

横浜市の公害 対策について

——とくに根岸・本牧工業
地域を中心に——

清水嘉治

I——まえがき

いまや公害問題は国民的関心の的になっている。だが今日、政府は、いまだに公害問題に対して、抜本的な解決策をしめていない。これはいったいどういうことなのか。公害問題といえれば、四日市市に典型的にみられるように、住民の生活環境を極端に悪化させている。だが公害は四日市市だけの問題ではなくなった。政府のうちだした重化学工業中心主義の高度成長政策および「安定」成長政策の展開過程で、公害問題は、全国的な問題となった。既成工業地帯の都市ばかりでなく新興工業地帯の都市およびその周辺都市にすむ住民は、いまや公害防止に深い関心をしめている。だが、政府は依然として公害対策不在の行政をしている。

では公害問題は、どうして高度

成長政策にもとづく地域開発政策のなかで、急速に現出したのか。

本稿では、以上の問題を念頭において、まず地域開発政策と公害問題の一般的性格を究明したい。

つぎに、政府の地域開発政策の背景のなかで、横浜市は革新市長登場後、市独自の公害防止政策をうちだした。この点は、自治体独自の公害対策すなわち横浜方式¹⁾として、全国の自治体から注目された。だがそれはいかにして生まれたのか。横浜方式の内容の問題点はなにか。さらに現段階においては、いかなる市独自の公害対策を進めているかについて検討してみたい。ここでは、こうした問題を根岸・本牧の工業地帯の公害問題に限って検討してみたい。²⁾

(1) この方式の主な内容は、野口雄一郎<佐賀大>、山本幹夫<順天堂大>、清水嘉治<関東学院大>、桜井毅<武蔵大>著『根岸・本牧工業地域の公害問題について』<横浜市総務局調査室刊、昭和39年7月>にもられている。

(2) 横浜市の公害問題全般についての詳細な資料は横浜市公害センター発行の一連のシリーズをみられたい。その代表的なものは『悪臭公害と取り組む』<昭和42年5月刊>である。その他「自動車排気ガスとその対策」「ばい煙防止運動」「悪臭公害防止運動」も貴重な資料である。

2——地域開発政策と公害 問題

公害問題の本性を考えるためにまず政府の地域開発政策の性格を検討しておく必要がある。

というのは最近の公害問題の研究が公害対策の技術主義的偏重であつたり、公害それ自体の自然科学的研究に重点がうつさされているからである。

いうまでもなく政府の高度成長政策の中心が独占と大企業中心の重化学工業政策であつたことはもはや周知の事実である。そして重化学工業政策が極端な経済力の地域格差、不均等発展を生みだしたこともすでに明らかなことであつた。とくに重化学工業政策をみると、それは産業部門間の不均等発展、とりわけ農工両部門間の不均等発展を激化したことをしめた。それは農業からの新規労働力の工業への移動、両部門間の生産力の極端な不均等発展の激化、農業内部における階級分化の拡大、労働力不足、工業内部における重工業と軽工業のアンバランスな発展、独占資本と中小資本の格差構造の拡大などを含めて、両部門の不均等発展は激化したといつてよいであろう。

都市の工業化の発展、つまり都市が発展すれば、各都市間に社会的分業が生まれ、それぞれが

優越した産業部門をもち、その発展は地域産業の生産力に左右される。たとえば同じく工業都市といっても、繊維工業都市は重化学工業都市の後塵を浴びるようになり、また重化学工業都市の間でも石炭と鉄鋼に関連した資本に依存した北九州地域が、機械工業と鉄鋼・石油工業の資本に依存する中京工業地域にたいして生産力の面でおくれをとっている。ここでは重化学工業をもつ都市間の不均等が存在する。さらに重工業をもつ都市と軽工業をもつ都市との間の不均等発展が存在する。地域経済力の不均等発展の根元は、独占間の競争を基礎とする産業部門間の不均等発展に由来するといってもよいであろう。これは資本主義経済に共通する一般法則である。この一般法則に規制されて地域経済の不均等発展はすすむのである。3)

現代日本資本主義のもとでは、独占資本・大企業による地域経済の包摂、従属化がめだっている。これは、地域開発という名のもとに大資本が地域経済を従属する形でおしすすめられている。もちろん都市自体としての有機的機能は存在しているが、4大工業地域および周辺部、臨海部における大企業の発展は、資本の生産費、流通費の節約上その地域内の都市の工業化によ

り強力な圧力をかける傾向がある。また都市自体は、この背景のもとに、表面上は、都市の経済力の強化＝発展という名のもとに、大企業の誘致政策に狂奔させられるメカニズムができてくる。このことは逆に都市の発展というよりも、公害問題の発生、人口増、交通量の激増、住宅難、都市衛生設備の立遅れ、福祉施設一般の貧困化、教育設備の貧困化としてあらわれ、都市のマイナス面を拡大するしくみをつくりだした。

こうしたメカニズムのなかで公害問題を考える必要がある。公害問題も、現代日本資本主義の矛盾を端的に反映している問題なのである。

この問題は、地域開発政策における生産力主義の矛盾をしめすものである。より理論的にしめそう。

地域開発政策における生産力主義の矛盾は、私的資本と社会資本の極端な格差となって現出し、地域住民の生活環境の圧迫となってあらわれた。ここで私的資本と社会資本の格差の問題をみよう。独占資本は、独占利潤を獲得するために生産過程の技術革新を利用し、労働力・原料・機械設備の最適利用を考え、さらに産業基盤としての道路、港湾、交通、用地、用水などの共同利用によって企業の生

産費、流通費を削減した。そればかりでなく、「産業が産業をよぶ方式」を利用し、周辺の関連下請企業ならびに地域経済支配を展開した。こうした企業の圧力は、社会的消費手段部門<教育、衛生、住宅、交通手段、保育所、病院、その他住民の福祉施設など>への投資を極端なまでに立ちおくらせた。こうしたメカニズムは住民の生活環境悪化をもたらしたのである。大企業による関連中小企業ないし地域経済支配は、とくに4大工業地域ならびに製紙工業の苫小牧、石炭の日立・宇部、石油化学コンビナートの四日市などでみられたことは明らかである。とりわけ石油化学コンビナート地域では、この点をみごとに反映しているといってもよいであろう。山口県岩国大竹<三井石油化学>、前述の三重県四日市<三菱化成>、山口県徳山<出光興産>、茨城県鹿島<住友・三井・三菱グループ>4) などにおいては、大企業の地域支配と依存が目立ってきている。こうした企業のコンビナート建設が地域住民の生活環境の悪化としてあらわれたことはいうまでもない。その代表的な都市が四日市市である。その実態は、厚生省編の『地域開発における社会開発の策定に関する研究』<昭和40年>でさえ次のように

いっているのは興味深い。すなわち「人口1万6,000人中、大装置工業へ通勤する従業員は僅か100人程度に過ぎない。また各大工場はそれぞれ独自の生活物資流通組織を有し、各工場専用的高级不燃住居のアパートや独立住宅を主として西方丘陵地に建設し、大企業従業員の生活と地元住民との生活における健全なコミュニティ形成の方向は全くみられず、社会心理的に全く異質のものとなり、種々の格差ははなはだしく、健全な生活環境を作る機会は全く失われている」と。こうした事態は今日も拡大再生産されている。市街地と雑居する石油化学工場群、そこから吐きだされる亜硫酸ガスに気管支をおかされた「四日市ぜんそく」は増加するばかりである。四日市市が診断して「公害病患者」と認定されたものは339人もあり、昨年7月にはその1人が自殺した。そして昭和30~34年の在任中に工場誘致に奔走した市長が、いまになって「この公害は全部私の責任です」「まさかこんなひどいものになるとは、夢にも思いませんでした」<朝日新聞、昭和42年2月20日>といている。これは、当時の市長が石油化学コンビナートを、いかに市民を軽視して誘致したか、同時に石油化学工業が、国や市長を買収し、

コンビナート作りに手段をえらばずにやったかをものがたっているといえよう。資本がいかに住民に無慈悲に自己貫徹するものであるかが明らかである。こうした四日市の公害問題は、その他の新興産業都市でも、形を変えておこっている。たとえば、新産都市「常盤・郡山地区」の拠点である福島県いわき市小名浜でも公害問題がおこった。そこでは「白い灰が降って野菜がしおれた。せんとく物にシミがついた。稲の穂が真っ黒になる。松や杉が立枯れした。そしてぜんそく患者がふえ、幼児が病気をしがちになった。小名浜高校では、夏にマスクをしたまま授業をした」<朝日新聞、昭和42年2月20日>と報じられている。こうして公害問題は大企業群による石油化学コンビナート作りということによって、地域の住民の生活環境を悪化しているかぎり、公害をあくまでも、形式的に特定少数者が不特定多数に害悪をおよぼす現象だとして把握してはならないであろう。公害とは、特定の私的資本が利潤獲得のために手段をえらばずに不特定多数、すなわち住民に害悪を加えることにあるといっよいであろう。この点で「公害は、資本主義の生産関係に附随して発生する社会的災害だ」と

いうことができる。もちろん公害は一般的には大気汚染<バイ煙、有毒ガス、粉塵、悪臭>、水汚染、騒音・振動の3種にあることはいうまでもない。このような公害のあらわれ方も、高度成長政策の結果、大気汚染では、工場などの燃料、原料が石炭から石油へかわることによって、ばい塵などから亜硫酸ガス、悪臭などに变化したことがある。だか、今日、高度成長政策の矛盾の結果、公害があらわれたばかりでなく、さらに公害は、工業用水、都市用水の過度の使用による地盤沈下、工業用水の過度の需要による水不足、都市交通計画の失敗による交通マヒ、自動車の排気ガスさらに原水爆実験などによる放射能災害、米軍基地などからの騒音など多面的な公害の種類があることはいうまでもない。だがここで中心的にとりあげる問題は、公害の加害者群とそれをつくりだしているメカニズムである。さきにものべたように、公害は社会的災害であるが「それは、資本主義的企業、個人経営の無計画な国土・資源の利用と社会資本の不足、都市計画の失敗を原因として発生し、農民・市民の生産や生活を妨害する災害である。したがって階級対立のあらわれである」。(5) 加害者は、石油化学コンビナー

トを中心とする大資本であり、被害者は勤労者を中心とする一般住民である。とくに独占資本主義段階においては、重化学工業の発展は、有毒ガスや悪廃水などの新公害を発生させた。高度成長期における政府の保護のもとに組織的につくられた石油化学コンビナートがもたらした公害をみてもわかるように、それは主として重油専焼による亜硫酸ガスの広範囲の発生にある。さきの四日市市のばあいでも原因はおなじである。さらに立地の条件が悪かった。つまり、コンビナートに属する工場群が、同地域の主風向<冬期N—NW, 夏期S—SE>につらなって配列されており、そのため排気ガスが主風向にしたがって競合して風下に流れる。しかもこの排気ガスが鈴鹿川を横ぎるとき、冷却効果によって地域面に下降し、拡散効果が疎外され、排出口に近い地点にガスが滞留し、亜硫酸ガスや無水硫酸の濃度が異常に高まることになる。これが四日市の被害を大きくした原因である。だがこれは、気象学的側面から四日市の被害を大きくしたというのであり⁶⁾ 本質問題は、石油化学工業の住民軽視の企業主義によるものといえる。

こうして独占企業・大企業によるコンビナートづくりが、地域

住民の意思を無視し、⁷⁾ 逆に自治体や政府に、港湾、道路・用地・用水などの社会的生産手段部門への投資を要求し、住民・国民の負担によって、それを企業の拡大のために利用する方式を生み出したのである。つまり、コンビナートづくりによって私企業が社会的費用⁸⁾を増大させ、それを住民に負担させていると同時に、負担している住民にたいして「公害」という名のもとに被害者にさせている。ここに住民にたいして経済的、社会的に二重の負担をおわせているということができよう。

こうした二重苦から解放されるために、住民自身の公害防止運動が必要になってくるのは当然である。住民は、自治体に対して、さらに国に対して、私企業がつくりだす公害を防止するための関心を高め、運動を展開する。

宮本氏は、第2次大戦後資本主義国の私企業が公害防止の研究や対策になぜのりだしたか、その政治的、経済的理由をつぎの3点に求めている。⁹⁾

第1は、公害が一般住民の生活はもとより、私企業の生産活動をも妨害するようになったからである。……資本の独占がすすむと、生産基盤の利用独占の必要が増大する。大企業ほど、工

場用地・用水・交通手段<道路・港湾・鉄道>などの社会的生産手段の需要が大きい。ところであまり利己的に資源を利用すると、地盤沈下、水汚染、水不足、交通マヒなどの公害が発生し、生産基盤を破壊し、生産費・流通費を大きくし、新しい工場をつくるための創業投資・合理化投資を困難にしはじめる。また精密機械をもち、オートメーションの工場になれば、大気汚染、騒音・振動などの悪影響も無視できなくなったのである。

第2は、民間資本に必要な労働力の再生産が、公害によって妨害されはじめたからである。都市に労働者人口がふえればふえるほど、住宅、上下水道、清掃設備、教育設備、都市交通手段などの社会的消費手段がなくては、生活を維持してゆくことはできない。現代の都市化現象によって、労働者人口が都市に密集するのにたいして、都市当局による社会的消費手段の供給が不足する。その結果、住宅不足、水不足、赤痢などの伝染病のまんえん、交通マヒ、教育の低下がおこる。これらの公害は労働者の生活費の上昇をまねき、一般的に生活困難がおこるだけではない。労働者は、公害の多い都市から、他の地域へ逃げてゆく。……企業は労働力を

確保するためにも、公害の防止をはじめ、都市の生活環境の改善——公共設備の充実にとりくまざるをえない。

第3は、公害防止を要求する住民の世論や運動である。

第1次大戦後、労働組合運動と社会主義政党の成長とともに、社会的殺人を防止し、基本的人権をまもろうとする住民の政治意識が増大した。このため、公害がおこると、その補償や防止策をもとめる住民の運動もひんばんにおこり、新聞やラジオ・テレビなども、これをとりあげられるようになった。そこで企業にとっては、個々の住民の要求をいれて、損害賠償の支払いをおこなうよりも、ある程度の防止設備の投資によって、社会的体面を維持する方が安上りになりはじめた。また国や地方自治体も、一方的に産業界の利害の調和点をさがし、一定の基準をあたえて公害にワクをはめる方が政治的に有利だと判断するようになった。

以上の三つの政治的・経済的理由から国家や独占体が公害規制に消極的ながらのりだしはじめたというのである。国家独占資本主義段階においては、私企業自体が、生産過程上の悪条件を払うために公害防止を考慮せざるをえない側面が現われたことはたしかである。第1と第2の

理由は、企業自体がみずから蒔いた種子をみずから刈りとらなければならない理由である。だが残念なことに、わが国では、住民自身が公害によって災害をうけてから公害防止を要求する運動となってあらわれているのだ。私企業は、厳しい公害防止の世論や運動によってしかみずから公害除去にはのりださない。

今日、政府が公害基本法案をつくって具体化しようとしているが、それも資本側に甘い法案といわれている。たとえば、「経済の健全な発展との調和」<「公害基本法案」第2章第1節>であるとか、また経団連は「公害問題に対する基本的な考え方が確立されていない現状のもとでは、基本法の制定は時期尚早と考える」<「公害政策に関する意見」昭40.11.29『経団連』>とって基本法案すら廃案にしようとした。

こうしたことは、一般的にわが国では、加害者である私企業が公害問題を積極的に解決する意思がないことをしめすものである。したがって、住民と自治体による積極的な公害防止運動を展開することによってしか、公害問題を解決することができないのではあるまいか。

四日市市は、企業の地域支配のもとで、公害対策も、十分に

されていないようである。昭和37年に自治会の連合体に公害対策委員会が生まれ、市に対して公害病患者に市費治療をはじめさせたり、さらに企業に高い煙突や防じん装置をつくらせた。だが、四日市が公害から脱出する道は、大巾な都市改造しかないという。ともかく、全国ではすでに12県35町村が公害防止条例を制定しているのに、四日市市では、企業の圧力が強く、いまだに公害防止条例がない。

こうして政府の地域開発政策をみれば、いかに大企業優先主義であるかがわかるであろう。したがって大企業に現政府当局者も、いまだに住民中心主義の公害防止法をだせないでいる。つぎに、こうした事態のなかで横浜市はいかなる公害対策を展開してきたかを具体的に検討してみよう。

3——横浜市の公害対策

1・横浜市公害問題の基本経過

地方自治体の力量で公害をいかにすれば追放できるか。こうした課題に対して真正面からとりくんできたのが、38年以降市民に支えられて革新市政をすすめてきた飛鳥田市政である。

横浜市は根岸・本牧の埋立地に進出する発電所や石油化学コン

ビナートに、つぎつぎに公害防止の要求を出した。公害防止が実現されるまで、企業の着工を認めないというほどのきびしい態度をとった。これを背後から支えたものは商店街や町内会の住民組織や労組であった。またこうしたなかで、昭和39年7月にわれわれ研究者グループも、「根岸・本牧工業地域の公害問題について」という報告と提言をおこなった。

この報告と提言は、当時旧保守市政が、企業に有利に公害規制をしたあとをうけて立ったため、革新市長の公害対策も、はじめから保守と企業のなれあいという既成事実の限界内で公害対策をとらざるをえなかった。だが、昭和38年頃から、あいつぐ市民による公害防止の関心と運動が高まるにつれて、革新市長は、自治体独自の公害規制をうちだした。この点は市民によって強く支持された。

ここで、その独自の公害規制の基礎になったのは、前述の学者グループの「根岸・本牧地域の公害問題について」の報告と提言であった。したがって、横浜公害規制方式の主内容はそのにもりこまれているので、ここではまずその主内容をしめすことにする。

第1に、根岸・本牧工業地帯において予想される公害の中心

は、亜硫酸ガスによる新型の大気汚染であるという点である。当時すでに進出していた企業は日本石油精製、東京電力<同社敷地内に電源開発>、東京ガス、昭和電工、日清製油、新潟鉄工所、石川島播磨重工、東芝など大企業であるが、企業化計画を検討したところ、いずれも重油大量使用工場であるので、水質汚濁も大きな被害をだすが、それ以上に危険な被害をだすのは亜硫酸ガスによる大気汚染であり、それが問題になった。

第2に、根岸・本牧地区の将来の公害規模は、当時すでに有名になっていた四日市工業地帯をはるかに上回るものと予想された。根岸・本牧工業地帯の工業用地は、完成すると、約185万坪になり、そこに進出する企業の将来の亜硫酸ガス発生量を計算してみると、日量300トンになり、これは当時の四日市の発生量131トンの2倍以上になる。だが第3に、工場配置からみると、根岸地区は四日市ほど悪くないという条件もある。四日市の場合には、コンビナートの工場群が主風向につらなって配列されているために、亜硫酸が主風向に、したがって競合して流れる。しかもこのガスが鈴鹿川を横ぎるとき、冷却効果によって地表面に下降し、拡散効果が小さくなり、その結果ガスが滞

留して被害が大きくなる。だが根岸・本牧地区では、偶然ではあるが、主風向に対して斜めに工場が配置されているので、四日市よりは相対的な意味において条件はよい。

ただ、悪い条件も、第4点としてあげられる。それは、根岸地区の周辺地区は、四日市にくらべて、被害を拡大しやすい条件をもっている点である。根岸湾をかこむ背後地は、高さ40~50mの適度の起伏をもつ丘陵地帯であり、その台地のうえに高級住宅地帯と三溪園などの名勝をもつ緑地帯が存在している。ところがこの丘陵地帯は、亜硫酸ガスの拡散を妨げるし、住宅地帯は被害を大きくする。その点では、根岸・本牧地区は、四日市よりも悪い条件をもっている。さらに以上の主内容のほかに、水質汚染については、根岸・本牧地区の工場地帯の完成によって、1日10万トンを超える工業用水が使用される見込みであり、その大部分は根岸湾に排出されると考えられるので、海水が汚染される可能性は強いと思われる。工場排水は、工場の規模、種類によって濃度、量などにいちじるしい差異があり、水質汚染に与える影響も異なるが、概して排水量の比較的多い用水型の産業、量的には少ないが、悪質の酸性廃液を出すメッ

キ工場などが問題となる。根岸・本牧地区でいえば、工場当りの排水量の多い石油化学、石油精製等の業種、あるいは毒性廃液、有機廃液を排出するおそれのある東芝電気のメッキ工場、大日本精糖などである。

四日市の石油コンビナート排水が、伊勢湾の漁業に収穫の低下と油臭による商品価値の下落の被害を与え、海水を冷却水に使用している火力発電所と地元漁民の間に紛争があったのもまなましい経験であるといえる。

従来、廃水の河川または海面投棄は比較的安易におこなわれる慣行があった点は別としても、石油化学、石油精製関係の工場では、廃油類がたまたま排出されて海面を汚染する可能性が大きいので、厳しく監視する必要がある。

その他進出企業の公害対策や公害行政についての調査・検討をすすめた。さいごに、つぎにみられる九つの提言を試みたのである。

- (1) 市当局は、工業立地計画・都市計画を再検討することが必要である。
- (2) 火力発電所の立地を変更することが必要である。
- (3) 公害に対する観測網を整備強化すること。
- (4) 住民の健康管理体制を強化し、緊急施設を設置すること。

(5) 市独自の公害防止基準を設定し、行政指導を強化すること。

(6) 横浜市の公害防止基準を設定し、行政指導を強化すること。

(7) 公害の基礎的及び応用的研究を充実するために、公害研究所を設置することが望ましい。

(8) 市当局は、国の公害対策に対して、積極的に発言すべきである。

(9) 市当局は公害問題に対して「公開の原則」を堅持すべきである。

2・九つの提言の問題点

この九つの提言は、今日でも正しいといえることができるが、さらに住民の自主的な公害防止運動にもとづく私企業自体に対しても厳しい監視について提言すべきであった。この点私自身反省している。

(1)については、革新市政のもとに工業立地計画、都市計画の再検討が具体的に進められているようである。(2)については、煙突を高くすること<130 m>や公害防止装置をつけることという形で解決しようとしている。この点は問題があろう。根岸・本牧地区において予想される石油公害のうち、約86%が火力発電所によるものである。したがって、昭和39年7月の提言では現在の予定地から他所へ移すことが必要であると説明したが、

これは実行されなかったことは残念であった。同区域内とすれば、本牧埋立地の岬先端が最良であり、そうすれば、亜硫酸ガスも降下ばい塵も、市街地をはずれて、かなり拡散されると考えた。そのため、防衛庁のマイクローウェブ回線の中継予定地を変更させるよう提言したが、現在の国の政治状況では無理だったのか、煙突の高さについて守らせただけのようである。

(3)については、公害センターが意欲的に活動している。すでに降下ばい塵計<デポジットゲージ>、亜硫酸ガス測定器<二酸化鉛法>などを厚生省の指示基準数字<10m²に1カ所>近く充実するよう努力しているようである。だが重要なことは、観測器の機械的な数字ではなく、その質的な充実である。大気汚染と気象との関係がきわめて密接であることは、すでに明らかである。したがって正確な気象条件を常に把握し、緊急時のスモッグ対策を講じることが必要である。この場合も企業の社会的責任を追及する問題感覚で実行してほしい。

(4)については、公害センターと衛生局に限られた予算内で万全をつくしているようである。公害による児童生徒の健康状態の悪化については、文部省の調査でも明らかである。<神奈川県

下にある803の公立学校のうち騒音や大気汚染などの公害に悩まされているところは63校、つまり7.8%で、全国平均の4.4%を大巾に上回っている。——昭和42年文部省の「公立学校公害調査」による——騒音被害校では、横浜は23校320教室であり、さらに健康をみると、眼科疾患やノドの炎症がめだっているという。>

したがってこの面に対して、国家の補助金の増額ばかりでなく市自体も予算の増額をすべきである。(5)の「市独自」の公害防止基準を設定すべきであるという提言は、画期的なものである。この(5)について少し補足しよう。現在の公害防止基準は、国の法律<ばい煙規制法・水質保全法>、神奈川の条例、いずれも二つの共通点がある。第1は、いずれも排出基準であって生活環境基準ではない。第2には、いずれも最近の公害防除技術の水準からみて、かなりゆるいものになっている。したがってこの2点を厳しく修正して、市独自の公害防止基準を設定すべきであるというものである。生活環境基準は、国、都道府県の条例には見あたらない。したがって市当局が行政指導のための基準を厳格に設定し、企業に基準の遵守を要請する。そして要請を守らない企業に対しては(9)の公開の原則によって公表し、市民に周知させる。これは

市独自の基準で、いわば道徳的な強制力である。こうした道徳的な強制力によって、企業も反省するであろう。さらに、市当局は、この強化された基準を守るために、必要によっては工場内への立入検査を行なって、公害を未然に防止するように努力しなければならない。なぜなら発生源に対する措置が公害対策の中心だからである。そのためには、現在のように「公害が発生しているとき」だけでなく、「公害が発生するおそれがあるとき」にも、立入検査を実施するための体制を整える必要がある。この立入検査の強化にあたっては、公害問題が拡大すれば企業の経営も困難になることを強調して、企業側に十分な協力を要請することができよう。なお市当局が進出企業に対する行政指導を強めるにあたっては、つぎのような事項に注意を払うことが必要であると提言した。第1には、石炭などの燃焼装置には必ず重量回収比99%以上の集塵器を設置させること。第2には、根岸・本牧地区においては50mの高さの丘陵地帯に住居地域があることを考慮して、煙突の高さは最低150mにし、排煙速度は30m/sec以上にし、温度は150°Cでいどに保ち、排煙が接地逆転層を抜けるように設計すべきである。もちろんこの

場合、集塵装置などの除害設備の効率を最大限に発揮できるように、条件を選定することも考慮しなければならない。第3には、石油化学工場などで発生する有毒ガスに対しても、特殊な除去設備を設置させる。第4には、緊急時には燃料を低硫黄分の重油あるいはLPG、都市ガスなどに切りかえるような装置の設備を企業に強く要請する。とくに石灰法による方式は、すでにかなり開発されているのであるから、その採用を強力に要請する。第6には、とくに中小企業を中心として、公害防除施設に対する租税の減免措置を拡大する。

こうした提案は部分的には実施されているが、「公開原則」には国の基準としないかぎり、完全に行に移すことに困難なのかもしれない。しかし、市民の公害防止への関心ないし運動によって実行することが重要になる。さらに(6)公害行政機構の強化、(7)公害研究所の設置は、(5)と(9)を強力に補完する提言であった。(8)は、国に対する発言権の強化がある。この点については、政府も企業には甘い公害基本法をつくらざるをえなくなっている。当時われわれは、さらにつぎの点も含めてのべたのである。第1には、租税<法人所得税、事業税>の一部を、公

害防止対策のために地方自治体に還元させる。第2に、中小企業に対する助成および公害防除施設設置に対する優遇措置の強化を図る。そのために、たとえば国および自治体の助成措置を一本化し、かつ強力に行なうための機構を新設することも考えられる。第3は、技術導入に際しては、公害発生原因となるような技術の制限、または十分なる対策の樹立を条件とし、これを遵守する企業に対してのみ導入を許可する。第4は、亜硫酸ガス回収装置の技術開発を早急に行なう。第5は、船舶などによる海水汚染に関しての「油による海水汚染の防止のための国際条約」を早急に批准する。(9)においては、公害問題の発生防止や解決は、市民生活を守ることを第1義として、企業側と行政当局が誠意をもって協力することが大切である。このためには、公害の実状を常に市民に知らせることが大切である。これまでの公害問題が根本的に解決されないのは、《企業の秘密》という理由で、公害発生の現状、とくに個別企業の公害および公害規制に対する態度が市民の前に公表されなかったからである。企業と政府・地方自治体の秘密主義こそは公害解決のカベである。このカベを取り去ることが、市当局の市民に対す

る義務である。したがって、市当局はつぎのような問題について公開主義をとるべきである。第1には、市当局の定めた基準を守らない企業および工場の名称を公表する。第2には、公害発生施設を公表する。第3には、公害防除施設を公表する。第4には、工場内への立入検査を自由に行なわせない企業および工場の名称を公表する。このような公開主義の原則にもとづいて企業の秘密主義をとりぞくならば、各企業は、市当局の公害規制策に対して協力せざるをえなくなるであろう。その点で《公開の原則》は、公害対策全体のかなめであることを忘れてはならないという点をつけ加えておいたのである。こうしてわれわれの提言は、限られた条件内でベストをつくした提言だったのである。市当局も、われわれの提言の原則にそって国に対しての強い要請と、進出企業に対しても厳しい規制をしたことは、自治体レベルで公害対策を積極的に展開している点で、全国の自治体の先駆的役割を果たしたようにおもわれる。この点は、「朝日ジャーナル」が、公害防止の横浜方式と呼んだことでも明らかである。とにかく、九つの提言の核心になっているのは、横浜市独自の公害基準の設定と《公開原

則》であろう。¹⁰⁾ この点の成果は、国の法律で定めた排出基準がかなりゆるい点に対する批判でもある。この点は、すでに横浜市が、われわれの報告をもとに電源開発の磯子火力発電所<石炭専焼>のばい塵濃度の規制を行なった結果、 $0.6\text{g}/\text{Nm}^3$ に抑制することに成功したことも明らかである。これは、ばい煙規制法による国の基準 $1.2\text{g}/\text{Nm}^3$ の半分である。だから野口教授もいうように、「地域住民の福祉を直接に代表しなければならない地方自治体にとっては、国の基準よりもきびしい基準を設定することが必要になる」¹¹⁾と。だが問題なのは、進出企業が国の基準を守っても、自治体の基準を守らなくても法的には違反にならないのである。そこで、自治体は《公開の原則》という道徳的規制力を企業に要請し、自治体基準を守らないときは、市民全体に、公害をだした企業を公表し市民の批判にさらさせる。こうして横浜市は公害対策として、国と企業に対して厳しい基準を作成しようとして提案したのである。こうした基準の原則を、現実に生かしているのは、公害センター職員の専門分野からの活躍であろう。ここでは論評することができないが、公害センターの刊行している一連のシリー

ずは、資料的にも貴重な価値がある。『健康なハマ』No.27<公害シリーズ6>における——「根岸地区工業地帯の公害対策をめぐって」——は、電源開発1号基新設についての厳しい条件、2号基増設についての問題提起もきまこまかく提言していることは注目してよいであろう。

こうした公害防止に対する学者グループの提言の原則を市政に反映させた大きな力は、なんといっても市民に支えられた飛鳥田市長の断固たる行動によるものであることはいままでもない。と同時に断固たる行動をおこさせた市民の力量も高く評価すべきである。

それは、公害がまず住民の苦情としてあらわれた。昭和37年の苦情の件数は、市にとどけたものだけでも、表1のように合計121件である。ところが昭和41年には300件である。これは市全体として集計したものであるが、昭和40年を除いて、毎年増加しており、すでに解決しているものは、昭和41年末現在で177件である。

こうした公害問題に対する若情は、以前には、市民による個別的、部分的陳情によるものであった。横浜市において、最も工場群が密集している鶴見区では、昭和36年6月には、臭気、

振動、粉塵、騒音などの陳情について10名内外が訴えた。昭和37年4月には、鶴見区寛政町の町内会を含めた416名が同町の工場群から発生する煤煙に対する陳情を行なった。これは鶴見区における集団的陳情の代表的事例である。その他は、10名内外による部分的陳情が圧倒的に多い。それも全体として中小企業の公害によるものが多い。

こうして昭和38年頃までは、横浜市全体の公害発生件数は、ほとんどが中小企業の公害で、その陳情も90%で個別的、部分的であった。

だが、根岸・本牧工業地域に石油精製、電力、鉄鋼、化学関係の大企業が進出することが決ってから、しだいに四日市市の公害をくりかえすなという市民による自発的な公害追放運動がみられるようになった。昭和39年5月に、中・磯子両区の町内会、商店会、婦人会、医師会などの各団体が協議会を結成し

た。当時の新聞は「身辺に迫る“公害追放”に住民が自主的、組織的に立ち上がったのは画期的ケース」<1964.6.28 毎日新聞>としてとりあげた。その基本趣旨は、「横浜山手地区の亜硫酸ガスは四日市ゼンソクで有名な四日市市の工場地帯よりひどいから、根本的な公害対策をすべきだ」¹²⁾ というものである。これは市民に強烈なアピールとなった。その陳情の問題点を整理するとつぎのようになる。

第1に、根岸地区進出の石油精製、石油化学、電力などの公害発生危険の工場群を問題にしたこと。第2に、日石精製だけで四日市の三菱石油の精製能力より大きくなること、東電の発電計画は四日市の約10倍になること、など具体的に個別大工場の公害発生の心配をついている点、かなり高い水準内容の公害防止陳情である。

こうしたことは、公害について

表1——苦情陳情の発生件数

<単位：件数>

| 区分 | 昭37 | 38 | 39 | 40 | 41 |
|------|-----|-----|-----|-----|-----|
| 騒音 | 45 | 56 | 130 | 100 | 176 |
| 振動 | 6 | 9 | 16 | 30 | 25 |
| 廃液 | 6 | 3 | 5 | 5 | 8 |
| ばい煙 | 22 | 40 | 29 | 56 | 58 |
| 有毒ガス | 4 | 4 | 6 | 1 | 9 |
| 粉じん | 5 | 10 | 18 | 19 | 20 |
| 悪臭 | 28 | 17 | 46 | 40 | 53 |
| その他 | 5 | 0 | 0 | 11 | 4 |
| 合計 | 121 | 142 | 250 | 218 | 300 |

<出所> 市公害センター調べ

の知識がかなり強く市民に浸透し、同時にコンビナートがもたらす公害問題に強い関心と警戒心をもったあらわれである。こうした自主的・組織的、そして高度な内容をもった公害防止市民運動は、進出企業に対して企業の社会的責任を強要した点で、市政に対する強力なバックアップとなった。

また昭和40年におこなったわれわれの「公害問題に関する意識調査」〈公害資料3〉の結果、公害問題に関心をもつものは住民の73.3%におよび、その公害のうちで一番おそろしいものが大気汚染であることを知っているものは、約85%に達している。公害防止への関心は81.5%で、40~59才の地域社会の中堅である層が深い関心をしめている。さらに、公害防止の住民組織の必要性を考えているものは、80%に近い。とくに主婦と勤労者はその必要性を考えている。

こうした調査でも、市政が、住民運動に支えられた公害防止をしなければならないこと、さらに今日では、公害は広域公害であり、首都圏レベルで公害防止をしなければならない段階になっていることを教えている。

3・現段階の公害対策

最後に、昭和41年暮から電源開発会社の2号基設置の申し入れ

と、原子力船母港設置の申し入れに対する市当局の態度にふれておこう。

電源開発会社の2号基と東電、東京ガスが計画している液化天然ガス〈LNG〉を燃料とした火力発電所について、横浜市公害対策協議会は、「いずれも条件つきで認める」との答申書を市長にだした〈昭和42年6月30日〉。だがその条件つきの内容をみると、つぎのようになっている。

(1)2号基と東京ガス工場の煙突は、1号基の120m煙突を上回る130m以上のものとする。(2)LNG発電所は、将来LNGの輸入が困難となって他の燃料に転換してしまうと、公害を起す恐れがあるので、工場側は、将来も燃料の転換をしないことを保証すること。(3)横浜市の臨海工業地帯には危険な石油化学コンビナートが多いので、横浜市は、市内の臨海工業地帯の上空は航空機の飛行を禁止するよう政府に要請すること、となっている〈朝日新聞神奈川版昭和42年7月1日〉。だが、ここにおける条件には問題が多い。電源開発の1号基についても、「地元の同意」は与えるべきではなかったし、その後、風洞実験や机上計算では公害を発生する心配はないというデータはでたけれども、実際に石炭を燃やして

みないことには公害の有無は論じられないと保留したが、その原則はどうしたのか。単に煙突を高くするだけでは問題の解決にはならないのではないか。今日、公害は広域公害であり、公害発生の可能性ある企業には一切進出中止が原則でなければならない。にもかかわらず、2号基設置の第1条件は、煙突の高さを130mにすることで解決したこと、第2の条件は、企業の本性を軽視した甘い解決策のように思わざるをえない。もちろん「条件付き」という結論には自治体の主体性をよほど強力に反映しない限り、あいまいにされる危険がある。この点、わたくしは依然として疑問をもたざるをえない。

また7月13日に、野口教授らはつぎのような趣旨の提言を行なっている。¹³⁾ この提言はなかば技術主義的見地からの提言であるが、そのうち高く評価すべき重要な問題だけを示すと、つぎのようになる。

(1) 現在国会で審議中の公害対策基本法は、企業側の要求に譲歩した内容であって、これでは真に住民の生活環境を守ることはできない。すでに横浜市は独自の生活環境基準を設けて、企業側に法で規制されている以上のきびしい条件を課してきたが、いまやこの「横浜式規制方

式」を確定し、公表する必要がある。

(2) 根岸地区のような住居地区に隣接して石油タンクが林立しているところでは、新潟地震の例も考えて、工場地帯との間をなんらかの方法で遮断する必要がある。とくに中区間門地区などについては、現在計画されている高速道路が遮断壁となるよう設計することが望ましい。

(3) 市は、根岸湾埋立地を売却する際、買手の企業に対しては公害防止面できびしい条件を課している。これはあくまでも市が売却相手と結んだ約束だが、この約束が土地が転売された将来にも適用されるよう、市独自で「公害災害防止地域」を設定する必要がある。

(4) 横浜市の公害問題の深刻化と多様化に対処するためには、現在の公害センターだけでは不十分で、横浜市立大学の中に基礎的研究のための都市科学研究所を新設する必要がある。

(5) 原子力船母港の安全性については、原子力事故の影響が永続性をもつものだけに、一般的な安全率でわりきることはできないし、原子力委員会の安全審査も国民的な納得がえられる内容であるかは疑わしい。設置の是非については専門家によってさらに厳密な検討を行なう必要がある。

この5点の指摘は、39年7月の学者グループの提言の発展として意義づけることができる。だが、理論的には問題がある。現在、公害は多様化し広域化しているため、厳しい提言が必要である。にもかかわらず第5点の原子力船母港設置に否定的見解を提出したことは、市民の生活環境を守る意味できわめて重要であった。

また、こうした提言は、学者グループや協議会レベルでのみ展開されずに、広く市民一般への関心と討議をよびおこし、市民全体で公害防止運動を展開すべきであろう。

公害はますます広域化し、今後京浜地区の大气は汚染され、生活環境は悪化していくであろう。こうした事態に対して、市当局と市民は一体化して、国と私企業に対して公害防止をしていく必要がある。こうしたなかで、横浜市の公害対策も、より生きたものになるろう。

(3) 拙稿「地域開発政策における生産力主義批判」<『経済系』第71集>参照。

(4) 前掲論文76ページに詳細に述べてある。

(5) 庄司光・宮本憲一『恐るべき公害』岩波新書40ページ。

(6) この点についての分析は武藤和夫「四日市市における公害の実情」『法律時報』<日本評論社、昭和42年5月号>

(7) 中村忠一『コンビナートと地域社会』<東洋経済、昭和41年>第6章をみられたい。

(8) K. W. カップはその著『私的企業と社会的費用』<岩波書店、16ページ>K. W. Kapp, The Social Cost of Private Enterprise, 1950. P. 14.においてアメリカを例にとって、高度に発展した資本主義の競争経済のもとでは、おそるべき社会的損失=社会的費用が発生していると述べた。そこで社会的費用とは、人的要因の枯渇、技術的進歩のおくれ、独占による損失、輸送費、配給費のムダなど11項目にのぼっている。端的にいえばそれは、私企業の活動の結果、第三者または社会が損害をうけ、それに対しては私企業に責任をおわせるのが困難な、あらゆる有害な結果や損失であるように理解されている。だがカップの場合、私的資本<とくに独占資本・大資本>が社会的費用を増大させ、そして社会的費用の負担をあいまいにし、社会一般、住民に求め、その階級性を無視している。

(9) 庄司光・宮本憲一、前掲書152~4ページ参照。

(10)・(11) 野口雄一郎「公害規制の政策と手段—『横浜方式をめぐる』—」<『法律時報』昭和42年5月号>、22~6ページ参照。

(12) 毎日新聞、神奈川版、昭和39年6月28日付

(13) 横浜都市科学研究グループ<野口雄一郎、緒形昭義、山賀岑朗、森口実、桜井毅>「横浜の工業化進展にとまらぬ公害災害の諸問題について」<昭和42年7月>この提言は、残念なことに、39年7月の「提言」との科学的連関性がないのはどうしたことなのか。社会科学の視角もとり入れるべきだろう。

<関東学院大学教授>