

現在試みられているひとつの有力な方式がプレハブ (prefabrication) である。全生産工程のなかで工場生産部分をふやし、現場施工部分をできるだけへらすという近代工業生産のかたちにあるものである。しかしそれによってコスト・ダウンをはかるには大量の規格化された需要が継続安定することが前提となる。

社会化のためにプレハブが必要であるが、同時にプレハブのために社会化が必要ということもで

きる。プレハブとか社会化とかいうことばのうらに画一化された住宅が想像されるかもしれないが、現在プレハブの本道は部材生産あるいは部材を組立てたようなユニットの生産にある。だから住宅の造形や機能は部材やユニットの選択組立の多様性にしがうことができ、画一化を必要としない。むしろ在来既存の住宅の方がよほど画一的である。蛇足ながらつけくわえて往々出現する誤解を避けたい。

公害対策の諸問題

橋 本 道 夫

I 公害の定義

公害という言葉は既に法律の条文の中に用いられているが、その定義を法律の中で明確に記述したものはない。明治時代の河川法の中にすでに“公利”に対して“公害”という言葉が用いられているが、河川法の内容から判断すると、ここにいわれている公害は今日一般に問題とされている公害というよりもはるかに広い範囲まで含めて公(おおやけ)の害となるすべてのものとしてとりあげていることは明らかである。

ごく最近制定された公害防止事業団法の中においても“事業活動に伴う大気汚染、水質汚濁等による公害”ということがその目的の条文の中に示されているが、公害とは何かという点については法文の中において定義づけを行っていない。しかし上述の河川法での公害よりも範囲がしぼられていることは当然の認識として明らかである。

これは河川法制定の時代と、公害防止事業団法制定の時代における原因となる事業活動やその他の人の活動の客観的諸条件の相違や、そこなわれ

た環境の態容についての科学的な認識の相違、および結果として生じた被害をめぐる量的・質的な変化とそれらを判断する社会の価値体系の相違によって生じたものである。何を利益とし何を害のあるものとしてうけとるか、また何を施策の対象としてとりあげどの程度の対策を必要とするかという認識は社会的諸事情の進展に伴って変化してくるものである。

公害に対する法制化をめぐって公害についての定義や範囲についての論争がたえずくりかえされて来た。

原因者が不特定多数であるか、特定しているかという区別の仕方をめぐって公害と私害を区別すべしという論議が絶えず行われて来た。公法上の規制は次第に拡大され改善されつつあるが、私法上の公害問題の処理については解決の方途が前進しているとは思えない。しかし鉅害や原子力損害をめぐっての無過失賠償の原則や、それに対応する基金や、共託金等の制度が公法上の制度として確立したことは注目すべき前進である。

公害事象の物的な態容をとりあげて、大気汚染、水質汚濁、騒音等を公害であるとする考え方が法

令による規制の対象を明らかにして行くという立場から主張され、水質保全法やばい煙等規制法が制定されて来た。公害問題を科学的にとりあげる手法としての役割りを果たして来たが、個別の発生源を指定して基準を課すること、和解の仲介というような公害紛争の処理方式以上には原因と被害についてのアプローチができなかった。

公害問題を公衆の被害という点に主眼をおいて社会的にアップルする立場から、公衆が公害であると意識する傾向のあるものはすべて公害であるとするような考え方もまた最近は大きな力を占めて来ており、清掃まひ、断水、交通地獄、交通事故、野犬による咬傷にいたるまで公害とする立場があり、また現に公害事象は存在していなくても予見にもとづく公衆の被害意識をとりあげて公害論争の主題とすることすらも現れている。

これは公害施策を推進するための大きな力となっている点も認めなければならないが、また一方すこし複雑などこにも持って行きようもないような公衆の被害はすべて公害というムードの中に押し込み、国、地方公共団体に対する施策の貧困を攻める動きとしてとりあげられ、原因者と被害者の権利の相互関係や、合理的な問題の解決へのアプローチが不足する傾向を否定しきれない。

現在わが国において一般に用いられている公害という言葉は英語に直訳をすれば Public Nuisance となるが、イギリスで用いられる Public Nuisance とは必ずしもその意味や範囲で一致しているものではない。イギリスでいう道路の交通阻害や、河川の航行阻害というような事象は日本においては公害とはうけとられていないし、また Public Nuisance の以前にある生活妨害 (Nuisance) という Common Law の上での概念は、わが国の法社会の中において国民の 1 人 1 人に具体的な実感のある私法上の権利意識として、裁判の制度に現実的に裏打ちされたものとして存在しているとはいえない。

またドイツのような相隣関係における相互の権利の問題としての Immission という概念とも現在のわが国で論じられ、用いられている公害の概念や範囲とは異っている点が多いと言わなければなる

まい。いずれかといえばイギリスでいう制定法上の生活妨害 (Statutory Nuisance) という問題のとらえ方とかなり似かよったものがあるが、これとても Common Law による Nuisance についての司法上の処理という現実的に期待し得る制度との関連において取り扱われているのに比して日本の公害の概念と範囲においては公法上の処理にきわめて大きな期待をよせるとともに民法に基く私法上の処理については現実的な可能性と経験がほとんど欠如したままで取り扱われているところに相違があるように思われる。

ここ 2、3 年来国連においては WHO や経済社会理事会においては環境汚染 (Environmental Pollution) という概念のもとに現在わが国で問題としている公害問題に取り組み始めている。これは「人間の活動によって直接的または間接的に環境の構造や条件が変化して、そのもとの状態のままよりも人間が利用するのにより不適な状態になった場合に環境は汚染されているという。」と定義づけている。

これは従来の権利意識を基礎とした Nuisance や Immission とは違った立場からいわゆる公害という事象を定義づけているものと言えよう。

公害審議会の答申においては「公害の定義」といったとらえ方ではなく、「政府が当面公害対策の確立を期する上でその対象としてとりあげるべき公害は何か」という立場に立って答申を行なっている。これをうけて厚生省の公害対策基本法 (仮称) 試案要綱においても、定義として次のように述べている。

“この法律において「公害」とは、事業活動その他人の活動に伴って生ずる大気の汚染、水質の汚濁、騒音、振動、地盤の沈下および悪臭による地域的な環境の悪化によって人の健康もしくは生活環境、または動植物その他の資産にかかわる被害が生ずる状態をいう。”

これは一般に公害といわれているものの定義を法文上明らかにしたというのではなく、“現時点において公法に基く公害対策として何をとりあげるか” という点についての定義を行ったことにとどまっている。

公害の定義についての論議は今後も絶えることはあるまい。社会の進展と、社会的要求の変化によって、その時代その時代の公害施策というのは変遷して行くものと思われる。

私は昭和 30 年前後の厚生省の生活環境汚染防止基準法案をめぐる各省、各界の激しい反論と、昨今の基本法案をめぐる各省、各界の論議を比較してみると、よくも 10 年余の間に同一の憲法、同一の政府、同一の社会体制の中で物の考え方、見方が変わるものだとすることを痛感させられるものである。

公害の定義をめぐる論争は必要なものではあるが、公害対策を前進させるために確固たる権威のある固定化した定義をさだめることは本質的な問題ではない。

公法上の対策をすすめる、私法上の処理が日本の社会の中でより現実的なものとして蓄積され、定型化して行くことに役立つことこそ定義論争の目標であるべきではなからうか。

II 公害事象の歴史の変遷

公害事象を国連のいう環境汚染という立場から考察しつつ、その歴史的な変遷を検討してみると産業・経済のうごきと都市化と生活の高度化に伴って次第にその様相が変化していることがわかる。

最初に問題となったのはどこの国においても鉱山による鉱害である。多くは人里離れたところにある鉱山の採くつ、坑道排水、製錬、ばた山等による濃厚な亜硫酸ガス等による山林被害や、鉱毒による農業、水産の被害や地盤沈下等の被害が数世紀を通じて経験されて来た。

これは現在でいう大気汚染、水質汚濁、地盤沈下等の現象にあたるものであり、各国とも鉱業法の体系によって、いろいろの公害規制法に先立って対策を行なって来た。煙害や鉱毒は処理技術によってかなり克服されており、地盤沈下等は補償対策によって処理されており、わが国においても鉱業法においてはじめて進歩的な無過失賠償の原則が制度化されている。また各国においてもほとんど例外なしに公害の規制法が制定されても鉱山関係は鉱業の規制法によって処理されるので新た

な規制法の体系からは除外されているのが普通である。

次に公害として表れたのは産業革命と都市化による大気汚染、水質汚濁等である。

石炭の使用による黒い煙の害は既に産業革命より以前にも歴史に記されているが、蒸気機関の発明以来石炭を燃焼させるボイラーや、漸次拡大、高度化した重工業の製鉄やセメント等の排煙は可視的な大気汚染を引きおこした。また約 1 世紀前より発展して来た無機化学工業は著しい生活妨害をおこす有害ガスや排水による環境汚染を引きおこし、イギリスのアルカリ事業等規制法はこれに対処すべく制定されたものであり、硫酸、塩酸の化学工場周辺における有害ガスの害はその典型的なものであった。これらは濃い有害ガスによる局地的な大気汚染としての特性を有するものであった。このような重工業、化学工業の発展と併行した紡績産業の発展はまた特殊な工場排水による水質汚濁を引きおこし、一方都市化の進行による都市下水による汚濁が加わって水質汚濁問題が地域的に発生するにいたった。

中京地帯の木曾川の汚染等はこの典型的なものといえよう。工業化、都市化に伴った石炭火力発電所による大気汚染は今からみればその発電所の規模は小さいが巨大発生源としての特異な問題を引きおこした。ロンドンの火力発電所による煙害はこのような時代にはじまっており、それに対抗する住民運動も組織化され、また発電所の煙突の高さは建屋の高さの 2.5 倍以上というような指導基準もすでに 1930 年のイギリスで行われていた。

都市化に伴って交通、商業活動による騒音が次第に問題になりはじめた。大阪市は昭和の初めごろより騒音調査を手がけはじめたことはこの 1 例である。

公害対策は第 2 次世界大戦によって一時中絶されたが、やがて戦後の復興とともに激化しはじめた。

1948 年のアメリカのドノーラにおけるスモッグ事件、1952 年 12 月のロンドンスモッグ事件は欧米の先進工業国にショックをあたえ各国が急に

大気汚染対策に真剣にとり組むきっかけをつくった。ロスマンゼルスにおける自動車の排気ガスによる特異な大気汚染もこの時期に急速に社会の関心をあつめ、その原因の究明と対策がすすめられはじめた。

その間日本にとってはきわめて特異な環境汚染の経験を持った。第1は広島と長崎の原子爆弾による被害であり、第2はビキニの水爆実験による放射性降下物による大気、海洋、食品の広範な汚染である。この環境汚染は公害という受けとり方をほとんどされていないことは事実であるが、原子力時代の環境汚染問題のさきがけをなすものとしての意義は大きい。また大気、海洋、食品におよぶ広範な多角的汚染は生物学的な循環の中にはまりこんだ新しい環境汚染の型を示すものであり、水俣病における有機水銀で汚染された魚や、農薬散布による農作物への残留や土壌汚染の問題は今後の注目すべき環境汚染の課題となっている。

これらの問題と併行して急速に顕在化して来た公害は世界的なエネルギー革命による、石油系燃料への転換と、巨大な石油コンビナートの形成である。重油専焼火力発電所は巨大化し、また石油精製、石油化学工場群からは稀薄ではあるが莫大な量の亜硫酸ガスや炭化水素系等の汚染物質を大気中に放出し、また炭化水素系の汚染物を工場排水等の中に排出して異臭魚というような特異な問題をつくり出した。大気汚染は眼にみえない汚染に次第に変化し、また悪臭の問題が登場しはじめた。

また異臭魚は魚を常食とする日本にとってはきわめて大きな問題となっている。

端的に言えばエネルギー革命は石油公害をもたらしたと言えよう。また石油コンビナートは装置産業としての特性をもち、高度に自動化されているため労働力の需要はきわめて低いので、産業群と地域社会との摩擦が激化し、産業構造の変革による社会的事情もこれに加わるという公害事象の様相を呈して来た。

一方市民生活の近代化、高度化に伴って従来の産業公害や、都市公害とは違った公害問題が現われて来た。建設、交通、航空騒音や自動車の排気

ガス、ビル暖房などがこの類である。特にジェット機騒音、新幹線、高速自動車道路の騒音はきわめて対策の困難な騒音問題であり、また自動車数の増加と道路条件の不備による交通渋滞に伴って生じる自動車の排気ガスによる汚染は次第に大きな問題となりつつある。また自動車の基準は輸出の関係もあって国際的な問題でもあり、その対策が技術的に解決されなければ輸出にも支障を来す情勢にまで立ちいたっている。また消費生活の面でも中性洗剤の広範な使用がおり、これによる水質汚濁は上下水道の処理に障害を引きおこす程度にまでいたりつつあり、消費生活の質および量の変化によってもたらされる環境汚染もまたその対策をせまられるにいたっている。前述の多角的な系統的なメカニズムによる環境汚染は広範囲の人口集団に対して慢性の蓄積性の好ましくない影響が予想されるものがあり、また市民生活の近代化、高度化に伴うものは無視すべからざる心理的社会的な反応を引きおこす公害という性格をもっている。公害事象はこのように社会の進展とともに、その量的、質的に拡大し、激化し、複雑化し、単に発生源規制という従来の規制法の手法のみでは対処できないような人間の社会的、経済的な連鎖関係の中にはまりこみ、また一方自然界の生物学的な鎖の中にもはまりこんで不顕性の複雑な性格を帯びつつある点を見逃がしてはならない。

III 戦後の公害行政のあゆみ

昭和24年に制定された東京都の事業所公害防止条例は、鉾害行政を除いては戦後の公害行政の最初の出発ともいうべきものである。地方自治体が産業の復興に伴って生じて来た公害問題に対処するため、市民のつきあげをうけて議会で決議をした最初のものであり、この時点において国では何らかの公害対策に対するめざめすらも認められないような状態であった点が、公害行政誕生の特性ともいうべきものである。国が法律を制定し、それをうけて地方自治体が始めたものでなく、必要にせまられた市民行政の一つとして地方自治の本旨にもとづいて制度化された行政という点に他の行政とは異った性質があることに着目しなけれ

ばならない。統治のための行政というよりも市民の手によって制度化された行政というべきものである。

その後日本の産業、経済の復興につれて神奈川県、大阪府、福岡県等の大工業地帯をもつ都府県が順次自発的に産業公害防止のための条例を制定するにいたった。市民の声につきあげられながら市条例としてではなく都府県レベルの条例として制定された点もまた一つの特色といえよう。条例制定までにいたる過程において実態究明のための汚染測定などは市レベルにおいてむしろ先駆的に行われていたが、産業を規制する条例については都府県レベルでの行政として位置づけられて来たことも認めなければならぬ。

このような府県レベルの条例制定の動向とは別に、地方都市レベルにおいて学者、市、企業群との協力に対策委員会を規則で設置して独自の大気汚染防止対策をすすめる、自らのテンポで着実に改善の実績をあげた山口県宇部市の例は、企業と地域社会の関係についての好ましい姿を示す特異な例である。

国において公害問題として着目したものは水質汚濁の問題であり、これは国という立場からの水資源の保全という見地からのものであり、経済安定本部におかれた資源調査会が昭和 26 年にはじめて政府に対して水質汚濁防止についての勧告を行っている。

この時点ではまだ清掃施設や下水道などの環境衛生施設整備の行政はまったく未発展の段階にあり、工場排水の規制などは一部識者の主張にのみすぎなかった。

このような戦後の行政の混迷の中で将来を見通しての都市計画の視野より、戦災都市の復興について思いきった都市計画を実施にうつしたのは名古屋市であった。

四大工業地帯の一つとして戦前よりの経歴をもちながら公害問題が近年にいたるまであまり顕在化しなかったのはこの先見の明のある名古屋市政によるところが多い。

戦後の復興に伴って都市化、工業化が急速にすすみ出した。それにもなつて大気汚染、水質汚

濁、騒音・振動などの公害が次第に各地で顕在化しはじめた。

厚生省は昭和 28 年にはじめて公害について大気汚染、水質汚濁、騒音・振動の事件の件数とその被害人口をきわめて初歩的な手法ではあるが都道府県を通じて全国の実態調査を実施した。

しかし当時は公害についてはタブーのような傾向がつよく、一般の世論にもとりあげられるところまでにはいたらなかった。

昭和 29 年のビキニにおける水爆実験には放射性降下物による大気、海洋、食品等におよぶ広範な放射能汚染の問題がおこった。

原爆被害国として放射能についてのタブーは存在しないわが国において、この汚染問題が広く組織的に世論を喚起した。特に漁民の痛ましい被害と、マグロの廃棄は放射能汚染に対するはげしい反論となり、国論ともなつて論議がわきかえつた。

昭和 29 年より厚生省は日本公衆衛生協会に対して大臣名の諮問を行い、生活環境を大気汚染、水質汚濁、騒音・振動、放射能よりまもるための生活環境汚染防止基準の検討をはじめ、昭和 30 年生活環境汚染防止基準法案を作成して、公表しその成立をはかった。

しかし政府各省をはじめ、産業界や一般の世論は時期尚早ということで猛反対にあい、この法案は葬り去られた。

昭和 30 年前後は丁度国策として石油コンビナートの形成と、その育成施策が検討され、決定され、着手された時代であり、四日市の石油コンビナートは時を同じくして計画され、着手されていた。

また市町村の合併が促進され、新市町村建設の計画が一方では進められ、市町村規模の拡大とともに、昭和 30 年には清掃法が制定され、昭和 33 年には下水道法が制定され、ようやく生活環境施設の建設が行政の軌道に乗りはじめた頃であった。

昭和 33 年、江戸川の本州製紙の工場排水による漁業被害をめぐって漁民と工場との乱闘事件が発生し、急きょ水質保全法、工場排水規制法が制定された。公衆衛生の向上と産業界との協和がこの法律の目的にうたわれている。実際に河川が指定

され規制が始められたのは昭和 37 年末より昭和 38 年にかけてであった。しかもその規制基準は現時点よりみればわるいものであったことは否めない。

一方昭和 35 年より所得倍増計画によるきわめて急速な産業経済の発展が始められた。

地域開発計画と、重化学工業化が強く押出され、鉱工業生産や、エネルギー消費は急速に高まり高度成長の経済施策がすすめられ、また石油へのエネルギー転換が進められはじめた。これに伴って京浜、阪神、北九州の大気汚染はいよいよ顕在化し、スモッグについての関心が急速に高まった。

四日市の石油コンビナートは昭和 34 年頃より次第に操業にはいり、従来の黒い煙や、赤い煙や降下煤塵、スモッグというような京浜、阪神、北九州の大気汚染とは性格の違った大気汚染問題が、刺激性の悪臭ガスの事件によってよりはげしくとりあげられ問題になりはじめたのはこの頃からである。

通産省は昭和 35 年頃より工業技術院に研究協議会を設けて大気汚染防止対策にとり組みはじめた。また同年厚生省においても公害調査会を発足して主として大気汚染対策にとり組みはじめた。

昭和 36 年より厚生、通産両省はばい煙等規制法案の作成のため合同で検討を開始した。

当時は東京、大阪、八幡のような大気汚染のケースや、ロンドン事件、ボザリカ事件等を念頭において法制化の検討が行われた。

四日市のケースについては昭和 36 年に始めて厚生省に陳情をうけたがまだその対策が見当がつかないというのが当時の実情であった。

昭和 37 年 6 月ばい煙規制法は国会で成立し、同年 12 月施行された。政令によるばい煙規制法による規制対象施設のすそ切りをめぐって、既存の地方条例と法律との関係についての激しい法律論争が展開され、ついに昭和 38 年 6 月規制対象施設以外についての条例をみとめるための法律改正が行われた。また昭和 38 年 9 月より京浜、阪神、北九州における規制地域の指定が実施されるにいたった。このような国における大気汚染防止の動きと併行して地方自治体にとって公害問題が

すでに発生しているものに対する対策ということだけではなく、今後発生が予想される公害についての市民運動として対処しなければならない事態となった。

その第 1 のケースは兵庫県西宮市の日本石油コンビナート誘致計画に対する市民の生活環境保全と酒の醸造業者による反対運動の結びつきである。西宮市は誘致を計画し、反対運動を説得すべく事前調査を公衆衛生、気象、工学の専門家のチームを組織して実施した。

これは公害のための事前調査の最初のケースである。結果としては県知事の意見もあって日石コンビナート計画は中止された。

大阪府は同様の事態を恐れて、昭和 37 年より堺、泉北のコンビナート造成計画にとまなう公害の発生を予防するために系統的な事前調査を開始し、また各分野の専門学者による公害審査会を設けて、公害予防体制をかためた。

大阪の事前調査は大規模、継続的調査の最初の事例である。

また千葉県や岡山県においても産業開発に伴う公害予防のための各分野の専門家のチームによる基本計画のための総合調査が 36 年より 38 年にかけて実施された。

一方ばい煙規制法は制定されたが四日市の公害問題は従来のものとはことなる性格をもち、その対策についても不明な点が多かった。

そこで厚生省はボザリカ事件のような大事件の発生をおそれて、直接三重県知事にはたらきかけ、厚生・通産両省による分野の専門家のチームによる四日市の公害対策のための調査を実施することになった。

昭和 38 年秋の黒川調査団はこのためのものであり、工業技術、気象、都市計画、公衆衛生等の各分野の専門家によって組織されたもので、除害施設、拡散対策、硫黄回収、燃料対策、工場保安等の外都市改造や、保健医療にいたるまでの勧告を政府に提出し、その結果にもとづいて法令によって可能な面のみがばい煙規制法の指定地域として実施された。

また厚生省の手によって昭和 39 年よりばい煙

影響調査が四日市と大阪において行われ、都市改造のための発生源、拡散および汚染分布等の調査が経企庁の調査費により厚生、通産両省によって実施され、これをうけて建設省は都市改造のための調査に着手し、その結果昭和 41 年都市改造の基本計画が作成されるにいたった。

また四日市市は独自の判断で厚生省のばい煙影響調査の手法と結果を基礎として公害患者の医療費の補助の制度を昭和 40 年度より実施した。

一方三島、沼津においては工業地域特別整備計画に基いて石油コンビナート計画が昭和 38 年より具体化しつつあったが、四日市の再現をおそれて地方自治体をも含めたげいしい組織的な反対運動がおこり、厚生、通産両省はふたたび黒川調査団を編成し、あらたに風洞実験、気流調査までも含めた日本最初の大規模の事前調査を実施したが、その正式の結論をまたず関係企業は立地計画を放棄した。黒川調査団の勧告は実現の可能性もなくなり、その結果の効果を評価する機会も失われた。この際地元の反対運動の側においても科学者のグループを組織して調査を行い、黒川調査団のメンバーとの討議の場ももたれた。

大気汚染のこのような新たな動きと併行して、昭和 37 年以来水質審議会でも部会をもうけて検討がすすめられていた隅田川は従来の指定河川とは違った性格の水質汚濁と、その対策の問題を投げかけていた。

隅田川は沿岸に莫大な人口と多数の中小企業を含む工場群が立地している。河川に対する汚濁負担は工場は 60%、住民は 40% であり、従来のほとんどの指定河川のように個々の工場の排水を規制することのみでは解決できないものであり、また下水道としても家庭下水と工場排水の両者をうけいれるものであり、その整備が不十分ということばかりでなく、工場排水を個別に処理させるか、下水道に流入される前に一次処理をさせるのか、それともまったく共同処理とするかいずれの方式をとるべきかの選択をせまられるものであった。

また隅田川という河川は農業用水、漁業用水、上水道用水、工業用水としての価値はまったくないが、ただ沿岸の環境を著しく悪化させるところ

に問題があった。経済的価値のない河川であるが都市環境としては重要な河川という特異の性格もっている河川である。

そこで水質審議会においては都市河川という下水道終末処理場計画を前提とした、段階的な規制を基準として定めるにいたった。

その基準は結果的にはきわめてきびしい水準のものであり実質的には立地規制の作用をもつものとなった。

その後大阪府の大和川の場合には工場排水の汚濁負担はわずか 15% であり、また多摩川で工場が 40%、家庭下水が 60% という割合であり、下水道の整備は水質汚濁防止の基本となることがきわめて明白となった。

このような工場排水の受け入れをめぐって企業の負担の問題が建設費、下水道料金の二つの点においてきわめて重要な具体的問題となった。

通産省の産業公害課は昭和 38 年度に設けられ、厚生省の公害課は昭和 39 年度に設けられた。

両省は立場は異っているが、ばい煙規制法の制定と施行、四日市および三島・沼津の黒川調査団の派遣等をめぐって公害対策の推進のため厳しい論議を交わしつつも協力の努力も払われてきた。

ばい煙規制法や水質保全法による規制が次第に拡大され、四日市の勧告の実施や、隅田川対策などを具体的にすすめるには企業に対する助成や、そのための資金や体制の確立がきわめて具体的課題であった。

以前の資金ルートは開発銀行と中小企業金融公庫、および中小企業近代化資金にかぎられており、生産や開発という性格とは異質の公害対策用の資金がそのような副次的な位置づけによってきわめて不十分な対応しか期待できず、かつまたこれらの金融ルートには厚生省としてはまったく関与の余地はなかった。そこで厚生省では厚生年金法の改正による積立て原資の増加の時点において、その還元融資ワクの資金の一部を公害対策にあて、その資金を公害対策のために専念して動かす体制をつくることを考えて通産省に申し入れたところ、意見が一致して両者の完全共管で公害防止事業団を設けようという計画が昭和 39 年度より検討さ

れ、昭和40年度の予算で実現をみるにいたった。

“資金と技術を持った実践部隊”というのが公害防止事業団のキャッチフレーズであった。四日市の公害問題を契機として各地での予想公害をめぐる論争がさかんとなり、公害の予防が単なる理念だけではなく、実際の課題として登場し、三島・沼津の事前調査のような新しい方式が開発されるにいたった。また昭和38年から39年にかけて新産業都市計画や工業整備特別地域計画においても、その基本計画の審査にあたっての一つの重点事項としてとりあげられるにいたり、経企庁を中心として関係各省が合同で審査して基本計画の告示の中に明示されるにいたった。

またばい煙規制法制定の際開発に着手した大気汚染の自動記録測定器が次第に実用に供され、厚生省が都内3カ所の総合自動測定記録ステーションのデータが明らかになるに及んで、自動車の排気ガス規制がせまられるにいたった。

騒音による公害も昭和37年の防衛庁の基地周辺の騒音対策の制度化によって基地騒音についての一つの時期を画したが、民間航空のジェット化や、オリンピック等の集中的な工期をかざられた建築工事等に伴う騒音公害がいよいよ局地的には激化し、一昨年地方裁判所の判決で東京都が敗訴となり、騒音対策に新たなとり組みをせまられるにいたり、新幹線や高速自動車道路等の騒音問題もまた新たな対策をせまられるにいたった。

昭和39年6月政府は閣議決定をもって、次官レベルの公害対策推進連絡会議を設け、未規制公害対策をまずとりあげて検討を開始し、通産省も同年産業構造審議会に産業公害部会を設けて産業公害対策の検討をはじめた。

その外厚生省の人口問題審議会、経企庁の経済審議会の分科会においてもいっせいに公害問題がとりあげられるにいたった。

昭和38年当時の小林厚生大臣は四日市等の実情を聞き公害基本法を制定すべきだと始めて述べられてから、歴代厚生大臣は基本法の制定を積極的に主唱し、昭和40年9月鈴木厚生大臣は公害審議会を設置して、公害の基本施策と環境基準設定の方途について諮問された。以来、公害基本法

に対する検討が厚生省において具体的に着手されるにいたった。また昭和40年より国会の両院に産業公害対策特別委員会が設けられ、公害防止事業団法案が審議され成立をみた。

40年より41年の2年にわたって国会の特別委員会における審議は超党派的な立場からきわめて積極的に続けられ、公害対策の新たな段階を生み出す偉大な力となったことは特筆すべきことであろう。

このような過程の中で昭和40年有機水銀中毒によるものとみられる水俣病様の疾患が新潟に発生し、一方農薬の残留による食品の有機水銀による汚染の問題が重大な国民保健上の問題としてとりあげられ、数年以内に計画的に有機水銀系の農薬を他の無害な農薬と切りかえてゆく決定が農林省によって明らかにされた。

厚生省では既に昭和39年度より食品の残留農薬の問題の調査を開始しており、大気、水質、食品の汚染が系統的に発生したものとしての複雑な新たな公害問題が提起されるにいたった。

四日市の都市改造や千葉県市原市の緩衝地帯計画をめぐって公害対策と都市計画の問題が具体的な行政として関係を持つようになってきた。厚生省は建設省に働きかけるとともに、県、市の公害担当部課を通じて土木部の都市計画課等との接触がつかかさねられ、昭和40年にはじめて千葉県条例による特別工業地域の制度が実現し、一定の地域での住居の新設が制限された。さらに公害防止事業団法による共同保健福祉施設事業が、このような都市計画の制度と結んで、都市計画事業としての緑地や公園が緩衝地帯利用施設として実現し、さらに公害防止事業団が都市計画事業の実施の特許を得て行うというような手法が生まれた。このような手法は四日市にも適用され、四日市ではさらに不良住宅改良事業として既に実施に移された計画もあり、さらに区画整理事業としての手法も調査の段階にまでいたっている。その外厚生省公害課と建設省の都市計画課を中心とする都市局関係者との協働のもとに各地の公害問題に関連した都市計画が検討され、開発地域整備の事前調査の結果が、建設省や通産省にも手交されて公害

対策の中における都市計画行政が次第に具体化しつつあるのは喜ばしい。

公害防止事業団の事業においても、昭和41年度までには工場アパート、工場移転団地、緩衝地帯のための共同保健福祉施設、共同排水処理などの各号の事業が契約され実施にうつされ、また個別の除害施設に対する融資も進捗しつつあり、公害対策事業の新しい段階がすでに始まりつつある。

昭和41年8月、厚生省の公害審議会は「公害に関する基本施策」についての中間報告を提出し、政府の具体的施策を論ずる前に、公害についての基本的な考え方や、公害問題にとり組むための基本的姿勢を明らかにした。

さらに10月7日には公害に関する基本施策についての答申を厚生大臣に提出した。

答申は次の事項についてのべている。

- (1)公害対策のすすめ方
- (2)対象とする公害
- (3)環境基準の設定
- (4)公害防止指定地域および公害防止計画
- (5)原因者の責任および費用の負担
- (6)国および地方公共団体の責務
- (7)財政措置および企業等の公害防止対策の助成
- (8)国および地方公共団体の事務の配分
- (9)公害防止行政についての行政機構の設置
- (10)公害による被害の救済措置の整備
- (11)測定監視体制の強化等
- (12)科学技術の振興および教育養成の充実
- (13)公害問題についての普及啓蒙活動の推進
- (14)公害基本法の制定
- (15)いわゆる未規制公害対策の確立その他公害の個別的規制対策の強化
- (16)結語

一方通産省の産業構造審議会においては、まず産業立地部会より“工場立地適性化法の制定”についての答申があり、また産業公害部会より産業公害対策の基本的施策についての答申が行われた。また自治省は独自の公害防止基本法案を公表し、建設省もまた建設行政面よりの公害対策の方向について発表した。

その外閣民生生活審議会や経済審議会の答申や中

間報告においても公害対策についての基本的施策の確立をその一部において強調されている。

厚生省は公害審議会の答申を各省に送付するとともに総理府の連絡会議にも提出し、さらに省内において基本法作成のための具体的作業にとりかかり、11月22日公害対策基本法(仮称)試案要綱を作成し、総理府の公害対策推進連絡会議に提出してその検討を鈴木厚生大臣が閣議において要請した。閣議における首相の指示により連絡会議において公式にこの試案をとりあげて検討を開始したが、その後、首相の記者会見における基本法制定の意志表明や、さらに去る12月の特別国会における本会議における総理の施政方針演説において次期国会に公害基本法を提出することを明言されてより、基本法の制定の方針は確定されたものとみてよい。

IV 基本法の課題

公害問題とその対策はきわめて広く複雑に各方面の法律、行政、技術に関連しており、国として公害対策にとり組む場合には、その原理、原則、手法等について政府の各省間や、国、地方公共団体、企業、住民の間に共通の法文に基く理解を確立しておかななくてはならない。従来の個別の規制法のみではどうしてもこの点は解決されない。このような共通の原理、原則、手法等についての基本法が出来れば、それを基本として個別の規制法や関連の法規の運用にあたり、改正したり、新たな規制法や関連法規の制定をすすめなければならない。

基本法自体に他法についての調整権をもたせることは期待し得ないが、基本法において規定される行政体制の確立によって総合的な公正な一体の政府としての公害対策の確立を期待しているわけである。

基本法案の中でのもっとも重要な問題は責務を国、地方公共団体、企業、住民の間でどのように分担するかという点である。

民事裁判で公害による損害に対する賠償責任を問われた場合、原因者は故意、過失がないということだけではその責任を免がれることは適当では

ないというのが答申の趣旨であった。この無過失責任を、どのような範囲の原因者に対して、どのような場合に、どのような程度に適用するかということをも民法の特例としての公法上の条文に規定することができるか否かが立法技術、法理、立法施策の面からの基本法の核心となる問題点である。

責務の問題は、費用負担、財政措置、救済の事項に直接的に関連してくる基本問題であることも注目しなければならない。

事業者の費用負担は責務の事項や、負担の法理とからんで、基本法の中のもっとも重要な具体的義務を生ずる事項であり、強制徴収がどのように最終的に定められるかがもっとも注目を要する点である。

公法上の救済の制度が確立するためには上述の無過失責任と費用負担の原則がどのようにきまるかという点と、公害問題の処理にあたっての困難性のある因果関係の成立についてどのような制度的な方式が樹立できるかという点であろう。

環境基準という制度は今後の公害行政の具体的な目標としての核心をなすものであるが、従来の排出基準や、行為の規制のように直接特定のものに法則上の義務を負わすものではなく、そのような規制手段を措置する場合の環境上の条件とも言うべきものであり、従来の行政法の概念にはなじみのないもので、その規定の如何は多分に政策的な決断を要するものである。

基本法の重要な事項は行政体制の整備の事項である。一体の政府としての総合的な公害行政を強力に推進して行くための有効適切な機構をどのように整備するかについては試案では行政委員会を

提案しているが、内閣機能との関連において最終的にどのように決められるかは大きな政策判断を要する事項である。

厚生省は基本法は一体の政府としての総合的な、かつ事業者、国、地方公共団体、住民が総力をあげてとりくむ公害対策の発足のしるしであり、これについてただちに規制法の改正や、新たな規制法を未規制公害に対して制定すること、その他救済等に関係する関連法規の整備によって具体的な対策が形成されて行くものであると考えている。

また基本法の制定に際してどのような分野は公法上の対策によって処理され、どのようなものは私法上の問題として処理されるべきかということについての社会的な通念を確立するための努力を払うとともに、民事上の処理についてもいかにしてその促進をはかるかという点についての積極的な検討を必要としているものと考えている。

現在日本で論議されている“公害”の概念は決して定着しているものではない。また基本法の試案にのべられている公害の考え方は、イギリスや西ドイツのそれぞれの考え方ともその性格を異にしているところが多い。公法による対策の位置づけがイギリスや西ドイツとは異っているという法社会学的な風土の差異も認めなければならない。

公害基本法は厚生行政にとっての未開の新しい分野の使命と活動の領域を示している。

国民の健康と福祉をささえ、時に阻害する多角的な要素をいかに法制の中に漸進的な確立をはかり、それを実践にうつしてゆくかは厚生省の公害行政にとっての本質的な課題であろう。