

水俣条約の採択（2013年）¹

話し手 上田 康治 氏 ・ 小林 光 氏 ・ 早水 輝好 氏

◆ 水俣条約への関わり

——水俣に関する水俣条約に関連する事案を皆様が担当されたのはいつからでしょうか。その当時の役職と担当業務をお教えいただけますか。「水俣条約」の話を初めて聞いたとき、皆様はどう思われましたか。

○小林 水俣条約の話を最初に聞いたのは、条約の交渉会議（UNEP 第24回管理理事会（2009年2月））に行っていた担当官が電話を入れてきて、条約ができそうだという一報を聞いたのが最初です。

その後、現役の次官のとき、地元で反対の声があったときには気にしましたが、私は同時並行で行われていた特措法（水俣病被害者の救済及び水俣病問題の解決に関する特別措置法）に携わっていて、その関係からは大きな妨げではないと感じていました。



小林 光 氏

○早水 私は、2009年7月に環境安全課長に就任して、その時点で、今、小林さんがおっしゃった UNEP 管理理事会で条約化が決まり、翌2010年から交渉が始まるという時期だったので、すぐに条約の実際の交渉の担当になりました。環境安全課長として3年、その後、環境保健部企画課長として1年、次が大臣官房総務課長でしたが、その間、条約交渉に続けて行きました。環境安全課長の時代に INC4（第4回政府間交渉委員会）まで行って、企画課長のときに INC5（第5回政府間交渉委員会）に行き、大臣官房総務課長のときに外交会議に行きました。

○上田 私は、早水さんの環境安全課長の後任として、2012年の夏から翌年、2013年の夏までの1年間、水俣条約に関与しました。

¹ このインタビューは、2021年2月5日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は各発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

水俣条約について初めて聞いたのは、前任の早水課長からの引継ぎです。それまでは民主党政権のときに排出量取引を検討する市場メカニズム室長でしたので、全く知りませんでした。

交渉自体は早水課長が引き続き企画課長としてやられるということなので、私は水俣の国内問題を担当しました。あと、外交会議の準備で地元と話をさせていただきました。

——「水俣条約」の名称の提案の決定から交渉、最終的な合意・採択に向けて、どなたがどのような役割で関わっておられましたか。

○早水 交渉の中心は環境安全課ですが、名称問題については、環境保健部内で水俣関係を担当していた特対室（特殊疾病対策室）や企画課が国内問題としての水俣との関係に関わっていました。企画課の西村課長補佐を窓口に関与するグループがあって、そのトップが小林さんだと思います。交渉が進んで、最終的に外交会議を水俣で開くという話を進めるときに、地元で反対意見があったので、そこは上田課長を中心に地元と話をさせていただきました。

2009年に環境安全課長になったとき、名称についての議論は既に行われていました。国際的な交渉を担当していた当時の課長補佐から、UNEP 管理理事会などで、名前をつけるなら水俣条約がいいかもしれないねという話は出ていたと聞いていました。

ただ、私自身は国際交渉担当だし、水俣問題は担当していないので、「水俣」という名前をつけるのがいいかどうかについて、省内としての判断は水俣の担当の方たちでさせていただいて、つけるということになったら私は国際交渉しますということになりました。

◆ 水俣条約の条約化交渉

——水銀について、UNEP で条約化について合意されたのはどういうことがきっかけでしょうか。条約化に反対した国はなかったでしょうか。

○早水 まず、2001年に POPs 条約（残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約）が採択されて、次は POPs（残留性有機汚染物質）に類似した性質を持っている重金属である水銀、カドミウム、鉛が議論になり、2001年から水銀に関する活動が始まって、UNEP 管理理事会で議論されたというのが国際的な流れです。条約にするかしないかは結構議論があったようです。中国、インド、アメリカあたりが慎重派だったと聞いていますが、アメリカが2009年にオバマ政権に替わって、オバマ大統領が野党時代に水銀輸出禁止法案を書くほど水銀対策に熱心な人だったので、2009年2月の UNEP 管理理事会でアメリカが態度を翻して、重金属のうち水銀だけを切り離して条約にするということを提案して、中国、インドを説得し、急に条約にしようということになったと聞いています。その時の決議には条約の中でボランティアもあり得る、というちょっと緩めた書き方にしており、条約化の交渉を開始することには不満を持つ国もありながらも一応合意したという感じになっています。

——水銀の条約化については、各省からは反対などはなかったのでしょうか。

○早水 条約化が決まった当時の頃は分かりませんが、私になってからは特段なかったと思います。基本的には日本は水銀の対策が進んでいたからだと思います。

——2010年から2013年にINC（政府間交渉委員会）が5回行われましたが、全体の流れの中で、また地元との関係で、環境省あるいは日本として注意していたこと、大変だったことなどはありますでしょうか。

○早水 私は POPs 条約の交渉の最後のところに関与していて、POPs と水銀は結構似ているので、前の経験を思い出して、2つ心配しました。

1つは、日本は水銀対策が進んでいるわけですが、条約交渉は結構理念的に進む可能性があるのですが、実際にできるかどうかあまり考えないで条文が決まっていくこともありますし、条文上日本の技術が読めなくて他の国の技術だけ読めるということが起き得るので、日本が行っている対策がちゃんと位置付けられるようにしなければいけないという点です。このため、特に水銀を使用した製品や製造プロセスについて、日本がリードして、産業界にも参加してもらって技術的な情報を基に規制対象を整理するようにしました。

2つ目は、大気の話で、POPs 条約のときに BAT（Best Available Techniques、利用可能な最良の技術）/BEP（Best Environmental Practices、環境のための最良の慣行）というコンセプトが入ったのですが、日本は排出基準をリスクベースで決めますので、BAT/BEP とコンセプトが一致しているのかどうかよく分からないところがありました。そうすると、BAT/BEP の適用と条文に書かれたときに、日本は排出基準があるからいいという説明が難しいので、POPs 条約では、BAT についての義務の履行のために排出基準を使用してもよいと条文に書いてあります。それと同じような条文を水銀でも入れなければいけないかもしれないと考えました。（注：結果的に水俣条約では条約の条文ではなく国内法（大気汚染防止法）の改正で対応した。）

このように、技術と制度との両方で、日本がやっていることを位置付けるということに気をつけて交渉したつもりです。

◆ 水俣条約の前文

——条約の前文（*preamble*）に水俣病の経験が盛り込まれていますが、どういった経緯で盛り込まれているのでしょうか。提案した文案と成文が異なるとのことですが、どういった交渉経緯でこのようになったのでしょうか。

○早水 前文はいろいろと条約の背景を書くところですので、当然水俣病の話も1行は書くだろ

うし、その文言は日本から提案した方がいい、ということで提案しました。

前文の中に盛り込む文章として最初に日本から提案したのは、3点あります。まず、水俣病は水銀の不適切な管理で生じ、対策が遅れたことを認識するというのが第1点。それから、この惨事を繰り返さない、国際的に汚染防止を進めるという点。最後に地元で環境に優しいコミュニティにするための努力を推進することを決意するという点です。

前文というのは、例えば予防原則とか、汚染者負担原則とか、過去の合意に照らしてとか、いろいろと書くのですが、その交渉が行われたのは最後の方でした。

徹夜交渉の最終日、水銀の放出、貿易、製品など、難しい幾つかの条文がパッケージで、少数国で議論されていました。当時、日本はあまり問題点がないので、そこに呼ばれていませんでした。多分、中国、インド、アメリカ、EUなどが議論していたと思います。それで、最後に、幾つかの条文と前文が



早水 輝好 氏

パッケージで提案されました。それを見たら、日本が提案した文章のうち2つ、対策の遅れを認識するという点と、地元の努力という点が落ちていました。

対策を遅らせてはいけないというメッセージも、水俣市の努力についても、本当は前文に入れたかったのです。何とか変えてくれということも言いましたが、もう駄目だということだったので、外務省の課長と相談して、案が示されるプレナリー（全体会議）の場で発言し、前文は今こうなっているけど、こういう点も大事だという日本の思いを伝えました。

もう一つ、外交会議のときに条文の採択と併せて行う決議というのがあり、その中に、慣例として Tribute to the Government of Japan という開催国への感謝の決議があるので、ここに入れようということにして、ほぼ提案どおりに入れてもらいました。ここに実は大事な話を書いてあって、地元の人たちが、長い間、水銀汚染による影響で苦しんできたということ、地元で環境に優しいコミュニティにするために頑張っているということをよく考えて、国際的な社会はこういうことを繰り返さないように教訓をちゃんと学びましょうという、条約の前文に入らなかった内容を外交会議の決議に入れて、水俣の方たちの思いを入れました。

◆ 水俣条約の名称の提案から決定まで

——水俣条約という名称を提案することとなった経緯と、当時の地元の反応を教えてください。

○早水 2010年6月から条約化の交渉が始まりますが、条約には採択する外交会議の場所の名前がつきますので、名前をつけようと思えば早いうちに外交会議を誘致すると決めなければいけ

ません。2011年1月のINC2（第2回政府間交渉委員会）を日本で開くことは大体決まっていたので、そのときまでには外交会議を誘致して水俣という名前をつけるかどうかを判断する必要がありました。UNEPからは、むしろINC1（第1回政府間交渉委員会、2010年6月）ぐらいの時点で、外交会議を誘致するならばと行ってほしいという話がありました。

既にスイスが外交会議の誘致に立候補しているという話を聞いていましたので、最初の方で申し上げたように、まず省内で水俣の担当の方たちから条約に「水俣」の名前をつけることにGoサインをもらい、それを受けて2010年3月に私が非公式会合の際にスイスと交渉しました。

「日本は外交会議を誘致して水俣という名前を条約につけたいと思っているので、ジュネーブ開催を譲ってほしい。」という提案をしたところ、スイスは快諾して譲ってくれました（INC5の誘致に変更）。

そういう流れの中で5月に鳩山（由紀夫）首相が水俣病犠牲者慰霊式に出席するために地元に行くという話が重なって、水俣条約という名前をつけたいという提案をするという話になりました。それを受けてINC1で外交会議の誘致と「水俣」の命名提案を表明したわけです。

私もその後地元とお話をする中で、熊本県知事や水俣市長ともお会いしましたが、お二人とも前向きだったと受け止めています。

地元では、様々な団体から賛否両論の意見をいただきましたが、そのような中で、水俣病資料館語り部の会が議論された上で賛成の声明を出してくれました。これは個人的にはうれしかったです。

——水俣条約という名称を提案しようと考えたきっかけ、理由は何だったのでしょうか。

○小林 私も想像するしかないですが、水俣病を風化させないというか、水俣に対して国内外の関心を持ってもらうということが一番大事なことだと思います。

○早水 国際的には、条約の名前は採択した場所の名前がつくのが慣例になっていて、名前と中身はあまり関係ありません。ただ、PIC条約（国際貿易の対象となる特定の有害な化学物質及び駆除剤についての事前のかつ情報に基づく同意の手続に関するロッテルダム条約）については、ロッテルダムは港だから貿易問題は関係あるかもしれませんが、POPs条約も、スウェーデンはもともとPCB問題の発祥の地だから、全然関係ないわけではありませんが。全く関係のない名前よりは、そういう問題が起きて対策が必要だったという事例が名前となった方が、対策を進めるとアピールできるから、水銀条約に水俣の名前を冠するということは意味があると聞いたことがあります。

——「水俣条約」という名称を提案することは、省内外の調整も含めて、すんなり決定したのでしょうか。

○早水 各省と名称について調整した記憶がないので、誰も反対しなかったと思います。

——国際的には「水俣条約」、*Minamata Convention on Mercury* という名称はどのように受け取られていたのでしょうか。

○早水 国際社会は「Minamata」と名付けることで水俣を繰り返さないという、対策をちゃんとやらなきゃいけないという思いを表すことができるということで賛成でしたし、前文についても、そういうことをちゃんと入れるという点については、どこの国も反対はしていませんでした。

○小林 水俣や熊本の会議に参加しましたが、皆さんすごく喜んでいたという印象がありました。水俣には大きな会議場も泊まる場所もないので、会議は熊本でやっているのですが、熊本条約にしようという声が出なかったというのも面白いなと思います。

○早水 名前を外交会議の場所につけなければいけないという規則があるわけではないので、その解釈は柔軟にできます。ただ、全然関係ないというわけにもいかないなので、水俣で開会記念式典を開いて、名前をつける権利を持たせるという工夫をしました。

——INC5 の前に市議会から名称に反対する意見書が出されたとのことですが、それを受けて、地元とはどのように調整されたのでしょうか。

○上田 最初、早水課長から引継ぎを受けた夏の時点では、こういった反対の話というのはほとんど聞いていませんでしたが、秋ぐらいに、市議会が反対をしているという話を聞きました。企画課の大倉課長補佐が中心になったチームが地元アプローチしていて、大倉補佐から本件の相談を受けて、関わり始めました。

市議会では、約半数の議員が命名に反対して、その決議が出てきました。このため、これらの議員に御理解いただこうとアプローチを、私から水俣という名称をつけることの意義について話して、外交会議を開くときに水俣での時間を長くして、市民が参加してみんなでやったという形にすることの重要性を強調しました。あと、私は広島生まれなので、ローマ字の *Hiroshima* というのは格別な思いがあって、広島は国際協力や平和教育を一生懸命やっていることに触れ、水俣もぜ



今も街角にある「水俣病」の名称を嫌う看板
(小林 光氏 提供)

ひそういう思いで前を向いていくという一つの象徴としてほしいといった話をしました。こうした水面下のやり取りを経て、最後は市議会の公式な場に呼ばれて、当時の早水企画課長と私で水俣に行き、名称の意義などを説明し、市議会の了解を得るプロセスを終了することができ、その後は、外交会議を水俣で、どういう形でやるのかという話に移っていました。

当時、大倉補佐が、「もやい直し」で地域の活性化というのを本腰入れてやっていました。例えば肥薩おれんじ鉄道で環境の観点を取り入れた食堂車を走らせてみようとか、温泉宿も少し環境に配慮したのやってみようとか、予算も取ってきて、地元のために大倉補佐が随分汗をかいてきたというのは、これまでになかった取組で、その点が市の関係者に評価してもらったのだと思います。環境省から職員も市役所に出したりして、市民の意識とのずれが縮まるような地道な努力も功を奏したのだらうと思います。最後は、外交会議で各国の交渉団が水俣に来たときに、みんながいろいろ地元の食材を持ち合わせておもてなしをしましょうとか、なるべくそういう市民参加の形をやったのもよかったと思います。

国際的に見たら何となく水俣条約という名称がいいかなという雰囲気があって、外交会議というプロセスと地域振興の取組を組み合わせることである程度まとまる形になったのかなと思っています。

——そのほか、条約の名称に関するエピソードはありますか。

○早水 実は、最後の INC5 の最初の全体会でケニアが手を挙げて、「名称に反対だ」と言いました。それでびっくりして、休憩時間にケニアのところに行ったら、「ナイロビに事務局を置きたいのに、日本に持っていかれるのは嫌だ」と言ったので、「日本は事務局を誘致する考えはないから、名前と事務局は別だ」と話しました。「オーケー、オーケー、分かった、分かった」と言ってくれました。それで各国・各地域も賛成となりました。



INC5 で合意に拍手する谷津地球環境審議官（当時）と早水氏（写真提供：共同通信社）

これは後で聞きましたが、最後に名称と共に条約を採択する場で、（私の席からは見えなかったのですが）後ろの方の席にいた NGO が手を挙げて発言を求めたらしいです。だけど、議長は、これは国が決める話だから（注：NGO は議論には参加できるが議決には参加できない）ということで、反対ないねと言って採択したと聞いています。議長も含めて、各国が水俣条約という名称をつけることを非常に好意的にとらえてくれていたということだと思います。

◆ 熊本・水俣での外交会議

——外交会議を地元で盛り上げようというお話がありましたが、外交会議に向けた地元との調整や、外交会議自体の水俣での様子を教えていただければと思います。

○早水 私のとときに外交会議の大まかなスケジュールは決めました。最初の2日の準備会合を熊本市で開くのですが、UNEP 事務局によると、その決議などを翻訳するために、外交会議までちょうど1日空いた方がいいということでした。それなら、その空いた1日で水俣に行こう、水俣で患者さんとの交流もあった方がいいよねという話をしていました。

○上田 私が担当していたころ、外交会議開催の準備のための「水銀条約外交会議熊本県推進協議会」において、どんな催物で、どんなお土産を持っていってもらったらいいかというのを、いろんな人がわいわいがやがや議論していました。上から話が降ってきて参加するのではなくて、自分たちで作るという雰囲気が見られたのが、印象深いです。



上田 康治 氏

あと、そのときの国水研（国立水俣病総合研究センター）の総務課長が、国水研の本来業務に加えて、外交会議の細かいところを、企画課のチームと一緒に詰めてくれたのも本当に助かりました。私も週に1回ぐらい熊本県と水俣市と電話会議を行って、ロジを1個ずつ詰めていきましたが、水俣のチームは国水研の職員が市役所を走り回ってうまくまとめてくれていたのかなというふうに思います。

○小林 外交会議の出し物については随分前から議論していたのですが、小学生の踊りがとてもよくて、すごく海外の人にも受けていました。市長の挨拶もよかったですし、とても評判のよい会議だった。すごく住民の人に歓迎されている感じで、いろんな患者団体の人も出てきて一生懸命やっていたので、皆さん前向きにとらえて取り組まれていたのではないかと思います。

◆ 水俣条約の名称の意義

——水銀に関する条約に「Minamata」の名が冠された意義はどのようなものだったとお考えでしょうか。

- 早水 水俣条約という名称の意義は2つあって、当然水俣病を繰り返さないという決意を示し、対策に取り組むという国際社会の意思を示すという意味がまず1つ目。それから、これを機に地域振興で新しい社会を作っていこうとしているということ、水俣市もアピールできるということが2つ目だと考えています。
- 小林 私は、水俣という問題がローカルな問題でなくて、国際的に客観的に考えられるスキームというか合理的に行動する枠組みになるという意義があると思います。
- それから、私は、おとしぐらいにアメリカの大学で1年教えていたのですが、化学の授業で水俣病が出てきます。一步間違えるところがある、化学とはそういう力があるということも出てくるわけですが、水俣病の教訓はそういう意味で非常に教育的な意義の高いものでもあり、水俣という名称のついた条約があるということは客観的な価値を一層保障するということもあって、環境教育や環境リテラシーにも貢献をしているのではないかと思います。
- 上田 私の受け止めですけど、ローマ字で「Minamata」というのは、地元の人にとっても前向きに受け止めることができるのではないかと期待したいです。水俣という漢字を見ていろいろ思い起こす人がいる中で、新しいもやい直しから始まって、地域作り、まちおこしに取り組んでいる動きを、胸を張って言える一つのきっかけになってくれるといいと思っています。

— 了 —

話し手 上田 康治 氏 環境省大臣官房政策立案総括審議官（2021年7月より内閣官房内閣審議官（併）環境省大臣官房地域脱炭素推進総括官）

1989年 環境庁入庁、2017年 環境省大臣官房秘書課長、2018年 大臣官房審議官（水・大気環境局担当）、2019年 大臣官房審議官（総合環境政策統括官グループ、地球環境局等担当）、2020年 大臣官房政策立案総括審議官。

小林 光 氏 東京大学先端科学技術研究センター 研究顧問

1973年 環境庁入庁、2006年 環境省大臣官房長、2008年 総合環境政策局長、2009年 環境事務次官、2011年 退官。

早水 輝好 氏 国立研究開発法人国立環境研究所環境リスク・健康研究センター プロジェクトアドバイザー（2021年4月より一般社団法人土壌環境センター副会長）

1983年 環境庁入庁、2014年 環境省大臣官房審議官（水・大気環境局、放射性物質汚染対策等担当）、2015年 内閣官房内閣審議官（併）環境省大臣官房審議官（水・大気環境局、放射性物質汚染対策等担当）、2017年 環境省水・大気環境局長、2018年 退官。

（話し手は五十音順。所属・役職は全てインタビュー時点のもの。）

< 思い出の品 > (早水 輝好 氏 提供・談)



条約の本文の冊子（写真左）

外交会議の時に配られたものです。冒頭に石原大臣の言葉も掲載されています。交渉参加者は記念に他の人のサインを集めていて、私も何人かに頼まれたので、水俣に一番関係がある製造プロセスのページにサインしました。自分の分は何となく気が引けてサインを求めなかったのですが、一緒に交渉した人のサインをもらっておけば良かったと今にして思います。

INC5の時にスイス政府が用意したおみやげ（マフラー）（写真左）

帽子とセットで、色が選べたので日本ではあまりなさそうな色を選びました。マフラーに描かれている魚は、INC2（千葉）の時に国際NGOが某芸術家に依頼して用意した交渉のシンボル像。水銀で魚がこんなになったと言いたいのでしょうか、初めて見たときにはびっくりして、水俣の人から何か言われなかとひやひやしていました。最終的に外交会議の時にUNEPのシュタイナー事務局長から宮本水俣市長に像が渡されて、今は水俣病資料館にあると思いますが、誰からの批判も聞いたことがなく、正直ほっとしています。

外交会議の時のコングレバッグ（写真右）

当然くまモンが登場していて、その後に役所でよく使ったので表面の文字とかがはがれてきて、くまモンのはがれないうちに引退させました。記念品として保存しています。