

第1章

「公害」概念の歴史性の再検討 —「開発と環境」の視点から—

寺尾 忠能

I. はじめに

日本の環境問題、環境政策の歴史的な動きの中で、「公害」問題は独特の位置を占め、外国語への翻訳が困難と考えられる独自の概念として存在してきた。「公害」は例示される現象の内容を見れば「環境汚染」（“pollution”，あるいは“environmental pollution”）とほぼ同義であるという見方も可能であろう。しかし、現在も公害という語は環境汚染とは異なった考え方を含んでいると考えられる。

一方で、かつては「日本の公害経験」としてその歴史を対外的に発信する公的な取り組みが行われていた。「日本の公害経験」を伝える試みに意味があるとすれば、その特徴と固有性が把握され、受け取る側にも伝わり、共有される必要がある。しかし、まず前提として「日本の公害経験」が何を意味するかという考察があまりなされてこなかった。したがって、発信は一方的なものにならざるをえなかった。また、その歴史的な重要性を強調することが可能だとしても、「公害」という用語を今後も用いることにどのような意味があるのか、十分に考察されてこなかった。

本稿では公害のとらえられ方、定義の困難さを解き明かすことによって、なぜ公害を語り継ぐことが必要と考える人々がいるのか、その意向がどのような背景、意識によるものなのかを明らかにする。まず日本において「公害」が用いられるようになった経緯と、現在はどうのように定着しているかを概観した後、公害を定義する試みを概観して、環境問題の一部分と考えられる環境汚染との違いを考察し、その用いられ方から公害がどのような意味を

持ちうるかを明らかにする。さらに、開発の負の側面である汚染による被害を強調する公害というとらえ方は、開発論を再検討する際に環境や持続可能性とは異なる視点を持ちうることを示す。

II. で現在の公害のとらえ方として「四大公害」を中心とした健康被害と考えることが一般的であり、以前よりも狭い範囲となっていることを示す。III. では公害の概念化、定義の試みを紹介するため、まず1. で公害対策基本法による典型7公害、2. で環境問題との関連づけを重視する経済学者、宮本憲一、3. で健康被害の連続性を重視する社会運動とそれに根拠を与える社会学者、飯島伸子をそれぞれ取り上げる。そして公害について少なくとも二つの異なるとらえ方があることを示す。IV. では、まず1. で様々な定義を構成する三つの要素を示し、経済学者、都留重人による「三段階」との対応を明らかにする。定義の構成要素を用いて、環境問題、環境汚染、公害の範囲を図示し、相互の関係を明確にする。また公害に対する二つのとらえ方の違いを示す。2. で公害と環境問題を特徴づける因果関係の問題の重要性を明らかにする。3. で宇井純「公害に第三者はない」を取り上げて、公害で重視される被害とその責任という視点が持つ意味を考察する。V. では、政府などによって「日本の公害経験」として発信された内容を検討し、その限界を明らかにする。さらに、IV. までの公害に関する議論をまとめ、公害という用語、概念を用いることの可能性を再検討する。

II. 「四大公害」を中心とした現在のとらえ方

現在の日本で「公害」という語に対して人びとが持つ印象として、まずあげられるものが、イタイイタイ病、水俣病、新潟水俣病、四日市ぜん息という、深刻な健康被害である「公害病」で知られる「四大公害」であろう。

四大公害は、その発生時期には違いがあるが、いずれも鉱工業の急速な発達ともなって発生し、1960年代初めに高度経済成長期が始まるまでに顕在化し、死者を含む深刻な健康被害が社会問題となり、1960年代末から1970年代初めまでに被害者による民事訴訟が提訴され、いずれも被害者が勝訴、加害企業が敗訴した。加害企業による損害賠償だけでなく、被害者を公害病として認定して救済する制度も実施された。四大公害訴訟での被害者の勝訴は、1970年の中央公害対策本部の設置と「公害国会」での法整備、

1971年の環境庁設置などとあわせて、公害防止と被害者救済を重視する方向への政策転換と責任ルールの変更を象徴するものとなり、民間企業の公害防止への取り組みを推進させた（松野 1996：57-63）。しかし、水俣病と新潟水俣病などでの公害病認定による被害者の救済制度は、多くの未認定の被害者を残し、救済を求めて認定を求める訴訟が各地で提訴され、規制の実施により被害の拡大を防ぐことができなかった中央政府と地方政府の責任が問われてきた。1995年前後の「戦後50年」での「和解」などの機会に、被害者救済問題の「最終決着」が試みられたが、2004年の水俣病関西訴訟最高裁判決で行政の責任が確定したことを受けて公害病認定をめぐる訴訟が新たに提訴され、2009年の水俣病救済特別措置法の制定による再度の決着が試みられた後も裁判などを通じた争いは現在も継続している。水俣病は、それが象徴する日本の公害問題がまだ終わっていないことを示し続けている。

四大公害が日本で公害問題の表象として現在も重要である理由は、水俣病の被害者救済と行政の責任をめぐる訴訟が今日も続き、報道され続けているからだけではない。友澤（2014：3-4, 227）によれば、文部省（現在の文部科学省）の学習指導要領の1968年改訂で小学校5年生の社会科で、「産業などによる各種の公害から国民の健康や生活環境を守ることがきわめてたいせつである」と初めて記述され、1971年4月から施行された。以後、これに類する記述が小学校の社会科、中学校と高等学校の公民の学習指導要領に、現在まで引き継がれている。学習指導要領が反映された教科書では、1960年代から1970年代半ばまでの高度経済成長期の公害の激化と四大公害病の深刻な健康被害、四大公害裁判での被害者の勝訴、1971年の環境庁（現在の環境省）の発足による対策の進展などが記載され、形を変えて現在まで続けられている。教科書での四大公害の記載が、近年の公害のイメージに大きく影響を与えていると考えられる。水質汚濁、大気汚染などによる公害病、局地的な環境汚染による深刻な健康被害というとらえ方が定着した。

しかし、社会問題として最も深刻だった高度経済成長期には、四大公害だけが公害とよばれていたわけではない。19世紀後半から100年あまりにわたって紛争が続いた足尾鉍毒事件の主な被害は銅鉱山での精錬の排気ガスの硫酸化物と、鉍毒とよばれた重金属を含む廃水による土壌汚染、農業被害であり、後になって「公害の原点」とされた。また1949年に東京都工場公害防止条例が公布されて行政による対策が始まった。1967年の公害対策基

本法では健康被害にとどまらない、生活環境の悪化や物的損害を含む「典型7公害」が対象として示された。1950年代半ばには現在の環境汚染に関連する意味で「公害」が全国紙などで使われるようになった。1970年前後には、今日では環境問題の一部とされている多くの社会問題が公害とよばれていた。

現在でも被害者の団体や研究者の多くは、必ずしも明確な定義が共有されているわけではないが、四大公害以外を含むより広い被害を公害とよんでいる。さらには、公害はその一部分として環境問題に含まれるという現在の一般的な理解とは異なり、通常は環境問題、環境汚染には含まれない一連の健康被害を公害ととらえる人々がいる。「公害」を理解するためには、その概念化、定義の試みや、異なるとらえかたが存在する歴史的な背景を考察する必要がある。

III. 公害の範囲をめぐる——概念、定義に関するこれまでの取り組み

公害の定義は、1967年の公害対策基本法とそれを引き継いだ1993年の環境基本法における「典型7公害」の他、明確で広く受け入れられたものはない。公害と考えられている事件を並べた説明に加えて、それぞれの事件から導かれる特徴の羅列によって定義に代えられることが多い¹。研究者らはどのような定義を試みたのか、環境汚染との違いをどう考えたのか、代表的な論者による定義の試みを紹介し、なぜ定義が困難だったのかを考察する。

日本の各地で激しい公害が発生していた同時代には、いくつかの現象、事件を例示することによって公害とは何かを示すことができる程度は可能だった。人々は何を公害と考えるかを共有することができた。しかし新たな健康被害の発生が減った後に、環境問題、環境汚染との違いを明確にして、将来世代や海外の人々に伝えるためには、公害の定義を明確にすることが必要と考えられる。公害を高度経済成長期の日本で見られた歴史的な事象としてとらえるとしても、今日の環境汚染との違いを明らかにすることは意味があるであろう。

1. 法制度による公害—典型7公害

公害の語源は英米法の「ニューサンス」にある、“public nuisance”の訳

語「公的生活妨害」の略から始まったと考えられている²。法律はその対象とする範囲を明確に区切る必要がある。1967年の公害対策基本法とそれを引き継いだ1993年の環境基本法では、「典型7公害」とよばれる範囲を公害と定義した。環境基本法2条3項による「公害」とは、「事業活動その他の人の活動に伴って生ずる」、「相当範囲にわたる」、「大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、騒音、振動、地盤沈下及び悪臭によって」、「人の健康又は生活環境に係わる被害が生ずること」である。列挙されている、大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、騒音、振動、地盤沈下及び悪臭の7種類は典型7公害と呼ばれている³。

公害対策基本法2条2項では「この法律にいう『生活環境』には、人の生活に密接な関係のある財産並びに人の生活に密接な関係のある動植物及びその生育環境を含むものとする。」とされており、「生活環境に係わる被害」には物的損害のみの場合も含まれると考えられる。この規定は、環境基本法では2条3項に含まれている⁴。この条項は通常的生活環境の悪化を伴わない農林水産業への物的被害を想定して加えられたと考えられるが、橋本道夫によれば、公害対策基本法では明示されなかった自然環境保全や生態系保護とのつながりを持つと解釈できるものであった。

なお、上記に規定される「相当範囲にわたる」については、人的・地域的に広がりある被害を公害として取り扱うという趣旨で、被害者が1人の場合でも、地域的広がりが認められる場合は、公害として扱われる。この定義は“private nuisance”に対する“public nuisance”を公害とよぶという法律用語に対応させようとしたと考えられる。また、被害は、既に発生しているもののほか、将来発生するおそれがあるものも含まれる。

公害対策基本法による典型7公害という定義の意味とその妥当性については、研究者らによる他の定義と比較しながら、次節で詳しく検討する。典型7公害の定義は、7つの「媒体」を指定することにより範囲を限定していることと、生活環境の範囲が曖昧であり物的被害のみの場合を含める基準の意味が不明といった問題はあるが、一定の説得力を持った整合的な定義といえる⁵。ただし、7つの媒体を指定していることと、後述するように人為的な原因によるものだけを対象とする点を除けば、「環境汚染」との違いはあまり大きくないと考えられる。

2. 研究対象として定義する試み—「環境問題の全体像」への位置づけ

「公害」を研究対象とする研究者にとって、その定義は避けて通ることができない課題である。現時点で最も包括的な定義は経済学者、宮本憲一によるものであろう。宮本による公害の定義は、環境問題としてのとらえ方との関連づけも意識されており、公害を歴史的な現象ととらえると同時に、公害という概念を今後も用いるための試みと考えることができる。

宮本憲一は、公衆衛生学者、庄司光との共著『恐るべき公害』（庄司・宮本1964）で、日本の高度経済成長期に「公害」という用語を広めた。庄司と宮本は1975年の2冊目の啓蒙書、『日本の公害』（庄司・宮本1975:21）において「公害」の定義を、(1)都市化工業化にともなって大量の汚染物の発生や集積の不利益が予想される段階において、(2)企業が利潤追求のために環境保全や安全の費用を節約し、大量消費生活様式を普及し、(3)国家（地方自治体を含む）が公害防止の政策を怠り、環境保全の公共支出を十分に行わない結果として生じる、(4)自然および生活環境の侵害であって、それによって人の健康障害または生活困難が生じる社会的災害、とした。

さらに宮本（2014：6-10）は、公害概念の歴史的意味を追いながら、公害の概念と定義について以下のように説明している。宮本は、「公害」は“environmental pollution”あるいは“pollution”と訳されているが「独自の日本の概念」であり、「日本の公害研究の領域から“environmental problems”といった方がよいかもしいない」と述べている。また、戦前（第二次世界大戦以前）の公害は、局地的現象であり主として農産物や水産物の物的被害を指し、産業間の対立が主であったが、戦後（第二次世界大戦後）は、大気汚染、水汚染、騒音などが全国的に都市部の日常的現象になり、健康・生命の損失という人権侵害となったと述べている。欧米の法概念では物権の土地所有権への侵害が中心であるが、日本の公害は経済的被害だけでなく健康障害という人格権への侵害が中心であり、「欧米法を参考にできるが、日本独自の公害の定義と法理・政策が必要であった」と述べている。

宮本によれば、先に示した1967年の「公害対策基本法」2条1項での定義の基礎となったのは1966年8月に「公害審議会」（当時の厚生大臣の諮問機関）が提出した中間報告である。その中間報告では、公害の特徴として、「広く一般公衆や地域社会に及ぶものであること、発生源が不特定多数であるか、特定しても因果関係の立証が困難で、責任が不明確であり、司法

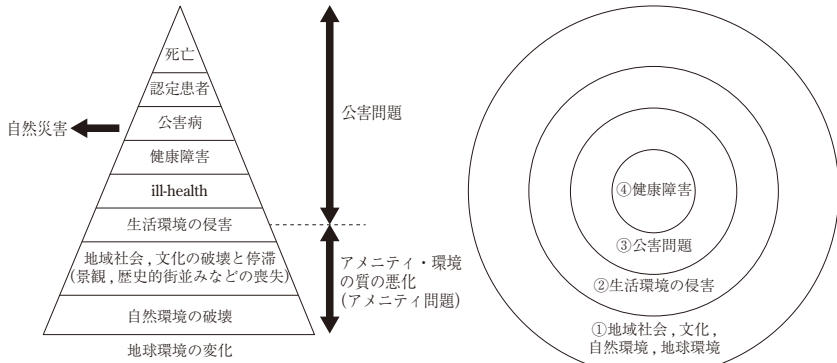
上の救済措置が困難であること」をあげている。宮本は、この概念では四大公害裁判をはじめ日本の公害裁判のほとんどが「私害」であって公害ではなくとなると批判をしている⁶。

薬害、食品汚染、労働災害など、公害に含められる場合もあるが「環境」への汚染の放出をとまなわない健康被害を公害と扱うか否かについて、宮本の考え方を見てみる。1970年代に公害が日常用語として広範に使われるようになると、スモン病等の薬害やカネミ油症などの食品汚染による健康被害なども公害とよばれるようになった。宮本は、「ただし薬品や食品は商品であって、本来は病気を治療するか生命・健康を維持する使用価値（効用）があって、そのために消費者が購入するものである。それが、反対に毒物であって、健康や生活を侵したのである。これは明らかに商道徳に反する企業の違法な過失であり、犯罪である。それに対して公害は企業や個人が過失でなくても、生産工程や流通過程から排出した廃棄物によって、環境を汚染し、生態系や人間の生命・健康に影響を与える災害である」と述べて、それらを公害には含めない（宮本2014：12）。

公害と労働災害との類似性と相違については「公害は労災と相似の被害が発生する。」「しかし有害物が環境を媒介にして身体を侵害する公害と、有害物が直接身体を侵害する労災は違うのである。」「また労災と違い、産業公害の被害者は企業に何らの利害関係はなく一方的に侵害されているのである。賃金などの経済的利益を得ている労働者の被害にくらべ住民の被害に対する企業の責任は重い」と説明して、労働災害を公害に含めない（宮本2014：12）。

宮本（2014：11）は「被害のピラミッド」として知られている二等辺三角形の図を示し、土台の部分を「アメニティ・環境の質の悪化（アメニティ問題）」、その上の部分を「公害問題」とし、「地域・国土の環境が悪化し、コミュニティのアメニティの悪化が累積した結果として」、「公害問題は環境問題の最終局面に現れてくる」と説明している（図1.1）。

二等辺三角形の土台部分（アメニティ問題）は下から「地球環境の変化」、 「自然環境の破壊」、 「地域社会、文化の破壊と停滞」、 「生活環境の侵害」と続く。「生活環境の侵害」の下半分までが「アメニティ問題」、上半分から上が「公害問題」とされる。宮本は公害を環境問題の一部ととらえていると考えられる⁷。公害を環境問題と整合的に関連づけるためには、「環境」への



(出所) 左は宮本 (2014:11), 「図序 -1 環境問題の全体像」。右は「被害のピラミッド」を上から俯瞰し, 簡略化して同心円状に再構成したもの。

(注) ①から④はそれぞれ独立し, 部分集合ではないと考えられる。

図 1.1 公害と環境問題 (宮本憲一による「被害のピラミッド」)

汚染の放出をとまなわない労働災害や薬害, 食品汚染を公害に含めることは困難であろう。宮本はそれらを公害には含めず, 公害と関連する社会的災害としてあつかい, 総合的な災害論と政策が必要であると述べている (宮本 2014: 12-13)。

現象としての公害のとらえ方としては, 宮本の定義は, 公害はその一部分として環境問題に含まれるという, 現在の一般的な理解と整合的なものと解釈することが可能である。

3. 被害の連続性から見た公害のとらえ方—健康被害の被害者運動の連携

社会学者, 飯島伸子は, まず労働災害など環境への汚染の放出をとまなわない健康被害と環境汚染による健康被害 (公害) との共通性, 連続性を主張した。さらに飯島は, 健康被害を中心とした公害と労働災害だけではなく, 薬害, 食品汚染による健康被害を含めた健康被害全体を一連の社会的災害として体系的にとらえる必要性を主張した。飯島は労働災害, 公害, 薬害・食品公害を, それぞれ「地域環境問題」, 「労働環境問題」, 「消費者環境問題」とよび, それらを「環境問題」の三つの局面とした。

飯島 (1993: 23-24) では「環境問題といえば, 一般的には地域環境問題のことを意味しているが, 筆者には, 環境問題の範囲は, 地域環境問題, 労

働環境問題および消費者環境問題の3局面の環境問題とする持論がある。], 「歴史的に見ると, これら3局面の環境問題には, 発生源の事業方針や思想, 排出物に対する社会的責任の欠如などがあって発生させられた点で共通性がある。換言すれば, これらの問題を被害者の視点でみるとときには, 3者に共通性があるということになる。」と述べている⁸。

被害, 特に健康被害を重視するという立場からは, 薬害, 食品汚染による健康被害, 労働災害を「環境問題」に含めることで, 連続した一連の問題ととらえることが可能となる。しかし, 「環境」への汚染の放出によるものではない被害を含めて「環境問題」あるいは「公害」とよぶ意味はわかりにくい。また, 飯島の「3局面の環境問題」は, 研究領域としては医学, 保健学(保健社会学)の対象としての健康被害にその大部分が含まれると考えられる。

『公害スタディーズ』(安藤・林・丹野編2021)は, 社会運動関係者などの当事者と研究者ら, 50人による共著であり, 現在の社会運動, 環境教育において公害がどのようにとらえられているかを示す材料となると考えられる。同書第1章(13-95ページ)では公害として13の事例を取り上げて詳しく説明している。掲載順に(1)大気汚染(主に四日市ぜんそく, 自動車排ガスによる健康被害), (2)水俣病, (3)新潟水俣病, (4)イタイイタイ病, (5)カネミ油症, (6)化学物質過敏症, (7)地盤沈下, (8)軍事基地, (9)アスベスト, (10)三井三池炭じん爆発, (11)福島原発事故, (12)足尾鉍毒事件, (13)薬害スモン, である。「環境汚染」には含まれない, 薬害であるスモン病, 食品汚染による健康被害であるカネミ油症, 環境汚染によるものを含むが主な被害は労働災害であるアスベスト被害, さらに労働災害そのものである三井三池炭鉍事故も, 公害の事例として取り上げている。飯島(1993)が「3局面の環境問題」とする「地域環境問題」(公害), 「労働環境問題」(労働災害・職業病), 「消費者環境問題」(食品災害・薬品災害)を合わせて「公害」とよんでいることになる⁹。

宮本(2014)と安藤・林・丹野編(2021)はいずれも, 企業の経済活動などによって生活環境が悪化して主な被害として健康被害が発生している状況を「公害」とよんでいる。両者の主な違いは, 薬害, 食品汚染による健康被害, 労働災害を宮本(2014)は公害に含めず, 安藤・林・丹野編(2021)は含めていることであろう。安藤・林・丹野編(2021)でそれらを「公害」に

含める理由は以下のように説明されている。

薬害（医薬品の使用による健康被害）である薬害スモン事件を公害に含める理由としては、同書で「薬害スモン」を分担執筆した清水善仁によるコラム「薬害の記憶を伝えるために」で説明されている。清水によれば、薬害は環境基本法が定める「典型7公害」に含まれないが、同法第2条第3項の「人の健康又は生活環境に係る被害が生ずること」に当てはまる。典型7公害と薬害は、被害が局地的（典型7公害）であるか全国的（薬害）であるかに大きな違いがあるという。この説明では、人の健康あるいは生活環境に関連する被害はすべて公害に含まれ、公衆衛生に関する被害全体を公害とよぶことになり、無理があるように思われる。清水は「薬害スモン」の分担執筆部分でも、「〈公害としての薬害〉という視点」という「節」を設け、薬害スモン被害者の運動団体が日本全国の公害被害者運動団体の連合会に参加することで連帯が深まり、「薬品公害」、「公害としての薬害」の被害者としての意識が高まり、運動の発展につながったと述べている（安藤・林・丹野編2021：89-90,91）。

食品汚染による健康被害であるカネミ油症を公害に含む理由についても、「カネミ油症」の分担執筆者である宇田和子によるコラム「被害者を被害者として扱うとはどういうことなのか？」で触れられている。食品に由来する被害は環境基本法の典型7公害に含まれず、同法では公害と見なされない。それらの被害は、食品衛生法に基づき食中毒と見なされるが、同法には公害や薬害のような被害者救済に関する規定がなく、救済のための包括的な制度もない。宇田は、被害者救済のために「食品公害」という事態があることを認め、食中毒とは切り離して政策的に位置づけることが必要であると主張する。しかし、なぜカネミ油症など一部の被害だけを他の食中毒から分けて食品公害とするべきなのかは説明されていない（安藤・林・丹野編2021：43）。

労働災害である三井三池炭じん爆発を公害に含む理由についても「三井三池炭じん爆発」の分担執筆者である森久聡によるコラム「労働災害と公害は連続している」で触れられている。森久は、1984年のインドのボパール事故を例にあげ、化学工場で起きたガス漏れ事故でガスが工場内にとどまって被害者が工場の労働者に限られていれば労働災害であったが、工場の屏を越えて周辺住民に被害が及んだことによって公害になったのであり、労働災害と公害は連続していると主張する（安藤・林・丹野編2021：73）。しかしボ

パール事故とは異なり、三井三池炭じん爆発では周辺住民に被害が及んでおらず、この事例を公害としてあつかう理由としては不十分と考えられる。工場内と周辺住民の健康被害の連続性の事例としては、同書でも取り上げているアスベスト災害の方が適切であろう。工場内外の被害の連続性という視点から、飯島（1971）は水俣病の原因企業であったチッソ水俣工場内で多発していた労働災害を取り上げ、労働運動と公害被害者の運動が労災と公害問題の解決のために連帯する必要性を主張した。しかし、労働現場の中の管理されているべき空間での被害と、誰のものでもない公共空間である「環境」への放出による被害とは、医学的に同様の健康被害であっても、制度的には区別する意味は十分にあると思われる。また、宮本が主張するように、「商品」の品質の問題である薬害、食品汚染（による健康被害）と、環境への放出は責任の問われ方が異なってもよいであろう。

IV. 公害の概念、定義の再検討

1. 様々な定義を構成するもの—都留重人の「三段階」と公害の範囲

公害の様々な定義は、それぞれが異なった次元の複数の要素を含んでおり、それらの要素が整理されずに並列に提示されることで、その違いをわかりにくくしている。公害の定義に含まれる諸要素を分類すると以下ようになる。公害の様々な定義は、いずれも、以下の要素のいくつかを組み合わせることによって、範囲を区切ったものとなっている。(1) 発生の仕組み（原理・メカニズム、発生源とその制度的形態（資本主義、私的企業による利潤追求、経済体制）など）、(2) 汚染される領域（「汚染」を媒介するもの、媒体、あるいは汚染物それ自体による分類）、(3) 被害の状態（「物的損害（土地、財産、生産物、野生生物）のみ」→「生活環境の悪化」→「健康被害」→「生命の損失」へ、影響・被害の地理的範囲と被害者の数が拡大すること）である¹⁰。

たとえば、公害対策基本法（2条1項、2項）、環境基本法（2条3項）による公害の定義（典型7公害）は、(1) 発生の仕組みとして「事業活動その他の人の活動に伴って生ずる」、(2) 汚染される領域として「典型的な7つの媒体」、(3) 被害の状態として「人の健康又は生活環境、相当範囲にわたる」をそれぞれ含んでいる。

経済学者、都留重人は、「公害問題を究明するための第一歩は、その(1)発生原因、(2)現象形態、(3)被害状況の三段階を、それぞれを具体的に明らかにし、相互間の因果関係やその因果関係の補強要因をはっきりさせることである」(都留1964:295-297; Tsuru 1999:25-26)と述べた。都留は、硫黄酸化物による大気汚染がもたらした健康被害を例に、「公害を、発生源(たとえば石油に含まれる硫黄分)、現象形態(大気汚染)、被害状況(四日市ぜんそく)の三段階に分けて描写する必要性」を主張した(都留1972:31; Tsuru 1999:26)。燃料中の硫黄分は汚染物そのものではなく、燃焼の過程で硫黄酸化物となり大気汚染の原因となる。硫黄酸化物は汚染物それ自体であり、空気(大気)が汚染を媒介するものである。燃料中の硫黄分は、低硫黄燃料の使用などによって汚染物である硫黄酸化物の発生を削減できるという意味で、発生の仕組みと深く関わっている。

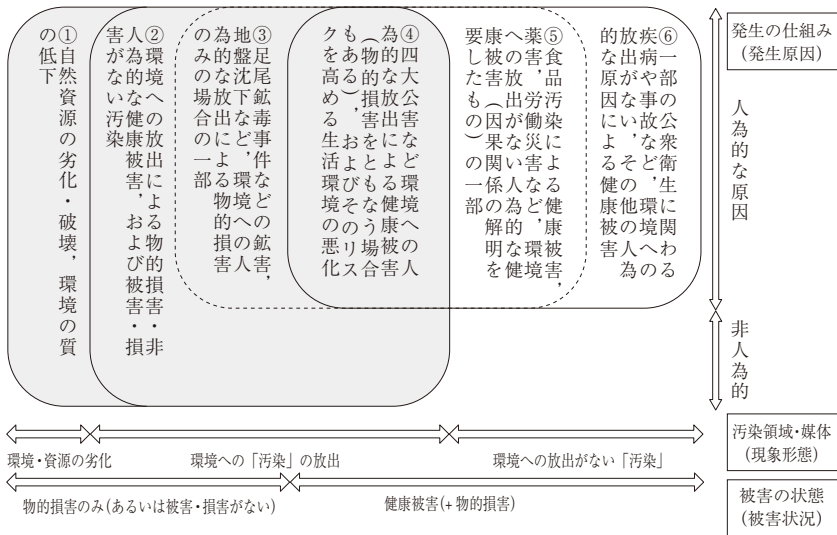
都留による三段階の「発生源」を上記の「公害の定義の構成要素」の「(1)発生の仕組み」、「現象形態」を「(2)汚染される領域」、「被害状況」を「(3)被害の状態」と対応させることができる。「定義の構成要素」は、公害についての様々な定義を整理することによって導いたものであるが、公害という現象の概念的な時間軸に合わせて、都留の三段階と同じ順番で示した。

都留は公害の範囲((2)汚染される領域)をどのように定義するかについてはほとんど言及していない¹¹。また、都留は「公害についてだいじなことは、その定義ではなく、どのような対策がそれぞれの場合に有効かという点にある」とも述べている(都留1972-1975:174)。都留による、発生源、現象形態、被害の三段階の区分は、公害対策の技術的な側面、規制政策、被害者救済などの対応のあり方を整理するために有効であろう。さらに、公害の様々な定義の違いを明らかにするため、定義の構成要素として用いることも可能である。

公害と環境問題の関連づけを重視する、あるいは公害を環境問題の一部と考えるならば、「汚染される領域」(現象形態)として人間の経済社会による制御の外側にある「環境」に関わるものと限定することが必要となる。一方で、公害の「被害」を重視する立場からは、「汚染される領域」(現象形態)を限定することによって被害を階層化し区別することは望ましくなく、問題の範囲をより広く連続的にとらえて、より広い範囲の被害者救済を目指す社会運動を後押しすることが重要となる。

「被害の状態」について、諸定義を分けるものは、健康被害以外の被害を公害にどの程度含めるかの違いである。薬害、食品害、労働災害などを含めて公害をより広くとらえる場合、拡大する範囲として基本的には健康被害が想定されている。また、多くの定義で、健康被害に加えて「生活環境」の悪化を公害に含めている。

ここまでの議論を受けて、公害が占める領域、環境汚染、環境問題、健康被害との関係を、図 1.2 にまとめた。「環境問題」は図中の「①+②+③+④」で示される領域となる。「環境問題」は、環境・資源そのものの劣化である①と、環境への汚染の放出にともなって発生する「環境汚染」に分けられる。「環境汚染」は「環境問題」から①を除いた「②+③+④」で示され、「環境問題」の部分集合とした。なお、宮本憲一による「被害のピラミッド」を簡略化して同心円状に再構成した図 1.1 (右側) では、「環境問題の全体像」の中で①から④に順に被害の深刻さが高まるが、図 1.2 では①から④にかけて必ずしもそのような関係はなく、図中の説明文に示したように「環境



(出所) 筆者作成

(注) 「公害」=③+④(+⑤), 「環境汚染」=②+③+④, 「環境問題」=①+②+③+④, 「人為的な原因による健康被害 (リスクを高める生活環境の悪化を含む)」=④+⑤+⑥

図 1.2 公害、環境汚染、環境問題、健康被害の範囲

問題」における発生の仕組み、汚染領域・媒体と被害の内容の違いとなっている。

これに対して「人為的な原因による健康被害」（そのリスクを高める生活環境の悪化を含む）は、「④+⑤+⑥」の領域で示される（人為的な原因によらない健康被害も存在するが、図中には示さなかった）。「健康被害」と「環境問題」（および「環境汚染」）が重なる領域が④で表される。④と②および③の違いは、人為的な原因による健康被害の有無となる。また、④と⑤および⑥の違いは、環境への汚染の放出の有無である。

Ⅲで見たように、公害の範囲について「公害<環境汚染（<環境問題）」というとらえ方と、環境汚染には含まれない健康被害の一部も公害としてあつかうという、大きく分けて2つの考え方がある。後者の環境汚染に含まれない健康被害の一部とは、薬害、食品汚染による健康被害、労働災害など、発見当初は因果関係が不明確であり、解決のためにその解明を必要としたものの（の一部）である。

先に説明した公害の定義に含まれる3つの要素それぞれが図中の項目をどのように切り分け、3つ合わせて公害の範囲の確定に機能しているかを矢印で示した。「発生の仕組み」（都留重人の三段階では「発生原因」）は図の右端に縦の矢印で示し、「汚染領域・媒体」（三段階では「現象形態」）と「被害の状態」（三段階では「被害状況」）を図の下側に横の矢印で示した。

3つの要素（三段階）をその概念的な時間順に説明する。まず「発生の仕組み」（発生原因）は、「人為的な原因」によるものと「非人為的」なものに分けられる（図の右端、縦の矢印）。公害の定義としては前者をさらに細かく分類できるが、公害の範囲の確定のためにはこの区分で十分である。この図では、「環境問題」、「環境汚染」には人為的な原因によるものだけでなく、非人為的なものも含まれることとした。健康被害にも人為的な原因によるものと非人為的なものがあるが、図1.2では人為的な原因によるものだけを示した。公害は通常、すべて人為的な原因によるものと考えられている。たとえば、典型7公害は「事業活動その他の人の活動に伴って生ずる」と定義されている（公害対策基本法2条1項、環境基本法2条3項）。人為的な原因によるものに限定することは、被害の原因となった活動を行った主体に対する責任を追及するという姿勢とも関係する。実際には、複雑な相互作用によって被害が生じる場合など、人為的な原因によるものか非人為的な

ものかは、明確に分けられない場合もありうる。「環境」の「汚染」による健康被害にも物的損害にも、人為的な原因によるものだけでなく、非人為的なものがありうる。ただし、⑤に含まれる薬害、食品汚染、労働災害はすべて人為的な原因によるものであり、非人為的なものは想定されていない。

「汚染の領域・媒体」（現象形態）という要因からは、「環境」への「汚染」の放出の有無による区分に加えて、環境・資源そのものが劣化する場合に分けられる。媒体についても、典型7公害にあげられた7つの他にも、多くのものが含まれうる。

また「被害の状態」（被害状況）からは、物的損害と健康被害の現れ方により、分類することができる（いずれも図の下、横の矢印）。いずれも「発生の仕組み」（発生原因）と同様、公害の定義としてはより細かく分類できるが、公害の範囲の確定のためには上記の区分で十分であろう。

③を②から分ける境界と、⑤を⑥から分ける境界の位置には恣意性があるため、図1.2では破線で示した。環境汚染のうち物的損害がある場合の一部（③）を公害に含めているが、②の一部にも物的損害がある。どのような物的損害を公害（③）に含めるかは、足尾鉍毒事件を「公害の原点」と位置づけたこと、地盤沈下を典型7公害に含めたことなど、歴史的な経緯によるものと考えられる。

⑥と⑤はともに環境への放出をとまなわない、人為的な原因による健康被害である。そうした健康被害のどの範囲を公害に含めるか（⑤の⑥との境界）は、必ずしも明確ではない。たとえば、すべての食品汚染が公害とよばれているわけではない。労働災害については、工場の外で発生した健康被害（公害）が工場内でも同様に発生した場合があり、たとえば水俣病の場合に医学的には同様の症状だったこと、工場内での症例が公害の因果関係の解明にもつながったことなどから、被害の連続性が主張されてきた。これまで見たように、結果として発生の初期に因果関係が明確ではなく、その解明を必要とした健康被害の多く（すべてではない）が、公害に含まれていることがわかる。労働災害、薬害、食品汚染による健康被害のどの部分を公害に含めるか（⑥と⑤の境界）について、明快な定義づけは行われていない。公害被害者の運動との連帯を求める、それら一部の健康被害、労働災害の被害者の運動からの要請から公害に含めるようになったという説明がある。

なお、図1.2では④のみに記した「生活環境の悪化」には、健康被害およ

びそのリスク上昇には至らない形で、①、②、③にも含まれるものがある。また、④の健康被害には物的被害をともなう場合もある。②も健康被害の一部を含むが、④とは違い、非人為的な原因によるものである（②のうち、④の下側の領域となる）。非人為的な健康被害の例としては、地中に自然に存在する砒素によって汚染された井戸水を飲むことによる中毒がある。この場合の砒素中毒は、環境問題（環境汚染）には含めうるが、通常は公害には含めない。

2. 因果関係の問題と被害の放置

これまでの議論から、公害の範囲を広くとらえる論者は、顕在化した当初は因果関係が不明確だった健康被害の多くを「公害」とよんでいることがわかる。松野（2017）によれば、因果関係の不明確さは「環境問題」の発生とその解決を困難にする最も重大な要因である。松野は以下のように述べている。

「環境問題とは、汚染物質の環境への排出や生態系破壊といった原因行為が行われ、それが何らかの経路を通じて被害者において被害を生ぜしめる、という問題である。ここでいう何らかの経路が因果関係」であり、「この因果関係の不確実性こそが環境問題の本質であるように思われる」。「筆者は、単に因果関係が不確実であるというだけでなく、その性質ゆえに、未知の状態から、認知、試行錯誤的解明、因果についての社会的合意、という因果関係が明らかになる過程で、社会的な取り扱いが変化する、動的な現象として環境問題は理解されるべきであり、因果関係の把握の過程がその動態の鍵を握る、と主張するものである」。「因果関係に関する、および、規制導入に関する、合意がとれる以前に発生してしまう被害が極めて大きいものであり得ることが日本の産業公害等の経験からいえるということである。四大公害裁判はまさにそうしたケースであったと思われる」（松野 2017：38, 43）。

著しい健康被害が発生していた高度経済成長期、政府による公害対策、環境政策では、被害が拡大しつつあった状況下で、因果関係を科学的に確定する前に「因果関係に関する信念」を専門家集団で共有することによって、不

確実性について「割り切る」ことによって政策対応を行う必要があった（寺尾 2023a：8-11）。公害対策の進展は、環境政策の政策形成過程の「初期」の最も重要な局面であった。

1960年代初めから厚生省、環境庁で公害対策を担当した公衆衛生専門家、行政官、橋本道夫は回想録で、1960年代初めから1970年代末の日本の環境政策の「初期」の困難について述べている。その困難のほとんどが、因果関係の解明に関することであった。橋本は、因果関係の不確実性について、専門家集団が共有する「因果関係に関する信念」にもとづく「割り切り」を「思い切り」とも表現している¹²。

因果関係が明確になり、規制の導入が社会的に合意されることが、環境問題の解決のためには不可欠であるが、因果関係に関する社会的合意が形成されるまでに時間がかかり、被害が拡大することが、環境問題が観察可能な形で存在する理由であった¹³。

環境問題において、因果関係が不明確、不確実であったことが、発生源と行政が速やかに対策を行わないことを正当化し、被害を拡大させてきた。環境問題の解決において因果関係の確定が問題となる理由は、被害の原因と被害の間に、多くの場合、汚染物の「環境」への放出という過程があることによる。「環境」を通じて他の経済主体の財産や身体にもたらされる被害は、複雑な相互作用を伴う場合も多く、そのメカニズムを完全に認知することは容易ではない。そこには、人間が容易には認知できない本源的な不確実性がある。「環境」は経済社会の外部にあり、通常は汚染物の排出者を含む誰もその管理の責任を負わない。

通常は環境問題に含まれない、他の健康被害の多くにも因果関係の不確実さの問題は存在する。環境問題には、「自然環境」という人間がその内部の循環メカニズムを十分に理解することが難しい媒介を通じた経済活動の負の影響（被害）という、本源的に不確実な問題が内在されている。そのため、因果関係の確定が重要な問題になる。この意味で、因果関係の問題が環境問題の本質的な部分となる（寺尾 2021：15）。

「公害」を環境問題と同様の現象の一部、一つの側面、あるいは重なる領域が大きい社会問題と考えると、環境問題の中でも因果関係の確定が極めて困難であった問題の多くが「公害」に含まれ、その困難によって政策対応が遅れ、被害の拡大を防ぐことができずに深刻化した場合が多いと考えられ

る。松野（2017）の環境問題と因果関係に関する議論は、因果関係の問題が「環境」への汚染物の放出によって深刻になる場合を想定していると考えられる。

因果関係の不明確さに「環境問題」の最も重大な特質があるという視点（松野 2017）から見れば、「公害」も同様の性質を持つ。環境汚染では、まず発生源と汚染との因果関係を想定し、顕著な被害が発生している場合に汚染と被害の因果関係も想定する。一方、人為的な活動による被害を重視する公害では、発生源が汚染を通じてもたらず被害との因果関係を想定する。そのため、多くの場合に公害の方がより強い、明確な因果関係を必要とする。公害問題の因果関係の解明に長い時間を要する間に「被害の放置」が起きる。被害、特に多様な原因が想定しうる健康被害（被害状況）から汚染を媒介するもの（現象形態）、汚染発生の仕組み（発生源）をたどる公害という視点からは、環境汚染としてとらえる以上に、問題解決の困難さの本源的な部分に因果関係の問題が介在する可能性が高まる。1960年代初めから1970年代にかけての日本の環境政策の「初期」において、公害対策を行う行政の側からも被害者の運動の側からも、汚染源と被害との因果関係の確定が極めて重大な課題であった。

3. 被害からの視点と責任の追求—宇井純「公害に第三者はない」

衛生工学者、水処理技術者、技術史研究者で水俣病の解明、告発などの社会運動にも深く関わり、日本の公害の対外的な発信に早くから取り組んだ宇井純による、公害について「原理」の一つとして「公害に第三者はない」という著名な議論がある。被害からの視点と、公害に対する責任論を考察する手がかりとして、この議論を検討する。

宇井は「公害に第三者はない」として、中立的な「第三者を名乗るものは必ずといってよいほど加害者の代弁をして来た」と述べて、専門家、行政官等の公害問題への関わり方を批判した。また専門家、行政官以外の市民については、「次に同じような公害が起これば必ず被害者か加害者になる」、「国民全体が潜在的な当事者である」と述べた（宇井 1968：208-210）。1973年の講演では、この「理論」に反論する者として専門家と行政官をあげた。市民については、公害に無関心であることが結果として被害の放置を容認して、加害者を助けることになると主張した¹⁴。「公害に第三者はない」におい

て「第三者」は二つの異なる集団を指していることに注意が必要であろう。

市民に対する言及は、無関心であることの問題を指摘して公害問題への関心を喚起する、運動家としての呼びかけであったと考えられる。第三者としての市民は、積極的な関心を持たないというだけにすぎない。一方で、専門家、行政官らは、中立的な第三者を名乗って、多くの場合、自ら進んで公害問題に関わろうとした。公害問題の被害者には社会的弱者が多く、加害者との相対的な力関係、情報の非対称性等により、個別の被害の救済でも不利な状況に置かれる。また、被害者は生業の基盤である土地や自然資源の破壊や身体の健康という、自らのかけがえのないものを失うが、加害者にとってはそれらも金銭や他の土地や資源で代替可能なものであるという非対称性がある。専門家や行政官も、被害を客観的に評価する中立的な第三者を名乗る以上、加害者と同様の立場に立つ。専門家、行政官らがそうした構造的な非対称性を考慮せず、中立的な第三者を名乗って公害問題に関わることで、結果として加害者の側に立つことになる¹⁵。

「公害に第三者はない」の主な論点は、技術者を含む専門家や行政官らが、被害者の救済を優先的課題とせず、加害者の経済活動の維持を前提に対策を検討する傾向があるという構造的な問題を指摘することにあつたと考えられる。宇井は、中立的な「第三者」を名乗る専門家らの欺瞞性に対する批判に加えて、市民の無関心が問題の放置につながっていることを指摘して被害者の運動に対する理解と共感を求めていると考えられる。しかし近年では、「公害に第三者はない」という言説は、すべての市民の責任、市場経済における消費者としての原罪の指摘としてのみ紹介されることがある¹⁶。専門家らに対する批判を切り離して、すべての市民の責任を指摘しているという部分だけを切り取って取り上げることはミスリーディングであろう。すべての市民という形で責任が相対化、拡散され、加害者と専門家、行政の責任が不明確になることは、宇井の本意ではないであろう。

また、高度経済成長期の日本で法制度等による規制が実施される際も、因果関係の不明確さや経済活動への影響を理由に導入が遅れ、不十分な基準が設定されてきた。日本に限らず、多くの国々での公害と同等の環境汚染の歴史的経験を見ると、専門家、行政官らが主導した対策は遅れ、規制の水準も緩すぎて、十分な効果をもたらすことができず、被害の拡大を防ぐことができなかつた。市民の公害問題に対する関心が高まり、社会的な圧力が強まっ

てから、初めて有効な規制が行われるようになった。民主主義的政治体制においても、公害問題は生活環境の悪化として多くの市民が自覚し、広範な社会的圧力となって被害者の運動に対する共感と支持が拡大しなければ、必ずしも有効な対策、政策が実施されなかった¹⁷。「公害に第三者はない」という主張は、公害問題は加害者、被害者などの当事者と専門家、行政だけによって解決されるのではなく、社会的に解決されてきたという歴史的経緯を表現するものでもある。「公害に第三者はない」とは、被害者と加害者という当事者のやり取りだけではなく、そのような社会的な圧力を含めた、技術論、技術史の視点から見た公害についての社会科学的な考察の試みと解釈することができる¹⁸。

また宇井は、1970年前後に公害についての多くの論考を読まされた結果、読むに値したものには必ず、歴史的な視点と、公害問題を長年にわたって放置し、悪化させてしまった「反省」が含まれていたと述べている（宇井1971a：51-52；宇井1971b：203-204；宇井1995）。日本で公害が最も激しかった1970年当時の考察における「反省」に相当するものとして、今日において研究者が取りうる姿勢は、必要な対策が当時から知られていたにもかかわらずなぜ適切に行われなかったのか、そしてなぜ被害の拡大を防ぐことができなかったのか、そもそも被害を予防することがなぜできなかったか、歴史的な視点を持って、その背景を明らかにすることと考えられる。

「公害に第三者はない」は、被害への着目、被害者の視点から問題をとらえ、解決策を検討する必要性の主張でもある。公害というとらえ方が持っていた被害に着目する姿勢は、社会運動や訴訟において「被害者の側に立つ」ことや被害の社会構造などを研究することに限定されない可能性を持つと考えられる。被害を重視する視点による研究は、被害者の側に立って被害の構造を対象とするものだけではない。被害に着目する姿勢は、科学的な研究として、法制度、政策過程としての客観性、中立性と両立することが可能であろう。加害企業の研究、政策形成過程の研究を、なぜ被害の拡大を防ぐことができなかったかという視点から行うことは、歴史的な問題、制約として明らかにして、教訓を残し、経験を継承することにつながるであろう。

V. 「日本の公害経験」はどのように伝えられるか

「日本の公害経験」の対外的な発信は度々試みられた。1972年にストックホルムで行われた国連人間環境会議では、公害の対外的な発信は日本政府よりも、水俣病などの公害被害者と支援者らによって行われた¹⁹。被害者団体やNGOによる発信はその後の国際会議などの場でも続けられた。1992年のリオデジャネイロ・サミットからは、日本政府による発信でも、公害の被害とその克服について、より強調されたものとなった²⁰。2002年のヨハネスブルグ・サミットでは、政府が「日本の公害経験」について積極的な発信を行った（寺尾2003）。ヨハネスブルグ・サミット以後の国際会議では、政府による対外的な発信の試みは行われていない。日本政府による直接の発信の他にも、政府機関である国際協力機構（JICA）による発信も行われた。またOECD、国連大学、世界銀行などの国際機関による日本の公害についての調査研究、報告書などが多数発表されてきた²¹。

国際会議での「日本の公害経験」についての日本政府、および実際に発信の場に立った政治家らの考え方は、公害は高度経済成長期という過去の、解決済みの問題であり、その克服の経験を後発国などに伝えたい、というものであった。具体的には、日本が開発した公害対策技術の移転、人材育成への協力、民間企業の公害防止投資に公的資金を供与した経験を伝えた低利融資プログラムの提供など、主に技術移転と資金提供を組み合わせた国際協力に資する形で発信する、といったものであった²²。政府により公式に行われた「日本の公害経験」の対外的発信は、高度経済成長期の日本という歴史的な文脈から、主に技術開発、資金提供を中心とした政府と企業の努力によって克服された解決済みの問題という位置づけにもとづくものであり、公害の歴史的な経験のごく一部を切り取ったものにすぎない。

以上に見たように、「公害」という用語は、「高度経済成長期」までの「日本」で、(1) 主に「環境への汚染の放出」によって発生した、(2) 多くの場合発生源との「因果関係が不明確」な、(3) 「健康被害」およびそのリスクを高める生活環境への影響など被害そのものと、その社会的な影響ととらえることができる。

現象としての公害は、主として環境への汚染の排出による健康被害と、そのリスクを高める生活環境の悪化である。日本の歴史的な文脈から切り離し

て公害を将来世代や海外に伝えるためには、その定義を明確にして、環境汚染による健康被害と言い換えるだけでは十分ではないことを示す必要がある。これまで見たように、日本では公害という用語は環境問題、環境汚染が広く用いられる以前から知られており、様々な概念化、定義づけが試みられてきたが、広く受け入れられた明確な定義はない。環境問題、環境汚染が用語として一般化するにつれて、健康被害に限定されるより狭い範囲を意味するようになった。そして、教科書等で「四大公害」が紹介されていることの影響から、現在では環境汚染による健康被害という、以前よりも狭い意味で用いられている。

図 1.2 に示したように、四大公害のような健康被害にとどまらず、公害には健康被害がない物的損害のみの場合の一部も含まれると考えられてきた。さらに健康被害についても、実際に健康を害していなくても、そのリスクを高めるような生活環境の悪化も公害に含まれる。また公害については少なくとも二つの異なるとらえ方があり、前者は上記のような環境への汚染の放出による被害を公害ととらえ、後者はそれらに加えて食品汚染、薬害、労働災害などの健康被害の一部を公害ととらえている。前者は「環境への汚染の放出」による被害であることを重視し、公害を環境問題、環境汚染との整合的に関連づけようとしていると考えられる。後者は、被害の中でも健康被害をより重視し、被害の連続性の視点から「環境への汚染の放出」によるものではない（因果関係の解明を要した）健康被害の一部を公害に含めている。図 1.2 に示したように、公害の定義の構成要素（および都留重人の「三段階」）から見ると、前者は「汚染領域・媒体」（現象形態）による区分をより重視し、後者は「被害の状態」（被害状況）による区分をより重視しているといえる²³。別の視点からは、前者は「環境」への汚染の放出を重視することにより公共経済学における負の「外部性」が発生する事例に焦点を当てている。公害と負の「外部性」はともに人為的な原因による環境汚染であり、公害は健康被害のない場合にはその一部しか含まないことを除けば、両者の違いはほとんどないと考えられる。一方で後者は、私的企業が利潤を追求することにより被害を防止するために必要な費用を負担しなかった事例を包括的に公害として取り扱い、負の「外部性」もその一部と見なしているとも考えることもできる。

ここまで見てきたように、公害という概念の環境汚染に対する特徴、違い

は、第一に、被害に着目することにある（図1.2では、横軸の「被害の状態」（被害状況）に対応する）。環境汚染は、多くの場合それに伴う被害を含めると考えられるが、必ずしも社会に被害が発生していなくても、環境の破壊、劣化そのものを意味することがある。汚染による被害が発生していない状況は、公害ではあまり想定されていない。

第二に、被害が発生、認識された当初は、その原因／加害行為との因果関係が明確ではなかったこと、その解明が重要な課題であったことがあげられる。因果関係の不明確さは多くの環境汚染についても問題となるが、公害という被害に重点を置く枠組みではより重要となる。これは産業化と環境汚染の長い歴史の中では、深刻な健康被害の発生の「初期」であったという歴史的経緯と、人口密度が高く経済活動が集中していた日本の地理的な背景に起因するものでもあるが、今後も新たな原因物質による未知の被害が発生した場合、その当初には因果関係は明確ではないと考えられる。被害の不可逆性は公害問題の教訓の一つとして重要であった。公害問題の対策の過程で必要性が認識された予防原則は、教訓として今後も活かされるものであろう。因果関係が不明確であっても対策を始める必要性は広く認識される必要がある（図1.2では、横軸の「汚染領域・媒体」（現象形態）における「環境への放出」は、因果関係をより不明確にする）。

第三に、被害と加害の関係に重点を置く公害という枠組みでは、責任の所在の明確化が強く意識されるという特徴があげられる（図1.2の縦軸、「発生の仕組み」（発生原因）で人為的な原因によるものに限ることが、責任の追求の重視につながっている）。公害も当初は、不特定多数の原因による、不特定多数に対する損害といった内容を含む定義づけが試みられたことがあるが、宇井純、宮本憲一たちはそうした動きに反発した。

高度経済成長により経済活動の集積が進み、少数の大規模排出源からの汚染による被害だけでなく、多数の市民、消費者が排出に関与する汚染、環境への負荷による被害が顕在化すると、「公害から環境問題へ」と問題が複雑化したと見なされ、公害は環境問題へと一般化されたたといった認識が広まった。さらに、気候変動のようなあらゆる経済活動や消費が関係する地球規模の環境問題が深刻化すると、公害は対策が比較的容易な局地的、ローカルな環境汚染と見なされるようになった。公害は環境問題の古典的な形態であり、その一部というとらえ方は適切であろうか。公害には確定した定義

はないが、定義をめぐる議論を見る限り、環境汚染との違いは、影響の地理的な範囲を除けば、現象としての汚染と被害の形態という意味では大きなものではない。一方で、公害には被害の救済、因果関係の不明確さの克服、責任の追求という、環境汚染というとらえ方には必ずしも含まれない問題設定を内在している²⁴。

地域レベルの環境問題と地球規模の環境変動との関係をどのようにとらえるかは、簡単な問題ではない。気候変動のように多数の排出源が関わる問題に対しては、被害と加害の関係、責任を明確にしようとする公害という枠組みでよりも、SDGsのような多くの主体が自発的に取り組む行動指針の方が有効かもしれない。個々の主体のSDGsへの取り組みが地球規模の持続可能な発展につながることを通じて、それぞれの地球環境の持続性に貢献することが可能かもしれない。しかし、地球環境の持続可能性への取り組みによって、それぞれの主体のすべての責任を代替することはできない²⁵。公害のような被害と加害を明確にできる問題における責任は、地球環境に対する責任とは別に果たされなければならない。

最後に、公害という問題のとらえ方が「開発と環境」、経済開発と環境保全の議論の中でどのような位置を占めることができるかを検討したい。宇井純の「公害に第三者はない」の検討で示したように、高度経済成長期の日本の公害は、専門家や行政官、政治家らの取り組みだけでは有効に解決されず、生活環境の悪化に対する市民の不满、被害者に対する共感が社会的な圧力となって初めて、有効な対策が行われるようになった。「開発と環境」の文脈では、これらの「日本の経験」は経済発展と民主化の議論と関連づけることができる。韓国、台湾のような権威主義体制下で経済開発を行った後発国では、急速な産業化の過程で産業公害をはじめとした環境汚染が発生したが、市民からの社会的な圧力は抑え込まれて顕在化せず、対策の遅れにつながったことが知られている（寺尾 1993, O'Connor 1994 など）。

「日本の経験」から明らかになったように、公害は当事者と専門家や行政だけでは有効に対処できず、市民が関心を持ち、政策過程に参加することによって社会的に解決される必要があった。宇井純が主張したように「公害に第三者はない」にもかかわらず、権威主義体制下で産業化が推進された後発国では、市民は公害の被害や生活環境の悪化に関心を持ちながら、不満の表出や政治的自由を抑圧され、参加を制限されていた。以上のような開発論の

再検討につながる論点として、被害と責任を重視する公害の視点から、専門家や市民が果たす役割をより明確に示すことができる。また、PFAS（ペルフルオロアルキル及びポリフルオロアルキル化合物）のような新たな化学物質による健康被害のリスクが近年になって顕在化しており、公害問題で明らかになった因果関係の解明の必要性和予防原則は、今後も重要であり続けるであろう。公害の歴史性を重視し、被害の拡大を防げなかったことに対する「反省」する視点から、今後新たに顕在化する汚染による被害を考察し、対策を検討することが可能と考えられる。「環境」や「持続可能性」だけではなく、「公害」は今後も開発論の再検討を試みる際に有効な概念、問題のとりえ方となりうるであろう。

公害を概念化し、整合的に定義する試みは成功してこなかったし、公害が研究領域としても確立されることはなかった。環境問題、環境汚染とは異なる独自の概念、研究領域として確立することは今後も難しいであろう。しかし、高度経済成長期を中心にした日本の歴史的経験としては、被害の拡大を防げなかった教訓として、将来世代や海外に伝える意味は十分にあると考えられる。本章で明らかにした公害の二つの異なるとりえ方について、なぜどのようにして違いが生じたのかを明らかにすることで、歴史的経験としての意味の解明につながったと考えられる。

注記

¹ たとえば、宇井純は東京大学工学部で行った公開自主講座「公害原論」の第1回（1970年10月12日）で公害の定義を聴講生に問われたが、明確に答えることを避け、これから講義で取り上げる代表的な事件から浮かび上がる、と説明した。また、被害者の運動がそう考えるものが公害だ、とも答えている（宇井 1971a:48-50）。民法学者、加藤一郎は「はじめから抽象的・概念的に決めてかかるべきではないし、画一的に概念を決める必要もない」「公害については機能的に概念をたてていけばよく、ここまでする公害でここからは公害でないという限界を、抽象的にあらかじめきめてかかる必要はない」と述べた（加藤 1968:5, 11-12）。東京都企画調整局長、東京都公害研究所長などをつとめた経済学者、柴田徳衛は、代表的な百科事典での「公害」の項目で典型7公害を示し、それでは不十分なので特徴をあげるとして、そのいくつかを羅列した（柴田 1986）。

² 現在の環境問題に関連する意味で使われる以前、「公害」という用語は「公益」、「公利」

の反対語として用いられていた。1896年の「河川法」では治水によって防がれる洪水被害の意味で用いられた。

³ 土壤汚染は公害対策基本法の1970年の改正で典型7公害に加えられた。典型7公害には、放射性物質による汚染は含まれない。1967年の公害対策基本法制定よりも前の1958年に「核原料物質、核燃料物質および原子炉の規制に関する法律」（原子炉等規制法）が制定されていた。また廃棄物による汚染についても、1954年制定の「清掃法」（1900年の汚物掃除法を改正）の対象となっており、典型7公害には含まれていない。

⁴ 橋本（1988：116）によれば、公害対策基本法2条2項のこの規定は、当時の農林省の要請によって加えられたものであった。

⁵ 典型7公害の定義にも不明確な部分は存在する。土地、農地、漁場、漁業権などの財産に対する汚染による侵害は、生活環境の悪化が無くても、法律上の公害となりうる。しかし、ある工場から他の工場への汚染被害の場合は、「人の生活に密接な関係のある財産」とはいえない。工場から農地と他の工場への汚染被害があったとき、他の工場への被害だけ公害から除外することになる。

⁶ 中間報告起草委員会委員長だった加藤一郎は「公害の特色」として、(1)「人の行為によって生ずる」こと、(2)「人や物に対する直接の侵害ではなく、いろいろな媒介物ないしは媒介を通じて間接的に侵害が行われる」ことに加えて、(3)「公害の主体として加害者と被害者があるが、いずれの主体もそれが誰かということが必ずしも明確ではない」ことをあげている（加藤1968：7）。加藤があげた公害の特色は、後述する公害の定義を構成する三つの要素（および都留重人の「三段階」）にそれぞれ対応した形になっている。宮本の他、宇井純も公害を不特定多数による不特定多数に対する損害とする定義を批判した（宇井1971a：49-50）。

⁷ 宮本（2014，11）は公害問題が「環境問題の最終局面に現れてくる」と説明しており、公害は、アメニティ・環境の質の悪化によって引き起こされる、環境問題から区別される別の問題と考えているという解釈も可能であろう。ただし、宮本はこの図に「環境問題の全体像」という題をつけており、いずれにしても環境問題と深く関わった問題領域のみを、公害として定義づけようとしていると考えられる。

⁸ これら三つの局面を、飯島（1984：序1-5）ではそれぞれ「公害」、「労災・職業病」、「消費者問題（食品災害・薬品災害）」とよんでいた。友澤（2014：177-178）は、それらを有害な化学物質が労働現場、周辺地域、生活の中に入り込むことによって起きる問題の三つの局面と解釈している。

⁹ ただし安藤・林・丹野編（2021）では公害の定義や全体像をどのようにとらえているのか明示されていない。これらの13の事例を取り上げることによって、公害を包括的、

網羅的に扱うことができると編者たちが考えているかどうか不明である。同書第1章の扉（13ページ）では「公害は、『吸収する』、『食べる』、『働く』、など、生きているうえで不可欠な行為を介して人間のいのちと暮らしを蝕みます」と書かれており、食品汚染や労働災害を含みうる説明となっている。

¹⁰ここでの「汚染」は、通常の日本語での意味よりも広く、英語の“pollution”に近い意味で用いている。たとえば英語で“noise pollution”と表記されるような「騒音」の場合を含む。この後の図1.2などでも「汚染」を同様の意味で用いている。

¹¹都留重人による公害の定義は、マルクス経済学の生産様式論に近代経済学の外部不経済論を加えた説明となっている（都留1964：298など）。都留重人は1963年に経済学、法学、衛生工学などの研究者による学際的な研究グループ、公害研究委員会を組織した。同年7月9日の第1回の主要な議題は「『公害』の概念を規定すること」であった。公害の概念は委員会の進行に伴い明確化されていくとして、暫定的な概念規定の原案を都留が作成することが決まった（寺西2010）。都留（1964）による公害の定義は、公害研究委員会での議論を受けたものと考えられる。

¹²橋本道夫は、1968年5月の「イタイイタイ病に関する厚生省見解」の発表と1973年の「公害健康被害補償法」の制定において、因果関係が完全に解明されていない状況で行政としての「割り切り」「思い切り」を行ったと回想している（橋本1988：133-136, 173-174）。

¹³松野（2017）は公共経済学の視点から以上の論点を明らかにしたが、社会学者らによる四大公害の一つである「イタイイタイ病」の歴史に関する研究からも同様の論点が導かれている（飯島・渡辺・藤川2007）。

¹⁴宇井（1973）は、農業協同組合関係者を対象とした講演の記録である。農業について宇井は、公害の被害者になるだけでなく、養豚廃水などの排出により加害者にもなりうることを指摘した。

¹⁵宇井（1968：208-210）では、公害に対する住民運動のための暫定的な「理論」として、（1）公害は初め弱い階層に現れる、（2）公害に第三者はない、（3）住民が専門家になることが必要、（4）政党などの既存の組織を利用して頼りすぎないこと、をあげている。「住民が専門家になること」とは、今日でいう「市民科学」につながる考え方であろう。この「住民が専門家になること」も、公害問題で専門家が果たしてきた役割に対する宇井の深い懐疑を反映したものと考えられる。宮内（2015：376-379）も、宇井による他の文献をあげて、この時期に後の市民科学に通じる構想を述べていたことを指摘している。

¹⁶若松英輔はNHK教育テレビ「100分de名著 石牟礼道子『苦海浄土』」（第2回「近

代の闇、彼方の光源」, 2016年9月12日放送)で、宇井純の言葉を「公害に第三者は存在しない」として紹介した。若松は、水俣病の原因企業が「近代の象徴」であるプラスチック(の原材料)を製造していたことを指摘し、「どういうことかという、われわれが今の水俣病を、例えば客観的に見る。だけれども、われわれもプラスチックを使っているわけですね。そうすると実はわれわれは、知らないうちに加担しているわけですね」と説明した。

¹⁷日本についてはたとえば寺尾(1994)などがある。上記(注15)にあげた宇井(1968:208-210)の四つの「理論」からこうした見方を導くことができる。民主制においても「環境」に関する利害を主に代表する主体は存在せず、選挙を通じた間接民主主義では利害が必ずしも十分に反映されないという問題がある。

¹⁸宇井(1968:208-210)があげた住民運動のための暫定的な四つの「理論」の(4)「既存の組織を利用しても頼りすぎないこと」についても、選挙などの既存の政治的な手段だけでは公害問題を解決できないこと、市民による社会的な圧力が必要という、宇井の認識を反映していると考えられる。

¹⁹国連人間環境会議にあわせてストックホルムに水俣病被害者らが訪問して被害の深刻さをうったえ、宇井純が東京大学工学部で開講していた「公開自主講座公害原論」事務局が作成した英文の報告書『Polluted Japan』(Ui(ed.)1972)が配布された。日本政府が会議に提出したナショナル・レポートは、外務省国際連合局監修(1972)に収録されている。

²⁰リオデジャネイロ・サミットの前年、1991年7月に日本政府などが主催した国際会議、エコ・アジア会議で、当時の環境庁の若手有志が作成した報告書『レポート・日本の公害経験—四日市、水俣、神通川の各事例に示される甚大な被害について』(地球環境経済研究会編1991として出版)が提出された。この報告書は日本の公害対策の経験について「公害対策の費用効果分析」を行って、「公害防止対策を行いながら経済を発展させることの方が、環境に配慮しない経済発展よりも大きな経済的果実をもたらす」ことを示して、発展途上国に経験として伝えることを目的とした(地球環境経済研究会編1991:11-12.14)。

²¹JICAによる報告書として独立行政法人国際協力機構鉱工業開発調査部(2004)がある。OECDは少なくとも4回(1977年、1991年、2002年、2010年)、日本の環境政策について調査を行い、報告書を発表している。中でもOECD(1977)は、日本の公害対策の成果と課題を比較的早い時期に国際的に伝えた報告書として知られている。宇井編(1985)は、国連大学がアジア経済研究所に委託して行った「日本の経験」プロジェクトの中の「公害」(英文では“Pollution”)に関する共同研究の成果である。

- ²²2002年のヨハネスブルグ・サミットで日本政府が公害について積極的に発信したことで、以後の国際会議では発信が行われなくなったことの背景に、1995年から1996年にかけて水俣病に関する政府の責任を追及した訴訟の多くで和解したことにより一度は解決済みの問題ととらえられたこと、2004年に関西水俣病訴訟最高裁判決で政府の責任が確定して、それを受けて多数の新たな訴訟が起こされ、公害を過去の解決済みの問題とは言えなくなったことがあげられる（寺尾2003）。
- ²³たとえば安藤・林・丹野編（2021:13）では、13の事例を通して公害がなぜ発生し（仕組み・原因）、どのような被害をもたらしたか（被害の状態・状況）を見ていくと説明され、定義の三つの要素のうちの「汚染媒体・現象形態」については言及されていない。
- ²⁴公衆衛生学者で大気汚染による健康被害を研究した鈴木武夫は、1980年代末に日本でも「地球環境」、「環境」という語が多用され「公害」という語の死語化が進むと、「責任の希釈化」を感じたという。鈴木（1991）は、「公害が論ぜられたとき必ず責任が検討された。それなのに地球環境が論ぜられるとき、その責任はすべての人に転嫁されてしまう。」、 「しかし、唯今、私達の眼前に出現している環境問題には公害問題として責任を明確にせねばならぬものの方がはるかに多い。」、「公害という言葉には、責任の普遍化といったことよりも誰が責任をとるのかとの意味を内包していると思うのである」と主張した。
- ²⁵2000年から2015年にかけて国際協力による貧困削減を目指した「MDGs: Millenium Development Goals」（ミレニアム開発目標）の後続として、MDGsに含まれていた持続可能な発展に関連する目標を大幅に拡充して2015年に国連で策定された「Sustainable Development Goals: SDGs」は、その特徴の一つとして、先進諸国と発展途上国との対立を避けて合意を進めるために「責任論を棚上げにしている」ことがあげられている（宮永2023:28-29）。2002年リオデジャネイロ・サミットの共同宣言には「共通だが差異のある責任」が含まれていた。温暖化対策を推進して持続可能な発展を目指すためには国際的な協調が必要であり、先進諸国も発展途上国も責任を負うが、温室効果ガスの過去の排出量の違いなどの歴史的な経緯を考慮し、先進諸国がより大きな責任を負うというものであった。SDGsにはそのような主体による責任の濃淡は想定されていない。さらに、SDGsでは企業やNGOなど政府以外の主体が参加し、掲げた目標を追求することが想定されている。また、目標を達成するための手段についても、各国や政府以外の各主体に委ねられている。

参考文献

- 安藤聡彦・林美帆・丹野春香編, 2021, 『公害スタディーズ—悶え, 哀しみ, 闘い, 語りつぐ—』 ころから.
- 飯島伸子, 1971, 「公害と労働災害—公害の労災としての側面に視点を据えて—」『ジュリスト』472 (2月15日号), 26-30頁.
- , 1984, 『環境問題と被害者運動』(現代社会研究叢書) 学文社.
- , 1993, 「公害・環境問題と社会学」, 園田恭一・山崎喜比古・杉田聡編『保健社会学I-生活・労働・環境問題—』有信堂高文社, 23-36頁.
- 飯島伸子・渡辺伸一・藤川賢, 2007, 『公害被害放置の社会学—イタイイタイ病・カドミウム問題の歴史と現在—』東信堂.
- 宇井純, 1968, 『公害の政治学—水俣病を追って—』(三省堂新書30) 三省堂.
- , 1971a, 『公害原論I』亜紀書房.
- , 1971b, 『私の公害闘争』(潮新書77) 潮出版社.
- , 1973, 「公害と住民生活」『協同組合経営研究月報』241号, 10月, 1-33頁.
(1973年8月7日, 協同組合経営研究所によって行われた「夏の研究集会・群馬会場」での講演の記録).
- 編, 1985, 『技術と産業公害』(国連大学プロジェクト「日本の経験」シリーズ), 国際連合大学発行, 東京大学出版会出版. (Ui, Jun ed., Industrial Pollution in Japan, Tokyo: United Nations University Press, 1992の原著).
- , 1995, 「環境社会学に期待すること」『環境社会学研究』1, 98-99頁.
- 独立行政法人国際協力機構鉱工業開発調査部, 2004, 『日本の公害対策経験—開発途上国と価格, 市場, クリーナープロダクションの視点から—』(株式会社エックス都市研究所委託) 独立行政法人国際協力機構.
- 加藤一郎, 1968, 「序論」加藤一郎編『公害法の生成と展開』岩波書店, 1-46頁.
- 外務省国際連合局監修, 環境科学研究所訳, 1972, 「日本国」『世界各国の人間環境—国連人間環境会議ナショナル・レポート シリーズ— [1] アジアオ・セアニア編』日本総合出版機構, 219-243頁.
- 庄司光・宮本憲一, 1964, 『恐るべき公害』岩波書店.
- , 1975, 『日本の公害』岩波書店.
- 柴田徳衛, 1986, 「公害」『日本大百科全書8』(Encyclopedia NIPPONICA vol. 8) 小学館, 566頁.
- 鈴木武夫, 1991, 「巻頭言 公害ということば」『環境と公害』20 (3), 1月, 1頁.
- 地球環境経済研究会編, 1991, 『日本の公害経験—環境に配慮しない経済の不経済—』合

同出版。

- 寺尾忠能, 1993, 「台湾—産業公害の政治経済学—」小島麗逸・藤崎成昭編『開発と環境—東アジアの経験—』(開発と環境シリーズ1) アジア経済研究所, 139-199頁。
- , 1994, 「日本の産業政策と産業公害」小島麗逸・藤崎成昭編『開発と環境—アジア「新成長圏」の課題—』(開発と環境シリーズ4) アジア経済研究所, 265-348頁。
- , 2003, 「『日本の公害経験』はいかに伝えられたか」『アジア研ワールド・トレンド』No. 88, 1月, 18-21頁。
- , 2021, 「『後発の公共政策』としての資源・環境問題の形成—『初期』と因果関係について—」寺尾忠能編『『初期』資源環境政策の形成過程—「後発の公共政策」としての始動—』アジア経済研究所, 1-21頁。
- , 2023, 「『後発の公共政策』としての環境政策の形成過程における因果関係と社会的合意」寺尾忠能編『『後発の公共政策』としての資源環境政策—理念・アイデアと社会的合意—』アジア経済研究所, 1-22頁。
- 寺西俊一, 2010, 「本特集にあたって—ユニークな学際的研究グループの足跡に学ぶ—」(特集「公害研究のバイオニアたち1」)『環境と公害』39(1), 7月, 23頁。
- 友澤悠季, 2014, 「『問い』としての公害—環境社会学者・飯島伸子の思索—」勁草書房。
- 都留重人, 1964, 「公害経済学への1試論」『経済研究』一橋大学, 15(4), 294-300頁。
- , 1972, 『公害の政治経済学』岩波書店。
- 橋本道夫, 1988, 『私史環境行政』朝日新聞社。
- 松野裕, 1996, 「公害健康被害補償制度成立過程の政治経済分析」『経済論叢』京都大学, 157(5-6), 51-70頁。
- , 2017, 「環境問題の因果関係と動態性」『経済論叢』京都大学, 191(2), 37-52頁。
- 宮本憲一, 2014, 『戦後日本公害史論』岩波書店。
- 宮永健太郎, 2023, 『持続可能な発展の話—「みんなのもの」の経済学—』(岩波新書 新赤版1974) 岩波書店。
- 宮内泰介, 2014, 「解説—宇井純さんが切りひらいた科学のかたち」藤林泰・宮内泰介・友澤悠季編『宇井純セレクション [3] 加害者からの出発』新泉社, 374-385頁。
- O'Connor, D. 1994. *Managing the Environment with Rapid Industrialization: Lessons from the East Asian Experiences*. Paris: Development Centre of the OECD. (デビッド・オコンナー著, 寺西俊一・吉田文和・大島堅一訳『東アジアの環境問題—「奇

跡」の裏側―』, 東洋経済新報社, 1996.)

OECD. 1977. *Environmental Policies in Japan*. Paris : OECD. (環境庁国際課監修・国際環境問題研究会訳『OECD レポート 日本の経験―環境政策は成功したか―』財団法人日本環境協会, 1978.)

Tsuru, S. 1999. *The Political Economy of the Environment: The Case of Japan*. London : The Athlone Press.

Ui, J. ed. 1972. *Polluted Japan: Reports by Members of the Jishu-Koza Citizens' Movement*. Tokyo : Jishu-Koza.