

大気汚染について

第2回 大気汚染に関する苦情の現状

公害等調整委員会事務局

■はじめに

今年度の誌上セミナーは大気汚染をテーマに連載しています。第2回は、大気汚染に関する苦情の現状について取り上げます。

公害苦情調査結果報告書から令和3年度の大気汚染に関する苦情の概況、苦情受付件数の推移及び都道府県別の苦情の受付状況等について解説します。また、今回の誌上セミナーの執筆に当たって、大気汚染に関する苦情の多くを占める「焼却（野焼き）」について、相対的に苦情受付件数の多い36の地方公共団体にヒアリングを実施しました。ヒアリングを通して得られた「焼却（野焼き）」に関する苦情の傾向についても触れながら紹介していきたいと思えます。なお、今回紹介しきれなかったものについては、次回の誌上セミナーにおいて取り上げる予定です。

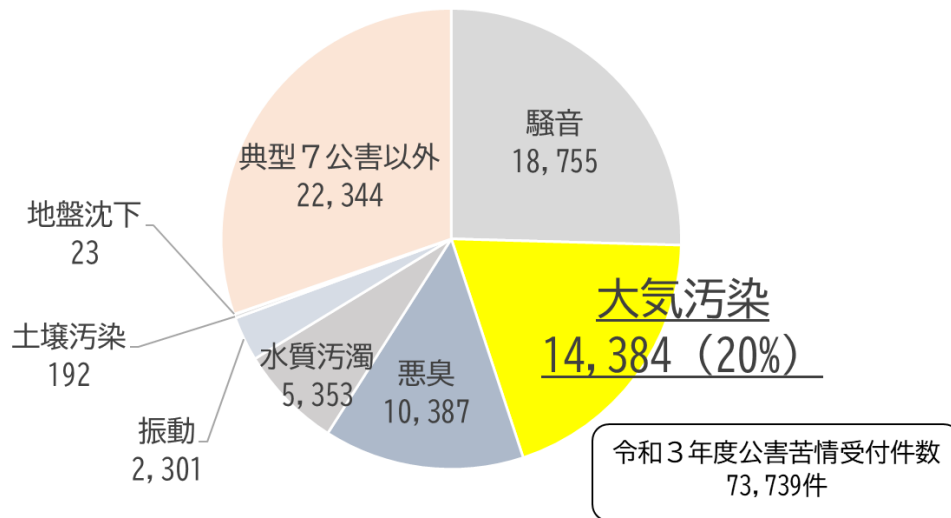
1. 令和3年度の大気汚染に関する苦情の概況

- ・典型7公害では騒音（18,755件）に次いで大気汚染（14,384件）に関する苦情件数が多い。
- ・大気汚染に関する苦情は、公害苦情全体の20%を占めている。
- ・大気汚染に関する苦情の主な発生原因は、「焼却（野焼き）」に関する苦情が9,756件（68%）と最も多く、次いで「工事・建設作業」に関する苦情が2,224件（15%）となっている。
- ・「焼却（野焼き）」に伴う大気汚染に関する苦情は、公害苦情全体の13%を占めている。
- ・公害苦情全体を主な発生原因別に見ると、「焼却（野焼き）」に関する苦情が12,877件（17%）と最も多く、その12,877件について、公害の種類別に内訳を見ると、大気汚染として計上された苦情が76%（9,756件）、悪臭として計上された苦情が18%（2,305件）となっている。

はじめに令和3年度の公害苦情調査結果報告書から大気汚染に関する苦情の概況を見ていきます。令和3年度の全国の公害苦情受付件数は73,739件あり、そのうち「典型7公害」に関する苦情は51,395件（70%）、「典型7公害以外」に関する苦情は22,344件（30%）となっています。

典型7公害では騒音に関する苦情が18,755件と最も多く、次いで大気汚染に関する苦情が14,384件となっています（図1）。大気汚染に関する苦情は公害苦情受付件数全体の20%を占めています。

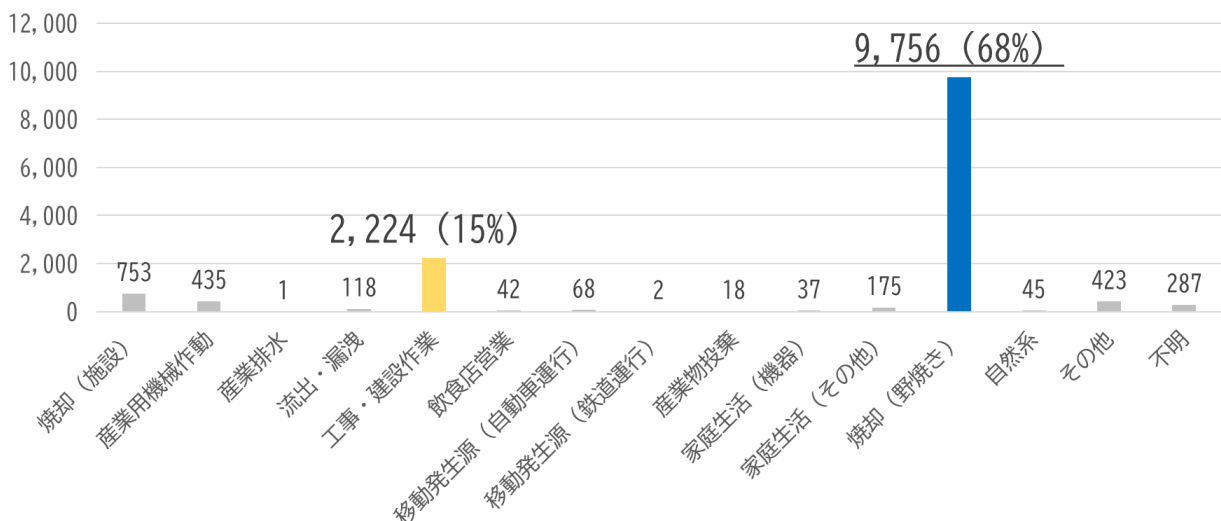
【図1】 公害苦情受付件数の内訳



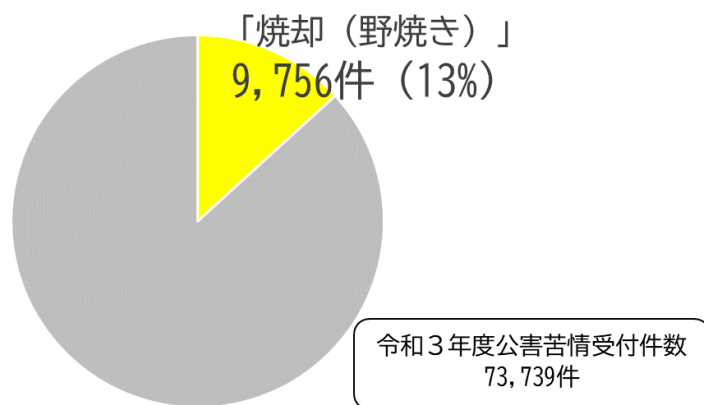
大気汚染に関する苦情の主な発生原因は、「焼却（野焼き）」に伴う苦情が9,756件と最も多くなっており、大気汚染に関する苦情の68%を占めています（図2）。「焼却（野焼き）」の次に多い

のが「工事・建設作業」に関する苦情で2,224件（15%）となっています。また、「焼却（野焼き）」に伴う大気汚染に関する苦情は、公害苦情受付件数全体の13%を占めています（図3）。

【図2】 大気汚染に関する苦情の主な発生原因



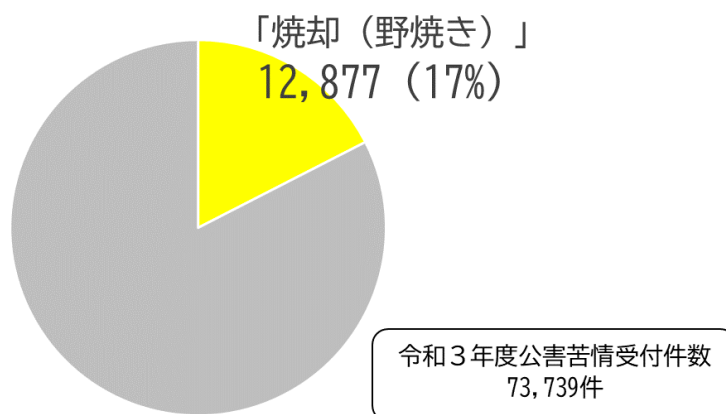
【図3】公害苦情全体に占める「焼却（野焼き）」に伴う大気汚染苦情の割合



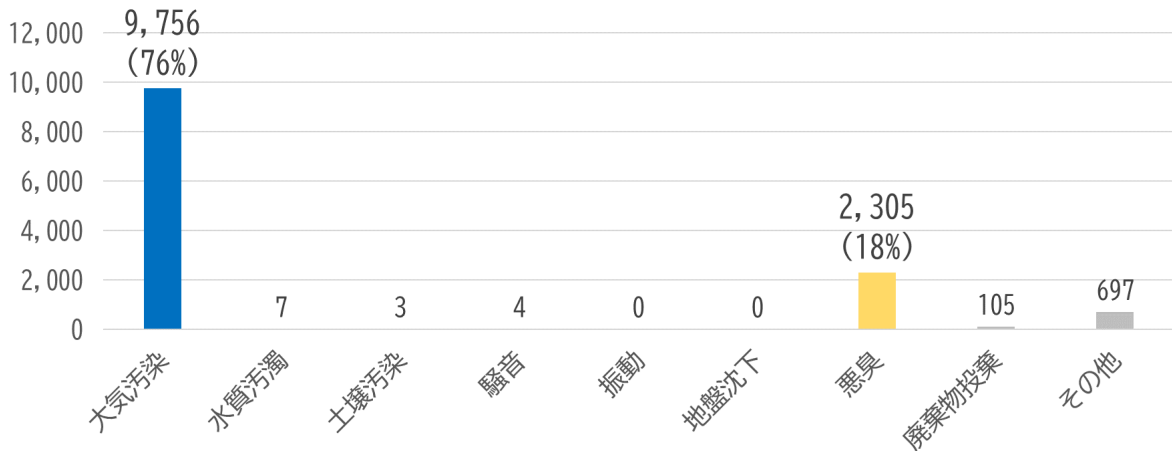
また、令和3年度に受け付けた全ての公害苦情73,739件をその主な発生原因別に見ると、「焼却（野焼き）」に関する苦情が12,877件と最も多く、全体の17%を占めています（図4）。更にその12,877件について、公害の種類別に内訳を見ると、大気汚染として計上された苦情が76%（9,756

件）、悪臭として計上された苦情が18%（2,305件）となっています（図5）。僅かですが廃棄物投棄として計上された苦情も1%（105件）含まれています。これらのことから、いかに地方公共団体の相談窓口で「焼却（野焼き）」に関する苦情が寄せられているかが分かります。

【図4】公害苦情全体に占める主な発生原因別「焼却（野焼き）」の割合



【図5】公害苦情全体における「焼却（野焼き）」に関する苦情の公害の種類別内訳



・大気汚染に関する苦情の発生源の内訳を見ると、「焼却（野焼き）」に伴う苦情の70%が個人によるもの、「工事・建設作業」に伴う苦情の90%が会社・事業所によるものとなっている。

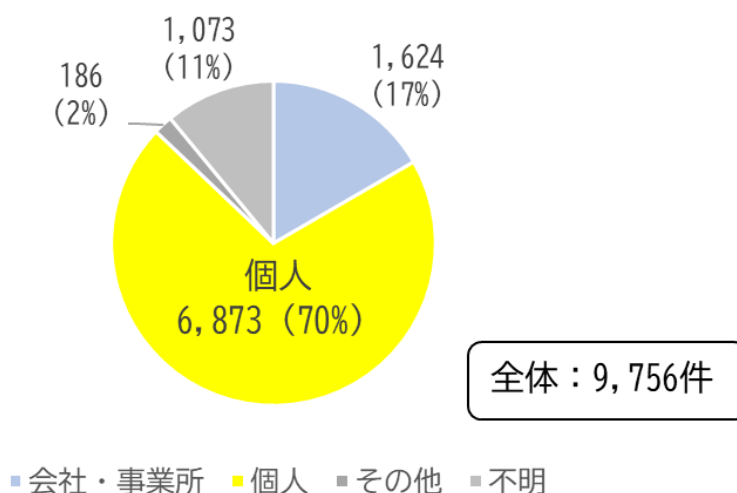
大気汚染に関する苦情について、その発生源の内訳を見ていきます。「焼却（野焼き）」に伴う大気汚染に関する苦情の発生源については、全体の70%となる6,873件が「個人」によるものとなっています（図6）。また、「工事・建設作業」に伴う大気汚染に関する苦情の発生源については、全体の90%となる2,012件が「会社・事業所」（95%は建設業者）によるものとなっています（図7）。

誌上セミナーの執筆に当たって実施した地方公共団体へのヒアリングで伺ったところでは、多くの地方公共団体において、「焼却（野焼き）」に伴う大気汚染に関する苦情の発生源については、農家によるものだけでなく、家庭菜園をしている方や庭や山林などを所有する方なども含まれているとのことでした。例えば、商売を目的とせず、軽易、小規模に野菜を栽培する場合でも、収

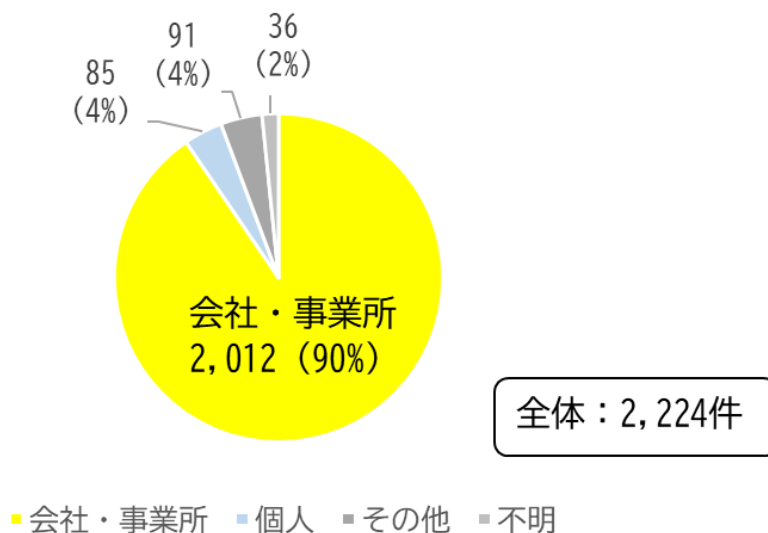
穫時に発生する茎葉や野菜くず等の農業残渣を焼却処理するケース、庭や所有する山林の手入れにより発生する剪定枝や落ち葉等を焼却処理するケースがあります。「焼却（野焼き）」に伴う大気汚染に関する苦情の発生源の多くが「個人」によるものであることから、こうした「個人」による野焼きにより発生する煙害に対して、周囲の住民等から多数苦情が寄せられていることがうかがえます。

また、「焼却（野焼き）」に伴う大気汚染に関する苦情の発生源について、発生原因が「不明」のものが1,073件あり、全体の11%を占めています。このことから「焼却（野焼き）」に伴う苦情については、行為者が特定できないケースも一定数あることがうかがえます。

【図6】主な発生源 ※焼却（野焼き）



【図7】主な発生源 ※工事・建設作業

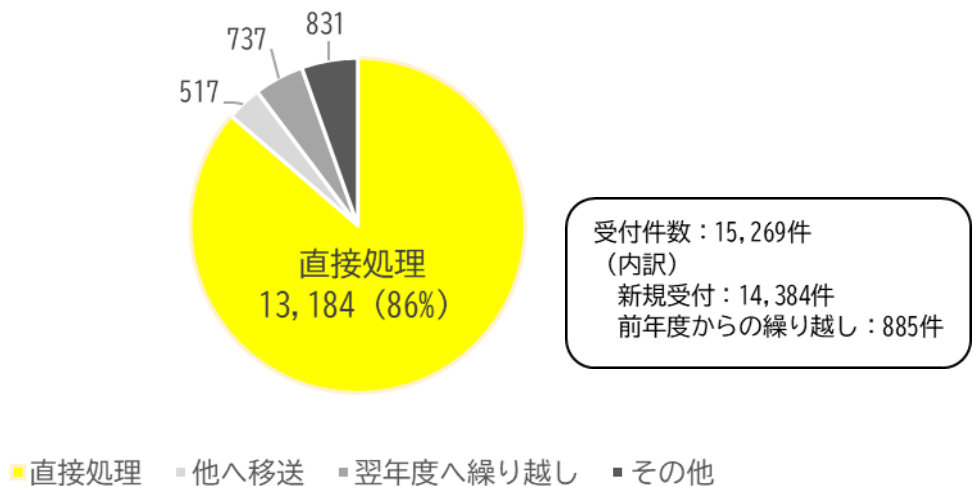


- ・大気汚染に関する苦情の処理件数の内訳を見ると、86%は直接処理されている。また、直接処理された苦情の96%は、苦情申立てから半年以内に処理されている。
- ・苦情の処理方法は、全体の77%が発生源側に対する行政指導となっている。
- ・公害規制法令との関係別に見ると、38%が「違反なし」となっている。

大気汚染に関する苦情の処理件数の内訳を見ると、直接処理が13,184件と最も多く、全体の86%を占めています（図8）。これは公害苦情全

体の構成比と概ね同じです（公害苦情全体の受付件数79,371件のうち直接処理されたものは66,341件（84%））。

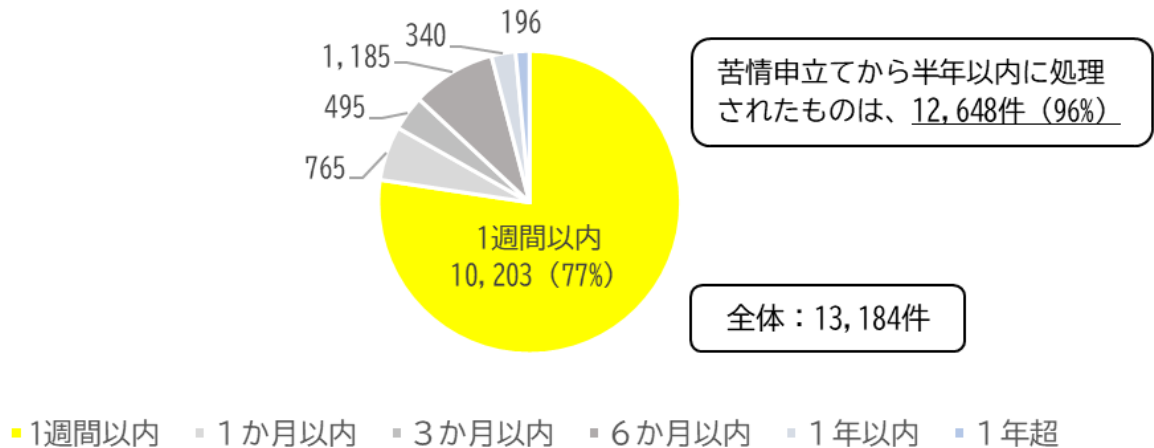
【図8】大気汚染に関する苦情の処理件数



直接処理された苦情の77% (10,203件)は、苦情申立てから1週間以内に処理されています(図9)。また、直接処理された苦情のうち苦情申立てから半年以内に処理されたものの合計は、

全体の96% (12,648件)を占めています。一方、僅かですが苦情申立てから1年を超えたものも196件(1%)あります。

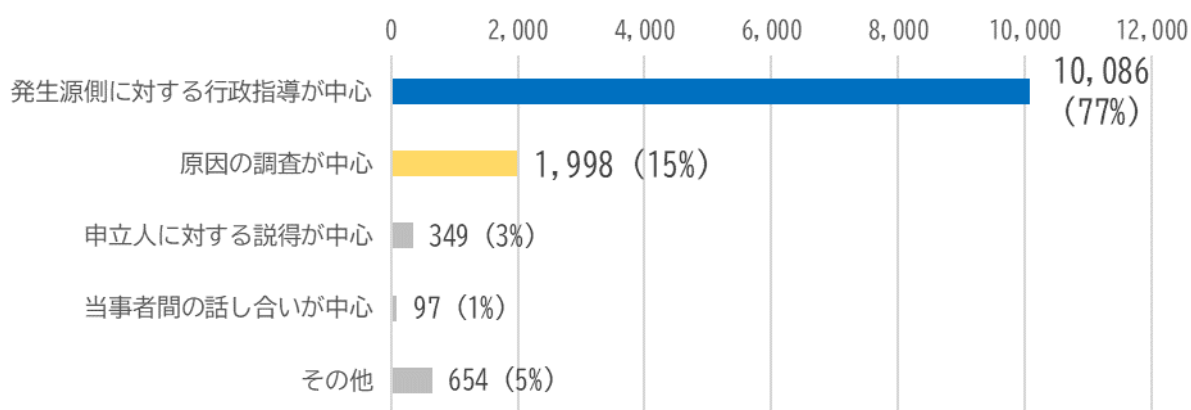
【図9】直接処理について
苦情申立てから処理までの期間



大気汚染に関する苦情の処理方法の内訳を見ると、「発生源側に対する行政指導が中心」が最も多く全体の77% (10,086件)を占めています(図10)。その他、「原因の調査が中心」が1,998件(15%)、「申立人に対する説得が中心」が349

件(3%)となっています。大気汚染に関する苦情については、苦情の発生源が特定できないケースや、地方公共団体の相談窓口の対応に納得できない市民を説得するケースもあることがうかがえます。

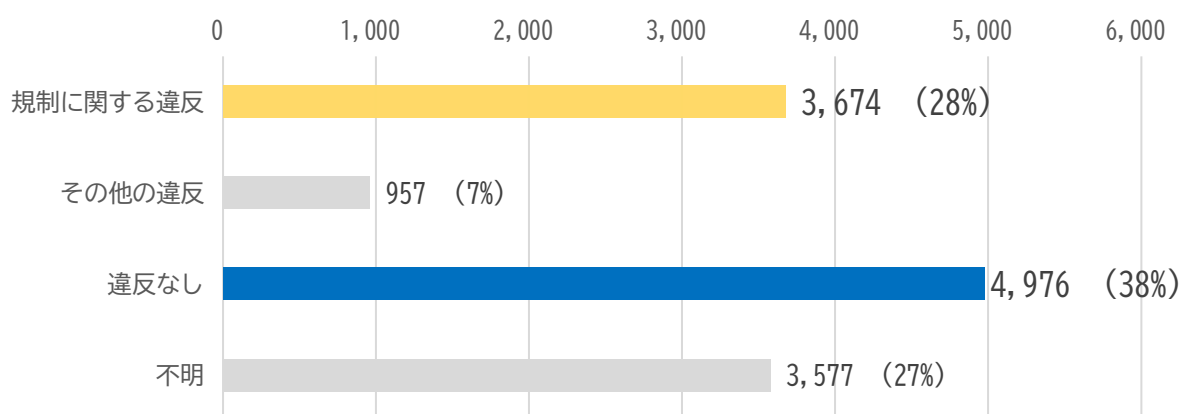
【図10】 苦情の処理方法



大気汚染に関する苦情の68%は焼却(野焼き)に伴うものです。焼却(野焼き)には、野焼きの例外規定(廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令(昭和46年政令第300号)第14条)がありますが、苦情の処理方法について発生源側に対する行政指導が多くを占めていることから、野焼きの例外規定に該当するケースであっても、行為者に対して行政指導を行っていることがうかがえます。

公害規制法令との関係を見ると、「違反なし」が4,976件と最も多く、全体の38%を占めています(図11)。野焼きに伴う苦情は、行為者が野焼きの例外規定に該当する場合も多数あることがうかがえます。一方で「規制に関する違反」が3,674件(28%)となっており、個人が庭の剪定枝や落ち葉、家庭から出るゴミ等を焼却しているケースも多数あることがうかがえます。

【図11】 公害規制法令との関係



2. 大気汚染に関する苦情受付件数の推移

- ・大気汚染に関する全国の苦情受付件数は、平成 21 年度に2万件を下回って以降、緩やかに減少している。
- ・令和2年度は苦情件数が一時的に増加。その後、令和3年度は令和元年度の水準まで減少している。
- ・典型7公害の他の苦情との関係では、平成9年度から平成 25 年度までは大気汚染に関する苦情が最も多くなっており、平成 26 年度以降は騒音に次いで大気汚染に関する苦情が多い状態で推移している。

大気汚染に関する苦情受付件数の推移について見ていきます。平成9年度は大気汚染に関する苦情受付件数が対前年度 1.8 倍となる 19,668 件と急激に増加しています(図 12)。また、翌平成 10 年度には更に苦情受付件数が増加し、過去最高となる 30,499 件となっています(公害苦情全体の 37%、典型7公害全体の 47%)。その後、大気汚染に関する苦情受付件数は、他の典型7公害と比較して件数が多い状態で推移しています。

この大気汚染に関する苦情件数が急激に増加した背景を特定する資料はありませんが、公害等調整委員会事務局が財団法人統計情報研究開発センターに委嘱して作成した「公害苦情調査結果データ分析」(平成 15 年 3 月公害等調整委員会事務局)において、社会現象といわれる「ダイオキシン問題」の報道をきっかけとして苦情申立てが増加した可能性について指摘されています。

(参考)「公害苦情調査結果データ分析」(平成 15 年 3 月公害等調整委員会事務局)

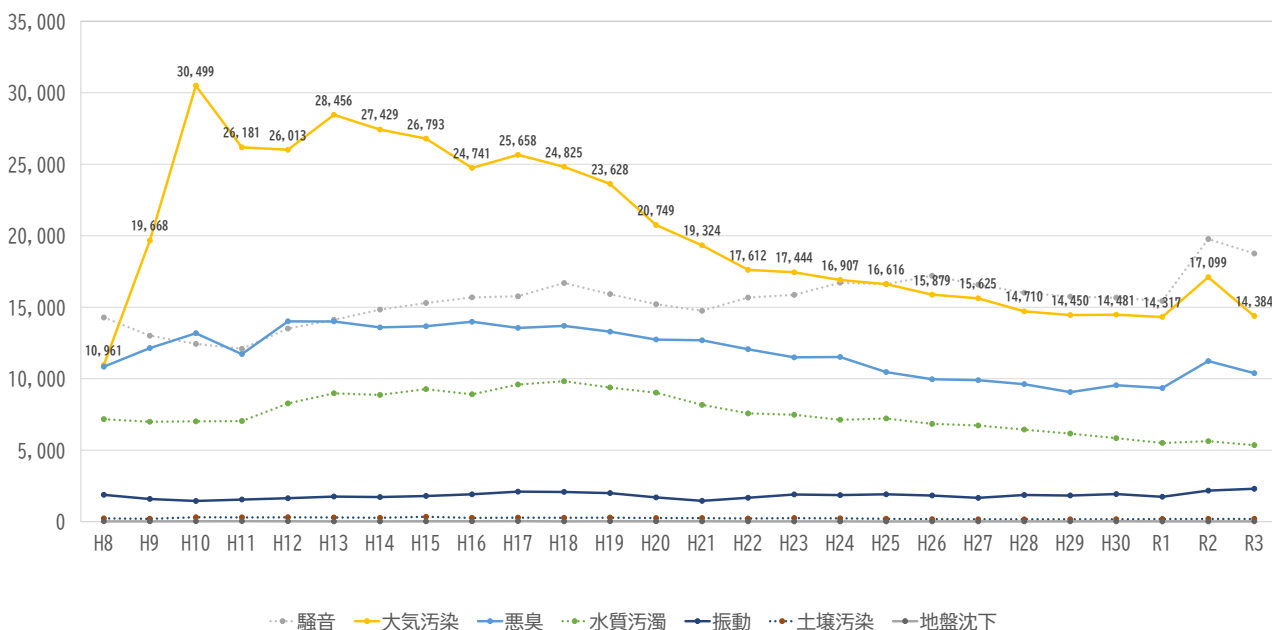
- ・ 「大気汚染の苦情件数が平成9年2月頃から増加した理由については、社会問題となったいわゆる「ダイオキシン問題」との関連が指摘されている。しかし、調査事項の範囲からは「ダイオキシン問題」に関する苦情とは特定できず、はっきりした関係を直接説明できない」(P.75)
- ・ 「受付苦情件数のグラフと事象の対応を見ると、平成9年2月の小さい山とそれ以降の増加傾向は「死亡率増加報道」から始まる一連の事象の影響が考えられる。平成10年は特に大きな話題の存在は確認できなかったが、常に「ダイオキシン問題」報道が行われている状況で、関心が非常に高く、敏感になっていたのではないかと考えられる。」(P.76)
- ・ 「「ダイオキシン問題」は、平成11年をピークに収まっていると一般に考えられているが、大気汚染の苦情件数は依然として件数の多い状態で推移している。平成11年度以降の苦情件数の動きは、「横ばい」、「波少」、「増加」傾向のいずれとも判断がつかない。件数の多い状態で推移している理由の仮説としては、「苦情を申し立てる行動が一般的になった(敷居が低くなった)」、「組織的な行動が背景にある」、「ダイオキシン問題とは全く別の苦情が発生している」などが考えられる。」(P.76)
- ・ 「大気汚染の苦情件数が急増したことについては、社会現象といわれる「ダイオキシン問題」の報道をきっかけとする苦情申立てが占める割合が大きいと考えられる」(P.77)

誌上セミナー「大気汚染について」

平成 10 年度以降、大気汚染に関する苦情受付件数は 2 万件以上で推移していますが、平成 21 年度に 2 万件を下回って以降 (19,324 件) は、緩やかに減少しながら推移しています。令和 2 年度は苦情受付件数が一時的に増加していますが、令和 3 年度は令和元年度の水準まで減少しています。

典型 7 公害の他の苦情との関係では、平成 22 年度以降、騒音に関する苦情受付件数が増加傾向にあり、平成 26 年度に騒音と大気汚染の順位が入れ替って以降は、大気汚染に関する苦情受付件数は騒音に次いで多い状態で推移しています。

【図 1 2】典型 7 公害に関する苦情受付件数の推移



- ・令和 2 年度の大気汚染に関する苦情受付件数の一時的増加について、都道府県別の状況を見ると、8 府県を除く、全体の 83% に当たる 39 の都道県で苦情受付件数が増加している。
- ・令和元年度から令和 3 年度までの 3 年間の苦情受付件数の推移は、都道府県ごとに異なるが、令和 2 年度の苦情受付件数の一時的な増加傾向は、全体の 38% に当たる 18 の都道県に見られる。
- ・令和 2 年度は、特別措置法に基づく緊急事態宣言が発出されるなど、新型コロナウイルス感染症の影響により生活環境が大きく変化した年であり、苦情件数の一時的増加の要因としては、在宅時間が増えたことにより、野焼きの煙に対して苦情を申し立てる人などが増えたことが考えられる。

令和 2 年度は大気汚染に関する苦情受付件数が一時的に増加しています。都道府県別にその状況を見ると、全ての都道府県に当てはまる傾向ではないことがわかります (図 13)。

令和 2 年度の都道府県別の苦情受付件数を見ると、8 の府県 (埼玉県、京都府、大阪府、兵庫県、鳥取県、高知県、熊本県、宮崎県) を除く、39 の都道県 (全体の 83%) で令和元年度よりも

苦情受付件数が増加しています。

令和元年度から令和3年度の3年間の苦情受付件数の推移を見ると、

- ・ 横ばい : 2 (秋田県、広島県)
- ・ 増加傾向 : 7 (山形県、山梨県、岐阜県、山口県、香川県、佐賀県、大分県)
- ・ 減少傾向 : 6 (埼玉県、大阪府、京都府、兵庫県、熊本県、宮崎県)

となっており、令和2年度の一時的な苦情受付件数の増加傾向¹は全体の38%に当たる18の都道県(北海道、宮城県、福島県、群馬県、千葉県、東京都、新潟県、富山県、長野県、静岡県、滋賀県、和歌山県、島根県、岡山県、福岡県、長崎県、鹿児島県、沖縄県)に見られます。その他、

- ・ 令和2年度に苦情受付件数が増加した都道県で、令和3年度の苦情受付件数が令和元年度の苦情受付件数と同程度までは減少していないもの(その差が11件以上あるもの):12 (青森県、岩手県、茨城県、栃木県、神奈川

県、石川県、福井県、愛知県、三重県、奈良県、徳島県、愛媛県)

- ・ 令和2年度に苦情受付件数が減少した府県で、令和3年度に苦情受付件数が増加したものの:2 (鳥取県、高知県)

となっており、都道府県ごとにその傾向は異なっています。

令和2年度は、特別措置法に基づく緊急事態宣言が発出されるなど、新型コロナウイルス感染症の影響により生活環境が大きく変化した年でした。誌上セミナーの執筆に当たって実施した地方公共団体へのヒアリングで伺ったところでは、全ての市区町村に当てはまる訳ではありませんが、令和2年度の苦情受付件数の増加の要因としては、在宅時間が増えたことにより、これまで気付くことのなかった野焼きの煙に対して、「換気をしたいが窓を開けることができない」、「洗濯物に臭いが付く」等の苦情を申し立てる人などが増えたことが考えられます。

¹ 令和2年度に苦情受付件数が一時的に増加した31の都道県(秋田県は横ばいで計上)のうち、令和3年度の苦情受付件数が令和元年度の苦情受付件数と同程度(その差が10件以内のもの)あるいは令和元年度の苦情受付件数を下回った都道県を計上した。

		R1	R2	R3
1	北海道	223	272	230
2	青森県	61	82	73
3	岩手県	44	86	61
4	宮城県	35	58	42
5	秋田県	143	145	142
6	山形県	33	60	77
7	福島県	72	86	79
8	茨城県	674	875	788
9	栃木県	324	393	353
10	群馬県	251	392	250
11	埼玉県	885	846	727
12	千葉県	988	1,599	991
13	東京都	1,102	1,235	1,047
14	神奈川県	823	1,158	985
15	新潟県	167	218	164
16	富山県	29	49	39
17	石川県	65	111	107
18	福井県	138	184	181
19	山梨県	108	118	130
20	長野県	520	649	424
21	岐阜県	275	295	341
22	静岡県	411	492	406
23	愛知県	1,348	1,753	1,472
24	三重県	302	411	313
25	滋賀県	95	126	76
26	京都府	295	226	193
27	大阪府	975	932	818
28	兵庫県	488	414	395
29	奈良県	94	155	143
30	和歌山県	119	144	118
31	鳥取県	63	34	40
32	島根県	102	137	111
33	岡山県	145	152	144
34	広島県	294	296	295
35	山口県	197	200	218
36	徳島県	107	135	131
37	香川県	120	139	150
38	愛媛県	227	258	251
39	高知県	65	46	50
40	福岡県	737	831	720
41	佐賀県	162	174	180
42	長崎県	172	231	142
43	熊本県	184	174	172
44	大分県	131	151	167
45	宮崎県	276	237	214
46	鹿児島県	123	178	110
47	沖縄県	125	162	124

3. 「焼却（野焼き）」に関する苦情の都道府県別の受付状況

- ・野焼きは全国的に行われているものの、都道府県別に「焼却（野焼き）」に伴う大気汚染に関する苦情の受付状況を見ると、特定の地域に苦情が集中しており、野焼きに対してあまり苦情が発生していない地域もある。
- ・関東地方、東海地方は相対的に苦情受付件数が多い。
- ・長野県、大阪府、福岡県も相対的に苦情受付件数が多い。

大気汚染に関する苦情の主な発生原因の68%を占める「焼却（野焼き）」に関する苦情について、都道府県別にその傾向を見ていきます。

公害苦情調査結果報告書から令和3年度の都道府県別の「焼却（野焼き）」に伴う大気汚染に関する苦情の受付状況を見ると、野焼きは全国的に行われているものの、特定の地域に苦情が集中していることが分かります（図14）。一方、あまり苦情が発生していない地域もあります。

「焼却（野焼き）」に関する苦情の都道府県別の受付状況を見ると

- ・ 100件未満：16（うち30件未満：5）
- ・ 100件～200件未満：16
- ・ 200件～300件未満：5（栃木県（296件）、群馬県（208件）、岐阜県（232件）、三重県（235件）、愛媛県（200件））
- ・ 300件～500件未満：5（埼玉県（468件）、東京都（404件）、長野県（366件）、静岡県（316件）、大阪府（322件））
- ・ 500件以上：5（茨城県（673件）、千葉県（768件）、神奈川県（622件）、愛知県（1,052件）、福岡県（570件））

となっています。

関東地方、東海地方は相対的に苦情受付件数が多い傾向があります。その他、長野県、大阪府、福岡県も苦情受付件数が多くなっています。

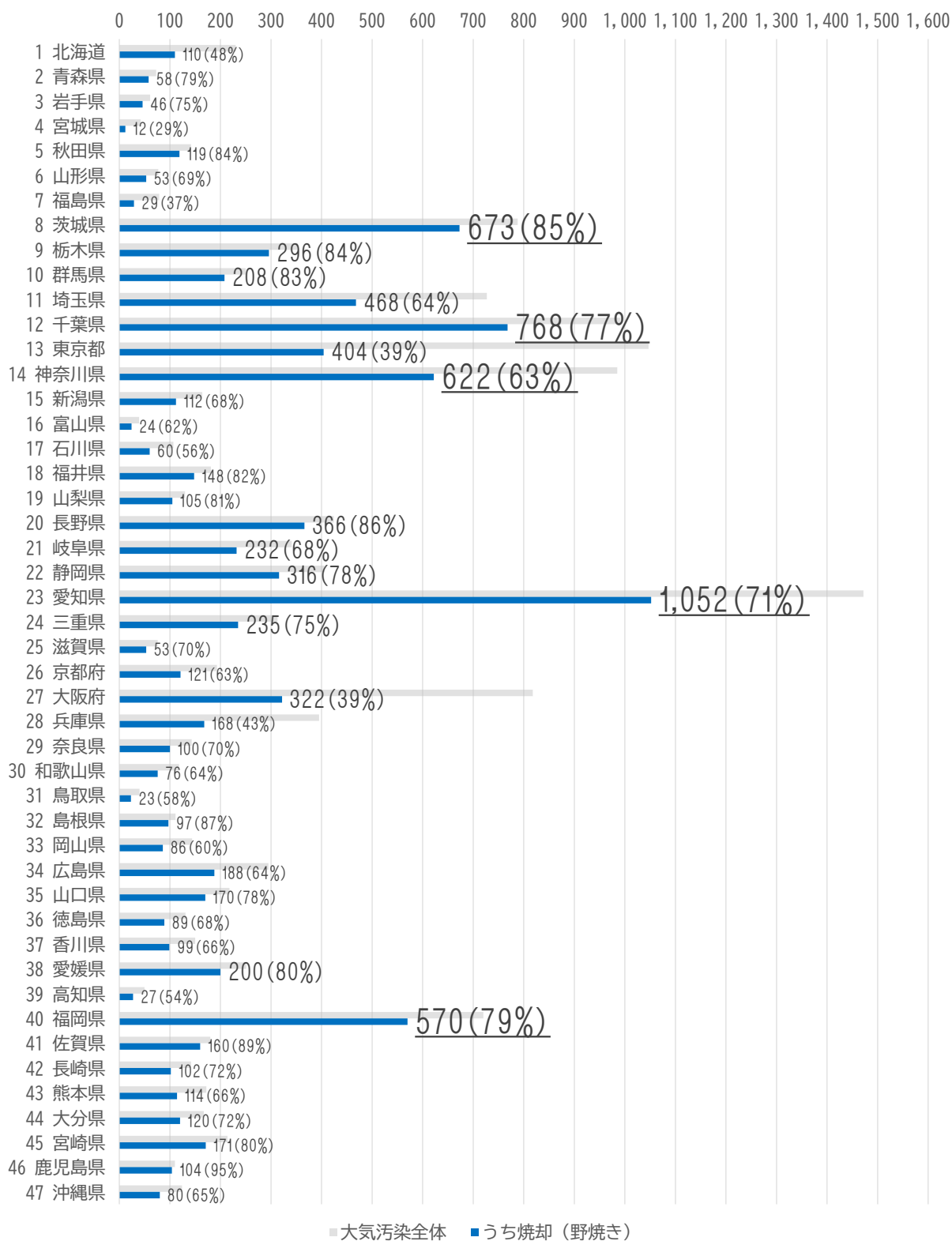
また、多くの都道府県において、大気汚染に関する苦情の大半を「焼却（野焼き）」に関する苦情が占めています。

次に、内訳は示しませんが、相対的に「焼却（野焼き）」に関する苦情受付件数が多い都道府県について、市区町村別の苦情受付件数の内訳を見ると、苦情受付件数が多い地域もあれば、ほとんど苦情受付件数がない、あるいは全く苦情を受付けていない地域もありました。苦情受付件数が相対的に多い都道府県の中でも特定の地域に苦情が集中していることが分かりました。

誌上セミナーの執筆に当たって実施した地方公共団体へのヒアリングで伺ったところでは、野焼きの多くは、家庭菜園を含む田畑で発生する稲わら、籾殻、農業残渣などのゴミや、庭などで発生する剪定枝や落ち葉などを農家や元農家の方を含む個人の方が焼却しているケースが多いようです。こうした野焼きは全国的に行われていますが、野焼きで発生する煙に対して、地方公共団体の相談窓口で苦情を申し立てるかどうかは地域によって対応が異なるようです。ヒアリングをした全ての地方公共団体に当てはまる訳ではありませんが、「焼却（野焼き）」に伴う苦情受付件数が多い地方公共団体に見られる傾向として、田畑が多い場所で宅地化が進み、そこに県外や都市部から移住してきた方が自宅の周囲で行われる野焼きで発生する煙に対して、「換気をしたいが煙で窓が開けられない」、「洗濯物に煙の臭いがつく」、「喘息を持っているので煙で咳が止まらなくなる」といった苦情を申し立てるケースが多いようです。また、野焼きの禁止に関する連絡を広報誌などで見た市民から、生活環境保全上の支障はな

いのですが、煙が上がっているのを見たのでと通報が来るケースも多いようです。

【図14】(令和3年度)都道府県別「大気汚染」に関する苦情に占める「焼却(野焼き)」に関する苦情の受付件数



※()は大気汚染の苦情件数に占める「焼却(野焼き)」に関する苦情件数の割合

4. 「工事・建設作業」に関する苦情の都道府県別の受付状況

- ・都道府県別に「工事・建設作業」に伴う大気汚染に関する苦情の受付状況を見ると、特定の地域に苦情が集中しており、多くの地域ではあまり苦情は発生していない。
- ・「工事・建設作業」に関する苦情は、東京都及び大阪府を筆頭に、神奈川県、愛知県、兵庫県、埼玉県、千葉県、福岡県に集中している。

最後に大気汚染に関する苦情の主な発生原因の15%を占める「工事・建設作業」に関する苦情について、都道府県別にその傾向を見ていきます。

公害苦情調査結果報告書から令和3年度の都道府県別の「工事・建設作業」に伴う大気汚染に関する苦情の受付状況を見ると、特定の地域に苦情が集中しており、多くの地域ではあまり苦情が発生していないことが分かります（図15）。

「工事・建設作業」に関する苦情の都道府県別の受付状況を見ると

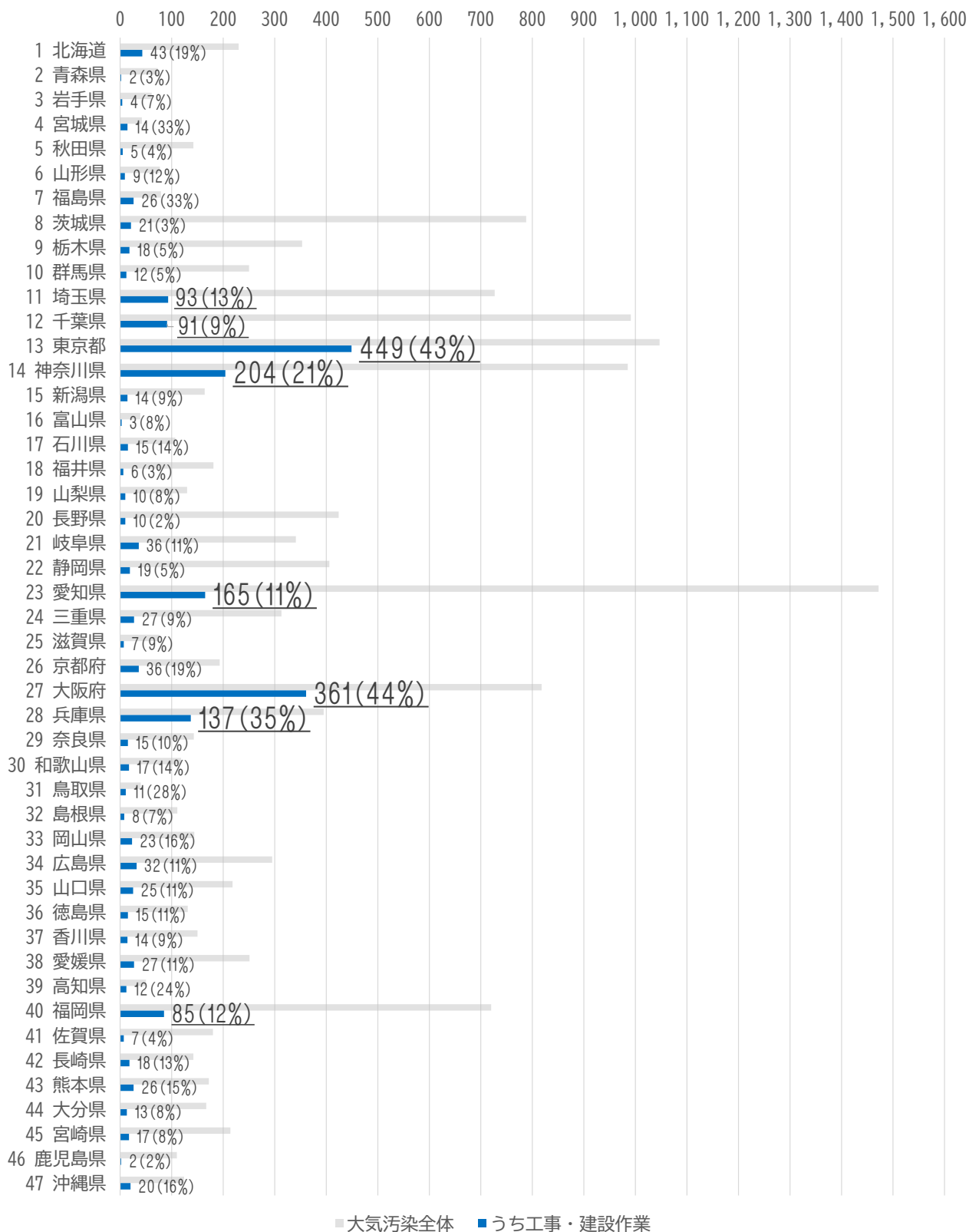
- ・ 50件未満：39（うち15件以内：22）

- ・ 50件～100件未満：3（埼玉県（93件）、千葉県（91件）、福岡県（85件））
- ・ 100件～300件未満：3（神奈川県（204件）、愛知県（165件）、兵庫県（137件））
- ・ 300件以上：2（東京都（449件）、大阪府（361件））

となっています。

東京都及び大阪府を筆頭に、神奈川県、愛知県、兵庫県、埼玉県、千葉県、福岡県において苦情受付件数が多い傾向があります。

【図15】(令和3年度)都道府県別「大気汚染」に関する苦情に占める「工事・建設作業」に関する苦情の受付件数



※ () は大気汚染の苦情件数に占める「工事・建設作業」に関する苦情件数の割合

5. おわりに

公害苦情調査結果報告書から大気汚染に関する苦情の現状について見てきました。地方公共団体の相談窓口でご対応されている皆様はどう感じられたでしょうか。日頃の苦情対応と比較して同じような傾向が見られたでしょうか。それとも異なっていたでしょうか。ご感想を含め、是非、コメントをいただけると幸いです。

さて、大気汚染に関する苦情の発生原因の68%は「焼却（野焼き）」が占めており、その発生源は個人によるものが70%を占めています。誌上セミナーの執筆に当たって実施した地方公共団体へのヒアリングにおいても、農家によるものだけでなく、家庭菜園など個人によるものが多数あるということを担当者から伺い、農家による野焼きが多いのではないかと考えていた認識が改まりました。

また、都道府県別の苦情受付件数の比較や地方公共団体へのヒアリングを通して、「焼却（野焼き）」について苦情になる地域、場所とそうでな

い地域、場所があることが分かりました。地方公共団体へのヒアリングでは、慣習的に野焼きをしている地域で宅地化が進み、外から転居してきた方から野焼きの煙に対する苦情が来るということを多数聞きました。「焼却（野焼き）」について現状、苦情になっていない地域も含めて、今後、宅地化が進む過程で苦情件数が増加していく可能性も考えられます。

地方公共団体へのヒアリングでは、苦情の計上の整理、発生源の傾向、苦情の内容、今後の課題及び担当課職員の困りごとについて伺いました。ヒアリングにご協力いただいた皆様におかれましては、誠にありがとうございました。次回の誌上セミナーでは、地方公共団体へのヒアリングから得られた野焼きに関する苦情の傾向について整理の上、ご紹介していきたいと思えます。今回の誌上セミナーと併せて、実務を行う上でご活用いただけると幸いです。

■次回予定

次回の誌上セミナー「大気汚染について」（第3回）では、「焼却（野焼き）」に関する苦情の傾向を予定しています。引き続き御活用ください。