

国の公害防止協定に対する態度

松野 裕

1. はじめに

汚染物質の排出規制を法や条例よりも厳しくするといった本格的な内容をもつ公害防止協定（念書、確約書、覚書、往復書簡、環境保全協定、等の類似のものを含む。以下、協定と略することがある。）は、公害・環境法が未整備であった1964年に横浜市が苦肉の策として創造した政策手段である。1968年に東京都と東京電力の間で締結された後、公害防止協定は急速に全国に広まった。しかし、1970年以降、法整備が進み、地方自治体に多くの権限が委譲された以後もその数は増し、最近でも毎年2000件程度が新たに締結され、その総数は3万件を越えているとされる（図1）。¹ この増加の理由としては、地域の状況にあったきめの細かい対策がとれること、企業立地に対する住民の同意を得やすくすること、等がこれまで挙げられてきた。

ところで、国は、財政面では補助金等を地方に交付する立場にあり、その他の行政事務の面でも自治体を指導する立場にあって、制度的に自治体よりも強い立場にあるといえ、また、そのことを背景に必ずしも制度的な裏付けのない場面でも、自治体を自らの意向に従わせることは可能であると考えられる。² それゆえ、協定がここまで広範に活用されてきたことは、国が協定に対して肯定的な態度をとってきたことを予想させるが、国が協定をどのように扱ってきたかに焦点をあてた研究はこれまでなかった。本研究は、文献調査、聞き取り調査を基に、この点を解明することを目的とする。また、本研究は、地方政府と中央政府の環境政策の関連を明らかにしつつ、それらを全体として日本の環境政策と位置づけ、統一的に解釈しようとする

¹ 環境庁は、都道府県が集計したものをさらに合計する形で全国の協定数を把握しているが、1996年度には前年度に比較して5600件ほどの急激な減少をみるなど、数値の信頼性には疑問もある。こうした疑問や地方自治体における環境行政の状況の解明のため筆者らは1999年9月から12月にかけて、『地方自治体における公害・環境行政に関するアンケート調査』を全国3299全ての自治体を対象に行った。その結果は、現在分析中である。

² 国と地方の関係について北村（1999）は、自治体行政はこれまで「国からの“指示待ち”状態」であった、としている。

研究の一環でもある。³

2. 調査の方法

本研究では、松野 (1997a,b)、松野・植田 (1997) で得た知見等を活用しつつ、文献調査と聞き取り調査を行い、国の公害防止協定に対する態度を調べた。

文献調査では、主に、新聞記事、雑誌記事、書籍、国の官庁が地方自治体にあてた通達、を調べた。とくに通達を調べた理由は2つある。1つは、通達では、法律や省政令それ自身には記述のない、法や省政令の制定・改定についての背景や省庁の意図、今後の予定などについて省庁自身が公式な説明を行っておりそれ自身興味深いことである。2つめは、通達は観察が容易でかつ公的であるがゆえに重要な国から自治体への意思伝達の手段であり、国の姿勢の自治体行政への影響に関する研究であるところの本研究に適する資料であることである。

まず新聞については、1960年～1995年分はCD-ROM版の『戦後50年朝日新聞見出しデータベース』（朝日新聞社ニューメディア本部編）を、また、1985年～1999年分は、パソコンネット『ニフティサーブ（現アット・ニフティ）』上で提供されている『朝日新聞記事データベース/G-Search』を利用し、「公害」と「協定」、「環境」と「協定」、「公害防止協定」、「横浜方式」、「公害」や「環境」と電力や鉄鋼の企業名、をキーワードとして検索した。検索に該当し、実際に公害防止協定に関連する記事と思われた450件の記事の内容を調べた。⁴ 雑誌記事については、国立国会図書館参考書誌部監修『雑誌記事索引』の各版や、他の書籍・雑誌に言及のあるものの内容を検討した。書籍については、3つの協定集、自治大臣官房地域政策室・環境庁企画調整局環境管理課編（1971）、電気産業新聞社編（1973）、環境庁企画調整局環境管理課編（1990）や、環境白書の各年版、協定に関する法学的な3つの研究書である、商事法務研究会編（1970）、公害防止協定研究委員会（1978）、人間環境問題研究会編（1981）、日本の環境行政に詳しい2氏による、猿田勝美（1971）、橋本道夫（1988）、等を調べた。通達については、1971年の環境庁発足以来1998年までに大気汚染防止法関係で環境庁が地方自治体にあてて出した通達全て、および、基本行政通達編集委員会編（1974）所収の通産省が工業立地法お

³ 筆者らは、火力発電所や高炉一貫製鉄所といった大規模な発生源における硫黄酸化物の排出について、協定が、法や条例による直接規制水準、公害健康被害補償法の賦課金が要求する削減水準、を上回る大幅な汚染削減を多くの場合において実現させていたことを明らかにしている。MATSUNO,UETA (forthcoming) や、松野・植田 (1997)、松野 (1997a,b) を参照されたい。

⁴ 前者のCD-ROMの収録範囲は朝日新聞の縮刷版に収録された記事の範囲に一致する。縮刷版には東京本社発行の最終版の記事が収録されている。後者のデータベースの収録範囲は東京本社発行の最終版に加え大阪本社・名古屋本社・西部本社発行の記事、18都道府県の地方版の記事であり朝日新聞朝夕刊のほとんど全ての記事といえる。

よび工業再配置促進法に関係して地方自治体等に出した通達，等を検討した。

聞き取り調査は，国の官庁および地方自治体等に対して行った。国の官庁としては，環境庁，通産省（一部の地方通産局を含む），自治省，経済企画庁，の公害防止協定に関係する部局を対象とした。固定発生源に関する規制を所管しており，特にこの問題に関し関係が深いと思われた環境庁大気規制課については面接調査を行い（1999,6,28），それ以外は電話による調査を行った（1999,6月～7月）。⁵ 自治体については，千葉県環境部を訪問し面接調査を行った（1999,3,31）。また，最初の本格的な協定の締結の時から長年，横浜市で環境行政にたずさわっていた猿田勝美氏に対しても面接調査を行った（1999,6,19）。

3. 調査の結果

上記の方法で調査を行った結果，明らかとなった事実を表1にまとめた。

表1, 国の公害防止協定に対する態度

通産省

事象の年次	協定に対する態度	出典
1964	横浜市の公害防止協定を容認し、事務次官がこれに協力する旨の文書を書いた。	猿田勝美 (1971)(1981)、同氏への面接聴取 (1999, 6, 19)
1964	『通産省も経済企画庁も、九月に三島・沼津コンビナート計画が住民の反対で中止になって、ショックを受けたので、何とか円滑に対応したいと苦慮していた。平松守彦産業公害課長は、…、横浜市の公害防止の要求を電源開発に受け入れるよう非常に努力した。その結果、電源開発も通産省の行政指導に従って、横浜市の要求を受け入れ、公害防止協定が締結され公表されて問題は解決を見た。』	橋本道夫 (1988)p.76
1969	四日市市とコンビナート企業全体との協定を『通産、厚生両省なども「全国のモデルケース」と注目しているという。』	朝日新聞 1969, 5, 15朝刊
1969～現在	各地の通産局が、発電所の公害防止協定に立会人として参加。『地元市町村との調整がうまくいくようにと、電力会社からも、都道府県からも要請があるため。』（近畿通産局発電課） 『協定に違背時の措置の事項を入れるにあたりその担保措置として立会人になったと考えられる。紳士協定と考えられていたようだ。』（北海道通産局発電課）	電気産業新聞社 (1973)、自治省・環境庁編(1971)。左記の通産局への電話聴取（順に1999, 7, 9、1999, 7, 27）
1970	公害第1課課長補佐が、東京都一東京電力間の公害防止協定に関して、『行政指導だと思っております。』『当事者が同意する以上はそれでいいのではないのでしょうか。』と発言。	満尾英一ほか（座談会）(1970)

⁵ 千葉県への面接調査は Francois Leveque 氏に同行する形をとった。

1977	工業再配置制度に関する立地指導要領（通達）の中で、公害防止協定を配慮事項としてあげる。	昭和52年12月15日 52立第2374号通商 産業省
1982	鉦山課長が、安中公害訴訟で東邦亜鉛の故意責任を認める判決後『地元農民と社との間で締結された公害防止協定を発生源対策として積極的に評価し協力する、との確認書に署名した。』	朝日新聞1982, 4, 1 朝刊
現在	『公害防止協定の締結の指導はしていない。法律的な性格については答えられないが、当事者間で結ばれたものであり、肯定も否定もしない。』	資源エネルギー庁公 益事業部電力技術課 への電話聴取 (1999, 7, 14)
現在	『1970年の公害第1課長補佐の発言は今となっては何ともいえない。環境庁ができる前の話で今は所掌がかわっている。雑誌での発言は公式見解とはいえない。電力については資源エネ庁に聞いた方がよい。協定締結の指導はしていない。』	環境立地局環境指導 室への電話聴取 (1999, 7, 14)
現在	『1977年の通知について。この通知は今年はじめに廃止された。これからは通達行政をやめるということである。“配慮する”とはプラスでもマイナスでもなくバイアスはない。実務上は配慮事項と書かれていることは余り大きな意味を持つことはないと思える。協定のあるなしが再配置計画の認定に影響を与えたということはないと思う。ただ、このように書かれることによって地元の側が少しでもプラスに働くようにと考えて議会で議決したり協定を結んだりするということはある。しかし、実際どうだったかは調べておらずわからない。』	環境立地局立地政策 課への電話聴取 (1 999, 7, 2)

経済企画庁

1964	(横浜の例)以降、公害防止協定の締結は、『電源開発調整審議会で火力発電所の基本計画承認に先立って、必ず行われる慣行となった。』	橋本道夫(1988) p.76
1969	電調審は地元と紛争のある電源立地を建設すべきと答申しない。『石油工業の立地に際しても石油審議会は地元の協力も重視する。だから、地元住民の同意を証明する自治体との協定は、企業の側でも力をいれることになる。』	朝日新聞1969, 5, 2 朝刊
現在	(私史環境行政の記述について)『協定を結んでいるところは多いだろうが、締結しなければ電調審を通らないというものではない。公害防止協定は事業者と地元が結ぶもので国がどうのこうのというものではない。ただ、慣例として事務局の経企庁が知事意見を聞き、同意を得たものを審議会にかけることになっている。協定を結ばないと知事が同意しないということもあるだろう。』	電源開発官室への電 話聴取(1999, 7, 2)

厚生省

1964	電源開発調整審議会幹部会において、橋本道夫公害課長が『横浜市 の要求については厚生省公害課の立場から全面的に支持する。』と述べる。	橋本道夫 (1988)p.75
1964	橋本道夫公害課長は『法律や条例に基づくものではないが、公害防止協定というのは、それが遵守される限り適切な方式だと思った。』	橋本道夫 (1988)p.76
1968	橋本公害課長は、東京都と東電の公害防止協定を『「自治体と企業が良識を持って話し合ったもので、きわめて望ましいケースだ」と高く評価。』	朝日新聞 1968, 9, 11朝刊
1969	(通産省の欄に記載)	

総理府

1970	公害防止協定は『企業の進出等による公害の未然防止が目的』。1968年秋の『東京都と東京電力の間でかわされた「公害防止に関する覚書」などを契機として漸次各地に波及している。』	総理府他(1970)
1971	『公害の防止等を目的として締結される公害防止協定は、未然防止対策の有効な手段として各地に拡大している。』	総理府他(1971)

環境庁

1972	『昭和43年頃から急速に増加してきている。』	環境庁(1972)
1973～78	『環境白書』で公害防止協定の増加理由を4点指摘。①法規を補完できる。②地域社会の地理的、社会的状況に応じたきめの細かな対策をとれる。③将来の具体的対策・技術開発を促進することができる。④企業側から見ても、立地に際し住民の同意がないと操業不可能である。以下、昭和53年版まで記述はほぼ同じ。昭和49年版以降、④の「操業不可能」が「操業困難」と修正される。	環境庁(1973)
1978	「二酸化窒素に係わる環境基準の改定について」の通知で、『貴県(市)において締結している公害防止協定については、今回の環境基準改定の理由を正しく理解され、適切に対応するよう配慮されたい。』と述べる。	昭和53年7月17日大気保全局長名通知
1979～現在	『環境白書』が指摘する公害防止協定の増加理由が2点に減る。①地域社会の地理的、社会的状況に応じたきめの細かな対策をとれる。②企業側から見ても、立地に際し住民の同意がないと操業が困難である。以下、平成9年版までほぼ同じ。昭和61年版以降、②の「操業困難」が「企業活動の円滑な実施上不可欠なもの」と意識」と修正される。	環境庁(1979)
1990	『業種別公害防止協定事例集』を編集出版。「はしがき」で環境管理課長は、『「公害防止協定」は法令・条例による規制等と並んで各地域における環境保全上の有力な手段として定着しております。』と述べる。 (編纂の趣旨)では、『地方公共団体及び企業等の協定担当者・立案者の参考に供するよう編纂したものである。』と述べる。 協定は当初は未整備の法令を補完するものだったが、整備された今も年間2000件締結と指摘。増加の理由としては同時期の環境白書に挙げられた理由①②をあげ、未規制物質や法律で十分な対策をとれない分野でなお公害防止協定が活用されている、と指摘。	環境庁(1990)
1990	『住民や自治体がゴルフ場業者と結んでいる環境保全協定の締結状況をまとめた。』『各都道府県や政令指定都市に、まとめた内容を参考資料として通知し、ゴルフ場周辺の環境保全を呼びかける。』	朝日新聞 1990, 7.12朝刊

現在	『公害防止協定の締結は自治体と企業が任意でやっているのとらえている。規制の導入や強化を行うとき、既存の制度は参考にするが、協定は既にあった。うまくまわっているものを邪魔するつもりはない。国の規制は協定とは別物である。法律は全国的な最低限の保証になっており、必要である。』 『(総量規制目的の公害防止協定もあるようだが) 国は協定での解決は指導していない。』	大気保全局大気規制課への面接聴取 (1999, 6, 28)
現在	『協定の法的解釈については、どの説という立場にない、どの説かに決めたという話も聞かない。私人間の契約とも、紳士協定ともいえるかもしれないが、解釈を迫られる場面はない。規制措置であるとの言い方はしてないだろう。協定締結の指導はしていない。』 (業種別公害防止協定事例集の出版について) 『プラスの政策と認めているから情報提供、いいかえれば技術的協力をおこなっているのである。』	企画調整局環境管理課への電話聴取 (1999, 7, 1, 7, 5)
現在	(上記の1990年の通知について) 『協定締結を指導・推奨しているということではないだろう。参考にしてくださいということである。情報提供をして自治体の判断に任せているのである。住民でなく自治体が企業と結ぶ場合、行政指導色の強いものもあろう。法律に基づかないことは確かだ。』	水質保全局土壌農薬課への電話聴取 (1999, 7, 1)

自治省

1970	公害対策要綱を発表し『公害の未然防止を強化するために企業立地の際には、地方公共団体は、企業との間に必ず公害防止協定を締結するよう指導することとし、このために自治省において公害防止協定のモデルを作成する。』とする。	「公害防止対策の積極的な展開」昭和45年6月19日(自治省)
1970~71	大臣官房企画室課長補佐が「地方公共団体の公害防止対策について」という雑誌論文の中で、上記要綱を解説。4回連載の1回(連載第3回)全部を公害防止協定に当てる。 その連載第3回の中で、『公害防止協定は、今後も、さらに普及するであろうし、そのよりよい普及は国としても助長促進する必要があると思われる。』とする。また、今後のあり方について、協定の内容は『公法上の契約として明確で具体的なものにする必要がある。』と述べている。 連載第2回では、『公法上の契約として権利義務を発生させるものであることを明らかにし、事業者に企業立地等の際に協定締結を義務付けるため、条例にその根拠を規定すべきであろう。』と述べている。	片山虎之介 (1970a)(1970b)(1970c)(1971a)
1971	大臣官房地域政策室が『公害防止条例協定集』を編集(環境庁企画調整局環境管理課と共編)。官房長が『公害対策に携わる公務員の方々はもとより、関係企業にとっても必須の参考資料かと思いい、ここに推薦の筆をとった次第です。』と述べる。	自治省・環境庁 (1971)
1974	上記条例協定集のはしがきで、大臣官房地域政策課長が『特にそれぞれの地域の実情に応じご苦心された結果、地方公共団体としてとられた具体的な対応策の一つである公害防止協定を収録している。』と述べる。	自治省・環境庁 (1971)

<p>1990</p>	<p>上記条例協定集のはしがきで、大臣官房地域政策室長が『地方公共団体はもちろん、一般市民・事業者その他の関係者によって本書が活用され、…れば幸甚とするところである。』と述べる。 上記条例協定集の協定編の解説で、『公害防止協定とは…相互の合意形成により取り決めたものをいう。』と述べる。また、横浜の協定を契機に『公害防止協定が法律、条例と並び、それぞれの地域における環境保全、公害防止のための有力な手段として広く普及していくこととなった。』と述べる。また『法律的性格については議論のあるところであるが、判例の動向は、公害防止協定を当事者間の合意に基づく契約としてその法的拘束力を認める傾向にあるようである。』、『本来、非権力的なものであると考えられる公害防止協定も実際の場面においては、少なからずある程度の拘束力を備えていると考えられよう。』などとしている。</p>	<p>自治省・環境庁 (1971)</p>
-------------	--	---------------------------

特に重要な点は以下である。

通産省は、1964年、横浜市の要求を容れ、電源開発株式会社を指導して同市との公害防止協定を締結させた。この協定は、最初の本格的な協定として知られるが、横浜市の主な交渉相手は、電源開発という企業ではなく国の機関である通産省であり、自治体と地元の企業の間で交渉され締結されるという典型的な協定ではなかったのである。また、協定が全国に普及するきっかけとなったとされる1968年の東京都と東京電力の協定についても通産省公害第1課課長補佐は「当事者が同意する以上はそれでいいのではないのでしょうか」と容認している。さらに、近畿通産局（当時は大阪通産局）は1969年以降、北海道通産局は1972年以降、火力発電所の協定に立会人として参加し、局長が協定書に署名している。国の機関が、公害防止協定に参加するのはきわめて珍しい。特に、近畿通産局では最近でも例がある。また同省は1977年には、公文書である工業再配置制度に関する通知の中で、公害防止協定を立地指導に関する“配慮事項”として明示的に挙げている。1982年には、公害訴訟の被告である企業と地元農民が締結する公害防止協定を積極的に評価し協力するという確認書に鉱山課長が署名した。現在（1990年6～7月）、同省の各部署では筆者の問い合わせに対し、公害防止協定を締結するような指導はしておらず、また、協定の締結を肯定も否定もしていない旨回答する。

厚生省は、1971年に環境庁が発足するまで公害対策を担う主たる官庁であったが、1964年には、協定締結を求める横浜市を強く支持し、68年の東京都—東京電力の協定も高く評価した。

総理府等による昭和46年版公害白書は、協定を公害未然防止に有効な手段と評価した。

環境庁は、毎年環境白書に協定の締結状況を記載し、また協定数の増加の理由を考察している。1990年には、公害防止協定を所管する環境管理課が自治体・企業の関係者の参考に供するとして協定の事例集を編み、その中で協定を、法令・条例による規制等と並んで各地域における環境保全上の有力な手段、と位置づけた。また、同じ1990年には土壌農薬課が、住民

や自治体がゴルフ場業者と結んでいる環境保全協定（公害防止協定の一種、筆者）の締結状況をまとめ、都道府県等に参考資料として通知した。現在、同庁の各部署でも、締結するよう指導してはいない、というが、大気規制課では「うまくまわっているものを邪魔するつもりはない」といい、環境管理課でも「プラスの政策」であることを認めている。

自治省は、1970年に発表した公害対策要綱の中で、「企業立地の際には、地方公共団体は、企業との間に必ず公害防止協定を締結するよう指導することとし、このために自治省において公害防止協定のモデルを作成する。」とした。また、この要綱を大臣官房企画室課長補佐が解説する論文で、協定の「よりよい普及は国としても助長促進する必要があると思われる。」「事業者企業立地等の際に協定締結を義務付けるため、条例にその根拠を規定すべきであろう。」と述べている。ただし、その後すぐ1971年には環境庁が設置されたこともあり、自治省が協定のモデルを作成したという記録は見つかっていない。また、1971年には公務員・企業関係者の参考に供するためとして環境庁の協定集より約20年早く公害防止条例協定集を編んでいる（後に環境庁と共編）。この条例協定集は加除式で今も新しい協定が追録されている。

4. 歴史的考察および結論

日本の中央政府の公害問題に対する姿勢は1970年7月末の中央公害対策本部の発足を境に大きく転換した。それ以前は公害容認的な姿勢であったが、それ以後は公害規制的な姿勢に変わったのである。⁶ しかし、通産省が、もちろん当初は前例のないこととしてかなりの難色を示していたものの、最終的には横浜市の要求を容れたことは、若干の変化はすでに1964年という早い時点で起きていたことを示すものである。橋本（1988）がこの原因を三島・沼津におけるコンビナート計画の中止（1964年9月）、および、四日市地域における産業公害調査団（いわゆる黒川調査団）の報告書（1964年4月）が大気汚染と健康被害の因果関係を認める研究を取り上げたこと、と関連づけることは説得的である。

通産省が容認し、厚生省が強い支持を与えはしたものの、以後1967年までは横浜市でいくつかの協定が追加的に締結されはしたが、全国的な普及は起こらなかった。これには、公害の状況が60年代後半に向かって深刻化していったことや、横浜市の最初の協定が土地の売買契約に絡ませた特異的な形態のものであったということとともに、横浜市の協定の画期的な性格が少なくとも一般には直ぐには理解がなされなかったことが関係していると思われる。今でこそ「横浜方式」とは認知度の極めて高いものであるが、同市の最初の協定の締結についての報道は朝日新聞では比較的小さな記事がわずかに一件であった。これに対し1968年の東京都と

⁶ この転換については松野（1996）で詳しく述べた。

東京電力の協定については、美濃部都知事が公開質問状の形で協定の締結を申し入れたこともあり、協定に関する特集記事が組まれるほどに報道の質も深まり、量も多くなっている。⁷ また、そうした記事の中に、厚生省や通産省が協定を肯定的に評価する旨の記述があれば、地方自治体関係者にとっては協定の締結に取り組みやすかったであろうと考えられる。協定の数が1968年以降に激増するのは、こうした事情により協定に対する認知度が高まったことも一因であると考えられる。

通産省や厚生省の容認や支持、肯定的評価よりも更に一步踏み込んで協定をとりあげたのが、1970年の自治省の公害対策要綱とそれに関する解説論文である。要綱が「企業立地の際には、地方公共団体は、企業との間に必ず公害防止協定を締結するよう指導する」といい、解説論文が「よりよい普及は国としても助長促進する必要があると思われる。」といている。実際にどうであったかは実証的検証を必要とすることではあるが、これらが、地方公務員向けの雑誌『地方財務』に掲載された時、自治体は協定を締結してもよいばかりでなく、締結すべきである、と自治省がいていると、自治体の職員は考えた可能性さえある。この要綱と論文の意味はこれまであまり評価されてこなかったが、協定の普及にとってかなり重要であった可能性がある。

中央公害対策本部の設置や公害国会のあった1970年から公害健康被害補償法の成立した1973年までは、公害・環境問題に関する法律の整備が一気に進んだ時期であった。この時期、国は、先の自治省の例も含め、協定を公的に肯定評価している。⁸ 1971年度版の『公害白書』は、協定を公害の「未然防止対策の有効な手段」としているし、自治省が『公害防止条例協定集』を編んだのも1971年である。

この時期以後1990年頃までは、協定に対する国の新たな態度表明はみられなかったが、『環境白書』が、価値判断を伴うような表現は使わないものの、協定の状況を分析する一節を毎年継続的に掲載していること自身が、暗示的な肯定であると受け止めることができよう。

国が久しぶりに明示的に協定の締結に態度を表したのは1990年である。この年、環境庁は『業種別公害防止協定事例集』を編集出版し、また、ゴルフ場関係の環境保全協定の締結状況をまとめ自治体に参考資料として送付した。この時期、協定に対する国の新たな態度表明があったのは、総合保養地域整備法（いわゆるリゾート法）の制定やバブル経済を背景にゴルフ場などの開発が激しかったことや生物工学や半導体関連等の先端産業の工場や研究所の立地が進

⁷ 検索範囲が、東京“地方”に配られていた新聞記事であることによる偏りの恐れも若干ある。

⁸ 筆者は国の公害問題に対する劇的な転換点を1970年7月末の中央公害対策本部の設置とする立場をとっているが、自治省の画期的な公害対策要綱の公表は6月であり、筆者が位置づける転換点より若干早い。このことの説明は今後の課題としたい。

み、各地でそれらの排水による地下水等の汚染を心配した住民との対立が生じ、そうした施設との協定の締結もみられたことと関連する。ゴルフ場やハイテク企業による汚染については、既存の公害・環境法の枠組みでは十分な対策がとれない中で、地域の環境を保全しようとする自治体や住民を国は遠回しではあるが後押ししたといえよう。⁹

結論としては、国の省庁は全体として、協定を容認または肯定的に評価しており、その締結を陽にまた暗に奨励してきたといえる。国が容認することはほとんどの自治体にとって公害防止協定の締結の必要条件であったと考えられ、また国による肯定的な評価や事実上の奨励は、締結に対する大きな誘因になったと考えられる。

公害防止協定は法体系の外に地方自治体が創造したものであるが、70年代以後はその存在を国もはっきりと認めるようになり、地方自治体の環境政策手段というばかりでなく、国の環境政策手段の一部ともなったと考えられる。¹⁰

⁹ 公害法の整備とともに役割を終えるものと考えられていた協定が、1970年代に法整備がすすんだ後も活用され続けていることについて、環境庁企画調整局環境管理課編（1990）や北村（1997）は、新たな問題の発生や住民の環境意識の高まり等により法が未整備な部分はいつでも存在する旨を指摘する。筆者はこうした主張に同意するとともに、一方で、より構造的な説明が可能であると考ええる。この点については別稿を期したい。

¹⁰ 法的な解釈については本研究では取り上げなかったが、国の行政の解釈については1970年頃は通産省幹部は行政指導であるといい、自治省幹部は公的契約とすべきであるというなど、必ずしも一致しない立場がはっきりと表明されていたが、現時点での聞き取り調査の結果によれば、どのような法的性格であるというような解釈は行わない、ということで政府の内部は一致している。しかし、司法や法学界の解釈については自治大臣官房地域政策室・環境庁企画調整局環境管理課編（1971）は『判例の動向は、公害防止協定を当事者間の合意に基づく契約としてその法的拘束力を認める傾向にあり』としており、また、北村（1997）や原田（1994）も契約説としての解釈が有力であることを認めており、阿部（1995）も契約説を支持していること等から、協定は法的にもかなり安定した地位を獲得したことがわかる。

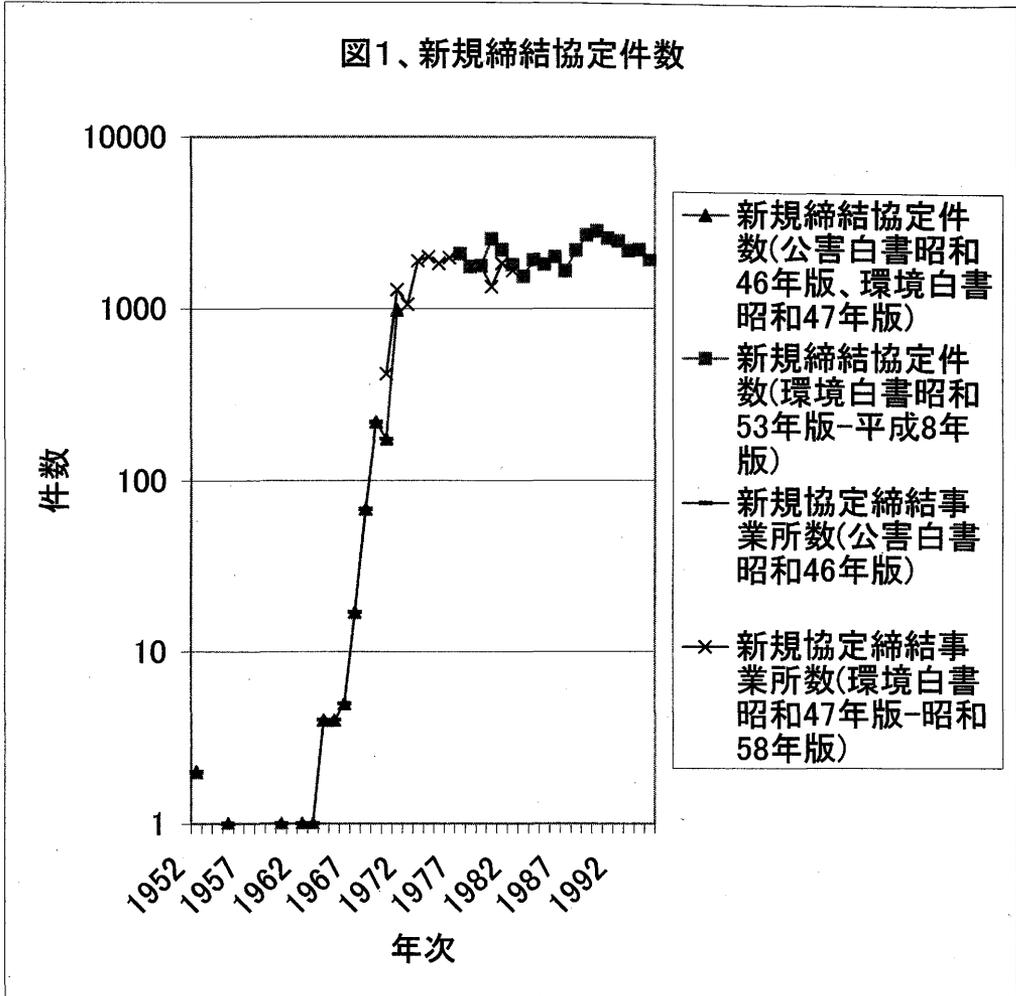
参考文献

- 阿部泰隆 (1995) 「環境保全の手法」阿部泰隆・淡路剛久編『環境法』有斐閣, 第Ⅱ章5節, pp.48-58
- 片山虎之介 (1970a) (1970b) (1970c) (1971a) 「地方公共団体の公害防止対策について (その一) (その二) (その三) (その四)」, 『地方財務』1970年10月号, pp.9-20, 11月号, pp.4-14, 12月号, pp.1-9, 1971年1月号, pp.1-12
- 環境庁 (1972) (1973) (1979) 『環境白書』昭和47年版, 昭和48年版, 昭和54年版
- 環境庁企画調整局環境管理課編 (1990) 『業種別公害防止協定事例集』ぎょうせい
- 北村喜宣 (1997) 『自治体環境行政法』良書普及会
- 北村喜宣 (1999) 『環境政策法務の実践』ぎょうせい
- 基本行政通達編集委員会編 (1974) 『基本行政通達』ぎょうせい
- 公害防止協定研究委員会 (1978) 『公害防止協定の社会的役割・機能』社団法人産業と環境の会
- 猿田勝美 (1971) 「地方自治体の公害対策」, 清水嘉治, 猿田勝美, 富山和夫編著『京浜工業地帯』新評論, pp.95-163
- 猿田勝美 (1981) 「公害防止協定の沿革と横浜方式について」, 人間環境問題研究会編 (1981), pp.241-272
- 自治大臣官房地域政策室, 環境庁企画調整局環境管理課編 (1971) 『公害防止条例協定集』加除式
- 商事法務研究会編 (1970) 『公害防止協定事例とその分析』社団法人商事法務研究会
- 総理府他 (1970) (1971) 『公害白書』昭和45年版, 昭和46年版
- 電気産業新聞社編 (1973) 『公害防止協定総覧—電力編—』
- 人間環境問題研究会編 (1981) 『公害・環境に係わる協定等の法学的研究』有斐閣
- 橋本道夫 (1988) 『私史環境行政』朝日新聞社
- 松野裕 (1996) 「公害健康被害補償制度成立過程の政治経済分析」『経済論叢』V.157, N.5-6, pp.51-70.
- 松野裕 (1997a,b) 「鉄鋼業における硫黄酸化物排出削減への各種環境政策手段の寄与 (1) (2)」『経済論叢』V.159, N.5-6, pp.100-120, V.160, N.3, pp.19-38
- 松野裕 (2000)
- 松野裕, 植田和弘 (1997) 「公健法賦課金」植田他編著『環境政策の経済学』日本評論社, pp.79-96
- MATSUNO Yu, UETA Kazuhiro, 'A Socio-Economic Evaluation of the SOx-charge in Japan' in

Market-Based Instruments in Environmental Management, edited by Andersen, M. and Sprenger, R. U., Edward Elgar, Forthcoming.

満尾英一ほか（座談会）（1970）「企業立地と公害防止協定」、『工業立地』1970年4月号，pp.4-

図1、新規締結協定件数



注1、新規協定締結事業所の数は、重なる部分において新規締結協定件数とほぼ一致しており、後者のデータの欠落を補うために表示した。
 注2、締結後に有効期間の終了などにより無効となる協定があるため、新規締結協定数の累計は現存の有効協定数を上回る。