

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

(答申案)

目 次

はじめに	1
大気汚染防止法及び水質汚濁防止法に基づく公害防止の取組の現状	
1 事業者及び地方自治体における公害防止業務の構造的変化	2
2 大気汚染防止法・水質汚濁防止法に係る不適正事案の発生	2
3 国における取組	3
今後の効果的な公害防止の取組促進方策の課題と基本的方向	
4	
今後の効果的な公害防止の取組促進方策の在り方	
1 事業者による法令遵守の確実な実施	5
2 事業者の自主的かつ継続的な公害防止の取組の促進	6
3 事業者及び地方自治体における公害防止体制の高度化	
(1) 事業者における公害防止管理体制整備の促進	7
(2) 事業者の公害防止管理の取組に関する情報の共有	8
(3) 教育・研修及び情報交換等を通じた地方自治体の公害防止体制の充実	8
4 地域ぐるみでの公害防止の取組の促進と環境負荷の低減	
(1) 地域社会での情報共有によるオープンな取組の促進	9
(2) 地域のパートナーシップによる公害防止の取組の促進	10
(3) 住民・NPO等が持つノウハウを生かした地域の公害防止の推進	10
5 排出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	10
(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	11
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	11
(2) 権限が委譲されている市の範囲の整合化	11

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、公害防止用施設の整備等に対する公的な支援等により、激甚な公害の克服に向けて努力がなされた結果、これまで大気汚染や水質汚濁の改善に顕著な成果を挙げてきた。

一方、こうした大気汚染や水質汚濁という公害の問題に加え、近年においては、環境問題の対象が地球温暖化や廃棄物・リサイクル等にも多様化し、事業者や地方自治体においてもこのような課題への対応に重点が置かれるようになり、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、現場における担当者の公害問題に対する危機意識も希薄となりがちな傾向にある。それらを背景として、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、その適確な遂行が困難になりつつあり、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。また、企業におけるコンプライアンスの確保が課題となっている。

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の取組の現状

1 事業者及び地方自治体における公害防止業務の構造的変化

事業者の活動に伴う環境問題は、公害が甚大な被害をもたらしていた頃と比較すると、大気汚染や水質汚濁の防止対策から、温室効果ガスの排出抑制、産業廃棄物の適正処理・リサイクル、化学物質の管理等に広がりを見せ、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、地方自治体による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 10 年度：28,692 件、平成 20 年度：16,312 件

特定事業場に係る立入検査件数 平成 10 年度：69,475 件、平成 20 年度：43,509 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。

なお、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等においても、近年、厳しい財政事情等により人員・体制の縮小を余儀なくされるケースも見られ、人員・体制が十分でない機関も少なくない。

2 大気汚染防止法・水質汚濁防止法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データの改ざん等が続いたことから、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、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 月には同検討会の報告書が取りまとめられ、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 月に同検討会の報告書が取りまとめられ、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、地方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。

今後の効果的な公害防止の取組促進方策の課題と基本的方向

現行の大気汚染防止法及び水質汚濁防止法は、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、排出測定データ改ざん等の事態は、これらの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、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、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よう、事業者及び地方自治体において公害防止業務に従事する者の取組を効果的に促進するという観点から、運用面での施策の実施にとどまらず制度的な対応も含めて、次の基本的方向に沿った措置を講ずる必要がある。

(1) 地域における公害防止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、人の健康を保護するとともに生活環境を保全することを目的とする公害防止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。

(2) 公害防止法令の確実な実施、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及び汚染物質の排出削減に関する事業者の責務を明確にする。また、人の健康の保護及び生活環境の保全を図るという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を確保し、構造的な環境汚染の発生に厳正に対処する。一方で、偶発的な汚染発生については即時の対応と早期の改善対策を促し、事業者の適切な取組の継続を図る。

(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について、専門性を確保しつつ、その効果的・効率的な実施の促進を図る。

(4) 地域社会全体による公害防止の取組の推進

事業者及び地方自治体との間での公害防止の取組のみならず、事業者による積極的な情報公開等を通じた地域住民や団体との適切なりスクコミュニケーション及びパートナーシップによる公害防止の取組を進めるとともに、公害防止対策に携わった経験を持つ地域の人々のスキルを生かしていく。

今後の効果的な公害防止の取組促進方策の在り方

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、これらの者により適正に測定・記録がなされることを当然の前提として、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、改善命令等の法に基づく措置を行う際に過去の排出の状況を明らかにする重要な資料となってきた。

しかし、仮に排出基準の超過があつたにもかかわらず、排出測定データについて事業者により安易に改ざんが行われるようであれば、排出基準を遵守しようとする意志が希薄になり、排出基準超過の常態化を招き、法の趣旨を損なうことになると考えられる。

そして、排出測定データの記録や保存がなされなかったり、排出基準を遵守していたように改ざんがされたりすると、地方自治体が立入検査を行った際に、排出基準の超過があつた事実を把握することができず、その後引き続き排出基準の超過があつても改善命令等を行う機会を逃し、ひいては人の健康又は生活環境に係る被害を生ずるおそれを引き起こしかねない。

こうした中で、昨今、一部の事業者により排出測定データの改ざん事案が発生したところであり、これにかんがみるに、排出測定データの記録の確実な収集・管理と信頼性の確保を担保するため、意図的な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ことが必要である。また、測定・記録義務を実効あるものとするため、地方自治体による立入検査等の効果的な実施を促進する必要がある。

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、国は、必要な測定が確保されることを前提として、地方自治体における測定に関する取扱い、条例や協定等の現状を尊重しつつ、中小企業者をはじめとする事業者の排出水の状況や負担等の実態を踏まえ、測定項目・測定頻度を明らかにすることが必要である。

2 事業者の自主的かつ継続的な公害防止の取組の促進

大気汚染防止法及び水質汚濁防止法においては、ばい煙排出者及び排出水を排出する者に対し、排出基準に適合しないばい煙又は排出水を排出してはならないこととされ、この禁止規定に違反した者は、直ちに罰則の適用（直罰）を受けることとされている。

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、地域住民の安全・安心・信頼の確保を図る上で、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、事業者は、その旨を地方自治体に届け出るとともに、汚染状況の早期の把握と汚染の拡大防止のために必要な措置を採ることが求められる。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である。

こうした取組を促すため、継続的に排出基準の遵守がなされていたものの過失によって偶発的に排出基準の超過があった場合で、事業者により速やかな届出があり、かつ、地方自治体の指導の下で早期改善と原因究明・再発防止が図られ、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少ないと考えられるときには、排出基準違反に対する直罰規定の適用はない取扱いとすることも検討する必要がある。

これにより得られた情報は、排出基準の超過による環境基準の適合状況の把握や地方自治体による他の事業者への指導にも資するものと考えられる。

また、排出基準の適用に関しては、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必要がある。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ることが必要である。

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。

このような事業者の自主的な取組を促進していく上では、業界団体が果たす役割も大きい。業界団体においては、例えば、業界全体の自主的な取組方針の策定・推進、加盟企業の先行的な取組状況に関する情報共有等を図ることが重要である。

さらに、先進的な事業活動や対策技術を取り入れた事業者・公害防止管理者に対する国や地方自治体等による表彰制度の実施も、事業者の自主的な取組の促進措置として有効である。

3 事業者及び地方自治体における公害防止体制の高度化

(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、この効果的な実施に当たっては、ISO14001やエコアクション21等の環境管理システムの活用・実践も重要である。

国は、関係省庁の連携を図りながら、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」の普及と積極的な利用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ことが必要である。

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。

公害防止管理者制度においては、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る。特に「公害防止統括者」は、公害関係施設及び排出データ等の異常発生時における措置の統括指揮等を実施する役割を担う、当該工場における公害の防止に関する最高責任者であり、「公害防止統括者」に選任された者に対してその自覚を促していくことが重要である。また、同制度の効果を高めるため、「公害防止管理者」から経営者等に提案できる仕組み、「公害防止管理者」がその適正な業務の遂行に当たって不利益な取扱いを受けないような方策等を検討することが有用である。

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、国においても、この研修に幅広い事業者の参加が得られるよう努めることが必要である。公害防止管理者等は、その業務を実施する中で地域の環境の状況に関する情報を得ておくことも重要であるため、地方自治体が行う研修等を活用することが有意義である。

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増進していくため、公害防止管理に従事する事業者の職員に対する研修の推進を図っていくことが重要である。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、事業者は、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。

(2) 事業者の公害防止管理の取組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整備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、地方自治体が緊急時や排出基準超過時を含む事業者の公害防止管理の体制等に関する情報を得るための方策を講ずることが必要である。

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。

公害防止協定等に基づき地方自治体や事業者、地域住民により協議会の設置や情報の収集・共有システムの構築がなされている事例があるが、こうした仕組みは、異常時の迅速な連絡や対応等を適切に図り、さらには相互の信頼関係を醸成していく上で効果的であり、一層の活用を図ることが重要である。

(3) 教育・研修及び情報交換等を通じた地方自治体の公害防止体制の充実

公害防止対策に携わる地方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。

環境省では環境調査研修所において、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、こうした研修について、更なる充実を図りながら、引き続き行っていくことが必要である。

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、日ごろ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、環境省の地方環境事務所等とともに、地域ブロックごとに定期的な連絡会議の開催を検討することが必要である。

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、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。

地方環境研究所等は、我が国の公害防止体制において、地域における環境問題に関する調査・研究、地域の環境モニタリング、地方自治体の立入検査時における排ガス及び排水のモニタリング等を実施する機能を有しており、これまで培ってきた分析技術や蓄積されたノウハウは、我が国が有する貴重な財産となっている。

公害防止体制の強化に向けて、地方環境研究所等においては、例えば、地域の施策へのフィードバックを目的とした環境モニタリング等の実施やその結果の解析・検証、緊急時における被害状況の把握等も期待されるところであり、今後、地域の実情を踏まえ、その役割を一層明確化する必要がある。これに対して、国も、今後の環境研究の方向性の提示や研修の充実等を通じて、地方環境研究所等が行う環境研究や人材育成の支援を図ることが必要である。

4 地域ぐるみでの公害防止の取組の促進と環境負荷の低減

(1) 地域社会での情報共有によるオープンな取組の促進

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、特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善の促進に関する法律(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)、地球温暖化対策の推進に関する法律(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等では、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びリスクコミュニケーションの手段としても活用されている。こうした観点から、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、こうした事業者による汚染物質の排出削減の取組の必要性を責務として明確化するとともに、国は、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・開示の推進を図ることが必要である。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、「環境情報の提供の促進等による特定事業者等の環境に配慮した事業活動の促進に関する法律」においては、規模の大きな事業者を対象に、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の公表等を行うように努めるものとされており、これを活用することが有効である。

(2) 地域のパートナーシップによる公害防止の取組の促進

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、こうした取組に加え、住民が地域の環境問題を自らの問題ととらえ情報を共有し、地方自治体、事業者とのパートナーシップを形成することにより、公害問題を克服した事例が見られる。

こうした取組を推進する観点から、排出基準の超過等が発生した場合には、事業者は、地方自治体の協力も得ながら、環境負荷の多寡、対応措置、再発防止策等について、環境報告書等を活用して地域住民等に分かりやすく具体的な説明を行うべきである。この場合、インターネットを用いることも効果的である。

また、定期会合や工場見学の実施等により、日ごろから地域住民等との密接なリスクコミュニケーションを図ることが望まれる。これらの取組は公害防止活動に対する住民の関心を高める上で有効であり、国や地方自治体は、毎年6月の「環境月間」や12月の「大気汚染防止推進月間」等を通じて、こうした事業者の取組を広めることも重要である。

なお、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・情報共有体制・対策の実施体制が構築されている。こうした仕組みを参考に、又は活用する等して、地域における公害に関する情報を関係者が共有すること等が必要である。

(3) 住民・NPO等が持つノウハウを生かした地域の公害防止の推進

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、地域において公害防止活動の展開を図ろうとする動きが見られており、地域と地方自治体、事業者をつなぐ役割として、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ことが重要である。

5 排出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継続して排出するおそれがある場合において、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られるときに、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、排出基準を継続して超過する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共通の判断基準に基づく機動的な対応が可能となるよう、この発動要件を、ばい煙を排出する者が排出基準に適合しないばい煙を継続して排出するおそれがある場合とすることを検討する必要がある。

(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、引き続き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地方自治体に届け出ることを義務づけている。

しかし、近年、河川・水路等で発見される水質事故（水質異常等）の件数が増加しており、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いる。水質事故に対する迅速な対応を推進するため、事業場における事故について水質汚濁防止法の事故時の措置の対象物質・施設を拡大することが必要である。

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おいては、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、国は、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手続を整理することが必要である。

(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ないう場合があり得る。

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ことが必要である。

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、公害防止用施設の整備等に対する公的な支援等により、激甚な公害の克服に向けて努力がなされた結果、これまで大気汚染や水質汚濁の改善に顕著な成果を挙げた。

一方、こうした大気汚染や水質汚濁という公害の問題に加え、近年においては、環境問題の対象が地球温暖化や廃棄物・リサイクル等にも多様化し、事業者や地方自治体においてもこのような課題への対応に重点が置かれるようになり、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、現場における担当者の公害問題に対する危機意識も希薄となりがち傾向にある。それらを背景として、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、その適確な遂行が困難になりつつあり、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。また、企業におけるコンプライアンスの確保が課題となっている。

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。

1 大気汚染防止法及び水質汚濁防止法に基づく公害防止の取組の現状

1 事業者及び地方自治体における公害防止業務の構造的変化

事業者の活動に伴う環境問題は、公害が甚大な被害をもたらしていた頃と比較すると、大気汚染や水質汚濁の防止対策から、温室効果ガスの排出抑制、産業廃棄物の適正処理・リサイクル、化学物質の管理等に広がりを見せ、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、地方自治体による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10年度：[28,692](#)件、平成20年度：[16,312](#)件

特定事業場に係る立入検査件数 平成10年度：[69,475](#)件、平成20年度：[43,509](#)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。

なお、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等においても、近年、厳しい財政事情等により人員・体制の縮小を余儀なくされるケースも見られ、人員・体制が十分でない機関も少なくない。

2 大気汚染防止法・水質汚濁防止法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）、

1 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
2 らかになった。

3 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
4 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。

5 さらに、複数の電力事業者においてダムのデータ改ざん等が続いたことから、平成
6 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、
7 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
8 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
9 備等が見られた。

10 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
11 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
12 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
13 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
14 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
15 で確認された。

16 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
17 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
18 なるよう偽装したことが判明した。

19 20 3 国における取組

21 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
22 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
23 「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
24 年 3 月には同検討会の報告書が取りまとめられ、その中で事業者が実効性のある公害防
25 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。

26 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、
27 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
28 「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 月に同検討会の報告
29 書を取りまとめられ、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
30 体的方策が提言された。

31 また、環境省においては、[地方](#)自治体が立入検査マニュアルの策定等をする際の参考
32 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
33 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
34 平成 20 年 7 月に公表した。

1 今後の効果的な公害防止の取組促進方策の課題と基本的方向

2 現行の大気汚染防止法及び水質汚濁防止法は、排出基準違反に対する直罰規定等の厳
3 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
4 れてきたが、排出測定データ改ざん等の事態は、これらの公害防止法令の実効性が時代
5 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。

6 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
7 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。

8 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
9 的变化を踏まえれば、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、
10 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
11 が低減されるよう、事業者及び地方自治体において公害防止業務に従事する者の取組を
12 効果的に促進するという観点から、運用面での施策の実施にとどまらず制度的な対応も
13 含めて、次の基本的方向に沿った措置を講ずる必要がある。

14 (1) 地域における公害防止の意義とノウハウの継承

15 環境汚染状況の改善は進んできたが、人の健康を保護するとともに生活環境を保全す
16 ることを目的とする公害防止の取組は環境対策の基盤をなすものである。国、地方自治
17 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
18 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。

19 (2) 公害防止法令の確実な実施、事業者による自主的取組の促進

20 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
21 遵守すべき内容及び汚染物質の排出削減に関する事業者の責務を明確にする。また、人
22 の健康の保護及び生活環境の保全を図るという法の趣旨が損なわれることのないよう法
23 令遵守の実効性を確保し、構造的な環境汚染の発生に厳正に対処する。一方で、偶発的
24 な汚染発生については即時の対応と早期の改善対策を促し、事業者の適切な取組の継続
25 を図る。

26 (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

27 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
28 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について、専門
29 性を確保しつつ、その効果的・効率的な実施の促進を図る。

30 (4) 地域社会全体による公害防止の取組の推進

31 事業者及び地方自治体との間での公害防止の取組のみならず、事業者による積極的な
32 情報公開等を通じた地域住民や団体との適切なりスクコミュニケーション及びパートナ
33 ーシップによる公害防止の取組を進めるとともに、公害防止対策に携わった経験を持つ
34 地域の人々のスキルを生かしていく。

35

1 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、これらの者により適正に測定・記録がなされることを当然の前提として、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、改善命令等の法に基づく措置を行う際に過去の排出の状況を明らかにする重要な資料となってきた。

しかし、仮に排出基準の超過があつたにもかかわらず、排出測定データについて事業者により安易に改ざんが行われるようであれば、排出基準を遵守しようとする意志が希薄になり、排出基準超過の常態化を招き、法の趣旨を損なうことになると考えられる。

そして、排出測定データの記録や保存がなされなかったり、排出基準を遵守していたように改ざんがされたりすると、地方自治体が立入検査を行った際に、排出基準の超過があつた事実を把握することができず、その後引き続き排出基準の超過があつても改善命令等を行う機会を逃し、ひいては人の健康又は生活環境に係る被害を生ずるおそれを引き起こしかねない。

こうした中で、昨今、一部の事業者により排出測定データの改ざん事案が発生したところであり、これにかんがみるに、排出測定データの記録の確実な収集・管理と信頼性の確保を担保するため、意図的な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ことが必要である。また、測定・記録義務を実効あるものとするため、地方自治体による立入検査等の効果的な実施を促進する必要がある。

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、国は、必要な測定が確保されることを前提として、地方自治体における測定に関する取扱い、条例や協定等の現状を尊重しつつ、中小企業者をはじめとする事業者の排出水の状況や負担等の実態を踏まえ、測定項目・測定頻度を明らかにすることが必要である。

2 事業者の自主的かつ継続的な公害防止の取組の促進

大気汚染防止法及び水質汚濁防止法においては、ばい煙排出者及び排出水を排出する者に対し、排出基準に適合しないばい煙又は排出水を排出してはならないこととされ、この禁止規定に違反した者は、直ちに罰則の適用（直罰）を受けることとされている。

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、地域住民の安全・安心・信頼の確保を図る上で、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、事業者は、その旨を地方自治体に届け出るとともに、汚染状況の早期の把握と汚染の拡大防止のために必要な措置を採ることが求められる。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である。

こうした取組を促すため、継続的に排出基準の遵守がなされていたものの過失によって偶発的に排出基準の超過があった場合で、事業者により速やかな届出があり、かつ、地方自治体の指導の下で早期改善と原因究明・再発防止が図られ、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少ないと考えられるときには、排出基準違反に対する直罰規定の適用はない取扱いとすることも検討する必要がある。

これにより得られた情報は、排出基準の超過による環境基準の適合状況の把握や地方自治体による他の事業者への指導にも資するものと考えられる。

また、排出基準の適用に関しては、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必要がある。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ることが必要である。

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。

このような事業者の自主的な取組を促進していく上では、業界団体が果たす役割も大きい。業界団体においては、例えば、業界全体の自主的な取組方針の策定・推進、加盟企業の先行的な取組状況に関する情報共有等を図ることが重要である。

さらに、先進的な事業活動や対策技術を取り入れた事業者・公害防止管理者に対する国や地方自治体等による表彰制度の実施も、事業者の自主的な取組の促進措置として有効である。

1 3 事業者及び地方自治体における公害防止体制の高度化

2 (1) 事業者における公害防止管理体制整備の促進

3 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
4 にした事業者における体制の整備が基本であり、この効果的な実施に当たっては、I
5 S O 14001やエコアクション21等の環境管理システムの活用・実践も重要である。

6 国は、関係省庁の連携を図りながら、産業界、地方自治体への周知等を通じて関係
7 者への「事業者向けガイドライン」の普及と積極的な利用を推進するとともに、ベス
8 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こと
9 が必要である。

10 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
11 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
12 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
13 る。

14 公害防止管理者制度においては、工場長等の職責にある者が該当する「公害防止統
15 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
16 にはその指示に従う義務が課せられているところである。特に「公害防止統括者」は、
17 公害関係施設及び排出データ等の異常発生時における措置の統括指揮等を実施する役
18 割を担う、当該工場における公害の防止に関する最高責任者であり、「公害防止統括
19 者」に選任された者に対してその自覚を促していくことが重要である。また、同制度
20 の効果を高めるため、「公害防止管理者」から経営者等に提案できる仕組み、「公害
21 防止管理者」がその適正な業務の遂行に当たって不利益な取扱いを受けないような方
22 策等を検討することが有用である。

23 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
24 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
25 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
26 あり、国においても、この研修に幅広い事業者の参加が得られるよう努めることが必
27 要である。公害防止管理者等は、その業務を実施する中で地域の環境の状況に関する
28 情報を得ておくことも重要であるため、地方自治体が行う研修等を活用することが有
29 意義である。

30 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増進してい
31 くため、公害防止管理に従事する事業者の職員に対する研修の推進を図っていくこと
32 が重要である。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
33 の取組が進められており、事業者は、このような場を通じて、広範な情報交換や意見
34 交換を行うことにより、人材育成及び行政とのコミュニケーションを促進することが
35 期待される。

1 (2) 事業者の公害防止管理の取組に関する情報の共有

2 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
3 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把握すること
4 が重要である。

5 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
6 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
7 届出が規定されており、公害防止管理体制の整備の必要性が高い事業者をはじめとし
8 て、この届出に際して、地方自治体が緊急時や排出基準超過時を含む事業者の公害防
9 止管理の体制等に関する情報を得るための方策を講ずることが必要である。

10 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
11 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
12 契機となると考えられる。

13 公害防止協定等に基づき地方自治体や及び事業者、地域住民により協議会の設置や
14 情報の収集・共有システムの構築がなされている事例があるが、こうした仕組みは、
15 異常時の迅速な連絡や対応等を適切に図り、さらには相互の信頼関係を醸成していく
16 上で効果的であり、一層の活用を図ることが重要である。

17 (3) 教育・研修及び情報交換等を通じた地方自治体の公害防止体制の充実

18 公害防止対策に携わる地方自治体の職員の経験や技術の継承が困難となっており、
19 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。

20 環境省では環境調査研修所において、地方自治体の職員を対象として立入検査等の
21 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
22 ハウ等に関する研修を行っており、こうした研修について、更なる充実を図りながら、
23 引き続き行っていくことが必要である。

24 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
25 害防止法令の運用や解釈、課題等について、日ごろから密接に情報交換や意見交換を
26 行っていくことが重要であり、国及び地方自治体は、環境省の地方環境事務所等と
27 もに、地域ブロックごとに定期的な連絡会議の開催を検討することが必要である。

28 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
29 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
30 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
31 くことが期待される。

32 地方環境研究所等は、我が国の公害防止体制において、地域における環境問題に関
33 する調査・研究、地域の環境モニタリング、地方自治体の立入検査時における排ガス
34 及び排水のモニタリング等を実施する機能を有しており、これまで培ってきた分析技
35 術や蓄積されたノウハウは、我が国が有する貴重な財産となっている。

1 公害防止体制の強化に向けて、地方環境研究所等においては、例えば、地域の施策
2 へのフィードバックを目的とした環境モニタリング等の実施やその結果の解析・検証、
3 緊急時における被害状況の把握等も期待されるところであり、今後、地域の実情を踏
4 まえ、その役割を一層明確化する必要がある。これに対して、国も、今後の環境研
5 究の方向性の提示や研修の充実等を通じて、地方環境研究所等が行う環境研究や人材
6 育成の支援を図ることが必要である。

8 4 地域ぐるみでの公害防止の取組の促進と環境負荷の低減

9 (1) 地域社会での情報共有によるオープンな取組の促進

10 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
11 組に関して公表・開示を求める規定は設けられていない。

12 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
13 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。

14 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
15 進等を目的として、特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善の促進に
16 関する法律(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
17 措置法(平成11年)、地球温暖化対策の推進に関する法律(平成17年改正法)等にお
18 いて化学物質等の公表・開示が進められている。

19 化学物質排出把握管理促進法等では、汚染物質の排出削減に効果を発揮しているほ
20 か、事業活動と地域社会を結びリスクコミュニケーションの手段としても活用されて
21 いる。こうした観点から、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
22 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
23 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
24 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
25 組を一層促進する上で効果が期待される。

26 このため、こうした事業者による汚染物質の排出削減の取組の必要性を責務として
27 明確化するとともに、国は、中小企業者への負担を考慮しつつ、事業者による排出測
28 定データ等の公表・開示の推進を図ることが必要である。これに際しては、インター
29 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
30 る。また、「環境情報の提供の促進等による特定事業者等の環境に配慮した事業活動
31 の促進に関する法律」においては、規模の大きな事業者を対象に、ステークホルダー
32 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の公表等を行うよう
33 に努めるものとされており、これを活用することが有効である。

1 (2) 地域のパートナーシップによる公害防止の取組の促進

2 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、こうし
3 た取組に加え、住民が地域の環境問題を自らの問題ととらえ情報を共有し、地方自治
4 体、事業者とのパートナーシップを形成することにより、公害問題を克服した事例が
5 見られる。

6 こうした取組を推進する観点から、排出基準の超過等が発生した場合には、事業者
7 は、地方自治体の協力も得ながら、環境負荷の多寡、対応措置、再発防止策等につい
8 て、環境報告書等を活用して地域住民等に分かりやすく具体的な説明を行うべきであ
9 る。この場合、インターネットを用いることも効果的である。

10 また、定期会合や工場見学の実施等により、日ごろから地域住民等との密接なりス
11 クコミュニケーションを図ることが望まれる。これらの取組は公害防止活動に対する
12 住民の関心を高める上で有効であり、国や地方自治体は、毎年6月の「環境月間」や
13 12月の「大気汚染防止推進月間」等を通じて、こうした事業者の取組を広めることも
14 重要である。

15 なお、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
16 部局、河川管理者、利水者等が、水質汚濁防止に関する情報交換や緊急事態の発生に
17 即応できる連絡体制・情報共有体制・対策の実施体制が構築されている。こうした仕
18 組みを参考に、又は活用する等して、地域における公害に関する情報を関係者が
19 共有すること等が必要である。

20 (3) 住民・NPO等が持つノウハウを生かした地域の公害防止の推進

21 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、公害防止の
22 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
23 ってきているととらえることができる。

24 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
25 術を生かして地域社会に貢献するためNPOを組織し、地域において公害防止活動の
26 展開を図ろうとする動きが見られており、地域と地方自治体、事業者をつなぐ役割と
27 して、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
28 進めることが重要である。

29

30 5 排出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

31 (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

32 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
33 継続して排出するおそれがある場合において、その継続的な排出により人の健康又は
34 生活環境に係る被害を生ずると認められるときに、ばい煙発生施設に係るばい煙の処
35 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。

1 しかし、排出基準を継続して超過する事案が発生した場合に、地域住民の安全・安
2 心・信頼を確保する上で地方自治体による共通の判断基準に基づく機動的な対応が可
3 能となるよう、この発動要件を、ばい煙を排出する者が排出基準に適合しないばい煙
4 を継続して排出するおそれがある場合とすることを検討する必要がある。

5 (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

6 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
7 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
8 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
9 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
10 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
11 その事故の状況等を地方自治体に届け出ることを義務づけている。

12 しかし、近年、河川・水路等で発見される水質事故（水質異常等）の件数が増加し
13 ており、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
14 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
15 る施設等に係る事故が発生している。水質事故に対する迅速な対応を推進するため、
16 事業場における事故について水質汚濁防止法の事故時の措置の対象物質・施設を拡大
17 することが必要である。

18 19 6 公害防止法令に基づく事務手続等の合理化

20 (1) 複数の法令に基づく届出手続の整理

21 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
22 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
23 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おいては、
24 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
25 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。

26 このため、国は、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
27 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
28 いことを前提として、複数の法令に基づく届出手続を整理することが必要である。

29 (2) 権限が委譲されている市の範囲の整合化

30 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
31 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
32 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
33 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ない場合があり得る。

34 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
35 基づく権限が委譲されている市の範囲の整合を図ることが必要である。