

# 主観的公害認定と行政指導

—1950年代から60年代前半の神奈川県環境政策を事例に—

野田 浩二

## 問題の設定

敗戦と工場法廃止により、戦後日本の公害行政はゼロからはじまった。この状態に対処するために、神奈川県は1951年12月に神奈川県事業場公害防止条例を制定した。東京都が1949年に東京都工場公害防止条例を、大阪府が1950年に大阪府事業場公害防止条例を制定していたので、県条例は全国で3番目となった。

神奈川県の公害・環境政策の段階を区切れば、1951年から1964年までの事業場公害防止条例の第1段階、1964年から1971年までの公害の防止に関する条例の第2段階、1971年から1996年までの良好な環境の確保に関する基本条例および公害防止条例の第3段階、そして現在の環境基本条例および神奈川県生活環境の保全等に関する条例の第4段階である。

第1段階や第2段階は敗戦から高度成長期に入っていた時期であり、内山岩太郎が知事を務めていた神奈川県も、他の都道府県と同様に、経済成長あつての公害行政というのが基本方針であった（たとえば、村橋1983）。県事業場公害審査委員会を「事実上の最高機関」（宮島、1981）とした公害行政が、資金や技術、都市計画、国と県と市との垂直関係、社会問題としての公害の重要性といった当時の様々な制約を受けつつ、定量的な公害認定基準がなかったため行政指導に基づき、個別的・集積的産業公害や生活公害の解決にあたっていた<sup>1)</sup>。

県は後にこの時代の公害行政を、「住民と工場の間に割って入り、設備改善投資を渋る工場を励ましつつ、住民の苦情を引き受ける『保育行政』（『一九七三年条例』解説）を確立していくことになった」（神奈川県県民部県史編集室、1982、777頁）と評した。

この時期の研究で質の高いものは、少なくともふたつある。ひとつは宮島（1981）で、これは公文書調査を活用し当時の実態に迫っただけでなく、政治学や行政学から当時の公害行政を歴史的に位置づけようとした論文である。もうひとつは、当時県工業試験所所員であった氷見の回顧論文（氷見、1997など）であり、実際にどのように公害行政を進めてきたのかが分かる貴重な資料である。また神岡（1960、1966、1970、1987）、村橋（1983、1993）、神奈川県自治総合研究センター（1989）も数少ない先行研究として重要である。神奈川県だけでなく全国の公害問題を調査したものとしては、庄司・宮本（1964）などがある。

たとえば神岡（1960）にみられるように、県事業場公害防止条例に対する評価は厳しいも

のが多かった。これは、事業場公害防止条例が経済調和条項に基づくものであり、経済成長あつての公害行政という構造的な限界を重視しているからである。

その一方村橋（1983）では、当条例は「京浜地帯のスムーズな工業化を長期的に促進させるための、ひとつの安全弁として役割をになわせる視野を秘めて」（837頁）おり、地方公共団体が国に先駆けて公害行政に取り組んだ歴史的意義が評価されている。

また、そもそも県の基本方針は経済成長であり、公害行政担当者もこの基本方針に従うのは当然であつて、行政組織の論理を無視して単に当時の公害行政は遅れていたと批判しても意味はない。当時の社会状況や行政内部の事情を踏まえたうえで、この時代の公害行政は評価されるべきという主張もでるだろう。

政策の成立過程や運営過程を分析するとき、地域史や政策過程論、環境政策史の知見が重要となるが<sup>2)</sup>、前述した宮島や氷見、神岡、村橋の先行研究を除けば、この時期に焦点を当てた研究は意外と少ない。そこで、行政自身がまとめた『神奈川県史』や『環境行政の歩み』、当時の行政刊物（神奈川県企画調査部公害課、1965）そして神奈川県公文書館において保管されている行政公文書を積極的に活用しつつ、1950年代から1960年代前半における神奈川県の公害行政をあらためて検討する。

本稿も神岡や宮島の既存研究の成果に負うが、本稿が目指したいのは事業場公害審査委員会を中心とした管理体制がどのように個別事例を「解決」し、どのような理屈で公害行政を実施してきたのかという点にある。

事業場公害審査委員会は公害問題も大きな社会問題であることは共有していたものの、条例第1条の経済調和条項にみられるように産業発展も確かに重視していた。しかし住民からの公害運動を無視するほど強くもなかった。当時の制度的制約を受けつつ実施してきた公害行政は何であつたのかをより良く知ることは、現在の環境行政への理解にもつながるし、アジア諸国への政策上の含意を引き出せるだろう。

そして事業場公害防止条例には、公害認定の客観的な基準は定められておらず、行政が取り得る政策手段の定めもない。つまり県はどのように公害発生企業に対処し得るかの決まりはなく、科学的原因調査のもと、いわゆる「行政指導」の形で発生源対策を行った。

ここでの行政指導の内容は、単なる助言から事実上の移転命令までかなり多様性に富んでいたということである。たとえば原因企業が移転したとしても、それは県の企業への圧力の結果かもしれないし、補助金支給の結果かもしれない。あるいは原因調査の過程で建築基準法違反の疑いが生じ、環境法とは別の建築基準法による移転かもしれない。

これらの制約条件のもと、試行された対策によって、個別事例の「解決」は影響を受けたのである。ただし、このときの行政指導は客観的で科学的手法とそれに基づく調査結果が重要となった。なぜなら被害者と加害者への説得材料や行政指導の根拠として、国と県と市との垂直関係を整理するためにも、客観的で科学的な結果が求められたからである。言い換え

れば、主観性が支配していたが故に客観性発育の土壌となったのではないか。本稿が検討したい点は、まさにこの点にある。

## 1. 神奈川県事業場公害防止条例の概要

### 1.1 神奈川県事業場公害防止条例の制定過程

川浜工業地帯などの産業発展が目指されていた反面、重化学工業に起因する大気汚染などが問題とされつつあったこの時期、県経済部は1950年末に最初の条例案を作成した<sup>3)</sup>。経済部は工場への取り締まり色の強い東京都工場公害防止条例にならって案を準備したが、経済界からの強い反発にあい、1951年2月に、横浜商工会議所と川崎商工会議所に意見を求めることになった。

川崎商工会議所は会員の企業13社、川崎安全協会、川崎衛生協会、川崎労働基準監督署、川崎警察署からの集約意見として、1951年3月20日付けで回答を送っている。以下のように、川崎商工会議所の回答の要点をあげよう（神奈川県公文書、30-99-1-279；村橋，1993）。

第1は労働基準法の枠内でも十分に対応可能であること、第2は爆発や有害ガスの放出は偶発事故であり、粉塵、騒音、振動、有害廃液は特に採り上げるような問題は生じておらず、煤煙は止むを得ないと主張していること、第3は当事者以外の「第三者」によって煽動され、かえって社会不安が増大すると主張していること、第4は住宅地域と工場地域の未整理という都市計画上の不備があること、第5は有害廃液の処理は下水で対応すべきこと、第6は紛争調停機関の設置は適当だが、その法的根拠について研究すべき、ということである。

このように川崎商工会議所の回答は、公害防止をうたいつつ、条例制定により問題が再燃したり先鋭化したりすることをおそれており、現状の法整備で対応可能だと主張するという、保守的な思想に基づくものといえよう。

県は規制色の強い条例作成は困難と判断し、経済部から衛生部に所管を移したうえで、新たな草案が作成されることになった。このときの事情は、『神奈川県史』に詳しいので引用する。

「県衛生部が八月県会への上程をめざして条例案作成にのりだしたことについては、戦後進駐軍によって公衆衛生の観念が持ち込まれ、その線に沿って東京都が条例をつくり、また六月には経済安定本部が水質基準の設定を勧告するという時代背景があった。そこで、衛生部は、大阪府条例も参考にして「『汚物掃除適用地内のみ』の規定では、環境衛生面から見る時寒心にたえぬので、この条例で公害（ガス、粉塵、煤煙、騒音、廃水など）を防ぎ公衆衛生の保持及び福祉増進を図りたい、との提案理由を付した十七条からなる草案を作成する。この条例案は許可制をとった都条例を緩和して公害防止管理者に防止装置を届

出させ、知事の改造命令違反に罰金刑を設定していた。そして公害審査委員会（県議、学識経験者、第三者）と公開聴聞会を設け、工場・住民双方の異議申立を取り入れるという公開制に新機軸を見せていた。こうした民主的制度を取り入れたのは、たとえば横浜市磯子区の太陽石油の騒音公害について、地元区長、経営者、住民代表が第三者で協議して防止措置を講じさせ、問題をたくみに解決していたからであった。しかもこの制度には横浜・横須賀両商工会議所などが賛成していた」（神奈川県県民部県史編集室、1982、775頁）。

ここで注目すべきは、公衆衛生の観点からの公害規制が図られるとともに、衛生部案の公害審査委員会は事実上の行政の一部ではなく、現在の審議会に近い形で考えられており、利害関係者からの異議申し立ての制度が内包されていたことである。

ところが当時の内山知事が京浜商工業地帯の重点整備を表明したこともあり、産業あつての公害防止という流れになっていった。横浜商工会議所などは衛生部案へ批判を強めていき、経済部や建築部との調整がうまくいかず、結局、衛生部案は県会に上程されることなく消えていった。このときの各商工会議所および川崎商工会議所所属の6つの会社からの意見はすでにいくつか紹介されているが（宮島、1981；村橋、1993）、ここでは公文書として残されていた原本をみてみたい。川崎商工会議所が所属企業A～F社からの意見を同封していたために、川崎商工会議所だけA～F社の6社の意見が入っている（神奈川県公文書、30-99-1-279）。

各商工会議所は一樣に、公害規制のための条例制定についてはおおむね賛成を表明しているが、横浜・鎌倉・藤沢・茅ヶ崎の各商工会議所は「大阪府事業場公害防止条例」にならった産業界の自主的防止活動を重視した条例策定を要望していた。各論になると、たとえば助成金の支給を求めたり地域の実情にあった運用を求めたりと、条例制定後の条件闘争をはっきりと打ち出している。ここで注目したいのは、「公害審査会」の運営や構成メンバーに対する意見と都市計画上の不備への指摘である。産業界の衛生部案への評価は、公害取り締まりを求める世論の高まりを受けて、公害防止条例制定については反対しないあるいは賛成するが、地域の実情や企業規模に考慮するように求めたり公害防止設備への助成金の支給を求めたりと条件闘争を行っていた。

彼らの論旨は、あくまで大阪府事業場公害防止条例のように、産業界の自主的防止行為に基づくべきであり、行政が一方向的に「公害を認定」することには強く反対した。衛生部案では、知事が「知事の定める基準」に基づき公害を認定し、公害審査委員会は諮問機関であったようであるが、産業界はこの仕組みに危機感をもっていた。

その際の理屈として、そもそも公害の原因は工場と住宅の混在や下水道の未整備という「都市計画上の不備」にあり、その責任は行政にあることを強調しつつ、公害の認定基準である「知事の定める基準」の不確かさを指摘し、衛生部案よりも「民主的で科学的な決定方法」

として、知事ではなく公害審査委員会が公害を認定するよう求め、公害審査委員会の構成員は行政だけではなく、あるいは行政ではなく産業界を含む利害関係者の反映を求めたのである<sup>4)</sup>。

衛生部案は県会へ提出されることなく、陳情の宛先の多くが経済部であったため、再び経済部主管の条例案が作成されることになったが、東京都工場公害防止条例だけでなく大阪府事業場公害防止条例（あるいは衛生部案）と比較しても産業界に配慮した内容となったという（村橋、1993、88頁）。この経済部案が、12月県会に提出されることになった。このとき旧社会党からは、公害防止をより頑強とする内容の修正案が提出されたが、原案のまま成立することになった<sup>5)</sup>。

以上が神奈川県事業場公害防止条例の成立過程となる。ここで留意すべきは、行政による強権的な取り締まり体制を批判し、産業界は民主的で科学的な公害認定のために、「知事の定める意基準」ではなく、利害関係者を取り入れた「公害審査委員会」によって認定する体制を求めたことである。

このこともあってか、公害審査委員会は単なる諮問機関ではなく、事実上の公害認定機関として位置づけられた。その構成員の大半は行政職員と県議員であった。また、産業界が指摘し続けた都市計画上の不備は、産業界の論旨の基盤となったとともに、公害防止の実務上の問題となっていた。これらの点は後述する。

## 1.2 神奈川県事業場公害防止条例の改正一覧

神奈川県事業場公害防止条例（神奈川県条例第78号）は1951年12月28日に公布され、1952年3月1日より施行された。条例制定の経緯もあってか、事業場公害防止条例は1964年に廃止されるまで、4回も改正されている。このうち、第3回と第4回の改正が重要となる。前者は1959年4月1日に公布・施行され（神奈川県条例第18号）、工場に課す届出義務を改めるといったものであった。第4の改正は1961年3月31日に公布、同年4月1日から施行され（神奈川県条例第16号）、知事の勧告権を強化するなどの変更を伴った。この点は注意を要する。

また条例と同様に、施行規則も何度も改正されている。最初の神奈川県事業場公害防止条例施行規則は1952年3月7日に公布・施行され（神奈川県規則第8号）、事業場公害審査委員会の大枠が定められた。第1次改正は1953年6月12日に公布・施行され（神奈川県規則第51号）、ここではじめて事業場公害審査委員会の構成メンバーの要件が規定された。第5次改正が1963年10月29日に公布・施行され、幹事任命の条項が変更された（神奈川県規則第96号）。

このように事業場公害防止条例や規則は何度も改正され、その都度、条文が移動し、その内容も変えられてきた。そのため本稿では、たとえば1959年改正の第3条を、便宜上、

表1 神奈川県公害・環境政策の歴史（1971年まで）

年	事 項	主務部局
1949	東京都が工場公害防止条例を公布	
1951	神奈川県が事業場公害防止条例を公布	経済部商工課
1953	事業場公害防止条例および規則の改正	経済部工務課
	事業場公害防止条例および規則の改正	
1957	事業場公害審査委員会の下部組織として、京浜工業地帯大気汚染対策技術小委員会設置	
1958	旧水質2法（水質保全法、工場排水規制法）の制定	商工部工務課公害係
	事業場公害審査委員会の下部組織として、工場事業場廃液対策部会の設置	
1959	事業場公害防止条例および規則の改正	
1961	事業場公害防止条例および規則の改正	
	県中小企業公害除去資金助成要綱の策定と助成開始	
1962	県下4007工場の施設環境調査	
	ばい煙規制法の制定	
1963	事業場公害防止条例規則の第6次改正（神奈川県規則第96号）	企画調査部に公害課を新設
1964	公害の防止に関する条例の公布（事業場公害防止条例は廃止）	
1965		公害課に検査測定係新設
1967	公害対策基本法の制定	
1968	県公害センター発足	
1969	公害の防止に関する条例の一部改正	
1970	水質汚濁防止法の制定	公害企画課と公害規制課に発展解消
	公害センター川崎支所と湘南支所の設置	
1971	良好な環境の確保に関する基本条例	公害対策事務局の設置
	神奈川県公害防止条例の公布	
	大気汚染防止法および水質汚濁防止法の上乗せ条例の公布	

出所：神奈川県環境部編（1991）、「環境行政のあゆみ：かながわの40年」、神奈川県自治総合研究センター著（1989）、「神奈川県の主要政策—公害行政を中心として—」などをもとに筆者作成

「1959年条例第3条」や「1961年規則第4条」などと表記する。

### 1.3 事業場公害審査委員会の構成メンバーとその変遷

事業場公害審査委員会の定数ははじめ、20名であった（1951年条例第8条；1952年設置条

例附表（神奈川県条例第5号）。1959年に入り、1951年事業場公害防止条例の3度目の改正を行い、事業場公害審査委員会の定数を20人から24人に拡充した。（1959年条例附則4項）。さらに1962年には24名から28名に増やし（1962年附属機関の設置に関する条例の一部を改正する条例（神奈川県条例第9号））、1963年には28名から30名に増やした（1963年附属機関の設置に関する条例の一部を改正する条例（神奈川県条例第42号））。

事業場審査委員会委員の資格は「学識経験者や県職員」とされていたが、実際には、副知事を筆頭とした県職員と県議会議員が中心であり、委員長を副知事に、副委員長を県議会議員にするのが慣例であった。

まず1958年時点の内訳をみると、県職員（副知事、総務部長、農政部長、商工部長、衛生部長）は5名、県議会議員は8名、学者などの狭義の学識経験者が5名（学者が3名、医師会会長が1名、商工会議所連合会会頭が1名）、横浜市助役と川崎市助役がそれぞれ1名であった（神奈川県公文書、30-9-6-310）。

県議会議員に注目すれば、自由党・川崎市が2名、日本民主党・川崎市が2名、日本民主党・鶴見区が1名、日本社会党（左）・鶴見区が1名、日本社会党（右）・川崎市が1名、県政会・川崎市が1名であった（神奈川県議会編、1979、200-202頁）。

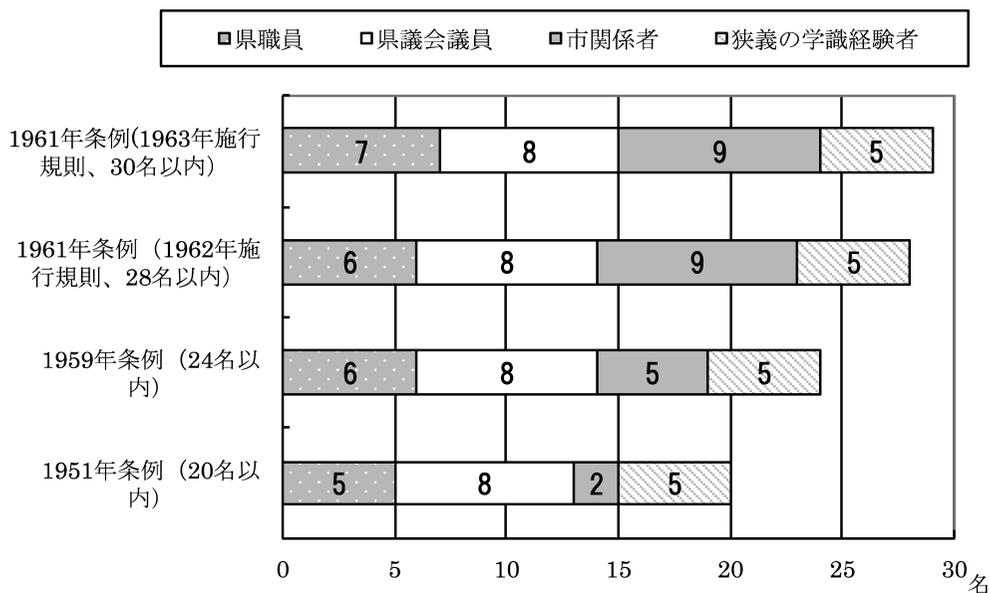
後述するように、1959年の定数拡充の理由は、県、横浜市、川崎市、横須賀市の各建築担当部局を当てることで、当時増加しつつあった建築基準法にも触れる公害問題への対処を強化しようというものであった。実際、1959年7月時点の内訳をみると、県職員は建築部長の追加により6名（副知事、総務部長、農政部長、商工部長、衛生部長、建築部長）となり、県議会議員は8名、横浜市助役と川崎市助役の他に、横須賀市建設部長、横浜市建築局長、川崎市建設部長がそれぞれ1名追加され、狭義の学識経験者の人数と内訳は変わらなかった（神奈川県公文書、30-9-7-402）。

県議会議員の内訳は、自由民主党・鶴見区が1名、自由民主党・南区が1名、自由民主党・川崎市が2名、日本社会党・川崎市が1名、日本社会党・南区が1名、日本社会党・鶴見区が1名、県政会・川崎市が1名と、社会党出身者と横浜市選挙区の議員が増えた（神奈川県議会編、1979、202-203頁）。

さらに1962年の定数拡充によって、市関係者が増加し9名（全体の32%）を占めるまでになった。これは、公害問題発件数の多い市からの委員4名を追加するためのものであった（神奈川県公文書、30-9-7-706）。つまり1961年に権限の一部が委任されたこともあり、県と各市の連携を強化するためにも、事業場公害審査委員会内の市関係者の割合を増やした。

1962年6月時点の内訳をみると、県職員は6名（副知事、土木部長、農政部長、商工部長、衛生部長、建築部長）となり、県議会議員は8名、市関係者としてあらたに横浜市衛生局長、横須賀市経済部長と川崎市経済局長、そして平塚市助役が追加され、狭義の学識経験者は5名であった（神奈川県公文書、30-9-7-706）。県議会議員の内訳は、日本社会党・鶴見区が1

図1 事業場公害審査委員会の構成比率の変化



出所：筆者作成

名，自由民主党・相模原市が1名，自由民主党・中区が1名，自由民主党・川崎市が2名，日本社会党・川崎市が2名，県政会・川崎市が1名であった（神奈川県議会編，1979，202-203頁）。

最後に，1963年の定数拡充は企画調査部の新設による。公害担当が商工部から企画調査部に代わったために，企画調査部長が委員に追加され，その他は変わらなかった。1963年12月時点の内訳をみると，委員総数は29名，県職員は7名（副知事，土木部長，農政部長，商工部長，衛生部長，建築部長，企画調査部長）となり，県議会議員は8名，市関係者は9名，狭義の学識経験者は5名であった（神奈川県公文書，30-4-1-811）。県議会議員の内訳は，日本社会党・鶴見区が1名，自由民主党・小田原市が1名，自由民主党・鶴見区が1名，自由民主党・川崎市が2名，日本社会党・川崎市が1名，公明党・川崎市が1名，同友会・川崎市が1名であった（神奈川県議会編，1979，203-205頁）。

事業場公害審査委員会の構成内容を見ると，はじめは県職員と県議会議員（とくに川崎市出身）が中心であった。公害問題が都市問題であると認識されるにつれ，市の建築関係部局が追加され，県から市への権限委任に合わせてさらに市関係者が増員された。保守層だけでなく社会党の議員もいれつつ，公害の激しい川崎市などの議員が多数を占めていたのは興味深い。県内でもとくに公害問題に直面していた川崎市の動向が，委員会の公害認定と公害解決に影響を及ぼしていた可能性がある。

#### 1.4 公害行政における国県市の垂直関係

県事業場公害防止条例における公害とは、騒音、振動、廃液、ばい煙、ガス、粉じん、悪臭、その他と定義されている（第1条）。

旧水質2法は1958年に制定されたものの、県内のうち多摩川上流と下流が指定地域になり排出基準が設定されたのは1966年および1967年であり、鶴見川は1967年であった。そのため事業場公害防止条例下での廃液対策は県条例に基づくものであって、旧水質2法に基づいた政策は規制実施のための調査であった。ばい煙規制法が1962年12月に制定され、県内で川崎市と横浜市が指定地域に指定され排出基準が課せられたのが1963年9月であった。両市以外の対策は県条例に基づくことになった<sup>6)</sup>。

1960年代、市レベルでの公害防止条例が制定された。これは、それ以前からの公害反対の住民運動から影響を受けたものであった。たとえば川崎市は市公害防止条例を1960年12月24日に公布・施行し（川崎市条例第32号）、市独自の公害行政を正式にすすめることになった<sup>7)</sup>。もともと市条例の規制対象は県条例以外の内容に限ったものであった。川崎市公害防止条例の構造は県事業場公害防止条例に似たものとなっており、市長の諮問機関としての「川崎市公害審査委員会」が設置された（市条例第3条）。市公害審査委員会の委員は25名以内とされ、学識経験者、市議会議員、市職員から市長によって委託、任命された（市施行規則第10条）。審議会委員の構成は当初、学識経験者枠で10名、市議会議員枠で10名、助役を筆頭に市職員枠で5名であったが（川崎市衛生局衛生部、不詳、15頁）、すぐに構成内容が変更され、学識経験者枠で10名、市議会議員枠で11名、市職員は助役のみとなった（川崎市公文書、市1s38-00088）。県工業試験所長と県衛生試験所長の2名が学識経験者枠の委員であったことから、市公害審査委員会の場も県と市との情報共有の場として位置付けられる。

このように1960年代前半から、県条例は公害行政の中心を占めていたものの、法律や市条例が加わることになり、制度変化がおこった。この制度変化は機会集合に影響を与え、主体的公害認定に影響を与えることになる。この影響の度合いは、規制政策や公害の種類によっても異なるだろう。

## 2. 事業場公害防止条例下の管理体制の変容

### 2.1 1951年条例下の管理体制

1951年事業場公害防止条例は全部で11条から構成されており、その目的は「他の法令に特別の定がある場合を除く外、事業場から生ずる公害を防止し、産業の発展と住民の福祉との調和を図ることを目的とする」（第1条）。これは、いわゆる調和条項のさきがけである（たとえば神奈川県、1991、20頁）。

## 主観的公害認定と行政指導

当条例の成立過程でみたように、神奈川県内の各商工会などは、行政単独による強権的取り締まりについて強く反対した。このこともあってか、公平で科学性を有した機関として「事業場公害審査委員会」が設立されることになった（1951年条例第8条）。ただし、構成人数などの大まかな要件は条例第8条および、1952年につくられた最初の「神奈川県事業場公害防止条例施行規則」で定められたのであって、この時点では先送りされた。1953年事業場公害防止条例施行の第3条において、はじめて構成メンバーの資格要件が規定された。すなわち、「神奈川県事業場公害審査委員会の委員は、学識経験がある者及び県職員のうちから、知事が委託し任命する」（1953年規則第3条）と。

さて1951年事業場公害防止条例の公害認定は、製造業や動力使用を伴う作業場や貯蔵場を「事業場」と定義したうえで、「事業場から発生する騒音、振動、ばい煙、粉じん、廃液、ガス等により、人又は物に与える障害であって、知事が第8条に定める公害審査委員会に諮問して除害を必要且つ適切を認めたものをいう」（1951年条例第2条）。

つまり、知事が事業場公害審査委員会に諮問したうえで、ある問題が公害か否かを判定する。公害の認定基準は、条例や施行規則のなかでも定められていない。そのため、事業場公害審査委員会が事実上、公害認定と公害除去を担っていたことになり、その役割が非常に重要となったのである。

この点は非常に重要な論点となる。神奈川県が統一的で客観的な認定基準を設定したのは、公害の防止に関する条例の制定後であった。制度上、事業場公害防止条例下の公害認定基準は主観的に決めざるを得なかったのであり、主観的公害認定はすべて非科学的か否かが重要な論点となる。ただし1964年まででも、水質汚染問題と大気汚染問題のような一部の公害問題では、国レベルの統一的な認定基準ができつつあった。県の認定基準と国の認定基準の関係性や基準設定過程の分析については、別に検討したい。

もし知事がある事象を公害と認定した場合、知事は原因者にその除害を求めることができ（1951年条例第4-5条）、そのための立入検査も認められている（1951年条例第7条）。もし事業主が知事の除害命令に従わなかった場合、罰則も規定されていた（1951年条例第10条）。ここで注視すべきは、除害措置命令や立入検査を行うには、あくまでその事象が公害として認定されなければならないという点にある。

条例上、被害を届け出る正式な手続きは明記されていないが、住民は県当局や議員を通じて自らの被害を訴えていた。この「陳情」<sup>8)</sup>は、事務担当部局を通じて、事業場公害審査委員会に送られていた。つまり県当局が問題を把握する伝達手段として、住民が県当局に直接的あるいは間接的に「陳情」し被害を訴える場合があった。住民からの陳情の場合、その訴えが自動的に事業場公害審査委員会に付されるという条文はない。そのため、いわゆる「門前払い」の可能性もあるので、次項での実態調査がより重要となる。次に、汚染源の事業主も自らの行為が公害に当たるかどうかを調査し判定してもらうための「事前調査請求」（1951

年条例第3条)を行った場合も、公害発生の可能性を把握することができた。事前調査請求の場合、条例上、知事は公害に当たるか否かを判断しなければならないので、自動的に公害認定作業、つまり事業場公害審査委員会に付される。

知事および事業場公害審査委員会は、公害認定の可否、認定された場合の除去方法などを示すことになるが、この科学性を担保していたのが工業試験場などの県専門機関であった。工業試験場所長などは事業場公害審査委員会の専門調査員として位置づけられた(1952年施行規則第6条)。事業場公害審査委員会の庶務は公害問題の担当部局が担当し(1952年施行規則第8条)<sup>9)</sup>、陳情窓口や県専門機関との調整などの実務だけでなく、各部長が事業場公害審査委員会の委員でもあったことから、公害認定まで深く関わる構造であったといえる。

この事業場公害審査委員会を中心とした管理体制の基本思想は、公害の発生の有無を確認するだけでなく、除害のための技術的指導を中心に据えていた。これは条例が廃止されるまで続くことになり、除害技術の有無と程度が公害の問題解決に大きな影響を与えることになったのである<sup>10)</sup>。

## 2.2 1959年条例改正の理由と管理体制の変容

神奈川県は1959年に入り、1951年事業場公害防止条例の3度目の改正を行った。この改正の主な目的は、(1)事前調査請求よりも効果的な届出制を施行し、(2)事業場公害審査委員会の定数を20人から24人に拡充し、県、横浜市、川崎市、横須賀市の各建築担当部局を委員に加えることで、当時増加しつつあった建築基準法にも触れる公害問題への対処を強化しよう、というものであった(神奈川県公文書、30-99-1-279)。

事業主が指定機械を新設したり増設したりする場合、あるいは指定作業を業として行う場合は、県への届出が義務づけられることになった。県当局は指定機械や指定作業以外への対処として、引き続き事前請求調査に基づく指導を考えていた(神奈川県公文書、30-9-7-402)。

なお条例改正に合わせた施行規則の改正により、届出書および事前調査請求書は直接知事に送らず、市内に住所がある場合は市長を、町村に住所がある場合は所轄地方事務所長を通して送ることになった(1959年施行規則第10条)。

## 2.3 1961年条例改正の理由と管理体制の変容

1961年の条例改正は、公害防止における知事の権限の一部を市に委任するとともに、公害の多様化に伴い届出義務対象を拡充することを目的としていた。すでに宮島(1981, 12頁)で一部指摘されているように、実はこの段階で、知事による直接的公害認定と拘留刑の導入などを想定した条例の全面改正が検討されていた。この点を詳しくみるために、「昭和36年度 公害審査委員会書類」(神奈川県公文書、30-99-1-279)を取り上げる<sup>11)</sup>。

この公文書は事業場公害防止条例の変遷過程をまとめた内部文書で、その1ページ目に条

例改正の変遷がまとめられている。1960年10月6日には、事務処理の一部を市長に依頼することが検討され、県は同年11月8日に、(1) 陳情はすべて市長経由とすること、(2) 軽易な陳情問題の解決は市長に委任することなどについて横浜市や川崎市を含む14市に照会した。川崎市などの全市は(1)に同意し、むしろ当然であると回答した市もあった。(2)については鎌倉市を除く各市が賛成した。このように1960年に入ると、各市は業務として公害問題に対処しており、県ではなく市が陳情問題の解決をすべきという認識となっていたのは重要である。

ところがこの作業と並行し、1961年2月3日に条例全文改正案—住民の審査請求と拘留形の明記—が作成された。この全文改正の目的は、(1) 各市長への権限の一部委任に伴い、事業場公害審査委員会による公害認定の不合理さを是正し知事による公害認定に変更、(2) (1)の変更に基づき、事業場公害審査委員会の目的は公害認定から公害防止措置の適否や重要施策の立案に変更、(3) 住民からの公害認定の審査請求の明文化と市長に権限を委任する場合の事務内容の明確化、(4) 条例違反者への拘留形の創設と両罰規定への変更であった。

結局、この全文改正は廃案となった。この間の経緯は分からないが、市長への権限の一部が委任され、条例規制対象の機械や作業が拡大されたものの、(1)から(4)の大半は実現しなかった。市長への権限委任は条例ではなく施行規則で定められたに過ぎず、地方自治体内の公害防止行政の分権化は、制度上も実務上も、試行錯誤の段階であったといえよう。

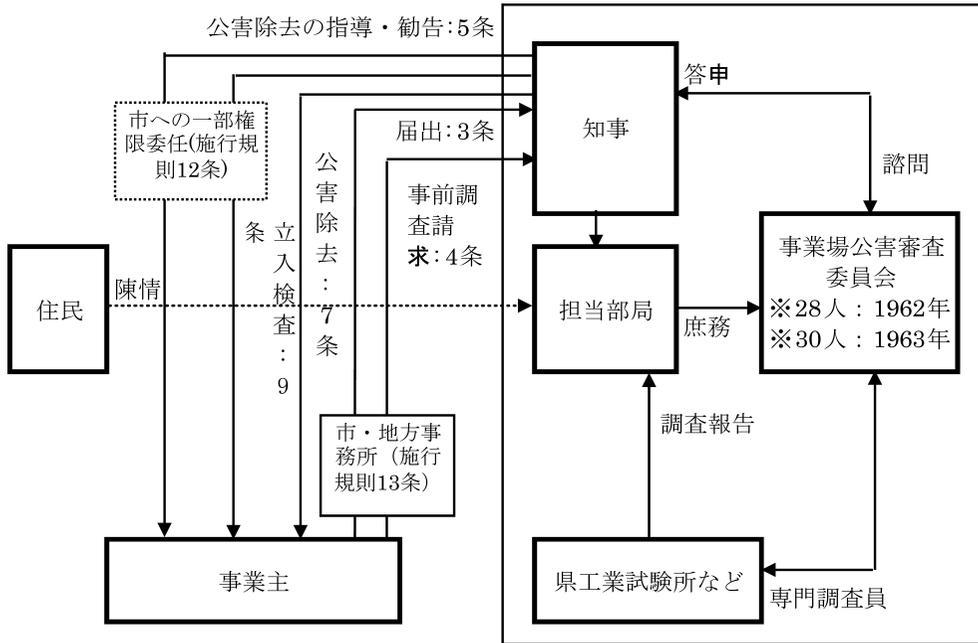
また第5条に、「知事は、公害の生ずるおそれがあると認めるときは、直ちに公害の予防について必要な指導又は勧告を行うものとする」という条文が入った。これは知事による公害認定を待たなくても調査を行うことを条例上担保するものであり、公害防止対策における知事の権限がより明瞭に示されたことになるが、それでも事業場公害審査委員会が公害を認定する仕組みは継続した。知事による直接的公害認定の仕組みは、1964年の公害防止に関する条例の制定まで待つことになった。

さて1961年の一部改正により、県は公害処理の権限の一部を各市長に委任することになった(1961年施行規則第12条)<sup>12)</sup>。具体的に言えば、市民からの陳情のなかで、(1) 比較的規模の小さな事業場であり、(2) 公害の範囲や規模が軽微で、(3) ひとつの市内だけの問題であり、(4) 高度な調査技術を要しないような問題のとき、当該市長はその陳情を受け、問題解決のための指導や勧告、立入検査の権限が委任されたのである。これ以外の陳情問題や届出、事前調査請求については、引き続き県の担当となった。

また、届出義務対象の機械と作業も拡充された。1959年時の対象表と比較すると、騒音の元になる機械を拡充し、メッキ業をはじめとする廃水問題の原因作業を追加しことが分かる。これは、公害の中でも廃水問題が大きな問題となってきたことを反映している。

そしてすでにみたように、この時期、事業場公害審査委員会も増員された。1962年には、公害件数の多い市の担当者が追加され、市関係者は審査委員会全体の32%を占めるに至っ

図2 1961年事業場公害防止条例下の管理体制概念図



出所：筆者作成

た。事業場公害審査委員会が県行政内部あるいは県議会との調整機関だけでなく、県と市との調整機関になったことを意味し、この点からも公害行政における市の重要性がみられる。そして、川崎市や横浜市も独自の公害審査委員会を創設し始めていた時期であり、県の職員も入っていた。県事業場公害審査委員会だけでなく市の審査委員会も、県と市との調整機関として位置づけられよう。

ところでこの時期、事業場公害審査委員会とは関係の深い、しかし知事直轄の「神奈川県中小企業公害除去設備資金助成審査委員会」が新たに1961年に設置された(神奈川県公文書, 30-9-7-604)。中小企業公害除去設備資金助成審査委員会と事業場公害審査委員会の性格の相違については、1961年7月20日付けの事業場公害審査委員会での商工部長の発言で端的に示されていた。すなわち、公害未然防止のために、事業場公害審査委員会とは別組織で運営し結果を伝えるというものであった(神奈川県公文書, 30-9-7-609)。

「神奈川県中小企業公害除去設備資金助成要綱」(以下、要綱)によると、この助成資金は条例第2条規定の公害を防止するために、「直接事業の用に供する設備を除き、公害防止のため改善を行う施設とし、当該施設の改善を行うことにより関係住民との紛争解決が促進され、又は公害の発生を防止し得るものでなければならない」(要綱第3条)。助成額は原則、施設改善費用の25%を上限とし、最高限度額は50万円とされた(要綱第4条)。中小企業公害除

## 主観的公害認定と行政指導

去設備資金助成審査委員会が助成の是非や内容を審査するために設置され、その構成員は学識経験者と県職員からなっていた（要綱第5条）。最初の構成員をみると、学識経験者が2名、県職員（商工部長、工業課長、工業試験所長、衛生研究所長、建築課長、環境衛生課長）が6名であった。

第1回目の助成支給のいきさつをみると、納税の有無や経営状態、公害の規模や内容などを鑑み、助成企業は決定された。第1回目の支給候補は全部で13社であったが、申請のあった公害除去設備が不相当で却下されたなどの理由で3件は却下された。第2回目の支給も1961年にあり、このときは全部で13社に支給された。

ところで事業場公害防止条例制定時から都市計画と公害の問題は指摘されていたが、工場の増加と都市の増大は必然的に、工場と住民のあつれきを増し、たとえば住居地域における騒音問題のように、公害と都市計画とのずれが具体的な公害問題として表面化するようになった。そのため県内部や県と市における公害行政の担当部局は建築担当部局との調整が必要となり、1959年の条例改正に至ったのである。

そして1961年12月6日の事業場公害審査委員会で都市計画と公害とのずれが議論となり（神奈川県公文書、30-9-7-609）、県は国への都市計画法改正を意図した「公害予防のための用途地域の運用に関する要望書」を提出するまでになった（神奈川県公文書、30-9-7-706；宮島1981、10頁）。

この要望書提出までに、県内部だけでなく県と市との垂直関係の調整を要す問題となった。とくに市の建築行政に協力を仰がなければ公害防止の効果が悪くなってしまうことが当局に認識され、事務調整のための会合がたびたび設けられるようになった。現存する1962年1月26日の会合資料によれば、商工部長や工業課長、建築課長をはじめとした県職員12名と、県地方事務所職員5名、横浜市と横須賀市と川崎市の建築行政担当者が公害行政と都市計画行政の問題を話し合うための会合がもたれた。そこでの議題は、(1) 事業場公害防止条例に基づく届出を怠ったために公害が発生した事例（4件）、(2) 建築基準法第49条但し書適用により公害問題の解決が可能となる事例（6件）<sup>13)</sup>、(3) 公害防止の調査過程で判明した建築基準法違反容疑（2件）、(4) 用途地域の設定や変更に伴って生じた公害事例（8件）が分析された（一部重複事例あり）<sup>14)</sup>。

届出を義務づけられた工場の建築主や代願人がその届出を怠ったために、操業後公害問題が発生する事例が散見されることが問題となった。この点を防ぐために、建築基準法の確認申請時での確認が要請された。この席上、工場が未指定地域に流れており、未指定地域では工場調書の提出が必要とされず作業種類の制限がないので、事態が悪化する傾向が指摘された。さらにここで興味深いのは、工業地域内の公害除去についての話し合いである。住居地域の公害は積極的に除外すべきというのは一致した意見であるが、工業地域内の公害はあま

り規制しないよう求めたり工業地域内の住民が我慢すべきだと主張されたりした。工場を移転させるときの資金援助についても言及された（神奈川県公文書，30-9-7-704）。

### 3. 統計データにみる公害件数と種別の変遷

県当局は事業場公害審査委員会の開催のたびに、それまでの公害発生状況をまとめて資料一「事業場公害問題発生及び処理概要」や「事業場公害問題統計表」として提出していた<sup>15)</sup>。これらの資料が当時の統計データを良く表しているが、いくつか注意を要する点がある。

第1に、条例での公害は騒音、振動、廃液、煤煙、ガス、粉じん、その他とされるが、統計上は悪臭も独立した公害として計上されている<sup>16)</sup>。第2に、公害の伝達手段としては最終的に、「陳情」、「(事前)請求」、「届出」の3つがあった。ただし条例の改正に伴い、「事前請求」や「届出」の根拠条項が追加されたり移動されたりしており、統計資料を読む場合には注意を要する。たとえば届出とは、特定機械や作業の新設や増設時にその内容や未然防止措置について県に届出させるもので、1959年条例改正時に第3条および別表として導入された。そのため1958年までの届出件数は当然ゼロあるいは空白で表記されている。

第3に1961年の改正により、公害処理の権限の一部が市長に委任された。そのためこれ以降の統計には、「県取扱分」と「市取扱分」に区別される場合がでた。第4に、「事業場公害問題発生及び処理概要」や「事業場公害問題統計表」における公害件数の取り方についても注意を要する。これは、資料の中で明記されていないが、1958年11月14日の審査会議事録によると、ある工場が粉じんと騒音を引き起こしているような場合、公害種類ごとに集計せずもっとも被害の顕著なものだけを取り上げてその種類の公害として集計していたという（神奈川県公文書，30-9-6-310）。

ところが1963年7月26日開催の事業場公害審査委員会の資料を読むと、今後は「陳情件数は騒音と振動が重なっている場合は2件として数えること」（神奈川県公文書，30-4-1-810）と書かれている。この点がどのように処理されたのかは判然としないが、公害発生件数は抑制して数えられていたといえよう（宮島，1981，8頁）。

さて上記の注意点を踏まえて、「1963年8月31日現在 事業場公害問題統計表」から公害の種類別件数（単年）をまとめたのが表2である<sup>17)</sup>。一貫して騒音問題の件数が増え続けているが、1960年以降は廃液と粉じんの件数が増加している。また1952年から1958年までの公害件数は100件にも満たないが、それ以降増加し、1961年以降急激に増加した。この背景は条例改正の影響によるので、次は情報伝達別にまとめた。

すでに指摘したように、事業場公害防止条例は何度も改正された。とくに1959年の改正のとき、公害につながる特定の機械と作業についての届出が義務化された。そのため市民などからの陳情件数は一貫して増加しているものの、1959年以降は届出件数が急激に増えてい

った。このことから、当局が公害を把握する情報伝達ルートとしては、当初は陳情が有力であったが、1959年以降は陳情と届出のふたつが重要なルートになったことが分かる。

さらに細かくみるために、陳情件数を地区別種類別にまとめたのが表3である。この表の数値は1963年7月31日までの累計値であり、県とは県が対処した陳情件数、市とは市が対処した陳情件数を意味している。前述したように、1961年から軽微な公害問題は市が対処することになっていた。この表から、県を通じた市の公害関与が急速に広がっていたことが分かる。

公害の中で騒音の件数（523件／941件）がもっとも多く、振動（53件）、廃液（80件）、煤煙（122件）、ガス（24件）、粉じん（56件）、悪臭（78件）、その他（5件）となっていた。騒音以外では煤煙と廃液、悪臭の陳情件数が目立つ。煤煙は主に工場や高炉などから排出された大気汚染問題であり、廃液は工場排水や生活排水に起因し、悪臭は日常生活に起因していた。

横浜市と川崎市内からの陳情件数が約79%（740件／941件）を占めており、公害のなかでも多くを占める騒音の半数は横浜市（255件）と川崎市（185件）からであった。条例改正で横浜市と川崎市は公害に対処することになったと同時に、両市は独自に公害対策を打ち出すことになった。そのため県と市との関係はより深く考察する必要がある。

#### 4. 事業場公害防止条例下の管理体制とその規定要因

##### 4.1 分業体制の確立と公害問題の解決処理

1951年12月から1964年3月まで、神奈川県は事業場公害防止条例を中心として運営され、副知事を委員長に構成された事業場公害審査委員会が重要な役割を担っていた。一般的な審査手順は、まず陳情や事前調査請求、届出を通じて問題が把握され、事業場公害審査委員会の専門調査員（各試験所員など）が因果関係を調査し、担当部局に報告する。担当事務局と専門調査員の間で結果をすり合わせ、「問題解決」を希望する案件を事業場公害審査委員会に提出し承認を得た後、知事が最終的に決定した。

「事業場公害問題発生及び処理概要」や「事業場公害問題統計表」のなかで、「解決率」というデータが掲載されている。ここでの解決率とは、解決件数を発生件数で割ったものとして定義される。さらに、この解決率は公害種別に、情報伝達ルート別にはじきだされている。たとえば表4の解決率は1963年8月31日時点のものであり、全体の解決率は全体からみた解決率、陳情（県取扱い）、調査請求、届出は情報ルート別の解決率である。その他を除けば、悪臭の解決率が87.5%ともっとも高く、廃液の解決率が71%ともっとも低い。しかし情報伝達ルートでみると、悪臭の陳情に基づく解決率は73.7%と低く、調査請求および届出に基づく解決率は100%ということから分かるように、情報伝達ルート別の解決率は異なってい

表2 種類別公害発生件数の変化

年	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	合計
騒音	陳情	8	10	13	9	12	21	37	50	127	108	73	523
	請求 届出		1	1	1	1	5	6	19	17	8	8	91
振動	陳情	1	2			5	5	2	6	11	11	5	53
	請求 届出						1	2	1	1	2	2	10
廃液	陳情	3	5	1	2	1	1	3	4	23	26	9	80
	請求 届出	1		1		1		2	4	6	6	9	51
煤煙	陳情	4	5	6	2	1	6	8	5	27	31	22	122
	請求 届出		1		2	3		2	4	2	5	1	28
ガス	陳情	4	1	1	1	3	4		2		5	2	24
	請求 届出		1	1	1	2	1	1	6	1	1	1	19
粉じん	陳情	2		2	4		1	2	2	19	12	9	56
	請求 届出						2		7	4	2	2	19
悪臭	陳情			1	1		3	3	2	3	35	11	78
	請求 届出			1			3	2	3	1	1		10
その他	陳情	1					1		1	1	3		5
	請求 届出								1				2
									1				1

注：1963年8月31日時点の集計結果。そのため1963年は途中経過  
 出所：神奈川県企画調査部公害課（1963）、「1963年8月31日現在 事業場公害問題統計表」（神奈川県公文書  
 30-4-1-810、所収）から筆者作成

表3 地区別および種類別陳情件数  
1963年8月31日時点

地区別陳情件数	騒音		振動		廃液		煤煙		ガス		粉じん		悪臭		その他		小計		合計
	県	各市	県	各市	県	各市	県	各市	県	各市	県	各市	県	各市	県	各市	県	各市	
横浜市	149	106	15	11	8	8	19	39	9	3	6	20	5	23	4		215	210	425
横須賀市	8	8	1	1	1	1	3	3	1		1	1		1			13	15	28
川崎市	74	111	14	5	10	11	15	20	4	2	3	9	9	27	1	1	129	186	315
平塚市	10	13		3	3	3	3	3	1		1		2	3			17	22	39
鎌倉市	3	4	1				2	2									4	6	10
藤沢市	5	1		5	2	2	2	2	2		2	1					16	6	22
小田原市	3	2		6	2	4	2	4	1				2	2			6	14	20
茅ヶ崎市	1	4			2		4	1			2	1		1			9	7	16
逗子市	3											1					3	1	4
相模原市	2	2	2	2	3	3	1										7	7	14
三浦市	1	2		2	2	1											3	1	4
秦野市	2	1									2	1		1			6	3	9
厚木市		1		1	3	3	1					1					1	6	7
大和市	2	3		2	1	1			1		2	1		1			7	7	14
その他	4		1				1				2						14	0	14
小計	267	256	34	19	41	39	47	75	18	6	20	36	19	59	4	1	450	491	941

注：県とは県取扱い分、各市とは各市の取扱い分を指す

注：県取扱い分は1963年8月31日までの累計値。市取扱い分は1963年7月31日までの累計値

出所：神奈川県企画調査部公害課（1963）、「1963年8月31日現在 事業場公害問題統計表」（神奈川県公文書 30-4-1-810, 所収）から筆者作成

表4 認定公害の解決率

	(単位%)							
	騒音	振動	廃液	煤煙	ガス	粉塵	悪臭	その他
全体の解決率	80.4	75.4	71.0	74.3	84.9	76.3	87.5	100.0
陳情（県取扱い）解決率	86.1	73.5	75.6	78.7	77.8	85.0	73.7	100.0
調査請求解決率	85.7	70.0	80.4	78.6	77.8	78.9	100.0	100.0
届出解決率	77.3	80.0	68.3	63.3	85.7	73.3	100.0	100.0

注：数値は1963年8月31日時点のものである

注：原典は小数点2位で切り上げているが、ここでは四捨五入した関係で数値が異なる

出所：神奈川県企画調査部公害課（1963）、「1963年8月31日現在 事業場公害問題統計表」（神奈川県公文書30-4-1-810、所収）から筆者作成

る。

ところで、ここでの解決率は発生件数に占める解決件数と定義されるが、それでは解決件数とは何を意味するのだろうか。この点を確認する統計データはないが、いくつか手がかりを見いだすことはできる。「事業場公害問題発生及び処理概要」（昭和38年4月30日現在）のなかの「陳情の解決処理状況」をみると、この項に記載されている合計18件のうち、被害者あるいは陳情者から陳情の取り下げの願いが無いが委員会が解決と認めたのは14件、陳情者が取り下げを願い出たのは4件であった（神奈川県公文書、30-4-1-811）<sup>18)</sup>。

Lundqvist (1980) にならって、まずは考えられる問題の「解決処理」の仕方を列挙すると、(ア) 陳情の場合でかつ提出した住民が納得のうえ取り下げる、(イ) 陳情の場合でかつ住民から取り下げの意思は示されないが事業場公害審査委員会が解決と認めた、(ウ) 届出に基づく予防措置をとった、(エ) 事前調査請求に基づく予防措置をとった、の4つを区別することができる。

まとまった統計が残されていないわけではないが先の処理概要にもみられるように、陳情の中で(イ)の割合の方が多かったと思われる。つまり事業場公害審査委員会あるいは県が調停者として当事者間の紛争を解決するというよりも、裁定者として紛争を解決処理とみなすことになっていったのである。

この点をより具体的にみるために、事業場公害審査委員会を中心とした管理体制が実際にどのように問題を「解決」してきたのかをみたい。すでに県史や川崎市史などで紹介されているが、事業場公害審査委員会が頭を悩ましていたN社の悪臭問題を取り上げる<sup>19)</sup>。

住民の陳情を受け、事業場公害審査委員会が当事者間の利害調整を行い問題が消滅したこともあるし、事前調査請求に基づき公害が未然に防止されたこともある。このようなルーティン・ワークに基づく「解決」は書類として残りにくいだけで存在していたことも忘れてはならないが、N社の案件は公害の中でも客観的基準の適用が難しく悪臭公害の厄介さを知らしめ、川崎市を地盤とする県議会議員（県事業場公害審査委員会委員を兼ねる）や川崎市も

関わった案件だからである。

#### 4.2 悪臭公害と解決処理の経緯

公害の認定と公害の解決が制度化され一定の機能を果たすようになったが、この仕組みが通用しない問題が川崎市で発生した。川崎市のN社は川崎駅近辺の多摩川沿いの工業地域で、フィッシュ・ソリュブルなどから鶏の飼料を製造していたが、飼料製造の過程で悪臭を発生させ、周辺住民（周辺工場労働者を含む）が被害を訴えるに至った。

この事件は県と川崎市の両方で大きな問題となったばかりか、中小企業公害除去設備資金助成を活用し事業場公害審査委員会がいったん解決処理としたにもかかわらず問題を再燃させた案件として、さらに公害の中でも悪臭公害の対応の難しさを露呈することになった。この間の事情は、「N社に係る悪臭処理問題 昭和39年1月7日現在」および「N社に係る悪臭処理問題 昭和40年5月25日現在」に詳しい（川崎市公文書、市1S39-00103；市1s40-00116）<sup>20</sup>。以下でとくに断りのない場合は、この資料に基づいた記述とする。

記録によると、問題の発端は、周辺住民が1960年5月17日に付近住民470名が県に被害を陳情したことからはじまる。川崎市長は同年6月1日に、県に事業場公害防止条例に基づく処理を依頼した。6月15日には県と市の合同調査が実施され、この後も県や市は現地調査を繰り返し、会社側からも改善策の提示を受けた。県工業試験所や県衛生研究所が会社提案の可否を検討しつつも、住民側からはその後も陳情や請願がだされた。

県はこの問題に対応するために、1961年からはじまった中小企業公害除去設備資金を活用し除害装置を設置させることで対応しようと考えた。本事例は第1回助成対象候補となったが、除害施設が申請記載のものと異なることから「不適當」という理由で却下された。同年12月の第2回助成対象として認められ、申請額50万円が満額認められた。ただし付帯条件として、原料置き場からの悪臭対策が別途指示された（神奈川県公文書、30-9-7-604）。

県は除害設備への助成金を支給することで解決を図れると考えた。実際、県は「昭和37年7月31日現在 処理概要」のなかで、N社を分類C—県の指導により除害対策を実施した結果公害の容疑が減少したが、陳情者が取り下げを出さないもの—とした（神奈川県公文書、30-9-7-706）。通常、分類Cの事件はそのまま除害が認められ公害問題から外される。

ところがこの半年後、悪臭問題が悪化したために、N社は分類B—事業主が公害除去対策を行い、又県が指導中であって解決の見通しのあるもの—に再度変更され、N社には除害設備が整うまでは生産増大をしないように指導中とあった（「昭和38年1月31日現在 事業場公害問題発生及び処理概要」）。

たった半年で、N社の悪臭公害は再燃してしまった。1963年3月28日には、県は会社に除害措置が整うまで増産を止めるように勧告したが、住民は会社側が念書内容を履行しないなどと不信感を募らせていった。1963年4月以降、函館からフィッシュ・ソリュブルを仕入

れていたのをやめ、築地産の魚の臓器を原料にフィッシュ・ソリュブルを製造する実験を始め、同年8月頃から魚油工船の試験を開始したのが、問題の再燃の原因だったようである。

県は同年9月に「へい獣処理法」の適用で魚油工船の試運転をやめさせ、既存脱臭装置の維持管理の徹底や原料の野積みの禁止、脱臭装置を設置するまで装置のない乾燥炉の使用禁止などを「指示」した。

同年11月から12月にかけて、業者は新たな原料の供給先を県に示し、県と工業試験所、衛生研究所は原料のサンプリング調査や現地調査を実施した。また市中央保健所は現地調査を繰り返した。そして12月25日に、陳情者とN社、県、川崎市が会合を持ち、改善策を1964年1月までに終わらせ、第三者機関がその効果を確認するという合意がなされた。

このように1963年以降、N社の悪臭公害は川崎市公害審査委員会および県事業場公害審査委員会で頻繁にとり上げられる問題となったのである。

県事業場公害審査委員会においては、1963年10月4日の審査委員会のなかで「公害重要事案」のひとつとして現状が説明された後、川崎選挙区のある県議会議員が中小企業公害除去設備資金で設置した脱臭設備が有効に機能していないなどを指摘し、この問題への対処を厳しく求めた。県も脱臭装置が所期の目的を達していないことを認めざるを得ず、また周辺住民からの苦情に基づき一時的な操業停止を命じるなど、会社に指導したことを報告していた（神奈川県公文書、30-4-1-810）。

さらにこの次の1963年11月17日の審査会でも、N社の問題は継続審議され、かなり突っ込んだ議論がなされた。とくに中小企業公害除去設備資金での脱臭装置の効果をめぐって、県は相当の効果を上げたと言っているが、そのような効果は認められず書類にも正確を期して書くべきだという意見も出るほどであった（神奈川県公文書、30-4-1-810）<sup>21)</sup>。

N社の問題は事業場公害防止条例のもとでは解決されず、「公害の防止に関する条例」に引き継がれることになった<sup>22)</sup>。事業場公害防止条例は1963年頃から庁内でも批判され、主観的公害認定に基づく解決処理の限界が強調されるようになった。そこで事業場公害防止条例を廃止し、公害の防止に関する条例が1964年3月31日に公布された（施行は同年6月）。

知事が公害を認定し、客観的な公害基準が廃液、ガスなどに対して定められるようになったのに合わせて、事業場公害審査委員会は公害審査委員会へと、その役目は知事からの諮問への答申というものに変わったのである（条例附則の6）。

公害防止に関する条例は事業場公害防止条例に比して、知事に公害防止のためのより強い権限を与え、事業場公害審査委員会は公害審査委員会に変わり、委員の内容も定数も大きく変わった<sup>23)</sup>。県は事業者に公害防止措置命令をだすことができ（第9条）、さらに行政処分（第10条）まで出すことができた<sup>24)</sup>。

1964年9月26日には県から会社に、第10条の行政措置適用の警告がだされ、1965年1月26日には、公害の防止に関する条例ではじめて公害認定されることになった。第9条の公害

防止措置命令が1966年3月7日に県から発せられ、3月11日から120日間のうちに抜本的対策をとるように指示された。

ここで県および公害審査委員会の内部で、行政措置命令の期限後の措置をどうするかで激しい議論が行われていた。このときの記録は、神奈川県公文書(40-4-1-201)として一部残されている。

ここでの最大の論点は、行政措置命令の期限が切れた後の措置をどうするかであって、それは第9条の更新か第10条の行政処分の適用かをめぐる論争であった。第10条の行政処分はもっとも強い対策であるが、条例上、第9条の行政措置命令に従わなかった場合に適用されるとあった。この行政措置命令に従わない場合は何かが問われたのであるが、ここで委員の頭を悩ましたのが悪臭公害の基準問題であった。

県の調査によれば、N社は行政措置命令にそって除害措置を試し、陳情件数や被害者の症状、現地調査の総合的な結果から悪臭の程度は減少したものの、それでも住民は被害を陳情していた。

悪臭公害を判定する客観的で科学的基準がなく、悪臭の感じ方に個人差があることが、この問題の「解決」を難しくしていると多くの委員は考えていた。そのうえで、会社は命令に従って対策を実施しているので「命令に従った」と解釈し、被害は無くなったわけでもないが、営業の自由や労働者の雇用維持などを考えれば、第9条の行政措置命令を更新すべきだという主張も少なくなかった。

その一方、対策を行ったので命令に従ったとみるのではなく、会社側の対策が被害をなくしたので判断すべきで、被害がなくなっていない以上第10条を適用すべきだという主張や、企業の無過失責任から第10条を適用すべきだという主張もあった。

第7回の公害審査委員会のなかで、第10条の行政処分適用という知事への諮問事項が決まった。県は8月9日付けで、11月14日まで猶予期間を設けつつ、第10条に基づく操業停止を命じた。N社は、より鮮度の良い原料に変更したり第三者機関に除害効果を測定させたりするなど、さらなる対策を行った。県も住民からの陳情等に基づき現地調査を繰り返し、できるだけ客観的な調査を行うよう努力していた。

11月11日の第8回公害審査委員会において、第10条の適用をするのかどうか最終的に確認され、相当期間観察する必要があるため悪臭が除去されたどうかを判断することはできないという答申を知事に提出し、結局、第10条適用は留保されることになった。

その後、N社は1968年6月以降、原料をチーズに変えたために、悪臭はかなり減ったと報告されている(神奈川県公害センター、1970)。もっともN社の悪臭公害が最終的にどのように「解決処理」されたのか、この点を示す記録は見つからなかったが、悪臭公害が技術的に対処することが難しかったがゆえに、資金援助や強い勧告などの行政指導が問題解決に結びつかなかった案件であったといえる。

#### 4.4 事業場公害防止条例における「解決処理」の評価

事業場公害防止条例では、住民が被害を訴えたり企業が事前調査請求をしたり、あるいは指定機会や作業を届出することで、県当局は問題を把握した。そのうえで県専門機関が因果関係などを調査し事業場公害審査委員会が公害の有無や解決処理を決定していた。公害が未然に防止されたり陳情者が被害を取り下げたりすることはあったものの、その大半は被害住民と原因企業とがそれぞれコストを負担するような決着となった。その按配は公害問題の特性などによって規定され、客観的で科学的な判断基準を得ようとしたといえる。

N社の場合は、川崎市出身の県議がかつ事業場公害審査委員会委員や川崎市公害審査委員会が「問題解決」を強く求めたことから、県は明確な問題解決を迫られた。しかし県も県専門機関も悪臭を除去可能な技術を持ち合わせておらず、技術援助による問題解決もなかなかうまくいかなかった。さらに、除害装置を設置してもその維持管理がうまくいかず効果を発揮しない場合も散見された<sup>25)</sup>。

結局、生産量を抑制し原料を抜本的に変えたことが問題解決につながったが、なぜ1968年までかかったのかは、資料制約もあり判然としないが、悪臭の客観的な基準がなく、エンドオブパイプ的な解決策を技術的に提示できなかったことが時間を要した最大の要因であろう。

逆にいえば、客観的で科学的な基準や技術がなければ、公害問題の解決は時間を要し、その分被害者へのコスト負担が求められてしまう。これが既成事実化すれば、問題の出発点が被害者に不利な形ではじまる可能性が生じる。N社の問題は、ピアソンが強調した経路依存効果の発生要因を示しているように考えられるのである (Pierson, 2004)。

その一方で、主観的公害認定は様々な問題を抱えていたのは間違いないが、歴史的にみれば、主観的公害認定と行政指導に基づく公害行政は、問題解決を進めるために、客観的で科学的な基準の作成を迫られ、それが客観的な公害行政の土壌となったことは間違いないだろう。

#### 今後の課題

本稿は、明確な認定基準を設けず、したがって事業場公害審査委員会が「主観的に」公害を認定することを求めた事業場公害防止条例について検討してきたが、今後に残された課題は多い。

まず、事業場公害防止条例から公害の防止に関する条例への改正が、環境政策論上どのように解釈することができるのかを明らかにする必要がある。これは、取引費用から政策過程を分析した McCann et al. (2005) などにならって、今後分析したい。

次に、県条例と法律との統合過程の分析である。とくに水質保全分野において、県条例に基づく規制と旧水質2法に基づく規制のふたつが未調整のままつくられ、両者の統合が図ら

れることになったからである。神奈川県が多摩川と相模川は法の適用地域となり、それ以外は条例適用地域に区別された。さらに、この区別は、何をもって水質汚染とするのかの基準の区別を生み、県当局は2種類の基準を統合的に運用することを迫られた。水質汚染の基準がこの時期の神奈川県において、どのように形成されていったのかを知ることはきわめて重要となるだろう。

最後に、県は今後強制的な環境政策を試行し始めるわけだが、中小企業公害防止助成金などのような補助金政策と工場移転政策といった間接的政策の実態についても検討する必要がある。これらの論点を明らかにすることで、1950年代から1960年代の公害行政の意味をより重層的に理解することができるだろう。

(付記)

本稿は、神奈川県と川崎市の行政公文書なくしては成立しない。とくに神奈川県立公文書館では、実に多くの資料に触れることができた。記して感謝申し上げたい。本稿は野田(2011)を加筆修正したものであり、本稿の成果の一部は科学研究費補助金(22710047)に基づいている。

注

- 1) ただし1951年第8条のなかでは、単に「神奈川県公害審査委員会」とよばれていた。条例制定後の1952年神奈川県事業場公害防止条例施行規則の第3条で、事業場公害審査委員会という名称が与えられたが、条例上、公害審査委員会から事業場公害審査委員会に変更されたのは1953年の改正になってからである。そのため時期によって、事業場公害審査委員会ではなく単に公害審査委員会とよばれる場合があるが、本稿では煩雑さを避けるために、すべて事業場公害審査委員会として表記する。
- 2) 環境政策史の有益なサーベイとして、喜多川(2011)をあげておく。
- 3) 事業場公害防止条例の成立過程については、すでに神奈川県県民部県史編集室(1982)、神奈川県自治総合研究センター(1989)や村橋(1983;1993)などで明らかにされており、本項はこれらの成果に負っている。神奈川県事業場公害防止条例案は、第1次経済部案、衛生部案、第2次経済部案という順で変わっていき、第2次経済部案がそのまま成立した。第1次経済部案と衛生部案の原本を入手することができなかったので、公文書内の断片情報や2次資料で補った。
- 4) たとえば川崎A社は、「(口)委員は県議(県民代表の意)学識経験者、経営者代表各同数とすること(原案の如く関係官吏等は絶対委員とせず必要に応じ参考陳述または資料提出を命ずるは可)」(神奈川県公文書, 30-99-1-279), という強い要望をだしていた。
- 5) 後の横浜市長で当時県議会議員であった飛島田一雄がこの修正案に賛同していたことに、宮島は注意を向けている(宮島, 1981, 3頁)。
- 6) 1963年にばい煙規制法の一部が改正され、地方公共団体は指定地域内の法律規制対象外の施設を規制することができるようになった(環境庁, 1969)。また神奈川県は、川崎市と横浜市に事務を委任することができた(ばい煙規制法第32条, ばい煙規制法施行令第7条第2項)。
- 7) 川崎市の公害行政についても子細に検討する必要があるが、さしあたり川崎市史を参照した。

- 8) ここでいう「陳情」が地方自治法第 109 条に定めるものなのか、それとももっと一般的な意味で用いられているのかは大切な論点となる。なぜなら前者であれば、被害の訴えはいったん議会に送られた後県当局に送られることになるが、後者であればその限りではなく、管理体制のなかの議会の位置づけが変わりうるからである。実は、この点は条例上明確に定められていない。おおむね事業場公害防止条例での陳情は一般的な意味として使われていたと考えられるが、審査委員会で委員長（副知事）が「陳情は議会で受ける」（神奈川県公文書、30-4-1-810）と発言しており、地方自治法に基づく陳情という意味で使われている場合もあると考えられる。
- 9) 1964 年 3 月までの担当部局は経済部商工課（1951 年 12 月～1958 年 3 月）、商工部商工課（1953 年 3 月～1958 年 12 月）、商工部工務課（1958 年 12 月～1963 年 6 月）、企画調査部公害課（1963 年 6 月～）という順に変更された。
- 10) この点は、1957 年 10 月 8 日の事業場公害審査委員会における工業試験所長（専門調査委員）の発言で分かる。いわく、「公害問題処理については二つの場合があると思う。第一は公害があるかないかということ、次は公害を防止することです。この場合公害をなくす方に非常に時間がかかり、また技術的に困難な面もあります。公害の発生しそうな問題を事前に防止するなんらかの方法について皆さんの知恵をおかりしたい。公害かどうかを判定することは易いが、これを除去するには相当な時間を必要とします」（神奈川県公文書、30-9-6-205）。
- 11) 宮島が利用した資料は「昭和三十六年公害審査委員会書類綴」とあるが、おそらく本稿で用いた資料の「昭和 36 年 公害審査委員会書類」と同じものと思われる。
- 12) 権限が委任された市とは、横浜市、横須賀市、川崎市、平塚市、鎌倉市、藤沢市、小田原市、茅ヶ崎市、逗子市、相模原市、三浦市、秦野市、厚木市、大和市の 14 市である（1961 年 5 月 19 日、神奈川県告示第 290 号）。
- 13) たとえば D 製作所の騒音、粉じん公害については、建築基準法第 49 条第 1 項に抵触していると判断され、公害問題ではなく建築問題として川崎市建設局に移管された。
- 14) 宮島（1981）で取り上げられた鉄鋼所の案件は、(4) のケースに該当する。
- 15) ただし、発生件数などの数値が発行年によって異なっている場合があり、データの信憑性について若干留保せざるを得ない。
- 16) 悪臭（臭気）は、1964 年の公害の防止に関する条例ではじめて公害のひとつに列挙された。また悪臭防止法が制定されたのも 1971 年のことである。
- 17) 新条例に置き換わる直前のデータとしては、1964 年 5 月 31 日時点の陳情件数を掲載している神奈川県企画調査部公害課（1965）が有益だが、陳情と届出と事前請求の各データがよりまとまっていた神奈川県企画調査部公害課（1963）所収のデータを利用した。なお、両者のデータの一部で一致しない箇所がある。
- 18) 事業場公害審査委員会の議事録を読むと、陳情者が訴えを取り下げなくても事業場公害審査委員会が解決処理するという方針が定まったのは、1957 年 10 月 8 日の委員会のことと思われる（神奈川県公文書、30-9-6-205）。
- 19) 事業場公害防止条例下で県下最大の公害事件とよばれた A 製鉄事件については、野田（2013）で取り上げるので、ここでは除外した。
- 20) この事件の一部については、神奈川県自治総合研究センター（1989）、神奈川県（1992）でも取り上げられている。さらに、衆議院産業特別委員会でも取り上げられた（衆議院産業公害対策特別委員会、1966 年 5 月 12 日、1966 年 5 月 18 日、1966 年 6 月 9 日）。

## 主観的公害認定と行政指導

- 21) この案件の経過と比べると、事務当局は対応していたものの、この事件が事業場公害審査委員会で取り上げられた時期は遅い（少なくとも議事録で確認する限りでは）。条例改正やばい煙規制法と重なっていたこともあり、この案件は当初重視されていなかったのかもしれない。
- 22) 公害の防止に関する条例については、さしあたり野田（2013a）を参照。
- 23) 委員長が副知事ではなく県議会議員から選ばれたのは、ひとつの象徴である。また、弁護士が1名入ったのも大きな特徴である。
- 24) 公害の防止に関する条例第10条では、「知事は、事業主が前条の規定による命令に従わないときは、公害を防止するために必要な限度において、期限を指定して、公害を発生させている機械の使用停止、移転若しくは除去、作業の停止又は物品の撤去を命ずることができる」と定められている。
- 25) 1965年3月24日の川崎市公害審査委員会において、県工業試験所長（兼川崎市公害審査委員会委員）は、科学的知識をもって行政指導を行わないと効果が薄く、いかに除害装置を適正に運転させるかが重要であると指摘している（川崎市公文書、市1s39-00103）。

## 参考文献

- 川崎市衛生局衛生部（不詳）、「川崎市公害審査委員会（資料）」（昭和36年度）川崎市  
川崎市（1997a）、『川崎市史 通史編 4上』川崎市  
川崎市（1997b）、『川崎市史 通史編 4下』川崎市  
神奈川県企画調査部公害課（1965）、「神奈川県公害行政の概要」神奈川県  
神奈川県県民部県史編集室（1982）、『神奈川県史 通史編5 近代・現代（2）』財団法人神奈川県弘済会  
神奈川県県民部県史編集室（1983）、『神奈川県史 各論編1 政治・行政』財団法人神奈川県弘済会  
神奈川県環境部編（1991）、『環境行政のあゆみ—かながわの40年』神奈川県  
神奈川県公害センター（1970）、「神奈川県公害センター年報」（昭和43年度）第1号  
神奈川県議会編（1979）、『神奈川県議会の百年』神奈川県議会  
神奈川県自治総合研究センター（1989）、『神奈川県的主要政策—公害行政を中心として—』（研究部報告書）神奈川県自治総合研究センター  
神岡浪子（1960）、「公害防止条例の運用をめぐる諸問題」『都市問題』51（5）、551-572頁  
神岡浪子（1966）、「公害—自治体における責任と対策」『都市問題』57（2）、25-40頁  
神岡浪子（1970）、「日本資本主義の発展と公害問題」『ジュリスト』458、8-13頁  
神岡浪子著（1987）、『日本の公害史』世界書院  
環境庁（1969）、『昭和44年版 公害白書』  
喜多川進（2011）、「環境政策史研究の構想と意義」『環境政策史研究会ディスカッションペーパー』5  
氷見康二（1997a）、「環境行政とともに43年（4）」『生活と環境』42（4）、72-77頁  
氷見康二（1997b）、「環境行政とともに43年（5）」『生活と環境』42（5）、89-93頁  
氷見康二（1997c）、「環境行政とともに43年（6）」『生活と環境』42（6）、87-93頁  
野田浩二（2011）、「主観的公害認定と科学的調査の相克：神奈川県事業場公害防止条例の再検討」『環境政策史研究会ディスカッションペーパー』3  
野田浩二（2013a）、「地方公共団体による水質基準の策定過程：1960年代の神奈川県公害条例を事例

- に」『水資源・環境研究』forthcoming
- 野田浩二 (2013b), 「歴史研究としての環境政策論再考: わが国での行政公文書活用の可能性」『環境と公害』forthcoming
- 村橋克彦 (1983), 「神奈川県公害防止条例の変遷過程」(神奈川県県民部県史編集室 (1983) 所収), 817-839 頁
- 村橋克彦 (1993), 「第二次大戦後復興期における神奈川県の公害行政」『経済と貿易』164, 82-95 頁
- 村橋克彦 (1994), 「高度経済成長段階前期における神奈川県の公害行政」『経済と貿易』165, 65-86 頁
- 庄司光・宮本憲一著 (1964), 『恐るべき公害』岩波新書
- 宮島泉 (1981), 「戦後開発期神奈川の公害行政 (1952-1964) — 『神奈川県事業場公害防止条例』下の展開—」『神奈川県史研究』43, 1-17 頁
- 宮島泉 (1983), 「開発調整期神奈川の公害行政—神奈川県と横浜市の自治体行政をめぐって—」(神奈川県県民部県史編集室 (1983) 所収), 841-857 頁
- 横浜市総務局市史編集室 (2002), 『横浜市史Ⅱ 第3巻(上)』神奈川県
- 横浜市総務局市史編集室 (2003), 『横浜市史Ⅱ 第3巻(下)』神奈川県
- Lundqvist, Lennart J. (1980), *The Hare and the Tortoise: Clean Air Policies in the United States and Sweden*, The University of Michigan Press
- McCann, Laura., Bonnie Colby, K. William Easter, Alexander Kasterine, K. V. Kuperan (2005), "Transaction Cost Measurement for Evaluating Environmental Policies", *Ecological Economics*, vol. 52 (4), pp. 527-542
- Pierson, Paul. (2004), *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press (粕谷祐子監訳 (2010), 『ポリティクス・イン・タイム—歴史・制度・社会分析』勁草書房)
- 神奈川県公文書: 30-9-6-205, 30-9-6-310, 30-9-7-402, 30-99-1-279, 30-9-7-604, 30-9-7-609, 30-9-7-704, 30-9-7-706, 30-4-1-810, 30-4-1-811, 40-4-1-201
- 川崎市公文書: 市 1s38-00088, 市 1s39-00103, 市 1s40-00116