

第4章 PRTRの実施に際しての課題の検討

法律に基づくPRTRの届出が平成14年度から始まるが、今回のパイロット事業の実施を通じて、まだ数多くの課題が残されていることが明らかになった。具体的な課題としては、以下のよう
な点が挙げられる。

4-1 国の課題

4-1-1 PRTR制度の周知

今回のパイロット事業では、様式1報告率が46.4%にとどまった。パイロット事業は事業者の任意の協力により実施されたとはいえ、法律に基づくPRTR制度の施行が間近に控えた時期であったことを考えると、PRTR制度への理解が十分とは言えない。アンケート調査においても、法律の内容まで良く理解しているという事業所は回答事業所の18%にとどまり、前回のパイロット事業と比較しても、改善されていない。

以上の状況に鑑みると、PRTR法に基づく届出が円滑に実施されるよう、さらなる周知を徹底して図る必要がある。PRTR法に関する情報は国や自治体が発行する説明会を通じて得ている事業者が多いため、今後も引き続き説明会を継続的に実施していくことが必要だと考えられる。説明会については、業種別の開催を希望する事業者が多いため、各種業界団体にも協力を求めて、きめ細かな説明会となるよう、改善を図る必要がある。

また、届出された排出量等のデータが一般に公表された場合、NGOや一般市民の関心が十分でないと、事業者による化学物質の管理の改善に対して十分なインセンティブが与えられないため、今後は事業者のみならず、一般の市民等に対してもPRTR制度を周知することが必要である。

4-1-2 小規模事業所への支援

小規模事業所は様式1報告率が低く、またPRTR制度への理解も低い状況にある。また、小規模事業所では作業負担の重さを訴える事業所が多く、行政による支援への期待が強かった。さらに、報告された排出量・移動量のデータを精査すると、小規模な事業所ほど誤ったデータが多く混在していた。中には、実際の排出量や移動量より3桁大きい(実際の1,000倍の)データなども含まれており、全体の集計結果の精度を大きく低下させる可能性もある。

このような状況を改善するためには、PRTR制度の周知にとどまらず、実際の算定作業においても、きめ細かい支援が必要だと考えられる。小規模事業所ではPRTRのための人材確保や時間確保が困難な状況にあるため、全事業者を対象とした網羅的な算出マニュアルの充実だけでは限界があり(読む時間がない、又は読んでも理解できない)、気軽に相談できる窓口を設けることが有効と考えられる。実際の窓口の開設は各自治体の役割と考えられるが、小規模事業所に対する支援方法は、国としても具体的な算出事例等を収集し、自治体担当者が利用可能な形に整理しておくことが考えられる。

4-1-3 算出マニュアルの充実

排出量の算出マニュアルは、パイロット事業を通じて年々改訂を加えてきたものの、事業者からは依然として数多くの要望が寄せられている。例えば「用語の定義を詳しく説明してほしい」といった要望や、「具体的な事例をもっと多く示してほしい」といった要望が目立つ。

算出マニュアルに対する事業者のニーズは多様であるが、小規模事業所からの要望としては、分かりやすさを優先した算出マニュアルへの改訂が特に期待されている。

いくつかの業界団体が独自の算出マニュアルを作成しているため、今後さらに業界団体とも連携を強め、特に利用可能なデータ(排出係数等)の共有化などを進め、算出マニュアルの充実に努める必要がある。

4-1-4 業種別算出マニュアル等の整備

アンケート調査では、算出マニュアルに関して、業種別の作成と配布を希望する声が多かった。同様に、算出マニュアルに関しては「量が多すぎる」という声も例年通り多かった。従って、多くの事業所は、当該事業所が関係する工程等に限定した簡易な算出マニュアルを希望しており、今後は業界団体とも協力して、業種別の算出マニュアルを整備していく必要がある。

現行の算出マニュアルは、製造業における工程を中心に記述されているため、とりわけ非製造業の業種を対象にした算出マニュアルの作成が必要である。下水道業のように特殊な工程を有する業種については、特に内容の充実が必要と考えられる。

非製造業に属する事業所では、報告対象となる工程が一般に少ないため、業種毎にチェックするポイントが限られる。従って、すべての業種について別々の算出マニュアルを作成する代わりに、非製造業用のマニュアルを作成し、非製造業の業種別のチェックポイントを示すことも一つの方法として考えられる。

4-1-5 異常値チェックマニュアルの作成

今回のパイロット事業においても、事業者から報告されたデータには誤ったものが少なくなかった。自治体が調査票を受け取った段階で一度チェックを行っているものの、必ずしも十分なチェックができているとは言えない。

今回のパイロット事業では、調査票が国に提出された段階で、約 600 ヶ所の異常データ(排出量等の誤りや報告の不備)が見つかり、その大半でデータが修正(又は追加)された。前述の通り、事業者から報告されたデータの中には、実際の排出量より3桁も大きな値を報告した事業所が含まれているなど、この異常値チェックをおろそかにすると、集計結果全体の精度が著しく低下する恐れがある。

以上のような状況を踏まえると、事業所から報告されたデータをチェックするのに、何らかの体系的な方法を確立することが必要だと考えられる。具体的には、自治体担当者向けの「異常値チェックマニュアル」を作成することが考えられる。今回のパイロット事業では、「自治体の作業内容」として簡易なマニュアルを作成し自治体に配布したが、異常値チェックに関しては、十分機能しなかったと考えられる。さらに、平成12年度から事業者報告の要件が大きく変更にな

ったことも踏まえ、さらに具体的な事例なども盛り込み、より実用的なマニュアルを作成する必要がある。

4-1-6 非点源排出量推計の精度向上

PRTRパイロット事業では、平成9年度から継続して非点源排出量の推計を行ってきたが、当初の推計方法から大きな精度の改善は見られていない。

例えば、自動車からの排出係数は実態に合致していないとの指摘があったものの、その更新はほとんど行われてこなかった。また、農薬等に関して、産業連関表を使った推計が行われているが、需要分野の業種構成に大きな地域差があることが考慮されておらず、地域によっては大きな誤差が生じていると考えられる。さらに、塗料等の環境への排出率については、経験的な値を設定しているが、実測等に基づく値ではないため、今後の検証が不可欠であると考えられる。

また、その他の発生源についても、統計データ等に基づいた推計が行われてきたが、排出実態の把握が不十分な発生源が少なくないため、同じ枠組みでデータ収集を継続するだけでは、それらの推計精度の向上には限界がある。今後は、発生源ごとの対象化学物質の使用実態及び排出実態をヒアリング調査等により把握し、排出量の実測も含めた情報収集を進め、実態に即した形で排出量を推計するよう、改善を図る必要がある。

4-1-7 新たな非点源発生源の推計

これまでのパイロット事業での非点源発生源の推計は、非点源発生源の全体を網羅しておらず、情報が入手できた発生源についてのみ推計を行ってきた。そして、その非点源推計と点源(事業者報告)を合わせて、各対象化学物質について、発生源ごとの排出量の「構成比」を示してきた。しかし、このような推計結果は、発生源が網羅されていないと、実質的な意味は持たない。推計されていない発生源の寄与が小さいことが確実ならば問題ないが、その寄与が無視できない対象化学物質がある限り、新たな発生源についても推計を試み、発生源としての全体像を明らかにするよう、今後の改善努力が必要である。

例えば、対象外事業所や家庭・オフィス等は、情報が最も不足している分野であり、今後の改善が強く求められる。新たな発生源の推計は、学識経験者等による知見の収集を精力的に進めるべき分野であり、発生源としての特定(どの対象化学物質がどの発生源から排出される可能性があるか)と共に、実際に定量的な排出量推計を行うための統計データや研究成果等に関する情報も、同時に収集する必要がある。場合によっては、排出率等に関する実測を行うことも検討する必要があるが、その場合、費用対効果を考慮して、重要な発生源を優先的に行うなど、戦略的な対応が求められる。

4-1-8 非点源推計マニュアルの作成

対象化学物質の排出量の全体像を把握するためには、点源に加えて非点源からの排出量についても把握する必要がある。これまでのパイロット事業は、工業地帯のように総じて点源の寄与率が高い地域を中心に実施されてきたが、全国的に見れば、逆に非点源の寄与率の方が高い地域が少なくないと考えられるため、その精度の高い推計がより重要な課題となる。

実際、パイロット事業に参加した自治体においても、地域ごとの非点源排出量を推計したいとの希望が少なくない。そのため、自治体への支援の一環として、非点源排出量の推計方法をマニュアルとして整備し、自治体が実施する地域別の推計方法の共通の基盤を整備することが望ましい。

具体的には、全国共通に利用可能な統計データ等の情報を示し、排出係数等も極力共通の値として提示し(地域差が大きいときは地域別の排出係数として示し)、それらをどのように組み合わせる排出量を推計すれば良いか、発生源(カテゴリー)毎に推計フローと解説文、留意事項、推計例等を示すことが考えられる。

4-2 自治体の課題

4-2-1 対象事業者の把握

PRTRパイロット事業では、自治体から事業者へ調査票を送付して返送してもらう形を取っているが、法律に基づくPRTRでは、事業者が対象事業者であるかどうか自ら判断して届け出る必要がある。そのためには、国によるPRTR制度の周知が必要であると同時に、もれなく届出がされていることを確認するため、自治体による対象事業者の把握も不可欠である。

パイロット事業では、事業所・企業統計調査や各種実態調査等の回答結果に基づき、業種と常用雇用者数で要件に該当する事業所を抽出して事業所リストを作成した。しかし、事業所名や所在地が変更になった事業所や廃業になった事業所が多数見つかリ、常用雇用者数の大きな変更も少なくなかったため、調査票の発送段階で作成した事業所リストは、大幅に変更する必要が生じた。この場合、廃業の逆のケースとして、新たに事業を開始した事業者があった場合、当初の事業所リストに記載されていないため、報告漏れになった可能性が高い。

このように、対象事業者は年々変化するため、その継続した追跡と把握が自治体にとっての重要な課題である。

4-2-2 事業者相談窓口等の整備

パイロット事業では、排出量等の算出作業の負担が大きいことを訴える事業者が少なくなかった。その負担軽減のための支援策としては、算出マニュアルの充実と共に、説明会の開催や技術的な相談窓口の設置に対する期待が高かった。これらは、国と自治体が分担して対応すべきものであり、自治体の役割としては、特に相談窓口の設置が有効である。

今回のアンケート調査でも、中小の事業者の中には「専門知識を持った人材がない」とか「マニュアルを読んで理解する時間がない」といった実状を訴える回答が少なくなかった。このような事業者にも、排出量等を適切に算定して頂き、データを報告してもらうためには、算出マニュアルの充実だけでは不十分であり、個々の事業者の業務実態に即して指導できるよう自治体に相談窓口を設置することが望ましい。

また、これまでのパイロット事業を通じて、参加した自治体ごとに様々なケースに対応し、それぞれ経験を蓄積してきたものの、それらの知見は必ずしも自治体間で共有されていない。従って、事業者の指導方法に関する成功事例等を収集し、その共有化を図ることも重要である。

4-2-3 異常値チェック方法の確立

パイロット事業では、調査票が自治体に届いた段階で自治体担当者が異常値チェックを行い、それが国に送付された段階で再チェックする体制が取られた。また、調査票が国に送付された後で、自治体担当者が事業者ヒアリングを実施し、その段階で改めてデータの誤りが見つかるケースも多かった。今回のパイロット事業では、全体で約600ヶ所の異常値が見つかり、データの修正や追加・削除等が行われたが、それらの異常値の多くは調査票が国に送付された後で見つかったものであった。

前述の通り、誤ったデータが混在していると、集計結果の精度が大きく低下し、そのデータ活用(リスク評価等)にも影響を及ぼすのは確実である。そのためには、集計前の綿密な異常値チェックが不可欠であり、経験の蓄積を通じて異常値チェックの効率化を図る必要がある。

法律に基づくPRTRが実施されると、今回のパイロット事業の数倍の規模で排出量等のデータが届出されるものと予想されるが、このデータ数の増大に対応して、自治体に届け出られた段階でのチェックを強化し、その精度を向上させることが不可欠である。そのためには、パイロット事業の実施を通じて得られた異常データを収集・分析し、国や他の自治体とも連携して、異常値チェックの系統的な方法を確立する必要がある。

4-2-4 データ活用方法の検討

PRTRデータの活用には様々な方法が考えられており、自治体としての利用方法に限っても、「地域ごとの環境リスクの把握」や「環境負荷の大きな業種・事業所の特定」、「環境負荷の低減が必要な化学物質の抽出」、「事業者による自主管理の促進」、「市民の環境意識の高揚」など、数多くの方法が挙げられる。

これらの活用方法は、自治体ごとの実状やニーズに応じて決められるべきものであるが、何れにせよ、複数の目的にPRTRデータを活用することが、その価値を高めることになることを認識し、他の自治体とも連携し、多様な活用方法の可能性を探る必要がある。

4-3 事業者の課題

4-3-1 PRTR制度の理解

対象事業者は、法律に基づく届出が必要であるとはいえ、その目的や意義を十分理解した上で排出量等を算出し届出しないと、当該事業者による自主管理が促進されないばかりか、報告データの信頼性（ひいては集計データの精度）を低下させる恐れがある。今回のアンケート調査では、PRTR法について「良く理解している」という回答が18%にとどまったが、少なくとも排出量・移動量を届け出る事業者については、法律の目的や意義を十分理解しておくことが必要である。

これは、国や自治体からの指導を待つだけでは不十分であり、通常業務の一環として自発的に情報収集に努め、理解する努力が必要である。国や自治体が実施する説明会への出席などは、情報収集のための第一歩と位置づけられる。

4-3-2 排出量・移動量の把握に向けた体制整備

PRTR制度の意義や目的等を理解するだけでは、実際に排出量や移動量を把握して届け出るのに十分とは言えない。排出量等の把握には、ある程度の専門知識を持った人材の確保が必要であり、またMSDSや帳簿の整備などを継続的に実施しておくことも必要である。実際、今回のパイロット事業でも、調査票の排出量・移動量の欄に「不明」と記入して回答した事業者が数多く見られたため、回答する意志があっても正確に算定できない事業者が少なくなかったことを意味している。

MSDSの提供が義務化されたため、今後は「不明」という回答は減少する方向に向かうものと期待されるが、法律に基づく届出の場合は「不明」という回答はできないため、例外なく排出量等を算出できるよう、事業者は体制整備を進める必要がある。そのためには、行政や業界団体への支援を求めつつ、社内での人材確保を図る等の検討が必要である。

4-3-3 管理の改善に向けたデータ活用の検討

PRTR制度は、事業者が届出の義務を一方的に負わせるものではなく、その結果が事業者還元されて有効に活用されるべきものであることを、事業者は自ら理解する必要がある。具体的には、公表された排出量等のデータから同業他社と環境負荷のレベルを比較し、より環境負荷の少ない事業活動への転換の可能性を探るための出発点とすることなどが考えられる。

また、PRTR制度の趣旨を最大限に活かすためには、事業所ごとの排出量等のデータを自主的に公表し、近隣の市民等に対して企業としての環境問題への取り組み状況を説明することが望ましい。そのためには、行政にも支援を求め、対話を促進するための人材の確保やデータ公表の方法のあり方などを検討する必要がある。