

公害防止に係る環境管理の在り方に関する報告書 (案)

～実効性のある公害防止に関する環境管理の実践に向けて～

平成19年 月 日

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

目次

検討の背景・目的	1
1. 検討の背景	1
2. 本検討の目的及び留意点	2
問題の所在	3
1. 不適正事案の概要	3
2. 不適正事案の発生の構造的背景	5
3. 公害防止に関する環境管理の課題整理	6
事業者の公害防止に関する環境管理の基本的方向性	10
1. 実効性の高い環境管理のための「全社的環境コンプライアンス」の実践	10
2. 各主体のあるべき役割分担	11
3. 公害防止統括者、公害防止管理者等の役割の再確認	11
4. 環境管理における実質的P D C Aサイクルの実践	13
事業者の公害防止に関する環境管理の具体的方策	14
1. 工場・現場における公害防止に関する環境管理への取組	15
2. 本社・環境管理部門における全社的な環境管理への取組	18
3. 従業員教育への取組	20
4. 利害関係者とのコミュニケーションへの取組	21
地方自治体の取組	24
1. 基本的方向性	24
2. 公害防止管理者等の選任等の届出時における対応	25
3. 報告徴収及び立入検査時における対応	25
4. 事業者とのコミュニケーションの実施及び啓発活動に係る対応	25
おわりに ～事業者向けガイドラインの実効性の確保のための今後の取組について	27
1. 事業者及び産業界による取組	27
2. 国及び地方自治体による取組	28

～ :事業者向けガイドライン

検討の背景・目的

1. 検討の背景

事業者の公害防止対策については、各種の公害規制及び特定工場における公害防止組織の整備に関する法律(以下、「公害防止組織整備法」という。)に規定された公害防止管理者制度に基づき、様々な取組が講じられてきた。

公害防止管理者制度は、当時、産業公害の頻発が国民の不安や批判を受け、産業の健全な発展にも支障を及ぼしかねない事態となっていたことに鑑み、国及び地方自治体による公害規制と相まって、産業公害の発生源となる事業者における未然防止の体制を整備するものとして、昭和46年に制定された。以来、公害規制の着実な実施と事業者の自主的な公害防止体制の整備により、事業者の公害防止対策は大きな成果を上げてきた。

(1) 公害防止関連業務の重要性に対する認識の相対的低下と不適正事案の発生

1970年代当時と現在とを比較すると、環境問題への社会的な関心が、いわゆる産業型公害から都市生活型公害、さらには化学物質管理、循環型社会への対応、地球温暖化対策へと広がった。それに伴い、事業者においても、経営者から従業員に至るまで、公害防止対策を定型的な保全業務としてみなす場合が見受けられ、1970年代当時に比べて公害防止の重要性に対する認識が相対的に低下していると推察される。

実際に、昨今、一部の事業者において、不適正な設備管理による排出基準の超過や公害防止管理者による測定データの改ざんが明らかとなり、公害防止に係る環境管理に綻びが生じている事例が報告されている。

これらの不適正事案は、以下のように、環境への影響のみならず、当該事業者や地域社会に対して様々な負の影響をもたらすと考えられる。

環境負荷の変動・増加による周辺環境への悪影響

法令違反(基準値超過、情報改ざんや秘匿)に対する事業者への法的制裁

事業者への社会的不信による企業価値の低下

事業者と地域社会との信頼関係の悪化による地域における事業活動への悪影響

特に、データ改ざんという不正行為は、事業者が自ら記録する環境に関するデータの真実性に対する信頼を失墜させ、国民の公害防止に対する「安心」を大きく損ねることになった。

(2) 事業者に対する社会的責任の高まり

昨今、経済活動のグローバル化、情報化が進展するとともに、規制緩和、行政改革などにより自己責任の原則が広まるなど、社会構造は大きく変化している。

このような社会的な変化を受けて、最近では多くの事業者がISO14001の取得や環境報告書及びCSR報告書の作成・公表を行っているように、「企業の社会的責任(CSR)」を果たす観点から、環境対策に積極的に取り組んでいる事例が見られる。

今般の不適正事案は、事業者の公害防止対策への信頼を確保し、国民の「安心」を確保す

る上で極めて深刻な問題である。

社会の重要な構成員である「事業者」が、公害防止関係業務の重要性を再認識した上で、いかに様々な利害関係者と関わりを持ちながら、自らの社会的な責任を果たしていくかが、企業活動にとって重要な課題となっている。

(3) 公害防止に関する環境管理の在り方の再点検

これらの事態に対処するには、近年の社会状況の変化を踏まえつつも、昭和46年の公害防止管理者制度制定時の基本的精神に立ち返り、当時指摘された「事業者の自発的な意志に基づく公害防止に取り組む積極的な姿勢」の重要性を再確認する必要がある。さらに、その趣旨に沿って公害防止に関する環境管理が適切に行われるよう、現在の問題の所在を明確化した上で、公害防止に関する環境管理の取組の方向性を示すことが求められる。

(参考) 産業構造審議会産業公害部会公害防止体制小委員会

「事業者の産業公害防止体制の整備に関する中間報告」(昭和46年2月16日)より抜粋

- ・ 「公害関係法が実効性あるものとなるためには、産業公害の発生源である事業者に法の精神を企業経営の血肉とする自覚と心構えが生まれ、さらに事業者による有効適切な公害防止体制が確立されることがまずなによりも必要である。(中略)産業公害については、事業者がその発生源対策についてもっともよく知り得るという点にかんがみると、事業者は、内部からの自発的な意志によって公害の防止に取り組む積極的な姿勢を確立することが最も肝要である。このような観点から、事業者が公害防止の実をあげるためには、その経営理念において、公害防止を企業経営の不可欠の要素と考えるようにならなければならない。」
- ・ 「事業者の産業公害防止体制を確立するための基本は、トップ・マネージメントから各級管理者さらには一般従業員にいたるまで、公害防止の重要性を充分認識することである。このためには、まず、経営のトップが公害の防止は企業経営の基本的前提であるという経営理念に立脚して一切の産業公害を防止しようとする姿勢を確立しなければならない。本来、企業活動における公害防止の基本姿勢は経営の各部門の意思決定の総合化の過程を経て結実する性格のものである。従って、企画、技術、生産、資金等本社機能の各部門におけるトップがその総力を結集してこれに当ることが不可欠である。」

2. 本検討の目的及び留意点

本検討会の目的は実効性のある公害防止に関する環境管理体制の構築に向けて、事業者をはじめ関係組織・団体が取り組む際に参考となる行動指針(本資料の 章から 章までに示す内容。以下、「事業者向けガイドライン」という。)を示すことである。

さらに、産業界において、本検討会での成果を踏まえて、業種、規模、事業者を取り巻く環境等に即して、具体的な取組方針を明確にした上で、主体的な取組が推進されることが期待される。また、政府においても、産業界の取組の実効性が担保される方策を講じることが期待される。

問題の所在

1. 不適正事案の概要

公害防止に関する環境管理の課題を検討するに当たり、昨今発生した不適正事案(排出基準の超過、排出測定データの改ざん、測定義務の不履行の事案)の概要を以下に示す。

表1 昨今発生した不適正事案の概要

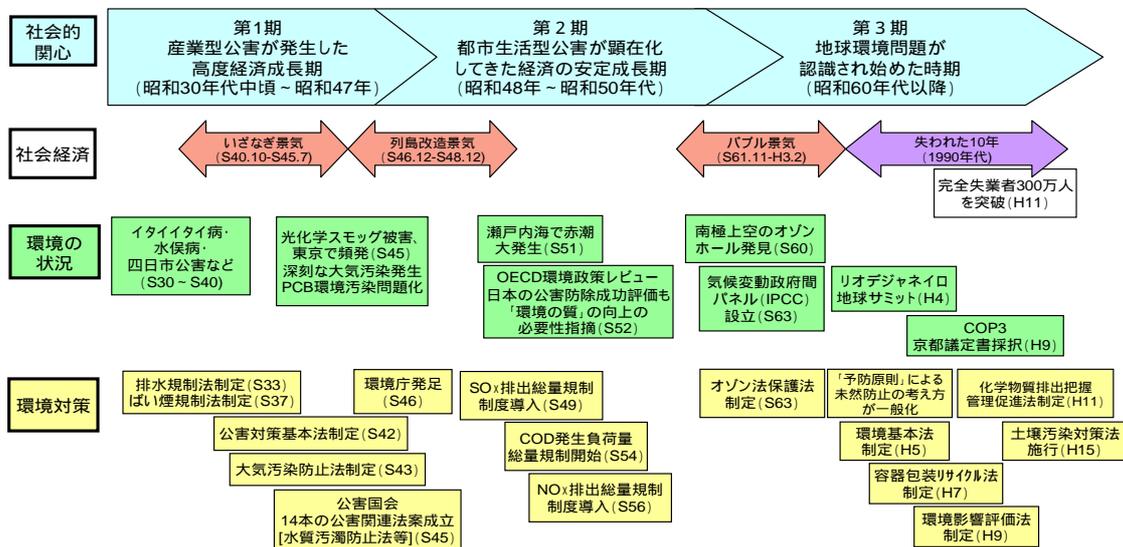
	社名(業種)	事案の概要
1	A 社 (鉄鋼メーカー)	<ul style="list-style-type: none"> ・A 社製鉄所防波堤等から、水質汚濁防止法に基づく水素イオン濃度の排水基準に適合しないおそれがある水が流出していたことが判明した。 ・同社は少なくとも 5 年以上の期間にわたって、公害防止協定で基準値が設定されている工場内の排水処理施設処理水等の自社測定データについて、基準値を超えるデータを基準値内に書き換えて地方自治体に報告していた。 ・A 社の内部調査では、1)水質管理担当者が 1 人しかいなかったため、チェックできなかったこと、2)組織・人事上の問題として環境管理部門の操業部門に対する指導力が低下していたことが原因として挙げられる。 ・同社当該製鉄所の水質管理担当者ら 4 名と法人としての同社が、海上保安庁により書類送検され、当時の公害防止担当者ら 3 名が略式起訴され、法人 は起訴猶予となった。簡易裁判所は、2 名に罰金 30 万円、1 名に罰金 20 万円を命じた。
2	B 社 (金属メーカー)	<ul style="list-style-type: none"> ・A 社の事案発生に伴い、公害防止協定を締結する工場に対する地方自治体からの要請に基づき、B 社が自主点検を行ったところ、工場の排水量実測値が公害防止協定で定める協定値を超過していたにもかかわらず、実測値を協定値内数値に書き換えて地方自治体に報告していたことが判明した。また、排水量について、水質汚濁防止法に関しても同様に、実測値の書換えを行っていた。 ・B 社の内部調査では、1)当該工場の水質管理業務を委託していた B 社子会社に環境管理を直接担当する部門がなく、B 社の環境管理担当者が同社子会社の実務を兼任していたこと、2)この環境管理者に環境管理及び報告書作成等の業務が集中しており、B 社がその適切な指導を行っていなかったこと、3)同環境担当者に環境法令、公害防止協定に対する意識・認識が不足していたことが原因として挙げられる。 ・同社当該工場の前総務課長補佐と元社員、法人としての同社が、水質汚濁防止法違反容疑で警察による書類送検され、元総務課長補佐が略式起訴、簡易裁判所は同課長補佐に罰金 20 万円の略式命令を出した。同社と別の社員については不起訴となった。
3	C 社 (建材メーカー)	<ul style="list-style-type: none"> ・A 社の事案発生に伴い、公害防止協定を締結する工場に対する地方自治体からの要請に基づき、C 社が自主点検を行ったところ、届出に記載された工場排水の測定を実施せず、不足していた測定回数を偽って報告していたこと、自動測定器による主要な測定項目が長期間にわたって測定されていないことが判明した。 ・C 社の内部調査では、測定回数の不足に関しては、1)測定担当者の遵法精神の欠如、有資格者への専門家教育不足、管理者のチェック機能の欠如が、自動測定器の長期間測定停止に関しては、2)管理者のチェック機能の欠如、機器のメンテナンス不足が原因として挙げられる。

4	D社 (有機製品メーカー)	<p>・A社の事案発生に伴い、公害防止協定を締結する工場に対する地方自治体からの要請に基づき、D社が自主点検を行ったところ、公害防止協定に基づく工場排水の測定において、不足していた測定回数を偽って報告していたこと、10年以上にわたって協定値を超過していた実測値を協定値内数値に書き換えて報告していたことが判明した。また、水質汚濁防止法に関しても同様に、実測値の書換えを行っていたことも判明した。</p> <p>・D社の内部調査では、測定回数の虚偽報告と測定結果の書換えについて、1)工場現場の環境保全重視の認識の欠如、2)チェック体制の不備、3)環境保全を担う担当者の教育システムの欠如、4)不十分な人員配置、5)担当者1人に任せきりにしたこと、が原因として挙げられる。</p>
5	E社 (石油精製業)	<p>・E社製油所が、公害防止協定に基づくばい煙等に係る報告のうち、ばいじん濃度、ばいじん総排出量、硫黄酸化物排出量、窒素酸化物排出量について、3年間にわたって虚偽の報告をしていたことが判明した。</p> <p>・E社は製油所の大気排出ガス濃度測定を外部業者に委託していたが、現場担当者が測定データを地方自治体宛報告の原本となる社内報告書に転記する際、社内基準値を超えないように、現場担当者が独断でデータを書き換えていた。</p> <p>・E社の内部調査では、1)コンプライアンス意識の不徹底、2)所内のチェック機能の不備、3)現場担当者の環境管理に対する認識が希薄であったこと、が原因として挙げられている。</p>
6	F社 (鉄鋼メーカー)	<p>・F社製鉄所での自家発電設備での死亡災害事故を契機に、同社が社内で法令遵守状況を点検したところ、2つの工場において、公害防止協定に基づく大気排出濃度基準値を超過した場合の地方自治体への報告義務を3年間以上怠り、基準値超過時にばいじん濃度自動記録装置を故意にラインから切り離して記録を欠測とし、運転日誌には事実と異なるデータを手動で入力していたことが判明した。</p> <p>・F社の内部調査では、1)ボイラの現場操業員が法令遵守よりも操業の継続を優先したこと、2)自動記録装置の管理を一担当者に任せきりにしたこと、3)同装置の明確な運用の作業標準の不備、4)管理職のチェックの不備、が原因として挙げられる。</p>

2. 不適正事案の発生の構造的背景

1970年代当時と現在とを比較すると、環境問題への社会的な関心が、いわゆる産業型公害から都市生活型公害、化学物質管理、循環型社会への対応、地球温暖化対策へと広がりを見せる中、事業者の環境管理活動全体における「公害防止に対する重要性の認識」が相対的に低下していると考えられる。

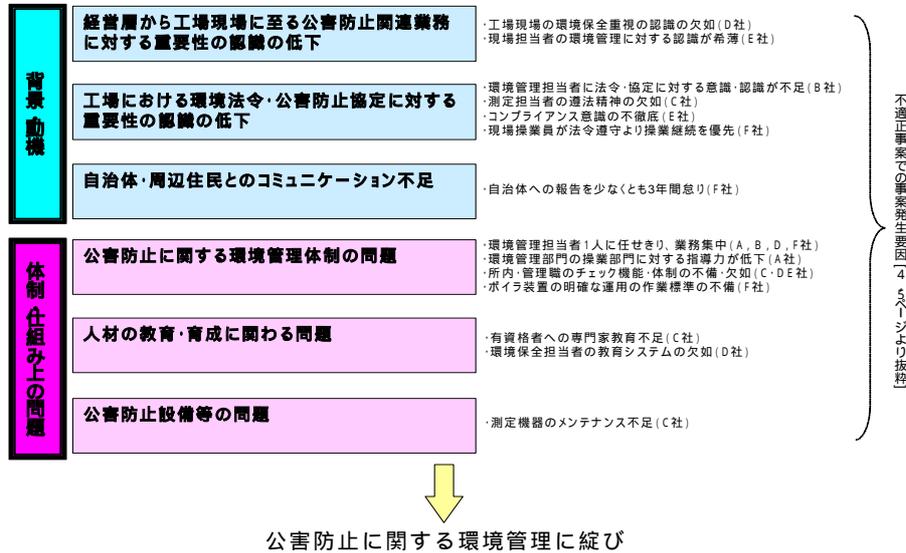
図1 我が国の環境問題の変遷



(出典) H14環境白書等をもとに作成

先に紹介した不適正事案における発生要因に着目し、公害防止に関する環境管理上の諸問題を、「背景・動機」と「体制・仕組み上の問題」という観点から以下のように整理することができる。

図2 公害防止に関する環境管理上の諸課題の分類



3. 公害防止に関する環境管理の課題整理

【背景・動機】

(1) 経営層から工場現場に至る公害防止関連業務に対する重要性の認識の低下

公害問題に対して、事業者全体では公害防止設備の導入などの各般の対策が実施されてきおり、一定の成果を上げてきた。

一方、各事業者の関心事項は、地球環境問題や循環型社会への対応など新たな環境問題に拡大している。

その結果、公害防止装置等の維持管理や点検が中心となる公害防止業務については、工場における日常の定型的な管理業務の一部とみなされ、業務がルーチン化することから、工場の担当部門で高い「危機感」「緊張感」を維持することが難しい傾向にあると推察される。

以上の観点から昨今の不適正事案を起こした事業者の内部調査結果を見ると、工場の幹部・管理職から一般従業員(オペレータ)に至るまで、公害防止の重要性(設備異常の検知、異常事態への対処等)の周知・意識付けが徹底されておらず、これがデータの改ざん・隠蔽の遠因となっているものと考えられる。

このため、公害防止関係業務の重要性を経営層が再認識した上で、全社的な取組方針を再確認し、具体的計画を着実に実行することが求められる。

(2) 工場における環境法令、公害防止協定に対する重要性の認識の低下

昨今の不適正事案を起こした事業者の内部調査結果等を見ると、不適正事案が発生した工場において法令・協定を遵守しなければならないという認識に欠けていると思われる事案がある。

これは、工場の現場で公害防止業務に係わる従業員のみならず、公害防止統括者として工場における環境管理を統括する立場にある工場長自身が、公害防止協定等を十分に理解せずにその遵守に対する認識が希薄だったために、工場内従業員に対する公害防止業務の重要性の周知・意識付けが徹底されなかったことが考えられる。

その結果、排出基準違反が発生したときに、事態の対処を担当者に任せ、自ら十分に把握しなかったため、基準違反の事実隠蔽が起きたり、環境データの異常値を検出しても、再測定の実施や行政への報告などの業務増加を避けて異常状況の見逃しや改ざんなどの行為を見逃す結果となったと推察される。

基準超過やデータ改ざんなどの法令違反は、一旦発生して顕在化すれば、法令による罰則の適用に加えて、事業者は社会的信頼を大きく損ない、経営責任を問われるおそれがある。

このため、公害防止統括者である工場長をはじめ工場幹部が環境法令・公害防止協定に対する重要性を再認識し、公害防止管理者等の確保と配置等により適切な工場内組織体制を整備することが求められる。

(3) 地方自治体・地域住民とのコミュニケーション不足

事業者は地域社会との良好な信頼関係を構築するためには、日頃からの地方自治体や地域住民とのコミュニケーションが必要である。しかるに昨今の不適正事案を起こした事業者の内部調査結果等を見ると、関係者とのコミュニケーションに問題があると思われる事態が見受けられる。

コミュニケーション不足は、地方自治体や地域住民への事前説明や規制内容等の確認という重要な手続きを回避する温床となり、結果として環境データの改ざんや法令・協定の基準値超過等の違反事実の隠蔽という事態を誘発する要因になり得る。

このため、地方自治体や地域住民とのコミュニケーションの場を持ち、社会から受けている期待と要望を日頃から体得することが、異常時に適切な対処が可能となる要諦であると考えられる。

【体制・仕組み上の問題】

(4) 公害防止に関する環境管理体制(組織の構築)の問題

工場管理職の「公害問題への対応が環境対策の基盤である」との認識が不十分であると、公害防止に関する環境管理体制が弱体化する。具体的には、公害防止管理者等の資格取得者が不足し、環境管理部門に公害防止管理者等の適正配置ができなくなる結果、特定の

担当者へ業務が集中するなど、弊害が顕在化する。不適正事案の中には、環境管理を指導すべき立場にある工場長等の幹部が、公害関係業務を一担当者任せのまま、その業務内容のチェックも怠っていたため、データ改ざん・隠蔽という行為が引き起こされたものもある。

このため、事業者の業務体制に直結する課題であるため、この面からの再点検及び見直しが求められる。

(5) 公害防止に関する環境管理体制(予防的対応)の問題

日常の公害関係業務において、発生源の排出測定データは、設備異常又は設備処理能力限界の予兆を知らせる手がかりとなることから、異常事態が感知された場合、迅速な判断と適切な対応を行うための重要な情報となる。その際、異常事態の判断には、環境法令に係る知識と設備に係る技術的知見が求められる。このため、工場の公害防止管理者には、資格取得義務が課せられている。また、公害防止管理者は、異常時の対応の要として、観測された異常状況等を工場長(公害防止統括者)に適切に報告する責務を有する。

ところが、昨今の不適正事案では、この責務が十分に果たされなかったと思われる事例がある。また、今回不適正事案を起こした全ての事業者の内部調査結果では、現場担当者とその上司である管理職や工場長との「報告・相談・確認」という社内コミュニケーションの不足が指摘されている。

このため、異常事態の感知は、環境汚染拡大の未然防止の観点から重要である。また、測定された環境データを適切に評価し、工場内外に迅速に連絡する体制を構築することが求められる。

(6) 公害防止に関する環境管理体制(危機管理対応)の問題

工場には通常、「生産設備」と「運転する人」という2つの要素が存在する。「生産設備」は常に「腐食、設備劣化」という根本要因を抱えている以上、日常の設備点検では把握できない「破損」という事態を想定して対処することが危機管理上重要である。特に日本のような地震大国の場合は、この対処は必要不可欠である。

一方「人」という要素については、「運転操作の間違い、データの転記ミス、伝達事項の誤認」など人為ミスは不可避免的に起きるものと認識して対処するのが、危機管理上重要である。

以上の「危機管理」については、日頃から操業部門と環境管理部門で緊密に連絡を取るとともに、異常状況を検知した場合の対応処置訓練(外部機関への通報訓練も含む)を定期的実施することにより、危機管理体制の「機動性と実効性」を確保しておくことが求められる。

このため、発生源の排出測定データを分析する部門と、排出測定データを適切に評価し、工場内外に迅速に連絡する部門の役割分担と責任の所在を明確化することが求められる。

(7) 人材の教育・育成に関わる問題

公害防止管理者や公害防止主任管理者は、公害防止をはじめとした環境管理に関する知識・能力を備えておくことが法的責務として求められる。一方、公害防止統括者は、公害防止管理者及び公害防止主任管理者からの報告等に基づき、工場での公害防止業務の「予防的対応」及び「危機管理対応」を主導的に指揮するなど、公害防止業務全般を統括管理する責務を有する。しかしながら、昨今の不適正事案では、公害防止統括者をはじめ、公害防止主任管理者、公害防止管理者その他公害防止業務の従事者が業務に関する知識・経験等が不足し、適切な対応がなされなかったと推察される事例が散見される。

このため、公害防止統括者をはじめ、公害防止主任管理者、公害防止管理者その他公害防止業務の従事者に対して、公害防止関連業務の内容とその重要性について定期的に教育・研修を実施するとともに、教育・研修の効果を社内コミュニケーション等、様々な機会を通じて確認することにより、教育・研修制度の高度化を図る。また、これらの制度を活用して、適切な人的配置、設備管理等の公害関係業務体制を実現・維持することが求められる。

(8) 公害防止設備等の問題

公害防止意識の相対的低下により、社内での公害防止設備への投資が認められにくい状況が生じていることが推察される。その結果、環境規制や公害防止協定の強化に対応するために必要な公害防止設備(測定機器等も含む)への投資が十分行われないため、従来の設備を使用せざるを得ず、設備の稼働業務や維持管理業務に大きな負担を与える要因になっていると考えられる。

また、「生産設備・公害防止設備」の「腐食・劣化」という根本課題への対応のためには、日頃の操業部門と環境管理部門との緊密な連絡や異常状況を検知した場合の対応処置訓練のほかに、「どの設備のどの部位が危機管理上の重要な個所であるか」を予め想定しておくことが重要である。昨今の不適正事案でも、測定器のメンテナンス不足からデータの欠測が生じた事例が見られる。

このため、公害防止関連業務の重要性を再認識し、必要な公害防止設備への投資、適切な設備管理、継続的な不具合点の改善に努めることが求められる。

事業者の公害防止に関する環境管理の基本的方向性

1. 実効性の高い環境管理のための「全社的環境コンプライアンス」の実践

事業者の活動は、近隣の地域社会への環境負荷、地球温暖化など外部に影響を与える。自らの環境負荷の要因・対策を最もよく知り得る立場にある事業者は、環境負荷の効率的な低減を自発的に行い得る立場にある。事業者には、データの改ざんなどの不正を防止し、環境管理体制を適切に維持・運用していくことにより、国民に「安心」を与えていくことが社会から要請されている。

事業者がこのような社会的要請に応えるためには、経営者から従業員に至るまで、公害防止に関する環境管理の重要性を再確認した上で、実効性のある環境管理体制を整備し、適切な環境管理活動を主体的に進めることにより、環境管理上の問題発生を未然防止し、あるいは問題を早期に発見し是正していく活動(=「全社的環境コンプライアンス」)を実践していくことが不可欠である。そのためには、前章で整理した、公害防止に関する環境管理の諸課題を解決すべく、以下の要素を企業活動の要件として認識し、取組を推進していくことが求められる。

方針の明確化

経営者自らが環境管理における社会的な要請とその重要性を理解し、全社的な方針を定める。

組織の構築

全社的な方針を実現し、適切な環境管理・公害防止の取組を実行するために最も合理的な本社、工場での組織を構築する。特に、公害防止統括者である工場長等の法令上の責務を確認した上で、実務上の責任と役割を明確化する。

予防的取組

具体的対処方針を明確化し、組織の構成員に周知する。また、工場・現場での「公害・汚染発生のリスクやシグナル」や「対処方針に対する問題点」を自発的に発見し、組織的に吸い上げることにより、未然防止を図る。

事後的取組

環境管理上の不適正事案の発掘と点検を実施し、発生の疑いがあれば、事実関係の把握と原因の究明により、適切な是正措置を早急に講じる。

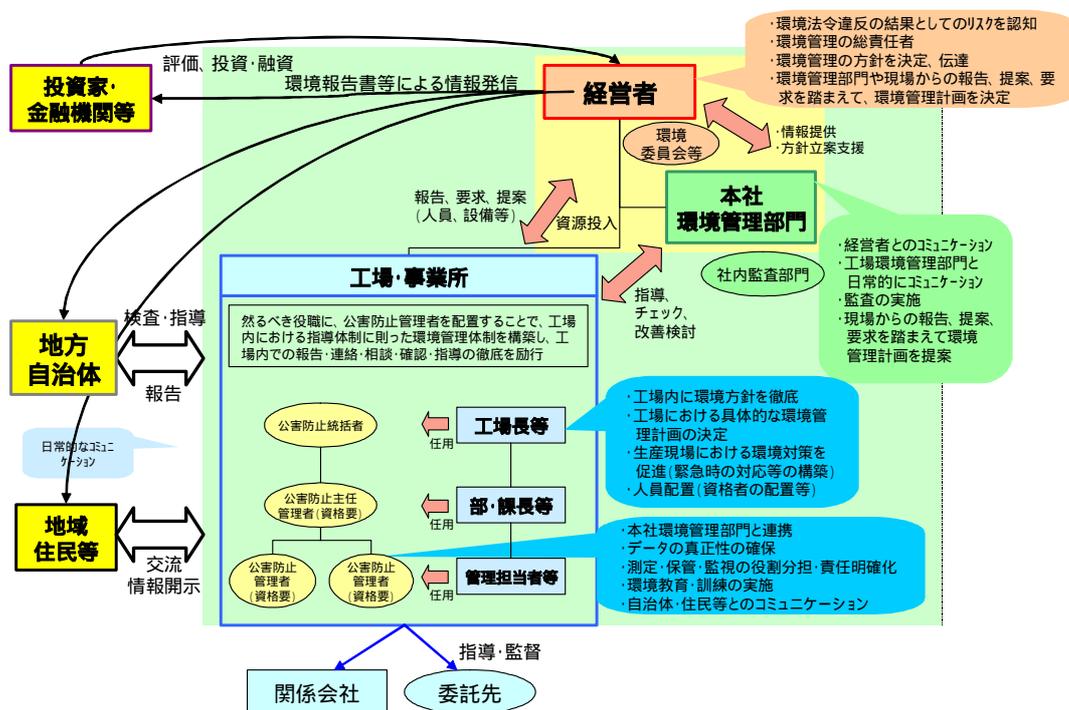
関係者との連携

地方自治体や地域住民等の利害関係者と日頃から密接に情報・意見交換を行うとともに、公害防止活動現場における実態や課題等について認識の共有化を図ることにより、関係者間の信頼関係を構築する。

2. 各主体のあるべき役割分担

事業者が実効的な公害防止に関する環境管理体制を構築し、公害防止活動を着実かつ円滑に実施するためには、経営者が公害防止に関する環境管理の全体方針を示すとともに、工場、本社がそれぞれの役割に応じた公害防止活動を行い、地方自治体や地域住民等とのコミュニケーションにより信頼関係を醸成することが求められる。

図3 公害防止に関する環境管理における各主体の役割分担



3. 公害防止統括者、公害防止管理者等の役割の再確認

公害防止管理者制度は、工場における公害防止活動を推進する上で根幹を成すものである。本制度により整備が義務付けられる公害防止体制は、工場の最高責任者である「公害防止統括者」、専門知識を有する技術管理者である「公害防止管理者」、統括者を補佐し管理者を指揮する「公害防止主任管理者」により構成され、従業員にはその指示に従う義務が課せられている。

したがって、工場では、公害防止管理者制度の重要性・有効性を再認識した上で、実効性ある公害防止活動を実施する必要がある。また、本社(経営者・環境管理部門)との連携や利害関係者とのコミュニケーションが円滑になされるよう、公害防止管理者等がそれぞれの役割・任務を果たすことが期待される

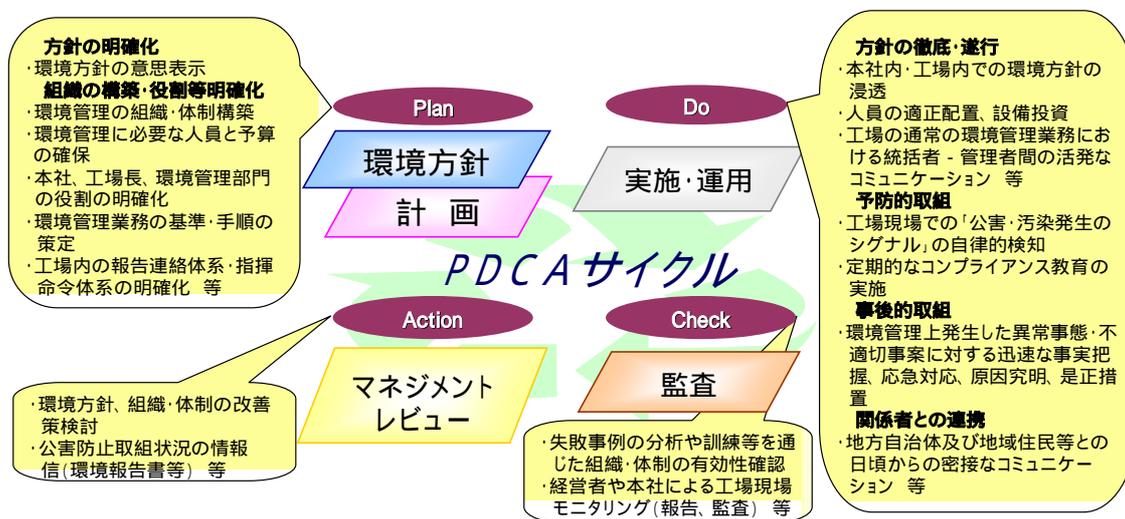
表2 公害防止統括者、公害防止主任管理者及び公害防止管理者の役割・任務

役職	定義(根拠規定)	組織上の役職	実務上期待される役割・任務
公害防止統括者	特定工場に係る公害防止に関する業務(公害防止施設の監視、維持、使用、測定、記録等)を統括管理する者。当該特定工場においてその事業実施を統括管理する者をもって充てなければならない。 (公害防止組織整備法第3条)	工場長	<ul style="list-style-type: none"> ・工場における公害防止に関する環境管理方針の策定・浸透 ・環境管理部門内、生産管理部門、環境管理部門、危機管理担当部門間の役割・責任所在、報告連絡・指揮命令系統及び手順の明確化 ・工場内での排出等データ改ざんや隠蔽防止の仕組みの構築 ・公害防止管理者等の業務の指揮・監督 ・本社(経営層、環境管理部門)への報告、本社からの指示事項への対応 ・訓練等による公害防止体制の有効性の評価、改善の指示 ・環境維持・管理に必要な資源配分(人員、設備)の本社への提案、工場への適正投資 ・事故・緊急時における措置の統括指揮 ・工場の公害防止管理者等関係者への環境教育の実施等
公害防止主任管理者 (資格が要件)	特定工場が政令で定める要件に該当するものであるときは、法に規定する技術的事項について、公害防止統括者を補佐し、公害防止管理者を指揮する者。 (公害防止組織整備法第5条)	環境管理担当の部課長等	<ul style="list-style-type: none"> ・公害防止統括者業務の補佐 ・公害防止管理者の指揮、統括 ・地方自治体とのコミュニケーションの実施等
公害防止管理者 (資格が要件)	特定工場において法に掲げる業務を管理する者。政令で定めるばい煙発生施設又は汚水等排出施設の区分ごとに、それぞれ公害防止管理者を選任しなければならない。 (公害防止組織整備法第4条)	環境管理担当の課長、補佐等	<ul style="list-style-type: none"> ・公害防止設備等の点検方法、排出等データの測定、記録、監視、評価、報告、保管方法の策定 ・公害防止設備等の状況及び排出等データの評価、公害防止統括者等への報告 ・公害防止設備等及び排出等データの異常発生時における応急措置の実施(生産管理部門等への指示等)、公害防止統括者等への報告 ・地方自治体とのコミュニケーション(立入検査への立会い、報告等) ・訓練等による公害防止体制の有効性の確認、公害防止体制・手順の見直し ・公害防止に関わる従業員等への環境教育の実施等

4. 環境管理における実質的PDCAサイクルの実践

事業者が「全社的環境管理コンプライアンス」を実施するに当たっては、工場(工場長・環境管理部門)、本社(経営者・環境管理部門)が、各主体の責務・役割に応じ、環境管理の視点に立った実質的なPDCAサイクルを実践することが重要である。

図4 環境管理の視点に立った実質的PDCAサイクルの概念図



今般策定する事業者向けガイドラインとISO14001の位置づけについて

今般策定する事業者向けガイドラインは、実効性のある公害防止に関する環境管理体制の構築及び運用のための具体的な行動指針(法令の趣旨の再確認、適切な公害防止体制の整備及びその取組の在り方)を示すものである。

一方、ISO14001は、公害防止を含む環境管理活動全般において、PDCAを基礎とする内部統制の手法を示したものである。事業者は、ISO14001をはじめとしたマネジメント手法を採用し、実践することにより、PDCA体制を構築することができる。

事業者は、ISO14001をはじめとした各種マネジメント手法の導入により整備されたPDCAマネジメントシステムを用いて、事業者向けガイドラインの内容を勘案し具体的な公害防止に関する環境管理活動を実施することで、より実効あるものとする事ができる。

事業者の公害防止に関する環境管理の具体的方策

以上の基本的方向性に基づき、事業者の公害防止に関する環境管理の具体的方策を以下の4つの取組から再構成する。

工場・現場における公害防止に関する環境管理への取組

- (1)実効性のある環境管理体制の整備と運用
- (2)本社とのコミュニケーション
- (3)異常発生時等の対応・整備
- (4)環境管理手順の明文化と業務の記録・保管
- (5)関係会社・委託先との連携強化

本社・環境管理部門における全社的な公害防止に関する環境管理への取組

【本社・経営層】

- (1)環境管理業務の企業経営リスクとしての認識
- (2)公害防止管理者等有資格者の育成と配置

【本社・環境管理部門】

- (3)関連会社等を含めた全社的なリスク把握・対処のための仕組みの整備
- (4)多重的なチェック・監視体制の整備
- (5)危機管理体制の整備と検証

従業員教育への取組

- (1)真のコンプライアンス教育の実施
- (2)公害防止に関する環境管理のノウハウの継承
- (3)公害防止管理者等の資格取得を含む環境実務研修の充実

利害関係者とのコミュニケーションへの取組

- (1)行政(地方自治体)とのコミュニケーション
- (2)地域とのコミュニケーション
- (3)関係会社・取引先とのコミュニケーション

【(取組実践上の留意点)業種及び規模への配慮】

(1)業種に応じた取組

業種によって企業組織が異なるため、公害防止に関する環境管理への取組は、実態として様々な形態で実施されている。例えば、比較的大きな工場で構成される業種では、工場での取組が中心となり、本社は全社的な方針を作成した上で、工場による自主的な取組に委ねるというケースが多い。一方、多数の工場あるいは中小規模の工場で構成される業種では、全

社的あるいは統一的な方針を徹底させる趣旨から、本社が工場の公害防止に関する環境管理の計画策定や監査に關与しているケースが多い。

このように、事業者は、事業者向けガイドラインの趣旨を踏まえた上で、業種ごとの取組の実態も勘案し、公害防止に関する環境管理項目の重点化、効果的な方策を検討し、具体的な取組方針を明確にした上での確な実施が求められる。

(2)規模に応じた取組

事業者の規模によっても、公害防止に関する環境管理への取組は異なる。大規模な事業者においては、事業者向けガイドラインに示す「本社と工場の役割分担」に基づき、本社での方針の策定・監査の実施、工場での環境管理の実施が有効に機能すると考えられる。一方、中小規模の事業者では、必ずしも本社と工場間での機能の分化は必要ではなく、経営者の策定する方針の下、本社と工場とが一体となって取組を進めることが有効かつ効率的な場合も多い。また、環境法令の改正や環境技術の進展に関する従業員教育の際に、業界全体での研修や地方自治体による講習会等を積極的に活用することも有効である。

このように、事業者は、事業者向けガイドラインの趣旨を踏まえた上で、事業規模に応じた公害防止に関する環境管理の効果的な方策を検討し、具体的な取組方針を明確にした上で、的確な実施が求められる。

なお、小規模事業者のうち、公害防止組織整備法に定める特定工場に該当せず、同法に基づく「公害防止体制の整備」が義務付けられない事業者については、事業者向けガイドラインの趣旨を理解した上で、必要な取組内容を検討し、事業者の状況に応じて公害防止に関する環境管理を実施することが望まれる。

1. 工場・現場における公害防止に関する環境管理への取組

(1)実効性のある環境管理体制の整備と運用

公害防止統括者、公害防止主任管理者及び公害防止管理者は、法律上の責務と役割を再確認するとともに、工場内における具体的な責務・役割・業務内容を明確化する(参考資料1参照)。

先行事例にみる実践上のヒント

- ・ 環境管理担当者は工場内の上司と定期的に意見交換するとともに、実態把握のための現場視察を定期的実施することによって、工場内各部門の問題点や課題を吸い上げる。

公害防止統括者は、工場の公害防止に関する環境管理方針を策定し、工場関係者が常時参照・確認できる形で周知する。

公害防止統括者は、環境管理方針に基づき、環境管理業務の実施に当たっての担当部署・担当者間の役割を明確化し、指揮命令系統を確認する。また、工場と本社との間、工場内における生産管理部門、環境管理部門及び危機管理部門等の役割分担と責任の所

在を明確化する。

発生源の排出等測定データを分析する部門と、排出等測定データを適切に評価し、工場内外に迅速に連絡する部門との間の役割分担と責任の所在を明確化する。

従業員による公害防止管理者制度の資格取得の増加に努めるとともに、環境管理部門での公害防止管理者等の適正な配置を図る。

人員の適正配置のほか、関連会社・外部専門機関・情報技術等の有効活用等により、工場内部での排出等測定データの改ざんや隠蔽を防止する仕組みを構築する。

先行事例にみる実践上のヒント

- ・ 測定データを複数の担当でチェックする内部ルールを作る。
- ・ データ測定において、外部の測定機関を活用する。
- ・ 工場内において、測定データ管理システムや異常及び危機的状況が一目で分かる監視システムを導入する。
- ・ データ改ざんが物理的に不可能な計測システムを導入する。
- ・ 「人為ミスが起きにくい」設備配置(バルブの配置、開閉表示法等)に改善する。
- ・ 工場において、目標を数値的・定量的に示すことにより、方針を明確化するとともに、社内報への掲載、現場での貼り出し等によって周知する。

排出等データの計測、記録、監視、評価、報告、保管等の一連のプロセスに、公害防止管理者を含む複数の者が関与するなど、工場・現場において多重的なチェックが働く仕組みを構築する。

先行事例にみる実践上のヒント

- ・ 工場の管理職が、特定の部門や担当者の意見だけでなく、複数の部門や担当者以外の社員からも、環境管理の状況説明を受ける。

トラブルの未然防止のための現状情報や改善提案を含めた必要な情報が、生産現場から公害防止統括者に届き、改善が行われる仕組みを構築する。

先行事例にみる実践上のヒント

- ・ 測定・報告データの履歴が、いつでも公害防止統括者や公害防止管理者が閲覧、参照できるよう、整理、保存する。
- ・ 地方自治体による立入検査の際には、公害防止管理者が立ち会う。
- ・ 公害防止統括者は、文書による決裁に頼らず、現場同行や定期巡回を行うなど、積極的に現場での確認や訓示を励行する。また、公害防止統括者は、自ら行った点検や指導の内容を日誌に記録し、地方自治体との意見交換の際に活用する。

人為ミスが起きることを前提に、操業部門と環境管理部門が協働して、予防的見地から人為ミスを発見し、改善・対応する仕組みを体制面や設備面で整備する。さらに、その実効性を検証する。

先行事例にみる実践上のヒント

生産管理部門と環境管理部門が合同で公害防止対策や環境管理を検討する委員会を定期的で開催するとともに、工場幹部はできる限り出席する。

(2) 本社とのコミュニケーション

基準値超過データやトラブル情報を迅速かつ的確に本社環境管理部門に報告し、全社的な(グループ全体)情報共有を図る。

設備や機器の劣化による公害の発生を予防するため、設備や機器のメンテナンス情報等を定期的に本社に報告し、情報共有を図るとともに、確実な環境管理を遂行する上で必要な設備面・体制面の改善提案を本社に提示し、設備投資等の経営資源の投入等、工場における環境管理問題の改善を図る。

先行事例にみる実践上のヒント

- ・ 実際に起きた事故やトラブルのみならず、未然防止案件についても、重大なものは本社の環境管理部門に報告し、情報・認識を共有する。
- ・ 環境管理情報をデータベース化し、本社と各工場の担当者が他工場の環境負荷の数値状況をイントラネットで確認できると同時に、会社方針を現場サイドにスムーズに伝達できるようにするシステムを構築する。

(3) 異常発生時等の危機管理体制の整備

公害防止統括者の指揮の下、本社(環境管理部門)と連携して、平常時の管理体制だけでなく、異常発生時の危機管理体制(初動・報告・処理対応・情報公開)を整備するとともに、異常発生時に備えた訓練を行うことにより、管理体制の有効性を検証する。

先行事例にみる実践上のヒント

- ・ 異常値が検出された場合を想定し、その際の初動・報告・処理・情報公開に関して、現場担当者、公害防止管理者、公害防止統括者等がどのようなことを行うのか等について明記したマニュアルを整備する。
- ・ 工場の環境状況を把握できる「連続測定装置」を設置したり、工場外まで汚染物質排出の影響が及ぶことが想定される物質の場合は、休日夜間における情報提供者等を予め選任し、その者から情報を得るなど、汚染拡大を未然に防止する体制を整備する。
- ・ 事故やトラブルが発生した場合、対策のフォローアップとして、対策を講じた1週間後に工場長や工場幹部が自ら足を運んで事故対策を確認する。

(4) 環境管理手順の明文化と業務の記録・保管

一連の公害防止に関する環境管理業務の手順を明文化し、マニュアル化する。

公害防止統括者、公害防止主任管理者及び公害防止管理者が実施する環境管理業務自体の記録・保管体制を整備する。

先行事例にみる実践上のヒント

- ・ 公害防止統括者は、必要に応じて工場現場を訪れて、環境管理の方針を普及するとともに、現場の実態把握に努める。
- ・ 公害防止統括者は、自ら行った点検や指導の内容を日誌に記録し、地方自治体との意見交換や各種報告の際に活用する。
- ・ 設備等の異常を検知したときには原因を調査、処置するとともに、設備トラブルの事例として記録、管理する。

(5) 関係会社・委託先などとの連携強化

環境管理業務や環境管理に大きな影響を及ぼす生産工程を関係会社や第三者に委託する場合には、公害防止に関する環境管理に必要な役割、責任分担、連絡、検証体制等について、明確化する。

先行事例にみる実践上のヒント

- ・ 委託先等との業務契約締結に当たって、環境管理に係る役割・責任分担や連絡・検証体制を契約上明記する。
- ・ 関連会社・委託先が環境管理を行う上で人的・資金的な制約を抱えている場合は、助言者・アドバイザーを一定期間関連会社・委託先に派遣し、問題解決に努める。
- ・ 関連会社・委託先が中小事業者の場合は、然るべき助言を得るため、コンサルタントを確保するように指導する。

2. **本社・環境管理部門における全社的な環境管理への取組**

【本社・経営層】

(1) 環境管理業務の企業経営リスクとしての認識

本社・経営層は、環境管理が企業経営の前提であるとともに、排出基準の超過等による公害の発生や排出等測定データの隠蔽・改ざんが長期の経営リスクとなることを認識し、公害防止に関する環境管理の全社的な基本方針を策定し、管理を実践する。

不適正事案は常に起こり得るものであるということを認識し、もし法令違反が起きた場合の経営上の深刻な損失(法的処罰、操業停止、事後的な対策コスト、社会的信用の失墜、不買運動等)を想定し、長期のリスクマネジメントの一環として取り組む。

環境管理業務を担当部門等に丸投げするのではなく、責任と権限を明確にした社内規定やマニュアル等を整備する。

先行事例にみる実践上のヒント

- ・ 経営幹部による「マネジメント・サイト・パトロール」を定期的を実施するとともに、安全方針を直接現場に伝達する。

- ・ 設備の劣化・欠如による環境管理上の問題に対しては、社内監査部門等の合意があれば、必要な設備投資がなされるようにする。
- ・ 工場リスクを階層別に分けて、優先度の高いリスクに関しては、本社環境部門長の指示で特別の設備対策費を配分できるようにする。
- ・ 設備の設計や運転に関して、法令よりも厳しい基準の内規を定める

工場・現場からの提案・要望を把握しつつ、環境管理に必要なかつ十分な人的・物的資源の確保に努める。特に事業環境が激変した場合でも、柔軟に適応し、環境保全を継続できるように、仕組みや人材育成を経営課題として位置付ける。

(2) 公害防止管理者等有資格者の育成と配置

工場に対して、公害防止管理者等の資格取得の増加のための取組を促す。

工場・現場において、公害防止管理者等の資格取得者を適正配置できるように、人事面での配慮を図る。

【本社・環境管理部門】

(3) 関係会社等を含めた全社リスク把握・対処のための仕組みの整備

リスクを把握するため、基準値超過データやトラブル発生情報を本社レベルで的確に把握し、経営層に報告できる体制や仕組みを全社的に構築する。

不適正事案の早期把握、是正、再発防止を速やかに行える体制を構築する。

先行事例にみる実践上のヒント

- ・ 社内の認識の共有に努めるよう、定期的な意見交換の場を設定し、各部門が抱えている課題の収集に努める。
- ・ 異常値が検出された場合、現場の責任として取るべき対応、本社に連絡した上で共同で取るべき対応について整理し、ルール化する。
- ・ 公害防止統括者による環境管理業務の確認、問題の早期発見を励行する。
- ・ 現場からのリスク情報の通報ホットラインを整備するとともに、通報者が不利益処分を受けないように措置する。
- ・ 設備の変更、工程、人事、規則など、環境管理に影響を与える事項の変更があった場合、そのリスク評価を実施する。評価結果を「即是正の必要がある」「潜在的可能性有り」「問題なし」に分類し、必要に応じて対策を講ずる
- ・ 環境対策の検証作業として、社内の環境管理担当者が定期的(年2～3回)に、特定の現場を題材として、環境対策を確認・議論し合う。

子会社、関係会社、委託先など、直接的なコントロールが及びにくい主体の関与がある場合、それらの環境管理業務の実情を把握できるように、環境管理に直接的に関係する作業工程を調査するとともに、必要に応じて当該作業工程について委託要領や確認リストを策定する。

(4) 多重的なチェック・監視体制の整備

多重監視体制の一環として、本社スタッフなどが工場に対して行うモニタリングや監査の実効性を高める。その際、監査者に対して十分な情報提供が行われるよう配慮する。

先行事例にみる実践上のヒント

- ・ 他の地域、工場、部署からのスタッフを含めて、職場相互点検・監査チームを編成し、監査や情報交流を行う。

(5) 危機管理体制の整備と検証

本社環境管理部門が緊急措置を講じるための権限、基準や手続きをあらかじめ整備する。

異常発生時の連絡体制、処理体制、情報公開体制など危機管理体制の整備とともに、教育や訓練の実施状況の把握により、体制の実効性を確保する。

先行事例にみる実践上のヒント

- ・ 緊急時(火災、漏洩等)は、発見した時点で、状況・場合によっては現場主任が、地方自治体に遅滞なく通報できる体制を構築する。
- ・ 緊急時において、地方自治体と連携して地域住民等へ広報する手順を整備する。
- ・ 異常発生時の初期段階の情報については、発生部門の長から本社へ第一報が伝達されるよう情報伝達システムを改善する。

3. 従業員教育への取組

(1) 真のコンプライアンス教育の実施

工場長から従業員に至るまで、単に環境法令を遵守するだけでなく、環境法令の背後にある社会的な要請を理解して自律的に対応できるよう、環境法令の趣旨、公害防止に関する環境管理の重要性、個々の担当部署・担当者が担う役割と全体での位置づけ、通常時や異常発生時における基本的な対応の方向性等に重点を置いた教育を行う。

公害防止統括者等への教育により、工場幹部の公害防止業務の重要性への認識や環境法令等の知識を深める等、公害防止に関する環境管理への意識を高め、工場全体の環境管理への取組を促進する。

先行事例にみる実践上のヒント

- ・ 社内啓発用として分かりやすい冊子等(環境保全手帳、環境コンプライアンスガイド等)を作成し、全社的に配布する。
- ・ 担当者個人レベルでのミスや不適切行為を抑止するための社員教育を徹底する(「担当者・べからず集」の作成・配布、抜き打ちテストの実施、職場に災害カレンダーを配布、これらを用いた現場での1分間教育等の実施)。
- ・ 環境コンプライアンス関係の基礎知識をチェックするシステム(e-ラーニングシステム)を

活用する。

- ・ ライン、スタッフ全員参加による「環境安全クイズ大会」を開催し、わかりやすい形で知識を普及する。
- ・ 事故・トラブルが起きた場合、「マニュアルを守らなかったのが原因」等で片付けず、根本的な原因を究明する方策を社内全体に定着させる。

(2) 公害防止に関する環境管理のノウハウの継承

現場熟練者の退職などにより、現場において公害防止に関する環境管理業務のノウハウが継承しにくくなっていることを認識し、過去の失敗事例や改善事例の収集、マニュアルを用いた教育等により、ノウハウの継承、社内への周知を図る。

先行事例にみる実践上のヒント

- ・ 過去の失敗事例(工場での事故、トラブル、苦情処理事例など)を収集、保存、データベース化し、研修等で活用するとともに、現場職員が常時アクセス・学習できるようにする。
- ・ 他工場の事例を題材に再現した事故・トラブルを疑似体験する。
- ・ 作業基準書の中に各人の持つノウハウ(暗黙知)を記載するようにし、少なくとも3年に1回定期的に内容を見直す。この作業基準書を用いて実技訓練を行う。
- ・ 「見える化」をキーワードとして、ビデオやデジカメを活用し、危険ポイントの認識・可視化を通じて、社員に注意喚起を図る。
- ・ 環境管理作業における基本的勘所を織り込んだ技能伝承ソフトを作成し、研修等で活用する。
- ・ ベテランの退職前等に計画的にOJTによる技能伝承のための機会を設け、取組を行う

(3) 公害防止管理者等の資格取得を含む環境実務研修の充実

従業員の公害防止管理者等の資格取得を推進する。

環境法令の改正や環境技術の進展に対応する社内外の研修を継続的に活用する。

先行事例にみる実践上のヒント

- ・ 公害防止管理者等の資格取得を昇進や昇給等に反映する。
- ・ 公害防止管理者等の受験勉強や環境法令の社内勉強会の開催に手当てを支給する。

4. 利害関係者とのコミュニケーションへの取組

(1) 行政(地方自治体)とのコミュニケーション

平常時と異常発生時における行政とのコミュニケーションの方策を確立する。

平常時においては、事業者は、公害防止体制や取組に関する情報提供や意見交換等のコミュニケーションを通じて、行政との信頼関係を構築するとともに、異常発生時における

る報告・連絡体制について行政と確認しておく。

異常発生時には、事業者は、周辺環境への汚染が広がる前に速やかに行政に連絡し、平常時に構築した関係を基に、円滑かつ継続的に連絡を取る。

先行事例にみる実践上のヒント

- ・ 行政関係者と常時、率直な意見交換が行えるよう、様々なコミュニケーションの機会を活用して情報交換を行い、行政関係者との信頼関係を醸成する。
- ・ 行政関係者や地域業界関係者をメンバーとした情報・ノウハウの共有のための交流会を組織する。
- ・ 環境管理活動の状況をまとめたレポートを毎年発行し、公開する。
- ・ 事故・トラブルや基準超過などの件数や講じた対応策・改善策を環境レポートにまとめ公表する。

(2) 地域とのコミュニケーション

地域住民等に対し、事業者にとって不利益な情報も含めて環境管理活動に関する情報公開を積極的に行う。また、環境問題が生じた場合には、環境負荷の多寡、対応措置、再発防止策を分かりやすく具体的に説明することにより、地域から信頼が得られるように努める。

工場は地域住民からの相談や情報開示請求に積極的に対応するとともに、地域住民等との定期会合や工場見学などにより、密接なコミュニケーションを図る。

地域住民等との対話で得られた要望事項については、迅速かつ率直に対応するとともに、結果をフィードバックする。

先行事例にみる実践上のヒント

- ・ フリーダイヤルやインターネットの電子メールを活用した地域住民向けの「目安箱」を開設する。
- ・ 近隣の代表者や地域関係者との「工場モニター会」を定期的を開催する。
- ・ 施設や工場の新增設の機会を利用して、近隣住民や取引先等を招いて、工場・施設の見学会を開催する。
- ・ 環境管理活動の状況をまとめたレポートを毎年発行し、公開する。
- ・ 事故・トラブルや基準配置などの件数や講じた対応策・改善策を環境レポートにまとめ公表する。

(3) 関係会社・取引先とのコミュニケーション

関係会社や委託先が環境管理の役割の一端を担う場合、事業者としての環境管理方針及び方策を関係者に周知徹底する。

関係会社や委託先に対して、環境管理方針の遵守状況について、定期的に報告を求める。

先行事例にみる実践上のヒント

- ・ 子会社、関係会社、委託先と定期的な意見交換及び現場見学を実施し、工場の意見を吸い上げ、実態を把握する。
- ・ 構内協力会社の従業員を含めた環境管理の周知・教育活動を行い、環境管理方針や方策について、共通理解を図る。併せて、小さいことも隠さない風通しのよい関係を醸成し、事故情報等についても共有化を図る

地方自治体の取組

1. 基本的方向性

事業者が工場において公害防止体制を構築し、その体制に基づき公害防止活動を実施するに当たって、平常時や異常発生時における地方自治体との円滑なコミュニケーションは、事業者が公害防止体制を有効に機能させ、公害防止活動を円滑に実践する上で非常に重要な役割を果たす。

このため、地方自治体においては、工場において公害防止管理者等が果たすべき役割(参考資料1参照)を再認識し、また、公害防止組織整備法に規定されている地方自治体の役割(選任等の届出受理、報告徴収・立入検査、知識・技能に係る指導等:下枠参照)を再確認した上で、工場における公害防止業務の履行状況等を適切に把握するとともに、大気汚染防止法や水質汚濁防止法その他の公害関連法令と相まって、工場に対し適時適切な公害防止の取組を促すことが期待される。

(平常時)

- ・事業者との公害防止体制や取組に関する日頃からの情報・意見交換等を通じた事業者との信頼関係の構築
- ・異常発生時における両者間の危機管理対応体制(報告・連絡・指導等)の明文化、相互確認及び周知徹底

(異常発生時)

- ・事業者からの迅速な報告・連絡、適切な応急対策・恒久対策の実施に関する確認・指導

(参考) 公害防止組織整備法に規定する地方自治体の事務

公害防止統括者等の選任等に係る届出の受理

- ・特定事業者は、公害防止統括者等を選任したときは、その日から30日以内に、その旨を都道府県知事に届け出なければならない(法第3条～第6条)。
- ・上記届出をした特定事業者の地位を継承した者は、遅滞なく、その事実を証する書面を添えて、その旨を都道府県知事に届け出なければならない(法第6条の2)。

公害防止統括者等に係る報告徴収及び立入検査

- ・都道府県知事は、この法律の施行に必要な限度において、特定事業者に対し、公害防止統括者等の職務の実施状況の報告を求め、又はその職員に、特定工場に立ち入り、書類その他の物件を検査させることができる(法第11条)。

公害防止統括者等の解任命令

- ・都道府県知事は、公害防止統括者等がこの法律又は公害関連法令^{*1}の規定に違反したときは、特定事業者に対し、公害防止統括者等の解任を命ずることができる(法第10条)。

*1この法律又は公害関連法令:

公害防止組織整備法、大気汚染防止法、水質汚濁防止法、騒音規制法、振動規制法、ダイオキシン類対策特別措置法、湖沼水質保全特別措置法、特定水道利水障害の防止のための水道水源水域の保全に関する特別措置法、鉱山保安法、ガス事業法、電気事業法

地方自治体の指導等

- ・国及び地方自治体は、公害防止管理者又は公害防止主任管理者として必要な知識及び技能を習得させるため必要な指導その他の措置を講ずるよう努めるものとする(法第12条)。

以下に、地方自治体が公害防止組織整備法に基づき工場における公害防止体制の状況把握、公害防止業務の履行状況の確認や指導等を行うに当たって留意すべき事項を示す。

2. 公害防止管理者等の選任等の届出時における対応

事業者から地方自治体への公害防止管理者等の選任等の届出や公害関係法令に係る届出を、地方自治体と事業者とのコミュニケーションの一機会ととらえ、次の点について適宜情報提供を行い、周知啓発を図ることが望ましい。

(1) 公害防止組織整備法等の改正等に関する周知

公害防止組織整備法及び公害関連法令の改正等が行われた場合、その改正内容及び届出時の留意事項等について周知を図る。

(2) 事業者向けガイドラインの啓発

事業者向けガイドラインを配布すること等により、公害防止管理者等への事業者向けガイドラインの啓発に努める。

3. 報告徴収及び立入検査時における対応

公害防止組織整備法に基づく報告徴収及び立入検査は、この法律の施行に必要な限度において、公害防止統括者等の職務の実施状況等について行うこととされている。これらの報告徴収及び立入検査は、大気汚染防止法及び水質汚濁防止法その他の公害関連法令に係る報告徴収及び立入検査の実施に併せて行うのが有効かつ効果的である。

具体的には、事業者向けガイドラインの内容を踏まえつつ、個々の工場の状況に応じて徴収・検査すべき項目を重点化・特定化した上で、公害防止業務の履行状況の確認、指導等を適切に行うことが望ましい。

4. 事業者とのコミュニケーションの実施及び啓発活動

(1) 事業者とのコミュニケーションの実施

上記の公害防止組織整備法の趣旨に沿った事業者(工場)の公害防止体制及び公害防止業務の履行状況の把握、事業者(工場)への適切な指導等を行うことに加え、事業者(工場)との日頃からの情報・意見交換等のコミュニケーションを通じ、工場における公害防止に関する環境管理の実態・課題等について認識の共有化を図る。

(2) 普及啓発活動

パンフレット及びホームページ等による公害防止管理者制度(公害防止組織整備法の概要、国家試験・資格認定講習の実施概要)の普及啓発

公害関連法令の改正や公害防止技術に関する普及啓発

(3)教育・研修の実施

公害防止統括者、公害防止管理者等を対象とした教育・研修の実施

- ・公害防止統括者、公害防止管理者等を対象とした講習会等を開催し、公害防止組織整備法及び公害関係法令の改正等の最新動向等について知識の普及を図る。なお、地方自治体自らが実施する場合のほか、外部機関への委託、公害防止管理者の自主的連絡組織や業界団体等による実施も考えられる。

地方自治体職員を対象とした教育・研修の実施

(4)その他

関係行政機関との連携

- ・公害防止対策は電気事業法、ガス事業法及び鉱山保安法等による保安規程等とも関連することから、関係行政機関と連携を図りつつ公害防止対策を講じる。

地域社会におけるコミュニケーションの促進

- ・工場と地域住民・地域団体との間の円滑なコミュニケーションにより、両者の信頼関係が醸成されるよう、工場に対して、平常時及び異常発生時における地域住民等への適時適切な情報提供や説明会の開催等を促す。

おわりに

～事業者向けガイドラインの実効性の確保のための今後の取組について～

今般策定した事業者向けガイドラインは、近年、事業者において公害防止の重要性に対する認識が相対的に低下していると推察される中、事業者が経営トップの明確な方針の下、業種や規模に応じた実効性のある公害防止に関する環境管理体制の構築に取り組む際の参考となる行動指針を示すものである。

昭和46年の公害防止管理者制度の制定当時においても指摘されているとおり、産業公害を防止するためには、事業者が、公害防止を企業経営の基本的前提とする経営理念を確立し、積極的な姿勢で取り組むことが必要不可欠である。

公害防止に関する環境管理については、公害防止に関する管理手法や対策技術が日々進歩しており、多様な対応が求められる。また、法規制等により義務付けられた一定の取組を行えばよいというものではなく、社会的責任を果たす観点から、個々の事業者を取り巻く様々な利害関係者からの要請を的確に把握し、事業者が責任を持って適切かつ真摯に対応していくことが求められる。

したがって、事業者向けガイドラインは、基本的な方向性と具体的な先行事例を示した上で事業者の主体的な取組を促していくことによって、周辺環境の変化に臨機応変に対応し、事業者の創意工夫が活かされた効率的かつ効果的な環境管理の取組が進むことを期待するものである。事業者は、業種や規模に応じた具体的な取組方針を明確にし、実践していくことが求められる。

今後、事業者向けガイドラインの実効性を確保し、事業者による主体的な公害防止に関する環境管理を促進するため、以下の取組が求められる。

1. 事業者及び産業界の取組

(1) 取組方針の明確化及び自主評価の実施

事業者及び産業界は、本ガイドラインを踏まえた主体的な体制整備及び実践を図るため、業種や規模などの特徴に応じた公害防止に関する環境管理の取組方針を検討し、策定することが必要である。

また、全社的・全業界的な取組を確保するため、事業者及び産業界においてその取組方針を明確化し、経営層から工場現場(公害防止統括者、公害防止主任管理者、公害防止管理者その他公害防止業務の従事者)に至るまでその認識を徹底し、実践することが必要である。

さらに、公害防止に関する環境管理業務を継続的に記録・保存し、その記録結果等をもとに、取組の実施状況の自主評価を行い、「工場・現場における公害防止に関する環境管理」「本社・環境管理部門における全社的な環境管理」「従業員教育」「利害関係者とのコミュニケーション」の各局面において継続的に取組内容の改善を推進することが求められる。

(2) 取組の実施状況の公表及び利害関係者との連携

事業者が社会的責任を果たしながら公害防止に関する環境管理の取組を行うためには、その取組について様々な利害関係者と積極的にコミュニケーションを図ることが必要である。

このため、事業者は、1.(1)に示した取組方針及び取組の実施状況の自主評価結果について、環境報告書やCSR報告書等に記載したり、地域住民等を対象とした説明会を開催したり、工場便りを配布するなど、利害関係者からの評価を受ける機会を設けることにより、利害関係者との継続的なコミュニケーションを実施することが求められる。

2. 国及び地方自治体による取組

(1) 事業者向けガイドラインの普及啓発及び先行事例の情報提供の推進

国は、より多くの事業者が事業者向けガイドラインを踏まえて、主体的に公害防止に関する環境管理に取り組めるよう、ガイドラインのホームページ等への掲載、業種別や地域別の説明会開催等の広報活動を行うことにより、事業者及び産業界に対してガイドラインの普及啓発を進めることとする。

さらに、事業者及び産業界の公害防止に関する環境管理の具体的取組について引き続き情報収集に努め、事業者及び産業界の優れた成果を挙げている先進事例を集約し、ホームページに公開するなど、業種横断的な情報提供に努める。

また、地方自治体においても、 章で述べたような普及啓発等を進めることが期待される。

(2) 事業者による取組状況の把握や評価及び新たな措置の検討

国は、事業者向けガイドラインを踏まえた事業者の体制整備が着実に進むよう、事業者及び産業界の取組状況のフォローアップを行う。このため、国は、フォローアップのための検討の場を持ち、事業者及び産業界の取組状況を定期的に把握し、取組状況に関する評価を行い、その結果を公表することとする。あわせて、地方自治体への定期的な調査等により、公害防止組織整備法に基づく施行状況を確認、把握する。

さらに、これらの調査・評価結果等も踏まえつつ、公害防止管理者制度をはじめとした公害防止に関する環境管理に係る施策・制度の有効性等の検証を適時行い、その結果を踏まえ、事業者向けガイドラインを見直すとともに、事業者による取組の実効性を高めるための必要な措置について制度的な対応も含め所要の検討を行うこととする。

また、地方自治体は、 章で述べたように、公害防止組織整備法の施行事務において、事業者における公害防止業務の履行状況の把握及び指導を行うことが期待される。

(3) 公害防止管理者等の再教育制度の検討及び実施

公害防止に関する環境管理体制の中核を担う公害防止統括者、公害防止主任管理者及び公害防止管理者は、公害防止管理者制度の重要性、公害防止組織整備法上の責務・役割を認識するとともに、最新の環境規制や環境保全対策等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求められる。

このため、国においては、事業者及び産業界における再教育の実態やニーズ等を踏まえた上で、公害防止管理者等の再教育制度の実施体制及び内容について所要の検討を行い、全国的な再教育事業を具体化することが期待される。

参考資料

参考資料1	公害防止管理者等が果たすべき役割.....	p31
参考資料2	委員名簿.....	p35
参考資料3	検討の経緯.....	p36

(参考資料1)

公害防止管理者等が果たすべき役割

公害防止組織整備法に基づく公害防止管理者制度は、工場における公害防止活動の根幹を成すものである。本制度により設置が義務付けられる公害防止体制は、工場の最高責任者である「公害防止統括者」、専門知識を有する技術管理者である「公害防止管理者」、統括者を補佐し管理者を指揮する「公害防止主任管理者」により構成され、従業員にはその指示に従う義務が公害防止組織整備法で規定されている。

よって、事業者においては、この公害防止管理者制度の重要性を再認識した上で、工場全体で実効性ある公害防止活動を実践できるよう、また、本社(経営層・環境管理部門)や利害関係者との連携を円滑に進められるよう、公害防止管理者等が実務においてそれぞれの職務に応じた役割を果たすことが期待される。

(参考) 公害防止組織整備法における公害防止管理者等の規定

公害防止統括者

- ・特定事業者は、特定工場における公害防止に関する業務のうち、次の業務を統括管理する者(公害防止統括者)を選任しなければならない(ただし、小規模事業者[常時使用する従業員数が20人以下の事業者]は除く)(法第3条第1項)。
 - 公害発生施設の使用の方法の監視
 - 公害防止施設の維持及び使用
 - ばい煙や汚水など排出等データの測定及び記録
 - 事故時及び緊急時の措置の実施
- ・公害防止統括者は、特定工場においてその事業の実施を統括管理する者をもって充てなければならない(法第3条第2項)。

公害防止主任管理者

- ・特定事業者は、特定工場が大規模なばい煙発生施設及び汚水等排出施設を併せ持つ場合、これらに係る公害防止に関する技術的事項について、公害防止統括者を補佐し、公害防止管理者を指揮する者(公害防止主任管理者)を選任しなければならない(法第5条第1項)。
- ・公害防止主任管理者は、同資格を有する者をもって充てなければならない(法第5条第2項)。

公害防止管理者

- ・特定事業者は、当該特定工場に係る公害防止に関する次のような技術的事項を管理する者(公害防止管理者)を選任しなければならない(法第4条第1項)。ul> - 使用する燃料又は原材料の検査
 - 公害発生施設の点検(若しくは操作又は配置の改善)
 - 公害防止施設の操作、点検及び補修
 - ばい煙や汚水など排出等データの測定の実施及びその結果の記録
 - 測定機器の点検及び補修
 - 事故時及び緊急時の措置の実施
- ・公害防止管理者は、同資格を有する者をもって充てなければならない(法第4条第2項)。

1. 公害防止統括者の果たすべき役割

- ・「業務を統括管理する者」とは、当該特定工場における公害防止業務が適切かつ円滑に実施されるよう所要の措置を講じ、かつ、その実施状況を監督する等、業務について責任をもってとりまとめる者をいう(これらの業務を自ら直接実施する必要はない)。
- ・これらの公害防止に関する主要な業務の統括管理は、本来の生産活動と密接に結びついているので、生産活動を十分掌握し得る者がこれに当たることが求められる。よって、公害防止統括者は、特定工場においてその事業の実施を統括管理する者(いわゆる工場長に相当する者)をもって充てなければならない。

(PDCA マネジメントサイクル上の具体的な公害防止統括者の役割は、別表を参照)

2. 公害防止管理者の果たすべき役割

- ・公害防止業務の具体的内容は、極めて専門技術内容にわたるため、公害防止統括者のみでは、実効性の高い公害防止対策のために十分ではないことから、「公害防止に関する技術的事項を管理する者」として、公害防止に関し一定の専門技術的能力を有する者(= 公害防止管理者)の選任を義務づけている。
- ・「業務を管理する者」とは、自ら行う、あるいは従業員を指揮して当該業務を行わせる者のことをいい、工場における課長、課長補佐ないし係長程度の能力が要求される。

(PDCA マネジメントサイクル上の具体的な公害防止管理者の役割は、別表を参照)

3. 公害防止主任管理者の果たすべき役割

- ・大規模のばい煙発生施設及び汚水排出施設を併せ持つ工場では、例えばばい煙の処理過程から汚水が発生するなど、ばい煙と汚水が密接に関連する。よって、このような工場においては単にばい煙に関する専門技術者と汚水に関する専門技術者が選任されるだけでは不十分であることから、両分野に知識能力を有する者(= 公害防止主任管理者)が各施設の相互の関連性を十分考慮しつつ、公害防止業務に当たる必要がある。
- ・「公害防止統括者を補佐し、公害防止管理者を指揮する」とは、公害防止統括者と公害防止管理者の中間に位置し、公害防止統括者に対しては、助言・勧告等により補佐し、公害防止管理者に対しては、(公害防止統括者に代わって)命令、指導等により指揮することをいい、工場の部課長程度の能力が要求される。
- ・公害防止主任管理者を選任する場合、上記の役割を踏まえた上で、公害防止統括者や公害防止管理者との職務・権限関係をあらかじめ具体的に明確化しておくことが必要である。
- ・公害防止統括者及び公害防止管理者と同様、公害防止に関する環境管理業務状況を記録・保管しておくことが求められる。

(別表) 公害防止統括者、公害防止主任管理者及び公害防止管理者の役割
(PDCA の段階別)

段階	公害防止統括者 / 公害防止主任管理者 ¹	公害防止管理者
計画(Plan)	<ul style="list-style-type: none"> - 工場における公害防止に関する環境管理基本方針の策定及び工場内への周知 - 工場における公害防止業務の実施に必要な資源(人員・設備)の確保、適正な人員配置・設備投資 - 工場における公害防止業務の実施に際し、公害防止統括者、公害防止主任管理者及び公害防止管理者その他公害防止業務に携わる者がそれぞれ果たすべき役割(職務・権限)、各者間の報告連絡・指揮命令系統及び手順の明確化 (例) 排出等データの測定、記録、監視、評価、報告、保管の一連のプロセスに複数の者が携わるなど、データの改ざんや隠蔽を防止する体制を整備する - 公害防止業務部門と操業部門との間の役割分担、両部門間の報告連絡・指揮命令系統及び手順の明確化 - 公害防止業務に関する関連会社・委託先との間の役割、報告連絡・指揮命令系統及び手順 - 公害防止業務部門と危機管理部門との間の役割分担、両部門間の報告連絡・指揮命令系統及び手順の明確化(特に異常発生時) - 工場と本社との間の役割分担、報告連絡・指揮命令系統及び手順の明確化(特に異常発生時) - 管轄する地方自治体との報告連絡系統及び手順の明確化(特に異常発生時) 	<ul style="list-style-type: none"> - 操業部門が作成する燃料や原材料の品質の点検方法、公害防止施設(測定機器含む)の操作・点検・補修方法への意見陳述、操業部門との情報共有 - 排出等データの測定、記録、監視、評価、報告、保管方法への意見陳述、操業部門との情報共有
実行(Do)	<ul style="list-style-type: none"> - 公害防止管理者及び公害防止主任管理者の指揮監督(公害防止基本方針の周知状況及び報告内容の確認、異常発生時等における措置の指示等) - 操業部門の指揮監督(公害防止基本方針の周知状況及び報告内容の確認、異常発生時等における措置の指示等) - 危機管理担当部門の指揮監督(公害防止基本方針の周知状況の確認、異常発生時等における公害防止担当部門との連携の指示等) - 本社(環境管理部門)への報告連絡及び本社指示への対応(特に異常発生時) - 公害防止管理者等に対する環境教育の実施 - 公害防止に関する環境管理業務状況の記録・保管 	<ul style="list-style-type: none"> - 報告連絡・指揮命令系統及び手順に基づく職務の遂行 - 公害防止に関する環境管理業務状況の記録・保管(平常時) - 燃料や原材料の品質等の報告受理・確認 - 公害防止施設(測定機器含む)の監視・巡視結果の報告受理、点検結果の保管確認、公害防止統括者への報告 - 排出等データの監視結果の報告受理、評価の実施(操業状況と排出濃度の比較確認、排出基準遵守状況の確認)、公害防止統括者への報告 - 管轄地方自治体への測定分析結果の報告、記録保存の確認 - 従業員等に対する環境教育の実施(異常発生時) - 操業部門からの公害防止施設(測定機器含む)に係る異常発生報告の受理、必要な応急措置の指示、公害防止統括者への報告

		<ul style="list-style-type: none"> - 異常の程度に応じ、公害防止統括者の指示に基づき、操業部門での措置(生産計画変更、操業率引下げ、操業停止、保全、補修等)の指示、関連部門との連携による復旧作業の指揮
点 検 (Check)	<ul style="list-style-type: none"> - 過去の失敗事例の分析や異常発生時を想定した公害防止業務に関する訓練等による公害防止体制の有効性の評価 - 公害防止基本方針及び公害防止体制の改善の必要性の評価 	<ul style="list-style-type: none"> - 定期点検での公害防止施設(測定機器含む)の不良箇所の報告受理、必要な応急措置の指示、措置結果の確認、公害防止統括者への報告 - 過去の失敗事例の分析や異常発生時を想定した公害防止業務に関する訓練等による報告連絡・指揮命令系統及び手順の有効性の確認 - 公害防止基本方針及び公害防止体制の改善の必要性の評価
改 善 (Action)	<ul style="list-style-type: none"> - 工場における公害防止基本方針、公害防止体制の改善指示(報告連絡・指揮命令系統及び手順等の改訂を含む) - 工場における公害防止業務の実施に必要な資源(人員・設備)投入に関する本社への提案 	<ul style="list-style-type: none"> - 公害防止施設(測定機器含む)の補修計画の策定に際した意見陳述、操業部門との意見調整、情報共有 - 報告連絡・指揮命令系統及び手順の改訂に際した意見陳述、操業部門との意見調整、情報共有 - 工場における公害防止業務の実施に必要な資源(人員・設備)投入に関する公害防止統括者への提案

¹ 公害防止主任管理者は公害防止統括者を補佐し、公害防止管理者を指揮する。

(参考資料 2)

委員名簿

座長	石 谷 久	慶應義塾大学大学院教授(東京大学名誉教授)
委員	井 口 新一	(財)日本適合性認定協会 常務理事
委員	岩 淵 準	愛知県環境部技監
委員	奥 寺 清二	三吉工業(株) 代表取締役
委員	神 谷 文吾	神谷理研(株) 代表取締役社長
委員	郷 原 信郎	桐蔭横浜大学法科大学院教授
委員	志々目友博	千葉市環境保全部長
委員	篠 原 善之	三井化学(株)専務取締役
委員	関 澤 秀哲	新日本製鐵(株)代表取締役副社長
委員	椿 広 計	筑波大学大学院ビジネス科学研究科 教授
委員	新 美 育文	明治大学法科大学院教授
委員	兵 頭 美代子	主婦連合会 会長
委員	山 次 信幸	キッコーマン(株) 理事・環境部長

(参考資料 3)

検討の経緯

- | | | |
|-------|-------------|---|
| 【第1回】 | 平成18年6月7日 | ・検討会の公開
・検討会の設置
・公害防止体制の概要
・今後の環境管理における公害防止体制の整備の在り方
・審議スケジュール |
| 【第2回】 | 平成18年7月27日 | ・公害防止体制の整備を巡る状況及び課題
・企業の社会的責任を巡る状況及び課題 |
| 【第3回】 | 平成18年8月31日 | ・事業者及び地方自治体の公害防止管理の状況や方向性 |
| 【第4回】 | 平成18年10月5日 | ・事業者の公害防止管理の状況や方向性
・論点整理
公害防止対策に関する工場でのマネジメントの在り方
公害防止対策に関する全社的なマネジメントの在り方 |
| 【第5回】 | 平成18年11月21日 | ・論点整理
従業員等に対する教育の在り方
利害関係者とのコミュニケーションの在り方
検討会報告書骨子案 |
| 【第6回】 | 平成18年12月26日 | ・検討会報告書案 |
| 【第7回】 | 平成19年2月 日 | ・検討会報告書のとりまとめ |