

ダイオキシン類 緊急対策第一次提言

1999年2月

「ダイオキシン・環境ホルモン対策国民会議」

代 表 立 川 涼
事務局長 中 下 裕 子

事務局：東京都港区新橋4-25-6
ヤスキビル2・6階

コスモス法律事務所内

TEL 03-3432-1475

FAX 03-3437-3986

ダイオキシン類緊急対策第一次提言

目次

I. はじめに――ダイオキシン・環境ホルモン対策国民会議の目指すもの	・ ・ ・ ・ 2頁
第1. 日本におけるダイオキシン汚染の現状	――― 2頁
第2. 行動計画	――― 5頁
II. ダイオキシン類緊急対策本部の設置に関する提言	・ ・ ・ ・ 8頁
第1. 政策決定中枢としての対策本部を設置すること	――― 8頁
第2. ダイオキシン類緊急対策本部提言の理由――わが国行政の欠陥と弊害	――― 9頁
III. ダイオキシン類調査研究体制の整備に関する提言	・ ・ ・ ・ 10頁
第1. 調査目的を明確にすること	――― 10頁
第2. 国際的に信頼のおける調査手法を確立すること	――― 11頁
第3. 周辺住民を含む国民に信頼される調査方法をとること	――― 12頁
第4. 早急に調査すべき事項	――― 12頁
IV. ダイオキシン類の耐容一日摂取量（TDI）の見直しに関する提言	・ ・ ・ ・ 13頁
V. 「ダイオキシン類緊急対策特別措置法」（仮称）の制定に関する提言	・ ・ ・ ・ 15頁
第1. 法案の骨子	――― 15頁
第2. 提言の理由	――― 25頁
VI. 「土壌・地下水汚染の防止及び浄化に関する法律」（仮称）	の制定に関する提言
	・ ・ ・ ・ 34頁
第1. 提言の理由	――― 34頁
第2. 法案の骨子	――― 34頁

I. はじめに～ダイオキシン・環境ホルモン対策国民会議の目指すもの

第1. 日本におけるダイオキシン汚染の現状

1. ダイオキシン類の発生源

ダイオキシン類は、燃焼過程、漂白過程、農薬の製造過程などで発生しますが、中でも排出量が多いと考えられるのは廃棄物の焼却炉で、ポリ塩化ビニールなど、塩素を含む製品を焼却することにより発生するものです。

先進国では、80年代からゴミ処理対策について抜本的な転換がはかられてきました。しかし、日本では、国土が狭く燃やして減量化しなければ埋め立てる場所が足りない、疾病対策のため衛生的処理が必要、などの理由で、焼却処分が一般的でした。しかも、都市ゴミの処分が地方自治体の固有の仕事とされており、自治体ごとに施設が建設されているため、日本には世界の一般廃棄物（都市ゴミ）焼却施設の約7割が集中し、ダイオキシン類を初めとする有害物質の発生につながっています。

ダイオキシン類は、廃棄物焼却施設の排ガス中に含まれるほか、さらに多い量が飛灰（ばいじん）、焼却灰（燃えがら）に含まれて最終処分場に埋め立てられています。その管理の実情は杜撰なものが多く、大気や、土壌、水を汚染していると考えられます。

日本で発生しているダイオキシン類の総量については、調査に基づく信頼できるデータがまだありません。1996年の後半から厚生省が全国の一般廃棄物焼却施設の排ガス中のダイオキシン類濃度を測定し、ダイオキシン類（コプラナーPCB含まず）の年間総排出量を4300gTEQ（毒性等価量）と推定しましたが、一般廃棄物焼却施設よりもさらに数の多い産業廃棄物処理施設については、これまで実態が把握されておらず、ようやく調査が始まったばかりです。最終処分場に蓄積され、漏出しているダイオキシン類の総量は全く不明です。

さらに各種の化学工場や簡易小型焼却炉など、他の発生源からの排出実態は、全くわかっていません。

日本に特徴的なこととして、過去に使用された水田の除草剤C N Pや殺菌剤・除草剤P C Pの不純物に由来するダイオキシンなど、農薬由来の異性体が水田や河川に残留しているという指摘もあります。

2. 汚染の実態と対策の遅れ

ダイオキシン類は化学的にきわめて安定していますし、生物の体内では脂肪分に蓄積して残留します。大気、水、土壌を汚染すれば、農作物に付着したり、植物を食べた動物に移行しますし、川や海での食物連鎖の中で濃縮されたものが魚介類に入り、食物という形で摂取されて最終的には人体に蓄積されていきます。日本の大都市沿岸海域の魚介類の汚染度は高いことが知られています。

また、ダイオキシン類は、人体の中では主として脂肪組織に蓄積されるため、脂肪を含む母乳を通じて母親から子どもに移行します。日本人の母乳中のダイオキシン類濃度には地域差がありますが、大阪などでは世界的に見ても高い値を示しています。母乳中の濃度は、年を追って減りつつあるというデータもあるものの、母体内で胎盤を通して胎児に移行しているともいわれています。

日本に住んでいながら近海魚類を食べるのを躊躇する、焚き火で焼き芋を焼いてよいのか迷う、というだけでも異様なのに、体内の毒物をいのちと一緒に我が子に与えなければならない、ほ乳類の母親が我が子に母乳をやってよいのか悩まなければならないとは、明らかな異常事態です。

大気中のダイオキシン類の濃度の国際比較を見ると、日本は少なくとも一桁高い数字になっています。ダイオキシン類が人体に取り込まれるのは、多くは食物経由であるとされていますが、大気中のダイオキシン類は呼吸によって直接肺に取り込まれるため、発生源近くの住民には大きな影響が懸念されます。

現に、埼玉県所沢市の産業廃棄物焼却施設が集中している地域の新生児死亡率の上昇、茨城県新利根町の一般廃棄物焼却施設周辺でのガン多発など、ダイオキシン類の影響によると思われる重大な人体被害が各地で発生しており、それらの地域の環境中のダイオキシン類濃度測定値が高いこと

がこれを裏付けています。

ダイオキシン類の人体に及ぼす影響については科学的にまだ未解明の点がありますが、国際ガン研究機関（IARC）は発ガン物質と判断しており、動物実験では争いのないところです。ベトナム戦争で枯れ葉剤を浴びた親から生まれた子どもに先天奇形、死産、流産などが多発したり、1976年にイタリアのセベソで起きた化学工場の爆発事故により高濃度のダイオキシン類を浴びた両親からは男の子が生まれなかったなど、生殖毒性についても単なる疑いの範囲を超えています。

日本におけるダイオキシン類による高濃度汚染地域の汚染の程度は、ベトナムやセベソにも匹敵するものです。違うのは、それが戦争でもなく事故でもなく、日々の生活や経済活動から発生したものであることと、危険性が明らかになった現在でも汚染が継続中だということです。

しかも、日本のダイオキシン類削減対策は始まったばかりです。

厚生省がダイオキシン類（コプラナーPCB含まず）の耐容一日摂取量（TDI）を定めたのは1996年6月のことで、その数値は10 pg TEQ/kg 体重/日でした。環境庁は同年12月に、ダイオキシン類（コプラナーPCB含まず）の健康リスク評価指針として5 pg TEQ/kg 体重/日を採用しました。なお、その後、1998年5月にWHOがダイオキシン類（コプラナーPCB含む）の耐容一日摂取量（TDI）を1～4 pg TEQ/kg 体重/日としたことから、ようやくTDIの見直しが行われようとしています。

97年には「ごみ処理に係わるダイオキシン類発生防止等ガイドライン」が定められ、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（廃掃法）と大気汚染防止法の政令、省令の改正で、ダイオキシン汚染に関する法規制がようやく開始されました。しかし、規制内容が不十分という以前に、規制の前提となる実態の把握がなされていないという問題があります。行政によって環境や人体の汚染状況の調査がわずかながら行われつつありますが、体系的ではなく、目的や調査方法が明確ではありません。高濃度の環境汚染が判明している地域における調査も、多くは地域住民が自主的に行ったものです。

日本のダイオキシン対策は他の先進国から10年以上は遅れていると言われていています。しかも、その間にも焼却施設は稼働し続け、塩素源を含む廃棄物を焼却し続けています。被害は進行しており、その科学的証明を待ってから問題にしたのでは手遅れになるおそれがあります。

第2. 行動計画

高濃度の環境汚染や人体被害を訴える住民の切実な声を聴いていながら、行政には不思議なほど危機感がありません。また、現行の縦割り行政の下では、有効な対策を実現できません。しかし、立法や行政の立ち遅れを批判だけしていても、現に進行している危機が避けられるわけではありません。主権者である一人一人の国民が立ち上がり、行政や立法さらには産業界に働きかけて、効果的なダイオキシン削減・被害救済対策を実現させなければなりません。

ダイオキシン・環境ホルモン対策国民会議は、さまざまな領域の人々が、その立場や利害を超えて結集し、ダイオキシン類による環境・人体汚染の抜本的な解決を目指して、行政官庁、立法府、産業界に対して、効果的な対策についての提言を行っていきます。

ダイオキシン問題の抜本的解決のためには、廃棄物が出ることを当然の前提としてその処分を考えるのではなく、発想を転換して、廃棄物をなくすこと（ゼロエミッション）を最終目標にすべきでしょう。生ゴミは堆肥にするなど、有効利用できるものは再利用、資源化し、ゴミになるような素材の製品は作らず、使わず、捨てないことです。とくに、燃やせばダイオキシン類の発生につながる化学物質、具体的にはポリ塩化ビニールなどのプラスチック製品やその添加物などの製造、使用、廃棄（とくに焼却）自体を考え直し、他の材質では代替できない必要な用途だけに限定して用いることが望まれます。

人類の未来のためにはそれが正しい選択だと考えますが、その実現までの間、ダイオキシン類が既に発生し現に発生しつつある廃棄物焼却施設やその他の排出源への規制が必要です。環境中や人体の汚染について調査し、

調査結果を政策決定に生かすシステムも必要です。食品や環境汚染について規制を設けて監視することも必要です。さらにはダイオキシン類だけにとどまらない包括的な化学物質管理制度も必要です。それらの対策をどこが担うのか、国民がどのようにして意思決定に参加するのかという問題もあります。

問題は複雑で多岐にわたり、解決は容易ではありません。抜本的対策を実現させるには、十分な時間をかけて合意形成を行うことが必要です。しかし、問題は緊急性を有しています。そこで、私たちは、まず緊急対策から始めて、約一年間かけて、四次に分け順次提言を行うことにしました。

各提言をまとめるにあたっては、当国民会議の作成したたたき台を公開シンポジウム場で討議していただくことで会員だけでなく広く国民一般の意見をうかがい、より効果的なダイオキシン対策に反映させたいと思います。

1. 第一次提言（1999年2月）

私たちの第1回シンポジウムでは、ダイオキシン類削減のための緊急対策提言第一弾として、「ダイオキシン類緊急対策特別措置法」（仮称）の制定を提言し、①ダイオキシン対策を担う組織の設置、②対策本部がまず取り組むべき調査研究体制の整備、③緊急対策優先地域に係わる措置の骨子を掲げました。

まずこの3点に絞ったのは、前提として、問題解決に当たる行政側の責任体制が明らかでなく、有機的な組織ができていないこと、政策判断の基になる調査データの蓄積がなく、そもそも目的に合った調査の手法自体が確立していないことが、日本のダイオキシン対策を遅らせていると判断したからです。そして、そのような組織体制と、調査体制の整備とともに、現に深刻な被害の訴えがある地域において緊急対策を講じる必要があると考えたからです。

しかし、その後1999年になって政治の場でダイオキシンに関する立法の必要性の論議が高まり、第二次提言で予定していた環境汚染対策などが各党の案で既に取り上げられつつあることから、それらの内容も前倒し

に追加して、今回の提言を練り直しました。

2. 今後の提言予定

(1) 第二次提言（1999年5月予定）

食品汚染対策：系統的な実態調査をすることと、基準値を設けて汚染の程度が著しいものは市場に出さず廃棄する、生産者に補償するなどの規制を求めます。

母乳汚染対策：公的な費用負担による適正な汚染調査とカウンセリングのシステムの整備を求めます。

(2) 第三次提言

排出源対策：現に稼働している既設の廃棄物焼却施設や小規模施設、製紙工場など、排出源全般の調査と規制を求めます。

素材対策：焼却すべきでない素材であるポリ塩化ビニールなどのプラスチック製品やその添加物について、製造、使用、廃棄について規制し、また原材料の表示の義務づけを求めます。

(3) 第四次提言

廃棄物対策：最終的に、大量生産・大量消費・大量廃棄という産業社会のあり方、現代人の生活様式自体を問い直すことなしに、ただ出てきた廃棄物をどう処理するかというのでは抜本的な解決にはなりません。廃棄物ゼロを究極の目標に、ゴミを減量化し適正処理する廃棄物法制の総合的整備を求めます。

化学物質対策：現在の化学物質汚染は複合的であり、従来のような個別的な対策では対応しきれないし、1対1の対応で因果関係が明らかになるということは考えられません。「安全とわかるまでは疑う」予防原則に立ったうえで、包括的に化学物質を管理する制度の整備を求めます。

環境毒性学研究所の設置：日本の調査研究体制の遅れにかんがみ、総合的な研究機関を設置し適正な予算・人員をつけることを求めます。

以上、取り上げる順序や時期には変更があり得ますが、提言を予定し

ている事項です。

Ⅱ. ダイオキシン類緊急対策本部の設置に関する提言

第 1. 政策決定中枢としての対策本部を設置すること

1. 頭脳的役割

現在わが国においても、厚生省や環境庁などを中心にダイオキシン類対策が行われており、1998年11月6日には、「ダイオキシン等対策関係省庁会議」が設置されました。これまで、ゴミ焼却炉は厚生省水道環境部環境整備課、周辺環境は環境庁大気保全局大気規制課、母乳汚染は厚生省児童家庭局母子保健課、食品は同じく生活衛生局食品保健課と乳肉衛生課などと、複雑にわかれていたいわゆる縦割り行政の弊害を廃するため、調査について関係省庁が協力し合う必要性がようやく認識されたわけで歓迎すべきことだと思えます。しかし、この会議の目的は、ダイオキシン類対策の関係省庁の取りまとめをすることにとどまっています。

今本当に必要なものは、単なる取りまとめのための機関ではなく、政策決定中枢としての頭脳的役割を担う対策本部です。そしてまず、「ダイオキシンゼロを目指す」ことを国の基本方針として決定することなのです。そのため、内閣に、内閣総理大臣を本部長とする「ダイオキシン類緊急対策本部」を設置し、内閣総理大臣の責任でダイオキシン問題に臨む必要があります。この「ダイオキシン類緊急対策本部」の設置は、必ずしも立法措置を要せず、内閣の閣議決定だけでできます。早急にこの「ダイオキシン類緊急対策本部」を設置することを強く提言します。そして、基本的政策決定機関としての対策本部を設けることにより、各省庁や自治体が有機的関連性をもち、個々の場凌ぎの対処ではなく、わが国全体のダイオキシン類汚染に対し、有効な抜本的対策が取られるようにしなければなりません。

さらに、この対策本部の政策決定に地域住民や広く国民の意見が反映されるよう、行政上の仕組みを整備しなければなりません。もちろん、その

前提として、情報公開の保障が不可欠です。また、地方分権の確立という観点から、自治体の権限を強化する必要があります。そして、対策本部は、各対策の目標として、有害廃棄物ゼロ、ゴミゼロという循環型社会の構築を目指すことを確認すべきだと思います。

なお、1997年12月に設置された「地球温暖化推進本部」では、昨年は年2回しか会合が開かれていません。しかし、本提言にかかる「ダイオキシン類緊急対策本部」は、各省庁や自治体が有機的な関連性をもつための頭脳としての役割を担うものですから、このような開催状況では到底その役割を担いきれないことは明らかです。したがって、もっと頻繁に開催されなければなりません。

2. 早期緊急対策

対策本部は、まずわが国において、各省庁や自治体、あるいは住民団体などでバラバラに行われている調査研究を統一的な方針のもとに実施できるよう、緊急に体制を整備する必要があります。また、特に高濃度汚染が指摘されている地域においては、住民の健康被害や農作物汚染を防止あるいは救済するための、緊急措置を講ずる必要があります。これらの詳細はvで述べます。

第2. 「ダイオキシン類緊急対策本部」提言の理由

――わが国行政の欠陥と弊害――

1. 縦割り行政の弊害

日本における環境行政の最大の欠陥は、縦割り行政の弊害により、各省庁や自治体がバラバラになって行動しており、それぞれの行動が有機的関連性を持ちえていないことです。また、各省庁の担当者は、2～3年経つと異動になり、新しい担当者は、従前の経緯がわからないまま、担当するというのもめずらしくありません。ダイオキシン類の汚染源として最も問題とされているゴミ焼却施設については、一般廃棄物と産業廃棄物とでは、行政の担当部局も違いますし、とりわけ産業廃棄物の場合、ほとんど

野放し同然の状態です。このような現状では、わが国全体のダイオキシン類汚染の実態や全体像の把握は困難です。したがって、総合的なダイオキシン類の削減対策を実行することもできないのです。

2. 後追い規制の弊害

水俣病やカネミ油症事件、さらに最近ではH I V事件などでも明らかのように、これまで行政は、被害が顕在化しない限り動かないという、いわゆる後追い規制を繰り返してきました。周辺住民が被害を訴え、行政に対策を求めたにもかかわらず、何ら危機意識も持たずに放置してきた事例はこれまでもいくつもありました。このために、住民に大きな被害をもたらしたという苦い経験も一度や二度ではありませんでした。行政は、このような後追いの姿勢を深く反省しなければなりません。

ところが、このような行政の態度は今も変わっていません。高濃度汚染が指摘され、危機意識を抱いた住民たちが自らの費用で土壌や血液の分析まで行い、国や自治体に対策を求めているにもかかわらず、国民の健康で文化的な生活を保障すべき国や、住民の健康や福祉に責任を負う自治体が、相変わらずこのような住民の不安を理解せず、すみやかな対策を講じようとはしていません。今一度、過去の事例を振り返り、その反省の上に立って、抜本的にその姿勢を改めなければなりません。

わが国のダイオキシン対策は、諸外国に比べ10年以上も遅れているといわれます。早急に有効な対策を取ることのできる組織を作することを提案します。

Ⅲ. ダイオキシン類調査研究体制の整備に関する提言

第1. 調査目的を明確にすること

わが国においても、食品、母乳、焼却炉の排気、土壌など、各種調査が行われています。しかし、これら調査の目的が必ずしも明らかにされていません。緊急対策としての調査研究について何よりも必要なことは、調査

目的を明確にして行うことです。

周辺住民などが自主的な調査などにより高濃度土壌汚染や体内汚染などを指摘している場合、行政は同じ場所の同じ土壌や同一人の血液などを試料としたクロス分析を行わなくては意味がありません。ややもすると、高濃度汚染を否定する目的で行ったと思われかねない調査もあると言われていきます。

バックグラウンドの汚染レベルを知ることも重要ですから、当然日本人の汚染平均値を求める調査も行うべきですが、平均値を高濃度汚染否定の材料にするようなことがあってはなりません。

なおたとえ調査目的が異なっても、各調査毎の対象動植物やダイオキシン異性体はできる限り統一すべきです。環境庁の調査では農薬の不純物である1, 3, 6, 8, 四塩化ダイオキシンを分析し、厚生省の食品の調査では分析対象にしていないなどとなっており、これでは調査結果の比較検討が不可能です。

またパイロット調査などによって一定のレベルを超えた汚染が明らかになった場合、汚染源を調査すべきです。

第2. 国際的に信頼の おける調査手法を確立すること

わが国におけるダイオキシン類汚染調査分析は、いまだ実績が少なく、国際的に信頼されるに足る結果を示していない場合があります。特に母乳や血液の分析においては、調査分析機関に能力の差があるので、国際的に認知されている手法を基準にし、早急に信頼される調査分析の手法を確立し、調査機関の能力を高めることが必要です。

また現在わが国では、N.D.（検出されず）となった実測値を、特殊な場合を除きゼロとして毒性換算しているのが、全体に数値が低めに出ています。そこで、定量下限値を可能な限り下げることがもとより、先進諸外国の一般的な方法にならって、定量下限値の2分の1ないし1を当てはめて換算するなど、国際的に通用する方法を用いるべきでしょう。その結果により、汚染度の正確な国際比較が可能になります。

しかしながら 当面は、わが国の対策が国際的に遅れていることを自認して、先進的な諸外国の機関、国際機関などにクロスチェックを依頼して、そのことを制度化する必要があると考えます。

第3. 周辺住民を含む国民に信頼される調査方法をとること

高濃度汚染を指摘されている地域において、土壌や大気あるいは血液の調査分析などを行う場合、汚染を指摘している住民に信頼される結果を示す必要があります。そのためには、調査方法の決定における住民参加――すなわち、調査地点や調査日時の選定手続きへの住民参加、調査への住民の立会権、結果の情報公開、クロスチェックの保障など――が不可欠です。

また調査は対策本部ではなく自治体が行い、その結果を対策本部に集めて、緊急対策に生かせるような体制を確立する必要があります。

第4. 早急に調査すべき事項

1. 産業廃棄物処分場、ゴミ焼却場、その他特定の発生源による汚染が指摘されている場合、焼却灰、飛灰などの処理や回復措置の実態調査、また、周辺の土壌、松葉などを指標とした大気、水質及び農作物の汚染実態調査を行うべきです。さらに発生源施設で働く人々や周辺住民の健康調査や、健康被害に関する医学的、基礎的研究を含む疫学研究を早急に行うべきです。
2. カネミ油症など過去に発生した被害について行われた各種調査結果、データなど、散逸するおそれがあるものを早急に収集し、その結果をプライバシーに配慮しつつ公表すべきです。また患者の立場に立った新たな観点からの追跡調査や治療方法の研究なども実施すべきです。
3. 食品由来のダイオキシン類のうち、かなりの程度は過去に使用された農

薬によるとの指摘があります。しかし、除草剤CNPの不純物である1.3.6.8四塩化ダイオキシン及び1.3.7.9四塩化ダイオキシンはTEQ換算で毒性はゼロとされています。CNPが水田除草剤であることから、使用実態のない先進諸外国における毒性研究が行われていない結果であると言われていています。しかし過去において大量に使用され、まだ水田土壌に残留して、河川や海に流れ込んでいると指摘されているのですから、わが国独自の問題として、1.3.6.8四塩化ダイオキシン及び1.3.7.9四塩化ダイオキシンの毒性研究を早急に行うべきです。

4. なおダイオキシン類には、塩素、臭素、フッ素などのハロゲン類を含むものとし、国内での発生源や発生状況等を早急に調査する必要があります。

5. また調査実測値の毒性換算をする場合には、世界保健機関（WHO）が1997年6月に発表した新しい毒性等価係数（TEF）を用いて換算した数値と、これまでのI-TEF（1988年）によるものとの併記するべきです。

たとえば1.2.3.7.8五塩化ダイオキシンのTEFは、1997年にそれまでの0.5から1へと見直されております。人体への影響を確実に把握するためにも、最新のTEFを視野に入れるべきです。

IV. ダイオキシン類の耐容一日摂取量（TDI）の見直しに関する提言

1. 1990年、世界保健機関（WHO）は、人の暴露に関するダイオキシンの耐容一日摂取量（TDI）を、最も毒性が強いとされている2.3.7.8-テトラクロロジベンゾパラジオキシン（TCDD）として体重1kg当たり1日10pgと設定してきました。

2. しかしその後神経発達や内分泌系へのダイオキシンの影響に関して、新しい疫学的知見が出てきたため、WHOは1998年5月ジュネーブで専

専門家による協議を開催し、コプラナーP C Bを含むダイオキシン類の耐容一日摂取量（T D I）を体重1 kg 当たり1日1 - 4 pgの範囲とすることで合意しました。

3. これを受けて、わが国においても、環境庁（生活環境審議会）及び厚生省（食品衛生調査会）が合同で「ダイオキシン類健康影響評価特別部会」を設置しました。

1998年6月に第1回会議が開催され、これまでの10 pg（環境庁の指針では5 pg）というT D Iを見直す検討が始まりました。

4. その後WHOの内部資料に基づき、99年1月28日、中央環境審議会環境保健部会ダイオキシンリスク評価小委員会及び生活環境審議会・食品衛生調査会ダイオキシン類健康影響評価特別部会第1回合同会合が開かれ、ダイオキシン類のT D Iに関して、専門的見地からの検討が始まりました。

5. このT D I値について欧米各国では、すでにイタリアが1 pgを採用し、オランダも最近10 pgからやはり1 pgに下げました。ドイツでもT D Iを10 pgに設定した際に目標値を1 pgとしてきましたし、ドイツ連邦・州ダイオキシン対策作業班は、土壌汚染対策勧告値の前提としてT D Iを1 pgとしています。

WHOをはじめヨーロッパ各国は、T D Iを設定するに際して、ダイオキシン類の毒性には閾値があるとの前提をとっていますが、アメリカの政府機関は閾値がないとの前提で、発ガンリスクを考慮したT D I（V S D =実質安全量）として環境保護庁（E P A）は0.01 pg、食品薬品局（F D A）は0.06 pg、カリフォルニア州は0.007 pgとしています。

このたび公表されたというWHOの内部資料でも、究極的な目標として、ヒトの摂取レベルを1日当たり1 pg T E Q/kgに低減することを力説しています。

こうした諸外国のT D I設定状況やWHOの見解を参考にし、わが国も

T D I として 1 pg / 体重 kg / 日を採用すべきです。さらに将来的にはダイオキシン類の環境ホルモン（内分泌かく乱）作用や乳幼児、胎児へのリスクを考慮した T D I を設定すべきだと考えます。

6. 厚生省が 10 月 28 日に公表した食品中のダイオキシン類など汚染実態調査報告によれば、コプラナー P C B を含むダイオキシン類の体重 kg 当たりの 1 日摂取量は平均 2.41 pg に達しています。人体のダイオキシン摂取はその 90% が食品由来と言われているので、これにより試算すると、総摂取量平均はおよそ 2.68 pg となります。

仮に T D I を 1 pg に設定すると、わが国の汚染状況はこれを超えてしまうことになるわけですが、W H O が、「引き続き環境中への排出を可能な限り削減するため努力すべきである」としていることを受けて、1 pg をわが国の T D I として設定し、T D I を超える汚染状態にあることをまず認識すべきではないでしょうか。

その上で一刻も早くこの状況を解消するため、緊急排出源対策、土壌対策、魚介類を含む食品に対する残留規制などに取り組むべきです。

V. 「ダイオキシン類緊急対策特別措置法」（仮称）の制定に関する提言

第 1. 法案の骨子

1. 目的

この法律は、わが国におけるダイオキシン類による汚染の状況にかんがみ、ダイオキシン類に係わる人の健康や生態系の保護に関する基準及び食品等の安全基準を定めるとともに、大気、水質及び土壌への排出規制を行い、さらに特に汚染が著しい地域について、ダイオキシン類の削減計画を策定し、当該地域内でダイオキシン類の発生抑制及び健康被害の救済と予防のための緊急措置を講じることにより、生殖健康を含む人の健康及び生態系の保護を図ることを目的としています。

2. 定義

(1) この法律において「ダイオキシン類」とは次に掲げるものをいいます。

- ① ポリ塩化ジベンゾーパラージオキシン（PCDD）
- ② ポリ塩化ジベンゾフラン（PCDF）
- ③ コプラナーポリ塩化ビフェニル（COPCB）

(2) この法律において「特定施設」とは、廃棄物焼却炉、製鋼の用に供する電気炉その他の施設であって、ダイオキシン類を発生し及び大気中に排出し又はこれを含む汚水若しくは廃液を排出する施設で政令で定めるものをいいます。

3. 組織

(1) ダイオキシン類緊急対策本部

- (i) 総理府にダイオキシン類緊急対策本部を置きます。
- (ii) ダイオキシン類緊急対策本部の長は内閣総理大臣とし、内閣官房長官及び環境庁長官を副本部長とします。
- (iii) ダイオキシン類緊急対策本部は、実効性のあるダイオキシン対策を総合的に推進することを目的として設置されます。

(2) 中央ダイオキシン委員会

- (i) 中央ダイオキシン委員会は、関係省庁の職員、地方自治体職員、学識経験者及び市民代表で構成されます。
- (ii) 中央ダイオキシン委員会は、国のダイオキシン類削減計画を策定します。
- (iii) 中央ダイオキシン委員会は、緊急対策優先地域の認定を行います。

(3) 都道府県ダイオキシン委員会、市町村ダイオキシン委員会

- (i) 都道府県及び市町村は、それぞれ各ダイオキシン委員会を設置します。

(ii) 都道府県ダイオキシン委員会及び市町村ダイオキシン委員会は、行政職員、学識経験者及び市民代表で構成されます。

(iii) 都道府県ダイオキシン委員会及び市町村ダイオキシン委員会は、各地域におけるダイオキシン類削減計画を策定します。

(4) 市民代表の選任

市民代表の選任にあたっては、公募制の導入、被害者代表やN G Oの参画等、市民の意見が公正に反映される方法を採用すべきです。

4. ダイオキシン類の耐容一日摂取量（T D I）の設定

ダイオキシン類の耐容一日摂取量（T D I）を、体重1kg当たり1pgとし、国及び地方公共団体は、これを指標としてダイオキシン類削減のための施策を講じなければなりません。

5. ダイオキシン類に係わる各種基準の設定

(1) 生態系の保護に関する基準

政府は、自然界に生息する動物等にダイオキシン類の摂取による障害が生じることがないように、動物等の生存に係わる環境上の条件について維持されるべき基準を定めるものとします。

(2) 人の健康の保護に関する基準

政府は、何人もダイオキシン類の摂取による障害が生じることがないように、大気、水（底質を含む）、土壌等の人の生存に係わる環境上の条件について維持されるべき基準を定めるものとします。右基準の設定にあたっては、ダイオキシン類の内分泌かく乱作用や、乳幼児、胎児へのリスクを考慮すべきです。

(3) 食品等の安全の確保に関する基準

政府は、人が摂取する食品、飲料水及び母乳等によって障害が生じることがないように、食品、飲料水及び母乳に係わる基準を定めるものとし

ます。

6. ダイオキシン類に係わる排ガス、排水及び固形廃棄物に係わる排出基準の設定

- (1) 政府は、ダイオキシン類の発生施設から大気、水、土壌等の環境中に排出される排ガス及び、排水に含まれるダイオキシン類についてその排出許容基準を定めるものとします。
- (2) 政府は、廃棄物焼却炉等ダイオキシン類の発生施設から発生する固形廃棄物に含まれるダイオキシン類について、その含有許容基準を定めるものとします。

(注)固形廃棄物とは、焼却灰飛灰(ばいじん)、排水処理汚泥降下ばいじん(特定事業場内堆積物)その他残渣物等をいいます。

7. 総量規制基準

政府は、緊急対策優先地域をはじめ、排出基準の適用のみでは第5項(1)(2)に定める環境基準の達成が困難な地域について、その地域を指定し、環境基準を達成することを目的として総量規制基準を設定するものとします。

8. 基準策定委員会の設置

政府は、第5項、第6項、第7項及び第13項記載の各基準を設定する際には、広く国民の意見を聴取するとともに、行政職員、学識経験者及び産業界代表並びに市民代表で構成される「基準策定委員会」を設置し、その審議を経なければならないものとします。

9. 基準の見直し

政府は、これら各基準について、新たな科学的知見の集積や技術の向上に合わせて必要な見直しを行わなければなりません。

10. 排出制限等

- (1) 排出者は、第6項(1)に定める排出許容基準に適合しない排ガス・排出水の排出を行ってはなりません。
- (2) 排出者は、第6項(2)に定める含有許容基準に適合しない固形廃棄物の排出および地下水への浸透を行ってはなりません。
- (3) 排出者は、排出許容基準・含有許容基準に適合している場合であっても、ダイオキシン類の排出・含有を可能な限りゼロにするような対策を講じるよう努めなければなりません。

11. 緊急対策優先地域に係わる措置

(1) 緊急対策優先地域の定義

緊急対策優先地域とは、現在に至るまでにダイオキシン類が高濃度に蓄積され、住民の健康被害や農林畜水産物汚染が生じ、または生じるおそれのある地域をいいます。

(2) 緊急対策優先地域の指定

(i) 内閣総理大臣は、中央ダイオキシン委員会の議を経て、特定の地域を「緊急対策優先地域」として指定するものとします。

(ii) 中央ダイオキシン委員会は、次の事項を総合的に勘案して特定の地域を緊急対策優先地域として指定すべきことを決定します。

- ① 大気、土壌、水質、松葉などからダイオキシン類が第5項の環境基準を超えて検出されていること
- ② 当該地域における土地の使用状況
- ③ 当該地域における農林畜水産物の汚染の状況
- ④ 当該地域住民の健康被害のおそれ
- ⑤ 当該地域におけるダイオキシン発生量の推定や予測

(iii) 都道府県ダイオキシン委員会、市町村ダイオキシン委員会、都道府県知事、市長村長及び地域住民は、内閣総理大臣に対し、特定の地域を緊急対策優先地域として指定すべきことを申し出ることができます。

この申出があった時は、内閣総理大臣は、申出にかかる指定をすべきかどうかを中央ダイオキシン委員会に諮問しなければなりません。

(3) ダイオキシン類緊急削減計画

- (i) 中央ダイオキシン委員会、都道府県ダイオキシン委員会、市町村ダイオキシン委員会は、それぞれ指定地域に係わるダイオキシン類緊急削減計画を策定します。右計画においては、内閣総理大臣又は都道府県知事もしくは市町村長が(4)の緊急措置を講じるよう定めることができます。
- (ii) ダイオキシン類緊急対策本部は、各計画が実効性および整合性をもつよう必要な調整を行わなければなりません。
- (iii) 各ダイオキシン委員会は、各計画の策定にあたっては、市民・地域住民の意見を聴取しなければなりません。
- (iv) 各委員会は各計画の実施状況について、市民・地域住民の意見を聴取してモニタリングを行い、必要に応じて計画の変更を行わなければなりません。

(4) 緊急措置

- (i) 内閣総理大臣、都道府県知事及び市町村長は、必要と認める時は次の緊急措置の全部又は一部を講じることができます。
 - ① 住民及び労働者の健康被害調査（母乳調査を含む）の実施
 - ② 大気、水、土壌、農林畜水産物の汚染実態調査の実施
これらの調査にあたっては、その計画及び実行段階に住民・アドバイザーの立会権を認めなければなりません。
 - ③ 食事指導等の健康指導や健康相談の実施
 - ④ 立入調査、抜き打ち調査の実施
調査にあたっては住民・アドバイザーの立会権を認めなければなりません。
 - ⑤ 研究機関、医療機関の調査への協力義務
 - ⑥ 焼却炉等の排ガス排出基準の強化

第6項の排出基準及び第7項の総量規制基準、大気汚染防止法の排ガス基準、廃棄物の処理及び清掃に関する法律の排ガス基準よりもさらに厳しい基準を設定し、排出を規制することができます。

⑦ 焼却炉等の改善命令、一時停止命令、廃止命令

0.1 ng/m³ を超える濃度のダイオキシン類を排出している炉に対しては、一時停止命令や廃止命令を発することができます。右濃度以下の場合であっても、必要に応じて改善命令を発することができます。

⑧ 焼却炉等の立地制限

⑨ 土地の使用制限と損失補償

⑩ 汚染者に対する土壌の浄化命令

⑪ 土壌の浄化措置

⑫ 住民に対する避難勧告と土地の買上げ、代替地の提供

⑬ 健康被害の補償

⑭ 農林畜水産物の被害（風評被害を含む）の補償

(ii) 内閣総理大臣、都道府県知事及び市町村長は、中央ダイオキシン委員会または都道府県ダイオキシン委員会もしくは市町村ダイオキシン委員が各ダイオキシン類削減計画において緊急措置を講じるよう定めた場合には、その緊急措置を講じなければなりません。

12. 特定施設の設置許可

(1) 特定施設を設置しようとする者は、当該施設を設置しようとする地の市町村長の許可を受けなければなりません。但し、市町村長が設置する特定施設については、都道府県知事の許可を受けなければなりません。

(2) 市町村長は次の要件を満たさないときは許可をしてはなりません。

① 排出基準に適合していること

② 政令で定める技術上の基準に適合していること

③ 周辺地域の生活環境の保全について適正な配慮がなされていること

- ④ 設置によって環境基準に適合しなくなることがないこと
- ⑤ 地域住民が設置に同意していること

13. 廃棄物焼却炉に係わる飛灰・焼却灰等の処理

廃棄物焼却炉、下水汚泥焼却炉、その他の焼却炉をはじめ排水処理施設等の特定施設から発生する飛灰、焼却灰、汚泥等及び当該施設から排出されて事業場内に堆積した降下ばいじん類やその他残さ物等（「特定施設発生固形廃棄物」といいます。）については、その中に含まれるダイオキシン類が第6項(2)に定める含有許容基準を超えないように処理を行ったうえで、環境への影響をもたらさないように別に定める保管管理基準に基づいて、当該事業場の敷地内若しくは許可を受けた保管管理場に保管管理しなければなりません。ただし、特定施設発生固形廃棄物に含まれるダイオキシン類の量が別に定める一定の基準を満たす場合には、その再利用等を妨げるものではありません。

14. 改善命令等

都道府県知事及び市町村長は、排出者が第6項の排出基準又は第7項の総量規制基準もしくは第13項の処理基準等に適合しない排出を行っているときもしくはそのおそれがあると認めるときは、その排出者に対して、改善命令又は一時停止命令もしくは廃止命令を発することができます。

15. ダイオキシン類による汚染の状況に関する調査等

- (1) 都道府県知事及び市町村長は、当該都道府県の区域に係わる大気、水質（底質を含む）及び土壌のダイオキシン類による汚染の状況を常時監視しなければなりません。
- (2) 都道府県知事は、国や市町村と協議して、当該都道府県の区域に係わる大気、水質及び土壌のダイオキシン類による汚染の状況についての調査測定を行うものとします。

- (3) 都道府県知事及び市町村長は、必要があると認めるときは、その職員に、土地内に立ち入り、土壌その他の物につき調査測定させ、又は調査測定に必要な限度内で土壌その他のものを無償で集取させることができます。
- (4) 排出基準適用施設の設置者は、毎年1回以上で政令で定める回数、政令で定めるところにより、排ガス、排出水、固形廃棄物のダイオキシン類による汚染の状況について測定を行い、その結果を市町村長に報告しなければなりません。
- (5) (2)及び(4)の調査測定にあたっては、住民・アドバイザーの立会権が認められなければなりません。
- (6) 測定結果は全て生データを公表しなければなりません。

(7)

16. ダイオキシン類削減計画

- (1) 内閣総理大臣は、中央ダイオキシン委員会の議を経て、国のダイオキシン類削減計画を策定しなければなりません。
- (2) (1)の計画においては、次の事項を定めるものとします。
- ① 産業分野別の推計排出量に関する削減目標量
 - ② 上記目標量を達成するための事業者が講ずべき措置
 - ③ 廃棄物の発生抑制、リサイクルの促進、塩化ビニル等ダイオキシンの発生原因物質の焼却禁止及び使用削減等の国が講ずべき施策
- (3) 都道府県知事及び市町村長は、それぞれのダイオキシン委員会の議を経て、各ダイオキシン類削減計画を策定しなければなりません。
- (4) (3)の各計画においては、次の事項を定めるものとします。
- ① 当該区域における推計排出量に関する削減目標量

- ② 上記目標量を達成するために排出者が講ずべき措置
- ③ ダイオキシン発生源施設の立地状況 及びその改善措置
- ④ 農林畜水産物汚染の現状と削減目標
- ⑤ 廃棄物の発生抑制、リサイクルの促進、塩化ビニル等ダイオキシンの発生原因物質の焼却禁止及び使用削減等当該地方公共団体が講ずべき施策ならびに住民の協力事項

17. 研究等の推進

国は、疫学研究や農薬由来の1. 3. 6. 8及び1. 3. 7. 9四塩化ダイオキシンの毒性研究をはじめとするダイオキシン類の人の健康に及ぼす影響の研究、ダイオキシン類の処理に関する技術の研究その他ダイオキシン類による環境の汚染の防止に関する研究を推進し、その成果の普及に努めるものとします。

18. 費用負担

- (1) 緊急対策の必要を生じさせた原因者は、汚染への寄与に応じて緊急対策事業に要する費用の全部または一部を負担しなければなりません。
- (2) 国及び地方公共団体は、緊急対策に必要な費用の支出を行うものとし、直ちに緊急対策に着手できるように財政措置を講じなければなりません。この場合、国及び地方公共団体は、原因者に対し、支出した緊急対策費用を求償することができます。

19. 罰則

排出基準値を超える排出、特定施設の無許可設置、改善命令等の行政命令違反に対し、実効性のある罰則を設定します。

法定刑の上限としては、5年以下の懲役若しくは3000万円以下の罰金またはこれの併科、両罰規定の罰金として3億円程度が適当と考えられます。

第 2. 提言の理由

1. 緊急対策優先地域のダイオキシン類汚染の現状

高濃度汚染が指摘され、緊急対策が求められている地区には、例えば 1 埼玉県所沢市周辺地域、 2 茨城県竜ヶ崎地域、 3 大阪府能勢町などがあります。もちろん、緊急対策優先地域はこれら三地域に限られるわけではありませんが、現時点で比較的調査データが出されているこれら三地域について、汚染の現状を指摘してみます。

ア 埼玉県所沢市周辺地域

摂南大学薬学部宮田秀明教授の調査によると、この地域の産業廃棄物焼却施設周辺の土壌のダイオキシン類濃度は、表 1 のとおりです。これによると、最大値で 300 pgTEQ/g、ほとんど 100 pgTEQ/g に近い数値となっています。この値は後述のとおり、イタリア・セベソやドイツにおける土壌規制では、農業禁止や土壌入れ替えの対象とされる数値です。

(表 1)

所沢市の産業廃棄物焼却炉周辺土壌のダイオキシン類濃度 (宮田, 1998)

調査地点 (炉からの距離)	濃度 (毒性当量 pgTEQ/g 乾燥重量)				
	PCDDs(1)	PCDFs(2)	Co_PCBs(3)	(1)+(2)	(1)+(2)+(3)
100m	51	91	35	140	180
150m	76	100	52	180	230
175m	45	170	74	220	290
550m	130	74	81	220	300
850m	36	61	37	99	140
950m	27	69	15	96	110
4000m	28	52	19	80	99
4000m	39	39	12	78	90

引用:松崎早苗土からの恵みを奪うダイオキシン綿貫礼子ら『環境ホルモンとは何か II』(藤原書店)P.70, P.76

一方、所沢市が実施した調査の結果は表 2 のとおりであり、表 1 と比較すると 1 桁低い数値となっています。このように数値に差が出ているのは、所沢市による調査の調査地点の選定や調査方法に問題があるとの指摘があります。環境庁がモデルとしている土壌濃度は、バックグラウ

ウンド地域では 2 pgTEQ /g となっており（表 3）、所沢市の調査結果でも、このモデル濃度に比して 10 倍以上高い汚染濃度になっているのです。

（表 2）

所沢市による土壌中のダイオキシン類濃度調査（所沢市、1998）

調査地点（番号と場所）		濃度（毒性当量 pgTEQ/g）
B-1	林神社	20
B-2	老人憩いの家やなせ荘	25
B-3	安松小学校	23
B-4	三ヶ島小学校	47
B-5	柳瀬中学校	48
B-6	神明神社（入間市内）	30
B-7	富士見公園	23
B-8	富岡保育園	14
B-9	山口中学校	21
B-10	富岡公民会	36
B-11	航空公園測定局	48
B-12	北秋津小学校	22
B-13	こぼと児童館	欠測
平均		30

引用：松崎早苗前同綿貫礼子ら前掲書 P.70, P.76

（表 3）

ゴミ焼却施設周辺濃度の推定、及びモデルの検証に用いる環境濃度

	大気濃度 (pgTEQ/m ³)	大気降下量 (ngTEQ/m ² ・y)	土壌濃度 (pgTEQ/g)
都市地域	0.6	5	20
バックグラウンド地域	0.06	0.5	2
ごみ焼却施設周辺地域	3～4	100	150

引用：松崎早苗発ガン性研究の新展開綿貫礼子ら前掲書 P.79 P.90

イ 茨城県竜ヶ崎地域

宮田教授が 60ヶ所の土壌を調査した結果によれば、城取清掃工場周辺の土壌中ダイオキシン類濃度は表 4 のとおりです。最大値で 353 pgTEQ/g という高濃度を示しており、埼玉県所沢地区と同じく、イタリア・セブソやドイツでの規制値を上回る数値です。

(表 4)

城取清掃工場周辺の土壌中ダイオキシン類濃度 (毒性当量 pgTEQ/g) (宮田, 1997)

測定地点	PCDDs(1)	PCDFs(2)	CoPCBs(3)	(1)+(2)	(1)+(2)+(3)
G-0(200m)	112.8	96.8	47.3	209.6	257.0
G-1(500m)	275.0	50.9	27.1	325.9	353.0
G-2(800m)	10.2	12.7	13.1	22.9	36.0
G-3(1000m)	85.1	3.1	2.3	88.1	90.4
G-4(1200m)	79.5	113.7	3.8	198.2	202.0
G-5(1400m)	14.7	4.9	2.2	19.6	21.8
G-6(1600m)	28.0	5.7	2.0	33.7	35.7
G-7(1800m)	29.2	2.1	0.8	31.3	32.1
G-8(2000m)	27.5	5.1	3.7	32.7	36.4
H-1(200m)	33.4	47.8	13.6	81.3	94.8
H-9(1800m)	3.0	5.3	3.0	8.3	11.3

引用:松崎早苗、「土からの恵みを奪うダイオキシン」、綿貫礼子ら前掲書 P. 70、P. 76

ウ 大阪府能勢町地域

豊能郡美化センターからのダイオキシン汚染の調査結果は次のとおりであり、最高値 5 2 0 0 万 pg/g という超高濃度のダイオキシン類が施設内の土壌から検出されています。また、周辺地域の土壌からも 8, 5 0 0 pg/g ~ 8, 8 0 0 pg/g という高濃度のダイオキシン類が検出されています。

さらに、美化センターの従業員の中には、塩素ざそう、ガンなどの健康被害を訴えている人もおり、先日、2名の労働者が労災認定の申請を行いました。

《施設組合による調査結果》

測定日	測定地域	測定値
'97.8.11~12	能勢高校栗林	2, 7 0 0 p g / g
'97.12.13	調整池 底質	2 3, 0 0 0 p g / g
'97.12.13	施設南側法面土壌	8, 5 0 0 p g / g

《厚生省による調査結果 ('98.7.15 測定)》

測定地点	測定値
冷却水槽周辺 土壌	52,000,000pg/g (52,000ng/g)
冷却塔 残留水	130,000,000pg/l (130,000ng/l)

冷却塔周辺 堆積物	7,000,000pg/g (7,000ng/g)
洗煙排水	3,000,000,000pg/l (3,000,000ng/l)
電気集塵機 飛灰	320,000pg/g (320ng/g) ※
施設北側土壌 土壌	8,800pg/g (8.8ng/g)

※'97.1.29 の施設組合の調査では 14,000pg/g (当時稼働中)

出典:厚生省調査結果より

2. 人体汚染の実情

(1) 宮田教授らが竜ヶ崎地区の住民の血液中ダイオキシン濃度を調査した結果は、表5のとおりです。

(表5)

城取清掃工場周辺住民の血液中ダイオキシン濃度 (pg/脂肪g)

	(1) TEQ PCDDs	(2) TEQ PCDFs	(3) TEQ PCBs	(1)+(2) PCDD+PCDF	(1)+(2)+(3) TEQ ppt
男 20代	35.0	46.3	9.7	81.2	90.9
// 30代	56.4	13.3	14.5	69.7	84.2
// 30代	82.6	16.2	12.7	98.9	111.5
// 40代	174.2	25.8	18.1	200.0	218.1
// 40代	33.3	13.6	40.8	46.9	87.7
// 40代	44.1	39.8	30.8	83.9	114.7
// 40代	32.8	16.5	19.5	49.2	68.7
// 40代	71.3	22.8	34.3	94.1	128.4
// 50代	28.8	28.1	34.4	56.9	91.3
// 60代	52.9	27.4	20.5	80.3	100.8
// 40代	78.2	23.8	28.8	102.0	130.8
// 40代	20.1	14.1	57.5	34.2	91.7
// 50代	37.1	16.4	82.3	53.5	135.7
平均	57.4	23.4	31.1	80.8	111.9
女 30代	442.9	20.3	22.4	463.3	485.67
// 40代	115.6	20.9	15.3	136.6	151.88
// 50代	64.6	11.4	37.0	76.0	113.03
// 70代	41.0	6.5	25.0	47.5	72.53
// 30代	10.5	11.1	12.6	21.6	34.19
平均	134.9	14.1	22.5	149.0	171.5

測定: 宮田秀明 (1998)

引用:松崎早苗、「発ガン性研究の新展開」、綿貫礼子ら前掲書P. 79、P. 90

この数値をセベソの住民の血液中濃度の測定結果と比較してみます。
セベソでは事故直後にダイオキシンの降下量によってA地区 (50µg/m²)

以上、160戸住民全員避難)、B地区(5~50 $\mu\text{g}/\text{m}^2$ 、動植物の飼育栽培の禁止、妊婦と12才未満の子どもは日中は別の地区で過ごすこと、生殖の抑制等)、R地区(5 $\mu\text{g}/\text{m}^2$ 以下、動植物の飼育栽培の禁止)の三地区に区分されました。

表6はA地区から移住した夫婦の血液濃度と生まれた子どもの男女比を示したものです。表7は、20年後の血中濃度から事故当時の濃度を推定した研究、表8はB地区で事故以降ガンになった人の事故当時の血液中濃度です。

これらと比較すると、竜ヶ崎地区の住民の人体汚染度のレベルはA地区あるいはB地区のひどいところに該当すると考えられます。表8のB地区で事故後ガンになった人々の血液濃度と比較しても、同レベルにあると判断されます。つまり、竜ヶ崎地区の住民の人体汚染レベルは、いつ健康被害が出てもおかしくないレベルにまで達していると考えられるのです。これは極めて憂慮すべき事態です。

(表6)

セベソ(イタリア)の自己でダイオキシンに被曝した両親から生まれた子供の性別(1977.4-1984.12)

(濃度は脂肪に対するppt)

1976年の血液中のダイオキシン		子供の性別	
父	母	男児	女児
2340	960	0	1
1490	485	0	2
1420	463	0	1
509	257	0	1
444	126	0	2
436	434	0	1
208	245	0	1
176	238	0	1
104	1650	0	2
65.4	26.6	1	0
55.1	27.6	1	0
29.6	36.5	1	0
29.3	ND	1	1

引用:綿貫礼子、「〈生殖〉からみた"セベソ"」、綿貫礼子ら前掲書P.43、P.60

出典:Paolo Mocarelli, et al., The Lancet, Saturday 10 August, 1996, vol348, No.9024, P.409

(表7)

セベソ地区別住民の現在および事故当時(現在から外挿した)の血液中ダイオキシン濃度(濃度は脂肪に対する ppt)

地区	人数	地区平均	偏差	中間値	幅
A：現在	7	53.2	2.2	73.3	9.8-89.9
事故当時 (現在から外挿した)		230.0	2.2	325.9	41.2-399.7
B：現在	51	11.0	2.7	12.4	91.2-62.6
事故当時 (現在から外挿した)		47.5	2.7	52.5	5.3-273.0
Non-ABR	52	4.9	1.9	5.5	1.0-18.1

引用:松崎早苗、「意見書」(1988年9月11日付)

(表8)

B地区で事故以降にガンになった人の事故当時の血液中TCDD濃度

年齢	性別	TCDDレベル(ppt)	血液採取日(1976年)
44	女	15	8月18日
72	女	28	8月11日
60	女	32	9月8日
59	女	43	6月20日
48	女	47	10月14日
63	女	92	8月19日
73	女	106	8月30日
16	男	24	8月23日
67	男	45	8月11日
61	男	58	8月18日
53	男	70	8月17日
51	男	86	11月11日
44	男	95	9月8日
49	男	117	10月8日
64	男	148	8月13日
60	男	155	8月10日
63	男	159	8月18日
40	男	411	8月8日
47	男	195	8月11日

引用:松崎早苗前掲「意見書」

さらに、次の表9を見ると竜ヶ崎地区のうち、煙突に近く風向きが悪い根本一区と塗高地区のガン死亡率が市町平均・県平均と比較して有意に高率を示していることがわかります。これは、前記の調査結果とも符号します。なお、痛ましいことですが、この地区の住民団体のリーダーが2人、相次いでガンで死亡しています。

(表 9)

茨城県新利根町城取焼却場周辺・10万人当たりガン死亡者数11年間(1985~95)

地区	病死亡者数(11年間)	人口	10万人当たり
新利根町 根本一区	24	642	339.8
新利根町 根本二~六区	34	1,721	179.6
新利根町全体	231	9,413	223.0
竜ヶ崎市 塗高区	12	435	251.0
竜ヶ崎市全体	907	57,641	143.0
茨城県	52,003	2,785,909	170.0
全国平均			178.7

引用:松崎早苗、「発ガン性研究の新展開」、綿貫礼子ら前掲書P.79、P.93

作成:金子保広 出典:茨城県衛生統計より、根本区、塗高区は、住民調査より

(2) 所沢市周辺地域では、「新生児死亡率」が県平均を大きく上回っているばかりでなく、産業廃棄物焼却量の増加に伴って高くなっていることが判明しています(「止めよう!ダイオキシン汚染」さいたま実行委員会編『「ゴミ焼却」が赤ちゃんを殺すとき』合同出版、P.47以下参照)。

また、所沢市の教育委員会が1997年度に実施したアンケート調査によれば、市内の小・中学校の学童2万5,000人のうち、何と41.5%もが、喘息もしくはアトピー性皮膚炎に罹患していたか、あるいは現在も罹患していることがわかりました。さらに、同委員会による身体検査のデータによれば、現在の罹患率も、県平均の3.9倍(アトピー性皮膚炎)~4.8倍(喘息)を示しています(前掲書P.64参照)。

このように、ダイオキシン類による汚染は、この地域に住む何の罪もない子どもたちの健康を既に蝕みつつあるのです。このような事態をこのまま放置することが果たして許されるものでしょうか。

3. イタリア・セブツ、ドイツにおける土壌規制

前述のとおり、セブツでは事故直後に地区区分に基づいて住民避難等

の緊急対策が講じられています。その後、1988年には表10のような指定と規制が行われました。また、ドイツでは、1991年から表11のような土壌の使用規制が勧告されています。

(表10)

1998年の指定と規制

設定濃度	規制
0.75 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ より下 (土壌汚染として6 pg/g以下)	農業をしてよい
それ以上5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ まで (土壌汚染として40 pg/g以下) (B地区は全面禁止)	農業禁止
50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 以上 (土壌汚染として400 pg/g以上)	住民避難
0.75 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 以下であること	建物の屋外汚染限度
0.01 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 以下であること	建物の屋外汚染限度

引用:松崎早苗、「土からの恵みを奪うダイオキシン」、綿貫礼子ら前掲書P.70、P.71

(表11)

土壌の利用と修復に関する目標値と措置勧告 (ドイツ, 1991年)

PCDD/PCDE 含有 pgTEQ/g 乾燥土壌中の	勧告される措置
<5	目標値 (農業のための)
5-40	食物生産について制限なし ただし、食物中の濃度の図下が見られたら中止すべし
>40	農業及び園芸への使用制限 ただし、コーンなど食物への移行が少ないものは制限なし
>100	子供の運動場では土壌を入替え、覆土などの修復措置
>1000	都市部 (住宅地) では修復措置
>10000	工場地では修復措置

引用:松崎早苗前同綿貫礼子ら前掲書P.70 P.71

4. 緊急対策の必要性

わが国においては、ようやく1997年12月から大気汚染防止法および廃棄物の処理及び清掃に関する法律によるダイオキシン類の法的規制が加えられるようになりましたが、5年間の暫定規制値は80ngTEQ/m³に過ぎず、国際的基準となりつつある0.1 ngTEQ/m³と比較すると800倍も緩い値となっています。これでは、前述のような高濃度汚染地域におけるダイオキシン汚染は到底改善されないことは明らかです (いまだに炉が停止されず、日々ダイオキシンが排出され続けているところもあります)。

そればかりか、既に危機レベルにある人体被害がさらに拡大し、生殖健康を含む住民の健康に取り返しのつかない被害をもたらすことにもなりかねません。

また、わが国においては、セベソやドイツのような土壌規制を定める法制度も存在しません。

さらに、最近、テレビ番組で所沢地域の野菜類の農作物が高濃度に汚染されているとの民間研究所の調査結果が放映されました。これを受けて、各地のスーパーマーケット等では所沢産や埼玉県産の野菜の販売が中止される事態となり、農家をはじめ住民の不安が極度に高まっています。このため、JA所沢では、それまでずっと隠匿していた測定データをようやく公表し、それによれば特に心配するような濃度ではないと国も安全宣言を出しました。

しかしながら、一方で高濃度汚染を示すデータがあるのに、一部の調査結果だけで安全宣言を出しても、国民の不安は解消されるものではありません。これまで何の調査もせず、騒ぎになると突如安全宣言を出すというような国の態度は、到底国民の健康と安全を真剣に考えているものとは思えません。さらに、自己の責任ではなく死活問題に直面させられている農業者に対して、国は何らの対策も講じようとはしていません。

当然のことですが、一方的な安全宣言だけでは、何の解決にもなりません。汚染源である焼却炉を直ちに停止するとともに、健康被害や農作物汚染の実態調査を徹底的に行い、その結果に基づいて、住民の健康被害の救済や農作物被害の補償、汚染農地の使用制限と損失補償、土地の浄化措置、焼却炉の立地制限、さらにはカウンセリングや食事指導に至るまで、さまざまな緊急措置を講じる必要があります。そのための立法措置として、「ダイオキシン類緊急対策特別措置法」の制定を提言します。

Ⅵ. 「土壌・地下水汚染の防止及び浄化に関する法律」（仮称）

の制定に関する提言

第 1. 提言の理由

昨今の土壌調査により、埼玉県内の所沢市を中心とする県西部地区一帯や茨城県竜ヶ崎市・新利根町、大阪府能勢町、和歌山県橋本市など、廃棄物焼却施設の周辺土壌が高濃度のダイオキシン類によって汚染されていることが発覚しました。日本には、現在土壌に関するダイオキシン類の法的基準はなく、これらの高濃度汚染地区における土壌は何らの対策も取られないまま放置されています。しかし、これらの地域の土壌の汚染状況は、イタリア・セベソやドイツにおける土壌規制値（もしくは目標値）と比べると、農業の禁止や土壌の入れ替えの対象とされるほど高濃度に汚染されています。また、これらの汚染土壌を放置しておくことは、地下水汚染をもたらす原因にもなります。

そこで、こうしたダイオキシン類等の有害化学物質による土壌汚染から人々の健康を守り、地下水を含めた土壌生態系を保護するため、「土壌・地下水の汚染防止及び浄化に関する法律」（仮称）の制定が必要です。なお、この法律はダイオキシン類のみではなく、他の有害化学物質をも含めた土壌汚染を対象とするものです。

第 2. 法律の骨子

1. 目的

この法律は、土壌や地下水のダイオキシン類をはじめとする有害化学物質による汚染を未然に防止し、また、これらの有害化学物質によって汚染された土壌や地下水の浄化対策を講じることにより、人の健康及び生態系の保護を図ることを目的とします。

2. 定義

- (1) この法律において「土壌」とは、地層を形成する表層土壌（堆積土及び盛土を含む。）及びその下の地殻地盤も含むものとします。
- (2) この法律において「土壌汚染」とは、とくに注釈がない場合には、固相である地層の汚染とその間隙に存在する地下水及び地下空気の汚染も含むものとします。
- (3) この法律において「有害化学物質」とは、前述の「基準策定委員会」の議を経て政令で定めるものをいいます。

3. 土壌汚染の未然防止

何人も、土壌等の基準を超えてダイオキシン類等の有害化学物質による汚染をもたらす行為（投棄、埋立、仮置き等）をしてはなりません。この行為には、農薬の散布、廃棄物の焼却等による排ガスの排出や廃液の放出等により、土壌を汚染する行為も含むものとします。

4. 汚染地の告知義務

汚染原因者等は、汚染地であることが判明した段階で、その内容を掲示する等、周辺住民に告知しなければなりません。

5. 汚染土壌の浄化措置

- (1) 土壌基準を超えて汚染した場合は、汚染原因者及びその関係人（地権者等）は、自らの責任で汚染土壌の撤去等により、元の状態に復元しなければなりません。

(参考)ドイツ連邦土壌保全法では、土壌浄化の責任を負う者は、①原因者、②原因者の包括承継人、③土地所有権者、④土地に対する事実上の支配力を有する者、⑤③に対して支配的關係にある者、⑥前所有権者とされています。

- (2) 不法投棄等により、汚染原因者の特定ができない場合には、その汚染

地が所在する場所の地方公共団体の責任で、浄化措置を講じることとします。汚染地が複数の地方公共団体に及ぶ場合には、当該地方公共団体が協同して浄化措置を講じることとします。ただし、後に汚染原因者が判明した場合には、地方公共団体は、その者に支出した費用を求償することができます。

(3) この浄化措置を講じる際には、あらかじめ周辺住民に告知するとともに、周辺住民等利害関係人の同意を得なければなりません。

6. 措置命令

地方公共団体は、土壌の汚染が判明した場合には、汚染原因者等を特定し速やかに前項の措置を講じるよう、命じなければなりません（罰則適用）。

7. 土壌経由の地下水汚染の防止

地方公共団体は、土壌の汚染が判明した場合には、政令で定める汚染物質によって地下水に汚染の影響が生じないように措置を講じなければなりません。

8. 土壌の汚染の調査及び監視

(1) 地方公共団体は、土壌の汚染のおそれがあると判断に足る根拠がある場合には、別途定める審査会に諮った上で、その土地の所有者若しくは汚染原因者等に命じて、土壌の調査を命ずることができます。

(2) 汚染原因者は、汚染土壌の撤去時及び元の状態に回復した後に、一定の期間、汚染の状態について監視を行わなければなりません。その結果については、公表しなければなりません。

9. 地下水汚染の未然防止

何人も、地下水基準を超えてダイオキシン類による汚染をもたらす行為

(地下への汚染物質等の注入、浸透等)をしてはなりません。

10. 汚染地下水の浄化措置

地下水基準 を超えて地下水を汚染した場合には、汚染原因者及びその関係人（地権者等）は、直ちに汚染の原因となる行為を停止するとともに、自らの責任で汚染地下水の浄化等により、元の状態に復元しなければなりません。

11. 措置命令

地方公共 団体は、地下水の汚染が判明した場合には、汚染原因者等を特定し、速やかに前項の措置を講じるよう、命じなければなりません（罰則適用）。