【報文】

化学物質総合管理による能力強化策に関する研究(その 17)

－国民の健康と競争力を害する合同検討会中間取りまとめの検証－

Study on Strategies for Capacity Building of Integrated Chemicals Management (17)
-Verification of Intermediate Report from points of Spoiling Public health and Competitiveness-

○星川欣孝、増田　優
お茶の水女子大学 ライフワールド・ウオッチセンター
Yoshitaka HOSHIKAWA, Masaru MASUDA
Ochanomizu University, Life World Watch Center

要旨：厚生労働省、経済産業省および環境省の化学物質規制関係３省４課室は、「今後の化学物質管理政策に関する合同検討会」を 2012 年 4 月に設置し、グローバル化等に対応した体系的な危険有害性情報の収集・評価等の進め方とサプライチェーンにおける統一的な危険有害性情報の伝達・提供等の進め方について９月に中間取りまとめを作成した。

この報文では検討会の課題設定のあり方や中間取りまとめ案に当初含まれていた体制や制度に係る中長期的な課題が検討会の最終段階で完全に削除された経緯を検証し、今後論議が再開される場合には 2009 年 5 月の化学物質審査規制法改正時の国会の附帯決議や SAICM の国際合意に基づき国民の期待する社会の化学物質管理能力の強化を目指して総合的な包括的法制度と一元的な執行体制の検討を目指すべきことを提言する。
キーワード：化学物質管理政策、化学物質総合管理、関係省庁合同会議、国会附帯決議、情報収集伝達システム

Abstract: Four chemicals regulatory divisions of MHLW, METI and MOE had organized a ministerial joint committee in April and ended its activities with preparing its intermediate report in September.　We examined the mandate of the committee and the adequacy of the procedures of preparing its report and the contents, in comparison to Diet's supplementary resolutions to the revision of the chemicals review and regulation law on May 2009 and the international agreement based on SAICM and found out that it has many flaws to be repaired.　Then we recommend here the rethinking of its report from the beginning of the agenda setting for the integration of regulatory schemes across the ministries.
Keywords: Chemical management policy, Integrated chemicals management, Ministerial Joint Committee, Diet's supplementary resolutions, , Information collection and communication systems

化学生物総合管理　第 9 巻第 1 号（2013.6）　4-14 頁
連絡先：〒112-8610 文京区大塚 2-1-1　E-mail: y.hoshikawa@cbims.net
受付日：2013 年 4 月 2 日　　受理日：2013 年 5 月 31 日

１．はじめに

厚生労働省の労働基準局化学物質対策課と医薬食品局化学物質安全対策室、経済産業省の製造産業局化学物質管理課および環境省環境安全課の３省４課室は、「今後の化学物質管理政策に関する合同検討会」と称する国民に公開の検討会を 2012 年 4 月に設置した。そして４回の会合を重ねた後、9 月 4 日に「中間取りまとめ」を公表して活動を終了した。

日本の化学物質管理政策に関する検討会の現状認識と改善の方策については、第１回会合の席上資料に表１のように示されていた（合同検討会, 2012a)。すなわち、化学物質管理政策の現状について「一般の工業化学物質の製造・輸入については、労働安全衛生法（労安法または安衛法）と化学物質審査規制法（化審法）に基づく規制が行われ、法律毎に別々に化学物質の届出審査が行われている。また、特定の有害物質を含む製品については、必要に応じて労安法、化審法による製造等の規制が行われる他、消費者用の製品については有害物質含有家庭用品規制法による販売規制が行われている。」と分散的な規制状況を明確に認めていた。その上で、米国や欧州連合（EU）では労働者、消費者、環境への影響に関するリスク評価を TSCA（有害物質管理法）や REACH（化学物質の登録、評価、認可および制限）規則という包括的な管理法の下で統合的に行う制度を整え、それを執行する体制も一元化していることを認めていた。

表１　化学物質関係３省４課室合同検討会の現状認識と検討内容等の概要

１．化学物質管理政策における課題

現在、一般の工業化学物質の製造・輸入については、労安法、化審法に基づく規制が行われ、法律毎に別々に化学物質の届出審査が行われている。また、特定の有害物質を含む製品については、必要に応じて労安法、化審法による製造等の規制が行われる他、消費者用の製品については有害家庭用品規制法による販売規制が行われている。

一方、近年、労働者保護や消費者の身の回りの化学物質への不安などの安全・安心ニーズの高まりから、多種多様な化学物質の有害性情報の体系的な収集・評価や迅速な情報提供の充実を求める声が高まり、各省庁の連携による具体的な対応が求められている*[1]。

２．具体的な検討内容

本年夏～秋頃までの当面の検討課題として、海外（欧米）と日本の現状との比較分析を行いつつ、以下の内容について検討を行う。

①グローバル化等に対応した労働者保護、消費者保護、環境保全に関する体系的な危険有害性情報の収集・評価等の進め

②サプライチェーンにおける労働者保護、消費者保護、環境保全の観点を含めた統一的な危険有害性情報の伝達・提供等の進め方

③上記方策の実現に向けて克服すべき課題（専門人材の育成等）

３．検討体制等

厚労省化学物質対策課及び化学物質安全対策室、経産省化学物質管理課並びに環境省環境安全課の協力のもと共同で検討会を設置する。

*1. 米国（TSCA)、欧州（REACH)は労働者、消費者、環境への影響に関する安全評価を統合して実施しており、一元的な評価体制を構築。ただし、規制措置は分野ごとに実施する例が多い。

そして、このような日本の分散的な現状に対して多種多様な化学物質の有害性情報の体系的な収集・評価や迅速な情報提供のために各省庁の連携による具体的な対応を求める社会的ニーズがあることを指摘した。そしてそうした社会的ニーズに応えるため、①グローバル化等に対応した体系的な危険有害性情報の収集・評価等の進め方、②サプライチェーンにおける統一的な危険有害性情報の伝達・提供等の進め方および③それら方策の実現に向けた人材育成等を課

化学生物総合管理　第 9 巻第 1 号（2013.6）　4-14 頁
連絡先：〒112-8610 文京区大塚 2-1-1　E-mail: y.hoshikawa@cbims.net
受付日：2013 年 4 月 2 日　　受理日：2013 年 5 月 31 日

題として明記していた。

そして 6 月 29 日の第３回会合までは、こうした検討会の認識と課題設定に従って論議が行われ取りまとめが進められた。しかし、第３回会合でほぼ合意された「中間取りまとめ」の記述が最終版では大幅に書き換えられた。言い換えると、第３回会合でほぼ合意された内容が最終会合までの間に委員や所管官庁の縦割り意識に阻まれて非公開の場でかき消されたまま検討会を終了した。この報文ではこうした経緯を検証しつつ、活動終了時の 9 月 4 日に公表された「中間取りまとめ」の内容に係る問題点について考察する。

このような顛末の検討会ではあったが、化学物質管理の関係省庁が協力して国民に対して公開の形で検討会を設置し社会のニーズである共通的な課題を取り上げて検討した試みは画期的であった。それゆえ中間報告を乗り越えて今後更なる論議が展開されることを期待しつつ、検討会の課題設定や欧米との主要法規の比較にみられる疑問点などについてさらに検証し、今後の展開に望まれる取組みの方向性について提言する。

なお、この報文は 2012 年 11 月に開催された日本リスク研究学会第 25 回年次大会における口頭発表に加筆修正して作成した(星川他, 2012a)。

２．検討会の課題設定と欧米の主要法規との比較の疑問点等

検討会があらかじめ設定した課題および会合で説明された欧米の主要法規との比較はいずれも適切さに欠けるものであった。とりわけ課題の設定ついては化学物質管理政策の現状に対する総合的な視点からの考察が欠落している。そのため会合における論議は、政策的な論議になりえず、技術的な側面での議論に偏った傾向が顕著であった。

以下においてはそれらの疑問点および検討会の課題と密接に関連する化学物質のハザード分類と表示に関する世界調和システム（GHS）の日本の導入の問題点について説明する。

（１）課題設定の疑問点

検討会は日本の化学物質管理政策にかかわる課題を、化学物質管理における情報の収集・評価や伝達・提供のあり方に絞って設定した。しかし、その時点において政府が取り組むべきより重要な課題は、1）国内的には 2009 年 5 月の化審法改正時に国会が政府に提示した附帯決議への対応があり、また 2）国際的にみれば、2006 年 2 月に政府が国際的に合意した SAICM（国際化学物質管理の戦略的取組み）に基づく社会の化学物質管理能力の強化、つまり、法律・制度の見直しやその執行体制の整理統合に係る取組みがあった（星川他, 2009a, 2009b, 2012b)。

政府が直面しているそれらの課題についてそれぞれの検討で考慮すべき視点を拾い上げると、まず国会の附帯決議については、それらの中に 3 度も決議されている表２に示す「総合的・統一的な法制度や行政組織のあり方」に係る検討の視点に注目する必要がある。すなわち、それらの決議で国会が具体的に指摘した検討の視点は、①関係省庁の連携、②消費者の化学物質に関する理解の促進、③複数法律への分散による国民の分かりにくさの解消などであった。そしてその具体的な解決策として、国会が強く求めたのが統一的な法制度・行政組織のあり方であった。これらの検討の視点は表１に示した検討会の問題認識と共通するところも多い。しかしその広がりと深さにおいて遠く及ばなかった。言い換えれば、行政府として検討会が課題の設定を協議するときに国政の最高機関である国会が附帯決議として示した視点と具体的な提案に対してより強く考慮する必要があった。

他方、政府が国際的に合意した SAICM に基づく社会の化学物質管理能力の強化に関しては、SAICM の基本文書の一つである GPA（世界行動計画）に化学物質のリスク管理能力の評価や強化に関して数多くの課題事例が掲げられている。中でも SAICM の目標達成にとって最も重要な課題事例は表３のとおりである。

連絡先：〒112-8610 文京区大塚 2-1-1　E-mail: y.hoshikawa@cbims.net
受付日：2013 年 4 月 2 日　　受理日：2013 年 5 月 31 日

表２　両議院附帯決議における総合的・統一的な法制度・行政組織の検討のあり方

衆議院 9 項	化学物質の適正な利用及び化学物質によるリスクの低減に関する長期的、計画的な施策を推進するに当たっては、関係省庁間の連携を図りつつ、事業者の負担の軽減及び消費者の化学物質に関する理解の促進に資するよう、化学物質に関する総合的、統一的な法制度等のあり方について検討を行うこと。
参議院 8 項	化学物質管理が多くの法律に基づきなされている仕組みが、国民の目から分かりにくいとの指摘を踏まえ、化学物質に関する総合的・統一的な法制度の在り方について検討を行うこと。
参議院 12 項	化学物質によるリスクの低減・削減に関する施策を長期的、総合的、計画的に推進するため、基本理念を定め関係者の責務及び役割を明らかにするとともに、施策の基本事項を定めるなど、化学物質に関する総合的、統一的な法制度及び行政組織の在り方等について検討を早急に進めること。

註：下線は著者記入

表３　SAICM の GPA（世界行動計画）における管理能力強化に係る主な課題事例

	課題事例
管理能力の評価	1. 化学物質適正管理のナショナル・プロファイル及び実施行動計画を策定 165. ナショナル・プロファイル及び優先行動計画の策定のため関係省庁と利害関係者の参画の仕組みを構築
管理能力の強化	211. 化学物質管理の仕組み（ナショナル・プロファイル、国内実施計画、緊急時対応計画）を作成するプログラムを助成 225. 関係省庁の化学物質適正管理の能力を統合 224. 国レベルの調整を改善しセクターにわたる政策を統合・強化 166. 化学物質適正管理のための統合国家プログラムを設置 193. 遵守、説明責任、効果的執行及びモニタリングの慣行を助成 197. 法的組織的枠組みの強化活動を助成するため管理能力の強化戦略を採用 198. 化学物質安全規範の調和を助成 223. 化学物質管理の規制的及び自主的アプローチに必要な能力への対処

註：下線は著者記入

GPA に収載されるこれらの課題事例は、各国政府が SAICM 国内実施計画を策定する際に GPA を参照することで各国の SAICM への取組みの国際協調性が高まり、ひいては各国の化学物質管理政策の国際的な整合性が向上することを意図したものである。そうした観点から特に注目すべき課題事例は、GPA に繰り返し記述される「ナショナル・プロファイル」の策定である。「ナショナル・プロファイル」とは各国政府が自国の化学物質管理基盤について現状分析を行い、その結果に基づいて行動課題を確定するための文書である。

具体的には、社会を構成する各層の参画の下に SAICM 国内実施計画に組み入れる必要のある課題について実施内容を明確にし、それらの優先順位を定めるために策定する文書である。そしてその策定は国際的に合意された手法に従うことが要請され、関連国際機関が手引きを策定している。その手引きによると、ナショナル・プロファイルの策定における化学物質管理基盤の現状分析では、①化学物質のライフサイクルにおいて懸念される優先的事項、②法律的・規制的基盤、③プログラムにおける省庁間協力、④産業その他の化学物質管理やリスク削減活動、⑤情報管理基盤や技術基盤、⑥労働者や消費者、市民の認識と理解力、⑦利用可能な資源などの関連事項についてそれぞれの改善が求められる事項を明確にし、それらの優先順位付けを行うことが求められている(星川他, 2009a)。

連絡先：〒112-8610 文京区大塚 2-1-1　E-mail: y.hoshikawa@cbims.net
受付日：2013 年 4 月 2 日　　受理日：2013 年 5 月 31 日

しかし日本政府は、そのようなナショナル・プロファイルを未だに策定していない。前述した検討会の問題認識もナショナル・プロファイルに想定される化学物質管理政策の現状分析や課題設定に比して極めて限定的で狭い範囲しか捉えていない。つまり検討会は、社会の化学物質管理基盤を全体的に捉えてそれを改善する立場をとらずに、社会的ニーズの技術的側面である危険有害性情報の収集・評価や伝達・提供のみに注目した。

いずれにしても現時点において政府が直面している国会と国際合意という二つの重点的な課題への対応の重要性を考えれば、化学物質規制に係る法律体系や執行体制の変革を含めた幅広い課題について論議を行い、現時点における最も優先的な検討課題を選定する必要があった。つまり、検討会が当初から情報の収集・評価や伝達・提供のあり方に検討対象を絞って課題を設定したことは適切でなく不十分であった。

（２）欧米の主要法規との比較の疑問点

検討会は主な関連法規の下で収集される危険有害物質の情報項目を国際的に比較するため、EU について REACH 規則を取り上げ米国について TSCA を取り上げて、日本の化審法および安衛法と対比してリスク評価や収集情報項目の範囲を比較した（合同検討会, 2012b)。しかしこの比較には不適切な点が二つある。

一つは目的が大きく異なる法規を単純に比較していることである。すなわち、EU の REACH 規則と米国の TSCA はいずれも代表的な化学物質総合管理の法規である。それゆえ、それらのリスク評価や収集情報項目は労働者保護、消費者保護、市民保護、環境保全の全てを対象としている。それに対して日本の化審法や安衛法は、環境保全や労働者保護というそれぞれ一つずつの限定的なリスク分野を対象にする取締法的な規制法に過ぎない。したがって、これらの法規がいずれも化学物質の規制にかかわる法規であるという点に依拠して、両者の情報項目の類似性に注目して論議しても有用な知見は期待できない。

このような法規の比較においては小さな技術論に捉われずに、むしろ法律の目的や枠組みなどのより大きな視点から比較して、両者の相異点に留意して検証する必要がある。具体的には、REACH 規則や TSCA と化審法などとの比較において最も留意すべきことは、日本の関連法体系には REACH 規則や TSCA のような化学物質管理の中核となる包括的な総合管理法が存在しないということである。その実態を明確に認識しないで単に比較するだけでは誤った結論を導くおそれがある。

そして第二の点は、REACH 規則と TSCA の説明において事業者のリスク評価の位置付けが大幅に異なることを強調して説明したことである。すなわち、EU の REACH 規則では事業者がリスク評価を行ってその結果を行政に届け出る手続きになっているのに対して、TSCA では事業者が届け出た資料に基づいて行政がリスク評価を行うという、いわば規定上の両者の違いが強調されていた。しかし実際には、TSCA の場合も取り扱う化学物質について事業者が自らリスク評価を行いリスク管理することを前提にしたリスク管理体系になっている。このことは、REACH 規則と TSCA のいずれにおいても最初の届出事業者のみならず二番手以降の事業者も届け出る必要があることなどに表れている。この点に関しては二番手以降の事業者が届け出る必要のない化審法と基本的に異なる。

したがって、この点に関しても有害化学物質のそれぞれ部分的な規制法に過ぎない日本の化審法や安衛法と化学物質の包括的な管理法である REACH 規則や TSCA とを単純に比較することは基本的に誤りである。

（３）日本の GHS 導入の問題点

化学物質規制関連の３省４課室が合同検討会を設置した背景には、化学物質管理促進法（化管法）、安衛法および毒物劇物取締法（毒劇法）が安全データシート（SDS）の提供やラベル表示に係る制度を別々に導入してきたことが遠因としてある。ところが、2012 年 3 月に経済産業

連絡先：〒112-8610 文京区大塚 2-1-1　E-mail: y.hoshikawa@cbims.net
受付日：2013 年 4 月 2 日　　受理日：2013 年 5 月 31 日

省と厚生労働省（労働基準局）は、化学物質管理促進法（化管法）と安衛法によって分散的に行っていた安全データシート（SDS）の作成提供とラベル表示を「化学物質のハザード分類と表示に関する世界調和システム（GHS)」に基づく JISZ7253 を策定して統一化した(経産省、厚労省, 2012)。しかしこの統一化においては、厚生労働省医薬食品局が毒劇法に基づいて実施している SDS 作成提供とラベル表示は含まれていない（厚労省, 2012a)。そのため国内外の事業者が取扱製品の SDS を作成する場合、それぞれ別個に作成される二つの説明書に適合するよう作成しなければならない状況が相変わらず残されている。

このような分散的な導入は事業者や消費者の便益に反し、国民の健康や産業の国際競争力の強化への配慮に欠けると言わざるを得ないのみならず、GHS の本来の目的から逸脱するものである。言い換えると、GHS のこのような中途半端な導入は、化学物質規制関連省庁が表４に示す GHS の調和原則に則って導入について論議することなく、それぞれの省庁の都合を優先させて導入してきた結果であり、そもそも GHS の導入に値しない(UN, 2003; 星川他, 2006)。

表４　GHS の策定に係る調和原則

1	労働者、消費者、一般市民および環境の保護レベルは、分類と表示のシステムの調和により低下させるべきでない。
2	ハザードの分類は、天然か人工かを問わず、主に、化学元素、化合物およびそれらの混合物の固有の性質に起因するハザードによって行う。
3	調和とは、化学物質のハザード分類とコミュニケーションのための共通かつ整合的な基礎を確立することである。輸送手段、消費者、労働者および環境の保護に適した関連要素はその中から選定できるようにする。
4	調和の範囲はハザード分類のクライテリアとハザードコミュニケーションの手法（例：表示、化学品安全性データシート）とし、特に、ILO 報告書が確定した 4 つの既存システムを考慮する*。
5	世界的に調和された単一システムを実現するためには、すべての既存システムに変更が求められる。そのため、新システムへの移行過程に暫定措置を講じるべきである。
6	調和の過程においては、雇用者、労働者、消費者に関係する国際機関およびその他の関係機関の参加を確保すべきである。
7	化学物質のハザード情報は、対象者(例：労働者、消費者、一般市民)にとって分かり易くするべきである。
8	既存システムの化学物質分類のために作成された有効データは、これらの物質を調和システムで再分類する際に受け入れられるべきである。
9	新たな調和分類システムは、化学物質の既存試験方法に適合させて構築することができる。
10	化学物質のハザードコミュニケーションに関しては、労働者、消費者および一般市民の安全と健康を確保しつつ、所管官庁の定めにより企業の秘密情報を保護すべきである。

（註）　＊1992 ILO Report on the Size of the Task of Harmonizing Existing Systems of Classification and Labelling for Hazardous Chemicals.

なお、表４に示した GHS の策定に係る調和原則の中で特に留意すべき項目は、３項、４項、５項および 10 項で、それらの重点は以下のとおりである。

[調和原則の中で特に留意すべき重点]

１．調和とは、化学物質のハザード分類とコミュニケーションのための共通かつ整合的な基礎を確立することである。

２．調和の範囲はハザード分類のクライテリアとハザードコミュニケーションの手法（例：表示、

連絡先：〒112-8610 文京区大塚 2-1-1　E-mail: y.hoshikawa@cbims.net
受付日：2013 年 4 月 2 日　　受理日：2013 年 5 月 31 日

化学品安全性データシート）とし、特に、ILO 報告書が確定した４つの既存システムを考慮する。

３．世界的に調和された単一システムを実現するためには、すべての既存システムに変更が求められる。

４．化学物質のハザードコミュニケーションに関しては、・・・所管官庁の定めにより企業の秘密情報を保護すべきである。

上記２項の ILO 報告書が確定した４つの既存システムとは、①米国の作業場、消費者製品および農薬に適用されるシステムの要件、②カナダの作業場、消費者製品および農薬に対する要件、③EU 指令の化学物質および調剤の分類と表示および④国連の危険物輸送に関する勧告である。これらは GHS の開発に当たってモデルとなった各国の代表的な法定制度と国連の類似する既存の勧告である。言い換えると、GHS が各国に対する勧告として位置付けられているにしても、国連の危険物輸送に関する類似勧告が実態として各国に法定制度として導入されている事実に照らせば、GHS の導入もその理念や調和原則、さらには事業者、作業者、消費者および一般市民の便益を優先的に捉えて、国際的な整合性を確保しつつ単一の法律に基づいて「導入する方向で取り組む必要がある（星川他, 2006; 星川, 2008)。このことは、EU が REACH 規則とは別に、GHS への対応の中核的な法規として 2008 年 12 月に CLP（分類、表示、包装）規則を制定し、米国が OSHAct（労働安全衛生法）の準則である HCS（ハザード周知規準）に 2012 年 3 月に GHS を取り入れたことに明白に表れている。

しかし日本の関係省庁は、2001 年に GHS への対応に係る省庁間の情報交換や連絡調整のための国民に非公開のＧＨＳ関係省庁連絡会議を設置したものの、GHS への対応に関して政府の統一的な見解や基本的な方針については何ら検討することなく全く言及していない。むしろ、厚生労働省の医薬食品局と労働基準局、経済産業省さらには環境省が GHS への対応についてそれぞれ別個に説明書を発行し、それらの中でそれぞれが所管する法律の遵守の必要性を強調しただけであった。このように所管する法律に固執する関係省庁の分立は現在においても全く変わっておらず、今回の検討会でははからずも最終取りまとめの内容の暗転をもたらす原因として、その国際的に不整合な実態を国民の面前に露呈した。

３．「中間取りまとめ」の暗転

検討会の第３回会合で審議された「中間取りまとめ（案)」における「中長期的に検討すべき課題」と「直ちに対応すべき事項」は表５のとおりであった。

すなわち、表５上段の「中長期的に検討すべき課題」は次段の現行制度の範囲内で「直ちに対応すべき事項」とは明白に独立していた。つまり「中長期的に検討すべき課題」は、現行制度に捉われずに一元的・効率的で総合的な制度や体制の検討を行う必要があるという論拠に立って中長期的な課題として位置付けられていた。そしてその課題とは、①グローバル化に対応した一元的・効率的に実施する体制や制度のあり方および②GHS 制度や成形品に関する情報伝達の仕組みを統合した危険有害性の情報等の伝達・提供制度のあり方という制度の再構築に係る課題が明記されていた。

ところが、第４回会合に提示された「中間取りまとめ（案)」では、「４．中長期的に検討すべき課題」が大幅に書き換えられていた。その書換えは表６のとおりであり、表５に明記されていた一元的・効率的で総合的な体制や制度のあり方の検討に係る記述が全て削除されていた。言い換えると、国会の附帯決議や国際的な公約に応える政府の対応と受け取ることができる「体制や制度のあり方の検討」という課題は全て削除された。これによって国民の健康や産業の国際競争力の強化にとって最も重要な検討課題が全て失われた。

連絡先：〒112-8610 文京区大塚 2-1-1　E-mail: y.hoshikawa@cbims.net
受付日：2013 年 4 月 2 日　　受理日：2013 年 5 月 31 日

表５　第３回会合における「中間取りまとめ（案)」の概要

中長期的に検討すべき課題：
今後目指すべき目標を実現し、グローバル化に対応しながら安全で活力のある社会を実現するためには、以下のような視点から制度の検討を行う必要がある。
① グローバル化に対応した労働者保護、一般消費者保護及び環境保全に関する体系的な危険有害性情報の収集を一元的・効率的に実施する体制や制度のあり方について検討。
② 現状の規制法令ごとに運用している GHS 制度や成形品に関する情報伝達の仕組みを統合した危険有害性情報等の伝達・提供制度のあり方について検討。
直ちに対応すべき事項：
今後目指すべき目標の実現のため、現行制度のもとにおいても制度上実施可能な以下のような取組みについては、直ちに検討に着手し、可能なものから順次対応すべきである。
＜産官の役割を踏まえた既存化学物質対策の強化＞
＜新規化学物質に関する届出制度の合理化＞
＜一般消費者向け情報提供のあり方の検討＞
＜事業者におけるリスク評価人材育成支援策の検討＞

註：下線は著者記入

表６　第３回会合から第４回会合への「中長期的に検討すべき課題」の変更の要点

中長期的に検討すべき課題：
今後目指すべき目標を実現し、グローバル化に対応しながら安全で活力のある社会を実現するためには、以下のような~~視点から制度の検討を行う必要~~課題がある。
① ~~グローバル化に対応した~~労働者保護、一般消費者保護及び環境保全~~に関する体系的な危険有害性情報の収集を~~の観点からの体系的・一元的~~・効率的に実施する体制や制度のあり方について検討~~な危険有害性情報の収集。
② ~~現状の規制法令ごとに運用している GHS 制度や成形品に関する情報伝達の仕組みを一統合した~~製品中の化学物質を含むサプライチェーン全般に渡る危険有害性情報等の伝達・提供~~制度のあり方について検討~~。
~~今後目指すべき目標の実現のため、~~４. の検討課題については今後検討を行うこととするが、現行制度のもとにおいても制度上実施可能な以下のような取組については、直ちに検討に着手し、・・・

（註）「~~字字~~」は削除部分

４．行政と委員の縦割り行政意識

上記のような会合間の非公開の場で「中間取りまとめ（案)」が書換えられた原因を解明するため、主に第３回会合の議事録を二つの視点から分析した（厚労省, 2012b)。一つは第３回会合における「中間取りまとめ（案)」の事務局による説明であり、他は「中間取りまとめ（案)」に対する民間委員の賛否に係る発言である。

「中間取りまとめ（案)」に対する第３回会合での事務局の説明は、表７に要点を示すように「今後検討すべき課題」の位置付けを極めて具体的に説明して明解であった。すなわち、「中長期的に検討すべき課題」については制度の改変の内容として法律改正等もありうることが繰り返し述べられており、現行制度の下で実施できるものとは明白に区別されると説明していた。しかもその「中長期的に検討すべき課題」がグローバル時代に適合する国際的に整合した『労働者保護、消費者保護及び環境保全に関する体系的な危険・有害性情報の収集を一元的・効率的に実施する体制や制度のあり方』についての検討と『規制法令ごとに運用している GHS 制度、

連絡先：〒112-8610 文京区大塚 2-1-1　E-mail: y.hoshikawa@cbims.net
受付日：2013 年 4 月 2 日　　受理日：2013 年 5 月 31 日

あるいは成形品に関する情報伝達の仕組みを統合した危険有害性情報等の伝達・提供制度』のあり方についての検討であることについて「中間取りまとめ（案)」の記述を忠実に繰り返し述べていた。

表７　第３回会合における事務局の「中間取りまとめ（案)」の説明（議事録抜粋）

全体のコンセプトとしては、今回の合同検討会において、まず情報の収集評価、伝達等に関して各主体に期待される役割を整理しようと。それから今後の対応策、やはり制度改正を念頭に置いて、簡単に言えば法律改正等々が絡んでくるものとしても中長期に検討せざるを得ないという、そういうものもあるし、また現在の制度のもとでも直ちに対応可能なものもあるだろうと。そういったものを整理しながら、それぞれの事項について詳細な検討を進めるべきだろうと、そういう問題意識で、中間とりまとめ骨子ということでまとめさせていただいた。・・・

それから国のほうでは、グローバル化に対応したリスク低減のための制度構築などを進め、先ほどありましたような危険有害性情報の統合的整備、それから人材の育成、それからリスクコミュニケーションの推進等により、一般消費者の方々や事業者による取組みを積極的に支援する必要があるだろう。さらに、製造・輸入の状況や事業者による取り組み状況等を踏まえた優先順位をつけて、それぞれの制度においてリスク評価を推進する。また、仮に特定分野でリスクが懸念されれば当然のことながら各法令所管省庁において速やかに詳細にやるとか、あるいは規制措置をするとか、そういった対応をとる。・・・

各主体に期待される役割を踏まえて中長期的に検討すべき事項と、これは制度改正が必要になるような項目ということでありますけれども、一つはグローバル化に対応した労働者保護、消費者保護及び環境保全に関する体系的な危険・有害性情報の収集を一元的・効率的に実施する体制や制度のあり方について検討を行う必要があるだろうと。

また、現状の規制法令ごとに運用している GHS 制度、あるいは成形品に関する情報伝達の仕組みを統合した危険有害性情報等の伝達・提供制度のあり方について検討を行うということでございます。

こういった中長期的な事業については中間とりまとめ以降も引き続いて検討を行うことが必要だということであります。

それから現行制度のもとでも対応できることというのがたくさんあるということで、そういったものは直ちに検討に着手し、可能なものから順次対応をするべきであろうということで、まず、大きな柱としては産官の役割を踏まえた既存化学物質対策の強化という、先ほどのそれぞれに期待される役割を踏まえて、既存化学物質の危険有害性情報等の収集や、総合的なリスク評価の実施等を支援推進するということでございます。・・・

註：下線は著者記入

一方、事務局の説明に続く政府系の研究機関を含む民間委員等の賛否に係る発言は、議事録によれば、発言を留保した委員以外の９名のうち１名が暗示的と解釈しうる発言で反対したものの、８名は明示的に賛成していた（表８参照)。すなわち、民間委員等は事務局の説明に圧倒的に多く賛同していた。それゆえ、第３回会合において審議された「中間取りまとめ（案)」は、書き直しがあるとしても僅かなものに留まるであろうことが強く示唆されていた。したがって大幅に書換えられた唯一の可能性としては、第３回会合と第４回会合の間に行政と委員、行政と行政の間で何らかの形で内々に方針転換が話し合われたことである。しかしただ推測されるのみである。

連絡先：〒112-8610 文京区大塚 2-1-1　E-mail: y.hoshikawa@cbims.net
受付日：2013 年 4 月 2 日　　受理日：2013 年 5 月 31 日

表８　第３回会合における「中間取りまとめ（案）」への民間委員等の賛否状況

	暗示的に反対	明示的に賛成	賛否の表明なし
行政機関等（8）	0	3	5
学識経験者（4）	1	0	3
消費者（3）	0	1	2
労働団体（3）	0	3	0
産業界（3）	0	1	2
計（21）	1	8	12

この中間報告案の書換えに関する経緯、つまり、誰がいかなる主張をした結果このような書換えが行われたかについての情報は全く開示されていない。この検討会が公開の方針の下に設置されたとはいえ、こうした重要な点について経緯も理由も何も開示されないのであれば、公開の場であるとの名に値しない。結果的には、この会合間における暗転が今回の検討会の最大の汚点になった。

５．おわりに

今回の検討会は、労働分野の行政部門の発意と始動により①労働者保護、消費者保護および環境保全に関する体系的な危険・有害性情報の収集を一元的・効率的に実施する体制や制度および②規制法令ごとに運用している GHS 制度や成形品に関する情報伝達の仕組みを統合した危険有害性情報等の伝達・提供制度の構築に関する論議の場を設定しようとしたものであった。したがって、その狙いとしては化管法と安衛法に分散していた危険有害性情報の伝達制度の統一化が実現したことを踏まえたもので、そのような試みの今後のモデルとなりうる画期的なものであった。しかも、従来の関係省庁連絡会議とは異なり、会合の公開と議事録の開示を行ったことは高い評価に値する。 しかし結果的には、委員と諸官庁の相変わらずの縦割り意識に阻まれて国民が期待する成果に至ることができなかった。

労働分野の行政部門が今回の試みを発意して指導した意義を踏まえると、今後、中間報告を乗り越えて更なる論議が展開されることが期待される。その場合には、世界に立ち遅れている日本の化学物質規制法体系を抜本的に変革して、以下のような共通認識の下に経済社会のグローバル時代に適合した国際的に整合した包括的な総合管理法制を実現するべく取り組む必要がある。

(1) 2009 年 5 月の化審法改正時に国会が決議した「総合的・統一的な法制度や行政組織のあり方の検討」に係る附帯決議に明記されている視点に留意しつつ具体的に検討する（星川他, 2009a, 2009b, 2011 ）。
(2) 2012 年 9 月の SAICM（国際化学物質管理の戦略的取組み）国内実施計画の策定で積み残した国際協調活動としての社会の化学物質管理能力の強化について実質的な検討を行う（星川他, 2012b)。
(3) アジア諸国にも立ち遅れている非効率で隙間問題の発生の絶えない縦割り規制方式を抜本的に改める。
(4) 今や国際標準である包括的な化学物質総合管理法制を整備しつつ統一的な執行体制を構築し、化学物質総合管理に係るワンストップサービスを実現する。
(5) 体系的な危険有害性情報の収集・評価等および統一的な危険有害性情報の伝達・提供等の制度および体制は、上記の包括的な化学物質総合管理法の下で GHS に基づいて国際的に整合した統一的な法定制度として構築する。

化学生物総合管理　第 9 巻第 1 号（2013.6）　4-14 頁
連絡先：〒112-8610 文京区大塚 2-1-1　E-mail: y.hoshikawa@cbims.net
受付日：2013 年 4 月 2 日　　受理日：2013 年 5 月 31 日

参照資料：

1. OSHA (2012): Hazard Communication, Final rule　Occupational Safety and Health Administration, 29CFR Parts 1910, 1915 and 1926　FR Vol.77, No.58, March 26, 2012
2. EU (2008): Regulation (EC) No 1272/2008 on Classification, Labeling and Packaging of substances and mixtures of 16 December 2008　OJEU, 31.12.2008
3. UN (2003): Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals (GHS), United Nations, ST/SG/AC. 10/30, 2003
4. 合同検討会（2012a）: 第１回会合資料１　今後の化学物質管理政策に関する合同検討会について、厚労省化学物質対策課、化学物質安全対策室、経産省化学物質管理課，環境省環境安全課、平成 24 年 4 月
5. 合同検討会（2012b）: 第２回会合資料４　国内外における有害性情報収集活動の現状　平成 24 年 5 月
6. 経産省、厚労省（2012）: 化学品を取り扱う事業者の方へ－GHS 対応－化管法・安衛法におけるラベル表示・SDS 提供制度 「化学品の分類および表示に関する世界調和システム」に基づく化学品の危険有害性情報の伝達　経済産業省、厚生労働省　平成 24 年 10 月
7. 厚労省（2012a）: ＧＨＳ～毒物・劇物について～　厚生労働省医薬食品局　平成 24 年 3 月改訂
8. 厚労省（2012b）: 2012 年 6 月 23 日 第３回 今後の化学物質管理政策に関する検討会議事録 労働基準局安全衛生部化学物質対策課　(http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002hyfj.html)
9. 星川（2008）:「化学物質の分類・表示の世界調和システム（GHS）への政府対応の問題点」化学生物総合管理学会 HP 論議の輪 2008.4.16
10. 星川欣孝、増田優（2006）: 化学物質総合管理による能力強化策に関する研究（その 3)－ハザード分類と表示の世界調和は管理適正化の要－、化学生物総合管理, 2(2), 242-266 (2006)
11. 星川欣孝、増田優（2009a）: 化学物質総合管理による能力強化策に関する研究（その 9)－国権の最高機関の決議に応える要諦は国際合意の誠実な履行－、化学生物総合管理, 5(2), 152-172 (2009)
12. 星川欣孝、増田優（2009b）: 化学物質総合管理による能力強化策に関する研究（その 10)－化審法改正の問題点と国会附帯決議への対応の重点－、化学生物総合管理, 5(2), 173-191 (2009)
13. 星川欣孝、増田優（2011）: 化学物質総合管理による能力強化策に関する研究（その 13)－化審法改正時の国会附帯決議への対応の検証と今後の課題－、化学生物総合管理, 7(2), 58-74 (2011)
14. 星川欣孝、増田優（2012a）: 国民の健康と競争力を害する中間取りまとめ案の検証－国会の要請に背を向け国際潮流に目を閉ざす合同検討会の顛末 - 、日本リスク研究学会第 25 回年次大会講演論文集, 25, 201-206, 2012
15. 星川欣孝、増田優（2012b）: 化学物質総合管理による能力強化策に関する研究（その 10)－計画と呼ぶに値しない日本の SAICM 国内実施計画の検証－、化学生物総合管理, 8(2), 94-124 (2012)

化学生物総合管理　第 9 巻第 1 号（2013.6）　4-14 頁
連絡先：〒112-8610 文京区大塚 2-1-1　E-mail: y.hoshikawa@cbims.net
受付日：2013 年 4 月 2 日　　受理日：2013 年 5 月 31 日