

公害防止計画制度に関する意見整理

平成21年3月6日公害防止計画小委員会

中央環境審議会公害防止計画小委員会では、平成19年12月21日、平成20年3月26日及び平成21年3月6日の3回にわたり、公害防止計画制度の今後のあり方について、議論を行った。

これまでの議論における主な意見を整理すると、以下のとおりである。

1. 公害防止計画制度を取り巻く主な現状認識について

(1) 公害防止計画に基づく対策の着実な実施

- ・ 公害防止計画制度は、地域における激甚な産業型公害の解決を念頭に置いて創設された制度であり、昭和45年の制度発足以来、我が国における公害対策の中心的な制度的枠組みとして機能してきた。
- ・ その結果、他の制度による取組とも相まって、地域における状況の改善が進み、公害防止計画の策定地域数・市町村数は、年々減少している。

(2) 環境問題を巡る状況の変化

- ・ 環境問題を巡る状況は、制度発足当時から大きく変化しており、光化学スモッグなど改善が不十分な課題が残されている一方、自動車関連の大気汚染が各地に拡大するなど、産業型公害から都市生活型公害へと公害問題の態様が変化しつつある。また、ダイオキシンやアスベスト等の問題に加え、地球温暖化対策や生物多様性の保全など、広がりを見せている。
- ・ さらに単に環境基準を満たすだけでなく、より健康な都市づくりが課題になってきており、予防的見地から、妊婦や子供など次世代の人達が健やかに育つことができる環境づくりが緊急課題となってきている。

(3) 公害防止に係る他の制度の整備の進展と課題

- ・ 公害防止計画制度の創設以後、大気汚染防止法や水質汚濁防止法における総量規制制度の導入や、湖沼法や自動車NO_x法に基づく各種の法定計画制度の導入など、個別の公害分野における各種制度の確立や拡充、強化が図られてきている。

- ・ 一方、これらの法定計画制度の導入だけでは不十分であり、特に都市生活型公害を防止するためには、住民一人一人が環境にやさしいライフスタイルを実行する意志を持つことが重要であり、そのための教育も必要になってきている。

(4) 目標年度・期限の到来

- ・ 公害防止の主要対策の一つであるNO_xやSPMの対策については、公害防止計画に基づく対策に加え、自動車NO_x法に基づく施策も推進されているが、その計画期間は平成22年度が目標年度となっている。
- ・ また、公害防止計画に基づき実施する公害防止対策事業については、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）の適用を受けるが、この公害財特法は、平成22年度末で期限を迎える。

(5) 国と地方の関係の変化

- ・ 地方分権の進展の中で、公害行政における国と地方の関係も変化しており、国と地方公共団体が補助金等を介して一緒に問題解決に当たる、という従来の公害防止計画制度の構造が適当かどうか、検証が必要な時期に来ている。

2. 公害防止計画制度の必要性について

(1) 公害防止計画制度の果たしてきた役割の評価

- ・ 公害防止計画制度の今後のあり方について検討するに当たり、昭和40年代から50年代にかけての激甚公害に対して、公害防止計画がどのような効果や役割を果たしてきたのか、検証することが必要ではないか。
- ・ 公害防止計画が果たしてきた効果や役割の検証に当たっては、環境基準の達成状況だけでなく、施設の整備状況や指定地域の卒業状況も加えるべきではないか。
- ・ 公害防止計画が策定されることにより、財特法が適用され、予算上の配慮がなされるなど、国と地方を通じた公害防止対策事業の検討がされることにより、対策が進んできたのではないか。

(2) 公害防止計画制度（又はそのシステム）の必要性

公害防止計画制度の必要性については、以下のような異なる意見があった。

（制度を終了すべきとする意見）

- ・ 激甚な公害を除去するための制度としての公害防止計画の役割は、ほぼ終わったのではないか。公害防止計画制度は一旦終了して、必要な状況になれば、また新たに制度を構築すべきではないか。
- ・ 計画策定に要する行政コスト（マンパワー）をもっと緊急性のある環境問題に振り向ける必要があるのではないか。
- ・ 最近の環境問題は、土壌汚染、光化学スモッグ、ダイオキシンなど、区域・時間を絞った緊急の対策が必要なものが多く、投網をかぶせるような計画ではなく、選択と集中が必要ではないか。
- ・ 個別の公害分野における各種の法定計画制度の活用で目的は果たせるのではないか。

（制度を存続すべきとする意見）

- ・ 公害問題は、意図するしないにかかわらず、この世のある限り必ず起こりうる問題である。将来起こるかもしれない公害に対しても、さらに今日なお課題とされる問題に対しても、現行制度を見直した上で、国と地方が協同して公害防止対策を進める総合的な取組の制度としての枠組みは存続していくべきではないか。
- ・ 光化学スモッグ、閉鎖性水域の水質問題、騒音等、依然として解決できていない課題があるのではないか。
- ・ 廃棄物や化学物質、光化学オキシダントなど、県境をまたがる環境問題は多発しており、複数の地方公共団体が連携して取り組むための制度的な仕掛けは、公害防止計画制度を衣替えしても、依然として残す必要があるのではないか。
- ・ 地球温暖化、循環や共生という分野は、国が基本的な取組の方針を示すべきものであり、その上で、個々の公害で未解決の問題や新たな環境問題なども含め、地域における重要課題について地域の総合的な環境の計画を作って取組を進めていくやり方が必要ではないか。

（法改正について）

- ・ 仮に制度を廃止する場合は、環境基本法を改正する場合と、適切とは言えないが、条文はそのままで運用はしないという場合がある。また、内容を変えて制度を続ける場合も、環境基本法を改正する場合と、現行法の中で解釈できる範囲の変更を行う場合の2通りがある。さらに、財特法とは別に新たな財政支援をするのか、そもそも財政支援は一切外してしまうのかという2つの方向がある。それぞれのパターンについて、整理して議論をする必要があるのではないか。

3. これからの時代の公害防止計画制度のあり方について

(1) 公害の状況を評価する指標（公害防止計画策定指示の要件）のあり方

- ・ 環境基準の達成という指標のみをもって、公害防止計画に基づく取組を評価し、計画策定指示の要件とする現行の制度は、適切かどうか。例えば、健全な水循環といった点も指標の一つとして、各地域の公害の状況が改善されているかどうかを評価する方法もあるのではないか。
- ・ 達成しやすい地域と達成しにくい地域があり、達成しにくい地域をどのように評価するかが問題。投下した資本やマンパワーなど、インプットしたものとアウトプットを比較して効率的だったか、生態系の保護という視点からも効果があったかとか、多面的な評価を検討すべきではないか。ただし、財特法の嵩上げがあるから、定量的評価をしないと不公平だという議論が出てくるのであり、財特法が外れればそれほど大きな問題にはならないのではないか。
- ・ また、光化学オキシダントや自動車騒音のように、根本的な問題点や対策手法、対策効果が、環境基準に係る指標では捉えにくい問題もあるのではないか。
- ・ 一方、平成13年の公害防止計画制度改正において、策定指示の要件が曖昧であるために既得権益化している状況を改善するため、定量的な評価基準を導入した経緯がある。したがって、定量化が難しいものにまで指標の対象を広げることは、再び不公平を生ずることになるのではないか。
- ・ このように、まずは各地域の公害の状況を評価する指標のあり方について議論するとともに、現行の環境基本法における「公害」の定義に照らし、法改正の要不要についても議論する必要があるのではないか。

(2) これからの制度のあり方

(公害行政手法の考え方、インセンティブ)

- ・ 不特定多数の者が介在する日常生活や通常の事業活動に起因する都市生活型公害においては、ソフト的対策等の幅広い政策手段を公害防止対策事業と有機的に連携して実施（ポリシーミックス）する必要があるが、このような点について十分な配慮が行われていないのではないか。例えば、閉鎖性水域の環境改善のような分野は、規制行政だけでは限界があり、地域の環境改善を行う上で、ソフト対策や公害以外の課題（自然など）もあわせて考える必要があるのではないか。
- ・ 「公害」という言葉を改め、生活環境の好ましい形を保全していく、というコンセプトから制度を組み立て直すことも検討すべきではないか。
- ・ 人が直接被害を受ける場合にとどまらず、法令上の「公害」という用語は、一般的な印象よりも広い意味で使われてきたのではないか。また、公害による被害についても、民法の被害の概念のように、財産的被害にとどまらず、不快感を覚えると

いった精神的被害も含まれるはずであり、「公害」又は「環境」の解釈について再度整理すべきではないか。

- ・ 公防地域に指定されると、必要性の有無にかかわらず、公害財特法に定めている事業の全てが財政上の特例措置の対象となるため、無駄が生じていたのではないか。また、国からの支援策については、補助金以外にも、地方交付税や地方債の起債措置などの財政措置があり、また財政措置以外の支援策もあり得る。こうした様々な支援策を取り込んだ新たな制度を考えていく必要があるのではないか。
- ・ 交通公害関係がほぼすべての地域で課題として取り上げられるようになっているが、現在の制度では対応する財政措置がない。地域で関連機関が協同して総合的・計画的に取り組むための総合調整機能は重要であるが、形式的なものとなっているのではないか。早期に環境基準を達成するために、目標年次を定め、調整を実質化するためのインセンティブや罰則を検討すべきではないか。
- ・ モラルの向上という点で、環境教育をより明確に位置づけていくべきではないか。
- ・ 公害の中身が非常に広がっており、景観問題についても考えていくべきではないか。
- ・ 例えばアメリカでは、大気汚染が非常にひどいところでは、対応策を示さない限り、連邦政府の資金による新しい高速道路建設予算の執行ができないとする法律がある。このように、財特法のようなインセンティブだけでなく、環境サイドからモノが言えるようなディスインセンティブの仕組みも考えるべきではないか。
- ・ 公害の中身が変化してきており、以下のような問題について、どのように対処するのか考えていくべきではないか。
 - ・ 景観問題
 - ・ 土壌汚染
 - ・ 「臭気」、「におい」、「香り」
 - ・ ダイオキシン類
- ・ 土壌汚染については、現在の枠組みでは計画を立てて測定するというものになっておらず、掘削土壌の増加、不法投棄等いろいろと問題が出てきている。そういう普段は見えない特殊な汚染について、今後どのように計画を立てていくかということを考える必要があるのではないか。

(他の行政計画との関係、上位計画の必要性)

- ・ 環境基本計画そのものをどうするか、という議論をする中で、公害の問題をどのように計画として位置づけていくか、という議論を行うべきではないか。地球温暖

化、循環型社会形成及び生物多様性については、それぞれの計画に任せるとなると、環境基本計画の中では、公害問題に対する考え方や地域での対応について書く必要があるのではないか。

- ・ 各地域において、個別の環境問題に対応するための計画（法定計画）がバラバラに存在しているが、これらの調整を図るための上位計画のようなものが必要ではないか。その際、各地域で必ず策定している計画について、一つに束ねるような整理もあるのではないか。
- ・ 個別法が様々な計画を義務付け、あるいは任意の計画が作られるという現状があり、そういった計画と公害防止計画で掲げていることが二重になっている。これらを一本化してしまうというのも一つの考え方になるのではないか。
- ・ 現行の公害防止計画制度は一つのパターンで書かなければならず自由度が低いことから、上位計画的な計画制度として位置づけるとしても、かなり模様替えをする必要があるのではないか。
- ・ 特例市以上の地方公共団体において地方公共団体実行計画の策定を義務づけるための地球温暖化対策推進法の改正案が閣議決定されたが、この実行計画がベースになって他の地域環境計画と連携・統合していくこともありうるのではないか。
- ・ 地方公共団体の事務の選択と集中が進む中で、整理合理化を図るための方策も必要ではないか。
- ・ 総量削減計画を策定する際に、県レベルで横の調整を実施しているところもあるが、こうした広域的な取組が制度化されていないので、それをどのようにまとめていくかが今後の課題ではないか。
- ・ 現在の公害防止計画は県別で考えているが、県別でいいのかという問題はある。土壌は県別でも済む問題であるが、閉鎖性水域の問題などプロジェクト的なものに対応して、県別にとらわれない計画があってもいいのではないか。
- ・ 石綿のように、アドホックに出てくる問題に対応するためにも、これまでとは違った形でこの計画を考えていく必要があるのではないか。
- ・ 合理的な土地利用計画の策定を通じて公害を防止するため、都市計画法及び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においては、都市計画及び空港周辺整備計画は公害防止計画に適合したものになるように規定されているが、理念や考え方の調整に止まり、実質的には土地利用の適正化の観点からのアプローチはあまり機能してこなかったのではないか。今後の制度のあり方の検討に当たっては、こうした観点からのアプローチも踏まえる必要があるのではないか。

- ・ 環境基準未達成の大気汚染問題（NO_x、オキシダント）、道路交通騒音問題、今後規制強化が予想されるPM_{2.5}問題、地球温暖化問題など、自動車交通の問題については、大都市など地域として総合的・計画的に取り組むことがますます重要となっている。各種の個別対応の法制度ができてはいるが、環境の視点から、都市計画を含めて中長期的・横断的に地方が取り組む計画制度が必要ではないか。
- ・ 今後違った形の計画を考えるのであれば、どのような基準でこの計画を作る地域を選ぶのかということについて、何らかのメルクマールを作る必要があるのではないか。策定指示についても、地域と徹底的に協議して手を挙げてもらうようにすれば、基準のようなものは必要なくなる一方で、何らかのメリットまで用意するということになると、基準が必要になる。指標の問題をもう一度取り上げる必要があるのではないか。

（国と地方の役割）

- ・ 現状では、例えば国の直轄事業が環境汚染防止のために十分役立っている、あるいはそれがなければうまくいかない、という場面があるのではないか。
- ・ 総量削減計画や湖沼水質保全計画のような個別の公害防止制度の整備に伴い、公害防止計画の中では、地域の特性に応じた地方公共団体の独自性を発揮しにくくなっているのではないか。例えば国の策定指示ではなく、ガイドライン方式に変更することによって、必要な要素が入っていれば書きぶりや計画期間は自由にする、というような手法もあるのではないか。
- ・ 一方、地域環境計画が十分策定されていない地域については、国の策定指示によって、計画策定を誘導していく効果もあるのではないか。
- ・ 現行では、必ずしも各省の地方支分部局が連携しておらず、国の支援体制が十分に担保されていないのではないか。環境省の地方環境事務所が統合、調整する役割を果たすべきではないか。
- ・ 一つの市町村を対象にした地域環境計画は、地方に任せてもいいのではないか。一方、国は、複数の地方公共団体に関係するものや、酸性雨や黄砂のように外国との関係で取り組むべき課題について関与していくべきではないか。このため、国が旗を振って地方と共同して取り組む課題がどのようなものがあるかを整理した上で、公害防止計画制度又はそれを修正した制度が使えるかどうかを検討すべきではないか。