

総説 2 環境問題の原点 水俣病の50年

平成18年は、行政が水俣病を公式に確認してから50年目の年に当たります。

被害を受けた地域では、被害者への救済、地域再生の取組が行われている一方、今でも多くの者が「公害健康被害の補償等に関する法律」(昭和48年法律第111号。以下「公健法」という。)に基づく水俣病の認定申請をしたり、損害賠償請求訴訟を起こしたりするなど、水俣病問題は今なお取り組むべき重要な課題です。

本総説では、水俣病のような問題を二度と起こさないためにどうすればよいのかを、50年を機会に私達がもう一度考えるきっかけとなるよう、水俣病問題の経緯や現状を記述していきます。

第1節 水俣病とは

水俣病は、熊本県水俣市の新日本窒素肥料(株)(後のチッソ(株)、以下「チッソ」という。)の工場及び新潟県鹿瀬町(現阿賀町)の昭和電工(株)(以下「昭和電工」という。)の工場から排出されたメチル水銀化合物に汚染された魚介類を食べることによって起こった中毒性の神経系疾患です(図3-1-1、図3-1-2)。

その主な症候としては、感覚障害、運動失調、求心性視野狭窄(きょうさく)、聴力障害等が認められます。また、母親が妊娠中にメチル水銀のばく露を受けたことにより起こった胎児性水俣病等では、成人のものと異なった病像を示す場合があります。

図3-1-1 水俣病患者発生地域

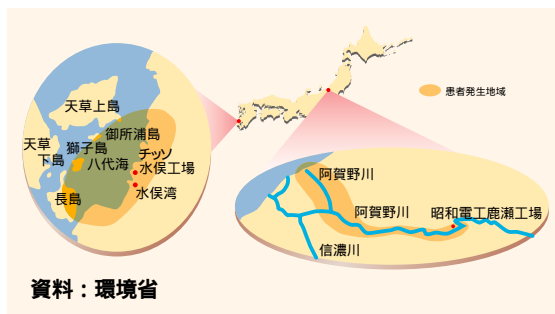
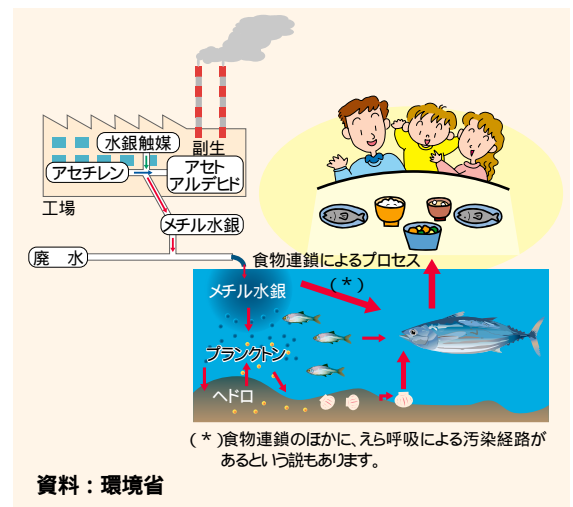


図3-1-2 メチル水銀の汚染経路



第2節 水俣病の発生と拡大

本節では、昭和31年に水俣病が公式に確認されてから、43年に政府統一見解が出されるまでの経緯及びその背景を記述します(表3-2-1)。

1 水俣病公式確認

昭和31年4月、水俣市の月浦地区に住む少女が、手足がしびれる、口がきけない、食事ができないなどの重い症状を訴え、チッソ水俣工場附属病院に入院しました。事態を重くみた同病院の細川病院長は、同年5月1日、月浦地区で脳症状を呈する原因不明の疾病が発生し、患者が入院したことを水俣保健所に報告しました。これが「水俣病公式確認」です。

表3-2-1 水俣病関連年表

昭和31年	5月	水俣病公式確認
昭和32年	3月	厚生省厚生科学研究班 報告書を作成し、原因をある種の化学物質ないし重金属と推定
	8月	水俣市漁業協同組合 漁獲の自主規制開始
	同	熊本県 厚生省に水俣湾産魚介類について、食品衛生法適用の可否を照会 (9月に厚生省から適用できないと回答)
昭和33年	9月	チッソ アセトアルデヒド工場排水の排出先(経路)を水俣湾内の百間港から八幡プールを経ての水俣川河口附近へと変更
昭和34年	3月	水俣川河口付近及びそれより北側の地域で新たに患者が発生
	同	水質二法施行
	7月	熊本大学医学部水俣病研究班 有機水銀説を発表(この後、科学者等の反論が相次ぐ)
	10月	通産省 チッソに対し水俣川河口への排水路の廃止及び排水処理施設の即時完備を指示
	11月	チッソ 水俣川河口への排水を停止
	同	「水俣食中毒対策に関する各省連絡会議」開催
	同	厚生省食品衛生調査会 水俣病の主因をなすものはある種の有機水銀化合物と答申(有機水銀の排出源については言及せず)
	同	厚生省 厚生省食品衛生調査会水俣食中毒部会解散
	12月	チッソ 工場に凝集沈殿処理装置を設置
	同	チッソと熊本県漁業協同組合連合会の漁業補償問題に関し、補償契約締結
	同	チッソと水俣病患者家庭互助会の患者補償問題に関し、いわゆる見舞金契約締結
昭和40年	5月	新潟水俣病公式確認
昭和42年	4月	厚生省新潟水銀中毒事件特別研究班 原因が昭和電工の排水であるとの報告書提出
	6月	新潟水俣病第一次訴訟提訴(46年9月原告勝訴判決(確定))
昭和43年	5月	チッソ 水俣工場でのアセトアルデヒドの製造終了
	9月	厚生省及び科学技術庁 水俣病の原因はチッソ及び昭和電工の排水中のメチル水銀化合物であるとの政府統一見解を発表
昭和44年	6月	熊本水俣病第一次訴訟提訴(48年3月原告勝訴判決(確定))
	12月	「公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法(救済法)」施行
昭和46年	8月	「公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法の認定について」(環境事務次官通知)
昭和48年	7月	チッソと患者団体との間で補償協定締結(昭和電工と患者団体の間は同年6月)
昭和49年	9月	「公害健康被害の補償等に関する法律(公健法)」施行
昭和52年	7月	「後天性水俣病の判断条件について」(環境保健部長通知)
	10月	チッソ、国、熊本県 水俣湾公害防止事業(総水銀25ppm以上の底質を処理)開始 (~平成2年)
平成3年	11月	中央公害対策審議会 「今後の水俣病対策のあり方について」を答申
平成7年	9月	与党三党 「水俣病問題の解決について」(最終解決策)決定
	12月	「水俣病対策について」閣議了解
	同	「水俣病問題の解決に当たっての内閣総理大臣談話」閣議決定
平成8年	5月	係争中であった計10件の訴訟が取下げ(関西訴訟のみ継続)
平成9年	10月	熊本県 仕切網を完全撤去(昭和49年設置)
平成12年	2月	「平成12年度以降におけるチッソ株式会社に対する支援措置について」閣議了解
平成16年	10月	水俣病関西訴訟最高裁判決(国・熊本県の敗訴が確定)
平成17年	4月	環境省 「今後の水俣病対策について」発表
	5月	新潟水俣病公式確認40年
平成18年	5月	水俣病公式確認50年

2 初期対応

公式確認後、水俣市奇病対策委員会が設置され、熊本県は熊本大学に研究を依頼し、厚生省は厚生科学研究班を結成するなど、疾病の原因究明が始まりました。

初期の段階においては、原因として伝染病等が疑われましたが、昭和32年3月には、厚生科学研究班が「現在最も疑われているものは(中略)水俣湾港に於て漁獲された魚介類の摂食による中毒である。魚介類を汚染していると思われる中毒性物質が何であるかは、なお明らかではないが、これはおそらく或る種の化学物質ないし金属類であろうと推測される。」と報告するに至りました。

このように水俣湾の魚介類を食べることによって水俣病が発生する疑いが出てきたことから、熊本県の行政指導により水俣市漁業協同組合(以下「水俣市漁協」という。)は昭和32年8月から水俣湾内での漁獲の自主規制を始めました。また、熊本県は食品衛生法を適用し、魚の捕獲等を禁じるという方針を固め、昭和32



水俣病の多発地区の1つ - 月浦 - 昭和35年撮影、桑原史成



水俣湾産ではない魚を売りに来た人。当時は、水俣湾内での操業が自主規制されていた。昭和35年撮影、桑原史成

年8月、厚生省に食品衛生法適用の可否を照会しました。これに対し厚生省は、「水俣湾内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（中略）適用することは出来ないものとする。」と回答しました。

このころには厚生科学研究班が、原因物質として、セレン・マンガン・タリウムに注目する等、まだ原因物質は特定されていませんでした。

3 とどめられた原因究明

チッソは、昭和33年9月、水俣湾の百間港に排出していたアセトアルデヒド製造工程の排水を、一旦「八幡プール」に溜めて上澄みを水俣川河口に放流するように変更しました。その結果、翌年3月以降、水俣川河口付近及びそれより北側の地域で新たな患者が発生し、同年10月に通商産業省（以下「通産省」という。）がチッソに対して排水路の廃止等を指示し、同年11月には「八幡プール」から水俣川河口への排水は停止されました。

昭和34年7月には、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到った」ことを報告しますが、科学者の中には有機水銀説を支持しない者もいました。

昭和34年11月11日に開催された「水俣食中毒対策に関する各省連絡会議」において、熊本大学から工場排水による有機水銀中毒が考えられるとの報告がありましたが、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機序が分からないなどの意見が出されました。翌日の厚生省食品衛生調査会では、厚生大臣に対して水俣病の「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り、発生源については触れられませんでした。

なお、水俣病の原因を究明するために昭和34年1月に食品衛生調査会の中に発足していた水俣食中毒特別部会は同年11月13日に解散しました。

4 問題の鎮静化

熊本大学が有機水銀説を発表してから、漁民はチッソに対して工場排水の浄化装置の完備や完全浄化設備完備までの操業中止等を要求しました。また、通産省も昭和34年10月、チッソに対して排水処理施設を完備するように指導しており、同年12月19日にチッソが凝集沈殿処理装置を完成させ、マスコミの報道等もあり、この装置による排水の浄化が期待されました。（しかし実際には、この装置は水銀の除去を目的とするものではなく、水に溶けたメチル水銀化合物の除去効果はありませんでした。）

昭和34年12月25日には、かねてから問題となっていた、チッソと熊本県漁業協同組合連合会（以下「熊本県漁連」という。）の漁業補償問題について、不知火海漁業紛争調停委員会（熊本県知事、水俣市長等を構成員とする。以下「調停委員会」という。）の調停により補償契約が締結されました。また、同年12月30日には、

チッソと水俣病患者家庭互助会の患者補償問題について、調停委員会の調停により、「将来水俣病がチッソの工場排水に起因することが決定した場合においても新たな補償金の要求は一切行わないものとする。」などの内容を含む、いわゆる見舞金契約が締結されました。

このように凝集沈殿処理装置の設置や漁業補償、見舞金契約により現地の水俣病に係る紛争が鎮静化したことから、水俣地域で発生した水俣病問題は曖昧なまま社会的に終息させられてしまいました。新潟水俣病が発生するまでの間、熊本大学による原因物質の解明等の研究は続けられましたが、行政による対策の進展はほとんど見られなくなっていました。

5 新潟水俣病の発生から政府統一見解へ

昭和40年5月31日、新潟大学の椿教授らは、新潟で有機水銀中毒と疑われる患者が発生したことを新潟県衛生部に報告しました。

新潟県は昭和40年6月、新潟県水銀中毒研究本部を設置するとともに、新潟大学等と協力して阿賀野川流域の住民に対して健康調査を実施しました。同年9月に原因究明のため厚生省に設置された新潟水銀中毒事件特別研究班は、農薬説を主張する昭和電工による反論はあったものの、42年4月、疫学的調査結果等を踏まえ、原因は昭和電工の排水である旨の報告を厚生省に提出しました。

昭和43年9月26日、厚生省及び科学技術庁は、政府統一見解を発表し、熊本で発生した水俣病については、チッソ水俣工場の「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」が原因であり、新潟水俣病については昭和電工の「アセトアルデヒド製造工程中に副生されたメチル水銀化合物」が中毒発生の基盤であると発表しました。



胎児性水俣病患者に食事を与える祖父
昭和35年撮影、桑原史成



チッソ水俣工場

昭和35年撮影、水俣市立水俣病資料館提供

6 水俣病被害の拡大が問いかけるもの

水俣病の被害が拡大したのは、まさに高度経済成長の時期でした。チッソはプラスチック等の可塑剤（かそざい）の原料であるアセトアルデヒドを生産しており、その生産量は国内トップでした。また、チッソ水俣工場は雇用や税収などの面で地元経済に大きな影響を与えていました。

本節で述べたように、行政は昭和34年11月頃には水俣病の原因物質である有機水銀化合物がチッソから排出されていたことを、断定はできないにしても、その可能性が高いことを認識できる状態にあったにもかかわらず、被害の拡大を防止することができませんでした。その背景には、地元経済のみならず日本の高度経済成長への影響に対する懸念が働いていたと考えられます。水俣病を発生させた企業に長期間にわたって適切な対応をなすことができず、被害の拡大を防止できなかったという経験は、時代的社会的な制約を踏まえるにしてもなお、初期対応の重要性や、科学的不確実性のある問題に対して予防的な取組方法の考え方に基づく対策も含めどのように対応するべきかなど、現在に通じる課題を私たちに投げかけています。

コラム

最高裁判決で認められた国の責任について

平成16年10月15日、水俣病関西訴訟最高裁判決が言い渡され、水俣病の発生と拡大を防止しなかったことにつき、国と熊本県の責任が認められました。

判決は、昭和34年3月1日に、公共用水域の水質の保全に関する法律及び工場排水等の規制に関する法律（公共用水域の水質の保全に関する法律とあわせて「水質二法」という。）が施行されており、「経済企画庁長官は、公共用水域のうち、水質の汚濁が原因となって関係産業に相当の被害が生じ、若しくは公衆衛生上看過し難い影響が生じているもの又はそれらのおそれがあるものを『指定水域』として指定するとともに（略）当該指定水域に係る『水質基準』を定めるものとされている（略）。また、主務大臣（略）は、工場排水の水質が当該指定水域に係る水質基準に適合しないと認めるときは、これを排出する者に対し、中略 特定施設から排出される工場排水に関して規制を行う権限を有するものとされているとした上で、国に対し、「同年（注：昭和34年を指す。）11月末の時点において、水俣湾及びその周辺海域を指定水域に指定すること、当該指定水域に排出される工場排水から水銀又はその化合物が検出されないという水質基準を定めること、アセトアルデヒド製造施設を特定施設に定めることという上記規制権限を行使するために必要な水質二法所定の手続を直ちに執ることが可能であり、また、そうすべき状況にあったものといわなければならない。そして、この手続に要する期間を考慮に入れても、同年12月末には、主務大臣として定められるべき通商産業大

臣において、上記規制権限を行使して、中略 必要な措置を執ることを命ずることが可能であり、しかも、水俣病による健康被害の深刻さにかんがみると、直ちにこの権限を行使すべき状況にあったと認めるのが相当である。また、この時点で上記規制権限が行使されていれば、それ以降の水俣病の被害の拡大を防ぐことができたこと、ところが、実際には、その行使がされなかったために、被害が拡大する結果となったことも明らかである。本件における以上の諸事情を総合すると、昭和35年1月以降、水質二法に基づく上記規制権限を行使しなかったことは、上記規制権限を定めた水質二法の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、著しく合理性を欠くものであって、国家賠償法1条1項の適用上違法というべきである。」としています。

なお、水質二法によって水俣湾が指定地域に指定され、排水規制が行われたのは昭和44年であり、この時点ではすでにチッソ水俣工場のアセトアルデヒドの製造は中止されていました。

このように、水質二法に基づく規制措置は、規制が必要な水域を個々に指定するための調査に時間がかかるなど、結果として後追い行政にならざるをえないという性格を有していました。このこともあり、昭和45年のいわゆる公害国会において、水質二法に代え、全公共用水域に国が定めた一律の排水基準（地方公共団体による上乘せ可）を適用する水質汚濁防止法（昭和45年法律第138号）が制定されました。

第3節 水俣病被害の救済

原因企業によるメチル水銀の排出がもたらした被害としては、個々人の健康被害、魚介類を含めた環境汚染、被害者への差別や住民間の軋轢による地域社会の疲弊等が挙げられます。

本節ではまず、個々人の健康被害に対する救済の経緯や理由、位置付けを説明します（図3-3-1）。

1 法による認定制度と補償協定

原因企業に損害賠償を求める裁判が新潟（昭和42年提訴、新潟水俣病第一次訴訟）と熊本（昭和44年提訴、熊本水俣病第一次訴訟）で起こされたこと等を受け、昭和44年12月には、「公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法」（昭和44年法律第90号。以下「救済法」という。）が施行され、健康被害の救済に係る当面の緊急措置が講じられることとなりました。救済法は、水俣病にかかっている者を関係県知事及び市長が認定して、医療費等の支給を行うもので、水俣病患者の認定は、医学者からなる認定審査会の意見を聴いて行われました。

被害の補償に関しては、昭和46年の新潟水俣病第一次訴訟判決及び48年の熊本水俣病第一次訴訟判決で水俣病患者に対する昭和電工及びチッソの損害賠償が確定したことを受け、同年に原因企業と患者団体の間で補償協定が締結されました。補償協定では、水俣病患者に、慰謝料（一時金）、医療費、年金等が支払われること、協定締結以降認定された患者についても希望する者には適用すること等が定められており、現在までに水俣病と認定された者は、全員補償協定に基づく補償を選択しています。

救済法の認定は、「公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法の認定について」（昭和46年8月環境庁事務次官通知）に基づき、補償協定締結後も一貫して、医学的知見に照らして、対象者が水俣病である可能性がそうでない可能性と同等以上（水俣病である可能性が50%以上）と判断される場合に認定するという考え方に基づいて行われました。このような判断は、感覚障害など水俣病にみられる症候が非特異的であり、それら一症候のみでは困難であるため、いくつかの主要症候の組合せによって行われてきました。救済法の認定制度やそこにおける医学的判断は、昭和49年9月に新たに施行された公健法によって引き継がれました。

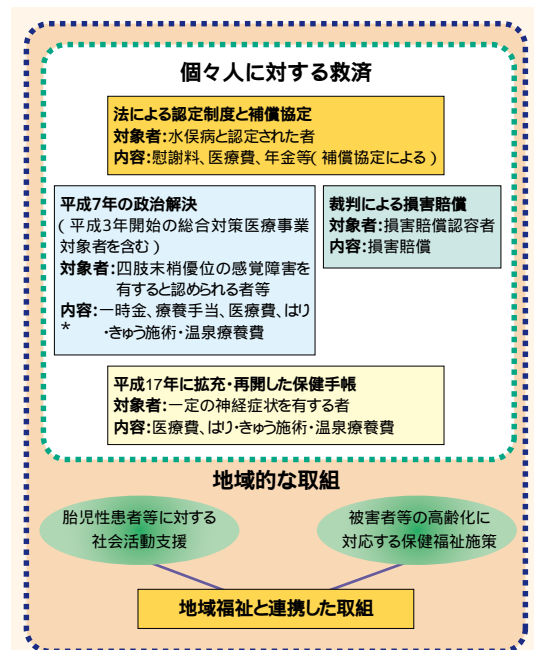
環境庁は、昭和52年7月に、従来から認定審査における医学的判断に用いられてきた症候の組合せ等を明確化した「後天性水俣病の判断条件について」（以下、「52年判断条件」という。）を環境保健部長通知として示しました。

さらに、急増した認定申請者に対応するため、昭和54年2月には「水俣病の認定業務の促進に関する臨時措置法」（昭和53年法律第104号）が施行され、平成8年9月までに希望した申請者については、国においても認定業務を行うこととなりました。

平成18年3月末までの認定者数は、2,955人（熊本県1,775人、鹿児島県490人、新潟県690人）で、このうち生存者は946人（熊本県502人、鹿児島県186人、新潟県258人）となっています。

なお、患者への補償金支払いに支障が生じないようにするため、昭和53年から、熊本県が県債を発行して調達した資金を、患者補償の資金としてチッソに貸し付けるという県債方式によるチッソ支援が行われてきました。同方式による県債の累計発行額は約2,260億円となっています。このチッソに対する支援措置については、平成12年2月の閣議了解「平成12年度以降におけるチッソ株式会社に対する支援措置について」（以下、「平成12年閣議了解」という。）により県債方式が廃止され、チッソが経

図3-3-1 水俣病被害救済の概要



資料: 環境省

* この給付を受ける医療手帳対象者のほかに、保健手帳対象者には上限付きで医療費及びはり・きゅう施術・温泉療養費の支給のみが行われた。

常利益の中からはまず患者補償金を支払い、その後可能な範囲内で県への貸付金返済を行いうるよう、国が一般会計からの補助金及び地方財政措置により所要額を手当てするという方式に抜本的に改められました。同方式により手当てされた額の累計は、平成17年度末までで、一般会計からの補助金約400億円、地方財政措置約100億円となっています。

2 平成7年の政治解決

公健法の認定を求める者の申請や再申請が相当数継続していたことや、損害賠償を求める訴訟が多数提起されていたことなど、水俣病が大きな社会問題になっていたことに伴い、平成3年11月の中央公害対策審議会答申「今後の水俣病対策のあり方について」において、水俣病発生地域ではさまざまな程度でメチル水銀のばく露があったと考えられること、水俣病患者を近くで見えてきたこと等を背景として、地域住民には水俣病と認定されるまでには至らなくとも自らの症状を水俣病ではないかと疑うなどの健康上の問題が生じていることから行政施策が必要であることが示されました。

これを受け、水俣病にも見られる四肢末梢優位の感覚障害を有すると認められる者に療養手帳を交付し、医療費の自己負担分、療養手当等を支給する医療事業（受付期間 平成4年～平成7年3月）及び地域住民の健康診査等を行う健康管理事業を内容とする水俣病総合対策事業が開始されました。

しかし、公健法の認定を棄却された者による訴訟の多発などの水俣病をめぐる紛争と混乱が続いていたため、事態の收拾を図り関係者の和解を進めるため、平成7年9月当時の与党三党（自由民主党、日本社会党、新党さきがけ）により、国や関係県の意見も踏まえ、最終的かつ全面的な解決に向けた解決策が取りまとめられました。同年12月までに、被害者団体と企業（チッソ及び昭和電工）はこの解決策を受入れ、当事者間で解決のための合意が成立しました。

この解決策の概要は、企業は、水俣病に見られる四肢末梢優位の感覚障害を有するなど一定の要件を満たす者に対して一時金を支払うこと、国及び県は遺憾の意など何らかの責任ある態度の表明を行い、の者に医療手帳を交付し、医療費、療養手当等を支給すること、救済を受ける者は訴訟等の紛争を終結させること、によって水俣病に関するさまざまな紛争について早期に最終的かつ全面的な解決を図ることでした。

上記で示された救済を受けられる者の範囲は、既に療養手帳の対象であった者及び新たに医療手帳の対象者と判断された者となりましたが、これは解決策において、水俣病の診断はあくまで蓋然性の程度により判断するものであり、公健法の認定申請の棄却がメチル水銀の影響が全くないと判断したことを意味するものではないことなどにかんがみれば、認定申請を棄却された人々が救済を求めるに至ることには無理からぬ理由があるとされたことに伴うものです。

なお、医療手帳の対象者とならなかった者であっても、一定の神経症状を有する者に対しては、国及び県は保健手帳を交付し上限を設けた医療費等を支給することになりました（以下、医療手帳と合わせて「総合対策医療事業」という。）

また、関係当事者間の合意を踏まえ、平成7年12月に「水俣病対策について」が閣議了解され、国及び関係県はこれに基づき以下の施策を実施しました。

総合対策医療事業の申請受付を平成8年1月に再開し、同年7月まで受付を行い、11,152人を医療手帳該当者、1,222人を保健手帳該当者とししました。

チッソが支払う一時金の資金を、熊本県が設立する基金から貸し付ける支援措置を講じました（熊本県の基金への出資金については、85%を国庫補助金、15%を県債発行により措置。国庫補助金分約270億円については、平成12年閣議了解においてチッソの返済を免除し、国への返還を不要とすることとなりました）

閣議了解に基づく国及び関係県のこのような施策が実行に移されたことを受けて、11件の損害賠償請求訴訟のうち、関西訴訟を除いた10件については、平成8年5月に原告が訴えを取り下げました。

3 裁判による損害賠償

新潟水俣病第一次訴訟及び熊本水俣病第一次訴訟以降の損害賠償請求訴訟では、熊本水俣病第二次訴訟（昭和60年確定）及び平成7年の政治解決後唯一残った関西訴訟（平成16年確定）の判決が確定しています。

これらの判決では、公健法では認定されていない人に対し、公健法の認定要件（52年判断条件）とは別個の判断に基づき、各々400万～1,000万円の損害賠償が認められています。

4 今後の水俣病対策について

関西訴訟最高裁判決が出された平成16年10月15日には、環境大臣が談話を発表し、「被害の拡大を防止できなかったことについて真摯に反省し、中略 多年にわたり筆舌に尽くしがたい苦悩を強いられてこられた多くの方々に対し、誠に申し訳ないという気持ちで一杯であります。」と表明しました。

そして、水俣病の公式確認から50年という節目の年を迎えるに当たり、平成7年の政治解決や関西訴訟最高裁判決も踏まえ、医療対策等の一層の充実や水俣病発生地域の再生・融和の促進等を行い、すべての水俣病被害者が地域社会の中で安心して暮らしていけるようにするため、17年4月7日に下記のような行政施策を行うことを示した「今後の水俣病対策について」を発表しました。

ア 総合対策医療事業の拡充・再開

関係県と協力して環境保健行政の推進という観点から実施してきた総合対策医療事業について、高齢化の進展やこれまでに事業を実施する中で明らかになってきた課題等を踏まえ、拡充を図りました。特に保健手帳については、医療費の自己負担分を全額給付することとし、給付内容を拡充した保健手帳の交付申請の受付を平成17年10月13日に再開しました。

総合対策医療事業の対象者（生存者）は、平成18年3月末現在で医療手帳8,200人（熊本県5,971人、鹿児島県1,832人、新潟県397人）、保健手帳2,596人（熊本県1,983人、鹿児島県548人、新潟県65人）です。このうち、保健手帳を新規に申請し交付された者は18年3月末現在で、1,987人（熊本県1,529人、鹿児島県411人、新潟県47人）です。

イ 新たな地域的な取組

水俣病被害者やその家族の高齢化に対応するための保健福祉施策の充実や、胎児性患者をはじめとする水俣病被害者に対する社会活動支援等の新たな地域的な取組を平成18年度から実施します。

平成16年の最高裁判決後、18年3月末現在で3,765人（保健手帳の交付による取下げ等を除く。）が公健法の認定申請を行い、876人（その大部分は公健法の認定申請者）は、チッソ、国及び熊本県を被告とした国家賠償等請求訴訟を起こし、1,987人に新たに保健手帳が交付されています。このような現状は、水俣病被害者の高齢化に伴う医療等の必要性の高まりを反映しているのみならず、水俣病問題の深さと広がりを示していると考えられます。すべての水俣病被害者が地域社会の中で安心して暮らしていけるようにするためには、医療対策等の充実とともに地域福祉と連携した取組が必要です（図3-3-2、図3-3-3）。

図3-3-2 水俣病被害の概要

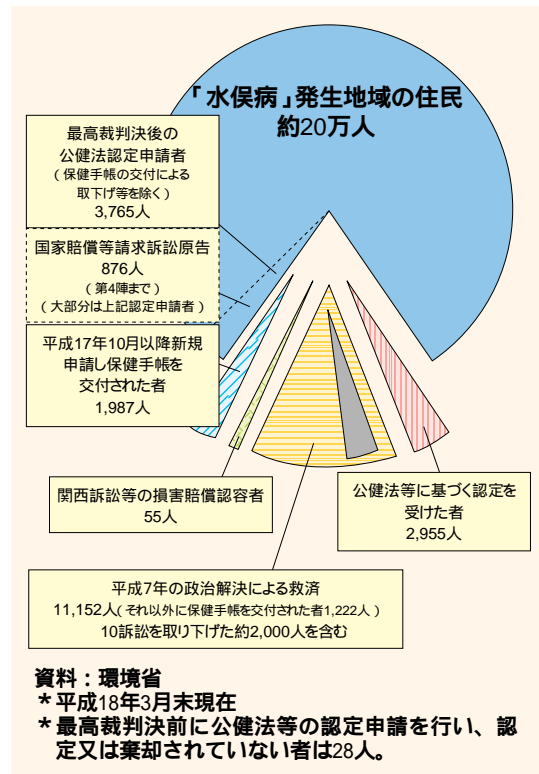
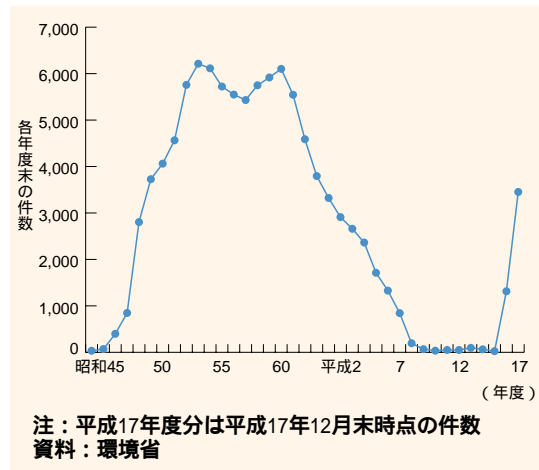


図3-3-3 水俣病認定申請未処分件数



第4節 環境汚染への取組

本節では、汚染された環境に対する取組について記述します。

1 汚染底質対策

チッソの水俣工場については昭和43年にアセトアルデヒドの生産が停止され、昭和電工の鹿瀬工場については新潟水俣病が公式に確認される以前にアセトアルデヒド生産工程は既に閉鎖されていました。

その結果、水俣湾周辺地域においては遅くとも昭和44年、阿賀野川流域においては昭和41年以降、水俣病が発生する可能性のあるレベルのメチル水銀のばく露が存在する状況ではなくなっていたと考えられます。

しかし、メチル水銀化合物の排出が停止した後も、関係水域の底質には水銀が残存していたことから、汚染された底質を除去する必要がありました。

このため、熊本県では、昭和52年から平成2年にかけて、「公害防止事業費事業者負担法」（昭和45年法律第133号）に基づき、チッソ、国及び熊本県の負担により、暫定除去基準値（水銀25ppm）以上の水銀を含有する水俣湾の底質約150万立方メートルの浚渫（しゅんせつ）埋立（封じ込め）及び58haの埋立地の造成が行われました。この事業の費用については、チッソが約300億円、国及び熊本県がそれぞれ約90億円を負担しました。また、丸島漁港や丸島・百間（ひゃっけん）水路についても浚渫等が行われました。

新潟県では、昭和51年に工場排水口周辺の除去基準値以上の水銀を含有する底質の浚渫が、昭和電工の負担により行われました。

2 魚介類対策

ア 仕切網の設置

昭和49年、熊本県は水俣湾口を仕切って水俣湾内に汚染魚を封じ込める仕切網を設置しました（図3-4-1）。平成9年には、3年連続して7魚種で暫定的規制値（魚介類に含まれる総水銀の平均が0.4ppm、メチル水銀の平均が0.3ppm）を下回ったことが確認されたため、仕切網が撤去されました。

イ 漁獲規制等

水俣湾周辺地域では、魚介類の摂食が水俣病の原因であるらしいということが昭和31年頃から分かり始めました。このため、熊本県は水俣湾産魚介類の摂食自粛指導を行うとともに、水俣市漁協に対して水俣湾内での漁獲の自粛を指導しました。このような漁獲の自粛（自主規制）や操業の禁止、捕獲した魚介類の買取りの取組は、途中中断があったものの水俣湾の仕切網が完全に撤去された平成9年10月まで順次行われました。また、チッソ等により断続的に漁業補償が行われました。

阿賀野川では、新潟県により関係漁業協同組合に対する魚介類の採捕規制や、住民への食用抑制の指導等が行われました。また、昭和電工等により漁業補償が行われました。



水俣湾埋立地

水俣市立水俣病資料館提供

図3-4-1 仕切網の設置図
（昭和52年10月1日現在）



資料：環境省

3 汚染状況の推移

水俣湾及び阿賀野川においては、これまで、水質、底質及び魚類の定期監視が継続的に行われてきました。

平成17年度については、熊本県が行った水銀に係る調査の結果では、水質に関しては環境基準値（総水銀は0.0005mg/l以下、アルキル水銀は検出されないこと。）を達成し、底質に関しては暫定除去基準値を、魚類に関しては暫定的規制値を下回っており、前年度に引き続き良好な海域環境でした。また新潟県が行った水銀に係る調査の結果でも、水質の環境基準を達成し、底質の暫定除去基準及び魚類の暫定的規制値を下回っており、前年度に引き続き良好な河川環境でした。

今後とも水質、底質及び魚類の定期監視を継続し、特に水俣湾においては、埋立地の点検など、安全管理を行うことが重要です。



現在の阿賀野川の様子

国土交通省北陸地方整備局、
阿賀野川工事事務所提供

第5節 地域再生・教訓の継承に向けて

1 地域再生・情報発信

わが国の環境問題の原点とも言うべき水俣病は、被害者個人の健康被害や環境汚染をもたらしたばかりでなく、被害者への差別や住民間の軋轢による地域社会の疲弊などの様々な影響を地域社会にもたらしました。このため、熊本県及び水俣市による平成2年からの「環境創造みなまた推進事業」をはじめ、地域社会のきずなを取り戻し、地域を再生するというもやい直しのための取組が地元自治体によって進められ、その一つの成果として、平成4年から毎年5月1日に水俣病犠牲者慰霊式が行われるようになりました。また、国は平成7年の政治解決の際の閣議了解や総理大臣談話及び平成17年に発表した「今後の水俣病対策について」において、紛争の解決のみならず、地域の再生・振興、水俣病の経験の発信と国際協力などを行うことを示しました。現在、国、関係県市町及び関係団体では、以下のような取組を進めています。

地域住民のきずなの修復等を図るために、国、熊本県、水俣市及び芦北町が出資し、水俣市に2カ所、芦北町に1カ所「もやい直しセンター」を建設し、地域住民等により交流や福祉サービスの拠点として活用されています。

水俣病の経験を次世代に伝えていくために、国や関係県市では、水俣病の経験を次世代に伝えるセミナーや、「水俣市立水俣病資料館」、「新潟県立環境と人間のふれあい館 - 新潟水俣病資料館 -」等における資料の展示及び水俣病患者から直接その体験を聞くことができる語り部の講演、熊本県の小学生が水俣市を訪問し、公害被害から環境再生へと立ち上がる水俣の姿を学ぶ「こどもエコセミナー」などを実施しています。また、(財)水俣病センター相思社は、「水俣病歴史考証館」での写真・パネル等の展示や、水俣病発生地域等を案内する「水俣まち案内・環境学習」という取組を行っています。

水俣病の経験を海外に発信するために、環境省及び国立水俣病総合研究センターでは、水銀汚染問題がある国への研究者の現地派遣や、外国人研究者招聘による共同研究、国際シンポジウム・ワークショップ、開発途上国の行政担当者を対象に水俣病経験を伝えるセミナーを実施しています。また、水俣市では、平成12年度からJICA（国際協力機構）の委託を受け、「住民との協働による環境都市づくり（公害の経験から）」をテーマに、海外で環境行政に携わる外国人研修員を受け入れています。

水俣市では、平成4年に「環境水俣賞」を創設し、環境保全に関する活動を育成しています。また、同年に宣言した「環境都市モデルづくり」に基づき、行政と市民が一体となり様々な取組を行っています（コラム参照）。新潟県においては、平成17年に新潟水俣病の公式確認40年を迎え、同年6月に新潟県知事が「ふるさとの環境づくり宣言」を発表し、水俣病を未来への教訓としていかし、今後の行政の運営に当

たっていく決意を宣言しました。同年8月には記念事業を実施し、シンポジウムなどを開催しました。また、新潟水俣病被害者の会は、「新潟水俣環境賞」を創設し県内に関わる公害・環境問題において優れた功績を挙げた個人や団体を表彰するとともに、小・中学生を対象にした「新潟水俣環境賞作文コンクール」を実施しています。



もやい直しセンターでのイベントの開催
水俣市立水俣病資料館提供

コラム

語り部制度

悲惨な公害を二度と繰り返してはならないという願いから、水俣病の経験や教訓を次世代に伝えていくために、「水俣市立水俣資料館」や「新潟県立環境と人間のふれあい館 新潟水俣病資料館 - 」では、水俣病患者から直接その体験を聴講できる語り部制度を設けています。

・水俣市立水俣病資料館語り部の会会長 濱元二徳さんから

「二度と水俣病のような悲惨な公害が発生しないように伝えていくために語り部をしています。今、豊かな生活の中で、自然が汚染され、健康が害されています。今後も便利で豊かな生活を望むのであれば、自然を汚染しない、自然に感謝する生活をしなければなりません。公害の恐ろしさや人としてやってはいけないことを語り部の話から感じて、人が安心して暮らせる21世紀をみなさんでつくってほしいと思っています。」

・新潟県立環境と人間のふれあい館語り部 小武節子さんから

「後世の人たちが同じ経験を二度と繰り返さないためにも、生きるためになくってはならない水や身近にある自然を大切にする気持ちをみんなで持っていかねればいけないと思います。世の中が便利になればなるほど、公害は切り離せない問題だと思うのです。そのためにも、一人でも多くの人、特に、今の若い世代の人に私たち被害者の経験を知ってもらい、自然などの環境を守っていくことがこれから重要になることをわかっていたいただければ幸いに思っています。」



語り部の活動の様子 水俣市立水俣病資料館提供

2 水俣病公式確認50年事業

公式確認から50年を迎える節目の年に、水俣病問題をそれぞれの立場から検証すること、水俣病の経験をいかして教訓とすること、地域のもやい直しと振興を一層進めることを目的として、国、関係地方公共団体、水俣病関係団体、住民等が一体となって「水俣病公式確認50年事業実行委員会 <http://www.minamatacity.jp/jp/50th/top.htm> (以下「実行委員会という。)」を設立し、水俣病公式確認50年事業に取り組んでいくこととしました。

具体的には、実行委員会の中にある「慰霊」「教訓」「地域福祉」「もやいづくり」の4つの事業検討部会が事業計画を策定し、水俣病の多くの犠牲者を慰霊するとと



水俣病慰霊の碑 水俣市提供

水俣病慰霊の碑には「不知火の海に在るすべての御霊よ 二度とこの悲劇は繰り返しません 安らかに眠り下さい」と刻まれている。

ともに、これまでの50年を回顧し、その教訓を後世に伝えるためのシンポジウムの開催や50年誌等の制作、地域のもやい直しを進める住民参加の事業などを行います。平成18年5月1日に行われた水俣病犠牲者慰霊式には小池環境大臣、江田環境副大臣が出席し、環境大臣が祈りの言葉を述べました。

コラム

環境問題に対する水俣市の取組

水俣市は、二度と水俣病のような不幸な出来事を繰り返してはならないという強い使命感のもと、環境汚染というマイナス部分を環境問題に取り組みながらまちづくりをすることによってプラスに転換するために、平成4年に「環境モデル都市づくり宣言」を発表しました。

その後、一般廃棄物を22種類にも細分化する徹底した分別収集・リサイクル・減量化の推進、水俣市独自のISO制度（家庭版・学校版等）の創設・実施、エコタウン事業や水俣環境共生推進事業の展開など、環境に配慮したまちづくりを積極的に進めてきました。

平成17年には、市の将来の都市像を「エコポリスみなまた」とし、新たな総合計画を策定し、平成17年から5年間、この計画に沿ったまちづくりを進めることとしました。

「エコポリスみなまた」のイメージは、「環境＝ゆとり」、「経済＝ゆたかさ」、「健康・安心安全＝いやし」の3つのバランスをよく調和させながら、市民と行政がもやいの精神で協働し、地域資源をいかした自主自立の地域づくりを進め、持続的に発展向上していくまちを目指そうとするものです。具体的な取組としては、エコツーリズムの充実発展、学校給

食センター等の活用による地産地消の推進、薬草と温泉・食を結びつけた癒しの里づくり、公共施設への新エネルギー・省エネルギー技術の積極的な導入が挙げられます。

なお、これらの取組は、環境首都コンテスト全国ネットワーク（NPO法人環境市民など11団体）が、持続可能な地域社会づくりを日本で率先的に進めることを目的として、5年間にわたり行っている「環境首都コンテスト」において、水俣市が16年度、17年度に全国総合第1位になるなど、高い評価を受けています。



住民参加によるゴミの分別収集
水俣市立水俣病資料館提供

3 さらなる取組に向けて

国は、これまで関係地方公共団体や関係団体とも協力しながら、健康被害の救済や地域の再生、情報の発信のための取組を試行錯誤しながら進めてきましたが、公式確認から50年を経てもなお、多数の者が公健法の認定を申請し、また、損害賠償請求訴訟を起こすなど多くの課題が残されています。これらの状況もあり、公式確認から50年を迎えるに当たり、第164回通常国会の衆参両院において、「水俣病公式確認50年に当たり、悲惨な公害を繰り返さないことを誓約する決議」がなされました。また、被害者の方々等の長きにわたる苦しみをお見舞いし、水俣病の被害の拡大を防止できなかったことをお詫びし、水俣病の経験を内外に広く伝え続けるとともに、水俣病の教訓をいかし、環境を守り安心して暮らしていける社会を実現すべく政府を挙げて取り組んでいくことを決意することを内容とする「水俣病公式確認50年に当たっての内閣総理大臣の談話」が発表されました。これからもこの国会決議や総理大臣の談話を踏まえ、すべての水俣病被害者を含む地域の住民が安心して暮らしていけるようにするため、水俣病被害者等の高齢化に対応した医療と地域福祉を連携させた取組を進めるほか、環境保全や地域のもやい直しの観点から、何が必要で有効かを模索しながら、施策の推進に努めていきます。また、水俣病のような問題を二度と起こさないためにも水俣病の経験及び教訓を引き続き国内外に発信し続けていきます。

第2部

環境問題の現状と

政府が環境の保全に関して講じた施策

第1章 地球温暖化防止・オゾン層保護

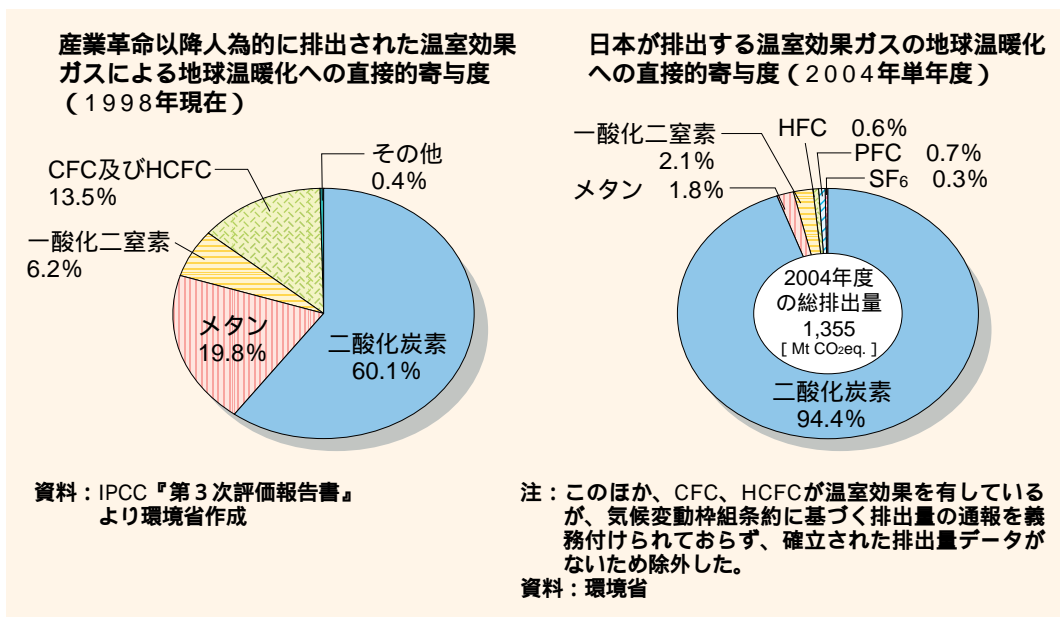
第1節 地球温暖化・オゾン層の破壊の現状

1 地球温暖化

(1) 問題の概要

大気中には、二酸化炭素、メタン等の温室効果ガスが含まれており、これらのガスの温室効果により、人間や動植物にとって住み良い大気温度が保たれてきました。ところが、近年の人間活動の拡大に伴って温室効果ガスが人為的に大量に大気中に排出されることで、温室効果が強まって地球が過度に温暖化するおそれが生じています。特に二酸化炭素は、化石燃料の燃焼などによって膨大な量が人為的に排出されています。地球温暖化への二酸化炭素の寄与度は、全世界における産業革命以降の累積で約60%を占めています(図1-1-1)。

図1-1-1



(2) 地球温暖化の現況と今後の見通し

気候変動に関する政府間パネル (IPCC) が2001年 (平成13年) に取りまとめた第3次評価報告書によると、全球平均地上気温は20世紀中に約0.6℃上昇し、それに伴い平均海面水位が10~20cm上昇しました。20世紀における温暖化の程度は、過去1000年のいかなる世紀と比べても、最も著しかった可能性が高いとされています。同報告では、過去50年間に観測された温暖化の大部分が人間活動に起因しているという、新たな、かつ、より強力な証拠が得られたことが指摘されています。

また、同報告では、世界全体の経済成長や人口、技術開発、経済・エネルギー構造等の動向について一定の前提条件を設けた複数のシナリオに基づく将来予測を行っており、1990年から2100年までの全球平均地上気温の上昇幅を1.4~5.8℃と予測しています。北半球高緯度のほとんどの陸地は、特に寒候期において、全球平均よりも急速に温暖化する可能性がかなり高いとされています。このような気温の上昇は、過去1万年間に観測されたことがないほどの大きさである可能性が非常に高いと指摘されています。