

公害防止のための新しい地域パートナーシップに関する指針

公害防止のための新しい地域パートナーシップに関する検討会

1. はじめに

近年、一部の大企業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がみられ、環境問題の多様化等により、事業者と地方自治体の双方において、公害防止業務の位置づけが相対的に低下していることが懸念されている。

このような状況を踏まえ、中央環境審議会から「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」（平成22年1月29日）の答申がなされたところである。

同答申においては、事業者と地方自治体との間で行われてきたこれまでの公害防止体制に加えて、地域における情報共有を進め、事業者・地方自治体・地域住民の相互信頼に基づく取組を行うことが、公害防止の新たな手法として期待されている。

本指針は同答申を受け、事業者・地方自治体・地域住民が対話しながら協力して行う、「公害のない、よりよい環境を目指した地域づくり」に向けた、地域社会の連携の望ましい在り方を提言するものである。

2. 公害防止対策の経緯と背景

我が国では、深刻な公害問題が顕在化した高度成長期から、環境問題が多様化した現在に至るまで、概ね以下のような流れで、公害防止対策及び環境保全対策が行われてきた。

① 高度経済成長期の深刻な公害問題と地域における問題解決への努力

高度経済成長期においては、四大公害等の深刻な公害問題が顕在化し、公害防止を求める住民運動等を背景として、いわゆる公害国会（1970年）において、公害問題に関する法令の抜本的な整備が行われた。地方自治体は、法・条例や公害防止協定により、事業者に公害防止対策を求めていった。このように、地方自治体・事業者・地域住民は、緊張感を保ちながら問題解決に努力し、一定の成果を挙げてきた。

② 公害防止対策の実施と環境問題の多様化

公害対策基本法の成立（1967年）や公害裁判での敗訴を背景に、事業者の公害問題に対する意識は急速に変化し、公害防止設備への投資・技術開発、公害防止管理者の育成等様々な公害防止対策が行われるようになり、大気・水質の環境改善が見られた。

一方、1985年ごろより、自動車公害、オゾン層破壊、廃棄物の増大、地球温暖化等の様々な環境問題が明らかになり、国・地方自治体・事業者は、これら多様化した環境問題への対応を迫られるようになった。

③ 世界的な環境意識の高まりと事業者による自主的な取組の広がり

「環境と開発に関するリオ宣言」(1992年採択)に見られる世界的な環境意識の高まりを背景として、我が国においても、事業者による自主的な公害防止対策の取組が広がった。事業者による取組は、レスポンシブル・ケア等の自主的な取組や、ISO14000シリーズ等の環境マネジメントシステムの認証取得という形で行われ、さらに、環境以外にも対象を広げたCSR(企業の社会的責任)活動に発展していった。

こうした流れの中で、PRTR(化学物質排出移動量届出)制度やVOC(揮発性有機化合物)排出抑制対策等の制度において、経済発展と環境保全を両立し得る効率的な仕組みとして、事業者の自主的な取組の考え方が、取り入れられた。

④ 事業者と地方自治体における公害防止業務の現状

1970年代から事業者と地方自治体はともに緊張感を保って公害防止対策に取り組んできたが、特に2000年以降、地方自治体において予算的・人力的制約が多くなり、一部では公害規制に対する取組の弱体化が見られるようになった。また、事業者及び地方自治体において1970年代に多くの経験を積んだ職員が、この数年の間に退職し、一部では、次世代への継承が必ずしも充分ではないといわれている。

3. 本指針の基本的な考え方

本指針では、事業者が公害防止関係法令を遵守し、自治体が規制・指導・監視を行うという従来の体制に加えて、地域をベースに、関係者の相互信頼に基づく新しい公害防止体制を構築することを目指している。

本指針の目標は、その地域における事業者・地方自治体・地域住民の三者が情報共有とコミュニケーションを通じて信頼関係を築き、その相互信頼に基づいた三者の協力関係によって、「公害のない、よりよい環境を目指した地域づくり」のための取組が行われることである。そのため、この指針に記載された取組は、強制的になされるものではなく、あくまでも、事業者・地方自治体・地域住民により自主的に進められなくてはならない。

本指針では、このような三者による取組を「公害防止のための新しい地域パートナーシップ」と位置づける。本来、地域においても、多様化する環境問題への幅広い対応を考える必要があるが、本指針では、前述の中央環境審議会における検討のきっかけとなった「公害」に着目し、「地域における公害防止対策」を中心に整理を行った。公害以外の環境問題についても、同じ枠組で取り組むことが可能であり、実際の取組においては、地域での状況に応じて対応することが適当である。

4. 公害防止のための新しい地域パートナーシップの在り方

(1) 事業者の在り方

事業者は、引き続き公害防止関係法令等を遵守して公害防止対策に取り組むことはもちろんのこと、地域における社会的責任を自覚し、地方自治体や地域住民とのコミュニケーションを図り、「公害のな

い、よりよい環境を目指した地域づくり」に積極的に参加することが望まれる。

① 予防的な公害防止対策の実施

過去における深刻な公害の発生は、被害者・地域社会・社会全体に長期間にわたる傷跡を残すものであり、原因企業は、大きな負担を負うばかりでなく、社会からの信頼を失い、その存在を問われることにもなった。

多くの事業者は、これまでも、公害防止関連の法令を遵守し、自主的な公害防止対策に取り組んできた。一方、事業者はひとたび公害や不適正事案を発生させると、地域の人々に影響を及ぼすだけでなく、社会的信用を失墜し、取り返しのつかない事態を招くおそれがある。そのため、事業者は、公害防止対策が自己の責務であり、社会的責任でもあることをよく理解する必要がある。そのような意識に基づき、法令等を遵守するのみならず、今後も予防的な公害防止対策に自主的かつ積極的に取り組むことが望まれる。

(事業者が取り組むことが望ましい内容)

- 例1) 事業場における公害防止体制の確立
- 例2) 事業場からの汚染物質・有害物質の排出量抑制への取組
- 例3) 事業場における、より環境負荷の少ない物質への転換の取組

② 公害に関する情報の公開

事業者が、それぞれの地域において地域住民・地方自治体との相互信頼関係を築くためには、事業場での潜在的な環境汚染リスクや公害防止に関する情報等を自ら公開することが望ましい。このような情報公開によって、事業者は、地方自治体や地域住民との双方向のコミュニケーションの土台を構築し、ひいては地域住民からの信頼を得ることができる。

大気や河川等への大気汚染防止・水質汚濁防止等における汚染物質の排出実態や公害防止管理の取組状況など、事業者の公害防止管理に係る情報について、地方自治体や地域住民に対して積極的に公開することが望まれる。

(積極的な公開が望まれる情報)

- 例1) 事業場における作業内容や工程の概要、各工程で使用する主な化学物質等の情報
- 例2) 事業場における公害防止に関する計画やその進捗状況、管理体制
- 例3) 大気汚染防止法や条例で測定が定められているばい煙発生施設からのばい煙濃度やばい煙量
- 例4) 水質汚濁防止法や条例で測定が定められている特定施設からの排水の汚染状態や汚濁負荷量
- 例5) 災害や事故等の異常時における連絡先や管理体制、予防措置、過去の事故事例や処理・改善事例等に関する情報

③ 地方自治体や地域住民との積極的なコミュニケーション

事業者は、自ら情報を積極的に公開する一方で、地域住民の意見や要望を積極的に聴き取るために、工場見学会や地域における三者会合等を催して、地方自治体や地域住民との双方向のコミュニケーション

ンに努め、信頼関係を構築することが望まれる。

(事業者における積極的なコミュニケーションの取組の内容)

例1) 工場見学会や工場緑化等のイベントを実施し、事業場の実態や取り組んでいる公害防止対策の状況について地域住民に知ってもらう。

例2) 地方自治体や地域住民・グループの行う環境保全活動に参加し、共同作業を行う。

(2) 地方自治体の在り方

地方自治体は、従来どおり公害防止関係法令に基づいて、事業者への規制・指導や環境監視等を行うことに加えて、事業者と地域住民を結ぶコーディネータ役を担い、「公害のない、よりよい環境を目指した地域づくり」のために、関係者間のコミュニケーションを促進することが望まれる。

① 地域における情報共有の促進

異なる立場に立つ三者が相互理解を深める土台作りのため、地方自治体には、地域における情報共有を積極的に進めていくことが望まれる。そのためには、事業者による地方自治体・地域住民への積極的な情報公開を促す一方、自らが持つ情報についても可能な限り公開していく必要がある。

また、地方自治体においては、地域住民が実施したモニタリング情報を有意義に活用することが望まれる。

② 事業者と地域住民のコーディネータ

事業者・地方自治体・地域住民が、対話しながら協力して行う「公害のない、よりよい環境を目指した地域づくり」を進めるに当たり、地方自治体には、事業者と地域住民を結ぶコーディネータ役を担うことが期待される。そのためには、事業者・地方自治体・地域住民の三者会合の開催や、住民同士が協力して行う取組の支援を行うことが望まれる。

(地方自治体における、事業者と地域住民のコーディネータの取組の内容)

例1) 環境基本計画や公害防止協定において、事業者・地方自治体・地域住民による「公害のない、よりよい環境を目指した地域づくり」を位置付け、事業者や地域住民の取組を支援する。

例2) 事業者・地方自治体・地域住民間のコミュニケーションを促すために、三者会合を開催する。

例3) 事業者が開催する工場見学会や地域住民・グループが開催するイベントの予定を、広報紙やホームページ等を用いて周知する。

例4) 地方自治体における環境イベント等への事業者の参加や後援を促し、共同作業の機会とする。

例5) 地域住民による環境グループ活動等自主的な公害防止活動を支援する。

③ 公害防止対策の経験者等の有識者との協働

公害防止対策の経験者等の有識者と協働し、彼らの持つ貴重なノウハウを、これからの「公害のない、よりよい環境を目指した地域づくり」に活かすことが有用である。

例えば、地方自治体において「公害防止のプロフェッショナル」となる人材を育成するため、公害防

止対策の経験者等の有識者から、公害防止行政の実務に関する助言を受けることが考えられる。

(一部地方自治体では、公害防止対策の経験者を嘱託職員として採用し、立入検査の際、現役職員に同行させており、公害防止行政のノウハウ継承に活かしている。)

④ 他の地方自治体との連携

水・大気等の汚染は地方自治体の境界を越えて広がることから、当該地域の「公害のない、よりよい環境を目指した地域づくり」を進めるに当たっては、排出源の立地する地方自治体と、影響を受ける地方自治体の連携が重要である。

また、先進的な取り組みを行っている地方自治体や、様々なノウハウを有する地方自治体があることから、自治体は、積極的に他の地方自治体と情報交換を行うことが望まれる。

(他の地方自治体との連携の内容)

例1) 排出源の立地する地方自治体と、影響を受ける地方自治体が連携して、事業者・地方自治体・地域住民の三者会合を開催する。

例2) 先進的な公害防止対策が行われている地域における対策事例の入手を行う。

例3) 事業者に対する指導、法令運用等に関する他の地方自治体の取組やノウハウを共有する。

(3) 地域住民の関わり方

事業者や地方自治体が公害防止対策を行う目的は、地域住民の健康と環境の保全であることから、地域住民は、「公害のない、よりよい環境を目指した地域づくり」のため、その地域の公害・環境問題に、より積極的に関心を持つ必要がある。そのため、コミュニケーションや活動の場に積極的に参加し、事業者や地方自治体に対して、地域住民ならではの視点で得られた意見や疑問等を、発信していくことが望まれる。

① 工場見学会や環境イベントへの参加とコミュニケーションの実施

地域の事業場が行う工場見学会、地方自治体が行う環境イベント、NPO/NGO 等が行う地域清掃活動等のイベントは、地域住民にとって気軽に参加でき、また、事業者や地方自治体とコミュニケーションを図るきっかけになることから、これらのイベントへの積極的な参加が望まれる。

地域住民が、事業場の在り方や地域の環境に対する日ごろの気づきや疑問・意見等を、事業者に伝えることが重要であり、事業者や地方自治体を実施する意見交換会等に積極的に参加し、事業者や地方自治体とのコミュニケーションに努めることが望まれる。

② 環境学習や環境モニタリング活動の実施

地域住民は、環境に関する学習を行うとともに、身の回りの環境に関してモニタリングを行い、その結果を地方自治体や事業者と情報共有することが望まれる。

モニタリング内容としては、五感による測定や、生き物調査、汚染物質の簡易測定等が挙げられる。

これら環境モニタリングの結果は、公害防止関係法令等で定められた環境基準や排出基準と直接比較できるものではないが、継続的なモニタリングを行うことで、地域環境の全体像や変化傾向を自ら把握

することができるようになり、異常の発見にも役立つ。また、モニタリング結果をもとに、事業者や地方自治体との意見交換を進めることができる。

(地域住民による環境モニタリングの内容)

例1) 工場排ガスの色及び排水の色などのモニタリング情報の取得

例2) 地域における大気や河川水の観察及び簡易測定による環境把握

例3) 悪臭・騒音・振動の情報の記録

③ グループとしての活動

地域住民は、グループに所属することにより、公害防止についての知識や活動の幅をより広げることが可能である。

グループとしては、町内会、自治会、NPO/NGO、中小企業団体、農業団体、漁業団体等、地域における既存の組織を母体とし、事業者と地方自治体との新たなグループを作ることも考えられる。

これらのグループにおいて、目視等五感による観察や簡易測定の実施により、地域住民の関心を事業者や地方自治体と共有し、事業者と地方自治体の取組へ直接反映させることも可能となる。

④ 公害防止対策の経験者としての参加

公害防止対策の経験者等の有識者は、有する知見や技術を活用し、意見交換の際の助言者やモニタリング方法の解説者として、「公害のない、よりよい環境を目指した地域づくり」に積極的に参加することが望まれる。

5. まとめ（事業者・地方自治体・地域住民の連携の在り方）

本指針では、地域における情報共有とコミュニケーションを通じて、事業者・地方自治体・地域住民の三者が信頼関係を築き、その相互信頼の中で、「公害のない、よりよい環境を目指した地域づくり」を共通の目標として、三者がそれぞれに役割を担う協働が継続的に進められることを目指している。（図1のイメージを参照）

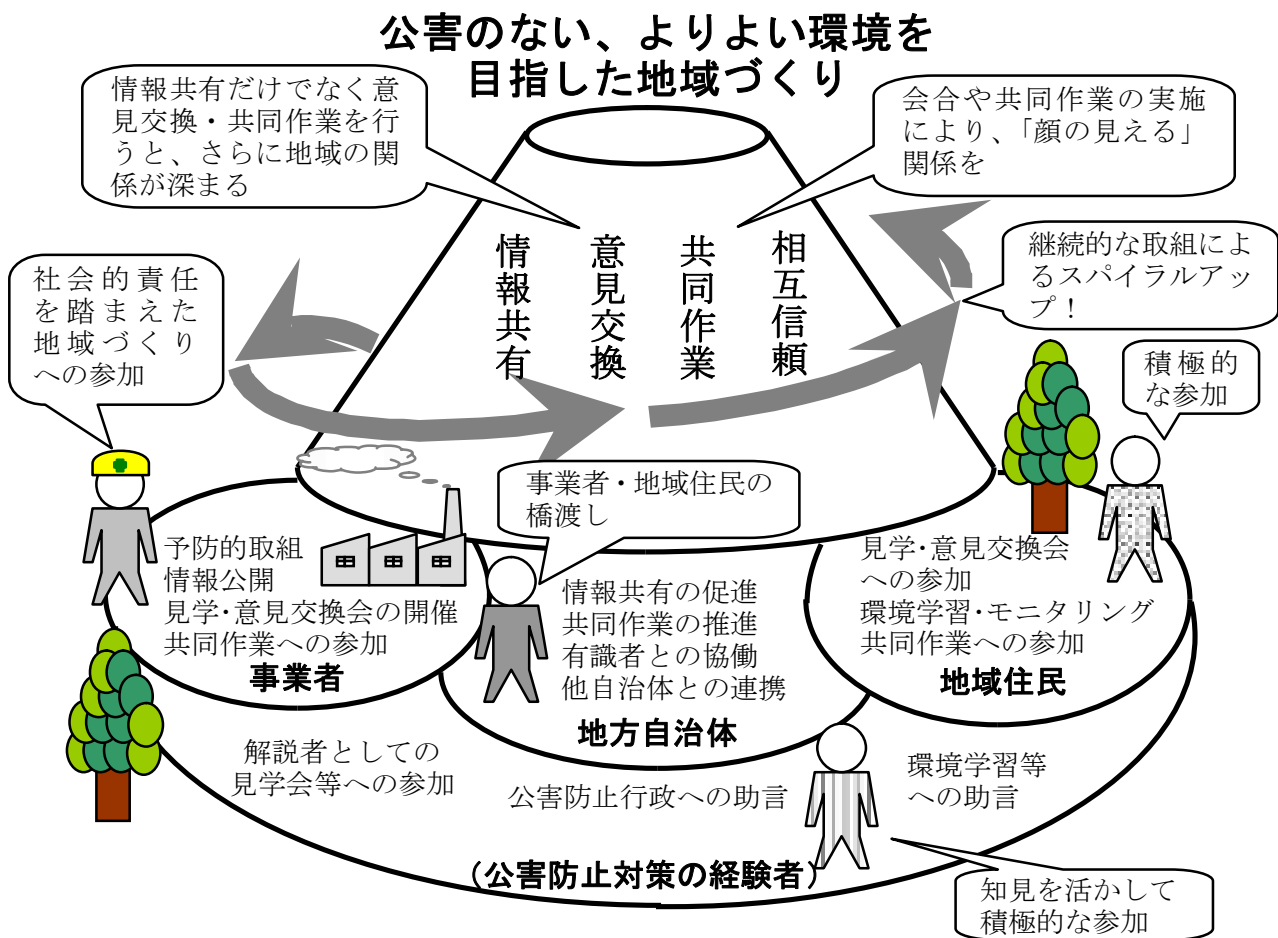


図 1 公害防止のための新しい地域パートナーシップのイメージ

① 情報共有と双方向コミュニケーションの重要性

三者の相互信頼に基づく連携のためには、三者による情報共有が前提となる。そのためには、事業者・地方自治体・地域住民は、それぞれが持っている情報を公開し、三者による情報共有を積極的に進めることが望まれる。

また、今後、異なった価値観を有する三者が信頼関係を築いていくためには、双方向のコミュニケーションが重要であることから、情報共有の取組を行う際においても、可能な限り実際に顔を合わせ、相互の立場を尊重して進めることが望まれる。

② 「公害防止のための新しい地域パートナーシップ」に向けて

本指針では、地域をベースとした、事業者・地方自治体・地域住民の相互信頼に基づく新しい公害防止・環境保全の取組を目指している。

本指針における提案は、これまでになかった新しい試みであることから、実施の際に、さまざまな試行錯誤が生じるかも知れない。地域の状況に合わせた工夫を行いながら、三者の信頼関係を構築し、「公害のない、よりよい環境を目指した地域づくり」に向けて、積極的に取り組んで頂きたい。