

# 有害大気汚染物質排出規制に係る自治体法政策

山代義雄

## 目次

- 一 問題の所在
- 二 国における法的対応の現状
- 三 地方自治体独自の取組み
- 四 行政事務条例による規制強化
- 五 自治体による行政指導
- 六 検査分析体制の整備

本稿で「有害大気汚染物質」というのは、従前からの規制対象である硫酸酸化物・ばいじん・有害物質・粉じん、とは別に、平成八年、大気汚染防止法に新たに導入されたもので、人の健康を損なうという観点から指定された物質である（二条一項九号、附則九項）。

また、文中、自治体法政策の検討材料としては、大阪府の施策を活用した。

有害大気汚染物質による環境汚染が、進行している。わが国の行政のこの分野における取組みは、早い方ではないが、平成八年から九年にわたる中央環境審議会による「今後の有害大気汚染物質対策のあり方について」の審議は、一次から四次までに及ぶ答申を発表し、この分野における、その後のわが国の政策の支柱となっているものである。このうち、平成八年一〇月の同審議会二次答申は、有害大気汚染物質二三四項目を指定するとともに、その中から健康リスクが高いと考えられる二二種類の物質を優先取組物質として選定し、重点的に対策を推進することを提言した。

このうち、ダイオキシン類については、とりわけ社会の関心も強く、翌九年六月の四次答申は、これを指定物質に加え一定要件以上の施設において規制措置を講じることとし、また、大気環境指針値として、TEQ（毒性等価値）で、年平均値 $0.8$ ピコグラム／立方メートル以下の値が示された（以下、TEQの表記を略し、 $Pg/Nm^3$ などと表記）。

中央環境審議会の答申は、より詳しく後述するが、大気汚染防止法および同法政省令などに盛り込まれ（大防法附則九項、令附則三項など）、一定の法規制が加えられることになっている（執筆時点では、既に施行されているが、既存施設については未適用）。

本稿は、有害大気汚染物質（大気汚染防止法の用法で用いる）、とりわけ社会の注目を浴びてきたダイオキシン類の規制に焦点を当てて論じていくこととする。特に、筆者の地元の大阪では、平成九年六月、環境庁の全国大気環境

調査(二一か所)において堺市が最高値(二・六七 $\text{Pg}/\text{N}\cdot\text{m}^3$ )を観測したことや、平成一〇年四月、能勢の廃棄物焼却炉周辺の高濃度ダイオキシン汚染問題が発生し、地域社会の関心がきわめて高い。

ここで、能勢の事件にも一言触れておくと、豊能郡環境施設組合(一部事務組合)の廃棄物焼却炉周辺からダイオキシンの高濃度汚染が計測されたもの(周辺土壌から八五〇〇 $\text{Pg}/\text{g}$ 、さらに池の土から二三〇〇〇 $\text{Pg}/\text{g}$ )である。府が緊急支援策として汚染土壌の撤去を実施したが、多くの問題を残している。風評被害を含め、地元農家に損害を与えたが、被害住民・同組合・業者(施設を建設し管理を指導していた)相互間の賠償論議はこれからであり、大阪府公害審査会で審査中である。また、高濃度汚染の科学的原因究明(排ガスの拡散・着地の算式の見直し)など多くの未解決の論点を残している。ただし、この事件が発生した当時は、廃棄物焼却施設に対するダイオキシン類の法規制が未適用の段階であり(一二月まで)、府の行政指導によつていたものである。事件発生以前の排ガス測定値の濃さから、行政指導として、当該施設の操業は停止中であつたが、周辺は既に高濃度に汚染されていたわけである。自治体の施設から環境汚染が生じるとは、残念なことであるが、施設面の対策としては、小規模市町村レベルの小型焼却炉を廃し、広域集約化することにより、設備の大型・高度化と高温燃焼(燃焼温度が重要)の二四時間継続運転が可能であり、実現が急がれる(厚生省は一日当たり一〇〇トン以上の大型化を目指している。ちなみに、能勢の施設は五三トン/日<sup>1)</sup>)。これは地方自治施策の広域的再編の必要性を語る具体例といえる。

そこで本稿の論点であるが、これら有害大気汚染物質について、地域住民の生活環境を守るため、地方自治体が、

説  
国との関係において、どのような機能分担において、どのような政策対応がとれるのか、また採るべきなのかを、実定法の解釈と運用の問題ととして、実務法的、法政策的な観点から探ろうとするものである。ただし、本稿では、標題の示すように、大気環境に係る問題に限定し、水質汚濁については別の機会に改めたい。

なお、本題「自治体法政策」といつた論点の背景について、もし不案内な読者がおられるとすればと仮定して、次のコメントを付言させていただく。

各分野の行政は、国の法令によつて行なわれており、それが法治国家として当然のことである。ただし、地方（地方自治体の略称とする。以下同じ。）も地方自治の理念の基に一定の政策判断や自主立法の行政権限を持つので、国との間の権限配分が必要となる。このため、近時、地方自治権の高揚、地方分権の必要性が説かれているが、現状は、中央集権的な法制度および財政制度によつて、地方自治体は担当する事務量は多いけれども国の下請け的なもの、国の指揮監督の下に行なわれるものが多く、環境政策の分野においても、地方独自の政策を立案することは不自由であるという実態がある。地方が新たな行政事務を立案し、実行する場合の根拠となる行政事務条例についても（条例が「法令に違反してはならない」とことは国と地方との関係から考えて当然であるが（憲法九四条、自治法一四一条一項））、法令との関係で制約が多すぎ、その解釈運用は、地方を窒息させかねないような行政実態があるということである。蛇足ながら、付記させて頂いた。

## 二 国における法的対応の現状

前節末尾で述べたように、地方自治体は、地方を統治する行政主体として、その住民のため必要な施策を講じなければならぬが、自治体も、統治機構の一環として、国がどのような措置を講じているかによって、その施策のあり方、対応の仕方を異にしてくる。まずは、本題についての、国における法的対応の状況を見ていく必要がある。

本節では、国における有害汚染物質排出規制に係る法的対応の現状を概観し、地方自治体がこれらをどのように受け止め、どのような方法でこの分野の行政を執行していくのかについて、検討していく。

最初に、国のこの分野における法的対応について、その流れを簡単に見ておく。有害物質排出規制の分野は、主として、廃棄物行政を扱う厚生省と、大気汚染防止に扱う環境庁と、双方の所管に係る。

厚生省の関係では、昭和五八年秋、ごみ焼却施設の集じん灰からダイオキシンが検出されたとの報告があつて以来、動きが出てきている。昭和五九年の専門家会議は、その程度のものでは、健康影響は見出せないレベルとの報告を出したが、平成二年一二月「ダイオキシン類発生防止等ガイドライン検討会」により、新設の全連続炉における「ダイオキシン類発生防止等ガイドライン（旧ガイドライン）」が定められ、また同八年六月には「ダイオキシンのリスクアセスメントに関する研究会」がダイオキシン類の耐容一日摂取量（TDI）を $10\text{Pg/g}$ ととりまとめた。

平成八年一〇月には「ごみ処理に係るダイオキシン削減対策検討会」がごみ焼却施設の排出ガス濃度の「緊急対策」の判断基準として、 $1\text{m}^3$ 当り $80\text{ng}$ （ナノグラム）を提示し、引き続き同九年一月には「ごみ処理施設のダイオキシン類発生防止等ガイドライン（新ガイドライン）」がとりまとめられ、「恒久対策」として〇・一（新設炉）と五（既

説  
設炉)  $\text{ng}/\text{m}^3$ が提示された。

以上は法規制を伴わない目標値であるが、前記のダイオキシン発生防止の新ガイドラインは、その内容が、廃棄物処理及び清掃に関する法律(以下、「廃掃法」という)施行令および施行規則の改正に盛り込まれ、法的な遵守義務として強化されることとなった。

これら政省令改正(平成九年八月)は、同年一二月施行であるが、既存施設については経過措置が多く、一年の適用猶予となつていゝるばかりか基準値も低くおさえられている。

改正点としては、廃棄物焼却施設(対象施設)の規模要件を、一日五七から毎時二〇〇Kgに引き上げる(令五条一項、七条)とともに、施設の構造基準および維持管理基準を強化し、燃焼室の処理能力に応じたダイオキシン類の濃度の基準を定め、法的義務として遵守させる(施設規模等に依じて新設炉は $0.1 \text{ ng} \sim 5 \text{ ng}/\text{Nm}^3$ 、既設炉は平成一四年一二月までは $80 \text{ ng}/\text{Nm}^3$ など)(規則・平九改正附則九条・別表二)。また事業者に測定を義務付ける等の規制も加えられた(規則四条の五のワ)。

上記の政省令改正は、廃掃法の改正(平成九年六月)に伴つて行われたものであり、政省令に定めた構造基準・設備維持基準の義務違反に対しては、同法に基づく規制措置が講じられるようになった。

すなわち、知事(国の機関として)は、廃棄物焼却施設の構造又は維持管理が基準に適合しないと認めるときは、施設設置の許可を取り消し、必要な改善を命じ、又は施設の使用の停止を命ずることができ(同法九条の二、九条の三第九項、一五条の三)、これらの命令に違反した者に対しては懲役刑を含む罰則が定められた(同法二六条二号)。実効的な法規制が加えられるようになったことは重要である。

環境庁関係の方は、平成七年六月の「有害大気汚染物質検討会」の報告書による問題提起を経て、政策の主要部分  
は中央環境審議会による「有害大気汚染物質対策のあり方について」の審議に委ねられた。

中央環境審議会での審議については、前節一でも触れたが、まず、平成八年一月に中間答申が出され、これを受け  
て同年五月、大気汚染防止法（以下、「大防法」という）が改正され、事業者には有害大気汚染物質の自主的排出抑  
制を、地方自治体には同物質による大気汚染状況を把握するための調査の実施義務などが定められた。

平成八年一二月の中環審二次答申は、①閾値のない物質についての環境基準のあり方、②有害大気汚染物質や優先  
取組物質についてのリスト化（前節で述べたとおり）、③早急に対応すべき指定物質の選定と排出抑制のあり方、④  
有害大気汚染物質のモニタリングのあり方、などについて提言し、モニタリングについては地方自治体の役割等につ  
いて言及している。

中環審は、その後、ベンゼン、トリクロロエチレン、テトラクロロエチレンの環境基準指針値を提示（三次答申）  
し、四次答申ではダイオキシン類を主題に、その対応方向を示した。

これによると、ダイオキシン類を、①前記指定物質（後日、法附則九項の改正により、先行の三物質に追加）に加  
え、②指定物質排出施設として廃棄物焼却施設を指定することを提案するとともに、③その抑制基準のあり方として、  
廃棄物焼却施設の施設規模に応じた排出濃度の限界を提示し、また④ダイオキシンの大気環境濃度指針（前記、○  
・八Pg/N<sup>m</sup>）を定めた。

なおその間、平成八年一二月、ダイオキシンリスク評価検討会の中間報告があり、ダイオキシン類の健康リスク評  
価指針値として、一日の摂取量を体重一kg当たり五Pgとすることを提案し、現在活用されている。

説

これら答申を受けて、平成八年五月の大防法の改正、八年九月には同法政令の改正が行なわれた。

論

ただし、ダイオキシン類に関する中環審四次答申は時期が若干遅れて平成九年六月なので、これに関係する政令改正は九年八月にずれ込んでゐる。立法化作業として疑問が残るのは、ダイオキシン類の大気環境濃度指針であり、単に環境庁大気保全局長通知で処置しているが、<sup>②</sup>せめて告示(官報掲載で国民に周知させる効果)は必要である。環境基準の設定が告示なので、さらに一段下げたのだろうか、それぞれ一段ずつ上げるべきである。

平成八年五月の大防法の改正(平八法三三三号)は、有害大気汚染物質への対応のため、新たな章(第二章の三)を設け、事業者に排出抑制のための積極的取組みを求めるとともに、国及び地方公共団体においては、有害大気汚染物質による大気汚染状況の把握、事業者に対する情報の提供及び住民に対する知識の普及に努めることが規定された(一八条の二三)。

また、この際、法附則九項が置かれ、早急に濃度の低減を急ぐべき物質を「指定物質」として指定したこと(平成九年には、ダイオキシン類を追加)、また附則一〇項においては、知事(国の機関)に施設設置者に対する指定物質の排出抑制についての勧告権限を認めたこと、附則一一項においては、知事に施設設置者に対する施設の状況その他についての報告を求める権限を認めたことで、重要な改正である。

大防法上のこれらの権限または義務は、廃掃法上の前記、廃棄物焼却施設の改善命令、及び使用停止命令とともに、地方公共団体及び知事の有害大気汚染物質規制行政の、方向を示すものになる。

なお、大防法の系統では、廃棄物焼却施設におけるダイオキシン類に係る抑制基準を、内容は同一なのに、廃掃法系では省令で規定しているのに対し、告示で定めている(平成九年八月二九日環告二六号)この告示は、形式的には、



法律に委任規定をもっているが（法附則九項）、法規命令の実態を有するものであるので、省令程度の法形式で定めるべきである（行組法一二条四項など）。技術的、計数的な部分が多く、これらの改定の際の簡略化を計っているものであるが、権利制限・義務賦課に係わる定めの問題である。

ここで一言付言すると、いずれ該当箇所述べるが、行政による法的規制ももちろん必要であるが、一〇万種を超える化学物質のそれぞれについて、人体影響などは未解明な部分がほとんどという現実において、有害物質からの汚染を防ぐもつとも実効性のある方法が、生産過程での事情を把握している企業に、一定の法的なシステム（ISOやPRT Rなどを含めて）の中で、自主管理を義務づけていくことこそ重要ということになるだろう。行政としては、この種の法システムづくりと、それはの適切な関与が急がれる。企業の自主管理の仕組みについては、最近の状況を含めて、後節で触れることにする。

### 三 地方自治体独自の取組み

地方自治体は、法治国家における行政主体として、まずは、法令の執行に最大限の努力をしなければならない。これに加えて、地域を統治する公共団体として、憲法の保障する地方自治の本旨に基づき、みずからの権限に属する地域の諸問題につき、政策決定をしてこれを執行し、また自主立法権（条例）に基づいて、住民に義務付けることもできる。

前節では、国の法令の整備状況を見てきたが、地方としては、統治機構の一環として、これら法令を適切に執行す

説

るとともに、地方固有の事情があれば、法令に違反しない範囲において（範囲は、解釈に幅がある）、地方の事情を解決するため、必要に応じ、行政指導をはじめ要綱行政、協定行政などの状況に則した措置を採り、また行政事務条例を制定する場合には、目的外、スソ下げ、上乘せ、横だし、といった解釈手法を活用するなどの政策上必要な手立てを講じることになる。

本題についての、これら若干の施策について、次節以下、逐次述べていくことにする。

#### 四 行政事務条例による規制強化

法律と条例との関係において、法令に違反することなく（自治法一四一条一項）どこまで条例制定が可能であるかについては、従前から議論があった。その中であつて、伝統的な「法律による先占領域論」を越えようとする、上乘せ・横だしなどの解釈手法は、公害が社会問題化した昭和四四〜四五年当時、東京都、大阪府などの先進自治体の公害対策において創造された手法である。

大阪府を例にとつて言えば、昭和四四年の大阪府公害防止条例（同年条例三五号。以下「旧条例」という）は、制定時から既に、ガス・粉じんの規制として三八項目（制定時。最終四八項目）の有害物質を法定外の独自の規制対象としていた。大防法は昭和四五年一二月改正で初めて有害物質四項目を取り込んだので、条例による「横だし規制」ということになる（条例四条、大阪府工場等公害規制基準規則二条、別表第二）。これらには、最近大防法改正で有害大気汚染物質の指定物質と定めたトリクロエチレン、ベンゼンを既に含み、それぞれに敷地境界線基準および排出

口基準（k値規制または濃度規制）を定め、規制を加えていた。現在大防法などで広く用いられてる「k値規制」は、大阪府が臨海工業地帯進出企業に対する指導基準として決定した拡散計算式による手法であり、当時「大阪方式」と呼ばれたものである。<sup>3)</sup>

このほか、同条例には、国の法令に先んじて燃料基準（硫酸酸化物につき）を定め、発生源である工場・事業場につき設備基準を設け、排出基準自体についても測定方法の工夫があり（旧条例では、排出口基準に加え境界線基準を設けたので、境界に近い工場には厳しく、その結果、国の法令より厳しい場合が生じたので、「上乘せ規制」ということになる。

また、法対象施設以下の多くの小規模施設を対象とした「スソ下げ規制」も行なわれ、これは、大阪府下の業態に則した規制として大きな成果を上げた（当時は、多くのキューボラやアルミの再生用の小規模坩堝炉等が問題であったが、指導により改善された）。

当時は、国の法規制が十分でなく、環境庁も未発足（昭和四六年発足）であり、先進的な自治体では、法律先占領域論をこえる理屈を考え出し、かなり勇敢に独自の施策を講じていた。

有害大気汚染物質についても、前述のように、国が大防法に有害大気汚染物質対策を加え規制対象としたのは平成八年であるから、地方におくれをとったことは確かである。

もつとも、公害規制の成否は、早いとか遅いとか、規制対象を沢山取り込んだとかは大した意味はなく、成果が上がったかどうか重要であり、別途検討しなければならない。

旧条例は、（後述のように、自治事務としての理念を追求するものである一方、）実践型、苦情処理型の条例であり、規

説  
制手段を背景に指導を進めた結果、問題事例は改善・減少（工場移転などの施策もある）し、行政規制とこれを背景にした行政指導の有用性が成果を上げた時期であった。最終段階の操業停止命令まで至ったのは二件程度（永大石油事件、大東マンガン事件）で、件数はわずかであるが、新条例ではそこまで行つたケースは起きていない。

論  
大気環境については、業務の性質上、行政処分まで行きつくのは容易でないのである。つまり、立入は無警告実施でなければ違法操業が回避されてしまうが、立入調査による排気口からの検体のサンプリングは、先方の受入れ姿勢がなければ極めて困難ということがある（排出口での水質調査と異なる）。

いずれにせよ、旧条例は国の法整備の十分でない時期での公害対策に大きな成果を上げたことは確かである。

その後、国の法令が整備され、大阪府公害防止条例も、国との重複部分を整理するなどして現在の「大阪府生活環境の保全等に関する条例（平成六年・条例六号。以下「新条例」という）に改められている（旧条例では、地域の環境問題の処理は、本来、すべて自治事務である筈との発想から、法律の対象施設も全部条例に取り込んで規定したうえで独自に対象施設も追加し、これらにつき、地域に必要な上乘せ基準、横だし基準をかぶせて規制していた。しかし、重複部分は、「法律の優位」の原則から法律が適用されるのでその部分は法律適用となり実務処理が煩鎖であること、法令の整備が進み独自施策による規制の必要が後退したことなどを理由に、環境基本法・環境基本条例の制定を機に旧条例を廃止し、新条例制定が行なわれた）。

大防法には施行後間もなく、地方条例による基準の上乗せ・横出しなどの是認規定が置かれ、広く活用されているが、一定の制約があり、むしろ自治事務に立法的統制を加えたというのが実態である（大防法四条が硫酸酸化物の

上乘せ規制を除外したのは、国のエネルギー政策として、国家意思に反してはならないことを法律上明定したものと理解できる。

しかし、筆者としては、大防法四条・三二条の定めを、自治体への新たな立法権限の付与、つまり授權規定（創設規定）と読むことには賛成できない<sup>4)</sup>。まずは固有の立法権限の確認と、法定事項との調整の規定と読みとり、必要があれば法文上の制約を緩める解釈の余地を残すべきものと考ええる。

新条例においても、大阪府は、大防法の上乗せ・横だし規定を活用し、有害（大気汚染）物質の規制を行なっている。発がん性の確認されているもの五件<sup>5)</sup>、毒性が特に強いもの一六件、塩化水素、の三類型計二二項目を「有害物質」と特定し、このうち、閾値（この値以下の濃度ならば反応率が自然発生率と等しいという値）ゼロの発がん性物質、クロロエチレン、ベンゼンなど五項目（「指定有害物質」と呼ぶ。）については設備基準（構造、稼働、管理などの基準）を設け（閾値ゼロでは、リスク評価値によるか、設備基準により環境中への排出を押えるしかない。また、この設備基準を守れば、大防法の抑制基準は守られている筈という関係にある）、その他の有害物質一七項目については排ガスの排出基準を定め、規制を加えている（条例一七条・一八条、規則三条・七条・別表一、別表五・二号）。

大防法および新条例の執行状況について若干触れておくと、大防法適用対象が五・一三四施設、条例適用対象が五五八〇施設であり<sup>7)</sup>、行政庁の担当職員数から割り出すと、施設は平均二・三年に一度の立入検査（法一六条、条例一〇五条）を受けることとなるが（行政のスリム化が叫ばれるが、この分野の行政は、フル運転で、これ以上の立入検査は無理である）、要注意の施設については、かなりの頻度で対応するようにしている。

大防法の指定物質には同法の立入検査権限は及ばないので（同法の「抑制基準」は摘発型でなく、事業者自主管理

表一有害化学物質等について(大気環境)

分	類	法的規程等	物質名	事業者の義務	大阪府の加療	備考	
大気汚染 防止法	確認された物質	法S2.1.1	—	法S6 施設等の設置届出義務 法S13 排出量の算定 法S16 はいい連等の測定	法S9 計画変更命令 法S14 改善命令等 法S26 立入検査の実地		
		法S2.1.2	—				
	有害物質 (5)	法S2.1.3	①CFC等②Cl <sub>2</sub> 、HCl ③F <sub>2</sub> 、HF、SiF <sub>4</sub> ④P <sub>2</sub> O <sub>5</sub> 等⑤NO <sub>x</sub>	—	調査の実地 (法S18(2)、1) 事業者への情報提供 (法S18(2)、2) の取組の普及 (法S18(2)、2)		
		法S2.9	234 物質の選定	—			
	有害な化学物質	法S2.9	234 物質の選定	—			
		中環審報告 [附.10.18]	有害な化学物質、懸粒子、水銀及びその他の化合物等	・大気中への排散・排出の状況 把握・把握計画 (法S18(2))			
		局底通知第26号 [附.2.12.1(4)]	7)HCl、HBr、HF、HNO <sub>3</sub> 、 H <sub>2</sub> SO <sub>4</sub> 、H <sub>2</sub> PO <sub>4</sub> 、 H <sub>2</sub> CO <sub>3</sub> 、H <sub>2</sub> O <sub>2</sub> 、 H <sub>2</sub> O、 ①、2)有機リン系化合物、 等 3)H <sub>2</sub> O、 4)有機リン系化合物、 等 5)H <sub>2</sub> O、 6)有機リン系化合物、 等	・モニタリング期間中の結果 を踏まえ、今後、取組 を推進する H9.2.4 環境測定設備の設置 認定 H9.12.1 大気環境計測値の 認定 7)材料の種類			
	指定物質 (4)	法付則9	—	・指定物量抑制措置を助産し 排出等について必要な 動向ができる (法付則10) ・排出施設の状態等に關し、報 告を求めることができる (法 付則11)			
	優先取組物質 (2、2)	局底通知第26号 [附.10.18]	7)HCl、HBr、HF、HNO <sub>3</sub> 、 H <sub>2</sub> SO <sub>4</sub> 、H <sub>2</sub> PO <sub>4</sub> 、 H <sub>2</sub> CO <sub>3</sub> 、H <sub>2</sub> O、 ①、2)有機リン系化合物、 等 3)H <sub>2</sub> O、 4)有機リン系化合物、 等	・モニタリング期間中の結果 を踏まえ、今後、取組 を推進する H9.2.4 環境測定設備の設置 認定 H9.12.1 大気環境計測値の 認定 7)材料の種類			
	モリリン等を要する物質 (1、8)	—	—				
指定物質 (4)	法付則9	—					
粉じん	法S2.4	—	法S18 取組、調査等	法S18 調査等、26(2)の 実施[附.4-1]			
特定粉じん	法S2.5	石粉	法S18 取組、調査等、26(2)の 実施	法S18 調査等、26(2)の 実施			
大阪府 生活環境 保全等 に関する 条例	はいい連	法S17.1.2	7)7-ジ、7-メチル、8-フルオロ、N-メチル、 7-、 9-、 10-、 11-、 12-、 13-、 14-、 15-、 16-、 17-、 18-、 19-、 20-、 21-、 22-、 23-、 24-、 25-、 26-、 27-、 28-、 29-、 30-、 31-、 32-、 33-、 34-、 35-、 36-、 37-、 38-、 39-、 40-、 41-、 42-、 43-、 44-、 45-、 46-、 47-、 48-、 49-、 50-、 51-、 52-、 53-、 54-、 55-、 56-、 57-、 58-、 59-、 60-、 61-、 62-、 63-、 64-、 65-、 66-、 67-、 68-、 69-、 70-、 71-、 72-、 73-、 74-、 75-、 76-、 77-、 78-、 79-、 80-、 81-、 82-、 83-、 84-、 85-、 86-、 87-、 88-、 89-、 90-、 91-、 92-、 93-、 94-、 95-、 96-、 97-、 98-、 99-、 100-	法S19 施設等の取組、調査等 法S20 調査等 法S35 調査等 法S37 調査等 法S105 立入検査			
		法S18.2.3	7)7-ジ、7-メチル、8-フルオロ、N-メチル、 7-、 9-、 10-、 11-、 12-、 13-、 14-、 15-、 16-、 17-、 18-、 19-、 20-、 21-、 22-、 23-、 24-、 25-、 26-、 27-、 28-、 29-、 30-、 31-、 32-、 33-、 34-、 35-、 36-、 37-、 38-、 39-、 40-、 41-、 42-、 43-、 44-、 45-、 46-、 47-、 48-、 49-、 50-、 51-、 52-、 53-、 54-、 55-、 56-、 57-、 58-、 59-、 60-、 61-、 62-、 63-、 64-、 65-、 66-、 67-、 68-、 69-、 70-、 71-、 72-、 73-、 74-、 75-、 76-、 77-、 78-、 79-、 80-、 81-、 82-、 83-、 84-、 85-、 86-、 87-、 88-、 89-、 90-、 91-、 92-、 93-、 94-、 95-、 96-、 97-、 98-、 99-、 100-	法S19 施設等の取組、調査等 法S20 調査等 法S35 調査等 法S37 調査等 法S105 立入検査			
	はいい連 〔無関係〕	法S17.1.1	—	法S19 施設等の取組、調査等 法S20 調査等 法S35 調査等 法S37 調査等 法S105 立入検査			
	はいい連	法S17.1.3	—	法S19 施設等の取組、調査等 法S20 調査等 法S35 調査等 法S37 調査等 法S105 立入検査			
	特定粉じん	法S17.3	—	法S19 施設等の取組、調査等 法S20 調査等 法S35 調査等 法S37 調査等 法S105 立入検査			
粉じん	法S17.2	—	法S19 施設等の取組、調査等 法S20 調査等 法S35 調査等 法S37 調査等 法S105 立入検査				
一般粉じん	法S17.2	—	法S19 施設等の取組、調査等 法S20 調査等 法S35 調査等 法S37 調査等 法S105 立入検査				
管理物質 (1、2、3)	法S40	—	法S19 施設等の取組、調査等 法S20 調査等 法S35 調査等 法S37 調査等 法S105 立入検査				
環境改善	法S16	—	法S19 施設等の取組、調査等 法S20 調査等 法S35 調査等 法S37 調査等 法S105 立入検査				
大気環境計測値	法S16	—	法S19 施設等の取組、調査等 法S20 調査等 法S35 調査等 法S37 調査等 法S105 立入検査				

を前提に、事業者の報告と環境状況と合わせて、必要な勧告するとされる)、地域としてより厳しい対応が求められるときは、条例による立入検査を活用するという運用が考えられる。条例の規制対象には炭化水素類が含まれており、トリクロロエチレンやベンゼンへの緊急対応が可能である。

地方としては当該地域の行政需要に応じた環境施策を実施する必要があるわけだが、もちろん、国の環境行政の組織は、地方に勝る人的、物的、財政的能力を持ち、現在は全国レベルを視野に置いた環境行政を志し、精緻な事務マニュアルの大系を作り上げている。それなら地方の独自施策など検討する必要性があるのか、国の決めたことを着実に執行するだけでよいではないかという考えもあるだろう。地方の施策に実効性があるのか、との批判も出るあるかもしれない。しかし、この主張は次の理由で正しくない。

また、かつての自治体の施策の中にも、見映えばかりで実効性のないものが少なくなかった。そんなものなら、機関委任事務を執行し、また自治事務についても国の関与や指導を受けて事務執行している方がましかも知れない。しかし、これは地方の施策が適切でなかった例に過ぎない。

ここで再び地方自治体の存在意義を強調する必要がある。国の施策は、基本的にはナショナルミニマムであり、国として、全国共通に守ってもらわなければならない最低限の基準を定めたものと理解しなければならない。

自治体は、地域の実情を充分把握し、国の施策を越える地域の行政需要があれば、規制や給付など種々の施策を加して、それに確実に応えていかなければならない。それと同時に、必要の乏しいデモンストレーション狙いの政策は見直す必要があるだろう。行政施策にも立法政策にも、地域特性を加味した比例原則が働いていると考えるべきである。<sup>(8)</sup>

以上述べてきて考えてみると、公害対策における大阪の地域特性というのは何だっただのであろうか。特殊な業種が立地しているわけではないが、従前から多様な業種（どんな業種も存在する）が混然と輻輳し合い、大気環境に排出される有害物質も質・量ともに多く、公害激甚地域の様相（煙の都）を見せていた。中小事業所が多く、化学工業・金属性品製造業が多く、（川崎や尼崎などには近いが）東京などとは大きく異なり、有害大気汚染物質対策の需要の多い地域特性を持っていたといえる。

このように、旧条例はもちろん、新条例においても、地域の特性に応える施策を講じてきたといえるが、新しい観点から、社会に不安を与えながら登場してきた有害大気汚染物質に対し、地方自治体は、現行法制の下で、どのような立場で追加対策を講じるべきなのか。

まずは、国の有害大気汚染物質規制策の完全実施が必要であるが、これは緊急対応の措置なので、廃棄物処理施設に係る法規制についても、適用猶予の部分が 많이 段階である。

しかし、法令上の義務付けとは別に、事件が起きれば、事実行為として即対応しなければならぬのが地方自治体である。

この際、私見では、国に対する基準の上のせ、横出し議論だけでなく、緊急事態に即応できる簡易な執行方法を開発し、法的に詰めておくことが重要な論点であると考えている。<sup>(9)</sup>

この分野でどのような施策が求められるのかを探るのが、本稿の主要課題ということになる。



## 五 自治体による行政指導

この分野では、既に、幅広い行政指導が展開されてきている。ここでの行政指導は、世間の批判の多い行政指導とは異なる要素を持つものと考えたい。人の生命・健康に係る規制的行政指導として、伝統的な秩序維持行政に求められる警察消極の原則の適用は後退し、秩序形成の積極行政の分野に位置づけられるからである。行政手続法の諸原則を適用する場合でも、例えば、同法三三条の「行政指導に従う意思がない」旨を表明しても、行政機関に対する同条の適用は、事業者の「権利の行使を妨げる（同条）」どころか「権利の乱用をいましめる」と考えられる場面が多いのではないか。

行政指導の内容は多種多様であり、指導対象施設には「スソ下げ（法適用外の小規模施設などを対象にすること）」が行なわれ、基準の横だし（法定外項目の追加）、上乘せ（法以上の基準の強化）の規制的行政指導がなされている。具体例として、廃棄物処理施設に対する「大阪府廃棄物焼却炉に係る指導指針（平成九年一月・府告示一七〇二号）」を見ると、指導対象施設は、焼却能力 $50\text{ kg/h}$ 以上の廃棄物焼却炉であり、①大防法対象施設（ $200\text{ kg/h}$ 以上・約 $120$ 施設）と②条例対象施設（法対象をスソ下げして、 $50\sim 200\text{ kg/h}$ まで・約 $50$ 施設）（ただし、③木、紙類の専焼炉については、 $100\sim 200\text{ kg/h}$ ）を含み、これら各種別ごとに、構造基準および維持管理基準を定め、ダイオキシン排出抑制対策としての法令・条例以上の上乗せ指導をしようというものである（③については、黒煙対策）。

当指針による上乘せ指導の内容は、法令基準を基に、新ガイドラインなども参考に、オリジナルのものを加え、地

説  
論  
域の需要にふさわしいものを定めたものであり、構造基準としては、廃棄物の投入設備、一次燃焼室、二次燃焼室（いずれも助燃装置の設置）、排ガス処理設備、煙突等、燃焼状態の管理設備、貯留設備などの構造について、維持管理基準としては、プラスチック類の分別・除去、燃焼室の燃焼ガスの温度（ $800^{\circ}\text{C}$ 以上）、①は二秒以上滞留）、集じん器の燃焼ガスの温度（ $200^{\circ}\text{C}$ 以下）、排ガス中のダイオキシン類の濃度基準、その測定、記録保存、運転中の管理者常駐、管理マニュアルの作成などについて定めている。なお、②については、小規模で、かつ、条例による

スソ下げ部分ではダイオキシン類を規制対象としていないので、若干レベルを落としている。

廃棄物焼却炉指導指針による行政指導は、法令・条例基準の遵守をこえ、施設・設備の構造や管理運営についても必要な措置を求めるので、ばいじん・有害物質・ダイオキシン類の排出の低減につなげるうえで、実的な手法である。もつとも、既設炉について、若干の猶予期間を置いている点は、法令と同様であり、前記の能勢町での事案についても、一般的指導は行なったものの、規制的な指導には限界があったことになる。

この指導指針は、府独自の施策であるが、平成九年の大防法・廃掃法関連法令の改正を受けて、有害物質・ダイオキシン類の排出削減指導を念頭に、作成されたものであり、国のダイオキシン類削減対策と連係するものであり、前記、ごみ処理に係るダイオキシン削減対策検討会の「新ガイドライン」に影響を受けている。

この指導要綱は、大阪府においては、既に条例により、規制対象となる廃棄物焼却炉のスソ下げが行なわれていることから（焼却能力 $50\text{ kg/h}$ 、火格子面積 $1\text{ m}^2$ までスソ下げ）、小規模施設にも抵抗なく受け入れられており、自治体法政策の成果である。

若干不満なのは、なぜ要綱であつて条例にしないかということである。要綱が好まれる理由はいくつかあるが、本

質的なものは、法令との抵触関係を避けようとするものだけである。しかし、環境行政の固有事務性から考えて、自治事務条例に盛り込むのが正解である。<sup>10)</sup>

今一つ、行政指導の分野として取り上げておくべきものとして、化学物質の適性管理がである。

化学物質については、通産省の所管の法体系として、「化学物質の審査及び製造等に関する法律」（以下「化審法」という）とその付属法令があり、製造または輸入前の新規の化学物質の事前審査をし、生分解性、生物濃縮性、慢性毒性のすべての性状につき、いずれの項目も難度・強度と判定したものを第一種特定化学物質に指定して製造等を禁止し、難分解性と高毒性のあるものをするものを第二種特定化学物質と指定して製造等を制限するなど、これら分類に指定された物質については、分類に応じた必要な規制を行なっている。<sup>11)</sup>

化学物質の数は一〇万種を超え、発がん性や環境ホルモンなどの有毒性をもちながら、ほとんどが未知の部分であるばかりか、解明の速度が追い付きようもない。新規に我が国の市場に投入される化学物質も毎年三〇〇種に及び、化審法だけでカバーできるわけではない。

このほか、労働者保護の観点から労働安全衛生法があるが、これも事業所環境の問題であり、一般環境へ影響は取り上げていない。官庁間・国と地方の所管・権限を越えて幅広い対策が必要である。

このような観点から、関係各省の動きが出ている。有害大気汚染物質対策としては、環境庁及び通産省によって、事業者による自主管理推進体制の整備が指導されて結果、平成九年度までに、七三業界が、優先取組物質中の一三物質についての自主管理計画を策定し、自主削減に取り組んでいる。<sup>12)</sup>

しかし、地域の環境に責任を持つ地方自治体が明確には動かず、また実は、伝統的な法制の仕組みから動きにくく

説 されている（国の所管領域、先占領域と扱われている）。問題解決への道のりは、未だ遠いのではないか。

化審法は地方自治体の事務ではないが、先進的<sup>(13)</sup>地方自治体の中には、生活環境保全の固有の施策として、事業者に化学物質のデータ提供と自主管理・自己監視を働き掛けているものがある（愛知県、神奈川県などが先鞭）。

神奈川県は、紹介文献によると、平成三年の「化学物質環境指針」によるもので、二〇〇種の特定管理物質を基に、約一万事業所に対し、当該物質の自主管理体制を図るため、自主管理マニュアル報告書の提出を求め、指導も行なうというものである。スタートの時期は若干遅いが、大阪府の場合も類似の制度があるので、これを紹介する。大阪府も先進的施策を講じてきた自治体といえるが、府では、生活環境保全条例四〇条一項に「生活環境に影響を生ずるおそれがあると認める化学物質を指定し、その大気中への排出を抑制するための適正な管理の指針を定める」と規定しており、これに基づき「大阪府化学物質適正管理指針 平成七年五月」を制定し、実施している。

これによると、一・二・三の化学物質を管理物質として定め（神奈川県より物質数は少ないが、学識者検討会による結果であり、毒性と使用量の積が労働衛生上の一定値に満たないものは裾切りする等<sup>(14)</sup>の方針であり、平成三年度のアンケート調査結果も参考にした）、これらを取り扱う事業所では、管理体制を整備し（規程類作成、組織整備、点検実施、従業員教育、使用量・製造量の記録と報告、事故時の措置の報告などの項目）、管理物質の扱いに十分な措置をとるよう求めている。また、遵守事項の中には、「管理物質の有害性及び理化学的性質についての情報の収集及び整理」「新たな使用または製造を行う管理物質の大気中への排出についての事前評価を行なうとともに、排出抑制のための必要な措置」などを定めている。

法的強制力を伴わない要請・勧告の措置であるが、上記適正管理指針は、冊子化され、しっかりしたものである。

同冊子には、同指針の解説、適正管理の手引き（管理規定の準則類、物質情報の収集整理の方法・管理物質基礎情報一覧表（一二三項目・索引付き）、事故事例集、排ガス処理装置、検知管測定範囲などの参考資料をセットした、誠意に満ちた（敢えて言いたい。）誘導型指導である。

これに依じて、毎年度、前記管理物質の使用量・製造量報告書（他に、事故時の措置等報告書、管理規程類等概要報告書）が提出されている（平成八年度分・提出五六五事業所分の管理物質名ごとの工場数、合計量が集計されている）。

それなりの成果であるが、回収率が、なお六〇七割であることのほか、この種の調査項目だけでは、製造・使用された後の管理物質がどのように一般環境へ排出されたのか、その状況は分からない。条例に根拠規定を置く法定行政指導（条例に根拠）がこの程度の踏み込みでよいのか。行政指導の限界を考えると、政策的にみて、大いに疑問である（同指針は、行政指導であることを自認しているわけだが、条例に根拠（委任規定）があるのであるから、一種の行政立法と考えられ、より強い内容の指導ができるはずである）。

政策上の隘路は、化審法は国の専権に属するとか、大防法の機関委任事務の体系では地方に権限が下りていないという理屈だろうが、これでは、地域の環境は守れない。環境行政の固有事務性に目覚めなければならぬ。

環境の保全は、自治体固有の自治事務であることを認識し、企業にも説明し、指導方法や管理指針も、条例自体も、改めていく姿勢が必要がある。実際上の問題としては、睨みをきかせる中央官庁が、自治体に対する支配意識を改め、地方が、地域環境保護するため、躊躇なく行政措置を発動できるよう、グレイゾーンでの権限を確認していかなければ、環境対策は中途半端なものに終ってしまう。

自治体が担うのは、地域の不安を解消するための幅広い施策である。企業の有害化学物質情報を受け止め、片や規制措置を講じ、片や技術指導や支援を行ない、また、地域社会でのリスクコミュニケーションを定着させる役割を果たすなど多様な機能を併有する。情報の公開を受けた住民がいたずらに不安を募らせ反発することのないよう、科学的・合理的に判断し、一定のリスクを冷静に受け止めるための啓蒙活動も必要である。

この際、環境保全条例のあり方について、見解を述べると、この種の条例は、公共事務としての環境問題に幅広く対応できる総合型の自治事務条例であることが望まれる。大阪府についていえば、旧条例がそのような理念を掲げていたのに、新条例は機関委任事務の外に残された「落穂拾い型条例」に改正されたことが、(実務運用上の技術的なものは別として、姿勢だけ見れば、) 躓きの石であったように思う。<sup>15)</sup>

とはいえ、化学物質適正管理指針による指導も、一定の成果を上げている。管理物質には、条例上規制対象となる有害物質二二項目が含まれており、事業所からの有害物質管理状況の報告は、条例規制を実施するための情報を提供する。逆に、条例による有害物質排出状況の立入調査の際、管理物質の適性管理の状況についても聞き出し、環境情報として活用することができる。行政指導というのは、こわもて規制行政より、日本的な、お願い行政で成果を上げるのかもしれない。

この管理物質二二三項目は、新条例の有害物質二二項目を選定した際の母集団であり(この関係につき、前掲の表―参照)、管理物質個々の情報は、別途行なわれている測定方法の開発と合わせ考えて(測定方法の未解明のものが多く、この場合は規制措置がとれない)、条例上の有害物質として規制対象に格上していく判断材料とすることができる。管理物質は、条例・有害物質の予備的存在として扱われている。

一般論に戻り、有害な化学物質は、国としても、地方にしても、的確に状況を把握し、必要な規制していくというのが重要である。しかし、事情は簡単ではない。化学物質の問題は、未知・未解明のものが多く、規制しようにも規制方法が定まらないという事情にある。これらの情報は、少なくとも、これを意図的に生産し、または製造過程で非意図的に産出した事業者が最も多くを把握しているはずである。すると、その抑制は、まずは事業者の自主管理に依存する必要がある、それを何らかの方法で義務付けるシステムを作っていくしかないことになる。

事業者による自主管理方法については、国際レベルの関心事となっており、その対応の一つが、一九九六年のOECDによるPRTTR（環境汚染物質排出・移動登録制度）の導入勧告である（このほか、MSDS、レスボンシブル・ケアなどの提案がある）。

PRTTRは、OECDの定義によると「様々な排出源から排出または移動される潜在的に有害な化学物質の目録または登録簿」とされ、<sup>(16)</sup>加盟各国による導入・実施が促されている。先進諸国では、既に、かなりの導入が行なわれている。

事業者による排出物質・排出量の把握、自主管理と情報の提供・公表が本制度の要点である。<sup>(17)</sup>

情報の公開については、各国ごとの既存の（今後の、ということもあろう）法制度に乗って、実績を上げている場合がある。<sup>(18)</sup>

我が国では、平成九年、環境庁が、神奈川県および愛知県の一部地域においてパイロット事業が実施し、一定の化学物質取扱事業所を対象に、一七八物質について環境への排出量と廃棄物としての移動量の報告を求めた。その成果は公表され、今後、中環審の審議を経て、法制度に向けられる方向である。<sup>(19)</sup>

説

もつとも、通産省は、化審法が既にP R T Rの初期段階であるという観点から、化審法の改正により早期にこれを実現しようという立場であり、官庁間の権限の調整が期待される。<sup>20)</sup>

論

産業界においても、経済団体による化学物質排出量調査が行なわれており、<sup>21)</sup>個別の大手企業にも、自主管理の動きが出ている。<sup>22)</sup>早い時期に広汎な実施が望まれる。

地方自治体としての役割も多大である。地域の環境に責任を持つものとして能動的な役割を果たす必要があるが、一〇万種もの化学物質を念頭に置くとき、行政のチェックでは遠く及ばず、まずは、事業者および業界による自主管理とその義務付けの制度化を図り、これを前提に、有害物質の排出規制、中小企業の技術支援、地域のためのデータ公表制度の策定とその運用などに、取り組まなければならない。

企業については、有害物質の自主管理と情報提供は当然の義務とされ、また、意図的に違法な排出をした企業に行政処分と罰則が課せられるのは当然のことであるが、非意図的有害化学物質の排出による損害に対しても、これに見合った損害賠償制度を確立していくことが、事後救済として必要と考える。とりあえず、大防法二五条の無過失責任の健康被害物質の枠を広げる措置の検討が望まれる。

このほか、行政指導に関連し、協定行政について一言する。これは、行政指導の内容を相互に認めあって、「協定」としたもので、かつての公害防止協定、最近の環境安全協定がその典型である。合意によって法令以上の上乗せ義務を課することができる。<sup>23)</sup>

神奈川県は、先端技術産業の立地指導として、先端技術産業立地化学物質環境対策指針を定め、その中で、地元との環境安全協定の締結を指導しているという。<sup>24)</sup>



大阪府と関西電力が締結した（昭和四五年五月）公害防止協定は、直接、有害大気汚染物質を内容としたものではないが、SO<sub>x</sub>、NO<sub>x</sub>、燃料硫黄分、利用率、燃料使用量についての協定値を、法令上の義務付けではないが、契約上の遵守義務として着実に履行されている。<sup>(25)</sup>

環境分野における協定方式の活用は今後も有益である。

## 六 検査分析体制の整備

環境問題を解決するためには、環境汚染の未然防止、汚染に対する被害防止、環境を復元する浄化対策、汚染状況の監視、の四対策が必要といわれる。<sup>(26)</sup> そのとおりだが、これらの施策を支えていくためには、裏方の検査分析体制の整備が重要である。

本節での問題提起は、ダイオキシン類のような微量で毒性の高い化学物質のリスクを評価するためには、非常に精度の高い分析値が要求され、そのための施設・設備の整備が相当の経費を要することとなるが、自治体の財政負担として加重であり、いかに対処すべきかという問題が生じていることによる。この点についてどう考えるか、とりあえずの見解を述べるものである。

有害物質の規制、とりわけ有害大気汚染物質の規制は、微量の化学物質による継続的、長期にわたる環境汚染が人の健康に被害を及ぼさないようにという観点に基づくものであり、汚染の実態を把握し、それを科学的に解明し、また、規制にも結び付けるためには、ピコグラム単位の極微の物質の存在を精密に測定することが必要である。有害化

学物質対策が、焦眉の急とされている現在、これら物質を扱うレベルの高い検査分析体制の確立が緊急の課題となつてくる。

また、特に、都道府県の置かれている立場を考えると、大防法の平成八年改正により、地方公共団体には、団体委任事務として有害大気汚染物質による大気汚染状況を調査する義務が課され、また、知事には機関委任事務として、大防法および廃掃法の規定により、施設設置者に対する勧告権限や行政処分権限が認められたので（根拠条文については、いずれも前記）、これら権限行使を適正に行使するため、また法律上の義務を果たすため、有害大気汚染物質の検査分析体制の整備が不可欠の急務となっている。

以下、これに関係する若干の行政上、法律上の問題点を検討していくことにする。

最初に、国と自治体の役割分担を考えてみると、機関委任の法体系の中にあつては、国が分析方法を定め、マニュアル化し、自治体や自治体の委託を受けた民間分析機関が、それに従い分析するというのが事務の流れである。モニタリングや検体分析などの測定事務は自治体の事務というべきであるが、国が規制基準を設定するので、分析方法も国で定めて通知してくる。もつとも、分析方法の確立には、自治体の持つ現場のノウハウが不可欠であり、国と自治体の主体性のある意見交換、および連携・協力体制の強化が必要である。

次に、自治体と民間の関係を見ると、自治体が民間業者に委託して調査・分析を行なうことは可能であり、専門業者も相当数存在している。事務効率の向上、経費の削減が考えられるのであればこれを活用すればよいが、法令により配分された行政権限は委託できない。検体の採集についても、法令に基づく発生源への立入調査などは不可であり、行政権限の帰属主体である自治体の職員によらなければならない。委託できる範囲は、検査分析の事実行為のみであ

る。

行政処分など公権力行使の根拠とする際の検体分析作業を、事実行為として民間に委託することは可能だが、この場合、行政庁として分析結果に責任を持つため、分析結果を検証し、またサンプリングを含めた一連の作業についても確認していく、行政庁によるクロスチェックが必要となってくる。精度管理を疎かにして行政処分に及んだ場合は、訴訟、賠償につながることも起こりうる。

すると、いずれにせよ自らの手による検査・分析の精度管理の体制整備が急がれる。

極微量の化学物質の分析には、高分解能のGC-MS（ガスマトグラフ質量分析計）が必要となるが、計測・前処理の付属設備、分析室のケミカル・ハザード（物質の外部への漏洩防止と外部からの侵入防止）などに要する経費を加えるとイニシャルコストで四〜五億円と高価になるので、自己分析か民間委託かの費用対効果が論じられることになる。

ちなみに、民間委託の場合の経費は、検体数×単価となる。この場合、年間の検体数は「一般環境測定 of 測定地点数×年間測定回数+発生源施設数」となり、検体数は、数百件オーダーの数となる。検体一件あたりのコストは、排出などにおける有害物質のサンプリングの経費と分析経費と合わせ、四五万円程度とされるので、こちらも億円単位のものとなり、毎年必要経費として継続することとなる。

すると、自前の設備投資と民間委託とは、経費的には、拮抗するものといつて良い。

次に、費用対効果分析については、最近、地方自治体においても、必要性が説かれるようになり、政策評価、執行評価を行なうことが多くなっているが、本件のごとき経費は、単に金銭的な評価ではなく、住民の健康影響の未然防

説  
止の観点から、発生源対策の緊急性、即応性などが事業採否を決定を左右する要素になってくると考えられる。もし緊急事態が生じたときは、無条件に回避措置が必要となってくる。<sup>(29)</sup>行政裁量論における裁量収縮の適用の場ともいえる。

有害大気汚染問題の緊急性とそれに即応できる検査分析体制の確立、また分析のクロスチェックを含む行政責任を果そうとすれば、自治体みずから、または共同して、自前の検査分析体制を整えるべきであろう。都道府県としては、市町村の行政に便宜を供するためにも、施設・設備の供用が必要であろう。

さらに述べると、高分解能GC—MSは、ダイオキシン類の分析に使用されるだけでなく、有機化合物の分析装置として、汎用性の大きいものであり、物質ごとに前処理や分析条件は異なるものの、多くの有害大気汚染物質の分析、および今後次々出現するであろうの未知・未解明の化学物質についての、地域の安全を守るため、必要な分析結果を提供することができ、危険を予見していくために必要である（大気に限らず、水質、土壌、食品など広範囲に及ぶ）。ちなみに、この種の分析体制を整備するための環境庁の「環境監視調査等補助金」があり、同補助金交付要綱<sup>(30)</sup>によると、地方公害研究所等設備として、高分解能ガスクロマトグラフ購入費の二分の一が補助される（本体部分の補助で、補助裏二分の一に加え、単価五六七〇〇千円にも実勢価格との単価差分の持ち出しが生じよう）。環境庁としても、実施中の「ダイオキシン対策に関する五カ年計画（平成九年八月）」達成の一環として、支援態勢をとっている。

蛇足になるかもしれないが、現在行なわれている地方分権推進法に基づく地方分権化作業が期待の成果を上げるために、事務権限の見直しだけでなく、相応の財源委譲がなければ、必要な施策を講じることができない。<sup>(31)</sup>

- (1) 広域対応の紹介記事として、日本経済新聞・平成一〇年九月一五日期刊 二七面・こみ焼却炉集約・・・。
- (2) 平成九年九月一二日環大規二二四号・環大企三一八号、知事・政令市長宛通知。
- (3) 大阪府環境保健部環境局大気課・大気環境保全の現状と課題(平成四年) 四二二項以下。
- (4) 阿部泰隆「市町村の産廃処理監督条例」ジュリスト一〇五五号二二頁、阿部II淡路・環境法(平成七年・有斐閣) 四四頁・阿部泰隆執筆。
- (5) WHOおよびDHG(ドイツ科学振興協会)の評価により分類。
- (6) 有害物質の選考方法については、大阪府環境保健部環境局大気課・有害化学物質規制方法検討結果(平成五年) 五十七頁。
- (7) 大阪府環境白書一〇年版・資料編。
- (8) これに対し、環境庁には「ナショナルミニマムをすべての国民に対して等しく確保していくためには、自治事務では不適切」との見解が強いという。大森彌「くらしづくりと分権改革」地方分権と地方自治(新地方自治法講座一二・ぎょうせい・平成一〇年) 二四四頁。
- (9) 阿部泰隆「放置自転車対策の法と政策・下」自治研究六〇巻二号(昭和五九年) 二六項、拙稿次注(10) 三三二頁。
- (10) 北村喜宣・自治体環境行政法(平成九年・良書普及会) 三六頁、拙稿「まちづくり条例制定の法的視点」大阪経済法科大学法学研究所紀要二五号・六頁以下。
- (11) 山村恒年・環境法入門(平成九年・昭和堂) 一三四頁、中杉修身「化学物質汚染のリスク管理」ジュリスト一〇一五号・二二五頁。
- (12) 環境白書・平成一〇年版各論一四九頁。
- (13) 渡辺一法「神奈川県における化学物質対策の取組」環境研究一〇六号七二頁。

- (14) 前掲注(6)・五―七頁以下。
- (15) 拙稿「法施行条例をめぐる若干の問題」大阪経済法科大学法学研究所紀要一六号八五頁。
- (16) とりあえず、環境白書・平成九年版総説・二五一頁、同一〇年版総説一二七頁。
- (17) 情報公開につき村田哲夫「廃棄物行政と情報公開」、諸外国の状況につき織朱實「環境リスクと環境情報公開―外国のPRTTR制度の動向―」ともに環境法研究二四号。
- (18) 米国の紹介につき織朱實「米国における有害化学物質の排出に関する情報の公開」環境法研究二二号。
- (19) 環境庁環境安全課・パイロット事業中間報告―環境汚染物質排出・移動集計結果―(平成一〇年五月)、PRTTR技術検討会・PRTTRパイロット事業評価報告書(平成一〇年九月)、環境白書一〇年度版総論一三二頁。
- (20) 日本経済新聞平成一〇年九月一〇日社説「化学物質のリスク管理」、読売新聞同年九月一九日の社説「環境リスク管理は世界標準で」、など。
- (21) 前注・白書同頁。
- (22) 日本経済新聞平成一〇年九月一日朝刊一三面、一〇月一三日朝刊一面・一三面など。
- (23) 北村・前掲注(10)・四〇頁、原田尚彦・環境法(昭和五六年・弘文堂)一六四頁、拙稿・地方自治法講義(平成九年・大阪経済法科大学出版部)一四八頁。
- (24) 渡辺・前掲(13)七五頁。
- (25) 毎年度の、大阪府環境白書に実績が公表されている。
- (26) 中杉・前注(11)一三六頁。
- (27) 地方分権推進委員会報告第二次報告一三二頁。
- (28) 自治体では三重県などが先駆。三重県・事務事業評価システムの概要(平成一〇年四月)、日本経済新聞の経済教室欄「城山英明・上山信一・行政に評価制度導入を(平成九・一〇・一)、山本清・自治体事業成果で測定(平成一〇・三・

二七)。なお最近、通産省政策評価研究会の中間答申「政策評価の現状と課題（平成一〇・九・一二）が公表されているが関連事項の検討資料として有益である。

(29) 鳥山武道「科学技術の開発とリスクの規制」公法研究五三号一六九頁。

(30) 平成一〇年四月二八日・環大規一六五号など・都道府県知事あて環境庁事務次官通知。

(31) 本節の記述の考え方は、大阪府有害大気汚染物質検査分析体制学識者検討会（座長は筆者）・大阪府における有害大気汚染物質検査分析体制のあり方（中間まとめ）（平成一〇年九月）の作成に際し、検討したものの。

