

日本公害史論序説

宮 本 憲 一

戦後の日本は水俣病などの深刻な公害を経験したが、公害反対の世論と運動を背景に1970年代の半ばに、 SO_2 、の大気汚染や水銀・カドミニウムの水・土壌汚染の公害などに関しては解決をした。この成果によって欧米から多くの研究者が日本の公害問題と公害対策の調査・研究のために来日した。90年代以降の日本はEUに比べて進んだ対策や市民運動があるとはいえない。しかし依然として韓国や中国などのアジアの国にとっては、日本の環境研究や政策は大きな影響力を持っている。このため日本の公害の歴史的教訓を整理することは重要な意義を持っている。この小論はそのために準備しつつある『日本公害史論』の序説であり、2008年10月1-5日に Montana State University 主催の“Japan Natural Legacies”というシンポジウムの小生の Keynote Speech “Environmental Policies in Japan—Past, Present, Future” の日本語版である。紙数の関係で英語版の図表と注は大幅に削減し、本文の最小限の補正をした。

1. 戦前の公害問題

日本は明治維新以降の西欧型近代化の過程で、欧米が経験した公害問題を繰り返すことになった。日本経済はイギリスが産業革命以降300年かかった経済発展を数10年で上り詰めようとした。このために発展段階が重複して、公害問題も重複した。すなわち、資本の原始的蓄積の時代の鉱山の公害(足尾, 別子, 日立, 小阪の銅の精錬過程で発生する公害), 産業革命以降の工場公害(八幡, 尼崎, 川崎などの重化学工業の公害), 現代的な都市公害や地域開発にともなう自然や歴史的景観の破壊が重なり合って短期間に発生した。

戦前の日本政府は労働災害や公害の防止の法制を持たず、都市計画が遅れ、富国強兵策のために住宅や生活環境の整備が進まなかった。たとえば東洋最大

の製鉄都市北九州八幡市には、1961年まで下水道は1センチメートルもなかった。このため公衆衛生の悪化、自然災害、労働災害と公害が重複して現れた。当時の住民の多くは「煙は都市の発展の象徴」と考えていたが、一部の地域であまりに公害の被害が激しくなり、このため反対の運動が起こり、対策がとられた。特に足尾鉍毒事件は全国に大きな影響を与えた。足尾鉍毒事件については多くの研究書が出ており、その日本近代史における意義は別に論じるとして、ここではふれない。明治の終わり頃には足尾の二の舞をするなどという声が企業や住民の中にも広がり、公害対策がとられ、大正期の終わりには一部の地域ではあるが、住民の公害反対運動におされて、今日考えうる対策の原理が確立を始めていた。主な点のみ上げる。

(1) 日立鉍山の世界一高い煙突

日立製作所の前身である日立鉍山は明治末期に深刻な公害を発生し、激しい農民の反対にあった。東大で山林の公害問題を研究した技師楠木徳二は、農民運動の指導者とも相談して、日本最初の高層気象観測をして、その結果、1914年325メートルの山の上に156メートルの世界最高の煙突を立て、SO₂の拡散に成功し、煙害を80%解決した¹⁾。

(2) 大阪アルカリ公害裁判で農民の最初の勝訴

当時日本最大の化学工場大阪アルカリ（現石原産業）はSO₂の大気汚染で周辺の米作に被害を与え、地主であった外村与左衛門と農民に提訴された。大阪控訴院（高裁）は農民勝訴としたが、大審院（最高裁）は化学産業を支持して、差し戻した。しかし、差し戻しの裁判で、1919年大阪控訴院は大阪アルカリが日立鉍山のような156メートルの高い煙突を立てず、33メートルの低煙突で操業しているのは過失として、農民勝訴の画期的判決を下した²⁾。

(3) 住友金属鉍山四阪島 SO₂煙害事件—半世紀にわたる農民の公害反対闘争で世界最初の排煙脱硫などの公害対策

1893年住友鉍山（以下住友と略す）新居浜精錬所の周辺の農作物に深刻な被

1) 関天洲『日立煙害問題昔話』（1963年）

2) 野村好弘、淡路剛久共著『公害判例の研究』（1971年、都市開発研究会）42-49ページ。

害が出て紛争となったが、住友は加害を認めず、しかし1904年無人島の四阪島に精錬所を移転する。ところが1905年から対岸の4郡の農作物に深刻な被害が発生した。農民の激しい運動を背景に政府は斡旋に入り、1910年の農民の煙害除去同盟と住友の間で、損害賠償や煙害対策で協定が成立した。以後1939年まで両者の間で対策が毎年協議された。両者とも対策に苦闘の末、住友は恒久対策として、ドイツで実験段階であった排煙脱硫の技術を具体化することに成功し、1939年闘争は終結宣言をした。この間に住友は被害者団体に848万円の賠償をした。農民はこれを個人に分配せず、中学校（現今治南高等学校）、4つの農学校、女学校、種畜場、家畜市場などの公共施設の建設費と経営費など地域の振興に使った。他方住友は当初、公害対策を「我が国はおろか世界にも例のない過重な負担である」といていたが、その後排煙脱硫による廃棄物で硫酸をつくる住友化学を創業し、大きな利益を得て「災いを転じて福をなした。」といている³⁾。

(4) 大阪のばい煙防止運動

大阪は東洋のマンチェスターといわれ、ばい煙によって、市民に深刻な被害をあたえた。

社会政策論者で東京高等商業学校（現一橋大学）教授であった関一^{せきはじめ}はその後大阪市長となり、この公害対策のために衛生試験所を作り、当時世界でも珍しかったばい煙の常時観測を始め、ばい塵の除去に勤めた⁴⁾。

ここでは典型的な地域のみを紹介したが、大正デモクラシーの時期には、このように特定の地域では公害の反対の世論や運動があり、企業や自治体が対策を取っていた。しかしデモクラシーの終焉と戦争への移行は、公害反対運動と公害対策を断絶した。

戦前の日本には古社寺保全法と地区制による景観保存の制度があり、国宝保

3) 平塚正俊編『別子開坑二百五十年史話』（1941年、住友本社）

『四阪島煙害賠償協議会会議録』（明治43（1910）年第1回—昭和12（1937）年第10回までの記録、上下2巻）

4) 小山仁示編『戦前昭和期大阪の公害問題資料』（1973年、関西大学経済・政治研究所）
宮本憲一「大阪の公害・環境政策史に学ぶ」（大阪公文書館『研究紀要』第19号）

存法, 史跡名勝記念物保存法, 風致・美観地区の設定などが行われてきた。しかし戦争はほとんどの都市を爆撃で破壊し, 生態系を絶滅した。人命のみならず, 景観, 歴史的建造物や自然は失われた。

2. 戦後の高度成長と公害の爆発的発生

第2次大戦後の日本は戦前の公害対策を継承せず, 経済の高度成長を進めた。この結果, 稀に見る深刻な公害が発生した⁵⁾。

(1) 4大公害事件

熊本県水俣市で水俣病が公式に発見されたのは1956年である。事件は電気化学工業のチッソがアセトアルデヒドの生産過程で副生する有機水銀を水俣湾に流出し, 汚染された魚介類を食べた住民に被害が発生したのである。1959年には熊本大学はこの原因は有機水銀を流失したチッソの工場廃液であることを発表したが, チッソと政府は1968年アセトアルデヒドの生産が停止されるまで, 公害と認めず, 生産は続けられた。この間に大量の水銀が不知火海全域に広がった。1973年第1次水俣病裁判で患者が勝訴し, 始めてチッソの法的責任が確定した。しかし政府は責任を認めず, その後も裁判が繰り返され, 2005年最高裁は政府の責任を認めた。いまだに疫学調査がおこなわれていないので被害の全体像は不明だが, 熊本県で2万名以上, 鹿児島県で1万名以上の被害者が出ていると推定される。このうちで政府が水俣病と認定しているのが約2000名, 医療救済をしているのが約1万2000名である。政府は今なお過失を認めていないので約3000名の住民が水俣病の認定を求め, 1000数百名の住民が裁判を起こしている。2009年7月, 政府は「水俣病被害者救済特別措置法」を制定し, 最終解決をしようとしているが, これで解決がつくとは思えない⁶⁾。

5) 庄司光・宮本憲一『恐るべき公害』(1964年, 岩波新書)

庄司光・宮本憲一『日本の公害』(1975年, 岩波新書)

橋本道夫『私史環境行政』(1988年, 朝日新聞社)

6) 原田正純『水俣病』(1972年, 岩波新書)

水俣病被害者・弁護士全国連絡会議『水俣病裁判全史』全5巻(1998-2001年, 日本評論社)

宮本憲一「『水俣病被害者救済特別措置法』を検討する(『環境と公害』2009年秋号)

政府の対策が遅れたために1964年新潟県で水俣病が発生した。今回は67年に政府の調査団が昭和電工の工場廃液が汚染の基盤になっていると発表した⁷⁾が、企業はこれを否定し、原因は1964年7月地震の際に流出した農薬であるとした。このため被害者は昭和電工を相手取り提訴した。1971年被害者は勝訴した。その後政府の認定した水俣病患者は700名だが、1000名を越える被害者がいると推定される⁷⁾。

富山県神通川流域で発生したイタイイタイ病（カドミウム中毒）は三井金属神岡鉱業所の廃棄物が流出し、飲料水や米を汚染して、腎臓や骨髄を冒し深刻な影響をもたらした。この原因の解明も政府や企業の妨害のために進まず、患者は三井金属を訴え、1971年勝訴した。その後政府の認定患者は195名で、そのほとんどは中年の経産婦であった⁸⁾。

日本の戦後の環境政策に最も大きな影響を与えたのは、四日市のコンビナートの大気汚染事件である。戦後の高度成長は石油を燃料・原料とした重化学コンビナートによって進められた。この最初のモデルであった四日市コンビナートで1960年に約1000名の喘息患者が発生した。政府や三重県は全国に同じような開発を進めるために、公害を考慮せず、SO₂の削減には効果のない公害対策しかとらなかった。このため被害に苦しむ患者の一部がコンビナートの8社を訴えて、1972年勝訴した。喘息は水俣病とは異なり、どこでも発生する非特異性疾患であり、石油を燃料・原料とする工場や自動車の排ガスによって四日市同様にSO₂やNO₂が被害を与えることは、この裁判以後明確になり、政府は全国の公害対策をとらなければならないことになった。また地域開発を進めるためには環境アセスメントを事前にしなければ、四日市と同じように深刻な公害が発生することが明らかとなった⁹⁾。

7) 飯島伸子・船橋晴俊編『新潟水俣病問題』（1999年、東信堂）

8) 倉知三夫・利根川治夫・畑明朗編『三井資本とイタイイタイ病』（1979年、大月書店）
松波淳一『イタイイタイ病の記憶』（2006年、桂書房）

9) 吉田克己『四日市公害』（2002年、柏書房）
宮本憲一『地域開発はこれでよいか』（1973年、岩波新書）

(2) 大都市圏の公害

急速な重化学工業化と都市化にともなう人口の急増、さらに自動車交通の激増によって大都市圏の公害は深刻となった。大阪市は1960年に165日間スモッグに覆われた。大阪市西淀川区ではSO₂が1-3ppmを超える日が多く、全国一の約2000名の大気汚染患者が発生した。同様の状態は全国に広がり、公害健康被害補償法以後、政府が認定した大気汚染患者は最高時10万名を超え、毎年企業は約1000億円の補償金を払わねばならなかった。

大阪市の河川は産業・家庭の排水で汚染され、BODで50ppm(生活環境として適質は5ppm以下)をこえた。このため川は下水のようなどぶ川となり、沿岸の住民は悪臭や汚染に悩まされた。

戦争中から臨海部の工場を中心にして事業所が地下水・ガスをくみあげるために、大阪市の地盤が沈下した。西区九条では1935年からの累積沈下量は1962年に280cmに達した。このため1961年の台風では浸水家屋11万戸、被災者47万名にのぼった。このように1960年代には大都市と工業都市は地獄のような状態となり、このままでは市民がすべて健康被害を受ける可能性のある状況であった¹⁰⁾。

(3) 自然・景観・歴史的文化財の破壊

戦災都市の復興では、広い道路と鉄筋コンクリートの高層ビルディングを立てる都市計画が進んだ。この画一的な建設によって、どの街も小東京のような個性のない都市に再生された。戦前の地方都市に見られた独自の景観が喪失していった。臨海部は埋め立てられて工場や港湾施設となり、郊外の山林や原野は破壊されてニュー・タウンが作られた。日本の景観として最も美しかった瀬戸内海の埋め立てが進み、1950-73年225平方キロメートル、瀬戸内海環境保全臨時措置法によって規制が進んだ後も1974-97年度106平方キロメートルを埋めている。こうして世界でも有数の景観が失われていった。

10) 都留重人編『現代資本主義と公害』(1968年、岩波書店)
東京都公害研究所編『公害と東京都』(1970年、東京都)

(4) 公害対策の欠陥

戦前の公害の経験から大都市の自治体は戦後すぐに公害防止条例をつくった。東京都(1949年)、神奈川県(1951年)、大阪府(1954年)、福岡県(1955年)。しかし大阪府が最初につくった規制基準は労働災害・職業病の衛生基準で、公害防止の基準としては不適當であった。しかもこの不適當な基準を韓国が輸入して基準をつくった。福岡県経営者協会は福岡県公害防止条例に対して「今日の至上の課題は鉱工業の拡大発展にあるが、この条例の運用によっては、現存の事業所の拡充が困難であり、今後の工場誘致も失敗し、生産の萎縮沈滞の恐れがあるので、本条例の制定は時期尚早」とした。実際に観測器が破壊されるなど公害対策は妨害されたのである。

厚生省は1955年、57年の2回にわたり生活環境汚染防止基準法案を用意したが、経団連など財界の時期尚早という反対に会い、政府部内が分裂して策定できなかった。この間に公害は広がった。1958年東京都江戸川区の本州製紙工場の汚染で漁民が工場内に乱入する事件を契機に水質保全法と工場排水規制法が成立した。しかしこの法律はすでに深刻な被害を出していた水俣病には適用されなかった。

全国で大気汚染が深刻になり、1962年ばい煙規制法が制定された。これは当初四日市に適用されていなかったが、翌年地元の要望で適用したが、この法の規制基準は煙突から出るSO₂の基準が2200ppm以下であった。すでに戦前に住友の四阪島工場はこれ以下の1900ppmの排出で操業していたように、ルーズな基準であり、対策も排煙脱硫ではなく、安価で技術開発のいらぬ高煙突方式をとらせた。戦前の日立鉱山の場合には煙突は1本であるが、四日市のように数え切れぬほど煙突がある場合はすべてを高煙突にすることはできず、また高煙突の採用は被害を広域に広げることとなった。

1967年公害対策基本法が制定された。これは後に述べる市民運動の発展によって経済開発が遅れることを恐れた政府が最初の環境政策法として提出したのである。しかしこの法律の基本目的は「経済の発展と生活環境保全の調和を図る(第2条)」となっていた。この調和論では経済発展(産業の利益が保証

される)の枠の中で生活環境の保全を図ることになるので、環境は優先しない。この法律では始めて環境基準を決めてそれによって規制をするという正統な方法を示していたが、調和論のためにその基準はきわめてルーズであった。基準を決める専門家会議ではSO₂は1日平均0.05ppmと答申ししていたが、政令が提示したのは1年平均0.05ppmであった。つまり専門家が決めた安全の基準を2倍以上も緩める基準であった。この基準は当時の北九州市戸畑区、東京都新宿区の現状であり、法律ができたことによって、全国の都市が、北九州や新宿並みに汚染してよいということになり、公害は防ぐどころか広がった¹¹⁾。

3. 住民運動と環境政策の前進

(1) 日本の特徴

1985年ドイツの環境学者 H. Weidner は日本とドイツの環境政策を比較して、日本は下からの住民の世論と運動によって法制や環境行政をつくってきたのに対して、ドイツは上から政党や政府が法制や行政をつくったと述べている。環境アセスメント、環境規制の制度、環境基準、総量規制、被害の救済、疫学などの主要な公害対策、更に景観保全、自然保護の政策については住民運動の成果といってよい。そしてその運動を支えたのは大学や研究所の研究者、弁護士や医師などの民間の専門家であった。被害は深刻だが被害者が差別されて顕在化せず、企業や政府が調査を妨害するために、彼らは被害の実態の把握、原因の究明、被害の救済に多くの努力を払わねばならなかった¹²⁾。

(2) 戦後の住民運動の特徴

戦後の公害反対運動の教科書をつくったのは、1963-4年の静岡県三島・沼津・清水2市1町の石油コンビナート反対運動である。政府と県は住友化学と富士石油を中心とする石油コンビナートをつくるために、この地域を工業整備特別地域に指定した。これに対して、住民は地元の農業・漁業・軽工業・観光

11) 宮本憲一『日本の環境問題』(1975年、有斐閣)
前掲橋本道夫『私史公害行政』

12) H.Weidner "Die Erfolge der Japanischen Umweltpolitik", Köln: Verlag Kippenheuer & Witsh, 1985

業などの地場産業を守り、公害・環境破壊に反対して、「No More Yokkaichi」の運動を長期間続けた。そして最後には有権者の3分の1がデモに参加するような集会を開くなど住民の多数の反対の意思表示をした結果、2市1町の議会と静岡県は開発の中止を宣言した。日本で始めて、公害反対運動が成功し、政府と企業の開発がストップした。この運動が成功した理由は次の点にある。

第1は戦前のような工業に対する農業や漁業の利益を守る産業間の対立ではなく、公害から健康や生命という基本的人権を守り、富士山麓の景観を守る市民運動であったことである。これまでの社会運動は革新政党や労働組合が中心であったが、この運動ではこれらの組織は「縁の下の方持ち」になり、市民が主体であった。これまで保守政党の基盤であった農協・漁協・商工組合・医師会・薬剤師会も市民運動に参加して、デモをする状況であった。

第2は科学運動であったことだ。地元にあった国立遺伝研究所の専門家や工業高等学校の大気汚染の専門家などの教師が調査団を作り、わずかな予算で独創的な環境アセスメントをおこない報告書を発表した。政府はこれに対抗して自衛隊機を動員するなどして初めて本格的な環境アセスメントをおこなった。両者の意見は対立し、地元調査団は公害の恐れはありとし、政府調査団は公害の恐れはないとした。両方の調査団は科学者のみで、論争し、政府の調査に間違いや問題があることがわかった。住民は300回にわたって公害問題の学習をし、理性的な確信をもって、非暴力だが強い政治力をもつ行動をした。

第3は戦後の民主主義の権利を最大限に生かして、中央政府に陳情するのではなく地元の自治体の政策をかえることにエネルギーを集中した。足尾鉍毒事件の時代と違い、地元で公害反対が圧倒的に多数派となったために、自治体は開発計画の中止をせざるをえず、ついに政府も企業も開発を中止せざるをえなくなった。この自治体運動が成功の鍵であった。

この成功は全国の住民運動に力を与え、環境アセスメント、学習会、自治体運動という三島・沼津方式で、公害反対の世論と運動が広がった。これまでは労働運動が社会運動の中心であったが、この頃から市民運動が新しい社会運動として政治的に力をもつようになった¹³⁾。

(3) 革新自治体の環境政策

公害や都市問題に反対して環境保全・福祉と地方自治を求める市民運動をバックにして、社共両党と総評が推薦する首長が、1960年代の後半から大都市圏の都府県や市町村で実現し、最盛期には自治体の3分の1を占めた。彼らは保守政権に反対だが、革命をするのではなく、憲法の本質である平和、基本的人権、民主主義を暮らしの中に実現する目標を掲げた。中央政府の公害対策が企業の利益を優先して、調和論の法律を施行しているのに反対した。特に東京都の美濃部知事は1979年生活環境優先の目的を持ち、企業に最大限の公害防止義務を課し、環境基準を強化する画期的な「東京都公害防止条例」を提出した。これに対して、政府はこの条例は法律違反であると批判し、都の公債の発行を認めないなどの妨害をした。しかし全国的に公害は深刻となり、また国際的にも日本の公害への批判が強くなり、研究者も都の条例を支持する態度をとった。このため政府も1970年末に公害国会を開いて、公害対策基本法を生活環境優先目的に全面的に改正し、更に環境関連13法を制定した。1971年環境庁が発足した。

その後も80年代初頭までは革新自治体は国よりも厳しい政策をとっている。特に国際的に評価の高いのは、自治体と住民が汚染源の事業所と公害防止協定を結んで、汚染物の公開、汚染物の削減計画などの情報を公表させ、具体的に規制をしていることである。この協定の数には30000以上におよんでいる¹⁴⁾。

(4) 公害裁判と救済制度

公害反対の世論が多数を占めている地域では革新自治体が成立するが、水俣や四日市のように企業の支配の強いところでは、自治体の改革は難しい。このため行政に頼ることはできず、人権の回復を最後に司法に求めて、4大公害裁判が起こされた。先述のように、全国的な公害反対の世論を背景に、研究者と

13) 星野重雄・西岡昭夫・中嶋勇『石油コンビナート阻止—三島・沼津・清水二市一町住民のたたかい』(1993年、技術と人間)

宮本憲一編『沼津住民運動の歩み』(1979年、日本放送協会出版)

14) OECD, *Environmental Policies in Japan*, Paris: OECD 1977, 国際環境問題研究会訳『日本の経験—環境政策は成功したか』(1978年、日本環境協会)

弁護士が手弁当で協力し、マスメディアも被害者を支持したこともあって、当初の予測では原告の勝訴の見込みは5分5分といわれていた公害裁判がすべて原告勝訴に終わった。

公害裁判は環境政策に大きな影響を与えた。特に特異な被害でなく、大気汚染のように行政が解決すべき普遍的な被害の責任を明らかにして、賠償を命じた四日市の裁判は行政に大きな影響を与えた。この判決では、原告が汚染された地域に一定期間居住し、大気汚染による疾患を受けていれば、汚染源との直接因果関係を証明しなくとも、被害者と認定できるとした。公害裁判で始めて疫学による判定がされた。またコンビナートの個々の企業が個々の被害者にどのような被害を与えたかを立証しなくとも、共同して汚染物を排出しておれば、不法行為として、賠償する責任があると判決した。一定地域に集積した汚染源に共同不法行為論が適用された。コンビナートの企業は当時の環境関連法の規制規準を遵守していた。しかし深刻な公害が発生していた。裁判所は環境関連法の違反がなくても、重大な被害が起こっている場合は、法の基準に欠陥があるとして、汚染企業を裁いた。

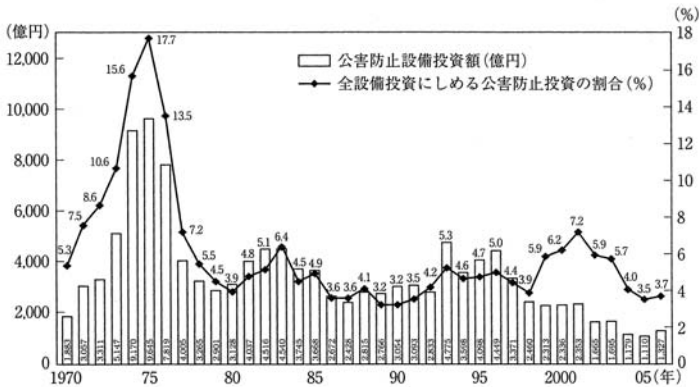
4大公害裁判は直接政府を告発したのでなかったが、判決によって法制と行政の欠陥は明らかになり、政府は新しい救済のための法律を用意せざるを得なくなった。企業は公害裁判が社会的イメージを悪くすることを恐れ、行政によって問題が解決することを求めた。また被害者は裁判が長期にわたり、資金もかかることを避けたいと考え行政的処理を受け入れたいと考えた。この結果、政府はすでに大阪、尼崎、四日市などで行われていた被害者救済制度を参考にし、裁判の疫学による被害認定、共同責任論などを入れて、1973年世界で始めて「公害健康被害補償制度」を制定した。これは労働災害補償制度とともに産業災害の被害者を救済する画期的な法律である。この法律は大気汚染とともに、水俣病、イタイイタイ病、砒素中毒などの重金属や化学物質による公害患者の救済を含んでいる。またSO_xやNO₂の基準も改定された。

この救済法は公害対策として、始めてつくっただけに欠陥も多かった。大気汚染ではSO_xの排出を基準としていたので、企業はSO_xの環境基準が達成さ

れると大気汚染は終わったとして、1988年に患者の新規認定をうちきった。しかし自動車汚染の増大とともに大気汚染の患者は増えている。救済法の打ち切りが問題となる中で、再び公害裁判が東京、川崎、大阪、尼崎などで始まり、いずれも原告勝訴となった。おそらく、こんご政府は救済制度について検討せざるをえなくなるであろう。また行政的認定制度が、実情に反して、財政的な考慮から判定基準を狭くする傾向があり、これがいまだに水俣病やイタイイタイ病について多数の患者が切り捨てられて、これらの問題が解決せず、裁判が長期に続く原因となった¹⁵⁾。

(5) 公害対策の成果

企業は1960年代には公害対策はほとんどとっていなかった。1965年公害防止投資は297億円(全設備投資の1.7%)、水質浄化費は0に近かった。1970年代に入ると法・条例や公害防止協定、更に世論や運動の圧力によって、資本金1億円以上の企業の公害防止投資は1973-76年に急激に増え、第1図のように1975年には9645億円(同17.7%)になった。これは金額、投資に占める割合、いず



第1図 民間企業公害防止投資の推移

注 2005年は実績見込み、2006年は計画。

出所 経済産業省経済産業政策局編『主要産業の設備投資計画』より作成。

15) 宮本憲一「公害健康被害補償法の全面改訂」(『日本の環境政策』1987年, 大月書店) 除本理史『環境被害の責任と費用負担』(2007年, 有斐閣)

れも世界最高であった。その約70%は鉄鋼、電力、石油、化学で、大気汚染防止投資が大きい。1977年度以降の公害防止投資は激減している。これは産業構造が急激に変化したこと、原油価格の急騰によってエネルギー節約技術の改善、中国などへの重化学工業の進出などによる。公害防止設備の普及とともにそれを未然に防止・削減する管理者が必要になる。1971年度から公害防止管理者国家試験が始まり、2005年度までに約30万人が合格している。ハードだけでなく、このソフトの制度が公害の防止に効果を挙げた。21世紀にはいって、規制緩和とともにこの管理者の需要が減り、また管理が怠れるために環境基準違反や事故が頻発している¹⁶⁾。

他方、中央政府や都道府県・市町村の公害・環境対策予算も急増した。1973年度国の環境保全予算は7649万円に過ぎなかった。地方団体はほとんど公害対策予算を持っていなかった。しかし第1表のように、1974年度には国の環境予算は3421億円、地方団体は9537億円の巨額に上った。担当職員も1961年度300名から1974年度12,317名に40倍になった。

第1表 地方団体の公害・環境担当の組織・予算の推移

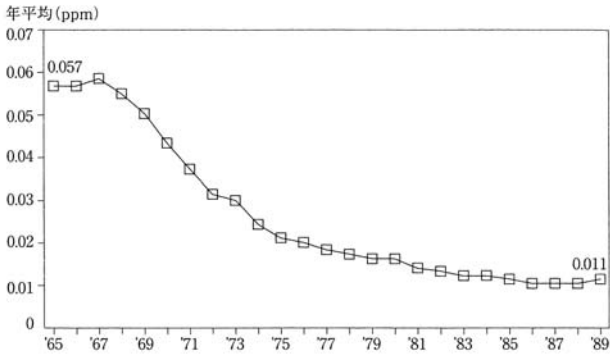
	1961		1974		1986		1995	
	都道府県	市町村	都道府県	市町村	都道府県	市町村	都道府県	市町村
公害・環境担当組織のある団体	14	16	47	765	47	562	47	845
担当職員数	300		5,852	6,465	5,865	4,816	6,384	4,534
予算(億円)	140		3,501	6,036	8,910	20,800	14,458	46,738
下水道予算を除いた予算(億円)	2		3,838		8,785		17,319	
公害防止・環境条例設置団体	6	1	47	346	47	496	47	608

出所 1961年度は厚生省調べ、1974年度以降は環境省『環境統計』(各年度)による。

こうして公私両部門の公害対策の前進によって、60年代に問題になった公害

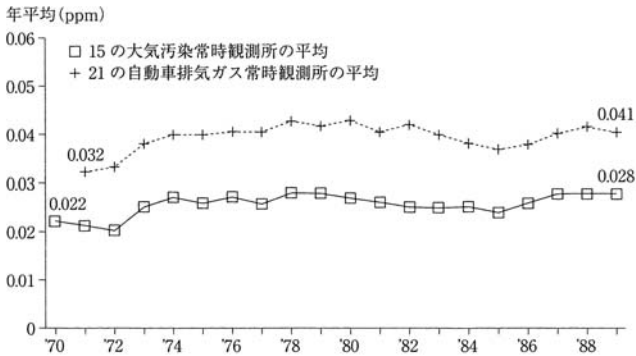
16) M.Jänicke, Staatsversagen, Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft, München: Piper 1987, 丸山正次訳『国家の失敗』(1992年, 三嶺書房)

問題の解決が進んだ。第2図のように SO_x は70年代後半に環境基準を達成した。他方 NO_2 は第3図のように横ばいか増大の傾向がある。これは自動車交通



第2図 年間 SO_x 濃度の変化

(注) 15の大気汚染常時観測所の平均。



第3図 年間 NO_2 濃度の変化

の増大によっており、公害防止技術の発展では解決せず、公共交通体系の整備など経済のシステムの改革が必要なことを示している。

4. 環境問題への歴史的理論的教訓

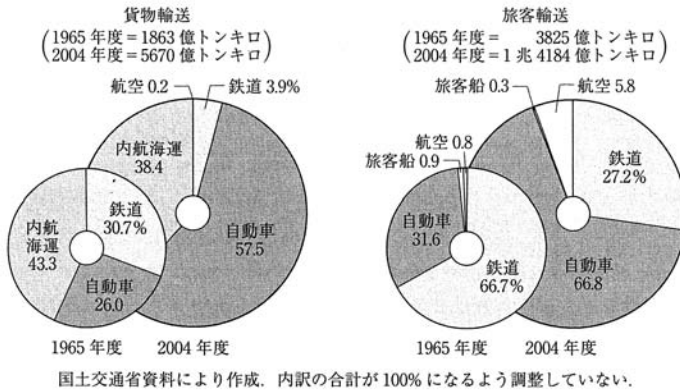
この日本の戦前戦後の公害の歴史から環境経済学へ次のような教訓が得られる。

(1) 環境問題の社会・政治・経済システム—何が環境問題の基本的原因か—
環境問題は「市場の欠陥」と「政府の欠陥」によって起こるが、具体的には
次のような社会政治経済システムの選択によっている。

- ① 資本形成（蓄積）の構造—公私両部門の資本形成において、大量生産・大規模公共事業中心の資本形成か、公害防止や環境保全の費用が十分に支出されているアメニティ重視の資本形成か。（先の第1図と第1表参照）
- ② 産業構造—環境破壊・資源浪費型産業構造か，エコロジー型産業構造か
- ③ 地域構造—経済・政治・文化の一極集中型の大都市圏中心の国土構造か，都市と農村が共存・共生するバランスの取れた空間形成か
- ④ 交通体系—自動車交通中心の大量流通社会か，公共交通中心の交通節約型の社会か
- ⑤ 生活様式—アメリカ型の大量消費生活様式か，地域資源に依拠したエコロジカルな生活様式か
- ⑥ 廃棄と物質循環—大量生産・流通・消費から生まれる廃棄物をそのまま廃棄する浪費型システムか，廃棄物をできるだけ資源としてリサイクルするシステムか

このような経済システムのあり方とともに環境という公共財を守る公共機関や制度のあり方が環境問題を規定する。

- ⑦ 基本的人権のあり方—「市場の欠陥」として起こる生命・健康・アメニティなどの基本的人権の侵害を政治・行政がそれを防止し，環境を保護しているかどうか
- ⑧ 民主主義と自由のあり方—「政府の欠陥」を是正しうる報道の自由，思想・表現・行動の自由が保障されているか，三権分立によって司法権が自立しているかどうか，地方自治が確立しているかどうか
- ⑨ 市民社会のあり方—市民が階級・門閥・企業秩序や共同体規制から自由で，権利を主張できるかどうか。
- ⑩ 国際化のあり方—環境保全の国際組織があるかどうか，民族の自立や多様な文化の共存が認められているかどうか。



第4図 国内輸送の割合の変化

出所 『日本国勢図会』2006年, 407頁。

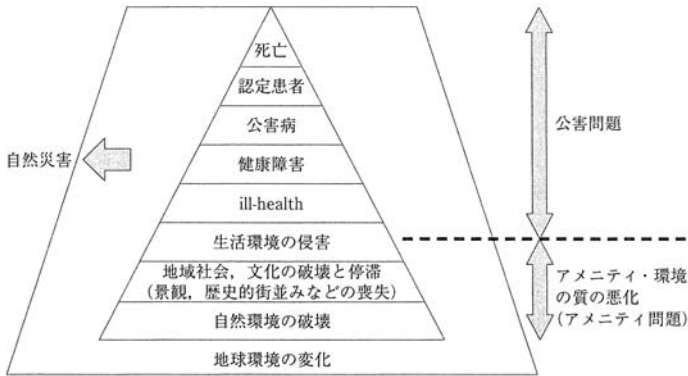
高度成長期の日本は公害防止投資を節約した大量生産型の資本形成をし、公共部門も大規模な公共事業で環境を破壊した。重化学工業中心の産業構造を持ち、大都市化、特に東京一極集中の国土構造をつくり、第4図のように鉄道中心の交通体系を自動車中心に変え、つましい生活様式を急激に大量消費生活様式へ移行させ、大量の廃棄物を出した。このように典型的な環境破壊型の経済システムをつくったために短期間に深刻な公害が発生したのである。今の中国などアジアの経済システムは同じ性格である。

企業の支配する保守的な地域では被害者は孤立していたが、しかし戦後の憲法による民主主義の権利を生かした市民運動の発展によって、公害は告発され、公私両部門で対策がとられ、産業構造が変わり、解決へ向かった。中国の公害問題の解決の鍵は、基本的人権の確立と民主主義にあるだろう¹⁷⁾。

(2) 環境問題の全体像

第5図のように公害問題の基礎にはその地域の生態系や文化の破壊などの地域社会の変容がある。また公害発生の原因と地球環境問題の原因とは共通の社

17) 中間システムについては宮本憲一『環境経済学 新版』(2007年, 岩波書店) 56-72ページ。



第5図 環境問題の全体像（被害のピラミッド）

会・政治・経済システムによっている。したがって、公害とアメニティ問題と地球環境問題は連続している。

（3）公害・環境問題の社会的特徴

- ① 生物的弱者—環境破壊の被害は生物的弱者から始まる。環境汚染に弱い動物・植物など生態系の破壊から始まり、人間に及ぶ。人間の被害は年少者、高齢者、障害者が主たる被害者となる。公害健康被害補償法による大気汚染の政府認定患者9万8694名のうち14歳以下33.9%，60歳以上28.5%で62.4%になる。青年・壮年層では汚染された地域に24時間生活する主婦が被害者として多くなっている。
- ② 社会的弱者—被害は低所得の社会的弱者に集中する。大阪市内に立地する大企業の重役2647名のうち環境の悪い市内に居住するのは197名（7%）に過ぎず、大部分の経営者は高級住宅地で環境の良い兵庫県、京都府、奈良県などに住んで通勤している。大阪市は世界有数の商工業都市であるが、同時に低所得者の街で、人口当たり最も大気汚染患者が多い。低所得者は環境が悪いが生活に便利な工場などの事業所や高速道路の周辺に住み、設備の悪い住宅に住み、栄養の悪い食事をしているので、公害の被害者になりやすい。

このような2つの特徴が公害対策を遅らせた原因である。生物的弱者は企業に雇用されていず、GDPに貢献していない。むしろ彼らが病気になれば、医薬産業や医療産業の生産が上がり、GDPが増える。したがって被害者が沈黙し、市場の自由に任せていれば被害は放置される。金持ちは被害にあっても自主自責で問題を解決できる。環境が悪くなれば、他の地域に住居を移す自由を持っている。しかし社会的弱者には選択の自由はない。したがって、公害対策は被害者の自主自責に任せては解決できず、社会的な救済制度が必要なのである。

- ③ 絶対的不可逆的損失—公害を含む環境問題は他の経済問題と異なり、事後的に補償が不可能な絶対的不可逆的な損失を含んでいる。資本主義社会では、人間の健康や生命の価値は、稼得能力を基準にして評価する。被害者が金銭賠償を受けるのは当然であるが、これによって被害者が原状回復はしない。自然破壊についても同じ問題がある。海岸を埋め立てれば、これを元に戻すことは難しい。

絶対的不可逆的損失は次のようなものである。

- (a) 人間の健康障害および死亡
- (b) 人間社会に必要な自然の再生産条件の復旧不能な破壊
- (c) 復元不能な文化財、町並みや景観の損傷

このような損失を招かないためには、事前予防が必要であり、開発行為に当たっては、環境アセスメントが不可欠である。アセスメントによって絶対的不可逆的損失が予測される場合は開発の方法をかえるか、開発の中止をしなければならぬ。環境問題では、損害賠償だけでは解決せず、差し止め（予防や事業の中止）が求められるのは絶対的不可逆的損失が生ずるためである。

(4) 新自由主義と環境政策の退潮

1980年代の後半、経済のグローバリゼーションと日米同盟が進み、革新政党や労働運動は分裂し、革新自治体は退潮し、環境の市民運動も停滞した。90年代に入り、バブルの崩壊以後再び、アメニティなどの経済の質を求めるよりは、成長への復帰を求める空気が強まり、新自由主義の政策が進んだ。1992年のリ

オ会議の影響から、公害対策基本法をやめ、環境基本法が制定された。以後法律制定のラッシュとなり、数え切れぬほどの環境関連法ができた。しかし70年代のように企業の責任を問ひ、規制を厳しくするのでなく、環境保全は国民の責務とする内容となっている。政府は公害は終わったという認識を持ち、地球環境問題については再び経済成長の枠の中で環境保全を考えるという調和論に帰った。

5. 現代の課題

当面の重要な課題のみ簡単に述べたい。

(1) ストック公害

2005年6月尼崎市クボタ工業の周辺に住む3人の中皮腫患者が、アスベスト公害ではないかとクボタを訴えた。これは全国に大きな影響を与え、初めてアスベストの被害が公開された。その後クボタが公表したアスベストの被害はすでに従業員の死者が140名を超え、周辺住民の被害者は185名にのぼっている。クボタは中皮腫の患者については労働災害並みの2400万円から4600万円の見舞金を出している。政府はヨーロッパに遅れてやっと2006年度にアスベストの使用を全面禁止し、2006年2月にアスベスト救済法を制定し、これまで労働災害補償法で救済されていない被害者や環境被害の住民について審査会が認定した中皮腫、アスベスト肺がんの患者に死者300万円、医療費の負担などを行うことにした。現在2007年度までに4287人の患者が救済法の適用を受けている。他方この救済法で対象となっていない石綿肺の住民や労災法の適用を受けられない建設関係の職人などが、国家賠償を求めて裁判を起こしている。政府はこれまで対策を怠っていたことを認めたが、法的には責任がないとして、住民の被害も公害と認めていない。このため公害健康被害補償法を適用せず、病気も中皮腫と石綿肺がんに限定し、補償金額も小さい。クボタも法的責任は認めず、賠償ではなく見舞金として、被害者に支払っている。アスベストは90年代まで大量に使用し、今後建物の解体が進むので被害は50年以上続くであろう。これまでの水俣病は生産過程が終了すれば被害が止められたが、アスベストは人体

や商品にストックされて、15-45年後に発症する。したがって、昔の被害の記憶が薄れ、加害者も廃業している場合が多く、責任の追及が難しい。しかしこれは生産・流通・消費・廃棄の全過程でアスベストのある限り被害が発生する危険がある。

ロシア、中国、タイ、ブラジル、インドなどの途上国は、第2表のように大量にアスベストを使っている。このままでは、史上最大の産業災害になるであろう¹⁸⁾。

第2表 各国アスベスト消費量 ((産出量+輸入量)-輸出量 単位: トン)

国名/年次	1930	1960	1970	1980	1990	2000	2003
中国	315	81,288	172,737	150,000	185,748	382,315	491,954
インド	1,847	23,652	49,792	96,892	118,964	145,030	192,033
日本	11,193	92,483	319,473	398,877	292,701	85,440	23,437
韓国	—	631	36,664	46,641	76,083	30,124	23,799
タイ	—	6,433	21,272	58,756	116,652	109,600	132,983
アメリカ	192,454	643,462	668,129	358,708	32,456	1,134	4,634
イギリス	23,217	163,019	149,895	93,526	15,731	268	22
フランス	—	83,385	152,357	125,549	63,571	—	—
イタリア	6,942	73,322	132,358	180,529	62,407	40	—
ロシア	38,332	453,384	680,589	1,470,000	2,151,800	449,239	429,020
ブラジル	136	26,906	37,710	195,202	163,238	172,560	78,403
世界全体	388,541	2,178,681	3,543,889	4,728,619	3,963,873	2,035,150	2,108,943

(資料) U.S., Geological Survey. Worldwide Asbestos Supply and Consumption Trends from 1900 to 2003

(2) 自然環境・景観問題

この分野はヨーロッパに比べて20年以上対策が遅れた。この間に貴重な自然や景観が失われた。現在、自然再生、特に水環境の再生が各地で取り組まれている。住民運動の歴史のある琵琶湖地域では、干拓地を再生して、ビオトープ

18) 宮本憲一「アスベスト災害対策を検討する」(立命館大学『別冊政策科学 アスベスト問題特集号』2008年3月)

をつくっている。2007年京都市は始めて景観保全のために建築物の高さや色彩、広告物の規制をする条例をつくった。大規模な環境破壊を続けていた公共事業についても、ダム建設が再検討され、宍道湖・中海の干拓が中止され、諫早湾の干拓も修正される可能性が生まれた¹⁹⁾。

(3) 地球環境問題

京都議定書が実現期間にはいったが、日本はCO₂の6%削減どころか6.2%増やしている。この間、財界は直接規制に反対するだけでなく、財界の好みの経済的手段であるはずの環境税も排出量削減制度も採用していない。先の6%削減計画の中身は大部分の3.8%は森林吸収で、温暖化ガスの削減は0.6%にし過ぎない。それすら実現していない。国際政治の圧力で、長期的には2050年までに50-80%、2020年までに25%を削減すると鳩山首相は宣言した。これに対し経済界はこれを非現実的案とし、依然として反対論が強い。現実的案として原子力発電の導入が進められているが、地震の多い日本で原子力発電所の建設を住民が納得するだろうか。放射能廃棄物の処理場にしても、高知県では反対が強く建設が中止されている。

地球環境問題は再生不能の化石燃料による温暖化ガス問題だけでなく、再生可能な食料、森林、真水、土壌の枯渇という重大問題があり、これは温暖化ガスの被害よりも早く、地球環境を危機に陥れる可能性がある。化石燃料に代わるバイオ燃料のために、食料価格の高騰、食糧危機が起こるといふ悪循環が始まっている。温暖化ガスの削減を現実化するには、環境税を採用し、公害防止のように自治体に権限を委ね、公害防止協定のように大規模発生源が自治体や住民にCO₂の発生量や削減計画を示して具体的な削減を進めなければ解決しないだろう²⁰⁾。

19) 中島晃『景観保護の法的戦略』(2007年、かがわ出版)

石原一子『景観にかける』(2007年、新評論)

20) 「世界恐慌下の環境政策のあり方を問う」(『環境と公害』2009年夏号)

6. 維持可能な社会 (Sustainable Society)

(1) Sustainable Development から Sustainable Society へ

リオ会議ではSDが今後の人類共通の目標とされたが、それは開発の方法であって、どのようなSSをつくるのが問題とされた。私はつぎの5つの目標が総合して実現する社会をさしている。

- (A) 平和を維持する。特に核戦争を防止する。
- (B) 環境と資源を保全・再生し、地球は人間を含む多様な生態系の環境として維持改善する。
- (C) 絶対的貧困を克服して、社会経済的な不公正を除去する。
- (D) 民主主義を国際・国内的に確立する。
- (E) 基本的人権と思想・表現の自由を達成し、多様な文化の共生をはかる。

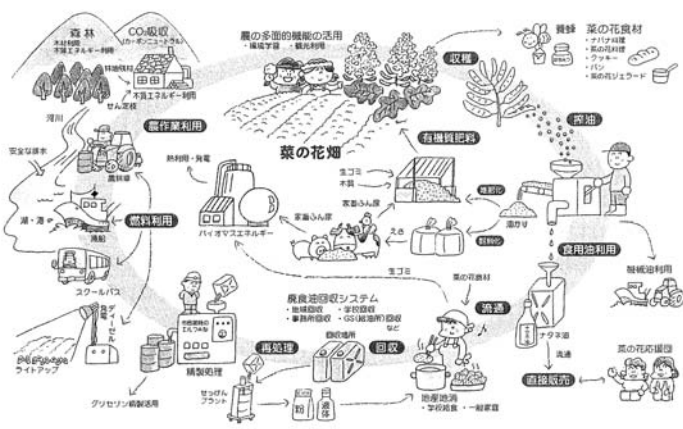
世界の現実はいラク戦争が進められ、発展途上国では深刻な飢餓と衛生状態の悪化が続いている。世界国家は存在しないので、このような社会を提案することは夢のような話であるかもしれないが、目標としては明確であろう。

多国籍企業による投資と貿易の自由化はWTO, IMF, 世界銀行などによって進められているが、それにとまう環境破壊を規制するWEO(世界環境機構)はいろいろな政治家によって提案されながら実現していない。WEOの設立は重要だがそれですぐに問題は解決しない。とはいえ地球環境問題は、すぐにも取り掛からなければならぬ問題である。今回の世界大不況は金融資本主義の改革と新自由主義の思想と政策の廃棄を求めている。これは地球環境問題の解決のために従来の大量生産・流通・消費・廃棄の経済システムの改革と軌を一にしている。オバマアメリカ大統領が提唱したグリーンニューディールのように、景気対策を29年世界大恐慌の時のように経済の軍事化—戦争にもとめるのではなく、環境・福祉・教育の向上のために行なうべきであろう。このようなシステムの転換には、EUが1990年代から提案しているように、足元から Sustainable City をつくっていくことが現実的な政策であろう²¹⁾。

21) A. Rechkemmer ed., UNEO—Towards an International Environmental Organization; An Sustain- /

日本ではまだ Sustainable City をつくっていく計画は国全体では進んでいないが、環境再生や完全循環社会を地域でつくる動きがある。公害裁判で勝訴した大阪市西淀川の公害被害者が賠償金の一部を寄付して、公害地域再生財団(あおぞら財団)を作り、公害のないまちづくりを進めている。この公共的な事業に共感して、川崎、名古屋南部、四日市、尼崎、倉敷市水島の公害被害者と市民が地域再生の運動をしている²²⁾。

琵琶湖保全の環境運動の長い経験のある滋賀県では、滋賀県環境生活協同組合が第6図のように菜の花プロジェクトをはじめた。これは休耕田に菜の花を植え、食用油を採り、それで家庭や学校で天ぷらをつくり、その廃油をディーゼルエンジン用の燃料にする。これはサトウキビやトウモロコシの燃料化と違い、完全循環方式で、食料価格を引き上げたり、食料不足を招かない。今全国200箇所でおこなわれており、韓国でも採用されている。これはまだ小さな試



第6図 菜の花プロジェクト

出所 藤井絢子・菜の花プロジェクトネットワーク編著『菜の花エコ革命』より。

22) able Reform of Global Environmental Governance, Barden-Barden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2005
 22) 永井進, 寺西俊一, 除本理史編『環境再生』(2002年 有斐閣)
 宮本憲一監修『環境再生のまちづくり—四日市から考える政策提言』(2008年 ミネルヴァ書房)

みだが、Sustainable Rural Area をつくる試みとして注目される²³⁾。

(2) アジアの内発的發展を

私は韓国、中国の環境研究者と共同研究をして25年になる。近年の中国の公害問題は日本の高度成長期の公害よりも深刻である。政府は法律を作り環境行政を進めているが、なかなか進まない。それは被害者が自ら発生源を訴えて裁判や行政改革を進める権利が確立していないからである。最近ようやく被害の実態が明らかにされ、情報が公開されるようになったとはいえ、まだまだ氷山の一角である。疫学調査がおこなわれ、救済制度が確立し、研究者が自由に調査し、公正な裁判や行政救済が進まないと中国の公害問題は解決しないだろう。中国をはじめアジアの国は欧米日本のたどった近代化の道を日本よりも速いスピードで進んでいる。このために外国の資本・技術に依存するという Exogenous Development の道を歩んでいる。これは公害を発生させ、貧富の格差、都市と農村の格差を拡大するだけでなく、地球環境を破滅させるかもしれない。

インドの M. K. Gandhi は Hind Swaraj において独立後のインドの将来像をつぎのようにのべている。「イングランドの繁栄は、世界の半分を開発して得られたものだが、もしインドがイギリスと同じことをしたら、地球がいくつあっても足りない。もしインドがイギリス国民の模倣をしたらインドは破滅してしまうとかがえる。それはイギリス人たちの—いやヨーロッパの近代文明の欠陥である。その文明は非文明であり、それでヨーロッパの国民は破滅しようとしている。」そこでガンディは大都市化を無用なものとして、独立後のインド社会は小さな村を単位として、自給自足の地域をネットワークで結ぶ社会を理想としたのである²⁴⁾。

現実のインドは1990年代に入りこのようなガンディの理想を捨て、資本主義的近代化の道を歩んでいる。グローバリゼーションの進む今日にガンディの道をそのまま歩むことは出来ないだろう。しかし彼のいうとおり、インドや中国が欧米日本型の近代化の道を進めば、地球はいくつあっても足りない。ガンディ

23) 藤井絢子編『菜の花エコ革命』(2004年 創森社)

24) M. K. Gandhi, Hind Swaraj 1910, 田中敏雄訳『真の独立への道』岩波文庫, 2001年

の理想を基礎にこれまでの外来型開発（Exogenous Development）ではなく内発的发展（Endogenous Development）の道を創造しなければならないだろう。これは日本でも経験がある。今後は環境政策だけでなく、アジア型の経済開発として、内発的发展の日本の経験を伝えたいと考えている。

The Brief History of Japanese Environmental Problems —Lessons from Experiences and the Remaining Problems—

Kenichi Miyamoto

Abstracts

In the process of civilization in a western way after the Meiji Restoration, Japan repeated pollution problems that the U.S. and European countries had already experienced. The Japanese government and economic circle tried to accomplish its economic development only for few decades even though England took 300 years to its economy after industrial revolution. Such economic growth was so rapid that all sort of pollution and environmental problems appeared at the same time.

In the middle of the 1970 s, under the pressure of citizen's anti-pollution movement, Japan had already solved problems concerning air pollution of SO_x and water/land pollution of mercury poisoning/cadmium poisoning although there were severe pollution, such as Minamata disease, after WWII. As a result, a lot of experts and researchers visited Japan in order to research its pollution problems and measures. After the 1990 s, there has not been advanced measures and citizen's movement in Japan, compared to those of European Union (EU). However, still, studies on environmental issues and lessons from Japanese environmental policy have affected on Asian countries such as South Korea and China. Thus, this paper evaluates Japanese environmental policy historically, and tells the lessons from its experiences and problems of its existing policy.