

環境社会学特別講義 公開講演会

環境政策の立案プロセス ～PRTR法とフロン回収・破壊法を例に～

2011. 8. 30

慶応義塾大学環境情報学部教授
太田 志津子

1

内容

1. 環境政策の立案プロセス
2. PRTR法の制定経緯
3. フロン回収・破壊法の制定経緯

2

法律の種類

閣法

内閣が法律案を国会に提出して行う立法

<例> 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 (PRTR法)

議員立法

国会議員による立法

衆法: 衆議院議員提出法案

参法: 参議院議員提出法案

<例> 特定製品に係るフロン類の回収及び破壊の実施の確保等に関する法律 (フロン回収・破壊法)

3

1. 環境政策の立案プロセス

4

環境政策の立案プロセス

～政策課題の発見から政策の実現まで～

1. 問題の発見・認識 (調査事業、事故など)
2. 解決に向けた基本案作り
 - ・シンクタンクを活用した調査・分析
 - ・有識者検討会や審議会での議論
 - ・モデル的取組・実証事業の実施
3. 様々な関係者 (他省庁、地方自治体、企業、NPO等) との調整
4. 国会議員との調整
5. 外国政府・国際機関との調整

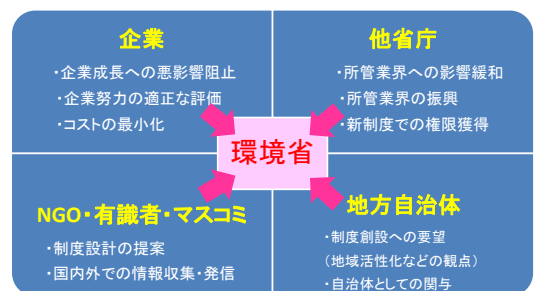
①設計・開発

②営業

環境政策の実行・実社会の変化

5

ステークホルダーとの調整



6

2. PRTR法の制定経緯

7

PRTR法

「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」(平成11年法律第86号)
 <略称:「化学物質排出把握管理促進法」、「化管法」、「PRTR法」>

事業者及び国民の理解のもとに、
PRTR制度及びMSDS制度を導入



- 事業者による化学物質の自主的な管理の改善の促進
- 環境の保全上の支障の未然防止

8

PRTR法の概要

- 第1章 総則
- 第2章 第一種指定化学物質の排出量等の把握 (PRTR制度)
- 第3章 指定化学物質等取扱事業者による情報の提供等 (MSDS制度)
- 第4章 雑則
- 第5章 罰則
- 附 則

9

PRTR制度とは？

- Pollutant Release and Transfer Register (化学物質排出移動量届出制度)の略称。
- 有害性のある多種多様な化学物質が、どのような発生源から、どれくらい環境に排出されたか、あるいは廃棄物に含まれて事業所の外に運び出されたかというデータを把握し、集計し、公表する仕組み。

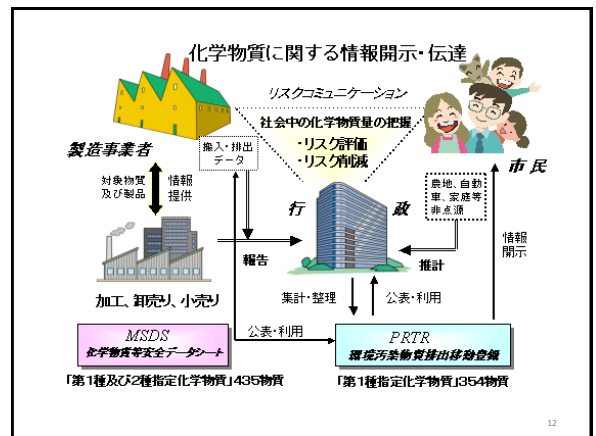
10

MSDS制度とは？

➢ Material Safety Data Sheet (化学物質等安全データシート)の略称。

- 有害性のおそれのある化学物質及びそれを含有する製品を他の事業者の譲渡、提供する際に、**化学物質等の性状及び取扱いに関する情報の提供**を義務付けるもの。

11



12

PRTR制度の仕組み

- 対象としてリストアップされた化学物質を製造・使用している事業者は、環境中への排出量及び廃棄物や下水として事業所の外へ移動させた量を自ら把握し、行政機関に年に1回届け出る。

- 第一種指定化学物質(462物質)



- 行政機関は、そのデータを

整理・集計し、また、家庭や農地、自動車などから排出されている対象化学物質の量を推計して、2つのデータを併せて公表する。

図の出所: PRTRデータを読み解くための市民ガイドブック

13

PRTR制度導入の背景

- 我が国の化学物質対策の現状

(様々な化学物質の使用による環境汚染の懸念、厳格な法規制を中心とする従来の環境規制の限界→新しい手法導入の必要性)

- 国際的動向

(欧米の先進的取組、アジェンダ21、リオ宣言、OECD理事会勧告)

- 産業界における自主的取組

(経団連の自主的な取組、日化協のレスポンシブルケアの推進)

14

国際的動向①先進的取組

<オランダ>

- ・ 国の環境政策の進捗状況の監視などを行うため、1974年に「排出目録制度」を導入。その後様々な改善が加えられPRTR制度として発展。

<米国>

- ・ 1984年にインドのボパールで化学工場の事故(死者2000人以上)発生。その後、米国ウェストバージニア州の同じ企業の工場で同様の漏洩事故発生。
- ・ 化学物質がどこでどのくらい使われ、排出されているのかを地域住民は知る必要があるという世論が高まり、1986(昭和61)年に「有害物質排出目録(TRI)」制度導入。(最初の本格的なPRTR制度)

15

国際的動向②導入の普及

- ・ 1992年、国連環境開発会議(地球サミット)で採択された「アジェンダ21」、「リオ宣言」にPRTRの位置づけ、背景となる考え方が盛り込まれる。
- ・ 1996年2月、経済開発協力機構(OECD)が加盟国に対しPRTR導入理事会勧告。
→加盟国は、1999年2月までに取組状況を報告

16

環境庁における検討①検討会

○包括的化學物質対策検討会

- ・ 1996年 設置
- ・ 1996年6月「包括的化學物質対策検討会取りまとめ」(PRTRシステムの仕組み、利点、導入に当たっての課題等を整理)

○PRTR技術検討会

- ・ 1996年10月 設置
- ・ 1997年5月「PRTR技術検討会報告書」(PRTRパイロット事業の実施要綱及び排出量推計マニュアルについての検討結果とりまとめ)

17

環境庁における検討②パイロット事業(1)

- 目的:

我が国におけるPRTR制度導入に当たっての技術的な問題点等の検証及びステークホルダーのPRTRについての理解を深める。

- 実施期間: 1997年度～2001年度

- 事業内容:

対象地域内の事業者に対し、自治体を通じて

- ・ 化学物質の排出量・移動量の報告
- ・ アンケート及びピアリング調査

環境省において、

- ・ 対象事業所以外の発生源からの排出量の推計

18

環境庁における検討②パイロット事業(2)

▶対象地域、対象事業所数、対象物質数

年度	対象地域	対象事業者数	対象物質数
1997年度	2地域(神奈川県地域、愛知県地域)	1,818事業所	178物質
1998年度	3地域(神奈川県地域、愛知県地域、福岡県地域)	2,040事業所	176物質
1999年度	13都道府県市(全域又は一部の地域)	8,425事業所	176物質
2000年度	30都道府県市(全域又は一部の地域)	16,149事業所	354物質
2001年度	29府県市(全域又は一部の地域)	11,602事業所	354物質

▶結果の公表

- 1998年5月 1日 「(平成9年度)PRTRパイロット事業中間報告」
- 1998年9月 4日 「(平成9年度)PRTRパイロット事業評価報告書」
- 1999年8月12日 「平成10年度PRTRパイロット事業報告書」
- 2000年8月25日 「平成11年度PRTRパイロット事業報告書」
- 2001年8月22日 「平成12年度PRTRパイロット事業報告書」
- 2002年6月11日 「平成13年度PRTRパイロット事業報告書」

19

産業界における取り組み

▶(社)経済団体連合会における取り組み

- 1996年11月:環境安全委員会の下部組織大気・水質等タスクフォースにおいて、わが国におけるPRTR制度導入のあり方について検討開始。
- 1997年4月:「PRTR(環境汚染物質排出・移動登録)制度」導入についての見解を発表
- 1997年6月:PRTR作業部会を新設。対象物質の選定、マニュアルの作成等、制度構築の準備を開始
- 1997年12月:第一回調査を開始
- 1998年6月:PRTR調査結果報告

▶(社)日本化学工業会における取り組み

- 1995年:レスポンシブルケア(RC)活動を推進するため、日本レスポンシブルケア協議会(JRCC)設立
- 1997年度:自主的なPRTR排出量把握検討を本格開始

20

中央環境審議会での審議

▶1998年7月15日
環境庁長官から中央環境審議会に「今後の化学物質による環境リスク対策の在り方について」諮問

▶1998年7月24日～11月30日
審議を付議された環境保健部において、5回にわたる審議、参考人意見聴取(懇談会)の実施

▶1998年10月16日～11月15日
中間答申案に対するパブリックコメントの実施(124通提出)

▶1998年11月30日
中央環境審議会会長から環境庁長官に「今後の化学物質による環境リスク対策の在り方について(中間答申)ー我が国におけるPRTR(環境汚染物質排出移動登録)制度の導入ー」中間答申

21

ステークホルダーとの調整

企業

- 企業成長への悪影響阻止
- 企業努力の適正な評価
- コストの最小化

他省庁

- 所管業界への影響緩和
- 所管業界の振興
- 新制度での権限獲得

環境省

NGO・有識者・マスコミ

- 制度設計の提案
- 国内外での情報収集・発信

地方自治体

- 制度創設への要望
(地域活性化などの観点)
- 自治体としての関与

22

法律案審議の流れ(衆議院先議の場合)

衆議院

提出
内閣提出 法律案 / 議員提出 法律案

付託
衆議院 / 参議院

審議院
環境委員会

委員会
環境委員会

本会議
衆議院 / 参議院

議決
衆議院 / 参議院

出所) http://www.shugi.go.jp/html/e/mst/act/html/st_atic/kokkai/kokkai_gian2.htm?OpenDocument

23

国会での審議経過

1999年

- 3月16日:法案閣議決定。国会に提出(衆議院先議)
- 4月1日:衆議院商工委員会に付託
- 4月27日、5月14日、18日、19日:商工委員会で審議
- 5月14日、18日:商工委員会環境委員会連合会で審査
- 5月21日:商工委員会で**公明・改革クラブ提出修正案可決** 衆議院本会議で一部修正法案可決。参議院送付
- 5月26日:参議院国土・環境委員会に付託
- 6月8日、10日、29日:国土・環境委員会で審議
- 7月1日:国土・環境委員会経済・産業委員会連合審査会で審査
- 7月6日:国土・環境委員会で可決
- 7月7日:参議院本会議で可決・成立
- 7月13日:公布

24

公明党・改革クラブ修正案のポイント

- ①PRTR制度における都道府県の関与の在り方
営業秘密の判断や排出量の集計等は直接国が行う一方で、**排出量等の届出は都道府県經由で行うよう変更**(第5条第3項)
- ②対象物質の選定の考え方
人の健康に係る被害等が未然に防止されるよう十分配慮して対象物質の選定することを明記(第2条第4項)
- ③制度見直しまでの期間
法施行後10年→**7年**(附則第3条)

25

PRTR法成立から施行まで

- 1999年7月「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」成立・公布
- 2001年度～ 対象事業者による対象化学物質の環境中への排出量等の把握
- 2002年度～ 対象事業者により排出量等の届出
- 2002年度末～ 集計結果の公表

26

3. フロン回収・破壊法の制定経緯

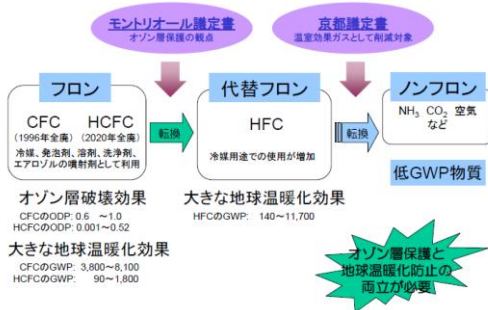
27

フロンとは？

- フッ素と炭素の化合物であるフルオロカーボンが正式名称。CFC(クロロフルオロカーボン), HCFC(ハイドロフルオロカーボン), HFCの3種類がある。
- 不燃性、化学的に安定、液化しやすい、人体に毒性がないといった性質を有するため、冷媒、断熱材の発泡、洗浄剤、エアゾールなど様々な用途に活用。

28

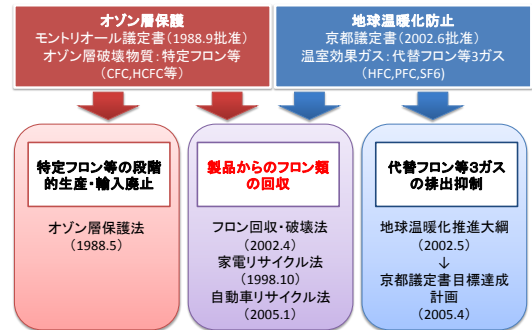
フロンから代替フロンへの転換



出所) <http://www.env.go.jp/earth/ozone/sympo/img/minamikawa.pdf>

29

フロン類のオゾン層保護・地球温暖化防止施策



30

オゾン層保護とモントリオール議定書

オゾン層を破壊する物質に関するモントリオール議定書

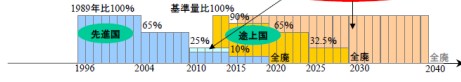
1987年採択、191の国(EC含む)が締結。
オゾン層破壊物質(CFC、HCFCなど)の生産量・消費量を段階的に撤廃。

※消費量=生産量+輸入量-輸出量

主要なCFCの消費量の段階的撤廃スケジュール



HCFCの消費量の段階的撤廃スケジュール



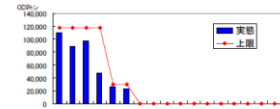
出所) <http://www.env.go.jp/earth/ozone/sympo/mg/minamikawa.pdf>

31

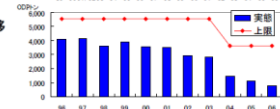
モントリオール議定書への日本の対応

1988年 「特定物質の規制等によるオゾン層の保護に関する法律」(オゾン層保護法)制定・施行
・モントリオール議定書締結

日本のCFC消費量の推移



日本のHCFC消費量の推移

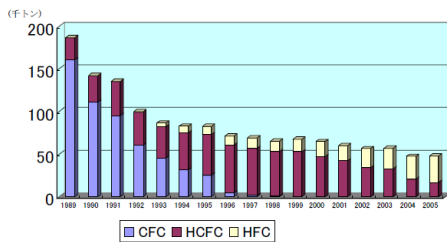


出所) <http://www.env.go.jp/earth/ozone/sympo/mg/minamikawa.pdf>

32

日本におけるフロン出荷量の推移

フロン(CFC, HCFC, HFC) 出荷量推移(ガス別・有姿Ton)



日本におけるフロン類出荷量の推移(1989年～2005年)

(出典)産業構造審議会化学・バイオ部会第13回地球温暖化防止対策小委員会資料

34

フロン回収・破壊の取り組み

平成4年11月:「オゾン層を破壊する物質に関するモントリオール議定書第4回締約国会合」において、CFC等の回収・再利用・破壊を促進すべきことが決議。

平成6年4月:関係18省庁による「オゾン層保護対策推進会議」設置

平成7年6月:オゾン層保護対策推進会議「CFC等の回収・再利用・破壊の促進について」取りまとめ。これに基づき、自主的なフロン回収を実施

平成8年5月:環境庁「CFC破壊処理ガイドライン」策定

平成9年9月:オゾン層保護対策推進会議「CFC等の回収・再利用・破壊の促進について」取りまとめ

機器別のCFC回収状況(平成11年度)

機器の種類	回収量	回収率 (重量ベース)
家庭用冷蔵庫	98t	27%
業務用冷凍空調機器	651t	56%
カーエアコン	202t (回収・破壊量)	18% (回収・破壊率)

出所) <http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=1385>

35

フロン規制の国内法

○オゾン層保護法(S63.5)

- ・CFC, HCFCの生産規制
- ・排出抑制努力義務(排出禁止ではない)

○家電リサイクル法(H10.6公布)

- ・ルームエアコン、家庭用冷蔵庫の冷媒フロン回収(H13.4～)
- ・家庭用電気冷凍庫冷媒フロン、断熱材フロン回収(H16.1～)

○フロン回収・破壊法(H13.6公布)

- ・第1種特定製品 業務用冷凍空調機器の冷媒フロン回収(H14.4～)
- ・第2種特定製品 カーエアコンの冷媒フロン回収(H14.10～)

○自動車リサイクル法(H14.7公布)

- ・カーエアコンの冷媒フロン回収(H17.1～)

移行

36

フロン回収・破壊法の概要

特定製品に係るフロン類の回収及び破壊の実施の確保等に関する法律(フロン回収・破壊法)

<平成13年6月制定(議員立法)>

➤目的:

ユーザー、フロン類回収業者、フロン類破壊業者などがそれぞれの役割分担の下、適切にフロンの回収・破壊処理を進め、フロン使用機器の廃棄に伴って使用されていたフロン等が大気中に放出されないようにすること

➤対象機器:

自動車のカーエアコンと業務用冷凍空調機器

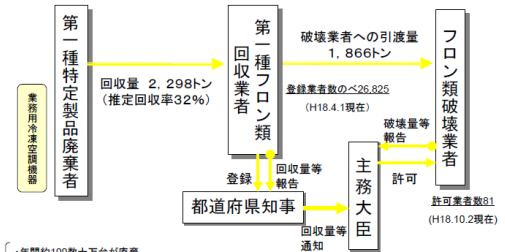
➤対象物質:

冷媒として使用されているCFC, HCFC, HFC

※ カーエアコンの冷媒フロンの回収は、平成17年1月より自動車リサイクル法に移行)

37

フロン回収・破壊法のシステム及び回収状況



・年間約100数十万台が廃棄
・回収量等の数字は平成17年度の実績

注:カーエアコンからのフロン回収については、平成17年1月1日から自動車リサイクル法に移行されている。

出所) <http://www.env.go.jp/earth/ozone/sympo/img/minamikawa.pdf>

38

自民党における検討

○自民党環境部会(部会長:山本公一議員)での検討

H12.2~

※NGO(ストップ・フロン全国連絡会)の立法作業への参加

※えひめ丸事件(H13.2.10)

※自民党商工部会とのバトル

39

国会での審議経過

2001年

6月 8日:衆議院環境委員長法案提出(衆法)

6月12日:環境委員会で可決

衆議院本会議で可決、参議院送付

6月13日:参議院環境委員会に付託

6月14日:環境委員会で可決

6月15日:参議院本会議で可決・成立

6月22日:公布

40