

## 環境をめぐる政策の発展経過

— 環境政策の生成を考える —

橋 本 道 夫\*

### 1. はじめに

環境政策という政策分野が社会的・政治的に広く認知されたのは昭和45年頃のことである。アメリカが国家環境政策法を制定し、日本に環境庁が設置され、国連が“人間環境”に関する国連事務総長報告を総会に提出して、その後人間環境会議を開催し、その決議に基づいて国連環境計画（UNEP）が設置された。これと時を同じくして経済協力開発機構（OECD）が環境委員会を発足させるという1960年代末から1970年代の初頭にかけての国際的・国内的な社会と政治の動きに伴って環境政策が主体性をもつ政策分野として形成され認知されるにいたったものである。

しかし、それまでに環境を対象として取扱う分野が存在しなかったわけではない。存在をしないどころかそれぞれの長い伝統をもつ社会・経済活動の各政策分野の中で、それぞれの政策目的・利害関心の立場から環境は取扱われていた。

それにもかかわらず国の内外の社会的・政治的な激しい嵐のような動きの中から主体性をもつ環境政策が求められ、形成され、認知されるにいたったのはなぜであろうか。それは既存の各政策分野の政策目的や利害の視点から意識的に或いは無意識に疎外されてきたものがあり、そのために生じて来た外部性の総体が、国民や世界の人々にとって堪え難い、受容出来ない環境の悪化や破壊の状態を生み出し、遠い将来を考えた場合に放置出来ない危険性が一斉に感じられたからに他ならない。その外部性の中には既存の各政策に内部化され得る分野もあるが、各政策分野が本質的又は本能的に持っている利害・関心の立場とは葛藤があるので到底すべてが内部化されるものではない。環境政策はその内部化されるか否かの各政策分野との限界領域と、本質的・本能的に外部性として疎外されているものを取扱う役割りをもつが故に、その主体性を国民から認められた政策分野となったといっても過言ではあるまい。

環境は人間の存在をとりまくものすべてであり、それを取扱う政策には極めて幅広い多様性があり、それぞれの政策の間に複雑な相互関係をもっている。環境政策という言葉は至極常識的な誰もが気軽に用いる言葉であるが、環境科学を学ぶもの立場からは“生きる”，“住まう”，“なりわいを立てる”，“往来する”，“交わる”という極く当然の素直な人々の生活の視点からの理解と方向づけを基本にすえて、環境政策のもつ複雑な諸問題を出来るだけ客観的に、学際的に、部分的のみならず全体的に研究し、理解し、行動に反映させてゆくことが大切である。

---

\* 社会医学系

“政策”という言葉は政治や行政の色あいをもつ俗な印象を持つものとして蔑視されることも少くないが、現実の環境問題解決には不可欠な分野として理解を要する。

## 2. 環境に関する政策対応の経緯

明治維新（1868）以来、社会、経済、政治の変遷の中で環境に関してどのような政策対応が行われて来たかを概括してみよう。

### 2.1. 明治維新より終戦まで（1868～1945）

明治5年の日本の人口は3480万人で38.2 km<sup>2</sup>の国土に生活していた。維新政府の環境の扱いは、まず国家の統治の確立を目的とし、富国強兵と先進国欧米に追いつく近代化を政策展開の基本としていた。封建社会からの開放として明治元年の“村々の地を百姓の地とする”という土地の所有権の確立が布告された。次いで地券の発行を通じて地租の制度を設け政府の歳入源とした。又、開墾規則を定め北海道等の開発に着手した。国家の統治のもう一つの基本的側面として、国民を生命に対する脅威から保護することがある。これは開国と都市化に伴う急性伝染病防疫対策と自然災害に対する治山治水対策である。食品衛生、環境衛生、汚物処理、水道は医制の一環である防疫から発展して来た。このような衛生行政は内務省の警察行政が所管し、終戦時まで続いた。治山治水の面ではオランダの土木技術を導入するとともに水利と洪水に対する防災の組織化を行った。国家の統治の確立のもう一つの側面は産業経済秩序の確立である。鉱業の許可、官営工場の民間への払下げ、警察による製造業取締、漁獲の許可等の制度が進められていた。警察による工場取締の中では大阪や東京でボイラーの黒煙や煙突をもつ工場立地の取締りも始められ、明治13年に公害という用語が既に条例にみられた。興味深いのは明治6年の大政官布告による“名勝旧蹟等を公園とする”制度である。開国と近代化の中で日本古来の歴史的文化財の保存を制度化したものである。

明治20年以降、本格的な帝都建設が始まり21年の市区改制条例は都市計画の始まりである。中央气象台や測候所もこの頃に制度化された。明治22年帝国憲法が公布され帝国議会在が発足し近代国家を目指す基本的な立法が進められた。明治24年（1891）には人口は4025万を突破した。伝染病、水道、汚物という環境衛生分野の立法をはじめ、耕地整理、森林、国有林、漁業等の農林水産分野の立法、砂防、河川等の建設土木分野の立法、鉱業や鉄道関係の立法が相続いて行なわれている。陸軍の陸地測量部の5万分の1の地図の作成も明治25年に着手された。

有名な田中正造の足尾銅毒事件は明治20年代から激化するが、明治23年の鉱業条例や明治38年の鉱業法が出来ても政府として見るべき効果的な対応はみられなかった。水道や下水道と鉄道は同じ時代に法制化されたが、現在までの僅か30%不足の下水道の普及率と国鉄の普及、高度化を比べると、富国強兵の時代における資本投入の政策優先順位が示されている。

日清、日露の戦争を通じて日本の重工業化は進んだが、工場規制立法は容易に成立しなかった。明治44年にやっと工場法が成立したが、施行されたのは大正5年であった。この間、工場公害の取締りはないので民事裁判による対応がみられる。有名な大阪アルカリ事件は明治29年から大正5年までの裁判事例である。大正時代は都市化、工業化の進行と、第一次大戦後の経済不況、ロシア革

命、国際的な労働運動の流れ等の社会的・政治的な動きの中で、大正8年の都市計画法、市街地建物法、道路法や大正10年の臨海工業地帯造成のための公有水面埋立法が制定され、6大都市4大工業地帯が発展し始めていた。史蹟・名勝・天然記念物保存法もこの年に制定されている。満州の鞍山や朝鮮の興南のコンビナートの建設も始まっている。チッソ水俣工場の前身は明治42年に始まる。大正12年の関東大震災後、特別都市計画法が制定された。他方、軍需工業動員法、治安維持法もこの時代に制定され急速に軍国化の道を歩みはじめていた。

昭和に入り人口は6000万を突破し、人口と資源をめぐる国策論議が高まる一方、健康な国民(健民)の育成を目指す保健衛生施策が活発になって来た。東京や大阪の衛生試験所が大気や騒音等の都市公害調査を始め、大阪では商工会議所や警察と協力して騒音対策を実施している。農村では寄生虫予防法による対策として厚生省式改良便所の普及が始まった。国立公園法も昭和6年健民政策と経済不況下の外貨獲得政策の一環として制定された。和達清夫博士は昭和9年の室戸台風による大風水害の後で「地盤沈下は地下水を工場用水として過剰に汲み上げるために発生する」という研究成果を昭和15年に発表したが対策としてとりあげられなかった。昭和14年、戦時体制下で鉱業法の無過失責任条項が立法化され、鉱業と農林水産等との紛争の緩和施策がはかられた。イタイイタイ病患者の発生は昭和の始めから戦時中に最高であった。やがて、第2次大戦に突入し、広島、長崎の原子爆弾投下によって敗戦の破局を迎えた。

## 2.2 新憲法と戦後の復興(1945～1954)

昭和20年の人口は7214万で、戦争で工場も都市も破壊され、食糧も乏しく資源を使い果たし、一時、条約や侵略によって67.5万km<sup>2</sup>に拡大されていた国土は再び37.3万km<sup>2</sup>にもどっていた。終戦までの権力体制は解体され、欠乏と混乱の中に海外から数百万人の引揚が始まった。

連合軍の占領下で戦災者、引揚者の応急住宅の建設と、戦災復興特別都市計画、コレラ、発疹チフス等の急性伝染病防疫対策、栄養不良を防ぐための食糧確保が進められた。全国最悪の交通公害で有名な大阪・神戸間の国道43号線は戦災復興事業によるものである。DDTの地域規模の大規模散布は米軍によって導入された。環境政策に根本的な変化をもたらしたのは昭和21年に制定された新しい憲法で保証された「福祉国家」、「地方自治」、「言論・集会の自由」、「戦争放棄」等の条項であった。この地方自治の本旨に基づいて昭和24年に東京都工場公害防止条例が制定され、言論・集会の自由は報道や住民運動の活発化をもたらした。戦争放棄によって莫大な軍事費(昭和15年度の総軍事費は国民所得の35.4%)は姿を消した。

昭和22年の内務省の解体によって、従来の警察行政による労働や衛生の行政は廃止され、技術指導と地域における普及教育活動による地域社会への働きかけが保健所網を通じて公衆衛生、環境衛生の分野で始まった。労働衛生は、国直轄の労働省の労働基準法行政を通じて行われることになり、ここで公衆衛生や環境衛生と労働衛生の行政の違いが生じた。学校教育の分野では、地方の教育委員会を通じて公民館活動による社会教育プログラムが始まった。農業分野では、農業改良普及所の農業技術と生活改善事業が、昭和22年に法制化された農業協同組合活動と相まって進められるようになった。公衆衛生、社会教育、農業改良普及の地域レベルのプログラムの間の横の連繋は、蚊と

はえをなくする住民の実践運動、住宅・家庭環境の改善、簡易水道（昭和27年）の建設等の地域住民の環境改善のための組織的活動に有効な役割りを果たした。しかし、森林行政では林野特別会計の制度がGHQの指示によって（昭和22年）行なわれた。

広島と長崎の原爆被害とその調査・研究のためのフォロー・アップは、アメリカのABCの手で進められた。

昭和25年に全国総合開発計画法が制定された。総合開発の重点は、まずエネルギーと食糧の確保及び災害防止に置かれた。農地法、土地改良法、森林法、水産資源保護法（漁業法は昭和24年）という農林水産業の基盤の確立がはかられた。また、電力業界を9電力に再編成し、電源開発株式会社が設置され、水主火従の方針で電源開発が開始された。現在、火力発電所の新設、増強に際して地方自治体と電力会社が公害防止協定を締結しなければ事実上前に進まない制度的機会をつくっている電源開発調整法はこの時に制定された。奥只見ダムを始めとする巨大水力発電ダムがこの時以来近代的な土木技術や世界銀行、開発銀行の融資を得て建設されるようになったが、これ等の多くは山岳地帯の国立公園の心臓部のような地点にあり、自然環境の破壊と景観の根本的な変化を認めざるを得ないという苦しみを国立公園行政は背負うこととなった。昭和25年には、建築基準法、鉱業法、鉱山保安法、文化財保護法、道路交通法、道路運送車輛法、航空法、港湾法などの開発の基本的秩序の法律が一斉に制定された。

昭和25年から27年の朝鮮戦争によって日本に特需景気もたらされ、四大工業地帯の工業は急速に回復し始めた。それに伴って産業公害が激しくなり東京都に次ぐ神奈川県、大阪府、福岡県で公害防止条例が制定された。山口県の宇部市は、条例によらず山口大学の公衆衛生の教授と宇部市長と宇部興産の社長との協力組織をつくり、ばい塵の量的排出基準を設け除塵装置を設置してばい煙対策に効果をあげた。これ等はすべて地方自治の本旨に基づくものであり、当時の地方の公衆衛生関係行政が条例執行の中核となった。

昭和28年、厚生省環境衛生課は全国の公害実態調査を行い、その結果を基礎に生活環境汚染防止基準法案を制定しようとしたが、国の各省、地方自治体、産業・経済界のすべてから反対されて実現をみなかった。

農村の生活も次第に近代化され水準も向上し、化学肥料が普及し、農家の世代交代が進みはじめて、従来のし尿を汲取って肥料に使う方式が次第に姿を消し始めた。他方、経済の復興と都市化・工業化の進行も伴って、し尿の収集処理が難かしくなり、生し尿の投棄による不衛生が大きな社会問題となった。そこで、明治以来の汚物処理法を廃止して、新しく市町村の衛生工学的な技術と施設を主体とした清掃法が、昭和29年に制定された。昭和20年代中頃から活発になった地区衛生組織活動は、20年代末には施設活動の強化なしには対応出来ず、次第に下火になる一方で、公害の苦情やし尿やごみ処理場建設反対の住民運動が起って来た。この頃、地方行財政能力の強化や、市町村レベルの社会資本整備の必要性がたかまり、町村合併促進法が制定された。合併によって能力・体制が強化された反面、旧村役場と地域住民の長年の結びつきはくずれて来た。ビキニの水爆実験による第五福龍丸の漁民の被害と広範な放射性降下物による汚染によりマグロを廃棄する等の問題は、

このような時代に発生し、これらは大気、水、土、生物、食品の広範な汚染問題を国民に目覚めさせた。

### 2.3. 経済の自立と地域開発による経済成長（1955～1964）

昭和30年は、石炭合理化臨時措置法や原子力基本法が制定され、水主火従から火主水従にかわるという大きなエネルギー転換が始まった。また、道路公団が発足し、昭和29年の揮発油税が道路財源にあてられて第一次道路整備計画が動き出した。29年に設置された住宅公団の最初の団地が出現した時代でもある。昭和31年は、第一次経済自立5ヶ年計画が策定され、“最早や戦後ではない”と記された時代でもあった。昭和20年代半ばからの製油所の再開とそれに次ぐ石油化学工業の出現によって、殺虫剤、ポリエチレン、合成洗剤などが大量生産されて市場に現れ、大量消費の時代が始まった。自動車や電化製品も続々と登場し、清掃行政の分野で固型廃棄物の問題が発生して来た。電力の分野でも世界銀行の援助による大型重油専焼発電所が登場して来た。四日市の三重火力はこの1つであった。水俣病、イタイイタイ病は昭和31年からとり上げられ、昭和33年には江戸川のパルプ工場排水による下流の浦安漁民との流血の乱闘事件がおり、これに驚いて国会は水質保全法、工場排水法、下水道法などの法律を急遽制定した。

昭和20年代末に来日したWHOコンサルタントによる水質保全に関する勧告の実現が各省の権限争いでまともになかったが、水道法の制定と江戸川事件で一挙に水関係の法制化が進んだ。また、地盤沈下対策として工業用水法も制定された。

四日市の石油化学コンビナートは、昭和34年に操業を開始したが、その直後から周辺住民の間から苦情が多発し、喘息様の疾患が異常に多発して四日市公害問題が激しく発展しはじめた。市町村合併も終り、新市町村建設法による新しい市町村の発展計画が始まった時代でもあるが、四日市公害のような地方都市で新たな工場公害による住民からの苦情と突上げが顕在化しはじめた。昭和32年、国立公園法は自然公園法と改められ人間が自然と親しむ野外レクリエーションの施策として新しい出発を始めた。

昭和35年の所得倍増計画は、高度経済成長の出発点となり、第一次全国総合開発として拠点方式による地域工業開発を通じて人口と所得の地域的再配分を行うことをねらいとした。これより、まず首都圏では人口と工場の過度の集中を防ぐため首都圏整備法（昭和31年）が制定され、次いで、既成工業地域における工場制限立法が成立しており、近畿圏、中部圏もこれに次いだ。新産都市計画では公害防止は法律に成文化されず、厚生省の公害に関する警告も政界や産業界では全く相手にされず、各省や各県から敬遠された。しかし、その後の工業整備特別地域計画では四日市公害や、三島、沼津の関係市町も巻きこんだ大規模の公害反対運動がおり、その様相を前にして、新たに法律条文に“公害防止の配慮”を加えて法制化された。産業公害予防のための多分野の専門家チームによる事前調査は、まず昭和36年頃から大阪府や西宮市当局によって自主的に行われた。三島、沼津の公害反対運動の際、厚生省と通産省の協力により黒川調査団を編成して大規模な産業公害防止事前調査が初めて行なわれた。しかし、反対住民を納得させることが出来ず、関係自治体の議会は開発中止を議決し、企業も進出を中止して開発計画は阻止されるにいった。技術的な事前調査

は、その後予算化され事実上実施され、40年代後半の環境アセスメントの手法の一部として引継がれた。横浜市は、磯子の電源開発石炭火力設置計画に対して独自の専門家による事前調査を行い、その結果に基づく厳しい公害防止条件の細目を作成し、電源開発がこれを受入れて実施する約束を成文化しなければ立地に同意しないことを明かにした。厚生省もこの条件が受入れられなければ立地に反対の旨を公式に電源開発調整審議会で表明した。そこで、通産省は両者の仲介に立ち、公害防止協定が締結され公表され、電源開発調整審議会の審査をパスした。これが法律と条例に次ぐ第三の公害規制手段の始まりである。

市長や地方議会の議員に対する投票権を持つ地域住民の大規模な反対運動は、特に革新政党色の強いものでもなかったが、三島、沼津、清水の地方議会を動かして開発を中止させ、さらにまた、横浜市長が公害防止協定を締結することを支持して実現させた。この2つの出来事は、国や地方自治体や政治・行政関係者に大きな変化をもたらし、また、当時の産業経済界に大きな衝撃を与えた。小林厚生大臣はこの情勢を踏まえて公害基本法の制定を呼びかけたが、通産省は直ちに反対を表明した。

この時代には水資源開発関係の一連の立法が行なわれた。多目的ダム法に次いで水資源開発促進法、水資源公団法が制定され、昭和39年には明治以来の河川法を廃止して新しい河川法が制定された。生活環境基盤整備の分野でも、下水道と清掃施設の緊急整備5ヶ年計画を計画的に推進するための緊急整備特別措置法が昭和38年度に制定され、それにより昭和39年度から43年度までの“経済成長の歪の是正”を謳った中期経済計画の中の社会資本整備計画と財政計画の中に、そのワクが割り当てられるようになった。西ドイツのライン河流域の事例とOECDのミューラ報告を参考とした流域下水道計画が実施に移されたのもこの時期である。その中では都市下水と工場排水の混合集中処理方式がとられており、重金属の問題はまだとり入れられていなかった。水俣病については、昭和34年に厚生省食品衛生調査会の「恐らく工場排水に由来するアルキル水銀化合物で汚染された魚介類を長期継続的に大量摂取したものによると考えられる」という報告があったにもかかわらず、「工場は無機水銀しか使っておらず因果関係の完全な科学的証明が得られていない」という理由のもとに、経企庁や通産省は水質保全法と工場排水法による規制を行わず、昭和35年経企庁に設置された原因究明の各省連絡会議も、中断状況におかれていた。熊本大学医学部の水俣病研究班は、昭和36、37、38年にかけて科学的な立証を完結したが、政府はこれを無視していた。昭和38年に通産省に産業公害課が、39年に厚生省に公害課が設置された。また、39年に総理府に次官ベースの公害対策各省協議会が設けられた。厚生省公害課は、水俣病についての熊本大学の研究を公害行政として認知して対策を進めようとしたが、原因究明の責任は経企庁にあり、“寝た児をおこすな”という役所の空気の中で次官の理解のもとにその突破の努力を始めた。

地域開発、電源開発、水資源開発、道路・住宅の建設、都市化・工業化の進行は、自然公園行政にきびしいインパクトを生じさせていたが、積極的施策として国民宿舎や国民休暇村が制度化され拡大されつつあった。また、有機塩素系、有機水銀系、有機燐系の強力であるが毒性の強い農薬や殺虫剤の長期大量の散布及び合成洗剤による水質汚濁は、この年代に入って急速に日本の自然生態

系を破壊し、昔から親しんできた野外の昆虫、魚、鳥類がどんどん姿を消していった。カーソン女史の“サイレント・スプリング”の紹介はこの問題を目覚めさせた。食品中の残留農薬や、農薬散布事故が公衆衛生の問題としてとりあげられ始めた。上下水道における水処理障害や、清掃工場のプラスチック焼却に伴って発生する塩化水素による炉の被害や局地的な大気汚染問題もとりあげられた。

昭和35年以來、都市化・工業化に伴ない人口の都市移動が全国的に高まり、これは農山村の生産年齢層の減少と過疎化を進行させた。農業基本法（昭和35年）や林業基本法（昭和39年）は、このような問題に対応するべく制定された。養鶏の多頭羽飼育や酪農・養豚業の拡大もこの時代に進展している。しかし他方、外国為替の自由化に伴って海外の安い農産物や、南方の熱帯林の安い木材がどっと日本に輸入され始めた。農業や林業の近代化と合理化の施策や、農山村の生活の近代化による変化は農業と林業の従来結びつきを失わせていった。林業は、地域開発の影響や、林野特別会計のワク、戦中戦後の乱伐も災いして次第に林業の衰退をまねきつつあった。他方、漁業は臨海工業用地としての埋立てによる補償金は得たが沿岸漁業を失ないつつあった。沿岸漁業振興法（昭和38年）はこれに対応すべく制定され、養殖事業や効率の高い漁法が導入された。現在の農林水産関連の環境問題はこの時代に端を発しているといっても過言ではない。

公害規制法の分野では水質保全法と工場排水規制法に基づき、四年後やっと淀川と江戸川等の水域が指定され緩やかな規制が始まった。しかし、オリンピックをひかえた東京の隅田川では、BODの場合、都市排水6、工場排水4という汚濁負荷の割合をもととして都市下水道の整備と、その進行に合わせて段階的に工場排水を規制するという方式がきまった。悪臭を発生させないための水質としてDO 1 ppm、BOD 10 ppmという水質基準を達成するため新規工場排水はすべてBOD 20 ppmという高次処理が必要になり、それ以降、用水型企業の流域における実質的な立地規制と、既存のパルプ工場の自発的工場移転をもたらした。

37年のばい煙等規制法は、ばい塵の規制のみ実効的な法規制が可能であった。しかし、水質保全法と異なり常時監視と緊急時の措置が法制化されて、汚染測定データと汚染情報や汚染警報が公表されることにより急速に市民の大気汚染に対する関心は高まった。他方、四日市の大気汚染公害の激化、三島・沼津の公害反対運動による開発中止という成果と相まって急速に公害対策に対する社会的、政治的な関心と運動が高まった。

#### 2.4 公害立法と環境政策の転換（1965～1974）

昭和40年には、国会の両院に産業公害対策特別委員会が設置された。この委員会は関連事項をもつ他の常任委員会の委員が主体となって構成されていたが、審議は産業公害の政策領域に限られていた。厚生省は、国民皆年金制度が実現してその保険料による積立金原資が一挙に増大する機会を生かして、財政投融资計画の中で公害対策に対する金融措置と、中小企業のための技術を備えた公害防止事業団を設置する法案を通産省と共同で提出し成立をみた。この事業団の造成建設事業としての工場アパート、工場団地、共同保健福祉施設を計画し実施するうえで建設行政との協働連携が生まれた。神戸市のスラム地域再開発事業としてのゴム工場建設、千葉県市原市の都市公園としての

共同保健福祉施設の建設，及び県条例による特別工業地域指定による隣接地における住宅建築の禁止，四日市の住宅改良法によるコンビナートに隣接した公害の激しい地帯の住居の移転，東京都墨田区の皮革工場の立体化による工場アパートの建設などの事業である。この経験は公害対策基本法の制定にあたって，建設省の新しい都市計画法の制定と提携して，通産省の工業立地適正化法案に対抗する両者の関係をつくり出した。

昭和40年，厚生省に公害審議会が設置され“公害の基本施策”についての諮問と審議を行い，その中間報告を基礎に公害基本法案が作成され，内閣審議室長が中心となって関係14省庁と激しい論争を経て調整を終え公害対策基本法案として国会に提出された。この法律は人の健康の保護と生活環境の保全を目的とし，行政の対象となる公害の定義，総合対策の長期努力目標となる環境基準，排出等の規制，土地利用及び立地の規制等の基本施策，それを総合的に組合せてすすめる特定地域の公害防止計画，公害に係わる紛争処理，被害者の救済，費用負担の制度を政府が制定する義務等を規定した。この法律はその後の公害立法と対策の基礎となった。

立法上の最大の論点は，“公害対策と経済の健全な発展との調和”と“環境基準の法的性格”であった。公害対策基本法第9条の“イオウ酸化物に係わる大気汚染の環境基準”は産業経済界からのげいしい反対にあった。これは“エネルギー政策に深く関係があり，脱硫の実施は経済の国際競争力を低下させ，経済成長をはばみ，大量の失業をもたらす”というものであった。しかし，経企庁の月例報告に示された投入・産出表を用いた計量経済的手法による低イオウ化の経済インパクト評価結果は特に問題になることはないということであった。そこで，厚生省は，ばい煙等影響調査の結果と経企庁の報告を根拠に主張して環境基準の閣議決定に成功した。これは「健康の保護は経済の健全な発展との調和の対象としない」という基本法の原則と計量経済的手法によるインパクト調査の結果による。

閣議決定に基づき，通産省は直ちに総合エネルギー調査会にはかり，昭和44年末，低イオウ化計画が策定された。通産省は昭和41年から工業技術院のビッグ・サイエンス・プロジェクトとして脱硫の技術開発を進めていた事実も大切である。

エネルギーと公害対策の関係は，昭和30年代後半から大量の中東原油の輸入の増加に伴って，海洋油濁，石油コンビナート公害，四日市公害における喘息様患者の異常多発等の公害問題を発生させていた。海洋油濁については，IMCOの海洋油濁防止条約を批准するための国内法が昭和41年に制定された。四日市の患者対策としては，四日市市が昭和42年独自の公害医療制度を創設し，患者の健康保険による自己負担分の医療費を市費で補助する制度を始めていた。この制度は，公害健康被害者救済特別措置法（昭和44年）の原型となった。公害防止事業団事業として，緩衝地帯としての共同保健福祉施設や共同公害防止施設，及び公害健康被害救済特別措置法による医療費の補助金に要する費用をめぐり，企業負担をどのように定めるかという経験と原則が次第に蓄積されて来た。しかし企業負担を実現するには，それぞれの事業について厚生省公害課と関係企業の経営者や経団連との困難な交渉を事例毎に解決しなければならなかった。

昭和43年には，旧ばい煙等規制法を廃止して新しく大気汚染防止法が制定され，また，従来，各

地方自治体の騒音防止条例にのみたよっていた騒音公害に対して、地方自治体の要望により騒音規制法が制定された。

公害対策基本法制定について、水俣病、イタイイタイ病は公害病か否かという論議が強くなった。厚生省は水俣病についての熊本大学の医学部の研究結論を昭和39年に受け入れて、その研究報告書を昭和40年度の予算でとりまとめて出版することに着手した。その直後に阿賀野川で第2水俣病が発生した。阿賀野川のケースについての厚生省の調査団の結論に対して通産省と経企庁は真向から反対し、政府としての統一見解はみられず、産業公害対策特別委員会における政治的論争の焦点となっていた。

イタイイタイ病についても、金沢大学の研究結果公表や、厚生省のカドミウム汚染調査の結果等からカドミウムはイタイイタイ病の要因として関与していることが明らかにされるとともに、米や井戸水等のカドミウム汚染が問題となっていた。四日市については三重大学の公衆衛生教室の調査研究、厚生省のばい煙等影響調査結果、黒川調査団の報告等によって疫学的には大気汚染が大きく関与していることが認められ、その結果が41年に公表された。通産省や産業界は、四日市公害に対する社会的、政治的な関心のかたまりと、三島・沼津のコンビナート反対運動の結果などを考慮して、四日市の大気汚染による健康被害については41年以来問題なく公害病と認めており、これが低イオウ対策に踏み切る動機ともなっていると判断される。

厚生省は水俣病の場合、「完全な因果関係についての科学的立証がなければ、工場排水に由来するアルキル水銀による中毒という主張は受け入れられない」という政府内における各省の対応が原因となって、同型工場の規制も行われず、その結果、阿賀野川で第2の水俣病の発生を防ぐことが出来なかったことを厳しく反省し、「科学が汚染者のための防衛の手段とされることが今後ないように、科学と行政や政治の役割りと責任の分担を適切に位置づけて対応すべきだ」と強く考えるにいたった。

そこで、イタイイタイ病については、昭和43年の春までに得られた最善の科学的な知見を整理して、学問的にはここまで明かにされているので、蓋然性があるとみて行政としては公害に係わる疾患として対策を進めるという趣旨の厚生省見解をまとめ、43年5月閣議で諒解を得たうえで厚生大臣が公表した。経企庁長官は、厚生大臣に水俣病についても同様の方式で見解をまとめて公表してほしいという要請を行った。そこで43年9月、科学技術庁の研究調整費による結果と熊本大学の研究報告を基礎として同様の閣議の経緯を経て厚生省見解を公表し、いずれも政府見解として各省庁も、その見解と方針に従って措置を行うこととなった。環境政策における科学と行政の役割りを決断した重要な出来事であった。この動きと併行して阿賀野川の水俣病、四日市の公害病、イタイイタイ病についての被害者グループによる訴訟が提起され公害裁判が始まった。

公害対策基本法について新しい都市計画法が43年制定され旧法にはなかった“公害防止の配慮”と“公害防止計画”が第13条の条文の中に組み込まれた。

通産省はこれと併行して工業立地適正化法案を提出し、公害関連法と都市計画法に対抗する通産省の権限による新規工場立地や公害の包括的な規制をねらったが成立しなかった。

昭和40年代前半は、古都の歴史的風土保本法や、首都圏等の保全区域の整備や緑地保全の法律が制定され、建設行政分野からの環境保全施策が定められるとともに都市再開発法や、流通業務市街地の整備法等が制定された。

筑波研究学園都市建設法も昭和45年に制定されている。環境造成の政策が建設行政の中で新しい形をとって進みはじめた。昭和42年には人口は1億を超え、昭和43年は明治百年を記念する年であった。

しかし、自然公園法では、若狭国定公園における原子力発電所の立地や、5つのスーパー林道計画を認めたこと、及び44年12月の第2次全国総合開発計画の大規模プロジェクトとして3つの本四架橋プロジェクトが計画として閣議で認められるなどの受難の時代であった。他方では、東と西の明治の森の造成や海中公園センターの設立、東海道遊歩道計画が発足して新しい自然に親しむ積極的な施策も実施に移された。大規模開発プロジェクトは列島改造計画として知られていたが、本四架橋の決定や一部の新幹線計画の外は反公害の嵐と、ドルショック、オイルショックによる経済的インパクトにはばまれて実行に移されなかった。各省一局削減という佐藤内閣の行政改革で経企庁の水質保全局は廃止され、厚生省では自然保護局が部に格下げされ、公害部が新設された。

海外では、昭和44年末にかけて国連の人間環境報告、OECD事務総長の“近代社会の課題”の提言、アメリカの国家環境政策法の制定が行なわれ、国際社会における人間環境に関する政治的な動きが一挙に高まっていた。1970年年頭のニクソン大統領の環境教書は言外に日本の産業政策を公害ダンプングとして批判した。国内では、公害反対運動とこれを背景にした革新自治体の突上げ、被害者の抗議と支援者の運動がうずまき社会的、政治的に危機的様相を呈していた。そこに45年春以来の牛込柳町交差点における鉛中毒患者発生に関する新聞報道や、東京都の立正高校における光化学スモッグ事件は火に油を注ぐ結果となった。佐藤総理は、七月末に首相直属の公害対策本部を設置し一元化した体制で公害対策に取り組むことを、有無を言わさぬトップダウン方式で命令し実行に移した。各省から出向した職員は約2ヶ月間に14の難しい公害関連法案をとりまとめ、第64臨時国会に提出され、空前絶後のスピードで成立をみた。その概要は、公害対策基本法では経済の健全な発展との調和条項が「当然のことで、明文化することによりかえって誤解を招く」という理由で削除され、典型公害に土壌汚染が加わり、国の基本施策に自然環境の保護等が加えられ、自然公園法でもこれに対応した改正が行なわれた。刑法としての公害罪法が制定され、因果関係の推定規定が設けられて水俣病の失敗に対応した。また、法制化は至難とされていた公害防止事業事業者負担法が制定され、新たな企業による全部又は一部の費用負担原則が確立された。従来の水質二法は廃止され、一本化した水質汚濁防止法が制定され、大気汚染防止法とともに全国的な最低規制基準を定め、新たに地方条例による上乘せ規制条項と規制基準違反に対する直罰規定を設けた。農用地の土壌汚染防止法が新たに制定され、海洋汚濁に廃棄物の投棄規制を加えた海洋汚染防止法が制定された。これとリンクして清掃法を廃止して廃棄物の処理及び清掃に関する法律も新たに制定され、新たな都市・産業廃棄物対策が始まった。さらに、騒音規制法と道路交通法が自動車騒音対策に関して強化された。

下水道法には広域下水道が追加され、農薬取締法には登録に必要な環境毒性アセスメントが追加され、毒劇法では運搬、回収等に関連した条項が新設強化された。僅か2ヶ月余の会期で論争点が多く複雑で至難な14法案が一挙に成立したことは全く例を見ないものであり、全政党が投票権をもつ国民の強い広範囲の要求を等しく感じて初めて可能になったものであった。12月末の46年度予算で環境庁の設置が決定され公害行政の一元化を図るとともに、公害と自然保護を一元的に所掌することが決定された。これが新たな環境政策の出発点となった。行政では不可能のことを政治は断行して実現した歴史的な出来事であった。

なお、自然保護を求める大衆行動が初めて開催されたのは45年夏であり、アメリカの全米に拡がった“地球の日”の報道に刺激されて発生したものであった。国内の嵐は健康被害をめぐる反公害の嵐であり、国際的な嵐は“人間環境”をめぐる嵐という相違が認められた。

45年以降の環境政策に対する最も大きなインパクトを与えたものは、公害裁判の判決である。47年の大気汚染と水質汚濁に係わる健康被害に対する企業の無過失損害賠償責任の法制化は、48年の公害健康被害補償法の制定に発展した。この法律は因果関係の制度的な割切りなしには不可能であり、それが迅速な救済の効果を挙げる一方、大気汚染が改善されているにも拘らず認定患者が制度的に増加するという社会的には不合理な副作用も生み出すことはある程度避けられない。四大公害裁判の判決を背景に大気汚染や、水質汚濁の規制、水銀・P C B等の有害化学物質の規制などは、人の健康被害を防止するための見地から、世界で最も厳しい規制基準と方式に転換された。この中でNO<sub>2</sub>の環境基準と水銀隔膜法を明示した水銀対策の2つは行政判断としての適切さを欠くところがあった。環境基準の強化、総量規制の法制化、環境毒性の高い農薬の使用禁止、新規化学物質の事前審査等の法制化が行われた。その途中で水銀やP C Bの全国汚染調査結果の公表で社会的パニックをおこしたり、第3水俣病発生という不正確な調査研究報告とその報道によるパニックを生じた。四大公害裁判の判決とともに、大阪空港、新幹線、国道43号線、伊達火力発電所などの公共事業や施設活動をめぐる公害裁判の動向を背景として新たな権利としての環境権論争が生まれ、社会的手続を根幹とする環境アセスメントの制度化の動きが始まった。昭和47年の公共事業に係わる環境影響評価の閣議諒解はこの出発点である。昭和48年より49年にかけて瀬戸内海環境保全特別措置法、公有水面埋立法、港湾法、新規化学物質事前審査法、工場立地法という個別分野のアセスメント手続立法が行われた。総合的な環境影響事前評価制度の検討が、中央公害対策審議会の専門委員会で始められた。苫小牧等の大規模プロジェクトに関する環境アセスメントも関係地方自治体が始めた。環境庁が運輸省に対し航空機騒音と新幹線について緊急措置として環境庁設置法第6条に基づく勧告を行い、次いでそれぞれの環境基準の設定が行われたが、これは公害対策基本法の調和条項削除による効果の具体例である。

環境庁が発足し、環境庁長官が自ら命令して実現した自然環境保全法の制定は、本質的な環境政策の出発点といえよう。大石環境庁長官が尾瀬沼への林道計画にストップをかけたことはこの象徴的な出来事であった。従来自然公園法は施設行政的な性格が強かったが、国土全体を扱う自然環境保全体系が整えられたものである。この時代には、緑に関して生産緑地法、都市緑地保全法、及

び工場立地法の中で工場緑地が基準化され緑の造成面で進展をみた。国土利用計画法は大規模な開発と企業投資が衰えた49年に制定され、当面は暴騰する地価の抑制に効果をあげた。環境政策に土地利用面からの基礎的ワク組みを定める役割を持っている。

“資源と環境”の分野では、琵琶湖開発特別措置法や水源地域対策特別措置法が制定されると併行して湖沼の富栄養化が問題化しはじめた。伊達火力をめぐる環境権裁判の動きによって発電所周辺地域整備法が制定され、資源・エネルギー開発と地域社会との関係を調整する制度が生まれた。

国際的には、46年夏のドル切下げ、48年のオイルショックの2つの出来事で環境をめぐる活発な政治の動きは1972年のストックホルム人間環境会議を山に冷却していったが、日本では49年まで熱は冷めず政策転換の努力は続けられた。しかし、40年代後半は国連の人間環境会議とその会議でとりまとめられた人間環境宣言及び行動計画、OECDの汚染者負担の原則、UNESCOのMAB計画、UNEPとWHOやWMOの協力による地球環境計画が日本の環境政策に次第に深く関係して来た。海外進出企業も環境保全に注意を払うようになって来た。インドネシアのナショナルプロジェクトとしてのアサハン開発計画はこのよい例である。他方、発展途上国で地域社会との間に公害問題をおこしている例も報道され、公害輸出に反対する運動もおこって来た。自動車の排ガス規制もまた海外の影響をうける分野であった。当初、国内の要求には答えず、輸出先の米国の排ガス規制に合わせることから自動車産業は排ガス対策をはじめたが、1970年代のアメリカの大気清浄化法で設定した'75年、'76年のCO、HC、NO<sub>x</sub>の排ガス規制基準目標が昭和47年に、日本でも50年と51年の規制基準として採用されるに到った。しかし、当初の51年のNO<sub>x</sub>規制に対応する実用化技術が49年に未完成との理由で2年延期されたが、この延期決定過程で中央公害対策審議会の専門委員会の経過が業界にもれたことをめぐって政府はきびしい野党の攻撃を受けた。革新系の10大都市によって自動車排ガス対策技術評価が行なわれ、51年規制は可能だという新たな技術アセスメント運動も行われた。これが50年以降のNO<sub>x</sub>や騒音対策のための自動車公害防止技術検討委員会プログラムを環境庁が発足させる動機となった。

40年代末にはドルショックやオイルショックもおこってOECDの環境委員会は環境政策の経済成長や雇用に及ぼすインパクトの究明に着手した。日本のマクロ経済学の分野における計量経済学者は積極的に研究をすすめ、厳しい公害規制にもかかわらず経済に及ぼすインパクトは問題になる程度のものではないことを明かにした。環境庁も環境保全長期計画モデルを開発して長期計画に取組みはじめた。

科学研究の分野では文部省が“人間生存の科学”として環境科学の特別研究計画を発足させた。また、環境科学指向の学科や研究科が大学や大学院に新設され、アメリカやOECDでは学際的な環境科学に関する高等教育に関するシンポジウム等が開催された。通産省も工業技術院や民間の研究組合による公害防止技術研究ををすすめ、農林省も農林科学技術会議を中心に広範囲に農林水産業における公害対策に積極的に取組み始めた。環境庁の国立公害研究所はこのような情勢の中で発足した。しかし、自然環境保全の関連研究については一部の民間研究所以外には未だ本格的な国公立の研究所は設けられていない。OECDは“科学・成長・社会”と題する報告の中で科学の果

たして来た役割りの評価とともに反省を行っている。この時代には政府や既存の学問体制に対抗する科学者(カウンター・サイエンティスト)が、国の内外に表われ市民や被害者の運動の側に立って活発な活動を始めている。

熱気にあふれ与野党が、一致して環境立法を執行したものは、昭和48年の瀬戸内海環境保全特別措置法と公害健康被害補償法が最後のように思われる。前者は公害対策と自然環境保全を一体として環境を広い視点でとらえた最も環境政策にふさわしいユニークな環境立法であった。昭和49年には厳しい法規制のスケジュールも一区切りがつき、ドルショックとオイルショックに見舞われてGNPの年成長率-0.3%という異例の年であった。

## 2.5. 危機を克服し新たな課題に(1975～現在)

昭和50年になって人口は1.1億人を超えたが、昭和45年頃に始まった社会的・政治的に危機的様相を呈した生命や健康を実質的に脅かす公害は、国をあげての世論の要求に支持された46年以来の政策転換によるきびしい規制や積極的な企業努力の結果、克服された。しかし、58年6月末現在で熊本の水俣病の場合1581人が認定され、未だ4666人の申請者が認定審査を待っているという残された被害の救済問題が解決されたわけではない。フローとしての汚染が大巾に削減され、規制によって公害の発生を押し込んでいることによって実質的な危険は無くなったという意味である。今後、この規制を維持して増大する汚染源能力を永劫に押し込め続けなければならない段階に至ったわけである。

従来の環境政策は、事後的な対応に追われて来たことを清算して、予見的な対応に転換を図るための最も基本的なものは環境影響事前評価制度である。48年以降、個別のプログラム分野では立法化されたが、51年以来総合的な手続の法制化のための努力が開始された。環境庁が提出した環境影響事前評価法案が閣議で決定されたのは56年5月であったが、産業界、特に電力業界の強い反対のため対象事業から発電所を削除して56年11月にやっと国会に提出された。しかし残念ながら、現在も成立のメドが立たず今秋の臨時国会で成立しなければ廃案の見込みである。環境アセスメントのための法手続が制定されると、反対運動に法廷闘争によってその手続進行を差止める法的根拠を与えることになるというのが反対の最大の理由となっている。現在4都道県市で環境影響事前評価制度は条例化されており、17県市は要綱を制定して実施している。建設省、運輸省、通産省は既に詳細な所管事業に関する環境アセスメント実施要綱を定めて既に実行しつつある。火力発電所は従来の電源開発調整審議会における基本計画の審査に先立って環境アセスメントとそれを基礎とした地方自治体との公害防止協定が締結される方式がとられている。

国の環境政策の確立には法律の形をとることが当然のことであるが、アメリカの国家環境政策法に述べられているような総合的な環境政策が健康被害の防止という分野を除いては、未だ日本で政治、行政ベースの全体的な合意が成立していないことを示している。

昭和52年に閣議決定された第3次全国総合開発計画は、定住圏構想という人間居住の課題を主題としている。そして地方性と、特性のある文化や伝統を重んじた地方の居住環境開発を謳っている。従来の地域工業開発や大規模プロジェクトによる国土開発計画とは全く性格を異にするものであ

り、開発政策の中に人間環境政策が積極的に内部化されたことを示している。

自然環境保全の分野では、法律に基づく自然環境基礎調査の結果が公表されて全国規模の自然環境保全に関する基本情報が次第に蓄積され始めた。しかし、林業やスーパー林道の建設と自然環境保全行政の関係はケース毎にあまり噛み合わない論争が絶えない。林業の衰退と自然環境保全の間をどのように扱うかについての積極的な取組みが未だ見られない。特殊な鳥類の保護や、斜里町の知床の森林を保全するための1つの基金制度を例としイギリスのナショナルトラストにならう制度を環境庁は国民環境基金と名付けて研究会を進めていた。そして、まず当面、地域の事情に明るい市町村が進め、次いで都道府県が広域的連携をはかる必要性を謳った報告書を取りまとめて公表した。一方、農林省は分収育林制度の導入や森林基金制度を林政審議会の報告として取りまとめ、地方でその実例も表われている。しかし、林野庁の特別会計の累積赤字は57年度で4469億円にのぼり、林業の衰退も進んでいる現実を直視して有効な施策を実行しなければならない。都市の緑化については建設行政で進められているが地域住民の間の緑化協定の普及は未だ充実していない。歴史的文化的財保存の分野では昭和50年の文化財保護法の改正による街並み保存を目的とする“伝統的な建造物群”保存の制度が加わり、また、埋蔵文化財の開発工事に伴う発掘と届出及び調査の徹底によって近年明かに進展しつつある。しかし、その調査費用負担が住宅都市整備公団では数百億円に達し、宅地価格へのはねかえりも無視出来ないとして調整がはじめられている。昭和55年の明日香村歴史的風土保全特別措置法による24億円の国の補助金を基とする明日香村整備基金の制度は、特筆すべき進展であろう。

地方自治体では定住構想を取り入れ、自然環境保全、歴史的文化的財保護、公害防止、環境衛生、都市計画などをすべて組合せた新しい発展計画を独自に始めている。マイ・タウン計画、ふる里運動などと呼ばれているが、その中に環境管理計画も環境庁の指導によって組み入れ始められている。これは地方自治体による公害や環境関係の条例の制定、進出企業との公害防止協定の締結方式に次ぐ第三の地方自治の本旨に基づく人間環境施策の波と言うべきものであろう。しかし、従来の公害対策と違ってその成果をみるには数十年の長年月を要することを覚悟しなければならない。

住民運動も反公害を叫ぶ対決や補償要求型から、次第に参加、実践行動、費用の分担という自主的な落ち着いた動きにゆるやかに変化しつつある。

公害の分野では、53年7月のNO<sub>2</sub>の環境基準改定により行政の後退という批判やこれを不当とする裁判までみられたが、当初のNO<sub>x</sub>排出規制計画はやや遅れているが計画方針通り実行に移されている。SO<sub>x</sub>、NO<sub>x</sub>の総量規制は実施され、乗用車の53年NO<sub>x</sub>規制は専門家による技術評価と、その結果の公表（企業機密除く）、それを介して企業間競争を刺激することによって達成された。トラック・バスについてのNO<sub>x</sub>と騒音規制についての2段階に分かれた50年代の長期目標はすべて達成されたが、現行車が新しい基準適合車と入れ代るのは60年代後半であろう。中央公害対策審議会は今年の交通公害対策の答申を提出し、“物流の改善”と“土地利用対策”を提言した。土地利用対策としては、公共用飛行場周辺の航空騒音防止法と、特定空港周辺航空機騒音対策特別措置法によって、航空機騒音の影響度区分によるゾーニングと、防音工事や移転等の措置がとられ、

特定空港周辺の航空機騒音対策特別措置法では都市計画法、建築基準法と法的に連繋をもって立地及び建築の規制まで行われている。道路公害に関しては、幹線道路沿道の環境整備法によって指定道路の沿道の土地利用及び建築規制や防音工事、移転等が行える制度が出来た。目下、国道43号線で実行に移されている。物流対策は56年運輸政策審議会が「長期展望に基づく総合的な交通政策の基本方向」として既に打出しており今後の総合政策課題である。新幹線沿線についての土地利用規制の法令はない。国鉄再建監理委員会は安全・公害対策費用を必要として最重点費用としている。

資源エネルギーと環境政策は近年密接な関連を持ちつつ進められるようになった。昭和54年の代替エネルギー供給計画の決定にあたって環境保全の配慮が明示されており、環境庁は“エネルギー転換に対応する環境政策”についての検討会を設けてその結果を公表して実施に移している。石炭火力の公害対策、特に莫大な容量になる燃えがらの再利用と投棄地点における管理に重点をおいている。大気による遠距離移送による酸性雨等の問題も指摘された。また、地熱開発と国立公園の特別保全地域との調整が強調されている。科学技術庁では放射性廃棄物の処理と管理について計画研究を進めているが、この問題は将来最も重要な課題である。また、資源調査会では各種エネルギーの費用効果やバイオマス・エネルギー等を組み入れたローカル・エネルギーのパイロット計画を進めており環境保全と密接な関連をもっている。

都市・産業廃棄物対策では下水・清掃施設の余熱利用による発電と、その施設自体におけるその電力の利用を進める技術開発と補助事業をすすめている。

東京湾、大阪湾沿岸の地方自治体では廃棄物を処理した後の最終処分場の確保がさしせまった将来の課題であり、広域処理場の整備が法制化されフェニックス計画が進められている。しかし、発生点におけるごみの減量や処理過程における資源の回収、再利用による減量合理化がそれに先立つ重要な課題であり、行政合理化と併行して技術開発や分別収集の合理的な推進の努力がなされている。空カン問題の対策は地方条例ベースで動き出している。メーカー、小売、消費者、地方公共団体の四者の間を流れる仕組みについての経済的、社会的に受け入れられる合理的な経済・財政のメカニズムを計量的に示して経済的手法としてのデポジット制を確立する努力が行われ始めているが未だ軌道に乗っていない。

化学物質の環境問題面からの規制については、工業化学品、労働衛生環境に関する化学品、農業に関連して環境毒性のアセスメントが法制化され、国際機関の活動にも活発に貢献しているが、過去において人知れず環境中に廃棄された有毒化学物質のストックや、化学工場の事故による環境汚染による事故の危険性は今後も厳重に監視しなければならない。

アメリカのスーパー・ファンド法やE Cの工場事故による環境汚染対策に関する布告のような法制度は日本に未だ存在しない。しかし、欧米で頻発しているこの種のダイオキシン等の有毒化学物質による環境汚染事件は日本としてよく検討し、日本における対応を新たに検討する必要がある。

広域の水資源開発及び管理計画と湖沼の環境保全は人口・資源・環境をめぐる難しい問題である。

滋賀県や茨城県は国に先立って琵琶湖や霞ヶ浦の富栄養化防止条例をそれぞれ独自に制定し基本計画を策定して実行に移しつつある。国も環境庁が湖沼環境保全法案を国会に提出した。従来の企

業や公共団体の汚濁源となる特定施設の規制も当然必要であるが、それ以上に大きな汚濁負荷源である家庭雑排水や養殖漁業、農業畜産等の住民の生活、生業に対する対策をどのようにして効果的に実行に移すことが出来るか、と難しい行動変容を必要とする新たな課題に直面している。従来の巨大・集中・高度化された技術はこれ等には一般に適用出来ず、草の根の基盤確立が不可欠である。

騒音対策においても近隣騒音の問題は個人の行動やサービス等の営業のあり方にかかわってくる。ごみの減量、分別、空カンの投げ棄ての禁止、家庭雑排水、近隣騒音、運輸交通の利用方式の変容等はすべて個人、住民、消費者などの従来公害や環境対策を進めることを要求して来た立場の人々自身の問題でもある。

国内における環境問題がそれ自体新しい段階にきているが、50年以降の環境問題と対応は国際的に複雑な関係を持つ面が増えて来た。海洋油濁や汚染は既に認識されているが、国際海洋法条約の批准に伴って海洋環境と資源開発の問題が、将来この法秩序の中に組み入れられることになり、深海資源と海洋開発についての立法がなされた。“絶滅の危機に類した動植物の保護条約”（1973）については日本も加盟しているが、その関係の会議における捕鯨禁止の国際世論の対応に苦しんでいる。また、日本が適用を留保している動物についての通商やその実態報告等の対応がこの条約での論議の的となり、WWFの指摘もこれに関連している。熱帯林の激しい減少はその最大の輸入国たる日本としても可成りの責任が問われており、UNIDOの南方材輸入機構の設立とその本部の誘置により、積極的に対応しようと努力されている。日本の企業や国際協力事業団による海外における植林活動も注目されている。日本では“地球の緑の防衛”という次元でアピールされているが多くの発展途上国では、生き残れるか否かというきびしい日常生活の課題である。砂漠化の問題も緑の消失や、人間活動、気象現象などが長年月にわたって作用してつくり出されており砂漠の緑化についての国際協力が望まれている。国連では1980年代を国際的な飲料水と基礎的な環境衛生を実現するための10年間としており、日本は発展途上国の農村井戸の建設に協力しつつある。主として先進国が中心となっている国際化学品安全プログラム（IPCS）では日本は過去の水俣病やPCBの経験と先進的な法律と行政の実績を生かして積極的に貢献している。また、国際エネルギー機関（IEA）のエネルギー政策と事業にも日本は積極的に参加しつつあり、先進国の首脳会議の宣言の中にも環境問題に関する配慮が日本の努力で含まれるようになった。一国の環境規制は時として国際通商の場で非関税障壁として批判されるものがあり、通商摩擦を解決するため化学品アセスメントや自動車の公害安全の審査に関する輸入手続等の簡素化が一括して法改正された。

開発と環境をめぐる問題については、先進工業国と発展途上国の間に認識の違いがストックホルム宣言の中に明確に示されたが、10年後のナイロビ宣言では、人口と資源と環境の複雑な相互関係の問題として認識し、無計画、無統制な開発が環境にとって有害であるということについて合意に達した。インドネシアのナショナル・プロジェクトであるアサハン開発計画に対する日本の企業群の環境保全条項を含む基本協定と、これに次ぐ政府の北スマトラにおける地域保健技術援助はこの一つの好ましい型を示すものである。

地球をつつむ大気中に化石燃料の大量消費や、焼畑、熱帯林の減少等によるCO<sub>2</sub>の明確な増加

傾向や、フロンが成層圏に滞留してオゾン層を破壊すること等によるとされている地球環境の気象や気候の変化について、1～2世紀後に破滅的な環境変化が生ずるだろうという科学的予測が示されており、大規模な核戦争の危険性とならんで将来の地球規模の環境保全に超長期の視点で計画的に取り組む必要性を示している。UNEPでは昨年来の日本政府の熱心な提案により、2年間の期限をもつ世界の有識者からなる特別委員会の設置が決定された。環境問題の拡がりや、タイム・スパンが従来とは比べものにならない程度に拡大され、複雑化し今後超長期の地球環境保全政策をどのように形成するかという検討を開始する時点に至っている。

日常の生活の質的向上という次元の国内問題と地球上の人間の生存の確保と地球環境の保全という国際的・地球的次元の両極端の問題を見すえながら今後の環境政策を予見的に進めて行かなければならない時点におかれている。

### 3. おわりに

明治維新以来今日まで、国と地方公共団体の環境をめぐる政策の発展の経緯の概要を歴史の流れを追って巨視的な検討を試みた。環境政策とは“国や地方の政府や政党および利害・関心を持つ社会集団や、国際的な機構や集団が、それぞれの利害・関心・立場に基づいて定めた目的を達成するために、環境の構成や状態を扱う場合の方向づけと、その方向づけを実現させるための施策を策定する一連の行為”として考察することの必要性を痛感した。昭和45年頃から強く求められて形成され、その主体性を認められた環境政策は、人間の生存の確保と福祉の向上を図るという人間サイドの要件と、人間をとりかこむ環境の構成や状態を保全するという環境サイドの要件との間に、遠い将来の世代に至るまで維持することの出来る最も適切な共存と調和の条件を絶えず追求し実現をはかることを目的とする政策であると考えられる。このような目的をもつ環境政策は他のさまざまな目的や利害・関心と立場をもつすべての環境政策と相互関係を持っている。その相互関係は多くの場合制約を課する負の局面をもち葛藤や対立の性格を持つことが避けられないが、よりよい環境を創造して行くという正の局面では協力や一体関係を作り出すことが不可欠の場合も少なくない。環境保全のみを強く押出す一点集中的な政策の主張は、時と場合に応じての戦術として必要な場合もあるが、最も大切なことは適確なオリエンテーションを基礎にして、広い視野と豊かなビジョンを持つ長期にわたる計画構想を、絶えず現実との間のフィードバックに基づく所要の補正を加えつつ戦略的に展開して努力をつくすことが環境政策を進めるにあたって最も大切である。

昭和40年代後半に環境政策の大転換がみられたことは日本の特異な歴史的経験であるが、これは四大公害事件にみられた人が死んだり、病気になったり、一生の生活や労働能力を失うというような甚だしい健康被害を防ぐための環境政策の大転換が中心となって生じたものであり、人間環境をめぐる環境政策のすべてが同様な転換をしたものとは思えない。

環境影響事前評価法案が51年以来今日にいたるまで国会で成立をみないことがこのことを示している。しかし、定住圏構想に謳われた、人間の居住を主座に据え地方の特性ある文化や伝統を重視して育んで行くことを目指すという開発計画の中に示された環境政策は40年代後半の嵐のような

異常な転換の次元とは異なり、正常な全体的な人間環境を創造してゆくという本格的な環境政策の新たな出発点と理解すべきだろう。

このような創造的なものと併行して対応をせまられつつある課題は人々の日常の生活行動や、生業活動や、公衆として又公共としての選択される方向づけと行動に深く根ざした環境諸問題に国内的には対応をせまられている。国際的には、世界の45億の人口の中2.6%を占めるに過ぎない日本が世界の経済の10%を占め、しかもその食糧の50%、エネルギーの80%を海外に依存し、GNPの20%程度を輸出にたよっているにもかかわらず、国際協力ではGNPの僅か0.39%とまだかなり低く先進国と発展途上国の双方から批判と期待の目を注がれている。現在でも世界の人口の3/4は発展途上国の人々であり、世界銀行の指摘するように5人に1人が絶対的貧困にあり、8人に1人が飢餓状態にあり、国連人口基金は2000年には人口は62億程度に達し最終的には21世紀末に102億程度になると予想されている。厚生省人口問題研究所の報告によれば、日本の人口は2028年には1億3千万人程度で静止に入るが65才以上は15.6%という老齢化人口をかかえる姿になると予測されている。

日本はこれまでの経験からみると先進国に対しても発展途上国に対しても環境問題に関して国際協力をなし得る潜在能力をもっているが、未だ充分実行に移されていない。超長期の地球環境問題に対する取組みをUNEPで日本政府代表が呼びかけて実現することになった現在、日本は国内では経済や行財政の制約下における質的向上の課題と、生活、生業、公共の変容という難かしいテーマをかかえ、国際的には世界経済の1/10を占める国の立場から超長期の地球環境問題という制約下における持続的な社会的・経済的成長発展という課題に取り組む責務をになった姿になった。これ等はいずれも明治以来一世紀余の間に殆んど意識し経験しなかった環境政策課題であるといっても過言ではない。しかし、その政策変遷の歴史の中で、政策の生成や転換をもたらしたものは何かということが示されている。環境科学の教育と研究が新たな環境政策の形成と発展に息永く貢献することを期待したい。

#### 参 考 資 料

- 厚生省医務局編：医制80年史：印刷局朝陽会：昭和30年  
有沢広巳監修：日本産業百年史：日本経済新聞：昭和41年  
橋本道夫、蔵田直躬：公害対策基本法の解説：新日本法規：昭和42年  
橋本道夫：公害を考える：日経新書121：昭和45年  
外務省経済局：人間環境の諸問題：社会開発調査団報告：昭和45年  
帝国地方行政学会：公害関係法令・解説集：昭和46年  
館稔、鈴木武夫、音田正巳：（公害）環境の科学：毎日新聞社：昭和47年  
飯島伸子編著：公害・労災・職業病年表：公害対策技術同友会：昭和52年  
田中正造全集編集委員会：田中正造全集：7巻（52年）、2巻（53年）、3巻（54年）：岩波書店：昭和52年、53年、54年  
緑川享：近代日本総合年表：岩波書店：昭和53年  
建設省編：国土建設の将来展望：ぎょうせい：昭和54年  
日本農業研究所編：農林省百年史：農林省：上、中、下：昭和54年、55年、56年  
世界銀行：世界開発報告：1979年、1980年、1981年、1982年

OECD: Facing the Future: Interfutures: 1979  
OECD: Environmental Policies in Japan: 1977  
環境庁長官官房国際課「2000年の地球」報告：昭和55年8月  
大霞会編：内務省史：一卷，二巻，三巻：昭和55年  
熊谷開作，井ヶ田良治，山中永之佑，橋本久編：日本法史年表：日本評論社：昭和56年  
環境庁自然保護局：自然保護行政のあゆみ：第一法規出版：昭和56年  
矢野恒太郎記念会編：数字でみる日本の100年：国勢社：昭和56年  
環境庁：環境庁10年史：ぎょうせい：昭和57年  
日本土地法学会：環境アセスメント・埋蔵文化財と法：有斐閣：昭和57年  
環境庁：ナイロビ会議の記録：昭和57年  
経企庁編：2000年の日本：経済審議会長期展望委員会報告：昭和57年  
国土庁：三全総フォローアップ：重点的・効率的な国土の基盤整備：国土審議会：国土基盤専門委員会報告：  
昭和58年  
橋本道夫：環境政策論：環境政策の生成：その1～その5：かんきょう：ぎょうせい4巻6号：昭和54年，5  
巻1号，3号，5号，6号：昭和55年  
橋本道夫：世界の環境問題を考える：季刊環境研究：No.39：昭和57年6月  
橋本道夫：「緑の地球」防衛を考える：P P M：日本工業新聞：昭和58年1月  
橋本道夫：北スマトラ・アサハン開発と環境対策：P P M：日本工業新聞：昭和58年9月