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，

運輸省により行われていた例にみられるように，関係各省庁の分掌および協力により公害行政の推進が図られていたが，このようないわゆる縦割り行政では，複雑多様化する公害問題への総合的な対応が不可能であることが強く認識されるに至り，昭和 46 年には，これまで各省庁において個別的に行われてきた環境行政を調整し，総合的に推進すべく環境庁が設置されたのである。環境庁の組織,権限は，46 年に制定された環境庁設置法に規定されている。同法によると，組織としては，大臣官房ならびに企画調整，自然保護，大気保全，水質保全の 4 局および環境保健部のほか，付属機関として国立公害研究所および公害研修所が設置されている。また，権限としては，政府の環境行政全体について総合調整を行うものとされ，この担保のため環境庁長官は地の省庁の施策について勧告を行い，総理大臣に対しても必要な措置がとられるように意見を具申することができる。このほか個有の権限としては,大気汚染防止法,水質汚濁防止法等の規制法を所掌して，大気汚染や水質汚濁等各種公害防止のために排出規制を担当し，すでに公害により被害が生じている場合には公害健康被害補償法に基づき救済のための各種補償，給付を行うことに加え，良好な自然環境を保全するため，自然環境保全法や自然公園法に基づき自然公園地区等を指定し，必要な土地利用の規制を担当している。もっとも，排出規制や土地利用の規制の実際の事務は地方公共団体に大幅に委譲されており，環境庁では，規制についての企画立案や実施の監督を行っている。このように，国の環境行政は環境庁の設置に伴い，そのかなりの部分が環境庁へ一元化されたものの，環境保全関係の公共事業等，各省庁の施策と密接な関係のある分野については，なお各省庁の環境担当部局が担当している。この分野の一つは，環境関連社会資本の整備に関連するものであり，公害防止のために不可欠な廃棄物の衛生的処理，下水の適切な処理，汚染土壌の客土等については，それぞれ厚生省，建設省，農林省により廃棄物処理施設の設置，流域下水道の整備，汚染農地の客土等の事業が行われている。他の分野は規制の実施に関連するものであり，例えば，鉱山，農薬，自動車から生ずる公害についてみれば，それぞれ通産省，農林省，運輸省により，すでに存在する鉱山保安法，農薬取締法，道路運送車両法で規定されている手続を活用することにより規制が行われており，環境庁は，手続運営にあたっての各種基準を設定するにとどまっている（自動車公害の防止についてみれば，環境庁が自動車排出ガス，騒音にかかわる許容限度を定めて，これに基づき運輸省が道路運送車両法による保安基準を定め，車検等の際に遵守されているかをチェックする仕組みとなっている)。また，自然環境保全についても，都市における自然の保護については建設省が都市緑地保全法，都市公園法をもとに望ましい都市の計画・建設の一環として実施している。

（2） 地方における環境行政組織

都道府県の公害防止担当部局の設置状況をみると，公害対策基本法制定の昭和 42 年までにすでに 20 の地方において設置されており，47 年 5 月 15 日に本土復帰した沖縄県を最後に，すべての地方に担当組織が整備され，公害防止条例もすべての地方で制定された。環境行政の運営の面で地方行政の果たす役割は非常に大きく，環境法を知るためには，国の法令に加えて，地方自治体における関係法がどうなっているかを調べることが不可欠であるといえよう。公害規制に例をとって述べると，地方自治体は,国の規制を一段と強化することによって，当該地域の公害防止を達成しようとする努力を払ってきており，その手法としても，大気汚染防止法および水質汚濁防止法上の，いわゆる上乗せ基準の設定，公害防止条例による総量規制方式の導入，地元企業との公害防止協定の締結等のさまざまな方式を地方の実情に応じて採用し，きめの細かい対策を行ってきている。

2. 公害対策関係法

（1） 公害の概念

公害という言葉にはいろいろな使い方があり，世間一般では薬品，食品による生命・健康に対する危害についても薬品，食品公害という言葉を使っているが，公害対策基本法では範囲を限定し，「事業活動その他の人の活動に伴って生ずる相当範囲にわたる大気の汚染，水質の汚濁，土壌の汚染，騒音，振動，地盤の沈下及び悪臭」の種類を公害と定義している。これは，薬品，食品のように直接人体に摂取される物質によって生ずる危害に対しては，すでに薬事法や食品衛生法により規律されており,公害として緊急に対策を講ずべき対象は,汚染因子がいったん環境中へ排出され，環境の汚染という現象を通じて人びとの健康や生活が脅かされるという，いわば間接的な危害であるという認識に立ち，環境汚染の現象形態のうち 7 種類を取り上げたものである。公害の定義は基本法の 2 条にあり，詳しすぎるきらいはあるが，公害の要件という視点から紹介してみよう。まず第一は「人の活動に伴って生ずる」ものであることであり，例えば火山の噴火により火山灰が空気中に飛散することは現象的には大気の汚染であるが，自然現象に起因するもので人為的に発生させたものではないので公害としての大気汚染ではない。第二は環境汚染が「相当範囲にわたる」ものであることであり，例えば，隣家の風鈴による音に

ついても鋭敏な感覚を有する人には騒音と感じられるのであろうが，隣人間の日常生活から生ずる軽微な生活妨害は隣人間の話し合いで解決すべきものとして法は介入しないこととしており，公害としての騒音とはならないであろう（ただし，隣家が風鈴を売ることを業とし，数十の風鈴を昼夜にわたりつるしていて，その音が著しく高く，静穏の妨害がかなり広がりを持つ場合には公害となることも考えられる）。第三は，環境汚染によって「人の健康または生活環境に係る被害が生じる」ことであり，例えば，山奥の人家の全くない所に工場が立地しており，そこから悪臭が発生していたような場合，現象としては悪臭があるわけだが，被害を受ける人びとが存在しないので公害とはされないわけである。なお，生活環境には「人の生活に密接な関係のある動植物およびその生育環境を含む」ものとされ，上の例であっても，かりに悪臭によって枯れてしまう植物が存在し，その植物が工場周辺に生育しており植物に被害が発生した場合には公害となる。このような制限のある環境汚染が基本法でいう公害であり，以下で＜公害＞というときは，この意味で使うものとする。

（2） 環境基準

公害対策を進めるうえで行政上の目標を設定することが重要であり，このため公害対策基本法は，大気汚染，水質汚濁，土壌汚染，騒音について「人の健康を保護しおよび生活環境を保全するうえで維持されることが望ましい基準」としての環境基準を定めるべきものとしている。環境基準は汚染物質等の種類およびその量と人の健康および生活環境への影響度を考慮し，当時の最新の科学的知見を基にして設定される。環境基準は行政上の目標基準であり，直接当該地域の企業を規制するための規制基準とは異なり，それが守られないからといって企業がただちに法律上の処分（行政処分の発動，刑罰の適用）を受けるものではない。ただし，政府およよび地方公共団体がそれを達成するための一つの手段として規制基準の強化が考えられるので，企業も間接的に影響を受けることとなり，企業が公害対策を進めていくうえでも重要な長期的目標となる。また判例においても環境基準の適否は，公害損害賠償の有無を決するうえでの指標の一つとなっているようであり，環境基準は単に行政目標としての意味のみならず，環境保全のうえでの望ましい方向を示す国民的目標の意味を事実上果たしているといえよう。環境基準には人の健康の保護を目的として設定されるものと生活環境の保全を目的として設定されるものがあり，前者については性格上全国一律で定められるが，後者については地域性を考慮して類型別に定め，地域の実情に応じてその類型をあてはめるものとしており，このあてはめについては，地域の実情を周知している都道府県知事に委任されている。環境基準は，「常に科学的判断が加えられ，必要な改定がなされる」べきものとされており，現に定められている環境基準が維持されているとしても，人の健康に係る被害が発生した場合には，より厳しい方向に改定されなければならず，また，新たな汚染物質が環境基準の内容として取り上げられなければならない。現在の環境基準の設定状況をみると，大気の汚染に係る環境基準として，いおう酸化物等5物質について定められている。また，水質汚濁に係る環境基準には，人の健康に関する環境基準と生活環境に係る環境基準とがあり，前者についてはシアン，アルキル水銀等8項目が定められ，後者については，河川，湖沼，海域のそれぞれにつき利用目的等に応じ類型が定められ，類型ごとに水素イオン濃度，生物化学的酸素要求量等の項目が取り上げられ基準値が示されている。土壌汚染に係る環境基準は現在までのところ設定されていない（農用地の土壌汚染については，銅およびカドミウムが土壌汚染防止法の特定有害物質とされており，対策要件としてそれぞれ一定量が定められている）。騒音に係る環境基準について，一般地域に送る環境基準と特殊な騒音に関する環境基準とがあり，前者については地域の類型と時間の区分ごとに「ホン」で示され，後者については，航空機騒音と新幹線騒音があり，それぞれ地域の類型ごとに「WECPNL」と「ホン」で示されている。

（3） 公害の規制

公害を防止し，環境基準を確保するうえで，最も有効な手段は，個々の排出源（工場等）からの汚染の排出の規制であり，公害ごとにその規制法が制定され規制の基準が定められている。これらの排出基準は，これが守られないと，なんらかの法律的効果を発生する基準（standard）であり，目標（goal）である環境基準とは異なる。規制法の制定状況をみると次のとおりである。まず大気汚染については，大気汚染防止法，鉱山保安法，道路交通法，道路運送車両法，電気事業法，ガス事業法等により規制措置が講じられており，水質汚濁については，水質汚濁防止法，海洋汚染防止法，下水道法，廃棄物の処理及び清掃に関する法律，河川法，鉱山保安法，毒物及び劇物取締法，港則法等により規制措置が講ぜられている。また，土壌汚染については，農用地の土壌の汚染防止等に関する法律等により，騒音については，騒音規制法，道路交通法，道路運送車両法等により規制措置が講ぜられており，地盤沈下については，工業用水法及び建築物用地下水の採取の規制に関する法律により措置が講じられている。また，悪臭については，悪臭防止法，へい獣処理場等に関する法律等により規制措置が講じられ

ている。ただ，振動のみについては，対策技術の遅れ等の理由により，まだ規制法が制定されていない。以上の各法律の内容については，各公害の性格の違いからくる相違はあるものの規制法としての基本的な構造は共通なので，以下では，騒音規制法を例に説明することにとどめる（なお，個々の規制法の内容については，金沢良雄監修：註釈公害法体系，2巻および3巻，日本評論社刊を参照されたい）。騒音規制法が対象とする騒音は，工場騒音，建設騒音および自動車騒音の3種類であり，航空機騒音および新幹線騒音については，発生源が政府や国鉄等の公共体であることから直接規制を行うのではなく，別途定められた環境基準を目標としてその達成に努めることとされている。騒音は地域性に係る面の強い公害であることから，指定地域制を採用している（同様の規制法として悪臭防止法，建築物用地下水の採取の規制に関する法律——いわゆるビル用水法，土壌汚染防止法等がある）。地域の指定は，騒音から生活環境を保全するため，工場騒音等の規制を行う必要が，ある地域について都道府県知事が行う。この地域内の工場騒音と建設工事騒音が規制されることとなるが，法は前者について特定工場等，後者について特定建設作業という概念を設け，これらを規制対象としている。特定工場とは，特定施設を設置している工場を指し，ここで特定施設とは，工場に設置される施設の中で著しい騒音を発生するもので政令により金属加工機等が定められている。施設ごとに見て規制を実施することは公害規制法すべてに共通であり大気汚染防止法ではばい煙発生施設（ボイラー等），水質汚濁防止法では特定施設（原料処理施設等）と呼んでいる。ただし，騒音の場合は大きい音が小さい音を吸収するという性質があるので，特定施設ごとに規制を行うのではなく，特定工場からの騒音全体について敷地境界線で測った値について規制の適否を判断するものとしている。特定建設作業とは建設工事として行われる作業を細分して著しい騒音を発生する作業をいい，具体的には，くい打機，びょう打機等の騒音の大きな建設機械を使用する作業が政令で定められている。規制基準については，工場騒音に対し環境庁長官が定める範囲内で地域の区分，時間の区分ごとに知事が具体的に定めることとなっており，規制基準に適合していない工場には改善命令，改善勧告を出せることとなっている。建設騒音の規制基準は環境庁長官が定め，これに適合しない建設作業には知事が改善命令，改善勧告を出せることとなっている。また，規制を実効あらしめるため指定地域内において特定施設を設置しようとする者または特定建設作業を伴う建設工事を施行しようとする者は，事前に都道府県知事に届出をなすこととする事前届出制を採用しており他の規制法のほとんど同様の規定をおいている。工場騒音，建設騒音と並んで大きな騒音である自動車騒音に対して，法は許容限度制と要請限度制を採用している。自動車騒音の許容限度とは，自動車の一台一台ごとに，一定の条件で運行する場合に発生する自動車騒音の大きさの最高限度として環境庁長官が規定した数値であり車種，走行状態ごとに定められる。運輸大臣は道路運送車両法に基づく命令で自動車に係る規制を行う際にはこの許容限度を確保するよう考慮しなければならないものとされており，許容限度は運転者等が直接遵守するものではなく，道路運送車両法の保安基準に定められて初めて実体的な規制が行われることとなるのである。同様な方式は，大気汚染防止法における自動車排出ガスの許容限度の規定でも採用されている。自動車騒音の許容限度は全国一律の規制であり，これだけでは自動車交通量の多い地域や幹線道路と住宅が密集したような指定地域において生活環境が保全されるとは限らないため，法は騒音が国の定める基準を超え生活環境が著しく損われる場合，知事は都道府県公安委員会に対して交通規制等の道路交通法の規定による措置をとるべきことを要請できるものとしている。また，法は法律と条例の関係について，特定工場，特定建設作業以外の工場，建設作業に対し条例で必要な規制を定めることは可能と規定しており，いわゆる横のせ条例を他の規制法と同様に明文で認めている。

3. 自然環境保全関係法

(1) 概　　説

自然環境保全行政は非常に新しい行政分野であり，自然環境保全法の制定が昭和47年であることにみられるように，自然環境保全関係法の体系も近年急速に整備されてきた。しかしながら，自然環境保全の法制度の理解にあたっては，地方自治体においても自然保護対策を推進するための自然保護条例の制定が進み，昭和48年3月末日現在において条例を制定している都道府県は41にものぼっていることから，公害の分野と同様に，地方自治体の条例を無視しては，その全体をとらえることは不可能である。また，日光太郎杉事件判決（東京高裁，昭和48年7月13日）において土地収用法の裁決にあたり環境面につき判断が誤ったとして裁決の取消しを肯定した例にみられるように，判例法についても注意することが肝要である。国法体系の中で，自然環境保全を目的とするものとしては，基本的な自然保護法制としての自然環境保全法，優れた自然の風景地を保護することを目的とする自然公園法，首都圏の近郊整備地帯に残された樹林地，水辺地等の良好な自然の環境を保全する首都圏近郊緑地保全法，近畿圏の既成都市区域の近郊における

保全区域内の樹林地等を，近郊緑地保全区域として保全する近畿圏の保全区域の整備に関する法律，都市内の既存の良好な自然的環境を積極的に保全する都市緑地保全法，自然環境を構成する重要な要素である野性鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律，史跡，名勝，天然記念物の保護を図り歴史的環境を保全する文化財保護法，絶滅の恐れのある鳥類の保存の重要性にかんがみての特殊鳥類の譲渡等の規制に関する法律等があげられよう。

（2） 都市における自然環境の保全

都市においては，近年自然環境が急速に失われてきており，その保全は重要な課題となっているが，都市における既存の良好な自然環境を積極的に保全する制度としての緑地保全地区を設けた都市緑地保全法が昭和 48 年に制定されているので紹介することとしたい。緑地保全地区は，都市計画区域内の樹林地，草地，水辺地等の良好な自然的環境を形成している緑地のうち，① 無秩序な市街化の防止，公害または災害の防止等にも必要な遮断地帯，緩衝地帯，避難地帯として適切な位置，規模，形態を有するもの，② 神社，寺院等の建造物，遺跡等と一体となって伝統的・文化的意義を有するもの，③風致または景観が優れ，当該地域住民の健全な生活環境を確保するために必要なもののどれかの要件に該当するものであり，緑地保全地区に指定されると行為に種々の制限が加えられるが，土地の買取り申出制度がとられている。また，本法はユニークな制度として緑化協定の制度を取り入れており，都市計画区域内の相当規模の一団の土地または相当の区間にわたる道路沿いの土地の所有者全員の合意によって，緑化協定を締結することができるものとされている。

4. 環境影響評価

わが国における環境影響評価は「瀬戸内海環境保全臨時措置法」のように，法令において排水施設設置の許可に際して，環境影響の事前調査に関する書類の添付が義務付けられているものもあるが，公有水面埋立法，港湾法，電源開発促進法等のように，国の許認可等に伴い事業実施主体により事実上行われ，環境庁のそれらに対する協議や審議会のメンバーとしての参画という形で環境影響評価制度が運用されている。現在手続面の統一という観点からこの制度のあり方について，中央公害対策審議会で検討されているところである。

（筆者・* 環境庁大気保全局企画課，** 正会員 環境庁企画調整局環境審査室 審査官）

❹ 河川・海岸の場合

井 上 章 平

1. 概　　説

河川，海岸はいわゆる自然公物の概念に属し，法律の制定やその運用において道路公園等の人為の所産として存在する人工公物と区別されるが，これは，もともと自然の所産であり，自然の状態のままですでに公共の用に供される実体を有している公物であるというほかに，自然の作用の客体として，公共の安全に大きな影響を与える公物であるという特異性によるものである。

このように，河川，海岸は国土そのものを構成する重要な要素であり，国民一般の生活と社会的経済的活動に大きな係り合いを持っているものであることから，これらの公物としての管理を通じて国民の公利を増進し，公害を除却または軽減することが重要であり，法律もこの目的を適正に達成されるよう定められている。

まず，河川についてその法制度を概観すると，管理の基本法として河川法（昭和 39 年法律第 167 号）があり，これに関連して経過措置等を定めた河川法施行法（昭和 39 年法律第 168 号），多目的ダムについての特例法として特定多目的ダム法（昭和 32 年法律第 35 号）がある。また，治水上の関連法律として砂防法（明治 30 年法律第 29 号），水防法（昭和 24 年法律第 193 号），災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）等があり，利水上の関連法律としては，水資源開発促進法（昭和 36 年法律第 217 号），水資源開発公団法（昭和 36 年法律第 218 号），水源地域対策特別措置法（昭和 48 年法律第 118 号）等があり，環境上の関連法律としては公害対策基本法（昭和 42 年法律第 132 号），自然環境保全法（昭和 47 年法律第 85 号），水質汚濁防止法（昭和 45 年法律第 138 号）等がある。

さらに，治水事業促進のための政策法として治山治水事業緊急措置法（昭和 35 年法律第 21 号），治水特別会計法（昭和 35 年法律第 40 号）があり，このほか河川管理に関連する法律として公有水面埋立法（大正 10 年法律第 57 号），砂利採取法（昭和 43 年法律第 74 号）等があり，それぞれが有機的に結びついて運用されているもの