

この投稿は、学会の見解を示すものではなく個人の責任においてなされたものです。一切の責任は、投稿者本人に帰するものとします。

[緊急提言]

求められる国際公約の早急なる履行

- 化学物質総合管理への変革は社会の管理能力の強化に不可欠 -

2009年4月10日
化学生物総合管理学会
春季討論集会分科会(有志)

化学物質審査規制法(化審法)の見直しに関する厚生労働省、経済産業省および環境省の関連審議会合同委員会の報告書が昨年12月22日に中央環境審議会より環境大臣に答申され、それに基づく化審法改正案が2月24日に閣議決定された。

化審法の今回の改正は、化学物質管理を取り巻く環境の変化に対応する観点から行われた。そして合同委員会報告書において環境の変化として特記されたことは、1992年6月の国連環境開発会議(UNCED)で合意されたアジェンダ21第19章に基づく化学物質総合管理に係る国際協調活動に始まり、2002年6月の持続可能な発展に関する世界首脳会議(WSSD)における達成期限の目標設定を経て、2006年2月の国際化学物質管理会議(ICCM)における国際化学物質管理への戦略的取組み(SAICM)に至る化学物質総合管理の世界的普及を目指した一連の国際的取組みであった。

遅きに失したとはいえ、化審法の改正に当たってこの一連の国際的取組みを重視したことは適切である。しかし、これら一連の国際的取組みの肝要な点は、今や、化学物質管理の世界の慣行である化学物質総合管理を実施する体制を整え社会の管理能力を全体的に強化することである。誤解を恐れず大胆に要約すれば、次の3点を踏まえて労働安全衛生、消費者安全、環境保全、保安防災などといった管理の領域を超えて化学物質の管理を包括的かつ一元的に行い、かつ、これを担う中核的機関を創設することである。

まず、化学物質の人および環境に対するハザードを包括的かつ一元的に評価して分類する。

化学物質のライフサイクルにおける人(作業員、消費者、一般市民)および環境の曝露とそれに伴う影響のリスクを包括的にスクリーニング評価する。

そして、より詳細なリスク評価やリスク管理が必要な曝露領域を明らかにする。

政府が公約したSAICMへの対応によるWSSDの目標の達成は、環境経由の人および環境の曝露という非常に限定された範囲のみを担う化審法の見直しだけで対処できるものではない。このことはSAICMの世界行動計画に掲げられている多数かつ多分野の活動項目をみれば明らかで、化審法を超えて政府が一体となって取り組まなければSAICMへの対応は困難である。ところが合同委員会報告書は、WSSDの目標

やSAICMが目指した化学物質総合管理の体制整備に係る課題に照らして現行化審法の目的、定義、規制制度などを見直す必要はないと断じ、これまで関係3省がそれぞれ実行上行ってきた事柄の延長線の範囲内に留まってしまった。

日本はこれまで20年以上にわたって国際社会との約束の履行を怠ってきた。その結果、他の国に例をみない個別規制法が乱立し非効率な行政がいまだに行われ、国民にとって甚だ使い勝手の悪い不適切な法律体系の状況が続いている。化学物質総合管理に向けたUNCED以降の世界的取組みは目覚しく進展しており、日本の化学物質管理法制は先進国だけでなく先進的な途上国に比べても今や明らかに大幅に遅れをとっている。一例を挙げれば、化学物質の審査制度については化審法と労働安全衛生法に分散し、化学物質の分類・表示制度や安全データシート(SDS)交付制度については労働安全衛生法、化学物質管理促進法、毒物劇物取締法などに規定され錯綜している。事例をあげ始めればいとまがないほどであるが、こうした国際的な公約からかけ離れた状況は化審法の改正では解消が困難である。

政府の化審法改正案は、現行化審法の目的をほぼ踏襲しているため、すべての措置がその法目的の範囲内に限定される。例えば、化学物質の製造・使用に係る詳細なデータベースを整備してハザード評価やリスク評価を行うにしても、実際の評価や規制の範囲は環境経由の人の曝露と環境中の動植物への影響という僅かな部分的なものにすぎない。消費者や労働者の直接的な曝露による影響に関する評価は行えない。化学物質の人に対する急性毒性や刺激性の評価も行えない。同様の理由により、アスベストの不幸な経験を踏まえつつナノ材料のリスク管理を的確に進めることが期待されている中で、必要とされるこれら化学物質の人および環境に対するハザード評価やリスク評価を包括的に行い、リスクを的確に管理していく体制を整備するという喫緊の必要性を満たすこともできない。

また、化審法改正案が事業者を規制するための法律という色彩を解消していないため、特に既存化学物質のリスク評価において課題を残している。例えば、化審法改正案はリスク評価における事業者の役割を情報の提供者の役割に限定しているが、このことは世界の慣行と根本的に異なる。欧米の化学物質総合管理の法規(REACH; 化学物質の登録・評価・認可規則やTSCA; 有害物質規制法など)は、リスク評価とリスク管理の主体は一義的に化学物質を実際に取り扱う事業者であることを前提に構築されている。

さらに、化審法改正は事業者に届け出させるハザード及び曝露に関する情報として経済協力開発機構(OECD)が確立したスクリーニング情報データセット(SIDS)を用いることを想定しているが、そもそもSIDSは化学物質総合管理のために確立された概念であり、これを化審法のように限定して利用することは他の国に例がない。

なお、SIDSを利用して情報を収集することに関連して、化審法改正案では収集した情報を他省庁に通知する規定(第34条)が設けられている。しかし、このような規定を設けることは、法目的に照らして必要のない情報を事業者に提出させる可能性を示唆しており、法制上の問題がある一方で、仮にこうした規定を設けても、日本の法

体系の根本的な問題点は解消されない。解消すべき根本的な問題点は、例えば、変異原性や発がん性の評価や審査の重複、国際的に求められている分類・表示の世界調和システム (GHS) の導入に支障となるハザード評価の分散などである。それゆえ、このような規定を設けるのではなく、包括的な化学物質総合管理法（仮称）を制定し、加えて、EU における REACH-IT に見られるような一元的な情報共有・公開システムを構築して対処するべきである。

このように政府の化審法改正案は多くの課題を残している。化学物質管理の適正化に関して日本が取り組むべき本来の課題は、化審法といった分散した個別規制法の改正の論議に先立って、まず、政府が国際的に公約してきた化学物質総合管理の実現に向けた取組みに着手することである。そして日本の国際競争力を維持向上するためにも最善の方策として、実効性および国際協調の観点を踏まえて、社会に流通する全ての化学物質の全ライフサイクルを視野に入れながら、政府が一体となって以下のことに早急に取り組むことを提言する。

1．化学物質の総合管理に関する法律の制定

化学物質総合管理を具現化し、併せて、化学物質総合管理に必須の条件である法律と行政および評価機関の一元化を図るため、化学物質総合管理に必要な基本的な要件を包括的に規定した新法（化学物質総合管理法、仮称）を制定する。

2．管理能力の強化に関する改善行動計画の策定と実施

内閣の責任の下に早急に各省庁の権限の枠を超えて日本の化学物質総合管理の全体について統一的に現状分析を行い、管理能力を強化するための課題を明確にして公表するとともに、改善行動計画を策定して実施する。

また、化審法改正案が今通常国会に提出されている状況にあることに鑑み、上述の2点を前提にしつつ具体的な方策として、包括的な化学物質管理体制の基本的要素である以下の事項について提言する。

3．社会で取り扱われる全ての化学物質を対象とする評価・管理の体制の整備

アスベストやナノ材料を化学物質の管理の法制で取り扱うことは世界の常識である。化審法における「化学物質」の定義が、アスベストやナノ材料を含めて社会で取り扱われる全ての化学物質を含みうるように、化学物質管理促進法（化管法）における定義と合わせる法令の改正を行う。

4．化学物質のハザード評価・分類の一元化

化学物質のハザード評価・分類の一元化は、世界においてハザード分類・表示の世界調和システム (GHS) が確立された重要な目的でもある。このことは

日常的に国際取引される化学物質を関係者間で適正かつ実効的に管理する方策として世界の慣行である。それゆえ、国際的な GHS の枠組みを踏まえながら、ひとつの法律の下でハザードの評価と分類を一元的に実施する法令を整備する。

5．化学物質の作業員、消費者、一般市民など人への曝露と環境への曝露に対する包括的な初期リスク評価の一元的な実施

化学物質の初期リスク評価は、化学物質の生産・使用・廃棄のどの段階の対策が重要であるか、どの用途の対策が必要であるかなどを見極めるため、化学物質のライフサイクルに係る作業員、消費者および一般市民の健康ならびに環境への影響について包括的に行うのが世界の慣行である。アスベスト等のこれまでの数々の事例を繰り返さないためにも、そして行政の効率化のためにも、初期リスク評価を包括的かつ一元的に実施する法制を整備する。

6．情報共有・公開システムとデータ提供への補償制度の整備

化学物質のハザードや曝露に関する情報ならびに SDS や GHS などの情報を事業者間または事業者と行政との間で個別に相対で提供する現行の情報提供・交換システムは、非効率であるのみならず、情報の歪曲を生み出す恐れがある。こうした不合理は EU の REACH-IT に見られるような情報共有・公開システムを導入することによって解消する。また、広く一般市民や他の関係省庁にとっても閲覧し易いものとするためにも、情報共有・公開システムを導入する必要がある。

加えて、こうした情報共有・公開システムの実質を確保するためには、ここで得られる情報を経済的に活用する者が当該情報を提供した者に応分の補償をすることが必要である。情報共有・公開システムを構築する際に併せてこうした補償制度を構築することは世界の趨勢になっている。

化学物質総合管理の不可分の要件であるこのような情報共有・公開システムと補償制度を早急に導入するための法制を整備する。

7．包括的な疫学調査による事後検証等の体制整備

主に実験動物の知見等による事前評価は本質的に万全ではない。また、未だ人類が知りえていない新興の健康リスクの可能性も完全に否定することはできない。それゆえ、こうした点を補完するために包括的な疫学調査を実施し評価する体制を整備し、その結果を施策に反映させる法制を整備する。

また、アスベストの事例では曝露から発症までの期間が長いこともあり、今後中皮腫患者などの急増が予測されている。それゆえ、事態を正確に把握し影響の広がりや発生率を確定する基礎情報を得るためにも、そしてこの経験を世界で活かして今後こうした事態を招かないようにするためにも、労働安全衛生法第 108 条の 2 に基づく疫学調査が必要であり、早急かつ継続的に実施する。