

# 水俣病と行政の責任

西岡久 著

## 目次

### はじめに

- 一、水俣病の発生基盤と企業チッソの体質
  - 二、水俣病の概念と実態解明の責任
  - 三、原因決定に対する行政の責任
  - 四、被害者救済問題と行政の責任
  - 五、操業の安全確保義務と毒劇物取締責任
- むすび

## はじめに

私たちはこれまで、裁判においてチッソの犯罪を徹底的に追及してきました。今その責任はますます明らかとなっています。だがそれと同時に、私たちはこの水俣病を起こしたものが決してチッソ一人ではないことも明らかになりました。国・地方自治体は、住民の生活と健康を守るという重大な責任を全く放棄して、一私企業にすぎないチッソの利益を守ることに懸命でした。それはチッソの為ばかりではなく、同時に同業者の利益をも守ろうとする日化協、その他財界の意志にそうことでもありました。私たちは

隠された水俣病の全貌を明らかにする為に、未認定患者の実態とその病状だけではなく、水俣病を発生させた責任を、国・地方自治体についても徹底的に追及したいと思います。そのことこそが、公害を日本から絶滅するために、水俣で闘わなければならない主題だと考えます。”（「弁護士だより」一九七二・一〇・一五・第一四号）。

あらゆる意味で日本の公害の典型とされる水俣病に対する企業チッソの責任については、今日ほとんど明らかといつてよく、さらに近く期待される裁判の判決において決定的なものとなるであろう。もちろん、裁判によって具体的に処理される企業責任の範囲はきわめて限られており、とくにチッソの刑事責任が放置されてよいかは疑問の残るところといわなくてはならぬ。また、この裁判で訴及されているのは、ごく少数被害者の慰藉料であり、かりに請求がそのまま認められたとしても、それが必然に他の被害救済にまで及ぶわけではないし、さらに奪われた人命と健康、得べかりし逸失利益の回復は不可能であるから、裁判にはおのずから限界があり、チッソの責任がそれで解消されるわけのものではなからう。しかし、長きにわたって完全な無権利状態のもとにおかれてきた患者、家族にとって、訴訟は残されたただ一つの救いであるから、それに勝つことの喜びと救いは絶対的なものであると同時に、それが公害防止運動の展望を切り開くうえで有力な手がかりとなることもまた確かといえよう。

一方、公害はすでに指摘されているごとく、体制の基礎と深く関わっている現象であり、とくにわが国の場合、国家独占資本主義体制下における高度成長政策の展開という背景を抜きにしては考えられない現象であるから、公害に対する責任の問題は、直接その原因物質をまきちらした企業の責任につきるものではなく、企業と一体となってそのような状態を放置してきた国及び地方自治体の責任もまた同時に問われなければならないものといえるだろう。

冒頭にかかげた告発の一文は、このような意味で水俣病に対する行政（国・地方自治体）の責任を問うことの意義ないし必要性を最も端的に述べたものといえる。

ところで、行政の責任とは一体何かにつき、若干のコメントをしておく必要がある。まず、行政とは何かであるが、

行政の概念も経済社会の基礎構造の変化に応じて、決して一義的ではなかったといえる。自由主義経済を基本とする一九世紀的自由国家においては、市民的自由の要請にもとづく国家権力相対化の理論（三権分立）が目立ち、行政は立法、司法以外の国家作用であるとするいわゆる「控除説」が支配的で、そこでは行政に積極的な価値実現の作用を認めていないことが顕著な特色であったといえよう。ところが、資本主義の不均等発展にともない、国家がその「調整」という名のもとに経済に介入してくる二〇世紀的社会国家（ないしは福祉国家）においては、行政は積極的な価値実現に向けられた国家権力機構として強大な地位を占めるにいたる。かくて、この段階における行政は、たんなる法の執行機関にとどまるものではなく、国家の政策を立案決定し、法そのものを実質上創造する機能を営むことにより、独占資本の要請に最も適合する態勢を整えるにいたるのである。また、行政のかかる態勢は、国のレベルでそうであるだけでなく、自治行政をも貫き地方自治体をしてあたかも国の下請機関としての機能に終始せしめるといってよい。

現代行政のいちじるしい特色として、この点を念頭に入れておくことは、公害と行政との関わり合いをみていくうえで欠がせない一つの重要な視点といつてよいだろう。

次に、行政の責任とは何かである。一般に責任という用語は、ある者が一定の行為、不行為を期待されているにもかかわらず、それを果さないためうけるべき社会的非難可能性をさしているものと解してよいであろう。かかる意味での責任は、それが何に対して問われるかにより、道徳（または宗教）上の責任、政治的責任及び法律上の責任に分けられるが、行政の責任といわれる場合、道徳上の責任が問題となる余地はないから、それは後者二つの類型にぞくすることになる。

行政の責任をこの二つに区別する意義は、もっぱらそれを追及する方法に関することで、本稿はそれに立ち入ることを予想していないがただ、一言すれば、公害に対する行政責任の手段としての司法的処理には限界があり、基本的には住民運動の高まりの中で、行政の姿勢の変革をかちるのでなければ、所期の効果を期待することは困難であろう。しかしだからといって、法的追及の方法を第二義的に考えてよいというのではない。住民運動が基本的だといっても、それは直ち

に具体的な現実問題の処理にはつながらないことであつて、それを放置しては運動の發展それ自体望みえないものとなると同時に、法的追及そのものも、運動の高まりを背景とするのでないかぎり、十分の成果をかちとることができないことは、過去の多くの事例の示すところでもあるのである。

### 一、水俣病の発生基盤と企業チッソの体質

水俣病は、チッソ水俣工場の工場廃液に含まれる有機水銀が、水俣湾の魚貝類の体内に蓄積され、それを多量に摂取することによつて起こる中毒性脳疾患であるが、水俣病の発生原因はたんにかかる医学的因果関係の解明につきる問題ではなく、それを可能ならしめた社会的経済的諸条件の解明によるのでなければ、十分明らかとはなりえないものといわなくてはならないだろう。

水俣病発生の社会経済的条件として、すでに指摘されているところを要約すれば次の三点になろう。

第一は、国の高度経済成長政策と地域開発の展開のなかで、水俣社会でチッソがいかなる地位を占めるにいたつたかという点、第二は、チッソ企業の体質と安全性無視の操業の実態がいかなるものであつたかという点、第三は、第一、第二とも関連して、チッソの地域支配と安全性無視の操業に対し、地域住民の生活と健康を守ることに第一義的責任をもつ行政が、その責任を放棄し、利潤追求に懸命なチッソの立場を終始擁護しつづけたということである。

水俣病は、自然災害でもなければ偶発事故でもない。公害が日本資本主義の構造的矛盾の必然的産物であるごとく、それはチッソ資本の論理が過酷に貫徹される過程で不可避的に発生したものだといえるだろう。水俣病が日本公害の典型とされる理由は、まさにそこにあるといつてよいのである。

以下、水俣病に対する行政（国・地方自治体）の責任を明らかにするうえで、若干敷衍して述べると次のようになる。

水俣病と行政の責任（西岡）

第一 高度成長政策とチッソの地域支配

戦後三〇年代のはじめを起点とする国の高度経済成長政策は、当初の国土保全、資源開発中心の地域開発から、やがて重化学工業中心の拠点開発方式へ移行することになるが、チッソは其中で先進技術の開拓と企業合理化により重要な役割を果たすことになった。<sup>(1)</sup>一方、水俣社会の歴史はチッソとその運命を共にしてきたといえる。郷土産業の先駆者前田永喜が、明治の末期チッソの創業者野口遵<sup>すむ</sup>を説いて、必死の工場誘致を行なったことは有名であるが、当時人口一万二千の一寒村にすぎなかった水俣が、大正元年町となり、戦後昭和二四年市となつて、三一年人口五万を超えるようになるまでの発達の歴史は、同時にチッソの歴史をそのまま反映するものであったといつてよい。二八年度の評価額でみると市税収入総額の五〇%を占める固定資産税のうち、チッソ工場関係が六二%を占め、チッソは「市のドル箱」といわれた。<sup>(2)</sup>会社のボーナスが出ると、街は賑わい、工場がストにはいれば商店街は火が消えたようであったという。チッソ水俣工場の従業員数は、昭和一二年に一、七〇〇人であったものが、二〇年四、一五一人と増え、二五年の四、三八五人を最高に以後漸次若干減少しているが、水俣病の発生期とされる二八―三五年間はほぼ三、八〇〇人から三、四〇〇人を維持していた。また昭和四三年水俣病の原因決定にともしない操短縮少した後でも、(表1)の示すごとく、水俣市におけるチッソの比重は圧倒的であったことが知られるのである。

他方、水俣市における産業構造の変化を、産業別就業人口の構成比でみてみると、(表2)の示すごとく、高度成長に

(表1) 水俣市内における従業員規模別工場数

従業員	1 (チッソ工場)
1000人以上	1 (水俣)
500~1000人	0
100~500人	2
100人以下	17
合計	20

昭和46年度「水俣市行政の概況」

(表2) 産業別就業人口の推移

	第一次産業	第二次産業	第三次産業
25	42 (48)	35 (22)	23 (30)
30	35 (41)	31 (24)	34 (35)
35	31 (33)	32 (29)	37 (38)
40	28 (25)	29 (32)	43 (43)

昭和46年「水俣市振興計画」により作成・百分比・( )内は全国

ともなり全国的な産業構造の高度化に、水俣市も大体においていついたといえそうである。

そしてこのことは、熊本県全体の立ちおくれが目立つ（四〇年第一次産業四三、第二次一七、第三次四〇％）なかで水俣市のいちじるしい特徴といえるだろう。だが、第二次産業についていえば、この一五年間に就業人口はむしろ相対的減少の傾向を辿っており、全国的な傾向とは逆になっていることが知られる。とくに、この時期はチッソがフル生産を続け、莫大な利潤をあげていた（表3）ことを考えれば、最少限度の従業員で最大のものである。さらに、産業構造の変化における第一次産業の衰頽と第三次産業の肥大化傾向は、こうした支配的企業の省力化（地元雇傭の節減）と相俟って、地域開発―工場誘致が地域住民にとって一体何を意味するかを端的に示すものといえる。地域開発が地域住民の福祉につながるというよりは、逆に地域社会の植民地化につながるという側面をいちがいに否定しがたいように思われる。

第二 チッソの体質と安全性無視の実態

低賃金―労働強化―安全性無視―コスト切下げ―不当販売は、戦前戦後を問わず日本資本主義の発展を支えた企業の構造的契機であるが、チッソはこの点でもまさにその模範といつてよい。とくに新興財閥にすぎないチッソ資本にとって、先進技術の開拓とならんで生産の合理化による極度のコスト切下げこそは、強力な金融資本のバックをもつ既成財閥との競争に打ち克つための至上命令であったのである。そしてそれが、もともと危険な体質をもつチッソをいつそう安全性無視の方向へフル回転させていったといえるだろう。

チッソの操業の経過を辿ってみると、その安全性無視の実態は驚くばかりである。ちなみに、昭和二五―三六年間に

(表3) 水俣工場の収益

	純利益	配当率
昭26	509,898千円	22.5%
27	290,283	13.5
28	252,481	15
29	360,469	〃
30	377,511	〃
31	514,511	〃
32	316,360	10
33	256,030	4
34	864,010	12
35	1,186,938	12

(有価証券報告による)  
「水俣病に対する企業責任」P.141

水俣病と行政の責任（西岡）

おける水俣工場の災害発生状況を示せば（表4）のごとくである。二七年の災害件数は六八八件に上り、その千人率は一七六・三という高率である。その中で、機械、作業行動による災害が圧倒的に多い（二七年五〇％）ことも問題である（労働強化、安全教育の不徹底等）が、化学工場に特有な有害危険物による災害が一八％を占め、その中でも毒劇物によるものが最も多く、この一二年間に三一二件に上っている。さらに、水俣工場で使用される原料、製品には人体に有害なものが多く、製造工程で使用される触媒はとくに危険な毒劇物である（表5）。

チツソは、これらの毒劇物を使用する工場廃水を無処理のまま流し続けてきたわけである。工場側の発表<sup>(4)</sup>によれば、その量はアルデヒド酢酸設備廃水だけをとってみても、昭和二一—二三年 1<sup>mg</sup>/H<sup>r</sup>、二四—二九年 2<sup>mg</sup>/H<sup>r</sup>、三〇年 3<sup>mg</sup>/H<sup>r</sup>、三一年 三三年 4<sup>mg</sup>/H<sup>r</sup>、三四年 6<sup>mg</sup>/H<sup>r</sup>と年を逐うて増加している。そしてこれは同時に、アルデヒド生産高の上昇と水銀使用量の増加に対応するものでもあった。また、二一—三四年間におけるアルデヒド生産量は一四万トン以上に達し、それに使用された水銀量は五六〇トンを上回るものとみられるから、有効な廃水処理をほとんどしていなかったこの間における水銀流出量が、相当膨大な量に上ったであろうことは、想像にかたくな

（表4）

水俣工場における災害発生件数

昭25	660	(35)
26	612	(44)
27	688	(35)
28	556	(17)
29	528	(40)
30	404	(22)
31	312	(26)
32	277	(29)
33	193	(20)
34	221	(13)
35	182	(15)
36	182	(16)
計	4,815	(312)

水俣病研究会編「水俣病にたいする企業の責任」（ ）内は毒劇物による災害件数を示す

（表5）水俣工場で使用される触媒

使用製造工程	触 媒 名
アセトアルデヒド製造工程	酸化第二水銀（毒）
	水 銀（毒）
	硫 酸（劇）
	硝 酸（劇）
酢酸製造工程	酢酸マンガン重クロ酸ソーダ（劇）
無水酢酸製造工程	酢酸コバルト酢酸銅（劇）
酢酸エチル製造工程	塩化アルミ塩化亜鉛（劇）
塩化ビニール製造工程	塩化第二水銀（毒） （昇表） 苛性ソーダ（劇）

前掲「企業の責任」より。

い。

## 第三 企業と行政の癒着

低生産性産業構造から脱却し、住民の所得水準を引き上げるため、工場を誘致することそれ自体非難されるべきではなく、むしろよいことだといわなければならない。問題は、工場を誘致する行政の姿勢にあるといふべきであろう。企業の立地を決めるのは資本の論理であつて、地域住民の生活や健康は度外視される。地域住民の生活と健康を守るものは、直接には地方自治体以外にはないのであるから、自治体行政の責任者は何よりまずこの立場に立つて、企業誘致に当らなければならぬ。水俣の企業誘致は、かかる行政の姿勢を欠いた点で、癒着型企業誘致の典型といえるが、それは同時に長きにわたり水俣社会に対するチソンの支配を許す条件ともなつた。水俣社会に対するチソンの支配は、人口の大半がチソンに依存して生計を立てるといふ経済的強制の環をつくり上げただけではない。それを利用して、チソン関係者が市政の主要ポスト（市長や市議会議員）を占めるといふ政治権力の奪取すら可能にすることによつて他に類をみないものとなつたのである。

そしてこうした企業と行政の癒着結合関係のなかで、安全性無視のフル生産が強行され、危険と感じていてもあえてその指摘をはばかる社会的風土が形成されていたといつてよい。

かくて、水俣病の発生原因は直接にはチソンの不法行為によるものであるが、同時にそれは以上のような社会的経済的諸条件の累積の中で引き起こされたものであり、チソンの責任と同時にそのような諸条件をつくり出し、利用していった国、地方自治体の責任も同罪だといわなければならないだろう。

注（一）昭和二八―九九年頃よりチソソ水俣工場は再び日本でトップクラスのアセチレン有機合成化学工場としての地位を確立し、オクタノールは市場を独占、塩化ビニール拡販の強力な武器となると共に、膨大な創業者利潤を生み出し、昭三四年に至つても市場占拠率六四％）という状況であつた（水俣病研究会「水俣病にたいする企業の責任」一二六頁）。



(2) 例えば、市史「みなまた」三四四頁、宇井純「公害の政治学」一三頁。

(3) 同上市史二七四頁。

(4) 新日本窒素肥料株式会社水俣工場「水俣工場の排水について」昭和三四年一月。

## 二、水俣病の概念と実態解明の責任

水俣病の概念は、これをいかに把握するかによって、被害救済ひいては公害絶滅の展望を切り拓くうえで、甚大な影響をあたえることになる。加害企業はなるべくこれを狭く限定しようとする。例えば、水俣病は昭和二八―三五年の間に発生し、それ以前はもとよりそれ以後も発生していないとする。チソツが加害者としてかかる立場をとるのは、それなりに理由がないわけではない。しかし、被害住民の立場に立つべき行政が、かかる見解を固執するのは全く不可解なことといわねばならぬ。

チソツが水俣工場でアルデヒドの生産を始めたのは、昭和七年であり、その後中断の時期があつて戦後いち早く再開され、二一年には再びその廃水を水俣湾に流し始めたことは確かであるから、二八年以前に水俣病患者が発生しなかったとは断定できず、さらに三五年以降発生していないとする根拠も全くないものといわなければならない。

昭和四七年八月現在の認定患者総数は、二四三名に達し、その中二八―三五年間の発生数は一四〇名であるから、残り一〇三名はこの期間外に発生したことになる。公式には一〇三名の発生時期は不明とされているが、不明ということと発生しなかったということとはちがうのである。一〇三名の中にはこの期間以外に発病したものがあるかもしれないし、もしそうだとするならば、それをあえて無視して二八―三五年説を固執することは、決して公正であるべき行政の態度とはいえないだろう。

ちなみに、二八―三五年発生説の根拠となつたとみられる熊大研究班の報告から、四〇年末現在における患者発生数を

みてみると(表6)のごとくで、三六年以降は全く絶えているのである。一方、四七年八月現在の認定患者総数二四三名の四一年以降新たに認定されたものは一三一名であり、このうち二八―三五年間に発生したとみられるものは二九名だけで、あと一〇三名は、発生時期不明として処理されている。したがって、あくまで二八―三五年説を貫くことになれば、この一〇三名も当然この期間に発生したとする作爲に目をつむるという不自然な結果になるだろう。

また「二二年死亡例で水俣病としか考えられない症状が発掘され、医師の証言もある」ことや「三九年に発病して認定されずに死亡後病理解剖によって確認された例」など、二八―三五年説では説明できない事例がいくつもあるのである。かくて今日なおかかる見解にこだわる行政の態度は、全く根拠のないものといわざるをえないが、それがチソにとつて有利であることは確かといえよう。

さらにまた、患者認定行政における基準の厳格化Ⅱ病像の典型化が水俣病の概念を固定化し、被害の実態を蔽い隠す役割を果す結果となった。昭和四五年熊本県公害被害者認定審査会は、水俣病審査認定基準を秘抜いで定めている。それによれば、成人、小児、胎児性の三種につき基準を異にするが、ほぼ次のようになっている。成人の場合、水俣病と診断されるには、発病当時指定地域又はその周辺に居住し、有機水銀摂取の機会があり、毛髪や尿中から多量の水銀が検出された者であつて、求心性視野狭窄、聴力障害及び運動失調の臨床所見が揃つた者に限られる。小児の場合は、成人の場合要求される基準のほか、今まで正常に発育した子供にこれという原因もなく、運動障害からはじまり次第に多彰化し、増強する神経症状が出現すること、言語障害、精神障害があることなど、新潟水俣病に比べていっそうきびしい要件が課され

(表6) 発生時期別患者数

	A	B
昭28	1	5
29	12	14
30	14	16
31	51	54
32	6	11
33	5	11
34	18	24
35	4	5
36	0	.....
37	0	不明
38	0	(103)
39	0	.....
40	0	.....

Aは40年末現在における熊大研究班報告による患者発生数、Bは47年8月現在における認定患者中昭和28～35年の発生として行政が処理している数。

ている。また、胎児性水俣病と判定されるためには、まず母親が妊娠中有機水銀におかされていた事実の証明が必要であり、かつ子供の症状として運動機能の発達のおくれ、運動マヒ、精神発育障害があるほか原始反射の著しいおくれなど三つ以上の症状が揃わなければならないことになっている。<sup>(2)</sup>

しかし、患者認定行政の実態がこのようにきびしい基準によって行なわれることが判ると、当然にもそれは被害者の立場からするつよい批判にさらされることになる。批判の重点は、基準それ自体の是非というより、むしろかかる基準を設定した行政の姿勢にあったのである。

“住民の健康管理に責任をもつ行政当局は、このような場合、まず地域全体の住民の健康度がどのようなひずみ方をしているかを調査測定しなければならぬだろう。そしてその上で、個々の事例について、そのひずみの程度に従って最重症者から軽微な症状をもつ者まで、すべての異常をはっきりさせなければならぬ。患者認定はそのような作業をふまえて行なわれなければならないのではないだろうか。その点、患者認定にいくつかの段階をもうけて、より広く異常者をすくいあげていこうとしている新潟は、熊本よりも一歩先をいったわけだが、熊本では先に住民一斉検診の要求を「この上新たに患者をみつけ出すことは出来ないから」といつけた県当局の態度に塊われているように、今日にいたるまで全くそのような考えはないのである。”（「告発」縮別版二二頁）。

患者認定基準を典型的なものだけにしぼることににより、疑わしきものは切り捨てるという行政のやり方は、「不顕性水俣病」というぎまんの病名を生むことになった。津奈木の医師松本敏氏の例をひくまでもなく、典型症状を示さないかぎり、水俣病と認定しないということになれば、死後解剖結果水俣病と判ってもそれは水俣病ではなく、「不顕性水俣病」という怪しげな病名で処理されることになるのである。さきに引用した「告発」の論理が説くように、住民の健康管理に責任をもつ行政であるかぎり、疑わしきは切って捨てるというのではなく、広く救済するという方向で認定すべきものである。被害者は何の罪もない、それさえなければ平和な人生を送れた人たちであり、多少のことは耐えて波を立てることを好まない人たちである。だからといって被害の実態をあいまいにし、水俣病の概念を固定化し典型化することによつ

て、補償の対象を制限しようという県行政の態度は決して公正なものといふことはできないだろう。とくに、認定申請を棄却された一人の患者が、たまたまこれを不服として国に審査請求をなしたところ、県の棄却処分は法の趣旨をわきまえないものとして取消された事例のごときは、住民福祉をモットーとする県行政の実態がいかなるものであるかを自ら示す結果ともなったといえよう。

一方、水俣湾及び周辺海域における汚染と被害の実態は一般に知られているよりもはるかに大きいことが推測されるのである。

例えは、喜田村教授の疫学調査によれば、昭和二八一三一年間の水俣周辺沿岸部落における猫の斃死数は(表7)のごとくである。猫の発症が水俣病発生の有力な徴候であることは、細川博士の実験らしい水俣でも新潟でも確かめられている。そこで、この表から知られるように、現実に患者が発生していない家でも、かなり多くの猫が死亡しているということは、その一帯の汚染濃度の高さを物語ると同時に、将来における患者発生の可能性をも示しているといえるだろう。

また、熊大原田正純氏(精神神経医学教室)の報告によれば、四七年一月現在における「認定されざる水俣病」の症例三件を刻明にフォローした結果「申請して診断保留ないし否定になった患者」の中には「明らかに水俣病と考えざるをえない症例が存在する」とされている。とくにその中で、新潟では認定されている重症例が、視野狭窄や知覚障害の証明困難を理由に認定されていないこと、昭和三六年以後の症状悪化は除外されていることなどを指摘し、これらの事実がいかに水俣病の実態を歪めているかにつき、刻明な分析が行なわれているのである。

さらに、熊大医学部入鹿山教授らが昭和三八―四五年にかけて行なった疫学調査の結果によれば、三五―四五年間における水俣湾の海底泥土に含まれる水銀量にはほとんど変化がなく、また水俣湾内魚類中の水銀量は、四五年調査では喜田

(表7) 猫の斃死数

患者 40戸	飼った数	61
	死亡率	50
対照 68戸	飼った数	60
	死亡率	24

村教授らによる三五年調査結果と比較してみると、約二〇分の一に減少しているとの分析がある。<sup>5)</sup>しかし、四五年調査は、魚類だけを対象としたもので、海底泥土汚染の影響をより多く受けるとみられる貝類が含まれていないので、それを含む三五年調査結果と比較して直ちに「約二〇分の一に減少している」とみることは問題があらう。

さらに、同研究班が四六年患者多発地区の住民二、九九〇人について行なった健康調査の結果によれば、知覚障害、失調、視野狭窄、聴力低下（難聴）など一項目以上につき訴えがあつて、詳細な面接調査が必要と認められた者は、水俣地区では三三、七％、御所浦地区でも八、五％に上つている。御所浦地区では認定患者は出ていないが、三四年以降海域汚染の実態はある程度明らかにされていたのである。<sup>6)</sup>行政が、住民の健康管理に第一義的責任をもつものであれば、これらの報告からすでに予想されるいっそう広範かつ高濃度の汚染と被害の実態から目を外らすべきではなかつたといわなければならぬ。

四四年六月、熊本県議会定例会における社会党代表質問に対する県行政当局の答弁をみると、こうした行政の消極的な姿勢が如実に示されているといえる。例えば、不知火海沿岸住民の水銀調査の結果、現在健康と思われる人々の中からも高濃度の水銀が検出されており、これらの人々の中にはいわゆる不顕性水俣病患者がひそんでいる可能性が大いにあるとして憂えられているが、県はこれらの地域の人々に対し、一斉検診を行なうつもりはないかという代表質問に対し、衛生部長は「一斉検診等によって不顕性患者を発見するということは、医学上、技術的にむづかしい問題」だとして、これを行なう意思のないことを明らかにしているのである。

また、松島義一氏は、独自に三五年秋ごろから不知火海沿岸住民の水銀調査を実施しているが、その結果の処置につき、次のような不満の気持を述べているのが注目される。「水銀量の特に多かった人、たとえば御所浦で九〇〇PPMを検出した老婆についてなど、審査会の先生方に報告しても検診にいたり、その後の追跡検診を行なつたりした形跡がないのは残念」であり、「私としては、調べたデータが検診や病気発見の手掛りになればと願っていたのですが、県衛生部

説も熊大も、そのような活用については全然考慮してくれなかった<sup>(8)</sup>と。

以上のデータによっても、汚染の実態がひどく、まだ明らかになっていない水俣病の被害がいくらかもあることは容易に推測されるといえるだろう。そしてそれを掘り起こし、できるかぎりの手当てをするのが、地方自治体のまずなすべき責務といわなければならない。にもかかわらず、県も市も一貫してその責任を放棄してきたのである。

注(1) 水俣病研究会「認定制度への挑戦」三八頁。

(2) <sup>(秘)</sup>「水俣病審査認定基準」—熊本県公害被害者認定審査会(昭四五・二・二〇)

(3) 認定を拒否された川本輝夫氏の行政不服審査申立に対し、国は、法の趣旨に沿って処分を行なうべきであるのに、それを誤った違法の処分であるとして、知事の川本氏に対する認定申請棄却処分を取消した。(昭四六・八・七)。

(4) 原田正純「潜在水俣病」日教組第二二次日高教第一八次教育研究全国集会報告書(四〇)、一四三—一五一頁。

(5) 熊大医学部衛生学講座・藤木素士外「水俣地区周辺の水銀汚染とその推移に関する調査研究」熊大十年後の水俣病研究別報告書四頁。なおそこで引用されている入鹿山且朗他「水俣湾泥土中の水銀」日本公衆衛生雑誌一一(九)一六四五—六四八頁、一九六四年。及び同「水俣地方の魚貝、海底泥土などの水銀汚染状況の変遷」同誌一九(一)—二五—三一頁、一九七二年。

(6) 熊大医学部公衆衛生学講座野村茂、松下敏夫他「水俣病の推移とその疫学的研究—水俣御所浦地区住民の健康調査成績」(その一)同上報告書八頁。

(7) 昭和三四年熊本水産試験場「不知火海沿岸漁村の漁業実態調査」、昭和三六—八年熊本県衛生研究所「水俣病に関する毛髪中の水銀量の調査」。

(8) 前掲「認定制度への挑戦」所収資料一〇—松島義一供述書。

### 三、原因決定に対する行政の責任

水俣病の原因究明活動の経過をみてみると、決定的に重要な段階が少なくとも二つあったと思われる。第一の段階は、昭和三四年度の段階であり、第二は三年後の三七年の段階である。三四年一〇月、厚生大臣の諮問機関である食品衛生調査会は、水俣食中毒部会の答申にもとづき「水俣病は水俣湾及びその周辺に棲息する魚貝類を多量に摂食することによっておこる、主として中枢神経系統の障害される中毒性疾患であり、その主因をなすものはある種の有機水銀化合物である」との報告を行なった。ところが、食中毒部会は答申を行なった翌日解散を命ぜられた。そのあと部会の委員は記者に、「研究の重大段階で関係各省のナワ張り争いから解散させられたのは残念である」と語っている。

また、これと時を同じくして、水俣工場の酢酸製造工程から出る排水により猫が水俣病と同様の症状を発症したことが、チツソの細川病院長の実験で確認されたが、チツソは以後博士の実験を禁止した。

一方、工場は三三年九月、アルデヒド酢酸設備排水を、従来の百間溝から切り換えて、ほぼ逆方向の八幡プールへ流し始めたが、するとそれまで全く認められなかった患者が、その周辺漁民の間からも新たに発生するようになった。チツソが、その時点で何故排水口を切り換えたかは、かならずしも明確でないが、「人体実験」をやったとの非難がでて、弁解の余地のない処理の仕方であったといえよう。当時、チツソは好況の絶頂にあり、フル操業を続けていたのであるから、それにともない工場廃液の量も多くなっていたと思われる。他方、百名近い患者の発生につき、工場廃液が原因ではないかとする疑いがいよいよ濃くなっていったときである。しかし、結果は皮肉にも、かえって工場廃液の犯罪性をいっそう裏付けることになったといえよう。

これらの事実から判断して、医学的にはなお解明されるべき疑問点が残るとしても、行政の立場としては、水俣病の原因は工場排水であり、その責任はチツソにあることを、この時点で決定するのに必要な材料は揃っていたものといえるべき

ではなからうか。科学者の立場からすれば、反論異説は多ければ多いほどよいともいえる。しかし、行政の立場と学問の立場とはおのずから異なる側面をもち、学問の立場からいえばなお疑問の残ることも、行政の立場からすれば結論を下さなくてはならない場合があるのである。昭和三四年という時点は、まさに行政が水俣病の原因につき決定を下さなければならぬ時期であり、またそうすることができる時期であったというべきではなからうか。何故なら、事は人命にかかわる問題であり、原因が一点の疑いもなく解明されるまで待つにはなじまない事件だからである。もちろん、いかに人命にかかわることであっても、あいまいな原因をつくりあげ、架空の責任を押し付けることは許されないだろう。しかし、二八年猫の発症から、地元関係機関の見事な協力体制である「奇病対策委員会」の原因究明活動と、熊大医学部研究班による総合的実証的な研究活動、ならびにそれを側面的にバックアップした細川博士の献身などを通じて、企業側の圧力妨害にもかかわらず、一つ一つ地道に確かめられていった作業過程を率直に振り返るならば、三四年段階で行政が決定したとしても、それはあいまいな原因をつくることもなければ、架空の責任を押し付けることもなかったはずである。かりにもし、その決定が後で覆されることがあったとしても、それによる損害は、絶対にとり返しのつかない人命の損傷に比べれば、はるかにやさしいことであり、回復できないものではないといわなければならぬだろう。

行政に委ねられている公益判断のなかで、人命の価値への配慮が首座に掲げられるべきことは、疑いもなく憲法一三条の要請するところであり、もし一私企業にすぎないチッソの物的利益と引き換えに、行政がその責任においてなすべき水俣病の原因決定を持ち越したとすれば、国憲構造の原理にてらしてみてもその責任は重大だといわざるをえないのである。

熊大医学陣を中心とする原因究明の成果はしかし、行政によって無視された。チッソは、三三年八月副知事に対し、今後の水俣病研究を慎重に行なうよう申し入れており、また、三四年一月には水俣市長が厚生省に対して食品衛生調査会の結論を急がないよう要望するなど、原因究明に対する行政の態度は国・地方自治体を通じて被害住民の立場を無視する



ものであったといえよう。チッソがあらゆる研究陣に資金を送って動員し、有機水銀説に対する反論のキャンペーンを展開しはじめたのもこのころである。日本化学工業協会の大島理事や東京工大清浦教授の反論は有名だが、厚生省の食品衛生課長まで根拠のないチッソの非有機水銀説を支持したのが注目されねばならない。

チッソの爆薬説などは、医学常識を無視したナンセンスとして一笑に付されたが、科学的厳密さからいえば、三四年段階では未だ説明されていない問題点がなかったわけではない。それは、チッソ工場で使用される水銀は無機水銀であり、水俣病の原因物質は有機水銀だとすれば、一体どこでどのようにして有機化するのかという問題であった。

かくて、原因究明の残された仕事はこの一点に集中されることになるが、あらゆる反論と妨害の中で、それが解明されるまでには、まる三年の才月が費されることになる。

熊大医学部衛生学教室は、入鹿山教授を中心として、すでに水俣病発生当時から原因物質が揮発性の有機物質であることに気づいていたが、この事実はその後の有機水銀の発見によって裏付けられた。次に教授らは、この有機水銀がいかなるメカニズムを通してできるのかという決定的な課題について、四つの仮説を立て、その一つ一つについて実証的解明を続けていったのである。すなわち、第一の仮説は魚介の体内で有機化する、第二は泥土中の微生物の作用で有機化する、第三は海水中のプランクトンが有機化し、それを魚介が摂取する、第四に触媒として使用する無機水銀が他の工場生産物と反応して有機化し、これが魚介に蓄積される。教授らは、これら四つの仮説の第一から順次着手していった、第四以外の仮説がいずれも裏付けられないことを明らかにする。そしてついに、第四の仮説について実験にとりかかるが、この段階まで抽出材料である醋酸工場の水銀率が、冷暗所に厳重に保管されていたという研究者の周到な態度はおどろくばかりである。

実験の結果教授らは、水俣醋酸工場の水銀率から有機水銀の結晶をうることに見事成功している。<sup>(4)</sup> 宇井氏は、「ここま  
でも来ればもう水俣病の原因物質についての研究は、常識的には完了したものと考えてよい」と述べているが、この結果は<sup>(5)</sup>

昭和三八年四月三日の第三二回日本衛生学会総会で発表された。一方、チッソの技術部も、この年にはアセトアルデヒド工場排水中にメチル水銀の含まれていることを確認していたのである。<sup>(6)</sup>

したがって、行政はこれ以上水俣病の原因物質について、結論を引き延ばす何らの理由もなかったといわなくてはならないだろう。ところが昭和四三年政府が新潟水俣病とともにその原因物質に関する最終決定を下すまでにはさらに六年という長い期間が費されているのである。

これは一体どういうことであろう。原因決定がこのようにおくれることによって、苛酷な運命にさらされた多くの住民は、長きにわたって全くの無権利状態に放置されてきたのである。その責任は一体誰がとるのか。すでに述べたように、原因決定は学問上の問題ではないのである。それは行政の問題であり、行政が公益目的の見地から行なう判断である。公益の見地からすれば、行政がまずなすべきことは、被害実態の解明と並行して一日も早く原因の決定を急ぐことではなかなかつたはずである。にもかかわらず、それを怠り、企業と一体となっていたらずらに原因決定を引き延ばした行政の責任は大きく、徹底的に追及されなければならないだろう。

注(1) 熊大医学部衛生学教室「水俣病年表」六二頁。

(2) 同上「年表」五八頁。宇井、前掲書八七頁。同「公害原論」(一)二七頁。

(3) 例えば、水俣病裁判支援ニュース「告発」一九七〇・七・二五―「水俣病裁判の争点」5。

(4) 富田八郎「水俣病」水俣病研究会資料三五―三七三頁。

(5) 同上三六七頁。

(6) この点に関し、細川博士の大きな貢献があったこと及びその報告は今日まで極秘にされていることについては、宇井「公害の政治学」一七〇―一七一頁。

#### 四、被害者救済問題と行政の責任

水俣病の発生時期について、昭和二八―三五年説を固持してゆずらない行政の態度が、いかに根柢のない架空の設定であるかはすでに指摘したとおりである。被害の実態から目を外らし、それが社会問題となってもはやおおい隠せなくなった段階で、しぶしぶ最少限度の手当てをすることにより、世論の攻撃を外らそうとするやり方は、水俣病事件の全歴史的経過を通じて一貫した企業チッソの主調と行ってよいだろう。だがそれと同時に、国民の生活と健康を守るべき立場にある国・地分自治体が、おそるべき水俣病の被害が現実には拡がる中で、終始企業と一体となってその立場を忘れ、責任を放棄して被害者の訴えにすら満足に手をかそうとしなかったことは、全く驚くほかないといえよう。

以下、事件の流れにそくして、行政がいかなる役割を果すことになるかをみていくが、ここではとくに次の三点に焦点をしぼることとしたい。

第一は、漁獲禁止告示問題である。

昭和三二年七月の日本公衆衛生学会で、水俣湾の魚介類を食べることは危険だという報告がなされる。そこで県は、とりあえず水俣湾の漁獲禁止を告示することを決定したのである。ところが、漁業法の規定を調べてみると、漁獲禁止をした場合には、漁業権をもつ漁民に対して損失補償をしなければならないことがわかった。そこでいったん決定した漁獲禁止の告示を取り止め、こんどは食品衛生法にもとづく漁獲物の販売禁止の告示に切り換えたのである。漁民にとって漁獲物の販売ができなくなれば、漁獲禁止処分をうけたのと経済的打撃をこうむることになら変りはない。むしろ補償をうけられる点で、漁獲禁止ならまだましだともいえよう。また、漁業法によれば漁獲禁止による損失補償の責任は国にあるのであって、県にとって腹の痛む問題ではないのである。何故それをあえて販売禁止に切り換えたのか理解に苦しむところであるが、それによって、漁民の生活が成り立たなくなったことを考えると、県の責任は重大といわなければならない。

だろう。三四年二回にわたる沿岸漁民の工場乱入事件は、こうした県行政の落ち度から窮地に追いこまれた沿岸漁民の生活防衛闘争という側面を否定できないのである。

第二は、「見舞金契約」及び「確約書」問題である。

前者は、三四年チッソと患者側の間に結ばれた文書であり、とくにその「打切り条項」は有名であるが、注目したいのはそれが結ばれる過程で行政が演じた役割である。後者は、四三年水俣病の原因が政府によって最終的に決定されたあと、被害者側の補償要求に備えて厚生省に設けられた補償処理委員会が、あらかじめ患者側の白紙委任を取り付けておくための文書であった。契約の形式は異なるけれども、この二つの文書の締結過程における行政の姿勢には全く共通したものが認められる。

「見舞金契約」が、法的にいかなる評価をうけるかは、それ自体興味ある問題といえるが、その締結にいたるプロセスをみれば、合意の基礎を欠く、工場側の一方的押し付け文書にすぎないことが明らかとなろう。とくにこの過程で行政が終始企業側と一体となって動いたことは問題である。三四年秋、二回にわたる漁民の工場乱入事件が、海を奪われ生活の道を断たれたものの、生きるための権利行使という側面をもつことはすでに述べたが、行政はこれに対し容赦ない刑事弾圧でのぞんだ。知事は、この時期になってやっと補償問題のあっせんに乗り出すことになるが、それが企業の刑事告訴と抱き合せであったことは、裁判における知事の証言（治安問題になったからあっせんに乗り出した）をみても明らかといえよう。行政が企業と一体となって事態收拾のために打った手は、まさにムチとアメであったといわざるをえないのである。年の瀬をひかえて窮乏のどん底に喘ぐ沿岸漁民にとって、知事あっせんに拒否することはいっそう大きな生活の不安につながることを意味し、それを乗り越えて要求を貫くだけの力はもともとと漁連にはなかったのである。一戸当り一万五千元という驚くべき低妥結額は、そうした力関係を如実に反映するものであった。

そしてそうした漁連の敗北は、患者互助会を完全に孤立させる結果となる。無援な状態の互助会に対して示された調停

案は、死亡者三〇万、患者大人一〇万、小人一百万（後三万となる）であった。いくら無力な患者側でも到底呑める金額ではなかったのである。ところが、拒否回答をした患者代表に対する市長（調停委員）の態度は、「これを呑まなければ手を引く」という高圧的な姿勢であったといわれる。<sup>2)</sup>

一月三〇日という年の瀬も押しつまった時点で、涙をのんで患者側が調印した「見舞金契約」締結のプロセスはこのようなものであったのである。

さらに、企業、行政の一体となったこうしやり方は、四四年の「確約書」締結過程にもそのまま貫かれていくとみてよい。四四年といえは、すでに水俣病の原因が公権的に断定され、企業チソの責任はもはや一分の疑いもなく明らかとなった直後のことである。被害住民の補償要求が再燃し高まることは当然予想されるところであったので、厚生省は先手を打つことを考えた。それが同年二月、厚生省が患者側に示した「確約書」なるものである。

厚生省は、第三者機関として「補償処理委員会」を設けることにし、補償問題の当事者とりわけ患者側が補償問題の処理に関する一切の権限をこの機関に委ねるよう圧力をかけてきた。厚生省が示した文書には、「委員の人選についてはご一任し、……委員会が出して下さる結論には異議なく従うことを確約します」と書かれてあり、それは文字通りの「無条件降伏文書」であった。これに対し、患者側は「あっせん依頼書」という内容のものを出すことにしたが、厚生省は「確約書」でなければ第三者機関を設けることはできないとしてこれを拒否する。この結果患者側は、若干の字句を修正されたものについて印を押すかどうかをめぐる意見が分れ、内部対立が深まることになるが、それが白紙委任状であることは全然変りなかった。ところが、この「確約書」は厚生省が書いたものではなく、会社側が書いたものであることが、国会（四四年三月一八日、参議院社会労働委員会）で明らかになったのである。<sup>3)</sup> こうして第三者機関なるものの性格を見抜き、あくまで自主交渉でいくべきだとするものと、これを拒否することによって生じる生活上の不安に耐えかねて一任すべきだとするものとに互助会は分裂することになる。かくてこのあと、自主交渉派は訴訟に踏み切ることとなり、一方第三者機

開たる補償処理委員会は、一任派を対象に作業を進めることになるが、補償処理委員会がいかなる性格のものであるかはその作業の過程でおのずから明らかとなったといえよう。

第三は、補償処理委員会の性格と役割についてである。

四五年六月、補償処理委員会座長千種氏は調査のため水俣にきた際「裁判やっつづく困るのは、片一方勝たすか負けさせるか、どっちかより仕方ない。しかしどの事件でも、片一方は完全によく、片一方は完全に悪いといふのはない。だからそこになんとか妥協の道を開きたい……」と語ったとつたえられるが、この言葉の中に補償処理委員会の何たるかが端的に示されているといつてよい。すなわち、それは仲裁機関にはかならずぬといえよう。

ところで、それは水俣病の被害救済にとって、いかなる意味をもつものといえるであろうか。すでに明らかのように、水俣病補償問題の本質理解は、被害の実態と原因者責任を徹底的に明らかにし、そのうえに立つて十分な被害救済をはかることこそ、公害絶滅の不可欠的前提とする基本認識にもとづくものであるから、喧嘩両成敗的仲裁機能の介入する余地は全くないものといわざるをえない。したがってそれは、第三者的中立性の外被をまとった企業の補償のための下請代行機関にはかならないといふべきであろう。

補償処理委員会のこうしたぎまんの性格は、果してその後の作業過程の中で、さまざまの矛盾を露呈することになる。

矛盾の第一は、あっせん案に対する一任派の拒否というかたちで現われた。政府に対する信頼が、政府の裏切りというかたちで報いられたのである。しかし、不信はさらに広がっていった。熊本市では、あっせん案弾劾集会が開かれ、鹿児島県出水市の患者家族の不満ともつながっていった。そうして、「三四年の再現を許すな」の合言葉とともに、東京ではついに五月二五日、デモ隊が補償処理委の開かれる厚生省の建物を取り巻き、一部が会場を占拠して入口に坐り込み、警官隊が出勤して一三名の逮捕者が出るという騒ぎにまでなつたのである。<sup>(5)</sup>

さらに、この事件を契機として厚生省職員の間公害行政の在り方に対する疑問と反省の声が組織されようとしていた

ことが注目される。彼らによって庁の内外に配布されたビラには、「私達は厚生省に働いていながら、水俣病事件の実体をあまりにも知らなすぎたことと同時に、企業と厚生省当局が一体となって、各種公害被害者をヤミからヤミへ葬り去っていきつつあることを昨日自分の目で見、自分の耳で聞いたはずである……私達は水俣病患者から告発されている一人として、自らの内に告発をはらみつつ、現実起っている矛盾を直視しようではないか」と書かれていた。<sup>(6)</sup>この訴えが、現実にとれほど有効であったかはわからない。しかし、官庁内の職制の圧力にもかかわらず、こうした良心的批判行動が当該官庁の内部で組織されようとしたこと自体、公害補償行政の矛盾を何よりも如実に示したものといえるだろう。

一方、公害被害の凄じい現実を直面して、政府は緊急に何らかの救済措置を講ずる必要に迫られた。四四年のくれ、解散国会の置土産として成立した「公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法」がそれである。

この法律によれば、救済をうけられる者の範囲はきびしく制限されている。第一は対象地域の指定（政令）、第二は対象患者の認定（公害被害者認定審査会の意見をきいて知事）、第三は救済方法の限定（医療のみ）である。第一は、水俣病についても地域指定がなされたから問題ない。第三の医療のみという限定には大きな問題がある。水俣病は治療しようにも手の施しようが全くない病態であり、病院へ行ってもせいぜいビタミン注射をしてもらうぐらいである。死を待つよりほかにないのである。それだけに、看護の手間と苦労は大変なものである。医療の一環として介護手当が出るようになってはいる。しかし、これは家族のみを面倒に対しては一文も支払われない。これはこういう法律をつくった役人や議員が、おそらく水俣病の実態に一度もふれたことがないためとしか考えようがない。他人の看護ではどうにもならない病態―それが水俣病だといってよい。手足が動かない。ものも言えない。物を食べさせるのに何時間もかかる。夜昼となく悶え苦しむ。肉親なればこそその看護である。しかし、そういう人達のほとんどが働かなければ暮してゆけない貧しい家庭である。その上精神的苦痛も測り知れない。かりに精神的負担は問わないとしても、かかる患者家族の実態にそくして介護手当の範囲を拡げるか、もっと別の方法を講ずるのが当然というべきであろう。

しかし、被害者救済における最大の問題は、患者認定をめぐる問題だといえる。そして、患者認定問題は、水俣病問題の本質解明のカギをにぎる決定的要素でもあるのだが、端的にいうならば、それは被害の実態―患者認定―補償の関係をめぐり、支配（企業・行政）の立場と「告発」の主張とが、最もするどく対立する場面でもあった。すでにふれたように、被害の実態をあいまいにし、患者認定の基準を典型的症状のみにしぼることにより、患者の発生は二八―三五年間に終わったとすることは、とりもなおさず補償問題の解決を支配の利益においてすることを意味する。これに対し「告発」の立場は、補償を前提とする認定制度の欠陥をすべく指摘することになる。すなわち、被害の実態を明らかにすることこそ、いっさいの補償問題解決の前提であり、患者認定は被害の実態の基礎の上に立って「疑わしきは救済する」原則のもとになされなければならないとするのである。そこで、患者認定制度の経過をみていく中で、資本の支配の一環として組み込まれた行政がいかなる役割を果たすことになったかを次にみてゆくことにしたい。

水俣病の歴史的経過の中で、患者認定制度が最初に登場してくるのは、昭和三四年の「見舞金契約」を契機としてである。同契約第三条は、「本契約締結日以降において発生した患者（協議会の認定した者）に対する見舞金については甲はこの契約の内容に準じて別途交付する」と定め、また第一条第四項は年金の一時払いにつき、水俣病患者診査協議会（以下「協議会」という）が認定した患者で、年金にかえて一時金の交付を希望する場合には一時金として二〇万円を支払うと同時に年金は打切るものと定めており、同契約締結の時点（同年二月三〇日）ですでに水俣病診査協議会なる患者認定制度が発足していたことが知られる。調停案の原案提示の席上（三四年二月二六日）県鉱工課長が、かかる認定機関の設置について「厚生省が作るもの（厚生省の県への委嘱―筆者）で、水俣病と断定できる権威が必要である。一個人の医者（イ）の診断では、原因の立証があっても、会社は補償に応じないと言っている」という趣旨のことを述べたと伝えられているが、患者認定に対する行政の役割を知る上で注目すべき発言といえよう。構成メンバーの人は水俣病患者の臨床経験の全くないものであった。



水俣病と行政の責任（西岡）

また、三五年二月診査協議会は「本人またはその家族が、主治医の意見書をつけた申請に限り受付ける」ことを決定しており、このことは認定制度が被害住民のためではなく、むしろ補償との関係において企業のために運用されたことを示すものといえよう。

三六年九月、患者診査協議会は厚生省の手から離れて、県衛生部所管の水俣病患者審査会となり、さらに三九年二月、水俣病患者審査会設置に関する県条例の制定により、はじめて条例の根拠をもつ患者認定機関が知事の諮問機関として発足することになる。そして、四四年公害被害者救済法にもとづく患者認定制度に引継がれるまで、この審査会が唯一の専門機関として実質上患者認定の決定権をもつことになるのである。

ところで、三四―四四年の十年間において、これら患者認定機関が行なったことは何であつたらうか。被害住民にとつて役立つことは何もしなかつたといつてよい。水俣病研究会の報告によれば、診査協議会がやったことは、「見舞金契約」にもとづくチソンのための受給資格者認定事務に終始したのであり、それも当事者申請主義をとつたため、伝染病と疑われ、金欲しさにとささやかれる水俣社会では、それと自覚していても申請をばばかり患者が多かつたといわれる。また三六年発足の患者診査会は、三七年まで開店休業の状態であり、一人死ぬのでは不十分だといつたので二人目を待つ（貴田会長「一人ではまだわからない。もう一例出るまで診定はできない。」）という状態であつたといふ。そうして三九年県条例にもとづく審査会ができてからも、同年三月五名が新たに認定されただけで、以後四四年まで五年間一度も認定はなされていなかったのである。

次表（表8）は、四五年七月現在における水俣病患者の認定年次別一覧であるが、行政が設けた公的認定機関の発足（診査協議会―昭三四・一・二

（表8）  
認定患者年次別一覧

	死後認定者数	死亡者数	認定患者数 （含死亡者）
昭31	16	24	53
32	3	4	11
33	1	3	4
34	2	5	11
35	0	4	8
36	1	2	2
37	0	2	17
38	0	0	0
39	0	0	5
40	0	0	0
41	0	0	0
42	0	0	0
43	0	0	0
44	1	1	5
45	1	1	5
計	25	46	121

○)から被害者救済法による審査会設置(昭四四・二二)にいたる十六年間に認定された患者数は四三名だけであり、とくに県条例による診査会が認定した患者数は、三九―四四年の六年間に一〇名を数えるにすぎない。前に述べたように、これはその後四七年八月現在における認定患者数が、二四三名に上っていることと合せ考えると、わずか二年半(四五―四七年八月)の間に、それまでの総数を上回る一二七名の患者が新たに認定されたことを意味する。また、死亡認定患者四六名中二五名が、生存中は認定されず、死後解剖の結果はじめて認定されていることが注目されよう。これらの事実は一切何を物語るものであろうか。患者認定行政が、患者の被害の実態に目を向けようとせず、もっぱら「チッソの患者補償の下請機関として機能していった」といわれても全く弁解の余地のないことではなからうか。

四四年被害者救済法は、こうした従来の認定制度の欠陥に対する世論の攻撃に対応するため、「緊急に救済を要する健康被害に対し民事責任とは切り離れた行政上の措置」を特に講ずる目的で制定されたものである。ところが、この法律によって設けられた熊本県公害被害者認定審査会は、いぜんとして従来の方針を踏襲し典型症状のある者でなければ認定しないという態度をとり続けてきた。かくて行政不服審査によらなければ、この法律の趣旨すらまともに理解できなかった県の認定行政(川本事件<sup>①</sup>)は、まことに不首尾であったといわなければならないだろう。

注(一)この点に関し、最近の次のような記事が注目される。

「この漁獲禁止措置が実現しなかった主たる理由が、政府の漁業権補償金支出の回避「節約」にあつたらしいことは、早くから地元でうわさされており、三四年六月に上京陳情した水俣市議会の広田水俣病対策副委員長の帰水後の談話にも同氏の観測所感として指摘されていたが、県当局者は否定しつづけてきた。しかし、事実はまさにその通りであつたことが、県水産課保存資料から明らかになつた」として補償問題となることを避けるため禁止区域設定を切換えた事情が述べられている(「明るに出た水俣病の新事実」エコノミスト、昭四七・九・一九日号、八〇頁)。

(2) 宇井「公害の政治学」一三七頁。

(3) 「告発」水俣病裁判支援ニュース、一九六九・五・二五。

- (4) 同上、一九六九・一一・二五。
- (5) 同上、一九七〇・三・二五、五・二五。
- (6) 同上、一九七〇・六・一四。
- (7) 「認定制度への挑戦」、四七頁。
- (8) 同上、五二―三頁。
- (9) 同上、四八頁。(10)
- (10) 同上、五六頁。
- (11) 同上、五八頁。
- (12) 熊本県知事が行なった認定申請棄却処分を不服として審査請求をなした川本輝夫氏に対する国の原処分取消裁決（昭四六・八・七、環境庁長官）は、県の認定行政が法の趣旨、要件に従って行なわれなかったことを理由としている。

## 五、操業の安全確保義務と毒劇物取締責任

チッソ企業の危険な体質と操業の安全性無視の実態については、すでに明らかにしたところである（一―第二）。とくに「水俣工場で使用される原料、中間製品及び最終製品等の殆んどは、有毒物で、更にそれに使用される触媒等は特に毒性の強い物質である」<sup>(1)</sup>から、チッソは操業に当って工場の内外を問わず、それらの物質が人体にあたえる影響につき最大の注意を払い、安全性を確保する義務を有することは当然である。チッソはそれを全く怠った。そして監督の立場にある行政もこれを放置したのである。

水銀は、毒物劇物取締法（昭和二五年制定）にいうところの毒物である。チッソは、この法律の制定以前からすでに大量の水銀を使用していたのであるから、当然その使用については本法の規制をうけたはずである。もちろん、水俣病を水汚

染による「公害」現象としてみれば、かかる現象を直接予想していない本法には規制の限界があることも否定できないが、わが国におけるいちじるしい公害規制立法の立ちおくれ<sup>(2)</sup>の中で、直接それを対象とした規制法律がない場合でも、いやしくも広範にわたり人命の損傷におよぶ危険が予想される場合には、既存の法律を活用して危険の防止に当るべきは、行政のまきになすべき当然の任務ではないかと考へる。

ここで、毒劇物法をあえて取りあげた趣旨は、もっぱらそうした意味での問題提起にほかならぬ。

この法律の淵源は、明治四五年内務省令毒物劇物営業取締規則であるが、戦後新憲法施行にともない同省令は失効し、これに代つて昭和二二年毒物劇物営業取締法が制定された。そして二五年毒物及び劇物取締法が制定されるまでは、その名称の示すごとく、わが国における毒劇物取締法制はもっぱら営業規制の枠内に限られ、毒劇物の製造、輸入及び販売に關してのみ規制が行なわれてきたのである。

ところが、その後帝銀事件をはじめ毒劇物管理の不十分さによるとみられる自殺などの事故が相次いで発生したため、営業規制だけでなく、ひろく業務上の取扱者（これには農業者や研究室で実験を行なう者まで含まれる）の管理義務を定めることにより、保健衛生上の危害防止に重点をおいて、二五年全面改正が行なわれたのが現行法制の基本だといつてよい。

本法は、その後数次にわたる改正を経て今日にいたっているが、とくに三九年の改正は高度成長にともなう公害問題、とりわけ重化学工業のめざましい発展による毒劇物使用量の増大と關係事業場の毒劇物管理のミスに起因するとみられる事故の続出に対処しようとするものであった。直接には、三八年の多摩川事件がこの改正を促したといわれるが、この点は後でふれる。

改正の骨子は、かかる事情を背景に、営業取締的規制から公害防止的規制への傾向（二五年法）をよりつよめたものといふことができよう。

そこでまず、二五年法によつてみた場合、国や県はチツソに對しいかなる毒物規制の権限を有していたかである。チツ

ソ水俣工場は、当時アセトアルデヒド製造工程で酸化第二水銀を、塩化ビニール製造工程で塩化第二水銀（昇汞）をそれぞれ触媒として使用しており、これらは二五年法の規制対象たる毒物であるから、チッソはその流出等防止措置義務（但し、貯蔵・運搬・陳列上の）や表示義務等の安全性確保義務を負うとともに、国（厚生大臣）又は県は、チッソに対して必要な報告を求め、又は毒劇物監視員にそれを取扱う場所に立ち入らせて、帳簿その他の物件を検査させ、関係者に質問させ、試験のための毒劇物もしくはその疑いのある物を収去させる権限を有するのである（二二条において準用する二一条、二二条一項、三項及び一七条）。また、国・県には、チッソが毒物の流出等防止措置義務に違反していると認める場合には必要な措置をとるよう命令する権限があり、これに従わなければ二年以下、五万円以下の刑という罰則の定めもあるのである（二二条二項、二四条の二）。

しかし、水俣工場に対してこれらの監督権が行使された形跡はほとんどみうけられない。昭和三八年度における毒劇物業務上使用者に対する立入検査結果をみると、化学工業関係では二二八工場について立入検査が行なわれているが、その中に水銀化合物を使用している工場は全くない。一方、水俣工場の毒劇物に起因するとみられる災害件数は、二五―三六年間に三一二件にも上っており、二五年法の規定は直接工場排水の規定にまで及びえないとしても、かかる災害頻度の高い工場に対して、その原因とみられる毒物取扱の実態に目を向けることは、行政のなすべき当然の責任であったと思われる。そしてもし、立入検査等が行なわれておれば、おのずから操業の安全性確保に関するチッソの反省と自覚を促かし、そしてそれがいく年にもわたって放任された排水処理に対する重要なチェックとなったかもしれないのである。

次に、三九年改正法についてみてみよう。この法改正の背景に、高度成長にともなう公害の続出があり、とくに三八年の多摩川事件がその直接のきっかけとなったことはすでにふれたところである。多摩川事件<sup>⑥</sup>というのは、三八年五月東京都調布市の東京電機のメッキ工場から、青化ソーダ（シアン化ナトリウム）及び青化銅（シアン化銅）三五〇グラムが周囲の下水道に流出したため、一時玉川浄水場からの給水を停止するなどの騒ぎとなったものである。

したがって、三九年法改正の主眼が毒物規制の強化による水汚染防止にあったことはいうまでもない。改正の中でもとくに次の点が注目されよう。

- (1)、業務上の毒劇物取扱者を、届出義務者とそうでないものとの二種に分けたこと。前者は、政令指定の事業者で業務上シアン化ナトリウム又は政令の指定するその他の毒劇物取扱者であり、後者はそれ以外の毒劇物取扱業者である。
- (2)、届出義務者に対しては、新たに毒劇物取扱責任者の設置義務及び変更命令等に関する規定（七条、一九条三項）を準用するとともに、施設外への流出防止措置義務（二一条二項）、毒劇物の取扱いに関する規定の一部を準用することとし（二二条四項）、毒劇物の管理取扱いに関する規制をいちじるしく強化したこと。
- (3)、届出義務者以外の業者にに対しては、従来の規制のほか、流出防止措置義務及び事故の際の応急措置義務等が課せられることとなった（二二条五項）ことである。

そして、国（厚生大臣）又は県は、取扱業者がこれらの義務に違反しているとき、期間を定めて必要な措置をとるよう命令する権限を有し、これに従わない場合の罰則は二五年法の場合と同様である（二四条の二）。

ところで、問題となる点は二つある。その一つは、法律の委任にもとづき行政が命令を定める場合の基準性の有無に関する問題であり、いま一つは毒劇物取扱業者がその施設外に流出してはならないとされる毒劇物ないしそれらの呑有物の存在形態に関する問題である。

三九年法改正が、一定限度で公害問題に対処するためのものであることは明らかであるが、改正法自体はその大綱を定めるにとどめ、具体的にいかなる企業につき、どの程度に有害物の流出を規制するかは、これをもっぱら行政による命令の定めに委ねている。届出義務者につき法が「政令で定める事業を行う者であつてその業務上シアン化ナトリウム又は政令で定めるその他の毒物若しくは劇物を取り扱うもの」（二二条一項）として、規制対象を毒劇物の種類のみならず事業の範囲についてまで、政令に委任していること自体問題がないとはいえないが、このように広範な権限をあたえられた行政

が、届出義務による規制の対象をもつばらシアン関係の業者及び物質のみに限定し、当時すでに水俣病がはるかに大きな社会問題となり（被害の程度において多摩川事件等シアン関係事件の比でない）、その原因が工場廃液中の有機水銀であることも十中八、九まで明らかとなっていた段階で、これを届出義務による規制対象から外したことは、全く行政の恣意によるものとしかいいようがないのである。一体政府は法律によって委ねられたその広範な立法権限を行使するにあたり、いかなる基準、いかなる原則によるのであろうか。

第二の問題は、本法が規制の対象としているのは製剤であって、それに一滴の水でも混入すればもはや製剤ではなくなり、それは本法の規制対象外であるということである。かくて工場廃棄物は、それがいかに有毒なものであっても本法の手の届かないものとされてしまう。しかし、かかる解釈はすくなくとも三九年法改正の背景と趣旨にてらしてみれば、決して合理的な解釈とはいえないであろう。

なぜなら、三九年法改正のねらいは、すでに述べたごとく、公害の有力な犯人として毒劇物（又はその含有物）の流出による水汚染が指摘され、これをいかに規制するかにあったのであるから、工場廃水を規制の対象とするのでなければ全く無意味な改正といわざるをえないからである。このことは、従来無機シアン化合物及びこれを含有する製剤となっていたのを、三九年法改正によって、液体状の物と改めたことからも裏付けられるのである。

これを要するに、行政はその委任された広大な立法権限を、法律の趣旨目的を逸脱してフルに行使し、大資本と一体となって公害の拡大に終始してきたといえよう。そうした基本姿勢を維持しながら、せいぜい行政がやったことは、世論操作のためメッキ工場のような中小企業の取扱うシアンのみを対象として規制を行なうことであつたのである。大資本に対しては最小の犠牲において最大の利潤を確保し、住民に対しては最小の手当てと引き換えに最大の犠牲を強要する——そうしたやり方は、水俣病の全歴史的経過を通ずる行政の一貫した態度でもあるといつてよいだろう。

注（一）前掲「企業の責任」一五〇頁。

- (2) 水汚染による公害規制法として、いわゆる水質二法が制定されたのは昭和三三年であるが、注意義務を掲げただけの「ザル法」であり（加藤一郎編「公害法の生成と展開」一一四頁、一二八頁をみよ）、いくらかでも有効な公害法の制定は四五年以降のことである。
- (3) 横田陽吉、赤穴博「改正毒物及び劇物取締法解説」一八頁。
- (4) 「昭和三八年度毒劇物業務上使用者に対する立入検査結果表」前掲「解説」二七一頁掲載の調査統計資料。
- (5) 前掲「企業の責任」一六〇頁掲載資料Ⅲ—二〇表。
- (6) 朝日、昭三八・五・二三。

## む す び

本稿が活字になって読者の手許に届けられる頃には、おそらく熊本水俣病裁判の結果も公けにされていることと思われる。そして、これまでの経過からみて、原告勝訴の判決がもたらされることは、ほとんど間違いないだろう。しかし、原告側弁護団による本稿の冒頭に掲げたような行政責任追及の努力にもかかわらず、それが判決の中でどれほど生かされるかは疑問としなければなるまい。請求の原因は民事上の慰藉料であり、行政の作為、不作為が直接訴訟の対象とはならないからである。

結論的にいうならば、水俣病に対する行政の責任は、企業チッソとの一体責任であるといえよう。一体責任ということの意味は次のごとくである。すなわち、行政（国・地方自治体）は国民の健康管理に第一義的責任をもつ立場にありながら、それを完全に放棄し、企業と一体となって被害の実態を蔽い隠し、原因の解明をおくらせ、企業の責任をあいまいにすることにより、被害を測り知れないまでに拡大させ、患者とその家族を人間苦の極限状況におとしおとされるとともに、社会不安をこの上なく増大させていったということである。水俣病に対する行政の責任を問うことの意味は、不十分ながら以上



の分析で、ほぼ明らかとなったと考える。

ところで、行政はかかる意味で責任を免れがたいとして、一体それはいかなる手段で追及されるかという問題は、よりいっそう重要かつ差し迫った課題といわなくてはならないが、それは本稿の意図する範囲外にぞくし、別の機会にゆずらなければならぬ。ただ一言するならば、基本的にはすでに多くの経験が示すごとく、住民運動の高まりの中で行政の姿勢と体質を変えさせていく以外にないともいえるだろう。だが、そうしたたたかいを組織し進めてゆく中で、法的救済の可能性を掘り起こし、行政に対する司法的統制の道をよりいっそう拡げていくことが望まれよう。

「環境の質に関する公的関心が法廷の中でよせられつつある。公共の利益を保護すべき行政機関の努力を、もはやがまんしがたくなつた市民たちは、直接自主的行動をとりはじめたのである。その一つの劇的な結果が訴訟の続出である。市民たちは、公衆の一員として公共の利益を保護する立場にある当の政府機関を相手取って訴えを提起したのである。」

これは、一九七〇年アメリカの著名な一法学者が、環境保全について書いた論文の冒頭の文句であるが、そのままわが国の現状にも共通するものを含んでいるように思われる。

しかし、行政の司法的統制は、憲法の建前にも不拘、アメリカのように司法権優位の伝統を欠き、官僚行政の根づよいわが国ではいっそう困難かつ複雑な条件を抱えていることも事実である。しかし、そうした条件のなかで最近従来の伝統的公法理論を再点検し、新しい法理の構築によって、公害防止Ⅱ環境保全のたたかいに有効な武器を提供しようとする試みがなされていることは注目されてよいであろう。

※ Joseph L. Sax, *The Public Trust Doctrine in Natural Resource Law, Environment Law Review* (1970) P. 599