

活 動 の ご 案 内

I 明治、大正から公害国会（１９７０年）以前の環境行政の動向と法制度 —廃棄物対策を中心に—

（※季刊「環境技術会誌」№181～184に掲載されたものに写真等を加えて編集）

II 次代に伝えたい「あのとき、あの出来事」

東京電力福島第一原発事故と放射性物質汚染対策特別措置法の制定〈２０１１年〉

（※環境新聞令和２年（2020）11月18日掲載）

III 福島のに思うこと —あの日から１０年という月日が流れて—

（※「生活と環境」令和３年（2021）３月号掲載）

IV 中国政府・環境と開発に関する国際協力委員会 CCICED の活動に参加して

（※「生活と環境」令和３年（2021）５月号掲載）

一般財団法人日本環境衛生センター

理事長 南 川 秀 樹

（元環境事務次官）

ごあいさつ

日本環境衛生センターが日頃からお世話になっていることに感謝致します。

市民が生活や商売から出すごみを定期的に収集してくれる。こんな当たり前のことを多くの国民の皆様が有難いと気付いて下さいました。コロナ禍で多くの職業に従事する人々が家庭で過ごす時間が増え、また、テレワークのためのスペースをつくるためか若干廃棄物の量も増えたようです。小泉進次郎環境大臣は昨年 of 記者会見で、感染の不安の抱えながらごみ収集を続ける作業員への感謝のメッセージをごみ袋に書くことを呼びかけてくれました。

もうすぐ2回目の東京オリンピックが開催されます。前は 1964 年、日本が敗戦後の混乱から立ち直り、国の再生に自信を持ち始めた頃でした。東海道新幹線や高速自動車道の開通といった華やかな場面が取り上げられましたが、ごみ処理でも大きな変化がありました。それ以前は、家庭の前に木製のごみ箱が置かれ、そこから悪臭や汚れた食品汁が溢れ、蠅が湧き出、ごみ収集車が不定期に収集に回のを待つという状態でした。また、都市部の河川にはごみが浮き、とても清潔とは言い難い衛生環境でした。オリンピックの前年ごろからプラスチックのごみ籠が普及し、また、収集も定期的な運用が始まりました。多くの開発途上国では現在も廃棄物の処理が大きな課題となっています。それは、時に感染症の原因となる昆虫類等の発生にも繋がります。日本は優れた科学技術を有する先進国だと我々は思い込んでいますが、少し前までは途上国と同じ状態であったことを念頭に様々な事情を有する国と付き合いたいものです。

WWF が ONE HEALTH という概念を打ち出し、環境問題と感染症など衛生問題の根は一つだと警鐘を鳴らしています。世界の環境は、一国での対応では解決できず、全ての国が協力しあって取り組むべき時代です。気候変動、廃プラスチック海洋汚染、生物多様性崩壊等まで視野を広く、そして最新の知見を積極的に取り入れ、従来の方法論に縛られずにチャレンジする者が、リーダーシップを取れるのです。我々は是非その一員でありたいものです。日本環境衛生センターは、全国衛生課長会議、全国廃棄物課長会議の事務局としてこれまでも多くの皆様と協力しながら歩みを進めて参りました。将来に向けて更に多くの皆様との協力を得ながら前進して参ります。

私は、環境・廃棄物という課題の過去から現在までを俯瞰し関係者の皆様と意見交換を行う、また、10 年前の大震災時の福島での残念な出来事へのお手伝い、更には、隣人である中国の環境への取り組みの応援まで、様々な仕事をしています。今回は、最近、幾つかの紙面をお借りして記述したものを加筆修正のうえ、取りまとめて印刷しました。日頃から環境問題に関心をお持ちで、また私ども日本環境衛生センターとお付き合いのある皆様にお読みいただければこれに勝る喜びはありません。

令和 3 年 (2021 年) 7 月

日本環境衛生センター理事長 南川秀樹

日本環境衛生協会（現 日本環境衛生センター）企画による

映画「ゴミと生活」（昭和35年制作）より



満杯のごみ箱の脇で屋台のおやつ



街中の道路に捨てられたごみ



空き地にあふれるごみの山



川にごみを投げ捨てる人



売り場のごみを捨てる人



荷車からトラックへごみの積替え

本稿は、一般社団法人 廃棄物処理施設技術管理協会が発行している季刊「環境技術会誌」の 2020 年 10 月に発行された NO. 181 から 4 回にわたって掲載されたものに写真等を加えて編集したものです。

明治、大正から公害国会（1970 年）以前の

環境行政の動向と法制度

— 廃棄物対策を中心に —

一般財団法人日本環境衛生センター

理事長 南 川 秀 樹

記憶に残る本の再読は楽しいものである。書き込みやメモの貼り付けは、これまでの自分を振り返ることができる。今回の原稿を書くにあたり、多くの書籍と何度目かの再会を果たした。若いころに読んだ公害問題の古典から最近のものまで多岐に渡る。具体的な書籍名は連載の最後に明記させていただくが、強く興味を惹かれた書籍は読むたびに新たな発見がある。こうした機会を与えてくれた技術管理協会に感謝したい。

1. 明治、大正の環境衛生問題

① 鉱山開発

公害は明治時代から本格化し、その代表が銅山開発による大気や水質の汚染である。被害は農林業から人の健康にまで至った。明治の殖産興業政策は、富国強兵という国是の根本をなしており、富岡製糸場に代表される生糸とともに、銅の生産が、国内産業と輸出拡大の中核を担った。鉱山事業は、多くが国からの払下げを受けて民間事業として進められた。西欧の採鉱・製錬技術が導入され、産出量が急増し、その過程で多くの公害が生じた。その悪しき代表例が、足尾銅山鉱毒事件である。「日本の公害の原点」とも称される。1877 年（明治 10 年）に古河市兵衛が事業主となったが、その 2 年後から銅製錬により多量の銅化合物や硫酸などが渡良瀬川に流れ込み漁業被害を発生させた。その後も、渡良瀬川沿いの農地には鉱毒水による汚染が拡大した。周囲の山林は、燃料用伐採と製錬過程からの排煙による煙害により、丸裸となった。

日本最初の選挙で衆議院議員となった田中正造が、強い問題意識を持って立ち上がり様々な活動を展開したが功を奏せず、失意の中「真の文明は山を荒らさず、川を荒らさず、村を破らず、人を殺さざるべし」という遺言を残して逝ったことはよ

く知られている。彼が護ろうとした谷中村は、その後、渡良瀬貯水池とされ、住民の多くは、北海道佐呂間町栃木に移転を余儀なくされた。

私は、1974 年（昭和 49 年）に上京した直後に当地を訪れたが、その頃は操業が完全に終了したばかりであり、山は土色で工場跡地もくすんだ灰色の世界であった。



国立国会図書館「近代日本人の肖像」より



（佐呂間町 HP より）

他方、明治の企業人の誇りを以って果敢に対応した例もあった。その代表が別子銅山鉍毒である。この鉍山は、払下げではなく住友一族が江戸時代から経営を司り明治に至った。本格的な銅製錬は 1888 年（明治 21 年）から新居浜製錬所で行われたが、その 5 年後の大増産時から二酸化硫黄を含む大気汚染により、米など農作物に多大の被害が出た。農民からの強い抗議活動に時の支配人、伊庭貞剛は「住友家の家名を汚すようなことがあってはならない」と、新居浜から北 18km の瀬戸内海の無人島である四阪島に製錬所の移転を決意、1905 年（明治 38 年）から本格操業させ

た（田中正造もこの決断を激賞した）。それでも四阪島製錬所からの二酸化硫黄は対岸の愛媛県の農地を汚染した。そのため、一時的な操業の停止、年間製錬量の総量制限なども実施した。ドイツで実験段階であった排煙脱硫技術の実用化、二酸化硫



（住友グループ広報委員会 HP より）

黄中和工場の完成、それを活用しての硫安肥料の製造、商品化が行われた。銅山周辺の植林による緑の復元にも取り組み、現在はあたかも原生林を想わせる豊かな森となっている。また、東京皇居前広場の楠木正成像は、別子銅山の銅から作られ、献納された（製作：東京美術学校、高村光雲など）。

もう一つの例は、日立銅山である。1908 年（明治 41 年）に近代的な製錬所が設置、産銅量が急増した。それに伴い排出される二酸化硫黄が農作物被害を増加させた。この地域の取り組みには他には無い大きな特徴が二つある。まずは、経営者である久原房之助が、地域の住民たちとの話し合いを厭わず交渉に応じ、損害賠償を含め平和的な手段で問題解決に取り組んだことである。

その過程は、新田次郎「ある町の高い煙突」に詳しく記述されている。固有名詞は別名となっているが、明治の企業家と若い地元青年との交流は時代の活力を感じさせる。二つ目は、対策としての 156m の高煙突の設置であり、それに至るわが国初



の高層大気観測である。元気象庁職員であった新田次郎が本件に強い関心を寄せたのも高煙突と大気汚染の関係の解明への取り組みに深い感動を覚えたことによるという。

1914 年（大正 3 年）に 325m の山頂につくられた高煙突は当時世界一と言われた。これに携わった技術者の一人が、小平浪平である。

OECD 日本の環境政策レビューが 1976 年に行われた（私はこれに携わるため下っ端の研修生として赴任した）。これは、フランス人プリュドム環境局次長が中心に実施された。足尾銅山のような悲惨な環境破壊の事例もあったが、別子や日立の事例

にみられるように、他国に比較して、伝統的に日本は環境政策に後ろ向きではなかった、との評価を得ている。

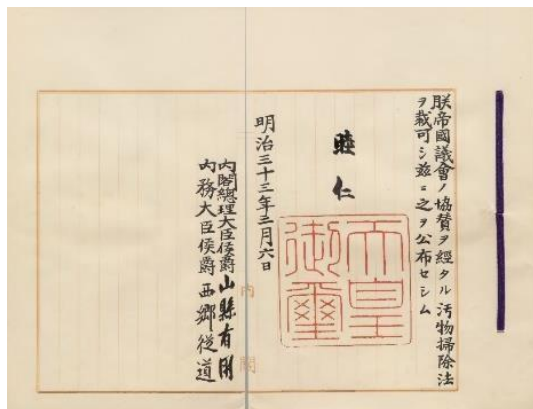
② 廃棄物処理政策の始まり

江戸時代までの廃棄物処理は、自然還元、リユース、リサイクル（修理して使用）が中心であった。大都市では、住まい周辺の空き地や河川に投棄され、江戸で

は永代浦（富岡八幡周辺）に埋め立て処分場が設置された。明治時代に入り、殖産興業による都市への人口集中と開国による貿易拡大は、伝染病の大流行を引き起こした。横浜検疫所（金沢区能見台）に赴任した野口英世が頭角を現したのもこの頃である。コレラ、赤痢、腸チフス、ペストにより年間数万人の死者が出、ハエ、蚊、ねずみなどの繁殖を抑える衛生対策の導入が喫緊の課題となり、1900 年（明治 33 年）に汚物掃除法が下水道法と同時に制定された。明治憲法の制定が 1889 年（明治 22 年）、民法制定が 1896 年（明治 26 年）を考えれば如何に早期に制定されたかが理解できる。法律の構成は極めてシンプルであり、対象となる汚物（塵芥、汚泥、



（国立国会図書館「近代日本人の肖像」より）

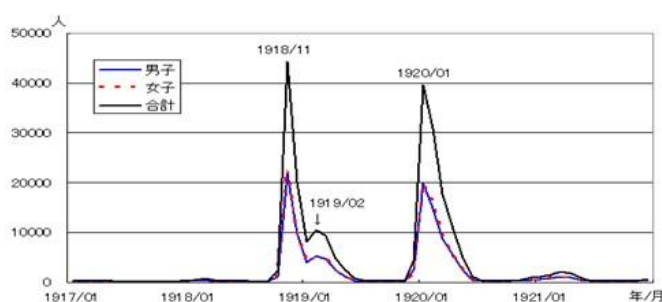


（国立公文書館資料より作成）

汚水、し尿）、処理処分の市町村責任、できる限り焼却処理する、というものであった。閣議文書には、山県有朋、西郷従道の署名がある。

1918 年（大正 7 年）から大流行したスペイン風邪は、日本でも 45 万人の死者を出したが、マスクの着用、患者の隔離などの対策が行われただけで、幅広い視点からの衛生政策の見直しは無かった。

なお、東京都資料によれば、1916 年（大正



（東京都健康安全センター「日本におけるスペイン風邪の精密分析」より）

5 年）から 1920 年（大正 9 年）のコレラ再流行当時には、生ごみは多くが露天焼却であり、ごみ置場や埋立地でばい菌や害虫が発生し、伝染病の流行に繋がることがあったという。

また、1930 年（昭和 5 年）に法改正が行われ、汚物処理手数料徴収、厨芥と雑芥の分別収集規定が加えられている。当時の都市ごみ

の排出量は国全体で 1,500 ～1,800 万 t/年程度、一人当たりはせいぜい 100g 程度/日であった（溝入氏資料による）。

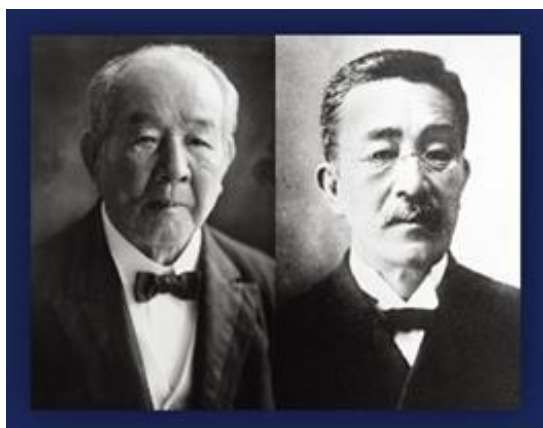
昭和に入り、戦時色が強くなる中、「欲しがりません、勝つまでは」「もったいない」がスローガンとなり、廃棄物行政としての進展は無かった。この間、1923 年

（大正 12 年）には関東大震災があった。震源地は、平塚、茅ヶ崎沖であり、昼の炊事時間に当たり、大火災が発生した。横浜は中心地が全滅、東京でも本所、深川、日本橋あたりが焼失した。そこで生じた瓦礫は、横浜山下公園や東京湾岸（現在の豊洲）などの埋め立てで処理された。

③ 工業開発

明治 10 年を過ぎ、欧米資本主義国のアジア市場への進出・侵略に対して、「万国対峙」「輸入防遏」をスローガンとして対抗すべく、綿紡績業から始まる工業の育成に力を注いだ。

「東洋のマンチェスター」、「煙の都」と大阪市が呼ばれる由来は、渋沢栄一の指導を受けて 1882 年（明治 15 年）に設立された大阪紡績工場の活動（一万錘の機械と石炭自家産による電灯を設備し、昼夜に二交替制で稼動）に始まる。その後、大規模な紡績工場が立て続けに設置された。工場からの大気汚染や水質汚濁はたちまち農作物の収穫に影響し、地域の大問題となった。



（渋沢栄一と東洋紡初代社長山辺丈夫（東洋紡 HP より）



大阪紡績（東洋紡 HP より）

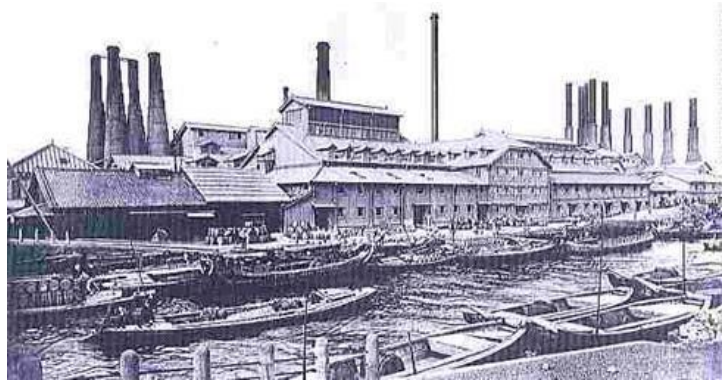
その過程で、大阪府は工場立地を制限するなどの府達を発し、この文書にわが国で初めて「公害」という文字が使われた。1932 年（昭和 7 年）には、日本最初の「煤煙防止規則」が大阪府令として制定された。環境汚染の本家であるイギリスで



ロンドン五輪開会式「産業革命」（JOC HP より）

も本格的な対策は導入されず、夏目漱石の日記（例：1901 年（明治 34 年）1 月 4 日）に述べられたように、ロンドンでは霧の日の太陽は赤黒く、散歩して痰を吐くと真黒な塊が出る時代が長く続いた（ロンドン五輪開会式の産業革命プレイは興味深く楽しめた）。

東京でも、洋風建築の普及やインフラ整備のためセメント需要が高まった。1883 年（明治 16 年）には、深川セメント工場が浅野総一郎に払い下げられたが、工場からのセメント粉塵に住民からの苦情が続出した。



草創期の深川浅野セメント工場（浅野総一郎 記念会 HP より）

浅野は、アメリカの最新鋭電気集塵機を輸入し、対策の強化を図った。彼が中心となり、横浜市鶴見区や川崎市臨海部で埋め立てによる工場用地の造成が行われ、後の京浜工業地帯の先駆けとなった（浅野総一郎の墓は横浜市鶴見区の総持寺にあり、その巨大さは他に例を見ない）。しかし、川崎の工業用地に新設された浅野セメントからは、そこから飛散するセメントダストで、稲作、水産から住民健康被害まで発生させ、長く紛争が続いた。

1931 年（昭和 6 年）の満州事変以降は、軍需工業中心に重化学工業の拡張と新設が相次ぎ、同年に「国立公園法」が制定されたこと以外に特筆すべきことはなかった。なお、第二次世界大戦以前の環境に関する判例としては、「大阪アルカリ事件」および「信玄公旗掛松事件」がよく知られ、戦後の政策にも影響を与えた。

2. 第二次大戦後から公害国会に至る環境・廃棄物対策の動き

① 廃棄物処理の動向

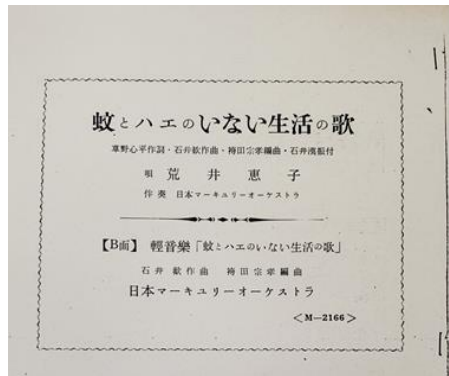
戦後の廃棄物処理は、1945 年（昭和 20 年）9 月に GHQ から出された指令に始まる。

「進駐軍のごみを日本政府の責任で処理せよ」という指令である。全国各地で戦災瓦礫の処理を迫られ、多くは都市部に点在する堀、小河川の埋め立てによって進められた。東京では、江戸城外堀、運河などが対象となり、現在は、上智大学グラウンド、平和島公園などとなっている。これにより、江戸の街の風情は失われた。

食糧不足や生活環境の悪化の中で、チフス、コレラ、赤痢などの伝染病が流行し、GHQ の指導の下、チフス予防対策として DDT 散布や健康監視が行われ、この過程で、汚物の衛生的処理と生活環境の清潔による公衆衛生の向上が喫緊の課題となった。経済の復興から都市への人口集中は再び始まり、都市ごみの急増とそれらの河川や海洋への投棄、空き地への野積みが頻繁となった。ハエや蚊が大発生し、伝染病の拡大を防ぐためにも、法制度を含めた対策の抜本的な見直しが必要となった。「蚊とハエのいない生活実践運動」が展開されたのもこの頃である。

汚物掃除法が制定されて 50 年以上が経ち、この法律によっては文化国家の不可欠

の要件である生活環境を清潔に保つことは困難であるとして、新たな「清掃法」が提案された。この法律の制定は1954年（昭和29年）であるが、本来であれば前年に制定されるはずであった。当時の吉田茂首相による「ばか



（日本環境衛生協会（現 日本環境衛生センター）作成 作詞：草野心平）

やろう解散」により一年遅れたことが、当時の世相を反映している。

この法律のポイントは以下の通りである。

- 市町村のみならず、国と都道府県の責任の明確化、国民の協力、
- 汚物の規定（ごみ、燃え殻、汚泥、ふん尿、犬・ねこ・ねずみ等の死体）、
- 特別清掃地域等の指定と同地域での汚物の投棄禁止、
- し尿浄化槽等の維持管理基準の設定、
- 汚物取り扱い業の市町村長の許可、
- 公共水域等への糞尿の投棄禁止、
- 政令において、国から市町村への国庫補助制度（清掃施設の整備、災害対応としての清掃）が主な内容であり、現在で言う産業廃棄物は、「多量の汚物」、「特殊の汚物」として規定されていた。

し尿については、依然として農業肥料として使われ、私の故郷である三重県の1955年（昭和30年）の調査では、寄生虫の野菜への付着により、調査対象者の寄生率が9割を超えたという。

1963年（昭和38年）には、生活環境施設整備緊急措置法が制定された。その後、



（積水化学 HP より）



（東京都清掃事業百年史より）

生活環境施設整備五カ年計画が策定され、各都市を中心にごみ焼却施設の導入が促進された。1965年（昭和40年）には、清掃法が改正され、清掃施設の「技術管理者」が制度化、高度な機械の操作や適正な運転管理を行うという人材の供給が始

まった。この間、廃棄物処理をめぐる様々な変化があった。1955 年（昭和 30 年）頃から、ごみの運搬方法の変化、手車と馬による運搬から自動車の導入、曜日とおおよその時間帯を事前に決めてのごみ収集、ごみの水分が漏出する木箱からポリバケツの導入などが見られ、これらは都市部から地方へと動きが広まった。

1964 年（昭和 39 年）には、東京五輪が開かれ、その直前には東海道新幹線が開業、一部の高速道路も整備された。高度経済成長にこうした国家的な出来事が加わり、廃棄物の排出量の激増と質の多様化と高カロリー化という変化が廃棄物行政に大きな負担となった。東京の「夢の島」（14 号地）のごみ埋め立てが開始されたのは 1957 年（昭和 32 年）からであり、23 区内の一般廃棄物の大半を当地で処分することになった。当時は、23 区内には焼却施設は少なく、大部分の廃棄物を焼却せず、そのまま埋め立てられ、発酵分解を待つことが余儀なくされた。そのため大規模な自然発火事故が発生した。また、夢の島で発生したハエが江東区内の広い地域に拡散し、地域の学校ではハエ取り紙を吊るしたり、児童がハエたたきを行うことが日課となった。悪臭への苦情も多かった。

1971 年（昭和 46 年）には「東京ごみ戦争」が宣言された。江東区の要請を受けて



（東京都清掃事業百年史より）

東京都は全ての特別区が清掃焼却工場を設置するよう求めたが、地元との調整がつかない杉並区のごみの搬入を江東区民が実力で阻止しようとし、同年 12 月 22 日、区内通過の全清掃車両がチェックされた。これは象徴的な出来事であるが、それだけごみ問題が最大とも言える都市問題となった。

都市ごみの量は急増し、1955 年（昭和 30 年）の 621 万 t から 1970 年（昭和 45 年）に 2,810 万 t（環境省）となり、一人当たり排出量も同時期に 190g/日から 750g/日まで達した。

また、産業廃棄物の処理が大きな話題となりつつあった。

「のさばる工場の廃棄物、家庭廃棄物の三倍」（朝日新聞）は昭和 44 年の報道である。活発な生産活動で工場から排出される廃棄物、都市開発からの建築廃材の大量排出が、空き地や河川敷などへの不法な投棄や不適切な処理により社



（東京都清掃事業百年史より）

会の関心事項となった。また、廃油・廃酸の投棄による公共用水域の著しい汚濁、普及するプラスチック焼却に伴うばいじん、酸性ガスによる大気汚染といった環境汚染対策が喫緊の課題となった。

3. 昭和 30 年代前半までの環境汚染

①経済復興への道と公害

第二次大戦後の我が国の工業復興は早く、国産炭の開発から重化学工業の拡大を目指す傾斜生産方式により、経済復興への道を走った。特に、朝鮮動乱を切っ掛けに輸出が大幅に伸び、日本経済は戦後の不況から脱することができた。主要なエネルギー源は国産炭であり、工業地帯を中心に人々は降下ばいじんや硫酸化物による大気汚染に悩まされた。宇部市、八幡市（現北九州市）等では、工場近くの住居で洗濯物汚染、器物腐食などが頻繁に見られた。また、八幡市洞海湾は工場排水により汚染され、「死の海」と化した。



洞海湾死の海 北九州市 HP より

川崎市、尼崎市など全国の工業地帯で深刻な大気汚染が広まり、喘息に代表される呼吸器系疾患という健康への懸念が現実となった。住民運動の矢面に立った地方自治体は、この処理のため昭和 24 年東京都、25 年大阪府、26 年神奈川県と公害防止条例を制定した。多くの地域で、集塵装置の導入が進められた。

海外では、ロンドンでの石炭燃焼に伴うスモッグが 19 世紀半ばころから頻繁にみられていたが、昭和 27（1952）年 12 月には、前年同時期よりも約 4,000 人多くの死亡者が発生した。



昭和 30 年代 千代田区日比谷公園前

東京都環境局HPより

こうした内外の動向に鑑み、厚生省は昭和 30（1955）年公害防止に関する法律案要綱を作成し、同時期に通産省は産業の実施に伴う公害の

防止に関する法律案要綱を作成している。しかし、関係省庁等と調整がつかず、これが日の目を見ることはなかった。

②公害との格闘 ～人はどう動いたか～

公害問題を語るときに必ず語られるのが、いわゆる 4 大公害である。今回は、廃棄物関係の話題を中心に編集することから、環境汚染については、四日市喘息と熊本水俣病に限って話を進めたい。そして、この二つの被害ばかりでなく、その後の環境行政に極めて大きな影響を与えた二つの問題への取り組みを、地元の医学者の

格闘の歴史として見ていきたい。もちろん、国において類まれなるリーダーシップを取った橋本道夫氏（厚生省公害課長から環境庁大気保全局長）の信念と責任感に溢れた行動が大きく貢献していることは、すべての関係者の知るところである。

ア. 四日市公害

i 四日市喘息

まず、四日市喘息である。この問題に正面から取り組み、主に硫黄酸化物の影響で呼吸器疾患に犯された患者を診断し、より広い視点からの問題の本質的な解決に獅子奮迅の活躍をしたのが、地元三重県立大学医学部衛生学教室助教授（当時）の吉田克己氏である。吉田氏は、京都大学卒の医学者であり、昭和 30（1955）年に赴任した。彼の医学者としての深く広い知見と多くの関係者との人間関係を適切な距離感を持って働きぬくパワーが、四日市喘息の解決に計り知れない影響を持った。私自身は、四日市喘息訴訟の判決後 10 年ほどして知り合ったが、私が地元の四日市高校卒であることからか、時折声をかけていただけるようになった。

四日市市は、産炭地から離れており、戦前から規模は小さいながら石油の街であった。また、四日市港の南側の広大な埋立地には、海軍燃料廠が建設されていた。昭和 20（1945）年には、数次の B29 による空襲と機銃掃射の的になった。この跡地に新たな産業活動が芽吹き、昭和 30（1955）年 9 月、当時の鳩山内閣は、旧海燃用地を払い下げ、四日市にわが国最初の石油化学コンビナートを建設することを閣議決定した。翌昭和 31（1956）年の「経済白書」の「もやは戦後ではない」という言葉は、戦争によって壊滅した日本経済の復興の終了とともに、新たな時代への突入を促している。

ii 四日市公害の始まり

四日市市南部の塩浜地域に第一コンビナートが建設され、操業がスタートして間もなく、昭和 32～33 年には、伊勢湾北部海域の異臭魚が大きな問題となった。築地市場などでも買い入れを拒否され、漁民が、県庁や排水を出す企業へ押し寄せることとなった。

こうした状況下、伊勢湾污水対策の専門委員会が三重県に設置され、吉田氏が委員長となった。この異臭魚研究は、異臭のある魚体中から石油関連の工場排水の成分を検出・分離することを中心に、極めて現実的な手法で進められた。その結果が、油分（ノルマル・ヘキサン油出分）の規制に繋がった。全国的な意義も大きく、昭和 34（1959）年に施行された水質保全法において、昭和 41（1966）年、四日市・鈴鹿水域が水質規制水域として指定され、同年に工場排水規制法により石油関連企業に対して排水中油分（ノルマル・ヘキサン油出分）1ppm 以下として規制がなされた。港内の底泥中に堆積した大量の油分除去は、後日の大規模浚渫工事を待つことになった。

石油コンビナートは、旧海軍燃料廠跡地を皮切りに短期間に拡張された。工場群

は、既存の住宅地を巻き込む形で建設が続き、3 万人以上の生活者が強く大気汚染の影響を受けるようになった。



第一コンビナートと住宅（川合町）

「四日市公害と環境未来館常設展示図録」より

写真提供：澤井余志郎氏

四日市へ輸入される中東原油は硫黄含有量が著しく高く、現地で使用される釜残重油の硫黄含有率は 3.0－4.3%と更に高く、煙突から排出される SO_2 の濃度は著しく上昇した。当時の平田四日市市長は、平田紡績という地元の名門企業の経営者であったが、大気汚染という課題を自分の構想力の中で真剣に考え実行を図れる人物であった。彼は、大気汚染への強力な対策への陳情を受けると直ちに四日市市公害対策委員会を設置（吉田氏は副委員長）し、かつ、大気汚染の

観測その他の調査費を計上した。三重県でも計測のための経費が準備された。その測定の中で、高濃度の SO_2 が観測された。昭和 37 年から翌年にかけてのことだが、磯津橋では、0.87ppm が計測され、厚生省から間違えでは無いかとの問い合わせもあった。その後、磯津には自動測定機が設置され、時にはその濃度が 1ppm 以上に達し、これが 12 時間以上も継続したり、最高 2.5ppm となったことがあった。四日市の硫黄酸化物についてのもう一つの問題点は、亜硫酸ガスだけでなく、硫酸ミストを伴っていることであった。四日市は日本で最初に雨水の酸性化、すなわち酸性雨が観



「四日市公害と環境未来館常設展示図録」より

所蔵 塩浜小学校

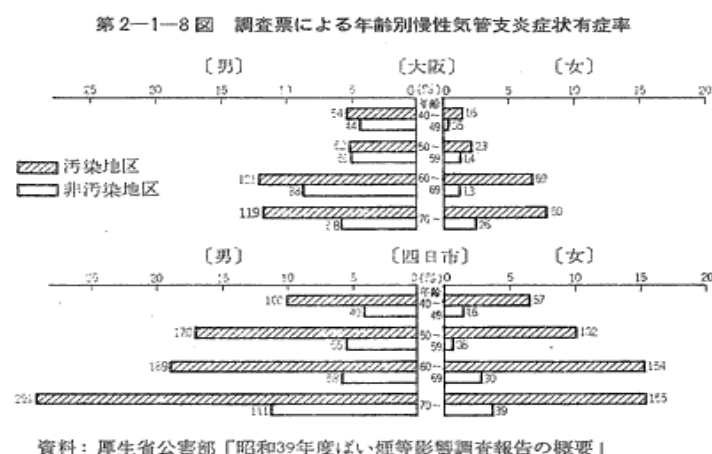
測された土地でもある。悪臭も大きな課題であった。当時の汚染地域の学校では、四日市市学校薬剤師会の提唱で、市から提供された活性炭入りのマスクを着けていた。

iii 対策の動き

吉田氏が中心となって疫学調査が始められたのは、昭和 36 年からである。大気中の SO_2 濃度が高いことは、気管支喘息の発症とはただちにむすびつかない、これは気管支喘息が典型的なアレルギー疾患だからである。これは、当時の熊本での大学研究室の先輩に当たる喜田村熊大教授の調査に触発さ

れている。厚生省、四日市市からの資金面の支援と国保加入者のレセプトの活用という市のサポートを得て実施された。調査は、消化器系、内分泌系、循環系など幅広い疾患を対象としたが、コンビナートに近い汚染地区とそれ以外の地区との間で、喘息性疾患と感冒性症候群（慢性気管支炎を含む）について大きな差が見られた。

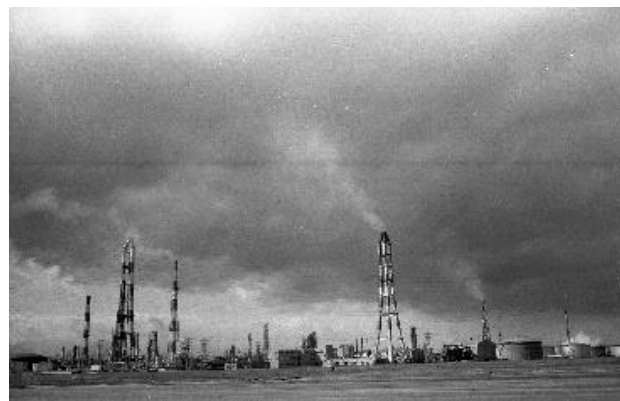
気管支喘息については男子の中高年が汚染地区で 10 倍近い高発生が見られた。この喘息の増大が顕著な 50 歳以上の中高年齢者層での罹患率と硫黄酸化物濃度の相関関係が詳細に分析され、疫学でいう「量と効果の関係」が認められている。この報告書が出される頃から、「四日市喘息」という言葉が使われ、社会に定着していった。この報告は、国際会議でも発表され、米国の医学雑誌「環境保健学紀要」にも掲載された。



厚生省は大気汚染に大きな関心を示すように変化した。四日市だけの問題では無く、川崎、大阪、尼崎、北九州など全国の多くの工業地域で起こりうる問題という関心が底流にあった。昭和 39 (1964) 年、厚生省に公害課が新設され、橋本道夫氏が就任した。それまで行われたことの無かった直接住民を対象と

する大気汚染の健康影響調査を四日市市と大阪市西淀川区を選んで実施した。

昭和 38、9 年からは、明らかに四日市喘息が原因で死亡する患者が出始め、また患者さんの自殺も相次いだ。黒川調査団が発足し、四日市市に派遣されたのは昭和 38 (1963) 年 11 月である。これは、厚生・通産両省による政府調査団である。「ばい煙の排出の規制等に関する法律」は、昭和 37 (1962) 年 12 月に施行されていたが、当時は東京、川崎、大阪、北九州の 4 都市しか適用地域として指定されていなかった。委員長は、工業技術院総裁の黒川真武氏で、吉田氏もメンバーとして参加した。調査団は四日市と東京で何回かの委員会を行い、翌 3 月には報告書を提出した。異例の速さの報告は、少しでも早く現状を緩和、改善できる実効ある当面の対策を打ち出したいという気持ちからであったが、その後の大気汚染対策に影響を与える、



「コンビナートの高煙突」「四日市公害と環境未来館常設展示図録」より 写真提供：澤井余志郎氏

煙突高によるk値規制方式の萌芽も示されている。黒川団長の指導力は卓越し、電力系の委員（東大教授）の発言が討議の紛糾を招く中、語気を強くしてまとめあげた。（吉田克己「大気汚染」p 102）

この黒川報告書は、その後の環境行政に大きな影響を与えた。一つは、高煙突化である。この対策は、一部の地区では効果を発揮した。これは、後に大気

汚染法の「k 値規制」として制度化される。しかし、四日市についてみても、それまで比較的コンビナートに近い地域にとどまっていた大気汚染の問題をより広い地域に広げることになり、全体としての影響を把握し新たな着想（総量規制）も求められることが明らかになった。また、当時検討が進んでいた静岡県三島・沼津の石油コンビナート開発についても、大気汚染の発生を懸念する声が強くなり、ここでも黒川調査団が派遣された。この地域開発計画は結果的に挫折の運命となったが、改めて環境アセスメントという考え方を正面から社会に提示する大きな切っ掛けとなった。

iv 患者の救済と公害認定制度

喘息患者の医療費の負担も懸案となっていた。当時の医療保険制度では 5 割給付であり、自己負担分 2 分の 1 という負担に耐えられず、長期の入院治療は望めなかった。三重県レベルでも対応は取られなかった。当時の平田市長は保守系の自民党員であったが、その解決の方策を吉田氏に相談している。喘息という普遍的な疾患と四日市の一部地域での疾患を如何に切り分けるのか、当時革新市長といわれた人も考えなかった問題に取り組んだ。

また、独自の制度とはいえ、やはり厚生省には仁義を切っておきたいという意向を持ち、吉田氏に説明時の同行を求めている。厚生省環境衛生局との話し合いは物別れになったが、市長は礼を尽くしたことで満足した。時世が変わるまで単独で持ちこたえるという決心をすればよいとの決意であった。昭和 40（1965）年から発足させた。

事態の変化は予想以上に早く、昭和 41（1966）年には、厚生省がこの救済制度に公害保健医療研究補助金として国費をつけることとなった。（総費用の 8 分の 1 を国と県それぞれ、4 分の 1 を市、2 分の 1 を企業が負担する）企業負担は、大蔵省が厚生省につけた条件であった。橋本課長は、自らがコンビナート各社を廻っての説得に努め、一般寄付金として負担に応じるということで決着したという。

この救済制度は、昭和 44（1969）年には「公害健康被害救済特別措置法」制定へと発展した。

v 四日市喘息訴訟と吉田克己教授

この訴訟は、昭和 42（1967）年に訴状が提出されたが、判決は昭和 47（1972）年 7 月と公害国会の後であり、その関連情報は次回に回す。ここでは吉田克己教授が何故ここまで努力を重ね、かつ成果を挙げてきたかについて述べたい。彼が、医学的な知見と医者としての良心を十二分にお持ちなことは万人の知るところである。彼は、人間が好きで、かつ人を動かすものは何か、また、自分が動くべき時と所を常に考えていたように思う。例えば、四日市市長から、当面、市の環境部長になりその後は四日市市民病院院長になって欲しいとの要請を断っている。その院長ポストは、名古屋大学医学部卒業生の重要な指定ポストであり、他の出身者の就任は地域



四日市公害と環境未来館外観

写真提供：四日市公害と環境未来館

医療の混乱に繋がるということである。次回に、裁判関係でも記述するが、人が相手ということを経験から理解していた方であった。6年前、四日市の「公害と環境未来館」開館のセレモニーでお会いし、退官の挨拶をしたが、「君はまだ若いんだから、これからもしっかり環境のために働くんだよ」と励ましていただいた。それがお別れになった。

vi 大気汚染関係制度の変遷

昭和 37（1962）年「煤煙の排出の規制等に関する法律」が制定された。法律の概要は、煤煙排出規制地域と対象施設を政令で指定し、地域ごとに規制基準を厚生大臣・通産大臣が定めて遵守を義務付け、都道府県知事がこの基準で取り締まるものである。第一条（目的）では、「工場及び事業場における事業活動に伴って発生する煤煙等の処理を適切にすること等により、大気の汚染による公衆衛生上の危害を防止するとともに、生活環境の保全と産業の健全な発展との調和を図り、」と規定し、翌昭和 38（1963）年の通達で、「法の目的をこえて産業に過度の負担を課することのないように」指示がなされた。その結果、硫黄酸化物の規制基準は、通常为重油を最適空気量で燃焼する場合の値で定められた。また、条例でより厳しい基準を定めることは禁止された。

昭和 42（1967）年には公害対策の基本姿勢を規定する公害対策基本法が公布され、環境基準が規定された。翌昭和 43（1968）年には、煤煙規制法を廃止し、大気汚染防止法が制定された。これに基づき、自動車排ガス規制が導入され、また、硫黄酸化物排出のK値規制により高煙突化が進んだ。

公害国会に至るまでの出来事として注目すべき二つの出来事がある。一つは、大気汚染が研究者に注目され始め、代表 8 名の呼びかけにより、約 80 人が、昭和 34（1959）年 12 月国立公衆衛生院において、大気汚染研究全国協議会（その後、大気環境学会に）が創設されたこと。二つ目は、昭和 45（1970）年 5 月、東京都新宿区牛込柳町交差点付近の住民健康診断で血中から高濃度の鉛が検出され、光化学スモッグによる健康影響が大きな社会的関心事となった。

イ. 熊本水俣病

i 熊本水俣病の発生と対策

水俣病は、熊本県水俣市の日本窒素肥料株式会社（以下、「チッソ」という）水俣工場において、アセトアルデヒドの製造工程で排出されたメチル水銀化合物が生物濃縮により魚介類に蓄積し、それを摂取した人の中樞神経が冒され、感覚障害、運

動失調、視野狭窄などの健康被害を発生させたものである。被害者は、多数の死者を含み一万を超え、人類史上最初の大規模水銀中毒で、かつ世界に知れ渡った公害病である。国、厚生省においては、橋本道夫氏が必ずしも権限の及ばない立場な



日本窒素水俣工場

出所：水俣市水俣病資料館

がら必死に取り組まれており、現地の熊本県では、チッソ附属病院長の細川一氏、熊本大学医学部喜田村正次氏等である。なお、前述のように、喜田村氏は、京都大学医学部公衆衛生学教室では、吉田克己氏の先輩に当たる。二人の間では、水俣病と四日市喘息についての情報交換もあった。

大正 7 年（1918 年）、不知火海に面する熊本県水俣市にチッソ水俣工場が新設された。工場では、カーバイド、石灰窒素、変成硫安の一貫製造を行い、その排水を百間港に放流した。その影響で発生した水産物被害をめぐり、地元漁民との間で紛争が発生している。戦後間もない昭和 21（1946）年にはアセトアルデヒド・合成酢酸の製造を復活、更に設備能力を増強し続け、昭和 25（1950）年にはアセトアルデヒド生産量が年間 45, 000 トンに達した。生産量の増加と比例して水産物被害は深刻化、昭和 30 年頃には南不知火海全域で魚介類が斃死するようになった。汚染された魚介類を食べた猫が狂い死にすることが頻発した。猫の異変と同様に住民にも原因不明の奇病が発生した。

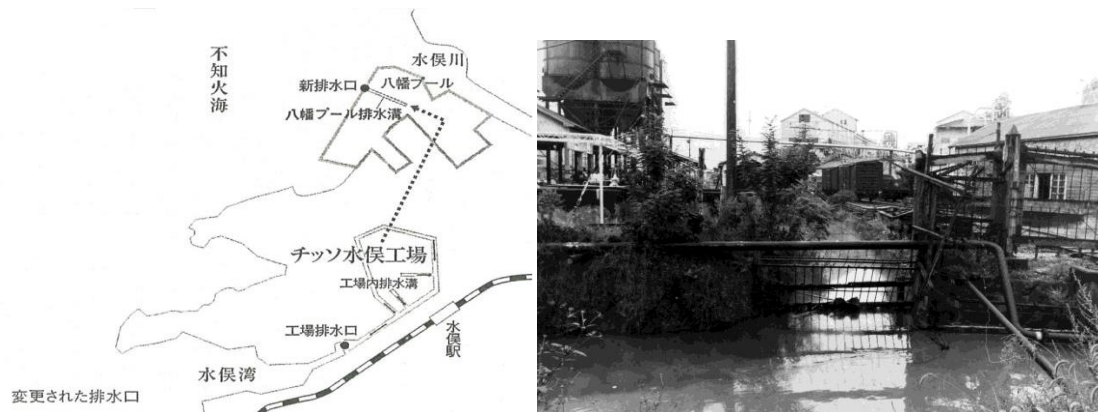
昭和 31（1956）年 5 月 1 日、市内月浦地区で手足のしびれ、話すことができないなどの症状を有する患者が、チッソ附属病院に入院、これを病院長の細川一医師が水俣保健所に報告している。（水俣病公式確認）熊本大学医学部の喜田村教授は、「水俣奇病」の発見と同時に水俣において詳細な疫学調査を行い、いくつかの調査結果を総合して、その年の 11 月には、その臨床症状から考えられていた「異型小児麻痺」というようなウイルス性伝染病ではなく、「水俣病の原因は、工場排水に含まれている何らかの化学物質による魚介類の汚染による食品中毒による疑いが強い」との報告を出した。しかし、原因物質が確定されていないというチッソの反対で、熊本県は排水の規制ができず、漁業者への抑制勧告という、いわば逆さまの漁業者への勧告が出されている。

チッソ附属病院の細川は、昭和 32（1957）年 5 月、病院内で猫の実験を始めた。翌々年 7 月には、水銀を使っているアセトアルデヒド製造工程と塩化ビニル製造工程の排水を直接餌にかけて投与する実験を開始し、10 月には猫（猫 400 号）が運動失調、手足の震えなどの急性劇症型水銀中毒に見られる典型的な症状を発症した。しかし、工場の技術部幹部から実験結果の公表は止められ、水俣病原因究明のための研究停止の方針も示された。細川氏は、西田栄一工場長に対し、3 日間にわたり職

を賭して実験の継続を交渉し、継続を認めさせている。昭和 34（1959）年、細川の同僚が新しい猫実験のための工場排水の採取に行くと工場の担当者は採取を認めなかった。細川は、工場技術部長に頼み込んで排水を入手し、昭和 35（1960）年 8 月から 36 年 2 月にかけて排水の直接投与と排水入りの海水で飼った魚を猫に与える実験を続けた。その結果、昭和 37（1962）年 2 月、アセトアルデヒド排水中の水銀化合物の大部分がメチル水銀であり、このメチル水銀を含んだ魚介類を猫に食べさせたところ水俣病の症状が現れることを確認し、会社に提出した。

ii 国、県、熊本大学の動き

細川が、会社の中で悪戦苦闘を強いられていた時期にも、様々な動きがあった。昭和 33（1958）年 9 月、チッソは水俣湾百間港に排出していたアセトアルデヒド工程の排水を、一旦「八幡プール」に溜めて上澄みを北部の水俣川河口に放流するように変更した。その結果、水俣川河口周辺や北側の地域で患者が発生することになった。同年 11 月、通産省の指示により「八幡プール」からの排水は停止された。



百間排水路（引込線付近）出所：水俣市水俣病資料館

昭和 34（1959）年 7 月、熊本大学医学部水俣病研究班が「水俣病の原因物質は水銀化合物、特に有機水銀であろうと考えるに至った」との報告を行い、11 月 11 日の「水俣食中毒対策に関する各省連絡会議」において疾病の原因は工場排水による有機水銀中毒が考えられるとの報告を行った。しかし、通産省の秋山武夫軽工業局長は、清浦雷作東京工業大学教授の作成した「水俣病の水銀濃度は他地区の都市や工場地域の海湾の海水と大差なく、有機水銀説の論拠も妥当ではない」とのレポートを配布し、他の同種化学工場の排水では同様の病気が発生していない、無機水銀が有機化する仕組みがわからないなど、有機水銀説に否定的な意見を述べている。この結果、12 日の厚生省食品衛生委員会では厚生大臣に「疾病の主因をなすものはある種の有機水銀化合物である」と答申されるにとどまった。その後、水俣病の原因究明は厚生省だけでは困難であるという理由で、主管を経済企画庁に移し、厚生省に置かれていた水俣食中毒特別部会は解散された。

当時、経済企画庁で水俣病を担当した水質保全課は、主に通産省、厚生省、建設

省、農林省からの出向者で構成されていた。通産省からの出向者である汲田卓蔵課長補佐は、後にこう述懐している「個人的には工場排水が原因と考えていたが、親元の通産省から、抵抗しろ、今止めてみろ、チッソが、これだけの産業が止まったら日本の高度成長はありえない」と強い指示を受けていた。

結局、アセトアルデヒド工場廃止後の昭和 44（1969）年まで排水規制は実施されなかった。熊本大学が昭和 34（1959）年 7 月水俣病の原因が有機水銀であると発表した後、地元漁民はチッソに対し工場排水の浄化装置の完備やそれまでの操業停止、保証を要求して、工場正門前での座り込みなどを行った。11 月には、漁民ら約 1,000 人が工場に乱入し警官隊と衝突する事件があった。

昭和 34（1959）年 10 月、通産省はチッソに対して排水処理施設を完備するように指導、また、11 月 11 日の連絡会議の前日に通産省の秋山局長はチッソに対し、排水処理施設の早期完備を指導した。凝集沈殿施設は計画を早め、12 月 19 日に完成した。完工式では吉岡喜一社長が「処理水」を飲むというパフォーマンスを演じている。しかし、この設備は、水の汚濁を低下させるもので有機水銀の除去効果は無く、また、吉岡社長の飲んだ水は単なる水道水であったことが昭和 43（1968）年にチッソの労働組合により暴露されている。

昭和 34（1959）年 12 月にはチッソと被害関係者（25 日チッソと熊本県漁業組合連合会、30 日チッソと水俣病患者家庭互助会）の間に補償契約（見舞金契約）が締結されている。この契約は将来、「工場排水に起因することが決定した場合でも新たな保証金の要求は一切行わない」という条項があり、後に裁判において「公序良俗違反」として、激しい批判を受け、破棄されている。

iii 政府統一見解と訴訟の提起

熊本水俣病については、その後も様々な混乱が生じたが、昭和 43（1968）年、患者の発生から 13 年という長い年月を経、また他に例を見ない多くの健康被害者を出して、ようやく政府統一見解が出された。統一見解では、「水俣病は、水俣湾産の魚介類を長期かつ大量に摂取したことによっておこった中毒性中枢神経系疾患である。その原因物質は、メチル水銀化合物であり、チッソ工場のアセトアルデヒド酢酸設備内で生成されたメチル水銀化合物が工場排水に含まれて排出され、水俣湾内の魚介類を汚染し、その体内で濃縮されたメチル水銀化合物を保有する魚介類を地域住民が摂食することによって生じたものと認められる」とされている。昭和 34 年末（1959 年）からこの統一見解に至るまでも多くの議論や混乱があった。厚生省橋本道夫公害課長らの類まれなる熟慮の上の行動があつてはじめてここに到達できた。

そして、昭和 44（1969）年、水俣病患者・家族は、チッソを被告として熊本地裁に損害賠償請求訴訟を起こしている。

iv その後の細川医師

昭和 37 (1962) 年、細川はチッソを退職した。昭和 40 (1965) 年、新潟で第二水俣病が発生すると、現地赶赴き、患者の診断に当たった。そして、チッソに対し、かつて自らが行った猫実験などの研究成果を公表するように求めた。彼は当時の心境を「私は会社の人間である前に医者なんです。会社に忠実である前に医者としての天命があります。そのために原因究明に力を尽くすことは、私の天命です。」と述べている。

昭和 44 (1969) 年 6 月に提訴された第一次水俣病訴訟では、争点の一つが被告チッソの過失責任であった。これについてチッソは、水俣病は世界に前例の無い病気であるとしてその発生メカニズムは分からず、チッソに過失はないと主張した。原告側は、チッソの過失を立証するため、細川に証言を求めた。昭和 45 (1970) 年 7 月、東京の財団法人癌研究会付属病院に入院していた細川を熊本地裁裁判長、原告・被告弁護人らが訪ね、臨床尋問を行った。この尋問で、細川は、猫 400 号の実験結果を会社に報告したこと、会社から実験を中止させられたこと、排水口を百間港から水俣川に変更することは新しい患者が発生させかねず人道上許されないと反対したが、会社側が聞き入れなかったことを証言し、また、当時のメモを提出した。その 3 ヶ月後に 69 歳で亡くなっている。

v 水質保全対策のための法制度の動き

昭和 33 (1958) 年、東京都江戸川区にある本州製紙江戸川工場からのどす黒い排水が水質を汚濁し、漁業に深刻な被害を与えるとして、大規模な抗議行動や警官隊との衝突が発生した。

これを契機に、同年 12 月に「公共用水域の水質の保全に関する法律」(所管、経済企画庁) と「工場排水等の規制に関する法律」(所管、通産省) が公布された。



本州製紙工場事件 浦安市HP市政情報
歴史・文化・史跡一覧より

この二法の仕組みは以下の通りであった。水質保全体法により水域を指定し、その水域へ排出される排水の水質基準を定めた上で、工場排水規制法により指定水域へ排水を出す特定施設に対して規制を行うというものである。しかし、「産業の相互協和」をうたう目的条項があったこと、指定水域制のため水域の指定と適用される水質基準の数値をめぐって利害の対立が生じ、水域の指定が進まなかった。

4. 公害国会における「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」の制定

1970 年は、大阪万博が開催され、また銀座に歩行者天国が出現するなど、経済成長が日本全体を明るい雰囲気包むと同時に、大都市や工業都市での公害が大きな

社会問題となった年である。東京で光化学スモッグの発生もあった。こうした状況下、佐藤栄作総理大臣は「今後の政策の基調を「福祉なくして成長なし」という理念に求めたい・・・わが国のように経済のスピードが速く、かつその規模が急速に拡大した社会においては、積極的に生活環境の改善を図ることが必要である」と発言、11-12 月にかけて公害国会が開かれた。ここでは、公害対策基本法の改正、各種公害法の規制強化や公害犯罪処罰法、水質汚濁防止法などの新法制定といった 14 本の法律が制定された。（先述したように、多くの法律に経済との調和規定があったが、それらは公害国会での法改正により、全て削除された）これから述べる廃棄物処理法もそこで制定された法律である。



佐藤栄作 首相官邸HP
歴代内閣画像より

先ず、その国会での議論のやり取りなどの経緯を簡潔に報告したい。国会の審議で修正があった。題名を、政府提案の「廃棄物処理法」に「清掃」を加え、現在の題名とした。それとともに、目的規定にも「生活環境を清潔にする」が追加された。また、事業者の責務の強化、一般廃棄物処理業の許可要件について修正がなされた。法律案の提案理由説明や政府説明のポイントは概ね以下の通りである。

- ア. 法の目的が、「生活環境の保全」及び「公衆衛生の向上」をはかることとされ、従来の「汚物」に変えて「廃棄物」という言葉が採用された。
- イ. 「廃棄物」を、ごみ、粗大ごみ、燃え殻、汚泥、ふん尿、廃油・・・その他の汚物又は不要物であって、固形状又は液状のもの（放射性物質を除く）と定義し、廃棄物を、一般廃棄物と産業廃棄物に区分した。
- ウ. 一般廃棄物（産業廃棄物以外のもの）の処理については、清掃法の処理体系を踏襲するが、市町村が処理の責任を負う区域を各市町村全域に広げている。
- エ. 産業廃棄物については、事業活動に伴って排出された廃棄物のうち、法律に明記された燃え殻などに加え、政令で規定する。この産業廃棄物については、事業者が自ら処理する責任を明確にする。それと同時に、産業廃棄物のうち、一般廃棄物と併せて処理す



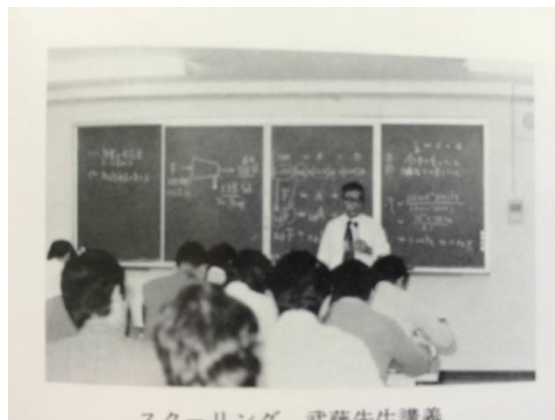
清掃法全面改正 廃棄物の処理及び清掃に関する法律の解説
監修：厚生省環境衛生局（日本環境衛生センター蔵書）

ることのできるものの処理は市町村が行うことができるなどが、何故か強調されている。

オ．新たに規定された産業廃棄物については、排出事業者の処理責任、処理業者の許可など都道府県知事の役割、産業廃棄物の処理基準や施設の維持管理基準が明記された。

カ．（清掃法改正によって、し尿処理施設とごみ処理施設に技術管理者の規定があったが）一般廃棄物、産業廃棄物ともに、施設の技術管理者の規定が設けられた。

衆議院、参議院の社会労働委員会の議事録によれば、「プラスチックなどの科学の進歩の成果が有害ガスの発生に繋がらないような研究体制の整備」、「名称を一般廃棄物とし、家庭廃棄物とはしない、これは、商店街や食堂のごみは渾然としており、一般廃棄物として処理することが適当だ」、「産業廃棄物は一般廃棄物の20倍の量があり、有害性も高い。事業者の責務を明確にすべきだ」などの議論が活発に行われている。



（旧）廃棄物処理施設技術管理者講習のスクーリング風景（日本環境衛生センター『三十年のあゆみ』1984年）

5. 廃棄物処理法の根幹事項の変遷

廃棄物処理法については、1970年の制定後、頻繁な法改正が行われている。これについては後述するが、ここでは、行政の根幹に関わる制度の変更や判例について触れたい。

①廃棄物の定義

廃棄物処理法が制定され翌年1971年から施行されたが、その際に発出された通達には、「廃棄物とは、・・・排出実態等からみて客観的に不要物として把握することができるものであって・・・」と記述され、いわゆる「客観説」が示されている。

その後、1977年3月の通達では、「廃棄物とは、・・・占有者の意思、その性状等を総合的に勘案すべきものであって、排出時点で客観的に廃棄物として勘案できるものではない」とされ、総合判断説に変わっている。

廃棄物の定義に決定的な影響を与えたのは、1999年3月のいわゆる「おから事件」に係る最高裁判所の判決である。判決では、「不要物」とは、自ら利用し又は他人に有償で譲渡することができないために事業者にとって不要となった物をいい、これに該当するか否かは、その物の性状、排出の状況、通常の取り扱い形態、取引価値の有無及び事業者の意思等を総合的に勘案して決するのが相当である」とし、検討

の結果、本案件のおからを産業廃棄物に該当するとした。この最高裁判例において「総合判断説」が採用されたことが決定打となった。

最新の通知（2018 年）でも、総合判断説を採用し、廃棄物妥当性の判断について、
i 物の性状（JIS 規格があればそれに適合しているか、飛散流出がないか） ii 排出の状況（計画的に排出しているか、適切な保管がなされているか） iii 通常取り扱い形態（製品としての市場があるか） iv 取引価値の有無（譲渡価格が輸送費などを考慮しても双方にとって営利活動として合理的か） v 占有者の有無（占有者の意思として適切に利用、又は他人に有償譲渡する意思が認められること）というように具体的に説明されている。

②産業廃棄物処理の構造改革

廃棄物処理法は、環境法規のなかでも最も頻繁に改正がなされている。そうなった背景を先ず理解していただきたく、香川県豊島産業廃棄物不法投棄事件について説明する。

香川県土庄町の豊島に、1975 年豊島総合開発株式会社が廃棄物処理法の許可申請を行った。ミミズによる土壌汚染改善の方途を確立すべく、製紙汚泥、食品汚泥、家畜ふん尿などを対象に汚泥処理の研究を行いたいとして、廃棄物処理法の許可申請がなされ、1978 年に香川県知事名で許可されている。事業が始まり、廃油、汚泥、廃酸、廃プラ、燃え殻、鉍さい、シュレッダーダスト、液体を入れたドラム缶などが大量に、許可区域を越えて運び込まれた。それらの多くは野焼きされ、周辺の大気を汚染し、悪臭を発した。地元からの苦情を受け、香川県の職員が 1978－1990 年にかけて、100 回以上の立ち入り検査を実施、業者に対し野焼きを止めるよう行政指導



摘発直後の豊島処分地（平成 2 年 11 月）



直島 中間処理施設

香川県豊島問題HPより

を行ったが効果はなかった。

事態が動いたのは、1990 年 11 月の兵庫県警による強制捜査によってである。容疑は廃棄物処理法違反であり、多くの警察官とヘリコプターが加わった。そして、翌 1991 年に神戸地検が業者を起訴した。同年 7 月には、神戸地裁から、企業に罰金 50 万円、経営者に懲役 10 ヶ月（執行猶予 5 年）とする判決が出され、その後確定した。

後に残されたのは約 60 万 m³の有害な産業廃棄物である。業者に全く負担能力はなく、事実上公費（国、県）で 564 億円を負担し、撤去（2017 年に完了）と浄化事業が行われた。現在も跡地は土壤汚染に悩まされている。

こうした産業廃棄物の不法投棄事件はあとを絶たず、青森・岩手県境事件、岐阜市椿洞事件、四日市市大矢知事件、更に硫酸ピッチの全国的な不法投棄など枚挙に暇がない。

環境省では、産業廃棄物という排出事業者にとって処理コスト負担の動機付けがなく、勢い「安かろう悪かろう」という金銭負担を抑制したい発注側と、最初から不法投棄や不適正処理を念頭に安値で引き取る処理業者の存在が、産業廃棄物に対する国民の不信感の増大に繋がっていることを重視し 1997 年から 2010 年にかけて、5 回にわたる構造改革のための法改正を実施した。その後も新たな事件が起きるたびに規制の強化がなされている。主な規制強化としては、・排出事業者責任の徹底・不適正処理を行った企業と個人への罰金、罰則の大幅強化・未然防止のための地方公共団体の調査権限の拡充と悪質な業者の許可取り消しの義務化・不法投棄に係る未遂罪、目的罪の創設・優良産廃処理業者認定制度の創設などである。

こうした逐次の制度改正と産業廃棄物不法投棄に対する社会の関心の高まりは、一定の効果を挙げてきたが、今もなお廃棄物の不法投棄や不適正処理は後を絶たない。こうした状況に鑑み、環境省から 2018 年 3 月に以下を内容とする通達が出されている。

「一部においては、自社処理と称する無許可業者や一部の悪質な許可業者による不適切処理に対し、行政指導をいたずらに繰り返すにとどまっている事案や、不適正処理を行った許可業者について原状回復措置を講じたことを理由に引き続き営業を行うことを許容するという運用が依然として見受けられる。このように悪質な業者が営業を継続することを許し、断固たる姿勢により法的効果を伴う行政処分を講じなかったことが、一連の大規模不法投棄事件を発生させ、廃棄物処理及び廃棄物行政に対する国民の不信を招いた大きな原因ともなっている」として、法による適切な管理下におくことの重要性が強調されている。

なお、廃棄物の一部を資源として再利用することに関連する制度改正については次号で記述する。

③市町村による一般廃棄物についての処理責任の再確認

廃棄物処理法第 4 条では、「市町村は、その区域内における・・・一般廃棄物の適正な処理に必要な措置を講ずるよう努める・・・」とされている。一般廃棄物は、市町村の区域内での処理を原則とし、その処理については統括的処理責任がある。

この一般廃棄物は、身近な各家庭や商店街から出されるものが多く、それだけにその不適切な対応は、市町村の区域の衛生や環境の悪化という事態を招来する可能性が高い。残念なことに、都道府県での調査によれば、例えば新潟県では、毎年、

1,500 から 2,500 件の発見件数が、推定投棄量で 150 から 700 トンの一般廃棄物の不法投棄発生の報告がある。これは全国的な課題として現在も継続している。そうした状況を踏まえ、環境省からは複数回にわたり市町村の一般廃棄物処理責任の確認を求める通知が出されている。

市町村の一般廃棄物処理の責任が極めて重いことについては、2008（平成 20）年に環境省から通知が出されたが、2014（平成 26）年 1 月 28 日の最高裁判決を受けて、改めて環境省廃棄物・リサイクル対策部長から都道府県知事・政令市長宛に通知が出されている。

最高裁判決のポイントは以下の 3 点である。

ア．「一般廃棄物処理業は、市町村の住民の生活に必要な不可欠な公共性の高い事業であり、その遂行に支障が生じた場合には、市町村の区域の衛生や環境が悪化する事態を招来し、ひいては一定の範囲で市町村の住民の健康や生活環境に被害や影響が及ぶ危険が生じえるもの」であり、

イ．「廃棄物処理法において、一般廃棄物処理業は専ら自由競争に委ねられるべき性格の事業とは位置づけられていないものといえる」としており

ウ．「一般廃棄物処理計画との適合性等に係る許可要件に関する市町村長の判断に当たっては、その申請に係る区域における一般廃棄物処理業の適正な運営が継続的かつ安定的に確保されるように、当該区域における需給の均衡及びその変動による既存の許可業者の事業への影響を適切に考慮されることが求められる」との考え方にに基づき判断されたものである。

平成 23 年（行ヒ）第 332 号 一般廃棄物処理業許可取消等、損害賠償請求事件	
平成 26 年 1 月 28 日 第三小法廷判決	
主 文	
1	原判決のうち損害賠償請求に係る部分を破棄する。
2	前項の部分につき、本件を名古屋高等裁判所に差し戻す。
3	上告人のその余の上告を棄却する。
4	前項に関する上告費用は上告人の負担とする。

最高裁第三小法廷判決の部分 裁判例検索

Court in Japan より

2014（平成 26）年 10 月 8 日の廃棄物・リサイクル対策部長通知は、基本的にこの最高裁の判決をベースに、区域内の一般廃棄物の収集、運搬及び処分については、市町村自らが行う場合と市町村が委託により行う場合の両方について、市町村に責任があることを明確に理解すること、また、許可要件に関する市町村長の判断に当たっては、区域における一般廃棄物処理業の適正な運営が継続的かつ安定的に確保されるように、地域内の需給の均衡及びその変動による既存の許可業者の事業への影響を適切に考慮することが求められる、ことが内容となっている。

鍵となるのは、一般廃棄物処理計画である。これは、廃棄物処理法第 6 条に基づき、市町村が定めことが義務付けられているものであり、基本計画は概ね 10 から 15 年ごとに制定し、5 年ごとに改定、実施計画は毎年改定されている。記載事項は、・発生量及び処理量の見込み、・一般廃棄物の排出の抑制のための方策、・分別収集の種類、区分、・一般廃棄物の処理施設の整備などからなっている。

この一般廃棄物処理計画は、一般廃棄物の統括的な処理責任を負う市町村がその区域内の一般廃棄物を管理し、適正な処理を確保するための基本となる計画である。また、市町村が自ら処理する一般廃棄物のみならず、多量排出事業者（法 6 条の 2 第 5）に指示して処理させる一般廃棄物、委託業者等市町村以外の者が処理する一般廃棄物を含め、当該市町村で発生する全ての一般廃棄物が対象となる。

なお、市町村の規制権限の及ばない第三者（ブローカー）が、一般廃棄物の排出事業者と処理業者との間に介在し、あっせん、仲介などの行為を行うことについて、市町村の処理責任の下で適正な処理の確保に支障が生じるおそれがあるとしてこれまでも複数回にわたり通知が出されている。

日本環境衛生センターは、一般廃棄物の収集、運搬から処理まで、関係の事業者や市町村職員への研修を担っているが、一般廃棄物関係事業者の責任の重さ、期待の大きさを周知するよう徹底している。その基本となるのは、一般廃棄物処理業は、市民生活に必要不可欠、エッセンシャルな事業であり、他方、事業の継続的かつ安定的な実施には市民からの信頼確保が重要との認識の周知である。

最近では、SDGs の目標を掲げて活動する業者も増えてきた。社会から認められ、それぞれの地域で環境問題に貢献する企業として持続的に成長できるよう、我々も応援していく。

ごみの収集運搬作業をされるみなさまへ
収集運搬作業における新型コロナウイルス対策

ごみの収集運搬作業においては、作業前・作業中・休憩中・作業後に分けて次の対策を実施しましょう。

POINT 01. “作業前”に心がける4つのこと

- 健康管理・体調把握の実施**
十分な睡眠をとる等の健康管理や定期的な体調確認による体調把握を実施してください。
- 3つの密の回避**
乗降時等は、他の人と十分な距離をとりましょう。また、こまめに窓の換気やドアを開け換気しましょう。
- 手袋、ゴーグル、マスク等の防護具の適切な着用**
作業時のウイルス付着を防ぐために手袋、ゴーグル、マスク等を着用しましょう。
- 肌の露出の少ない作業着（長袖・長ズボン）の着用**
作業着は、露出した部分のウイルス付着を防ぐために、長袖・長ズボンの着用を心がけましょう。

POINT 02. “作業中・休憩中”に心がける4つのこと

- 素手で触らない**
素手でどこかに触れないようにしましょう。手袋の取替時に素手で手袋の外側を触らないようにしましょう。
- こまめに消毒**
作業の合間に、機体につけてアルコール消毒剤による消毒を心がけましょう。

POINT 03. “作業後”に心がける3つのこと

- 消毒・洗浄の徹底**
帰業後は以下を重点的に消毒しましょう！
- 車両の消毒・洗浄**
消毒用アルコールで二次感染防止のために消毒をしましょう。また、70%以上のアルコールで内装の消毒をしましょう。
- 運転席等の消毒**
ハンドル・シート・ドアノブなどを重点的に消毒。
- 手洗いの徹底**
帰業後（とその1日）の消毒作業後は手洗いを必ず行ってください。
- 手袋、ゴーグルの消毒・洗浄**
作業終了後、手洗いをしっかりと行いましょう。
- 休憩時の3つの密の回避**
休憩時は、車内・車外の密着状態を避け、他の人と十分な距離をとり、適切な換気を実施しましょう。
- 着替え時等の注意**
作業着を脱いだり換装室を出入りする際は、外面に触れないよう注意しながら、脱いだ作業着は洗濯しましょう。脱いだ作業着の取扱いには、他の人と十分な距離をとるなどしましょう。

環境省
Ministry of the Environment

6. 重大な公害事件の裁判と法制度の動向

重大な公害問題については、紙幅の関係から、四日市喘息と熊本水俣病に焦点を絞って解説した。いわゆる四大公害裁判についても、この二事例を中心に述べる。なお、四大公害裁判は、全てが公害国会の前に提訴がなされ、判決の確定はいずれも公害国会後である。（イ病判決は第一審が 1971 年 6 月、高裁に控訴された。）

①四日市市大気汚染による喘息等の発生

四日市公害訴訟が提訴されたのは 1967 年 9 月である。被告は、三菱化成、中部電力他 4 社である。

昭和 40 年代に入っても四日市の大気汚染は解決へ向かうという道のりにはほど遠かった。1964 年の黒川調査団の高煙突化勧告を受けて一部の工場では導入され一部地域では改善がみられたが、なお健康に障害の認められないレベルには、大きく届かなかった。これを大きく変えたのが四日市公害訴訟である。提訴は他の公害事例に比べ遅かった。これは、温暖な気候と豊かな物産に恵まれた地であり、自然条件の過酷な地域とは異なり、温和で争いを好まない気風の住民の多い（私もその一人である）土地柄も影響している。提訴に発展するきっかけは 1964 年 6 月の厚生省の委託を受けた都留重人調査団の来訪である。この調査団の議論において訴訟の可能性の検討が示唆された。この話題は直ぐに吉田克己氏のもとにも知らされたが、氏は「文字通り、法律学者、医学者を挙げての一大論争になるであろうと予測」し、直ぐに動くことはなかった。ただ、関係者と議論を繰り返す中で、四日市喘息についての「疫学的因果関係論」ともいうべき考え方をまとめあげる機会と捉えるようになった。

1967 年 9 月の津地裁四日市支部への訴状提出から四日市公害訴訟は開始された。吉田氏も議論の輪に加わり、森嶋昭夫名古屋大学法学部助教授（当時）等と合宿勉強会を行っている。その過程で、訴訟の根拠条項である民法 709 条（不法行為）及



四日市市役所屋上から撮影した、判決
当日の津地方裁判所四日市支部
写真提供：澤井余志郎氏

び同 719 条（共同不法行為）に該当することを原告側の負担で証明することが必要となった。故意または過失の存在などの法学的な事柄は法律の専門家の検討事項であったが、吉田氏が大きく係わり貢献したのは、疫学的因果関係論であった。彼は、専門外の法律書を何冊も購入し、猛勉強した。その知見を基に、自分が何をすることがこの裁判に勝ち、四日市の大気汚染対策ひいては日本全体の大気汚染対策に根本的な転換をもたらす可能性が生まれるかを熟慮した。そのための彼の調査研究の詳細は私の理解を超えるのでここでは記述しない。ただ、彼の専門家であることを如何に世の中の役に立てるかという目的を持った努力が、1972 年 7 月 24 日の原告全面勝訴に大きく貢献したことは万人の認めるところである。

話を先に進める。彼は、その後も日本のみならず、世界の大気汚染と健康という課題に取り組ん

だ。1990 年イラク軍撤退後のクウェート油田火災と大気汚染調査に始まり、中国の重慶市、天津市、遼寧省、吉林省、長春市、更にメキシコシティ、スロバキアにまで現地を訪れ、大気汚染の健康影響調査や改善策の助言に務められた。私は、吉田氏から中国の環境問題への日本の協力の重要性について何度もお話を伺った。1988 年に竹下登総理が中国李鵬総理との間で合意し、我が国の無償資金協力で建設された「日中友好環境保全センター」は、1996 年から本格的に稼働を開始し、日本の環境協力の拠点として機能してきた。しかし、対中国 ODA が終了し、その活動が徐々に低下している。私は、2017 年末から「中国環境開発協力委員会」の国際委員を務めており、何としても竹下登氏の灯した火を消してはならないという強い焦りを抱きながら仕事をしている。吉田氏の面影を偲びながらそんなことも考える毎日である。



中国・李鵬首相と竹下登首相 1988 年 8 月



日中友好環境保全センターの外観

日中友好環境保全センター HP より

②熊本水俣病を巡る裁判について

熊本水俣病に関する裁判は、他の裁判とは全く異なる性格を有している。共通するのは、公害の被害者が加害者である事業者等を相手に、損害賠償や被害発生の原因となる事業活動の差止めを求めた民事裁判ということである。そして、判決は、いずれも原告側の主張を原則的に認めており、被告側たる企業に対し、相当の損害賠償額の支払いを命じ、厳しく企業責任を追及している。

熊本水俣病裁判は、この民事訴訟のみではなく、刑事訴訟及び行政訴訟（新潟水俣病を含む）にまで及んでいることが重要である。時間的には逆になるが、先ず、刑事裁判から述べたい。1976 年、熊本地方検察庁は、吉岡前社長と西田前工場長を業務上過失致死傷害罪で起訴、1979 年に熊本地裁は、懲役 2 年（執行猶予 3 年）の判決を下している。最高裁は、1988 年この判決を支持している（被告の上告を棄却）。いかにチッソの対応が不誠実極まりないものであったかを如実に示している。

行政を相手取った訴訟が提起されたのも水俣病である。一つは、国家賠償法に基づく損害賠償等を求める事案である。もう一つは、熊本県、鹿児島県又は新潟県が原告らに対して行った公害健康被害の補償等に関する法律に基づく水俣病認定棄却

処分の取り消しと、認定の義務付けを求めた訴訟である。

チッソに対する損害賠償を求めた提訴（第一次）は1969年6月に熊本地裁に対し行われ、判決は1973年3月に出された。判決は、チッソの過失を認定、将来、「工場排水に起因することが決定した場合でも新たな補償金の要求は一切行わない」という見舞金契約は公序良俗に反し無効とし、総額9億円余の支払いを命じ、確定した。

また、水俣病は、被害者の救済と行政の責任を巡り、その後も複雑な展開を見せている。私自身は、環境省時代に、環境保健部長及び同部企画課長として長く、かつ深くこの問題の解決に努力したつもりではあるが、あまりに長くそして悲惨な経験が解決を今なお困難にしていることを痛感している。救済の方式も、i. 法の認定を受けた方への補償協定による補償、ii. 裁判による損害賠償、iii. 1995年の政治解決による補償、iv. 2009年制定の特別措置法に基づく2010年の閣議決定による救済措置である。

7. 度重なる廃棄物処理法の改正

① 1991年（平成3年）の法改正

環境関係法規の中で、廃棄物処理法ほど頻繁な法改正が行われたものはない。それは、廃棄物が国民生活の一部であり、また、産業活動そのものに大に関わっているからである。紙幅の関係から今回の原稿では、衛生と環境保全の枠を超えて資源循環政策の主要な柱としての性格を併せ持つように対策の幅を広げた法律の制定に絞って話を進める。先ずは、1991年（平成3年）の大改正である。

○改正の主なポイント

- 法目的：発生した廃棄物を単に「焼いて埋める」のではなく、発生抑制や再生などの減量化を徹底して行い、その上で最終処分することが重要との認識から、廃棄物の排出の抑制及び処理の一形態としての分別、再生が目的事項として位置づけられた。また、国民の責務として、排出抑制、再生品の使用、分別などへの協力も定められた。
- 地方公共団体や地域住民との連携：一般廃棄物処理計画（市町村）を市町村の全域を対象とし、この計画において排出抑制や分別収集を明記する。産業廃棄物処理計画（都道府県）において減量化を位置づける。
- 適正なコスト負担：廃棄物処理にはコストがかかることを認識させ、排出を抑制するのならから、市町村が処理手数料を定める際には、一般廃棄物の特性や処理に関する費用を考慮する。
- 排出事業者責任の強化として、特別管理廃棄物制度の導入：毒性、感染性、爆発性等により健康や生活環境に影響の恐れのある廃棄物を特別管理廃棄物とし、規制を強化し有害廃棄物等の適正処理を推進する。これらを対象に管理票（マニフェスト）を導入する。

この1991年（平成3年）改正は、当時の国内の廃棄物の処理を取り巻く状況が、先ず背景にあった。廃棄物の量の急増と多様化、また減量化、再生利用の停滞、更に廃棄物処理施設の不足等が課題となっていた。一般廃棄物の排出量は特に昭和60年（1985年）代以降急激に増加し、平成元年（1989年）度には、約5,000万トンに達した。種類別にみると、紙ごみのほか、プラスチック、粗大ごみが増加した。産業廃棄物は、1985年度（昭和60年度）で3億1,227万トンと5年前に比して6.8%の増となり、建築廃材や汚泥などが増加した。反面、一般廃棄物の2割強は焼却されないまま最終処分場に埋め立てられ、分別収集により回収される資源ごみが総排出量に占める割合は1%であった（平成元年度）。更に、廃棄物処理施設の不足も深刻な問題になっていた。

※一般廃棄物最終処分場の不足を補うため、1981年（昭和56年）に広域臨海環境整備センター法が制定され、同法に基づき、大阪湾フェニックス計画が進められた。最初に整備された尼崎処分場は、1995年1月17日の大震災による大量の建設解体ガレキの受け入れ先として活用され、地域の復興に大きな貢献をした。ごみ焼却施設の余熱利用も徐々に



尼崎沖埋立処分場

大阪湾広域臨海環境整備センター ホームページより

進み、1984年（昭和59年）に建設された愛知県小牧市の環境センターは老人福祉センターや温水プールへの熱供給源として注目を浴びた。同時期に、通商産業省が「再生資源の利用の促進に関する法律」を制定したことも、廃棄物処理法大改正の大きな原動力になった。隙があればどこにでも手を出す通産省の動きが当時の厚生省を動かしたことは、当時の担当者から聞いた。

② 環境全体をめぐる地球規模の動向の変化と国内の動き



グロ・ハーレム・ブルントラント

国際連合広報センター ホームページより

更に、この時期は環境問題が国内にとどまらず地球規模の課題として国連を中心に提起されたことも大きな影響を与えた。

「環境と開発に関する世界委員会」（WCED）は、日本の提案を受けて国連決議に基づき設置され、1987年（昭和62年）の東京会合で最終報告が出された。

議長のブルントラント氏は、ノルウェーの前環境大臣であり、後に同国首相に、また、WHO 事務局長を務めた国際的な女性リーダーであった。最終報告書として発表さ

れた「われら共有の未来 (Our Common Future)」では、その後の世界の環境政策の基盤となる持続可能な開発 (Sustainable Development) の概念が提唱されている。その中には、廃棄物に触れたものも多く、「最も優先すべき政策目標は、廃棄物の発生総量を減らし、有効資源として再利用する量をふやすことである」(日本語版 p 270)などの記述がある。

これを受けて、1992 年 (平成 4 年) にリオデジャネイロ市においていわゆる地球環境サミットが全世界の大統領や首相の参加を得て実施されることが決まっております、



地球サミットの模様 平成 5 年版 図で見る環境白書より

こうした世界の流れに乗り遅れてはいけないという危機感も背景にはあった。現に、このサミットにおいては、気候変動枠組み条約や生物多様性条約に加え、21 世紀に向けた行動原則である「リオ宣言」、行動計画としての「アジェンダ 21」

が採択された。その中には、国際的な場での資源循環や廃棄物政策にかかわる部分も重要な位置づけをされている。私も一担当官としてブラジルを訪れ、歴史が動く瞬間に少しだが立ち会うことができた。幸運だったし、その後の仕事にも勇気を与えられた。

この地球サミットの国内行政に与えたインパクトは大きく、翌 1993 年 (平成 5 年) には、環境基本法が制定され、そして同法に基づく環境基本計画では、循環、共生、参加、国際的取組が国の基本的な長期目標として定められた。

その後、廃棄物として処理されていた資源の有効利用を図るため、個別のリサイクル法制度が制定された。1995 年 (平成 7 年) には「容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律」が、1998 年 (平成 10 年) には「特定家庭用機器再商品化法」が制定されている。2000 年以降もその動きは継続し、現在計 6 本の個別リサイクル法が施行され、地方公共団体や関係業界、何よりも多くの国民の分別排出等のご協力をいただいて、リサイクル事業が進められている。また、直接廃棄物とはかかわりはないが、1997 年 12 月に京都市で開催された気候変動枠組み条約第三回会合 COP3 において、歴史上はじめての地球温暖化対策を具体化するための枠組みである京都議定書が合意された。私は、当時は、環境保健部企画課長兼省庁再編課長を務めており COP3 には参加していないが、アメリカのゴア副大統領、開催国である日本の橋本龍太郎総理、大木浩国务大臣・環境庁長官の努力が実を結んだと聞いている。

その橋本龍太郎首相の強いリーダーシップの下で進められたのが、中央省庁の再

編である。

これは、戦後の長期にわたる中央省庁の在り方を見直し、「縦割り行政の弊害をなくし、内閣機能の強化」などを目的として実施された。この検討において、環境庁は環境省となり、新たな業務とし



京都会議で演説する橋本総理 平成10年版 図で見る環境白書より

て廃棄物行政を始め幾つかの事務を新たに所管することが定められた。「中央省庁等改革基本法」は、1998年（平成10年）に制定公布され、2001年（平成13年）1月から施行された。2000年は、翌年から廃棄物行政の担当が新環境省に移ることが確定しており、それを前提に新たな法制度の検討が進められた。

③ 循環型社会形成推進基本法の制定

大量生産、大量消費、大量廃棄型の社会のあり方や国民のライフスタイルを見直し、社会全体での物質循環を確保して、天然資源の消費の抑制と環境負荷の低減を図ろうという法制度である。この法律は、2000年（平成12年）に制定され、翌年の新環境省の発足にあわせて施行された。

まず、対象物を有価・無価を問わず「廃棄物等」として一体的に捉え、先ず廃棄物等の発生抑制を図り、その上でそれらを適正な循環的利用（再使用、再生利用、熱回収）を図る、その後、適正に処分しようという順位立てを明確にした（法5条、6条、7条）。この法律では、施策の基本理念として、①排出者責任及び②拡大生産者責任という二つの考え方を示している。（法11条、18条）

ア．排出者責任：廃棄物等を排出する者が、その適正な処理に責任を負う。

イ．拡大生産者責任：生産者が、自ら生産した製品が使用され、廃棄物となった後まで一定の責任を負う。

またこの法律に基づき循環型社会形成推進基本計画を策定することとされ、概ね5年ごとに見直しが行われている。この計画では、資源生産性、循環利用率、最終処分量等が示され、従来の環境汚染防止、衛生向上の枠を超える新たな廃棄物リサイクル行政への展望を開くきっかけとなった。この法律は、議員立法として進められ、翌年から同じ環境省の職員として働くことが決まっていた当時は厚生省の課長であった飯島孝さんが大活躍した。私は、環境庁官房総務課長であり、共に議員会館の国会議員の先生方を訪ね、話し込んだことが昨日のここのように思い出される。飯島氏は、その後、環境省廃棄物・リサイクル対策部長に就任し、PCB廃棄物の処理や産業廃棄物の不適正対策などに奔走することになる。（飯島氏の後任には私が就いた。

全く予想していなかった。なお、飯島氏が退官後早世されたことは残念の極みである。)

拡大生産者責任 (Extended Producer Responsibility : EPR) については、OECD 環境局において、環境対策の製作ツールの一つとして検討が進められており、2001 年 (平成 13 年) には、「拡大生産者責任ガイダンス・マニュアル」が公表された。

更に、国会議員の先生方がこの法律の成立に尽力いただくについては、全国各地における廃棄物と環境をめぐる様々な動きがあったことも寄与している。その代表が、名古屋市における「ごみ非常事態宣言」であり、後に世界的にも貴重な渡り鳥の飛来地として「ラムサール条約」の登録湿地となる廃棄物埋立計画地であった藤前干潟の保全である。

1999 年 (平成 11 年) には、年々増え続けるごみ処理量が 100 万トンに迫り、市の処理量が限界を迎える中、愛岐処分場に次ぐ新たな埋立処分場の計画の中止が決定した。これを受け、名古屋市長の松原武久市長は、「ごみ非常事態宣言」を発出、2 年間で 20%、20 万トン削減という大幅なごみ減量を訴えた。市民は熱意を持ってこれに応え、また、藤前の自然も守られた。(2010 年 (平成 22 年) に愛知県名古屋市で生物多様性の COP10 が開催されたが、会議の直前に私がパリに出張した際に、名古屋市は貴重な干潟を守った都市であり COP10 開催に相応しい場所として紹介されていたことが思い出される。また、COP10 では、松原市長、神田愛知県知事、稲垣副知事の絶大な協力をいただいた。)



藤前干潟

愛知県公式観光ガイド ホームページより



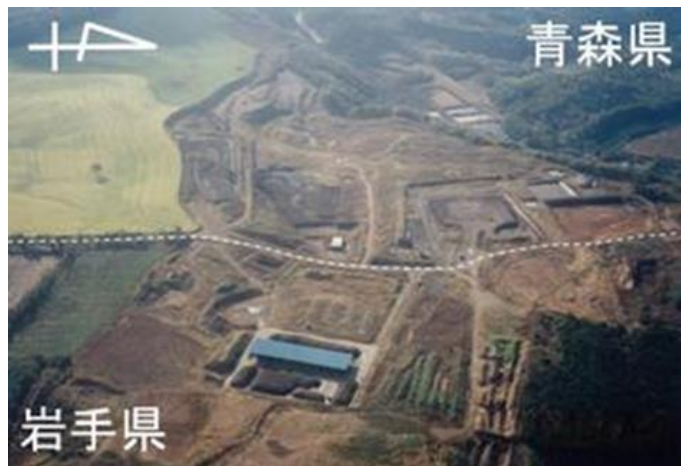
生物多様性 COP10

④ 産業廃棄物の不適正処理対策強化の廃棄物処理法改正

2000 年以降も同法の改正は頻繁である。ここでは、数次にわたり重点的に強化された産業廃棄物処理の適正処理のための法改正について述べる。2003 年 (平成 15 年)、2004 年 (平成 16 年)、2005 年 (平成 17 年) と 3 年続けて法改正が行われたが、その狙いは、深刻化する産業廃棄物の不適正処理を如何に防止するかであっ

た。

- 2003 年（平成 15 年）改正：廃棄物の排出量が高水準で推移していることに加え、青森・岩手県境不法投棄事件のような不適正処理が全国的に問題となっており、それへの対応強化策として法改正が行われた。主な内容は a. 疑い物に係る都道府県などの立入検査の創設、b. 不法投棄等に係る罰則の強化として、不法投棄の未遂罪の創設、一般廃棄物の不法投棄に係る罰則強化、c. 緊急時の国の調査権限の創設、d. 悪質な処理業者への許可の取り消しの義務化（^{きそく}羈束行為化）、e. 事業者が一般廃棄物の処理を委託する場合の基準の創設である。
- 2004 年（平成 16 年）改正：硫酸ピッチなどの新たな産業廃棄物の不適正処理の顕在化や廃棄物最終処分場の跡地における土地の形質変更による生活環境へのリスクの増大への対応を図るものである。a. 産業廃棄物の不適正処理事案が深刻化する緊急時の環境大臣の都道府県への指示規定の創設、b. 廃棄物最終処分場の跡地における土地の形質変更に係る措置としての知事による指定区域の指定等、c. 廃棄物処理施設における事故時の措置として、施設設置者による応急措置と事故報告の義務付け d. 硫酸ピッチの不適正処理の禁止、不法投棄などの罪を犯す目的で廃棄物の収集、運搬をした者の処罰規定、が主な内容である。
- 2005 年（平成 17 年）改正：廃棄物排出量の高止まり、最終処分場の残余容量がひっ迫していること、マニフェストの不正行為が多くみられること、中国に向けた廃プラスチックの輸出事案による外交上の問題化を受けての法改正である。a. 保健所設置市が産業廃棄物関係事務を行う仕組みを見直し、政令で指定する市が事務を担う、b. マニフェスト制度違反への勧告に従わない者についての公表・命令措置と運搬処分受託者へのマニフェスト保存義務、c. マニフェストの虚偽記載等の罪に係る法定刑の引き上げ、d. 無確認輸出に係る未遂罪、予備罪の創設、e. 1998 年（平成 10 年）6 月以前に埋立開始された最終処分場への維持管理積立金制度の対象拡大、が主な内容である。



青森・岩手県境不法投棄事件

2000 年（平成 12 年）10 月当時 青森県ホームページより

8. 終わりに

本来であれば、廃棄物をめぐる主な判決や最近のコロナ禍における廃棄物の収集運搬から処理にいたる動向についても記述することとしたかったが、筆を進める間に次から次へと様々な思いが巡り、今回の連載の紙幅が尽きてしまった。(福島地域の原発事故処理への対応については、環境新聞『令和2年11月18日、2537号』に投稿したので御一読いただければ幸いである。) 私自身は、就職当時は思いもしなかった廃棄物行政に深くかかわり、多くの方々に支えられてここまで仕事をしてきた。三重県四日市市の郊外で生まれ育ち、環境汚染と外部不経済の関わりを正すことで少しでも世の中を良くしたいという青臭い思いを抱いて上京し長い月日が経過したが、廃棄物処理や地球規模の環境問題にかかわる中で、人の生きる意味、価値観の相違の重要性等について、深く考えることができたことを嬉しく感じている。

最後に、私がこれまで愛読してきた環境関係書物の紹介をさせていただく。

「私の本棚から」

城山三郎 「辛酸」

宇井純 「公害の政治学」

庄司光、宮本憲一 「恐るべき公害」「日本の公害」

橋本道夫 「私史環境行政」「公害を考える」

吉田克己 「四日市公害」

石牟礼道子 「苦海浄土」

新田次郎 「神通川」「ある町の高い煙突」

環境庁国際課 「日本の経験」

寄本勝美 「ごみとリサイクル」「リサイクル社会への道」

酒井伸一 「ゴミと化学物質」

細田衛士 「環境と経済の文明史」

ダニエル・ヤーギン 「探求—エネルギーの世紀」「市場対国家」

大北佐武郎監修 「地球の未来を守るために」

江守正多 「地球温暖化はどれくらい怖いか」「異常気象と人類の選択」

大塚直 「環境法」

西尾哲茂 「わか〜る環境法」

中村隆英 「明治大正史」「昭和史」

半藤一利 「昭和史」

三橋規宏 「日本経済入門」

松尾友矩 「環境学」

環境新聞 令和2年(2020年)11月18日(水曜日)

次代に伝えたい「あのとき、あの出来事」

東京電力福島第1原発事故と放射性物質汚染対策特別措置法の制定〈2011年〉

前例のない事態、多くの難題に直面 “色男官庁、からの脱皮の契機にも

日本環境衛生センター理事長 (元環境事務次官)

南川 秀樹

東日本大震災の発生

2011年3月11日午後2時46分頃、突如として地面がうねりを始め、木々が激しく揺れ、建物が震えた。役所(環境省)のすぐ近くで公用車に乗り移動中であつた。携帯電話で職場に連絡したが、うまくつながらない。役所に着いて24階の事務室に戻ろうとしたが玄関で守衛さんに止められた。全員が外で待てという指示が出ているとのことだった。やむを得ず日比谷公園で待っていると多くの職員が集まってきた。とりあえず、皇居外苑管理事務所に連絡本部を置いて様子を見ることになり、テレビを見ながら何が起きているのかを知ろうとした。そこに映し出されたのは、岩手県、宮城県、福島県の沿岸地域を襲う巨大な津波であつた。逃げようとする車が次から次へと波に飲まれていく信じられない光景がそこにはあつた。その日は3時間後に役所の24階の部屋まで歩いて登り、幹部職員の皆さんに次官室に集まってもらった。話題は、職員の安否確認をいかに行うか、今夜は職員に帰宅させるのかなどであり、その後の仕事の話は翌日以降に情報を集めて相談しようということになった。

当面は、沿岸地域にあふれる文字通り山のような廃棄物の処理をいかに円滑に進めるかであつた。関係の県、市町村には、担当部署から連絡を取ったが、当面はいずれの地域でも行方不明者捜索が優先であり、直ぐには廃棄物処理まで手が回らないとのことであつた。東京電力福島第1原発の炉心溶融による水素爆発と放射性物質の環境中への大量の放出についてはマスコミばかりでなく、次官会議で大きな話題になってはいたが、当時は環境省は一関係省庁として連絡会議に水・大気環境局長が参加するのみであり、私も気にはなっていたが何かを能動的にすることはなかった。

東北地方の沿岸地域に足を踏み入れたのは3月の下旬であつた。電車は走っておらず、公用車で東京から往復するしか方法がなかった。東北縦貫自動車道は波打っており、運転手さんが注意深く車を走らせていることがよく分かった。縦貫道を降りてからの沿岸に至る道路の暗さもよく記憶している。現地を見、地元公共団体の幹部の方々とお会いし、特に気づかされたことが2つあつた。1つ目は廃棄物処理には国からの金が出るが、その対象の拡大と手続きの簡素化(担当省庁の業務分担調整を含む)であり、2つ目は特に福島県地域での放射性物質の付着した廃棄物や土壌の処理の促進であつた。

前者については早速、関係省の次官の皆さんにお願いし、環境省職員を3県に置くので、全ての県内市町村からの問い合わせをそこで受け、各省の担当に連絡相談し、問い合わせから24時間以内に市町村に返事することに合意いただいた。財務省の勝栄二郎次官に強くサポートいただいた。当時の次官会議では、勝さんの存在感は圧倒的なものがあった。後者については、環境省は法的な関わりがあまりに薄く、直ぐに動くことはなかった。動き出したのは、連休前にいくつかの省の次官とともに、首相官邸の瀧野欣彌副長官からの呼び出し後である。瀧野さんからは、発電所敷地外の廃棄物などに付着した放射性物質の取り組みは、現在の原子炉等規制法、廃棄物処理法などがカバーしていないことは承知で、どこかの役所が中心となって取り組んでほしいという強い要請があった。役所に戻って官房長など一部の幹部に報告した。特に反応はなかったが、私には13年前の記憶が蘇っていた。

中央省庁再編と環境省の設置

橋本龍太郎内閣が行政改革会議を設置し、官庁組織の全面的な見直しを実施した1996年末から1年半、私は環境保健部企画課長と省庁再編担当課長を兼務した。私の長い国家公務員生活の中で最も激しく、かつ長時間働いたときである。苦しくはなかった。環境庁を一人前の中央官庁にしたいという思いとPRT法（化学物質排出把握管理促進法）を成立させ化学物質対策を多くの国のように環境行政の一部にしたいという願いが自分の中に圧倒的に強かったからである。私は、かねてから各国の組織体制を調べており、放射性物質による環境汚染が環境問題として位置付けられていないのは少なくとも主要国では日本だけであり、できるだけ早期に是正したいと考えてきた。さまざまな交渉を行った結果として、環境省設置法第4条第11号チとして、「放射性物質に係る環境の状況の把握のための監視及び測定」が加えられた。残念ながらそれ以上の踏み込みはできなかった。例えば、環境基本法第13条では「放射性物質による大気汚染、（中略）の防止のための措置については、原子力基本法その他の関係法律で定める」というままであった。いつか機会があれば、本格的な取り組みを図りたいと頭のどこかで思い続けていた。それが背景にあったのだと思う。瀧野さんから話をいただいた際には、各省に異論がなければ環境省が中心となって、原発敷地外の環境中放射性物質の除染に取り組もうと考えた。もちろん、私が内閣での話し合いに召集されたのは、廃棄物の適正な処理と拡散した放射性物質の除染が実務的に重なり合うことが多いという実態もあった。

放射性物質汚染対策特措法制定まで

当時は、民主党政権であり、環境相は、法務相と併任で、江田五月議員であった。大臣とは一時間ほど話し合ったが、官邸、関係省庁の理解が得られるなら動いてもよい、ただし、環境省だけで全てを実行することは極めて困難であり、関係省庁の協力を得ることを条件に賛同いただいた。私自身が相談に出向いたが、経済産業省、文部科学省などからは、応援するので頑張してほしいとの激励をいただいた。国土交通省、農林水産省、総務省、財務省などの賛同もいただいた。その結果を官邸に報告し、そこから準備作業が始まった。環境省内での取り組みまでは多少の時間を要した。事務方の異論が思ったよりも強かったのでは

る。「何で経済産業省の政策の失敗の尻拭いを環境省が行わなければならないのか。かつての水俣病と同じ轍を踏むのか」という反論が一部ではあるが根強かった。基本的に無視した。政府の中で苦しくとも誰かが背負わなければならない仕事、特に力仕事を担げない役所は存在する意味がないと従前から考えており、環境省をいわゆる色男官庁から脱皮させたかった。

手段としては法律を作ることが必要である。閣議決定や関係閣僚申し合わせでは意味がないと考え、鷺坂長美水・大気環境局長と奥主喜美秘書課長に法案文の作成を頼み、私が見ることで内容を詰めていった。福島県との連絡、各省との事務的な調整も主に2人をお願いした。私はまず、内閣法制局次長の山本庸幸さんを訪ねた。彼は経済産業省出身であり、法制面だけでなく、行政実務にも詳しいバランスの取れた判断のできる方であり、以前からお付き合いがあった。彼からは、この課題への対応は急ぐ、具体的には今国会（8月頃までと予想）で仕上げなければ本格的な現場での作業が早期に進められない、そのためには、実質的に各省調整は必要だが、議員立法という形をとることが必要になるだろう、もちろん法制局としては相談に乗る、というものであった。単に法律の表現のみならず、同種の事態が起こり得ることを想定し、それぞれの事態に応じて、対策の実施主体、費用負担などを決めておく必要がある、そのような検討には内閣法制局審査では極めて長期間を要する、とのことであった。与党である民主党の関係者はもとより、自民党、公明党をはじめ大部分の政党の関係幹部の方々に議員立法として法案をまとめたいため、ご指導をいただきたい旨を話して回った。多くの国会議員の方々から励ましをいただいたことは望外の喜びであった。衆議院法制局にも相談に伺ったが、その際には、田島一成衆議院議員に多くをご説明いただいた。田島議員の問題意識の高さと軽いフットワークがあったからこそ、議員立法として、国会本会議の最終日8月26日に法律を可決いただくことができたと深く感謝している。

放射性物質汚染対策特措法の骨子

法律の内容については、特措法の解説書も出版されており、それを参照いただきたい。前例のない事態への対応であり、検討すべき難題は多かったが、特に頭を悩ませたのが、次の2点であった。

まず①国の責任の位置付けである。従来の環境行政においては、環境基本法第7条が規定するように、地方公共団体は「区域の自然的社会的条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務」を有することとされ、その地域の環境保全について固有の責任を有している。特措法では、国が「これまで原子力政策を推進してきたことに伴う社会的な責任を負っていること」に鑑み、地方公共団体の責務としては「事故時由来放射性物質による環境への対処に関し、国への施策への協力を通じて、当該地域の自然的社会的条件に応じ、適切な役割を果たす」旨を規定した。この場合は、あくまで国への施策に協力することが地方公共団体の責務であり、独自に地域の実情に応じた施策を講じることは規定されていない。

②除染の費用負担については、財務省をはじめとする関係省、各政党からもさまざまな助言をいただいた。結論は、法律の第43条、第44条、第45条に規定されている通りである。

第 44 条において、「原子力損害の賠償に関する法律第 3 条第 1 項の規定により関係原子力事業者が賠償する責めに任ずべき損害に係るものとして、当該関係原子力事業者の負担の下に実施されるものとする」として、現行法の規定を引用する形で、事業者の追うべき責任範囲は特措法制定による特段の変更はないとする表現で落ち着いた。国の措置は、第 45 条に明記した。

環境法制における放射性物質適用除外規定の削除

特措法は、11 年 8 月 30 日に公布され、一部が直ちに施行されたが、多くは翌年 1 月から施行された。予想していた以上に大作業が待ち構えていた。そこで実施されたことは、18 年春に公表された「東京電力福島第一原子力発電所事故より放出された放射性物質汚染の除染事業誌」（環境省等）に詳しいのでぜひお読みいただきたい。国、福島県をはじめとする地元地方公共団体、医療関係者、工事実施者、住民の皆様の汗を流してのご協力があればこそ事業が進められたと、心から感謝する次第である。

法制度面では、やるべきことが多く残されていた。現在も残されている。それは、環境法制における放射性物質適用除外規定の削除である。特措法の制定により、環境基本法第 13 条および個別法の適用除外規定を整理し、放射性物質による環境汚染対策を環境法体系の下で行っていくことを法制的にも整合性を採っていくことが必要になった。まず、12 年の原子力規制委員会設置法により、①附則第 94 条により環境省設置法の改正が、②附則 51 条により環境基本法第 13 条の削除が、③附則 59 条により循環型社会形成基本法の廃棄物の定義規定の改正がなされた。しかし、基本法は理念法であり、個別具体の措置は各個別法に委ねられている。以上の改正を受けての個別法の対応については、中央環境審議会での議論を踏まえ、逐次改正がなされてきている。13 年には、「放射性物質による環境の汚染防止のための関係法律の整備に関する法律」が国会に提出された。その内容は、①大気汚染防止法、水質汚濁防止法にかかる適用除外規定を削除するとともに、放射性物質による大気汚染、水質汚濁に係る常時監視の規定の追加②環境影響評価法から適用除外規定を削除し、放射性物質による大気汚染、水質汚濁、土壤汚染についても、環境影響評価を行えるようにする③南極環境保護法における適用除外規定の削除であり、法案は 6 月に成立した。

廃棄物処理法や土壤汚染対策法における放射性物質適用除外規定の取り扱いは、除染特措法の施行、進捗状況の点検とセットで検討が行われることとなっている。今後の進展を待ちたい。

Special レポート

福島の今に思うこと ——あの日から10年という月日が流れて

みなみかわ ひで き
南川 秀樹

一般財団法人 日本環境衛生センター 理事長

福島を訪れて

「今、一番真剣に取り組まなくてはならないことは、震災遺児の保護と将来への灯りをともすことだ」「復興とは、住んでいる人々に震災前よりも住みやすい街になったと思ってもらふことだ」

これは、私が震災直後に現地を訪れて、お会いした相馬市長の立谷秀清さん（現全国市長会会長）から何度となく伺った言葉である。

10年経っても忘れない2011年3月11日。その日からさほど間をおかず福島県相馬市を訪れ、立谷さんと初めてお会いした。震災直後には、市職員に対し、自らが市長を務める相馬市のみならず、「双葉郡から避難してくる者を受け入れる住居の確保」まで指示をし、その迅速な対応に辣腕をふるわれた方である。（立谷さんは地元の福島県立医科大学の出身である。この医大の存在、そして医大関係者が事故後は県民の健康を守るために長期にわたり献身的に働かれていることに心から感謝している。）

私は、当時は環境事務次官として、今は日本環境衛生センター理事長として、福島の復興に僅かばかりであるが係わってきた。現役の国家公務員として2年余、その

間に何度も福島の沿岸地域、中通り、会津を訪れた。その後も、頻繁に訪問してきたが、本年1月に久し振りに訪問する機会を得た。

10年前と現在を鏡に反射させながら、福島の今に思うことを述べさせていただく。私の職場の村井課長代理、疋田主任に同行と案内をお願いした。

福島と私

「福島県」と聞いてまず頭に浮かぶのは、子どもの頃にテレビで見た東京五輪マラソンの円谷幸吉選手である。少し苦しそうな表情を見せながらも胸を張って最後まで走り切り、国立競技場に日本人ただ一人のメダリストとして日の丸を掲揚した。福島県民は我慢強く、それが長距離走には向いているのだろうか。最近でも、今井正人、柏原竜二、相澤晃などの名マラソン・駅伝ランナーを輩出している。私自身は、学生時代に陸上競技部の駅伝選手として常に仲間の足を引っ張ってチームに迷惑をかけ続けてきた鈍足ランナーであり、彼らが羨ましい限りである。

福島県には、震災以前から、仕事や遊びを含め、たびたび訪れている。就職、上京

してからになるが、会津では、白虎隊が自決した飯盛山で彼らのお墓を拝み、会津若松城を遠望した。磐梯山に登り、帰りに名物のソースかつ丼で空腹を満たした。猪苗

代湖畔では、子どもの頃から伝記で親しんできた野口英世博士の生家を訪ね、故人の偉業を偲んだ。ただ、なぜか沿岸地域、いわゆる浜通りには全く縁がなかった。

震災以前は、日本テレビがDASH村特別企画を放映していた。それが浪江町の山村部に位置するという噂は聞いていたが、映るものはあまりにも山の中の風景ばかりで、海の近くとは感じられなかった。また、昨年NHKが11カ月にわたり放映した福島を主な舞台とする朝の連続テレビ小説『エール』は、久しぶりに我が家の朝を楽しませてくれた。自らの才能を信じ、紆余曲折を経ながら音楽の世界で生き抜き偉大な曲を数多残した主人公古関裕而の信念、故郷の幼馴染との義理人情、赤味噌好き（私も赤味噌文化圏です）奥様の活躍など、極めて見どころが多く、福島の魅力を全国に振りまいてくれた。

しかし、そこにも浜通りの姿を見ることはなかった。

浜通りの復興状況を見る

今回は、直接の仕事を離れての浜通り訪問であり、どのように地域が変わり、復興に向けて歩みを進めているかを見ることが楽しかった。まずは、JR常磐線の再開通から見ていく。

震災の後、多くの常磐線の駅を訪ねたが、圧倒的に印象に残っているのは津波によって破壊された富岡駅の惨状であった（写真1）。駅舎はすべて流され、屋根も柱もひん曲がり、戦争の爆撃後のような姿であった。



写真1 震災後のJR常磐線・富岡駅



写真2 現在の富岡駅入口に立つ筆者



写真3 現在の富岡駅ホーム

震災から2年後の時点では、駅前には半ば倒壊した商店や家屋が並んでいた。外から家屋の中をのぞけば、家財や布団が無秩序に投げ出され、悪臭が鼻を刺した。今は、大部分が解体され整地されている。駅舎の場所は50m程度移動しているようだ（写真2、3）。

また、夜ノ森駅の復活も嬉しいものだった。可愛い駅舎に加え、トイレもとても綺麗に整備されていた（写真4）。

近くの夜ノ森桜並木は、一部を除き歩くことができたが、人影はなかった（写真5）。事故直後の桜の季節にも訪れたが、当時はすべてが避難指示区域に指定されており、人気のない桜並木がとても寂しげだったことを思い出す。現在はアクセスできるが、周辺は避難指示区域が多く、コロナ禍での今春の賑わいが心配である。夜ノ森というネーミングとともに、著名な素晴らしいソメイヨシノのトンネル歩きが、夜店の屋台とともに一日も早く復活することを祈りたい。

「帰還困難区域」の立て看板が目につく（写真6）。こうした避難指示区域は現在も双葉郡には広く存在する。今にも崩れ落ちそうな家屋などの措置はどのようにするのか、地元の方々や行政担当者の悩みが聞こえそうである。

汚染廃棄物の処理施設

同じ富岡町内では、かつての民間産業廃棄物管理型処理場（フクシマエコテッククリーンセンター）を国が買い取り、2017年11月から環境省の施設として一定レベル以下の廃棄物の受入れを行っている。

前回この施設を訪れたのは、2013年と記



写真4 現在のJR常磐線・夜ノ森駅



写真5 現在の夜ノ森桜並木



写真6 「この先 帰還困難区域」の看板



写真7 特定廃棄物埋立処分施設
（旧 Fukushima Eco Tech Clean Center）



写真8 特定廃棄物埋立情報館『リプルンふくしま』の展示

憶している。産業廃棄物を少量受け入れた時点で原発事故が発生し、それ以来全く使われなくなった施設であった。当時は既に中間貯蔵施設の構想は明らかになっていたが、比較的低レベルの汚染廃棄物や地元の生活から発生するごみの受入れ先として、環境省が購入を決めたものである。

調整すべきは2点あった。一つは購入価格の交渉。二つ目は、運搬道路の確保である。施設は富岡町を住所とするが、そこに運ぶ道路は楢葉町を通っており、県は元より両町への説明内容とその順番も神経を使って対応した。

今回訪問して、段差をつけて小型のダム

の水面のように表面を均しながらの工事の進捗状況に安堵を感じた。かつて福島県庁職員であった私の知り合いが、環境省の工事現場の責任者として赴任しており、彼に案内してもらえた（写真7）。

この施設のそばに、特定廃棄物埋立情報館『リプルンふくしま』が設置され、ごみの埋立処分について「動かし」「触り」「遊び」ながら「知る」ことができる。大人も子どもも楽しみながら埋立処分に関する知識を学べる。私も、自分の指でいくつかの画面を操作したが、ゲーム感覚で楽しむことができた（写真8）。

復興による変化と期待

JR東日本常磐線の駅（大野駅、浪江駅、双葉駅）は美しく建て替えられ、付設の駐車場も十分な広さがあり、また、駅によっては列車の発着に合わせ、バスがスタンバイしている。通勤通学時以外は電車の本数は多くないが、これは多くの地域で見られることであり、

これからの復興に向けた市民の公共の足としての機能が期待される（写真9）。

品川行きの「ひたち号」を見ると、東京が近いと感じられる。

また、道路の整備も進んでいた。帰りに通った国道114号線は現在も工事中であるが、道幅が拡幅されトラックが双方向で行き来できるサイズになりつつある。常磐高速道の全面開通と多くのインターチェンジの配置も、浜通り地域の再活性化には有効だ。2011年の秋に高速道路予定地を訪れたときは工事中断からの再開準備中であり、現場は土と小石がむき出しであった（写真10）。現在は、中間貯蔵施設への運搬に頻

度高く活用されている。将来的には、テレワークの普及や車の自動運転が一般化すれば、通勤・通学・生活のための大動脈となることが期待される。さらにビジネスや交通に大技術革新が起こり、また、農業が事実上機械操作だけで実施することが可能になれば、広い大地が大いに活用されるという希望も湧いてくる。

『福島イノベーション・コースト構想』では、原発事故被災地に最先端の技術と研究を集め、未来の子どもたちが学ぶ場・働く場を広げようとしている。ドローンの本格導入をはじめ、ロボット、エネルギー、廃炉、農林水産などの幅広い分野で国が本気になって研究機関の設置を進めている。

この構想には、「将来的な成功の見込みは少ない。優れた研究者がこのような片田舎に移ることはない」という声も聞こえてくるが、昨今のコロナ禍によって、週に1～2日程度の出社と自宅でのテレワークを組み合わせた仕事も可能であることが示された。現に、東京から脱出する人も増えている。子どもの教育も同様のスタイルが可能になるのではないか。それこそ、福島発の技術開発が福島のみならず、全国の地域を照らすことを期待したい。「分散型社会」の成功例となしてほしい。

仮設処理施設（双葉町）

双葉町の仮設処理施設の規模は大きい。仮設焼却施設、仮設灰処理施設の各2棟が建設されている。仮設焼却施設では、津波や地



写真9 現在の常磐線・双葉駅



写真10 震災後、工事中の常磐自動車道



写真11 双葉町にある仮設処理施設

震により発生したガレキ、被災家屋の解体に伴い発生する廃棄物、住民の皆様の片付けごみ、除染廃棄物、中間貯蔵施設内に保管している可燃性廃棄物を焼却処理し、その後で仮設灰処理施設で焼却により発生した焼却灰とばいじん、また中間貯蔵施設に搬入された焼却灰とばいじんの減容化を実施している（写真11）。

第一施設は日鉄エンジニアリング、クボタ環境サービス、大林組、東京パワーテクノロジーが主体、第二施設はJFEエンジニアリングと前田建設工業が事業を請け負っている。各社の個性が工事スタイル、施設の姿に反映されており、大いに参考になった。

原子力とのかかわり

また、この敷地からは事故を起こした東京電力(株)福島第一原子力発電所（以下、福島第一原発）を至近距離で見ることができる。私自身は、事故の半年後には原発施設に入り、生々しい事故現場を視察させていただいた。毒ガス用に似たマスクを顔に巻きつけ、30分も経つと頭が割れるほど辛くなったことを記憶している。現在は、敷地への立入りには従前ほどの防備は不要になっているが、目一杯に建てられた汚染水を収納するタンクが目に入る。これを見ると、私自身が原子力発電について調べてきたこと、仕事で係わったことが思い出される。

一つは、2001年1月からの省庁再編法の施行に向けての委員会の先生方や関係の政党、各省庁とのやり取りであり、その結果として決まった環境省設置法第4条の「放射性物質に係る環境の状況の把握のための監視及び測定」である。当時、私は、環境庁環境保健部企画課長及び省庁再編担当課長を併任していた。以前から、日本では放射性物質への対応が環境問題として扱われ

ていないことが国際的な並びから不適切だと考えていたため、21世紀からスタートする新環境省に放射性物質による環境汚染を担当させるよう積極的に働きかけた。結果は既述のとおりである。想いの半分にも届かなかった。

二つ目は、環境省廃棄物・リサイクル対策部長時代である。経済産業省の友人で同期でもある松永和夫さんから、原子炉等規制法でのクリアランス制度創設への協力依頼があった。廃炉となった施設の資材について「核物質によって汚染されたものではないもの」の基準を策定し、基準をクリアしたものは、普通の産業廃棄物としての処理や再生利用ができるようにしようというものだ。私はもちろん趣旨には賛成であり、後は基準をどのレベルに設定するかであったが、経産省から示された数値は、100Bq/kgという極めて低いもので、同僚の担当課長の森谷さん、補佐の小野さんと思わず顔を見合わせたことが記憶に新しい。

2011年の原発事故の後、除染対策を担うこととしたが、こうした経験も私の責任者としての判断を後押しすることになった。もちろん、環境省が主体となって除染に取り組んだ主な動機は、事故直後から被災地域を巡り、多くの市長さんや町長さんから、早く放射性物質による汚染を何とかして欲しいという切実な声を聴き、その声に応えたいという気持ちがあったからだ。

子どもの頃から放射性物質には関心があった。マリー・キュリー夫人の伝記を何度も読み返した。彼女が夫と協力してポロニウム・ラジウムを発見し、ポーランドという母国の名をその新元素の命名に生かしたストーリーも含め、子ども心に響いた。高校時代は、アインシュタインの特殊相対性理論が理解できず、自分は頭が悪いのではと悩んだ。だが何よりも、私の名前は、教育熱心だった父親が中間子理論でノーベル賞を獲得した湯川秀樹博士にあやかるよ



写真12 『原子力明るい未来のエネルギー』の看板があった当時〔写真提供：双葉町〕



現在の双葉町の商店街入口付近

うに付けたと聞いていたからだ。彼の著書は何冊も読んだが、原子核に関する事項はよく理解できない。ただ、岩波新書『本の中の世界』は、今も我が家の本棚にあり、時折読み返している。彼の古今東西の古典への理解の深さには尊敬の念を禁じ得ない。

広島と長崎に原爆を投下した後、アメリカのアイゼンハワー大統領は「Atoms for Peace」と呼ばれる歴史的演説を国連総会で行った。日本でも「原子力の平和利用」に向け、1955年原子力基本法が成立した。中曽根康弘氏、正力松太郎氏等が原子力開発のリーダーであった。この後、アメリカから日本への技術移転が始まり、高度経済成長の真っ只中にあった日本では、原子力は発電に利用できるエネルギーだという認識が広がった。

今回事故を起こした福島第一原発は、一号機が1971年3月に営業運転を開始している。東京電力の設置した初めての原子力発電所であり、アメリカのGeneral Electric社の開発した沸騰水型原子炉である。いくつかの施設が炉心溶融、水素爆発を起こしたことで多くの惨事と悲劇を引き起こしたが、私は事故自体には詳しくないうえに、これまでも多くが語られており、ここでは触れない。一号機稼働の前年1970年には大阪万博が開かれ、当時まだ試験中だった関西電力美浜原発からの電気が会場に供給

されていると万博のどこかで耳にした記憶がある。原子力発電の今後は私が予測できるものではないが、まずは福島第一原発の一日も早い適正な廃炉が進められることを期待している。

事故後の双葉町

原発事故の後、双葉郡の町は役場ごと避難した。最も遠くに避難した町が双葉町であり、埼玉県加須市の高校跡が移転先だった。冬は寒い鉄筋コンクリートの建物だった。冷たい旧校舎の中で町長以下職員の方が働いておられ、住民の多くも校舎内やその近傍で暮らしておられた。除染を進めるための打ち合わせに伺ったが、話が円滑に進むはずもなく、肩を落として職場まで戻ったことが思い出される。

公務員として自分のとった対応が不適切だったとは思えないが、少し先を急ぎすぎて、恐怖の暗闇と冷たい雨の中を当てもなく避難した地域の皆さんの気持ちにまでは思い至らなかった。

双葉町と言えば直ちに思い出されるのが、「原子力明るい未来のエネルギー」という道路上の看板である（写真12）。

この標語は、地元の小学生の考案によるという。それだけ原発が町の発展に役立つという期待が高かったのだろう。国道6号



写真13 震災後の請戸小学校 [写真提供：浪江町]



写真14 捕獲・殺処分されたイノシシと
アライグマ



写真15 有害鳥獣を軟化処理するための
パンフレット

線の近くの町の中心部に飾られていた。現在は取り外されているが、町の伝承館に再設置されるという。この標語の是非はともかく、看板という記録を保全することは賛成である。

浪江町の新しい風

浪江町仮設焼却施設は、同町の津波廃棄物、家屋解体廃棄物、除染廃棄物を安全に

焼却し、廃棄物の腐敗や臭気防止のために性状を安定化するとともに、大幅な減容化を図る事業だ。日立造船、安藤・間、神戸製鋼所が事業を行っている。設置場所は、かつて請戸小学校（写真13）が存在した近傍である。

私は、震災から45日後にこの地を訪れたが、骨格のみを残して砕け散った校舎、鉄骨に刺さるノートや上履き、ランドセルの姿を今も忘れることができない。あまりに

も強い自然の力の前には人間の知恵の及ぶところではない、そんなことを考えながらがれきの中を歩いた記憶がある。今は海岸が高い堤防で覆われており、海を見ることはなかった。この巨大堤防は、福島県だけでなく、岩手県、宮城県でも建設が進んでいるという。私にはその是非はわからない。

この浪江町の施設では、併せて有害鳥獣の軟化処理現場も見ることができた。この日は、10頭ほどのイノシシと数匹のアライグマが捕獲されていた（写真14）。

有害鳥獣の捕獲は金と手間がかかるが、その後の処理も課題になる。今回の事故後、著しく増えたイノシシなどの捕獲後の処理方法の検討が進んだ。牛糞や木材チップを混合した菌床に有害鳥獣を投入すれば、一週間後には骨と皮だけに近い状態まで減容化することができ、その後、焼却処理できるようになった。全国的にも適用可能な方法が定まったと言えよう（写真15）。

浪江町の市街地に、「イオン浪江店」がオープンしたのは一年半ほど前になる。オープン当日には、復興相、知事、町長が出席、地元の伝統芸能である神楽演舞が披露されたという。浪江町は現在も多くの土地が帰還困難区域に指定されており、帰還し定住している人口は震災前の一割に過ぎない。

しかし、イオン店の駐車場は車で溢れ、イートイン・コーナーも賑わっている。人は集まり、そして買い物をしたい、友人とお喋りしたい生き物だとはつくづく感じる。Amazonを筆頭にインターネット通販等が普及しても、リアルな店舗で商品にさわりたい、友人と出会うことの重要性を理解し個々に店舗を開設したイオンのトップ企業としての誇りと、住民の

幸せとは何かを真摯に考えた町との素晴らしい合作だと思う（写真16）。

正確な記録の保存を

福島県双葉郡の町村の歴史はさほど長くはない。DASH村で地元民代表、TOKIOの指南役として活躍した三瓶明雄さんという男性は農業だけでなく林業も、さらに料理も何でも人一倍上手にこなしていたが、ある番組で、戦争が終わって満州から引き揚げてこの地に住みつき生きるために何でもやってきたという話をするのを聞いたことがある。同様に、何人かの首長さんや地



写真16 新たにオープンしたイオン浪江店
[写真提供：イオン東北(株)]



写真17 農地の向こうに見える除染作業のあと

元の方からも、自分の親は終戦後、外地から引き揚げてこの地域で開拓してやっと生きてきたとの旨の話を聞いたことがある。(私は、あの番組の影の主役は、明雄さんと柴犬の北登だと思っている。)

また、富岡町の夜ノ森以南の地域は、戦後しばらくは常磐炭鉱の一部として石炭供給地であった。だが、1960年ころのエネルギー革命によって石炭から石油の時代へ移行し、双葉郡にもたらされる経済的影響が双葉郡に原子力発電所を造るきっかけになったと言われている。

何が地域の将来にとって正しい選択かは誰にもわからない。そこに住む人たちの意見の集約をいかに円滑に進めるか、そしてそれをしっかりと実行するという以外に答えはない。そんな当たり前のことを頭の中で巡らせながらの帰路であった(写真17)。

原稿執筆の時点は3月11日の前である。



取材スタッフ(左から)村井、筆者、疋田

10年前の私の記憶と現在の福島の復興を含め、いくつかの取材を受ける日が続いている。私は、役所にも報道機関にも「記録をしっかりと残してください」とお願いしている。正確な記録の保存こそ、将来世代への我々の最低限の義務だと信じている。

最後に、今回の企画においてご配慮いただきました関係者の皆様に御礼申し上げます。

生活と環境 バックナンバー(特集)



2020年5月号



7月号



9月号



11月号



2021年1月号

2019年

9月号 衛生害虫・外来生物の脅威

11月号 民泊を安心して利用してもらうために

2020年

1月号 公害国会から半世紀
——環境行政の道筋を辿る

3月号 メダルがつながる小型家電リサイクル制度
～資源循環シリーズ①

5月号 求められる廃棄物・リサイクル分野の
気候変動適応策

7月号 災害廃棄物処理の初動対応

9月号 企業が取り組むプラスチックスマート
～資源循環シリーズ②

11月号 新型感染症と保健所の役割

2021年

1月号 新型コロナウイルスと環境問題

☆バックナンバーは、日本環境衛生センターの「書籍」のサイトからお買い求めいただけます。
<http://jesccbook.shop-pro.jp/>

中国政府・環境と開発に関する 国際協力委員会 CCICED の 活動に参加して

みなみかわ ひで き
南川 秀樹

一般財団法人 日本環境衛生センター 理事長

1. 中国との触れ合い

田舎育ちの私は、就職して上京するまでは、海外との関わりについて深く考えることはなかった。

「まあ、ハワイのホノルルや中国の北京や上海には一生に一度で良いから行ってみよう」という程度の関心であったが、中国の文学作品に触れ、声を出して読むことは中学、高校の頃から大好きだった。『論語』に始まり、『孟子』『三国志』『史記』、杜甫や李白の詩を納めた『唐詩選』などを意味のわからないままに大声を出して読んでいた。学生時代は文化大革命が世界を変えるのではという興味から、『毛沢東語録』を購入するために本屋を梯子したこともあった。パール・バックの『大地』やエドガー・スノーの『中国の赤い星』も読んだ。

あの頃は、文化大革命を夢のような出来事と感じ、多くの若者がそうした動きに憧れた時代だった。

2. 国際委員としての活動

2.1 CCICED委員への就任

国家公務員となつてからは、地球環境問



北京市天安門広場にて（筆者）

題が大きな課題となるなかで、中国との関わりも深まった。

退官後の2017年の年末から、環境省の推薦を得て、「中国・環境と開発に関する国際協力委員会」(CCICED: China Council for International Cooperation on Environment and Development) の国際委員として活動している。この委員会は、1992年に中国政府によって設置され、中国国内と海外の環境・開発に関する有力な専門家により構成されている。議題は、

- ①中国の環境に配慮した発展のための戦略と施策の順位付け
- ②中国の環境統治に関する海外の経験に基づく示唆とその取り組みの海外への発信
- ③将来の中国と全世界の動向を展望し、経済の発展と環境保全の両立に向けた分析
- ④環境の貿易への影響、交通発展と環境の位置づけ
- ⑤森林の再生等に関する世界規模での分析と警鐘

——が主なものとして示されている。昨年春からは、コロナ禍により渡航は困難となったが、それ以前は頻繁に中国を訪れ、中国人メンバーや各国からの代表国際委員と交流し、意見交換を行った。

2.2 現在の活動

CCICEDの活動は5年ごとに仕切れ、2017年の年末から第5期に入っている。1992年から2016年までの活動については、CCICEDのホームページをご覧ください。

第5期の審議事項は、中国の目覚ましい経済発展を認識したうえで、グリーンな金融のあり方、環境版ベルト&ロード・イニシアティブの進め方、最新技術の開発と適

用、グリーンな投資と消費、世界規模で考える海と生態系の保全、2035年の中国の環境未来像等が、いくつかのチームやグループに分かれて議論され、総会で報告し、総括されている。私は所属するいくつかのグループでの活動に加え、それを代表しての総会での実施報告も行っている（写真1）。

3. 環境分野での中国との交流のこれまで

3.1 日中環境友好センターの設置と活動

日中間の環境分野での交流は、公的には1988年の竹下登総理大臣による日中平和友好条約10周年事業としての「日中友好環境保全センター」設置の提案に端を発している。中国の李鵬首相との間で合意され、日中環境友好センターは1997年に活動を開始した。

竹下氏は、総理在任時から環境への取り組みに理解を示され、総理辞任後は「地球環境行動会議（GEA）」を自ら会長として立ち上げ、国際会議の開催や議員間での勉強の機会づくりに尽力いただいた。1992年の地球サミット（ブラジル、リオデジャネイロ市）にもボランティアで参加された。このサミットには当時の宮澤総理が国会事情で参加できず、元職とはいえ、竹下氏が顔を出してくれたことは会場にいて本当にうれしかった。あの頃の環境庁は現在と比較しても力が弱く、業界団体をバックに持つ各省庁と渡り合うことが厳しいなか、常に応援と励ましをいただいた。今思えばい出しても感謝の言葉しかない。

勉強会には時折、加藤紘一衆議院議員も参加されていたが、あのときの経験が、後に、加藤氏がリーダーとなつての『海岸漂着物処理



写真1 年次総会でのスピーチ

特別法（略称）』制定に繋がったと考えている。

竹下氏からは、後年、「環境は日中をつなぐ絆になる。この友好センターの活動を大切に継続して欲しい」と囁かれたことが、今も鮮明に記憶に残っている。これはある本で読んだことだが、竹下氏は早稲田大学在学中に学徒出陣し、京都の訓練機関で敗戦を迎えた。郷里の島根に帰る列車の窓から破壊された街々を見つめ、ここからのお国の復興に自分の人生を賭けると決意し、政治家を目指したという。中国への思いも深く、早い時期から交流があり、特に李鵬氏とは親しかったようである。

また、橋本龍太郎氏はその意を受け継いで活動された。1997年9月には日中首脳会談合意（橋本龍太郎総理、李鵬総理）「21世紀に向けた日中環境協力」があり、そこでも友好センターの活用がうたわれている。

3.2 日中環境協力の先人の実績

前述の橋本総理、李鵬総理の合意を受けて、まず動き出したのが、日中環境開発モデル都市である。貴陽、重慶、大連の三都市をモデル都市として、酸性雨防止対策、脱硫副産物の有効利用対策を実施し、中国における大気汚染対策の成功例を作り出そうという構想である。橋本道夫元環境庁大気保全局長、菱田一夫元東京都幹部、井村秀文元名大教授、吉田克己元三重県立医大教授らが参加した。

定方正毅（元東大工学部教授）氏は、低コストでの大気浄化システムの構築と、得られる石膏を活用した砂漠の農地化で活躍された。その事跡は、岩波新書『中国で環境問題にとりくむ』に詳しく述べられている。この書の終章は中国への愛情で溢れている。また、藤嶋昭氏（元東大教授、東京



写真2 中国政府友誼受賞パーティ
(左：藤嶋昭氏、中央：孔大使、右：筆者)



写真3 左は筆者、右は染野氏

理科大学長、文化勲章受賞者）は、光触媒を利用しての空気の浄化等に尽力され、一昨年に中国政府友誼賞を受賞されている。（実は、私も同時に同じ賞を受賞した：写真2）

環境省からは、小柳秀明氏と染野憲治氏が、現在に至るまで中国との環境協力に深く、かつ長く貢献している。中国の環境問題を、制度・技術という表面的な次元を超えて文化的な側面まで理解し、真に日中友好のための架け橋として機能しているのは

この二人の功績なくしては語れない。小柳氏の活躍は、環境新聞社『シャオリウの中国環境ウォッチ』に、染野氏の活躍は「東京財団HP：中国の今、プロが観る」に詳しい。ぜひ、お読みいただきたい。私自身も、中国との環境面での付き合いはこの二人に相談して対応している（写真3）。

4. 中国の開発と環境悪化の歴史

中国の乱開発による環境破壊の歴史は長く、かつ激しい。第二次大戦が大きな環境破壊でもあった。その後、1949年10月に中華人民共和国が成立した。毛沢東主席による天安門壇上からの建国宣言によるものである。

〈1953年〉第一次5カ年計画の開始

〈1958年〉大躍進政策の開始：各地で土法炉による鉄鋼生産が実施されるなど効率の悪い工業生産、粗放な農業活動が行われ、汚染物の垂れ流しや森林の乱伐が進んだ。

〈1966～1976年〉文化大革命：市場経済を部分的に導入した政策を否定し、経済合理性を顧みることなく山奥や僻地に工場を作り、さらに都市部にも汚染型の事業場を建設した。農業分野でも非科学的

に急激な穀物増産を進めた。他方、多くの知識人の研究と活動を赤衛兵による迫害をもって粉砕した。1976年毛沢東の死で終了した。

〈1978年末〉鄧小平氏の指導体制の下、改革・開放政策により経済の急成長を実現へ。

この間、1972年頃から、大連湾のヘドロ蓄積と漁業被害、松花江水系の汚染に伴う魚類の絶滅など大規模な環境汚染の実態が明らかになり始めた。経済発展を目指すなかで環境対策が後回しにされ、また、10年間の文化大革命は行政の大混乱を引き起こした。

その後の改革・開封政策は、大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、砂漠化、廃棄物量の増大など、さらに環境を悪化させた（写真4）。

5. 環境保護対策の開始

5.1 対策の模索から国際的な協力まで

こうした環境汚染と生態破壊の結果、様々な大規模な環境破壊の実態が明らかになり始め、対策の模索と体制の整備が始まった。

〈1973年〉周恩来国務院総理の指示：第一次全国環境保護会議開催

〈1974年〉国務院環境保護領導小組の設立

〈1978年〉憲法改正：「国家は、環境と自然資源を保護し、汚染とその他の公害を防治する」

〈1979年〉全国環境保護工作会議開催：環境保護部門が汚染を管理し、汚染者が対策を実施する方針を決定。

〈1990年10月〉「中国における経



写真4 2012年頃の北京空港の大気汚染状況

「経済発展と環境の統合に関する国際会議」

〈1992年〉リオサミット。同年4月CCICEDの設置：環境と開発に関する中国と国際社会の協力促進を目的とした委員会の設置。カナダ、ドイツ政府等の資金協力

5.2 CCICEDの設置と活動

委員会の構成は、次のとおりである。

- 議長：国务院総理 温家宝、李克強、張高麗、韓正（現在）等
- 副議長：解振華、周生賢、カナダ環境大臣等
- 事務局長：MEE副大臣 趙英民
- 国際委員：20名 日本から南川秀樹が参加
- 中国委員：25名
- 国際機関委員：GEF事務局長石井菜穂子氏（財務省出身、現東大未来研究センターダイレクター）が参加（2021年3月まで）



写真5 欧州視察団（ロンドン・トラファルガー広場）



写真6 ドイツ環境省研究所。環境設計の極み



写真7 ドイツアウトバーンの周辺に林立する風力発電

5.3 現在の活動状況

第5期2017～2021、私は2017年から参加。分野ごとにチームが編成されており、私はいくつかのグループに所属している。その一つが、「より美しい中国、環境が守られ豊かな世界を目指して」グループである。

＜「2035年の美しい中国の実現」

ドイツ環境省のリードで議論＞

2019年に活発な活動を行った。北京での議論、イギリスとドイツを訪問しての視察と論点整理（写真5、6、7）。

その過程で同年3月に10日間の訪欧をし、4人の海外専門家のひとりとして参加した（他はイギリス、オーストラリア、オランダの専門家）。ロンドンの交通流対策、ドイツでの廃坑対策（写真8）、化学工場の視察と数日にわたる集中議論を実施した。

中国代表は、Mr.SUN Youhai 天津大学法学院院長兼教授。李克強総理の北京大法学部同級生である。一方、ドイツ代表は、Ms. Maria KRAUTZBERGER President, German Environment Agency。

ドイツ政府環境省のリードにより、実質的な検討が深められ、今後の中国国内及び中国の海外との環境協力について報告素案をまとめることができた。(私はヘトヘトになりました)

各グループの活動は年次総会で報告、さらに議論が深められる。2019年CCICED総会でのまとめの骨子は、以下のとおりである。

【総括】

数字上の高度成長から高い質の成長への移行は、バランスを欠いた発展から人民のより良い生活との調和を図るものである。



写真8 ドイツ・ルール地方の炭鉱跡地



写真9 浙江省杭州市総会会場（Beat Air Pollutionの標語）

その過程で環境汚染の解消、生態系の管理、持続可能な成長を進める。中国国内の努力に加え、地球全体を視野に、パリ協定、SDGs、2020年以降の生物多様性目標などの国際枠組みへの貢献を目指す。

- ①全体的なGreen Development: 汚染軽減、脱炭素、生態系保護等の個別の対策を、グリーンな消費と生産、循環社会、市場システムの活用、グリーンな資金と規制という全体の視点から捉えて、より効果的な政策体系を目指す。
- ②グリーンな成長と変革：グリーン成長は生産、消費、技術の新たな市場を生み出す。グリーンな変革こそ、全体の生産性向上の鍵である。
- ③グリーンな成長による消費の最新化：消費者はグリーンな消費を目指し、その需要が供給側の変革を促す。
- ④グリーン成長と統合的な指標、変革のための組織と統治：今後、鍵となる発展の概念、統治メカニズムの見直しと近代化、新たな生態資本の会計化を進める。その過程で、政策と組織を見直し、資本提供、税制、価格付け、調達のある方の確立を検討、環境の全体的な内部経済化を図る。
- ⑤グリーン成長と中期、長期の見通し：美しい中国2035年、気候変動目標、2050年生物多様性目標を視野に入れて政策を推進する。

5.4 「環境の日」の実施

2019年6月2～5日、浙江省杭州市で総会が開催された（写真9）。

5日、「世界環境の日」行事が行われた。前国連事務総長の潘基文氏、前UNEP事務局長らが参加した。

習近平主席からの世界環境の日行事開催への祝いの言葉が送られた。

「我々にはたった一つの地球しかない。生態環境を保全し、持続可能な発展を図ることは我々全員の使命である」（南川訳）

当時は、アメリカがトランプ政権で、国連の活動や環境対策には全く背を向けており、私を含め会場に集まった関係者は、一様に大きな拍手を送った。

5.5 フィールドトリップへの参加（2019年）

中国政府が力を入れる持続可能な農村のモデルが総会会場である杭州市近郊の浙江省安吉県にあり、海外の専門家が視察に招待された。地域独特の竹の特性を生かした産業を育成中とのことであった。

ここには、習近平主席の「緑水青山就是金山銀山」を彫り込んだ石碑が建てられ、我々参加者は説明を伺った（写真10）。お土産に竹細工を頂戴した。



写真10 「緑水青山就是金山銀山」の石碑前で説明を聞く海外専門家（筆者中央）

6. 政府レベルでの協力の取り決めと行政組織の確立

6.1 大臣会合などでの環境協力の取り決め

〈1991年〉愛知和男環境庁長官訪中—1994年「日中環境保護協力協定」締結へ

〈1998年〉江沢民主席訪日—「日中21世紀に向けた環境協力共同発表」文書への外相署名

〈2007年〉温家宝総理訪日—「日中環境保護協力共同声明」文書への外相署名

〈2008年〉胡錦濤主席訪日—「気候変動

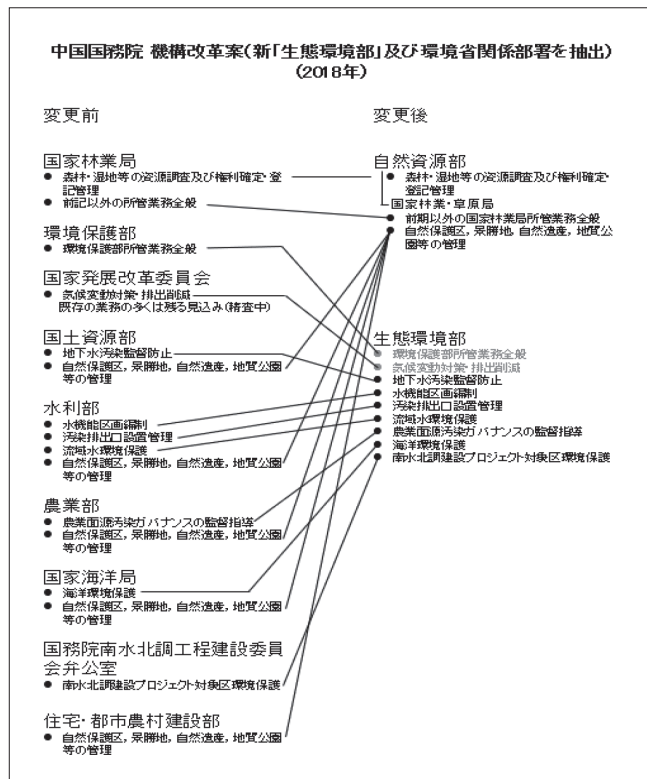


図1 中国国務院 組織図（2018年）

に関する共同声明」

6.2 統治行政機構の確立

環境保全のための国レベルでの統治機構

も大きく変わった。1973年の環境保護領導小組設置から始まり、1998年には国家環境保護総局という国务院直属機関へと格上げされた。その後、2008年には環境保護部(省)へ、さらに2018年に生態環境部となり、今日に至っている。

2008年の機構改革では、国家發展改革委員会、国土資源部などの環境保護部門を統合した。今や「生態環境部長(大臣)」は、中国政府の重要な役割を担うポストとなっている(図1)。

日本、中国、大韓民国の三国環境大臣会合は毎年持ち回りで開催されているが、それぞれが国内での基盤強化から、議論の成果を行政に反映する道が開けてきている。

特に、生態環境部に気候変動対策や水環境対策が一元化されたことで、3カ国の環境大臣の役割が同等となり、より効果的かつグローバルな環境問題への協力が期待される。

7. これからの日中環境協力のあり方私論

中国の環境汚染や自然生態の状況の変化について今回の原稿で述べることはしな



写真11 京杭運河(浙江省鎮江市)。605年隋第2代皇帝が建設

い。まず、私はそれを語るに適任ではない。20世紀後半の環境破壊の実態については、前述の定方氏の著書を読むことが適当だと思う。彼は、坂本和彦氏(当時埼玉大学教授、後にACAP所長)等の協力を得て、大気汚染、酸性雨、森林消失、砂漠化、土壤汚染など他分野にわたり、コンパクトにかつ自分の目で確認したことを極めて率直に記述している。また、小柳氏や染野氏は、行政官としての経験を踏まえながら、自らが訪れた地での対策への協力や環境改善の程度、統治システムの改善について記述している。ぜひ、皆様には彼らの書籍をお読みいただきたい。

私は、前述の専門家に劣る存在であることを自認しつつ、少しでもキャッチアップできるよう、これまで中国の政治経済や歴史について多くの資料や書籍を読み、その国家の本質を理解しようと努めてきた(写真11、12)。対話にも努めてきた。専門である環境は当然だが、今も日常的に海外の媒体を含め中国をめぐる最新情報の把握に努めている。

最近の中国の動きについては様々な批判があり、もう中国とは付き合わなくてよいとの声もよく聴く。しかし、情報分野での世界最先端に行く中国企業、高速鉄道や高速道路の継続的な建設による交通インフラ、原子力発電所の着実な建設等からわかるように、いまや中国は世界最高の技術レベルを有する大国である。したがって、環境部門においても、日本が優れており中国は遅れているということはありません。

日本に求められるのは、中国が好きか嫌いかという感情論はさておき、気候変動や廃プラによる海洋汚染等の地球規模の視点を含め環境問題という日中双方に意味がある分野で一つひとつ協力を重ね

て相互の依存関係を強化していくこと、人類共有の財産を守るという認識を共有し、それに応じた行動をとることが重要だと考える。日本が明治維新以来積み重ねてきたもの、第二次大戦以降の経験を踏まえながら、現在の日本、中国（他の国も同様だが）では環境行政は政治的に弱い立場にあることも認識しつつ、協力を継続する道を考え、編み出していくことが我々に与えられた課題である。

私が参加した第3回の日中環境ハイレベル円卓対話においても、小泉大臣、李部長（当時）双方から、海洋プラスチック問題など国際的な環境問題に両国で協力していくことが提案されている（写真13）。

CCICED活動がいつまで継続するのかはわからない。また、私がいつまで日本代表として参加するかもわからない。ただ、一環境専門家として多くのアジア諸国との環境を通じた友好関係の樹立には役立ちたいと考えている。

また、最後に一言付け加えさせていただきます。中国の公務員、民間事業者、学生など多くの方々と付き合ってきたが、いずれも自分の国に誇りを持ち、かつ自分を目一杯追い込みながら熱く語る面々である。彼ら、彼女らとの付き合いは、現在の日本人の多くが忘れた、世界のトップを目指すという自分の欲望に忠実であること、自分の持てる力を出し尽くすことが



写真12 歴史の舞台、上海（バンド地区）



写真13 李氏と小泉環境大臣

生きることだと、我々に教えてくれるように思う。もちろん中国ばかりではないが、その絶対数を考慮すれば中国の方々からの刺激を受ける機会の多さにも理解をしたいと思う。

〔*本文の文責は、すべて南川個人にあります〕