

国外环境规划和管理（二）

日本制定区域环境规划的程序

国家环保局情报所

一九八八年三月

编 后

1987年中国环境科学研究院院长刘鸣亮同志访问日本时，日本环境厅区域环境管理研究会送给了一本资料『区域环境管理计划——计划制定的手册』。内容包括区域环境管理计划的制定，（计划制定的概念，计划制定程序，基础材料调查，计划草案的完成）；区域环境管理计划的实施；环境信息的准备等问题。

我们看了一遍觉得区域环境管理计划制定的程序，很适合我国环境科技工作者目前的需要，故给予刊出。

国家环保局情报所

1988·8

日本制定区域规划的程序

一、制定规划的程序

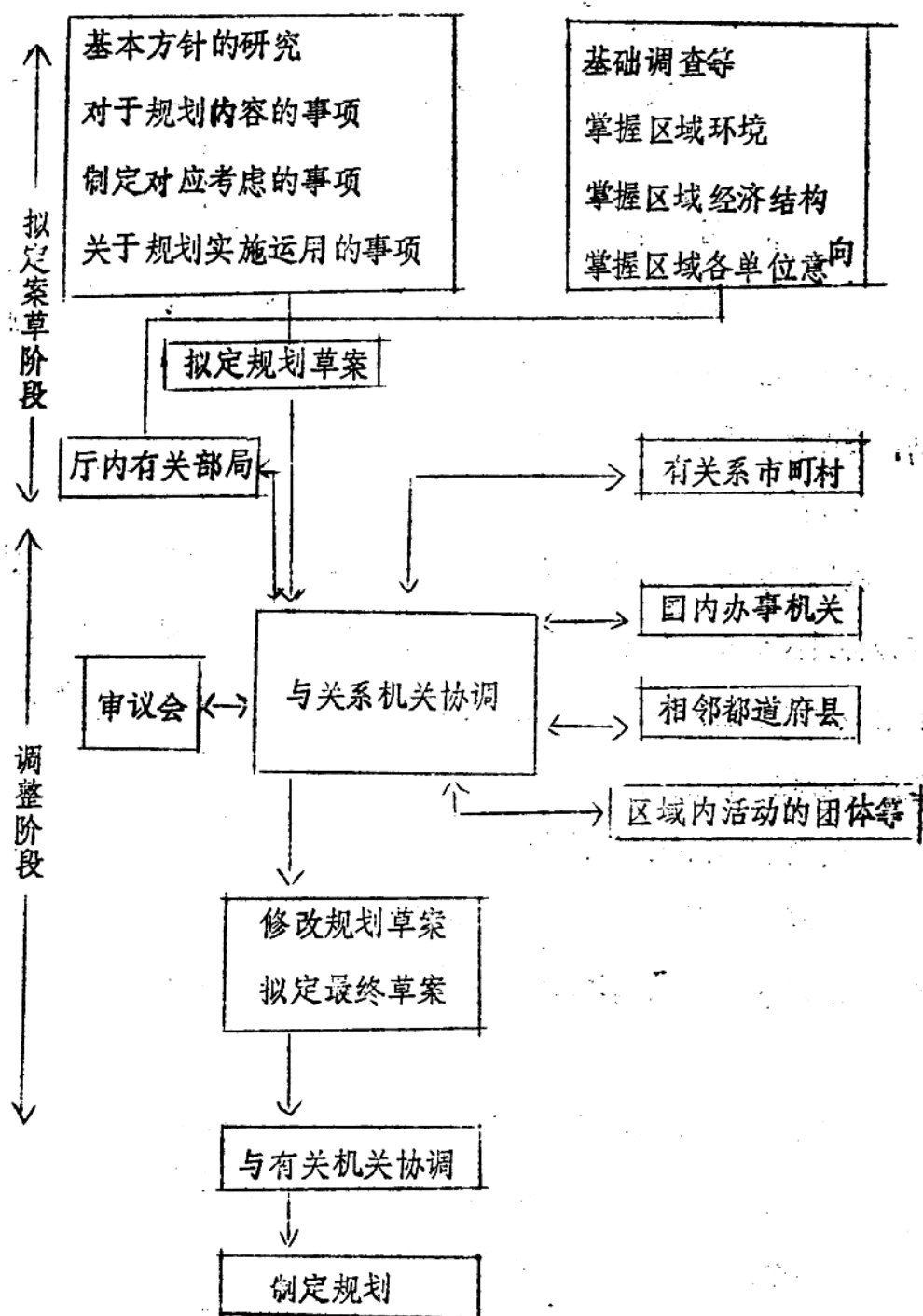
1、制定规划时的注意事项

制定区域环境管理规划不但要按图 1—2—1 所示的一般程序进行，而作为制定规划的基本前提应特别注意以下几点：

1) 优先考虑顺序

当制定区域环境管理规划时，不但要考虑防止公害、保护自然环境、创造舒适环境以及环境管理的全部内容，而且还要考虑区域环境中紧迫性的问题。例如，水质污染特别严重的区域，首先要制定水质管理规划等。从个别环境质量的规划出发，建立一个阶段的规划，然后完成全部规划，这也是一种方法。

还有，制定区域环境管理规划要遵循能够实施和运用有效的原则；要按总体规划的要求进行。在规划中，重要的是优先完善实施政策。为此，特别是为了使区域环境管理规划的顺利实施和运用，在制定个别环境质量的短期规划时，现阶段最重要的是从最紧迫的最突出的实施政策着手，按顺序实施。



一般规划拟定程序

2) 重新评价规划等

区域环境管理规划是随区域社会环境意识而变化的,不是固定不变的。即,不是一旦制定就不再变化的。也就是说,规划的目标随社会舆论的变化,可以进行修改。

为此,在制定规划时尽可能让区域的有关主体参加。另外,规划制定以后,经常采取连续监测体制,而且从一开始就考虑每隔一定时期,要进行重新评价,修改方案和措施。

3) 关系主体间的意见调整

在制定区域环境管理规划时,重要的是,希望区域环境面貌的目标能得到区域社会的足够的舆论。为此,事前需要进行多方面的调查,由区域的关系主体参加,掌握区域社会意向,按照所要求的规划制定程序,合理地进行协调。

2、制定规划的一般程序

区域环境管理规划是根据区域的自然、社会的特性,从区域的实际情况出发的。在规划的内容及其制定程序中要普遍反映区域的特性。

要根据规划对象的区域环境的范围、基本特征、构成等来评价已制定的规划,例如象指导方针型、总体规划型等。根据不同规划的类型,从各个规划制定程序中寻找其共同的部分。

作为一般的规划制定程序应按图 1—2—1 的程序考虑。一般规

划制定程序大致可分成两个阶段，即规划草案的制定阶段，与有关部门进行协调的协调阶段。

在草案的制定阶段，首先要研讨制定规划时的基本方针以及制定规划的必要的各种基础调查。在此基础上才能完成规划草案。其次，在协调阶段，将草案向有关部门进行说明，听取他们的意见，并把意见反馈到草案中，再制定最终的规划。为此，厅内有关部、局、有关的市町村，国内的办事机构，邻近的都道府县、区域内活动的各种团体等都要作为必需的协调对象。

作为代表性类型的例举有神奈川县（神奈川环境规划）、三重县（中南地区环境管理规划）、大阪府（大阪府环境总体规划），现介绍如下：

1）神奈川县（神奈川环境规划）

神奈川县，于1978年2月制定新神奈川县规划，即县的总体规划，根据它的基本设想，以“创造绿色的居住环境”为目的，明确环境管理的必要性。实际上，基本规划实施的计划表示了区域环境管理规划的制定方向。

继神奈川，1983年1月对基本规划和实施计划进行了全面的修改。修改基本规划，应以“创造良好环境”为基本课题。神奈川县环境规划也应有相应的变化。

神奈川县1978年2月决定制定环境管理规划的方针以来，同年4月设立了由14位学者组成的环境管理规划研究委员会。

(1979年9月,在该委员会中又设立了环境目标分会和环境情报分会),把与规划制定的相应的基本设想集中起来作为基本构思。

1981年以来,在该委员会的指导下,以环境部环境管理课为主进行规划方案(环境部原案、规划草案、最终方案)的汇编。在各个阶段中,听取各阶层代表的意见,并在厅内进行协调后,于1983年2月完成了“神奈川环境规划”。

2)三重县(中南地区环境管理规划)

在三重县,为了防止四日市环境污染,1972年4月在电子计算机模拟实验的基础上实施了硫氧化物的总量控制。而且,1974年以来,又有了进一步的发展,作为环境管理系统,就要研究有关大气(硫氧化物、氮氧化物)、水质(河水BOD)和自然环境(绿化)的评价方法。

1980年3月三重县的长期总体规划(于1983年3月修订)的环境篇制定了环境保护规划,其中明确记载着县属5个地区分别制定的规划。为此,1981年4月设置了由5名专家学者及生活环境部有关课长组成的环境管理研讨委员会。首先对第一个区域,中南地区区域制定的环境管理规划进行研讨。汇集所有规划方案,在该委员会的指导下,以生活环境部总务课为中心而进行,同时听取厅内调整和区域内有关市町村的意见,在规划中反映这些内容,1982年12月完成了规划制定工作。

继中南势区域之后,三重县于1984年8月又制定了北方地区

区域环境管理规划，预计1985年制定伊贺地区环境管理规划，而且，这些制定程序与三重县基本相同。

3) 大阪府，1973年9月，以大阪府公害防止条例为基础制定大阪府环境管理规划（试图推行各种公害防止措施，1981年规划到期）。在这个时期内，依靠企业和有关人们的努力，全面的改善了大阪府区域内的环境污染状况，并对取得的相应成果进行了评价。

但是，更进一步改善的氮氧化物引起的大气和水质的污染的课题仍在研讨之中。随着这几年的经济、社会形式的变化，根据对居住环境更高的需求，有必要制定新的与八十年代相适应的长期的环境总体规划。

为此，1980年大阪府设置了由环境厅内有关各课组成研究会，开始对新规划的制定进行调查研究。1981年4月由厅内设置的八个部三十八个课的课长等五十七人组成新的环境规划课题研究小组进行规划草案的制作。通过草案反映学者、居民、各公共团体等方面的意见，经过厅内协调，于1982年12月完成“大阪府环境总体规划”。

这个规划成为大阪府总体规划的环境篇，把总体规划的基本目标之一“创造人类环境”作为主要实施目标。

此规划制定的程序如图1—2—4所示。

二、程序的各项概要

在上面 1—2—1 所示的规划制定程序中，有关草案制定阶段及协调阶段的主要项目概括如下：

1、制定草案阶段

制定草案阶段，如图 1—2—5 所示，大致分为 8 个过程，各过程概述如下。

1) 研究基本方针

在制定规划时，事先应为规划内容、制定规划时应注意的问题、规划实施和运用的范畴等进行研究。

作为各个规划的内容，不但要考虑表 1—2—1 所列的项目，而且，具体研究时要按本指南的内容，对各地方公共团体的实际情况进行研究。

另外，研究的内容还有：①环境部门承担的研究。②厅内规划的研究。③学术委员会的学术交流。④审议会（公害对策审议会、自然环境保护审议会等）的谘询等。不但要考虑各种研究方法，而且要保证规划的实行。在基本方针的研究阶段，应该征求各方面人士的意见。

图 1—2—5 草案制作的主要过程

2) 进行基本调查

在制定规划时,有必要亭先进行以下几方面的调查。①掌握区域环境,②掌握区域社会的动向及意向,③保护环境的有关各种实施政策。

这些调查将成为掌握区域环境特征,研究规划的目标、方针的基础资料。基本调查方法的明细表及概要在本编第三章叙述。

①掌握区域环境

为了掌握区域环境,就要调查、整理区域的公害(环境质量)状况和自然生态资源及环境资源的存储状况等。例如,公害方面要调查环境污染物浓度,污染负荷量等;还要调查地形、地质、土壤、动植物、水文、气象等因素。在环境资源方面,根据现有的资料、文献,有实效的数据和实地调查,进一步充分掌握整理露天空地、绿地、河流、文化遗产、公共设施等的情况。还要应用电脑模拟和利用环境评价等技术方法,补充掌握现状,预测未来或综合评价等。根据这些调查,可以对区域的环境特性及其将来的动向进行恰如其分的评价,并对将来的课题进行研究。

②掌握社会的动向及意向

人口、土地利用、工业生产总值以及社会、经济结构是表示区域的生活、生产活动总量的指标。对于规划区域的全部地区或区域内每个地段,都要从国家实力调查结果、各种统计资料、土地利用现状图、土地利用项目,特别是土地利用状况调查的结果【城市规划基础调查

等)，掌握这些情况。另外，用综合规划、国土利用规划、城市规划基础调查等表示的人口、土地利用等，预测值和对已规划的对策区域的主要行政规划、法定规划、民间企业的规划内容进行调查，确实掌握区域将来的动向。还有，区域社会的意向调查是探求区域环境将来的面貌，在规划内容中能够反映区域内各界层的意向。为此，通过征求意见、舆论调查、来访调查等，掌握区域居民和区域内活动的各种团体等对于创建区域环境的要求、意识、价值观等。并以此作为制定规划的目标、方针的研究资料。另外，有关公害方面，要参考民事诉讼情况，掌握区域内发生公害污染的情况及其内容。

③掌握各种环境保护政策

就区域内采用的各种环境保护政策现状与问题而言（包括系统地掌握环境部门以外的有关部所实施的政策），希望就其各种政策的效果和约束条件、费用等进行概括的分析。另外，还有必要掌握现在还没有采用的政策实施的可能性，其它区域运用的实例，以及类似的政策实施的实例。这些调查的结果可以作为研究方针政策的基础资料。

3) 编制规划草案

综合地充分利用以上基础调查所得到的情报，就可以研究规划的具体内容，即规划的目标、方针、实施政策等内容。为此，从规划的基本构成而言，大概有六个步骤。有必要按一定的顺序研究。

第一步，未来的环境面貌；第二步，环境保护的标准；第三步，达到目标的方针；第四步，环境管理的方针；第五步，为实现方针的各种实施政策；第六步，实施政策的具体步骤。从这一系列的研究结果，按规划的目标、方针、实施政策、程序等内容，以一定的格式写成规划草案。

2、调查阶段

1) 厅内调整

区域环境管理规划的制定，不但要使环境部门成为主体，与地方公共团体的其它的行政规划部门，例如：总体规划、土地利用，城市规划等部门，一起调整各种实施政策是十分必要的。

特别是作为规划对象的环境的范围，不能只看到防止公害和保护自然环境，而且还包括建设舒适环境在内的广泛的内容。因此，应该注意与实施政策有关的几个部门的横向联系。

因而，为了制定更充实的规划，试图推广规划的实际效果，有必要充分调整厅内各部门之间的关系，其方法是，在规划基本方针的研究和规划草案的编制阶段，厅内设置课题小组，由有关部门参与筹划，或者在草案和最终方案等的适当阶段，召开协调会和说明会等来听取意见。另外，对于个别企业，必要时也要与企业家交换意见，设法相互疏通意见，顺利进行调整。

2) 调整市町村的关系

规划的对象区域是都道府县的全部区域或包括几个市町村的部分

区域。在同样条件区域内各种环境及其社会经济也都有不同的特性。在考虑具体问题时，必须根据这些地区的特性进行对比。另外，在创造舒适环境并进行环境管理方面，熟悉本地区环境的居民和保持直接联系的市町村都起着重要的作用。

为此，当制定规划时，对于市町村，从规划的研究阶段，通过召开市长会议，市町村长会议，企业家会议，要求掌握他们的意向，通力合作。还有，在规划草案及最终方案制定阶段，应适当召开会议交换意见，必需求得充分的协调。

另外，与环境问题有关的市町村联系、调整，要以公害管理课为中心。区域环境管理规划，不但与市町村的总体规划及土地利用方针等有密切的联系，而且有必要与各种规划管理部门保持密切的联系。

8) 与国家办事机构调整

在区域环境管理规划各种实施政策中，有道路建设及管理，河流的管理等国家直接实施的有关政策，或者还有城市规划、森林规划、港湾规划等必须最后征得国家的承认和认可的政策。因而，当制定政策的时候，在考虑国家参与实施的政策之间的关系方面时要考虑已经决定的，行政规划中实施政策的内容。区域规划制定后，在与国家有关的实施政策中应反映区域环境管理规划的内容，或者要进行必要的调整。

例如，流域下水道整治项目、城市规划项目、港湾整治项目、

河流整治项目等是改善环境、提高环境质量的重要项目，有关这些国库补助项目或者国家直接管辖项目的内容及实施的优先顺序等方面希望与区域环境管理规划进行充分的协调。又如，包括高速公路等国家进行的大规模的建设项目，在规划时也必须适当地考虑保护环境。

当进行区域环境管理时，不得不设法调整与国家的实施政策、事业规划有密切关系的部分是很多的。为此，在每个适当的阶段，都有必要与地方建设局、农政局、港湾建设局等国家办事机关进行充分的协调。

4) 与邻近都道府县的调整

大气污染、水质污染、地面下沉等作为广大区域内环境的事实和现象，它的影响范围超过了一个都道府县的行政区域的范围。在这个情况下，与邻近都道府县之间交换情报和制定目标标准，进行协调和商定，以致在制定规划内容和推行个别政策时，不会导致意见分歧。

类似的调整实例，有中海水质管理规划，当时该规划于1983年12月，不是由鸟取县和岛根县分别制定，而是在两县之间共同制定的。

为了算出污染物消减负荷量，岛根县进行了包括鸟取县的基础资料在内的模拟实验，拟定了上述规划为前提的基准值和未来水质的目标值。

5) 区域内各团体之间的关系

当制定区域环境管理规划时，重要的是在环境面貌、区域环境的保护目标方面能得到区域社会充分协商，取得一致的意见。

最近，由于生活污水引起水质污染和噪声污染等问题，区域内的居民在日常生活中开始寻找引起环境问题的原因。一方面要看到恢复由于加速城市化而失去的自然环境、保护历史的环境和提高居民创造舒适环境的意识等是非常必要的。由于环境的需求是多样化复杂化的，如果要在未来环境的面貌方面形成规划区域社会的一致意见，应与区域内各公共团体交换意见，以得到理解。在规划中，应提出引起区域内居民日常生活的环境问题，不能只期望于行政的约束，更多地期待于区域的人们各公共团体的自觉的行动。因此，在制定规划时，要充分掌握区域社会的动向和居民的意识，并在规划草案的制作中同时反映这些内容。在规划草案或最终方案的适当阶段，要向区域内活动的各公共团体发表规划的内容，以求得理解是很重要的。

区域内各公共团体分属各种不同的范畴，如以自然保护为主的经营团体、各种组织、协会或者妇女团体、医师会及护士会等都应考虑到。

另外，规划最终应与区域的生活紧密结合。尤其在规划的制定阶段，要与区域内熟悉的，普通的居民保持联系。通过报纸和广告等途径，使规划方案众所周知，居民们就容易理解其内容。还要召

开各种团体、各区域代表的座谈会，还必须考虑一些无法说明的问题。

6) 向审议会和议会报告

有关环境的审议会有公害对策审议会、自然保护审议会等，要把各种公害对策及保护自然环境的基本事项、重要事项的调查和审议、答复等放在重要的位置上。

自从区域环境管理规划成为今后创建的区域环境的基础之后，制定规划时，必须在审议会上对规划的基本方向及规划的内容进行谘询，进行审议。在适当阶段，向审议会报告规划方案、交换意见和进行质疑。交换意见的另一个途径是研究委员会，在其进行研究时，邀请审议会的委员参加，议会作为都道府县的议事立法机关，代表居民的利益。所以，当制定规划时，再一次向常任委员会和特别委员会报告研究经过，并且通过质疑来加深认识。

根据以上各项目的顺序，前面所述的神奈川县、三重县、大阪府主要调查的内容如表1—2—1表示。

三、制定规划与调整课题的关系

由区域环境管理规划以极其广泛的事实和现象做为对象，所以当制定规划时，要考虑各种课题。调整课题主要是调整规划对象的环境范围，规划的宗旨，内容等。为了顺利进行调整，在适当时期，有必要对调整的对象、规划的宗旨、内容等进行准确的说明，明确与现行的各种行政实施政策相关的调整要点。据此，在调整中往往