

水俣条約の法と経済にかかわる基礎研究

澤田英司^{†*}・堀口悟郎[†]

†九州産業大学経済学部 〒813-8503 福岡市松香台2丁目3番1号

*e. sawada@ip.kyusan-u.ac.jp

平成28年4月14日から熊本県を中心として発生した一連の地震によって犠牲になられた方々にお悔やみ申し上げますとともに、被災されたみなさまに心からお見舞い申し上げます。

1. はじめに

2013年10月に「水銀に関する水俣条約 (Minamata Convention on Mercury)」が採択された。また、今年、2016年は水俣病公式確認から60年を迎える年である。わが国には、水俣病の公式確認から公害認定まで実に10年以上の年月を要した苦い経験があるが、水銀利用の基本方針について国際的合意が得られるまでには、そこからさらに50年を要したことになる。1950年当時と異なり、いまや、水銀の人体への毒性は周知のとおりである。しかしながら、強い毒性があるとわかっていれば、ただちに利用が控えられるわけではない。根絶へ向けた取り組みを尻目に、水銀の安易な利用が続けられているのが現状である。

本稿は、平成27年度産業経営研究所基礎研究部研究プロジェクト助成の研究成果を手短かにまとめたものである。続く節では、まず、水俣条約の概要と同条約に期待される役割について整理し、その後、条約の実施にともなう問題と今後の研究の展望について若干の考察を行う。

2. 水俣条約の概要

水俣条約は、「水銀及び水銀化合物の人為的な排出及び放出から人の健康及び環境を保護すること」を目的として(1条)、各国に一定の共通した水銀対策を求めるとともに、国際的な協力・支援等を要請するものである。その規律内容は広範にわたるが、主たる内容は、次の6事項にまとめられる¹：

- ① 水銀鉱山の新規開発の禁止と既存鉱山の廃鉱(3条等)
- ② 水銀および水銀添加製品の輸出入管理の厳格化(3条等)
- ③ 水銀を使用する製品の製造中止(4条)
- ④ 零細・小規模の金採掘への指導とその廃絶(7条)
- ⑤ 大気・水質・土壌への水銀排出の削減(8、9条)

¹ 高岡昌輝(2015)14頁。

⑥ 水銀を含む廃棄物の管理（11条）。

なお、このうち⑥の「水銀廃棄物」については、バーゼル条約の定義が適用される（11条1）。かかる水俣条約の特色として、「水銀および水銀化合物の産出、貿易、使用、大気・水質・土壌への排出、廃棄、暫定保管というそのライフサイクル全般にわたる包括的アプローチを採用したこと、一方で、交渉の結果詳細な規定までは定められず、各国の裁量に委ねているところも散見されること」²が指摘されている。つまり、同条約は、水銀による健康・環境への悪影響が生じうる場面を包括的に規律することで、万全の水銀対策を要請しているが、それがどの程度まで実現するかは各国の対応にかかっているのである。この点、わが国では、水俣条約の国内法化のために、「水銀による環境の汚染の防止に関する法律」および「大気汚染防止法の一部を改正する法律」が制定された。それらの詳細には立ち入らないが、いずれの法律も、条約の要請を担保するだけでなく、条約上の義務を超える規律を相当数定めている。日本がこのように積極的な対応をした背景には、「わが国が先進国としての立場を有すること、地球環境条約である水俣条約の実効確保の必要があること、名称が水俣条約であることから世界の対応をリードする必要があること、わが国の国民が魚を多く食すること」³などの事情があると考えられる。

3. 期待される役割と意義

水銀は長距離移動性・環境残留性・野生生物蓄積性を有することから、越境汚染を引き起こすため、一国での水銀対策⁴では十分な成果が望めない。水銀管理の問題は気候変動や生物多様性保全の問題と異なり、人間の経済活動全体と密接にかかわりがあるわけではなく、水銀の用途も限られている。それでも、他の問題と同じく世界全体としての取り組みを必要とする理由は、水銀の不適切な管理が比較的短期間で深刻な健康被害を生じさせるからである。どの問題にも短期的影響と長期的影響の双方があり、人体への影響もあるが、水銀管理の問題では特に顕著であるといえよう。

水俣条約が成立する以前は、バーゼル条約および各国の関連法が、水銀利用の取り決めを行ってきた。もちろん、バーゼル条約は、有害廃棄物の国際管理に大きく貢献するものではあるが、水銀管理という視点で見ると、水銀利用のライフサイクル全体の最下流をカバーするだけに過ぎない。前述のとおり、水俣条約は、水銀利用のライフサイクル全体について国際的な取り組みの指針を規律する条約であり、適切な水銀管理のための要請に応

² 大塚直（2015）29頁。

³ 大塚・前掲注2）30頁。

⁴ 水俣条約採択以前の日本における水銀対策については、環境省「水俣病の教訓と日本の水銀対策」（2013）22頁以下参照。

えるものである。水俣条約の成立により、水銀による健康・環境への悪影響の低減に世界規模で取り組むための法的基盤が整備されたことは、これまで単独では十分な水銀対策を実施することが困難であった途上国にとってはもちろん、国内での水銀対策に注力してきた先進国にとっても大きな意義を持つだろう⁵。

4. 実施にともなう問題

いうまでもなく、水俣条約は世界規模での水銀対策のスタート地点であり、ゴールではない。同条約の要請が実現するか否かは、各国の今後の取り組みにかかっている。

この「取り組み」は、単に国内法の整備だけを意味するわけではない。本稿の冒頭で「強い毒性があるとわかっているならば、ただちに利用が控えられるわけではない」と述べたが、同じように、適切な利用を規律する法制度が整備されれば、ただちに利用が控えられるわけではない。このことは、先行するバーゼル条約および廃棄物処理についての法制度が物語るとおりであり、いまなお、法制度をすり抜けた違法廃棄物の輸出入が後を絶たず、廃棄物の不適正処理も横行している。すなわち、そういったインフォーマルセクターをフォーマル化することまでが「取り組み」に含まれるのである。インフォーマルセクターのフォーマル化とは「当該経済活動が法制度の庇護の下にあるばかりでなく法制度を遵守すること」⁶である。フォーマル化のためには、法制度というハードローだけでなく、ソフトローとガバナンスを合わせて整備することの重要であると考えられている⁷。水銀管理の法制度についても、有害物質の適正管理として重複するところが多いため、廃棄物管理の先行研究を踏襲し、国や地域に応じた、「遵守」も視野にいれた整備を進めなければならない。

5. おわりに

わが国での水銀利用は、水俣病公式確認後から 1980 年代頃にはごく限られた範囲に縮小されていった⁸。しかしながら、水銀の不適切な管理が生じさせる健康被害は長きに渡って被害者本人、近親者、地域社会を苦しめ続ける。実際に、日本においても、公害問題は歴史の教科書が教える過去の社会問題ではなく、今も係争が続く問題であることを忘れてはならない。一方で、アジア・アフリカでは水銀利用はいまだ増加傾向にある。特に、アジアからの排出が占める比率は大きく、世界の大気中に放出される水銀の約半数がアジアからのものである⁹。前述のとおり、わが国は既に同条約の積極的な国内法化を行っている

⁵ より詳細な水俣条約の解説は増沢（2016）を参照するとよい。

⁶ 細田（2015b）20 頁。

⁷ 細田（2015a）は、アジア新興国のハードロー・ソフトロー・ガバナンスの三位一体による制度的インフラの不足を詳細な調査研究の結果から論じている。また、斎藤等（2015）では、フォーマル化を阻む大きな要因として、回収ルートの煩雑さを指摘している。

⁸ 資源エネルギーの「非鉄金属等需給動態統計」から日本の水銀利用状況の推移を確認できる。

⁹ 国連環境計画（UNEP）“Global Mercury Assessment 2013” 11 頁。

ころであるが、途上国などでは法制度の遵守も含めた対策が遅れる可能性もあり、その間に生じる健康被害は甚大なものになるだろう。世界規模での水銀リスクの低減を進展させるため、「水俣病の重要な教訓」（水俣条約前文）を最も重く受け止めるべきわが国には、今後も水銀対策で世界をリードしていく責務があるといえよう。

参考文献

大塚直（2015）「水銀に関する水俣条約の国内法対応」Law & Technology 69号 22-30頁

環境省（2013）「水俣病の教訓と日本の水銀対策」

<http://www.env.go.jp/chemi/tmms/pr-m/mat01.html>（2016年4月30日最終閲覧）。

資源エネルギー庁「非鉄金属等需給動態統計」

http://www.enecho.meti.go.jp/statistics/coal_and_minerals/cm002/（2016年6月5日最終閲覧）

斎藤崇・澤田英司・佐藤一光（2015）「資源循環政策としての家電リサイクルシステム」『環境経済・政策研究』岩波書店第8巻第1号 103-106頁

高岡昌輝（2015）「〔連載講義〕水銀に関する水俣条約と水銀廃棄物の処理・処分（保管）第1回 水俣条約への経緯」日廃センター情報 15巻1号 12-15頁

細田衛士（2015a）『平成26年度環境研究総合推進費補助金研究事業総合報告書』「静脈産業の新興国展開に向けたリサイクルシステムの開発とその普及に係る総合的研究」

http://www.env.go.jp/policy/kenkyu/suishin/kadai/syuryo_report/h26/pdf/3K123002.pdf

（2016年6月5日最終閲覧）

細田衛士（2015b）「廃棄物政策と法制度」鷲田豊明・笹尾俊明編『循環型社会をつくる（環境経済の新地平 第7巻）』岩波書店

増沢陽子（2016）「水銀に関する水俣条約とその国内実施」法学教室 427号 52-57頁

UNEP “Global Mercury Assessment 2013”（2013）

<http://www.unep.org/PDF/PressReleases/GlobalMercuryAssessment2013.pdf>（2016年最終閲覧）