

## 公害問題の輪郭をいかにとらえるか

昨年の富山イタイイタイ病地裁判決、新潟水俣病地裁判決について、本年七月二十四日には「四日市ぜんそく訴訟」の地裁判決、八月九日にはイタイイタイ病の高裁判決が下り、いわゆる四大公害訴訟の内三つまでが、被害者である住民側の、加害者である企業に対するほぼ全面的な勝訴として結実した。裁判所が企業の責任を問い、企業もまたその罪をみとめ、控訴放棄や住民の立ち入り調査の承認を打ち出すに至っている。さらに、原告の主張をほぼ全面的に認めたその判決は、各方面に公害追放への大きな刺激を与え、企業側の代弁者そのものであった通産省さえも、根本的な発想の転換をはからしめるに至ろうとしている。

苦しみ抜いてきた患者や家族の救済という立場からも、まことに喜ばしいことであった。公害裁判にまたなければ被害が補償もしくは救済されないという現状は、そのまま現在までの公害行政の怠惰ということの裏返しであるとしても、今後、公害追放へなお一層大きな国民的運動が展開されていく際の貴重な踏み台としての意義を、これら公害

訴訟の勝訴はもつてであろう。しかし、裁判には勝つても「四日市の空は今日も以前と同じように汚れている」という事態は決して見過されてはならず、今後共、公害追放という大目標に向って、長い根気のいる闘いが続けられていかなければならない。

### 公害問題の新段階

公害問題は、ほぼ昭和四〇年頃より社会問題化し、最近ではジャーナリズムによって連日のように報道され、深刻な問題として国民各層の意識にのぼるようになっていく。

現在の日本では、各種の公害が重なり合い、多くの問題をひき起して、「公害先進国」といわれる事態を生んでいる。それとともに公害の内容も複雑化してきており、例えばかつては大気汚染、水汚染、騒音、振動くらの項目で区分けされていたものが、今日では、悪臭、地盤沈下、土壌汚染、さらには食品添加物害、食品包装害、農薬残留食品害、農薬中毒、プラスチック廃棄の問題、劇毒物の保管

・輸送ミスによる災害、原子力災害、生物化学兵器を含む毒ガス、工場爆発など工場事故にともなうて周辺住民におよぶ害など多数ある。また大気汚染だけをとっても、かつてはばい煙や粉塵が重要な汚染源物質であったが、それが今日では硫黄酸化物、一酸化炭素、窒素酸化物、炭化水素シアン化水素、フッ化水素、硫酸ミストのほかに、従来からあったスス粉塵なども加わった有毒物質と、質・量ともに増加してきた。しかもこの中の炭化水素と窒素酸化物が太陽光線によって光化学反応をおこす現象のように、これら有毒物質相互の空中反応による新たな災害も発生している。被害の発生も重層化してきている。今日では、ほとんどの人が何らかの公害をうけているとい。うまさに「一億総公害漬け」の状態である。

したがってまた、公害問題の解決は特定地域に限られた課題というよりも、今や全国的課題として提起されるに至っている。仮に特定地域の公害であっても、その解決への努力の為に、行政レベルにおいても住民運動レベルにおいても、他地域、他種類の公害との相互関連性が深まらざるを得ない状況になっている。

このように公害が多様化し複雑化し、量的にも質的にも公害問題が新たな様相を呈するようになると、その問題の複雑さの故にまごはりにくくなって、かえって焦点がぼけてしまうというような現象が起る。また、様々の立場

からの発言が行われて問題はかなり混乱きみである。公害問題の社会的メカニズムを無視して、それを「人間と環境」の問題という一般論に高昇させてみたり、単なる技術論に還元してしまふ議論も多い。公害問題の全体像を見渡しながらその基本的論理をしっかりと把握することなしに、主観的な議論を展開することは、かえって問題解決を遅らせるということになりかねない。

このような実情をかながみると、公害による生活妨害の実態の把握のみならず、「公害」の概念、およびその発生の歴史的社会的背景といった基本的な事柄を押さえつつ公害規制の対策、被害者救済の方法、公害予防の施策、さらには住民運動の展開等について、全体的な見通しをもった相当程度明確な理論的展望を確立し、その上に立って現状把握を行ない、問題解決への歩みの進みぐあいを把握するということが、ことさらに必要になってきているように思われる。それは、一見すると、現在の問題の深刻さ、解決を迫られている事態の緊急性といったことを考えるとき、あまりにまわり道のように思われるかもしれない。しかし問題の根本的解決をはかるには公害問題が今日おかれている位置を明らかにし、それにいかに取り組むことが妥当であるかを、検討することをおろそかにしてはならないだろう。

公害問題の基本的論理をとらえようとするにあたってま

ず最初にぶつかると難問は「公害」という言葉にある。しかしこの言葉は、あるあいまいさを含んでいながらも、徐々にその言葉とともにその意味も定着してきているように思われる。よく「加害者がはっきりしているのだから、それをことさら「公害」と呼ぶのは、加害者の責任を社会的に薄めてしまうことになるのではないか」という意見がある。実際には「公害」ではなく、むしろ「私害」だ、というわけである。この意見は単なる言葉の問題にとどまらず公害問題の把握全体にかかわる重要な問題点を含んでいる。いかなる公害にも、何らかの形で加害者は毅然として存在している。産業廃棄物による公害はもちろん、自動車排気ガスによる都市公害にしても農薬公害にしても、そうした公害発生源を生産し販売しその普及にとめた加害者が明白に存在している。したがって「公害」という言葉によって、加害者が不特定多数であるから、あるいは大衆じしんが加害者かつ被害者であるから「公害」なのだ、といった理解をもつとすれば、それは公害問題を不当に歪曲するものであるといわなければならない。

にもかかわらず、これをあえて「公害」と呼ぶのは、第一に、被害者と加害者との個々の対決と問題処理にとどまらず、より高い次元でこれを「人間社会への挑戦」として受けとめて事にあたらないからであり、第二に、政治と行政の責任がそこでは大きなウェイトを占め、

国民あるいは地域住民が行政に対して、真に住民の立場に立った姿勢と施策を迫っていかねばならない、そういう問題として存在するからである。

例えば極端な言い方をして、公害の被害者が、その被害に対する補償要求を加害者に求めることだけが問題であるならば、そして補償を獲得してしまえばそれで問題が解決してしまえば、それは何ら「公害」問題ではない。それこそ「私害」に他ならない。それだけのことならば交通事故の補償の場合と、問題の種類として大差はない。しかし、「公害」はそんなことで解決するのではない。事実の立証や加害者の追求にすら様々の圧力がかかり、長期にわたってうやむやにされるような社会的状況、このまま放置すれば被害は広がるばかりであるという社会的危機感、住民の福祉よりも産業を優先して、公害発生後も住民の被害が大きく社会的に取り上げられるに至ってようやく動き出すような行政の怠惰、したがって公害反対運動も、そうした政治的社会的状況の変革・是正とも意識的に結びついていかざるをえないこと等が、公害問題をまさに「公害」問題たらしめているのである。公害とは加害の事実が社会的に拡散し薄められていたりすることによって公害なのではない。逆に、加害の事実を徹底的に追求していく際の、問題の社会的ひろがりや関連において公害なのである。

## 公害の背景

公害とは、一般的にいうならば、産業（生産）と生活との接点において生ずる生活への加害現象である。就中、それは、資本主義的生産が拡大してその社会的性格を強めていき、生活のあらゆる分野、あらゆる階層にわたって、その支配と社会的かかわりが浸透していくときに、他方でその経済主体があくまで私的企業であり、社会的性格をもった生産が私的企業による利潤追求、競争という形で行われるという自己矛盾に基本的に基因している。特に、「公害先進国」といわれる日本において、今日のような公害の激化の直接的条件を提供したのは、日本経済（日本資本主義）の高度成長、およびその地域的なあらわれとしての都市化と地域の工業化である。（それに対応して、現在の公害の中心をなしているのも、大きく都市公害と産業公害の二つである）そして、高度成長による都市化と工業化の急速な進行にもかかわらず、国民の生活環境条件整備の対策生活関連社会資本への投資が著しく立ち遅れていたことによつて、この都市化と工業化は、まさに文字通り「無政府的進行」という様相をとることになった。こうした背景から例えば、本来、価値中立的概念であるはずの「都市化」が、むしろ社会問題を示す言葉として使用されざるをえないことなどはきわめて日本的な特色であり、それは無政府

的無計画的な都市の成長による道路と自動車利用のアンバランス、住宅の密集と住宅難、通勤ラッシュ、交通戦争、騒音等々といった住民生活への圧迫を指す言葉となっている。また、地域の工業化については、昭和三〇年代後半の地域開発、新産業都市計画は、「地域開発」と銘打っているものの、その実、工場誘致の為の産業基盤を行政の側で整備してやる、といった全く工業優先の開発であり、そこには計画や施策をつくることから、国民や地域住民の生活福祉を優先的に確保し向上させようという発想はなかった。このようにして、都市化と地域の工業化が無政府的に進行する中で、結果的に人間の生活と生存の上に加えられる大気汚染、水汚染、土壌汚染、騒音、振動、悪臭、地盤沈下などの原因による圧迫が総称して公害と呼ばれているわけである。

## 行政の問題

公害はすでに述べたように、基本的には資本主義特有の矛盾に基因している。しかし、だからといって、これを体制的変革なしにはどうしようもない問題と考えるのは、かえって問題に対して拱手傍観するか、あるいは公害反対斗争を階級斗争としてのみ位置づけて住民運動を混乱させるといった結果になりかねない。資本主義のもたらす矛盾を第三の次元で調整すべき機能として、行政という機能があ

る。資本主義社会における国家行政機構はそれ自体、資本主義的利害の代弁者であるという理論からすれば、行政に期待することは見方が甘いということになるかもしれない。しかし、公害は企業を相手とって斗争をいどむだけでは解決しない。それと同時に政府や自治体を相手として、政治的行政的レベルで公害を規制し防止せしめていく努力なしには、たとえ加害の事実が明らかに補償が獲得されたとしても、公害をなくしていくことはできない。この点は公害問題の本質にかかわることであり、またそこに公害反対斗争のあり方を考える手がかかりがある。

公害の加害者と被害者の間に横たわる行政の責任は重く、と同時に、行政にその住民本位の姿勢を迫る為にも、現在おこなわれている公害対策を整理検討し、公害行政のあり方について、ある程度の展望をもっておくことが必要であろう。一般的前提としては、第一に現在各地でバラバラに行われている対策や規準を、まず少くとも最も細かくかつ最も高い水準で行われている対策の線まで引き上げる必要がある。第二に、それを担当する公害行政機構の統合・充実とその権限の強化が必要である。たとえ公害基本法が制定され環境基準が明示されたとしても、その遂行を担当する行政の責任の所在が不明確であり、省庁によって基本姿勢さえ異なるようでは、法律は絵に画いた餅にすぎなくなる。第三に、財政能力の弱体な地方公共団体が企業に

対して弱腰になることによって、そのような地域により多く公害が発生するということのないよう、国全体として一律化すべきものはしなくてはならない。

次に為さるべき公害諸対策を、その内容別に整理してみると、次のようになる。

(1) 発生源に対する対策

○公的監視機関の設置

○苦情受付の恒常化

○住民の側の公害調査請求権の確立

○行政職員の立入調査権の制度化

○調査にもとづく改善指導に従うことの義務づけ

(2) 被害者救済対策

○公費負担による公害医療のすべての都市での実施

○企業の参加を含めた救済基金制度の設置

(3) 公害防止対策

○公害防止ならびに測定に関する技術を開発させる公害

研究所を各地に設置

○公共投資の充実とそれへの地元企業者負担

○中小企業者への公害防止施設整備の為の資金貸付

○企業移転、グリーンベルトの設置、あるいは住民の集

団移転を含む総合的都市改造

(4) 広義の予防対策

○企業立地あるいは増設に際しての事前調査の徹底と審

## 査の強化

○公害予防の為の都市計画（例えば「市街化区域」と「市街化調整区域」、あるいは「都市整備区域」「都市開発区域」「保全区域」という区分）

## 住民運動の展開と方向

現在では公害は、大きな社会問題として意識され、少しずつではあるが全国的課題としてその解決への動きが、各方面で試みられている。政府、地方自治体、政党、労働団体などが対策を打ち出し、若干の企業も、公害問題を専門に担当する部課を新設したり、公害防止設備をもうけたりするようになった。少くとも、公害問題を解決しなくてはならないという願いだけは、もうすでに全国的に整っているといえよう。まがりなりにもこのような事態にまでことが進んできたのは、マスコミの勢力的なキャンペーンもあるが、それ以上に住民運動の成果であるといわなければならない。公害は、住民がこれに抵抗し、一定の広がりや問題として持つようになった時にはじめて、人為的災害として認められ、解決に向けて流動しはじめる。社会をゆるがすような問題とならない限り、災害の実態があり被害者として地域住民が存在しているも、あたかも天災であるかの如くに処理されて終る。ことほどさように公害問題の解決と住民運動が切っても切れない関係にあることは、い

まや「運動」的なものに偏見を示す人たちの間でも認められざるを得ないほどである。

しかし一口に住民運動といっても、その展開の仕方は地域の実情によって、公害の質によって、また时期的違いによって様々である。また見事な成功を収めている例もあれば、今なお苦難の道を歩んでいる例もある。同じ被害をめぐる熊本水俣病と新潟水俣病における住民運動の展開の相違は、その典型的な例であろう。その目的という点からいうと、一方では沼津・三島の石油コンビナート進出反対運動、富士および銚子の火力発電所進出反対運動のような公害予防を目的としたものがあり、他方では水俣病、イタイイタイ病、四日市ぜんそくの運動のように、補償請求と施設設備改善を要求して公害裁判の提訴に至っているものがある。また、あまり目立たないが堺市などの場合のように操業停止および立退き要求を成功させた例もある。

さらに、従来の公害反対運動を、陳情型運動、一揆型運動、市民型運動という三つの型に分ける考え方があつた。これは運動のあり方を考える上で参考になるだろうと思われるので、それをみてみよう。

公害反対の住民運動が展開されるようになった初期のころ、住民の話し合いの場は、多くは町内会、部落会単位であつた。こうした町内会部落会で要求がまとめられていく場合は、殆んど地方行政体に対して陳情請願するという形

か、あるいは企業に対して抗議するという形になり、しかも多くの場合、この陳情や請願は住民の自治的権利として意識されて行使されるのでなく、下のものが上のものをお願いするという性格が強かった。こうした陳情型の運動の具体的な例として四日市市の運動がある。ここでは、住民の様々の要求は、自治会によってとりまとめられ陳情として出されることが多かった。これに対して、市当局や県から出されるのは、実効性のない形式的な措置や、責任を回避するような態度が常であった。結局、自治会を通じる陳情による運動は、公害問題の解決につながることなく推移していかざるを得なかった。それは結局、陳情というものもっている限界であり、陳情のルートとしての自治会を越え、れじしんの体質によるものでもあっただろう。その結果、四日市市の公害に対する住民運動は、大きく盛り上がることなく停滞せざるを得なかったのである。

第二に、公害によって生活、さらには生存そのものすらギリギリのところを追いつめられた人々が激しく企業に抗議し激突し、実力行使という形で運動を展開した一揆型運動がある。この型の運動は、農漁民に公害が及んだ地域で多くみられてきた。水俣における漁民の運動はその典型的な例である。一揆型運動は他の運動にはみられないような激しいエネルギーをもっており、一挙に問題を表面化させ多くの人々の関心を喚起することによって、場合によって

は公害問題解決の突破口になる可能性をもっている。しかし、それ以上に公害反対運動としていくつかの限界をもっている。最終的には補償金獲得が最上の要求になってしまい発生源に対する公害防止対策がうやむやにされてしまうこと、また水俣でそうであったように、本来連帯すべき市民層までを企業擁護の立場に置くようになってしまふこと、運動が突発的で効果が少なく、結果的に敗北に終りやすいこと、刑事上の事件になりやすく、その為、自分たちの立場を不利にさせること等である。

これらに対して市民型運動というのは、あくまで市民的権利として市民生活を守ることから市民的自主性にもとづいて組まれた運動である。住民運動史上画期的と評価される沼津・三島の石油化学コンビナート進出阻止運動さらにはそれを発展させた形の富士市のヘドロ追放ならびに火力発電所建設反対運動は、公害反対運動において近代的市民運動を展開した事例として、その後の各地の運動のモデルとなっている。その理由としては、まず、農民、漁民、労働者、一般市民を含めた超党派的な連帯にもとづく市民運動であり、県当局の圧力に屈せず住民たちの力で公害を発生する巨大な資本の進出を見事に阻止したこと、単なるものとり主義におちいらず、公害発生阻止という姿勢をつらぬき、あくまで住民生活を守る為の運動として一貫していたこと、運動に政党色をもちこまず、市民という立

場を一貫してつらぬき、革新政党や労組もむしろ裏方にまわって運動を支援したこと、運動が自治体斗争の性格をとり、地方行政体を激しく突き上げて、最後にはこれを地方自治の理念にもとづく地方自治体に改革していく運動であったこと等があげられる。

もちろん公害に対する住民運動はこれらだけにとどまるわけではない。最近、公害反対運動で最も焦点を集めているのは、新潟水俣病に関する訴訟をきっかけにして出された熊本水俣病、富山イタイイタイ病、四日市ぜんそくと続いた四大公害訴訟である。これらの訴訟をきっかけに運動はまた新しい段階を迎えようとしている。運動は国民的規模にまで広がりがつつあり、十分の力を結集しえないでいる各地の運動にも大きな後継となっていくことが望まれる。

(この原稿は、第五回中央教化研究会議の資料としてまとめられたものの再録である。)

