

安田火災記念財団叢書 No. 3

昭和53年度版 Ⅲ

補 償 と 救 済

——ひかり協会の場合——

社会保障研究所研究第三部長

三 浦 文 夫 氏 講 演

財団
法人 安田火災記念財団

補 償 と 救 済

—ひかり協会の場合—

社会保障研究所研究第三部長

三 浦 文 夫 氏 講 演

財団
法人 安田火災記念財団



本書の内容は、昭和53年1月27日安田火災海上本社ビル
で開催された当財団主催講演会における社会保障研究所
研究第三部長 三浦文夫氏のご講演を収録したもので
す。

昭和54年3月

安田火念記念財団

“補償と救済”というテーマでお話をしたいと思います。現在、私は、ひかり協会——これは、森永のひ素ミルクの被害者の救済のための機関でございますが——の常任理事をやらせてもらっています。過去3年この被害者の救済にあたってまいりまして、実にいくつかの難しい問題にぶつかり、試行錯誤の段階でいろいろ苦勞をしてきておりました。本日はその経験をお話させていただきます。皆さま方からのいろんな、サジェッション等もいただければと思います、副題に「ひかり協会」の場合ということをつけ加えさせていただきました。

ご案内のとおり、例の新潟や水俣のイタイイタイ病であるとか、四日市のぜん息であるとか、種々の公害によりますところの健康被害の事件は、今日では大変重要な社会問題になってきております。これと併わせて、食品あるいは薬物によるところの被害だとか、その他医療の過誤であるとかというさまざまな問題がでてまいりまして、それらがいずれも人身の健康に影響をもたらしているということで、被害者の救済の問題は重要な問題になっておろうかと思うわけです。

食品関係の健康被害では、これから中心にお話をいたしますところの森永のひ素ミルクの問題がありますが、その他、つい先日も裁判所による判決もできました、カネミ油症等の問題等がでております。そしてこれらの被害に対する損害賠償およびその被害者の救済ということをめぐるまして、いろいろな問題を生み出していることはご案内のとおりかと思えます。

ところでこの種の問題は、社会の進歩・発展あるいは、人類、人間の福祉の増進ということでいろいろな生産物や薬物その他の開発・使用が行われてはいますが、実はこの福祉増進をすすめるなかにおいてマイナスの被害が出てきたとみることができます。したがって私どもはこの種の問題をマイナスの福祉という言葉でよんでいます。そして、マイナスの福祉に対する救済・補償をどう行うかということで社会保障の研究の分野でも重要なトピックスのひとつになっています。

このマイナスの福祉の中での最も典型的なものとしまして、先ほどあげましたように、公害・薬害・食品被害等による被害というふうなものを考えることができるわけでございます。

ところでこの公害，その他の健康被害というものに対しましては，民法——私は法律学者ではございませんが——，民法の建て前からいうならば加害者によるところの損害賠償という形で補償が行われることになっています。この損害賠償ということは現行の法体系のもとでは，一時金で支払う，つまり金銭給付で補償を行うという形をとっております。ところがのちほど問題にいたしますように，実は被害者の本当の救済ということになりますと，金銭給付では対応できない部分が沢山あります。そういう意味で従来の救済，特に被害者のいるような健康，その他をいかに救済してゆくのかということになると，従来の損害賠償というふうな考え方のわく内ではどうしても処理できない問題が出てくる危険があります。

実はこれから述べますところのひかり協会は，そういう損害賠償というふうなことではなくして被害者の救済をいかに行うのかという，そういう立場で設けられたひとつの組織です。同じような主旨で作られておりますものでは，ご案内かと思いますがサリドマイドの被害者に対し「いしずえ」という財団法人ができております。ひかり協会は昭和49年の4月に発足し，「いしずえ」も同年の12月に発足しています。ただ，両者の決定的な違いということは，ひかり協会の場合は，救済のわくをあらかじめ決めておりませんで，被害者の救済に必要な事業を協会が行い，その費用につきましては，加害企業である森永が全額負担するという形をとっております。これに対して「いしずえ」の場合ですと，一応損害賠償ということを経済とし，その損害賠償のわくの中で，救済を行うという形をとっています。しかし両者とも，被害者の救済を中心に行うという点では共通しています。先ほどふれましたようにこれまでの損害賠償は金銭給付，しかも一時金で行われるということで，組織的体系的な形の被害者の救

済を行ったという事例はほとんどございませんでしたので、この「いしずえ」なり、ひかり協会というものはわが国ではまず最初の試みではなかったろうかと思うわけです。それだけにこの救済の事業につきましては大変難しい問題がございます。本論に入る前にまず最初に森永のひ素ミルク事件ということの経過を極く簡単にお話しておく必要があるかと思えます。実はこの森永のひ素ミルク事件は今から約20年前の昭和30年、1955年6月に発生した事件で、森永乳業の粉ミルク、いろいろ種類がございますが、そのうちのMFと呼んでおります粉ミルクを飲用していた乳児の間に、病気が発生したというふうなことがございました。そしてそれが、森永のミルクに原因するのではないかというふうなことがとりあげられ、森永の徳島工場で製造いたしましたところの粉ミルクの中に工業用の第二リン酸ソーダを使用したわけでございますけれども、その中にひ素が混入していたということが明るみにでてきたわけでございます。その当時の厚生省が発表したところによりますと約1万2千名、死亡者がその間に約130名ばかりでたというふうにいわれております。実際はもう少し数が多いと考えなければならないと思えます。

現在でもこの被害者のための認定作業というのもひかり協会が引き継ぎまして行っておりまして、飲用認定者は現在約1万3千名ぐらいになっています。それから死亡者等につきましても、当時は約130名ぐらいの子どもたちが死亡しましたけれども、その後森永のミルクによる被害者だろうというふうに推定できる死亡者は、約500名を越えております。その意味では、食品事故といたしましては世界で今まで例のなかったほどの大規模な問題でした。このようなその森永のひ素ミルク事件、ひ素の混入したミルクを飲用することによってでてきたいわゆる中毒患者と申しまししょうか、被害者というものについての救済をどう行うかということにつきまして、実はこの事件が起ってすぐ被害者を中心といたしまして、森永ミルク被害者同盟というものが作られておりました。そしてこの同盟と森永との間においていろいろと折衝等が行われてきたわけで

ございます。ただ、当時は初めてのことであり、ひ素ミルクのもってありますいろいろな影響というものが学問的・学術的に究明されていないということもあり、思うような補償は行われていません。このなかで、厚生省の指示により、五人委員会という「中立的機関」を作り、補償等の問題について協議をするというふうな形をとってきたわけです。そして昭和31年にこの五人委員会の一応の調停案がだされています。実は被害者同盟は当初の治療費の全額負担と、それから後遺症が生じた場合の補償の措置を考慮すること、それから第三番目に、死亡者につきましては250万円、重症の被害者につきましては70万円、軽症の者について30万円という慰謝料を支払うという要求をだしていたわけでございます。しかし、ひ素中毒の症状が必ずしも明らかでなく、個々の被害の因果関係も不明確であるということ等の事情もあり、実はこの要求がそのまま通らずに五人委員会の一応の裁定といいましょうか、案がだされましてこれです。まず同盟とこの森永の間の折衝は一応終止符を打っております。この場合、五人委員会は森永ひ素の後遺症はほとんどあり得ないだろうという推定に立ち、ひ素中毒は一過性のものだろうという認識をもち、その立場で妥協をはかったようです。この妥協をめぐる被害者の親たち、被害者の会の間に意見の一致はみられず一応昭和31年の6月に妥結をする格好をとりますけれど――、その妥結を不満とする人たちが別途に「森永ひ素ミルク中毒児を守る会」（以下守る会という）を組織いたしまして、さらに民事訴訟を継続的に行うことにしています。

いわば、このような事件の発端から五人委員会の生まれた昭和31年に一応の妥結をみましたこの時期を第1期とするならば、第2期は民事訴訟を中心とした被害者の方々の間における後遺症等につきましてもいろいろな研究が行われた時期でございます。公害問題も今日のような状況ではございませんでした。そういう全体的な空気も反映して、大変つらい思いをされていたようです。そうしているうちに大阪大学の公衆衛生の教授であります丸山博氏が公

衆衛生学会で森永のひ素ミルクによるところの後遺症があることを明らかにし、その状態がきわめて深刻であることを報告しています。すなわち五人委員会の後遺症はあり得ないだろうというふうな認識の間違いが明らかになりました。これを契機といたしまして森永との間の再折衝を行っていくこととなります。守る会は一方におきましては訴訟を行う一方、他方におきましては森永製品の不買運動を展開するなど全国的な形での運動を広く展開していきました。この中で注目すべきことは、昭和47年にこの守る会側は森永ひ素ミルクの被害者についての恒久救済対策案というものを打ち出しております。この救済対策案は運動の目標であり、森永に対する要求の内容をなしています。この救済対策案は包括的なものでございまして、そしてただ単なる金銭的な賠償だけではなく、いわゆる被害者の多様な救済を含んでいます。この恒久救済対策案は森永の運動だけではなく、サリドマイドであるとかその他の公害、健康被害等につきましてひとつのモデルとなった重要なものです。この恒久救済対策案を基礎にいたしましてその救済対策を全面的に実施するというふうなことを強く森永および、国に要求してまいりました。先ほど言いましたように訴訟と他面におけるいろいろな運動を通じながら、この実現化を図っていったわけでございますが、昭和48年ぐらい頃から森永側の方も後遺症を一応認め、過失責任を認める態度を示しはじめています。そしていたずらに紛争を長びかせ被害者を放置するということが許されないというふうな立場からも、早期の解決をできるだけ進めるということになり、厚生省・森永、それから守る会との三者の間におきまして被害者の救済につきましての合意が成立いたしました。そして、この合意にもとづいて、被害者の救済を行う機関として、ひかり協会というふうなものを設けることになったわけです。「ひかり」というのは森永のひ素ミルクの被害者たちの運動の機関誌を「ひかり」という名前です。正式にはこれは財団法人ひかり協会ということでございまして、内容は先ほどふれましたように森永ミルク中

毒被害者の恒久救済対策に関する対策案の精神を生かしながらそこに盛り込まれた救済事業を実施する機関ということになります。

ひかり協会は財団法人の形式をとっておりますけれども、構成は当然財団法人でございますので理事が中心になってまいります。理事につきましては守る会側の代表とそれから守る会側の推薦による学識経験者、それから全国的な立場から選ばれた学識経験者の三者によって、このひかり協会を構成するということになっております。実は私は当初から森永問題にタッチしていたわけではございませんで、ひかり協会が発足するに当たり全国的レベルから選任した学識経験者の一人ということで、厚生省の方からの推薦で顔をだすことになったわけです。

こういういきさつでひかり協会というものの発足をみたわけでございます。従って繰り返しになりますけれどもひかり協会は、恒久救済対策案のいわゆる実現を図ることが本来の主旨でございます。つまり被害者の救済を行うというのがその目的でございます。そのための事業にかかる費用は森永が全額負担する、こういう形をとってきたわけでございます。実はこの点につきまして法律関係の方々からいろいろの疑問が示されておりました。つまり本来ですと裁判等の判決によりまして、損害賠償等一時金を決めまして、それを一応のわくとしまして救済事業を行うというふうな筋がでるわけです。ところがひかり協会の発足につきましては裁判の結論を待たずに、三者、森永・国それから守る会側の合意によりまして発足しておりますために救済費用等については定められていません。法律的に言いますとこの点であいまいな点が残されてきていると思います。そういう意味で弁護士の方、法律関係者等の方々はそのあいまいさについて懸念をもっていらっしゃるかと思います。ただ裁判の結果を待つようになりますと、なお相当の日時をかけなければならないことは明らかです。

既にこの被害者は昭和30年の乳児たちでございます。現在既に21、22歳というふうになっております。つまりこれ以上この被害者を放置しておくというふ

うなことはもう許されない事態であります。そういったことを考えて行くならば法律的問題につきましては若干の問題点が残っているかもしれませんが、救済事業を早急に行わなければならないということの合意を得たということは私は大変重要なことではなかったらと思うわけです。これは後ほどまたふれたいと思いますけれども、私も救済事業を実施していく場合これももっと早く救済事業が行われていたならばもっと容易に、実は回復できたものがたくさんございます。ところが約20年近くも救済を必要とする人びとが放置されてきておるため、問題がより複雑になってきておるわけです。例えば教育の問題ひとつとりますと、ちょうど教育を受けなければならない時期であったにもかかわらず、ある種の被害者は放置されてきました。この年になってもう一度基礎学力をつけるということは大変に困難でございます、そういう具合に被害者の事態を放置すれば放置するだけそのあとの救済が非常に困難になるということはいやというほど経験しておるわけです。その意味で三者会談によりましてひかり協会という救済機関を発足せしめたということは、私は大変結構なことだったと、むしろ遅きに失したぐらいのことではないだろうかという具合に考えているわけでございます。それだけに実は運営等につきましていろんな問題が生じてくることはどうしてもさげえられないことであろうと私も覚悟はしておるわけでございます。

勿論、このひかり協会というのは先ほどからくどいほど申しあげましたように被害者の救済を基礎にしておくわけでございます。損害賠償的な要求等いろいろあります。慰謝料その他いろいろございますけれども、こういったものと救済との関係を一体どのようにとりあげればよろしいのか、といったあたりを巡りましてですね、今までも3年間ぐらい絶えず問題となってきています。それからなおついでに付け加えておかなければならないことは、裁判の中におきましては国の責任ということもいろいろ問題にされていたようでございます。これは一応食品製造業についての監督・責任もございましょうし、それから20

年近い期間の事態が放置されてきたということについての国の責任等もございましょう。従いましてこの問題の解決、つまり訴訟を解決しましてひかり協会を発足させるにあたりまして、国も被害者の救済にあたりましてはできる限りの努力を図ろうというふうなことを確約いたしています。ですから森永、守る会、それから国すなわち行政の側も、この被害者救済についての全面的なバックアップを行っていくというふうな確認のうえで進められております。そして現在もひかり協会の事業とは別に、三者会談というふうなものを置いておりまして、守る会とそれから国、これは厚生省ということです。それから森永というこの三者の間で、定期的な協議を行っています。そしてどうしても救済に含み込むことができないような問題についての協議等行ってみたい、あるいはひかり協会の救済業事がスムーズに進むような形での、例えば国の行政の側の方のいろんな努力等を、その中で明らかにしながら進めるという形をとってきております。従って、ひかり協会というものは、森永に代って損害賠償等行うといったそういうものではなくして、あくまでも被害者の救済ということを中心においているという考え方をもっております。

現在その行っている救済の中味でございますけれども、これは実にいろんなことがございますが、ここでは極く簡単に申し上げておきたいと思えます。ひかり協会の予算ですが、最初の発足した初年度つまり昭和49年当時におきましては——財団法人を作る時はご案内の通り2年分の一応の予算等組まなければなりません——その当時の大ざっぱな見通しでは3億3百万円でした。実際に救済事業をやりますとそれでは到底賄いきれませんでした。初年度は確か3億5千万円ぐらいの事業費がかかったかと思えます。その後、毎年毎年被害者の数も増えてきておりますし、それから事業の内容が広がってくるということがありまして、毎年事業の規模は拡大せざるを得ないという状況でございます。ちなみに昭和51年度の決算の状況を申しあげるならば、総額といたしまして約5億5千万円かかっております。勿論、5億5千万円の中にはこの法人等を運営す

るための費用等含まれます。しかし大部分は救済の事業費に当てられておるわけでございます。救済の事業費の予算は3億8千万円ばかりでございました。この他に奨学金の貸付資金というものを別に設けておりましてこれがやはり3千万か4千万あったかと思えます。事業費だけでも約4億円かかっております。本年度はまたさらにそれより増えてきておりまして、52年度予算は約6億を超えてきております。これだけ事業も拡大しそれだけ費用も高くなってきておりますけれども、今までのところは初めの三者会談の申し合わせに従いましてその費用につきましては、森永の方が全額負担してきています。

事業の中味は先ほどの恒久救済対策案にも示されていたわけでございますけれどもその内容は極めて包括的なものでございまして、詳しいことは別の資料等でみていただければと思います。特にこの機会にご紹介しておきたいのは、確かジュリストの1月号に、先ほどお話がございました名古屋大学の森島先生がサリドマイドとひかり協会の状況につきましての紹介の論文をまとめていただいております。それをご覧いただければと思いますし、なおさらに詳しいことをお知りになりたいことがありますれば、どうぞひかり協会に行ってください資料等いつも用意されておりますものですからそれをご覧いただければと思っております。

そこで極く簡単に項目的なことだけあげるならば、まずひとつは被害者の継続的な健康管理に関する事業というのがございます。これはご説明する必要はないかと思えますけれども被害者には健康被害ということがございますので、健康状況はどうなっているかということを定期的には握しなければならないし、健康管理を行わなければならないというふうなことで健康管理に関する事業と、それからさらに被害者の医療上の治療等でございます。

この治療につきましては、国民皆保険体制下にありますけれども自己負担部分というふうなものが当然でまいります。その自己負担分につきましては協会の方でお支払いするという形をとってきております。それからその他の森永

のひ素ミルクという特殊な症状というものもございますが、その治療方法等必ずしも確立していない状況でございます。そのためにいくつか実験的研究的なことを行わなければならなかったりします。そのための費用等も当然含めて考えていかなければならないということになります。それから入院費の差額その他自己負担分、患者負担分もいろいろございますし、こういったものにつきましても全体的に負担することになっています。

それから大きな項目の第3番目といたしまして生活保障またはその援護に関する事業ということを行っております。この生活保障というのは私たちは調整手当という妙な名前を使っておりますけれど、一種の現金給付です。これは障害の等級に応じまして A, B, C という3ランクに分けて、年金というよりは一種の手当でございますけれどこれを支給するという形をとっております。Aランクにつきましては一人当月月に5万円、それからBランクは4万5千円、それからCランクは2万円です。その他、特定の目的に従いまして現金給付を行うという事業等がございます。例えば就労のための訓練を受けたり、あるいはその能力をいろいろ開発促進するための手当などを支給しています。これは一人一人の状況に応じましてしかもその目的に応じ、手当を支給するというふうなやり方をとっております。

これらの現金給付に対して特に重点を置いて努力をしているのは被害者等の教育・保護・育成に関する事業です。先ほどもふれましたように約20年間救済が行われてこなかったために、実は義務教育すら修了していない被害者が随分おります。しかしこれらの人々につきまして何らかの意味での能力の開発を図るということを考えなければいけないということで、特に教育の事業等については重視をしてきておりました。

そのためにまず先程も述べたように奨学金の支給を行っております。奨学金は貸与と給付の両方がありますが、給付の方は特に義務教育等をいまだに修了でき得ない人々に対して支給しています。その他、特殊な事情のある者につい

ては当然給付の対象をとりますけれども、あとの者につきましては奨学金の貸与を行うという形をとってきております。その他に、社会教育の促進という名前をつけておりますが、これは適当な名前かどうかわかりませんが、被害者の中には心身障害者が非常に多く、その人たちは、基礎的な学力はもちろん日常生活を行う能力すら十分でないような人々が含まれています。その人たちに対する能力の開発を図る、発達を保障して行くという観点で各地域ごとに教育を行っています。つまり重度の障害者で学校に行くことのできないような人たちについての教育を直接の事業として進めてきておりました。

その他、寝たきりの障害者も随分おりますものですからその人たちに対しての訪問教育というようなことも実施したりしています。また収容施設に入っておる被害者もたくさんいますが、これらの施設に両親が面会に行く、その交通費や、その他の費用を支給しています。こういうふうな事業の他に、被害者の健康あるいは生活・職業等についての相談事業を重視したりしています。

それから何と申しても今回のこの事件の被害ということが初めての経験で、ひ素の健康に与える被害がどういうものなのかは必ずしも学問的に明らかになっておりません。またこの救済事業、先ほどふれましたように初めての経験であるということもありましてどうしてもこれらの事業を進めてゆく場合、研究・調査というふうなものを同時に平行して行わなければいけない。そのためにこの種の調査・研究ということにつきまして予算を組んでいます。そしてこれらの事業を実施していくために、大阪にひかり協会の本部を置き、全部で17カ所の都府県に現地事務所がございます。

本部はもちろん、現地事務所にも職員等を配置しなければなりませんので、約60名の職員がこれに当たっているわけでございます。それからこの事業を推進して行く場合現地事務所で行うということだけでなく、本部の場合もそうですが、専門的な知識、経験というものも生かしまして事業を推進していくということで、現地に現地救済対策委員会を設けております。これはお医者さん

であるとか、それから学校の教育関係の専門家の方であるとか、社会福祉の専門家の方であるとかいうふうな人々が含まれています。また本部には同じような意味でいくつかの専門委員会を設けまして、そこでいろんな事業につきまして検討等を行っています。

以上ひかり協会の救済事業の概略を述べましたが、この中で絶えずでてくる問題は、これらの事業の基本的な考え方は何かということです。そして一番問題になりますものは、従来ですと損害賠償というのは金銭給付で行われてきましたが、金銭給付では対処でき得ないようないろんな直接的なサービスが必要でございます。これをどういうふうに組織していくのかというふうなことが、一番大切な問題です。どうしても救済を行っていく場合に損害賠償的な要求がでてまいります。もともとこの問題の根源には森永の過失責任があり、したがって損害賠償という要求が出てくるのは理解できないわけではございません。しかしながら先ほどふれましたようにひかり協会は、損害賠償を行う機関ではございません。あくまでも救済を行う機関です。したがって損害賠償的な考え方がでてまいりますと、例えば一律に慰謝料を出せとか、賠償金を出せとかいったような要求が出てまいります。私どもも必ずしも損害賠償的な考え方を否定するわけではございませんけれど、しかしその中で被害者の救済ということを考える場合これらの金銭支給的なやり方だけでは決して解決できません。またこれまでの損害賠償的発想ですと、どうしても救済という事業が網羅的になったり、最近のことばでいうと一種のパラマキ的になってりしてしまいます。そして救済の効果を考える場合にも、金額が多ければ多いほどよいという形になる傾向があります。例えば調整手当という先ほどの金銭給付を行っています。どうしても一種の損害賠償的なものと受けとられることも大変多いわけでございます。そして、これらの費用は、森永が全体をもつことになっておりますが、無制限の財源があるわけではございません。ですから手当の金額等につきましてもむやみに高ければよいということではなく当然一定の妥当な線を考え

なくてはならないというふうな問題がでてまいります。そこにも従来の損害賠償的な発想というようなものと救済というものを、どういうふうに調整するのかということが大変難しい問題となってでてきます。

そんなふうなことで実は3年間は試行錯誤の歴史だったというふうについても差し支えないのではないかとというふうに思ったりしています。

そのためにこれ迄もいろんな論議を行ってきています。とくに昭和50年の予算編成を行う場合、救済事業の基本的な考え方を明らかにしてきました。極く簡単にその内容を申しあげるならば、まずひかり協会の救済事業の基本的な方針といたしまして、第1番目は当たり前のことでしょうけれど、この救済事業は森永ミルク中毒被害者の恒久的救済に関する対策案、いわゆる恒久救済対策案、それから協会設立の主旨にのっとり被害者の実態に即して救済を行うということです。それから第2番目に、ひかり協会の救済の事業の中には被害者の自立を助長せしめるというところに重点を置きます。したがって森永に対する慰謝料等の要求はこの中に含まないということをはっきり打ち出しています。これは実は大変論議を呼んだところで、現在何でもない被害者がたくさんおります。大部分がそれだと思えますけれどもその人たちに対してミルクを飲んだという事実に対して、一種の慰謝料を出すべきだということが絶えずでてまいりました。しかし、その種の慰謝料的なものはこれはこのひかり協会の事業ではない。これは三者会談等におきまして必要あるならば森永と直接的な折衝をしていただくというふうなことにしておるわけです。ですからそこで私どもは救済主義というふうなことで、損害賠償を全体的に否定するつもりはございませんけれど、そのわく内における慰謝料等のものについては、ひかり協会の事業の方から切り離しまして、これは三者会談の方で検討していただくというふうにしております。その上に立って、まず救済の対象はいうまでもなく森永のミルク中毒患者全員ですが、ただしその場合に救済を必要とする状態にあるものに限定します。だから森永ミルクの飲用者、これは現在1万3千名ばかりに

