（4） 長期財政計画

公共事業のようにその完成に数年度を要するものについては，予算の単年度主義が制約になる点がある。これに対しては，債務負担行為（財政法第 15 条），継続費（法第 14 条の 2）等の規定があるが，これらについての解説は省略する。

これとは別に，道路，港湾，下水道，公園等それぞれの事業ごとに 5 か年間の長期投資計画を定めるための特別法がある。道路整備緊急措置法や港湾整備緊急措置法などがこれである。しかし，これらの計画において定められた投資額は毎年の予算を拘束するものではない。

5. そ の 他

以上のような論点のほかにも，現代土木行政をめぐるいくつかの重要な論点がある。

例えば，公共事業と訴訟の問題がある。公共事業の実施は一般に権力的な行政処分ではないから訴訟の対象にならないのではないか。この問題については，いくつかの相反する判決例があある。

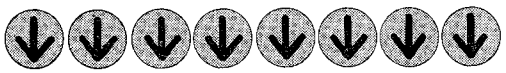
また，今後の土木行政において，国と地方公共団体との関係をどのように考えるべきかの問題も重要である。現代福祉国家が個人の生活への着目を重んずれば重んずるほど，地方自治が強調されるようになる。新都市計画法も旧都市計画法時代の国による計画権限を大幅に地方公共団体に移した。こうした方向を今後どのように考え法制度化していくかという問題である。

さらにまた，先に公共事業と財政の問題について触れたが，公共事業と税制の問題もある。

いずれにしても，現行の土木行政に関する諸法律の内容をただ平板に理解するだけでなく，現代の社会経済情勢の中で，問題意識的に論点をつかむことが重要であろう。

（筆者・建設省大臣官房政策課 課長補佐）

国際会議に関するお問合せは



学会誌国際会議ニュース欄、または下記担当者あてお問合せ下さい●土木学会事務局総務課鈴木勝芳職員
電話（03）351-4133番（直通）

❷ 国土利用の場合

荒 木 英 昭

1. 乱戦に登場したエース国土利用計画法

国土利用に関する法制上の動きとして特筆すべきことは，なんといっても，昭和 49 年 5 月，長い曲折のすえ国土利用行政の根幹的な法律として国土利用計画法（昭和 49 年法律第 92 号）が成立したことであろう。かりに 2 年前にこのような解説を書くとすれば，複雑に並立するわが国の種々の地域開発関係諸法を羅列するばかりで読者諸氏も，散漫な印象しか残らなかったであろう。

わが国の国土利用に関する法体系も，国土利用計画法の登場により，やっときっちりとした体裁を整え．実効が期待できるようになったといえるのではなかろうか。

たしかに戦後わが国では，種々の地域開発に関する諸法を乱立せしめすぎたきらいがある。これらの一つ一つの法律は，作ったときには，それぞれの時代的・地域的要請に基づき作られ，多少はそれなりに役割を果たしているのだが，日本のように急激に変化する国土の場においては，それぞれの地域の情況も，必要な法律などに関する人びとの要請も刻々と変化し，存在の意味が薄れてゆく。しかし，地域開発に関する法律をいったん施行してしまうと，かりに実質的な効用はほとんどなくなっても，なんらかの地域のなんらかの利害に微妙に影響を残しているため，なかなかその改廃は難しい。あえて既存の法律の改廃に手をつけるよりも，当らずさわらずそっとしておいて，新たな要請に応じて，別の法律をつくったほうが手っ取り早いということが，特に地域開発行政において，良くいえば＜賢明に＞，反省をこめていえば＜安易に＞選ばれてきたといえよう。

「総合開発行政を円滑に推進するため，地域開発のための関連法律を体系的に整備し，基本となる法律を制定すべきである」との意見が臨時行政調査会から内閣総理大臣に提出されたのは昭和 39 年のことだったこと，昭和 44 年に閣議決定された現行（新）全国総合開発計画でもかなり力点を置いて同趣旨の指摘を厳しくしていること等を思い合わせると，国土利用計画法はかなり古くから

の懸案に応えて，遅まきながら登場してきたものといえる。複雑に重なり合ってさくそうする種々の法定地域に関して，役人が地域開発計画を入れ代わり立ち代わり作らされるだけならば，まだ実害は少ないが，国民の権利義務に強く係る土地利用に関する規制が複雑にさくそうした各省庁の各種目的の行政ごとにばらばらに働かされるのは，国民の側にとって好ましいことではない。開発に関しては，既存の各法をそのまま残したので課題を残しているが，国土利用計画法が土地利用規制に関する各種行政の各根拠法を仕分けし，その調整の役を引き受けたことは大きな前進である。

2．戦後の国土行政を曲がりなりにも担ってきた国総法

国土利用計画法の登場をエースの登場に例えて紹介したが，もともと，わが国の国土総合開発に関して，柱となる法律がなかった訳ではない。期待どおりに働かない点があったので新たなエースに登場されてしまったが，終戦直後の混乱期から抜け出し，荒廃した国土を保全し，復旧しつつ，国土および資源の積極的かつ効率的な利用を図ろうとして，昭和25年に制定され，それ以来25年間，国土総合開発行政を担ってきたご存知の国土総合開発法（国総法：昭和25年法律第205号）がそれである。この法律が，ふがいないエースのごとく10年来いわれてきたことにはいろいろな理由もあるが，異常なまでの地価の高騰と細分化された権利関係というわが国特有ともいうべき特殊事情――国総法のせいというより，いわばグラウンドが良くなかったともいうべき事情があったことは認めてやりたい。また，このエースを盛り立てるべき他の野手が，別々の監督や応援団のほうを向いて試合をしているというきらいが，なきにしもあらずだったことや，同じグラウンドで別の試合を始めるものさえ出てきたことも大げさに例えるとあげられよう。

したがって，政府も，土地取引規制を盛り込むなど従来の国総法を抜本的に強化しようとして，昭和48年，新国総法案を国会に提出したのである。しかし，同法案中の開発部分に関しては異論も少なくなく結局，同法案中の規制部分を強化した形で，上述の国土利用計画法が国総法は従来のままにして別途に作られたのである。したがって，国土利用計画法は国総法の弱点を補う性格の法律であり，この両者を上手に運用すれば，国総法はそれなりに十分役割を果たすことが期待できる。国総法は国土総合開発計画という一つの名のもとに，大小4つの計画が総合的に1個の体系として作成され，これに基づき矛盾なく地域開発に関する施策が実施されるべきという姿勢で作られている。

すなわち，全国については，全国総合開発計画を内閣総理大臣が作成し（法第7条），都府県は各都府県の区域ごとに都府県総合開発計画を作成する（法第7条の2）。また，密接な関係を有する二以上の都府県の区域にわたる地域について関係都府県が協議により地方総合開発計画を作成し（法第8条），資源の開発が十分に行われていない地域など特定の地域については，関係都府県と内閣総理大臣が，それぞれ特定地域総合開発計画なるものを作成することになっている（法第10条，第10条の2）。北海道と沖縄については，その特殊な歴史的事情から，北海道開発法（昭和25年法律第126号），沖縄振興開発特別措置法（昭和46年法律第131号）によっており，国総法で別格の扱いを受けているが，上記4計画は，全国総合開発計画を他の3計画の基本とする（法第7条の2）だけでなく，実施の段階でも必要な調整が行える規定が加えられている（法第12条，第13条の2，第13条の3）。しかし，全国すべての都府県は，総合開発計画的な内容と名称の総合計画を，入念な作業によって数次にわたって作成しているにもかかわらず，いずれも国総法に基づく法律上の計画とはしていない。同様に地方総合開発計画も全く作成されていない。したがって，国が作る残りの2種のみが国総法によって作成されたにとどまっているので，法律はより広く強い総合性を意図して，階層的に4種の計画を考えたにもかかわらず，国の目標設定を広く世に問う効果のみに終わる結果となっている。

特定地域総合開発計画は，終戦後の緊急な課題であった資源開発という要請に最も呼応したものであり，アメリ合衆国のTVA計画等に範をとり，北上川流域等東北を始めとする各地の未開発の大河川の流域等を数多く指定し，多目的ダムの建設，電力・食糧の増産等にかなり実効をあげたと評価されている。

全国総合開発計画は，昭和37年に第一次全総計画が，44年に高度経済成長を背景とした現行のいわゆる新全総計画が作成されているのは周知のとおりである。現在51年度を初年度とし60年を目標年度とする第三次全総計画の案が国土庁（計画・調整局）を中心として検討されている。

新全総計画の目標はかりに是としても，開発ムードをあおるのみで実現の手段・弊害の除去等に関して無力だったという全総計画，ひいては国総法に関する批判と反省は先にも触れたとおりであるが，後述するごとく開発計画に関する諸法の柱として新しい時代に合ったあり方があり得よう。

3. 乱立する地域開発諸法

国総法で指定を受けた特定地域とは全く別個に特定の地域に関して開発計画を進める法律は，各地方の要請，特定の自然的要因等に基づく課題等に応じて，地域開発に関する法律づくりに小まめなわが国の行政府・立法府の特性を反映して無数に作られている（66 ページ豆知識参照）。これらの一つ一つは関係地域，関係者らの真剣な要請に基づき大部分が議員提案により作られたものであるが，相互に無関係に競い合って乱立したため，お互いに他を弱め合って，一部の法律が制定当初の数年効果をあげるのみで，全体的には効果が悪いものとなっている。

代表的なものは，まずブロック別の開発計画に関する法律で，表—1 のとおり全国 10 ブロックに関するものがある。

これらはそれぞれ独自の要請に基づき作られたので，近畿圏と中部圏と北陸地方の区域が，相互に重複するなど，相互の関係は整然たるものでなく複雑である。

他方，後進農業地域の振興等，特定の開発目標に関する地方振興関係諸法が非常に多く作られている。

拠点開発的なものとして，新産業都市建設促進法（昭和 37 年法律第 117 号），工業整備特別地域整備促進法（昭和 39 年法律第 146 号），ならびに低開発地域工業開発促進法（昭和 36 年法律第 216 号）がある。新産業都市は同法第 3 条の規定に基づき内閣総理大臣が区域を指定するが，昭和 37 年当時，地方の拠点開発に関し最も期待が持たれたものであり，現在 15 地域が指定されている。工業整備特別地域は同法第 2 条にあげた 6 地区に係る地域を内閣総理大臣が定めることになっている。

工業整備特別地域のほうが前者に比して，てこ入れなしに工業の発展の可能性が比較的に高い地域が選ばれている以外，両者には特に法律上実質的な差は少ない。

新産業都市，工特地域，三大都市圏の近郊整備帯，都市開発区域等に関しては，それぞれ国の財政上の特別措置に関する法律によって，地方債の利子補給，補助金のかさ上げ等がなされているが，計画の内容自体よりも，このような具体的措置のみに地元の関心は集まりがちなのが実態である。低開発地域工業開発促進法は，計画の策定の手続の必要はなく，地方税の特例等を認める点で他よりは安直である。

表—1　ブロック別開発計画諸法の対象地域，特徴等

分類	ブロック名	法律名	法律の制定	対象都道府県	特徴
特別の地域	北海道	北海道開発法	昭和 25 年法律第 126 号	北海道	戦前の北海道拓殖計画等を引き継ぎ政府として特別に配慮，北海道開発庁を置き，計画主体と事業主体が組織的に一元化．
	沖縄	沖縄振興開発特別措置法	昭和 46 年法律第 131 号	沖縄	沖縄の復帰に伴い政府として特殊事情を配慮．振興開発計画案は知事が作成，別途沖縄開発庁を置き北海道の例にならう（時限法）．
大都市圏	首都圏	首都圏整備法	昭和 31 年法律第 83 号	東京，埼玉，千葉，神奈川，茨城，栃木，群馬，山梨（8 都県）	対象区域は東京都以外は政令で定む．4 地域に区分． 既成市街地，近郊整備地帯，都市開発区域，近郊緑地保全区域． 「首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律」により東京都区部及びその周辺の既成市街地における工場，学校の新増設を規制． 「近郊緑地保全法」により近郊緑地保全区域内における建築行為等を規制．
	近畿圏	近畿圏整備法	昭和 38 年法律第 129 号	福井，三重，滋賀，京都，大阪，兵庫，奈良，和歌山（8 府県）	4 地域に区分． 既成都市区域，近郊整備区域，都市開発区域，保全区域． 「近畿圏の既成都市区域における工場等の制限に関する法律」により大阪市およびその周辺の同区域における工場，学校の新増設を規制． 「近畿圏の保全区域の整備に関する法律」により，保全区域内における建築行為等を規制．
	中部圏	中部圏開発整備法	昭和 41 年法律第 102 号	富山，石川，福井，長野，岐阜，静岡，愛知，三重，滋賀（9 県〔うち 3 県が近畿圏と重複〕）	3 地域に区分（既成市街地という概念なし） 都市整備区域，都市開発区域，保全区域．関係県により地方協議会を設置し，重要事項を調査審議（法第 8 条）基本計画案は関係県が作成． 首都圏，近畿圏と異なり，工場等の制限，これと裏腹の工業団地造成事業，近郊緑地の建築制限等なし．
地方ブロック	東北	東北開発促進法	昭和 32 年法律第 110 号	新潟県を含む東北 7 県	対象地域の公共事業の国庫補助率のかさ上げ等重点的な振興が法律のねらいだったか，最初に制定された東北にならい，他の 4 ブロックもほとんど同文の左記の各法を議員提案により制定したことなどにより，ほとんど実効を失う．
	北陸	北陸地方開発促進法	昭和 35 年法律第 171 号	富山，石川，福井	
	中国	中国地方開発促進法	昭和 35 年法律第 172 号	中国 5 県	
	四国	四国地方開発促進法	昭和 35 年法律第 63 号	四国 4 県	
	九州	九州地方開発促進法	昭和 34 年法律第 60 号	九州 7 県（沖縄県を加えない）	

表—2　後進地域の振興等に関する法律

法律名	法律の制定
過疎地域対策緊急措置法	昭和 45 年法律第 31 号
山村振興法	昭和 40 年法律第 64 号
豪雪地帯対策特別措置法	昭和 37 年法律第 73 号
特殊土じょう地帯災害防除及び振興臨時措置法	昭和 27 年法律第 96 号
離島振興法	昭和 28 年法律第 72 号
奄美群島振興開発特別措置法	昭和 29 年法律第 189 号
小笠原諸島復興特別措置法	昭和 44 年法律第 79 号
産炭地域振興臨時措置法	昭和 36 年法律第 219 号
農村地域工業導入促進法	昭和 46 年法律第 112 号
台風常襲地帯における災害の防除に関する特別措置法	昭和 33 年法律第 72 号
活動火山周辺地域における避難施設等の整備等に関する法律	昭和 48 年法律第 61 号
奥地等産業開発道路整備臨時措置法	昭和 39 年法律第 115 号
積雪寒冷特別地域における道路交通の確保に関する法律	昭和 31 年法律第 72 号
後進地域の開発に関する公共事業に係る国の負担割合の特例に関する法律	昭和 36 年法律第 112 号
辺地に係る公共的施設の総合整備のための財政上の特別措置等に関する法律	昭和 37 年法律第 88 号

後進地域の振興に関するものは，表—2 のとおり名前だけでもあげ切れないほど作られている。まったくよくも沢山作ったものだと思われなくもないが，一つ一つの法律のかげには，僅かでも立法措置に頼って浮かび上がりたいという関係地域の関係者の悲願がこもっているものである。

これらは，国の補助率のアップ，地方税の課税免除等の助成策のいくつかを内容とし，ほとんど法定された開発目標を定められた終期までに達成すべきことを定めた時限的な法律が多いが，そのような時限法の場合も実際には必ずといっていいほど法律が効力を失う終期には，延長を重ねているのが実態である。また，国家的要請，広域的要請に基づくプロジェクトを円滑に進める等の目的で，水源地域対策特別措置法（昭和 48 年法律第 118 号）などがある。

なお，以上のような開発に関する法律のみしかなかったと考えるのは適当でなく，各行政ごとに，近年，土地利用に関して規制を強めてきていたことは特記しておきたい。

特に，都市におけるスプロールを抑制すべく，昭和 43 年に旧来の法を抜本的に強化した都市計画法（昭和 43 年法律第 100 号）が登場し，市街化区域，市街化調整区域の厳格な区域区分を行い，調整区域の開発行為を原則不可とし，8 つの用途地域区分，きめ細かい地区制等を盛り込んだ効果はきわめて大きい。建築基準法（昭和 25 年法律第 25 号）も，これを受けて実際の規制にあたっている。

同様に，工業再配置促進法（昭和 47 年法律第 73 号）も，全国を工場の移転促進地域，誘導地域，その他の地域と三分し工場立地法の昭和 48 年における改正とともに工場立地の適正化を図ろうとするものである。

4. 地価抑制の決め手，国土利用計画法

（1） 画期的な内容を生みだした画期的な立案経緯

沈滞する経済情勢が大きく響いてはいるが，わが国の国土利用上最大の難問であり，かつ，自由主義経済のもとでは不可能かもしれないとまでいわれた高騰一途の地価を，ともかく現在の所ぴしゃりと抑えこんだことに関しては，昭和 49 年 12 月 24 日から施行された国土利用計画法に負う所がきわめて大きい。

同法は，土地取引に直接公的な介入を加えるという画期的な内容を有しているとともに，立案過程において，国会の場で与野党の議員が真剣な話合いを重ね，共同で立案にあたり，国民的立場に立って可能な限りの努力を払って作り上げたというわが国立法の歴史上においても画期的な立案経緯を有する。これは当初，新国総法案として法案を国会に提出した政府の側にも土地対策に対する真剣な意図があったことはもちろんであるが，国民の非常に真剣な期待が，国会の審議にも十二分に反映した結果ともいえよう。

（2） 主な内容

国土利用計画法は，衆議院建設委員会提案という議員立法のせいもあって，複雑な土地取引や地価に関する法律にしては，法律本文は土木技術者など法律の専門家でないものにとっても比較的読み易くできている。その代わり，法律が大まかにしか示されてない骨格に従い，運用は下位の政令，施行規則，指導通達等にまかされている面がかなりあり，細かい規則の具体的な内容等については，ふんだんに数式等も盛り込まれた，これらすべてを慎重に読み比べてみる必要がある。

主な内容は次の 5 点である。

a） 基本理念

官民すべての土地に関する行動指針は「公共の福祉優先」であることを明確にしている（法第 2 条）。

b） 国土利用計画

国土利用に関する諸計画を体系化すべく，国は全国の区域に関して国土利用計画の全国計画なるものを定めることとしている（法第 5 条）。都道府県はこれを基本とし当該都道府県の区域に関する国土利用計画（都道府県計画を作り（法第 7 条），同様に市町村は市町村計画を作る（法第 8 条）。国土利用計画は，地域別（実際は全国の場合，大都市圏的地域とその他の二大別程度）に農用地・宅地等の地目別と公共施設用地等主要な用途区分ごとの将来（現在の予定は昭和 60 年度の規模の目標数字を示した一枚紙）と，国土の利用に関する基本構想なる文章と

表—3　土地利用基本計画における5地域区分と個別規制法の関係

地域区分	主な関係法律	地域区分の概要			現行の規制
① 都市地域	都市計画法（昭和43年法律第100号）	1.1 区域区分を行うべき都市計画区域	1.1.1 市街化区域	地域（住居地域，商業地域，工業地域等）地区（文教地区，風致地区等）	開発行為の許可制
			1.1.2 市街化調整区域		
		1.2 その他の都市計画区域			
② 農業地域	農業振興地域の整備に関する法律（昭和44年法律第58号）	2.1 農業振興地域	2.1.1 農用地区域		① 転用制限 ② 農地法による許可制 ③ 勧告
			2.1.2 その他		
③ 森林地域	森林法（昭和26年法律第249号）	3.1 保安林 3.2 保安施設地区 3.3 地域森林計画対象民有林			立木竹の伐採，土地の形質変更等の許可制
④ 自然公園地域	自然公園法（昭和32年法律第161号）	4.1 国立公園	4.0.1 特別地域—特別保護地区		開発行為等の許可制
		4.2 国定公園	4.0.2 海中公園地区		
		4.3 都道府県立自然公園	4.0.3 普通地域		開発行為等の届出，着手制限
⑤ 自然保全地域	自然環境保全法（昭和47年法律第85号）	5.1 厚生自然環境保全地域	5.1.1 立入制限地区		開発行為等の原則禁止
			5.1.2 その他		
		5.2 自然環境保全地域	5.2.1 特別地区		開発行為等の許可制
			5.2.2 海中特別地区		
			5.2.3 普通地区		開発行為等の届出，着手制限
		5.3 都道府県自然環境保全地域	5.3.1 特別地区		開発行為等の許可制
			5.3.2 普通地区		開発行為等の届出，着手制限

目標を達成するために必要な措置の概要なる文章の3つからなる（施行令第1条）。計画の作成にあたっては，下からの積上げ方式をかなり取り入れている。当全国計画は国土の利用に関しては，すべての国の計画（すなわち，国総法によるいわゆる三全総も含めて）の基本とされている（法第6条）。

c） 土地利用基本計画

都道府県知事に5つの地域から成る土地利用基本計画を定めさせ（法第9条），総合的に土地利用規制を調整しつつ（従来からある）個別の規制法で5地域の規制措置をそれぞれ講じていくよう委任している（**表—3** 参照）。

土地利用基本計画は縮尺5万分の1図に5地域区分を図面表示した計画図と土地利用の調整等に関する事項の文章から構成される。5地域は **表—3** の各法による地域に類似した概念であるが，上位計画の地域として建て前上は，あくまで独自のものである。これらはかなり重複することはさしつかえなく，また，いずれにも属さない，いわゆる白地が若干残ることも認めうる。土地利用基本計画は土地取引等の規制基準であり，個別の規制法による諸計画の上位計画である。

d） 土地取引に関する規制

本法の最大の主眼である。従来の法律では，通常，土地利用の規制は開発行為段階で初めて規制するものであったが，それでは地価抑制の役には立たないとして，本法では取引段階からの規制に力点を置いている。すなわち，土地の投機的取引と地価の急激な上昇またはそれらの恐れがあると認める区域については，都道府県知事はいきなりこれを規制区域として指定し（法第12条），一定の許可基準に合わない土地に関する権利の移転等を禁止〔許可してはならない（法第16条）〕することができる。これは，知事に与えられた＜伝家の宝刀＞ともいうべきものであり，目下は，かかる強い規定の存在のみで投機的な動きへの無言の圧力となっている。なお，不許可処分を受けた権利者には買取り請求権を与えて救済の道としている（法第19条）。このような許可制が敷かれる規制区域にならなくても，全国いかなる土地といえども，一定規模（市街化区域にあっては 2 000 m²，それ以外の都市計画区域で 5 000 m²，その他の地域で1万 m²）以上の土地売買等の契約を締結しようとする場合には，当事者は当該土地の市町村長を経由して知事に届け出をしなければならない（法第23条）。その場合，知事は適正かつ合理的な土地利用を図るために著しい支障があると認めるときは取引の中止等の勧告ができ（法第24条），従わないときは公表することができる（法第26条）。

e） 遊休土地に関する措置

知事は定められた要件に該当する土地を遊休土地に認定し（法第28条），勧告，買取り協議（法第32条）に関する措置等が行える。

以上が主な内容であるが，全般的に地方公共団体の役割を非常に強くしているのも本法の大きな特徴である。

5. 今後の課題

——住民主体の時代における実効ある手段と実行力——

わが国のような狭隘な国土において土地利用が合理的になされることはきわめて重要なことは論をまたない。国土利用計画法の出現によりかなり大きな前進が可能になったが，およそ土地利用の合理化には，規制の法律が

ただ存在するのみでは不十分で，整合性のとれた土地利用計画の存在と，これを実現する整備等の手段，規制の三者が揃った強力な実行力こそ必要である。

住民の権利を尊重しながら公共の目的を達成していくためには，特に前二者に関して現在乱立する諸法を見直すとともに，環境アセスメントの制度化，多様な住民の意向の汲み上げ方など，新しい時代に対応した脱皮が要求されている。

また，例えば，昭和 43 年に新訂された都市計画法による市街化区域市街化調整区域のいわゆる線引きは，蚕食されつつあった農地山林を守るなど大きな威力を示しはしたが，フランスの ZAD（長期整備区域）が意図したような，プログラム的な市街地整備という観点からは物足りない。したがって，地価の抑制等規制の両輪として，宅地供給等土地利用の適正な確保も欠かせない。このたび成立した大都市地域における住宅地等の供給の促進に関する特別措置法(昭和 50 年法律第 67 号)や，新発足した宅地開発公団等はこの点を重視したものである。

環境等を重視する住民の多様な要求の中で，大規模な事業等を実施していくことは，全国的にきわめて難しくなってきているが，地域開発に関する多くの諸計画が実現のあてのない空しい文章の羅列に陥らないためにも，実効のある実施手段に関する裏付けが必要である。

参 考 資 料

1) 国土庁監修：国土六法，昭和 50 年版.
2) 国土庁土地局編：国土利用計画法と土地取引.
3) 樹田光男・佐藤和男編 ： 土地問題講座 3，土地法制と土地税制.
4) 樹田光男・佐々波秀彦編： 土地問題講座 4， 土地利用計画.
5) 西谷 剛：計画行政の課題と展望.
6) ジュリスト 476 号 特集土地問題，実態・理論・政策.
7) ジュリスト 581 号 動き出した国土利用計画法.

（筆者・正会員 国土庁大都市圏整備局計画課 専門調査官）

❸ 環境保全の場合

斉藤照夫*・片山 徹**

はじめに

わが国の環境問題は，昭和 30 年ころからの高度経済成長の過程を通して深刻な問題となってきた。これに対応すべく，昭和 42 年の公害対策基本法の制定を契機として，急速に環境法制度の整備が進んできた。現在，大気汚染防止法の改正による総量規制の導入，自然環境保全法の制定等により，環境法は一応のまとまりを見，体系化が完了したものといえる状況にあるので，今後は法の適切な運用により，環境を保全していくこととなろう。なお，環境法を考えるうえで，地方自治体が定めた条件や協定，裁判所が下した環境関係の判決や決定等は見逃がすことのできない重要性を有しており，国法と並んで環境法の体系を構成している。

環境法は「公害防止の法分野」と「自然環境保全の法分野」の 2 つに大別される。公害関係法は公害対策基本法を頂点とし，大気汚染防止法，水質汚濁防止法，騒音規制法等の規制法から構成され，一方，自然環境保全関係法は自然環境保全法を頂点とし，自然公園法，都市緑地保全法等から構成される。今後は，両者にまたがる分野として，環境の破壊を未然に防止するため種々の開発行為を行うに際し，環境影響事前評価を義務づける，いわゆる環境アセスメント関連の法分野が，環境法の新しい分野となるであろう。

本文では，環境保全行政推進主体の組織法に関する問題について触れた後，公害対策関係法，自然環境保全関係法について，その概略を述べることとする。

1. 組織法的問題

環境行政の担い手として，国と地方自治体があげられる。もともと公害現象がある地域の汚染排出源による汚染現象を通じて公害被害を発生させ，その地域住民に特有の不利益をもたらすという優れて地域性の強い問題であるだけに，環境行政において地方自治体の果たす役割は大きい。国と自治体との役割分担としては，公害対策基本法にもあるように，国が基本的・総合的施策を策定し，実施することにより，国民の健康で文化的な生活を確保するうえでの，いわばナショナルミニマムを実現すべき責務を有することに対応し，地方公共団体は，その地域の自然的・社会的条件に応じた施策を策定・実施することにより，その地域住民のいわばシビルミニマムを確保すべき責務を有しているといえよう。

（1） 国における環境行政組織

国における環境行政の組織は，環境行政全体の総合的推進を図るための総合調整官庁としての環境庁および各省庁の環境担当部局から成る。かつては，ばい煙の規制は通産省と厚生省により，排水の規制は経済企画庁，通産省，農林省等により，騒音の規制は厚生省，通産省，