

環境庁の発足に際して

古 川 貞 二 郎*

1. はじめに

さる7月1日、環境保全行政の推進を旗印として環境庁が発足した。

公害対策基本法の制定以来、経済との調和条項をめぐる問題、無過失損害賠償責任制度の問題とならび重要懸案事項の一つであった公害行政の一元化が制度上ここに実現をみたわけである。わが国の公害防止体制は、昭和45年7月末の公害対策本部の設置により総合調整機能の強化という形で一步前進し、さらに今回国家行政組織法に基づく環境庁の設置でより強固なものとなると同時に、公害防止から環境保全へと高い次元の行政目的を追求することとなった。もとより、組織の整備のみで環境保全がはかられるわけのものではないが、国の総合的環境保全行政が新しくスタートとしたという点で環境庁設置の意義は大きい。環境庁発足の経緯やその業務の詳細については、すでに『法律のひろば』8月号に述べており、紙数の関係もあって割愛するので、できれば同誌を参照していただければ幸いである。ここでは、環境庁の行政を主として都市計画等の関係行政との関連を中心に紹介することとした。

2. 若干の基本的問題

(1) 環境保全の内容

環境庁の役割にふれる前に若干の基本的な問題を考えてみたい。その一つは、公害防止と自然環境の保護・整備、つまり環境保全という言葉で代表されるものの内容である。この点について、環境庁設置法においては、環境庁の任務として「公害の防止、自然環境の保護および整備その他環境の保全を図り、国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するため、環境の保全に関する行政を総合的に推進すること」と定めている。いいかえれば、いわゆる環境保全行政は、① 公害の防止、② 自然環境の保護および整備、③ その他環境の保全の3つを対象とするものである。なかでも①および②の行政を中心と

* 環境庁企画調整局公害保健課・長官官房総務課 課長補佐

して、環境の保全に関する行政がすすめられることになる。③のその他については、環境問題に関する世界各国の考え方が現在きわめて流動的であり、わが国においても今後新しい角度からの行政施策の具体化が要請されることが十分予想されるので、この点を配慮して環境庁の所掌事務としては「その他環境の保全」を加え、① および②にかぎらず、広く環境保全全般にわたり必要な基本的施策を企画立案し、推進することができる含みをもたせたものである。

ちなみに、1972年6月にストックホルムで開催される予定の人間環境に関する国連会議のための準備委員会においては、人間環境に関する問題を、④ 人間の居住環境の問題、⑤ 天然資源の合理的管理の問題（自然環境の保護を含む）、⑥ 環境汚染・公害の問題の3つの分野に大別して審議している。なお自然環境の保護については、45年末の公害国会における公害対策基本法の改正において、「政府は、この節に定める他の施策と相まって公害の防止に資するよう緑地の保全その他自然環境の保護につとめなければならない」とし、一部その方向を明らかにしていた。環境庁は、この考え方の線にそって公害の防止のみならず環境保全全般を担当することとしたのである。公害対策庁ではなく環境庁たるゆえんも、そこにあるわけである。

(2) 自然環境の保護および整備の意味

次に「自然環境の保護および整備」とはいかなる業務を指すかが問題となろう。「公害の防止」は公害対策基本法の趣旨からしてもほぼ概念的には固まりつつあるものと考えられるが、自然環境についてはこの点必ずしも明らかではない。とくに「保護」と「整備」は、ある意味では相反する業務を行なうのではないかという疑問もあろうかと思われる。これらの点について明確な定義づけを行なうことは、なかなかむずかしいが、立法時の考え方としては、一応次のような整理がなされている。

すなわち「自然環境の保護」とは、自然環境の破壊を防止し、あるいはこれを良好な状態に維持するために必要な手段を講ずることをいい、具体的には規制・調査・監視・管理・清掃・棚・操種給水など、いろいろな人手や施設の組合せをいうものである。また「自然環境の整

備」とは、国民が自然にふれてこれを享受することができるように自然環境に手を加えることをいい、具体的には植林・張芝、道路の整備、宿泊施設、休憩施設、観賞施設などの整備、自然解説、利用の指導などをいうものである。もとより、この場合の整備は、自然の美しさ、豊かさなどを享受する手段として行なわれる行為であるから、ここに含まれる施設の整備も自然の価値の減少をできるかぎり伴わないことを前提として行なわれるものであることはいうまでもない。

自然環境は、大切にとっておくだけでは生活環境の汚染防止のためであればともかく、人々にうるおいを与える場としては利用価値が乏しいので、一般人に適正に利用できるように状態にしなければ意味がない。自然環境の保護と整備は、いずれもこの目的のためにするものであり、その手段についても常に両者が表裏一体で密接に関連しつつ行なうことになるものである。

ところで、自然公園行政・林野行政は、これまで行政としてすすめられてきているが、これらを含む自然環境の保護および整備のための統合化した行政というのは、わが国にはなかったといってよい。あまりにも条件のよい自然環境に恵まれすぎて、それにかかわる具体的な行政の必要性を認めなかったということは弁明にはなるまい。国民的財産という以上に、人類の生存の基盤ともいふべき自然環境を無秩序のうちに放置した責任は、きわめて大きいといふべきであろう。今日このような反省にたつて、自然環境の保護および整備を環境保全行政の中核にすえようというわけであるが、実際問題として、自然環境の保護に関する統一的な理念を確立し、美しい国土、豊かな自然を、いかなる手段によって現在および将来の国民がこれを享受することができるようにするか、という点については多くの困難な問題があり、その解決は容易なものではないと思われる。

3. 行政一元化の意味

次に行政一元化のもつ意味ないし、限界を取り上げる必要がある。今回環境庁によって実現したものは、正しくは公害規制行政の一元化といふべきものである。

周知のように、行政というのは変動する経済・社会のもろもろの事象をその行政目的に従って処理してゆくものである。経済・社会の事象はいうまでもなく多様な面をもち、しかも変動してやまないものである。国の各行政機関が所管する分野は、このような事象に関係する若干の部分であり、多くの場合ある部分の側面であるにすぎない。とりわけ公害の問題は、産業活動・都市活動等によって生ずるものであり、これらの諸活動をぬきにしては語れない性格のものである。その意味から、公害行政としても多くの制約があることは否定できない。

今回環境庁において一元化されたものは、これまで関係各省に分散していた各種基準の設定・監視測定・取締り等の公害規制に関する権限であり、たとえば下水道・廃棄物処理施設・廃油処理施設などの公害防止施設の整備等は従来どおり関係各省が所管することとして、環境庁は総合調整という立場でこれに関与することになる。

また、公害防止と関係の深い都市計画・国土保全・産業立地などの行政も建設省・通商産業省など関係省で所管することになっている。これらの行政を、なぜ環境庁で所管しないのかという論議があるが、これについては前述したようにおのおのの行政は、経済・社会のもろもろの事象の一側面を担当するものであり、その場合いかなる面をどのように各行政組織で分担したほうが、より合理的であるかという問題に帰着する。

都市計画が環境保全と密接なかかわり合いをもつことは否定できないにしても、都市計画には都市計画固有の目的と内容があり、環境保全はその重要な一側面ともいえる。このような場合、都市計画行政を環境保全という観点から環境庁に統合することが今日の時点で適当かどうかということである。都市計画行政は建設省を中心に推進することとし、環境庁は環境保全の見地からこれに関与することが、より合理的であると判断したのが、今回とられた立場である。

都市計画全般でなくとも、たとえば下水道の整備は水質汚濁の防止とただちに結びつくものであり、公害防止を担当する環境庁に所管させるべきではないかという議論があるが、下水道が基幹的都市施設として道路・公園その他の都市施設と密接な関連をもち、都市計画の一環として整備される必要があり、しかも総合的な排水計画の一環として河川と深くつながっていくので、建設省で一元的に処理することとされている。もちろん、下水道の整備は公共用水域の水質汚濁の防止に重要な役割を果たすものであり、この見地から下水道法を改正し、流域別下水道整備総合計画の認可にあたって、建設省から環境庁に協議させる方法をとっている。

また、自然公園行政については環境庁が所管することとしているが、都市公園については、その整備が前記とほぼ同様の趣旨により総合的な都市計画の一環として行なわれるところから、建設省でこれを所管することとしている。しかし、都市公園のあり方は環境保全に深く関係するので、都市計画法を改正し、建設大臣が市街化区域に関する都市計画を定め、または認可しようとするときは、あらかじめ環境庁長官の意見を聞かなければならないこととしている。

河川行政・港湾行政は水質汚濁の防止と密接な関連性を有するが、都市計画と同様に、治水・利水という河川行政固有の目的あるいは港湾機能の維持管理という港湾

行政固有の目的からして、河川行政・港湾行政を環境庁に移管するのではなく、水質汚濁の防止という観点から河川・港湾の水質汚濁に関する必要な規制措置を講ずることを環境庁の仕事としたのである。

産業立地指導行政についても、ほぼ同様のことがいえる。産業公害は都市公害とともに今日の公害そのものといつてよいものである。個々の産業活動は完全な防止措置が講ぜられないかぎり環境汚染を現出するものであり、その意味で産業立地の問題がきわめて重要なものとなってくる。立地問題をどうするかは公害の防止とも自然環境の保護とも直接関係をもってくるので、これらの行政を一元化し、環境庁において所管したほうが、より合理的ではないかという意見もでてくるわけである。しかしながら、立地指導も産業の積極的育成指導とからむものであり、通商産業省の行政からこれをきりはなすことが適当であるかどうかについて問題があり、結局、通商産業省が産業行政の一環としてこれを所管することとされたのである。

各省庁の権限がどうだということではなく、要は行政として、どこでどのような線をひいて、どの組織が担当したほうが、全体の行政目的にかなうかということである。各省庁の現存組織を前提とし、しかも現時点では以上のような考え方が、もっとも妥当だと判断されたのである。いかえれば、国の各行政組織のあり方まで含めて環境庁の行政はどうあるべきかという問題とは別の話である。たとえば、治山・治水・海岸保全・砂防・地すべり防止等の行政は、現在災害対策基本法の下に中央防災会議が中心となり、建設省・農林省等の関係各省において担当されているが、環境保全をもう一步すすめて災害対策を含めた国土保全全般を所管する国土保全省なるものを設置すべきではないか、という考え方があつた。しかし、つきつめてゆけば、この問題は現在の各省庁の組織のあり方全体をすべて検討しなおすことにつながるものであり、国の行政組織のあり方全体の問題に手をつけなかつたら、とうてい国土保全省の論議は空論以上の地位を得ることはむずかしい。同様に、組織のあり方全体を考えなおすとしたら、前述の都市計画や産業立地の行政のあり方もまた違ったものとなるだろうということである。経済・社会の激しい変動に応じて、それに適応したのものとなるよう行政のあり方も変わってくるし、その変動する行政を担当する組織がそれに適応できなくなると改正の問題がでてくる。戦後 30 年近くを経過した今日まで国の行政組織に抜本的改革がなかつたのは、激しい時代の動きからして、不思議なことのように考えられる。おそらく内部的には相当の動きがあつたものと思われる。いずれにせよ、組織を変えることで行政目的が達せられるわけのものではなく、組織を変えることには慎

重でなければならないが、さりとて、時代に即応した組織がよくその目的を達することができることも事実である。環境庁はこうした中からの所産であり、行政の一元化という点では相当の制約をもっているが、時代の要請が産み出したきわめてまれな行政組織である点、わが国の行政組織のあり方をめぐる重要な実験としても、その成否は注目に値しよう。

4. 環境庁の任務

環境庁の行政は、大別すれば次の 4 つに分けられる。すなわち、① 企画調整に関する事務、② 自然環境の保護に関する事務、③ 公害の防止に関する事務、および④ 試験研究に関する事務（国立公害研究所の設置）がそれである。

(1) 企画調整に関する事務

企画調整に関する事務としては、1) 環境保全に関する基本的な政策の企画立案 および 推進、2) 関係行政機関の環境の保全に関する事務の総合調整、3) 関係行政機関の公害の防止および自然環境の保護・整備に関する経費の見積方針の調整（大学およびその付属試験研究機関の所管に属するものを除く）、4) 関係省庁の試験研究機関の経費等の配分計画の作成（大学およびその付属試験研究機関の所管に属するものを除く）が、これに該当する。具体的には全総計画等との関連での環境保全に関する長期ビジョンの策定とか、各省庁が固有の行政を行なうもののうち、環境保全に係るもの、たとえば都市計画、下水道の整備、廃棄物の処理、海洋汚染防止等々に関する総合調整、あるいは昨年公害対策本部が昭和 46 年度予算案作成において行なつたように、関係各省庁の公害対策予算および財政投融资等の調整などを行なうことになる。ちなみに、公害対策本部では、総額 2 兆 6 000 億円にのぼる第 3 次下水道整備 5 か年計画の発足（建設省）を中心に、一般会計で対前年比 4 割増、財政投融资関係で 5 割増と画期的な大幅増額の実現をはかっている。また、環境問題は、今日地球の見地から解決をはかべき課題であるため、国際協力の推進もその重要な役割となっている。すなわち、ユネスコ・WHO 等の国連専門機関、経済協力開発機構 OECD 等における多国間協力や、日米などの 2 国間協力の推進が今後ますます重要となってくる。各種国際会議への参加、海外の各種情報の収集・整理、各国に対する情報の提供等を行なうことになる。

なお、環境庁長官は、法令に基づいて関係行政機関の長から協議を受け、または意見を述べるができることとされているが、そのおもなものとしては、市街化区域に関する都市計画の決定・認可（建設大臣から）、首都

圏の近郊緑地保全区域の指定および近郊緑地保全計画の決定（首都圏整備委から）、首都圏の近郊緑地特別保全地区に関する都市計画の決定・認可（建設大臣から）、近畿圏の保全区域の指定、保全区域整備計画の承認および近郊緑地保全区域の指定（近畿圏整備本部から）、近畿圏の近郊緑地特別保全地区に関する都市計画の決定・認可（建設大臣から）、中部圏の保全区域の指定および保全区域整備計画の承認（中部圏開発整備本部から）、名勝・天然記念物の指定および文化財の保護（文部大臣・文化庁長官から）、歴史的保存区域の指定および歴史的風土保存計画の決定（内閣総理大臣から）、風致保安林・保健保安林の指定および、これらの保安林に関する保安林整備計画の決定（農林大臣から）、流域別下水道計画の承認（建設大臣から）などがある。

また、参考までに環境庁の職員が参加する各種審議会をあげると、国土総合開発審議会、港湾審議会、東北・九州・四国・中国各地方開発審議会、首都圏整備審議会、近畿圏整備審議会、中部圏開発整備審議会、中央森林審議会、歴史的風土審議会、電源開発調整審議会など多数にのぼっている。

このように、環境庁の仕事は、固有の仕事のほかに関係省庁と関連する分野の仕事がきわめて多い。この点から考えると、関連する分野の仕事を実のあるものにするかどうかは環境保全行政の推進の立場から大きな意味をもつことになる。真に総合調整の機能を発揮するかどうか、これらの分野の仕事を実質的にこなすかどうか、ということにもかかってこよう。

（２） 自然環境の保護に関する事務

これに該当する事務としては、① 自然環境の保護・整備に関する基本的施策の企画立案および推進、② 自然公園法の施行、③ 国民公園（皇居外苑・京都御苑・新宿御苑）および千鳥ヶ淵戦没者墓苑の維持管理、④ 国立公園等の利用施設の整備改善、⑤ 温泉法の施行、⑥ 鳥獣の保護および狩猟の取締り等がある。

なお、公害の防止に関する事務のうち監視・取締り等の具体的な実施事務は地方公共団体が行なうこととされているのに対し、自然環境関係では国立公園等の維持管理を直接環境庁が行なうこととしており、一つの特色となっている。

（３） 公害の防止に関する事務

これに該当する事務としては、① 公害の防止に関する基本的施策の企画立案および推進、② 公害防止計画の策定（基本方針の指示・承認）、③ 環境基準の設定、④ 大気汚染防止法・水質汚濁防止法等各種規制法に基づく各種基準の設定および監視・取締りの指導等、⑤

地盤沈下対策の推進（工業用水法等の施行）、⑥ 廃棄物処理法による廃棄物最終処分基準の設定、下水道法による下水道のたい積物の処理基準の設定および海洋汚染防止法による廃棄物の排出海域・排出方法の基準の設定、⑦ 農薬取締法による残留農薬の使用規制等および土壌汚染防止法の施行などがある。

（４） 試験研究に関する事務

公害行政にとって一番大切なことは未然防止である。未然防止のためには、先行的な予測体制と防止手段が整備されていなければならない。昨年来大きな問題となっている光化学スモッグ事件は一部識者によって以前から指摘されていたが、ロスアンジェルスとは事情が異なる東京ではかなり対岸の火事視されていたきらいがあり、遺憾ながら今日まだその発生のメカニズムが解明されておらず、人体影響等についても未解決な部分が多い。

これは一例にすぎないが、こうした例は他にもたくさんみられるし、ある意味では被害者が生体実験を受けているようなものである。このような事態を一日も早くなくすことは最重要事であり、このため環境庁は当面委託研究費の充実により各種の調査研究を急ぐ一方、環境庁の附属機関として、国立公害研究所を昭和 48 年度末には研究が開始できるよう整備することとしている。

国立公害研究所は、大気の汚染、水質の汚濁などが人の健康や生活環境に及ぼす影響の研究、監視測定方法の研究、その他公害の防止に関する試験研究・調査を行なうほか、内外の資料の収集・整理・提供などの事務を行なうこととされている。

5. 環境庁の組織

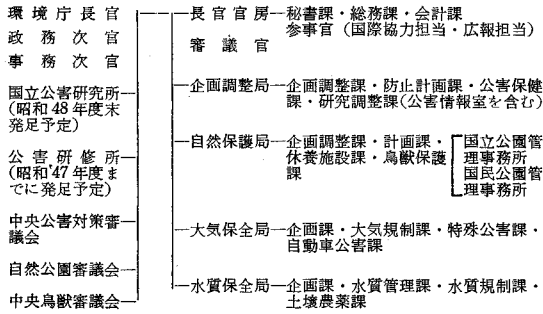
環境庁の長は国務大臣たる環境庁長官であり、その下に内部部局として長官官房のほか、企画調整局・自然保護局・大気保全局および水質保全局の 4 局が置かれている。環境庁長官は、環境保全上必要がある場合には、関係行政機関の長に対し、資料の提出・説明さらには勧告権をもち、内閣総理大臣に対し、行政各部を指揮監督するよう意見具申する強い権限が与えられている。

なお、附属機関は、前述の国立公害研究所のほか公害研修所が昭和 47 年度末までに発足する予定とされている。審議会としては、中央公害対策審議会・自然公園審議会および中央鳥獣審議会の 3 つが置かれている。

環境庁の組織図は 図-1 のとおりである。また、環境庁の定員は長官以下 504 名となっている。

6. 環境庁当面の課題

ともかくにも 7 月 1 日環境庁は発足した。現在、新庁舎が建設中であるところから 千駄谷の旧東京通産局



図一 環境庁の組織図

跡（長官官房・企画調整局・大気保全局），厚生省庁舎（自然保護局），および総理府庁舎（水質保全局）の3か所に仮寓している。しかし，環境庁に課せられた責務はきわめて大きく，その課題も多い。当面の重要問題を列記すると，① 環境保全に関する長期ビジョンの策定，② 無過失損害賠償制度の確立，③ 被害者救済制度の拡充強化，④ 各種環境基準の設定の促進，⑤ 公害防止計画の推進，⑥ 光化学スモッグ対策の推進，⑦ 自動車排

出ガス対策の推進，⑧ 廃棄物処理対策の推進，⑨ 地盤沈下対策の推進等々がある。また，監視測定体制，とりわけ水質汚濁にかかわるものは，早急に整備を必要とする。さらに，分析測定方法の統一化も環境保全対策のいわば基礎的役割を果たすものである。

環境庁では，目下このような重要課題をかかえ，国民の期待にそうべく各般の努力が続けられているが，その成否は，かかって内部の有機的なつながり，実施機関たる地方公共団体との連係，国の各行政機関との協調体制さらに国民の信頼を得ることができるといえる。

長期的展望にたつて解決すべき問題も，いまだちに解決を要する問題も一緒にたにして取り扱おうとしたきらいのあったこれまでの行政が，環境庁という新しい器で，どのように整理されるかということも環境庁の国民に対する姿勢とともに注目されることである。

(1971.7.27・受付)

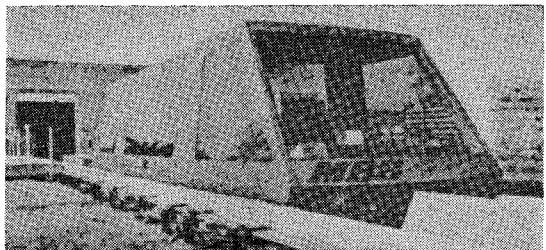
豆 知 識

西ドイツにおける磁気浮上試験車

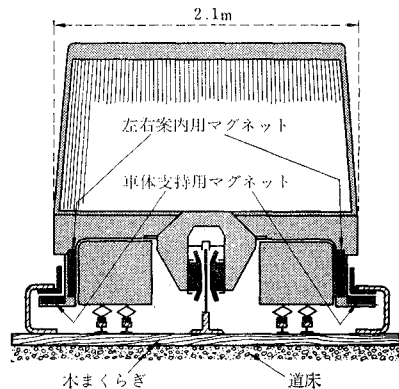
この試験車は，去る 1971 年 5 月 7 日，ミュンヘン郊外のオットブルン (Ottobrun) にある試験線で，運輸大臣 G. Leber，外国新聞記者のほか，各界名士を招いて公開された。

車両および試験線の概観は図一のごとくであり，試験車の長さ 7.6 m，幅 2.1 m，高さ 1.8 m，自重 5.2 t である。駆動は，車上一次のリニアモーターで行なわれ，推力 1.0 t，公称出力 174 kW で 380 V 3 相 50 Hz が用いられる。試験線長は 660 m である。

支持は図二のごとくで，12 個の電磁石を取り付けた筒状の軽合金製台わくにより行なわれる。これら電磁石は四隅で軌道を構成する山形鋼の面と対抗して並べられ，8 個は浮上用に，4 個は左右案内用に用いられる。この図に見られるごとく，この磁気浮上は吸引式で，自重との均衡により軌道との接触と落下を避けているが，10~20 mm の間隙の保持は，この間隙を検出し電磁石の電流を制御することにより行なっている。駆動および支持のための電気は車両下部で 4 本のレールから集電する。この試験車は，メッサーシュミット-ペルコーブム (MBB) 社が，高性能高速鉄道研究協会 (HSB) のために開発したものである。HSB は，1968 年 8 月，MBB，ストラバグ建設会社およびドイツ連邦鉄道が同一比率で出資し，ハンブルグ-ミュンヘン間の新輸送方式研究のために創立された。試験車の製作は 1970 年



図一 西ドイツの磁気浮上試験車



図二 軌道および車両の断面図

9 月に始められ，西ドイツ教育・科学省の補助金が与えられている。1971 年 3 月上記試験線に搬入された。

【文献】“Magnetic Support for HSB Test Car,” Railway Gazette International, 127, Vol. 6, No. p. 233, 1971 年 6 月。(鉄道技術研究所 佐藤吉彦)