

に40ホン以上の影響をあたえないよう対策のこと、(6)排水：処理施設の設置、(7)粉塵：飛散防止、(8)防災：貯炭場の発火防止その他、などである。

通産省においては先例に照らしても、自治体に対して保証をあたえたことはないので、「保証」という字句は避けて欲しい旨の要望もあったので、「上記事項を充足することが、条件と考えられるので、その指導監督に万全を期せられたく要請する。何分の回答をお願いする」という表現に改めた。第2には、電源開発KKは大部分が政府出資の企業であるので、公害防止に要する設備投資については十分な予算措置を講ずることを要請し、第3に、今後の発電所の増設に当っては事前協議を望んだが、折衝の結果、同意、協議等の法律用語を、さけて欲しいとのことであったので、「事前に本市と打合せ、その了解を得たうえで建設させるようとりはからわれない」というやわらかい表現に改めた。第4に、「市の要請があったときは、通産省は必要な公害調査を市と共同して行なうようにせられたい。」という1項を加えた。この項目とはじめの8項目のうちの「騒音」については、本市の衛生局長と東京通産局長との間に事務的な「覚書」が付带的に交換された。こうした折衝の結果、要請書の原文がまとまり、市から東京通産局を通じて、通産省に要請が行われ、10月8日に、回答が通産事務次官名で市長あてに寄せられた。この回答が、「要望の趣旨にそうよう取りはからいたい」であって、「取り計らいます」ではなかったことについて、本市事務局から、一応問い合せてみたところ、通産省の担当事務官の答えは、「予算措置など他省の所管にまたがることもあるので、通産省としてこたえる場合は、慣例的に《たい》と表現したが、その真意は《ます》であるので他意はない」とのことであった。このようなことは、些々たるエピソードにすぎず、大局的にみれば、通産省および東京通産局は、誠意をもって本市との折衝に応じ、省内の意思統一を計るために深夜まで会議を行なうことも、一再にとどまらなかった。本市の事務当局も、省内会議の際には、市庁舎で待機し、通産省の会議室からの電話での問い合せに応答し、必要な資料を送付するなど、連絡には万全を期した。また、厚生省当局においても、事の成り行きを憂慮してしばしば本市事務局に助言を送り、さらに、通産省当局に対しては問題解決の必要性を説いたと察せられるふしがある。また、中区磯子区環境衛生保全協議会の陳情運動が、有力な援護射撃的效果をもたらしたことはいうまでもない。

なお、学者グループからの進言もあって、10月3日の要請とは別に同日付で、「公害防止対策の強化について」6項目からなる要望書を通産・厚生両大臣に提出した。その6項目とは(1)公害規制法の強化、(2)公害防止についての自治体への財源措置、(3)企業への公害防止のための助成融資など優遇措置強化、(4)技術導入、技術開発に伴う公害要因の除去のための立法制度の実現、(5)公害研究陣の整備、SO<sup>2</sup>除去装置の早期開発、(6)国の立場からの京浜地区公害調査の実施などである。おってこの要請ならびに要望書の提出は本市助役が東京に赴いて行なった。要請に対する回答書の受理は本市衛生局長が東京通産局に赴いて

行なった。なお、要望書については回答書はうけてはいないが、その趣旨は両省とも了承しているところと察せられる。

## ⑤ 電源開発KKに対する申し入れとその回答をうけるまでの経過

前項にのべたとおり、本市は通産省から、本市の要請の趣旨にそいたい旨の回答を得たので、さらに電発から礫子火力の公害防止について保証を得るために申し入れを行うこととなった。市公害対策協議会の答申案の示す方向を忠実にくみとってみると、(1)気象観測と風洞実験結果を尊重して設計にあたること、(2)礫子火力に気象観測計器をそなえととともに、本市の行なう大気汚染調査に協力すること、(3)集塵器の効率維持と事故時の措置に万全を期すること、(4)煙突の高さ<120 m>、吐出速度、排ガス温度の条件保持と排煙の下降等による被害防止、(5)石炭の品質維持<低硫黄分、低灰分、北海道炭>と補助燃料の選定をあやまらぬこと、(6)煙突排出口の含塵量を $0.6\text{g}/\text{Nm}^3$ 以下に、 $\text{SO}_2$ 濃度を500ppm以下に常時とどめること、(7)諸機器の騒音防止に留意し、隣接住宅地域に現在程度つまり40ホンを上回らぬことを目標として対策をたてること、(8)排水、廃油処理施設の完備と石炭輸送船による海水汚染防止、(9)捕集灰の処理上の注意、(10)石炭の自然発火防止とその他防災対策に万全を期すること、(11)各種公害測定成績の報告と本市公害職員の立入り調査をみとめること、(12)公害発生が予測されるとき市の指示に従って措置すること、(13)申し入れ事項不履行のときや公害発生時の措置とその費用負担、(14)前項について電発が異論のあったときの処理方法などの14項目の条件を具備させる必要が認められた。

10月15日、本市から電発火力部に原案を内示したところ、排ガスの吐出速度や排ガス温度については、「定格負荷時」における速度、温度とされたい旨の要望があったが、これは「フル運転時」という意味であり、機器操作の技術上の問題でもあるし、第11項の条件を先方が容れるならば常時監視も可能なので、その要望をうけ入れた。第12項から第14項までは火力部としては計からいかねる問題なので、原案がさらに煮詰ってから、担当理事の意向を確かめて、意思表示をしたいとのことであった。第3項後段には、公害対策委員の横浜国大北川教授の意見を参酌して、電圧降下時の対策および集塵器の槌打時の対策、ならびに故障時の対策などについて設計および実施段階で留意することを明記してあったが、本市から説明したところ、電発でもその趣旨を汲んでことにあたるとのことであったので、一括して、「事故時の措置については万全を期すること」と改めた。第8項の中段には、「機器類に使用する油脂類についてはオイル・セパレーター等を設ける」とあったのを、電発の申し入れによって、「オイル・セパレーターを設けるなど、海水を汚染せざるよう留意されたい」と改めた。第8項後段は、石炭輸送船の海水汚染防止であるが、末尾は「万全を期すること」であったが、電発の申し入れによって「期せしめること」と改めた。輸送船は電発直営ではなく、監督下にある船会社の持ち船だからである。第11項の立

入り調査についても、折衝は難航した。通産省との二重監督が問題となったからである。原案は「必要に応じ所内に立入り」とあったのを結局「市において必要と認めるときは、電発の業務の支障のない限り、市の公害担当職員に磯子火力所内において、必要な調査をさせること」と改めた。

第12項の本市原案は「建設、操業の過程において、本市が公害対策上必要と認めて指示した場合は、市の指示に従うこと。」であったが、10月28日、電発首脳部の旨を受けた火力部が本市衛生局と折衝し、次ぎの文案に改められた。「万一磯子火力によって公害の発生が予測されるときは、両者協議の上、電発は、市の指に従って、速かに必要な措置をとること。」第13、14項の原案は「上記各項目を履行しないときは市において適当な措置を講ずることがある。その措置に経費を要したときは、電発が経費を負担すること。」であったが、結局つぎのように改めた。「第13項、以上の各項目を電発が履行しないとき、また現実に磯子火力によって被害が発生したときには、両者協議の上、市において必要な公害防止の措置を講ずることがある。その措置に要した経費は、電発の負担とする。第14項、前項に示した公害防止措置を本市が講じたとき、電発において、異論のあるときは第三者による委員会に諮って処理する。その委員会の名称、構成、運営、業務については両者協議の上別に定める。委員会が本市の行なった措置について、不相当と認めるときは、その経費は本市が負担する。」

これらの折衝経過は、そのつど、本市首脳部に伝えられ、意見の調整が計られたことはいうまでもない。電発においても、同様であったろうが、聞くところによれば、担当理事や副総裁が社内の意見調整に、大きな努力をはらったとのことである。これは根岸地区の立地条件を考慮しての特例であって、電発としては、本市の申し入れを受け入れることは、他の場合の先例にはならないとの考えのようであった。

#### ① 東京電力KKに対する申し入れとその回答をうけるまでの経過

さきに本市は通産省に要請して電源開発KK磯子火力発電所の公害防止に関し第1項に8の細目をふくむ4項目について、その趣旨にそいたい旨の回答を得たが、さらに直接電源開発KKと折衝し、14の細目をふくむ申し入れについて意にそう旨の保証をとりつけることができたことは前述のとおりである。この時点で東京通産局は、通産省の意をうけて、11月2日本市に対し、「東京電力に対して、すみやかに電発磯子火力の立地についての同意をあたえ、国の石炭政策を支障なからしめるよう協力されたい。」との要望があった。そして、もし、本市がこの際東電の将来の発電所建設に伴う公害防止について、東電から何らかの確約を得たいという考えであるならば、電発問題とは切り離して折衝を行なわれたいとのことであった。これは東電問題との関連のために、電発立地問題の解決が遅延することを配慮しての要望と考えられる。

本市においては東京通産局の申し入れを承諾して、電発立地同意に伴う埋立契約の再検討については埋立事業局が窓口となり、東電自体への公害防止申し入れについては、衛生局が窓口となって交渉し、相前後してともにすみやかに妥結点を見出だすことにした。11月9日、本市はこの旨を東京通産局及び東電に通知した。この間の消息の一端が一部の新聞で報道されたため、東電問題について、本市と東電との交渉が難航していこかのごとき印象を市民有志にあたえたものとみえる。このころから再び中区磯子区環境衛生保全協議会や磯子地区住民運動連絡会議などの住民運動が再燃し、そのための住民集会や国、県、市などへの要請や陳情がくりかえされるに至った。

11月13日、本市衛生局から東電用地部へ申し入れの原案が内示された。原案は三項目からなっており、第1項は、「根岸湾埋立地の火力地点用地のうち電発に使用させる35,000坪を除いた約58,000坪に東電が重油専焼火力発電所<南横浜火力>を建設するときには、事前に本市に公害防止対策を含めての建設計画書を提出し承認を得ること。」第2項としては、「前記建設計画が本市の承認を得られないときには、その立地をふくむ公害防止対策を改めて本市と協議すると。」第3項は「上記2項に違反したときは東電との埋立契約を解除できるものとし、この場合、同契約の解除規定を準用する。」という内容である。

内示をうけた東電用地部では11月17日、口頭で次ぎのようにのべ、「東電案」という対案を提示した。「東電は公害防止対策については積極的な努力をはらっている。根岸立地予定の南横浜火力は地元事情を考慮し、昭和42年建設を見送り、その着工を昭和45年以降に延期したいと考えている。本市との埋立契約では42年2月に第1号機に着工することになっているが、その延期については別途手づきをとり、市の承認を得たい。45年までには公害防止技術もさらに開発され、排煙の脱硫装置なども実用化するものと思う。着工に際しては、事前に市と協議して、双方納得の上で建設にとりかかるつもりである。公益事業を行なう東電が、地元事情や市の立場を無視して、一方的に工事を進めることはあり得ない。契約の上からいえば、昭和41年2月15日埋立代金完納の日に、火力用地<約93,000坪>は東電に引き渡される。また、引き渡し後3年間は東電は市の同意なしにこの用地を転用したり処分したりすることはできないことになっている。東電は昭和36年9月以降、現在までの間に、17億余円の埋立代金を支払い済みである。一般に私契約の解約事由は代金の不払いとか土地造成不履行とかの明白な客観的事実によって成立つと考えられる。公害問題は企業の集中によって個々の公害要因が相乗加重して重大化することが多く、その個々の要因を科学的客観的にとらえることは困難であり、どの程度をもって、公害の限界とするかは定め難いものである。しかし、住民にとっては、極めてわずかの公害であっても、好ましくないにちがいないから、とかく公害問題は大衆運動化しやすく、ひいては政治問題に発展しやすい。そうなると公正な立場から実施された権威ある科学的技術的な調査資料も、とかく無視されることになりかねない。地方行政庁としての市の公正な行政指

導には進んで服する存念であるが、契約の相手方が公共自治体である場合は、大衆運動や政治的配慮に動かされて、公害問題のごとき客観的に定めにくい事由をもって、契約の解除事由とするがごとき事態のおこることを危惧する。また火力建設は電気事業法上通産省の権限に属しているが、このたび地元市の申し入れをうけ入れるならば、東電は二重の規制に服さねばならなくなる。これは東電の一存で定めかねるところである。そして市の内示案はつぎのように改めて欲しい。」〈東電対案〉おぼえがきもしくは往復文書をもって確認し合う事項について、「電発の使用地を除いた区域〈約58,000坪〉において東電が火力発電所を建設するときは、公害防止措置について、事前に市と十分協議を行なった上建設に着手する。」

以上の主張は、要約すると、「公害問題が大衆運動や政治問題に発展したときには、本市は東電の火力建設に、承認をあたえないかも知れない。そしてその立地の変更を強要し、きかなければ、契約解除という事態を招くかも知れない。現在の契約のままであれば44年以降は東電は自由にその用地を処分することができるのに、この申し入れをうけ入れると、今後永久に本市に対して義務を負うことになる。行政上の指導と契約の履行とは切り離して考えて欲しい。」ということになるかとも考えられる。そこで本市は関係当事者が協議の上、本市原案の第2項の「その立地をふくむ」の字句と第3項の「契約を解除することができるものとし」の字句とを削って再度東電用地部と折衝することにした。〈この二つの字句削除は実質的には申し入れの本質を曲げるものではない。ただ相手方を刺激したと考えられる用語だけを取り除いたまでである。〉

11月20日、中区磯子区環境保全協議会代表らは東電問題について、厚生、通産両省に要請を行なった。その要旨は、「東電、電発双方の火力建設に地元住民は元来反対であるが、聞くところでは、東電の火力計画の公害対策について、地元市が責任と権限とをもつことを了解しない向きがあるとのことであるが、政府と市が住民の健康を守ることを保証しないならば、両社の火力建設には、断乎反対する。政府のとりはからいでこの問題が円満解決することを要望する。」というものであった。11月28日には、「根岸湾進出工場の公害防止を要求する磯子区住民運動連絡会議総会が開かれ、「東電の火力計画に伴う公害対策は、事前に市民に公表し、市当局の承認を得ること。市および関係当局は、東電をはじめその他の根岸湾進出工場が将来ともに公害を起さないという保証を確立せよ」などの決議を行ない、その決議文は代表者によってそれぞれ関係当局に提出された。

11月20日、東京通産局は本市に対し、電発問題は、東電問題と切りはなして交渉が進められているはずであるので、電発だけでも早く市の同意を表明して欲しいと要望してきた。本市からはこの要望に対し、東電問題もまもなく解決の見込みであるので、多少日時にずれは生ずるとしても、相前後してともに解決を期している旨を回答した。同日及び25日に本市衛生局と東電用地部との交渉が行なわれたが、この間に本市から東電に説明した内

容は、

「このたびの市からの申し入れは、昭和36年の契約時点以降の社会事情の変更に伴う新提案であり、これは事実上において契約変更の要請なのである。これによって、東電は新しい義務を負うことにはなるが、公益事業の当事者として当然担うべき社会的義務なのであり、公害防止以外のことを要求しているわけではないのだから、その点を理解して欲しい。地元市当局の理解なしに火力建設にかかれるものではないことは、すでに双方で意見が一致している。これをどんな風に成文化するかが問題なのである。つぎに本市では、市民有志の方々の住民運動を過激な大衆運動とは考えていない。住民が住民自身の健康を守るために、将来ともに公害防止についての保証を得ようとして、市、県、国に働きかけてくるのはもっともであり、良識の範囲を逸脱した運動とは考えられない。市は気象観測や市民の健康調査、大気汚染状況調査などを行ない、その科学的技術的データから将来の公害規模の予測をし、とるべき対策等についても、公開の原則のもとに、常に公表を怠らないつもりである。また、市民代表や学識経験者からなる市長の諮問機関（公害対策協議会）で30人の委員に十分に審議して頂いて得た答申の線にそって、かつ住民代表の意見もとり入れた上で、この提案をしているのであるから、これをのんでさえ頂けるならば、東電の危惧しているような事態にはならないと、考えてよいのである。また、東電は、火力建設は通産省の監督下にあるから、建設計画全般について市の承認をも得ることは、行政上の二重監督になると解しているが、それならば市の第1項の提案のうち（公害対策を含む建設計画）の字句は（公害対策上必要な建設計画）と改めてもよい。昭和36年の市と東電の埋立契約のなかにも、契約上の用語として（承認）の字句がある。このたびの提案の（承認）の字句も、行政用語ではなく、契約上の用語である。」などであった。

11月26日本市衛生局長と東電用地部長が話し合い、トップ会談で交渉の打開を計ることとなった。11月30日市長と東電常務が話し合って、交渉が妥結した。

その骨子はつぎのとおりである。

第1項 東電は火力建設前に公害防止対策上必要な建設計画書を提出し、市と十分協議を行ない、協議が整った上で建設に着手すること。第2項 前項の協議が整わないときには東電は本市と改めて協議を行ない、両者合意の上で、その用地の処置を決定すること。

この最終案は市議会の常任委員会の了承を得たのち、12月15日、市から正式に申し入れ、東電から回答が寄せられて、この交渉は円満に解決をみた。

そこで、12月22日、市長と電発副総裁、東電常務らが横浜で会見し、公害対策については今後とも相協力して進むことを申し合せた。40年1月14日、中区磯子区環境衛生保全協議会は総会を招集し、両区の市民代表85人が参集して、同会会長及び本市市長の経過報告を聞いた。

1月22日、通産省は電発磯子石炭火力建設についての聴聞会を開いた。神奈川県、本市

および中区磯子区環境衛生保全協議会の代表が出席して、それぞれの立場から意見を述べた。これよりさき、39年12月16日、電発は磯子火力の建設事務所長以下の人事を発令し、1月に入って東電用地内に建設事務所を仮設してボーリングをはじめている。

## ⑦ むすび

本市においては、39年12月1日、衛生局に「公害センター」を特設し、局長級の所長をおき主幹、主査などのスタッフ組織で公害事務を専管せしめることとした。1月に入って市内8カ所にSO<sup>2</sup>の自動記録測定網が整備されたが、さらに騒音、振動の周波数分析装置やその他の新しい公害測定機器が整えられ、根岸・本牧地区の全工場が稼動した場合における排煙の拡散状況等についての精密なパターン図なども作製され、排煙の相乗加重をいかにして回避するかについて、検討が進められつつある。日本石油の潤滑油製造装置の新設計画や東京ガスの根岸進出に伴う公害防止対策についても、調査研究が行なわれている。また鶴見神奈川の既成工業地区の公害防止対策や市内を走る自動車排気ガスの除害方策も立案中である。火力立地に伴う大気汚染、水汚染、騒音防止などの監視観測網は着々と整えられつつある。

本市公害対策協議会は、39年12月11日、市長に対し「本市公害センター指導のもとに根岸・本牧進出各社の公害対策連絡機関を新設し、同地区の公害防止対策を体系化するよう」に要望した。一方市内の企業側においても、公害防止は企業体の社会的義務であることを自覚し、積極的に協力する構えを示しつつある。また、一般市民層においても公害防止についての科学技術的な理解が高まっており、本市に対して、かなり専門的な質疑や投書が寄せられつつある。39年末に行なわれた「市長に手紙を出す旬間」に、市民から本市へ送られた手紙のうち、公害に関するものは100通をこえている。「横浜市は公害について騒ぎすぎるのではないか」という批判も一部にはあると聞くが、最近における市民や学童の健康調査の結果から考えても、40年1月中におけるスモッグの発生状況から推察しても、火力発電のごとき大容量燃焼施設の立地に際しては、建設前に十分な防止対策の手を打つことが、最良の施策であることは議論の余地がないと考えられる。

住民の健康や福祉について最も配慮すべき第一線の責任者は市町村長である。市町村当局は国や県ですでに立法されている事項については、それを下回るような条例を公布することは許されていない。そこで考えられたのが、苦肉の策であるかも知れないけれども、立地企業体との間における契約の形で、公害防止について保証を得る方法である。電発磯子火力の立地問題について、筆者らは電発、東電との折衝の一部を担当して、多くのことを学んだので、この経験を生かして、今後ともその他の公害問題に対処していきたいと考えている。

<助川：公害センター主幹>

<猿田：公害センター主査>