

大都市における環境行政（その1）

——自動車排出ガス51年度規制問題(1)——

松田 雄孝*

要 約

自動車は、今日、生産並びに社会生活を支える重要な用具であり、また現代都市構造の基幹となっている。しかし、この自動車が、大都市における最大の環境破壊要因であることも事実である。

元来、人間のために有用な道具として造られた「物」が、突如として人間の支配者に転じ、さらには一方的加害者となることは、産業革命以来の機械文明には珍らしいことではない。自動車はその典型といえる。

機械文明の申し子として生まれ、社会的経済的構造の巨大な担手となった自動車は、あらゆる面で現代の象徴でもある。

20世紀における自動車の驚異的発達、高速で、大量、安価な輸送手段として、交通体系を根本から変動させ、これによって生産力の飛躍的増大を可能にした。まさに高度経済成長の最大の担手であった。また、自動車が社会生活に与えた影響も大きく、今日の文化すら自動車が支配しているといわれる。

こうして、一旦ステイタスシンボルにまで登った自動車が、交通災害、大気汚染、騒音、振動と環境破壊の主因と化して、人に襲いかかってきた。特に、1950年代からの爆発的自動車の増加が、世界的に、人類にとってゆるがせにできない環境破壊を引き出すようになった。

この時代は、工業生産力が飛躍的に拡大し、これに伴ない巨大都市化が進むが、自動車がこの最大の推進力になると同時に、車社会といわれるように、社会生活のすみずみまで自動車が進出し、むしろ自動車によって社会が規定されてしまう状態になった。そして、そこには、短絡的思考と享楽的生活態度によって人間の尊厳を忘れ、極端にエゴイスティックで利己的な、社会的連帯を全く欠くような社会情勢と、車社会が重ね合わされて考えられるようになった。自動車は、暴走族に代表されるような、反社会的行為の道具として、社会悪のシンボルとまで見られるようになった。

この事態に至ったのには、一見、総ての人々に責任があるように見える。しかし、そこには責任を負うべき処が必ず存在する筈である。そして、加害者と被害者は必ずしも同一ではなく、その根元的対立点がいづれかにある。これを明らかにして、社会的責任を果すべき人々に、その義務を完遂させねばならない。こうすることによって、有用な道具を、人間のコントロールの下に取り戻す路筋が見出せるであろうことが期待できる。

自動車問題は、まさに環境問題が凝集されている。

問題解明は、今後、終ることなく継続されようが、その最初の本格的挑戦が、51年度排出ガス規制問題であった。これを通して、大都市における環境問題を検討してみたい。

1. 問題の発端

(1) 七大都市調査団の結成

1974年5月21～6月6日にわたり、環境庁は、国内自動車各メーカーから、自動排出ガス中の窒素酸化物削減

について、73年告示の達成は可能であるかを聴問した。これに対し、各メーカーは、技術的に不可能であることを申し立てた。このうち、技術的に先行していると思われた2～3のメーカーは、基準値を緩和した暫定基準であれば応じられることをほのめかしたが、ビック2であるトヨタ、日産の両社は、暫定基準の可能性を述べるこ

* 東京都環境保全局

も拒否した。

これが伝わると、世論が厳しく反発し、三木環境庁長官は、6月21日、再度自動車メーカーを呼び、規制可能な技術的限界について、資料の提出を求めたが、ついに前回の聴聞以上のデータは提供されなかった。

環境庁の聴聞に少しおくれて、東京都公害監視委員会が独自に、7月16日、自動車メーカーから事情を聴取した。光化学スモッグ、窒素酸化物その他大気汚染及び騒音が、大都市内で極端に悪化し、被害が激化している状況に、これ以上、市民としてもく過できないとの判断があり、51年規制の動向を知ろうとの意図があった。

この市民の要望に対して、自動車メーカーの反応は冷やかであった。もっとも、各メーカーが出席したこと自体が、考えられないほどの前進であったには間違いはない。世論の沸騰が、従来の態度を変えたものであろう。出席者も、かなり責任のある地位の人々が多かった。

そこでの各メーカーの回答は、現在国の聴聞に答えている時期でもあり、環境庁の聴聞以上には発言できないと、実のある回答が得られなかったばかりか、やや聴衆を愚弄するようなものもあった。自動車メーカーは工場では公害を出さないクリーンな企業であることを強調し、公害を発生させているのは、使用者である都民だと述べる発言者があり、日産は、光化学スモッグの原因が自動車の外にあるとの説を20以上もあげたパンフを配布した。

これに対し、公害監視委員会のメンバーも、殆ど自動車のメカニズムには知識が乏しく、メーカー側の抽象的ながら歯切れのいい口調での答弁に、中味と関係なく拍手を送る人もあり、いささか会場での雰囲気は、メーカー側の説得が効を奏したような印象があった。

しかし、メーカー側に、素人相手との安易さがあったためか、一つ一つの発言、配布された印刷物に、あまりにも杜撰な内容のものが多く、これがはしなくも、メーカー側の主張の弱点を暴露することになった。これをジャーナリスト或いは専門家が鋭く指摘して、国民全般に、環境保全に対する危機感が高まり始めた。

この世論を受けとめて、51年度規制に対して、積極的取り組みを始めたのが、七大都市首長懇談会である。太平洋ベルト地帯にある東京、川崎、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の七大都市は、当時革新系の首長が揃っていたが、相互に大都市問題解決のための協議を行なうため、首長の懇談会を結成していた。これら都市では、大都市問題の最大要素として、自動車公害問題を抱えていた。これらが、市民とともに解決へ向けて運動を展開することとなった。

まず、7月18日、首長懇談会の名で「自動車排出ガス対策の推進に関する声明」を次のように発表した。これに各市民団体が直ちに呼応して行動を始めた。

自動車排出ガス対策の推進に関する声明

大都市における公害問題は、ますます深刻の度を加え、特に自動車排出ガスを主要原因とする光化学スモッグの発生は、年々多発化、広域化の傾向を強め、市民の生活環境に多大な悪影響を及ぼしている。市民の健康をむしばむ大気の汚れは何としてもこれ以上悪化させてはならず、都市自治体としても全力をあげてその対策に努力しているところである。

自動車排出ガスについては、昭和50年度規制がすでに定まり、現在昭和51年度規制の実施をめぐる種々論議が行なわれている。最近の報道によれば、自動車メーカーが技術的困難性を主張し、その結果、規制の実施は延期または緩和の方向にすむ様相を呈していることがうかがわれるが、このことは、大都市における公害の現状と環境改善の重要性に関する十分な認識を欠くものにはかならず、まことに遺憾といわざるを得ない。

都市は、市民の安全な生活あつての都市であり、これを圧迫し侵害する自動車の横行とメーカーの利潤第一主義は許されない。政府は自動車メーカーを厳重に指導監督し、メーカーは最大の努力を払って規制の実現に協力すべきである。

自動車排出ガス規制の強化は、光化学スモッグなどの発生を防止し、住民の健康と安全を保持するために緊急かつ不可欠の問題であり、昭和51年度規制はぜひとも実施すべきである。したがって七大都市の首長は昭和51年度規制の完全実施を要求するとともに、自動車をめぐるさまざまな公害問題に対処するための当面必要な措置として次の事項を推進したい。これについて今後市民各位の深い関心と協力を切望するものである。

1. 自動車業界に対し、昭和51年度規制をめぐる主張の技術的根拠を明確に提示させるよう自治体側独自調査団を設置する。
2. 自動車の社会的責任を果さすため賦課金などを自治体が徴収する制度を検討する。
3. 国に対しては、都市における自動車交通総量規制のための抜本的対策を早急に樹立するよう要求する。

昭和49年7月18日

東京都知事	美濃部亮吉
川崎市長	伊藤 三郎
横浜市長	飛鳥田一雄
名古屋市長	本山 政雄
京都市長	般若 求己
大阪市長	大島 靖
神戸市長	宮崎 辰雄

市民及び7大都市自治体等が、排出ガス対策に真剣に取り組み始めたのに対し、水を浴びせるように、8月3日環境庁は、中央公害対策審議会大気部会自動車公害専門委員会へ、51年度規制の見直しを諮問し、8月9日から審議を開始した。6月に自動車メーカーから聴問を行った結果に基いての再諮問であったため、規制緩和の方向と受取られても仕方がない状況であり、世論は一層沸き立つことになった。

7大都市首長懇談会は、早速に具体的活動に入り、8月26日、「7大都市自動車排出ガス規制問題調査会」の結成を決定した。この決定に基づき、8月6日、柴田徳衛東京都公害研究所長（当時）を代表に、7名の専門家と7大都市職員との構成により発足することとなった。

調査団の任務は、①51年度排出ガス規制実施の技術的、経済的可能性の検討、②自動車公害対策として、当面実施すべき施策の検討、③長期的展望として検討を開始すべき事項の選定となっている。

七大都市自動車排出ガス規制問題調査団設置要綱

一 趣旨

七大都市首長懇談会は、昭和49年7月18日、神戸市において「自動車排出ガス対策の推進に関する声明」を発表した。この声明をうけて、自動車排出ガス対策推進の具体化を図るため、七大都市共同して調査団を設備する。

二 目的

本調査団は、本年11月に自動車排出ガスの規制値に対する中央公害対策審議会の再答申が出されるという情勢のなかで、市民的立場にたつて技術的問題の実態を明らかにし、あわせて地域的な総排出容量規制の観点から自動車排出ガスに関する調査研究を行ない、昭和51年度規制実現を推進することを目的とする。

三 名称

本調査団は、七大都市自動車排出ガス規制問題調査団と称する。

四 調査事項及び活動方針

- (1) 自動車メーカーの窒素酸化物規制に関する技術開発の現状及び将来見通しについて調査する。
- (2) 昭和51年度窒素酸化物規制の実施に関する自動車メーカーとしての対応策及び市民に対する社会的責任の遂行について調査する。
- (3) 前二号の調査結果について検討を加え問題点を指摘し、昭和51年度規制の実現を図る。

五 調査団の構成

調査団は、学識経験者並びに七大都市の関係職員で構成する。

六 事務局

調査団の事務局は、東京都が担当する。

七 経費

調査団の運営に必要な経費は、関係都市が分担する。

この調査団の発足は、各方面から注目を浴び、どのような成果があげられるか、その後の環境行政ひいては大都市経営にも影響があるものと、その動向が見守られた。

もっとも、柴田団長に、調査団の結成を説明し、団長就任を要請した某局長が、まあ結論として数行の報告書ができれば充分ですと、その成果より首長懇談会の後始末に目を向けた話をしている。これが、当時の行政担当者の大方が抱いていた偽りの無い調査団に対する期待の程度であったろう。

しかし、この調査団は、新しい住民参加の形態を築きあげ、大都市行政についても先駆的な方式を示すことになる。そして、自動車排出ガス問題について、世論を結集し導く役割を担い、流れを大きく変える主役になった。この調査団の役割についてはなお後述する。

(2) 自動車問題の社会的背景

ここで、自動車排出ガス規制問題の理解を得るために、自動車の役割、自動車による環境破壊の実態を若干述べておきたい。

ガソリン自動車が、19世紀の中頃実用化されて、わずか10年後には、世界の総生産量は年産20万台になっている。1930年代には、アメリカでは早くも、運輸交通手段の主力になると同時に、自動車生産自体がアメリカ産業の有力業種となっている。当時のアメリカの年産量は50万台をこえ、保有数は300万に達している。これに伴って、道路建設も飛躍して、土木事業最大の産業となり、その技術は著しい進歩をとげ、今日の道路建設技術の基礎がつくられた。

ヨーロッパにおいても、アメリカと同様に目覚ましく普及した。

自動車の威力を伝えるエピソードに、セダン要塞攻防戦におけるフランス側の勝因がある。1916年、第1次世界大戦の主戦場であったセダン要塞の戦闘で、フランス軍はバリの自動車を動員して、兵員、武器の輸送を行ない、これが勝利に大きく貢献したといわれている。

いづれにしても、高速力で、大量、安価なこの輸送手段は、道路がある限り、ドア・ツー・ドアの利便さもある。これが生産力を飛躍的に増大させる大きな要因ともなり、さらに自らの生産自体が、全産業の中軸とまで成長した。また今日の巨大都市出現も、自動車の発達によるものといえる。

加えて、あたかも居室が運転者の意のままに、高速力で移動するような構造が、個人の活動力を高め、自由とプライベートの確保に役立つことから、きわめて魅力的な用具として、やがてステイタスシンボルになった。

1980年現在、世界の自動車年間生産量は、2,200万台、

保有数は3億台となっている。

日本のモータリゼーションは、欧米に後れて出発した。むしろ、本格化は第2次世界大戦後の朝鮮戦争による「特需」が契機となっているといえる。

1950年、日本の自動車生産量は、三輪車を含めて年産3万7千台、保有数34万台であった。これが、「特需」によるオーバーホールの大量発注、さらに外国メーカーとの提携生産に入り、ついで全面的自前生産に入るにつれて、爆発的増加を示す。

5年後の55年には、三輪車を除き年間生産量6万9千台、保有数90万台と倍増する。10年後の60年には、年産48万台、保有数217万台と10倍、高度成長期に入るとこの増加の勢いはますます大きくなる。65年生産量187万台、保有数698万台、70年生産量529万台、保有数1782万台。74年には年産655万台、保有数2690万台になった。ちなみに、1980年には、年産1,100万台、保有数3500万台になっている。

これによって、79年の国内貨物の輸送分担比は、トン数で88.3%、トンキロで39.1%になる。同じ年の人員輸送では、人員で64.9%、人キロで55.1%になる。

この自動車が集まるのは、大都市である。東京、神奈川、愛知、京都、大阪、兵庫の6県で全保有数の30%を占め、とりわけ東京は、9%を保有する。それだけ大都市内では、貨物輸送は圧倒的に自動車に依存する。

74年の東京保有数262万台は、都内の国都区市道を全部併せてこれに並べると2列になってようやく収まる過密状態であるが、東京都内部の貨物輸送の99.8%を受持っている。

こうした自動車の発達は、通産省が、中公案に提出した自動車の国民経済上に占める位置の説明にあるように「自動車産業は、年間生産高6兆6000億円（昭和48年）をあげ、全製造生産額の9.9%、GNPの7.3%を占め、また輸出額1兆3000億円で総輸出額の13.3%に当る。直接間接の関連従業員は300万人、全企業雇用の6%を占めている。」（7大都市自動車排出ガス規制問題調査団報告書……以下、報告書と略す）という鉄鋼と並ぶ巨大産業になった。

これに伴う道路投資も大きく、74年度には2兆8千億円が投入された。これは同一年度の生活関連社会資本投資のほぼ2倍に当る。

これだけの急成長をとげた理由は、高度経済成長に基本的原因があることはいまでもないが、アメリカ経済の歴史の中に、日本経済の中軸として育成すべき業種として自動車産業を見出して、国策として誘導したとしか考えられない各種の手厚い国家の保護があった。「国は第1に、関税障壁として40%以上の税を課し」「租税特別法により法人税等を軽減して、資本蓄積の補強をはかり、「設備投資に対して開発銀行、輸出入銀行を通

じて、低利かつ長期の資金を集中的に投じ」るなど、保護策は多岐にわたっている。（報告書）

こうして、経済繁栄のシンボルとなり、経済、社会の基本を支配し、現代の文化すら自動車の上に築かれるほどになった自動車が、人類の将来に暗い影を投げかけるようになった。

(3) 自動車による環境破壊の実情

自動車による環境破壊は、まず交通災害から始まった。1930年代、アメリカで運輸交通手段の中核となったころ早くも年間の死亡者が3千人をこすようになった。現在主要国のみで死者は年間12万に及ぶ。

日本では、交通災害のピークである1970年には、年間の死者16,765人、負傷者981,096人になり、1年に100人当たり1人が死傷事故に合う計算になる。

これでは、多数の市民が、歩行の自由を大きく奪われて、現代の猛獣の前におびえるばかりの状態である。1978年、OECDが日本の環境政策について報告した中に、アメテイー喪失の一例として「かつて道路を事実上の歩道として散策していた人人は、現在、その道路を自動車と共用せざるを得なくなっている。」（日本の経験、環境政策は成功したか）といているが、事実上、完全に追放されているとしか思えない。

環境問題が一層深刻になったのは、自動車による大気汚染、騒音、振動の公害が激しくなった段階からである。

アメリカでは、ロスアンゼルスが、自動車に交通のすべてを頼りまた地形的な条件から、1950年代から一酸化炭素(CO)、窒素酸化物(NO₂)、光化学スモッグによる被害が出るようになった。やがて自動車王国であるアメリカは、自動車による大気汚染、騒音の問題が、全国的規模で深刻化するようになった。また交通事故の多発あるいは交通渋滞による交通効率の低下が、大都市を中心に市民生活の脅威になるようになった。こうした事態に、ラルフ・ネーダーらによる「市民運動」が、市民の健康と生活を護る立場から強力に推し進められ、生活環境の破壊、安全対策に対する企業及び政府の対応の立後れを厳しく追求することになった。この運動は、アメリカ世論の幅広い支持を受け、社会的にも、政治的にも、大きな力となった。これが、やがてマスクー法制定にまで盛り上ることになる。

日本においても、1970年ごろを境にして、大都市の大気汚染の主役は、硫黄酸化物(SO_x)から窒素酸化物(S'OX)へと移る。その発生寄与率は、東京では82%が自動車である。また東京都公害研究所の調査では、都内騒音の発生寄与率の半ば以上が自動車であるという。

ここで、少し委しく東京における自動車公害問題の実情を述べる。

大気汚染問題は、まず一酸化炭素(CO)汚染が問題となった。COは、エンジン内の不完全燃焼によって発

生ずる。COは、呼吸により体内に入ると血液中のヘモグロビンと結合して、血液の酸素供給を妨げる。大気中30ppmの濃度が8時間続くと、血液中のヘモグロビンの5%をCOヘモグロビンに変え、視覚や精神機能に障害を起す。50ppm、8時間で軽い頭痛が起きる。2000ppmをこえれば死亡する。アイドリングのまま眠りこんで死亡する例や、排ガス自殺があるのは、COが排出ガス中に3%程度(3万ppm)含まれているので当然である。

1955年になると、自動車交通の激しい交差点付近で頭痛を訴える住民がふえ、5~30ppmの汚染が通常となってきた。

COに引続いて鉛汚染が問題になった。アンチノック剤としてガソリンに添加されている四塩化鉛が、燃焼して酸化鉛となって飛散し、北極の氷山からも検出されるようになった。特に交通量の激しい交差点付近では、健康影響が心配となった。

窒素酸化物濃度が急上昇し始めたのは、67年ごろからである。NO_xは、COとは逆に高い温度で燃焼すると、空気中の窒素、或いは燃焼物中の窒素が酸化して発生する。自動車エンジンのシリンダー内では燃焼時には、局部的に1500度Cにまで高温化して、NO及びNO₂が発生する。排出時はNOが80%を占めるが、短時間で空気中の酸素と結びついてNO₂となる。NO₂は、刺激性があり毒性が強くマウスが0.5ppmで肺に炎症を起して肺気腫になるといわれる。肺気腫は回復困難な疾病であり、重くなれば死亡する。最低致死量は100ppm程度30分~1時間の暴露と考えられ、肺水腫を引起して死に至る。

光化学スモッグは、70年の7月、杉並区の私立立正高校で、約150人の生徒が被害を受ける、大きな被災事件によって、一躍大問題となった。校庭で運動中の生徒が、一せいに呼吸困難、せきこみ、目の刺激を訴え、多数の重症者が入院する騒ぎになった。当日、立正高校から3km離れた都立衛生研究所では、被害発生と同一時刻に、オキシダント0.3ppmと異常な高さを測定しており、当日の光化学スモッグ被害の届出は6101名に及ぶ。この日から、立正高校の校庭の樹木が大量に落葉して異様な状態であったといわれる。

この時以来、光化学スモッグが多発し始め、0.15ppm以上になると発令される大気汚染注意報が、東京では70年9回、71年51回、72年67回、73年110回、74年57回と出され、被害届出も5年間で15万人をこえた。

光化学スモッグは、さきに述べたNO_xと、石油類の主成分である炭化水素(HC)が、大気中で強い日照によって合成して、つくられる。主な成分は、オゾン(O₃) PAN:PBZNなどの過酸化物質で、刺激が強く、動植物に被害を生じる。

(4) 自動車公害対策の経緯——東京都を中心に——

自動車公害対策は、いづれも地方自治体が先行する。

CO汚染が進行する65年ごろ、京都市が交差点付近の常時測定を行ない疫学調査を行なったのをきっかけに、横浜市、東京都などがその対策としてCOを減少させる触媒式燃焼装置の取付け勧告などを行なっている。

自動車公害対策が本格化したのは、70年5月、東京都新宿区柳町における、鉛及び一酸化炭素の高濃度汚染が発端となる。その前年、公害対策について画期的な総合条例を制定していた東京都は、その全機能をあげて、これに取組んだ。東京都は直ちに公害防止条例を改正して、①COの排出量削減勧告制度、②触媒式排出ガス減少装置の取付け勧告制度、③大気汚染緊急時の自動車迂回勧告制度などを追加して、濃高汚染を防止しようと努力した。この牛込柳町問題は、全国に大きな反響を呼び、各地方自治体も、何らかの形で東京の方式を取り入れて対策を行った。

国も70年2月にはCO環境基準を設けたが、さらに牛込柳町事件による世論の高まりに、ガソリンの無鉛化に踏み切った。これは73年型式以後の新車製造には、無鉛化に対応できる方式をとり、無鉛ガソリンの販売を行なうことを内容にしている。

そこへ追討ちをかけるように、前に述べた光化学スモッグによる立正高校事件が発生した。これに引続いて、71年~72年と、東京都練馬区の石神井中学で、連続して光化学スモッグが発生した。

この事態に72年には、東京都は公害対策会議を、知事主宰のもとに数回開き、地方自治体としてなし得る限りの対策を検討した。しかし、自動車問題については、運輸省が権限をにぎり、根本的対策へ乗り出そうとの動きは少なかった。むしろ、公害対策に関する諸情報を、東京都へ情報提供することとを遮断しようとしていた形跡がある。

東京都は、この対策の一つとして、HC、COを減少させる目的で、72年6月条例によって排出ガス減少装置の取付けを義務化した。これは、反響を呼んだが、国はこの条例は違法であると主張して、この対抗策に自動車工業界が提唱する点火時期制御装置を78年5月から義務づけると、急拠発表した。しかし、この方法は10%程度の削減すらおぼつかない方法であった。

この頃になると、アメリカのマスキー法(69年大気浄化法)の制定に関する情報が伝えられており、国内の世論も、日増しにその対策を求める方向にあったため、運輸省、自動車工業界も敏感になっていたが、むしろ口を堅く閉すことで、世論の鎮静を待つ姿勢にあり、対策はごく小出しにされていた。

東京都は、既に70年、東京都都市公害対策審議会にCO、HDの減少対策を諮問した。一応、応急の措置として触媒式排出ガス燃焼装置が実用可能であろうとの答申を得て条例化した。さらにこの装置の実施テストの結果、実用品として使用できる製品が出現するようになって

たところでこの取付けの勧告を行っていた。

まず71年5月から在京の各官公庁、経済団体、一部株式上場の企業、タクシー協会等各700団体に勧告を行なった。使者には局長、部長級が当ることとして、連日出向いた。この反響は、当時の社会的実状を明らかにする興味あるもので、運輸省等の消極的な態度に対して、総理府、大蔵省、経済団体連合会等の積極的な態度が、対照的であった。そして、本格的規制が始まるまで、毎年報告書を届ける多くの官公庁、事業場があった。

こうした実績を踏まえて、72年の本格的な取組みとなったのである。

しかし、この取組みに対して違法性の主張と同時に、触媒式装置が危険である、或いは無効であるとの宣伝が行なわれた。某省記者クラブが、某自動車メーカーに招かれて、排出ガス減少装置の実験場に赴き、焼損した触媒式装置をうづ高く積まれたところに案内されて、到底東京都の方式は成功しないと的印象を受けて帰ったのもこのころである。このメーカーは2年後には、最も優れた触媒式装置を取付けた自動車を売出しており、今日も排出ガス対策の主力としている。技術の進歩の早さに驚嘆すべきか、隠蔽していたと解すべきか。

そこで、東京都はこれらに反撃し、効果を立証するため、72年に、日立製作所、三井金属鉱業、神戸製鋼3社に要請して、1万kmの実車テストを行なった。その結果、効力の持続が困難だと思われた有鉛ガソリンを使用しても、HO、COとも1万km走行後60%以上の削減能力があることが実証された。さらに、NOxまで、条件によって70%程度削減することが判明した。

これは、かなりの衝撃を国と自動車工業界に与えたようで、何らかの対策に出ざるを得ない状況になり、これが先の代案となったと考えられる。この成果を持って、国へ触媒式装置の取付け義務化を要請に出かけたさい、国側からこの代案として点火時期制御方式でどうだろうと持ちかけられ、これで実績があげられると都側の接衝責任者が早合点して、この取引きに応じてしまったエピソードもあった。問題の本質と技術的知識に欠けたところにこの失敗があったが、その後の展開から見ても、いかに国側、自工会側が斯購に満ちた態度にあったかがよくわかる。

東京都は、この外に、低公害車審査会を置き、委員会の審査に合致したものを公表し、東京都はこれを優先購入することにした。

幾分の欠陥は有しながらも、東洋工業、ホンダ、富士重工などに、先行した公害対策技術を用いた車種があった。これを取りあげることで、東京都の態度を明らかにすると同時に、広く世に知らせて公害対策に望みがあることを示したのである。

他の地方自治体、特に自動車公害の激しい大都市自治

体も低公害車化をはかるため、各種の対策を実行に移すようになった。

(5) マスキー法の意義

1969年末、アメリカ合衆国では、69年大気浄化法＝マスキー法が制定された。これは従前の自動車排出ガスを一挙に $\frac{1}{10}$ に削減しようと試みたものであった。

アメリカにおいても、かつてのステイタスシンボル自動車が、環境破壊の元凶であるとの認識が強まり、本法が制定された。その経緯は前に述べた。

振り返って見ると、第1次産業革命以来の機械文明の発達で、一時は未曾有の経済的繁栄を人類にもたらすかのように見えた。機械文明は永遠に終りを知らぬユートピアへの途を歩み続けるように思われ、信仰にも似た希望を人々に抱かせていた。

しかし、文明の発達、特に技術革新を軸にして、急速な拡大再生産を可能にする生産技術が発達すると、これが大量のエネルギー消費を伴いながら、画一的商品の爆発的大量生産を行なうようになった。一方これに対応して、大量消費の方式が社会的風潮となった。またこの生産構造は、産業人口を大都市に集中させて、巨大都市を出現させ、集積の利益を生み出す中に、さらに大量生産大量消費の状況を拡大している。

このため自然は回復困難なまでに収奪され、生活環境はもとより心までも荒廃させる。しかし、企業は、この収奪のために、生産技術の開発と生産施設の拡大には、惜しみなく資金を投じながら、荒廃する環境の保全には殆んど目を向けようともしない実状が続いている。企業は、最後の富の担手が、一人一人の市民であり、勤労者であることを忘れ、彼らが弱まり衰え滅びることには、何らの痛痒を感じないかのように見える。

この環境破壊が、世界的規模で進展するに及んで、地球の自然及び人類が亡びることを予見して、市民の側から厳しい警告が発せられるようになった。いわば、世界を規定し支配する「資本の論理」に対して「市民の論理」を明確に主張する立場の登場である。

マスキー法制定は、こうした脈絡からその意義を考察することができる。

その意義の第1は、機械文明発達の過程にあって、文明の行くべき方向について視座を失ないつつある今日、改めて「人間」の絶対的価値と尊厳を確認させたことである。換言すれば、近代の歴史の変革期に、市民が自らの血と汗で購った基本的人権を取り戻し、築きあげた機械文明を人間に奉仕させる態勢へ再び方向を変えさせようとするところに意義がある。

第2の意義は、環境保全の技術を強制することによって、生産のための基礎要件とすることにある。

マスキー法では、自動車から排出される有害な排出ガスの量を、単位当りに大幅削減しようとするものであ

る。これによって、自動車の総走行距離が同一であっても、有害物の総排出量は、大幅に削減されることになる。

現代の文明の処産をことごとく否定する立場ならば別として、これを承継しながら環境保全を行なうには、現在の生産技術を開発したエネルギーと資金に匹敵するだけのものを注ぎ込まねばならないだろう。従来、企業は利潤を生みださない公害防止、産業廃棄物処理、都市廃棄物の処理技術については、反感を示しても何ら積極的に取り組む姿勢はなかった。これに対して、市民的発意による法規制によって、企業に対し明確な環境保全の目標を与え、現在の生産技術を援用活用しながら、環境保全の技術に転換させ、段階的にかつ強制的にこれを達成させるよう市民的な強制を行なうことにある。これによって、第3次産業革命として、環境保全を一つの軸とした技術革新へと向わせる強制的なガイドを与えたものといえる。

第3には、有害ガス削減 $1/10$ という大胆な規制が、自然科学的にまた生産技術の上から、非論理的に見えながら、社会的な合理性があった事実である。マスクー法案提出のさい、各種の調査が行なわれ、理論的には到達可能な限界が確認されていたとはいえ、数年間でこの技術を達成することを要求することは「常識」としては、非科学的ともいえる。全自動車メーカーは、一せいにそのような発言を行なって反撃に出た。

しかし、問題を歴史的に振り返って見よう。自動車の実用化以来百年、近代的大量生産方式に入って数十年、その間の自動車の発達のみざましきは、目を見張るものがあり、今日の相当に安全で、高速度高性能を有する使いよい道具に造りあげた。これに対し、この間、有害物質を減少させ、環境保全するための努力が、少しでもあったろうか。全くの研究も努力もないままに、現状では困難と切り切れるものだろうか。

マスクー法が制定され実施されると、数年を経たらずにCO、HCの減少技術は一挙に成功し、日本での後の実状ではあるがNOx減少の技術も成功した。これは、今日までの生産技術の蓄積は、これを援用し活用して環境保全の技術に転用すれば、生産技術の蓄積に見合うだけの環境保全の技術に到達可能な状態にあることを、冷静に示したものといえる。

こうして、潜在的な可能性を、具体的に市民の手に渡して、これまでの環境無視の政策、企業の方針を、市民の側に向けかえさせる役割を、マスクー法は演じたことになる。

(6) 日本における50年度51年度規制

アメリカのマスクー法制定は、日本の政策当局と自動車業界をゆるがしていた。この達成年次は、1975年とされ、この年からアメリカへの輸出車は、このテストに合格しない限りアメリカで販売できないからである。自動車公害に悩む大都市住民或いは大都市自治体が、その改善を積極的に求め始めた頃、自動車メーカーはマスクー法対策に実は取り組み始めていたのである。

しかし、彼等には幾つかのたらいがあった。一つには、技術的に確信が持てなかったこと、二つには、アメリカにおいても自動車産業が猛烈な巻き返しをはかり、

技術的に不可能なことと、コストの大幅上昇をスローガンに抵抗していたことがそのためらしい理由であった。特に当時はアメリカに基本特許を押えられている日本にとっては、アメリカ自動車産業の意向に順応しなければならぬ事情があったようだ。

これとともに、伝統的にコストのかかることは極力避けたいとの企業意識が強く働いていたことも間違いない。元来、公害発生、環境破壊の真因に、「市場の欠落」の問題がある。自動車産業の爆発的成長も、これから生じる莫大な外部負経済について全く顧慮する必要が無かったところがあったからだ。これによって、都市から、路面電車、トロリーバスを駆逐し、市民の歩行の自由まで犠牲にして、自動車依存の車社会を強制するようになっている。

財界外濠論がその頃ささやかれていた。「外濠を自分で埋める愚は無い。市民の要求は際限がないのだから理が非でも言われる最少限のことをさらに値切っかかる必要がある。」

こうした中で、市民と企業と、また国と都市自治体との間で合理的話し合いの場を求められるかを真剣に手探りする人々があったことも事実である。

1972年10月環境庁はガソリン及び液化ガス使用の乗用車について、CO、HCは75年以後に生産される自動車、またNOxは76年以後、ほぼ現行の $1/10$ の有害ガス排出量に規制することを告示した。ほぼ、アメリカのマスクー法に合わせ、輸出車の技術的目標を定め、また環境保全の要求をする側に一応の回答を与えたことになった。

1974年、環境庁の聴聞では、CO、HCについては、自動車メーカー側はほぼ達成の見込みを伝えた。しかし、1年後のNOx規制については、技術的困難を申し立てた。これが51年度規制問題の発端となったのである。

これには、背後の事情がある。1973年、中東戦争を契機とする石油危機により、世界的にエネルギー政策の基本的見直しを迫られることになり、また世界的な経済混乱が拍車をかけられることになった。アメリカでも、経済危機、エネルギー危機乗り越えに、多様な政策がとられるようになったが、これを機会に自動車産業から、マスクー法の延期が強力に提唱されるようになった。その理由として、先の技術的困難さ、コスト上昇に加えて、燃料消費の増加があげられた。そして、遂に75年規制の延期が決定された。

日本の自動車メーカーにとっては、この決定は二重の意味があった。それはこれを口実にして、規制の延期を求められる自己の利益が生じたと同時に、もし日本が完成すればアメリカ自動車産業の先を越してしまう不安であった。しかし、日本の大気汚染の状況が厳しいことから、CO、HCについては一応、踏み切ることとし、76年のNOx規制については延期を求める方法をとった。

しかし、光化学スモッグ、NO₂汚染は上昇を続け、74年には両者とも急上昇の勢いにあった。その年のNO₂は、都内の年平均値が0.04ppmをこえるようになり、光化学スモッグ注意報が110回発せられている。光化学スモッグ注意報が発せられると、学校での屋外運動は禁じられる。これを破ると被害が発生する。生徒、児童にと

って、屋外の運動を禁じる弊害は大きい。世論は、NO_x規制の是非についてさらに強い関心を示すようになった。

2. 七大都市調査団の活動

(1) 自動車メーカーへの事情聴取

74年8月に環境庁が緩和を予定するような中公審への再諮問と、これに対する七大都市首長懇談会の反撃は世論を、一層喚起することになった。国会も、この姿勢に3月9日、参議院の公害対策及び環境保全特別委員会を開き、久保亘議員(社)の質問を中心に論議が行なわれた。続いて、9月11日には衆議院の公害対策及び環境保全特別委員会が、自動車メーカー9社を参考人として喚問し、学識経験者、自治体も同時に呼んで事情の聴取を行なった。

この席上、日産がかつて東京都公害監視委員会に提出した、光化学スモッグは自動車原因でないかのような主張が質問され、日産を取り消す一幕があった。

各方面の論議が重ねられる中で、七大都市調査団も本格的活動を開始した。まず、各自治体が有する自動車公害に関するデータ、東京都公害研究所のエンジンテスト、自動車産業の財務事情、生産技術に関する情報等を収集して解析し、この成果を基に、9月13~14の両日、環境庁並びに自動車メーカーの出席を求めて、事情を逐一聞いた。

まず、環境庁小林自動車公害課長から、各自動車メーカーが、技術的な困難さと、生産ラインに乗せる期間(リードタイム)が短か過ぎることを理由に、NO_x規制の延期を求めている実状を説明された。さらに外部からの圧力があっても環境庁の基本的態度に変更は無く、51年度規制が延期された場合自動車走行の総量規制の意見もあるが、まず排出ガス規制に努力することが先決との見解が述べられた。

この後、各自動車メーカーごとに、それぞれ約2時間をこえる事情聴取を行なった。これは、各自動車メーカーから予め提出された資料について、調査団内部で数次わたる打合せを行なった結果を基にしたもので、技術的にも相当に突込んだ問答となった。

各社の提出資料を読むと低公害化が進んでいると思われるメーカーからは、控目ながらも技術開発の成果が読みとることができ、相当の成果が得られている実状が判った。また、もっとも抵抗を示している二大メーカーは困難さを強調する資料が主力であったが、それにもかかわらず技術的可能性を隠し切れない様子が読み取れた。

この聴問の様子は、きわめて興味のある情景で、戦略的な立場からの延期論がある一方、技術者の良心と実質上進んでいる技術開発の状況からつい真実を洩れるし、可能性の微妙な示唆が混在して語られていた。

事情聴取の結果は、ただちにまとめられ、調査団としては技術的可能性は大きいとの自信を強めて、声明が発表された。とくに、技術的可能性の限界について、激しいやりとりが行なわれたが、可能性を主張する調査団に対し、自動車メーカー側が、それを全面的に否定できず装置の安定性、リードタイムの問題へと後退した印象が強かった。

「七大都市自動車排出ガス規制問題調査団」中間報告

さる8月28日調査団発足以来、9月13・14日両日にわたる環境庁ならびに自動車メーカー9社に対する公開聴聞をはじめ、各般の調査を実施しているが、問題の緊急性にかんがみ、現在調査団により集約されつつある意見のうち特にポイントをしぼって、本日ここにとりあえず報告する。

現在までの調査結果および意見概要

さる7月再度にわたる環境庁の聴聞、同月の東京都公害監視委員会による公開聴聞、9月11日衆議院公害環境特別委員会の聴聞、さらに今回の当調査団による聴聞のいずれにおいても、各メーカーはともに「現状」では51年規制の達成には技術開発が困難であることを力説し、あまつさえ環境基準の改訂等を要求している。

トヨタ自動車工業、日産自動車工業の二大メーカーは、規制値の4倍の排出量を技術的限界とし、スピード競争等環境破壊につながる商業主義のみ裏打ちされた従来の諸性能の維持に汲々として自ら開発を阻止するがごとき印象をうけた。

一方、東洋工業、三菱自動車工業、本田技研の三大メーカーは、51年度中には達成することが可能であるか、あるいは51年にはごく基準値に接近した段階に到達することを想定することが不可能でないと思われる。この場合、東京都における実車テスト測定は有力な判断素材であった。

生産第一主義によって都市を荒廃にみちびき市民生活を危機におとしめている自動車の生産に、中核的役割を担っている自動車二大メーカーがこのような態度に終始していることは、七大都市の住民を含む市民全体に対する挑戦と受けとらざるを得ない。まさにこれは暴力であり、我々はこれを黙視することはできない。

中央公害対策審議会および環境庁は、当初の方針どおりの基準をゆるめることなく実施に移し、サボタージュするメーカーには生産制限を加える等の強力なる措置を望むものである。

我々は都市住民の自衛のため、自治体自らが行うべき施策として、下記のごときものについて検討を加え、提言したいと考えている。

記

- (1) 自動車関連税、特に自動車税の増額(低公害車に対する軽減措置)
- (2) 大気汚染緊急時における低公害車以外の走行制限の実施
- (3) バス(タクシー)専用レーンの拡大
- (4) 七大都市同一基準による低公害車指定制度の実施
 - ① 自治体による優先購入および地域内官公庁、企業等への購入勧告または協力要請
 - ② 七大都市現有車両の車種別排出ガス実測値の公表

昭和49年9月24日

七大都市自動車排出ガス規制問題調査団

代表 柴田 徳衛

この聴聞を機会に、一応中間報告をまとめ、9月24日大阪市で開催された七大都市首長懇談会に、柴田団長から提出された。これを受けて、七大都市首長懇談会として、排出ガス規制貫徹を要望する共同声明が発表された。

この段階になると、七大都市首長懇談会及び七大都市調査団の活動に対する期待と関心は強まり、その行手を注視されるようになった。

自動車排出ガス対策の推進に関する声明

大気汚染を追放し、健康な生活環境を取り戻すことは都市自治体の緊急不怠の課題である。

このため、とりわけ大都市においては、特に自動車排出ガスの徹底的な規制を実現することが急務である。

これに逆行して、自動車メーカーが、いわゆる昭和51年度規制の延期または緩和を主張していることに対して、その内容を検討するため、さきにわれわれ七大都市の首長は、独自の調査団を設置した。

自動車メーカーの事情を聴取した調査団の中間報告によれば、この課題に関し、自動車メーカーは技術開発の努力に欠けており、排出ガス公害に関する現状認識は極めて低いといわざるをえない。

われわれは、市民の生命を守る立場から、このようなメーカーの主張や状況を断じて許すことはできない。国はあらゆる努力を払って、あくまでも昭和51年度規制実現の方針を貫徹すべきであると考える。

自動車メーカーの利潤第一主義と社会的責任に対する認識の欠如は、市民の期待に著しく反するものである。

これに対してわれわれは、近くメーカーの主張の技術的根拠を検討した調査団の報告を公表するとともに、都市における自動車の総量規制並びに規制基準に達しない自動車の賦課金制度など、排ガス規制の具体策の推進について強力に取り組む方針である。

昭和49年9月24日

(2) 七大都市調査団報告書の発表

自動車メーカーからの事情聴取後、調査団は、メーカーから提出された資料、メーカーの陳述、学術論文、さらに地方自治体から提供された資料等を用いて、検討を重ね、再び数次にわたる検討会の後、報告書が作成された。

この報告に当って、技術的可能性の限界とリードタイムについて、内部に若干の評価の違いがあり、そこでこの部分については、西村肇、水谷幸夫、片岡克己の各メンバーが責任を明らかにする意味で、執筆部分に署名することになった。

10月21日、この報告書が作成され、首長懇談会に提出された。この報告書は、美濃部東京都知事、伊藤川崎市市長、飛鳥田横浜市市長から、毛利環境庁長官に手交された。

調査団報告書

〈はじめに〉

1. くるま社会に対する都市の回復

自動車を原因とする環境破壊は、昭和40年を境とし、交通事故の激化、交通渋滞の拡大、大気汚染および騒音被害の深刻化等を招来し、現代都市問題の中心

課題となった。

国は、日本経済の高度成長政策を強行し、広大な関連産業をかかえる自動車産業をその中心にすえ、企業の保護育成に努めてきた。

これにより自動車の生産高は、昭和35年以来年率28%という驚くべき急増を続け、いまや年産700万台、6兆6千億円（48年）に達し、2500万台が保有されるにいたった。

このおそるべきモータリゼーションは、環境破壊のみならず、資源の浪費をもたらし、今日の社会・経済そして都市の基礎的構造を大きく左右するに至っている。いまや、都市の道路を独占し、市民の基本的交通手段である歩行の安全はもとより、人間としての最低の権利である夜間の安眠、清浄な空気の呼吸すら奪っている。

かつて自動車は豊かさの指標であったが、いまや新しい「貧困」の象徴的存在となってしまった。

国は、自ら定めた経済政策のためか、自動車産業に対して、市民環境を保全する効果的手段を先行的に指導する施策に欠けていたと言わなければならない。

46年1月に発効した米国「マスキー法」に促され、わが国も50年度、51年度規制等一連の施策を明らかにした。

もしとくに技術の進んだ二大メーカーが、数年前から全力をあげて取組んでおりまた国が、技術の立遅れに對しきびしい態度で先導的役割を果たしていたなら事態ははるかに前進しており、今日こうした51年度規制の可否などという論議はしなくてすんだという印象をもたざるをえない。

自動車産業は国の保護のもとに、莫大な外部負経済を市民あるいは地方自治体に転嫁しながら今日の高度成長を遂げた。しかし、なお自省することなく、資本の論理のおもむくままに、利潤追求のみ力を注ぎ、環境改善の努力を怠ってきた。

ここにおいて「車社会」といわれる社会構造を造出し、資本の論理により都市を支配する国及び自動車産業に対して、市民は基本的人権と都市の支配権を回復するために自衛せざるを得ない状況となっている。

この事態に対して、市民の環境を防衛する立場から、地方自治体は可能な限りの施策を講じてきたが、自動車にかかわる法的措置を国にほぼ独占され、効果的対策の困難な状況に焦慮している。

いわば51年度規制は、資本の論理と市民の論理の対決の場となった。

日本の都市を代表する七大都市の首長がこの問題に取り組み始めたことを、我々は高く評価し、今後の施策に大きく期待するものである。

2. 51年度規制をめぐる技術的可能性の評価

われわれ調査団は、自動車産業ごとにトヨタ、日産二大メーカーの技術情報秘匿による調査の困難さを乗り越えて、現在の技術水準をもってしても、51年度中には規制値あるいはそれにごく接近した値に達することが可能であると判断した。

スピード競争等環境破壊につながる商業主義にのみ

裏打ちされた、従来の諸性能を前提として、規制値の4倍の排出量を技術的限界とする、トヨタ、日産の主張はこれを容認することができない。また国がこのような主張に基づき、中央対策審議会に再諮問したことも首肯できない。

メーカーが不可能というなら、むしろメーカー側は積極的かつ具体的にその経緯・実験データ等を提示し、反論する責任がある。

3. 施策の提言

我々は国に対して、当初の方針どおりの規制値をゆるめることなく実施に移すことを要望するとともに、市民の自衛のため七大都市において自ら行うべき施策として、下記のことを提言する。

(i) 当面実行すべき施策

- ① 七大都市による低公害車の認定と使用ならびに関係団体等への使用勧告及び協定締結
- ② 光化学スモッグ緊急時における非低公害車の市内走行制限
- ③ バス（タクシー）レーンの飛躍的拡大と駐車制限の強化
- ④ 自動車関連税の増額・再検討と賦課金制度の創設、低公害車の優遇

50年度規制に先立ち販売された低公害車に対する優遇措置は、わずかの物品税、自動車取得税、自動車税を軽減するに止めた。

真に低公害車の生産と普及を望むならば、国は物品税等を一層軽減すると同時に、非低公害車に対しては、社会的費用を賄うに足る高い税率を課すべきである。

地方自治体も、自ら自動車税について同様の措置をとる。

(2) 長期的展望をもって検討を開始すべきもの

- ① 自動車の生産制限
- ② 道路建設の質的転換
- ③ 交通体系の見直し（無公害車の開発等）

我々の調査期間は限られていた。メーカー提供の資料も限られていた。しかし、我々は、全国の四分の一を占める市民の叫びを背景に、精いっぱい調査をし問題を提起したつもりである。本報告が七大都市の首長を通じ広く世論に訴えられ、自動車・都市のあり方をめぐる新しい論議がまきおれば幸いである。

昭和49年10月

七大都市自動車排出ガス規制問題調査団

東京都公害研究所長	柴田 徳衛（代表）
関西大学工学部教授	庄司 光
東京大学工学部助教授	西村 肇
技術評論家	近藤 完一
大阪大学工学部助教授	水谷 幸夫
東京工業大学工学部助教授	華山 謙
大阪府立大学工学部助手	片岡 克己
以下略	

第1章 調査団の概要

第2章 自動車排出ガス汚染の現況と対策の問題点

第3章 51年度規制をめぐる技術開発の現況と見通し

第4章 自動車メーカーの社会的責任

第5章 とるべき施策の方向

ENVIRONMENTAL ADMINISTRATION IN LARGE CITIES I

Problems of 1976 Regulation Control of Motorcar Exhaust Gasses (1)

Yuko Matsuda

Tokyo City Government

Comprehensive Urban Studies, No 13, 1981, pp.

Motorcar exhaust gases have caused, especially in large cities, one of the most serious contemporary environmental problems, thus urging administrative authorities to devise effective exhaust control regulations. A controversy in 1974 concerning the regulations is reviewed here.

The two biggest car makers in Japan, Toyota and Nissan, first suggested this technological difficulty in achieving the standards set by governmental regulations within two years. Seven large cities, Tokyo, Kawasaki, Yokohama, Nagoya, Kyoto and Kobe immediately organized a joint research team to investigate whether or not such standards were feasible as required. Their conclusion criticized the intentional negligence of the two makers.