

第1章 予兆の時代から昭和31(1956)年5月の水俣病公式発見までの動き

1. 時代背景、チッソの産業政策上の位置付け、チッソが地域の経済社会に占めた位置、チッソの技術開発の特徴

(1) 経済の状況

第二次世界大戦が終了した昭和20(1945)年以降の日本における工業の復興は、比較的早く進められた。

昭和30(1955)年頃からは、石炭から石油へのエネルギー資源の転換を図る重化学工業化の政策的な推進により、年率10%前後の高度経済成長をとげる時代へと入った。第一次石油ショックが発生した昭和48(1973)年まで続く高度経済成長の時代に、国際経済競争力の強化という国家的目標のもと、日本は官民挙げて経済成長に邁進した。

(2) チッソが地域の経済社会に占めた位置

ア. チッソの水俣への立地

水俣は、九州の西側、対岸に天草諸島を臨む不知火海(八代海)に面し、熊本県の最南端で鹿児島県に隣接するところに位置する。市の中央を流れる水俣川河口の平地部は狭く、海に山が迫っているため、交通手段としては、かつては船による海上ルートが一般的であった。

チッソが進出する前の明治31(1898)年当時の水俣は、総戸数2,542戸の農漁村であった。産業で特徴的なものは製塩業であり、農家にとって唯一の現金収入源であったが、塩専売法の施行(明治43(1910)年)により廃止された。また、水俣の港からは木材などが搬出され、隣接する鹿児島県大口市の牛尾金山に石炭を運び込む窓口として賑わっていた。

[注釈] 対岸の天草などから水俣沿岸に来て漁をする者も多かった。その一部が水俣に定着して漁民集落を形成した。

水俣湾は、不知火海へ張り出した明神岬とその沖合の恋路島に囲まれた二重の内湾で常に波穏やかである。湾の内外には潟や磯などの自然の魚礁があり、海岸沿いの松林の日陰には多様な魚介類が自然に集まって、絶好の産卵場ともなっており、水俣湾は不知火海のなかでも屈指の好漁場であった。

電気技術者であったチッソの創始者野口^{したがう}遵氏は、明治39(1906)年、まず曾木電気株式会社を興し、鹿児島県大口市の曾木ノ滝に水力発電所を建設して牛尾金山などに電力を供給したが、本来の目的はその余剰電力と引き続き建設された第二発電所の電力を

もって、有機合成化学の原料であるアセチレンを発生させるカーバイドの製造を始めることであった。

カーバイド工場の建設に当たって、原料の石灰石や良質な無煙炭を豊富に産出する天草を対岸に臨み、それらの原料や製品の輸送に適した良港があり、さらに後背地には電力の開発に必要な水が豊富にある水俣は、地形的にも最適な地であった。地元の強力な誘致策もあり、翌明治 40 (1907) 年 3 月、早速、野口は水俣村にカーバイド製造工場の建設を開始し、同年 10 月には曾木電気からの送電を開始した。翌明治 41 (1908) 年 8 月、曾木電気とカーバイド製造会社を合併して、現在のチッソの前身である日本窒素肥料株式会社が設立された。

イ．チッソの発展、水俣地域における影響力の増大

チッソは変成硫安、合成硫安の製造で成功し、次々に九州各地に発電所を建設しながら、八代、延岡などに工場を建設して規模を拡大した。発電量は、明治 41 (1908) 年の 880 k w / 時から、水俣工場でカザレー式アンモニア合成を開始した昭和 2 (1927) 年には約 40,000 k w / 時に達した。

1930 年代にはチッソは、森、日曹、理研と並んでわが国新興化学工業の代表として、三菱、住友、三井の旧財閥系に先立って日本の化学工業をリードした。これらの新興工業の特徴は、創始者が技術者か技術に理解があることと、財閥系が石炭を原料に用いたのに対して、自家製の安い水力発電の電力を原料生産に用いた電気化学を目指したことであった。

明治 39 (1906) 年に曾木発電所ができたことにより、金山の動力源であった石炭を水俣港から運んでいた馬車引きは職を失った。製塩業も廃止された水俣において、現金収入の道はチッソ水俣工場への雇用に変わり、チッソの発展とともに水俣の地域経済のチッソ依存度が強まっていった。当時水俣工場では爆発などの労働災害が多発し、賃金も地元の日雇い労働者より低かったが、工場の発展に伴い賃金も上昇し、周辺地域からも多くの労働者が工場に集まり、水俣の人にとってチッソの工員になることは誇りに変わった。一般的に工場労働者の階層には大きな待遇の格差があったが、チッソ水俣工場でも戦後に至るまで、社員と地元採用の工員との間には雇用条件において厳然とした違いがあった。

明治 22 (1889) 年 4 月、市町村制施行によって水俣村ができたときは、戸数 2,400 戸、人口 12,040 人であったが、大正元 (1912) 年 12 月の町制施行時には 17,192 人、大正 4 (1915) 年には 2,911 戸、18,681 人と、チッソ水俣工場の発展とともに人口は増加の一途を辿った。戦後水俣に市制が施行された昭和 24 (1949) 年には、8,584 戸、42,137 人となり、水俣病が公式に発見された年でもある昭和 31 (1956) 年には久木野村 (3,258 人) を合併して 50,461 人のピークを迎えた。そして、昭和 35 (1960) 年には 15 歳以上の産業人口 19,819 人のうち 4,757 人 (約 24%) をチッソ及び下請け会社の社員が占めていた。

この間、チッソ水俣工場が水俣の地域経済に占める比重もますます大きくなった。チ

ツソの「水俣工場新聞」では、昭和 30（1955）年頃にはツソ水俣工場と労働者が納める固定資産税、市民税などの合計は市税収入の 50%を超えると試算し、「ツソあつての水俣といわれる」、「ツソは正に水俣市のドル箱」であると、その影響力を誇示した。

このように水俣は単一企業への依存度が高く、したがってその企業の影響力が強い都市、いわゆる「企業城下町」へと変貌した。そして、住民も水俣工場の発展こそが町の繁栄と考えるようになっていった。

こうした住民意識を背景に、水俣工場は積極的に自治体行政にも関与していく。大正 15（1926）年には、元水俣工場社員の坂根次郎が町長になったのをはじめ、工場長やツソ関係者 7 人が町議会議員になった。また同年国鉄水俣駅がツソ前に開業した。戦後になると昭和 25（1950）年には、アセトアルデヒド製造技術の開発者でもある橋本彦七元水俣工場長が市長となり、多数の水俣工場社員が市議会議員となった。そして、ツソ水俣工場の原料や製品の搬入搬出のための水俣港開港計画が立てられ、工場廃棄物で埋まった水俣港湾底の浚渫の公費負担や、水俣工場の固定資産税優遇措置、水俣川の水利権の独占使用など、多くの優遇措置がとられた。こうして百間港や市民が海水浴を楽しんだ海岸線もカーバイド残渣の捨て場^{ひゃっけん}に変わっていった。

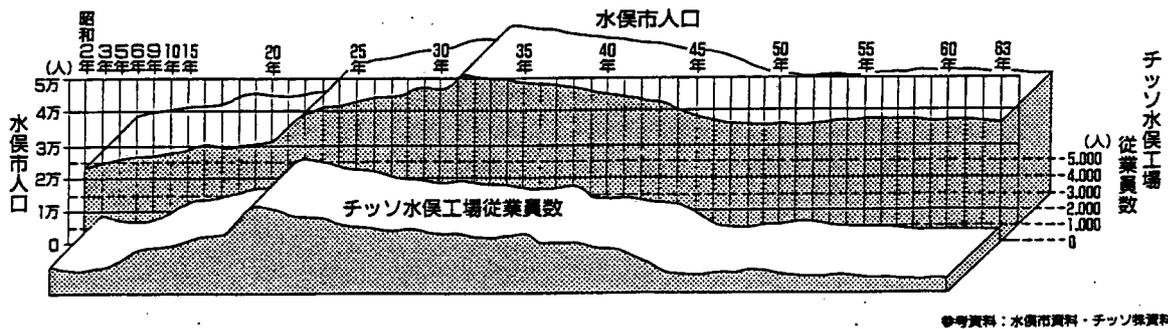


図 2 ツソの従業員数の推移（水俣市立水俣病資料館展示資料より）

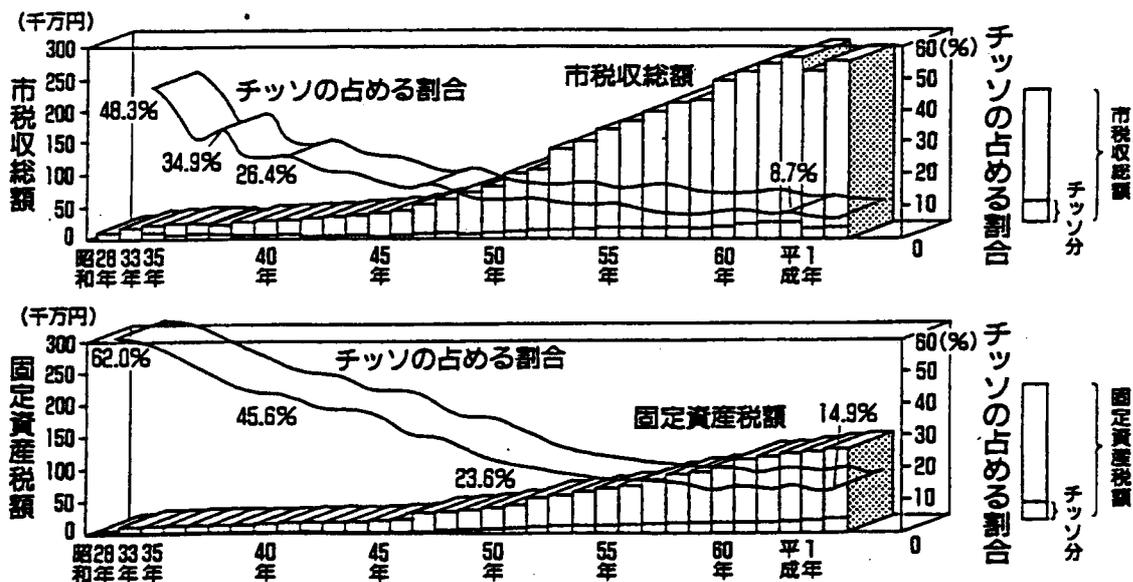


図 3 市税収に占めるツソ納税額の割合（水俣市立水俣病資料館展示資料より）

(3) 日本の産業政策におけるチッソ水俣工場の位置付け

ア．戦後のチッソの復興

カーバイドから発生させたアセチレンを原料に、水銀を触媒としてアセトアルデヒドを合成する原理は古くから知られており、ドイツ等では既に工業化されていたが、チッソは独自の製造法を開発し、昭和7(1932)年にいち早くアセトアルデヒドの製造を開始した。

このように、チッソの研究開発力は常にトップレベルで、戦前の日本化学工業の技術をリードしてきた。こうした技術力を持って、朝鮮に進出したチッソは、朝鮮や中国東北部に大規模な水力発電所を造り、朝鮮窒素肥料株式会社として、従業員45,000人を抱える巨大な興南工場を中心とする東洋一の電気化学コンビナートを造り上げ、肥料、油脂、火薬など、軍需産業としても重要な位置を占めた。

戦後の復興にあたって、政府は、肥料と石炭の増産に重点をおき、いわゆる傾斜生産方式をとってこれを推進した。チッソ水俣工場は、昭和20(1945)年の爆撃で大きな被害を受け一時生産を中止したが、戦後直ちに肥料部門の復旧に着手し、2ヶ月後の昭和20(1945)年10月から肥料生産を再開した。翌年には酢酸の生産も再開され、昭和25(1950)年頃には戦前の生産規模をほぼ回復した。チッソは興南工場など全ての海外資産が接収されたため、朝鮮窒素の多くの幹部・技術者が水俣に入り、水俣工場の指導層となった。

昭和20年代後半になると、肥料などの無機合成品による利潤が低下してきた反面、有機合成品による利潤が次第に大きくなっていった。

イ．アセトアルデヒド市場で優位にあったチッソ

合成酢酸やプラスチックの可塑剤の原料であるアセトアルデヒドの生産量はその後急速に回復し、昭和30(1955)年には1万トン、昭和35(1960)年には戦後のピークである45,245トンに達した。このとき国内では表1に示した7社8工場がアセトアルデヒドを製造していたが、チッソは常に国内生産量の3分の1から4分の1を占めていた。

カーバイドを原料とするアセトアルデヒドや酢酸の生産は、戦後の高度成長期に石油化学工業への転換が図られるまで、有機合成化学工業の柱であった。チッソは国内生産のトップに立ち、市場を左右できる地位にあり、昭和20年代後半からの10年間に、チッソの有機合成部門では次々に技術の改良・刷新がなされ、設備も拡張された。なかでも、チッソは、昭和27(1952)年、輸入に頼っていたオクタノールをアセトアルデヒドから誘導・合成することに成功した。引き続き塩化ビニールの成型に不可欠な可塑剤DOPも製品化して、たちまち国内生産をほぼ独占し、昭和34(1959)年にはオクタノールの国内生産の85%を占めるに至った。

こうして、チッソは、他の企業がアセトアルデヒド製造工程の稼働率を下げた時期に

も、オクタノールの需要を賄うために原料のアセトアルデヒドの増産を続け、石油化学工業への転換に備える資本を蓄積していった。

表1 アセチレン水付加反応法によるアセトアルデヒド製造工場

工場	所在地	稼働期間 (昭和)	製造能力 (昭和38年)	生産実績 (昭和35年)	廃水放流先
チッソ 水俣工場	熊本県水俣市	7年3月～ 43年5月	48,000 t	45,245 t	水俣湾 (一時水俣川口) 不知火海
大日本セルロイド 新井工場	新潟県新井市	12年3月～ 43年3月	24,000	22,142	渋江川、関川 日本海
日本合成化学 熊本工場	熊本県宇土市	19年1月～ 40年4月	18,000	15,969	浜戸川 有明海
日本合成化学 大垣工場	岐阜県大垣市	3年2月～ 39年9月			水門川、揖斐川 伊勢湾
昭和電工 鹿瀬工場	新潟県東浦原 郡鹿瀬町	11年1月～ 40年1月	12,000	11,800	阿賀野川 日本海
電気化学 青海工場	新潟県青海町	20年4月～ 43年5月	12,000	10,890	青海川 日本海
三菱瓦斯化学 松浜工場	新潟県新潟市	35年7月～ 39年1月	10,000	4,244	新井郷川 日本海
鉄興社 酒田工場	山形県酒田市	14年4月～ 39年12月	3,600	2,826	酒田港 日本海

(有馬澄雄編「水俣病、20年の経験と今日の課題」より作成)

オクタノール生産量をチッソの資料に基づいて比較してみると、昭和30(1955)年チッソ3,233トン、他社1,781トン、昭和33(1958)年チッソ7,758トン、他社1,647トン、昭和34(1959)年チッソ13,147トン、他社1,378トンと、他社の生産量は減っているのに、チッソの生産量は急増している。

日本の化学工業界とそれらを指導する通商産業省(以下「通産省」という。)の最大の課題は、化学製品の貿易自由化に備え国際競争力を強化するため、従来の電気化学方式から石油化学方式にいかにか早く転換することができるかということであった。通産省は、昭和30(1955)年「石油化学工業育成対策」を作成し、第1期石油化計画、ついで第2期石油化計画を進めていった。日本の経済自立と国際競争力強化を目指した通産省の方針に、全企業が乗り遅れまいと参加していった。

チッソも、第2期石油化計画に乗り遅れないように、提携する石油企業と立地先を物色し、昭和34(1959)年10月、丸善石油と提携して、千葉県五井に立地することに決めた。通産省は、この千葉コンビナートを合理的設備投資による効率的コンビナートと位置づけていた。

各社の石油化計画が出揃った昭和34(1959)年12月末、通産省は、「今後の石油化学工業企業化計画の処理方針」を発表し、化学工業を石油化するとともに旧来の設備を廃

棄する方針（スクラップ・アンド・ビルド方式）を打ち出した。チッソを始め当時アセトアルデヒドを生産していた7社8工場は、早晚、製造設備を廃棄することになった。そのような見通しがあったにもかかわらず、昭和34（1959）年11月にチッソ水俣工場ではアセトアルデヒド7期設備の新設を完成し、稼働した。

表2 水俣工場のアセトアルデヒド生産実績と設備の稼働状況

年	アセトアルデヒド 生産実績(t)	一 期	二 期	三 期	四 期	五 期	新 五 期	六 期	七 期	備 考
1932	209.763 *	1932.5xスタート								排水を百間港(水俣湾)へ流しはじめる
1933	1297.410		33.4xスタート							無水酢酸・酢酸繊維素の工業化
1934	2583.180			34.10xスタート						
1935	3628.330				35.9xスタート					アセトンの工業化 酢酸人絹の工業化
1936	5133.750									
1937	6252.120					37.9xスタート				酢酸ビニール(日本最初)・酢酸スフ(同)・酢酸エチルの工業化
1938	7386.130									
1939	9063.108									
1940	9159.187									塩化ビニールの工業化(日本最初)
1941	8700.148									
1942	8480.195									
1943	7469.934									
1944	7295.541						45.8			爆撃により工場破壊さる 2月復旧スタート
1945	2263.815	スタート	ストップ	ストップ	ストップ	46.2				
1946	2252.830									
1947	2362.703									
1948	3326.256					49.4xストップ				助触媒をMnO ₂ からFeOに変える オクタノールの工業化(日本最初)
1949	4391.208									
1950	4484.016									
1951	6248.467									
1952	6147.777									
1953	6592.261									
1954	9059.140									5月水俣病の発見
1955	10632.776									
1956	15919.042									2月連続母液酸化装置完成、9月排水路を百間港から水俣川口へ変更
1957	18085.091									
1958	19191.351									
1959	31921.222									8月精ドレン循環方式に改良 触媒に金属水銀が使えるように改良
1960	45244.790									
1961	42287.970									
1962	26500									
1963	38500									
//	41029 **									
1964	26581 **									
1965	17960 **									6月排水の装置内完全循環方式
1966	16115 **									
1967	11961 **									5月稼働停止
1968	783 **									

装置のシステム……………蒸気分溜法 真空分溜法

(有馬澄雄編「水俣病、20年の研究と今日の課題」より抜粋)

(4) チッソの技術開発の特徴

ア．チッソの高い技術開発

創始者に東京帝大電気工学科出身の技術者を持つチッソは、水俣病が発見された昭和30年代において、日本の化学工業の最先端を行く企業として、また技術者を大切にす企業として応用化学を専攻する学生の間では評価が高く、トップクラスの学生しか入れないという状況であった。

確かに、その歴史は、常に新しい技術を自社で開発してきたことを示している。昭和7(1932)年、橋本彦七氏らは、アセトアルデヒド製造技術(母液循環法)を独自に開発し、ここからブタノール、酢酸、酢酸エチル、無水酢酸、酢酸繊維素、酢酸ビニールなどの製品化に成功した。昭和16(1941)年には、日本で初めてアセチレンから塩化ビニールの合成に成功している。

水俣工場は、アセチレン有機合成化学の開発工場であり、戦前の日本化学工業界の技術をリードする存在であった。チッソは、水俣工場で開発されたこれらの技術を使って、朝鮮咸鏡南道に建設した興南工場を中心にして、東洋一の電気化学コンビナートを造り上げた。

イ．労働安全・環境汚染への配慮の欠如

水俣工場などの有機化学工場は、装置が爆発などを起こしやすい危険な職場であり、また、原材料には有害な化学物質が多く、工場からの廃棄物にも多様な危険物が含まれて、労働衛生面でも特に配慮が必要であった。しかし、当時のチッソでは、工場内労働者の安全への配慮は、企業利益の追求の後回しにされてきた。なお、当時の労働安全衛生規則には有機水銀に関する規制はなかった。

ところで、昭和5(1930)年にスイスの労働衛生学者ツァンガーは、アセトアルデヒド製造工程に従事する労働者の有機水銀中毒が疑われる症例を報告していた。また、昭和12(1937)年には、ドイツの労働衛生学者ケルシュがツァンガーの論文を引用して、アセトアルデヒド工程での触媒水銀から軽い揮発性のメチル水銀化合物が副生されるので、注意が必要である旨記載している。海外ではこのように、アセトアルデヒドの生成とともに有機水銀が副生する可能性があり、無機水銀中毒とは違う新たな中毒が起こったという報告は出ていたが、水俣病の原因究明過程で活かされることはなかった。また、我が国の技術者にも、中間体として一時的に有機水銀が副生することは知られていたが、これは毒性の強い低級アルキル水銀ではなく、またすぐに無くなるものと思われていたため、このことも化学者から医師や労働衛生担当者に伝えられることがなかった。チッソは、技術革新に関する情報の収集には力を注いでいたが、労働衛生面の情報は収集していなかった。

[注釈]ツァンガーの論文は、昭和62(1987)年5月、熊本水俣病京都訴訟の原告によって証拠として提出された。この論文は昭和13(1938)年に東京大学医学部が入手していたほか、

二、三の大学も入手していたが、水俣病との関わりで出てきたのはこのときが初めてであった。また、昭和 22 (1947) 年 5 月 10 日のチッソの社内文書に、ニューランドらの『アセチレンの化学』(大正 10 (1921) 年) の内容に触れた文書があり、「中間体として水銀の有機化合物である白色の沈澱を生ずることは明らかな事実であるが、いかなる化学的組成を有するものであるか決定されていないようである。文献によれば、この反応は trimercury-aldehyde が生ずるものであると信じている (四宮重夫; アセトアルデヒド製造編)」という記述がある。

水俣工場からの工場排水に含まれるものは、肥料生産が主であった時代は炭酸カルシウムなどの無機物が主であったが、アセトアルデヒド・酢酸の合成が始まると、多種多量の化学物質が含まれるようになった。その中には水俣病の原因となったメチル水銀化合物だけでなく、重金属など多様な有害物質が含まれ、危険性は格段に高くなっていた。しかし、水俣工場側には排水による工場外の汚染の危険性に対する認識はなく、環境汚染の防止を目的とする排水処理施設は設置されていなかった。

水俣の工場周辺では粉塵や有毒ガス排出でも早くから紛争が起きていた。昭和 19 (1944) 年には丸島排水路へ流された排水で下手の農作物が枯死し、工場裏山の農作物は工場の煤塵で枯死した。そして、昭和 30 (1955) 年には降下煤塵の被害について、丸島地区住民から市議会へ防塵対策の請願がなされた事実がある。

2. 水俣病公式発見に至るまでの初期兆候

(1) 漁業紛争の歴史

チッソ水俣工場の歴史は、工場排水による海洋の汚染とそれによる漁業被害の歴史であり、また被害漁民との紛争の歴史でもあった。

海の汚染をめぐる漁民と水俣工場との紛争は、既に大正時代から始まっていた。大正 15 (1926) 年には、工場排水貯蔵残滓や埋め立てで漁獲被害を受けたとして、それまで数年来チッソに補償を申し入れてきた水俣漁協は、困窮のため、補償要求を取り下げ、代わりに永久に苦情を申し出ないという条件で、チッソから見舞金 1,500 円を受け取っている。

昭和 7 (1932) 年、チッソがアセトアルデヒドの製造を始めると、排水による汚染は激しさを増した。水俣漁協はたびたび工場側と補償交渉をもったが、赤字に苦しんでいた漁協は、昭和 18 (1943) 年の漁業補償交渉では、漁業権を一部放棄して埋立を認めて、15 万円の補償を受け、昭和 26 (1951) 年にも、埋立との引き換えにチッソから 50 万円借りている。

昭和 26 (1951) 年から昭和 27 (1952) 年になると、チッソの排水口がある百間港付近の汚染はますますひどくなった。原因が毒物によるものなのか強酸性の廃液によるものなのか不明であるが、魚が死んで腐臭が漂ったり漁獲が減ってきたので、水俣市漁協は、

再三、その実態調査を熊本県水産課に要望した。そこで、県水産課は工場に対し排水についての報告を求め、さらに、昭和 27 (1952) 年 8 月、三好礼治水産係長が現地に赴いた。三好係長は工場の排水の性状や処分方法について説明を求めたが、工場側は「排水は余り害が無い」と協力的ではなかった。

三好係長が現地調査した報告書(復命書)では、チッソ水俣工場が百間港に排出している一般排水と百間港内に堆積した残渣によって漁獲が減少してきたと結論づけ、「排水に対して必要によっては分析し成分を明確にしておくことが望ましい」と指摘した。また、この三好係長の報告書にはチッソの「工場排水処理状況」も添付されており、そこには酢酸工程の原材料として「水銀」と明記されていた。しかし、その後、県によって排水が調べられることもなく、この報告書は、その後の原因究明や対策に活かされることなく埋もれてしまった。

(2) 生き物の異常と水俣病の発生

昭和 28 (1953) 年頃から水俣湾周辺の漁村部落では、ネコが走り回って死んだり(地元では「ネコ踊り病」とか「ネコのでんかん」などと呼ぶようになる)、カラスや海辺に生息する鳥たちが突然落ちるなどの特異な現象が見かけられるようになった。漁獲高はその後年々減少し、被害は水俣湾外へも広がっていった。

昭和 29 (1954) 年、水俣湾周辺の漁村(茂道^{もどう})では、6 月くらいから 100 匹あまりいたネコがほとんど全て狂い死にし、他の地区から貰ってきたネコも同様に死んでしまった。そのためネズミが急増し、漁網などが食い荒らされる被害が増加して、困った漁民が市の衛生課にネズミの駆除を申し込んだ。このことは、8 月 1 日に「ネコでんかんで全滅、ねずみの激増に悲鳴」と熊本日日新聞が報道した。

後から振り返れば、これがメチル水銀化合物による生物の異変を初めて報道したものであったが、そのときの対応は市がネズミ駆除剤を配ることだけにとどまり、ネコが狂死した原因追究の行動には至らなかった。

異常事態はついに住民にも及び、既に昭和 28 (1953) 年の暮れには特異な神経精神症状を呈する患者が出ていた。昭和 29 (1954) 年には、チッソ水俣工場附属病院や地元の開業医のところにも、診断困難な中枢神経系疾患の患者が受診するようになった。

昭和 30 (1955) 年になると、二人の若者が手足のしびれを訴えて、地元の診療所に通ったが、ここでは診断がつかなかった。彼らは熊本大学付属病院に検査のため入院したが、このときは「原因不明の多発神経炎」と診断された。

3. 公害対策に関する立法

(1) 第二次世界大戦前の立法

戦前において、公害が地域住民に被害を及ぼし大きな社会問題となった事件としては、

足尾銅山鉍毒事件が特筆される。明治 18 (1885) 年頃から、栃木県足尾銅山の廃水が渡良瀬川に流出して農林漁業に被害を与え、さらに大気汚染による被害も加わって住民の大規模な抗議運動になった。

大正、昭和の長年にわたる鉍害被害者の闘争の結果、石炭鉍害を中心として補償慣行が確立されてきたが、昭和 16 (1941) 年に戦争遂行のための石炭増産を目的として鉍業法が改正され、無過失賠償責任制度が導入された。

(2) 第二次世界大戦後当初の立法

戦後の公害行政は、昭和 24 (1949) 年の東京都の「工場公害防止条例」の制定をもって始まった。以後、複数の自治体が、公害防止条例を制定している。我が国においては、国がまだ対策を講ずるに至らない時期に、住民の苦情が多発し、自治体が必要に迫られて、自治体による立法である条例を制定するという自治体主導の公害行政発展の経過をたどった。

一方、国政レベルにおいては、わずかに昭和 26 (1951) 年に、主として水資源の保全という見地から、経済安定本部に置かれた資源調査会が政府に対して水質汚濁防止法の制定や国立水質科学研究所の設置を勧告する動きが見られたが、これが直ちに活かされることはなかった。

[注釈] 当時、厚生省、農林省は、この勧告を受けて、行政内部において要綱を作成する努力を行ったもようであるが、当時の状況では法案の作成には至らなかった。そこで、農林省は、水質汚濁に対する施策の必要を考えたとされる「水産資源保護法」を制定したが、結局のところ、それは水産業の保護を目的とするものとしてしか機能しえなかった。

昭和 29 (1954) 年に「(旧) 清掃法」が制定され、翌年の昭和 30 (1955) 年には、厚生省が生活環境汚染防止基準法案要綱を作成して公表し、関係各方面との折衝を行った。しかし、関係各省をはじめ産業界や世論には、時期尚早ということで反対意見が強かった。このため、厚生省はこれをさらに手直ししたものを昭和 32 (1957) 年に提示した。しかし、通商産業省も独自の立場から法案を提出したため、調整が行われたが、政府内の合意が得られず、結局この法案は国会に提出されなかった。

水俣病が発生した時期は、日本においては「公害」の概念や、四日市公害の問題でマスコミに登場したいわゆる「公害病」(公害に起因し、もしくは影響を受けていると考えられる疾病) についての認識が、一般にはまだ定着しておらず、企業も生産効率に関係が無いとみられていた公害対策に資金と人員を投入しようとは考えていなかった時代であったといえよう。

(3) 公害立法と「産業との調和」

熊本水俣病の発生後の昭和 33（1958）年になると、東京近郊に立地する本州製紙江戸川工場の工場排水による漁業被害をめぐって浦安漁協の漁民約 700 名が工場に乱入し、工場側と乱闘するという事件がおき、東京都は一時操業を止めさせた。

この事件が契機となって、「（旧）公共用水域の水質の保全に関する法律」と「（旧）工場排水等の規制に関する法律」（いわゆる旧水質二法）が制定された。これは、初めて工場等からの公共用水域への排水の規制をうたったという意味では画期的なものであったが、前者の法律の目的には「公共用水域の水質の保全を図り、あわせて水質の汚濁に関する紛争の解決に資するため、これに必要な基本的事項を定め、もって産業の相互協和と公衆衛生の向上に寄与する」という「産業との調和論」が明記されていた。

これらの法律では、水質汚濁問題の発生した地域、又はそのおそれのある水域を「指定水域」として指定し、水質基準とその水域への排水の許容限度を定め、工場等を規制するというシステムをとっていた。その指定に当たって行われる水質調査は、一般的には問題が生じてから約 2 年半から 3 年、水俣湾の汚染のように汚濁原因や排水の許容限度を確定できなかった場合には、さらに長い期間を要した。しかもスタッフ等の制約から調査を行うことのできる水域の数にも限界があり、水質汚濁が全国的に急テンポで拡大・進行する状況の下では対応しきれなかった。また、許容限度は、それを決める審議会に産業界や水産業界等の利害関係者と関係省庁の代表者は参加するが、直接の被害者は参加せず、利害・情報・権限を持っている各省の合意がなければ決められないため、長い審議年月をかけてやっと一番緩い基準が決められるという限界を有するものであった。

[注釈] この限界が克服されたのは、昭和 45（1970）年の第 64 回国会、いわゆる公害国会において、旧水質二法に代わる「水質汚濁防止法」により「指定水域」制をやめて全国の公共用水域を対象として、環境基準及び規制基準を適用することになってからであった。また、その際に法律と条例の関係も明文で整理され、地方公共団体は、条例により国の定める規制よりも厳しい規制を行うことができる旨が明記された。

通産省に産業公害課が置かれたのは昭和 38（1963）年、厚生省に公害課が置かれたのは昭和 39（1964）年のことで、それまで中央省庁には公害と名の付く部署はなかった。

昭和 39（1964）年、閣議決定された三島・沼津のコンビナートの開発計画が反対運動によって中止されたことを契機として、昭和 40（1965）年には国会の衆参両院に産業公害対策委員会ができたが、これが公害対策が政治のテーマとなった最初であった。

国として公害対策の総合的な推進を行うための法的枠組みである「（旧）公害対策基本法」が成立したのは昭和 42（1967）年であった。それまでの法律はすべて経済との調和原則に立っていたが、「健康がすべてに優先するという原則」が初めて国会修正によって明記された。また、「生活環境の保全」については「経済の健全な発展との調和が図られるようにする」こととされた。旧水質二法もこれにならって改正が行われた。公害対策に政府全体で取り組むということも、公害対策基本法で初めて打ち出された。

そして、さらに、昭和 45 (1970) 年の公害国会においては、公害対策への姿勢が経済優先ではないかという疑念を払拭するため、生活環境の保全についての経済の健全な発展との調和条項は、当然のことであり、書くことによってかえって調和を特段に強調することになるとして公害対策基本法をはじめとする公害関係法から削除されるに至った。

本 報

猫てんかんで全滅

水俣市
茂道部落

ねずみの激増に悲鳴

三十一日水俣市茂道漁業石本賢重さん宅には市衛生課を訪れ、ねずみが急増して漁料を荒し回り、手がつけられぬと駆除方を申し込んだ。

同部落は百二十戸の漁村だが、不思議なことに六月初め頃から急に猫が狂い死し始め(部落ではねこテンカンとらいつてい

る)百餘匹いた猫がほとんど全滅してしまひ、反対にねずみが急増、大騒ぎで部落中を荒し回り、被害はますます増大する一方、あわてた人々は各方面から猫を買ってきたが、これまた気が狂つたよつこにキリキリ舞つて死んでしまつたので、遂に市に依頼して来たものと判つた。

なお同地区は水田が少なく農家の関係なども見られず、不思議ながらも気味悪がるがやうな衛生課でもねずみ退治ののどやとていひつた。

「猫てんかんで全滅、水俣市茂道部落、ねずみの激増に悲鳴」
(熊本日日新聞、昭和 29 年 8 月 1 日朝刊)

<コラム> [公害とは]

公害という言葉が、行政の法律用語として初めて登場したのは、明治 29 (1896) 年の(旧)河川法であった。このときは「公益を害する」という意味であった。田中正造もその意味で、足尾鉾山による被害を公害と言っていた。

戦後、大気汚染や騒音などについても、公害という言葉が使われるようになった。この公害の概念は、かなりの数の国民の健康や財産に危害を加えたり、公衆の共通の権利を妨害する行為のことである。

現在、環境基本法では、「公害」を「環境の保全上の支障のうち、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（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。）に係る被害が生ずること」と定義している。

表3 魚介類、鳥、ネコなどの異常状態

年度	魚類	貝類	海草	鳥類	猫・豚など
昭和24 25年	「まてがた」でカルワ、タコ、スズキが浮き出し手で拾えるようになった。	百間港の工場廃水口付近に舟をつなぐと「カキ」附着せず。	水俣湾内の海草が白味をおびだし、次第に海面に浮き出すようになった。		
昭和26 27年	特に水俣湾内でクロダイ、グチ、タイ、スズキ、ガラカブ、クサビなどが浮上する。	水俣湾内でアサリ、カキ、カラス貝、マキ貝(ピナ)などの空殻が目立って増加。	水俣湾内のアオサ、テングサ、アオノリ、ワカメなど色あせてきだし根切れで漂流し出す海草は以前の約1/3に減少。	湯堂、出月、月浦などでカラスが落下したり、アメドリを水竿でたたき捕獲できるようになる。	
昭和28 29年	魚の浮上は水俣湾内より南の「つぼ壇」「赤鼻」「新網代」「裸瀬」「湯堂湾」へと広がる。ボラ、タイ、タチ、イカ、グチなど。また「湯堂湾」内でアジ子が狂い回るのがみられた。	水俣湾内より月浦海岸方面へ貝の死滅が広がる。28年には地先一円に10数年ぶりに烏貝が育っても岸から1,000m以内のものは死滅。	海草漂流増加、被害著しい。	恋路島、出月、湯堂、茂道で落下などの異常状態を示すもの増える。群がるカラスが方向を誤り海中に突入したり岩に激突するのを見受けられるようになった。	猫: 28年に出月で1匹狂死 29年には「まてがた」明神、月浦、出月湯堂などで狂死続出。 豚: 出月、月浦で狂死
昭和30 32年	魚の浮上は水俣川下流、大崎鼻、西湯ノ児方面へも拡大。タイ、スズキ、チヌ、ボラなど。	死滅した貝類の腐敗臭で海岸は鼻をつくようになった。	食用海草は水俣湾一帯にかけ全滅。	数はさらに増加。	同地区で猫狂い病はさらに増加。飼猫、のら猫とも狂死、また行方不明多数。

(水俣病研究会「水俣病にたいする企業の責任」より)