

第3章

資源利用の利害調整としての水質保全政策

水俣病事件と水質二法を中心に

寺尾 忠能

要約：

水質保全政策には、その形成過程で水資源の利用に関わる産業間の利害の調整策という側面があった。日本の水質保全政策の形成過程を振り返り、産業政策としての側面を持つ水質二法が、深刻な健康被害をもたらした水俣病事件の発生と解決の過程でどのような役割を果たしたかを検討する。さらに、水質二法の環境政策史における意味を検討し、資源論の視点から経済開発過程における環境政策に関する議論を再検討する可能性を指摘する。

キーワード：

水質保全 水質二法 水俣病 資源調査会 本州製紙江戸川工場事件

はじめに

経済開発の過程で、資源の利用の環境への影響に対する対策が、資源の有効利用のための産業間の利害調整として顕在化し、結果として生活環境と市民の健康という環境政策の最も重要な目的を軽視させるという事態が、環境政策の形成史においてしばしば見られる。古くから希少資源であった水資源は、その利用をめぐる地域間の対立が歴史的に存在していた。産業化の進展にともなって、水資源の利用に関する利害対立は、同じ第一次産業の中での地域間対立から、第一次産業と製造業など新興の産業との対立に変化していった。その過程で、水資源はその量だけではなく、水質の悪化という新たな問題が顕在化してきた。

本稿では、日本で最初に成立した産業公害対策法、環境法として知られる「水質二法」の成立過程とその背景を明らかにし、水質二法がその後の産業公害の展開と対策にどのような影響を与えたかを考察し、水質二法の歴史的意味を再検討する。特に、水質二法を通じた、同時代に顕在化して、産業公害の歴史上最も激しい健康被害をもたらした水俣病との関わりについての考察を行う。また、現在の発展途上国が直面す

る問題を探る「開発と環境」に関わる議論との関連性を模索する。

1．水質二法制定当時の状況

1958年12月、同年6月に発生した本州製紙江戸川工場事件が直接の契機となって、事件の解決が模索されていた過程で、日本で最初の環境法となった「水質二法」が成立した¹。水質二法が成立し交付される以前、日本には国（中央政府）のレベルで産業公害を規制するために制定された対策法は存在しなかった。当時、国の法令としては、河川法、水産資源保護法などがあり、また地方自治体ではすでに東京都が昭和24年に制定した東京都工場公害防止条例があったが、それらに基づいて工場廃水の規制が実際に行われることはほとんどなかった。本州製紙江戸川工場事件は、国のレベルでの規制法が成立する直前に、水質汚濁によって発生した大規模な公害紛争という意味で、過渡期に起きた事件と考えることができる。

排出基準が明示的に存在しない状況下で、企業は汚染の排出を削減する理由は何だったのだろうか。水質汚濁に関連する当時の多くの紛争事例を見る限り、企業は汚染排出の削減費用と被害の事後的な補償費用を比較考量した上で、汚染排出の削減はある程度の水準に留めて、事後的な補償に重点を置いていたと考えられる。問題は、事後的な補償の水準も、汚染排出の削減も、汚染排出者と被害者の力関係に大きく依存したものであったことである。

当時の政府の水質汚濁に対する考え方は、鉱工業の発展のためには、ある程度の水質汚濁はやむを得ないが、農業・水産業の保護も無視することはできないため、水質汚濁によるやむを得ない損害は、民法上の損害賠償にゆだねて解決させる、といったものであったと考えられる。排水の汚染排出削減のための多額の設備投資を行うよりも、被害の事後的な補償による解決の方が安価だった²。本州製紙事件が発生した1958年は、第二次大戦後の産業の復興が急速に進み、高度経済成長に突入する前夜であり、水質汚濁による被害が拡大しつつあり、このような状況が変化しつつあった、という意味で過渡期であったといえる。政治的な力関係にもとづく事後的な補償による解決策のコストも高まりつつあり、汚染源企業においても、自らが許容できる水準の排出基準を政府が示してその水準までの無過失を認定された方が助かると考える部分が拡大しつつあった。

2．水質二法成立までの前史

水産資源保全、水資源の保全・有効利用の観点から、水質汚濁を防止する法制度を制定すべきとの議論は、遅くとも大正初期には始まっていた³。上水道のための水資源

保全への関心から、水道協会の前身である上水協議会が、大正3年(1914年)の第11回会議での決議に基づき、水道水源保護法制定を大正4年2月に内務大臣に建議している。以後、上水協議会は、大正13年から昭和5年にかけて5回にわたって同様の陳情、提案を行っている。昭和16年には、下水道協議会内に、水道水保護に関する委員会を設置し、関係政府機関から委員を招いて、法制定と全般的な対策について要望を行った。しかし、これらの要望はいずれもこの時期には実現しなかった。

一方、水質汚濁防止に関する法律の制定は、戦前期からの水産業界と水産行政にとっても長年にわたる悲願であり、遅くとも大正末期まで年間には法制定をめざす具体的な動きがあった。おそらく最初の試みと見られる試案が1924年(大正13年)(1924年)に農林省の水産事務協議会によって作成されている。以後1935年(昭和10年)頃まで、毎年のように農林省内での協議や農林省を中心とした省庁間の協議が行われているが、法制定にはいたらなかった。ず、中国大陸での戦争が拡大し、第二次世界大戦に突入して、以上のような水質汚濁防止の法制定を求める試みは中断した。

第二次世界大戦後は、経済安定本部資源調査会が1951年に経済安定本部総裁(吉田茂首相が兼任)に「水質汚濁防止に関する勧告」を提出し、法案の骨子も示している。この勧告は、水質汚濁防止に関する法律の制定、水質調査事務局の設置、水質科学研究所の設置を骨子とするものであり、当時としては画期的な内容のものであった。しかし、当時は第二次世界大戦後の復興期の最中であり、生産力の増強が急務とされる時代であったため、産業界、特に当時は水質汚濁規制に最も大きな影響を受けると考えられた鉱業界からの反対が強く、時期尚早とされて法制定にはいたらなかった。

資源調査会の勧告を契機として、1953年から1957年にかけて、上水道の保全に関心を持つ厚生省が中心となって各省庁にまたがる「水質汚濁に関する連絡協議会」が20回にわたり開催されて法制化への準備が進められた。以後、厚生省、通産省、水産庁、衆議院水産議員連盟などから様々な法案が出されたが、いずれの試みも成功しなかった。1957年4月に経済企画庁に水質汚濁防止対策準備室が設置され、こうした各省庁の立法化の試みを引き継いで調整にあたった。

1958年当時、公共用水の水質汚濁防止対策を規定した国の法令としては、河川法(明治25年法律第218号)、港則法(昭和23年法律第174号)、港湾法(昭和25年法律第218号)、漁港法(昭和25年法律第137号)、水産資源保護法(昭和26年法律第313号)、鉱山保安法(昭和24年法律第70号)などがあった。しかしそれらの法律は、共通の理念が示されておらず、規制対象・範囲に統一性を欠き、共通の基準を持っておらず、最も重要な汚染源であった工場に対する排出規制がなかった、などの理由により、十分な効果を持つことはなく、水汚染の拡大を防ぐことはできなかった。

以上のような状況下で、本州製紙江戸川工場事件が1958年半ばに顕在化する。東京

都江戸川区の製紙工場が新規導入したパルプ製造設備から発生した汚水が、江戸川の河口部の千葉県側と東京都側の漁業に多大な被害をもたらした。千葉県浦安町の漁民たちは1958年6月10日に発生した本州製紙江戸川工場に抗議に訪れ、大きな衝突を起こした。事件についての報道の大部分は、被害を受けた浦安の漁民に対して同情的であり、廃水を処理せずに放流して江戸川河口部の魚や貝類に激しい被害を発生させた本州製紙と、衝突事件で過剰な警備により多数の怪我人を出した警察当局に対する非難するものであった。また、それらの報道を受けて、川島武宜、金沢良雄ら有力な法学者がこの事件に対していち早く強い関心を示し、水質汚濁による漁民と汚染源工場との紛争の代表的な例として取り上げたことも、その後の水質二法成立にいたる展開に大きな影響を与えたと考えられる⁴。

国会では、同年6月13日の参議院決算委員会に始まり、6月18日の参議院法務委員会、6月20日の参議院地方行政委員会、参議院決算委員会、6月24日の参議院決算委員会、参議院農林水産委員会、6月26日の衆議院商工委員会、6月30日の参議院決算委員会、7月4日の衆議院商工委員会などで、工場側、漁協側、地方自治体、政府関係者などが参考人としてよびだされ、本州製紙江戸川工場事件について、そして水質汚濁を規制する法律の制定について議論された。事件の補償交渉の進展と平衡して、国会と関係省庁で結果として水質二法にいたる水質汚濁防止に関する法の制定についての議論が進んでいる。

3. 水質二法の成立とその問題点

本州製紙江戸川工場事件が発生して政治問題化した当時、上記のように水質汚濁防止対策の立法化の準備が進められていた。この事件は、水質汚濁防止の立法化の必要性を広く世論に訴えかけた。政府は、1958年9月9日「水質汚濁防止対策要綱」を閣議了解し、水質二法の骨子、既存関連法規との関係その他必要事項の大綱を定めた。この要綱に基づき、「公共用水域の水質の保全に関する法律案」および「工場排水等の規制に関する法律案」を作成し、これを国会に提出した。両法案は第31国会において成立し、1958年12月25日に公布され、1959年3月1日（「水質保全法」の「和解の仲介」に関する規定に限り1959年4月1日）から施行された。この二つの法律をあわせて「水質二法」と呼ぶ。

「公共用水域の水質の保全に関する法律」（水質保全法）および「工場排水等の規制に関する法律」（工場排水法）の制定により、水質保全に関する統一的理念と基準が確立されるとともに、主要汚染源の一つである工場排水等の規制が行なわれることとなり、従来からの諸法と合わせて水質保全に関する法体系を形成することとなった。水質保全法は、水質保全に関する基本法として、工場排水法ならびに既存の鉱山保安法、

水洗炭業に関する法律、および下水道法の規制対象である工場排水、鉱山排水、水洗炭業排水、下水道からの放流水等について産業の相互協和と公衆衛生の向上という統一理念に立って水質基準を設定すること等により水質保全行政の合理的統一的推進を可能にした。

しかし、水質二法については、制定当初から現在にいたるまで、その様々な問題点と限界が指摘されている。現在の代表的な環境法のテキストブックでは、「経済調和条項」が存在したこと、指定水域制がとられたこと（指定の前提となる科学的調査に何年もの時間がかかり、指定は遅れ、後手にまわった）、排水基準の遵守を強制する措置は、工場排水規制法等 10 の法律で定められ、規制の内容がまちまちであったこと、排水基準違反自体に対する制裁（直罰制度）がなく、規制対象施設（製造業のみ）・対象汚濁項が少なく限られていて、規制の効果が限定されていたこと、規制が濃度規制のみであったこと、排水基準が現状を追認した緩やかなものにとどまったこと、水質の監視体制が不備であったこと、などが水質二法の問題点としてあげられている⁵。

1970 年のいわゆる「公害国会」において、多くの公害対策、環境法が成立、改正された。その公害国会で、「水質汚濁防止法」が制定され、その公布にともなって水質二法は廃止されている。同時に、水質二法の行政による「和解の仲介」を引き継いだ、「公害紛争処理法」も成立している。水質汚濁防止法の制定により、上記のような水質二法の欠点の多くが修正され、初めて全国に適用される水質基準の設定が可能になった。いわゆる「経済調和条項」は、水質二法の後に制定された「ばい煙規制法」、それを受けた「大気汚染防止法」、さらには 1967 年の「公害対策基本法」にも取り入れられていたが、1970 年の公害国会における改正により、すべての法律で削除されている。

4．水俣病事件と水質二法、本州製紙江戸川工場事件

本州製紙江戸川工場事件と、熊本と新潟における二つの水俣病は、水質二法を通じて、様々な関連を持ちながら、今日に至っている。以下、水俣病の歴史を簡単に振り返り、水質二法と水俣病事件との深い関わりを明らかにする⁶。

チッソ水俣工場の廃水に含まれる水銀が有機水銀となり、食物連鎖を通じて魚介類に蓄積され、それらを大量に摂取した漁民を中心に激しい神経中毒を発生させた。不知火海沿岸を中心に、多数の死者を出しただけでなく、潜在的な水銀中毒患者を発生させている。水俣病は 1956 年に熊本県で「公式発見」された。原因の科学的、医学的な究明が十分に行われないうまま、1959 年の水俣工場への排水処理設備の導入により事件は一時的に沈静化したかに見えた。しかし、その後、チッソ水俣工場は増産を続け、

水銀の排出もむしろ増大して、健康被害を不知火海全域に拡大させた。当時導入された排水処理設備は水銀を除去する能力はまったくなかったためである。

しかし、1965年1月、阿賀野川の魚を多食し、熊本の水俣病と類似した神経症状を示す患者が発見され、第二の水俣病である新潟水俣病の発生が明らかとなった。1968年9月、厚生省はようやく熊本と新潟の水俣病は公害病であることを公式に認めた。水銀を排出していた水俣工場のアセトアルデヒド製造設備は、1960年代の大増産で設備の償却を終えて、この年の5月にすでに停止していた。新潟水俣病の原因となった昭和電工鹿瀬工場では、アセトアルデヒド製造設備は1965年1月に停止していた。

1969年12月、「公害に係わる健康被害の救済に関する特別措置法」が公布され、公害病の認定が始まった。また、1971年9月に新潟水俣病第一次訴訟の判決で原告が勝訴、1973年3月に熊本水俣病一次訴訟で原告が勝訴し、加害企業との補償交渉が始まった。新潟、熊本、それぞれの一次訴訟の原告を初めとして、初期の認定申請者の多くは公害病と認定されて、認定制度による補償と救済を受けることができたが、認定申請数が増加するにつれて認定基準がより厳しくなり、認定を却下される例が増大していった。神経中毒の症状は重層的な様相を示しており、水俣病であるか否かを医学的な基準で線引きすることは、重篤な被害を受けている患者を除けば、本来は極めて困難な作業である。疫学的に判断されるべき公害病を、いくつかの病状を元に一律に判断している。現在の認定基準は1977年（昭和52年）に「後天性水俣病の判断条件」として公表された判断条件（昭和52年判断条件とも言われる）で、汚染地区の魚介類の摂取などメチル水銀への曝露歴があって感覚障害が認められることに加え、運動障害・平衡機能障害・求心性視野狭窄・中枢性の眼科または耳鼻科の症状などの一部が組み合わさって出現することとされている。

行政は今日まで、汚染地域での包括的な疫学的な調査を行っておらず、症状を自覚した患者が個別に認定申請をしてきた際に、水俣病であるか否かを審査してきたに過ぎない（差別を恐れての不申請、認定制度の問題などがある）。したがって、被害の全体像は今日まで明らかになっていないと言うべきであろう。

以上のような救済制度の不備を背景に、水俣病の認定と企業と行政の責任をめぐって、多くの訴訟が起こされ、長年にわたって争われてきた。それらのうちの一部の判決では、水俣病の発生、拡大を防げなかった行政（国、県）の責任が認定されたが、政府はこれを不服として上級審で争い続けた。また、裁判所からたびたび示された、責任の一部を認めた上で和解せよとの勧告にも、政府は一度も従わなかった。1995年、当時の「自社さ」連立政権の村山首相は、戦後50年の総決算のひとつとして、水俣病に関わる訴訟での和解の受け入れを決める政治決着を行った。ほとんどの訴訟の原告団が、被害者の高齢化や裁判の長期化、その後の見通しの不明確さなどを考慮して、この政治決着を受け入れざるを得なかった。1995年12月の「村山首相談話」では、

政府は水俣病の発生・拡大の責任を認めず、解決に長い年月を要した結果責任を認めたととどまる。1996年までにほとんどの訴訟が取り下げられ、和解にいたった。政治解決により、救済の対象となった約12,700人の被害者に一時金260万円などが原因企業から支払われたほか、医療費の自己負担分などが国や県から支給された⁷。

政治決着を受け入れずに訴訟を継続したのがいわゆる「関西訴訟」のグループである。2004年10月の関西訴訟に対する最高裁判決で、水俣病の被害拡大について、排水規制などによる防止策を怠ったとして、国および熊本県の責任を認めた。行政が責任を問われる根拠となったのは、水質二法である（食品衛生法にもとづく行政の責任は認められなかった）。水質二法が遅くとも1959年中に適応されるべきであったと、最高裁は認定した。また認定基準については、その症状の一部しか示していない被害者にもメチル水銀の健康影響を認め、チッソなどに600万円から850万円などの賠償の支払いを命じた。

関西訴訟最高裁判決の後、それまで補償を求めてこなかった住民からも被害の訴えや救済の求めが急増した。国は医療費の支給などが受けられる新保健手帳の受付を再開したが、この受給者は2006年11月末までに6,500名を超えている。このほかに公健法による患者認定のあらたな申請者も4,600人にのぼっている。さらに1,000人以上を原告として、国や原因企業などを相手取った新たな損害賠償請求訴訟も提起されるなど、救済と補償問題は未だに解決には至っていない。

反公害運動の立場からは、水質二法は現状を追認するだけの「ザル法」であったという評価が定着している⁸。しかし、2004年の水俣病関西訴訟の最高裁判決で国の責任が争われた際に、責任が認められて確定したのは水質二法についてであった。食品衛生法については退けられた。水質二法は、結果として全国での水質汚濁の拡大に対する有効な対策とならず、熊本水俣病の拡大を防ぐことも新潟水俣病の発生を防ぐこともできなかった。「ザル法」であり行政にとっても現状を追認し有効な手段とすることは難しい法律であった。にもかかわらず、政府はもっと有効に利用するべきであり、それは可能であったと司法は判断したことになる。浦安の漁民の闘いにより成立した水質二法は、1971年にすでに廃止されているが、まで水俣病をめぐる司法の場では今日まで生き続けている。そして現在も、補償と救済を求める被害者の運動の重要な根拠となっている。

以上が水俣病の大きな流れと水質二法との関係である。他にも、まだ本州製紙江戸川工場事件が係争中だった時期を含む1958年から59年にかけての水俣病対策特別措置法立法の動きと、本州製紙江戸川工場事件との関わりを指摘することができる。深井純一によれば、1958年8月、水俣市は水俣病対策特別措置法制定に向けた運動を打ち出し、これに翌年6月から熊本県が便乗して運動を行っていた⁹。この特別立法化の動きは棚上げにされたまま、水質二法の水俣湾への適用が検討されるようになり、沈

浄化する。しかし水質二法の適用は遅れ、チッソの排水規制は行われず、結果として被害を拡大させた。特別立法制定の運動は、熊本県と水俣市の「独自の行政責任を専ら政府当局に転嫁する姿勢の表れ」(深井[1999: 160])であったとされるが、実現していれば水質二法に委ねるよりも有効な対策がとられたかもしれない。深井は「前述の浦安漁協と本州製紙江戸川工場との紛争が、水質二法の制定を余儀なくさせた事実と対比するならば、それよりもはるかに深刻であった水俣病問題を巡って、特別立法の制定が阻まれた理由は、右の地域差別(および資本選別)を捨象しては考えられないと言えよう」と述べている(深井[1999: 159])。また、水質二法については「右の汚水紛争を沈静させるための応急的な治安立法的性格のもの」と評価している(深井[1999: 158])。

5. 環境政策史における水質二法

「水質汚濁問題は、今に始まったことではない。特に、工場排水問題は、あちこちでおこっている。したがって、本州製紙江戸川工場事件も、別に、新しい問題ではない」という1958年6月10日の衝突事件直後の、金沢良雄によるこの事件の評価が、現在も定着しているように思われる¹⁰。

本州製紙江戸川工場事件は、水質二法制定の直接の契機となったという事実から広く知られているが、事件そのものについては、考察の対象とされる機会は限られていた。健康被害がなく、裁判も行われておらず、長期化しなかったことも、いわゆる四大公害事件などと比べて注目を集めなかった理由のひとつであろう。本州製紙江戸川工場事件は、当時多発していた工場廃水による漁業被害に対する漁民の抗議運動の典型例として理解されてきた。一方、この事件が東京で発生していなければ、当時これほどの強い社会的関心を集めることはなかったであろうと指摘する論者は多い。本州製紙江戸川工場事件に先立つ1956年に公式発見され、最初に社会問題化した時期がこの事件とほぼ同じ時期だった水俣病をこの事件と対比させると、被害の深刻さに比して水俣病に対する当時の社会的関心が相対的に低いことには驚かされる。水質二法が、生活環境の保全と健康に生きる生活権の保証よりも、水資源の利用をめぐる産業間の利害調整という側面を強く持ったことは、健康被害をまったく発生させなかった本州製紙江戸川工場事件が水質二法制定の直接的なきっかけとなったという事実を反映していると見ることもできる。水質保全部が汚染排出を規制するだけの法律ではなく、水質汚濁によって発生する紛争を調停する機能も持っていたことも、産業間の利害調整への強い関心を表していると言える。

本州製紙江戸川工場事件が社会的関心を集めて水質二法制定の直接のきっかけとなった理由は、事件が東京で発生したことだけではなく、漁民の生活が脅かされている

ことを顧みず一方的に運転を強行して有害な廃水を排出し続けた株式会社本州製紙の企業姿勢が明るみに出たこと、漁民による抗議に対して警察権力を過剰に使うことで多数のけが人を出したことが重要であったと考えられる。極めて悪質な事件であるにもかかわらず、既存の法制度では規制することができなかったという事実が、水質汚濁防止の法制度の制定を強く後押しする世論を形成させた。

本州製紙江戸川工場事件が水質二法制定の契機となったのは、あくまでも偶然の結果であろう。当時、長い年月をかけた法制定の議論は何らかの方向でまとまりつつあった。本州製紙江戸川工場事件が発生しなくても、遠くない将来に水質汚濁を防止する法制度は導入されていたであろう。水質二法は「調和条項」や紛争調停機能を含み、産業間の利害調整に重点を置くものであった。水質二法は環境法・産業公害規制法であると同時に、産業政策を担う法制度の一部でもあったとも言える。1958年当時、日本各地で顕在化していた、水資源、水産資源の利用に関する水産業と製造業との利害対立がもたらした激しい紛争の典型的な事例として捉えられる事によって、本州製紙事件は社会問題化し、産業間の利害調整という産業政策の手段のひとつとしての水質保全の法制度である水質二法の制定のモデルケースとなったのである。

本州製紙江戸川工場事件が直接の引き金となって制定された水質二法は、指定水域制がとられており、調査に長い年数を要して指定が大幅に遅れたこと、規制対象施設が製造業のみであったこと、対象汚濁項目が少なかったこと、経済との調和条項があったことなど、様々な限界があり、結果として不十分な成果しかあげることができなかった。特に深刻な健康被害をもたらした熊本の水俣病の拡大と、新潟水俣病の発生を防ぐことができなかった。2004年の水俣病関西訴訟最高裁判決では水質二法が政府の責任の根拠となった。水俣病関西訴訟最高裁判決を受けて、水質二法は最初の環境法というだけでなく、水俣病の拡大を防ぐことができなかった法として、環境問題の歴史の中に位置づけられることになる。

6. 資源論による環境政策の再検討

環境政策と資源政策との連関という面からは、水質汚濁防止政策の形成過程で水質二法が果たした役割とその限界の考察は、重要な示唆を与えてくれるであろう。1951年に「水質汚濁防止に関する勧告」を提出した資源調査会は、第二次世界大戦後の復興期、植民地を失い、海外の資源へのアクセスのほとんどを失った日本で、既存の自然資源と人的資源の有効な活用を目指し、資源の負の側面である災害や産業公害に対する取り組みも視野に入れながら、資源に対する社会の関わりについての総合的なアプローチとしての資源論を模索していた。1951年の勧告は、当時のGHQからの働きかけを受けて、資源調査会に集った工学、農学、法学などの専門家たちが取りまとめ

たものであるが、実際に政府に対して提出された勧告は、当初の構想からすでに後退し、鉱工業界に配慮していたとされる¹¹。そして経済安定本部総裁(吉田茂首相が兼任)に実際に提出された1951年の「勧告」は、すでにみたように長く棚上げにされたが、1958年の水質二法の制定にあたっては、明らかに参考にされ、その基本的な考え方は踏襲されていると見られる。ただし、この「勧告」を取りまとめ提出した資源調査会は、水質二法の産業政策的性格がその運用に与える影響を、その制定当初から危惧していた。資源調査会は、水質二法制定後の1960年の「報告」において、「ただ、注意しなければならないことは、同法(水質二法:引用者)がこのように妥協的な産物として産業政策的性格をもっていることによつて、その運用が不当に政治的に走ることはないようにすべきことである」¹²と述べている。資源を長期的な視点から有効に利用するためには、資源の利用に伴う負の側面である産業公害に対する取り組みや、資源がもたらす自然災害への対策を、資源調査会が構想した「資源論」は明らかに視野に入れていた。本稿では水質保全政策の先駆的取り組みであった「水質汚濁防止に関する勧告」について見てきたが、資源調査会は大気汚染対策についても、硫黄酸化物対策として排ガスおよび重油からの硫黄の回収について調査研究を行い、いくつかの勧告、報告をとりまとめている。

産業公害の歴史の中で最も深刻な健康被害を引き起こした水俣病事件において、水質二法はその対策と予防のために機能しなかった。その原因の一つとして、水質二法が、産業間の利害の調整という産業政策としての側面を強く持っていたが指摘されるべきであろう。水俣病は特殊な事件であり、水俣病のような有機水銀中毒による激しい健康被害は人類の歴史で二度と発生しない、したがって水俣病の経験は歴史的教訓としては必ずしも重要ではない、という意見もある。しかし、世界中の有機水銀中毒の患者を診断した原田正純が報告するように、有機水銀中毒という水俣病とほとんど同様の被害についてさえも、その教訓がこれまで十分には活かされていない。有機水銀中毒に限らず、未知の有害物質による健康被害を防ぐためには、資源の利用の負の側面である産業公害、特にそれによる健康被害の発生を未然に防ぐことを最も優先するような社会経済制度が確立されなければならない。

資源の利用に関わる負の側面への対策を、産業間の利害調整の範囲内にとどめることの教訓を、今日の地球環境問題への対策でも活かすことができると考えられる。例えば、地球環境問題を論じる際に必ず取り上げられる議論である「持続可能な開発」に対しても、資源論は新たな視点を提供する可能性がある。以下でごく簡単に、資源の利用という側面から持続可能な開発の議論を再検討してみる。

持続可能な開発の定義は、「将来の世代が自らのニーズを充足する能力を損なうことなく、今日の世代のニーズを満たすこと」とされ、「環境と開発の統合は、豊かな国も貧しい国も等しく全ての国で必要とされている」と主張されている。その中心的な考

えには、世代を超える長期的な持続性、世代間の公平性、同一世代間の公平性を含んでいる。地球環境という共通の制約の下で、地球市民として等しく責任を負うべき、というものである。「持続可能な開発」には、地球環境問題に関する先進国と発展途上国との基本的な見解の相違を埋める妥協、さらには地球環境保全と経済成長という異なる目標を併存させ両立させるための理念、という側面がある。一方で、持続可能な開発の実現のためには、エネルギー政策、環境政策の位置づけを、この意味での「持続可能性」という方向に切り替えることが必要とされている。しかし、持続可能な開発、持続可能性という考え方を、社会科学の分析の枠組み、概念としてそのまま用いることは難しい。

ひとつの国や特定地域のレベルでの持続可能性を議論するためには、その地域が超長期にわたって存続することを正当化できなければ、無条件に前提とせざるを得ない。超長期にはあらゆる変数が可变的となり、特定の国、地域の固有の社会や文化が存続することを正当化することは難しい。その存続を前提とする議論は、ある種の願望が政治的な主張に過ぎなくなる。特定の地域がひとつの単位として存続すると前提したとしても、その持続可能性を議論するためには、地球規模の持続可能性について何らかの仮定をしてそれを与件として議論せざるを得なくなる。

超長期の持続可能性は地球環境についてのみ意味のある定義が可能と考えるならば、一国や地域の開発、特定の開発政策・産業政策・エネルギー政策等を長期的な視点から論じることの意味はどのようなものだろうか。地球環境のグローバルな持続可能性、世界全体の持続可能な開発という大きな問題とは直結させず、むしろローカルな問題であることをはっきりと意識し、どの程度の地域的広がりや時間の長さで議論をするかを明確にし、どういう変数（例えば境界線）の固定性を前提にしているかを意識して分析する必要がある。

長期的視点を取り入れた国や地域の政策論としては、まずグローバルな制約条件とその長期変動をどのように想定するのかを明らかにする必要がある。その上で、通常の経済理論が想定するような短期的な効率性、社会的厚生を増減、公平性も考慮されるべきことは当然であろう。長期的な視点から、与件とする「環境」の条件を仮定してからは、それぞれの地域の「資源」をどのように活用しうるのかに着目される必要がある。グローバルな環境の変動に各地域から介入して影響を与えることは困難であるが、経済社会の外部にあり、経済主体や政府が働きかける対象という意味での「資源」は、その利用のあり方を変化させることにより、社会の変化を方向付けしうる対象として、重視されなければならないであろう。

¹ 本州製紙江戸川工場事件の経緯については、若林[2000: 302-337]が詳しい。他に川名[1987: 150-159]、宇井[1971: 86-103]など、多数の記録がある。また、大塚[2002]、淡路[2004]など、環境法のテキストブックの多くで、水質二法の成立と関連づけて事件を取り上げている。汚染源企業側の記録としては、本州製紙株式会社[1966: 60-63, 253-262]がある。水質二法の成立過程については、廣瀬[1963: 11-18]、平井・山田[1968]等を参照。

² 水質汚濁防止対策の費用と、農林水産業に対する補償の費用との比較の重要性については、佐藤[1963: 47-57]で詳しく述べられている。

³ 水産資源関係者らによる水質汚濁防止法制度の運動については、農林省水産局[1932]を参照。

⁴ 川島[1958]および金沢[1958]を参照。

⁵ 大塚[2002: 273]を参照。水質二法の成立過程とその問題点について詳しく論じている環境法の教科書として、淡路[2004]もあげられる。

⁶ 水俣病事件については、多くの文献がある。例えば、1990年代半ばまでについては宮澤[1997]がある。

⁷ 1995年の和解が、産業公害についての「日本の経験」の発信に与えた影響について、寺尾[2003]で検討している。

⁸ 宇井[1971: 103]を参照。宇井はさらに、水質二法をはじめとする公害対策法は、現状を追認するだけでなく、対策を後回しにするための時間稼ぎに使われてきたと主張し、行政と企業の姿勢を厳しく非難している。

⁹ 水俣病特別立法運動については、深井[1999: 158-169]を参照。

¹⁰ 金沢[1958: 12]を参照。

¹¹ 資源調査会による「勧告」の成立過程については、平野[2003]を参照。平野は1951年の「勧告」よりも前の1949年に、実際に提出された「勧告」よりも厳しい規制措置を含んだ内容の案が、資源調査会によってすでに用意されていたことを明らかにしている。

¹² 科学技術庁資源調査会編[1960: 6]を参照。

参考文献

- 淡路剛久[2004]「環境法の生成」阿部泰隆・淡路剛久編『環境法』(第3版)有斐閣, pp. 1-28。
- 宇井純[1971]『公害原論Ⅱ』亜紀書房。
- 大塚直[2002]『環境法』有斐閣。
- 科学技術庁資源調査会編[1960]『水質汚濁防止対策に関する調査報告』(科学技術庁資源調査会報告第15号)科学技術庁資源調査会 1960年1月。
- 金沢良雄[1958]「工場汚水の放流問題」『ジュリスト』No.158, 1958年7月15日値, pp. 12-13。
- 川島武宜[1958]「浦安漁民騒動の法社会学的考察」『ジュリスト』No.159, 1958年8月1日, pp. 2-4。
- 川名英之[1987]『ドキュメント日本の公害 第1巻 公害の激化』緑風出版。
- 佐藤武夫[1963]『水利経済論 - 現代水利問題の焦点 - 』畑地農業研究会。
- 寺尾忠能「『日本の公害経験』はいかに伝えられたか」『アジア研ワールド・トレンド』第88号, 2003年1月, pp. 18-21。
- 農林省水産局[1932]『水質保護に関する調査』農林省。
- 平井宣雄・山田信彦[1968]「水汚染の規制」加藤一郎編『公害法の生成と展開 - 公害法の研究Ⅰ - 』岩波書店, pp. 99-145。
- 平野孝「戦後日本環境政策史(序) - 昭和二四年の水質汚濁規制勧告をめぐる諸勢力の構想と対立 - 」『龍谷法学』36(1), 2003年6月, pp. 1-71。
- 廣瀬孝六郎編[1963]『工場廃水とその処理』技報堂。
- 深井純一[1999]『水俣病の政治経済学 - 産業史的背景と行政責任 - 』勁草書房。
- 本州製紙株式会社[1966]『本州製紙社史』本州製紙株式会社。
- 宮澤信雄[1997]『水俣病事件四十年』葦書房。
- 若林敬子[2000]『東京湾の環境問題史』有斐閣。