

## 公害防止に係る環境管理の在り方に関する報告書（案） に対する意見募集について

- 1．意見募集対象  
「公害防止に係る環境管理の在り方に関する報告書（案）」
  
- 2．募集期間  
平成18年12月27日～平成19年1月31日
  
- 3．募集方法  
経済産業省・環境省ホームページ上で意見募集
  
- 4．募集結果  
産業界、国民等より11人、31件の意見あり。



## 公害防止に係る環境管理の在り方に関する意見全文

<b>【 1 】</b>	
該当箇所	P 1、 . 1 ( 1 ) タイトル等
意見内容	「公害防止に対する重要性の認識が相対的に低下」との表現を削除する。
理由	公害防止に対する重要性の認識が「相対的に低下」との表現が多々記述されているが、一部事業者の不適正事案をもって、恰も全ての事業者、産業において公害防止に対する重要性の認識が相対的に低下しているとの誤解を社会に与える。確かに 1970 年代当時に比べ、現在は地球温暖化等種々の環境問題への対応が事業者に求められているが、同時に公害防止に関する規制は一層強化されている。従って、公害防止に対する重要性の認識が相対的に低下することはなく、従来にも増して企業の社会的責任を果たすべく殆どの事業者は日々努力している。また、過去の経験、実績で積上げられた能力により公害防止に対応しており、新規問題が生じたからといってその認識、能力が低下はしていない。

<b>【 2 】</b>	
該当箇所	P 1、 . 1 ( 1 ) 1 2 行目
意見内容	「法令違反（基準値超過、情報改ざんや秘匿）に対する事業者への法的制裁」を削除する。
理由	1 ページの下から 1 4 行目の「これらの不適正事案は、以下のように、・・・当該事業者や・・・様々な負の影響をもたらすと考えられる。」とする前文の事例として示しているが、当該事業者の法令違反に対する法的制裁が当該事業者に負の影響をもたらすことは当然のことであり、そのため罰則規定が法令に定められている。その観点から事例として示すことは不適當である。

<b>【 3 】</b>	
該当箇所	P 1、 . 1 ( 1 ) 1 5 行目
意見内容	「特に、データ改ざんという不正行為は、事業者が自ら記録する環境に関するデータの真実性に対する信頼を失墜させ、国民の公害防止に対する「安心」を大きく損ねることになった。」を削除する。
理由	1 ページ上から 1 7 - 1 9 行目の段落と同一主旨であるにもかかわらず、この文章は本報告書の「ガイドライン」としての範囲を越えて、「告発書」としての意味合いが強く感じられる。 この文章は、従来より適正に公害防止の業務を遂行している製紙業界を初めとする全産業を適用対象とする「ガイドライン」には適切な表現ではない。

<b>【 4 】</b>	
該当箇所	P 1、 . 1 ( 2 )
意見内容	「今般の不適正事案は、事業者の公害防止対策への信頼を確保し、国民の「安心」を確保する上で極めて深刻な問題である。」を削除する。
理由	「今般の不適正事案」という用語は「告発書」にふさわしい。1 行上の文章に続くとすれば少なくとも「今回の事例」とすべきである。 また、この文章は ( 2 ) の文脈にそぐわず、単に「安心」を掲げて全ての企業を対象として声高に告発しているかのごときである。 この文章は、従来より適正に公害防止の業務を遂行している製紙業界を初めとする全産業を適用対象とする「ガイドライン」には適切な表現ではない。

<b>【 5 】</b>	
該当箇所	P 3
意見内容	報告書には記載されていないようであるが、工場内で、地方自治体と住民との窓口となる総務部、教育などを担当する人事部など、工場全体が、一体となって公害問題に対応することが必要である。3 頁の表 1 の違反事例はこの点にも欠けていたのではないか。
理由	( 記載なし )

<b>【 6 】</b>	
該当箇所	P 5、 . 2
意見内容	不適正事案の発生の構造的背景を図2に「背景・動機」と「体制・仕組み上の問題」として捉えているが、この認識は的が外れている。したがって、 の基本的方向性、 の具体的方策も的が外れている。
理由	<p>の1 . 不適正事案の概要で示されている6事例はいずれも書換え・虚偽に関するものであり、この構造的背景は単に図2にあげている背景・動機と体制・仕組み上の問題ではない。</p> <p>このような不適正な行為(書換え・虚偽に隠蔽・捏造等も併せ)を行うに至った担当者・部門責任者或いは組織責任者(経営者)の思考・判断にメスを入れなければ真の構造的背景は解明されず、したがって適切な解決策は見出せない。</p> <p>真の構造的背景は単に図2に示された重要性の認識の低下や体制・仕組み上の問題ではなく、経営理念・行動指針等により培われる企業倫理・企業風土ともいべきものの欠如に絡む要因が大きいと考えられる。さらには内部統制、経営者による自己評価、外部監査による検証等の仕組みの欠如も当然ながら要因となるであろう。</p> <p>報告書(案)でまとめられている単なる環境マネジメントシステムの構築や公害防止管理者制度の強化では環境事故の発生を防止・低減することはできても、不適正事案の発生を防止することの本質的な手立てとはなり得ない。</p> <p>不適正事案の発生の防止には企業倫理の確立、内部統制の実践との結びつけでの対応が必要であり、これは単に公害防止や環境経営の範疇ではなく企業経営そのもののあり方として取組んでいくことが必要である。この取組には行政も縦割りではなく総合施策として強力に推進していくことが望まれる。</p>

<b>【 7 】</b>	
該当箇所	P 5 , . 2
意見内容	不適正事案の発生の構造的背景(説明文および図2)は「経営幹部・管理者による重要性の認識」と「体制・仕組み上の問題」として捉えるべきではないか。
理由	<p>の2 . 不適正事案の発生の構造的背景(説明文および図2)は経営幹部・管理者重要性の認識と体制・仕組み上の問題として説明されており、用語が整合性・正確性に欠ける。また、このことは、後述する の基本的方向性の部分でもつながりがよくない。</p>

<b>【 8 】</b>	
該当箇所	P 7 , . 3 .( 2 )
意見内容	「公害防止統括者が理解せず、遵守に対する認識が希薄だったから改ざんなどの行為を見逃す結果となった。」と推察していますが、ここには、環境管理ないしはマネジメント出来ない経営者を弁護する説明になっています。また、「改ざんなどの法令違反は罰則に加えて経営責任を問われる恐れがある。」と記述していますが、これは論拠が本末転倒であり、罰則を逃れるためいやいや法令を遵守するのではなく、気概を持って経営に当たり、従業員を指揮、監督すべきと考えます。
理由	経営者たるもの事業に係る全ての法令・協定に遵守しているかを管理できる体制、仕組みを作り常に関心を寄せることです。 意識が希薄ではなく、経営者としてやるべきことを実行しなかったことが原因です。 つまり、経営の P - D - C - A が回っていないことが原因です。

<b>【 9 】</b>	
該当箇所	P 7
意見内容	公害問題以外も含めて(たとえば最近の談合問題)度重なる大企業の法令違反は、公害問題に止まらず、市民の事業者に対する社会的信頼を大きく損ない、私の専門である化学物質の安全性についての、リスクコミュニケーションにも影響することを認識して貰いたい。
理由	(記載なし)

<b>【 10 】</b>	
該当箇所	P 8、 . 3 .( 5 )
意見内容	「現場担当者とその上司とのコミュニケーションの不足」「迅速に連絡」が求められる。としていますが、指摘はあまりにも枝葉末節であり、これが出来ない経営者はその資質を問うべきです。
理由	経営の仕組みを確立することが経営者の責務であり、コミュニケーションや連

	<p>絡は、経営幹部が指示し部下にやらせる業務です。</p> <p>ただし、マイナスの情報を極度に嫌う経営者に正しい緊急情報は入ってきません。</p>
--	---

### 【 1 1 】

該当箇所	P 8 , . 3 .( 5 )
意見内容	<p>最初の 3 行と最後の 2 行とが似通った表現になっているかに思われますので、後段を</p> <p>「このため、環境データの適切な管理と評価は、異常事態の感知並びに環境汚染拡大の未然防止の観点から重要である。また、この評価結果を工場内外に迅速に連絡する体制を構築する事が求められている。」</p>
理由	( 記載なし )

### 【 1 2 】

該当箇所	P 1 0 , . 1
意見内容	「全社的環境コンプライアンス」は、「(全社的)環境コンプライアンス」とすべきでないか。
理由	<p>「コンプライアンス」は一般的には「法令順守」、広義で解釈したとしても「倫理・法令順守」であり、ここで説明する PDCA の一連の活動はまさに「環境リスクマネジメント」である。もうひとつのポイントとしては、ERM(環境リスクマネジメント)あるいは RM の基盤となる「基本目的」や「行動指針」を全社に徹底・浸透させることが大切で大前提だが、このことについての表現・説明が弱い。唯一、同項目下に「方針の明確化」として、「経営者自らが環境管理における社会的な要請とその重要性を理解し、全社的な方針を定める。」とあるが、これは直接的には環境管理および環境経営におけるリスクマネジメントの重要性に関する方針であろうが、さらにその前提あるいは基盤となる、経営理念や行動基準が明確で社会から受け入れられるものでないと、環境経営あるいはその手法としての環境リスクマネジメントは受け入れられないものとなる可能性が高い。</p>

<b>【 13 】</b>	
該当箇所	P 13、 . 4
意見内容	「実質的な P - D - C - A サイクルを実践することが重要である。」と記述の中に、ISO 14001 が「参考」として取り上げられています。この環境マネジメントシステムを中心に据えて、この仕組みを活用するよう、指導すべきです。
理由	「公害防止」ではなく、環境に配慮する高い理念、気概で経営システムを確立すべきです。個別の項目を関連無くバラバラに説明しても、経営者が責務を果たすことが出来ません。是非、経営システムとして ISO 14001 環境マネジメントシステムを強化していくことが最重要事項と考えます。

<b>【 14 】</b>	
該当箇所	P 15 ~ 18、 章 1
意見内容	IT 化により測定データの改ざんや隠蔽を防止する場合の有効な具体的対策として、電子署名とタイムスタンプの利用を推奨していただきたい。
理由	<p>排出等データの計測から報告書作成の一連のプロセスにおいて、作業者の手作業は故意による改ざんや人為的ミス等を作り出す要因となるため、データの真実性を高めるためには IT 化が必要不可欠であると考えます。2005 年 4 月から施行された「民間事業者等が行う書面保存等における情報通信の技術の利用に関する法律」(いわゆる e 文書法)により、環境管理に関する書面についても電子保存が容認されていますが、データの完全性に対する要件は規定されていないため、内部不正の可能性は否定できません。</p> <p>公害防止管理者のデータ改ざんに端を発する本事業者向けガイドラインとしては、IT 化を行う場合の電子データの真実性を確保するため、内部の正当なアクセス権限を持った者の不正をも防ぐ具体的方法を推奨するべきであると考えます。</p> <p>タイムスタンプは電子データの存在日時を第三者機関により特定できることから、電子データの真実性を確保できる技術です。タイムスタンプ技術は ISO18014 で国際的に規定されており、JIS においても JISX5063 に規定されています。平成 18 年 3 月からは、(財)日本データ通信協会において「タイムビジネス信頼・安心認定制度」が機能しており、国税関係書類や地方税関係書類の電子保存、あるいは医療関係書類の電子保存にはタイムスタンプの付与が義務付けられています。また、2006 年 6 月に特許庁から公開された「先</p>



使用権制度の円滑な活用に向けて」においても、電子文書の証拠性確保のためにタイムスタンプは有益とされております。

電子データに電子署名とタイムスタンプを付与することは、誰がいつその電子データを作成したかを特定し、その内容が現在まで改ざんされていないとことを証明可能とします。例えば分析機関が発行する計量証明書に、計量士の電子署名とタイムスタンプを付与すれば、その計量証明書は間違いなく分析機関の計量士が発行したものであり、タイムスタンプの日時以降は内容の改ざんもされていないということが証明可能となります。計量証明書に限らず、計測システムが出力するデータから地方自治体へ提出する資料までの一連のプロセスにおいて電子署名とタイムスタンプを用いれば、報告書におけるデータのトレーサビリティを明確にすることも可能となります。そして、電子署名とタイムスタンプを検証することにより、情報の隠蔽や改ざんが検出できる仕組みが可能となりますので、組織としてのチェックや地方自治体や外部監査者からのチェックが確実に機能する仕組みづくりが実現できるようになります。このように電子署名とタイムスタンプによって電子データの改ざん、なりすまし、否認という脅威を払拭し、現在は紙で地方自治体へ提出している報告書類の電子化を促進できれば、事業者および地方自治体の双方にとっての作業効率向上、保管・管理コストの削減、ペーパーレス化による紙資源削減、といった効果も期待できます。

タイムスタンプはまだ新しい技術ですが、電子データの真実性確保を目的として、企業活動における様々な分野に浸透し始めています。現在、国内の複数のサービス事業者がタイムスタンプサービスを提供しており、対応するアプリケーションソフトウェアも増えております。工場や分析機関にとっては、導入および運用コストをあまりかけずに手軽に導入できる環境が整備されてきた状況です。電子署名とタイムスタンプは、経済的にも作業効率的にも負担なく導入でき、内部の正当なアクセス権限を持った者の不正をも防止する仕組みを構築できる効果的な方法です。

以上、IT化によって工場内部での排出等測定データの改ざんや隠蔽を防止する仕組みを構築する場合には、内部不正を防止し企業ぐるみの不正をも抑制する具体的方法として、電子署名とタイムスタンプの利用を推奨すべきであると考えます。

**【 15 】**

該当箇所	P 18 , . 2 .( 1 )
意見内容	「 定期的なマネジメントレビューを実施する。」を追加する。
理由	マネジメントレビューは、環境管理業務全般の見直しを行ないます。特に内外の緊急事態や事故から得られる情報を、改善のチャンスとして活用することが必要です。 最近、同じような不適正事例が繰り返されています。これは、外部の不適正事例を対岸の火事として見過ごしているところに原因の一つがあると考えています。

**【 16 】**

該当箇所	P 18
意見内容	法令上は先ず工場長（公害防止統括者）の責任であるが、何よりも会社のトップが先頭に立って、法令遵守を全社員に徹底することが重要である。その点後述するように 先行事例に何件も見られることを、模範としてもらいたい。
理由	（記載なし）

**【 17 】**

該当箇所	P 21、 . 3 .( 3 )
意見内容	第5回検討会資料「公害防止に関する環境管理の在り方検討骨子案」22ページの同一項における3ポツ目「国による公害防止統括者への教育・・・再講習の在り方について検討する。」を として追記する
理由	環境実務研修の充実における国の役割を最終報告書で削除するのは、国が責任放棄をしたと取られる恐れがある。

**【 18 】**

該当箇所	P 21、 . 4 .( 1 )
意見内容	第5回検討会資料「公害防止に関する環境管理の在り方検討骨子案」23ページの同一項における4ポツ目「行政においては、日頃の環境管理部門とのコミ

	ユニケーションを通じて、・・・事業者と情報共有化を図る。」を として追記する
理由	「４．利害関係者とのコミュニケーションへの取組」において、行政（地方自治体）が事業者とのコミュニケーション充実を図るという重要な課題を最終報告書で削除するのは国及び行政の責任放棄と受け取られる恐れがある。

### 【 19 】

該当箇所	P 2 1 , . 3 . ( 1 )
意見内容	・事故・トラブルが起きた場合、「マニュアルを守らなかったのが原因」等で片付けず、根本的な原因を究明し、その原因を除去する方策を行う。更に、必要ならば予防処置を講ずる。を追記する。
理由	事故の原因除去は、是正処置で、必要な場合予防処置まで行なうことが必要です。

### 【 20 】

該当箇所	P 1 4 ~ 2 3
意見内容	～ に記述されていることは、環境マネジメントシステムの一部です。「内部監査」、「経営者による見直し」などの重要な経営システムの要素が入っていません。また、P-D-C-A のサイクルをどのように回すか、明確ではありません。「環境情報をデータベース化する」( 17 ページ ) と記述していますが、データベース化する段階で改ざんが行われる恐れがあります。常に、現場の生の測定データ、分析データをチェックすべきです。総合的に、経営者がどのようにモニターし、検証し、改善していくか不明です。
理由	～ に記述されていることは各階層、各部門が実施すべき事項を記述していますが、経営システムとしての有機的な生きた仕組みになっていません。マネジメントシステムを利用すべきです。

<b>【 2 1 】</b>	
該当箇所	P 2 4 , 関連
意見内容	地方自治体における報告書の活用にあたっては、事業者の自主性を損なうような規制的な運用がなされないよう留意すべきと考える。
理由	報告書(案)P2「事業者の産業公害防止体制の整備に関する中間報告」抜粋に、「事業者は、内部からの自発的な意志によって公害の防止に取り組む積極的な姿勢を確立することが最も肝要である。」とあるように、公害防止への取組は事業者の自主性が重要と考えられる。 同報告書(案)は、事業者の自主性を重んじたものとなっていると思われ、また、同報告書における事業者向けガイドラインは、公害防止に関する環境管理体制の構築に取組む際の参考となる行動指針と位置付けられており、公害防止に取り組むにあたっては、事業者の自主性が重要であると考えられるため。

<b>【 2 2 】</b>	
該当箇所	P 2 5
意見内容	多年にわたる排出測定データのごまかしなど、自治体の責任でもある。立入検査でサンプリングをしていないのだろうか。自治体も公害問題に対するかつての緊張感がゆるんでいるのではないか。これでは地方分権も危ぶまれる。
理由	(記載なし)

<b>【 2 3 】</b>	
該当箇所	P 2 7、 サブタイトル等
意見内容	「ガイドラインの実効性の確保」とすると、ガイドラインに強制力を持たせるようなイメージがあるため、「ガイドラインの活用促進」「ガイドラインの活用を促し」の方が適用ではないか。また、～ のトーンは「期待される」「望まれる」「求められる」「努める」であるのに対し、～ の1「事業者及び産業界の取組」だけは「必要である」との記述が目立ち、違和感がある。(トーンをあわせるべき。)
理由	ガイドラインは、「事業者による主体的な公害防止に関する環境管理を促進する」という目的を達成するために活用することができるツールの1つであり、活用を強制すべきものではない。

**【 2 4 】**

該当箇所	P 2 1 , 2 8
意見内容	大気、水質の公害規制は、現在もしばしば改正されている。この follow up 教育は重要である。
理由	(記載なし)

**【 2 5 】**

該当箇所	P 2 8、 . 2 .( 2 ) 4 行目
意見内容	「公害防止組織法に基づく施行状況を把握、確認する。」は「公害防止関連法規および公害防止組織整備法に基づく・・・」に修正すべき。
理由	本来、大気汚染防止法等の法令違反状況を確認して、その内容が安心できる状況かをデータで確認すべき。限定した事案のみではなく、地方自治体の違反指導データ全体からガイドラインの改善点を検討すべき。 なお、新たな措置は、法令違反に対しては罰則を強化すべきで、公害防止組織整備法で対応すべきではない。 大気汚染防止法などの法令遵守が重要であり、これらの違反行為について適切に情報公開を含めて対応し、違反の撲滅をはかるのが本筋と考える。

**【 2 6 】**

該当箇所	P 2 8 , 2 .( 2 )
意見内容	「国は、フォローアップのための検討の場を.....その結果を公表する」と記載されているが、フォローアップにあたっては、CSRレポートなどを活用し、事業者には大きな負担が生じないように工夫すべきである。
理由	事業者は、様々な手段で自らの取り組み状況を公表しているため、これらを活用することで二度手間となるのを避けるべきである。

**【 27 】**

該当箇所	全体
意見内容	本報告書を周知するにあたっては、記載された事項全てを実施しなければならないという誤解を与えないよう留意すべきである。
理由	本報告書は、事業者の自主的な取り組みの参考となる行動指針（p.2「本検討の目的と留意点」に記載）と位置づけられている。仮に、本報告書の内容を網羅的に実施すべきとなれば、事業者の主体性を損ねるばかりか、事業者の実態に合わない取組みを強いられることになり、かえって実効性を失うおそれがある。

**【 28 】**

該当箇所	全体
意見内容	<p>各企業は、現在 ISO14001 取得等による自主的な管理レベルの向上へ向けた活動を推進し成果も上げてきており、この仕組みと今回の取り組みの棲み分けを明確にしていきたい。現在の努力が無駄にならない、二重の取り組みにならないような仕組みの検討をお願いしたい。</p> <p>自主評価等の仕組みを構築するとなっているが、各業界特有の対応状況も踏まえて法対応の状況レベルを公平性や透明性を担保してデジタルに評価する基準や仕組みを策定できるのか疑問がある。公平性や透明性を確保できる仕組みにしないと特定の業界・企業の取り組みに関して国民から誤解を招き、努力している組織が報われないことにもなるので配慮が必要である。</p> <p>現状レベルから考えて、法的な対応についての自主的な取り組み（ボランティア）を各組織や業界が策定推進することにより、その達成状況を行政等がフォローすることが現実的に実践できる方策と考える。</p> <p>実質的な法対応レベルの大幅な底上げ向上を図るのであれば、法律の拡充も視野に入れて検討して行くことが肝要である。</p>
理由	（記載なし）

**【 2 9 】**

該当箇所	全体
意見内容	現在、日本審査登録機関協議会（JACB）は、多発している環境に関する法令違反、意図的な法令違反への対応のための参考指針を作成中です。これは、環境マネジメントシステムが、意図的な法令違反に対して抑止力として働き、経営に対して有効な仕組みとなると考えているためです。また、ISO14001の認証を取得している組織が、環境に関する意図的な法令違反に対する認証一時停止、取り消しなどの処置、処分を明確にすることも含む予定です。経営者の責務を明確する仕組みでもあります。従って、もう少しISO14001の活用を記述願います。
理由	規制当局が、厳しく法令違反を取り締まっていくことも、改善策のひとつですが、環境マネジメントシステムを活用し、経営者が自主的・自律的に組織を取りまとめ、法令順守していくことが、規制当局をサポートしていくこととなります。マネジメントシステムが、社会制度として更なる信頼を得られるよう、日本認証登録機関協議会（JACB）は今後も研鑽を重ねていく所存です。

**【 3 0 】**

該当箇所	全体
意見内容	委員に中小企業と思われる2名の方がいるのは、大変良いが、中小企業は業種も多く、多岐にわたるので、東京商工会議所などの意見も聞くとよい。東京商工会議所の「企業行動規範」は第一に法令遵守を掲げている。2番目が顧客（消費者）の信頼獲得である。10番までである。 ホームページで見られるが大変立派だと思う。
理由	（記載なし）

**【 3 1 】**

該当箇所	全体
意見内容	このパブリックコメントでは、参考資料も含めて意見を求めているのは大変良い。
理由	（記載なし）

