

公害防止計画制度のあり方に関する検討会

報告書

～ 今後の公害防止計画制度のあり方について ～

平成22年3月30日

目 次

はじめに	1
1. 現行の公害防止計画制度について	2
(1) 公害防止計画制度の概要	2
(2) 公害防止計画制度の目的	4
(3) 環境大臣から都道府県知事に対する公害防止計画の策定指示等	4
(4) 公害防止計画制度のこれまでの見直しの経緯	5
(5) 公害防止計画の策定状況	6
(6) 公害防止計画の法的効果	8
(7) 公害防止計画制度の成果	10
(8) 地方分権改革推進委員会の第3次勧告	12
2. 地方公共団体に対するアンケートについて	13
3. 公害防止計画制度の見直しの必要性	14
(1) 公害防止計画制度の見直しについて	14
(2) 国と地方の役割分担について	15
(3) 公害防止計画の効果について	15
4. 公害防止計画制度の見直しの方向性	16
おわりに	20
注 釈	21

(別 添) 公害防止計画制度の見直しに係る地方公共団体に対するアンケート調査結果 (公害防止計画策定地域)

検討員名簿
審議経過

はじめに

公害防止計画（環境基本法（平成5年法律第91号）第17条の規定に基づく公害防止計画をいう。以下同じ。）制度は、創設当時に見られた激甚な公害の解消を念頭において創設された制度であり、昭和45年の運用開始以来、現に公害が著しい地域等において、国、地方公共団体、事業者等が連携を図りながら公害防止施策を総合的、計画的に講ずるための制度的枠組みとして用いられてきた。そして、汚染物質の排出規制の強化や徹底、公害対策事業の集中的実施等により、今日まで、公害防止計画地域における典型的な公害問題は改善してきたところである。

しかしながら、現行のすべての公害防止計画は、平成22年度限りで期限を迎えることとなっており、また、公害防止計画制度に係る財政上の特例措置を定めた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（昭和46年法律第70号。以下「財特法」という。）も、平成22年度限りで期限を迎えることとなる。加えて、公害防止計画制度は、運用が開始された昭和45年以降約40年が経過していることから、現時点において、これまでの実績や効果を踏まえつつ、公害防止計画制度のあり方を検討することが必要となっていると考えられる。

このほか、平成21年10月に地方分権改革推進委員会により示された第3次勧告では、公害防止計画制度に係る国の関与についても勧告されており、この勧告に関する法整備は、平成23年の通常国会で行われると見込まれている。

このような様々な状況を踏まえ、環境省は、公害防止計画制度のあり方に関する検討を行うため、平成21年12月に本検討会を設置した。そして、本検討会の設置に併せ、中央環境審議会総合政策部会公害防止計画小委員会から本検討会に対し、同小委員会で認識している状況と課題を含め、公害防止計画制度のあり方について多面的に検討することが要請されたところである。

以上のような背景のもと、平成21年12月以降3回開催された本検討会においては、今後の公害防止計画制度のあり方について検討を進めてきた。本報告書は、この検討の結果を中央環境審議会総合政策部会公害防止計画小委員会委員長に報告するため、本検討会が作成したものである。

1. 現行の公害防止計画制度について

はじめに、今後の公害防止計画制度のあり方について検討を進める前提として、現行の公害防止計画制度の概要、目的、計画の策定状況等について、改めて整理することとする。

(1) 公害防止計画制度の概要

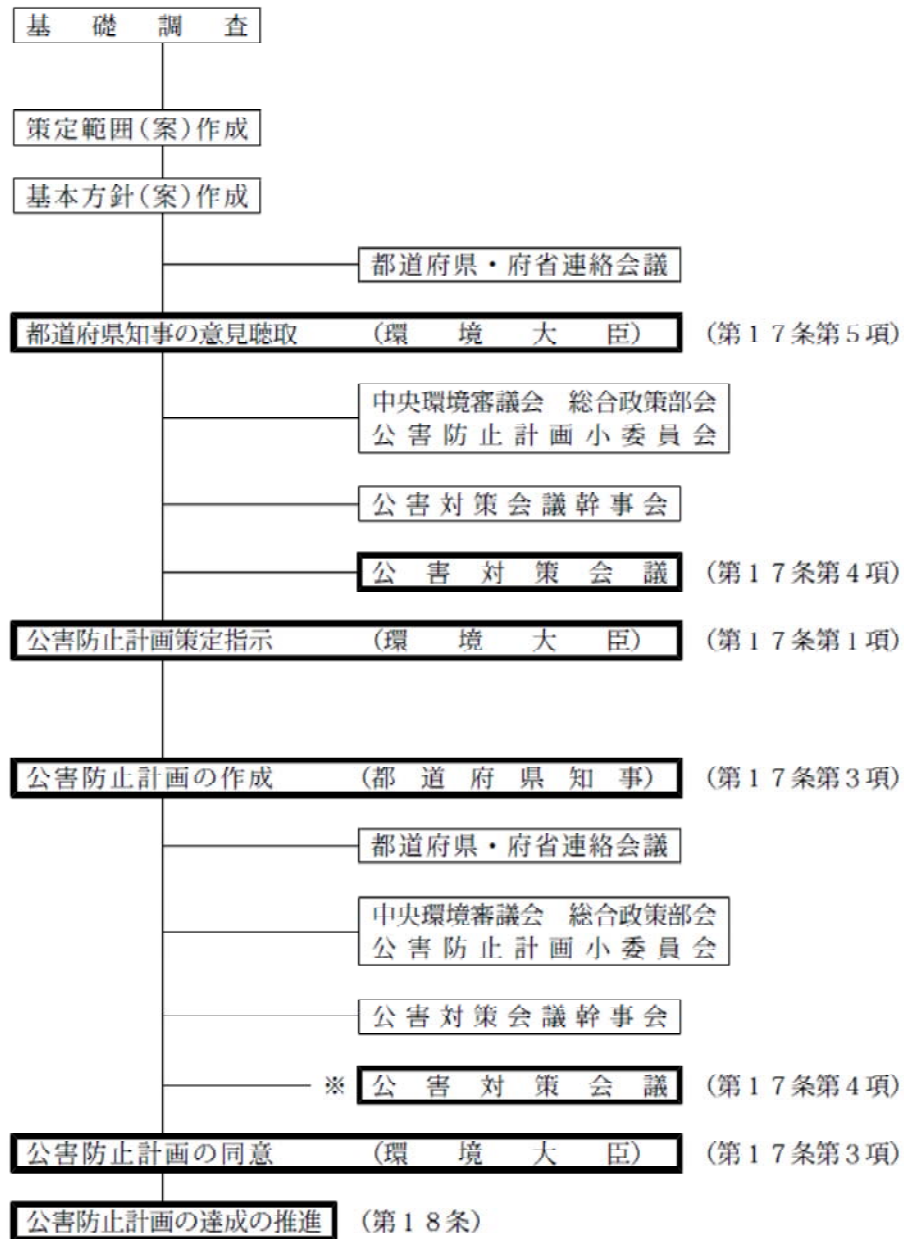
「はじめに」に記したとおり、公害防止計画制度は、創設当時に見られた激甚な公害の解消を念頭において創設された制度であり、昭和45年の運用開始以来、現に公害が著しい地域等において、国、地方公共団体、事業者等が連携を図りながら公害防止施策を総合的、計画的に講ずるための制度的枠組みとして用いられてきた。

公害防止計画の策定手続は環境基本法第17条に直接法定されているが、具体的には、

- ① 現に公害が著しい又は人口及び産業の急速な集中その他の事情により公害が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ついて、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、その施策に係る計画の策定を指示する。(第1項)
- ② 関係都道府県知事は、環境大臣から指示を受けたときは、基本方針に基づき計画を策定し、環境大臣に協議し、その同意を得る。(第3項)
- ③ 環境大臣は、関係都道府県知事への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(注1)の議を経なければならない。(第4項)
- ④ 環境大臣は、関係都道府県知事への計画策定の指示をするに当たっては、あらかじめ、関係都道府県知事の意見を聴かななければならない。(第5項)

とされており、公害防止計画に基づき、地方公共団体等は、発生源等に対する各種規制、環境影響評価、立地指導、土地利用の適正化等の施策を講ずることとなるほか、下水道整備、廃棄物処理施設整備、公園・緑地等整備等の事業を推進することとなる。

公害防止計画策定手順



- (注) 1. は環境基本法に基づくものであり、()内はその条項を示す。
 2. ※は、公害対策会議会長専決要領の規定により、開催しない場合がある。

(2) 公害防止計画制度の目的

公害防止計画制度は、(旧) 公害対策基本法(昭和 42 年法律第 132 号)において法定され、平成 5 年に制定された環境基本法に引き継がれた制度である。

しかし、本制度の目的については、制度創設以来基本的に変更はない。即ち、公害の問題の態様に応じて講じられている個別の規制等の措置等個別的な施策だけではなく、公害対策を総合的に講じなければその解決を図り難い地域や、今後人口や産業の急速な集中が予想され、諸施策を総合的に講じなければ同様の事態に陥るおそれのある地域について、公害防止施策を総合的に実施することを目的としている。

(3) 環境大臣から都道府県知事に対する公害防止計画の策定指示等

公害問題は地域性が強い面もあることから、地域の実情を把握している都道府県知事が公害防止対策を講ずることが効果的であり、また、その対策の権限も都道府県知事に委ねられている場合が少なくない。このため、現行の制度では、公害防止計画は関係都道府県知事が作成することとされている。しかしながら、公害防止対策の中には、国の施策に直接かかわる問題も少なくなく、また、公害防止計画は、公害から人の健康の保護を図る等ナショナルミニマムを確保するための施策であって国としても大きな関心を有するものであることから、環境大臣が基本方針を示し、関係都道府県知事に対する公害防止計画の策定を指示する制度が設けられている。

このように、環境大臣による都道府県知事に対する公害防止計画の策定指示は、

- ・ 公害防止対策の中に国の施策に直接関わる問題がある。
- ・ 公害から人の健康の保護を図る等ナショナルミニマムを確保する施策である。

という 2 点を踏まえて設けられた制度である。

なお、都道府県知事が策定した公害防止計画について、環境大臣の同意制度が設けられている点も、同じく上記 2 点を踏まえたものと解される。

(4) 公害防止計画制度のこれまでの見直しの経緯

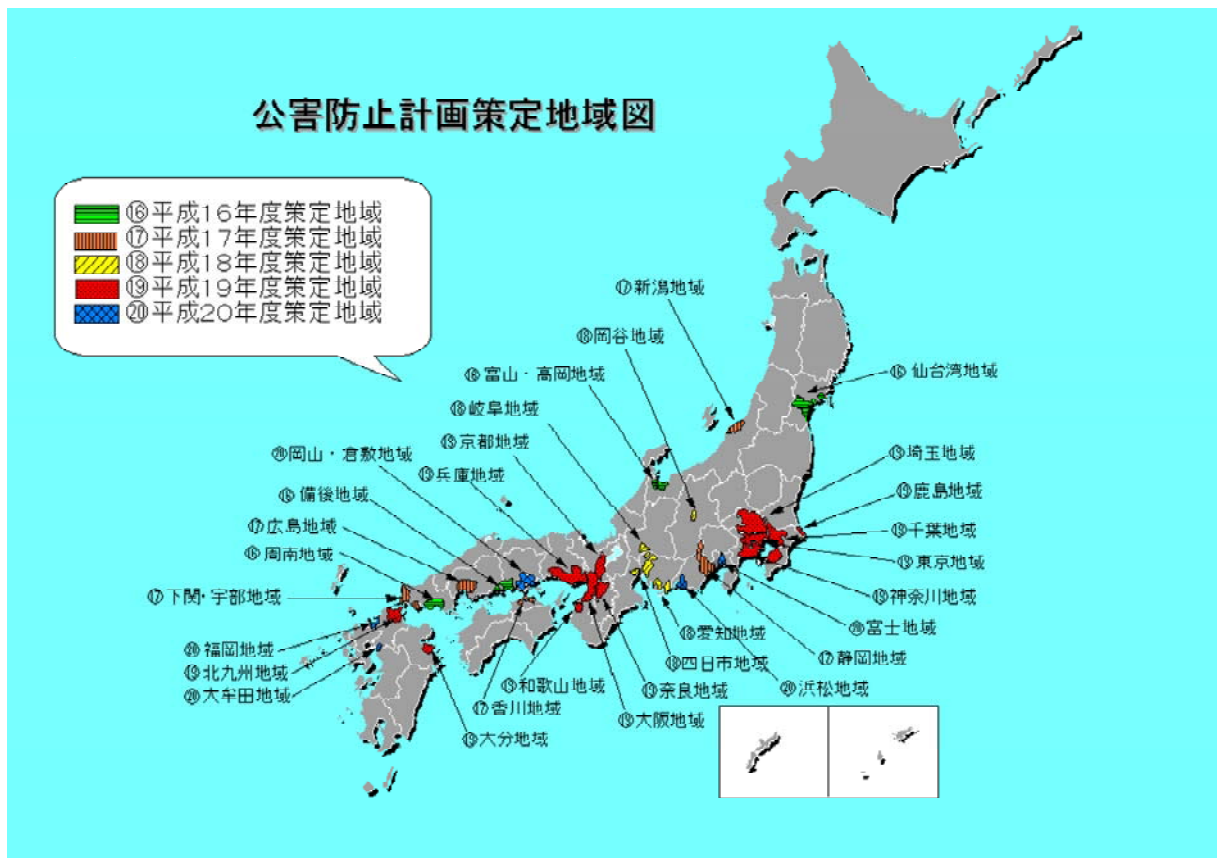
公害防止計画制度については、昭和45年の初の計画策定以降、昭和57年、昭和62年、平成4年、平成9年及び平成13年の5回にわたり、「公害防止計画制度の今後のあり方」の検討が行われ、中央環境審議会（又は公害対策審議会）より、それぞれ意見具申又は答申が示されている。これらの意見具申及び答申に基づき、公害防止計画制度は、その都度、経済社会状況の変化、環境問題の態様の変化等を踏まえた運用面での改善が図られてきた。

これまでの見直しの内容は、概ね以下のとおり整理できる。

昭和57年	「公害防止計画の今後のあり方について」
	・ 公害防止計画に湖沼等の富栄養化対策、交通公害対策、土地利用対策、廃棄物対策等を追加
昭和62年	「社会経済条件及び公害の態様の変化に対応した公害防止計画のあり方について」
	・ 重点課題を明確化した主要課題方式の採用
	・ 広域公害への的確な対処のため、計画地域が連たんする大都市圏における計画の同時策定等を導入
	・ 環境影響評価の導入
平成4年	「社会経済条件及び環境問題の態様の変化に対応した公害防止計画のあり方について」
	・ 重点的に取り組むべき課題として化学物質対策、地球環境保全の観点等が追加
平成9年	「環境基本計画に対応した今後の公害防止計画のあり方について」
	・ 広域的取組に関する連携体制等について計画に位置付け、地域の総合的な公害対策を推進
	・ 環境影響評価等に基づく施策を計画に位置付け
	・ 地域における独自の地域環境計画と公害防止計画の連携による環境保全施策の実施を期待
平成13年	「公害防止計画制度の運用の見直しについて」
	・ 策定指示の要件を明確化（環境基準の超過項目の目安の明示等）
	・ 基本方針の見直し（目標の明確化、講ずべき施策の明記、適正な進行管理及び分析評価の実施）

(5) 公害防止計画の策定状況

公害防止計画は、昭和45年12月から昭和52年1月までの間に、全国の主要な工業都市及び大都市地域のほとんどについて策定された。また、平成15年度に2地域が策定され、これまでに52地域について策定されてきたところである。一方で、地域の見直し、隣接する地域の統合等もあり、平成21年4月1日現在では、全国30の地域について、24の都府県知事が公害防止計画を策定している。具体的には、以下のとおりである。



(6) 公害防止計画の法的効果

公害防止計画策定の法的効果は、大きく以下の2つに整理できる。

1) 財政上の特例措置

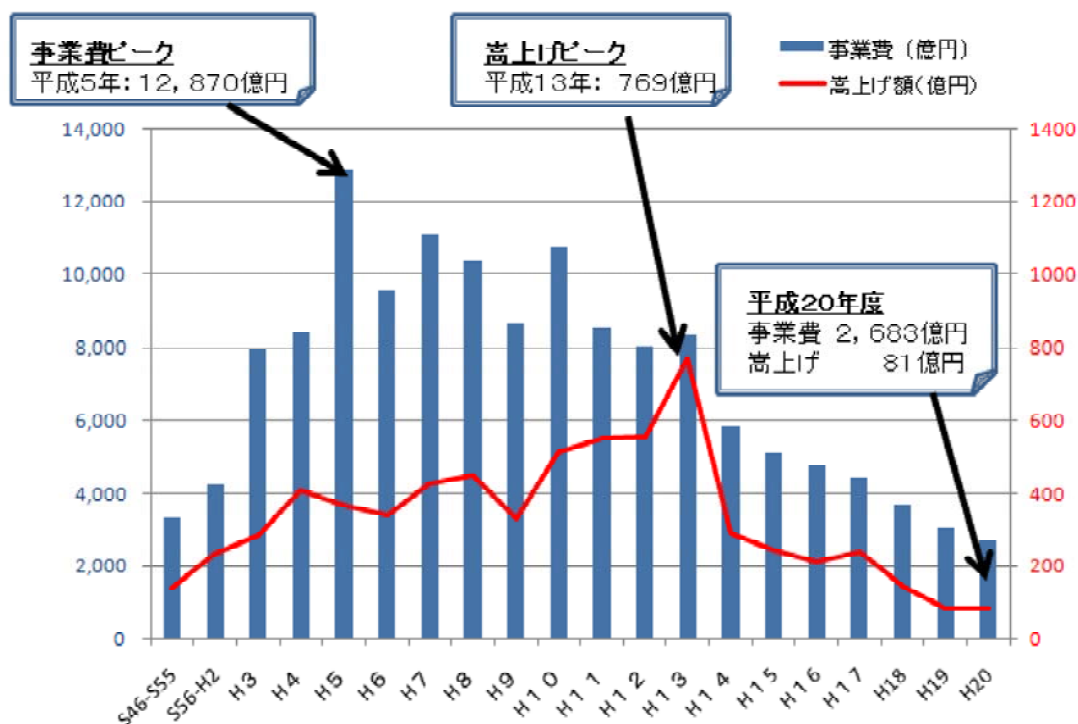
→ 財特法に基づく公害防止事業に係る国の負担又は補助の割合の特例措置の適用等

2) 他の法令に基づく地方計画制度との整合確保

→ 都市計画法（昭和43年法律第100号）に基づく都市計画、河川法（昭和39年法律第167号）に基づく河川整備計画等、各種地方計画が、公害防止計画と適合したものとなる

このうち、財政上の特例措置の内容は、次の頁のとおりである。

なお、財政上の特例措置のうち、公害防止計画に基づく公害防止事業に係る事業費及び補助の嵩上げ額の推移を見ると、以下のように、近年減少しており、公害防止計画制度に基づく財政上の特例措置の活用は漸減傾向にあると考えられる。



事業区分	事業の細区分	国庫補助金		平成20年度 地方債充当率 (率は各年度の「地方債充当率(総務省告示)」による) ※7	地方交付税の基準 財政需要額への算入		備考 (財特法 根拠条 項等)		
		通常の 補助 負担率	特例 補助 負担率		通常算入率	特例算入率			
下水道	特定公共下水道	1/3	1/2	100%		44%	措置なし ※5	第2条 第3項 第1号	
	都市下水路	4/10	1/2	都道府県 90% 市町村・指定都市 55%		30% (都道府県) 12.5% (市町村・指定都市)	地方債元利償還金の50%を基準財政需要額に算入(公害財特法第5条、地方交付税法附則第5条による) ※5		
	公共下水道	終末処理場	55/100	1/2	100%		16~44% (公共下水道) ※4 44% (流域下水道、特定環境保全公共下水道)		
		その他	50/100	—					
流域下水道	終末処理場	2/3	1/2						
	その他	50/100	—						
緩衝緑地	緩衝緑地	用地 1/3 施設 1/2	1/2	90%		30%		第2条 第3項 第2号	
廃棄物 処理施設	一般廃棄物 処理施設	ごみ ※3 1/3 (1/4) し尿 ※3 1/3 (1/3)	— (1/2)	90% (施設) 100% (用地造成)		50% (施設) 0% (用地)		第2条 第3項 第3項	
	廃棄物埋立護岸 海洋性廃棄物 処理施設	1/3 1/3		90% 都道府県・指定都市 70% 市町村 75%	○	50% 0%			
学校環境整備 (公立の義務 教育諸学校)	公害防止工事等	1/3	55/100	都道府県 75% 指定都市・市町村 90%		70% (危険) 30% (プール) 20% (給食) 0% ※6	措置なし ※5	第2条 第3項 第4号	
※2 しゅんせつ ・導水等	河川	1/3		90% (・河川環境整備事業のうち特定河川の流域において実施される河川浄化対策・漁場環境保全創造事業 都道府県・指定都市 70% 市町村 75%)	○	30%	地方債元利償還金の50%を基準財政需要額に算入(公害財特法第5条、地方交付税法附則第5条による)	第2条 第3項 第5号	
	港湾	※1 0 (1/2)	1/2						
	水産基盤	1/2							
※2 公害対策 土地改良	農業用施設(かんがい排水施設)	土壌汚染防止等 55/100 その他 55/100	55/100 1/2	90%		30%		第2条 第3項 第6号	
	農用地(容土・排土等)	汚染除去等 50/100 その他 50/100	55/100 1/2						
※2 ダイオキシン 類対策	土壌汚染防止・除去等	1/2	55/100	都道府県・指定都市 70% 市町村 75%	○	0%		第2条 第3項 第7号	
政令で定める 事業	幼稚園等	1/3	1/2	75%		0%		第2条 第3項 第9号	
	児童福祉施設	1/3 1/2	1/2 55/100	都道府県・指定都市 75% 市町村 80% (介護施設 100%)		0%			
	老人福祉施設	1/2	55/100						

(注) ※1 …… 港湾公害防止対策事業として行う場合は0、それ以外の事業として行う場合は1/2
 ※2 …… 公害防止計画策定地域以外の地域において実施される公害防止対策事業で総務大臣が主務大臣及び環境大臣と協議して指定した事業についても適用される。
 ※3 …… 上段は平成17年度以降の交付金事業の補助負担率、下段の()内は交付金化以前の国庫補助事業の補助負担率。
 ※4 …… 合流式・分流式の別及び処理区域内人口密度別に16~44%を算入
 ※5 …… 特定公共下水道(単独分)及び義務教育施設(学校環境整備)については、本財政措置においては交付税措置を講じていない。(なお、義務教育施設(学校環境整備)においては、通常分として各費目において基準財政需要額に算入される。)また、平成16年度より、下水道事業のうち更新事業に係る経費についても、交付税措置の対象外としている。
 ※6 …… 市町村立施設について、危険改築・不適格改築事業等は70%、屋外プールの新增築事業は30%、給食施設の新増改築事業は20%及びその他事業は0%を算入(平成18年7月20日付け総財調第24号「安全・安心な学校づくり交付金事業に対する地方財政措置について」参照)
 ※7 …… 財特法が適用されることにより起債が可能となるもの