

今後の効果的な公害防止の取組促進方策の在り方について
(基本的考え方、課題・論点と具体的な方策の例、主な意見)

1. 公害防止対策を取り巻く状況

我が国では、経済の高度成長期において深刻な公害問題が発生し、大気汚染や水質汚濁が大きな社会問題となったが、公害防止法令等に基づく地方自治体による施策の推進と、事業者の公害防止のための投資、公害対策技術の開発・普及等により、激甚な公害を克服。

一方、近年、環境問題は広がりを見せ、地方自治体や事業者においても、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、公害防止業務に充てられる人的・予算的な資源に制約が生じ、その的確な遂行が困難になりつつある状況。

さらに、これまで公害防止対策を担ってきた経験豊富な地方自治体や事業者の職員も退職期を迎え、公害防止業務の執行力の維持が大きな課題。

このような中で、ここ数年、一部の事業者において、大気汚染防止法や水質汚濁防止法の排出基準の超過や、測定データの改ざん等の法令違反事案が相次いで明らかとなり、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見られる。

2. 検討の視点

測定データ改ざん等の事態は、直罰規定等の厳しい規制措置を組み込んでいる公害防止法令の実効性が時代の変遷とともに実質的に弱まってきているとも考えられる。

国においてはこれまで、事業者が公害防止管理体制の構築に取り組む際の参考となる行動指針(「事業者向けガイドライン」)を策定しその普及に努めるとともに、地方自治体が実施する立入検査の強化の推進等を図ってきた。

しかし、公害防止業務を取り巻く状況の今日的な構造的変化を踏まえれば、運用面での施策の実施にとどまらず、基準の遵守の確認等、より確実に公害防止のための制度が機能し、事業者による取組が業種や規模を問わず継続的に実施され、環境への負荷が低減されることを図る措置を検討する必要があるのではないかと。

3. 基本的考え方

- 地域における環境管理の意義とノウハウの継承
環境汚染状況の改善は進んできたが、国民の安全・安心・信頼を確保する公害防止管理の取組は環境対策の基盤をなすもの。こうした取組の意義と、公害防止に係る経験や技術を継承していくことが必要ではないか。
- 公害防止法令のルールの特明確化と確実な実施、事業者による自主的取組の促進
事業者による自律的な公害防止管理の取組を促すため、事業者が取り組む上で遵守すべき法令の内容をできるだけ明確にするとともに、法の趣旨が損なわれることのないよう法令遵守の実効性の確保を図ることが必要ではないか。また、事業者の適切な取組を継続的に促進していくことが必要ではないか。
- 地方自治体の公害防止監視機能の効果的な発揮
地域住民の安全・安心の確保のための地方自治体の取組として、法令に基づく公害防止監視業務の充実や、事業者への公害防止の取組の働きかけの推進を図ることが必要ではないか。
- 地域社会全体による公害防止管理の推進
事業者による公害防止の取組は地方自治体の指導を受けつつ実施されるが、自治体に加え、地域住民や団体と円滑なコミュニケーションを進め、また、地域の人々が持つ環境対策のスキルを生かしていくことが効果的ではないか。

主な意見

- ・ 公害は、克服すべき問題から、やって当たり前のものにフェーズが変わってきた。企業組織の中の公害防止のガバナンスが崩れている。企業外の行政、市民との関係性が薄れてしまっている。国全体の雰囲気は公害を軽く扱う傾向となっている。
- ・ 技術面だけでなく、根本的な倫理観自体の継承がなされていないのではないか。定常的な状況に安住し、慢心があるのではないか。
- ・ 国民的な活動として、地域の環境管理の問題への社会的な関心を高める必要があるのではないか。
- ・ 公害体験を持つ世代が退職し、これまでとは考え方の前提が変わっている中で、新しい仕組みに抜本的に見直す必要の時期に差し掛かっているのではないか。
- ・ 次世代へのノウハウの継承と育成が重要である。
- ・ 行政指導の強力が昔と変化しており、法令上の義務の内容を明確にするという

要請が強くなっている。合理的な対応は何かを細かに定めることが必要である。

- ・ 公害問題の前提が変わってきている。厳罰化だけではだめなのではないか。公害管理は継続的に行うもの。再発防止のための方策が重要である。
- ・ 企業にベストプラクティスを促すとともに、必要な対策は行政が担保するというポリシーミックスが重要である。
- ・ 社会的な情報共有によるオープンな公害防止管理の促進は、中小企業にとって重要である。

4. 課題・論点と具体的な方策の例

(1) 事業者による法令遵守の確実な実施

大気汚染防止法・水質汚濁防止法等においては、汚染物質の排出状況の測定・記録について事業者の義務とされている。これにより得られる排出測定データは、事業者が排出基準を超過しないよう自主的管理のために用いられるとともに、これまでは当然に事実が記録されていることを前提に地方自治体による報告徴収や立入検査での重要な資料となってきたものである。しかし、最近のデータ改ざんの事例をかんがみるに、排出測定データの記録の確実な履行と信頼性の確保を担保する措置が必要なのではないか。

【具体的な方策の例】

排出測定データの未記録又は改ざんに対し罰則を設けることによる、記録の一層の励行及び改ざんに対する抑止力の発揮

測定・記録義務の対象となる測定項目・測定頻度の明確化（水質汚濁防止法）

転記ミス等の非意図的な行為に対する罰則適用の取扱いに関する整理

主な意見

- ・ ばい煙や排水についての測定義務の確実な履行や公開、閲覧のあり方、虚偽の記録、報告などを防止するための制度的措置が必要ではないか。
- ・ 測定記録の改ざん、特にシステム上でのプログラム改ざんがあった場合の厳罰化を図るべきではないか。
- ・ 排出測定データの未記録・改ざんに対する罰則の創設に当たっては、非意図的な行為を改ざんとどのように区別するのか等、十分な検討が必要である。
- ・ 水質汚濁防止法に基づく測定頻度を明確にすべきではないか。
- ・ 使用していない物質も含めすべての項目について測定するのは、負荷が大きい。
- ・ 基準超過の有無を簡易に判定できる測定方法を導入すべきではないか。
- ・ バッチによる法定測定義務については、自社分析を認めず、外部の環境計量証明事業者によるサンプル採取と分析を必須とすべきではないか。
- ・ 外部の環境計量証明事業者・依頼事業者は、規制値を超えた後に再測定をした場合でも、最初に測った際の証明書を保管しておくことが必要ではないか。

(2) 事業者の自主的かつ継続的な公害防止の取組に対しメリットが生ずる仕組み

排出基準超過があった場合には、地方自治体の指導を受けつつ適確な対策が講じられるべきであるが、その把握については、自治体による立入検査に加えて、事業者の測定により排出基準超過が判明したときには、自主的にその旨を速やかに自治体に対し届け出て、改善対策を講じていくことが望まれるのではないかと。

これにより、自治体の指導の下での排出基準超過の早期改善と原因究明・再発防止が進み、地域住民の安心の確保が図られるとともに、得られた情報は他の事業者への指導にも資するのではないかと。

【具体的な方策の例】

排出状況の測定の実施を担保するための措置とあわせて、排出基準超過があった場合に速やかに自治体に対し届け出ることを求める一方で、こうした取組を促進するため、例えば、このような届出がなされた場合には排出基準違反に対する直罰規定を適用しない等の仕組み

大気汚染防止法に基づく排出基準の適用における、プラントの立ち上げ時等の非定常時の取扱い等に関する整理

主な意見

- ・ 自主的な違反の申告に対して、それを促進するための何らかのメリットを与えることを考える必要がある。
- ・ 自主測定の基準超過を捉えて即座に罰則の適用を行うと自主測定や自主報告がなくなる可能性がある。
- ・ 規制値を超えていても、単発での事象や悪質でないものは、ペナルティを課さず、改善への努力義務にとどめてはどうか。
- ・ 自主的な管理には、事業者の信頼性が重要な柱になる。これをやるとデメリットになる、自主管理はだめだという仕組みとなることが重要なポイントである。
- ・ 法令の運用解釈上不明確な点について、運用実態を踏まえて明確にしてほしい。(例えば、大気汚染防止法に基づく排出基準の適用の解釈)
- ・ 環境負荷低減に向けた努力が報われる仕組みを具体的に事業者に示していく施策が必要ではないかと。(例えば、公害防止設備投資への助成、官公需の発注要件への追加など)

(3) 社会的な情報共有によるオープンな公害防止管理の促進と環境負荷の低減

公害防止管理の促進と環境負荷の低減を図るための新たな手法として、地域における環境保全と地域住民の安全・安心・信頼の確保を推進し、排出基準超過等の不適正事案の防止に資するよう、地域社会で事業者の公害防止に関する情報の共有や取組の推進を図っていくことが効果的ではないか。

【具体的な方策の例】

事業者による排出測定データや公害防止管理体制の公表の推進のための仕組み
市民・NPO等が地域の環境管理にかかわる活動の推進

主な意見

- ・ 自治体の予算・人員が厳しくなっている中で、徹底した情報公開といったオープンな管理の手法を考えていかないと、企業との緊張関係を常に保つのは難しい。
- ・ ばい煙や排水についての測定義務の確実な履行や公開、閲覧のあり方、虚偽の記録、報告などを防止するための制度的措置が必要ではないか。(再掲)
- ・ 事業者による環境報告書等を活用した環境管理体制の整備や、取組状況などの公開を支援、推進するための制度的措置が必要ではないか。
- ・ 法定測定義務の測定結果及び公害防止体制を自治体に報告し、公表される制度を創設すべきではないか。
- ・ 日常的なデータ公開の対応と、不適正事案が発生した時の公表の対応を分けて考えるべきではないか。
- ・ 地域住民とのリスク・コミュニケーションが必要である。
- ・ 事業者や自治体で公害防止の専門家だった人が退職し地域社会に入ってきており、こうした人々が地域の中で経験を発揮できる仕組みが必要である。

(4) 事業者及び地方自治体における公害防止管理体制の高度化

「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公害防止管理体制の整備の推進を更に図る必要があるのではないか。

地方自治体が適確に事業者に対して指導を行う上で、排出基準超過・事故発生時を含む公害防止管理体制や排出測定データの管理の方法に関する情報を自治体が把握できることが必要ではないか。

公害防止管理に携わる事業者や自治体の職員の経験や技術の継承が困難となっており、様々な機会をとらえて教育、研修の充実を図っていくことが重要ではないか。

【具体的な方策の例】

「事業者向けガイドライン」の普及啓発の推進、ベストプラクティスや排出基準超過事例の情報収集、業種横断的な情報提供

施設の設置時における届出事項への公害防止管理体制等に関する情報の追加
事業者への広報促進による、公害防止管理者に対するリフレッシュ研修の推進
国及び自治体間での情報交換と教育・ノウハウ継承の推進

主な意見

- ・ 「公害防止ガイドライン」を実効的に使っていく方策を深める必要がある。
- ・ 不適正事案について、大企業と中小企業とを分けて考える必要があるのではないか。
- ・ 生産をストップさせる権限を持つ人が公害防止の責任を併せて持つ社会的な仕掛けが必要ではないか。
- ・ 公害防止管理者の身分保障のような規定も考えた方がいいのではないか。
- ・ 公害防止管理者は予算をつぎ込んでもらえないのに責任だけ負わされる中で、管理者になりたがる社員が少なくなっている。
- ・ 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が必要ではないか。
- ・ ベストプラクティスの事例を、技術や人の育成、住民との関係等の面から積極的に調べていくことが必要ではないか。

- ・ 事故的なものと日常的なものを区分けして、事故で起きたことはシステムのどのようにカバーしていくのかということが重要ではないか。
- ・ トップランナーを走らせるよりも、ベースの人たちを救っていくことが重要である。
- ・ 良い取組事例を表彰する仕組みを作ってはどうか。
- ・ 法令違反や測定データの改ざんを見逃さない自主的な環境管理体制の構築が必要ではないか。
- ・ 法定測定義務の測定結果及び公害防止体制を自治体に報告し、公表される制度を創設すべきではないか。（再掲）
- ・ 事業者の公害防止管理の状況に関する情報が自治体に届く仕組みが必要である。
- ・ 公害防止管理者有資格者の再教育を行うことが重要である。
- ・ 公害防止管理に関する普及活動を進める必要がある。
- ・ 類似事故の防止に効果的に対応するために、中小企業組合など業種別団体を活用することが効果的ではないか。
- ・ 自治体職員の経験の継承には、他の自治体との情報共有が重要である。
- ・ 地方の環境研究所等における分析能力を高めていくことが課題である。

(5) 基準超過時や事故時における地方自治体の機動的な対応の確保

大気汚染防止法に基づくばい煙を大気中に排出する者に対する改善命令等に関して、不適正事案が発生した場合に地方自治体による機動的な改善指導が図れているか。

現行制度において事故時の措置の対象となっている物質や施設以外でも、これらに係る事故により人の健康又は生活環境に係る被害が生ずるおそれがあった事例が発生しており、こうした事故への対処が必要ではないか。

【具体的な方策の例】

大気汚染防止法に基づく改善命令等の発動要件の明確化

事故時の措置の対象物質・施設の追加

主な意見

- ・ 大気汚染防止法に基づく改善命令等が機動性に欠けている。
- ・ 水質事故は年々増えている。事故時に速やかに都道府県知事に届けなくても、罰則はかからない。現在の法令で対応できない対象物質や施設を含めて、罰則を設けるべきではないか。
- ・ 濁水、着色水など報告義務のない水質事故が増加傾向にあるため、苦情・通報が多い。

(6) 公害防止法令に基づく事務手続等の合理化

ある施設が複数の公害防止法令の規制対象になっている場合に、例えば代表者が変更になるとすると、地方自治体にそれぞれ届出をすることが必要とされており、特に中小事業者の負担となっているのではないか。

大気汚染防止法、水質汚濁防止法、ダイオキシン法、公害防止組織整備法に基づく権限が委譲されている政令市の範囲が、それぞれ異なっているため、地方自治体による監督事務が効率的に行われない場合があるのではないか。

【具体的な方策の例】

公害防止設備や排出データの管理の徹底等、事業者が真に必要な公害防止管理業務に重点的に取り組めるよう、公害防止法令の実効性に支障を来さない前提とした、複数の法令に基づく届出手続の整理

関係都道府県及び市の意向を踏まえ、公害防止法令に基づく政令市の範囲の整合化

主な意見

- ・ 中小企業は、様々な環境問題への対応に追われており、これ以上の問題分野ごとに対応することは困難。他の規制対策とセットとなった、管理の一元化を推進すべきではないか。（例えば、届出の共通化など）
- ・ 何か起きたときに、手続が難しく面倒だという声を聞く。届出の統一を図れないか。
- ・ 法令等の最新の情報収集のためのワンストップサービスの整備が必要ではないか。

その他の観点に関する意見

- ・ 中小企業の実態や現在の経済状況を踏まえた検討をお願いしたい。
- ・ 中小企業では、環境管理体制の構築が必ずしも十分できない場合があると思うので、国の支援を積極的に行うなどの促進策を検討することも必要である。
- ・ 今日の科学技術水準の下で、環境監視にどのように生かすか、あるいは今の法体系を維持しながら地方や工場の特性を考えていくかを検討する必要がある。
- ・ 記録の改ざんや測定ミスだけではなく、全体の中でどのように管理していくのかを考えるか。また、ダイオキシン法や土壤汚染対策法、廃掃法との関係をどう考えるか。
- ・ 立入検査時の対応の迅速化を図るため、濃度規制を構造基準、施設基準等の規制に移行させることも考えられるのではないか。
- ・ 総量規制等で今後検討される排出権取引といった経済的措置と、今の検討とをリンクさせるようなことも考えておくべきではないか。