

ダイオキシン対策推進基本指針に対する意見書

2000年3月16日

日本弁護士連合会

用語および単位

ダイオキシン類	「ダイオキシン類対策特別措置法」においては、次に掲げるものをいうとされた。 <ul style="list-style-type: none">・ポリ塩化ジベンゾフラン（PCDF）・ポリ塩化ジベンゾーパラージオキシン（PCDD）・コプラナーポリ塩化ビフェニル（コプラナーPCB）
ng	ナノグラム＝10億分の1グラム
pg	ピコグラム＝1兆分の1グラム
TEQ	ダイオキシン類のうち、最も毒性の強い2,3,7,8-TCDDに換算した場合の毒性換算当量（Toxicity Equivalency Quantity）。
TDI	耐用一日摂取量（Tolerable Daily Intake）。毎日摂取する量が一日あたりこの量までならば、健康影響の点から許容されると判断される量。

はじめに

わが国のダイオキシン対策は諸外国に比して大きく立ち遅れてきた。1983年、愛媛大学の立川涼教授グループによってわが国ではじめてゴミ焼却炉からダイオキシン類が発生していることが指摘されたが、その後、13年間もダイオキシン類に対する法的規制の実施は先送りにされた。ようやく大気汚染防止法・廃棄物処理法に基づく濃度規制が実現したのは1997年12月のことで、しかも、その内容は極めて不十分なものであった。

こうした対策の立ち遅れの結果、わが国では、埼玉県所沢市、大阪府能勢町、茨城県竜ヶ崎市などで高濃度のダイオキシン類汚染が問題化し、地域住民・労働者の健康被害や農畜産物の汚染が懸念されている。

これらの局地的汚染は、食物連鎖を通じて全国的に拡散している。また、わが国には多数のゴミ焼却施設が全国に散在していることから、全国的にダイオキシン類汚染が深刻化している。このため、わが国の大気中のダイオキシン類濃度は欧米諸国と比べて約10倍も高くなっている。

こうした状況の中、1999年2月、所沢の野菜汚染のテレビ報道を契機として、国民の不安が一挙に噴出し、対策の強化を求める国民世論も高揚した。立法・行政も取り組みを強化せざるを得ず、まず政府は、同年2月に関係閣僚会議を設置し、3月30日には、総合的かつ計画的に対策を推進するため、「ダイオキシン対策推進基本指針」（以下「基本指針」と言う）を策定した。さらに、同年7月には「ダイオキシン類対策特別措置法」（以下「ダイオキシン法」と言う）が議員立法によって制定されたものである。

当連合会では、早期から、わが国のダイオキシン対策の立ち遅れとその結果もたらされる被害に対して深く憂慮し、すでに2回（1994年、1996年）にわたって政府に対して取り組みを強化するよう提言を行ってきた。今回の基本指針およびダイオキシン法によって、ダイオキシン問題の重要性が広く関係者に認識されるとともに、TDIをはじめとする各種基準の設定や直罰規定を含む規制強化が実現されたことは、一応評価される。しかし、今回の取り組みも決して抜本的対策とは言えず、なお残された問題点も多い。

基本指針には、1年以内に点検を行うとともに、必要に応じ対策を見直す旨定められている。そこで、当連合会は、ダイオキシン問題の根本的な解決をめざす観点から、以下のとおり基本指針の問題点を指摘し、国において早期に必要な改定が行われることを要望する。

意見の趣旨

1. ダイオキシン類の毒性に鑑みると、できる限りその排出をゼロに近づけることが求められており、このような認識に立って各対策が講じられなければならない。
2. ダイオキシン類の排出をできる限りゼロに近づけるためには、塩ビ製品等焼却等の処理をするとダイオキシン類を発生させる製品の製造・使用の削減、焼却等の処理によりダイオキシン類を発生させる旨の表示、廃棄物についての生産者の責任（拡大生産者責任）の強化などのダイオキシン類発生源に遡った上流対策に積極的に取り組むことによって、循環型社会を構築しなければならない。
3. ダイオキシン類排出総量のできる限り正確な把握に努めるべきである。国が発表した発生源の排出量の目録（排出インベントリー）には、例えば農薬製造過程や焼却灰等の発生源が対象とされておらず、不十分である。
4. ダイオキシン類測定にかかるデータの精度および公正さを担保するために、精度管理機関の創設、クロスチェックの義務づけ、調査分析過程および全データ（電子情報を含む生データ）の情報公開のほか、サンプリング、抽出・解析の全プロセスに住民が立ち会い、同一試料を採取してクロスチェックを行うなどの権利を保障すべきである。
5. 高濃度汚染地域の住民の健康影響調査、焼却炉周辺の農畜産物調査、焼却施設労働者の健康調査、魚介類の調査などを実施する必要がある。安全宣言のための調査ではなく、汚染の原因究明に結びつく調査を行うべきである。調査結果については、個人のプライバシー保護に配慮しつつ、産地を含む情報公開を行うべきである。さらに、母乳汚染の深刻さと個人差が大きいことを考えると、希望者が母乳・血液検査を受けられるシステムを早期に確立すべきである。
6. 排出総量を平成14年（2002年）度までに平成9年（1997年）比で9割削減という目標が定められているが、平成9年度の排出量は6330～6370 g TEQであるので、9割削減してもなお約630 g TEQの排出量となる。諸外国では、安全性の見地から年間排出量を数グラムとする目標を掲げている国もあり、わが国でも目標値をもっと厳しく定めるべきである。また、達成スケジュールも短縮化すべきである。
7. 施設の大型化・広域化が進められているが、このような対策は、莫大な費用とエネルギーを浪費するものであるのみならず、ゴミの減量やCO₂削減の基本方針にも逆行する。さらに安全性の問題もあり、決して賢明な方法とは言えない。発生源対策の方がはるかに費用も少なくてすみ、かつ効果的である。
8. TDIについては、今般、4 pgTEQ/kgに見直されたが、ダイオキシン類の毒性等に鑑

みると、T D I は本来ゼロをめざすべきものである。WHOの報告書でも、当面4 pg/TEQkg以下としながらも、究極的には1 pg/TEQkg未満となるよう努めるべきことが明記されている。したがって、わが国においても、1 pg/TEQkgを目標値として段階的に強化するためのタイムスケジュールを明確に定めるべきである。

9. 大気・水・土壌の環境基準および排ガス基準値については、総じて現状追認的な姿勢にとどまっており、安全性の見地からもっと厳しい基準値を設定すべきである。特に、大気の排ガス基準値は、80 ngTEQ/m³の暫定値をそのまま踏襲するなど国際的水準をはるかに下回っており、早急な改善が望まれる。

また、食品基準を早期に設置すべきである。

10. 総量規制については、その対象を指定地域内の排ガスのみに限るのではなく、飛灰、焼却灰、排水も対象とし、さらに個別施設ごと、工場・事業場全体や地域単位の各総量規制を導入する必要がある。

11. 50 kg/h未満の小型焼却炉の据切りを認めず、全施設を規制対象とすべきである。

12. ダイオキシン類汚染の地域特性を勘案するならば、地方公共団体、特に市町村の役割を強化する必要がある。ダイオキシン法の運用にあたっては、市町村の権限を都道府県と同等に認める取り扱いをすることが望ましい。

意見の理由

1. 基本的考え方について

基本指針は、ダイオキシン問題について、「国民の健康を守り環境を保全するために、内閣を挙げて取組みを一層強化しなければならない」と述べている。

もとより、ダイオキシン類の取組みを強化することについては全く異論はない。

ダイオキシン類は、急性毒性についてはもとより、発ガン性、生殖毒性、催奇形性、免疫毒性、さらには内分泌かく乱などさまざまな毒性があることが判明している。さらに、自然界で容易に分解されず、たとえ微量の排出であっても、長期間環境中に残留し、やがて生物濃縮を通じて、人類のみならず、生態系や地球全体を脅かすものである。このようなダイオキシン類の毒性を考えると、ただちにダイオキシン類の排出をできる限りゼロに近づけることが求められているのであって、そこには経済の法則などが入り込む余地は全くなく、予防の原則を徹底しなければならない。

さらに、この問題の取組みにおいては、国民の権利性といった視点を看過してはならない。ダイオキシン類のような極めて危険な化学物質に対しては、生存権あるいは人格権に基づき、個別に、人類（将来の世代も含む）はこれを積極的に回避し拒否し、被害の発生を未然に差し止める権利を有するものと言うべきである。具体的には、ダイオキシン類に関しては、現実的な危険性が具現化するまでもなく、国民として、この影響が予想される操業を未然に差し止め、引いてはダイオキシン類を撲滅するためのあらゆる行動を採るべき権利を有し、そのための情報公開を広く求め、あるいは国や地方公共団体に具体的な施策を求める積極的な権利を有するものとする。

したがって、国もこのような国民の権利を前提としたダイオキシン類対策を講ずべきである。

2. 循環型社会の構築について

1) 焼却主義の見直し

ダイオキシン問題を抜本的に解決するためには、循環型社会の構築が求められている。循環型社会を構築するうえで、重要なことは、従来の廃棄物対策を抜本的に見直すことである。

まず第1に、焼却主義の見直しである。多種多様の、しかも大量の人工化学物質を含むゴミの焼却過程とは、何が起きるか分からない多様な化学反応過程にほかならない。高温焼却炉では、なおさらである。それは、もはや、ゴミを衛生的に処理するなどという代物ではなく、いつ有害物質を生み出すか分からない巨大な危険物と化しているのである。このように大量の人工化学物質があふれている現代の社会では、ゴミの焼却主義を抜本的に見直すことが求められている。

2) 発生源対策の実施

第2に、下流ばかりで対策を講じるのではなく、上流に遡って、発生源対策を講じることが必要である。発生源対策としてまず考えられるのは、ダイオキシン類の発生

源となる化学物質を含んだ製品の製造・使用を制限することである。次に考えられるのは、焼却等の処理をするとダイオキシン類を発生する製品についてはその旨の表示をさせるという制度を整えることである。表示制度は、低コストで、消費者にダイオキシン類の発生源となるような製品の購入を控えさせ、結果的にそのような製品が流通しなくなるという効果が期待でき、また、廃棄された後には、その処分の際に適正な処理をしなければダイオキシン類が発生するという警告となり、適正処理の担保となり得る。

なお、ダイオキシン類の発生源となる代表的な素材としては塩ビが挙げられているところ、塩ビ業界は、塩ビ製品は耐久性に優れ、燃えにくく有害性は少ないので必要性は高い、塩素を含んでいても完全燃焼を心がければダイオキシン類の発生は抑えられると主張している。しかし、末端の焼却段階に対策を齎寄せすることは危険である。また、焼却炉対策には莫大な費用とエネルギーを要するうえ、ゴミの減量やCO₂削減にも逆行し、決して賢明な方法とは言えない。製造販売段階からの規制や表示制度によって、はるかに安い費用で、かつ効果的にダイオキシン類の排出を抑制できるのだから、そうした発生源対策を早急に実施すべきである。

3) 拡大生産者責任の確立

第3に、廃棄物の発生抑制にもっと真剣に取り組まなければならない。ところが、大量生産、大量消費を助長する経済構造は、経済界の動向に沿うためか一向に改まっていない。産業廃棄物を中心に廃棄物の総排出量は漸増の途を歩んでいる。国は企業に対し、廃棄物についての責任（拡大生産者責任）を課すことによって、耐久性のある商品や反復使用できる商品、リサイクルに適した商品の開発、製造の積極的取り組みを促進すべきである。

リサイクルに関しても、容器包装リサイクル法が1997年4月に施行されたものの、同法はそもそも、地方公共団体に分別収集と保管という最も過重な負担を負わせるものである反面、企業自体には回収義務はなく、発生抑制、再利用に対して全く考慮していない。また、小型ペットボトルに見られるように、リサイクルが却ってその生産、消費を助長させているといった弊害も見られる。そのため、1999年度は、8月までに予想の1.3倍の約2万3274トンものペットボトルが地方公共団体に分別収集されたため、日本容器包装リサイクル協会が引き取りを断っているといった報道もなされている。さらに、昨今は、リサイクルによって新たに生み出された商品が利用されず、結局は新たな廃棄物として捨てられている現状がしばしば報告されている。このような現状を改めるためには、拡大生産者責任の原理に基づいて、容器の引き取り・回収・再使用・再資源化義務を製品の製造者・販売者に課すような法改正が求められている。

さらに、廃棄物だけを取り扱うのではなく、生産から廃棄までを一元的にとらえて循環型社会を構築するための新たな法的枠組みを整備する必要がある。

3. 排出インベントリーについて

排出インベントリーの対象は、燃焼工程（一般、産業廃棄物焼却炉等）が中心であり、

大量のダイオキシン類を含んでいると言われている焼却灰や農薬等がその対象になっていないのは問題である。しかも、産業廃棄物焼却炉等の排出量に関しては正確な測定、試算がなされているとは到底言い難い。また、この目標の中には、すでに蓄積されたダイオキシン類（特に食品関係）に対する対策が全く考慮されていないのは重大な欠陥であると言わなければならない。

4. ダイオキシン類に関する検査体制について

1) ダイオキシン類については、環境中に存在する量が p g というような非常に低い単位であるために、その測定のためには超高感度の分析が要求されることになるし、そのために分析の費用も高額なものとなる。さらに、ダイオキシン類の毒性が極めて高いことから、測定機関の測定結果には信頼性が置けるものであることが要請される。

そのために、環境庁では排ガス、大気、水質、底質および水生生物についての測定方法マニュアルを策定してきているし、排ガス、排水中のダイオキシン類の測定方式については J I S 規格が定められている。

2) 信頼性のある測定が行われるためには、試料のサンプリング、精製、抽出等の前処理、定量および解析の各段階で適切な処理、手続がなされる必要がある。

測定結果の信頼性を高めるためには前記各段階で精度管理が十分に行われることが必要である。例えば、サンプリング段階では、採取地点が慎重に検討されなければならないし、低濃度の水試料へ高濃度の底質が混入するようなことのないような方式、操作が行われなければならない。採取する器具の状態、ロットの違いや試料採取後分析までの時間経過、保管状況によっても結果が異なってくる。前処理段階では、濃度別に処理室が分離されているかどうか、適切な抽出法が実施されているかどうか、試料が二次汚染されていないかどうかや、標準品のメーカーおよびロットの違いの影響により結果が異なってくる。

3) これらの精度管理を行うために、例えば、アメリカでは、品質システムの一環としてダイオキシン類の測定・分析の精度管理が位置づけられ、品質保証計画の提出と測定データの信頼性を評価するための品質保証データの添付が義務づけられている。品質保証計画では、品質保証・管理の目標の数値化、サンプリングの方法、試料の保管方法と輸送プラン、分析方法、内部品質管理の内容等細かく内容を記載することが定められており、その過程についても記録して後でチェック出来ることが要求されている。測定の結果だけではなく、その過程のデータも提供させて結果の適否を判断出来なければならないとされているのである。

また、ドイツでは、測定機関の認定、測定のガイドライン策定、測定中のチェックが行われている。測定機関については、一定の基準を満たす必要があるとされ、そのリストに掲載されるためには、組織としての信頼性、スタッフの能力、設備に関する厳しいチェックがなされる。さらに、リストに掲載された測定機関には継続的に行われるテストへの参加が求められている。ガイドラインには、手法、機材、分析方法について詳細な定めがなされている。そして、州が測定業務を委託するときには測定実

施中に抜き取り検査、クロスチェックを行い、その妥当性を検討することが出来るようにしている。

- 4) アメリカやドイツの行っている精度管理の方法に比較するとわが国における J I S 規格等の精度管理の方法は十分とは言えない。少なくとも以下の点は早急を実施されるべきである。

まず、環境庁を中心として実施されている各測定機関のクロスチェック試験を公開し、各測定機関の能力評価ができるようにする。できれば精度管理機関を創設して一定の要件のもとに測定機関を認定し、継続的なクロスチェック試験を受けることを義務づけることが望ましい。

精度管理のチェック項目についても前記各段階において義務づけられている項目が少な過ぎるので、後に測定結果の正確性が検討できるようにチェックすべき項目を明確に定め、記録することを義務づける。

測定中のパラレルチェック、クロスチェックを行うことを義務づける。

- 5) サンプルングを含めて調査分析過程および全データ（電子情報を含む生データ）の情報公開を徹底すべきである。

また、サンプルング・抽出・解析の全プロセスに住民および住民が依頼した専門家が立ち会い、同一試料を採取してクロスチェックを行うなどの権利を保障すべきである。さらに、解析・評価の結果について住民の意見陳述の機会を保障すべきである。こうした住民参加の保障は、調査の無駄を省き、データおよび解析・評価に対する信頼性を高めることにも資するはずである。

5. 調査について

- 1) 高濃度汚染地域の住民の健康影響調査の必要性

ダイオキシン類による汚染については、産業廃棄物焼却施設、一般廃棄物焼却施設等の近隣地域において、極めて高濃度の汚染が確認されている。したがって、このような地域の住民に発生している、また発生する可能性のある健康影響を調査する必要性および緊急性は極めて高い。基本指針では、厚生省は、廃棄物焼却施設からの排出量、食品、血液及び母乳などの人の暴露状況の健康影響について実態を把握する（基本指針 4 (1)②）、廃棄物焼却施設の周辺等の地域についても、関係省庁は協力して分担し、実態を把握する（同 4 (2)）、地方公共団体が行う実態調査についても、財政的、技術的支援を行う（同 4 (3)）とされており、調査の必要性は認められている。

しかし、健康調査が、安易な安全宣言を出すためだと誤解されないためには、本当に住民の健康影響の実態を把握し、これを情報公開するようなものでなければならない。そのためには、住民に廉価で血液検査等の機会を広く与え、プライバシーに配慮しつつもその結果を公表できるような仕組みが必要である。また、ダイオキシン類には、慢性毒性、生殖毒性、免疫毒性、発ガン性などが確認されているため、地域住民の慢性的な疾患または症状に対する徹底的な調査も必要である。

2) 焼却炉周辺の農畜産物調査の必要性

ダイオキシン類は、難分解性および蓄積性を有する。したがって、高濃度のダイオキシン類が長期にわたって排出され続けてきた焼却炉周辺では、生態系においてどのような蓄積が起きているかを十分調査する必要がある。基本指針では、環境庁は、大気、降下ばいじん、土壌、水質、底質、生物など環境媒体や発生源について実態を把握する（基本指針4(1)①）、農林水産省は、農作物、魚介類等の実態を把握する（同4(1)③）とされており、生態系における蓄積を考慮する必要性は認められている。

ダイオキシン類は脂溶性であるため、欧米では、特に牛乳などの乳製品への蓄積が報告されている。農畜産物の調査にあたっては、いたずらに範囲を広げて、比較を困難にするのではなく、汚染が懸念される焼却炉周辺の牧草や畜産物など、深刻な影響が予想される点に特に重点をおいた調査が望まれる。

3) 母乳・血液検査システムの確立

ダイオキシン類は、胎盤を通じて胎児に影響を与えること、および母乳を通じて乳児に影響を与えることが報告されている。基本指針でも、血液および母乳などの健康影響について、実態把握が必要であると認識されている。妊娠中の女性および授乳中の女性には、血液中および母乳中にどれだけダイオキシン類が含まれているか、そしてそれにより胎児および乳児に危険がないか、大きな不安を抱いている人が少なくない。

国は、不安を解消するために、妊娠中の影響や母乳による影響はあまり大きくないとして、気にしないようにという方針をとっている。しかし、高濃度汚染地域が存在することや、食生活・嗜好等から、リスクの高い人もいるはずであり、全国一律に安全だと宣言することはあまりに無責任である。

そこで、希望者には、廉価で血液および母乳の検査を受けられるシステムを確立し、ハイリスクな人には、そのリスクを知らせること、また、食事制限など適切なリスク軽減方法をとる機会を与えることが必要である。さらに、そのための適切なアドバイザー養成の必要性がある。

4) 焼却施設労働者の血液検査を含む健康調査の必要性

ダイオキシン類への暴露量が最も多いと懸念されるのは、焼却炉施設労働者など、長時間、直接、ダイオキシン類を多量に含む焼却灰等を取り扱っている人々である。基本指針においても、労働省は、労働者の健康状況及び労働環境の実態を把握する（基本指針4(1)④）と記載されており、その労働者のリスクが高いことは認識されている。

そこで、労働者の安全を確保するため、雇用主に健康調査の義務を課し、廉価な費用または公費負担で雇用主が労働者の血液検査その他の健康調査を行うことができるような整備をすべきである。

5) 魚介類調査の必要性

ダイオキシン類の人体への影響は、魚介類経由が最も多いと指摘されている。した

がって、どの種類の魚介類、またどの地域の魚介類がダイオキシン類によって汚染されているか、実態を調査することは極めて重要である。基本指針においても、魚介類の実態調査は、農林水産省の責務とされている。

日本人は、魚介類を多食する民族であり、特に妊娠中および授乳中は、良質で脂肪の少ない動物性タンパク質として、魚介類の摂取が勧められてきた。しかし、このように魚介類を多食することが、かえってダイオキシン類を多量に摂取する結果になる危険がある。そこで、魚介類のダイオキシン類汚染の実態を、的確に調査し、産地を含めて情報公開を徹底する必要がある。

6) 汚染原因究明につながる調査の必要性

以上において、様々な観点から、実態調査の必要性を述べたが、その調査をするうえで大切なことは、発生源対策につながる調査であること、および健康影響へのリスクを軽減するうえで役に立つ調査であることが必要である。

国民が本当に必要としている情報は、どうやったらダイオキシン類の発生を抑止できるか、またどうやったら、すでに環境中に排出されているダイオキシン類から身を守ることができるか、という情報である。したがって、この目的に役に立たないような調査方法は無駄であるばかりでなく、かえって真実を隠す結果となってしまう。国の実態調査が、安全宣言に終始するようでは、国の実態調査に対する国民の信頼は失われ、また国民の協力と理解は得られない。したがって、リスクの具体的危険と具体的予防策を明確にするような調査を行うべきである。

7) 情報公開と風評被害

実態調査の結果を全面的に公開すると、一部の農産物、畜産品、魚介類などが売れなくなるなど風評被害が発生するかもしれない。しかし、これを恐れているのは、情報公開は実質的に骨抜きになってしまう。正確な実態調査をしても、具体的かつ詳細な情報公開を行わなければ、国民にとって意味はない。

かえって、一部の情報を隠したりせず、すべてを公にすることにより、ダイオキシン類汚染の全体像が国民に明確になり、風評被害の拡大を防止することも期待できる。風評被害への懸念が情報公開を躊躇させることのないよう、風評被害に対する一定の補償制度を確保することも必要である。

実態調査の公開には、プライバシーや営業損害などの問題もからむが、国民の知る権利を考慮し、個人のプライバシー保護に配慮しつつ、可能な限り正確な情報が国民に伝わるよう、最大限の努力をすべきである。

6. 排出総量の削減目標について

基本指針は、「今後4年以内に全国のダイオキシン類の排出総量を平成9年に比べ約9割削減する」と定めている。ダイオキシン類の排出総量の削減目標が定められたこと自体は評価される。しかし、9割削減と言っても、平成9年（1997年）度のわが国の排出量は6330～6370g TEQであるので、9割削減しても、なお、年間600g TEQ以上のダイオキシン類が排出されることになる。国連環境計画の調査結果に

よれば、スウェーデンの年間排出量はわずか2 g TEQであって、わが国の目標値はその約30倍の数値なのである。わが国のダイオキシン類汚染の現状に鑑みると、「平成9年比9割削減」という目標値はあまりにも不十分であると言わざるを得ない。また、4年間という達成期間も長過ぎる。

よって、削減目標値をもっと厳しくし、達成スケジュールも短縮化すべきである。

7. 焼却施設の大型化・広域化について

削減目標達成のためにも焼却炉対策として、施設の大型化・広域化が進められている。しかし、前述のとおり、このような対策は莫大な費用とエネルギーを浪費するうえ、安全性の点でも問題がある。ゴミの減量やCO₂削減の基本方針にも逆行する。前述の発生源対策の方がはるかに費用もすくなくてすみ、かつ効果的である。このような巨大技術に頼るのではなく、脱焼却・循環型社会の構築のために必要な施策にこそもっと積極的に取り組むべきである。

8. TDIについて

1) 1999年6月、中央環境審議会環境保健部会、生活環境審議会、食品衛生調査会は、「ダイオキシンの耐容一日摂取量(TDI)について」と題する報告を公表し、当面の間のダイオキシンのTDIは、86 ng/kgの体内負荷量から、ヒトの一日摂取量を求め、不確実係数の10を適用し、4 pgTEQ/kg/日とすることが適当と結論した。

また、ダイオキシン法6条は、これを受けてTDIを「人の体重一キログラム当たり四ピコグラム以下で政令で定める値とする」とした。

TDIは、「ダイオキシンによるヒトの健康影響を未然に防止する観点からの確な対策を講じる上で重要な指標となるもの」(前記報告)、「ダイオキシン類が人の活動に伴って発生する化学物質であって本来環境中には存在しないものであることにかんがみ、国及び地方公共団体が講ずるダイオキシン類に関する施策の指標とすべき」もの(ダイオキシン法)とされている。

2) TDIはTolerable Daily Intakeの頭文字を取ったもので、英文を直訳すれば、「我慢できる1日摂取量」である。ダイオキシン類のように、本来有害無益な物質は環境中であってはならない、つまりゼロであるべきところであるが、非意図的に生成されてしまうものなので、国等が施策を講ずる指標として、ヒトはどこまで我慢できるかを示す限度の数値であると思われる。

したがって、この数値までなら生涯摂取し続けても安全であるというような数値ではない。

TDIは本来ゼロをめざすべきであり、その点を明記しなくてはならないはずである。現時点で、TDIを当面4 pgTEQ/kg/日とすることはやむを得ないかもしれないが、少なくとも1998年5月のWHOの会議で示された「究極的には摂取量が1 pgTEQ/kg/日未満となるよう努めるべき」との考え方をダイオキシン法、もしくは政令に明記すべきである。

3) 段階的強化

当面の4 pgTEQ/kg/日を1 pgTEQ/kg/日に強化していくためには、具体的なタイムスケジュールが必要である。例えば3年を目安に3 pgTEQ、5年を目安に2 pgTEQなどとした具体的な施策の時間的目標を定め、これを達成できるような行動指針（アクションガイドラインなど）を策定する必要がある。そうでないと、究極的にめざすべきダイオキシン類ゼロ達成は不可能である。

9. 各種基準について

ダイオキシン法に基づき、環境基準が定められたが、以下のとおり問題がある。

1) 大気

(1) 環境基準

大気の汚染に係るダイオキシン類の環境基準については、年平均値0.6 pgTEQ/m³とされている。

しかし、わが国のダイオキシン類による大気汚染濃度は欧米諸国の約10倍という極めて深刻な状況にある。このような状況下にあつて、0.6 pgTEQ/m³という数値は、現状を大幅に改善するというよりも、単に現状を追認するものでしかない。環境基準値をもっと厳しくする必要がある。

(2) 排出基準

排出基準値は、本来、環境基準を達成するために設定されるものである。だとすれば、個別施設ごとの排出基準と同時に、地域ごとの総量規制基準を設ける必要があるが、ダイオキシン法では総量規制指定地域のみには総量規制基準の設定が認められていない。

個別施設の排出基準については、その時点で最新の知見に基づき技術的に可能な限りの最小値を排出濃度基準とする、いわゆるトップランナー方式を採用すべきである。ところが、今回の基準値の設定にあたっては、新設の大型炉については、「実施可能な最善の技術的対応」を要するとしつつも、既設や中小規模炉では「その対応能力も考慮して設定することが適当である」（中央環境審議会大気部会報告）として、新設炉で0.1 ngTEQ/m³～5 ngTEQ/m³、既設炉で1 ngTEQ/m³～10 ngTEQ/m³という現行の恒久的規制値の数値をそのまま維持し、暫定的規制値（2002年11月まで80 ngTEQ/m³）も従来どおりとしている。このような「配慮」を行うことは適当ではなく、すべての施設について、最善の技術的対応を求めべきである。

現在、世界的に見ると、新設炉では0.01 ngTEQ/m³も技術的に可能であると言われており、また既設炉についても、ほぼ0.1 ngTEQ/m³は達成可能とされている。したがって、少なくとも、新設・既設を問わず、0.1 ngTEQ/m³を排出基準値とし、新設炉については、さらに厳しい数値とすることも検討すべきである。また、暫定基準についても、80 ngTEQ/m³はあまりにも緩い数値であるので、もっと厳しい値を採用するとともに、期限についても前倒しをすべきである。

もちろん、これらの基準を達成する最善の方法は、塩素を含む廃棄物をゴミ焼却炉に入れないようにすることであつて、そのためには、塩ビ製品の使用規制などの

入口（上流）に遡った発生源対策に、積極的に取り組む必要がある。

2) 水質

(1) 環境基準

水質環境基準は1 pgTEQ/ℓに定められた。その根拠として、

- ① 現時点では知見が不足しており、「生物濃縮を考慮する」方式により設定することは困難であるから、「飲用水としての利用を考慮する」方式によって算定するのが適当である
- ② 通常はTDIの10%を飲用水に割り当てるという取り扱いがなされているが、わが国では、飲用水以外の経路からの曝露が大きいことを考慮してTDIの1%を割り当てるのが相当である

の2点をあげている。しかし、

- ① 生物濃縮を起こすことは明らかであるから、知見が足りないことを理由としてそれを考慮しないというのは誤りである
- ② 飲用水以外の曝露が大きいと言っても、わが国ではほとんど食品摂取であり、しかも、その6割が魚介類である。水汚染→魚介類の汚染→人体へと流れるのであるから、水の汚染が主たる曝露とも言えるのである。わが国では、わが国に比べて魚介類の摂取の少ない欧米諸国よりも、厳しい値を採用しなければならないはずである。

アメリカ環境保護庁（EPA）やオレゴン州などでは、生物濃縮を考慮して環境基準を0.013 pgTEQ/ℓという極めて厳しい値に設定している。わが国でも、予防原則の見地から、より安全の側に立った厳しい数値を採用すべきである。

(2) 排出基準

排出基準については、環境基準の10倍値の10 pgTEQ/ℓが採用された。

しかし、排出基準値を環境基準の10倍とする合理的な根拠はない。10倍というのは、おそらく希釈を前提としての数値と思われるが、有機物ならばともかく、難分解性のダイオキシン類が容易に希釈されるはずがない。さらに、汚染された支流が合流する河口付近では、結局ダイオキシン類が蓄積されることにより、希釈されるどころかかえって高濃度を示している場合もあることが報告されている。

このように希釈を前提とすることは明らかに疑念がある。したがって、むしろ、環境基準値と同じ値を排出基準値として設定するべきである。

3) 土壌

土壌基準については、環境基準・規制基準とも1000 pgTEQ/gとされている。

しかしながら、土壌はいったん汚染されると長期間ダイオキシン類をストックするので、土壌汚染はできる限り回避することが必要である。このような観点からすると1000 pgTEQ/gという数値はあまりにも緩やかに過ぎ、現在判明しているデータでは1～2例を除いて基準を上回る地域はないと思われる。これでは事実上の安全宣言ともなりかねず、問題が多い。

また、子どもなど感受性の高いグループに対してはさらに厳しい基準値を設定する

必要がある。子どもが頻繁に接触するような土地（遊び場など）に対しては、ドイツ（100 pgTEQ/g）やスウェーデン（10 pgTEQ/g）などではより厳しい基準値が設定されており、わが国でも同様の規制強化を行うべきである。

4) 食品

現在調査が行われている段階で、基準設定の動きは全くない。しかし、かつて、1970年代にPCB汚染が社会問題となった時、規制官庁は比較的早期に対策を講じ、厚生省は暫定規制値を設けて、魚介類の漁獲制限などの措置を講じた。ダイオキシン類は、PCBよりさらに毒性が強く、早期に対策を講じるべきであるから、早急に食品中の暫定規制値を定め、漁獲制限、販売制限、あるいは妊産婦や乳幼児への食事指導など具体的な施策に乗り出すべきである。

10. 総量規制について

ダイオキシン類の排出総量をできる限り減らすには、単体ごとの濃度規制では限界がある。

その意味で、今般のダイオキシン法に総量規制の制度が導入されたことは評価される。しかし、指定地域内での排ガスについてのみ限定されていることは問題がある。排ガスのみならず、飛灰・焼却灰・排水も含めて総量を規制する必要があるし、個別施設ごとや工場・事業場全体の総量規制を行う必要がある。さらに、指定地域のみならず、一般的に地域単位での総量規制も導入すべきである。

11. 排出削減対策の対象施設について

排出規制はすべての施設を対象とすべきである。わが国における排出削減対策の緊急性に鑑みれば、全施設を規制の対象として徹底した排出削減対策を講じることが急務だからである。

特に、小型焼却炉については、設備が不十分でダイオキシン類の大量発生が懸念される場所であるが、50 kg/hの小型焼却炉が規制の対象外となっている。小型焼却炉は中小・零細事業者が設置する可能性が高く、また、不十分な監視体制のもとで大量かつ高濃度のダイオキシン類が排出される危険性が高いことからしても、その規模を限定せず、すべての焼却炉を対象として規制が行われるべきである。

12. 市町村の権限について

ダイオキシン類汚染の地域特性を勘案するならば、地方公共団体、特に市町村の役割を強化する必要がある。ところが、ダイオキシン法では、都道府県に比べて市町村の権限が十分認められていない。例えば、市町村による上乘せ条例の制定権限や、総量規制地域指定の申出権、市町村による総量規制の実施などは必ずしも法文上明確に定められてはいない。しかしながら、ダイオキシン類汚染は焼却炉周辺など局地的な汚染のケースも少なくなく、汚染防止にあたっては市町村の自主性・独自性が認められるべきである。

したがって、ダイオキシン法の運用にあたっては、このような問題点をできる限り補

って、市町村の権限を都道府県と同等に認める取り扱いをすることが望ましい。

以 上