

生活環境保全条例に基づく水銀規制のあり方検討について

1. 法と条例の関係

条例に基づく水銀規制のあり方を検討するにあたり、法の趣旨を踏まえ整合を図る必要があることから、法と条例の関係を整理すると以下に示すとおりである。

(1) 上乘せに関する規定（法第4条）

法では、「ばいじん」又は「有害物質（カドミウム、塩素・塩化水素、弗素・弗化水素・弗化珪素、鉛、窒素化合物）」について、自然的、社会的条件から判断して法の排出基準では十分でないと認められる区域において、条例で法の排出基準よりも厳しい基準を定めることができることとしているが、水銀に関する上乘せ規制は、条文上明示的に容認されていない。

<大気汚染防止法_抜粋>

(第四条)

都道府県は、当該都道府県の区域のうちに、その自然的、社会的条件から判断して、ばいじん又は有害物質に係る前条第一項から第三項の排出基準によつては、人の健康を保護し、又は生活環境を保全することが十分でないと認められる区域があるときは、その区域におけるばい煙発生施設において発生するこれらの物質について、政令で定めるところにより、条例で、同条第一項の排出基準にかえて適用すべき同項の排出基準で定める許容限度よりきびしい許容限度を定める排出基準を定めることができる。

(2) 横出しに関する規定（法第32条）

法では、水銀排出施設について、水銀以外の物質の大気中への排出及び水銀排出施設以外の施設に係る水銀の大気中への排出に関し、条例で必要な規制を定めることを妨げないこととしている。

<大気汚染防止法_抜粋>

(第三十二条 条例との関係)

この法律の規定は、地方公共団体が、ばい煙発生施設について、そのばい煙発生施設において発生するばい煙以外の物質の大気中への排出に関し、ばい煙発生施設以外のばい煙を発生し、及び排出する施設について、その施設において発生するばい煙の大気中への排出に関し、(省略)、水銀排出施設について、その水銀排出施設に係る水銀等以外の物質の大気中への排出に関し、並びに水銀排出施設以外の水銀等を大気中に排出する施設について、その施設に係る水銀等の大気中への排出に関し、条例で必要な規制を定めることを妨げるものではない。

(3) 法と条例による規制の重複について

現条例の制定時に大阪府公害対策審議会から受けた答申（「環境保全条例のあり方について」平成5年12月20日付け答申第37号）では、有害物質の規制対象施設について、「大防法で対象とする有害物質と重複する規制物質の規制対象施設は、同法において対処する」という考え方が示されている。これに沿って、法と条例で重複する有害物質（カドミウム、鉛、塩素、塩化水素）の規制対象施設については、条例の規制対象から除外している。

2. 条例と改正法に基づく水銀規制の適用範囲

条例と改正法に基づく水銀に関する規制について、施設の種類と規模の点からまとめた概要を図1に示す。

枠内が条例による水銀の大気排出規制が適用される施設であり、(1)の斜線部が、条例と改正法の規制が重複する施設である。

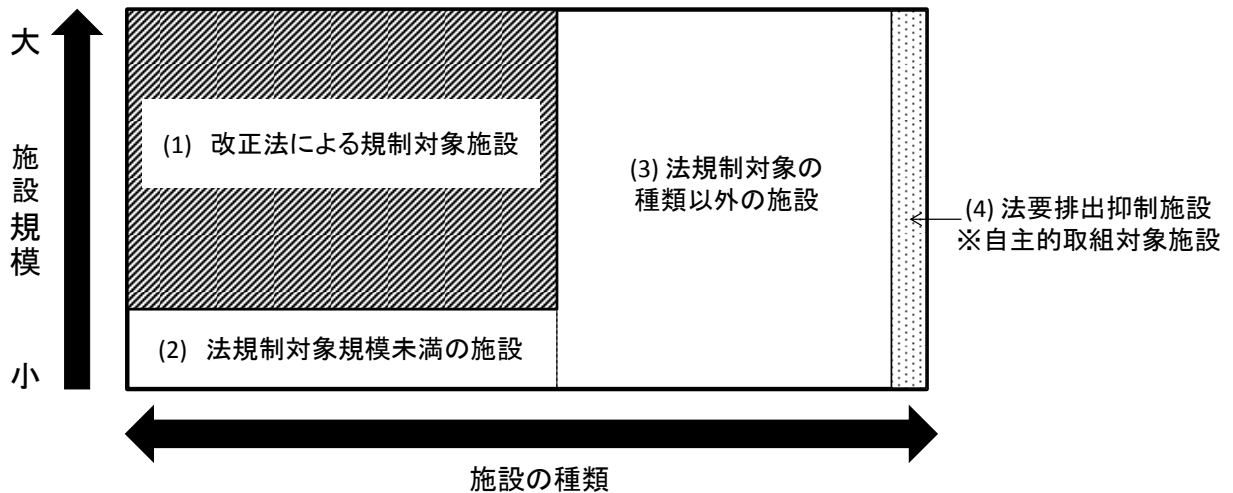


図1 施設の種類と規模からみた条例と法の水銀規制関係

3. 論点整理（案）

大阪府環境審議会（平成29年6月6日）において諮問した際に検討内容（案）として、

条例に基づく水銀の規制対象施設であって、

- ・法の規制対象にも該当する施設に対する排出規制
- ・法の規制対象に該当しない施設に対する排出規制のあり方

を掲げている。

(1) 条例に基づく水銀の排出規制対象施設について

① 法の規制対象にも該当する施設に対する排出規制のあり方（図1(1)）

- ・改正法の施行に伴い、水銀の規制対象となる施設のうち、既に条例の規制対象とされている施設がある。
- ・現状のままであれば、改正法の施行に伴い、条例と改正法の2つの規制が事業者に適用されることとなる。
- ・規制が重複する既設の128施設については、改正法の排出基準が条例に比べて厳しい。
- ・新設の施設については、一般に水銀以外の有害物質を排出することから、その規制が適用され、敷地境界までの距離や煙突高さなど、立地条件等に一定の制約が働く。
- ・法と条例で同一方法の規制が重複する他の有害物質（カドミウム、鉛、塩化水素、塩素）は、法により対処することとし、条例の規制対象から除外している。

②-1. 法の規制対象に該当しない施設に対する排出規制のあり方（図1（2）、（3））

- ・ 改正法の水銀排出施設と同種類で規模未満の施設、改正法の対象外となる施設に対して、条例で水銀の排出基準を適用している。
- ・ 府内には、（2）の施設が1施設（休止中）、（3）の施設が29施設所在する。
- ・ 同一種類の施設に対して、改正法対象規模の施設は一律の排出基準が適用されるが、条例対象規模の施設は立地条件や煙突高さ等により算出された規制基準が適用されることとなる。
- ・ 他の有害物質では、法の規制対象施設と同種類で規模未満の施設、法の対象外となる施設について条例の規制を適用している。
- ・ 図1（2）の施設については、改正法は裾切りをしても水俣条約の趣旨に沿ってこれを実行できるものとして対象外としている。
- ・ 図1（2）、（3）の施設については改正法の対象外としており、法の基準が設定されていない。

②-2. 要排出抑制施設に対する条例の規制のあり方（図1（4））

- ・ 改正法では、要排出抑制施設に対して、排出抑制のための自主的な取組を義務付けている。
- ・ 要排出抑制施設は、府内に17施設所在する。
- ・ 図1（4）の施設については、改正法で排出基準を設定しなくても水俣条約の趣旨に沿ってこれを実行できるものとして対象外としている。
- ・ 図1（4）の施設については改正法の対象外としており、法の基準が設定されていない。

（2）水銀排出濃度の測定方法について

① 条例による水銀の測定方法のあり方について

- ・ 条例施行以降、条例の水銀規制についてはガス状水銀のみを測定対象とし、その結果をもって排出基準の適否を判断している。
- ・ 改正法では、以下の理由により全水銀（ガス状水銀＋粒子状水銀）を測定対象としている。
欧米の測定方法が全水銀を対象としており、諸外国との水銀排出データと比較検証可能な測定対象となることが望ましい。
水銀排出実態調査の結果において、一部の施設で粒子状水銀がガス状水銀と同程度排出されている。
ただし、事業者の負担を軽減する観点から、排ガス中の全水銀に占める粒子状水銀が一定量以下であることが確認された場合、ガス状水銀のみの測定結果をもって全水銀の測定結果に代えることができることとしている。
- ・ 条例における水銀の排出基準は、有害物質ごとに一定の安全率を考慮した係数により算出される。

② 条例による水銀の測定結果の確認方法及び排出基準超過時の対応のあり方について

- 条例では1回の測定結果により判断することとし、排出基準に適合しない有害物質を排出した場合、直ちに罰則が適用される。
- 条例は、水銀の排出基準が周辺住民の吸入暴露による健康被害の防止の観点から設定されたものであることから直罰を適用している。法の有害物質や条例の他の有害物質と同様の対応を行っている。
- 改正法では、排出基準を上回る水銀濃度が検出された場合、水銀排出施設の稼動条件を一定に保った上で、速やかに計3回以上の再測定を実施し、初回の測定結果を含めた計4つ以上の測定結果のうち、最大値及び最小値を除く全ての測定結果の平均値により評価することとしている。
- 改正法では、排出基準に適合しない水銀等を継続して大気中に排出する場合、知事が改善を勧告し、これに従わない場合、期限を定めて、措置を命ずることができる。さらにこの命令に従わない場合、罰則が適用される。
- 改正法の排出基準は、測定結果に一定の濃度変動が内在することに留意し、対象施設において一度でも超えてはならない水準として設定するものではなく、平常時における平均的な排出状況として、達成し得る水準として設定している。