

効果的な公害防止の取組促進に向けて

～ 大気汚染防止法及び水質汚濁防止法の改正案～

環境委員会調査室 あまいけ きょうこ
天 池 恭 子

近年、大企業も含む一部の事業者において、大気汚染防止法及び水質汚濁防止法の排出基準の超過及びその排出測定データの改ざん等が行われていたことが相次いで明らかになった。また、河川などにおける水質異常等の事故件数も増加傾向にある。

こうした状況を踏まえ、公害防止対策の効果的な実施を図るため、平成 22 年 3 月、「大気汚染防止法及び水質汚濁防止法の一部を改正する法律案」が第 174 回国会に提出された。

本稿では、本改正案に関連する点を中心に大気汚染防止法及び水質汚濁防止法に基づく公害防止制度の現状と課題を概観した上で、本改正案の内容と主な論点を紹介したい。

1. 公害防止制度の現状

(1) 現行の大気汚染防止法及び水質汚濁防止法の概要（改正案関係）

昭和 40 年代に制定された大気汚染防止法及び水質汚濁防止法は、それぞれ大気汚染防止対策、水質汚濁防止対策を講ずることにより、国民の健康を保護するとともに生活環境を保全すること並びに健康被害が生じた場合の事業者の損害賠償責任について定めることにより、被害者保護を図ることを目的とする。

大気汚染及び水質汚濁については、人の健康の保護及び生活環境の保全の上で維持されることが望ましい基準として、環境基本法（第 16 条第 1 項）に基づき環境基準¹が定められている。

この環境基準を達成するため、ばい煙発生施設²から排出されるばい煙についての排出基準³が大気汚染防止法で、特定事業場⁴から公共用水域⁵に排出される排水についての排水基準⁶が水質汚濁防止法で定められており、基準に違反した排出に対しては、直ちに罰則が科される直罰規定がそれぞれ設けられている。

また、基準に適合しない排出を防止するため、都道府県知事は改善命令等を発することができる。排出者は汚染状態を測定し記録しておかなければならず、都道府県職員は基準を遵守しているか調査するため立入検査を行うことができる。

このほか、事故時の措置として、応急の措置の実施や都道府県知事への届出などが規定されている。

(2) 環境基準の達成状況（平成 20 年度）

ア 大気汚染（一般環境大気測定局⁷）

二酸化窒素、二酸化硫黄及び一酸化炭素については、ほとんどすべての測定局で環境基準を達成している。浮遊粒子状物質については、達成率が 99.6 %で、濃度の年平均値の推移については緩やかな改善傾向が見られる。光化学オキシダントについて

は、達成率が 0.1 % と極めて低く、昼間の日最高 1 時間値の年平均値も近年漸増している。

イ 水質汚濁

健康項目の環境基準達成率は、全体で 99 % と、ほとんどの地点で達成した。生活環境項目では、生物化学的酸素要求量 (BOD) 又は化学的酸素要求量 (COD)⁸ の環境基準達成率は全体で 87.4 % (河川 92.3 %、湖沼 53 %、海域 76.4 %) であった。全窒素及び全リンの達成率は湖沼で 50 %、海域で 84.9 %⁹ と、富栄養化が大幅に改善するには至っていない。全亜鉛 (水生生物保全に係る環境基準) の基準値以下の地点は、河川で 96.2 %、湖沼で 99.6 %、一般海域で 99.1 % などであった。

地下水については、全体の環境基準超過率は 6.9 % であった。

(3) 公害防止の取組の現状

公害防止対策を取り巻く状況は、地球温暖化を始めとする環境問題の多様化、地方自治体や企業における経験豊富な公害防止担当者の多数の退職などを背景に構造的に変化している。例えば、公害防止管理者¹⁰ は、昭和 50 年代には 30 歳代が中心であった資格保有者層が、平成 21 年には 50 歳代半ばとなり、有資格者数は減少し続けている。また、行財政改革による人員・予算の減少による影響等を背景に、地方自治体による立入検査件数は減少傾向にある。環境省のアンケート調査 (平成 19 年度) によると、公害防止法令を担当する職員数は、大気分野では「横ばい」と「減少」がそれぞれ約 44 %、水質分野は「横ばい」が約 51 %、「減少」が 39 % であった。「横ばい」と回答している場合も、担当業務が追加されたなどのケースもあり、これらの地方自治体では実質的には減少していると考えられる。

なお、平成 20 年度の大気汚染防止法及び水質汚濁防止法の施行状況は、以下のとおりとなっている。

ア 大気汚染防止法

ばい煙発生施設は、約 22 万施設で、種類別には多い順にボイラー (64 %)、ディーゼル機関 (15 %)、ガスタービン (4 %) などとなっている。立入検査件数は 1 万 6,312 件で、これは平成 10 年度の 2 万 8,692 件の 57 % である。行政処分や排出基準違反等の告発は行われていないが、行政指導件数は 745 件で、平成 18 年度を境に増加傾向にある。

イ 水質汚濁防止法

水質汚濁防止法及び瀬戸内海環境保全特別措置法¹¹ に基づく特定事業場数は、約 28 万で、業種別には多い順に旅館業 (25 %)、畜産農業 (11 %)、自動式車両洗浄施設 (11 %) などとなっている。特定事業場に対する立入検査件数は 4 万 3,509 件で、これは平成 10 年度の 6 万 9,475 件の 63 % である。改善命令件数は 23 件、一時停止命令件数は 1 件である。排水基準違反件数は 13 件であり、いずれも警察又は海上保安庁の調査によるものである。なお、行政指導件数は、7,631 件である。

また、事故時の措置に基づく届出件数は、特定事業場が 191 件、貯油事業場等が 267 件であるが、全国の一級河川水系における水質事故発生件数は、1,488 件で、こ

の10年間で約3倍となっている。

2. 大気汚染防止法及び水質汚濁防止法の課題

前述のごとく、大気汚染防止法や水質汚濁防止法の排出基準の超過及びその排出測定データの改ざん等に係る不適正な事案が発生したことなどを受けて、環境省では、「効果的な公害防止取組促進方策検討会」を平成19年8月に省内に設置し、事業者及び行政における公害防止の取組を促進する方策の検討を行ってきた。これを踏まえ、中央環境審議会大気環境・水環境合同部会公害防止取組促進方策小委員会において更なる検討が進められ、平成22年1月、中央環境審議会から「今後の効果的な公害防止の取組促進方策の在り方について」の答申が行われた。

答申では、公害防止対策を取り巻く状況の構造的変化を踏まえ、公害防止の取組を効果的に促進するためには、運用面での施策の実施にとどまらず、制度的な対応も含めた以下のような措置が必要であるとしている。

(1) 事業者による法令遵守の確実な実施

測定データの記録の確実な収集・管理と信頼性の確保を担保するためには、意図的な排出測定データの未記録又は改ざんに対し罰則を設け、記録の一層の励行及び改ざんに対する抑止力の発揮を図ることが必要である。なお、水質汚濁防止法では、一律排水基準の項目のうち事業者の測定・記録義務の対象となる測定項目が明確でなく、測定頻度についての法令上の定めがないため、これを明確にすることが必要である。

(2) 排出基準超過時や事故時における地方自治体の機動的な対応の確保

現行の大気汚染防止法では、排出基準に適合しないばい煙を継続して排出するおそれがある場合において、人の健康又は生活環境に係る被害を生ずると認められるときに改善命令等を発動できるとされている。この点については、地方自治体による機動的な対応が可能になるよう、発動要件を被害を生ずると認められるときに限定せず、排出基準に適合しないばい煙を継続して排出するおそれがある場合とすることを検討する必要がある。

また、近年、水質事故が増加しており、水質汚濁防止法における事故時の措置の対象外の物質・施設でも、人の健康又は生活環境に影響を及ぼすおそれがある物質を使用する施設等に係る事故が発生していることから、対象となる物質・施設を拡大する必要がある。

(3) その他

事業者による汚染物質の排出削減の取組の必要性を責務として明確化するとともに、地域ぐるみでの公害防止の取組の促進と環境負荷の低減を図ることが必要である。また、事業者における公害防止管理体制整備の促進や教育・研修・情報交換等を通じた地方自治体の公害防止体制の充実なども求められる。このほか、事業者の自主的かつ継続的な公害防止の取組の促進や公害防止法令に基づく事務手続等の合理化が必要である。

3. 改正案の概要

上記答申を踏まえ、大気汚染防止法及び水質汚濁防止法の一部を改正する法律案が第

174 回国会に提出されるに至った。本改正案は、事業者及び地方自治体による公害防止対策の効果的な実施を図るものであり、主な内容は以下のとおりである。

(1) 大気汚染防止法関係

ア ばい煙の測定結果の改ざん等に対する罰則の創設

ばい煙量等の測定結果の記録について、記録をせず、虚偽の記録をし、又は記録を保存しなかった者に対して、罰則を設ける。

イ 改善命令等の要件の見直し

改善命令等の発動要件のうち「その継続的な排出により人の健康又は生活環境に係る被害を生ずると認めるとき」を削除し、これにより、都道府県知事は、ばい煙排出者が「排出基準等に適合しないばい煙を継続して排出するおそれがあると認めるとき」は、ばい煙発生施設の構造の改善等を命ずることができるものとする。

ウ 事業者の責務規定の創設

事業者は、現行の大気汚染防止法で定めるばい煙の排出の規制等に関する措置のほか、その事業活動に伴うばい煙の大気中への排出の状況を把握するとともに、当該排出を抑制するために必要な措置を講ずるようにしなければならないものとする。

(2) 水質汚濁防止法関係

ア 排水等の測定結果の改ざん等に対する罰則の創設

排水の汚染状態等の測定結果の記録について、記録をせず、虚偽の記録をし、又は記録を保存しなかった者に対して、罰則を設ける。

イ 事故時の措置の対象の追加

新たに規定する指定物質を製造する施設を設置する工場等の設置者に対し、事故によりこれらの物質を含む水が排出された場合等における応急の措置及び都道府県知事への届出を義務付けるものとする。また、事故時に特定事業場の設置者が応急の措置等を講ずべき水の排出として、従来の健康項目に加え、生活環境項目（pH等）について排水基準に適合しないおそれがある水の排出を追加するものとする。

なお、指定物質とは、公共用水域に多量に排出されることにより人の健康又は生活環境に係る被害を生ずるおそれがある物質として政令で定めるものをいうものとする。

ウ 事業者の責務規定の創設

事業者は、現行の水質汚濁防止法で定める排水の排出の規制等に関する措置のほか、その事業活動に伴う汚水等の公共用水域への排出又は地下への浸透の状況を把握するとともに、当該汚水等による公共用水域又は地下水の水質の汚濁の防止のために必要な措置を講ずるようにしなければならないものとする。

4. 改正案の主な論点

(1) 法令遵守の確実な実施

測定データの改ざん等の事例では、国際環境管理規格ISO 14001の取得や地方自治体等との公害防止協定の締結などを行っている企業もあり、現行法の直罰規定による違反の

抑止効果では限界があることを示している。この点については、測定結果の改ざん等に対する罰則の創設により一定の抑止効果が期待されるが、より実効あるものとするためには、地方自治体による立入検査の効果的な実施や第三者機関によるチェックが求められよう。また、事業者による測定データの公表・開示は、市民によるチェックが可能になるだけでなく、リスクコミュニケーションの観点からも重要である。

(2) 事業者の自主的取組の促進

公害の防止は汚染物質を排出する事業者の義務であり、排出・排水基準の超過や排出測定データの改ざん等の不適正事案の防止にとどまらず、排出の抑制などについても、改正法の施行を待つまでもなく、事業者の自主的取組が積極的に行われるべきである。それには、事業者の環境意識や法令遵守の意識の醸成が必要であり、事業者の普及啓発が求められる。また、自主的取組が報われるよう、インセンティブを与える仕組みを検討することも必要であろう。

(3) 水質事故の発生防止

水質汚濁防止法における事故時の措置の拡大は、迅速な対応の推進につながることを期待されるが、汚染の拡大防止にとどまらず、原因が究明され再発防止策が講じられるよう、適切な指導が求められる。さらに、事故そのものの減少を図るため、効果的な未然防止対策の在り方を検討することも必要である。

(4) 揮発性有機化合物などの測定義務・罰則の在り方

大気汚染防止法には、本稿で紹介したばい煙発生施設関係の規制のほかにも、揮発性有機化合物(VOC)や特定粉じん¹²などに関する規制があり、いずれも現行のばい煙に関する規定と同様、測定結果の改ざん等への罰則は設けられていない。

特に、VOCは、窒素酸化物とともに光化学オキシダントの原因物質であり、光化学オキシダントの環境基準の達成率は極めて低いことから、排出抑制対策の推進が求められている。したがって、今後はVOCなどの濃度の測定結果の改ざん等に対する罰則についても、その必要性に関する議論が望まれる。

(5) 環境基準や規制の在り方

環境基準は、「常に適切な科学的判断が加えられ、必要な改定がなされなければならない」(環境基本法第16条第3項)とされており、排出基準についても、必要に応じた改定が求められる。健康被害の未然防止の観点からは、低濃度での長期暴露による健康影響や原因物質の複合影響なども考慮し、特に、大気汚染防止法に基づく有害大気汚染物質や優先取組物質¹³、水質汚濁に係る要監視項目や要調査項目¹⁴について、更なる環境基準への追加や監視結果に基づく規制などの積極的取組が求められよう。

また、環境汚染に対する規制は、大気や水といった環境媒体ごとに行われているが、個別の環境媒体を通じた影響のみでなく、環境総体としての影響も考慮する必要がある。

- 1 現在、環境基本法に基づくものとして、大気汚染及び水質汚濁以外に、土壌汚染、騒音について設定されている。このほか、ダイオキシン類対策特別措置法に基づきダイオキシン類についての環境基準が設定されている。なお、水質汚濁に係る環境基準については、人の健康の保護に関する環境基準（健康項目）と生活環境の保全に関する環境基準（生活環境項目）が定められているが、それ以外は、健康項目に係る基準のみが定められている。
- 2 ばい煙とは、いおう酸化物、ばいじん及び有害物質（カドミウム・同化合物、塩素・塩化水素、弗素・弗化水素・弗化珪素、鉛・同化合物、窒素酸化物）をいい、ばい煙発生施設とは、工場又は事業場に設置されるばい煙を発生・排出する施設でボイラーなど 33 項目に分けて一定規模以上のものが政令で定められている。
- 3 ばい煙の排出基準には、一般排出基準、特別排出基準、上乘せ排出基準、総量規制基準がある。
このうち、一般排出基準は、ばい煙発生施設ごとに国が定める基準である。いおう酸化物については量規制が行われており、ばいじんや有害物質については濃度規制が行われている。
- 4 特定事業場とは、特定施設を持つ工場、事業場をいう。特定施設とは、有害物質を含み、又は生活環境項目に関し被害が生ずるおそれがある程度の汚水又は廃液を排出する施設で旅館業（入浴施設等）など約 100 項目に分けて政令で定められている。
- 5 公共用水域とは、河川、湖沼、港湾、沿岸海域、公共の用に供される水域や水路（終末処理場を設置している下水道を除く）をいう。
- 6 排水基準には、一律排水基準、上乘せ排水基準、総量規制基準がある。
このうち、一律排水基準は、国が定める全国一律の基準である。対象物質には、人の健康に係る被害を生ずるおそれのある物質（有害物質）を含む排水に係る項目と水の汚染状態を示す項目（生活環境項目）がある。有害物質については、27 項目の基準が設定されており、有害物質を排出するすべての特定事業場に適用される。生活環境項目については、15 項目の基準が設定されており、1 日の平均的な排水量が 50 m³以上の特定事業場に適用される。
- 7 一般環境大気測定局とは、都道府県知事が大気汚染の状況を常時監視するため、住宅地などの一般的な生活空間における大気汚染の状況を把握することを目的に設置された測定局。環境基準の適合状況の把握、大気汚染対策の効果の確認など地域全体の汚染状況を把握すること、特定発生源の影響を受け高濃度の局所汚染が出現しやすい地域での緊急時の措置に対処することなどが目的である。
なお、交差点、道路、道路端付近など、交通渋滞による自動車排出ガスによる大気汚染の影響を受けやすい区域の大気状況を常時監視することを目的に設置される測定局は、自動車排出ガス測定局という。
- 8 BODとは、水中の有機物が微生物の働きによって分解されるときに消費される酸素の量のこと、河川の有機汚濁を測る代表的な指標である。
CODは、水中の有機物を酸化剤で分解する際に消費される酸化剤の量を酸素量に換算したもので、海水や湖沼水質の有機物による汚濁状況を測る代表的な指標である。
- 9 湖沼における、全窒素のみに環境基準を適用する水域の達成率は 8.1 %、全燐のみの水域の達成率は 57.1 %であった。海域については、全窒素のみ又は全燐のみに環境基準を適用する水域はない。
- 10 工場における公害防止体制を整備するため、特定工場における公害防止組織の整備に関する法律に基づき選任される。特定工場において、公害防止に関する業務を統括する公害防止統括者、公害防止に関して必要な専門知識及び技能を有する公害防止管理者の選任が義務付けられる。公害防止管理者等の資格取得には、国家試験と資格認定講習を修了する方法（一定の要件を満たす者）がある。
- 11 瀬戸内海環境保全特別措置法では、瀬戸内海の環境保全のため、特定施設の設置・変更の許可制やCODの総量規制などが規定されている。
- 12 特定粉じんとしては、アスベスト（石綿）が指定されている。なお、特定粉じん発生施設は、現在すべて廃止の届出がされている。
- 13 有害大気汚染物質とは、低濃度であっても長期的な摂取により健康影響が生ずるおそれのある物質のことをいい、科学的知見の充実の下に、将来にわたって人の健康に係る被害が無事に防止されるよう施策を講じることとされている。該当する可能性のある物質として 234 種類、そのうち特に優先的に対策に取り組むべき優先取組物質として 22 種類がリストアップされている。
- 14 要監視項目とは、人の健康の保護に関連する物質ではあるが、公共用水域等における検出状況等からみて、直ちに環境基準とはせず、引き続き知見の集積に努めるべき物質をいい、現在、26 項目が設定されている。
要調査項目は、個別物質ごとの水環境リスクは比較的大きくない、又は不明であるが、環境中での検出状況や複合影響等の観点からみて、水環境リスクに関する知見の集積が必要な物質をいい、300 物質群が選定されている。