

第1部 総論

第1節 府域の概況

大阪府域は、全国土の0.5%に過ぎない狭小な地域であって、そのなかに834万の人口（全国の7.4%）と44万ヵ所の工場・事業場、商店その他の各種大小さまざまな事業所（全国の7.9%）が密集し、更に府民が保有する189万台の自動車（全国の6.1%）とおびただしい通過交通自動車が府域の延15,300kmの道路を昼夜をわかつた疾駆している。

このような状況が府域に環境汚染をもたらす要因となっているのであるが、環境保全面から府域の環境を形成していると考えられるこれらの諸因子、諸条件の状況を概観すれば、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約1,858km²の都道府県中最も狭小な地域である。

この府域に琵琶湖に源を發した淀川と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併せて2級河川以上で157河川、総延長841kmの河川が存在している。これらの河川は地形とも関連し、概して下流部において勾配が緩く、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は大阪湾の沿岸海域の汚濁とも深い関連がある。

一方、気象のうち公害に関連の深い風向、風速については、三方を山で囲まれた地形と、年間平均毎秒4 m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、工業地域等から排出された汚染物質は、大阪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、山野などの自然地は急速に減少したばかりでなく、鳥獣、昆虫類などの生息環境にも少なからぬ影響を与えている。

森林面積を例にとると、全国面積では、その約67%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32%であり、人口1人当たり面積は78㎡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42年から昭和51年までの10年間に34,900ヘクタールから23,500ヘクタールへと約33%減少した。

また、土砂の採取による自然破壊も急速に進み、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、府域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。

府域の緑地・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併せて、昭和52年4月現在では1,596ヵ所、総面積2.196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2.63㎡であって、国の目標（1人当たり面積6㎡）はもちろん、全国平均約3.4㎡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. 人口の推移

大阪府下の人口は、昭和51年10月1日現在で約834万人である。昭和32年において戦前の最高である昭和14年の486万人を超えて以来、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。

特に、昭和50年10月の国勢調査時から1年間における増加人口は約6万人、増加率0.7%で、昭和49年から昭和50年までの増加率1.1%を下回り、戦後初めて1%を割ることとなった。しかし、自然増は依然として1%以上の増加率（昭和50年から51年は1.25%）を示しているのでその増加の傾向はかなり緩やかなものとはなっても、増加の基調は今後も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51年には3分の1を下回っており、これに比して周辺地域では東大阪、

北大阪、南大阪地域の順で増加の傾向を示している（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などに伴い、行動圏域は府域を中心に外延的に拡大し、昭和50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38万人に達している。

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7.7%を占める866万人（昼間人口：昭和50年国勢調査）が活動していることになり、これが特に都市部の生活環境の悪化をもたらしているといえよう。

表1-1-1 地域別人口構成比の推移

（単位：万人）

区 分	昭 30		51	
	人 口	構 成 比	人 口	構 成 比
大 阪 市	255	55 %	275	33 %
北 大 阪	47	10	156	19
東 大 阪	65	14	196	23
南 大 阪	95	21	207	25
合 計	462	100	834	100

（注）資料は府統計課調である。

4 産業活動の状況

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ており、農林水産業は、市街地の拡大等によって耕地面積、林野面積は減少してきているが、農業粗生産額、漁業生産量は増加の傾向にある。また、商業は販売額の著しい増加を続けているが、工業は昭和50年度においては、前年度に比して出荷額が減少している。

府域における工場は、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立地している。

産業活動の推移を地域別にみると、昭和30年には大阪市域において事業所数、工業出荷額のいずれも府全体の約3分の2を占めていたが、年ごとにそのウエイトを低下させる傾向を続け、昭和50年には再び増大の傾向に転じたもののそれぞれ約50%、約39%となっている（表1-1-2）。

昭和50年の工業統計調査によれば、事業所数は、小規模事業所が8.1%と大幅に増加

し、初めて7万事業所を超えたが不況の長期化の影響を受けて、従業者数は14年ぶりに百万人の大台を割り、工業出荷額も17年ぶりに6.3%と大幅な落込みとなった。

しかし、本府の工業出荷額は昭和47年から全国第1位を占め、重化学工業化率も64.5%と依然として高く、1㎏当たりの工業出荷額は全国平均の約20倍の66億円で東京都の54億円をしのいでおり、全国一の高密度な工業活動地域である。

このような産業構造は、必然的に資源、特にエネルギーの大量消費をもたらしており、大阪の公害問題と重要な関係がある。

表1-1-2 事業所数等の地域別構成比の推移

(単位：億円)

年 地域	昭 30				50			
	事業所		工業出荷額		事業所		工業出荷額	
大阪市	22,830	67%	5,358	63%	35,499	50%	48,456	39%
北大阪	859	3	466	6	3,205	5	13,371	11
東大阪	3,313	10	823	10	18,171	25	28,854	24
南大阪	6,994	20	1,802	21	14,067	20	32,493	26
合計	33,996	100	8,449	100	70,942	100	123,174	100

(注) 資料は工業統計調査(府統計課調)である。

5 土地利用の状況

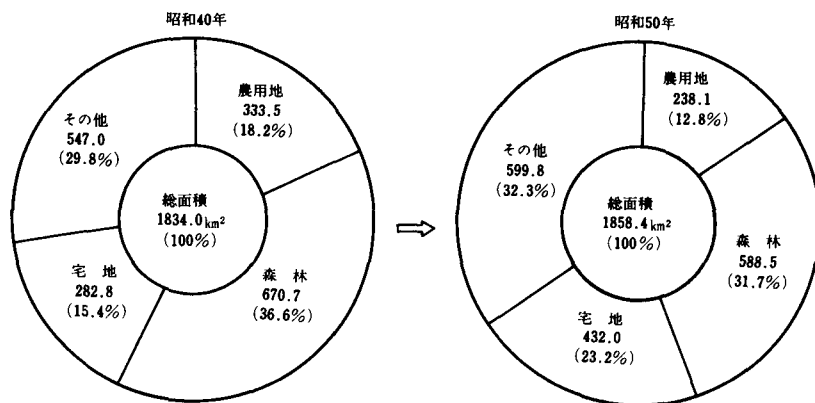
府下における土地利用の状況についてみると、昭和50年では府域の総面積のうち市街地は約36%、可住地面積当たりの人口密度は、大阪市及びその周辺部の豊中市、守口市、門真市、東大阪市などでは、1㎏当たり1万人を超えている。過去10年間の土地利用の推移は図1-1-1に示すとおり、府域全体を通じて、昭和40年から昭和50年までに農用地が約9,500ヘクタール、森林が約8,200ヘクタール減少し、住宅、工場等の宅地が約15,000ヘクタール、公共的な道路等が約5,300ヘクタール増加している。

なお、農用地、森林の用途別転用状況は、農用地にあっては住宅用地に約50%、工場用地と学校等公共施設用地にそれぞれ約9%、導水路等その他に約32%転用されている(昭和50年農地動態調査)。また、森林にあっては、森林法(昭和26年法律第249号)に基づく林地開発許可(1ヘクタール以上のもの)による転用状況をみると、この許可制度がとられて以降開発許可のあった民有林の約73%が住宅用地となり、次いで採石場に約23%、その他に約4%が転用された(昭和52年3月末現在)。

昭和40年には、農用地と森林を併せて府域の55%近くを占めていたが、昭和50年には半分にも満たない45%になっており、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って、このことが自然環境の破壊、災害の誘発、農林業への悪影響など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業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」であったものが約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」であるとするとものが約70%に及んで住工混在を如実に表わしており、土地利用上の環境問題の発生要因として重要視されよう。

図1-1-1 土地利用の構成比の変化



- (注) 1 資料は府土地政策課調である。
 2 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、その他とはそれら以外のものとして道路・水面・学校等の公共施設用地をいう。
 3 総面積の増加 (2,440ヘクタール)は公共水面の埋立てによるものである。

6 道路交通事情

近年の自動車台数は、依然として著しい伸びを示しており、昭和41年と昭和51年における道路交通事情を比較すると、府域の自動車保有台数は約2.5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1.2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6,800回から約22,600回へと増加している(表1-1-3)。

自動車交通量においても昭和47年をピークに一時減少の傾向をみせていたものの近年横ばいなし増加の傾向をみせており、1つの交差点に1時間平均5,000~6,200台の車が集中する現状にある(昭和51年の主要交差点における昼間交通量の大阪市域内及び大阪市域外の平均値)。

このようなモータリゼーションのすさまじい進展による道路環境の悪化は、交通事故はもとより騒音、排出ガス等の自動車公害をもたらしており、これに対する抜本的な対策が緊急の課題となっている。

表1-1-3 過去10年間の道路交通事情の比較

区 分		年	昭41 (A)	51 (B)	(B)/(A)
人 口 (万人)			682.1	833.8	1.2
自 動 車 保 有 台 数 (万台)			77.1	189.2	2.5
道 路 延 長 (km)			13,839	15,313	1.1
ガソリンの販売実績 (万kℓ)			115	207	1.8
交通 渋 滞	回 数		6,772	22,587	3.3
	時 間		8,493	38,999	4.6

- (注) 1 資料は大阪府陸運事務所、府警察本部等調である。
 2 人口は10月1日、道路延長は3月31日、自動車保有台数、ガソリンの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、500 m以上の車列が30分以上継続した状況をいう。

7 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1-1-4のとおりであり、昭和51年度末の普及率は49%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70ないし90%と比較する

と大きく立ち遅れている。

下水道は、生活環境の改善、公共用水域における水質汚濁の防止、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 1-1-4 公共下水道普及状況

(単位：万人)

人口	年度	昭 47	48	49	50	51
	総 人 口		798	808	818	828
処 理 区 域 人 口		333	363	383	403	408
普 及 率 (%)		41.7	45.0	46.9	48.7	49.0

(注) 資料は府下水道課調である。

8 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については、年々多量化する一方、有害物質や処理困難な物質を含むものが増えてきており、加えて適切な処分地の確保が次第に困難になるに従い、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ている。

昭和48年度における産業廃棄物の排出総量は、1ヵ月545万トンであって、昭和52年度には680万トン、昭和56年度には828万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。

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、これらの適正な処理方法が課題となっている。

第2節 公害の現状

前節で概観したように、府域における環境問題の背景ともいえる自然的、社会的諸条件は、環境汚染の防止という見地からいえば相当に厳しいものがあり、その防止対策を一層困難なものとしている。

府域の環境汚染は、昭和40年代における公害対策の進展を反映して、大気汚染、水質汚濁の一部などについてはかなりの改善がみられ、特に昭和49年度以降、経済活動の停滞による汚染物質排出量の減少もあって、一段と改善の傾向がみられる。しかし、窒素酸化物による大気汚染や一部河川及び大阪湾の水質汚濁には顕著な改善の傾向はまだみられておらず、また、自動車の走行に伴う騒音、振動の状況についても同様の傾向にあるなど、全般的な汚染の現状は、住みよい生活環境の確保をめざす大阪府環境管理計画（昭和48年9月策定）の目標へは、なお相当の距離にあり、今後、環境管理計画に係る施策、事業の強力な推進が望まれるゆえである。

次に、大気汚染、水質汚濁それぞれ汚染因子ごとに汚染状況の推移と現況を概観してみる（図1-1-2及び図1-1-3）。

1 大気汚染

二氧化硫は排出規制の強化、燃料転換など汚染防止対策の効果を反映して昭和45年以降着実に減少してきた。昭和50年度の間目標値（年度平均値0.03 ppm以下）は既に昭和49年度においてほぼ達成をみており、環境管理計画の目標（昭和53年度までに1時間値0.1 ppm以下、日平均値0.04 ppm以下）を達成している測定局は21局（前年度は15局）、環境基準の長期的評価に適合した測定局は41局（前年度は35局）に増加していることから着実にその目標に近づきつつあるといえよう。

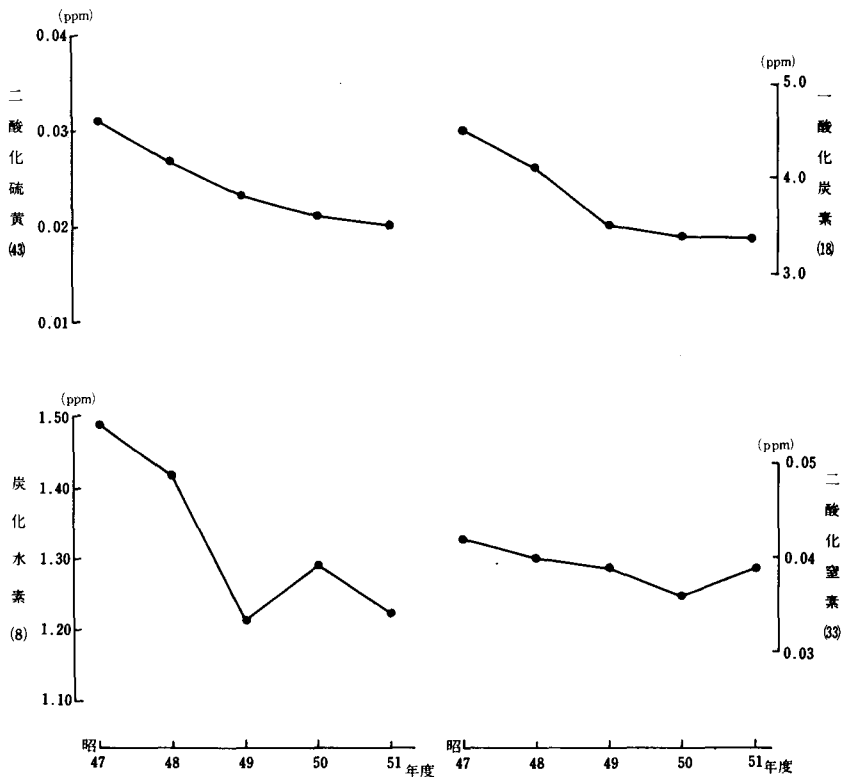
近時、その改善が著しい二氧化硫に代わる重大な大気汚染物質として注目されている二酸化窒素による汚染は、昭和48年度まで漸増傾向にあったが、昭和49年度から初めて横ばいなし減少の傾向を見せたものの、昭和51年度は、前年度と同様に横ばいの状況を示し、全測定局において環境基準に適合していない。

一酸化炭素による汚染は、近年、改善の傾向にあり、一般環境測定局における測定結果をみると昭和49年度以降すべての測定局で環境基準を達成しており、道路際における測定結果をみても、大阪市内の測定局4ヵ所を除いてすべて環境基準に適合してい

る。また、環境管理計画の目標（8時間平均値20ppm）を超える測定局は皆無となり、また、日平均値10ppmを超えた日数も大幅に減少している。

炭化水素は、光化学スモッグによる大気汚染の原因物質として注目されている物質であるが、昭和46年度から継続して測定を行っている測定局における年度平均値の推移をみると逐年減少の傾向にあり、前年度と比較してもかなりの減少がみられる。

図1-1-2 主な大気汚染因子の推移(年度平均値)



- (注) 1 連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。
 2 ()内は測定局数である。ただし、炭化水素の昭和49年度値は公害監視センターのみのものである。

オキシダントは、一次汚染物質である二酸化窒素や炭化水素等から光化学反応によって生成する二次汚染物質と考えられているが、昭和51年度の測定結果では、前年度と比較してやや改善の傾向がみられるものの全測定局で環境基準に不適合である。

また、大気汚染防止法及び府公害防止条例に基づく光化学スモッグの予報等の発令回数は前年度とほぼ同様で横ばいの状況である。

浮遊粒子状物質（大気中に浮遊する粒子状物質のうち粒径10ミクロン以下のもの）は、大気中に比較的長期間滞留し、人の健康に与える影響も大きい。昭和48年度からの測定結果では、年々改善の傾向にあるが長期的評価による環境基準を達成している測定局は、前年度において19局中1局、昭和51年度においても21局中2局にすぎず、なお改善を要する状況にあるが、大気中の粒子状物質のうち重力又は雨によって降下するばい煙、粉じん等からなる降下ばいじんは、全般的に漸減の傾向を示している。

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、下水道の整備、底泥のしゅんせつ等の水質汚濁防止対策の進捗により全般的にはやや好転ないし横ばいの状況を示している。

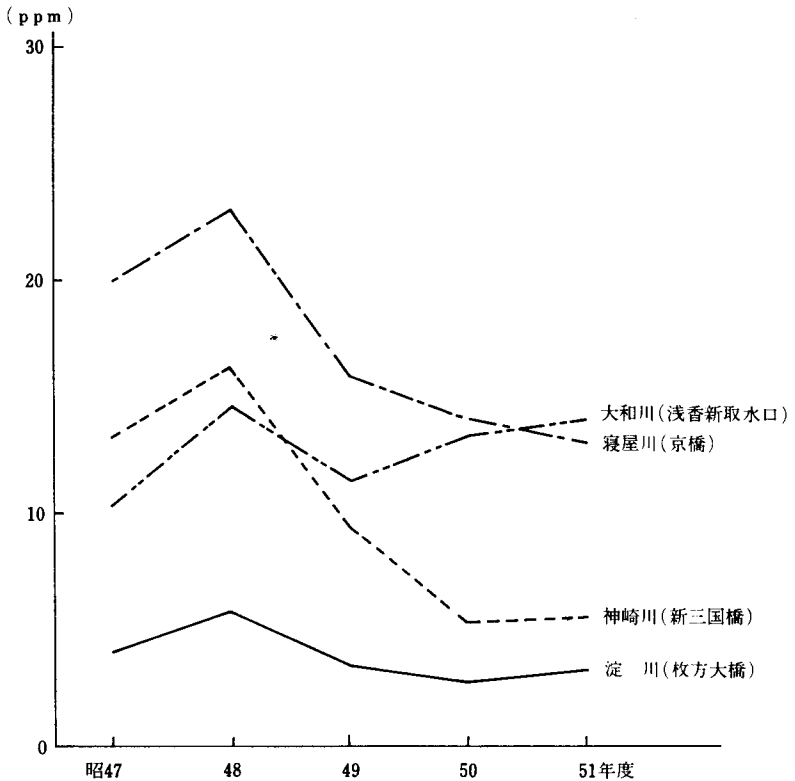
水質汚濁に関する環境基準のうち、人の健康の保護に関する項目についてみると、昭和51年度では、シアンが1河川において環境基準に不適合であったほかは、その他の物質についてすべての河川で環境基準に適合していた。

また、生活環境の保全に関する項目については、河川の代表的な汚濁指標とされている生物化学的酸素要求量（BOD）についてみると、府下河川については、全般的に横ばいの傾向を示しているが、水域別では神崎川水域の水質の好転に比して、寝屋川及び大和川水域の汚濁はなお著しい。

なお、昭和51年度の環境管理計画の目標については、42河川水域全体のうち基準に適合しているのは33河川水域で80%近くに達している。

大阪湾の汚濁の状況は、人の健康の保護に関する環境基準にはすべて適合しているが、生活環境の保全に関する環境基準のうち海域の代表的な汚濁指標である化学的酸素要求量（COD）については、沿岸部のC類型海域では、昭和51年度はすべて適合していたが、その他の類型海域では、依然として環境基準に適合していない割合が高く、また、夏期には恒常的に赤潮が発生するなど富栄養化状況にあり、なお改善を要する状況にある。

図1-1-3 主要河川の水質経年変化（BOD平均値）



3 騒音その他の公害

騒音は、各種公害のなかでも住民の日常生活に最も密接な関係にあるだけに、例年、府及び市町村が取り扱う苦情件数のうちで最も高い割合（昭和51年度では約35%）を示している。

道路に面しない地域における環境基準の平均適合率（66.1%）は前年度とほぼ同様

であり、一方、道路に面する地域の平均適合率（47.7%）は、前年度に比して高くなっている。

また、大阪国際空港における航空機騒音の測定結果は前年度に比して変化がみられなかった。

振動については、工場、建設作業に伴う苦情発生件数が多く、悪臭も毎年、住民からの苦情が多く、また、その発生源も多岐にわたっている。

次に、地盤沈下では、大阪市内にあっては局部的にわずかな沈下がみられるにとどまり、北摂地域でも前年度と同様に沈下はみられない。また、かつて沈下の著しかった東大阪地域においても昭和43年以降沈下が鈍化しているが、泉州地域については、前年に比して地盤沈下区域面積は減少しているものの、依然として年間2～9cmに及ぶ局所的な沈下現象がみられる。

最後に土壤汚染についてみると、現在、農用地の土壤の汚染防止等に関する法律により、カドミウム、銅、砒素及びその化合物が農用地の土壤汚染物質として指定されているが、昭和51年度に実施した府下10ヵ所における調査結果では、いずれも前年度と同様これらの物質による汚染は認められていない。

第3節 公害行政のあゆみ

工業都市として発展してきた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、明治初期には「鋼折、鍛治、湯屋、三業者心得方」を制定している。

更に大正時代に入ると「工場取締規則」を制定、昭和初期には「煤煙防止規則」を制定し、全国に先がけて公害問題と取り組んできた。

また、経済復興が大きな課題となった第二次大戦後は、産業活動が活発となり、特に昭和25年の朝鮮戦争のぼっ発を契機として重工業が発展したため、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「大阪府事業場公害防止条例」を制定し、いちはやくこれに対処した。

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、企画部に公害行政の窓口を公害室として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て同部に移管した。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、人間優先の基本理念を掲げた新条例を制定した。

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。

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」、「大阪府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。

その後、国においては、大気汚染防止法などの発生源に対する直接的な規制法における排出基準の強化等と並行して、これまで法においては未規制であった振動を対象とする「振動規制法」の制定を始め、廃棄物処理体制の強化のための「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」の改正、「建築基準法」の改正による日影規制の実施のほか、「石油コンビナート等災害防止法」の制定、「下水道法」など環境関連法の強化充実が図られてきた（付録4参照）。

第4節 今後における公害・環境行政の方向とその課題

いま公害・環境行政に求められている新しい展開とそれへの対応策は、従前には人の健康に著しい被害を与えるまでに深刻化した公害事象が国、地方公共団体、事業者及び住民が一体となった努力の結果、なお、真剣な取り組みを必要とするにしても、次第に改善され、それに伴い住民の欲求も、公害の絶滅から快適な生活環境の確保、追求へと向けられてきた点を見逃しては立てられない情勢にある。

その端的な例は、日照問題、電波障害問題にみられ、そのうち日照問題については、建築基準法の改正（昭和51年11月）に基づく日影時間の規制が行われることになった。

公害規制対策としては、昭和40年代からのかなりピッチの速い汚染物質の排出規制などが現在ようやく定着してその効果をみせ始めてきているが、今後は、都市環境の整備を含めた幅広い生活環境保全対策へ展開していく必要がある。

すなわち、府民の健康を保護し、良好な生活環境を確保するという生活空間行政ともいうべき新しい領域の行政の目標は、発生源規制中心の公害防止行政から、広く産業構造、人口規模及び土地利用の適正化、都市施設の整備、自然環境の保全、更には、近時、とみに問題化しつつある廃棄物処理の適正化など総合的な対策を講じることにより、抜本的に環境保全を図るという事前対策への転換でなくてはならない。

第77回国会及び第78回国会においては、このような動向に応じて、大気汚染防止法などの発生源に対する直接的な規制法における排出基準の強化等と並行して、国レベルとしては、未規制であった振動を対象とする振動規制法の制定を始め、廃棄物処理体制の強化、建築基準法の改正による日影規制の実施のほか、石油コンビナート等災害防止法の制定、下水道法など環境関連法の強化充実が図られることとなった。

今後は更に、長期的な展望のもとにこれら環境関連法に基づく必要な施策の推進とその運用に当たって、人の生活環境保全のために一層の配慮を行う必要がある。

なお、これらの幅広い生活環境保全、整備を行うに当たっては、巨額の事業費を必要とし、地方公共団体自らの財政運営改善の努力はもちろん、国においても過密地域に対する補助金等の特別の配慮、地方公共団体の自主財源の充実等財源確保のための強力な措置を講じることが必要である。

1 公害・環境問題の再点検

公害防止と環境保全について、これまで講じられてきた諸施策、とりわけ発生源規制を中心として進展してきた公害・環境行政については、硫黄酸化物等の大気汚染物質の環境濃度の低減、健康項目に係る水質環境基準の達成など環境汚染の改善にかなりの成果をあげてきたといえることができる。このわが国の環境政策に対しては、昭和51年11月、東京において開催されたOECD（経済協力開発機構）環境委員会の特別会合（日本の環境政策に関するレビュー会議）においても、特に大気汚染防止などの面では世界で最も進んでおり、厳しい基準が企業にとって大きな挑戦目標となり、数年前には存在しなかった新しい技術の開発をもたらすなど驚くべきものがあるというような国際的に高い評価がなされている。

これには、ここ数年間における逐年にわたる排出規制に対応する事業者の企業努力があったといえるが、一方、石油危機以降の経済不況により公害防止装置の受注が大幅に減少していることが認められており、景気の回復によって汚染物質排出量が増大しないよう、なお発生源に対する厳正な規制指導が必要である。

一方、府域における公害に関する苦情・相談は、前年度に比して横ばい状態にあるとはいえ年間6,000件を超えており、その内容は騒音・振動のほか典型7公害以外のもの、住居系地域におけるものが増加傾向を示し、また、過去の高濃度汚染の影響によるものと思われるが、公害認定患者の現在数が昭和52年3月末現在で19,151名と全国の患者数55,104名の34.8%を占めており、指定地域の拡大により増加が見込まれることや、更に大阪国際空港公害、発電所公害、ごみ焼却場公害などに対する訴訟提起をみると、まだまだ公害問題が解消され快適な生活環境が確保されたとは言いがたい。

公害をなくしより快適な環境を形成していくためには、環境基準達成等のために強化される排出規制等に応ずる有効な公害防止技術の開発とその促進を図っていくことはもとより重要なことであるが、地域の環境濃度を的確に計測して規制の効果を検証しつつ総量規制を確実に実施することができるよう、これまで整備されてきた監視測定点、府県境地域における広域大気汚染監視網などの監視測定体制の活用と充実について検討を加えながら各種測定データの総合的解析を行っていくことにより、更に精度の高い発生源別の汚染の寄与割合を把握するなど、府域の環境をまもる技術的条件の充実に図っていく必要がある。

近時、とみに重要性を増してきた航空機、自動車、新幹線などの移動発生源対策としては、国レベルでの発生源対策を含めた各種の手法の総合的な実施とそれに必要な組織体制の整備が重要である。

また、深刻化した廃棄物対策としても、同じように廃棄物の処理技術の開発、最終処分地の確保など施策の総合的な実施と組織体制の整備が必要である。なお、この問題は、単に環境の問題のみでなく、資源問題を背景とする社会・経済問題としてとらえる必要があり、リサイクルによる資源の活用、物の生産工程と流通ルート、更には消費構造の過程での変革など、多様な方法を組み合わせなければ問題の解決が困難である。

更に、顕著な改善のみられない大阪湾の汚濁については、瀬戸内海環境保全臨時措置法（昭和48年11月施行）に基づき、昭和51年11月までに化学的酸素要求量を半減する目標がたてられ、それが達成されたが、なお今後の施策に待つところが大きい。

生活排水による汚濁負荷量が産業排水によるそれを上回っている現況から、大阪湾の汚濁の解消には流域関係府県の公共下水道の整備を促進する必要がある。

また、大阪湾の赤潮の発生についても早急に発生原因の究明と公共下水道の整備を始めとする適切な対策の確立が求められている。

環境をまもる施策の推進には多くの困難を伴うものであるが、たえず環境問題を見つめ直すとともに、地道な努力を積み重ねていかなければならない。

2 環境管理計画の推進

公害防止と環境保全行政は、もともと住民生活に密着した行政の担い手である地方公共団体の手によって始められ、現在も推進されつつある。公害規制法においても当該地域における自然的、社会的条件を反映する地域的特性に応じて、法による規制とは別の見地から条例により必要な規制を行うことができるものとされているゆえんである。

本府でも、府域の環境保全のための総合的、基本的計画として、昭和48年9月に大阪府環境管理計画を策定し、府並びに府下市町村等が一体となってその推進に努めているところである。

大阪府環境管理計画においては、環境基準の達成を目標とする環境容量が設定され、

現在、その範囲内に汚染物質の排出量を削減させていくため、大気清浄化計画、水質汚濁負荷量削減計画の策定、推進など一連の措置がとられている。

なお、地域の特質、例えば、大規模発生源による広域汚染、中小規模発生源による局地的汚染などを個別的にとらえ、それぞれに対応した規制等の措置をとることによって初めて環境基準を達成することが可能となるため、地域の特性に応じた各般の施策を実施している府下市町村とより一層協力を行っていく必要がある。

近時の経済不況による税収の減少などによる未曾有の地方財政の窮迫状態は、依然として回復、好転のきざしはみえないが、このことによって府域の環境改善の歩みが鈍り、若しくは後退することは許されないところである。

しかし、下水道の整備や公園・緑地の充実、ごみ処理施設の設置、廃棄物の処分地の確保などには巨額の費用を要するところであり、限られた財源の範囲内で最も有効な投資を行っていくよう施策、事業内容の絶えざる検討が必要である。

環境管理計画については、計画期間の前半期（昭和47～51年度）が経過し、硫酸酸化物、一酸化炭素などの大気汚染、河川の水質汚濁、地盤沈下等に著しい改善がみられるが、なお、二酸化窒素、オキシダント、浮遊粒子状物質や騒音などにおいては、目標（環境基準）を達成するためには、格段の努力を必要とし、更に財政事情の悪化という悪条件と重なって同計画の推進が一層容易ではなくなっているのであるが、当初、達成不可能と考えられていた自動車排出ガス規制値の設定（日本版マスクー法）が自動車メーカーに対してそれをクリアさせるという技術的対応を引き出したことを考慮すれば、困難な状況のもとであっても規制手法の創意工夫、効果的な施策・事業の実施により、限度があるにしても、一定の効果を挙げることが可能であり、このため過去の実績を踏まえつつ今後とも本計画の推進に一段の努力を傾注する必要がある。

3 環境影響評価の実施とその制度化の重要性

昭和47年7月の四日市公害訴訟判決において、立地企業のなすべき環境調査の実施義務と地方公共団体の公害に係る事前の調査検討を行わないままに立地を許容したという指摘がなされてからすでに5年が経過したが、同判決が指摘している環境影響調査制度の法制化の動きは遅々としている。しかし、環境影響評価が重要であるとの考え

方のもとに、同判決と前後して、「各種公共事業に係る環境保全対策について」（昭和47年6月6日閣議了解）に基づいて、とりあえず道路、港湾、公有水面の埋立て等に当たっては公害の発生、自然環境の破壊をもたらさないよう留意する旨の指示が行われ、その後、これの具体的な法制度化については完全なものとはいいがたいが、近時、関係法令のなかに環境影響評価に関する規定が部分的にしる導入されつつある。

このような制度化の動きにかかわらず、環境影響評価はその具体的方法や内容の深淺の度合は別として、大規模な開発事業では計画段階で事実問題として個別的に実施されてきているし、更に関係地域住民等によって積極的にそれら環境影響評価の是非、適否をめぐって議論も行われてきている。この環境影響評価の実際における対応の立ち遅れの原因には、一般的に、第1に、環境影響評価の手法、評価基準等が未だ科学的に明確でない段階にあること、第2には、評価の内容についても社会的、経済的環境に対する配慮を含めた総合的な評価が行われずに、環境問題だけをとりあげた評価が先行しないかという指摘のあること、第3には、住民意見のとり入れ方ということについてコンセンサスが得られる段階に至っていないことなどがあげられる。

しかしながら多くの具体的な環境影響評価の実施や環境影響評価に関する論議や問題点の指摘のなかに、次第にその解決の方向が見出しうるのであろう。

例えば、過去において実施してきたさまざまな開発行為や工場立地の許可に際して行った予測調査の結果について、調査項目やその評価手法が十分であったかどうかケーススタディとして再検討を加え、予測調査項目や評価手法の改善を図ることが必要である。

また、環境影響評価の内容や手法については、できる限り幅広い分野について多様な方法を用いていくべきであると考えられるから、当面は、あらゆる試行を積重ねていかざるを得ないが、過渡期的にはその合理性、妥当性の判断を司法にゆだねざるを得ない場合もあろう。

しかし、環境影響評価という予測調査の適否については、現実はそのプロジェクトの稼動後において環境にどのようなインパクトを与えたかといういわば開発後の監視が重要であり、それに基づいて必要な措置の実施を求めていくことが重要である。

ところで、環境影響評価としての諸調査の実施に要する費用は、それらの調査を実施しなかった結果における公害の防止や環境汚染に伴う被害の救済、原状回復のため

に要する費用をはるかに下回るものであるという意味からも、環境影響評価は、環境汚染の未然防止対策として最も「経済的」であるということも考える必要がある。

いずれにせよ、現在までの環境影響評価制度に関する国、地方自治体の動向や実際の対応を踏まえ考察する場合、従前の事後救済的、対症療法的な公害対策の段階から、今や事前予防の環境対策へと転換してきている状況下では、もはや個別的な事例への対応の仕方では不十分であり、国が日本の環境政策全般の立場から、早急に、法制度化を図るべき時期に到来しているといえるし、地方自治体も地域の特性に応じて国の法制度を補完する措置をとる時期にきている。

ちなみに、本府においても、歴史的な視点と長期的な見通しに立って、昭和65年を目標に、大阪の将来を構想するための「大阪府総合計画の基本方向」（昭和52年5月6日大阪府総合計画審議会答申）が打ち出されたところである。この基本方向によれば、開発に対する基本姿勢としては、開発に伴うさまざまな影響、とりわけ総合的な事前評価を実施するとともに、その結果の公表、利害調整案の提示などによって地域の理解と納得が得られるように努めることとしている。更にそれらの個別課題の考え方については、「環境開発の方向」として公害防除、自然保護、防災・安全の3項目について、それぞれ、具体的な対策事項を示している。