



1. 公害対策基本法

(1) はじめに

明治 20 年代の足尾銅山鉍毒事件, 明治 30 年代からの別子銅山煙害事件などからはじまる公害の歴史の流れにおいて, 今日ほど公害を真向からみすえ, 抜本的な対策を講じようとしている時代はない。昭和 42 年 8 月に制定された公害対策基本法は, 戦後急速に発展した経済と人口の著しい都市集中を背景として, 大気汚染, 水質汚濁, 騒音, 振動などによる人の健康と生活環境に対する脅威の急激な深刻化と, 地域規模の拡大に対処すべく, 国, 事業者および地方公共団体の公害の防止に関する責務を明らかにし, 公害防止の基本となる事項を定めて公害対策の総合的推進をはかる目的で定められた基本法である。

公害を除去するために, 従来地方自治体において, 条例による規制が実施されるとともに, 国は公共用水域の保全に関する法律 (水質保本法), 工場排水等の規制に関する法律 (工場排水規制法), ばい煙の排出の規制等に関する法律 (ばい煙規制法), 建築物用地下水の採取の規制に関する法律等の個別立法などにより, 大気汚染, 水質汚濁などの発生源の排出の規制, 公害防止施設の整備の促進のための金融上, 税制上の措置を実施してきたが, 公害問題は複雑かつ困難な問題を内包しているため, これらの個々ばらばらな規制法では必ずしも満足すべき効果をあげることができなかった。これらの多岐にわたる公害対策を統一された目標のもとに有機的に関連づけ, 総合性を確立するための場をつくる必要性が痛感されて国の施策の基本的方向を指示する基本法が制定されるに至ったものである。

公害問題は昭和 45 年 7 月頃の田子ノ浦港のへどろ問題, 東京都において発生した光化学スモッグなどにより

* 正会員 建設省計画局建設課専門官

** 経済企画庁水質公害課専門調査員

一段と社会問題として再認識され, 世間の強い関心をあつめ, より徹底的な対策の推進がのぞまれた。45 年 12 月の第 64 国会は公害国会として 13 本の公害関係法案の審議を行ない, これらを可決成立せしめて, 公害防止に関する一応の法体系を整備するに至ったが, 公害対策基本法についても, 「経済の発展との調和」条項の削除, 公害の定義に土壌汚染, 水底底質の悪化, 水温等による水質の悪化も公害に含まれることとすること, などの一部改正が行なわれて, 昭和 45 年 12 月 24 日に公布された。

(2) 公害対策基本法の構成内容

公害対策基本法は四章二十九条からなる。

第一章は総則で, 目的, 対象とする公害の定義, 事業者, 国, 地方公共団体, 住民のおのおのの責務, 年次報告の義務などからなる。

第二章は公害の防止に関する基本的施策 (環境基準, 汚濁源の排出規制, 土地利用および施設の設置に関する規制, 公害防止に関する施設の整備等の推進, 監視測定等の体制の整備, 調査の実施, 科学技術の振興, 知識の普及など), 地方公共団体の施策, 特定地域における公害防止計画の作製, その達成の推進, 公害に係る紛争の処理および被害の救済からなる。

第三章は費用負担および財政措置などについて定めている。

第四章は公害対策会議および公害対策審議会の設置について定めている。

これらのうち, とくに重要と思われるものについて個別に述べることにする。

(3) 公害対策基本法の目的, 定義

再三述べたように, この基本法の目的は, 第一条に「事業者, 国および地方公共団体の公害の防止に関する責務を明らかにし, 並びに公害の防止に関する施策の基本となる事項を定めることにより公害対策の総合的推進を図り, もつて国民の健康を保護するとともに, 生活環境を保全すること」とされている。この第一条第 2 項として従来は「前項に規定する生活環境の保全については, 経済の健全な発展との調和が図られるようにするものとする」という経済条項がついていたが, 今回の改正でこの部分は削除された。

とくに, この「目的」で明らかにしたように, 健康保護は絶対性を持ち第一義的に強調され, 生活環境の保全も経済の健全な発展との調和を考慮することなく, 優先的に考慮されるべきものとした。

この法律でいう公害を第二条では定義づけて「事業活動その他の人の活動に伴って生ずる相当範囲にわたる大

気の汚染、水質の汚濁（水質以外の水の状態または水底の底質が悪化することを含む）、土壌の汚染、騒音、振動、地盤の沈下（鉱物の掘削のための土地の掘削によるものを除く）、悪臭によって人の健康または生活環境に係る被害が生ずること」としている。また「生活環境」とは「人の生活に密接な関係のある財産並びに人の生活に密接な関係のある動植物およびその生育環境を含むものとする」としている。

公害が公害として問題にされる要件として、人為的な原因に基づくものであること（天然自然現象によるものではない）、相当広範囲な社会問題として地域的な広がりを示しているものであることを要するものと考えている。

大気の汚染については、とくに定義を下していないが、現行のばい煙規制法では、規制の対象となる「ばい煙」は、燃料その他の燃焼または熱源としての電気の使用に伴い発生するすすその他の粉じん、または亜硫酸ガス若しくは無水硫酸を指すものとし、人の健康に著しく有害な物質を「特定有害物質」として定めている。

水質の汚濁は大気の汚染同様に水中に汚濁物質が人為的に持ちこまれる現象を指すこととされていたが、ヘドロ事件などにかんがみ、今回の法改正で、温熱排水などによる温度変化（発電所などからの冷却水の排水により生ずる）と、いわゆる悪質のヘドロ等の沈殿により水底の底質が悪化して生ずる水質への影響も含むこととされた。

騒音はとくに法律上の定義はきめられていないが、一般的定義として好ましくない不快な音とされている。

振動、地盤の沈下、悪臭、土壌の汚染については、とくに自明であり、説明を省略する。

以上、七種類の公害を典型七公害（従来は土地汚染を除き典型六公害）と称され、この法律のほか、公害紛争処理法等いくつかの公害立法に共通の定義として使用されている。社会経済的に一般に主張されているものは必ずしもこれと同一ではない。この定義はあくまで環境汚染による被害を防止したり、被害者の公法救済などをはかるための公的施設を総合的に講ずる対象を明らかにするものの概念である。

（４）事業者、国、地方公共団体、住民の責務

事業者は第三条によって、その事業活動による公害防止のため必要な措置を講ずるとともに、国または地方公共団体の実施する公害防止に関する施策に協力する責務を有する。また、物の製造、加工に際して、その製造加工に係る製品が使用されることによる公害の発生防止に資するよう努めなければならないこととされている。

ここで、とくに事業者には、「その事業活動による公害

を防止するため必要な措置を講ずること」が責務であるとしたが、これはただちに民法における不法行為による損害賠償責任を無過失で認めるというものでない。しかし、この条文により事業者は必要な措置を講ずるという責務があるので、損害賠償請求を、より広く認めてゆくこともできると考えられている。

国の責務は第四条に「国民の健康を保護し、および生活環境を保全する使命を有することにかんがみ、公害の防止に関する基本的かつ総合的な施策を策定し、およびこれを実施する責務を有する」と規定されている。ここで「国」というのは地方公共団体に対比するもので、ほぼ「政府」と同義と解してよい。

地方公共団体の責務は、第五条に「住民の健康を保護し、および生活環境を保全するため、国の施策に準じて施策を講ずるとともに、当該地域の自然的、社会的条件に応じた公害の防止に関する施策を策定し、およびこれを実施する責務を有する」と規定している。

さらに住民の責務として、第六条に「国または地方公共団体が実施する公害の防止に関する施策に協力する等公害の防止に寄与するように努めなければならない」としている。

以上の規定で、事業者、国、地方公共団体、住民おのおの公害防止に関する基本的な役割を宣言している。

（５）環境基準

第九条に「政府は大気の大気汚染、水質の汚濁、土壌の汚染および騒音に係る環境上の条件について、それぞれ、人の健康を保護し、および生活環境を保全するうえで維持されることが望ましい基準を定めるものとする」と規定し、第２項として「前項の基準が二以上の類型を設け、かつそれぞれの類型をあてはめる地域または水域を指定すべきものとして定められた場合には、政府は当該地域または水域の指定を都道府県知事に委任することができる」としている。

また、この基準は「常に適切な科学的判断により必要な改定がなされる」べきこと、および「政府は公害の防止に関する施策を総合的かつ有効適切に講じてこの基準が確保されるよう努める」べきことを規定している。

以上でわかるように、環境基準は排出などの規制（第十条）、土地利用および施設の設置に関する規制（第十一条）、公害防止に関する施設の整備（第十二条）などの個別公害対策の実施にあたり、行政上の目標としての基準である。この法律では「維持されることが望ましい基準」であって、汚染の最大許容限度あるいは受忍限度といった消極的なものではない。また、このような積極的な環境基準の設定を政府の義務としている。

(6) 国の施策

第十条で政府は事業者などの遵守すべき排出基準を定めて大気汚染、水質汚濁の原因となる物質の排出規制措置を行なうとともに、騒音、振動、地盤沈下、悪臭についても、必要な措置を講ずるよう努力すべきこととしている。

第十一条で土地利用および施設の設置に関する規制として、公害を防止するため、「土地利用に関し必要な規制を講ずるとともに、公害が著しく、または著しくなるおそれがある地域について、公害の原因となる施設の設置を規制する措置を講じなければならない」としている。

第十二条では、「政府は緩衝地帯の設置等公害の防止に必要な事業および下水道、廃棄物の公共的な処理施設その他公害の防止に資する公共施設の整備事業の推進する措置を講じなければならない」とうたっている。

(7) 特定地域における公害の防止

第十九条に公害防止計画の作成、第二十条に公害防止計画の達成の推進が規定されている。

この第十九条はとくに公害が激進で総合的対策を講ずる必要のある地域、または新産業都市、工業整備特別地域のように人口と産業の急速な集中により公害が著しくなるおそれのある地域について、排出規制、土地利用の規制、施設立地の規制等の諸施策を総合的に講ずるための公害防止計画を、内閣総理大臣が基本方針を示して都道府県知事に策定せしめることを、規定したものである。第二十条は、この公害防止計画の達成について、国および都道府県は、必要な措置を講ずるよう努めるものとしている。

なお、公害防止計画の基本方針は、あらかじめ公害対策会議（後述）の議を経、また関係都道府県知事の意見を聞いて指示し、公害防止計画の承認は、同様に公害対策会議の議を経なければならないこととなっている。

(8) 公害に係る紛争の処理および被害の救済

第二十一条に「政府は公害に係る紛争が生じた場合における和解の仲介、調停などの紛争処理制度を確立するため必要な措置を講じなければならない」とし、2項として「政府は公害に係る被害に関する救済の円滑な実施を図るための制度を確立するため、必要な措置を講じなければならない」とされている。

公害対策は、公害の発生を防ぐ予防的な施策と、公害の発生後の救済に分けることができる。救済のほうの第一は公害に係る紛争の処理、第二は被害の救済の実施である。一般に公害問題については、民事訴訟法の定めるところにより、民事上の手続きによって紛争の解決や救

済を求め、あるいは民事調停のかたちで調停を求めうるのであるが、本条はこのような私法的な救済とともに、とくに公法上の紛争処理、公法的な救済の途を開き、それらの制度を確立するため、必要な措置を講ずることを定めたものである。これらをうけて公害紛争処理法および公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法が制定されている。

(9) 公害対策会議および公害対策審議会

公害問題はきわめて複雑多岐なもので、その対策行政も各省庁にまたがる多元的なものである。現在の行政は各省庁の専門の分野ごとの縦割りの行政であり、人の健康保持の観点からの衛生福祉行政、産業育成の観点からの通産行政、都市計画等の観点からの建設行政、地方財政等に関する自治行政など、各省庁の行政が複雑に交差し、また公害の個々の規制について、それぞれの省庁の規制対象ごとに主務省庁として、それぞれの権限を有している。しかしながら、公害問題の効果的な対策の推進を行なうためには、総合的・一元的な調整が要請されることから、本条項により、総理府に公害対策会議が設置された。

第二十五条において、公害対策会議は「総理府に附属機関として置く、会議は公害防止計画に関して先に説明した事項を処理すること、公害の防止に関し基本的かつ総合的な施策の企画に関すること等を審議すること」とされている。

第二十六条によって、会議は会長、委員をもって構成すること、会長には内閣総理大臣をあて、委員は関係行政機関の長のうち総理大臣が任命することなど、組織について規定している。

中央公害対策審議会は第二十七条に規定され、総理府に総理府の附属機関として設置すること、この審議会は、内閣総理大臣の諮問に応じ、公害に関する基本的事項を調査審議すること、このほか法令の規定によりその権限に属する事務ならびに、これらに関して内閣総理大臣に対し意見を述べることを定めている。

(10) その他の規定

第十五条は公害防止に関する科学技術の振興について、政府は試験研究の体制の整備、研究開発の推進および、その成果の普及等の措置を講じなければならないとし、第十六条では、公害の知識の普及を努力義務と規定している。

第十七条においては、政府は都市の開発、企業の誘導等、地域の開発および整備に関する施策の策定および実施にあたって、公害の防止について配慮すべしとしている。

2. 騒音規制法

(1) はじめに

騒音規制法は昭和 43 年 6 月 10 日公布され、同年 12 月 1 日施行された。本法は、公害対策基本法の理念にしたがい、工場・事業場等における活動に伴う騒音および建設工事に伴う騒音について必要な規制を行ない、生活環境の保全をはかるとともに、騒音に関する紛争について、公正な解決をはかるのが主たる目的として制定された。その後、公害に係る紛争処理については、公害紛争処理法が制定され、騒音規制法より削除され、また昭和 45 年 12 月 18 日に騒音規制法の一部改正法が成立し、今日に至っている。

騒音は住民の生活環境をそこなうといっても、おのずから大気汚染や水質汚濁などとは性格が異なる。まず、騒音の物理的性質から影響範囲はかなり限定され、また直接、人の健康をそこなうようなことはまれである。このような性質から、多少の「うるささ」、「やかましき」は黙認される傾向があったが、最近急速に都市化現象が進行し、住宅と工場の混在が激しく、工場騒音、建設騒音、交通騒音、航空機騒音など各種の騒音の激化と、これらにとりかこまれて都市生活の快適さが次第に失われてゆき、騒音に対する生活環境の保全が、住民の生活上の重要な課題として意識されるようになった。

騒音の規制に関して、これまでまったく国、地方公共団体は無関心であったわけではない。地方公共団体において独自に条例を制定し、規制措置を講じてきた。また国においても、工場騒音に関しては建築基準法のもとに用途地域内における一定の騒音源の設置の規制、交通騒音に関するものは道路交通法、道路運送車両法のもとに、自動車の警笛などの規制、航空機騒音に関しては「公共用飛行場周辺における航空機騒音による障害の防止等に関する法律」などにより騒音による被害について移転補償を行なってきた。しかしながら、公害対策基本法の制定に伴い、とくに騒音に関する個別規制法として、この法律が制定されたものである。

(2) 騒音規制法の目的、概要

第一条に「この法律は、工場および事業場における事業活動並びに建設工事に伴って発生する相当範囲にわたる騒音について必要な規制を行なうとともに、自動車騒音に係る許容限度を定めること等により、生活環境を保全し、国民の健康の保護に資することを目的とする」としている。

工場または事業場の定義については別段の定めはない

が、一般的にあって継続的に一定の業務のため使用される場所を指すもので、ここでいう事業活動は単に営利を目的とするものに特定せず、国や国に準ずる機関も含まれる。

建設工事は、おおむね建設業法第二条に定める建設工事を指すものと解釈してよい。

騒音規制法の規制は要約すると次のとおりである。

工場騒音に関しては、地域の指定（法第三条）、規制基準の設定（法第四条）、特定施設の届出等（法第六条～第八条、第十条）、計画変更の勧告（法第九条）、改善勧告および改善命令（法第十二条）、その他、特定施設を設置する工場・事業場に対する立入検査権、および報告徴収権（法第二十条）について定めている。

建設騒音に関しては、地域の指定（法第三条）、特定建設作業の実施の届出（法第十四条）、改善勧告および改善命令（法第三条）、その他、特定建設作業を伴う建設工事を施工する者に対する立入検査権および報告徴収権について定めている。

自動車騒音に関しては、許容限度の設定（法第十六条）、許容限度の確保を道路運送車両法に基づく命令において考慮すべきこと（法第十六条）、都道府県知事の公安委員会に対する規制措置の要請権（法第十七条）、または道路管理者に対する意見を述べることの規定（法第十七条）などについて定めている。

以下、建設騒音に関する規制に主眼を置いて、その仕組みを説明する。

a) 騒音規制地域の指定

法第三条において、「都道府県知事は、住居が集合している地域、病院または学校の周辺の地域その他の騒音を防止することにより住民の生活環境を保全する必要があると認める地域を騒音について規制する地域として指定しなければならない」と定めている。

b) 特定建設作業

法第二条の 3 項において、政令によって定められている。その 5 つの作業は下記のとおりである。

① くい打機（もんけんを除く）、くい抜機またはくい打くい抜機（圧入式くい打くい抜機を除く）を使用する作業（くい打機をアースオーガーと併用する作業を除く。

② びょう打機を使用する作業。

③ さく岩機を使用する作業（連続的に移動する作業にあつては、1日に移動最大距離が 50 m をこえない作業に限る）。

④ 空気圧縮機（電動機以外の原動機を用いるものでその定格出力が 15 kW 以上のものに限る）を使用する作業。

⑤ コンクリートプラント（混練容量が 0.45 m³ 以上のもの）、またはアスファルトプラント（混練重量が

表-1 特定建設作業とその規制に関する基準

特定建設作業名	勧告の内容	騒音の防止の方法の改善	騒音の防止の方法の改善または作業時間の変更			
1. くい打機（もんけんを除外）くい抜機またはくい打機（圧入式）くい打機（くい抜機を除く）を使用する作業（くい打機をアースオーガーと併用する作業を除く）	当該特定建設作業の騒音が特定建設作業の敷地の境界線から30mの地点において85ホンをこえて発生する場合	当該特定建設作業の騒音が午後7時から翌日の午前7時までの間に発生する場合	当該特定建設作業の騒音が当該特定建設作業の場所において1日10時間をこえて発生する場合	当該特定建設作業の騒音が第1号から第3号までに掲げる特定建設作業については、これら全部に係る作業の期間が当該特定建設作業の場所において連続して6日をこえて発生する場合	当該特定建設作業の騒音が日曜日その他の休日に発生する場合	
2. びょう打機を使用する作業	当該特定建設作業の騒音が特定建設作業の敷地の境界線から30mの地点において80ホンをこえて発生する場合	同上	同上		同上	同上
3. さく岩機を使用する作業（作業地点が連続的に移動する作業については、1日における当該作業に係る2地点間の最大距離が50mをこえない作業に限る）	当該特定建設作業の騒音が特定建設作業の敷地の境界線から30mの地点において75ホンをこえて発生する場合	当該特定建設作業の騒音が午後9時から翌日の午前6時までの間に行なわれる場合	当該特定建設作業の騒音が当該特定建設作業の場所において1日10時間をこえて発生する場合		同上	当該特定建設作業の騒音が日曜日その他の休日に発生する場合
4. 空気圧縮機（電動機以外の原動機を用いるものであって、その原動機の定格出力が15kW以上のものに限る）を使用する作業（さく岩機の動力として使用する作業を除く）	同上	同上	同上		当該特定建設作業の騒音が第4号および第5号に掲げる特定建設作業（これと連続して行なう第1号から第3号までに掲げる特定建設作業に係るもの）に係るもの全部または一部に係る作業の期間が当該特定建設作業の場所において1月をこえて発生する場合	同上
5. コンクリートプラント（混練機の混練容量が0.45m ³ 以上のものに限る）またはアスファルトプラント（混練機の混練重量が200kg以上のものに限る）を設けて行なう作業（モルタルを製造するためにコンクリートプラントを設けて行なう作業を除く）	同上	同上	同上		同上	同上
適用除外（各号共通）		<ol style="list-style-type: none"> 1. 災害その他非常の事態の発生により当該特定建設作業を緊急に行なう必要がある場合 2. 人の生命または身体に対する危険を防止するため、とくに当該特定建設作業を行なう必要がある場合 3. 鉄道または軌道の正常な運行を確保するため、とくにこの号本文に掲げる時間（以下「夜間」という）において当該特定建設作業を行なう必要がある場合 4. 道路法（昭和27年法律第180号）第34条の規定に基づき、道路の一用の許可に当該特定建設作業を夜間に行なうべき旨の条件が付された場合および同法第35条の規定に基づく協議において当該特定建設作業を夜間に行なうべきこととされた場合 5. 道路交通法（昭和35年法律第105号）第77条第3項の規定に基づき、道路の使用の許可に当該特定建設作業を夜間に行なうべき旨の条件が付された場合および同法第80条第1項の規定に基づく協議において当該特定建設作業を夜間に行なうべきこととされた場合 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 当該特定建設作業がその作業を開始した日に終わる場合 2. 災害その他非常の事態の発生により当該特定建設作業を緊急に行なう必要がある場合 3. 人の生命または身体に対する危険を防止するためとくに当該特定建設作業を行なう必要がある場合 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 災害その他非常の事態の発生により当該特定建設作業を緊急に行なう必要がある場合 2. 人の生命または身体に対する危険を防止するため、とくに当該特定建設作業を行なう必要がある場合 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 災害その他非常の事態の発生により当該特定建設作業を緊急に行なう必要がある場合 2. 人の生命または身体に対する危険を防止するため、とくに当該特定建設作業を行なう必要がある場合 3. 鉄道または軌道の正常な運行を確保するため、とくに当該特定建設作業を日曜日その他の休日に行なう必要がある場合 4. 電気事業法施行規則（昭和40年通商産業省令第50号）第1条第2項第1号に規定する変電所の変更の工事として行なう特定建設作業を行なう場所に近接する電気工作物の機能を停止させて行なわなければならない者が生命または身体に対する安全が確保できないため、とくに当該特定建設作業を日曜日その他の休日に行なう必要がある場合 5. 道路法第34条の規定に基づき、道路の占用の許可に当該特定建設作業を日曜日その他の休日に行なうべき旨の条件が付された場合および同法第35条の規定に基づく協議において当該特定建設作業を日曜日その他の休日に行なうべきこととされた場合 6. 道路交通法第77条第3項の規定に基づき、道路の使用の許可に当該特定建設作業を日曜日その他の休日に行なうべき旨の条件が付された場合および同法第80条第1項の規定に基づく協議において当該特定建設作業を日曜日その他の休日に行なうべきこととされた場合 	

200 kg 以上のもの)を設けて行なう作業(モルタルを製造するためにコンクリートプラントを設けて行なう作業を除く)。

ただし、当該作業がその作業を開始した日に終わるものを除く。

c) 特定建設作業の実施の届出

a) の地域内で、b) の特定建設作業を伴う建設工事を施工しようとする者は、都道府県知事に届出をすることを法第十四条で規定している。

この届出の義務者は、その建設工事の元請業者で、特定建設作業の開始の日の7日前までに、以下の事項を届出するものとしている。

ただし、災害その他非常の事態の発生により、特定建設作業を緊急に行なう必要がある場合は、この限りでない。

- ㉑ 氏名または名称および住所ならびに法人にあっては、その代表者の氏名。
 - ㉒ 建設工事の目的の施設または工作物の種類。
 - ㉓ 特定建設作業の場所および実施の期間。
 - ㉔ 騒音の防止の方法。
 - ㉕ その他、建設作業騒音規制規則に定める事項。
- d) 改善勧告または改善命令

都道府県知事は、特定建設作業に伴って発生する騒音が表一に示す勧告基準に適合しないことにより、その周辺の生活環境が著しくそこなわれると認めるときは、その事態を除去するために必要な限度において騒音防止方法の改善または特定建設作業の作業時間の変更を勧告することができる(法第十五条)。

勧告を受けた者がその勧告に従わないで特定建設作業を行なうときは、前項と同じ内容を命令することができる(法第十五条第2項)。

公共性のある施設または工作物*に関する建設工事について行なわれる特定建設作業については、勧告または命令を行なうにあたって、当該工事の円滑な実施について、とくに配慮しなければならない(法第十五条第3項)。

なお、特定建設作業に伴って発生する騒音の規制に関する基準を表示すると表一のようになる。

e) 罰 則

① 特定建設作業に関する騒音防止の命令(法第十五条の第2項)に違反した者は、5万円以下の罰金(法第三十条)。

② 特定建設作業の実施届出義務(法第十四条第1項)に違反した者は、3万円以下の罰金(法第三十一条)。

* 建設業法施行令第十五条に定める施設または工作物で、道路、上下水道、鉄道、自動車ターミナル、公共用飛行場、電気工作物などをさす

③* 法人の代表者、法人または人の代理人、使用人その他の従業員がその法人または人の業務に関して①、②の違反行為をしたときは、行為者を罰するほかその法人または人に対して同様の罰金(法第三十二条)。

④ 災害その他の非常事態のときの特定建設作業の実施の届出の特例において届出をしないか、虚偽の届出をした者は1万円以下の過料(法第三十三条)。

以上、①~④の罰則が規定されている。

(3) 地域の指定

昭和45年12月の騒音規制法改正前は、工場騒音の規制指定地域は「特別区および市の市街地並びにその周辺の住居が集合している地域で……」となっており、建設騒音についてはこの地域のうち、さらに限定された区域を限って知事が指定することとなっていた。具体的には、工場騒音については「住民の生活環境を保全する必要があると認める地域」として、都市計画上の用途地域でいえば住居地域、商業地域、準工業地域、工業地域を含み工業専用地区、臨港地区、工業のための埋立地等は除かれるものとするよう指導されていた。これに対し建設騒音については、昭和43年11月27日、厚生省、建設省告示第1号によって基準が示され、

① 良好な住居の環境を保全するため、とくに静穏の保持を必要とする区域(住居専用地区)。

② 住居の用に供されているため、静穏の保持を必要とする区域(住居地域)。

③ 住居の用にあわせ商業、工業などの用に供されている区域であって、相当数の住居が集合しているため、騒音の発生を防止する必要がある区域(商業区域、準工業地域の一部)。

④ 学校、保育所、病院、図書館、特別養護老人ホームの敷地の周囲おおむね80mの区域。とされていた。

45年の改正により、これらは、「① 住居が集合している地域、② 病院または学校の周辺の地域、③ その他の騒音を防止することにより住民の生活環境を保全する必要があると認める地域」と改正され、工場騒音も建設騒音も、まったく同一の指定地域を適用されることとなったが、この新しい地域指定の基準は、この稿を執筆時においては確定していない。したがって、当分の間は旧法によって具体的に知事によって指定ずみの現在の規制区域においてのみ規制が実施されるものと思われる。しかしながら、今後は旧法と異なり、市または市街地周辺のみでなく、単に住居の集合している……の新しい地域指定が適用されてゆくの、その規制対象地域は拡大す

* これは両罰規定といい、いわば使用人が法律に違反した場合、その使用人を監督すべき者として使用者が同じ罰を受ける規定である。

ることとなる。

(4) 規制基準

工場騒音に対する規制基準は、前述の建設騒音の場合と異なり、都道府県知事が地域を指定するとき、それぞれの地域ごとに4種類の区域に分け、各区域ごとに昼間、夜間その他の時間の区分ごとに主務大臣が定めた基準の範囲内で、それぞれの規制基準を定めることとなっている(表一2)。

表一2 主務大臣の定めた騒音規制に関する規準

区域の区分 時間の区分	昼 間 (ホン)		朝 夕 (ホン)		夜 間 (ホン)	大体相当する 地域
	昼	間	朝	夕		
第1種区域	45~50		40~45		40~45	住居専用地区
第2種区域	50~60		45~50		40~50	住居地域
第3種区域	60~65		55~65		50~55	商業地域、準工業 地域
第4種区域	65~70		60~70		55~65	工業専用地区を除く、 工業地域
時間帯の基準	午前7時または8時~午後6時、7時または8時		(朝)午前5時または6時~午前7時または8時 (夕)午後6時、7時または8時~午後9時、10時または11時		午前9時、10時または11時~翌日午前5時または6時	

この工場騒音の規制に関する基準と先に説明した建設騒音に関する勧告に係る基準とを比較するとわかるように、騒音の大きさにおいて相当の差がみられる。このように、騒音規制基準の差のほかにも、届出における緊急時の特例扱いの有無、計画変更勧告の有無(工場騒音については有り)、勧告、命令の発動要件の差(工場騒音の場合は単に周辺的生活環境がそこなわれるときとなっている)等の場合において、建設騒音は比較的ゆるやかな取扱いが配慮されている。これは、建設工事が一時的でしかも短期間に終了するのが通例であること、場所において代替性がないこと、騒音の防止が困難であること、公共的傾向がつよく、地域住民の利益に結びつく場合が多く、ある程度受忍を求めうるケースがでてくること、などの建設作業の特殊性からきていると解される。

(5) 事務の委任

法第二十五条において、この法律の規定により「都道府県知事の権限に属する事務は政令で定めるところにより、市町村長に委任することができる」としている。

騒音はもともと地域的な性格が強いので、地域の実情にくわしい市町村長に実質的事務の多くを委任したほうが適切な運用ができると考えられ、地域の指定、規制基準の設定などを除き、都道府県知事より市町村長に委任されている。

(6) 条例との関係

法第二十七条には条例との関係として、「地方公共団体が指定地域内に設置される特定工場などにおいて発生する騒音に関し、当該地域の自然的、社会的条件に応じて、この法律とは別の見地から、条例で必要な規制を定めることを妨げるものでない」とし、また「指定地域において建設工事として行なわれる作業であって特定建設作業以外のものについて、その作業に伴って発生する騒音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」としている。

この条項は、従来多くの地方公共団体が行なってきた条例による騒音規制に関し、本法律との関係について定めたものである。法の内容は自明であるから、とくに説明しない。

(7) 「ホン」、騒音の測定方法、大きさ等

最後に「ホン」の意味、騒音の測定方法、大きさなどについて若干説明する。これらについては、法令上は規制基準(告示)に備考として示されている。

① ホンとは、計量法(昭和26年法律第207号)第五条第44号に定める騒音の大きさの計量単位とする。

② 騒音の測定は、日本工業規格 C1502 に定める指示騒音計 C1503 に定める簡易騒音計、または国際電気標準会議の Pub 179 に定める精密騒音計を用いて行なうものとする。この場合において、聴感補正回路は A 特性を用いることとする。

③ 騒音の測定方法(以下省略する)

上記に述べられているように、「ホン」とは②に示すような騒音計で A 特性で測定した騒音の大きさ(これを A 特性騒音レベルといい、ホンまたは db(A) と書く)である。

騒音の問題については、その物理学的意味、あるいはその人間の心理、生理、衛生など人間の健康に及ぼす影響、音響学上の各種の測定を含む理論知識などを、ある程度理解していないと、法令に書かれた内容や、これらのもっている意味を十分くみとることができない。これらについては、すでにこの講座の手におえるものでもないし、十分な紙面がないので省かせていただくが、比較的容易にわかりやすい入門の資料を参考文献としてあげておく(ただし、2)~6)項)。

3. 水質汚濁防止法

(1) はじめに

近年におけるわが国の経済は著しい高度成長を続けて

おり、国民生活も物質面では一段と向上をみている。しかし、その反面において産業活動の活発化と人口の都市集中などにより、全国的にわたる河川、湖沼、海域などの公共用水域の水質は汚濁され、人の健康および生活環境に重大な障害を与える、いわゆる水質汚濁による公害現象が多発化している。そこで、水質汚濁に係る公害行政の柱ともいべき水質汚濁防止法の主要点について、公共用水域の水質の保全に関する法律（以下「旧法」と略称する）と対比しながら概説することにする。なお、この講座の依頼を受けた時点は、「公共用水域の水質の保全に関する法律」の概説をするようにとのことであったが、45年末における第64回臨時国会において、この法律は「工場排水等の規制に関する法律」と一本化されて、新たに「水質汚濁防止法」が制定されたことに伴って廃止されることとなった。この水質汚濁防止法は、昭和45年12月25日に法律第138号として公布されたが、本法は公布の日から6ヵ月以内で政令で定める日から施行されることとされているので、その施行日までは上記旧法がなお施行される。

（2）水質汚濁防止法の概説

a) 本法の目的（第一条）

この法律は、工場および事業場からの排水水質によって公共用水域における水質の汚濁を防止することにより、国民の健康の保護と、生活環境を保全することを目的とする。この水質の汚濁には、水質以外の水の状態が悪化すること、たとえば熱による汚染なども含まれることになったが、この点は旧法では明確でなかった。また「生活環境」の定義はされていないが、公害対策基本法第二条と同様であり、人の生活に密接な関係がある動植物の生育環境などを含むものと解釈される。

b) 公共用水域の範囲（第二条）

公共用水域の範囲は、河川、湖沼、港湾、沿岸海域および、これらに接続する公共溝渠、かんがい水路その他、公共の用に供される水路なども含まれる。なお、旧法では、公共下水道および都市下水路はその範囲外とされていたが、本法では、終末処理場を設置している公共下水道および流域下水道に接続する公共下水道のみが除かれ、公共用水域の範囲が拡大された。

c) 特定施設の設置または変更の届出（第五条、第七条）

政令で定められた特定施設を設置し、または変更しようとするときは、事前に総理府令、通産省令に定める方式に従って、その旨を都道府県知事に届け出る義務がある。この点は、旧法体系下では工場排水等規制法によって規定され、特定施設は、製造業関係を主体に定められていた。しかし、水質汚濁防止法では第一次産業から第

三次産業までの全業種が対象となりうることとなり、その範囲も大幅に拡大されている。

（4）排水基準の設定方法など

a) 指定水域制度の廃止

旧法では、公共用水域のうち、水質汚濁が原因となって人の健康および生活環境を保全するうえで看過しがたい影響が生じている場合または、そのおそれがある水域を限って、経済企画庁長官が指定水域として指定し、この水域に排水する工場等に対して水質規制を行なう方式がとられていた。しかし、水質汚濁防止法では、水質汚濁の全国的な拡大傾向および事後規制となっていたことなどにかんがみ、全国の各公共用水域を、すべて規制対象水域とするよう改善された。

b) 排水基準

① 全国一律の排水基準（第三条第1項）：全国の全公共用水域に適用される排水基準は、特定施設を設置する工場などからの排水の汚染状態（熱によるものも含まれる）について、それぞれ、1) 有害物質、2) 生活環境項目（例：BOD、COD、SSなど）の種別にしたがって、総理府令で定められる許容限度である。

② 条例による上乘せ排水基準（第三条第3項）：都道府県内の特定の水域にあつては、上記の全国一律基準では、人の健康を保護し、または生活環境を保全するに十分でない水域があろう。この場合、都道府県知事は、事前に経済企画庁長官および関係知事に通知をして、政令で定める基準にしたがい、条例によって、よりきびしい排水基準を定めることができるのである。これは、水域の流量、流路幅など自然条件も千差万別であるので、個別具体的に妥当な排水基準を設定する必要があることをかんがみて規定されたものである。

（5）排出基準の強制および行政措置

a) 計画変更命令（第八条）

この命令は、特定施設の届出があつた場合で、その排水が排水基準に適合しないと認められるときに、都道府県知事が届出受理の日から60日以内に限り、当該特定施設の構造、使用方法または汚水などの処理方法に関する計画の変更または廃止を命ずるものであり、行政庁における事前のチェックによって水質汚濁の防止が確保されるために設けられた制度である。なお、この改善命令は、旧法体系下では工場排水等規制法でも定められていたが、その対象工場などは指定水域に排出するものに限られていたので、この点も全国的立場から水質の汚濁防止は、一段と強化されたものと評価されなければならない。

b) 排出の制限（第十二条）

特定施設を設置している特定事業場からの排出水の水質は、各排出口において排水基準に適合しているものでなければならず、この排水基準に違反している場合には直接に罰則が課せられるいわゆる「直罰主義」が採用された。この点、旧法体系ではこのような制度でなく、改善命令が先行し、この命令違反に対して罰則が課せられることになっていたので、排水基準は罰則により担保された強制力を有する基準になったといわなければならない。

c) 改善命令（第十三条）

都道府県知事は、特定事業場からの排出水が排水基準に適合しないものを排出される恐れがあると認めるときは、期限を定めて特定施設の構造、使用方法、または汚水などの処理方法の改善を命じ、または当該施設の使用もしくは排出の一時停止を命じる。この命令は、事前に排出基準への適合性を確保する制度として、予防的な役割を果たす重要な行政措置である。

d) 緊急時の措置（第十八条）

異常な渇水などの流水の状況いかんによっては、特定事業場からの排出水が、排出基準に適合している場合であっても、人の健康または生活環境に係る被害が生ずる恐れがある場合が考えられる。このような事態に対処するため、都道府県知事は、総理府令、通産省令で定めるところにより、期間を定めてその排水量の減少や、その他必要な措置を講ずるよう命ずることができるものとされた。このような措置権は、旧法体系ではなかった制度であり、水質汚濁対策は、いっそう強化されることになったものといえる。

(3) その他

以上述べたように、水質汚濁防止法では、その水域の実状にマッチした行政措置が講ぜられるよう、いろいろの制度が創設され、一段と水質公害行政は強化されている。なお、紙面の都合のため詳記できないので、前記以外で目新しい制度として、つぎのようなことが定められているので各自研究されることを期待したい。

- ① 公共用水域の水質の測定のための測定計画の樹立。
- ② 都道府県水質審議会の創設。
- ③ 政令で定める市長への事務の一部委任。

4. 大気汚染防止法

(1) はじめに

工場、事業場から排出されるばい煙の規制については昭和 37 年に「ばい煙規制法」が制定され施行されてき

たが、その後における大気汚染による公害現象は、石炭から石油へのエネルギー転換および自動車交通の急増に伴って、全国各地に発生するに至った。かかる事態に対処するためには、ばい煙規制法では事前予防的な見地が十分配慮されていないこと、および自動車排気ガスが規制対象外になっていたことなどの理由から、昭和 43 年に大気汚染防止法が制定され実施されてきた。しかし、最近における全国各地での公害の続発に対処するため、同法は 45 年末の第 64 回臨時国会において改正され、大気汚染の防止対策は大いに強化されることになった。そこで、同法の主要な点について概説することにする。

(2) 大気汚染防止法の概説

a) 規制対象の施設の設定および変更の届出など

① 規制対象の施設等：大気汚染防止法による規制対象は、工場または事業場に設置されている「ばい煙発生施設」および「粉じん発生施設」と、自動車排出ガスを排出する自動車である*1 *2。

② 規制対象地域の拡大：改正前においては指定地域制度をとり、規制地域は、ばい煙発生施設が集合している地域または集合して設置されることが確実な地域で、大気の汚染が著しい地域もしくはその恐れがある地域に限られていた。しかし、大気汚染が全国各地で発生している現状および指定地域制によっては、未然予防に十分でないことなどにかんがみ、今回の改正により、この指定地域制は廃止され、したがって、全国のどの地域も規制対象の地域となったのである。

③ ばい煙および粉じんの発生施設の設定・変更の届出（第六条、第十八条）：前記のばい煙発生施設または粉じん発生施設を設置する場合または、すでに届け出ている事項のうち一定事項を変更しようとするときは、事前に厚生省令・通産省令にしたがって都道府県知事に届け出ることが必要であり、その届出受理の日から原則として 60 日間は届出事項について実施の制限を受けることとなっている（第十条）。ただし、この実施の制限は、粉じん発生施設については定められていない。

(2) ばい煙の排出基準など

a) ばい煙の排出基準（第三条）

ばい煙発生施設から排出されるばい煙に係る排出基準は、つぎに述べる種類の基準からなる。

*1 ばい煙発生施設とは、工場または事業場に設置される施設のうち、ばい煙が大気の汚染の原因となるものであって、政令で定められたもので、現在 16 の施設が指定されている。

*2 粉じん発生施設とは、工場または事業場に設置される施設のうち、その施設から排出され、または飛散する粉じんが大気汚染の原因となるもので、政令で定められるものであり、石英、鉱石などの置場（ヤード）、クラッシャー、選別、ミキサー、コンベア等の装置などが指定されるであろうと思われる。

① 一般排出基準：この一般排出基準は、全国一律に適用される基準であり、ばいじんおよび弗化水素などの有害物質について、厚生省令、通産省令によって定められる*。また、大気汚染の代表的な物質である、いおう酸化物については、全国一律に定めることなく、改正前と同様、地域ごとに基準が定められることになっている。これは、政府において、いおう酸化物に関する環境基準が定められ、その達成のための具体的なスケジュールも明らかにされたこと、およびこれには燃料の低いおう化対策が効果的であり、全国的な燃料需給の整合性を確保しながら計画的に地域の実情に応じた対策を講ずることが合理的であると判断されたからである。

② 特別排出基準：ばい煙発生施設等がとくに集合している地域のうち、汚染が一定限度をこえて著しい地域内において新たに設置されるばい煙発生施設に適用される基準であり、これは関係都道府県知事の意見を聴取しつつ、厚生大臣および通産大臣が定める一般排出基準より一段ときびしいものである。

③ 条例による上乘せ基準：一定地域の自然的社会的条件から前記の一般排出基準または特別排出基準によっては、ばいじんまたは有害物質（いおう酸化物は除かれている）により大気汚染の防止に十分でない認められる場合には、都道府県は条例によってその地域の範囲を明示して、その地域に限って適用される、よりきびしい排出基準である。

b) 粉じんの規制（第十八条第3項）

粉じんについては、排出の態様が煙突などの排出口を有せず、堆積場または建築物などから飛散するため被害は工場近辺に限られること、および健康に対する影響がばいじんに比べて少ないこと等の理由から排出基準は設定されず、設備の構造ならびに使用および管理の基準を定めることによって規制されることとされている。

(3) 排出基準遵守のための行政措置

a) 排出基準違反に対する直罰主義（第十三条第1項）

従来は、排出基準に違反する場合であっても、ただちに罰則の適用はなく、施設の構造、使用の方法または、ばい煙等の処理方法に対する改善命令がまずなされ、この命令違反に対して、罰則が適用されることとされていた。しかし、今回の改正によって、ばい煙濃度または、

* ばいじんとは、物の燃焼、熱源として電気の使用に伴い発生するす、灰、金属粉などをいう。

ばい煙量が排出基準に違反したときは、ただちに罰則が課せられるとする、いわゆる「直罰主義」が採用されることとなり、排出基準は強化された。

b) 改善命令（第十四条）

改善命令は、排出基準に不適合なばい煙を継続して排出する恐れがある場合であって、都道府県知事が、人の健康または生活環境に係る被害が生ずると認めるときにその予防手段として設けられた行政措置権である。この命令権は改正前においても定められていたが、前記のように排出基準違反に対する直罰主義の採用に伴って、その役割は予防的措置のためのものに重点が移ったのである。

c) 燃料使用基準の創設（第十五条）

年間を通じての汚染は著しくない場合であっても、季節的に燃料使用量の増加に伴い、とくにいおう酸化物による汚染が著しくなる場合があり、これに対処するため、一定期間内におけるばい煙量を減少するため良質の燃料の使用または使用量の削減を都道府県知事が勧告または命令ができることとなった。この燃料使用基準は、関係省令で定める燃料の種類（当面は重油）について、厚生大臣および通産大臣の定める基準にしたがって、政令で定める地域ごとに都道府県知事が定めることとされている。

(3) おわりに

前記のほか、今回の法律改正により、事故時または緊急時の措置権の強化、汚染状況の公表制度、および都道府県知事の自動車排出ガスに係る道路交通法による措置要請権の創設ならびに罰則の強化などにより、大気汚染に対する対策は一段と拡充強化されることになったが、くわしく述べることは紙面の都合もあり、できないので各自ご研究ねがいたい。

参考文献

- 1) 公害対策基本法の解説，新日本法規出版。
- 2) 厚生省環境衛生局公害部編：騒音規制法の解説，新日本法規出版。
- 3) 建設省計画局建設業課編：建設工事騒音規制の手びき大成出版社。
- 4) 日本工業規格，JIS Z 8731，騒音レベル測定方法。
- 5) 土木工事における騒音振動問題，土木学会誌，55-9。
- 6) 東京都公害研究所：騒音測定と工事騒音の対策，昭和44年10月。
- 7) 牛島：「公共用水域における水質保全行政と水質保全法の一部等について」，下水道協会誌，Vol. 7 No. 76
- 8) 牛島：「水質保全行政」，71年水道年鑑，p. 110 以下

第25回 年次学術講演会講演集の在庫について<残部僅少>

第1部門 (応用力学・構造力学・橋梁，等) 220 題 652 ページ	1,200 円 (〒 100 円)
第2部門 (水理・水文・河川・港湾・海岸・発電水力・衛生，等) 206 題 560 ページ	1,100 円 (〒 100 円)
第3部門 (道路・鉄道・都市計画・交通・測量，等) 107 題 268 ページ	600 円 (〒 100 円)