

# 海洋環境保全に関する言説の変遷

— 『環境白書』の分析を通して—

## The transformation of the discourse on the conservation of the marine environment in Japan : a study of White Paper on the Environment

倉重加代

Kayo KURASHIGE

### 1. はじめに

ローマクラブが『成長の限界』で「世界人口、工業化、汚染、食糧生産、および資源の使用の現在の成長率が不変のまま続くならば、来たるべき100年以内に地球上の成長は限界点に達するであろう」と警告したのは1972年のことであった。そして自然環境に対する人間活動の影響が懸念されはじめたのはつい最近のことで、その影響を測定する科学的試みにいたっては、さらに歴史が浅く、いまだ非常に不完全なものであると認めつつ、「汚染を吸収する地球の能力の限界がわかっていないということは、汚染物質の放出に対して慎重にならなければならないことの十分な理由となるであろう」とも述べている。飯島伸子は当時の状況について、北半球に集中的に所在している工業化先進諸国は「資源の枯渇」の指摘にもっとも敏感に反応しているが、環境悪化に関しては資源の枯渇に比べると欧米諸国の反応は鈍く、日本においては公害問題対策に追われていたため国内を対象とする限りでは公害規制において世界でも先進的であったと述べる（飯島 2000）。しかし、それはあくまで公害規制であり、環境全般に対してローマクラブが警告したほど十分な規制であったかは疑問が残る。

ところで、環境問題へのアプローチの一つとして、「環境」をどのように位置づけるかという視点から分析する方法がある。「大量生産—大量消費」という社会の図式は、見田宗介も述べているように「一つの〈無限幻想〉」であり、「実体はそれは『大量採取→大量生産→大量消費→大量廃棄』という、資源的／環境的に両端を限定されたシステム」である。そして、「歴史的な大量消費社会は、その両端の項をその『外部』の諸社会、諸地域に転嫁することを通して存立」してきており、また「このシステムの外部の諸社会、諸地域への転移によって遠方化され、不可視化され」てきた（見田 1996）。また、船橋晴俊は、「環境負荷の普遍化期における環境問題の把握については、社会的ジレンマ論の視点に加えて、支配システムの文脈における正負の財の配分の格差構造、とりわけ、時間的空間的にみた環境負荷の行く末に、注目しなければならない。…空間的にみれば、「中心部-周辺部」の概念が、環境負荷のしわ寄せ的な集中点を把握するのに有用である。…空間的にみれば、受益圏である中心部が環境負荷を周辺部に外部転嫁し、そこに受苦圏を作り出している。その典型

例は各種廃棄物処分場の過疎地立地（関口 [1996]）や、先進国への輸出に絡んだ途上国での熱帯雨林破壊である（寺西 [1992]）」と述べている（船橋 2001）。『成長の限界』発表から四半世紀以上が経過してもなお、問題解決にはほど遠い状況である。このような観点で見ると、環境問題の解決には受益圏である中心部が環境負荷を外部転嫁せず自圏の内部で環境負荷を処理することが重要である。

そこで本稿では、現代の社会における大量採取や大量廃棄の実体を遠隔化し、不可視化し、環境負荷を外部転嫁してきた対象として海を取り上げ、環境白書の海洋汚染や環境保全に関する言説から、この問題について検討していく。具体的には、環境白書の言説の特徴から時期区分を試み、その時期区分ごとの政府の海洋汚染に関する認識の変化や政策の動向を通して、環境負荷の外部転嫁先とみなされてきた海の内部化の過程について概観する。なお、本稿で用いる外部-内部は、「われわれの」問題として、環境保全の対象として海を認識しているかどうかで区分している。また、本稿での分析対象は、①大蔵省印刷局発行『公害白書』（昭和44年版～昭和46年版）、②環境庁編『環境白書』（昭和47年版～平成12年版）、③環境省編『環境白書』（平成13年版～平成18年版）、④環境省編『環境・循環型社会白書』（平成19年版～平成20年版）である。以下、①～④をすべて指す場合、あるいは、あるまとまった時期を指す場合は、総称として〈白書〉と表記することとする。

### 1.1. 時期区分の設定

環境問題や環境政策、研究動向について、ちょうど21世紀が始まろうとする頃に時期区分をおこなった研究などがいくつかみられる。それぞれに主題があり、その主題に沿って区分が設定されているのだが、比較してみると、およそ同じ時期に区分されている（表1）。

表1 環境問題・政策・研究動向などの時期区分

| 区分の視点                     | 区 分 の 時 期                         |  |  |                 |                  |
|---------------------------|-----------------------------------|--|--|-----------------|------------------|
| 船橋晴俊(2001)<br>環境問題の歴史的段階  | 公害・開発問題期<br>～1980年代前半ぐらい          |  | 環境問題の普遍化期<br>1980年代後半以降                      |                 |                  |
| 賀来健輔(2001)<br>環境政策の展開過程   | 公害対策の強化が図られた時代<br>1960年代後半～70年代初頭 | 環境政策の後退/アメニティに関する政策が講じられた時代<br>70年代後半～80年代 | 地球環境問題に関する環境政策が主要な位置を占めるようになる時代<br>1980年代後半～ |                 |                  |
| 中澤中澤(2001)<br>環境運動・政策研究動向 | 公害・開発告発期<br>1964～1974             | 生活環境期<br>1974～1986                         | 地球環境(問題)期<br>1986～1996                       | 環境リスク期<br>1996～ |                  |
| 環境白書(2002)<br>環境問題の変遷     | 高度経済成長期<br>昭和30年代中頃～47年           | 経済の安定成長期<br>昭和47年～50年代                     | 球環境問題が認識され始めた時期<br>昭和60年代以降                  |                 |                  |
| 公害白書・環境白書<br>海洋環境に関する言説   |                                   | I 期  | II 期   | III-1期          | III-2期<br>III-3期 |

本稿では、第Ⅰ期（海洋環境行政の形成期）、第Ⅱ期（海洋環境行政の安定期）、第Ⅲ期（地球環境問題期）の区分を考えたい（表1参照）。『公害白書』の発行自体が公害対策基本法（1967）第7条に基づいて発表されたものなので、第Ⅰ期は期間としては短いですが、初期の認識が色濃く表れているので、その後の時期と区別しておきたい。また、第Ⅲ期は地球問題環境期とする。他の研究等では

1980年代半ばを区切りとしているようだが、海洋汚染防止の政策上、他よりも少し早い時期を区切りと考える。また、第Ⅲ期は全体としては一つの区分となるが、本稿の観点から1990年代半ばを境に表記の変化がみられるので小さな区切りを設けたい。さらに、第Ⅲ-3期を設けたのは、ここ1～2年の海洋環境保全に関する政策が大きく動いていることから、可能性としての区分という意味を込めている。

## 2. 第Ⅰ期：海洋環境行政の形成期（1968～70年代初頭）

### 2.1. 『公害白書』発表

上述したように、『公害白書』は公害対策基本法（1967）第7条に基づいて発表されている。そして、この時期、「海洋環境政策」という表記はないが、時期区分としてはこの表記とする。

公害対策基本法については、例えば賀来健輔は次のように述べる。「公害対策の基本方針を示す法律としては全く不十分なものであった。この点については、その法制化を1955年前後より長らく推進してきた厚生省（当時はまだ環境庁は設立されておらず、多くの公害対策は厚生省が主導していた）が、制定を時期尚早として強く反対してきた産業界や事業官庁との妥協、後退のすえに配慮したものにほかならない」（賀来 2002）。実際に『44年版 公害白書』（以下、発行年のみ記載）には、公害対策に関して消極的な記述がいくつか見られる。

公害問題全般に対する地方公共団体や国による対策への動きが明瞭な形で現れてきたのは、戦後も昭和20年代のことである。まず、公害問題は地域住民の生活に密着した問題として地方公共団体による行政の対象として取りあげられた。

これは「公害行政の誕生」にある記述だが、実際、1949（昭和24）年の東京都の工場公害防止条例をはじめ、1950年には大阪府、1951年には神奈川県、1955年には福岡県がそれぞれ公害防止条例を制定しており、この点、「一方、公害問題全般に対する対策としては、この間国においては特に見るべきものはなかった」（『44年版』）ことを、国は（素直に）認めている（傍点 筆者）<sup>1)</sup>。

ところで、このようにスタートを切ったわが国の公害行政であるが、本稿でテーマとしている海洋汚染について、〈白書〉にはどのように記述されているのだろうか。

表2に『44年版』の水質汚濁の項目を記した。公害対策基本法では、当初、公害の範囲を大気汚染、水質汚濁、騒音、振動、地盤沈下、悪臭の6つを定めており（土壌汚染は1970年に追加）、海洋汚染に該当する箇所は水質汚濁の章の「海水汚濁の状況」である。ここでは海水汚濁の原因について、各種産業からの排水、都市下水、汚物の海洋投棄など挙げているが、最もスペースを割いて記述されているのは油による汚染である。陸上の工場からの排出や海難が原因のものもあるが、船舶からの廃棄の問題は大きく、海洋汚染に関する対策＝油汚染対策と表現可能なほど当時は油による汚染が深刻だったようである。油濁による水産被害は、1967（昭和42）年に24都府県にのぼってい

る。当時の船舶の油の排出についての規制は表2のとおりである。また、水俣病やイタイイタイ病との関連で、微量重金属による水質汚濁問題も大きく取りあげられている。ただし「水銀、カドミウム以外の微量重金属の汚染の実態については、ほとんどつかめていない現状」であった。

表2 『公害白書』(昭和44年版)の第2章の項目及び当時の船舶の油の排出についての規制

|           |   |
|-----------|---|
| 項<br>目    | 第2章 水質汚濁<br>第1節 水質汚濁の概況<br>第2節 都市河川の汚濁の状況<br>第3節 その他の河川、湖沼の汚濁の状況<br>第4節 海水汚濁の状況<br>第5節 微量重金属による水質汚濁問題<br>1 水銀による環境汚染                      2 カドミウムによる環境汚染<br>第6節 水質汚濁による被害<br>1 各種用水の汚濁                          2 農水産の被害  |
| 船舶の油の排出規制 | 船舶の油による海水汚濁の防止対策<br>「船舶の油による海水の汚濁の防止に関する法律」の、船舶の油の排出についての規制の概要<br>(1) 禁止対象油 (略)<br>(2) 禁止海域 海岸の基線から50海里以内を禁止海域 必要に応じて政令で拡大<br>(3) 規制対象船舶 油送船については150総トン以上、油送船以外の船舶については500総トン以上<br>ただし2万総トン以上の船舶であって、条約発行日(昭和42年11月21日)以後に建造契約が結ばれたものは、特別の事情を除き、すべての海域を禁止 (以下略) |

(注)『昭和44年版 公害白書』より作成

そして、注意しておかなければならないのは、ここでいう「海水汚濁」の対象の海とは別に「公共用水域」とされているところがあることである。公共用水域とは「河川、湖沼、かんがい用水路、港湾、沿岸海域、その他公共の用に供される水域」とされている(傍点筆者)。そして、(白書)では、公共用水域と海水とは異なる環境基準(調査内容)で、別項目としての掲載となる。

さらに、『昭和46年版 公害白書』「第2章 水質汚濁>第2節 水域分類別水質汚濁の状況(一般的汚濁)>2 海(域)(港湾を除く)」には以下の記述がある。

近年、海域、とくに内湾や港湾周辺海域等では、工場排水、都市下水、流入河川、船舶から排出される油等によって汚濁が進行している。これらの海水の汚濁は、潮の干満、潮流等によって稀釈・拡散されるほかに、海水が本来もっている自浄作用によって一般に浄化されるが、とくに汚染物質が大量に排出される水域や水の移動が少ない閉じられた海域においては、海水の自浄作用をそこない、汚濁が進行し、水産業被害はもとより、日常生活環境に悪影響を及ぼすほどに至っている。(傍点 筆者)

ここで、『公害白書』時代の海洋汚染についてまとめておくと、以下のことがいえる。

- ① 「海水汚濁」である
- ② 汚濁の主原因は船舶からの油である
- ③ 「汚濁は浄化される」という認識であり、汚濁の「稀釈・拡散」を軽視している
- ④ 国際的な動向に関する記述が乏しい

④については触れなかったが、『44年版』には海外の動向がほとんど記載されておらず、『公害白

書』時代は全体的に国際的な動向に対する関心が低い印象を受ける。それはまた、それだけ国内の公害問題が深刻であったということ物語っている。

## 2.2. 「公害国会」と環境庁の設置

海洋汚染に関する政策は、1970年、いわゆる「公害国会」における海洋汚染防止法、水質汚濁防止法の制定から一気に動き出す。水質汚濁防止法は、「従来の指定水域制度を廃止し、全水域を対象とする一律の排出基準の設定、都道府県条例による上乘せ排出基準の設定、排水基準違反に対する直罰等を主な内容として、従来の水質保全法と工場排水規制法とを一体化したもの」である。水質汚濁に係る環境基準も同年閣議決定された。また、海洋汚染防止法については制定の趣旨として、『46年版』に以下のように記されている。

本法を制定するに至った第1の理由は、海洋の急速かつ広域的な汚染の進行が、国内的にも重大な問題となりつつあり、急速にその対策を講じなければ、現在および将来にわたる海洋の有効な利用を阻害するばかりでなく、海洋の自然環境の破壊を通じて、人間それ自体の生存環境そのものさえも脅かすおそれがあるためである。

第2の理由としては、四面海に囲まれた海洋国家として海運、漁業、観光、海洋開発等において、海洋の利用とその恩恵を大いに享受しているわが国が内外に海洋環境の保全と海洋汚染の防止に対する姿勢を明らかにし、これに対する国際的責任を表明せんとするものである。

第3のねらいとしては、時期通常国会において別途提出を予定している「1954年の油による海水の汚濁の防止のための国際条約を改正する1969年の改正条約」および「油濁事故に対する公海における措置に関する国際条約」の早期批准に備えるため、国内法制の整備を図っておくためである。（傍点 筆者）

そして、「公害問題の深刻化、多様化と自然破壊の進行に対処し、環境行政を効果的に実施するためには、公害規制権限を一元的に掌握するとともに、環境保全行政について強力な総合調整機能を有する行政機関の必要性が痛感され」（47年版）、1971年には環境庁が発足する。これを機に、『47年版』より名称が『公害白書』から『環境白書』へ改められる。そして、『公害白書』時代、「海水」「海（域）」など表記が揺れていた箇所が、海洋汚染防止法制定後より「海洋」という表記に統一される。

環境庁の発足は、海洋汚染対策について大きな変化をもたらした。『47年版』には以下の記述がある。

従来の公害規制行政だけでなく、総合的な環境保全対策の実施に各種の努力を行なってきた。（略）第三は、広域的な環境保全対策の実施である。具体的には汚染の著しい瀬戸内海水域の環境保全を図るために、46年10月の閣議了解に基づき、瀬戸内海環境保全対策推進会議を設置し、赤潮問題、水質汚濁問題、自然保護問題等について検討を重ねた結果、同年12月に当面緊急に行うべきものを中間報告としてまとめ、その後各種調査及び地方公共団体の開発計画のヒアリングを実施している。（傍点 筆者）

「瀬戸内海環境保全対策推進会議」の設置(1971)は、環境庁の、総合的な環境保全対策の成果として評価されよう。そしてそれは、従来の公害発生地、あるいは環境調査地点など、「点」として汚染区域を捉えていたところから「面」として海を捉えるようになった点でも画期的である。そして『48年版』より、「水質汚濁」の章の中で「瀬戸内海の汚濁の現況と対策」が節として独立し、1973(昭和48)年には瀬戸内海環境保全臨時措置法が制定された。それほど瀬戸内海の汚染が深刻だったということだが、この時期、瀬戸内海の環境保全のための動きが本格化する<sup>2)</sup>。

さらに、1972年には廃棄物排出船が登録制になり、73年には、産業廃棄物海洋投入の海域の制限も設けられる。また同年、「海洋の汚染を積極的に除去し、海洋環境の保全を図るため、港湾区域外の特に汚染の著しい内海、内湾において浮遊ごみの清掃及び原因者不明の浮遊油の回収を国の直轄事業として実施できるよう、48年7月に港湾法等が改正」(49年版)された。油濁事故が起きた場合の補償制度として、1975年には油濁損害賠償補償法が制定され(2条約を国内法化)、その後、油濁による漁業被害のうち、相当部分を占める原因者不明の油濁被害については、財団法人漁場油濁被害救済基金が被害漁業者に対する救済金の支給、油の防除、清掃費の助成等の救済事業に対して助成を行うようになる。国際的な動きとしては、1972年に国連人間環境会議が開催され、環境問題に関しても国外に目が向く時期であるが、わが国に関しては、条約の影響を受けつつ、国内の問題として海洋汚染対策が強化され、一通りできあがった時期だと見ることができる。

また、海洋を汚染すると認識される物質も『公害白書』発表時から少しずつ増えているが、その傾向も1970年代前半で落ち着く。この点からも海洋汚染対策がこの時期までに一つの形になったとみなすことができるだろう。しかし、当時、海洋を汚染すると認識された物質の多くはすでに汚染を引き起こしているものであり、まだ予防的観点とはほど遠い。そして、本稿の観点から述べると、環境負荷を外部化してきた事実を認識してきた時期だと見なすことができる。

### 3. 第Ⅱ期：安定期(70年代半ば～1980年頃)

この時期は、第Ⅰ期に各種制度が整備されたのを受けてさまざまな調査が始まり、その結果が〈白書〉に掲載されるようになる。廃棄物排出船が登録制になったことを受けてであろうか、『50年版』より船舶から海洋に排出された廃棄物が記載されるようになる<sup>3)</sup>。

48年中に船舶から海洋に排出された廃棄物は、廃棄物排出船の所有者が「海洋汚染防止法」の規定に基づいて海上保安庁長官に報告した結果によると、し尿等の一般廃棄物約539万トン、廃酸、廃アルカリ等の産業廃棄物約2,887万トン、しゅんせつに伴う水底土砂約8,271万トンとなっている。(『50年版』)

また、調査に関しては、海上保安庁が1974(昭和49)年から産業廃棄物の漏洩及びその拡散機構について廃棄物投棄海域における深層海流の測定を実施し、環境庁も1975年から海洋汚染調査を始め、以後継続的に実施している。

#### 4. 第Ⅲ期：地球環境問題期（1980年代初頭～2005年）

表1において、「環境問題の普遍化期」「地球環境問題に関する環境政策が主要な位置を占めるようになる時代」「地球環境（問題）期」「地球環境問題が認識され始めた時期」の始まりが、異なる主題で区分されているにもかかわらず、そろって1980年代後半～となっている点は興味深い。それほど1980年代前半から後半にかけて大きな変化が見られたということであるが、海洋汚染に関しては、それよりも少し早い時期に地球環境問題期に入ったと考えたい。

##### 4.1. 第Ⅲ-1期：1980年代初頭～1990年代前半頃

海洋への排出規制が強化された時期である。〈白書〉では、地球的規模の環境問題に関する記述が増え、プラスチック廃棄物の海洋汚染への関心の高まりが見られるとともに、水産業の海洋環境へ負荷を与える側面の記述が表れてくる。

まず、1980（昭和55）年に、「廃棄物その他の物の投棄による海洋汚染の防止に関する条約」批准、「海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律の一部を改正する法律」施行、「海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律施行令の一部を改正する政令」施行と、海洋汚染防止に関して条約批准、法律改正、施行令改正が同時にある。「この改正では、①海洋環境保全上特に注意を要する廃棄物の船舶からの排出等について「海上保安庁長官の確認制度」を設けること、②航空機からの廃棄物等の排出を新たに規制すること、③洋上における廃棄物等の焼却についても排出基準に準じて規制すること等条約必要な措置をとるとともに、あわせて④ビルジの排出規制について、規制対象船舶の範囲の拡大を図った」（56年版）など、規制の強化が図られている。それと同時に、地球的規模の環境問題に関する記述も増えてくる。『56年版』には以下のような記述がある。『46年版 公害白書』と比較すると認識の違いが歴然としており、汚染物質の拡散、稀釈に対する危機意識が表れている。

地球的規模の環境問題には大きく三つの側面があると考えられる。

一つは、汚染物質の地球的規模での拡散と蓄積である。環境中に汚染物質が放出された場合、ローカルな環境で見れば大気中や水中で拡散し稀釈されたとしても地球的規模で見ると分解されにくい汚染物質は長く環境中に溜まり、蓄積されていく可能性がある。（傍点 筆者）

また、この時期は海洋汚染の現況に関して調査結果の記載が年々詳細になる。海洋汚染発生状況について海上保安庁が調べたものが『45年版』より毎年掲載されている。分類は当初、「油によるもの」「油以外によるもの」だったが、その後「赤潮によるもの」が追加され、『57年版』では「海洋汚染の海域別発生確認件数の推移」の表中において、「油以外のものによる汚染」の「油以外のものとは、廃棄物、工場排水等をいう」の但し書きが表れる。さらに『61年版』では同表において、油以外の汚染のうち「廃棄物」157件と、本文中にはじめて汚染原因として廃棄物の件数が明記され、『62年版』では同表中の「油以外の汚染」のうち「廃棄物」が独立する。また、『58年版』では「海洋汚染の現況」の調査項目として初めて「浮遊プラスチック」に関する記述が表れる。

気象庁による、海洋における汚染物質の全般的濃度を把握するための海洋バックグラウンド汚染観測を47年度から日本周辺及び西太平洋海域で実施している。…〈中略〉…廃油ボール及び浮遊プラスチックの分布には、風と海流の影響が現れており、北緯20度以南及び本州と九州の南方では少なく、南西諸島の南方に多い。

さらに『平成2年版』の総説「地球環境問題」では「プラスチック廃棄物による海洋汚染が国際的に問題になっている」と記載され、『平成5年版』総説には「海面に浮遊する廃棄物に関しては、海鳥や海獣などの海洋生物が、レジンペレット（プラスチックの原料になる細粒）やその他のプラスチック類を餌と間違えて摂食して障害を起こしたり、放棄された廃漁網、ロープ類に絡まって死亡したりするなどの影響が懸念されている」とある。また、「漁業と野生生物保護の関わり方の問題については、種々の国際会議等で議論されている。…〈略〉…さらに、海生哺乳類、海鳥、ウミガメ等が混獲される問題に世界的に注目が集まってきており、1991年（平成3年）には大規模公海流し網漁業の停止（モラトリアム）が国連総会で決議され、我が国は4年末までに大規模公海流し網漁業の操業を停止した」という記述も見られる。

産業廃棄物対策としては、水産庁では漁業者団体を中心としたFRP漁船、漁網等の漁業系廃棄物の処理計画策定について助成したという。これまで漁業は汚染の被害者としての記述が続いたが、漁業の海への環境負荷やその対策に関する記述が表れたのは大きな変化といえよう。そして、この時期は、海を汚染する物質として取りあげられたり、調査対象項目とされたりした物質がいくつかある（表3参照）。

この時期について本稿の観点から述べると、環境負荷を外部転嫁してきた空間としての海を少しずつ内部化するようになった時期といえよう。

#### 4.2. 第Ⅲ-2期：1990年代半ば～2005年

この時期の大きな出来事としては、何よりも、1993年に環境基本法が制定されたことである。制定の背景は『平成6年版』に以下のように述べられている。

わが国の環境行政は、昭和42年に制定された公害対策基本法、47年に制定された自然環境保全法を基本として推進され、これまで、公害防止、自然環境保全のため一定の役割を果たしてきた。

しかしながら、今日の環境政策の対象領域の広がりに対処し、特に大都市における窒素酸化物による大気汚染及び生排水による閉鎖性水域等における水質汚濁などの都市・生活型公害問題、増え続ける廃棄物の問題、地球温暖化及びオゾン層の破壊などの地球環境問題等に対し適切な対策を講じていくためには、規制的手法を中心とする公害対策基本法、自然環境保全法の枠組みでは不十分であり、国、地方公共団体はもとより、事業者、国民の自主的取組などすべての主体による対応が必要となっており、多様な手法を適切に活用することにより、経済社会システムの在り方や行動様式を見直していくことが必要である。



表3 環境白書に海を汚染する物質として取りあげられているもの

| 年版             | 物質名   | 記述内容・登場の背景等  |
|----------------|---|--|
| 昭和44<br>(1969) | 水銀, カドミウム   | 契機: 「水俣病事件」「阿賀野川有機水銀中毒事件」(白書発行以前)<br>「水銀, カドミウム以外の微量重金属の汚染の実態については, ほとんどつかめていない現状である」  |
|                | 油・油性混合物(水)  | 「油による汚濁が公害問題として大きく取りあげられるようになった」<br>法律等による取り締まりのみでは対処できず, 港内, 沿岸等環境衛生や美観が損なわれるのみならず, 漁場, 海水浴場等で被害が続出   |
|                | 農薬・し尿   | 水産被害の発生源として  |
|                | *BOD(生物化学的酸素要求量), COD(化学的酸素要求量)測定による水質調査は, 水質保本法(1958)制定の翌年より実施 |  |
| 昭和46<br>(1971) | シアン, アルキル水銀, 有機リン, カドミウム, 鉛, クロム(6価), ひ素, 総水銀                   | 「水質汚濁に係る環境基準(昭和45年4月21日閣議決定)において, 人の健康の保護に係る基準項目として掲げ, 基準値を定めている」<br>(*基準設定の根拠は見いだせず)  |
|                | ヘドロ   | 「公害の態様としては, 特定有害物質を含み, 魚介類を通じて人体に影響を及ぼす場合, 有機物を多量に含み, 有毒ガスを放つ場合, 魚介類の生息環境を悪化させ, あるいは異臭魚発生の原因となる場合, 過度の堆積により港湾機能を阻害する場合等が考えられる」   |
|                | 産業廃棄物, 汚でい, し尿等   | 「最近では, 産業廃棄物, 汚でい, し尿等が年間約1,000万トンも海洋に投棄されているといわれており, これら廃棄物による海洋汚染が新たに深刻な問題となりつつある」<br>*『公害白書』の「公害の現況」で廃棄物が記述されるようになったのは昭和46年版以降(S45廃棄物の処理及び清掃に関する法律制定)   |
|                | ビニール・木皮   | 「漂泊あるいは沈積が漁業操業に大きな障害を及ぼしている」   |
|                | 赤潮  | 「特殊な水質汚濁現象として「赤潮」の発生がある。赤潮は, プランクトンが急激に発生して海水を変色させる現象をいうが, これによって魚介類のへい死等をもたらす場合がある/赤潮発生のメカニズムは, いまだ完全には究明されていないが, 海水中の窒素, 燐等の栄養塩類濃度, 自然条件の諸要因が相互に関連して発生すると考えられている」  |
| 昭和47<br>(1972) | PCB   | 契機: 「北九州市を中心に西日本に昭和43年に発生したカネミ油症事件」<br>「しかし, その後はカネミ油症のような健康被害は発生していない。最近では東京湾, 瀬戸内海, 琵琶湖等の魚介, 土壌, 鳥, 人の母乳から検出され新しい環境汚染物として問題になっている」   |
|                | 赤潮(再掲)  | 「かなり古くから赤潮が発生していることが知られている。しかし, 当時の赤潮は発生水域が局地的であり, 継続日数も短期間であって, 魚類等のへい死する事例があっても, 漁業への影響が大きな問題として取りあげられたわけではなく, むしろ自然現象の一つとして考えられていた」<br>「昭和40年以降は, 赤潮発生水域の広域化, 発生回数が増大, 発生期間の長期化の傾向が見られるようになり…各所で養殖魚介類のへい死等大きな漁業被害を生ずるにいたっている」 |
| 昭和48<br>(1973) | PCB(再掲)<br>(水質及び底質, 魚介類の汚染実態調査結果記載)                             | 「汚染問題発生の経緯: 1966年以降スウェーデン各地の魚類やワシをはじめ, 世界各地の魚類や鳥類から PCB が検出され, PCB が地球全体を汚染していることが明らかになってきた。わが国でも1968年夏から翌春にかけて発生したカネミ油症事件以来, PCB の有害性や汚染の実態についての調査研究が行われるなど, 国民の大きな関心事になっている」<br>*S50より「水質汚濁に係る環境基準」に追加                         |
|                | アンモニア   | 気象庁がS47より実施している海洋の全般的汚染(バックグラウンドの汚染)状態の定期観測の指標の一つ。他にCOD, 有機りんについて記載  |

| 年版             | 物質名            | 記述内容・登場の背景等  |
|----------------|----------------|--|
| 昭和57<br>(1982) | 廃棄物            | 海上保安庁が実施している海洋汚染の発生確認件数調査において、「油による汚染」「油以外のものによる汚染」「赤潮による汚染」の分類のうち、「油以外のものとは廃棄物、工場排水等をいう」と初めて記載。<br>廃棄物による汚染件数が明確になるのは S61版以降。<br>*ただし、「廃棄物処理法」違反検挙件数は S47版～   |
| 昭和58<br>(1983) | 浮遊プラスチック       | ・気象庁調査のバックグラウンド汚染観測についての記載に初めて表れる。<br>「廃油ボール及び浮遊プラスチックの分布には、風と海流の影響が現れており、北緯20度以南及び本州と九州の南方では少なく、南西諸島の南方に多い」 S62版より「プラスチック等の海面浮遊汚染物」と表記。<br>・水産庁が S61より北太平洋全域における海面浮遊汚染物の分布状況を実施。「62年の観測では、発見した海面浮遊汚染物の39%をプラスチック類が占め、これらは中部太平洋、日本近海等において高密度に分布する」<br>・海洋保安庁が H3より目視調査実施。<br>*総説には S47年版に記載あり（探検隊の報告として） |
| 平成元<br>(1989)  | ダイオキシン類        | ・非意図的生成化学物質環境調査<br>「この調査は物の製造、焼却等の人為的過程や環境中での反応等の自然的過程において、意図せずに生成する有害な化学物質による環境汚染の実態を把握するために昭和60年度から開始されたものである」<br>60年度は底質及び生物、61年度は水質を追加   |
| 平成4<br>(1992)  | ジクロロメタン他14項目追加 | 水質環境基準健康項目改正 (H5/3) *有機リンは削除   |
|                | 養殖業による過度の餌の投与  | 「海洋の分解能力を超えた過度の餌の投与は海洋汚染をもたらす、養殖業全体に悪影響をもたらすおそれがある」  |
|                | 有機スズ化合物        | 「船底や漁網の防汚剤として使われていた有機スズ化合物による汚染が問題となり、既に製造等に対する規制などが行われている。今後、魚介類の汚染を未然に防止することが重要である」  |
| 平成5<br>(1993)  | レジンペレット<br>廃漁網 | 「海鳥や海獣などの海洋生物が、レジンペレット（プラスチックの原料になる細粒）やその他のプラスチック類を餌と間違えて摂食して障害を起こしたり、放棄された廃漁網、ロープ類に絡まって死亡したりするなどの影響が懸念されている」  |
| 平成8<br>(1996)  | FRP 廃船         | 「特に、社会問題となっている FRP 廃船等の不法投棄については、廃船の早期適正処分を指導する内容が記載された「廃船指導票」を廃船に貼付することにより、投棄者自らによる適正処分の促進を図り、廃船の不法投棄事犯の一扫を図った」*ただし、「海防法」違反検挙件数は S51版～  |
|                | 流出漁具           | 「水産庁では、流出漁具による海洋汚染への悪影響等を軽減するために生分解性プラスチックを用いた漁具の開発を実施した」  |
| 平成11<br>(1999) | 内分泌かく乱化学物質     | 「『奪われし未来』の波紋」<br>*いわゆる環境ホルモン   |
| 平成12<br>(2000) | 漂着するプラスチック類    | 海洋環境保全＞未然防止対策「漂流・漂着するプラスチック類の実態調査等を踏まえ、発生源対策をとりまとめる」   |
| 平成18<br>(2006) | 外来生物、病原菌       | 「国際的なバラスト水の排出による外来生物や病原菌による海洋環境の汚染等が問題視」<br>・「病原菌」初出は S45年版。厚生省による「水質汚濁による水道の被害状況調査」において被害の原因物質として病原菌の掲載有り。S53年版には「厚生省において…環境汚染が動物の病原菌に対する感染抵抗に及ぼす影響の解明…を行った」とある。<br>・「外来生物」初出は H16年版。「具体的な外来生物対策の検討を行うため、平成15年1月に中央環境審議会に対して「移入種対策に関する措置の在り方について」を諮問し、野生生物部会に設置された移入種対策小委員会での審議を経て、15年12月に答申がなされた」      |

(注) 『公害白書』『環境白書』『環境白書・循環型社会白書』より作成

このような認識から環境基本法が制定され海の内部化傾向は続くものと考えられるが、この頃から従来記述されていたことの表記が変わったり記述自体がなくなったものがいくつか見られる。

まず、『平成7年版』より、「水質汚濁防止対策」という表記が「水環境の保全」に改められる。これは他の公害も同様で、「汚濁」「汚染」という表現が激減する。また、『平成14年版』には「平成14年1月、し尿、浄化槽に係る汚での海洋投入処分を禁止（5年間の経過措置）」とあり、海洋投棄の規制がいつそう厳しくなっていることを伺わせる。しかし、し尿の海洋投棄処分の禁止が平成14年からでありながら、し尿の海洋投入処分量に関するデータは、平成3年分が『平成6年版』に載っているのが最後である。海洋投入を続けているにもかかわらず、文面からは海洋投入をしているとは感じさせない記述となっている。また、〈白書〉では環境省（庁）や海上保安庁、気象庁が実施した環境調査の報告がなされている。その際、調査海域が記載されており、「海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律（海防法）」に定められているA海域（有害物の処理物、特定・有害水底土砂は固定化した上でこの海域で処分）周辺の汚染の進行が認められていない、などという記載が調査開始当初直後からなされてきた。しかし、『18年版』より「海防法に定めるA海域」の記載がなくなり、調査結果のみが記載され、調査海域がわからなくなってしまっている。

このような傾向から、理念上あるいは政策上は海の内部化が進んでいるが、認識としては（実体を表面化させないという意味で）海は外部のままであり、理念や政策と認識とのズレを見いだせる。抽象的な表現をすることで問題の実体が不明瞭になり、問題との距離を読み手に与えかねない。

#### 4.3. 第三-3期：2006年以降

2006年以降をそれ以前と区分するというのは現時点では無理があるように思われるかもしれないが、区分の可能性を述べておきたい。

『平成19年版』では、まず、「海洋環境の保全」（以前は「海洋汚染」と表記）が、「水質汚濁」や「水環境の保全」の章から独立し、「地球環境の保全」の章に、「地球温暖化」や「オゾン層破壊」などと同列に並び、一つの節を構成していることが大きな変化である。また、平成17年のNOWPAP（北西太平洋地域海行動計画）第10回政府間会合において採択された海洋ゴミに関するプロジェクトが18年度に実施されたこと、さらに、漂流・漂着ゴミについて、より実効的な対策を検討するため、「漂流・漂着ゴミ対策に関する関係省庁会議」が開催されたことが取りあげられている。また、平成19年4月に海洋基本法が制定された。同法において、海洋政策の6つの基本理念の第1番目である「海洋の開発・利用と海洋環境保全との調和」の中に、海洋の生物多様性確保の重要性が盛り込まれている。また、平成20年3月には、海洋に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、同法に基づき、海洋環境の保全を含む海洋に関する基本的な計画が策定された（『平成20年版』）。そして、分析の対象外であるが、2009年7月には美しく豊かな自然を保護するための海岸における良好な景観及び環境の保全に係る海岸漂着物等の処理等の推進に関する法律（以下、海岸漂着物処理推進法）が制定されている。海洋汚染の問題は海洋環境の保全と表現は変わったが、地球環境の保全に関わる重点項目の一つとして、今後、海洋環境の保全が政策のより重要な位置を占める可能性がある。

## 5. おわりに

本稿では、主に環境負荷の外部転嫁という観点から、環境白書の海洋汚染に関する言説の特徴から時期区分を試み、その時期区分ごとの政府の海洋汚染に関する認識の変化や政策の動向を概観してきた。要約すれば、まず、海洋環境行政形成期は環境負荷の外部転嫁を認識し始めた時期である。政策の安定期を過ぎた後、地球環境問題期に入ると、外部転嫁先としての海の「内部化」が進んできたが、後に理念上政策上の内部化と認識上の外部のままの海というズレが生じてきている、ということになる。

ところで、このようなことを検討しているといくつか気づくことがある。一つは『公害白書』発表』のところで既にみたように、公害対策基本法が、公害対策の法制化を進めてきた厚生省が、時期尚早として強く反対してきた産業界や事業官庁との妥協、後退のすえに配慮したものであったように、その後の環境行政も環境庁と事業官庁との利害が絡む中で進められてきたであろうし、〈白書〉もまた、厚生省や環境庁と事業官庁との利害関係の中で発表されてきたのであろうということである。〈白書〉に見る限り、海洋汚染に関しては、特に、水産庁との利害関係が大きかったのではないかと推測される。

1960年代以降、捨てられた漁網が絡まっているオットセイの発見や、プラスチック製漁網などの廃棄物の北太平洋漁場への流れ込みなどがきっかけとなり、プラスチック廃棄物の問題は国際的には漁業問題と絡み合いながら表面化してきたという見方もある。そして「本来海洋環境の問題は環境庁が主体となるべきである。しかし日本の場合、漁業に対する国際的圧力や資源保護のために水産庁が漁業系廃棄物の問題に取り組んでいる」（佐尾・丹後・根本編 1995）という指摘がある。このような状況が、〈白書〉の記述に影響を与えてきたのではないか。〈白書〉の漁業に関する記述のほとんどは、『44年版』発行当初から被害に関するものだった（なので、第Ⅲ-1期の動きは大きかった）。また、『44年版』にあった船舶からの油排出規制についても、当時の規制で対象となる漁船の数はわずか0.1%であった。しかし、今日の海洋汚染問題に取り組むとき、もはや環境省と事業官庁とが対立し続けるわけにはいかない状況になってきている。その一つの例が平成18年に始まった「漂流・漂着ゴミ対策に関する関係省庁会議」といえる。

すると、表現の抽象化が、進む方向としてふさわしい方向なのかも疑わしい。この表現の抽象化の一つに、『平成12年版』から「海洋環境の現状」について、記載項目には大きな変更はないものの環境調査主体が記載されなくなっている。環境問題に取り組む主体についての議論が活発になっていることから省庁それぞれの役割が具体的に表記されたほうがよいように思われるが、「関係省庁全体として」当該問題への取組みが公表されていく可能性はある。

さらに、外部転嫁の空間としての海について検討を続けよう。これまでは「意図的に」廃棄物を捨てる場所としての海に関する議論であった。そして、海洋投入する物質の種類や量がますます制限され、認識あるいは制度上は、海はより「内部」に取り込まれていくだろう。しかし「無意図的に」生じた海の汚染について、汚染の除去（環境回復）は誰（どこ）がするのか、という大きな問題は残ったままであった。だが、本稿で海洋環境保全に関する可能性としての第Ⅲ-3期の区分を提案したように、近年、海洋汚染の一部とはいえ、海洋環境回復に向けて具体的な動きが見られるよ

うになった。そして、海岸の漂着・散乱物という汚染の一部に関するものを対象にしているとはいえ、2009年に制定された海岸漂着物処理推進法の制定はこの問題への取り組みの一步を踏み出したといえる。

本稿では〈白書〉を通して政府の認識や動きのみを追いかけたが、取り組みの主体は政府ばかりではない。今後は取り組みの主体に関しても検討していきたいと考えている。

### 【注】

- 1) 公害の防止を直接の目的とする一般的な公害規制法として最初に立法化されたものは、昭和33年に制定された公共用水域の水質の保全に関する法律（水質保全法）および工場排水等の規制に関する法律（工場排水規制法）であった。
- 2) 瀬戸内海環境保全臨時措置法は、1979年に「瀬戸内海環境保全特別措置法」に改められる。『54年版』には瀬戸内海の水質汚濁の状況について「総合すると、瀬戸内海における水質は、すう勢的には改善の方向にあると思われるが、なお、有機物による汚濁、富栄養化の進行等多くの問題を残しており、今後とも施策の徹底を図っていく必要がある」とある。
- 3) ただし、この記述は『54年版』までであった。

### 【文献】

- 舩橋晴俊，2001，「環境問題の社会学的研究」，飯島伸子・鳥越皓之・長谷川公一・舩橋晴俊編『講座 環境社会学 第1巻 環境社会学の視点』有斐閣：29-62。
- 飯島伸子，2000，『環境問題の社会史』有斐閣。
- 賀来健輔，2001，「日本の環境政策と政策形成過程」，長谷川公一編『講座 環境社会学 第4巻 環境運動と政策のダイナミズム』有斐閣：237-269。
- 見田宗介，1996，『現代社会の理論—情報化・消費化社会の現在と未来—』岩波書店。
- Meadows, Donella H., Meadows, Dennis L., Randers, Jørgen and Behrens III, William W., 1972, *The Limits to Growth : A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, New York : Universe Books. (=1972, 大来佐武郎監訳『成長の限界—ローマクラブ「人類の危機」レポート』ダイヤモンド社.)
- 中澤秀雄，2001，「環境運動と環境政策の35年—「環境」を定義する公共性の構造転換」『環境社会学研究』7：85-98。
- 佐尾和子・丹後玲子・根本稔編，1995，『プラスチックの海—おびやかされる海の生きものたち—』海洋工学研究所。

大蔵省印刷局発行，『公害白書』（昭和44年版～昭和46年版）

環境庁編，『環境白書』（昭和47年版～平成12年版）

環境省編，『環境白書』（平成13年版～平成18年版）

環境省編，『環境・循環型社会白書』（平成19年版～平成20年版）

(2009年12月9日 受理)