

別添

大気保全対策に関する
行政監察結果に基づく勧告

—大気汚染防止対策を中心として—

(抜 粋)

平成 8 年 3 月

総 務 庁

前 書 き

国民の健康を保護し生活環境を保全するためには、大気環境が将来にわたり良好に維持・保全されていくことが必要である。

我が国においては、昭和30年代から40年代にかけて、急激な工業化の進行等に伴い、工場・事業場から排出される^{いおう}硫黄酸化物などにより、いわゆる四日市ぜん息や川崎ぜん息の発生にみられるような大気環境の著しい悪化をみた。このようなことから、国は、大気環境を保全するため、昭和42年に制定された公害対策基本法（昭和42年法律第132号）第9条第1項に基づき、大気汚染物質である二酸化硫黄、一酸化炭素、浮遊粒子状物質、光化学オキシダント及び二酸化窒素の5物質ごとに、大気の汚染に係る環境上の条件について、「人の健康を保護するうえで維持されることが望ましい基準」（以下「大気環境基準」という。なお、平成5年に環境基本法（平成5年法律第91号）が制定されたことに伴い公害対策基本法は廃止され、同法による大気環境基準は環境基本法第16条第1項の規定により定められた基準とみなすこととされている。）を定め、また、昭和43年に制定された大気汚染防止法（昭和43年法律第97号）に基づき、工場・事業場に対するばい煙の排出規制を行うなど大気汚染防止対策を進めてきた。平成6年度末現在における大気環境基準の達成状況をみると、二酸化硫黄及び一酸化炭素については全国的にほぼ達成されているが、浮遊粒子状物質及び二酸化窒素については大都市地域を中心として依然として達成率が低く、光化学オキシダントについては全国的に著しく低くなっている。

我が国の大気汚染の態様は、近時、従来の工業中心の産業型から都市活動全般にかかわりを持ったものへと変化してきているとされており、このような変化に対応するためには、大気汚染の状況の把握対象として工場地域を重点に大気汚染常時監視測定局の配置が行われてきた従来の考え方を見直し、人が常時生活し活動している地域の全体としての大気汚染の状況を的確に把握する観点に立って監視体制の整備を図ることが急務となっている。

また、近年、多種多様な物質の生産及び使用の拡大に伴い、大気環境基準が設定されている大気汚染物質以外に、発がん性が確認されている物質など人の健康を保護する上で有害性が懸念される多種多様な物質（以下「有害大気汚染物質」という。）が大気中で検出されるに至っている。有害大気汚染物質に対しては、既に諸外国において人の健康に及ぼす影響が顕在化する前に有害物質として規制する措置が進められており、我が国においても、国民の健康への影響の未然防止を図る観点から、有害大気汚染物質による新たな大気汚染に対する的確な対応が求められている。

なお、自動車から排出される窒素酸化物による大気汚染については、東京都等6都府県の大都市地域に対し、「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」（平成4年法律第70号）が平成5年12月に全面施行された。この結果、これらの地域内においては、窒素

酸化物排出量の少ない貨物自動車の使用の義務付け等の車種規制が平成5年12月から開始（車種規制の全面的な適用は8年4月1日）されるとともに、地域ごとの自動車排出窒素酸化物の削減目標や物流・人流・交通流対策等の各種施策を盛り込んだ総量削減計画が策定され、この下で各般の施策が総合的に推進されることとなった。

さらに、特定フロン等によるオゾン層の破壊が地球規模での大気環境保全上の問題となり、昭和63年に「特定物質の規制等に係るオゾン層の保護に関する法律」（昭和63年法律第53号）が制定され、特定フロン等の製造等に係る規制が行われているところであるが、冷媒用などのために既に使用されている特定フロン等の回収処理及び破壊処理が引き続き課題となっている。

この監察は、以上のような状況を踏まえ、国民の健康及び生活環境に密接に関連する大気環境の保全を図る観点から、国及び地方公共団体における大気汚染防止対策の実施状況等を調査し、関係行政の改善に資するため実施したものである。

1 大気汚染に係る常時監視体制の整備

環境庁は、環境基本法（平成5年法律第91号）第16条第1項に基づき、「大気汚染に係る環境基準について」（昭和48年環境庁告示第25号）において二酸化硫黄、一酸化炭素、浮遊粒子状物質及び光化学オキシダントについて、「二酸化窒素に係る環境基準について」（昭和53年環境庁告示第38号）において二酸化窒素について、大気汚染に係る環境上の条件につき、人の健康を保護する上で維持されることが望ましい基準（以下「大気環境基準」という。）を定めている（環境基本法の制定による公害対策基本法（昭和42年法律第132号）の廃止前に同法第9条第1項の規定により定められていた大気環境基準は、環境基本法第16条第1項の規定により定められた基準とみなすこととされている。）。

大気環境基準の適合状況の把握等のため、大気汚染防止法（昭和43年法律第97号。以下「大防法」という。）第22条に基づき、都道府県知事及び大防法第31条に基づき都道府県知事の権限が委任されている市（以下「政令市」という。）の長は、大気汚染の状況を常時監視しなければならないとされている。政令市は大気汚染防止法施行令（昭和43年政令第329号。以下「大防法施行令」という。）第13条により指定されているものであるが、政令市の指定に当たって環境庁は、①人口25万人以上の市であること（ただし、現状では事務処理体制の整備が間に合わない等の理由により、特に政令市としての指定を希望しない市を除くこと。）、②人口25万人未満であるが政令市としての指定を希望する市にあっては、①大気汚染防止対策を実施する必要性が高いこと、⑩監視測定体制が整備されていること等を条件として、都道府県を通じて政令市としての指定の希望調査を行った上で指定してきており、平成7年4月1日現在、人口25万人以上の65市と人口25万人未満の8市の合計73市を政令市として指定している。なお、環境庁は、これまで、希望する地方公共団体の職員を対象に大気保全に係る研修を実施するとともに、地方公共団体における測定機器等の整備について助成してきている。

大気汚染の状況の測定場所等として、環境庁は、都道府県及び政令市に対し、①浮遊粒子状物質については、「浮遊粒子状物質に係る環境基準の設定について」（昭和47年2月14日付け環大企第27号環境庁大気保全局長通知）により、①「測定にあたっては、特定の汚染源による影響を受けることなく、かつ、地域の大気汚染の状況を的確に把握しうると認められる地点を選ぶものとする」、⑩「採気口については、地上からの土砂の巻き上げ等による影響を排除するため、原則として地上3～10メートルの高さに置くものとする」、②二酸化硫黄、二酸化窒素及び光化学オキシダントについては、「大気汚染に係る環境基準について」（昭和48年6月12日付け環大企第143号環境庁大気保全局長通知）により、①「二酸化硫黄等の測定は、原則としてそれらの汚染物質による地域における大気汚染の状態を的確に把握することが可能な場所で行われるべきであるが、必要に応じて局地的な汚染状態の把握にも努めるべきである」、⑩「試料空気の採取は、人が通常生活し呼吸する面の高さで行われるべきであり、原則として地上1.5メートル以上10メートル以下の高さにおいて行うものとする

が、高層集合住居等地上10メートル以上の高さにおいて人が多数生活している実態がある場合には、試料空気を採取する高さは適宜その実態に応じ選択すべきものとする」、③一酸化炭素については、緊急時の措置（大防法第23条に基づく自動車の運行の自主的制限についての自動車の使用者等に対する協力要請等）の効果的な運用を図るための監視測定場所等として、「大気汚染防止法の一部を改正する法律の施行について」（昭和46年8月25日付け環大企第5号環境庁大気保全局長通知）により、「一酸化炭素は、大部分が自動車から排出されるので、測定点は交通頻繁な道路又は交差点の周辺であって、人が常時生活し、活動している場所またはこれに近接した場所に設定する。採取口の高さは、おおむね1.5メートルとする」と通知している。

都道府県及び政令市は、上記の各通知に基づき、地域の大気汚染の状況を的確に把握することができ、る地点に、一般環境における大気汚染の状況を把握するための一般環境大気測定局（以下「一般局」という。）と道路周辺における自動車排出ガスによる大気汚染の状況を把握するための自動車排出ガス測定局（以下「自排局」という。）を配置して常時監視を行っており、それらの配置数は、平成5年度末現在、全国で、一般局が1,720局、自排局が391局となっている。また、測定項目別の測定局の配置数は、①一般局の場合、二酸化硫黄を測定項目としているものが1,610局、一酸化炭素が189局、浮遊粒子状物質が1,461局、光化学オキシダントが1,110局、二酸化窒素が1,428局、②自排局の場合、二酸化硫黄が87局、一酸化炭素が347局、浮遊粒子状物質が198局、光化学オキシダントが39局、二酸化窒素が362局となっている。

これらの測定局の配置について、環境庁は、都道府県及び政令市に対し、「測定値の地域代表性」を考慮した一般環境大気測定局の配置について」（昭和61年3月3日付け環大規第34号環境庁大気保全局大気規制課長通知。以下「昭和61年適正配置通知」という。）により、一般局について、①常時監視のための測定場所として、産業の重化学工業化の進展に伴い大気汚染が著しくなった工業地域における発生源の周辺が従前は重視されていたため、現存する一般局は工業地域や都市部に集中する傾向があったこと、②常時監視のための測定網として、初期の段階においては大気汚染の高濃度地点を把握することに主眼が置かれ、地域全体の汚染状況を広く把握するために一般局が配置されたものではなく、過去のデータの蓄積に基づいて経験的に配置の場所が決められていたが、現在においては、大気汚染物質の測定は広域的な大気汚染の状況の把握や環境影響評価等の基礎情報として重要な役割を果たすようになってきていることなどから、地域全体の汚染状況を把握できるよう地域代表性（測定値ができるだけ広い領域を代表するものであること。）を有する一般局を適正に配置することにより、一般局の配置が適切かつ効率的なものとなるよう検討する必要があることを通知している。さらに、環境庁は、「環境大気常時監視マニュアル」（平成2年12月環境庁大気保全局策定）において、一般局の配置の際に留意すべき事項として汚染物質の発生源の特性・分布と風向特性を考慮すること、特定地域に偏らないこと等を、また、一般局における大気環境基準に係る測定項目として二酸化硫黄、一酸化炭素、浮遊粒子状物質、光化学オキシダント及び二酸化窒素を示している。