

新潟水俣病の発生と紛争解決過程における 訴訟・交渉・合意の意義と機能

味 岡 申 宰

第1 はじめに

新潟水俣病をめぐる紛争は、概観すると第一期（1965年（昭和40年）の発生から1973年（昭和48年）の第一次補償協定の成立）、第二期1973年（昭和48年）の第三水俣病の否定～1995年（平成7年）第二次補償協定の成立）、第三期1996年（平成8年）（総合対策医療事業の終了～2010年（平成22年）ノーモア・ミナマタ新潟訴訟の基本合意の成立、2012年（平成24年）7月の水俣病特別措置法の申請締め切り日）と三回（期）にわたる紛争状態と「解決」を経過し、現在に至っている。その間、三度の訴訟、二度の判決、三度の基本合意、二度の水俣病総合対策医療事業の実施や水俣病特別措置法の立法を経ているにもかかわらず、1965年（昭和40年）6月12日の公式発表から約半世紀を経過した現在においても紛争が継続している。

その理由は何か、この疑問は素朴ではあるが根源的な問題を提起しており、それに答えることは容易ではない。しかし、この疑問を解明することは、公害型紛争の解決の在り方を考えるうえで大きな意味がある。

本稿は、新潟水俣病問題に被害者側の立場で長年にわたり関与してきた私が弁護士という実務家の立場から新潟水俣病の発生と紛争解決過程における訴訟、交渉、合意の意義と機能について考察し、公害型紛争の適正な解決の在り方を検討する一つの材料を提供できればと考え、リーガル・プ

ロフェッション第14回講義案に加筆修正したものである。

第2 新潟水俣病にみる公害型紛争の特徴

1 国と大企業による国策遂行過程に発生した紛争

新潟水俣病の紛争は、国と昭和電工がアセトアルデヒド生産の第二期石油化計画を実現する国策遂行過程において被害を発生させた紛争であり、国と大企業が住民の生命・健康や環境より企業の利益を優先させ被害を発生させた紛争である。国策遂行過程において被害を発生させた紛争であることから、「国・昭和電工」対「被害を受けた住民」という紛争の対立構造だけでなく、アセトアルデヒドの生産により利益を被るであろう「広範囲の明確には特定しきれない人々が受益者となる利益」（公益ないし公共的利益）とアセトアルデヒドの生産によって副生されるメチル水銀の排出によって「被害を受け、また被害を受ける可能性のある人々」との対立という対立構造が問題にされる。特に空港・新幹線、道路などの公共的施設による騒音や大気汚染の紛争では、加害者側から「公益ないし公共的利益」がより明確に強く主張される¹。

2 被害者は多数かつ不特定

新潟水俣病被害者はメチル水銀に汚染された阿賀野川流域の多数かつ不特定の住民であり、加害者は昭和電工と国である。そして、新潟水俣病紛争の被害者と加害者が替わることは無く、公害型紛争の場合にはそのような非代替性が特徴の一つである。新潟水俣病第一次訴訟提起から現在まで約半世紀が経過するが、現在でも未だ救済の手をあげていない被害者が存

1 和田仁孝「民事紛争処理論」165頁～166頁（信山社1991年）

在する。一方、新潟水俣病の加害者は、第一次訴訟の提起から第一次補償協定の成立までは昭和電工のみであったが、その後、国（及び新潟県）が紛争当事者となっている。このように公害型紛争の被害者は多数かつ不特定で潜在的被害者も存在し、加害者も複数存在する 경우가多く当初は紛争当事者でないと思われていたものが途中から顕在化し紛争当事者となる場合もある。

3 紛争解決過程における創造性

水俣病の前に水俣病なしと言われるように、新潟水俣病紛争はそれまでに経験したことのない新しい紛争であり、特に紛争当事者のうち被害者側は権利の主張・立証その他あらゆる場面において既存の枠にとらわれない創造的な対応が求められる。

4 紛争当事者の経済的格差

新潟水俣病被害者は、水俣病による死亡や健康被害により、また漁業関係者の場合は魚が売れないなどの理由により、困窮状態に陥っている人々が多く、加害者の昭和電工や国は、資力が十分に備わっている。このように公害型紛争においては紛争当事者間に著しい経済的格差が存在する。

5 紛争当事者間における情報の偏在と証拠収集の困難性

新潟水俣病の場合、昭和電工や国の過失責任を証明するための情報（例えば昭和電工鹿瀬工場のアセトアルデヒドの生産とメチル水銀の生成に関する情報、国の第二期石油化計画の審理等に関する情報など）は、昭和電工や国が保有しており、被害者側はそれらの情報をほとんど有しておらず、それらの情報へのアクセスは極めて困難であった。このように公害型

紛争においては、重要な情報が加害者側に偏在し、被害者側が情報を取得することに困難をとめない限界が存在する場合が多い。

6 高度の専門性と専門家の協力可能性の格差

水俣病の場合、責任論や病像論など科学的に解明しなければならない問題が多く存在し、科学・医学・社会学などの専門的な知見を有する研究者の協力が必要であった。新潟水俣病第一次訴訟では新潟大学の研究者の多くが被害者側に協力したが、第二次訴訟以降は加害者側に協力した。このように公害型紛争においては、争点の解明のためには高度な専門知識を必要とすることから研究者の協力を必要とするが、加害者側は協力を得ることが比較的容易であるが、被害者側には困難が伴うことが多い。

7 紛争の長期化

1965年（昭和40年）6月に新潟水俣病の発生が公式発表された後、第一次訴訟の提起、同判決、第一次補償協定の成立、第二次訴訟の提起、第二次補償協定の成立、総合対策医療事業による救済措置の実施、ノーモア・ミナマタ訴訟の提起、同基本合意の成立、水俣病特別措置法による救済措置の実施、2012年（平成24年）7月末に特別措置法申請が締め切られ現在に至っている。そして、約半世紀が経過した現在でも、加害者である国が未だ救済されていない水俣病患者がいることを認めており、水俣病の紛争は未だ終息していない状態にある。このように公害型紛争の場合には、紛争が解決したと思われても、時間の経過や社会状況の変化、潜在的被害者の顕在化などの要因により、紛争の再燃を繰り返し、紛争が長期化する傾向がある。

8 小括

新潟水俣病にみられる公害型紛争は、国と経済界の国策遂行過程において非代替性の多数かつ不特定の人々が被害にあった紛争であり、新しい型の紛争であることからその解決には創造性と科学的な専門性を必要とし、被害者と加害者の間には経済力・情報量などに大きな格差があり、紛争の発生、解決、再燃を繰り返しながら紛争が長期化する傾向があるなどの特徴がある。

第3 見舞金契約の意義と機能

- 1 1956年（昭和31年）に水俣病が公式発見され、その後の原因究明により、新日本窒素肥料株式会社（以下、チッソという）と国は遅くとも1959年（昭和34年）11月末には水俣病の原因物質がある種の有機水銀化合物であり、その排出源がチッソ水俣工場のアセトアルデヒド製造施設であることを認識し得る状況にあった。
- 2 関西訴訟最高裁判決は1959年（昭和34年）12月末の時点における国の過失を認めたが、まさにその時期である同月30日、チッソと患者家庭互助会の患者6名の間で見舞金契約²が締結された。なお、見舞金契

2 その内容は、死者には発病の時から死亡の時までの年数を10万円に乘以て得た金額に弔慰金30万円及び葬祭料2万円を加算した金額を支払う、生存者には発病時に成人であった者には発病の時から昭和34年12月31日までの年数に10万円に乘以て得た金額を一時金として支払い昭和35年以降は年10万円の年金を支払うなどその給付金額は著しく低額であり、さらに問題なのは、今後水俣病の原因がチッソ水俣工場の排水が原因であると判った場合でも被害者は新たな補償金の要求を行わないこととし、逆にチッソの責任でないことが判明した場合にはチッソは見舞金の交付を打ち切るとするものである。

約は、1973年（昭和48年）3月20日の熊本水俣病第一次訴訟判決において公序良俗に違反し無効であるとされた。

3 見舞金契約締結の背景

第1に、紛争当事者の意思は、真っ向から対立するものであった。特に、国と日本化学工業協会は、アセトアルデヒドの生産方法を有機合成化学から石油化学で作ったエチレンに転換する第二期石油化計画³を実現するため、水俣病公式発見後も旧法の工場をフル稼働し、スクラップ・アンド・ビルドを貫徹するという方針を有していた。

一方、被害者（患者・漁業関係者等）は、損害賠償請求とともにチッソ水俣工場の排水停止を強く要求していた。

第2に、紛争の原因と責任に関する事実や法規範は、実際には水俣病の原因が究明されていたにもかかわらず、国とチッソによる水俣病の原因隠しによって、社会的には水俣病発生の責任があいまいな状態になっていた⁴。したがって、依拠すべき紛争解決基準が無い状態であった。

第3に、紛争当事者の力関係についてみると、被害者である患者は、生命・健康が損なわれ就労が困難な状態となり、漁業関係者も魚が汚染され売れないことから、経済的に非常に苦しい状態に陥っていた。一方、チッソは国に守られた大企業であり、水俣市はチッソの城下町と称されるくらい政治、経済、その他あらゆる面でチッソの強い影響下にあった。

第4に、悲惨な生活を強いられた漁民や患者の激しい運動に対し、チッソの第2組合などによる暴力的な抑圧、官憲による弾圧が加えられた。

3 1959年（昭和34年）12月15日、通産省は「石油化学工業企業化計画の処理方針について」を省議決定した。

4 国が、公式に水俣病の原因がチッソと昭和電工の工場排水であることを認めたのは、昭和電工とチッソが旧設備による生産を終えて新設備に移行し、第二期石油化計画を完了した後の1968年（昭和43年）9月である。

4 見舞金契約締結により起きた事態

加害者と被害者の間に合意（見舞金契約）が成立した結果、水俣病患者や漁業関係者の運動は終息し、水俣病の紛争は終結したかに思われた。

しかし、現実には、合意（見舞金契約）の締結後、チツソと同じ全国のアセトアルデヒド生産工場は第二期石油化計画を実現するためのスクラップ・アンド・ビルドとしてのフル操業を開始し、アセトアルデヒドを飛躍的に増産し、水俣病の原因物質である大量のメチル水銀を含む工場廃水を水俣湾（有明海）や阿賀野川などに排出し続けた。その結果、九州では水俣湾沿岸のみならず有明海沿岸全域に小型原爆なみの水俣病患者を発生させ、新潟には第二の水俣病を発生させたのである。

5 見舞金契約の原型は草倉銅山の煙害協定

水俣病の見舞金契約は、悪名高い見舞金契約（永久示談契約）の原型であると言われている。しかし、さらに時代をさかのぼった1888年（明治21年）の草倉銅山の煙害の賠償協定が存在する。

新潟水俣病を引き起こした昭和電工が阿賀野川の上流の鹿瀬町にアセトアルデヒド製造工場を建設した理由は、①阿賀野川の豊富な水による鹿瀬発電所による電力、②近くの山のカーバイド、③農村地域の安い労働力という三つの条件が備わっていたからであるが、昭和電工鹿瀬工場から約5キロ山間に入ったところに、かつて繁栄を誇った草倉銅山があった。会津藩随一の鉱山であったが、維新後明治政府が接収し、1875年（明治8年）に古河市兵衛が取得した。古河は草倉銅山の収益をもとに足尾その他の鉱山を手に入れ、鉱山王として名を馳せた。現在は、過去の繁栄の面影は無く、草木が生え茂り石垣や坑夫の墓などが残っているだけであるが、かつては約6000人が暮らし、学校、医療所、郵便局、警察派出所、遊廓などがあった。

1882年（明治15年）、草倉銅山の近くの角神に製錬所が建設され、煙害が発生したため住民が立ち上がり、古河と交渉し、1888年（明治21年）に煙害賠償協定が成立した。その協定書には「鹿瀬村ニ於イテ草倉

銅山へ対シ、是迄煙害、其ノ他ノ苦情相解候ニ付向後鹿瀬村共有山林ニ罹ル煙害又ハ其ノ他ノ苦情一切草倉銅山へ不申候事」と記載されており、わずかな見舞金の支払いと引き換えに住民は一切の請求権を放棄させられたのである。古河はその後の足尾鉍毒事件でも官憲を用いた弾圧と見舞金契約という餌とムチを併用する手法により、住民の公害反対運動を抑えた。この方法は、その後の企業の公害反対運動などを抑圧する常套手段として用いられるようになった。その意味で、水俣病の見舞金契約よりはるか以前に締結された草倉銅山の煙害協定が見舞金契約の原型であるともいえる。

6 見舞金契約にみる交渉の限界と適正な交渉の成立条件

(1) 当事者の紛争解決意思

被害者である患者や漁民は、操業停止、排水規制、補償を求めているが、チッソ（及び国や日本化学工業協会）は、「今後の水俣病被害の発生を防止する」ために操業停止や排水規制という「紛争を解決するうえで最も基本的で重要な問題を交渉により解決する意思」がなく、むしろ既存設備のフル操業により第二期石油化計画を実現しようとする方針であったため、紛争解決交渉の土俵が設定されない状況であった。

したがって、交渉の前提として、紛争当事者の双方に交渉によって紛争を解決しようとする意思があること、そのことによって自律的な交渉ルールが確立されることが必要である。

(2) 紛争当事者の紛争に対する基本的方針の決定的な相違がないこと

水俣病問題をどう解決するのかという基本方針について、チッソと被害者の間に決定的な相違が存した。

したがって、紛争処理に対する方針の相違が紛争当事者の許容範囲内にあることが必要である。

(3) 紛争の原因と責任に関する事実と法規範の社会的な確定

国とチッソ（昭和電工を含む日本化学工業協会）による水俣病の原

因隠しにより、社会的には水俣病の発生原因と責任が不確定な状態にあった。

したがって、紛争の原因や責任に関する事実と法規範が確定しているか、相当程度明らかになっていることが必要である。

(4) 紛争当事者の力関係の著しい相違がないこと

水俣市はチッソの城下町であり、国や日本化学工業協会をバックに持つチッソ、それと比較し、生命を奪われ健康を害され、生活が困窮し、支援する組織も十分に存在せず、経済的にも精神的にも追い詰められている被害者、その力関係の乖離は余りにも大きかった。

したがって、紛争当事者の力関係が対等か、支援者や世論などにより、本来相違している力関係が対等となり、真に自律的で対等・公正な交渉が行われる条件が整備されていることが必要である。

(5) 対等公正な交渉は、上記条件のいずれが欠けていても不可能ないしは極めて困難である⁵。

7 小括

(1) 紛争当事者の自律的なルールに基づく適正な交渉の前提要件を欠く状況で締結された見舞金契約（合意）の意義と機能。

① 見舞金契約という「合意」は、水俣病被害者に著しく不利益な内容であり、熊本地裁第一次訴訟判決において公序良俗違反により無効とされたように紛争当事者の「合意」の名に値しないものである。

② 見舞金契約という「合意」は、わずかなお金と引き換えに患者らの要求を抑え、第二期石油化計画を実現させ、水俣湾沿岸から有明

5 和田仁孝は、賃貸借契約の正当事由に関する裁判外交渉過程の限界として、交渉参加の合意獲得の困難、立証欠如による当事者相互の主張事実の不確実性や情緒的対立に起因する交渉の破綻、自律的交渉ルールに従った合理的議論が機能不全に陥った場合、それを回復する手立てを欠いているために、しばしば交渉が中断する、という点を指摘している（民事紛争交渉過程論227頁以下）。

海沿岸に小型原爆なみの水俣病患者を発生させ、また新潟に第二の水俣病を発生させるという機能を果たした。

- (2) 見舞金契約という「合意」によって、チッソ（国と昭和電工を含む日本化学工業協会）は水俣病被害者を力で押さえ込むことに成功し、紛争は終息したかに思われた。しかし、国とチッソ（及び昭和電工を含む日本化学工業協会）の意思を貫徹した「合意」は、第二期石油化計画を実現するために既存の旧設備をフル稼働させ生産を拡大する機能を果たした必然的な結果として、水俣湾から有明海に有機水銀汚染を拡大し、その沿岸流域に水俣病を発生させ、甚大な環境破壊をもたらし、新潟に第二の水俣病を発生させた。

このように見舞金契約（合意）は、水俣病の紛争を終結させるどころか、紛争を拡大し、深刻化させる機能を果たしたといえる。そして、新潟水俣病第一次訴訟、熊本水俣病第一次訴訟という新たな紛争に発展していった⁶。

6 和田仁孝は、紛争の「解決」という概念を相対的に把握すべきであるとして、紛争当事者は、第三者機関の「判断」はもちろん「合意」ですら、「当事者の複合的状況認知を前提にすれば、矛盾さえ内在させた柔構造的問題像の中での、部分的、仮定的な安定化を意味するに過ぎない。一定論点での「合意」は、複合的問題像内部の他の位相から不断に反省的に解釈され、相対化されるし、状況変化に応じてその振幅も大きくなっていく。そもそも、各々内部的矛盾さえ含んだ複合的状況認知を持つ当事者の問題像が、特定点に集約され、共通化されていくということはありませんと言わざるを得ない。この意味で「合意」は、常に緊張をはらんだ闘争的契機を内在させていると言ってもよいであろう。また、「合意」以上に「判断」は、当事者自身の問題像にとって外在的なものであり、状況認知に際して活用される素材のひとつに過ぎない。」「紛争の一時的「解決」は－法制度側「紛争」定義に基づくならともかく－当事者の深い視点から見ると、ほとんどあり得ないことと言わざるを得ない。「解決」もまた、当事者の状況認知の流動する過程に他ならないのである。」（民事紛争交渉過程論4ないし5頁）と指摘している。

第4 「第一期」新潟水俣病第一次訴訟と第一次補償協定の意義と機能

1 第一次訴訟の提起と判決

国とチッソ（昭和電工を含む日本化学工業協会）による水俣病の原因隠しにより、水俣病の発生の原因と責任が不明確な状態にされた結果、第二の水俣病である新潟水俣病が発生した。

新潟水俣病第一次訴訟は、新潟水俣病の行政認定患者が原告となって、昭和電工の不法行為責任を追及する裁判であった。

新潟水俣病第一次訴訟判決は、昭和電工の不法行為責任を認め、被害者側はその判決と世論を背景にした自主交渉により、昭和電工との間で、原告だけでなく今後行政認定された被害者も救済の対象とする画期的な第一次補償協定（合意）が成立した。

その第一次補償協定（合意）は、原告だけでなく全ての新潟水俣病患者の救済システムとして機能し、給付内容においても年金型給付を含む充実したものであり、公害被害の再発防止策なども盛り込まれ、高く評価されるものである。

2 新潟水俣病第一次訴訟判決の意義と機能

新潟水俣病第一次訴訟判決は、昭和電工の不法行為責任を認めたが、認容された損害賠償額は低額で被害者の納得しがたいものであった。また、新潟水俣病患者は原告以外にも多数存在し、救済されるためには追加提訴し水俣病であることを判決によって認められなければならないが、それには長い年月を要することが予想された。

そこで、被害者側は、交渉によって昭和電工に判決言い渡し期日前に控訴しないことを約束させた結果、昭和電工の不法行為責任を認めた一審判決が確定し、社会的にも昭和電工の不法行為責任が明確となり、被害者側

と昭和電工との間で、自律的、対等、公正な交渉を行うことによって解決することを可能にした。

このようにみると、伝統的な訴訟機能理念によると「個々の紛争解決機能」と「基準定立機能」があると言われているが⁷、公害型紛争の解決手段として提起される訴訟においては、前者よりは後者の「紛争全体の解決規範の明確化」ともいべき基準定立機能的な役割に比重が置かれているといえる。

新潟水俣病の合意が判決後の交渉によって成立した理由を分析すると、第一に、第二期石油化計画がすでに完了しており、チッソと昭和電工は操業停止という企業にとって決定的に重大な決断をする必要がなく、紛争当事者の紛争解決における基本方針の決定的な相違は無くなっていた。第二に、昭和電工の不法行為責任を認めた一審判決が確定し、紛争の原因と責任に関する事実と法規範が社会的にも明確になった。第三に、新潟水俣病共闘会議という被害者支援組織が結成されたことや昭和電工に対し解決を求める世論も高揚し、被害者と昭和電工の交渉上の力関係の格差を無くし、適正な交渉を可能とする条件が整った、ということが考えられる。

判決が昭和電工の不法行為責任を認め、それが確定したことにより、判決を梃子にした自主交渉による解決⁸を可能にしたのである。すなわち、

7 和田仁孝 民事紛争処理論163頁（信山社出版 1994年）

8 和田仁孝は、現代型訴訟の社会的機能として、「訴訟が紛争の「解決」や権利の承認それ自体を求めてというより、相手方との対等な交渉の場の獲得ないしは交渉過程の実質化を求めてなされてくる点である。これら訴訟の相手方は官庁や大企業であることが多く、訴訟外での交渉要求には容易に応じてもらえなかったり、意味のある対応を得られなかったりすることも多い。こうした場合に訴訟を提起することで、ともかくも相手方を交渉のテーブルにつかせ、対等に向き合う機会を確保するとともに、真剣な見解と主張の交換を促進するという効果を実現しようとするのである。訴訟の場において初めて実質的な討論が交わされることで、従来不明確であった相手方の見解が明らかになったり、新たな資料の顕在化によって認識に変化が生じた

第一期新潟水俣病紛争における紛争解決方法は、訴訟による権利関係の確定という伝統的訴訟機能の枠を超え、和田仁孝の指摘するいわゆる交渉を実効化するプロセス志向的な訴訟利用という現代型訴訟機能の活用によるものであったといえる。

そして、このような条件下で行われた自主交渉の結果、昭和電工と被害者側との間に被害者側の要求をほぼ受け入れた第一次補償協定（合意）が成立した。そして、その合意は、原告以外の行政認定された被害者をも救済対象とすることが盛り込まれたことにより、また合意の適用期限が限定されなかったことから、「恒久的な」救済制度として機能することが予定された。

3 スモン型の紛争解決方法

新潟水俣病など四大公害裁判は、加害企業の責任を認めた判決を梶子に被害者側が加害者と自主交渉し、その間に合意を成立させ、被害者救済システムを作り上げた。

それに対し、私も被害者代理人として関与した薬害スモンの場合は、被害者が全国各地の裁判所に訴訟を提起し、国と製薬会社の責任を認める判決を次々に獲得し、それら判決の積み重ねと世論の力を梶子として、裁判上の和解による被害者救済システムを作り上げた。

り、さらには社会の側の意識が変容したりと、手続過程それ自体の様々な効果がそこで具現化していくことになる。すなわち、これら現代型訴訟は、たとえ「勝訴」の見込みが全くなかったとしても、訴訟をまさに手続過程そのものとして有効に活用することで問題処理への手がかりを獲得することができるという、プロセス志向的な訴訟利用の可能性を雄弁に示唆しているのである。こうした意味の訴訟利用が、権利関係の確認による紛争の「解決」を前提とする伝統的訴訟機能理念とは、全く相容れないものであることは明らかであろう。」（民事紛争処理論163頁～168頁（信山社出版 1994年））と指摘している。

この和解救済システムの創造過程における裁判官可部恒雄（後の最高裁判所判事）コートの果たした功績は大きく、薬害事件（公害型民事紛争）において裁判所が果たしうる新たな役割の可能性、及び公害型紛争の新たな解決の在り方について一つの方法を示したものといえる。

4 ADRや立法による紛争解決

スモン型紛争解決に関して、ドイツの薬害スモンに対する対応やフランスの薬害HIVに対する対応が刑事事件として扱われたことを指摘し、本来は司法ではなく政治や行政で解決すべきであり、立法・行政過程や裁判外紛争過程が健全に機能していないことからやむをえず裁判所が引き受けた面があると指摘する見解とそれに関する論争がある⁹。

しかし、日本における公害事件の経過をみるならば、刑事事件が先行し、それにともない民事紛争も解決されていくという図式の事例はほとんどなく、そのような紛争解決方式は期待できないと思われる。また、立法による救済措置は、被害者側が訴訟を提起し、判決を積み重ね、被害者側の運動等によって救済を求める世論が高まった段階で初めて立法化が検討されてきた。また、水俣病特別措置法の場合のように、チッソの分社化など被害救済に反すると被害者側が立法化に反対したなかで成立した法律も存在する。また、ADRについては、その紛争に関する加害者の責任が不確定な状態にある場合には、救済基準が不明確ないし不適切なものとなり、法の支配による適正な機能を果たし得ないこととなる。また、特に被害者側の納得が得られない場合は、ADRが利用されず、救済制度として全く機

9 西南学院大学法学論集30巻二=三号可部恒雄「判例形成の過程を内側から眺めて」13頁。加藤新太郎編「民事司法展望」判例タイムズ社70頁～74頁（2002年）。加藤一郎「司法と行政—水俣病をめぐる—」（判例タイムズ782号）。松野信夫「和解勧告に関する一考察—水俣病訴訟をめぐる—」（判例タイムズ792号）。

能しなくなる可能性もある。

したがって、公害型紛争においては、紛争当事者の合意形成過程における民事司法の役割は、加害者の責任を明確にし、救済基準等を指し示し、裁判内外の和解協議や交渉等で適正な合意形成を促進することが期待されている。

第5 「第二期」新潟水俣病第二次訴訟と第二次補償協定の意義と機能

1 問題の所在

画期的な第一次補償協定（合意）の成立によって、紛争の全面的な解決が図られたと思われたが、合意の成立後まもなく、新たな紛争が発生し、次第に大きな紛争に発展し、新潟水俣病第二訴訟が提起されるに至った。

その理由の一つは、第一次補償協定（合意）の内容として、救済対象者が行政認定患者とされ、「補償」と「行政認定」が結びつき、加害者である国が救済対象者を決める救済制度とされたことにある¹⁰。

2 救済対象者の決め方と問題点

救済対象者をどのように決めるのかは、被害救済の仕組が適正なものになるかどうかの極めて重要な問題である。適正な救済対象者の決め方は、①公正な第三者が、②適正な判断基準により、③適正な資料（特に主治医の診断書の尊重は重要）に基づき、④迅速に決定することである。

10 ノーモア・ミナマタ新潟訴訟の基本合意は公正な第三者機関が救済対象者を決定するシステムであるが、それ以外の合意（第一次補償協定及び第二次補償協定）及び救済立法は国が救済対象者を決めるシステムである。

しかし、第一次補償協定（合意）は、上記の①について公正な第三者でなく加害者である国であったことに重大な問題があった。なお、合意時においては、②について1971年（昭和46年）環境庁事務次官通知の水俣病認定基準（以下、昭和46年認定基準という）により認定していたことから適正であったが、後にその認定基準が変更された。③については公的診断が重視され主治医の診断は参考程度であった。④については熊本では大問題となったが被害者数が比較的少ない新潟では余り問題とならなかった。

3 国による認定基準の変更と第一次補償協定（合意）の機能不全

国が合意の救済対象者を決める方法がとられたことにより、行政認定が適正に運用されている限り問題は顕在化しなかったが、合意後のオイルショックや第三水俣病の否定の動き等のなかで、被害者をできるだけ広く救済する昭和46年認定基準が狭い救済基準に実質的に変更して運用されるようになり、昭和52年の環境庁保健部長通知による「判断条件」の明文改定¹¹がなされた後、ほとんど認定されなくなった。その結果、恒久的な救済制度として予定されていた第一次補償協定（合意）に基づく救済システムが機能しなくなったのである。

公害型紛争の合意が救済機能を果たすためには、合意内容に「適正な救済対象者の判定方法」が定められることが必要である。

4 第一次補償協定（合意）の機能不全化をもたらしたその他の要因

行政認定は申請主義を採用しているが、下記事情により申請を控える者

11 昭和46年では水俣病の症状の一つで足りたが、昭和52年では症状の組み合わせを要求した。また、昭和53年環境庁事務次官通知で高度の蓋然性等の要件を加重した。

が多くなり、第一次補償協定（合意）の救済制度が機能しなくなった。したがって、公害型紛争の合意の救済制度が機能を果たすためには、救済の手をあげやすい環境を整備することが必要である。

(1) 昭和電工の地域への影響力

下記のとおり、昭和電工の城下町と称される鹿瀬町や近郊の津川町に対する昭和電工の影響力が非常に強く、申請は昭和電工に楯突くことを意味し、阿賀野川上流域では申請する者はほとんどいなかった。

- ① 昭和36年の鹿瀬町の税込7500万円のうち約2000万円
- ② 昭和39年の鹿瀬町議会の議員22名のうち9名が工場関係者
- ③ 鹿瀬町町民約5600人のうち約80%が昭和電工と関係があり生活の基盤にしている
- ④ 昭和41年5月、新潟大学滝沢行雄助教授が鹿瀬工場の排水口から採取した水苔から高度のメチル水銀を検出し、新潟水俣病が昭和電工の工場廃液が原因であることが明らかになった同年9月27日、10月3日に津川町と鹿瀬町の各議会が「最近巷間の一部に工場廃液説が流布され、しかもそれが当町経済の中心となっている某化学工場（鹿瀬電工）であるかの如き印象を与えていることは、当議会としても看過しえないところであります」（鹿瀬町議会決議）と決議し、「阿賀野川下流域の有機水銀病に関する意見書」として厚生省や県などの関係機関に送付した。
- ⑤ 昭和労組連合会は「鹿瀬労組の態度を暖かく見守る」と言い、鹿瀬労組は会社見解と同じ見解を労働組合の機関紙に掲載し続けた。

(2) 漁協による水俣病隠し

阿賀野川の漁協、特に松浜漁協を中心とする地域ぐるみの水俣病隠しが行われた。松浜では、漁協が中心になり、水俣病患者を出したら魚が売れなくなり生活していけないことから、一人の患者も出さないように

結束し、毛髪水銀検査の際に汚染地域外に居住する他人の髪の毛を提出するなどして水俣病隠しを徹底した。

(3) 偏見・差別

被害者は、水俣病に対する偏見・差別により、就職・結婚などに支障が出ることを恐れ、申請を自粛した。被害者が認定申請することには相当の勇気が必要であり、第一次訴訟原告の一人は、訴訟を提起することは裁判に負けたらもうここには住めないというまさに「戸籍をかけた闘い」であったと語っている。

5 同一紛争における紛争当事者の顕在化

同一紛争において、当初は紛争当事者でないようにみえても、時の経過により新たな紛争当事者として顕在化することがある。新潟水俣病第一次訴訟においては、被告は昭和電工のみであったが、第二次訴訟では、昭和電工と国が被告となった。国が水俣病の認定基準を厳しく変更したことにより行政認定制度と結びついた第一次補償協定（合意）の救済制度も機能しなくなった。変更された国の認定基準が救済の壁となって立ちちはだかったため、認定基準の是非を問うため、新たに国を被告に加えて国家賠償請求訴訟を提起する必要があったからである。

6 小括

昭和48年に第一次補償協定（合意）が成立した時点から、オイルショックや第三水俣病のシロ認定を契機に政財界のいわゆる「公害まきかえし」があり、政府は水俣病認定制度についても新潟大学医学部椿教授を座長にした認定検討会を設置し、昭和46年認定基準の見直しを行い、昭和52年に昭和46年認定基準を明文改定した結果、大量の棄却者が生み出され、

ほとんど認定されなくなった。

締結当時は紛争を全面的に解決すると考えられた第一次補償協定（合意）も、補償を認定と結び付けた「合意」自体に「紛争の火種」を内包しており、社会状況の変化などによって合意が機能しなくなり、機能不全に陥ってしまうことさえありうるのである。

また、第一次補償協定（合意）の成立時においては紛争当事者として顕在化していなかった国によって第一次補償協定（合意）の機能が喪失させられ、新たに国や県が被害者との関係で紛争当事者として出現した。

そして、補償協定という紛争当事者の「合意」によって、完全に解決したかにみえた水俣病問題の紛争が再燃し、新潟水俣病第二次訴訟が提起されるに至ったのである。

7 政治解決とそれを受け入れた第二次補償協定（合意）の意義と機能

- (1) 第二期紛争の争点は、国の水俣病発生責任の有無及び水俣病の認定基準の適否であった。
- (2) 第二期紛争は、下記事情により、交渉による解決の可能性はなく訴訟を選択する以外になかったと思われる。

第一に、紛争当事者の紛争解決の意思の有無について検討すると、国は水俣病被害者を救済する意思はなく、昭和52年に認定基準を変更し、行政認定の申請者をことごとく棄却し、切り捨てる確固とした方針を有していた。また、昭和電工も国の蔭に隠れ、合意の機能不全の事態に何も対応しなかった。第二に、紛争の原因と責任に関する事実関係と法規範は、国は水俣病の発生責任を認めず、水俣病の診断基準の変更さえも認めなかった。したがって、責任論と病像論に関する事実関係と法的規範が不確定であり、適正な交渉の前提となる解決基準が定立されていなかった。第三に、紛争当事者の力関係についてみると、国は新潟水俣病

第一次訴訟では原告の協力者であった新潟大学医学部椿教授らに認定基準見直しの作業を行わせた結果、第一次訴訟で原告に協力した新潟大学医学部教研究者はほとんど国に協力した。また、第一次訴訟の時期は、四大公害裁判の提起により公害に反対する国民世論が高まり、全国各地の自治体に革新首長が誕生した時期でもあったが、第二次訴訟の時期は、経済情勢や社会情勢も大きく変化していた。したがって、国や昭和電工は、仮に被害者側から交渉のテーブルに着くように要求したとしても拒否した可能性が高く、また仮に交渉に応じたとしても実効性ある交渉を行うことができなかつたと思われる。

- (3) 1982年6月12日、新潟水俣病第二次訴訟は国と昭和電工を被告として提起された。

しかし、そのことは、「判決」による個別救済による解決方針を選択したものではない。なぜならば、新潟水俣病被害者は数千人にのぼると言われており、訴訟の提起⇒判決⇒控訴⇒上告⇒確定という個別救済方式では、訴訟の長期化により被害者の死亡によって紛争が終結するという事態を招きかねないからである。現に、第二次訴訟の原告231名のうち分離した第一陣原告91名の地裁判決が出るまでに10年が経過し、原告のうち43名が死亡し、平均年齢は70歳を超えていた。このように訴訟を提起し、判決を獲得して個別救済する方法では全ての被害者の生存中の救済は不可能であるからである。

被害者側は、提訴⇒一陣分離による判決の獲得⇒国の発生責任と昭和52年の判断基準の誤りを明らかにした判決を獲得⇒裁判上の和解交渉(又は自主交渉)⇒和解成立(合意成立)というスモン型紛争解決ないしは新潟水俣病第一次訴訟型解決を念頭においていた。

- (4) 司法救済システムによる解決方法とその頓挫

1987年(昭和62年)3月30日、熊本地裁第三次第一陣判決は、国、熊本県、チッソの責任を認め、原告全員を水俣病と認め、1990年(平成2年)9月28日には東京地裁の和解勧告、以後、熊本地裁、福岡高裁、

福岡地裁、京都地裁による和解勧告が出され、スモン型の司法救済システムによる解決が進展するかに思われた。しかし、同年10月29日に国は和解を拒否し、司法救済システムによる解決が頓挫した。

1992年（平成4年）3月31日、新潟水俣病第二次訴訟第一陣判決は、原告91人中88人を水俣病と認めたが国の責任を否定した。同年2月7日の東京地裁判決に続き国の責任を否定した判決が出たことにより、被害者側と国の裁判内外の交渉による解決を困難にした。しかし、水俣病関連の一連の判決と同様に一陣判決が原告のほとんどを水俣病と認めたことにより、国の昭和52年認定基準の誤りが明らかとなり、被害者側にその判決を梃子に昭和電工と直接交渉を行うことを可能にした。また、政府は、同年6月29日、総合対策医療事業を発表し、新潟県は同事業の実施を開始した。

(5) 政治決着と第二次補償協定の成立

1995年（平成7年）9月28日、政府は熊本水俣病の最終解決案を提示し、被害者側もそれを受諾した。これがいわゆる政治決着といわれる解決である。同年12月11日、新潟水俣病についても被害者側は、政府の最終解決案を受け入れ、昭和電工との間に第二次補償協定（合意）が成立した。

第二次訴訟の判決を獲得する目的は、国の責任論と病像論に関する事実関係と法規範を確定させ、適正かつ有効な交渉を実現する条件を整えることにあったが、被害者側が病像論では勝ったものの責任論で国に負けたことが適正な交渉を阻害する大きな要因となった。

(6) 新しい第二次補償協定（合意）の意義と機能

新しい第二次補償協定（合意）は、総合対策医療事業の適用対象者に第二次補償協定（合意）の救済内容を適用したことから、訴訟上の和解による原告の救済以外に新潟水俣病被害者が原告と同様の救済を受けることを可能にした。そして、救済対象者を定める基準について、一陣分離判決で実質的に否定された昭和52年判断基準ではなく、「疫学条件と

感覚障害のみ」でも対象者とする基準を採用したことから、広く被害者を救済することを可能にした。その結果、原告以外の799人が第二次補償協定（合意）の適用を受け、実に原告の3倍以上の被害者が救済されたのである。そして、第二次補償協定（合意）後も、新潟水俣病の被害者団体や支援組織は、新潟水俣病資料館の開設、その他新潟水俣病の教訓を活かす様々な活動に取り組み大きな成果をあげている。

しかし、第二次補償協定（合意）の適用を受ける救済対象者を決めるために再開された総合対策医療事業の申請期間が約6か月間（平成18年1月22日から同年7月1日まで）と限定されており、当初から第二次補償協定（合意）は恒久的な救済システムとして予定されていなかった。

また、約6か月間という限定された期間内に申請しなければならなかったこととともに、行政による汚染地域住民の健康調査が実施されなかったこと、水俣病の偏見・差別が解消されていなかったことなどから、多くの水俣病被害者が救済されずに残されることになった。

なお、原告以外の第二次補償協定（合意）の救済対象者については、国が適用対象者を決める総合対策医療事業と連動していることから、第一次補償協定（合意）と同様に国が救済対象者を決めるシステムであり、救済対象基準については疫学条件と感覚障害が認められれば救済対象者とされたものの、公正な第三者機関による選定手続とならず、第一次補償協定（合意）と同じ課題が残った。

第6 [第三期] ノーモア・ミナマタ新潟訴訟と基本合意の意義と機能

1 ノーモア・ミナマタ新潟全被害者救済訴訟の提起

第二次補償協定（合意）の救済対象者は、原告以外は総合対策医療事業の救済対象者とされ、同事業の申請期間が約6か月とされたことなどの理

由から、多数の潜在被害者が救済を受けることなく放置されていた。

第二期の新潟水俣病の紛争が終結した1995年（平成7年）の9年後となる2004年（平成16年）10月15日、水俣病関西訴訟最高裁判決が出された。判決は、2001年（平成13年）4月27日の大阪高裁判決と同様、国と熊本県の水俣病発生・拡大の責任を認め、また疫学条件と感覚障害のみで水俣病と判断した大阪高裁判決をほぼ追認するものであった。

関西訴訟最高裁判決により国の水俣病の発生・拡大の責任が確定したことにより、九州では未救済の多くの被害者が救済の手を挙げ、熊本地裁ではノーモア・ミナマタ訴訟に多くの被害者が原告として参加し、他の九州の被害者団体も救済のための活動を行った。

新潟では、関西訴訟最高裁判決後も積極的に手を挙げる被害者は少なかったが、被害者と支援組織による活動が継続的に粘り強く行われてきた結果、2006年（平成18年）6月23日に新たな患者組織が結成され、2008年（平成20年）9月30日には新潟水俣病地域福祉推進条例が成立した。

そして、2009年（平成21年）6月12日、ノーモア・ミナマタ新潟全被害者救済訴訟（以下、ノーモア・ミナマタ新潟訴訟という）が提起された。その後、啓蒙活動や住民検診の実施により、数次にわたり追加提訴された。ノーモア・ミナマタ新潟訴訟の目的は、名前のとおり、全ての新潟水俣病被害者の救済にあった。

なお、ノーモア・ミナマタ新潟訴訟とは別に、2006年（平成18年）4月27日、新潟水俣病被害者12名が昭和電工、国、新潟県を被告として「第三次訴訟」を提起している。

2 司法救済システム

ノーモア・ミナマタ新潟訴訟は、ノーモア・ミナマタ熊本訴訟、同近畿訴訟、同東京訴訟と連携する「みなまた全国連」を結成し、スモン型ないしは第一期紛争解決型を念頭においた司法救済システムによる解決をめざ

した。

3 水俣病特別措置法の制定

政府は、「水俣病被害者の救済及び水俣病問題の解決に関する特別措置法」を国会に提出した。それに対し、司法救済システムによる解決をめざすノーモア・ミナマタ訴訟の原告団や支援組織は、法案の内容がチッソを分社化することによりチッソの責任を免責すること、また環境省の事前調査によると申請者の約3分の1が対象外とされる可能性があること、救済申立期限を約3年と限定していること、疫学条件として地域指定と年代による繰引きを行う可能性があることなどの理由で反対した。しかし、2009年7月8日、水俣病特別措置法は成立し、2010年4月、政府は、水俣病特別措置法の具体的な救済措置をまとめた「救済措置の方針」を閣議決定し、同年5月1日から申請受付を開始した。

4 第三次の基本合意と和解（合意）の意義と機能

(1) 裁判期日外の直接交渉（いわゆる「期日間協議」）

ノーモア・ミナマタ新潟訴訟では、裁判期日と裁判期日の間に裁判外での直接交渉を入れ、救済システムや給付内容等について、被害者側は環境省や昭和電工との間で粘り強く協議を重ね、その後記者会見を開催している。そして、その協議に際して、被害者側が常に念頭においたのは、原告だけでなく新潟水俣病被害者全員の救済が図られる内容とするのであった。この裁判外の期日間協議は、紛争当事者が、相手方の主張と根拠についての理解を深め、建設的な交渉を積み重ねることを可能にし、紛争解決過程において極めて重要な機能を果たした。

(2) 基本合意と和解の成立

2010年（平成22年）10月21日、ノーモア・ミナマタ新潟全被害者救済訴訟は、原告と国・昭和電工との間で「基本合意」が成立し、2011年（平成23年）3月3日、「和解」が成立した。

特質すべき点は、基本合意で決められた救済対象者の判定は、原告と被告らが設置する「第三者委員会」が行い、判定資料として原告らの主治医が作成した「共通診断書」と「第三者診断結果」（結果的には新潟大学附属病院の診断書とされた）を対等なものとして用いるとするものである。これは、熊本地裁が示した解決所見と同じ方式を採用したものであり、これまでの国の判定権独占の厚い壁を破ったもので、「司法が関与した公平な第三者委員会による判定の実現」を可能としたものである。結果的にも、第三者委員会の方式により、ノーモア・ミナマタ新潟訴訟では全ての原告が救済対象とされ、他裁判所のノーモア・ミナマタ訴訟でも大部分の原告が救済対象とされた。

また、給付内容は、低額であり決して被害者の要求に応えたものとはなっていないが、療養費の支給のほか、一時金は一人当たり210万円、療養手当については一人当たり月額1万7700円から1万2900円としており、これも熊本地裁が示した解決所見と同一である。また、一時金に対する加算金（団体加算金）については、合計で2億円であり（対象原告一人当たりの金額は116万円余）、熊本地裁の解決所見の一人当たりの金額（118万円）よりも若干少ないが、熊本に較べて訴訟継続期間が短いことや、「公的介護保険サービス利用料の負担軽減の措置」が加わっていることを勘案すると、熊本地裁が示した解決所見とほぼ同等であるとみられる。さらに、全被害者の救済に関する施策として、福祉施策やもやい直しなどの施策を実施することなどが盛り込まれており、被害者側では勝利和解と評価している。

(3) 救済機能としての意義と限界

第三期紛争の基本合意による解決は、原告以外の被害者についても救済対象とすることに大きな力となり、新潟でも大方の予想を超えて2000名を超える人が申請した。しかし、国が水俣病特別措置法の申請手続を2012年（平成24年）7月末日で締め切ったことから、恒久救済システムとしての機能を持ち得なかった。

行政認定制度は現在も形のうえでは存在するものの、1977年（昭和52年）の判断基準の明文変更後、関西訴訟最高裁判決によっても認定基準を変えなかったことから救済制度としては機能していず、現時点で恒久的な救済制度として機能しているシステムは存在しない。

第7 まとめ

公害型紛争において、合意の内容が適正なものでなければ、特に紛争の発生原因の解決をしなければ、一時的に紛争を終結したかのような状態を呈するが、実際には紛争を拡大し、深刻化させ、新たな紛争を引き起こす可能性を内在することを指摘した。そして、適正な合意が成立する条件について検討し、特に紛争の原因と責任に関する事実と法規範の社会的な意味における確定が重要であり、訴訟の機能との関係でいうならば、個々の紛争解決機能より基準定立機能が重要であり、司法の果たすべき役割は重大であることを指摘した。

次に、第一期紛争において、第一次補償協定（合意）は、恒久的な被害者救済システムとして予定され、画期的な成果をあげたが、補償と認定が結びつき、国が第一次補償協定の救済対象者を決める権限を有する内容であったことから、国が認定基準を変更した後は救済システムとしての機能を果たさなくなったこと、また、それまで紛争当事者として現れていなかった国が紛争当事者として顕在化し、第二期紛争においては昭和電工だ

けでなく国を被告とする訴訟が提起されるという合意の流動性とダイナミズムを指摘した。

続いて、第二期紛争の第二次補償協定（合意）は、その適用を受ける救済対象者を定める総合対策医療事業の申請期間が約6か月間と限定されていたことから、当初から恒久的な救済システムとして予定されていず、その結果多くの被害者が救済されずに残り、紛争が継続した。

そして、第三期紛争の新潟水俣病の全被害者の救済をめざしたノーモア・ミナマタ新潟訴訟の基本合意は、初めて国の救済対象判定権の独占を排し、「第三者委員会」という公正な判定機関の設置を合意したものであり、その結果、新潟では原告全員が救済された。その意味で、救済対象者の判定システムをどのようにデザインするかは公害型紛争の解決制度が機能するうえで極めて重要であり、「第三者委員会」は適正な判定システムを検討するうえで示唆に富むものといえる。

しかし、基本合意は訴訟原告のみを救済対象とするものであり、また、第二期紛争の第二次補償協定と連動した総合対策医療事業の申請受付期間と同様、水俣病特別措置法も申請期間が設定され申請が締め切られたことにより恒久的救済制度とはならず、現在でも救済されない被害者が残存し、紛争は終結しなかった。したがって、公害型紛争を終結させるためには、恒久的に機能する救済システムの合意や立法が必要不可欠である。