



「明治 150 年」関連施策

明治の公害と公害紛争処理制度について

公害等調整委員会事務局総務課企画法規係

平成 30 年（2018 年）は、明治元年（1868 年）から起算して満 150 年に当たります。

「明治 150 年」関連施策の一環として、近代産業の発展に伴って発生した明治の公害の歴史を振り返るとともに、昭和 45 年（1970 年）に創設された公害紛争処理制度についてご紹介します。

1 明治の主な公害

日本の公害問題は、明治以降の急激な近代産業の発展に伴って拡大しました。栃木県の足尾銅山の鉱毒事件を始め、愛媛県の別子銅山や茨城県の日立鉱山における煙害、東京・大阪などの都市部では、工場立地による局地的大気汚染や水質汚濁などが発生しました。

（1）足尾銅山鉱毒事件

足尾銅山の発祥は古く、16世紀半ばの創業といわれ、江戸時代は幕府直轄銅山でした。その後、明治10年（1877年）に古河市兵衛が払下げを受けて経営を始め、古河鉱業（現古河機械金属）足尾銅山が発足しました。

足尾銅山の鉱毒事件は、田中正造による問題提起もあり、明治時代の公害事件との印象を持つ人も多いと考えられますが、大正・昭和時代においても洪水に伴う鉱毒汚染は度々発生し、昭和48年（1973年）の閉山に至るまで、公害被害を発生させ下流の農業等に影響を及ぼしました。

まず、“公害の原点”と言われる足尾銅山の鉱毒事件について、その経緯の概要を年表でご紹介します。

年 号	事 項
明治11年(1878年)	渡良瀬川 [※] に洪水があり、魚の被害発生、川水につかると足の指がただれる人が増える。 (※栃木県と群馬県の境にある皇海山に源を發し、桐生市、足利市を通り、茨城県古河市で利根川に合流する、流路延長107.6km、流域面積2621km ² 、利根川水系最大の支川。)
明治13年(1880年)	栃木県令、渡良瀬川の魚を有害と警告、魚類捕獲禁止令を出す。

年 号	事 項
明治23年(1890年)	大洪水の発生により大規模な鉱毒被害発生、鉱毒反対の動きが表面化。
明治24年(1891年)	第2回帝国議会で田中正造、足尾鉱毒について質問。
明治30年(1897年)	東京鉱山監督署長、足尾鉱毒排除命令を出す。
明治34年(1901年)	田中正造、明治天皇に足尾銅山鉱毒事件について直訴。
明治35年(1902年)	政府、内閣に鉱毒調査委員会を設置。
明治38年(1905年)	政府、谷中村を買収し、渡良瀬遊水池を作る計画。
明治40年(1907年)	強制執行により谷中村の残存家屋を撤収。
大正15年(1926年)	被害農民359人、足尾銅山の移転を求める請願書を衆議院に提出。
昭和27年(1952年)	群馬県、銅対策として各種調査を開始。
昭和33年(1958年)	源五郎沢堆積場決壊、鉱泥が水田に流入、農作物に甚大な被害発生。 渡良瀬川鉱毒根絶期成同盟会結成。
昭和34年(1959年)	渡良瀬川、水質保全法による公共水域調査地域に指定。
昭和46年(1971年)	群馬県、毛里田地区の玄米にカドミウム1ppm以上を含む地点、10点 検出と発表、銅に加えてカドミウム汚染が問題となる。
昭和47年(1972年) 3月	渡良瀬川鉱毒根絶期成同盟会、中央公害審査委員会に損害賠償を求め る調停を昭和48年(1973年)6月まで第4次にわたって申請(昭和47 年(調)第8・9・14号事件及び昭和48年(調)第15号事件)。
昭和47年(1972年) 5月	「農用地の土壌の汚染防止等に関する法律」に基づきカドミウムに係 る農用地土壌汚染対策地域を指定。
昭和49年(1974年) 5月	昭和47年(調)第8・9・14号事件及び昭和48年(調)第15号事件に ついて調停成立。
昭和49年(1974年) 9月	毛里田地区の農民34人が損害賠償を求める調停を申請(昭和51年8月 同地区の農民2人から参加の申立て)(昭和49年(調)第22号・昭和 51年(調)第32号事件)。
昭和51年(1976年)	古河鉱業(現古河金属機械)株式会社との間に公害防止協定を締結。
昭和55年(1980年)	農用地土壌汚染対策計画決定、公害防除特別土地改良事業開始。
平成16年(2004年)	渡良瀬遊水池関係地域、鉱区禁止地域に指定。

◆渡良瀬川沿岸における鉱毒による農作物被害に係る損害賠償調停申請事件

(昭和47年(調)第8・9・14号事件及び昭和48年(調)第15号事件、昭和49年(調)第22号事件及び昭和51年(調)第32号事件)

○ 事件の概要

昭和47年(1972年)3月、当委員会の前身である中央公害審査委員会に調停事件として「渡良瀬川沿岸における鉱毒による農作物被害に係る損害賠償調停申請事件」が申請されました。

本調停事件は、昭和47年(調)第8・9・14号事件及び昭和48年(調)第15号事件と、昭和49年(調)第22号事件及び昭和51年(調)第32号事件の2つの調停事件に大別され、いずれも、足尾銅山の鉱業権者古河鉱業株式会社を相手方(被申請人)として、渡良瀬川上流の被申請人会社が経営する栃木県足尾町所在の足尾事業所施設の廃棄物(鉱さい、スライム)等から浸出する銅その他の重金属が渡良瀬川に流入し、農業用水を媒介として、下流で農業を営む申請人らの水田に流入し、農作物に被害が生じたとして損害賠償を求めたものです。

○ 事件処理の経過及び結果

(1) 昭和47年(調)第8・9・14号事件及び昭和48年(調)第15号事件

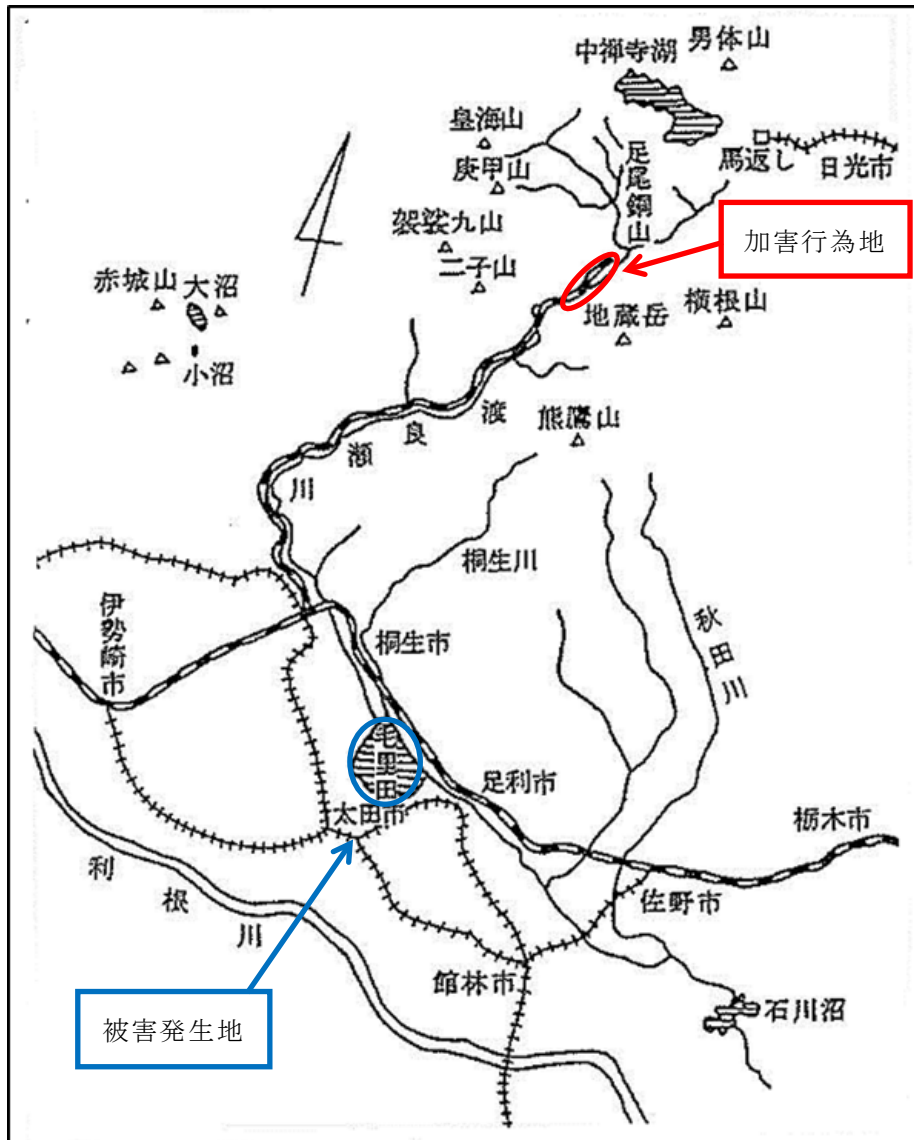
関係機関の協力を得て専門的調査を実施し、11回の調停期日の開催を経て、昭和49年(1974年)5月の第12回調停期日において、被申請人は、申請人らに対し、被申請人の排出した銅その他の重金属等に起因して申請人らに損害を生じたことを認め、損害賠償金15億5千万円を支払う等を内容とする調停が成立し、事件は終了しました。

(2) 昭和49年(調)第22号事件及び昭和51年(調)第32号事件

本件の申請人らは、前記(1)事件の申請人らと同じ地区の農民であり、前記(1)事件同様の損害賠償金の支払を求めたものです。

2回の調停期日を開催するとともに、現地調査や調停期日以外にも当事者双方から意見聴取するなど手続を進めたところ、昭和52年(1977年)12月、当事者双方の間で本件紛争を円満に解決するため、被申請人は、申請人らに対し、解決金として金390万円を支払う等を主な内容とする和解が成立し、同日、調停申請は取り下げられ、事件は終了しました。

渡良瀬川沿岸における鉍毒による農作物被害に係る損害賠償調停申請事件関係図



○ 調停成立後の関係事案の経過等

(1) 公害防止協定の締結

昭和47年（調）第8・9・14号事件及び昭和48年（調）第15号事件の調停条項（以下「本調停条項」という。）において公害防止協定の締結に努めることとされていることを受け、昭和51年（1976年）7月古河鋳業株式会社と群馬県及び栃木県との間において、また同社と群馬県、桐生市及び太田市との間において、①坑廃水及び環境における水質の測定、②前記①の測定結果の県等への報告、③県等の公害担当職員の鋳山への立入調査の実施、④鋳山及びその周辺の緑化等環境美化、⑤公害防止協議会の設置等を内容とする公害防止協定が締結されました。

(2) 汚染農用地の対策

本調停条項において農用地土壌汚染対策計画の実施の早期実現を図ることが定められたことを受けて、昭和55年（1980年）、「渡良瀬川流域農用地土壌汚染対策計画」が決定され、当該公害防止事業に要する経費について、事業者である古河鋳業株式会社の費用負担計画が定められ、公害防除特別土地改良事業（特定有害物質（カドミウム・銅）によって汚染された農用地に対し排客土及び反転工並びに区画整理等を施工）が昭和55年（1980年）度から平成11年（1999年）度まで実施されました。

(3) その他の和解

当委員会で進めた調停の成立に続いて、古河鋳業株式会社を相手方として、桐生地区の被害者で結成した「桐生地区鋳毒対策委員会」は、自主交渉の結果、昭和50年（1975年）に被害補償金2億3500万円の支払で和解契約が成立し、また、葦川の被害者で結成した「太田市葦川地区鋳害根絶期成同盟会」も、51年（1976年）に被害補償金1億1000万円の支払で和解契約が成立しました。

(2) その他の明治時代の公害事件

足尾銅山と同様、鉱山開発により明治時代に発生した公害である、別子銅山と日立鉱山からの煤煙による公害被害の概要についてご紹介します。

○ 愛媛県別子銅山における煙害

明治26年(1893年)、愛媛県新居浜で別子銅山からの銅精錬排ガスによると思われる大規模な水稻被害が発生し、4村(新居浜、金子、庄内、新須賀)農民代表が愛媛県に被害を訴え精錬所に損害賠償を要求しました。煙害の事実について結論が得られず補償問題は延期され、農民と精錬所との間で紛争が勃発しました。

精錬所経営者である住友鉱業は関係官庁と学識経験者の意見を聞き、明治37年(1904年)に新居浜沖合約18kmの無人島「四阪島」に精錬所を移転しました。しかし、操業開始後から瀬戸内海の気流により愛媛県越智、周桑、新居、宇摩4郡で麦・稲作に被害をもたらす煙害が発生し、その後、農民と精錬所の間で賠償金支払、産銅量制限を含む厳しい協定が結ばれました。

(出典：環境再生保全機構 ERCA(エルカ) HP (https://www.erca.go.jp/yobou/taiki/rekishi/01_01.html) を編集して作成)

○ 日立鉱山における煙害

明治40年(1907年)3月、茨城県日立鉱山北側に位置する三集落で栽培されている蕎麦に激しい被害が発生しました。当時栽培されていた農作物では夏蕎麦が最も感受性が高いとされていました。被害反別は三反六畝十五歩(約36a)、補償金額は18円3銭3厘とのことです。秋蕎麦にも被害が更に大きく発生し、被害反別は約一町八反(1.8ha)に及び補償金額は70円を超えました。そのほか、松、栗等の山林被害が確認され、98haの栽培面積にある直径約40cm(三寸)以上の5,300本につき、樹木価格の4割(約780円)を補償しています。

翌年には被害は更に拡大し、農作物は蕎麦に加えて大麦、小麦、大豆、粟及び稗(ヒエ)に、山林は松、栗に加えて杉、櫟(クヌギ)、雑木林等の立木に及びました。そして、明治41年(1908年)10月には地元住民と日立鉱山鉱業人との間には煙害の植物被害の補償について9条に及ぶ契約書が交わされています。

日立鉱山は、煙害処理の過程で、当初低い煙突から強制排気する拡散方式を採用しましたが効果がなく、周辺地域への大気汚染被害補償額が著しく高くなる結果となったため、気球を使った高層気象観測を行い、高煙突が排煙の希釈には効果的なことを確認し、大正3年(1914年)に標高325mの山上に高さ156mの大煙突を立て大気汚染の拡散を行っています。

(出典：環境再生保全機構 ERCA(エルカ) HP (https://www.erca.go.jp/yobou/taiki/rekishi/01_02.html) を編集して作成)

2 公害紛争処理制度創設の歴史

(1) 公害問題の深刻化

日本における公害の歴史は古く、前述のとおり明治時代から鉱山開発に伴う公害が発生するなど、社会的にも一定の関心が寄せられていましたが、公害が広く社会全般の問題として捉えられ、その解決が国民的課題とされたのは、昭和30年代後半、日本経済の高度経済成長期を迎えた段階でした。

産業構造の重化学工業化が急速に進行し、鉱工業生産、エネルギー消費が急増するとともに、諸原材料の多様化も進み、工場からの排出物が著しく増大し、大気汚染、水質汚濁等の問題が顕在化しました。さらに、人口の都市集中、消費生活の多様化、高度化を招来し、家庭排水、交通公害、建築公害等の都市問題をも誘発することとなりました。特にこの間発生した、水俣病、新潟水俣病、イタイイタイ病、四日市ぜんそく等では、被害者の被った被害は極めて悲惨であり、かつ、原因物質が長期にわたり排出され、その集積により深刻な環境破壊を生じさせたことから発生したものであり、これらの公害被害の発生は、公害問題の社会的重要性を認識させることとなりました。

(2) 公害対策基本法の制定

昭和40年代に至って、公害問題はますます多様化、深刻化する一方であり、国としても、応急的な発生源対策のみでなく、より抜本的に予防措置を中心とした計画的かつ総合的な施策を講じ、公害対策推進の基本原則を明定する必要性が大きくなりました。

昭和40年（1965年）、第48回国会において、公害対策基本法の制定について議論が行われるようになり、同年9月、厚生大臣の諮問機関として公害審査会が設置されました。同審査会は、昭和41年（1966年）10月、公害問題について政府の採るべき基本的施策の方向を示す答申を行いました。答申には“公害基本法とも称すべき法制の制定が必要”との考えが明記されました。

公害審査会の答申を踏まえ、政府で検討が行われ、昭和42年（1967年）5月、第55回国会に「公害対策基本法案」が提出され、同年7月、自民、社会、公明、民社の4党共同提出による修正が加えられた上で、衆・参両議院で可決されました。この修正には、救済制度として公害に係る紛争の処理制度確立の必要性が明示されました。この修正の背景としては、公害問題における、因果関係の究明の難しさに伴う訴訟費用の負担の問題などがありました。

(3) 公害紛争処理法の制定

公害対策基本法（昭和42年法律第132号）第21条第1項「政府は、公害に係る紛争が生じた場合における和解の仲介^{*}、調停等の紛争処理制度を確立するため、必要な措置を講じなければならない。」との規定を踏まえ、公害紛争処理制度確立に向け、立法化の準備に着手しました。（※現在のあっせんをいう。）

昭和43年（1968年）3月、総理府に設置された中央公害対策審議会において、「公害に係る紛争の処理及び被害の救済の制度」について審議することが決定され、同年10月、同審議会は内閣総理大臣あて意見具申を行いました。その意見は、「行政の分野において、適正にして実効性のある統一的な紛争処理制度を設ける必要があるとする。その具体的内容としては、まず、地方公共団体の苦情処理体制の整備充実を図るべきであり、次に、苦情処理によって解決できない紛争を処理するため、都道府県及び国にそれぞれ紛争処理機関を設ける。」としています。

昭和44年（1969年）3月、第61回国会に「公害紛争処理法案」が提出され、実質審議をほぼ終えるも廃案となり、同年11月召集の第62回国会に、第61回国会における修正点を織り込んで再提出されましたが、衆議院解散により再び廃案となってしまいました。このように2度にわたって、廃案を余儀なくされましたが、昭和45年（1970年）2月、第63回国会に、第62回国会に提案したものと同一内容の「公害紛争処理法案」が提出され、衆議院委員会審議で一部修正を受けた後、衆・参両議院で可決され、公害紛争処理法（昭和45年6月1日法律第108号）として、同年5月に成立し、同年11月1日から施行されることとなりました。

(4) 裁定制度の導入、公害等調整委員会設置法の制定

昭和45年（1970年）11月の中央公害審査委員会の発足後、公害問題が一層複雑化、深刻化し、昭和46年（1971年）、47年（1972年）頃になると、公害紛争処理制度を充実、強化するため、従前から議論の対象とされていた裁定制度の導入について検討が重ねられました。

その結果、行政委員会である公害等調整委員会の設置と裁定制度の導入を内容とする公害紛争処理法の一部改正を盛り込んだ「公害等調整委員会設置法案」が昭和47年（1972年）2月、第68回国会に提出され、公害等調整委員会設置法（昭和47年法律第52号）として、同年5月に成立し、同年7月1日から施行されることになりました。裁定に関する部分は、昭和47年政令第344号により、同年9月30日から適用されることになりました。

（５）最近の動向について

制度発足当初には、今回紹介した足尾銅山の鉍毒事件を始め、水俣病事件のような人の健康、財産に重大な被害を及ぼした「産業型」公害に関わる事件が多くみられました。しかし、公害規制法令の着実な実施や公害紛争処理・公害苦情処理を始めとした救済制度の充実により、大規模な公害は徐々に姿を消し、平成５年（１９９３年）には環境への負荷の少ない持続的発展が可能な社会の構築などの基本理念を持つ環境基本法（平成５年法律第91号）が施行されたことに伴い、公害対策基本法は廃止されました。

近年は、都市化の進展や環境に対する意識の高まりなどを背景として、良好な生活環境の保全を求めて、近隣騒音などに関する「都市型・生活環境型」公害が問題になるなど、公害紛争事件の態様は多様化してきています。こうした公害の傾向の変容も踏まえつつ、時代に即した公害紛争処理制度を検討・運用していくことが、今後の課題となっています。