

熊本水俣病の発生拡大過程と行政組織の意志決定(1)

FUNABASHI, Harutoshi / 船橋, 晴俊

(出版者 / Publisher)

法政大学社会学部学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

社会労働研究 / Society and labour

(巻 / Volume)

41

(号 / Number)

4

(開始ページ / Start Page)

109

(終了ページ / End Page)

140

(発行年 / Year)

1995-03

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00006429>

熊本水俣病の発生拡大過程と行政組織の意志決定(一)

船 橋 晴 俊

序

本稿は、熊本水俣病の被害発生と拡大がどのような社会的意志決定過程を通して生じたのかを、組織社会学的視点、政治社会学的視点によって解明することを目指すものである。

熊本水俣病と新潟水俣病という二つの水俣病が、その被害の質的な深刻さにおいても、その量的な広がりにおいても、戦後日本における最大級の公害問題であることは、復論するまでもないことである¹⁾。しかも大規模な被害顕在化後、熊本ではほぼ40年近く、新潟では30年近く経過しているのに、未だ(1995年初めの時点で)、大量の未認定患者への補償問題すら、解決されていない。未認定患者への補償と行政の責任の明確化を求めての訴訟は、熊本水俣病については、熊本、福岡、京都、大阪、東京の各地で続いているし、新潟水俣病についても、第二次訴訟が、新潟地裁および東京高裁において続いている。

二つの水俣病の発生と被害の拡大は、突発的なできごとではない。1950-60年代にかけて、加害企業及び関連する行政組織の一連の意志決定過程の中で、不適切な意志決定が何回も繰り返され、その結果被害が発生し、また拡大していったのである。歴史をふりかえてみれば、被害の発生と拡大を防ぐために必要な原因究明は、さまざまな段階で、研究者によってなされてきたし、被害防止措置を求めての抗議や要求、警告は、被害者住民や漁民によって繰り返しなされて来た。

にもかかわらず、被害の発生と拡大に対する適切な対処がなされず、

公式発見から40年近くにもなるのに、補償問題すら解決されないのはなぜなのか。このような疑問を出発点において、本稿の課題、方法、社会学的探究の意義、論述の順序、について述べることにする。

1. 本稿の課題

本稿の直接的課題は、次の二つである。

第一に、熊本水俣病の発生と被害の拡大過程の具体的事実経過を、行政組織の意志決定と行為とを焦点にして、この側面から詳細に記述すること。第二に、なぜ不適切な意志決定が繰り返され、被害の累増と長期放置を帰結したのかを社会学的視点から解明し、意志決定過程の特質を明らかにすること。

熊本水俣病の直接の加害責任は、汚染発生源であった新日本窒素株式会社²⁾(以下では、「新日窒」と略記する)にあることは、今日では明白である。だが、現在の水俣病問題における大きな争点は、未認定患者問題・補償問題とならんで、行政組織の責任問題である。行政組織の責任を明らかにするためには、その意志決定の内容、過程、根拠を解明しなくてはならない。それは水俣病問題の解決のために必要な基礎作業の一つである。

本稿の直接的課題とするのは、熊本水俣病の発生と拡大をめぐる政府行政組織および自治体行政組織の意志決定過程であるが、このことの解明は、同時に、新潟水俣病の発生の過程を部分的にはあるが解明することになるはずである。というのは、熊本水俣病への行政の対処の不適切さが、新潟水俣病を発生させる根拠となっているからである。

水俣病問題についての行政組織の対応を社会科学的に解明しようとした仕事としては、既に深井純一による開拓者的業績がある³⁾。本稿もその成果に負うところがきわめて大きい。そのようなすぐれた先行研究があるにもかかわらず、あえて、筆者が、行政組織の意志決定についての解明を試みるのは、次の理由による。第一に、深井論文の後に、各地の水俣病訴訟における政府行政組織職員証言によって明らかになった事

実が数多くあること。第二に、組織社会学理論を自覚的に駆使しながら行政組織の行為を解明することによって、その無為無策と無責任がどのような組織過程に由来するものであるのかを、理論的一般性につながる形で明確にしたいことである。

熊本水俣病問題の歴史は、行政組織の意志決定が大きな誤りを繰り返したという典型的なパターンを示している。それゆえ、その経過を反省することを通して、行政組織における公害問題対処のあり方についての教訓、より一般化すれば、行政組織運営のあり方についての教訓が得られるであろう。

2. 本稿の方法

本稿においては、これらの問題にアプローチするために、社会学的な視点と理論概念に立脚した解明を試みる。このことの含意は次のようなことである。

①個々の行為者の行為を組織社会学的視点、とりわけ「戦略分析」の理論枠組みに基づいて分析する。組織社会学は、組織の作動過程とその中で行為者の行為の過程を、一人ひとりの行為者にまで遡って、説明しようとする。組織社会学の理論潮流の中でも、M. クロジエ、E. フリードベルグたちによって発展させられてきた「戦略分析」の理論枠組みは、行政組織や企業組織における意志決定過程を把握するのに、きわめて有効である。

②行政組織や企業を、個人や部局といった複数の「要素主体」の合成された「複合主体」として、把握する。全体としての行政組織は、各時点で、さまざまな意志決定を行い、さまざまな行為を選択したが、それは、その内部の各省庁、局、部、課、個人といった、さまざまな「要素主体」の状況認識や価値判断や意志決定がさまざまな形で「合成」された結果である。複合主体の水準における「不適切な」状況認識や価値判断や意志決定の繰り返しは、要素主体の水準で、どのようにそれらがな

され、かつ合成されてきたのかという点に遡って、解明されるべきである。

③上述の意味での「合成」過程に注目するということは、組織過程、社会的意志決定過程における「創発的特性」(emergent property)に注目することに他ならない。創発的特性とは、複数の要素の相互関係、相互作用から生まれ、しかも要素に還元できない新しい特性である。複数の要素主体の行為が絡み合い、合成された複合主体としての組織における意志決定過程は、「悪循環」「閉塞」などの創発的特性に満ちている。例えば、それらの場合には、個々の行為者(要素主体)の直接的意図とはかけ離れた結果も生じうる。水俣病問題における「不適切な」意志決定の積み重ねの把握には、この視点が必要である。個々の行為者の意志決定が組合わされることにより、どのような創発的特性が生まれ、全体として、どのような形で、問題が放置され、問題解決をめぐる「閉塞のメカニズム」が働いたのかを探らねばならない。

④個々の行為を、社会システム、社会過程という、より巨視的な文脈の中に位置づけて把握することによって、個々の行為について、当事者の「意味付与」を越えた「意味発見」を豊富化する。一般にどのような行為も、当事者の主観的意味付与や直接的意図を超えて、社会システムの中で一定の機能を果たしているし、社会過程に「意図せざる随伴帰結」(M. WEBER)を生じさせうる。従って、個々の行為の意味を発見するためには、その行為をとりまく、社会システムや社会過程という文脈において行為を認識しなければならない。水俣病の発生過程においては、とりわけ地域社会をめぐる「支配システム」(この意味については後述)という文脈において、個々の行為や意志決定がどのような機能を果たしたかを解明することが大切である。

3. 社会学的探究の意義

すでに水俣病の発生過程については、各地の訴訟を通して詳細な事実

の解明が試みられ、弁論書や判決文においても、繰り返し、事実の指摘と確認がなされている。その上で、社会学的な探究は何を付け加えることができるのだろうか。

本稿に即して言えば、社会学的な研究の第一の意義は、ある個人や組織によって、なぜこのような行為がなされたのか、その行為の帰結はいかなる意味を持ったのか、ということの説明を、上述の諸視点と理論概念の駆使によって、果たそうということである。

これまで、熊本水俣病の発生経過について、最も詳細に論じているのは、主として、各地の水俣病訴訟における原告及び被告からの準備書面である。これらの文書における事実解明は詳細なものとなっているが、法廷の場での議論としての特質を免れない。法律学的な論議においては、ある行為を選択したことの、当時における理由づけ、あるいは事後的な理由づけが、法律的に見て正当であったか否かということに、力点がおかれる。それは、裁判の勝敗を争う法廷における議論としては、不可避免的に生ずる特質である。しかし、そのような論議のしかたにおいては、軽視されている要因、場合によっては、無視されている要因が、さまざまに存在するように思われる。社会学的解明は、法廷の場において必ずしも充分にとりあげられていない要因と要因連関についても、行為理論の見地から注目して、行為の根拠の解明を試みるものである。

換言すれば、第二に、社会学的な解明は、法律学的な論争の場で責任を問われている主体（熊本水俣病の事例では、行政組織と加害企業）によって使われる事後的な「正当化の論理」を批判的に吟味することを可能にする。これまでの裁判の場で、加害責任を問われている政府及び企業の立場からは、事後的に当時の行為を正当化するような論議がなされている。その代表的な論拠は、「真の原因がわからなかったので」あるいは「行政上の権限がなかったので」、「的確な対処が不可能であった」というものである。しかし、事後的にふりかえって行為を説明する際の「正当化の論理」と、実際に当時の意志決定と行為を規定していた利害

関心や要因を区別しなければならない。行為についての理論的説明を志向する「戦略分析」は、このことを可能にする。というのは、「戦略分析」の基本発想の一つは、主体が明示的に表明する「行為や決定についての理由づけ」と、「構造化された場」において意志決定と行為を規定している諸要因とを区別し、後者を重視するからである。

第三の意義は、行政組織の作動の仕方とそれが陥りがちな欠陥についての理解を深め、それを克服する道の探究に手がかりを与えることである。水俣病問題における不適切な意志決定は、この問題に関与した行政組織が例外的に珍しい失敗を繰り返したというよりも、行政組織一般が抱えている傾向的な弱点や欠陥が、一定の条件のもとで極端な形で噴出したものとして見るべきである。そのような把握は、行政組織内の主体が自戒すべきことを明らかにすると同時に、社会運動や司法組織が行政組織の限界を是正するのにどのような積極的役割を果たしうるのか、果たすべきなのかということをも、指し示すものである。

4. 論述の順序

本稿における探究は、次のような手順に沿って進められる。

第一に、行政組織や企業組織における意志決定と行為を把握するための出発点となるような社会学的理論枠組みを整理する。ここでは、組織社会学の中でも確固たる位置を占めている「戦略分析」を柱にするとともに、これまでの筆者の組織社会学研究をふまえて、「支配システム論」という理論的視点を付加する（第1章）。

第二に、1950年代から60年代初めにかけての水俣病問題の社会問題化、原因究明、政策的対応のなされ方という一連の事実経過を把握し、主要な意志決定段階ごとに、詳細に行政組織の意志決定過程を記述し、分析する。その際、問題の防止と解決にとって、「不適切な」決定、行為がどのようになされてきたか、それを規定した諸要因は何かについて、可能な限り網羅的に検討する。第三に、そのような意志決定過程の特色を、

理論的概念を使って整理し、理論的な意味発見や教訓の発見を試みる。その際、特に、「不適切な」決定が、複合主体における創発的特性として生じている場合に注目し、そのメカニズムの解明に努める（第2章以下）。

ここで、「不適切な」決定、行為とは、水俣病被害の発生を予防し、真の原因を探究し、被害者への補償を進めることに対して、それを阻害するような決定、行為のいっさいを言う。そのような「不適切な」決定、行為は、個人を主体の単位にした場合にも存在したであろうし、組織を主体の単位にした場合にも見いだされるであろう。ここでの「不適切な決定・行為」はただちに、「違法な決定・行為」と同義ではない。企業および行政組織に、違法性があったかどうか、損害賠償についてのどのような責任があるのかわからないかを論ずるのは、法律学の固有の課題である。だが、そのような法律学的主題を論ずる前の段階に、このような、行為の因果連関の解明という社会学的作業が必要であるように思われる。

第1章 行政組織の意志決定過程の解明のための理論的視角

本章では、水俣病加害過程における具体的事実経過を行政組織に焦点をしばって解明するための、理論的視点を提示する。その内容は、「戦略分析」を中心とする組織社会学の理論枠組みと、支配システムについての政治社会学的視点である。

第1節 行為、意志決定、組織の作動過程を把握する 組織社会学的視点

(1) 「戦略分析」の方法と基本的視点

M. CROZIER, E. FRIEDBERG らによって提唱された「戦略分析」

(analyse stratégique) は、組織における意志決定過程を分析するにあたって、今日の組織社会学理論が提出しようのもっとも有効な方法の一つである。本稿では、水俣病の加害過程を解明するにあたって、「戦略分析」の視点をその基本におく。戦略分析の方法をまず簡単にまとめてみよう。

戦略分析の方法の第一段階は、いくつかの基本的視点を保持しながら、組織現象を細部にわたって具体的に「記述すること」(description)である。したがって、戦略分析を適用するためには、その組織現象の詳細について具体的な情報を入手していることが必要条件となる。

第二の段階は、戦略分析の基本的な視점에立脚して、そのような事実を「解釈すること」(interpretation)である。戦略分析が出発点において提供するものは、固定的な解釈図式ではなく、発見を可能にするような一連の視点のみである。いいかえると探究の出発点においては、特定の要因の重要性をアприオリに前提しない。むしろ、どういう要因がそのつど行為を規定していたかを、具体的な現象に即して発見していくのである。

では、戦略分析が、提供する視点とはどのようなものか。戦略分析の基本的視点とは、組織過程を、複数の主体が、それぞれの「構造化された場」において、それぞれの「利害関心」を追求する「合理的行為」(あるいは「戦略的行為」)を展開している過程として捉え、それらの絡み合いの中から、組織に特有な創発的現象(悪循環や閉塞)が生みだされることに注目するものである。「戦略分析」の使用する鍵概念の中でも、本稿の課題との関係でもっとも基本的なものを、ここでは、まず、提出しておきたい。それは、「利害関心」(intérêt)、「戦略」(stratégie)、「構造化された場」(le champ structuré)、「制約条件」(contrainte)等々である。これらは、クロジエ、フリードベルグの「戦略分析」の理論枠組みによって一般的に準備されているものであるが、私見によれば、さらに、水俣病問題の解明にあたっては、「状況認識」及び「緊急性」と

いう視点も同様に重要であるので、これらを付け加えておこう。以下の説明は、クロジエ、フリードベルグの著作の忠実な紹介ではなく、その理論の本質的部分を筆者の問題関心に必要な限りで選択的に再構成したものである。

「利害関心」

「利害関心」とは、ある主体が、自分の行為を通して、何を実現したいと考え、何を実現したくないと考えているかということについての判断の総体である。

ある役割を担っている主体の利害関心には、さまざまな構成要素がある。第一は、自らに課された役割課題の遂行に関する利害関心である。しかし、形式的に定義される役割課題をどこまで実質的な利害関心として、主体が内面化しているかは多様である。第二に、具身の主体としての利害関心、すなわち、個人的欲求や、個人の集まりとしての集団としての利害である。役割課題に立脚する利害関心が公的な性格を帯びるのに対し、具身の主体としての利害関心は、いわば、私的な性格をおびている。行政組織の中における個人の抱く利害関心と、法令上定義されている役割課題とは、概念上、区別されなければならない。両者は一致する場合もあるし、一致しない場合もある。

一般にある主体の抱く利害関心は複数あり、それらの間に、優先順序が設定されている。ある主体が、優先順序の上でもっとも優先している利害関心を「第一義的利害関心」と言おう。水俣病問題に関与する主体は、第一義的な利害関心がどこにあるかによって、原因究明や被害防止対策や被害補償方法に関するそのつどの対処のしかたが、異なってくる。被害者は、原因究明と補償に第一義的利害関心を持つ。では、行政組織の各役割担当者は、そのつどどういう形での利害関心を持っていたのだろうか。行政の対処の過程を解明するにあたっては、このことが、注目されなければならない。

「戦略」としての行為

組織過程の中で、個々の主体のなす行為は、「戦略」という特質を帯びている。行為が「戦略」という性質を帯びるとすることは、第一に、自分の利害関心をよりよく実現しようとするという文脈において「目的合理的」な行為であること、第二に、他の主体の行為のしかたを把握したり予想し、それに対処しながらなされる行為であることを意味している。すなわち、組織の中の各主体は、自分の利害関心を首尾よく達成するために、他の主体の意向や出方を十分予測し、他の主体との協力や取引を通して、また他の主体による妨害や抵抗を排除したり回避しようとするのである。

組織における意志決定過程は、複数の主体の「戦略」的行為が絡み合う過程として、いわば「ゲーム」の過程として把握することができる。ゲームとは一定の規則のもとで、勝敗をめぐって争われる戦略的行為の集合である。組織全体の意志決定は、個々の要素主体の意志が合成された結果として、作りだされるが、その際、個々の主体が自分の意志をどこまで反映できたか、反映できなかったかという意味で、個々の主体にとっては、いわば「ゲームの勝敗」という意味を持つのである。

「構造化された場」、「制約条件」、「緊急性」

主体の行為は、無限定なものや無制約なものではなく、「構造化された場」の中で行われる。主体の行為の場は、例えば「すでに確立されたコミュニケーション回路によって、権威の公式の配分によって、各人の権利と義務を定義する規則によって、連帯関係の網の目によって、構造化されている」²⁾。

「構造化された場」の中で、それぞれの主体は一定の「自由な選択範囲」(marge de liberté)を持つ。ある主体が、一定の行為を選択するのは、それが、主体にとっての「自由な選択範囲」の中にある限りにおいてのことである。「自由な選択範囲」の外側にある行為は、高いコストを課

すという意味で、選択困難であり、禁止的高コストを課す場合は選択不可能である。ある主体Aが他の主体Bとの関係において保持する「自由な選択範囲」は、他の主体Bにとっては、「不確実性の領域」(zone d'incertitude)を構成している。

このことゆえに、「自由な選択範囲」は、「勢力」(pouvoir)の基盤あるいは源泉を提供する。勢力とは、「ある人物Aが、自分の要求することを人物Bにさせる能力のことである」³⁾。それは、二人の人物の間の取引の関係である。「ある個人の持つ勢力は、相手との関係において彼が統御できる「不確実性の領域」の重要さの関数なのである」⁴⁾。

「構造化された場」の中にどのような行為の規定要因があるかは、そのつどの事例に即して発見していくべきであって、アプリアリに固定的要因を設定すべきではない。ただし、一般に、「制約条件」と「緊急性」という概念は「構造化された場」の性質をより詳しく把握するのに必要、有効であろう。

「制約条件」は、主体にとっての選択肢を規定している条件の総体である。行為にとっての制約条件はさまざまな形をとって現れる。例えば、使用可能な手段について、状況から課される困難さについて、役割課題達成の際に充されるべき課題定義上の条件として、他の主体との協力関係の維持に関して、それぞれ制約条件が現れうる。「構造化された場」とは、一面で制約条件の集合である。何が重要な制約条件であるかは、事例によって変化するが、行政組織内における一つの重要な制約条件は、実際に制定されている法令である。

以上の諸概念は、クロジエ、フリードベルグの著作においても強調されているものであるが、ここで、さらに、筆者独自の視点から、「緊急性」を鍵概念の一つとして追加しよう。

「緊急性」とは、ある課題を達成すること、あるいはある行為をなすことを、現時点において、他に優先して、実行しなければならないことであり、もし何もしなかった場合には、重大な損失や打撃が生ずること

である。緊急性とは、「構造化された場」の特徴を表す概念であるが、特に、他主体との関係が密接な概念でもある。緊急性の主要な源泉は、自分自身の利害関心にとって重要な意味を持つ他の主体からの現実の要求、あるいは予測される要求である。この要求の無視あるいは軽視は、自分の利害関心の追及にとって重要な打撃や損失を招く。したがって、何らかの対応をしなければならない。どの主体も、緊急性の高い課題や要求の達成を、行為の上で優先する。

ある主体Aに対し、これこれの行為をしてくれという要求が他の主体Bからあった時、そのような行為をするかどうかということは、「要求内容」への評価だけではなく、「どの主体の要求か」ということに規定される。例えば、企業に対する排水浄化の要求は、内容が同じであっても、通産省によってなされる場合と、民間の漁民の集団によってなされる場合とでは、企業にとっての緊急性が異なる。主体Aにとって、Bが「勢力」を持つ主体であればあるほど、要求の緊急性は高まり、その要求を実現するための行為が開始されやすい。そうでない主体の場合には、「要求内容」が同じであっても、緊急性が高まらず行為が開始されない。

「構造化された場」は、社会システムと主体とのつながりの仕方をミクロの場において、表す概念であり、主体の存在被拘束性を表す概念である。このことは、実際の行為選択の理由と、後から表明される理由づけの間に差異がありうるということをも明らかにする。

「構造化された場」に制約された行為選択にあっては、まず、論理的判断があって、次に行為が選択されるのではない。まず、一定の行為を選択せざるをえないという状況があって、それを正当化するために、論理的な理由づけが後から語られるのである。そのような場合、ある主体が、構造化された選択肢の中で、選択せざるをえない行為が、社会的に批判される可能性があるとき、その主体は、一般的に通用しそうな「理由づけ」を行為に付与し、そのような選択が行われることを正当化しようとするものである。

このことは、過去の行為（作為に限らず不作為も一つの行為である）に対して回顧的に説明する場合にも現れる。だが「事後的に語られる正当化の論理」と「当時、実際に行為を規定していた諸要因」とを、概念上区別しなければならない。現在の時点での、過去の行為理由の説明は、それ自身、現在の時点での戦略的利害関心によって方向づけられているからである。

「資源」と「状況認識」

次に、主体の行為を規定している主体の側の要因を見てみよう。「資源」とは、目的達成との関係で手段として有効であり、主体が使用可能なものの総体である。行政組織において駆使される代表的な資源は、時間、労力、予算、人的資源、知識、等である。各主体が動員し使用可能な資源は、一般に稀少であり、各主体は、自分の利害関心の優先順位と、「構造化された場」から課される緊急性に応じて、資源投入の優先順位を選択していく。

「状況認識」とは、各主体が、社会的状況、とくに、自分をとりまく状況について、どのような事実を知っており、どのような意味付与をしていたのかということである。各主体の状況認識のあり方は、行為の選択のしかたを左右する。水俣病問題への対処行為を分析する際には、各主体の状況認識の中でも、被害についての認識のしかたと、原因についての認識のしかた、そして、各時点での対策の効果についての認識のしかたが、大切な要因となる。被害の深刻性を的確に把握していればいるほど、より真剣な対策への努力が展開されるが、被害の深刻性を知らなければ、そのような努力はなされない。

状況認識は、そのつど、伝達される情報だけによって決定されるのではない。各主体は、個々の情報の意味を解釈する「解釈図式」あるいは「意味付与の文脈」を持っている。各主体は、固有の「意味世界」を持っているといってもよい。入手した情報と、解釈図式によって、状況認

識が作られる。

(2) 複合主体としての組織と、組織における創発的特性

次に、組織内の各役割におけるミクロ的な意志決定過程と、組織全体としてのマクロ的意志決定過程との関係を把握するための理論的視点を整理しておこう。ここで出発点となるのは、「要素主体」と「複合主体」の概念である。

「複合主体」とは、政府組織のように、さまざまな省、庁、さらには、それらの内部の部局や個人というように、多数の主体から複合的に構成されているような主体のことである。複合主体の内部の個々の行為主体（省、庁、部、課、個人など）を「要素主体」と言う。

本稿の理論的関心の中心は、複数の要素主体の意志決定がどのように合成されることによって、複合主体としての政府や企業組織の意志決定のさまざまな特徴（とりわけ、さまざまな欠陥や無為無策や無責任）が生まれるのか、ということである。複合主体と要素主体という概念枠組みを使うと、個々の要素主体の行為は、二重の文脈で効果を発揮し、意味を帯びるということがわかる。個々の要素主体の行為は、要素主体の行為でありつつ、同時に複合主体の一分肢としての行為でもある。この行為の効果の二重性ということをも、「役割効果」、「拘束効果」、「単一主体性」、「創発的特性」等の概念を使って、より詳細に検討してみよう。

複合主体における単一主体性の実現

複合主体が、ある課題に関しての一つの主体として意志決定し、行為することが可能なのは、要素主体の意志が、その課題に関して整合的に連結される限りにおいてである。そのような状態を、「単一主体性の実現」と言おう。現実の組織においては、単一主体性の実現の程度はさまざまである。ある課題については、組織の統率者（支配者）が、組織成員と各部局を統合し、それぞれの行為を整合化することができたとしても、

別の課題については、各部局の意見が対立し、組織として何の意志決定もできないということが起こりうる。

単一主体性の程度によって、要素主体の意志決定と複合主体の意志決定との関係も異なるものとなる。

「拘束効果」と「役割効果」

では要素主体と複合主体との相互関係はどういう特色を持つか。第一に、「拘束効果」、第二に「役割効果」に注目する必要がある。

組織の内部の要素主体は「拘束効果」を被る。拘束効果とは、各主体が、「構造化された場」に取り囲まれ、そこを通して、役割課題、利害関心、利用可能な資源、行為の制約条件、状況認識といったさまざまな側面において、組織の影響を受動的に被ることである。拘束効果は、複合主体としての組織が、要素主体に対して、地位の上下を問わず作用させるものである。行政組織内の諸主体は、行政組織末端の職員から、頂点の各省大臣に至るまで、拘束効果を被りながら行為している。拘束効果は、組織内の主体の行為が、常に、組織内に置かれた状況に依存していることを表現する。具身の個人としての願望と、役割を取り囲む「構造化された場」の中で選択可能なこととは、必ずしも一致しないし、時には乖離したり矛盾したりするが、その時、役割上の要請を優先させるものが拘束効果である。

単一主体性が実現されている場合には、個々の要素主体に対する「拘束効果」の内部に、統率者（支配者）の意志の貫徹が見られる。

これに対し、組織内の要素主体の行為が、組織全体の行為を規定することを表すのが「役割効果」概念である。役割効果とは、ある要素主体の決定や判断や行為が、その要素主体の担当している役割課題の遂行について、他の役割担当者の意志や判断や行為に優越するということである。役割効果は、消極的には拒否権として、積極的には意志貫徹として具体化する。役割効果は、内容的には、「現実化能力」と「排除能力」

を意味し、対内的には「専管効果」として、対外的には「代表効果」として、立ち現れる。

「役割効果」とはまず、組織内部における「現実化能力」と「排除能力」である。すなわち、「役割効果」とは、役割担当者の役割遂行上の発言や行為が、組織内部で正当なものとして認められ、組織内部で他の諸個人が受け入れる現実となることである。役割遂行上の発言や決定は、役割と離れた場面での発言や決定とはまったくちがった効果を発揮する。その理由は、役割遂行上の発言や決定は、それと関連する他の役割遂行者の行為を連鎖的に引き起こすことによって、一つの社会的現実をつくりだすからである。「役割効果」は、また、特定の課題の実施については、組織内で割り当てられた役割担当者の決定と行為のみが有効であり、他の要素主体の介入を排除しているという側面を持ち、この点に注目するならば、「排除能力」を意味している。組織内部において、それぞれの役割は、このような現実化能力と排除能力を発揮するが、それをあわせて、「専管効果」と呼ぶことにしよう。

「役割効果」の含意する現実化能力と排除能力は、対外的には、要素主体による組織の「代表効果」として現れる。「代表効果」とは、ある要素主体の決定や判断や行為が、対外的には複合主体としての組織の決定や判断や行為そのものを意味することである。通常、代表効果をもっとも発揮するのは、組織の長である。だが、代表効果を発揮するのは組織の長に限らない。組織内部の要素主体も、組織内部の分業の一環として、一定の役割を担い、その権限の限りにおいて、代表効果を発揮する。その役割を遂行する限りにおいて、個人は、あたかも組織を代表する。例えば、食品衛生法の適用のしかたについての厚生省公衆衛生局食品衛生課の判断は、政府全体についての判断になるし、水質三法の運用のしかたについての通産省企業局工業用水課長の判断は、通産省全体の判断に直結することを通して政府全体の判断へと転化する。

それぞれの要素主体は、役割効果によって、「組織を通しての影響力

の拡大と現実化」を体験する。これは、組織において見られる「創発的特性」の一つである。

役割効果の影響がどの範囲にまで及ぶかは、他の要素主体の同意あるいは黙認の程度に依存する。組織全体として、単一主体性が実現しておりその一環として役割が遂行されている場合、すなわち、ある課題を担当する要素主体の行為を、他のすべての要素主体が、承認している場合(あるいは否定できない場合)、要素主体の役割効果の射程は最大限に広がり、その課題に関するその要素主体の決定や判断や行為は、複合主体としての組織全体の決定や判断や行為そのものに等しくなる。

単一主体性の未成立と創発的特性

しかし、個々の要素主体の意志は、常に、役割効果を通して組織全体の意志に直結するわけではない。ある問題について、組織内の各要素主体の意志が、多様であったり、分裂したりすると、単一主体性が未成立のもとでの、意志決定をめぐる創発的特性が現れる。このような場合の創発的特性は、「意図せざる随伴帰結」(M. WEBER)という概念を使っても把握しうる。ここでの創発的特性とは、個々の要素主体の行為が、複合主体の水準における行為としては、当初の要素主体の直接的意図や意味付与とは異なった効果、それらを越える効果を発揮しうるということである。

単一主体性の未成立に由来する創発的特性として、とくに注目したいのは、「閉塞」(blockage)と「悪循環」(cercle vicieux)である。「閉塞」とは、欠陥を抱えた組織において、それぞれの立場からは、最適な合理的行為をとろうとしているのに、組織全体としては、問題の解決や変革ができずに、欠陥を抱えた現状が維持されることである。「悪循環」とは、複数の要素主体の行為が、互いに循環的に原因となり結果となって、全体として、問題を悪化させるような状態に陥っていることである。

「制度効果」

役割効果に隣接し、深い関係を持つのが、「制度効果」の概念である。一般に、個人であれ、組織であれ、さまざまな制度の内部でなされる行為は、「制度効果」を持っている。

「制度効果」とは、ある主体の決定や行為が、なんらかの制度の中で行われた場合、それが有効なものと認められ、社会的に通用する現実となることである。それぞれの主体は、制度効果を通して、「制度を通しての影響力の拡大と現実化」を体験する。(例えば、選挙制度の中で有権者の行う投票は、議員や首長を決定するという制度効果を発揮する。それは選挙制度の外で政治家になされる人気投票とはまったく異なる効果を生む。企業が他の企業と結ぶ契約も、労働組合と結ぶ協定も、制度効果を通して有効性を獲得する。)

「制度効果」一般の中でも、特に社会的に影響の大きいのは、国家機構を形成する諸組織の制度効果である。行政組織、立法組織、司法組織の決定や判断は、単なる「意見」ではなく、社会内の諸主体一般に対して、有効性や拘束力を持ち、その意味で、大きな「制度効果」を持つ。

行政組織内の個人が発揮する「役割・制度効果」

したがって、国家機構を形成する組織の中の役割を担う個人は、二重の意味で「影響力の拡大と現実化」の効果を発揮する。例えば、行政組織の中の個人は、自分の役割遂行の限りでは、その組織内部において「役割効果」を発揮し、さらにその組織が社会制度を通して「制度効果」を発揮することにより、当初の個人の決定と行為も、「制度効果」を発揮する。このように国家機構を形成する組織内部の個人が、二重の文脈で「影響力の拡大と現実化」の効果を発揮することを、まとめて「役割・制度効果」と言おう。

例えば、政府省庁の職員も自治体職員も自らの行政組織内部の決定と行為によって、「役割・制度効果」を発揮している。別の明瞭な一例は、

裁判官の発揮する「役割・制度効果」である。ある訴訟について、裁判官でない大学法学部の教授が、個人としての判断を発表しても、それは社会的には、一つの参考意見に留まるだけで、その訴訟の原告や被告に、直接的には何の現実的效果も及ぼさない。しかし、内容的にまったく同一の判断でも、それを担当裁判官が判決文として書いたものは、「役割・制度効果」を發揮して、社会的に現実化するものとなり、原告や被告の利害状況や人生の運命をまったく変えてしまう。

本節では、複合主体としての組織とその中の要素主体の主体性の関係を検討してきたが、それをまとめて言えば、組織内の各要素的な主体は、複合主体としての組織からの「拘束効果」を被りながら、同時に「役割効果」と「制度効果」を發揮しているのである。

第2節 支配システムとしての行政組織における行為と意志決定

前節においては、主として組織一般における主体の行為の特質について考察したが、ここで、より対象を限定し、本稿における中心対象である行政組織に即して、その意志決定の特質を解明する際に、注意すべき視点を検討してみよう。

(1) 行政組織の問題対処を規定する諸要因

行政組織が、社会的に生起してくる諸問題に対して、的確に対処しうるための条件は何であろうか。行政組織は複合組織であるから、それぞれの要素主体が「持ち場における的確な対処」をし、しかもそれが整合的に連結される（単一主体性の実現）ということが、行政組織が全体として、うまく問題に対処する前提である。しかし、そこには、いくつかの困難がある。

第一に、行政組織内の要素主体の役割課題は、法令によって形式的に

規定されている。だが、それぞれの持ち場における的確な対処をするためには、担当主体は、そのつど、役割の内容的定義を選択しなければならない。

一般に組織においては、どこまでが役割上、なすべきことなのか、なしうることなのかについては、一定の流動的部分があり、一定の裁量の余地がある。組織が、いろいろな問題に対し実質的にうまく取り組み解決するためには、個々の役割担当主体の積極的な「善意」⁵⁾という条件が必要であり、そのつど役割内容の的確な定義が必要である。このことは、役割一般に見られる性質であるが、行政組織においては、それが法令運用上の解釈の問題として、立ち現れる。行政組織内の要素主体は、法令によって役割課題が設定され、行為の可能性が限定されているが、同時に、法令解釈についての一定の「自由な選択範囲」が存在している。特に従来法令が主要な事態として想定していなかった新しい事態が生じた時、どのように、法令を解釈し新しい事態に対処するかが問題である。

行政組織の作動過程を分析する際には、個々の要素主体が持ち場で行う役割の内容的定義が、的確になされているのかどうか、それに影響を与える要因にはどのようなものがあるか、が問われねばならない。

第二に、行政組織上の役割は、その完全な達成のためには、個々人にさまざまな能力（とりわけ情報の処理能力）を要求する。ルーティーン業務を果たすためにも、それぞれの専門領域に即した熟練が必要であり、そこには一定の困難さがあるが、ルーティーン業務を越えるような問題については、さらに異なった次元の能力が要求される。新しく登場してくる問題に対しては、それに即応した問題意識の形成と、法令の柔軟で積極的な解釈・運用が必要である。それを可能にするのは、具身の諸個人の持つ、感受性や価値合理性、責任感、意志、大局的視野といった次元の諸能力である。

現実には、行政組織内の具身の個人の能力の限界、弱点（例、専門知

識の不足、時間や労力の不足、感受性や問題意識の不足)ゆえに、要素主体が「持ち場における的確な対処」に失敗し、それが「役割効果」を通して、行政組織全体としての対処の失敗を帰結し、それが「制度効果」を通して悲惨な社会的現実を生み出すことは、しばしばありうる事態である。

第三に、行政組織内の要素主体は、法令上の権限に規定された、それぞれ異なる「構造化された場」の中に置かれていることによって、「異型的」である。それゆえ、個々の要素主体の利害関心も「拘束効果」によって分岐しており、「異型的」である。したがって、行政組織内部の利害対立、意見対立は日常的に存在するのであり、「単一主体性」の形成についての困難は、頻繁に現れる。

それぞれの要素主体が異型的だということは、行政組織内には、局所的な価値観と局所的な規範が存在することを意味している。例えば、政府の省庁ごとに、何を望ましいとし、何に優先順序を置くべきかの価値判断が、傾向的に分化しているのである。より上位の役職者の任務は、下位の要素主体の間での意見対立をより高次の立場で、調整し、統合することであるが、そのような任務を的確に達成できない場合、行政組織全体としての、無為無策が生まれる。

(2) 行政組織と支配システム

社会の中で生起する問題に対して、行政組織が「適切に対処」するとはどのような意味をもつだろうか。そのことを行政組織の原理的な性格、すなわち、社会制御システムにおける両義的役割に即して考えてみよう。

社会制御システムの両義性の中での行政組織の役割

行政組織は、社会制御過程の中心に位置しており、行政組織と他の諸主体との相互作用は社会制御システムを構成するものとして把握できる。社会制御システムは、支配システムと経営システムという両義性を

もっており、行政組織の行う社会制御作用もこの二つの文脈でそれぞれ効果を発揮する⁶⁾。

経営システムという側面で見れば、行政組織は、さまざまな政策上の目標（それは経営システムにおける「経営課題」群として設定されている）を、有限の手段を使って、継続的に達成しようと努力している。その中心に位置する課題群は、社会内の諸主体の欲求や利害を直接的、間接的に反映している「社会的需要の充足」という特質を持つ。

これに対し、正負の財の配分構造（閉鎖的受益圏の階層構造）と意志決定権の配分構造（政治システム）によって定義されるのが支配システムである。これらの配分構造は、通常は不平等である。

支配システムの側面で見れば、行政組織は、社会内の財の配分構造を形成したり、修正したりしながら、支配秩序を維持するという機能を果している。支配システムにおける秩序維持のために、行政組織は、最終的手段として物理的強制力（暴力）を備えている。

行政組織の形式的普遍性と実質的党派性

以上の両義的性格は、行政組織一般に見られる特質であるが、近代社会の特質は、行政組織と並んで、司法組織や立法組織が整備されて、国家機構を形成し、それらが形式的には「法による支配」を実現しようとしていることである。

さらに、戦後日本社会の行政組織においては、支配システムの側面における行政の意志決定のあり方が、形式的には一定の普遍性をもった理念と価値観を表現した原則によって規制されているという特徴をもつ。意志決定手続きから言えば、国民主権の原則のもと、普通選挙権を柱にした民主主義的諸制度が形式的には整っている。意志決定内容から言えば、憲法において、基本的人権の尊重が理念として掲げられ、それを実現することを柱として国の責務が定められている。

すなわち、戦後日本社会においては、支配システムにおける秩序維持

は、「法による支配」のもとになされ、国家機構の意志決定内容が、一定の普遍性のある理念、価値に立脚するとともに、それによって規制されるのが形式的には制度化されている。

しかし、このように抽象的には一定の普遍性を備えた価値が制度化されていても、個々の具体的な時代や地域における行政組織の実質的機能は、支配システムの具体的なあり方によって大きな差異を示す。つまり、その守っている秩序がいかなる正負の財の配分構造を持つか、いかなる決定権や発言権の配分構造を持つかによって、行政組織の実質的役割は大きな振幅を示す。

では、地域社会に即して考えた時、支配システムにおける行政組織の実質的役割を規定する要因は何であろうか。第一に、地域社会内のさまざまな利害集団間の要求や力関係の反映という要因があり、第二に、行政組織の担い手となった組織や個人の利害関心や価値観や能力の反映という要因がある。

第一の要因は、行政の「党派性」ということである。すなわち、社会諸集団間の力関係が、首長の選出や議会の構成に反映し、諸集団の利害関心はこれらの主体の行為を通して表出される。行政における意志決定は、形式的には、普遍性を保障する理念や手続き（主権在民、普通選挙制度等）に立脚しているが、実質的には、社会諸集団の利害関係と力関係を反映しており、その意味で「党派性」を傾向的に示す。

第二の要因は、行政組織自身の「私的利害関心」と資質の介入と言えよう。例えば、首長が自らの地位の保全を重視したり、行政組織が自らの権限維持を自己目的化する結果、個々の決定が疑問の多いものになるということが起る。この要因は、第一の「党派性」という要因に還元されないけれども、第一の要因に規定されながら発現する。

行政組織の頽廃の可能性

自治体行政組織（またその一環としての首長）の公的役割を支配シス

テムの文脈で一般的に表現すれば、第一に、正負の財の配分構造の形成と修正であり、第二に、一定の財配分構造を持つ地域社会において秩序を維持することである。行政組織がいろいろな問題に対して「適切に対処する」ためには、まず普遍性のある価値観や理念、普遍性のある住民の共同利害に立脚して、正負の財の公正な配分構造を実現しなければならない。閉鎖的受益圏の階層構造に沿って、正負の財の極端な配分格差（被格差問題）や先鋭な受苦（被支配問題）が生じた時、社会的公正の見地から、行政の介入による、その是正が求められる。

ところで、地域社会に即せば、支配システムの具体的姿は、社会諸集団の間の自生的な社会関係から生まれる支配関係の契機と、行政組織を中心とする制度化された支配関係の契機とが絡みあった形をとっている。前者の契機は、行政の意志決定のあり方に対して実質的に大きな影響を与えるのが常であるから、行政組織は、力の強い利害集団の利益追求の道具に転化する危険性を絶えずはらんでいる。

地方行政組織（より一般化すれば、国家機構）の持つ大きな権限は、いわば「両刃の剣」である。それが普遍性のある理念に基づいて駆使されれば、社会的格差や社会的不公正を是正することができるが、それが党派的に駆使されれば、社会的な悲惨を増幅し、不正を助長することも起こりうる。行政組織の「頽廃」にはさまざまな形態があるが、本稿の文脈で重要なのは、行政の党派性が昂進し、先鋭な被支配問題や人権蹂躪を黙認・放置したり、それに加担するという形での頽廃である。

水俣病問題をめぐる自生的な社会関係においては、一方で、先鋭な被害（被支配問題）を被り、その被害の原因究明と補償を求める人々（水俣病患者、漁民）があり、他方で、地域社会において、強力な経済力、政治的発言力をもつ加害企業が存在した。そしてその両者の間には、抑圧的支配関係が存在していた。

そのような状況の中で、行政組織が、極端な不公正を放置し、社会的に力の強い主体の単なる利害代弁者へと墮落する危険性に抗して、どこ

まで、普遍性のある共同利害や価値観，理念を実現しようとしたのか，どのように社会的公正の実現に貢献したのか，あるいはしなかったのか，問われなければならない。

第3節 初期水俣病問題の時期区分——原因究明の進展を基準にして

(1) 原因究明の諸段階

熊本水俣病問題のこれまでの歴史は，視点の取り方によって，さまざまに区分しうるが，被害者運動と加害者側の対応の段階的変化，及び，加害責任の裁判による判定という視点に立脚すれば，大きくは次のような諸段階に分けることができよう。

- ① 1956年4月以前：被害が発生していながら，社会的に顕在化していなかった段階
- ② 1956年5月－1959年12月末：被害が社会的に顕在化し，原因究明が進展するが，「見舞金協定」によって被害者運動がいったん終息するまでの段階
- ③ 1960年1月－1967年12月：未解決状態の中に被害者が閉じ込められた段階（他方で，1965年に新潟水俣病が社会的に顕在化する）
- ④ 1968年1月－1973年3月：新潟水俣病患者の熊本訪問を契機とした被害者運動の再構築と熊本水俣病第一次訴訟の判決までの段階
- ⑤ 1973年4月－1980年4月：補償協定の成立とその後の未認定患者の増大の段階
- ⑥ 1980年5月－1987年3月：第三次訴訟の提訴から，その第一陣判決（熊本地裁）で国の賠償責任がはじめて認められるまでの段階
- ⑦ 1987年4月以後：未認定患者問題と国家賠償責任が各地の訴訟で引き続き争われる段階

これらの諸段階のうち，水俣病の発生と拡大に主要にかかわるのは，

①②の段階及び③の段階の前半である。①から③の前半までの段階を、発生と拡大をめぐる意志決定過程の解明という問題意識にもとづいて分析するためには、さらに、どのように細かく時期区分をすることが適当であろうか。

本稿では、この時期を原因究明の進展の段階という基準でより細かく時期区分を行う。その理由は、原因究明の程度という要因が、発生・拡大の時期の水俣病問題をめぐる諸主体間の紛争の態様と争点を左右する基本的要因であるからである。原因究明の程度に対応して、選択されるべき対策と、責任のある主体の明確性が変化し、各主体は、行為の目的と戦略を変更する。すなわち、被害者の補償要求の内容と方法、加害者の自己防衛の方法、行政の姿勢と対応が変化していくのである。

熊本水俣病の発生・拡大の時期を上記の①②と③の前半の時期とすれば、この時期は、原因究明の進展の程度を主たる基準として、次のように細区分することができよう（表1参照）。

- [0] 1953年頃より1956年4月まで。被害者が集団的に発生していながら新しい疾病としての認知が成立せず、医学的究明も、行政上の対策も組織的になされていない時期。
- [1] 1956年5月より7月頃まで。社会的に多数の患者の存在が明らかになり、奇病に対する行政的、医学的取り組みが組織的に開始された時期。その原因は不明であったが、伝染性が疑われた時期。
- [2] 1956年8月頃から、1957年9月まで。水俣湾産の魚介類が発病の原因であることが次第に明らかになり、猫実験による確証も得られながら、行政が漁獲禁止措置をとらないことを決定した時期。
- [3] 1957年10月より、59年6月頃まで。工場排水による重金属汚染であることが明らかになった時期。
- [4] 1959年7月より12月まで。熊本大学の研究班によって、有機水銀中毒という原因が解明されたが、政治的過程を通して原因がうやむやにされ、見舞金協定によって、被害者運動が押え込まれるま

で。

[5] 1960年1月以後。新日窒の特定の工程から有機水銀が排出されることが確認されたが、社会的には無視され続けた時期。

今日では、水俣病の原因は、新日窒水俣工場で副生したメチル水銀であり、それが、工場排水とともに排出され、水俣湾内さらには不知火海の魚介類を汚染し、それを摂食した人々に水俣病を引き起こしたことは確証されている。そのような結論に到達するまでに、原因の究明は、伝染病が疑われたが原因不明→水俣湾内の魚の有毒化→工場排水に含まれる重金属→ある種の有機水銀→工場のアセトアルデヒド・酢酸工程及び塩化ビニール工程内で副生したメチル水銀、という大きくは5段階を経由して進展した。

原因の究明は、直感的な仮説→それを支持する直接的・間接的情報の収集→研究者のレベルでの確証→行政レベルでの公式承認、という形で進む。直感的な仮説というレベルでは、早くも1956年の夏の段階で工場排水が怪しいということは、地元の人々のあいだで語りあわれていたし、水銀への疑いも1958年秋の段階で、MacAlpineの論文によって提出されている⁷⁾。原因究明の段階分けをどのレベルに注目して行うかが問題となるが、上記[1]から[5]の段階わけは、「研究者レベルでの確証」が得られるという程度にまで、原因が明らかになったことを基準としている。

原因の解明は、社会的に事件が顕在化しない、1956年4月までは問題にならなかった。原因解明の第一の段階は、社会的に大勢の患者の存在が明るみにでたが、原因不明である段階であり、1956年7月末ごろまでである。この段階では日本脳炎類似の症状であることから、感染症が疑われ、それに基づき、7月下旬には、患者を市の伝染病棟に隔離することも行われた。しかし、疫学的調査の結果、同年8月末ごろまでには、魚が怪しいという考えが、原因解明に従事した医師たちのあいだには共有されるようになった。

表1 熊本水俣病の原因究明の基本段階⁸⁾

基本段階	年月日(西暦)	原因究明にかかわる重要事項
(1) 原因不明	56.7.18 6-8月頃	水俣市奇病対策委員会、患者を市の伝染病棟に隔離することを決定(伝染性の疑い)。水俣市奇病対策委員会が疫学的調査を実施。
(2) 魚による中毒	56.11.3	熊本研究班の第1回報告会。伝染性疾患の疑いはさわめて薄くなり、魚介類を通してのある種の重金属による中毒との結論。
	56.11.27	水俣市奇病対策委員会開催。伝染性疾患ではない。
	56.12.4	国立公衆衛生院の疫学調査のまとめ。
	57.1.25-26	厚生科学研究班の報告会。「奇病はある種の重金属の中毒であり、かつ中毒の媒介には魚介類が関係あると思われる」。
	57.2.26	熊本研究班の第2回学内報告会。「原因物質の決定には至らないが、水俣湾内の漁獲を禁止する必要がある。」
	57.3.30	厚生科学研究班報告書。
	57.4.4	伊藤水俣保健所長が鯖の飼育実験で水俣湾内産魚介類の毒性を初めて立証。以後、7.5までに5例発症。
	57.6.24	熊本研究班第3回報告会。過産性、外来性の魚でも動物発症。
	57.7.8-11	日本衛生学会で厚生科学研究班の発表。水俣湾産の魚介類誤食が原因。
	57.7.24	第3回水俣。食品衛生法による水俣湾での魚介類採捕禁止の知事告示方針を決定。
(3) 工場排水に含まれる重金属	56.11.3	熊本研究班の第1回報告会。マンガンによる中毒と推定され新日窒水俣工場の廃液との関係を科学者が疑い始める。
	57.3.4	第1回水俣。発生地域、中毒症状及び魚介類の分析結果よりみて、新日窒水俣工場に関係があるのではないかということに傾いてきている」と会議内部で報告。
	57.3.30	厚生科学研究班報告書。「水俣工場の実態調査が必要」。
	57.4	喜田村教授がセレン説提出。
	57.7.8-11	日本衛生学会。熊本大入鹿山、公衆衛生院松田が発表。マンガン、タリウム、セレンが疑わしい。新日窒の排水が疑われる。
	57.10.26-28	第12回日本公衆衛生学会で松田報告。セレン、マンガン、タリウムが疑われる。
	58.5.9	宮川(熊本)、タリウム説を発表。
	58.6.24	厚生省公衆衛生局長、参院社労委で、原因は、セレン、タリウム、マンガンの三物質の一つまたは二つ三つの総合によるもので、その発生源は新日窒の排水である、と発言。
	58.7.7	厚生省公衆衛生局長が通産省に通告。新日窒の廃棄物が原因。
	58.10.16	坂田厚相、衆院社労委で「原因は新日窒よりの重金属」。
59.3	水俣川河口側に被害者が出て、この方面での汚染表面化。→工場が排水路を変更したことが明かになる。	
59.9	津奈木村に被害者が出る。→水俣川河口へのアセトアルヒド排水を再び百間港排出へ戻す。	
(4) ある種の有機水銀化合物	58.9	McAlpine, Lancet 誌上で、水俣病とメチル水銀中毒との類似性を指摘。
	58.9.26	熊本総合研究班の研究報告会。初めて「有機水銀について考慮する必要あり」と発表。武内(熊本)が、4症例の解剖病理所見が有機水銀中毒と完全に一致、と指摘。
	59.春	水俣湾泥土に大量の水銀含有が明らかになる。
	59.7.14	熊本研究班会議で、「有機水銀が極めて注目されるに至った」と結論。7.22に発表。
	59.10.6	食品衛生調査会で水俣食中毒部会が有機水銀説を発表。
	59.11.12	食品衛生調査会、原因は有機水銀化合物と厚生大臣に正式答申。
(5) 新日窒の特定の工程からの有機水銀の排出	59.10.6	細川博士(新日窒病院)、アセトアルヒド酢酸工場排水により、猫に水俣病を発症させる。
	61.9	入鹿山(熊本)、水俣工場の水銀かすを採取。それよりメチル水銀の結晶を抽出し、Kumamoto Medical J. 誌(62.6)及び「日新医学」誌に発表(62.8)。
	62.11	新日窒中央研究所の五十嵐越夫が、触媒水銀は反応中に有機水銀化合物に変化することを、論文で報告。
	63.2	熊本総合研究班、メチル水銀を水俣湾内の貝および工場のスラッジより抽出と公式発表。

熊本水俣病の発生拡大過程と行政組織の意志決定(一)

原因究明の第二の段階は、水俣湾の魚介類の有毒性の確認である。魚介類を原因とする中毒だという見解は、1956年11月3日の熊本大学研究班の第一回報告会ですでに提出されているが、そのことを決定的に確認したのは、1957年4月の伊藤運雄（水俣保健所長）の猫発症の実験である。

原因究明の第三の段階は、新日窒水俣工場排水と発病との関係の確認である。新日窒工場の排水は、早くも1956年夏より、水俣湾を汚染している最大の汚染源として明白である所から、第一線の研究者や漁民の間では原因として疑われていた。研究の進展を反映して、1958年6月の国会答弁では、厚生省公衆衛生局長が工場廃水中の重金属が原因と説明するにいたった。工場排水が原因だということを決定的に証明したのが、1958年9月からのアセトアルデヒド酢酸工場の排水口を、百間港から、水俣川河口へと切り替え、その結果、1959年3月に、水俣川河口方面住民に新しい被害者が出たことである。

原因究明の第四の段階は、魚を有毒化している重金属が「ある種の有機水銀化合物」であることが突き止められた段階である。有機水銀が原因として疑われ出したのは、1958年秋のMcAlpineらのLancet誌上の論文からであり、有機水銀説を確信をもって表明したのが、1959年7月における熊大研究班の発表である。これは、疫学的、臨床的、病理学的、分析的研究をふまえており、医学部研究班としての一致した結論であった。

最後に、原因物質がチッソの特定工程よりの排水に含まれていることが、最初にわかったのは、1959年10月の細川博士の猫400号実験によってであったが、このことは社会的には公表されなかった。水俣工場アセトアルデヒド工程スラッジよりメチル水銀が抽出されたことが学術論文にはじめて記されたのは、熊大入鹿山教授の英文論文（1961年10月執筆、62年6月発表）であり、社会的に発表されたのは1963年2月の熊大研究班の発表によってである。

(2) 原因究明と防止対策の関係

原因の究明は、汚染による被害に対する対策を可能にする基本要因である。原因の究明なくしては、対策はなしえない。

原因の究明と対策の樹立・実行とは、多段階の構造を持つものとして考えるべきである。最終的な原因究明とは、汚染の経路・物質などが詳細に判明することであるが、それに至る中間段階でも、それぞれの段階で一定程度の原因が究明できたということを主張しうるし、それに対応した有効な方策をとることが可能である。

一般に災害や公害問題が起こった時に、それに的確に対処する方策は、原因究明のさまざまな段階に応じてなしうるのである。一定の段階までの原因究明が進めば、それ以上の段階の原因究明は保留しておいても、的確な対処が可能である。例えば、魚が有毒化したことが判明すれば、その原因となった有毒物質が何であるか、どういう経路でそれが出現したのかということ等が未解明であっても、有効な被害防止対策は、漁獲禁止という形で可能である。

水俣病問題においても、原因究明は段階的に進行し、研究の進展に伴って、より詳細な加害と被害のメカニズムが明らかになった。それぞれの原因究明の段階に応じて、それぞれ、可能な限りでの被害の発生と拡大を防止する方策がとられるべきであった。では、実際には、どのような方策がとられ、どのような方策はとられなかったのだろうか。そして、そのような意志決定を規定した諸要因はいかなるものであったろうか。

次章以下では、これらの各段階に対応する諸主体の対応と意志決定の特質を検討してみよう。 (未完)

[付記] ①本稿の執筆のために、熊本水俣病及び新潟水俣病の裁判関連資料を収集するにあたっては、新潟水俣病共闘会議、坂東克彦弁護士(新潟市)、豊田誠弁護士(東京都)、松本健男弁護士(大阪市)、千場茂勝弁護士(熊本市)、松波淳一弁護士(高岡市)からの御協力をいただいた。

これらの方々に深い感謝の意を表したい。

②本稿執筆のきっかけとなったのは、1991年より東京都立大学人文学部飯島伸子研究室と共同研究に着手した新潟水俣病の社会学的調査である。この共同研究は、飯島教授の他に、法政大学、東京都立大学、東京大学の社会学専攻の大学院生と共同で行ったもので、その中間報告は、飯島伸子、船橋晴俊編、1993、「新潟水俣病未認定患者の生活と被害——社会学的調査報告」(非売品)としてまとめられている。この共同研究は、現在も継続中であり、新潟水俣病を対象にした研究結果を、6名の協力により別途まとめる予定である。本稿は、この共同研究グループの中で新潟水俣病の発生過程の分析を担当した筆者が、その前提として、熊本水俣病の発生拡大過程を詳細に分析する必要を感じて、その作業に着手したものである。

注 序

- 1) 被害がいかに個人の人生を家族ともども破壊したかについては、例えば、石牟礼道子、1969、「苦海浄土」、講談社、を参照。被害の量的広がりを見れば、1990年9月末で、熊本県12688件、鹿児島県3640件、新潟県2125件(取下119件を含む)に達する(新潟水俣病共闘会議、1990、「阿賀の流れに——新潟水俣病ガイドブック」による)。
- 2) 以下の本稿では、「新日本窒素株式会社」を「新日窒」と略記する。同社は、1950年1月設立であるが、その前身の、「日本窒素肥料株式会社」は、1908年に設立され、水俣工場で操業を開始し、以後継続して事業を営んでいた。新日窒は、1965年1月、「チッソ株式会社」と社名を変更している。
- 3) 深井純一、1977、「水俣病問題の行政責任」(宮本憲一編、1977、「講座地域開発と自治体2 公害都市の再生・水俣」、筑摩書房、所収)。

深井純一、1982、「水俣病をめぐる国の責任」(『公害研究』第11巻第9号所収)。

深井純一、1985、「新潟水俣病行政の研究——熊本水俣病との比較——」(『公害研究』第15巻第1号所収)。

第1章

- 1) 「戦略分析」についての基本文献としては、次のものがもっともまとまっている。

FRIEDBERG, E., 1972, *L'Analyse Sociologique des Organisations*, Paris, GREP. (E. フリードベルグ (船橋晴俊, クロード・レヴィ=アルヴァレス訳), 1989, 『組織の戦略分析——不確実性とゲームの社会学』, 新泉社)。

CROZIER, M. et E. FRIEDBERG, 1977, *L'Acteur et le Système*, Paris, Edition du Seuil.

- 2) フリードベルグ, 1972=1989, 64頁
- 3) フリードベルグ, 1972=1989, 72頁
- 4) フリードベルグ, 1972=1989, 74頁
- 5) フリードベルグ, 1972=1989, 58頁
- 6) 支配システムと経営システムの両義性について、より詳しくは、船橋晴俊, 1980, 「協働連関の両義性——経営システムと支配システム」(現代社会問題研究会編, 『現代社会の社会学』, 川島書店, 所収)を参照。
- 7) 宇井純, 1971, 「公害原論 I」, 亜紀書房, 89頁。及び、有馬澄雄他, 1979, 「水俣病年表」(有馬澄雄編, 1979, 「水俣病——20年の研究と今日の課題」, 青林舎, 所収。本年表は、以後、「有馬年表」と略記する)による。
- 8) 表1作成にあたって依拠した主な資料は、次のとおりである。宇井純, 1968, 『公害の政治学——水俣病を追って』, 三省堂。富田八郎 (宇井純), 1969, 「水俣病」, 水俣病を告発する会。加藤邦興, 1990, 「水俣病基本問題年表」(新潟水俣病第二次訴訟甲A第295号証)。深井純一, 1977, 「水俣病問題年表」(宮本憲一編, 1977, 前掲書所収)。有馬澄雄他, 1979, 「水俣病年表」(有馬澄雄編, 1979, 前掲書所収)。

各項目は、これら資料のデータを基礎に、筆者によって要約されている。要約記述のしかたに不適切な点があれば、筆者の責に帰する。