

環境基本条例と

今後の大阪府の環境行政

＊ 八木 康雄

真っ暗な空

私が大阪府庁に入った頃（一九六五年）の大阪の空は、冬になるといつも真っ暗。交代で泊り込み、 SO_2 濃度が高くなりそうな時には朝六時頃から象台と連絡を取りながら、いろいろな対策を打ちました。大阪の公害は日本で一番酷い状態でしたが、これではいけないと一九六七、八年頃（昭和四二、三年）から環境行政の強化に乗り出し、いろいろな公害対策を講ずるようになりました。大気汚染に代表される事例を少し紹介します。堺北臨海工業地帯の開発に当たり、一九六九～七一年（昭和四四～四六年）にかけてブルー・スカイ計画に着手しました。燃料中のS分（硫黄分）を規制するという計画でした。立地企業は燃料中の硫黄分を一・二％、

その他の大手企業は一・七％にするという燃料規制を日本で初めて導入しました。その頃の燃料中の硫黄分は、平均三・五％でした。この計画を実施に移すためには多くの問題がありました。一つは、硫黄分が三・五％から一・二％の燃料に変えたとバーナーそのものが役に立たない。私達は、燃焼方法の改善、要するにバーナーの改善からチェックして、各企業を説得して回りました。ところが一・二％の石油を大量に使いますと、全国でA重油が非常に不足する。そこで石油連盟と交渉して何とか問題をクリアしました。もう一つこの時の問題は、火力発電等に石炭を利用するという当時の国策です。二・五％位の硫黄分を含む石炭で、品質が悪い。そこで大手企業の施設の一部で石油にしてもらった。これ以降、次第に石油に変わって行ったわけです。この計画を発端にして燃料規制が全国的に流行ってきますと、脱硫技術が出てきます。どの段階で脱硫するか。最終的には精油所で石油から脱硫するようになりました。すると高品質の硫黄が取り出せるようになった。

たので、硫黄鉱山が潰れてしまった。このように燃料規制の実施といってもいろいろな障害を乗り越えねばならず、簡単なようで、なかなかうまく行かない。ともかくこのような規制を進めて、大阪の空もだんだん美しくなっていたわけです。

先駆的対応

一九七一年（昭和四十六年）に、このような行政指導と併せて大阪府公害防止条例を全面見直しすることになりました。当時は大気汚染防止法が整備されるという状況でもありました。ブルー・スカイ計画では大手工場だけが対象でしたが、公害防止条例はあまねく大阪府全域の企業が対象です。国の一律基準ではとても実情にそぐわない。そこで上乗せ、横出しの規制を論議したわけです。かなり乱暴な議論でしたが、国の法対象施設を引っ括めて条例で規制してしまう、つまり国の法規制があるのにもかかわらず、条例で違う形の規制をかけてしまうことに踏み切ったわけです。このようなことをして、当時の公害対策の非力な状態に対処していたわけです。

その後、一九七四年（昭和四十九年）にさらに大阪の環境を良くしようとビッグ・プランという計画を作りました。この計画では燃料中の硫黄分の規制から一歩進めて、大阪府下で許容できる汚濁物質総量を設定しようということで、環境容量を初めて導入しました。この時、大変興味深い問題が起こりました。NO_xの許容量を出すためにいろいろな試算をしました。NO_xの許容量を大幅に減らさない限り環境基準が達成できないということが分かってきました。私達は、昭和四十九年に参議院で自動車対策を早く講じないと大阪府下の大気は大変な事になると陳述しています。その時から大阪府では自動車対策に重点を置いて対策を立てています。そこで、一九七五年（昭和五十年）に自動車走行総量削減計画を日本で初めて作りました。現在大阪市内のバス・レーンはこの時作られたものです。こうして大阪府は、危機的状況をどうにか乗り切ってきたわけですが、引き続き自動車対策を重点的に推進しなければ対応できないという認識であります。

新たな施策

現在までの環境対策は、全て工場対策です。行政施策として自動車対策はありますが、主として工場を対象とする条例で、環境対策をいろいろと進めてきた。国の方も一律基準をどんどん厳しくして行ったので、これからは新たな施策を考えないと環境改善はこれ以上できません。水質汚濁問題を考えてみても、その原因の七十〜八十％は家庭排水で、最早工場排水ではありません。工場以外の汚濁源、要するに家庭、自動車の場合はマイカー、こういうものをこれからは対象にして行かねばいけないのではないか。それからもう一つは、人々が豊かになってきて、今までの公害対策だけでは満足できなくなってきた。美しいとか、緑が多いとか、つまり豊かさの新しい概念の導入が必要になった。工場対策だけでなく、もっと豊かな環境を創造してゆこうという豊かさ志向時代に入りつつあるわけです。

さらにわけがよく分らない問題がいろいろ起こりつつある。例えば微量物質です。少量だが将来影響

が出て来そうだという物質、こういった方面に人々の目が向いて行く。これからの時代は、こういった問題を念頭に置いて対応を考えて行かねばならないだろう。このように考えています。

条例の制定 経緯

環境基本条例は、環境基本法を受けて制定されたというご説明が司会者からありました。確かに事実はそのですが、少し事情が違っています。一九七一年（昭和四六年）の公害防止条例は、一応の成果を収めました。これからはこの条例では対応できない、改正すべしとの意見が強くなりました。そこで昨年（一九九三年）の二月公害防止条例の在り方、環境保全条例の在り方を公害対策審議会に白紙で諮問しました。要するに、新しい時代のニーズに合う条例の在り方を白紙で諮問し、先生方に議論していただいたわけです。ちょうどその時に環境基本法案がまとまって、国会に出されました。ほぼ同時期です。それで法案の審議状況を見ながら大阪府の条例の在り方を議論していただいた。基本法案は、九九

・九%成立の運びになっていましたが、国会解散の
ありを受けて流れてしまいました。ご承知のよう
に衆議院は通り、参議院で付帯意見が付いた。それ
を再議するため衆議院に回付する時に解散というド
ラマチックな展開です。法案は流れましたが、私達
の審議はそのような動きに影響されず、基本法案は
無いものとして七月に中間取りまとめが行われ、そ
れに基づいて公聴会を開いていろいろな方々の意見
を聞き、十二月二十日に答申がまとめられたわけ
です。ところで基本法案は十一月頃に再度浮上し、成
立しました。このように条例案の審議は、基本法案
成立の成否が分からない状況の下で同法案の国会審
議とはほぼ平行して行われ、基本法成立直後に審議会
の方も結論を出されたわけです。基本法の有無によ
って条例案の構成も当然異なるわけで、事務方の作
業は容易ではありませんでした。今年二月十日、こ
の日は大阪府議会に条例案の提案を行える最終日
でした。そこで答申を受けた昨年十二月二十日から本
年二月十日までの、およそ五十日あまりの間に府議

会に上程するための一切の準備作業を終えねばなら
ないわけです。私達は、環境基本法が成立しないと
いう前提で、条例案は公害防止条例の改正という形
で作業していました。当初はその案で上程しようと
考えたわけですが、一月中旬知事、副知事と協議を
重ねる過程で条例案を二本に分ける、即ち一本は環
境基本法が出来たことを踏まえた環境基本条例、も
う一本はそれ以外、の二本に区分するという方針が
決まりました。一月十八日のことです。残す日数は
約二十日。決まってしまうからは全員泊り込みで作業を進
め上程にこぎつけたわけです。以上の経過からもお
分かりいただけだと思いますが、条例案は結果的に
環境基本法を受けた形にはなりましたが、内容的に
は必ずしもそれを最初から前提にしていたわけでは
ありません。

条例の要旨

次に環境基本条例の要旨を簡単に申し上げます。
第一に基本条例に前文を置いています。これには、
基本条例なのにまだその上に理念としての前文を置

くのか、という議論がありました。審議会答申の中に、府民の環境権の宣言という項目がありました。

条文に環境権を入れるのはどうか、という意見もあって、結局前文に落ち着いたわけです。前文には、「良好で快適な環境を享受することは、府民の基本的な権利」であり、さらに「人の心が通い合う豊かな環境の保全と創造に向けて府民の総意としてこの条例を制定する」と明記し、環境権を宣言しています。環境権の宣言は、我が国最初というわけではありません。一九九二年（平成四年）に成立した川崎市の条例でも触れられています。川崎市の条例では「市の政策は、市民が安全で健康、かつ快適な環境を享受する権利の実現を図るとともに」という表現です。東京都の公害防止条例（一九七一年・昭和四十六年制定）では、「全ての都民は、健康で安全かつ快適な生活を営む権利を有するものであって、この権利は公害によってみだりに侵されてはならない」と書かれています。従来の環境権の表現は、このようなものですが、ともかく今回の大阪府の条例は、

日本で初めてではありませんが、一歩踏み込んで環境権を宣言しています。

第二は、環境の範囲の拡大です。環境基本法の具体的対象は公害対策と自然環境保全ですが、私達はこれら以外に概念として都市環境、歴史的文化的環境を含め、さらに保全から創造に拡大しています。ここまで広がりますと、大阪府環境保健部の環境局だけではとても対応できない。ちなみに環境局の権限は公害防止だけです。そこで調整のための総合的な新しい仕組みを今後考えなければなりません。このような新しい課題が生まれて来たわけです。

第三は、環境行政の総合的計画的推進システムの確立。拡大された新しい環境行政を一体的に進めようとしても、環境局がいくら音頭を取っても動かなければ意味がありません。そこで所要の調整機関の設置を条例の中に明記（第二二条）しています。つまり縦割りではなく横につながる調整機関の設置です。もともと知事は全部長を統括しています。横につながる調整機関の設置をわざわざ条文に書くのは、本来

の知事の権限を歪めかねない、という議論がありました。いろいろな議論の末、先般「環境政策推進会議」という名称で正式に設置されました。

第四は、環境影響評価です。現在要綱で実施していますが、これでは弱いので条例に根拠を置くこととしたわけです。審議会の答申では、アセス条例を作るか、もしくは環境基本条例に一項目入れるか、どちらかという趣旨でした。実は、実務的に苦しい問題があって、条例ではアセスメントを行うということだけに止めてあります。第十一条に何かを行う時にはアセスメントをしない、と書いてあって、当面は要綱でやる。ところで十一条第二項に、知事は豊かな環境の保全及び創造を図る見地から必要と認められる時は前項のアセスメントに対して必要な指導助言を行うことができるとあります。つまり環境の保全だけでなく、環境の創造を図る見地から必要な場合には、ということで、指導助言できるわけです。将来は有効な規定になるだろうと思います。環境影響に関して、第十二条ですが、環境管理の総

括責任者の設置を進め、自主的な環境監査の実施の促進をうたっています。

政策推進の仕組み

このような政策をどうして進めるかという仕掛けの問題ですが、二つ考えています。一つは条例の体系、もう一つは施策の体系です。要するに、環境基本条例の理念に則って環境調整機関で調整を図りつつ、条例の改正や新しい条例を作り、それから各種の総合計画を策定して、それぞれの施策計画にブリーク・ダウンして行く。こういう仕掛けで、今後の具体的な取組を図って行こうというわけです。今回三月には、生活環境の保全等に関する条例、これはいわゆる公害防止条例ですが、を併せて改定しました。引き続き現在二つ目として自然環境保全条例を九月議会で基本条例に則って改正しようとする作業を進めています。三つ目に自然海浜保全地区条例、これも改正の検討を始めつつあります。あと屋外広告物とか景観とか文化財に関する条例も改定する際には基本条例を受けて改定して欲しいと考えており、

調整機関を通して調整を進める方針です。以上が条例の体系の流れです。

もう一方の施策の体系ですが、環境総合計画というものがあります。個別の施策は、この環境総合計画に基づいて進めて行こうというわけです。個別施策には個別の計画があるわけですが、少なくとも環境総合計画を柱にして進める。従って基本条例の第九条に環境総合計画を策定するということが規定されています。

ここで環境基本法や従来条例とは違う点があります。今まで公害については環境白書で議会報告をすることとしていましたが、第十条に年次報告という条項があります。幅広い環境総合計画を作って、それを毎年議会に報告する、つまり総合計画の年次計画を議会報告することとしています。

以上のような仕組で当面、条例に規定した保全と創造を動かして行こうと考えています。一挙に動かすことは出来ないと思いますが、息長く機会ある毎に改善して行こうと考えています。

あと社会経済生活やライフスタイルの見直し、例えば先ほどの自動車対策、家庭排水対策、このようなものをどんどん進めなければならない。それから府民の自発的な参加の保証、条文では環境創造府民会議の設置等は重要だと思います。府民皆で豊かな環境の創造を究極の目標として活動して行く。

基本方針

施策の基本方針として第七条に四つあります。一つ目は、大気・水・土壌、いわゆる公害ですが、府民が健康で豊かな生活を享受できる社会を実現すること。二つ目は、生態系の健全性の確保、貴重な野生動物、貴重な資源、森林等の保全、回復、活用、創出、形成に努め、自然と共生する豊かな環境を創造すること。三つ目は、水や緑に親しむことができる都市空間の保全、活用、形成を図り、香り高い環境を創造すること。さらに四つ目として、廃棄物の減量、省資源、エネルギーの消費抑制等により地球環境保全に資する環境に優しい社会の構築と創造。以上の四つの柱で行くことを明確にしています。

次に第八条、環境への配慮という規定によって、各種の施策に当たっては環境の保全と創造に留意しなければなりません。

環境基本法には三つの基本理念があります。一つ目は第三条の環境の恵沢の享受と継承、二つ目は環境への負荷の少ない持続的発展可能な社会の構築、三つ目が国際協調と地球環境の保全。国や地方公共団体は、この三つの理念に則り、責務があるという筋立てです。私達の条例は、こういう考え方を踏まえつつ、環境総合計画を策定し、フォローアップして行くということで、少し基本法とは取組み方が違う。もう一つの違いは、基本法では将来を見越して経済問題が入っています。要するに炭素税のようなものを導入できる下地が入っているわけです。条例ではそこまで触れる必要がない、として外しています。もう一つは、基本法ではかなり細かいことまで書いていますが、私達の方は条例を二本立にして基本条例では細部は外して個別条例に移すことにしました。この条例をこれから実施に移して行くわけで

すが、一つは人の心が通い合うような、触れ合いを深めて行きたい。それにゆとりや感性の問題で歴史的文化的環境の確保、それから環境の創造を目指して行きたい。時代は急激に進んでいて、環境監査等も民間企業ではどんどん取り入れられています。皆の意識改革が必要だと思います。私の話は、一応この辺で終わります。

所員 疑心 答

(吉岡) 第十五条の中の「自主的活動の支援措置」に書かれている「その他支援の措置」は、経済的措置を想定しているのでしょうか。

(八木) 財政上までを含めた支援という認識で条文を作っています。

(吉岡) 豊かな環境の保全と創造を図る見地から、とありますが、ややもすると自然保護が前面に出てまいります。そうなると遠くから眺めるものになって、触れ合いの場がなくなるのではないか。このあたり、どのようにお考えでしょうか。

(八木) 審議会でも議論が分かれたところです。第七条二項に「生態系の多様性の確保」あるいは「森林、水辺地等の多様な自然環境の保全、回復、あるいは活用」とあります。ですから保護一点張りではありません。

(木村) 環境総合計画の一部に下水道のコスモ計画も位置付けられると思います。従って毎年、年次計画で達成状況等を議会に報告させられることになるだろうと思います。なかなか厳しいのですが、下水道もこの条例の理念に従って進めて行くことになります。質問ですが、第七条二項の「清らかな水環境の形成等を図り」という部分の「形成」の意味は何でしょうか。

(八木) この水環境は、自然の水の環境で、山の水だけではなく河川の水も含めたものです。農林部の所管部分は少ないと思います。

(木村) 大阪府の河川は現在汚れています。そのまま保全したのでは大変です。だから改善が必要で、どのように改善するか。それが形成の意味ではない

か、と思うのですが。

(八木) 水そのものを含めた環境ですから、水量と水質を考えた環境です。どの程度をもって清らかとするか、その辺が難しい問題だと思います。環境局では事業と言えるものをほとんど持っていない。事業は個別の事業部門で行うわけですが、進め方としてこれからは環境を前面に出したものになる。その場合、私達は全面的に協力して行きたいと考えています。

(古川) 第二十条に地球環境の保全に資する行動指針とあります。作成は容易でないとおもいますが、この辺りについてどうされるのか。

(八木) 地方自治体と地球環境、府民と地球環境、この問題は審議会でも大きな議論になりました。府民といえども地球環境を視野に入れて、足元から一歩ずつ環境を良くして行くべきだろう。そこで行動指針を作ることにしたわけです。環境庁から提示される予定のローカル・アジェンダを参考にして、これから年度内を目途に検討したいと考えています。

環境教育やコミュニティー活動への反映の仕掛けを
考える必要があります。

（神吉）環境の範疇を拡大されているわけですが、
全国的に見て先進的なものと言えるのでしょうか。

（八木）先頭を走っているとは思いますが、これ
だけ体系付けた仕掛けで保全と創造を謳っているのは
先ずないだろうという自負があります。そういう意
味では先導的な役割を果たすだろうと思います。

（＊大阪府環境局副理事

この論文は、一九九四年六月二五日、吹田市千里
リサイクル・センターで催された関西支部定例講演
会での同氏の講演である。）

