

## 効果的な公害防止取組促進方策検討会報告 骨子（案）

### 1. はじめに（検討の趣旨）

かつて我が国は激甚な産業公害に見舞われ、大きな社会問題となった。しかし、強い世論の後押しを受け、大気汚染防止法や水質汚濁防止法等の公害防止法令を根幹としつつ、地域の状況に応じた条例や公害防止協定等を的確に機能させることにより、これを克服した経験を持つ。しかし、近年の環境汚染状況の改善と地球環境問題に代表される環境問題の多様化、地方自治体や事業者における激甚な公害への対応経験者の退職などにより、公害規制を取り巻く状況は徐々に変化している。

そのような中で、昨今、一部の事業者において、大気汚染防止法等の公害防止法令の排出基準の超過や測定データの改ざんが明らかとなり、事業者の公害防止に係る管理体制に綻びが生じている事例が報告されている。公害防止法令の遵守は事業者の根本的な責務であり、基準を超過した事例を隠蔽するなどの行為は、法の趣旨を根幹から損なう重大な問題である。これに限らず、行政への虚偽報告や賞味期限・原材料などの偽装の発覚が度重なるなど、近年、企業のコンプライアンス意識の低下が社会問題化している。このような状況の下で、いかに的確に公害防止法令を施行していくのが大きな課題となっている。

他方、公害防止法令の施行を現場で担う地方自治体においても環境問題の多様化などにより、公害防止法令に基づく環境管理業務に割り当てられる人的、予算的な資源に制約が生じ、その的確な遂行が難しくなっている状況があるものと考えられる。

平成19年3月に、国は、事業者が実効性のある公害防止に関する環境管理体制の構築に取り組む際の参考となる行動指針として「事業者向けガイドライン」をまとめ、その周知と普及を図っているところである。

このような中で、本検討会では、昨今の不適正事案の度重なる発生も踏まえ、上述のような公害規制をめぐる状況の変化にも対応しながら、事業者及び行政における効果的な公害防止取組を促進し、公害防止法令の遵守が確実に実施されるための方策について、更なる検討を行うこととした。

検討にあたっては、公害防止法令の施行状況や取組の現状や課題に係る委員からのプレゼンテーション、不適正事案の分析、事業者及び地方自治体における実態把握のためのアンケート調査の実施等を通じ、課題の抽出と整理を行った。その上で、事業者及び地方自治体における公害防止取組の一層の促進を図るための方策について検討し、取りまとめを行った。

## 2. 不適正事案と大気汚染防止法、水質汚濁防止法等を巡る状況

### (1) 近年の状況等

#### 対象施設数

##### < 大気汚染防止法 >

大気汚染防止法の規制対象の太宗を占めるばい煙発生施設数をその届出状況でみると、平成 18 年度末現在の届出施設数は約 22 万施設であり、概ね微増傾向にあるがその変動はわずかである。当施設の約 65% をボイラーが占めている。

ばい煙発生施設届出施設数

年度	届出施設数			工場・事業場数
	全施設	大気 <sup>(注1)</sup>	電気・ガス・鉱山 <sup>(注2)</sup>	
平成14年度	215,161	181,384	33,777	91,010
平成15年度	214,157	178,057	36,100	91,020
平成16年度	216,954	178,903	38,051	92,154
平成17年度	218,702	179,029	39,673	91,999
平成18年度	218,514	178,740	39,774	92,149

(注1) 大気汚染防止法届出ばい煙発生施設

(注2) 電気：電気事業法に係るばい煙発生施設、ガス：ガス事業法に係るばい煙発生施設、鉱山：鉱山保安法に係るばい煙発生施設

##### < 水質汚濁防止法 >

水質汚濁防止法の特定事業場数は、平成 14 年から 5 年間に於いて、微減傾向が続いている。ただし、事業場の廃止には下水道や共同処理施設への接続（水質汚濁防止法上は廃止）も含まれており、実際に事業場数が減少しているかは不明。

区分	平成 14 年度	平成 15 年度	平成 16 年度	平成 17 年度	平成 18 年度
特定事業場数	296,157	293,481	292,379	290,759	289,091

#### 立入検査

大気汚染防止法のばい煙発生施設、水質汚濁防止法の特定施設への立入検査件数はともに減少傾向にある。この背景には行財政改革による人員や予算の減少による影響が一つの要因と考えられる。

## 大気汚染防止法

区 分	平成 14 年度	平成 15 年度	平成 16 年度	平成 17 年度	平成 18 年度
ばい煙発生施設設置工場・事業場への立入 検査件数	21,074	20,700	19,184	17,984	16,085

## 水質汚濁防止法

区 分	平成 14 年度	平成 15 年度	平成 16 年度	平成 17 年 度	平成 18 年 度
特定施設への立入検査件数	55,332	52,246	47,972	47,393	46,764

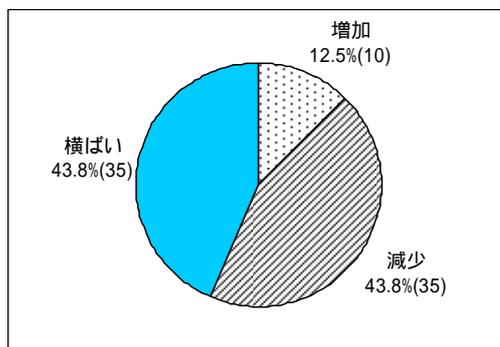
## 公害防止法令を担当する職員数

今回実施したアンケート\*によれば、公害防止法令を担当する職員数は、過去と比較し大気は「横ばい」と「減少」がともに約44%、水質は「横ばい」が約51%、減少が39%との回答。大気、水質ともに「横ばい」と場合も業務が増加しているとの回答が多く、実質は職員数減少になっていると考えられる。

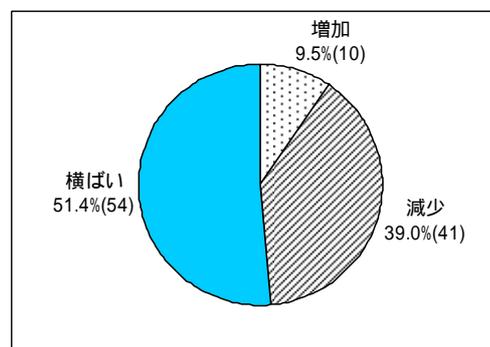
\* アンケートについて。

- (1) 目的 公害防止取組の不適切事案の発生を踏まえ、事業者による公害防止法令の遵守が確実に実施されるための包括的な方策等について検討を行うため、関係者の公害防止に関する業務の実態や取組状況についての検討資料とするため、アンケートを実施した。
- (2) 時期 平成 19 年 9 月～11 月中旬
- (3) 対象 事業者（発送数：300）...大手製造業（鉄鋼、電力・ガス、化学、紙パ、石油、電子機器、自動車・自動車部品、非鉄、機械、出版・印刷等）  
中小製造業（鉄鋼、化学、金属製品製造業）  
地方自治体...大気担当部署（発送数：101、都道府県及び大防法政令市等）  
水質担当部署（発送数：153、都道府県及び水濁法政令市）
- (4) 回収率 事業者...47.0%  
地方自治体：大気担当部署...100%、水質担当部署...92.2%

図 公害防止法令を所管する課室職員数の動向



(大気) N=80 / 103 自治体



(水質) N=105 / 148 自治体

## (2) 不適正事案の概要と分析

### 不適正事案の概要

近年以下のような不適正事案が発生。

- ・ 平成17年2月、鉄鋼メーカーによる水質汚濁防止法に基づく測定データの改ざんが判明。これを契機に各企業に対する立入検査等を強化した結果、金属、建材、有機製品メーカー3社においても、データの改ざんもしくは、測定を実施していないという事実が明らかになった。
- ・ また、大気分野においても平成18年2月に石油精製メーカーのデータ改ざんが、同年5月には鉄鋼メーカーによる排出基準超過及び改ざんが発覚した。
- ・ 複数の電気事業者においてダムのデータ改ざんなどが続いたことから、平成18年11月に原子力安全・保安院が、電気事業連合会等に対して点検を指示。これに基づき、電力各社が火力発電設備等について法令の実施状況を点検。平成19年3月30日、全社同時に点検結果を公表し、複数の会社において排出データの改ざんや手続の不備等が見られた。
- ・ 平成19年7月、製紙工場において大気汚染防止法に係る排出基準違反等が判明。これを契機に製紙各社による自主点検が実施されるとともに、環境省は8月、自治体を通じ、製紙各社の立入検査の実施を求め、その結果について9月に公表。ばい煙発生施設排出基準の超過が13社20工場で、ばい煙量等の測定結果の改ざんが5社9工場で確認された。

## 近年の主な不適正事案の概要

	社名（業種）	事案の概要
1	A社 (鉄鋼メーカー)	A社製鉄所防波堤等から、水質汚濁防止法の排水基準に適合しないおそれがある水が流出していたことが判明。 同社は少なくとも5年間以上、公害防止協定で定めた協定値を超過した測定データを、 <u>協定値内に書き換えて</u> 地方自治体に報告。
2	B社 (金属メーカー)	工場の排水量実測値が公害防止協定で定めた協定値を超過した実測値を、 <u>協定値内に書き換えて</u> 地方自治体に報告していたことが判明。また、排水量についても同様に <u>実測値の書換え</u> を行っていた。
3	C社 (建材メーカー)	工場排水の測定を実施せず、 <u>不足していた測定回数を偽って報告</u> していたこと、自動測定器による測定が長期間行われていなかったことが判明。
4	D社(有機製品メーカー)	工場排水の測定について、 <u>不足していた測定回数を偽って報告</u> していたこと、 <u>10年以上実測値を公害防止協定値内に書き換えて</u> 報告していたことが判明。
5	E社 (石油精製業)	公害防止協定に基づくばい煙等に係る報告の一部について、 <u>3年間にわたって虚偽の報告</u> をしていたことが判明。 製油所の大気排出ガス濃度測定を外部業者に委託していたが、測定データを地方自治体へ報告の原本に転記する際、現場担当者が <u>データを書き換え</u> 。
6	F社 (鉄鋼メーカー)	2つの工場において、公害防止協定で定めた大気排出濃度の <u>協定値を超過した場合の地方自治体への報告義務を3年間以上怠り</u> 、 <u>協定値超過時にばいじん濃度自動記録装置を故意にラインから切り離して記録を欠測と</u> が判明。
7	G社 (電力事業)	発電施設において実施したばいじん濃度測定結果が大気汚染防止法の排出基準値等を超過していたにもかかわらず、 <u>実際の値より低く改ざんし報告</u> 。 同発電施設において実施した燃焼試験等の過程で、 <u>ばいじん濃度データが大気汚染防止法の排出基準値等を超過して</u> 運転。
8	H社 (製紙業)	平成16年度から平成19年6月末までの間で、ボイラー1基において硫酸化物が延べ3時間、ボイラー3基において窒素酸化物が延べ1,427時間の排出基準超過が判明。 硫酸化物、窒素酸化物の排出基準値を超過した場合、その数値をコンピュータ端末により排出基準値以下に書き換え。

電力会社に係る環境保全上不適正な事案

会社	発電所	不適正な事案の内容
電力1	1-(1)	ばいじんの排出基準違反、データ改ざん
電力2	2-(1)	NOxの排出基準違反
電力3	3-(1)	自記チャートの改ざん 排ガス濃度の瞬間値が制限値を超過する場合、故意にチャートを印字しなかった。 チャート記録が欠測した場合、後日手書き補正を行った。
	3-(2)	
	3-(3)	
	3-(4)	
	3-(5)	自記チャートの改ざん チャート記録が欠測した場合、後日手書き補正を行った。
	3-(6)	
	3-(7)	
	3-(8)	
	3-(9)	
電力4	4-(1)	NOxの排出基準違反
	4-(2)	排出ガス量の届出値超過を改ざん 自記チャートの改ざん
	4-(3)	
	4-(4)	
	4-(5)	
	4-(6)	
	4-(7)	
	4-(8)	排出ガス量の届出値超過を改ざん
電力5	5-(1)	NOxの排出基準違反
	5-(2)	NOxの排出基準違反 ばいじんの排出基準違反

	5-(3)	ばいじんの排出基準違反 定期自主検査の未実施
	5-(4)	NOxの排出基準違反 定期自主検査の未実施
	5-(5)	定期自主検査の未実施
	5-(6)	定期自主検査の未実施
電力6	6-(1)	自記チャートの改ざん

### 製紙会社における環境保全上不適正な事案

製紙会社	工場	不適切な事案の内容
製紙1	1-(1)	SOxの排出基準違反(ボイラー1基、違反のおそれのボイラー2基) NOxの排出基準違反(ボイラー3基) 日報データの改ざん
	1-(2)	NOxの排出基準違反(ボイラー3基) 日報データの改ざん
	1-(3)	NOxの排出基準違反(ボイラー2基)
	1-(4)	日報データ、自記チャートの改ざん
	1-(5)	SOxの排出基準違反のおそれ(ボイラー1基) NOxの排出基準違反(ボイラー4基)
	1-(6)	NOxの排出基準違反(ボイラー4基) 報告書データ、自記チャートの改ざん
製紙1	1-(1)	ばいじんの排出基準違反(焼却炉1基)
製紙1	1-(1)	NOxの排出基準違反(ボイラー1基)
製紙2	2-(1)	NOxの排出基準違反(ボイラー4基)
	2-(2)	NOxの排出基準違反(ボイラー2基)
	2-(3)	報告書データの改ざん
	2-(4)	報告書データの改ざん
製紙2	2-(1)	SOxの排出基準違反(ボイラー1基)
	2-(2)	NOxの排出基準違反(ボイラー2基)
	2-(3)	NOxの排出基準違反(ボイラー1基)

製紙3	3 - (1)	NOxの排出基準違反(ボイラー1基)
	3 - (2)	NOxの排出基準違反(ボイラー1基) ばいじんの排出基準違反(ボイラー1基)
製紙4	4 - (1)	ばいじんの排出基準違反(ボイラー1基) 自記チャートの改ざん 廃棄物処理法に基づく維持管理基準(燃烧温度、CO濃度)の違反(焼却炉(ボイラー)3基) 定格以上の蒸発量での運転について未届(ボイラー2基)
製紙5	5 - (1)	NOxの排出基準違反のおそれ(ボイラー1基)
製紙6	6 - (1)	ばいじんの排出基準違反(焼却炉1基)
製紙7	7 - (1)	ばいじんの排出基準違反(焼却炉1基)
製紙8	8 - (1)	報告書データの改ざん
製紙9	9 - (1)	ばいじんの排出基準違反(ボイラー1基)
製紙10	10 - (1)	NOxの排出基準違反(ボイラー1基、廃棄物焼却炉1基) ばいじんの排出基準違反(廃棄物焼却炉1基)
製紙1	11 - (1)	NOxの排出基準違反(ボイラー1基)
製紙11	11 - (1)	NOxの排出基準違反(ディーゼル機関4基)
製紙12	12 - (1)	SOxの排出基準違反のおそれ(ボイラー1基) NOxの排出基準違反(ボイラー1基)
製紙13	13 - (1)	報告書データの改ざん

2 製紙会社の欄中、「製紙1」、「製紙1」は「製紙1」の、「製紙2」は「製紙2」のグループ会社

### 不適正事案の分析

大気汚染防止法に係る事案を中心に分析を行い、基準超過事例及び事業者による不適正事案防止策及びその取組を促進するための課題を別表のとおり整理した。

不適正事案の防止に関しては、事業者が公害防止に関する環境管理体制の構築に取り組む際の参考となる行動指針として、平成19年3月に、「事業者向けガイドライン」をまとめ、その周知と普及を図っているところ。

事業者による不適正事案防止の取組を促進するための課題は、「事業者向けガイドライン」に基づく取組を促進、支援する位置づけを持つもの。



(別表)

最近の大気汚染防止法不適正事案の分析

1. 基準超過事例

発生の状況		不適切な対応の原因		事業者による防止方策	取組を促進するための課題
共通		操業優先の意識	・ 施設停止等による生産ラインへの影響を忌避	・ トップダウンによる全社員への環境優先意識の徹底等	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 事業者の公害防止管理体制強化の促進</li> <li>➢ 事業者による公害防止に関する情報公開の促進</li> </ul>
		環境法令の理解不足	・ 排出基準の評価方法の理解不足	・ 本社からの正確な情報の周知 ・ 法令教育の実施	
起動・停止時		負荷変動への不十分な対応(施設の負荷調整及び空燃比調整の不良)	・ 的確な運転技術の不足	・ 的確な運転技術による慎重な運転	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 事業者の公害防止管理体制強化の促進</li> <li>➢ 負荷変動時等における測定方法、運用等の明確化と周知徹底</li> <li>➢ 公害防止技術及び運転管理技術の維持・向上の支援</li> <li>➢ 地方自治体による立入検査や報告徴収などの効果的な実施               <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 運転管理方法や異常時の対応体制等の確認</li> </ul> </li> <li>➢ 基準超過の抑制と自主的な改善を促進する仕組みの検討</li> </ul>
定常運転時	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 燃料供給量の変動時</li> <li>・ 供給燃料の成分の変動時</li> <li>・ 発電量の切り替え時(日2回の負荷変動を実施する操業)</li> <li>・ 低負荷時</li> <li>・ 高負荷時</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 熟練した施設管理者の不在</li> <li>・ 測定データの点検体制の未整備</li> <li>・ 濃度上昇時の対応マニュアルの未整備</li> <li>・ 負荷変動に対応できる排ガス処理施設の未設置</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 熟練した施設管理者の育成</li> <li>・ 測定データの点検体制の整備</li> <li>・ 濃度上昇時の対応マニュアルの整備</li> <li>・ 負荷変動に余裕を持った排ガス処理施設の計画、設置</li> <li>・ 運転状況の複数チェック体制の整備</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 複数ある燃料バーナーの目詰まり</li> <li>・ 燃料調整弁の作動不良(燃料供給量の変動)</li> </ul>		機器の不具合	・ 日常点検、定期点検の不備	
点検時	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 排煙脱硫装置の内部にスケールが成長。ボイラーを稼働したまま脱硫薬液の補充を停止して酸洗浄を実施</li> </ul>	脱硫能力の低下	・ 排煙脱硫装置の不適正な運転管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 適切な運転管理</li> <li>・ マニュアル、規定類の整備</li> <li>・ 不適切な運転ができないようなハード設計</li> </ul>	

2. 記録改ざん事例

発生の状況	不適切な対応の原因		事業者による防止方策	取組を促進するための課題
共通	操業優先の意識	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 不利益な情報の隠匿</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ トップダウンによる全社員への環境優先意識の徹底等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 事業者の公害防止管理体制強化の促進                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 測定データ管理体制等</li> </ul> </li> <li>➢ 排出測定データの公表・開示の促進</li> <li>➢ 改ざんに対する厳正な対処</li> <li>➢ 地方自治体による立入検査や報告徴収などの効果的な実施</li> <li>➢ ・測定データ管理体制等の確認</li> <li>➢ 自主的な改善を促進する仕組みの検討</li> </ul>
	点検体制の不備	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 環境データの内部チェック体制の不備</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公害防止管理者等によるデータチェック</li> <li>・ 内部監査制度の充実</li> </ul>	
連続測定時	現場	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ チャート紙の改変</li> <li>・ 日報・月報記入時の書き換え</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公害防止管理者等によるデータチェック</li> <li>・ 内部監査制度の充実</li> </ul>	
	計測システム	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 計測システムのソフトの改変</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ データの改変を防止するためのソフト改善</li> </ul>	
バッチ測定時	現場	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 値を書き換えて記録（測定未実施の場合を含む。）</li> <li>・ 望ましい値が出るまで再測定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公害防止管理者等によるデータチェック</li> <li>・ 内部監査制度の充実</li> </ul>	

### 3. 効果的な公害防止取組の促進に関する課題と方向性

#### (1) 効果的、効率的な環境管理の促進

事業者において、排出基準超過やデータ改ざんなどの不適正事案を防止し、法令遵守の徹底を図っていくためには、「事業者向けガイドライン」を参考にしながら、創意工夫を行いつつ事業者自らが効果的な環境管理体制を構築し、日々の公害防止業務を推進していくことが不可欠である。

また、公害防止法令において、地方自治体には、事業者による的確な公害防止管理を担保するため、事業者に対する報告徴収や立入検査権限などが付与されているが、過去から積み上げた知識や経験を適切に継承し、その効果的な執行を図っていくことが、不適正事案の防止において重要である。

さらに、事業者及び地方自治体双方において、熟達した職員や技術者が現場を離れつつあること、また、一部の事業者においては事業者倫理とも呼べるこれまで前提とされてきた遵法精神が失われつつある中で不適正な事案が生じていることにかんがみれば、これまでの確に機能してきたという前提を離れて、より確実に制度が機能することを担保する措置についても検討を行っていく必要がある。

このような観点から、ここでは事業者及び自治体における公害防止業務を促進することにつながる措置について、提言を行う。

#### < 事業者における取組の促進 >

##### 事業者における公害防止管理体制整備の促進

##### 公害防止法令における届出事項の拡充

- ・ 大気汚染防止法、水質汚濁防止法においては、ばい煙発生施設、特定施設等の設置や変更等に際し、当該施設の種類、構造、使用方法等の一定事項の地方自治体への届出が規定。当該届出の機会には、事業者が、適切な公害防止方策について検討するとともに、地方自治体とのコミュニケーションを持つ重要な機会として機能。
- ・ このため、当該「届出」という機会を活用し、立入検査及び報告徴収とも連動させることにより、事業者における環境管理の一層の促進を図ることが効果的。
- ・ 現状においても大気汚染防止法においては、緊急時における連絡方法や燃料の種類等が届出事項に含まれている。これを更に拡充し、緊急時や基準超過

時を含む公害防止管理の体制、施設の点検頻度・方法、排出測定データの管理の方法などについても届出事項に盛り込むことにより、事業者における自主的な体制の整備の促進を図るべき。

- ・ 水質汚濁防止法等においても同様の観点からの検討を進めるべき。

排出測定データの未記録、改ざんに対する罰則創設の検討

- ・ 公害防止法令における排出データの測定・記録は、事業者が排出基準を超過しないように自主的管理のために行われるものであるとともに、当該データは自治体等による報告徴収や立入検査においても重要な資料。また、事業者の適正な操業を社会的に示す上でもその重要性は高まっており、データの記録の着実な履行と信頼性の確保が重要。
- ・ このため、その効果や影響、実行性などを見極めた上で、排出測定データの未記録及び改ざんに対して罰則を設けることにより、記録の一層の励行及び改ざんに対する抑止力を働かせることを検討すべき。
- ・ 他方、不適正事案の防止にあたり、罰則にのみ過度の期待を寄せることは適当でなく、その具体的導入に関しては、排出測定データの公表・開示など本提言のうち制度的事項に関わる他の事項とともに総合的に検討すべき。
- ・ なお、水質汚濁防止法においては、排水の測定頻度が法令で決められていないことから、排出測定データの未記録、改ざんに対する罰則創設に関しては、( 2 ) で述べる測定頻度に係る検討が前提となる。

技術的観点からの取組の促進

- ・ 大気分野における排出基準超過の多くが廃棄物を燃料として利用した場合に発生。廃棄物由来燃料は品質的にばらつきがあり、その分、排出基準超過が起こる可能性が高く、特定施設の運転管理者にかかる負荷も大きい。他方、低炭素社会の構築に向け、二酸化炭素削減を進めるためには、今後、廃棄物等の燃料としての有効利用を推進していくことは重要。
- ・ 現在、事業者がメーカーにボイラー等の発注をする際には、燃料や運転の幅が狭く設定されている状況があると考えられるところ、今後は発注者側においても廃棄物由来燃料の使用等の現実の運用において想定される内容を十分に検討し、それを踏まえて発注することが適当。
- ・ 国においては、温暖化防止上有効な新たな燃料を用いる際の燃焼試験時等の取り扱いを考慮しつつ、「( 2 ) 排出基準、測定方法、運用等の明確化と浸透」に係る検討を進め、必要に応じガイドライン等として取りまとめるべき。

< 自治体における取組の促進 >

立入検査等の効果的な実施

- 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。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ないし減少しているなど、必ずしも体制は十分でない。立入検査においては、基準に適合していることを単に確認するのみならず、得られたデータを原燃料や工程、施設の稼働、管理状況等に照らし、複合的に捉えて問題がないかを読み解く能力も求められるが、そのようなノウハウは弱体化しつつある。

図1 立入検査ができる職員数の動向

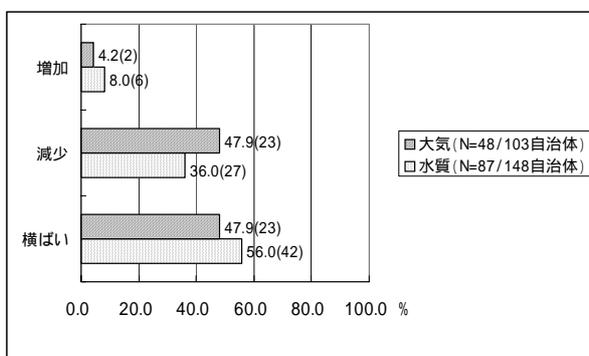


図2 立入検査頻度

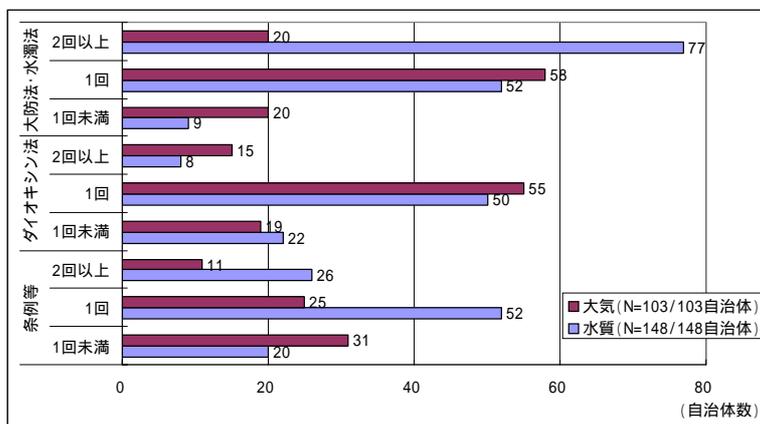


図3 立入検査時の測定頻度（複数回答）

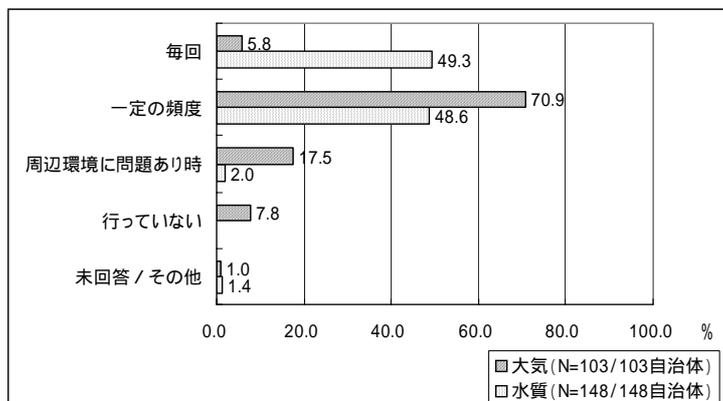
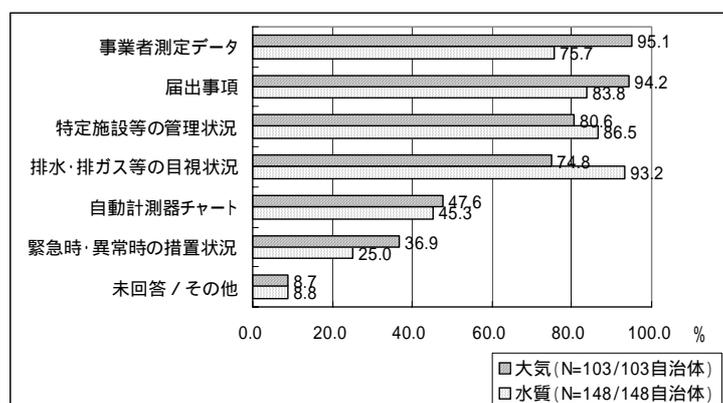


図4 立入検査時のチェック内容（複数回答）



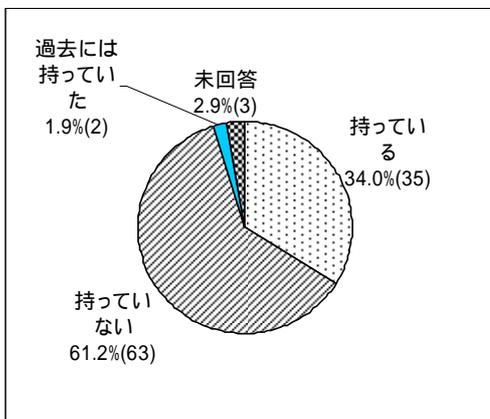
- ・ 効果的な立入検査等を実施していく上で、立入検査の手法やチェック項目等をまとめた「立入検査マニュアル」を整備することが有効。
- ・ 各地方自治体における優れた立入検査手法の収集と提供を行うことにより、ノウハウの共有化を図るべき。例えば、大気、水質、廃棄物等の各分野に及ぶ総合的な立入検査（公害機動隊）を導入し、各種の公害関係法令の遵守徹底とベテランから若手への立入検査技術の継承を図っている例、立入検査事業見直し実行計画に基づく年間立入計画の策定や立入検査チェック表（事業者の公害防止体制のチェックを含む）の整備等により立入検査の充実や効率化を図っている例などがあり、他の地方自治体でも参考となるものと考えられる。
- ・ また、立入検査に伴う測定・分析などの業務について、行政における知見や経験の蓄積への影響などにも留意しつつ、効果的な民間測定事業者活用のあり方を検討すべき。
- ・ なお、大気汚染防止法第14条の改善命令の適用条件については、直罰規定

の導入に伴い“その継続的な排出により人の健康又は生活環境に係る被害を生ずると認めるとき”と改正されたところであるが、不適正事案に対して地方自治体による機動的な改善指導を行うために、当該要件を直罰規定導入前と同様に排出基準超過が継続するおそれがある場合のみに緩和すべきである、との意見があった。

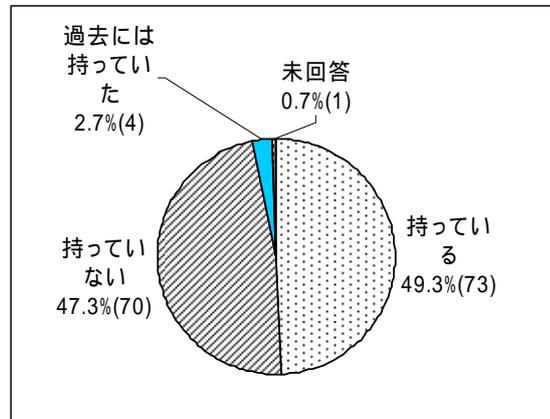
#### 国及び自治体間での情報交換と教育・ノウハウ継承の促進

- ・ 公害防止に向けた行政の体制を強化する上では国及び自治体の担当者間で公害防止法令の運用や解釈、課題等について、日頃から密接に情報交換や意見交換を行っていくことが有用。
- ・ アンケート調査によれば現状で隣接自治体との意見交換の場を持っている割合は大気で3割強、水質で5割にとどまり、意見交換の場を持っている場合でもその回数は年1回が6割を占める。また、環境省と地方自治体との連絡会議の場も年1回設けられているが、大気汚染防止法の都道府県・政令市は99、水質汚濁防止法の都道府県・政令市は153と多数に上り、双方向の情報交換、意見交換を行う機会は限定。

図5 隣接自治体との情報交換等の場の有無



(大気) N=103 / 103 自治体



(水質) N=148 / 148 自治体

## (2) 公害防止に係る知見や情報の社会的共有の推進

公害が甚大な被害をもたらしていた頃に比べ、地球温暖化問題や廃棄物・リサイクル問題へと環境問題は多様化し、環境保全業務全般に占める公害防止業務の割合は相対的に低下してきている。また、激甚な公害防止に、事業者の立場、行政の立場からエキスパートとして取り組んできた熟達職員も退職期を迎えており、その面からの公害防止業務執行力も今後ますます制約を受けざるを得ない。

このような状況の中で、排出基準の超過などを防止し、効果的な公害防止取組を進めていくためには、熟達職員や技術者が経験に基づき適切に執り行ってきた運用等についても出来る限り分かりやすく明文化し、事業者、行政に加え、社会全体で共有していくことが重要である。

また、事業者の社会的責任(CSR)が強く叫ばれることに象徴されるように、単なる法令の遵守にとどまらず、地域社会を構成する企業市民として、事業者がどのような操業をし、それが環境にどのような負荷を与えているかなど、事業活動と環境との関わりが地域社会の中で認知され、理解されることの重要性がかつてなく高まっている。

このため、以下の分野で取組を進めていくことが期待される。

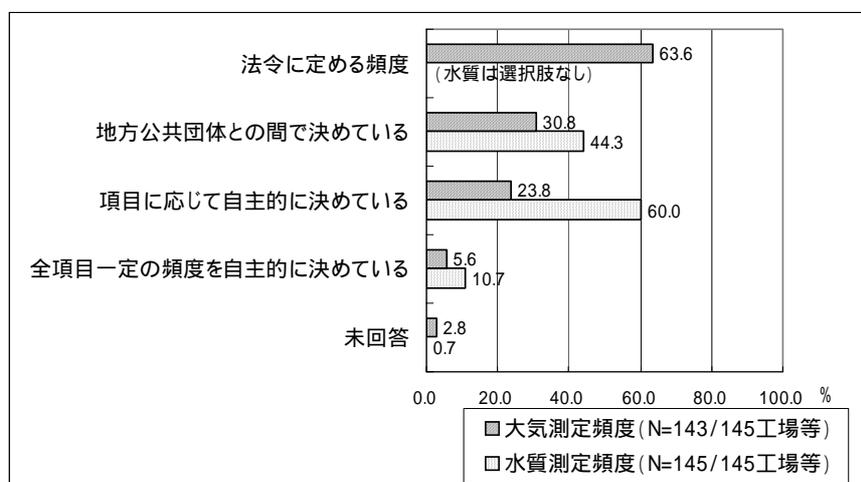
### 排出基準、測定方法、運用等の明確化と浸透

- ・ 事業者が的確に法令を遵守し、基準超過を起こさないようにしていくためには、法令等に基づきどのような場合に基準超過となるかが、明確に理解されていることが必要。しかし、一部の事業者においては、そのような理解が不十分であるとともに、地方自治体においても自治体間や担当者間における解釈の違いなども指摘される。このため、事業者における従業員の法令理解の推進や地方自治体における職員研修などの推進とともに、排出基準、排出ガス及び排出水の測定方法、法令の解釈・運用等の一層の明確化を図り、できるだけ明確で理解しやすいものとしていくことが重要。
- ・ 公害防止法令では、通例、排出基準値を政省令で定めるとともに、その測定方法や頻度等については省令、告示などで定め、通知で公害防止法令の施行を担当する地方自治体に周知。また、規制の対象となる施設の具体的範囲などについても、通知により周知がなされている場合が多い。
- ・ 大気汚染防止法や水質汚濁防止法は環境法令の中でも歴史が古く、多くの通知類が発出されており、これらの文書形式に慣れていない事業者等が体系だった理解をするのは困難であるとの声も聞かれる。
- ・ このため、通知類については、できるだけ分かりやすい形で整理・統合して

発出し直すとともに、必要に応じ、より理解しやすいパンフレットの作成やホームページを通じた情報提供などを推進していくことが適当。

- また、各種公害防止法令の解説集を編纂、改訂することなどにより、法律、政令、省令、通知類を通覧して制度や基準等の体系的な理解を促すツールを用意すべき。
- さらに、運用や解釈等が定まっていない事項については、事業者や地方自治体における個別の状況に応じた対応を妨げないよう配慮しつつ、必要に応じ国において解釈の統一を図っていくべき。
- さらに公害防止法令に係る解釈等について、照会・相談できる窓口が明確となっていることが適当。このため、国及び地方自治体における公害防止法令に係る相談窓口をリスト化し周知を図っていくべき。また、法令解釈等に係る相談事例結果を整理、集約して、提供していくことは運用の明確化や解釈の統一に効果的であることから、検討すべき。
- 地方自治体や事業者においても、条例や環境協定、公害防止協定に基づく基準や運用等の明確化及びその地域社会での共有に努めていくことが期待。

図6 測定頻度（複数回答）



水濁法に測定頻度の定めがないため、水質は「法令に定める頻度」の選択肢なし。

以上も踏まえ、大気汚染防止法及び水質汚濁防止法において具体的な検討を行うべきと考えられる事項としては、例えば以下が挙げられる。

#### < 大気汚染防止法 >

- 大気汚染防止法においては、測定頻度や方法がその施行規則で定められており、その解釈・運用について種々の通知が発出。このため、これら通知類を

再整理するとともに、事業者が実施した測定結果の取り扱い等についても、明確化すべき。

- また、プラントの立ち上げ時や非意図的で急激な負荷変動などの非定常時における規制基準の適用等、特に判断に迷う事項については、環境への影響や排出抑制技術等に関する知見を収集の上、取り扱いを検討すべき。
- 法令で定める最低限を超えた事業者の自主的で積極的な取組として、排出ガスの連続測定を促進するため、工程や生産量の変動など個々の工場の事例に応じた合理的な平均化時間の設定方法をはじめとした適切な測定結果の評価方法を検討すべき。

#### < 水質汚濁防止法 >

##### 測定頻度の設定等

- 水質汚濁防止法では、事業者に自主測定を義務づけているが、測定頻度については総量規制を除けば法令上に定めはなく、通知において、都道府県等に適宜指導。
- 現状においては、多くの都道府県等において、条例または協定等により測定頻度が定められており、早急に設定する必要性は低いと考えられる。他方、先述した排出測定データの公表・開示及び排出測定データの未記録、改ざんに対する罰則の創設を実施するに当たっては、測定頻度の設定を併せて検討していく必要。
- このため、条例または協定等による測定の現状把握を進めるべき。
- また、水質汚濁防止法においては、測定すべき対象項目が健康項目で 27 種類、生活環境項目で 16 種類と多岐にわたり、測定に係る費用負担も大きいことから、測定すべき項目の範囲についても明確にすべき。

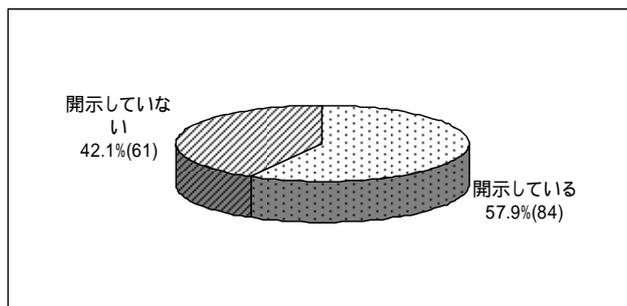
##### 解釈ガイドラインの制定等

- 水質汚濁防止法の対象となる特定施設の範囲については、産業構造等の変化により、政令で定められた特定施設と類似の施設について、特定施設として届出や規制を実施するべきかという判断が必要な機会が増加。
- このため、「特定施設の解釈に係るガイドライン」を策定し、地方自治体間における解釈の整合性を図るべき。さらに、特定施設の見直しについても検討し、不要な特定施設を除外するとともに、新たに指定が必要な施設がある場合は、その追加についても検討すべき。

##### 排出測定データ等の公表、開示等

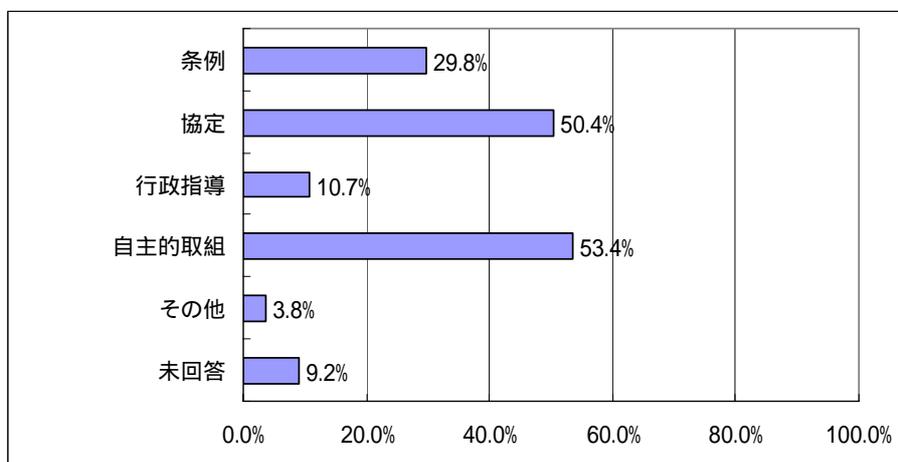
- ・ 事業者の社会的責任（CSR）の重要性の高まりとも相俟って、事業活動に伴う有害物質の排出に関する公表、開示の推進が国際的な潮流となっている。このような流れの中で、我が国においても、国民への情報提供と事業者の自主的管理の促進などを目的として、1990年代から順次、化学物質排出把握管理促進法（平成元年）、ダイオキシン対策特別措置法（平成元年）、廃棄物処理法（平成9年改正法）、地球温暖化対策推進法（平成17年改正法）などにおいて公表・開示に関する制度が導入。
- ・ これらの公表・開示制度は、化学物質排出把握管理促進法などでは有害物質の排出削減に効果を発揮しているほか、事業活動と地域社会を結ぶコミュニケーションのツールとしても活用されており、地域において環境保全を推進し、基準超過等の不適正事案を防止していく上で、効果が期待。
- ・ このため、現状では公表・開示規定を設けていない大気汚染防止法及び水質汚濁防止法においても、排出測定データ等の公表、開示を推進する方向で検討を進めていくべき。
- ・ 検討に当たっては、地方自治体における体制面から自治体が事業者からの報告を一手に受けて管理を行うことは自治体の負担が大きいこと、他方、事業者が自ら開示する場合における事業者の負担（特に中小事業者）、排出測定データの秘匿性等についても考慮が必要であることを踏まえ、公表、開示すべき排出測定データ等の範囲や頻度及びその方法が検討されるべき。
- ・ また、公表・開示されるデータの意味や理解の仕方など、データの解釈と活用の在り方についても併せて検討を行うことが重要。
- ・ 上記の検討を進めるため、事業者における自主的な測定データ等の公表、開示状況や条例や環境協定等に基づく公表・開示の状況の把握・整理を進めるべき。
- ・ 事業活動に伴う環境負荷及び環境配慮事項を公表・開示するものとして環境報告書が大企業を中心に普及しつつある。環境報告書と連携した公害防止取組との推進についても検討していくべき。
- ・ 法令や条例、環境協定等に基づき定期的に測定することとされているデータについては外部の環境測定事業者に委託し、当該事業者から委託事業者及び地方自治体の双方に直接提出する仕組みなども改ざんの防止の観点からは検討の対象となり得るものと考えられる。

図7 測定データの開示状況



N=145 / 145 工場等

図8 測定データの開示の根拠（複数回答）



N=131 / 145 工場等

### (3) 長期的検討課題

- ・ 法令違反への対応を含め、事業者が自主的に積極的かつ的確な対応を行った場合に、事業者に何らかのメリットが生じる仕組みを長期的には検討していくべき。

## 4. おわりに

環境問題が多様化し、取り組むべき課題が拡大する中においても、大気汚染や水質汚濁の防止を始めとする公害防止業務は、引き続き、私たちの安全・安心を守る根幹である。本検討会では、事業者や地方自治体等が公害防止に係る取組をより効果的、効率的に実施できるようにするための方策について検討を行

い、上述のような多岐にわたる提言をまとめたところである。今後は、これらの内容に応じ、直ぐに実行できるものから順次実行に移し、更なる検討が必要なものについては計画的に検討を行い、総合的な公害防止管理の一層の促進が図られるようにしていくことが重要である。

なお、これら促進方策については、あくまでも事業者や地方自治体等の主体的な公害防止に関する取組を補完するものである。排出基準の超過や改ざんなどの不適正事案を防止し、地域の環境保全を図っていくためには、公害防止に関する各主体の強い意思と積極的な取組推進が不可欠であり、本提言も踏まえた事業者及び行政における公害防止管理の一層の展開が期待される。