

昭和四十二年六月二十八日(水曜日)

午後二時三十分開議

出席委員

委員長 八木 一男君

理事 天野 公義君

理事 小山 省二君

理事 島本 虎三君

砂田 重民君

八田 貞義君

加藤 万吉君

工藤 良平君

岡本 富夫君

出席政府委員

厚生省環境衛生局長

委員外の出席者

厚生省環境衛生局長

局公害部長

厚生省環境衛生局長

局公害部公害課長

橋本 道夫君

武藤 瑞一郎君

館林 宣夫君

委員外の出席者

厚生省環境衛生局長

局公害部長

厚生省環境衛生局長

局公害部公害課長

橋本 道夫君

武藤 瑞一郎君

館林 宣夫君

委員外の出席者

厚生省環境衛生局長

局公害部長

厚生省環境衛生局長

局公害部公害課長

橋本 道夫君

武藤 瑞一郎君

館林 宣夫君

委員外の出席者

公害の顯著な地域等における公害防止特別措置法案(角屋堅次郎君外七名提出、衆法第二二二号)
公害対策基本法案(折小野良一君外一名提出、衆法第一六六号)
公害対策基本法案(岡本富夫君外一名提出、衆法第二四四号)
八木委員長 これより会議を開きます。
連合審査会開会申し入れの件についておはかりいたします。
ただいま運輸委員会において審査中の内閣提出、公共用飛行場周辺における航空機騒音による障害の防止等に関する法律案について、運輸委員会に連合審査会開会の申し入れをいたしたいと存じますが、御異議ございませんか。
〔異議なしと稱ふ者あり〕
八木委員長 御異議なしと認め、さよう決しました。
なお、連合審査会開会の期日等につきましても、運輸委員長と協議の上しかるべく取り計らうことといたしますから、御了承ください。

八木委員長 内閣提出の公害対策基本法案、角屋堅次郎君外六名提出の公害対策基本法案、角屋堅次郎君外七名提出の公害の顯著な地域等における公害防止特別措置法案、折小野良一君外一名提出の公害対策基本法案及び岡本富夫君外一名提出の公害対策基本法案を議題といたします。
質疑の申し出がありますので、これを許します。八田貞義君。
八田委員 公害対策基本法案の精神というのが最もはつきり出ていたのは厚生省の原案であったと思います。それが各省、各方面との交渉の結果、精神では後退したと思います。したがって、厚生省の現有の業務のところだけが残ったとの印象が感ぜられます。厚生省の苦心と努力を認めつつも、なお次のようなことを質問いたしたいと思っております。
まず、法文を通読しまして感ずることは、公害行政が監督行政であるかのような印象の与えられることです。それは技術面の未発達、技術行政官の不足と能力の低いこと、行政組織の旧態と国民の公害についての正しい知識の不足は相まって公害行政の立場を弱めていることを認める必要がございます。むしろ私は、政府当局がいままでの環境衛生行政の拡張ぐらいいにしか考えていないのではないかとさえ邪推したくなるくらいであります。
公害行政は、最も進歩した技術に裏づけられた技術行政官、それは知識だけ持っているのではなく、技術を駆使できる行政官の存在がなくてはならぬ、技術行政官の試験による認定が行なわれていないことを知る必要がございます。一つの条文解釈だけで事を進める警察官的厚生行政は、この公害行政の発展を機会に再検討されるべきであると思うが、どうですか。

館林政府委員 公害対策のようなきわめて広範な、しかも都市づくりというようなものが根本となるような施策を、単に取り締まりのようなものを中心にして受け身の立場で実施したことによってはその目的は達せられないことは御指摘のとおりでございます。従来のような個々の企業の取り締まり、制限というような限度でなく、各種の国の施策を基本的に考え、公害防止の観点から施策を進め、予防的な視野に立つて公害防止をはかるということが必要でございまして、この点から、従来の取り締まり行政に偏した厚生行政のようなものへの考え方は十分改め、より広い視野からこの行政に取り組んでいく必要があるというこ

とは御指摘のとおりに思っております。
八田委員 すなわち国民本位の厚生行政というものを進めていかなければならぬ。そのためには技術を中心とする行政官は、ことばどおりパブリックサーバントに徹することが必要であります。厚生行政の技術行政官は、したがって専門職で一生を終る人があってもよい、むしろ公害行政は専門職でなければならぬ。大気、水、騒音、それぞれが異なった自然科学の部門であることは、それぞれの専門職でなければならぬことを示しております。諸外国においては公害行政官などはなく、大気汚染、水質汚濁、騒音、振動はそれぞれ別の専門職であつて、一生を過ごしておりますことは、機構づくりよりは責任体制の確立であります。役人づくりよりは専門家養成、研究機関の整備にあると思ひますが、いかがですか。
館林政府委員 公害施策を具体的に進めてまいります場合に、非常に高度の専門知識を必要とする点が多いわけでありまして、その決定のいかんによりましては、これが直ちに国民の健康に影響し、あるいは他面においては企業に対して大きな負担をかけるというような問題をさばくといひます。処理する必要がある点がきわめて多い。そしてこのような技術行政が基本となつて公害施策が進められるということは御指摘のとおりでございます。それにしては今日このような基本法を制定して公害対策を幅広く進めようという今日の日本の実態は、その必要な技術者におきましても、あるいは学問の研究におきましても、かなりおくれたものがあるといふことは御指摘のとおりでございます。今後まず、各種の機構あるいは単なる取り締まりのような規則をつくるだけではなく、それを実行し、正しく推進する意味合いでの技術の推進をはかる必要がある、かように

私どもも考えております。

○八田委員 御承知のように、遠いようで近いというのは男女の仲です。近いようで遠いというのがたえば親戚とか、さらに役所と研究機関との関係というものが近いようで非常に遠いのです。ですから、私が申し上げたのは研究機関と行政に当たっておられる役所との関係ですね、これを密接にやっていきたいと思います。この公害行政というものは正しく進んでいかないと、その点を私は特に申し上げておきたいと思うのです。

次いで、公害ということばでございしますが、公害ということはわが国では乱用されておりましたが、いろいろの意味に使われております。本基本法で公害の定義が与えられておりますが、これによって国民は納得するであろうか。わが国で使われておる公害ということばの意味するものは、大別しますと大体的に分けられると思ひます。

その一つは公害現象の総称として、たとえば大気汚染、水質汚濁、騒音、振動、本質的には大気汚染の一部にすぎませんが悪臭、さらに地盤沈下等、一般市民はこのほか何でも現象面をとらえて公害と称しておるようでありま。

さらにまたもう一つの分け方は、公害の発生原因による総称として取り上げられております。たとえば産業公害、都市公害、交通公害、建設公害、生活公害、その他何でもこういった発生原因による公害というふうなところがあります。

ところで、法理論によるところの公害の概念というものを規定しておく必要があるのではないだろうか。これは英国におきましてニューサンスを二つに分けて、パブリックニューサンス、それからプライベートニューサンスという、こういうふうな法理論的に公害というものを分けております。本基本法では、第一条、第二条に見られることばからは、産業公害としての公害現象のうち大気汚染、水質汚濁、騒音、振動、地盤沈下、悪臭をパブリックニューサンスの立場で取り上げていように思われます。ところが一方第六条では、

生活公害、自動車公害も取り入れておるように思ひます。しかし第一条がある以上、これは産業公害対策基本法としたほうがよいように思われるのですがいかがですか。

○武藤説明員 先生の御指摘の公害の定義の問題でございしますが、御指摘のようにイギリスのパブリックニューサンスといふのは、原因者がはっきりしてございまして、それが公衆に對して生活妨害があるという場合にはっきりと私生活上の損害賠償とかあるいはその他刑事上の責任を追及できる場合をパブリックニューサンスとして扱っているようでございます。本基本法で公害という概念は、御承知のように、公害現象が昔は原因者がはっきりわかつておりましたけれども、それが原因者が複合化しまして原因者がはっきりわからないうような状態に最近なつてきつてあるわけでございます。したがって、従来のよりも現在公害という概念はだんだん広がつてきております。したがって、公害対策上、いろいろの現象を対策として取り扱わなくちゃいけませんので、そういう面では、この法律では公害といふものを、大気汚染、水質汚濁、騒音、振動、地盤沈下、悪臭という、現在日本におきましていろいろ各地で公害現象が起きております中で最も広範に起つておる問題、重要な問題を取り上げて、この公害対策の対象としたわけでございします。

御質問の、第六条で自動車その他の問題の産業公害を公害として、はっきりしないじゃないかという御質問につきましては、自動車のような問題につきましましては、それが大気汚染、あるいは振動、あるいは騒音といった問題として公害が処理されていくようにわれわれとしては考えております。

○八田委員 基本法は自然科学の立場に要点があるのか、社会科学の立場に要点があるのかを明らかにすべきであると思ひます。この両者の區別を明確にすることは困難でありましようけれども、基本法というたてまえは、立場が明確でなければいけないと思ひます。私は、基本法は社会科学の立場が強く出され、単独法で自然科学的立場が表面化するものと思ひます。公害というジャーナリスティックのことばで表現されるすべての現象に關係あるものを、何でもいっておこうというのは欲ばりであつてうっかりすると基本法で問題が解決するといふような錯覚を起こす危険がございします。この点、さらに御答弁願ひたいと思ひます。

○武藤説明員 先生の御指摘のように、法律上は、いま申しましたように六つの現象をとらえておりますけれども、その対策その他につきましては、先生がおっしゃいましたように、自然科学的な立場に立つて当然はかられるべきものだ、かように考えております。

〔委員長退席、板川委員長代理着席〕

○八田委員 ですから英國で発足し、いまでは世界各國が採用しているニューサンスの法理がわが國では確立してない、こういうふうな印象がつけられておる一人であります。ところで、基本法は簡單明確に基本方針を述べればよいと思ひます。現在行なわんとする行政内容まで述べる必要があるのであらうか、こういうふうにも思ひます。要があるのであらうか、また発展しているものであつて、現在あまりこまかく規定しておきますと、將來學問の発展に對した動きがでなくなるのではないかと、これが気がかりになります。基本法の改正がしばしば行なわれることは好ましいことではないと思ひます。この点についてもう一回見解を表明願ひたいと思ひます。

○武藤説明員 先生の御指摘のように、公害問題といふものは年を追つて内容的にも、あるいは質的にも變化する問題でございします。したがって基本法では、公害問題をどういうふうにしてなすか、そういうことをいふわけの理念的に、あるいは抽象的にうたつておる問題でございまして、公害の中に含まれておりますいろいろな技術的な問題とか、あるいはそれに類するような問題につき

ましては、当然公害を排除する、あるいは防止する法律、あるいはその他の制度の内容は、科學の發達とともにそれぞれの對策が立てられるべきだと思ひます。先生の御指摘のように、諸外國におきましても、公害の規制についてのいろいろの基準その他につきましては、しつちゅう檢討が行なわれておりますし、またいろいろの制度も、そのつど技術的な改正が行なわれておるようでございます。

○八田委員 さらにまた、この公害対策基本法という法律を読んでおりました、非常に形容詞が多いんじゃないだろうか。たとえば「國民の健康を保護する」とか、「經濟の健全な發展との調和」、あるいは「生活環境を保全する」といったような、非常に形容詞が多過ぎるのです。經濟の發展と國民の健康の保護が對立しておるといふ前提は、現在のわが國の公害現象の重要な前提の一つではあつても、それは公害という現象の一部を表明しておるにすぎません。公害の現象は、技術社會の發展の必然的現象であつて、經濟體制の罪であるとするのはやがて古い考え方でありま。

技術社會の發展、つまり生産技術革新と、それに裏づけられた大量生産方式の規模擴大、人口の都市集中、生活條件の向上は、公害現象を起こす可能性を内蔵しているものであつて、その可能性を知り、防止するのが國の仕事であると思ひます。産業公害に重點を置くのは、行政の年次計画の問題であり、單獨立法の問題であると思ひますがいかがですか。

○武藤説明員 御指摘の前段につきまして、國民の健康を保護するといふことにつきましては、この法律では絶対的なものと考えております。その点につきましては、「經濟の健全な發展との調和を図りつつ、生活環境を保全することを目的とする」といふふうな規定いたしましたして、「經濟の健全な發展との調和を図りつつ」といふのは、生活環境にかかつております。それからもう一つの御指摘の技術的な問題につきまして、單獨法の必要があるではないかという

ような御趣旨だろうと思えますけれども、この点は、やはり公害現象というものがそういう問題をばらんでおりますけれども、その他の、それ以外の問題とも密接に関係しておりますので、やはりそういう点を含んだ総合的な対策なり、法規体系というものが必要かと思えます。なお、先生の御指摘については、今後やはり検討すべき問題も含まれておると思えます。

○八田委員 公害の本質と、現在起こっておる公害現象とを区別することが必要ではないだろうか。基本法は本質だけを取り扱えばよいと思えますが、この点いかがですか。

○武藤説明員 公害の本質的な問題及び基本的な問題をとり扱いと同時に、公害を総合的に防止する、あるいは対策を立てるということが必要かと思えます。今日まで公害につきましてもいろいろな諸方策は、それぞれの問題ごとに立法なりあるいは対策は立てられてきたわけですが、いずれにしても、御承知のように、最近の経済の急速なる発展に伴いまして、あるいは急速な都市化の現象といふことが起こりまして、日本におきましては外国と違いまして急速にあちこちで公害問題が起きているわけですが、したがって、個々の対策あるいは技術的な対策のほかに、やはり公害対策をここでそれぞれの立場から共通すべき問題を取り上げ、また総合的に遂行する必要のある問題については、そういう方向から検討するといふことが切実に痛感されて、今回公害対策基本法という基本的なあるいは総合的な対策法を立案したわけですが、

○八田委員 私の質問のやり方が非常にまずいかと思えますが、私の考え方は、基本法というのは社会科学的な立場から、単独法というのは自然科学的な立場からというふうにあるのがほんとうの法律の姿ではないだろうか、こういう質問の趣旨でございませう。

そこで、さらにお聞きしたいのは、第一条で事業者を発生者または原因者という意味のことは表現しない理由は一体どういう意味ですか。事業

者を発生者または原因者という意味のことは表現したほうが、私はいいと思うのですけれども、特に事業者という名前前で表現された理由は何ですか。

○橋本説明員 法文作成の過程のかなり事務的な具体的なことでございまして、私から御説明申し上げます。

このところをどうして原因者と書かなかったのかという問題でございまして、一つは、現在の時点では、産業公害の問題は事業活動によるものが大きいという点を重視した結果、事業活動という問題についての責務を問う場合には事業者という形の取り上げ方をすることが妥当だろうといふことが一見、もう一つは、費用負担のほうでございまして、事業活動にかかわる公害を防止するといふことは、当然に第三条の規定のごとく事業者の責務になっておりますが、事業活動による公害を防止するための国、地方公共団体の実施する事業についての費用負担をだれに負わすかという場合に、原因者という形で書きますと、事業者以外の一般的な個人的な活動も含めてしまうという問題等もございまして、産業公害の問題を非常に重要視した形になっておりましたので、原因者と書かずに事業者という形で明らかにしたわけでございます。そのほかのものは、国として問われ、地方自治体として問われ、あるいは住民として問われる責務として第四条、五条、六条という形で分散して書かれておるというわけでございます。

○八田委員 その点が私はちょっとひっかかるのです。そうしますと、なぜ経済の健全な発展との調和をことさらに言わなければならないのか、その点はどうか。

○武藤説明員 「経済の健全な発展との調和を図りつつ」という字句は必要ではないのじゃないか、こういう御趣旨だろうかと思えます。これにつきましても、国民の健康を保護することは絶対的でございます。ただ、生活環境といふものは、産業がなかった時代には、まあ一例をあげま

すと、川のせせらぎは清く、また魚も住んでおったわけでございますけれども、やはり産業の発展に伴いまして、あるいは工場を建てる、あるいは住宅を建てるというふうなことが起こりますと、現実の問題として、その川もある程度の汚濁といふこともやむを得ないような現象になるわけでございます。したがって、生活環境の問題は、やはり生活を豊かにする経済の発展との調和は、国民生活の向上と相まってある程度やむを得ないような現象も具体的には起こってくるわけでございます。したがって、もちろん経済を優先するという意味ではございせんけれども、現実の問題として、生活環境が、産業の発展によって、産業がなかった時代よりもある程度変わってくるということは、ここではやむを得ないこととございまして、その生活環境と経済とどう調和するかという問題は、その具体的な事業、事業できめられるべき問題だと思えますけれども、そういう点を考慮しましてこの文句が入ったわけでございます。

○八田委員 説明は、私は不十分だと思っておりますが、第三条に、なぜ無過失論が採用されなかったか。公害の場合、無過失ということがあろうか。発生源がなければ公害というものは発生しない。法律上はともかくも、道徳的には責任はあるはずであります。しかもまた「協力」というような道徳的なことを法律に書く必要があるかどうか、この点いかがですか。

○武藤説明員 この法律で無過失責任の問題を扱ふべきではなかったか、こういう御意見でございます。現在御承知のように、原子力によります損害とか、あるいは石炭鉱業のような問題につきましても、無過失責任の規定を認めている例がございしますが、どのような範囲に無過失責任を課するかということは、やはり過失責任を基調としておりますわが国の法体系上、いろいろ均衡を考えていかなければいけない問題でございませう。それから、公害の内容が御承知のようにいろいろ複雑でございませう。また発生者等も多様でございませう。

どのような型についてどのような範囲に無過失責任を負わせるかという問題は、立法上なかなかむずかしい問題がございましたので、基本法では検討するに至らなかったわけでございます。今後この問題につきましても十分検討していかなければならない問題じゃないか、かように思っております。

○八田委員 いわゆる公害の被害というものは因果関係で証明することは、特例を除いてまず不可能であらうと思えます。疫学の方法でやると証明されるものでございませう。また、被害の起こる諸条件がすべて証明されていなくて、したがって、過失か否かを定義づける条件をあらかじめ規定することはほとんど困難な場合が多い。現在では一つ一つの例により新しい知見が加えられていく段階であります。労働基準法、原子力法にすでに認められている無過失責任論の必要は公害対策において特に強いと思えます。いまの御答弁では、単なる言ひのついでにすぎないのではないだろうか。労働基準法とか原子力法にすでに認められている無過失責任論の必要性を、公害対策においてなぜこれを法文化されておられないか、この点をもう少しはっきりと言つてほしいと思えます。

○武藤説明員 いま御説明しましたように、原子力とか、労働基準関係あるいは石炭鉱業等につきましては、これは原因者が非常に特定できるわけでございますけれども、御承知のように、いま公害といふふうにいわれている問題につきましても、どの発生者が原因者であるかわからない場合が非常に多いわけでございます。したがって、無過失責任という問題をかりに取り上げたといいたしましても、だれが原因者であるかわからないといふことになりまして、責任を追及することについてはまだ問題があるわけでございます。したがって、この問題については研究問題として残したわけでございます。

○八田委員 基本法に何でもかんでも盛り込んでいこう、こういう考え方ではこの法文の作成がな

されているようであります。ですから、私は先ほど申しましたように、基本法というのは社会科学的の立場が強く出ているべきであって、単独法において自然科学的な面を出すというのがほんとうは正しいのです。ところが、その両方ごっちゃにしちゃって、あれもこれも何でも基本法の中に盛り込んでいかなければならないということからいたしまして、私はその考え方が無過失責任論というものをこの基本法で避けておこうというふうな結果になったのではないだろうか、こういうふうに思うのですが、この点はいかがですか。

○武藤説明員 先ほど御質問がありました、技術的な問題については単独法あるいは実施法の段階ではつきりすべきであって、基本法におきましては社会科学的な観点だけで問題を処理したらどうだ、こういう御提案だろうと思います。御意見のように、実体法あるいは取り締まり法といいますが、そういう問題につきましては、やはり公害がいろいろ科学的な問題から起きておる問題もございまして、実体法の中におきましては、そういう体系を中心に当然いろいろの諸法律が立てられるべきだと考えます。ただ、基本法の中にも、最小限の技術的な問題も、具体的には規定はないと思ひますけれども、いろいろ関連するところには触れていることはやむを得ないことではないかと思ひます。

○八田委員 ですから、私は何回も言うようですが、無過失責任の法理がまだわが国では確立していないというふうに感ずるのです。こういう点に非常に努力を今後とも払っていただきたいと思ひます。

それから、第四条、第五条を並べてみますと、中央集権的であるとの印象が与えられます。第四条で国の根本方針が定められるのはけつこうであります。それが施策、政策といったような具体的なものとなると、第五条に移ると、この施策をそれぞれ地方でやれというように見えます。場合によっては国で定めた施策より、よりよいことができないということが起こり得るのではないだらうか。

たとえ現在でも大気汚染の警報、法律的にはこんな強い表現をとっておりませんが、大気汚染の警報で国で指示したものが亜硫酸ガスで〇・二PPM、二時間となつておりますが、地方によつてはこれより厳重にしたいし、また可能である地理的条件、産業条件があるのに、国の指示を上回ることはできないで困つてゐるということに耳にいたします。国は必要最小限、これ以上悪化するとは許さないという程度の指示をすればよいのであつて、あまり局地的の問題に口を出す必要はない。公害問題は、地方自治団体の若い技術官によつて開拓され、鮮明され、何とか対策が進められてきた歴史的事実と事情はまだ当分続くことが予想されることを認めなければなりません。

公害対策は広域行政を強く要求します。ことに大気汚染や水質汚濁はそうでございます。この場合、広域行政の必要が地方公共団体の責務の弱体化を招くことであつてはならない。そこで第五条はどんな意味を持つてくるのであろうか。大気汚染、水質汚濁、騒音、振動、地盤沈下は自然科学的にはそれぞれ異なるた学問で説明されるものであります。発生条件、影響の起り方、影響の評価は決してそれぞれ同じ科学で証明はできません。ただ社会科学面では同じ説明が許されます。いわゆる公害問題の説明、解説に大気汚染が利用されることが多いのであります。各審議会の答申や本基本法でも、どうも大気汚染がまず頭の中にあつて、その大気汚染対策の考え方に沿つてものが書かれてゐるようになっています。これは自然科学的には間違ひであります。たとえば汚染の技術的解決についてだけ見ますと、大気汚染は発生源においてのみ解決されますが、水質汚濁は発生源対策の上に公共投資による公共用水処理が附加されるのであります。大気汚染で、発生源対策を通つた汚染空気を一カ所に集めて、公共投資によりさらに浄化させるということとは当分は絶対にできないことであります。大気汚染のこの公共投資が、いわゆる緩衝地帯の設置に当たるのであります。ところが、それはもう発生源対策と別の技術であ

り、考え方でありまして、このため各国は、大気浄法はあつても公害防止法といったものはない。こういつた点から考えますと、私はこの第五条のあり方についての御答弁をいまの質問によつてお答え願ひたいと思ひます。

○武藤説明員 先生の御指摘は、公害問題の処理のしかたについて、歴史的な発展過程から、やはり地方公共団体を中心に、かつまたその地方公共団体におきまして技術的な問題が中心になつて進められるべきである、こういう御議論だろうと思ひます。御指摘のように外国におきましても、地方のそれぞれの、アメリカでいいますと各州あるいは各市等であるいろいろな公害対策が行なわれておりますし、ドイツにおきましても、最初ラントで公害対策が行なわれて現在に至つてきております。御指摘のようにその後いろいろ公害問題が広範囲になつてきて、連邦政府が乗り出してきてゐる実情でございます。日本におきましても、皆さ御存じのように、大阪、東京、福岡というような工業都市におきまして公害防止条例がまずスタートいたしました。その後各地にいろいろの条例がございまして、その後いろいろ国がそれに対して対策を援助するという方向に至りましたことは先生の御指摘のとおりでございます。

この本案で、第四条、第五条と並べて、国のほうを先のほうに書いて、いかにも公害問題は国が第一次責任があつて、次に地方公共団体がやるのだというふうなニュアンスではないかというふうな御指摘でございますけれども、現在におきましては、そういう歴史的な経過のほかに、御承知のように公害問題が広範囲になつてきていますし、それからまた国としていろいろ公害対策を積極的に行ふべきではないかという議論もございまして、また、地方に対していろいろ援助をすべき問題もございまして、したがひまして、国の責務にこの公害基本法では非常に重点を置いたわけでございます。決して地方の自主性なりあるいは歴史的な発展過程の事実を否定するものではございません。

第五条では、住民の健康を保護し、生活環境を守るために、国の施策に準ずる施策を講ずるとともに、当該地域の自然的、社会的条件に應じた公害防止に関する施策を策定し、実施する責務を有するということをうたつておりますが、これは前段におきましては、国の施策と同種の施策を講ずることができ、たとえばば煙規制法という法律がございしますが、その法律に従ひまして、国とそれぞれの責任分野を持つて施策をやつておるわけでございます。それからその次の、自然的、社会的条件に應じた公害防止に関する施策をやるということにつきましては、先ほど申しました公害防止条例の中で、騒音の問題とかあるいはば煙の問題とか、その地域、地域の特徴的な問題を、その地域にマッチした対策を、それぞれ条例をつくつてやつてゐるところでございます。

○八田委員 それに関連してずっと見てまいりますと、第二章で、環境基準がきまれば、あとはおのづから国の施策がきまるといふような印象を受ける書き方には、机上作戦の感がいたします。環境基準がきき、それに應じて排出規制がきまり、排出規制が現在の技術で技術的に満足できない場合には立地規制に至るといふことは、だれでも考へることができ、そうありたいと思ふのですが、具体的にこの順序でやれるというほど、学問の発展は順序立っておりません。相互に連絡のつくのは将来のことでありまして、学者がこう考へられるといふことを、そのまま法律に書いてよいものであらうかどうか。

○武藤説明員 第三章に移りまして、第一節で環境基準というものを今回設けたわけでございます。この環境基準といふのは、御承知のように、公害対策の行政の目標になる施策でございます。それから第九条で排出の規制についてうたつておりますが、現在ば煙規制法とか、あるいは水質保全法その他の法律によりまして水についてのいろいろな規制を行なつておりますけれども、この点は御指摘のようにまだ不十分でございます。それから土地の利用関係では、現在都市計画法等

がございすけれども、こういうふうないわゆる計画法の運用について、従来まだ不十分な点がありまして、今回政府でも都市計画法の改正等を計画してございす。御指摘の学者の言う順序でございすけれども、やはり環境基準なり、排出規制なり、土地利用の計画等は、どこが先でございすかということではない、総合的に運用がはからなくてはならない問題であらうと思ひます。

○八田委員 そうなんです。お答えのとおりなんです。環境基準、排出規制、土地利用及び施設の整備、それぞれが良心的の意味でアズ・ファア・アズ・プラティカブル、またはアズ・ファア・アズ・ポッシブルで並行して進めばよいのです。他がきまらなければこつちがきまらないというやり方は、責任のなすり合いと思ひます。総合計画は政治の最高指導方針で行なわれればよろしい。厚生省が他省に押し抵抗または優位に立ちたいという考え方がなければ幸いでありまふ。もし環境基準がすべての施策の中心になり得ると考えておるとしたら、思ひ上がりもはなはだし。環境基準、排出規制、土地利用は、それぞれ異なった場の学問にその基礎を求めているのであります。言うならば、同じ場の中の順序ではない。この事情が公害問題の解決を困難にしているものであります。この困難をすなおに認め、協力してこれを乗り切るべきであり、ある立場が他の立場をリードするといふような考え方が法律の中にあるということに対して私は疑問を持つのであります。先ほどの答弁が、互いに協力してやらなければならぬといふことを強調されましたから申し上げるのであります。その精神でやってく、これは公害問題に取り組んでいく正しい姿勢であらうといふふうに思ひます。この点に対してもう一回御答弁をお願いいたします。

○武藤説明員 公害対策は、あらゆる施策の総合的な調和のある対策が必要であるという御意見については全面的に八田先生の言われるとおりでございます。ただ、環境基準というものを今回新し

く設けましたのは、現在いろいろの公害に対する施策がとられておりますけれども、現在環境基準というふうな施策についてはとられておりません。この点は新しい問題としてそこに特に重点を置くということではございせんけれども、やはり一つの新しい問題として十分に検討すべき問題であることは、政府部内でも一致した意見でございす。

○八田委員 この国でも、公害行政は、公害の被害を受けるものの利益を守る官庁が総合的な責任を持つております。公害に関係ある問題は、わが国の役所で見ても、すべての省に關係がある、それぞれ利害關係は相対立していると思われ、それくらいであります。どこの国でも、まず住民の立場から声が出て、やがてそれは害を出す側、現在では産業がこの対策に当たり、そして結局はまた住民の側に戻つてまいります。米国ではUSPHSが大気と水についてのすべての責任をとつております。決して狭い意味の衛生だけではなく、パブリック・ヘルス・サービスは排出源対策、拡散機構、影響の調査と評価及びそれぞれの部門の研究の推進、地方の職員の配置、機構整備への資金的援助のすべての面を取り扱つております。被害者の立場でしか公害行政はあり得ないといふのは米国だけでなく、世界各国共通の通念であります。わかりやすい例をとれば、自動車の排気ガスの規制、排気ガスを少なくする工学的技術研究は、ヘルス・サービスの行政の中で工学部門の人々が協力しております。とても日本では考えられないことでありまふが、これが長年の経験の中から到達した結論となつております。同様に英国では、大気汚染のすべては住宅省の責任で進められております。

一方、公害の研究でいへば、研究は全く各方面でどんどん進められておりますが、それを総合して行政面に利用するためにどうしたらいいかをきめるのが衛生当局またはそれに類似した当局の役目であります。行政権力を行使するところだけで研究が進められるとするような狭い考え方が通る

ほど公害問題は簡単ではありません。わが国の公害に關係ある行政が、各部門ごとに各省が発言権があるの、第二章のような書き方、すなわち、まず環境基準があり、他がそれに続くといったような書き方しかできないかと思ひますが、それは救われないのは被害者であります。だからこそ、日本では厚生省の衛生技術官がもう一度深い反省をして、他省の行政官と同じ場で高次の討論のできるよう資質の向上をはからなければならぬと思ひますが、いかがですか。

○武藤説明員 先生の御議論は、欧米では公害対策の推進なり責任は衛生当局が負つておるではないか、日本の厚生省はそういう点をもう少し技術官も含めて積極的な責任と権限を有すべきであるという御意見だろふと思ひます。この点は厚生省に對します御激励のことばと受け取つておきまふ。また、この席には各省の方々もおられますので、欧米等の行政のあり方についての御意見もいま聞いておられることと思ひますので、こういう点はこの公害基本法が成立いたしました後におきましても、国民の健康と生活環境を守るということにつきまして各省は今後もこれまで以上に協力していただくということについて、厚生省も協力を求めたい、かように思つております。ただ、公害対策基本法の主務官庁に厚生省が当たるようになりまふのも、やはり公害対策についての厚生省の責任というものを負わされたものとして、厚生省自身責任の重大さを痛感しておるところでございす。

○八田委員 だいぶ時間もたちましたからはいしてやりますが、第二十一条で、事業者が国及び地方の行なう公害対策に費用の全部または一部を負担するところありますが、これは税金の二重払いになりませんか。公害発生者は、まず発生源対策に十分な費用を投資するのが当然であります。その他のことは各地方行政機関とその地区の事業者との間の話し合いで行政的にきめればよいと思ひます。基本法はなぜここまで書かなければならぬのか、むしろ、税金を新しくつくつたほうが

いいのじゃないかというふうな感じが持てます。いかがですか。

○武藤説明員 第二十一条を置きました趣旨は、たとえば幾つかの工場がございまして、公害防止施設、たとえば排水処理施設というふうなものをそれぞれつくらなくてはならないということがありまふ場合に、技術的あるいは経済的な観点から共同でつくつたほうがより合理的だ、あるいは短時間の間に一挙に整備したほうがよいというふうなときでございす。それからまたグリーンベルトを共同でつくつて、いろいろな公害防止に役立てるといふことが事業者にとつて必要なこともあるわけにございす。そういう場合に、初めにそういう約束をいたしまして、同または公共団体が事業者にかかりましてその事業を行なう。その受益の範囲内といふことは、そういう範囲内で全部すけれども、反射的な利益もあるわけにございすから、そういう場合に一部を負担するといふことをたてまえにいたしておるわけにございす。

第二項に「法律で定める。」といふふうにしてありますが、第一項のはうはそういう場合に負担するといふたてまえ論を書いたわけにございまして、第二項の場合は、やや義務的に負担させる場合にそういう問題をこまかく法律で書いておかないとやはりよくないといふことで、法律的に書くようにしたわけにございす。

○八田委員 實際を申しまして私は基本法の問題じゃないと思ひます。これは単独法であつていいのです。それから二十三条は、主として中小企業対策と思ひますが、これも非常にこまか過ぎるというふうにも思ひます。これは単独法でいいのじゃないかといふふうに思ひますが、どうでしょうか。また、第二十一条第二十三条は、公害対策にはあらゆる機関が協力すべしで済むような気がするのです。協力のやり方は場所、時期によつて変化してよいと思ひます。ここにも公害すなわち産業公害という現時点での問題点のみが提起されて

おるように思われます。現在存在し、社会問題化している公害現象だけが公害のすべてではなく、一つの公害がなくなれば次の新しい公害が発生してくると思います。たとえば大気汚染と水質汚濁は、やがて大地、空気、水、そして食品を総合して考えなければならぬ環境汚染の立場で総括する時代が近いと思います。問題は費用負担ではななく、責任体制の確立ではないでしょうか。この点だけがでしよう。

○武藤謨議員 二十三条で、必要な金融上、税制上の措置について努力しろということ、公害問題が最近非常に急速に起こつてまいりまして、企業等についても従来以上の公害防止の責任を負つていただく、また早急に対策を立てていただくという観点からは、やはりある程度の援助措置も必要であるというような観点からこういう規定を置きました。税法の改正とか、あるいは公害防止事業団というものをつくりまして公害防止の施策について努力をするというような状態になつてきたわけでございます。先生の御指摘のこういう末梢的——末梢的とはおっしゃいませんでしたけれども、こういう問題よりもっと責任体制なりあるものは総合的な体制について重点を置くべきではなないかという御議論については、もちろん同感でございます。

○八田委員　結局問題点は、費用負担ではなくて責任体制の確立なんです。そこで私は責任体制の確立について次のことを注文しておきたいのです。

まず第一は、原因をつくつてゐるものがその原因の直接的防止に対しての第一義的の責任を負う。国は、国の根本方針をきめるだけでよい。そのほか研究の発展、技術者の向上と確保、正しい配置があります。国の仕事は、地方で行なう具体的行政に対する経済的、技術的援助が本命であつて、財政的、金融的方面での公害対策への態度の決定であります。地方自治体は、個々または広域で具体的対策の直接の責任を分担すべきであります。被害を受ける者に直接接触する者が眞の姿

を知っているのでありますから、行政が血の通つたものになるべきものとすれば、地方自治体がその責任を負うべきものであります。

〔板川委員長代理退席、委員長着席〕
中央では真の状態をからだで知ることができないからであります。こういった責任体制の確立というところが、非常にこの点欠けているのではないだろうか。費用負担ではないのが、むしろ責任体制の確立を強く打ち出されておくことが一番必要ではないだろうか、こういう意味であります。

○館林政府委員 今日公害問題がますます複雑化してまいりまして、施策を進める上でも総合施策が必要であるということで、国の基本的な姿勢を示し、また総合施策の推進をはかる意味合いからこの基本法ができたわけでございます。従来から公害の具体的な事象の処理というようなことは地方ベースで行なわれてきておりますし、今後ともに具体的な解決は、地方で解決し得る範囲はあくまでも地方で解決するという方針でいくべきことは申すまでもないわけでございますが、最近の公害そのものの態様はなかなか地方だけでは解決し得ない大きな問題を控えるおるわけでございますし、その意味合いから基本法も必要になってくるし、責任区分も明確を欠くということから、今回この基本法を提案するに至ったわけでありました。したがしまして、公害処理の基本的なルールといたしましては、具体施策はあくまでも地方公共団体が当たって作成してまいる。しかし、国は最高責任をとるし、大きな基本方針は国がきめてまいる。かような方針でこの基本法の骨ができて上がっておりますに思ふわけでございます。先生のおっしゃっております趣旨は十分生かされ、なおかつ今日のわが国の公害問題を処理するための方角としてこのような基本方針を打ち出した、かようなことでございます。

○八田委員 非常に歯切れの悪い答弁でございますが、やはりその責任体制の確立は地方自治体にあるのです。もう国はただ最高方針だけを定めればいいのです。血の通った公害行政をやっていく

という場合には、からだで現実を知っておる地方自治体でやるのが一番正しいですね。それが、中央集権的なものが非常に強いのです、この法律を見ておると。ですから私は、国の仕事というのは、国の根本方針を定めるだけでよいのだ。さらにまた地方で行なう具体的行政に対する経済的、技術的援助が本命なんだ。ですから、この点は十分に、今後の行政を展開される場合において、現在の地方の自治体におけるところの組織強化、こういう面に重点を置かれてやっていくというところが血の通った行政の姿であろう、またそういう姿が持ち来たされる、こういうふうに考えるわけであります。

そこで、さらにこの第二十条ですね。救済のための制度とは一体何ですか。ニューサンスの法理と無過失責任が採用されれば、この救済制度は単独法のほうでよいような気がいたします。確かにこの問題は四日市市の問題から発想されたと思います。四日市市で、企業側の責任の不明確さが四日市問題を起こしているのであって、救済制度はますます今後も責任をぼかすことにはならないか。現在の日本で、被害者は確かに市民側であります。しかし、表面化しませんが、産業側も被害を受けているのが増加しております、ことに大気汚染と水質汚濁で。この産業被害も救済制度で助けるといふのでありましょうか。気の毒な市民がおりますが、救済制度は根本的に基本法の問題か、単独法の問題か、または他の法律の問題か、はたまた行政上の問題か、こういった考え方の上に立つて救済制度というものを置こうとしておるのであるか。もちろん、被害を受けている多数の住民、地域社会の人々を放置し、結論が出るまでがまんせよというのではないのであって、基本的によく考えた上でこの救済制度を置かれたのかどうか、この点をひとつはっきりとしていただきたいと思ひます。

○館林政府委員 最初に、前段の御質問に対していま一度お答え申し上げます。

公害政策全般をながめた場合に、公害対策を全

部推しはかつて並べてみますと、地方公共団体が、
 実際上そのさばきをつけ、処理していくことが
 中心である、この点は御指摘のとおりでありま
 す。しかしながら、この基本法で取り上げたもの
 は、そのような地方だけでは処理し切れないよう
 な問題がたくさんある。国が基本方針をきめ、国
 の方針として進めなければならぬ問題が、最近
 の公害問題の解決には重要になってきておる。し
 たがって、その部分を特に取り上げて基本法とし
 て今回制定しようとするのである。したがって、
 この基本法だけをながめてみますと、いかにも国
 の処置する部分が非常に多く表現されております
 けれども、実体の処理はあくまでも地方公共団
 体が具体的の処理に当たる事例は非常に多からう、
 かように思うわけであります、したがいまし
 て、御指摘のように地方公共団体が公害を処理す
 るような施設、能力あるいは財政上の措置、その
 面の充実をはかつていくことが公害対策を具体的
 に進める上には非常に重要なことである、この点
 は御指摘のとおりでございます。

それから被害の救済問題は、法律的な処置を今後考えておるか、あるいは施策の処理として何らかの措置を講ずるということが中心で考えておるかということですが、被害の救済として今後考えていかなければならないものは、むしろ法律的な処理のむずかしいものの救済が大部分でございまして、したがって、これが直ちに裁判を補うような、別の法律の処理ができようとは私どもも思っておらぬわけであります。したがって、裁判で処理し得ないようなものをどのように取り上げ、どのような処理をはかっていくかということを検討する必要があるわけでございまして、しかるば、このような条文を設けまして何を考えておるか、具体的にいま考えておるものがあるかというところでございますが、具体的な事例としましては、他の法令の前例としまして、基金の制度や保険の制度等が他の原子力等の法律にあるわけでございまして、私どももそういうような形のものを含今後適用していかなければよいということで検

討はいたしておるわけでございます。その点は具体的に今後施策の面に乗せていくということであくまでも救済制度を具体化する努力をする必要がある、それはそう遠い将来に延ばせない実態がある、そのように考えておきまして、早急に検討してまいりたいと思っております。

○八田委員 私に言っているのは、たとえば産業側の被害ですね。これがいまは表面化しておりますけれども、産業側も被害を受けているというものが増加してまいっているわけであります。ことに大気汚染とか水質汚濁では非常に産業側の被害というものが起こっているんで、ね。そうしますと、この救済制度で産業側の被害も助けるというお考えがあるのかどうか、この点です。

○館林政府委員 特に産業としましては重化学工業対農水産業というような関係の産業の被害が起こっております。これは御指摘のとおりでございます。そのような問題の処理が今日までも大きな社会問題となり、具体的にはある程度の処理も行なわれてきておるわけであります。当然に救済制度の場合にはそのようなものも対象にして考えるべきである、かように考えております。

○八田委員 産業側の被害もこの救済制度で十分に考慮していく、こういう御答弁ですから、この点は非常に市民の側だけが表面に出て強うたわれておるようですが、産業側の被害というものも十分に頭に入れて救済制度を生かしていくということは私は非常に必要であると思ふ。

それから第二十六条の公害対策審議会が国と地方に置かれるべきであります。繰返し述べておりますように、いわゆる公害というものは地域特殊性があることから、真相は地方でのみしかわからない。審議委員は学識経験者だけでよいのであるか、市民代表を入れるべきではないだろうか。学識だけで明確に説明できるほど公害に関する学問は進歩しておりません。たとえめることがあっても、各方面の情報交換、理解を進めるための努力は惜しんでならぬ、しこりをあとに残し

てはならぬ。こういうふうに考えるのであります。が、この審議会委員の選定のしかたですね。市民代表を入れるか入れないか、この点をはっきりさせていたいただきたいと思ふ。

○館林政府委員 第二十六条、二十七条に書いてございます審議会の趣旨は、国の基本的な公害施策を立てる上での審議会でございますので、あくまでもそれは社会科学、自然科学的な高い視野からの配慮に基づいた方針の決定ということでございまして、学識経験者が委員となつておるわけでありまして、ただいまお尋ねの地方公共団体が公害施策を具体的にさばいていく場合、役人だけが方針をきめるということではなくて、広く一般の声を聞くという意味合いから、そのような目的の審議会をつくり、その委員の中に市民を入れたいらうかという御意見でございますが、これは各地方、地方の実情に応じまして必要があればそのような委員会のようなものを設けて、知事が公害問題の処理にあたって広い範囲の意見を聞くということができるか、かように思う次第であります。

○八田委員 私がさらにお聞きしたいのは、公害対策審議会は国だけでいい。ところが、前にも申し上げましたように、公害というものは地域特殊性があげますので、どうして地方に公害対策審議会を置かれないのですか。

○館林政府委員 必要に応じては地方も地方独自の、すなわち地方にゆだねられた範囲の、その地方の公害の具体的な対策を立てるにあたっては、やはりその地方としての学識経験者を集め、あるいはたまたま先生仰せられたように地方の一般市民の方々の声も聞くということも審議会のようなものが必要とされるかもしれません。そのような場合には当然に地方条例等において独自の審議会をおつくりになるということはいへんけれども、さうであるとして、今回政府の出しましたこの基本法の案といしましては、特にそのようなものを規定として設けることを必要とするというような表現をいたしませんでしたが、これは各地方の実情に

応じておつくりいただくという趣旨で省いたわけでありまして。

○八田委員 実際は基本法というものはそういうことを書いておかなければならぬ。条例にゆだねるというふうなことでなくて、公害というのはほんとうに地域特殊性があるのですから、しかも学識だけで明確に説明できるほど公害に関する学問は進歩してないのです。簡単に学識経験と書いてありますが、学問はそんなに進歩しておりませんよ。はたして学識経験なんというものを保持しておる委員がどれほど集められると思つておるのですか。むしろ地方に公害対策審議会を置くべきなんです。学識経験者だけではだめです。それほど公害に対する学問というものは進んでおらない。ですから、むしろ各方面の情報交換とか理解を深めるために市民代表を入れたほうがいい。これがほんとうに今後の地方公害対策を進めていく場合が一番大切な点ではないかと思ふ。この点が欠けておることが、私がこの基本法を見て、これはほんとうに基本法といえるものであろうかというふうな考えを持つわけなんです。ですからここで単に答弁のがれでなくて、これを具体的にどういうふうに進めていくかという決意をさらに表明願いたい、これは大臣にも強く言つていただきたいと思ふ。

○館林政府委員 今日現に各地方公共団体に二十九の公害の審議会を持つておるわけであります。したがって、公害施策を進める上で地方公共団体がその必要性を認めてそのようないことが行なわれておる実態があるわけであります。したがって、いま、今後ますます、この基本法に従つて中央が施策を進めるにあたっては、地方目体としては何らかの審議会のようなものを設けて広く一般の声を聞いて具体的な施策を進める必要を生じてくるもの、かように私も考える次第でございます。実施せられるような審議会を設けて円滑にかように思ひます。

○八田委員長 館林君、八田君の質問の一つ答弁

が抜けております。大臣に強く言うということはどうですか。

○館林政府委員 いまの先生の御質問の御趣旨を強く大臣に伝えます。

○八田委員 私が強く大臣に申し上げてほしいと言ふのは、公害というものは地域特殊性があるからなんです。こういう点に考えを持って、これから審議会の運用というものを考えていかなければならない、こういう意味であります。

それから最後に申し上げたいことは、多くの公害関係の研究者、地方行政官というものは、基本法が意に満たぬものであつても、基本法の論議に手間取つて公害問題の解決をおくらせるような結果にならないようにしてほしい、そして早く具体的な対策が国で定められることを切望しております。いまとなつては基本法の通過を妨げることは、ますます今後のほんとうの行政がおくれることになることを心配しておるのであります。次にくる個々の公害現象に対する単独法が早く、りっぱなものでありたい、こういうふうな切望しておるのであります。基本法制定のムードがすなわち公害対策であつたということにならぬように心配しておりますのであります。公害とは、ということの論議よりは、何をいかにして具体化するか、できるか。学問の発達がたとえおくれれていても、わかつていることはあるのでありますから、そのわかつていることをぜひ強力に進めることのできる技術、組織、そして行政力を待ち望んでおるのであります。もし抽象的な精神規定だけで公害対策が前進し、政治の責任が果たされると考えているとすれば、それは国民を愚弄するものであります。この点に對するところの決意の点を御表明願ひたいと思ひます。

○館林政府委員 確かに仰せのごとく、公害対策基本法ができたからといって公害対策が解決するものでもないし、大幅に推進されるものでもないわけでありまして、具体的な施策は個々に行なわれ、また、その施策を進める上では、十分な科学的な研究なりあるいはそれに従事する従事者なり

する。そして研究機関は幾つあってもいいのです。みな対象となるものは違うのですから。そういう考え方に立って公衆衛生院の設備の整備強化に向かつて、四十三年度予算においては十分公衆衛生院の機構機能が大きく発展できるような予算獲得に向かつて大きな努力をされんことを切望いたします。私の質問を終わります。

○八木委員長　なお、運輸委員会との連合審査会の開会日時は、運輸委員長と協議し、明後三十日午前十時と決定いたしましたのでお知らせいたします。

次会は公報をもってお知らせすることとし、本日はこれにて散会いたします。

午後四時五分散会

産業公害対策特別委員会議録第十号中正誤

ページ 段 行 誤

七一 九 施策策定 施策を策定

昭和四十二年七月三日印刷

昭和四十二年七月四日発行

衆議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局