

今後の公害防止計画制度の在り方について（要点素案）

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、公害防止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策定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 年以来、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各種公害防止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防止対策事業に対し、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、公害防止対策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方計画について、公害防止計画との適合等が法律上規定されており、こうした他の地方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公害防止対策事業が総合的かつ計画的に推進されるとともに、公害防止対策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、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防止対策事業（その具体的な類型については公害財特法第 2 条第 3 項に限定列举）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、現行の制度運用上は、公害防止計画に基づく公害防止対策事業に対し、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となる運用となっており、効果的な運用とはなっていないとの指摘がある。

3. 公害防止計画制度の見直しの方向性について

(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、公害防止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は、公害財特法が延長された場合において、公害防止計画に基づく公害防止対策事業について公害財特法に基づく国の財政上の特別措置を求めるときのみとする。

(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はないか。

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のではないか。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を当該地域において重点的に解決を図るべき主要課題と設定し、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、効果的かつ効率的な取組の促進が図られるのではないか。

(3)公害財特法に基づく国の財政上の特別措置の延長の是非について

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、農用地土壌汚染対策事業等を中心として、環境基準等の達成に向けた公害防止対策事業の推進のため、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、カドミウムに係る農用地の土壌汚染をはじめとして、今後とも、環境基準等の達成に向け、下水道整備、しゅんせつ・覆砂、農用地土地改良など多額の費用を要する公害防止対策事業を効果的かつ迅速に推進していく必要がある。他方、公害防止計画の策定地域においても達成率が向上してきている環境基準項目があるとともに、補助金の嵩上げ額についても平成21年度において63億円とかつての10分の1程度に減少している。こうしたことを踏まえ、公害財特法に基づく国の財政上の特別措置の延長の是非について検討する必要があるのではないか。

(4)基本方針の策定

前述のとおり、環境基本法においては、環境大臣が、関係都道府県知事に対し、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、公害防止計画の策定を指示することとされている。今後は、公害防止計画の策定が都道府県知事の自主判断となることに伴い、地域ごとの基本方針を環境大臣が示すこともなくなるが、公害防止計画に基づく施策・取組が促進されるためには、公害防止計画の記載・取組内容を含め、環境大臣が、全国統一的な基本方針（現に公害が著しく、又は著しくなるおそれがあり、かつ、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になると認められる地域において実施する公害の防止に関する施策の実施に係る基本方針。技術的助言としての性格のもの）を定めることとすることが適当ではないか。

(5)公害財特法が延長される場合における検討課題

仮に公害財特法が延長される場合には、別紙のような点について検討する必要があるのではないか。

1)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

国の財政上の特別措置の対象を、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上の主要課題として設定したものへの対策として有効な公害防止対策事業に限ることが適当ではないか。

また、公害防止計画の環境大臣への同意協議に対し、環境大臣が同意を行うのは、当該公害防止計画における主要課題への対策として有効な公害防止事業に限ることが適当ではないか。

2)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①②③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的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。

①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

②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

③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、公害防止計画上の主要課題に有効な公害防止対策事業に限定することとする場合、上記のとおり「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こうした特別措置の対象となることも想定されない。したがって、公害財特法が延長される場合にも、廃棄物処理施設設置事業については公害財特法の公害防止対策事業に含めないことが適当ではないか。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金に係る地方交付税の基準財政需要への算入の特例については、経過措置的な対応が必要ではないか。

3)同意の基準の策定

環境大臣への同意協議に関して、環境大臣は、地方自治法第 250 条の 2 に基づき、同意をするかどうかを判断するために必要とされる基準を定め、特段の支障があるときを除き公表すべきこととなる。この同意の基準については、環境基本法及び上記の基本方針を踏まえたものであること、特に

- ①環境基本法第 17 条第 1 項第 1 号又は第 2 号に該当する地域で実施される事業であること
- ②当該地域において環境基準等が未達成であり、又は今後未達成となる可能性が高い環境基準等であって、当該公害防止計画において公害防止上の主要課題として設定されているものに係る対策として実施される事業であって、当該環境基準等の達成に資すると認められること
- ③当該事業の実施場所、実施期間及び要する費用の概算が示されていることを基本として定めるべきではないか。