

## 32. 公害防止計画を通じた地球環境保全

### THE GLOBAL ENVIRONMENTAL CONSERVATION THROUGH THE REGIONAL POLLUTION ABATEMENT PROGRAMS

齊藤 敏彦 \*      藤塚 哲朗 \*\*  
Toshihiko SAITO      Tetsuro FUJITSUKA

**ABSTRACT:** Heavily polluted areas are designated by the prime minister, based on Article 17 of the Basic Environment Law in Japan. Pollution Abatement Programs are created by governors of the prefectures in which the designated areas are located and then approved by the prime minister. According to these programs, businesses and local public entities are responsible for implementing pollution abatement projects. As the designated areas include all large cities and major industrial cities in Japan, it is said that activities performed in these areas strongly affect the global environment. From the viewpoint of conservation of the global environment, the pollution abatement projects provided in the Pollution Abatement Programs should include the appropriate actions against acid rain, global warming, etc.

**KEYWORDS:** Pollution Abatement Programs, Arresting Global Warming, Establishing Social Infrastructure

### 1. はじめに

公害防止計画は、現に公害が著しい地域などについて、国、地方公共団体及び事業者等が公害防止に関する施策を総合的に実施するための計画である。また、公害防止計画の策定地域は、他の地域と比べると社会経済活動が集積し、二酸化炭素の排出量も多く、地球環境に大きな負荷を与えている地域である。

そこで、公害防止計画において、地球環境保全に係る施策を的確に位置づけ実施する必要がある。

この発表は、公害防止計画制度の目的や公害防止計画に位置づけられている地球環境保全施策等について紹介するものである。

### 2. 公害防止計画制度の概要

#### 2.1 公害防止計画の目的

公害防止計画は、環境基本法(平成5年法律第91号)第17条に基づき、

- (1) 現に公害が著しく、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であると認められる地域
- (2) 人口及び産業の急速な集中等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

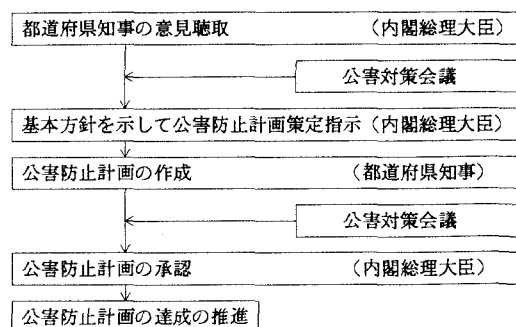


図1 公害防止計画の策定手順

\* 環境庁企画調整局環境計画課 Strategic Environmental Planning Division, Environment Agency  
\*\* 環境庁水質保全局水質管理課 Water Quality Management Division

## められる地域

について、公害の防止を目的とする地域計画であり、内閣総理大臣が示す、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（以下「基本方針」という。）に基づいて、都道府県知事が策定し、内閣総理大臣により承認される法定計画である。公害防止計画の策定手順は図1のとおり。

また、公害防止計画においては、事業者は、大気汚染、水質汚濁等の防止のための措置を講じることとしており、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、立地指導等の施策を講じるとともに、下水道整備、廃棄物処理施設整備、公園・緑地整備等の公共事業を推進するものとしている。

## 2.2 公害防止計画の策定経緯

昭和42年8月に公害対策基本法が制定され、同法第19条に基づき、現に公害が著しい地域等について、内閣総理大臣が関係都道府県知事に対し、公害の防止に関する施策に係る計画の策定指示及び承認を行うという公害防止計画制度が創設された。

昭和45年12月には、千葉県市原、三重県四日市、岡山県水島の3地域（第1次地域）について、全国で初めて、公害防止計画の承認が行われた。その後、コンビナート地域、主要工業地帯、「新産業都市建設促進法」（昭和37年法律第117号）に基づく新産業都市（産業立地条件及び都市施設を整備することにより、その地域の開発発展の中核となるべき地域）及び「工業整備特別地域整備促進法」（昭和39年法律第146号）に基づく工業整備特別地域（工業の基盤となる施設その他の施設を一層整備することにより、工業の発展を促進する地域）を中心に、昭和52年承認の第7次地域（札幌地域等）まで、対象地域の選定、計画の策定が行われ、最大50地域を数えた。

その後、環境の状況等による地域の見直し（現在は、5年に1度見直されている。）を経て、苫小牧地域、東予地域（新居浜市等）、室蘭地域、日立地域、東濃地域（多治見市等）、大竹地域、阿南地域の7地域については計画が終了し、また、9地域が隣接する地域と統合されたことによって、平成9年度末現在、全国34地域（29都道府県）において公害防止計画が策定されている。公害防止計画の策定地域は、図2のとおり。



図2 公害防止計画の策定地域図

### 3 公害防止計画が果たしてきた役割及びその効果

#### 3.1 公害防止対策の総合調整

公害防止計画は、内閣総理大臣が公害対策会議（会長：内閣総理大臣、委員：外務大臣を除く大臣）の議を経て策定の指示を行い、計画の承認を行うものであり、計画の推進に当たって、政府が一元的に強力な支援を行う体制が整備されている。また、環境基本法に基づく行政計画であり、各種の公害防止施策を総合的、計画的に実施する上で重要な役割を果たしている。

特に、「都市計画法」（昭和43年法律第100号）第13条及び「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」（昭和42年法律第110号）第9条の3においては、都市計画及び空港周辺整備計画を公害防止計画に適合させなければならない旨規定されており、それぞれの場合において土地利用を基本とした公害対策が法的に担保されることとなっている。

その他、公害防止計画は、地域整備や開発計画等の環境に大きな影響を与える行政計画に対して、当該計画地域における公害防止上の措置を総合的に示すという役割も果たしている。

#### 3.2 公害防止対策事業の推進

公害防止計画は、地方公共団体等が下水道整備、廃棄物処理施設整備、しゅんせつ・導水、公園緑地等整備、交通対策、地盤沈下対策等の公害防止のための事業を総合的、計画的に推進する上で、重要な役割を果たしてきた。昭和61年度から平成7年度までの10年間で見ると、公害防止計画に盛り込まれた公害防止に係る公共事業の総事業費は約39兆1,766億円である。

また、下水道整備五(七)箇年計画において、下水道整備事業の実施の目標として、「環境基本法に基づく公害防止計画に対応するため、高度処理を含めた下水道事業を推進するものとする」とされている等、関係事業に関する計画においても、予算を重点的に配分するような配慮がなされている。

#### 3.3 公害の未然防止

公害の未然防止も公害防止計画が果たすべき重要な機能であり、これまでも人口が集中しつつあった大都市周辺地域や産業等の集積が図られる新産業都市、工業整備特別地域において、公害の状況、人口や産業活動の動向等を勘案しつつ、公害防止計画が策定されてきた。その結果、これらの地域については公害の未然防止が図られてきている。例えば、工業整備特別地域である鹿島地域においては、工場立地法に基づく地区指定による公害の防止のための施策と公害防止計画地域内の事業者と市町村との間で締結された公害防止協定による硫黄酸化物、窒素酸化物の総量規制等を公害防止計画に位置づけ実施された。これらの施策により、同地域では大規模な開発が行われたにもかかわらず、硫黄酸化物濃度は環境基準値を超過せずに推移してきた。

#### 3.4 財政上の特別措置

公害防止計画の一層の推進を図るため、昭和46年5月には、「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」（昭和46年法律第70号、以下、「公害財特法」という。）が制定され、公害防止計画に基づき地方公共団体等が実施する公害防止対策事業については、表1のとおり、国の負担又は補助の割合の嵩上げ、地方債の適用事業の拡大、地方債の元利償還金の交付税算入等の財政上の特別措置が講じられることとなっており、このような財政特別措置は、公害防止計画の推進を財政面から支える重要な機能を果たしている。

なお、平成9年度の公害防止対策事業の見込額は、8,641億円であり、そのうち、国の補助割合の嵩上げ額は、333億円である。嵩上げ額の内訳は、廃棄物処理施設整備315億円、しゅんせつ・導水9億円、下水道（終末処理場等）4億円、監視測定体制整備2億円等となっている。

表1 公害防止計画の財政上の特別措置

(平成9年9月現在)

| 事業区分                      | 事業の細区分          |             | 国庫補助金      |                  | 平成9年度地方債<br>(率は各年度の「地方債許可方針の運用について」による)                          | 交付税                                              | 備考<br>(財特法根拠案項) |        |
|---------------------------|-----------------|-------------|------------|------------------|------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|-----------------|--------|
|                           |                 |             | 通常の補助負担率   | 特例補助負担率          |                                                                  |                                                  |                 |        |
| 下水道                       | 特定公共下水道         |             | 1/3        | 1/2              | 地方負担額の50%<br>(S45年度以前に着手した事業は60%)                                | 措置なし<br>※※※※※                                    | 第2条第3項第1号       |        |
|                           | 都市下水路           |             | 4/10       | 1/2              | 地方負担額の50%(指定都市、市町村)<br>95%(都道府県)                                 | 地方債元利償還金の50%を基準財政需要額に(公害財特法第5条、地方交付税法付則第5条による)   |                 |        |
|                           | 終末処理場           | 用地          | 1/2        | 1/2              | 地方負担額の75%(流域下水道)<br>85%(公共下水道)                                   |                                                  |                 |        |
|                           |                 | 公共下水道処理施設   | 55/100     |                  |                                                                  |                                                  |                 |        |
| 流域下水道処理施設                 |                 | 2/3         |            |                  |                                                                  |                                                  |                 |        |
| 緩衝緑地                      | 緩衝緑地            | 用地          | 1/3        | 1/2              | 対象事業費の70%(県・指定都市)<br>75%(市町村)                                    | ※※※※※                                            | 第2条第3項第2号       |        |
|                           |                 | 施設          | 1/2        |                  |                                                                  |                                                  |                 |        |
| 廃棄物<br>処理施設               | 一般廃棄物<br>処理施設   | ごみ          | ※※※        | 1/2              | 地方負担額又は<br>対象事業費の80%、95%                                         | ※※※※※                                            | 第2条第3項第3号       |        |
|                           |                 | 粗大ごみ        | ※※※        |                  |                                                                  |                                                  |                 |        |
|                           |                 | 廃棄物埋立護岸     | 1/4        |                  |                                                                  |                                                  |                 |        |
|                           |                 | し尿          | ※※※        |                  |                                                                  |                                                  |                 |        |
| 学校環境整備<br>(公立の義務教育諸学校)    | 移転・改築・公害防止工事    |             | 1/3        | 55/100           | 地方負担額の75%(県)<br>95%(指定都市、市町村)                                    | 措置なし<br>※※※※※                                    | 第2条第3項第4号       |        |
| ※※※※※<br>しゅんせつ・導水等        | 河川              |             | 1/3        | 1/2              | 地方負担額の95%<br>(河川環境整備事業のうち特定河川において実施する河川浄化対策は除く)<br>※※※※※         | 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、地方交付税法付則第5条による) | 第2条第3項第5号       |        |
|                           | 港湾、漁港等          |             | ※          |                  |                                                                  |                                                  |                 | 1/2    |
| ※※※※※<br>公害対策<br>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     | 55/100           | 地方負担額の95%<br>※※※※※                                               |                                                  | 第2条第3項第6号       |        |
|                           |                 | その他         | 1/2        | 1/2              |                                                                  |                                                  |                 |        |
|                           |                 | 農用地(客土・排土等) | 汚染除去等      | 50/100<br>55/100 |                                                                  |                                                  |                 | 55/100 |
|                           |                 |             | その他        | 45/100           |                                                                  |                                                  |                 | 1/2    |
| ※※※※※<br>監視測定施設等整備        | 公害監視測定設備等       |             | 1/3        | 1/2              | 対象事業費の70%(県・指定都市)<br>75%(市町村)                                    |                                                  | 第2条第3項第7号       |        |
| 政令で定める<br>事(指定施設<br>移転整備) | 幼稚園・高等学校        |             | 1/3        | 1/2              | 対象事業費の70%(県・指定都市)<br>75%(市町村)<br>(高等学校整備事業75%<br>:臨時高等学校整備事業95%) |                                                  | 第2条第3項第8号       |        |
|                           | 児童福祉施設          | 施設          | 1/3        | 1/2              | 対象事業費の75%(県・指定都市)<br>80%(市町村)                                    |                                                  |                 |        |
|                           |                 | 施設          | 1/2        | 55/100           |                                                                  |                                                  |                 |        |
|                           |                 | 老人福祉施設      | 1/3<br>1/2 | 1/2<br>55/100    |                                                                  |                                                  |                 |        |

(注)※………港湾のしゅんせつについて運用される。  
 ※※………平成5年度からの暫定措置(定率補助→定額補助)  
 ※※※………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自治大臣が主務大臣及び環境庁長官と協議して指定した事業についても運用される。  
 ※※※※………特定公共下水道、産業廃棄物処理施設及び義務教育施設(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、特定公共下水道及び義務教育施設(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参入される。)  
 ※※※※※………平成9年度において、通常の地方債充当率(20%、40%)に相当する元利償還金は50%を基準財政需要額に参入、通常充当率を超える部分は、本財政措置とは別途交付税措置される予定である。

## 4. 地球環境問題の公害防止計画における位置づけ

### 4.1 公害防止計画と地域環境問題

公害防止計画地域は、平成9年3月末現在、我が国の面積の約9パーセントを占めているに過ぎない地域ながら、人口の55パーセント、製造品出荷額の約60パーセントが集中している。このようにこの地域では、社会経済活動が集積し、産業、民生、運輸の各部門とも二酸化炭素排出量の多い地域である。このため、公害防止に資する地球温暖化対策等地球環境保全に係る施策を現行の公害防止計画制度の中で適切に位置づけ、公害防止計画の策定・実施を図る必要がある。

また、公害防止計画地域は、我が国の大都市地域及び主要工業都市を網羅しており、ある地域ではヨーロッパの一国の経済規模に匹敵するように、そこにおける諸活動は世界の環境資源に支えられているとともに、地球環境に大きな負荷を与えている。従って、地域における公害防止計画の推進を通じて、地域の環境ひいては地球環境の保全に努めることは重大な責務である。

#### 4.2 公害防止計画における地球環境問題の位置づけ

内閣総理大臣が公害防止計画を策定する際に示す基本方針は、環境基本計画(平成6年12月16日閣議決定)を基本として策定するとされており、その策定の際には、地域における環境基準等の達成・維持を図るための規制をはじめ、幅広い施策を講じ、事業活動及び日常生活全般にわたって環境への負荷の低減を図ることや自然環境保全、地球環境の保全にも十分配慮すること等の6項目の配慮事項が定められている。

平成7年度以降、その基本方針では、「当地域で実施する地球環境保全に係る施策は当地域の公害防止に資する施策としても重要であるほか、当地域の公害防止施策の実施が地球環境保全にも資するものとなることを踏まえ、地球環境保全に係る施策の実施に努めるとともに、地球環境保全に資する公害防止施策の実施に努めること。」とされており、公害防止計画において、地球環境保全に係る施策も的確に位置づけられている。

#### 4.3 公害防止計画における地球環境保全に係る施策の実施状況

公害防止計画における地球環境保全に係る施策を具体的にみると、例えば、平成9年度に公害防止計画を策した首都圏及び近畿圏を中心とした12地域(鹿島、東京、京都、大阪地域等)では、次のような地球温暖化防止対策等を実施することとしている。

##### (A) 地球温暖化対策

###### (1) 二酸化炭素排出削減対策

###### 1) 二酸化炭素排出の少ない都市・地域構造の形成

- ・ コージェネレーションの導入促進
- ・ 「スーパーごみ発電」など、ごみ焼却排熱の高度利用、下水熱を利用した地域冷暖房システムの導入
- ・ 太陽熱、風力等の自然エネルギーの積極的導入、未利用エネルギーの利活用

###### 2) 二酸化炭素の排出が少ない交通体系の形成

- ・ 電気自動車等低公害車の導入促進
- ・ 旅客輸送等公共交通機関の整備や利用の促進
- ・ 交通流の円滑化、交通管制システム整備及び高度化等

###### 3) 二酸化炭素排出の少ないライフスタイルの実現

- ・ ごみの分別収集などの減量化、再資源化対策の推進
- ・ 住宅の断熱構造化の推進
- ・ 冷暖房温度の適正化
- ・ 環境にやさしい商品の積極的利用促進

###### (2) 二酸化炭素吸収源対策

- ・ 身近な都市公園や道路、河川などの公有地の緑化の推進
- ・ 森林資源の有効活用や森林等の適正な保全整備

###### (3) 普及啓発

- ・ 環境教育、エネルギー教育の充実
- ・ 地域における環境保全活動への参加支援

(B) オゾン層保護対策

- ・ 消費者、事業者、行政からなる協議会を設置し、回収、保管施設の設置、輸送方法、破壊技術等の方策の検討
- ・ 中小企業に対する脱フロン施設に係る資金融資の実施や脱フロンに関する技術指導
- ・ パンフレット、セミナーの開催等による市民・事業者に対するオゾン層保護の啓発活動の実施

(C) 酸性雨対策

- ・ モニタリング調査の実施
- ・ 硫黄酸化物、窒素酸化物の発生源の工場、事業所、自動車に対する規制、指導の実施

(D) その他

- ・ 海外からの研修員の受け入れ、発展途上国への技術移転等の国際協力の推進
- ・ 産官学が連携協力し、地球環境問題に関する調査研究の推進

## 5. 終わりに

地球環境保全に対しては、様々な取組が行われており、公害防止計画においても地球環境保全対策を位置づけ、行政、事業者、住民が一体となって総合的に実施することとされている。しかし、これらの施策を着実に推進していくためには、財政的な支援措置の検討が望まれる。