

第1部 序 論

第1節 公害の概要

大阪府は、北、東、南の3方を六甲、生駒、和泉の山脈にかこまれ、西に大阪湾をひかえた、わが国都道府県中最も狭小な地方公共団体である。

総面積約 1,850km²という狭い地域に、762万人（昭45. 10）が住み、55,000（昭44. 12）の工場、事業場が立地し、133万台（昭45. 12）の自動車登録されている。

このままいけば、昭和60年には、人口は約1,000万人、自動車は約300万台に達する見通しであり、工業の構造もますます巨大化、高度化をみることになる。しかも、著しい人口の都市集中と急速な工業化の進展は、無秩序な土地利用と上下水道、公園、道路などの社会資本の整備の相対的立ち遅れとあいまって、府下一円に公害を進行させつつある。

では、大阪では、いつから公害がおこり初めたのだろうか。大阪は、わが国の商工業の中核として、明治維新以来100年余にわたり、近代産業国家の形成に大きく貢献してきた地域だけに、公害の発生も早く、明治10年頃、すでに、工場などの煙突から出る煙やふんじんによる公害が発生してきており、また、鉄加工業、鍛冶屋、風呂屋などから発生する騒音、振動、汚水が人の健康をそこなうとして近隣住民からの苦情がおこっていた。

当初は、局地的な現象であった公害も、産業の発展と人口の都市集中が進むにつれて次第に拡がり、大正13年の調査では、大阪市内に月平均1km²あたり10トン余のばいじんが降っており、人々を驚かせた。

しかし、先進国に追いつこうという国策のもとにあつて、黒煙を発展のシンボルと考える思想がゆきわたり、小学校の教科書にも「煙の都・大阪」が国民の誇りとして紹介された。

この時代には、公害もほとんど社会問題になることがなく、また、大正末期には、すでに新しい公害として、大阪市域を中心に「地盤沈下」が生じていたが、打続く大戦とそれに伴う生産第一主義のもとでは、その原因究明も十分にされず、地下水の大量くみあげがその原因であると判明したのは、第2次大戦後のことであった。

第2次大戦後、わが国の経済は、朝鮮動乱を契期にその混乱期を脱し、さらに、国の「経済自立5ヵ年計画」(1956～1960)、「新長期経済計画」(1958～1962)、「国民所得倍增計画」(1961～1970)などにより、経済の高度成長が図られた。

大阪においても、昭和30年代から40年代にかけて、従来の軽工業から重化学工業を中心とする産業構造に転換がはかられたが、この重化学工業化は、大阪の産業、経済の地盤沈下を防ぐのに役立った反面、公害とくに石油公害を進展させる結果になった。

一方、巨大な人口の都市集中は、交通騒音、自動車排出ガス、都市河川の汚濁などいわゆる都市公害を発生させた。

府下の公害の現状を概観してみると、大気汚染については、工場、事業場等から排出されるいおう酸化物、ばいじんおよび自動車排出ガス等による汚染が、大阪市、堺市とその周辺都市地域に相当程度に進んでおり、さらに都市化、工業化の進展に伴い汚染の範囲も拡大しつつある。

水質汚濁については、工場排水のほか下水道の未整備からくる都市汚水によって、淀川、神崎川、寝屋川、大和川等の汚濁がはなはだしく、また、大阪湾は、これらの河川の流入、工場および船舶からの汚濁物質の排出により、その水質や沿岸底質が悪化し、漁業等に悪影響をおよぼすに至っている。

また、騒音については、年々、騒音レベルが高くなる傾向にあり、とくに住居地域、商業地域および準工業地域等における夜間の騒音が問題となっている。さらに、大阪国際空港周辺の航空機騒音は、発着回数の増加、航空機の高速度化等により、騒音の頻度および影響範囲が拡大してきている。

大阪市内の地盤沈下は、地下水のくみあげ規制によりほとんど停止するに至っているが、周辺の北摂、東大阪、泉州地域では現在なお地盤が沈下している。

土壌汚染については、工場排水等により、農用地の土壌が汚染され、カドミウム等有害物質による農産物汚染の問題が顕在化するに至っている。

さらに、工場、家庭、清掃施設等から発生する一般・産業廃棄物は、人口の増大、産業の発展、消費生活の高度化により、著しい質的多様化を伴いながら急激に増加している。

第2節 公害対策の概要

大阪府における公害問題の発生とその対策は、約1世紀近い歴史をもっている。

まず、明治10年頃には、鉄加工業、鍛冶屋、風呂屋の近隣の住民から、騒音、振動、汚水が健康上害があるとの苦情や陳情があり、その対策として、これらの業を営もうとする者は、人家の稠密でない村落または周囲に相当の空地のある場所に移転するとともに、近隣の住民の承諾書をとることを規定した「鋼折、鍛冶、湯屋、三業者心得方」(明治10年府令第123号)が制定された。

また、工場などの煙突から出るばい煙による被害がおこってきたのに対し、明治17年には、大阪府令で、島之内、船場に鍛冶工場、銅吹工場の建設を禁止し、さらに明治21年には、同じく大阪府令で大阪旧市内に煙突を立てる工場の建設を禁止するとともに、煙突を立てる工場を東成郡、西成郡等に強制移転させた。

さらに、明治29年には、「製造場取締規則」(府令第21号)が施行され、製造業は、公害を発生しないと認められるものでなければ許可しないこととされ、明治44年には「媒煙防止研究会」が発足、ボイラーにはばい煙防止器、風呂屋の釜には消煙装置を取りつけさせるなどばい煙の取締りが強化された。

大正時代に入ると、「工場法」(大正5年)、「工場取締規則」(大正9年)が制定され、公害を発生する設備の改善あるいは使用禁止を命ずることができるようになった。

昭和7年には、大阪、堺、岸和田の都市計画区域に煙突からリングルマン媒煙濃度計による3度以上のばい煙を発散してはならないと規定した「媒煙防止規則」(昭和7年府令第36号)が制定された。

第2次大戦後、昭和25年には、「大阪府事業場公害防止条例」が制定され、公害の範囲が明記されるとともに対象事業場、規制種目、規制基準についても詳細に規定された。事業場公害防止条例は、その後数回にわたる改正ののち、昭和44年10月「大阪府公害防止条例」が制定されるにおよんで廃止されたが、この公害防止条例も公害現象の多様化、深刻化と公害に対する社会一般の認識の変化に呼応して、昭和46年3月に全面改正され今日におよんでいる。

そして現在では、府下における公害現象が複雑多様化している状況から、大気汚染、水質汚濁、騒音、振動、地盤沈下、土壌汚染、産業廃棄物などの分野ごとに、発生源の調査、監視、規制および公害防止に必要な公共施設の整備、公害防止施設に対する融

資、補助さらには被害の救済に至るまでの幅広い対策がとられている。

また、一方では、府の公害を扱う組織も社会情勢に応じて変化してきた。

当初、公害問題は、各部で扱われてきたが、昭和28年2月、公害係が衛生部環境衛生課に設けられ、続いて昭和33年5月には、商工部振興課にも公害係が設置され、さらに、昭和36年4月には、商工部に公害課が設けられた。昭和38年8月、企画部が設置された際、企画総務課の分掌事務として公害防止の基本対策に関する業務と調整業務が設けられ、さらに、同年10月には大阪府公害対策審議会に関する業務が追加され、同時に大阪府公害対策審議会が知事の附属機関として設置された。

昭和41年4月には、企画部に企画調整課と指導課の2課で構成される公害室が設置され、従来の衛生部、商工部の業務を引継いだ。

さらに、昭和43年9月には、大気汚染の監視、公害試料の試験検査、公害の調査研究を目的とする大阪府公害監視センターが設置され、昭和45年4月には、従来2課で構成されていた公害室を3課に拡充し、同年11月生活環境部の発足と同時に企画部から公害室を移管し、一方、堺・泉北臨海工業地帯およびその周辺地域の公害対策を強力に推進するために公害室の堺分室を開設した。

第3節 今後の対策と課題

人間の健康をむしばみ、自然の秩序を破壊する環境汚染は、多くの要因が複雑にかみあいながら、ますます広域化、多様化の方向をたどっている。

すでに被害が多方面におよび、深刻の度を加えつつある現況をみると、まず当面の緊急策として急がなければならないのは、発生源に対する対策である。

このため、大阪の自然的、社会的特性を十分勘案しながら汚染物質の排出規制をきびしくするとともに、設備規制、燃料規制をも含む発生源に対する規制の強化を図らなければならないが、さらに汚染物質の発生量が少なくすむ生産技術の開発や無公害型産業への転換にも目をむける必要がある。

もっとも、発生源に対する規制の強化と併行して、府下産業に大きな役割をもつ中小企業に対する適切な指導と援助を忘れてはならない。

また、各種の規制措置を的確に実施していくためには、公害の現況を正確には握するための監視測定体制の整備拡充と汚染因子の実態、相互の関連性、被害発生との因果関係の究明をはじめ、公害防除技術の開発、さらに広く環境問題全般にわたる調査

研究体制の確立が必要である。

つぎに、下水道、廃棄物処理施設、街路、公園緑地など日常生活に密接な関係をもつ都市施設の整備の立ち遅れが、公害問題を深刻化している大きな要因となっていることも見逃してはならない。

とくに、巨大な産業活動と都市活動に伴って排出される汚水や廃棄物による環境汚染は著しいものがあり、緊急に下水道および廃棄物処理施設の整備を図る必要がある。

本府のような狭小過密地域では、公害が発生しやすい条件が重なっているうえに、住工混在、農地の蚕蝕、無秩序な市街地の拡大、周辺山麓の無秩序な開発等が、公害の多発を招き、その防除を困難にしている。

このため、合理的な土地利用計画のもとに、市街地のスプロール防止に必要な規制や工場・住宅の適正配置、周辺山系の緑地保全等を総合的に推進するとともに、公害工場の適正移転や中小工場の集団化等にも力を注ぐ必要がある。

最後に、巨大な人口の都市集中、急速な都市化と工業化の進展は、一方において我々の健康と生活環境をむしばむだけにとどまらず、広く自然環境を破壊し、その中にある自然の循環機能や自浄作用を狂わせつつある。

そして、この自然破壊は、まわりまわって人間の生存の基盤をおびやかすに至るといわれている。

我々は、現在進みつつある自然破壊を防止するための対策を早急に確立するとともに、さらに進んで、自然を創り出す努力が必要である。