

効果的な公害防止取組促進方策検討会報告のとりまとめについて

1. 検討会設置の経緯及び開催状況

昨今、一部の大企業において、大気汚染防止法等の排出基準超過や測定データの改ざんといった不適正事案の発生が見られる。また、環境問題の多様化、激甚な公害への対応を担ってきた職員の退職等を背景として、事業者及び地方自治体の公害防止業務を取り巻く状況は構造的に変化している。

このような公害規制をめぐる状況を踏まえ、事業者及び行政における公害防止の取組を促進する方策を検討するため、平成19年8月に「効果的な公害防止取組促進方策検討会」を設置し、合計7回にわたって開催した。今般、報告を取りまとめた。

2. 検討会報告の概要

(1) 公害防止の取組強化に向けた基本的な考え方

公害防止管理の構造的変化に対応するため、法令の規定そのものから運用レベルまで、各種の方策を的確に組み合わせた総合的な対応が必要。

公害防止の主体である事業者及び地方自治体の自主的な取組を促進し、両者の十分なコミュニケーションを図っていくことが重要。

公害法制の運用に関する情報の明文化やリスク・コミュニケーションの促進等により、社会的な情報共有によるオープンな管理への移行を図ることが重要。

(2) 効果的な公害防止取組の促進に向けた方向と方策(主なもの)

イ) 事業者における取組の促進

公害防止管理体制の整備の促進

公害防止法令に基づく事業者から自治体への届出の機会に、事業者の公害防止管理体制等の情報を併せて提出することなどにより、事業者が公害防止管理体制の整備や確認を行う契機とする。

排出測定データの未記録・改ざんに対する罰則創設を検討

事業者の自主的な法令違反の申告や情報開示に対し、何らかのメリットを付与する仕組みを検討

ロ) 地方自治体における取組の促進

立入検査等の効果的な実施の促進

「立入検査マニュアル策定の手引」の策定・普及により、地方自治体における立入検査マニュアルの整備を促進するとともに、地方自治体における優事例の共有を図る。

国及び自治体間の公害防止業務に関する情報、ノウハウの共有促進

地域ブロックごとに国及び自治体による連絡会議を開催する。

ハ) 横断的な方策

排出基準、測定方法、運用等の明確化と浸透促進

通知類の整理・統合、法令集の編集・改訂、解釈の統一、照会・相談窓口の設置等

排出測定データの公表・開示等の促進

排出測定データの報告・公表・開示の仕組みを検討する。また、事業者が公表・開示するデータの解釈と活用について検討し、リスク・コミュニケーションを推進する。

効果的な公害防止取組促進方策検討会

報告

平成 20 年 4 月

効果的な公害防止取組促進方策検討会報告 目次

1. はじめに（検討の趣旨）	1
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	2
(1) 近年の状況等	2
① 対象施設数	2
② 立入検査	3
③ 公害防止法令を担当する職員数	3
(2) 不適正事案の概要と分析	4
① 不適正事案の概要	4
② 不適正事案の分析	9
3. 公害防止の取組強化に向けた基本的考え方	12
(1) 公害防止管理に係る状況変化を踏まえた総合的な対応	12
(2) 事業者及び地方自治体における自主的な取組の促進	12
(3) 事業者、地方自治体による管理から社会的な情報共有によるオープンな管理へ	13
4. 効果的な公害防止取組の促進に向けた方向と具体的方策	14
(1) 事業者における取組の促進	14
① 事業者における公害防止管理体制整備の促進	14
② 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	15
③ 事業者の自主的な取組が報われる仕組みの検討	16
④ 技術的観点からの取組の促進	17
(2) 地方自治体における取組の促進	18
① 立入検査等の効果的な実施	18
② 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	21
(3) 横断的方策	23
① 排出基準、測定方法、運用等の明確化と浸透	23
② 排出測定データの公表、開示等	26
③ 教育・研修の促進	29
④ 継続的な実態把握による制度・運用の改善	30
5. おわりに	31

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、大気汚染や水質汚濁が大きな社会問題となった。しかし、強い世論の後押しの下、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仕組みを確立することにより、我が国の社会はこれを克服してきた。

一方、近年の環境汚染状況の改善や地球環境問題に代表される環境問題の多様化により、公害防止の取組に対する社会的な注目度は相対的に低下しつつあるとともに、激甚な公害への対応を担ってきた地方自治体や企業の職員の退職などにより、公害防止業務を取り巻く状況は外面・内面から構造的に変化している。

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か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。

国は、平成19年3月に、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、現在その周知と普及を図っているところである。

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を考慮した上で、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体制を構築するため、制度的な側面も含めて、更なる検討を行うこととした。

これまで7回にわたり検討会を開催し、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向と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

公害防止のための取組の促進方策を検討するに当たっては、公害対策の実情を的確に把握する必要がある。このため、本報告書のとりまとめに当たっては、まず大気汚染防止法及び水質汚濁防止法の施行状況と近年相次いで発覚した不適正事案の概要をレビューすることとした。

(1) 近年の状況等

本検討会では、地方自治体における公害防止体制の在り方が一つの焦点であることから、大気汚染防止法及び水質汚濁防止法の施行状況については、地方自治体の公害防止業務の実施状況の指標として、対象施設数、立入検査の実施状況、公害防止法令（大気汚染防止法、水質汚濁防止法）を担当する職員数の推移に着目した。

① 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多数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（表2-1）。

表2-1 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 ^(注1)	電気・ガス・鉱山 ^(注2)	
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年度からの5年間、微減傾向が続いている（表2-2）。

表 2 - 2 特定事業場数

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

② 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。一つの要因としては行財政改革による人員や予算の減少による影響が考えられる（表 2 - 3）。

表 2 - 3 立入検査件数の推移

<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
特定事業場への立入検査件数	55, 332	52, 246	47, 972	47, 393	46, 764

③ 公害防止法令を担当する職員数

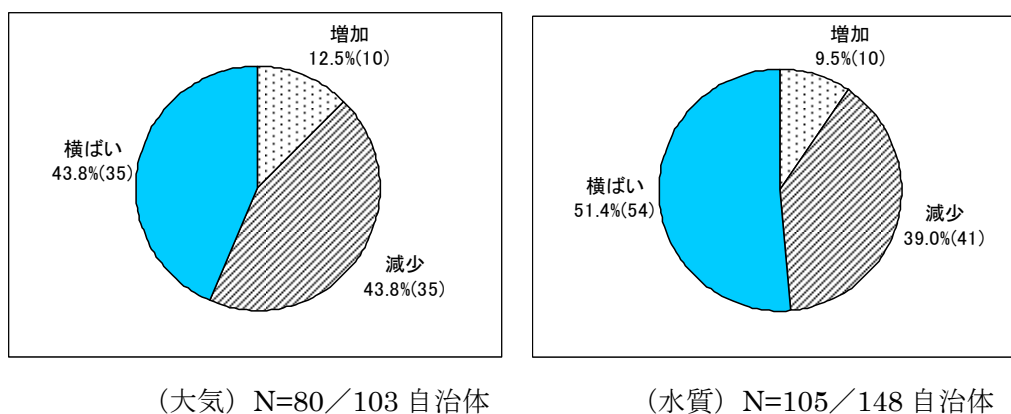
本検討会では、公害対策の実情を把握するため、事業者及び地方自治体を対象として、アンケート*を実施した。地方自治体を対象としたアンケー

* 効果的な公害防止取組に係るアンケート

- (1) 目的 公害防止取組の不適正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実施。
- (2) 時期 平成 19 年 9 月～11 月中旬
- (3) 対象 ①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）
②地方自治体…大気担当部署（発送数：101、都道府県及び大気汚染防止法政令市等）
水質担当部署（発送数：153、都道府県及び水質汚濁防止法政令市）
- (4) 回収率 ①事業者…47.0%
②地方自治体：大気担当部署…100%、水質担当部署…92.2%

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、大気分野は「横ばい」と「減少」がともに約44%、水質分野は「横ばい」が約51%、減少が39%との回答であった。また、大気分野、水質分野ともに「横ばい」と回答している場合も、担当業務にアスベスト対策や土壌汚染対策などの業務が追加された、市町村合併等により担当事業所が増加傾向にある、などのコメントを付記している回答もあり、これらの地方自治体においては公害防止法令の施行に当たる職員数が実質的には減少していると考えられる（図2-1）。

図2-1 公害防止法令を所管する課室職員数の動向



(2) 不適正事案の概要と分析

次に、近年相次いで発覚した公害防止に係る不適正事案を取り上げ、その原因と事業者による防止方策、事業者の取組を促進するための課題を見ていくこととしたい。

① 不適正事案の概要

近年、以下のような排出基準超過及び排出測定データの改ざんに係る不適正な事案の発生が見られる（表2-4）。

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立入検査をきっかけとして判明した。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。

さらに、複数の電力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、電力各社に対して点検を指示し、これに基づき、火力発電設備等について法令の実施状況の点検を行った。その点検結果については、平成 19 年 3 月に全社同時に公表し、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（表 2-5）。

その後、平成 19 年 7 月には大手の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事業者向けガイドラインに沿った内部環境監査により判明した。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、地方自治体を通じ、製紙各社の立入検査の実施を求め、その結果を 9 月に公表した。ばい煙発生施設排出基準の超過が 13 社 20 工場、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（表 2-6）。

表 2 - 4 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）	<ul style="list-style-type: none"> ● 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）	<ul style="list-style-type: none"> ● 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、水質汚濁防止法に関しても、排水量の<u>実測値の書換え</u>を行っていた。
3	C社 （建材メーカー）	<ul style="list-style-type: none"> ● 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）	<ul style="list-style-type: none"> ● 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）	<ul style="list-style-type: none"> ● 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あて報告の基となる社内報告書に転記する際、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）	<ul style="list-style-type: none"> ● 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>、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して報告していたことが判明。
7	G社 （電力事業）	<ul style="list-style-type: none"> ● 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、実際の値より低く改ざんし報告していたことが判明。 ● 同発電施設において実施した燃焼試験等の過程で、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運転。
8	H社 （製紙業）	<ul style="list-style-type: none"> ● 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。

表2-5 電力会社における大気汚染防止法に係る不適正事案

会社	発電所	不適正な事案の内容
電力1	(1)	○ ばいじんの排出基準違反、データ改ざん
電力2	(1)	○ NOxの排出基準違反
電力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。
	(2)	
	(3)	
	(4)	
	(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。
	(6)	
	(7)	
	(8)	
	(9)	
電力4	(1)	○ NOxの排出基準違反
	(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
	(3)	
	(4)	
	(5)	
	(6)	○ 排出ガス量の届出値超過を改ざん
	(7)	
	(8)	
電力5	(1)	○ NOxの排出基準違反
	(2)	○ NOxの排出基準違反 ○ ばいじんの排出基準違反
	(3)	○ ばいじんの排出基準違反 ○ 定期自主検査の未実施
	(4)	○ NOxの排出基準違反 ○ 定期自主検査の未実施
	(5)	○ 定期自主検査の未実施
	(6)	○ 定期自主検査の未実施
電力6	(1)	○ 自記チャートの改ざん

表2-6 製紙会社における大気汚染防止法に係る不適正事案

製紙会社	工場	不適正な事案の内容
製紙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
	(2)	○ NOxの排出基準違反(ボイラー3基) ○ 日報データの改ざん
	(3)	○ NOxの排出基準違反(ボイラー2基)
	(4)	○ 日報データ、自記チャートの改ざん
	(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)
	(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)	○ ばいじんの排出基準違反(焼却炉1基)
製紙1''	(1)	○ NOxの排出基準違反(ボイラー1基)
製紙2	(1)	○ NOxの排出基準違反(ボイラー4基)
	(2)	○ NOxの排出基準違反(ボイラー2基)
	(3)	○ 報告書データの改ざん
	(4)	○ 報告書データの改ざん
製紙2'	(1)	○ SOxの排出基準違反(ボイラー1基)
	(2)	○ NOxの排出基準違反(ボイラー2基)
	(3)	○ NOxの排出基準違反(ボイラー1基)
製紙3	(1)	○ NOxの排出基準違反(ボイラー1基)
	(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	(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	(1)	○ ばいじんの排出基準違反(焼却炉1基)
製紙6	(1)	○ ばいじんの排出基準違反(焼却炉1基)

製紙7	(1)	○ 報告書データの改ざん
製紙8	(1)	○ ばいじんの排出基準違反(ボイラー1基)
製紙9	(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10	(1)	○ NOxの排出基準違反(ディーゼル機関4基)
製紙11	(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12	(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

② 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、排出基準超過及び排出測定データの記録改ざんについて、不適正な対応の原因、事業者による不適正事案防止方策及びその取組を促進するための課題を表2-7のとおり整理した。

事業者においては、操業優先の意識や環境意識の低下、環境法令に対する理解の不足、そして負荷変動や機器の不具合に対する管理・点検体制の不備などが不適正な事案の原因として認められた。これらに対し、事業者は現在、法令遵守及び環境保全の意識・理解の面及び管理・点検の体制整備の面から各種の防止方策を行うこととしている。国においては、このような取組を支援するため、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である。

一方、表2-7の「取組を促進するための課題」欄では、本検討会の主要検討事項として、事業者による主体的な取組を促進、支援するための課題を挙げている。これらには、事業者の公害防止管理体制整備の促進など事業者の取組を直接促す事項、地方自治体による立入検査の効果的な実施など地方自治体の取組の促進を通じて事業者の取組を促す事項、測定方法や運用等の明確化と周知徹底など、事業者及び地方自治体にまたがって公害防止管理を促進する事項が含まれる。

表 2-7 最近の大気汚染防止法に係る不適正事案の分析

1. 排出基準超過

発生状況		不適正な対応の原因		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 環境意識の低下	・ 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"> ➤ 事業者の公害防止管理体制整備の促進 ➤ 事業者による公害防止に関する情報公開の促進 ➤ 環境教育・研修の促進 		
		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			➤ 公害防止法令に係る理解の促進
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"> ➤ 事業者の公害防止管理体制整備の促進 ➤ 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 ➤ 公害防止技術及び運転管理技術の維持・向上の支援 ➤ 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"> ・ 運転管理方法や異常時の対応体制等の確認 ➤ 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 		
定常運転時	<ul style="list-style-type: none"> ・ 燃料供給量の変動時 ・ 供給燃料の成分の変動時 ・ 発電量の切り替え時（日2回の負荷変動を実施する操業） ・ 低負荷時 ・ 高負荷時 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 熟練した施設管理者の不在 ・ 測定データの点検体制の未整備 ・ 濃度上昇時の対応マニュアルの未整備 ・ 負荷変動に対応できる排ガス処理施設の未設置 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 熟練した施設管理者の育成 ・ 測定データの点検体制の整備 ・ 濃度上昇時の対応マニュアルの整備 ・ 負荷変動に余裕を持った排ガス処理施設の計画、設置 ・ 運転状況の複数チェック体制の整備 				
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 複数ある燃料バーナーの目詰まり ・ 燃料調整弁の作動不良（燃料供給量の変動） 	機器の不具合	・ 日常点検、定期点検の不備	<ul style="list-style-type: none"> ・ 適切な日常点検、定期点検の実施 ・ マニュアル、規程類の整備 ・ 運転状況の複数チェック体制の整備 			
点検時	<ul style="list-style-type: none"> ・ 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 	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"> ・ 適切な運転管理 ・ マニュアル、規定類の整備 ・ 不適切な運転ができないようなハード設計 			

2. 記録改ざん

発生の状況	不適正な対応の原因		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	・ 不利益な情報の隠匿	・ 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"> ➤ 事業者の公害防止管理体制整備の促進 <ul style="list-style-type: none"> ・ 測定データ管理体制等 ➤ 排出測定データの公表・開示の促進 ➤ 改ざんに対する厳正な対処 ➤ 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"> ・ 測定データ管理体制等の確認 ➤ 自主的な改善を促進する仕組みの検討
	管理・点検体制の不備	・ 環境データの内部チェック体制の不備	・ 公害防止管理者等によるデータチェック ・ 内部監査制度の充実	
連続測定時	管理・点検体制の不備	・ チャート紙の改変 ・ 日報・月報記入時の書き換え	・ 公害防止管理者等によるデータチェック ・ 内部監査制度の充実	
		・ 計測システムのソフトの改変	・ データの改変を防止するためのソフト改善	
バッチ測定時	管理・点検体制の不備	・ 値を書き換えて記録（測定未実施の場合を含む。） ・ 望ましい値が出るまで再測定	・ 公害防止管理者等によるデータチェック ・ 内部監査制度の充実	

3. 公害防止の取組強化に向けた基本的考え方

(1) 公害防止管理に係る状況変化を踏まえた総合的な対応

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、事業者及び地方自治体の双方において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、激甚な公害を防止するため、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、公害防止業務の執行力も今後ますます制約を受けざるを得ない。さらに、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。

こうした現状を踏まえ、これまでは滞りなく機能してきたという前提を離れて、より確実に公害防止のための制度が機能することを担保する措置についても考えていくべき状況にある。

このような公害防止管理に係る構造的な変化に対応していくためには、単一の特効薬と呼べるような方策は考え難い。法令の規定そのものから運用レベルまで、事業者及び地方自治体等を対象とした各種の公害防止の取組促進方策を的確に組み合わせ、現場の状況を勘案しつつ、総合的に実施していくことが重要である。

なお、本報告書では、各種の方策の検討の深度に粗密があり、具体化に向けて更なる検討が必要な部分もあるが、個々の方策を総合的な対策の一部として位置づけ、検討・実施していくべきである。

(2) 事業者及び地方自治体における自主的な取組の促進

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その責務として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基本である。

その上で、地方自治体においては、公害防止法令等に基づく各種の事務（事業者に対する報告徴収や立入検査権限等）を地域の実情に応じて、過去から積み上げた知識や経験を継承しながら的確に実施していくことが不適正事案の防止において重要である。

このため、事業者及び地方自治体における自主性の発揮を促す観点から、公

害防止管理体制の整備や各種規制事務の効果的な実施を促進するための方策を講ずるべきである。行政による形式的な事業者の管理の強化は、本質的な問題の解決に結びつくものではない。行政と事業者が緊張感を保ちつつ、透明性を確保しながら対等の立場での確かつ十分なコミュニケーションを図っていくことを促進すべきである。

また、自主的・積極的な取組を行う事業者が報われることとする一方、改ざん等の不正を行う事業者には厳しく対処していくことが重要である。

(3) 事業者、地方自治体による管理から社会的な情報共有によるオープンな管理へ

公害の防止は汚染物質を排出する事業者の義務であり、公害防止法令に基づき立入検査等の各種規制権限が付与された行政の指導を受けつつ、事業者の的確な取組が実施されている。公害防止の取組においては、今後とも、この基本構造が変わることはない。

一方、企業のコンプライアンスに対する国民の関心はかつてなく高まっており、事業者の社会的責任（Corporate Social Responsibility：CSR）が強く求められるようになってきている。こうした中で、事業者に対しては、地域社会を構成する企業市民として、どのような操業をし、どのような環境負荷を与えているかについての説明が、行政に対しては、どのように事業者の公害防止を図っているかについての説明が強く求められるようになってきている。また、エコファンド等への投資活動に見られるように、環境面からも国民の行動が事業者の活動を直接左右する場面が出てきている。

このような中で、公害防止についても、これまでの事業者及び行政間での管理から、社会的な情報共有による透明性のある、できるだけオープンな管理手法への移行を図っていくことが重要である。このため、これまでは公害対策業務のノウハウとして担当者間で継承されてきた関係法令等の解釈や運用などについては、できるだけ明文化して、事業者、行政に加え、社会全体で共有することを促進することが重要である。また、基準超過等の影響の的確な理解に向けて、排出基準や環境基準の性格等について、国民の理解を促進することも大切である。

4. 効果的な公害防止取組の促進に向けた方向と具体的方策

(1) 事業者における取組の促進

① 事業者における公害防止管理体制整備の促進

適正な公害防止管理を推進していく上では、「事業者向けガイドライン」等も参考にした事業者における体制の整備が基本となるが、その促進方策として以下が考えられる。

(i) 公害防止法令に基づく届出機会の活用

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されている。この届出の機会は、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している。

このため、この「届出」という機会を活用し、事業者における自主的な公害防止管理体制の整備や確認を行う一つのきっかけとし、地方自治体とも当該体制に係る情報を共有していくことが考えられる。

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されているが、こうした機会の一層の活用を図る観点から、例えば、緊急時や基準超過時を含む公害防止管理の体制、排出測定データの管理の方法などの情報についても届出の際に地方自治体に提出をすることなどが考えられる。

水質汚濁防止法等においても同様の観点からの方策が考えられる。

(ii) 公害防止管理者制度の一層の活用、環境管理システムとの連携

公害防止管理者制度は、大気汚染防止法や水質汚濁防止法等の公害防止法令と相俟って我が国の公害防止管理に重要な役割を果たしてきた。しかし、近年、一部の事業者においては公害防止管理者制度が十分に機能していないのではないかとの指摘も見られる。

公害防止組織整備法においては、公害防止統括者、公害防止管理者等の職務を定めるとともに、その職務を誠実に行うべきこと、特定工場の従業員等は公害防止統括者等がその職務を行ううえで必要と認めてする指示に従わなければならないこと等が定められている。同法の施行状況調査の実施等を通じて実情を的確に把握しつつ、「事業者向けガイドライン」の着実な普及啓発を図ること等により、同制度の一層の活用を促していくべきである。

また、事業者における環境管理体制としては、ISO14001 やエコアクション 21 (EA21) などの環境管理システムも普及しつつある。本検討会では、環境管理システムと公害防止管理者制度を連関させることにより、効果的な公害防止管理を推進しているといった報告もあり、そのような例も参考にしながら、環境管理システムと公害防止管理体制を連携させ、活用していくことも重要な課題と考えられる。

なお、公害防止管理者制度に関しては、一度資格を取得した後の再教育、公害防止統括者に対する研修等の実施のほか、公害防止管理者から使用者への提案権の付与や公害防止管理者に対する不利益な取扱いの禁止なども同制度の効果を高める上では有効ではないか、との意見もあった。

② 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。同時に、当該データは地方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となっている。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必要である。

このため、排出データ測定の意義を今日の社会情勢を踏まえて見直し、その効果や影響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ることが必要である。

他方、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、本報告のうち制度的事項

に関わる他の事項とともに総合的に検討することが求められる。また、転記ミスなどの非意図的な行為に対する配慮や罰則の適用条件などに対する十分な検討を行う必要があるとともに、排出基準超過に問われる機会を減らすために自主的な連続測定を法令上求められる最低限の定期的な測定に切り替えるといった自主的取組の後退を招くことがないようにすることが重要である。

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に対する罰則創設に関しては、(3)①で述べる測定頻度に係る検討が前提となる。

③ 事業者の自主的な取組が報われる仕組みの検討

事業者の公害防止管理に向けた自主的な取組を引き出し、促進していくためには、自主的・積極的な取組に対するインセンティブを働かせることも重要である。

例えば、先進的な事業活動や対策技術を取り入れた事業者に対する表彰制度などは一つのインセンティブとなりうる。

また、より根本的には、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についても検討を進めていくことが適当である。

そのような仕組みの一例として、米国環境保護庁（EPA）では、規制対象事業者が連邦環境法令を自主的に遵守することを促すため、「EPA 環境監査方針～自己管理のインセンティブ：違反の発見、開示、是正及び未然防止～」を1995年に導入している。同監査方針においては、事業者が自主的に違反を発見、申告し、是正した場合には、罰金及び刑事訴追が軽減ないし免除されることとされている。

また、本検討会においては、自主測定の結果により排出基準超過があったときには、自治体に対する速やかな結果報告を促し、その原因究明と対策（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排出基準超過、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などの包括的な措置を検討すべき、との意見があった。

さらに、環境法令違反事例などの情報に関しては、重大事案を行政が公表していくことが重要である一方、自らの判断において積極的な情報開示を行う事業者が社会的に評価されるという仕組みが、エコファンド等への投資活動の参考となる情報の充実という観点からも必要となっているとの指摘もあった。

このような観点から、国内の事例や諸外国の事例なども参考としながら、事業者が違反を隠すことなく積極的に公表し、必要に応じて第三者のチェックも組み込みつつ、自主的に是正措置を講ずることを促進するシステムについて検討することが、公害防止取組の一層の促進に向けて重要である。

④ 技術的観点からの取組の促進

不適正事案への対応に当たっては技術的な要因も考慮する必要がある。大気分野における排出基準超過は廃棄物や副産物等を燃料として利用することが一因となっているものと考えられるが、廃棄物等に由来する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、ばい煙発生施設の運転管理者にかかる負荷も大きいとされる。

また、事業者がメーカーにボイラー等の発注をする際には、基本的には費用対効果とともに想定される燃料や運転状況についても十分な検討がなされていると考えられるが、熟練技術者が不在となるなどの中で、発注の様子がボイラーメーカー任せとなっている例があるとの指摘もあった。事業者とボイラーや公害防止機器を製造するメーカーとのコミュニケーションは重要であり、事業者がその使用する機器を発注する際には、発注者側においても廃棄物等由来燃料の使用の可能性などを含め、実際に当該機器を運用する際に想定される状況を十分に検討し、それを踏まえて発注を行うことが望まれる。

また、国は、そのような発注を支援する一方策として、燃焼試験時を含め、新たな燃料を用いる際の取扱いのあり方などを視野に入れて、「(3) ① 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ことなどが考えられる。

今後、事業者が温暖化対策を推進していくに当たっては、効率の悪いボイラーなどを低CO₂排出型のものに転換していくニーズが増加していくものと考えられる。その際、大気汚染物質の排出制御能力や運転管理のしやすさなどにも留意し、温暖化防止対策と大気汚染対策を統合的に促進していく視点も重要である。

(2) 地方自治体における取組の促進

① 立入検査等の効果的な実施

事業場への立入検査や事業者からの報告徴収は、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4-1 立入検査ができる職員数の動向

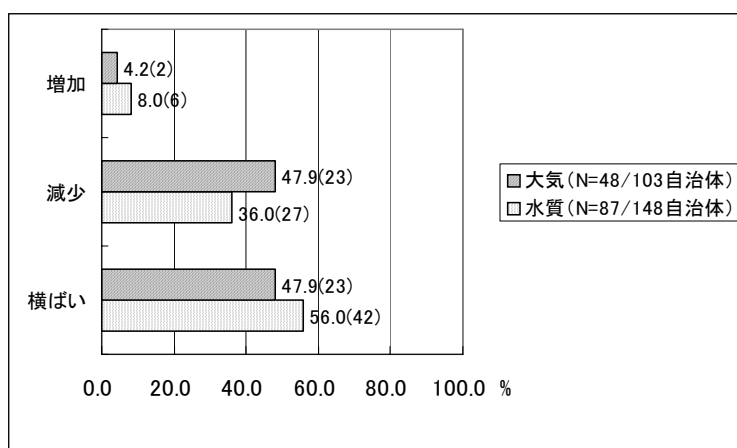
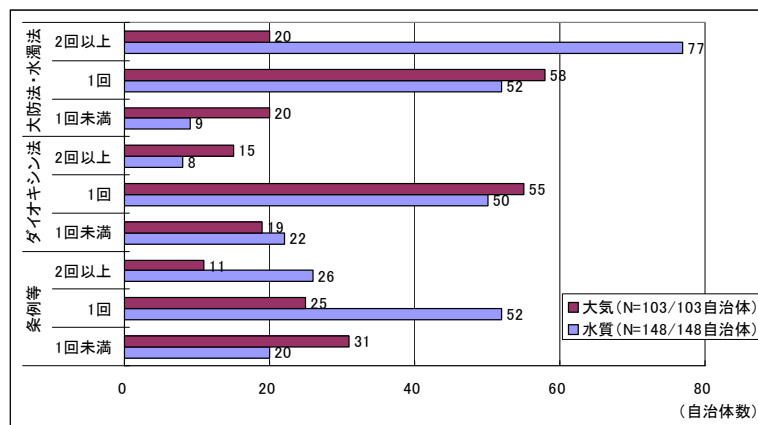


図 4 - 2 立入検査頻度



このような状況において、立入検査等を促進する方策として、以下が考えられる。

(i) 立入検査等マニュアルの整備促進

地方自治体が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である。

国は、その策定促進を図るため、「立入検査マニュアル策定の手引き」の整備を進めるべきであり、平成 18 年度に策定した水質汚濁防止法に係る「手引き」の普及を引き続き図るとともに、大気汚染防止法に係る「手引き」についても早急に取りまとめ、提示すべきである。

(ii) 優良事例の共有

各地方自治体においては、職員や経費の制約に直面する中で、効果的・効率的な立入検査等の工夫が試みられている。これらの優れた立入検査手法については、他の地方公共団体等においても大いに参考になると考えられることから、優良事例の収集と提供を進め、ノウハウの共有を図るべきである。

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、一つの参考となり得る。

優良事例については、「立入検査マニュアル策定の手引き」の普及等と併せて、情報提供と共有を図っていくことが効果的である。

図 4-3 ノウハウの伝承方法（複数回答）

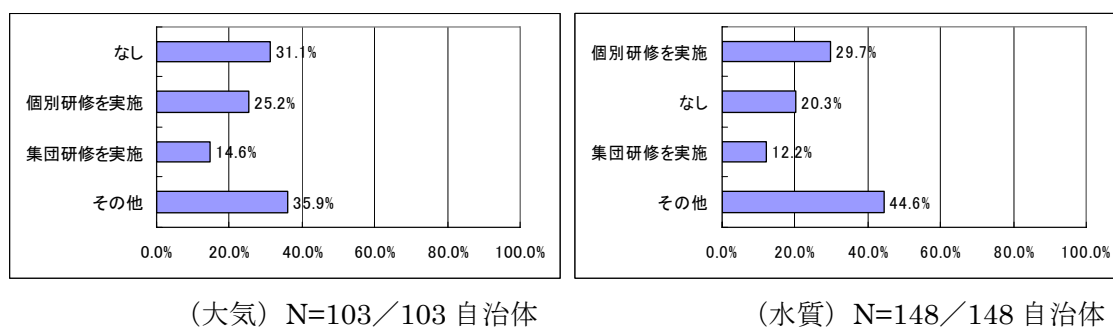
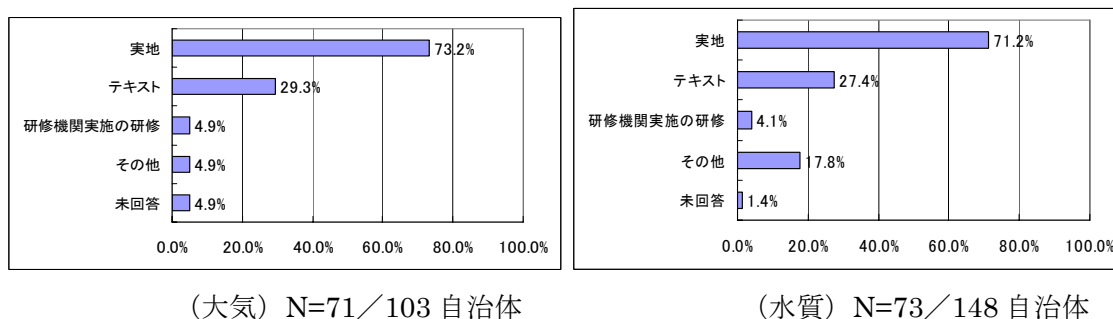


図 4-4 研修内容（複数回答）



(iii) 公害防止管理者制度との連携

公害防止組織整備法においては、事業者における公害防止組織体制の整備とともに、地方自治体による各種監督規定が置かれている。具体的には、地方自治体による公害防止統括者等に対する報告徴収及び立入検査の実施、公害防止統括者等が公害防止法令に違反した際の事業者に対する当該公害防止統括者等の解任命令等の権限が付与されている。しかしながら、地方自治体では必ずしもこうした監督機能が十分に活用されていないとの指摘もあり、このような仕組みを再確認し、効果的に活用していくことで公害防止管理の一層の推進を図っていく余地があるものと考えられる。

このため、地方自治体においては、公害防止組織整備法に基づくこれらの規定を再確認するとともに、大気汚染防止法、水質汚濁防止法に基づく立入検査時にあわせて公害防止管理者の業務状況を確認する等の連携を図っていくべきである。当該連携を促進する方策として、例えば、立入検査マニュアルなどにより、大気・水質等の立入検査との連携手法を提示することなどが考えられる。

また、地方自治体における公害防止管理者制度の執行状況についても調査を行い、制度の一層の活用を推進していく基礎とすべきである。

(iv) その他

今後、立入検査に係る人員の増加や経費の増額が厳しい状況にかんがみれば、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していくことも今後の課題として挙げられる。

排出測定データが事業者から常時地方自治体に送信されるテレメータシステムやデータ収集システム等は、事業者と地方自治体で情報を共有して効果的な公害防止を図っていく上で重要であり、導入をしている場合には引き続き有効活用を図っていくべきである。

また、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、昭和45年の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”との条件が追加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一層機動的な改善指導を行うためには、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に戻すべきである、との意見があった。

② 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

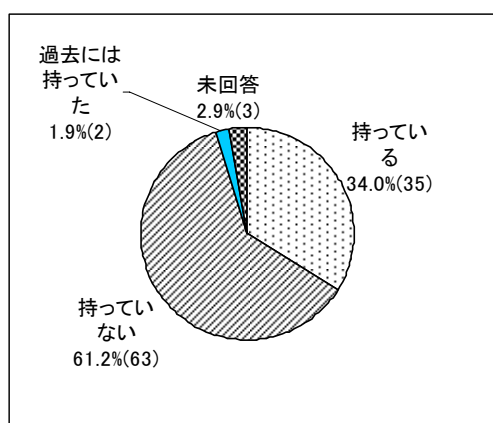
公害防止に向けた行政の体制を強化する上では、国及び地方自治体の担当者間で公害防止法令の運用や解釈、課題等について、日頃から密接に情報交換や意見交換を行っていくことが重要である。しかしながら、そのような情

報交換等の場は現状において不足している。

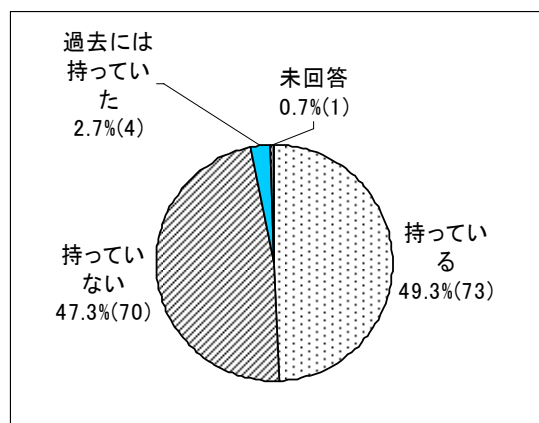
(参考) 隣接自治体と情報交換等の場を有する割合

- ・ 情報交換等の場を持っている割合は大気で3割強、水質で5割。その回数は年1回が6割を占める。なお、アンケート調査では読み取れないものの、隣接自治体との情報交換の内訳について、県対管内市町村、市町村対市町村の情報交換等に対し、県対県の場合は更に少ないのではないかと、との指摘もある。
- ・ 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、意見交換を行う機能は限定的である。

図4-5 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

このため、国及び地方自治体は、地方環境事務所なども活用し、地域ブロック毎に定期的な連絡会議の開催を検討すべきである。このような場の活用により、水平方向の情報交換として、立入検査や法令運用等に関する各地方自治体の優れた取組やノウハウを地方自治体の枠を越えて共有するとともに、現場の状況を国の制度や施策にフィードバックさせていくことが期待される。また、このような枠組みの下で、国、地方自治体が協力して、長年にわたり規制指導を担ってきたベテラン職員の経験や知識を地域で活用・共有するための立入検査研修プログラム等を実施することも考えられる。

こうした情報共有の推進に当たっては、インターネット等も積極的に活用し、規制指導に関する課題と取組を双方向で情報共有するための仕組みを構築することも考えられる。

(3) 横断的方策

① 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である。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があることなどが指摘されている。このため、国及び地方自治体は、事業者における従業員の法令理解の推進や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である。

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している。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。

このような状況の改善に向けて、以下のような方策が考えられる。

(i) 通知類の整理・統合

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である。

(ii) 法令集の編集、改訂

公害防止に関する法制度や基準等の的確な理解を促すためには、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、通知類などを通覧でき、その規定の背景なども含めて体系的に理解できるツールが重要である。

(iii) 解釈の統一

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に配慮しつつ、必要に応じ国において解釈の統一を図っていくべきである。このような解釈の統一に向けた検討は地方自治体や事業者の意見も聞きながら、実態を踏まえて行う必要がある。

また、法令の運用にあたり、基準値超過などへの対応については、多くの地方自治体が、まず、立入検査の実施等による事実の確認、原因究明や再発防止のため指導などを行うことが通例である。すなわち、法に基づく改善命令や一時停止命令などの措置をとる前に違反の再発や未然防止を目的とした文書や口頭による指導、早い段階での実態把握や相談などが行われている。こうした事業者と地方自治体の意思疎通の重要性・有効性についても位置づけを明確化し、これらの過程を運用解釈として明示し、隠蔽や改ざんの防止につなげることも、公害防止の効果を高める上では重要である。

(iv) 照会・相談窓口の設置

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も重要である。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である。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、併せて検討していくことが望まれる。

(v) 地方自治体や事業者における取組

公害防止法令に加えて、地方自治体や事業者においても、上記の方策も勘案し、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される。

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されている。これら通知類を再整理するとともに、事業者が実施した自主的測定結果の取扱い等についても、明確化することが適当である。

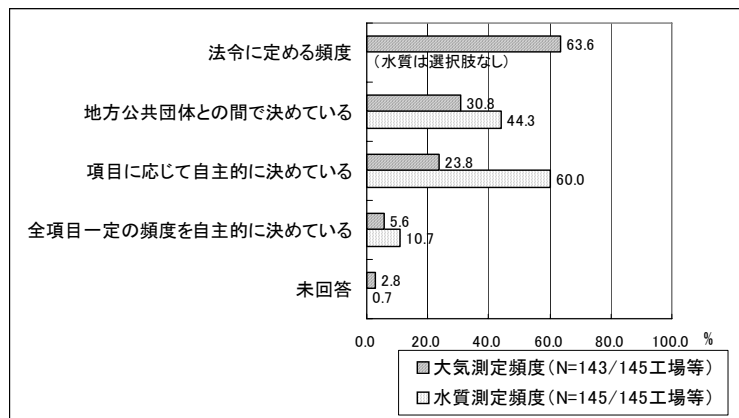
- ・ プラントの立ち上げ時や非意図的で急激な負荷変動などの非定常時における規制基準の適用等、取扱いの一層の明確化や運用の整合化が望まれる事項については、環境への影響や排出抑制技術等に関する知見を収集の上、取扱いを検討すべきである。
- ・ 事業者の自主的・積極的な取組としての排出ガスの連続測定を促進するため、工程や生産量の変動など個々の工場の事例に応じた合理的な平均化時間の設定方法をはじめとした適切な測定結果の評価方法の在り方についても検討すべきである。

<水質汚濁防止法>

○測定頻度の設定等

- ・ 水質汚濁防止法では、事業者自主的管理のための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することとされている。現状では、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、早急これらとは別の測定頻度を設定する必要性は低いと考えられる。
- ・ 他方、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を創設する場合には、どのような頻度で測定を行う必要があるかが明確であることが前提となることから、測定頻度を設定することを併せて検討していく必要がある。
- ・ このため、条例または協定等における測定に関する取扱いの現状把握を進めることが重要である。
- ・ 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、個別の事業場において測定すべき項目の範囲についても過去の通知等も踏まえ、その一層の明確化と周知を図っていくべきである。

図 4-6 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。

○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している。
- ・ 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必要がある。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である。

② 排出測定データの公表、開示等

事業者の社会的責任（CSR）に対する関心の高まりとも相俟って、事業活動に伴う汚染物質の排出に関する情報の公表、開示が国際的な潮流となりつつある。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）などにおいて化学物質等の公表・開示が進められている。

化学物質排出把握管理促進法などでは汚染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、効果が期待される。

このような状況にかんがみ、排出測定データ等の公表、開示等の促進方策として以下の事項が考えられる。

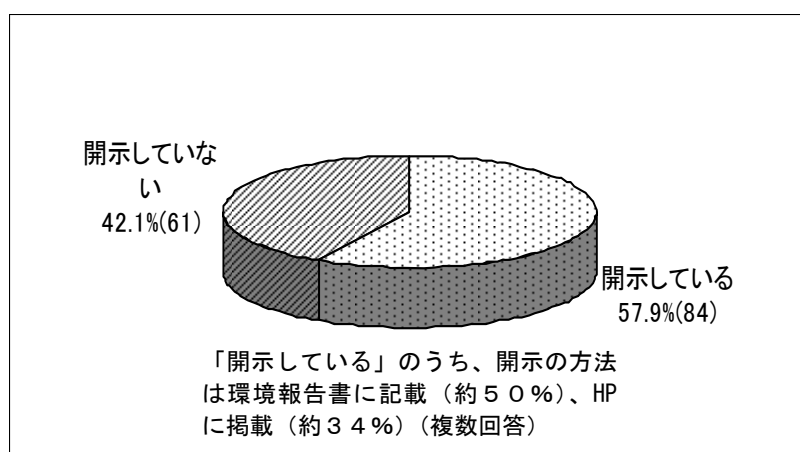
(i) 報告、公表、開示の仕組みの検討

大気汚染防止法及び水質汚濁防止法については、現状では公表・開示規定が設けられていない。排出測定データ等の報告、公表、開示を推進することについて、その効果や負担等の観点にも留意して、検討を行っていくことが必要である。

具体的には、地方自治体が事業者からの報告を一手に受けて管理を行うとした場合の組織・体制面からの対応の可能性、事業者が自ら開示とした場合における事業者（特に中小事業者）の対応能力、排出測定データが持つ競争上の利益に関わる情報としての側面等も考慮して、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である。

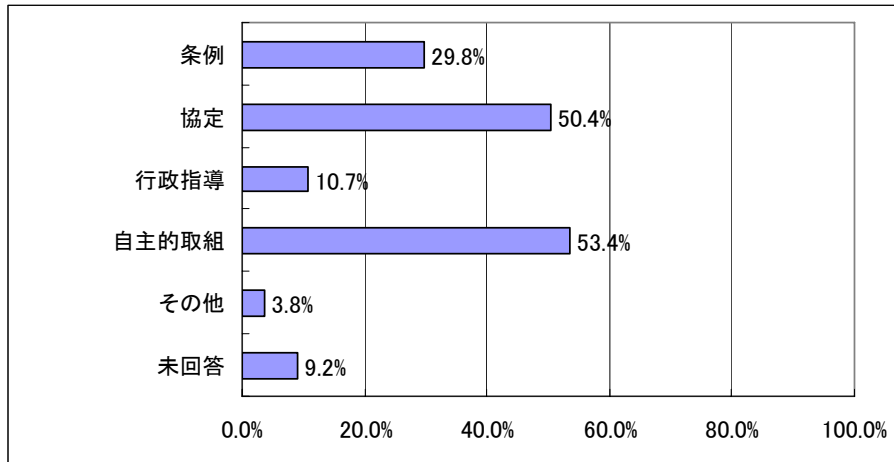
上記の検討を進めるため、事業者における自主的な測定データ等の公表・開示状況や条例や環境協定等に基づく公表・開示の状況の把握・整理を進めることも必要である。

図4-7 測定データの開示状況



N=145 / 145 工場等

図 4-8 測定データの開示の根拠（複数回答）



N=131/145 工場等

(ii) リスク・コミュニケーションの推進

排出・測定データの公表等の検討に当たっては、公表・開示されるデータの意味や理解の仕方など、環境リスク・コミュニケーションの観点から、データの解釈と活用の在り方について併せて検討を行うことも重要である。公表等の対象となるデータの内容や性格の相違にも留意しつつ、化学物質排出把握管理促進法等の先行事例における取組についても参考にしながら、検討することが望ましい。

また、行政においては、地域の環境を保全していく上で排出基準等を遵守していくことの意義の理解の促進に努め、水・大気環境の分野においても、事業者と地域住民の間を結ぶコーディネート機能の充実を図っていくことが重要である。

(iii) その他

事業活動に伴う環境負荷の状況や環境配慮の取組の状況等に関する説明責任を果たし、ステークホルダーとの環境コミュニケーションを促進するものとして、環境報告書が大企業を中心に普及しつつある。これらは、事業者の自主的な環境保全活動の一環として行われるものであるが、的確にまとめられた環境報告書の情報は、公害防止に関する社会的な情報共有に大いに資するものであり、国及び地方自治体においては、環境報告書の信頼性を高めるための手法や環境報告書を利用したステークホルダーとのコミュニケー

ションの促進に努め、環境報告書と連携した公害防止取組の促進方策について検討していくことが考えられる。

また、排出測定データの改ざんの防止の観点からは、法令や条例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計量証明事業者へ委託すべき、また、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とすべき、採水等については環境計量証明事業者が行うこととすべき等の提案もあった。

さらに、排出量等の測定は環境管理に欠かせない技術であり、事業者自らも測定を行い継承すべきであること、連続測定等の自主的取組は否定されるべきでないこと等から、事業者による測定も同様に重視されるべきとの意見があった。

また、現状では地方自治体において計量証明事業者から提出されたデータをチェックする体制の確保が困難であるといった意見や、計量証明事業者に依存することで現場への立入及び測定が行われなくなる可能性があるといった意見もあり、排出測定の実施主体については、客観性・効率性の確保と技術力の継承という両面からの検討が必要である。

③ 教育・研修の促進

環境保全意識や法令遵守の意識を醸成し、公害防止法令に対する理解を促進していくためには、事業者、行政が様々な機会を捉えて教育、研修の充実を図っていくことが重要である。また、効果的な公害防止の観点からは事業者と地方自治体のコミュニケーションの促進を図っていくことが必要である。

かかる取組を外部から促進する方策として、例えば、地方自治体が参加する地域ブロック毎の定期的な連絡会議の開催と併せて、事業者向けのセミナーや研修等を実施することが考えられる。このような場において、企業担当者、自治体担当者の共同参加の下で、法制度、公害防止管理体制、コンプライアンスや立入検査などにわたる多角的な観点から情報交換や意見交換を行うことにより、人材育成と事業者と行政とのコミュニケーションを促進することが期待できる。

④ 継続的な実態把握による制度・運用の改善

公害防止管理を巡る状況の変化に対応して、その改善を図っていくためには、公害防止法令の継続的な施行状況の把握とそれを踏まえた改善策の検討を行っていくことが必要である。

現在、大気汚染防止法、水質汚濁防止法等に関しては、環境省により、毎年度、地方自治体を通じて施行状況調査が行われているところであるが、行政指導の内容等、実体面の把握に関しては更なる充実が期待される部分もある。このため、地方自治体等の意見も聞きながら、よりの確に実態把握ができるように、調査内容の整理、拡充等についても検討していくことが望まれる。

5. 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課題について検討を行い、上述のような多岐にわたる事項について方策と方向性をまとめたところである。今後は、これらの内容に応じ、国が中心となって具体的な課題やスケジュールを明確にしつつ、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。また、各課題の進捗状況について検証を行っていくことも大切である。

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、本報告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。

検討経緯

【第1回】 平成19年8月30日

- ・ 検討会の開催趣旨について
- ・ 公害防止に係る取組の現状について
- ・ 今後の進め方について

【第2回】 平成19年9月21日

- ・ 公害防止に係る取組の現状について
- ・ 公害防止に係る取組について
 - 1) 産業界における取組について
 - 2) 地方公共団体における取組について

【第3回】 平成19年10月29日

- ・ 公害防止に係る取組の現状について
 - 1) 産業界における取組について
 - 2) 地方公共団体における取組について
- ・ アンケート結果（暫定版）について

【第4回】 平成19年12月7日

- ・ アンケート結果について
- ・ 不適切事案発生要因分析及び改善対策に関する論点整理

【第5回】 平成20年1月30日

- ・ 技術的事項について
- ・ 効果的な公害防止取組促進方策に係る課題整理について

【第6回】 平成20年3月5日

- ・ 効果的な公害防止取組促進方策に係る課題と方向性について

【第7回】 平成20年4月9日

- ・ 効果的な公害防止取組促進方策検討報告（案）について

効果的な公害防止取組促進方策検討会 委員名簿

座長	細田 衛士	慶應義塾大学経済学部教授
委員	魚住 隆太	あずさサスティナビリティ株式会社代表取締役社長
〃	大塚 直	早稲田大学法務研究科教授
〃	影山 嘉宏	東京電力株式会社環境部長
〃	菊井 順一	兵庫県農政環境部環境管理局长
〃	小林 悦夫	財団法人ひょうご環境創造協会顧問
〃	澤田 壽郎	J F E スチール株式会社環境管理部長
〃	鈴木 純一	川崎市環境局长 (平成 20 年 4 月 1 日～)
〃	高戸 満	日産自動車株式会社 生産事業本部生産企画部環境エネルギー一室課長
〃	中杉 修身	上智大学大学院地球環境学研究科教授
〃	新美 育文	明治大学法学部教授
〃	春山 豊	三菱化学株式会社 理事技術・センター環境安全・品質保証部長
〃	藤澤 理樹	北海道環境生活部環境局環境保全課課長
〃	藤田 正憲	高知工業高等専門学校校長
〃	丸山 學	川崎市環境局长 (～平成 20 年 3 月 31 日)
〃	三笠 元	社団法人日本環境技術協会常務委員
〃	茂原 宏	三菱製紙株式会社 技術環境部情報用紙・特殊紙担当部長
〃	山本 佳史	愛知県環境部技監

(氏名五十音順)