

第二次鉍毒調査委員会の設置と公害対策の提言

— 第三回鉍毒予防工事命令の再検証と第四・五回予防工事命令に関連して —

小風 秀雅

1. 第二次鉍毒調査委員会設置に至る過程

前稿の「足尾銅山に対する第三回鉍毒予防工事命令の再検討－公害対策史の視点から－」¹⁾においては、1897（明治30）年に設置された鉍毒調査委員会（第一次と呼ぶ）の報告に基づいて出された第三回鉍毒予防工事命令によって実施された予防工事命令は、第一回命令に依拠して立案された古河鉍業の予防工事計画を、水質改善、土砂流出防止設備を中心に、ほぼ二倍に拡大したものであったこと、それを推進したのが、第二次松方内閣（所謂松隈内閣）で農商務省の上級幹部を握った憲政本党系の正当勢力であり、その中心が肥塚龍鉍山局長であったこと、などを明らかにした。憲政本党には、当時田中正造も所属しており、この時期の鉍山行政とくに足尾鉍毒問題に対する政府の姿勢は、それまでとは大きく変化したのであり、日本の公害対策史上、国家が本格的に関与した最初の事例となったのである。

だが、その後1897年から毎年のように洪水被害が発生し、とくに98年9月の洪水では沈澱池が決壊し下流域に大きな被害をもたらした²⁾。こうして、1898（明治31）年9月の第三回東京押し出し、1899（明治32）年には被害地住民を中心に鉍毒議会在結成され、鉍毒被害救済、足尾銅山操業停止などが以前にまして強く主張されていった。そしてついに1900（明治33）年2月の第四回押し出しで上京しようとする被害地住民と警官隊が衝突するいわゆる「川俣事件」が勃発し、さらに、翌1901（明治34）年12月10日には、第16議会開院式からの帰路、田中正造が明治天皇に直訴しようとする事件が起るなど、足尾鉍毒問題の社会的影響は、第三回予防工事命令の完成以後むしろ広がっていたのであった。

第三回予防工事命令以後においても、予防工事の実施に対する政府の厳重な監督や追加工事が進められていたことは、史料1の「予防工事命令ノ改廢」によって概略は明らかであるが、政府の公害対策は、水質改善から煙害防止へとその重点を移動させていたことは、1901（明治34）年3月の、脱硫塔ガスの分析機具の改良整備を命じた第四回予防工事命令にも示されている。しかし、第16議会開院式の当日に起った田中正造の直訴事件をきっかけに、第16議会では、田中以外の議員による足尾鉍毒問題に対する政府批判が巻き起こった。

1902（明治35）年1月20日に、憲政本党の箕浦勝人、安川繁成、平岡萬次郎、大村和吉郎、蓼沼丈吉らによって提出された「足尾銅山鑛毒處分ニ關スル質問書」は、詳細かつ明快に問題の本質を指摘し、政府への対応を求めたという意味において、重要な意味を持っていた。賛成者35名には、犬養毅、河野広中、大石正己らに混じって、前回の調査委員会の委員長神鞭知常も名を連ねている。史料2がそれであるが、その質問趣意書の冒頭は次のようである。

第十四議會ハ「足尾銅山鑛毒被害地方人民ノ騷擾八年一年ニ甚シキヲ以テ調査委員會ヲ設ケ實地被害ノ程度ヲ審査シ相當ナル救済ノ實ヲ擧ケムコトヲ望ム」ト建議セリ爾來被害地方人民ノ紛擾日一日ヨリ甚シ政府ハ之ニ對シテ適當ノ救済處分ヲ爲スノ必要ヲ認メサル乎

右及質問候也

この後、質問書は第三回予防命令工事の有効性に対して26項目の疑問点を提示したほか、被害地に対する免租処分、鉍毒蔓延防止のための治水対策、被害地の原状復旧対策、健康被害への対応、洪水防止のための治山対策、鉍毒被害の可能性ある地域に関する調査、鉍毒による破産などの重大被害に関する調査の有無など、詳細な点について、政府の見解を質したのである。

これに対して政府は、3月8日詳細な答弁書を提出し、そのなかで、予防工事設備は、「命令以後懈怠ナク之ヲ運用シツ、アルモノト認ム」として工事の有効性を主張し、その他の対策の現状についても答弁した。この応答については、史料2に復刻した通りである。

また1月21日には、鈴木万次郎（賛成者蓼沼丈吉外32名）が「栃木県外三県ニ渡ル銅鉍毒被害ニ関スル質問書」を衆議院に提出、第16議会における足尾鉍毒問題はさらに注目されるに至った。³⁾

議会における質問は、1. 1897年の予防命令工事の有効性の検証の充分性、2. 地租免除、原状回復、治水事業などの政府の鉍毒対策の充分性、3. 予想される鉍毒調査委員会の性格について、の3点に向けられていたが、その中心は、予防命令工事によって建設された施設が十分に機能していることが確認され、管理されているか、という点にあった。

1月27日の貴族院予算委員会では、予防工事の検証について、谷干城貴族院議員と政府委員との間につきのような応答がなされている。⁴⁾

政府委員（安広供一郎君）先年農商務省カラ足尾ノ方ニ命令ヲ致シマシテ得ル拵ヘタル所ノ設備ニ付テハ、絶エズ此鉍山監督署ノ方カラ人ヲ出シマシテ監督ヲ致シテ居リマスノデ、沈澱池ナドノ成績ハ余程宜シイト云フコトニ私ハ承ツテ居リマス

（中略）

主査（谷干城君）ソレハ嘘デセウ。鉍山監督署ノ嘘ノ報告デセウ・・・其沈澱池ト云フモノヲ私モ報告ヲ得テ居ルガ、寒イ時ニハ凍ツテ仕舞フ、其上ニ来タ所デ何ノ効力モナイ、ソレカラシテ鉍物ノ滓、即チ毒ニナルト云フモノハ・・・實際行ツテ見ル所ニ依レバ只積ンデアル、ソレガ雨ノ為ニドンドン流レテ仕舞フ・・・鉍山監督署ノ命令ハ少シモ行ハレテ居ラナイ、又監督ガ届イテ居ラナイ、斯ウマア思ハレルノデス。

政府委員（安広供一郎君）何レサウ云フコトハ、今度委員ヲ設ケマシテ十分調べマス積リデアリマス

主査（谷干城君）ドウカ早ク願ヒタイト思ヒマス。私共二三度モ行ツテ實際ヲ見テアルカラ、勿論ソナコトハアナタ方ヨリ知ツテ居ルガ、実ニ酷イモノデス

谷干城は、1897（明治30）年頃より田中の意を受けた津田仙の働きかけにより鉍毒問題に対する理解を深め、3月には現地視察を行なった経験を有していたこともあって、こうした厳しい指摘があったものと思われる。⁵⁾

また、2月15日の衆議院予算委員会においては、予防工事の有効性に関する検証について、つぎのようなやりとりが行なわれている。⁶⁾

大滝伝十郎君 是マデハ別ニ調査ト云フヤウナコトハ、少シモナカッタノデスカ、或ハ是マデ鉍毒地ニ対シテハ、ドウ云フコトニナツテ居リマスカ

(中略)

政府委員奥田義人君 是ガ事実ヲ御話スルト、私モ詳シクハ知りマセヌケレドモ、三十年ニ設ケマシタ調査委員会ノ調査ト云フモノハ、結果ガ付カズニ居ルヤウデス

大滝伝十郎君 スルト、全ク是マデノ鉍毒調査会ハ結果ヲ奏サナイ、不十分デアルカラ、十分ナル調査ヲスルタメニ此調査会ト云フモノ、必要ガ起ツタ、サウ云フコトニナリマスカ

政府委員奥田義人君 左様デス

こうした応酬のなかで、政府はしきりに調査委員会の設置による調査の必要性を答弁しているが、すでに政府は、1902（明治35）年1月17日、鉍毒調査委員会の設置を閣議決定していた。決定の日時を見る限り、桂内閣はこの委員会の設置を前年末頃にはすでに決定していたものと思われる。これを受けて、3月15日、鉍毒調査委員会官制が公布された（第二次と呼ぶ）。この設置は、当面の議会や世論の批判をかわすに止まらず、足尾銅山に止まらず別子銅山においても煙害問題が採り上げられるなど公害問題に対する社会的批判が高揚することの鎮静を図ろうとする意図もあつたのであろう。

3月18日の第一回委員会の直前において、桂首相は、「此調査会ハ世間ノ問題トナツテ居リマスル足尾銅山、別子銅山等ニ於ケル実況及ヒ処分方法ヲ調査スルガ為メニ設立シタルモノデアリマス」と発言し、調査委員会の設置が、鉍毒問題の盛り上がりに対応したものであることを明言するとともに、「此際十分ニ其調査ヲ遂ケ適當ナル善後ノ計画ヲ定メ及フベキ限り本件ノ終局ヲ期スル積リデアリマス」として、調査結果は審議の上で採用していくことにも言及したのである。

2. 調査委員会の活動

この第二次調査委員会は、1897（明治30）年に設置された第一次調査委員会が、もっぱら足尾鉍毒被害に対処するため、古河に対する予防工事命令の拡充にあつたのに対して、足尾鉍毒被害の実態調査を中心に、別子銅山を含めた全国的な鉍毒問題に関する調査の実施と対策の立案にその目的があつた。公害問題に対する政府の責任をあらためて確認したところに本委員会の歴史的意味があるといふことができよう。

委員会は、委員長1名（法制局長官、当初奥田義人、のち一木喜徳郎）、委員14名（のち15名）により構成され（他に多くの囑託員が委嘱を受けて調査活動に従事した）、3月18日を第一回として、1903（明治36）年10月7日までの間に20回の会議を開くとともに、現地調査や試料採取を含む種々の化学的試験などの調査活動を展開した。4月15日に決定した調査項目は次の9点であつた。詳細は史料3を参照されたい。

- 一 渡良瀬川流域ニ於ケル所謂鉍毒ノ根原、種類、性質、程度及ヒ流出ノ原因等
- 二 足尾銅山現在ニ於ケル予防設備ノ完否及ヒ其改良又ハ新設ノ要否等
- 三 足尾銅山附近其他渡良瀬川水源ニ関スル森林荒廢ノ原因、状況、結果、現在経営ノ適否、将来経営ヲ要スヘキ場所及ヒ方法、其他土砂防止ノ設備等

- 四 渡良瀬川沿岸地ニ於ケル農作地ノ被害原因、区域、程度、回復又ハ改良ノ方法等
- 五 渡良瀬川現在ノ状況及ヒ将来ニ於ケル治水経営ノ方法等
- 六 渡良瀬川沿岸被害地ニ於ケル所謂毒土使用処分ノ方法等
- 七 足尾桐生附近ニ於ケル工業ト河水トノ関係、工業上排泄スル有害物料ノ有無等
- 八 被害地ニ於ケル住民ノ衛生及ヒ其衛生ト所謂鉍毒トノ関係等
- 九 鉍毒事件ノ沿革及ヒ現在ノ状態、免租処分ノ標準及ヒ免租地価格ノ変動、被害地住民及ヒ地方行政ノ状況、足尾銅山鉍業ノ経済的關係等

これをみると、調査事項は、1. 鉍毒に関するもの、2. 足尾銅山に関するもの、3. 鉍毒地の救済に関するもの、の3点に大きくまとめられるが、設置にあたって政治的に大きな問題とされた2の足尾銅山に関する1897年の予防命令工事と其の監督については、二に挙げられているだけであり、大半の調査項目は、3の鉍毒被害の実態調査および対策についてであり、調査の主眼がここにあったことが分かる。ただ若干の補足をするならば、第一点の命令工事の実態については、前回の鉍毒調査委員の活動、すなわち第三回予防工事命令を中心として、足尾鉍毒問題の歴史的経緯を、公文書を中心に詳細にまとめた「足尾銅山鉍毒事件ニ関スル報告書」を6回にわたって編纂していることを指摘しておきたい⁹⁾。これは、予防工事命令の有効性を検証する上で、史料的に重要であったという理由があったと思われるが、現在においては、足尾鉍毒問題の歴史的プロセスを解明する上で貴重な史料群となっている。

さて、委員会の調査活動は活発に行なわれたため、予算不足に陥り、途中で増額が認められるなどの変更がなされたのち、1902（明治35）年8月14日に、「内閣総理大臣へ報告書案」がまとめられた。史料4がそれである。史料としては、草案段階のもので加筆訂正が各所に施されているが、ここでは、途中の訂正過程を省略し、最終的な修正文を掲載した。ここには、調査の実態がかなりリアルに記されており、調査が種々の困難を伴っていたことが窺える。

こうした調査をへて、1903（明治36）年3月3日、調査委員会は「足尾銅山ニ関スル調査報告書」を内閣総理大臣に提出した。史料5がそれである。あわせて、「被害民ノ生業及衛生状況ノ改善ニ関スル意見書」を提出した。なお、5月6日に、「足尾銅山ニ関スル調査報告書」中の第二章第二節第二のうち「二. 河水ノ引用」の記述のうち二カ所が訂正された。この訂正については史料5において、その個所と訂正内容を示してある。さらに、同年5月15日付で、「小坂銅山ニ関スル調査報告書」、10月27日付で、「別子銅山ニ関スル調査報告書」も提出している。足尾、小坂、別子の三報告書のうちもっとも詳細で膨大なものは足尾の報告書であった。桂内閣は5月この報告を議会に示すことを閣議決定し、6月4日足尾と小坂に関する報告書が第18議会で報告された。

なお、本委員会は、1903（明治36）年12月4日付勅令第258号によって廃止された。

3. 報告書の内容について

鉍毒調査委員会の報告書については、史料5に掲載した通りであるが、何分膨大なので、冒頭の「足尾銅山ニ関スル調査報告書要領」を基に結論部分だけを簡単に紹介しておこう。

第一に、調査会設置の際に大きな論点となった予防命令工事の有効性については、つぎのように述べられている。

足尾銅山現業ヨリ排出スル水中ノ銅分ハ微少ナリ故ニ銅分ノ根源ハ明治三十年豫防命令以前ニ於ケル鑛業上ノ排出物ノ足尾銅山一帯ノ地域及渡良瀬河床ニ残留スルモノ其ノ大部分ヲ占メ足尾銅山現業ニ基因スルハ比較的小部分ニ過キササルヲ知ル

すなわち、命令工事が不備であったために銅分の流出が継続し、鉍毒被害がその後も続いたことをほぼ否定し、命令工事以後の鉍毒問題の発生は、工事以前に残留していた銅分によるものが大半である、と結論づけている。そのため、命令工事の抜本的な補修は不要であり、「銅山ニ於テハ従来ノ除害設備其ノ大体ニ於テ可ナリト認ムルヲ以テ只其ノ不完全ト認メタル點ヲ指摘シ之カ修補ヲ為サシメ尚其ノ操作ノ監督ヲ一層周密ニ」することが必要である、としている。

具体的には調査会は、報告書の第四章第一節「足尾銅山ニ於ケル除害」として、瓦斯及び烟煤、脱硫塔排水、沈澱池、堆積場、浸透水について検証し、それぞれの問題点を指摘している。とくに浸透水については15か所の不備を指摘し、除害設備が必要であるとした。これを受けて、政府は1903（明治36）年7月、第五回予防工事命令を発して、足尾銅山の除害設備を完全ならしむるため、以下の諸点についての改良を命じたのである。⁹⁾

- 一. 京子内堆積場ノ排水ヲ改良シ浸透水ハ沈澱池ニ導クコト
- 二. 鷹巣坑旧捨石場ノ下ニ堰堤ヲ増設シ又ハ現堰堤ヲ高ムルコト
- 三. 本口坑旧捨石場ノ下ニ堰堤ヲ増設シ又ハ現堰堤ヲ高ムルコト
- 四. 本口坑水ハ坑内ニ於イテ完全ニ有木坑道ニ流下セシムルコト
- 五. 本口坑沢ノ浸透水ハ平時ニアリテハ沈澱池ニ導クコト
- 六. 向間藤沈澱池ノ背面ニ於ケル土砂扞止ヲ嚴重ニシ且ツ排水溝ヲ改良スルコト
- 七. 簀子橋出合坑ノ現坑口ヲ密閉スルコト
- 八. 通洞坑前ノ河崖ニ堅固ナル擁壁ヲ設クルコト
- 九. 中才ニ於ケル濾過池ヲ高ムルカ又ハ堅固ナル擁壁ヲ設クルコト
 中才ニ於ケル沈澱池設備ヲ改良拡張スルコト
 文象沢旧捨石場ノ下ニ堰堤ヲ増シ又ハ現堰堤ヲ高ムルコト
 文象沢ノ浸透水ハ平時ニアリテハ沈澱池ニ導クコト
 文象沢大切坑口ヲ除ク外文象沢ニ於ケル各坑口ヲ密閉スルコト
 小滝ニ於ケル砂集器ヲ撤去シ水樋ノ勾配ヲ急ニスルコト
 水滝口ノ位置ヲ変更スルコト

古河はこの命令に対して、1903（明治36）年9月から翌1904（明治37）年2月にかけて施工し、竣工した。

命令工事に対する指摘が比較的軽微であったのに対して、鉍毒被害対策の中核となる洪水対策としての治山、治水事業に対する指摘は、詳細であった。冒頭の「要領」の部分では、

足尾附近森林ニ関シテハ必要ノ箇所ニ砂防工事ヲ施シ樹種ノ選擇ヲ宜クシ必要ナル地ハ伐木ヲ禁止シ又注意ヲ周到ニシ野火ヲ防ク等之カ経営ニ勗メ

渡良瀬川沿岸ニ於テハ治水ノ業ヲ起スヲ要ス而シテ該川ハ利根川トノ關係上堤防ノ修築ノミニ依リ氾濫ヲ防止スルコトハ蓋シ不能ノコトタルヘキヲ以テ流域中適當ノ地ニ一時増水ヲ蓄積シ徐ニ之ヲ流下スルノ作用ヲ為サシムルノ目的ヲ以テ遊水池ヲ造リ

灌漑水ノ除害ニ関シテハ取入口ヲ改良シテ水量ヲ節制シ又洪水時ニハ濁水ノ流入ヲ防止シ各用水ノ元口及水田各區ノ水口ニ沈澱設備ヲ為シ土砂ヲ沈澱セシメタル後本田ニ流下スルノ施設ヲ為シ

農事ノ改良トシテハ含銅土壤ヲ除却シ各地ニ適應スル作物ヲ選定シ耕耘法ヲ改良シ石灰ヲ施用セシムル等ハ極メテ必要ナリトス

以上諸般ノ方法ニ依リ被害ヲ救治スルト共ニ被害ノ程度ニ應シ農作地ノ地價ヲ修正スルハ至當ノ処置ナリト認ム

とまとめられているが、本文中では、第四章において12丁を割いて、林野の経営、治水事業、灌漑水の除害、被害地農事の改良、渡良瀬川沿岸被害地地価修正、について詳細に対策をのべているのである。なかでも注目されるのは、治水事業において、利根、渡良瀬、思の三川合流によって頻発する洪水被害の防止策として、

渡良瀬川流量ノ一部ヲ一時遊水セシメ本川ノ減水スルヲ俟チテ徐口ニ之ヲ排出シ去ルノ策ヲ講セサルヘカラス

仮ニ遊水地ノ深ヲ平均十尺トスルトキハ之ニ要スル全面積ハ二千八百町歩乃至三千百町歩トス

と、遊水地の建設を提案していることであろう。

さらに、この調査報告書とは別に、委員会は「被害民生業及衛生状態ニ関スル意見書」を提出し、被害対策への取り組みの強化を主張したのであった。史料6がそれである。これは、「足尾銅山ニ關スル調査報告書」の第一章第三節の「被害地方衛生ノ状況」が項目だけが設置され、本文が欠落していることを勘案すれば、この部分に相当するものが意見書として別扱いされたものと考えられる。ここから想像すると、調査委員会は、本報告書のなかにこの部分を記載するだけでは不十分と判断して、特別に意見書として別にまとめたのではなかろうか。

まとめ

第二次鉍毒調査委員会の調査活動の実態については、すでに詳細な研究がある¹⁰⁾。しかし、その多くは鉍毒事件との関連か鉍毒被害民からの視点で論じられたものが多く、公害対策史的視点から論じられたものは多くない。

本稿で確認しておきたいことは、委員会の検討内容及び報告書の内容を見る限り、第16議会で問題とされた第三回予防命令工事の有効性については、基本的には鉍毒除害設備としては機能しており、問題個所のみ改修でよい、との結論を出しており、第一次調査委員会によって進められた予防命令工事の有効性を再確認した形となっている、という点である。これが実態を必ずしも反映していない政府寄りの結論であるかどうかについてはなお検討の余地があるとしても、第三回予防命令工事で完成した設備は基本的には現在に至るまで稼働を続け、その機能を果たし続けている点からみて、谷干城が指摘したような設備の運営や管理の点で問題が存

在していた可能性が高いとはいえ、設備そのものの水質維持機能については、技術的には所期の目的を達していたといえることができるように思われる。

とすれば、第二次調査委員会の最大の歴史的役割は、現地調査と化学的試験の結果、渡良瀬川の中下流域に広範に広がった鉍毒被害に対する防除対策を具体的に提言したところにあったとすることができよう。とくに、遊水地設置の提言は、その後の渡良瀬遊水地造成につながっていった重要な提言として、その歴史的意味を確認する必要があるように思われる。

なお、本稿に添付した6点の史料は、日光市教育委員会により国立公文書館所蔵の公文書などから複写し翻刻したものであるが、その後『影印本足尾銅山鉍毒事件関係資料』全30巻が東京大学出版会から2009年に復刻され、本調査委員会の資料はその15～17巻に収録されたため、現在では容易に閲覧可能となった。また、鉍毒調査委員会の「足尾銅山ニ関スル調査報告書」は現在、国立公文書館のHPで公開されているので、そちらも参照されたい。

おわりに、本稿執筆に際しては、史料の収集、整理、筆写にあたって、お茶の水女子大学大学院生の今給黎佳菜、金高有希、小林愛、裕居宏枝、三輪紫都香、渡辺千尋、調査員の幸山陽子の諸嬢の多大の協力を得た。記して深甚の謝意を表する次第である。

注

- 1) 『足尾銅山跡調査報告書（日光市文化財報告第一集）』（2008年、日光市教育委員会）
- 2) 『栃木県史』通史編・近現代三（1984年、栃木県史編さん委員会）、883頁。『近代足利市史』別巻資料編を参照
- 3) 2月25日には、鈴木重遠他6名（賛成者石田貫之助街6名）が「別子銅山煙害事件ニ関スル質問書」を衆議院に提出している。
- 4) 「第十六回帝国議会貴族院予算委員会議事速記録第三号」34頁
- 5) 前掲『栃木県史』通史編・近現代三、802頁
- 6) 「第十六回帝国議会衆議院予算委員会第二分科会会議録第十三回」1902年2月15日
- 7) 「明治35年機密記録（委員会記事）鉍毒調査委員会」
- 8) 注1の拙稿を参照
- 9) 『創業100年史』（1976年、古河鉍業株式会社）、179頁
- 10) 鹿野政直編『足尾鉍毒事件研究』（1974、三一書房）などを参照