

⇒ 論 説 ⇐

1970年代における地方自治体の公害対策制度

烏 力 吉 図・藤 井 隆 至

はじめに

日本では、都道府県も、国の環境法を施行する責任を負っている。横浜市、名古屋市、大阪市などの政令指定都市も、環境法の施行の責任を直接担っている¹。このような制度になっているのは、1970年の「公害国会」(第64回国会)で公害対策基本法が改正され、それにともない、都道府県知事等に公害に係る監視規制の権限が大幅に委譲されたからである。したがって、都道府県、政令市などの地方自治体は、公害の監視、測定、取締り等公害規制に関する対策措置の実施にあたるとともに、公害対策事業の推進を図り、地域における総合的な公害対策を講ずる主体として重要な役割を果たすこととなっている²。

本論は、主に地方自治体の公害対策の具体的内容およびその実行のあり方について分析することを目的とする。

1 公害防止条例

1.1 公害防止条例

公害防止条例は、地方自治体の公害防止に対する基本的姿勢を示すものであり³、地方自治体独自の公害対策の主要な手段となるものである⁴。

公害防止条例は、地方自治体の自治立法権に基づくことから、地方議会は、国の法令に違反しない限りにおいて、自主的にこれを制定することができ、かつ、条例違反者に対しては、制裁として、2年以下の懲役もしくは禁錮、10万円以下の罰金、拘留、科料または没収の刑を定めることができる。条例の執行は、地方自治体の執行機関としての地方自治体の長の権限に属し、これに関して国の関与は許されない⁵。

公害防止条例の重点は、地方自治体が地域の自然的・社会的事情に応じて、国の一般基準では、人の健康を保護し、生活環境を保全するのに不十分であると認める場合には、その独自の判断により、条例によって①国の一般基準を上回る厳しい上乗せ基準の設定、②法律の規制対象項目以外の項目について規制措置を行なう(これを「横出し規制」あるいは「横出し条例」ともいう)、③特定施設の立地を許可制にするといった立地規制等が指摘されている⁶。

表 1-1 都道府県公害防止条例の制定状況の推移

区 分 都道府県数	1962年以前 4	63年 (4) 0	64年 (6) 2	65年 (9) 3	66年 (13) 4
区 分 都道府県数	67年 (18) 5	68年 (23) 5	69年 (32) 9	70年 (46) 14	計 46

注 () 内は累計

(出所) 環境庁編『環境白書』昭和47年版, 321頁。

1970年の「公害国会」で、国における公害関係法の整備拡充と権限の地方への委譲が定められたことに伴い、各都道府県では、表 1-1 に示されるように、公害防止条例の整備・強化を図った。全都道府県が公害防止条例の施行体制を整えたのは、「公害国会」2年後の1972年であった⁷。

1.2 許可制立地規制

国の法律は、環境に有害な影響を及ぼすおそれがある工場等の施設の設置について、主として届出制をとっているが、地方自治体レベルでは、工場等の新設について、条例に基づき、法律より厳しく、許可制を取った⁸。法律による届出制の場合でも、審査を厳格にして、公害発生のおそれのある特定施設について計画改善命令を出せば、許可制に近い効果を期待できるが、許可制の場合、許可を得られない限り工場の新設が許されないばかりでなく、工場が監督措置に従わないときには、許可の取消し・停止をすることができるので⁹、許可制は環境に有害な影響を及ぼすおそれがある工場に対してもっとも有効な規制手法であった。表 1-2 は、都道府県公害防止条例等における立地規制の状況を示したものである。

表 1-2 都道府県公害防止条例等における立地規制の状況

内 容		年 次					
		1972年	1973年	1974年	1975年	1976年	1977年
立 地 規 制	許可・認可制	16	18	20	20	23	23
	事前協議制	3	3	3	3	3	3
	計	19	21	23	23	26	26

(出所) 環境庁編『環境白書』昭和53年版, 436頁。

1.3 公害行政組織

公害対策基本法の改正と地方自治体における公害防止条例の強化に伴い、日本全国では環境・衛生に関する設備と人材の需要と供給が急速に増加した。1976年10月1日時点では全都道府県が公害専門課(室)を有し、2つを除くすべての都道府県が専門の部局を設置している。また、46都道府県において公害センター又は公害研究所を設置している。都道府県の公害担当職員数

の推移は表1-3に示したとおり、1976年に6,267人に達している。それを公害担当組織別にまとめると、表1-4に示したとおりとなる。

表1-3 都道府県公害担当職員総数の推移

年次	1971年	1972年	1973年	1974年	1975年	1976年
職員数（人）	2,634	4,568	5,284	5,852	6,614	6,267
うち専任職員数	—	3,609	4,292	4,810	5,239	5,117

（出所）環境庁編『環境白書』昭和52年版，384頁。

公害規制の強化は、社会的設備投資を増加させた。このことによって、単なる人々の健康・生活環境が保護されることから得られる社会厚生を増加だけではなく、労働需要を増加させることにも注意すべきである。

表1-4 都道府県の公害担当組織別専任職員数及び兼任職員数（1976.10.1現在）

出先機関	公害研究所	公害センター	衛生研究所	保健所	その他	合計
専任職員数	530	846	92	666	248	2,382
事務系	58	123	5	91	98	375
技術系	472	723	87	575	150	2,007
兼任職員数	22	93	40	675	208	1,038
事務系	13	41	6	145	103	308
技術系	9	52	34	530	105	730

（出所）環境庁編『環境白書』昭和52年版，384頁より筆者作成。

2 上乗せ基準

2.1 上乗せ基準

国の定めた一般排水基準は、河川、海域などの自然の浄化能力を考慮して策定されたものであるが、人口が集中する大都市や産業の集中する工業地帯では、この一般基準で排水基準を達成することは困難である¹⁰。この場合、都道府県など地方自治体は、独自の判断により、条例により国の一般基準を上回る厳しい上乗せ基準を定め、人の健康の保護、生活環境の保全を図ることに努めた。

都道府県が上乗せ基準を設定したときは、その基準が国の定めた排水基準に代わって適用されることから、上乗せ基準を定める際に①当該水域の範囲を明らかにし、②環境庁長官及び関係都道府県知事に通知しなければならない¹¹。このことは、国が上乗せ排水基準の設定状況を早期に把握するとともに、2以上の都道府県にまたがる水域について上乗せ排水基準の設定が行

われる場合に、関係都道府県（例えば上流県と下流県）の上乗せ排水基準相互間に基準の設定時期または基準の内容に著しい跛行性が生じる事を防止するためである¹²。

2.2 上乗せ基準の設定状況

水質汚濁防止法による上乗せ基準の設定は、健康項目である有害物質とPH、BOD等の生活環境項目について認められているが、1973年8月現在、有害物質について17都県、生活環境項目について41都道府県において行なわれている¹³。また、水質汚濁防止法においては、生活環境項目について平均排水量50m³/日未満の施設は規制対象となっていないが、条例によりこれらの施設も規制対象に加え一種の上乗せ基準を設定しているものが73年8月現在、21都道府県もある¹⁴。これをいわゆる「スソ切り」工場等に対する規制という。表2-1は「スソ切り」工場等に対する規制状況の一部を示したものである。

表2-1 上乗せ基準の設定状況（1974年2月末日現在）

都道府県名	対 象 水 域	生 活 環 境 項 目	有 害 物 質	排水のスソ切り
東 京	全都:江戸川, 多摩川, 東京城南, 鶴見川, 境川, 東京湾, 島しょ及び海域	PH, BOD, COD, SS, N-ヘキサン(動植物油脂), フェノール, 銅について全業種を対象に設定		0 m ³ /日 以上
埼 玉	全県	BOD, SS, フェノール, PH, N-ヘキサン(鉱油, 動植物油脂), 亜鉛, 鉄, マンガン, クロム, 弗素, 大腸菌について全業種を対象に設定		10m ³ /日 以上
岩 手	新井田川河口水域, 釜石湾水域	COD, BOD, PH, SS, N-ヘキサン(動植物油脂, 鉱油), フェノール, 亜鉛, 銅について食料品, パルプ等を対象に設定		0 m ³ /日 以上
静 岡	狩野川水域, 田子の浦水域, 奥駿河湾水域, 大井川水域, 馬込川水域, 浜名湖水域, 太田川, 静岡水域, 志太水域	COD, BOD, PH, SS, N-ヘキサン(動植物油脂, 鉱油), 亜鉛, 銅, クロム, 大腸菌について全業種を対象に設定	カドミウム, シアン, 有機リン, 鉛, 6価クロム, 砒素について全業種を対象に設定	0 m ³ /日 以上
大 阪	淀川水域, 神崎(上流)水域, 大和川水域, 泉州, 上水源水域, 泉州臨海造成地域及び全府	PH, BOD, COD, SS, N-ヘキサン(動植物油脂, 鉱油), フェノール, 銅, 亜鉛, クロム, 鉄, マンガン, 弗素, 大腸菌について全業種を対象に設定	カドミウム, シアン, 有機リン, 鉛, 6価クロム, 砒素について全業種を対象に設定	
岡 山	水島水域, 高梁川水域, 児島湾水域, 旭川, 吉井川水域	BOD, COD, SS, PH, フェノール, N-ヘキサン(動植物油脂, 鉱油), 銅について鉱業, 食料品製造業, 化学工業等を対象に設定	シアンについて化学繊維製造業, 化学工業を対象に設定	0 m ³ /日 以上

広 島	全県	BOD, COD, SS, PH, N-ヘキサン (動植物油脂, 鉱油), マンガン, クロムについてパルプ, 食料品製造業等を対象に設定		0 m ³ /日 以上
岐 阜	木曾川水域, 長良川水域, 土岐川水域, 神通川水域, 矢作川水域	PH, BOD, SS, N-ヘキサン (動植物油脂), フェノール, 銅についてはほぼ全業種を対象に設定	カドミウム, 鉛, 砒素について鉱業を対象に設定	0 m ³ /日 以上
長 崎	長崎湾及び流入河川, 佐須川, 椎根川仁田の内川	BOD, COD, SS, 銅, 亜鉛について全業種を対象に設定	カドミウム, 鉛, 砒素について全業種を対象に設定	10m ³ /日 以上
茨 城	全県	BOD, COD, SS, フェノール, N-ヘキサン (動植物油脂, 鉱油), マンガン, クロム, 大腸菌, 弗素について全業種を対象に設定	シアンについて全業種を対象に設定	7.5m ³ /日 以上

(出所) 環境庁編『環境白書』昭和49年版, 384頁 (一部抜粋)。

表2-1により, 東京, 静岡県, 岡山県等, 工場排水による公害問題を抱えている地域において, 工場や事業場に対する規制が厳しくなされていることに注意する必要がある。すべての都道府県で上乗せ排水基準の制定が終わったのは1975年のことである¹⁵。

3 公害防止協定

3.1 協定方式

公害防止協定とは, 国の法律や地方の条例に基づいておらず, 地方自治体と工場が, 相互の合意に基づいて公害防止のために結んだ協定である。協定に工場の排出口ごとの濃度あるいは汚染量を決めて, それを遵守する制度である。

公害防止協定は, 条例と並び, 地方自治体における公害対策の重要な規制手段であり¹⁶。日本の地方自治体が独自に開発した世界的にもユニークな制度である¹⁷。

公害防止協定は, 1964年に横浜市と同市の火力発電所との間で結んだ協定(「横浜方式」とよばれる)にはじまり, 日本の各地方団体で急速に普及した。その理由は, ①地方自治体が条例により定めた厳しい上乗せ基準を実行する際に, 法律, 条例などの権力的手法を避け, 相手方との折衝を通じて相手との任意の合意に基づく非権力的手法となる協定制度で実行させた。②公害防止対策は将来の具体的な公害対策又は公害予防技術の開発を促進させる効果をもっていること, 等が挙げられる。公害防止対策には技術面の対応が必要であり, 技術上の成果を公害防止対策に取り入れて最も有効な公害防止対策を打ち出すことは, 企業にとっても規制者である行政にとっても望ましい。公害防止協定方式は, 経済界と行政の間で技術, 資金, 機械, 費用などの情報交換をおこないやすい環境を創り出し, 両者の研究成果を公害防止に取り入れる

点で大きな利点をもった。協定式の先駆で、かつ典型としての「横浜方式」の成功した主要な原因の一つは、横浜市が公害対策面で電力会社を技術的にも指導・助言しうるだけの十分なスタッフをもっていたことが指摘されている¹⁸。

3.2 協定方式の内容

(1) 協定の締結状況

公害防止協定は1964年の「横浜方式」からはじまり、日本の各地方団体で急速に普及した。

表3-1に示したとおり、1967年10月1日現在で公害防止協定を締結した事業所数は30件であったが、それに対して、10年後の1977年10月1日現在で公害防止協定を締結している事業所数は12,978件に達し、急速な増加をみた。

表3-1 協定の締結状況（各年10月1日現在）

年次	1967年	1968年	1969年	1970年	1971年	1972年	1973年
事業所数	30	89	436	854	2,141	3,202	5,097
年次	1974年	1975年	1976年	1977年	1978年	1979年	1980年
事業所数	7,096	8,923	10,899	12,978	14,730	16,499	17,841

(注) 1967年～1974年は通産省資料調査会『産業と公害』543頁。
1975年は環境庁編『環境白書』昭和55年版、475頁。
1976年～80年は環境庁編『環境白書』昭和56年版、485頁。

(2) 業種別公害防止協定締結事業所

1980年10月1日現在で協定を締結している事業所数は、業種別では表3-2のとおり。金属製品製造業が1,842件で最も多く、次に機械工業が1,624件となっている。

表3-2 業種別の公害防止協定締結事業所数（1980年10月1日現在）

業種	事業所数	業種	事業所数
農業	1,606	ゴム・皮革	179
鉱業	494	窯業・土石	1,248
建設業	771	鉄鋼業	607
飲料品	1,284	非鉄金属	371
衣服・繊維	593	金属製品	1,842
木材・木製品	671	機械工業	1,624
紙・パルプ	664	電気業	297
化学工業	1,421	その他	3,861
石油・石炭製品	308	合計	17,841

(出所) 環境庁編『環境白書』昭和56年版、486頁。

(3) 公害防止協定の規制対象

次に公害防止協定の規制対象を公害別で見ると、表3-3のとおり、水質汚濁がもっとも多い。協定総数の53.4%を占めている。

表3-3 公害防止協定の防止対象

防止対象	公害対策一般	原燃料規制	ばい煙規制	排水規制	騒音・振動規制	悪臭規制	その他規制	総数
協定数	13,852	3,694	6,539	10,167	7,733	5,467	7,472	19,040

(出所) 環境庁編『環境白書』昭和56年版，486頁。

(4) 公害防止協定の実効性

公害防止協定の実効性を担保する措置として、表3-4に示すとおり、事業所が公害を発生させた際の操業停止や損害賠償について定めたもの、無過失損害賠償責任を定めたもの、立入調査を定めたもの、などが多い。

表3-4 公害防止協定の内容

区分	年次					
	1975年	1976年	1977年	1978年	1978年	1980年
総数	8,923	10,899	12,978	14,730	16,499	19,040
公害発生時の操業停止、損害賠償を定めたもの	2,808	3,940	5,113	6,010	6,290	6,598
無過失損害賠償を定めたもの	510	859	1,135	1,333	1,530	1,738
立入調査を定めたもの	6,062	7,170	8,508	9,532	10,545	11,280
協定の違反に対する制裁を定めたもの	1,985	2,516	3,244	3,537	3,884	4,230

(出所) 1975年は、環境庁編『環境白書』昭和55年版，476頁。

1976年～1980年は、環境庁編『環境白書』，昭和56年版，487頁。

4 環境規制の実効性のシステム

公害の規制は、特定施設の設置者に排水基準の遵守義務を果すことを中心にして展開される。水質汚濁防止法は排水基準の遵守を現実に監視するために、具体的に次のような規制遵守の方法を定められている。都道府県などの地方自治体は、多くの場合、それを現場で執行する任務に与えられている。

〔1〕 特定施設の設置の届出 工場または事業場から公共用水域に水を排出する者が、特定

施設を設置しようとするときは、次の事項を都道府県知事に届け出なければならない。

- (1) 氏名または名称および住所ならびに法人にあっては、その代表者の氏名
 - (2) 工場または事業場の名称および所在地
 - (3) 特定施設の種類
 - (4) 特定施設の構造
 - (5) 特定施設の使用の方法
 - (6) 特定施設から排出される汚水または廃液（汚水など）の処理の方法
 - (7) 排出水の汚染状態および量、その他省令で定める事項
- 〔2〕 経過措置 工場の施設が特定施設となった（設置の工事を行っている者を含む）際、その施設が特定施設となった日から30日以内に前各号に掲げる事項を都道府県知事に届け出なければならない。
- 〔3〕 特定施設の構造などの変更の届出 〔1〕または〔2〕の届出をした者、〔1〕に掲げている各号から第4号～第7号までの事項の変更をしようとするときは、その旨を届け出なければならない。
- 〔4〕 計画変更命令 都道府県知事は、〔1〕または〔3〕の届出があった場合、その内容を審査し、排出水の汚染状態がその特定事業場の排出口において、その排出水に係る排水基準に適合しないと認めるときは、その届出を受理した日から60日以内に限り、その届出をした者に対し、その届出に係る特定施設の構造もしくは使用の方法もしくは汚水などの処理の方法に関する計画の変更、または特定施設の設置に関する計画の廃止を命ずることができる。
- 〔5〕 実施の制限 〔1〕または〔3〕の届出をした者は、その届出が受理された日から60日を経過した後でなければ、それぞれの届出に係る特定施設を設置し、または特定施設の構造もしくは使用の方法もしくは汚水などの処理の方法を変更してはならない。
- 〔6〕 変更などの届出と承継
- (1) 〔1〕または〔2〕の届出をした者は、〔1〕の第1号もしくは第2号に掲げる事項に変更があったとき、または特定施設の使用を廃止したときは、その日から30日以内に、その旨を都道府県知事に届け出なければならない。また、〔1〕または〔2〕の届出をした者から特定施設を譲り受け、または借り受けた者は、その特定施設の届出をした者の地位を承継する。
 - (2) 〔1〕または〔2〕の届出をした者について相続または合併があったときは、相続人または合併後存続する法人もしくは合併により設立した法人は、当該届出をした者の地位を承継する。
 - (3) 前2項の規定により〔1〕または〔2〕の届出をした者の地位を承継した者は、その承継があった日から30日以内に、その旨を都道府県知事に届け出なければならない¹⁹。

〔7〕 改善命令 都道府県知事は、排出水を排出する者が、排出基準違反の排出水を排出する恐れがあると認めるときは、期限を定めて、特定施設の構造もしくは使用の方法、汚水等の処理の方法の改善を命じ、または特定施設の使用もしくは排出水の排出の一時停止を命ずることができる。

〔8〕 排出水の汚染状態の測定

(1) 排出水を排出する者は、その汚染状態を測定し、結果を記録しておかなくてはならない。

(2) 測定する項目については、排出基準に定められた項目についてすべて行うことが原則であるが、特定事業場の属する業種からみて、通常問題とされる物質、または項目について測定すれば足りると解釈されている。

(3) 平均的な排出水の量については、実測を原則として(施行規則)、正常に操業している時点において、1日1回、週3回以上、操業状態が異なる時期を含むようにして流量測定を行い、その平均流量をもって、平均的な排出水の量と定義する。なお、季節的に大幅に排水量が変動するでん粉製造業等の場合は通常の操業時期を対象とする。

また、使用水が水道水のみで、かつ、年間の操業状態がほぼ一定の場合には、使用水道量の平均値から排出量を算定してもよい。

(4) 1日の排出水の平均的な汚染状態とは、1日の操業時間内において、排出水を3回以上測定した結果の平均値をいう。この場合、操業開始直後および操業終了直前において排出水が排出されている時点を必ず含むものとして、終日操業している場合には、1日につき夜間を含め3回以上測定するものとする。

(5) 測定の結果は、記録し、これを3年間保存するものとされている²⁰。

〔9〕 報告及び検査

(1) 報告徴収

都道府県知事は、上乘せ排水基準の設定を含め、水質汚濁防止法の施行に必要な限度において、特定施設の使用の方法、汚水などの処理の方法、排出水の汚染状態および量、用水および排水の系統、汚水の集水、導水の方法などについて、特定事業場に対して報告を徴収することができる²¹。

(2) 立入検査

都道府県知事は、(1)の報告徴収権を有するほか、さらに必要に応じ、特定施設を設置している工場や事業場に立ち入って、立入検査を行うことができる。

立入検査の対象となる施設または物件は、特定施設および汚水等の処理施設ならびにこれらの関連施設、特定施設において使用する原料ならびに関連帳簿類である。関連施設とは、製造工程において、特定施設に接続する機械または装置、汚水の導入施設、排水口までの排水路などをいい、使用する原料には、触媒も含まれる²²。

また、立入検査をする職員は、その身分を示す証明書を携帯し、関係人に提示しな

ければならない。立入検査の権限は、公害防止に必要な情報収支を目的として実施すべきものであり、犯罪捜査や企業秘密を探知するために実施することは、もとより許されない²³。

おわりに

1970年の公害対策基本法の改正によって地方自治体の権限が強化され、それにともない、地方自治体は重要な役割を与えられ、その役割を遂行してきた。地方自治体の役割とは、国のマクロ的な政策を、当該地域の産業、人口、自然などの実態に基づいてミクロ的に具体化し実施することである。その政策として公害防止協定が政策的に実効性、経済的に有効性をもっていた。

公共政策は二つの面をもつ。ひとつは実効性、もう一つは経済性である。環境政策の評価にあたって、環境経済学は経済面での有効性を重視し、その実効性を軽視する傾向がある。そして実効性が欠けているものに対して、非効果的であると判断し経済的な面を強調する。しかし、国・地方自治体における政策とは意思決定そのものであり、その立案、定案の過程で経済的な要素を考えるとはいえ、市場を通じて意思決定を行なうわけではない。したがって、実効性によって引き起こす損失（費用）は、政府の失敗による損失と考えるべきである。

注

- 1 OECD編『OECDレポート：日本の環境政策』中央法規，2002年，50頁。原田尚彦『環境法』（補正版），弘文堂，1994年，136頁。
- 2 環境庁編『環境白書』昭和49年版，370頁。
- 3 環境庁編『環境白書』昭和50年版，387頁。
- 4 原田前掲書，144-145頁
- 5 原田前掲書，144-145頁
- 6 環境庁編『環境白書』昭和47年版，320-321頁。西原道雄・木村保男『公害法の基礎』青林書院新社，1976年，52-53頁。宮田三郎『環境行政法』信山社，2001年，236頁。
- 7 環境庁編『環境白書』昭和48年版，404頁。
- 8 宮田三郎『環境行政法』信山社，2001年，70頁。
- 9 原田前掲書，152～153頁。
- 10 前掲『環境白書』47年版，152頁。
- 11 通産省資料調査会『産業と公害』1986年，105-106頁。
- 12 前掲『産業と公害』106頁。
- 13 前掲『環境白書』昭和49年版，88頁。
- 14 前掲『環境白書』昭和49年版，88頁。
- 15 環境庁編『環境白書』昭和51年版，197頁。

- 16 原田前掲書, 146頁。
- 17 植田和弘『環境経済学』岩波書店, 1996年, 136頁。
- 18 植田前掲書, 136頁。
- 19 〔1〕～〔6〕までは, 設楽正雄『公害概論』オーム社, 1971年, 189～195頁。
- 20 〔7〕～〔8〕までは, 前掲『産業と公害』108～109頁。
- 21 前掲『産業と公害』110頁。
- 22 前掲『産業と公害』110頁。
- 23 原田前掲書, 120頁。