

第1部 序 論

第1節 公害の概況と自然環境

大阪府は、北、東、南の三方を北摂連山、金剛生駒、和泉葛城の山脈に囲まれ、西に大阪湾をひかえ、総面積1,854km²（昭和46年10月現在）というわが国の都道府県中最も狭小な地域である。

その狭小な地域のなかに、約800万の人口と、臨海工業地帯における巨大な石油、化学工場から零細な家内事業場まで、大小さまざまな業種の約5.6万に及ぶ工場、事業場（昭和46年工業統計調）が密集し、また、府下の自動車登録台数は約160万台（昭和47年12月末現在）に及んでおり、加えて府外から本府内を通過交通する多種の自動車によって、交通容量も飽和点に達している。

このまま推移すると、昭和60年代における大阪は、人口1,000万、自動車は300万台をこえるものと推定され、ますます過密化が激しくなっていくものと考えられる。

このように大阪の産業立地の状況をみると、大規模工場群が主として大阪市西部臨海工業地帯から堺・泉北臨海工業地帯に立地し、大阪市内およびその周辺部に住居地域と商業地域が混在し、その背後にいわゆる地場産業である中小企業工場、事業場が都市計画に先行して立地している。

さらに、近時の土地開発によってその外周部に宅地化が進み、一部、工場立地も行なわれ、いわゆる住工混在という最も公害が発生しやすいパターンで都市化が進みつつある。

一方、大阪の自然環境は、かつて北摂連山、金剛生駒、和泉葛城の山脈とその裾野にひろがる大阪平野、その中央部を貫流する淀川、大和川水系に代表されるように、濃い緑と肥沃な農地がひろがり、豊富な水流が縦横に流れていたのであるが、それら周辺山系の丘陵部は市街地に近接しているため、人口と産業の集中により急速な開発の波に犯され、今や平野部の農耕地から丘陵部まで宅地化の波がひろがっている。

このような著しい人口集中と工業化の進展は、無秩序な土地利用と急速な自然破壊、さらに上下水道、公園、道路などの社会資本の整備の相対的な立ちおくれと相まって、やがては府下全域が公害でおおわれることにもなりかねないであろう。

第1 公害の発生の歴史

大阪は、わが国商工業の中枢として、明治維新以来、100年余の長きにわたり、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、局地的な現象であった公害は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ていた。

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もなく、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カ年計画」（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及ぼしはじめた。

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。

また、最近においては、光化学スモッグの発生にみられるように、原因物質や発生のメカニズムが未解明であるもの、あるいはPCBや重金属による汚染のように深刻な被害をもたらすものなど、新たな公害事象が生起し、環境問題は、複雑深刻の度を加えつつある。

第2 公害と失なわれゆく自然環境

1 公害の概況

府下の公害の現況を概観してみると次のとおりである。

(1) 大気汚染

大気汚染については、大阪市、堺市およびその周辺都市地域を中心に、工場、事業場から排出されるいおう酸化物、ばいじん、窒素酸化物や自動車排出ガス等による汚染が相当程度進行していた。

昭和46年10月以降、大気汚染因子にかかる環境基準の早期達成を目標として、昭和44年度から実施してきたブルースカイ計画を修正充実した新ブルースカイ計画により、大規模ばい煙発生源の規制の強化に努め、良質燃料への転換を強力に指導してきた結果、昭和47年度末までにその目標が達成されるなど、いおう酸化物による汚染濃度は府下全域においてかなりの低減をみるにいたった。

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注意報が発令されて以来、昭和47年度においては光化学スモッグ注意報が18回（昭和46年度は4回）も発令され、この光化学スモッグの原因物質とその発生のメカニズムの解明は、最も緊急を要する公害対策の一つとなっている。

(2) 水質汚濁

水質汚濁にかかる環境基準の類型指定は、昭和48年3月泉州諸河川について行なわれ、さきに指定された神崎川水系、淀川水系、寝屋川水系、大和川水系とともに大阪湾に直接流入する主要河川の環境基準の設定は完了された。

また水質汚濁防止法の施行ならびに府公害防止条例による工場、事業場の排水基準の上のせ規制の施行および水道水源水域における新增設の許可制により、公共用水域の水質悪化の動向は、全般にやや鈍化の傾向を示している。

しかし、大規模な宅地造成等による開発が行なわれている河川上流部について新たな有機汚濁の範囲が広がることも見のがすことができない。

さらに、大阪湾ならびに瀬戸内海の水質汚濁については、赤潮の発生、船舶からの廃油あるいは廃棄物の不法投棄等による事件発生が続出しており、海水の富栄養化を防止するため下水道の整備と超高級処理化の対策が急がれている。

(3) 騒音・振動

騒音については、産業の進展とそれに伴う諸交通の激化により、年々、環境騒

音が高くなり、とくに住居地域、準工業地域等における夜間の騒音や道路沿いの地域の交通騒音が問題化しており、高速道路の開通に伴って予想される騒音や建設工事の施行に伴う騒音に対する付近住民の反発も見逃せない事実である。

さらに大阪国際空港における航空機騒音は、発着回数の増加、機種の大型化、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。

(4) 地盤沈下

地盤沈下については、都市化が進むにつれて地盤沈下地域もしだいに内陸部に広がっていったが、大阪市内の地盤沈下は、地下水のくみ上げ規制の強化によりほとんど停止するにいたった。

しかし、東大阪および泉州地域ではなお沈下が進んでいる。

(5) 土壌汚染

土壌汚染は、最近における水質汚濁の進行に伴い汚濁物質の農用地への流入による農作物被害の発生、過去において排出された重金属の蓄積等の問題が生じている。

このうち、カドミウムによる農用地の汚染については、大阪市、八尾市、東大阪市、高槻市および池田市の一部農用地に汚染がみられた。

(6) 廃棄物による環境汚染

廃棄物の問題については、工場、事業場から排出される産業廃棄物のみならず、家庭からの一般廃棄物の処理が問題化しつつある。

経済活動の高度化と消費生活の多様化に伴い、廃棄物の量はますます増加し、その質においても多種多様化し、とくに不燃性ないし有害性のものが急激に増加してきたため、従来行なわれていた焼却、埋立てなどの処理方法では衛生的かつ安全に処理することは困難となってきた。また、それが都市部における最終処分地の確保の困難性と相まって不法投棄を誘発し、環境汚染の大きな原因となりつつある。

2 自然環境の概況

我々の生活空間をとりまく自然とは、大気、水、土壌、生物と一体となった微妙な働きによって環境を維持調節し、われわれの生活基盤をなしているものであって、森林、山野、田畑、自然公園、都市近郊の緑地帯、都市公園などにおける緑地、海岸線

などのほか、それらの地域に生息する動物、昆虫類あるいはそれらの地域に繁茂する植物を含むものであることはいうまでもない。大阪における森林、山野などの自然地帯はきわめて狭小であり、かつ、鳥獣、昆虫類などの生息環境も乏しく、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、本府における森林面積は府下総面積の約30%にすぎない。

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、たとえば、耕地面積は、昭和35年から昭和45年までの間に45,100ヘクタールから29,900ヘクタールへと約34%も減少してしまっている。

また、土砂の採取による自然破壊も急速に進み、とくに国定公園内における自然破壊が目立つなど、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。

さらに自然の海岸線も過去における工場立地のための埋立てなどによって失われ、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。

なお、都市公園の状況についてみると、府下で1,038カ所、1,681ヘクタール（昭和47年4月現在）、府民1人当たり2.14㎡にすぎず、欧米水準の10分の1という状態である。

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」(昭和25年大阪府条例第72号)が制定され、いちはやく、公害の範囲とともに、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。同条例はその後、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)が制定されるに及んで廃止された。

しかし、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月に全面改正が行なわれ、人間優先の基本理

念をかかげた新しい「大阪府公害防止条例」(昭和46年大阪府条例第1号)として、同年9月から施行された。

その後、工場、事業場に対する規制を強化するため、国における公害関係諸法令の改正とあわせて、大阪府公害防止条例施行規則に定める規制基準の改正が行われてきた。

第2 公害行政組織の変遷と現況

府下における公害対策を適切に行なうため、公害問題を処理する本府の組織も社会情勢に応じて変化してきた。

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、公害防止の基本対策に関する業務と調整業務が企画総務課の分掌事務とされ、同年10月には知事の附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、従来の衛生部、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、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公害室堺分室が開設された。

昭和46年10月、大阪府水質審議会条例に基づく同審議会の設置に伴い、その関係業務についても新たに公害室の事務とされるとともに、同年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、振動の規制事務、自動車公害および航空機公害に関する事務を担当することとされた。

その後、工場、事業場に対する指導、取締りを強化するため、担当職員の増加、担当係の増設が図られた。

なお、公害対策基本法に基づく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、公害防止計画プロジェクトチームが編成された。

以上のような公害発生源の規制担当部門の整備、強化とあわせて、環境汚染の進行に伴い、住民の健康調査や環境調査の実施等、公害保健部門の充実を図るため、昭和45年11月、衛生部環境衛生課にそれらの事務を分掌する係が新設され、また府下の関係保健所に公害担当職員が配置され、地域における公害の実態に即した公害保健体制の強化が図られてきた。

第3節 今後における公害対策の課題と公害防止計画の策定

昭和47年6月、スウェーデンのストックホルムにおいて第1回国連人間環境会議が開催され「かけがえのない地球」を守ろうという画期的なスローガンをかけ、公害問題のみならず、人口、住宅、自然災害、天然資源、土壌保全などあらゆる環境保全問題について討議が行なわれ、いまや良好な環境の保全と回復は、世界全体の問題となっている。

わが国においても環境汚染は著しく進行し、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による汚染という新たな公害現象が生起するなど、環境問題はさらに複雑、深刻の度を加えつつあり、公害など環境悪化に対する府民の苦情、陳情は、増加の傾向を示している。

これら府民の苦情、陳情の特徴としては、被害の訴えのパターンがいわゆる典型7公害のみならず、日照問題、電波障害、光による各種の障害など広範囲に及んでおり、ひろく日常生活における環境上の障害の除去、すなわち快適な生活環境を欲する府民の願いを示しているといえる。

このような府民の願いが、みずからの生活と環境を公害からまもり、住みよい環境を創り出していこうとする自主的な組織づくりとなって、公害追放と自然環境の保全にむかって積極的な運動を展開するという住民運動に高まっている。このような動きは、いま、全国各地にひろがっているが、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ものであり、そこに提起される住民の要求をすみやかにくみ上げ、住民が期待する公害行政、環境保全行政を推進していくことが何よりも必要であると考えらる。

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べきであることはいうまでもない。

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占める中小企業に対する適切な指導と援助が必要である。

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なかにあつて、原因物質や発生のメカニズムの解明、公害事象と被害との因果

関係の究明をはじめ、公害防除技術および公害にかかる医療技術の開発、さらにはひろく環境問題全般にわたる総合的な調査研究体制の整備ならびに環境汚染に対する府民の健康管理体制の確立についても急がなければならない。

とくに、公害にかかる健康被害については、迅速、かつ、万全の措置を講じなければならない。

我々の大阪には、今なお、巨大な産業活動と人口の集中が続いており、過密のなかに過密がつくられるという現況にあるが、快適な生活環境を確保するためには、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施策が必要である。

このためには行政の全部門の総力を傾注して諸施策を講じなければならない。同時に汚染物質の発生量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など産業構造そのものの転換も考えなければならない。また、現代社会は、消費社会の一面をもっているともいわれているように、文明の異常な発達に伴って、より以上に利便を求めるといふ欲望はとどまることなく、過度の消費をもたらし、それは、ばく大な廃棄物や汚染物質を排出する事業活動を拡大するという悪循環をもたらしており、生産構造の転換とともに消費生活のパターンの転換も考えなければならない時機にきているといえる。

一方、自然環境の保全と回復については、昭和48年3月末に「大阪府自然環境保全条例」(昭和48年大阪府条例第2号)が制定されたところであるが、同条例に基づき、早急に自然環境の保全と回復に関する基本方針を定めるとともに、府自然環境保全地域等を指定し、自然環境の保全に適合しない開発行為や自然破壊行為をきびしく規制しなければならない。

以上のような諸対策を推進し、公害のない、緑豊かな大阪をつくり出していくことは短期日に達成できるものではなく、長期的な展望にたって行なわなければならない。

府においては、さきに「公害対策基本法」(昭和42年法律第132号)に基づく公害防止計画を「大阪地域公害防止計画」として昭和47年12月、国の承認を受けたところであり、引き続き府公害防止条例に基づく府独自の公害防止計画策定の作業を進めている。この計画は、人間が開発してきた文明の所産たる科学的、技術的側面のみならず、生態学的な自然の循環サイクルをも配慮したうえ、大阪を快適で、住みよい地域とす

るために、今後10カ年にわたって実施すべき総合的、基本的計画である。

同計画の最も注目されるものは、大阪地域の環境が受け入れることができる汚染物質の量、すなわち環境容量を導入したことである。

大阪のような発生源が過度に集中している地域では、個別の発生源における排出量を低減し得たとしても総量としての汚染が進行し、ppmで表わされる従来の濃度規制では十分な効果が期待できない。良好な環境をつくり出すためには汚染物質の排出量を総量で規制するという方法を講じる必要があり、この総量規制の目標となるのが環境容量である。

今後における本府の公害対策の重要な課題の一つは、この計画の実施であって、現行条例を最大限に活用して、強力な規制を進めるとともに、環境容量に基づく総量規制が具体的に実施できるようなしくみについて検討を加えるべきである。

公害による健康被害が生じるまでに環境が悪化し、失われゆく自然環境をみると、何にもまして、人の生命と健康は守られなければならないという人間優先の理念に基づき、行政、企業、府民が一体となって英知をかたむけ、この計画に定められる目標を達成するために、可能な、あらゆる対策を総合的に講じていかなければならない。