

公害行政の体制整備・拡充期 (昭和30年代後半～40年代終わり)



昭和30年代に入ると、東京への人口集中は加速し、工場数も増加、東京の環境は目に見えて悪化していった。大気汚染物質は、石炭使用による黒煙から、石油燃料によるばい塵や硫黄酸化物へと変化し、加えて、自動車排出ガスによる窒素酸化物、炭化水素も問題化した。

国のレベルでは、昭和42年(1967年)に公害対策基本法が制定された。これは後に批判の対象となった「経済発展との調和」条項を含むもので、規定内容は、まったく不十分なものであった。

自治体が条例で先行していた個別の分野でも、法律制定が相次いだ。これらも内容的には限界が大きかった。たとえば大気汚染対策では、「ばい煙の排出の規制等に関する法律(ばい煙規制法)」が昭和37年(1962年)に制定されたが、対象施設の規模、規制基準等が不十分であり、自治体が規制対象を拡大できる横だし条例の制定を認める条項が追加された。水質についても、前記のいわゆる水質二法が定められていたが、指定水域の指定と水質基準の設定が遅れ、都内の全河川(境川を除く)が指定水域となったのは昭和42年(1967年)であった。

この時期は、法律の整備は一応行われたものの、国の施策では、当時深刻化していた公害を防止することはできず、東京都が独自に積極的な施策を展開した時期であった。東京都は、汚染発生源に対して法律より厳しい排出削減を求め、昭和43年(1968年)東京電力との間で大井火力発電所に関する公害防止協定(覚書)を結んだ。次に東京ガスとの間でも同趣旨の覚書を交わすなどの、積極的な行政指導を進めた。

コラム

東京電力との覚書の締結

東京都公害防止条例の制定に先立って、都は、昭和43年(1968年)東京電力との間に「火力発電所の公害防止に関する覚書」を交わした。当時を良く知る人によれば、都は、東京電力との協定ができたことで、公害防止条例の実現性、実効性を確信したという。既存の火力発電所は、都内における亜硫酸ガスの最多排出工場の一位と二位を占めており、適切な公害防止対策を立てることなく、大井の埋立地に火力発電所を新設することは、公害防止条例の制定を視野に置いて対策を進めている東京都にとって、認められないことであった。

当時、東京電力と東京都との折衝経緯は、逐一、マスコミに報道され、さながら公開論争の様相を呈した。結果として、覚書には、東京電力が亜硫酸ガスの排出量を新旧火力発電所あわせて削減すること、低硫黄原油の使用の義務付け、東京都の立入検査権、公開の原則、また監視役としての東京都公害防止委員会の設置などに同意することを記載し、締結された。

この覚書締結の後、都は東京ガスとも同趣旨の覚書を結んだ。条例制定前に、規制の重要な対象となる相手方と、内容を先取りする形で協定を結ぶことで、実質的な公害防止の実現に大きな一歩を踏み出したといえる。

先駆的な覚書を締結できた背景にあるのは、社会的な同意であり世論の支援である。東京電力との覚書に関しては、東京電力側の公害対策に対する理解も大きな要素であった。しかし、その論争が公開でなされ、それに都民が注目するという構図がなければ、東京都は交渉力を得ることができなかっただろう。

東京電力との公害防止協定の成立という成果を踏まえ、昭和44年(1969年)には、量的、質的に拡大した公害問題に対処するため、公害関係の既存3条例を統合し、公害行政を体系的に整備する「東京都公害防止条例」を制定した。この条例の制定は、自治体の総合的な公害対策法規の先駆けとして、全国的にも大きな意義があった。

東京都公害防止条例は、法律の規定が不十分であるため、都独自の施策が必要であることを明確にし、自治体の条例制定権の徹底した活用により制定したものであった。具体的な規定としては、先行した工場公害条例における工場・事業場の認可制度を継承し、認可対象をその他の作業場等にまで拡大した。また、法律よりも厳しい燃料基準、設備基準の設定などを制度化した。この条例の制定は、他の多くの自治体での公害規制条例の策定や、国の法律改正、制定にも大きな影響を与えた。

昭和46年(1971年)には、分野ごとの目標を明らかにし、発生源対策とともに、関連施策を総合的、計画的に実施するための長期的な総合計画として、「都民を公害から防衛する計画 - 1971 (計画期間10年)」を策定した。この計画は、公害規制にとどまらず、道路・住宅・下水道など都政全体を公害防止の観点から、総合しようとしたところに重要な意義がある。その他、この時期には、昭和47年(1972年)の「東京における自然の保護と回復に関する条例」の制定など、自然保護の分野でも、基礎的な制度の整備が進んだ。

この時期のもうひとつの画期的な環境関係の施策として、51年度排ガス規制の実施に向けての活動がある。昭和47年(1972年)、中央公害対策審議会から段階的自動車排ガス規制が答申された。しかし、石油ショックが事態を転換させ、自動車業界からの反対により51年度規制の実施を長期間延期しようとする国の動きが顕在化した。これに反対して、東京都を含む7大都市首長懇談会は、調査団を組織し、51年規制の達成が技術的に可能であるとの結論を得て、環境庁長官にその完全実施を要請した。その結果、2年は延期されたものの、排出ガス規制は、53年度から実施された。

