

第1部 総論

第1節 環境問題の背景

わたくしたちの大阪は、三方を山で囲まれた全国一狭小な地域であって、人口、産業等の過密による環境汚染が進行し易い条件にあるが、現在、大阪府が抱えている環境問題の背景を概観すれば、次のとおりである。

1 地形と気象の状況

大阪府域は、西が大阪湾に面し、北、東、南の三方は標高600ないし1,100mの北摂連山、金剛生駒、和泉葛城の山脈に囲まれ、総面積1,855 km²の都道府県中最も狭小な地域である。

この府域の3分の1は山地で、残りは平野であるが、その中央部の大阪市は海拔2ないし31mの範囲にあり、起伏の少ない平坦地である。その周辺都市部も海拔10m程度のところが多く、平野部はこれらの都市によって過密地域を形成している。

この大阪平野の北東部には琵琶湖に源を発した淀川が、中央部には奈良盆地から大和川がそれぞれ流下しており、両河川水系と泉州地域の単独水系の河川をあわせて2級河川以上で156河川、総延長822kmの河川が存在し、そのいずれもが大阪湾に流れ込んでいる。府域の河川は地形とも関連し、概して、下流部において勾配がゆるく、排水条件が悪い等の特色を有しており、このような河川状況が大阪湾の沿岸海域の汚濁とも深い関連がある。

一方、気象については、夏季の北太平洋高気圧、冬季のシベリア高気圧、春秋の顕著な移動性高気圧等の気圧配置のもとで、大阪特有の地形による局地気象が複雑にからみあっている。

公害に関連の深い風向、風速についていえば、気圧傾度によって起こる一般風のほかに、大阪湾と内陸部の温度差により生ずる海陸風、周辺山系の影響による山谷風、更には複雑な地形による地形風等が起こっているが、海陸風が顕著であり、夜間には弱い陸風（東系）、昼間には海風（西系）が卓越する。大阪湾臨海部から大阪府域の中心部に及ぶ工業地域、商業地域等から排出される汚染物質は、昼間の海風に乗って周辺の住宅地域に運ばれるが、三方を山で囲まれた地形と、年間

平均毎秒4m弱という比較的穏やかな風速によって、強い風が吹かない限り平野の内部に停滞することとなり、府域における大気汚染に大きな影響を与えている。

2 自然環境の状況

周辺の山地とその丘陵地帯は、かつては森林におおわれていたが、近年の経済成長に伴う人口、産業の集中は、加速度的に自然環境を破壊した。その結果、大阪における森林、山野などの自然地帯は極めて狭小となり、かつ、鳥獣、昆虫類などの生息環境も乏しくなっている。

森林面積を例にとると、全国面積では、その約60%が森林であるのに対し、本府の森林面積は、府下総面積の約34%であり、人口1人当たり面積は80㎡で、これは東京都に次いで少なく、全国平均の30分の1である。

加えて、大阪平野を囲む山系とそれに続く丘陵地帯は都市部に近接しているため市街化が著しく、耕地面積は、昭和38年から昭和48年までの10年間に41,000ヘクタールから25,600ヘクタールに、約38%減少した。

また、土砂の採取による自然破壊も急速に進み、特に国定公園内にその傾向が目立つなど、自然の景観をそこなうばかりでなく災害発生の危険性を増大させる結果となっている。更に自然の海岸線も工場等の立地により減少し、府下においては大阪湾岸の南部にその一部を残すのみとなっている。

都市地域内の緑地・公園は、服部緑地、久宝寺緑地等の4大緑地を始め箕面、住之江、浜寺等の府営公園、淀川等の河川敷公園及び市町村開設の公園をあわせて、昭和50年4月現在では、1,396カ所、総面積2,032ヘクタールである。全国的にみると面積そのものはかなり高い水準にあるが、1人当たり面積は2.49㎡であって、国の目標とする1人当たり6㎡はもちろん、全国平均の3.0㎡をも下回っている。

いうまでもなく森林、山林、緑地を始めとする自然は、大気、水、土壌、生物の一体となった微妙な働きによって環境を維持調節するものであり、環境汚染質の低減と深い関係を有するものであるところから、自然環境の保護・回復が急務となっている。

3 人口と産業の動向

大阪府の人口は、昭和49年10月の推計によると約818万人である。

昭和32年に戦前の最高である昭和14年の487万人を超えて以来、昭和38年600

万人、昭和42年700万人、昭和48年800万人とおおよそ5年ごとに100万人ずつ増加してきたが、昭和41年に自然増が社会増を上回ったことや、昭和48年に至って社会増がマイナスに転じたことにより、ようやく増加率の鈍化がみられるようになった。しかし、自然増は依然として年間1ないし2%で推移しており、この傾向は当分続くものと推測される。

人口の推移を地域別にみると、昭和30年の大阪市人口は、府総人口の過半数を占めていたが、昭和49年には3分の1にとどまり、これに比して東大阪、北大阪、南大阪の順で騰勢を示しており、このような人口動態が、特に大阪市周辺地域における生活環境の悪化を助長したといえよう（表1-1-1）。

更に交通ネットワークの発達、都市部の業務地域化の進行等に伴い、行動圏域は府域を中心に外域的に拡大し、昭和45年の国勢調査によると、近畿府県からの府域への流入超過は約34万人に達している。

このように全国総面積の0.5%にすぎない大阪府域において、全国の7.4%を占める850万人（昼間人口）が活動していることとなり、特に都市部の生活環境の悪化をもたらす原因となっているといえよう。

表1-1-1 地域別人口構成比の推移

（単位：万人）

区 分	昭 30		49	
	人 口	構 成 比	人 口	構 成 比
大 阪 市	255	55 %	280	34 %
北 大 阪	47	10	148	18
東 大 阪	65	14	192	24
南 大 阪	95	21	198	24
合 計	462	100	818	100

一方、大阪の産業は、西日本の中枢として商工業を中心に発展してきた。農林水産業は、市街地の拡大によって低落ないし横ばいの状況にある。商工業は依然として進展しており、特に工業の伸びが著しい。

昭和48年の工業統計によると、事業所は約66,500を数え、工業出荷額は11兆円を超え依然として全国第1位である。また、重化学工業化率も約65%と高く、1km当たりの工業出荷額は59億余円で、東京都の48億円をしのいでおり、全国一の高密度な工業活動地域であるといえる。このような工業構造は、必然的に資源、特

にエネルギーの消費が大きく、府下の製造業事業所において、年間、燃料消費量約780億円、電力消費量約650億円、工業用水消費日量約790万 m^3 (燃料、電力については、従業員20人以上、工業用水については同30人以上の事業所の数値)にのぼる資源を使用している。特に鉄鋼、有機化学など資源消費型の14業種約2,600事業所において、燃料全体の約55%、電力全体の約40%、工業用水全体の約80%を使用している。このような資源消費型の工業構造は、大阪の公害問題と重要な関係があると考えられる。

また、府下において大阪市、堺市等の臨海工業地域に大規模工場が集中して立地するほか、内陸部にも大工場と全工場数の99%を占める中小工場が住居と混在して多数立地しており、このこともまた公害問題の解決に困難をきたす要因となっている。

4 土地利用の状況

府下における土地利用の状況は、昭和48年では府域の総面積のうち市街地は約38%で、可住地面積当たりの人口密度は、大阪市及びその周辺部の豊中市、守口市、門真市、東大阪市などでは、1 km^2 当たり1万人を超えている。過去10年間の土地利用の推移をみると図1-1-1に示すとおり、府域全体を通じて、昭和38年から昭和48年までに農用地が約15,000ヘクタール、森林が約4,500ヘクタール減少し、住宅工場等の宅地が約16,000ヘクタール、公共的な道路等が約6,000ヘクタール増加している。

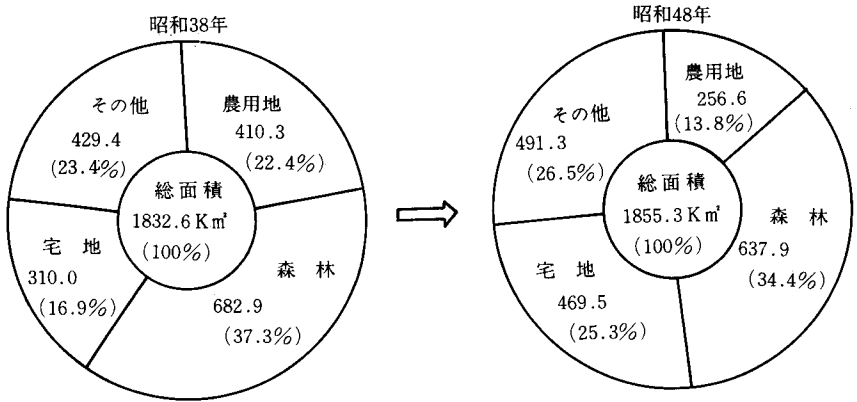
なお、農用地、森林の用途別転用状況は、農用地にあつては住宅用地に約50%、工場用地と学校等公共施設用地にそれぞれ約10%、導水路等その他に約30%転用されている。また、森林にあつては、約70%が住宅用地となり、次いでゴルフ場に約20%、公共施設用地その他に約10%が転用された。

昭和38年には、農用地と森林をあわせて府域の60%近くを占めていたが、昭和48年には半分にも満たなくなっており、府域における産業の急速、かつ、高度な発展とそれに伴う人口の増加が、この10年間に府域の10%余りの土地を農業的土地利用から都市的土地利用に転換させたのであつて、このことが、自然環境の破壊、災害の誘発、農林業への悪影響等の弊害を生じさせているといえよう。

また、昭和49年に実施した「大阪府工場環境実態調査」によると、工場の隣接地域の状況について、工場設立時に「農地」であつたものが約35%と最も多く、「住

宅」は2%弱と非常に少なかったが、現在では工場の隣接地域が「住宅」であるとするものが約70%に及んで住工混在を如実に表わしており、土地利用上、問題を生じている。

図1-1-1 土地利用の構成比の変化



- (注) 1 農用地とは田畑、森林とは原野を含み、宅地とは住宅・工場・商業業務地、その他とは上記以外のもので主として道路・水面・学校等の公共施設用地をいう。
 2 総面積の増加 (2,270ha) は公共水面の埋立てによるものである。
 3 農業統計等既存の資料をもとに企画室が推計したものである。

5 道路交通事情

近年の自動車台数の伸びは、やや鈍化しているものの依然として増加を示しており、昭和39年と昭和49年における交通事情を比較すると、府下の自動車保有台数は約3倍という急激な増加をみせている。これは同期間における人口の増加1.3倍、道路延長の伸び1.1倍と比べると著しい伸長であって、交通渋滞回数も約4,500回から約16,000回へと増加している(表1-1-2)。自動車交通量においても昭和47年をピークに減少傾向にあるが、いまだ1つの交差点に1分間190台の車が集中する現状にある(昭和49年の主要交差点における昼間交通量の最高値)。

また、昭和48年度の駐車違反は、1日平均75万台（大阪市内46万台、市外29万台）と推定されている。このような道路環境の悪化は、道路整備の進ちょくよりもむしろモータリゼーションのすさまじい進展によるものであって交通安全はもとより騒音、排出ガス等の自動車公害に対処するためにも抜本的な対策が緊急な課題となっている。

ちなみに、公害問題に対する意識調査において府民は、自動車を大気汚染、騒音、振動、悪臭の主要原因としてあげている。

表1-1-2 過去10年間の交通事情の比較

区 分		年		
		昭 39 (A)	49 (B)	(B)/(A)
人 口(万人)		642.6	818.5	1.3
自動車保有台数(万台)		61.1	181.1	3.0
道路延長(km)		13,358	14,842	1.1
ガソリンの販売実績(万kl)		91	189	2.1
交通渋滞	回 数	4,524	15,733	3.5
	時 間	5,508	22,616	4.1

- (注) 1 資料は大阪陸運事務所、府警本部等調である。
 2 人口は10月1日、道路延長は3月31日、自動車保有台数、ガソリン販売実績及び交通渋滞は12月31日現在である。
 3 交通渋滞とは、500m以上の車列が30分以上継続した状況をいう。

6 下水道の整備状況

府域における公共下水道の普及状況の推移は表1-1-3のとおりであり、昭和49年度末の普及率は約47%である。この普及率は、全国的には高水準にあり、全国平均の普及率約20%をかなり上回っているが、欧米諸国の普及率60ないし90%と比較すると大きく立ち遅れている。

府下の下水道整備計画は、昭和56年度に市街地の90%、昭和60年度には全市街地に整備することとしているが、下水道は、生活環境の改善、公共用水域の水質汚濁防止、浸水の防止等に必要不可欠のものであって、公共下水道の整備が急務であり、またこれに関連する流域下水道事業の推進が必要である。

表1-1-3 公共下水道普及状況

(単位：万人)

人 口	年 度	昭 47	48	49
総 人 口		798	808	818
処 理 区 域 人 口		333	363	383
普 及 率 (%)		41.7	45.0	46.9

7 廃棄物の実態

近年の社会経済活動の急速な発展と生活様式の高度化に伴って、大量生産、大量消費が顕著となり、その結果、大量廃棄が一般化してきた。

産業活動に伴い排出される産業廃棄物は、不燃性、難燃性あるいは有害性のものが次第に増加しつつあり、また、適切な処理技術の立遅れもあって、従来焼却、埋立て等の処理方法では、衛生的、かつ、安全に処理することが困難となってきた。加えて、適切な処分用地の確保が次第に困難となるに従い、不法投棄を誘発し、二次的な生活環境汚染を引き起こすなど、産業廃棄物問題を深刻化させる大きな要因となっている。

一方、生活活動に伴い排出される一般廃棄物は、消費生活の多様化により粗大ごみやプラスチック製品等も多量に排出されており、これらの処理方法が問題となっている。

なお、昭和48年度における産業廃棄物の排出総量は、1カ月694万トンであって、昭和52年度には879万トン、昭和56年度には1,083万トンに達するものと予測されており、廃棄物処理技術の開発と最終処分地の確保等が急務である。

第2節 公害の概況

前節で概観したとおり、大阪府域における環境問題の背景は相当厳しいものがあり、このため、昭和48年9月に策定した環境管理計画を中心に環境問題を改善するため一層努力する必要があるが、現状を認識し、今後を展望するうえにおいて必要な公害の現況を概観すると、次のとおりである。

1 大 気 汚 染

(二氧化硫黄)

従来、代表的な大気汚染物質であった二氧化硫黄は、排出規制の強化、燃料転換等によって、昭和45年度以降減少の傾向にあり、全測定地点において昭和48年度

に比し横ばいなし減少した。

すなわち、環境管理計画に示す昭和48年度の間目標値（年度平均値0.05ppm）は、同年度において既に達成し、昭和50年度の間目標値（年度平均値0.03ppm）を昭和49年度において全58測定地点のうち56測定地点において達成している。その結果、昭和45年度に201時間を記録したいわゆる冬のスモッグ注意報の発令時間は、その後減少の一途をたどり、昭和48年度に零を記録して以来、昭和49年度においてもこれを維持している。経年的に比較可能な24測定地点の年度平均値は図1-2-1のとおりである。

（二酸化窒素）

近時、重要な大気汚染物質として注目されている二酸化窒素は、昭和48年度までは漸増の傾向にあったが、昭和49年度には、一部の測定地点において僅かに増加したほかは、初めて横ばいなし減少した。しかし、環境基準との関連においては、全62測定地点においていずれも不適合である。

二酸化窒素は、それ自体が人の健康に影響を与えるだけでなく、光化学オキシダントの生成要因でもあり、二酸化窒素の低減について、固定発生源対策としての大気浄化計画に基づく強力な削減指導、移動発生源対策としての自動車排出ガス規制、交通総量の抑制等が緊急な課題となっている。

（一酸化炭素）

自動車の排出ガスを主要原因とする一酸化炭素は、昭和48年度において、30測定地点のうち21測定地点で環境基準に適合していたが、昭和49年度は、同測定地点を含む全40固定測定地点のうち34測定地点で適合しており、前年度より更に好転している。

また、主要18交差点における大気汚染観測車による測定では、全測定地点において前年度と同様環境基準に適合している。

昭和46年度以降の推移は、図1-2-1に示すとおりである。なお、環境管理計画に示しているところの昭和49年度までに住居地域において環境基準を達成するものとして定めている中間目標値を21測定地点中1地点を除いて達成した。

（炭化水素）

炭化水素は、窒素酸化物とともに光化学スモッグ発生の原因物質と考えられているが、昭和49年度は、測定方法の安全対策が確立されるまで測定を中止したので、

5 測定地点の測定結果が得られたのみである。これによると、図 1-2-1 に示すように年々減少の傾向にある。

(オキシダント)

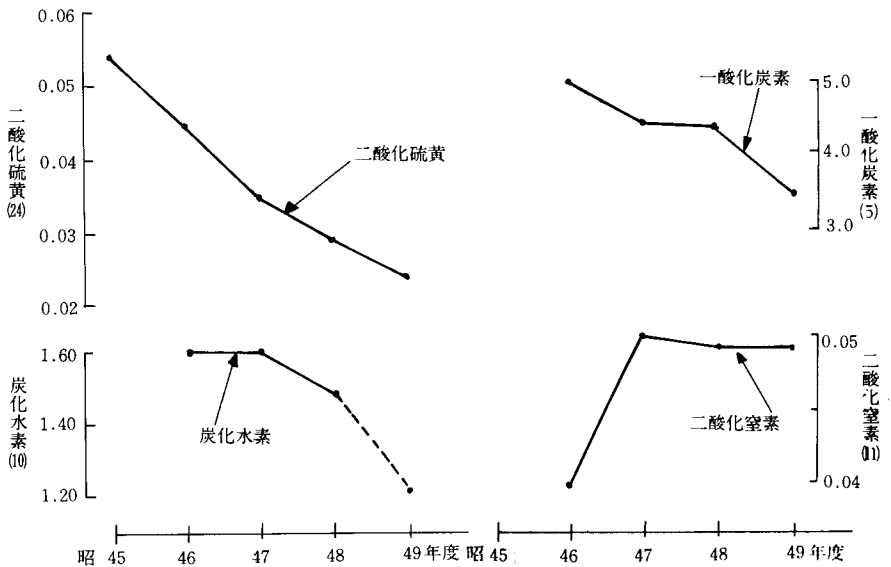
オキシダントは、大気中の窒素酸化物、炭化水素が強い紫外線によって光化学反応を起こした結果生成される二次汚染物質である。昭和49年度は、55カ所において測定を実施したが、昭和48年度と同様すべての地点で環境基準に不適合であった。

(浮遊粒子状物質)

浮遊粒子状物質は、粒径10ミクロン以下の粒子状物質であって、鉄、マンガン、鉛等の固体物質が破碎されたいわゆる粉じんと燃焼過程から生成される微粒子の総称であり、人の呼吸機能に悪影響を及ぼすものである。

昭和49年度は、17カ所において測定を実施したが、昭和48年度より大幅に好転し、2地点ではあるが環境基準の長期的評価に適合することとなった。

図 1-2-1 主な大気汚染因子の推移 (単位: ppm)



- (注) 1 継続してデータのある測定地点の年度別単純平均値である。
 ただし、炭化水素の昭和49年度値は測定地点数減少のため参考とする。
 2 () 内は測定地点数である。

2 水質汚濁

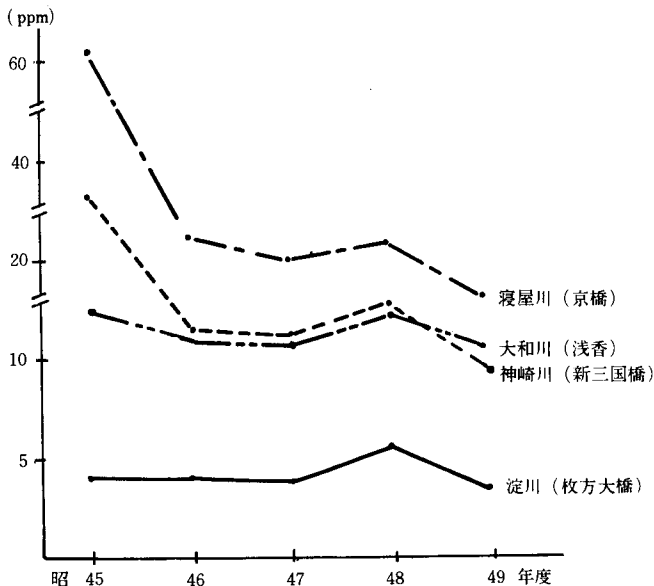
各河川における水質汚濁の状況は、法令による排出規制の強化等により、全体的にみると一部の河川を除き好転の兆しがみられる。

生活環境に関する環境基準のうち、代表的な汚濁指標となっている生物化学的酸素要求量（BOD）の経年変化を府下の主要4河川についてみると、図1-2-2のとおりである。一方、人の健康の保護に関する環境基準に関して、その適合状況をみると、シアン1河川、カドミウム1河川、6価クロム1河川において不適合であり、その他の物質については環境基準に適合している。

なお、総検体数に対して、シアン等人の健康の保護に係る物質が環境基準を超える割合は、昭和49年度0.06%であり逐年減少している。

次に、大阪湾における水質汚濁の状況を見ると、人の健康の保護に関する環境基準はすべて適合しているが、生活環境に関する環境基準では、各河川の汚濁水の流入等の影響などにより不適合な地点が多くみられる。

図1-2-2 主要河川の水質経年変化（BOD平均値）



3 騒音・振動

騒音は、各種公害のなかでも住民の日常生活に密接な関係にあり、公害に対する苦情のうちで騒音に関するものが、全体の30%以上で最も多い。

環境騒音について環境基準の適合状況を見ると、道路に面しない地域の平均適合率は約60%であり、前年度より10%近く改善されている。しかし、道路に面する地域の平均適合率は約34%であり、前年度に比して10%以上適合率が低下している。特に住居系地域の幹線道路に面する地域の適合率は10%台であり、自動車による影響が大きいといえる。

更に大阪国際空港における航空機騒音の影響範囲も広大であって、新幹線騒音の影響とともに大きな問題となっている。

振動も騒音と同じく日常生活と密接に関連しており、近時、とみに工場・建設作業に伴うもののほか、交通による振動が多くなっている。

4 地盤沈下

昭和49年における地盤沈下の状況は、前年度に比し、沈下量、沈下区域とも減少をみせている。

これを地域別にみると、大阪市及び北摂地域においては、それぞれのごく一部の区域において年間2cmをやや超える沈下がみられ、東大阪地域においては、年間2cmを超える区域及び4cmを超える区域は大幅に縮少した。泉州地域においては、昭和48年に比して沈下量が減少しているものの、年間6cmを超える区域がみられている。

第3節 公害問題に対する府民意識

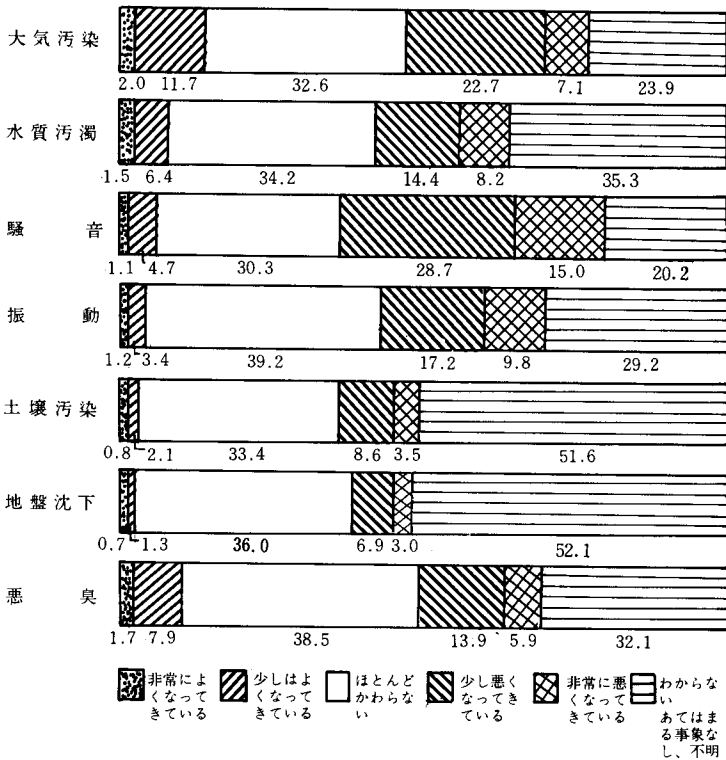
府が昭和50年1月に実施した世論調査(府域における20才から69才までの男女4,000人を対象、有効回収は2,661人)により、府民の公害問題に対する意識をみると、次のとおりである。

- (1) 回答者の居住地域における日常生活からの実感としては、現在の公害の状況と2、3年前の状況とを比較した場合、いわゆる典型7公害のすべてについて「よくなってきている」とするものよりも、「悪くなってきている」と感じているものが多く、特に騒音で著しい(図1-3-1)。

一方、これを地域別にみると、「よくなってきている」と評価しているものは、大阪

市を除く府域（以下「府下」という。）に比して大阪市域でやや多く、「悪くなってきている」と感じているもののうち、大気汚染、水質汚濁、騒音、土壌汚染については、大阪市域よりも府下の地域において、また、振動、悪臭、地盤沈下では、逆に大阪市域においてやや多くなっており、府民の実感としては、大気汚染、騒音等の公害の影響が広く府下にも及んできていることがうかがわれる。

図1-3-1 2、3年前と比較した公害の状況



(2) 公害による被害の状況については、全体の57.8%が「現在被害を受けている」としており、被害をもたらしている公害の種類としては、大気汚染（34.3%）が最も多く、次いで騒音（33.2%）、振動（24.0%）、悪臭（23.3%）となっている。また、被害の原因としては、大気汚染、騒音、振動、悪臭のいずれについても自動車が発

1 の原因（大気汚染65.6%、騒音63.1%、振動64.1%、悪臭35.4%）としてあげられている（表1-3-1）。

被害の内容としては、大気汚染では「洗たく物や家の中が汚れる」(48.2%)、「のどが痛い、タンやセキがでる」(35.2%)、騒音では「いらいらする」(39.6%)、「テレビ、ラジオがききにくい」(38.7%) となっている。

表1-3-1 公害の原因

区分 公害の種類	公害の原因	原因としたものの割合(%)	区分 公害の種類	公害の原因	原因としたものの割合(%)
大気汚染	自動車の排出ガス	65.6	振動	自動車	64.1
	自動車によるほこり	55.3		電車	18.3
	工場	26.5		工場・作業所	11.6
騒音	自動車	63.1	悪臭	自動車の排出ガス	35.4
	飛行機	24.0		どぶ・下水	30.9
	工場・作業所	16.0		工場	24.0

(注) 多肢選択による上位3原因を掲げたものである。

- (3) 公害発生の主な原因としては、公害を発生させた企業の怠慢、無関心など「企業の責任感の不足」(34.1%) が最も多く、次いで住民自身が無責任に公害を出しているといった「住民の自己の行動に対する責任感の不足」(13.9%) があげられている。

公害と経済活動との関係については、「公害がでて環境が悪くなっても、なんとか防止対策をたて、経済活動が低下しないようにすべきだ」(23.6%) と考える人よりも、「公害がでて環境が悪くなると、生活や健康がおびやかされるから、その防止のため経済活動が低下してもやむをえない」(35.4%) とするものが多いが、「いちがいにいえない」(38.3%) とするものが最も多くなっている。

第4節 公害行政のあゆみ

大阪府における公害問題の発生とその対策の歴史は古く、明治時代においてすでに「綱折、鍛冶、湯屋、三業者心得方」を公布し、昭和初期には「煤煙防止規則」を制定している。

公害問題が全国に先がけて行政にとりあげられたのは、大阪が工業都市として早く

から発達したことを物語るものである。

この公害に対する考え方も、先進国に追いつこうとする国策のもとでは、黒煙を発展のシンボルと考える思想がゆきわたり、それに続く戦時下においては富国強兵、工業優先により無力化してしまった。

第二次大戦後は、経済復興が課題であり、産業活動が活発となったことや、昭和25年のいわゆる朝鮮戦争のぼっ発を契機とする重工業の発展によって、まず、大阪などの都市地域において公害が顕在化してきた。このため、本府では昭和25年にいち早く「大阪府事業場公害防止条例」を制定し、これに対処した。

一方、国においては、昭和30年代に至って初めて「公共用水域の水質の保全に関する法律」、「工場排水等の規制に関する法律」及び「ばい煙の排出の規制等に関する法律」等を制定し、公害の規制指導に乗り出してきた。

国の所得倍増政策等による重化学工業化と人口・産業の都市集中が激化した昭和30年代からは、いわゆる高度成長時代に入り、公害現象もその様相を変えた。すなわち、それまでの工場と住民との局地的なトラブルであったものが、都市全体をおおうスモッグの発生、都市河川全体の汚濁、自動車による排出ガス、騒音等の広域的な公害が現出するなど高度成長のひずみをもたらした。そこで本府では、従来、商工部、衛生部あるいは企画部に分掌されその協力によって推進してきた公害行政の体制を大幅に改めることとし、昭和41年4月、企画部に公害室を設置し、公害行政の窓口を公害室に一本化するとともに、昭和43年9月、公害監視センターを設置して公害行政の強力、かつ、一元的処理体制を整え、昭和45年11月、生活環境部の設置に伴い公害室を更に拡充し同部に移管した。昭和46年3月には、その後の汚染の進行と地域的拡大に対処するため、昭和44年度に制定した「大阪府公害防止条例」を全面改正し、新条例として制定した。

また、この間国においては昭和42年8月の「公害対策基本法」の制定を始め「大気汚染防止法」、「騒音規制法」等の規制法令の整備が急速に進んでいたが、昭和45年、東京都に発生した光化学スモッグ事件やカドミウムによる土壌汚染問題、更にはヘドロ問題等の新たな公害に対処するため、昭和45年末のいわゆる公害国会において「公害対策基本法」の改正を含む14の公害関係法の改正及び整備が行われた。

その後、府においては、昭和47年12月、「公害対策基本法」に基づき、大阪地域公害防止計画を策定し、引き続き昭和48年9月、環境容量の設定を骨格とした公害防止と

環境保全のための総合的、基本的計画として、大阪府環境管理計画を策定した。現在この計画に基づき、大気清浄化計画を始め水質汚濁負荷量削減計画、産業廃棄物処理計画等を策定し、逐次実施に移しつつある（附録4参照）。

第5節 今後における公害行政の方向

大阪をとりまく環境の自然的、社会的条件は、第1節で述べたように概して公害を発生、悪化させやすい要素をもっている。

狭小な府域内において、人口の増加はなお衰えをみせず、ばく大なエネルギーを消費する生産活動と都市地域における高度化した生活様式は、多岐にわたる発生源と複雑なメカニズムをもつ環境汚染をもたらしている。

府域における汚染の現況は、第2節の「公害の概況」で述べたとおり、例えば、大気汚染の場合、二酸化硫黄など一部の汚染物質についてはかなりの改善がみられるものの、窒素酸化物やオキシダントなど、やや改善のきざしがみえる程度で、好転したとは言い難い。

また、汚染の発生源についても、従来の規制対象である事業活動にとどまらず、廃棄物による二次公害、生活排水による都市河川の汚濁、過剰な自動車走行に伴う騒音、排出ガス等の自動車公害などにみられるように、府民の生活活動に密接な関連のあるものも無視できない状態となっており、更には水島コンビナートにおける重油流出による海洋汚濁問題のように、事故や災害に対する防災対策の緊急性も問題となっている。

このように公害問題は、発生源の複雑多様化と被害の深刻化をもたらしているところであるが、ちなみに府公害審査会における紛争事案についてみると、道路交通、地下鉄工事に伴う公害の防止、工場廃液の流出による漁船等の被害救済、道路建設工事の差止め等の申立てがあり、また、府域及びその周辺地域における公害・環境訴訟についてみても、大阪国際空港公害訴訟（昭和44年）を始め、阪神高速道路建設工事禁止仮処分申請、和泉市火葬場建設等禁止仮処分申請、多奈川発電所建設禁止・損害賠償請求訴訟等が関係住民から昭和47年度、48年度中に相次いで提起されている。

今後、環境保全に対する府民の期待に応えるためには、公害を未然に防止し、自然の回復を図り、住みよい生活環境を確保するための施策を積極的に推進する必要があるが、その指針として、府は昭和48年9月、長期的な視野のもとに総合的な施策を盛り込んだ大阪府環境管理計画を策定したところである。本計画をかりに前期、中期、後

期の3時期に区分するとすれば、昭和50年度は前期の仕上げ、中期へのスタートとして極めて重要な時期にあると考えられる。

1 環境管理計画の推進

前述のとおり、公害の未然防止と環境保全は、緊急の課題であるとはいえ、これを短期間に解決することは容易ではなく、汚染物質の排出削減についてみても、現実には、公害防止技術の開発を始め、合理的な土地利用、産業構造の転換、都市的施設、交通体系の整備などの諸施策の推進が要請されるのであって、適正な目標と長期的方針に基づく総合的な環境管理に関する基本計画が必要である。

このような意味において環境管理計画は、府の環境保全のための諸計画を総合的にとりまとめたものであって、何よりもまず、この計画を今後とも積極的に推進していく必要がある。

既に発生源対策については、大気清浄化計画や水質汚濁負荷量削減計画を策定、推進しており、このほか、下水道整備計画、産業廃棄物処理計画、公園緑地整備計画など環境整備の主要計画も実施に移し、「大阪府自然環境保全条例」に基づく自然環境の保全と回復に関する基本方針の設定もみている。今後とも、府のすべての関連部門において、環境管理計画に示す諸対策についての実施計画を具体化し、総合的に環境保全行政を推進する必要がある。同時に、環境管理計画の目標を達成するためには、事業者の公害防止に対する最大限の努力はもとより、国、府、市町村、府民が一体となって良好な環境をうみだすための努力が必要であって、今後、府民、関係機関等の一層の理解と協力を得ることが肝要である。

2 総量規制の実施

府域における企業立地とこれに伴う汚染状況からすれば、汚染物質を総量で規制するという方法が今後における発生源規制の基本的方向であるといえよう。国においても昭和49年6月、大気汚染防止法の一部改正により硫黄酸化物に係る総量規制が実施されることとなったが、環境管理計画においては、既に総量規制の導入を原則として、その目標となる汚染物質ごとの地域の環境容量を算定している。府は、現在、これに基づき硫黄酸化物について、目標年次である昭和53年度における削減目標値を達成するため、使用燃料の低硫黄化等を強力に推進しているところである。今後、引き続き、測定網によって集積した実測データをもとに、環境容量算定の基礎となったシミュレーション計算を補完しつつ、速やかに各種

の汚染物質についても総量削減計画策定のための検討を進める必要がある。

特に窒素酸化物については、移動発生源との関係、大気中における窒素酸化物の生成過程などの科学的条件が十分解明されていない点もあるので、更にその解明調査を進めるとともに、当面、大気清浄化計画と自動車排出ガス対策を一層推進し、また、炭化水素系有害物質についても規制強化の検討を行う必要がある。

3 発生源規制の強化

汚染物質ごとの地域の環境容量を排出許容限度として削減を行っていくためには、例えば、窒素酸化物の場合、脱硝装置など防除技術の早期開発を必要とするが、府域における工場数や、その業種、規模、燃料使用量その他立地条件等からみれば、大気清浄化計画第1次、第2次重点工場を始め、府域に所在する多数の工場、事業場に対する排出規制はなお強化していく必要がある。

他面、多数の中小規模工場については、局地的に直接的な汚染を与えるおそれがあり、その排出規制もゆるがせにはできないので、中小企業の経営の実態にも十分配慮し、適正な土地利用計画に基づく住工混在の解消を図るとともに、今後も引き続き、公害防除技術の指導、資金面からの助成等の措置を講じる必要がある。

また、このような固定発生源の排出規制を更に一歩進めて、府域における汚染の改善と未然防止を図るため、現行の府公害防止条例に規定する許可対象地域を府下全域に拡大するなど、合理的、客観的な基準のもとに、立地規制の強化、拡大を図ることが今後における発生源対策の重要な課題であると考えられる。

4 自動車公害対策への取組み

近時における著しいモータリゼーションの進展は、自動車による騒音、排出ガスなど、環境に著しい影響を与えており、その対策が急務となっている。

この自動車公害を解決するためには、基本的には発生源対策を強化し、あわせて自動車走行量の削減が必要であると考えられる。

しかし、発生源対策は国の施策にまつべき点が多く、また、自動車による交通、輸送の実態からして、効果的な交通規制等が容易ではない。加えて、自動車排出ガス規制については、いわゆる日本版マスクー法といわれていた昭和51年度規制値の適用が延期され、暫定値が採用された結果、府における窒素酸化物対策の推進は困難な事態となった。

このため、今後、自動車公害問題の解決を図るためには、自動車全体の走行量の削減が一層重要な課題となっており、駐車規制、速度制限などの対策を強化するほか、新交通システムの導入、交通体系、物流機構の見直し等、総合的な自動車公害対策を積極的に検討する必要がある。

現在、府において関係機関のもとでその具体策が検討されているが、地方公共団体の方策のみでは限度があり、今後、国においても、総合的な自動車公害対策のための具体策を積極的に推進する必要がある。

5 大阪湾の浄化

府域の河川の水質汚濁をみると、淀川、大和川のほか、上流に住宅団地や流域に中小企業をもつ中小河川の汚濁は、なお改善が徐々にしか進捗せず、更に大阪湾の汚濁が瀬戸内海の汚染対策を推進するうえで問題となっている。

大阪湾の汚濁は、もともと工業化と人口の増加が続いている地域を流域とする都市河川の流入によって始まったものであり、加えて港湾に出入する船舶による大阪湾周辺海域の油汚染もその一因となっている。

この汚濁を解消させるため、従来法律、条例による規制に加え、昭和48年11月、瀬戸内海環境保全臨時措置法の制定によって、昭和51年10月までに昭和47年当時の化学的酸素要求量（COD）による汚濁負荷量の半減をめざして、規制の強化が始まっている。大阪湾の浄化は、まずこれらの規制の完全実施を図るとともに、生活排水による汚濁の解消を図るため、今後とも公共下水道の整備等を促進する必要がある。

6 環境影響事前調査の実施

公害対策が事後応急対策から事前予防対策へと汚染の未然防止を図ることが強く要請されるにつれ、企業立地等が環境へどのような影響をもたらすかについて事前にチェックを行うべきであるとする、いわゆる環境アセスメントの必要性が大きくクローズアップされてきた。

地域においては絶え間なく産業・経済活動や住民の消費活動が続いており、その結果、生産設備のみならず廃棄物処理施設などの社会的設備の建設や土地の造成等の必要も生じてくるが、それら建設行為あるいは開発行為が環境に及ぼす影響の程度を事前に調査予測して、環境保全に十分な配慮をすることが何よりも必要である。この場合、それらの開発行為が及ぼす影響を単にそれ自体がもたら

す影響としてでなく、地域の環境容量との関連、他の排出源との関係、自然環境との調和などに配慮し、策定されている環境保全計画、自然環境回復計画、総合的な土地利用計画等の実施に支障がないかどうかを専門的、科学的に判断しなければならない。

このような環境への影響に関する事前調査の必要性は、既に四日市公害訴訟判決において指摘されているところであって、立地しようとする企業等の責務であるが、府においても、環境影響事前調査は公害の未然防止対策として欠くべからざるものであるとの見地にたち、今後、国の動向も見きわめながら、大阪地域にふさわしい内容の環境アセスメントの手法を検討することが必要であるとする。

7 環境問題に関する府民意識の集約

公害防止、自然環境の保護など環境問題に関する府民の苦情や訴えは、工場、事業場による公害被害を始め、身近かな日照、電波障害、自動車による騒音・排出ガスによる汚染などについても、なお数多く提起されている。

また、このような府民の訴えが一つの組織体としての運動に高まり、公害発生源そのものへの措置要求はもとより、行政機関に対して規制の強化、被害救済、健康調査の実施などの諸要請となって現われてきた。前述の府域の環境問題に対する住民による訴訟提起もその現われであるということができよう。

府域における環境問題は、今後の大阪の街づくりと関連し、産業・経済活動、府民の消費生活等と不可分のものであり、その解決を図るためには、公害発生源に対する規制と並行して、府民の意向を施策に反映させるための方策を検討し、府民の理解と協力のもとに住みよい環境づくりに努める必要がある。

昭和50年代の環境行政は、新たな展開を求められているといわれている。エネルギー問題に端を発して、我が国の経済活動はこれまでの経済成長第一主義から大きな転回を示そうとしている。これにつれて環境に対する国民の意識にもその影響が投影されつつある。

このような背景のもとで府域をとりまく環境諸因子や公害の現況をみると、環境管理計画の目標達成には多くの問題が横たわっているといわざるを得ないが、府民の求める住みよい環境づくりに府民の英知を結集して、目標達成に全力を傾注していかなければならないと考える。