

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（素案）

はじめに

かつて我が国では、昭和 30 年代半ばから昭和 40 年代半ばにかけての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。しかし、大気汚染防止法や水質汚濁防止法等の公害防止法令や条例、公害防止協定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、激甚な公害を克服してきた。

一方、近年、環境問題は広がりを見せ、事業者や地方自治体においても、地球温暖化問題や廃棄物・リサイクル問題の対応が重要課題となり、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、公害防止法令に基づく環境管理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にある。さらに、これまで公害防止対策を担ってきた経験豊富な事業者や地方自治体の職員も退職期を迎えている。

このような中で、ここ数年、大企業も含めた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及び工場の従業員による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、事業者の公害防止管理体制に綻びが生じている事例が見られている。

こうした状況を踏まえ、大気汚染防止法及び水質汚濁防止法に基づく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検討を行ったものである。

大気汚染防止法及び水質汚濁防止法に基づく公害防止管理の現状と課題

1 事業者及び地方自治体における公害防止管理業務の構造的変化

公害が甚大な被害をもたらしていた頃と比較すると、環境問題は産業型公害から都市生活型公害、さらには地球温暖化をはじめとした地球環境問題、廃棄物・リサイクル問題へと多様化し、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により第一線を退くこととなり、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状況が生じている。

例えば、「特定工場における公害防止組織の整備に関する法律」（公害防止組織整備法）に基づく公害防止管理者は、事業者の公害防止管理において大きな役割を担っているが、昭和50年代は30歳代が中心であった資格保有者層が、平成21年には50歳代半ばとなり、有資格者数は減少し続けている。

一方、地方自治体における公害防止業務の実施状況を見てみると、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及び水質汚濁防止法の特定事業場数はおおむね横ばいである中で、行財政改革による人員や予算の減少による影響等を背景として、立入検査件数はともに減少傾向にある。

ばい煙発生施設に係る立入検査件数 平成9年度：28,902件、平成19年度：17,881件

特定事業場に係る立入検査件数 平成9年度：69,369件、平成19年度：47,410件

また、環境省が実施したアンケート調査（平成19年度）によれば、地方自治体で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。「横ばい」と回答している場合も、担当業務が新たに追加された、市町村合併等により担当事業所が増加傾向にある等のコメントもあり、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。

2 大気汚染・水質汚濁に係る不適正事案の発生

近年、大気汚染防止法や水質汚濁防止法の排出基準の超過及び排出測定データの改ざん等に係る不適正な事案の発生が見られる。

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、金属メーカー（測定データの改ざん）、建材メーカー（測定回数の水増し）、有機製品メーカー（測定回数の水増し、測定データの改ざん）における不適正事案も明

らかになった。

また、大気汚染防止法に関して、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。

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、環境省は同年 8 月、都道府県等を通じ、製紙各社の立入検査の実施を求め、その結果を同年 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。

平成 21 年 3 月には、製紙工場において、水質データを排水基準値以下に書き換えて県及び市に報告するとともに、排水水を河川水で希釈することにより県の分析値が低くなるよう偽装したことが判明した。

3 国における取組

こうした不適正な公害防止管理の事案の発生等を受け、実効性のある公害防止体制の整備の在り方について検討を行うため、環境省と経済産業省では、平成 18 年 6 月から「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」を開催し、平成 19 年 3 月には報告書を取りまとめ、その中で事業者が実効性のある公害防止に関する環境管理を実践するための行動指針（事業者向けガイドライン）が示された。

さらに、環境省では、事業者及び地方自治体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の確実な実施を図る方策等を検討するため、平成 19 年 8 月から「効果的な公害防止取組促進方策検討会」を開催し、平成 20 年 4 月に報告書を取りまとめ、法令から運用レベルまで効果的な公害防止取組の促進に向けた具体的方策が提言された。

また、環境省においては、自治体が立入検査マニュアルの策定等をする際の参考となるよう、基本的な考え方や具体的な留意事項をまとめた「立入検査マニュアル策定の手引き」を、水質汚濁防止法については平成 18 年 4 月に、大気汚染防止法について平成 20 年 7 月に公表した。

4 今後の効果的な公害防止の取組促進方策の基本的方向

現行の公害防止法令は、排出基準違反に対する直罰規定等の厳しい規制措置を組み込み、これが十分に機能を発揮することを前提として対策が進められてきたが、測定データ改ざん等の事態は、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、「事業者向けガイドライン」の策定やその普及を行うとともに、地方自治体の実施する立入検査の強化の推進等を図ってきた。

しかし、事業者及び地方自治体における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、大気環境・水環境への負荷が低減されることを図るため、次のような基本的方向に沿った措置を検討すべき。

(1) 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である。国、地方自治体、事業者を含めて社会全体において公害防止の意義に立ち返り、こうした意義とこれまで培われた公害防止に係る経験や技術を継承していくべき。

(2) 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法令上遵守すべき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べき。また、事業者の適切な取組を継続的に促進していくべき。

(3) 地方自治体の公害防止監視機能の効果的・効率的な発揮

地方自治体において職員や経費の制約に直面する中で、地域住民の安全・安心・信頼を確保するため、公害防止法令に基づく地方自治体による各種規制事務の効果的・効率的な実施の促進を図るべき。

(4) 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、地方自治体に加え、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。

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

1 事業者による法令遵守の確実な実施

現行の大気汚染防止法及び水質汚濁防止法においては、ばい煙又は排出水を排出する者に対し、ばい煙量等又は排出水の汚染状態の測定・記録を義務づけているが、これらの者により当然適正に測定・記録がなされることを前提として、当該義務違反に対する罰則を置いていない。

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。

しかし、最近のデータ改ざんの事例は法の趣旨を損なう問題と考えられ、これにかんがみるに、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ため、排出測定データの未記録又は改ざんに対し罰則を設け、記録の一層の励行及び改ざんに対する抑止力の発揮を図るべき。この罰則は、故意の行為の場合に適用すべき。

なお、下水道法においては、継続して下水を排除して公共下水道を使用する特定施設の設置者に対し、当該下水の水質を測定し、その結果を記録する義務を課しており、当該義務違反（未記録、虚偽の記録）については罰則の適用がある。

水質汚濁防止法においては、総量規制基準に係る排出水の汚濁負荷量の測定・記録義務に関しては、省令で測定項目及び測定頻度が定められているが、一般の排出水に関しては、排水基準が定められている 42 項目のうち事業者の測定・記録義務の対象となる測定項目が明確でなく、また測定頻度については法令上の定めがない。

このため、地方自治体における測定に関する取扱いの現状及び中小企業者をはじめとした事業者の負担の程度を勘案しながら、測定項目・測定頻度を明らかにすべき。

2 事業者の自主的かつ継続的な公害防止の取組の促進

事業者は、大気汚染防止法又は水質汚濁防止法の排出基準の超過を起こしたときには、地域住民の安心の確保を図る上で、速やかに地方自治体の指導を受けつつ適確な対策を講ずることが必要とされる。

このため、事業者によるばい煙量等又は排出水の汚染状態の測定の結果、排出基準の超過が判明した場合には、その旨を地方自治体に届け出ることが必要。この場合、このような事態を地方自治体が速やかに把握することがまず必要とされることから、届出の形式はできるだけ簡素とすべき。

こうした事業者の自主的な届出を促すため、排出基準の超過があっても速やかな届出があり、かつ、当該超過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

ない場合には、汚染の拡大の確実な防止等による環境保全上の効果が大きいと考えられることから、排出基準違反に対する直罰規定の適用はない取扱いとして、地方自治体の指導の下での早期改善と原因究明・再発防止を図るべき。

また、得られた情報は他の事業者への指導にも資するものと考えられる。

排出基準超過の判明時に地方自治体に届け出ることが必要であるとする、どのような場合が排出基準超過に該当するのかが明確であることが前提となることから、国は、とりわけ大気汚染防止法に基づく排出基準の適用に関して、プラントの立上げ時や非意図的で急激な負荷変動等の非定常時における取扱い、合理的な平均化時間の設定方法等を明らかにすべき。

これを通じて、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の促進が図られることが期待される。

3 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

(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であり、産業界、地方自治体への周知等を通じて関係者への「事業者向けガイドライン」の普及啓発を推進するとともに、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に努めるべき。

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あいま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が、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指摘も見られる。

同制度においては、工場長等の職責にある者が該当する「公害防止統括者」、施設の直接の責任者である「公害防止管理者」等を置くこととされ、従業員にはその指示に従う義務が課せられているところであり、特に「公害防止統括者」に選任された者に対して、当該工場における公害の防止に関する最高責任者であることの自覚を促していくことが重要。

また、公害防止管理者等は、公害防止管理者制度の重要性等を認識するとともに、最新の環境規制の動向等について知識・技能レベルを継続的に維持・向上させていくことが必要であることから、公害防止管理者等を対象とした研修が実施されているところであり、この研修に幅広い事業者の参加が得られるよう、国においても事業者への広報促進等に努めるべき。

(2) 公害防止管理体制に関する情報の共有

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

含む公害防止管理の体制や排出測定データの管理の方法に関する情報を地方自治体が把握することが重要である。

大気汚染防止法及び水質汚濁防止法においては、ばい煙発生施設及び特定施設の設置又は変更に際し、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おり、公害防止管理体制の明確化等の必要性が高い事業者をはじめとして、この届出に際して、緊急時や排出基準超過時を含む公害防止管理の体制等に関する情報を得ることが必要。

これにより、地方自治体は立入検査等においてこれを元に公害防止管理体制を確認できるようになるとともに、事業者が自主的な公害防止管理体制の整備や確認を行う契機となると考えられる。

(3) 教育・研修及び国・地方自治体間での情報交換の推進

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ある。

国においては、地方自治体の職員を対象として立入検査等の実務の向上に向けて、不適正事例の紹介、立入検査に係る個別具体的なチェックノウハウ等に関する研修を行っており、こうした研修の更なる充実を図るべき。

また、地方自治体においては、事業者向けのセミナーや研修等を実施する等の取組が進められており、このような場を通じて、広範な情報交換や意見交換を行うことにより、人材育成及び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される。

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り、国及び地方自治体は、地方環境事務所等も活用し、地域ブロックごとに定期的な連絡会議の開催を検討すべき。

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、事業者に対する指導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。

公害防止法令等に基づく環境モニタリングや規制基準の遵守状況を確認するための試験検査等を目的として各地方自治体に設置されている地方環境研究所は、住民の安全・安心・信頼を支える公害対策の基盤である。地方環境研究所における専門的知識・技術の継承が課題であることから、研修の充実等人材育成の支援を図るべき。

4 地域社会でのオープンな公害防止管理の促進と環境負荷の低減

(1) 地域における公害に関する情報の共有

現行の大気汚染防止法及び水質汚濁防止法においては、事業者の公害防止管理の取組に関して公表・開示を求める規定は設けられていない。

一方、事業者の社会的責任（CSR）に対する関心の高まりともあいまって、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等を目的として、化学物質排出把握管理促進法（平成11年）、ダイオキシン類対策特別措置法（平成11年）、地球温暖化対策推進法（平成17年改正法）等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手段としても活用されており、公害防止管理の促進と大気環境・水環境への負荷の低減を図るための新たな手法として、地域社会で事業者の公害防止管理に関する情報を共有することは、地方自治体とも緊張関係を保ちながら、地域における環境保全と地域住民の安全・安心・信頼の確保を図るとともに、事業者による汚染物質の排出削減の取組を一層促進する上で効果が期待される。

このため、中小企業者への負担を考慮しつつ、事業者による排出測定データ等の公表・開示の推進を図るべき。これに際しては、インターネットの活用により、幅広い情報について適時の提供・更新が可能となると考えられる。また、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ツールである環境報告書等を活用することが有効である。

また、地域住民等との定期会合や工場見学等により、密接なコミュニケーションを図ることも望まれる。

排出基準の超過等が発生した場合には、事業者は、環境負荷の多寡、対応措置、再発防止策等について地域住民等に分かりやすく具体的な説明を行うべき。

水質事故が発生した際には、例えば、河川ごとに設置されている水質汚濁対策連絡協議会において、環境部局、河川管理者、利水者等の構成者が、水質汚濁防止に関する情報交換や緊急事態の発生に即応できる連絡体制が構築されている。こうした仕組みを参考にし、又は活用するなどして、河川管理者や利水者等とも公害防止に関する情報共有を図るべき。

(2) 住民・NPO等による地域の環境管理に関する取組の推進

深刻な公害問題の解決に取り組んだ地方自治体・企業の職員が退職し、公害防止管理の現場で人材が不足しつつある一方で、こうした公害防止対策の専門家が地域社会に入ってきているととらえることができる。

実際に、地方自治体や企業での公害防止対策の経験者が、その豊かな専門知識と技術を生かして地域社会に貢献するためNPOを組織し、地域において環境管理活動の展開を図ろうとする動きが見られており、このような公害防止対策の専門家の経験が地域の中で発揮されるような取組を進めるべき。

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

(1) 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

大気汚染防止法においては、ばい煙を排出する者が排出基準に適合しないばい煙を排出するおそれがある場合に、ばい煙発生施設に係るばい煙の処理方法の改善等を命ずることができることとされている。

しかし、その発動要件が、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られる必要があるとされており、例えば排出測定データの改ざんが行われた事案のように、排出基準の超過事案が発生した場合に、地域住民の安全・安心・信頼を確保する上で地方自治体による機動的な改善指導が可能となるよう、この要件を明確化すべき。

(2) 水質汚濁防止法に基づく事故時の措置の対象物質・施設の拡大

水質汚濁防止法においては、特定事業場又は貯油事業場等の設置者に対し、事故の発生により、有害物質（排水規制の対象となっている人の健康に係る被害を生ずるおそれのある物質）又は油を含む水が当該事業場から公共用水域に排出されたことにより人の健康又は生活環境に係る被害を生ずるおそれがあるときは、直ちに、引き続く有害物質又は油を含む水の排出防止のための応急の措置を講ずるとともに、速やかにその事故の状況等を都道府県知事に届け出ることを義務づけている。

しかし、現行制度において事故時の措置の対象となっていない物質や施設でも、人の健康又は生活環境に影響を及ぼすおそれがある物質について、それらの物質を使用する施設等に係る事故が発生しており、こうした事故に適確に対処するため、事故時の措置の対象物質・施設を拡大すべき。

6 公害防止法令に基づく事務手続等の合理化

(1) 複数の法令に基づく届出手続の整理

大気汚染防止法及び水質汚濁防止法においては、ばい煙発生施設又は特定施設の設置者の代表者が変更になったときは、その旨を地方自治体に届け出るべきものとされているが、例えばある施設が両方の法律の規制対象施設に該当する場合には、このような届出事由が生じた際には、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、特に中小企業者の負担となっていると考えられる。

このため、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ことを前提として、複数の法令に基づく届出整理をすべき。

(2) 権限が委譲されている市の範囲の整合化

大気汚染防止法、水質汚濁防止法、ダイオキシン類対策特別措置法及び公害防止組織整備法においては、都道府県知事の権限に属する事務の一部について、政令で定める市の長が事務を処理するものとされているが、この市の範囲が、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ず、場合があり得る。

このため、関係都道府県及び市の意見を聴き、その意向を踏まえ、これらの法律に基づく権限が委譲されている市の範囲の整合を図るべき。