
第2章 生活の環境はどのようになっているか

第1節 生活環境施設整備の動向とその他の環境衛生

1 生活環境施設整備の方向

昭和30年以後現在までの高度経済成長時代は、産業構造の急速な近代化と国民生活水準の向上を達成させたが、他方においてはこれまで目だたない形で存在した不均衡を拡大し表面化させた。水不足、し尿、ごみ処理の遅れ、ばい煙、交通渋滞など、国民生活のうえに新たな問題がなげられており最近の生活内容の充実と比べてこれら対策の立ち遅れが目だっている。生存条件を確保するためになりふりかまわなかつた欠乏の時代から欲望の時代へと移るにつれて生活環境充実の声は大きく広がっている。国民生活に必要なだけの施設の数量を確保することはもちろんであるが、さらに一定の質を備えた施設が完備されることが求められ、それを達成した社会が期待されている。「豊かな社会」とは、「生活の場と生産の場の社会的バランス」が得られた社会であり、生活環境施設整備はこの社会的バランス達成のために考えられるべき第一の施策であろう。そしてその整備にあたっては次の要請が満たされなければならないと考えられる。

まず、将来に視点をあて理想的な姿で生活環境が整備されなければならない。場当たりで現状を糊塗するのではなく、十分な構想のもとに策定された計画に基づいて開発が進められなければならない。いわば積極的生活環境水準を想定し、西欧先進国以上のものを実現することが目標となる。

次にそれは現在の必要を満たすものでなければならない。なるほど理想型は望ましいけれども明治以来生活環境施設はなきに等しい部門もあつたのがわが国の実情である。水洗化率は9%をわずかにこえたにすぎず、道路の舗装率もようやく5%そこそこになつたばかりである。まず経済発展の速度に追いつくだけの整備が重要であり、それによつてはじめて経済成長の基礎を確保することが可能となる。

さらに過去をふり返つて現状をみるときに生れる要請がある。失なわれた日光や通風や清浄な空気を回復せんとする要求である。四日市にみられるような公害の発生は生活環境の悪化や生命への危険までも発生させるような状態になつている。すなわち生産と生活に調和が必要なのであり、国民所得の伸びのみが国の地位を計る尺度ではない。この要請は生存的なものであり、それだけに強く激しいものがある。

なお、生活環境の整備に関してはマクロ的な計画に基づいて整備を行なう施策が行なわれなければならない。

たとえば住宅に関してはその量的充足がこれまでの課題であつたが、さらに衛生的観点からみた居住水準などを検討することなどは見落されてならないものである。

第2章 生活の環境はどのようになっているか

第1節 生活環境施設整備の動向とその他の環境衛生

2 居住水準と衛生水準の向上

40年度から発足した公害審議会に生活環境部会が設けられ、健康的な居住水準の設定と多数人の集合する場所に対する衛生上の規制に関する審議が進められているが、これは、生活環境の整備の中核を占める建築物そのものに関して、国民の健全な生活確保の実をあげようとするものである。

近年の所得の上昇に伴う消費の豊かさに比べて、広義の生活環境の整備が遅れていることは、すでに指摘されているところであるが、特に住宅については国民のかなりの数のものは、質の悪い住居を生活の本拠としなければならない状況にある。

その根本的な要因としては、住宅数の絶対的不足が、必然的に過密居住をしていることになっていることや、住宅供給の大部分が民間資本によつて行なわれ建築コストを引き下げざるを得ないことからくるものであろうが、居住に不適當な住宅の建築を規制し、あるいは、すでに建築された住宅の居住水準が悪化した場合には、改善を命ずる等についての必要な措置のなされていないこともその原因の一つであるといえよう。

住宅を量的に十分供給することの必要性は、いうまでもないところであるが、現在においては同時に居住水準を向上させるための何らかの措置をすみやかにとることも要請されてきている。

このため、採光、換気、給水、排水等についての衛生的な基準が問題であり、プライバシーの確保や一家団らんによするスペース等家庭生活や円滑な人間関係のための準備、火災予防やガス中毒の防止等の保安上の基準などから住宅の居住水準を総合的に検討する必要がある。また、個別の住居にそれぞれ要求される水準と、住居地域全体として要求される環境水準ともいわれるべきものも考慮する必要がある。

一方、近年めざましい増加を示している高層ビルについては、その近代的な外観にもかかわらず、内部における衛生上必要とされる構造設備、措置等についてみると、事業所、工場、興行場等における労働衛生上、環境衛生の観点から行なわれている若干の規制を除いてはもつぱらその施設の管理者の自主的活動に依存している現状である。そのため最近においては、地下の集会場の一酸化炭素による事故等、ビルディングにおける衛生への配慮の欠如から生ずる事故の発生することが多くなっている。今後国民の健全な生活環境を維持してゆくには、その時代に適応した新たな措置を講ずることが必要とされる。

第2章 生活の環境はどのようになっているか

第1節 生活環境施設整備の動向とその他の環境衛生

3 環境衛生技術者

衛生行政の要は、危険物を除去したり国民に近づけないようにすることにあり、そのため必要な施設等に要求される技術的水準を確保することが重要になる。物的施設が一定水準に到達しなくてはどうしてもならないがそれ以上のものを大過なく維持していくのは「人」である。かくして国民の健康に直接関係するその業務の任は重く、細心の注意が必要とされ、また日進月歩の科学技術を駆使するところから日々の研さんが必要である。

理容所、美容所、クリーニング所などの衛生基準を監視指導する環境衛生監視員、清掃に関する指導を行なう環境衛生指導員、大気汚染や水質汚濁の公害監視を行なうための職員等は主として保健所に配置されその職務を行なっており、水道施設、し尿・ごみ処理施設の技術面を担当するためには水道技術管理者や清掃施設の技術管理者を置くことが義務づけられている。そのほかそ族昆虫駆除、ビルディングの衛生管理等その範囲は広く、こうした技術者の確保も大きな課題となつてきており、最近では衛生工学専攻のコースも大学に設置されるものもあり、厚生省としても環境衛生監視員の資質向上のために通信教育を実施し、またその指導に万全を期している。

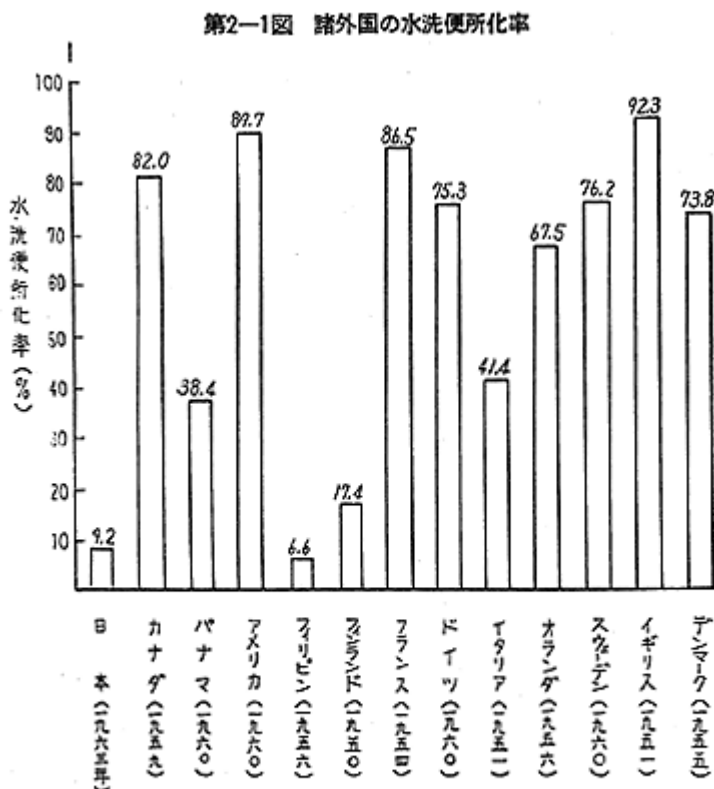
第2章 生活の環境はどのようになっているか

第2節 下水,し尿及びごみの処理

1 し尿処理の動向

わが国において便所のし尿は,古来からわが国独特の汲取り便所からの汲取る方式により処理されてきた。しかし,汲取り便所は衛生上種々の問題があることはつとに指摘されているところであつて,第2-1図のごとく欧米先進国に普遍的にみられる水洗便所の普及を図ることが必要とされているのである。ところで便所の水洗化の問題は単に衛生問題だけにとどまらない。近年の国民の私的消費水準の伸びは著しいものがあり,テレビジョンやルームクーラー等の耐久消費財は急速な普及をみたのであるが,このような状態の中で,汲取り便所は旧態依然として悪臭とはえの発生源として残存するという生活上のアンバランスが顕著化した。こうして汲取り便所は,快適な生活への重大なあい路として意識されるに至つてい

第2-1図 諸外国の水洗便所化率



資料:日本は総理府統計局「住宅統計調査」

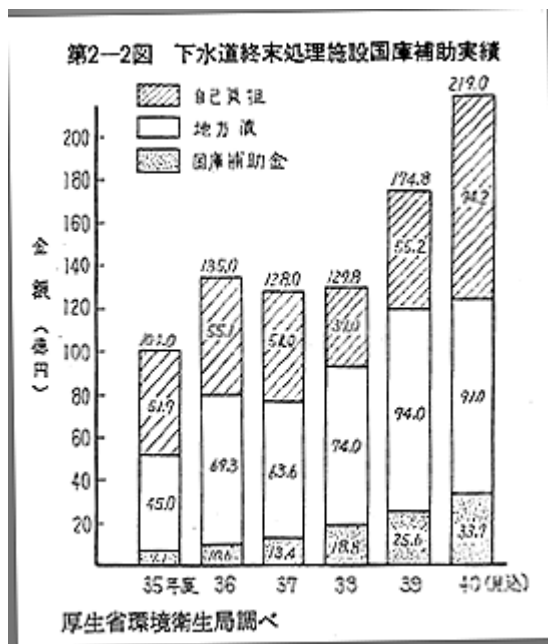
諸外国は United nations: Compendium of social Statistics: 1963 Statistical Papers Series KNo.2

このように衛生上も生活意識上も便所の水洗化に対する要請は加速度的に高まる情勢にある。今やこの要請を受けとめ,近い将来において一億総国民の便所を水洗化することを目標とした施策が計画的に推進されることが期待されているのである。

水洗便所化の推進にあつては,公共下水道の管渠のみならず終末処理場の整備が不可欠である。しかし,

過去の終末処理場投資の蓄積はきわめて低位であつた。38年度からは緊急整備5か年計画の実施等により第2-2図のように急速な整備が図られ、42年度までには、2,500万人分の処理施設の整備が計画されているが、なお総人口の1/4の処理が可能となるにすぎない。一億総水洗化のためには、公共下水道整備施策のさらに強力な推進が必要とされるのである。公共下水道の整備は、巨大な資金を要する事業である。したがつて、その設置資金の調達が困難な場合が少なくなく、また起債に依存する度合いが高まるにつれて、その償還費も増高し、市町村財政への大きな圧迫となつているなど、その整備には財政面のあい路が大きい。この困難を乗り越つて下水道の普及を推進するため、関係者、学識経験者による下水道財政に関する研究委員会が設置され、とるべき方策について検討が進められている。

第2-2図 下水道終末処理施設国庫補助実績

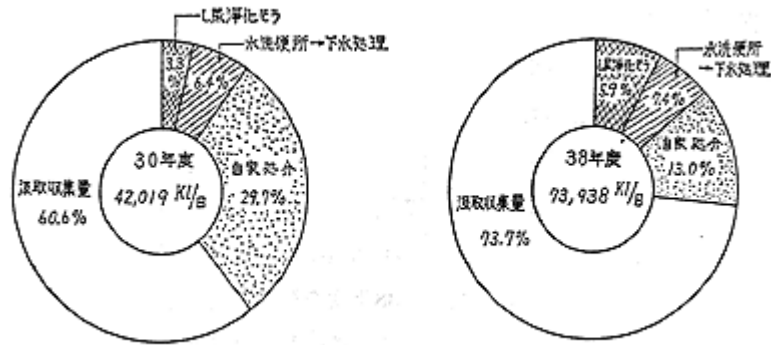


水洗便所化には、都市においては便所の污水管を公共下水道に連結することにより行なわれるのであるが、都市郊外や農山漁村の集落などで公共下水道の施設になじまない地域においては、別途の施策が必要である。この意味で41年度からこれら地域においては、小規模污水处理施設ともいふべきコミュニティプラントの整備を図るべく、その整備費について国庫補助が開始されることとなつた。

このように総水洗化への歩みは、やつと緒についた段階にあるが、現在のし尿処理の状況を示せば第2-3図及び第2-4図のとおりである。30年当時をみるとその処分方法は農村還元が過半を占めていたのであるが、このころから化学肥料の増産普及や農家後継者の確保困難からくるし尿肥料の使用停滞等の事情によつてし尿の農村還元は激減した。このような情勢に対処すべく、汲取りし尿を投入し、消化処理を施す等の措置により衛生的に無害な放流と汚泥とに分離するためのし尿処理施設の建設が第2-5図にみるとおり急速に進められ、特に38年からは緊急整備5か年計画に従つて整備され、40年度末には4,606万人の汲取りし尿を処理するまでになつたが、第2-4図のとおり、なお不衛生処分や海洋投棄の占める割合は大きく、総水洗化の達成までの措置としてのし尿処理施設の建設は今も緊急の課題として残されている。

第2-3図 し尿排出量の処理内訳

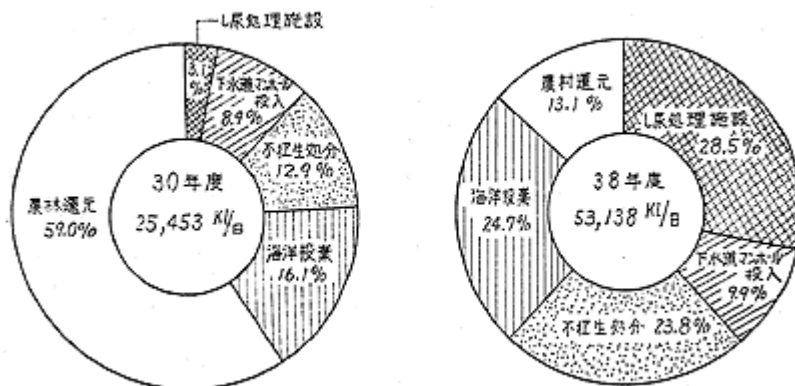
第2-3図 し尿排出量の処理内訳



厚生省環境衛生局調べ

第2-4図 汲取りし尿の処分内訳

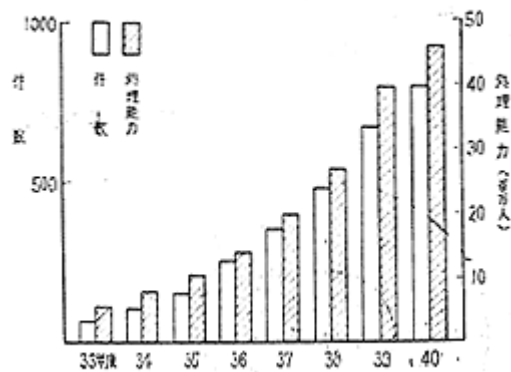
第2-4図 汲取りし尿の処分内訳



厚生省環境衛生局調べ

第2-5図 し尿処理施設整備状況

第2-5図 し尿処理施設整備状況(累計)



厚生省環境衛生局調べ

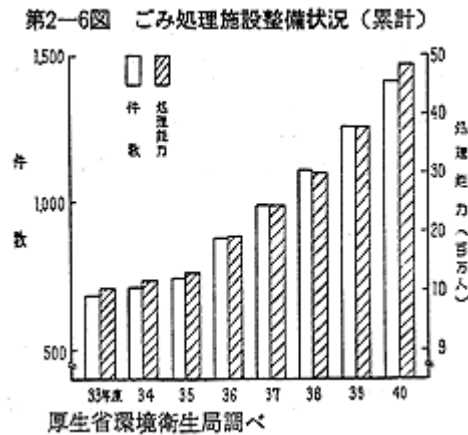
第2章 生活の環境はどのようになっているか

第2節 下水,し尿及びごみの処理

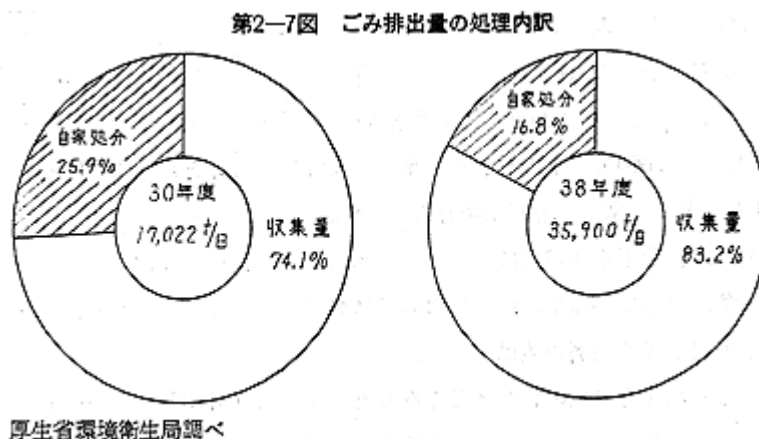
2 ごみ処理の現状

ごみの量は文明の進歩と比例して増大するといわれているが,わが国のごみの量もここ数年間著しい増加をみせ,その上,従来大量に行なわれてきた埋立処分についても適地の獲得が困難となるなど,ごみ処理をめぐる事情はきわめてきびしいものがある。このため,最も衛生的な方法である焼却と高速たい肥化のための施設整備が差し迫った問題となり,38年度を初年度とする5か年計画が策定されて鋭意その整備が進められている。その状況は第2-6図のとおりである。30年と比較してみると第2-7図のとおり収集量が著しく増大したこと,その処分方法は第2-8図のように焼却処分が著しい増加をみせたことが明らかとなる。しかしながら,処分方法においてはなお埋立処分が最も多いこと,ごみの量はますます増大する傾向にあること,埋立地の獲得はますます困難になることが予想されることなどを考慮すれば,ごみ処理施設の整備は,従来以上に緊急の課題となつていといえよう。

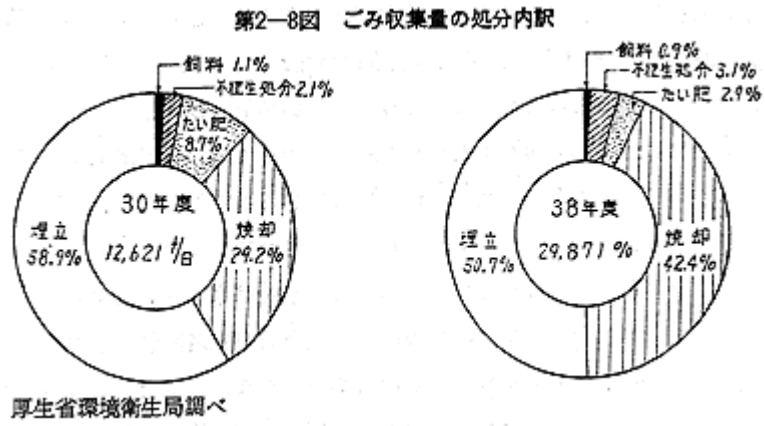
第2-6図 ごみ処理施設整備状況



第2-7図 ごみ排出量の処理内訳



第2-8図 ごみ収集量の処分内訳



第2章 生活の環境はどのようになっているか

第2節 下水,し尿及びごみの処理

3 清掃事業の課題

し尿処理施設,ごみ処理施設等の清掃施設の構造設備は近年著しく高度化してきたが,これに伴ってその維持管理には高度の知識及び技術が必要となり,また,維持管理の適正を欠くときは,施設の効率的な稼働が妨げられるばかりでなく,水質汚濁及び大気汚染等の環境汚染,施設の損傷や人身事故等を生ぜしめる可能性が増大した。このため清掃法の一部が改正され,清掃施設に関する維持管理基準や届出規制などが大幅に整備されたほか,一定規模以上の施設には,技術管理者の設置が義務づけられることとなった。このような終末処分における近代化と並んで,収集過程の近代化も検討されなければならない。清掃事業が,市民に対しよりよきサービスを提供していくためには,料金トラブルの解消,早朝,夜間収集の実施等なすべき課題は少なくないのである。

第2章 生活の環境はどのようになっているか

第3節 水道

1 水道の普及状況

わが国の水道の普及率は毎年3~4%程度増加してきた結果、昭和39年度末における給水人口は、総人口の66.7%にあたる6,488万人に達している。39年度末の給水人口を水道の種類別にみると、上水道(給水人口が5,000人をこえる水道)が5,320万人(全給水人口の82.0%)、簡易水道(給水人口が101人以上5,000人以下の水道)が922万人(14.2%)、専用水道(給水人口が101人以上の自家用水道)が246万人(3.8%)となつている。

次に、普及率を地域別にみると、市部における普及率は77.5%でかなり高い水準に達しているが、郡部においては41.7%で、井戸水、流水に依存している家庭が多く両者の差は大きい。

また、都道府県別の普及状況をみると、大阪府(97.3%)、神奈川県(92.3%)、東京都、京都府のように普及率が80%をこえる都府県がある一方、茨城県(28.9%)、栃木県、岩手県のようにいまだ40%にも達していない県がある。水道の普及にみられるこのような著しい地域差は、地勢、水利などの自然条件に基づく面も少なくないが、その他の種々の社会経済的条件によつて生じている場合も多い。都市化の進展している都道府県や所得水準の高い都道府県では、水道整備の必要性が強く認識されているとともに、その整備のための投資が可能となつている。しかし、水道は単に保健衛生の確保という点のみからではなく、生活の合理化、近代化及び経済活動の基盤の整備という面からも重要な機能を有するものであり、今後、水道普及にみられる地域差はすみやかに是正されなければならない。このような意味から今後は農村地域における簡易水道の普及と中小都市における上水道の整備に重点を置いて、さらに水道の普及を積極的に進める必要がある。

第2章 生活の環境はどのようになっているか

第3節 水道

2 水道の給水量

次に普及率と並んで水道整備の充実度を示す給水量についてみよう。まず39年度中に給水した水の総量は、上水道で約56億立方メートル、簡易水道で約4.4億立方メートルとなっており、上水道が圧倒的ウエイトを示している。

次に規模別の給水量を示したのが、第2-1表であるが、これによれば、上水道の給水人口1人1日当たり水量(1人1日平均水量)は、全国平均291リットルとなっており、しかも水道事業の規模が大きくなればなるほど1人当たりの使用水量が多くなっていることがわかる。このことは、家庭用水の使用量の差によるばかりでなく、都市の規模が大きくなるほど、家庭用水以外の水道使用量がふえることによるものである。また、相当数の水道では、最大給水量が水道施設の有する公称能力を上回っており、その傾向は大規模になるほど著しい。このような施設整備の立ち遅れの主要な原因としては、従来の水道計画を大きく上回る人口の都市集中、1人当たり使用水量の増加、建設事業費の財源不足などがあげられる。

第2-1表 規模別給水量

第2-1表 規模別給水量(昭和39年度)

給水人口による規模別	か所数	現在給水人口(千人)	1人1日給水量(ℓ)						
			実績(最大)	平均	水量不足量	需要量	施設能力	施設能力不足	
上水道	100万人以上	6	16,800	454	383	78	532	362	170
	50~100万人	5	3,640	375	300	9	384	375	9
	25~50万人	16	5,070	352	294	13	365	374	—
	10~25万人	61	8,676	334	265	26	360	348	12
	5~10万人	64	4,358	316	233	27	343	377	—
	3~5万人	112	4,388	329	243	24	353	385	—
	2~3万人	96	2,354	327	232	31	358	365	—
	1~2万人	325	4,476	255	194	20	275	309	—
	0.5~1万人	408	2,847	248	184	16	264	319	—
	0.5万人以下	167	593	283	191	17	300	544	—
建設中	64	—	—	—	—	—	—	—	
計	1,324	53,201	363	291	39	402	362	40	
簡易水道	13,978	9,218	—	131	—	—	—	—	

厚生省環境衛生局調べ

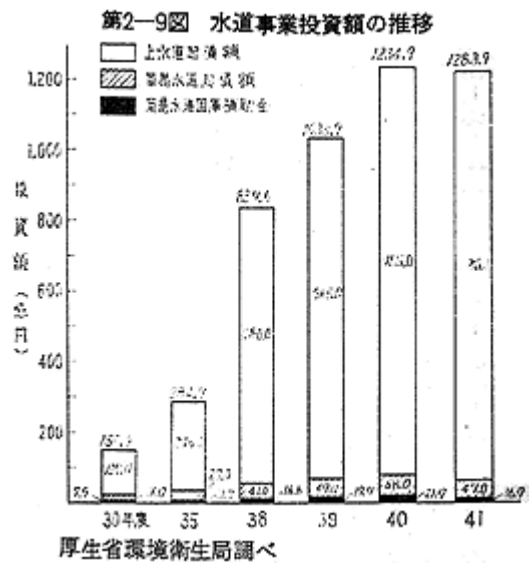
- (注) 1 水量不足量は、実績(最大)から施設能力を差し引いたものである。
2 施設能力不足は需要量から施設能力を差し引いたものである。

さらに、使用水量については、上水道の1人1日当たりの最大給水量が30年度の325リットルから39年度には363リットルに達していることから明らかとなっており、年々その増加は著しいものがある。水道用水に対する需要の急速な増大に対処する施設能力(浄水場や配水管など)の拡充や水源の確保が強く要請されている。

これに対し、水道事業の過去の投資額をみると第2-9図のとおりであつて、近年急激な伸長をみせてはいるが、現在でも各事業体の要望をまかないきれない状況にあり、必要な事業を十分に実施しえない事業体も少

なくない。このため、今後地方債の枠の拡大など財源の面で特別の配慮を払う必要がある。

第2-9図 水道事業投資額の推移



しかし、水道用水の需要に対する供給能力の不足の問題は、以上のような施設能力の立ち遅れのほか水利権の取得困難と水資源の開発の立ち遅れ等に基づく水道用水の確保難が影響している面も少なくない。水道事業の規模別に水道用水の不足量をみると、第2-1表に示すとおり、規模の大小にかかわらず不足が認められるが、特に給水人口100万人以上の大都市水道での不足量は大きくなっている。なかでも、水需要が急激に増大している京浜・京葉地区中京地区、京阪神地区、北九州地区などにおいては、水資源の確保とその効率的な利用を図ることが急務となっているが、この点については水道事業が市町村営をたてまえとし、個々に問題の解決にあたる仕組みになっていること自体にも問題がある。

第2章 生活の環境はどのようになっているか

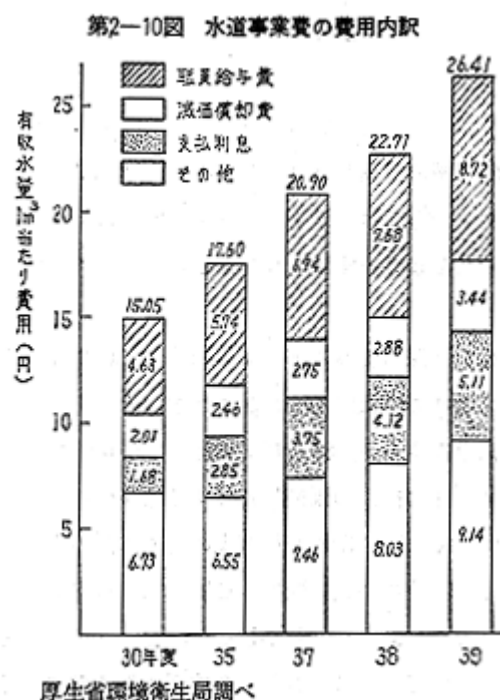
第3節 水道

3 水道事業経営

水道事業については、施設の整備と並んで事業経営の健全化が必要である。ここでは給水コストの上昇と、水道料金の差が大きな問題である。料金が低い水準についてその理由をみると、水源が遠隔地にあるなど水源確保が困難であること、給水人口が散在していること、水道の建設が新しいため建設費の償還が多額になっていることなどがあげられる。水道料金の差はこのような事情の有無によつて生ずるが、水道が日常生活にとつて必要不可欠のものであり、また、料金が所得水準に関係なく一率に賦課されるものであることを考えると、今後できるかぎり是正していく方策が必要とならう。

一方、最近における料金の動向をみると、大都市やその他人口の増加している都市などを中心として、値上げの傾向が認められる。これは給水量の増加をまかなうため大規模な施設整備が必要となり、これに伴つて建設費に充当された起債の償還や利息の支払いが著しく増大してきたことに主たる原因がある。すなわち、現在のように水道事業が独立採算制をたてまえてしている場合には、償還金や支払利息の増加は給水コストにはね返り、経営を圧迫することとなつている。このような水道事業経営の実態を示したのが第2-10図であつて、減価償却費や支払利息は年々増大し、特に30年度に有収水量1立方メートル当たり1.68円であつた支払利息は39年度には5.11円と約3倍となり、総費用上昇の大きな要因になつている。このようにみえてくると、水道料金の値上げには、やむをえない面のあることも否定できないが、料金値上げの国民生活に及ぼす影響を考えると、それはできるかぎり抑制されることが必要である。このような観点から40年度には起債の償還年限が5年延長され、41年度には水道事業に対する公営企業金融公庫の貸付金の利率が7分3厘から7分に引下げられたが、さらに積極的に良質の資金の確保に努める必要がある。

第2-10図 水道事業費の費用内訳



これらを含めて、現在の水道事業には問題が多い。すなわち、現行の市町村営をたてまえとする水道事業には水道水の確保及びその効率的利用の点から、また、配水系統の合理的配置の点から、さらには、設備投資の重複や経営の能率化適正化の点から問題がある。水道料金の差の問題も見のがすことができない。これらの問題を解決し、さらに将来予想される水のコストの値上がりに対処するためには、水道事業の経営のあり方について抜本的な再検討が加えられなければならないであろう。

第2章 生活の環境はどのようになっているか

第4節 公害

1 公害対策の進展

昭和40年度は、公害防止事業団や公害審議会の設置、公害に関する各種の調査や研究の推進、大気汚染測定網の整備など公害対策を一段と本格化する施策が展開された年であつたが、一方では公害問題がますます社会的に深刻な様相を呈し、新たな施策の樹立を必要とするような問題が多方面にわたつて提起された年でもあつた。

ここで公害対策10年の推移をふり返つてみると、30年当時は、わずかに二三の府県で公害防止条例が制定されていたにすぎなかつたが、それ以後33年における公共用水域の水質の保全に関する法律及び工場排水等の規制に関する法律の制定、37年におけるばい煙の排出の規制等に関する法律の制定をはじめとして、公害防止施設についての国の助成や税制上の優遇措置の実施、地方公共団体におけるあいつぐ公害防止条例の制定、公害担当行政組織の整備など公害行政の進展は著しいものがあつた。しかしその間公害と呼ばれる現象がこれらの対策の速度を上回つて、より大きな社会的影響を及ぼすようになっていたことを見のがすことができない。別の見方をするならば、30年当時にも公害現象が一部で問題にはされていたが、今日におけるような意味の公害問題は存在せず、その後のわが国の経済成長や人口の都市集中があいついで公害を発生させ、それが同時にこれに対処する行政を生み出すこととなつた。しかし、しばしば指摘されるような生活環境整備のための社会資本充足の立ち遅れと同様に、公害行政も問題の進行をあとから追跡するに急であつたのが実情である。

そのため今日の段階においても、後述するように、大気汚染や水質汚濁については、これらを規制する法制があるにもかかわらず、なおそれだけでは解決しえない事態の発生が指摘され、また騒音や排気ガスのような法的規制が行なわれていない公害についても、もはやその被害を放置しえず早急な対策の実施が強く要請されている状況である。

このように公害対策は、今や従来のいわば応急的対策を乗り越えて、予防対策を含めた抜本的な施策を樹立すべき段階に到達したと考えられる。公害基本法の制定というような課題も、このような観点から今日の行政に与えられたものであり、また40年9月に設置をみた公害審議会も、同様の立場での審議が期待されているものである。

もちろん公害対策は、ひとり厚生省のみが推進しうるものではなく、関係各省が密接な連携のもとに協力してこれにあたることによつてその成果が得られるものであつて、総理府に設置された公害対策推進連絡会議を中心に、今後の総合的な施策の展開が必要であろう。

第2章 生活の環境はどのようになっているか

第4節 公害

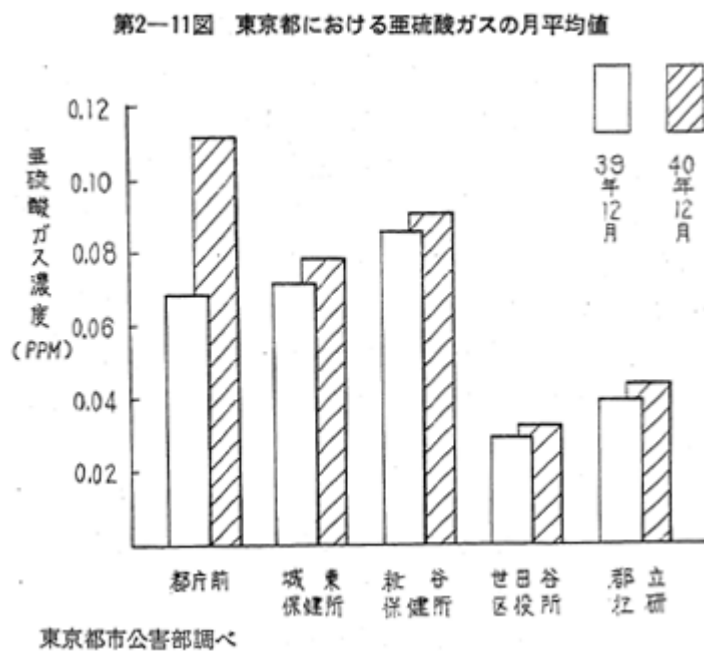
2 大気汚染

37年にばい煙の排出の規制等に関する法律が制定され、38年8月に第1次の地域指定が行なわれたが、40年10月に釜石、姫路、宇部・小野田の3地区が指定されたことにより、同法による指定地域は12か所となった。

この法律の実施以降、降下ばいじんの量は全国的に年々減少している。このような傾向には石炭から重油への燃料転換の影響も大きいと考えられるが、法による規制の効果も十分認めることができる。

次に、亜硫酸ガスの汚染については、自動測定記録計による測定が行なわれている東京都内の5か所の結果について、39年12月と40年12月とを比較すると、第2-11図のとおりであつて、その濃度は増加の傾向を示している。

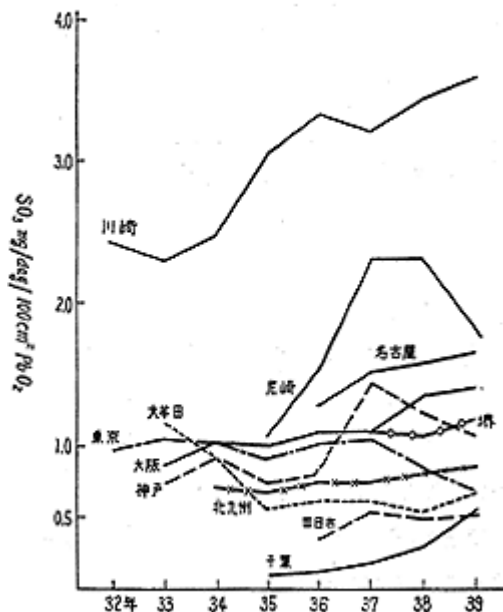
第2-11図 東京都における亜硫酸ガスの月平均値



同じく全国主要工業都市における亜硫酸ガス濃度の推移をみると第2-12図のとおりである。

第2-12図 全国主要工業都市における亜硫酸ガス濃度(二酸化鉛法による)の推移

第2-12図 全国主要工業都市における亜硫酸ガス濃度(二酸化鉛法による)の推移



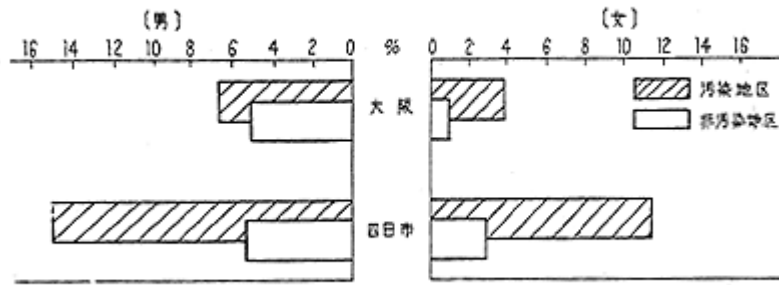
厚生省環境衛生局調べ

各地域における測定の配置条件等が異なるので、汚染の程度を相互に比較することは問題があるが、各地域における汚染の推移をみると、ここでも、一部の例外を除いて亜硫酸濃度はしだいに増加している。なお四日市市の平均的濃度は、他の都市に比べて高くないが、同市の場合には亜硫酸ガスの主要発生源が特定地域に集中しており、その風下の地区で高いピーク濃度が生ずることに問題があるわけである。このような亜硫酸ガスの増加は、大規模な産業集中地域が各地に形成され、エネルギー転換によつて重油消費量が急速に増加したにもかかわらず、亜硫酸ガスを防除するための効率的な技術が開発されず、また法によつて定められている排出基準も発生施設の排出口における濃度の規制であるために、全体の排出量を規制しえないことがその原因であると考えられる。法の規制が行なわれているにもかかわらず、亜硫酸ガスの汚染が進行し、一部の地域ではスモッグ警報がしばしば発令されるに至っていることは、公害対策上憂慮すべき事態である。今後は、住民の保健衛生上の立場からの許容限度としての環境基準を明らかにするとともに、法の規制によつてもこの環境基準を維持しえないような高度の汚染地域については、亜硫酸ガスの絶対量の規制について、発生源である産業等に対して基本的問題を投げかけることとなるような対策も検討されるべき段階にきていると考えられる。

39年度に行なわれたばい煙等影響調査は、大気汚染の人体に及ぼす影響をは握するため、汚染地区と非汚染地区における一般住民の健康状態を、同時に同一の手法で比較調査したものであるが、対象地区に選ばれた大阪及び四日市について、慢性気管支炎症状の有症率をみると、第2-13図のとおりである。この数値は調査結果の中から年齢や喫煙によつて受ける影響を除いて標準化したものであるが、両地区とも男女ともに汚染地区が高率である。すなわち、男子が非汚染地区では大阪5.2%、四日市5.5%であるのに対し、汚染地区ではそれぞれ6.8%、15.1%であり、女子では非汚染地区は大阪1.0%、四日市2.8%であるのに汚染地区では3.8%、11.3%と高率である。大気汚染の人体に及ぼす影響は、長期的に汚染にさらされた場合の観察が必要であるため、早急に結論を得ることが困難であるが、今後この分野の医学的解明をさらに促進する必要がある。

第2-13図 ばい煙等影響調査による慢性気管支炎症状の標準化有症率

第2—13図 ばい煙等影響調査による慢性気管支炎症状の標準化有症率



厚生省環境衛生局調べ

第2章 生活の環境はどのようになっているか

第4節 公害

3 水質汚濁

水質保全法に基づく指定水域は、39年度までの8河川に続いて、40年11月に大和川が指定され、さらに41年3月には多摩川及び四日市地先水域の指定が行なわれた。水質汚濁の防止に関する行政は、経済企画庁が総括し、これに関係する行政機関の数も多い。厚生行政は、水質汚濁による保健衛生上の被害の防止や生活環境の維持という観点から、これに密接に関与するものであるが、特に最近における二、三の問題点をあげると、第1は、大都市周辺の河川の汚濁に関しては、家庭下水の占める比率が高いという問題である。この比率は、BOD負荷量(微生物によつて有機物が分解されるとき消費される酸素の量で汚染量をあらわすもの)でみると多摩川では38年度で64%、大和川では85%と推計されており、この種の河川については、工場排水規制法による規制のみをもつてしてはその汚濁を防止しえないことが明らかとなつている。したがつて、家庭下水処理のための下水道処理施設の整備普及が急務であり、また、これと関連して家庭下水と工場廃液の共同処理の推進が強く要請されている。第2に水道上水の水質確保についても最近の河川の汚濁の状況から種々問題があるので、この面からも十分な対策を講ずる必要がある。第3に特殊な問題として、39年8月ごろから新潟県阿賀野川流域において発生した水銀中毒のような問題がある。この事件は河水中に含まれていたアルキル水銀化合物が、魚を媒介として人体に摂取されたものと推定され、重篤な中毒症状を起し、26人の患者中5人が死亡したもので、その発生源について目下究明が行なわれているが、水質汚濁上の問題に限らずこの種の重金属による慢性中毒問題は、その性質が既存の法則によつて防除しがたい面があり、今後その対策を十分検討する必要がある。

第2章 生活の環境はどのようになっているか

第4節 公害

4 自動車排気ガス

都市における自動車交通量の著しい増加によつて、排気ガスの人体等に及ぼす影響が大きな社会問題となりつつある。この排気ガスは一酸化炭素、窒素化合物、炭化水素、鉛化合物などの有害物質を含み、しかも人体呼吸面に近い位置で排出され、発生源が任意に移動するものであることから一般の大気汚染とは別個の問題を提起している。

排気ガスの法的規制については、道路運送車両法に基づく保安基準にも若干の規定があるが、公衆衛生上の観点から抜本的な規制の強化が必要であり、そのための基礎的資料を得る目的をもつて40年7月東京都内で排気ガスの実態及び人体に及ぼす影響調査が行なわれた。

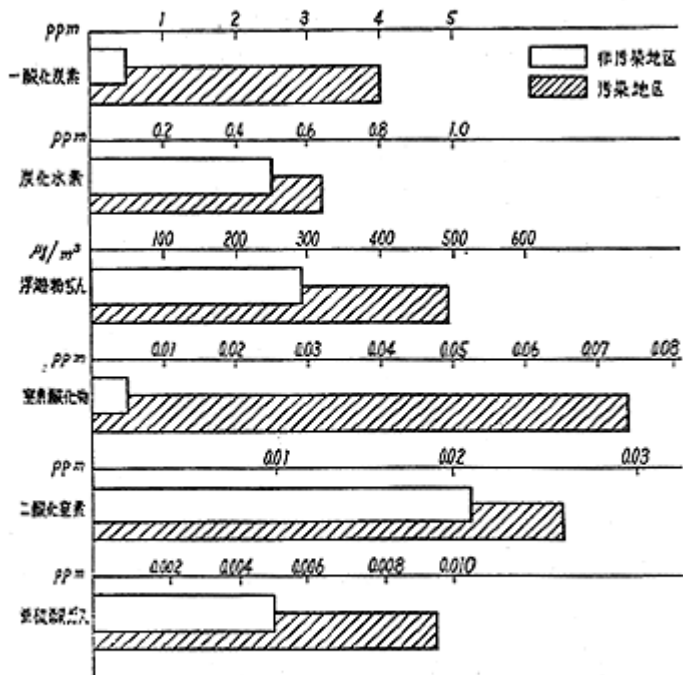
この調査は自動車交通量の激しい交差点を汚染地区、住宅地区を非汚染地区として選び、それぞれについて環境測定と医学的検査を行なつた結果を比較するという方法で行なわれたもので、あくまで特定の調査事例にすぎないが、国がはじめて実施した排気ガスに関する調査として以下その結果について述べる。

まず環境測定による両地区の有害物質の量は、調査日の気象条件や時刻によつて差があるが、平均値は第2-14図のとおりであつて、汚染地区の濃度がいずれも高いことがわかる。最も問題となる一酸化炭素は汚染地区の道路端で平均4.1ppm、(単位容積の100万分1の量が1ppm)、最高22ppmであつたが、警察官が交通整理にあたる交差点中心部では平均55ppm、最高110ppmという高濃度を示し、道路端から25~50メートル離れた居住地区でも数ppmが検出され、汚染の範囲の意外に広いことが注目された。

第2-14図 自動車排気ガスによる汚染状況

第2-14図 自動車排気ガスによる汚染状況

(40年9月 汚染地区 世田谷区大原一丁目交差点)
 (非汚染地区 世田谷区玉川用賀町)



厚生省環境衛生局調べ

- (注) 1 汚染地区は6日間の1時間平均値
- 2 非汚染地区は3日間の1時間平均値
- 3 非汚染地区の Co. Hydro-Carbon は0.5ppm以下

次に、調査地区の一般住民・警察官及び調査場所で汚染にさらされることを特に、依頼した学生について行なった医学的検査の結果によると、血液中の一酸化炭素ヘモグロビンの量は、一般住民の場合、汚染地区で平均4.27%、非汚染地区で2.79%であつた。また、汚染地区の一般住民では1日の経過の中で一酸化炭素ヘモグロビン量の変化が少なかったが、交差点で高濃度の汚染にさらされた警察官及び学生は、作業開始前が平均2.62%、半日の作業後で3.75%と高くなつた。汚染地区の一般住民の一酸化炭素ヘモグロビンの量が警察官及び学生の作業開始前より高いことは、長期間の一酸化炭素吸入の影響が現われていることを示すものとして注目され、また警察官及び学生の一酸化炭素ヘモグロビン量が汚染ばくろ後に増加したことは急性の影響として注目することができる。

米国において環境基準として定められている一酸化炭素の危険濃度が一酸化炭素ヘモグロビンの量5%に対応して定められていることを考えると、以上の数値は、都内の交通量の激しい地域における排気ガス汚染がかなり重大な段階に達していることを示すものといえよう。

自動車排気ガスの防除は、発生源である自動車に清浄装置をつけ、あるいはエンジン構造自体を改めることにより、ある程度までは可能であり、わが国でも運輸省の指導の下にその技術開発が急がれている。すでに米国のカリフォルニア州やニューヨーク州では排気ガスについての法的規制が行なわれており、わが国でこれにならつた立法が早急に行なわれるべきであろう。

第2章 生活の環境はどのようになっているか

第4節 公害

5 騒音

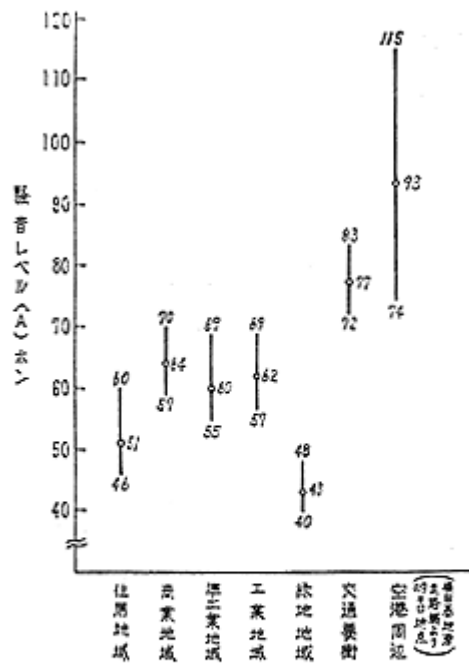
騒音には、一般騒音、工場騒音、建設騒音、交通騒音、航空騒音等の種類があるが、騒音は公害の中でも一般市民の最も身近に発生し、しかもそれによる被害が直接的具体的に意識されるところにその特徴がある。最近の人口の都市集中や自動車交通量の増大等は、ますます騒音による被害を激しく、広範囲にしており、都道府県における公害の苦情件数の内訳をみても、騒音に関する苦情は最も大きな比率を占めている。

現在わが国には騒音の防止を直接目的とする法制は存在しないが、全国いたる所で発生しているこの問題に対処するため、地方公共団体が条例によりこれを規制している例はかなり多い。しかし、これらの条例は一般騒音のみを対象とするものが多く、騒音の種類によつては、法による規制によらなければ効果を期待しえないので、国の立法についての要望が高まりつつある。総理府に設けられた関係各省で構成する公害対策推進連絡会議も政府が総合的対策を緊急に講ずべき公害として騒音を取り上げ、法制化を最終目標に検討が進められている状況である。

厚生省では、40年度に東京都内における騒音実態調査を実施したが、その結果によると各用途地域別の平均騒音レベルは第2-15図のとおりであつた。

第2-15図 東京都における騒音レベルの地域別比較

第2-15図 東京都における騒音レベルの地域別比較(40年10月~41年1月)



厚生省環境衛生局調べ

- (注) 1 ○は各地域の全調査地点の騒音レベル(A)の平均値、—は90%レンジの平均値である。
 2 空港周辺のみは、調査地点中で最もはなはだしい騒音を受ける地点の騒音レベル(A)のピーク値の平均値及び最高、最低レベルを示す。

この図によると、空港周辺や交通要衝地点は別として、商業地域のレベルの高いことが注目される。また、商業地域の平均値は65ホンであるが、都電どおりに面していると80ホン近くまで上昇し、住宅地域でも平均50ホン程度であるが、幹線道路に近接する地域は70ホン程度まで上昇した。

このように一般に都市の平均的な騒音レベルに関しては交通騒音の影響が支配的であることがわかる。

第2章 生活の環境はどのようになっているか

第4節 公害

6 産業開発地域における公害の予防

公害はこれを予防することが最も効果的な対策であることはいうまでもない。各地方における地域開発計画の進行により、あいついで形成される大規模な工業集中地域については、公害防止について土地利用の面からの事前の配慮を行ない、四日市で生じたような問題を未然に防止することが肝要である。39年における三島沼津地区の石油コンビナート設置計画をめぐる問題を契機としてこのような地域について十分な事前調査を行ない、それに基づいて計画の策定ないし修正を行なうことの重要性が認識され、40年度からは厚生、通産両省に所要の予算が計上された。この結果40年度には、鹿島、水島、大分・鶴崎、五井・市原の4地区について事前調査が行なわれ、41年度においても、小名浜、知多、堺、泉北播摩、徳島の5地区の調査が予定されている。ところでこのような調査に基づいて開発計画が策定されても、それがマスタープランであるかぎりには、実際の工場等の設置にあたって、その実行を担保とする施策が必要である。その意味で40年度から千葉県が市原市周辺において、建築基準法に基づく特別工業地区の形式をとりながら工業地域と住居地域の間には緩衝地帯を設置する措置を講じたことは注目に値する。今後このような公害予防についての具体的な規制の検討も進められる必要があるだろう。また、新設された公害防止事業団がその業務を通じてこのような対策の中で積極的役割を果たしていくことが大切である。

第2章 生活の環境はどのようになっているか

第4節 公害

7 公害防止事業団

公害対策を推進していくためには、公害防除に必要な費用の負担の問題を解決することが重要である。公害防除の費用は、原則的には発生源である企業等が負担すべきものであろうが、そのような発生源として中小企業の占める割合も大きいわが国では、直接生産に寄与することのない公害防除施設の整備が企業等にとつて過大な負担となり、産業の発展を阻害する要因となりかねない。

したがつて、公害防除の費用について国や地方公共団体の助成が不可欠である。このような助成としては、従来からも開発銀行や中小企業金融公庫からの融資、中小企業近代化資金による融資、税制上の優遇措置等が講ぜられてきたが、必ずしも十分ではなかつた。そこで公害防止のための助成を専門的に実施する機関として40年10月から公害防止事業団が発足した。公害防止事業団は、企業等のための共同公害防止施設や工場アパート、工場の集団移転のための土地、緩衝地帯に置く福利施設などを設置あるいは造成した後、これを低利、長期割賦償還の条件で譲渡する事業や共同公害防止施設整備のための資金を貸し付ける事業を行なうもので、40年度20億円、41年度は45億円の事業資金をもつて、その業務を開始している。公害対策推進のうえに事業団の果たすべき役割は大きく、今後その業務内容のいつそうの充実が期待されている。

第2章 生活の環境はどのようになっているか

第4節 公害

8 その他の公害対策

公害に関する実態の把握と科学技術の振興は、前進を始めたばかりのこの行政の当面の大きな課題である。40年度には前述のような排気ガスや騒音に関する実態調査が実施されたほか、5か年計画による大気汚染測定網整備計画の第1段階として、東京、大阪、尼崎の3か所に測定点を置くことが実現し、41年度はさらに川崎及び北九州の2か所の設置が予定されている。

また、同じく40年度からは、大学民間を問わず全国の公害関係研究者に公害衛生に関する研究委託を行なうための経費2,000万円が計上され、国の関係研究機関における研究とともに、この新しい分野の研究推進の体制が整備された。

第2章 生活の環境はどのようになっているか

第5節 環境衛生関係営業

1 環境衛生関係営業の動向

日本経済が戦後10年を経過してようやく自立への一步を踏み出した昭和30年代は環境衛生関係営業にとつても一つの転換期を迎えた時期であつた。このころから政府による中小企業対策が本格化し、環境衛生関係営業についても、業界の自主的組織を通じ、主として民主的、自主的方法により過度の競争を防止し、この種営業の経営を安定に導く措置を講ずることによつて正しい競争を育成し、サービスと環境衛生の向上を図るため、31年に「環境衛生関係営業の運営の適正化に関する法律」案が提出され、32年5月成立をみたのである。以来10年神武景気、岩戸景気があり、また現在の景気後退と経済変動の循環がみられたが、環境衛生関係営業自体の特質は顕著な変化がみられずもつぱら営業者の自主活動の推進が中心となつてきた。

環境衛生関係営業は理容所、美容所、クリーニング所、公衆浴場、旅館、興行場、飲食店等一般消費者にはきわめて身近な施設であり、しかもいつたん衛生上の事故が生ずるとその影響するところは無視できないものがある。経済成長は消費水準の高度化をもたらし、これらのサービス営業に対する要求を驚くほど多様なものとした。他方この種営業の特長はいわば生業的に、小資本をもつて開業し、もつぱら人手をたよりとして営業するのが通例であるが、引く手あまたの新規学卒者を後継者として採用することは著しく困難な状況となつてきた。なお、物的設備の導入による生産性向上の余地が乏しいため、賃金上昇を吸収することができず、一部ではサービス料金の上昇という問題を生み出している。

第2章 生活の環境はどのようになっているか

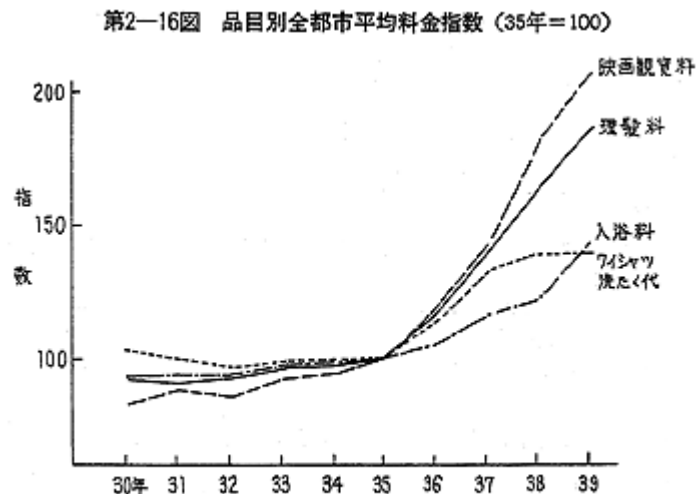
第5節 環境衛生関係営業

2 環境衛生関係営業の現状

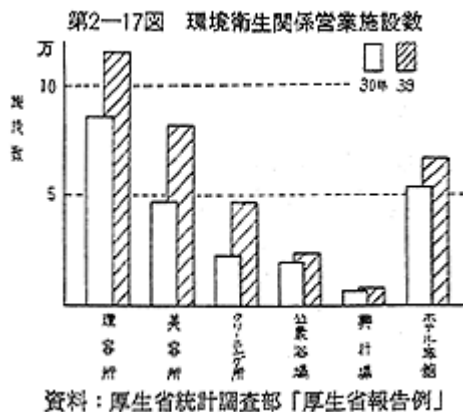
総理府統計局調査によると40年において理容、美容料金、クリーニング代等対個人サービス料金の物価上昇率に占める寄与率は9.1%であり、主食、生鮮食料品の13.4%について2位を占め、物価統制令による統制料金たる公衆浴場入浴料金も28円程度に値上げされている。環境衛生関係営業に関係のあるおもなサービス料金の推移は第2-16図のようになっている。一方その施設数は第2-17図のようになつており、美容所、理容所、クリーニング所の増加が目立ち消費者の需要と共に業者間の競争も予想される所である。前記法律に基づいて環境衛生同業組合が第2-2表の18業種ごとに結成され、過度の競争をさけるために営業者の間で適正化規程という規約をきめたり、共同して会館を作つて新しい技術の講習会を開いたりして、衛生的でしかも適正な料金でサービスが提供されるような活動を続けている。

これまでは公衆浴場法、クリーニング業法などは、衛生取締りが中心となつて運営されてきたものであるが、さきにも述べたような経済構造の変化の下では助成指導の裏付けをまつてはじめて規制にも実効をあげることが可能とされるのが現状である最近ようやくこうした点に着目した経営指導への姿勢がとられるに至り40年度に引き続いて41年度においても7,000万円の予算が環境衛生関係営業の経営指導のために補助金として計上されている。

第2-16図 品目別全都市平均料金指数



第2-17図 環境衛生関係営業施設数



第2-2表 環境衛生同業組合及び同連合会設立状況

第2-2表 環境衛生同業組合及び同連合会設立状況
(40年10月15日現在)

	総 数	す ば 屋	そ ば 屋	中華 料理 店	カ フ エ ー パ ー 等	料 理 店 待 合 等	そ の 他 の 飲 食 店	喫 茶 店	食 肉	食 肉	氷 雪	理 容 業	美 容 業	興 行 場	ホ テ ル ・ 旅 館	簡 易 宿 所	下 宿	浴 場	ク リ ー ニ ン グ	
組 合	402	20 (7)	21 (16)		5 (1)	9 (3)	10 (5)	5 (1)	10 (2)	30 (6)	16 (11)	46 (46)	45 (43)	46 (44)	44 (32)	4 (1)	0	45 (41)	46 (43)	
連 合 会	12	○	○				○		○	○	○	◎	◎	◎	◎				◎	◎

厚生省環境衛生局調べ
(注) ()内は昭和33年末現在で, ◎はそのときに連合会が成立していたものである。

また、経営安定のためには特に金融のみちがつけられていることが必須となる。現在政府関係の金融機関として中小企業金融公庫、国民金融公庫、商工組合中央金庫がこの業種に対して貸付けを行なっているが、これら公庫等の設置目的や、営業種の実態などからみてその貸付総額に占める割合は2%にも満たないところにとどまっている。個々の業種の中には、たとえばクリーニング業、公衆浴場業のように中小企業近代化資金等助成による設備近代化資金の借り受けができるものもあるが、その他全般についていかなる方法でそのみちをつけ、またどんな方向で合理化を図るのが大きな課題として残されている。

第2章 生活の環境はどのようになっているか

第5節 環境衛生関係営業

3 今後の課題

まず、環境衛生関係営業の青写真を定める必要がある。これについては40年12月に厚生大臣から「近代化及び合理化の方策」について中央環境衛生適正化審議会に対して諮問が行なわれ現在鋭意審議を重ねつつある。消費者保護及び他産業並みの所得の上昇という観点からみた経営のあり方、従業員の福利厚生、サービス内容の充実等多方面からの具体策が期待されている。

次に大きな課題としては、特別金融制度の充実があげられる。この点は41年度予算折衝において環境衛生金融公庫問題として大きくクローズアップされたが、とりあえず国民金融公庫に特別枠を設けその中で資金の融通を図ることとされた。その大綱は、ア特別枠は200億円とする、イ貸付限度額を600万円とする、ウ公庫に環境衛生貸付部を置くこととする、などがあり、特に営業者の実状に合った形での今後の運用が望まれる。

最後に環境衛生同業組合の組織に関する問題がある。現在は一つの業種について1県1組合となつているが、あまりに地域が広すぎるために自主的活動が円滑に行なわれにくいという声がある。農業協同組合や中小企業協同組合のような地区制をとるような方法も考えられるが、組合の設立状況やその活動状況にてらして十分検討する必要があると残されている。
