

日本の公害経験と国際協力

南川 秀樹

要約

日本は、1960年代から70年代にかけて深刻な公害を経験し、克服してきた。この過程において、公害対策・環境保全についてさまざまな知恵や技術を体得しつつ、高度経済成長を果たした。この経験を我々のものだけにしておくのは不幸なことである。今後同様の経験をするであろう開発途上国にこの貴重な経験を伝達し、「持続可能な開発」を遂げてもらう必要がある。開発途上国にとって、産業公害、都市型環境問題、地球環境問題に同時に対処しなければならないのは困難なことであるが、日本を含めた先進国は開発途上国にのみその負担を負わせるのではなく、互助の精神でできる限りの協力を行い、負担を分担していかなければならない。そのためには、開発途上国の経済社会システムと価値観だけでなく、先進国の経済社会システムと価値観についても変えていく必要がある。日本においても、21世紀を見据えて行政組織をはじめとした諸制度を改革する動きがあるが、その中において環境保全型社会への移行、強力な国際協力体制の整備をぜひとも行わなければならない。日本の公害経験を開発途上国に伝達していく上でも早急にこれらの改革を成し遂げる必要がある。

キーワード

持続可能な開発、1970年公害国会、宇部方式、公共事業、環境影響評価、開発途上国の技術移転、行政改革

はじめに

日本は戦後、急速な経済成長を果たしたが、その陰において、かつて比類のない悲惨な公害を経験した。水俣病や四日市ぜん息などに代表される公害は多くの健康被害者を生じ、一時は大きな社会問題となった。今日においては、一部の地域において、なお深刻な問題を抱えているものの、官民一体となった公害防止へ向けた努力の結果、かつての環境汚染状況は大幅に改善された。

一方、アジアを中心とした開発途上国においては、現在、かつての日本が経験したような高度経済成長を経験しており、それに伴って産業公害が深刻化しつつある。まさに1960年代から1970年代の日本の再現が起こりつつあるわけだが、我々は黙ってこのような状況を見過ごすことはできない。日本の悲惨な公害経験とその克服方法を開発途上国に伝えることで、開発途上国の公害防止へ向けた自助努力を促し、さらに日本を含めた先進諸国がその努力を側面から支える必要がある。

現在、日本の開発途上国に対する国際協力の中で、中心となるのが政府開発援助（以下ODA）であるが、これまで、日本の開発途上国に対するODAは、開発途上国の経済的自立を第一の目標とし、その対象は、基礎的なインフラである道路、港、ダム、工場などの整備・建設に絞られ、それらの整備・建設に伴う環境への負荷、国民の日常生活への負荷には目をつぶってきた。その結果、一部のODA案件については、その実施に伴って周辺地域において環境破壊・環境汚染を発生させ、開発途上国の環境基準の緩さに乗じた「公害輸出」であるとして内外の批判を受けてきた。たしかに、このような援助は開発途上国の経済的自立には資するかもしれないが、他方において当該国のかけがえのない資産である自然を破壊したり、国民の健康に多大な被害を与えたりしている。はたして、このような従来型の国際協力が本当に開発途上国にとって必要かつ適切なものなのだろうか。

「持続可能な開発（sustainable development）」という概念が最近流行しているが、これは1992年にブラジルの地球サミットにおいて、国際社会共通の政策理念として提唱されたものである。「将来の世代のニーズを満たす能力を損なうことなく現在の世代のニーズを満たすこと」というのがその定義であり、誤解を恐れずにいえば、これは経済成長と環境保全という一見矛盾するテーマを両立させようとするものである。どのようにして「持続可能な開発」を行うかについては、地球サミットにおいて策定された「アジェンダ21」に一定の指針が示され、各国とも様々な努力を行っているが、世界全体としてみた

場合、具体的な取り組みについてはあまり進んでいない。本論文は、日本の公害経験、つまり、一定の経済成長を維持しつつ公害を克服していった経験を活かし、「持続可能な開発」の具体的なあり方について一石を投じようとするものである。

1 総論

本論文の構成として、まず、日本の公害経験がどのようなものであったかについて具体的に検証し、そして、その過程で生み出された公害対策の知恵や技術を紹介する。つぎに、従来の国際協力について検証し、その問題点を明らかにする。これらを踏まえた上で、今後の国際協力のあり方を、とくに環境面への配慮に的を絞って考察していく。以上より、「持続可能な開発」のあり方について一定の具体的指針を導くつもりである。

2 日本の公害経験

(1) 日本の公害被害

日本において、公害は明治時代から存在しており、とくに足尾銅山鉱毒事件は付近住民に対して甚大な被害を与えた。しかし、公害が本格的に社会問題化したのは第2次世界大戦後の高度経済成長期である。1950年代後半になると経済復興により国民生活にもゆとりが生まれ、国民は身の回りの生活環境に目を向けるようになった。急速な工業化に伴い、付近住民の生活環境も急速に悪化し、我慢の限界を超えるような深刻な大気汚染、水質汚濁、騒音などが発生し、そのなかでもとくに深刻なものは、水俣病や四日市ぜん息のように全国的にその名を知らしめた。当初は「追いつけ、追い越せ」を合い言葉に、アメリカを目標として経済成長を進め、多少の生活環境の悪化には目がつぶられてきたが、公害によって健康を害された人の増大、そして公害により死に至った人の増大に伴い、国をはじめ地方自治体、企業などは現実を直視せざるを得ない状況となった。

法律上、大気汚染系公害により健康を害されたと認定された人の数は増え続け、昭和63年に110,074人を記録した。大気汚染以外の公害により健康を害された人の存在や潜在的な健康被害者の存在を考え合わせると、実際の公害の被害者数は膨大な数となっている。現在ようやく被害者数が減少しつつあるが、公害の残した爪痕はかなり大きいと言わざるを得ない。

(2) 「日本の大気汚染経験」

本年3月、日本の大気汚染経験検討委員会（座長：佐和隆光京都大学経済研究所所長）により、「日本の大気汚染経験～持続可能な開発への挑戦～」⁽¹⁾がまとめられた。この報告書は、1991年に環境庁地球環境経済研究会によりまとめられた、「日本の公害経験～環境に配慮しない経済の不経済～」⁽²⁾の続編にあたるものである。「日本の公害経験」においては、四日市、水俣、神通川の具体的な公害の事例につき、被害額と対策費用の比較を行い、早期に公害対策を講じることが後追いで対策を講じるより純便益（避け得た被害額から対策費用を引いた金額）が高いことを明らかにしたが⁽³⁾、「日本の大気汚染経験」においては、大気汚染、水質汚濁、土壌汚染など日本が経験した公害のうち、経済発展の影響がエネルギー需要の増大等を通じてもっとも直接的かつ顕著に現れる公害である大気汚染に焦点を絞って分析を行っている。

本書は、明治時代に始まる日本の産業公害の歴史を概観した後、そのような公害に対する国、地方自治体、企業の取り組みに触れ、そのような対策の経済的側面からの評価を行い、最後に公害経験から得られる教訓を明示しているが、そのなかで日本がなぜ経済成長と公害対策を両立し得たのかについて二酸化硫黄の急激な削減の達成に着目し、興味深い分析を行っている⁽⁴⁾。

この分析においては、まず日本の二酸化硫黄削減の要因について考察している。そして、その大きな要因として、

燃料転換

省エネ

産業構造の転換

排煙脱硫

を挙げ、二酸化硫黄の削減対策の効果は、対策の進展段階やエネルギー価格などの外的な要因によって大きく変化していることを指摘している。さらに、日本の二酸化硫黄削減対策が全くとられなかったならば、排出量は急激に増加してもっとも排出量が多かった時期の7倍以上に達していたと推定している。

次に、この分析においては、日本の二酸化硫黄削減対策のタイミングが適切であったかどうかについて考察している。最適のタイミングに加え、対策が6年遅れた場合と10年遅れた場合をシュミレートし、日本の大気汚染対策は、経済的な観点から判断して、少し遅

れはしたが何とか間に合ったとしている。

そして、以上の考察から、最後に、「日本の大気汚染対策はタイミングが少し遅れはしたが、高度経済成長期の、企業にとって投資に余裕のあった時期に膨大な公害防止投資を行ったことにより、それまでの公害被害を緩和・防止することによって、その後予想された膨大な被害額の増加を未然に食い止めることができた。日本の大気汚染対策は、結局のところ経済的にも得だった。」と結論づけている⁽⁵⁾。

本書は、経済成長と環境保全が両立し得ること、経済が右肩上がりにあるときこそどんどん環境に対して投資すべきことを明らかにした点で画期的であるといえる。現在まさに右肩上がりの成長を続けているアジアを中心とした開発途上国は、今こそ環境に対する投資を増やしていくべきなのである。

(3) 公害克服に向けた取り組み

では、日本は1960年代から70年代にかけていったいどのようにして公害を克服してきたのだろうか。公害に対する強い危機感を抱きながら、行政、市民、企業など各主体がそれぞれに大きな努力を行ってきたが、これら主体の努力につき、具体的に検討していきたい。

1) 市民の取り組み

高度経済成長期において、産業公害問題が顕在化してくると、公害による被害者はもとより、一般の市民が行政、企業に対して公害対策を行うよう住民運動を開始し、全国的な広がりをみせ、公害対策を行うことにつき国民的合意が形成されていった。それまでの経済成長至上主義がガラガラと崩れ去り、公害対策が経済成長と同等、あるいは、それ以上の優先課題と位置づけられるに至ったのである。その市民の力が、行政・政治・企業を動かす原動力となった。日本においては、「お上意識」が強く、欧米諸国に比べて市民がおとなしいとされるが、そんな日本においても、一度市民が立ち上がれば、非常に大きな力となることを実証してみせたといえるだろう。

2) 地方自治体の取り組み

公害による被害を目のあたりにし、公害に苦しむ市民の声を最初に受けるのが地方自治体であるが、いくつかの先進的な自治体においては、国による規制が行われる以前より独自に公害防止条例を制定したり、自治体内の企業との間で公害防止協定を締結したりして、公害を克服すべく努力を行ってきた。

横浜市は、1964年に日本で初めて公害防止協定という手法を導入し、公害対策を効率的に行った自治体として有名であり、当該手法による公害対策は「横浜方式」と呼ばれ、全国の自治体に普及し、現在では法律・条例に並ぶ第三の規制手段となっている⁽⁶⁾。公害防止協定という手法がこれほどまでに普及した理由として、その任意性が挙げられるだろう。自治体と企業が話し合いを重ね、任意の同意の下に公害防止措置を約束するため、条例を定めて一方的に規制するといった権力的な手段よりも自治体・企業双方にとって好ましいものなのである。

このような地方自治体の先行した取り組みが全国的にあったからこそ、国レベルにおいても公害対策が進展し、定着していったといえる。

3) 国の取り組み

地方自治体の取り組みに比べ、国による公害対策はかなり遅れることになる。1960年代に入り、全国各地の公害、とくに大気汚染が顕在化すると政府はようやく事の重大性に気づき、公害対策を多様な手法を統一した理念に基づき、総合的に行う必要性から1967年に公害対策基本法を制定し、その下に公害防止計画を策定・実施した。翌年には公害対策基本法を受けて大気汚染防止法を制定し、硫黄酸化物の規制に乗り出した。排出基準は1976年に至るまで8次にわたりほぼ毎年強化され、企業側の努力もあり、硫黄酸化物の排出量は急減した。

1970年前後には、公害問題は政治的にも最大の懸案事項となり、1970年には公害国会が開催され、公害対策を強力に推し進めるため、公害行政を一元的に担う組織として環境庁を新設するとともに、公害関係法制度を整備し、汚染者負担の原則を定着させた。国の公害対策は他の主体による対策に比べ、遅れをとったことは否めないが、国が強力に乗り出した結果、公害対策は確実に全国的に実施されることとなった。

最小限の規制という観点から、国が規制を行うのはあまり好ましいことではないが、一度規制をかければ強力に作用するという特性を十分に考慮した上、他の手法と組み合わせることで適切な環境保全が行えるといえる。

4) 企業の取り組み

高度経済成長期初期において、企業の投資はそのほとんどが経営の拡大に向けられ、公害防止に向けた投資は皆無に近いものであった。しかし、住民運動や地方自治体の取り組み、公害裁判での敗訴、汚染者負担原則の定着等の影響を受け、企業の公害に対する意識は急速に変化し、公害対策を実行に移していった。1960年代後半から1970年代前半にか

けて、民間の公害防止投資額は急増し、設備投資全体に占める公害防止投資の割合は1972年度には6%、1975年度に17%と増加していった(7)。

このような公害防止投資の増加を通じ、公害防止技術も磨かれていった。熱管理手法、排煙脱硫装置、集じん装置などはこの過程で生み出されたものである。

公害対策を講じるにあたり、企業の協力は欠かせないものであるが、日本において企業は住民や地方自治体の要請を企業の社会的責任と受け止め、積極的な対応を行った。

5) 具体的事例(宇部方式)

公害防止に向けた取り組みについては、国の取り組みよりも地方自治体の取り組みの方が早かったのは前述の通りである。山口県宇部市は、「宇部方式」の名で知られるユニークな環境保全対策が国際的に高く評価され、国連環境計画(UNEP)より1997年度Global 500賞を受賞した。以下、地方自治体における官民一体となった取り組みの代表例として「宇部方式」について述べ、その有効性につき検討を行う。

宇部市は戦前より地元で採掘される石炭を利用したセメント工業が盛んであったが、宇部炭は一般に低品位(灰分40~45%、発熱量3000~3500kcal)であり、その燃焼により多量の降下ばいじんが発生し、1951年には最悪となり、55.86トン/km²/月を記録した。宇部市では、降下ばいじん対策を行うため、1949年に大気汚染のモニタリングと疫学調査を開始するとともに、1951年に条例を制定して「ばいじん対策委員会」を設置し、行政(市)、企業、市民及び学識経験者が公害防止対策について話し合い、科学的データを基に自発的にばいじん追放という共通目標に向けて努力を行った。

具体的にどのような大気汚染対策をを行ったのかについてであるが、宇部市においては主に以下の4つの対策が行われた。

排出源対策

石炭の燃焼方法の改善、集じん装置の設置・管理、大気汚染状況のモニタリングなど

情報公開

モニタリングデータや疫学調査結果の公表など

緑化運動の推進

街路樹の植樹など

企業による自主的対策

集じん装置の性能改善に関する数値目標の設定など

このような相互理解と協力の精神に基づく自主的な環境保全に向けた取り組みを「宇部

方式」というが、当該方式の導入により、かつては屋外に洗濯物を干すことができず、歩行者の洋服が白くなるほどの深刻な状況が約10年の間に大幅に改善され、緑の多い美しい街に蘇った。現在、降下ばいじんの量は最悪値を記録した1951年の1/10まで減少し、宇部市ではなお、降下ばいじんを0にするために努力を重ねている。

この宇部の経験は、我々に貴重な事実を教えてくれる。すなわち、環境保全というのは、社会の構成員すべてが一体となってはじめて円滑に行うことが可能になるものであり、どこか一部分が独善的に何らかの対策を講じたところでその効果は限られているということである。行政は、何か問題が起こるとすぐに規制行政により民間の活動を締め付ける傾向があるが、このように行政が一方的に対策を講じることは、環境保全行政には適合しない場合が多い。最小限のコストで最大限の効果をあげるためには、行政の立場としては情報公開を徹底させ、市民、産業界及び学界と議論をし、共通理解を持ちつつ政策を打ち出していくことが求められる。

(4) 現在の問題（開発と環境の間）

公害対策のうち、健康への影響が懸念された問題については、紆余曲折を経ながらも関係者の合意を得て対策が進められてきた。しかし、地域開発と環境保全の間には、依然として大きく、かつ、深い溝が存在している。とくに、公共事業についてみれば、調整、もしくは、解決への道は明確とは言いがたい。

例に干拓事業をとって考えてみたい。まず、中海干拓についてである。中海干拓は、1963年に事業着手され、工事着手は1968年である。現在は、最大の干拓である本庄地区1,400haを残すのみである。この干拓は米作の過剰により、干拓の意味がなくなったこと、既存の干拓地の売却が進まないことなどから1988年に当分の間延期された。その後、特段の事情の変更は見られなかったが、1996年初頭、地元島根県から農林水産大臣に対して事業再開の要請が出された。これに対し、環境庁は、環境調査、とくに、わが国有数の湖沼と称えられる中海、宍道湖の水質影響調査がまったくといっていいほどに不十分であったことから、島根県に対し、詳細な水質予測調査（対策の検討を含む）を要請した。現在は、地元および農林水産省において調査が進められている。

また、諫早湾干拓事業も多くの問題を投げかけた。この事業は、諫早湾の湾中央部を潮受け堤防で締め切り、内部に農地と淡水を供給する調整池を整備するとともに、高潮に対応しようとするものである。騒動の顛末は多くの識者には承知のことと思われるが、依然と

して調整池の淡水化はまったく進まず、洪水対策としての意義は理解されるものの、本来の干拓の目的への到達は不透明なままである。

いずれも共通して指摘できることは次の2点である。

1つ目は、公共事業の多くは採算とは無関係にとにかくやりぬくことが絶対の善となっていることである。これは、国の機関のみならず、地方自治体、とくに地方議員の強い要望によるところが大きく、その事業ができあがった後の姿ではなく、事業自体が地元の建設業者によって進められることに目的が集約されているような印象を受ける。

2つ目は、環境アセスメントの充実と情報公開の重要性である。1997年春には環境影響評価法等が制定され、2年後から施行される。この新しい制度の適切な運用が強く求められる。

(5) まとめ

これら各主体の努力を検討していくと、公害対策、環境保全をもっとも適切かつ合理的に行い得る指針が浮かび上がってくる。以下、列記していく。

1) 後追いよりも予防

「日本の公害経験」が明らかにしたように、事後に後追いで公害対策をするのは、事前に予防的に公害対策をするのに比べ、経済的コストがかかる。国や自治体、企業などは、目先の利益に目を奪われて公害対策を後回しにしがちであるが、長期的なビジョンの下に先手先手でしっかりと公害対策を行い、公害被害を最小限に押さえなければならない。

また、公害による被害・損失は経済的価値で計れるものだけではない。水俣病は経済的側面だけをみても甚大な被害を発生させたが、より大きな問題であったのは、人と人の絆を根本的に断ち切ってしまった点である。水俣病の被害者に対する差別、いじめ等々に起因する深い傷は現在においても全て癒されたとはいえない。「日本の公害経験」においてはもっぱら数字で表せるもののみを検討の対象としたが、後追いよりも予防が大事だというのは、むしろこのような数字で表せない側面において重要であるといえる。

2) 成長期にこそ対策を

日本の公害対策は、高度経済成長期に行ったからこそ急速に進んだというのは事実である。現在の日本のように底無しの不況であれば、企業はとてもではないが公害対策に大規模な投資をするほどの余裕はなく、日本の公害被害は拡大し続け、取り返しのつかないような事態になっていたかもしれない。良くも悪くも、企業は投資をする余裕があったから

公害対策を行ったのであり、国もそれを奨励したのである。余裕がなかったならば公害対策はかなりの遅れをとっていたに違いない。開発途上国は外貨の不足を理由に、日本をはじめとした先進諸国の環境関連機器を輸入したがらないが、国民に大きな被害をもたらす危険性があること、対策が後手に回ると結果的にはさらに多くの費用がかかることを踏まえ、重点的に公害対策に投資していくべきであり、国は税制優遇や補助金等による経済的措置を講じながら企業を適切に誘導していくべきである。

3) 開発と環境保全は両立しうる

日本は高い経済成長を維持しつつ、同時に大規模な公害対策を行い、かつ、その過程において省エネ技術をはじめとする高い環境技術を達成した。安い労働力と高い技術水準に支えられて日本は国際競争力をつけ、他の先進諸国から非難されるほどに輸出を伸ばした。この経験をそのまま開発途上国に当てはめることは危険かもしれないが、現在の開発途上国には後発の利益と安い労働力がある。そのような先進諸国にはない特性が働いているうちに、環境保全につきとれるべき施策をきちんと実施していくべきである。

4) 市民との対話

公害対策、環境保全を行うにあたり、一番大切なのは民間、とくに市民との対話であり、市民の草の根的な力を活かすべきであることは宇部などの地方自治体における経験が明らかにしている。その市民の力を十分に発揮するためには、行政は適切な情報を提供し、話し合い、理解しあう必要がある。そして、その理解に基づいて手法を選択するのである。その手法は規制のような強いものであったり、市民の自主的取り組みを促すだけの弱いものであったりするが、状況に応じた適切な手法を選択することこそ今、行政に求められているものなのである。

先進諸国においては、公害対策よりもむしろ地球温暖化問題への取り組み方、リサイクルなどをいかに効率的に推進するかということが問題となっているが、地球温暖化問題については、市民一人一人が日々の生活の中で不要な電気を消したり、車のアイドリングを止めたりするといった努力をすることが不可欠であり、そして、リサイクルについても個人個人がリサイクル可能な資源をリサイクル不可能なものと分別し、さらに有効資源別に細かく分別することが効率的なリサイクルの大前提となる。いまや、行政が市民を一方向的に規制・指導する時代は終わり、行政には大局的な方向づけを行うこと、それに向けた啓蒙活動と対話を積極的に行うこと、そして市民が自主的に取り組みやすい環境を整備することが求められている。このような意味で、行政は黒子に徹する必要がある、市民の良き

支援者とならなければならない。

5) 情報公開の重要性

情報公開はもっぱら民主主義の観点から従来議論されてきたが、環境行政における情報公開の意味はもっと積極的なものである。先述のように、環境保全は市民の協力なくして成り立つものではない。市民の協力をとりつける上で、市民に十分な情報を与えることは不可欠であり、また、そのように情報を公開する過程で、行政にはとうていできないような市民の新鮮な発想が生まれるかもしれない。

開発途上国においては、経済発展を計画通りに進めるために軍事独裁の下に市民に対して情報を秘匿する傾向がある。そのような施策は当初うまく機能するかもしれないが、その後の経済成長の過程で周辺諸国の文化との接触が増えて他国の情報が入ることで民主化への要求が強まり、政情が不安定となり、結果的に政府の推進する施策の足かせとなってしまうことが多い。このような事態を避けるために、環境の分野に限らず、漸進的に情報公開を進めることが求められる。行政にとって情報は武器であり、それをさらけ出すことは勇気の要ることであるが、行政の透明性こそが市民の信頼を得るための最良の手段であることを忘れてはいけない。

3 これまでの国際協力

日本は奇跡的な戦後の経済復興を成し遂げた後、贖罪の意味もあってアジアを中心とした開発途上国に対し、ODAを中心とした国際協力を積極的に推進した。国際協力は、開発途上国が経済的自立を果たすにあたり、必要不可欠なものである。日本のODAは毎年増え続け、ドル額面でみた場合、1991年度に世界一となり、1995年度には145億ドルを記録しており、一見、世界一の「国際協力推進国」であるかのような印象を与えている。はたして本当にそうなのかを以下具体的に検討していく。

(1) 従来 of 国際協力

日本の従来 of 国際協力は、ODAによる経済援助がその大部分であると言ってよいだろう。日本のODAは、「要請主義」、「有償援助（低利融資）」をその基本理念としており、開発途上国が自分の意思で計画的に経済的自立を達成することを目的としている。実際にその理念通りに、日本のODAによって経済的自立を果たした国、もうすぐ経済的に

自立しそうな国は多いが、従来の日本のODAがすべて成功だったかということそうではない。

日本は「要請主義」に基づき、開発途上国の「要請」により援助を行うが、実際は日本の援助機関や商社、コンサルティング会社などが開発途上国政府に案件を斡旋し、形式的に開発途上国政府から日本政府に対して「要請」を行っている場合が多い。逆に、開発途上国が自力で要請を行っても、計画がずさんだとか、費用の算出方法がおかしいなどといった理由で却下される、あるいは、日本の企業に任せるよう修正を求められる場合もある。日本企業を媒介した案件は日本企業に都合のいいように計画されがちであり、案件の実施もそのほとんどが日本企業によって行われがちである。形式的にはヒモつき援助でなくとも、事実上はヒモつき援助であり、結果的に開発途上国は、日本の輸出品を日本から借りた金を使って購入し、日本の輸出の伸展に貢献していることとなる。このような援助形態により開発途上国の経済基盤が整い、雇用を創出し、経済成長するのであれば構わないが、日本への借金が重く国の財政にのしかかっている開発途上国がたくさんあることも事実である。

日本の援助形態は「有償援助」が原則であるが、開発途上国に対して長期低利融資を行うことで、開発途上国の経済的自立を促進するための基礎的インフラの整備へ向けた大規模投資を可能にし、それとともに経済的自立へ向けた責任と意欲を掻き立てようとする意図の下にこの原則が生まれた。しかし、計画通りに経済成長が進まないことに為替市場における日本円の高騰があいまって、債権が焦げついたり、結局債務を免除してしまった事例が数多くある。あまり深く考えずに融資を受けてしまった開発途上国側にも責任があるが、融資を「押しつけた」日本側にも同様の責任がある。

こういった日本のODAにより、タイ、マレーシア、フィリピンに代表されるアジア諸国はめざましい経済成長を遂げてきたが、その一方でこれらの国は未だに多くの債務を日本に負っているという事実、そして、各国の市場は日本企業によって支配されているという事実を見逃してはならない。

また、日本の国際協力については、「金だけ出せばいいと考えている」、「金は出すが人は出さない」といった批判が従来からあるが、これは的を得た批判であろう。たしかに、日本は援助額こそ多いが、実際に援助に関わっている人は少なく、さらに実際に開発途上国に赴いて現地の人を指導している人となると微々たるものである。日本の財政危機によりODAに割くことのできる予算が限られていることもあり、今後の国際協力におい

てはODA一本槍ではなく、海外青年協力隊やJICA専門家の充実を行なうこと、「金」の援助と「人」の援助の連携をうまく図ることなどにより「量」よりも「質」を追求していく必要がある。

(2) 環境軽視の国際協力

日本のODAは、一面を見るとたしかに開発途上国の経済的自立を促してきたといえる。現在のタイ、マレーシアなどの状況をみれば、それは明らかであるが、その一方で開発独裁による人権の侵害、環境汚染の進行などがあったことも事実である。また、たくさんの資金を投入してプロジェクトを進行させても、それに伴うべき人材の育成が進行しないためにせつかくの近代的な工場が全然動かない、あるいは、いったん動いても途中で故障してしまい、修復できぬまま野ざらしにされている事例も多い。

初期のODAにおいては、日本の環境基準が強化されたため、生産拠点を開発途上国に移して生産を継続する事例が多かった。これは、自国さえ被害がなければいいという利己的な考え方と、開発途上国の環境基準の甘さ、環境保全に対する意識の低さなどに起因するのであるが、現在においても先進諸国では1970年代に生産が禁止されたDDT、PCBなどの有害化学物質がアフリカを中心とする開発途上国において生産されつづけているといったような事例がある。具体的な事例につき、「日本の公害輸出と環境破壊」（日本弁護士連合会）⁽⁸⁾において詳細に検証しているので、そのうちのいくつかを紹介する。

1) 韓国の事例⁽⁹⁾

1970年4月に開催された第2次日韓経済協力委員会において、公害産業の韓国への移転が検討された。これは、日本国内では公害産業というレッテルを貼られ、建設することが不可能となった産業施設を韓国に建設しようというものであった。実際、この後、日本で公害産業であるとして問題となった施設がいくつか韓国に移転している。

その1つが、韓国南部の蔚山市において1975年にクロムなどの生産を開始した蔚山無機化学であるが、この企業は日韓合弁企業であり、日本側の出資者は当時日本において六価クロム問題で非難を浴びていた日本化学という会社だった。蔚山無機化学の操業開始後、工場周辺の農地は荒れ果て、周辺地域の飲料水の中に六価クロムが混入しているのが判明するなど深刻な被害が発生した。

また、同じ韓国南部の温山市の工業団地においては、1978年に日本で安中公害を発生させた東邦亜鉛との合弁企業である高麗亜鉛の操業が開始された。亜鉛の精練を中心に行

う同社は、日本における東邦亜鉛と同様、亜硫酸ガスやカドミウムの排出により公害を発生させた。この結果、周辺地域においては農耕、漁業が不可能となり、韓国政府が1985年に周辺住民8000世帯の強制移住を決定するに至った。

2) フィリピンの事例⁽¹⁰⁾

フィリピンのレイテ島においては、1980年代初頭以降急速に工場の建設とインフラの整備が進行した。日本のODAも多額投入され、そのうちの多くを受注したのが日本企業だった。そのうちの1つがフィリピン共同精錬会社（以下PASAR）の銅製錬所であるが、当該製錬所の建設については丸紅が受注し、三井金属鉱業と古河鉱業が建設を行った。そして、製錬所から生産される銅の販売代理権は丸紅を中心とする商社グループが取得した。この案件において、日本はODAにより融資した以上の資金を企業の受注により還流させたが、その一方、操業後、周辺地域においては深刻な大気汚染、水質汚濁が発生し、海底のヘドロからは高い値の銅、砒素、亜鉛、カドミウムなどが検出された。そして、周辺住民の健康被害も懸念されている。

三井金属鉱業はイタイイタイ病を、古河鉱業は足尾鉱毒事件を発生させた原因企業であるが、これら日本企業はフィリピンの環境基準が緩いことを奇貨として、事前の環境アセスメントをせず、日本で通常使用されている公害防止装置も使用しなかった。日本企業はフィリピンの法律を遵守しているから問題はないと主張するが、実際、このことはフィリピンの法律に照らせば何の違法性もないのであるが、日本の法律では共同不法行為として責任を追及されかねない。

このような、ODAによる公害輸出の典型例が少なくとも1980年代まで行われてきたことを我々は認識する必要がある。このような事例は一方において雇用を創出し、経済成長に一定の寄与を果たしてきたことは事実であるが、他方において、深刻な環境破壊と健康被害を発生させた。環境破壊、健康被害は金額にして表わしにくいものであるため、ODAによるプラス・マイナスの効果を測ることは困難であるが、将来を考えた場合、被害が拡大するのは必至であり、このような援助形態を継続することは明らかにマイナスである。

(3) 日本の財政状況の悪化

日本の財政状況は、周知のように危機的状況にあり、日本の財政赤字は1996年度末現

在において450兆円近くにまで膨らんでいる。国民1人当たり約400万円の借金を抱えている計算になり、急激な高齢化社会に向かっていることを考え合わせると、この財政赤字は容易なことでは解消しそうにはない。政府は1997年度の臨時国会において財政構造改革法を成立させ、1998年度を財政構造改革元年とし、この危機的状況を脱するためのあらゆる施策を講じることを決定した。

1) 財政構造改革法

財政構造改革法は、

2003年度までに国と地方の財政赤字を対GDP比3%以下に抑制

2003年度までに赤字国債の新規発行をゼロに

財政赤字の対GDP比の見込みと実績を毎年度公表

1998年度予算の一般歳出を前年度比マイナスに、2000年度までの集中改革期間は前年度を上回らないよう極力抑制

1998年度予算では、公共投資を前年度比7%減、ODAを同10%減にするなど、政策分野別に歳出削減の数値目標を設定

という目標を掲げ、さらに政策分野別の数値目標を立てている。

2) ODA関係経費削減

ODA関係経費は、これまで天井知らずに伸びてきたが、財政構造改革の波の中で削減を余儀なくされている。1998年度については、10%以上削減することが決定しているが、将来的にますます削減されていくことは確実である。

ODAは先進国が開発途上国に対して慈悲の精神で行うもの、あるいは、開発途上国の市場における自国のパイをあらかじめ確保しておき、将来的なパイの争奪戦を有利に繰り広げるためのものといったような考え方が根強く、国の財政状態が悪化した場合に真っ先に削減のやり玉にあがりがちである。しかし、ODAを行うことは互助の精神に基づく先進国の義務であるということを忘れてはならない。「困ったときにはお互いを助ける」ということは人間社会における基本原則であるが、国同士の関係においてもこのことは当てはまる。日本は、原油や天然ガスをアラブ諸国から輸入したり、食物をアジア、アフリカなどの開発途上国から輸入したりすることで国として成り立っている。これらの国からの供給が途絶えれば、日本という国は一瞬のうちに崩壊してしまうであろう。日本自身が他国から助けられているのである。助けてもらうだけ助けてもらい、自分では何もしないというのでは国の信用は遅かれ早かれ失墜する。国際社会の中で生きていくためには、

日本はODAを削減するといった「暴挙」をやめ、他の部分を節制することで財政危機に対応すべきなのである。

なお、ODA自身の在り方を考えること自体は重要である。日本がこれまで適切にODAを実施してきたのかということそうは言えない。どれだけたくさんODAにつきこむのかというのは1つの指針ではあるが、むしろ重要なのは限られた資金でどれだけ大きな援助をするのかということである。開発途上国が欲しているのは、自国では消費しないような製品を生産する近代的で立派な工場ではなく、国民の経済的自立に直結するような小さなものであることが多い。それは、国の発展度合により簡易上水道であったり、小さな製糸工場であったりするが、そういった各国の事情を踏まえて臨機応変に開発途上国本位の援助を行うことが必要である。日本の企業の顔色をうかがいつつ、企業本位の援助を行うなどというのは言語道断である。

4 今後の国際協力

従来の国際協力がODA中心であることはこれまで述べてきた通りであるが、今後はそのODA自体を見直していく必要があることに加え、同時にODA以外の国際協力を充実させていく必要もある。

(1) 量から質へ

日本のODAについては、これまでの投入資金絶対主義を改め、その内容を精査する必要がある。ODAの実施により潤うのが開発独裁者や日本企業ではなく、国民一般であるのかどうか、当該ODAは国民生活に本当に役立つものなのかどうか、当該ODAは経済成長に資するとともに環境保全にも配慮したものなのかどうかといったようなことを1つ1つチェックしていかなければならない。そして、韓国やフィリピンのような事例が今後発生しないよう努めなければならない。

(2) モノから人へ

このようなODAの質の向上に不可欠なのが、人による援助の充実である。1つのODA案件が開発途上国の経済に対して高い乗数効果を発揮するためには、当該ODA案件において使用された技術を逐一現地の技術者に伝達していくことが必要である。これまでの

ODA案件、たとえば工場の建設においては、日本の技術者が現地へ赴くものの、工場の完成後は、現地の技術者に建設技術を伝達しないまま速やかに日本に帰国してしまう事例が多かった。建設技術を伝達すれば、同じ技術を使って開発途上国が独力で同様の工場などを施工することが可能となり、さらに維持・管理さえも行うことができるのに、なぜかこういった技術協力はおざなりにされてきた。これはほんの一例であるが、他の事例においても状況はだいたい同じであり、援助国側と被援助国側のコミュニケーションの不足により、ODAが本来の効果を発揮せず終わってしまっている場合が多い。

こういった問題を解決するには、ODA案件を実施する際には現地の労働者だけでなく、技術者も積極的に雇用すること、ODA案件の終了後も現地の技術者が技術を体得するまでしばらくの間、援助国の技術者を駐在させることといったような工夫が必要である。たしかに、先端技術に関しては伝達することが困難かもしれないが、そうでないものについては積極的に伝達すべきである。

(3) 環境国際協力の重要性

人による援助がとくに重要なのが環境面における国際協力である。従来の環境問題というのはもっぱら国内問題にとどまるものであり、それぞれの国が国内において解決すればよいものと考えられてきた。しかし、地球温暖化問題やオゾン層の破壊といった地球レベルの環境問題、酸性雨や放射能事故による環境汚染といった越境的な環境問題の存在が顕在化するにつれ、環境問題はもはや国内問題ではなく、国際的に対応していかなければならない問題であるということが認識されるようになった。

現在、先進諸国と開発途上国の間ではこの認識につきかなりの隔りがある。というのは、これらの環境問題というのは戦争や飛行機事故のように突然甚大な被害を発生させる性質のものではないので、問題の大きさを認識しにくいということ、経済的自立をいかに図るかという問題の方が開発途上国においてはプライオリティーが高いというようなことが影響しているのだろう。

では、いかにして開発途上国の環境意識を高めていけばよいのだろうか。一番重要なのは、先進諸国が保有している膨大な環境情報をどんどん開発途上国に提供していくことである。そして、今環境問題に対処していかなければならない必要性を十分に説明しなければならない。その際には、より身近な環境問題、たとえば、産業公害についてその怖さを説くことが説得力ある。日本の公害経験などの有効な教材を用いて、公害によりどれだけ

の被害があったのか、あるいは、公害対策は経済成長と両立するということなどを開発途上国に伝達することが必要である。

身近な環境問題に対して関心が高まれば、酸性雨、地球温暖化問題などの身近でない環境問題に対しても関心が高まることが予想される。このような、身近でない環境問題については、世界各国がばらばらに対策を講じていてもなかなか解決しない問題であり、先進国、開発途上国を通じ、一致して統一的対策を講じる必要がある。日本の公害対策が、市民、地方自治体、国、企業の協力によりはじめて効果的な対策となり得たのとまったく同様で地球環境問題についても先進国、開発途上国が協力してこそはじめて効果的な対策を講じうるのである。

先進国が、安定成長の中で産業公害、都市型公害、地球環境問題という課題に順番に直面してきているのに対し、開発途上国はすべての環境問題に対し同時に対応しなければならない状況にある。先進国と開発途上国が協力して地球環境問題に取り組むといっても、同じ義務を双方に課すことは開発途上国にとっては過大な負担であり、「持続可能な開発」を行うことは不可能である。むしろ各国が能力に応じて負担することが望ましい。具体的には、環境技術の移転、ODAによる環境インフラの整備、環境専門家の派遣などのありとあらゆる手法を用いて開発途上国において環境保全施策を講じることで、開発途上国の負担を軽減し、環境保全と経済成長が両立するような環境を整備する必要がある。

(4) 行政改革に関連して

現在、政府は21世紀に向け、時代に適合した、新しい形の国づくりを6大改革として推進しており、その6大改革の中の一番大きな改革として行政改革についても議論が行われている。橋本首相の私的諮問機関である行政改革会議が1997年12月にまとめた最終報告によれば、現在の1府22省庁体制が政府の行政組織は1府12省庁体制に再編成され、さらに、地方分権、規制緩和、アウトソーシングなどの推進により、中央官庁の業務が大幅にスリム化されることになっている。この行政改革の一番の目玉は、戦前の国家総動員体制をそのまま引きずっている「業の所管」、「物の所管」行政による政・官・業の癒着の構造を脱皮し、国民の視点に立った国民本位の行政を展開しようというところにあるが、その一環として環境庁を中心に「環境省」の設置することが決定された。

1) 環境省

では、「環境省」は、どのような行政を担うことになるのだろうか。「環境省」は「経

「経済産業省」、「国土交通省」といった業を所管する省庁が行う施策を環境保全の観点から随時チェックし、政府内部においてチェック・アンド・バランスを働かせることで、従来の行政にありがちだった、環境保全や国民生活よりも経済成長を優先する姿勢を抑制する機能を中心に担う。「環境省」の中には、現在の環境庁の担う機能に加えて新たに以下のような機能が必要である。

環境に関する国際交渉・国際協力を一元的に担い、かつ、政府全体の国際協力を環境保全の観点から評価する機能

放射能の環境・人体に対する影響を評価し、監視する機能

化学物質に関する施策を一元的に担う機能

廃棄物・リサイクルに関する施策を一元的に担う機能

水質関連の施策を一元的に担う機能

「環境省」がこのような機能を新たに担うことにより、ようやく国民の視点に立った円滑な環境保全が可能となり、さらに、政府は内外に対し、日本が環境保全についてドイツやスウェーデンなどの環境先進国と同様に真剣に取り組んでいることをアピールできるようになるのである。

2) ODA改革

行政改革の議論の中で、現在各省庁に散らばっているODAをアメリカのように一元化し、効率化を図ろうとする議論がある。現在のODAは、各省庁が独自に行っているものが多いため、ODA予算の使途が完全に掴めない、ODA実施後のアフター・ケアがずさんである、各省庁のODA関係の人員配分が歪んでおり、専従が少ないなどの問題がある。ODAを一元的に実施し、日本のODAにつき責任を負う機関ができることで、このような問題は解決し、ODAの要請を受けてから実施後のアフターケア、さらに人材の育成に至るまで統一的な国際協力が可能となる。

このようなODA一元化の議論の中で問題となるのが、ODAの環境面における配慮の問題である。前述のように、従来のODAにおいては、環境面の配慮が欠けていたことは否めない。日本の援助実施機関は、環境面の配慮に責任を持つべきなのは要請を行う被援助国側であるとして責任を押しつけてきたが、環境保全に関する知識の少なく、環境に配慮するほどの経済的余裕もない被援助国に責任を負わせるのは酷であり、むしろ援助国側が責任をもつべきものである。日本の援助実施機関にもようやく環境関連部局ができたものの、機関の中での当該部局の位置づけはほんの小さなものに過ぎない。ODAを実際に請

負う日本の企業の環境に関するダブル・スタンダードは依然存在しており、是正される見込みはない。環境面の配慮の問題を解決する一番の早道は、日本と同様の環境基準の遵守をODA実施の要件とすることであり、それぞれのODA案件に対して厳密な環境アセスメントを実施することである。そのためには、「環境省」の設置により日本国内では働く予定のチェック・アンド・バランスの仕組みをそのまま海外にも適用することが望ましく、ODAのこの部分については「環境省」が積極的に関わっていかなければならない。

おわりに

以上、開発途上国において、いかに環境保全と経済成長を両立させ、「持続可能な開発」を達成するののかについて考察してきたが、これは、様々な環境問題に同時に直面している現在において、先進国の協力なしには達成し得ない概念であるように思われる。そのためには、開発途上国の経済社会システムと価値観を変えていくだけでなく、先進国の経済社会システムと価値観も根本から変えていく必要がある。日本の公害経験は、いくつかの重要な教訓を我々に与えたが、それを単なる歴史上の出来事としてみすみす無駄にするのではなく、同じような状況に今まさしく置かれている国々、あるいは、これから置かれるであろう国々に対して積極的に伝達し、実践していかなければならない。これまで、先進諸国はあまりにも利己的であり、開発途上国から搾取を続けてきたが、今後は各々が「宇宙船地球号」の一員として運命共同体であることを自覚し、互助の精神で環境問題、とくに地球環境問題に対処していく必要がある。

なお、本論文は個人の責任において書かれたものであり、環境庁の組織としての見解ではないことをお断りする。

注

- (1) 日本の大気汚染経験検討委員会、1997、『日本の大気汚染経験～持続可能な開発への挑戦～』（以下『大気汚染経験』）、ジャパントイムズ
- (2) 地球環境経済研究会、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
- (3) 『大気汚染経験』、p 49
- (4) 『大気汚染経験』、p 92
- (5) 『大気汚染経験』、p 99

- (6) 『大気汚染経験』、p 59
- (7) 『大気汚染経験』、p 71
- (8) 日本弁護士連合会、1991、『日本の公害輸出と環境破壊～東南アジアにおける企業進出とODA』、日本評論社
- (9) 上掲書、p 74
- (10) 上掲書、p 96

引用文献

- 日本の大気汚染経験検討委員会、1997、『日本の大気汚染経験～持続可能な開発への挑戦～』、ジャパンタイムズ
- 地球環境経済研究会、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
- 日本弁護士連合会、1991、『日本の公害輸出と環境破壊～東南アジアにおける企業進出とODA』、日本評論社
- 環境庁、1997、『環境白書平成9年度版』
- 外務省、1997、『ODA白書平成9年度版』
- 小島麗逸・藤崎成昭、1993、『開発と環境～東アジアの経験』、アジア経済研究所
- 多谷千香子、1994、『ODAと環境・人権』、有斐閣
- 環境庁地球環境部、1994、『国際環境協力の現場から』、公職研
- 地球・人間環境フォーラム、1997、『環境要覧1997/1998』、古今書院

Environmental Pollution, Our Experiences and International Cooperation

Hideki MINAMIKAWA

ABSTRACT

Industrial pollution in Japan to date has unfortunately damaged the health of many people, but it has been overcome in a comparatively short period of time through the efforts of public and private sectors.

Thus Japan has made great efforts in the battle against industrial pollution. We have tried a variety of measures concerning air and water pollution problems that may arise in any country at any time. I believe that other countries, particularly developing countries can adopt more effective policy measures for pollution control by sharing our experiences.

As described in Agenda 21, serious circumstances pose a particularly difficult challenge to developing countries that are in the midst of rapid growth. These countries must simultaneously tackle global-scale environmental issues as well as domestic problems.

The duties and responsibilities of national bodies, especially "Ministry of Environment" in the near future, as the entities to promote initiatives for environmental conservation will be greater. We intend to strive actively to promote the environmental administration and international cooperation to leave our beautiful planet for coming generations.