

特集・都市行政の主体性③

# シンポジウム横浜過密化とのたたかい

急膨張を続ける横浜市の過密現象をどうコントロールし、  
住みよい都市をつくるか、主体的な努力が行政各分野でなされてきた。  
そのあとをふり返り、これからの展望を考える。

## 第二部公害と環境

報告

助川信彦

私は横浜市における公害対策・環境問題にかんして、論点を以下の四つに分けて考えることにしたい。

第一は、横浜市の公害対策が「横浜方式」とよばれる独特の手法と意義をもつ

にいたったのはなぜか、それはどのような点で、  
にして成立したのかという点である。

この場合「横浜方式」とは何かという  
特徴を簡単に要約すると、①あくまでも  
住民サイドに立って公害防止要件を模索

し、きびしく設定してきたこと、②法規制  
はほとんど無きにひとしい中から学術的  
・科学的見地での要件設定に努めたこと  
と、③学者陣の協力、データ公表、住  
民団体との対話、県や国への要請、企業  
との交渉などを重ね、それによって市行  
政の無権限状態からの脱出をめざしたこ  
と、④特に企業との契約方式を採用し、

埋立地売買契約の再点検及び改定。公害  
防止契約代執行規定の設定、その他企業  
体質に応じてキメの細かい要件を設定し  
てきたこと、⑤条例方式ではなく、対策  
を進めた。条例による規制だと大手でも  
中小企業でも画一的になりがちなので、  
個別協定をたてまえた、などの諸点  
を指摘することができる。

鈴木武夫 国立公衆衛生院次長

仲井 富 公害問題研究会

助川信彦 公害対策局公害研究所長

猿田勝美 公害対策局長

田村 明 企画調整局長

司会・船橋成幸 都市科学研究室長

具体的には、私たちは初め、磯子の火力発電所（電源開発公社）建設問題をきっかけにして取りくんできた。当時は公害防止基準も不明確であり、環境基準も労働衛生分野の規定しかなく、しかも横浜市には法的な規制権限がなかった。そういう状態の中で、たまたま経済企画庁の電源開発調整審議会の照会に対して、県が市には何ら相談することなく、きわめて抽象的な希望条件を付して建設を「了承」したため、これに厳重に抗議、同時に厚生省、通産省、経企庁などに対して市独自の要請活動を行なった。一方各所で地元住民のみならずと話しあいをつづけ、さらに学者の協力を得て、具体的な対策や基準づくりを行なった。

その過程で同社の監督官庁である通産省から一定の回答をひき出したが、これが契機となってその後全国各地の火力発電地点の指定にあたっては、電源開発審議会は事前に地元の意向を聴くようになった。そこで、つぎは企業側と交渉し、かなり高い水準の公害防止要件の履行についてその同意をとりつけた。また、公害防止対策を怠ったときには横浜市がそれを代執行し、その費用は企業の負担とすることを約束させた。さらにはたとえばこの発電所の場合には北海道から石炭を輸送する船の繋留中の煤煙の問題とか、荷揚げの際の騒音の問題にいたるキメ細

かな対策を地元の意見に基づいて企業側に受入れさせた。これが、いわば契約方式のはしりである。

この電発問題につづいて、私たちは根岸、本牧などに立地する石油精製その他の大手の工場ごとにだいたい同様の個別協定を獲得した。のちに、川崎市がやったような数十社をまとめて一括協定を結ぶという方式はとらなかつた。どちらかといえば工場によって生産品目や生産方法も異なるから個別協定のほうがキメ細かな、先取りの規制がやりやすかつたといえる。もちろん、この方式は相手を受

入れないかぎり契約できないという限界はあるけれども、現実には本牧などの埋立地では工場の立地計画を事前調査のうえ、進出そのものを断わりした事例もあるほどで、かなりの効果をあげた。以上が横浜方式の成立にいたる経緯である。

第二に、この横浜方式のトータルな成果をあげてみると、まず直接的には、SOxによる大気汚染の改善（図表1・2参照）ということがある、さらに間接的

図1 横浜市のSOx濃度平均値(公害対策局調査)

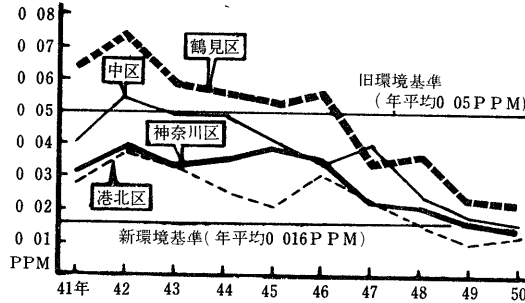


表-1 横浜市内のSOx年間総排出量

(単位トン、横浜市公害対策局調査)

工場	工場の重油	工場の石炭	ビルの暖房	合計	指数
43年	97,500	6,000	1,000	104,500	181
44年	89,900	8,400	1,000	99,300	171
45年	77,100	11,800	1,000	89,900	156
46年	66,500	17,200	1,000	84,700	147
47年	46,300	10,400	1,000	57,700	100
48年	27,900	10,300	700	38,900	67
49年	16,387	5,700	290	22,377	39
50年	-	-	-	19,000	33
概算	-	-	-	15,500	27

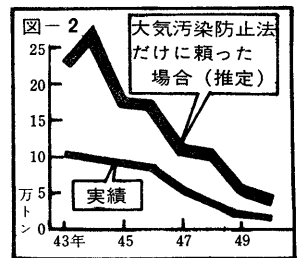
(注) 指数は47年を100とする

表-2 大手7工場のSOx年間排出量

(単位トン、横浜市公害対策局調査)

	43年	45年	47年	49年	50年
旭硝子横浜工場	6,099	3,762	3,650	1,039	726
アジア石油横浜工場	(25,006)	(13,919)	(8,395)	(3,844)	(2,322)
製横浜工場	4,943	2,511	1,095	200	200
日本石油精製横浜工場	(8,897)	(5,273)	(2,299)	(1,280)	(1,100)
日本石油精製根岸工場	6,946	2,238	2,620	1,455	820
電源開発磯子火力	(15,279)	(6,714)	(4,978)	(7,130)	(3,526)
東京電力横浜火力	3,056	3,167	2,772	2,610	1,850
味の素横浜工場	(47,368)	(33,887)	(22,453)	(11,223)	(6,845)
合計	78,441	65,589	36,325	15,678	12,382
	(204,318)	(149,574)	(86,826)	(46,998)	(32,080)

(注) カッコ内は大気汚染防止法だけに頼っていた場合の推定排出量



成果として、①公害規制法令の整備の促進、とりわけ自治体による上のせ規制の法制化、②大都市への規制権限の委任、③横浜方式の各自自治体への普及、④市民運動への刺激、といった諸点があげられる。

これらは説明するまでもないことだが、特に昭和四十五年末の公害国会以降も先進的な自治体の実績を採りいれて、公害防止行政を進めざるをえなくなり、とりわけ大都市に対して公害規制権限を国が委任するようになったことは大きいといえる。われわれが無権限の状態から出発しながら、市民と結ぶことによつて「やればできる」という確信を得、そのことがまた横浜方式の全国各地への普及と市民運動の活発化を促していったのである。

第三点は、現時点での横浜方式の意義はどうかという問題であるが、やはり市民の声にささえられて科学技術をよりどころとして施策を進めるといふこれまでの基本姿勢は変わるべきではないと思ふ。そのためには、①科学的技術の総合的活用、②公害資料の市民への公開、③大学、研究所を含め関係機関との提携強化、という三原則の堅持は不動のものといえる。

また、最近はこのこれまでの経験に加えて、例えば東京湾の水質汚濁防止のため

に三年がかりの準備のうえ、湾岸二十七自治体が同じテーブルにつき、同一行動をとるといふように公害の広域化に対応した動きが進んでいる。さらに横浜市の六大事業の進捗にともない、こうした公害事業に公害防止の横浜方式をどう適用していくかが問いなおされ、現地調査や学者との協力、市民との話しあいの中で最善の対策を講ずるための協力態勢もきずいていかなければならない。もちろん問題点も多いが、それについてはあとの討議にゆだねたい。

第四に、横浜方式がかならずしも万能ではない以上、それで律しきれない問題をどのように解決するのかということである。

前にも述べたように、横浜方式というのは、もともと法の規制や自治体の権限がなく、公害防止の諸条件が極端に立ちおかれていた状態の中から「苦肉の策」として生まれたものである。現在は法的にも権限の面でも一定の改善進歩をみているが、しかし、それだから横浜方式がもはや限界だということはない。情勢は確かに複雑多岐になり、また経済の成長は減速化しているが、この中にあつても市民の協力がえられるかぎり、手法は変わつてもやるべきことはまだまだあると思ふ。

この場合、二つの基本的なことがあ

る。その第一点は、これからの公害問題はたんに公害防止の法律や基準だけの問題ではなく、都市問題の一環として対応すべきだということである。公害といえば典型七公害だけ、その対策は国の基準だけといったせまい発想ではなく、公害そのものが広域化し複合化している現状にいでむ創造的な努力が必要である。それによつてつねに自ら脱皮し、限界を超えていくのが横浜方式の本旨だといえるのではない。そして第二点としては、都市自治の強化によつて解決を図ることである。あくまでも市民と一体になった対応の方策を考えていく。例えば東京湾の赤潮対策でみられるように、沿岸漁民

司会 どうもありがとうございます。いまのお話に猿田局長から補足ないしは角度を変えての御意見がありましたら：  
猿田 いや非常に系統的にご説明がありましたので……  
ただ、お話のように法規制も不備で自治体権限もなかった当時、私たちの立場は、何よりも住民の健康こそ第一ということでした。それに徹した構えなり方針なりをつらぬけなかったならば、やは

## 討 論

や住民のみならず各自自治体が一致協力しあう態勢がそのための基礎である。それには何よりも市民の意識なり生活感情に密着して、海や川の中にも魚がもどってきた、大気も目にみえてきれいになった、金木犀の花も咲くようになったね——という具体的な共感を得ることを目標にしなければならぬ。また、そうしたことを背景として、国や自治体に対しても、例えば合成洗剤なり生活用品の問題など市民の不安と要望を積極的にとりあげ、政府の施策の強化を求め、メーカーの姿勢を転換させていくことが重要であると思ふ。

り高度成長第一という時流に流されてしまつていただろうと思ふ。行政の基本にそれを確立したことが、横浜方式の大前提だったわけです。

もう一つは、これもお話があつたように大学なり地方を含めて多くの研究機関が非常に強くバックアップしてくれたし、住民のご理解とご協力もえられた。これに対して企業側も、横浜では公害防止の厳しい規制を受けるにかかわらず、なおかつ横浜に立地することのメリット

# MEMO

## ● 横浜市の環境目標

数値的基準の達成にとどまらず、豊かな緑と清浄な大気の中で、小鳥や虫とともに快適に暮らせること。  
○魚がすみ、釣りや水遊びのたのしめる海や川をとりもどすこと。  
○生活妨害や不快を感じない静穏な環境で毎日をすごせること。

○その他すべての生活分野で環境悪化から常に守られていること。

## ● 公害防止契約

昭39・5 中区磯子区環境衛生保全協議会結成

昭39・12 電源開発との防止契約

以後、根岸湾工業地帯進出各社との防止契約

昭43・11 アジア石油と防止契約

昭44・6 既設工業地域公害対策調査会発足、翌年2月提言

昭45・12 日本鋼管と防止契約

昭47・11 味の素との防止契約

以後水質汚濁の負荷量規制

現在 24工場につき42件の防止契約

● 指導要綱

必要な法律以上の対策も行なわせたこと、現時点の帰結として  
○いおう酸化物及びばいじん対策指導要綱(昭50・3)

が大きいために、その規制に耐えることができたという面がありましたね。

それから、今後の問題点として、典型七公害だけではないというお話もありましたが、確かに大気汚染や水質汚濁や騒音といった個々の現象面だけを把えて対応しようとする、問題は非常にむずかしくなるわけです。例えば自動車公害といっても、振動あり排気ガスあり交通安全の問題ありということだし、また、水質汚濁にしても、その原因をなすエネルギーの問題、生産性の問題というふうに広範なかかわりをもっていますね。そういういわば複合汚染の現象をそれぞれの発生源にフィードバックして、それを総合的に把えていく。そこから問題ごとの個別の基準をうちだすことが重要になっていると思います。それはもはや公害問題というより環境問題という視点で把え、総合的な環境行政として取りこんでいく。と同時に、やはり都市機能的な問題、産業立地の問題、交通体系の問題といった都市政策をふまえてそこに取りこんでいかないと、たんに個別の現象だけを追っかけても解決は困難になってくると思います。最近問題になっているアセスメントについても、やはりそういう総合的判断が前提でなくてはならない。

そこで論点の第四で指摘されたように、複合化と同時に広域化の問題——東

京湾の問題も光化学スモッグもその例だし、新幹線公害のライン・ソース(線的な公害源)とか、自動車公害はさらにエリヤ・ソースとして広がっているわけですね。こうした状況には、やはり首都圏、中京圏、近畿圏といったかたちでの対応が必要となるわけです。

要するに、こうした複合化・広域化の状況を広げている公害・環境問題の新たな段階に対して、横浜方式というものがどう脱皮して対応するかが今後最大の問題だろうと思います。

## … 横浜方式をどう評価するか…

司会 お二人のお話をうけて討議に入るわけですが、まずこれまでの横浜方式の評価を中心に議論したらと思います。仲井さん、率直なところをどうぞ……

仲井 昭和三十九年に横浜方式ができてから十二年になりますが、ふり返ってみると、沼津・三島の住民運動が例の石油コンビナートの阻止に成功したのが三十九年のことで、あの市民運動と横浜方式とはどこか深いかわりがあるんじゃないか、ぼくらはそう思っています。つまり横浜方式の評価というのは、横浜が全国の革新自治体のリーダーシップを担ってきたことを含めて、功罪ともに全国的な視野でみなくてはならない。

その意味で、この十二年を大きくばに分けてみますと、三島・沼津からの前半数年間は革新自治体と住民運動がいわばセットになった時期で、密月時代だったといえますね。公害対策の推進力は住民運動、その住民運動が実を結ぶには革新自治体が必要という図式が、三島・沼津の教訓をもとにスナリと拡がった。ところが、後半期になると、前半でたくさん生まれた革新自治体に対するアンチテーゼ的な住民運動が育ってきた。例えば沖繩のCTSの問題とか、東京のゴミ問題、横浜では新貨物線といったように、革新自治体をあいてに裁判沙汰にまでなっています。なぜこうなったのか。これは単に横浜だけではなくて、いまや全国的な問題なんです。

もちろん革新自治体のもとでも、そこから自立した住民運動が育つのは当然であって、飛鳥田さんがいわれたように、それは民主主義の存在証明といっている。私はそのことを自明の前提として考えるわけですが……

つぎに、横浜だけでなく一般に革新自治体では公害被害者の救済制度に非常に力をいれてきましたね。政府にさきんじて、革新自治体が先導的な役割を果たしてきた。しかし今日では、これが果たして公害問題解決の役割を担いうるかについて疑問を生じているわけですね。公害

病患者を認定し、それにお金を払って面倒をみるという制度には、やはりそれなりの限界がある。また、似たようなことで例をあげると、光化学スモッグに対して、たいいて「警報」を発して、子どもは家の中で目を洗ってじっとしていなさいというのが、實際上唯一の対策になっているんですね。これも、公害問題の根本的な解決ということには遠いわけです。

ですから、横浜方式というのが昭和四十年代の前半に果たした革新的・先導的な役割はだれもが認めるわけだけれども、全国のいろいろな自治体の中では、内容ではなくて協定方式という形だけを探りいれ、実際は何もやらないせに何かやったような見せかけに利用するという一面もできています。これは極端な例としても、お話があったように、今後はやはり公害対策という一部局のしごとの範ちゅうを超え、都市問題の一環という段階なんですから、ここをどう突破していくか、そこに横浜方式の今後の評価が問われていると思うんです。もちろん、その中における住民参加の問題が重要なテーマとなってくるわけですけども……

**司会** どうもなかなか鋭い指摘ですが、鈴木さんからもどうぞ……

**鈴木** 私なりに公害問題の過去二十五年間をふり返ってみますと、まず地方自治

体がやり、それがある限界にくると国に問題をなげかけ、国もまた限界にきて自治体に問題をもどしてくる、という繰り返してあって、横浜方式の出現は、ちょうど経済の成長期に地方自治体が国の政策への不満をぶつけた時期にあたっていますね。最初は、助川さんがおっしゃったように、契約方式ひとつみてもおそらく固定した考え方があったわけではないただろう。むしろ疑問のほうが多かった。それを助川さんたちは単なる法律論争ではなく自然科学の知識をもフルに使って、法律の枠を脱けだして定着させてこられた。

しかも、時期がよかったですね。これももし五年ずれていたら、横浜方式は果たしてすんなりできたかどうか、という気が私はするんです。三島・沼津の影響はもちろんありましたが、何といつても当時——昭和三十八、九年から四十年ごろの一般住民は、開発に対してい

まほど厳しく批判的ではなく、むしろ開発者と同じような夢をいだいていた。ちょうどその時期に、私も磯子の問題で医師会の人たちの相談に乗ったわけですが、その時は条件つきだけれど開発賛成

なんでしょう。そこで数回にわたって話しかけているうち、開発をめぐる夢物語から、しだいに公害の影響防止に重点が移っていったわけですね。まあそういう時

代ですから、開発の「夢」をこわさずに公害を防止するものとして、横浜方式もスナナリと受け入れられた。五年ずれていたら、まず開発そのものが問題になつたでしょうね。

それから、国の対策が大气污染防治法程度で頭を打っていて、それ以上の問題は自治体におまかせしていたということがありますし、また、学問も進歩していなかった。昭和四十年代の前半に生じた社会発展の展望と価値観をめぐる社会科学上の問題意識がまだ浅く、自然科学的な認識だけが優先した。昭和四十年代前半のそういう学問の状況には、最近みられるような開発に対する深刻な批判、反論がすくなくあったわけです。ところが横浜方式では、その両方の側面をうまくマッチさせて「専門バカ」にはならなかった。その点が、横浜方式を世間に広げさせる役割を演じた一つだと思います。

…変化した住民の価値観…

**司会** あとはどうぞフリーに……

**猿田** 仲井さんが指摘されたように、都市によっては公害防止協定を結ぶだけで横浜方式だ、公害がなくなるといった歪曲をしている事例が確かにありますね。しかし、協定はいわば「両刃の剣」であって、使い方によってはむしろ逆効果も

- 炭化水素系物質の蒸発防止設備設置等指導要綱(昭50・3)
- 横浜駅周辺地盤沈下対策指導要綱(昭50・9)
- 工場騒音測定指導要綱(昭51・3)
- 昭31・8 降下ばいじん測定開始
- 昭41・3 大気汚染集中監視装置
- 昭47・3 水質自動測定器設置
- 昭49・2 大気汚染発生源常時監視

●公害研究所の開所

- 昭51・4、30名で発足。行政との一体的運営を確保し、科学・技術的バックボーンを強化する。必要な分析機器、工学実験室、資料室などを備えるほか、社会科学部門を設けた。
- 「公害病」
- 昭46・11以来、鶴見区の東海道線以東地域でぜん息等に罹患した者を救済の対象としている。昭51・5末現在、認定患者七三三人(内死者42人)。15才未満の児童と60才以上の老人が75%占める。昭49・50年度、全市域で閉塞性呼吸器疾患疫学調査。

●住民運動

- 横浜市住民運動連合
- 横浜新貨物線反対同盟連合協議会
- 公害高速二号線反対住民団体連絡協議会
- 金沢の自然と環境を守る会

でてくる。つまり、企業との協定といっ  
ても、その内容は単に法律の基準なり数  
字を写しただけで、企業側にまだまだ余  
地があるのに中途半端な防止措置にとど  
めさせている。しかも住民側は、協定を  
結んだからには厳しいものだろうという  
把え方で、運動の手をゆるめてしまう実  
例が実際にあるわけですよ。

**仲井** それから、鈴木さんもいわれまし  
たが、四十年代の前半からみて、開発と  
か環境問題に対する市民の目が変わりて  
きた。光化学スモッグ、PCB汚染とい  
うように公害の広域化が進み、さらに志  
布志とか陸奥小川原のような大型開発が  
進展するにつれて、開発そのものを拒否  
する住民の意識が鮮明にあらわれてき  
た。そうすると、もはや自治体の側が公  
害防止協定を結ぶとか、条令で基準をき  
めるだけでは対処できない面が生じてき  
たわけで、そこでのズレというものが、  
革新を含めた自治体行政と、開発なり環  
境問題をめぐる住民意識の対立になっ  
ているんじゃないでしょうか。

**助川** その点、横浜市の六大事業なども  
問題になるんでしょうけど、行政として  
は市民との合意のためにさまざまな努力  
をしてきたし、環境問題もむしろ六大事  
業とは表裏の関係でくっつけているわけ  
です。例えば昭和四十九年に設けた新総  
合計画の中では、表3に示したように、

今後十年間に実現すべき環境目標を明確  
にした。それは従来のようにP・P・Mの数  
値を並べるだけではなく、具体的に魚が  
川にもどってくるとか、チョウヤトンボ  
が飛ぶような環境をめぐらそうというこ  
とで、まだ十分とはいえないにしても、従  
来とはちがった関心が住民のあいだに生  
じてくるかと思えます。

また、SO<sub>x</sub>のような大気汚染も鶴見  
などの工業地帯をはじめ目にみえて改善  
されたし、多摩川や鶴見川にも魚影を認  
められるようになってきた。今後も私た  
ちとしては、例えば野鳥の会あたりとも  
相談しながら、市民の実感でわかる目標  
をかかげてその実績をあげたいと考えて  
いるわけです。そういう中で、住民意識  
とのズレを具体的にちぢめていけるんじ  
やないでしょうか。もちろん、ご批判を  
受けることはいとみませんが……。

**仲井** ご努力はわかりますが、しかしそ  
ういう個別の、例えばある地域で粉塵が  
減少したとか、川に魚がもどったとかい  
う問題と、それだけではすまない問題が  
あるんじゃないですか。これは鈴木さん  
にもうかがいたいんですけど、例えば光  
化学スモッグのように広域的な問題が、  
自動車の排気ガスや工場に対する規制と  
いった技術的・科学的な対応策だけでほ  
んとうに解決できるんでしょうか。自動  
車にしても工場ではどんどんつくって

るわけですね。人間がふえるから施設も  
ふえる。ゴミや公害源もどんどんふえ  
る。都市の巨大化にはそういう「ふえる  
構造」みたいなものもなっているはず  
ね。そのメカニズムの問題を抜きにし

表3 公害行政の環境目標〈横浜市総合計画'73~'85〉

1 大気中の汚染物質の排出総量を現在の80%以上削減し、緑の環境の創造ともあいまって、小鳥や虫がすめる清浄な大気をとりもどす。
2 川や海に排出される汚染物質を現在の80~90%以上削減し、魚のすめる川や海を回復する。
3 騒音・振動については、住工混在の解消、交通騒音に対する強力な取りくみにより、静かな環境の保持をはかる。

この中の水質環境目標を生物の生息で表した生物指標が設定されている。

て、単に技術的なことだけで対応しけれ  
るのかという問題、私はそこに根本的な  
疑問を感じるんですが……。

**鈴木** その点、いまやっているのは、い  
わば満杯になったものをどうするかとい  
うことです。例えば東京都では自動車の  
所有台数は依然ふえているけれども、毎  
日の運行台数は一九七二年以降ほとんど  
増えていません。環七の内側でそういう  
満杯状況を前提にすれば、技術的対策で  
もある程度やれますね。しかしそれでは  
根本の解決にならないから、いま都内の  
運行台数を三分の一ぐらいに減らせとい  
う声があるんです。つまり、技術では問  
題の一部しか解決できない。そのさきは  
何かといえ、結局、住民の価値観の問  
題なんです。車を三分の一に減らすか  
か、ある程度いまの環境でがまんするか  
というギリギリのところ、住民の価値  
観が問われている。

現実にはオイル・ショックの時には、市  
民はその新しい価値観の選択に一歩踏み  
だしたと思いますよ。それを行政なり政  
治家が機敏に把えて、そこに関与しプロ  
モートしていく絶好のチャンスだったわ  
けですね。しかし実際はズルズルと何も  
しないで、再びもとにもどっているわけ  
でしょう。問題だと思えますよ。

それから、市民がそういう価値観の方  
向をさだめるには、情報の伝達がもっと

自然に、積極的になされる必要がありま  
すね。選択の材料を与えないでいて、た  
だ哲学的に選択しなさいとか価値観の転  
換をはかりなさいといつても無理ですよ  
ね。

例えばGNPが下がったらどうなるの  
か、この問題も市民は具体的に知らされ  
てはいないんです。私はある都市で公告  
対策の答申を出すとき、その答申とお  
りに厳格にやればGNPはゼロになる。そ  
うするとその都市の繁華街がさびれると  
か、かなりの影響が出てくる。それを実  
施した市長はつぎの選挙で落選するかも  
しれない。それでもいいですか、と念を  
押しつけたわけです。その市長さんは、二時  
間ほど考えてから、かまいません、答申  
を出してくださいというので出しました  
けれども、そういう問題は市民にとって  
もきわめて深刻な問題なんです。しか  
し、その情報が伝わっていない。市民に  
考える材料を与えないでいて、一部の  
人は、逆に市民がわがままでこまるとおっ  
しやる。あるいは、しろろとの市民に情  
報も資料も示さないままで、専門家のよ  
うな態度をとることを要求する。

そういう基礎的な、根本問題が解決し  
ていないんです。その点からみれば、  
技術問題なんかほんの一部ですよ。

### …市民の合意と情報…

**助川** まあ公害対策に引きもどしてしま  
すと、横浜では、東京などところがってま  
だまだ企業との防止協定でやれる部分  
があまりしてね。SOx、NOxなどにつ  
いても東京には群小煙群が多いので  
が、横浜ではおよそ四十社程度の排出量  
が全体の九〇パーセント近いという状態  
がある。水質汚濁物質にしてもほぼ五〇  
パーセントが幾つかの限られた大企業を  
押さえることによって規制できるわけ  
です。だから別に横浜方式に固執はしま  
せんけど、市民の支持さえあれば防止協  
定のメリットはまだ大きいと思いますよ。  
また、さきほどお話しした公共事業の  
問題では、やはり一種の総量規制の考  
え方でやっていく。中には交通規制とか、  
市の権限だけでは不可能な複雑な問題も  
ありますけど、市民なり県民のご協力が  
あればまだいくらでも方法は残っている  
し、自動車メーカーに対する七大都市調  
査団の働きかけなどもあるわけだし、そ  
ういう当面の有効な対策を見落としては  
ならないと思いますよ。だがそのうえで、  
根本的に考えると、やはり公害対策とい  
う次元を超え、一つの都市政策として広  
域的に展開すべき段階にはきています  
ね。

**猿田** そうですね。例えば横浜市の環境

基準の場合、昭和五十六年までに達成す  
べき目標なんですけど、それまでに窒素  
酸化物の固定発生源から七割カットを  
やるのは、技術的にみて不可能じゃ  
ないんです。しかし移動発生源である自動車  
でそれができるかとなると、物流の問題  
とか都市機能の問題がいろいろとからん  
できて、やはり市民のコンセンサスがな  
ければできない問題なんです。そうい  
うふうに、かつて亜硫酸ガスを規制した  
時代とは非常にちがう解かしさができ  
ている。都市機能とか産業構造のありか  
たを含めた都市全体の問題ですね。その  
へん、鈴木さんのいわれた情報の風通し  
もよくして、市民の方がたと共につきつ  
めて考えるべき段階ですね。

**鈴木** その固定発生源ですが、こんどの  
環境白書では、NOxの排出量を〇・〇  
二PPMに引き下げるには約二兆円か  
かるといっている。つまり、技術的には  
できるんです。問題は二兆円だが、それ  
でNOxがきれいになるのなら、市民は税  
金を使ってもいいと思うんじゃないで  
すか。二兆円は高いかとかってにきめ  
ているが、高いか安いかわ、そこを市民  
に問うべきじゃないですか。

**SO**。だって、横浜方式がなかったら  
脱硫技術の発展とその実施は遅れたと思  
われます。技術上はやれても。

**助川** ずいぶん抵抗がありましたよ。

脱硫については……。  
**鈴木** そうでしょう。やったからやれた  
んです。技術は問題の一部で、それは  
「やらせる」というプレッシャーがかか  
ればかならずやるんですよ。

いまSOx対策の当時の技術発展に較  
べたら、NOxの問題を解決する技術は  
時代の相対的比較ではずいぶん進歩して  
いる。ところがNOx対策については、  
企業側から「難しい」という情報、「金  
がかかる」という情報だけが流れてい  
る。いまの世のなかでは、情報にはかな  
らずだれかの解釈が加わるわけですね。  
しかし、国民の中では、二兆円で〇・〇  
二までほんとに下げられるなら、これは  
安いと考えるほうが多数じゃないで  
すか。

**仲井** 情報の問題ですけど、住民運動の  
側にもいつもいわれるのは、「君らは反対  
ばかりして建設的な対案がないじゃな  
いか。無責任だ」というんですね。しか  
し、住民の側に対案を持ってという場合は  
住民も行政や企業と同様に判断できるだ  
けの情報・資料を与えられることが前提  
であるべきですよ。

例えば東京都なんかのゴミ問題の扱い  
方をみても、ゴミがふえて施設がパ  
ンクしちゃうから、杉並工場とか区内処  
理をやらなければという主張だけだ  
すね。だが一方、ゴミがどんなメカニズム

で増えるのか、その組成はどうなっているのかというようなことが問題にされていない。川崎市などの資料でみると、ゴミの組成の中で約四〇パーセントは新聞紙なんです。台所からのゴミは以前三〇パーセントだったのが、いまは一〇パーセント前後に落ちている。そのほかプラスチックとか粗大ゴミとか、そこに徹底した対策をとれば、いまの半分の処理場でも市民生活に支障のないゴミ処理ができるはずですね。

しかし、そういうことがちつとも知らされていかない。プラスチックなんか有毒ガスのもとだし、無公害の処理は不可能ということすら知らない市民が多いですね。そこにきちんと情報がとどいて、プラスチックの品物は売るとか買うなとか、どこかで歯止めをかける必要がある。場合によっては、市民を突きはなしても考えさせるべきじゃないか。

そういう点、単に革新市政だから役所がモノ分かりがいい、何でもタダで始末してくれる、というだけではだめですね。その体質を変えていかないと、住民に対案がないとか、無責任だといって、住民としては判断のしようがないんですから……。

…システムとして都市の全体像を…

司会 さて、このへんで田村さんのご意見をうかがいたのですが、特にこれまでのお話しあいの中で、公害問題がもはや公害対策という枠内だけでは対処しきれない段階にきており、都市問題の一環として全般的な都市政策なり開発計画とのからみが問われていること、そして住民の側にもそれらについて価値観の逆転みたいな状況が進んできたことなど、大きなポイントだと思えますが……。

仲井 特にさっき申しあげた革新行政と住民運動のズレがでてきたんじゃないかという点も、開発担当者としての田村さんに……。

田村 いや「開発担当者」ということばはこまるんだね(笑)。私なりに公害対策や無秩序な開発規制は一生懸命やってきたつもりだし……。しかし、ある意味では「ズレ」があるというのが当たり前じゃないですか。都市の問題は、結局は人間の生きざまの問題ですからね。いろんな生きざまが都市に集約されて、無数の矛盾をはらんだものが複雑に現れてくるんだから、基本的にはそういうものと思っっているんですよ。しかし、だからといって放っていったんじゃないかと、都市行政としてせい一杯に取りくんできた。それを具体的にどう取りくんできたか、どのように評価するかが問題なんです。私も開発計画も進めてきたし、半

面いろんな抵抗を排して厳しい開発規制もやってきた。どちらか一方だけじゃなくて、それこそ都市経営の中で主体的に取りくんできたつもりだけど、この都市経営、自治体の経営という一面は市民主体の経営なんだし、また、もう一面は国に対しての主体性なんです。一般論としていえば、この両面をどううまくかみあわせていくかが私たちの問題の根本だったわけですよ。

司会 マンモス都市ですかね。  
田村 別にマンモス都市でなくても、世界中のいたるところで、現代の都市そのものが人間の生きざまを問いかけているわけでしょう。例えば東南アジアあたりでは、人口問題・食糧問題なんかから見て、都市はものすごい状況ですよ。その中で基本的には人間の生きざまそのものが矛盾撞着しているわけで、公害なんかもその現れなんです。

私は昔から都市づくりをやった人が、一つの理想をもってやったことを否定しません。しかし、とにかく一方的な価値観だけを押し通して、それ以外の観点をもつ人がいることは考えなかったわけですね。以前、私が国の役人をやった時にも痛感したことだけど、とにかく自分の立場、自分の担当した事業について唯一絶対の価値観を押し通すというのが、国の行政の態度になっていた。それを全体的

に都市という場——いろいろな生きざま、いろいろな価値観なり評価が存在し、凝縮されている場で考えるというところがなかった。

それから、特に環境問題への配慮も欠けていましたね。環境ということばは私たちが昭和三十年ごろから使っていたんだけど、当時はまったく通用しなかった。

横浜市にきてから、都市というのには本来あらゆる価値観と生きざまの密着した総体だというだけではない、それをもっと広げた環境という総体の中で、私としては可能なかぎり広い問題を広い視点から考える姿勢をとろうとしてきたつもりです。そして、これまでは都市問題の中で特に遅れている部分を何とか現状まで引き上げてきた。しかもなお、その中である程度は価値観が統一されたのか。それとも矛盾対立は解けていないのか。とすれば今後どういう解き方をすべきか。そんな問題にいま、せまられていると思うんですよ。

司会 さきほど助川さんが説明された環境目標の達成ということを横浜市における開発の与件だというふうに理解すると、そこには一つの整合性があるような気がしますね。しかし半面、もう一歩たち入ってみると、選択の主体が問題になるんじゃないか。市民が必要な情報なり



の条件を保障されて、ほんとうに選択の主体たりうるのかという問題が話しあわれましたが……。

**田村** その場合、選択をするための総合的なある種のシステムがあるわけですよ。かりに一つのことを右か左か選ぶだけなら簡単ですけど、じつはA、B、C、D……という多くのシステムの選択の場面に、いま立たされているんじゃないのか。もちろん極端に遅れている部分では問題なく選択できるし、それもある程度は残っているけど、それだけで問題は終わらない。単にAかBかだけをとってどちらがいいですかといえ、簡単にAにきまる。CとDならCが選ばれる。だがAとCとは矛盾しているということがでてくる。やはりAからDなりEなり、問題の全体像の中で選択を求めていかないとほんとうの答えにならないわけですね。だから、例えば国際経済の中における日本のありかた、また、その中でわれわれの生き方を含めて、一体どのような全体像を選択すべきか、その選択の体系を示さなければならぬ時期にきているような感じがするわけですね。

この問題をどういう情報として市民に伝達できるか非常に難しいけど、しかしそこにせまらなにかぎり、従来のくり返しだけではすまなくなっていると思えます。

**仲井** いまいみじくも生きざまの問題といわれたけれども、早い話、例えば都市の自動車公害は市民の一人ひとりがクルマを持つという生きざまに結びついているわけで、その生きざまがつづかぎり革新自治体がどんなに一生懸命やっても完全な解決はありえない。だからそういうことを含めて、そこからさきは市民の責任でやるべきだという情報なり資料なり、あるいはモノの考え方を伝達すべきじゃないか。ところが革新自治体というのは——政党もそうだけど——選挙があるから、例えば何カ年計画という形で一般にバラ色の夢をばらまく。一方、市民の側にも高度成長時代の延長線上で考えるクセが身についている。そういう、ある意味での時代錯誤を行政がまず克服する必要があるんじゃないですか。

**田村** そうしているつもりだけど……。例えば三年前につくった新総合計画にしても、ほんとは全然バラ色なんかじゃない。すでに都市の状況は行政だけではコントロールできなくなっている」と冒頭にいて、しかもなおかつ総合計画をつくる意味は、「このまま十年たったら市民がいま一生懸命努力していること、集積が逆に矛盾の集積となつてたいへんな状況がくる」とにかく都市の全体像をシステムとしてみんな考えよう」という問題を提起することになった。その

ほかいろいろと事業計画などがくついたりたけれども、私としては市民への問題提起が眼目であつて、事業計画は別途それぞれのもとして出してもいいと思つていたわけです。

### …混乱おそれずに脱皮を…

**司会** それでは最後に、みなさんから一言ずつしめくつていただきますが、助川さん、こんど新しくできた公害研究所が、きょう話にでた環境公害の新しい段階にどう対応されるのか、その点を……。

**助川** 具体的にはこれからですが、とにかく都市問題の一環としての公害に対して自然科学、社会科学を問わず研究所内の研究機関の協力をいただきながら、お話にでたような問題の素材を市民の前でできるだけわかりやすい形でだけだしていく。そのことで今後の環境政策なり公害政策の基盤を固めなおしていくことが大きな役割の一つだと思います。

もちろん日常業務は公害対策局と表裏一体で、具体的な分析や検査に当初はウエイトをおきますが、漸次プロジェクトとしての研究業務をも強めていくつもりです。その中で環境目標なり生物指標との関連において汚染総量の規制に寄与できるような、要するに都市問題の分野にも切りこんでいきたい。

ふつう研究所を開所して調査研究にたりかかってめぼしい成果がでてくるのは十年ぐらいかかるといわれますが、そういうことではなくできるだけ短期の目標をたて、ポイントを狙って中間報告的な研究成果であつてもつぎつぎに市民の前に示したいし、そのために各方面の大学、研究所、また住民運動の方とも緊密に交流することを願っています。特に中小企業の公害防止施設の整備などです。に協力を申込まれていますが、そういう方面でもせい一杯に努力するつもりです。

**猿田** これからの環境問題は、なんといっても自然的環境、人為的環境、社会的環境としての問題を総合的に把握することだと思えます。そして、それぞれとの関連性を明確にさせながら判断していかなければならぬ。一つ例をあげれば、厳しい寒さに対しては暖房を、暑さに対しては冷房を、物資を豊富にするためには工場を作るといふように、人間に都合のよいように自然環境を改造してきて人為的環境というものが、生活環境に影響を及ぼし、いろいろの現象としてあらわれてきている。新幹線、高速道路などによる都市間の距離の短縮という問題にしても、われわれの生活の上での利便性は否定できないが、その反面、騒音・振動というような問題が出てくるわけ

すね。くり返しますけれど、環境問題というのは、人為的なものが原因となって社会的構造の変化や自然環境への影響が出るものであって、これはあくまでも総合的視野に立って検討されるべきものです。自動車排気ガスの問題にしても走行量の削減となると、都市全体の問題としてとらえられなければならないし、そういう情報を積極的に提供して、市民とともに、選択の方途などについても検討していくべき問題だと思います。

**田村** もともと公害問題は人間環境総体の中に位置づけたところで考えるべきで、だから総合的なシステム評価が必要なんです。しかもいまは、公害というよりも、市民自身がどういう環境を自ら選択するかということにさしかかって

きている。だれかが手をさしのべてくれるだろうとか、行政に全能の神のごとき人がいて全部うまくやってくれるだろうという虚構は、もはやまったく通用しない。自分自身が受け手の側にあると同時に、また自ら日々の環境をつくりだしている側でもあるんですからね。それはもはや行政だけの問題にはとどまらないんです。

**仲井** きょう、ある人が、国連の居住環境会議みたいな、ああいうものを全国の革新自治体あたりが協力して、いわば革新自治体版としてやってみたらどうか、といっていたけどおもしろいと思いますね。そこで環境問題への新しい挑戦について掘り上げてみたらどうでしょうか。  
**鈴木** すでに私たちは、物理・化学的な

手法ですむことなら、ぜんぶ取りあげてきました。ただしスローガンとしてですけど……。その見なおしをやるには、低成長のいまの時期じゃないと思う。十年前からやってきたことも、ここで徹底的な見なおしが必要で、その上に立たないと、今後の新しい問題なんているのも結局「追っかけっこ」に終わってしまふと思います。その意味では、もはや公害問題という観念はそろそろやめにしてとりあつかってゆくべきじゃないか。その時は公害対策局というの私も私はなくなるだろうと思うんで、行政の各局が環境のことをお忘れじゃありませんかとチェックする機会があればいい。そういう状態が一日も早く来ることが望ま

い。  
例えばこんどのハビタットにしても、ここでは人口問題、資源問題をはじめ日本にとっても重要な問題があるのに、政府はほとんど発言せず頼かむりで通そうとしていますね。そういう政府の姿勢と施策に対して、横浜市がきっぱりと拒否すべき時期にきているんですよ。そして私は、これからの環境問題は、整理と混乱とがくりかえされながら進行してゆくと思います。混乱を怖れては何もできない。混乱をおこして、整理されて、そこにまた混乱がおきるということですから……。  
**司会** いや、そのへんが結論になりました。ようか……。どうもありがとうございます。