

## 生産と技術

工場公害の側と両方から見てまわつたが工場建築そのものの欠陥が甚だ多く、その改善は建物自身の改造を必要とするので、自己資金ではとても手が出ない例が多かつた。それ等の工場には一応の排気設備はあるが有効に作動していない。その理由は前述した如く作業の状態と周囲の状況を考へていない Paper Plan であるためと思われた。要するに排気設備の設計が悪いもの、排気設備は完全であつても建物や周囲の環境判断の誤つているものが多い。排気設備は一箇所成功したからと云つて他の場合に成功しても必ずしもうまく行かないで、個々夫々の条件にあてはまる設計が一つ一つ必要ある事を痛感した次第である。

既に存在する装置を改善する事は、場合によつてはむしろ見当のつかない新しいものの設計よりも楽であるが、改良が余り根本的になると、適当な線で妥協しなければならない事がある。有害である事のわかっている生産機械には経験者の意見によつて、機械の一部として

最初から排気装置が附属していなければならない。機械が設置されて然る後排気装置を考へているのでは作業条件にさまたげられて排気計画が不完全になりがちである。即ち一般に排気フードは作業上邪魔になるものであるから、最初から機械に附属している方が、排気を上に抜く事も、下に抜く事も又横に抜く事も共に容易である。

要するに排ガス問題は労働衛生の場合と工場公害の場合と多少違ふが、何れにしても作業方法から整理改善して、その作業を熟知したエキスパートが排気計画を行わねばならない。企業家の研究を望む処である。或は排気設計をやる専門家も、作業方法をよく研究して最初の計画に当つて誤りのない様に心掛けるべきで、必要以上に多量の余剰空気をひく事は無駄であるのみならず外の方面に欠陥があらわれるから、安全率を大きくして設計の不備を補う態度はよくない。排気装置のくわしい事は稿をあらためて又機会があれば発表する。

# 大阪府事業場公害防止条例の改正に当つて

大阪府環境衛生課 公害係 主事 森 生 博

## 1. 総 論

### (1) 公害問題の実態

戦後の急速な産業の復興進展が一方において半ば不可避的に公害問題の発生を招くに至り、その数は逐年増加し、その範囲は複雑多岐にわたり甚間にしばしば感情的対立等を含んだ紛争を起し、今や一大社会問題化しようとの趨勢にある。

それが基因するところは種々考えられるが、その一つには建築基準法の規定内容にも原因するところがある。即ち同法は用途地域制を定め、その地域内の建物を種々制限しているが、対住宅に関しては工業専用地区以外の地域においては、これが建築を制限しておらず、又一方その制限自体についても例外規定を定め、特に公益上やむを得ない場合等を事由として許可をもつて制限を緩和している。かかる公害処理の見地からする法規文上の不備が間接ではあるが、公害発生の宿命的要因をなしている。

かくして工場と住宅との両者間において循環的に発生し、かつ相関的に対立を続けていく公害問題処理の帰結は一方工場に対する産業の発展、生産の増進への助成と

他方住民に対する平穏かつ安寧なる生活権の保障の両者の妥協調和の上にかそ見出さねばならないものと思考する。

### (2) 条例改正の経過

本府はさきに25年8月初の公害防止条例の制定をみた。それは当時一足さきに制定をみた、認可制を骨子とする東京都の条例と対比してみても明瞭なとおり、事業者への圧迫ないし拘束を極力排除したときわめて弛緩的な弾力性のある時宜に適した立法であつた。しかし果せるかな、その後今日までの推移は一方において利害関係者の理解と協力により除害あるいは防止に幾度の貴重な研究と成果を見たが、他方問題の惹起は依然あとを絶たず、一段と累進的增加を見せるに至つた。

その要因がどこにあるかは関係当事者が常に検討を加えてきたところであるが、それは条規の内容の不備にも求めらるべきことを知つた。けだし旧条例の第二条が事業主において、自己の事業場につき公害を生じのおそれがあると認めるとき、知事にあらかじめ審査請求をすることができるものと規定し、公害発生有無の認定をかか事業主の自主任意的態度に係らさせていたことが、公害の防止に関し、消極に墮したことである。しかしこの

ことはただに本条が事業主に要求した期待がその自主性に係らしめていたから云々という一事だけでなく、むしろ事業主において果して自己の操業に関し、公害発生有無に対する未然の判断を十二分にすることができたかということに帰すると思う。更に又旧条例の規定が事業場の範囲、公害当否の基準等について十分な統一と明確性を欠いていたことも指摘される。

よつて本府はこれらの諸点に深い考察と研究を重ね、過去の幾多の突進資料をもとにして抜本的施策の転換を条例改正の上に意図した。けだし旧来のいわば弛緩にして事後方策的な性格を大局的に改変してあくまで事前の方策をもつて未然の防止を即効に策する積極かつ斬新な改正を行つた。届出制度等がその所産である。

### (3) 改正条例の対策

以上のような経緯で成立した改正条例の今後に臨む対策として主要な改正点をあげれば、概して次の三点に要約されるところ。

その一は届出制度の採用である。

これはいうまでもなく公害の未然防止を意図した新設制度であり、本条例の中核をなすものである。けだしさきに一云したとおり従来旧条例が事業主の未然における審査請求の効果に公害発生有無の端緒をかけていたが、所期の目的を果し得ず、事業主の事態に対する認識の有無如何にかかわらず、工場周辺居住者の陳情形式によつて次々と公害問題発生をいたづらな累積を続けるばかりで、ただ結果的な既存の事態への收拾に終始するのみであつた。かかる問題の発生とその事後措置、この二者の循環をいくら追つてみても根本的な公害防止の実はあげ得ないゆえに、何とかして問題発生を未然の段階で捉え、そしてこれの防止を図るといふ事前の方策として打出されたのが届出制度である。

届出は事業主に届け出るべきことを義務として要請してはいるが、決して東京都が採る認可制のように強権的色彩をもつものでなく、従つて事業主を拘束し、その操業に制限を加えるが如き性格のものではなく、あくまで事業主の自主と協力に依存しながら条規に適した届出を求めるとともに、その届出にかかる事項については事業主において抱く公害発生有無云々という危惧を将来に対して排除し、もつてその活達な操業に協力しようとするものである。

次に対象及び基準の明確化があげられる。

さきにも指摘したとおり、旧条例の別表が示す事業場の範囲及び公害当否の基準は概して包括的であり、未だ個別細分化の域には至らず、従つて往々具体的事案の処理に際し、ことに公害当否の判断に當つて統一的な結果を見出すことができず、具体的妥当性の保持を困難なら

しめていた。その事はけだし対立利害関係者の正当な理非を認定することができないという結果を招くのでこの点の明確充実化を図つた。

すなわち条例末尾に示す別表がそれであり、事業場の範囲については、その一と二で機械関係部門(すなわち騒音、振動、煤煙、粉塵を生ずる機械)と化学関係部門すなわち、ガス排液を生ずる機械装置)と二大別し、更に特殊物品の貯蔵所として、悪臭及び別表第2に掲げるガスを発生する物品と、知事が審査会に諮つて必要と認めて告示した物品貯蔵所をその三としてこれに加え、それぞれ詳細かつ具体的に規定し、更に基準に関しては過去幾多の調査研究の成果と、広く海外の文献への考究を至ね、より妥当な数値として明確かつ詳細に別表第4以下に収めた。けだしその第4に騒音、第5にガス、第6に粉塵、第7に排液を規定するのがそれである。

第3に行政措置の強化があげられる。

条規に準拠した届出が実行され、それに沿うて適切な維持管理がなされれば、将来にわたり公害発生への危惧は存しないであろうが、事業主がもしかかる届出の義務を怠り、その他その責に帰す種々の不十分な管理のもとに操業を継続した場合、問題発生を招くに至る。かくして公害が発生した場合、旧条例においても命令の発動を規定していたが、その内容は抽象的であり、改正条例のそれに比し極めて概括的な方策を定めるにすぎなかつた。改正はかかる概括抽象的規定を排し、更に命令の強化充実を図り、しかもこれを明確にすることにより義務違反等公害発生に関する有責の事業主に対しては能うかぎりにおいて、これが除害を命令し、公共の安寧を実現せんとする意図である。なおこの強化に伴い、罰則規定の引上げがあげられるが、それはかかる行政命令権の実効性を間接に確保するものであり、要するに行政命令権強化の意図はさきの届出制度の採用に呼応し、かつその制度の本旨の貫徹を期するものにほかならない。

## 2. 各 論

次に改正条例を逐条しながら二、三特に留意すべき点を指摘しておく。

### (1) 総 則 (第1、2条)

第1条において本条例の目的使命を、第2条において「事業場」および「公害」の意義と範囲を規定している。なお第1条上段の「他の法令に云々」の文言に従つた具体例としては、引揚者住宅内における操業が条例にいう「事業場」に該当するとき場合、その処置に関しては大阪府引揚者住宅使用規則と本条例の二者が競合する。しかしかかる場合、前者が引揚者住宅という特殊性にかんがみ、特別法規としての性格を有するので当該の

## 生産と技術

場合は前者に譲るがごときである。次に事業場の範囲を定める別表の第1及び第2の規定は例示的でなく、これに限るとした厳格なものと解す。次に公害当否の判断を決する基準は先述のごとく、旧条例より遙かに明確さを加えたものであり、ただ実際上当否を決する場合の方途として、旧条例は基準を越える越えぬの如何にかかわらず、知事が委員会（改正条例の審査会）の諮問に附することとしていたが、改正は越えるものについては知事独自の判断にて決定することとし、処理の迅速を期したことである。

### （2）届出制度（第3、4条）

先に詳述したとおり、本制度の採用およびその実現こそ改正条例の支柱である。第3条、第4条がその範囲と手続を定めている。ただしその範囲はまづ第3条において別表第1に示す鍛造プレス、粉砕等の機械及び別表第2に示す金属、有機、無機等化学工業に使用する機械或は装置に関して、将来新設、増設、変更又は移転を計画しようとするとき、届出の義務が生れる。

すなわち新設とは、同一事業場内における異種（目的を異にする）の機械又は装置の新しい設置をいい、当該事業場が新たに操業を開始した場合、あるいは操業の継続中たるとを問わない。増設とはやはり同一事業場内において、同種（目的を同じくする）の機械又は装置を追加的に設置することであり、変更とは同一事業場内において機械又は装置を規模性能等の異なるものに変更する場合を意味し、移転とは同一事業場内における機械装置の位置的移転をいい、所在地の移転（変更）に伴う機械等の移転はこれを被移転地における別個の新設又は増設と見做すわけである。

次にその手続は時期的要件として当該工事に着手する1月前までに届け出るべきことを定めている。この期間は機械等を設置する未然に届出に係る事項を調査し公害防止の見地よりする第5条の指導をなすべきものとして設定したのである。なお手続要件の二として条例施行規則第2条第1項各号に定める附近の見取図等添付書類の提出を必要としている。

次に第4条に於ては別表第2に示す、すなわち化学関係部門の作業について、その種別あるいは方法を変更し、又は作業量を増加しようとする際並びに別表第3、すなわち悪臭及び別表第2に示すガスを発生する物品等を貯蔵しようとするとき、それぞれ変更、作業量増加、物品貯蔵の各届出義務が生じることを定める。その手続は第3条のごとき時期的制限はなく単に着手前に届け出ることをもって足りる。

次に届出の実際上の効果についてであるが、義務履行、不履行に基く事業者の得失如何は決して少なからざ

るものがある。けだしもし届出義務を履行せず、公害防止の見地よりする必要な管理を怠つて操業を継続し、よつて爾後、公害問題の発生をみたときは以下にのべる行政命令権発動の対象となり、その除害につき経済的負担等、予期せぬ不測の損失を蒙り、更に又問題惹起に伴う被害者との種々の紛糾による精神的苦衷等は容易に堪え得られるものではない。一方適法に届出が履行されたときは、その届出に係る事項に関して第5条によつて知事が公害発生の有無如何につき指導勧告すべきことが明記されているので、調査によるその指導の線に従つて、公害防止上適切かつ十分な維持管理を継続する限りにおいて将来届出に係る事項に関しては公害発生のうれいはないであろうとの安堵感をもつて操業に従事し得るものとする。

### （3）指導監督（第5、6条）

第5条は新設規定で前述のごとく届出に基く知事の指導勧告の措置を定める。本条はいうまでもなく強行規定であり、公害の未然防止の実際上の効果は本条の適用によつてこそ始めて意義が存する訳である。第3条の届出が当該工事着手の1月前までにと定めたのはいうまでもなく、本条の存在を前提とし、その効力を確保せんとするに他ならない。

第6条の公害発生についての事業者への通達の定めは旧条例を踏襲したものである。

### （4）行政処分（第7条—第9条）

総論で述べたごとく除害に対する知事の行政処分権は旧条例に比し、強化され、かつ明確化された。第8条がその範囲を示している。除害措置を講ずべく再度にわたり勧告、命令したにもかかわらず、敢てこれを行わない不誠実な行為に対して最後に臨む行政命令である。けだし一定期限内における当該機械若しくは装置の使用停止、移転、あるいは除却及び当該作業の停止又は当該物品の撤去の命令がそれである。しかし本条は新設規定故旧来かようなケースの存在は勿論なかつたし、将来においても届出制度の貫徹により、かかるケースの存在は極めて稀有のことであろうし、又そのことを切に望むものである。

第9条の聴問会制度の創設は右の行政処分の発動に際し、広く利害関係人の出頭を求め、民主的方途に基き、よくその処分に係る事項につき審議をつくさしめんとする趣旨である。

### （5）除害施設の規整（第10、11、14条）

第10条の除害措置を講じた旨の届出、第11条の検査を受けた構造設備等の有効保持の義務、第14条の吏員の立入検査の各規定はそれぞれ旧条例をそのまま踏襲した。

（以下45頁へ）