

今後の公害防止計画制度の在り方について (意見具申)

出典：「中央環境審議会総合政策部会公害防止小委員会
(第24回)」参考資料2 (平成24年3月2日)

今後の公害防止計画制度
の在り方について
(意見具申)

平成 22 年 12 月 17 日

中央環境審議会

1. 公害防止計画制度の意義と成果

(1) 公害防止計画制度の意義

公害防止計画制度は、現に公害が著しく、又は公害が著しくなるおそれがあり、公害の防止に関する施策を総合的に講じなければ公害の防止を図ることが著しく困難であると認められる地域について、公害の防止に関する施策を総合的かつ計画的に実施するための制度的枠組みである。環境基本法に基づく制度であり、環境大臣が、その地域において実施されるべき公害の防止に関する施策に係る基本方針を示して関係都道府県知事に対し策定を指示し、これを受けて関係都道府県知事が作成して環境大臣に協議し、同意を得ることとされている。また、環境大臣は、計画策定の指示及び同意をするに当たっては、あらかじめ、公害対策会議（環境大臣を会長とし、関係閣僚により構成される機関）の議を経なければならないこととされている。

昭和 45 年以來、これまで 52 地域について策定されたが、環境の改善による計画の終了や隣接する地域の統合等により、現在は全国 30 地域（24 都府県）において策定されており、そのすべてが平成 22 年度を期限としている。

公害防止計画制度が公害防止政策上有する機能としては、以下のものがあると考えられる。

- ① 都道府県が国の関係機関や関係地方公共団体等との調整を行った計画に基づいて、それらの関係機関が広域的に連携しつつ典型七公害の防止に関する施策を総合的かつ計画的に実施することにより、環境基準等の達成に向け施策が効果的に推進されること。
- ② 公害防止計画に基づいて実施する公害の防止に関する事業に対し、公害の防止に関する事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律（公害財特法）に基づく財政上の特別措置が講じられることにより、事業の実施が促進されること。
- ③ 都市計画法に基づく都市計画、河川法に基づく河川整備計画等の土地利用等に関係する他の法令に基づく地域計画について、公害防止計画との適合等が法律上規定されており、こうした他の地域計画の推進に当たっても公害防止対策への配慮がなされること。

(2) 公害防止計画制度の成果

公害防止計画の対象地域においては、浮遊粒子状物質、二酸化窒素、河川 BOD 等について環境基準の達成率が向上してきているとともに、これらの

項目については全国における達成状況との乖離も解消してきている。公害財特法の適用期限が延長された平成 13 年度以降について見た場合、環境基準の達成状況の改善により、4 地域が全体として策定指示の対象から外れるとともに、それ以外の地域についても 140 市区町村が策定指示の対象から外れている。

公害防止計画に基づき、発生源等に対する規制、環境影響評価、立地指導、土地利用の適正化等の施策や各種の公害の防止に関する事業が総合的かつ計画的に推進されるとともに、公害の防止に関する事業に対し国の財政上の特別措置が講じられたことが、こうした改善に寄与しているものと考えられる。

その一方で、閉鎖性水域の COD や全窒素・全燐、光化学オキシダント、地下水汚染等について依然環境基準の超過が多く見られるほか、ダイオキシン類による大規模な底質汚染の事例も存在している。自動車による大気汚染・騒音、土壌汚染等についてもなお一層の取組が必要であるとともに、平成 21 年 9 月の PM2.5（微小粒子状物質）に係る環境基準の設定、平成 22 年 6 月のカドミウムに係る農用地の土壌環境基準の強化等を踏まえ、今後とも総合的かつ計画的に公害防止施策を推進していくことが必要な状況にある。

2. 公害防止計画制度の課題

(1) 地域主権改革の観点からの課題

平成 22 年 6 月に閣議決定された「地域主権戦略大綱」においては、地域主権改革の観点からの各種改革が記載されているが、その一環として、公害防止計画について、以下のような改革を行うこととされている。

- ①関係都道府県の公害防止計画の策定に係る規定（環境基本法 17 条 3 項）は、廃止、「できる」規定化又は努力義務化する。
- ②関係都道府県の公害防止計画の作成に係る環境大臣への同意を要する協議（環境基本法 17 条 3 項）に関し、当該計画の内容のうち、公害の防止に関する事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律による財政上の特例措置に係る部分（公害防止対策事業に係る国の負担又は補助の割合の特例等（同法 3 条）、公害防止のための事業に係る地方債（同法 4 条）又は元利償還金の基準財政需要額への算入（同法 5 条））以外の部分に係る環境大臣への同意を要する協議は、廃止する。

(2)公害財特法の期限の到来

公害防止計画に基づいて実施される公害の防止に関する事業（その具体的な類型については公害財特法第2条第3項及び第4条第2項に限定列挙）に対しては、公害財特法により、その事業類型に応じて、

①国庫補助金の補助率の嵩上げ

②地方債の起債の特例

③地方債の元利償還経費に係る地方交付税の基準財政需要額への算入の特例

が講じられる。

公害財特法は、同法附則において、「平成23年3月31日限り、その効力を失う」とされており、この附則の改正を行わない限り、今年度末で自動的に効力を失う。

(3)より効果的かつ効率的な制度とするという観点からの課題

現在の公害防止計画においては、計画策定地域における公害防止上の主要課題について記載した上で、各大気汚染物質に係る対策、水質汚濁対策、地下水汚染対策、土壌汚染対策、騒音・振動対策、地盤沈下対策、悪臭対策という典型七公害への対策を網羅的に記載するとともに、公害対策の観点から廃棄物・リサイクル対策、自然環境・地球環境の保全等についても記載することとされている。一方、各地方公共団体においては、環境基本条例等に基づき地域環境基本計画が策定されているとともに、廃棄物処理法に基づく廃棄物処理計画の策定義務、地球温暖化対策推進法に基づく地域実行計画の策定義務があり、生物多様性基本法に基づく生物多様性地域戦略については定めるよう努めることとされている。こうした点を踏まえ、地方公共団体からは、行政事務の効率化の観点からも、公害すべての網羅や廃棄物・リサイクル対策、地球温暖化対策、生物多様性保全等に係る記載を見直し、当該地域において重点的に取り組むべき公害防止上の主要課題に特化した公害防止計画とすべきとの指摘も多い。

また、現行の制度運用上、公害防止計画に基づく公害の防止に関する事業に対し、当該地域における公害防止上の主要課題であるか否かに関わらず、公害財特法による国の財政上の特別措置が講じられることについて、効果的な運用とはなっていないとの指摘がある。

3. 今後の公害防止計画制度の在り方について

(1)地域主権戦略大綱を踏まえた見直し

1. (2)のような公害の状況を踏まえると、今後とも、公害の防止に関する施策を総合的かつ計画的に推進していくことが必要であり、そのためには、1. (1)にあるような公害防止計画の機能が引き続き有用と考えられる。

したがって、地域主権戦略大綱を踏まえ、以下のような見直しを行いつつ、公害防止計画制度を引き続き存続させることが必要である。

- ①公害防止計画の策定に係る環境大臣の指示を廃止し、公害防止計画を策定するかどうかについては都道府県知事の自主判断とする。
- ②公害防止計画の環境大臣への同意協議を、公害防止計画のうち公害財特法の財政上の特別措置の対象となりうる公害の防止に関する事業に係る部分に限定するとともに、同意を求めるかどうかを都道府県知事の自主判断とする。

(2)公害防止計画の内容の重点化

公害防止計画が、時代のニーズに適合しつつ、より効果的かつ効率的な制度となるよう見直しを行う必要がある。

環境基本条例等に基づく地域環境基本計画、廃棄物処理法に基づく廃棄物処理計画、地球温暖化対策推進法に基づく地域実行計画、生物多様性基本法に基づく生物多様性地域戦略等の地域における各種環境関連計画が策定されるようになってきており、こうした地域における各種環境関連計画との関係・役割分担を踏まえると、公害防止計画の内容は、公害防止というその本来の役割に立ち戻って考えることが適当である。

また、公害防止計画は、著しい公害への対策を総合的かつ計画的に講ずるために策定するものであるが、そのためには、公害のすべての項目について網羅的に記載することを必須とする必要はない。現に未達成又は未達成となるおそれが高い環境基準項目等のうち、当該地域において重点的に解決を図るべきものについて、公害防止計画の主要課題として設定し、公害防止計画においてはそうした主要課題に特化して取り組んでいくこととすることにより、効果的かつ効率的に取組の促進が図られると考えられる。

(3)公害財特法について

1)公害財特法の今後について

公害財特法に基づく国の財政上の特別措置は、これまで公害防止計画の推進に財政面から大きな役割を果たしてきた。地方公共団体からは、特に下水道に係る地方債の地方交付税基準財政需要額への算入特例、しゅんせつ・導水に係る国庫補助金嵩上げ措置や地方債起債の特例等、農用地土壌汚染対策事業に係る国庫補助金嵩上げ措置等を中心として、環境基準等の達成に向けた公害の防止に関する事業の推進のため、引き続き公害財特法による支援が必要との意見が多い。

閉鎖性水域における COD や全窒素・全リン等に係る水質汚濁対策、ダイオキシン類による土壌汚染や大規模な底質汚染、カドミウム等による農用地の土壌汚染については、今後とも、環境基準の達成に向け、下水道整備、しゅんせつ、土地改良事業等の公害の防止に関する事業を実施することが必要な状況にある。こうした公害の防止に関する事業の実施・促進に、公害財特法は大きな役割を果たしており、現段階でこれを廃止すれば、公害の防止に関する事業の実施に大きな支障が生じかねない。したがって、公害財特法については、これを 10 年延長することが適当である。

ただし、公害財特法の更なる将来を見通した場合、以下のような点についても考慮する必要がある。

- ①公害財特法は、立法当時、産業等が集積した地域において発生していた激甚な公害等への対処として、国として財政援助を行う必要性が極めて高かったため、国の財政上の特別措置を期間を限って実施するために導入されたものであること。一方、現在の公害財特法による財政上の特別措置は、環境基準の達成に向けた公害の防止に関する事業の促進のための支援という性格を強く持つようになってきていること。
- ②環境基準の達成・維持のため、国と地方公共団体が協働しつつ取り組んでいくべきことは論を待たない一方、公害の防止に関する事業全般について一律に国の財政資源を優先して投入すべきこととする公害財特法をいつまで存続させ、国の通常の財政支援措置や個別制度による対応にいつ移行することが適当かについては、公害防止計画制度のあり方と併せ、事業の進捗状況や環境基準の達成率等を踏まえつつ、国家財政全体の見地からの判断も必要となること。

③公害の防止に関する事業の円滑な推進や、事業を実施する地方公共団体の財政に、予測できないような支障を生じさせることのないようにする必要のあること。

延長後の公害財特法に基づく財政上の特別措置が適切に実施されることにより、現在予定されている公害の防止に関する事業の相当程度が終了するとともに、環境基準の達成率も向上することとなれば、その後については再延長しなくとも、国の通常の財政支援措置等による対応により、地方公共団体の実施する公害の防止に関する事業を円滑に推進できるような状況となることが期待される所であり、そのために国と地方公共団体が一体となった精力的な取組を行う必要がある。

2)公害財特法の対象となる公害の防止に関する事業について

①廃棄物処理施設設置事業について

廃棄物処理施設設置事業については、平成 17 年 10 月の公害防止計画小委員会において、下記 i ii iii の理由から補助率嵩上げを講ずるまでの理由はないと整理され、これを受け、平成 17 年度までに定められた公害防止計画に基づく事業に対する経過措置的な対応を除き、補助率嵩上げ措置は講じられていない。

- i 公害対策の充実した廃棄物処理施設を整備することと公害防止計画上の課題との関連性は希薄になっている
- ii 近年の重要課題であった廃棄物処理施設からのダイオキシン類の排出の削減についても相当の成果を挙げた
- iii 今後ますます重要性を増す循環型社会形成に向けた取組は全国的に展開する必要がある課題である

これらのことから、平成 18 年度以降策定される公害防止計画に基づく廃棄物処理施設の整備については、補助率の嵩上げを講ずるまでの必要性はなくなっているものと考えられる。

また、今後、公害財特法に基づく国の財政上の特別措置の対象を、後述 3) のとおり公害防止計画上の主要課題に有効な公害の防止に関する事業に限定することに伴い、「公害防止計画上の課題との関連性は希薄」と整理されている廃棄物処理施設設置事業が今後財政上の特別措置の

対象となることも想定されない。したがって、廃棄物処理施設設置事業については公害財特法の特別措置の対象となる公害の防止に関する事業に含めないことが適当である。

ただし、その場合にも、廃棄物処理施設設置事業に関し既に発行した地方債の元利償還経費に係る地方交付税の基準財政需要額への算入の特例については、経過措置的な対応が必要である。

- ②その他、現在公害財特法において特別措置の対象として規定されている事業のうち、今後の活用件数や額の見込みが少なく、かつ、公害の原因そのものへの直接的な対策ではないため、今後国として財政上の特別措置によってまで促進する必要性や優先度の低くなってきている事業類型については、公害財特法の対象から除外することもやむを得ないものと考えられる。

3)国の財政上の特別措置をより一層効果的かつ効率的なものとするための見直し

現行の公害防止計画制度の運用上は、公害防止計画に基づく公害の防止に関する事業に対し、当該地域における公害防止上の主要課題の如何を問わず、公害財特法による国の財政上の特別措置が講じられている。

今後は、国の財政上の特別措置をより一層効果的かつ効率的なものとするため、現に未達成又は未達成となるおそれが高い環境基準項目等であって、当該地域における公害防止計画において主要課題として設定したものの対策として有効な公害の防止に関する事業に限って、公害財特法に基づく国の財政上の特例措置を講ずることとすべきである。

4. 今後の公害の防止に関する施策における国の役割について

公害に関して定められている環境基準等については、二酸化硫黄、二酸化窒素、浮遊粒子状物質のように達成率が大幅に向上してきている項目がある一方、閉鎖性水域のCODや全窒素・全リン等のように未だ改善が十分でない項目も存在している。今後とも、国は、公害に係る環境基準等の早期達成と維持に向け、取り組んでいく必要がある。

公害防止計画については、今回の見直しにより、環境大臣による策定指示が廃止されることとなるが、閉鎖性水域における水質汚濁といった複数都道府県

にまたがる公害の場合など、その改善に向け、環境省がリーダーシップを発揮することが必要な場合も引き続き想定される。環境基本法第 40 条においては、「国及び地方公共団体は、環境の保全に関する施策を講ずるにつき、相協力するものとする」とされており、こうした協力の一環として、必要な場合には、環境省が関係都道府県に対し公害防止計画を作成するよう要請することも望まれる。

また、環境基本法第 16 条第 4 項は、国が、環境基本法第二章に定める公害の防止に関する施策を総合的かつ有効適切に講ずることにより、環境基準が確保されるように努めなければならない旨を規定している。環境基本法第二章の規定を踏まえると、今後とも国が講ずるべき公害の防止に関する施策として、主として以下のものが考えられる。

- ①環境影響評価制度の適切な運用と必要な制度見直し
- ②大気の汚染、水質の汚濁、土壌の汚染又は悪臭の原因となる物質の排出、騒音又は振動の発生、地盤の沈下の原因となる地下水の採取その他の行為に関し、事業者が遵守すべき基準を定めること等により行う公害を防止するために必要な規制制度の構築と必要な見直し
- ③土地利用に関し公害を防止するために必要な規制制度、及び公害が著しく又は著しくなるおそれがある地域における公害の原因となる施設の設置に関し公害を防止するために必要な規制制度の構築と必要な見直し
- ④公害に係る環境負荷を生じさせる活動又は生じさせる原因となる活動（負荷活動）を行う者が負荷低減のために措置をとることを助長するための税制上の措置等の必要かつ適正な経済的な助成措置の実施、及び公害に係る負荷活動を行う者に対し適正かつ公平な経済的負担を課すこと等によりその者が自らその負荷活動に係る環境負荷低減に努めることとなるように誘導することを目的とする税制上の措置等の、公害の防止に係る経済的措置の実施
- ⑤しゅんせつ等の公害の防止のために必要な事業や、下水道、公共交通機関等の公害の防止のために必要な公共的施設の整備を推進するために必要な措置の実施
- ⑥低公害車等の公害の防止に資する製品等に係る国自らのグリーン購入
- ⑦公害の防止に関する普及啓発や、公害の状況その他の公害や公害の防止に関する情報の提供

地方公共団体は、今後とも、上記①②③の制度の運用に加え、条例等に基づく独自の制度の構築・運用を行うほか、④のうち地方税関係の措置や独自の助成の実施、⑤の事業・施設整備の実施、⑥については地方公共団体によるグリーン購入の実施、⑦については学校教育を含めた環境教育・普及啓発の実施や公害の状況の監視など、地域の自然的社会的条件に応じた公害の防止に関する施策を策定し、実施することとなる。

このように国と地方公共団体が相協力しつつ公害の防止に関する施策を講ずることにより、環境基準等の達成に向けた公害の防止に関する施策が効果的に推進され、現に生じている公害及び今後新たに生じうる公害に対し適切な対処がなされるものである。今後とも、国は、公害の防止に関する施策の策定と実施に係る責務（環境基本法第6条）を果たすべく、本意見具申を踏まえ、真摯に取り組むべきである。