

## 水俣病事件の教訓と水銀条約

NPO 法人水俣病協働センター理事

水俣病被害者互助会事務局

谷 洋一

はじめに

水俣病は当初、奇病、伝染病として恐れられ、差別や偏見が根強かった。病気の症状が顕在化しても、漁民にとっては、漁業という生活基盤を奪うかもしれない不安から発病を隠してきた。市行政や市民社会からは水俣の経済に大きな影響をもつ加害企業チッソの発展との妨害となるとして水俣病被害者の運動を封じ込めようとする力が強かった。未だに「チッソにはお世話になった」など、症状があっても認定申請などの申し立て手続きをできない人たちがいる。

また、メチル水銀の毒性と子供たちなどへの影響の研究によって、微量ではあっても、運動機能、知的発達などに影響があることが世界各地で報告されている。残念ながら、水俣周辺においてはそのような調査研究は極めて少ない。補償問題も被害者の被害の事実に向き合い、生活全般を補償する体系が必要であるが、現実には一時金による和解、封じ込めがおこなわれているのが現実である。水俣病被害の全体像解明もなく、年月の経過の中で被害を受けた方々の7割以上が亡くなっており、今後は益々その解明は困難が予想されるが、一步一步調査を継続していくしか方法はない。

### 1、 汚染の時期 1932年アセトアルデヒド工場稼働から現在まで

水俣病の原因物質、メチル水銀の汚染は1932年5月、当時の新日本窒素水俣工場のアセトアルデヒド工場からの水銀流失に始まる。以後、1968年5月のアセトアルデヒド工場閉鎖まで続いた。32年間にわたって放出された水銀の総量は70～150トンとされている。また、工場での水銀使用は止まっても、排出された水銀が蓄積していた水俣湾や八幡プールなどは無処理のまま残り、水俣湾の25ppm以上の水銀汚泥が埋め立て処理されたのは、1977年から1990年のことである。浚渫、埋め立てられた水銀汚泥の総量は151万m<sup>3</sup>、52haの埋め立て地が造成され、費用の総額は485億円とされる。

国が定めた暫定基準（総水銀0.4ppm・メチル水銀0.3ppm）を超える魚種はいないとして1997年7月に熊本県知事は安全宣言を行っているが、その後の継続的調査では、一部魚種で、基準値を超えるものもあり、現在でもカサゴ類などは、大型のものでは1ppmを超えるものもあり、水銀汚染がなくなったといえる状況にはない。

また、へその緒メチル水銀のデータを見ると1937年生まれの方で2.15ppm、1939年生まれで5.28ppmとの値が検出され、水俣病公式確認以前にも高濃度の水銀汚染があったことが推察される。1950年代から1960年後半にかけて高濃度の水銀汚染裏付けられるとともに、1970年以降にも1ppmに近いへその緒が散見され、それ以後においても汚染が終わったとは言い難い状況である。

それら事実を踏まえると水俣湾、不知火海におけるメチル水銀汚染は1932年に始まり、1937年には極めた危険な状況があり、アセトアルデヒド工場が停止する1968年以降も微量ながら汚染は継続しており、継続的監視が必要である。

### 2、 被害の全体像

メチル水銀汚染によって健康被害を受けてきた被害者の数は、不知火海沿岸南部地域住民の住民数である約20万人という数が用いられてきた。すなわち1960年頃の熊本県南部、鹿児島県北部の海岸地域に位置する自治体人口の累計数である。しかし、今、認定患者が2275名となり、95年政治解決対象者1万人余、2012年水俣病特措法申請者数6万3千人という膨大な被害者が浮かび上がってきた現状を考えると、この数は改めて考え直さなくてはならない。

一方、様々な住民検診で不知火海の外側に位置する天草上島、下島住民や内陸部、鹿児島県伊佐地域など住民に感覚障害など、水俣病にみられる所見が確認されてきている状況を考えると、

被害の母集団は不知火海産の魚介類の流通した範囲（日常的流通圏）の人口約 200-300 万人と考える必要がある。その具体的事実として、1960 年頃熊本市内の魚屋の毛髪水銀が 100ppm を超えていたことなど、汚染は広範囲に及ぶ。

その他、不知火海産の魚介類は加工された物（かまぼこ、ちくわ、いりこなど）として遠隔地にも流通しており、曝露を受けた母集団を確定し、その全体にわたる調査が必要である。

### 3、 水俣病補償の歴史と課題

当初、水俣病事件は 70 名ほどの少数の急性劇症の被害者の問題として、社会問題化した。しかし加害企業チッソはその責任を認めず、1959 年 12 月、死者 30 万円、大人年金 10 万円、子供 3 万円の見舞金契約に始まる。

原因物質であるメチル水銀とチッソ水俣工場の因果関係を政府が認めたのは 1968 年 9 月のことである。それ以後、1969 年 6 月提訴された第 1 次訴訟において、チッソの水俣病責任が明記された判決が下されたのは 1973 年 3 月、1956 年 5 月の公式確認から 17 年後のことであった。その後、被害者とチッソの直接交渉により、水俣病協定書が 1973 年 7 月締結され、チッソの責任を明記した補償体系が確立した。

その後、メチル水銀の影響は幅広く周辺住民に及んでいることが明らかになり、未認定問題として、認識されるようになる。

しかし、不知火海沿岸地域の被害者の増大と 1973 年 6 月の第 3 水俣病事件によって、熊本・不知火海、新潟・阿賀野川以外にも、熊本・有明海、山口・徳山湾、新潟・関川など次々とメチル水銀汚染の事実と患者の発生が報じられるとともに、政府はその被害認めることは、チッソのみならず、日本の化学産業全体への大きな賠償となることを恐れ、以後、被害を極力過小評価する方策に乗り出すことになる。第 3 水俣病事件で発見された患者とメチル水銀の影響を否定し、もしくは灰色として事態の鎮静化を謀り、1977 年判断条件を策定、患者切り捨てを謀ってきた。

以後、メチル水銀の影響を受け、健康被害を受けているにも関わらず、認定を棄却される被害者が相次いだ。その総数は 15000 人を超える。（現在までの累計）

被害者たちは行政不服審査請求や訴訟を提起し、長い闘いが続けられた。1995 年の政治解決によって、主な患者団体が暴露要件と四肢末梢優位の感覚障害のある被害者に対して一時金 260 万円と医療を支払うことで和解、約 1 万人が対象となる。しかし、政府は水俣病の行政責任を認めず、チッソも被害者への因果関係を認めた賠償ではなく、和解による一時金支払いをおこない、「最終的的全面解決」という喧伝がなされた。

しかし、唯一関西訴訟のみが行政責任を問い、訴訟を継続、2001 年大阪高裁で勝訴、2004 年 10 月最高裁で勝訴することにより、発生拡大を放置した水俣病への行政責任が確定した。以後、再び認定申請者が急増、政府は再度、紛争の収拾策として、水俣病特措法を策定した。この特措法は加害企業のチッソの事業会社と補償支払い会社に分社化し、95 年解決策と同様に加害責任と因果関係をあいまいにする一方、新たな申請や訴訟を起こさせない和解策（紛争処理策）としての性格を持つものである。現在 6300 人が申請をしている。（医療費のみの申請約 17000 人、一時金申請約 46000 人）

現在、約 28000 人余に一時金が支払われ、審査し手続きが継続中である。

一方、水俣病被害者互助会は 2007 年 10 月第 2 世代訴訟として胎児期曝露世代の原告 9 名による訴訟を提起、国家賠償請求訴訟を今も闘っている。加害企業チッソの責任と発生拡大を容認してきた行政の責任を踏まえ、被害の事実を踏まえた補償体系の確立が不可欠である。

### 4、 未来へ残される負の遺産（汚染された海と埋立地、汚染サイト）など

メチル水銀の汚染は様々な汚染サイトを水俣・不知火海の地に残している。水俣湾埋め立て地もあくまで暫定貯蔵であり、今後大きな地震などの発生によって液状化が進行したとき、果たし

て大丈夫なのか。水銀に半減期はない。私たちは半永久にこの汚染されたサイト（水俣湾・不知火海・八幡プール・工場内など）を監視し続けなくてはならない。

## 水俣から水銀条約を考える

1972年国連人間環境会議がストックホルムで開かれ、3人の水俣病被害者が「2度と水俣病を繰り返すな！」と訴えてから、41年の歳月が経過する。ようやく、被害者たちの思いが実現するのではと期待する方も多いと思う。

しかし、政府間交渉会議（INC）の議論やその条文を詳細に読んでみると、深刻化した水銀汚染にこれで対処できるのか？被害拡大を確実に防止できるのか？大きな不安に襲われる。そして世界における水銀採掘や利用の現実を分析していくと今回の水銀条約が「被害拡大をしてはならないという被害者サイドから要求によって作られた」というより、「世界における水銀採掘がほぼ終了し、水銀使用に関する代替案ができたことによって作られた」というべきものであることがわかってくる。

過去水俣で、1968年アセトアルデヒド工場の閉鎖後、政府公害認定がなされたように、経済活動と政府の施策は密接不可分であり、そのことを理解した上で、この条約の意味を理解し、水銀規制をどう進めるかという視点を持たなければならないと改めて思う。

### 1、条約交渉に至る経緯

水銀汚染防止に向けた国際的な対策は、国連環境計画（UNEP）を中心に進められている。UNEPは、2002年の「世界水銀アセスメント」等を踏まえ、人為的な水銀汚染を減らすための取組みを本格化させた。2007～2008年に開催された作業部会では新条約による規制と自主的取組みの強化という2つの選択肢が検討され、EU諸国やアフリカ諸国は条約による規制を、アメリカ、オーストラリア、中国、インドは自主的取組みを支持したといわれている。ところが、2009年アメリカが従来の方針を転換し、水銀条約に積極的姿勢を示し、中国やインドなども条約の交渉を容認した。

政府間交渉委員会（INC）は、2010年から2013年にかけて計5回開催され、交渉結果は、2013年2月のUNEP第27回管理理事会で報告され、2013年10月の熊本・水俣での外交会議で条約が採択される見通しである。5回にわたる政府間交渉会議は以下のような場所と内容の議論がなされてきた。

INC1(2010年6月) スウェーデン・ストックホルム 事務的事項、条約の目的・内容等

INC2(2011年1月) 日本・千葉、幕張 条約に盛り込むべき要素

INC3(2011年11月) ケニア・ナイロビ 条文案

INC4(2012年6月) ウルグアイ・プンタデルエステ 条文案

INC5(2013年1月) スイス・ジュネーブ 条文案確定

### 2、条約の条文と問題点

条文は序文に始まり、35条まで目的、定義、水銀供給源と貿易、水銀添加製品、水銀又は水銀化合物が使用される製造プロセス、人力小規模金採鉱、排出、放出、水銀廃棄物、汚染サイト、財源とメカニズムといった内容が盛り込まれている。

そのほか付属書として水銀添加製品、水銀又は水銀化合物が使用される製造プロセス、人力小規模金採鉱、水銀及び水銀化合物の大気への排出源リストなどが記されている。

さて、前文には、「水俣病の本質的な教訓、特に水銀汚染がもたらされる重大な健康と環境影響、及び水銀の適切な管理と将来におけるそのような事故の防止を確実にする必要性を認めつつ…」とある。水俣病の原因企業を擁護し、水俣病の拡大防止を行わず、2004年10月の関西訴訟最高裁判決までその責任を認めてこなかった日本政府の提案によってこの条文は盛り込まれた。皮肉

なことである。序文に拘束力はない。しかし、「本質的な教訓」を生かし、被害の全容解明を行い、すべての被害者の救済を行う責務を日本政府はこの提案により、世界に公言したといえる。そして、メチル水銀汚染されたサイトを永続的に管理する義務を認めたことであると思う。水銀汚染を拡大させない責務を「水俣条約」は負っている。しかし、その条文は極めて脆弱である。

まず、水俣とも関係が深い、第 12 条汚染サイトでは、1. 締約国は、水銀又は水銀化合物で汚染されたサイトを特定し、評価するための適切な戦略を開発するよう努力しなくてはならない。4. 締約国は、汚染サイトを特定し、評価し、優先付け、管理し、適切なら汚染サイトを修復するための戦略を開発し実施することに協力することが奨励される。努力するとか、奨励するとか、汚染原因者を特定し、修復を義務づける規定はない。世界に広がる無数の汚染サイトをどうするかは各国の自主的取り組みのお任せします。それが 12 条の条文なのである。

また、水俣の様に化学工場の製造プロセスで使用される水銀についての規定は第 5 条に記載され、水銀が使用される製造プロセス・パート I 禁止されるものとして塩素アルカリ製造 2025 年まで、アセトアルデヒド製造では 2018 年に禁止となるが、第 6 条の免除延長の適用により、さらに合計 10 年間の延長が可能である。よって塩素アルカリプロセスは 2025 年を 2035 年に延長可能となる。パート II 制限されるものでは塩化ビニルモノマー (VCM) 製造などがあり、製造単位当りの水銀使用を 2020 年には 2010 年比で 50%削減しなければならないが、廃止期日の規定がなく、水銀使用を続けることが許される。工場からの水銀汚染は続くのである。水俣病の教訓はいまだ、生かされないのである。汚染による被害より、化学工業の経済性が優先されている証左である。このように水銀条約の条項には、義務的なものと自主的なものが混在する。具体的な製造設備の転換を促す資金メカニズムは、義務的な措置に対して優先的に適用されるので、自主的な措置の実施に適用される可能性は少ない。従って、これら資金の裏付けのない自主的な措置が実施されることは、特に発展途上国においては、あまり期待できないといえる

第 3 条には水銀供給源と貿易について、記載され、締約国は条約発効前に実施されていなかった新規の一次採鉱は禁止となる。しかし、既存の鉱山は、15 年間は許される。条約締結前に駆け込みの水銀鉱山開発がされないか？ちょっと心配である。しかし、世界最大の産出量を誇った（世界の 3 分の 1、約 25 万トンを生産）スペイン・アルマデンの水銀鉱山は 2004 年に操業を停止、第 2 のイドリアも 1994 年に閉鎖されており、現在はキルギスタンや中国が水銀採掘を続けているといわれている。水銀の地球規模の汚染を汚染を止めるには、新たな産出をやめることである。その出発点であるこの 3 条は今後強いイニシアティブで強化し、地球上で新たな産出を止めることがいつできるのか？まさにこの条約の根幹といってよいだろう。

また貿易については、「締結国は下記を除いて、水銀輸出を許してはならない。」とあり、輸出は認められない方向なのかと一瞬思うが、輸入締約国に許容される用途があれば、輸出可。

書面による同意を与えられた輸出締約国には、条約の下に許容される製品及びプロセスの用途のため、環境的に適切な暫定的な保管のためには、一次採鉱の水銀の輸出が許される。

第 4 条水銀添加製品についても、禁止されるもの、制限されるものに分けられ、付属書 A に規定されている。パート I の禁止品目は、電池（一部除く）、スイッチとリレー、30W 以下の蛍光灯ランプ、直管蛍光灯ランプ、高圧水銀ランプ、冷陰極蛍光管及び電子表示用外部電極、蛍光管中の水銀、化粧品、農薬、殺生物剤、局所消毒薬、気圧計、湿度計、圧力計、温度計、血圧計などである。これらはポジティブリストと呼ばれ、これ以外の使用は認められることになる。これらは製造、輸出入が許されない起源として 2020 年（2030 年までで延長可能）が設定されている。

パート II では、制限されるものとして、歯科アマルガムが制限廃止期日の示されていない段階的な縮小対象となる製品となっている。

第 7 条の小規模金採鉱 (ASGM) の問題も、ASGM を持つ締約国は、「採鉱及び処理装置での水銀および水銀化合物の水銀と水銀化合物の使用、及びそれから環境への放出を削減し、実行可能なら廃絶するための措置をとらなくてはならない。」とするだけで水銀の使用を禁止していない。

ASGMは許容される用途なので、貿易も禁止されない！よって日本の水銀輸出は禁止されず、その水銀によって中毒患者がおこることになる。現在、金の採掘はアジア各地で拡大し、フィリピン、インドネシア、ベトナム、ミャンマー、中国、モンゴルなど多数の地域で、水銀の利用が拡大している。これら現場は劣悪な環境にあり、健康障害が最も懸念される地域であるが、金採掘が優先され、対策は進んでいない。この条約もこの現場の健康被害を防止する役割は担えないものとなってしまった。

### 3、おわりに

他にも問題点は数多くある。しかし、そのことだけを言っても、問題は解決しない。このような国際条約は、その利害を伴う者たちの駆け引きの場でもある。水銀に関する産業を維持し、利益を得ようとする国は規制に協力的ではなく、自国権益を守ろうとする。水銀削減を新たなビジネスチャンスと考え、動く経済界の動きもある。そのことに対峙し、被害者の立場で、明確な意思表示を続ける必要がある。

ジュネーブのINC5の会議では、世界各地から参加した先住民女性たちは、政府代表団を必死で、説得しながら、ようやく前文に「伝統的食物の汚染による北極の生態系と先住民コミュニティの特別な脆弱性に留意しつつ、そして、水銀の影響に関しては先住民コミュニティについて一般的に懸念しつつ」という文を入れさせた。北極に住むイヌイットたちにとって、水銀汚染は将来の生存を脅かす、問題である。生命と健康を奪われた水俣の被害者が共に闘う仲間でもある。条約は単なる出発点に過ぎない。もはや手遅れかもしれない水銀汚染の現実には、私たちは立ち向かっていかなくてはならない。

私たちはよく「2度と水俣病を繰り返すな！」と言ってきた。水銀による汚染という意味では、世界で水銀汚染を受けている地域はいまや無数にある。いやほぼ全世界が汚染されていると断言している現実がある。水俣での活動はその事実をしっかりと踏まえたものでもなくてはならない。条約は極めて不十分である。しかし、私たちはそこから新たな活動を始めていかなくてはならない。