

平成16年12月15日

山梨県知事 山本 栄彦 殿

山梨県環境保全審議会
会長 中村 文雄

山梨県公害防止条例の見直しに関する意見について（意見報告）

平成16年2月4日に意見を求められたこのことについて、検討委員会を設け慎重に調査検討し、12月15日開催の山梨県環境保全審議会に諮り意見を求め、別添のとおり取りまとめましたので、その旨報告します。

別添 山梨県公害防止条例見直し検討報告書

山梨県公害防止条例見直し検討報告書

- 山梨県公害防止条例の見直しの基本的な考え方 -

平成16年12月15日

山梨県環境保全審議会

目 次

1	山梨県公害防止条例の見直しの必要性	1
2	条例の見直しに当たっての基本的な視点	1
	(1)生活環境全般への対応	1
	(2)現行の規制措置等の見直し	2
3	条例に新たに盛り込むべき事項	2
	(1) 自動車の使用に伴う環境への負荷の低減	2
	(2) 生活排水対策	3
	(3) 廃棄物の発生抑制、循環的利用及び適正処分の推進	4
	(4) サーチライトによる光害の防止	5
4	現行条例における規制で見直すべき事項	5
	(1) 屋外における燃焼行為の制限	5
	(2) 有害物質の地下浸透の禁止	6
5	その他の規制措置等で検討を行った事項	7
	(1) 現行条例における規制	7
	(2) 近年制定された環境関連法令に関する分野	8
6	条例の目的及び名称について	10

検討委員会委員名簿

1 山梨県公害防止条例の見直しの必要性

本県の「公害防止条例」は、昭和30年代から40年代にかけ大きな社会問題となった『産業型公害』の防止を目的として昭和45年に制定され、さまざまな法制度の整備とあいまって、昭和50年に全面的に改正され、産業活動を原因とする大気汚染や水質汚濁等の防止に成果を挙げ、現在においても、産業型公害に対して重要な役割を担っている。

しかしながら、近年、全国的に、自動車排出ガスによる大気汚染や生活排水による水質汚濁など、日常生活や通常の事業活動に起因する環境への負荷が増大し、いわゆる「都市・生活型公害」が顕在化してきている。本県においては、現在、こうした状況は少ないものの、自動車排出ガスが窒素酸化物の排出量の8割を占め、また、生活排水が河川等の水質汚濁の7割を占めている状況があり、県民一人当たりの自動車の保有率が高く自動車保有台数も増加していることや全国と比べ生活排水クリーン処理率*が低いことなどから、今後、「都市・生活型公害」の顕在化が危惧される。

また、これまでの大量生産、大量消費、大量廃棄型の経済社会活動様式は、廃棄物の発生量の高水準での推移、最終処分場の残余容量のひっ迫と設置を巡る紛争、不法投棄の増大など深刻な社会問題を引き起こすとともに、廃棄物による環境への負荷を増大させている。本県においては、特に廃棄物の最終処分について、その大部分を県外に依存している状況にあるため、廃棄物の発生抑制、循環的利用や自県内処理が重要な課題となっている。

さらに、不必要な光の照射により不快感を与えたり天体観測等の障害になるサーチライトによる光害（ひかりがい）が全国的に問題となってきた。光害については、これまで典型7公害（大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、騒音、振動、地盤沈下及び悪臭）と異なりあまり深刻な問題として捉えられてこなかったが、近年では適切な対策を求める声が多くなってきている。

こうしたことから、本年4月に施行された環境基本条例の基本理念を踏まえ、従来の産業型公害の防止対策に加え、事業活動や日常生活に伴う環境への負荷の低減を図り、良好な環境を保持していくため、現行条例を見直す必要がある。

* 県人口に占める生活排水処理施設（下水道や浄化槽等）が整備された人口割合

2 条例の見直しに当たっての基本的な視点

(1) 生活環境全般への対応

現行の公害防止条例について、都市・生活型公害や廃棄物問題、さらにサーチライトによる光害にも対応するため、従来の産業型公害の規制に加え、日常

生活や事業活動に伴う環境への負荷の低減といった生活環境保全をも考慮した条例となるよう、所要の見直しを行うことが適当である。

県民、事業者の自主的な取組が必要不可欠であることから、通常の事業活動や県民の日常生活においても環境へ負荷を与えるという認識に立ちつつ、その取組について盛り込むことが適当である。

光害については、広域に影響が及ぶサーチライトの使用を制限する規定を条例に盛り込むことが適当である。

(2) 現行の規制措置等の見直し

現行条例に規定されている大気汚染や水質汚濁等に係る規制措置等については、これまでの産業型公害の防止に成果を挙げてきており、また、本県の環境基準の達成状況や事業者の環境問題への取組等から、基本的には現行の規制を維持することが適当であるが、近年社会問題となっているダイオキシン類による環境汚染を未然に防止するために、屋外における燃焼行為や有害物質の地下浸透に関する規定については見直すことが適当である。

3 条例に新たに盛り込むべき事項

(1) 自動車の使用に伴う環境への負荷の低減

自動車が環境に及ぼす負荷としては、二酸化窒素や浮遊粒子状物質による大気汚染や自動車の走行に伴う騒音などが考えられる。

本県の大気環境は、首都圏等に比べて良好な状態にあるものの、窒素酸化物の排出量の約8割を自動車排出ガスが占めており、また、自動車騒音の影響のある道路に面する地域の騒音に係る環境基準の達成状況^{*}は、全国平均（H4：80.1%）を下回っている状況（H4：73.6%）にある。

本県の県民一人当たりの自動車保有率は全国第3位と高く、保有台数も増加している（例えば、平成2年から平成12年にかけては3割以上増加している）ことなどから、今後、自動車排出ガスによる大気汚染や道路交通騒音の悪化が危惧される。

現行条例では、自動車の使用者等の義務として、排出ガス及び騒音の低減を図るため、必要な整備を行い、又は適正な運転をするように努めるよう規定されているところであるが、大気環境の改善や自動車騒音の低減には、一人ひとりが原因者であるという自覚のもとに自動車の使用に伴う環境への負荷の低減について一層努力することが不可欠である。

こうしたことから、取組の主体及び取組内容を具体的に示して取組を促すこ

とが必要である。規定内容としては、環境への負荷の少ない自動車の使用の促進や公共交通機関の利用促進、自動車の駐車時のアイドリング・ストップの促進等である。

アイドリング・ストップについては、実効性を担保するための罰則規定を設ける方法もあるが、罰の公平性を担保することが困難であることや、他県で罰則規定を設けた例もあるが適用例がないこと等を勘案すると、罰則規定は設けずに、運転者などアイドリング・ストップに取り組む主体と、取組の内容を明らかにする規定を設けることが適当である。

なお、アイドリング・ストップを本県において推進するため、当該条例を根拠とした施策での取組誘導を図ることが重要である。

* 騒音に係る環境基準の達成状況については、次の点に留意

- ・ 平成14年度に自動車騒音の影響のある道路に面する地域の騒音に係る環境基準の達成状況の評価を行った都道府県数は、35であること。
- ・ 本県においては、平成13年度から8か年計画で17市町村内の全対象地域を評価することとしており、平成14年度は、そのうちの4市3町について評価を行ったこと。

(2) 生活排水対策

本県の公共用水域における水質汚濁の状況は、工場等の排水に関する規制や下水道等の整備等により、環境基準の達成率は上昇傾向にあり全国平均と比べて良好な状態を確保しているものの、生活排水対策が特に必要である生活排水対策重点地域も存在している。

河川等の公共用水域の水質汚濁は、これまでは工場・事業場からの産業系排水が主な要因であったが、近年では県民のライフスタイルの変化等により家庭からの排水量は増加傾向にあるなど、家庭からの生活排水が大きな要因となっている。野外活動に適した場所が多い本県においては、野外活動を行う機会の増加により、これに伴う排水も汚濁負荷の一つの要因となっていると考えられる。

また、本県における生活排水処理施設の整備状況は、全国平均の77.7%（平成15年度）を下回る63.9%（全国第30位）であることから、生活排水対策として今後も施設整備を進めることが必要不可欠であり、その際は、各種生活排水処理施設が有する水質保全効果・経済性等を勘案し、地域の実情に応じた適切な施設を選択する必要がある。

生活排水対策は、一人ひとりが原因者であるという自覚のもとに全県的な県民運動として取り組んでいくことが重要であることから、生活排水に関するこうした現状を踏まえて、県民や県が取り組むべき事項を具体的に規定することが適当である。

なお、県民が取り組むべき事項の規定は、国民が取り組むべき事項を定めた水質汚濁防止法（以下「水濁法」）において訓示規定となっていることから、当該規定は訓示規定とすることが適当である。

(3) 廃棄物の発生抑制、循環的利用及び適正処分の推進

本県における廃棄物の排出量は、一般廃棄物については平成7年度から増加傾向にあり、産業廃棄物については平成5年と平成10年を比較するとやや減少傾向にあるものの高水準で推移している。

また、不法投棄については、監視体制を整備し未然防止に努めているが、近年、増加傾向にあり、広域化、悪質化が進んでいる。

さらに、廃棄物の最終処分については、その大部分を県外に依存している状況にあり、廃棄物の自県内処理が重要な課題となっている。

こうした状況に対応していくためには、これまでの大量生産、大量消費、大量廃棄型の経済社会活動様式から、廃棄物の発生抑制、循環的利用及び適正処分が図られた持続可能な循環型社会に転換していくことが重要である。

このため、県、事業者、県民の役割を明確にし、連携して取り組むとともに、特に県においては廃棄物の発生抑制、循環的利用及び不法投棄の防止を含む適正処分等に関する施策を総合的かつ計画的に推進していく必要がある。

また、廃棄物の発生量の大部分を占める産業廃棄物については、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下「廃棄物処理法」）において、年間の産業廃棄物の発生量が1,000t以上の事業者に対し、産業廃棄物の減量、処理に関する計画の策定等を義務づけている。

本県においては、大規模な事業者が少ないことから、法に定める事業者よりも小規模の事業者に対しても同様のルールを設け、産業廃棄物の発生抑制や循環的利用等による減量化を推進することが必要である。

こうしたことから、今回の条例改正には、廃棄物の発生抑制等を図るための県、事業者、県民の取り組むべき事項を規定するとともに、産業廃棄物を発生する一定規模以上の事業者に対して、廃棄物の減量化に向けた自主的な取組を促進するための規定を設けることが適当である。

なお、一定規模以上の事業者に対する規定については、類似の規定を定めた廃棄物処理法においても事業者に対する罰則を規定しておらず、計画等の公表により事業者の自主的な取組を促進することとしていることから罰則のない義務づけとすることが適当である。

(4) サーチライトによる光害の防止

光害とは、良好な照明環境の形成が漏れ光によって阻害されている状況又はそれによる悪影響と定義され（環境省「光害対策ガイドライン」）、近年、夜間における良好な照明環境を形成する上で重要な課題となっており、国の環境基本計画においても生活環境保全上の問題として挙げられているものの、現時点では規制する法令は整備されていない。

「光害対策ガイドライン」では、地域における良好な照明環境を実現するために、公園灯や広告灯の漏れ光などについて市町村レベルの自治体において各種対策を行うことが望ましいとしている。一方で、全国的に光害としての苦情が最も多いのは、広告のために夜空を照らすサーチライトによる明かりであり、こうした広域に届くサーチライトの照射の影響は、設置された地方公共団体の域内をはるかに超えるため、都道府県や広域圏による適切な対応が望ましいとされている（環境省「光害防止制度に係るガイドブック」）。

サーチライトは、その使用方法によっては不快感や動植物への影響、信号等の重要情報の認知力低下等を生じるなど、様々な悪影響をもたらす原因となる。

本県においても、サーチライトによる光害に関する苦情が発生しており、本県の市長会は、サーチライトの規制を平成15年度から県へ要望しているところである。

こうしたことから、広域にわたる光害を防止するため、特定の対象物の照射以外の目的でのサーチライトの使用を制限する規定を盛り込むことが適当である。また、当該規定の実効性を担保するため、義務違反に対する停止命令等を盛り込むとともに、命令違反に対しては罰則等を課すことが適当である。

なお、現在使用されているサーチライトについては、新たに規制を受けることになることから、一定の経過措置を設けるといった配慮が必要と考える。

4 現行条例における規制で見直すべき事項

(1) 屋外における燃焼行為の制限

現行条例では、廃棄物・有価物の区別なく、多量に燃焼させることにより著しくばい煙又は悪臭を発生する物質として、ゴムや皮革、合成樹脂等6物質を規定し、これらの物質を屋外で多量に燃焼させる行為を制限している。

一方、屋外における廃棄物の焼却行為（いわゆる野焼き）は、ダイオキシン類問題等を背景に、廃棄物処理法により平成13年4月から焼却量によらず原則禁止とされたところであるが、燃焼するものが有価物である場合には、廃棄物処理法の適用は受けない^{*1}。

現行条例でいう『多量』とは、社会通念にしたがって判断される抽象的概念であるため対応が困難な場合もあり、また、少量の物であっても燃焼方法によってはダイオキシン類の発生は懸念され、苦情の原因となることも多い。

こうしたことから、廃棄物処理法の規制の水準と整合を図るため、屋外における燃焼行為を原則禁止とすることが適当である。

なお、当該規定は廃棄物処理法で除外されている行為^{*2}をも規制対象とするものではないことから、規制対象が明確になるよう規定を整理することが適当である。

* 1 例えば、有価で購入した被覆電線を燃焼させ、銅線を回収する場合、当該行為は廃棄物処理法における廃棄物の処理に該当しない。

* 2 廃棄物処理法で除外されている行為（焼却禁止の例外となる廃棄物の焼却）の例

- ・ 震災、風水害、火災、凍霜害その他の災害の予防、応急対策又は復旧のために必要な廃棄物の焼却
- ・ 風俗慣習上又は宗教上の行事を行うために必要な廃棄物の焼却

(2) 有害物質の地下浸透の禁止

現行条例では、有害物質による土壌・地下水の汚染を未然に防止するため、カドミウム、シアン等人の健康に係る被害を生ずるおそれがある物質として27物質を規定し、これらを含む水又は廃液の地下への浸透を禁止している。

一方、ダイオキシン類対策特別措置法（以下「ダイオキシン法」）の規制施設（水質基準対象施設）に適用される排水基準は、排水を公共用水域に排出する場合には適用されるが、地下に浸透する場合には適用されず、また、現行条例、水濁法及びダイオキシン法においても、当該排水の地下への浸透を制限していない。

こうしたことから、水質基準対象施設から排出される水等の地下への浸透による地下水や土壌の汚染を防止するため、ダイオキシン類を有害物質に追加し、当該排水の地下への浸透を禁止することが適当である。

また、現行条例の規定は、『何人も、（略）被害を生ずるおそれがある物質（略）を含む水または廃液（略）を地下に浸透させてはならない』となっているが、当該規定は社会通念上許容される行為^{*}まで規制対象としているものではないことから規制対象が明確になるよう規定を整理することが適当である。

* 社会通念上許容される行為の例

- ・ 農薬を適切に散布する場合
- ・ 浄化槽の処理水（窒素分を含有）を地下に浸透させる場合 等

5 その他の規制措置等で検討を行った事項

(1) 現行の規制について

ア 上乘せ規制（特別排水基準）

水濁法第3条第3項の規定に基づき設定されている排水基準（特別排水基準）は、同法で規制される特定事業場の排水に適用される。本県の特別排水基準には、生物化学的酸素要求量や浮遊物質等の項目について、新設事業場^{*1}に適用する基準値と既設事業場^{*2}に適用する緩やかな基準値があり、現在においても約4割の特定事業場が既設事業場となっている。

このため、検討委員会の議論の中でも、特定事業場間の公平性の確保の観点から、今回の見直しにおいて基準値の一本化や既設事業場・新設事業場の定義の変更を行うべきとの意見もあったが、特別排水基準は環境基準が維持されるために必要かつ十分な程度の許容限度として定めること（水濁法施行令第4条）とされており、

- ・ 本県の河川の環境基準の達成率は上昇傾向にあり、平成14年度は90.9%と全国平均（85.1%）を上回っていること

- ・ 公共用水域の水質汚濁の7割が生活排水によるものであること

等を勘案すると、現時点では、規制基準は現行の水準を継続することが適当である。

なお、今後は、よりよい水環境を確保するため、環境基準の水域類型指定を適宜見直すとともに、特定事業場間の公平性を確保するため、環境基準の達成状況や既設事業場の排水の汚染実態等を勘案しつつ、基準値を一本化する必要があると考えられる。基準値が一本化されるまでの間においては、既設事業場の設置者に対して新設事業場に適用される排水基準に適合するよう努力規定を設けるなど、既設事業場の設置者における汚濁負荷の低減に関する取組を促進する必要がある。

* 1 条例施行時の後に新規に規制対象施設を設置する特定事業場

* 2 条例施行時に規制対象施設を設置し又は設置工事中の特定事業場

イ 横出し規制（特定施設等）

従前から規制している施設等については、大気汚染や水質汚濁等の防止に効果が認められるため継続して規制することが適当である。

また、環境基準の達成状況等を勘案すると、現行条例で規制していない施設等については現時点で規制を必要とする状況にはなく、また、従前から規制している施設等の規制基準も現行の水準を維持することが適当である。

なお、産業構造・製造技術の変化や科学的知見の充実等に伴い、規制が必

要となる施設や規制水準等に変化が生ずることも予想されることから、今後は、国の対応状況等を注視しつつ、必要に応じ適宜見直しを行うことが適当である。

(2) 近年制定された環境関連法令に関する分野

化学物質は、私たちの生活を豊かにし、また生活の質の維持向上に欠かせないものとなっている一方で、日常生活の様々な場面、製造から廃棄に至る事業活動の各段階において、環境を経由して人の健康や生態系に悪影響を及ぼすおそれがあり、こうした環境リスクに対する国民の不安も大きなものとなっている。

また、企業の工場跡地等の再開発等に伴い、重金属、揮発性有機化合物等による土壌汚染が全国的に顕在化してきており、ここ数年で判明した土壌汚染の事例数は、高い水準で推移してきている。

こうした中、国では化学物質や土壌汚染に関する新たな法令の整備を近年行ったところであるが、今回の条例の見直しにおいて、当該法令に準じた新たな仕組みの規定の必要性について検討を行った。

ア 化学物質の適正管理

事業者による化学物質の自主的な管理の改善を促進し、環境の保全上の支障を未然に防止することを目的として、平成11年7月に「特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善の促進に関する法律」(以下「化管法」)が制定された。

化管法では、一定の条件に合致する事業者に対し、P R T R制度^{*1}やM S D S制度^{*2}の実施を課すとともに、政令で指定する化学物質を取り扱う全ての事業者に対し、化学物質管理指針^{*3}に留意して化学物質の取扱い等に係る管理を行うとともにその管理の状況に関する国民の理解を深めるよう求めている。

P R T R制度における排出量等の届出は平成14年4月から開始されたところであり、本県における平成14年度の届出排出量・移動量は、国全体の0.7%にあたる3,686トンである。そのうち、届出排出量が多い上位10物質(フロン類は除く)で県内の総排出量の約97%を占めている状況にあるが、それらの化学物質は事故時の措置等が規定されている他の法令によっても規制を受けている。また、大気汚染防止法では、揮発性有機化合物の排出規制を平成18年度までにスタートするとしており、これにより揮発性有機化合物の排出量の削減も期待されるところである。

こうしたことから、当面は、国と連携を図りつつ化管法を適正に運用し、

事業者における自主的な化学物質の適正管理を促進することが適当である。

* 1 Pollutant Release and Transfer Register : 環境汚染物質排出移動登録

有害性のある多種多様な化学物質が、どのような発生源から、どれくらい環境中に排出されたか、あるいは廃棄物に含まれて事業所の外に運び出されたかというデータを把握し、集計し、公表する仕組み。

* 2 Material Safety Data Sheet : 化学物質等安全データシート

事業者が化学物質や化学物質を含む製品を他の事業者に出荷する際に、その相手方に対して、その化学物質に関する情報を提供する仕組み。

* 3 事業者が構すべき化学物質の管理に係る措置として国が定めた指針。

イ 土壌汚染の防止

土壌汚染の状況の把握に関する措置及びその汚染による人の健康被害の防止に関する措置を定めること等により土壌汚染対策の実施を図り、国民の健康を保護することを目的として、平成14年5月に「土壌汚染対策法」(以下「土対法」)が制定され、平成15年2月から施行されたところである。

土対法は、過去に生じてしまった土壌汚染が原因となって人の健康被害の発生を防止するための対策法との位置づけとなっており、有害物質により土壌が汚染されている蓋然性の高い工場・事業場の敷地*が土壌汚染状況調査等の対象となっている。また、そうした工場・事業場の敷地でない場合でも、知事は、土壌汚染により健康被害が生ずるおそれがあると認めるときは、土壌汚染があるとみられる土地の所有者等に対し、土壌汚染状況調査等の実施を命ずることができることとされている。

一方、土壌汚染の主な発生原因としては有害物質を含む水の地下浸透や有害物質の地中への埋立等が考えられ、これらについては水濁法等により未然防止等の措置が講じられており、本県においては、現行条例によっても「有害物質の地下浸透の禁止」として水濁法の規制対象よりも広範な対象について規制を行っているところである。

こうしたことを考慮すると、当面は、条例や水濁法等により土壌汚染の未然防止等を図りつつ、国と連携しながら土対法を適正に運用していくことが適当である。

* 具体的には、水濁法の有害物質使用特定施設に係る土地が該当する。

6 条例の目的及び名称について

見直し後の条例は、従来の産業型公害の規制に加え、日常生活や事業活動に伴う環境への負荷の低減といった生活環境保全をも考慮した制度となることから、新たな環境問題にも対応できるよう目的を改正するとともに、その名称についても「山梨県生活環境の保全に関する条例」や「山梨県生活環境保全条例」などその内容に相応しいものとなるよう変更することが適当である。

検討委員会委員名簿

(50音順・敬称略)

氏名	職業	専門分野
いわつき まさあき 岩附 正明	山梨大学工学部教授	分析化学(大気)
かざま ふたば	山梨大学工学部助教授	環境科学・陸水学
なかごみ ひろし 中込 博	弁護士	法律
なかむら ふみお 中村 文雄	山梨大学名誉教授	環境保全・水質学
わかばやし ちがこ 若林 千賀子	(社)日本環境教育フォーラム理事	環境教育
わたなべ きょうじ 渡辺 恭史	山梨県商工会議所連合会専務理事	産業・経済

: 委員長