



Title	公害対策基本法の概要：環境基準と公害防止計画
Author(s)	萩野, 正一
Citation	大阪公衆衛生. 1969, 21, p. 2-4
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/84384
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka



公害と公衆衛生

「四日市ゼンソク」「イタイイタイ病」——これらの名称は国民のだれしもが一再ならず耳にし、また目にとめたことばである。恐るべき公害の生んだ痛ましい現実の象徴がこれらのことばなのである。高度経済成長の裏側で、そのひずみとして公害はますます多くの問題を投げかけつつ、その波紋は広がっていきつつある。こうした現状に立脚して、公衆衛生の立場からこの問題をいかに解決すべきかをあらためて考え直してみたい。

特集「公害と公衆衛生」はまさにここに焦点をおいた企画なのである。われわれの身近な問題として考え、あらゆる対策をこうじていきたい……

公害対策基本法の概要

——環境基準と公害防止計画——

荻 野 正 一

1. 公害行政の沿革と基本法の制定

第2次大戦後のわが国の公害行政は地方自治体から始まった。まず、昭和24年には東京都、翌25年には大阪府、ついで26年には神奈川県とあいついで公害防止の条例が制定され、戦後の経済復興期における公害防止にあたることとなったのである。だが、この時点においては国の側では特に見るべきものはなかった。昭和30年に至って、厚生省は生活環境汚染防止基準法案なるものを公表して公害問題に取り組む国の姿勢を示したが、時期尚早ということでこの法案は国会提案にも至らずして消滅した。昭和30年前後といえば、有名

な四日市市の石油コンビナートをはじめ、多くの石油コンビナートが計画され着手された時期であって、もしこの時期に法案が成立しておれば、公害の未然防止のうででかなりの成果をあげたであろうと惜しまれるのである。昭和33年には、江戸川の本州製紙と漁民との間の抗争事件をきっかけとして、「急拠」、「水質保全法」、「工場排水法」が制定されたが、水域指定と水質基準の設定に手間どり、実際に排水規制が実現したのは昭和37年以降である。

昭和35年ごろから、いわゆる所得倍増計画による急速な経済成長がみられるようになり、これにともない莫大な量の汚染物質が工場から吐き出されるようになった。昭和36年ごろには、四日市ぜんそくになる言葉が全国に知れわたり、また、京浜、阪神などの既成大工業地域においても大気汚染、水質汚濁等の進行がみられた。このような状況を背景に、昭和37年には、「ばい煙規制法」が制定され、水質保全立法に引き続き大気汚染についても国が規制に乗り出すこととなった。

このようにして、地方自治体および国における公害防止の体制はしだいに整備されてきたのであるが、その間、公害の状況は大半の地域でむしろ悪化の一途をたどったといえよう。大気汚染の面では、改善された

数少ない例の一つとして既成工業地域における降下ばいじんの減少があげられるが、これとても重油への燃料転換に負うところが大きく、反面、重油消費量の急激な増加につれて「白いスモッグ」すなわち亜硫酸ガスの汚染が各地域において顕著にあらわれてきた。水質汚濁についても、一部を除き汚濁は好転せず、特に工場排水よりも家庭下水等の負荷が大きい都市河川は、対策の基本である下水道整備の絶対的な立遅れのため、人口の都市集中の影響を直接にかぶって汚濁の度を強める一方であった。また、身近な公害として住民の苦情が集中する騒音、振動については、工場に対する地方条例の規制があるのみで、交通騒音などの広域的な対策を要するものについて、国の施策は進まなかった。

他方、昭和28年から31年にかけて発生した水俣病は、原因の究明に手間どったため、昭和39年には、新潟県阿賀野川流域において再び同様の事件が発生し、富山の神通川流域のイタイタイ病とともにきわめて大きな社会問題となった。

要するに、公害対策は多様な方法が組み合わされ、総合的に実施される必要があるにもかかわらず、これまでの対策は、ともすれば各行政主体間の緊密な協調を欠き、個々ばらばらに行なわれがちであったうえ、いずれも応急的な性格が強かったといえる。そのため、抜本的な対策の樹立のためには、公害の憲法ともいえるべき基本法の制定が各界から強く要望されるに至ったのである。

そこで、政府は、厚生省を中心に基本法案の作成にとりかかり、昭和42年5月17日に法案を国会に提出する運びとなった。政府原案は、国会において、一部修正のうえ可決され、昭和42年8月3日に公布、即日施行となったわけである。

2. 基本法の内容

基本法にはおおむね次のようなことが規定されている。

- ア 法律の目的および用語の定義
- イ 環境基準の設定
- ウ 排出規制、土地利用の規制等国の行なうべき施策
- エ 地方公共団体の行なうべき施策
- オ 特定地域における公害防止計画の作成
- カ 紛争処理および被害救済
- キ 事業者の費用負担および国の財政措置等

基本法としての性格から、各項目ともプログラムの規定が多く、細目は個別の実施法で定められることと

なるが、その中で、環境基準の設定と特定地域における公害防止計画の作成は具体的な措置を定めたものであり、またきわめて重要な事項である。そこで、紙面も限られているので、個別の実施法については別の機会にゆずり、ここではこの二つについて簡単にふれておきたい。

(1) 環境基準の設定

今日の公害問題で最も特徴的なことは集積による汚染であろう。ところが従前の規制は、個別発生源の排出規制（それもきわめて不十分な）にとどまっていた、個々の排出規制と環境の汚染程度との関係があいまいであった。本来ならば、まず、環境について保全すべき程度を定めたいと、その目標を実現するために必要な排出規制なり立地規制なりを行なうべきものである。この環境上の目標基準がすなわち「環境基準」であって、法律では、「大気汚染、水質の汚濁及び騒音に係る環境上の条件について、それぞれ、人の健康を保護し、及び生活環境を保全するうえで維持されることが望ましい基準」と規定されている。もちろん、水質規制のように流水基準なるものが一応の前提とされ、そのうえに立って排水基準が定められていた例もあるが、これとても一応の目安にすぎなかったもので、法律上の制度として明確に定めることとされたのである。既に本年2月12日には、まず亜硫酸ガスについて健康に係る環境基準が閣議決定され、厚生省ではこれに引き続き、一酸化炭素、粉じんについても早急に決定すると述べている。

ところで、今回の亜硫酸ガスの環境基準について若干の私見を述べておきたい。

その一つは、環境基準と受忍限度との関係である。国の説明によれば、環境基準は行政上の目標値であって受忍限度ではないとされているが、今いちばん人々が心配し求めているのは将来実現されるべき目標値ではなくて、現在の受忍限度ではあるまいか。慢性疾患に係る受忍限度はばくろ期間の関係でなかなか決めがたいと思うのであるが、人体影響調査等ですでにかなりの成果もみられるのであるから、目標基準とあわせて、緊急に措置を講じなければならない限度も定め、これをこえている地域についてはすみやかに燃料規制を行なうなど、国は特別の措置を講じるべきであると思うのであるがどうであろうか。

第二は、環境基準と達成期間との関係である。過密地域において「10年以内を目途に達成する」というのは一般にあまり評判がよくないようである。達成の困難さを考えれば、こういった内容に落ちつかざるをえなかった事情も理解できぬことはないが、何分にも人

の健康に関することだけに、達成の期間なり方法なりは政治責任の問題として、医学的尺度を基礎とした環境基準とは切り離して取り扱われるべきではなかったかと考えるのである。

とはいうものの、環境基準の決定はきわめて画期的なことであって、今後の公害行政に決定的な影響を与えるであろうことは疑いのないところであろう。

(2) 特定地域における公害防止計画の作成

現に著しい公害が発生していて個別の規制だけでなく、総合的な対策を必要とする地域や将来同様の事態に立ち至るおそれのある地域については、排出規制のほか土地利用の規制、施設立地の規制等を総合的に講じる必要がある。そこで、内閣総理大臣はこういった地域において実施されるべき総合計画の基本方針を示して知事に計画の策定を命じることとなった。これが特定地域における公害防止計画である。このように書くとは簡単であるが、さて実際に策定するとなると大変である。水島、鹿島のコンビナートのように大工場ばかりが集まり、周辺に中小の発生源のない地域であればともかく、京浜地区や阪神地区のように、都市公害と産業公害とが混在し、またぼう大な数の中小企業を抱えているようなところではきわめて困難な課題であろう。そのために現在、厚生省を中心に計画策定のための研究がすすめられ、本年度中にはその成果がまとめられることになっているし、大阪府においても、全国に先がけて昭和42年度から策定のための基礎調査が続けているわけである。

なお、防止計画に関連して留意すべきことは、排出規制、立地規制あるいは下水道建設といった個々の施策の立遅れを防止計画にしろよせしてはならないということである。防止計画といっても万能策ではなく、どちらかといえば各種施策の総合調整的なものになると思われるので、公害防止を達成するためには、まず個々の施策に全力を投入すべきであることはいうまでもない。

3. おわりに

以上きわめて簡単に基本法について述べた。基本法制定に際して、抽象的な理念や原則を並べただけの法律を制定することのマイナスを危惧する声も一部聞かれたのであるが、制定以後の経過をふりかえてみると、大気汚染防止法、騒音規制法の制定をはじめ具体的な各種施策が着々と実施されつつあり、「公害対策の強力な推進を可能とする礎」(国の公害審議会の答申)としての役割を果たしつつあるようである。このことは、地方自治体の公害行政担当者の一人として、

かつまた基本法の制定を強く要望してきた者の一人としてまことに喜ばしいことであるが、もちろん、公害の現状に比し、なお対策の立遅れがめだっているので、各種施策のさらにいっそうの充実強化が必要であることはいうまでもない。

(大阪府公害室企画調整課長)