

化学物質排出把握管理促進法の施行の状況  
及び今後の課題について

平成18年9月

化学物質排出把握管理促進法に関する懇談会



## はじめに

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（化管法）は、化学物質排出・移動量届出（PRTR）制度及び化学物質安全性データシート（MSDS）制度を通じ、事業者による化学物質の管理の改善を促進し、環境の保全上の支障を未然に防止することを目的とし、平成 11 年 7 月に制定され、平成 12 年 3 月に施行された。PRTR 制度は、354 種の化学物質について、事業所から環境への排出量及び廃棄物としての移動量を毎年国に届け出ることとし、届出対象事業所以外の環境への排出量の推計と合わせて、排出量・移動量の集計結果を国が公表する制度である。MSDS 制度は、435 種の化学物質について、事業者間で取引を行う際、物質の有害性や取扱いに関する情報をデータシートの形で伝達する制度である。化学物質管理に関しては、化管法に基づき国が化学物質管理指針を定めており、事業者に対し、化学物質管理のための方針、目標、計画等を定めることを求めている。

化管法は、施行 7 年後（平成 19 年 3 月）、施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずることとされている。環境省では、化管法の施行状況及び必要な措置の検討のための準備として、PRTR 制度、MSDS 制度及び化学物質の自主管理の現状と今後の課題を整理するため、自治体、事業者、市民（NGO）及び学識経験者による「化学物質排出把握管理促進法に関する懇談会」を設置した。懇談会では、5 回の会合を開催し、化管法に基づき集計された過去 4 年分の PRTR データ、化学物質管理の取組状況等について調査するとともに、各界の有識者による意見を聞き、この報告書を取りまとめた。

## 1. 化管法の意義及び位置づけ

化管法の施行状況を評価し、今後の措置を検討するに当たっては、まず我が国における化学物質管理政策全体の流れにおける化管法の位置づけを明確にした上で、制度導入当時の目的に関する議論、国会審議における附帯決議で示された課題等にも留意することが必要である。

化学物質による人の健康や生態系への悪影響を未然に防止し、安全・安心な社会を実現するための国の基本的な方針は平成 18 年 4 月に閣議決定された第 3 次環境基本計画に示されている。同計画では、化学物質管理政策は、科学的な評価をベースとし、予防的アプローチを適用しつつ、環境リスクをできる限り低減させることを基本としている。

化学物質の環境リスクの低減を実現するための社会的な仕組みは、化学物質管理に関する法令、国及び地方公共団体の政策、事業者の努力、国民の理解等により形成される。化学物質管理に関する法体系の中で、化管法は、事業者による自主的な化学物質管理を通じた環境リスクの低減を促すとともに、化学物質の環境リスクに関する情報を共有し、事業者・国民の理解を増進する役割を負っている。化管法は、事業者が製造又は使用する化学物質の管理に関わる法律であり、排出や有害性に関する情報の流れを規定するものであるという点で、化学物質の有害性等に関する審査及び製造、使用等の規制措置を定めた化学物質審査規制法（化審法）と密接に関連している。

また、個別の化学物質について、環境保全上の支障の防止の観点から重点的な対策が必要な場合には、大気汚染防止法、水質汚濁防止法等による規制等の措置がとられることと

されている。化管法は、製造・使用規制や排出等に関する重点的な対策を講ずるに至らない物質も含め、事業者の自主的な化学物質管理、物質の代替、排出抑制等を促すものということができる。

PRTR 制度導入の際の中央環境審議会の審議では、経済協力開発機構（OECD）の勧告や、米国、欧州等における制度化の状況を踏まえ、我が国にふさわしい制度の基本的な考え方について議論が行われた。同審議会の答申（平成 10 年 11 月）では、我が国の PRTR 制度は、データが各主体に共有されることにより、事業者及び国民の環境負荷の低減努力が促進・透明化・支援・補完されるような、社会的な意義が大きい枠組みとすることを基本とすることとされた。さらに、同答申では、PRTR の意義として、①環境保全上の基礎データ、②行政による化学物質対策の優先度決定、③事業者による自主的な管理の改善の促進、④国民への情報提供と化学物質に係る理解の増進、⑤環境保全対策の効果・進捗状況の把握の 5 項目が挙げられている。化管法の施行状況の評価に当たっては、こうした目的に照らして効果の点検を行うことが必要である。また、平成 15 年の国連欧州経済委員会 PRTR 議定書の制定など、諸外国でも新たな制度の開始や見直しが進んでおり、こうした動向を参考とするとともに、国際協調に配慮すべきである。

化管法成立時の衆議院・参議院附帯決議では、物質選定や業種の指定、営業秘密に関する審査等における留意事項が示されるとともに、利用者の利便性を勘案した幅広い情報提供手段を活用すべきこと、地方公共団体との連携の在り方についてさらに検討を進めるべきこと、実効性を高める観点から制度の機動的な整備・改善に取り組むべきこと等が指摘されており、これらの指摘を踏まえ、化管法の施行状況の点検を行うことが必要である。

## 2. 化管法の施行の状況及び効果

### （1）法の施行状況

PRTR 制度については、平成 13 年度のデータから、毎年約 4 万事業所から届出が行われ、これまで 4 年分のデータが集計・公表されている。排出量の届出のため、業界団体等により 58 種のマニュアルが作成されている。集計結果、届出外排出量の推計と併せ、環境省、経済産業省等のホームページで公表しているほか、地方公共団体においても区域内の集計結果を公表しているところが多い。個別データについては、平成 15 年 3 月以降、これまでに約 2700 件の開示請求が行われている。このように、全般的には、地方公共団体や産業界の努力により、PRTR 制度は多くの対象事業者や関心のある国民には定着してきているといえる。

化管法の施行状況については、平成 15 年度の総務省の行政評価・監視で取り上げられ、平成 17 年 5 月、総務大臣から各省大臣に対する勧告が行われた。同勧告では、PRTR データの届出義務がありながら、制度の不知、理解の不足等により届出が行われていない事例が指摘されており、さらなる実態把握及び届出励行が必要となっている。また、総務省の勧告では、MSDS の提供がなされていない事例や、化学物質管理指針の周知がなされていない状況についても指摘されている。さらに、環境省によるアンケート調査において、環境 NGO における PRTR 制度の認知度が必ずしも高くない状況が明らかになるなど、化管法の国民・事業者へのさらなる浸透が課題となっている。

こうした課題を踏まえ、国及び地方公共団体においては、PRTR 制度、MSDS 制度、化

学物質管理指針等に関する事業者へのさらなる周知徹底、国民への情報提供に努めており、また、経済産業省において事業者へのアンケート調査を実施している。今後、これらの状況を踏まえてさらに法の施行状況の評価を行うことが必要である。

## (2) 化管法の効果

制度開始以来4年間のPRTRデータを見ると、対象物質の届出排出量の合計は、平成13年度の約313千トンから平成16年度は約270千トンと約14%減少している。また、環境モニタリングを継続的に実施している有害大気汚染物質のデータからは、多くの物質について、環境濃度レベルの減少も見られる。排出量の減少の理由は様々であるが、平成16年度に環境省が実施した事業者アンケートによると、PRTR制度が排出削減努力の理由の一つとして挙げられている。PRTR制度により個別の事業者、業界等の取組がどの程度進んだかについてはさらなる解析が必要であるが、総体として、PRTR制度は化学物質の排出抑制に一定の成果を収めていると見ることができる。

表1 PRTR届出排出・移動合計量の推移

排出先		平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度
排出量 (トン/年)	大気	279,478	255,105	250,669	233,387
	公共用水域	12,631	12,041	12,548	11,306
	土壌	234	299	250	256
	埋立	20,451	22,429	27,290	24,609
	合計	312,794	289,873 (-7.3%)	290,756 (-7.0%)	269,558 (-13.8%)
移動量 (トン/年)	廃棄物移動	212,415	207,140	232,267	226,913
	下水道への移動	3,973	2,977	3,108	3,033
	合計	216,388	210,117	235,375	229,946
排出量・移動量合計(トン/年)		529,182	499,990 (-5.5%)	526,131 (-5.8%)	499,504 (-5.6%)

注：括弧内は13年度データからの増減

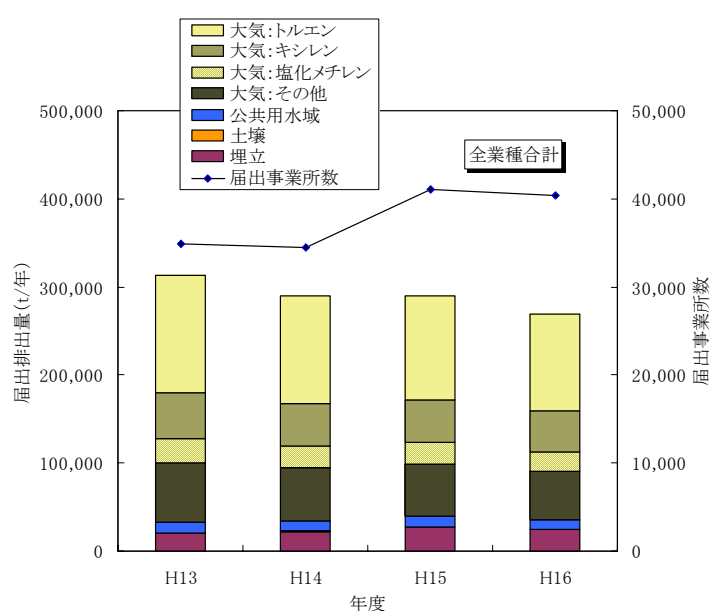


図1 PRTR届出排出量及び届出事業所数の推移

このように排出量データで表すことができる効果に加え、事業所からの化学物質排出量が明らかとなることにより、事業者、国民、国、地方公共団体が共通の理解の下、化学物質管理の取組を進めることができるようになってきている。前節で述べた PRTR 制度の多面的な意義に対応し、国及び地方公共団体における PRTR 制度・データの活用事例を下表に示す。

表 2 国及び地方公共団体における PRTR 制度・データの活用事例

PRTR の意義	PRTR の活用事例
①環境保全上の基礎データ	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 第 3 次環境基本計画において、PRTR 排出量データを化学物質分野の取組推進に向けた指標とすることとしている。</li> <li>○ 特別管理廃棄物制度等、各種政策の検討に当たって基礎データとして使用している。</li> </ul>
②行政による化学物質対策の優先度決定	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 化学物質の環境リスク評価に利用している。</li> <li>○ 環境モニタリングの対象物質・対象地点の選定に利用している。</li> <li>○ 化審法に基づく監視化学物質のリスク評価等に利用している。</li> </ul>
③事業者による自主的な管理の改善の促進	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 事業所周辺の環境濃度予測等のツールを事業者に提供している。</li> <li>○ 地方公共団体において、立ち入り検査等における事業者指導の資料として利用している。</li> </ul>
④国民への情報提供と化学物質に係る理解の増進	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ データの集計結果を公表し、インターネットで入手可能としている。</li> <li>○ 排出量及び予測大気濃度の地図情報を作成し、インターネットで入手可能としている。</li> <li>○ PRTR データを活用した市民向けのガイドブック、化学物質ファクトシート等を作成している。</li> </ul>
⑤環境保全対策の効果・進捗状況の把握	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 大気汚染防止法の優先取組物質の削減については、モニタリングデータ及び PRTR データで対策状況を把握することとしている。</li> </ul>

さらに、PRTR データを用いた企業と地域住民との対話、化学物質の排出や環境への影響、排出抑制の取組に関する企業による情報提供、市民団体におけるインターネットを通じた情報共有の取組等も進んでいる。このように、化管法を活用して、事業者における環境管理の推進、国民の環境リスクに対する意識と理解の向上を目指す取組は始まっており、これらの取組の経験を踏まえて、課題を抽出していくことが必要である。

### 3. PRTR 制度に関する課題

PRTR 制度に関しては、過去 4 年間のデータが集積し、対象物質の総排出量も減少するなど、一定の成果が見られているところであるが、リスク評価や化学物質管理への PRTR データの活用は必ずしも十分であるとは言えない。また、制度の実効性を確保し、データを活用した化学物質管理を推進していく上で、いくつかの課題が明らかになってきている。本章では、PRTR 制度に関する課題について述べる。

## (1) PRTR データの活用

PRTR 制度の多面的な意義に対応したデータの活用状況については、前章に示したところである。PRTR 排出量の合計値から、産業界総体としての排出削減には進展が見られたが、さらに業種ごと、個別企業ごと、物質ごとに解析することにより、事業所の規模にかかわらず一様に取組が進んでいる業界、大規模事業所では取組が進んでいるが中小企業では取組が遅れている業界など、業界ごとの特色を見ることが出来る。本懇談会においても、業種別・事業所規模別など、様々なデータ解析を行ったが、以下のような点について、全国レベルで、あるいは地域レベルで、さらにデータの解析を行い、データの精度の向上、事業者・国民の理解の増進、環境への負荷の低減等に活かすべきである。その際、現在の PRTR データでは十分に解析できない課題についても、整理することが必要である。

- 化学物質の有害性データと組み合わせた解析及びリスク評価への活用
- 排出量の増減要因やプロセスの改善などの取組に関する情報収集、解析
- 一般環境・事業所周辺のモニタリングの推進、環境濃度測定データと排出量データとの比較 等

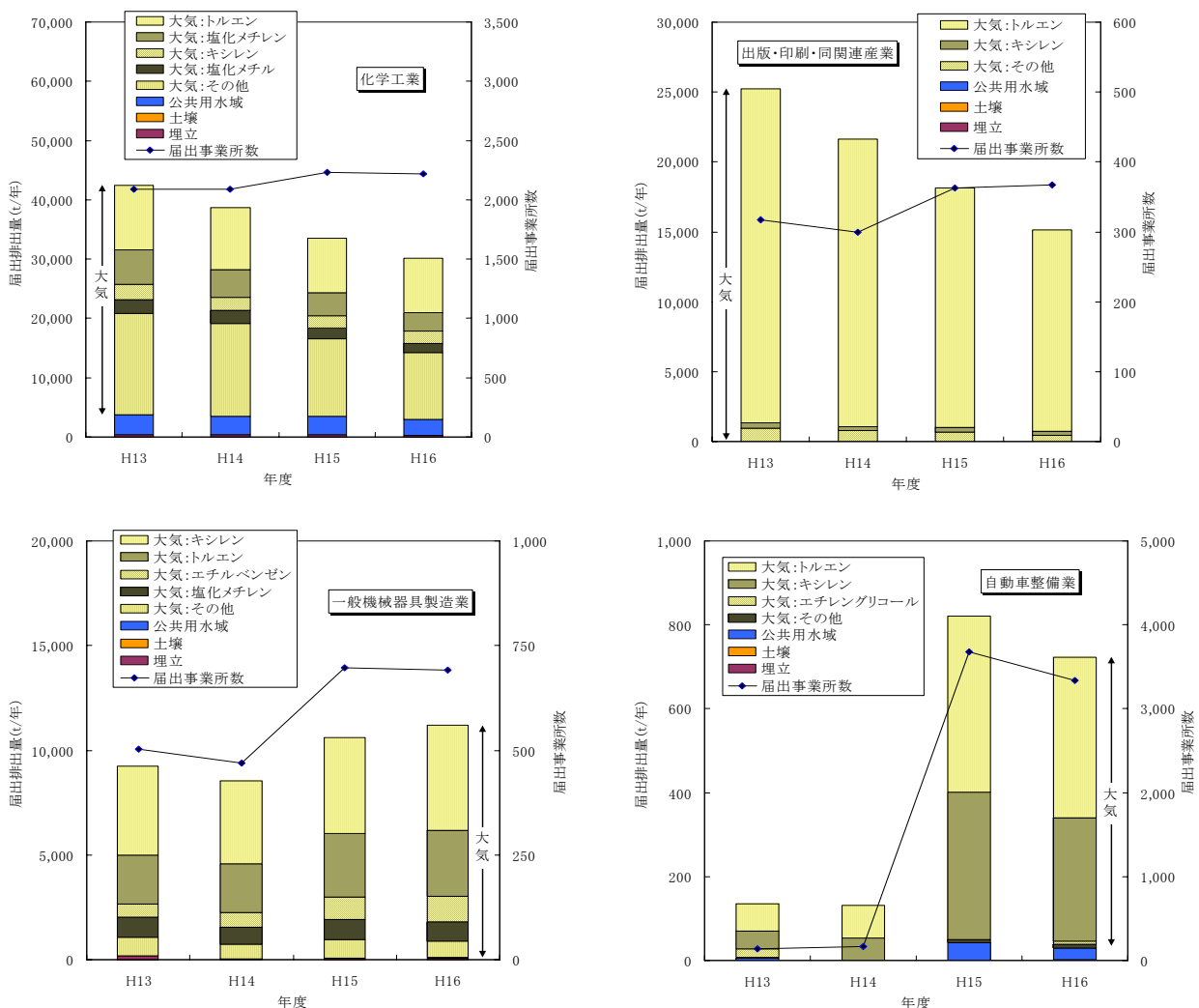


図2 いくつかの業種における届出排出量・届出事業所数の推移

また、集計データの公表については、各物質の業種別、都道府県別等の集計結果が公表されているが、こうしたデータのみでは一般国民にはわかりにくい。このため、地理データとのリンクや濃度予測結果等の提供が試行的に行われているが、さらに、物質の有害性データと組み合わせるなど、わかりやすい情報提供方法について、国や地方公共団体において検討すべきである。その際、外国等の先進的な事例を参考とすべきである。

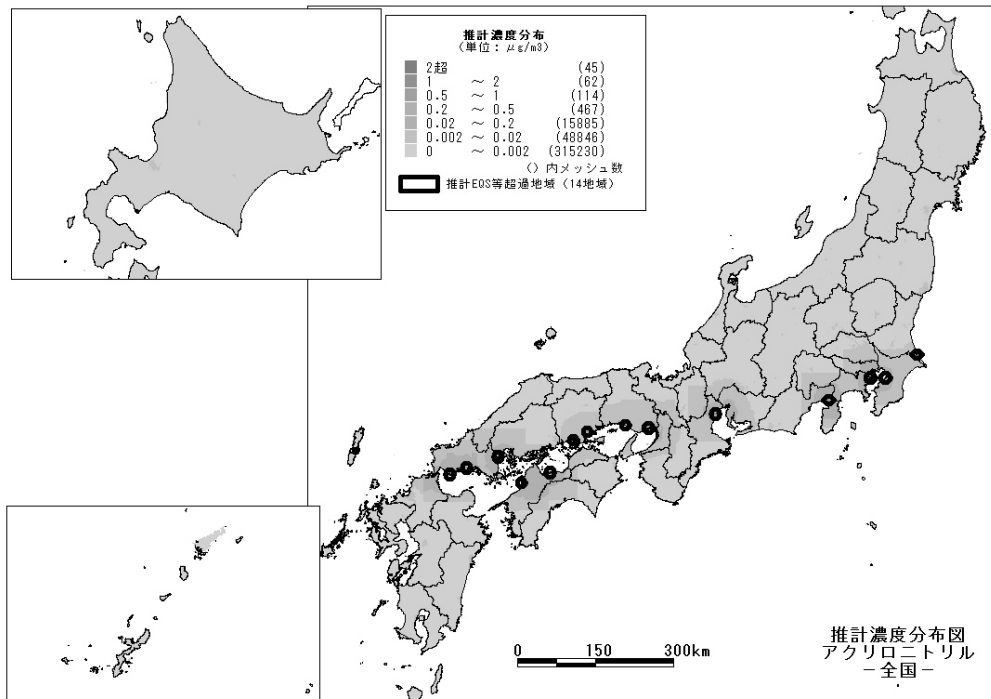


図3 PRTR データを用いた地図情報の提供例

## (2) 排出量の開示及び公表

現行化管法では、国が届出排出・移動量データを都道府県別・業種別・従業員規模別等に集計し、公表することとされている。個別事業所からの排出・移動量データについては、国民からの請求に基づき開示することとされている。開示請求に当たっては、当該年度の全届出データを、コンパクトディスク1枚分に相当する手数料で請求することができる。なお、個別の化学物質の使用等に関する情報が営業秘密に該当する場合には、物質名を秘匿して排出・移動量を届け出ることとするよう国に請求することができるが、このような請求はこれまで行われていない。

個別事業所からの排出量が明らかになり、国民の理解の下に化学物質管理対策が進められるようにすることが、PRTR 制度の大きな意義である。しかしながら、現行制度では、個別データの入手には開示請求手続きが必要であり、そのデータの扱いにも専門的知識を要する状況にある。欧米では、個別事業所のデータがインターネットで入手可能となっており、多くの国の公式ウェブサイトでは、地図検索機能等の工夫がなされている。我が国でも、地方公共団体における化学物質対策の立案・推進、環境 NGO や研究者によるデータの解析、事業者・国民の理解の増進等の観点から、個別データの公表のニーズは高い。

PRTR 制度導入の際には、説明付きの集計データを国民すべてに提供することは有用であるが、個別事業所からの排出・移動量データについては、関心を有する国民や事業者が知りうる仕組みにしておけば法目的達成に十分であるとされ、また、個別データの公表は、



合法的な事業活動に対して不適切な社会的圧力をかける懸念があったこともあり、個別データの提供は開示手続きによることとされた。しかしながら、PRTR 制度が定着してくる中、化学物質管理に関する地域の状況について、地図情報等と組み合わせることでわかりやすい情報提供を行うためには、都道府県ごと、業種ごと等の集計データのみでは不十分であり、個別データに遡ることができる形で情報を提供することが必要であることが認識されてきた。このように、個別のデータを国民に入手可能とし、さらにそれを活用してわかりやすく国民に情報提供していくことは、国の重要な役割である。現在、個別事業所のデータについては、全データ開示の仕組みにより、実質的には公表されているのと同じこととなっており、いくつかの NGO においては、開示により得られた個別データをインターネットで公開しているが、これにより不適切な社会的圧力が生じているとの状況は見られない。

したがって、個別事業所からの排出・移動量データについては、国自らが公表することも含め、開示請求によらずに国民が容易にかつ利便性の高い形で入手可能とする手法について検討し、さらに地図情報等と組み合わせることによって、地域における環境リスクの状況が理解できるような情報提供を行うことが適切である。

### (3) 未届出事業者対策

PRTR 制度の実効性及び運用の公平性を確保するためには、届出漏れをできる限り減らす必要がある。化管法では、届出義務がありながら届出がなされていない事業者を把握する仕組みがなく、未届出の事業者の全容は明らかではないが、平成 15 年度の総務省の行政評価・監視においては、他法令の届出台帳や地域の企業要覧等から、未届出の事業者が多数見つかっている。

このため、平成 17 年度データの届出については、過去に届出のあった事業者への確認作業や企業要覧等を用いた制度の周知を強化するとともに、個別の未届出事業者に関する情報収集を行っているところであり、その結果を踏まえてさらに未届出事業者対策を検討すべきである。さらなる対策としては、届出義務についての事業者の自覚を促しつつ、未届出事業者に対しては法的措置も視野に入れた指導・監督を行うほか、対象事業者に過度の負担とならない効率的・平易な届出方法の工夫についても検討すべきである。その際、後述するように、地方公共団体が実施している環境保全に関する事業者への指導等とのリンクが重要であり、地方公共団体が果たすべき役割について、さらなる検討が必要である。

### (4) 届出事項

現行化管法では、対象化学物質の環境への排出量、廃棄物としての移動量、及び事業所所在地等の関連情報の届出を対象事業者に求めている。本懇談会では、これに加えて、対象化学物質の取扱量、貯蔵量、製品としての出荷量等を届出事項とすることについて議論を行った。これらの事項については、データの多面的な活用のために幅広い事項を届出させるべきとの意見がある一方で、届出事項の追加の検討に当たっては、現在のデータで何が分かって何が分からないのかを明らかにし、追加の目的と効果を具体的に議論する必要があるとの意見があった。また、企業秘密の保護についても配慮が必要との意見もあった。

以下、各事項についての議論の概要を示す。

## <取扱量>

化管法では、対象化学物質の取扱量（製造量及び使用量）が 1t（一部の物質については 500kg）以上の事業者が、排出量届出の義務を負っている。この取扱量データについては、

- ① 事業者からの届出排出・移動量データのチェックを行うとともに、届出漏れのチェックに活用するため、
  - ② 取扱量と排出・移動量を比較して事業者における化学物質管理の努力を評価するため
- との二つの目的で、届出事項に追加すべきとの意見があった。実際に、いくつかの地方公共団体では、これらの目的のため、条例に基づき、又はアンケートを通じて、取扱量データを把握している。

一方では、届出事項の追加には、その目的の重要性を議論し、さらにその目的のために当該事項が最適の指標となるかについて議論する必要がある、例えば化学物質管理努力の評価については、排出量を取扱量で割るなどの単純な指標では事業者の努力は把握できず、かえって誤解を生じるおそれもあるとの意見があった。

また、取扱量を届け出ることとした場合、データを開示・公表すべきかどうかについても、透明性の観点から排出・移動量データと同様に開示・公表すべきであるとの意見と、取扱量データは企業秘密として保護されるべきとの意見があった。

## <貯蔵量>

事故・災害における化学物質の排出等に地方公共団体等が適切に対応するとともに、これらのリスクに関する周辺住民の不安に対応するためには、化学物質の貯蔵量についても届出事項に含めるべきとの意見があった。

しかしながら、事故・災害対策のような保安上の問題を PRTR 制度の中で扱うべきかについては意見が分かれ、消防法等の他の法規でどこまでカバーされているかも含め、さらなる議論が必要である。

## <その他>

製品としての出荷量についても、物質の生産から消費、廃棄に至るフローの全体を把握する観点から、届出事項に加えるべきとの意見があった。しかしながら、製品の流通経路は複雑であり、個々の事業所からの製品出荷量を届出させても、そのデータから化学物質の環境への排出や環境リスクに関する情報を導き出すことは極めて難しい。諸外国においても、製品としての出荷量を届出事項としている例は確認されていない。

現行化管法では、下水・廃棄物としての移動については、移動量のみが届出事項となっている。一方、水への排出については、排出先の河川等の名称の記載を求めており、事業所内の埋立に関しても、処分場の種別の記載を求めている。廃棄物としての移動についても、廃棄物の種類及び処理方法の記載を求めるとともに、下水についても放流先の下水道名の記載を求めることにより、廃棄物及び下水の処理に伴う環境への排出量の推計に資することができる。また、廃棄物の移動先についても届出事項とすべきとの意見があった。これらを届出事項とすることについては、廃棄物処理法等の規制内容との関係を整理した上で、さらに検討すべきである。

これらのほか、排出量の届出と併せ、排出量の算出方法、排出量増減の理由、排出管理