

横浜市における環境政策の史的，構造的な研究

——地球環境危機の中で横浜市の環境政策を史的に考える——

清水 嘉 治

1. 問題の所在
 2. 地球環境の危機とは何か
 - 地球環境危機克服と横浜市の対応—
 - (1) 地球環境危機論の系譜
 - (2) 地球環境危機克服の課題と横浜市の対応
 - (3) 横浜市における地球温暖化対策の方向性
 3. 1960年代から70年代前半の横浜市の公害対策とは何であったのか
 - (1) 高度成長政策と公害問題
 - (2) 重化学工業政策と生活環境問題
 - (3) 1960年代の公害対策としての横浜方式とは何か
 - (a) 根岸・本牧工業地域の公害問題について
 - (b) 日本鋼管の扇島移転計画と公害防止政策
 - (c) 横浜市の公害対策の多様性
 - (d) 住民と自治体と企業
 4. 1970年代後半から80年代前半の横浜市の公害・環境政策の展開（次年度号予定）
 5. 1990年代の横浜市の主要な環境政策とこんごの課題（次年度号予定）
- 主要補足参考資料
1. 「根岸・本牧臨海工業地帯に関する公害問題」についての原資料の1部
 2. 横浜市公害・環境年表（1953～1997年）

1. 問題の所在

いま世界は、先進国、途上国を問わず、地球環境危機に直面し、真剣にその克服策を考え、実践

しつつある。いうまでもなく、地球環境危機の課題は、地球市民ひとりひとりの日常的実践的課題になっている。

地球環境経済人サミット会議（1998年1月）においても、地方自治体などによる環境をテーマにした地域活性化への取り組みについて議論するようになり、環境への負荷が住民の負担に跳ね返るというコスト意識の徹底により住民参加型で政策を実行することが重要であるという共通認識に立つようになった。この背景には地球環境危機に対応する都市自治体の21世紀を目指した問題意識をみることができる。

21世紀は、前に触れたように地球環境保全と創造をいかに実現するかが、人類に課せられた重要課題になるであろう。そのために私たちは、足元の地域、自治体における環境政策のあり方から出発しなければならない。もちろんこうした問題は、1992年6月ブラジルのリオデジャネイロで開かれた地球サミットの成果を念頭においていることはいまでもない。このリオ宣言が今後の世界の環境保全のあり方の原則を示した意義は高く評価されるべきである。本論文でも取り上げるが、例えば、いくつかの課題をまとめると、①先進国の開発の権利は他国や将来の世代の利益を侵さないように行使すべきであること、②各国には、環境保全のために一致して取り組むべき共通の課題があると、同時に違った責任もあること、③先進国は持続可能な開発の国際的追及において責任をもつこと、④各国は生産と消費の非持続的なパターンを減少・除去すべきこと、⑤環境コストの内部化、経済的措置の利用促進に努めることなどであり、いまいずれも実行すべき課題である。

こうした課題を実現するには、各参加国の政

府、自治体、企業、市民（住民）がそれぞれの役割分担を發揮して、自らの環境保全のために従来の手法だけでなく、新しい社会・経済の変動に対応した政策と新手法も開拓しなければならない⁽¹⁾。

地球環境保全の政策の原点は、市民を主体とした地域・自治体の環境政策のあり方にある。すでに横浜市は、1960年代から市民主体の環境政策を実現してきた。リオ宣言は、各国における市民、自治体、政府の公害・環境政策の蓄積の「成果」だけでなく、従来、対応できない新しく、厳しい課題も提起したように思う。私たちは、改めて地球環境保全の問題意識に立って、この横浜市の環境政策の史的、構造的研究所を展開したいと思っている。

したがって本研究の目的は、地球環境危機にどのように対応するかの問題意識と問題解析の枠組を具体的にもちながら、1960年（昭和35年）から1995年（平成7年）までの約35年間における横浜市の（以下本市）の公害対策・環境政策を一方で歴史的に、他方で構造的に分析することにある⁽²⁾。

以下本論文の構成として第1に地球環境の危機とは何かを論じ、この問題を足元からの発想として具体的に考察したい。そして、92年リオ宣言の主要課題を吟味し、足元の課題と重ねて論述してみたい。

第2は、1960年代から1970年代前半にかけての横浜市における公害政策ならびに環境政策の特徴を具体的事例を通じて明らかにする。1960年代の日本の高度成長政策は、一方で、重化学工業政策として日本の旧工業地帯を中心にその周辺地域に定着し、工業化に基づく都市化を發展させたが、他方で、社会資本の不足、とくに教育、住宅、病院、福祉施設への投資過少となって表面化した。この政策は鉄鋼業、石油化学コンビナート関連業などの生産と資本の臨海地域への集中化に伴い、大気汚染、水質汚濁をもたらし、公害反対の住民運動を活発化させた。

本市においても、市民の公害反対運動の中で、公害対策のニーズに伴い、公害関係企業に対して協定などを結び、行政指導を強化した。それは公害防止の横浜方式といわれた。ここで、この点を

改めて客観的に分析したい。とくに高度成長政策と公害問題を点検し、横浜市の独特でユニークな公害対策を論じていく。

第3に1970年代後半の横浜市の公害対策から環境政策への転換を明らかにしつつ、市独自の公害防止協定基準の設定、市民のための公害防止の行政組織の確立、公害問題に対する公開性の原則を通じて市民、企業、行政のあり方を明らかにする。この点を改めて資料を通じて点検することにする。

第4に1980年代の横浜市の環境政策の重点は、内外の経済・社会の変動の中で、従来の産業型公害のみならず新たに増大した都市生活型公害に対応し、快適環境をどのように作るかを課題とした環境管理政策を特徴としたのである。この点、従来の環境政策を豊かな生活環境づくりを主体とした都市改造政策をめざした点で、ユニークな課題となった。この点をまちづくりの視点から論じてみることにしたい⁽³⁾。

第5に、1990年代の本市の市民、企業、行政の対抗関係、協力関係、創造関係を通じた総合環境政策の特徴を検討する。前述したように、92年の世界・人間環境会議における地球環境危機の問題意識のもとに、本市も、「人と自然との共生するうるおいのあるまちづくり」を目指し、一步一步実現しつつある。もちろん市民ひとりひとり、企業自体、市自治体自身の環境保全のための自己点検、自己評価を含めた環境政策が改めて問われ、実践する段階にきた。それには市の21世紀を目指した新しい知的緊張関係をもった環境政策の構造を示し、市と県の地域間の連帯、国との環境政策との連関性、協力関係、相互批判的協力関係の課題を念頭において分析したいと思っている。この点は本号では、割愛する。

2. 地球環境の危機とは何か

——地球環境危機克服と横浜市の対応——

(1) 地球環境危機論の系譜

1993年以降、日本の主要自治体は、自らの環境政策として「地球規模の環境問題」にどのように対応するかを具体的に示し始めた。これはきわめ

て良いことであり、横浜市は、すでに環境問題については、市民ニーズに基づいて一貫して厳しく対応してきた。

地球環境問題は、地球に住むすべての人々が自分の課題として取り組まない限り、一步も前進しないし、自らの生活も良くなるのでない。よくいわれてきたが、リオ宣言をうけとめた知識人がいうように「それは、環境保全・創造を地球規模で考え、足元から行動しよう」ということに現れている。

いうまでもなく地球環境問題が表面化したのは、1964年のケネス・ボールドウィンの『宇宙船地球号の危機⁴⁾』であり、次いで、1972年のジェイ・フォレストの影響を受けたローマクラブの公刊した『成長の限界⁵⁾』である。いずれも、各国で評価された。こうした文献は、資源が有限であるのに、このままいくと先進国は、工業生産を無限に続け環境を破壊していいのかという、人類生存の危機を訴えたものである。1980年には、『西暦2000年の地球⁶⁾』が公刊され、次のような結論を下した。「2000年までに、驚くべき地球規模の問題が起きる可能性があり、公共政策の変更が必要である。だが目の前の問題の緊急性、広域性、複雑性を考えると、世界で現在進行している取り組みでは、必要な政策としてまだ不十分である。これまでにない世界規模の協力と参加が必要である」[Council on Environmental Quality, The Global 2000 Report to the President: Entering the Twenty First Century (Harmondsworth: Penguin 1982), Letter of Transmittal.] にもかかわらず、約20年前に指摘されても、いまだ十分な対応をしていない。だからこそ、各国の基礎自治体が住民とともに、地球環境問題に取り組む必要があるのである。

もちろん、こうした問題提起についても、さまざまな論争があったことはいうまでもない。いずれも、住民の下からの地球環境保全運動を重視している点で共通している。

一方、地域環境問題が表面化したのは、1960年代以前からあったことはいうまでもない。だが60年代、70年代、80年代になって、深刻な問題提起

が表われた。ジョン・マコーミックは『地球環境運動史⁷⁾』(John McComick, the Global Environmental Movement 1995. 石弘之、山口裕司訳 岩波書店、1998年)の中で、環境主義の起源から掘り起し、保全と再建(1945~1961年)、環境革命(1962~1970年)、運命の予言者(1968~1972年)、ストックホルム会議(1970~1972年)、国連環境計画(1972~1992年)、先進工業国—政治と行動主義(1970~1986年)、途上国—環境と開発(1972~1987年)、「緑の党」の出現(1972~1990年)、地球環境、リオ宣言とそれ以後を系統性をもって論じている。彼は、1962~70年の時期を「環境革命」として把握し、1962年のレーチェル・カーソンの『沈黙の春⁸⁾』のインパクトを重視している。既存の環境保全運動や保護運動から新しい環境保全運動を重視した。新環境主義は人間環境全体を取り組み、生存の危機に瀕した人間そのものを問題にしているのである。この点を整理してみよう。

それは、生物圏のなかに人間の活動圏があるという大きな視野をもち、両者の関係がさらに深く理解され、初期の保全運動に比べて危機意識はさらに強く広い範囲にわたるものだったという認識である。米国民は自分たちの関心を「大自然」ととどめず、自然に対する道義的かつ美的な関心を環境全体に向けたというのである。

新環境主義は、きわめて行動的かつ政治的であった。従来の自然保護主義者の多くは基本的に慈悲を目標に掲げ、保全主義はその主張の基盤を経済においた。これとは対照的に、新環境主義者は、直接的に政治的にインパクトを求めた。J. マコーミックはいう。彼らは、産業社会の価値と制度の根本的な改革によってのみ、環境破壊が回避されうることを信条にしていた。

新環境主義は、当時西欧社会に起こりつつあった広範囲にわたる社会変革の一部と考えられるとしている。この社会革命は、世界大戦、ベルリン封鎖、スエズ危機、冷戦、核戦争の恐怖、人種主義の制度化、環境汚染などを引き起こした価値観に対する反発から生まれたものである⁹⁾。

この新環境主義は、『沈黙の春』を契機にしている。いうまでもなく『沈黙の春』は、合成化学殺

虫剤の乱用が招いた影響を詳しく調査し、多くの論争をもたらしただけでなく、人間活動が環境に及ぼす意味、そしてそれが人間社会へ跳ね返ってくる代償について、一般の関心を高めた¹⁰⁾。

こうして、地球環境の危機の問題意識は、1960年代から具体化され、その危機をどのように克服するかを含めて考えられるようになった。

わたくしがあえて問題にしたのは、地球環境についての主要著書が92年のリオ宣言にインパクトを与え、かつ地球市民の要求として打ち出された前提として主要な問題を提起しなかったからである。

『沈黙の春』、『宇宙船地球号の危機』、『成長の限界』、そして『西暦2000年の地球』が地球環境の危機を訴えたことは、大きな意味があった。わたくしなりに整理すれば、世界の工業化と都市化の進行の中で、地球を股に掛ける国際資本による生産財、消費財、サービス財の急速な上昇、人口増などが資源枯渇、環境破壊をもたらす要因となっている。したがって地球環境の危機は深化する。

1989年7月にアルシュサミットにおいて地球環境の危機が公然と主張された背景はここにあった。

(2) 地球環境危機克服の課題と横浜市の対応

その危機の主要テーマはこうである。

第1は炭酸ガスの増加に伴う地球の温暖化の問題であった。石炭、石油、天然ガスの消費量が増加するにつれて、大気中の二酸化炭素濃度は産業革命以降、着実に上昇し続けている。80年代の世界経済成長の中で、温暖化は進行した。今日の温暖化の原因は、私たち消費者・市民の消費生活、企業のさまざまな商品生産、流通過程、その他団体などによるCO₂の排出によるものであり、とくにCO₂、フロンガス、メタンガス、亜酸化窒素等の気体の上昇によるものであり、このまま放任しておくと、21世紀を通じて、この地球の平均気温が10年間に約0.3度、海面が10年間に約6センチメートルの割合で上昇すると予想されている。これにより、異常気象の断続的発生、先進国、途上国を問わず農業生産の減少、生態系の破壊、人

間生存の危機の深化などが予想され、現に部分的に表面化している。

この地球温暖化に対して各国、自治体、企業、消費者が省資源・省エネルギーの利用による二酸化炭素排出抑制策、その他フロン等の温室効果ガスの吸収源の拡大、保全策を積極的に推進することが必要である。

横浜市に住む私たち一人ひとりにとって、日常使用している家電製品をはじめとする機器のエネルギー効率のよい利用、自動車使用の節約、紙、びん、缶などのリサイクル運動、その他暮らしの無駄を排除していくことが求められている。省資源は、製造品の責任義務付けだけでなく、生産過程におけるエネルギー消費抑制や、製品がゴミとして処理されるのに必要なエネルギー消費の抑制や焼却処理に伴う二酸化炭素の排出の抑制にもつながる。その他、私たちが日常生活のみならず、住宅建築、修理にあたって断熱に配慮し、実行していくことも省エネ対策になる。同時に、みどりの保全、植林などによってみどりをふやすことも大切な温暖化防止につながる。

政府は、92年に地球温暖化防止計画を発表した。1990年から10年間に二酸化炭素の排出量を現在の水準に抑制すると発表した。さまざまな努力をしているが実現していない。本市では、温暖化対策に関する調査、とくに二酸化炭素濃度のモニタリング調査、安全、クリーン、効率的エネルギーの安定的利用を図る地域エネルギー政策も志向している。

第2は、フロンガスによるオゾン層の破壊の問題である。特定フロン等の大気中への救出により、成層圏のオゾン層が破壊されると、その結果、有害紫外線が増大し、皮膚ガンになる原因とされている。わが国は、「特定物質の規制等によるオゾン層の保護に関する法律」の施行を軸にその対策を進めてきた。

特定フロン（クロロフルオロカーボン=CFC）が規制され、代替フロン（ハイドロフルオロカーボン=HFC）を使うようになった。この点はあともふれる。

私たちの日常生活や職場での仕事においてコン

コンピューターの使用は欠かせなくなった。それを作る半導体産業はフロンガスを大量に使用するだけでなく、その際、洗浄水が地下に浸透すると、土壌汚染をする。したがっていま代替フロンを使用するようになった。代替フロンの排出量は、二酸化炭素より少ないが熱をためこむ働きは3300倍もある。97年の温暖化防止京都会議で規制対象になった特定フロンを使わなくてすむ。今日英国では、炭化水素の冷蔵庫を使用し、オゾン層破壊を防止しようというのである。これは、環境保護団体グリーンピースが、92年ドイツのメーカーと共同で「緑の冷蔵庫」を作り、ドイツの一般家庭では、30%も使用している。とにかく、エアコン、冷蔵庫、自動車、スプレーの廃棄の際は、フロンの回収をできるようにすることが必要になる。本市でも、フロンガス、クローズドシステムの開発を考えたり、環境モニタリングをしたり、大気中のフロンやオゾン層破壊物質の監視を続けたり、フロンガス対策の調査を進めている⁽¹⁾。

第3は、酸性雨がもたらす大規模な生態系破壊の問題である。酸性雨は、クルマや火力発電所などが排出する硫黄酸化物(SO₂)、窒素酸化物(NO₂)等によるものといわれている。宇宙衛星で見ると、欧州、北米等で酸性の強い降雨が観測され、森林、湖沼等への被害が重大問題になっている。専門家によると、大気中に拡散された硫黄酸化物や窒素酸化物は、複雑な化学反応を繰り返して、最終的には硫酸イオン、硝酸イオンなどに変化し、強い酸性を示す雨となって降下し、森林、湖沼などに対する被害をもたらす、いま世界各地に被害をもたらしている。したがって本市でも、この問題に対して強い関心を示し、対応を考えてきた。

酸性雨の原因は、化石燃料を大量に使用する。日本の使用量は、世界の5%に当るといわれる。本市も一貫して主張しているように、省エネルギー政策を合理的、効率的に進めている。『横浜市環境管理計画』(1996=平成8年9月)においてこのべている。

横浜市では、1993年に地球温暖化の防止、大気汚染防止などの観点から、エネルギーの効率的な

利用を推進し、省エネルギー型社会への転換を図るため「横浜市エネルギービジョン」を策定した。このビジョンに基づいて各種施策を着実に実施していく必要がある。さらにわたくしなりに整理すると以上の課題を足元から具体的に実践することにつぎ。

また廃棄物の焼却によっても二酸化炭素が排出されるので、排出抑制、資源化を地球温暖化対策の観点からも必要である。さらに代替フロンなどの温室効果ガスの対策を今後の重要課題とすべきである。

(3) 横浜市における地球温暖化対策の方向性

横浜市では省エネルギー目標達成のための指標を次のように決めた。

市民1人当りの二酸化炭素排出量が2000年以降おおむね1990年レベルで安定化を図る。1990年度から2010年度の最終エネルギー消費の年平均伸び率が1.2%を上回らないという指標であった。

地球温暖化防止対策としての省エネルギー対策を具体化するための取り組みをみると、業務用ビルなどの民間業務部門については、市街地再開発事業などで、地域冷暖房の導入を推進し、効率的なエネルギーの利用と未利用エネルギーの利用を促進することや建築物での効率的なエネルギー利用を図るために、省エネルギーに関する情報提供を行い、大気汚染にも配慮しつつコージェネレーションシステムや省エネルギー型機器の導入などを促進する。

家庭部門においては、住宅の断熱化やソーラーシステムの普及、省エネルギー型機器の普及促進などを行うとともに、省エネルギー型のライフスタイルへの転換を促す普及啓発を推進すること、地球環境危機克服のための日常的創意と工夫をもって対応し、市民に協力を要請している。

運輸部門に対しては、公共輸送機関の整備やその利便性の向上などにより、排ガスを抑制するためにもクルマの需要の軽減とエネルギー効率の高い輸送手段への転換をはかることを多面的に施策している。

産業部門に対しては従来の省エネ政策を継続するように働きかけるといのである。その他廃棄物の減量化・資源化のための施策を進めるだけでなく、ごみ焼却場での発電や市民利用施設への余熱の供給など熱の有効利用に努めるとい。

こうした地球温暖化防止に対して横浜市が環境政策の中で具体化している点を評価すると同時に、今後、自治体、企業、市民の協力をひとつひとつ具体的に展開していく必要がある。ここでは、こうした問題意識を重ねつつ、横浜市の公害対策、環境政策を歴史的、構造的に考察することによって、過去の施策と現在、将来との施策が、いかに連動しているか、を認識することができるであろう。今日の環境政策総体のあり方は、本質的に環境保全策の歴史を教訓として受けとめることが重要であると考えている。

いま、21世紀の出発点にあたって、地球環境危機克服の問題意識を厳しくもつことによって、改めて、横浜市の公害対策、環境対策の歴史と構造を考察してみたいと考える。

3. 1960年代から70年代前半の横浜市の公害対策とは何であったのか

(1) 高度成長政策と公害問題

1960年代の日本の高度成長政策が、政府と大手企業群が一体として実現した重化学工業政策であったことは周知の事実であった。1960年の日本の重化学工業率は56%であり、65年には59%、45年には71%まで高まったことをみても明らかであった。粗綱生産は9300万トン、電力供給は2860億キロワット、重油消費量は1億100万キロリットルをみてもわかるように生産力拡充は、急テンポで進んだ。60年代末から70年代にかけて、日本は、すでに鉄鋼の生産で、米・ソに接近した。さらに石油精製、化学、石油化学、自動車、合成繊維等主要産業の生産力は、世界第2位の水準に達した。60年代から70年代にかけての日本の産業の特徴は、産業全体の規模が巨大になったばかりでなく、産業を構成する機械・装置の規模、技術構成などをみてもいずれも国際水準に達するようになった点にある。

1960年の「所得倍増計画¹⁹」にみられた産業配置計画と地域開発計画は、重化学工業中心の産業配置と拠点開発主義にあった。この政策を実現するために、1961年から70年の10年間に平均GNPの上昇率7.2%を維持し、実質国民所得を2倍にすることにあった。この目標を実現するために必要なことは、次の4点にあった。第1に、中央政府が計画的に公共投資を配分し、道路、港湾、都市基盤などの産業のための社会資本を充実させることにあった。第2に、人的資源の開発に力を注いで国民の創意と工夫を発揮させるとともに、統制を少なくして、民間経済の自主的成長を誘導すること。第3は、農工間、地域間、規模間の格差を解消すること、そのためには、増大する労働力需要に対応するため農業人口を削減して非農業部門の労働者・技術者不足に対処することにあった。

また1960年の「所得倍増計画」の理念は、高成長の持続によって地域間格差を解消し、「福祉向上」への資源の合理的配分を志向しようとすることにあった。

高度成長政策を実現するためには、61年に通産省が提出した『工業立地白書』にあったように、第1に当時の従来の工業地帯にかわって、その周辺部に工業立地をはかることにあった。例えば京浜工業地帯にかわって千葉工業地帯・駿河湾工業地帯・名古屋工業地帯にかわって四日市工業地帯、阪神工業地帯にかわって播磨・和歌山工業地帯、北九州工業地帯にかわって山口県臨海工業地帯がこれである。第2に、技術革新が新しい工業地帯のかたち、すなわち臨海部におけるコンビナート化と工場単位の巨大化を生みだした点にある。京浜工業地帯から北九州工業地帯にかけての太平洋沿岸ベルト地帯における主要都市の臨海部に石油・石油化学・電力・鉄鋼コンビナートを、設置することにあった。第3に、四大工業地域の内陸周辺部に新しい内陸工業地帯を発展させた。たとえば、京浜における平塚、相模原、八王子、立川、大宮、藤沢など、名古屋における小牧、春日井、豊田、阪神における高槻、茨木、豊中、伊丹などの諸都市地域がこれである。こうした地域

に電子工業、電気機械工業を分散設置するというものであった。

高度成長政策のもとで、地域開発は着実に進行した。地域間所得格差是正策をもち込んだ政策であったが、逆に格差が拡大した。1962年、政府は、『全国総合開発計画』を発表し、従来の産業配置計画・地域開発の再検討を示しながら、新しく均衡的発展を目指しつつ、重工業中心の「拠点開発計画」を進めたのである。その計画は、当時の内容をこう伝えていた。「拠点開発方式とは、東京、大阪、名古屋およびそれらの周辺部を含む地域以外の地域にそれぞれ特性に応じたいくつかの大規模な開発拠点を設定し、これらの開発拠点との接続関係および周辺の農林漁業との相互関係を考慮して、工業等の生産機能、流通、文化、教育、観光等の機能に特化するか、あるいはこれらの機能を併有する中規模、小規模開発拠点を配置し、すぐれた交通通信機能によって、これらをじゅう状に有機的に連絡させ、相互に影響させると同時に、周辺の農林漁業に好影響を及ぼしながら連鎖反動的に発展させる開発方式である」と。

この方式に基づいて、関連する都市は、工業発展の基盤作りのために、政府のバックアップのもとに積極的に公共投資を展開した。

高度成長政策は、重化学工業の発展を軸に一方で、社会的間接資本を拡充した。この場合の社会資本すなわち公共投資は2つの性格をもっていた。ひとつは、鉄鋼、石油化学、造船、電力、重機、自動車などの産業の発展のための港湾、運輸、橋梁、通信、工業団地、工業用水、産業道路などへの公共投資を増大するという方式であり、経済学的には、生産費、流通費を節約するための社会資本、すなわち産業の発展のための社会資本の拡充であった。他方では、一般住民の生活道路、住宅、教育、福祉、生活環境など生活のための社会資本への投資である。高度成長期は、産業の発展のための社会資本が、生活のための社会資本よりはるかに増大した。

高度成長政策は、産業基盤拡充のための社会資本投資重主義になり、住民の生活基盤のための社会的消費手段部門への投資は、軽視される傾向

を示したとあってよい。したがって高度成長政策の矛盾は、都市における公害問題、住宅不足問題、土地騰貴問題、物価問題、福祉施設、教育施設など貧困化の問題として表面化した。

こうした傾向は、高度成長政策の中でも明らかにされた。例えば、71年の政府（経済企画庁）の『国民生活白書』はこう指摘している。

「物価騰貴、とくに地価の急上昇は、都市生活者を圧迫している。中でも東京、大阪両地域の地価が極端に高いため、住宅スペースが狭く、住宅費も高い。また悪臭、水質汚濁、騒音、振動、大気汚染といった環境破壊に対する苦情、陳情が激増。わずかに、地盤沈下に関する苦情だけがここ1、2年減少している。こうした環境破壊は、累積効果をもつことや、一度破壊されると修復が困難である、など重要問題を含んでいるので、繁栄の代償としては最も深刻なものの一つである」と。

この時点で、政府は高度成長が、一方で産業の国際競争力、雇用機会の増大、相対的所得の増大、交通体系の利便性などをもたらしたが、他方で、公害、環境破壊、高物価、生活環境の低下などをもたらした点を明らかにした。だが両者の相互関連性については、明らかにされていない。

高度成長の矛盾は、とくに工業地帯における都市、自治体の住民の不満と自治体の対応のおくれとなって表われた。

もちろん、横浜市は、こうした事態に対して、いかに市民主体の行政を展開するかに迫られた。京浜工業地帯の産業基盤投資の拡充の中で、横浜市は、市民の住宅、病院、学校、上・下水道、清掃設備・防災設備などの生活基盤投資をどのようにするかを国に要請すると同時に自らの力で対応した。こうした課題を新しい市政の課題として位置づけた。その基本テーマは、市民の生活環境を充実することにあつたのである。¹³⁾

(2) 重化学工業政策と生活環境問題

一般的にいうならば、生活環境は、人間の生活を取りまく自然的・文化的・社会的な有形無形の諸条件がどのように構成されているかによって規定されるといってもよいであろう。市場社会のも

とでは、その発展の条件によっても異なった形態をしめすが、今日では、物的生活環境は、民間資本の活動に対して生活基盤のための社会資本の増減によって規定される。したがって経済学的に言えば、物的な社会的公共設備がどのように人間の社会的・文化的・自然的生活条件を維持していくかによって決ってくる。したがって横浜市が市民のための社会的、文化的生活条件を目指してまちづくりをしている点を評価してよい。

いうまでもなく、人びとは相互に協力し合って生活し、都市という共同体を発展するために一定の公共的生活手段（福祉、教育、文化などの協同設備）の充実を図っていくことを志向する。わかりやすくいえば、人びとが自ら住む都市問題をどのように充実していくかの課題を共有することにある。都市問題は生産と交通と生活の有機的な様式をしめすだけでなく、都市住民の圧倒的部門が雇用化され、社会的分業体系に編成されることを意味する。したがって、都市地域に集中する資本と人口を社会的に分散し、住みよい人間中心のまちづくりに作りかえることにある。行政は交通渋滞、交通公害、大気汚染、水質汚濁、住宅難、環境衛生の悪化、緑地の貧困化などを、ひとつひとつ解決することによって市民のニーズに対応することにある。1960年代の横浜市の行政の基本課題もここにあった。

ここで、高度成長政策は基本的には、国際競争力に対応するために、重化学工業の極端な優先政策にあった。それは、今日でも定説になっている重化学工業中心主義に政策を優先したことにあった。この政策は、住民の生命と健康を十分に配慮せず、積極的な資本主体の技術導入と開発をはかり、産業の発展を優先したことにあった。その結果、経済規模が増大し、自然との調和を考慮せず、さらに住民の生活環境との調和の制御能力を失った結果によるものであった。それが工業地帯における公害の増大と環境破壊をもたらしたといっただけであろう。

例えば、60年代の日本経済が重化学工業優先政策に傾斜したかは、銑鉄生産の例をみると明瞭である。1912（大正元年）から64（昭和39）年までの

53年間の銑鉄生産量の合計と、65年から70年の6年間の銑鉄生産量を比べると、後者の期間の生産量の方が高かった。粗鋼生産量についても同じことがいえる。重油についても、その輸入量は、70年水準で1億100万キロリットルであり、1934～36年の水準の300倍である。1960年代の粗高生産と石油化学の生産量も、米国を抜いた。電力についても69年末に、約28億5000キロワットに達し、1934～55年の水準の約13倍である。

1960年代の日本の重化学工業の生産水準は一流になったが、生活水準は三流以下といわれ、公害も野放し状態であった。とくに工業地帯の都市は、大手企業の生産第1主義に基づく公害発生も激増し、住民の反公害運動も活発化した。京浜工業地帯にも、無計画に公害関係の企業の工場が進出し、都市計画も、対応できず、工業化にもとづく都市化の進展の中で公害問題が群生した¹³⁾。

(3) 1960年代の公害対策としての横浜方式とは何か。

(a) 根岸・本牧工業地域の公害問題について

1960年代半ばの公害行政は、「経済の発展との調和」の中で展開され、法的には、きわめて不十分であり、関係自治体は、住民の反公害運動のニーズに対応するためにもさまざまな行政手段を講じて前進するほかなかった。

1964年に横浜市は市の南西部に造成した根岸湾工業地帯に立地する電源開発株式会社との間に大気汚染などの防止のために総合的公害防止対策を行い、工業地域の造成にともなう環境汚染の予防行政に新しい方式を作った。いわゆる公害防止の横浜方式である¹⁴⁾。なぜならば、60年代の横浜市の公害防止政策が、そこに集約されているといってもよいからである。この点、少し具体的に紹介しよう。

横浜市は同年に横浜港の南西部に古くは静穏で、白砂青砂の、市民の憩いの小さな海水浴場でもあった根岸湾に287万坪（9174万平方メートル）を埋め立て、工業地帯を造り、日本石油、新潟鉄工、日清製油、石川島播磨、昭和電工、東京電力、東京ガス、東芝電気の8社の立地が決定してい

た。この当時の進出企業は、横浜市と公害防止協定はなかった。また企業も公害防止の意識は殆んどなかった。横浜市は、既成開発地域に属し、工場敷地が密集し、道路が輻輳し、周密な人口と都会型の生活様式をかかえているため、大企業にとっても立地条件として適していなかった。

にもかかわらず、こうした事態は進出企業にとって交通の利便性、労働力の利用、企業間の提携のメリットなど、資本の効率運用をめざして開発を志向し、当時の市政は「市の税源ならびに雇用機会の拡大につながる」と評価し、企業誘致を優先した。当時の市当局は、その根拠を明示しなかった。

だが、1964年頃から埋め立て地の磯子区、中区の住民は、進出企業の公害問題に関心をもち、公害反対運動に立ち上がった。

とくに住民は日本石油、東京電力の重油専焼にもとづく亜硫酸ガスによる大気汚染が住民の健康に重大な影響をもつことに関心をもち、住民有志、医師会、薬剤師会の有志などは、環境保全協議会を結成し、1963（昭和38）年に誕生した飛鳥田一雄市政に対して、「公害企業にたいして厳しい公害規制をするよう」陳情書を提出した。横浜市民も、反公害の行政を期待した。市長は進出企業に対して、住民、医師会の要望書を伝え、「今後貴社において、公害防止に十分に配慮すべきである」という趣意書を要請した。1964年、日石精製の操業開始を契機に、地元の町内会、自治会、医師会、商店会、女性団体が、建設省、通産省、厚生省、経済企画庁に対しても公害防止をおこなうことに協力を要請した。

こうした動きの中で、東電が横浜市に対して「東京電力団地として造成された用地の一部（3万5千坪）を電源開発の石炭火力発電所用として譲渡したい」と同意を求めてきた。だが市は、この問題を電源開発だけの問題とせず、根岸・本牧臨海工業地帯全体の問題として総合的な公害対策の確立の視点から調査・解析を学者グループ（野口雄一郎、清水嘉治、山本幹夫、桜井毅）に要請し、同時に提言を求めた。

この結果、学者グループは企業に市独自の公害

防止基準にもとづいた対策を実施すれば、公害を防止することは可能であるという9項目の提言をおこなった。この提言は、当時としてかなり全国から注目された。その後、公害防止の横浜方式の主内容となったので、ここに史的資料としても重要なので紹介する。

1. 市当局は工業立地計画、都市計画を再検討する必要がある。
2. 火力発電所の立地を変更する必要がある。
3. 公害に対する観測網を整備・強化する必要がある。
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. 市独自の公害防止の基準を設定し、行政指導を強化すること。
6. 市の公害対策行政機構を強化し、公害センターを設けること。
7. 公害の基礎的およ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。

こうした政策提言は、地域住民運動の要求を自治体次元で、つまり住民と一体化した自治体行政を展開するうえで、きわめて重要であった。

当時、横浜市に与えられた公害防止の権限は、きわめて少なく、大企業に対する公害の規制権限がなく、県や政府に直接働きかけなければ動かない仕組みになっていた。

第1の提言についても、国の方針に基づいて都市計画をしていたため、市独自の工業立地計画、都市計画を作るには、自治体幹部や職員の意識改革を必要とした。そのために市長は率先して国に対して、市民に対しても、下からの計画作りを積極的に展開した。「市民の住みよいまち作り」「住みたくなるまち作り」（『横浜市民生活白書』、1966年）の趣旨で、革新市政の内容を盛り上げた。

第2の火力発電所の立地の変更については難問をかかえた。とにかく市民の公害問題への関心度

の高揚と新しい公害行政に客観性、科学性をもたせること、とくに市当局は、大気汚染、水質汚濁、騒音、振動などの公害について客観的に調査し検討し、東京電力の用地譲渡を認めるかどうかを決めることになり、大きな前進であった。この点は第3の提言とも関連していた。

提言によって実施された調査は、市と気象研究所や地元の気象台が協力し合って、提言2にある代替での気象調査を実施した。その結果は「立地については、いずれの地点でも大差がない」という結論がでた。一方大気汚染の状況予測をするために、拡散理論（サットン式）に基づいての計算による予測と、地形模型を用いての風洞実験（三菱重工、長崎研究所で実施）による地上濃度の推定を行なった。その他、市の臨海地帯の風向調査などをそろえて、市長は諮問機関である横浜市公害対策協議会に対して、64年9月、電源開発株式会社、磯子火力発電所の立地問題について諮問した。同協議会は、「磯子火力発電所は、石炭専焼であることにかんがみ、(1)政府に対して十分な監督と公害防止に対する予算措置などの周到な注意をはらうことを要請し、また(2)東電に対しては将来根岸用地の残りに重油専焼火力を設置することは改めて慎重に検討を加える。(3)電発に対しては、大気汚染その他の公害防止について万全の対策を立てることの保証を求めることができるならば、その立場を認めざるをえない」という答申だった。

こうして市は科学的調査結果に基づいて、具体的な公害対策を当時者ならびに政府にも申入れたのである。さらに市は電発側と交渉を重ね、64年12月1日、当時の飛鳥田市長が公害防止対策の申し入れを行ない、その保証をえたのである。

横浜市は、市民の公害防止の高い関心と運動に支えられ、通産省の直接の監督下にあった発電所に対する立入調査権と公害対策の指示権も確立し、国の基準よりもはるかに厳しい（学者グループの提言3、5）条件を具体的に提示し、公害防止の責任を明確にした。

提言4についても、健康管理体制と衛生局を中心に、公害による被害者の救済の問題をふまえて

体制を整備した。

第6の公害センターの設置の提案は、市の行政組織の中でユニークな存在になった。1964年衛生局内に、公害問題を専門に取扱うための一部門として先進的に設置されたのが公害センターであり、それは1971年まで立派に機能し、日本の当時の6大都市の中で、異彩を放っていた。71年から公害対策局となり、それから20年を経て、今日の環境保全局へと発展したのである⁴⁵。

提言6は市の公害対策行政機構を強化し、市民の公害防止のニーズに対応し、さらに、1976年、公害研究所が発足し、体系だった公害行政を支える研究所と同時に独自性をもった性格の研究所としての意味もあった。1977年11月に『横浜市公害研究所報』の創刊号で、初代の公害対策局長として活躍してきた助川信彦所長は、こう書いている。

「公害の研究は、原子力利用の研究のように自主・民主・公開の三原則に拠るべきである」と。行政との協力と独自の研究運営を示した点を評価してよいであろう。

ともあれ、横浜方式は、ユニークな存在として全国的にも注目された。横浜方式の展開として、猿田勝美氏は『京浜公害地帯』の中で、日本石油精製業の規制を取り上げている。

この点を整理してみると、1964年4月から1日当たり11万バレルの原油処理能力を有する精製装置が操業に入った。この時点で四日市市における公害反対の住民運動の活発化、市民の公害防止運動などが、横浜における石油精製業への規制にインパクトを与えた。

日石は一期工事でも脱硫装置などの計画書を提出した。第二期の計画の特色は、重油脱硫装置の建設であり、これによって低硫黄重油を製造することにあるが、既設装置との関連を含めて総合的に判断するため、提出された計画書に基づいて、公害、災害対策について厳しく検討された。少し公害防止の技術になるが、排ガスはすべて集合し、2本の集合煙突（130メートル）から排出し、燃料は硫黄分1.0%の重油と0.1%の石油ガスを用いる計画である。これだけについて考えると風速

6メートル/sで、0.003ppmの最大地上濃度となり、その接地点も距離が遠くなり、条件はきわめて良好であるが、第一期の現に操業しているプラントからの排煙条件は決して満足すべきものではない。

55メートルの低煙突部（7本）から低吐出速度で排ガスを排出し、ダウンウォッシュ等の現象をおこして、拡散条件の悪いことが判明したので、Ⅰ、Ⅱ期合せて検討し、総合的判断を下すことにした。以下省略する。

67年11月1日に市は第Ⅱ期増設計画に伴う公害防止対策等の申し入れをした。さらに第Ⅲ期を通じて、市は横浜市環境基準に添って規制した。石油精製関係の公害対策は、大気汚染、悪臭、水質、騒音と対策を十分に講じていなければならない。その後の立地については事前に十分な科学的検討を加える必要がある。今日でも、横浜市の独自の公害防止の基準を設定し、行政指導を強化したことが評価されている。電力や石油精製への公害防止規制は、横浜独自の方式で対応したが、60年代から70年にかけては、川崎市と連帯して日本鋼管・京浜製鉄所のリプレース問題への対応にあった。

横浜市独自の公害防止方式は、根岸の臨海地域への埋め立てに際しての新しい公害防止基準の設定に限定した問題だけではない。すでに、半井清市政のとき、すでに287万坪の根岸湾埋立造成を承認したあとであった。したがって埋立造成を前提としてどのように市民サイドで、市独自の公害防止基準を作り、大手企業に厳しい公害対策をさせるかであった。一方、当時飛鳥田一雄市政は国から根岸湾への原子力船の寄港、接岸を一切断った点、市民から歓迎されたことも記憶に新しい。

(b) 日本鋼管の扇島移転計画と公害防止政策

では次に1960年代の終り頃、公害防止の横浜方式が注目されたのは、日本鋼管・京浜製鉄所移転計画問題であった。それは、1968年春頃から鉄鋼業界で明らかにされていた。それは、日本の大手鉄鋼業の再編成の一環としてクローズ・アップされた。1969年3月に日本鋼管が扇島の新造成地

を埋立てによって、横浜市鶴見区および川崎市の両地区にある高炉を扇島の新造成地に移転させたいという申し入れを公有水面埋立法による埋立権者に当る横浜市長及び川崎市長に対して行ってきたのである。

1960年代になって横浜市の主要公害防止対策は、大手電力会社、日本石油精製会社に対する規制を中心としたものであったが、日本鋼管は、横浜市と川崎市の両地域に位置する。したがって両市の連帯と協力によることが重要である。

両市は、69年7月、横浜市の飛鳥田市長の呼びかけによる津田神奈川県知事、金刺川崎市長の三者のトップ会談で、こんご首都圏における規制市街地のあり方、京浜工業地帯と工業立地の問題、広域公害の問題などを議論した。三者の一致した結論はこうであった。

① 日本鋼管の扇島移転は、公害防除に役立つのであればやむをえないものと考えられる。しかし、その内容、条件については、こんご十分に検討し、結論をだす。

② 神奈川県、横浜市、川崎市の三者が協力してこの問題に対処することとし、扇島埋立対策協議会で検討する。

③ 三者で京浜工業地帯のこんごのあり方を研究するため、京浜工業地帯長期展望研究会をもつというものである。

その後、公害反対の住民運動も活発化し、三者による扇島埋立対策協議会の結論として横浜、川崎両市の住民の要望と低いおう化を守りつつ、会社側に提示し、その内容は、①使用燃料の低いおう化（LNG、灯油、軽油など混焼）対策、②コークス炉ガスの脱硫の実施、③既存地区のボイラーの扇島への移転。④、③が不可能な場合、既存地区内において集中化を図る。⑤焼結炉の排煙脱硫の実施、⑥鉄鋼石の産地における焼結（鉄鋼業界として考慮すること）し、減量化することなどである。

会社側は、9月3日、コークス炉ガスの50%脱硫、ボイラーの集合化などにより、0.018PPMに下げるという回答をやっとだしてきた。

この回答に対して協議会は、将来も含めて検討

し、最終的には、三者のトップ会談にゆだねた。70年9月17日トップ会談において、コークス炉ガスの脱硫率実効70%、厚板、熱延工場へのLPGの導入、焼結炉排ガスの脱硫の実効50%によって、いおう酸化物排出量を一時間当り650立方メートル以下、複合着地濃度0.012ppm以下を提案し、これを日本鋼管に申し入れたところ、同社はこれを受入れた。協議会開催依頼1年2カ月、実質的には2年近い話し合いを続けた。これを支えたのは、公害に対する住民の意識の高まりであり、さらにさまざまな専門家による反公害運動によって協議会を支えた結果ではないかと思われる¹⁷⁾。

(4) 公害防止と住民運動

公害防止の横浜方式が定着した背景には、公害反対の住民運動が連続的に展開されたことにある。この運動の力量は、会社側の公害防止への反省を促すと同時に、神奈川県、横浜市、川崎市のそれぞれのトップによる三者会談も、前進的姿勢を示したのは、住民運動の支えがあったからだともいわれている。もちろん、横浜市の公害センターの幹部や職員、化学の専門家の努力も評価したい。

ところで、当時の住民の公害問題についての意識は、どのようなものであったか。ここに1965年4月、横浜市総務局調査室がまとめた「工業化問題研究会・公害問題調査班の学者グループ（野口雄一郎他2名）による「公害問題に関する意識調査」結果がある。これによると、「本牧・根岸湾の埋め立てによって、公害問題が心配されているが、公害について関心をもっているか」という問いについて、中区・磯子区の被調査住民の73.6%が関心をもっていると答えている。また公害のうちで、騒音を感じたものが、40%で、大気汚染が15%であり、公害問題について話合いをしたもの50%であり、公害のうちで、一番恐ろしいのは大気汚染であると答えたものが85.4%である。公害防止についての関心は、市民の約80%以上である。正確には、「非常に関心がある」が52.2%、「やや関心がある」29.3%であり、「あまり関心がない」が12.7%、「ほとんど関心がない」が7%と

なっている。したがって「関心があり」は81.5%とあってよいであろう。とくに年齢で見ると40～50才の男女が平均して深い関心をもっている。さらに公害防止の住民運動の組織は必要という問いに対して約70%以上の住民が「必要性」を望んでいる¹⁸⁾。

関係住民はもとより一般市民も、共通に公害問題に関心をもち、市当局に対しても、厳しい防止策を望んでいる。

ここでわたくしは、60年代から70年の日本の高度成長政策を整理したい。それは、京浜工業地帯における鉄鋼業、石油化学工業などの重化学工業の国際競争力を強化するために、高成長を優先し、その結果、生活のための社会資本の充実を後回しにし、さらに公害を激増させたシステムをもたらした。逆説的にいうならば、60年代から70年代における高成長は、公害を犠牲にして、はじめて可能であったともいえる。もちろん現在は、環境優先の成長が、新しい経済・社会のシステムとして考えられているが、それも国民、市民、消費者の監視が厳しければ厳しい程、その実現性が可能になるのである¹⁹⁾。

さらに問題を進めよう。

1960年代、当時、日本の最大の大気汚染地区といわれた京浜工業地帯の心臓部にあたる川崎市の臨海地域と横浜市の鶴見臨海地域は、環境基準の2倍以上の亜硫酸ガスが検出された。また降下煤じん量も一平方キロ当り、月30トンから40トンといわれた。

1970年8月の川崎市南部の大師病院の公害グループ班の調査結果では、浮遊粉じんの分析から鉄、コバルト、クロムなどの10種類の重金属が検出された。この地区の住民は、気管支ゼンソク、慢性気管支炎、肺気腫、ぜんそく様気管支炎のいずれかに侵されていたという。当時、日本鋼管川崎製鉄所に隣接したと池上地区の住民は、昼間、粉じんがひどく戸を閉めて生活していた。トタン屋根の住宅は、小さな鉄粉、白い粉がいおうのにおいにまじって降る微粒子のためボロボロであった。洗濯物は、晴天のときでも戸を開けると煤じんが入ってくるので、部屋の中に干していたとい

う。この地区のある小学生は、昼間外で遊んでいると、鉄粉が眼に入り、酸化鉄のため、ふつうのゴミのように涙で流すことができず、錆が角膜に入り、眼科医院で、グラインダーで目玉をけずる治療を受けたという。この地区の住民は、一日中鉄粉を浴び、雨の日には、屋根に積もった鉄粉が流され、路地は赤っぽい川になり、どの家の屋根も赤土色であった。この地区の住民を訪ねたとき、「転居したくても、暮らしが立たないのでできない」のである。みんな「物言えぬ住民」になってしまった。この地区に咲き狂っているのは、「毒を吸っても生きられる花」キョウチクトウである。

この地区の住民は、こんな惨めな公害に襲われ生きていくことが困難な状況におかれている。

人間は、明らかに兆候のある病気には真剣に立ち向かって治そうと努力するが、じわじわと忍びよってくる病気にはおのずと我慢しがちになる。公害の恐ろしさは、このじわじわと忍びよってくる病気なのである。これは人災なのであり、住民の団結の力でなくすことができると考えるようになる。公害反対の住民運動は、あたりまえの人間生活を送るために、加害者である公害企業に人々に迷惑をかける粉じんや硫黄酸化物（SO₂）などを出さないようにすることである。このことは簡単なようではなかなかできないものである。住民の英知をもった団結でしかなくすことができないということがわかってきた。

当時、わたくしは、こう考えた¹⁹⁾。この10年間、経済学者は、高度成長政策の構造分析ならびにその矛盾を究明してきた。だが、ほとんどの経済学者がこれほどまで公害問題が多発性をおびることを予測しなかった。この点猛省すべきではないか。1970年9月24日の『毎日新聞』で、当時、東大の福田勲一教授（現明治学院大教授）は、ペンは力になりうるかとしてこう書いた。

「カドミウム、オキシダント、ヘドロと危険がわが身にふりかかるに及んで、公害は天井知らずの物価騰貴を上回る政治問題に成長した。……心ある経済学者が『住みよい日本』、『恐るべき公害』を書いて警鐘を打ったのは、1963～64年のことである。……現状がどうにもならなくなると騒ぎが

おこったのであって、警告によって悪い事態が避けられたわけではなく、それはむしろ学者のペンの力のむなしさをなまなましく見せつけた事例だからである」と。

当時、わたくし自身、公害問題についていくつかの貧しい論文をかいてきた。だが公害問題が工業地帯、その周辺だけでなく、全国的に多発性をおびてきたのをみると、福田教授と同じく「ペンの力」のむなしさをまざまざと感じた。1965年3月の長期信用銀行が取引先企業の公害防止設備投資計画についてアンケート調査をした結果、公害発生源の電力、鉄鋼、石油精製、化学、窯業、機械、紙パルプなどの大手企業で、公害防止の設備投資をしたのは、全体の1.7%であり、公害防止投資をする契機となったのは住民の苦情によってであり、つぎに法律によって実施したという。

ここでさらに触れておくと、わたくし自身公害との闘いに関わりたてられたのは被害者住民のねばり強い運動に刺激され、励まされたからである。とくに高度成長政策が公害＝環境破壊を必然的に生み出すメカニズムを理論的にわかっているにもかかわらず、現実に公害を防止しえない無力を恥じたからである。それには住民と一緒に公害防止の住民運動に参加しないかぎり、自分自身に対しても、公害に対しても、真の闘いはできないのではないかと考えたからである。当時宇井純氏が「公害は発生源で処理し、外へ出さないようにするのが最大の対策であり、公害の専門家になりうるのは住民しかない」といったのは名言である²⁰⁾。

(c) 横浜市の公害対策の多様性

1960年代から70年にかけての横浜市の公害対策は、高度成長政策が一方で所得倍増と他方で公害の激増という矛盾した課題を一自治体として受けて対応したことにあつた。その対策は、実に見事であり、毎年、横浜市は公害の実態の客観的科学的調査の結果と対策を含んだ報告書を公表している。例えば、その一部を『公害との戦い』（昭和48年版）の中にある問題点として整理してみるとこうである。

「はじめに」の中で、当時の助川信彦公害対策局長はこうしている。「公害行政は、都市自治の軸に位置すべき行政であって、国や府県などの行政の補完や下請けに甘んじるべきではない。住民及び滞在者の安全・健康・福祉の保持は、自治体の本来固有の業務である」と明快な態度で望んでいる。さらに60年代から70年代にかけての横浜市の公害対策のポイントをみてみよう。

第1にヨコハマと公害の概況の変化が激しかったことである²⁾。

日本列島を席卷した高度成長の中で、ヨコハマも大きな変貌をとげた。この時期、我々をとりまく自然が見る見るうちに失われ、公害問題の発生は全市にひろがるようになったのである。(図1-1、図1-2、図1-3 参照)

「今日、異国情緒あふれるミナトマチの風情は片隅に押しやられ、美しい空も、海も、川も、市民の手が奪い去られようとしている。戦前からの産業公害はその規模を拡大し、乱開発と無秩序な都市化、人口の爆発的社会増とともにモータリゼーションは、新しい都市公害を生み出している。図1-3の公害の苦情件数の増大傾向に表われている²⁾」

しかも、市の枢要部が長い間米軍の接收にあつたので、住民の便益を増進する都市施設の整備は極端に立ちおくれしており、現実には「だれでも住みにくくなる都市づくり」という市政の目標から未だ遠いところにあるといわざるを得ないと叙述している。(表1-1)

大気汚染対策のために、いおう酸化物の実態、

図1-1 人口及び工業製品出荷額の伸び

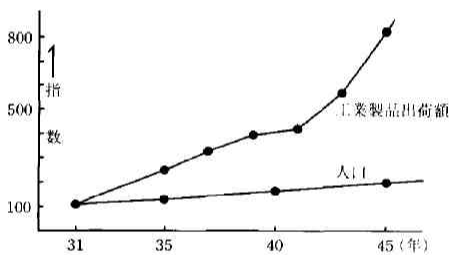


図1-2 横浜市の緑地面積の減少

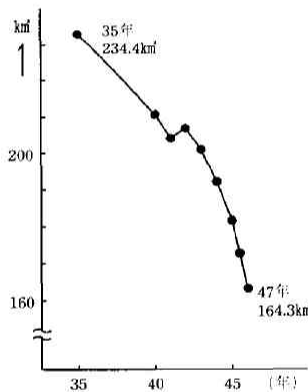
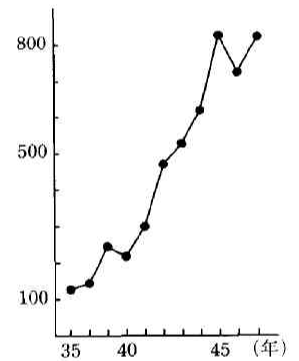


図1-3 苦情件数の推移



(出所) 横浜市公害対策局『公害との戦い』、昭和48年度2ページ。

表1-1 各都市の公共下水道普及率(市街化区域内処理面積普及率)

(昭和48年3月31日現在)

都市区分	横浜市	東京都(区部)	名古屋市	京都市	大阪市	神戸市	札幌市	川崎市	福岡市	北九州市
市域面積(ha)	42,307	57,709	32,598	61,061	20,560	53,872	111,798	13,617	25,588	46,563
市街化区域面積(ha)	31,458	56,628	30,410	14,881	20,560	18,770	22,010	111,954	14,540	17,780
処理区域面積(ha)	3,146	24,612	11,984	3,984	14,153	4,340	5,584 (3,830)	1,450	1,903	2,881
普及率(%)	10.0	43.5	39.4	26.8	68.8	23.1	25.4 (17.4)	12.1	13.1	16.2

※ 札幌市の()内の数字は、告示面積である。

(出所) 同上、2ページ。

降下ばいじん、窒素酸化物、一酸化炭素、オキシダント、炭化水素、浮遊粉じん、重金属などの実態調査の分析がなされている。次に大気汚染の発生源について、そのほとんどは、鶴見、神奈川および磯子に集中している。したがって、この地域における公害企業に対する規制を行い、同時に行政指導を実施した。

1973年の横浜市公害対策局編の『公害との戦い』においても住民運動を評価し、「市民の力は公害問題に対する市の無為無策の状態を打ち破った。市の公害規制権限も多少はひろげられた。しかし、住民の権利が無視あるいは軽視されてきた長い100年の歴史と、高度成長下の首都圏拡大の10余年間とは、ヨコハマの都市構造そのものを公害発生型にしてしまっている。これからが正念場だといわなければならない」²⁹ といっている。当時の白書は、住民運動を評価し、市独自の調査と政策の課題についても明らかにしている。

この時点から序々に、市は公害対策の行政指導の体制を整備しつつあった。1961年6月以降衛生局公衆衛生課に公害担当者をおいたこと、64年4月、同課に公害係を設置し、学者グループの厳しい提言にもとづいて、同年12月には、公害係を独立した機能にするために公害センターを発足し、専門ベテランが仕事に従事し、さらに1971年6月に公害センターを市民のニーズに対応するために、管理課、指導課、大気課、水質課、騒音課、公害センターを内容として公害対策局（合計84名）を改造し、公害に係る健康被害の調査、救済、公害被害者認定審査会に関すること（管理課）、公害対策の企画、及び公害防止の計画、公害防止協定、公害統計、広報、県公害防止条例の施行に係る連絡調整（指導課）、大気汚染、悪臭の測定、施設等の管理、大気中の放射能、大気汚染等の防止のための規制、指導に関することなど（大気課）、公共用水域における水質及び地盤沈下の測定、設備の管理、海水中の放射能、水質汚濁、地盤沈下、土壌汚染に係る公害問題の処理など（水質課）、騒音、振動の測定、測定機器等の規制、管理、騒音、振動に係る公害問題に関する処理（騒音課）、公害に関する調査、研究など（公害センター）、さらに

民間の諸団体、専門家、学識経験者、市民などで構成される審議会などを通じて、公害問題についてのさまざまな意見を聴取し、公害行政に反映させるというのであった。

こうした行政改革を通じて60年代の横浜市の公害対策を、適確に実現したいというのである。現時点でみれば、中央政府、すなわち当時の厚生省、自治省からの集権的発想で、地域の公害、環境対策を吸収するのではなく、地域の住民のニーズに、地方自治体が対応するという形態をみせた。問題の本質は、地域住民の公害反対運動の力量に基づいて横浜市が公害行政を位置づけた点を評価したい。わたくしは、地方分権の問題提起を、この時点で、横浜市は、明確に表現したのだと思う。わたくしは、地方分権とは、本質的には、中央集権的行財政制度を根本的に改革することであると記しておく。中央政府は、この点から3割自治を7割自治に転換すべきだと思った。そうすれば、横浜市の福祉、教育、環境などの諸施策、政策に財政的保証を可能にしようと思う。

1960年代から70年代にかけての多彩な公害対策の中で、公害発生源の規制はユニークであった。前述の『公害との戦い』では控え目であるが、公害防止協定による大規模発生源の規制は、他の工業地帯における大手公害関係企業に対する公害対策よりは、はるかに進んでいたし、全国の市民団体、学識者から評価された。

横浜市は、1964年に電源開発株式会社と公害防止協定を結んで以来、1974年までに、大工場を中心に、法令による規制の外に「協定」による指導を工場の実情に応じて実施したのである。

1970年代に入ってからの特徴は、大気汚染対策として、重油の低いおう化・ガスまたは灯油への燃料転換・脱硫装置の設置等によるいおう酸化物排出量の低下、加熱炉等からのばいじん排出量の低下（法令基準の半分以下）等があり、水質汚濁対策としては、有害物質の排出禁止、排水水量の削減、汚濁負荷量の削減ならびに生物による排水量の監視等である。また市との協定を違反した場合には、操業停止をさせることができることとなっている。このコンセプトは、一貫して市民自治の公

表2 公害防止協定の締結状況（1964～74年まで）

協定の相手方	相手方の 業種別	進出・既設 の別	締結年月日	協定の主要な内容
電源開発(株) 磯子火力1号機	電気業	進出	39.12.1	石炭専燃火力発電所建設に伴う協定、集じん機の設置、使用石炭の指定、排煙条件、立入検査、代執行
日本石油精製(株) 根岸製油所第1期	石油精製業	進出	40.1.13	潤滑油製造装置の建設 燃料の指定、排煙条件の指定、既設装置の改善
東京瓦斯(株) 根岸工場第1期・ 第2期	ガス業	進出	40.5.13	ナフサ、LPGによるガスの製造
東京電力(株) 横浜火力発電所	電気業	既設(増設)	40.8.18	6号機の増設 煙突の更新(5本→2本) 排煙条件の指定
出光興産(株) 池辺研究所	石油精製業	進出	41.9.6	研究所の建設 排水の規制 都市計画関連の規制
三菱化成工業(株) 鴨志田研究所	有機化学工業 製品製造業	進出	42.7.7	研究所の建設 排水の規制
東京電力(株) 南横浜火力1・2 号機	電気業	進出	42.7.24	LNG専燃火力発電所の建設 排煙条件の指定
東京瓦斯(株) 根岸工場第3期	ガス業	進出	42.7.24	ナフサ、LPGによるガスの製造装置の建設及びLNGタンク基地の建設 防災
電源開発(株) 磯子火力2号機	電気業	進出	42.7.25	
日本石油精製(株) 根岸製油所第2期 及び計画変更	石油精製業	進出	42.10.25 42.11.2	石油精製プラントの増設 排煙条件、使用燃料の指定、工場内の緑地(330,000m ²) 排水の指定
アジア石油(株) 横浜工場	石油精製業	既設(増設)	43.11.22	石油精製プラントの増設 複合着地濃度の0.01ppmの指定
東京ガス(株) 根岸工場第4期	ガス業	進出	44.5.24	ガス製造装置の増設 既設装置を含んで0.01ppm以内に複合着地濃度を規制
日本石油精製(株) 第3期	石油精製業	進出	44.7.18	石油精製プラントの増設 同上のための排煙条件及び燃料の変更
日本石油(株)研究所	石油精製業 その他	進出	44.7.18	研究所の建設
日本石油精製(株) 根岸製油所第3期 変更	石油精製業	進出	44.9.25	第3期増設計画の一部変更 既設装置の燃料の変更 (1%~0.5%)
東京電力(株) 南横浜火力第3号 機	電気業	既設(増設)	45.5.20	LNG火力の増設 防災設備の完備 (協定文には入っていないが、窒素化合物対策のため高煙突を採用)
東京瓦斯(株) 根岸工場第5期増 設	ガス業	既設(増設)	45.5.19	ナフサ分解装置の増設に伴う公害対策

協定の相手方	相手方の業種	進出・既設の別	締結年月日	協定の主要な内容
日本鋼管(株) 京浜製鉄所	製鉄、製鋼 および圧延業	既設(移転)	45. 12. 25	燃料規制(平均0.65%) 全地域の複合着地濃度0.012ppmのためLNG の使用及び焼結の排煙脱硫粉じん対策
東京瓦斯(株) 鶴見工場・横浜工 場	ガス業	既設(改築)	46. 3. 25	複合着地濃度(両工場で)0.01ppm以下、汚 水の高級処理、粉じん対策
東京瓦斯(株) 根岸工場第5期変 更	ガス業	既設(変更)	46. 4. 1	ガス貯蔵装置の変更 防災対策
東京瓦斯(株) 根岸工場第6期	ガス業	既設(増設)	46. 5. 17	ナフサ分解装置増設に対する公害防止策 いおう酸化物の総量規制 (増設しても絶対量を増加させない)
昭和炭酸(株) 横浜工場	その他製造業	進出	46. 8. 25	騒音及び排水対策
日本石油精製(株) 横浜製油所	石油精製業	既設	46. 10. 21	いおう酸化物の複合着地濃度規制(0.01ppm) 排水対策 悪臭防止対策(FCCの水素化精製)
アジア石油(株) 横浜工場	石油精製業	既設(変更)	46. 11. 11	排煙脱硫 (43. 11. 22 協定内容の変更)
三井東圧(株) 大船工業所総合研 究所	有機化学工業 製品製造業	既設及び進出	46. 11. 15	燃料規制 騒音防止対策
東京電力(株) 横浜火力発電所	電気業	既設	47. 1. 24	低いおう化 (先の協定の改正)
電源開発(株) 磯子火力発電所	電気業	既設	47. 2. 15	低いおう化 (先の協定の改正)
旭硝子(株) 京浜工場	硝子製造業	既設	47. 5	排煙脱硫, 低いおう化
味の素(株) 横浜工場	植物油精製業	既設	47. 11. 14	低いおう化 排水負荷量削減
日産自動車(株) 横浜地区工場	自動車製造業	既設	48. 3. 12	低いおう化
日本鋼管(株) 京浜製鉄所	製鉄業	既設(移転)	48. 8. 13	改定
千代田化工建設(株) 子安研究所	研究所	新設	48. 10. 23	排煙脱硫 排水の3次処理
日産自動車(株) 横浜地区工場	自動車製造業	既設	49. 1. 28	排水の3次処理
日東化学工業(株) 横浜工場	石油化学 製品製造業	既設	49. 1. 31	排水の3次処理
菱和化成(株)	石油化学 製品製造業	既設	49. 1. 31	排水の3次処理

[出所] 横浜市公害対策局『公害との戦い』, 1973年96~8ページより作成。

害防止への主体的姿勢の表われであり、また企業も協力し、対応したことを評価したい。なお、別

表(表2)は公害防止協定の締結状況である。

(d) 住民と自治体と企業

1960年代、全国の主要地帯の都市において、高度成長の進行の中で、さまざまな住民運動が起った。京浜地区においても、公共料金値上げ反対住民運動、税外負担反対住民運動、物価値上反対運動、基地反対住民運動、貨物線反対住民運動、公害反対住民運動、埋立反対住民運動など数限りなくおこっていた。こうした運動の性格を検討してみると²⁴、第一に上からの意志決定の問題がある。一方では、中央政府の日本列島改造計画のあり方が、下からの地域住民のニーズを吸収せず、他方で、日本の中央集権型行財政の構造のもとで、上からの成長至上主義による地域開発を優先したことによって、住民運動が起っている。どの運動をつきつめてみても、日本の政策決定過程が透明性を示していないところにある。このことは、日本特有の政治システムにも原因がある。政治は住民のニーズに対応するシステムになっていない点にある。イギリスやフランスにおいては、中央政府は、地方自治体と住民と企業のニーズによって、地域開発のあり方を決め、それぞれの同意のもとにまちづくりを仕上げ、遊び場、公園、学校、病院、商業地、工業地などを決めていく。下からの工業化にもとづく都市化を進め、政府が予算化する方式を取っているため、日本型公害反対の住民運動は起らなかった。

日本の場合、60年代の高度成長政策の都市化を進行させ、住民の多面的要求に政治が対応しえなくなったからである。

第2は政治システムだけで、従来の行政制度の問題にある。政治の立ちおくれだけでなく、日本の行政のあり方も問われ、新しい住民のニーズに行政も対応できなくなった点にある。

中央政府も地方自治体も、まずはじめに問題が生じた場合、行政に対応できるかどうかを考える。その基準は、「法令」である。とくに当時の公害問題や交通公害などの問題は、いつ生命や生活を脅かされるかわからないという不安をかりたてている。だがそうした問題は「法令」にないから対応できないという。住民の生命や生活が脅かされているので住民は立ち上がる。「法令」にないことが次々におこる。自治体の仕事は、こうした住民

の意見をきき「法令」にないことでも、政策的に対応することが重要なのである。横浜市の公害対策は、住民のニーズ吸収し、加害者に問題をぶっつけて、問題解決のため政治的、行政的解決を図っていく手法を採用した。住民の要求に出発点において、「法令」に代わる「協定」を作っていく。公害問題についても、従来、全国一律に、住民の健康や生命に役立たないような基準を作るのではなく、直接住民の健康や生命をどうしたら真剣に守れるかという視点に立って、新しい基準を考えるべきであり、それにもとづいた公害対策を定めるべきであろう。例えば、大気汚染についての排ガス規制、いわゆる環境基準を厳しく設定することによって住民の健康を守るための法律は新しい法令である。大気汚染物質には、一酸化炭素、硫黄酸化物、窒素酸化物(NO)、炭化水素、鉛化合物、硫酸ミスト、有機塩素化合物、過酸化物、重金属、などがあげられ、これらがばい煙、浮遊粒子状物質排気ガスとなって大気を汚染しているので、この大気防止対策としてできた法律が大気汚染防止法である。こうした法律を作ることによって住民の健康と生命を守ることとなる。住民のニーズに立った「法律」を作るには、かなりの時間がかかる。

大気汚染を防止することは、人間にとっても、企業にとっても大切である。当時の京浜工業地帯は、公害関係の大手企業中心の行政がなされ、住民のニーズを犠牲にしたのである。だから、こうした状況の反省として、自治体は、住民の生活中心の地域社会を創造することにあつた。住民、自治体、企業がそれぞれの地域社会、つまり文化と環境を中心にした街づくりのために、役割分担をしていくことではないだろうか。

第3に、住民運動は地域エゴイズムといって批判する人がいたが、それは、地域社会のあり方をふまえた小集団の「自己」中心主義、反対一点ばりの思想として受け止めたからであろう。本来は、自治体も、企業も、地域エゴイズムとして受け止めるのではなく、その問題提起を吸収し、自らも自治と連帯と共創のエスプリをもってまちづくりの中に位置づけるべきであろう。わたくし

は、かつてこう書いた。「70年代こそ、住民の立場に立った公害行政、福祉行政が実を結ぶよう、住民参加の自治体、国民参加の中央政府が、実現するよう、みずからの問題として考えていきたいものである」⁵⁶と。今日、横浜市は、住民本位の行政を主体的に実現し、自治体、企業の各役割分担を明らかにしつつ、まちづくりを懸命にしていると思う。ここでは60年代の横浜市の公害行政、環境行政を、住民、自治体、企業のそれぞれの役割の違いをふまえていかに展開するかにあった。さらに、90年代は、たえず、60年代、70年代、80年代の環境行政の実績をふまえて、行政の自己点検と自己評価、相互点検と相互評価を通じて環境政策を創造的に展開すべきではなかろうか。

注・関連参考文献

- (1) 清水嘉治「環境経済学の国際的課題—地球環境の危機に対応する経済学と世界経済の政策課題」『世界経済の統合と再編』新評論1996年4月第1部第1章を参照されたい。

ここでも、こう論じた。「私たちの生活は利便性を享受しつつ、その背後にある水質汚濁、大気汚染、騒音、ゴミ問題など環境汚染で悩まされている。いま環境汚染は、先進国内の問題だけでなく途上国を含めた地球環境汚染の問題にまで発展している。このことは環境経済学にとっても重大課題として受け止められている」この問題意識のもとに改めて横浜市の公害・環境政策を史的に構造的に分析することにしたのである。前掲書では「地球環境保全のために国際公共財に関する理論」も検討している。この延長線上で、改めて足元の、横浜市の環境問題を考えてみた。

E. U. Weijsäcker, ERDPOLITK, 1990, エルンスト・U. フォンワイツゼッカー『地球環境政策』宮本憲一・楠田貢典・佐々木建監訳、有斐閣、1994年

石弘之『地球環境報告Ⅱ』岩波新書、1998年。

D. Baldock, Integration of Environment Protection into other EC Policies.

London. 1992.

J. Barney, The Global 2000, Report to President Carter, Harmondworth:1980.
W. J. Baumol & E. O. Wallace, The theory of Environmental Policy. Cambridge, 1998.

L. Brown, State of the World 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, NewYork, レスター・ブラウン『ワールド・ウォッチ・地球白書1993～94—持続可能な経済の挑戦』加藤三郎監訳、ダイヤモンド社、1993年。

G. Bundestag, Protecting the Earth. 1991.

K. J. Button, W. P. David, Improving the Urban Environment:How to adjust National and Local Government Policy for Sustainable Urban Growth. Oxford. 1989.

F. Cairncross, Costing the Earth: what Governments Must Do; what Consumers Need to know; How Business Can Profit, London 1991.

J. Elkington and B. Tom. 1988. the Green Capitalist; Industry's Search for Environmental Excellence. London. 1988.

H. Hohmann (ed.), Basic Documents of International Law. 3 Vols. London 1992.

R. Hueting, Correcting National Income for Environmental Losses. Towards a Practical Solution, 1989.

J. Macneill, Beyond Interdependence. the meshing of World's Economy and the Earth Ecology. 1991, Oxford. G. Porter and W. B. Jarnet, Global Environmental Politics, 1992.

『地球環境政治：地球環境問題の国際政治学』信夫隆司訳、国際書院、1993。

R. A. Westin, Understanding Environmental Taxes, Manuscript, Law Center, University of Houston TX. 1992.

UNCED., The Global Partnership for Environment and Development: A Guide to Agenda 21. 1992. UN. UNCED. Report of

- the UN Conference on Environment and Development. 5Vols. UN.
- (2) ここでは必ずしも、年次的に年表的に問題を羅列して叙述するのではなく、60年代から70年代前半にかけて直面した横浜市の主要な公害、環境政策を取り上げて分析したい。
したがって時期区分は、明確にせず、主要課題の解決の問題は、3～4年あるいは5年、10年と継続性をもって展開されるケースもあり、ここでは10年～12年の範囲でそれぞれの時期の公害・環境政策の特徴を概括的に叙述することにしたい。
- (3) 第4の課題は第3の課題との連続性と対局的開示性を伴うので、本研究ノートでは、割愛せざるをえない。1999年度の研究継続の課題としたい。
- (4) K. E. Boulding, "The Economics of Coming Spaceship Earth" in Jarnet, Henry (Ed), *Environmental Quality in a Growing Economy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1966), 9.
ミシガン大学の経済学者は、この論文で、開かれた「カウボーイの経済と資源維持に関心をおいた未来の宇宙飛行士の経済とが比較され、経済がうまくいくかどうかは生産と消費でなく全資本蓄積の性質、中身にある」といっている。
- (5) D. H. Meadows, L. M. Dennis, R. Jorgen, W. B. William, *The Limits to Growth*, New York, 1972. *Beyond the Limits, Confronting Global collapse, Envisioning a Sustainable Future*, ドネラ・H. メドウス他, 松橋隆治・村井昌子訳『限界を越えて：生きるための選択』ダイヤモンド社, 1992年。
- (6) Council on Environmental Quality, *the global 2000 Report to the President Entering the Twenty-First Century*, 1982.
- (7) J. McCormick, *The Global Environmental Movement*, 1995. 石弘之, 山口祐司訳, 『地球環境運動史』岩波書店, 1998年。
- (8) R. Carson, *Silent Spring*, 1962. Boston. レーチェル・カーソン『沈黙の春』青樹築一訳, 新潮社, 1964.
- (9) J. McCormick, *ibid*, 石, 山口訳 56～57 ページ。
- (10) 同上, 64 ページ
- (11) 横浜市『横浜環境管理計画』1998年, 神奈川県『かながわ環境白書』1997年. 清水嘉治「21世紀に向けて—環境行政の課題と新たな政策展開の方向」神奈川県環境部『環境行政のあゆみ』平成3年, ぎょうせい, 第3部, 417～448 ページ。横浜市『横浜環境白書』平成9年版。
- (12) 経企庁『経済自立五ヶ年計画』(1955年12月), 『新長期経済計画』(1957年12月), このあと『国民所得倍増計画』(1960年12月)が刊行された。これらの計画の中味は中央集権型行財政計画の思想に彩どられ, そこには成長優先主義にもとづく地域開発計画が位置づけられた。さらにより発展させた形で作られたのが『経済社会発展計画』(1967年3月)であり, このあと『新全国総合開発計画』(1969年5月, いわゆる『新全総』)として結実した。日本列島の旧工業地帯を軸に, その周辺地域に重化学工業を配置し, 内陸部に機械, 電機, 半導体などの産業を配置し, 全国の交通体系, 主要幹線道路のネットワーク, 鉄とコンクリートによる構築, 電力, ガスの供給体制つまり巨大工業群の社会資本投資計画と, 都市需要の生活のための社会資本投資計画のアンバランスな体系を軸に推進された点にその特徴性があった。清水嘉治「地域政策の展開と生活環境」『ジュリスト』(有斐閣, 1971年10月特集号)その他, 産業構造審議会編『70年代の通商産業政策』, 1971年, 経済構造審議会, 社会資本研究会編『これからの社会資本』1970年。
- (13) この時点の横浜市の過去と現状をふまえて未来を明らかにしたユニークなレポートが『横浜市民生活白書』(1966年)であった。この『白書』は, 全国の自治体に対して, 大きな刺激を与えた。この『白書』は自治体のあり方をわかりやすく示したからである。
- (14) 根岸・本牧地区公害問題調査グループ『根岸・本牧地域の公害問題について』(横浜市総務局調査室)昭和39=1964年7月14日,

参照。この資料の一部は、本研究ノートの終りに補足主要参考資料として付加した。初期の公害対策がいかに重要であるかの見本を示した。旧市政はすでに本牧の根岸工業地域を埋め立てることを国と進出企業に約束してしまった。そのあと飛鳥田一雄革新市政が全力を投球して、市民とともに、進出企業に対して、公害防止協定を結んだ。このことは、画期的な事であった。当時、全国の自治体を勇気づけた。その後、この市長は、直接民主主義の手法を確立するために精力的に市民に訴え、原則として議会制民主主義のもとで、市民参加の市政を実現した。

とくに市民の市政参加行政は、見事なものであり、市民に支持された。

なお高度成長政策を推進した政府も、1967年には「公害対策基本法」を制定せざるをえなくなった。だが、工業地帯の主要自治体は、不満であった。「基本法」は産業の発展を優先させ、そのあと、生活環境との調和をはかるというものであったからである。その後、公害は各地にひろがった。三島市、沼津市、清水市などでは臨海部への発電所、工場の立地は、公害反対の住民運動の力で中止になった。

1969年東京都では美濃部亮吉都政の下で、東京都公害防止条例を作成した。この条例は、都民が健康で良好な生活環境の下で生活する権利を認めるとともに、公害発生源の企業に対しては、公害防止協定を義務づけた。これはすでに横浜方式から学んだものと考えられた。

全国的には、公害事件が住民によって訴えられた。熊本県および新潟県で発生したあの許せない水俣病、富山県のイタイイタイ病事件であった。いずれも公害発生を防止し行政と企業にその責任を求めた事件である。それは四大公害訴訟、すなわち1967年6月12日提訴した新潟水俣病訴訟、1967年9月1日提訴した四日市ゼンソク病訴訟、1968年3月9日提訴した富山イタイイタイ病訴訟、1969年6月14日提訴にふみきった熊本水俣病訴訟などであった。それは、多くの国民か

ら支持された。71年、72年、原告勝訴の判決が相次いで発表され、加害者企業の責任が明確化された。

こうした全国的規模で、訴訟の方式で公害防止の住民運動が展開されたのは、公害企業の社会的責任と2度と発生させてはならないという被害者住民の意思の表明であった。

1972年7月の四日市公害裁判の判決は関係企業による大気汚染のような一般的公害についても裁判官は、被害者救済が行われるべきであると決定した。このことの意義は大きかった。なぜなら、被害者救済制度が、法的に、制度的に確立し、生活保障を担保する方向に進んだからである。

横浜市の公害防止協定も、全国的な住民の反公害の関心と支持があったことも大きい。横浜市においても、住民の環境権を考えるようになった。

なお、公害反対運動もいずれ客観的に総括する必要があるだろう。この日本では国民的認識にはなっていないからである。

- (15) この辺の事情は、横浜市環境保全局編集の『公害対策局から環境保全局へ20年のあゆみ』平成3年11月刊に詳しく書かれている。

当時の宮之原隆局長は、同書の「はじめに」でこう述べている。

「近時の公害問題は、産業公害から都市生活型公害へと転換し、さらに生活水準の向上に伴って、人々はより快適な環境や自然との触れ合いなど、ゆとりと安らぎのある生活を希求するようになってきております。

また廃棄物の適正処理や地球規模まで広がった環境問題への対応が環境部局に求められており、このたび、このような社会的要請のもとに公害対策局の機構を発展強化し、環境保全局として新たなスタートをする運びになったものであります」なぜ公害対策局から環境保全局へ転換したかも明らかにしている。地球環境危機にいかに対応していくかという問題意識がその背景にある。

また、初代局長助川信彦氏は、「泣く子も黙る公害センター」のことをこう伝えている。当時、「法的な権限は、何ひとつ無かった

- が、公害発生源企業に対して、市民運動の支持を受けながら、かなり、強力な行政指導を押し通したこともしばしばあった。……わが陣営は、一糸乱れず隙を見せることが無かった」と。まさに天晴れであったと評価したい。
- (16) 清水嘉治・猿田勝美・富山和夫『京浜公害地帯』新評論, 1971年, 本書における猿田勝美論文「地方自治体の公害対策」同書95~164ページを参照されたい。神奈川新聞『京浜工業地帯』, 神奈川新聞社, 1972年12月17日, 136ページ。
- (17) 横浜市総務局調査室『公害問題に関する意識調査』1965年4月。
- (18) 横浜市公害対策局『公害との戦い』1973年, 助川信彦「根岸・本牧工業地区における火力発電所立地問題にともなう公害問題の経過」『調査季報』6号, 横浜市総務局調査室, 1965年。
- (19) 拙著『現代日本の経済政策と公害』汐文社。1973年, 第1部第4章「高度経済成長政策と京浜工業地帯」83~108ページ参照, 80年代後半になって高度成長を「史的」に把握したのは安場保吉, 猪木武徳編『高度成長』岩波書店, 1989年。この本は住民運動, 市民参加の問題意識を欠落させている。
- (20) 前掲書『京浜公害地帯』216ページ。
- (21) 横浜市『公害との戦い』昭和48年2~3ページ。清水嘉治「環境政策の現状と問題」『都市問題』(東京市政調査会)1977年3月号15~26ページ。
- (22) 同上, 2ページ。
- (23) 同上, 114ページ, 124ページ, 2ページ。
- (24) 前掲書, 『京浜公害地帯』1971年。「住民運動の意義と課題」234~240ページ。
助川信彦「環境の危機と住民運動」『環境問題と自治体』刀水書房1991年。73~78ページ。
- (25) 清水, 猿田, 富山編, 『京浜公害地帯』1971年240ページ。なお, 最近, 55年体制下の政策意思決定にメスを入れた文献として佐竹五六『体験的官僚論』1998年(有斐閣)がある。参照されたい。
- 以下関連文献をあげておく。
N. E. Londell, 蔽岡小太郎訳『高度福祉国家の公害』鹿島出版会, 1972年。
F. R. Anderson, NEPA in the Great Environmental Law Institute, 1973。
清水嘉治『日本の経済政策を考える』新評論, 1972。
W. K. Kapp, The Social Costs of Private Enterprise, 1950. Cambridge. K. W. カップ篠原泰三訳『私的企業と社会的費用: 現代資本主義における公害問題』1959年7月, 岩波書店。
戒能通孝編『環境破壊』東洋経済, 1971。
松原治郎・似田見香衛門編『住民運動の論理』1976年「社会・経済動向との関わりで捉えた現代公害・環境年史—1965~1990年の軌跡」『公害と対策』1991年11月号, 1970年代~87年までの文献については, 次のものを参考にした。横浜市総務局調査室『公害問題に関する意識調査』1965年。
『横浜市における光化学スモッグ発生状況』(横浜市公害対策局)1973年度。
『大都市における自動車問題に関する調査研究』(関西情報センター)1974年度。
『環境アセスメント報告書』(八千代エンジニアリング株式会社)1975年度。
『京浜工業地帯公害年表』昭和30~44年, 45~47年, 昭和48年, 昭和49~50年, 横浜市立大学経済研究所。
『光化学大気汚染の現状と対策』(神奈川県環境部)1977年度。
『横浜市公害研究所報』(横浜市公害研究所)1977年度。
『公害との戦い』(横浜市公害対策局)1977年度, 『横浜市民の生活構造』(横浜市企画調整局都市科学研究室)1977年度。
『大気汚染調査研究報告(第19報)』(神奈川県環境部)1977年度。
『統計で知るかながわ』(神奈川県)1978年度, 『第2回国際交通シンポジウム』(朝日新聞社)1978年度。
『横浜市公害研究所報』(横浜市公害研究所)1978年度。
『神奈川県地域公害防止計画』(神奈川県)1978年

- 度。
『公害との戦い』(横浜市公害対策局) 1978~82 年度。
『1980 年代への物流課題』(運輸経済研究センター) 1978 年度。
『横浜市公害研究所報 (第 2 号)』(横浜市公害研究所) 1978 年度。
『大気汚染調査研究報告 (第 20 報)』(神奈川県環境部) 1978 年度。
『都市の経済構造と都市問題』(横浜市立大学経済研究所) 1978 年度。
『光化学大気汚染の現状と対策』(神奈川県環境部) 1979 年度。
『横浜市における自動車公害に関する基礎研究』(横浜市公害研究所) 1979 年度。
『神奈川県における社寺林の植物社会学的調査・研究』(神奈川県教育委員会) 1979 年度。
『産業と環境』(通産資料調査会) 1979 年度各号。
『大気汚染調査研究報告 (第 21 報)』(神奈川県環境部) 1979 年度。
『自動車公害に関する意識調査』(横浜市公害研究所) 1979 年度。
『環境基本情報モデル作成調査報告書』(神奈川県) 1979 年度。
『統計で知るかながわ』(神奈川県) 1980 年度。
『市内の貨物の流れ』(みなと経済振興懇談会研究第一グループ) 1980 年度。
『地域闘争』(ロシナンテ社) 1980 年各月号。
『沿道環境整備対策のための基礎調査書』(横浜市公害研究所) 1980 年度。
『大気汚染調査研究報告 (第 22 報)』(神奈川県環境部) 1980 年度。
『横浜市公害研究所報 (第 5 号)』(横浜市公害研究所) 1980 年度。
『神奈川県の緑の実態調査』(神奈川県) 1981 年度。
『よこはま 21 世紀プラン (新総合計画原案)』(横浜市) 1981 年度。
『公害研究』(岩波書店発行) 1981 年度。
『産業と環境』(通産資料調査会) 1981~5 年各号。
『第 5 回公害セミナー公募論文集 (よこはまに自然をもとめて)』(横浜市公害研究所) 1981 年。
『光化学大気汚染の現状と対策』(神奈川県環境部) 1982 年度。
『都市自然研究会資料』(都市自然研究会) 1982 年度。
『大気汚染調査研究報告』(神奈川県環境部) 1983 年度。
『公害研究』(岩波書店) 1983~5 年各号。
『国際シンポジウム—都市と道路—』(朝日新聞社) 1979 年。
『現代日本の交通問題』(『ジェリスト』増刊総合特集 1975, 12, No. 2, 有斐閣)。
横浜市環境政策研究会(代表, 清水嘉治)編, 『横浜市における自動車公害に関する基礎研究』(横浜市公害研究所, 1978 年)。
横浜市自動車問題研究会(代表, 清水嘉治), 『地域交通環境とまちづくり』(同上, 1981 年)。
『横浜「都市自然」行動計画』(横浜公害研究所) 1983 年。
横浜市自動車公害対策部会(部会長, 清水嘉治)編, 『横浜市における自動車公害対策の基本的あり方について(報告)』1985 年 9 月 27 日, (横浜市公害対策局)。
清水嘉治「地域環境政策の展開」『経済貿易研究』(神大) 12・13 号 1987 年 3 月。
なお横浜市公害対策局編の『公害との戦い』昭和 51 年~57 年および『横浜環境白書』昭和 58 年~63 年, 平成 1 年~9 年(平成 3 年環境保全局編になる)が参考になる。

○補足主要参考資料

1. 「根岸・本牧臨海工業地帯に関する公害問題」についての原資料の一部

「根岸・本牧工業地域の公害問題について」(1964年7月)(根岸・本牧地区に公害問題調査グループ主査, 野口雄一郎(当時武蔵大学教授, 前九大教授), 山本幹夫(当時順天堂大学教授), 清水嘉治(当時関東学院大助教授, 現神奈川大教授), 桜井毅(当時武蔵大助教授, 現同大学長), このグループが横浜市総務局調査室から調査とそれにもとづく対策の立案を依頼されたもので, 1960年代当時公害関係企業に対する科学的提言として, 大きな学問的反響をよんだ。今日, この資料を入手できないので, このたびその一部を抜粋して掲載することにした。全体の構成は次の目次からなっている。

- I はしがき
- II 自然的・社会的条件
- III 工場進出の現状と問題点
- IV 公害問題の現状
- V 公害問題の将来
- VI 公害行政の現状と問題点
- VII 公害行政の現状と問題点
- VIII 市民の健康管理体制
- IX 工業化および公害にたいする市民の動向
- X 公害対策に関する提言

貴重な資料であるのでⅢとⅣの一部を原文のまま紹介し, Xは本文でも紹介し分析した。ご批判を頂きたい。

III 工場進出の現状と問題点

(A) 横浜市における工場誘致政策

もともと横浜市は, 既成開発地域に属し, 首都圏整備の点からみれば, 工場の分散と緑地帯として指定されていた。にもかかわらず, 市当局は工業力基盤強化政策として, 根岸湾本牧岬の埋立事業をおこなった。根岸湾第一期工事の完成に当って, 旧市政は, ①民間資本と地方財政の連けい, ②漁業権放棄と工業地帯の造成, ③国鉄新幹線計画をうちだした。ここでもわかるように企業誘致のために, 市財政力の主力投入という考え方が前面にでていた。

したがって埋立事業にあたって問題になるのは, 第一に予納金方式により, 公有水面に対する国の所有権, 市の管理権を企業に無償で渡したといわれて

いる。

第2には, 市当局は・市民の自治原則を無視して企業との契約条項の決定にあたって市長の専決権を行使した点である。第3には, 公害問題については十分な配慮をしなかったといわれている。

こうして, 根岸・本牧埋立は, 市の不利な条件のもとにすすめられた。そもそも, 景勝地, 住宅地, 商業地を背後にもつ根岸湾・本牧岬の埋立が誤っていたのであった。この点は, こんごの都市計画のための厳しい反省としなければならないであろう。こうした埋立形成の問題の反省に立って, 現時点での工場進出の現状と特徴をさぐってみよう。

(B) 工場進出の現況

市が根岸・本牧地区に将来の一大臨海工業地帯を計画し, それによって総合的な産業都市としてその発展を期待し, 根岸湾一帯を埋立て, 工業用地を造成し始めたのは昭和34年2月であるが, 現在その第一期工事110万坪は完成し, 既に企業に売却され, 一部操業に入ったものもある。現在第二期工事(74万坪)の埋立が進められ, かなり進展しつつある。さらに本牧岬沖の埋立も着々おこなわれつつあり・完成すると102万9千坪の工場用地が造成されることになる。

根岸地区へ進出が決定している企業は次の8社で, 総生産額3,000億円, 原料製品の輸送量は海上, 陸上あわせて1,500万トン, 雇用人員は3万人と推定されている。これらの企業のうち, 日石根岸製油所と新潟鉄工は工場建設が完了し, 日石は60%稼動, 日清製油及び新潟鉄工は稼動率は不明だが, 既に作業を開始している。石川島播磨重工業は建設中だが, 一部操業を開始している。東芝は目下建設中で, 他は未着工である。

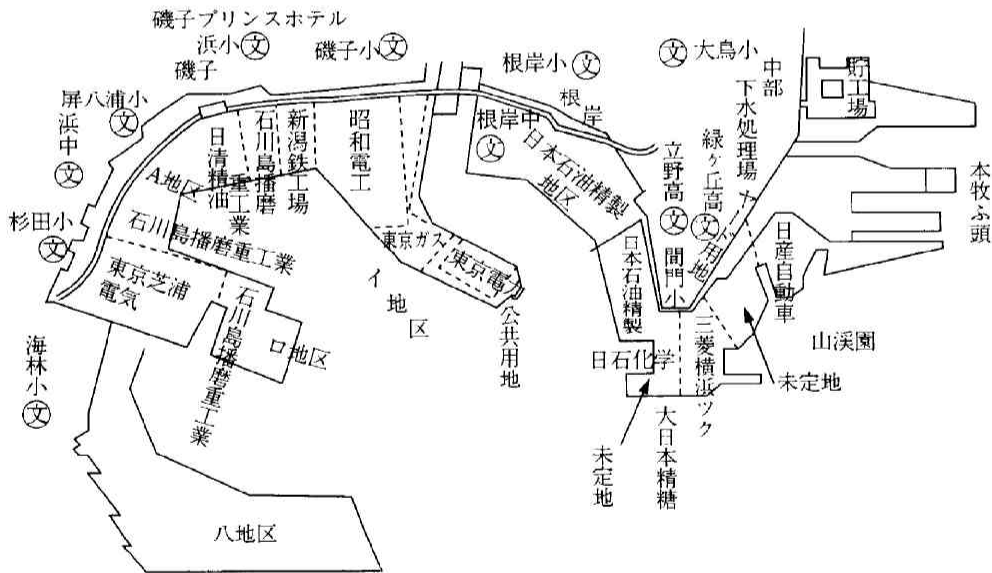
本牧沖埋立地には, 日本石油化学20万2千坪を始め, 日石精製, 日産自動車, 三菱横浜ドック, 大日本精糖など5社がすでに進出を予定している。なお, この地区には公共用地15万4千坪, ヤード用地1万5千坪, 緑地帯3万坪が含まれている。その他未定地がある。この地区は造成が開始されたばかりなので, 当然, 工場建設は全て未着工である。

従来, 根岸湾一体は三溪園や金沢八景を附近にもち, 風光明媚な高級住宅地として知られていた。しかし, 進出した大企業の集中的立地によって, この根岸地区の住民に今迄みることのできなかつた

第1表 根岸湾埋立地への進出会社の概要

会社名	面積	主要設備・生産品目	係船設備能力	備考
日本石油精製(株)	1,190,000m ² (約36万坪)	石油精製工場(日産200,000バレル) ガソリン, 灯油, 軽油, 重油, LPG等	最大トン100,000	一部操業中
昭和電工(株)	392,066m ² (約11万8千坪)	石油化学工場 成樹脂, 合成繊維原料, 有機化学製品	20,000	建設工事準備中
東京ガス(株)	214,876m ² (約6万5千坪)	都市ガス工場 都市ガス, エチレン, ベンゾール・タール等	40,000	
東京電力(株)	307,438m ² (約9万3千坪)	火力発電所 出力200万KW級	10,000	
(株)新潟鉄工所	99,523m ² (約3万坪)	機械製造工場 石油その他各種化学工業装置及び貯槽機器	—	操業中
日清製油(株)	198,348m ² (約6万坪)	植物油脂製造工場 10万トン穀物サイロ 食用及び工業用油脂, 飼料加工食品等	20,000	一部操業中
石川島播磨重工業(株)	783,307m ² (約23万7千坪)	機械製造工場圧延機プレス, 射出成型機等造船工場 15万トン級船舶の建造修理	1,000	建設工事中
東京芝浦電気(株)	634,920m ² (約19万2千坪)	電気機器製造工場 変圧器, その他高圧電気機器	20,000	建設工事準備中
計	3,820,478m ² (約115万5千坪)		—	—

第2図 根岸・本牧地区現況図



程の変化をもたらした。住民の受けた影響は多種多様であるが、ここでは生活環境をめぐる変化ないし将来における変化が問題になる。従って根岸・本牧地区へ進出して来た企業の中で当面問題になるのは、公害発生の可能性のある企業についてである。

ところで工場公害は大別すると次の三つになる。

① 大気汚染に関するもので、ばい煙、ばい塵、

排ガスなどがその原因である。

② 水質汚濁に関するもので、汚水、廃液、廃油などがその原因である

③ 騒音、振動などであって、工場の機械音、作業音などがその発生源である。

大気汚染源となる燃焼設備は各企業に多かれ少なかれ存在し、工場廃水は使用水量の大部分が排

出されると考えねばならない。又、騒音、振動も機械を稼動している限りでは多かれ少なかれ伴なわざるをえない。大規模な重化学工業で占められているこの工業地域では、これらは当然生活環境の変化を惹きおこすものであって、政策面の配慮は多かれ少なかれ各工場になされなければならない。だが、企業の種類とその規模によってその生活環境に与える影響は必ずしも一様でない。それ故問題は、それらの中でどれが生活環境を著しく傷つける公害発生源になる程の規模なものであるかということである。

大気汚染についていえば、大量の燃焼設備もつ工場が問題になるし、排水については、排水量の比較的多い用水型の産業が問題になる。根岸・本牧地区でいえば、全体の燃料消費量の86%を占める東電の火力発電所が最大の問題になる。廃水については、工場当りの排水量の多い石油化学工業、石油精製工業の業種が問題になる。該当するのは、日石精製、日石化学、昭和電工であるが、問題になる点は、漁業との関連である。水質汚染は、自然水域に汚水廃水が流入して水質に変化が生じ、水中の生物の生活環境に不利な状態が生じることだが、四日市の石油コンビナート排水が、伊勢湾北部地域の鱈漁業に、収穫低下と油臭による高度の価格低下の被害を与えた例で知れるように、石油精製・石油化学工場では、油類を排出して海面を汚染し、それが魚に付着して価格を低下させることがあるので、特に注意を要する企業といえる。

しかし、根岸・本牧地区に生じうる公害についての最大の問題は、東電の火力発電所に代表される大気汚染源の問題であり、その点に根岸・本牧工業地域の公害の特徴がある。

東電の計画書によると、発電所の建設計画の概要は第一期として電源開発株式会社の石油専燃による火力発電所を建設する。規模は出力265,000kw第二期は重油専燃による火力発電所で、出力1,200,000kwの規模のものである。石炭には0.3~1.0%の硫黄分が含まれ、重油中には1.0~3.5%の硫黄分が含まれるといわれ、後者の場合、硫黄含有率が高いため、それが硫黄酸化物の形で人体に影響を与える。前者の場合には、硫黄含有率は少ないがばい塵が問題になる。しかしそれは不完全燃焼によるもので、微粉炭燃焼装置を設け、完全燃焼させる

ことで一応解決される。灰分については、機械式電気式の集塵装置を設けることで理論的には解決されることになっている。

重油専燃の場合、現在の技術的水準において、排ガス中の硫黄酸化物を完全に除去しうる設備がないので、排出される有毒ガスが公害をもたらすことがありうる。すでにのべたように重油中には1.0~3.5%の硫黄分が含有されるが、今その含有率を2.6%とすると、硫黄1gからSO₂2gが発生するので4,800Kℓ/日の燃焼は約250トン/日のSO₂を排出することになる。排ガスの対策として、東電は煙突を可能な限り高くし、放出ガスの温度、放出速度を高くして、有効煙突高を一層高めるべく努力するとともに、高能率集塵装置を設置することを約束している。根岸・本牧地区の公害問題のなかで、東電の重油専燃の火力発電所における排ガス処理の方式がしめる役割は大きいといえる。しかし、すでに明らかにしたように、根岸湾をかこむ接近した台地が住宅地区・商業地区・風致地区である立地条件、排ガス中の硫黄酸化物を完全に除去する手段が現在なお未解決だという技術的条件は、大きな問題点としてのこされるのである。

IV 公害問題の現状

現在、根岸・本牧地区を発生源とする公害問題は、そのほとんどが未着工ないし建設中の工場であるために、日本石油精製を発生源とする騒音問題が表面にあらわれているだけであって、他は将来の問題にすぎない。しかし現にこの地区は、他地区の発生原因による大気汚染をこうむっているのであって、それらについて簡単にふれたい。

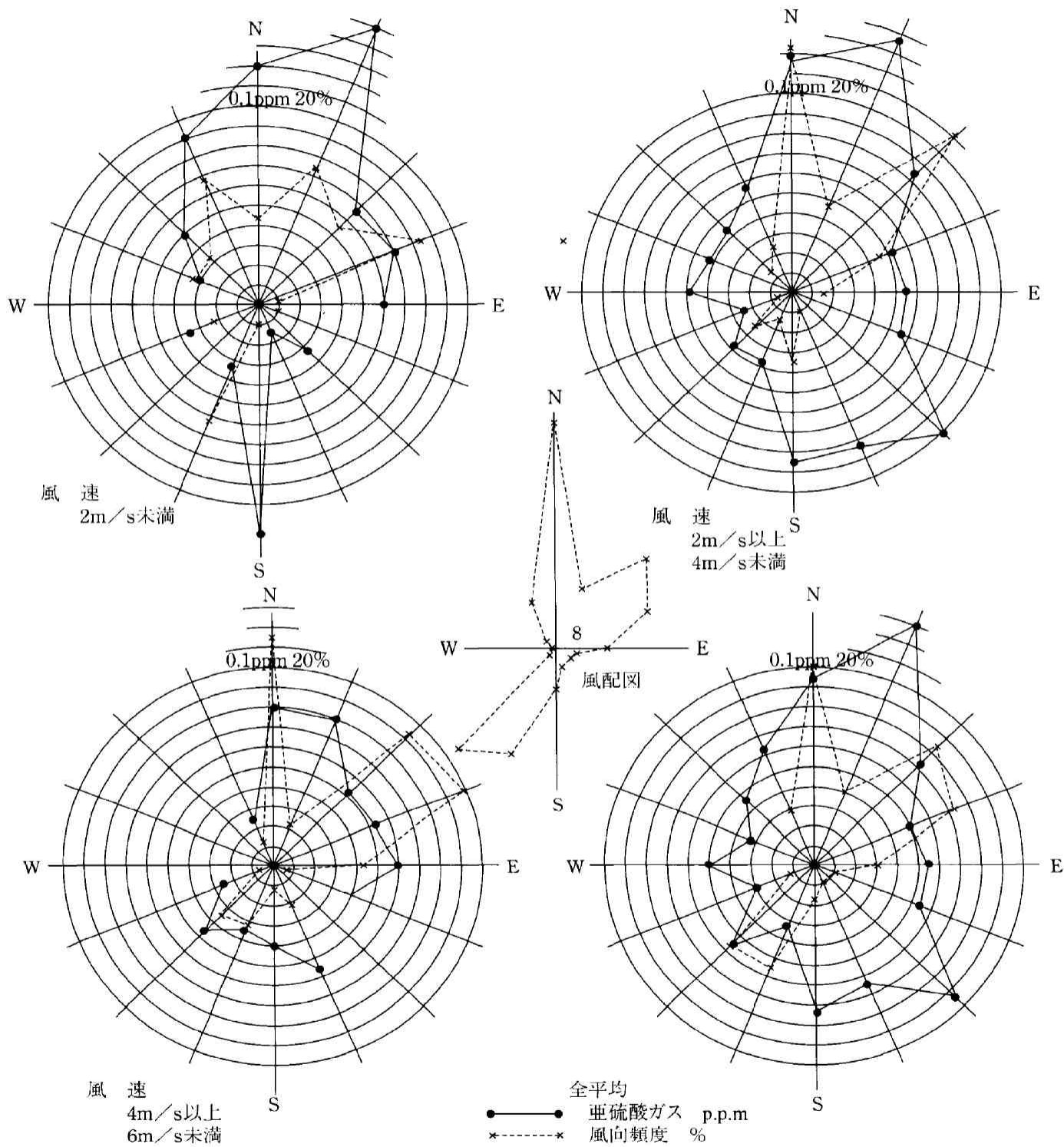
すでに前章で明らかなように、根岸本牧地区は根岸湾一帯を埋立て造成した工場地帯である。風は年変化が多く、冬はN~NNW、夏はS~SSWが主風向である。夏の風向の日変化は海陸風で、その交替期にあらわれるナギは、大気汚染濃度に関係がある。

今、根岸湾地区の北にあたる中区加曾台の自動記録装置による本牧地区の4, 5, 6, 7月の風向別亜硫酸ガス平均濃度をみるに、次の図の通りであってNNEの風向時に最高値を示す。

亜硫酸ガスの排出源で、先ず考えられるのは四月から稼動を開始している日本石油精製の排ガスである。日本石油精製は、現在、部分的に稼動を始めているが、発生する亜硫酸ガスに関しては、排出煙突の地上

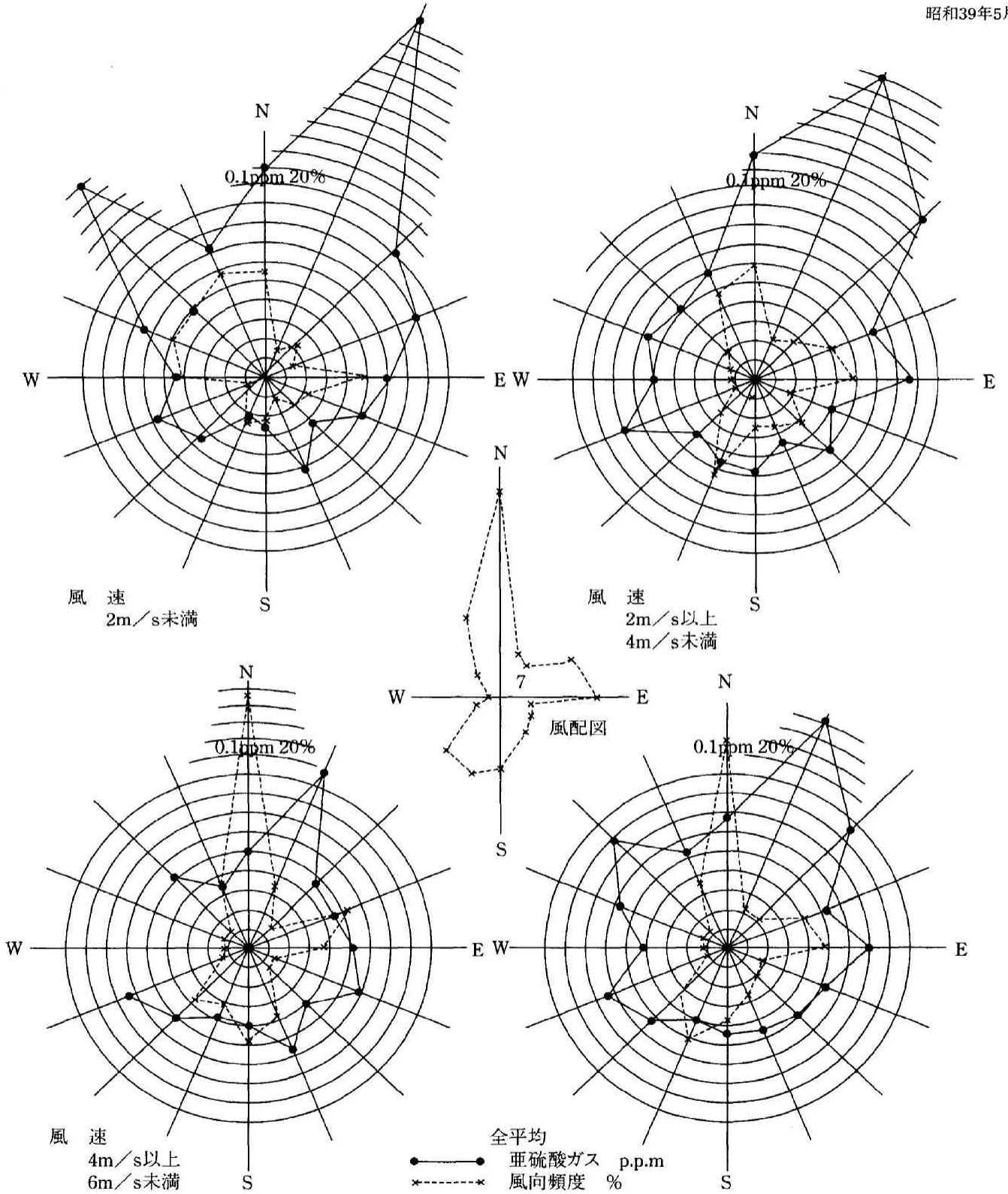
本牧地区の風向・風速別亜硫酸濃度平均値
(測定点:中区加倉台)

昭和39年4月



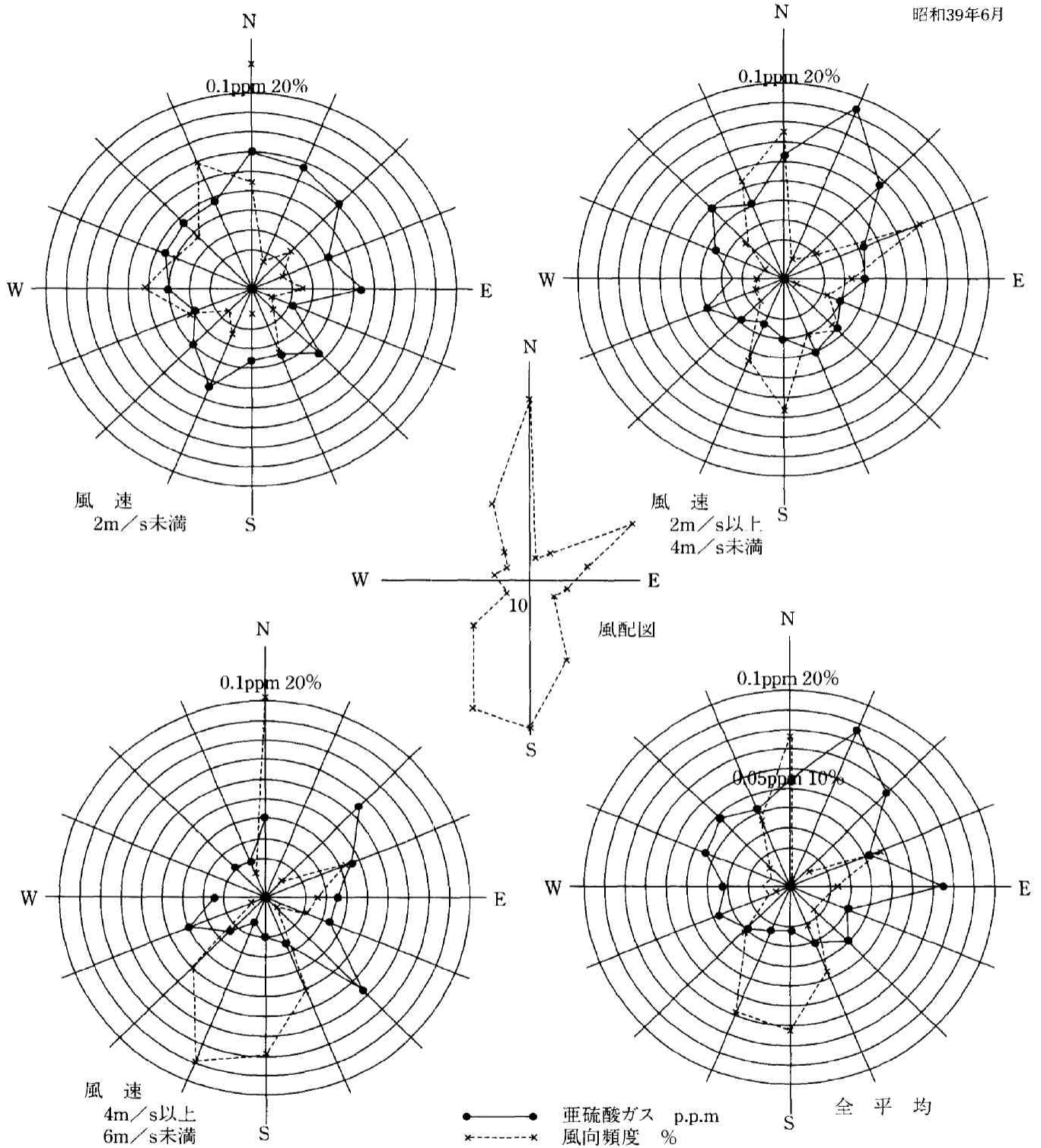
本牧地区の風向・風速別便亜硫酸濃度平均値
(測定点:中区加會台)

昭和39年5月



本牧地区の風向・風速亜硫酸濃度平均値
(測定点:中区加倉台)

昭和39年6月



高がすべて 55m（ただし有効煙突高は約 100m になる）であり、住宅地から数百 m しか離れていないために、強風時などには公害がおこる可能性を認めることができる。根岸台地は 40～50m の高さを有するので、目石精製のように有効煙突高が約 100m（地上高は 50m）ぐらいの場合には、逆転層の存在が問題になる。その点で逆転層に関する調査を、今後市当局は十分におこなう必要がある。

しかし日本石油精製からの亜硫酸ガスが加曾台の測定値に影響を与えるのは S-SSW の場合であるが、加曾台の観測データによれば SO₂ の汚染度の高いのは N～NE の風向の時であって、S-SW の風向の場合には、少くとも提出されてあるデータによれば、ほとんど影響があらわれていないものと判断できる。もちろん、この不十分な調査結果から確定的な判断を下すことはできないが、加曾台の観測は、川崎・鶴見地区の臨海工業地帯からの SO₂ が圧倒的に多量であるため、根岸地区の影響が明確につかめていないのではないかと思われる。川崎地区が年間 150 万 Kℓ、鶴見地区が年間 140 万 Kℓ の重油を消費しているのに対して、日本石油精製が燃焼している重油は年間約 7 万 Kℓ にすぎないのである。その上、日本石油精製においては重油専焼はおこなわれず、石油ガスと混焼されるため、排ガス中の SO₂ 濃度はかなり低いものと思われ、その影響は現在までのところでは表面にあらわれていないようだ。

なお、加曾台の自動記録装置のデータを検討してみると、NNW～NNE または SW～SE の風向で 15～35 m の風速の時に、0.2ppm 以上の SO₂ を検出していることがわかる。これは老人や呼吸器のわるい子供などが 30 分以上その状態にあると影響があるとして、西ドイツやアメリカでは現実に環境基準に制定されているものである。さらに、日本公衆衛生協会の答申した許容基準の 0.1ppm（ただし生活環境基準）以上の日数は、4 月の測定データのある 26 日中 16 日であり、5 月では同じく 29 日中 23 日、6 月は 30 日中 4 日、7 月は 27 日中 10 日であった。これをもてみるように、平均して二日に一度は、生活環境の上からは不相当と考えられている SO₂ の被害をすでに受けているのであって、最高値 0.318ppm は、根岸湾埋立工場地帯全体の稼動がない時の数値であるだけに、きわめて憂慮すべき事態であることを示しているといわなくてはならない。

鶴見川河口から根岸・本牧地区までの直線距離は約 7～8 km であるが、そのような遠距離にあるにもかかわらず、このような影響を受けるということは、将来根岸・本牧地区の工場地帯が完成し、しかもその時に十分の措置をとらなければ、たんに僅か 1～2 km しかはなれていない隣接の根岸・本牧台地に対してだけでなく、S 系ないし E 系の風向によって、横浜市街全体にかなりの大気汚染の影響を与えるものであることが明らかである。もしも積極的な防除措置をとらないならば主風向の如何によっては、地形などによって従来大気汚染の影響が比較的少なかった所も、根岸・本牧地区の臨海工業地帯の完成によって、一年中、ある程度の亜硫酸ガスの汚染をまぬかれえないことになりかねない。

なおばい塵についていえば、現在川崎地区で年間約 300 万トン、鶴見・神奈川地区で同じく約 50 万トンの石炭が消費されているが、降下ばい塵は全体として減少傾向にある。石炭から石油系燃料への転換により降下ばい塵は益々減少の傾向にあるとしても、亜硫酸ガスについては著しく増加しうるのであって、これは今後の大気汚染対策に対して、一つの方向と課題を与えるものといえよう。

騒音・振動については、現在まで新潟鉄工と日本石油精製に対して地元住民から陳情が出され問題になった。新潟鉄工の問題は製缶作業に発生する騒音であったが、工場建物の開放部分を遮蔽することにより解決した。

日本石油精製の場合はエアフィン・クーラー、パワープラント、加熱炉等の装置から発生するものであり、24 時間操業のため、特に深夜に住宅地に影響を与え問題化した。背後地は丘陵地で地形が複雑であり、風向によっては風下に当る地点で 50～60 ホン程度の騒音が測定され、それは神奈川県公害防止条例の基準 45 ホンよりかなり高い。又、その測定によると音のバラツキが少なく騒音の発生源が一定のものであることを推測させる。さらに、測定の特長から判断すると、除去しにくい低周波のものであることがわかる。日本石油精製も 6 月 1 日から操業を一時停止した際、あわせて騒音発生源に対して防音設備の工事を行った。それによってある程度の減少は期待できるとしても、24 時間操業ということと地形の複雑さという点で、完全な解決をうることは困難である。なお、日本石油補製の操業停止中において市が調査したと

ころによると、騒音はかなり減少して45ホン以下になっているが、地形によっては依然なお高いところがあるこうした資料の1部を紹介したが行政（国、関係自治体）が、市民サイドに立って公害防止に全力を投球すること、同時に関係企業も自ら公害防止に厳しく努めることを教えている。

2 横浜市公害・環境年表（1953—1997）

昭和28(1953)年8月 横浜市騒音防止条例（昭和46年10月廃止）

同上31年8月 デポジット・ゲージ法による降下ばいじんの測定を開始（当初15か所）

同上33年9月 二酸化鉛法による硫黄酸化物の測定を開始（市内10か所）

同上36(1961)年5月 神奈川県事業場公害防止条例による苦情処理を開始

6月 衛生局公衆衛生課に公害担当者を配置

同上37年7月 衛生局が浮遊ばいじん濃度と学童の健康状態を調査

同上39年3月 大気汚染自動記録計を中区加曾台に設置

4月 衛生局公衆衛生課に公害係（7名）を設置

7月 横浜市公害対策協議会を設置

9月 横浜市公害対策協議会が電源開発磯子火力発電所の立地問題について答申

12月 電源開発磯子火力発電所と公害防止協定を締結

〃 衛生局に公害センター（10名）を設置

同上40(1965)年1月 日本石油精製根岸製油所と公害防止協定を締結

8月 東京電力横浜火力発電所と公害防止協定を締結

同上41年3月 大気汚染集中監視装置（測定局4か所）を設置

同上42年7月 平潟湾でオバケハゼが多く出現したことから平潟湾水質汚濁調査をはじめ

昭和42(1965)年7月 東京電力南横浜火力発電所と公害防止協定を締結

〃 根岸地区排煙拡散調査を実施

同上43年12月 CO自動測定器を導入

同上45(1970)年2月 既設工業地域公害対策調査会が10項目の提言

6月 市議会に公害対策委員会を設置

12月 日本鋼管京浜製鉄所と公害防止協定を締結

同上46年1月 根岸湾ハ地区中小企業に対して公害防止指導を開始

6月 人気汚染防止法の改正と水質汚濁防止法の施行

〃 公害対策局（38名）を設置

〃 横浜市公害対策協議会を改組し横浜市公害対策審議会を設置

9月 神奈川県公害防止条例の施行

〃 廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行

10月 公共用水域水質測定計画に基づく河川・海域の水質測定開始（河川7・海域2地点）

11月 公害被害者救済制度を鶴見区の一部において市独自で実施（昭和47年2月に法律へ移行）

同上47年3月 水質の自動測定器（5か所）を設置

8月 廃棄物の中間処理・最終処分の用地等の設定に関する指導要綱策定

11月 味の素横浜工場と公害防止協定を締結

12月 硫黄酸化物濃度がすべての測定点で環境基準（旧基準）を達成

同上48年12月 横浜市の環境目標を制定『公害との戦い』（横浜市公害対策局）、1973

〃 有害物質を含む産業廃棄物の処分方法に関する指導要綱策定

昭和49(1974)年 2月	大気汚染発生源常時監視体制整備	昭和53年 1月	工場等の排水に係る魚類飼育指針を施行
7月	横浜市鉄道公害検討委員会が鉄道騒音及び振動に係る目標値を設定, 建議	3月	廃棄物の中間処理・最終処分用地等の設定に関する指導要綱の全部を改正し, 廃棄物の処理用地等の設定に関する指導要綱策定
9月	横浜市公害健康被害認定審査会条例を施行	10月	横浜市環境政策研究会が横浜市における自動車公害に関する基礎研究について中間答申
10月	横浜市公害健康被害診療報酬審査会条例を施行	〃	横浜市公害対策審議会が環境影響評価制度のあり方について答申
11月	横浜市公害被害者保護規則を施行	同上54年	産業廃棄物情報管理システム開発
同上50(1975)年 4月	光化学スモッグと悪臭公害の起因物質である炭化水素系物質の蒸発・揮散を防止する指導要綱を施行(57年11月横浜市炭化水素系物質対策指導要綱に改訂)	10月	横浜新貨物線の開業にともない, 騒音及び振動の定点測定(騒音3か所, 振動14か所)を開始
〃	横浜市硫酸化物及びばいじん対策指導要綱を施行	12月	東京湾岸の六都県市による東京湾二次汚染問題広域連絡会が発足
8月	広域公害対策のための東京湾岸自治体公害対策会議を設置	同上55(1980)年	本牧D埋立地へ産業廃棄物の受入開始
9月	横浜駅周辺地盤沈下対策指導要綱を施行	2月	閉そく性呼吸器疾患の有症率についての住民健康調査を全地域で実施
10月	生物指標と水質達成目標を策定	〃	横浜市合成洗剤対策に関する方針を策定
11月	横浜防衛施設局を通じ米国に基地の大気汚染対策を申し入れる	4月	横浜市環境影響評価指導指針を施行
同上51年 4月	公害研究所を開設	〃	環境庁と東京湾岸の六都県市により東京湾富栄養化対策連絡会が発足
〃	横浜市工場騒音側定指導要綱を施行	8月	公害対策局が電気自動車をテスト導入
6月	横浜市公害対策審議会環境エネルギー部会が環境目標を達成するために横浜市のエネルギーバランスはいかにあるべきかについて中間答申	10月	廃棄物資源公社設立
同上52年 8月	横浜市窒素酸化物対策指導要綱を施行	昭和56年 7月	鶴見川水質保全対策連絡会が発足
11月	公害研究所において公害セミナーを開始	〃	水質総量規制の開始
〃	横浜市公害健康被害者保護事業に係る寄付金の拠出に関する契約を締結	〃	ホテル保全調査開始
		同上57年 2月	廃棄物交換システムを横浜商工会議所と合同実施

昭和57年 3月	公害研究所が一般環境中の窒素酸化物を簡単に採取できる窒素酸化物捕集器を発明	6月	公害研究所が係留気球を使って酸性雨立体調査を実施
〃	公害研究所において魚類指標による工場排水規制手法を確立	8月	東京湾岸の六都県市により東京湾問題対策委員会が発足
4月	悪臭対策の暫定指導基準を施行	9月	横浜市工場等跡地土壌汚染対策指導要綱を施行
7月	東京湾富栄養化対策指導指針を施行	昭和62年 3月	横浜市自動車公害防止計画を策定
12月	建設工事排水に対する指導を開始	4月	公害対策局に自動車公害対策担当を設置
同上58年 4月	横浜市公害対策審議会が合成洗剤の安全性と環境に及ぼす影響について答申	〃	エコアップ事業第1号として本牧市民公園トンボ池づくりに着手
5月	水質テレメータ監視システムが本格的に稼働	5月	横浜市環境情報システム運用開始
昭和59年 5月	自動採集器による酸性雨調査を開始	7月	横浜市自動車公害防止計画推進協議会を設置
〃	横浜市生活系排水及び小規模事業所排水対策推進要綱を施行	10月	廃棄物交換システムを県域に拡大
〃	相模湾富栄養化対策指導指針を施行	同上63年 3月	「生活騒音防止のルールづくりの手引」を刊行
同上60(1985)年	大黒Ⅱ期埋立地へ産業廃棄物の受入開始	4月	低公害な自動車の普及を図るため、副室式ディーゼル車の購入に対する融資制度を開始、低公害なディーゼル自動車の購入資金融資制度開始(対象：副室式ディーゼル車の購入)
3月	産業廃棄物処理指導計画策定	5月	アスベスト(石綿)使用建築物の改修・解体工事暫定指導指針を施行
4月	新横浜駅及び戸塚駅周辺地盤沈下対策指導要綱を施行	7月	メタノール自動車実用導入
5月	河川の支流の水質を調べる中小河川水質調査開始(5地点)	平成元(1989)年 3月	廃棄物の処理用地等の設定に関する指導要綱の全部を改正し、産業廃棄物処理用地の設定に関する指導要綱策定
〃	横浜市公害対策審議会が環境管理計画について答申	〃	横浜市公共用水域の水質事故対策要綱を施行
6月	船舶ばい煙量算定手法を環境庁等と共同でとりまとめる	4月	産業廃棄物の処分に関する指導要綱策定
7月	公害防止協定の魚類指標による暫定排水評価指針を施行	〃	低公害なディーゼル自動車の購入に関する助成制度開始
10月	横浜市公害対策審議会が横浜市における自動車公害対策の基本的あり方について答申	同上元年 4月	ビデオ利用の環境問題啓発資
昭和61年 1月	横浜市トリクロロエチレン等に関する指導要領を策定		
3月	横浜市環境基本憲章と横浜市		

	料第1号「大岡川スケッチ」が完成		全局と改名, 新たに調整部を設け公害研究所を環境科学研究所と改名
4月	魚類飼育による排水監視指針(普及型)を施行	10月	南本牧埠頭埋立地残土の受入開始
7月	実用電動ごみ収集車の導入開始(環境事業局)	同上4年2月	事業調整システム運用開始
10月	地下水水質測定計画に基づく地下水の水質測定開始(17地点)	3月	低公害ハイブリットバスの導入開始(交通局)
11月	平潟湾水質保全計画を作成	〃	横浜市自動車公害防止計画第二次中期計画策定
12月	庁内の書類を上質紙から再生紙に順次切り替える方針を策定(政令指定都市では初めて)	4月	小規模固定型内燃機関に関する横浜市窒素酸化物対策指導基準を施行
平成2(1990)年3月	鶴見川水系河川環境管理計画策定	〃	横浜市公害対策審議会が「横浜市水域における水環境目標及び監視測定体制のあり方について」建議
〃	市民や企業の自主的な環境保全活動を支援する, 環境保全基金の創設	5月	首都圏サミットで「地球環境保全首都圏アピール」を採択
8月	横浜国際環境シンポジウム開催	〃	ブラジルで開かれた「同連環境開発会議」(地球サミット) 関連会議へ代表団を派遣
同上3年2月	電気自動車(軽自動車)の実用導入	6月	ECO '92 横浜国際フォーラム開催
3月	市内5ゴルフ場との間に農薬の使用に関する環境保全協定を締結	〃	自動車から排出される窒素酸化物の特定地域における総量の削減等に関する特別措置法(自動車NOx法)の公布
〃	産業廃棄物処理指導計画第二次計画策定	〃	こども自然公園(旭区)のゲンジボタルとその生息地が横浜市指定天然記念物に指定される
〃	産業廃棄物中間処理施設管理指針(建設廃棄物編)作成	8月	横浜市環境保全施策基本構想検討委員会を設置
4月	先端技術産業からの環境汚染を未然に防止するため横浜市先端技術産業環境保全対策暫定指導手旨針を施行	9月	横浜市環境保全活動推進委員会設置, 環境保全活動助成制度の発足
〃	神奈川県化学物質環境安全管理指針施行に伴い, 指導事務を開始	〃	横浜市廃棄物等の減量化, 資源化及び適正処理等に関する条例制定
〃	フロン類及び有機塩素系物質の環境濃度の推移を把握するため, 定点測定開始(5地点)	〃	音環境のあり方に関する懇談会の設置
〃	「長期暴露型サンプラー法」による窒素酸化物濃度の分布調査開始	10月	横浜市市民水環境調査協力員
6月	機構改革により局名を環境保		

	制度発足	3月	横浜市水環境計画「ゆめはま水環境プラン」を策定
平成4年11月	神奈川県、川崎市、横須賀市と共同でフロン濃度調査を実施	4月	低公害自動車の購入資金の新設等公害防止資金の融資制度枠の拡大、フロン等代替・低公害化設備・産業廃棄物処理施設の設置資金を設備改善資金のなかに新設
12月	自動車 NOx 法一部施行	5月	「横浜市フロン対策検討委員会」設置
同上5年3月	横浜市議会で「環境都市宣言に関する決議」	6月	環境基本法で5日が「環境の日」と制定され、記念キャンペーンを開催するなど、環境週間を環境月間に拡大して各種事業を展開
4月	横浜市地盤沈下対策指導要綱を施行	8月	横浜市環境審議会を設置
6月	横浜市産業廃棄物処理用地の設定基準に関する指導要綱一部改正	〃	「環境に関する基本的な条例制度のあり方について」市長が諮問
〃	横浜市環境保全施策基本構想検討委員会が「横浜市における今後の環境保全行政のあり方」に関して提言	〃	「横浜市自動車排出ガス総量抑制に関する研究会」が自動車排出ガスに係る施策について提言
7月	機構改革により公害対策部を環境管理課、大気騒音課、水質地盤課、監視センター、交通環境対策担当に改組	〃	横浜—上海環境保全技術交流（水質保全分野）開始
8月	瀬谷区旭町内会が生活環境騒音防止のルール「旭町内会住みよい町宣言」配布	10月	バンコク首都圏庁と大気環境保全に関する技術協力を開始
〃	エコライフよこはま運動のシンボルマークを制定	11月	「公害関係法令届出申請総合管理システム」の運用開始
〃	横浜市国際環境保全推進委員会を設置	12月	横浜市環境審議会が「環境に関する基本的な条例等制度のあり方について」答申
10月	神奈川県バイオテクノロジー環境安全管理指針施行に伴い、指導業務開始	平成7(1995)年4月	「横浜市環境の保全及び創造に関する基本条例」施行
11月	第1回横浜環境保全活動表彰式	〃	公害防止資金を名称変更して、環境保全設備資金（公害防止、環境保全）とし融資枠を拡大
〃	環境基本法施行	7月	「横浜市環境影響評価要綱」施行
〃	横浜市公害対策審議会が横浜市における環境保全のためのエネルギーの効率的利用に係る基本的考え方及び推進すべき施策について答申	〃	「横浜市開発事業等の計画の立案に係る環境面からの調整等に関する要綱」施行
12月	自動車 NOx 法「車種規制」施行	平成7年7月	「横浜市窒素酸化物対策指導要
〃	「横浜市エネルギービジョン」策定		
同上6年2月	「エコライフ協力店」約1,400店を認定		

	綱,「横浜市硫黄酸化物及びばいじん対策指導要綱」,「横浜市炭化水素系物質対策指導要綱」,「小規模固定型内燃機関に係る横浜市窒素酸化物対策指導基準」,「アスベスト(石綿)使用建築物の改修・解体工事指導指針」,「悪臭対策の暫定指導基準」6要綱等改正	処理推進協議会」設立
平成7年9月	「鶴見川流域における生物多様性を考えるサミット」の開催	7月 環境管理制度導入マニュアル検討委員会設置
同上8年3月	「横浜市音環境配慮指針」(やすらぎとうるおいのある音環境をめざして)を策定	9月 「横浜市先端技術に係る環境保全対策指導指針」施行
4月	「第3次横浜市産業廃棄物処理指導計画」策定	〃 「横浜市環境管理計画推進会議」設置
〃	「横浜市地域冷暖房推進指針」施行「横浜市環境管理計画のあり方について」(答申)	〃 「横浜市環境管理計画」策定
5月	「横浜市硫黄酸化物及びばいじん対策指導要綱」改正	平成9(1997)年3月 環境エコアップマスタープラン策定専門委員会設置
7月	「横浜市廃冷蔵庫フロン回収・	〃 「深夜営業騒音対策ガイド」策定
		4月 地震等大規模災害時における建築物等構造物の解体撤去の協力に関する協定
		〃 「横浜市化学物質適正管理指針」施行
		[出所] 横浜市『環境白書』その他同市公刊物資料より作る。
		[本論文は、平成9・10年度横浜市地域研究費による研究成果の一部(中間報告)である。]