

## 日本の公害規制の特異性と 未完成な環境管理規制体系の形成

— 激甚公害克服のための特異な公害規制の仕組みをそのまま維持と未完成なまの環境管理規制体系の形成—  
公害と環境という二元性をもつ日本の環境汚染規制法 —

小 幡 雅 男  
(本法務研究科講師)

### 目次

- 一 問題の所在 — 排出口主義
- 二 激甚公害克服の法政策の対象とした公害概念
- 三 直罰適用を可能にした排出口主義
- 四 直罰制とその課題
- 五 総量規制基準と計画的削減という環境管理手法を導入した総量規制制度
- 六 公害系のばい煙物質から低濃度長期ばく露健康影響物質まで規定した大気環境基準と水生生物環境基準の設定で生活環境を解釈で拡大して対応した水質環境基準
- 七 無過失責任、共同不法行為におけるしんしゃく及び3年間の短期消滅時効という民法の特別規定を定めた狙い — 激甚公害克服のための措置
- 八 環境管理規制体系の形成に向けて — 排出口主義からの脱出

### 一 問題の所在 — 排出口主義

環境基本法は環境管理法の形成を目指しているが、その傘下にある大気汚染防止法の健康リスクと水質汚濁防止法の環境リスクそれぞれの縮減は主に行政措置で行われており、公害防止措置を含め体系化されたリスク縮減法となっていない。その原因は、昭和45年に全面改正さ

れた大気汚染防止法と同年に制定された水質汚濁防止法が、激甚公害の克服という政策命題の下に制度設計された<sup>1)</sup> ことにあると思われる。それは、大気汚染防止法では「排出口」(水質汚濁防止法では「特定事業場(工場又は事業場)の排水口」)から基準値を超える排出(水質汚濁防止法では排出水の排出)行為を規制し、その基準値遵守を直罰で強化する方式(「排出口主義」)をとった。そして、環境基準未達成地域において大気汚染防止法では硫黄酸化物と窒素酸化物の指定ばい煙(水質汚濁防止法では汚濁負荷量)の総量規制制度を導入し、民法の特別規定として無過失責任、共同不法行為を適用する場合のしんしゃく及び3年の短期消滅時効を規定した。

それは事業者に対して一定の基準以下の遵守を徹底化することにより、基準値を境に事業活動自由の領域と健康・生活環境被等に影響があるとして制限される領域とを峻別する効果をもたらした。これは事業活動のレッセフェール原則に沿うものでもあった<sup>2)</sup>。

そして激甚公害が一応治まった後もその克服のためにとられたそのような措置が維持され、基準遵守の絶対性を相対化して環境リスク縮減を行うための包括的な規制体系にスムーズに移行することを難しくしたとされている<sup>3)</sup>。

付記：「排出口」について

大気汚染防止法が2条7項で「排出口」を定義した重要性に気付いたのは、西尾哲茂「特別寄稿 公害国会から40年、環境法における規制的手法の展望と再評価——先導的な環境法を求めて、苦心惨憺の変容（モデフィケーション）」（季刊環境研究158号2010年、154～166頁）であった。ところが、既に、北村喜宣教授が著書「環境法 第3版」（弘文社2015年）340～341頁において、水質汚濁防止法の排水基準の規制強化として平均主義を廃して排水口ごとに遵守義務を課す個別排出口主義を採用したこと、同394頁で「VOC規制が排出口主義である（る）」ことに言及されていた。

ただ、拙稿では、排出口（水質汚濁防止法では「特定事業場の排水口」）を定義したことで、そこから基準値を超える排出（水質汚濁防止法では排出水の排出）行為の基準値遵守に直罰の適用を可能にしたこと、その改善目標としての環境基準が設定され、その未達成地域に対して総量規制が導入されること、さらに無過失責任に因果関係の推定を含まず過失の举证責任の転換にとどめたことなどの意図、それらが、激甚公害克服のための一連の措置とみている。その基となったのが「排出口」を定義したことであるとみて、「排出口主義」を考えた。

## 注

- 1) 北村喜宣教授は、その著書『環境法 第3版』（弘文堂2015年）（以下「北村環境法」）400頁において「水質汚濁防止法もそうであるが、大気汚染防止法の基本制度設計は、1970年代の時代状況を前提にしている。」と指摘している。
- 2), 3) 環境省プロパーで初めて同省事務次官に就任した西尾哲茂教授は、季刊環境研究158号（2010年）の「特別寄稿 公害国会から40年、環境法における規制的手法の展望と再評価——先導的な環境法を求めて、苦心惨憺の変容（モデフィケーション）」、以下『西尾論文158号』163頁において「エンドオブパイプアプローチを重視すると、畢竟、排出規制・抑制は、“ここまではよい、ここからはダメ”という風に二値的になることが避けがたいうらみがあった。このことが相対的なリスク概念に基づいた対応を採り難くし、環境リ

スクの管理が後手に回った感がある。」と述懐している。これは「事業者からすれば、煙突や排水口、敷地境界などでの一般環境に出る際の規制さえ守れば、そこにある工程では、生産の量、生産性の性状、燃料の量・性状、対策等の内容は、事業者が自由に選択できることとなり、まさにレッセフェールの原則に沿ったものとなる。」（同157頁）。そして、「環境規制法を拡張するという文脈で考えたときは、企業経営の企画・運営や、取引に容喙することには、事業者や関係省庁の大きな抵抗があった」と述べている（「続・公害国会から40年、環境における規制手法の展望と再評価」季刊環境研究159号〈2010年〉（以下「続・西尾論文159号」）104頁）。

そこで、環境基本法下で「公害というアブノーマルなもの」（西尾哲茂・石野耕也「環境基本法の意義と課題」環境法大系、商事法務2012年、399頁）から「環境」へ脱皮するため、「以上述べてきたように、様々粘り強く現実対応を図ってきたが、その結果、よく言えば創意工夫に止まり、エンドオブアプローチによる公害規制法を包摂する環境管理法制のクリアな枠組みを与えることまではできたとは言えない。」と述べている（『西尾論文158号』162頁）。

## 二 激甚公害克服の法政策の対象としての公害概念

### 1. 法的に定義された公害概念

#### (1) 公害問題

北村喜宣教授は、その著書『環境法第3版』弘文堂平成27（2015）年400頁で「水質汚濁防止法もそうであるが、大気汚染防止法の基本制度設計は、1970年代（昭和35年～45年）の時代状況を前提としている。」と述べている<sup>4)</sup>。

それは、公害が社会問題化した時代であった。昭和56年に出版された名著『環境法』（原田尚彦著、弘文堂、以下「原田公害法」）では、「戦後のわが国は、……あまりにも急テンポの経済成長の歪みとして環境破壊がおびただしく、昭和30年代後半以降のわが国では、公害問題の原点といわれる水俣病をはじめ、全国各地の工場地帯で悲惨な公害病が発生し（た）」（原田公害法3頁）。「こうした深刻な公害の拡大が、人びとの関心を好むと好まざるとにかかわらず、公害に集め、環境保全の必要性が「公害問題という先鋭的なかたち」をとって鋭く提起されることにな（り）」（同2頁）。「公害被害の救済が緊急の解決を要すべき、最も深刻な政治的社会

的課題として人びとに意識されるようになった。」(同3頁)。

そして「このようにわが国では、不幸にして悲惨な公害の発生が環境面に人びとの関心を向けさせる発端となり、環境問題にかかわる法律的対応は“公害対策”というかたちで展開されることとなった。」(同2頁)と述べている。

## (2) 公害対策として法的に定義された公害の概念

公害という言葉については、「おそらく語源的には、公害という語は、英米法でいうパブリック・ニューサンス (public nuisance) の訳語として用いられたものと思われるが、わが国では、公害の概念は厳格な法律用語としてではなく、むしろ日常語として独自の発展を遂げたため、その外延を広げて、広く事業活動その他の人為によって公衆の健康や生活に及ぼされる障害をすべて包含する意味に用いられている。」<sup>5)</sup>とし、その例として食品公害、薬品公害、交通公害などを挙げている。

しかし、昭和43年に制定され昭和45年に改正された公害対策基本法では、その対象となる「公害」を「事業活動その他の人の活動に伴って生ずる相当範囲にわたる大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、騒音、振動、地盤沈下、及び悪臭によって人の健康又は生活環境に係る被害が生ずることをいう。」と定義した。

それは、公害の原因を産業優先の経済体制にあるとみた国民感情の盛り上がりなかで、環境汚染によらない食品公害、薬品公害等を排除し、激甚公害の克服(あるいは社会問題化した公害問題の沈静化)という政策命題を法政策として遂行するための「公害概念」を確立したといえよう<sup>6),7),8)</sup>。

ただ、激甚公害で公害問題が終わりになったのではなく、続いて「ノーポイントソース」の都市型公害ないし生活公害の問題が生じている。これは「(事業活動)その他の人の活動によって生ずる相当範囲」の大気汚染、水質汚濁で健康の保護と生活環境の保全の範囲にあるが、

「ノーポイントソース」という性格上、「排出口主義」ではない。

## 2. 公害防止対策

### (1) 被害者救済対策

公害対策基本法で定義された「公害」を基に昭和44年に公害に係る健康被害の救済に関する法律(昭和45年2月施行)(救済法)が、昭和45年に公害紛争処理法がそれぞれ制定され、昭和48年に救済法を引き継いだ公害健康被害補償法が制定された(なお、昭和63年のぜん息に係る指定疾病新規認定廃止に伴う同法の一部改正によって公害健康被害等に関する法律に改められている)。

また、昭和47年の大気汚染防止法と水質汚濁防止法の改正により、両法に民法の損害賠償の特別規定として無過失責任、民法の共同不法行為が適用される場合のしんしゃく規定及び短期消滅時効が規定された。

### (2) 排出口主義をとる大気汚染防止法(水質汚濁防止法では「特定事業場の排水口」)の制定

公害防止法の典型とされる昭和45年の改正大気汚染防止法(以下「大防法」)は、「国民の健康を保護するとともに生活環境を保全」という枠組みにおいて、大防法は「排出口から基準値を超える排出行為を規制する『排出口主義』」をとり、昭和45年制定の水質汚濁防止法(以下「水濁法」)は、「『特定事業場の排水口』から基準値を超える『排水』の排水行為を規制」している。

両法は、排出口(又は特定事業場の排水口)における基準値違反行為に対して直罰制度(大防法では硫黄酸化物と窒素酸化物の指定ばい煙の総量規制基準違反にも適用)を設け、公害対策基本法から環境基本法に引き継がれた環境基準を改善目標としている。

さらに、環境基準未達成地域に対して昭和48年に大防法に総量規制制度が導入されている。制度導入時にその対象である指定ばい煙に

硫黄酸化物を指定し、昭和56年に窒素酸化物を追加している。一方、水濁法は昭和53年に至ってこの制度を汚濁負荷量について導入している。

総量削減制度は、環境管理的発想を制度化したもので、「持続可能な発展の実現」という環境法の究極目的に親和的な制度とされている<sup>9)</sup>。ただ、大防法は健康項目のうち呼吸器疾患原因物質である硫黄酸化物と窒素酸化物のみ総量削減対象とし、水濁法は、事業場や家庭などからの汚水・廃水で汚れた河川と海をきれいにするための生活環境項目の汚濁負荷総量の削減であって、その狙いが異なっている。

これらの措置は、「国民の健康を保護するとともに生活環境を保全」という枠組みににおいて、激甚公害克服という政策命題の下に法政策としてとられた総合的公害防止措置といえよう。

### (3) 環境基本法における公害概念の位置づけと公害規制中心の措置

基となる公害概念については、公害対策基本法制定のほぼ20年後、公害対策基本法を引き継いだ環境基本法において「環境保全上の支障のうち」という位置付けになったが、定義は公害対策基本法そのままを引き継いでいる。そして同法21条の環境の保全上の支障を防止するための規制のうち、公害を防止するために必要な規制の措置として「事業者等の遵守すべき基準を定めること等により行う公害を防止するために必要な規制の措置」を講ずることを義務として定めている。

なお、環境基本法は「環境への負荷」を規定し、「人の活動により環境に加えられる影響であって、“環境の保全上の支障の原因”となるおそれのあるもの」と定めている。

つまり、公害は、環境の保全上の支障の一つとなり、環境保全上の支障の原因が環境への負荷という構成を環境基本法はとっている。とはいえ、いまだ公害規制中心の規定ぶりとなっている。このことは後述八の5で取り上げる。

付記：条例による上乘せ規定等の措置は既に制定されていた条例と法律との調整規定で強化措置ではない。一方、環境基準未達成地域の新規施設に対する特別基準、さらに、条例による上乘せ基準に対する勧告は強化措置といえるが、ここでは取り上げない。また自動車排出ガスの許容限度の設定はいわゆる単体規制とされる公害防止措置であり、当初からの制度であるが、ここでは排出口からの排出行為が焦点を当てるので、ここでは取り上げない。

なお、激甚公害克服の観点からは、大防法と水濁法のほかに、大気汚染では、人の健康に係る公害犯罪の処罰に関する法律が制定されていること、道路交通法を改正し、自動車排出ガスの大気汚染による健康被害発生防止のための交通規制を行なえる規定が設けられ、さらに、自動車から排出される窒素酸化物及び粒子状物質の特定地域における総量の削減等に関する特別措置法（自動車NOx・PM法）、平成27年に水銀による環境の汚染の防止に関する法律が制定されている。水質環境では、生活環境保全の観点から、湖沼水質保全特別措置法、それと平成27年に地域振興（再生）の観点から議員立法で改正された瀬戸内環境保全特別措置法、同じく同年に議員立法による琵琶湖の保全及び再生に関する特別措置法などがあることを付記しておく。

## 注

- 4) 注1) 参照
- 5) 原田公害法5頁では、公害基本法の公害の定義は、国が緊急に対策を講じる必要がある、典型的な公害原因を列記したものであり、理論上は、人による環境汚染によって生ずる被害全体を公害とみる妨げとはならないものと考えている、としている。
- 6) 公害健康被害補償制度ではその対象を環境汚染によるものに限定している。それは、食品公害、薬品公害等を排除するためだったといわれている。そのあたりの事情について原田公害法6頁では、公害概念を広く解し、食品公害等もこれに加えようとする論者の思惑には多様なものがある。企業サイドの論者は、公害とは公的性質の強いものであるから公害については、公的救済を徹底すべき

で、加害者の私的責任を追及すべきではないと主張し、これに反し、被害者サイドからは、食品や薬品公害なども公害に含め、公害被害の救済制度の対象に加えるべきだと意見があったことを紹介している。

- 7) 吉村良一教授は、「公害における過失責任・無過失責任」立命館法学 2000 年 3・4 号下巻 (271・272 号) 1083 頁において、当時の公害のとらえ方について、現在の技術水準のもとでは、技術的に、また経済的に公害をなくすには工場の建設などをやめるほかないが、国民経済上のプラスが公害被害者の発生およびそれへの賠償支払いというマイナスを補ってもはるかに大きい場合には、それをいっさいやめさせてしまうことは得策ではないとする主張がある一方、このような公害把握を批判し、公害をわが国の社会経済体制に関連付けて特色づける一連の主張があるとしている。例えば、「公害とは都市化工業化にともなって大量の汚染物質の発生や集積の不利益が予想される段階において生産関係に規定されて、企業が利潤追求のために環境保全や安全の費用を節約し、大量消費生活様式を普及し、国家（自治体を含む）が公害防止の対策をおこたり、環境保全の公共支出を十分に行わぬ結果として生ずる自然及び生活環境の侵害であって、それによって人の健康障害又は生活困難が生ずる社会的災害である」という主張を紹介している。
- 8) 司法がとらえた公害の例として、水俣病事件第 1 次訴訟地裁判決（熊本地判昭和 48 年 3 月 20 日、判例時報 696 号 15 頁、判例タイムズ 294 号 108 頁）では、企業は「万一有害であることが判明し、あるいは又その安全性に疑念を生じた場合には、直ちに操業を中止するなどして必要最大限の防止措置を講じ、とくに地域住民の生命・健康に対する危害を未然に防止する高度の注意義務を有する」とし、「“生命・健康を犠牲にしてまで企業の利益を保護しなければならない理由はない”」と判示している。
- 9) 北村環境法 144 頁

### 三 直罰適用を可能にした排出口主義

#### 1. エンドオブアプローチと「健康保護と生活環境保全」の枠組み

##### (1) 健康保護と生活環境保全の枠組み

日本の公害規制のシステムの基本はエンドオブパイプアプローチである<sup>10)</sup>。それは、パイプの先の排出口から基準値を超える排出行為を規制する方式で、そのモデルが大防法のばい煙の排出の規制と水濁法の排出水の排出の規制になる。

そして両法の枠組みは、「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）」（大

防法 1 条、水濁法 1 条）で、それは、公害の定義にいう「事業活動その他の人の活動に伴って相当範囲にわたる大気汚染、水質の汚濁……によって人の健康又は生活環境に係る被害が生ずること」を防止するための公害防止法になる。

両法の規制等の制度は、健康保護と生活環境保全という枠組みに規定されている。その枠組みには低濃度で長期環境ばく露による健康影響が懸念される物質（有害大気汚染物質）や生活環境の拡張解釈により水生生物環境基準が設定されたことで、リスクレベルや生態系保全の領域に入り込んでいる。

#### (2) 特定施設からの排出規制の大防法と特定事業場からの排水規制の水濁法の規制体系とその特色

大防法の規制体系は、北村喜宣教授が施設主義とする<sup>11)</sup> 特定施設の排出口からのばい煙の排出の規制制度（第 2 章）、平成 16 年導入の揮発性有機化合物の施設の排出口からの排出規制と自主取組制度（第 2 章の 2）、粉じんに関する規制（第 2 章の 3）、平成 27 年導入の水銀の施設の排出口からの排出規制と自主取組制度（第 2 章の 4）、平成 8 年導入の有害大気汚染物質対策の推進制度（第 2 章の 5）、自動車排出ガスの許容限度制度（第 3 章）の 6 つの規制制度と大気汚染状況の監視（第 4 章）、昭和 47 年導入の無過失責任、共同不法行為におけるしんしゃく、短期消滅時効を規定した損害賠償（第 4 章の 2）そして雑則（第 5 章）、直罰を規定した罰則（第 6 章）、さらに附則には、平成 8 年導入の暫定措置とした指定物質抑制基準も規定されている。

注目されるのは、ばい煙に含まれている 7 物質の規制制度と平成 8 年改正で導入された北村教授が「特殊な規制方式」<sup>12)</sup> とする低濃度長期ばく露による健康影響の有害大気汚染物質対策の推進制度の仕組み、平成 16 年導入の揮発性有機化合物規制及び平成 27 年導入の水銀の排出抑制の仕組みとの関係である。

また、物質ごとに規制する仕組みをとって

るので、6つの規制制度のうち粉じんに関する規制制度（石綿の特定粉じん指定とその飛散防止対策制度は後から導入）（第2章の3）と自動車排出ガスの許容限度設定制度（第3章）を除くと後から追加された制度であることがわかる。

一方、水濁法の規制体系は、北村喜宣教授が事業場主義とする<sup>13)</sup> 特定事業場（特定施設がある工場又は事業場）から有害物質と生活環境汚染項目を含む排出水の公共用水域への排出規制（後に特定地下水浸透水の地下浸透規制が加わる）（第2章）と平成2年改正で導入された生活排水対策制度（第2章の2）そして大気汚染防止法と同様の水質汚濁状況の監視（第3章）、損害賠償（第4章）、雑則（第5章）、直罰規定のある罰則（第8章）からなっている。

都市型公害である生活排水対策制度を除けば、当初の制度が維持されてきている。ただ有害物質の種類が、当初の重金属類から、国際的な動向や取り決めによって、有機塩素化合物そしてベンゼン、1,4-ジオキサンなどが対象となった。さらに全亜鉛など3項目の水生生物環境基準が生活環境の環境基準として設定され、亜鉛含有量などが生活環境保全項目に設定されている。これは生活環境の拡大解釈で対応してきているが、大塚直教授は、生態系保全となると環境基本法16条1項の改正が必要となる、としている<sup>14)</sup>。

## 2. 直罰の適用を可能にした排出口主義

### (1) 排出口を定義した大防法と直罰制との関係——排出口からの公害疾病（ぜん息）原因物質のいおう酸化物等の排出対策

大防法は、ばい煙の排出の排出口からの排出行為を規制する方式を取り（同法13条）、「排出口」について同法2条7項で定義している。それは、「ばい煙発生施設において発生するばい煙、揮発性有機化合物排出施設に係る揮発性有機化合物又は水銀排出施設に係る水銀を大気中に排出するために設けられた煙突その他の施

設の開口部」としている。

注目すべきは、「排出口」の定義に、当初のばい煙だけでなく平成11年導入の揮発性有機化合物と平成27年導入の水銀まで含まれていることである。北村教授は、これを「排出口主義」としている<sup>15)</sup>。ばい煙については、煙突等の「開口部」において排出基準に適合しないばい煙を排出してはならないこととし、違反に対して直罰が課される仕組みがとられている。しかし、事業場内の特定施設の煙突からばい煙排出時に取締り側が瞬間値ではない基準値違反を把握することは難しいであろう。それは総量規制導入時に指定ばい煙に指定された硫酸酸化物に対する総量規制基準についての直罰制も、排出規制と同じ不作為型で規定されてはいるが、毎時単位の測定なので技術的に無理としている<sup>16)</sup>。にもかかわらず議員修正で命令前置から直罰制になった。公害疾病原因物質である硫酸酸化物の規制強化として「政治的には何らかの意味があるのであろうが」と述べている<sup>17)</sup>。

ただ、平成22年改正で16条（ばい煙量記録義務）違反の未記録、虚偽記録、未保存に対して直罰が適用されることになった（水濁法も同様の改正）。これは、実効性を伴わない大防法の排出口の直罰制を補完する役割を果たしているようにも見える。

一方、排出口の定義に含まれている揮発性有機化合物（VOC）及び水銀については、基準値違反に対する直罰の適用がない。その理由について、北村教授は「VOC規制は排出口主義であり排出基準違反が明確に観念できる直罰制になっていないのは、VOCが浮遊粒子状物質（SPM）や光オキシダントという有害物質の生成に係る物質にすぎないという間接性に理由がある。」としている<sup>18)</sup>。水銀については、法制度を検討していた水銀大気排出対策小委員会の平成26年8月18日（第5回）の議事録をみると、構造基準ではなく規制基準にした場合、直罰の適用に関して、これまで行われてきた対策から、直ちに健康に影響を及ぼすような状況で

はないので、SO<sub>x</sub>などのばい煙物質と同じような扱いにする必要はない旨の発言がみられた。

#### (2) 「個別排出口主義」の水濁法

北村喜宣教授は、水質汚濁法の規制方法の強化として、「排水基準について排水口ごとに遵守義務を課す『個別排出口主義』を採用して平均主義を廃し」、これにより最大値である排水基準に瞬間的に違反すればそれだけ刑事責任を直接問いうる直罰制」を導入した(北村 340～341頁)と述べている。

ただ、同法は、「特定事業場の排水口」を「排水を排出する場所」(同法8条1項)とした。その場所は、大防法の煙突等の開口部とは異なり、特定事業省から排水が排出される公共用水域となる。そして、判例・実務では、特定施設に起因しない排水でも排水基準違反罪を構成するとし<sup>19)</sup>、実効性のある仕組みとなっている。

#### 注

- 10) 西尾論文 158号 156頁参照
- 11) 北村環境法 393頁
- 12) 同 389頁
- 13) 同 393頁
- 14) 大塚直『環境法 BASIC [第2版]』有斐閣 2016年(以下「大塚環境法」) 149頁
- 15) 北村環境法 394頁
- 16) 同 394頁
- 17) 同 394頁
- 18) 同 394頁
- 19) 同 360頁

#### 四 直罰制とその課題

上述したように、「排出口」「特定事業場の排水口」規制(排出口主義)と瞬間値(水濁法のみ)によって構成要件が明確となり、水濁法では実効性ある直罰の適用が可能になっている。

直罰が適用される罰則は、両法とも同じ6月以下の懲役又は50万円以下の罰金で過失も処罰される(3月以下の懲役又は30万円以下の罰金)。さらに、行為者の外に法人と人に対して併科される。

大防法では、燃焼に伴い発生するばい煙(いおう酸化物、ばいじんそして有害物質(カドミウム・塩素・ふっか窒素・鉛・窒素酸化物)の7物質と総量規制基準が設定される指定ばい煙(硫黄酸化物・窒素酸化物)に適用される。ただ、機械的処理が発生原因のばいじんはと事故時対応の特定物質(アンモニアなど28物質)は対象外となっている。

なお、条例による基準の上乗せが行われた場合は、条例基準値違反に直罰が適用される。いおう酸化物に注目してみると、条例上乗せ対象物質として規定されていないので、法定排出基準値違反に対する直罰の適用となるが、指定ばい煙物質なので総量規制基準値違反に対して直罰が課される仕組みになっている。

水質汚濁防止法で直罰が適用される有害物質は、公害系の重金属類(8物質)から、有機塩素系のトリクロロエチレン、テトラクロロエチレン、ほう素・ふっ素・硝酸性窒素・亜硝酸性窒素・アンモニア系窒素、1,4-ジオキサンなど異なる性状の異なる物質が追加され27物質になっている。当初の公害疾病の原因となった水銀、カドミウムなど重金属類とともにこれらの物質すべての排水基準値違反に直罰が適用されることになる。

北村喜宣教授は、「水質汚濁防止法、大気汚染防止法の基本制度設計は1970年代の時代状況を前提としている。」<sup>20)</sup>ので、現状に鑑みれば「軽度の過失による一過性の排出基準違反で生活環境への影響が少なく対応も自発的に講じられるような場合には直罰制の対象としないような執行法の改正を」すべきだ<sup>21)</sup>としている。

#### 注

- 20), 21) 北村環境法 400頁

## 五 総量規制基準と計画的削減という環境管理手法を導入した総量規制制度

### 1. 環境管理手法を導入した総量規制制度

(1) 二酸化いおうと二酸化窒素の大気環境基準未達成と指定ばい煙総量規制との連動  
大防法の総量規制は、排出口主義の規制によっては環境基準を達成できない地域を指定して指定ばい煙又は指定項目の総量削減を進める環境管理手法<sup>22)</sup>である。

この制度は、昭和48年に大防法に導入され、硫黄酸化物を指定ばい煙とし、昭和56年に窒素酸化物を指定ばい煙に追加している。いおう酸化物（指定ばい煙では硫黄酸化物）は公害疾病（呼吸器疾患）原因物質であり、その総量規制は激甚公害対策の一環であり、窒素酸化物は、自動車排出ガスによる道路沿道住民の公害問題への対策である。それは、公害系の大気環境基準の二酸化いおうと二酸化窒素について、その基準未達成が指定ばい煙（硫黄酸化物と窒素酸化物）の総量規制と事実上連動する仕組みとなっている<sup>23)</sup>。激甚公害克服のために工夫された仕組みといえる。

### (2) 汚濁負荷量の計画的削減を進める水濁法の総量規制制度

一方、水濁法は、昭和53年に至ってこの制度を導入している。それは水質の生活環境基準の確保が困難な閉鎖性水域である東京湾、伊勢湾、大阪湾（瀬戸内海を除く）の汚濁負荷の計画的な削減を進めるもので<sup>24)</sup>、工場排水とともに生活排水が関わっている。

### 2. 知事主体の大防法総量規制の仕組み

大防法の総量規制制度は、昭和49年の改正大防法によっていおう酸化物について導入されている。その仕組みは、知事が指定ばい煙（硫黄酸化物と窒素酸化物）ごとの指定地域における指定ばい煙総量削減計画を作成し、それに基づき総量規制基準を定める。指定ばい煙総量削減計画は、大気環境基準に照らして算定した削減目標量の達成期間とその方法を定める仕組み

をとっている。

それは、排出口から排出されるばい煙7物質のうち公害疾病（呼吸器疾患）に関係するいおう酸化物と窒素酸化物に限っている。なお昭和56年に指定ばい煙に追加された窒素酸化物については、自動車排ガス起因の削減について平成4年に自動車から排出される窒素酸化物の特定地域における総量の削減等に関する特別措置法（自動車NO<sub>x</sub>法）が制定され、その後、平成13年に呼吸器疾患原因物質の粒子状物質（PM）も対象にした自動車NO<sub>x</sub>・PM特別措置法になっている。

### 3. 環境大臣策定の基本方針と知事策定の総量削減計画による汚濁負荷量削減の水濁法総量規制の仕組み

水濁法の総量規制は、昭和53年に至って同法の改正で導入されている。それは、まず、環境大臣が総量削減基本方針を定める。その内容は、水質環境基準の確保が困難な指定水域の生活環境に係る被害が生ずるおそれある水素イオンなど12項目のうち化学的酸素要求量と窒素又はリンの含有量を指定項目とし、指定水域の水質の汚濁に係るある指定地域（陸域）について指定項目の汚濁負荷量の総量削減基本方針を定める。それには他省の所管事項も含まれている。

この総量削減基本方針に基づき、知事が、指定地域の総量削減計画を定める。その内容は、発生源別の汚濁負荷量の削減目標量、その達成方法などとなっている。そして、知事が、指定地域内事業場から排出される排出水の汚濁負荷量について、総量削減計画に基づき総量規制基準を定める。これが汚染負荷量の計画削減の仕組みである。

大防法の総量削減制度と異なり、基本方針を環境大臣が定めて<sup>25)</sup>、それに基づき知事が総量削減計画を定め、国及び地方公共団体の総量削減計画達成の努力義務を定めている。

問題は、指定項目が化学的酸素要求量



(COD)、窒素含有量及びりん含有量の3項目に過ぎず、どうみても不十分である。それに計画と自主的取組のみによる生活排水対策の不十分さである。

なお瀬戸内海については瀬戸内環境保全特別措置法、閉鎖性水域である湖沼については湖沼水質保全特別措置法が制定されている<sup>26)</sup>。

## 注

- 22) 自治体が先行実施していた制度で、「持続可能な発展の実現」という環境法の究極目的にも親和的な制度としている(北村環境法144頁)。
- 23) 北村環境法137頁では、措置導入の基準を示したものとしている。
- 24) 北村喜教授は、水濁法の総量規制制度のエッセンスは、汚染負荷の計画的削減にあるとする(同355頁)。
- 25) 西尾論文158号160頁では、これを基本方針前置方式と呼んでいる。それは汚濁負荷量の総量を設定し、それを規制による分と、規制以外の対策による削除分に割り振る効果をもつ総量削減基本方針を前置する方式をとったと説明している。この方式は、陸水の閉鎖性水域である湖沼水質保全対策特別措置法(昭和59年法律61)に取り入れられ、湖沼水質保全基本方針が設けられ、その後、自動車NOx・PM法(平成4年法律70)においても総量削減基本方針を作ることになった、としている。
- なお、論者は、基本方針の持つ多様な機能を取りあげ、これまでさまざまに論じてきているが、最近のものとして「促進型の政策推進型法制と基本方針の機能一氾濫する基本方針規定と政策推進型法制」中央ロージャーナル第12巻第2号(2015.9)171~185頁を挙げておく。
- 26) 瀬戸内環境保全特別措置法は平成27年に議員立法で一部改正された。きれいになりすぎて魚類の生息環境上問題があるとの声为背景にあったようだ。同時にこれも議員立法で、国の財政支援による保全事業を要する琵琶湖の保全及び再生に関する特別措置法も制定されている。

六 公害系のばい煙物質から低濃度長期ばく露健康影響物質まで規定した大気環境基準と水生生物環境基準の設定で生活環境を解釈で拡大した水質環境基準

1. 健康保護と生活環境保全という環境基準の枠組  
環境基本法第16条1項は、大気の汚染、水質汚濁……に係る環境上の条件について、「人の健康を保護し、及び生活環境を保全する上で

維持されることが望ましい基準」と定めている。規定内容は公害対策基本法のそれとかわらない。環境基本法においても、科学的知見が十分な未然防止原則によるものと整理されていることから、科学的知見が不十分なダイオキシン類対策特別措置法では同法に環境基準を規定している。しかし、生物多様性基本法に予防的取組方法が規定されたことを証左として環境基本法4条の「未然防止を旨として」には予防的取組方法も含んでいると解釈されるようになった。

ただ、平成9年ベンゼン等による大気の汚染に係る環境基準(平成9年環告4)の対象4物質のうちジクロロメタンを除く3物質については大防法の指定物質抑制基準が設定されている。この3指定物質とジクロロメタンは、当初のいおう酸化物等とは性状の異なる閾値のない物質であるが、環境基準の枠組である人の健康保護及び生活環境保全そして科学的知見の程度においても要件を満たしていることになる。

2. ばい煙7物質のうち二酸化いおうのみ環境基準を定めたこと並びに有害大気汚染物質において環境基準とともに行政措置で指定値を創設し環境目標値を設けた意味

### (1) 概要

大気環境基準については健康項目のみの4種類がそれぞれ時期を隔てて独立して設定されている。昭和48年に告示された(昭和48環告25)二酸化いおう、一酸化炭素、浮遊粒子状物質、光オキシダントの4項目、なお昭和48年時には一緒であった二酸化窒素が昭和53年に分離して設定されている(昭和53環告38)<sup>27)</sup>。これらは低濃度ではあるが長期ばく露によって人の健康を損なうおそれのある有害大気汚染物質に対して「伝統5物質」と呼ばれ、環境上の条件を1時間値の1日平均としている。また、達成期間についても二酸化いおうでは「維持され、原則5年以内」となっている。

注：大気環境基準において当初から基準が設

定されているいわゆる伝統5物質については、  
 いおう酸化物、浮遊粒子状物質、光オキシダント及び窒素酸化物は煙突から排出されるばい煙規制であるが、一酸化炭素、浮遊粒子状物質及び窒素酸化物は自動車排出ガスとして、また、窒素酸化物は、ばい煙及び自動車排出ガスとして規制されている。なお、浮遊粒子状物質及び光オキシダントは揮発性有機化合物によって非意図的に生成されるものである（平成26年3月3日の中央環境審議会大気・騒音部会健康リスク総合専門委員会（第15回）提出資料「有害大気汚染物質対策について（これまでの経緯）」）。

一方、平成8年の改正大防法で導入された有害大気汚染物質対策の推進制度において「指定物質」となったベンゼン、トリクロロエチレン、テトラクロロエチレン及び指定物質になっていないジクロロメタン（指針値から環境基準に昇格）の4物質について環境基準が設定されている（平成9年環告4）。

そこでは、環境上の条件が1年間の平均値で、達成期間は「継続的に摂取される場合には人の健康を損なうおそれがあることにかんがみ、将来にわたって人の健康に係る被害が未然に防止されるようにすることを旨として、その維持又は早期達成に努めるものとする」と規定されている。さらに、平成21年にPM2.5問題を背景に微小粒子状物質の環境基準が設定された（平成21環告33）<sup>28)</sup>

## (2) 大防法の排出口主義の狙いはぜん息発症原因物質のいおう酸化物対策

排出口からのばい煙排出規制対象7物質のうち環境基準が設定されているのは、いおう酸化物のみ（あとは自動車排出ガスの窒素酸化物）である。これは、公害健康被害補償法の大気汚染による指定疾病であるぜん息の原因物質であるいおう酸化物に対する国の姿勢を示しているといえよう。

それは、大気汚染防止法の排出口からの排出

行為の規制の強化を指定ばい煙として総量規制により二酸化いおう環境基準未達成地域の達成を目指す仕組みをとっている。その一方で条例の上乗せ基準の対象物質から外している。エネルギー政策、原油の輸入政策に絡むので、地方公共団体に規制強化の判断を任せるのを危惧したからといわれている<sup>29)</sup>。

## (3) 健康保護の枠組で低濃度長期ばく露による健康影響物質の大気環境基準の設定

大気環境基準は、公害系（短期ばく露による健康影響）の昭和48年告示の4物質それに昭和53年告示の窒素酸化物と平成9年告示の低濃度長期ばく露による健康影響が懸念される4物質の2つのカテゴリーに分かれるが、健康保護という枠組みを踏み越えてはいない。

ただ、公害系重金属類の環境基準には閾値があり、科学的知見も十分であるのに対し、低濃度長期ばく露健康影響4物質は、閾値がないので、10の-5乗のレベルの基準で設定されている。それゆえに大防法では、その基準を踏まえた規制措置ではなく、附則において当分の間（暫定）の措置として指定物質とその抑制基準を規定する仕組みをとっている。

この低濃度長期ばく露影響による健康影響が懸念される4物質の環境基準は、有害大気汚染物質対策推進制度において抑制基準が定められている「指定物質」（3物質）について設定されているが、指定物質以外の優先取組物質についても行政措置による「指針値」が一部に設定され、未設定の優先取組物質に対して指定値の設定を進めようとしている。「指針値」は「基本的には、大気からの長期ばく露による健康影響を未然に防止する観点から……設定されるものである」とし、ただ「環境基準とは性格及び位置づけは異なるもの」としている。そして、この指針値と環境基準とを合せたものを「環境目標値」（行政措置）としている。

### 3. 水生生物環境基準の設定により生活環境保全の枠組を超えつつある水質環境基準

#### (1) 水質環境基準の仕組み

水質環境基準は、大気環境基準の昭和48年告示に先立つ昭和46年に公共用水域基準が告示され（昭和46年環告59）、平成9年に地下水基準が設けられている（平成9年環告示10）。水質環境基準にはこの2つしかない。公共用水域基準は健康項目と生活環境項目とがあるが、地下水環境基準は健康項目のみとなっている。しかも公共用水域の健康項目環境基準の原則10倍希釈で水質汚濁防止法の排水基準が設定され、事実上連動している<sup>30)</sup>。

一方、公共用水域基準の生活環境項目は、水域群方式という、水素イオン濃度等10項目について、河川、湖沼及び海域ごとに利水を考慮した水域群別に設定される方式がとられている。（水質汚濁に係る環境基準の取り扱いについて（平成5年9月10日環水管120号：昭和45年7月22日経企水公77号の改正）。そして河川では5類型別に、湖沼では4類型と利水目的の適応性5類型そして海域では2類型と利水目的の適応性4類型について、それぞれ基準値が設けられている。なお、類型へのあてはめは、二以上の都道府県に亘る県際地域では政府が、それ以外は知事が行うことになっている。

#### (2) 水生生物環境基準の設定により生活環境保全の枠組を超えつつある水質環境基準

平成15年に「水生生物の生息状況の適応性」が河川、湖沼及び海域に設けられ、当初は全亜鉛だけであったが、平成24年にノニルフェノールが追加され、現在では直鎖アルキルベンゼンスホルンを含め3項目となっている。

導入の際、「生活環境」概念をどう捉えるかが問題となった。大塚直教授は、①生態系保全を含ませる、②生物の保全を含ませる、③有用生物の保全を含ませるという3つの選択肢が考えられ、従来の③から、実質的に②まで広げる解釈に変更されたとみられる。<sup>31)</sup>「将来的に①生態系全体を考慮する方向へ進むべきであろう。

そしてその際は『健康保護』及び『生活環境保全』に限定されず『生態系保全』を含む環境保全の設定が可能となるよう、環境基本法第16条の改正が必要となる。<sup>32)</sup>としている。

なお、平成28年3月の告示で、「水生生物が生息・再生産する場の適応性」、水域の底層を生息域とする魚介類等の水生生物やその餌生物が共存できる場を保全・再生するための「底層溶存酸素量」が生活環境環境基準に追加された。水生生物とその餌生物の共存となると生態系の保全に近い<sup>33)</sup>。

#### (3) 行政措置による「要監視項目」の設定の意味

「要監視項目」は、平成5年3月、水質保全局長（当時）通知で設けられた。現在公共用水域の健康26項目と生態系（水生生物）6項目、さらに地下水24項目を要監視項目としてそれぞれ指針値を設定し、知事等により、水質環境基準健康項目とともに監視が行われている。

その通知によれば、「要監視項目」は、「人の健康保護に関連する物質であるが、公共用水域及び地下水等における検出状況等からみて、直ちに水質環境基準健康項目とせず、引き続き公共用水域及び地下水等の検出状況など知見の集積に努めるべきもの」として指針値が定められたものとしている。そして検出状況等により水質環境基準への移行等を検討するものとし、平成21年に1,4-ジオキサンが要監視項目から環境基準に移行している。

しかしながら、平成26年の「水質汚濁に係る人の健康保護に関する環境基準等について（第4次報告）」の「水質環境基準健康項目基準値及び要監視項目指針値の設定の考え方」をみると、「環境基準項目」と「要監視項目」は、監視を行うためのリスク評価値の異なる二つのカテゴリーになっている。そうなる単なる環境基準の予備軍という位置付けではなく同じ監視という役割を分担しているといえよう。そうでありながら、一方は環境基準として告示による法的措置であり、今一方は行政措置になって

いる。違いは、環境基準には告示で達成期間等が定められていることにある。

## 注

- 26) 二酸化窒素の環境基準はそれまで0.02 ppm (1時間値の1日平均値で達成期間は原則5年)であったが、昭和53年に0.04 ppm~0.06 ppmのゾーン内又はそれ以下、達成期間は7年に改訂された。この緩和措置に対して訴訟が提起されたが、昭和62年12月24日の東京高裁判決で、環境基準は行政計画であって処分ではないこと、行政の達成目標であって法的拘束力を有する者ではないことから控訴棄却となった(環境法判例百選[第2版]28頁の「10 二酸化窒素環境基準告示取消請求事件」参照)
- 27) 当初はダイオキシンも加わっていたが、ダイオキシン類対策特別措置法の制定により削除された。
- 28) その達成のための具体的措置はこれからで、一酸化炭素についてはばい煙中のばいじんと自動車排出ガスについての規制強化が検討されている。
- 29) 対象から外された事情について、原田公害法115頁では、「おそらくいおう酸化物の規制は、国のエネルギー政策、原油の輸入政策等が関連するので、地方公共団体が独自の判断で規制強化をはかるのは不相当であると解したものとおもわれる」と述べている。
- 30) 環境基準と排出基準との関係について大気環境の場合と水質環境の場合とは異なっているが、環境基準の設定方法は行政に委ねられている。
- 31), 32) 大塚環境法141頁
- 33) 大塚環境法169頁では、水質環境基準の生活環境項目については、魚介類等の生物の生息域環境保全の観点から底層(DO)(底層溶存酸素量)、海藻の生息域保全及び親水の観点から透明度を設定することが検討されている、ことを述べている。

## 七 無過失責任、共同不法行為におけるしんしゃく及び3年間の短期消滅時効という民法の特別規定を定めた狙い——激甚公害克服のための措置

### 1. 激甚公害対策の一環としての無過失責任制度の導入

無過失賠償責任制度が大防法・水濁法に導入されたのは当初からではなく昭和47年改正によってであった。その当時の状況は、この年の7月24日に津地裁四日市支部で四日市ぜん息損害賠償事件判決が、続いて8月9日に名古屋高裁金沢支部でイタイイタイ病事件控訴審判決が出されている。そして翌48年に公害健康被

害補償法(昭和44年制定の「公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法」は廃止)が制定された(同法は昭和62年改正で「公害健康被害の補償等に関する法律」に題名を変更)。

民事上の責任規定が行政法規に規定された理由は、「①無過失責任制度も、究極的には大気の汚染(又は水質の汚濁)に関し、国民の健康を保護することを目的としており、“行政規制とこの制度とは相互補完の関係”にあり、②無過失責任の対象となる物質を規制対象物質にリンクさせるため、法技術的にも同じ法律の中で規定することが適当と考えられたもの」とこの制度を立案した環境庁(当時)は解説している<sup>34)</sup>。

つまり、激甚公害克服のための対応策の一環だったということになる。

### 2. 無過失責任、共同不法行為におけるしんしゃく及び3年間の短期消滅時効の規定

#### (1) 大防法と水濁法の無過失賠償責任制度の構成

大防法と水濁法の損害賠償の構成は、無過失責任の規定(大防法25条、水濁法19条)、民法719条1項の適用がある場合の原因寄与度の小さい事業者に対するしんしゃく規定(大防法25条の2、水濁法20条)、3年間の短期消滅時効(大防法25条の4、水濁法20条の3)等から成っている。

大防法はその対象として「健康被害物質」を新たに定義し、それには、ばい煙(7物質)、特定物質(28物質)又は粉じん(一般粉じんと特定粉じん(石綿))が含まれる。なお生活環境のみの被害が生ずる政令で指定する物質は除外するとしているが、政令指定物質はない。

一方、水濁法は、汚水又は廃水含有の有害物質の排出又は地下浸透を対象としている。

#### (2) 無過失責任規定の評価と導入の経緯

無過失責任規定については、伝統的な市民法原理である過失責任主義を修正した「その意義は大きい」と評価されている<sup>35)</sup>。しかし、無過失責任規定は大防法・水濁法の規定が最初では

ない。よく引用されている昭和14年の改正鉱業法だけでなく、昭和33年の水洗炭業に関する法律や昭和36年の原子力の損害に関する法律においても導入され、さらに、昭和50年には油濁損害賠償保障法でも導入されている<sup>36)</sup>。

その経緯をみると、昭和45年のいわゆる公害国会に野党3党が無過失賠償責任に関する法律案を提出したが審査未了で廃案になった。そのうち昭和47年に環境庁(当時)が公害に係る無過失責任に係る無過失責任制度に関する法律案要綱を発表した。これには因果関係の推定規定もおかれていたが、産業界の反対意見もあり、削除されたとしている<sup>37)</sup>。

法案の委員会審査において、削除した理由を質されたことに対して、大石環境庁長官(当時)は、「因果関係の推定の条項があるとなかろうと、結局は裁判官がこの因果関係を推定することになります。そういうことですから、必ずしもこれを削ったからといって、——そういう因果関係の構想は初めから一部のわれわれの構想の中にありましたけれども、法律にそういうものがあるとかないとかということは、これは途中の経過の問題でございまして……」と答弁している<sup>38)</sup>。

### (3) 共同不法行為における原因寄与度の小さい事業者に対するしんしゃく規定と3年間の短期消滅時効を規定した意味

共同不法行為については四日市ぜん息損害賠償判決(津地裁四日市支部昭和47年7月24日)で確立された判例法理を前提に、それが適用された場合に、「当該損害の発生に関しその原因となった程度が著しく小さいと認められる事業者があるときは、裁判所は、その者の損害賠償の額を定めるについて、その事情をしんしゃくできる」と定めている。

この事情のしんしゃくは裁判所が判断すべきもので、そのための「裁判所は……できる」としたと思われる。また3年の短期消滅時効の規定は、民法が定める損害賠償の3年の短期消滅時効と同じ内容を定めている。政治的意図から

であろうか。

### (4) 激甚公害克服の措置としての無過失責任等の規定

無過失賠償責任制度といわれるこの制度の仕組や経緯をみると、因果関係の推定は規定されず、過失の立証を不要とする無過失責任とした。その一方で、原因寄与度の極めて小さい事業者に対し、損害賠償の額を「裁判所が……しんしゃくできる」旨の規定そして民法と同じ3年の短期消滅時効を定めている。

これらのことを、現在において振り返ってみると、激甚公害を克服するという政策命題のもとに無過失責任制度を導入しながら、子細にみると、無過失責任の考え方やその適用範囲に一定の枠をはめた規定内容となっていることに、あらためて注目せざるを得ない。

## 注

- 34) 大気汚染防止法例研究会編著『逐条解説大気汚染防止法』(ぎょうせい1984年)35頁。
- 35) 例えば、高橋信隆編著『環境法講義(第2版)』(信山社2016年)25頁などで、筆者も、これを評価しないとする意見に、これまで接したことがない。
- 36) 小林寛「無過失責任における免責規定の適用要件に関する一考察」早稲田大学法学会誌第65巻第1号(2014年)255頁
- 37) 同255頁
- 38) 第68回衆議院公害対策並びに環境保全特別委員会議録第15号(昭和47年5月22日)。

## 八 環境管理規制体系の形成に向けて——排出口主義からの脱出

### 1. 西尾哲茂教授の述懐

環境省プロパーとして最初に同省の事務次官に就任した西尾哲茂教授は、西尾論文158号において、これまでの環境行政を振り返って、「そのはじまりにおいて、典型的な形が『エンドオブパイプアプローチ』であったため、その後の展開を窮屈なものとした。」<sup>39)</sup>とし、「相対的なリスク概念に基づいた対応を採り難くし、環境リスクの管理が後手に回った感があ

る。」<sup>40)</sup>。そこで、「かつて大気経由の有害物質について、段階的な複数のウェイトリングサークルを設け、様々な情報が得られるに従ってより上位のサークルにリストアップし、最終的には直接規制に至る階層的システムを考えたが、その後生まれた有害大気汚染物質の管理指針等（大気汚染防止法の有害大気汚染物質対策の推進と附則による指定物質抑制基準）は、理念形のような系統的階層を備えるには至っていない。」<sup>41)</sup>と述懐している。

その一方、平成16年の改正大防法で導入した揮発性有機化合物の排出の規制等（VOC規制）について、「規制には、一般的共通的なミニマム的な措置を取り入れるに止め、規制に加えて、事業者の工夫による様々な自主的措置講じてもらって、トータルで成績を上げる手法の導入を指向した。」<sup>42)</sup>「これをベストミックス手法と称して、大気汚染防止法にその趣旨を規定した」<sup>43)</sup>。同教授は、「残念ながらまだ2番目が生まれていない」<sup>44)</sup>と述べていたが、この手法は、平成27年の改正大防法による水銀規制に導入された。

他方、水濁法については、西尾教授は何も述べていない。ただ、平成10年に水質保全局長（当時）の通知で「要調査項目」を設けたことが注目される。

## 2. 未完全なままの有害大気汚染物質対策推進制度

### (1) 特殊な規制方式

「特殊な規制方式」<sup>45)</sup>とされる有害大気汚染物質対策の推進が平成5年の改正大防法で導入された。

それは「継続的に摂取される場合には人の健康を損なうおそれがある物質で大気の原因となるもの（ばい煙7物質のうちいおう酸化物、有害5物質と石綿を除くばいじんと一般粉じんのみ対象）」と定義し（2条13項）、同法2章の4に対策の推進を定めている。

それは、「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未然に防止され

るようにすることを旨とする」（18条の21）を指針とし、事業者の大気中への排出又は飛散の状況把握と要な措置への自主的取組の責務（18条の22）、国の地方公共団体と連携して汚染の状況を把握するための調査の責務（18条の23）、地方公共団体の汚染状況把握のための調査の責務（18条の24）及び国民の努力（18条の25）を定めている。

そして同法の附則9項に、指定物質抑制基準を「当分の間」の唯一の法的措置として定めている。それは、早急に排出又は飛散を抑制すべき物質（指定物質）を大気中に排出し、又は飛散させる「指定物質排出施設」について、指定物質の種類及び指定物質排出施設の種類ごとに排出又は飛散の抑制に関する「指定物質抑制基準」を定め、公表するものとする。そして知事の勧告（附則10項）、報告（附則11項）、環境大臣の指示（附則12項）、報告（附則13項）が規定されている。

### (2) 行政措置による仕組み

実際の施策は、この指針等を踏まえて、行政措置による制度が創設されている。

それは、2条13項の定義に該当する可能性がある物質（現在248）のリストを示し、それを絞り込んだ優先取組物質23（当初は22）については、同法18条の22の事業者の責務規定を踏まえて自主的取組が進められている。

そして唯一の法的措置である附則9項の指定物質に優先取組物質のうち3物質（当初はダイオキシン類が含まれていたがダイオキシン類対策特別措置法（平成11年法105）で対応することとなり削除された。）が指定された。その3つの指定物質とジクロロメタンの4物質について平成9年にベンゼン等による大気の汚染に係る環境基準について（平成9年環告4）によって設定されている。

### (3) 当初の仕組みの継続と「指針値」設定の促進

この改正法については、施行後3年を目途として、政府は有害大気汚染物質に関する科学的

知見の充実の程度、事業者による取組の成果を総合的に勘案し、以上の仕組みについて検討を加え、健康被害の未然の防止の観点から制度の見直しを含め所要の措置を講ずることが附則3条で規定された。

これを受けて、平成12年12月19日に今後の有害大気汚染物質対策のあり方について（第6次答申）が中央環境審議会から出された。ここでは、平成8年1月の中央環境審議会の中間答申で示された「3種類の物質分類ごとに必要な対策を段階的に講じていくという考え方について、今後とも基本的に踏襲することが適当」となった。

それを踏まえて優先取組物質について、迅速な指針値の設定を目指すとし、指針値と環境基準を合せた環境目標値の達成を目指すとしている。

「指針値」については、第10答申で「環境基本法第16条に基づき定められる環境基準とは性格及び位置付けは異なるものの、人の健康に係る被害を未然に防止する観点から科学的知見を集積し、評価した結果として設定されるもので、基本的には、大気からの長期的曝露による健康影響を未然に防止する観点から設定されるものとしている。

### 3. ベストミックス手法を導入した揮発性有機化合物（VOC）規制と水銀規制

#### (1) ネガティブリスト方式

平成16年改正大防法で第2章の2に揮発性有機化合物の排出の規制等が導入されたが、トルエンなど揮発性有機化合物を非意図的に生成する前駆物質は、排出口から排出されるだけではないことからの確かな仕組みが見つからず、世界主要国の最後となった<sup>46)</sup>。浮遊粒子状物質と光オキシダントの環境基準は昭和48年に設定され、「維持され又は早期に達成されるよう努めるものとする」と定められていたが、そのための具体的措置の導入は、平成16年までなかったということになる。

その仕組みはネガティブリスト方式をとっている<sup>47)</sup>。それは、浮遊粒子状物質及びオキシダントの生成の原因とならない物質を政令で定めることとし（2条4項）、メタン等8物質が定められている。

#### (2) 規制と自主取組の組合せ

まずベストミックス手法の指針（趣旨）を17条の3で規定している。それは「排出の規制と事業者が自主的に行う……排出及び飛散の抑制のための取組とを適切に組み合わせて効果的な……抑制を図ることを旨として、実施されなければならない」と定めている。

規制の仕組みは、揮発性有機化合物排出施設の排出口からの排出基準を遵守した排出規制で、60日間計画変更付きの届出制でばい煙規制と同じ仕組みをとっている。ただ、排出口からの排出行為の規制であるが、直罰は適用されず、改善命令前置となっている。

そして、自主的取組を事業者の責務として規定している。それは「事業者は、その事業活動に伴う揮発性有機化合物の大気中への排出又は飛散の状況を把握するとともに、当該排出又は飛散を抑制するために必要な措置を講ずるようにならなければならない」と定めている。これがばい煙規制と異なるところで、全てを知る事業者の創意工夫に期待する措置である（西尾哲茂教授は「熟知」した人）としている（西尾論文159～160頁）。

#### (3) ベストミックス手法第2号の水銀規制

平成27年改正大防法で第2章の4に水銀の排出の規制等が定められた。いわゆる水俣条約の国内担保法として水銀による環境汚染の防止に関する法律とともに制定された。

まず、ベストミックス手法の指針（趣旨）について18条の21に、「条約の的確かつ円滑な実施のため」以外は揮発性有機化合物規制の指針と同じ文言が規定されている。

それ以外も同様の規定が定められている。異なるのは水銀については環境基準が設けられず、有害大気汚染物質の優先取組物質として指針値

が定められていた。それを規制と自主取組の組合せ制度に移行させたことになる。

#### (4) ベストミックス手法の意義

「適切に組み合わせる」というベストミックス手法について、北村喜宣教授は、「複数の問題解決手段がある場合に対象施設の状況に応じて、強制アプローチと任意アプローチを組み合わせ、全体として効果的な規制を実現することを意味する。」と評価し、「本来は環境基本法に明記されるべき政策のあり方であり、他分野での活用が期待される」としている<sup>48)</sup>。

#### 4. 毒性もあきらかでないいわばグレーゾーンにある要調査項目

「要調査項目」は、平成10年6月に水質環境局長（当時）通知で設けられた。「要調査項目」について、水環境を経由して人の健康や生態系に有害な悪影響を与えるおそれ（「環境リスク」）はあるものの比較的大きくない、または「環境リスク」は不明であるが、環境中での排出状況や複合汚染等の観点から見て、「環境リスク」に関する知見の集積が必要な物質（物質群を含む。）としている。

これを設けた趣旨について、環境省は次のように説明している。

「近年、多種多様な化学物質が製造・使用され、また、非意図的に生成され、環境中に放出されている。これらの物質の中には、人の健康や生態系に有害な影響を及ぼすものも数多く存在する。このため、環境基準項目の設定・監視・要監視項目の設定、排出規制等各種の対策を講じている……が、多種多様な化学物質による水環境の汚染に起因する人の健康や生態系への悪影響を未然に防止する観点から……一歩進める必要がある。」<sup>49)</sup>

当初300項目を選定したが、平成26年の見直しで208項目になった。大塚直教授は、この水環境におけるPRTR制度とともいべき「要調査項目」について「毒性も明らかでないいわばグレーゾーンにある物質」とし、「将来

的には、大防法と同様、事業者の自主的な取組を促す規定がおかれる可能性もあろう。」としている<sup>50)</sup>。

#### 5. 環境管理規制措置の位置づけが不明な環境基本法

##### (1) リスクレベルの環境管理規制措置の環境基本法上の根拠が不明

上述したように、北村喜宣教授が、大防法の揮発性有機化合物規制に導入されたベストミックス手法について「本来は環境基本法に明記されるべき政策のあり方である」とした<sup>51)</sup>。

このベストミックス手法、同じく大防法の有害大気汚染物質の暫定規制と行政措置による自主取組という「特殊な規制方式」そして水濁法の「要調査項目」（大塚教授は「将来的には、大防法と同様、事業者の自主的な取組を促す規定がおかれる可能性もあろう。」とする〈大塚環境法177頁〉。）というリスクレベルの環境管理規制措置の環境基本法上の根拠が不明なままである。

##### (2) 環境基本法の国の姿勢は公害防止措置中心

環境基本法の内容構成は、「公害」を「環境保全上の支障」の一つとし、環境保全上の支障の原因となるおそれがあるものを「環境への負荷」とする構成をとっている。

この概念構成を踏まえて、その21条1項で、環境の保全上の支障を防止するための規制の措置を講じる義務がある措置として、①大気の汚染、水質の汚濁……その他の行為に関し、事業者等の遵守すべき基準を定めること等により行う公害を防止するために必要な規制の措置（同項1号）、②公害の原因となる施設設置に関し公害を防止するために必要な規制の措置（2号）、③自然環境の適正な保全に支障を及ぼすおそれがある行為の支障を防止するために必要な規制措置等を定めている。

そしてその2項で、第1項に定めるもののほか、人の健康又は生活環境に係る環境の保全上



の支障を防止するため、前項①②の措置に準じて必要な規制措置を講ずる努力義務を規定している。

なお、22条で環境の保全上の支障を防止する措置として経済的措置を規定しているが、努力義務にとどめている。

桑原勇進教授は、「規制手法とその限界」環境法大系（商事法務、2012年、237頁以降、255頁）において21条1項の規制措置については義務とし、「経済的措置について『講ずるよう努めるものとする』と定めているのとは対照的で、環境基本法に表わされている国の姿勢には、規制措置の優先性が示されている」と指摘している。

基本法21条1項の規制措置のうちでも、①の1号は公害防止措置が定められており、環境基本法の国の姿勢は公害防止措置が依然として中心であることがみてとれよう。

(3) 「予防アプローチ（予防的取組方法）」による具体的な手法や仕組み

揮発性有機化合物や水銀は公害系物質で、それに対する規制措置は①の公害防止措置に該当するようにも見える。しかし、揮発性有機化合物は、「人の健康影響との定性的関係については因果関係は確認されているが、定量的関係についての確実な知見があるとはいえない状況にある」<sup>52)</sup>。また有害大気汚染物質は「健康影響に関する科学的知見が確実になく、閾値もない」<sup>53)</sup>ことから、揮発性有機化合物の規制は「予防アプローチの枠組みのもとに制度化されたもの」<sup>54)</sup>で、「有害大気汚染物質への対応は、環境リスク管理のあり方としては、予防アプローチに基づくものと整理できる」<sup>55)</sup>としている。

水濁法の「要調査項目」については、大塚直教授が「毒性不明のいわばグレーゾーン」にある物質<sup>56)</sup>で、環境省の説明によれば「多種多様な化学物質による水環境の汚染に起因する人の健康や生態系への悪影響を未然に防止する観点から……一歩進める必要がある。」としたこ

とから、「予防アプローチ」に基づく対応であろう。

このような環境基本法4条の「未然防止を旨として」に含まれるとされ、生物多様性基本法3条3項に規定された「予防アプローチ（予防的取組方法）」による具体的な手法や仕組みが環境基本法には規定されていないことが基本的な問題である。

(4) 環境管理規制体系の形成に向けて

大塚直教授は、その著書『環境法 BASIC [第2版]』（有斐閣2016年）15頁の「Column I ◇『危険』と『リスク』」で、「概念を分けること（公害〈危険〉とリスク）による長所、短所を含め、この点を検討することはわが国に残された課題である。」としている。

リスクを法概念としてどう定義するかは別として、必要なのは、環境基本法に、環境保全上の支障の防止として、例えば、北村教授が主張するように、ベストミックス手法（環境基本計画では言及済み）を政策のあり方として規定することであろう。さらに有害大気汚染物質対策の自主取組推による計画的推進については経済的措置を組み込んだ仕組みにするとともに、大塚教授が将来的な自主取組導入可能性を指摘している水濁法の要調査項目に対する根拠となり得る規定も整備すべきであろう。

一方において、「健康影響と生活環境保全」の枠組について、「健康影響」には、公害系のばい煙のような短期ばく露影響から有害大気汚染物質の低濃度長期ばく露影響まで含まれる。他方、生態系影響を考えなければならない「生活環境保全」については、環境基本法の改正が求められる。さらに、この枠組形成の基であり、これまでの大命題であった「公害」をどう維持し、位置付けていくかということも大きな課題である。

付記：大気汚染防止法と水質汚濁防止法のリスク規制については、既に本紀要（「神奈川ロージャーナル」）第8号2015年で「大気汚染防止

法と水質汚濁防止法の実相と諸相」を、そして2016年の環境法政策学会誌『化学物質の管理』で「行政措置を活用した大気汚染防止法と水質汚濁防止法のシステムの実態そしてその変容と今後の方向——パラダイム変化の萌芽」を論じた。本稿は、その後の研究を踏まえて論じたが、不十分で課題を残した。さらに研究を深め、機会をあらためて論ずることにしたい。

## 注

- 39) 西尾論文 158号 156頁
- 40) 同 163頁
- 41) 同 158頁
- 42), 43), 44) 同 159頁
- 45) 北村環境法 389頁
- 46) 西尾論文 158頁
- 47) 北村論文 388頁
- 48) 同 389頁
- 49) 平成10年6月5日付環境省報道発表資料「『水質環境保全に向けた取組のための要調査項目リスト』について」
- 50) 大塚環境法 169頁
- 51) 北村環境法 389頁
- 52) 同 77頁なお 388頁も参照
- 53) 同 77頁
- 54) 同 388～389頁
- 55) 同 391頁～392頁
- 56) 大塚環境法 169頁