

なぜ初期水俣病への対処を行政は誤ったのか?

於：熊本学園大学
2009.12.2 船橋晴俊

Q0 本報告は、どのような問題を設定し、どのような解明の方法を採用しているのか

[1] 問題関心

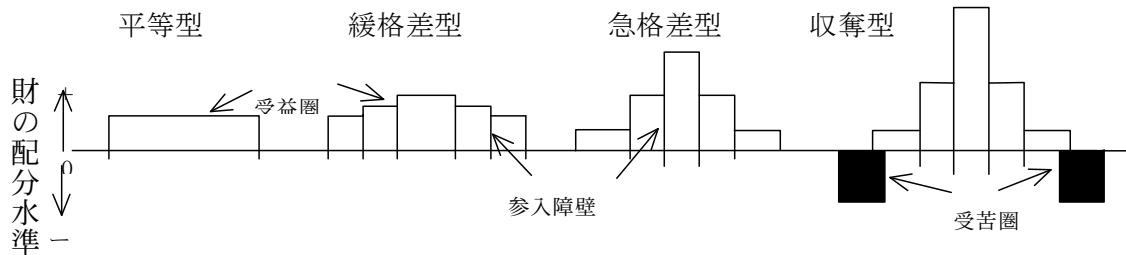
熊本水俣病の発生拡大過程において、当時の行政組織は、なぜ適切な対応をとらなかったのか。正しい原因解明、汚染の停止措置、被害拡大の防止ができなかったのか。

[2] 解明の方法（社会学的アプローチ）

① 支配システム論

意志決定についてと、財の配分についての不平等な構造。（図1を参照）

図1 閉鎖的受益圏の階層構造



受苦圏

② 戦略分析

一人一人の行為にまでさかのぼって考える。一人一人の行為は、「自分の利害関心」からなされている。個人は、「構造化された場」に取り囲まれており、そこで、「合理的な戦略」を追求している。

参照→E. フリードベルク (船橋他訳) 1972=1989, 『組織の戦略分析—不確実性とゲームの社会学』新泉社

③ 複合主体論

通常は、ブラックボックスである行政の内部は、要素的な諸主体（部局、個人）から構成されている。要素的主体の意志と行為がどのように合成されているのか。

行政組織、というように、ひとくくりにしないで、その行政組織といっても、一人一人の個人の行為の集積である。

*全部を、詳細に説明できないので、代表的なトピックを取り上げて、例示的に分析する。

Q1 原因究明の諸段階はどのように進行し、各段階でのとるべき対策はどのようなものであったのか（表1を参照）

＜とるべき対策＞

- * 1956.5月—夏ごろ 原因不明、伝染病が疑われる
- * 1956.秋—1957.夏 魚による中毒 → <原因食品の採捕摂食禁止>
- * 1957.夏—1958.夏 工場排水に含まれる重金属 → <重金属の排出禁止>
- * 1958.秋—1959.秋 ある種の有機水銀化合物 → <水銀使用工程からの排水禁止>
- * 1959.秋—1963.2月 新日本窒素の特定の工程からの有機水銀の排出 → <病因物質排出禁止>

*それぞれの段階で、被害拡大の防止措置は可能であった。しかし、行政は何もしなかった。 → なぜ、あれほどの被害が出ているのに、何もしなかったのか。

*どの部局がどのように関わっていたのか。（図2を参照）

Q2 対処の誤りを生んだマイクロレベルの要因連関はどのようなものであったのか

- ①個人主体における的確な資質・能力（知的洞察力、感受性、意志）の不足・欠如
- ②「適正な対処原則」より、ミクロの利害関心が優先される。（図3を参照）
→その結果、「不作為の役割効果による行政組織全体のマヒ」が生じた。

[1957年春－夏にかけての食品衛生法適用問題]

*熊本県首脳部の利害関心は、チッソとの対立関係を回避すること。

厚生省の利害関心と戦略：漁獲禁止をした場合の補償問題を回避したい。

①問題の深刻さ、その意味についての知的洞察力と感受性の不足、正しく解決しようという意志力の不足

*1957.9.11 「魚介類のすべてが有毒化しているという明らかな根拠が認められない」ということで、食品衛生法の適用を回避したが、それは、「補償問題による紛争化・重荷を回避したい」「漁獲禁止はしたくない。漁獲自粛にしておこう」という動機が働いている。
*もし、「漁獲禁止は魚種ごとにすべきである」と本当に考えているのなら、魚種ごとの有毒性調査をすればよい。しかし、それはしていない。

*熊本県庁は、チッソに対して、毅然たる態度をとらなかった。

寺本知事は、回想録『ある官僚の生涯』のなかで、内心では、原因はチッソだと、考えていたことを記している。しかし、工場排水調査や、工場に対する要求をしていない。

②「不作為の役割効果による行政組織全体のマヒ」

「役割効果」＝組織において、ある要素主体（個人）の認識や価値判断や意志決定や行為が、その要素主体の担当している役割課題の遂行については、その組織（複合主体）全体としての認識や価値判断や意志決定に転化すること。

「制度効果」＝ある主体の決定や行為が、なんらかの制度の中でなされた場合、それが社会的に有効なものとなされ、社会的に通用する現実となること。

「不作為の役割効果」＝何もしないという意味での不作為も役割効果を発揮するということ。すなわち、わずか数名からなる担当主体（極端な場合は1名の担当者）（例：厚生省食品衛生課）が不作為であることによって、行政組織全体としての無為無策（マヒ）が帰結する。

厚生省食品衛生課の不作為は、水俣病問題についての政府全体のマヒを生み出した。

Q3 対処の誤りを生んだメゾレベルの要因連関はどのようなものであったか

①「消極的な役割定義」と「対処の空白」

*定常状態では、各部局が、「持ち場における対処」をしていれば、総体としての行政組織は、いろいろな課題を果たしていける。しかし、社会変動とともに、新しい行政課題が出てきた場合には、そうはいかない。個々の部局は「自分の持ち場における対処」をしていると、自己弁護したとしても、総体としては、「対処の空白」が生ずる。

*図4を参照。厚生省も水産庁も通産省も適切な対応をしなかった。新しい問題に対して、どの部局も正面から取り組もうとしなかった。（知的洞察力、感受性、意志力の不足が、ここにも存在する）

②「課題定義の変質」と「切実性の消散」

*1958年の状況。工場排水に含まれる廃棄物が原因との国会答弁さえされている。

*ところが、課題は、受け渡されていくうちに、変質するとともに、切実性を失う。

被害者・漁民 → 県の第一線職員 → 県庁首脳部・厚生省・水産庁 →
(汚染・被害の停止) (漁獲の禁止) (補償問題の回避)
(原因究明) (チッソとの対立回避、原因究明)

→ 通産省（企業活動への制約増大の防止）

「切実性」＝問題のそれ自体としての重大性

「緊急性」＝自分の利害状況の上で、放置できず対処が必要な状態

行政組織（部局）の行為パターン：いくら問題としての切実性が存在しても、自分にとっての緊急性が圧力としてかかってこない限り、何もしない傾向

*行政組織は問題そのものの「切実性」に反応するのではなく、要求圧力にとまなう「緊急性」に反応する。

*厚生省は、通産省に対して、強い要求をしていない。通産省は緊急性を感じていない。

*通産省にとっては、「紛争の沈静化」「企業の利害防衛」が課題である。

「工場廃液が原因」という断定がくだらないように懸命に反論した。原因究明のあいまい化。情報提供の非協力。工場排水の調査をしても、それを公開しない。

「妨害の役割効果」が存在する。通産省の企業防衛戦術は成功する。

③要求提出回路の閉塞と、政治システムにおける勢力格差

*1959年秋の状況

*漁民は工場に乱入する。患者は、工場正門前で座り込みをする。

→しかし、漁民の要求は値切られて、わずか3500万円の漁業補償の受諾へ。

患者は見舞金協定に署名する。

*政治システムにおける漁民側、被害者側の要求提出を支持する代弁者、支援者がいない。

Q4 対処の誤りを生んだマクロレベルの要因連関はいかなるものであったのか

①閉塞状況を生み出す悪循環構造（図5を参照）

②公共圏の貧弱性：メディアと世論の関心が低かった。行政と加害企業に対する批判的言論と報道が弱体であった。

個々の「取り組みの場」は密室化し、「公論形成の場」にならなかった。

*「公論形成の場」は、世論の注視の対象になるゆえに、道理性のある論理が、より影響力を持つことが可能になる。

Q5 どのような教訓が得られるのか

[1] マクロレベルにおける悪循環の打破

[2] 各組織の運営原則や相互関係のありかた

*行政に対する民衆からの絶えざる批判の必要

*メディアの役割の重要性。重要な事実を報道する必要。

*行政内部における、組織運営原則（首長／幹部／職員の内いずれにも要請される。）

・危険な食品に対する対処として、予防原則が必要だった。

[3] 個人主体のあり方

知的洞察力、感受性、意志力

<典拠>

*図1-5は、いずれも、舩橋,2000,「熊本水俣病の発生拡大過程における行政組織の無責任のメカニズム」（相関社会科学有志編『ヴェーバー・デュルケム・日本社会—社会科学の古典と現代』129-211頁、ハーベスト社発行）より。

*表1は、舩橋,1995,「熊本水俣病の発生拡大過程と行政組織の意志決定（一）」（『社会労働研究』第41巻第4号：p.109-140）より、一部修正して転載。