

第 1 部

総 説

第1章 環境問題の概況

第1節 環境問題の変遷

1 国における変遷

私たち国民の所得・生活水準は、昭和30年代以降の高度経済成長期に著しく向上する一方で、高度成長による社会経済構造の変化、都市化の進展に伴い、環境汚染も加速度的に進行しました。特に、四日市ぜん息、熊本水俣病、新潟水俣病、富山イタイイタイ病のいわゆる四大公害病は大きな社会問題となりました。

このため、国では、昭和42年8月の公害対策基本法の制定をはじめとして、昭和45年には「公害国会」と呼ばれる第64回国会（臨時国会）が開かれ、公害対策基本法の改正をはじめ、公害関係法の制定及び改正が行われ、大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、騒音、振動、地盤沈下、悪臭の典型7公害を中心とした総合的な公害防止対策が進められてきました。

これら法令の整備や各種施策の推進、企業の公害防止施設の整備、技術開発等が相まって、激甚な公害は克服され、環境汚染は全般的に改善される傾向にあります。

また、昭和48年、54年の二度にわたるオイルショックによって、我が国の経済は高度成長から安定成長に移行し、人々の意識に精神的な豊かさを求める気運が高まる中で、各地で地域の特性に応じた快適な環境配慮の取組が進められるようになりました。

近年の環境問題は、人口や社会経済活動の都市への集中が進み、窒素酸化物等の影響による大気汚染や生活排水による河川の汚濁等のいわゆる都市・生活型公害に移行しているほか、水銀、ダイオキシン類などの有害な化学物質等による環境汚染、さらにはオゾン層の破壊、地球温暖化等の地球規模で対応すべき問題が顕在化しており、これらの諸問題の解決に向けて、なお一層の多角的な取組が必要な状況にあります。

このため、国においては、環境問題の変化の状況を踏まえ、公害対策基本法に代わって、今日の環境問題に対処していくための基本的枠組を示す法律として、平成5年に環境基本法を制定し、平成6年には、同法に基づき、21世紀に向けた環境施策の大綱として、「循環」、「共生」、「参加」及び「国際的取組」という4つの長期的目標を掲げる「環境基本計画」を策定し、持続可能な社会の構築を目指すことを定めました。なお、本計画については、地球温暖化をはじめとして、計画策定後における環境問題の著しい状況変化に対応するため見直しを行い、平成12年に「第二次環境基本計画」、平成18年に「第三次

環境基本計画」、平成24年に「第四次環境基本計画」を策定し、平成30年には、SDGs（持続可能な開発目標）、パリ協定採択後に初めてとなる「第5次環境基本計画」を策定しています。同基本計画は、これまでの環境保全が中心だった計画と違い、経済や社会が抱える課題解決も目指すものであり、地域の活力を最大限に発揮する「地域循環共生圏」の考え方を新たに提唱し、各地域が自立・分散型の社会を形成しつつ、地域の特性に応じて資源を補完し支え合う取組を推進していくこととしています。

また、国では、平成12年を循環型社会元年と位置付け、循環型社会の形成を推進する基本的な枠組となる法律としての循環型社会形成推進基本法のほか、個別法として容器包装リサイクル法、家電リサイクル法、建設リサイクル法、食品リサイクル法及びグリーン購入法を施行するとともに、廃棄物処理法及び資源有効利用促進法の改正を行い、さらに、平成17年には自動車リサイクル法、平成25年には小型家電リサイクル法が施行されました。

平成15年には、循環型社会形成推進基本法に基づき、循環型社会の形成に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、具体的目標を設定した「循環型社会形成推進基本計画」を策定したところですが、内外の社会経済の変化に柔軟かつ適切に対応するため、平成30年6月に「第4次循環型社会形成推進基本計画」を閣議決定し、循環型社会の形成に向けて実効ある取組が進められているところです。

地球温暖化対策については、1997（平成9）年の「気候変動枠組条約第3回締約国会議（COP3）」において、2008（平成20）年から2012（平成24）年までの平均的な温室効果ガスの排出量を1990（平成2）年と比較して先進国全体で5%、日本としては6%削減する目標を定めた「京都議定書」が採択されたことを受けて、平成10年10月に「地球温暖化対策の推進に関する法律」を制定し、平成17年4月には「京都議定書目標達成計画」を閣議決定し、同計画に基づき国全体として取組を推進してきた結果、6%の削減目標を達成したところです。

また、京都議定書については、平成24年のCOP18において、第二約束期間設定のための改正が行われ、2013（平成25）年から2020（令和2）年までの第二約束期間の各国の削減目標が新たに定められましたが、我が国は、公平かつ実効的な国際枠組みにつながらず、COP16のコンクン合意に基づき、2020（令和2）年までに1990（平成

2) 年比で25%削減することを目標とし、その達成に向けた進捗の国際的な報告・検証を通じて、地球温暖化対策に取り組むこととしました。我が国の削減目標については、2013(平成25)年11月に25%削減目標を見直し、原子力発電による温室効果ガスの削減効果を含めずに設定した現時点での目標として、2020(令和2)年度の新たな温室効果ガス削減目標を2005(平成17)年度比で3.8%減とすることとしました。2015(平成27)年7月には、新たな削減目標として2030(令和12)年度に温室効果ガス排出量を2013年度比で26%削減する約束草案を決定し、同年12月のCOP21で採択された「パリ協定」を踏まえ、2016(平成28)年5月には、約束草案に基づく削減目標を掲げた「地球温暖化対策計画」が閣議決定されました。

気候変動による様々な影響に対しては、政府全体として、全体で調整のとれた取組を計画的かつ総合的に推進するため、2015(平成27)年11月に気候変動の影響への適応計画が閣議決定されたほか、2018(平成30)年6月に気候変動適応法が公布(同年12月に施行)され、同法により策定が義務づけられている気候変動適応計画が同年11月に閣議決定されました。

2020(令和2)年10月、政府は、2050(令和32)年までに温室効果ガス排出実質ゼロ(カーボンニュートラル)を目指すことを表明し、地球温暖化対策推進法の見直し(2021(令和3)年5月成立)や関係計画の見直し、経済と環境の好循環を目指す動きが具体化してきています。

2 県における変遷

本県における環境問題については、全国的な傾向と同様に、昭和40年代には八戸地域等の工業立地地域における大気汚染、水質汚濁などの産業型公害が中心でしたが、環境保全関係法令に基づく規制の強化及び公害防止施設の整備等により産業型公害が改善される一方、都市化の進展、生活様式の多様化等により、生活排水による河川の汚濁等の都市・生活型公害や廃棄物の問題等が顕在化しており、多方面にわたる対策が求められています。本県における環境保全対策については、公害対策基本法の制定を契機として、昭和42年に公害防止条例を、さらに昭和47年に現行の公害防止条例を制定しました。また、自然環境の保全に関しても、昭和48年に自然環境保全条例を制定するとともに、昭和50年には「自然環境保全基本方針」を策定するなど、環境保全関係法令に基づく規制の強化を図ってきました。

一方、行政組織については、昭和40年に衛生部環境衛生課に公害係が設置され、その後、昭和45年に公害課(現在の環境保全課)となり、昭和47年に自然保護

課が、平成2年に原子力環境対策室(現在の原子力安全対策課)が設置されています。

廃棄物対策を担当する部門については、平成4年に生活衛生課(現在の保健衛生課)の課内室として廃棄物対策室が設置され、平成9年には生活衛生課から廃棄物対策課として独立させています。

その後、平成12年に環境政策課の大気・水質等の公害を担当する部門と廃棄物対策課を統合して環境管理課が設置され、平成13年には環境管理課を環境政策課に統合しています。

また、本県と岩手県との県境において発生した産業廃棄物の不法投棄対策を進めるため、平成15年6月に「特定産業廃棄物に起因する支障の除去等に関する特別措置法」が制定されたことを受け、平成24年度までに着実かつ強力に原状回復を推進するとともに、周辺対策に全庁挙げて取り組む必要があることなどから、平成14年9月に環境生活部内に設置した県境不法投棄対策チームを発展的に解消し、平成15年9月に環境生活部から独立した県境再生対策室が新たに設置されました。

県境再生対策室については、平成16年4月に県政の重要課題を担当する特別対策局に移管された後、特別対策局が平成16年度限りで廃止されたことに伴い、廃棄物対策を所管する環境生活部との関連を重視する観点から、平成17年4月に環境生活部に移管しています。

その後、平成25年12月に県境不法投棄廃棄物の撤去が完了したことを踏まえ、より効果的・効率的な環境行政の執行体制を構築するため、廃棄物・不法投棄対策等の規制・行政指導業務を専任体制で行う「環境保全課」を平成26年4月に新設し、同課に県境再生対策室を統合しています。

調査研究機関については、昭和46年に八戸市に設置した公害センター、昭和49年に青森市に設置した公害調査事務所等を、平成2年に環境保健センターとして統合・設置し、総合的な調査研究体制の整備を進めてきました。

さらに、平成12年度には、廃棄物対策及び公害対策に係る環境監視機能を強化するため、環境保健センター内に環境管理部(平成15年度に青森環境管理事務所に改組)を設置するとともに、弘前市、八戸市及びむつ市の3か所に環境管理事務所を新設しました。平成19年度には、4環境管理事務所が環境保健センターからそれぞれの所在地を所管する地域県民局地域連携部の下部機関に移管され、平成29年度に各地域県民局環境管理部に移行されました。

なお、平成18年10月1日に青森市が、平成29年1月1日に八戸市が中核市に移行したことに伴い、大気汚染防止法、水質汚濁防止法などの公害に係る法令や廃棄物処理法などに基づく事務が、青森県知事から青森

市長及び八戸市長に移譲されています。

また、環境放射線等の監視・測定については、県内に立地する原子力関連施設への立入調査や環境試料の分析などと併せて総合的に実施するため、環境保健センター放射能部及び六ヶ所放射線監視局を廃止し、平成15年度に青森県原子力センターを六ヶ所村に設置するなど、体制の充実強化を図っています。

環境に著しい影響を与えるおそれのある各種開発事業等については、その事業に係る環境の保全に適正な配慮がなされることを確保するため、平成9年4月に「青森県環境影響評価要綱」を施行し、平成12年6月には同要綱を廃止し、新たに「青森県環境影響評価条例」を施行して審査指導を行っています。

また、火力発電所、紙パルプ工場、非鉄金属の大規模工場が立地している八戸地域については、昭和50年度から平成16年度までの間、環境基本法の規定に基づく公害防止計画を5年ごとに策定し、総合的な公害防止対策を推進しました。

平成8年3月には、長期展望に立った本県の望ましい環境像、環境保全施策に係る基本的方向、各主体の役割等の骨格を定める「青森県環境基本構想」を策定し、同年12月には、同構想の趣旨を踏まえ、県民総意の下に環境分野における個別の条例を統括する「青森県環境の保全及び創造に関する基本条例」を制定しました。

さらに、平成9年3月には地球環境保全に向け県民・事業者等の行動原則を示すための「あおもりアジェンダ21」を、平成10年5月には、本県の環境保全施策の基本方針、各主体の役割、地域ごとの環境配慮指針などを具体的に示した「青森県環境計画」を策定し、「あおもりアジェンダ21」は「青森県環境計画」の別冊として位置付けました。

平成19年3月には、本県の新しい環境保全施策を総合的かつ計画的に進めるための基本となる計画として、「第二次青森県環境計画」を策定しました。また、「あおもりアジェンダ21」については、策定から約10年となり、環境政策の状況等を踏まえた内容に置き換える必要があったことから、「第二次青森県環境計画」に取り込み、関連施策項目ごとに各主体の取組として記載しました。

平成22年3月には第三次青森県環境計画、平成25年3月には第四次青森県環境計画、そして平成28年3月には第5次青森県環境計画を策定しました。

また、令和2年3月に令和2年度から令和5年度までを計画期間とする「第6次青森県環境計画」を策定しました。

地球温暖化対策については、県内における施策を計画的・体系的に推進するため、2001(平成13)年4月に、2010(平成22)年度における温室効果ガス排出量を1990(平成2)年度比で6.2%削減することを目標とする「青森県地球温暖化防止計画」を策定しました。2010(平成22)年度の県内の温室効果ガス排出量について森林吸収量等を踏まえて算定すると、基準年度比で10.8%減となり、同計画に掲げた削減目標は達成されました。

また、2011(平成23)年3月には、2020(令和2)年度までに温室効果ガス排出量を1990(平成2)年度比で25%削減することを目標とする「青森県地球温暖化対策推進計画」を策定するとともに、2018(平成30)年3月には、同計画を改定し、2030(令和12)年度までに温室効果ガス排出量を2013(平成25)年度比で31%削減することを新たな目標に設定しました。

なお、2021(令和3)年2月定例会冒頭において、知事は、政府の2050年温室効果ガス排出実質ゼロ表明等の状況を踏まえ、本県においても、2050(令和32)年までの温室効果ガス排出実質ゼロを目指して取り組むことを表明しました。

また、2021(令和3)年3月には、気候変動の影響による被害の回避・軽減に向けた適応策を取りまとめた「青森県気候変動適応取組方針」を策定しました。

第2節 地球環境問題

科学技術の進歩は、人類に大きな繁栄をもたらしましたが、科学技術に支えられた人類の活動は地球の生態系を大きく変化させ、オゾン層の破壊、地球の温暖化、酸性雨、熱帯林の減少等の地球規模の環境問題を顕在化させ、人類の生存基盤に脅威を与えています。

これらの地球環境問題の特徴としては、(1)影響が複雑かつ広範囲に及び、十分な科学的解明を待って対策を講じるのでは手遅れになる可能性があること、(2)解決には一国だけではなく、世界各国の協力が必要であること、(3)国際的な政治、経済、社会問題との関係が極めて強いことなどが挙げられ、国際的に取り組むべき重要な課題の一つとして認識されています。

地球環境問題における国際的取組については、1972(昭和47)年6月にストックホルムにおいて開催された「国連人間環境会議」に端を発し、具体的な対応についての国際的な取決めに関しては、1992(平成4)年6月にブラジルのリオデジャネイロで約180か国が参加して開催された「環境と開発に関する国連会議」(地球サミット)が大きな契機となりました。同会議においては、人と国家の行動原則を定めた「環境と開発に関するリオ宣言」、そのための詳細な行動計画である「アジェンダ21」が採択され、広範な分野にわたり環境と開発に関する国際的な枠組が成立しました。1993(平成5)年2月には、国連加盟国53か国からなる持続可能な開発委員会(CSD)が地球サミットのフォローアップを行う中心機関として設立されています。

また、個々の地球環境問題の取決め等について見ると、地球温暖化防止については、1997(平成9)年12月の「気候変動枠組条約第3回締約国会議(COP3)」において、2008(平成20)年から2012(平成24)年までの平均的な温室効果ガスの排出量を1990(平成2)年と比較して先進国全体で5%、日本としては6%削減するという目標を定めた「京都議定書」が採択されました。

その後、京都議定書の発効に向けたルールづくりが進められ、2001(平成13)年7月のボンでの第6回締約国会議(COP6)再開会合において大枠の政治合意である「ボン合意」が成立し、京都議定書発効を目指して、日本においては2002(平成14)年6月に批准し、各国においても批准が進められました。そして、2004(平成16)年11月にロシアが批准したことにより京都議定書は発効要件を満たし、2005(平成17)年2月に正式に発効しました。これにより京都議定書の批准国に割り当てられた削減目標は国際的に法的拘束力を持つこととなりました。

2009(平成21)年にデンマークのコペンハーゲンで開催されたCOP15では、2013年(平成25)年以降の枠

組みとして、先進国は削減目標を、途上国は削減行動を提出すること等を盛り込んだ「コペンハーゲン合意」が作成され、翌2010(平成22)年のメキシコカンクンでのCOP16において、同合意に基づき先進国及び途上国が提出した排出削減目標等を国連の文書としてまとめた上でこれらをCOPとして留意すること等を内容とする「カンクン合意」が採択されました。

その後、2020(令和2)年以降の枠組みについての交渉が進められ、2015(平成27)年にフランスのパリで開催されたCOP21において、全ての国が参加する公平で実効的な2020(令和2)年以降の新たな国際枠組みである「パリ協定」が採択、2016(平成28)年11月に発効されました。パリ協定においては、世界共通の長期目標として、世界の平均気温上昇を産業革命以前に比べて2℃より十分低く保つとともに、1.5℃に抑える努力を追求することや、主要排出国を含む全ての国が自国で決定する貢献を5年ごとに提出・更新する仕組みなどが規定されました。

オゾン層の保護については、1992(平成4)年11月のモントリオール議定書第4回締約国会合において、フロン等のオゾン層破壊物質の生産の全廃の前倒し、規制物質の追加などの議定書の改正に併せ、回収・再利用・破壊の促進が決議され、1995(平成7)年12月の同第7回会合において、ハイドロクロロフルオロカーボン(HCFC)の消費量の2020(令和2)年全廃、臭化メチルの消費量の2010(平成22)年全廃等の規制強化が決定されました。このほかにも、地球環境問題については国際的に種々の取組がなされてきたところです。

このような動きを踏まえ、国は1993(平成5)年11月に環境基本法を制定し、「国際的協調による地球環境保全の積極的推進」を基本理念の一つとして、地球環境保全等に関する国際協力、監視・観測等に係る国際的連携、地方公共団体・民間団体等の活動促進、国際協力の実施等に当たっての配慮などの基本的施策を定め、また、同年12月には、関係閣僚会議において「アジェンダ行動計画」を決定しました。

地球温暖化に係る国内対策としては、COP3終了直後の1997(平成9)年12月に内閣総理大臣を本部長とする地球温暖化対策推進本部が設置され、京都議定書の目標を達成するための当面の対策を示した「地球温暖化対策推進大綱」が1998(平成10)年6月に同本部により決定されました。同年10月には「地球温暖化対策の推進に関する法律(地球温暖化対策推進法)」を制定し、1999(平成11)年4月には「地球温暖化対策に関する基本方針」を閣議決定しました。

さらに、京都議定書締結に向けて対策等が検討され、

2002(平成14)年3月に新たな「地球温暖化対策推進大綱」を策定するとともに、地球温暖化対策推進法を改正することにより国内体制が整備され、同年6月に京都議定書を批准しました。そして、2005(平成17)年2月の京都議定書の発効を受け、6%削減約束を確実に達成するために必要な措置を定めるものとして、また、2004(平成16)年に行った地球温暖化対策推進大綱の評価・見直しの成果として、地球温暖化対策推進法により京都議定書発効の際に策定することとされている「京都議定書目標達成計画」を2005(平成17)年4月に閣議決定しました。この計画に基づいて、国、地方公共団体、事業者、国民が一体となった取組を推進した結果、6%の削減目標を達成しました。

なお、京都議定書については、2012(平成24)年のCOP18において、第二約束期間設定のための改正が行われ、2013(平成25)年から2020(令和2)年までの第二約束期間の各国の削減目標が新たに定められましたが、我が国は、公平かつ実効的な国際枠組みにつながらないとして、第二約束期間に参加せず、COP16のカンクン合意に基づき、2020(令和2)年までの削減目標の登録と、その達成に向けた進捗の国際的な報告・検証を通じて、地球温暖化対策に取り組むこととしました。

我が国の中期目標については、2009(平成21)年9月、国連気候変動首脳会合において政府は、すべての主要国の参加を前提としながら、2020(令和2)年までに温室効果ガスの排出量を1990(平成2)年比で25%削減することを表明しましたが、2013(平成25)年11月に地球温暖化対策推進本部において、25%削減目標を見直し、原子力発電による温室効果ガスの削減効果を含めずに設定した現時点での目標として、2020(令和2)年度の新たな温室効果ガス削減目標を2005(平成17)年度比で3.8%減とすることとしました。2015(平成27)年7月には、同年12月のCOP21に向けて、2030(令和12)年度に温室効果ガス排出量を2013(平成25)年度比で26%削減する約束草案を取りまとめ、2016(平成28)年5月には、COP21における「パリ協定」を踏まえて、地球温暖化対策推進法に基づく「地球温暖化対策計画」を策定しました。

本計画では、我が国の温室効果ガス削減の中期目標として、約束草案に基づき、2030(令和12)年度において2013(平成25)年度比26%減の水準にすることと

したほか、2020(令和2)年度の削減目標については、2005(平成17)年度比3.8%減以上の水準にすることとしました。

2019(令和元)年6月には、「パリ協定に基づく成長戦略としての長期戦略」が閣議決定され、最終到達点として「脱炭素社会」を掲げ、今世紀後半のできるだけ早期に実現することを目指すとともに、2050(令和32)年までに80%の温室効果ガスの削減に取り組むことなどを掲げました。

2020(令和2)年10月、政府は、2050(令和32)年までに温室効果ガス排出実質ゼロ(カーボンニュートラル)を目指すことを表明し、地球温暖化対策推進法の見直し(2021(令和3)年5月成立)や関係計画の見直し、経済と環境の好循環を目指す動きが具体化してきています。

一方、2015(平成27)年11月には、気候変動の影響への適応計画が閣議決定されたほか、2018(平成30)年6月には、気候変動適応法が公布(同年12月施行)され、同法により策定が義務づけられている気候変動適応計画が2018(平成30)年11月に閣議決定されたことから、今後は、温室効果ガスの排出削減対策(緩和策)と気候変動の影響による被害の回避・軽減対策(適応策)の両方に取り組むことが重要となっています。

また、オゾン層保護に係る国内対策については、1988(昭和63)年5月に「特定物質の規制等によるオゾン層の保護に関する法律(オゾン層保護法)」を、2001(平成13)年6月にはオゾン層の破壊や地球温暖化を招くフロン類の適正な回収及び破壊処理等を義務づけた「特定製品に係るフロン類の回収及び破壊の実施の確保等に関する法律(フロン回収・破壊法)」を制定しています。

また、2013(平成25)年6月には、オゾン層の破壊と地球温暖化の原因となるフロン類の排出抑制を一層強化するため、フロン回収・破壊法が改正され、「フロン類の使用の合理化及び管理の適正化に関する法律(フロン排出抑制法)」と名称を改め、2015(平成27)年4月から施行され、2019(令和元)年6月に制定された改正法では、フロン類を回収せずに機器を廃棄した場合の直接罰の導入や、引取等実施者に機器を引き渡す際に、機器とあわせて引取証明書の写しの交付義務等が盛り込まれ、2020(令和2)年4月1日より施行されました。

第3節 循環型社会の構築に向けて

これまでの大量生産・大量消費型の社会経済活動は、私たちに物質的な豊かさをもたらす一方、廃棄物の大量排出や最終処分場の残容容量のひっ迫、不法投棄など深刻な問題を引き起こしています。この解決のためには、

これまでの社会経済活動のあり方や私たちのライフスタイルを見直し、廃棄物の発生抑制(リデュース)、再利用(リユース)、再生利用(リサイクル)を進め、循環利用のできないものについては最終的に適正処分すると

いう「3R」を基調とした循環型社会を構築していかなければなりません。

国では、平成12年6月、循環型社会の形成に向けた基本原則や施策の基本的枠組を示した「循環型社会形成推進基本法」を制定し、平成15年3月には「循環型社会形成推進基本計画」を策定しました。平成30年6月には「第4次循環型社会形成推進基本計画」を閣議決定しています。

循環型社会形成推進基本法は、社会における物質循環を通じて、製品などの使用・廃棄に伴う天然資源の消費抑制と環境負荷の低減を目的とし、廃棄物処理について①発生抑制、②製品・部品としての再使用、③原材料としての再生利用、④熱回収、⑤適正処分の順で優先順位を定めています。また、製品の生産段階から廃棄物の発生抑制や再使用時における環境配慮を進めるため、製品の製造者や販売者が製品の使用後の段階においても一定

の責任を果たすよう「拡大生産者責任」を課しています。

また、循環型社会の形成を推進するための個別法として、「容器包装リサイクル法」、「家電リサイクル法」、「建設リサイクル法」、「食品リサイクル法」、「グリーン購入法」が新たに施行されるとともに、「廃棄物処理法」及び「資源有効利用促進法」が改正され、一連のリサイクル関連法が整備されました。その後、平成17年1月に「自動車リサイクル法」が、平成25年4月に「小型家電リサイクル法」が施行されました。(図1-1-1)。

これら各種リサイクル法のほか、令和元年5月には、国民運動として食品ロスの削減推進を目的とする「食品ロスの削減の推進に関する法律」が成立(同年10月に施行)するとともに、プラスチック資源循環を総合的に推進するため「プラスチック資源循環戦略」が策定されました。

図1-1-1 循環型社会形成推進関連法体系図

