

機関番号： 32649  
研究種目： 若手研究 (B)  
研究期間： 2008～2010  
課題番号： 20730350  
研究課題名 (和文) 今日の環境被害に係る救済制度のあり方に関する研究

研究課題名 (英文) The Institution Model for the Relief of Pollution Victims

## 研究代表者

尾崎 寛直 (OZAKI HIRONAO)  
東京経済大学・経済学部・准教授  
研究者番号： 20385131

研究成果の概要 (和文) : 本研究では、環境被害の被害者らが長年にわたる療養の結果、当初の疾病から派生して多様な医療・介護ニーズを抱えるに至っており、まちづくりの視点も加味した補償・救済制度の改善が必要となっていること、また従来からの補償・救済制度から漏れ落ちた多数の「未認定」患者らに緊急避難的な制度構築が必要であり、その政策効果は大きいこと、さらに各種公害・薬害・職業病等の縦割りの補償・救済制度を横断的に比較した上で改善をめざすことも有効であること等、について実証的に明らかにした。またその調査研究を元にした政策提言も行っている。

研究成果の概要 (英文) : This study explores the improvement of relieving policy for environmentally-damaged victims such as pollution victims, in the view of medical care, long-term-care, life rebuilding in their communities. The main institution established by National Government for relief of these victims about 40 years ago, has to be improved to correspond to current situation of them.

Owing to the fact that there have been a large number of victims who are not relieved by the institution and accumulate serious damages in their life, a new simplified relief system should be required as emergency measures.

In spite that there have been various institutions for such as pollutions, harmful effect of medicines, occupational diseases, these are divided vertically and not compared with each other to improve. Therefore, a new “platform” which can compare various institutions for relief in cross-check would be required. Each policy values are shared through this platform.

## 交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
H.20 年度	500,000	150,000	650,000
H.21 年度	400,000	120,000	520,000
H.22 年度	200,000	60,000	260,000
年度			
年度			
総計	1,100,000	330,000	1,430,000

研究分野：人文社会系・社会科学

科研費の分科・細目：社会学・社会学 (環境・公害)

キーワード：環境被害, 救済制度, 医療・福祉施策, 大気汚染, 水俣病

## 1. 研究開始当初の背景

我が国では、とくに高度成長期以来の深刻

な公害問題の経験から、関係法令の改正、世界的にも画期的な公害健康被害補償制度な

どの事後的な救済措置の確立、さらには予防原則に基づいた諸々の保健政策の整備が進んできている。皮肉にも深刻な公害問題を経験したからこそ、日本の環境保健に係わる諸施策は世界的に比べても、非常に進んだことは間違いない。

このようななかで、大規模な環境汚染と被害発生がある程度改善されてきた日本においては、じつは近年新しい問題が顕在化してきた。

第1には、水俣（熊本県）や四日市（三重県）に典型的な公害地域において、環境被害に対する補償制度（公害健康被害補償制度）の被認定患者らが、環境汚染に伴う疾病（公害病と呼んでおく）を負い日常的に医学的治療を必要としながら、病気の慢性化と高齢化に伴って日常生活動作（ADL）の低下が起これ、新たに介護ニーズ等をも抱えながら生活しているという現実である。こうした現実は、従来、医療保険制度の範囲内で医療の現物給付やリハビリテーションに係わる措置を行ってきた補償制度に対して変更を迫る内容を含んでいる。

第2に、いずれの公害問題においても、近年、従来の補償・救済制度からもれた「未認定」患者の発生が顕在化している。大気の場合は、1988年以降もぜん息などの慢性呼吸器疾患の患者はむしろ大幅に増大傾向にあること、水俣病の場合は、とくに2004年の関西訴訟最高裁判決以降、新たな認定申請をする「未認定」患者が5000人を超えた（※申請時点）ことなど、「未認定」患者の救済に向けた制度的支援は不可欠な状況となっている。

こうした現状をふまえて、従来の補償・救済制度の改善が問題になっていた。

## 2. 研究の目的

上記背景に基づいて、本研究の目的として、以下の4点を挙げていた。

第1には、環境汚染によって健康被害を受けた人々が療養を続ける中で、新たな医療的あるいは介護的ニーズを抱えてきているか、ということの詳細な実態調査によって裏付けること、第2に、このような最初の環境被害による疾病を出発点として、長期療養や高齢化要因によって新たな医療・介護ニーズが発生していることに対して、補償制度の中核である認定審査や診療報酬審査の運用においてどのような困難が生じているか、あるいは柔軟な改善がなされているか、第3に、環境被害を受けながら「未認定」のまま生活している患者の生活実態を調査し、適切な救済制度のあり方を検討すること、第4に、以上の環境被害の蓄積（ストック）を克服するま

ちづくりのあり方を考察すること、である。

以上の課題を解決する上で、幅広い実態調査に基づき、救済制度の運用改善あるいは救済制度の拡大等の方向性、環境被害を克服するまちづくりについて提言することをめざした。

## 3. 研究の方法

本研究の基本となる調査については、次の二種類を設定した。①ヒアリングによる面接調査、と②アンケートによる実態調査、である。①については、筆者が直接現地に入っただけの訪問調査（面接型ヒアリング口述法）を主体とした。とくに補償制度の被認定者の高齢化に伴い、アンケート（用紙）方式の調査では、本人による十分な回答が望める可能性は低いため、このような方法をとった。

②については、2008年8月より、東京都大気汚染医療費助成制度（正式名称・東京都大気汚染に係る健康障害者に対する医療費の助成に関する条例）の対象年齢拡大を図る条例が施行されたことを受けて、2009年3月現在ですでに約3万人の認定患者が出ていたため、この条例認定対象者に対する大規模なアンケート調査を行うこととした。

これは、条例施行前後の対象患者の身体面・生活面・精神面の変化を含めた動態分析を試みたものである。計画通り2009年4月末までに東京都内の協力医療機関約100院所に調査票を配布し、（患者の名簿は入手できないため）医療機関に通院してきた患者に対して、主治医または看護師、事務職員から手渡しによる配布を行った結果、8月末までに736通（有効票652通）を回収した。9月より回収票の入力作業を行い、秋以降に分析作業を行った。年度末にさしあたりの調査の分析を含めた報告書を発行することができた。

## 4. 研究成果

### (1) 研究初年度の成果報告

環境被害者に対する救済制度・補償制度のあり方に関して、①文献等の渉猟と、さまざまな救済・補償制度の研究を通じて、各システムの特長や補償等の水準を横断的に比較・検討する研究基盤をつくったこと、②今日なお遅れている「未認定」患者への対策を社会保障の観点から検討して、一つの指針を示したこと、③環境被害の救済・補償制度のそもそもの成立過程を解明してきたこと、④現状の環境被害者の社会復帰に向けた対策（とくに保健面や福祉的な就労支援等）についての現地調査、を行ってきた。

まず、①については、大気汚染や水俣病だけでなく、アスベストやカネミ油症、水俣病などの補償制度について横断的な研究会を組

織し、他の救済・補償制度との比較研究をするための指標を確立した。

②については、大気汚染に関しては、国の認定制度が終了した中で、今後どのような仕組みで救済を行うのかということ、汚染状況、被害者の現状、財源等に関して総合的な調査研究を行い、その中間的な成果として論文を発表した。

③については、都市部で最も早く大気汚染公害が広がり、国の公害健康被害補償制度の成立にも大きな影響を与えた大阪市西淀川区の調査を行い、制度の成立過程について当時の地域医療を担っていた医師等関係者からヒアリングを行うとともに資料収集を行い、論文としてまとめる準備作業を進めることができた。

④については、水俣病胎児性患者を中心とした授産施設兼生活支援施設の現地調査を通じて、環境被害者の社会復帰のため、生活面のケアと同時に就労などを通じた社会参加を政策上後押しする施策のあり方、について研究をまとめる情報収集を行った。

## (2) 2年目の成果報告

前述の東京都の大気汚染ぜん息患者医療費助成条例が2008年8月に施行されたことを受け、同条例の「政策効果」を検証する大規模な調査を実施した。これは「研究の目的」で提示した問題意識から、条例施行後半年程度を目処に対象者への調査を実施することとし、条例施行前後の患者の身体面・生活面・精神面の変化を含めた動態分析を試みたものである。調査の結果、条例の適用前と後で、大気汚染による健康障害者の「マイナス経験」(病気に起因する負の連鎖。たとえば、受診抑制による疾病の悪化など)が大きく変化したことがわかった。それはとくに、若年層や重症度の高い患者の層においてより鮮明に数値に表れている。これらの層はマイナス経験が累積して後々に膨大な格差を抱えうるため、早い段階で条例の救済を受けられたことが「負の連鎖」を断ち切る上で効果があったことを示している。また、今回の条例だけでは健康障害者の生活再建、社会復帰には必ずしも十分ではない側面もデータから読み取れた。このように、新たな救済条例の効果と限界を検証する初めての、有意義な研究ができたと考えている。

平行してH.21年度は、他の環境被害の地域(水俣、富山、大阪、尼崎)の救済制度および健康障害者の療養支援の事例を調査研究によって特長を明らかにする基礎研究を行うとともに、公害以外の職業病、薬害での患者の補償・救済制度を横断的に比較検討する研究を行った。これについては管見の限り、同様の研究業績は見あたらない。5月には後者の研究成果をふまえたシンポジウム「公

害・薬害・職業病 被害補償・救済の改善を求めて」(東京経済大学学術研究センターによる助成)を行った。同じ被害の苦しみを受けながら、制度の違いによって補償・救済の格差をつけられること自体不合理であるが、これまでは同じ事件の中で格差を追及することはあっても、公害と薬害のような垣根を越えて、相互比較を可能にする枠組みづくりなどの横断的な研究作業はほとんどなされてこなかったと思われる。この研究を通じて、公害・薬害・職業病などの垣根を越えた議論を喚起し、さまざまな発症の形態や加齢に伴って症状が顕在化しうることを前提にした、幅広い設計の救済の枠組みを作る必要があること、そして、加害企業の支払い能力に制約されることなく、一般社会であたりまえの生活を可能にする制度を作り、PPP(汚染者負担の原則)が果たされるよう国が責任をもって支えること、そうしたセーフティネットを被害補償の分野で確立する必要がある、などの提言を行ってきた。

## (3) 3年目の成果報告

最終年度にあたるH.22年度は、追加的な調査を実施する他は、これまで収集してきた情報や調査で得られた結果を分析し、アウトプットとして公表することに専念してきた。前年度末に東京都の大気汚染障害者に係るぜん息医療費助成制度の「政策効果」を分析する調査をまとめた中間報告書を出したが、それをもとに医療系の業界新聞にエッセンスを発表し、関連する医療機関・団体での講演に応じてきた。

6月には日本環境学会において調査結果をもとにした発表を行い、関連した論文を医療団体の雑誌(7月)、一般商業雑誌(10月)にて各1本公表した。最終的な調査のまとめとして、調査結果と調査協力者らの論文も含め、東京経済大学学術研究センターのワーキング・ペーパーを2011年3月に発表した(総77頁)。

また、大気汚染被害救済においては、先駆的な取り組みをしてきた大阪・西淀川地域の調査を前年度まで数回続けてきたが、その成果として、4月に反公害運動から「環境再生」を掲げたまちづくりへと運動が発展した内容をまとめた共著論文、地域医療を担う医師らが救済制度づくりにどのような影響を与えたかをまとめた2本の論文を10月と2011年3月に発表した。

大気汚染以外の事例としては、水俣病の救済制度の研究を続けてきたが、その成果を2011年2月に共同研究者と共著で発表した。これに関連して、大気汚染や水俣病、その他の被害者救済制度を、横断的に比較・検討する取り組みが今後求められるとして、法学者や環境経済学者らによる座談会に参加して、

その問題意識と現状認識を発言し発表している。これらの研究からいえることは、公害・環境や医療・保健・福祉といった諸施策を縦割りにせず総合していく「政策統合」と、それらの分野の関係者の相互連携がきわめて重要であることである。すなわち、医療・福祉・環境という各分野の制度間の縦割りによって公害被害者の療養と健康回復を進める上で困難が生じていること、したがって縦割りを排した政策統合や各分野の関係者の連携が必要であること、そしてそれらの課題と地域社会の共同性の回復、コミュニティの再生とは密接につながっていること等を論じてきた。

以上のようなことから、当初予定した研究実施計画に沿った研究の遂行と、その実績の公表の責任はさしあたり果たせたのではないかと考えている。もちろん今後、これらの公表成果について関係者や当事者から批評・批判を頂き、研究内容の深化をめざさなければならない。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 12 件)

- ①尾崎寛直「大気汚染公害地域と医師会—西淀川公害と四日市公害から見る『地域医』の意義」『地域における公害経験の社会的活用に関する比較研究 2009-2011 年度科学研究費補助金研究成果中間報告書』(課題番号・21530559, 代表・藤川賢), 査読無, 2011 年 3 月, pp.39-53
- ②尾崎寛直「調査の概要と結果の分析—救済制度のもたらす心理面での『好循環』」尾崎寛直ほか『新たな大気汚染「未認定」患者の救済制度創設に向けた調査研究報告書—東京都医療費助成条例の政策効果を中心に』, 東京経済大学学術研究センター ワーキング・ペーパー・シリーズ, 2010-E-02, 査読無, 2011 年 3 月, pp.9-22
- ③除本理史・尾崎寛直「水俣病特別措置法と環境・福祉対策の課題—水俣市および水俣・芦北地域の再生・振興の観点から」東京経大会誌第 269 号, 査読無, 2011 年 2 月, pp.165-192
- ④淡路剛久・磯野弥生・大久保規子・尾崎寛直・宮本憲一・除本理史「[座談会] 社会的災害の被害補償・救済と国の責任を考える」『環境と公害』40 卷 3 号, 岩波書店, 査読無, 2011 年 1 月, PP.63-70
- ⑤尾崎寛直・堀畑まなみ・除本理史・傅喆「大気汚染『未認定』患者の救済制度の検証—東京都医療費助成条例の政策効果調査から」『環境と公害』40 卷 2 号, 岩波書店, 査読無, 2010 年, pp64-69

⑥尾崎寛直「地域医療と環境問題—大阪・西淀川公害と医師会」除本理史ほか『西淀川公害と「環境再生のまちづくり」』, 東京経済大学学術研究センター ワーキング・ペーパー・シリーズ 2010-E-1, 査読無, 2010 年, pp.12-25

⑦尾崎寛直「患者の生活の『負の連鎖』から『好循環』へ—東京都大気汚染医療費助成条例の政策効果」『月刊保団連』2010 年 7 月号, 全国保険医団体連合会, 査読無, 2010 年, pp.44-47

⑧除本理史・入江智恵子・尾崎寛直・林美帆「『環境再生のまちづくり』の理論と運動—大阪・西淀川という『場』を介した両者の相互規定的な展開について」『環境と公害』39 卷 4 号, 岩波書店, 査読有, 2010 年, pp64-70

⑨尾崎寛直「公害・薬害・職業病補償制度の比較研究」『環境と公害』第 39 卷第 2 号, 査読無, 2009 年, pp.66-67

⑩尾崎寛直「環境政策の今日的位相と地域の再生」唯物論研究協会編『唯物論研究年誌 第 14 号 地域再生のリアリズム』青木書店, 査読無, 2009 年, pp.103-128

⑪尾崎寛直・除本理史「公害・薬害・職業病被害者補償制度の比較研究 —大気汚染公害—」『東京経大会誌』第 261 号, 査読無, 2008 年, pp.271-294

⑫尾崎寛直「環境被害ストックに対する総合的な公共政策」日本公共政策学会編『公共政策研究』第 8 号, 査読無, 2008 年, pp.63-73

[学会発表] (計 6 件)

- ①尾崎寛直「大気汚染『未認定』患者の救済制度の検証—東京都医療費助成条例の政策効果調査から」第 35 回全日本民医連呼吸器疾患研究会記念講演会 (アミュー立川), 2010 年 11 月
- ②尾崎寛直「東京における新たな大気汚染被害者救済制度創設の検証」日本環境学会 2010 年大会 (横浜国立大学), 2010 年 6 月
- ③尾崎寛直「公害被害者の社会福祉的課題—大気汚染公害を中心に」水俣学研究センター 第 19 回定例研究会「公害被害と社会福祉の課題」(熊本学園大学), 2009 年 12 月
- ④尾崎寛直「ストックされた環境被害の実態と救済施策の課題—四日市公害事件の事例をもとに—」日本環境学会 2009 年大会 (立命館大学), 2009 年 6 月
- ⑤尾崎寛直「今日の大気汚染による公害被害実態と救済論」第 26 回日本環境会議水島大会 (倉敷芸術科学大学) シンポジウム, 2008 年 9 月
- ⑥尾崎寛直「都市部における大気汚染公害の歴史と環境再生」第 25 回天草環境会議 (熊本県苓北町), 2008 年 7 月

[図書] (計 0 件)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

尾崎 寛直 (OZAKI HIRONAO)

研究者番号：20385131

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし