

第14章 公害健康被害

第1節 公害健康被害の概要

「公害健康被害」とは、公害健康被害の補償等に関する法律では「事業活動その他の人の活動に伴って生ずる相当範囲にわたる著しい大気の汚染又は水質の汚濁（水底の底質が悪化することを含みます。）の影響による健康被害」と定義されています。

この公害健康被害の補償等に関する法律においては、公害病の認定の要件について差異があること及び財源としての賦課金のあり方に差異があることを主な理由として、「第一種地域」と「第二種地域」に区分し、地域及び疾病の指定をすることとされています。

1 第一種地域と指定疾病

(1) 第一種地域とは

事業活動その他の人の活動に伴って相当範囲にわたる著しい大気の汚染が生じ、その影響による疾病が多発している地域として政令で定める地域（通常「大気汚染地域」といいます。）

(2) 指定疾病名

- ・慢性気管支炎
- ・気管支ぜん息
- ・ぜん息性気管支炎
- ・肺気しゅ
- ・これらの続発症

※ 昭和63年3月1日の制度改正により指定が全て解除されたことから、大気汚染による健康被害者の新規認定は行われていません。ただし、既被認定者に対する補償給付等は継続して行われています。

2 第二種地域と指定疾病

(1) 第二種地域とは

事業活動その他の人の活動に伴って相当範囲にわたる著しい大気の汚染又は水質の汚濁が生じ、その影響により、当該大気の汚染又は水質の汚濁の原因である物質との関係が一般的に明らかであり、かつ、当該物質によらなければかかることがない疾病が多発している地域として政令で定められた地域

(2) 指定疾病名

- ・水俣病
- ・イタイイタイ病
- ・慢性砒素中毒症

本県では、西臼杵郡高千穂町大字岩戸の土呂久地区が「第二種地域」に指定され、指定疾病は「慢性砒素中毒症」と定められています。

第2節 土呂久地区に係る公害健康被害の現況

1 法による地域指定までの経緯

土呂久地区は、西臼杵郡高千穂町の中心地三田井地区から北東に約14kmの大分県境に接する山間の集落地であり、集落に隣接する地域に田畑があるほかは、地区の大部分は山林です。

この土呂久地区には、古くから土呂久鉱山があり、一説によれば、慶長年間（1596～1614）に銀山として開山されたといわれています。その後、数度の中断はありましたが、坑道の水没をきっかけとして昭和37年に操業を中止するまで稼動しました。

昭和46年11月に、過去の土呂久鉱山の亜硫酸焙焼等によって、地域住民の中に健康被害があるとの問題提起がなされたため、県は直ちに関係機関に呼びかけ、同年11月から昭和47年7月にかけて、住民に対する健康調査及び疫学調査並びに周辺地域に関する環境分析調査を内容とする「土呂久地区社会医学的調査」を実施し、昭和47年7月に結果の発表を行いました。

その内容は、疫学調査及び環境分析調査により、過去土呂久地区には鉱山操業に伴う住民の健康に影響を及ぼすような状態の環境汚染が生じていたことが推定され、また、健康調査の結果、慢性砒素中毒症と思われる方の存在を明らかにしたものでした。

この結果を受け、県は、健康被害者の救済措置として、公害病として取り扱われるよう、当時の「公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法」の適用を国に要請し、これを受けて、国は同年9月「砒素による健康被害検討委員会」を発足させ、その検討結果を受けて、昭和48年2月1日政令を改正し、土呂久地区を指定地域に指定し、指定疾病を「慢性砒素中毒症」と定めしました。その後、昭和49年9月1日に「公害健康被害補償法（現「公害健康被害の補償等に関する法律」）」が施行され、第二種地域として指定されました。

2 健康被害者の認定等

(1) 認定に必要な要件

公害健康被害の補償等に関する法律に基づく健康被害者の認定は、指定地域を管轄する都道府県知事が、指定疾病にかかっていると認められる方の申請に基づいて行うことになっています。この場合、当該指定疾病にかかっているかどうかについては、公害健康被害認定審査会の意見をきかなければなりません。

慢性砒素中毒症の認定に必要な要件は、環境庁(当時)の通知により次のように定められています。

公害健康被害の補償等に関する法律による「慢性砒素中毒症」とは、次のアに該当し、かつ、イにも該当するものであること。

ア 砒素濃厚汚染地域に居住し、無機砒素化合物に対する長期にわたる暴露歴を有したこと。

イ 次のいずれかに該当すること。

(ア) 皮膚に慢性砒素中毒に特徴的な色素異常及び角化の多発が認められること。

(イ) 鼻粘膜癒痕又は鼻中隔穿孔が認められること。

(ウ) (ア)を疑わせる所見又は砒素によると思われる皮膚症状の既往があつて、慢性砒素中毒を疑わせる多発性神経炎が認められること。

なお、アに該当し、イの(ア)を疑わせる所見又は砒素によると思われる皮膚症状の既往があり、かつ、長期にわたる気管支炎症状がみられる場合には、その原因に関し総合的に検討し、慢性砒素中毒症であるか否かの判断をすること。

(2) 障害度の評価基準

認定された健康被害者は、その請求に基づき指定疾病による障害の程度に応じた障害補償費が支給されます。指定疾病による障害の程度については、公害健康被害認定審査会の意見をきかなければなりません。

慢性砒素中毒症による障害度の評価基準は環境庁（当時）の通知により、次のように定められています。

ア 原則として認定の要件に含まれている病変による障害の程度を判定することとされていること。

イ 慢性砒素中毒症で認定された患者については、ボーエン病、皮膚癌、肝脾症候群、肝硬変、肝癌、肺癌、尿路上皮癌を慢性砒素中毒によるものとみなして差し支えないとされていること。ただし、内臓疾患等と砒素との関係については、今後さらに研究を行い、このような研究から得られる知見に基づき慢性砒素中毒症の認定要件及び障害度の評価基準等の見直しを行うこととされていること。

3 健康被害者の認定の推移

健康被害の被認定者は、平成31年3月末現在、男112名、女95名、計207名（うち159名死亡）ですが、その根拠法令別推移は、次のとおりです。

健康被害者法令別認定状況

県単緊急医療救済措置要綱認定(7名)		
昭47.	8	7名
公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法認定(18名)		
昭48.	7	4名
昭48.	11	1名
昭49.	2	13名
公害健康被害の補償等に関する法律認定(185名)		
昭49.	10	23名
昭51.	3	38名
昭51.	5	10名
昭52.	3	1名
昭52.	5	7名
昭52.	12	1名
昭53.	5	2名
昭53.	9	3名（うち2名は、県単要綱と重複）
昭53.	10	6名
昭54.	4	8名
昭54.	9	3名
昭55.	1	8名
昭55.	5	1名
昭57.	3	4名
昭57.	6	1名
昭59.	1	1名
昭60.	5	1名
昭61.	4	1名
昭63.	1	2名
平元	5	1名
平3.	5	1名（県単要綱と重複）
平3.	9	1名
平5.	3	3名
平7.	3	4名
平8.	2	4名
平9.	3	2名
平9.	9	1名
平10.	3	2名
平11.	3	2名
平12.	3	1名
平13.	2	2名
平16.	3	1名

平17.	2	1名
平18.	2	4名
平19.	2	2名
平20.	2	2名
平21.	2	4名
平22.	2	0名
平23.	2	5名
平24.	1	1名
平25.	2	3名
平26.	3	1名
平27.	3	3名
平27.	8	1名
平28.	3	4名
平29.	3	3名
平30.	3	3名
平31.	3	2名

第3節 健康被害者の救済

1 県による健康被害者の救済措置

県による健康被害者の救済措置の主なものは、次のとおりです。

(1) 緊急医療救済措置要綱

前述したように、昭和47年7月に、旧土呂久鉱山の操業に伴う健康被害者の存在が明らかになりましたが、当時は、「公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法」の適用前であったため、法の適用を受けるまでの期間、これらの健康被害者の救済を図り、同法に準じた内容の医療救済を行うため、昭和47年8月に県独自で「土呂久鉱山に係る健康被害の緊急医療救済措置要綱」を定め、これら健康被害者についての補償あっせんを行った同年12月まで適用しました。

(2) 健康被害者の補償あっせん

健康被害者の補償問題について「基本的には健康被害者と鉱業権者との間において解決されるべきであるが、県は双方の意向を確認のうえ人間尊重の立場に立って両者の話し合いにより解決されるよう、その解決のためのあっせんに当たる」として、補償あっせん案審議専門委員を設置し、その意見を受けて補償あっせんを行いました。

補償あっせんは昭和47年12月の第1次から昭和51年10月の第5次までの5回にわたって行われ、補償は最終鉱業権者の住友金属鉱山株式会社が行いました。依頼者85名のうち82名が補償あっせんを受託し、3名は公害健康被害補償法を選択しました。

補償金総額は2億5,460万円で、一人あたり平均約310万円でした。

(3) 健康状態の観察及び保健指導

土呂久地区社会医学的調査の結果、環境汚染及び健康被害者の存在が明らかになったため、土呂久地区を健康観察地区として継続的に住民の健康状態の観察を行い、それに基づき受診者に対し必要な保健指導を行うこととしました。

健康観察検診は、すでに健康被害者として認定されている方を含め、土呂久地区全住民及びかつて土呂久地区に居住していた方を対象として、また、健康観察検診2次検診は、前年度の健康観察検診の結果から、健康状態の経過を診ることが必要とされた方等を対象として、問診、臨床検査及び各科専門医による診査（内科、皮膚科、眼科、耳鼻咽喉科、神経内科及び呼吸器科）を実施し、併せて必要な保健指導を行うもので、平成30年度は第24回健康観察検診大検診を実施しました。第1回からの実績は次表のとおりです。

健康観察検診の実績

実施区分	健康観察検診		健康観察検診2次検診	
	実施年月	受診者数(うち法定検査者数)	実施年月	受診者数(うち法定検査者数)
第1回	昭48. 7	207名	昭48. 9	40名
第2回	昭49. 11	252名	昭50. 11	48名
第3回	昭51. 11	208名	昭52. 7	15名
第4回	昭53. 9	178名	昭54. 6	17名
	昭53. 11 昭54. 2			
第5回	昭55. 9	140名	昭56. 9	25名
	昭55. 10		昭56. 10	
	昭55. 11			
第6回	昭57. 5	107名	昭58. 5	28名
	昭57. 6		昭58. 6	
	昭57. 7			
第7回	昭59. 8	130名	昭60. 5	30名
	昭59. 9		昭60. 6	
	昭59. 10		昭60. 9	
第8回	昭61. 6	86名	昭62. 6	40名
第9回	昭63. 6	81名	平元. 6	31名
			平元. 7	
第10回	平2. 6	104名(40名)	平3. 6	51名(13名)
	平2. 7		平3. 7	
第11回	平4. 6	93名(18名)	平5. 6	60名(18名)
	平4. 7		平5. 7	
第12回	平6. 6	74名(22名)	平7. 5	56名(21名)
	平6. 7		平7. 6 平7. 7	
第13回	平8. 5	84名(13名)	平9. 5	48名(20名)
	平8. 6		平9. 6	
	平8. 7		平9. 8	
第14回	平10. 5	76名(21名)	平11. 5	40名(10名)
	平10. 6		平11. 6	
	平10. 7		平11. 7	
第15回	平12. 4	84名(18名)	平13. 5	47名(16名)
	平12. 5		平13. 6	
	平12. 7		平13. 7	
第16回	平14. 5	91名(5名)	平15. 5	43名(16名)
	平14. 6		平15. 6	
	平14. 7		平15. 7	
第17回	平16. 5	82名(16名)	平17. 5	45名(12名)
	平16. 6		平17. 6	
	平16. 7		平17. 7	
第18回	平18. 5	84名(16名)	平19. 5	54名(10名)
	平18. 5		平19. 6	
	平18. 7		平19. 6~7	
第19回	平20. 5	93名(11名)	平21. 5	39名(11名)
	平20. 6		平21. 6	
	平20. 7		平21. 7	
第20回	平22. 5	82名(11名)	平23. 5	31名(7名)
	平22. 6		平23. 6	
	平22. 7		平23. 7	
第21回	平24. 5	74名(9名)	平25. 5	39名(18名)
	平24. 6		平25. 6	
	平24. 7		平25. 7	
第22回	平26. 5	76名(8名)	平27. 5	40名(7名)
	平26. 6		平27. 6	
	平26. 7		平27. 7	
第23回	平28. 5	78名(20名)	平29. 5	59名(10名)
	平28. 6		平29. 6	
	平28. 7		平29. 7	
第24回	平30. 5	77名(9名)		
	平30. 6			
	平30. 9			

※1 法定検査者とは、「公害健康被害の補償等に関する法律」に基づく検査が必要な者

※2 第1回～第9回の健康観察検診2次検診の受診者数は、法定検査者数を含まない。

(4) 温泉保養費等扶助

健康被害者の健康の回復、保持及び増進を図るため、昭和55年度から県内に居住する健康被害者に対し、温泉による保養に要する経費及び温泉による保養を行えない場合の健康の増進等に要する経費の扶助を行っています。

2 法による救済制度とその施行状況

(1) 公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法

この法律は、昭和44年12月15日に公布され、公害健康被害者に対し、医療費、医療手当及び介護手当の支給措置を講ずることにより健康被害の救済を図ることを目的としたものであり、土呂久地区については、昭和48年2月1日から適用され、所定の医療救済を実施しました。

(2) 公害健康被害の補償等に関する法律

ア 制度の概要

この法律（昭和62年9月26日に現行法律の名称となりました。以前の名称は「公害健康被害補償法」です。）は、昭和49年9月1日から施行されたものであり、公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法が緊急に救済を必要とする健康被害者に対して医療救済を行おうとする応急的な行政上の特別措置であったのに対し、公害健康被害の補償等に関する法律は民事責任を踏まえて損害を填補する制度であり、補償給付の支給を行うとともに、必要な公害保健福祉事業を行い、被害者の迅速かつ公正な保護及び健康の確保を図ることを目的としています。

なお、公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法による被認定者は、公害健康被害の補償等に関する法律による被認定者とされました。

イ 法による補償給付適用者の数

平成31年3月末現在、認定患者総数207名（生存者48名、死亡者159名）中、法による補償給付の適用者は142名（生存者46名、死亡者96名）です。この人数は、補償あっせんを受諾し、その後、「あっせん患者に対する法に基づく補償給付支給基準（平成3年5月17日公害課定め）」に規定する支給基準に該当した方17名（生存者2名、死亡者15名）を含んだものです。

(3) 行政不服審査請求事件

公害健康被害の補償等に関する法律に基づく認定又は補償給付の支給に関する処分に不服があるとして、公害健康被害補償不服審査会（環境大臣の所轄の下に設置されています。）に対してなされた審査請求事件は、次のとおりです。

審査請求事件一覧

(平成30年3月末現在)

事 件	不 服 の 内 容	裁 決	備 考
昭和50年 認定関係 (1件)	申請前死亡者の認定申請の却下処分の 取消し	棄 却 昭51. 4. 30	
昭和50年 障害補償費関係 (3件)	障害補償費の支給に関する処分の取消 し (障害等級3級-3件)	棄 却 昭51. 8. 6	
昭和51年 認定関係 (10件)	認定申請の棄却処分の取消し	処分取消し4件 棄 却 5件 昭55. 5. 19	取下げ1件
昭和52年 障害補償費関係 (11件)	障害補償費の支給に関する処分の取消 し { 障害等級1級-2件 2級-3件 3級-6件 }	処分取消し1件 棄 却 3件 昭56. 8. 24	処分取消し 2級→1級 取下げ7件
昭和53年 障害補償費関係 (10件)	上に同じ (障害等級3級-10件)	棄 却 6件 昭56. 12. 24	取下げ4件
昭和54年 認定関係 (2件)	認定申請の棄却処分の取消し	棄 却 2件 昭57. 5. 18	
昭和55年 障害補償費、遺 族補償費及び葬 祭料関係 (5件)	障害補償費、遺族補償費及び葬祭料の 請求棄却処分の取消し (あっせん受諾者に係るもの)	棄 却 5件 昭61. 11. 13	
昭和60年 障害補償費、遺 族補償一時金及 び葬祭料関係 (9件)	障害補償費、遺族補償一時金及び葬祭 料の請求棄却処分の取消し (あっせん受諾者に係るもの)	処分取消し2件 棄 却 7件 平 2. 3. 27	処分取消し 障害補償費 2件
昭和61年 認定関係 (1件)	認定申請の棄却処分の取消し	棄 却 平 3. 1. 28	
昭和61年 障害補償費関係 (2件)	障害補償費の請求棄却処分の取消し (あっせん受諾者に係るもの)	棄 却 2件 平 2. 3. 27	

第4節 土呂久公害の教訓を次世代に引き継ぐための環境教育についての取組

高千穂町の旧土呂久鉱山で起きた砒素公害の問題提起からはほぼ半世紀が経過し、被害者等関係者も高齢化していることから、土呂久公害に関する歴史の風化を防ぎ、その教訓を次世代に引き継ぐため、平成28年7月に、環境教育等推進に係る検討を特定非営利活動法人アジア砒素ネットワーク (AAN) に委託しました。

AANは熊本県水俣市など公害被害地5か所の調査や専門家等による検討会を3回開催し、平成29年2月に報告書をまとめました。

当該報告書の内容を踏まえ、平成30年度は、以下の取組を行いました。

- (1) 県外大学生等による土呂久を学ぶワークショップの開催
- (2) 県内各地でのパネル展の開催及び講演会の開催
- (3) ワorkshopに係る環境整備の一環として現地案内用の案内板5基を土呂久地区内に設置