

横浜の現況とその新しい展開

横浜方式推進の主動力



助川信彦

地方自治体は、公害規制についてはほとんどなんの権限ももっていないといってよい。このような無権利状態をうち破り、地域住民の福祉を積極的に守っていくために、自治体がどのようにして公害規制力を獲得していくかが現在問題になっている。そうした状況のもとで、横浜市は公害対策について独自の試みをおこなってきた。そして、のちにそれは公害制規の一つの定式として、ジャーナリズムによって横浜方式と名づけられた。以下、その経過をかんたんに説明しよう。

横浜方式といわれる横浜市の公害対策のいとぐちは、後述する中区・磯子区環境衛生保全協議会などの住民運動を契機として案出された。昭和39年6月、住民運動の代表者の要請に対して善処を約束した横浜市は、まずそれまでに実施してきた公害対策を総括的にとりまとめ、さらに根岸・本牧工業地区完成後の公害の状況について予測を試みた。そして、それらすべてのデータを学者グループに示し、市のとるべき方向について提言を求めたのである。学者グループは同年7月、9項目の提言を横浜市に寄せた。そこで市は、その第5項〈横浜市は独自の公害防止基準を設定する必要がある〉の指摘にもとづき、公害の現状とそれを規制する関係法制とを比較検討してみたのである。しかし、公害の状況は急速に悪化していく傾向があるにもかかわらず、これを規制すべき国の施策はかなりゆるやかで、その防止基準も横浜市住民の健康を守るためにただちに役だつものではなかった。一方そのような特殊な事態のときには、自治体は独自に条例を制定して対処できることになっており、すでに神奈川県では公害防止条例が制定されていた。ところが、この条例を検討してみてもかなり不備な点が多いのである。また、同一県内では市が県の定めた基準を上回るような条

例を設定してみても法制的に効力をもたない。つまりこのように公害問題が重大化しているのに、市としては有効な法的手段が皆無であることが判明したのである。しかし、だからといって、市が住民の健康と生活環境とを守りぬくという責任を放棄するのはけっして許されるべきことではない。市は、公害規制の独自の方策をもとめて、模索をつづけたのである。つぎに具体的にその事態をふりかえてみよう。

横浜市は東京湾の西にあり、その臨海地区は北東部となりあう川崎市の臨海地区とともに、京浜工業地帯と呼ばれている。ここでは年間500万キロリットルにおよぶ重油と300万トンの石炭が燃料として用いられ、その排煙は981本の煙突から大気中に排出されている。その降下ばいじん量は、川崎市において1平方キロメートルあたり50トンもあり、亜硫酸ガスは健康上有害といわれている0.3ppmをしばしば上回った。一方、横浜市の臨海地区では、それぞれ川崎の半量に近い汚染がある。そして冬を中心として7カ月間は主風向が北系であるので、横浜市の都心部は京浜工業地帯の風下となることがしばしばあった。さて、横浜市では、昭和34年から港の南東部にあたる風光の美しい海岸900万平方メートルを新たに埋立て、工業地区とする計画が進められつつあった。ちょうどこうした時期に、三重県四日市市では、工業化にともなう大気汚染のため多数のぜん息が発生して、社会問題をひきおこしたのである。また、三島・沼津地区では、工場進出反対の住民運動が政治問題化していた。昭和39年の横浜市の公害反対の住民運動は、そのような事象を背景として発生したのである。

そこで市は、この新しい臨海工業地区が完成し、進出工場がいっせいに操業をはじめると数年後には、どのようなことになるか、予測をおこなった。その結果、ここでは年間200万キロリットル

の重油が燃焼されることになり、その重油は3%内外の硫黄分をふくむものであるため、大量の亜硫酸ガスなどが大気中に放出されることになる。これが既設の京浜工業地区の排煙と重複して被害を大きくし、都心部に居住する100万人以上の住民は夏も冬も大気汚染に苦しめられ、健康が害されるにちがいないということが明らかになったのである。ところがこれをとりしめるべきわが国のばい煙規制法は、《緊急時の措置を発動するときの基準でも、亜硫酸ガスが0.2～0.3ppmという濃度になってから所定の時間を経過したのち》というかなりゆるやかなものであり、法改正を要望してみても、にわかには実現する見込みもうすいという状態であった。

そこで、横浜市は工場が新設または増改築の必要に迫られ、市当局に所要の行政上の手続きをしなければならない機会をとらえたのである。すなわちその機会に企業に対し大気汚染の現況と将来の予測値などの科学的データを示し、世論を背景に強力な交渉を重ねた結果、事前防止に万全の措置をとることを約束させることに成功した。その約束は、相互に文書を交換する協定の形をとったが、これは横浜市と企業体との私契約であり、行政法上の法令や規定とは別途のものであり、有効である。この方式を着実に積み重ねていけば、少なくとも大容量の燃焼施設による大気汚染の被害の増大は規制できるし、環境濃度をつねに一定のところまでにおさえることも可能になる。もっともよいことは、排煙脱硫装置を大手工場に設備させることであったが、当時はすぐに利用できる装置がなかったため、やむなく高煙突による排煙の拡散と低硫黄分の重油を使用させることを条件とした。それまでは、京浜間の煙突の大半は40m内外のものが多く、まれにある高煙突でも80mまでであった。しかし、横浜市の臨海地区の気温の逆転層の高さを調べてみると、だいたい

150mから200mの高さが上限であることが判明した。少なくとも大工場の排煙だけでも逆転層をつきぬけるようにさせなければ、拡散の効率をよくすることはできない。そこで、市内の重油消費量の60%以上を占める火力発電所や石油精製工場に申し入れ、150m、130mという高煙突を建設することにふみきらせたのである。これらの煙突は、130°C以上の温度をもつ煙を毎秒30m以上のスピードで排出するので、実際の高さは150mでも、有効煙突高は200mを越えることになり、冬でも気温逆転層をつきぬけて拡散されると推定できる。すでに市内には130m以上の高煙突が4本たち、さらに現在計画中のものもある。完工した分については、市公害センターが予測通りに排出拡散されていることを測定し、確認している。

こうして一つの新しい方法、すなわち自治体がイニシアチブをとって公害を規制していくという横浜方式が確立したのである。

2———横浜方式のプリンシプル

さて、こうした方式は、横浜市でなければ通用しないような限られたものであろうか。また、一般にいわれているように、横浜の根岸・本牧工業地区に新設される大工場だけを対象とするものであろうか。

ひとつの事例をあげて、この問題を考えてみたい。電気部品の加工組立工場があった。この工場は、敷地の狭いを理由に、横浜市港湾局が海面埋立てにより造成した産業関連用地中小企業団地のうちから、2,700平方メートルを売却してほしいと市に申請してきた。そこで所管局で調査のうち、市はその申請を受け入れて、埋立地の売買契約を同工場と締結することになり、公害センターに合議してきた。調べてみると、同工場は現在の

場所ですでに近隣住民とのあいだに騒音などの公害問題で係争中であり、市公害センターが指導中の懸案の一つであることがわかった。経過は省略して結論だけをのべると、合議を受けてからほぼ1カ月たってから、工場側は市に誓約書を提出してきた。その内容は、「当工場が現在の場所で発生している公害問題については、公害センターの指示にしたがってすみやかに解決をはかる。」というものである。ここではじめて公害センターは港湾局の合議に応じ、それまでとめていた契約関係書類は動き出した。そして、市はこの工場の将来の進出点においてはもちろん、現在地における公害の防止についても厳重な規制を加えていくことになるのである。

具体的にいうと、現在の工場は完全に窓をしめて操業し、その他必要な二、三の指示事項を守れば、その発生する騒音は近隣住宅地との境界で50ホン以下にとどまる。新しく買収した埋立地に進出するときには、現在地にある高騒音を発する機器は新工場に移設し、現在の工場は倉庫その他騒音を発しないような作業に限っておこなうよう、公害センターから指導することとなる。新工場の建設にさいしては、公害防止に万全を期した構造設備となるよう規制することはもちろんである。

以上の事例によってもわかるように、横浜方式はけっして横浜市だけに限定されるものではなく、また大工場だけを対象とするものでもないのである。

ところで、この事例の説明をきいて、つぎのような疑問をもつ人があるかもしれない。すなわち、第1に、市の公害行政の機構は本来所掌する公害対策関係法規にもとづいて仕事をしているはずであるのに、どうして他の部局の合議を受ける以前に徹底した対策をとれなかったのか。第2に、埋立地の売買という行政行為のときだけしか、横浜方式は発動できないのか。

はじめの疑問にかんたんに答えると、公害につい

ては、ばい煙規制法なり、神奈川県公害防止条例などの関係法規があり、国や県の委任にもとづいて市が行なうことができる規制方策もないわけではない。このケースにしても、住民の陳情によって騒音の程度を測定し、その結果によって作業の方法を改善するよう勧告していたのである。ところがこの工場は工業地域に立地している。しかし、実体は住居の方が多いところである。県条例による公害の基準は、現行の用途地域にあてはめるようにできていて、工業地域にゆるく、住居地域にきびしい。だから、このような住工混在地域にあてはめてみると、公害の問題解決にはあまり役にたたないうらみがある。もっと根本的なことをいえば、公害紛争の解決をはかるための法律もないし、被害者の救済をはかるための立法措置もなされていない。現行の公害対策法制はきわめて不備であるといわざるをえないのである。そのような現況を補完するために案出されたのが、横浜方式である。

第2の疑問に答えよう。このような合議は、埋立地売買契約のときだけにおこなわれるわけではない。これは、たんなる一例を示しただけである。昭和39年10月、市長は庁内各部局に対して、公害の事前防止の必要上、公害に関係ある文書は衛生局〈公害センター〉に合議するよう通達した。

〈許認可等の行政行為および契約の際に公害防止の条件を要するケース、施設建設後公害を発生おそれのあるケース、その他公害を発生おそれがあると認められるケースなどが合議の対象としてあげられている。〉

さらに、公害問題の処理の円滑をはかるため、昭和40年5月、市庁内に公害対策連絡調整会議が設けられた。これにより、関係部局の部長クラスその他の関係者をメンバーとする会議を、公害センターはいつでも招集でき、関係部局とのあいだにある程度までは必要な調整をはかることができるようになっている。つまり、公害センターは、市

衛生局のなかの機構であるけれども、市政各般にわたって、公害の面からチェックすべき役割を受けもっているのである。

さて、横浜市は以上のような態勢で公害防止にとりくんでいるのであるが、これを推進し拡大していくならば、新たに開発される工業地区だけに限定されるものではなく、既設の工業地区や中小企業の工場にも適用が可能である。また、公害の発生源が不特定な交通運輸上の公害など、都市公害の面にもおよぼしうる分野があるといえよう。

現在未解決ではあるが、つぎにその一例をあげてみることにする。市内K区のM町は住居地域であるが、ここは丘にかこまれた低湿の地で、地価が低いため最近2～3年のあいだに中小運送業者十数社がつぎつぎにトラック置場として借り受け、トラック・ターミナルのようになってしまった。長距離輸送にたずさわるトラックは、夜半または早朝に荷を積んで発車する。地元の住民は、その騒音と振動に耐えかねて市当局に陳情をおこなった。この事案はまだ解決の運びとはなっていないが、少なくともつぎのような対策はおこなわれている。市の要請により、運輸省の神奈川県陸運事務所は、同地に車庫を有する運送業者に公害防止上の自粛を呼びかけるとともに、さらに数社から申請中であった車庫の新設や増車の計画をストップするよう、取りはからっている。地元の住民は、現在立地しているトラック置場のすべてを撤去することを要望しているのであるから、当局の処置と地元の要望とのあいだには天と地ぐらいのひらきがある。このひらきをどうしてちぢめていくかということに問題点がある。騒音防止法が制定され、このような市街地騒音を有効に規制できるようになれば、法的な解決もはかれようが、地元住民に法律制定まで待つてほしいといってみても、それは受忍をしいるものであって、受けいられるはずはない。一方そうはいっても、中小企業者である運送業者は、県の公害防止条例のとりしまりの対象のなかにははいていないし、陸運局の許可をえて車庫をここに設置しているのであるから、そこでの車の出入を全面的に禁止するわけにもいかない。しかし、そこには騒音振動による公害がおこっているのであるから、国や自治体のあらゆる関係当局は、運送業者に社会的な責

任を自覚させるよう行政指導を強化し、自粛の実をあげさせて住民の迷惑を最小限にとどめるよう、協力しあつてすすむことが、横浜方式の一つのあり方であると考えてその方向でいまとりくんでいるのである。

3———横浜方式の基盤

これまでの横浜市の経験から、つぎのようなことがいえるのではないかと思う。

すなわち、関係行政機関のトップにあるものはつねに耳目をはたらかせ、市民の福祉に注意をはらっていなければならない。公害問題やその対策に関して、所管の機構のなかで意見の対立や調整の困難な問題に逢着しているような場合にも、消極的に下僚の結論を待って裁決をくだすというのではなく、みずから問題点をとらえ、積極的に対処するという態度が要求されるということである。

つまり、住民の健康や福祉を守ることを、他のあらゆる問題に優先して推進するという姿勢が、自治体および関係行政機関に確立していなければならない。その上にあたって、市民の健康と生活環境を守るために、市は最新の科学技術をフルに活用しようとする体制を整えていく。この場合、たんに自然科学の分野だけを問題とするばかりでなく、公害対策の社会科学的な側面も掘り下げたうえで対策をたてる必要がある。すなわち、行政陣営のなかに技術者を充実することも必要であるが、関係学者グループを随時動員できるような体制をつくっておくことも大切である。実に、この科学者グループの報告と「提言」が横浜方式の基礎となったのである。そればかりでなく日常密接に住民と結びついて生活している町の科学者——とくに開業医、開局薬剤師、保健指導者たちの理解と協力を求めることが必要であり、また一方、生産管理面において、進歩した科学技術を駆使し

ている産業界の実務者の協力をえて、その力を生活環境保持の目的に活用することも大事なことである。

また、市が関係部局の協力をはかるための体制をつくるだけでなく、さらに国や県などの関係行政機関、とくにその出先機関をもふくめて、こぞつて協力できるような体制をととのえていくことが必要である。

つぎにいえることは、横浜方式といえども住民の結集された力をバックにしてはじめて可能になる方法だということである。被害を受けているもの、受けるおそれのあるものが、機会をとらえて発言をくりかえし、さらに組織的な住民運動などによって、気運を高めていくことが必要であり、また効果的なのである。

元来、ばい煙規制法にしても、大気汚染になやむ大都市住民の要望が高まったからこそ、制定できたのである。各都市が相互に連れいし、同じ方式でその汚染濃度を数年間にわたって測定し、そのデータを政府に提示して規制の必要性を力説した結果、国が法制化をはかって成立した法律なのである。県の公害防止条例にしても、そうした民意の所産であることにはかわりはない。これらの法律、条例の不備な点を指摘し、その完備をはかるようなはたらきかけは、とくに市民の声を背景とするとき有力になる。

そういう意味で、自治体は住民の積極的な意識をできるかぎり尊重していく姿勢を、つねにつらぬいていかねばならない。そして、大気汚染など人の健康保持のうえでゆるがせにできない問題については、都市自治体と住民とは一体となって、国や県にはたらきかけていくことが必要である。

要約すると、横浜方式を支えている基盤は、市民生活をすべてに優先させるという厳しい市の姿勢と、住民の積極的な意志の高さである。横浜市民、とくに医師会、薬剤師会などは公害問題に関

心が深い。また、学界、産業界も意識が高く、これらの地味ゆたかな基盤にたつととりくめば、かりにひとつの限界にうちあつたとしても、そのことが契機となって、そこからまた新しい展開がなされるにちがいとわたくしは信じている。

4 横浜市の公害行政

以上、横浜市でおこなっている公害対策行政のうちから、とくに横浜方式とよばれるものにスポットをあてて紹介してみた。しかし公害行政は決してこれだけではなく、ほかにも多くの対策が地道につづけられており、それらの積みかさねの上に横浜方式も生まれたということができよう。その意味で横浜市がとりくんできた公害行政の概略について、ここでのべてみたいと思う。

昭和35年ごろから、市には公聴部門などの行政機構を通して、公害問題についての苦情が寄せられるようになった。日本鋼管鶴見製鉄所の排出する「赤い煙」の解消や根岸埋立地進出予定の大手工場から公害防止についての念書を市に提出させたことなどは、いずれもそれに関する住民の陳情を背景として、市が実施した行政指導の成果とみることができる。しかし横浜市が本格的に公害対策にとりくんだのは、昭和38年からである。市は住民の要望を積極的に吸収し、これを市政に反映させるためにいくつかの新しい施策をとってきた。すなわち、その手はじめとして市民相談部を新設し、つづいて「市長に手紙を出す旬間」の設定、地域住民集会の開催、市政モニター制度の新設などをおこなった。そして昭和39年4月、市衛生局公衆衛生課に公害係を設置し、同年12月、公害センターに昇格した。

また同年6月、横浜市公害対策協議会条例が市議会において成立した。この協議会は、公害対策の

樹立推進上の重要案件を市長の諮問に応じて調査審議し答申する機関であり、市の公害対策の大綱はこの答申を尊重して推進されるのである。この会の委員は、市議会、民間人、工場・事業場などの代表と学識経験者より成り立ち、その定数は30人。会長、副会長は慣例により市議会議長、副議長がそれぞれ互選により選出されている。

＜同協議会は、昭和39年9月、根岸・本牧工業地区の造成にともなう公害対策ならびに電源開発株式会社磯子火力（第1号機、出力265,000KW）の建設とその公害対策の可否について諮問を受け、4回におよぶ継続審議のち答申を提出。同年11月、日本石油根岸製油所の潤滑油製造装置建設にともなう公害対策について諮問を受け、12月答申を提出した。また40年3月、東京ガス根岸工場建設についての諮問を受け、4月答申を提出。同年5月、鶴見区所在東京電力横浜火力増設問題について諮問を受け答申をしたが、なお念のため7月には同火力の風洞実験を委員13氏が視察し、8月に同問題についての調査を終った。昭和41年には自動車排気ガス対策、中小企業公害防止設備貸付制度等を審議した。昭和42年6月、電源開発株式会社磯子火力第2号機¹（出力260,000KW）増設問題を審議、7月答申。同時に液化天然ガス利用による東京電力南横浜火力建設（出力700,000KW）と東京ガス根岸工場増設問題を審議、答申した。同年9月、日本石油根岸製油所の本牧埋立地への増設について諮問を受け、10月答申を提出した。このように協議会は本市の公害対策上の重要案件を慎重に審議し、必要な対策について建議しており、そのすべてが市の施策としてとりあげられ、横浜市の公害対策を大きく推進してきた。＞

また昭和40年、横浜市は「国際港都建設総合計画」を策定した。策定にあたってその福祉計画の面が重視され、同計画審議会では、とくに公害対策においてつぎの6点を重視することを勧告した。これらの提案はその後逐次実施に移されつつある。

(1)公害センターの行政上の位置づけを明確にして、他の行政機関から独立的な機関とし、各部局の利害調整権限

を十分にもたせること。同時に調査研究機構を充実し、公害の経済的諸問題や公害行政の諸問題におよぶ社会科学的な立場をふくめた総合的機関とすること。

(2)公害問題については、広域的連携を要するので、県・各市の横の連絡を密にすること。

(3)動物等の臓器、排泄物の腐臭対策のため、処理施設の建設を考慮すること。

(4)公害発生を予想される企業に対しては厳重な規制を設け、地域住民に被害がおよばぬようにすること。

(6)住民の健康管理体制の確立と公害病の医療費の公費負担を検討すること。

(5)公害防止委員会を常置のこと。

なお、横浜市は昭和41年度から中小企業公害防止設備資金貸付制度をとりあげ、無利子、無担保で限度額150万円までの資金を中小企業に直接貸出し、4年間で均等償還させるという道をひらいた。公害資金の無利子貸付は、これまで多くの自治体がちゅうちょして踏みきれなかった課題であり、その意味でかなり思いきった措置であった。同年度中に9件の貸付がおこなわれるなど順調にスタートしたため、42年度からは隣接の川崎市がこれを見習い、漸次各地に波及するきざしがある。この資金は市公害センターの意思にもとづいて、経済局商工課が貸付事務をとりあつかっている。

いまや、公害対策をふくむ生活環境整備の施策を、他の施策に優先して推進するという横浜市の姿勢は確立しつつあり、その実績は逐次あがりつつある。

以下、個別にかんたんにふれておきたい。

いま横浜市では、テレメールといって市内の大気汚染状況を集中的に常時監視できる装置を設置している。これは、市内各所で亜硫酸ガスなどの濃度を自動記録計で間断なく測定し、そのデータを専用電話線によって1カ所に集中して管理する装置で、わが国では横浜市が最初に採用したものである。市庁舎内の公害センターには、臨海地区を

中心に6地点の亜硫酸ガス、粉塵、風向、風速が時々刻々に入電している。この濃度が一定以上になると、市公害センターは独自の立場からスモッグ注意報を発し、市内の大手工場の燃焼の目肅を求めている。

市の公害対策は、もちろん大気汚染にかぎるものではない。昭和41年夏、石油廃物の海上漂流に起因して首都圏一帯にメルカプタン臭が数時間におわたって流れ、人心の不安を招いたことがあった。横浜市はただちに隣接都市と協力して悪臭公害防止について政府に厳重な申し入れをおこなったが、これは世論の支持するところとなり、結果的には市内の大小工場の公害対策を大きく前進させることに役だったのである。

このようにして、市は公害に対し真剣なとりくみをつづけてきた結果、今日では企業自身が公害防止の社会的責任を理解するようになってきた。そして、自治体のもつ公害規制の役割を認めざるをえなくなったのである。一例をあげると、最近新設を計画した発電所と都市ガス供給工場が、日本ではじめて液化天然ガスを燃料として用いることを決定したということで、市にその了解を求めてきた。この燃料は硫黄分をふくまないもので、亜硫酸ガスによる大気汚染の心配はないが、市では、災害と公害の両面からこの計画を専門家に充分検討させ、きびしく指導し、条件つきでその新設を認めることとした。

さて、公害の事前防止について横浜市がなんらかの条件の履行を協定によって約束している新設工場は、根岸において大手9社、本牧においては大手および中小企業をふくめて30社、鶴見において大手2社、戸塚においては中小企業24社、港北において研究所や工場など数社がある。そのほか、事業場や団地管理者などをふくめると、契約対象は100社に近い。その条件も契約した時点と対象によって区々ではあるが、その大多数は万一公害

を発生したとき、市の指示によってすみやかに防止措置を購すること。それが不完全ならば市が代って措置することがあるが、その費用は工場側の負担とするというきびしい1項が付されている。公害問題の解決や公害対策の推進にあたっては、自治体においても、産業界においても、トップの姿勢がきわめて重要である。科学技術的な観点からの調査や研究がどれほど積み重ねられ、対策の必要なポイントがどのように浮きぼりにされても、安易に現実に妥協し、あるいはあきらめて、次善三善の策をとることをやむをえないとするならば、対策の推進は望めない。このような点については、近年横浜市と接触をもった大小の企業のトップは、勇断をもって最善に近い方策をとることを了承した。

ただし、最近の公害問題は激化の一途にあるため、わずか2～3年前の最善の策は、すぐに次善三善に位することになりかねない。したがって情勢の推移によっては、さらに大きく協力を要請しなければならなくなる公算もあるので、一層の理解を期待するものである。

さて、自動車の排気ガス対策についても、横浜市は具体的にとりくんでいる。昭和40年以降、国内・国外の除害装置研究メーカーによびかけ、その試作品を購入して庁用車にとりつけ、走行テストを中心としてテストを重ね、その状況を公表し、あわせて政府の善処を要望した。その結果、除害装置を市販してもはたして採算がとれるかどうかとあやぶんでいた除害装置メーカーも市販にふみきり、研究試作体制から量産普及体制にはいるものがでてきた。それまで自動車の価格をいかに安くするかということを重点に競争してきた自動車メーカーも、ここにいたって排気ガス除害に大きく関心をはらわざるをえなくなった。また運輸省当局も、新車についてはその排気ガス中の一酸化炭素を3%以下にすることとし、行政指導をはじ

めたのである。かくて、自動車排気ガス除害については、全国の自治体がとりくむ風潮となりつつある。そして政府においても、さらにつよい規制措置をとらざるにをえないすう勢となっている。川崎市は横浜市つづいて庁用車に除害装置をとりつけたし、東京都は42年度から2,000台の庁用車に同装置をとりつけた。また神奈川県は、庁用車についてエンジンのスロー調整による除害措置を講ずるにいたった。また庁用車だけではなく、横浜市では、補助金を出して市民有志の自家用に除害設備をとりつけることをすすめている。

さらに現在では、工場公害だけにかぎられなくなってきている。オフィス街のビルや学校、病院などが暖房用に重油を用いるようになり、その排気ガスも大気汚染の重大な要素となってきている。横浜市の庁舎暖房には硫黄分0.3%以下の重油を使用しており、ほかの官庁会社などにもこれにならうよう働きかけている。

以上横浜市の公害対策のおもなものを記したのであるが、もちろん騒音や廃液についても同様の手段を講じている。

5 公害問題と住民運動

現在の横浜市の公害対策は既述の横浜市公害対策協議会にはかってすすめられているが、一方において市当局とはまったく別個に独自の活動をつづけてきた住民団体がめぐる。そのうち注目すべき団体は、中区磯子区環境衛生保全協議会と横浜市住民運動連合の2団体である。

後者の活動については中央大学の横山桂次教授が、雑誌「都市問題」の1967年9月号で「大都市における市民参加」と題する論文にとりあげているので、詳細は原著についてみられたい。横山氏はその論文のなかで、「この運動は根岸湾工業地

区に面する磯子区からはじまった。昭和39年7月、市当局の担当課長らを招いて、市当局や同地進出工場側の意向を質し善処を要望し、これが磯子区住民運動協議会の結成に発展し、各区に住民会議が設けられ全市的運動に発展し、公害対策をふくむ多方面の住民運動に広がっていった。」というような意味のことをのべている。

これに比し、前者の運動は、この4年間終始公害運動に限られた。以下にそのあゆみを略述してみよう。

昭和39年3月根岸埋立地に石油精製工場の第1期工事が完工し、120万平方メートルにおよぶ敷地に原油処理能力1日11万バレルという巨大なプラントが操業にはいっていった。これを契機として、地元住民のあいだに公害についての不安が高まり、また、現実に工場騒音に悩まされるという事態が発生するにいたった。そこで中区と磯子区の住民組織はともに提携しくその構成は両区の町内会・自治会、地域商店会、地域医師会、婦人会などあらゆる地域団体を網羅している。>直接、国に働きかけて、公害事前調査をおこなうことを要請するという運動を展開していった。

従来、本市の住民団体は連合して陳情、請願などをおこなう場合でも、せいぜい行政区単位かまたは個々の組織単位であった。両区にまたがって一つの組織ができ、共通の要望をかかげたつということはほとんどみられなかったことである。公害対策の陳情にしても、区市に対するものはあったが、直接政府各省に提出されたことはなかった。しかし、根岸および本牧の埋立地造成による工業地区の出現は、もはや個々の組織や特定の階層だけの問題ではなく、そこで発生するであろう公害は、この2区域にわたって影響を与えるものであった。すなわち、地元住民全体の問題であり、全住民の身にさし迫っている問題だったのである。ところがこの埋立地造成は、地元の区市が

意思統一のうえ、実施したことであるから従来のように区市に要請してもはかばかしい回答はえられまい。大きく世論を喚起し、ひろく同調をうるためにも、直接国へ要望した方が効果的であろうというのが、同運動のリーダーたちの考えであったかと思われる。

昭和39年5月、中区の住民組織代表と磯子区振興会代表とが集まって、協議会を結成し、役員を選出するとともに、運動方針の策定と予算の捻出について話しあった。

そのとき採択された陳情の骨子は、つぎのとおりである。《東洋一の規模をもつ石油コンビナート群が根岸・本牧に出現しようとしているが、政府はすみやかにこの地区において公害事前調査をおこない、事前防止の観点から周到な配慮をはらわれたい。》

運動のリーダーたちは、この陳情をたずさえ、建設省、経済企画庁、通産省、厚生省を訪れ、政務次官その他の担当官に面接しその意をのべた。厚生省は各省のまとめ役の立場をとって、「国としても善処するが、地元の区市へ要請されたい。」との見解を示したので、リーダーたちはただちに区市当局に陳情した。市長はこの要請を率直にうけいれ、みずから公害事前調査のリーダーシップをとることを約束した。その後の市当局の措置は別稿に譲るが同会の代表者たちは、その後もしばしば厚生、通産両省を訪れ、市の事前調査の経過をつたえ、そのバックアップを要望した。そして同年6月末、再度区市に対して要望をおこなった。

その内容は、《本市中区山手・本牧方面は既設の工業地帯の風下にあたっており、年々大気汚染濃度が高まっている。このことは、市当局の測定データを検討すれば明白である。本会の調査によると、この汚染の増大は、年をおって増設している鶴見区所在の重油専焼火力発電所と関連が深いように考えられる。日本公衆衛生協会が厚生省に答申した生活環境の許容濃度のうち、亜硫酸ガスの許容限界は0.1ppmといわれているが、横浜市が中区

加曾台に新設した電導式の大気汚染記録計の測定値によると、その限界をこえた日数は4月中に14日間もあり、最高値は0.3 ppmを越えている。これらの汚染状況を見ても、なんらの事前調査なしに根岸埋立地に石油電力などの工場を新設することは無謀なことであり、また鶴見・神奈川方面の既設工場についても、その立地規制や低硫黄分重油の使用をすすめ、排煙方法の改善をはからせることが緊急の課題である。》という趣旨であった。

この指摘は、住民運動の提起した要請としては、きわめて英知にみちたものであり、現時点で判断しても適切な見解といえる。

さらに当時新潟地震や東京の大井町、四日市市などに工場の爆発事故があいついでおこったので、同会では工業地帯の防災保安対策の確立について県市に要請文を提出し、根岸製油所の貯油タンクの立地の再検討と火力発電所建設に慎重な配慮を望むとの意向を表明した。同会の実行委員らは、同年8月、横浜市の実施した根岸・本牧地区気象条件調査を現地に近い立野高校屋上から視察するとともに、代表5人を北九州の若松火力と長崎市三菱造船所に送って、根岸に進出予定の電源開発株式会社の実施した排煙拡散調査に立合わせた。同年9月、同会は磯子火力の排出する灰じんの処理について市に要望書を提出した。磯子火力1号機の建設が内定した10月の時点で、同会は厚生省、通産省に《根岸地区における公害事前調査再度のお願い》と題する要請をおこなったが、その際、地元住民1万1千余人の署名を集めて、国、県、市に提出した。また、横浜市が電源開発株式会社、東京電力株式会社と公害事前防止の条件についての交渉が難航しているように新聞紙上につたえられるや、11月通産省に対して、《根岸進出の大工場についての本市の申し入れを承認させるようあっせんの手をとりたいたい》旨の願い書を提出した。

40年1月、同会は総会を招集したが、各住民組織

の代表85人が参集して市当局および同会のリーダーの報告を聞いた。1月末、通産省は異例の措置として、電源開発磯子火力建設についての聴聞会を開き、中区磯子区環境衛生保全協議会代表を招いてその意見を聞いた。つづいて3月、鶴見区にある東京電力横浜火力の増設問題について集会をおこない、4月には増設反対について通産、厚生両省に陳情した。6月、根岸地区の災害防止について県市に要請した。7月、東京ガス根岸工場の公害対策について市当局の説明を聞いた。同年12月、国、県、市に対し大気汚染緊急措置を陳情した。41年2月、前記事項についての市当局からの回答を受領した。同年12月磯子火力2号機建設中止について政府に要請した。42年5月、政府に対して公害対策基本法の早期制定について陳情した。同月末、根岸地区における磯子火力1号機煙突の排煙の高さの実測を市当局がおこなったので、代表者らがそれに立ち合ったのち、理事会を開催し、今後の運動方針について打合せた。また同月、自動車排気ガスの除害についても政府に要望した。7月、衆議院産業公害特別委員会一行が京浜地区を視察したとき、同会の要請をうけて県庁における委員らの会合に代表者が出席し、「大気汚染についての意見」をのべた。10月、根岸製油所の本牧地区の増設について市公害センターの説明を求め、慎重に事前指導をおこなうことを要請した。

昭和41年5月末の週刊時事は同会の運動を記事にとりあげたが、そのなかで運動のリーダーたちが一部の人々からあざけられたり、疑われたりしたことにふれている。しかし、この人々は愛市の念で動いただけで、運動資金なども構成団体やロータリークラブなどから受けているだけであって、市から資金面の援助はまったく受けていないことについて報道し、その自主的な姿勢を高く評価している。本市には、公害対策視察のため、他都市から住民運動代表団がしばしば訪れるが、地元の開発関係者たちの用意した観光バスなどでにぎやかに訪れる団体の

活動は、その後あまり精彩をはなつことはないようである。それに反し、同志相語らって数人で手弁当で来訪する住民運動代表は、きわめて熱心で、帰郷後も地元の運動を大きく盛りあげて公害対策を推進しているようにみうけられる。

このように、中区磯子区環境衛生保全協議会は、機会をとらえては国や県、市に手弁当で根強く働きかけをおこなってきた。そして、その運動方針も感情的な暴走に陥るようなことはなく、紳士的であり、また、両区の結束を崩すこともなく、きわめて良識的ないきかたをとった。

とくに科学技術を尊重し、当局や工場に対しては監視の目もきびしかった。ひところは、毎月市から公害測定データをとりよせて、同会のリーダーがみづから検討評価のうえ、疑問があればただちに当局の説明を求めたり、現地視察におもむくなどいきとどいた動きをした。

筆者は立場上この運動のリーダーとしばしば会い、ときに見解を異にして論争したことも少なくないが、大局的にみればこの運動の正しさとその実績とを認めないわけにはいかない。

なお、このほか市内には現在いくつかの住民運動がある。そのおもなものの一つに「東海道貨物新線建設反対同盟」があり、同線のおよぼすと予想される騒音振動公害を理由として活発な反対運動を行なっている。本市としてもその公害の規模と程度について調査中であるが、この住民運動については他日稿を改めてふれることとしたい。

6 横浜市民の公害問題に関する意識

ここで市民の公害問題に関する考え方や意見についてかんたんにふれておきたい。

昭和42年度の「市長への手紙」は1万2千件であったが、このうち公害などの生活環境に関するも

のは、315件である。とくに大気汚染対策の推進や自動車排気ガス対策の強化を要請するものは、104件あり、中区、磯子区、鶴見区などの住民からの手紙に多い。工場騒音の取締りを望むものや局地的な悪臭の防止など個別的公害に関するものは60件で、鶴見区、神奈川区、保土ヶ谷区の住民のものが多かった。

以下にその内容の一部を抄記してみる。

「長い航海から久って帰しぶりにわが家に到着してみると、磯子の海は大分遠くなり、本牧岬沖からさきは、毎日スモッグに包まれている。いつのことであったか、船上で北海道の新聞を広げてみたら、現地の石炭の売れ行き不振に関して、横浜市が電源開発KK磯子火力の2号機建設にさいして公害防止設備を完備しなければ、その建設を認めないという態度をとっており、それが石炭の滞貨のもとになっているとして、逆うらみのようなことが書いてあった。しかし、私は横浜市の当局のまれにみる英断とその公害対策についての熱意にうたれた。」
〈磯子区 船員 38才 男性〉、「産業公害の対策を重くみてきびしく対処していく態度をこれからも堅持して横浜の空と住民を守ってほしい。このごろ揮発油のような悪臭を嗅がされることが多い。また、新子安の方面からときどき硫黄分のようなものがただよう。対策を進めてこれを根絶してほしい。」〈神奈川区 公務員 41才 男性〉、「鶴見区の工場地区の煙はますます増加している。新設地帯だけでなく、既設の工場地帯の公害対策も強力に進めてほしい。」〈鶴見区 会社員 55才 男性〉「最近夕方から夜にかけての玉ねぎのくさったような臭いはなくなりましたが、喘息の実情調査とその対策を進めてほしい。」〈鶴見区 公務員 31才 女性〉、「四日市では公害病のため、被害者が大会社を相手に裁判沙汰までおこしている。そうならぬよう頑張してほしい。自動車排気ガス対策も強化してほしい。」〈南区 無職 80才 男性〉、「スモッグ警報がでたといって防毒マスクをもっているわけでもないし、何もできない。人命を無視してまで産業の発展をはかる必要はありません。大気汚染防止に尽力してください。」〈鶴見区 主婦 38才〉

昭和43年1月、横浜市市民相談部では、30人の市

政モニターに対して公害防止についてアンケートを送付し回答を求めたところ、回答を寄せた29人の全員が横浜方式を支持し、これを推進することを望んでいる。

また、広域的な防止対策の樹立のために市がリーダーシップをとって国にはたらきかけてほしいという点でも一致した見解が寄せられた。そのほかの意見としては「すべてを苦情、陳情という形で役所にまかせずに、近隣住民の団結によって市とともに発生源にかけあうような姿勢が必要だ。」

「住工混在の都市計画からなおしていかねば率はあがらない。」「人手がたりなければ民間人<保健指導員、町内会、婦人会など>の活用をはかれ。」「苦情、陳情の解決奔走するような尻ぬぐいのやりかたでなく、公害パトロール車を巡回させて事前防止に力を入れよ。」などがあった。

そのほか、自動車排気ガスの浄化装置の普及、ダンプカーとタンクローリー車の騒音取締り、中小工場や塵芥焼却炉、各家庭の排煙取締り、工事による地盤沈下と振動防止の指導、トラックターミナルの規制強化、住民および事業者の公害認識を高めよ、街頭に騒音連続測定装置を設けよ、喘息児童の救済対策をすすめよ、大気汚染のデータの常時公開を望む、などの意見があった。

いずれも妥当な見解であり、市民一般の気持を代弁しているものとみてよいであろう。

また、昭和40年に関東学院大学の清水嘉治教授は公害問題に関する市民の意識調査を行なっている。これは中区・磯子区を対象に、選挙権を有する住民を無作為に抽出して、面接調査をしたものである。それによると、40年の時点でさえ、公害問題について関心度は高く、住民の73%を占めていた。そのとき、実際に公害として騒音を感じているものは40%あり、住民の60%はまだ身辺に公害らしきものを感じていない。

公害のうちもっとも警戒すべきものは大気汚染であると答えたものは86%におよんでいる。これら

の公害に対する意識は今日ではさらに高まっていると推察される。

さらに一方、横浜医師会は、41年5月東京における7大都市医師会の連合研修会の席上、市民理性のにない手としての医師会の公害対策に対する寄与とその活動について発表を行なった。

そのなかで横浜方式を評価してつぎのようにのべている。「医師会としては市に独自の公害防止基準を条例として制定公布させてことを進めたいのであるが、かりにそれを定めてみても法的拘束力はないとのことであるので、やむなく工場側と市との紳士協約の形で、現行法規をはるかに上回る条件の履行を求めることを了承した。この措置をうらずける原動力は、市民の保健上の要請と科学技術水準を目安にした良識に頼るだけである。ただ、いたずらに盲目的非科学的に反対運動におびえて健全な企業の進出を抑止するものではなく、さりとて、公害法制が完備されるにいたっていない現時点において、法令による最低の条件がととのっているからといって、近い将来みすみす大きな公害問題が起るのを承知のうえで、工場の進出を盲従的にみとめるというようなものではない。横浜方式は市民の健康と生活環境を守ることを重点とした共存方式であると、医師会としては了承している。そして市に対してはつぎのことを要望したい。すなわち、すでに公害におかされている地域についてはその原因を把握し、除去方策をすみやかに講ずること。公害の少ない地域については、将来の都市計画に万全を期すこと。工場の進出、高速自動車道路の建設などの場合には、有害ガスの拡散稀釈除害を行ない、騒音振動を防止するよう厳格な規制を設け、さらに周辺にグリーンベルトをひろくすること。市民の公害による疾病予防に万策をつくし、万一の場合にも被害者の医療には公費負担を行なうこと。医学的な対策については医師会の全面的協力を得るようにすること。

以上のほかに、横浜市薬剤師会も、学校薬剤師を中心として、積極的に学校環境整備に尽力している。市内小中学校における大気汚染濃度の測定データを定期的に発表するなど、学童保健について注目すべき活動をおこなっている。

以上のように、公害に対する横浜市民各層の公害防止への要望と意識はかなり高い状態にあり、こうした市民の存在が、横浜方式を可能とする強固な基盤となっている。

7———横浜方式新展開の方途を求めて

さて横浜方式の基盤は以上のとおりであるが、この方式はまだまだ推進の可能な、有効な公害防止方法であるとの確信を私はますます深めている。だがいったいこの方式の進路をはばむものはなんであろうか。それは日本経済の都市化、工業化、近代化そのものにほかならない。横浜市という都市自身の内包する矛盾やひずみが、都市化によっていっそう拡大してきて、思いがけない新しい公害問題の発生をつぎつぎにひきおこすことが予想される。もとより、それを予見して事前防止の手をうつのが横浜方式のポイントというべきであるが、そのためには多方面の科学技術者の協力を得なければならない。それにもまして、200万市民の絶対な協力を結集するような方策が必要である。

その方策のキー・ポイントは、公開の原則であると考え。これは、市公害センターのデータのみならず、市の入手したあらゆる公害調査結果や対策資料をありのまま公表して、自由に批判検討しうるようにすることである。もとより、その際、無用に不安を刺激し、いたずらに誤解を生むような発表方法をとるべきではあるまい。ただ、事実を事実として、現在の科学で判明している判断の水準や尺度をそえて示すことが大切であろう。いままでも、この方針は堅持してきたつもりであるが、一部からPRの不足を指摘されることをみると、反省の余地がある。

この4年間に公害センターには、おびたしい公

害調査資料や対策資料が集積されるにいった。いままでもできるかぎり整理編さんして、公害資料としてつぎつぎに公表している。それらはすでに10冊をこえ、求めに応じて配布したり、展示会を開いて市民のえつ覧に供してきた。しかしそれはいずれも断片的で、総合的に縦覧した大綱を把握できるようなものではない。昨年、公害対策基本法が成立し、政府は毎1年回公害対策についての報告を国会に提出すべきことが法制化されるにいったが、なるべく早いうちに本市としても、過去のデータを白書の形でとりまとめ公表したいと思っている。それによって住民の公害や災害についての正しい認識が普及し、それらの声にささえられで横浜市の公害対策は、さらに確実に軌道にのって推進されることとなるであろう。

なお、未解決の公害紛争事案の解決促進のためには、ケース・バイ・ケースで、学界、業界、民間の人々に公害相談員となってもらい、公害センターに対してそのケースの解決方を勧告するとともに、あるいはすすんで仲裁調停の労をわずらわすような方策も考えられる。これはあくまでも住民の健康と生活環境を守ることを主とすべきであって、安易に妥協点を見出して結着をつけることはさけない。市政モニターの提案のなかにも、解決率の向上は望ましいが、ただ数字の上だけでみせかけの解決率上昇は慎んでほしいという鋭い意見があったが、その点は銘記してすすみたいと思っている。

現在の法律は、人の健康保護と生活環境の保全とを一応分けて考えることがたてまえとなっているが、事実はそのようにわりきって考えられるものではない。生活環境の悪化は、まず生物の生育や生存に影響をあたえることが多いが、人といえども生物である以上、その健康に対して影響が現われてくるおそれが全くないという保証はない。また、人は植物の枯死や、鳥類の減少などによっ

て、少なくとも情緒的な枯渇感をおぼえるものである。情操への影響は人の心身の健全さをそこなうおそれもある。人の健康保護の意義を、たんに疾病をひきおこさないという程度に限定するものであれば、それは大いに疑問を投げかけずにはいられない。横浜方式はそのような観点にたって推進されなければならない。

幸いにして横浜商工会議所の工業部会はこのような問題に関心が深く、市が科学技術を重視して公害問題に対処していることに同感の意を表明している。根岸・本牧進出各社は公害部会を設けて、市の施策に協力しているが、鶴見・神奈川方面の大手工場にはまだそのような機運が熟していない。最近、川崎市の臨海工業地区の大手各社が公害研究会を設置し、あい協力して公害対策の推進をはかることになったと聞くので、鶴見・神奈川方面の工場も自主的な活動をはじめにちがいないと思われるが、市も積極的にとりくんでいくつもりである。

つぎに、これからの公害問題のうち至難な問題は、都市公害とよばれる現象のなかで大きなウェイトを占める運輸交通公害である。自動車排気ガス、車輛騒音、航空機騒音、在港船舶の排煙、高速道路および鉄道路線の発生する公害など枚挙にいとまがない。このような公害に対して、いかなる点から、これを横浜方式のベースにのせたらよいのであろうか。ひろく住民の助言と協力をえて、ひとつひとつ着実に手をうっていきたいが、同時に、政府に対する働きかけも重要であると考えられる。

以上、横浜方式の拡大と進展をはかるうえにおいて考えられる問題点の一端を列挙して、むすびにかえたい。

<横浜市公害センター所長>