

効果的な公害防止取組促進方策に係る課題整理(案)及び意見

検討のスコープ

公害のうち、大気汚染防止、水質汚濁防止（大気及び水質に係るダイオキシン対策を含む）の規制法令に係る事項を中心とする（関係する条例や協定についても検討が及ぶことがある）。

事業者の自主的な内部的取組の推進については、先の「環境管理における公害防止体制の整備の在り方に関する検討会」で取りまとめられた「事業者向けガイドライン」との関係に配慮する。

<考えられる課題>

(1) 基準や測定方法、運用の明確化について

一部の事業者において、どのような場合にどのような測定方法に基づいて測定した場合に排出基準違反となるのかが十分に理解されていない。他方、地方自治体においても自治体間における解釈の違い、担当者による解釈の違い等が指摘される。このような状況に対し、基準超過となる場合や測定方法及び法令等の運用の一層の明確化を図ることで、事業者や行政が取組を実施しやすくすべきではないか。

事業者が自主的に法令等以上の取組（測定等）を行っている場合、基準や測定方法等の明確化がその取組意欲を阻害せず、むしろ増進するようにすることが重要ではないか。

大気汚染防止法では、測定方法を法令で規定し、都道府県・大防法政令市宛に通知が発出されているが、その内容がすべての工場等の現場に広く浸透しているとはいえない。

水質汚濁防止法では、測定頻度に係る法令上の定めはない。自治体が条例等で規定している例あり。

事業者においては、法令、条例、協定に基づく措置が混同されている面がある。

<委員からのご意見>

- 一般的な測定方法だけでなく、立上げ時、立下げ時での測定結果の取扱い、測定義務があるものは外部の環境計量証明事業者への測定を要

求するのか、あるいは、自社での測定を認めるのか、 外部の環境計量証明事業者へ依頼した場合の1回目が規制値オーバーした場合の取扱い等を明確にすべき。(魚住委員)

- 法規制の考え方や運用解釈(解説)、回答事例等の提示願う。過去の通達等についても併せて整理すべき(廃止や内容変更されたものなど)。また、環境省内に問い合わせコーナー等を設置し、回答事例についても順次公開してはどうか。(影山委員)
- 法令遵守とは何か。例えば排出基準違反、協定値超過、管理値超過などの何が、いつ、どの時点のものが問題で、なぜ問題なのか。申請書審査時、立入検査時、違反発生時など、それぞれについて統一的な見解と運用を行政、企業、市民が共有化できるように明確にする必要。(菊井委員)
- 「基準や測定方法、運用の明確化」は、事業者の法令等に関する理解の促進及び不適正事案の再発防止を図るために重要な課題。(澤田委員)
- 事業者の法令等に関する理解の促進及び不適正事案の再発防止を図るため、通達等を含めた現行法における規定と昨今の事案を照らし合わせ、基準超過、基準違反と判断した根拠を明確にするとともに、現行法の規定、運用を明らかにし、分かりやすく取りまとめて公開することが必要。また、現行法の規定、運用そのものに課題がある場合は、課題整理の上、今後の対応について検討することも必要。(澤田委員)
- これまでの通達、疑義照会事例や自治体の取組等を参考とし、国が一定のガイドライン(基本的なマニュアル)を作成すべき。(丸山委員)
- 瞬時値超過でも基準違反と指摘され、一部混乱をきたした。行政側からも解釈の違いが多く指摘されており、実用便覧のような指導書の発行が必要。(茂原委員)

<これまでの提案や参考となる事例>

- ◇ 環境省で各自治体の運用上のノウハウなどをまとめて分かりやすく提示
- ◇ 自治体毎に異なる基準超過時の対応についてのルールづくり
- ◇ 連続測定とバッチ測定の場合分け
- ◇ 測定時における適用除外の明確化
- ◇ 協定値の扱いの明確化

(2) 情報公開・開示等について

企業の社会的責任が重みを増し、事業活動と環境との関わりに関してステークホルダーに対する説明のニーズが高まっている。また、自治体の体制面からは事業者からの報告を一手に自治体が受けて公害防止管理を行うことは現実的でないとの指摘もある。このような状況の中で、効果的な公害防止管理に、どのように情報の公開や開示を活かしていくことが考えられるか。

大気汚染防止法及び水質汚濁防止法では、測定データ等の報告や公表、開示に関する規定はない。ダイオキシン類特別措置法では自治体への報告義務及び自治体による公表規定がある。条例や協定では、自治体への報告、自治体による公表を規定しているものがある。

一定の化学物質や温室効果ガスについては、化学物質排出把握管理促進法や地球温暖化対策推進法に基づき、排出量の公表・開示がなされている。

また、「環境報告書」を公表する企業が増えており、公害防止管理の観点からもその更なる活用が検討できないか。

環境省では環境報告ガイドラインを公表。また、環境配慮促進法が制定されるなど、環境報告書の取組の促進が図られている。

< 委員からのご意見 >

- 外部への環境データの公表だけでなく、環境対策に関する社内の外部評価制度(体制)を確立するよう企業に求めるべき(行政指導などで)。(藤田委員)
- 次の事例を整理すべき。(丸山委員)
 - 国や自治体が公表等を行う基準値超過事例：操業停止等の行政処分が課された事例、データ改ざん等対応が悪質である事例等。
 - 自治体が県や国に報告すべき事例
 - 事業者が自治体へ報告・相談すべき事例：改善と再発防止を主目的とし、対応としては、事情聴取、口頭注意、報告徴収、改善計画書の徴収などがある。総量規制地域など自治体ごとに程度の差はあると思われるが、基本方針と概要を明確化する。(ただし、公表等については個別ケースで自治体の判断に委ねる部分があってもよい)。
- テレメーターなど、外部にリアルタイムでデータが出ていれば基準超過

の隠ぺいは不可能。また、常に第三者に見られている状況にすれば、基準超過を長時間続けることはできない。行政側も予算の関係でテレメーター設備の縮小があったが、リアルタイムでなくともメモリーにデータを入れ2～3ヶ月に一度立入時にデータを回収すれば同様の効果があるのではないか。(茂原委員)

- 自主測定の結果、燃料転換への対応不備等の技術的要因により排出基準超過があった時は、自治体に対する速やかな結果報告を義務付け、その原因と対策(技術的な対応や改善を含む)が適切と認められた場合は、法に掲げる行政措置の対象としない。一方で、自治体の立入検査時においてこれらの事実、もしくは改ざんが判明した場合は行政措置の対象とすることができるなどの包括的な措置を検討すべき。(菊井委員)

<これまでの提案や参考となる事例>

- ◇ 事業者が自主的・積極的に測定結果や取組等を公表するための仕組み作り。また、それをバックアップできるような制度を構築すべき
- ◇ 協定上に、事業者の測定結果の報告義務と、県、市町村が公開できるという規定を位置づけ
- ◇ 事業場の大気、水質モニタリングデータをリアルタイムで公開

(3) 改ざんに対する厳正な対処について

測定データの改ざんは、法令等による規制の信頼性を揺るがす行為であり、不適正事案のうち排出基準の超過と区別した上で、罰則の適用などの厳正な対処が必要ではないか。その際、厳正な対処によって却って改ざんが助長されないようにすることが重要ではないか。

現在、大気汚染防止法及び水質汚濁防止法には一定の場合を除き、測定記録義務違反及び改ざんに対して罰則が設けられていない。

<委員からのご意見>

- 事業者の自主的対応の確実性を図るため、測定記録違反及び改ざんに対して罰則を設けるべき。(大塚委員)
- 測定義務違反、データの改ざんについて罰則規定の追加等、法改正などの新たな措置を講じることを検討する。(菊井委員。(上記(1)、(2)の委員意見(法令に係る統一的な見解・運用の行政、企業、市民での共有化、

- 排出基準違反が自主測定と立入検査の何れにより判明したかで行政措置の対象とする・しない等の包括的措置を講じること)を前提とする))
- データ改ざんに関しては、国が公表・罰則規定を設けるなど厳しく対処できるようにすべき。(丸山委員)
 - 厳しくするのは違反をなくすひとつの方法だが、厳しくすればするほど潜ってしまい何の情報も入らなくなるとの指摘はそのとおり。基本的には、改ざんのできない装置の開発、設置を義務付けるのが本筋ではないか(テレメーターも同様に考えるべき)。(茂原委員)

<これまでの提案や参考となる事例>

- ◇ 虚偽記載に対して氏名を公表することなどを制度的に組み入れていくべき

(4) 事業者における公害防止体制及び取組の促進について

各事業者においては、各種公害防止法令を遵守するため、その施設の規模、業種及び工程等の状況を踏まえ、効果的な公害防止管理の推進に向けて、適切な体制を構築するとともに様々な取組が行われている。そのような自主性を尊重しつつ、積極的な取組に対してインセンティブが働くような適切な公害防止管理を誘導する方策が重要ではないか。

公害防止管理者制度をより有効に活用するためには、どのような方策が考えられるか。

<委員からのご意見>

- 公害防止管理者について、事業所の管理が不十分と確認した場合に、事業所内での提案資格を法律上定める。また、公害防止管理者の独立性を確保するため、公害防止管理者に対する不利益取扱の禁止や解雇禁止の規定をおいてはどうか。(大塚委員)
- 今回の一連の問題はデータの改ざんを招いたことが問題で、データ改ざんを許さない規制強化、運用の明確化が必要。しかし、事業所、担当者の公害防止への取組を阻害することがないよう、例えば、基準超過などが生じた時、データの改ざんを助長することがないよう、管理の透明化によりその情報を共有化し、事業所内部で原因、対応など速やかに対策を促すことができる周辺環境の整備が必要。(菊井委員)

- 公害防止管理者制度が機能していないとの指摘があったが問題は2つあるのではないか。(茂原委員)

有資格者である主任管理者・管理者が、組織的に権限が及ばない人が選任されているケースが見受けられる。試験が難しいのも原因だが、届出時、行政側でもチェックをし、指導できる体制が必要では(組織のどの位置の人が選任されているか判れば簡単にチェック可能ではないか)。

統括管理者(工場長)が公害関係規制を知らない場合もある。知らないから主任者などに丸投げになってしまう。海外でも同様な制度があるようだが、統括者に相当する人は講習を義務付けられていると記憶。統括者にも何らかの講習が必要では。

<これまでの提案や参考となる事例>

- ◇ 企業の公害防止管理体制整備への支援。(講師派遣や資料提供、企業間の情報交換等の働きかけ)
- ◇ 事業者に対して、環境コンプライアンス研修・教育や複数者によるデータ管理と情報公開の義務化
- ◇ 設備の不具合等を言い出せる機会を設けるなど補足的取組の実施
- ◇ 環境管理部門と生産部門の独立性確保、監視権限拡大等が必要
- ◇ 環境管理部門に操業停止権限を付与
- ◇ 行政も参加した事業者における異常時対応訓練の実施
- ◇ 行政との共同による見学会の開催等の地域コミュニケーションの推進
- ◇ 公害防止組織法に基づく組織とISOに基づく組織のリンク
- ◇ 公害防止統括者等の職務の実施状況等についての記録の保存、備え付けのための制度的措置。ただし、チェックするマンパワーは自治体にはないため、実効性の担保(第三者認証、公開等)の検討が必要

(5) 技術的事項について

大気汚染防止法に係る最近の排出基準超過の原因の多くが燃料転換への対応不備等の技術的要因によるものとも考えられる。各事業者における個別の管理体制の強化を超えて、技術的な対応で改善が期待できる事項は考えられるか。

使用燃料、施設の点検頻度・方法など、法令に基づく届出事項や様式を

変更・拡充することなどにより、技術的観点から事業者による管理や行政によるチェックの促進が期待できることはないか。

< 委員からのご意見 >

- 中小企業への公害防止に対する技術指導。特に、国主導で安価な公害防止技術の開発を実施し、普及を図る。(藤田委員)
- 負荷変動に対して、どこまで運転技術で対応可能なのか。技術的な事項についても調査が必要。ボイラーの立上げ時、消火時など、理論的に考えて現在の規制に妥当性があるのか。メーカーまたは、コンサルタントから意見を聞いたら参考になる。(茂原委員)
- 厳しくするのは違反をなくすひとつの方法だが、厳しくすればするほど潜ってしまい何の情報も入らなくなるとの指摘はそのとおり。基本的には、改ざんのできない装置の開発、設置を義務付けるのが本筋(テレメーターも同様に考えるべき)。(茂原委員)(再掲)

(6) 立入検査等について

事業者への立入検査や報告徴収は引き続き行政による公害防止管理の中核を担うものとして重要である。他方、自治体において立入検査等を担当できる人員数及びその経験年数は横ばいしないし減少しているなど、必ずしも体制は十分でない。このような状況の中で、立入検査等の効果及び効率を上げていくためにはどのような方策が考えられるか。立入検査の実施体制や方法、検査項目などはどうあるべきか。

水分野では、「立入検査マニュアル策定の手引き」を平成18年4月に作成・公表。大気分野でも立入検査の促進手法について検討していく予定。

多くの自治体で立入検査マニュアルの作成や見直しを実施。

行政における体制を補うため、立入検査等の分野で民間活力を活用することは考えられるか。

< 委員からのご意見 >

- 地方行政の体制を補うため、立入検査等の分野で、専門的な民間活力を活用するか、環境省の地方環境事務所を活用する。(大塚委員)
- これまで公害管理や行政を担ってきた団塊世代(企業及び自治体担当者)の退職が相次ぐこととなり、その経験と知識が継承されないおそれ。

そのため、民間活力の活用によって今後の立入検査などを効果的、効率的に行えるような体制の整備を行うことを検討。例えば民間団体が自治体などから立入検査を受託できる制度（資格、経験などを認証し、これらの人材を吸収するとともに彼らの経験と知識を引き継いでゆくことを可能とする）の創設を検討する。（菊井委員）

- 民間測定事業者に測定義務履行の実態と民間測定事業者活用の可能性についてヒアリングしてほしい。（丸山委員）

<これまでの提案や参考となる事例>

- ◇ 大気、水質、廃棄物等の総合的大規模立入検査（公害機動隊）の導入（法令遵守の徹底と技術の継承）
- ◇ 立入検査の質的確保（立入検査マニュアルの作成、職員研修の実施）、量的確保（補正予算による立入検査件数の追加（予算措置））
- ◇ 年間の立入検査計画を策定。検査項目の整理、重点化をして立入検査チェック表を作成、活用。点検項目に工場の公害防止体制を追加

（ 7 ） 自治体におけるその他の取組促進について

環境省と自治体、及び自治体同士の情報交換や意見交換の機会は十分でないことから、その強化を検討すべきでないか。

隣接自治体との情報交換等の場を大気では6割、水質では4割の自治体を持っていない。

環境省では大気汚染防止法及び水質汚濁防止法の担当者会議をそれぞれ毎年1回開催しているが、情報交換等の時間は限られる。

自治体における公害防止権限の強化、体制の効率化を図るべきではないか。

<委員からのご意見>

- 推奨すべき自治体独自の指導を全国統一的な方法に展開する手だてを講じるべき。（魚住委員）
- 大気汚染防止法第14条の改善命令の適用要件を水質汚濁防止法に合わせることも検討すべき課題であると思われる。（大塚委員）
- 人材育成を進める観点から、企業担当者、自治体担当者協同参加で、法制度、施設の公害管理、立入検査、コンプライアンスなど多様な角度か

らの現場研修を含めた実務研修制度を、例えば環境省地方事務所単位で実施できないかなど、検討する。(菊井委員)(再掲)

<これまでの提案や参考となる事例>

- ◇ 事案対応時の情報の共有化(テレビ会議、一斉メール配信等)
- ◇ 環境保全協定の強化(企業の環境管理(組織、教育等)の徹底を追加、違反時の措置の強化(違反事項に対し勧告を経ずに操業短縮・停止指示が可能に)等)
- ◇ ダイオキシンの関係は水質汚濁防止法と一体的な指導が望ましく、規制業務権限の一体化の推進が今後の検討課題

(8) 教育・ノウハウの継承について

かつての深刻な環境汚染については大幅な改善が見られる中で、事業者及び地方公共団体の双方において、公害防止に対する意識の希薄化が進むとともに公害防止管理に中核的な役割を果たしてきたベテラン職員が退職期を迎えている。このため、効果的な教育及びノウハウの継承を行うことにより、組織全体及び公害防止管理に携わる者一人ひとりの意識と能力の向上を図ることが急務ではないか。

<委員からのご意見>

- 公害防止管理者等に係る教育の充実が課題。具体的事例があると社内教育の一環としても有効に活用できる。また、公害防止管理者等を対象とした、自治体等による講習会などを充実してほしい。(影山委員)
- 人材育成を進める観点から、企業担当者、自治体担当者協同参加で、法制度、施設の公害管理、立入検査、コンプライアンスなど多様な角度からの現場研修を含めた実務研修制度を、例えば環境省地方事務所単位での実施などを検討すべき。(菊井委員)
- 公害防止のための技術教育が重要。立入検査マニュアルのみではなく周辺自治体の公害防止担当者を集め、たとえば国指導(あるいは自主的な形式)で定期的な研修を実施し、立入検査等の技術力を高める。特に最近は人事異動がかなり頻繁に行われ、技術力が定着する前に異動してしまうので、ますます研修を重視する必要。企業の担当者も、単に公害防止管理者のような資格のみを重視するのではなく、企業活動の中での公

害防止の理論的な研鑽を積むように制度設計をすべき（企業でよく見受けられる、このような場合はこのように対応するシリーズのノウハウ集は、あくまで理論の裏付けがあって有効）。（藤田委員）

- 公害分野の再編が進み、今後の研究者等の育成が懸念される。（丸山委員）

（ 9 ） その他

- 個別には色々な問題があるが、集約すれば、事業者も行政も、幹部、一般職員の気のゆるみ、慣れ、甘えにつきると思う。これを気づかせて、規律、緊張を持続して保持するしかない。（小林委員）
- 太陽と北風という童話があるが、北風にならないよう、心の通った対策を決めて下さい。個々の問題で規制強化をすればそこは閉じるだろうが、まんじゅうの餡のように別の所から漏れれば意味がない。包み込む対策を。（小林委員）
- 大気汚染防止法が整備されて30年以上経過し、法の趣旨や環境基準達成状況等に鑑み、運用解釈等の見直し等、原則的な議論も必要。（丸山委員）
- 環境基準やそれを達成するための排出基準については、社会状況の変化や環境技術の進歩及び調査研究の進展等を踏まえ、国が定期的に見直し検討を行うべきである。その際、既存の基準設定物質はもとより、昨今の大気汚染物質の大陸間移流や光化学・二次生成粒子などの反応、健康影響等に鑑み、国の研究機関が地方自治体の研究所や大学と連携して調査研究を進めるとともに、そうした成果や諸外国の研究成果などを収集・整理することが求められる。（丸山委員）

< 丸山委員ご提示の事例案 >

地方自治体の役割

- 法に基づく許認可・届出（新設・変更・廃止）の確認・指導・受理を行っているため、基本的に施設の公害防止対策や届出数値の妥当性等、技術的内容について**適正な審査**が出来るように技術指針等を整理すること。
- 基準値違反の可能性が高いと思われるところや排出量の多い総量規制対象工場など大手への立入検査を計画的に行い、**監視の徹底**を図ること。
- 立入検査マニュアルの作成。
- 行政処分基準の見直し整備（行政指導を含めた運用指針）
- 測定結果の**報告徴収**は毎年実施し、集計し規制値等と対比し、濃度や排出量が大きく変化したところなどはチェックできる仕組みを検討するなど、事業者指導に当たって**結果の活用**を図ること。
- 自治体間の情報交換、自治体と国との情報交換、国への報告等を効率的に行うこと。
- 事業者とのコミュニケーションを密にし、相談を受けられるような体制（関係）を作ること。

例えば会社の自主測定結果の中で会社にとっては不都合なデータでも正直に話してもらえることが必要で、一方、行政は自主測定の結果が超過であっても必ずしも即命令等ではなく、先ず立入り検査による確認や事業者による原因の究明、対応を優先することなどの運用。

事業者の役割

- 公害防止管理者など、公害担当者の育成と権限の付与
- 企業内 I S O 1 4 0 0 0 グループと施設管理者との連携
- 企業間の情報交換や情報公開
- 自らデータを公表するなど、環境コミュニケーションの推進
- 自治体とのパイプ作り
- 客観的な相談窓口の設置・運営に向けた協力及び相談窓口の活用

民間の第3者組織の育成と活用

- 公害防止管理者認定機関等における、技術者倫理意識の醸成と徹底
- 測定受託事業者、I S O 認証機関等民間環境関連会社の育成と活用

- 事業者、行政からの公害関連法に係る相談窓口開設の検討

国の役割 基準値遵守状況や不適正事案要因の調査及びガイドライン作成

- 環境基準や排出基準について、環境技術の進展、ヒトへの影響に係る調査研究、社会状況の変化など各分野の進捗状況を整理し、定期的に見直しを図る。
- 事業者に対する公平性、環境への影響度、自治体間の大気汚染状況や取組みの相違、費用対効果等を十分考慮して、自治体に対策立案をする際の基礎となる情報の整理やガイドラインの作成などについて検討を進める。
- 客観的な基準値遵守状況についてさらに調査を進めること
 - 法対象工場のうち排出実態が基準値ぎりぎりの施設及びその要因と管理実態の調査、工場内における基準値遵守のための運転管理状況等
 - 現況における民間測定業者の測定受託状況、測定業者から見た客観的な基準値遵守状況
 - 自治体の監視体制や報告徴収の実態、指導実績、自治体間の対応の相違等について
- 事業者による環境コミュニケーション推進のための支援策等の検討・整理

(今後の検討の進め方について)

- ・ 意見を集約し、課題に対する考え方、法改正も視野に入れた対応策をそれぞれ事務局から提示し、その措置を検討会で検討し、検討会として合意形成を図りつつ、とりまとめ、報告を行う。(菊井委員)
- ・ 平成19年度は、本検討会での議論やアンケート調査結果等を踏まえ、国、自治体、事業者それぞれの役割を明らかにして、20年度には一定の取組への推進実績を挙げられるようにしてほしい。(丸山委員)
- ・ 平成20年度以降、残る課題等については、「今後の課題」として整理し、国が継続検討するか、新たに調査・研究を行うなどしてほしい。(丸山委員)
- ・ 「検討の範囲」に基づき、事業者の自主的な内部的取組の推進に関する課題については、事業者向けガイドラインとの関係を明示し、本検討会における課題を整理する。(澤田委員)
- ・ 平成18年度、国は「事業者向けガイドライン」を作成した。今回の検討作業をまとめるに当たり、平成18年度の事業者向けガイドラインとの関係を明らかにする必要。(丸山委員)