

基本問題 第3問 大気汚染防止法 1

問題文

大気汚染防止法（以下、大防法）について、次の各設問に答えよ。

〔設問1〕

総量規制制度について、その制度趣旨を踏まえながら、説明せよ。

〔設問2〕

揮発性有機化合物（以下、VOC）の排出規制について、ばい煙の排出規制と比較しつつ、説明せよ。なお、両規制を比較する際には、それぞれの背景にある環境法の基本原則の相違についても触れるものとする。

〔設問3〕

設問2を踏まえ、近時、大防法に導入された水銀の排出規制における特徴を説明せよ。

本問は、大防法の法政策の基本を問う問題である。すなわち、設問1では（水濁法でも問題にはなるが）総量規制制度について、設問2と3では、大防法の規制対象である、①ばい煙（同法第2章）、②VOC（第2章の2）、③粉じん（第2章の3）、④水銀（第2章の4）、⑤有害大気汚染物質（第2章の5）、⑥自動車排出ガス（第3章）のうち、②と④について、説明させる問題である。

上記の①～⑥のうち、すでに過去問で出題されているのは、①との対比で⑤（平成21年第1問設問1）、③のうち「特定粉じん」である「石綿」（アスベスト）が二度（平成20年第2問、平成30年第2問）という状況であり、②④⑥については、重要論点であるにもかかわらず、いまだ出題されていない。そこで、本問で②④を、次問で⑥を出題することとした。特に④は、大防法の平成30年改正という近時の改正で導入された制度であるため、最新の法改正から出題されやすい司法試験環境法の傾向を踏まえると、要注意である。

なお、④は、大防法だけでなく、「水銀による環境の汚染の防止に関する法律」（平成27年法律42号。以下、水銀汚染防止法）も制定されているので、④が出題される際には、水銀規制防止法も同時に出題される可能性もあるため（司法試験六法には掲載されていないので、問題文の中に同法の条文も引用される形で）、環境省のHP等を利用して同法の特徴をあらかじめ掴んでおくといよい。環境省のHPにあげられた同法の解説パンフでは、冒頭で次のような説明がなされているので、参考にしてほしい。

水銀は常温で液体である唯一の金属元素で、揮発しやすく、様々な排出源から排出されて地球上を循環し、分解されることなく環境中に蓄積します。水銀及びその化合物の中には神経毒性等を有するものもあり、人の健康に有害な影響を及ぼします。先進国では水銀の使用量は減っているものの、途上国では依然利用されており、環境汚染や健康被害が生じるリスクが高いことから、水銀汚染は世界規模での対策が必要な問題です。

こうした中、世界的にも水銀対策を推進する機運が高まり、水銀による汚染から人の健康と環境を保護するため、平成25年10月に水銀に関する水俣条約（以下「水俣条約」といいます。）が我が国において採択されました。水俣条約は、水銀の採掘から貿易・使用・排出・放出・廃棄等に至るライフサイクル全体を包括的に規制するものです。

このパンフレットでは、水俣条約の的確かつ円滑な実施を確保するために制定された…水銀汚染防止法…について、事業者の皆さまに求められる措置、対応等についてご紹介します。

以上

答案例

1 第1 設問1

1 大防法における総量規制制度とは、同法の定める排出基準（同法3条）や上乗せ基準（同法4条）だけでは、大気に関する環境基準（環境基本法16条）を確保することが困難と認められる地域において、一定規模以上の工場・事業場を対象に、大気汚染物質の全体的・計画的な削減を図る制度である（大防法5条の2）。

2 この総量規制は、排出基準や上乗せ基準だけでは、次のような不都合があるため導入されたものである。

すなわち、まず、排出基準や上乗せ基準は、排出濃度や排出口（煙突）の高さに応じた規制であるため、排出口の口径を大きくしたり、煙突を高くしたりすれば、基準をクリアできてしまう。そのため、多くの大気汚染物質を合法的に排出することが可能になってしまうという不都合がある。

また、個々の「ばい煙発生施設」（同法2条2項）が排出基準や上乗せ基準を遵守しても、ばい煙発生施設の数が増えて同一地域内に密集してくれば、その地域全体の大気汚染は進行してしまうという不都合がある。

このような排出基準や上乗せ排出基準による規制の限界に対応するために、総量規制制度の導入が必要となったのである。

第2 設問2

1 ばい煙の場合、それを排出する施設を設置する際には、それを都道府県知事に届け出る義務（同法6条）及び当該届出の受理から60日間の

2 実施制限義務があり（同法10条1項）、これらの義務に違反すれば罰則もある（同法34条1号、35条2号、36条）。この点は、VOCを排出する施設の設置についても同様であるから（同法17条の5、17条の9、34条1号、35条2号、36条）、施設の「設置」の場面では、ばい煙とVOCとで相違はないことになる。

2 他方、施設の「操業」や「監視」の場面においては、両者で相違が生じる。

まず、ばい煙の場合、次のような厳格な規制的手法が採用されている。すなわち、ばい煙発生施設に対しては、排出基準及び総量規制基準の遵守義務が定められ（同法13条1項、13条の2第1項）、それらの義務違反に対しては、改善命令等が出され得る（同法14条1項、3項）ほか、直罰も規定されている（同法33条の2第1項1号、36条）。また、ばい煙濃度等の測定・記録義務も課され（同法16条）、その違反にも直罰が規定されている（同法35条3号、36条）。

これに対し、VOCの場合、VOC排出施設には、排出基準の遵守義務（同法17条の10）とその違反時の改善命令等は定められている（同法17条の11）が、直罰は規定されておらず、総量規制も存在しない。また、測定・記録義務はある（同法17条の12）が、その違反には罰則はない。

3 ばい煙とVOCで上記のような相違があるのは、次のような理由による。

すなわち、ばい煙については、健康被害との因果関係について、すで

3 科学的知見が確立しているため、未然防止原則（環境基本法4条）の見地から、上記のような厳格な規制的手法の採用も許容される。

これに対し、VOCについては、VOCが浮遊粒子状物質（以下、SPM）や光化学オキシダント（以下、合わせて、SPM等）の生成に与える影響については科学的に明らかとなっていることから、VOCと健康被害との「定性的」な因果関係については科学的知見が確立している。しかし、VOCからSPM等が生成される過程には、多くの化学反応や環境条件（太陽光や気温等）が関与するため、「定量的」な因果関係については、科学的不確実性が残存している。そのため、ばい煙のように未然防止原則は採用できず、厳格な規制的手法（排出基準遵守義務や測定記録義務の違反に対して直罰を設ける等）は、比例原則の見地から採用できない。

また、VOCは、ばい煙と比べて、物質の種類が格段に多く、その発生源も多様である（VOCには塗料や接着剤の原料となるトルエンやキシレンも含まれるから、規制対象以外の施設や一般国民の日常生活からも排出されるし、施設の排出口（煙突）からだけでなく、工場等における塗料の乾燥時の飛散も多い）。このように、VOCは、汚染源の特定も困難であるため、汚染物質の総量を測定して、個々の事業者に排出許容量の枠を割り当てる総量規制制度を採用することも、技術的に困難といえる。

さらに、VOCは、それ自体が直接健康被害を引き起こすのではなく、前記のとおり、SPM等という健康被害を引き起こす物質を生成する原因

4 となり、間接的に健康被害を引き起こす物質に過ぎない。

以上のような相違から、VOCについては、ばい煙のように規制的手法を厳格に用いるのではなく、法規制を抑制的に機能させ、排出規制と自主的取組みとを適切に組み合わせるという「ベストミックス」又は「ポリシーミックス」が採用されている（同法17条の3）。これにより、VOCの排出と飛散の抑制を図るのである。これは、環境法の基本原則との関係でいうと、予防原則（人の健康や環境に重大で不可逆的な影響を及ぼすおそれがある場合、因果関係に関する科学的知見が不確実であっても、規制措置を可能とする考え方）に基づくものといえる。

第3 設問3

1 大防法は、水銀排出施設から水銀等を大気中に排出する者に対して、ばい煙の排出規制と同様、水銀濃度の排出基準の遵守を義務付け（同法18条の33、18条の28）、同基準違反に対しては改善勧告や改善命令等を発出でき（同法18条の34）、違反者には罰則（命令前置）を科し得るとし（同法33条）、さらに、水銀濃度の測定・記録・保存義務を課して（同法18条の35）、その違反に対しても罰則（直罰）を科す（同法35条3号）等の規制的手法を導入している。これは、水銀等が環境や人体に悪影響を与えることは、水俣病の例を挙げるまでもなく明らかであり、定性的にも定量的にも因果関係に関する科学的知見が明らかだからである。

2 もっとも、水銀規制に関する国際条約である水俣条約において、同条約が各締約国に対し、水銀の新規発生源に対して、「利用可能な最良の

- 5 技術」(BAT: Best Available Techniques) 及び「環境のための最良の慣行」(BEP: Best Environmental Practices) の導入を義務付けているため、大防法においても、それらの考え方を前提として、水銀の排出抑制に向けた自主的取組みをも導入している(同法18条の26)。
- このように、大防法の水銀規制は、VOC 対策と同様、ポリシーミックス(ベストミックス) が採用されている。

以上

6