〔研究ノート〕

浦安漁民騒動事件と漁場水域の喪失

勝田 悟*

1．はじめに

里山，里海，里川は，コモンズであり，人が共有する場所，空間である。入会権，入浜権などで管理する慣習をつくりあげ，時間の広がりの中での変化を極力防止する人為的な活動が行われていた。これらコモンズは自然システムの中で生産された食料や材料，燃料（薪など）を得る場となり，経済的利益を得る機能を有する。コモンズの概念は非常に広く，地域住民が利用する公園，広場などから，空気，水，土地といった人が生きていくために利用している自然を意味する場合もある。人が監視しないと維持できない自然と，人が管理しないまま存在する原生林，深海，山深いところを示す場合もあり多様である。したがって，里山，里海などは人が管理しないと持続できない自然のシステムが存在し，人の利益が得られなくなると放置され，そもそもあった自然システムに戻ることとなる。ただし，人為的な極端な自然破壊や，氷河期など地球の表面（土地，海洋など）や大規模な気象の変化が発生すると，不可逆的な状態となることもある。

人為的な活動による地球温暖化（二酸化炭素などによる温室効果ガスの大気への放出）やオゾン層の破壊（フロン類，ハロン類などによる成層圏に存在するオゾンの破壊）は，地球規模の不可逆的な変化を発生させている。すなわち，人は自身で変化させた自然に適応しなければならなくなっている。いわゆる人によるコモンズの崩壊が始まっている。地域的に汚染または破壊された環境は，生活及び経済的利益を得ていたコモンズを短期間で崩壊させることもある。改善が図られる場合もあるが，一端破壊された自然は容易に元にはもどらない。企業活動によって改変された自然は，公害によって地域住民の持続的な生活を不可能にさせ，里海等から得られた経済的利益を喪失させる。他方，企業の生産活動も，多くの人々にとっては膨大な「もの，サービス」を与えており，経済活動（または GDP）の向上に貢献している。不特定多数の膨大な人へ利益を与えているが，公害被害者である特定の地域住民へ致命的な不利益を生じ

受理日2019年11月27日
＊教養学部人間環境学科社会環境課程教授

させる面も持つ。都市開発でも自然が改変されることが多く，不可逆的となることが多い。人為的に造成地域は自然災害を誘発することも多く，再来期間が長い災害は予想外（または予測不足，対処不足）の被害をもたらすこともある。

本研究で取り上げた浦安漁民騒動事件では，河川へ有害物質を排出した製紙会社は，経済成長期に多くの商品を一般公衆へ提供し経済成長に大いに貢献してきたが，河口域周辺の漁場の自然を破壊し，漁業の経済的利益を喪失させている。本論では，行政及び民間企業の社会的責任の視点を含めて，人の経済的利益を得る場となっているコモンズのあり方を考え，本事件及び開発の問題点を分析し，潜在的な環境破壊に対処の可能性と再発防止について検討した。

2．事実の概要と現在までの経緯

「浦安漁民騒動事件」では，東京都江戸川区の製紙工場（本州製紙[1)] 工場江戸川工場）から有害物質（酢酸アンモニア）を含んだ排水が流され，1958年６月10日東京湾浦安の漁民が江戸川水系の漁業に被害を与えたことに抗議して，当該工場に押しかけた際に発生している。数百人規模の警官隊と衝突した際に，百数十人にものぼる負傷者と数名の逮捕者を出している。事件前（同年４月17日）に，町，製紙工場，千葉県の三者の立ち会いで実態調査が行われ，町から製紙工場へ汚水流出の中止を申し入れ（同年４月22日），千葉県から東京都（本州製紙は東京都側の江戸川沿岸にある）へ「水質検査が終わるまで汚水流出を禁止する処置をとるよう」申し入れたが，工場は無害を主張し，流出を止めようとはしなかった。この時点で浦安の公有水面における貝類は約７割が死滅している状態だった[2)]。このため，生活が脅かされ，改善が見込まれない状態に強く不安を感じていた漁民の感情が爆発したと考えられる[3)]。

この事件は，東京都にあった本州製紙の排水（富栄養化，及び有害物質）が原因で浦安の海岸に生息する貝類を中心に海生生物が死滅したことで漁業に大きな被害が発生し，漁民自ら被害の拡大防止を求めたものである。争点の背景にはこの事件は，加害者が立地する東京都と被害者の漁民が居住する千葉県の間で行政間の対立も明確となっている。その後，浦安で漁業の（遠浅：のり養殖，アサリ漁）漁場は有害物質による海洋汚染によって急激に衰退し，漁業は継続できなくなった。漁民には，漁業と農業を併行して行っている者と漁業のみを行っているものがいたが，漁業のみで生活を支えていた者は困窮することとなった。したがって漁業を継続していくことは不可能となり，漁業法[4)] に基づく漁業権は手放すことになった。

「漁業法」では，行政庁が公共水面及び一体をなす隣接水面で漁業を独占的に営む権利を定め特定の漁業者に免許（漁業権）を与えている。当該法では，漁場の利用に関した内容を規定し，漁業による漁獲（水産物の生産）の基本的な事項を定めている。この権利の種類には，定置漁業権，区画漁業権（１～３種），共同漁業権（５種類に分類）があり，1949年に戦前の明治漁業法を全面的に改めてつくられ，コモンズである漁場の保全を図り漁民の経済的利益を守ることを目的としている。しかし，本事件では一民間企業の有害物質排出で漁場を破壊し，結果的には漁民の漁業権を放棄させている。その結果，漁場であった公有水面いわゆるコモンズは公共事業によって埋め立てられ喪失している。

現在の浦安市における約３分の２の面積は，この際の埋め立てによって作られたものである。埋め立て地には大規模な都市開発が行われた。その後，大型リゾート施設も建設され国内外からの観光客が多数訪れる場所となっている。したがって里海を利用した経済活動は，環境保護を行わなかった工業生産により一方的に破壊され，人工的に作られた土地に一大都市開発，リゾート開発で大きな経済的利益を上げていると言える。ただし，利益を得た多くの者と，少数派の不利益を生じた者が明確に分かれている。利益を得た者は，工業によって生み出された製品で生活を豊かにした（またはものを得た）者，埋め立て地を売買した者，利用している者で，不利益を生じた者は，里海で持続可能な生活をしていた漁民とその家族である。

近年では，2011年に発生した東日本大震災で土地の著しい液状化を発生させ，立地施設，住宅に大きな被害を発生させている。都市開発における事前の環境アセスメントによるリスク分析が困難であり，自然システムが極めて複雑であることが再認識できる。都市開発で大きな経済的利益を得ても，持続可能性がなければ長い時間との積で考えれば，総利益は少なくなる可能性が高い。経済的効率性の向上を目的として，科学技術のメリットのみに注目した生産性向上は特定地域，特定の一般公衆に公害を発生させ，失敗分析を行わないまま進むと，解明できなかった自然の巨大なエネルギーによる変化にいずれ曝されることになる。したがって，見えない巨大なハザードが，低い頻度（長時間をかけて）現れ，大きなリスク（ハザード × 頻度）を知ることとなる。

浦安の漁村に自然を利用しダメージを与えないような長期間続いた平穏で安定した生活は，生産性が低く，経済効率は悪い。しかし，持続可能性がある経済活動はいったん失われると，元に戻すことは極めて難しい。浦安のように土地自体を改変してしまうと自然，里海は元に戻すことは極めて困難であると言える。

３．現場の状況

第29回国会参議院決算委員会議事録（1958年）第２号，第３号，第５号，及び第31回国会参議院決算委員会議事録（1958年）第２号では，本事件に関して汚染の原因物質とされた黒液（汚染地域では黒い水とされた）の排出に関しての調査結果が記載されている。

当該議事録によると，本州製紙江戸川工場では1958年３月下旬に，パルプ[5]を１日70トン生産できるケミカルパルプ製造装置を導入している。この装置では，和紙など紙すきのように製紙の過程でパルプの繊維に柔軟性を与え絡みやすくするために物理的に繊維を切った押しつぶしたりする（叩解）のではなく，化学薬品で木材をほぐす化学的方法（蒸解））[6]で製紙用紙を製造する。蒸解で作られるパルプは繊維の強度は低くなるが，異なった種類の木材繊維と混合して製造することができる。蒸解では，製紙に必要なセルロースを分離する際に，原料木材に圧力をかけて不要な成分であるリグニン[7]を薬品（溶剤）で分解抽出し，分離される。

本州製紙江戸川工場では，パルプ製造材料としてこれまで使用していた松に代えて原木資源として広葉樹を使用する設備を導入し，亜硫酸アンモニウムでリグニンを分離し，黒液と呼ばれる黒褐色の排水を河川（江戸川）に放流した。当時は，水質汚濁防止にかかる法律はまだ制

定されていなかった。工場長は，「この排水はほぼ中性であり，茶褐色をしているが多量の川の水で薄められるため，有害とは思っていなかった。」と過失の要件である予見可能性を否定している。

会社は，1958年５月17日に採取した黒い排水原液の化学分析結果をつぎのように報告し，害はないとしている。

① 水素イオン濃度（pH）：6.8
② 全固形分：148.6 g/l
③ 灰分：2.4 g/l
④ 全亜硫酸：7.6 g/l
⑤ 揮発性酸：18.8 g/l
⑥ 全糖：9.2 g/l
⑦ リグニン：34.9 g/l

※ 廃液量は，毎秒0.003トンで，大きな排水路で280倍程度に希釈され放流

定性分析方法が示されていないが，報告結果からは液体の主成分はリグニンであることが予想できる。ただし，リグニンの化学構造は未だ不確定であり，性質がわからない部分が多い。現状で害はないと結論づけるのは拙速であったと考えられる。

当時本州製紙社長である木下又三郎は，第29回国会参議院決算委員会で「工場の排水は無害だという報告を受けており今の設備でよいと考えているが，今回の問題で，排水を沈殿池に導いて万全を期すことにしている。黒い排水の漁業被害については，漁場の状況を詳しく知らないので詳しい調査をしていないが，以前に愛知県で同様の問題があったときの調査では，全部が当社の排水が原因であったかどうか疑問をもっている」と陳述している。環境汚染に関しての配慮が全く欠けている。

対して，千葉県水産商工部水産課長は，国会質疑までに判明している点として，５月19日に工場の排水口の近くで採集した工場排水の動物実験結果を次のように示している。

① 工場排水の原液にフナを入れたところ，直ちに全部死んでしまった。
② 工場排水を二分の一に薄めたところ，十五分後に全部死滅した。
③ 十分の一に薄めた場合に，五日後に全部死んだ。
④ 淡水での飼育では，全く異常はなかった。

さらに排水水質分析の結果として，

① 水素イオン濃度（pH）：3.4
② 生物化学的酸素要求量（BOD）：289ppm
③ 化学的酸素要求量（COD）（過マンガン酸カリ消費量）
：普通の水では２−30程度のところ，289ppm であった。
※現在の水質汚濁防止法令による規程では COD は河川ではなく，湖沼や海での富栄養化を測定する分析方法である。海域等の塩分の影響を考慮し BOD では測定しない。
④ 精査中であるが，非常に多量の繊維が含まれている。

追加陳述として，「このまま放置すると魚介類の被害は今後増大すると考えている」と述べている。

また，フナは，汚れた水でも比較的生息能力が高い魚類であるが，直ちに死んだというのは，排水に有害性の高い物質が含まれていたことが予測できる。視覚的に黒い色をしているリグニンによる汚染が注目されているが，強い酸の放流が海域の貝など海生生物の死滅の原因と考えられる。そもそも海はpH8.1程度でありアルカリ性である。海の酸性化と海生生物の死滅は高い因果関係があると判断できる。

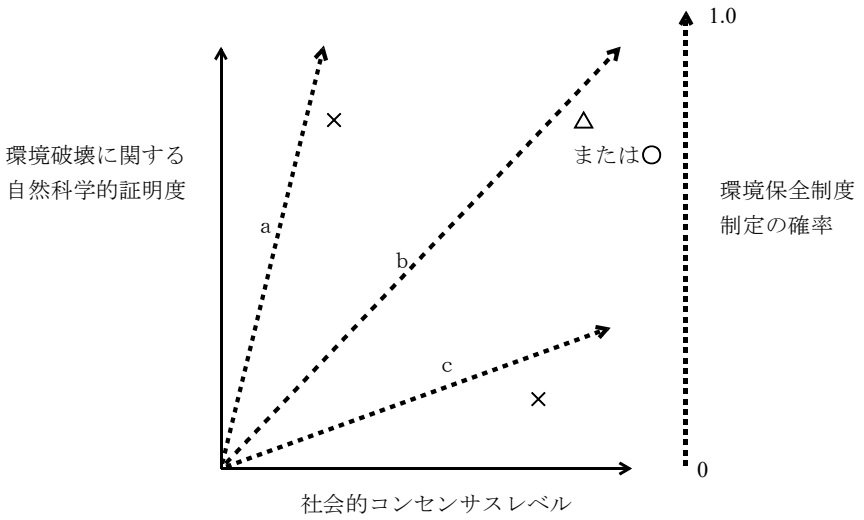
浦安漁民騒動事件より前に起きていた田子の浦ヘドロ訴訟[8)]でも，紙，パルプ工場からの廃液で海洋汚染が発生している。この汚染では，海底に堆積したヘドロが問題となっている。海岸地域の貝類死滅についての被害は争われていないため，汚染による被害を直接比較することはできないが製紙工場によって一方的に海洋が汚染した事象は同じである。この事件では，特定企業が発生させたヘドロ公害を行政（静岡県）が改善したことに地方の税金が使われたこと（不公平）に問題意識を持った住民によって，住民訴訟による損害賠償の代位請求が争われた[9)]。いわゆる「汚染者負担の原則」違反である。

当該訴訟では，１審は原告の請求は却下または棄却となったが，控訴審（２審）では，「汚水排水という不法行為を理由とする汚染者４社に対する県に代位する1000万円の損害賠償請求」を命じる判決となった。しかし，汚染者４社はこの判決に不服を申し立て上告し，破棄差し戻しとなっている。差し戻しの理由は，「公物管理権者において，行政上の見地から，諸般の具体的事情を検討し，行政裁量により特別の支出措置を講ずることが許されることもあると解するのが相当である。」と述べており，コモンズ保全のために行政裁量で改善が行われることが合法との判断に至っている。

しかし，浦安漁民騒動事件では，汚染者（加害者）である本州製紙江戸川工場が立地している東京都は汚染改善を全く行わず，汚染された里海で漁業を営んでいた被害者漁民が住む千葉県も環境改善を行っていない。したがって原状回復の実施は全く行われていない。加害者と被害者の住む行政区分の違いで行政対処が相反していることは全くの矛盾であり，里海であるコモンズ保全にとっては極めて非合理である。生態系は都道府県によって区分されていないため，自然全体を考えた環境政策を図っていくべきである。この事件では里海の生態系が破壊され，実質上漁業が不可能になった漁場は，京葉工業地帯（製鉄，石油化学など）の一部として埋め立てられ，次々と人工的開発が進められている。浦安に存在していたコモンズは，自然保全に基づいての管理から，自然を改変しての土地利用へと変化したこととなる。

４．自然科学的証明と社会的コンセンサス

当該事件では，前述の通り汚染地の環境測定が行われたが，加害者である企業と，被害者が住む千葉県が実施した測定結果が全く異なっている。当時まだ環境法令は制定されておらず，法律による対処を行う場合，「民法」によって被害者の損害を賠償することのみに注目したのはやむをえないだろう。ただし，河川法で罰則はないが河川への不法投棄は規制（「河川に汚物を入れてはならない」）されていたので，東京都に自然の循環システムを考えた行政処分を実施しようとするならば，強い行政指導が可能だったとも考えられる。しかし，他の行政区分



×：環境保全効果は期待できない　　△：環境保全効果はある程度期待できる
○：環境保全効果が期待できる

図 1　環境破壊に対する環境保全制度の可能性
―科学的証明度の度合いと社会的コンセンサスのレベル―

まで広がるコモンズを保全することを，地方税を支払っている管轄の住民が容認するがどうかは不明である。新たに条例を制定，施行することも当然困難である。

例えば，環境問題の項目を代えても，気候変動の原因と考えられている地球温暖化を特定の国だけで対処しても問題解決にはならず，地球温暖化原因物質を放出して利益を得ている国が自国の不利益を理由に国際的対応に参加しない現状がある。国境を越えた問題でも同様な状況は存在する。世界の彼方此方で地球温暖化と関連性が高い気候変動で被害が続発していても科学的知見を否定し，コモンズを独占するかのように自然破壊を続ける。がん細胞のように宿主である地球上の生態系が死滅するまで広がり続けている。浦安に存在していた里海の生態系は完全死滅してしまったが，現在では都市開発による大きなメリットのみが注目されている。利害関係を乗り越えて，広い環境を考え，足下から行動することは，非常に困難である。遠く離れたところで既に被害が発生していても，自然科学的によくわからない現象に関しては社会的なコンセンサスを得ることは期待できない。

図 1 の点線 a の状態は，環境破壊について科学的な証明度が高くても社会的なコンセンサスが得られない状況で制度を制定する場合で，環境保全効果は期待できない。気候変動を防止するために地球温暖化に関する制度を制定しても，国内外の社会的コンセンサスがはあまりないため「気候変動に関する国連枠組み条約」基づく「京都議定書」は失敗し，現在の「パリ協定」内容では目標としている効果は不可能である。国内法の場合，法制定は可能性はあるが，緩い規制となってしまう可能性が高い。環境影響評価に関しては，法律より条例の方が厳しい規制となっている部分が多く，不公平を生み出す可能性がある。したがって，ローカルではコ

ンセンサスがあっても，広域，グリーバルとなるとコンセンサスが得られにくくなっている状態である。従って，この状態では，“Think globally - act locally”といった考え方は成立しない。

点線 c は，浦安漁民騒動事件が起きる前の状態で，漁民及び千葉県職員の環境分析した者にとっては，本州製紙江戸川工場から排水で漁場が壊滅的ダメージを受けていることについてコンセンサス（または科学的な理解）を得ていたと考えられる。千葉県の排水測定では，強い酸で，富栄養化した水が浦安の漁場に放流されていたことは確実である。しかし，工場による排水分析結果とはあまりにも乖離している。科学的知見の少ない多くの一般公衆（または被害住民）にとっては，実際に被害を受けていることから問題意識は極めて高いと考えられる。しかし，環境破壊に関する自然科学的証明を得るには，高い科学的知識と高価な分析機器，及び測定等に要する費用が必要である。公害被害を提訴した際に多くの公害問題被害者が汚染者の過失（または故意）を証明する際に苦しんでいる。

点線 b は，被害漁民約800名と工場内物陰に待機していた約600名の警察機動隊との乱闘により社会的に注目を浴び，企業による汚染，及び行政の威圧的な対応，あるいは対処不作為の問題について世論が高まった状態である。自然科学的証明度が高まることによって社会的秩序を作るための制度制定の可能性が高まる。社会的コンセンサスを得ていることから合理的規制が期待できる。

しかし，しばしば，罰則等がある強制力を持った法令が作られると不利益を被る者の抵抗がある。地球環境問題では，世界の GDP の 4 分の 1 を占める米国は，「生物の多様性に関する条約」，「有害廃棄物の国境を越える移動及びその処分の規制に関するバーゼル条約」には批准せず，「気候変動に関する国連枠組み条約」に基づく「京都議定書」からはいち早く脱退し，2019年11月には「パリ協定」の脱退を事務局に申請している。「オゾン層の保護のためのウィーン条約」に基づく「オゾン層破壊物質に関するモントリオール議定書」には反対を続け，自国の企業がオゾン層破壊物質である CFCs の代替物質を開発，特許を得た途端に態度をひるがえし，議定書に批准している。この現象は，国内法でも同様である。複雑な法令を制定することによって却って汚染防止が形骸化してしまうことが懸念される。

本事件は，1958年 4 月から本州製紙江戸川工場から汚染水（一般的にはリグニンを主成分とする見た目わかりやすい黒液が注目され汚染原因のように言われているが，公表された化学分析結果からは，パルプ製造の際に使われる酸［溶解用，脱色用：白色度を向上させるために使われる／特にさまざまな種類の木材を利用するケミカルパルプ製造装置には不可欠と考えられる］が主原因であると推測される。）が江戸川に排出され，漁場（江戸川水系）に取り返しのつかない損害を被ったことが原因で発生している。

実際に漁場が喪失しているにもかかわらず，汚染が続けられたことで浦安漁民騒動事件が起こり，弱者であり生活も続けられなくなった漁民の怒りが工場乱入の行為を惹起させたと考えられる。人が生存する権利（憲法25条），及び幸福を追求する権利（憲法13条）を喪失させており，明らかに漁民の環境権は奪われている。現在では，本州製紙江戸川工場は，ESG 経営とは相反した行為であり，CSR の面からも極めて低レベルと考えられる。企業価値自体が問われる行為である。汚染の発覚後，汚染水排出を止めることを漁民に約束した工場長が交代に

なるなど，悪質な企業体質もうかがえる。このような状況から社会的コンセンサス（世論）は，再発防止を求める方向へとなっていき，政府は法律での対処を実行することとなる。そして，わが国で初の水質規制に関する法律が1958年12月に制定される。このとき制定された法律は，「公共用水域の水質の保全に関する法律（以下，水質保全法とする）」と「工場排水等の規制に関する法律（以下，工場排水規制法とする）」である。汚染発覚から非常に速いスピードである。

2011年３月に起きた福島第一原子力発電所事故による汚染から既に８年８ヶ月も経過しているにもかかわらず，放射性物質の環境放出事故（大気汚染，水質汚濁／緊急事態）の再発防止を図る体系的に規制する法律は制定されていない。常時モニタリング規制することも行われていない。当該事件から51年も経過しているにもかかわらず，環境制度の制定システムは進展していない。

５．公有水面の埋め立て

公害によって漁場としての経済的価値がなくなた江戸川水系の海域は，高度成長期に千葉県の浦安市から富津市にいたる約80㎞にわたる臨海地域に京葉工業地帯の一部となった。当該工業地帯は，ほとんどが遠浅の海を埋め立てで作られており，多くの漁場（浦安などのアサリ漁，潮干狩りやノリ養殖をしていた海域）である公有水面が失われた。多くのコモンズが喪失している。代わりに複数の港（千葉港，京葉港など）が整備され，多くの工場，鉄道，道路，工業用水道，住宅地など人工物が作られていった。しかし，急激な開発であったため複数のカ所で地盤沈下が発生し，大気汚染問題などが発生している。

他方，漁業法によって保護されてる漁業権があると公有水面を容易に埋め立てすることはできない。本法律第43条第１項第１号には「入漁権は，物権とみなす。」と定められており，財産権として「所有権・占有権・地上権・永小作権・地役権・入会権・留置権・先取特権・質権・抵当権」が主張できる。第２号で「入漁権は，譲渡又は法人の合併による取得の目的となる外，権利の目的となることができない。」，第３号で「入漁権は，漁業権者の同意を得なければ，譲渡することができない。」と示されている。

また，漁場に関して，第30条第１項で「漁業権は，登録した権利者の同意を得なければ，分割し，変更し，又は放棄することができない。」，第32条第１項で「漁業権の各共有者は，他の共有者の三分の二以上の同意を得なければ，その持分を処分することができない。」と規制されている。このため，漁業権者が変更に同意，または放棄しなければ，改変（埋め立て等）はできず，共有している場合も権利者の３分の２以上の同意が必要となっており，大規模開発は難しい。火力発電所，原子力発電所は，大量の冷却水を必要とするため日本では海岸に建設される。岸壁の整備，温排水の排出等で公有水面に環境影響を与えることから，漁業権者との調整が必要となる。立地に当たっては，交渉で折り合いがつかないことが多い。

水面使用に関しても漁業法第28条第１項で「漁業権者の有する水面使用に関する権利義務（当該漁業権者が当該漁業に関し行政庁の許可，認可その他の処分に基づいて有する権利義務

を含む。）は，漁業権の処分に従う。」となっており，漁業権者が権利を有している。江戸川水系の漁業権に関しては，本州製紙江戸川工場から放出された有害な廃液が原因で生態系が破壊され，漁業が壊滅的打撃を受けたことで，漁民は生活ができなくなり漁業権を手放している（1971年に地域の全ての権利を放棄）。その結果，1962年から地域再生（活性化）が進められ，江戸川水系は1964年から人工的に作り変えられ京葉地域の工業化及び都市開発が一層進むことなる[10]。

里海として昔から生活をしてきた漁場が人為的な汚染による破壊で環境権（幸福権，生存権）が著しく侵害され，公有水面の埋め立てから始まり著しく速いスピードで開発が進められている。開発の権限を持っている行政と開発企業が主体で進められた地域経済活性化と考えられるが，住民との環境コミュニケーションが欠如している。千葉県浦安市から東京湾沿い富津市まで広大に埋め立てられた土地に住宅，工場，港が作られ，短期間で景観が一変している。日本の経済急成長には大きく貢献したと言えるが，長期の再来期間を要する災害，生態系の自然循環の喪失など自然破壊に関するアセスメントが欠落している。浦安漁民騒動事件におけるその後の漁民への対応，凄まじい開発状況には長期的視点がなく，持続可能な開発とは考えられない。

6．経済調和条項のもとでの環境保全

わが国の高度経済成長期には，環境保全に関して低い価値判断を示す傾向が見られる。政府が環境保全より経済成長を優先した結果と考えられる。本事件後の1967年に制定された環境法の基本法である『公害対策基本法』では，「公害対策の総合的推進を図ることにより，国民の健康を保護し，生活環境を保全すること」が目的とされていたが，「経済調和条項」が定められていた。この条項では，産業界からの要請により規定されたもので「生活環境の保全は，経済の健全な発展との調和を図ること」と定められ，公害対策進展の足かせとなった。

浦安漁民騒動事件を機に制定された「水質保全法」（1958年制定）は，第一次産業と第二次産業の相互の調和が主に規定されている。工業（工場操業）が漁業を破壊した失敗を念頭に置かれていたものと思われる。しかし，環境権にかかわる事項は取り上げていない。

一般公衆の生活に関わる保全（公衆衛生上の配慮）を規制する法律は，1962年に制定された「ばい煙規制法」ではじめて「公衆衛生上の危害の防止」が目的に規定されている。しかし，上位概念である「公害対策基本法」で定める経済調和条項が含まれているため，一般公衆の健康は十分に配慮されていない。

1967年に提訴した四日市公害訴訟[11]は，化学コンビナート周辺で硫黄酸化物（SOx）など大気汚染物質が原因で周辺住民に激しい咳や呼吸困難など呼吸器系の疾患（四日市ぜん息と言われる）が続出した被害に対して損害賠償を求めている。四日市公害では，水質汚濁，大気汚染，及び土壌汚染が発生している。水質汚濁は海上保安庁が港湾法規則（港湾の保全）に基づき，工場からの排水について規制，取り締まりを行い深刻な状況は回避できた。しかし，排気に関しては規制が行われず，周辺住民にぜん息被害が多発した。いわゆる四日市ぜん息事件となり，

四日市に作られた石油コンビナート（６社）[12] による加害行為が争われた。排気が煙突より遠方（塩浜：磯津地区）に降下し，コンビナートより離れた地点で多くの被害者が発生したため，疫学調査により被害が証明されている。

また，被告企業が大企業（三菱化成，三菱化学，東ソー，石原産業など）が多かったため，被害者全員に補償する財力があり，判決に従い損害賠償費用が支払われている。他の４大公害と異なり，補償に関しての争いが起こらなかった（他は現在も公害被害者認定に関して裁判が係争している）[13]。被害地域が海岸線に限定されていたことも幸いしたと考えられる。

他方，四日市市は多くの企業が立地し，当時税収が多かったため被害があった小学校への空気清浄機設置や被害患者への医療体制の整備が全国に先駆けて行われ，条例による規制も行われた。その後，県による条例制定が行われ，四日市公害対処が一種のモデルケールとして国の法整備も進められた。1968年には「ばい煙規制法」から「大気汚染防止法」となり，1970年の法改正で経済調和条項は削除された。

７．企業の変化

７.１　経済調和条項の削除

四日市公害事件では，被告企業工場は，裁判結果が出る前から，工場内（作業環境）の環境改善が行われ，まず作業者の安全衛生が進められた（CSR［Corporate Social Responsibility］の一貫として重要なステークホルダーが守られた事例といえる）。その結果，裁判の１～２年前より環境汚染（大気汚染）も改善の傾向があった。このように測定結果が明確にできた理由は，行政が設置したテレメータシステムや分析設備などモニタリングシステムが整備されていたことによる。

また，宇井純『公害原論　第２版』（亜紀書房，2012年）100～112頁では，浦安漁民騒動事件の発端となった企業の労働組合と被害住民との共闘したとの記述があるが，労働組合が所属する企業の環境汚染を防止した具体的な事実はない。しかし，他の事件で工場労働者の家族が子供の健康被害防止のために環境改善活動をした例はある。1990年代に急成長した八幡製鉄所（北九州）[14] とその関連工場である。ただし，企業と戦ったわけではなく，勉強会を行い，記録映像を作り事実を社会に公開する方法で世論を高め環境改善を図っている。この草の根活動は，行政をはじめ多くの人の賛同者を得て企業の方針を変化させたと言える。

1960年初頭からの高度経済成長で日本を代表する八幡製鉄と富士製鉄の業績は急激に拡大した。しかし，八幡製鉄所周辺では製鉄の大量生産により，高炉での燃料工程から多くの酸性物質等が排出され，深刻な大気汚染が発生した。また，生産工程から排出される廃液等廃棄物は洞海湾に垂れ流され海生生物はほとんど絶滅の状態となった。

深刻となった大気汚染及び水質汚濁は，八幡製鉄所の排気，及び九州電力火力発電所（当初は石炭火力，その後重油による発電：SOx など大量の煤じん，廃液が放出された），さらに製鉄所関連会社（コークス製造等），化学会社が大量の排煙，汚染水を排出していた。日本の経済成長にとって大きく貢献した施設で現在は，「世界の文化遺産および自然遺産の保護に関す

る条約」の世界文化遺産に登録されているが，発生した公害は周辺住民の健康を害していた。

最初に問題（1960年代）となったのは大気汚染で，工場の近くにあった城山小学校（戸畑地区）[15] の児童に多くの健康障害を発症させた。小学校では当時強い体を作るため多くの運動を行い，うがい等徹底し，教室には空気清浄機が設置されていた。（空気清浄機の設置は，四日市ぜん息問題の際に四日市市も同じ対策を行っている。）。この地区では，洞海湾埋め立てで美しい海岸が失われたことに抗議していた主婦が，子供をはじめとする家族の健康被害を日本全国へ訴える活動へと発展していった。ただし，前述の通り企業と戦う姿勢ではなく（自分の夫や家族，親戚が製鉄関連で働いており生活の糧を得ていたため），協調姿勢をとり続けた。公害に関しても大学の研究者などに，公害測定方法を教わり自分で測定したり，モニタリングや対策を学習することを中心としていた。当時，女性の自立等米国の考え方（女性も労働力として社会で活躍：１家族の労働力の増加）が日本に導入されていたことから，この影響を強く受けていた。

その後，わが国では1970年の公害国会で佐藤栄作総理大臣が中心となって新たに14の公害法が制定され，政府による公害対策が進められることとなった。当該地域は工場従業員への（工業従業員家族が問題視した）被害も大きく社会問題化していたこともあって，北九州市や関連企業も含め社会的責任として対処が行われた[16]。この国会で公害法に定められていた経済調和条項はすべて削除されている。「水質保全法」及び，「工場排水規制法」も，「水質汚濁防止法」（1970年12月25日公布）に改正され，無過失責任も法で規定する化学物質について定められた。被害者救済制度も作られた。また，1972年にスウェーデン・ストックホルムで開催された人間環境会議で当時の大石環境庁長官は，「経済発展を優先したことが，公害問題を深刻化させる一因となったことを反省し，日本が経済成長優先から人間尊重へ大きく方向を変えた」ことを演説している。

さらに1993年に「公害対策基本法」は，「環境基本法」に改正され，自然環境保全，地球的規模の環境保全も規制に加え，コモンズの保全制度も環境法政策の重要な項目となっている。

７.２　環境改善例

1972年頃から洞海湾の水質汚染も問題になってきたが，既に死の海になっており，プランクトンも存在していない状況だった。洞海湾で漁業を営んでいた漁民は急激に漁獲量が減少し，早いうちに洞海湾の外に漁場を移しすでに遠くの漁場で操業していたため，水俣病のように食用にした魚での公害被害は発生していない。問題となったのは，海底に堆積したのヘドロ（水銀など有害物質が大量に含まれていた）の浚渫作業やヘドロの隔離埋め立てであった。また，山口県等周辺自治体からは，海底のヘドロが拡散され，他の海域も汚染されることが懸念された。当時の報道関係者も多くがその様子を取材したとのことである。現地を調査した結果（2019年11月），小倉駅近くの海に比べればさほど清浄ではなく，水は濁っており，生活排水（界面活性剤等洗剤）も確認された。地形から海の水の出入りが少なく汚染しやすい海域であると考えられる。

ヘドロ処分等には多くの労力，莫大なコストを要し，技術力も必要であったが，公害に関連

した企業は54社（当初は47社）と何らかの有害物質を排出していた工場が1000以上あったことから，これら企業と行政の協力で環境改善が図られた。企業サイドは，1970年に制定された大気汚染防止法や水質汚濁防止法の規制に基づき，除塵（当初は電気集塵機が主）設備や排水処理施設を取り入れ，自社での多くの技術開発も行っている。その蓄積されたノウハウ（知的財産）は，その後の日本の公害対策技術向上に大きく貢献した[16]。工場内に新たな施設を設置したため，設置場所が不足し洞海湾内などにも一部施設が設けられたほどである。近年では北九州市[17]では，東南アジアを中心に多くの環境保全専門家育成のための研修生を受け入れており，国際貢献を進めている。国連環境計画（UNEP），国連工業開発機関（UNIDO）などから多くの表彰を受けている。近年，北九州市ではSDGs（Sustainable Development Goals）に積極的に取り組んでおり，市民等を対象に環境教育も熱心に行っている。

本州製紙江戸川工場と浦安漁民も環境リスクに関するコミュニケーションを図り，改善を積極的に検討していれば，里海は改善できた可能性はある。また，水質汚濁防止法施行以降であれば，直接規制により汚染自体発生しなかったと予想できる。ただし，埋め立てによる工業地帯開発やレジャー施設は容易に立地できなかったと考えられる。短期的な価値が創造できても持続可能な事業とならなければ，将来まで含めた総合的な価値（価値の総量）は低下する。

8．潜在的環境被害と対処

全ての環境被害に関して，被害者が精神的な苦痛となるのは風評被害である。裁判で損害賠償が認められた場合，損害賠償請求者（原告）へのねたみ，嫌がらせ（うわさ，手紙，いじめなど）は実際に多数発生している。このような風評被害は，福島第一原子力発電所放射線環境放出事件（2011年）でも共通の問題点であり，公害被害者に対する解決すべき重大事項である。水質汚濁事件として多くの健康被害者，及び死者まで生み出してしまった水俣病事件（熊本及び新潟）では事故の原因との因果関係が十分に解明されまいまま争われたこともあり，疑念をまねいたとも考えられる。裁判を受ける権利は，全ての人が持っており，その判決に第三者がねたみを持つことは，失敗分析を歪めさせ改善が期待できなくなる。すなわち，持続可能性を著しく低下させることとなる。

浦安漁民騒動事件の発端となった漁場の汚染による破壊は，汚染者は明確であり過失があったことは明白である。水質汚染防止法施行後であれば無過失責任の対象となる。汚染者である工場は科学的知見を持っており，国会参議院委員会において高い蓋然性を持って虚偽報告をしている可能性があり悪質である。事前に田子の浦ヘドロ訴訟も起きており，予見可能性を有する十分な科学的知見を有していた場合，故意による汚染も考えられる。司法の場で争うべき事件だったと解される。

しかし，福島第一原子力発電所の事故では，極端にレベルの低い科学的知識や汚染（事故）の責任者が曖昧なままの状態であることが風評被害をさらに大きくしていると考えられる。OECDから「汚染者負担の原則」が勧告されたのは1972年で，浦安漁民騒動事件の14年後である。そもそも汚染者が環境汚染や破壊の責任をとる意識自体希薄だったと思われる。

9．まとめ

「水質汚濁防止法」が施行されていない状態で発生した江戸川水系における里海の汚染による破壊は，行政による対処は望めず，弱者が有する環境権が認められなかった極めて悲惨な例である。技術は人を幸福にするためのものであり，不幸にするものではない。経済調和を優先する法令は間違えであったことは既に確認されており，改正されている。人は生態系の一部であることを再認識する必要がある。有害物質による多くの汚染対策や情報公開による配慮など再発防止は法令によって多くが規制されているが，生態系及び汚染メカニズムはまだ不明なものが多く存在し，新たな汚染が発生した場合の対処システムを整備していく必要がある。環境汚染はいまだに社会問題となってからの対処が中心であるが，風評被害，環境権の喪失など被害者を窮地に追い詰めるようなことがないようにしなければならない。最も注意すべき再発防止策であろう。

他方，当該事件の発端となった漁場すなわち公有水面に立地している大規模開発は急激な経済的価値を創造しているが，再度長期的視点を持って検討する必要がある。人工物は自然災害など自然の変化に非常に脆弱である。行政及び企業は，漁民の里海における持続的な経済活動を喪失させ，公有水面の埋め立てによる都市開発を選択し，経済活動を向上させたが今後持続可能性があったのか検証しなければならない。海域におけるコモンズの破壊が長期的に生態系にどのような影響を与えているのか社会的責任として確認もしなければならない。まだ開発は終了していない。開発のLCA（Life Cycle Assessment）を考えていくシステムが構築されることを期待したい。

注

1）1945年から1952年に連合国軍最高司令官総司令部（General Headquarters, the Supreme Commander for the Allied Powers： GHQ）が行った占領政策で財閥解体が行われ，1946年12月７日に示された第二次指定財閥で，王子製紙株式会社（1873年に設立された大手製紙会社［渋沢栄一が中心となって設立］）から本州製紙が分離された。このほか苫小牧製紙と十條製紙（現　日本製紙：山陽国策パルプと合併／現在全国シェ２位）と３つに分割されている。本州製紙は旧王子製紙の工場のうち，製紙工場６か所（江戸川［今回の事件があった工場］・富士・岩渕・中津・熊野・淀川）と化学薬品工場１か所（名古屋化学）を引き継いでいる。1954年には，旧王子製紙が戦時中藤倉電線（現フジクラ）に貸与していた富士第２工場が本州製紙に返還された。製紙の生産高のシェアは３社の中では最も低い（苫小牧17.2%，十條16.8%，本州8.5%）［当時全国３位］。発足当初は主に，上質紙を始めとする印刷用紙や，インディア紙・ライスペーパー（紙巻きたばこの巻紙）・グラシン紙などの薄葉紙，電気絶縁紙などの特殊紙，それに白板紙を生産していた。現在は，苫小牧製紙と合併し，2012年に王子ホールディングス（三井グループ，第一勧銀グループ）を設立し，2019年現在，国内シェア１位，世界シェア１位である。

2）川島武宜「浦安漁民騒動の法社会学的考察」ジュリスト（No.159）論説1958. 8. 1，２～５頁より引用。

3）1958年６月12日東京新聞の報道によると，漁民からの申し入れから約２ヶ月経過した６月６日に東京都から工場に汚水流出の一部停止を命令したが，工場側は６月10日午前０時過ぎに一方的

に操業すると浦安町に申し入れている。漁民は通商産業省（現　経済産業省），東京都庁，当時与党の自民党川島幹事長へ事態打開を申し入れたが，「話し合いによって水は止まっているとの返事」だったため，さらに千葉県友納副知事を通して工場に抗議したが埒があかなかった。怒った町民800名あまりがバス10台で国会へ向かい，その後工場へバス12台で抗議に出かけている。工場に着くと，製紙工場側が入場拒否のプラカードをふったことで漁民を刺激し工場敷地内へ突入することとなった。その際，東京都の要請によって工場内の物陰に待機していた数百人（当初は218名だったが，その後応援を要請し約600名に増員されている）の警官隊（機動隊）と衝突し，漁業者に重軽傷者105名（重傷者35名），逮捕者８名，その他負傷者36名（警察側１名入院）を出す大乱闘となっている。乱闘を沈静化するために警察機動隊では装甲車２台も投入している。

4）漁業法第一条では，「漁業生産に関する基本的制度を定め，漁業者及び漁業従事者を主体とする漁業調整機構の運用によつて水面を総合的に利用し，もつて漁業生産力を発展させ，あわせて漁業の民主化を図ること」を目的としており，漁業を営む権利として，定置漁業権，区画漁業権（第１種から第３種までの３種に分類），共同漁業権（５種に分類）の３つがある。その免許は国からの「委任事務」として都道府県知事が行い，免許にあたっては，①「漁場計画」を事前につくり，②申請者の「適格性」を審査し，③複数の申請者による「競願」の場合には，「免許の優先順位」に従って免許者を決め，かつ，③必ず「海区漁業調整委員会」の意見を聞くことになっている。共同漁業権および特定区画漁業権は漁業協同組合または同連合会に免許されるが，漁業権者たる漁協・漁連はその管理を行うのみで漁業そのものは組合員が権利（漁業行使権）に基づいて営むことになる。このため組合管理漁業権とよばれ，定置漁業権および一般区画漁業権が経営者免許漁業権であるのに対し法的性格は異なる。

5）木材やその他の植物を化学的あるいは機械的に処理してセルロース繊維をなるべく純粋に取り出したもの。紙・レーヨン・セロファンなどの主原料。製法から化学パルプ・砕木パルプなど，用途から製紙用パルプ・溶解用パルプなどに分かれる。（岩波書店『広辞苑　第５版』より引用）

6）化学薬品で木材をほぐす方法は，1853年に，イギリスのバージスが苛性ソーダ（水酸化ナトリウム）をつかったのが初めである。1867年には，アメリカのティルマンが二酸化硫黄をつかい，1885年には，スウェーデンのダールが，苛性ソーダと硫化ナトリウムをつかって木材をほぐすのに成功している。

7）セルロースとともに木材の構成成分として重要なもので，木材に20～30％含まれている。その化学構造は明らかではないが，ベンゼン環に水酸基，メトキシル基が結合したプロピルベンゼン誘導体を構成単位とする高分子化合物である。針葉樹，広葉樹，イネ科植物など植物の種類により，その構成単位である芳香族誘導体の種類と組成が異なっている。分子量は800～１万ぐらいである。植物体の細胞間の接着や細胞膜の強化などに役立っているといわれている。パルプの製造廃液に大量のリグニンが存在するが，その用途はバニリンの製造以外にはまだ有効なものがない。（ブリタニカ日本『ブリタニカ国際百科事典』（2015年）より引用）

8）最判昭和57年７月13日・民集36・６・970。

9）原告である静岡県の住民は，ヘドロの堆積の原因となった被告（汚染者）とこれを黙認してきた県知事をはじめとする県当局の責任の追及を目的として，地方自治法第242条に基づく住民監査請求を経た後，損害賠償を求める住民訴訟を提起した。

10）1964年から海面埋立事業が開始され，1966年６月には東野・富岡・弁天・今川・鉄鋼通りの埋め立て工事が完了している。1969年に海楽・美浜・入船の埋め立て工事が完了し，地下鉄東西線が開通し，浦安駅が開業している。1970年11月には現在ディズニーリゾート施設が立地している舞浜の埋め立て工事が完了している。1974年にはオリエンタルランドの遊園地計画を千葉県が承認している。

11）裁判では，被告９名が訴訟を起こし，複数の加害企業の共同不法行為に基づき損害賠償が請求された。その他の多くの被害者は，風評被害等をおそれ訴訟には加わってはいない。裁判結果は

原告勝訴となり，その後，訴訟に加わっていなかった被害者千数百人にも同様に補償が行われた。しかし，原告からは，大気汚染のない空を取り戻すまでは勝訴とはいえないとの声もあった。

12）四日市地区は，1945年以前より日本の原油精製の1/4を生産しており，第二次世界大戦では連合軍（米国）の爆撃によって全面的に消失している。一般市民も１万数千人が居住しており，8百数十人が死亡している。戦後再度復興が行われ，三菱グループが中心となり一大石油工業地域を形成している。税収も多く行政も資金が豊富にあった。

13）ただし，石原産業は，チタン加工で国際的に特殊な技術を持っており，その後も日本の重要産業として操業を続けているが，近年も，三重県，愛知県などで，チタン加工廃棄物の悪質な不法投棄を行い社会問題を引き起こしている。

14）北九州における製鉄は，20世紀に入り日本の（軍需用鉄材料）急激に需要が高まり現　新日鐵住金の前身である官営八幡製鉄所が1901年２月（東田第一高炉稼働：現在は復元されスペースワールド駅近くに公園と併設されている）に設立されている。その後，満州事変を契機として，わが国の鉄鋼産業は軍需産業の中でもっとも重要な柱となり，34年に三井財閥および三菱財閥系をふくむ民間鉄鋼会社６社と官営八幡製鉄所が大合同し，半官半民の日本製鉄（日鉄）となった。第２次世界大戦後，米国駐留軍の指導の下「過度経済力集中排除法」と「企業再建整備法」によって大製造会社の分割が進められ，1950年４月に日本製鉄は八幡製鉄，富士製鉄，日鉄汽船，播磨耐火煉瓦の４つの民間企業となった。

15）現地（戸畑地区［1901年に１号高炉が作られた東田地区から２駅離れたところ］）を調査したところ（2019年11月），工場自体多くが閉鎖，城山小学校も廃校になっていた。住民も以前のように多くの人は住んでいない。現在の大気は，目視では全く問題は無く，環境基準もクリアしている。

16）1970年３月に，当時わが国で鉄鋼業界業界１位の八幡製鉄と２位の富士製鉄が合併（新日本製鐵を設立）し，経済的基盤が十分あったこと，将来性を考えて行った行動と考えられる。また，後発の川崎製鉄，住友金属工業，神戸製鋼所の成長も著しかったため当時社会的問題となっていた環境問題対処を経営戦略上の重要項目と位置づけたと思われる。近年（住友金属工業と合併し新日本製鉄住友：その後日本製鉄となっている）では，情報通信，新素材，都市開発など高付加価値な分野への進出，さらなる経営の複合化を図っている。

17）北九州市は人口が急激に減少しており（昨年度［2018年度国勢調査］は全国の市町村で最も減少率が高かった），環境産業の育成も地域振興に取り入れており，政府が行う未来環境都市（全国で８カ所）にも選ばれ八幡製鉄関連の跡地（工業団地）を有効に利用している。

参考文献

（１）宇井純『公害原論　第２版』（亜紀書房，2012年）
（２）浦安市郷土博物館『調査報告書　第５集　ハマん記憶を明日へ―「黒い水事件」から50年・聞き書き報告書１〈漁業者・水産関係者編〉第二版―』（2010年）
（３）浦安市郷土博物館『調査報告書　第６集　ハマん記憶を明日へⅡ―「黒い水事件」から50年・聞き書き報告書２〈女性・子ども・水産関係者以外の職業者編〉第二版―』（2011年）
（４）勝田悟『生活環境とリスク』（産業能率大学，2015年）
（５）勝田悟『環境保護制度の基礎　第３版』（法律文化社，2015年）
（６）勝田悟『環境概論　第２版』（中央経済社，2017年）
（７）勝田悟『環境政策の変貌』（中央経済社，2020年）
（８）川島武宜「浦安漁民騒動の法社会学的考察」ジュリスト（No.159）論説1958. 8. 1，２～５頁。
（９）環境省『昭和48年版　環境白書』（1973年）
（10）第29回国会参議院決算委員会1958年（昭和33年）６月13日議事録（第29回国会　決算委員会第２号［第14部］）

（11）第29回国会参議院決算委員会1958年（昭和33年）６月20日議事録（第29回国会　決算委員会第３号［第14部］）
（12）第29回国会参議院決算委員会1958年（昭和33年）６月30日議事録（第29回国会　決算委員会第５号［第14部］）
（13）第31回国会参議院決算委員会1958年（昭和33年）12月18日議事録（第31回国会　決算委員会第２号［第14部］）