

アジアの環境問題における「後発性の不利益」と日本の経験：水俣市、北九州市の事例からの考察

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2008-01-25 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 平岡, 義和 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.14945/00000489

アジアの環境問題における「後発性の不利益」と日本の経験 —水俣市、北九州市の事例からの考察—

平 岡 義 和

1. 環境問題における「後発性の不利益」と本稿の課題

1990年代、アジア地域でも、急速な経済成長とともに、深刻な環境問題が発生している。また、この地域の国々も、先進国と同様に、全世界を巻き込む地球温暖化をはじめとする地球環境問題への対処が求められるようになってきている。こうした状況において、中国、タイなど、アジア地域の環境問題について総合的な研究を行ってきた藤崎成昭(1993)は、ガーシェンクロン(Gerschenkron, 1962)が経済成長における後発国の有利性を示すために使用した「後発性の利益 (advantages of backwardness)」という概念を、環境問題の対処における途上国の優位性を示すものとして用いている。これは、途上国が、先進国で作成・開発された環境法体系や環境技術を導入することによって、先進国より急速に問題への対処が可能になっているという事態を指している。また、テレビを中心としたマスメディアの発達により、途上国の国民の間にも、環境問題の発生の認知、またそれへの対処の重要性に関する認知が普及している事実も、この概念の中に含めている。確かに、原嶋・森田(1995)の比較研究によると、韓国、中国においては、日本で数十年かけて実施された様々な環境政策が、はるかに速いテンポで導入されている。また、藤崎らによるアジア経済研究所の中国、タイにおける環境意識調査の結果(西平他, 1997)をみても、これらの国々の人々の環境問題に関する認知は、高度経済成長期の日本人々よりも、はるかに高いと考えてよい。

こうした事実は、先進国と途上国の、産業化における世界史的な位相の違いを反映している。後から産業化を始発させているがゆえに、先進国の経験を学び、その技術を導入することによって、産業化を急速に進めることが可能になるとともに、産業化にともなう諸問題についても対処が容易になる可能性を有しているのである。このことは、産業化やそれにともなう問題の分析に際して

は、当該地域の歴史的な条件を考慮に入れなければならないことを示唆している。同時に、歴史的な位相が異なるという事実は、発現する問題の様相が、先進国で生じた同種の問題とは、必ずしも同一ではないのではないかという疑問を提起する。また、歴史的な位相の違いに基づく産業化の急速性は、産業化にともなって生じる問題への対処の面で、様々な困難をもたらす可能性がある(平岡, 1996a, 1996b; Hiraoka, 1997)¹⁾。

現実には、アジア諸地域の実状をみると、環境法体系が整備され、国民の意識が高いにも関わらず、環境規制が十分に機能しているとはいえない。それは、産業化における「後発性の利益」によって、産業化があまりに急速に進んだため、環境問題への対処の「後発性の利益」を生かすための条件が十分に整わないからである。こうした産業化の急速さにともない環境問題への対処を困難にしている諸要因を、ここでは「後発性の不利益(disadvantages of backwardness)」と呼ぶことにしよう。これは、「後発性の利益」の盾の半面ということもできる。こうした要因は、いかなるものであるか、またそれを解消するためにはどのような対策が必要か、こうしたことを考えることは、環境問題対処の「後発性の利益」を生かし、アジア地域における環境政策が十分に機能していくためには、不可欠だと思われる。

では、環境問題における「後発性の不利益」とはどのような事態であろうか。本節ではまず、筆者のフィリピン、韓国、中国などの調査経験に基づいて、環境問題における「後発性の不利益」とは何か考えてみることにしよう。

1-1. 環境問題への同時的対応の必要性

現在の東・東南アジア地域では、日本において数十年かけて継起的に発生してきた様々な環境問題が、同時多発的に起きている。それは、必ずしも経済成長が順調な地域だけでなく、取り残された観のあるフィリピンでも同様である。たとえば、フィリピンの環境問題の現状を紹介した単行本(Gamalinda and Coronel, 1993)をみると、産業公害、ゴミ問題、熱帯雨林の破壊、野生動物の不正取引など、非常に多様な問題が取り上げられている。これらには、日本では明治期に問題にされはじめた衛生問題から、非常に現代的な問題まで含まれている。今までほとんど経験してこなかったこうした問題群に、同時的に対処しなければならない事態が生じているわけである。しかも、地球サミットの場において、途上国の負担の軽減は認められたものの、先進国に伍して、地球環境問題に対処することも求められている。つまり、国内的な環境問題への対処と、全世界

的な問題への対処を同時的に迫られるようになってきている。こうした同時的対処の必要性こそ、現時点で経済発展をはからなければならない途上国のかかえる「後発性の不利益」の一つにほかならない²⁾。

このように様々な問題に同時に対処しなければならないとしたならば、国によっては予算的な制約もあって、問題ごとに対処に差が生じることになる。たとえば、フィリピン、韓国に共通してみられるのは、産業公害への対応が遅れがちなのに対して、ゴミ問題への対処は急速に進んだことである。たとえば、韓国の場合、80年代の中頃に問題となった「温山病」が起きた温山、また隣接する蔚山に立地する工業団地における大気汚染を中心とした産業公害の存在を、90年代になっても政府自体が認めてなかった(郭, 1995) 一方で、ゴミの分別収集は95年に全国的に実施されているのである。

こうした事態が生じるのは、一つには、産業公害の場合、被害が局地的であると同時に、成長至上主義的な政策の中で、環境規制を担う行政部局が、成長を主導する企業群との対立を回避する傾向が存在するからである(Moon, 1993)。その一方で、ゴミ政策が進展するのは、政府開発援助や先進国側のビジネス的な思惑が存在しているように思われる。

1-2. 環境政策実施能力の未成熟

さて、産業公害などへの対処が遅れているのは、以上述べた要因だけによるのではない。先述したように、東・東南アジア地域では、一般に環境法体系の整備はかなり進んでいる(野村・作本, 1994)。だが、環境対策は、法制度が形式的に整備されただけでは機能しない。法律の条文は、対策の一般的な指針を規定しているだけに過ぎず、実際の、具体的な対策、またその実施能力は、法制度を運用していく中で、試行錯誤的に形成されてくるものだからである。

この点は、既に労働経済学の分野において指摘されている。猪木武徳(1993)によれば、一般に労働においては、マニュアルとして定型化しにくい技能や知識というものの存在が重要な役割を果たす。しかも、それは、普遍的なものというより、それぞれの労働の状況の違いを反映して、かなり特殊な色彩を帯びている。したがって、環境規制の場合でも、全世界的に普遍である側面とともに、それぞれの地域における固有の状況の中で意味を持つてくる特殊な能力、知識というものが必要とされると考えられる。とすれば、こうした実務的な能力、そして地域にあった具体的な環境対策は、一定期間対策を運用する経験を経て、はじめて身につくことになる。そのために、ある程度時間がかかるのは

やむをえないといえる。

こうした面で、問題なのが、地方自治の未発達である。多くの人が指摘しているように、日本において政府レベルの環境政策が進展したのは、一部の地方自治体において、先駆的な環境政策に取り組んだことが、政府＝与党への圧力になったからだといわれている（寺西，1994，pp.208-11）。ところが、東・東南アジアでは、中央集権的な政治体制のもと、地方自治の発達が遅れている。権限の面でも、財源の面でも、自治体の制約は大きい。ところが、環境問題は、地域によってその発現状況の差が大きい。したがって、中央政府レベルの一律的な規制だけでは機能しにくく、自治体レベルでの、個別的な規制の有効性が高い。とすれば、地方自治体において、試行錯誤的にでも環境規制を行いつつ、実務能力を身につけた人材を育成し、規制の実効性を高めていく必要がある。残念ながら、地方自治体レベルの行政が発達していない現状では、その行政能力の水準は低く、環境規制のような比較的専門性の高い能力を必要とする業務を十分に執行できていない場合も多いと思われるのである。

1-3. 本稿の課題

このように、環境問題への同時的対応が必要にもかかわらず、問題が急速に悪化しているがゆえに環境政策実施能力が未成熟であるというのが、ここでいう「後発性の不利益」の主たる要素である。しかしながら、こうした事態は、現代のアジア地域に固有の問題ではない。いわゆる高度経済成長期の日本においても、実際の環境対策は試行錯誤的に行われており、それを通じて一定の政策遂行能力が形成されてきたのである。しかも、それは決してすべて対策の成功につながったのではない。明らかな失敗と言っていい事例すら存在する。こうした日本の経験は、先述したように、時代背景、地域状況の異なる現在のアジア地域にそのまま生かすことができるわけではない。しかし、現在のアジア地域の状況と照らし合わせながら分析することによって、今後のアジア地域における環境問題への対処のための示唆を引き出すことができるであろう。それは、藤崎（1993）の言うところの「後発性の利益」をもたらすものとなりうる可能性がある。そこで、ここでは、自治体レベルにおける環境規制として二つの事例について考察を試みる。一つは、失敗事例として、熊本水俣病事件における熊本県、水俣市の対応を、逆に成功したものとして、北九州市における大気汚染規制の事例を取り上げる。そして、環境規制の実行過程に焦点を当て、その成否を左右したと思われる要因を抽出する。次に、現在のアジア地域の状

況と対比しつつ、そうした要因がどのような意味をもつか考えていくことにしたい。

2. 二つの事例の考察

2-1. 熊本水俣病事件における漁獲・摂食規制

(1) 漁獲・摂食規制の経緯

周知のように、熊本水俣病事件は、新日本窒素水俣工場（以下、チッソと略称）の排水中に含まれていた有機水銀に汚染された魚介類を摂食したことによって引き起こされたものである。そこで、被害拡大を防ぐ対策としては、二つのことが考えられる。一つは、加害源と疑われたチッソの排水規制ないし停止であり、もう一つは汚染されていると思われる魚介類の漁獲・摂食の規制である。ここでは、後者に焦点を当て、熊本県、水俣市の対応を軸に、見ていくことにしよう³⁾。

水俣病が公式に確認されたのは、1959年5月であり、当初は井戸水などを介した伝染病の可能性も考えられていたが、同年の11月には熊本大学研究班によって、魚介類に蓄積された何らかの重金属による中毒と思われるとの見解が示された。しかし、この段階では、熊本県、水俣市などによって魚介類の漁獲・摂食規制はなされていない。水俣保健所長の県衛生部長宛の報告にあるように、漁民が恐ろしがって漁を控え、市民の間に魚介類に対する疑いが強まっているという、自然発生的な規制状態が出現していただけであった（水俣病研究会編，1996，II-219）⁴⁾。その後、1957年3月になって、県は、副知事を長とする「熊本県水俣奇病対策連絡会」を発足させ、その席で魚介類をなるべく食べないように、また自主的な申し合わせによって漁業を自粛するよう指導することを決定した（研究会編，1996，II-234）。しかし、これはあくまでも指導であり、その旨を通達した書面は残されていない。同年7月になって、連絡会では食品衛生法によって魚介類の漁獲・販売を規制する方針を打ち出し、念のため厚生省に照会することとした（研究会編，1996，II-236）。県では、その方針に沿って、8月に水俣市で説明会を開催したが（研究会編，1996，II-238）、9月になって厚生省からは「水俣湾特定地域の魚介類のすべてが有毒化しているという明らかな根拠が認められないので、…適用することはできない」（研究会編，1996，II-315）との回答が寄せられたため、食品衛生法の発動は頓挫してしまったのである。

この後、ほぼ1年の間新たな患者の発生が見られなかった⁵⁾こともあって、特

段の対策は取られない。ところが、1958年8月袋地域の少年が発症したため、県は取締船を出すとともに、水俣湾岸に立て札を立てることを計画した（深井、1999、p.147）。だが、実際にとり締を行ったのは水俣市漁協であり、県ないし市が前面に立って規制を実施したわけではなかった。

この少年の発症は、さらに新たな動きをもたらした。それは、食品衛生法、漁業法に代わるものとして、漁獲・販売規制のための特別措置法の立法化をめざすものである。これは、当初水俣市が打ち出したものだが、県も便乗し1959年の6月以降に陳情活動が活発化する。しかし、中央官庁側は補償問題が生じることを理由に難色を示し、膠着状態に陥った。

一方、1959年7月に県議会に水俣病対策特別委員会が設置され、工場の操業停止を含む条例の制定が議論されるようになる。だが、この動きも、11月の漁民暴動以降県知事が漁民とチッソとの調停に乗り出したことにより、衰退していく。そして、同年12月の熊本県漁連、患者互助会との和解成立、廃水浄化装置の完成とともに、問題が収束したとの認識が強まり、それ以降新たな対策は打ち出されなくなった。しかしながら、廃水浄化装置は水銀を除去する効果はない上、有機水銀を含んだアセトアルデヒド排水はこの装置には通されず、流され続けたのであり、その後も被害が拡大していったことは、周知の事実である。

（2）漁獲・摂食規制失敗の要因

では、なぜ有効な漁獲・摂食規制がなされなかったのだろうか。もちろん、厚生省が食品衛生法の適用を否定する回答を寄せたことが最大の要因であることは間違いがない。だが、迅速とは言えないにせよ、県衛生課は、1957年の夏までは、漁協への自主規制の要請を行うとともに、前例となる事例に関して静岡県に問い合わせるなど食品衛生法適用への準備を着々と進めていた。ところが、それ以降は目立った対応はなされていない。実際的な漁獲規制は、ほとんど水俣漁協にまかせていたというのが実態である。このように、おざなりとも見える対応しかなされなかった背景には、57年から58年にかけて患者が顕在化しなかったということもあろうが、県上層部が、もともとこの問題に対して消極的であったことが、県の対応を大きく左右したと考えられる。この間でも、末端の機関では、注目すべき活動がなされている。たとえば、1957年の3月には県水産課技師によって、また7月には県水産試験場によって、それぞれ漁業関係の調査が行われ、水俣湾および周辺海域における深刻な漁業被害の状況が

報告されている（深井，1999，p.151～6）。しかし、その結果は実質的に秘匿され、それに基づく施策は何ら打ち出されていない。その背景には、県の責任者ともいべき副知事が、一貫して消極的であったという事情が作用していたと推測される。それを物語るエピソードがある。1956年の厚生省厚生科学研究班に同行した県の衛生部長が、県上層部に報告した際、副知事から「これから八代から南には行かんでよございます」と禁足されてしまったという（宮澤，1997，p.113～4）。なぜこのような趣旨の発言をしたか不明ではあるが、このように上層部が消極的であれば、実務担当者も有効な手を打ちにくいであろう。実務担当者が無力感をいだいたとしても当然であろう。それによるのかはさだかではないが、上記の衛生部長（58年春）、公衆衛生課長経験者（59年秋）、水産課振興係長経験者（57年春）と、水俣病対策などに係わった職員があいついで県庁を辞しており、公衆衛生課長経験者は水俣病担当をはずれて喜んだという（宮澤，1997，p.201）。

さらに、県庁のある熊本市と水俣市の距離が作用した。今でこそ、熊本—水俣間は1時間ほどだが、その当時の交通事情では、簡単に行き来できる距離ではなかった。そのため、現地と県庁とでは問題の切実性に対する認識ギャップが生じる。たとえば、59年10月に患者、漁民の生活実態と援護状況に関する調査のために現地を訪れた県民政労働部の社会課長が「こんなにひどいとは思わなかった」と述懐したと伝えられているが（深井，1999，p.148～9）、テレビが発達していない時代だったこともあって、問題の深刻性が十分に認識されていなかったのである。

そうなると、問題の切実性を理解し、恒常的に対処できるのは、現地の出先機関だけである。水俣病問題で、それは水俣保健所だった。だが、そこにしても、たとえば一人の保健婦の管轄地域は広大で、水俣病が集中的に発生した沿岸部だけを受け持っていたわけではない。しかも、他の業務と掛け持ちで問題に対処していたのである⁶⁾。保健所と連携して対応に当たる水俣市の衛生課にしても状況は似たようなものであった。水俣病の実質的な責任者は、当時20歳代の課員一人で、患者家族の世話、熊大研究班からの試料提供要請への対応など、多岐にわたる業務を、他の疾病への対処と並行してこなしていた⁷⁾。しかも、自動車の普及していない時代であったがゆえに、水俣の市街地と患者が多発した漁村地域との距離は大きい。となれば、個々の家庭に対して魚介類の摂食規制を効果的に行うことは困難であったと思われる。水俣川河口へ被害が拡大した際、市の衛生課が学校を通じて学童に対して魚を絶対捕らぬように指導したと

いうが（研究会編，1996，Ⅱ-252）、その程度では規制の実をあげることは困難であったと思われる。

さらに、規制する行政の側に、人々が魚介類の危険性をどのようにとらえていたかについて、認識の錯誤が存在していた可能性がある。県の側でも、人々が魚介類を捕り続け、食していた事実は把握していたと思われる。しかし、それは、あくまでも「生活が苦し」いためと考えていた（深井，1999，p.140）。ところが、人々の認識はそれほど単純なものではなかった。筆者は当時の水俣の状況について聞き取りを続けているが、魚が危険だから食べなかったと語る人は驚くほど少ない⁸⁾。確かに、当時の水俣魚市場における水俣地区の魚介類の取扱高は激減した。その点で、「奇病ノイローゼ」による魚介類の摂食忌避はあったと思われる。だが、それでもそれ以前の1割程度の取扱高は維持されている（深井，1999，p.140）。したがって、少なからぬ汚染魚が流通し、食されていた可能性は高いといえよう。

魚介類を食べていたという人々が語るのは、次のような論理である。「危ないのは弱った魚」「沖の魚は大丈夫」「野菜を食べないから水俣病になった」等々。彼らは、自らの日常知で魚を区分し、自分や家族は安全だと考えていた節がある。

確かに、彼らは劇症型患者の家族や漁村地域の住民ではない。しかし、患者の家を消毒に回った市衛生課の臨時職員、魚小売組合の中心人物、看護婦など、患者と接触のあった人々も多く、患者本人、また家族、親類縁者に患者がいる人も含まれている。とすると、貧困のゆえに危険を承知で魚介類を捕り、食べざるをえなかった人々だけでなく、魚介類の危険性について認識がずれていたがゆえに、魚を食べ続けてしまった人々も多く存在していた可能性があるわけである。

こうした「事実」は、先述した市の担当者も十分に把握していなかった。とすれば、より水俣とは疎遠な県庁の職員に認識されていたとは思われない。汚染魚の漁獲と摂食が止まらない原因が漁民の貧困にあると考えるならば、対策の中心は、生活保護などの援助と新たな漁業振興策に向かうことになる。また、漁獲規制は補償と直結するとの認識（深井，1999，p.149）は、その当時の逼迫した県財政（深井，1999，p.111～2）からすると、県が独自に厳しい規制に踏み込むことを躊躇させる方向に働く。結局、こうした要因が重なって、手ぬるい規制に終始し、結果的に被害を拡大させてしまったと考えられる。

このように、熊本水俣病事件において、熊本県は積極的な漁獲・摂食規制を

実施せず、被害を拡大させる結果をもたらした。これに対し、北九州市は、積極的な対応で、硫黄酸化物の規制に比較的短期間で成功を収めている。そこで、次に、北九州市の硫黄酸化物対策について見ていくことにしよう。

2-2. 北九州市における硫黄酸化物規制

(1) 硫黄酸化物規制の実行過程⁹⁾

北九州市は、八幡製鉄所（現新日本製鉄）を中心とした工業都市である。工場群が高密度に集積しているがゆえに、当然環境汚染も激甚化しやすい。しかし、1950年代までは、他の地域と同様公害はほとんど問題とはされず、むしろ、煙突の煙は反映の象徴だったという（藤倉，1998，p.198）。こうした状況は、1950年代以降、大きく転換していくことになる。口火を切ったのは、旧戸畑市の婦人会であった。調査活動、学習会を行うとともに、議員、行政、工場などへの働きかけを行っていった。その活動については、林栄代（1971）に詳しいが、ここでは行政の対策に焦点をあてて、見ていくことにしたい。

さて、上述の婦人会の活動もあり、戸畑市では1957年に「ばい煙対策委員会」を設置し、1961年からは八幡市とともに「ばい煙監視員」制度をスタートさせている（北九州市，1998，p.47）。また、5市の合併により北九州市が発足した1963年から、大学教員らの協力を得て、法令に基づかない独自の「工場公害診断」を実施し、ばい煙発生施設の燃焼効率の改善や集じん施設の管理について行政指導を行った（藤倉，1998，p.200）。この施策は一定の効果を上げたと思われるが、ばい煙規制法全面実施後1年たった1966年8月31日付の毎日新聞によれば、煙突1本ごとの規制なので、本数の多い地域ではあまり減少しないとの市公害課長の話を掲載している（藤倉，1998，p.195）。同じ記事の中には、工場への立ち入り権限が福岡県にあるため、実効性のある規制ができていない現実が記されている。降下煤じん量は、1960年代後半以降大幅に減少するが、それは県ないし市の規制の効果というより、石炭から石油への燃料の転換によるところが大きかったとされている（藤倉，1998，p.201～3）。

この燃料の転換は、新たな問題をもたらした。それは、硫黄酸化物による汚染の激化である。その結果、1969年5月8日硫黄酸化物濃度が0.2ppmを越えた状態が続き、北九州市ではじめての「スモッグ警報」が発令された。これは、3日間にわたって継続された（北九州市，1998，p.55；藤倉，1998，p.205）。この事態は行政にも大きな衝撃を与え、積極的な対策が次々と打ち出されるようになった。

もともと北九州市は、県庁のある福岡市から距離があり、汚染が激化した際県による迅速な対応がむずかしかった¹⁰⁾。そこで、1964年2月に「北九州市スモッグ緊急時措置要領」を施行していた。これは、汚染がひどくなる可能性のあるときの予防措置として、市が「スモッグ注意報」を発令し、各工場に協力を要請するものであった。これを背景として、県と市では厚生省に働きかけ、大気汚染防止法の施行令を改正し、1970年2月から緊急時における権限を福岡県知事から北九州市長に移譲することを可能にした。これを受けて、同年4月には緊急時の措置内容などの細目を盛り込んだ「北九州市大気汚染緊急時対策実施要領」を制定した。さらに、翌71年1月からは硫黄酸化物濃度が高くなる可能性のある気象条件を「特殊気象」と定め、企業に一定の対応を要請する「特殊気象制度」を創設した。また、局地的に高濃度汚染が発生した場合、大規模工場に硫黄酸化物排出量の削減を要請する「個別カット」も実施した。これらの施策とともに、1970年に公害パトロール車を配置し、立ち入り検査体制の強化も図った。

こうしたきめ細かな対策は一定の効果を上げた。1970年まではスモッグ警報が13回発令されていたのに対し、71年度以降は、これらの対策を実施したことにより1度も警報が発令されることはなかった。また、特殊気象情報も1974年6月を最後として、それ以降出されることはなかったのである。

これらの対策は、いずれも緊急時の対策である。これと同時に、日常の硫黄酸化物濃度を低下させる施策もとられていった。その端緒となったのが、通産省福岡通商産業局が中心になって実施された「産業公害事前総合調査」である。これは、1975年度までに硫黄酸化物に関する環境基準を達成することを目標に、気象調査、風洞実験をもとに、将来予測を行ったもので、71年9月に報告書がまとめられた。

これを受けて、市では、主要企業47社54工場から年次改善計画書を提出させ、1972年3月に公害防止協定を一括して締結した。この協定では、年次計画書の変更には行政の同意が必要になっており、実質的な許可制であった。この種の協定が一括して結ばれた例はなく、画期的なものであった。

1973年5月、硫黄酸化物に関する基準が改正され、旧基準の3分の1レベルまで規制が強化された。これに対応するため、市では新たな風洞実験を開始したが、結果が出るまでに時間がかかるため、当面の対策として、同年6月以降工場の規模ごとに順次硫黄酸化物の削減要請を行っていった。そして、76年12月には上記の実験などに基づき、「硫黄酸化物に係る総量規制基準及び燃料使用

基準」を公示した。さらに、翌77年1月に48社57工場との間で、新たな公害防止協定を締結した。

こうした施策によって、北九州市の硫黄酸化物濃度は着実に低下していき、1978年度末には新環境基準を達成するに至ったのである。

(2) 硫黄酸化物規制の成功要因

だが、このような対策を推進してきた公害関係部局は、1963年2月の北九州市発足当時は、係員わずか4人の公衆衛生課公害係としてスタートしている。初代係長によれば、当初は、市民の苦情を聞くだけで、何をすればいいかわからず、試行錯誤的に思いついた対策を次々に実施していったという(北九州市, 1998, p.55; 藤倉, 1998, p.204~5)。にもかかわらず、北九州市は、なぜ比較的順調に硫黄酸化物濃度の低下に成功したのであろうか。

まず、第1の要因は、市長のイニシアティブであろう。これは、大気汚染防止法の施行令改正によって、市長に規制権限が移譲されたことによって可能となったが、背景となる当時の政治状況に由来する部分も大きい。1967年から市長を務めた保守系の谷伍平は、就任当初公害対策は県の仕事と考えていたという(藤倉, 1998, p.232)。だが、公害の激化にともなって、マスコミが反公害キャンペーンをはり、世論の高まりとともに、各地で反公害を掲げたいわゆる革新候補が首長に当選していた。こうした革新自治体の誕生は、政府自民党に強い危機感を与え、佐藤栄作首相のイニシアティブで公害対策基本法の改正、環境庁の設置などが行われていった(藤倉, 1998, p.229~37)。こうした危機意識は、71年に改選を迎える谷市長にとっても共有されていたはずである。前述したスモッグ警報の発令権限が市長に移譲された1970年前後から、積極的に公害対策を打ち出すようになっていくのである(藤倉, 1998, p.237)。

次に、硫黄酸化物の規制は、1968年に制定された大気汚染防止法に基づくものであり、北九州市の計画は、先に触れたように、通産省が主導した産業公害事前総合調査に依拠して立てられたものであった。すなわち、市の対策は実質的に通産省という中央官庁の支持のもと立案されたといってもよい。この点で、厚生省の支持が得られなかった熊本県による食品衛生法の適用問題とは、対照的である。

第3に、市のほか、県、福岡通商産業局と市内企業30社、32工場の参加した北九州市大気汚染防止連絡協議会の存在である(藤倉, 1998, p.237)。これは、70年2月に設置されたものだが、参加企業だけで市内の硫黄酸化物排出量の97%

を占めていた。したがって、この協議会で合意が形成されれば、市の施策はほぼ実施可能とあってよい。こうした行政と企業の合意形成の場が日常的に設置され、政策誘導が可能になっていたことは見逃せない。それが、2度にわたる公害防止協定の一括締結、逐次的な硫黄酸化物削減要請に結実していったと思われる。

そして、この協議会においてイニシアティブを取ったのが、新日鉄であった（藤倉，1998，p.242～4；四方，1991，p.40～5）。官営八幡製鉄所としてスタートした新日鉄は、北九州市においては絶大な影響力を有していた。その新日鉄が、地元企業をリードして積極的に削減対策を実施していったことが、他企業をして削減計画への参加を促していったのである。

最後に、この削減計画が、工学的な風洞実験によるシミュレーションに基づいて実施されていたため、行政側と企業側の認識の共有が可能になった点も見逃せない（藤倉，1998，p.206～7）。ある企業の担当者は、風洞実験のデータに驚き、独自の実験を依頼し、その結果に納得し、対策に踏み切ったという。技術者的な認識を共有しているだけに、数値的なデータの妥当性を示されると、それに従わざるを得ないという意識を生み出す。そして、いったん削減の目標値を受け入れれば、それに向けて邁進するという技術者の心性も有効に作用したといえよう（藤倉，1998，p.242～3；中岡，1974，p.198～9）。

3. 両事例からの示唆

以上、熊本県による水俣病に対する対応、北九州市による硫黄酸化物規制について、分析してきた。この二つの事例は、公害という点では共通するものの、問題の性質がまったく異なるだけでなく、高度経済成長の始発期とその終焉後という時代背景もずれている。したがって、単純な比較は困難である。しかし、両者を対比することによって、アジア地域における自治体レベルの公害対策に関して一定の示唆を得ることはできる。

3-1. 行政上層部のイニシアティブ

まず、両事例の時代状況から見ると、水俣病事件の初期時点では、公害問題に対する世間的な関心はほとんどなく、政府、一般の国民にとって経済成長とそれによる生活向上が主たる利害関心であったと思われる。それゆえ、1959年時点を除いて、県に対して水俣病対策を促す政治的圧力は弱く、中央政府はむしろ対策にブレーキをかける役割を果たしていた。これに対して、北九州市が

硫黄酸化物規制に乗り出した1970年代は、マスコミによる世論形成もあって、公害が選挙の争点になり、公害解決に向けた政治的圧力は非常に強かった。そのこともあって、政府も公害規制に積極的に乗り出した時期で、硫黄酸化物規制においても北九州市と通産省は共同歩調を取っていた。

藤崎（1993）が指摘しているように、現今のアジア地域では、水俣病事件当時の日本と異なり、マスメディアの発達によって、また政府機関の広報活動によって、途上国の国民の環境問題の認知度、またその重要性の認知度も高いと考えられる。だが、問題を認知しているからといって、その解決のために、企業活動や個人の生活が規制されることに対しては抵抗が強い。事実、アジアの中国・タイにおける調査（西平他，1997）、筆者らの中国調査（平岡，2000）のいずれにおいても、たとえば環境保全のための電力使用制限など、生活への影響が懸念されるような質問項目に賛成する人の割合は、必ずしも高いとはいえないのである。となると、実際に自治体が環境政策を実施する場合、地域の経済発展を阻害したり、住民の生活に影響が及ぶ可能性がある場合、対象となる主体が必ずしも規制に従うとは限らず、スムーズな政策遂行ができない場合もあり得る。つまり、環境問題に対する認知は進んでいるとしても、状況は、むしろ水俣病の事例に近いと考えた方がよい。様々な障害に対処し、政策を実行していくには、有効と思われる施策を次々に編み出していくことが必要になる。その際に重要なのは、自治体上層部のイニシアティブであろう。ここでは触れなかったが、新潟で第二の水俣病が発生した際に、熊本に比して効果的な対応が可能になったのは、当時の副知事の支持を取り付けた新潟県衛生部長の指導力によるところが大きかったからである（深井，1999，第7章）。

3-2. 遵法意識と企業の組織化

第二に、両事例では規制対象の違いが大きかった。北九州市の場合、規制の対象となったのは、比較的少数の企業群であったのに対し、水俣の場合、漁獲・摂食規制の対象となったのは、多数の漁民、そして不特定多数の住民であった。前者の場合、企業群をとりまとめる協議会が設置できたこととともに、中心となる新日鉄がイニシアティブをとったことが大きかった。このことは、アジア地域における環境政策において重要な意味をもつように思われる。

ところで、環境規制という法制度に従うということは、国家という抽象的な存在に対する信頼に依存している。だが、法律は、同じ制度的な存在であっても、伝統に由来する慣習とは、個人の意識の内部における位置はかなり異なる。

そのため、法律に従うという「遵法意識」ないし「秩序意識」は、国家という存在に対する信頼感の成熟に依存する以上、容易には身につかないのではないかと考えられるのである (Hiraoka, 1997, p.294)。

こうした傾向は、産業化の始発期に、欧米諸国や日本でもみられた。たとえば、明治期の日本において、義務教育制度が定着するには、かなりの時間がかかったのである。そうした状況は、産業化がより急速に進行しつつあるアジア諸国においては、より一般的ではないかと推測される。中国や多くの東南アジア地域でみられる道路交通の無秩序さは、そうした意識が形成されていないことの反映とも考えられる。とすれば、環境法体系が形式的に整備されても、実際的な規制は十分に行い得ず、ぬけがけ的な違法行為が横行してしまう危険性は否定しえないのである。

こうした違法行為に拍車をかけるのが、テレビを中心としたメディアの発達による消費欲求の増大である。それは、耐久消費財の購入に基づくアメリカ的な大衆社会的な生活様式へのあこがれである。これは、そのための貨幣所得増大欲求と結びつく。この点で問題となるのが、物財の導入の急速性である。日本でさえも、耐久消費財を中心とした物財の普及は継起的であった。だが、現在のアジア地域では、日本の高度成長期に存在したテレビ、冷蔵庫、洗濯機などだけではなく、ビデオ、電子レンジ、携帯電話といった商品すら市場に登場している。もちろん、テレビは、白黒というよりカラーである。となれば、購入したい商品のバラエティは、高度成長期の日本の比ではない。したがって、消費欲求、それにとまらぬ所得増大欲求も、当然ながら非常に強いといわざるをえない。それは、今現在の所得、利潤の増大を求めるといふ個人ないし企業の視野の短期性をもたらす。そして、他者ないし社会の利益を無視しても自己の利益を追求するという利己主義的な意識と結びつき、規制の回避行動につながるのである。規制があまり機能していなければ、違反として捕まる可能性は小さい。とすれば、規則を無視するという利己的な選択が、合理的になるのである。

この点で、さらに問題になるのは、次の二つのことである。第一は、環境規制のもとでの操業経験が短い NIES 企業が、急速に ASEAN、中国に進出しているという事態である。そうした企業が、遵法意識を十分身につけないまま、短期的な利潤極大をめざして ASEAN 地域に進出した場合、環境規制を無視した操業をおこなう危険性は高い。事実、筆者は、以前韓国の環境社会学者などからも、そうした危険性が韓国国内でも問題となっているという指摘を受けた

し、インドネシアをフィールドとする環境社会学者からは、インドネシアでも韓国企業が問題視されているという話を聞いている。

第二の問題は、そうした進出企業の行動の、地元企業による学習効果である。NIES企業が短期的な視野のもとに違反行動をおこなうとすれば、やはり短期的な利得を求める地元企業にとっても、それをまねて違反行動をおこなうのが合理的だと判断してしまう危険性が存在するのである。

このように、現在の中国や東南アジア地域においては、肥大化した大衆社会的な消費欲求に主導された短期的な所得・利潤の極大化意識が強烈な反面、法制度に依拠した秩序意識は必ずしも成熟しているとはいえない。そうした社会意識の不均衡が、環境問題の深刻化の背景に存在している状況では、法的な規制による環境保全が有効に機能しにくいといえよう。

そこで、重要なのが、先述した企業の組織化とイニシアティブをとる企業の存在である。行政が個々の企業に働きかけただけでは、法規制に従わないとしても、企業群が組織化された場合、その間の相互牽制によって、違法行動が抑止される可能性がある。さらに、企業群をリードするような企業が存在し、その企業が率先して協力する場合は、規制の有効性はさらに高まると考えられるのである。その意味で、現在のアジア地域でも、対象となる企業群の組織化とリーディング企業に対する働きかけという手法が機能する可能性があるといえよう。

3-3. 日常知による認識

次に、水俣における漁獲・摂食規制のように多くの人々を対象に規制を行う場合について考えてみよう。住民が生活苦ゆえに規制に従わないような場合に、生活支援が重要なことは論を待たない。だが、当時の日本でさえも、漁業補償の問題が関係して食品衛生法の適用が回避されたと考えられている(船橋, 2000, p.151)。また、患者、漁民に対する生活支援も、非常に不十分なものであった(深井, 1999, p.148~9)。つまり、財政的な予算制約が大きかったのである。となれば、現在の途上国において、被害者に対する十全な生活支援がなされるか、はなはだ疑問である。この点に関しては、妙案は浮かばない。

しかし、もう一つの可能性、すなわち人々が自らの日常知に基づいて、魚を食べても大丈夫だと考えて、食し続けていた可能性があるとするれば、示唆しうる部分はある。こうした日常知が科学知とずれる現象は、リスク学では「正常性バイアス」と呼ばれている(広瀬, 2000, p.268)。だが、「バイアス」という

言葉を当てることには、抵抗がある。というのは、こうした日常知に基づく認識は、間違っただけのものであり、あたかも生活者の側が自ら矯正すべきものであるかのような印象を与えるからである。しかしながら、人々の認識活動は、本来的に経験に由来する日常知に依拠してなされており、通常の生活においては、むしろそれが有効に機能しているのだ。とすれば、問題なのは、そうした日常知が通用しない異常事態なのであり、それに対処すべきはその問題の専門家側にあると考えるべきである。

一般に専門家は、その事象に関する科学的知見を豊富に有し、その知見を前提に対策を考えやすい。ところが、住民の側は、自らの日常知に基づき現象を解釈してしまう。それは、思わぬ落とし穴を生み出す可能性をもっている。まさに、水俣病はそうした事例だった可能性がある。厚生省や熊本県の担当者、そして水俣市の衛生課の責任者にとっても、魚が何らかの重金属に汚染されており、危険であることは自明の事実であった。ところが、範囲は確定できないが、一部の住民は、「危ないのは弱った魚」といった日常知によって事態を解釈することによって、魚を食べ続けてしまったのである。衛生課の臨時職員のエピソードを紹介しよう¹¹⁾。彼は、前述した市衛生課の責任者の指示で、患者の家を消毒に回っている。ところが、彼自身は魚が危険という認識は薄く、その当時日常的に目にした水俣病になった猫の踊りと、人間の水俣病とが同一の病気であるとは認識していなかったのである。このように同じ組織で働く上司と部下の間でさえも、大きな認識の落差が存在していたわけである。

こうした事態は、通常の場合とは異なり、原因物質などの不可視性をともなう環境問題の場合、常に起こりうると思った方がよい。となれば、科学的知見を当然の前提として立案された対策は、規制対象となる人々、企業の、日常知に基づく予期しない行動によって、十分に機能しない場合がある。したがって、環境規制は、科学知の普及を暗黙の前提とせず、常に人々の生活に基づく日常知のありようを意識しつつ、立案し、実行されることが必要だと言えよう。

3-4. 人材の定着

水俣病の事例から引き出される含意の一つは、人材の定着という問題である。先に紹介した辞職者は、いずれも水俣病、またそれ以前の水質汚染対策において中心的な立場におり、イニシアティブをとっていた人々である。こうした人々が抜けたことによって、能動的な対応がなされなかった可能性もある。だが、前述したように、問題は、政策立案・実行経験を有した人材が定着しないこと

によって、組織の政策担当能力が成熟しないことである。

この点で、東南アジア、中国などでは、日本以上に、そうした人材が定着する可能性は低いと考えられる。それは、一つには、東南アジア地域について指摘される「クライエンテリズム (clientelism)」(J.C.Scott, 1972)、すなわち能力主義によらない採用、昇進の蔓延である。人事が能力主義によらず、主として有力者のコネによって左右される場合、そうしたコネをもっていない人間は、たとえ能力があったとしても採用されにくいし、昇進もままならない。とすれば、はじめから、より競争的な民間企業、特に外資系の合弁企業などに就職するのは当然の選択である。また、たとえいったん就職したとしても、昇進がおぼつかないとしたならば、機会があれば、より可能性の大きいところに移るのはやむをえない。まして、現在中国や東南アジアなどでは、外資系企業など民間企業の方が、一般的に収入が高い。したがって、能力の高い人材が、政府部門から民間部門に流出する傾向が大きくなる。

こうした転職は、job-hoppingという言葉で知られているが、前に触れた所得増大欲求が強まっている状況では、促進される可能性が高い。この問題は、環境規制の面でも大きな障害をもたらす。先ほど述べたように、規制が実効的になるには、それを運用する能力が必要であり、それを身につけるには一定の経験の蓄積が不可欠である。ところが、公的部門では昇進の見込みがなく、民間部門でより大きなチャンスが存在しているならば、そうした能力を体化した人材が、そちらに移ってしまうことになる。とすれば、規制を担当する部局において必要な政策遂行能力が蓄積されないがゆえに、組織としての能力向上が期待できず、政策の実効性が高まりにくいという危険性があると言えよう。

このことは、労働市場の開放性の高度化が、必ずしも社会全体の厚生を最大化にはつながらないということの意味する。確かに、個人にとっては、労働市場の開放化が進み、より利得の高い部門に移動するのは望ましい。だが、社会全体の人材配置という点では、それは望ましい結果をもたらすとは限らない。とって、移動の自由を制限するのは好ましくないし、困難でもある。そこで、必要な人材が、公的部門に定着するには、どのようなインセンティブ体系を設計すればよいのか、検討することが必要である。具体的な方策は考えにくいだが、一つの組織に留まり、業績をあげ、能力を向上させることが、個人の利得増大に結びつくようなインセンティブ体系が求められているのである。

4. 終わりに

以上、熊本水俣病と北九州市の事例を紹介し、現在のアジア地域の状況と照らし合わせつつ、途上国における「後発性の不利益」を埋めるために参照するような含意を導出してきた。とはいえ、当時の日本と現在のアジア地域では、状況はかなり異なる。また、地域間の条件の差異も大きい。とすれば、ここで述べたことが、実際の現場で役立つかどうか不透明である。やはり、行政的な実務能力は、普遍的でマニュアル化できる部分は限られており、その地域特有の状況に合わせて形成される必要があるのである。そこで、日本側に人材を招いて研修するよりも、先進国側からそうした実務経験が豊富な人材を派遣して、現地の機関と協力しつつ実際に環境規制をおこないながら、その機関の政策遂行能力を高めていく方が効果的だと考えられる。その点で、北九州市が大連市と共同で行っているプロジェクトは示唆的である(北九州市, 1998, p.171 ~ 80)。その経験から、新たな示唆を得ることも重要であろう。しかし、そうした援助プロジェクトは数多く実施できるものではない。その点で、日本の政策経験を、アジア地域の状況と対比しつつ、利用可能な知見を引き出していくことの意義は大きい。日本の経験が風化する前に、そうした研究を進めていくことが必要である。本稿は、そうした試みの一つであった。今後も、日本の経験を分析していく努力を続けていくことにしたい。

注

- 1) 本稿は、Hiraoka (1997) において提起した課題について、熊本水俣病問題、北九州市における硫黄酸化物規制などに関する調査を踏まえて、新たな考察を加えたものである。
- 2) 筆者は、当初アジア諸国における国内的な環境問題の同時多発性をもって、「後発性の不利益」とみなしていた。しかし、筆者の環境経済・政策学会(1996年)における報告に対する藤崎成昭氏のコメントにしたがい、先進国から課せられる地球環境問題への対応も含めて、多面的な環境問題への同時的対処の必要性が「後発性の不利益」だと考えるようになった。
- 3) 本節は、主として深井(1999)に依拠している。その他、筆者自身の聞き取り調査、船橋(2000)、宮澤(1997)も参考にしている。
- 4) 資料を水俣病研究会編(1996)から引用する場合は、ページ数ではなく、資料番号を記載した。

- 5) 事実は、この間も劇症ではないにせよ、発病していた人は存在していたが、医者、保健所などでは把握していなかっただけである。
- 6) 2003年9月17日元水俣保健所保健婦に対する聞き取り調査。
- 7) 2002年2月28日および2003年3月1日元水俣市衛生課課員に対する聞き取り調査。
- 8) 聞き取り調査をもとにした魚介類に対する人々の認識に関する考察は、既に日本社会学会(2004年11月20日)で報告している(平岡, 2004)。その内容を敷衍した別稿を現在準備中である。
- 9) 本節は、主として北九州市(1998)および藤倉(1998)に依拠している。また、原田(2000)も参考にしている。
- 10) 以下の記述は、北九州市(1998, p.55~64)によっている。
- 11) 2002年9月6日元水俣市衛生課臨時職員に対する聞き取り調査。

文 献

- 鄭徳秀, 1995, 「蔚山・温山公害被害住民移住対策事業」『環境と公害』25-1.
- 藤崎成昭, 1993, 「地球環境問題と途上国」藤崎編『地球環境問題と発展途上国』アジア経済研究所.
- 深井純一, 1999, 『水俣病の政治経済学』勁草書房.
- 藤倉良, 1998, 「公害対策の社会経済的要因分析」北九州市産業史・公害対策史・土木史編集委員会公害対策史部会編『北九州市公害対策史 解析編』北九州市.
- 船橋晴俊, 2000, 「熊本水俣病の発生拡大過程における行政組織の無責任性のメカニズム」相関社会科学有志編『ヴェーバー・デュルケム・日本社会』ハーベスト社.
- Gamalinda, Eric and Sheila Coronel, 1993, *Saving the Earth-The Philippine Experience-3rd ed.*, Philippine Center for Investigative Journalism..
- Gerschenkron, Alexander, 1962, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, The Belknap Press.
- 原田理恵, 2000, 「北九州市の公害・環境行政」東京市政調査会編『都市の再生』同会.
- 原嶋洋平・森田恒幸, 1995, 「東アジア諸国の環境政策の発展過程の比較分析」『計画行政』18-3.
- 林栄代, 1971, 『八幡の公害』朝日新聞社.

- 平岡義和, 1996a, 「産業化論の再検討—環境問題の社会理論のための予備的考察—」『奈良大学紀要』24.
- 平岡義和, 1996b, 「環境問題のコンテクストとしての世界システム—アジアのフィールドにおける知見の一般化のために—」『環境社会学研究』2.
- Hiraoka Yoshikazu, 1997, “The Disadvantage of Backwardness in Environmental Problems in Asia” in S. Nishihira et. al. eds., *Environmental Awareness in Developing Countries*, IDE.
- 平岡義和, 2000, 「社会主義国における環境意識の未成熟—日本との比較分析」松戸武彦・高田利武編『変貌するアジアの社会心理』ナカニシヤ書店.
- 平岡義和, 2004, 「環境リスクと『安心の論理』—熊本水俣病事件の事例から」日本社会学会編『第77回日本社会学会報告要旨』同会.
- 広瀬弘忠, 2000, 「リスク認知と受け入れ可能なリスク」日本リスク研究学会編『リスク学事典』TBSブリタニカ.
- 猪木武徳, 1993, 「経済と暗黙知 (tacit knowledge) —知識と技能に関する—考察—」伊丹敬之他編『人的資源 (リーディングス日本の企業システム3巻)』有斐閣.
- 北九州市産業史・公害対策史・土木史編集委員会公害対策史部会編, 1998, 『北九州市公害対策史 解析編』北九州市.
- 水俣病研究会編, 1996, 『水俣病事件資料集上・下』葦書房.
- 宮澤信雄, 1997, 『水俣病事件40年』葦書房.
- Moon Taehoon, 1993, “Evolution of Environmental Preservation Policy in Korea”, in Kwang-Woong Kim and Yong-duck Jung eds., *Korean Public Administration and Policy in Transition vol.2*, The Korean Association for Public Administration and Jangwon Publishing Co.
- 西平重喜他編, 1997, 『発展途上国の環境意識』アジア経済研究所.
- 野村好弘・作本直行, 1994, 「東南・南アジアの環境法概観」野村・作本編『発展途上国の環境法 東南・南アジア』アジア経済研究所.
- Scott, James C., 1972, “The Erosion of Patron-Client Bond and Social Change in Rural Southeast Asia”, *Journal of Asian Studies*, 32-1.
- 四方洋, 1991, 『煙を星にかえた街』講談社.
- 寺西俊一, 1997, 「日本の環境政策に関する若干の省察」小島麗逸・藤崎成昭編『開発と環境』アジア経済研究所.

付 記

本稿は、2001～2004年度科学研究費補助金基盤研究C2(課題番号:13610257)による研究成果の一部である。この研究にあたっては、水俣市在住の山下善寛氏に多大な協力を賜った。また、多くの方々に聞き取りにご協力いただいた。記して、感謝申し上げる次第である。