

## 漂流・漂着ゴミをめぐる危機管理



浅野 一弘 (あさの かずひろ)

札幌大学法学部法学科教授

1969年大阪市生まれ。92年明治大学政治経済学部政治学科卒業。94年同大学院政治経済学研究科政治学専攻博士前期課程修了。97年同後期課程単位取得退学。札幌大学法学部自治行政学科准教授などを経て、2009年から現職。主な著書に『日米首脳会談と「現代政治」』(2000年)、『現代地方自治の現状と課題』(2004年)、『日米首脳会談の政治学』(2005年)、『現代日本政治の現状と課題』(2007年)、『日米首脳会談と戦後政治』(2009年)、『地方自治をめぐる争点』(2010年)、『危機管理の行政学』(2010年)、『民主党政権下の日本政治—日米関係・地域主権・北方領土—』(2011年)(以上同文館出版)。

### 1 はじめに

近年、漂流・漂着ゴミ問題に対する関心が高まりつつある。なぜなら、国内外から漂着したゴミが多く、海岸線を覆っており、その事実がメディアなどで報道される機会が増してきたからだ。たとえば、『北海道新聞』の記事をみると、初めて「漂流ゴミ」の語が紙上に登場したのは、1992年1月8日のことであり、「漂着ゴミ」の場合では、2003年8月9日となっている<sup>1)</sup>。次に、『朝日新聞』に着目してみたい。同紙のケースでは、「漂着ゴミ」の語は1990年5月2日に、「漂流ゴミ」のほうは1992年10月23日に初めて記事中に登場している。また、「漂着ごみ」とした場合には1991年3月24日に、そして、「漂流ごみ」としたときには1995年11月9日に最初のヒットが得られた。ここから明らかとなるのは、漂流・漂着ゴミ問題は、1990年代以降、顕在化し始めたという事実だ。

こうした動きに呼応するかのようには、1990年9月22日、日本で初めて、海岸でのゴミ拾い(クリーンアップ)が組織的に展開されることとなった。ちなみに、このとき、日本全国のおよそ80箇所で行われ、800人が参加したそうだ。そして、「この時の参加者の一部から今後もクリーンアップを継続していこうとの声が上がリ、そのためのゆるやかなネットワーク『JEAN』が生まれました」というわけだ<sup>2)</sup>。なお、JEAN(クリーンアップ全国事務局)とは、Japan Environmental Action Networkの略称で、「散乱ゴミの調査やクリーンアップを通じて海や川の環境保全を行っている非営利の環境NGO」のことである<sup>3)</sup>。

ちなみに、このJEAN代表の小島あずさ氏によれば、「日本の沿岸域全体のゴミ総量は把握されておらず、海岸に散乱するゴミ、海底に沈むゴミ、海岸を漂うゴミなどの量については、調査すら行われていない」のが実状であるようだ<sup>4)</sup>。ただ、2006年10月31日から12月8日にかけて、農林水産省が、全国の海岸に面する606の市区町村の協力のもと、「海岸漂着ゴミ実態把握調査」を実施している。この調査は、「海岸漂着ゴミによる海岸機能の低下や環境・景観の悪化などが近年深刻化している中、日本全国の海岸に漂着しているゴ

ミに関する実態を把握することを目的」として、行われたものである。同調査からは、①全国レベルでの海岸漂着ゴミの分布状況が把握できた、②調査時点において全国の海岸に漂着していた人工系ゴミの総量は、体積：14万8千m<sup>3</sup>、重量：2万6千トンと推計される、③海岸漂着ゴミの分布は、地域的偏在が大きく、特に九州地方北部、東北地方北部などの付近に漂着ゴミが多くなっている、との結果が得られていることを付言しておきたい。

さて、本稿では、近年、関心を集めつつある漂流・漂着ゴミ問題を危機管理という観点から論じる。論述の順序としては、まず初めに、なぜ、漂流・漂着ゴミの課題を危機管理の文脈で捉えるのかについて言及したい。さらに、漂流・漂着ゴミをめぐる法整備がどの程度進んでいるのかについて紹介する。そして最後に、漂流・漂着ゴミに関する簡単な私見を述べてみたい。

## 2 漂流・漂着ゴミをめぐる危機管理

周知のように、近年、危機の概念は多様化してきている。従来からある地震、台風などの自然災害に加えて、鳥インフルエンザやテロ事件、さらには、地方自治体の財政悪化まで、危機の範囲は拡大している。さらに、2011年3月11日の東日本大震災による福島第一原子力発電所の事故は、風評による観光客の激減、農作物の不買といった、新たな危機を生じさせるにいたっている。

漂流・漂着ゴミの問題も、これらと同じ文脈でとらえることができるのではなかろうか。たとえば、観光

客の集う海岸に漂着ゴミが堆積していたとしたら、その海岸の観光的な価値は急激に低下し、集客力も大幅に減少するに違いない。そうなることで、地元の観光業者は多大な打撃を受けることとなる。その結果、当該自治体の収入も減少してしまう。漂着ゴミが次々と危機をまきおこしていくというわけだ。

こうした問題に加え、漂着ゴミは、われわれの人体にも大きな影響をおよぼす。兼廣春之・東京海洋大学教授によると、「海洋に流出するごみの量は1年間に600～700万トンになるといわれており、その多くがプラスチック製品のごみ」であるそうだ<sup>5)</sup>。いうまでもなく、「いくら細かくなっても、ごみが別の物質になるわけではない」のであって、「プラスチックのごみが消えてしまうわけではありません」。ということは、それらのプラスチックのゴミを体内にとりこんでしまう魚がいるわけだ。しかも、「近年、海岸に流れ着いたプラスチックに環境ホルモンなどの化学物質が付着している例が、各地で報告されています」との指摘もあり<sup>6)</sup>、食物連鎖によって、そうした環境ホルモンがわれわれの体内に入ってくる可能性は否定できない。

ところで、前出のJEANは、毎年秋に、国際海岸クリーンアップ（ICC：International Coastal Cleanup）を行っているが、2009年には、82.421kmにおよぶ海岸・水中から、44.306トンのゴミを回収している。ゴミの内訳を個数別でみると、もっとも多いのは、「硬質プラスチック破片」で、その数は、90,265個（15.6%）にもおよんでいる。以下、「発泡スチロール破片：小（1cm<sup>2</sup>未満）」の59,230個（10.2%）、「タバコの吸殻・フィルター」の55,802個（9.7%）、「プラスチックシートや袋の破片」の53,794個（9.3%）、「発泡スチロール破片：大（1cm<sup>2</sup>以上）」の41,070個（7.1%）、「レジンペレット」の35,682個（6.2%）と続く。もっとも、数こそ少ないものの、「ガラス破片」が14,432個（2.5%）、「くぎ・針金」が2,466個（0.4%）、「スプレー缶・カセットボンベ」が1,916個（0.3%）、「プルタブ」が952個（0.2%）、「注射器」が395個（0.1%）、「電球・蛍光灯（家庭用も含む）」が151個（0.0%）、回収されている<sup>7)</sup>。これらのゴミは、いうまでもなく、きわめて危険なも

『朝日新聞』にみる「漂流ゴミ」「漂着ゴミ」の掲載記事数（件）

年次	漂流ゴミ (ごみ)	漂着ゴミ (ごみ)	年次	漂流ゴミ (ごみ)	漂着ゴミ (ごみ)
1990	—	1	2001	3	7
1991	—	2	2002	1	11
1992	2	—	2003	—	15
1993	1	—	2004	1	8
1994	—	1	2005	1	15
1995	1	—	2006	1	56
1996	—	1	2007	3	51
1997	2	1	2008	3	42
1998	—	9	2009	4	70
1999	3	4	2010	2	24
2000	4	9	合計	32	327

(注) 記事検索では、記事中の「ゴミ」と「ごみ」の二つの仮名遣いをそのまま検索キーワードとした。

のであり、人がケガをする可能性も高い。したがって、漂着ゴミは、安全なものだけではないという点にも留意する必要がある。

この点に関連して、2009年6月、「海岸漂着危険物対応ガイドライン」が、農林水産省農村振興局、農林水産省水産庁、国土交通省河川局、国土交通省港湾局の連名で出されているのが注目に値する。同ガイドラインは、「海岸漂着ゴミには、使用済みの注射器やガスボンベ、信号弾などの危険物が混在しており、これらによって海岸利用者や地域住民がケガ・事故に遭遇するなどの人的被害も発生している。海岸には一年を通じてマリトレジャー、各種のイベントや祭事のほか、近年、NPOや地域住民等により盛んに海岸清掃等の海岸愛護活動も実施されており、参加者への被害が危惧される」との問題意識から作成されたものであり、「危険物による被害や対応にあたっての混乱をできる限り少なくするよう、危険物が漂着した時に海岸管理者が行うと想定される初動対応について望ましいと考えられる対応方法や具体的な対応事例を掲載した」ものとなっている。ちなみに、このガイドラインの参考資料のなかでは、「海岸漂着危険物の事例」として、引火性液体、火薬等（発炎筒）、火薬等（マリンマーカー／信号発炎照明筒）、火薬等（信号弾）、火薬等（不発弾）、高圧ガス、医療系廃棄物、薬品類、動物死体（毒性があるもの）、動物死体（ウミガメ、海産哺乳類）、動物死体（鳥）、その他（ガラス、刃物、金属片、船舶、漁具等）があげられている。ここで、毒性のない動物死体も列挙されているが、これは、「ウミガメ、鯨等の海産哺乳類の死体の漂着は、自然死、海洋汚染などによるもの、病気によるものなどの要因が考えられ……鯨等の死体から、人獣共通の伝染病も確認されている」からであり、さらに、「餌不足や油などの海洋汚染、鳥インフルエンザ等による鳥の死体が漂着し、鳥の死体に触ると鳥インフルエンザ等のウイルスに感染する恐れがある」からである。

このように、漂流・漂着ゴミは、さまざまな意味において、われわれにとっての脅威＝危機であり、それらに対処していくためには、危機管理という視点を

もっておくことが必要となる。

### 3 漂流・漂着ゴミをめぐる法整備

また、財政的な側面からも、漂流・漂着ゴミは、危機といえる存在である。なぜなら、「海岸漂着物の処理については、占有者がいない場合には都道府県等の海岸管理者が行うものとされているが、海岸管理の事務は基本的に自治事務となることから、その対応は各海岸管理者の裁量に委ねられている。このため、現状では、公物管理者である都道府県だけでは対応しきれない質・量のゴミが漂着した場合に、その要請や、地域の生活環境保全上看過できない状況から、一般廃棄物の処理について統括的責任を有する市町村が漂着ゴミの処理を行ってきており、海岸漂着物が大量に発生している地域では、その処理のみならず、費用等の問題も生じている」からである<sup>8)</sup>。それゆえ、前出のJEANによるレポートでは、「海洋ごみ問題の解決には、いろいろな課題が立ちまわっていますが、その一つが法制度の未整備でした」との指摘がなされていたほどであった<sup>9)</sup>。

このように、「処理しきれない質・量の海岸漂着物が押し寄せていることや、関係者の責任が不明確で予算も必ずしも十分ではないこと」などを受けて<sup>10)</sup>、2009年7月15日、「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」（海岸漂着物処理推進法）が公布・施行された。

同法成立の契機は、自民党所属国会議員による勉強会—「海洋ゴミ問題に関する勉強会」—の発足（2006年4月11日）にあるといっても過言ではなからう。この勉強会の呼びかけ人は、漂流・漂着ゴミ問題をかかえる選挙区選出の加藤紘一議員（山形県）、近藤基彦議員（新潟県）、谷川弥一議員（長崎県）であったという<sup>11)</sup>。その後、同勉強会は、6月14日に、「海洋ゴミ対策の要望書を自民党の武部（勤）幹事長、中川（秀直）政調会長に提出しました。これにより、自民党内に新たに委員会を設け、対策が検討されることになりました」（カッコ内、引用者補足）というわけだ<sup>12)</sup>。

こうして、自民党内に設けられた、「漂流・漂着物対策特別委員会」（加藤紘一委員長）は、8月31日に、第1回の会合を開き、漂流・漂着ゴミ対策のための法整備をめざすこととなった。ちなみに、このときの「委員会が開かれた自民党本部内の部屋は、入りきらないほどの人でいっぱいでした」とのことであり、漂流・漂着ゴミ問題に対する関心の高さをうかがい知ることができよう<sup>13)</sup>。

その後、2009年2月27日に行われた、第9回漂流・漂着物対策特別委員会の場で、議員立法の方針が提示され、4月には、与党漂流・漂着物対策PTにて与党案が作成された。そして、6月23日には、民主党等との調整を経て、与党政策責任者会議で、与党案が了承されるにいたった。さらに、7月3日には、衆議院環境委員会において、海岸漂着物処理推進法案が起草され、採択されている（同日、衆議院本会議で可決）。越えて、7月7日には、参議院環境委員会で、同法案の趣旨説明が行われたのち、採決がなされている。そして、翌8日、参議院本会議の場で、可決・成立し、15日に、公布・施行されたというわけだ<sup>14)</sup>。

そのためであろうか、2010年版の『環境白書』では、「漂流・漂着ゴミ対策」にさかれる紙幅も増え、文字数も、前年版の503字から810字まで増加している<sup>15)</sup>。

#### 4 結び

JEANが刊行した「海岸漂着ゴミ等のモニタリング成果について—国際海岸クリーンアップ 日本における15年の取組み—」のなかに、「クリーンアップ・キャンペーンは、毎年毎年参加者が増えて、やがて拾うごみもなくなり、みんなの意識も社会も変わり、ごみそのものが生まれにくい社会が2000年までに誕生し、めでたく解散することを目標にしています」との記述がある<sup>16)</sup>。だが、残念ながら、漂流・漂着ゴミは消滅するどころか、ますます、大きな社会問題となってきてしまっている。したがって、今後も、国・地方自治体の協力はもちろん、民間企業やNPO、地域住民との協働によって、漂流・漂着ゴミ問題に対処していく姿勢が求められよう。

加えて、漂流・漂着ゴミの問題は、日本国内だけで解決できるものではない。たとえば、日本政府は、韓国政府に対して、再三にわたって、外交ルートや二国間協議の場などを通じて、同国からの廃ポリタンクの漂流防止を呼びかけている<sup>17)</sup>。このように、漂流・漂着ゴミ問題の解決のためには、グローバルな視点からのアプローチも必要となってくるのだ。

#### 〈引用文献〉

- 1) なお、「漂流ごみ」は1999年7月20日に、「漂着ごみ」は1996年7月17日に、初めて登場している。ただし、『北海道新聞』の検索は、1988年7月1日以降の記事のみが対象であることを付言しておく。
- 2) JEAN/クリーンアップ全国事務局「海岸漂着ゴミ等のモニタリング成果について—国際海岸クリーンアップ 日本における15年の取組み—」(Japan Environmental Action Network/クリーンアップ全国事務局、2005年)、14頁。
- 3) <http://www.jean.jp/> (2011年5月5日)。
- 4) 小島あずさ「海岸に海外からのゴミが流れ着く」寺西俊一・監修、東アジア環境情報発信所・編『環境共同体としての日中韓』(集英社、2006年)、56頁。
- 5) 兼廣春之「海とごみ—日本に漂着するポリ容器—」(社団法人海と渚環境美化推進機構、2009年)、4頁。
- 6) 眞淳平「海はゴミ箱じゃない!」(岩波書店、2008年)、103頁および149頁。
- 7) Japan Environmental Action Network・クリーンアップ全国事務局編「クリーンアップ・キャンペーン2009REPORT」、34-36頁。
- 8) 地方自治法令研究会「海岸漂着物問題への対応—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—」『地方自治職員研修』2009年12月号、37頁。
- 9) Japan Environmental Action Network・クリーンアップ全国事務局編、前掲「クリーンアップ・キャンペーン2009REPORT」、111頁。
- 10) 棚村治邦「美しく豊かな海岸を再生するため、海岸漂着物の処理を推進する」『時の法令』1851号、23-24頁。
- 11) <http://kitamura-shigeo.com/schedule/schedule.php?mode=d&yymd=20060411> (2011年5月5日) および <http://www.tanigawa81.jp/activity/?p=58> (2011年5月5日)。
- 12) [http://www.katokoichi.org/actrepo/meeting/meeting\\_1-01.html](http://www.katokoichi.org/actrepo/meeting/meeting_1-01.html) (2011年5月5日)。
- 13) [http://www.katokoichi.org/actrepo/meeting/meeting\\_1-02.html](http://www.katokoichi.org/actrepo/meeting/meeting_1-02.html) (2011年5月5日)。なお、同特別委員会のメンバーであるが、「離島、海岸線を有する選挙区の先生方以外にも、部会長が兼務で入っている。また、内陸、河川を有する先生方も入っていた」ようだ(自民党政調関係者への電話によるインタビュー [2011年2月10日])。
- 14) <http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ks/jss/grp/01/04shiryoku1kara4.pdf> (2011年5月5日)。
- 15) ちなみに、2008年版では、「海洋汚染の防止等」という項目のなかで、わずか142文字でふれられていたにすぎない。
- 16) JEAN/クリーンアップ全国事務局、前掲「海岸漂着ゴミ等のモニタリング成果について」、14頁。
- 17) <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/korea/polytank.html> (2011年5月5日)。