

# 熊本水俣病の発生拡大過程と行政組織の意志決定(3)

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)

44

(号 / Number)

2

(開始ページ / Start Page)

93

(終了ページ / End Page)

124

(発行年 / Year)

1997-12

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00006440>

# 熊本水俣病の発生拡大過程と 行政組織の意志決定（三）

船 橋 晴 俊

## 第3章 1957年9月までの政府行政の対応

### 第1節 政府の取り組み態勢と通産省、水産庁の対応

#### （1）水俣奇病対策懇談会の開催

1957年2月末から3月にかけての原因究明の進展と漁民の運動の高揚は、水俣病問題の政治的緊急性を高め、既に見たような熊本県行政の対応の変化のみならず、政府行政組織においても、取り組み態勢の変化を引き起こした。

すなわち、2月28日には、水俣市漁民が上京し、厚生省、水産庁、通産省の各省庁を訪れ、実情を訴えるとともに、速やかな対策を要望した。これに触発された形で、3月7日、参議院社会労働委員会において、国会として初めて水俣市に発生した奇病を取り上げている。森中守義議員と山下義信議員の質問に対して、神田博厚生大臣、山口正義厚生省公衆衛生局長、松田心一公衆衛生院疫学部長が答弁している。続いて3月20日には、熊本県知事より、「水俣市における奇病発生に伴う漁業対策要望書」（熊本県、1957a）が農林大臣及び衆参の農林水産委員会委員長あてに提出されている。そして、3月30日には、厚生科学研究班（代表松田心一）より、「熊本県水俣地方に発生した奇病について」という報告書が提出された（厚生省厚生科学研究班、1957a）。この報告書に先立つ3月23日の厚生研究班の会議で、熊本大学側からは、「工場に原因があると思われる」と明確に発言されており、そのことは、

この報告書末尾での「新日窒工場の実態につき十分な調査を行い……本病発生の原因を明かにしたい」という字句に反映されている。政府としては、工場との関係も含めた原因究明に乗り出さざるをえなくなったのである。では、政府行政組織はどのような態勢によって、水俣病問題に取り組もうとしたのか、それは果して十分な行政的対応を可能にしたであろうか。

新しい年度になった4月10日、厚生省事務次官（木村忠二郎）からの呼掛けによって、「水俣奇病対策懇談会」（第1回）が、開催され、政府レベルでの取り組み態勢が形成された。この会合は、政府レベルにおいて、厚生省以外の諸省庁が、水俣病問題に関与した最初の公式の会合である。参加した省庁は、厚生省2名、厚生省関係研究所5名、水産庁1名、建設省1名、通産省3名（企業局長、軽工業局長、化学肥料部長）、文部省1名、労働省1名、東京大学工学部教授1名、計15名で、各省の出席者はいずれも、局長、部長級の役職についている者であった（厚生事務次官、1957a）。経済企画庁関係者はこの段階では出席していない。形式的な権限という点では、十分な権限を持つ政府の幹部職員が一堂に会したのである。このような会合が開かれた背景は、厚生省の分担範囲をこえる領域へと問題が広がってきたこと、すなわち工場廃水との関連における原因究明と対策樹立が必要になってきたという状況があった。形式的に見るならば、この政府の水俣奇病対策懇談会は、熊本県の水対策に、対応する構成を示している。

では、この会合以後、各省庁は、どのような取り組みを示したであろうか。政府組織を挙げてのより強力な対応が可能になったであろうか。

その後の事実経過から言えば、このような政府各省庁から代表が出て構成される対策組織は、1957年段階においても、さらに、原因究明がより進展した58-59年段階においても、問題解決に積極的な役割を果たすことはできなかった。

というのは、個々の省庁の対応が消極的であり、それに加えて政府全

### 熊本水俣病の発生拡大過程と行政組織の意志決定（三）

体としての対応が適切になされるような調整もきちんとはなされなかったのである。第1回の懇談会に参加した省庁の中では、特に、通産省、水産庁、厚生省の対応が重要であった。というのは、工場廃水との関係の究明については通産省、水産資源保護と漁業対策という点では水産庁、有毒化した魚の漁獲禁止と医学的な原因究明と患者の治療については厚生省が、それぞれの行政領域からいって、取り組むべき立場にあったからである。

このうち、厚生省は、56年8月以来、熊本県から報告を受け、同年11月からは公衆衛生院の研究者が現地調査を開始するという形で、取り組んできていたが、この会合以後、新たに水産庁も行政的努力を開始する。水産庁は、5月には、係官を水俣現地に派遣し、漁業の転換対策という課題に即して関与を始めた。

#### （2）通産省の対応

では、工場廃水との関係で、その対応が注目される通産省の態度はどうであったか。そもそも厚生省が通産省をこの会合に呼んでいることは、工場廃水が汚染の原因として疑われていることを反映していた。だが、厚生省は、通産省に対し、きわめて緩やかな形での協力を要望しただけであって、原因究明についての具体的要求を強く打ち出すということとはしていない。当時の厚生省の態度は、水俣奇病対策懇談会の第1回会合の案内状（厚生事務次官、1957a）やその会合での厚生省事務次官挨拶（厚生事務次官、1957b）から、ある程度、読み取ることができる。第1回会合の案内状においては、「現段階においては伝染性疾患とは考えられず、地域的事情による化学的物質の中毒を疑わせる状況」という説明をしており、会合での厚生省事務次官挨拶の状況説明も同趣旨である。ここでは、研究者の原因究明より一歩後退した形での説明しかなされておらず、魚が有毒化しているという事実認識も示されず、まして、工場廃水が疑われているということについての直接的言及は欠如し

ている。

このように工場との関係について踏みこんだ言及を避けるという厚生省の態度のもとで、仮に工場廃水と水俣奇病との関係の究明が進展するとしたならば、それは通産省の自発性に依拠するしかない。しかし、この会合以後、1957年を通して、通産省は、原因解明についても、工場廃水規制についても何らの具体的対応をした形跡がない。

例えば、通産省には、東京工業試験所などいくつかの研究機関が設置されているが、これらの研究機関を動員して、工場の工程や排水と、水俣奇病との関係を検討するというような努力は、57年の段階では、全くなされていない。あるいは、厚生省や熊本県の研究に協力するために、工場に対して工程の内容についての情報を出させたり、工場廃水についての試料提供を求めたりするということもしていない。

57年段階では、通産省としては、なんらかの対応をせざるを得ないという緊急性を全く感じていなかったのであろう。具体的な対応をせず事態を傍観するという通産省の姿勢は、基本的には59年7月の有機水銀説の発表の時点まで続くのである。

熊本県水対連と政府の奇病対策連絡会議は、形式的には、関連分野の担当者を網羅して問題に取り組む態勢を整備しているが、実質的な積極性が不足しているという点で、似たような状態にあった。この会合以後、通産省がなんらの対応をとらない状態が続く中で、具体的な対応が1957年に問題になったのは、水産庁と厚生省であった。そこで、水産庁の対応を次項で、厚生省の対応を次節で、それぞれ検討してみよう。

### (3) 水産庁と熊本県水産課の対応

政府の行政組織の中で、厚生省の次に具体的取り組みを見せたのは、水産庁漁政部漁業調整第二課であり、県レベルで水産庁と協力したのが、熊本県経済部水産課である。当時、県の阪本水産課長は、水産庁からの出向者であり、人脈の上でも、県水産課と水産庁は、密接な連携関

係にあった。では、水産庁は水俣病問題に対してどのように取り組んだであろうか。

熊本県水産課が、水俣奇病について知ったのは、「56年末近く、11月かそれ以降」（奥野証言、3丁）であり、具体的な対応を開始したのは、57年1月以後である。水産庁は遅くとも57年3月には熊本県知事からの要望書をとおしてこの問題について知っていたが、具体的対応を開始したのは、57年5月上旬の漁業調整第二課長による現地調査によってである。

1957年段階における水産庁による水俣病問題への対応は、浅海養殖事業を中心とする漁場転換対策を支援することに限定され、水俣奇病の原因究明や、工場廃水による漁場汚染の詳細な調査や、漁業資源保護のための工場排水規制という課題には踏み込んでいない。

水産庁の職員がこの問題に関係して現地を訪れたことが初めて確認できる時点は、1957年5月上旬である。5月7日ごろに、水産庁漁業調整第二課長（諏訪光一）が、調査のために、水俣市を訪れた（諏訪証言、6丁）。当時、漁業調整第二課の職務は、第一に、浅海の水産物の増殖と水産資源の保護、第二に、それと関連して、水産資源保護のための水質汚濁防止であった。だが、水質汚濁防止については、水産庁にはっきりした分掌規定があったわけではなく、水産庁職員も、水質汚濁防止については根拠法規と権限は持っていないという意識であった（諏訪証言、32-36丁）。調整第二課が水質汚濁防止にかかわるのは、水質の汚濁があってそれに対する対策として水産増殖事業によって対策を講じようということになった時であり、漁業種類の転換とか海域変更によって対策をとる場合には、調整第一課に問題が行くという状況だった（諏訪証言、43-44丁）。

水俣病問題に水産庁がどういう対処をするかにあたって、調整第二課が問題を担当するということが、水産庁は、この問題に対して浅海増殖事業によって対処しようという方針であることを示すものであっ

た。

諏訪課長が、水俣に調査に行った理由は、水俣問題が重大になってきたからであり、その時点で、水俣病は魚を食べることによる中毒性の病気だと聞いていた。諏訪課長は、水俣奇病について、その時点で一応の情報を知っていた。「魚が原因で奇病が発生しているということは聞いておりました」／「重金属じゃないかという話は聞いておりました」／「チッソの廃水からそういうものが出ているらしいということは聞いておりました」（諏訪証言、6-7丁）。

だが、調査の目的は、「水俣病ではなくて、魚が減ったということを調査に行ったわけです」（諏訪証言、6丁）。

諏訪課長の調査は、現地に一日滞在し、水俣市漁協と県水産課の人から話を聞き、「排水溝を見たのと、水俣湾の廃水が影響している湾の奥のほうで、魚が浮いているのを見ることという程度の調査」「いわゆる見る調査」（諏訪証言、11丁）という簡単なものであった。工場に立ち入りをしたり、船に乗ったりすることもしていないし、患者の多発した漁民部落にも行っておらず、市役所、漁協も訪問していない。そのような調査の形態であったということは、諏訪課長の調査目的が、水俣病問題全体についての取り組みでなく、漁場転換対策、より具体的には、浅海増殖事業の実施のためのものであったからである。

諏訪課長は、同年3月6-7日の調査に基づく「内藤報告書」を見たことがないと証言しており（諏訪証言、14丁）、実情把握のための基本資料の収集という点でも、突っ込みが深いものではなかった。

諏訪課長の現地調査の後、昭和32年度（1957年度）から3年間は、浅海養殖事業に、補助金と事業費がつけられた（深井、1977、178頁）。例えば、昭和32年度には、水産増殖補助要綱により、約320万円の事業が計画され、事業費のはば半額にあたる補助金が政府から162万6千円支給されている（〔厚生省〕、1957）。そして、1957年秋には、わかめ増殖用投石とあわせてこの事業は開始され、1958年2-3月にも、

### 熊本水俣病の発生拡大過程と行政組織の意志決定（三）

熊本県と水俣市によって、漁礁投入が実施されている（有馬年表）。だが、この事業は、それ以後はなくなった。その理由は、水俣市が漁礁を設置した水俣地先の海域が、汚染地域に入ってしまう、意味をなさなくなったからである。

しかし、この浅海養殖事業の実際の効果と限界について、諏訪課長はその後きちんと追跡調査をしているわけではなかった。1986年の法廷での証言で、弁護士より提示された、汚染による事業の継続不可能化という事実については「知りません」と答えている（諏訪証言、19丁）。

では、水産庁としては、水俣奇病の原因究明とりわけ、当時、熊大や公衆衛生院の研究者から指摘されていた新日窒の排水との関係の究明、さらに、漁場汚染源としての工場廃水に対する規制措置については、どのような態度で臨んでいたのだろうか。

水産庁及び県水産課から見れば、原因究明は厚生省と県衛生部の所管事項であり、自らの分担範囲とは考えていなかった（奥野証言、20-21丁）。さらに、工場廃水規制については、漁業被害という面からは、取り組まなければならない課題とは意識されていたが、組織としての的確な自己主張をしていない。

当時、工場廃水のために工場付近の魚が汚染されて獲れないという問題は全国的に存在していた。したがって、その問題は水産庁と通産省とのあいだで議論はされていた。それゆえ、諏訪課長によれば、水産庁側からは、通産省に対して「お前のところで工場の排水何とかしてくれ」ということは、ゴンゴンしょっ中言いました」。けれども、「通産省の連中は僕の言うことなんか全然取り上げないですよ」。通産省によって、「悪い言葉を使えば、ばかにされたということだ」があった。通産省の態度は、「今の日本のあれを知らないかというばかりですよ。国が全力を上げて、工業立国・所得倍増で一所懸命やっているときに、魚が二、三匹減ったとか漁獲高が減ったなんて、まあ冷やかされる程度のもですよ」（諏訪証言、21-22丁）。

当時の水産庁の無力感は、また、自分たちには、権限がないという自己認識に基づいている。諏訪の解釈によれば、工場廃水を水産庁が規制することは、当時の法律ではできなかったとのことである（諏訪証言、32丁）。それゆえ、諏訪課長は、水産庁の所管の法令及びそれに基づいた各県の漁業調整規則を利用して、直接に工場廃水規制をしてみようという問題意識を、まったく持っていなかった。

諏訪は、「申訳ありませんけれども、各県の調整規則なんてものは見たこともありません」（諏訪証言、36丁）とさえ述べている。このような消極性は、事後的に見れば適切な対処という点で、大いに疑問のある点である。

その結果、工場廃水問題についての水産行政からの関与は、きわめてあいまいなものであり、組織としての責任ある強力な対応にはなっていなかった。

「あの当時水質汚濁問題が出てくると、[長官からは]第二課長しかりやってくれ程度のあれだったですから」（諏訪証言、40丁）。そのような一般的雰囲気のもとで、諏訪課長が、長官や上司と、チッソの廃水規制の話をしなかったのは、「水産庁は直接チッソの排水規制はできないから」（諏訪証言、20丁）という判断によるものであり、せいぜいしたことは、「[県水産課長の]阪本君に対しては、お前のところでなんとか考えろぐらいのことは言ったと思います」（諏訪証言、20丁）という程度であった。

水産庁と県水産課の対応として、もう一つ重要なのは、漁業法の運用による対応であった。

1957年8月17日、水俣市保健所において、「水俣奇病対策懇談会」が開かれ、熊本県側からは、公衆衛生課長（守住）、水産課長（阪本）、水俣保健所長（伊藤）が出席し、現地側からは、水俣市漁協の組合長と参事、市衛生課長、市議会議員と市議3名、新日窒病院長らが出席している。この会合は、2節で見ると、食品衛生法の適用による採捕禁

### 熊本水俣病の発生拡大過程と行政組織の意志決定（三）

止措置をめぐる協議の場であったが、漁業法の適用について次のような応答が見られる。主題の性質からして、現地側の質問者は主として漁協関係者、県側の回答者は、主として水産課長と考えられる（熊本県経済部水産課長、1957）。

〔現地側〕「漁業禁止とせず、食品としての販売及び販売のための採捕等の禁止では蛇の生殺しである。進んで漁業禁止とできないか。」

〔県側〕「公益上の必要のための漁業禁止は現行漁業法ではできない。蕃殖保護及び漁業調整上の必要の場合のみできる。今回の事例の場合当然食品衛生法によって禁止すべきである」〔……中略……〕

〔現地側〕「漁業権を買い上げる意志はないか」

〔県側〕「その必要及び事例はない。又受益者がある場合その負担によって国が補償することが考えられるが、この場合受益者がいない」。

〔現地側〕「事実上の漁業停止であるが、補償の意志はないか」

〔県側〕「ない、現段階では有毒化の原因が分からないのであるから補償ということは考えられない。有毒化の原因が究明された後に考えられるべき問題である」。

この質疑応答の示すものは何か。それは、漁業法が想定した典型的な問題処理パターンを、汚染魚の漁獲禁止という課題は、越えるものであることである。そのような、「自分の所管に関係はするけれども、所管する典型的な問題からずれる問題」について、熊本県水産課長は、消極的な法令解釈に終始し、他の部局の所管する法令によって対処すべきことのみ主張した。

#### （４）水産庁の対応の特色と問題点

以上のような、水産庁と県水産課の対応の特色をまとめてみよう。

第一に、水産庁と県水産課の水俣病問題への取り組みは、漁業被害に対する対応であり、あくまでも水産行政の枠の中に留まるものである

(対処する範囲の限定性)。言い替えると、水俣奇病そのものへ取り組み、すなわち、その原因究明や被害者の治療や生活保障という課題は、水産行政の領域を越えるものとして意識されており、水産庁はそれらに取り組みようとはしていないのである。

ここには、行政組織の対処の仕方が、法令上、設定された役割課題に拘束されているということが、典型的な形で示されている。一つの問題が発生した場合、各要素主体は、自分の所管の範囲で対応するのである。それは「持ち場おける対処」と言ってもよい。その反面、自分の所管でない領域や側面に対しては、鈍感になり、無関心になる。

その結果、第二に、水産庁と県水産課には、問題の全体像を把握しようという態度が欠如している（調査努力の部分性、問題認識の部分性）。例えば、社会問題としてはもっとも深刻な人体被害に対する関心が低く、「人体被害は、厚生省がちっとも騒いでいないところを見ると知りません」（諏訪証言、47丁）という態度が生まれる。また、漁獲被害の状況や汚染源の確認というようなところでも、積極的努力をしていない。課長クラスの人物が現地に行った点は、他の省庁に先んじていたけれども、調査自体はきわめて簡単なものであったし、わずか2カ月前により詳しい調査の結果作成された「内藤報告書」も入手していない。

確かに、人体被害に対して行政としてどう対処すべきかは、水産庁の所管ではない。しかし、人命喪失を伴う被害が生じていることは、この漁業被害の全体像を理解するためにも、きわめて重要な情報であり、その面での認識に無関心であったことが、漁業対策の充実にとってもマイナスに作用したと思われる。持ち場での的確な対処をするためには、事件の全体像や背景を知ることが必要であろう。

まとめて言えば、水産庁の担当要素主体の水俣病被害についての認識は、間接性、表面性、断片性という特徴を示している。このような認識は、単に水産庁のみならず、今後見るように、この問題に関与した政府職員に繰り返し見られるものであり、それが、そのつど不適切な対応を

選択する一要因となったのである。

第三に、この問題についての水産庁の対応は、全体として、積極性が欠如していた。工場廃水による漁業破壊問題に対して、水産庁全体としての危機感や問題意識の深化が不足していたのではないか。その端的な現れは、水産庁の通産省に対する自己主張が、あまりにも弱腰であり、中途半端であり拙劣であることである。課長クラスでおしで懇談するという形での接触によって、通産省の意向が、水産庁の要望をばかにするような態度で拒絶するものであることがわかると、それ以上の真剣な交渉をしようとしていない。

水産庁組織にしかるべき主体性の形成があれば、すなわちしかるべき「熱意」と「力量」があれば、通産省に対して工場廃水規制を正式文書によって要求するとか、一般論としてではなくて水俣地域にしぼって要求を提出するとか、熊本県漁業調整規則を活用するとかの方策が、当時の制約の元でもとりえたはずである。だが、それらのいずれの方策もとられていない。

仮に、水産庁が自らの所管の範囲で、より積極的介入を続けていれば、水質二法の地域指定にせよ、1959年の漁業補償にせよ、原因究明論争にせよ、被害者側に、より有利な展開への可能性が高まったはずである。水産庁の「力量不足」「熱意不足」は、後に見るように、1958年12月に水質二法が制定されて以後、水俣病関連地域が水質二法の指定地域から脱落することになる一要因となった。

## 第2節 食品衛生法適用問題と厚生省の消極的対応

1957年段階の一連の経過の中で、以後の水俣病事件の展開によって、もっとも大きな岐路になったのは、水俣湾の漁獲禁止をめぐる食品衛生法の適用問題であった。この点についての行政組織（政府および熊本県）の判断の適否は、後の水俣病第三次訴訟で、深刻に問われた。本節では、食品衛生法の適用をめぐる一連の問題を検討する。すなわち、

食品衛生法の適用をめぐるいかなる事実経過があったのか、厚生省はどのような理由づけによって熊本県に同法を適用させなかったのか、その理由は説得的なものか、表向きの理由以外に厚生省の判断はいかなる社会過程的要因によって規定されていたか。

### （１）食品衛生法の適用をめぐる事実経過

奇病の発生からはぼ１年を経て、熊本県庁がようやくはっきりした態度を打ち出したのが、食品衛生法を適用することによって、水俣湾の漁獲を禁止しようという方針であった。

そのような方針の根拠となりうると熊本県庁が考えた、食品衛生法の規定は、1957年時点で、次のようなものであった。

「第四条 左に掲げる食品または添加物は、これを販売し〔……略……〕、又は販売の用に供するために、採取し、製造し、輸入し、加工し、使用し、調理し、貯蔵し、若しくは陳列してはならない。  
〔……略……〕

二 有毒な、又は有害な物質が含まれ、又は附着しているもの。但し、人の健康を害う虞がない場合として厚生大臣が定める場合においては、この限りではない」<sup>(1)</sup>。

1957年3月4日、副知事以下の熊本県幹部が集まって奇病対策打合せ（第1回県水対連）が開催された。この会合では、既に見たように、水俣奇病が、有毒化した魚介類を摂食することによる中毒であり、その原因としてはマンガンが最も疑われるということが共通の認識となった。そして「対策」の一つとしての「漁獲の禁止」について、「現段階では行政指導によって摂食することのないよう指導する」という決定がなされ、さらに前述の食品衛生法の規定が検討され、「マンガンを含んだ魚介が原因ということがはっきりすれば、この規定〔食品衛生法第四条、及び同二項〕を発動する」という方針が出された（熊本県経済部、1957a）。

### 熊本水俣病の発生拡大過程と行政組織の意志決定（三）

この後すぐに、熊本県当局は、漁獲禁止の措置について模索を開始している。熊本県衛生部は、静岡県衛生部長あてに、1942（昭和17）年以来発生した浜名湖のかき、あさり中毒事件に関する漁獲規制についての問い合わせ（照会）を、3月8日付けで立案し発送している（熊本県衛生部長、1957a）。この問い合わせについては、厚生省からも熊本県に対して、示唆があったようである。1957年当時の厚生省公衆衛生局食品衛生課係長（実川渉）の証言によれば、「静岡県ではどうしておったのか、そういうようなことを調査したらどうだというようなサジェスト等をしたというように聞いております」（実川証言、148丁）。静岡県衛生部長からは、3月29日付けで回答があり（静岡県衛生部長、1957）、1942、43年には警察部長名での貝類の採取禁止、1944年には静岡県知事名による採捕の禁止措置がとられたこと、戦後の食品衛生法のもとでも、1949年と50年に採取と販売の禁止措置がとられたこと、についての説明があった。

大切なことは、浜名湖貝中毒事件では、原因物質が何であるかは確認されておらず、貝類の有毒性が明らかになった時点で、これらの禁止措置がとられたことである。このような情報は、熊本県が食品衛生法の発動を決定する際に、参考になるものであった。

漁獲禁止についての熊本県当局の姿勢を決定的に促進したのが、水俣湾産魚介類の有毒性の実証である。57年3月下旬から、伊藤運雄水俣保健所長は、猫に水俣湾産の魚を食べさせる実験を開始し、4月4日、ついに初めて発症に成功する。実験を開始してから10日目であった（有馬年表）。伊藤所長は、7月5日までに、同様に5例の発症に成功し（新潟水俣病弁護団、1984、73頁；実川証言、138丁）、魚が水俣病の原因ではないかという、それまでの疑いを、決定的に確証するにいたった。

5月4日に開催された第2回「水俣奇病対策連絡会」（県水対連）の記録においても、「最近猫が津奈木で発病した。動物実験の結果も発

病。」と記され（熊本県経済部，1957b），伊藤実験の結果は共有されている。

7月8-11日にかけて，箱根で日本衛生学会が開催され，厚生科学研究班の松田（公衆衛生院）および入鹿山，喜田村（熊本大学研究班）たちより研究発表がなされた。

さらに，7月12日には，東京の公衆衛生院にて，厚生科学研究班が，厚生省，熊本大学，熊本県，新日窒を招いて水俣奇病研究懇談会を開催している。この時点での厚生科学研究班の見解によれば，水俣病は感染症ではなく，有毒化した魚介類の摂食による中毒であること，水俣湾産の魚による動物実験によって発症が確認されること，水俣港湾の海水が新日窒の廃液及び廃棄物の強い影響を受けていること，原因物質は，マンガン，タリウム，セレンが疑われることというものであった（厚生科学研究班，1957b）。

7月24日，第三回県水対連が開催され，日本衛生学会での研究発表をふまえて，熊本県首脳部は，食品衛生法第四条を発動して，漁獲禁止の知事告示を出す方針を決定した。「会議の概要」の要点は次のようなものである（熊本県水俣奇病対策連絡会長，1957）。

「水俣湾内の魚介類は「有毒な又は有毒な物質が含まれ，又は附着しているもの」と看做す必要があり，当面の措置について打合せをなした。その結果，（1）衛生部関係では，水俣湾内の魚介類により脳性中毒症を発症していることが確認されたので，食品衛生法第四条（後記）の発動を必要とする。[……中略……]（3）土木部関係では右告示の後で水俣湾内の工事をする」。

第1回，第2回の水対連の報告が経済部長あてになっていたことと対比して，この第3回の報告は，知事あてになっており，県庁としての具体的行動方針を，全庁一致で打ち出したという性格をもっていた（奥野証言，23丁）。また，水俣湾内の浚渫工事は，汚染物質の拡散により被害を拡大させるおそれがあることから，漁獲禁止措置の後で着手すると

いう当然の方針が決められた。

この食品衛生法の適用による漁獲禁止の方針に対して、県内の関係する主体はどう反応したか。その一番の焦点は補償問題であった。

8月14日、橋本彦七水俣市長は、厚生省公衆衛生局長あてに書簡を送り、「県において近く食品衛生法により魚類の販売を禁止することとなりましたが、これは結果的に漁獲禁止を意味するものであり、必然的に補償の問題と関連するも重大な問題であります。新聞発表前に何等の打合もいただかなかったことは真に遺憾に存する次第であります。希くば今後漁民福祉の為、最善の措置を講ぜられることを念願してやまない次第であります」と述べた（水俣市長、1957）。ここからは、水俣市長が、漁民への補償問題を懸念するあまり、食品衛生法の適用を歓迎していないことがうかがわれる。そして水俣市長は間接的な表現ながら、補償問題を厚生省の責任で解決することを要求している。

同じく、8月14日、水俣保健所で、「水俣奇病対策懇談会」が開催され、県からは水産課長（阪本）、公衆衛生課長（守住）、水俣保健所長（伊藤）が、現地側では、水俣市衛生課長、市議会議長、水俣市漁協の組合長と参事、市医師会長、新日窒附属病院長らが出席した（熊本県経済部水産課長、1957）。この会合の目的は、食品衛生法を適用する採捕禁止の区域設定の協議であり、同時に現地側の了解を得ようというものであった。

県側の説明としては、採捕禁止の指定海域として「一応、明神崎、恋路島、茂道岬を結ぶ線以内の海域を考えているが、これについては公衆衛生の面からはできるだけ大きく、又水産の面からはできるだけ小さくすべきであるので」、現地の意見をよく聞いた上で決めたい、としている（同上）。それに続く質疑応答では、第1節で見たように、漁業法の適用による漁獲禁止はできないこと、漁業権を買い上げる意志はないこと、原因がわからないので補償の意志もないこと、という説明が県側よりなされている。県は、漁協側の不満と要望を受けながらも、食品衛生

法の適用のための一つの関門を乗り越ったのであった。

しかし、熊本県の食品衛生法の適用方針が、はたして実施できるかどうかについては、政府との関係での不確実性が存在した。第3回県水対連では、「厚生省とも更に文書を以て連絡打合せをなす」（熊本県水俣奇病対策連絡会長、1957）という方針が決められており、8月16日、熊本県は厚生省公衆衛生局長あて、照会をする。その趣旨は、食品衛生法を適用して水俣湾産の魚介類の採取販売の禁止措置をとりたいと思うが、この処置が妥当かどうか意見を回答してほしいというものであった（熊本県衛生部長、1957）。問い合わせ文書の草案には、「原因物質が不明であっても媒体となる食品が確定していれば適用して差支えないと解してよろしいか」とのメモがあり、熊本県側の関心の所在が示されている。

この照会の背景には、（当時の熊本県公衆衛生課長であった）守住の証言が示すように、それ以前の段階で、熊本県公衆衛生課からの問い合わせに対して、厚生省が一貫して、食品衛生法の適用に難色を示していたという事情があった。

熊本県衛生部より、厚生省の公衆衛生局や食品衛生課に出向いて、「多少不合理な不備な点があったとしても何とかしてこれ食品衛生法を適用してとにかく漁獲禁止をやる方法はありませんかと再三なにしたんですけれども、やっぱり法律的にはちょっと無理だという答えしか返ってこなかったんですね」（守住証言、27丁）。だが、「正式文書で問い合わせれば、やっぱり踏み切らざるをえんかということで踏み切ってくれるかもしれない」（守住証言、29丁以下）という期待のもとに、照会がされたのである<sup>(2)</sup>。

そして、8月30日に、熊本県議会経済委員会は、知事告示方針を了承し、県として採捕禁止の実施に向けての態勢は完全にととのったのである。

では、このような熊本県の前向きの姿勢に対して、厚生省からの回答

### 熊本水俣病の発生拡大過程と行政組織の意志決定（三）

はいかなるものであったか。厚生省公衆衛生局長が1957年9月11日付けで、熊本県知事あてに出した「水俣地方に発生した原因不明の中樞神経系疾患にともなう行政措置について」の回答は次のようなものである（厚生省公衆衛生局長，1957）。

「一、水俣湾内特定地域の魚介類を摂食することは、原因不明の中樞神経系疾患を発生する虞があるので、今後とも摂食されないよう指導されたい。

二、然し、水俣湾内特定地域の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ので、該特定地域にて漁獲された魚介類のすべてに対し食品衛生法第四条第二号を適用することは出来ないものとする。

この回答は熊本県首脳部の期待に反するものであって、その困惑は、9月30日の熊本県議会における水上長吉副知事（熊本県水対連会長）の次のような答弁にも現れている。「最近に至りまして、本省の方では、告示をするということには問題がある、やっぱりそういう現地指導、実際の指導でいくことが適当であるが、…〔中略〕…そういう危い魚を販売のためにとるならば、それは法に触れると、こういうことで指導をしてくれと…〔中略〕…。いろいろむずかしい解釈問題もあると思いまするが…〔後略〕…」（熊本県議会，1957）。

そして、この回答によって、熊本県は、食品衛生法の適用という既定方針を放棄してしまい、このことが、水俣病問題の歴史の中での大きな岐路において、それをより悪化させる方向へと進ませたのである。

### （2）厚生省回答の機能と背景

この厚生省公衆衛生局長の回答は、水俣病問題の歴史の中で、どのような機能を果たしたであろうか。

第一に、水俣病問題の歴史を見ると、水俣病被害の拡大を放置するのか、阻止するのかという大きな岐路が何回か現れてくるが、この食品衛

生法適用問題は、1957年時点での最大の岐路であった。この岐路にあたって、本回答は、被害拡大への道を選ぶという不適切な選択を意味していた。

第二に、この回答は、熊本県の有効な対処方針の喪失を帰結した。第一線職員の努力により、水俣湾産の魚の毒性が確証されたことにより、熊本県庁はようやく、57年7月下旬になって、知事名での漁獲禁止の告示をすることにより被害の拡大を防止しようという積極的姿勢を打ち出した。しかし、厚生省の選択は、そのような自治体の積極的方針を政府の一機関としてバックアップするどころか、逆に、ブレーキをかけるものであった。その結果、以後、熊本県は、奇病に対する有効な対処方針を失ってしまうのである。

第三に、この回答は、漁獲自粛を水俣市漁民に要求し、しかもそれが自粛であるから補償要求も提出できないという窮地に漁民を追いやるものであった。漁業が継続できないゆえに生活が困窮するということでは、自粛であろうと禁止であろうと漁民には同様の効果をもたらすものである。自粛は、補償要求を提出しにくくするぶんだけ、漁民にとっては状況の悪化を意味した。

第四に、直接のおよび間接的に、被害者の拡大につながったことである。直接的には、生活が困窮した漁民の一部が、自粛要請に反して「密漁」をし、それを自ら摂食したり他の地域へと販売したことによる被害拡大である。間接的な効果としては、禁止ではなく、自粛であったため、漁獲禁止を選択すれば、より真剣に取り組まれたであろう原因究明と真の汚染者への補償責任の転嫁という課題が、相対的にあいまいにしか設定されなかったという帰結を生んだ。

### (3) 厚生省回答における理由説明と事後的な理由説明の問題点

以上のような歴史的諸帰結から見れば、この時点で、厚生省の法令解釈は「不適切」であった。なぜ、このような不適切な選択を厚生省公衆

衛生局はしたのか。その理由は、三重の文脈において検討されなければならない。第一の文脈は、公式文書に明言されている理由であり、第二に、文書上で明言はされていないが法令解釈・運用上の理由として後に各地の水俣病訴訟で証言されている理由という文脈であり、第三は、当事者からは直接に表現はされていないが、社会過程の上で見いだされる行為の規定要因という文脈である。

#### 〔1〕 厚生省回答の理由説明の問題点

漁獲禁止の措置をとることができない理由づけとして、厚生省が公式に回答文書（1957年9月11日付け）の上で、明言しているのは、「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」ということである（厚生省公衆衛生局長，1957）。この回答理由にはどのような問題があるであろうか。

第一に、「魚介類のすべて」とは何を意味するのかについて、厚生省の表現は複数の解釈を許すあいまいなものであった。それは、「すべての個体」という意味にもとりうるし、「すべての魚種」という意味にも解釈できる。一連の水俣病訴訟での証言（実川証言②，48丁）によれば、厚生省の当時の担当者は、これを「すべての魚種」という意味で解釈している。

ところが、熊本県職員は、必ずしも、そのような解釈を共有していたわけではない。むしろ、「すべての個体」という意味にとり、そのような検査は不可能だと考えてしまったようである（守住証言，34丁）。このことは、漁獲禁止という方策を、実現する努力を早期に断念させる一要因となった。

第二に、「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」ことを理由にして、食品衛生法を適用しないという運用のしかたは、妥当性を欠くやり方である。当時一般的に水俣湾産の魚が汚染されていたことはわかっていた。このことは、厳密に言えば、「少な

くとも一部の魚種は確実に有毒化しており、すべての魚種が有毒化している可能性もある」「無毒な魚種が存在することは確認されていない」という状態を意味していた。例えば、実川は「一般的に全てが有毒であるというような証拠もないかわりに、どの魚種がどういうものが無毒であるというようなことも、もちろん言えないわけでございます。」と証言している（実川証言、145丁）。

この状態では、人命が失われている以上、まず全面的な漁獲禁止の措置をとり、ついで、もし安全性が確認された魚種があれば、それについては順次、規制を解除するという措置をとればよかったのである。

「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」という理由づけは、法令の運用の解釈としては、説得性を欠く。むしろ、「漁獲の継続を許容できるような状態ではないが、漁獲禁止措置をとりたくない」という態度がまずあり、それを正当化するような口実として、「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」という理由が、使われたのではないであろうか。この疑問は、法廷での厚生省職員の証言と1957年9月以後の実際の厚生省の対処とを検討してみると、ますます大きくなるのである。

## 〔2〕 事後的な理由説明とその問題点

一連の水俣病訴訟において、何人かの厚生省（元）職員は、食品衛生法の適用ができないと回答した理由を、法令の解釈と運用上という平面で、より詳しく説明している。それらの理由は、熊本県への文書回答には明記されていないが、厚生省の当時の態度を分析するにあたって、重要な情報を含むものである。

それらの理由とは、まとめれば、次のようなものである。

① 食品衛生法の適用のためには、有毒な魚種が特定されること、有毒物質が明らかになること、許容量が明らかになること、が必要であり、それが明かでなかった（実川証言、194丁）。

② 食品衛生法は、販売用の食品を対象にしているから、自家消費や家畜飼料として魚を消費する場合に対しては効果をあげられない。被害は漁民に生じているのであるから主として自家消費によるものである（実川証言、171丁）。

③ 強権を発動して、漁獲禁止することにより、漁民が困窮化するという事態を回避したかったこと。厚生省食品衛生課の関係者は、「強権を発動して漁民の方々の生業を奪うとかなんとかということよりもまず……〔中略〕……とにかく食わないようにしてくれと」（実川証言、171丁）という意図だと説明し、また、1959年に厚生大臣を務めた坂田道太代議士は「補償の内容が定まらぬうちに、禁止区域を設ければ今でさえ困っている漁民をより貧しくはしないだろうか」と発言している（熊本県、1959）。

このような理由づけは、食品衛生法を適用しなかった、本当のまた正当な理由なのであろうか。

まず、食品衛生法の文言の中には、有毒物質の特定、許容量の特定ということは、同法適用の必要な条件としては明記されていない。事実、昭和25（1950）年3月17日に、浜名湖のあさり、かきについて、食品衛生法四条二号による漁獲禁止を、静岡県知事が公告した場合には、有毒物質の特定はなされておらず、従って、その許容量の特定もなされていなかった（深井、1977、130頁）。しかも、そのことを厚生省食品衛生課職員も知っていた（実川証言、198丁）。

また、1950（昭和25）年5月2日の厚生省通達「飲食による危害事故、就中食物中毒の処理法について」によれば、「危険性の範囲が当初明瞭となっていないような場合には、危険の考えられる範囲全部に対して包括的な処置を行って、爾後調査の進行によって危険の範囲が明確化するにつれ、不必要であった制限は順次解除し、食品の利用の禁停止を必要な部分のみに圧縮していくことが必要である。」（厚生省、1950）とされている。この通達のような考え方に基づけば、水俣湾の

魚の有毒性が確認された 1957 年 7 月の時点で、ひとまず水俣湾の魚介類一般の漁獲を禁止し、その後、もし無毒な魚種が確認されれば、それについては、漁獲禁止を順次解除するという措置をとるべきなのである。つまり、食品衛生法の適用の最初の段階では、魚種の特定は必要ないのである。

「有毒な魚種が特定されていない」ことが、食品衛生法を適用しないことの真の理由ではないことは、57 年 9 月以後の事態の推移と、厚生省の態度からも明かである。

第一に、食品衛生法を適用したいのだが、有毒魚種が明確でないことが、その障害になっているのであれば、有毒魚種を明確化するような猫実験をすることが必要だったはずである。ところが、厚生省としては、有毒魚種、有毒物質、許容量がいつになったらわかるというメドをもっていなかったし（実川証言、221 丁）、また厚生省が、有毒な魚種を明確にするように、熊本県や研究班に調査課題を提起したこともない。また、厚生省は特定の魚種について有毒性が確認できたら漁獲禁止ができるということを、熊本県に教えることもしていない。

第二に、特定の魚種が明らかに有毒であることが、事件の進展の中で、順次明瞭になった場合でも、その魚種に限定した形での漁獲禁止措置をとるようだという態度を、厚生省は示したことがない。例えば、1958 年 8 月の段階では、I 君という中学生が、カニを食べて発病したこと（毎日新聞、1958 年 8 月 17 日付＝新二甲 A25 号証）、同年 9 月にも、水俣市丸島町の主婦（50 才）が禁漁区外の水俣湾で獲ったタコを食べて、発病したことが新聞に報道されている（1958 年 10 月 11 日付読売新聞＝新二甲 A28 号証）。

まとめて言えば、厚生省の態度は、どの魚種が有毒かについて真剣な関心を払うものではなく、また有毒な魚種を明確にする努力をして、明確な魚種から順次、食品衛生法を適用していこうという姿勢を見いだすこともできない。それゆえ「有毒な魚種が確認できない」という理由づ

けは、食品衛生法を適用したくないことを正当化するための口実だったという色彩が強い。

また、自家消費用や飼料用が主であるから、食品衛生法を適用しても実効があがらないという理由づけも説得力を欠く。1957年から59年にかけての行政の公式文書の中に、販売用の漁獲がなされていることを指摘する文言は再三現れている<sup>(3)</sup>のであるから、販売用に限定した形であっても、食品衛生法の適用は緊急に必要な措置であった。また、仮に、販売用の漁獲に対して禁止措置をとったとすれば、そのことは、毒性のある魚の自家消費と家畜用飼料としての消費に対しても、決定的な抑制効果を持つことは、社会通念上、当然に期待できることである。「販売用には危険だが、自家消費の場合には安全だ」と考えてそのような魚を摂食する人が、どこの世界にいるだろうか。

さらに、漁獲禁止が漁民の窮乏化を進めるので、ためらわれたという点についていえば、行政指導による漁獲自粛も、同様の効果を生み出すのである。行政指導としての漁獲自粛は、魚種全般についてしているのであり（実川証言、160丁）、特定の魚種に限ってなされたわけではない。したがって、漁獲禁止であろうと、行政指導に基づく自粛であろうと、生活が窮乏するということは、漁民にとっては、変わりはない。

行政指導の下での自粛要請という状況において、漁業によって生活するとしたら、それは、行政指導を無視する限りにおいてなのであり、しかもそのことは自分が水俣病にかかること、あるいは魚介類の販売を通して他の人々をかからせることを意味していた。したがって、漁獲禁止であれば、漁民の窮乏化がより激しく進み、行政指導による自粛の場合は、それほど窮乏化が進まない、などということにはなかったのである。むしろ、水俣市漁協は、1957年1月の段階で、正式の漁獲禁止を望んでいるのであり、そのような要求は、58年9月、59年6月等にも、再三なされているのである。つまり、漁民にとっては、漁獲禁止のほうが、行政指導による自粛よりも望ましかったのであり、行政がこれを受

け入れなかったのは、行政組織にとっては、漁獲禁止よりも強制力のない行政指導の方が好ましかったからである。

#### （４）厚生省回答を規定した社会過程的要因

以上のように分析してみると、厚生省から熊本県に対する回答文書上に明記されている理由にせよ、（元）厚生省職員が、回答の背景にある考え方として、裁判の中で説明している理由にせよ、食品衛生法を適用しなかった理由を真に説得的に説明するものではない。なぜなら、これらの理由は、いずれも、法令運用上の正当な理由としては、疑問のあるものであり、また、実際には有毒魚種の解明に無関心であったというような、その後の厚生省の行為との不整合を露呈しているからである。

では、食品衛生法の適用にブレーキをかけた厚生省公衆衛生局の行為について、より説得的に説明できる理由は何であろうか。その理由を、当事者からは直接に理由として表現はされていないが、社会過程の上で見いだされる行為の規定要因という文脈において探ってみよう。

厚生省公衆衛生局が漁獲禁止措置をとるよう指導しなかった第一の基本的理由は、漁獲禁止措置が必然的に引き起こすであろう補償問題に伴うさまざまな行政組織にとってのコストを回避したいという、行政担当者としての利害関心であると考えられる。このことを示すいくつかの発言がある。

第一に、このことは、守住（元）熊本県公衆衛生課長によって明示的に指摘されている。「結局つきつめていくと補償の問題。その、国が補償する問題なのか、あるいは工場が補償する問題なのかというようなことになるわけですね。ところが工場が補償するという段になれば、工場がこの中毒の原因をなしたんだというはっきりした根拠がなければ、工場に責任をもっていけない。というようなことで、まあ、この当時としては厚生省もこういう態度をとったんだろうと思われます」（NHK、1976）。

第二に、「水俣病関係について水俣市議の陳情内容要旨」（熊本県、1959）によれば、昭和34（1959）年6月19-24日にかけて、水俣市議会代表者5名（市議4名と事務局長1名）が上京し、厚生省公衆衛生局環境衛生部、衆参議員、農林省水産庁に水俣病対策について陳情している。

この席で水俣市議側は漁獲禁止処分について陳情しているが、聖成環境衛生部長は、「漁獲禁止をすれば、魚がふえるので、廃棄するため日を定めて、ダイナマイトで殺す（物理的処分）等の方法を取り、公益の必要から、安全な状態にしなければ無意味であると発言」し、「又禁止区域を設定すれば奇病の続発を防ぐことができるかは非常に問題点が多く、というわけはこの責任の所在が、原因が不明のため、国にあるか又どこにあるか不明であるので、非常にむづかしい問題と思う」。更に、「魚をとらせないためには、生活保護法にプラスX円（100%満足させる点）が当然問題となると思う。」と回答している。

第三に、上記の上京による一連の陳情の中で、水俣市議会の陳情団は、熊本県選出の坂田道太衆議院議員<sup>(4)</sup>にも陳情したところ（同年6月22日）、坂田議員より、「(1) 禁止区域を設けると補償の問題となる。(2) 補償の内容が定まらぬうちに、禁止区域を設ければ、今でさえ困っている漁民をより貧しくしはしないだろうか」と、禁止に消極的な理由が説明されている（熊本県、1959）。坂田議員は、陳情のわずか4日前まで厚生大臣を務めていたのであるから、その発言と聖成部長の発言には、1959（昭和34）年時点での、厚生省首脳部の本音が露呈していると言えよう。

法理論的には、食品衛生法による禁止は、ただちに補償義務を行政に負わせるものではない<sup>(5)</sup>。しかし、現実の行政過程においては、当時の状況の下で漁獲禁止をした場合、漁業者より、生活補償の要求が行政（熊本県と政府）に対して提出されることは必至であったであろう。

これに関して、熊本県の姿勢は、57年7月時点で、すでに漁獲禁止

の知事告示を出すという方針を決定しているのであるから、「補償問題の起こることを懸念して、食品衛生法を発動しない」という姿勢ではなかったと言える。しかし、そのことは、熊本県が漁民の補償要求を単独で処理するつもりであったことを意味していない。熊本県の行政姿勢は、後に見られた政府に対する再三の特別立法陳情が示すように、政府から、補償のための財政的支出を引き出そうとするものであったから、この問題についても、漁獲禁止措置が厚生省に認められれば、漁民と一緒に、政府に補償要求を提出したであろうことは、当然にも推定できる。

このような状況に直面して、厚生省公衆衛生局としては、被害の拡大を防止しなければならないという行政上の課題がある一方で、しかし、補償問題に伴う紛争とそのコストを回避したいという行政組織にとっての利害関心が働き、その両者を配慮した結果、漁獲禁止措置はとれないが、魚の摂食をしないように行政指導を行えという、上述のような熊本県に対する「回答」をしたのである。

厚生省のこのような「回答」は、当時の厚生省公衆衛生局の置かれた「構造化された場」に規定され、同局の抱いていた利害関心に基づいた「合理的戦略」であったのである。

「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ので」、あるいは、有毒化した魚種・毒物の種類・許容量が明確でないから、食品衛生法は適用できないという、厚生省（元）職員の言い分は、既に見たように、前後の厚生省の姿勢との不整合が露呈している「苦しい理由づけ」である。

このような説得力を欠如した理由づけが持ち出される根拠は、厚生省にとっては、食品衛生法を適用しての漁獲禁止措置をとりたくないという方針がまずあり、それを後から理屈づけ、正当化する必要があったからである。

厚生省がこのような理由づけに基づく、熊本県の回答について、内心

### 熊本水俣病の発生拡大過程と行政組織の意志決定（三）

では十分な正当性と自信を感じていなかったことは、回答前後の国会答弁の内容からも見て取れる。熊本県の回答への翌日、すなわち 1957 年 9 月 12 日の参議院社会労働委員会で、森中守義議員の水俣病に対する質疑が行われた際、厚生省米田吉盛政務次官は食品衛生法の不備を認めたが、熊本県に対して回答した事実と回答内容に言及せず、そのような回答の是非が論議されることを巧妙に回避しているのである（参議院社会労働委員会第 26 回国会会議録，昭和 32 年 9 月 12 日）。ここにも、批判を避けたいという、行政組織の利害関心が働き、そのことが適切な行政的対処のあり方について国会で論議する機会を閉ざしてしまったという事情が見られるのである。

厚生省の漁獲禁止措置を見送り続けるという態度を規定していたもう一つの要因は、水俣病の被害についての的確な認識の欠落である。その基本的意味は、「行政指導による漁獲の自粛」によって、被害防止に十分効果が上がっているという思いこみであり、被害者の被害の悲惨さや生活窮乏についての認識不足である。厚生省係員は、行政指導が効果を現わして、昭和 32（1957）年には、「患者の発生が最初非常に多かったのがぱたっと止まったということでございますので」（実川証言，165 丁）と認識していた。これは、同じ食品衛生行政を担当する熊本県の担当者が、昭和 32（1957）年当時持っていた「辛うじてやっと抑さえていると、本当にもう薄氷を踏む思いですね」（守住証言，28 丁）という切迫した状況認識とは、鋭い対照をなすものであった。その後の患者の再発についても、（実川証言，165 丁）津奈木地区に 34 年ごろに 3 名発生した、という程度の認識であり、被害を部分的にしか把握していなかったのである。

このような被害認識の切実性の不足は、それ自体、さまざまな要因によって、規定されている。第一に、現場との接触の間接性という要因がある。厚生省職員の情報収集は、熊本県からの文書あるいは口頭による報告を基本としており、被害者そのものとの接触は間接的である。食品

衛生法についての疑義解釈は、厚生省食品衛生課に配置されている法律担当事務官を中心に検討するのであるが（実川証言，108 丁），法律担当事務官が，解釈をするにあたって，現地を訪れた形跡はない。そのことは，地方自治体からの問い合わせに対する中央省庁としての通常の対応であったのであろうが，人命が大量に失われている事態の深刻さを過小評価することにつながった。第二に，情報探索についての主体性，積極性の欠落という要因を指摘しなければならない。厚生省の水俣病問題についての情報の収集は受身であり，間接的伝聞に主として依拠しているという特色が見られるのである。魚種ごとの有毒性の確認一つをとってみても，厚生省自身は，どの魚種が水俣病発生につながるのかということ調べていない（実川証言，245-247 丁）。この積極性の欠如という要因は，後に見るように 1959 年秋の最激動期における厚生省の的確な対処を妨げるものとなった。

最後に，厚生省が的確に対処できなかった背景には，この事件がもつ社会的・歴史的意義を的確に把握し，自分たちに問われている責任の重大性を適切に理解するような「解釈枠組み」が欠落していたことがある。

事後的に見るならば，熊本水俣病は，日本全体の公害問題の中でも最悪のものであること，政府の経済政策の弊害を最も極端な形で示すものであること，経済成長と環境保全の対立について政府の政策上の優先順位を転換すべき大問題であったことは明瞭である。また当時の厚生省は，食品衛生法の適用によって被害拡大の防止の鍵を握っており，したがって，適正な政策的対処をしていれば，以後 40 年にわたる水俣病問題をめぐる苦悩と紛争のかなりの部分を事前に防止し，軽減しうる位置にいたことも明かである。

しかし，当時の状況において，厚生省の担当職員は，そのような大局的な洞察を欠いていた。問題の重大性を過小評価し，また自己の責任の重大性も的確に自覚していなかった。日々入って来る個々の情報がいか

### 熊本水俣病の発生拡大過程と行政組織の意志決定（三）

なる意味を持つのかは、各主体の持つ「解釈枠組み」あるいは知的洞察能力によって、規定される。厚生省職員は、そのような解釈枠組みを欠落させていた。言いかえれば、高度経済成長とともに発生した公害問題について、それに対応する十分な問題意識を、57年時点では、まだ持つことができなかったのである。このことは、厚生省職員だけではなく、後に見るように、通産省や経済企画庁職員にも共有されている欠陥である。

#### （5） 熊本県の態度の問題点

では、食品衛生法の適用に関するもう一方の当事者である熊本県の態度には、どのような問題があったのであろうか。

熊本県が、1957年7月に正式方針として打ちだした食品衛生法の適用による漁獲禁止という措置は、歴史の流れの中で見ると、的確な方針だったのであり、その実施を見送ったことが、大いに惜まれるのである。県がかろうじてなしたことは、漁獲自粛の行政指導と、厚生省の正式回答を文書という形で確認し、法令解釈の責任が厚生省にあったことの証拠を確保したことであった。

熊本県が厚生省の回答に従い、結局、漁獲禁止を見送ってしまったことにはどのような問題があったか。

第一に、自治体としての主体性不足である。食品衛生法の運用による漁獲禁止の告示は、県知事の名前で出すのであるから、県として、独自の解釈をする道も論理的にはありえた。しかし、法解釈において中央官庁の解釈に追随するという姿勢しかとられなかった。静岡県浜名湖のあさりの有毒化事件では、静岡県知事の積極的判断によって禁止措置がとられているのである。また、熊本県担当者の回想においても、熊本県は厚生省に対して漁獲禁止を「ぜひやらしてくれとまでは言わなかった」のである（守住証言、43丁）。ここには、自治体行政の主体性、自律性の不足という問題が、露呈している。これは、日本社会において一般に

広く見られる欠陥であるが、水俣病問題においては、再三、このことが妨げとなっている。

第二に、「すべての魚が有毒化している」ということの意味を、熊本県は厚生省に対して、問いたださなかった。そして（少なくとも一部の職員は）、すべての個体が有毒化していることの証明を求められていると解釈し、それが不可能なので、何の手も打てない、と考えてしまったようである。もしも、「魚が有毒化している」ということは、「魚種ごとに判断すべきだ」という回答を厚生省から引き出していけば、有毒性の確認できた魚種から、逐次的にも漁獲禁止措置をとることができたはずである。（未完）

#### <注>

- (1) 食品衛生法（昭和 22 年 12 月 24 日法律第 233 号）（厚生省公衆衛生局・医務局・薬務局編，[1958]，『衛生六法（昭和 33 年版）』）所収。
- (2) 深井論文（1977，134 頁）では、厚生省は 7 月段階でいったん、食品衛生法の適用を決めていたという解釈であるが、本稿は、守住証言に立脚して異なる解釈を提出する。
- (3) 販売用の漁獲がなされていることの指摘は、例えば、熊本県（1957b）、熊本県経済部長（1958）の記述に見られる。
- (4) 坂田議員は、1959 年 1 月 12 日より同年 6 月 18 日まで、厚生大臣であった。
- (5) このことは、深井（1977，135 頁）も明記している。また、松本健男弁護士からもこの点で教示を受けた（1994 年 2 月 7 日）。

#### <文献・資料挙示の凡例>

- ・各文献，資料の後に，訴訟の書証から直接引用した場合は，その出典を記す。その際，「新二甲」とは，新潟水俣病第二次訴訟（1982 年提訴）の原告側書証であることを，「関西甲」とは，熊本水俣病関西訴訟（1982 年提訴）の原告側書証であることを示す。「東京甲」とは，熊本水俣病東京訴訟（1984 年提訴）の原告側書証であることを示す。〔 〕は，筆者による推定あるいは補足を表す。
- ・引用資料が，水俣病研究会編，1996，『水俣病事件資料集 上巻・下巻』葦書

### 熊本水俣病の発生拡大過程と行政組織の意志決定（三）

房に、所収されている場合は、その番号を「資料集 編名－資料番号」の形で示した。

- ・「有馬年表」とは、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）の略称である。

#### <文献>

- 熊本県，1957a，「水俣市における奇病発生に伴う漁業対策要望書」（1957年3月20日付け発送）（新二甲 A159 号証，資料集Ⅱ-226）
- 熊本県，1957b，「水俣奇病対策打合せ会」（1957年8月14日）（資料集Ⅱ-238）
- 熊本県，1959，「水俣病関係について水俣市議の陳情内容要旨」（新二甲 A76 号証）
- 熊本県衛生部長，1957a，「貝中毒に対する措置概要について」（1957年3月15日）（新二甲 A107 号証，資料集Ⅱ-224）
- 熊本県衛生部長，1957b，「水俣地方に発生した原因不明の中枢神経系疾患にともなう行政措置について（照会）」（8月16日付け，厚生省公衆衛生局長あて）（関西甲 A56-1 号証，資料集Ⅱ-239）
- 熊本県議会，1957，「昭和32年9月定例会会議録」（資料集Ⅱ-280）
- 熊本県経済部，1957a，「水俣市奇病対策打合せ概要」（1957年7月30日決裁）（新二甲 A156 号証，資料集Ⅱ-234）
- 熊本県経済部，1957b，「第一回水俣奇病対策連絡会（概要）」（1957年7月30日）（資料集Ⅱ-235）
- 熊本県経済部長，1958，「水俣湾一門の漁獲について」（1958年8月21日付け）（資料集Ⅱ-249）
- 熊本県経済部水産課長（阪本勝一），1957，「復命書」（新二甲 A167号証，資料集Ⅱ-241）
- 熊本県水俣奇病対策連絡会長（水上長吉），1957，「第三回連絡会の結果報告について」（1957年8月19日付け，熊本県知事あて）（新二甲 A166 号証，関西甲 A52 号証，資料集Ⅱ-240）
- 厚生省公衆衛生局長，1957，「水俣地方に発生した原因不明の中枢神経疾患にともなう行政措置について」（9月11日付け）（新二甲 A109 号証，資料集Ⅱ-315）
- 厚生事務次官，1957a，「〔奇病対策の打合せについて〕」（1957年4月5日）（新二甲 A77 号証，資料集Ⅱ-313）

厚生事務次官, 1957b, 「水俣奇病対策懇談会事務次官挨拶」(〔1957 年 4 月 10 日〕)(新二甲 A78 号証)

厚生省, 1950, 「飲食による危害事故, 就中食物中毒の処理法について」(東京甲 559 号証)

[厚生省], 1957, 「水俣病に対して現在までにとられた予算措置」(新二甲 A79 号証)

厚生省公衆衛生局・医務局・薬務局編, [1958], 『衛生六法(昭和 33 年版)』

厚生省厚生科学研究班, 1957a, 「熊本県水俣地方に発生した奇病について」(1957 年 3 月 30 日)(新二甲 A6 号証, 資料集Ⅱ-371)

厚生省厚生科学研究班, 1957b, 「水俣市における中枢神経系疾患の研究(第 2 報)」(新二甲 A165 号証),

静岡県衛生部長, 1957, 「貝中毒に対する措置の概要について(回答)」(1957 年 3 月 29 日)(新二甲 A108 号証, 資料集補-1)

新潟水俣病弁護団, 1984, 『新潟水俣病裁判 第二次訴訟』

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, 98-188 頁)

水俣市長, 1957, 「〔魚類の販売禁止措置について〕」(1957 年 8 月 14 日付け)(資料Ⅱ-159)

#### <テレビ番組>

NHK, 1976, 「ドキュメンタリー 埋もれた報告」

#### <引用証言リスト>

奥野証言: 熊本水俣病関西訴訟における奥野重敏(元熊本県経済部水産課課長補佐)の証言(1987 年 9 月 18 日)

諏訪証言: 熊本水俣病東京訴訟における諏訪光一(元水産庁漁政部漁業調整第二課長)の証言(1986 年 5 月 16 日)

実川証言: 熊本水俣病第三次訴訟(熊本地裁)における実川渉(元厚生省公衆衛生局食品衛生課係長および課長補佐)の証言(1984 年 9 月 6 日)

実川証言②: 新潟水俣病第二次訴訟(新潟地裁)における実川渉の証言(1986 年 7 月 29 日)

守住証言: 熊本水俣病関西訴訟における守住憲明(元熊本県衛生部公衆衛生課長)の証言(1985 年 10 月 26 日)