

〈研究ノート〉環境庁設立史 第1部 公害対  
策本部設置へ

Goto, Yahiko / 後藤, 彌彦

---

(出版者 / Publisher)

法政大学人間環境学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

The Hosei Journal of Sustainability Studies / 人間環境論集

(巻 / Volume)

24

(号 / Number)

1

(開始ページ / Start Page)

29

(終了ページ / End Page)

67

(発行年 / Year)

2023-10-31

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00030130>

# 環境庁設立史

## 第1部 公害対策本部設置へ

後藤 彌彦

### 1. はじめに

行政法は、行政主体による行政作用を明らかにしていくことを目的とするが、行政作用と行政作用からの救済つまり行政作用法と行政救済法の分野を主としており、行政主体に注目する行政組織法の分野は、重きを置かれてこなかった。

新しい政策課題には新しい法令が制定され、世間から注目される。しかしながら、政策の実現手段には、法令だけでなく予算が必要であり、それを支えるのは公務員の組織と人員である。ケンゲン（権限—法律）、ザイゲン（財源—予算）、ニンゲン（人間—人員、組織定員）の三位一体となった取組みが政策実現の鍵となるといわれる。

環境法の分野では、立法と法令の解説及び改善（改正の提言）に重点が置かれ、環境法の教科書（概説書）の中で環境組織に章をさくものは、極めて少ない<sup>(1)</sup>。しかしながら、我が国が公害問題の克服に成功したのは、公害国会による公害法の整備とその施行に当たる専門の組織環境庁の設立にあった。

そこで、本稿では公害環境法の発展を法令の制定とそれを支える組織の面からみることとし、焦点を公害国会による公害法の整備により必要となる環境行政組織に当てて研究する。従って本稿は環境行政組織の整備の歴史の中で環境庁設立史を中心に述べることになる。

## 2. 資源調査会勧告

我が国のばい煙や水質汚濁は、戦前から甚大な被害を引き起こして社会問題化していたが、ここではふれない<sup>(2)</sup>。

戦後、バラック状態の復興の中で、水質の汚濁が戦前のように激しさを増し、全国で水質汚濁問題を引き起こし始めた。

昭和 26 年 3 月経済安定本部資源調査会は、昭和 23 年から約 3 年間の調査研究を経て、増加する人口に対し、飲用、鉱工業用、農漁業用の水資源を確保するため、「水質汚濁防止に関する勧告」（勧告第 10 号）を行った。

この勧告は、今後の化学肥料の増加によりし尿の合理的処分が要求され、工業立国する我が国では不良の産業排水が増大するという認識から、水質汚濁防止法を周到な注意をもって制定せよというものである。

その内容としては、

- ① 中央と地方（8 ブロック）に水質汚濁防止委員会を設ける。委員会は、公共水が汚濁されぬように適当な行政機関を通して管理し、また公共水の水質改善を図ることを任務とする。
- ② 水質調査事務局を設け、中央委員会の事務を処理するとともに水質汚濁防止に必要な諸種の調査を行う。
- ③ 委員会の所属機関として国立水質科学研究所を設け、水質汚濁防止に関する一切の技術的調査、実験並びに研究を行う。かねて水質技術者の養成を行う。

この勧告は、水質汚濁が戦前の状態に悪化しつつあることを背景にまとめられた。勧告のまとめの段階から敗戦によって失った生産基盤を回復しつつあった鉱工業者が強硬に反対し、勧告は票決によりかろうじて可決された。

水質汚濁防止法案の立案は、水質問題では飲料水が一番大事であるという認識から厚生省公衆衛生局環境衛生部水道課が率先して取り組んだが、産業復興の足を引っ張るという産業界特にその先頭に立つ石炭業の反対で作業が中止された。

表立って水質汚濁防止法案を立案する動きは消えたが、水質汚濁の現状調査と汚濁防止対策を検討し、他日を期すため、田辺弘厚生省水道課長の呼びかけで、昭和 28 年 12 月から「水質汚濁防止に関する連絡協議会」が開催され、厚生省、農林省、通商産業省、建設省、経済審議庁（昭和 30 年 7 月から経済企画庁）の関係事務担当者と学識経験者が意見交換を行った。この会議は 32 年 3 月に経済企画庁が取りまとめを担当するまで 3 年余にわたって 20 回あまりの会合が開かれた。

昭和 32 年 1 月 18 日の閣議で「水道行政の取扱いについて」が決定され、水道行政の所管が明確になり、その運営の合理化能率化が図られることとなった。

その内容は次のとおりである。

- 1 上水道に関する行政は厚生省の所管とすること。
- 2 下水道に関する行政は建設省の所管とすること。ただし、終末処理場については厚生省の所管とすること。
- 3 工業用水道に関する行政は通商産業省の所管とすること。
- 4 なお、水道事業の整備拡充を図るため所要の措置を講ずること。

所管が明確になったことにより、昭和 32 年に水道法、昭和 33 年に下水道法と工業用水道法が制定された。

この動きに応じて、水質汚濁防止連絡協議会は、水質汚濁防止法案の準備に着手すること、水質汚濁防止は各省に事務に密接に関連しいずれの一省で行っても都合が悪いので今後法案の準備を総理府で行うこととし、32 年 3 月から経済企画庁調整局が法案の検討を行うこととなった。

### 3. 水質二法

昭和 32 年 12 月経済企画庁では、水質汚濁防止の規制に関する法律案を作成したが、昭和 33 年に入ると、経済企画庁の担当分は各種取り締まり法規を通じて共通する水質許容基準（現在の排水基準）を設定する内容の法案となり、取り締まり法規を欠く工業分野については通商産業省が立法化することとなった。この法律案は、加害者、被害者間の紛争のあっ旋、調停に関する規定の取扱い（農林省が強硬に法案内に規定することを主張した。）などで政府内の意見が一致せず、

33 年 4 月の衆議院解散もあって立法作業が中断した。そこへ 33 年 4 月から 6 月に浦安事件（本州製紙江戸川工場黒い水事件）が起きたのである。そこで法案化作業が加速され、33 年 10 月に水質二法が国会に提出された。この政府案には、附属機関として水質審議会を設けるほかは、特に新たな行政機関の設置は内容とされなかった。野党日本社会党からは、水質汚濁防止法案が提案され、その中では水質汚濁防止委員会が総理府の外局として設置され、水質汚濁規制区域の指定、水質汚濁許容基準の設定、紛争の和解の仲介、調停及び仲裁を行うこととされていたほか無過失損害賠償責任が規定されていた。野党案は、利害関係者と調整を行わずに、自由に制度設計ができるので、昭和 26 年勧告の内容を踏まえて、法案として先駆的な内容がみられる。しかし、野党案では独立性の高い委員会が規則で規制基準等を決めることになり、規制を極力緩めたい関係各省や産業界が受け入れることができない案であった。国会の審議により、野党案は撤回され、政府案の水質二法が一部修正（調査基本計画を規定等）の上可決成立した。その際経済企画庁に水質保全に関する機構を設ける等の附帯決議がされた。

水質二法とは、「公共用水域の水質の保全に関する法律」とその主要な実施法である「工場排水等の規制に関する法律」をいい、国法レベルでは我が国最初の公害規制立法であった。水質保全法は経済企画庁が所管し、33 年 12 月には、附属機関として水質審議会を置き、翌 34 年 4 月から調整局に水質保全課と水質調査課を置きその施行に当たった。

この法律の重要事項である調査基本計画、指定水域及び水質基準は、水質審議会の議を経ることとされ、その委員は関係行政機関の職員と学識経験者から構成された。実際には、20 人以内の委員のうち 9 人が関係行政機関の事務次官であった。自治庁、経済企画庁、科学技術庁、大蔵省、厚生省、農林省、通商産業省、運輸省及び建設省の 9 省庁であり、特に利害の大きい関係 5 省庁（経済企画庁、通商産業省、厚生省、農林省及び建設省）の合意がなければ、水質審議会で正式に議論することができなかった。

工場排水規制法は、水質保全法による指定水域、水質基準の設定をうけて、主務大臣（事業所管大臣一大蔵、厚生、農林、通商産業、運輸の各大臣）が届出を受け、命令等の規制行政を行う。第 22 条の権限委任規定により、地方支分部局

の長や都道府県知事が行う場合があった。

工場排水規制法以外の水質基準達成のための規制法は、当初は鉱山保安法、水洗炭業に関する法律、下水道法であったが、昭和45年6月へい獣処理場等に関する法律、採石法、と畜場法、船舶の油による海水の汚濁の防止に関する法律、砂利採取法が加わり、関係省庁関係課がますます多数にのぼった。

また、34年4月に経済企画庁に附属機関として地盤沈下対策審議会がおかれた。これも地盤沈下防止行政が各省にまたがるため調整機能が期待されたためである。

経済企画庁の水質2課体制は、昭和36年水資源開発促進法と水資源開発公団法が制定され、昭和37年5月から水資源局設置されることに伴い、水資源局に移され、水資源関係2課（水資源課、管理課）とともに4課で局を構成した。42年6月各省1局削減政策の実施により水資源局が廃止され、水質2課は、国民生活局へ移された（水資源関係2課は総合開発局に移され、昭和49年6月国土庁発足により水資源局となる。）。このように水質2課は経済企画庁内で転々としながら、指定水域・水質基準の設定が遅延し行政の実績を十分あげることができず、経済政策を中心課題とする庁内において重要視されることない部局であった。昭和45年5月には、水質保全課を水質公害課と名称変更した。

#### 4. ばい煙規制法

朝鮮戦争は、昭和25年6月25日に勃発し、すぐに大量の物資の買い付けが始まった。これが朝鮮特需と呼ばれるもので、日本経済の回復を加速させた。東京都における公害の陳情数が目立って増加するのは、昭和28、29年頃である。東京都では昭和24年の工場公害防止条例を補完するため、昭和29年1月騒音防止に関する条例が、昭和30年10月ばい煙防止条例が制定された。この頃から大気汚染、特にばい煙（工場やビル暖房に伴い煙突から排出される汚染物質で、30年代は石炭の燃焼に伴う黒いすすや二酸化硫黄が主）問題が主要都市で激しくなった。

さらに昭和35年からの所得倍增計画をうけた急速な産業経済の発展とエネルギー

ギー消費の高まり、石油系燃料への転換に伴い、石油コンビナートが形成され、大気汚染が激化した。

公衆衛生を担当する厚生省と産業政策を担当する通商産業省はそれぞれ立法措置の検討に入った。厚生省の担当課は、環境衛生部環境衛生課（課長城戸謙次、技術担当補佐橋本道夫）であり、昭和 35 年 4 月の組織令改正により、課の所掌事務として 8 号に「煤煙、騒音その他による公害の防止に関すること。」と規定された。昭和 35 年度公害関係予算は、本省費はわずかに公害防止調査会経費 38 万円であった（通産省の本省費は、65 万円）<sup>(3)</sup>。公害防止調査会は 35 年 10 月に設置された。

公衆衛生局環境衛生部は昭和 36 年 6 月に環境衛生局に昇格した。

ばい煙の防止に関して両省が意見調整を図り、昭和 37 年「ばい煙の排出の規制等に関する法律」が両省共管の法律として制定された。

法律による規制権限は都道府県知事にあるが、国会の修正で事務の委任規定がおかれ、政令により市長に委任することができることとされ、当初は横浜市、川崎市、大阪市、堺市、尼崎市及び北九州市に委任された。

この法律の制定に伴って、37 年度、厚生省には事務費、地域指定調査費、地方衛生研究所に対する常時監視などの補助金が認められ、予算が 700 万円ほど増加した。

この法律の施行体制を整備するため、昭和 38 年 4 月通商産業省企業局に産業公害課が置かれ、翌 39 年 4 月には企業局に産業立地部が置かれ、産業公害課（平松守彦課長）はここに属する。また、厚生省では 39 年 4 月環境衛生局に公害課が置かれた。公害課はわずか 7 名の小所帯で初代課長は、橋本道夫（1924～2008）であり、大阪大学医学部卒業後、保健所行政を経て、初期から公害行政に携わり、ミスター公害と呼ばれた。

水質二法の多省庁にまたがる施行体制に加えて、ばい煙規制法は厚生省と通商産業省との共管となり、ばらばらの公害行政は継続することになる。

## 5. 公害対策推進連絡会議

行政管理庁長官の諮問機関である行政審議会（会長水上達三）は、昭和 38 年 12 月 10 日の答申で、公害防止対策の立ち後れの根本的原因は①公害防止行政が、主として地方公共団体の任務とされ、国の積極的対策が講ぜられなかったこと、②公害防止行政が多数の省庁に所管され、諸対策の調整がなく、ばらばらに行われているためとした。そしてこれを総合的に行うためには強力な推進体制を整えることが必要であると指摘した。行政審議会における審議と並行して、行政管理庁は公害防止行政の改善について行政監察を行った。12 月 10 日の答申と行政監察結果に基づいて、14 日に行政管理庁長官は公害防止対策の推進体制等について関係 10 省庁に勧告した。勧告では推進体制については「公害防止対策をいっそう積極的に講ずるとともに、これを総合的に行なうため、関係各省庁は協力して、強力な推進体制を整える必要がある。」とされた。

これを受けて総理府（内閣）審議室を中心に関係各省の意見を取りまとめた結果、総合的対策のため、関係各省による連絡会議を設けることを決めた。

昭和 39 年 3 月 27 日閣議決定により総理府に公害対策推進連絡会議が設置された。この会議は公害対策に関し関係行政機関相互間の事務の緊密な連絡をはかり、もって総合的かつ効率的な対策を推進することを目的とした。

会議は、会長は総理府総務長官であり、総理府総務副長官並びに行政管理庁、経済企画庁、科学技術庁、法務省、大蔵省、厚生省、農林省、通商産業省、運輸省、労働省、建設省及び自治省の各事務次官並びに警察庁長官の各委員により構成された。その庶務は総理府審議室及び経済企画庁で行った<sup>(4)</sup>。

4 月 27 日の第 1 回会議で、当面自動車排出ガスによる大気汚染や工場、建築など各種騒音問題など規制や対策がほとんど行われていない公害問題について、所要の措置を講ずるため、関係行政機関相互の間の連絡を密にすることを重点として会議を運営していくこととした。

連絡会議は、昭和 40 年 12 月 17 日の閣議で、スモッグ対策を早急に検討するように指示されるなど一定の役割を果たしたがその役割には限界が大きかった。



というのも、この会議は名称からわかるとおり政策決定の場ではなく、情報連絡の場であり、しかも第1回の会議で法規制対象となっているものはまず所管省庁にまかせると決めるなど公害対策の総合調整を行うためには極めて不十分なものであった。

この会議には幹事会が置かれ、総理府審議室長、同審議官及び連絡会議委員の所属省庁の主務課長により構成された。幹事会は初期にはかなり頻繁に開催されたようである。行政管理庁がまとめた勧告に対するその後の改善措置状況によれば、昭和39年10月から40年7月の間に幹事会が10回開催され、主として騒音振動対策について検討ならびに連絡調整が図られた<sup>(5)</sup>。

なお、公害に対する政府の取組みの流れをみる際には、政府の交通安全対策の総合推進体制が参考になる<sup>(6)</sup>。

戦後経済復興が軌道に乗るとともに自動車台数が急増し、交通事故が激増した。

昭和30年5月、閣議決定をもって、内閣に内閣官房長官を本部長、関係各省庁局長を部員とする「交通事故防止対策本部」設置された（昭和32年8月総理府に総務長官が置かれることに伴い、総理府に移管、本部長は総理府総務長官）。政府は同本部により各省庁が実施する交通安全対策を調整し、総合的な対策を推進しようとした。しかしながら、交通事故はなお増加の一途をたどり、著しい交通渋滞が見られるに至った。昭和35年の道路交通法の制定に当たり、衆参両院の地方行政委員会は附帯決議により、「交通関係行政機関の連絡調整の強化、総合的施策の推進のため、内閣に強力な機関を設置する」よう要望した。昭和35年12月閣議決定により、旧本部を発展的に解消し交通対策本部を新たに設置した。この本部は交通安全と都市交通の円滑化能率化対策を推進し、その構成は、本部長を総理府総務長官、副本部長を総理府総務副長官、部員を関係省庁事務次官等とし、庶務は官房審議室が処理した。昭和36年8月には交通対策本部決定により、都道府県交通対策協議会の設置を図ることとした。

さらにより高次の立場から交通問題の解決を図るため、昭和36年12月、閣議決定をもって内閣に内閣総理大臣を会長とし、関係大臣を構成員とする「臨時交通関係閣僚懇談会」が設けられ、40年8月には発展的に解消し、「交通関係閣僚

協議会」が発足した。

国会の附帯決議などを受けて、昭和 40 年 5 月に総理府に内閣総理大臣官房陸上交通安全調査室を設置し、諸会議の庶務や各省庁の施策の総合調整、連絡に当たった。なお同じ 40 年 5 月に総理府総務長官が国務大臣となった。

しかしその後も道路交通の情勢は改善せず、昭和 45 年 6 月交通安全対策基本法が施行された。同法により総理府に内閣総理大臣を会長とする中央交通安全対策会議が設置され、また総理府本府組織令改正により交通安全対策室が設置された。

## 6. 公害防止事業団

ばい煙規制法の施行により、公害規制は公害三法（水質二法とばい煙規制法）時代と呼ばれる時代となった。大気汚染と水質汚濁にだけ不十分な立法がされ他の公害は国政上は野放しであった。

昭和 39 年秋になると、規制を実現する公害防止投資を促進するため国の助成措置等が必要と考えられ、厚生省と通産省から公害防止事業団の設立構想が打ち出された。公害対策の優先度から見て事業団の設立が対策の優先度のトップであるとはいえないと思うが、第 2 の予算と言われた財政投融资資金を活用して、政府の別働隊をつくる事業団構想は霞ヶ関では優先課題となった。

公害防止事業団法は、昭和 40 年 2 月閣議決定され、国会審議の上、可決成立し、6 月 1 日に公布された。後述するがこの国会には、野党側から、公害対策基本法案が提出された。

国会審議では、公害基本法のような法律を制定する考えはないか、公害問題を一元的に取り扱ったらどうかについても質疑が行われ、政府側は、公害行政一元化については行政各分野と関連があり一元化は困難とし、実質的に成果を挙げるため、総理府にできた公害対策推進連絡会議の活用などにより成果を挙げていきたいと答弁した。

事業団は、昭和 40 年 10 月 1 日に厚生省と通産省の共管の特殊法人として発足した。

その業務は、公害が多発する地域の産業公害を防止するため、①共同公害防止施設等の設置譲渡、②工場移転用地の造成譲渡、③産業公害防止施設の設置資金の貸し付けなどである。単なる融資機関ではなく、直接事業を行うことを主体とした事業団であった。

その後融資事業を手放し、平成4年「環境事業団」に改められ、地球環境基金事業など新事業も行ってきた。特殊法人改革により、平成16年4月施設設置業務の流れ以外は公害健康被害補償予防協会と合流し、独立行政法人環境再生安全機構となった。施設設置業務は、大きく変わり、PCB廃棄物処理事業と中間貯蔵事業が特殊会社中間貯蔵・環境安全事業株式会社によって行われている。

## 7. 公害対策基本法の検討

通商産業省は、昭和39年5月改組した産業構造審議会に対し、「産業公害を排除するための施策はいかにあるべきか」を諮問し、産業公害部会（部会長進藤武左衛門水資源開発公団総裁）を設け、39年11月から検討を開始した。

他方、厚生省は、昭和39年5月に小林武治厚相が四日市等の実情を視察した後、公害対策基本法構想に言及し、公害の範囲をばい煙や汚水の他に騒音、振動、臭気、地盤沈下などに広げ規制していくなどと述べ、基本法制定へと始動した。この構想は、昭和30年から32年にかけて厚生省が「生活環境汚染防止基準法案」として国会提出を目指したが、産業界や関係省庁のから時期尚早と反対が強く断念した内容の延長線にあった。

日本弁護士連合会は39年10月の第7回人権大会で公害を防ぐための強力な立法措置を決議し、12月に具体的内容として、公害基本法を制定するように要望した。

厚生省は、昭和40年度予算において前述の特殊法人公害防止事業団（通産省と共管）と公害審議会の新設が認められ、昭和40年6月厚生省設置法を改正して附属機関として公害審議会を置き、公害行政を本格的に軌道に乗せるための具体的検討に着手することとした。なお、この設置法改正に際して、水質汚濁にはすでに水質審議会が経済企画庁にあり、通商産業省ではすでに産業構造審議会

議論する等各省が取り組んでいるのに、厚生省に公害全般を対象とするような審議会をおくことはおかしいとの議論が政府部内で行われた。厚生省は、広範複雑な公害問題だからこそ基本施策が必要であり、それをだれが実施するかは別問題であると反論し、公害審議会の設置にこぎつけた。審議会の所掌事務は「環境衛生に係る公害及び生活環境に関する重要事項を調査審議すること」とされ、9月16日和田達清夫会長（国立防災科学技術センター所長）等40名の委員が任命された。昭和40年9月厚生省は公害審議会に対し、「1 公害に関する基本的施策について、2 環境基準設定の方策について、3 公害（衛生）に関する試験研究施策について（4 以下は水道、清掃等公害に直接関係しないので略）」等10項目の諮問を行った。

9月27日の第1回総会において鈴木善幸厚相は、審議会の答申を得て、公害基本法の制定にあたっての基本的な考え方をまとめたい旨発言した。審議会は公害、水道、下水・清掃、生活環境の4部会に分かれ審議が開始され、公害関係は公害部会が分担した。この公害審議会における公害に関する基本施策の審議に対し、各省からは厚生省において各省の所管事項にまで広くわたるような審議を行うことは越権であるとの異論がだされ、内容よりもまず入り口の議論からスタートした。

さらに、昭和40年11月経済団体連合会は「公害政策に関する意見」を発表し、公害について十分な科学的解明が行われておらず、また公害問題に対する基本的な考え方が確立されていないので基本法の制定は時期尚早と考えるとの産業界側の態度を明らかにした。

国会においては、昭和40年衆議院と参議院に産業公害対策特別委員会（のちに参議院は公害対策特別委員会）が設置され、法案審議、質疑、決議等が行われた。

政府内で基本法の検討が進む一方で、民主社会党は昭和39年12月に、日本社会党は昭和40年2月に公害対策基本法案を国会へ提出した。内容はまだ十分検討されたものといえないが、それぞれ公害の定義が置かれ、行政機構について、当初の民主社会党案は公害行政を総合的に推進するため総理府に公害防止庁を設置するものとし、日本社会党案は公害対策事務を統一的かつ公平に遂行するため

総理府に公害対策委員会を置くものとしていた。

昭和40年4月14日参議院本会議における公害防止事業団法案に対する質疑の中で、公害行政の一元化と公害基本法をなぜ提案しないかという質問に対し、佐藤首相は、公害対策推進会議が中心となって対策を立てることが实际的であり、基本法は推進会議が現状を十分把握し、将来のあり方を見極め、そこで基本法の必要性を論じる段階になる旨を答弁した。

国会の議論の中からは、昭和41年6月24日の「公害対策の推進に関する決議」（参議院産業公害対策特別委員会）がまとまり、全会一致で決議された。

その中で、第一に公害防止行政に関する総合体制の整備として、

- ① 公害防止行政の総合企画、基本方針の樹立及び実施促進の中心となるべき専任機関の設置をすみやかに検討すること。
- ② とりあえず、推進連絡会議について、関係各省の施策の実施促進及び調整を図る機能を強化する措置を講ずること。
- ③ 内閣に対して総合的な観点から意見を具申すべき審議会の設置を考慮すること。

の3事項を決議した。

厚生省の公害審議会は約1年の審議の後、41年8月4日の中間報告を経て、41年10月7日には「公害に関する基本的施策について」という答申をまとめた。

8月の中間報告では、公害の概念、公害問題発生 of 要因、公害の現状、公害問題をめぐる社会情勢、公害問題に対処する基本的態度、公害の責任、環境基準など答申のもととなる基本的認識をまとめた。

10月の答申は厚生行政の立場から公害防止施策を講じるにあたっての基本的な考え方をまとめたものとはいえ、「政府全体の問題として受け止められ、議論が加えられること」を要請し、この中で、公害の範囲、環境基準の設定等の基本的な施策が述べられるとともに公害基本法の制定が提唱された。

この答申では、諮問事項には明記されていない「公害行政についての行政機構の設置」について、「公害行政の総合的推進をはかるため関係各省庁における公害行政の総合調整と公害防止に関する基本的な施策の策定等の事務を所掌する行

政機構を設置する」とし、「このような機関は、専門的技術的事項について判断力と種々の利害の調整のための公正かつ健全な良識を必要とするものであるから視野が広く識見の高い各方面の学識経験者により構成される組織とすることが考えられよう」と、行政委員会方式がよいとの見解を示した。

10月5日、公害審議会の答申が行われる直前に、経済団体連合会は、「公害政策の基本的問題点についての意見」を発表した。その中で公害行政の機構、権限については、「公害行政の総合性を保つことの緊要性は云うまでもないが、その行政機構はいたずらに現存の各省庁に屋上屋を重ねることを避け、例えば現存する総理府の公害対策推進連絡会議を強化し、各省庁間の連絡調整を実質的に確保することによって、公害行政の充実と統一をはかることが現実的であると思う。」とし、さらに地方公共団体の権限については地方制度の特質上排出基準の設定その他公害規制の重要な権限を大幅に委ねることは不適當であるとして、事業所管官庁（事業を所管しその事業の保護育成を図ろうとする官庁）の関与が薄れる新機構の設立と大都市圏で革新首長が増加するなか自治体の権限強化に警戒感を示した。

通商産業省の産業構造審議会は41年10月27日に「産業公害対策のあり方について」という中間答申をまとめ、この中で公害行政体制の整備について「総理府の公害対策推進連絡会議の機能を法的にも明確化して強化する等各省庁の公害行政の総合的な推進を図るべきである。」と述べ、各省庁に権限が分かれた行政体制はそのままにしそれぞれが機能を発揮し、密接な連絡調整により総合的な公害行政を推進する立場を明らかにし、産業界と同一歩調を取った。

## 8. 公害対策基本法の制定

公害審議会答申をうけて、昭和41年10月11日鈴木善幸厚相は閣議において、

- ① 答申内容を報告し、公害基本法制定の必要がある旨説明した。
- ② 公害問題に対する行政機関が多岐にわかれるため各省庁の積極的な協力を要請した。
- ③ 公害対策推進連絡会議が中心となって次の通常国会に提案する準備を進

める。

ことについて了承を得た<sup>(7)</sup>。

昭和 41 年 11 月 18 日閣議において鈴木厚相は公害対策基本法に関する厚生省試案を説明し、佐藤栄作首相は、公害対策は政府が進める社会開発施策の重要課題であるので、厚生省と関係各省は早急に意見を調整して、次の通常国会に基本法案を提出するように指示した<sup>(8)</sup>。

11 月 22 日厚生省が作成した公害対策基本法（仮称）試案要綱が公害対策推進連絡会議に提出され、ようやく政府全体の課題として議論が開始された<sup>(9)</sup>。

厚生省試案要綱では、公害行政体制に関しては、第 6 章に公害防止委員会の章を設け、

- 一 公害の防止にかかる国の施策を計画的に遂行し、公害防止行政の総合的な運営を図るため、総理府に公害防止委員会を置くこと。
- 二 公害防止委員会は、国の公害防止施策の基本的事項について企画決定し、関係行政機関の公害防止行政の総合調整にあたることを任務とし、必要な事項について権限を有するものとする。
- 三 公害防止委員会は、委員長及び委員六人をもつて組織し、委員長は国務大臣をもつて充てること。

とされた。

この試案要綱は連絡会議や幹事会さらに項目ごとの小委員会で論議された。12 月 15 日第 53 回臨時国会における佐藤首相の所信表明演説において「公害対策に関する基本法を制定することを決意し、早急に結論をえて次期国会に提案いたす所存」との言明や歳末解散の総選挙における与党の公約にも基本法の制定がかかげられるなどの後押しもありながら、その調整は難航を極めた。橋本道夫氏によれば、連絡会議における取扱いに関する検討をへて、内閣審議室長が中心になり、関係省庁の課長、課長補佐が参加して事項ごとの検討が始められた。この検討会は 12 月末から 2 月末まで 34 回開催された<sup>(10)</sup>。

行政体制の問題は、厚生省の手を離れ、公害対策推進連絡会議を主宰し、公害防止委員会が設置されれば置かれることとなる総理府の手に委ねられた。国の公害防止施策の基本的事項について企画決定し、関係行政機関の公害防止行政の総



合調整にあたることを任務とし、必要な事項について権限を有する行政機関については、国家行政組織法第3条の行政機関の新設であり、かつ既存省庁の権限の一部を取り上げることになることから、内閣総理大臣の強力なリーダーシップなしには実現しない。この段階で佐藤首相が積極的な行動をとった様子は見られないし、むしろ佐藤首相は、公害対策にあまり熱心ではないとみられていた。国民はこれを不満としており、42年4月「都民に青空を」をスローガンとする美濃部亮吉東京都知事が誕生することになる。

昭和42年2月22日公害対策推進連絡会議として取りまとめた公害対策基本法試案要綱が発表された。行政組織については、第7章に公害行政の推進機関として公害対策会議、第8章に公害対策の調査審議機関として公害対策審議会がおかれるとしていたが具体的にどこにおかれるかは空白となっていた。24日の閣議において塚原俊郎総理府総務長官（連絡会議会長）からの報告で公害対策会議と公害対策審議会は総理府に附属機関として置かれるが、両者の会議の庶務は厚生省環境衛生局で処理することが決まり、公害対策基本法を事実上厚生省が所管することになった（法律は所管省庁所管課が法令により定められているのが通例であるが、各省庁にまたがる公害対策を政府として推進するために基本法が制定されたことから、関係各省庁が関連することになり、法律上は所管省庁を定めていなかった。）。これにより、要綱の法制化作業は厚生省主導により進められた。

経済団体連合会は、各省を調整する立場の総理府が基本法の所管として適切との立場をとり、さらに3月8日付け要望では、その第一の要望として基本法の所管を国民経済的見地からこれを総合的に推進しうる官庁（つまり経済企画庁）とすることを求め、要綱の法案化作業も同様とした。厚生省主導の法制化に危機感をいだき、経済官庁主導の法制化を要望したものである。

公害対策基本法案は、5月16日に閣議決定され、17日に国会に提出された。

6月20日厚生省環境衛生局に公害部が置かれた。

6月21日総理府に置かれ、独自の事務局をもつ政府の重要な審議会の一つである社会保障制度審議会（大内兵衛会長）は公害対策についての意見書をまとめ佐藤首相に申し入れた。その中では、公害対策基本法の制定は歓迎するが、具体的内容は改めて法律が必要なので、公害行政に一元的責任をもつ中央機構を設置



し、各種公害に対する個々の法律を作るとともに、それらを一つの体系として統一整備しなければならないことが強調された。

国会においては、野党側からも日本社会党、民主社会党及び公明党から厚生省試案要綱や推進会議試案要綱などをふまえた新たな公害対策基本法案が提出された。この3案はいずれも総理府に外局として「中央公害対策委員会」を設け、公害の防止に関する事務と公害に係る紛争の処理に関する事務を統一的行わせることを内容としていた。都道府県と指定都市に置かれる「地方公害対策委員会」については、日本社会党は任意設置、民主社会党と公明党は必置と分かれた。

野党は、政府案の公害対策会議は、①公害審議会答申や厚生省試案の公害対策委員会と異なり、行政機関ではない、②会長に内閣総理大臣を充てるなどともっともらしいが、関係閣僚会議であり、幹事会は関係次官会議であり、公害対策推進連絡会議と変わらないと非難した。

国会における審議は6月に衆参両院本会議で提案趣旨説明及び審議が行われたのち特別委員会では野党案と併せて審議が行われた。

佐藤榮作日記第3巻では、はじめての公害対策に関する記述として、6月の衆参本会議と7月の公害対策特別委員会に関して記された。佐藤榮作日記は用件など事実を書きとどめる備忘録的なものであり、感想等は述べられていない。7月17日は「11時から公害特別委員会に質問を受ける。これで基本法はパスする様子」と記された<sup>(11)</sup>。

政府は、本法案が重要課題の一つであり、他の法案の審議促進のためにも政府案の修正に応じることとなり、年次報告の提出など数点の修正が行われた。その中に公害対策審議会に関する条文の修正が含まれた。それは地方に公害対策審議会を置くことができるという規定を新設する修正であり、これに伴い、総理府に置かれるものは中央公害対策審議会と名称が改められた。また、行政体制については修正に応じなかったが、衆参両院において「公害行政の一元的運営については、さらに検討を加え、改善を図ること」と附帯決議されて可決され、8月3日に公布即日施行された。

## 9. 公害対策会議

公害対策基本法では、公害審議会答申及び厚生省試案要綱にあった公害防止委員会と仮に呼ばれる行政委員会構想は取り入れられなかった。そのかわり各省庁の専門的分野における能率を最大限に生かしつつ、内閣の責任体制のもとに公害対策に一貫性を保ち総合的に調整推進をはかる体制として、公害対策会議を置くこととした。

通商産業省の説明資料には、「公害行政の一体性をどのようにして確保するのでしょうか」という設問に「国の行なうべき公害対策は基本法案の「国の施策」をみれば明らかなように広範多岐にわたっており、工場の規制にせよ、下水道等の公共施設の整備にせよ、各省の行政と密接に関係しています。従って、公害対策を実施してゆくためには、関係省庁が所管する行政を積極的かつ前向きに推進してゆくことが必要で、公害対策だけ各省から切り離すことは現実的ではありません。他方、各省の諸施策については総合的かつ統一的に実施することが必要ですので…公害対策会議を設けることとし、この会議で公害の防止に関する基本的かつ総合的施策を審議し、その施策を推進することとしています。」とある。

公害対策会議は、関係各大臣を構成員とし、総理大臣を会長とする国家行政組織法第8条（審議会等の根拠条文であり、当時の条文による。）に基づき総理府に置かれる附属機関であり、同法第3条に規定される行政機関ではない。

公害対策会議の所掌事務は、基本法第25条第2項により、

- ① 公害防止計画に関し、第19条第3項に規定する事務（内閣総理大臣の計画策定指示及び承認）を処理すること
- ② ①のほか、公害の防止に関する基本的かつ総合的な施策の企画に関して審議し、及びその施策の実施を推進すること
- ③ ①②のほか、法令の規定によりその権限に属する事務

をつかさどることとされた。

通常閣議の前に開催され、閣議メンバーのうち公害対策に関連する大臣が出席する。またこの会議には幹事が置かれ、各省庁事務次官が任命されることから、

次官会議廃止前は、次官会議前に開催される幹事会が事務方の最終調整の場となった。

公害対策会議は現在も環境基本法に基づき、環境省に国家行政組織法第8条の3の特別の機関として置かれ（会長は環境大臣）、同様の所掌事務（②と③）が規定されている。③の事務として、水質汚濁防止法による水質総量削減計画、湖沼水質保全特別措置法による湖沼水質保全計画、自動車 NOxPM 法による総量削減計画が付議事項として法定されている。

公害対策会議は、①政策の企画調整の場、②政府としての意思決定の場、③政府として施策を総合的に推進する場の3つの働きが期待されたが、昭和42年段階では、政府として新たな組織を設け、公害対策に取り組む姿勢を示す手段としての役割が大きかった。

①の機能については、会長たる内閣総理大臣のトップダウン型の指示がほとんどなかったことから十分な働きはなかっただけでなく、法定機関であるため、代理出席や事務方の出席ができないなど、実質的な調整は行いにくい機関であった。②の機能は、附属機関である公害対策会議の決定よりも政府（内閣）の意思決定方式である閣議決定のほうが上位であり、公害対策会議の構成員は公害対策が広く各省庁にまたがることから閣議メンバーのかなりを占めることから、閣議以外に設ける実質的な必要性は乏しかった。③は、土地利用規制や公害防止事業など意思決定に基づき各省庁が施策を実施する責任をもつことになるという意義があった。このため、公害防止計画以外にも公害に関する新規立法で計画に関する規定を置き、その計画の実施を各省庁の施策に委ねる際に公害対策会議は活用されてきた。

以上のように公害対策会議は計画の実施推進を関係省庁で行う場合には一定の役割を果たすが、新たな施策の企画を行う機能が弱かった。現に最初に公害対策会議が開催されたのは、設置された42年8月から7ヶ月以上たった43年3月27日であり、議題は公害対策3法案（厚生省が原案を作成した大気汚染防止法案及び騒音規制法案と通商産業省が検討した工場立地適正化法案）の国会提出へ向けた最終調整であった。昭和45年5月に第7回が開催されたが、公害防止計画の基本方針や環境基準の策定の際に開催されるに留まった。

また、昭和 45 年 7 月公害対策本部設置に伴い、公害対策閣僚会議が別途設けられ、そこで公害に関する新たな制度などについて話し合われることになり、公害対策会議は公害防止計画など法定付議事項のある際に開催されるようになった。

つぎに、中央公害対策審議会は、公害対策会議と同様総理府に附属機関として置かれた。42 年 12 月 20 日初会合が首相官邸で開かれ、和達清夫埼玉大学学長（前公害審議会長）が会長に選ばれた。なお、厚生省に置かれた公害審議会は、基本法の施行により、生活環境審議会と名称を変更し、引き続き環境基準の設定などの審議を続行した。

## 10. 大気汚染防止法と騒音規制法

公害対策基本法には、施策のメニューが定められたが、実際に公害対策を推進するためには、実施法の制定が必要とされた。基本法制定当時は、主要な公害に対しては公害三法（ばい煙規制法と水質二法）時代と呼ばれ、激化しつつある自動車公害問題や住民からの苦情の多い騒音問題に対しても対応する法律が欠けている状況にあった。

このため、基本法の制定後直ちに厚生省は検討に着手し、42 年 12 月 8 日に、「大気汚染防止法（仮称）案要旨」と「騒音規制法（案）要旨」を生活環境審議会において発表した。前者は、①大規模ばい煙発生施設の設置の許可制、②大気汚染防止のための規制の一元化（電気工作物、ガス工作物及び鉱山の取扱）、③高濃度汚染の防止の強化（緊急時の措置、使用燃料規制）、④排出基準の設定方式の改訂（排出口の高さや排出量に応じた規制）、⑤自動車排出ガスの規制 を内容とした。また後者は、①工場騒音の規制、②建設騒音の規制、③自動車騒音防止のための協力要請を対象とし、自動車騒音について自動車単体からの規制を欠いていた。騒音規制行政は身近な公害である騒音を対象とすることから、不可避的に地方公共団体、特にそれまで公害問題に対してあまり出番のなかった区市町村の働きが期待されることになる。

その後関係各省庁との意見調整の結果、大気汚染防止法案について、ばい煙発生施設の設置の許可制、電気工作物等に対する本法の適用、緊急時における燃料規制等の事項は盛り込まれないが、許可制の肩代わりの意味もあって、汚染が著しい地域等における新增設に特別排出基準の制度が盛り込まれた。主務大臣は、工場事業場については厚生大臣及び通商産業大臣であり、届出等の実施事務は都道府県知事（政令で事務の委任）が担当する。自動排出ガスの許容限度は運輸大臣が定め、規制は道路運送車両法により運輸大臣が行う。

騒音については、主務大臣は、工場規制は厚生大臣、農林大臣、通商産業大臣及び運輸大臣であり、建設作業は厚生大臣及び建設大臣であり、厚生大臣に事業所管大臣が加わる体制となった。法文に指定地域の対象が特別区及び市の市街地（隣接町村の市街地を含む。）と規定され、規制の権限は都道府県知事と規定されたが、事務の委任規定により政令でほとんどの実施権限が指定地域を管轄する市町村長に委任されることになった。

両法律案の国会審議において、公害行政の一元化と総合化について質疑応答が行われ、佐藤首相は、基本法により関係閣僚による公害対策会議が設けられ、会長が内閣総理大臣であることによって一元化の工夫ができていますが、共管事項が非常に多い場合には行政の単純化、簡素化に逆行する旨の答弁を行った。委員会採決の際の附帯決議には、行政の一元化についてふれられていない。

## 11. 旧救済法と公害紛争処理法

公害対策基本法の政府国会提出案第 21 条には、「政府は、公害に係る被害に関する救済の円滑な実施をはかるために必要な制度の整備を行なうものとする」と規定されており、政府案では救済を広義に用いて紛争処理制度の確立をも含めていたが、四大公害裁判の提訴への動き等から国会修正により、紛争処理制度の確立と救済の円滑な実施を図るための制度の確立の両者に必要な措置を講ずることが明確化された。

昭和 42 年 12 月 8 日厚生省が生活環境審議会に、大気汚染防止法案と騒音規制法案の要旨を説明した際には、公害対策基本法第 21 条の紛争処理及び被害救済

制度の検討状況が併せて説明された。42 年 12 月 20 日総理府の中央公害対策審議会の発足により 43 年 3 月から同審議会で両制度の検討が開始され、43 年 10 月 18 日内閣総理大臣に対して同審議会としての意見が具申された。紛争処理制度については、公害苦情の増加や 4 大公害事件の提訴などのよりその重要性が認識され、都道府県及び市町村に公害苦情の窓口を設け、そこで処理できない問題を中央と都道府県の紛争処理機関が担当するという仕組みが提案された。被害救済制度については、救済基金が認定された公害病患者の医療費等を負担するが、その費用負担については、その負担割合は明記されず、制度化にあたっての調整事項となった。

両制度は調整段階で難航し、さらに国会審議で法案以外の理由で難航した。紛争処理制度については、提出直前に与党から提起された防衛施設の取り扱い問題であり、被害救済制度については、資金管理機構と費用負担の問題であった。

国会においては、第 61 回国会（常会）は、大学運営臨時措置法の採決の余波を受けて廃案となり、第 62 回国会（臨時会）は、解散直前に、公害被害救済法だけが生活法案として成立し（昭和 44 年 12 月）、公害紛争処理法は、第 63 回国会（特別会）にずれ込んで昭和 45 年 6 月に成立した。

公害被害救済法は、厚生省が所管し、都道府県知事（政令市に委任あり）が、公害病患者の認定と給付を行うが、必要な費用は、産業界分を通商産業大臣が指定する法人（経済団体連合会が設立した財団法人公害対策協力財団）が負担し、国の負担分と併せて公害防止事業団が納付する仕組みであった。

公害紛争処理法は、総理府が所管し、公害紛争処理に関する専門機構として、中央に中央公害審査委員会を、地方に都道府県公害審査会等を置くものであった。

野党社会党案は、準司法的な裁定制度を設け、中央に国家行政組織法 3 条機関たる公害審査委員会を、都道府県に公害紛争調停仲介委員会を設け、中央は裁定を、地方は和解の仲介及び調停を行う内容であった。

国会における争点の一つに行政機構の問題があり、国に置かれる中央公害審査委員会が行政委員会（3 条機関）ではなく総理府の附属機関（8 条機関）とされて弱体である点が問題となり、第 1 次修正（第 61 回国会）で中央公害審査委

員会に20人以内の専門調査員を置くことができるとし、さらに都道府県及び政令で定める市に公害苦情相談員を必置のものとした。さらに第2次修正（第63回国会）で、専門調査員の数を20人以内から30人以内に増員するとともに、中央公害審査委員会に事務局を置き、事務局長その他の職員を置くこととした。

さらに委員会の附帯決議として、裁定制度の採用と国家行政組織法上の3条機関への移行の検討があげられた。

こうして中央公害審査委員会は、昭和45年11月1日に発足した。

公害問題の深刻化に対処し、公害紛争処理の実効をあげるためには、裁定制度の導入が必要となるが、準司法的権限を行使するためには3条機関とすべきことになる。行政機構の簡素化、能率化の要請から、行政機関の新設ではなく、既存の3条機関との統合によってこれを実現することとし、昭和47年公害等調整委員会設置法により、3条機関土地調整委員会と8条機関中央公害審査委員会を実質的に統合した、3条機関公害等調整委員会を総理府の外局として設置することとし、7月1日から施行された。

これから述べていく環境庁の設置に遅れること1年のスタートであった。

## 12. 第63回特別国会

昭和45年という年は、「人類の進歩と調和」をうたう大阪の万国博が6400万人の入場者を迎える中、水俣病、イタイイタイ病などの公害病に関する記事が連日掲載されるだけでなく、鉛公害、安中黒部などのカドミウム汚染、田子の浦等のヘドロ問題、光化学スモッグなど新しい公害の発生に明け暮れた年であった。

昭和44年11月の日米首脳会談（44年1月に就任したニクソン大統領はベトナム撤退後の東アジアの安定を考え佐藤首相と会談）により昭和47年の沖縄の返還が合意され、44年12月の沖縄解散と総選挙を経て、第63回特別国会（会期45年1月14日～5月13日）が召集された。選挙は自民党の大勝であり、首班指名された佐藤栄作は、45年1月14日第3次内閣（～46年7月5日）を発足させた。

この内閣が、45年末の公害国会と環境庁の設置に関係してくるので、関係関



僚を見ておくことにする。

首 相 佐藤栄作 鉄道省出身 岸信介の弟 吉田茂の弟子

蔵 相 福田赳夫 大蔵省昭和4年入省 岸信介の弟子 次期首相候補

厚 相 内田常雄 大蔵省昭和5年入省 池田派 政策通

通産相 宮沢喜一 大蔵省昭和17年入省 池田勇人（前首相）の弟子

運輸相 橋本登美三郎 早大卒 元新聞記者 佐藤派幹部

官房長官 保利茂 中大卒 元新聞記者 佐藤派幹部

総理府総務長官 山中貞則 台北第二師範卒 小学校教諭、新聞記者を経験  
閣内最年少48歳 政策通

公害現象はますます複雑の度を加え、新しい公害が問題となる中で世論は公害問題に対して異常な高まりを示したのに対し、政府の対応は十分とはいえなかった。

第63回国会で成立した公害環境関係法案は、解散により再提案された公害紛争処理法案と水質保全法一部改正法案のほかは、新たに海中公園制度の創設を内容とする自然公園法一部改正が加わる程度であり、新しい公害問題に対応するものはなかった。

しかも昭和45年は秋に自民党総裁選挙を控えており、佐藤首相の去就、4選出馬の有無が底流となり、政策などにも影響を与えることとなった。

国会では、世論を受けて野党からの政府追及の大きな柱が政府の公害問題への取組みの遅れであった。昭和45年5月8日の衆議院産業公害対策特別委員会において「公害対策に関する件」が決議され、その中で政府は「公害対策を総合的かつ強力に推進するため、公害対策会議の運営の強化のほか、総合調整機能の活用等に遺憾なきを期すること」とされた。決議は全会一致で行われており、与党は公害対策会議では足りないとする野党の攻勢に妥協した内容となっている。

5月15日の国会終了後の記者会見で佐藤首相は、公害対策といっても行政機構を整備すれば足りるものではないし、各省間の統制が取れないとすればそれは私に責任があるとし、公害問題などについて前向きの態度を示した。45年を内政の年と規定している姿勢を示し、社会開発の総仕上げを総裁4選のスローガン



にするものと解釈された。

この頃から、野党は、公害対策が不十分なのは、公害行政が通産省、厚生省、農林省などにまたがり、縄張り争いや足の引っ張り合いを行うことに一因があり、公害行政の一元化を主要な論点とするようになった。また、与党内でも川島副総裁などにみられるように、公害行政が各省庁にまたがり行政の対応が遅れているため、行政の一元化や総合調整機能の強化が必要であるとする意見がでるようになってくる<sup>(12)</sup>。

東京都では、昭和35年7月首都整備局の発足に伴って、公害関係3条例（昭和24年の工場公害防止条例、29年の騒音防止条例及び30年のばい煙防止条例）はすべて同局都市公害部において所管することにより、公害行政がスタートしたが、拡大する公害問題に対して成果を挙げられなかった。

昭和42年4月東京都知事に日本社会党日本共産党推薦の美濃部亮吉（東京教育大学教授 経済学）が当選した。「東京に青空を」をスローガンに掲げ、公害対策に力を入れた。

昭和43年4月には東京都公害研究所が発足し、44年から戒能通孝元東京都立大学教授が所長に就任した。さらに昭和44年7月に3条例を統合発展させた東京都公害防止条例が公布され、45年4月から施行された。

美濃部知事は、45年6月30日の定例都議会の所信表明演説で「私は東京を公害防止に関する先進地域にするために全力投球する決意であります。」と述べた。さらに、都内で牛込柳町の鉛公害問題、光化学スモッグ問題が相次いでおきる状況のもとで、8月7日から臨時都議会を招集し公害関連の補正予算を審議した。新聞では初の公害都議会と呼んだ。美濃部知事は臨時都議会で、公害防止のための責任ある体制をつくるため、公害局を新設すると打ち出し、公害局は10月に設置された。また、公害防止条例は昭和44年に制定された際には、大胆すぎる、法律違反の疑いあるといわれたが、1年足らずのうちに時代遅れの感があるほど公害は激しさを増したため、改正が必要と訴えた。

### 13. 昭和 45 年 6 月、7 月

特別国会終了後、野党側から 6 月 22 日の日米安全保障条約の固定期間満了（自動継続期へ）に向けて、安保と公害に関し政府の姿勢をただすための臨時国会要求が出された。政府は臨時国会の要求には応じず、代わりに委員会での閉会中審査で応じることとした。

このため国会閉会中の同年 6 月に国会の各種委員会が開催された。衆議院産業公害対策特別委員会では、6 月 9 日から 11 日まで集中審議（10 日には参考人意見陳述）が開催された。6 月 9 日の特別委員会は、土井たか子委員が佐藤首相、保利官房長官、内田厚相、小林法相、宮沢通産相、橋本運輸相、佐藤経済企画庁長官の出席を求めたが当初一人も出席せずに開会が遅れたり、10 日の参考人意見陳述に、野党の求める江頭チッソ社長の参考人招請が自民党の抵抗で実現しなかったりした。

11 日の特別委員会で赤松勇委員（日本社会党）からの行政機構の一元化に関する質問に対し、荒木行管庁長官は公害対策会議の活用によって行なうとする従来からの答弁を繰り返している。

11 日の特別委員会においても関係閣僚の出席が悪い点が質問者から指摘された。この問題は、公害問題が多岐にわたり、関係大臣が多数にわたる、そのため特別委員会を設けたが、専任大臣はなく、関係大臣はみな自分が本来出席を求められる委員会に加えて、それとかけもちで特別委員会に出席するため、特別委員会の出席が後回しになり、政務次官や政府委員を代役にたてることから生じる問題である。

さる 2 月の特別委員会における所信表明は、佐藤経済企画庁長官、橋本運輸相、山中総理府総務長官、内田厚相、宮沢通産相の 5 大臣から行われた。つまり公害問題に密接に関係する大臣が 5 人いることになる。9 日は内田厚相、宮沢通産相が、11 日は内田厚相、荒木行政管理庁長官、佐藤経済企画庁長官がそれぞれ審議の一部に駆けつける状況であった。

6 月 12 日金曜午前 10 時からの定例閣議で公害対策を中心に話がはずんだ。佐

藤榮作日記第4巻（以下「佐藤日記」という。）によれば、「十時から定例閣議。問題はないとの事だったが、意外に話がはずみ正味一時間。主なものは公害対策。関係省庁の連絡を緊密にして具体案ととりくむ事。」とある。

この頃までは佐藤首相は公害問題に対し消極的とみられており、佐藤榮作日記の記述に公害関係の記述が見られるのは、昭和42年の公害基本法の審議や43年9月28日の厚生省見解に関する記述程度であった。

閣議では、公害行政が各省バラバラでしかも中央と地方自治体との連携もうまくいっていないこと、この公害対策の遅れが野党により政治問題化されていることなどが指摘され、公害に対する取組みの強化が必要であるとして形骸化している公害対策会議の積極的活用を訴える閣僚や新たな閣僚会議の設置により政府の一元的取組みを訴えるほうがよいとする閣僚などにより積極的に意見交換された。佐藤首相は公害と物価は内政上の最重点課題として内閣を挙げて取り組むように指示し、保利官房長官が中心となって山中総務長官などと政府の基本方針、国と地方の責任分担、国としてまとまって取り組む体制の整備について検討を進めることになった<sup>(13)</sup>。

木村官房副長官は、保利官房長官の前任の官房長官であり（福永健司元官房長官病気退任に伴い官房副長官から昇格。）、昭和41年から内閣官房で佐藤首相を支える最側近として沖縄返還交渉に終始たずさわるなど保利官房長官の仕事の一部を分担している。

このためもあり、保利官房長官の内政についての補佐役は、総理府としての調整権を有する山中総務長官が務めることが増えている。

保利官房長官は6月13日の記者会見で、企業が利益のために公害を発生させてよいとする考えは通用しない、公害対策を行わない企業は存立できないと考えるのが現在の常識だとする趣旨の発言を行った。

佐藤首相は16日の政府・与党首脳会議で、公害に関する行政機構の整備を含めた総合的な公害行政の検討を12日の閣議において指示したので自民党も公害対策に積極的に取り組んでほしいと述べた。この段階での機構については、12日の閣議から考えれば、閣僚会議か公害対策会議の活用を想定していたものであろう。

厚生省は、公害対策基本法の制定に大きく尽力し、公害対策会議と中央公害対策審議会の庶務を務めて霞ヶ関の公害対策をリードできる地位にいた。しかしながら、公害部のメンバーだけでは、自らが行うべき公害病患者の救済や重金属による健康影響問題、大気汚染防止法や騒音規制法の施行などに加えて、政府全体の公害施策の方向性を議論する体制が不十分だった。そこで全省体制で公害施策をリードするため、昭和45年6月厚生省内に事務次官を議長とする公害対策連絡会議を設け公害に関する基本方針を決めることとした。6月12日の第1回では、内田厚相が出席し、公害対策基本法の経済との調和条項の削除の検討を指示したほか、①典型公害に土壤汚染を追加する、②企業の無過失賠償責任制度の法制化を検討する、③鉛を規制対象に加える、④自然公園法改正で自然環境の保全を図るなどの積極的方針を打ち出した。

参議院では6月18日公害対策特別委員会が開かれ、内田厚相と山中総務長官が一部の審議に参加した。山中長官は質問に対し、厚相の人命尊重の立場から経済との調和条項を削除すべきであるという見解は政府の姿勢としてそのまま打ち出せない仕組みになっていると各省調整の必要性を述べたうえで、公害対策会議をすぐに開き甲論乙駁になると醜態なので、その前に総理の意を体して関係各省を調整し、国の姿勢を打ち出していくが、必要があれば公害対策会議にかけると答弁した。この答弁は厚生省のいう健康保護優先が、そのまま政府の方針になるとは限らないと一部で報道された。

12日の佐藤首相の閣議における内閣全体での取組みの指示を受けて、内閣官房内閣審議室が総合的な公害対策の窓口となりここを中心に、閣僚レベルの討議の場と新しい情勢の変化に対応した施策の検討を開始した。

討議の場としては、公害対策会議の活用と新たな閣僚会議の設置のうち後者をとることにした。公害対策会議は一種の関係閣僚会議であるが、総理府の附属機関という法定の機関であり、構成員が定まり、閣議の前に開催されることが多く、代理出席ができない、事務局の出席が不自由であるなど柔軟な運営ができないことが問題となった。さらに事務局が厚生省と法定されているため内閣官房（とその後それを引き継ぐことになる公害対策本部）を単独の事務局としては開催できないことも加わり、後者の別の閣僚会議を設けることとした。個別の閣僚

会議で結論のでたものを公害対策会議にかけて決定するという２段階方式をとることになる。閣僚レベルの会議は緊急性のある問題に重点を置き関係する閣僚が出席するので重複しないと説明されたが、企画調整の場として不向きな公害対策会議の限界が改めて明らかとなった。

昭和 45 年 7 月 1 日通商産業省は、対象鉱山が減少の一途をたどる鉱山保安行政を再編し、鉱山保安局に替えて公害保安局を発足させた。局の名称に公害を加えたとはいえ公害関係はその中の公害部 2 課 20 数人である。

一方、厚生省の公害に対する取組みは、予算と組織面でみると極めて貧弱であった。昭和 45 年度予算で厚生省の予算は 1 兆円を超えていたが、公害関係は 9 億円余り、昭和 42 年に環境衛生局の中に公害部を設け、3 課（庶務課、公害課、環境整備課）定員 30 人（応援で他から 10 数人集めていたが）で構成されたが、そのうち狭い意味での公害に取り組むのは 2 課であり、環境整備課は廃棄物行政（まだ清掃法の時代であり、家庭ゴミの処理が中心であった。）を行っていた。6 月頃からの 46 年度予算の重点の議論のなかで公害行政の取組み強化のため、公害部の体制強化と公害局への昇格が議論された。佐藤内閣は、1 省庁 1 局削減の行政改革以降も、部局の新設は原則認めないとする方針を取り、局の単独新設は極めて難しい状況にあった。そこで衛生 4 局（医務、薬務、公衆衛生、環境衛生）の再編成なども取りざたされたが、省内に大議論を起こしてまで再編成するという機運はなく、環境衛生局内の再編で臨むことになる。局の看板を環境衛生から公害に替え、食品公害部門を部にするなどの案も取りざたされたが、環境衛生金融公庫の創設などで力を発揮した自民党の環境衛生関係議員の反対もあり、公害部を環境衛生局から分離独立させ、公害局への昇格を図る要求を行うこととなった。この方式は新設の場合スクラップアンドビルトを原則とする政府方針に反するため容易には受け入れられない要求であった。

7 月 3 日の閣議で山中総務長官は、公害対策について各省がばらばらに構想を発表するが、国民に行政がバラバラの印象を与えるおそれがあり、事前に総理府を中心に協議してほしい旨発言した。佐藤首相も、公害対策は政府の重点施策であり、各省庁は独自の行動をとらず、山中長官と緊密な連絡をとって、対策を進

めてほしいと指示した。この頃厚生省内の公害対策連絡会議の方針（経済との調和条項の削除など）や経済企画庁からの水質汚濁に関する窓口の一本化と水質2法の一本化、指定水域制の廃止など各省から他省と調整されていない施策がばらばらに発表された。他省に先手を打つためや予算獲得のために行われ、アドバルーンの打ち上げと呼ばれる事態が続いた。

アメリカでは、ニクソン大統領が7月9日議会に政府の行政機構の抜本的再編に関する特別教書を送り、各省から独立した環境保護庁（EPA）の新設の意向を明らかにし、議会の協力の要請をした。環境保護庁は定員は5,650人、予算は14億ドルを予定している。アメリカは既に、1969年調整機関として環境問題閣僚委員会を設け、70年1月には国家環境政策法（日本の公害対策基本法に相当するが、さらに環境アセスメント規定をもつことで有名）に基づき、環境諮問委員会を設けた。70年2月の公害特別教書では環境や天然資源を扱う連邦諸機関は各種の必要に対処するため、少しずつ発達してきたが、重複や抵触すらあるように見えるので改革が必要との認識を示していた。

そして、ニクソン大統領は、7月9日環境保護庁を創設するための機構改革案を議会送付するはこびとなった。1月に設置した環境諮問委員会は、政策全般に関する企画立案や勧告を担当し、環境保護庁は防止基準の設定とその実施など公害対策の政府内の一本化を図ることになる。就任2年の成績表となる11月の中間選挙を控えニクソン政権は公害対策に本腰を入れることを鮮明にした。

7月10日の佐藤日記に「定例閣議は別に問題なし。然し公害問題は段々やかましくなる様だ。」とある。これには、この日の朝刊で報道されたアメリカ環境保護庁の動きも含まれている。この日午後衆議院産業公害特別委員会が開催された。さっそく、アメリカ環境保護庁のように公害行政を一元化する考えはないかという質問が与党議員から先制して出され、これに対して山中総務長官は、すぐに公害対策会議にかけずに直接関係する閣僚で相談しながら政府としての公害に対する姿勢、行動をはっきりさせ、政府が公害に真剣に取り組んでいると国民から信頼されるのが先決であると答えた。

7月14日の閣議後、佐藤首相は、保利官房長官、山中総務長官と公害対策について協議し、公害の問題ごとに早急に関係閣僚による話し合いにはいるように首相から指示が出された<sup>(14)</sup>。

7月15日の佐藤日記に「福田蔵相がやって来て、二時間余りに互に最近の経済情勢の説明。このままゆけば本年は勿論、来年も経済成長を達する事ができるか。然し一方公害の弊は甚だしく、今後の論争点は公害問題か。」とある。この内閣で福田蔵相は、佐藤が秋に自民党総裁選で4選を目指して出馬しない場合、首相の後継者になる（クラウンプリンスと呼ばれた。）ものとして扱われていた。65歳の福田はさらに2年待つのは辛く、しかもその間に田中角栄の勢力が増すので今秋の禅譲を期待していた。その福田蔵相は日本経済のためにも積極的に政府の公害に対する取組み強化、体制強化を考えていた。

7月18日東京で光化学スモッグによる被害が明らかになった。国民は光化学スモッグという新型の公害に驚いた。

## 14. 公害対策本部の設置

7月24日の佐藤日記に「閣議は最近騒がしい公害問題。大気汚染が甚だしい。新聞もさわぎたてる。既に都知事選が初まった様子。」とあり、7月18日の光化学スモッグ事件があり、来春の都知事選挙に勝利するためにも、政府として公害への取組みを強化する必要に迫られた状況がわかる。

この閣議で佐藤首相は、公害対策を山中長官のもとで連絡調整するように指示したがカドミウム米の扱いなどいぜんバラバラ行政の印象が強いと述べ、公害は内政の最大の課題であるにもかかわらずこういう始末ではなはだ遺憾であるとし、早急に内閣として公害対策を一元化し、総合対策を打ち出す必要があると公害対策の一本化を重ねて指示した。

わかっているだけで6月12日、7月3日に続いて3回目である。

これに対し、山中長官は「現在内閣審議室で公害対策の一元化に際しての問題点を検討しており、今週中に結論を出す。できるだけ早く関係閣僚に集まってもらう考えである」と答え、28日の閣議後に第1回の公害対策閣僚会議を開くこ



とを決めた。また、28日の閣議前午前9時に首相官邸で福田蔵相、保利官房長官、山中総務長官が集まり、議題の優先順位、会議の進め方について打ち合わせることとした。

山中長官は、閣議後の記者会見で閣僚会議の議題について、これまでに関係省庁との事務レベルの折衝を通じて問題点がかなり明確になっているのでこれを提起したい、その内容は企業の費用負担区分、中央と地方の権限の明確化、公害対策基本法の改正、公害罪の新設などになろうと述べた。

7月27日（月）サンケイ新聞朝刊に、来年度予算は公害を重点とする方針を福田蔵相が決め、これまで各省バラバラに行っていた公害対策をできるだけ一本化し、財政上、効率的な運用を図るように事務当局に指示したという内容の記事がのった。28日の閣議で福田蔵相が来年度予算の概算要求は25%増内にとどめるなどの方針に了解を求めるがその際、公害対策を重点とするが、効率化が必要という記事を28日各社が追いかけて掲載した。

7月28日の佐藤日記に「福田蔵相や保利官房長官、山中総務長官等から公害対策本部設置の話し合いを行い、予定した通りを了承。而して後閣議に入る。」と、閣議直前に公害対策本部の設置と閣僚会議の進め方が佐藤首相に説明了承され、そのまま閣議でその方針が決まったことがわかる。ここでも直接の所管からははずれるが予算をにぎり、佐藤後継の一番手とみられていた福田蔵相が話し合いに参加している。

28日の閣議では、保利官房長官が「公害行政の統一性を保ち、当面緊急の公害に敏速に対処するため、首相に公害担当大臣の指名を願うとともに、国と地方に公害対策本部を設けたい。」と発言した。これを受けて首相は自らが本部長に就任することを明らかにし、担当大臣、副本部長として山中総務長官を指名した。また、都道府県に各地で形の異なった公害が発生していることから中央に準じて地方公害対策本部を設置し地方の実情に高じた対策を適切に運用することを決め、秋田自治大臣を通じて地方に協力を求めることとした。国、地方公共団体が密接に連絡をとりながら公害問題に取り組むことになる。

また、総理府に公害対策本部の事務局を設け、事務局には各省から局長、参事官クラスを兼任で出向させることにした。



閣議後、山中長官、福田蔵相、内田厚相、保利官房長官ら 11 閣僚による公害対策閣僚会議の顔合わせ会合を開き、閣議の方針を確認するとともに、公害対策本部を構成する事務局の局長、参事官クラスの人選にとりかかり、31 日から同本部を発足させることを申し合わせた。

公害対策閣僚会議を設けることは、これまでみてきたとおり 6 月から報道されていたが、本部方式をとり、担当大臣を置くことは全く報道されていない。28 日の朝刊の段階でも閣議前に福田蔵相、保利長官、山中長官の 3 閣僚が公害対策の問題点を煮詰めるため協議し、閣議後の公害閣僚会議で検討を開始するという予定記事が読売新聞や日経新聞にあるが公害対策本部についてはふれていない。5（公害対策推進連絡会議）でみた交通安全対策の場合、昭和 35 年に総理府に交通対策本部が設けられるという先例があり、官房長官、総務長官と事務局内閣官房・総理府審議室で打合せが行われる中で、閣僚会議と併せて公害対策本部を設ける構想が浮上したものと考えられる。保利官房長官は中央と地方に本部を設けることにより、国を挙げて公害対策を進める姿勢を示し、さらに中央では各省縦割りではばばらに行政をすすめる弊害を除去し、政府一丸となった取組み姿勢を示すことができることから、翌年 4 月の統一地方選挙等の選挙をにらんでこの体制を採用した。国民世論は一億公害列島化に不満であり、公害問題に消極的とみられた自由民主党は、公害に悩む大都市の住民からの信頼を失い、各地に公害はく減を標榜する革新首長を生んでいた。自由民主党は、美濃部東京都知事の対抗馬を出馬させるのに苦労しており（負け戦にでたがる候補者がいない。）、大都市では選挙に勝てないという危機感をいだき、国を挙げて政府を挙げて公害対策に取り組む姿勢を示す必要があったためである。

副本部長、公害担当大臣に指名された山中長官は、環境庁十年史への「環境庁の誕生まで」という寄稿の中で、「閣議の席で佐藤総理から突然「この際、公害担当大臣を置くこととし、山中長官を指名する」と発言され、驚いた私は「それは属人主義ですか、属地主義ですか（注 山中を見込んで指名したのか、総理府総務長官だから指名されたのか）」と聞き返したところ「君の若さと実行力に期待する（注 属人主義である）」とのこと「ならば承知しました」と答えるほかなかった。」と書いている。閣議前の打合せに出席し、保利官房長官とともに提

案説明側であった山中長官が突然指名されたとするのはいささか眉唾だが、山中長官の能力が買われていたことは事実であろう。また、山中長官が副本部長公害担当大臣となることは首席公害担当を自認する厚相との関係などから秘密裏に進められたことが、この山中寄稿からうかがわれる。ある報道によると、28日の閣議と閣議後の公害関係閣僚会議の初会合に張り切っていた内田厚相は、会議後寝耳に水の本部の設置と山中長官の副本部長・公害担当大臣指名についてぶっきらぼうに厚生省詰め記者に説明し、厚生省幹部も省内連絡会議を中止し、情報収集に追われたとのことである<sup>(15)</sup>。

7月29日夕刊数紙には28日に公害対策本部の設置を閣議で決めたが、この対策本部を将来いずれは公害安全庁（又は公害対策庁）といった機構に発展させたいと政府（又は新聞によっては政府首脳）は考えているという記事がのった。公害対策本部はとりあえずの措置であり、公害問題にはこれを専門に担当する行政機関が必要であり、昭和45年に新設された沖縄北方対策庁と同じ性格をもつ公害対策に関する企画調整を担当する機関について今後公害対策本部で検討するというものである。

翌30日の新聞朝刊には、政府・自民党首脳間では公害対策庁を設置すべきという声が強まっている旨の記事が追いかけて掲載された。とりあえず国会手続を必要としない公害対策本部を行政措置として発足させたが、米国環境保護庁とは異なり、法的な実質的権限がないという限界があることは政府も認めていた。

これらの公害安全庁に関する報道を総合してみると、まず、政府首脳が29日午前中に発言し、それを受けた取材で、保利官房長官は規制権限がある機関を新設するとなれば立法措置が必要であり緊急事態に対応するためには閣議決定という臨時の措置をとらざるをえないが、まず本部に期待をしていると発言した。また、山中長官も公害対策庁構想は将来考えていく課題だと発言したことがわかる<sup>(16)</sup>。

通常政府、政府首脳の用語は、政府のスポークスマンである官房長官が非公式の記者会見で発言した（いわゆるオフレコ扱い）際に用いられる。しかし、保利官房長官は、29日の夕方の記者会見で公害安全庁の新設はすぐには考えていないことを明らかにし、公害対策本部に期待をかけていると語り、新庁構想を打ち消している。自分の発言をあわてて取り消したようにも見えないので、この内閣

でもう一人政府首脳と呼ばれる可能性のある福田蔵相の発言であろうか。新庁が公害行政の一元化と併せて、公害関係予算を統一して要求・執行し、対策を効果的にすることを内容とすることも福田蔵相の7月27日、28日の発言と一致する。これまで比較的公害問題に対して熱心ではないとみられてきた佐藤首相の後継として福田新内閣が成立すれば公害問題に取り組む姿勢を打ち出したのである。

公害安全庁に関する発言は、具体的な構想に裏打ちされているものではなく、将来の検討課題として述べられたものである。31日の閣議後、荒木行政管理庁長官は「公害対策本部は運用次第で効果を発揮できる。みだりに機構定員をふやすべきではなく、公害安全庁新設は必要ない。」と述べた。いずれにしてもこの段階では、公害対策のための新庁は、本部設置に続く第2段階の構想、検討課題として語られている表紙だけで中味の裏付けのない構想にすぎない。

7月29日の佐藤日記に「山中総務長官と相当長い間公害対策や沖縄軍労解雇問題で話合ふ」とあり、公害対策本部の構成、事務局の構成、本部と閣僚会議で取り組む問題について話し合われた。29日の午後行われた会議の結果、①本部は通例の総理府設置ではなく、内閣に設置し、首相の直接指揮のもとに置く、②本部に事務局を置き、事務局に十数省庁から出向を求め、責任者に城戸厚生省公害部長を起用する、③当面、公害対策費の企業負担、公害対策基本法の経済との調和条項の削除、国と地方の権限分担などの問題に取り組む方針が決まった。

7月31日の閣議で、政府関係の公害担当部局が各省にわたっている現状にかんがみこれを一元的強力に実施するため、内閣総理大臣を本部長、総理府総務長官を副本部長とする公害対策本部の設置を正式に閣議決定した。

この公害対策本部に関する閣議決定の内容は次のとおりである。

- 1 公害の国民生活等に及ぼす影響の重大性にかんがみ、公害対策を時宜に即し、適切かつ一体的に処理するため、内閣に、公害対策本部（以下「本部」という。）を置く。
- 2 本部の事務は、次のとおりとする。
  - (1) 公害の状況に関し、情報を収集し、連絡すること
  - (2) 公害に関する施策の現状及びその問題点を総括すること
  - (3) 公害に関し講ずべき施策を整理し、その実施の推進にあたること

- (4) 公害に関する関係行政機関の施策及び事務の総合調整に関すること
- (5) 公害に関する国民の苦情に応じ、その処理の総括にあたること

3 本部の構成は、次のとおりとする。

本部長 内閣総理大臣

副本部長 公害担当国務大臣

部員 本部長の指名する関係行政機関の職員若干名

4 本部の運営は、次のとおりとする。

- (1) 本部長は、公害に関する施策に関し、閣議にかけて決定した方針に基づいて関係行政機関の長に対し、必要な指示をすることができる。
  - (2) 本部長は、関係行政機関に対し、本部の任務の遂行に必要な事項に関し、資料の提出又は意見を求めることができる。
  - (3) 関係行政機関は、公害の状況及び公害に関する施策に関し、本部の任務の遂行に必要な連絡を随時本部長に行なうものとする。
  - (4) 本部長は、公害の状況、政府の施策等につき、必要に応じ随時公表するものとする。
  - (5) 本部の庶務は、内閣総理大臣官房において処理する。
  - (6) 前5項に定めるもののほか、本部の運営に関し必要な事項は、本部長が定める。
- 5 地方の実情に応じ、公害対策を強力かつ円滑に推進するため、都道府県においても、国の施策に準じて措置するよう要請するものとする。

この閣議決定に基づき、法務省、大蔵省、文部省、厚生省、農林省、通商産業省、運輸省海上保安庁、労働省、建設省、自治省、警察庁、行政管理庁、経済企画庁及び科学技術庁の14省庁から15名が内閣官房内閣審議官兼務とされ、公害対策本部部員に指名された。

部員の筆頭者は主席部員とよばれ（官報上は15人区別がない）城戸謙次（厚生省官房審議官（前公害部長））が充てられ、事実上の事務局長を務めた。その他植松守雄部員（大蔵省）、遠藤寛二部員（農林省）（以上は3役と呼ばれた。）を含め常勤部員は11人、非常勤部員4人（法務省、文部省、行政管理庁及び科

学技術庁）である。

部員以外の事務局メンバー 19 名（課長補佐級 10 人、その他 9 人）を合わせ計常勤 30 人が手弁当で活動を開始した（事務局の総理府の職員以外は、総理府に定員の余裕がないため、各省の定員予算で総理府に兼務発令された。臨時の措置であり、46 年度予算で予算措置され、総理府本府組織令改正により、46 年 4 月から本部の庶務を担当するため内閣総理大臣官房に公害対策室を置き 40 人の定員が認められた。）。

注目すべき点は、次の 4 点である。

第一に、本部が内閣に置かれたことである。内閣におかれたことにより、内閣総理大臣の内閣法に基づく権限を確認的にもせよ、閣議決定に加えることができ、副本部長の総合調整権限に重みを増し、本部事務局の調整機能を強化した。また、内閣官房長官が副本部長を後見し、内閣官房副長官が副本部長を助けることが公式に可能となった。

第二に、副本部長公害担当大臣に山中貞則総務長官が就任したことである。昭和 39 年の公害対策推進連絡会議の総理府への設置や 6 月 12 日の佐藤首相の指示などの経緯をみれば、山中総務長官の出番となる。しかも本部の仕事が各省の調整事項が中心になればますます適任となる。しかし、42 年の公害対策基本法制定以降は、公害対策会議と中央公害対策審議会の庶務を務め、実質的に厚生省が公害行政をリードしてきており、衆参両院の公害関係の特別委員会によく出席し対応してきたのも内田厚相であったが、それに対する配慮はなかった。

山中氏の起用は、6 月 12 日の佐藤首相の指示以降内閣官房が中心となって検討したこと、保利官房長官が政治的な観点から本部方式を決断し、内閣でとりしきることとしたことによるが、これに加えて厚生省の 6 月 12 日の基本法の経済との調和条項の削除方針の決定など厚生省の独走を抑えることも背景にあるとする見方もあった。

7 月 31 日の朝日新聞は戒能通孝東京都公害研究所長（元東京都立大学教授）の発言として、公害必要悪説の佐藤さんが司令官となり、公害について素人の山中総務長官が副司令官となり、かんじんの厚生大臣がはいっていないというもの

フにおちない、厚生省は前公害部長を本部に事務局長格で送り込むというが、政治家の使い走りでは腕もふるえないだろう、スジの通らぬ公害対策をやられてはかなわないという手きびしい発言内容を伝えた。

厚生省の独走を抑える発想が内閣主導型にする背景の中にどこまであったかは今となってはわからないが、結果としては、山中副本部長と本部方式により8月から調和条項の削除などの方針が次々と決まっていった。山中長官は、先の国会において公害紛争処理法の所管大臣としてその成立に尽力し、また勉強家としても知られ、決して公害問題の素人ではなくなっており、直ちに陣頭指揮にあたった。

第三に、厚生省は主席部員（事務局長）と部員（内閣審議官）さらに筆頭事務官（課長補佐級の事務局の総括）を送ることにより事務ベースで公害対策本部をリードする立場をようやく確保した。7月29日の毎日新聞は「仕事をとられた」の見出しのもとで、厚生省の官僚がいい仕事は総理府・公害対策本部にもっていかれる、仕事がダブリ本部の了承が必要になると行政が後手にまわる、国会答弁をどこがやるのかなど省内が揺れている様を掲載した。本部を設けることは急にきまったため内閣官房や各省でも上層部しか知らなかった。そのため情報のなかった現場が混乱したことは事実であり、厚生省では7月31日で公害部長の交代（城戸部長の公害対策本部主席部員出向、曾根田新部長就任）と8月1日の公害課長交代（長く日本の公害行政を牽引した橋本道夫課長の OECD 環境管理計画官転出、山本新課長就任）で混乱に拍車をかけた。

第四に、本部の所掌事務をみると①は各省出向者をもって構成する本部を設けることにより、各省がもつ公害に関する情報の一元化を図ろうとするものであり、それが一番手になっているところに本部の限界が露呈している。また、本部の任務には新しい組織機構の検討は明記されていない。

山中長官（副本部長、公害担当大臣）は、公害対策本部が発足したわけだが、各省庁バラバラの公害対策を調整して一本化していくための具体的構想はどうかとの新聞インタビューに対して、「本部には関係省庁からそれぞれ有能な担当者が出ている。このスタッフを親元（出身省庁）とのつながりを切らないようにし

ながら有機的に動かしていけば成功するだろう。いま自民党は都市に弱いとか都市からくずれるといわれる。ボヤボヤすると国民から政治を預かる資格がないと指弾されるだろう。公害対策本部を内閣におき、首相の指揮権を明確にしたのも、そうしないととても実効があがらないと考えたからだ」と答えている（8月5日朝日新聞朝刊）。

各省からの出向者は、やがて期間が過ぎれば出身省庁に帰るので、出身省庁の意向に反した行動をとりづらいが、あまりに出身省庁の立場を主張すれば本部での居場所を失うという難しい立場にあり、本部幹部の仕事の割り振りや、指揮命令により成果が得られるかどうか変わること十分に予想される。

7月31日は、公害対策本部の発足式として、閣議後官邸で佐藤総理から本部部員15人に訓示と辞令交付が行われた。訓示の内容は、①公害問題は社会問題から政治問題になっているが各省の手柄をたてようとする気負いが政治的に見てのマイナスになっており、各省マチマチで公害対策の成果があがらない、②私が産業優先の考え方をしているが報道されているがこれは真意を伝えていない、私自身産業優先という間違った考えをもっていない、今日の科学技術をもってすれば産業発達を損なわずに公害対策をやることができるという内容だった。

これは、29日の全国都道府県議会議長会での質疑で、公害防止のためには経済成長を抑えるべきだとの説があるが私はそう思わない、経済の成長が今日の日本の繁栄をもたらしたのだと答弁したところ、経済成長欠かせぬという見出しで経済成長を優先すると誤解されかねない報道があったことが念頭にあったものであろう<sup>(17)</sup>。

佐藤日記に「開設の為にあいさつする。訓示にしてはかた破りの事で、新聞を相手にした格好となった。公開訓示とは一寸変った事だった」とあるとおり、佐藤首相には珍しく新聞記者に公開したパフォーマンスにより、政府の取組み強化を国民にアピールしたが、訓示内容には新聞は自分の意図を正しく伝えないという日頃の不満が込められていた。

山中総務長官は、総理府庁舎に公害対策本部という看板をかけた。11ヶ月後に山中長官が環境庁という看板をかけるようになるとは誰一人思っていなかった。公害対策本部の事務室は、総理府講堂を改装して使われた。



### 《注》

- (1) 少ない例の一つとして、大塚直『環境法』（有斐閣 2002）第 16 章（環境行政組織）を挙げておく。
- (2) 戦前の公害問題とその対応については、拙稿「大阪府煤煙防止規則に関する考察」（自治研究 75 巻 3 号）、「戦前東京における公害規制と工場公害及災害取締規則」（自治研究 80 巻 12 号）を参照されたい。
- (3) 厚生白書昭和 35 年度版 昭和 36 年 1 月。橋本道夫『私史環境行政』朝日新聞社 昭和 63 年。「公害発生状況と 35 年度予算」（環境衛生 7 巻 9 号）昭和 35 年 9 月
- (4) 「立地ニュース」（工業立地 3 巻 6 号）工業立地センター 昭和 39 年
- (5) 『行政監察総覧Ⅳ』財団法人行政管理研究センター 昭和 53 年
- (6) 『総理府史』総理府史編纂委員会 平成 12 年 pp 310-315
- (7) 昭和 41 年 10 月 11 日衆議院産業公害特別委員会 鈴木厚相発言
- (8) 昭和 41 年 11 月 18 日朝日新聞夕刊
- (9) 「ニュース」（公害と対策 2 巻 11 号）公害対策技術同友会 昭和 41 年
- (10) 橋本道夫『私史環境行政』p.108 朝日新聞社 昭和 63 年
- (11) 佐藤榮作『佐藤榮作日記第 3 巻』監修伊藤隆 朝日新聞社 平成 10 年
- (12) 川島自民党副総裁の基本構想については、昭和 45 年 5 月 23 日日本経済新聞参照
- (13) 昭和 45 年 6 月 12 日 朝日新聞 毎日新聞 読売新聞 日本経済新聞各紙夕刊
- (14) 昭和 45 年 7 月 14 日 朝日新聞 日本経済新聞夕刊
- (15) 昭和 45 年 7 月 29 日 毎日新聞朝刊
- (16) 昭和 45 年 7 月 29 日朝日新聞夕刊、日本経済新聞夕刊、東京新聞夕刊、サンケイ新聞夕刊、7 月 30 日毎日新聞朝刊、東京新聞朝刊
- (17) 昭和 45 年 7 月 30 日読売新聞朝刊

### 参考文献

『現代日本経済の展開——経済企画庁三十年史』経済企画庁編 昭和 51 年  
『戦後日本経済の軌跡——経済企画庁五十年史』経済企画庁編 平成 9 年  
蔵田直躬橋本道夫『公害対策基本法の解説』新日本法規 昭和 42 年  
環境庁大気保全局『大気汚染防止法の解説』新日本法規 昭和 47 年  
厚生省環境衛生局公害部『騒音規制法の解説』新日本法規 昭和 44 年  
公害等調整委員会事務局『公害紛争処理法』ぎょうせい 平成 14 年  
佐藤榮作『佐藤榮作日記第 4 巻』監修伊藤隆 朝日新聞社 平成 9 年  
『環境庁十年史』ぎょうせい 昭和 58 年