

食品公害と被害者救済 = Industrial Food Pollution : カネミ油症事件の被害と政策過程

宇田, 和子 / UDA, Kazuko

(発行年 / Year)

2013-12-19

(学位授与番号 / Degree Number)

32675甲第324号

(学位授与年月日 / Date of Granted)

2013-09-15

(学位名 / Degree Name)

博士(政策科学)

(学位授与機関 / Degree Grantor)

法政大学 (Hosei University)

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00009301>

博士学位論文
論文内容の要旨および審査結果の要旨

氏名	宇田 和子
学位の種類	博士（政策科学）
学位記番号	第 536 号
学位授与の日付	2013 年 9 月 15 日
学位授与の要件	本学学位規則第 5 条第 1 項(1)該当者(甲)
論文審査委員	主査 教授 田中 充 副査 教授 船橋 晴俊 副査 明治大学教授 寺田 良一

食品公害と被害者救済—カネミ油症事件の被害と政策過程—

I. 論文内容の要旨

1. 本論文の目的と意義

宇田和子氏は、2008 年度に法政大学大学院政策科学研究科政策科学専攻博士後期課程に入学し、所定の単位を修得するとともに、鋭意研究に取り組み、2013 年 2 月に博士学位請求論文『食品公害と被害者救済—カネミ油症事件の被害と政策過程—』を提出した。

本論文は、三部 10 章および序論と結論から構成されている。A 4 版ワープロ横組みで 1 頁 40 文字 36 行（1440 字）のフォーマットで書かれており、目次 8 頁、本文 197 頁、参考文献リスト 14 頁、付属資料等 52 頁の計 271 頁からなる。

（本論文の目的）

本論文の目的は、カネミ油症問題を対象としつつ、食品公害問題の被害の実態を社会的に把握するとともに、これまで、この食品公害の被害が看過され、適切な政策的対処が欠落してきた歴史的過程と要因連関を解明し、その上で、食品公害被害を救済するための政策提言を行うことである。カネミ油症問題は、1968 年に被害が顕在化し、大量の被害者の存在を背景にした一連の訴訟と、複数の段階での被害者運動の展開がありながらも、今日に至るまで、問題解決については部分的な対処しかなされてこなかった。被害の悲惨さにもかかわらず、加害企業の補償についての対処も、行政によると政策的対処もきわめて不十分である。その意味で、現代日本社会における最大規模の未解決の社会問題の一つであり、被害論、加害論、解決論の三つの側面から総合的に研究し、政策的対処の道を示すことが必要である。本論文は、カネミ油症をめぐる歴史的経緯の解明に発し、放置の

メカニズムを理論的に分析した上で、食品公害一般に対する政策提言に至るという総合的研究を目指すものである。

（本論文の意義）

本論文は、その課題設定と研究遂行の仕方において、以下のような積極的意義を有する。

第一に、その被害の広がり等から非常に重要な社会問題であるにもかかわらず、これまで長期にわたって、「研究史上の空白」と「政策的対処の空白」という形で、二重の意味で放置されてきたカネミ油症問題についての本格的な実証研究であることである。カネミ油症問題は、被害規模の大きさと被害の深刻さにもかかわらず、これまでの研究史において空白であったところであるが、本研究は、先例のない本格的な社会学的調査にもとづいて事実経過を解明し、その空白を埋めたという積極的な意義を有している。

第二に、本論文は、カネミ油症問題という未解明で複雑な問題を、複数の理論的視点を組み合わせることによって解明しようと試みている。本論文の理論的視座は、環境社会学における被害構造論を主要な理論的関心として継承するものであるが、同時に、生活史についての質的データ分析や、政策過程についての「組織の戦略分析」を継承している。複数の理論的視点を総合的に駆使することによって、二重の放置が生み出された複雑な社会過程を理論的に解明している

第三に、本論文は、これまで専門用語としての厳密さを備えていなかった「食品公害」という言葉を再検討し、「食品公害」概念の学術定義の必要性と、政策論における必要性を提起するという課題に取り組むものである。この挑戦的な課題設定は、本研究の深化の過程で析出されてきたものであり、公害問題研究に新しい領域を切り開いている。

第四に、本論文は、カネミ油症という代表的な食品公害問題に加えて、もう一つの食品公害問題としての森永ヒ素ミルク事件を副次的な事例として検討している。両者の対処過程と救済策の相違を比較検討することを通して、食品公害に対するよりの確な対処についての政策提言を行うことを志向しており、政策過程の詳細な分析を通しての政策提言というアプローチで、社会学に立脚した政策科学的研究の一つの可能性を追求している。

2. 本論文の構成と内容

（本論文の構成）

本論文は、「食品公害」と称される代表的事例であるカネミ油症事件を研究対象として、次のように三部から構成される。第Ⅰ部では、本事例にかかわる先行研究と基本的知見、用語の基礎概念を整理し、本研究の分析視点等を提示する。次に第Ⅱ部では、本事例における問題発生から一定の決着まで、この間の歴史的経過を三期に分けて分析する。第Ⅲ部では、問題被害とその補償の実態を解明し、政策過程の要因と問題点を析出して、その考察結果をふまえて政策提言を取りまとめている。

論文は、以下の目次に示すとおり、本文 10 章および序論と結論から構成される。

(論 文 目 次)

序論	1
1 問題の所在	
2 本論の構成	
3 調査の概要	
 第 I 部 本研究の視点と事例の基礎的知識	
第 1 章 食品公害問題の分析視点——公害・化学物質汚染問題の分析視点より	9
1 食品公害研究の意義と欠落	9
2 従来の政策過程の分析視点	13
3 従来の被害の分析視点	17
4 食品公害問題の研究課題としての位置づけ	22
 第 2 章 食品公害という問題認識の必要性	24
1 「食品公害」の用語史	24
2 食品公害をめぐる 2 つの立場	26
3 油症の政策課題としての位置づけ	28
4 油症への政策的対処とその問題点	33
5 「食品公害」の社会問題としての位置づけ	37
 第 3 章 油症をめぐる医学的・化学的知見の整理	40
1 病因物質と混入経路	40
2 油症の認定	49
3 診断基準外の油症被害	55
4 治療法研究の到達点	57
5 小括	58
 第 II 部 油症問題の歴史	
第 4 章 なぜ油症が起きたのか——第 1 期：事件発生的前提条件（1881-1968）	59
1 ダーク油事件から油症の被害発覚まで	59
2 行政組織の取り組みにおける問題点	66

3 広義の前提条件——食品の産業化と工業製品化	69
4 油症事件が起こるべく整えられた諸条件	74
5 小括	77
第5章 なぜ被害者は訴訟を取り下げたか——第2期：裁判闘争（1968-1987）	78
1 政府、自治体、企業の動き	78
2 被害者の動き	84
3 訴訟の経過	95
4 政策過程と被害	104
第6章 なぜ被害者は沈黙したか——第3期：特例法成立期（1987-2007）	110
1 問題の位置づけと分析概念	110
2 仮払金返還問題の発生から特例法成立まで	113
3 仮払金返還問題をめぐる「状況の定義」	118
4 仮払金返還問題の決着過程の示唆	122
 第III部 被害と政策過程に関する考察	
第7章 救われる被害、救われない被害——森永ヒ素ミルク事件との比較	126
1 森永ヒ素ミルク中毒の補償制度	126
2 現在の補償制度ができるまで	129
3 油症事件との共通点と差異	131
4 食品公害被害に対する現行制度および政策の限界	138
5 小括	140
第8章 2007年時点からみた油症の被害	142
1 油症被害の社会的特徴	142
2 油症の「病いの経験」	148
3 タブー化と告白	152
4 自分史の再構築——医学的知識や事実をめぐる「誤解」	154
5 分かち合いの困難さ	156
6 小括	158
第9章 油症「認定制度」の特異性と欠陥	160
1 承認の形式への着目	160

2 油症被害の「認定」と「補償」の現状	163
3 「認定制度」と「補償制度」を支える構造的要因	166
4 被害に対する〈法的承認〉の必要性	170
第10章 食品公害の被害軽減政策の提言	172
1 被害を深刻化させた要因	172
2 看過の政策過程における「合理性」	178
3 食品公害被害を軽減するための政策提言	182
結論	196
参考文献	198
謝辞	
付属資料1 本論文と既発表論文の対応	214
付属資料2 調査対象一覧	
付属資料3 写真資料	
付属資料4 カネミ油症問題年表(1881-2010)	

(本論文の内容)

三部からなる本論文において、第Ⅰ部（1－3章）は、本研究の問題関心と理論的視点と基礎知識の整理を行い、第Ⅱ部（4－6章）は、カネミ油症問題の歴史的経緯を記述している。第Ⅲ部（7－10章）は、被害と政策過程についての理論的考察と、それをふまえての政策提言を行っている。

まず、序論において、本論文の問題設定、カネミ油症問題の概観、本研究における調査の概要を記した後、本論文の各章では、概ね以下のような議論が展開されている。

第1章では、これまでの公害問題研究および化学物質汚染問題研究の分析視点をとらえ返し、本研究の遂行に有益な示唆を与えられる諸理論、諸方法を検討している。すなわち、環境社会学における「被害構造論」、質的データ分析の手法としての「重ね焼き法」、政策過程の行為論的分析のための「組織の戦略分析」、さらに「化学物質汚染問題のアジェンダ設定モデル」を取り上げて検討している。

第2章では、「食品公害」という言葉のこれまでの使用法、および、食品公害問題が二重の空白に放置されてきたこと、すなわち「政策的対処の空白」と「研究史上の空白」に置かれてきたこと、しかも、両者が相関していることが指摘され、その空白を埋めるものとしての本論文の意義を明示する。従来の法制度の枠の中での「公害」への対処によっても、「食中毒事件」への対処によっても、カネミ油症問題は的確に対処されることはなか

ったのであり、「公害」概念を拡張することによる「食品公害」概念の政策的、制度的な設定が必要なことを説き、筆者独自の定義（「食品公害とは、事業活動その他の活動に伴って生ずる、自然に由来しない有害物質による食品の汚染によって、もしくは原因不明の食品の有害化によって、相当範囲にわたる人びとの健康又は生活環境に係わる被害が生ずること」）を与えている。

第3章では、カネミ油症の基本的知識として、現在までに明らかにされてきた医学的・化学的知見を整理している。油症がさまざまな健康被害をもたらし、しかもその治療が困難であるという医学的・化学的性質および特徴が、油症問題の社会的側面や社会過程のありかたをどのように規定しているのかを検討している。

第4章以下では、カネミ油症問題の歴史的な事実経過を記述する。第4章では、油症被害が生ずる以前の1881年から1968年にかけて、油症事件発生的前提条件が整えられていった経過をたどる。具体的には、食品の工業化、化学物質の用途拡大、日常的な食品衛生行政における欠陥、予兆的事件の見逃しといった要素が前提条件を形成し、油症事件が起こるべくして起こったダイナミズムを解明している。油症事件がなぜ発生したのかを検討すると、予兆的事件としてのダーク油事件における鶏被害を農林省が軽視したこと、ダーク油事件についての専門家の警告が無視されたこと、油症の発生初期において医師が食中毒の発生可能性を患者や保健所に告げなかったこと、食品監視行政制度の欠陥と人員不足により予防的監視に限界があったことなどが、重要な要因群であることを明らかにする。

第5章は、1968年から1987年にかけて、油症被害が社会的に顕在化してから一連の訴訟が提訴されるが、それらは次第に訴えの取り下げによって終結していくという裁判闘争期の過程を記述している。この章では、被害構造論の視点を用いて、問題発生初期の被害を描くとともに、同時期の政策過程を詳細に記述し、両者の関係を検討する。油症問題の混迷は、この時期における企業の対処や、裁判所の判断、行政組織の姿勢、被害者運動の在り方と深い関係があるのであり、この段階での詳細な記述は事件解明の鍵である。1969年から73年にかけては、当時の厚生大臣が特別立法や難病指定も含む政策的対応を検討することを国会答弁していながら、政府の姿勢は次第に後退し、結果的にはそれらが具体化されることはなかった。被害者は、カネミ倉庫、鐘化、国、北九州市を被告とする一連の訴訟を提起するが、1986年以後、被害者にとって不利な判決が出るようになり、被害者は最高裁での判決を回避するために和解する。しかし、その結果、それまでの一連の訴訟の成果である「仮払い金」が、和解後はその返済問題という深刻な帰結を生んでしまう経過を分析している。

第6章では、1988年から2007年の社会過程を対象とし、2007年に「カネミ油症事件関係仮払金返還債権の免除についての特例に関する法律」の成立によって仮払金返還問題が決着するまでの過程を概観する。ここでは「状況の定義」概念を用いて、被害者、企業、行政組織である国と県、支援者という関係する各主体が、それぞれ状況をいかなるものとして定義しているのかを解明し、そこから問題が長期化してしまった要因と、やがて政策課

題として取り上げられ、特別の立法によって被害者にとっての改善が実現していくようになった要因を分析する。

第7章では、類似事件の比較を通して、油症問題の固有性と困難性を把握し分析する。すなわち、森永ヒ素ミルク中毒事件とカネミ油症事件を、補償制度、被害者の属性、企業の経営規模、運動主体およびその戦略という観点から比較し、二つの事例の救済策を異なるものとした分岐点を明らかにしている。油症事件の経過は、カネミ倉庫の資力不足につねに制約されており、被害の実態を明らかにする専門家集団が現れなかったこと、被害者運動の分裂といった事態も不利に作用した。両事例の帰結を検討すると、現行の制度と政策は、食品衛生法も、製造物責任法も、カネミ油症のような食品公害に対処する有効な制度的枠組みになっておらず、そのため、個別の事件にかかわる被害者運動の力量という要因によって、救済策の内容と程度が大幅に規定されてしまった過程を分析している。

第8章では、被害論の考察として、カネミ油症被害が発生してから長期間が経過した2007年においてみられる被害の実態を「重ね焼き法」を用いて記述する。被害の発生初期には、いわゆる「公害」被害と重なる被害が観察されたが、問題が長期化してからの被害をみると、食品公害被害の特徴が顕著に表れてくる。カネミ油症被害の特徴は、地域集積性が低いこと、被害者が自分の健康悪化の原因が油症であることを自覚するのが困難であること、油症と関連づけて摂食経験を明確にすることが困難であることである。さらに、「病の経験論」の諸視点を用いて、カネミ油症患者が他者との関係において抱える不安や困難さやタブー化が分析されている。

第9章は、制度論の考察およびカネミ油症政策の評価として、認定・補償制度の特異性と欠陥を指摘する。カネミ油症の認定制度は、根拠法なき「実施要綱」にとどまっており、また、補償について定めた法制度や協定も存在せず、このような意味で、水俣病や森永ヒ素ミルク事件と比べても、被害者の救済策は貧弱なものになっている。原因者であるカネミ倉庫は判決で定められた賠償金も資力不足を理由に支払っていないが、その異常状態を行政は是正するような施策を構築していない。認定制度の問題点は、被害者運動の動機の説明要因として用いられてきた承認論を援用して分析できる。すなわち、＜法的承認＞および＜医学的承認＞という被害の承認概念を設定することによって分析すれば、カネミ油症被害者の認定は、患者であることを診断する＜医学的承認＞はあっても、その認定を受けた者が正当な権利要求を有する主体であることを認める＜法的承認＞を欠如したものである、という欠陥が明らかになる。そのことが被害者の権利を奪い、沈黙を強いてきた過程を分析している。

第10章では、政策過程の考察として、カネミ油症被害が深刻化した要因としての政策過程の本質的問題点を解明する。カネミ油症をめぐる政策過程には、官僚制組織の中での個人主体の行為原理に規定されて、「潜在過程」への押し戻しや、「看過」の過程という特徴がみられる。次に、そのように解明された行政組織の作動の欠陥を是正するべく、カネミ油症問題のNGOや研究者が提言してきた個別的提言をまとめるとともに、食品公害一

般の被害を軽減するために必要なメタ政策原則として「複数の形式における被害の承認」および「『アクションとしての法』」の発想の重視」の二つを提示する。これをふまえて、過去と未来の食品公害被害を軽減するための局面別の政策提言、すなわち、被害拡大の防止、被害の把握、身体的損害の回復、経済的損害の回復、状況の変化への対処、プライバシーの保護にかかわる提言を提示する。さらに、より具体的な補償制度の実現として「食品公害基金」の創設を行うことを提言する。

最後に、「結論」として、本研究において設定した研究課題がどの程度達成されたか確認し、さらに今後の検討課題を提示して、結びとしている。

II 審査結果の要旨

1. 審査経過

2013年2月7日に宇田和子氏から本学位請求論文の提出を受けて、大学院政策科学研究科教授会のもとに同年2月19日に学位論文審査小委員会が設置された。審査小委員会は、同年4月13日に第1回小委員会を開催し、論文の構成と内容、研究手法、学問的意義等について審議した。その後、書面等による筆者への疑問点の確認等を行うなど予備的な審査を経て審査者の指摘等をふまえて若干の本論文の加筆が行われ、これをもとに、同年6月15日に全体で約2時30分にわたり、一般公開のもとで筆者による審査小委員会に対する口頭説明を実施し、その内容を踏まえて口述審査（試問）を行った。審査小委員会は、その後に第2回委員会を開催し、審査結果の取りまとめを審議した。この結果、審査小委員会は、宇田和子氏に博士の学位を授与することが適当であるとの結論に達した。

2. 評価

本論文は、次の諸点において、高く評価できる積極的な内容を持つものである。

第一に、カネミ油症問題の歴史的事実経過を詳細に解明したことである。カネミ油症問題の研究史上の空白の一つの根拠は、この問題についての調査が、関係者の協力という点でも、文書資料の入手という点でも、非常に困難なことにある。しかし、筆者は、被害者支援団体との信頼関係の構築を突破口にして、多数の被害者への聞き取りを遂行し、被害者の実情と行政組織の対処の空白について、十分な情報収集を行った。基本的事実経過は本論文の付属資料4「カネミ油症事件年表（1881-2010）」（42頁）に集約されているが、本事例に関する年表として先例のない詳細なものが取りまとめられている。

第二に、本論文は、先行する社会学分野の諸理論を適切に動員し、駆使することにより、カネミ油症問題を被害論、原因論・加害論、解決論の諸側面から総合的に解明している。

筆者は、被害の実態の把握については、環境社会学における「被害構造論」や、生活史論における「重ね焼き法」や「病の経験論」を駆使している。原因論・加害論については、「組織の戦略分析」や「状況の定義」概念にもとづいた、個別の主体の行為の解明と、その集積としての問題の未解決状態や対処の空白を分析している。解決論については、「複数の形式における被害の承認」および「『アクションとしての法』の発想」を重視し、既存の制度枠組みにとらわれない積極的な政策提言を行っている。問題のそれぞれの側面に対して、先行諸理論を適切に組み合わせつつアプローチしており、理論的解明という点において説得力のある分析を展開している。

第三に、本論文は、カネミ油症事件の実態に立脚して、「食品公害」概念を学術的用語として、また、政策・制度論の文脈で必要な用語として、定義し導入するという理論的提案をしている。この提案は社会学的研究にもとづいて、環境政策を前進させようというオリジナルな理論的提案であり、本論文の重要な学術的貢献といえる。

第四に、「食品公害」という理論的視点と、問題が放置されてきた社会的・歴史的要因連関の解明を結びつけることにより、本論文は、これまでの未解決状況を克服するものとして「食品公害基金」の創設を柱とする政策提言を行っている。この提言は、これまで、加害企業によっても関連する行政組織によっても放置されてきた被害者の窮状を打開する道を指し示すとともに、将来起こりうる類似の食品公害問題に対する的確な制度的枠組みを用意するものであり、今後、その導入について行政や国会における真剣な検討を要請するものである。

第五に、本論文においては、被害者の権利回復という価値理念に支えられた明快な問題意識のもとに、長期に渡る歴史的経緯についての実証的把握と、錯綜した事態と要因連関に対して先行諸理論を駆使した理論的な解明と、筆者独自の理論的創案とが、巧みに結合されている。カネミ油症問題についての、人文・社会科学の全領域を通しての初めての本格的・総合的な研究成果を導いており、大きな理論的貢献と政策論的貢献が果たされている。

3. 結論

以上検討してきたように、本論文は、実証に根ざした理論形成という方法論的志向によって一貫して支えられ、カネミ油症問題についての掘り下げた実証的研究を達成し、それに依拠しつつ、本問題が的確に解決されてこなかった複雑な社会過程、行政過程を理論的に詳細に解明している。さらに、「食品公害」を新たな理論概念として提起し、その解決のための説得力のある政策提言を提起しており、実証と理論と政策提言の諸面にわたって顕著な独創性と学術的貢献が認められるものである。

このような評価に基づき、学位論文審査小委員会は、委員全員の一致した意見として、宇田和子氏に博士(政策科学)の学位が授与されるべきであるとの結論に達した。