

小田康徳編

『公害・環境問題史を
学ぶ人のために』

評者：大平 佳男

1 本書の構成

本書は、明治期の公害問題から近年の地球環境問題までを取り扱っており、公害・環境問題に関する史実だけでなく、公害問題における裁判や医学の役割についてもまとめられている貴重な著書である。特に明治期から戦前の公害問題についてはかなり言及されており、これほど通史に特化して公害・環境問題を扱った著書は他に見当たらない。また、四大公害については、公害裁判における争点や裁判の経過を、問題別、時系列的に論じられており、わかりやすい構成となっている。さらには被害と汚染の因果関係を見出した医学（疫学）の役割が論じられていることも特徴的である。本書は、以下の構成となっている。

第一部 通史——日本の近現代史と公害問題・環境問題の推移

- 1 戦前 (1) 近代的産業基盤の形成と公害問題の出現, (2) 公害防止技術への期待, (3) 公害問題の全般的広がり
- 2 戦後から高度経済成長期 (1) 戦後復興期の環境問題, (2) 拡大する汚染, 激化する被害——石油とコンビナートの時代, (3) 公害問題の一大社会問題化

- 3 地球環境問題の時代 (1) 公害・環境行政の推進と後退, (2) 新しい質の環境問題, (3) 地球環境問題の形成

第二部 被害の実例に見る公害問題・環境問題の展開

- 1 戦前 (1) 足尾鉍毒事件, (2) 別子銅山煙害事件, (3) 大阪の煤煙・煙害問題, (4) 庄川の流木とダム建設問題, (5) 石炭鉍害問題
- 2 戦後 (1) 水俣病, (2) イタイイタイ病, (3) 四日市公害, (4) 大阪空港騒音問題, (5) 西淀川公害, (6) カネミ油症事件, (7) 薬害スモン

- 3 現代の諸問題 (1) 地球温暖化, (2) 原子力発電所, (3) 土壌・地下水汚染, (4) 廃棄物問題, (5) 自動車排ガス

第三部 公害問題が問いかけているもの

- 1 制度・システム (1) 公害法規, (2) 公害裁判, (3) 国際協力, (4) 公害の社会的コスト
- 2 人間・意識 (1) 公益性・公共性の思想, (2) 公害問題と差別, (3) 公害と住民運動, (4) 公害問題と労働者
- 3 学問・技術 (1) 公害問題と医学・衛生学, (2) 公害問題と科学技術

第四部 年表および参考文献

2 本書の概要

本書の概要を論じる前に、公害と環境問題の違いについて触れておく必要がある。環境基本法では、公害を「環境の保全上の支障のうち、事業活動その他の人の活動に伴って生ずる相当範囲にわたる大気の汚染、水質の汚濁、土壌の汚染、騒音、振動、地盤の沈下及び悪臭によって、人の健康又は生活環境に係る被害が生ずること」(同法第二条三項)としている。具体的に大気汚染、水質汚濁などの7項目が公害の範

疇に入ることになる。同様に地球環境保全は「人の活動による地球全体の温暖化又はオゾン層の破壊の進行、海洋の汚染、野生生物の種の減少その他の地球の全体又はその広範な部分の環境に影響を及ぼす事態に係る環境の保全であって、人類の福祉に貢献するとともに国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するもの」（同法第二条二項）となっている。これら以外の廃棄物問題、エネルギー問題などは個別に法律が設けられている。以上のことから、環境基本法上の区分では本書で扱う公害・環境問題をカバーしきれない。公害の語源をたどると、「公益を害する」と本書では指摘しており、公益性とは何か、について言及する必要がある（本書第三部2(1)）。本稿では、公害問題とは汚染と被害の因果関係が明確で、汚染源が特定できるもの、環境問題とは汚染と被害の因果関係が不明確、あるいは明確な場合でも汚染源が特定できない、または不特定多数に渡るものとして論じていく。このような定義は、本書の内容から大きく逸脱しないものと思われる。

第一部では、戦前、戦後から高度経済成長期、地球環境問題の3つに区切り、公害・環境問題の概要、歴史的・社会的な背景が論じられている。第二部においても類似した区切りをしており、四大公害裁判の内容や争点、その他の公害、環境問題の実例がより詳細に書かれている。そこで、本稿では第一部と第二部のそれぞれの章を合わせて論じていく。

まず戦前の公害では、足尾銅山鉛毒事件、別子銅山の煙害、大阪の煤煙汚染が主に取り上げられており、企業や行政の動向が論じられている。当時、公害が発生した場合、それに対して地域住民が操業停止や除害施設の設置、損害賠償を求めるといった行動を起こし、行政も煤煙の排出制限や工場等の立地に関する規制など、汚染に対する防止を図ろうとしていた。当時は

汚染者と被害者の当事者同士に交渉がゆだねられることもあったという。しかし、「銅は国家なり」とも言われ、当時の富国強兵策もあって、足尾銅山については容易に行政が介入することができなかったという背景があった。その一方で、当時から公害防止に向けて公害防止機器の開発が進められており、対症療法が図られていたことにも注意したい点である。それと同時に工場の危害予防・公害防止のため、工場監督官を配置し、『産業福利』などには汚染防止に関する技術研究が掲載されていた。実際に『産業福利』を見てみると、具体的にどのような問題、事故が発生しているのかが書かれており、当時の状況を知るには貴重な資料である。さらに広告部分に目を向けてみると、粉塵測定器の広告が掲載されており、公害防止が当時の関心事項であったことがうかがい知れる。

戦後から高度経済成長期の時期は、四大公害の発生が最も大きな事件であり、本書でも詳しく取り上げられている。当時の生産力優先主義が地域住民の健康被害をもたらしていたという状況の下でも、行政による対策はほとんどなされず、地域住民を見ていなかったと言わざるを得ない状況であった。また、戦前のように汚染者と被害者同士で交渉することも容易ではなかった。これは、汚染者は往々にして大企業であり、公害被害者が単独で立ち向かうには資金面、社会的な影響面など、大きな壁が存在していたためである。このことが公害裁判をより困難なものにした一要因でもあった。被害者や地域住民は反対運動を起こし、弁護団や支援団体の結成などを経て公害裁判に至った。さらに注目すべきは世論の動向である。公害被害が報道されることで、被害状況を日本中、あるいは世界中の人たちに知ってもらい、そのような被害を繰り返してはならないと伝えることができる。一般的に企業は、自社製品の販売にも影響するた

め、世論に反する行動は取りたくないはずである。そのため、マスコミの役割も大きい。ただし、マスコミの報道にも注意が必要であり、本書でも事例を挙げて論じている（詳しくは第三部2(2)を参照）。第二部2では四大公害だけでなく、大阪空港騒音問題やカネミ油症事件といった代表的な公害の実例も挙げている。このように公害は問題発生の原因や裁判の経過などに様々な違いがあり、本書ではそれぞれ丁寧に説明がなされている。ここから、公害・環境問題の発生プロセスは様々であるということがうかがい知れる。過去の公害裁判は被害者や弁護団、支援者などの努力によって実現し、多くの勝訴を得ることができたわけだが、現在もまだ様々な問題が存在しており、さらには将来、予想もつかない問題が発生するかもしれない。この点については本書の最も重要な点と考えられるので、本稿では次節で改めて論じる。

第一部、第二部のそれぞれ3では地球環境問題について論じられている。第一部3では環境庁の設置、環境行政の後退に伴う住民運動、自動車排ガス問題、廃棄物処理問題、地球環境問題に関する国際的な会議等について、第二部3では地球温暖化、原子力発電、土壌・地下水汚染、廃棄物問題、自動車排ガス問題をそれぞれ実例を取り上げ紹介している。第一部では通史として公害問題から環境問題へと問題の変遷が論じられている。高度経済成長期以降、生活の豊かさとともに自動車交通の増加、廃棄物の増加が問題となった。それまで汚染と被害の因果関係が明確で汚染者も特定できていた公害問題とは異なり、環境問題は被害者もまた汚染者になりうるという身近な問題であり、それが顕在化してきた時期である。ひとりひとりの汚染が微少でもそれらが集まることで、大きな汚染となり、環境問題をもたらす。一方、公共事業に伴う環境問題にも注視する必要がある。公共事

業には、利便性の向上、景気対策などの効果があるが、環境問題に対する配慮がなければ、自然破壊・健康被害をもたらすこともしばしばある。第二部3(2)では具体的な実例として原子力発電を取り上げ、放射性廃棄物と高速増殖炉・プルサーマル計画を紹介している。これらはいずれも問題が残されたままのものである。放射性廃棄物は無害になるまでに超長期間の管理が必要である。高速増殖炉は、その放射性廃棄物を利用し、燃やせば燃やすほど新たに燃料が生み出されるという特徴を利用した原子炉である。しかし日本では技術的にも原型炉までしか実現しておらず、その原型炉でも事故が発生し、計画が難航している（原子力発電の商業利用までには実験炉（常陽・日本）、原型炉（もんじゅ・日本）、実証炉（スーパーフェニックス・フランス）、商用炉の段階を踏む）。現在、放射性廃棄物の再処理はイギリス・フランスに委託しているが、そこで再処理されたプルトニウムは日本に返還され、最終処分先のないプルトニウムが貯まる一方である。日本はその放射性廃棄物であるプルトニウムとウランの混合燃料（MOX燃料）を軽水炉で用いるプルサーマル計画で打開しようとしている。しかし、原子力発電の安全性などから、プルサーマル計画に対する反対運動が生じている。以上、公共事業、さらに民間企業による事業も含め、これらの事業による利便性の向上と自然破壊・健康被害については、本書の重要な論点であると言える。この議論についても次節で改めて論じる。

第三部では、制度・システム、人間・意識、学問・技術という3つの章立てになっている。制度・システムでは法律や裁判、国際協力、社会的コストについて論じられており、社会的な視点になっていると言える。公害に関する裁判では、それまでの判例法が重視されるため、過去の公害裁判が重要な意味を持つ。公害裁判の

最大の目的は、公害の加害責任を明らかにすることである。これは被害者の救済、公害防止に向けて、裁判を通じて加害企業の責任を明らかにしてもらう必要があるためである（208頁）。さらにこれらの成果から日本の公害関連の法律が整備されていったと言っても過言ではない。人間・意識では、人の生活に近い視点になって論じられている。公害問題について公害裁判や被害状況などは知られているが、被害者への差別、住民運動、公害問題と労働者の関係はあまり知られていない。特に公害問題と労働者に関しては、公害問題を起こした企業で働いていた労働者にも健康被害が生じていたというものである。労働者は労働災害として公害被害を受けていたのである。公害被害と労働災害の違いは工場の外側か内側かの違いである（241頁）。最後に、学問・技術では、公害病の発見経緯、疫学的重要性、そして科学技術と公害問題の歴史について論じられている。科学技術の進展とともに様々な公害問題が生じている。医学において、病因が不明確な疾患の研究に用いられる研究方法には疫学があり、公害問題の追及の契機となり、その疫学の有効性が大きく知られるようになった（250頁）。環境問題では健康被害の他に、資源利用のあり方も議論のテーマになっている。限られた資源の中で生産活動、生活、消費を行っており、資源の有効利用が求められる。

3 本書における議論点

本書は、公害・環境問題史のうち、比較的公害問題に重きを置いていると言える。環境問題が世界的に議論されるようになったのは1970年代以降である。歴史を論じる上で、明治期に生じた足尾銅山鉱毒事件、高度経済成長期に生じた四大公害などの経験から、公害問題に重きが置かれるのは当然と言える。その一方で、近年

の公害・環境問題に関する一般的な議論のほとんどは環境問題に重きが置かれている。環境問題は地球規模で被害を発生させ、不可逆的な被害になることもある。しかもますます被害が拡大しているとなれば、環境問題を何とかしなければならないという社会的な関心事になるのも当然である。確かに環境問題も重要であるが、こうなってしまうと相対的に公害問題への関心は薄れてしまう。公害問題は公害裁判を経て法整備がなされた経緯があるわけだが、もう公害は改善されたと判断されてしまえば、公害問題は過去の出来事になってしまう。本書の中で注目したい点として、第二部2(3)四日市公害の冒頭の見出しにある、「四日市公害は過去のものか」（133頁）が挙げられる。さらに言い換えれば、「公害は過去のものか」という問題提起をしていると言える。高度経済成長期に生じた四大公害当時の生活環境、自然環境に比べれば、現在はかなり改善されていると言えるであろう。制度的にも環境影響評価法（アセスメント法）があり、事業を実施する前に環境に及ぼす影響を予測・評価することができる。これにより実際に被害が起きる前に、対策を講じることが可能になった。それでも公害問題が解決できるとは言えない。本書のこの部分は、「企業のごまかし、また環境行政や事前のチェックで問題発生を食い止めることができたのに、事が起こらなければ行政機関は動かない姿勢。…今こそ四日市公害から学ばなければならない」と締めくくられている（139頁）。食品偽装、薬害事件などといった問題は、現在進行形で起きている。制度的に問題の早期発見、事前予防、発生時の対処方法が整っていても、それを実行に移す人側の判断でそれを怠ってしまえば、問題は発生し、あるいは拡大してしまい、せっかくの制度も意味をなさなくなってしまう。どういう経緯で公害・環境問題に関わる制度が形成され

ていったのかを理解する上でも、四大公害を始め、公害問題を過去のものにしてはいけないと言える。

さらに本書の重要な論点として、公共事業や民間事業の決定過程と公害・環境問題が挙げられる。ある事業を行う際、その事業を行うことによって得られる便益と、その事業によって破壊される自然環境、地域住民の健康被害とで、それらを比較し、便益が上回ればその事業が行われる（費用便益分析）。しかし、そもそも自然破壊・健康被害を適正に評価することができるのか、地域住民の健康を過小評価してはいないか、などの問題がある。自然破壊・健康被害の適正な評価に関しては議論の分かれるところであるが、ここでは第三部1(4)で取り上げられている社会的費用を踏まえて論じていく。本書ではカップ(K. W. Kapp)の意味で社会的費用が用いられているが、本稿では便宜上、社会的費用は外部費用(カップのいう社会的費用)と私的費用で構成されているものとし、ここでは特に外部費用について論じていく。外部費用を評価するために様々な方法が開発されているが、その評価方法はいずれも課題が残されている。適正な評価がなされていなければ、外部不経済の内部化を図ってもパレート最適にはならず、逆に損失を発生させかねない事態になってしまう。本書でも指摘しているように、社会的費用の問題は十分に議論されているとはいえない(218頁)。ただし十分に議論がなされたからといって、必ずしも適正な評価方法が見出せるとも限らない。外部費用の算出には社会科学が抱える課題が内在しており、決して1つの答えに収束するものではないためである。一方、便益面についても、原子力発電所の事例を踏まえ

て論じていく(176頁)。ある部分の便益(運転中の二酸化炭素排出量は少ない)だけを取り上げ、背後にある問題(放射性廃棄物の超長期に渡る管理)は議論に含まれていないことが多い。近年の環境問題重視の観点では、原子力発電の二酸化炭素排出の少なさが注目を浴び、そのことは大きな便益であると評価されることになる。一方で、放射性廃棄物の処理方法が確立されていないため、その処理費用がどのくらいになるかはわからない。しかもこの費用は外部費用ではなく、本来は私的費用である。放射性廃棄物から何らかの公害被害が生じた場合、これは外部費用になる。このように放射性廃棄物に関する費用の全てが現在の電気料金に反映されているわけではない。現在、電力という形でその便益を享受している現代世代がその費用を負担しているのではなく、将来世代が負担することになる。

このように世代間の公平性を議論する上で、現代世代と将来世代のケースが多い傾向にある。しかし、歴史を考えるなら過去世代と現代世代はどうであったか、つまり過去の公害問題ではどうだったかを考え、そこから現代世代と将来世代はどうすべきかを考える必要があるのではないだろうか。本書を通じて、そして歴史を通じて公害・環境問題の重要性を再確認し、特に過去世代と現代世代、現代世代と将来世代といった世代間の公平性について多くの議論がなされることを期待したい。

(小田康徳編『公害・環境問題史を学ぶ人のために』世界思想社、2008年10月刊、ix+284頁、定価2,000円+税)。

(おおひら・よしお 法政大学大原社会問題研究所
兼任研究員)