

1. 規制以外の手法とは

(1) 規制以外の手法の検討の背景

これまで生活環境の保全に関しては大気、水質、騒音・振動、土壌汚染等分野ごとの法律に加え、大阪府においては「大阪府生活環境の保全等に関する条例」により、主として汚染の原因者に対する排出等規制により対応してきた。その結果、大気汚染や水質汚濁といった公害は一定の改善が見られたが、引き続き改善すべき課題があることやより効果的・効率的な排出削減の取組が求められていることなどから、規制以外の手法の導入について検討を行うこととした。

(2) 規制以外の環境政策の手法

①第5次環境基本計画で示された環境政策の実施の手法

国の第五次環境基本計画（平成30年4月17日閣議決定）では、環境政策の実施の手法としてこれまでの「直接規制的手法」に加えて、「枠組規制的手法」や「自主的取組手法」などの手法が示され、「これら多様な政策手法の中から政策目的の性質や特性を勘案しつつ、適切なものを選択し、ポリシーミックスの観点から政策を適切に組み合わせて政策パッケージを形成し、相乗的な効果を発揮させていくことが不可欠」としている。

今回の条例のあり方検討に際しては、「枠組規制的手法」も含めた事業者の自主的な取組を活用する施策の導入について検討する。

表2-1 第5次環境基本計画で示された環境政策の実施の手法例

手法	手法概要
直接規制的手法	<ul style="list-style-type: none"> 法令によって社会全体として達成すべき一定の目標と遵守事項を示す。 排出規制、設備基準 等
枠組規制的手法	<ul style="list-style-type: none"> 目標を提示してその達成を義務づけ、又は一定の手順や手続を踏むことを義務づける。 規制を受ける者の創意工夫を活かしながら、定量的な目標や具体的遵守事項を明確にすることが困難な新たな環境汚染を効果的に予防し、又は先行的に措置を行う場合などに効果
経済的手法	<ul style="list-style-type: none"> 経済的インセンティブの付与を介して各主体の経済合理性に沿った行動を誘導 財政的支援（補助金、税制優遇）、課税等による経済的負担を課す方法、排出量取引、固定価格買取制度 等
自主的取組手法	<ul style="list-style-type: none"> 事業者などが自らの行動に一定の努力目標を設けて対策を実施 事業者などがその努力目標を社会に対して広く表明し、行政が進捗点検を行う。
情報的手法	<ul style="list-style-type: none"> 事業活動や製品・サービスに関して、環境負荷などに関する情報の開示と提供

	<ul style="list-style-type: none"> ・環境報告書などの公表や環境性能表示 等
手続的手法	<ul style="list-style-type: none"> ・各主体の意思決定過程に、環境配慮のための判断を行う手続と環境配慮に際しての判断基準を組み込む。 ・環境影響評価の制度やPRTR制度 等
事業的手法	<ul style="list-style-type: none"> ・国、地方公共団体等が事業を進めることによって政策目的を実現

②規制以外の手法による施策事例

これまでに実施されてきた規制以外の手法による施策として、主に事業者の自主的な取組を活用した事例を表2-2に示す。

表2-2

取組事例	概要	根拠
土壌汚染対策 (枠組規制的手法)	<ul style="list-style-type: none"> ○法・条例による「土壌汚染状況調査」の義務の無い土地について、土地所有者の自主的な調査を促すため、調査手法等の指針を府が作成 ○指針に沿って実施された調査結果については、申請により区域指定等の手続きを行うことで、その後の土壌汚染対策を法・条例に基づいて実施することが可能になる。 	生活環境保全条例
化学物質対策 (枠組規制的手法) (自主的取組手法)	<ul style="list-style-type: none"> ○府が作成する「化学物質適正管理指針」に沿って、事業所は自らの「化学物質管理計画書」を作成するとともに、「化学物質管理目標」を設定 ○事業所は、「化学物質管理目標」の毎年度の達成状況を把握し、府に報告 	生活環境保全条例
自動車排ガス対策 (枠組規制的手法) (自主的取組手法)	<ul style="list-style-type: none"> ○事業所管大臣は、事業活動に伴う自動車排出窒素酸化物等の排出の抑制のために必要な措置等に関し、事業者の「判断基準」を定める。 ○事業者は、「判断基準」に沿って「計画」を作成し、実施状況を毎年報告 	自動車 NOx・PM法
おおさか交通 エコチャレンジ推進運動 (自主的取組手法)	<ul style="list-style-type: none"> ○府内で自動車を使用する者は誰でも「交通エコチャレンジ宣言」をし、登録することができる。 ○宣言者に登録証発行、HPで紹介、エコドライブマーク配布 等 	—
STOPアスベスト キック 宣言 (自主的取組手法)	<ul style="list-style-type: none"> ○自治体と関連する業界団体等が共同で今後増大が見込まれる解体等工事によるアスベスト飛散防止に取り組むことを宣言 ○構成員は、宣言に沿ってアスベスト飛散防止対策の周知活動等に取り組む。 	—

VOC 対策 (枠組規制的手法) (自主的取組手法)	<ul style="list-style-type: none"> ○経済産業省が「事業者等による揮発性有機化合物 (VOC) 排出抑制のための自主的取組促進のための指針」を作成 ○業界団体は、取組の目指すべき方向性及び方策を設定 (計画策定等) し、取組状況を産業構造審議会産業技術分科会産業環境対策小委員会に毎年度報告 ○国及び地方公共団体等は、事業者の自主的取組を促進するため、情報提供、セミナーの実施、対策資金の低利融資制度等 	—
公害防止管理者制度 (枠組規制的手法)	○公害防止に関して専門知識を有する人を工場に配置し、その工場内に公害防止組織の整備を図ることで、公害防止に係る取組を自ら適正管理する制度	特定工場における公害防止組織の整備に関する法律

2. 規制以外の手法の必要性

これまでの排出等規制に加えて、新たな対応が求められるものとして、以下のような課題がある。

(1) 適正な施設の維持管理等の確保

工場・事業場における環境負荷が大きいと考えられる施設については、その設置に際して届出を義務付けるとともに、設備構造基準、排出基準等を定め規制が行われている。しかしながら、施設の日常的な維持管理等が十分でないため排水基準を超過する事例や、関連法令による必要な変更手続きが行われず届出内容と異なる施設の運用が行われている事例などが確認されている。

これらの事例は、行政による立入検査時に確認されることが多いが、多くは担当者の認識不足が原因で行政からの指摘があると速やかに是正手続きが執られるものが大半である。しかしながら行政による立入検査や採水分析は年 1 回程度であることから、日常的に事業者自らが適正な維持管理に努める仕組みが求められる。

(2) 効率的な環境保全対策への転換

近年、府域の中小の製造業等では競争の激化や人手不足等により、工場・事業場において環境対策にかかる予算・人員等が負担になるとともに、従業員の高齢化や熟練工の後継者不足などの課題も指摘されている。

一方、これまでの法・条例に基づく規制では、一定の施設を有する工場・事業場に対して一律に同じ規制を課していたが、必ずしも個々の事業活動の実態に即した効率的なものとは言えないケースも見られる。例えばこれまでの規制措置に代えて、個々の工場・事業場がそれぞれの事業活動の実態に即した環境保全対策を柔軟に実施することが可能になれば、新たな技術の積極的導入などにより、より少ない予算・人員でも同等の対策効果を得ることができると期待される。

(3) 環境基準が未達成の分野への対応

近年、大阪の環境の状況は大きく改善してきているが、現在も環境基準の早期達成が困難な項目として、大気環境に係る光化学オキシダントが残っている。これまで法・条例により、光化学オキシダント生成の要因の1つとされる揮発性有機化合物（VOC）については、設備構造基準や排出基準等による規制が行われてきた。その結果、環境大気中へのVOC排出量は一定削減されたが、光化学オキシダント濃度は十分に改善せず、依然として毎年光化学スモッグ注意報が発令される状況が続いており、これまでの排出等規制以外の効果的な手法についても検討する必要がある。

(4) 新たな環境課題への配慮

今日の環境問題に対する社会の関心は、かつての激甚な公害問題への対応から、SDGsの視点も踏まえ地球温暖化対策、資源の循環的利用、生物多様性保全など、より幅広い分野へと拡大している。これらの新しい環境課題は、社会・経済課題とも密接に関連しており、従来のように特定の環境課題の直接的解決にのみ比重を置いた手法では限界があり、環境課題の解決に留まらず、社会的課題や経済的課題などの同時解決と環境・社会・経済の統合的向上という視点が必要であると言われている。

これまで法・条例による規制の対象としてきた工場・事業場は、直接的にはその事業活動に伴うばい煙、排水、騒音・振動等が公害問題の原因となっていたものであるが、同時にその事業活動に伴っては、多量の二酸化炭素などの温室効果ガスの排出、原材料として多量の資源の消費、製造した製品の廃棄に伴う廃棄物の発生、原材料の採掘に伴う自然環境や生態系への影響など、上述した新たな環境課題のいずれにも大きな関わりを持っている。このため工場・事業場を有する企業・事業者には、原料調達や製品の普及などを通して、例えば途上国における労働環境の改善や持続可能な経済成長など、今日の世界が抱える社会的課題や経済的課題の同時解決にも貢献することが期待されており、その環境対策を進めるに際しては、このような視点にも配慮することが望まれる。

3. 規制以外の手法の導入に当たっての考え方（案）

前項の各課題等については、これまでの規制を中心とした枠組みでは十分な対応が困難であったため、今後は事業者自らの創意工夫による自主的・積極的な取組を行政として促進する方策についても検討するべきである。

以下に事業者による自主的取組促進策の具体化を検討する際の視点を示す。なお、実際の制度導入に当たっては、その実効性を慎重に検証するとともに事業者のニーズを十分に考慮することが必要である。また、その根拠の条例への位置づけにより、継続的な促進体制を構築することも重要である。

(1) 自主的な施設の適正管理の促進

工場・事業場における各種公害防止関係法規の遵守を目的とするものとしては、「特定工場における公害防止組織の整備に関する法律（昭和46年制定）」による公害防止管理者制度や「大阪府環境基本条例（平成6年制定）」の事業者による環境総括責任者の設置のほか、ISO14001などのEMS（環境マネジメントシステム）の導入などの取組が進められてきた。しかし

ながら、個々の工場・事業場へ立入検査を行った際に法・条例の規定に沿った適正な管理が行われておらず、行政の指摘により是正されるケースも少なくない。

このため、工場・事業場による適正な管理を効率的かつ確実に行えるようにするために、行政が立入時に確認する項目・内容をあらかじめチェックリスト等として公開することで、日頃から事業者自らが各種公害防止関係法規の遵守状況の確認等を効率的に行うことができるものと考えられる。その際、事業者が確認したチェックリストを定期的に自主公表するなどの仕組みを構築することで、工場・事業場における適正な管理を継続的に確保するとともに、行政、事業者双方の労力の削減にも繋がるものと考えられる。

同様の取組は、最近の新型コロナウイルス感染拡大期における行政による立入検査時の感染リスクの低減にも効果が期待できる。通常定期的に行っている行政による現場確認は人と人との接触機会の増加に繋がるが、チェックリスト等による事前確認を行うことで現場での確認作業とそれに要する時間を減らし、結果、人と人との接触機会ひいては感染リスクの低減にも繋がるものと期待される。

(2) 事業活動の実態に即した自主的取組の促進

府内の工場・事業場の事業内容は、各種製造、印刷等の二次産業から、運送、洗濯、医療・介護施設、温浴施設等の三次産業など多岐に渡っており、これら工場・事業場の実態に即したより効率的な環境保全の取組を進めるためには、個々の取組内容の詳細まで行政が一律に定めるのではなく、各工場・事業場が自らの判断で取り組むべき内容を検討し、計画することも効果的であると考えられる。

一方で、このような取組を一から単独で進めることは、特に中小の事業者にとってはノウハウや人員の面でハードルが高く、行政が一定の指針を示すなど、その取組を支援する枠組が求められる。具体的には、事業者は行政等の作成した指針に沿って取り組むべき課題を自ら選定し、具体的な取組内容や目標などを計画書として策定することとなるが、このような取組は既に自動車排ガス対策や VOC 対策、化学物質管理など個別分野で導入されている例がある。今後、同様の取組みをより幅広い分野に広げていく場合、各事業者が取り組むべき課題の必要性や取組内容の実効性について十分検証しておくことが重要である。

(3) 先進的な取組事例の広報等

近年、事業者における環境問題への取組姿勢などを投資家が投資の判断材料の1つとして捉える ESG 投資や消費者が商品を選択する際の判断材料にする考え方が広がりつつあり、事業者においてもその対応が重要な経営課題となっている。また、新型コロナウイルスの感染が拡大するまでは、長期間にわたり景況感の改善が続き、分野によっては労働力が不足する状況があった。特に府内の中小の製造業等では若年層を中心とする新たな人材の確保が難しくなっているとの声もある。

このため、法令による公害規制への対応だけでなく、幅広い分野の環境課題に自ら積極的に取り組む事業者を行政が適正に評価し、その情報を広く広報することで、環境問題を重視する投資家のほか、当該事業者から調達する取引先や消費者へのアピールになるとともに、不足する若年層の人材確保にも貢献できるものと期待される。

また、広報に際しては、事業者の取組に係る情報に加えて、関連する環境改善の状況や地

域との連携などの情報も加えて、多くの人目に留まるような総合的かつ興味深い情報発信とすることが望ましい。その結果、投資家や取引先、府民の当該事業者に対する認知度やイメージの向上に繋がれば、事業者における更なる環境保全の取組の促進に資するものと考えられる。