

# 第1部 序 論

## 第1節 公害の概要

大阪府は、北、東、南の三方を六甲、生駒、和泉の山脈に囲まれ、西に大阪湾をひかえ、わが国都道府県中最も狭小である。

総面積1,854km<sup>2</sup>(昭和46年10月現在)という狭小な地域に、約780万(昭和47年3月現在)の人口と、約57,000(昭和45年工業統計調)の工場・事業場が集まり、自動車登録台数も約146万台(昭和46年12月現在)におよんでいる。

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、産業構造もますます巨大化、高度化するものと推測される。しかもこの著しい人口の集中と工業化の進展は、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相まって、府下全域を公害でおおうことにもなりかねない。

### 第1 公害問題のあゆみ

大阪は、わが国商工業の中枢として、明治維新以来100余年の長きにわたり、近代産業国家の形成に大きく貢献してきた地域だけに、早くも明治10年頃に、工場などの煙突からばい煙やふんじんによる公害が発生している。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る。

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広がっていったが、先進国に追いつこうという当時の国策のもとでは、黒煙を発展のシンボルと考える思想がゆきわたり、大阪は、水の都であるとともに「煙の都」として広く紹介された。

このような時代には、公害もほとんど社会問題となることなく、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、打ち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、地下水の大量くみ上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、朝鮮動乱を契機にその混乱期を脱し、さらに「経

済自立5ヵ年計画」(1956～1960)、「新長期経済計画」(1958～1962)、「国民所得倍増計画」(1961～1970)などにより、経済の高度成長が図られたが、反面、高度成長のもたらすひずみは、国民の健康と生活環境に悪影響をおよぼしはじめた。

大阪においても、昭和30年代から昭和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図られたが、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、産業活動に伴って発生する各種の産業公害と相まって、交通騒音、自動車排出ガス、都市河川の汚濁などのいわゆる都市公害を発生させた。

## 第2 公害の概況

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、事業場などから排出されるいおう酸化物、ばいじん、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を中心に相当程度進んでいたが、新ブルースカイ計画の推進により、いおう酸化物の汚染濃度はようやく漸減の傾向にある。しかし、昭和46年8月、府下においてはじめて光化学スモッグが発生し、昭和46年度中に1,600名におよぶ被害の訴えが出るなど、光化学スモッグが新たな公害問題となっている。

水質汚濁については、工場排水のほかに、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い。また、大阪湾はこれらの河川の流入、船舶からの汚濁物質の排出により、その水質や沿岸底質の悪化がすすんでいる。

騒音については、年々、環境騒音レベルが高くなり、とくに住居地域、準工業地域などにおける夜間の騒音や道路に面したところの交通騒音が問題化しつつある。さらに、大阪国際空港周辺における航空機騒音は、発着回数の増加、機種の大形化、ジェット機化により、その騒音レベルや騒音頻度はますます大きくなり影響範囲も拡大してきている。

大阪市内の地盤沈下は、地下水のくみ上げ規制によりほとんど停止するに至ったが、東大阪地域や泉州地域では、現在なお地盤沈下が進んでいる。

土壌汚染については、過去に排出された工場排水からのカドミウムの蓄積により、大阪市、八尾市、東大阪市および高槻市の農用地の一部が汚染され問題となっている。

また、工場、家庭、各種処理施設から排出される廃棄物は、人口の増大、産業の発展、生活の高度化等により、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

### 第1 公害対策の歴史

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、人家の密集してい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、大阪府令で、明治17年に島の内、船場に鍛冶工場、銅吹工場の建設を禁止し、明治21年には、大阪市内に煙突をたてる工場の建設を禁止するとともにそれらの工場を東成郡、西成郡に強制移転させた。

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「煤煙防止研究会」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付けさせるなどばい煙の取り締りが強化された。

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煤煙濃度計による3度以上のばい煙を発散させてはならないと規定した「煤煙防止規則」(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」(昭和44年大阪府条例第35号)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、同年9月10日から施行されている。

## 第2 公害行政組織の現況

府下における公害対策を適切に行なうため、公害を取り扱う本府の組織も社会情勢に応じて変化してきた。

当初、公害問題は、各部で取り扱われてきたが、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月には知事の付属機関として大阪府公害対策審議会が設置されたことに伴い同審議会に関する業務が追加された。

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、従来衛生部、商工部の業務を引き継いだ。

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が企画調整課、大気課および水質騒音課の3課に拡充された。そして、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、企画調整課が公害対策課に改称された。また、堺京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公害室堺分室が開設された。

昭和46年12月、公害室に特殊公害課を設けて4課とし、同課では、工場の騒音振動、自動車公害および航空機公害に関する規制事務を担当することとされた。

なお、公害対策基本法に基づき国の指示により策定する公害防止計画および府公害防止条例に基づく大阪府独自の公害防止計画を策定するため、昭和46年9月に公害防止計画プロジェクトチームが編成された。

## 第3節 今後の対策と課題

巨大な産業活動と都市活動に伴って排出される汚染物質や廃棄物は、我々の生活空間を汚し、自然環境を破壊に導いており、今や「かけがえのない地球」をどのようにして汚染と破壊からまもるかが地球的規模で問題とされている。

大阪府下においても、公害現象はますます多様化と広域化の傾向をたどり、とくに最近では、光化学スモッグやPCBという新たな公害事象が生起するなど環境問題は、さらに、複雑、深刻の度を加えつつある。

そして、とくに注目すべきことは、自分たちの生活と環境を公害からまもろうとする住民が自主的な組織をつくり、公害追放に向かって積極的な運動を展開していることであって、これは公害が、我々にとって1日もゆるがせにできない大きな問題であることを示している。

すでに人の健康と生活環境に被害が生じている現況をみると、当面の緊急策として急がなければならないのは、監視、測定、検査体制を整備して、公害の発生源に対する規制と指導を強化することである。そして、それは、ppmで表わされる従来の濃度規制に加え、大阪の環境容量を十分考慮した排出物質の総量規制の方向で強化されなければならないし、同時に、汚染物質の発生量そのものを減少させる技術と生産工程の開発や無公害型産業への転換にも力が注がなければならない。

この場合、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ることはできない。

また、公害現象が複雑化し、いつ、どのような新しい公害が発生するとも限らない状況の中にあって、原因物質や発生機構の解明、公害事象と被害との因果関係の究明をはじめ、公害防除技術の開発、さらには広く環境問題全般にわたる総合的な調査研究体制を確立する必要がある。

大阪は、1,854km<sup>2</sup>という狭い地域に、毎年18万人の人口と20万台の車が増える。そして田畑がそのまま宅地や工場敷地になり、農道と農業用水路がそのまま歩車道と下水排水路にかわるという形で、過密の中に過密がつくられ、それが公害発生の一因ともなっている。我々が、人間に値する快適な生活を享受するためには、長期的展望に立って、過密のない適正な人口規模と産業立地を想定し、合理的な土地利用計画のもとに、下水道、廃棄物処理施設、街路、公園などの社会資本を充実するとともに、用途地域の専用化、住宅と工場の適正配置など地域の整備、再開発を強力に推進する必要がある。

とくに我々を取りまく自然は、一旦破壊されると二度ともとの姿を現わさない。環境問題が国際的にも大きく取りあげられている今日、我々は、ひとり大阪のみならず、日本全国さらには「かけがえのない地球」に住む人類全体の問題として、自然破壊の防止と自然環境の保全に取りくむ必要があろう。