

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。

点の規制から面の管理へ

急を要する指定物質の規制から包括的な総合管理への構造転換

—読売新聞 2012 年 7 月 31 日朝刊第 14 面掲載の論点によせて—

読売新聞から「論点」への寄稿の依頼を受けて、化学生物総合管理学会の論議の輪に掲載されていた「アジア諸国に立遅れる日本に必要な化学物質総合管理法の整備」という緊急提言とそれに付随する「化学物質の総合管理に関する法律要綱」の試案に関連して拙文を投稿した。その道の専門家である読売新聞の示唆により 7 度にわたって校正をした結果、少しは読者の読み易い文面になったのではないかと自負している。しかし、紙面の都合からくる字数制限などの制約によって大幅に当初の原稿を圧縮せざるを得なかった。致し方ないことではあるが、その結果、具体的な記述などを必ずしも十分に尽くすことができなかった。そこで補完する意味を込めて、当初の原稿に加筆修正を加えた駄文を論議の輪に投稿することとした。「論点」とともに一読いただき、多数の辛辣な批判が論議の輪に寄せられることを期待している。

1. 多様な当事者と規制の限界

黙々と仕事に精出す作業者が命を落とし、購入した製品を使用して消費者が健康を害し、本来何の関係もない市民が病に倒れるといったことが、これまでも度々繰り返されている。こうして命を落とす人だけでも毎年千人の域を超え、健康を害する人の数は計り知れない。印刷工場で使用する洗浄液も家庭で使う石鹼もそして多くの作業員や市民が健康を害し命を落とす原因になっているアスベストも全て化学物質である。各省庁は厳しく規制しているというが、なぜかこうした事態が度々繰り返され、今後も無くなる見通しは立たない。

医薬品や農薬も脱法ハーブや食品も全て化学物質である。それだけではない。電気製品も自動車もそしてその中に含まれる半導体や集積回路も全て化学物質である。工場の現場から家庭の隅々まで化学物質に満ち溢れ、化学物質なしには生活も社会も成り立たない。人類によって知られている化学物質は数千万物質に上り、社会で活用されている化学物質だけでも数万物質に達する。そして化学物質はそれが人工物であろうが天然物であろうが、大なり小なり健康や環境に影響をもたらす可能性をその本来の特性として持っている。全ての化学物質はその特性を認識したうえで適切に取り扱うことが不可欠である。

化学物質は、鉱山や油田、田畑や森林そして水中や空中から原料として採取されてから廃棄物として廃棄されるまで、形を変え性質を変えながら、千差万別な用途において多様な方法で活用され、社会の隅々にまで広がり流れていく。その過程において、化学物質を生産する化学産業の企業のみならずそれを材料として使用する諸々の産業の企業も化学物質を取り扱う。そして工場の作業員や消費者

などは化学物質を直接取り扱うこととなる。それが法人であろうが自然人であろうが、現代社会の構成員で化学物質を取り扱う当事者でない者は一人もいない。社会を構成する誰もが化学物質を取り扱う当事者として化学物質を適切に取り扱う努力を常に払うことが、自らの健康を守るためのみならず、他者の健康を守り環境を保全するために必要である。

そうした現実社会の構図の中では、政府が特定の化学物質を指定して厳しく規制するという考え方だけでは無理がある。万を超える化学物質が津々浦々で千差万別な目的のために多様な形で多彩な当事者によって取り扱われている状況を、政府がつぶさに把握できるなどということ想定するのは夢想に過ぎない。現実には政府の規制は広い面の中の限られた数少ない点を抑えているに過ぎない。想定外のこと、即ち規制外のこと必ず起きる。結局、規制は往々にして犠牲者が出た後でなければ行われたいという事態を招くこととなる。これこそが日本において今に至るまで度々繰り返されてきた事柄である。

2. 国際的な論議と化学物質総合管理への進化

どうすれば健康や環境への影響を未然に防止できるのか。こうした事態に直面して国際社会は過去40年間、経済協力開発機構(OECD)や世界保健機関(WHO)、国際労働機関(ILO)、国連環境計画(UNEP)といった国連の専門機関などで論議を重ねつつ多くの事項に合意を形成してきた。そして1992年の国連環境開発会議(UNCED)において、労働安全衛生、消費者製品安全、環境保全、火災爆発防止などといった分野毎の違いやILO、WHO、UNEP、OECDなどといった組織毎の差異を乗り越えてそれらの活動を糾合し、包括的な化学物質の総合管理に関する行動計画としてアジェンダ21第19章に合意した。その後2002年の持続可能な発展に関する世界首脳会議(WSSD)でこの計画を強化し加速化することに合意し、それを受けて2006年に具体的な行動計画である国際化学物質管理戦略行動計画(SAICM)を策定し、今日その実現に向けて活動を展開している。

こうした論議の過程の中で国際社会は、政府が特定の化学物質を指定して一律に規制するという考え方を止揚し、化学物質を取り扱う者がそれぞれの実態を踏まえて適切に管理するという考え方へと大きく方向転換した。

政府による規制は限られた数少ない点、即ち指定化学物質や特定化学物質といった規制対象化学物質にしかその作用が及ばず、いわゆる隙間問題の発生は避け難い。その反省のもとに、万を超える化学物質が津々浦々で千差万別な目的のために多様な形で多彩な当事者によって取り扱われているという現実の社会の実態を厳然たる事実として受け止めた上で、取りこぼしが起きないように面として捉えて全ての化学物質を管理していく道を選んだ。そして、評価管理手法や情報共有公開制度などを整えることにより、個々の当事者の管理能力を高め、ひいては社会全体の管理能力を高める道を歩み出した。

それと同時に、労働安全衛生、消費者製品安全、環境保全、火災爆発防止といった分野を個々別々に扱ってきた歴史を改め、これらの分野を包括的に捉え一元的に管理していく化学物質の総合管理の考え方を確立した。労働安全衛生、消費

者製品安全、環境保全、火災爆発防止といった分野毎に面を分割することは、隙間をもたらしかねない。全体を一つの面で覆って統一的に管理する総合管理により、新たな隙間問題を未然に回避する道に踏み出した。

そしてこの総合管理の考え方は、それぞれの分野に蓄積してきた知見と経験を相互に有効に活用する道を開き、乏しい人的資源と資金を最大限に有効活用する契機となった。1992年以降に国際的な合意形成や各国における体制整備が急速に進展したのはその一つの証左である。そのみならず、総合管理の考え方と表裏一体をなす政府の執行体制の一元化は、化学物質の管理におけるワンストップ・サービスの実現に道を開き、透明性と利便性の向上をもたらした競争力の向上に資することに繋がった。

これらの基本に則って国際社会は、具体的な諸々の規範創りや実践活動に邁進した。取り扱う個々の現場の実態を踏まえて化学物質を管理するリスク原則、化学物質の性質を科学的に明らかにするための評価項目と試験方法、化学物質に関する情報を共有するための安全データシート（SDS）制度や危険有害性の分類表示に関する世界調和（GHS）制度、情報を社会に公開するための前提となる企業秘密の保護や経済的な不利益に対する補償措置など、数々の具体的な原則や制度を構築し合意を形成してきた。さらに、化学物質の用途毎の曝露状況を把握するための（ESD）方法を構築したり、具体的に個々の化学物質のリスクを評価する（HPV）活動を積み上げてきた。

世界の化学業界も、その主要な柱としてプロダクト・スチュワードシップ原則を打ち出しつつ、自主管理活動であるレスポンスブル・ケア活動を展開した。そして、経済協力開発機構（OECD）や国連などの国際的な活動を裏打ちしながら大きな役割を果たしてきた。1992年の国連環境開発会議（UNCED）のアジェンダ 21 第 19 章、2002年の持続可能な発展に関する世界首脳会議（WSSD）の合意、そして2006年の国際化学物質管理戦略行動計画（SAICM）のいずれにおいても、化学産業界のレスポンスブル・ケア活動は重要な位置づけを与えられている。点の規制から面の管理へと基本的な考え方を止揚する中で、化学物質の総合管理の実現を目指す世界が到達した当然の帰結であった。

3. 日本の対応の遅れによる健康や環境への悪影響と国際競争力への懸念

こうした長年にわたる数々の積み上げを踏まえつつ欧州連合（EU）は、化学物質を総合的に管理する新たな法制 REACH を 2006 年に制定した。これはそれまでの国際的な論議を忠実に反映したものである。REACH の前文には、1992年の国連環境開発会議（UNCED）や2002年の持続可能な発展に関する世界首脳会議（WSSD）の合意そして2006年の国際化学物質管理戦略行動計画（SAICM）など、日本国政府も調印した諸々の国際的な規範に準拠した法令であることが明記されている。

その当然の結果として REACH は、労働安全衛生、消費者製品安全、環境保全、火災爆発防止などといった分野を包括的に扱う総合管理を前提にした法律であるのみならず、化学物質を生産する化学産業の企業のみならず化学物質を使用する

諸々の産業の企業などの役割も規定した法令である。そして、REACHの執行に必要な数々の手法や規範の策定には、化学産業界のみならず化学物質を取り扱う当事者となる社会の諸々の分野の者が参画した。こうした幅広い社会の参画が、化学物質の管理に関わる情報の共有化を超えて認識の共有化もたらし、社会の全体の管理能力の向上に繋がっている。

さて、世界全体の化学物質の総合管理能力の向上のためには、発展途上国の法令の整備や人的組織的な能力向上などが不可欠である。その認識の下、1992年の国連環境開発会議（UNCED）、2002年の持続可能な発展に関する世界首脳会議（WSSD）、2006年の国際化学物質管理戦略行動計画（SAICM）のいずれにおいても、発展途上国への支援が化学物質総合管理の実現に向けた重要な課題として掲げられた。

それ以来、欧米諸国や国連機関の支援を受けて多くの国々が総合管理能力の向上のために努力を積み重ねてきた。そして近年、アジア諸国をはじめとする世界の国々で化学物質総合管理法制の整備が進んでいる。その結果、日本の工場には見られない国際規範に準拠した情報の提示が台湾や中国の工場で見られたり、日本国内の製品にはない表示がサウジアラビアで売られている製品にはあるといった状況が生まれている。日本の法令や制度そしてその執行体制は世界の潮流から20年近い遅れをとってしまった。これが今日の日本を取り巻く厳然たる現実である。

日本国内における規制制度の乱立は研究開発や新規事業の展開を阻害し、資金的時間的に不必要な負担を産業に強いている。厚生労働省の旧労働省部門と旧厚生省部門、経済産業省と環境省さらには消防庁などの分立する幾つもの行政庁にお百度参りをしなければ、一つの化学物質についての規制の実態の全体像を正確に掴むことさえできない。加えて、内外の制度の差異は二重の手間を強いることとなり産業の国際競争力に悪しき影響をもたらす。

化学物質の定義の法律上の不備を放置しているため10年以上にわたって先端分野であるナノ材料の法的な位置づけが決まらない。結果的に事業展開の見通しが立たず、ナノ材料の開発から撤退する企業も現れる。こうした例は枚挙にいとまがない。この行政の不透明さや予見可能性の低さは、事業活動に決定的な停滞を招き国際競争力に大きな影を落とす。

さらに日本の制度の不備を見透かしてリスク評価を十分しないまま安い輸入品が流入し、日本がごみ溜め化する深刻な事態も懸念される。これは健康や環境に悪影響を及ぼしかねない忌々しき事態であることは論をまたない。しかしそれにとどまらず、悪貨が良貨を駆逐するが如く、リスク評価を行いそれに基づいてリスク管理に意を用いた品質の良い日本製品が追い出され、日本の産業と雇用が失われていく要因にもなりかねない。

化学物質総合管理法制の整備とその一元的な執行体制の構築は、健康や環境に関する課題であると同時に国際競争力や雇用に関わる課題としても、欧米はじめ海外では重視されている。そもそも経済協力開発機構（OECD）は健康や環境への影響の未然防止とともに貿易障害の未然防止をその目的に掲げたように、国際

的な論議は経済や貿易に対する影響を重要な視点として内包している。そして REACH の制定の過程で競争力委員会でも論議されたという経緯はそのことを如実に示している。事業活動に対する障害や歪みが数多く現存することを視野の外にしているかのように見える日本の法令制度とその運用は、この点においても国際的にみて全く異質であるといわざるを得ない。

4. 化学物質総合管理法の実現に向けた新たな挑戦

国際社会は、健康と環境への影響の未然防止と貿易障害の発生の未然防止のために、最終的な目標として化学物質の評価や審査の結果を各国が相互に受け入れることを目指している。その枠組みに参加していくためには、国際的な諸々の合意に沿った化学物質総合管理法の制定及びこれを一元的に運用する行政組織と専門評価機関の執行体制が必須である。しかし現行の体制を前提にする限り、各省庁の傘下の研究所と審議会に参加する有識者を糾合しても、各省庁の化学物質の管理に関する能力は欧米の対応する機関の能力に質量ともに遠く及ばない。それどころか、海外に広く事業を展開する日本企業にも水を開けられている。

そうした惨状にあるにも拘わらず、所管するそれぞれの規制法に拘泥し現行の組織体制の維持に固執する各省庁からは、20年前に自らも合意に参加して明確に方向付けした世界の潮流に沿って化学物質総合管理法を制定する案も、化学物質総合管理庁を創設して各省庁に分散しているなげなしの能力を糾合する案も出てこない。

こうした状況を憂えた学界と民間の有志が、化学生物総合管理学会のホームページの論議の輪の場を借りて化学物質総合管理法の法律要綱案を公表し、広く社会の意見を求めている。国際的な潮流を真摯に受け止めて国内の制度改革を遅滞なく進めていくためには、もはや政府に頼っている訳にはいかない。そうした懸念が化学物質の管理の分野で高まっている結果であるが、そうした同じ思いは社会の色々な場面にも広まっている。

この取り組みはこうした事態を打開するために、市民が自らの手で法律案を創り出そうとする新しい市民発の動きである。そもそも化学物質総合管理は社会のそれぞれの現場を担う個々の当事者の努力の集積によってはじめて達成できるものである。このことを考えると、個々の当事者の行動の規範となるべき法律を策定する口火を当事者である市民自らが切ることの意義はさらに大きい。

各省庁もそしてそのもとの審議会に参加する有識者の方々もこうした経過をしっかりと受け止めつつ、この公開の論議の輪に参画してそれぞれの見解と見識を鍛えてみることをお勧めする。

2012年7月31日

増田 優