

PDP

RIETI Policy Discussion Paper Series 14-P-012

通商産業政策(1980~2000年)の概要(5) 立地・環境・保安政策 ——武田 晴人 著『通商産業政策史 5 立地・環境・保安政策』の要約——

河村 徳士
経済産業研究所

武田 晴人
経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<http://www.rieti.go.jp/jp/>

通商産業政策(1980～2000年)の概要 (5) 立地・環境・保安政策*
——武田 晴人 著『通商産業政策史 5 立地・環境・保安政策』の要約——

河村 徳士 (経済産業研究所)・武田 晴人 (経済産業研究所)

要 旨

- 1) 通商産業政策史 (第2期) では、1980年から2000年を対象として、当時の政策の立案過程、立案を必要たらしめた産業・経済情勢、政策実施の過程、政策意図の実現の状況、政策実施後の産業・経済情勢などについて、客観的な事実の記録のみならず、分析、評価的視点も織り込みながら、総論1巻、主要政策項目別の各論11巻を記述し刊行した。
- 2) ただし、全12巻を読み、政策史を理解することは容易なことではない。そこで、政策評価、政策立案に利用しやすい簡易版として、各巻の要約を作成した。政策の要点をわかりやすく記述し、政策評価をまとめたものであり、各巻の入門編としても活用が期待される。
- 3) 本稿は、全12巻のうち、武田晴人『通商産業政策史 5 立地・環境・保安政策』財団法人経済産業調査会、2011年の要約である。

JEL classification: K20,L50,N45,N65

RIETI ポリシー・ディスカッション・ペーパーは、RIETI の研究に関連して作成され、政策をめぐる議論にタイムリーに貢献することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び(独)経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

*このPDPは、通商産業政策史にかかわる「政策史・政策評価」プログラムの研究プロジェクト「通商産業政策・経済産業政策の主要課題の史的研究」の一環として作成されたものである。要約作業は専ら河村徳士が行い、これに武田晴人が補筆した。要約を作成するにあたって、執筆者から貴重なコメントをいただいた。

第1部 産業立地政策

第1章 工業再配置促進対策の推進

高度経済成長の進展による都市の過密と地方の過疎に対して、通商産業省（以下、通産省）は1972年10月に「工業再配置促進法」および「工業再配置・産炭地域振興公団法」を施行した。この年の統計によれば全国面積の20%に過ぎない太平洋ベルト地帯に全国工業出荷額の72%が集中しており、国土利用の再編成が必要と考えられていたからであった。同法に基づいて72年度に工場の移転を促進すべき「移転促進地域」と誘導すべき「誘導地域」が指定されたが、翌年度に予定されていた実施を目指す計画策定作業は難航した。大綱案がまとまったのは75年12月であり、これに基づいて工業再配置計画が決定されたのは77年7月となった。難航の理由は、移転促進措置に対して、経団連をはじめ鉄鋼、石油精製、石油化学工業といった基幹産業が反対を表明したためであり、結局これらの業界の意見もくんだ行政指導に基づく立地指導が実施されることになった。

1977年7月の計画では、移転促進地域、誘導地域についてそれぞれ数値目標が設定されたが、さらに78年度からは誘導地域のうち特に工業導入の必要性が高い地域を特別誘導地域(①遠隔地府県、②構造的衰退産業依存地域(繊維産地、鉱山、炭坑地域))として指定した。特別誘導地域では補助金単価の引き上げなどによって積極的な地方分散が試みられた。

移転促進のためにとられたのは税制や金融に関する優遇措置であった。また、地方公共団体の工場団地造成を目的とした起債や借入に対する利子補給、市町村や企業に対する工業再配置促進費補助金、企業や第三セクターを対象とした政策金融機関の特利融資などが行われた。

この計画は、その実施期間に進んだ産業構造の変化のために、ねらい通りには進まなかった。1980年代に移転促進地域からの工場転出が進んだとはいえ、工場立地は誘導地域ではなく白地地域において増加したからであった。そのため、地方圏の産業基盤は脆弱なまま改善が十分には進まなかった。なお、2006年に工業再配置促進法は廃止された。

第2章 新立地政策の展開

1980年代にはいと、新しい発想での立地政策が展開することになる。それらは①テクノポリス構想、②リサーチコア構想、③頭脳立地構想、④オフィス・アルカディア構想などであった。

テクノポリスは、1980年3月の産業構造審議会答申「1980年代の通商産業政策のあり方について」が、先端技術産業の導入と、既存地域企業の技術高度化を促進することによって、技術を核とした地域経済の自立化・活性化を図る意図のもとに提言した「テクノポリス'90建設構想」に発端がある。産業（電子、機械等の先端的技術産業群）、学術（工科系大学、民間中央研究機関等の研究施設）、住空間（潤いのある「まち」づくり）が有機的

に結合された「まち」づくりを目指すものだった。この構想を基礎に、建設省、農林水産省、国土庁などとの協議に基づいて「高度技術工業集積地域開発促進法」（以下、テクノポリス法）が83年4月に成立した。同法は、工業集積の程度が著しくない地域に地方自治体・企業が主体となって高度技術に立脚した工業開発を促進し、地域経済の活性化と国民経済の均衡ある発展に資することを目的とするものであった。その特徴は、地域の選定を各都道府県にゆだね、国の関与を限定的にしたところにあった。

通産省は、1983年8月に「テクノポリス開発構想調査の進め方」を方針として公表し、これに基づいて、都道府県の策定する開発計画を順次承認した。選定された26地域のうち86年度までに20の先発地域が承認を受けた。20地域の目標年次である90年に行われた調査によると、研究事業などが活発に行われている反面で、そうした研究成果が地域における中小企業の技術向上に反映されていないという問題が指摘された。企業側のニーズにあわなような技術開発が大学などの研究機関によって進められていたのである。こうした問題点も踏まえて、91年3月に通産省は目標年次を95年に変更し、開発指針に、地場産業でもある地域企業の技術高度化、高度技術の起業化、地域の個性化、高度技術のテクノポリス圏域外への波及、産学住に遊の機能を付加することなどを新たに盛り込むこととした。その成果については、99年の調査によると、ハイテク産業の立地が指定を受けた地域でとくに際立つというような成果が見いだせないなどの限界が明らかになった。各地域の独自の取り組みが実を結び次の課題として企業化が検討されたものもあったが、政策効果は意図通りにあがっていなかった。なお、テクノポリス法は98年12月に新事業創出促進法へと発展的に継承された。

リサーチコア構想は、経済のサービス化と東京一極集中の進展に対処しながら、サービス部門や管理部門の地方分散を一つの狙いとしたもので、1986年の「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備に促進に関する臨時措置法」（「民活法」）に基づいて研究開発企業化基盤施設（リサーチコア）を整備するものであった。すでに高い都市機能を備えた地方都市に研究開発機能が集積するよう支援することを計画した事業であったが、かなり条件を厳しくしたことから限定的な展開にとどまった。

第3の頭脳立地構想は、リサーチコアが比較的大都市を対象とした構想だったことから、より広い地域を対象とした振興政策として位置づけられるものであった。この構想は、内需主導型の経済構造への転換のため、サービス産業、製造業の研究開発事業といった高次機能を分散し、経済のサービス化・ソフト化に応じた地域経済構造の構築を重視するものだった。1988年5月に成立した「頭脳立地法」は、同法が対象となる「特定事業」（頭脳部分）を一定の地域内に集積させることによって、相互刺激・相互補完がはたらき効率的な事業活動につながるという集積効果を追求したことに特徴があった。同法に基づいて88年9月に通産省は「特定事業の集積の促進に関する指針」を示し、これを受けた地方自治体が集積促進計画を立案することとなったが、承認された地域は、テクノポリス政策が対象とした地域に近接あるいは重なる地域が多かった。両者の補完的な関係が明瞭な立地政

策であったといつてよい。94年3月にまとめられた調査によると、研究開発にかかわる3事業の実施件数では共同研究開発促進事業がもっとも多く、また、人材育成も多くの地域でとりくまれた。もっとも事業別にはばらつきがあり、特定事業10業種のうち4分野については93年にすでに目標値を達成したものの、自然科学研究所の達成率については目標値の半分程度にとどまった。なお、頭脳立地法は98年に廃止され、新事業創出促進法に継承された。

第4のオフィス・アルカディア構想は、四全総の実施法として位置づけられた多極分散型国土形成促進法（1988年6月）に基づいて通産省が推進した産業業務施設再配置政策のひとつであった。これも東京一極集中を是正することが課題であり、地方においても東京においてもゆとりと豊かさの実感できる社会を実現しようという意図から構想され、「地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律」（「地方拠点法」、1992年2月）にまとめられた。同法に基づいて、通産省は、地方分散の受け皿となるオフィス・アルカディアを建設することとしたが、それは業務拠点地区として地方拠点都市地域に原則として1カ所に限って設定されることになった。94年までに振興拠点地域基本構想として6地域、業務核都市基本構想として6地域が対象とされ、産業業務団地として整備されたのは2002年2月までに16地域であった。

このほか都市部に関わる立地政策としては国内への投資・進出を視野に入れている外国企業に対して、立地情報を提供するなどのサービスが行われた。国際的な経済摩擦を緩和することも意図した、内需主導型経済発展に資すると位置づけられていたものであった。

第3章 地域経済振興対策の推進

地域振興という視点からは、①地域ビジョンの作成と、②農村地域等工業導入の促進があった。前章で見た立地政策が主として都市機能に着目し、東京への一極集中に対処するものであったのに対して、ここで採り上げる政策は、いずれかといえば地域を面として捉え、地域間格差の是正をいかに進めるかという視点が強いものであった。

第一の地域ビジョンの作成は、1974年9月に産業構造審議会が76年度の新政策としてまとめた『産業構造の長期ビジョン』において、地域ごとに産業構造の将来像を捉える必要性を提言したことに基づいていた。この提言は、70年代以降の政府の国土開発政策が、単に所得格差の是正を求めるだけでなく、魅力ある雇用の場、都市的なサービス提供、自然とのふれあいといった生活の豊かさが重要な柱としつつあったことを背景としていた。

通産省は、1980年10月に立地公害局指導課に地域振興室を設置し、地域振興政策の連絡調整にあたることとし、地域産業ビジョンのとりまとめに必要な地域調査・ビジョンのマニュアルの普及などにとりくんだ。その後、このビジョン作成は89年度に通商産業局が中心となった『新地域産業ビジョン』の策定へと継承された。そこでは、都道府県単独では企画・立案が困難な広域プロジェクトに関して通産局が調整や実現化に向けて関与することなどが企図されていた。

もう一つの農村地域等工業導入は、1971年6月に制定された「農村地域工業導入促進法」に基づいて、農村地域に工業を積極的かつ計画的に導入し、農業従事者の工業への就業を進め農業と工業の均衡ある発展を目的とするものであった。その趣旨からいってかなり広域的視点に立脚した工業の導入が計画されたが、同法に基づく工業導入の成果が他の工業再配置政策と比べて十分ではなかったこと、また産業構造の変化に対応する必要があることなどを考慮して88年6月には「農村地域工業等導入促進法」と改称され、導入対象業種を拡大することになった。このような拡張は一定の効果を上げたことが確認されていたが、この施策全体は70年から長期に亘り続けられたにもかかわらず都道府県知事および市町村が策定した計画にそって工業が導入済みと判定された比率が低く、限定的な効果にとどまった。

第4章 工業立地適正化と工場環境整備

1972年7月に田中角栄通産大臣の指示によってまとめられた「工場法案大綱」を契機として、工場の立地段階において環境保全を図る法的な枠組みが要請されたことから、「工場立地の調査に関する法律」を改正して新たに「工場立地法」が制定され、立地規制が展開されることとなった。既存工業地帯を中心とした公害問題の深刻化、工業化と都市化の進展によって自然との調和が失われていったことが背景となっていた。具体的な措置として、環境整備に関する準則を通産大臣が公表することとなり、この準則により、①生産施設の面積を敷地面積に対して一定比率以下とすること、②緑地面積を同様に一定比率以上とすることなどが義務づけられ、③特定の工場についての届け出審査をおこなうこと、などが定められた。

このほか、工場立地適正化のための措置としては、「大規模工業基地開発」に関して通産省は1973年から81年にかけて大規模工業基地総合調査、国土総合開発事業調整調査を進めた。また、工場環境整備に関して、特定工場の届出審査、工業団地環境整備促進費補助、工場環境整備調査などの施策を展開した。

第5章 工業用水政策

工業用水に関する施策は、1956年に制定された「工業用水法」によって工業用地下水の過剰汲み上げに起因する地盤沈下を防止する目的で実施されてきた。この目的を達成するために工業用井戸設置について地域指定による規制が順次対象地域を拡張しながら実施され、また水源転換も義務づけられていった。

これらの措置は、1975年11月にまとめられた産業構造審議会工業用水基本政策部会の中間答申「地下水対策の基本的な方向について」が求めた規制の強化に沿ったものであったが、法改正は行われず、行政指導のペースで進められた。また、産業構造審議会は、78年6月に「工業用水長期需給計画」、85年8月の工業用水基本政策部会「中間報告」のとりまとめを通して、中長期的観点から工業用水の確保策の検討を重ねた。

その結果、工業用水道の建設、水資源の開発、使用の合理化などの対策が進められることになった。もっとも工業用水道の建設については、企業の新規立地が停滞したことから大幅な補助金の増加は必要とはならなかった。これに代わって、1985年度には「小規模工業用水道事業費補助枠」をもうけてIC産業等先端技術産業を中心とした企業立地に対応し内陸型で小規模な工業用水道の建設を促進するなど、産業構造の変化に応じた機動的な施策が展開された。

また、使用合理化の面では、種別の原単位調査や「地域別工業用水使用合理化指導調査」が行われた。このほか将来を見通した調査として、下水の再生利用に関する研究が行われた。1985年度に着手された水総合再生利用システムの研究開発（アクアルネッサンス‘90計画）はその一つの例であった。こうした努力もあって環境立地局産業施設課がまとめた99年度調査では、工業用水の回収率、使用水量原単位において確実な改善が達成された。

第6章 工業立地政策の見直し

産業構造審議会90年代政策部会地域振興と環境政策小委員会は、1990年5月に90年代における地域振興および地球環境政策のあり方について中間報告をまとめた。この報告は、東京一極集中の加速化、それに伴う地価の高騰といった土地問題、地方の人口減少と活力低下等を指摘し、21世紀を展望した産業立地政策のあるべき方向として、①人間を中心とした施策の構築、②社会的枠組みの再構築、③総合的・長期的・一体的な施策の展開が必要であることを提言したものであった。

この提言は、以上のような新たな視点に立脚した産業立地政策を求めているが、①中枢・中核都市等を育成し都市間連携を進めること、②広域行政調整機能の強化を必要とし、広域的な視点による地域形成を進めるため都道府県の境界を越えた地域間の調整を進めることを要請していたが、改めて地域開発の課題を示すという意味ではこれまでの立地政策の延長線上にあるものであった。

しかし、このような政策スタンスは、1990年代に入って産業空洞化への懸念が強まり、工場立地が減少に向かうなかで、再度見直しを迫られた。工業団地は完成したものの自治体では売れ残り用地を抱え込み、誘致活動が熱を帯びて補助金の巨額化といった事態を招いていたからであった。

こうしたなかで、空洞化対策としての意味を込めて1997年に「特定産業集積の活性化に関する臨時措置法」（以下、「地域産業集積活性化法」）が制定された。同法の目的は、一方で「産地」等の産業集積を活性化させることをねらいとした「特定中小企業集積の活性化に関する臨時措置法」（92年5月）を発展させるとともに、「ものづくり」の基盤となってきた産業集積地域を「基盤的技術産業集積」として捉え、その両者を「特定産業集積」として振興の対象とするものであった。そのために、①基盤的技術産業に従事する特定事業者の技術高度化、②特定産業集積の活性化を図るために地域中小企業の特定分野への進出について支援を講ずることなどが政策面から措置されることになった。

この間、通産省は1992年の地方拠点法を最後として地域指定を伴う全国的な立地政策の立案を見送ってきた。そうしたなかで95年に環境立地局の私的諮問機関である新産業立地研究会がまとめた答申『新産業立地政策研究会報告書—グローバル経済下での魅力ある産業立地環境の整備へ向けて—』が、新たな政策の方向を示した。それはグローバル化の進展、産業構造の高度化、国民の価値観・社会環境の変化、大都市圏問題の変化、地方圏の都市化といった変化を踏まえ課題を指摘するものであった。その中で特に重要なポイントは、産業立地の可能性を低下させている諸規則や諸慣行を是正し事業展開の自由度を確保することの必要性が強調されたことであった。

この提言を受けて1997年5月に産業構造審議会の産業立地部会がまとめた中間答申では、大都市圏の企業立地を阻む規制を緩和することの必要性が強調され、工場立地法の見直しが課題とされた。

このような動きのなかでそれまでの産業立地政策の枠組みは大きく転換することになった。地域指定を基礎として、それまで分散指向の立地政策の柱となったテクノポリス法と頭脳立地法が廃止され、新事業創出促進法に引き継がれた。これらの政策は新しい法律名が示すように、産業立地政策というより事業創出に力点をおくものとなった。加えて、2001年には1960年代から進められた新産・工特制度が廃止され、産炭地域振興臨時措置法が失効するなど政策転換は一層進んだ。こうして、国が特定の地域を指定しインセンティブを与えて立地を誘導するタイプの産業立地政策は姿を消し、地域が主体的にとりくむ地域開発へと変化していった。

第2部 環境政策

第7章 公害の直接規制

1970年、公害対策を集中審議した「公害国会」では基本法が改正されるとともに、多くの規制立法も制定され、71年9月に環境庁が発足した。その後の環境政策を通産省の視点から見ると環境規制を、経済発展を極力損なわないように両者の調和を図りながら実施していくものとなった。

公害の直接規制は、大気汚染規制と水質汚濁防止を中心に騒音、振動、悪臭などに及んだ。このうち、大気汚染規制では、1970年代には窒素酸化物規制が重要な課題となった。光化学スモッグの発生増加が重大問題となったからであった。そのため、公害対策基本法第9条に基づいて制定された環境基準の対象としてそれまでの二酸化硫黄、一酸化炭素、浮遊粒子状物質に、73年度に二酸化窒素と光化学オキシダントが追加された。この間、通産省は、70年12月改正の「大気汚染防止法」に基づいて「K値規制」を全国的に適用するなど規制を強化していた。

硫黄酸化物については、石油などの化石燃料に含まれる硫黄が燃焼して発生し、石油系

燃料の急増に伴って汚染が深刻化していたことに鑑み、1974年3月には対象地域の拡張、基準値の変更強化を実施し、6月には総量規制方式を導入した。これに基づいて、都道府県知事は総量規制基準を定め、工場または事業場に対し燃料使用基準に従うよう求めることができるようになった。こうした措置によって、80年代初頭には硫黄酸化物の大気汚染に関してはほとんど問題はないと評価できるほど改善した。

他方で、窒素酸化物（NO_x）にかかわる排出規制については、1973年5月に環境庁がその環境基準を定めたのに対応して、8月には第一次排出規制が実施された。以後、防止技術開発の進捗に応じて75年10月に第二次、77年6月に第三次と排出規制が実施され、規制対象施設の拡大、排出基準値の改正強化が行われ、79年8月の第四次排出規制によって全国一律の規制は完了した。

この窒素酸化物規制では環境基準の妥当性が問題となった。基準策定の根拠となった1973年4月の中央公害対策審議会答申に対して、産業界などから、①疫学調査の不十分性、②防除技術の未開発、③国際的にみた異例の厳しさなどを理由に、その科学的合理性と基準の妥当性について批判があったためであった。そこで通産省は、産業構造審議会に窒素酸化物対策を諮問したが、77年12月の答申では「達成できない目標が根拠なく設定されているとし、環境基準値は理想値ではなく実現可能な水準に設定すべき」と指摘された。これに対して環境庁では77年3月中公審に基づいて基準の見直しを行い、経団連の要望も考慮して環境基準は緩和された。この基準改定の一方で環境庁は総量規制の導入に基づいた新環境基準を85年に達成することを明らかにした。これについても経済界から反対があったが、81年6月には東京都特別区等地域ほか横浜市等地域、大阪市等地域に対して総量規制が導入されることとなった。この総量規制では移動発生源としての自動車の排出規制が問題であったことから、通産省は移動発生源対策に力を入れることになった。そこで、トラック、バス等にかかわる「79年規制」、軽量・中量ガソリン車を対象とした「81年規制」、重量ガソリン車、軽貨物車および副室式ディーゼル車に関する「82年規制」が制定された。しかし、このような措置によっても二酸化窒素排出規制の効果には限界があった。15の一般測定局における濃度の単純平均値は73年以降おおむね横ばいだったが、86年以降は反転し上昇した。また、改定環境基準と比較しても80年代後半に悪化傾向が観察され、とくに自動車排出ガスに関しては基準の達成度が不十分なままであった。

このほか大気汚染規制では、1990年代に化学物質の安全管理が採り上げられるようになり、ダイオキシン対策などが実施された。

次に、水質汚濁防止についてみると、これも環境基準および排出基準が公害対策基本法第9条に基づいて定められていた。環境基準は人の健康を保護するうえで達成し維持すべき基準（健康項目）と、生活環境を保全するうえで達成し維持すべき基準（生活環境項目）からなっていた。規制措置は、「水質汚濁防止法」に基づいて、特定の工場からなされる排水に対し全国一律の基準を設定したほか、都道府県の上乗せ基準を認めていた。そのため1975年度までにすべての都道府県が上乗せ基準を設定した。

このような規制によって 1970 年代後半以降、日本の水質汚濁状況は約 7 割の水域において改善の兆しが認められるかあるいは現状を維持したが、一部の閉鎖水域においては汚濁が進み何らかの対策が必要との観点から、総量規制の導入が検討されることになった。廃水の濃度規制のようなそれまでの規制では汚濁を食い止めることが難しいと判断して、すでに一部の都道府県では、73 年以降には総量規制の考え方をとり入れた規制が実施されていた。77 年の中公審答申「水質の総量規制制度のあり方について」はこうした方向を是認したものであった。その後若干の曲折はあったが、79 年 6 月には水質汚濁防止法、瀬戸内海の汚濁問題改善を目的とした「瀬戸内海環境保全臨時措置法及び水質汚濁防止法の一部を改正する法律」（78 年 6 月成立）に基づいて、指定された地域に対する総量規制が実施された。同様の趣旨の規制は、湖沼に対する水質保全についても、81 年の中公審答申「湖沼環境保全のための制度のあり方について」に基づいて 84 年 7 月に湖沼水質保全特別措置法が制定された。これらの措置では、規制の対象が専ら工場や事業場となることから、通産省は環境省に対して、生活排水などによる汚濁についても考慮すべきであり、産業企業に一方的な負担になることについて配慮すべきことを主張した。とくに 81 年の中公審答申では企業立地許可制が提言されていたことから、これについて反対の立場を貫き、また規制措置が中小企業などの事業活動に強い制約にならないように求めるなど、環境庁との難しい交渉を経て規制の枠組みがまとめられた。

以上の汚染物質等に対する各種の規制措置のほか、通産省は、公害問題についての企業の取り組みを促すための啓蒙活動や、公害技術開発にも力を入れた。後者では、1973 年には工業技術院の各試験研究機関が主体となって自動車排出ガスや NO_x の大気汚染防止技術などの研究開発が行われ、翌年も水質汚濁にかかわる防止技術などが研究された。同じ頃、大型工業技術研究開発制度によって、産学官の連携に基づき電気自動車の開発などの研究開発が進められたのも同様の狙いを込めたものであった。また、重要技術研究開発費補助金制度に基づいた公害防止技術開発の助成等や公害防止計画の策定指示、公害防止管理者等国家試験などを実施し、公害防止体制の整備を進めた。

第 8 章 公害健康被害補償制度の見直し

公害健康被害補償制度は、1973 年 10 月の「公害健康被害の補償等に関する法律」（以下、公健法）に基づいて、大気汚染または水質汚濁の影響による健康被害を対象とし、都道府県知事または政令市の長に認定された者について補償給付を行うものであった。このような補償制度は、四日市公害裁判の判決を背景にして、産業界を含む広範囲な国民的合意のもとで実現したものであった。もともと疾病と大気汚染等の因果関係を個々の患者について明らかにすることは容易でないことから、訴訟の多発などの混乱を避けるために、一定の要件を満たせば救済の対象とするという政策措置としてはかなり大胆な「割り切り」が可能にした制度であった。

この制度では、集団としての汚染原因者からそれぞれの汚染寄与度によって徴収する賦

課金を財源とし「被害者」に補償給付が行われることになった。しかし、制度の設計そのものに内在した問題が、その運用のなかで次第に明らかになっていった。

問題の一つは、各種の公害規制によって大気汚染が著しく改善した場合であっても、公健法に基づく指定地域の解除は行われずむしろ拡大したことであった。すでにふれたように窒素酸化物を除けば大気汚染についてはかなり環境規制の効果が現れていた。それにも拘わらず、指定地域が拡大し認定患者数も増加し続けた。そのため財源を負担している産業界からその増加に対する不満の声があった。また、費用負担に関して大気汚染に重要な影響を与えると考えられていた自動車などの移動発生源が負担を免れている状況も不満の原因となった。いうまでもなく、このような意見に対して、被害救済を求める側からの反論もあり、とくに窒素酸化物については未解決との意見は強かった。

こうした状況に対して通産省は制度の見直しおよび改善を視野に入れて検討を行った。検討の焦点となったのは、認定要件の改善、地域指定の解除要件の明確化、費用負担の合理化などだった。1982年11月から12月に開かれた中公審環境保健部会では、中立的な立場からも制度を再検討する必要性が主張されるなど、制度改善に向けた機運も次第に熟し、ようやく86年10月の中公審環境保健部会が、「①指定地域の全面解除、②既認定者の補償継続、③旧指定地域を中心とした大気汚染の原因者等の抛出に基づいて行う健康被害の予防に関する事業」を内容とする答申をまとめ、これに基づいて改正法が87年9月に成立した。これによって88年3月には第一種とされた地域の指定がすべて解除され、公害健康被害補償制度はこれまでの事後的な補償から地域住民の健康被害を未然に予防する事前的な方法に重点をおくものへと転換した。

第9章 環境アセスメントの法制化

産業公害総合事前調査の拡充

1972年6月に「公共事業等について環境保全を図るため、環境アセスメントを進めること」が閣議決定され、これ以降、個別法や行政運用に基づいて環境アセスメントが実施されていくことになった。このうち通産省がかかわったのは、第一に工場立地法に基づく大規模工業開発地点についての産業公害総合事前調査、第二に77年7月の省議決定に基づく電源開発についてのアセスメントなどだった。

まず、工場立地法に関わるものについてみると、公害のない工場立地を推進するためには、立地前に十分な調査を行い、公害の未然防止に必要な対策を講ずることが肝要との観点から、通産省は将来予想される公害を事前に予測しこれに基づき1965年から行政指導によって企業への指導を行っていた。この「産業公害総合事前調査」は、現地調査を行い実験や理論に基づいて汚染を予測し、企業や地方公共団体を指導して計画的な工場の新増設を試みるものであった。

1973年10月に「工場立地の調査等に関する法律」が改正され、産業公害総合事前調査は工場立地に伴う公害の防止に関する調査として改めて位置づけられ、その内容および制

度の充実が図られた。具体的には、調査に基づいて、公害防止に配慮する必要があると認められる地区については、通産大臣が工場立地及び工業用水審議会の意見を参考にして地区を指定し（指定地区）、立地企業に対し公害防止に関する報告を義務づけ、必要に応じて勧告・命令を行うことができることとなった。

このような調査に関連して、予測の精度を上げる必要があることから、通産省は「電算方式によるシミュレーション」の開発を進めることとし、予測手法の開発は大気関係は1969年度から、水質関係は70年度から着手された。このほか、70年代には様々な汚濁（汚染）物質についてその影響を予測する手法の開発が行われ、その成果を事前調査にとりいれていった。また、85年度には地域工業開発計画と大気環境保全との整合性をもった長期大気保全計画（Long-term Air Management Plan, LANP）を策定するための手法の開発にも着手した。このほか、80年代には新たな問題として「ハイテク汚染」が浮上したことに対して、通産省は86年度には有害物質データバンク、および有害物質使用マニュアルを作成し、必要に応じて環境規制を見直すこととした。また、86年には「化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律」（以下、「化審法」）が改正され化学物質の安全確保対策がより一層進められるとともに、ハイテク産業が及ぼす環境への影響調査などが引き続き進められた。

電源立地に関わるアセスメントの実施

1972年6月の閣議決定はその表題が示すように公共事業を対象としたものであったが、通産省は、これに該当しないものの、大規模な開発計画でありかつその影響も大きいことが予想された電源開発計画に基づく発電所の新設については、環境影響評価を実施することとし、77年7月に「発電所の立地に関する環境影響調査及び環境審査の強化について」を省議決定し、79年に調査や審査にかかわる方針を固め行政指導を行った。それは、電気事業者等から環境影響調査書を提出させ環境審査を行い、調査書の公開を介して地元住民へ周知を図り意見を集めて措置に反映させることを骨子とした。

電力業界は統一的な準則となるような環境アセスメントの法制化に対しては慎重な姿勢を示しながらも、このような通産省による独自のアセスメントについては積極的に協力した。ただし、1979年7月に電気事業連合会環境専門委員会は、第一に、環境影響調査自体を認めれば発電所建設を容認したものとみなされると理解されており、調査そのものができなくなっており、環境影響はゼロでなければならないと主張する一部の人に活動の場を提供してしまっていること、第二に、予測手法に限界があるにもかかわらず事業者に無制限の責任が課せられる懸念があることなどを問題としていた。こうした危惧は環境アセスメント法制化に対する通産省の慎重な態度の基礎にあった見方と共通するものでもあった。

1997年に電気事業審議会需給部会電力保安問題検討小委員会が発電所に関する環境影響評価についてまとめた報告書によれば、事業者が関係都道府県知事の意見を聞きながら評価報告書を作成することとなっていた公共事業の環境評価制度と比べると、発電所のアセスメントでは、通産省が環境審査顧問会の専門的な意見を踏まえて行政審査ノウハウを活

かしながら環境審査を行い、電源開発調整審議会において環境庁および関係都道府県知事と総合調整を行った上で環境審査を完了させるところに特徴があった。そうした審査では、電気事業法の規制体系が優先され関係法令の適用除外が多かったが、環境保全を図るという目的に照らせば環境評価は適切なものと判断されていた。とくに①発電所アセスの調査項目が閣議決定に基づいた評価対象よりも広範に及んでいること、②予測評価項目についても諸外国と比べて幅広いものになっていることなどの点で優れていると考えられていた。なお、この発電所アセスは、後述のように、新たに制定された環境影響評価法の下で再編されることになった。

環境アセスメントの法制化問題

一方で、1972年12月の中公審中間答申は、環境アセスメントの確立とその実施体制の整備を強く求めるものであった。これをきっかけに、アセスメントの法制化を求める動きとこれに反対する動きとが交錯し、この問題は長く政治的課題となった。

産業界が慎重だった理由は、①環境影響評価の評価すべき項目や予測方法が未確立な状態で手続きばかりが法律によって義務化されれば、運用が主観的な判断に偏りかねない、②地域住民等の意見を反映させることは開発行為を不当に遅滞させる、③環境影響評価は、国土の有効利用や国民生活の向上など経済・社会的な影響を考慮した総合的な評価に基づくべきであるというものだった。

通産省も1975年2月に環境庁による環境影響評価法案のとりまとめに反対する見解をまとめていた。その要旨は、①環境庁案では環境に対する評価項目、予測方法、評価基準などはきわめて不明確であり、住民の要求によっては事業者に対する負担が際限なく拡大してしまう可能性がある、②公共事業や工場立地計画に住民参加の手続きを規定すると単なる手続きミスでも訴訟の対象になりかねないといったものだった。このような意見を表明する一方で、通産省は75年5月の工場立地及び工業用水審議会において、工場立地法を根拠法としながらアセスメントを実施してゆく構想を提案していた。この提案は住民参加に関してきわめて制限的なものであり、この点が環境庁案との差異として、法制化に関わる重要な争点となった。

すなわち、環境庁では1972年の閣議了解以降、環境影響評価が各省の行政的な手続きによって進められてきたとはいえ、どのような行為にどのような段階で環境影響評価が必要であるのか整合的ではなく、とくに地域住民等からの意見を求める手続きが整備されていないと現状をとらえ、①開発主体が行う環境影響評価の自己評価と、②意見聴取システムの制度化が必要であるとの判断に基づいて、住民参加は根幹の一つとする制度化を構想していた。

このような見解の相違のなかで、環境庁を中心に法制化の方向が模索され、1976年には政府部内に連絡協議会（環境庁、国土庁、農林省、通産省、運輸省、建設省、自治省の局長クラスで構成）が設置されたが、調整は難航した。78年には調整の舞台が自由民主党に

における審議に移されたものの、4月には法案は時期尚早とみなされた。

中公審が1979年4月にまとめた答申は、各省庁の行政指導や条例等に基づく環境影響評価について、手続きが様々で制度の輪郭が明瞭でなく無用な混乱が生じているとして、統一的な準則を示すことが必要であり、速やかな法制化を求めた。その内容は、それまでの環境庁案に比べれば、いくつかの点でそれまでの省庁間の協議を反映していた。

この答申を受け、大平正芳首相の意欲もあって、1981年4月下旬には発電所を対象から除外する法案がまとめられた。電源立地を対象とすることに反対していた経済界および通産省に配慮した政治的な決断だった。しかし、この法案についても自民党内の反対意見があり、他方で発電所を除外したことに対する野党の反対もあり、83年に審議未了・廃案となった。84年にも地方公共団体から法制化要請などがあって再提出が検討されたものの、経済界が引き続き訴訟の多発化を懸念したこともあり、与党自民党は法案提出を見送った。法制化は難しい状態にあった。

こうした事態に対し環境庁は、法案の要綱をベースとした行政措置を求め、1984年8月には「環境影響評価の実施について」として閣議決定され、これに基づいて環境影響評価実施要項が定められた。要項は、国が実施しまたは免許等を行うもので大規模で環境影響の著しい事業をアセスメント対象とし、事業者は住民、都道府県知事および市町村長の意見をとりいれ環境影響評価書を作成するものであった。ただし、事業者に対する拘束力はなく、住民意見に関しても事業者が意見の把握に努めるよう期待するというものであった。9年にわたる法案作成作業に費やされた膨大なエネルギーは、環境アセスメントを閣議決定に基づいて実施するという行政ベースの方法に落ち着くこととなった。法案に慎重な姿勢を崩さなかった通産省の考え方は貫かれたとあってよい。

環境影響評価法の制定

1984年8月の閣議決定に基づく環境影響評価はその後の実施過程で①環境アセスメント業者の能力が不足し、②かつ事業主体側も調査結果を評価するだけの技術的能力に乏しい、③また手法が未確立であるといった問題が指摘されるようになった。そのため法的な裏付けや住民参加の制度化などを求める声が強まった。

1990年代に入ると地球環境問題への取り組みが環境政策面での課題となったことから、それまでの公害基本法などの法的枠組みの見直しが迫られ、92年3月に宮沢喜一首相の求めに応じ新しい地球環境時代にふさわしい法律の整備についての検討作業が開始された。この動きに対して、経済界では9月に経団連が環境問題を解決するためには「官主導の規制型」ではなく民間の経済主体の主体的な取り組みに委ねるべきだと、対策の必要性を積極的に認めた上で法制度のあり方の改革を求めた。

1993年11月に成立した「環境基本法」は、現在および将来の国民の健康で文化的な生活を確保し、人類の福祉に貢献することを目的として、すべての者が様々な局面で環境に配慮をすることとされ、事業活動全般に対して環境配慮に努めることが事業者の責務とさ

れ、環境基本計画を策定することになった。

この環境基本法に基づいて 1994 年 12 月に閣議決定された環境基本計画では、環境保全にかかわる共通のかつ基盤的施策の一つとして環境影響評価が位置づけられた。また、関係省庁によって組織された環境影響評価総合研究会は、96 年 6 月にまとめた報告書で環境影響評価法の法制化を求めた。通産省は発電所に関しては法制化の必要性が低いとの態度をとっていたが、産業界では工場が新しい法律の対象外であり、将来的に対象となりうるような大規模な工場立地の見込みもなかったことから強い反対姿勢を示す業界は少なかった。こうした状況の変化もあって、発電所のアセスメントについても環境影響評価法の一般原則を適用する対象とされ、ほかの事業と異なる特別な手続きに関してのみ電気事業法の改正で対応することになった。この方針に基づいて 97 年 6 月に「環境影響評価法」と「電気事業法の一部改正法」が公布された。こうして省議決定に基づいて行われてきた発電所アセスメントは法的な手続きとして実施されることになったのである。

第 10 章 省資源・再資源化政策の展開

廃棄物処理法と廃棄物対策

ゴミ問題や有害物質の拡散による環境汚染の深刻化に対して 1970 年に「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（以下、「廃棄物処理法」）が制定され、産業廃棄物と一般廃棄物を区別し、前者について事業者責任を明確化したうえで処理体制の整備を図り、後者は市町村の処理責任を定めた。これに基づいて、通産省は産業廃棄物の処理にかかわる指導や所管物質の廃棄物を再生利用する施策の推進を担うことになった。具体的には、産業別の廃棄物処理指導書の作成や、75 年度には財団法人クリーン・ジャパン・センターを設立し、省資源・再資源化の国民運動を展開する推進機関とした。

1975 年 8 月に発生した六価クロム鉱さいの埋立処分問題は新たな公害問題として世論の強い関心を呼び、またこの年は廃棄物の不法投棄が社会問題化した。そこで、廃棄物処理法が 76 年 6 月に改正され、事業者責任の履行を確保するための規制措置が追加されたが、事業者の認識は不徹底なものにとどまっていた。こうした事態に対して、通産省は独自に「再資源化促進法」（仮称）の制定を検討した。それは①回収体制の整備、②再資源化技術開発に国が積極的にとりくむこと、③再資源化事業者の強化・育成などを構想したものだったが、直ちに実現されることはなかった。

一方、一般廃棄物の量的増大と内容の多様化傾向に市町村の処理体制がおいついていないことから、事業者回収責任を負わせる考え方が台頭してくるようになった。通産省は 1973 年から省内に設置した廃棄物再生利用委員会においてこの問題を検討し、汚染者負担の原則に基づいて内部化し処理費用を製品価格に含めるべきであるという考え方を示した。ただし、どのような費用負担構造にするのかという課題の解決に見通しが得られたわけではなかった。その後、77 年 3 月に産業構造審議会公害部会廃棄物再資源化小委員会の中間報告がまとめられたが、この中間報告では、リサイクルを軸とする省資源型産業構造の形

成を目指して、立法措置も含めた各種の政策手段の整備の必要性を強調した。この間、費用負担の義務化を懸念して、産業界では自主的な廃棄物の減量化、再利用の動きが進展した。実際、83年には産業廃棄物の発生量約2億2千万トンに対し約58%が再資源化され、75年の再資源化率16%と対比すれば、大きな進捗をみせていた。だが、不法投棄の問題が顕在化するなど課題もあったことから、通産省は、技術的な側面から事業者の自主的なとりくみを支援するとともに、啓蒙活動によって事業者の意識改革を進めた。

1980年代に入って特に問題視されたのは、一般廃棄物に含まれる空き缶や空き瓶といった散乱性ごみ、廃自動車、廃家電、廃タイヤなどの粗大ゴミ、有害物質を含む製品の廃棄物などの処理だった。市町村の処理体制ではますます対処が困難となるケースが増え、事業者の責務のあり方について一部市町村や消費者から明確化するように求められることになった。他方で、地方公共団体が条例によって事業者に自己回収責任を負わせる動きも活発化していた。各業界は自主的な回収や再資源化をさらに進め、通産省も行政指導を介して問題解決を図っていた。

リサイクル政策の本格的展開

1990年代初めには不法投棄問題への対応を進めるために、現行の廃棄物規制が、処分段階に傾斜し発生抑制の方法を欠いていること、一般廃棄物と産業廃棄物の区別が排出の実情に適合しなくなっていることなどを克服する必要性が痛感されるようになった。90年8月に通産省は、廃棄物処理・再資源化対策室を新設するとともに産業構造審議会にも廃棄物処理・再資源化部会を設置した。同部会は12月に答申「今後の廃棄物処理。再資源化対策のあり方」をまとめ、廃棄物の減量化、再資源化、処理の容易化を生産・流通・消費の過程において実施するための諸対策の方向を示した。とくに廃棄物の種類毎に具体的なガイドラインを事業者に提示することが、問題解決に効果的であると指摘したことが重要であった。それは省資源と資源の再利用をおりこんだ経済社会への転換を強調するものであった。

この答申に基づいて1991年4月に「再生資源の利用の促進に関する法律」が公布された(以下「リサイクル法」)。同法の骨子は、第一に、主務大臣は再生資源の利用を総合的に推進するために基本方針を策定・公表すること、第二に、事業者、消費者ならびに国および地方公共団体の責務を一般的に定めたこと、第三に、再生資源を原材料として利用することを促進するため政令によって業種や製品を定めて事業者や販売業者に勧告などを行い得ることとした点にあった。こうして70年代半ばに構想された再資源化にかかわる法案が15年以上を経て、ガイドライン方式による自主的な事業者の努力を促す立法措置として実現した。

リサイクル法の実施に先立ち、立地公害局環境政策課では対象となる業種と製品などを指定しその基本方針を策定・公表した。産業構造審議会廃棄物処理・再資源化部会は1992年9月に進捗状況の総点検を行い、対象品目の追加を促した。部会は、93年にも1年間の

進捗状況を点検し 94 年 7 月に意見を具申した。これによると、リサイクル法と 93 年 6 月の「エネルギー等の使用の合理化及び再生資源の利用に関する事業活動の促進に関する臨時措置法」によって再生資源の利用推進が一定の成果をあげていると評価する一方で、次のような課題も指摘していた。それは、廃棄物の排出量は際だった減少をみせておらず、既存の処理能力は限界に近づきつつあり、一般廃棄物処理費用は年々上昇していることであった。そのため、従量制による処理手数料および市町村の分別回収システムの抜本的普及、市町村や古紙回収業者等の分別回収に消費者や事業者がそれぞれの立場から協力することを提言した。通産省は対象品目の追加ならびに 96 年 4 月にはガイドラインを改訂した。

再生資源を利用するための以上のような施策によって、リサイクル率はガラスびんや缶類がリサイクル法制定直後から、古紙については 1990 年代後半に入ってから、それぞれ上昇した。市町村を主体とした分別収集や再商品化を進めた行政的な努力がこうした成果に大きく貢献していた。

環境立地局への改組とリサイクル促進

1993 年 7 月に通産省は、立地公害局を環境立地局に改組した。これによってそれまでの産業公害対策は環境対策という枠組みで検討されることとなった。環境立地局は引き続き廃棄物の再資源化政策を進めた。

その第一歩は、1995 年 6 月の「容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律」（「容器リサイクル法」）の制定であり、びん、缶、紙、プラスチック等の容器包装を対象として分別収集や再商品化を進めることになった。主務大臣は再商品化の基本方針と計画を作成・公表し、この基本方針が市町村や都道府県における分別収集の計画として具体化された。また、容器包装排出業者に対しては廃棄物を適正に分別して排出することを義務づけ、特定容器については再商品化義務量を定めた。こうした措置に伴って生ずる事業者の費用負担については、価格転嫁を容認し消費者には広報活動によって理解を求めるといったものだった。この法律の考え方は、廃棄物をどのように処理するかという観点、製品の開発、製造、消費の各段階においていかに排出を抑制し再利用を図るかという視点へと転換させることを試み、環境負荷の少ない循環を基調とする経済社会システムの構築を目指したものであった。こうして 97 年 4 月のガラスびんおよび PET ボトルを対象とした容器包装リサイクルの実施を皮切りに、対象品目は随時追加されていった。容器リサイクル法によってガラスびんは 99 年度に埋め立て処分量が 55%圧縮されるなどの成果がみられた。

容器包装の問題が進展をみせた一方で、廃自動車、廃家電品等に対するリサイクル対策は 1990 年代後半にもちこされた。廃自動車に関しては、処理を依頼する側が費用を負担する逆有償化が進み、また処理が困難なシュレッダーダストの発生量削減という課題や埋立処分場の確保問題が生じていた。そのため、95 年 10 月には産業構造審議会廃棄物処理・再資源化部会で検討が開始され、2000 年には再生資源利用促進法の改正によって自動車製造

事業者に対してもリデュース（省資源化・長寿命化）、リユース（部品等の再使用）のほか、リサイクルに関して製造段階から配慮することが求められた。02年3月には中央環境審議会が法制化を求める答申を行ったこともあり、経産省と環境省は法案作成にとりくみ「使用済み自動車の再資源化等に関する法律」が7月に公布された。①関係者の役割分担を定め、②リサイクルに必要な費用を自動車所有者に負荷させるものだった。このほか、廃家電については、1998年6月に「特定家庭用機器再商品化法」が公布された。製造業者には引取りまたは再商品化を、小売業者には引取りおよび引渡しを義務づけられ、消費者には収集・再商品化等に関する費用負担に協力することが求められた。

以上のような取り組みは、1997年1月の産業構造審議会廃棄物処理・再資源化部会報告「産業廃棄物対策の今後のあり方について」において、最終処分場の逼迫、減量化・リサイクルの停滞、不法投棄の社会問題化といった現状を背景に、主要業種について産業廃棄物の減量化・リサイクルに関する数値目標の設定、適正処理に向けた排出事業者の責任強化とともに、「循環型経済システム」への転換が提言されたことに沿うものであった。この考え方は、さらに99年7月の産業構造審議会地球環境部会・廃棄物・リサイクル部会合同基本問題小委員会報告書によって、大量生産・大量消費・大量廃棄型の経済システムから脱却し、①資源エネルギー効率の最大化、②事業者・消費者・行政のパートナーシップなどを考慮した循環型経済システムの構築を急務とする提言によって一層明確化した。その結果、2000年6月には「循環型社会形成推進基本法」が公布され、さらに建設工事に要する資材や食品にかかわるリサイクル法も成立した。この基本法は、循環型社会を形成する上で対象となる物を有価・無価を問わず「廃棄物」としてとらえその発生の抑制と、廃棄物の有用性に着目しそれを循環資源としてとらえ直し利用を促すことを趣旨とするものであった。

第11章 地球環境問題への取組

国連環境計画と国際協力

1970年代には国際的な環境問題に関する対応の枠組みを決定づける出来事が続いた。72年には国連環境会議の決議に基づいて国連環境計画が策定された。OECDは同年5月に汚染者負担の原則を確認し、また74年11月には環境政策に関する宣言および10項目にわたる行動計画を採択した。このような多国間の協力体制とは別に二国間協力も推進された。例えば、75年8月に日米環境保護協力協定が調印され、合同企画調整委員会が設置された。

1970年代後半から80年代前半にかけては世界的な景気後退を背景として環境問題に関する国際的なとりくみは後退ぎみであった。しかし、80年7月にカーター米国大統領の下で環境問題諮問委員会と国務省が作成した報告書『西暦2000年の地球』をきっかけとして新たな動きも模索されていった。日本は、環境庁が国際的なとりくみを重視する報告書を作成して82年5月の国連環境会議において紹介し、地球環境の理想像を模索する国連環境特別委員会の設置に結びつけた。委員会が87年2月に東京で行った宣言では持続可能な開

発の重要性が指摘され、開発という手段を通じて環境と資源の基盤を向上・改善させ、さらなる進歩・発展が生まれるとするものだった。

一方、日本国内では1970年代に米国で問題となったフロンガス規制の対策が模索されていた。環境庁のフロン規制のとりくみに対して通産省は慎重な姿勢を貫いていた。80年9月に通産省基礎産業局が公表した「フロンガス問題について」は、科学的に十分解明されていないことを理由として規制に反対するものだった。規制を行うためには明確な科学的根拠が必要という基礎産業局の見解は、それまでの立地公害局の公害規制と共通する性格をもっていた。それでも、「オゾン層を破壊する物質に関するモントリオール議定書」が87年9月に国連環境計画によって採択され、日本もこれに署名したことから88年には通産省と環境庁によって法案作成作業が進められることとなった。こうして同年5月には「特定物質の規制等によるオゾン層の保護に関する法律」が成立し、フロン使用全廃へのとりくみが開始されることとなったのである。

地球環境問題への対応

1980年代後半まで通産省は自ら地球環境問題を重要な政策課題として位置づけていたとは必ずしもいえなかったが、90年5月には産業構造審議会90年代政策部会地域振興と環境政策小委員会の中間報告が提出され、科学的解明を待つあまりいたずらに対応が遅れると、決定的な手遅れとなりかねないので、科学的知見を向上させるとともに実施可能な対策は具体化してゆくことを求めた。こうした条件もあって通産省は、90年6月に地球環境問題への的確な対応を企画するため大臣官房審議官を設置した。

この問題に対する通産省の基本的な考え方は、経済発展と地球環境保全を両立させることであり、環境政策を優先するあまり産業活動を阻害するような規制には慎重に臨むというものであった。それは上記の中間報告から1ヶ月後に政府が閣僚会議において行った「地球環境保全に関する申し合わせ」に通産省の構想である「地球再生計画」を盛り込むかたちで活かされることになった。

その後、地救環境問題では1992年5月に「気候変動枠組み条約交渉会議」が開催され、二酸化炭素等排出ガスの抑制を内容とした国際条約が合意されるとともに、6月にリオデジャネイロで国連環境開発会議(地球サミット)が開催された。このような動きに対応して、産業構造審議会地球環境部会は、5月に報告書を作成し、①経済成長・エネルギー・環境保全を三位一体とした総合的な視点からのとりくみ、②長期的な視点からの技術による対応の加速化、③国際協力の推進などを検討し、11月に報告書をまとめた。「地球再生14の提言」という副題のあるこの報告書では、技術によるブレークスルーが必要であり、それには不確実性が伴うことから、一人一人がライフスタイルを変化させることも視野に入れるべきだとした。また、すでに環境基本法の制定過程で見たように、環境対策において企業行動の自主性を重視するものであった。

1995年に開催された第3回気候変動枠組条約締約国会議(COP3)に対して日本は、「気

候変動枠組条約に係る共同実施活動「ジャパン・プログラム」を設置し、96年3月末を目途にプログラムに基づく第一次プロジェクトを認定することを前提として「共同実施活動関係省庁連絡会議」において関係省庁間の協議を重ねた。会議の成果を踏まえ、通産省はアジア地域を中心として共同実施活動にかかわるプロジェクトを積極的に推進することになった。

1997年に開催が予定された京都会議の対応に関しては、産業構造審議会地球環境部会が気候変動条約に関する問題を96年4月から検討し、7月には一人あたり二酸化炭素排出量を2000年時点で90年レベルにおおむね安定化させる国際公約の実現が難しい状況であることを指摘する「論点メモ」を公表した。それによると①「エネルギーの使用の合理化に関する法律」（以下、「省エネ法」）の運用強化、②産業環境ビジョンのフォローアップ、③2000年以降を視野にいれた対策、技術開発および途上国への技術援助が必要であった。こうした課題を含めた検討結果は、97年に『地球環境ビジョン—地球温暖化防止京都会議（COP3）への指針』としてまとめられた。省エネルギー、新エネルギー、原子力といったエネルギーにかかわる対策を強調し、これを実現する手法として企業の自主的なとりくみの喚起を重視するものだった。また、気候変動問題は、環境問題であると同時にエネルギー問題、経済問題でもあることを理解すべきこと、国民一人一人の問題でもあることなどが指摘されていた。

COP3は、途上国の主張を受け入れて、削減義務を先進国に限定した合意となった。各国の利害対立が激しかったことが背景にあったが、政府内に慎重論があったにもかかわらず、橋本首相は京都議定書の成立に力を入れ、1997年7月から官邸主導で日本案の作成を進めた。政府も8月から「地球温暖化問題への国内対策に関する関係審議会合同会議」を組織して検討を重ねた。会議では環境庁と通産省が目標設定に関して厳しく対立した。通産省案は現実的であると判断されながらも、国際的な相場観などが優先され政府の提案に基づいた基準案がまとめられた。合同会議の報告書は、地球温暖化問題は100年ないしそれ以上の長期にわたって温室効果ガスの削減に努める必要のある長期的な課題であることを指摘し、当面2010年までにとりくむべき対策として、CO₂削減に役立つ新エネルギーおよび原子力の利用、エネルギー需要側に対する省エネルギーの努力を、数値目標を伴う形で求めた。こうした検討を土台として政府は京都会議に臨み、京都議定書として各国の合意をとりつけた。合意内容は、各国の温室効果ガス6種類の削減目標を定め、2008年から12年までの期間中に合計排出量を1990年と比べて少なくとも5%削減することとし、EUは8%、米国は7%、日本は6%であった。国別に異なる目標を許容した点で産業構造審議会地球環境部会の考え方が活かされたものでもあったが、90年の水準を維持することすら難しいと判断していた部会の見通しからみても、また合同会議の観測と比べても、極めて厳しい目標が設定されることになった。

京都会議閉幕後の1997年12月12日に通産省は「今後の地球温暖化対策について」を省議決定した。その内容は省エネ法の改正、経団連の環境自主行動計画やその追加的な措置

のフォローアップ、省エネルギー型技術開発・導入の一層の促進、非化石エネルギーの開発・導入の一層の促進などだった。政府も 98 年 6 月に「地球温暖化対策推進大綱」を決定して国内対策を提示し批准の実現を求めた。

だが、国内では対象国が限定された京都議定書の枠組みに対し批判的な意見が次第に強まっていた。また、1997 年秋以降の景気後退が経済界の批准に対する反発姿勢を強めた。さらに、2000 年の COP6 が実質的な成果をあげられず決裂し、01 年 3 月に米国が京都議定書からの離脱を表明するに至ると、日本国内でも批准に向けた合意形成は困難になった。

経団連は自主行動計画により進めた温暖化効果ガス排出削減の成果に基づいて、過度な規制の強化に警戒感をもっていた。①米国が離脱し途上国を枠組みに加える外交努力が欠如している状況で負担が不公平な条約を批准するのは拙速であり、②また民生部門の対策が遅れているといった 2 点を主張していた。こうした経済界の主張を背景として、経産省の基本的な立場も経済への影響を最小限に抑える国内対策を志向し始めた。通産省・経済産業省の基本的な考え方は、環境と経済の両立を産業部門、民生部門の双方に対する公平な負担のもとに実現することを重視する限りでは以前と変わらず一貫したものであった。しかし、2001 年 10 月末のマラケシュ会議において京都議定書の国際的な枠組みに関する最終合意が成立したことを受けて、政府は 02 年にも批准することを決め、03 年には新しい「地球温暖化対策推進大綱」が決定された。

環境問題に対して環境と経済の両立を求める通産省の基本的な考え方は、上記のように大きく変わるものではなかったものの、1990 年代に入ってからはその原則に沿いながら新たな枠組みへの転換が模索されていた。すなわち、一面では環境保全を優先する判断に対してはエネルギー需給の安定性や経済成長の持続性を対置することによって慎重な姿勢を示す一方、必要な施策に関しては企業の自主的な行動を最大限促し目的を達成しようとしたのである。新たに制定された環境基本法に基づく環境基本計画（94 年 12 月閣議決定）において特に重視されたことは、企業活動に対して環境配慮をくみこむことを促す措置だった。想定された様々な施策は「環境調和型企业行動促進事業」としてまとめられ 90 年代後半における環境政策の重要な柱となった。このほか計画が重視した地球環境問題に対応した調査研究活動、および途上国への援助にもより一層とりくむことになった。

第 3 部 産業保安政策

第 12 章 産業保安対策

高压ガス保安対策の推進

1970 年代前半、石油化学工業の進歩によってそれまでの高压ガス取締法の規則が実情にそぐわなくなっていた。巨大プラントが建設される一方で、液化石油ガス（以下、LP ガス）が一般家庭で消費されるようになったためであった。とくに、73 年には出光石油化学株式

会社徳山工場の事故をはじめ石油コンビナートの事故が多発したことら、全国 16 のエチレンセンターに対し保安総点検を実施する一方で、高圧ガス及び火薬類保安審議会答申に「今後の高圧ガス保安体制のあり方について」(74 年 7 月)が、これまでの自主保安主体の保安政策体系を転換する方針を示したことに伴い、75 年 5 月に高圧ガス取締法を改正した。改正内容は①保安管理組織の強化、②危害予防規定及び保安教育計画の強化、③特定設備に対する規制、④LP ガス容器等に関する規制の整備、⑤高圧ガス保安協会の強化、⑥製造の届出制に係る規制の強化、⑦手数料及び罰金の改正等であった。⑤は 63 年に設置された高圧ガス保安協会に対し政府が出資をすることとし公的性格を強めるものだった。また、改正法によって義務づけられた保安設備については、事業者に対し政策的な融資が行われることとなった。これに加えて 75 年 12 月には石油コンビナート等災害防止法が制定された。さらに、通産省は 77 年度から 2 年計画でコンビナートの耐震設計基準等の作成にとりくんだ。

一方、家庭用燃料として普及し始めた LP ガスの保安については、高圧ガス及び火薬類保安審議会の答申(1977 年 8 月)を受けて、「液化石油ガスの保安の確保及び取引の適正化に関する法律」(以下、「LP ガス法」)を改正し、LP ガス販売事業者に対する規制、LP ガス設備工事の規制などを強化した。このほか、79 年 5 月に制定された「特定ガス消費機器の設置工事の監督に関する法律」では、ガス消費機器の設置者を有資格化し、これらの措置と並行して、通産省はガス漏れ防止対策にも力を入れ、77 年 5 月には警報機リース制度を開始し、警報機技術基準を設定するなどの施策を実施した。

その後、1980 年代に入ると、それまでの保安関係措置を厳格に運用するとともに産業施設の地震対策の検討を進める一方で、保安政策の合理化が進められた。具体的には 85 年 1 月に高圧ガス取締省令の一部を改正し、行政の効率化、民間活力の導入を部分的に進めることになった。さらに同年 7 月には高圧ガス及び火薬類保安審議会に対して「今後の高圧ガス保安対策の在り方如何」を諮問し、規制分野の見直しと自主保安体制のあり方などを検討することとした。臨時行政調査会(第二臨調)における規制緩和の提言に沿い、また産業界が求める自主保安促進の観点から、規制の簡素化・合理化を実現するような保安関係の法律の見直し、重複規制の整理などが検討されることになった。その結果、86 年 5 月にまとめられた答申では、先端産業における高圧ガス取り扱いに対する措置の必要をみとめつつも、技術向上を受けて事故が根絶されつつある分野では保安規制を簡素化すること、行政事務を民間委譲することなどが求められた。こうして 80 年代後半になると産業保安対策は、規制緩和に沿った政策体系の見直しを進めるものとなった。

保安行政に関する規制の合理化

1980 年代後半には民間法人化された高圧ガス保安協会を自主保安の中核的機関として位置づけて事業活動を活性化させるとともに、重複規制の排除を進めた。これに対して経済界は改革の進行が遅いと批判的であった。

通産省は1989年9月に立地公害局長の私的諮問機関である高圧ガス保安政策懇談会において規制緩和の方策についての検討を行い、さらに91年7月には高圧ガス及び火薬類保安審議会に「今後の高圧ガス保安対策の在り方いかん」を諮問した。11月にまとめられた答申では、自主保安への転換が強く求められ、それに基づいて高圧ガス取締法が改正されることになった。改正点は、第一に高圧ガスの消費にかかわる規制を強化し、第二に事業者の保安活動を強化するものとして都道府県知事による勧告、命令などを可能とした一方、第三に手続き等の簡素化を進めるものであった。

その後も規制緩和が推進された。1997年4月には「高圧ガス取締法及び液化石油ガスの保安の確保及び取引の適正化に関する法律」が施行され、それまでの「高圧ガス取締法」は「高圧ガス保安法」に改称された。この改称は、①自主検査または民間企業による検査を認めたこと、②一部販売事業を届出制に変更したことなど、各種規制の合理化・簡素化にあわせたものであった。また、液化石油ガスについても、①販売事業の許可制から登録制への移行、②集中監視システムなどの高度な保安体制を構築した事業者に対しては規制の合理化を図ることとなった。それは自主保安活動を進める制度的な条件を整えるものであり、保安規制のあり方を大きく転換する意味をもったのである。

第13章 鉱山保安対策

鉱山における保安対策

鉱山保安対策は、1949年に制定された「鉱山保安法」に基づいて実施されてきた。それは、鉱山保安に関して労働基準法の適用を除外し、国の強力な監督の下に鉱山保安の確保向上を図り行政目標を明確化し、鉱業権者には様々な義務を課していた。

このような規制体系のもとで、通産省は、毎年の施策を基礎づける鉱業労働災害防止計画を1958年から5年ごとに策定してきた。これらのうち83年度を初年度とする第6次計画では自主保安の強化が指摘された。93年度を初年度とする第8次計画では、新たに露天掘採作業の保安対策やヒューマンエラーの削減が課題となり、98年度以降の第9次計画では自主保安の徹底や保安意識の高揚がとりあげられていた。また、鉱山保安法に基づく省令は、金属鉱山等保安規則、石炭鉱山保安規則および石油鉱山保安規則の三規則が制定されていたが、94年2月に「鉱山保安規則」として一本化された。93年12月の経済改革研究会報告（平岩レポート）において安全・環境保全にかかわる規制も自己責任原則を重視し必要最小限の範囲にとどめるべきとした判断を背景としたものだった。

石炭鉱山における保安対策では、石炭生産が減少する一方で1970年代にも依然死亡災害率は高く、通産省は検査を介して各鉱山における保安上の問題点を把握し改善や保安教育強化に努めていた。76年5月に石炭鉱山保安懇談会が公表した報告は、自主保安を基本とした現行の保安管理体制が十分に機能していない点などを指摘するものであった。こうして70年代後半には鉱山労働災害の発生はかなり抑制されることになったが、80年代に入って夕張新炭鉱や三池炭鉱などで重大災害が発生した。そのため、このような重大災害を根

絶する目的で、立地公害局は監督指導方針、保安計画を策定し重大災害の防止を図った。

第八次石炭政策の最終年度となった1991年7月、立地公害局長の私的諮問委員会である保安問題懇談会は「今後の石炭保安対策の在り方について」をまとめた。それは、産炭国の石炭保安技術にわが国の技術を積極的に活用すること、および石炭鉱山跡地を利用する際の保安問題を検討する必要があることを指摘し、石炭産業の段階的な縮小を視野に入れたものとなった。このうち保安技術の海外移転については、保安問題懇談会が96年6月に公表した「保安技術開発長期計画」に沿って中国やインドネシアに技術移転が進められていった。

金属鉱山等における鉱害対策

金属鉱業等に起因する鉱害は稼行鉱山のみならず休廃止鉱山によるものも含めて緊急に解決すべき課題であった。そのため、鉱山保安法による鉱害防止措置とは別に、1973年7月に「金属鉱業等鉱害対策特別措置法」が施行され、これに基づいて通産大臣が鉱害防止の基本方針を策定し、採掘権者または租鉱権者は鉱害防止事業計画を策定すること、使用終了後の鉱害防止事業資金に当てるため金属鉱業事業団に鉱害防止積立金を積み立てることなどが実施されることになった。

一方、鉱山保安監督局（部）は、重金属関連の休廃止鉱山についても1970年度から緊急性の高いものを選んで順次調査を実施したが、その調査結果を重く見た通産省は、71年度から休廃止鉱山鉱害防止工事費補助金制度を設けて地方公共団体が実施する鉱害防止工事の一部経費を補助金として交付することとした。また、74年6月の鉱業審議会に対する諮問「金属鉱業等に係る蓄積鉱害対策のあり方」に対する7月の答申では、「蓄積鉱害」に対する施策が不十分であること、そのため具体策として、①休廃止鉱山等鉱害防止義務者が存在しない場合、国は地方公共団体と協力してこれに当たる、②地方公共団体の財政負担を大幅に軽減する、③事業者がその費用負担に耐え得ない場合、国はこれに配慮するといった方法が提言された。これを受けて、通産省は休廃止鉱山に関する鉱害防止工事補助金制度を73年度から拡充した。さらに、75年度には金属鉱業事業団に対して、地方公共団体が行う大規模なまたは技術的に困難な鉱害防止工事に必要となる設計・管理等を、指導支援業務として支える役割を追加させるといった施策を実施に移した。

1980年8月の鉱業審議会建議「今後の坑廃水対策のあり方」では、汚染者負担を原則とした鉱業権者の処理費用は、価格に転嫁することが難しくかつ経営を一段と圧迫し新規鉱山開発の意欲を減退させていることから、処理費用について地方公共団体の負担も考慮すべきことを提言した。この建議を受けて通産省は81年度から自然汚染分および他者汚染分の処理費用についても補助金の対象とし対応できるよう改めた。さらに鉱業審議会の82年9月建議に基づいて、工事量の増大や旧松尾鉱山対策費の予想外に及ぶ巨額化といった問題を考慮し、蓄積鉱害問題に対する対策の強化のため、通産省は「使用済特定施設に係る鉱害防止事業に関する基本方針」（第二次基本方針）を告示し83年4月から施行した。

以上のように鉱害対策のなかで新たな制度上の問題も明らかとなった。とくに完全処理を見通す技術が見いだされないなかで、自己汚染分以外の処理費用負担が鉱業経営の制約となり、かつ資金融資制度にも問題を抱えていたからである。1992年3月に鉱業界は、休廃止鉱山鉱害防止等工事費補助金の拡充・強化、基金拠出についての弾力的運用などを要望した。2月には鉱業審議会も、永続的な坑廃水処理の問題に対応する必要があること、義務者の資金が安定的に確保されていないことなどを指摘していた。通産省は金属鉱業等鉱害対策特別措置法の改正に着手したが、5月に公布(11月施行)された改正法の骨子は、汚染者負担の原則に沿って基金制度の創設により恒久的な坑廃水処理の財源を確保し指定機関制度の導入によって確実かつ永続的な坑廃水処理の実施体制を整備することにあつた。改正法によって、第一に、鉱害防止事業基金が設置され、第二に、①実施者は基金拠出後、通産大臣が指定する指定鉱害防止事業機関とされ、②金属鉱業事業団は基金の運用益の範囲内で鉱害防止事業の費用を支出し、③①で指定された機関が鉱害防止事業を実施している範囲内において採掘権者等の鉱害防止義務を解除するといった措置が定められた。改正法に基づいて基本方針が93年3月に改正され、これに基づいて施策が展開されていった。

石炭鉱山における鉱害対策

石炭鉱山の鉱害対策については、1952年8月の「臨時石炭鉱害復旧法」、鉱害賠償の円滑化を図ることを目的とした63年6月の「石炭鉱害賠償担保等臨時措置法」(68年5月「石炭鉱害賠償等臨時措置法」と改称)の鉱害二法を法的枠組みとし、72年以降数次に亘って10年間の延長が行われた。

延長の理由は、鉱害対策の推進のために定められた長期計画の期間完了が迫るなかで計画に即した完全処理が実現困難であったことであつた。通産省は1979年7月から2か年間にわたって行った全国鉱害量調査により、72年当時の鉱害総額と実質的に同程度の累積鉱害を確認したことから、延長措置をとつた。その際、81年2月の石炭鉱業審議会答申に基づいて行財政の合理化および効率化に配慮することを前提に累積鉱害の早期かつ最終的解決に積極的にとりくみ、その計画的・効率的な実施に努めることになった。92年の延長に際しては、これを認めた91年6月の炭鉱業審議会の答申では、92年以降は石炭産業の構造調整と並行して鉱害対策を進め、石炭鉱業の構造調整実施期間である2001年度末までに累積鉱害の完全解消が目指されることになった。92年12月に改めて策定された鉱害復旧長期計画に基づく施策の結果、93年には岩手県、愛知県、岐阜県の3県において累積鉱害解消の告示を皮切りに順次解消の告示が重ねられるようになり、99年7月の石炭鉱業審議会答申では、一連の措置が2001年度末で基本的には完了できるとの見通しを得て、関係法令廃止等の措置がとられることとなった。