

【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 22)

—化学物質管理の国際合意への対処に内閣主導は不可欠—

Study on Strategies for Capacity Building of Integrated Chemicals
Management (22)

-Necessary of the leadership by the Cabinet for dealing with international
agreements on the management of chemicals-

星川欣孝¹⁾、増田優²⁾

1) ケミカルリスク研究所

2) お茶の水女子大学 ライフワールド・ウォッチセンター

Yoshitaka HOSHIKAWA¹⁾, Masaru MASUDA²⁾

1) Chemical Risk Consultants,

2) Ochanomizu University, Life World Watch Center

要旨：化学物質の適正管理に係る一連の国際協調活動への日本政府の対応に関して、1970年代のOECDやILOなどの取組みへの対応および1990年代以降のUNCEDやICCMの合意に基づく活動への対応について検証した。その結果によると、OECD加盟国等の化学物質管理能力は向上したが、日本は法律体系を適切に改変しなかったため、今ではアジアの諸国にも立ち遅れており、最近のSAICM国内実施計画の策定に見られるように、関係省庁が国際的に合意した理念や目的に沿った行動計画を策定することができない状況にあることが明らかになった。

このような状況を打開して日本の化学物質管理能力の向上を実現するためには、縦割りで分散的な体制に馴染んだ関係省庁に国際合意への対応を委ねるのではなく、内閣主導の下で包括的な対処方針を明確にして取り組む必要がある。当面の措置として、SAICM国内実施計画の策定について内閣の主導の下で改めて検証すべきことを提言する。

キーワード：化学物質総合管理、国際協調活動、OECD理事会決議、アジェンダ21第19章、SAICM

Abstract : We had verified the adequacy of dealing by Japanese government with sequential international cooperative activities for attaining the sound management of chemicals globally, from the projects by OECD or ILO to the international conferences, such as UNCED or ICCM, and we demonstrated here that Japanese legal systems on chemicals management lag behind recently from these of countries in Asia, by reason of non-reforming of out-of-date regulatory systems, and related government agencies don't have capabilities of developing an adequate plan in line with the principles and objectives agreed internationally with the SAICM documents. We, therefore, propose that the Cabinet verifies the SAICM national implement plan developed by the related agencies under the leadership of the Cabinet and draws up an alternative plan beneficial to the capacity building for sound management of chemicals.

Keywords : Chemicals Integrated Management, International Cooperative Activities, OECD Council Acts, Agenda 21 Chapter 19, SAICM

1. はじめに

社会で取り扱われる化学物質の使用の過程における人と環境に対するリスクを効果的かつ効率的に管理することは、1960年代から各国の重要な政策課題になった。そして化学物質のリスクを適正に管理するためには、化学物質の人と環境に対する有害性（ハザード）を評価する方法、人と環境への曝露を評価する方法、それらの結果に基づいて実際のリスクを判定する方法、および社会全体のリスク管理能力を向上させるための効果的かつ標準的な方策などが不可欠であった。そのため、数多くの国際機関がそれらの標準的な方法の確立に向けて積極的に関わってきた。なかでも注目すべき国際合意文書は、各国の化学物質管理能力の強化を目指した表1に示す2つの国際機関の合意文書と3つの国際会議の行動計画である。

表1 化学物質管理に係る法体系の見直しを要請する主な国際合意文書

<ol style="list-style-type: none">1. 国際労働機関 (ILO: International Labour Organization) の化学物質使用の安全に関する条約<ol style="list-style-type: none">① 化学物質安全条約 [C170] と同勧告 [R172] (1993.11)2. 経済協力開発機構 (OECD: Organization for Economic Cooperation and Development) の化学物質の管理に関する2つの初期の理事会決議<ol style="list-style-type: none">① 化学物質の環境影響の評価に関する勧告 [C(74)215] (1974.11)② 化学物質の人と環境に与える影響を予測する手続および要件に関する指針の策定に関する勧告 [C(77)97] (1977.7)3. 国連環境開発会議 (UNCED: UN Conference on Environment and Development) の行動計画 (アジェンダ 21) (1992.6) の第19章 (有害化学物質の適正管理)4. 持続可能な発展に関する世界首脳会議 (WSSD) の実施計画 (2002.9) の第23項5. 国際化学物質管理会議 (ICCM) の国際化学物質管理の戦略的取組み (SAICM: Strategic Approach to International Chemical Management) (2006.2) のドバイ宣言、包括的政策の戦略 (OPS) および世界行動計画 (GPA)
--

これらの合意文書の内容については次項で述べるが、OECDの2つの理事会決議とUNCED、WSSD および ICCM の行動計画は、1970年代前半に OECD が確立した化学物質の包括的なリスク管理の考え方、言い換えれば、化学物質総合管理の概念と方法論を各国に普及させるための一連の国際協調活動であった。つまり、1992年のUNCEDのアジェンダ21第19章に基づく化学物質の適正管理に係る活動は、OECD加盟国の政府と国際機関が化学産業界の協力を交えてOECD加盟国以外の諸国を巻き込んで、化学物質総合管理の更なる進展とリスク管理基盤の整備などの協調的取組みを展開したものである。そして2006年2月には、それまでの成果を踏まえて新たにICCMを設置して化学物質総合管理の世界的な普及を目指してSAICMの3つの合意文書を採択した。

しかし1964年にOECDへの加盟を果たした日本は、加盟に関しては中国や韓国に先がけて欧米以外の国で初めてであったものの、化学物質総合管理の法制への変革に関しては、OECD加盟国として理事会決議を遵守する責務を果たし得ず、今や中国や韓国の後塵を拝する状況になっている。

この報文では日本がこのような状況になってしまった経緯および主に表1に示した国際合意文書に対する日本政府の対処の仕方を検証し、今後そうした状況を是正するためには、内閣の主導の下にそれぞれの国際合意への対処のあり方を総点検して根本的に見直していく仕組みが不可欠であることを問題提起する。なお、この報文は化学生物総合管理学会第11回学術総会での口頭発表を基に大幅に加筆修正して作成した(星川他, 2014a)。

2. 法体系の見直しを要請する国際合意への日本政府の対処の現状と問題点

(1) 国際労働機関 (ILO) の国際労働規範への対処

ILO は労働者の健康と安全の確保のために数多くの条約、勧告、実施規範を策定してきた。それらは国際労働規範 (International Labour Standard) と総称されており、条約 (Convention) には法的拘束力がある。それゆえ、批准国には条約に対応する国内法規を整備し、かつ、実施状況を定期的に報告する責務が生ずる。日本がまだ批准していない化学物質管理に係る ILO 条約は表 2 のとおりである。それらを批准していない理由は、一般的には既存の法規が ILO 条約の内容をほぼ満たしている場合と相当にずれている場合であるといわれている (嶺, 1989)。表 2 の化学物質の健康影響に関する条約では、ベンゼン条約は前者の場合に該当し、労働安全衛生条約と化学物質安全条約は後者の場合に該当する。後者の条約はどちらも包括的な枠組条約である。

表 2 日本が未批准の化学物質管理に係る ILO 条約と勧告

1) ベンゼン条約 1971 No.136 と同勧告 No.144
2) 労働安全衛生条約 1981 No.155 と同勧告 No.164
3) アスベスト条約 1986 No.162 と同勧告 1986 No.172 (* 2005 年 8 月に批准)
4) 化学物質安全条約 1990 No.170 と同勧告 No.177
5) 重大産業事故防止条約 1993 No.174 と同勧告 No.181

(註)* : クボタ工場に係る被災者の発覚を契機に急遽批准した。

特に化学物質安全条約は、労働者の化学物質取扱いの安全確保に必要な管理事項、例えば、化学物質の供給者、雇用者、労働者の責務、化学物質のハザードの分類とラベル表示、安全データシートの交付などを、表 3 と図 1 のように規定している化学物質管理に係る基本的な条約である。

表 3 化学物質安全条約の主な規定 (関係者の責務等)

供給者の責務	全化学物質の分類および危険有害物質にラベルその他事項を実施
雇用者の責務	取扱物質の分類その他事項を揃えて労働者・同代表に周知、分類その他事項が揃った化学物質のみを安全対策を講じて使用、労働者曝露の評価と管理、化学物質取扱の評価と安全対策の実施など
労働者の責務	雇用者の責務遂行に協力し安全慣行等を遵守、当人および他の労働者へのリスクの排除・低減
労働者等の権利	化学物質取扱いに伴う危険から回避の権利と監督者への報告など
輸出国の責務	危険物質の取扱を禁止した場合、その理由を付して輸入国に通知

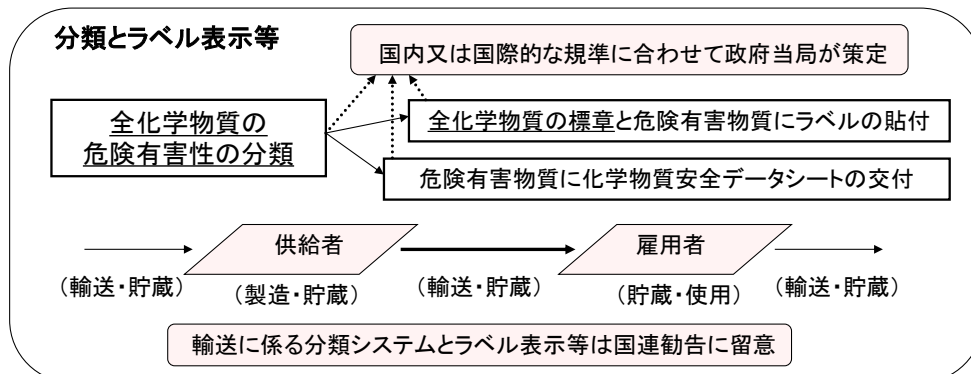


図 1 化学物質安全条約の主な規定内容 (分類とラベル表示等)

これらの規定の内容から明らかなように、この条約は 1992 年の UNCED の行動計画であるアジェンダ 21 第 19 章のプログラム領域 B に「化学物質のハザードの分類と表示に関する世界調和システム (GHS)」が掲げられた主たる根拠をなしている。

なお、日本が化学物質安全条約を批准しない理由は、日本の法規が「ラベル表示がない物質を使用してはならない」という考え方に立っていないためであったとの記録がある (国会答弁, 2009)。しかし、このような理由で 15 年間以上も批准しないことは看過できることではない。また、その根底にある民間の自主性自発性を認めようとしないうる日本国政府の官尊民卑的な考え方も化学物質を取り扱う事業者が主体的にリスク管理を行うことの重要性を蔑にするものである。これらのことが日本の化学物質管理能力の弱体化を招いていることは、最近の印刷事業所における胆管がんの集団発生の事例によっても実証された。

(2) 化学物質総合管理の概念等の確立とその世界的な普及を目指す国際協調活動への日本の対応

1) 経済協力開発機構 (OECD) の理事会決議への対応

OECD の化学物質に係る初期の活動は 1970 年に設置された環境委員会で行われた。そして、当初の論議は緊急な対応が求められていた水銀、PCB (Poly Chlorinated Biphenyl) などによる環境汚染であった。しかし、1971 年 5 月には化学物質のリスク管理について加盟国の協調的な取組みを行うため日本政府も参画して新たな検討グループが設置された。その検討グループの名称はその後「化学物質グループ」に改められて現在に至っているが、主な任務は化学物質の包括的なリスク管理の概念と方法論を確立し、そして確立した方法論に基づいて加盟国の分担によって高生産量化学物質 (HPV: High Production Volume) のハザード評価やリスク評価を実施することであった (ルネ・ロングレン著, 1996)。

OECD は加盟国に実施を強く要請する事項について、関係委員会の勧告に基づいて理事会が審議して「決定」または「勧告」として決議する。そして「決定」として決議された事項は OECD 協定により加盟国に法的措置の責務が生ずる。また「勧告」として決議された事項についても、決議に賛同した者としてそれを遵守する道義的な責任を有する。化学物質のリスク管理に関しては、加盟国が化学物質の大半を生産し、かつ、活発に国際取引していることから、OECD の理事会はリスクの評価や管理に係る各国の負担の軽減と国際貿易に対する非関税障壁の発生の防止を重視しながら、表 4 に示すように、化学物質総合管理の概念や方法論に関して国際的な標準の確立を目指して数多くの理事会決議を行っている。

表 4 化学物質管理に係る主な OECD 理事会決議

1974.11	化学物質の環境影響の評価に関する理事会勧告
1977.07	化学物質の人と環境に与える影響を予測する手順および要件に関する指針の策定に関する理事会勧告
1981.05	化学物質評価のデータ相互受入れ (MAD: Mutual Acceptance of Data) に関する理事会決定
1982.12	化学物質評価の上市前最小データセット (MPD: Minimum Pre-marketing set of Data) に関する理事会決定
1983.07	新規化学物質届出の提出データの所有権保護に関する理事会勧告
1983.07	化学物質の機密データの交換に関する理事会勧告
1987.06	既存化学物質の体系的調査に関する理事会決定と勧告
1989.10	優良試験所規範 (GLP: Good Laboratory Practice) 原則の遵守に関する理事会決定と勧告
1991.01	既存化学物質の協同調査及びリスク削減に関する理事会決定と勧告

OECD が確立した化学物質の包括的なリスク管理の概念、即ち化学物質総合管理の概念は、1974 年 11 月と 1977 年 7 月の理事会勧告に規定されている。これらの理事会決議によって OECD が加盟国に実施を要請した化学物質総合管理の主な要件は表 5 に示すとおりであり、それらの要件を満たす化学物質管理の法制を化学物質総合管理法制という (星川他, 2006b)。しかし、日本はこれらの理事会決議による OECD の要請に呼応する国内措置を怠ってきた。そのために、表 5 に示す要件を備えた化学物質総合管理の法制は未だに存在しない。

表 5 OECD が確立した化学物質の包括的なリスク管理の主な要件

1. 化学物質および化学製品の輸入、生産および販売の統計データを整備する。
2. 化学物質の上市前に、人および環境に対するハザードを包括的に評価する。
3. 化学物質管理には複数の省庁が関係している。そのため、新たな評価手続き等を設定する際には、関係省庁間の調整を図り統合的アプローチを採用する。
4. 化学物質リスク評価の合理的な実施手続きとして、最初にスクリーニング評価 (労働者、消費者、一般市民、環境生物) を行って詳細評価の対象となる物質を選別する段階的取り組みを採用する。
5. 化学物質の人および環境に及ぼす影響をスクリーニング評価する最小データセットを確立する。(著者注: OECD は当初、新規化学物質に適用する MPD (上市前最小データセット) を確立し、後にそれを高生産量化学物質 (HPV) に適用する SIDS (スクリーニング情報データセット) に発展させた。)
6. 化学物質の人および環境に対する潜在的影響の判定に必要なデータの作成と評価の責務は、産業の管理責任の一部とする。
7. 各国が保有する評価データおよび審査結果の受容性を高め、国家間の相互受入れを可能にする。

これらの OECD の初期の活動の時期と重なる 1973 年 10 月に、日本においては化学物質審査規制法 (化審法) が制定された。そして化審法の所管省庁は、2009 年 5 月の化審法改正の検討委員会の開催に当たって「(化審法は)・・・世界最初の化学物質規制法であり、米、EU 等諸国において同趣旨の規制法の整備が行われる契機となった。」と位置付けていた (経産省, 2006)。しかし、このような位置づけが事実無根であることは、現行の化審法が表 5 の殆どの要件を満たしていないことだけでなく、表 6 に示すように、1973 年の化審法の制定以降の 1970 年代から 1980 年代に制定されたアメリカ、欧州連合 (EU)、カナダおよびオーストラリアの化学物質総合管理の法規に共通する管理制度等を化審法が持っていないことから明らかである (星川他, 2014a; 2014c)。

表 6 欧米等の法規における管理制度等の共通性と化審法の特異性

管理制度等	米) TSCA	EU) REACH	加) CEPA	豪) ICNA	日) 化審法
1) 新規化学物質事前審査制度	○	○	○	○	△*
2) 重要新規利用 (SNUR)等届出制度	○	○	○	○	×
3) 企業機密情報 (CBI) の保護制度	○	○	○	○	×
4) 既存化学物質の体系的リスク評価	○	○	○	○	×
5) 事業者の主体的管理に係る規定	○	○	○	○	×
6) 産業の国際競争力に係る規定	○	○	△	△	×

(註) * : 化審法に新規化学物質審査制度はあるが、その目的が欧米等の審査制度と全く異なる。なお、米)、加) および豪) は、アメリカ、カナダおよびオーストラリアの略である。

なお、OECD の 1991 年 1 月の理事会決定に基づく既存化学物質の体系的リスク評価に係る協同調査は、1992 年の UNCED の行動計画であるアジェンダ 21 第 19 章のプログラム領域 A に掲げられて、既存化学物質の包括的なハザード評価やリスク評価の中核的な取組みに位置付けられた。

2) 国連環境開発会議 (UNCED) の行動計画 (アジェンダ 21) への対応

UNCED は 1992 年 6 月にリオ・デジャネイロで 178 カ国の政府代表や産業界、労働界、学界、消費者団体、市民運動などの各種 NGO が参画して開催された大規模な国際会議であった。そして、「環境と開発に関するリオ宣言」、「アジェンダ 21 - 持続可能な発展のための人類の行動計画 - 」、「森林原則声明」および「生物多様性条約」、「地球温暖化防止枠組み条約」などを採択した。なかでもアジェンダ 21 は、21 世紀に向けて人類が持続可能な発展をしていくために必要な行動計画を数多くの分野にわたって設定したもので、化学物質に関する行動計画はその第 19 章 (有害化学物質の適正な管理) に掲げられている。

アジェンダ 21 第 19 章に掲げられた化学物質管理に係る行動計画は、表 7 に示すように 6 つのプログラム領域に区分されている。そして、アジェンダ 21 第 19 章の 6 個のプログラムのうちプログラム領域 A とプログラム領域 B は、それぞれ OECD の理事会決議による既存化学物質の体系的リスク評価に係る協同調査と ILO が採択した国際労働規範である化学物質安全条約の実施に連動している。このようにアジェンダ 21 第 19 章は、OECD や ILO に限らず、数多くの国際機関の活動や国際合意を集大成したものである。このことから明らかなように、化学物質管理の適正化に係る課題を円滑に遂行するには多数の政府部門と多数の国際機関さらには民間部門が深く関わる活動が不可欠である。そのため、第 19 章全体の推進・調整に関して各国政府代表などの関係者で構成される IFCS (政府間化学物質安全フォーラム、Intergovernmental Forum on Chemical Safety) が設置され、それに併せて、国際機関の事務局についても IOMC (組織間化学物質適正管理計画、Inter-Organization Programme for the Sound Management of Chemicals) を設置して相互に協調する体制が整備された。

表 7 アジェンダ 21 第 19 章の化学物質総合管理の普及に向けた国際協調活動

年月	国連会議	採択文書等	推進・調整機関等
1992.6	UNCED (国際環境開発会議)	リオ宣言、 アジェンダ21(人類行動計画) 第19章:有害化学物質の適正管理 A. 国際的リスク評価の拡大・促進 B. 分類・表示の世界調和 C. 情報交換の強化・促進 D. 不当なリスクの除去・低減 E. 国レベルの管理能力の強化 F. 不法な国際取引の防止 IFCSフォーラム I (1994.4) 優先行動計画 IFCSフォーラム III (2000.10) バイア宣言、2000年以降優先行動計画	IFCS (政府間化学物質 安全フォーラム) の設立 (1994.4) IOMC (組織間化学物質適正 管理計画) の設置 (1995.1) 参加機関: UNEP, ILO, FAO, WHO, UNIDO, UNITAR, OECD
2002.9	WSSD (世界持続可能発展サミット)	ヨハネスブルグ宣言、 実施計画第23項	
2006.2	ICCM (国際化学物質管理会議)	SAICM(国際化学物質管理戦略的取組み)、 ドバイ宣言、 包括的政策戦略 (OPS)、 世界行動計画 (GPA)	UNEP (国連環境計画)

IFCS の第 1 回会合は、1994 年 4 月に開催され、政府代表のみならず政府代表や産業界、労働界、学界、消費者団体、市民運動などの各種 NGO など広い分野の者が参画してアジェンダ 21 第 19 章に規定された 6 つのプログラム領域ごとに当面の優先取組課題とそれらの目標が論議された。言うなれば、各国政府がアジェンダ 21 第 19 章に基づき化学物質管理の適正化にどのように取り組むべきかについて各国の取組みの方向付けがなされた。

そして 6 つのプログラム領域の中で最も基盤的な活動である領域 E (国レベルの管理能力の強化) の優先取組課題が表 8 のように設定された。その中で最も注目すべき点は、各国の化学物質管理能力の現状を分析して改善すべき課題を特定するナショナル・プロファイルの策定期限を 1997 年としたことであった (星川他, 2006a)。

表 8 IFCS が第 1 回会合で設定したプログラム領域 E の優先取組課題

1) 化学物質安全に関する化学物質安全条約の指針に留意して化学物質管理の法制に関する包括的指針を早急に策定する。
2) 各国は化学物質管理能力の現状分析と改善課題に関するナショナル・プロファイルを遅くとも 1997 年までに策定する。
3) 各国は化学物質安全に関係する国内各層の協議を進める仕組みを確立する。
4) 先進国と開発途上国の間の 2 カ国支援協定を奨励する。しかし最も重要なことは、有効な地域協力である。
5) 長期的な目的として、各国が化学物質の情報基盤を整備し、包括的な法制を施行し、そして化学物質リスクに対する一般市民の認識を高める組織的活動を行う。

このような期限の設定は、アジェンダ 21 第 19 章に基づく国際協調活動においてナショナル・プロファイルの策定が緊急に取り組むべき中核的課題であることの表れであり、IOMC の参加機関である UNITAR (国連研修調査機関) は 1996 年にはナショナル・プロファイルの策定に係る手引きを策定した (UNITAR 1996)。そして、IFCS は各国の的確なナショナル・プロファイルの策定を促すため、2000 年 10 月の第 3 回会合で採択した「2000 年以降優先行動計画」において策定期限を 2002 年まで延長し、改めてナショナル・プロファイルの策定を求めた。

表 9 欧米等およびアジア主要国のナショナル・プロファイル公開状況

国名	公開日		備考
	冊子	電子ファイル	
カナダ	1995.11	—	ミニファイルを作成
フランス	1998.10	2001.10	
イギリス			他の開示活動を推進中
アメリカ	1997.01	1998.12	
オーストラリア	1998.12	1998.12	
中国	1999.12	2000.09	ドイツが支援
インドネシア	1997.04	公開日不明	オーストラリアと EC が支援
日本	2004.02	2004.02	
韓国	1998.04	—	
マレーシア	作成中		
タイ	1998.08 (更新)	1999.12	オランダが支援
ヴェトナム	1997.05		オーストラリアが支援

(出典：星川欣孝他, 2006a)

しかし、日本政府はこの優先取組課題に対して IFCS 各省庁連絡会議という国民に非公開の会議体を作り、「化学物質の管理に係るナショナル・プロファイル」と題する文書を 2003 年 10 月に作成して UNEP に提出した (IFCS 連絡会議, 2003)。しかし、その文書は全く評価に値するものではなかった。まず、表 9 に示すようにその提出時期が IFCS で設定された 2 度目の期限にも遅れて、アジアの周辺国にも先を越されたものであった。次に、その内容に至っては、序論で「UNITAR のガイダンス・ドキュメントを参考にしつつ」と述べているにも拘わらず、それに続けて「・・IFCS 各省庁連絡会議メンバーである各省に係る事実関係を中心に含んでいる」と述べているように、日本国内の一部の省庁の活動を記述したに過ぎないだけでなく、現状に係る分析と改善すべき事項の考察も欠落していた。これでは目的を全く達した文書と言わざるを得ない (表 10 参照)。

表 10 政府が作成したナショナル・プロファイルの不完全さ

現状分析の項目	現状の記述		分析
	行政	民間	
1) 化学物質の製造、輸出入及び使用等	統計データ	—	×
2) 国の法律的及び規制的基盤	27 法一覧	—	×
3) 実施中の政府プログラム及び省庁間協力	連絡会議	—	×
4) 産業、利害関係団体、研究機関が行う化学物質管理及びリスク削減活動	下部機構	業界団体等	×
5) 国の化学物質情報管理基盤	一部	—	×
6) 技術的基盤	研究所	—	×
7) 国際的政策イニシアティブと技術支援プログラム	国際会議	—	×
8) 労働者及び国民の認識向上及び教育プログラム	一部	—	×
9) 人材及び財政的資源	一部	—	×
10) ナショナル・プロファイルのフォローアップ体制	×	—	×
評点(100 点満点からの減点分)	-15 点	-25 点	-50 点

(出典：星川他, 2012b)

3) 持続可能な発展に関する世界首脳会議 (WSSD) の実施計画への対応

WSSD は、UNCED の 10 年の取組みを検証するため 2002 年 9 月にヨハネスブルグで開催された世界首脳会議であり、持続可能な発展に関する宣言と実施計画を採択した。その実施計画では、アジェンダ 21 に基づく 10 年間の成果を総点検して更に推進したり、新たに実施したりする取組みを規定した。そして、化学物質管理の適正化に係る取組みについては、第 3 章 (消費と生産の非持続的な様式の変更) の第 23 項に次の基本的な目標 (WSSD 目標ともいう) とその目標の達成に関連する具体的な課題を規定している。

化学物質管理の適正化に係る目標：アジェンダ 21 の取組みで進展したと同様に、環境と開発に関するリオ宣言の第 15 原則の予防的取組みを考慮しつつ、透明性が高い科学に基づくリスク評価の手続きと科学に基づくリスク管理の手続きを用いて、人の健康と環境への著しい有害影響を最小にするような方法で化学物質を生産し使用することを 2020 年までに達成することおよび途上国に対して技術的財政的援助を提供して化学物質と有害廃棄物の適正管理能力の強化を支援することを目指して、持続的な発展と人の健康と環境の保護のために全ライフサイクルにわたって化学物質と有害廃棄物を適正に管理する公約を再確認する。

そして具体的な課題に掲げられた SAICM (国際化学物質管理の戦略的取組み) については、ICCM (国際化学物質管理会議) を設置して 2005 年までに合意文書を策定する方針を採択した。

こうした WSSD の実施計画に掲げられた化学物質管理の適正化に係る目標に対する日本政府の対応では、政府が一体となって取り組むための方針は講じられていない。次に紹介する SAICM 関係省庁連絡会議に属する省庁でも、厚生労働省、環境省および経済産業省がそれぞれの必要性に応じて WSSD 目標を引用しているだけである (付表 1 参照)。

4) 国際化学物質管理会議 (ICCM) の国際化学物質管理の戦略的取組み (SAICM) への対応

ICCM の第 1 回会合は、2006 年 2 月にドバイで開催され、SAICM を構成する 3 つの文書、すなわち、国際化学物質管理に関するドバイ (ハイレベル) 宣言、包括的政策の戦略 (OPS; Overarching Policy Strategy) および世界行動計画 (GPA; Global Plan of Action) を採択した。これら 3 つの合意文書は、各国政府が 2002 年 9 月に合意した WSSD 目標を達成するために国内実施計画を策定するにあたり、準拠する共通の理念 (ドバイ宣言) および行動課題の必要性和目的 (OPS) を規定し、併せて、行動課題別に作業事項を例示したもの (GPA) である。それゆえ、各国政府が SAICM に沿って国内実施計画を策定する場合には、なによりも OPS に規定されている「5 つの行動課題」の実現を国内実施計画の中核に据えて取り組む必要がある。OPS の 5 つの行動課題とそれらの「必要性」と「目的」の全体は付表 2 に示すが、「目的」として掲げられた事項について日本にとって重要と考えられる事項を抜粋して示すと表 11 のとおりである。

表 11 OPS に規定される 5 つの行動課題の「目的」に規定される事項の抜粋

<p>1. リスクの抑制 (項目数: 必要性(6), 目的(10))</p> <p>(c) 化学物質への不安全で不要な曝露を避けるため、化学物質の詳細な安全情報を含めた汚染防止、および健康と環境への影響を含めた適切な科学的理解と適切な社会的経済的分析に基づくリスクの抑制と除去を目指し、<u>透明で、包括的で、効率的でかつ有効なリスク管理戦略を実行する。</u></p> <p>(d) 2020 年までに以下のことを確保する。</p> <p>(i) <u>科学に基づくリスク評価に基づき、かつより安全な代替物の利用性や有効性を含めた費用と便益を考慮し、健康と環境に不合理なもしくは管理できないリスクをもたらす化学物質または化学物質の利用は、生産もそのような用途での使用も行わない。</u></p> <p>(ii) <u>化学に基づくリスク評価に基づき、かつ費用と便益を考慮して健康と環境に不合理なもしくは管理できないリスクをもたらす化学物質の意図しない放出のリスクは最小限にする。</u></p>
<p>2. 知識と情報 (項目数: 必要性(3), 目的(10))</p> <p>(a) <u>化学物質と化学物質の管理に係る知識と情報が化学物質の全ライフサイクルにわたって適切に評価され、安全に管理されるのに十分であることを確保する。</u></p> <p>(b) 全ての関係者のために以下のことを確保する。</p> <p>(i) <u>化学物質と、該当すれば製品中化学物質の全ライフサイクルにわたる情報は利用可能で、アクセス可能で、利用者に使い易く、かつ、全ての関係者の必要に十分で適切なものにする。</u>適切な種類の情報には健康と環境に対する影響、固有の性質、可能な用途、保護対策および法規などがある。</p> <p>(ii) そのような情報はメディアや化学物質の分類・表示の世界調和システム (GHS) と国際合意文書の関連規定などのハザード伝達の仕組みを十分利用して適切な用語で普及させる。</p> <p>(c) (b)項に従って情報を利用可能にする際に、<u>商業的産業的な機密の情報や知識は、国内の法律または規則、そうした法規がない場合には国際的な規定に従って確実に保護する。</u>この項の状況では人や環境の健康と安全に関する化学物質情報は機密と看做されるべきでない。</p>

<p>3. 統治 (項目数: 必要性(6), 目的(14))</p> <p>(a) 適切な国、地域および国際的な仕組みによって化学物質の全ライフサイクルにわたって適正管理を達成する。<u>その仕組みは各国の、とりわけ途上国の状況や必要性を考慮しつつ、複数のセクターが参加し、包括的で、実効的で、効率的で、透明性が高く、統一性があり、そして社会の各層に受け入れられ、説明責任を果たす必要がある。</u></p> <p>(b) <u>関連する各セクター内の化学物質適正管理と全セクターにまたがる化学物質適正管理の統合的な計画を促進する。</u></p> <p>(c) 化学物質の管理活動の優先性の確定に際して関係者に指針を提供する。</p>
<p>4. 能力強化と技術支援 (項目数: 必要性(3), 目的(9))</p> <p>(a) 全ての国が化学物質の全ライフサイクルにわたる適正管理のための能力を必要に応じて高める。とりわけ途上国において高める必要がある。</p>
<p>5. 不法な国際取引 (項目数: 必要性(1), 目的(3))</p> <p>(a) 有毒で有害な、禁止され厳しく規制された化学物質とそれらの化学物質を含む製品、混合物、化合物、廃棄物の不法な国際取引を防止する。</p> <p>(註) 下線は特に重要として著者が記入</p>

日本政府は、SAICM の採択を受けて、2006 年 4 月に環境省環境安全課を事務局とする SAICM 関係省庁連絡会議の第 1 回会合を開催し、同連絡会議の設置要領、SAICM 国内実施計画の策定などについて話し合いを行った。その議事要旨によると、その連絡会議は関係省庁の申合せによって設置される国民に非公開の会議体であり、その目的は SAICM に沿った国の化学物質管理政策の推進に際して関係省庁間の連絡調整を図ることとされ、その構成員は 11 の関係省庁の職員に限定された。

そして、SAICM 国内実施計画の策定は事務局が説明した内容で了承されたが、その概要は表 12 に示すように、関係省庁の個別の事情に固執し、日本政府も賛同した SAICM の理念や行動課題の必要性や目的を著しく逸脱したものであった (環境省, 2006)。

表 12 国内実施計画の策定に関して SAICM 関係省庁連絡会議が了承した事項の概要

国内実施計画を策定する意義	SAICM に沿った化学物質管理政策に係る関係省庁の連携に資するとともに、我が国の取組状況を国内外の関係者に示し、関係者の取組みを促す上で有益である。
策定の主体	関係省庁連絡会議において SAICM 国内実施計画 (実施計画という) を策定することとし、関係省庁連絡会議において決定する。
実施計画の内容	(1) 総論 ドバイ宣言及び包括的方針戦略 (OPS) に沿って、我が国における化学物質管理の基本的な方針を記述する。 (2) 各論 世界行動計画 (GPA) に掲げられた 273 の行動項目のうち、・・・具体的な取組の概要をとりまとめる。 <u>なお、実施計画に記載する具体的な取組は、原則として国の施策・事業等とする。</u>
他計画との関係	<u>実施計画と国の他の計画との関係については、法令等の定めるところによる。</u>

(註) 下線は著者が記入

SAICM 関係省庁連絡会議が了承した表 12 の概要には SAICM の OPS に規定された表 11 の 5 つの行動課題の視点は全く含まれていない。そのうえ、それらの行動課題の目的に該当するような事柄も含まれていない。言い換えると、SAICM 関係省庁連絡会議は「SAICM に沿って・・・国内実施計画を策定する」と称していたが、当初から、関係省庁が現に法令等に基づいて取り組んでいる課題を並べて記載するだけで、SAICM の理念や目的を全く考慮しない文書を作成する意向であったと推測される。

環境省は、2012 年 9 月の ICCM の第 3 回会合において日本の SAICM 国内実施計画を報告した。それに関する国内発表資料によると、環境省は SAICM 国内実施計画を「わが国における SAICM に沿った化学物質管理に関するこれまでの取組を概観するとともに、WSSD2020 年目標の達成に向けた今後の戦略を示すもの」と説明している。

しかし実態的には、国内実施計画の「戦略」と「取組課題」に該当するべき第 3 章は、現行の化学物質規制に係る非効率かつ不透明な法体系の見直しを全く行わないことを前提にして関係省庁の現在の取組みの目標と当事者間の連携について抽象的に記述するにとどまり、さらに SAICM の OPS に規定される 5 つの行動課題とは全く関係しない見出しを使って現在の取組みを列挙しているに過ぎない (表 13 参照; 星川他, 2012b)。このように、日本の SAICM 国内実施計画と称する文書は、第四次環境基本計画の用語である「包括的な化学物質対策の確立と推進」の下に関係省庁の現在の取組みを整理しているだけである。

表 13 政府が策定した SAICM 国内実施計画の構成

第1章 はじめに	
1. 国内実施計画策定までの経緯	2. 計画策定の手続き
3. 本国内実施計画の対象について	4. 本国内実施計画の構成について
第2章 我が国の状況	
1. 化学物質管理のための法令、法規制以外の仕組み等	
2. 化学物質の管理に係る取組状況と課題	
(1) リスクの評価	(2) リスクの管理
(3) 安全・安心の一層の確保	(4) 国際的な課題への対応
第3章 具体的な施策の展開—国内実施計画の戦略	
1. 基本的な考え方 (1) 目標 (2) 主体間の連携	
2. 具体的な取組事項	
(1) 科学的なリスク評価の推進	(2) ライフサイクル全体のリスクの削減
(3) 未解明の問題への対応	(4) 安全・安心の一層の増進
(5) 国際協力・国際協調の推進	(6) 今後検討すべき課題
第4章 国内実施計画の実施状況の点検と改定	

3. 考察

化学物質の人と環境に対するリスクの適正管理に関する 1970 年代以降の一連の国際協調活動に対する日本政府の対応は、前項で検証したように、体系的な見直しが必要となる国際的な合意事項を換骨脱胎して都合が良い部分だけを取り上げるなど、明白かつ重大な過誤を繰り返してきた。それらの過誤のうち、とりわけ社会の化学物質管理能力の弱体化を招いている重大な誤りとして次の 4 点が挙げられる。

- 1) ILO の国際労働規範については、事業者の主体的管理意識の維持強化に必要な化学物質安全条約 No.170 などの包括的な枠組条約を未だに批准していない。
- 2) OECD の理事会決議については、1970 年代の化学物質総合管理に係る 2 つの理事会決議に対応する国内の法制を未だに整備していない。

- 3) 1992年6月のUNCEDのアジェンダ21第19章に基づく化学物質管理の適正化に係る国際協調活動については、国際的な協調活動として最も重要であるナショナル・プロフィールの策定による化学物質管理の現状の分析と改善すべき課題の特定を未だに行っていない。
- 4) そして2006年2月のICCMのSAICMに基づく化学物質管理の適正化に係る国際協調活動については、関係省庁が縦割りで分散的な規制体系に固執しているため、化学物質管理の適正化に係るSAICMの理念およびOPSに規定される行動課題の必要性和目的に適合した文書の作成を行っていない。

その結果、職場の労働安全衛生の分野では最近顕在化した印刷事業所での胆管がんの集団発生に見られるように、日本の化学物質管理能力の現状は事業者の主体的な安全管理意識の弱体化が労働者の健康被害を招く状況になっている。また、化学物質総合管理法制の分野では、アメリカ、EU、カナダ、オーストラリアなどの先行するOECD加盟国は言うに及ばず、最近ではアジアの国々にも立ち遅れる状況に陥って、産業界の国際競争力に悪影響を及ぼす事態を招いている。

ところが、SAICM関係省庁連絡会議が2012年9月に公表したSAICM国内実施計画においては、上記のような日本の窮状は全く存在しないかの如き扱いである。そして、専ら関係省庁が取り組んでいる現在の取組みを、費用対効果の分析の必要性や透明性の確保などに配慮することもなく、国内実施計画の中に羅列しているのみである。このような実施計画策定の姿勢は、日本政府も同意した国際協調活動のSAICMが想定する各国政府および国際機関が取りうる選択肢の範囲に入るものではない。2012年9月のSAICM国内実施計画が「SAICMに沿ったもの」であると公言する関係省庁は、図2に示されるような日本の化学物質規制法の分立を放置したまま、国際協調活動の成果である国際的な調和制度を国内で効率的に運用する方策を検討することをせず、個々の関連法規がそれぞれ国際合意の一部を恣意的に取り入れることが民間部門に多大な負担を強いることについての説明責任も果たしていない。

図2 日本の化学物質規制法体系の現状

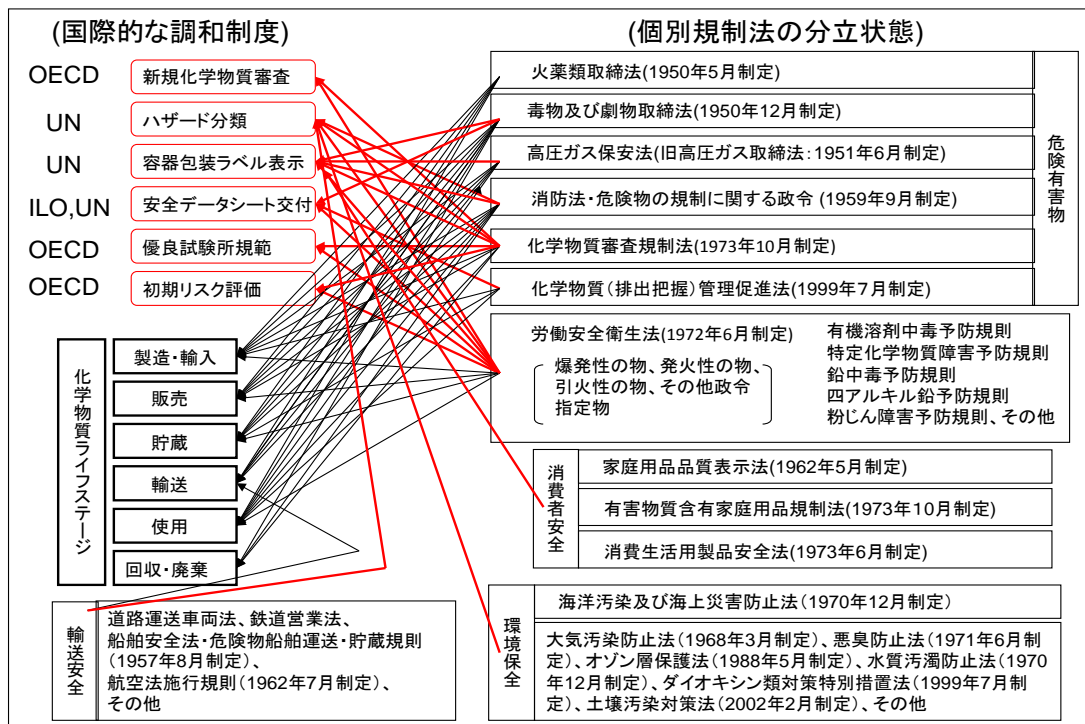


表 1 に示した一連の国際合意文書への対応に関して、化学物質管理に係る現行法体系の見直しが必要とされるにもかかわらず、その都度政府の担当部門が変わるという事態が生じている(表 14 参照)。すなわち、これらの国際合意に関わった行政部門は、厚生労働省労働基準局、経済産業省製造産業局、厚生労働省医薬食品局および環境省保健衛生部であったが、頻りに担当部局や担当者が代わるために、それらの行政部門は化学物質の包括的なリスク管理に係る国際合意の意義や重要性を理解できないだけでなく、国際合意の理念に沿った文書を作成する能力がないとしか言いようがない。このような関係省庁の国際合意への対応は、化学物質管理能力を向上させる機会を見逃して国益に適わないだけでなく、国際的な信用を損なう原因ともなりかねない。

表 14 化学物質管理の適正化に係る一連の国際協調活動に対する日本政府の担当部門

国際協調活動	日本政府の主担当部門
ILO の国際労働規範	ILO が労働分野の国際機関であることから厚生労働省労働基準局が担当している。
OECD の理事会決議	OECD の化学物質管理に係る理事会決議は化審法を所管する省庁が担当し、経済産業省製造産業局が主担当になっている。
UNCED および アジェンダ 21 第 19 章	UNCED は UNEP が事務局で開催された国際会議であることから環境省総合環境政策局が担当となった。ただし、アジェンダ 21 の化学物質管理に係る第 19 章は推進組織が IFCS で、その事務局が WHO (世界保健機関) であることから、厚生労働省医薬食品局が担当になっている。
ICCM の SAICM	ICCM は UNEP が事務局で開催される国際会議であることから環境省環境保健部が担当になっている。

(註)行政部門は現在の名称を用いる。

包括的な化学物質管理に係る一連の国際会議に参加する政府部門の担当が頻りに交替するような国は、世界中で日本以外に見当たらない。このような事態を招いた第一の原因は、1970 年代の OECD の理事会決議に呼応して化学物質の包括的なリスク管理、つまり、化学物質総合管理の法制を整備しそれを一元的に運用する中核的な行政部門を設置しなかったことにある(星川他, 2012a)。

一方、アメリカ、EU、カナダ、オーストラリアなどは、いずれも早い時期に化学物質総合管理の法制とそれを一元的に運用する行政部門を整備して、それらの行政部門が 1992 年の UNCED 以降の国際協調活動において主導的な役割を果たしている。

さらに、OECD の理事会決議に呼応した措置が日本政府にできない理由として、縦割り分担管理の下では、それぞれの関係省庁が既得権限に修正の及びうる事態に踏み込まない後ろ向きの姿勢をとることが考えられる(東田, 2005)。縦割り分担管理の下で所管行政事務の範囲に拘束されている関係省庁の職員には、社会の化学物質管理能力の全体を評価してその強化のための包括的な行動計画を策定するのに必要な能力が備わっていない(結城他, 2013)。

したがって、国際合意という外交上重要な事案については、それぞれの担当省庁にバラバラに処置を委ねるのでなく、内閣として事前に対応の方向性を明確にして取り組む必要がある。とりわけ化学物質管理のように多数の行政部門が関わることの多い分野の国際合意については、次に例示するような取扱いの指針を閣議で決定してこれに沿って一体的に進めることが必須である。なお、化学物質管理の包括的法律を制定し、かつ、これを所管する行政部門を一元的に整えれば、以下に掲げるような取組みの必要性が大幅に減ずることは論をまたない。

(化学物質総合管理に関する国際合意に係る内閣主導のあり方)

1. 化学物質の管理に関して政府が国際的に合意する場合や合意した事項に対処する場合には、最初に、内閣が国際合意の理念に則した対処のあり方や全体方針を定め、それに基づき関係省庁が内閣の主導の下に取り組む。
2. このような取組方法は、複数の国際機関が関わる国際会議の合意の場合だけでなく、OECD、ILO、UNEP などの個別の国際機関の合意の場合であっても同様に適用する。
3. このような取組方法を定着させるため、化学物質総合管理に係る国際合意への対処について、最初に対処方針を閣議で定める手続きを明示的に設定する。

4. おわりに

化学物質の適正管理に係る国際協調活動は、1970 年代に OECD や ILO などの個別の国際機関の取組みとして始まった。そしてそれらの取組みの成果を踏まえて、1990 年代以降には UNCED や ICCM に見られるように、国連をベースとした国際会議で理念や目的とともに具体的な方策について合意文書としてまとめられた。その結果、OECD 加盟国のみならず、アジア諸国を含む多くの国々で化学物質管理能力は格段に向上した。しかし、日本はそれらの国際合意に呼応して法体系の見直しを行わなかったため、アジアの諸国と比較して立ち遅れが目立つようになってしまった。そのうえ、最近では SAICM 国内実施計画の策定にみられるように、関係省庁が国際的に合意した理念や目的に沿った計画を策定したり実施したりする行政能力を失ってしまったのではないかとと思われる事態に陥っている。

このような事態を打開して世界に通用する化学物質総合管理能力を向上させるためには、これまでの縦割り分担の思考から脱却できない関係省庁に委ねるのではなく、内閣主導の下で政府の対処方針を統一し明確にして取り組む必要がある。まず当面の措置として、この報文で取り上げた SAICM 国内実施計画の策定について内閣の主導の下で検証し、法律体系の見直しを含む化学物質管理の適正化に役立つ行動計画を新たに策定すべきことを提言する。

参照資料：

- 1) UNITAR (1996) : Preparing a National Profile to Assess the National Infrastructure for Management of Chemicals, Guidance Document IOMC, 96D012 UNITAR
- 2) IFCS 各省庁連絡会議 (2003) : 「化学物質の管理に係るナショナル・プロフィール」IFCS 各省庁連絡会議 平成 15 年 10 月
- 3) 環境省 (2006) : 国際的な化学物質管理のための戦略的アプローチ関係省庁連絡会議第 1 回会合議事要旨、環境省環境保健課環境安全課 平成 18 年 4 月
- 4) 経済産業省 (2006) : 資料 3 「化学物質政策基本問題小委員会の設置について」産業構造審議会化学バイオ部会第 1 回化学物質政策基本問題小委員会 平成 18 年 5 月
- 5) 国会答弁 (2009) : 伊藤庄平労働省労働基準局長 参議院、労働・社会政策 平 11.5.13
- 6) 高橋俊彦、増田優 (2008) : 化学物質総合管理における国際動向 - SAICM 合意後一年間の歩みを振り返る - 、化学生物総合管理 4(1): 88-111, 2008
- 7) 東田親司 (2005) : 現代行政と行政改革 - 改革の要点と運用の実際 - 、2005 年第 2 刷 芦書房
- 8) 星川欣孝、増田優 (2006a) : 化学物質総合管理による能力強化策に関する研究(その 1)－「ナショナル・プロフィール」に基づく質管理能力強化の緊急性－、化学生物総合管理 2(1): 25-34, 2006
- 9) 星川欣孝、増田優 (2006b) : 化学物総合管理による能力強化策に関する研究(その 4)－化学物質総合管理法制を実現するための方策－、化学生物総合管理 2(2): 267-284, 2006
- 10) 星川欣孝、増田優 (2007) : 化学物質総合管理による能力強化策に関する研究(その 6)－化学物質総合管理法の骨子案と今後の課題－、化学生物総合管理 3(2): 117-144, 2007
- 11) 星川欣孝、増田優 (2012a) : 化学物質総合管理による能力強化策に関する研究(その 15)－化学物質の総合管理に関する法律要綱試案－、化学生物総合管理 8(2): 64-94, 2012
- 12) 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 16)－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): 95-125, 2012
- 13) 星川欣孝、増田優 (2014a) : 化学物質総合管理による能力強化策に関する研究(その 21)－国際競争力の向上に不可欠な化学物質総合管理法制－、化学生物総合管理 10(1): 2-24, 2014
- 14) 星川欣孝、増田優 (2014b) : 化学物質管理の国際合意への対処に内閣主導は不可欠、化学生物総合管理学会第 11 回学術総会予稿集 p.85-106, 2014
- 15) 星川欣孝、増田優 (2014c) : 化学物質審査規制法の国際整合性の検証、日本リスク研究学会第 27 回年次大会講演論文集 (Vol.27, Nov. 28-30, 2014)
- 16) 嶺学 (1989) : 安全衛生に関する ILO 基準と日本の対応、大原社会問題研究所雑誌 No.365/1989.4
- 17) 結城命夫、磯知香子、吉原有里、福田早季子、増田優 (2013) : 化学物質総合管理に関する活動評価－2005 年度から 2011 年度までの評価結果の総括－、化学生物総合管理 9(1): 38-90, 2013
- 18) ルネ・ロングレン著、松崎早苗訳 (1996) : 化学物質管理の国際的取り組み－歴史と展望－、1996 年 10 月、STEP

付表 1 WSSD 開催後の政府文書における WSSD 目標と SAICM に係る記述

<p>厚生労働省</p>	<p>① 薬事・食品衛生審議会毒物劇物部会議事録 (2002.10) 審議官：「・・・南アフリカのヨハネスブルグで開催された「持続可能な開発に関する世界首脳会議」におきまして、2020 年を目標に、科学的根拠に基づくリスク評価・管理手順を用いて、化学物質による人の健康への評価、環境への悪影響を評価して最小限にしていこうという目標が採択されわけでございます。厚生労働省におきましても、従来よりこういった国内外の動向を踏まえて、保健衛生上の観点から、化学物質の適正な管理を鋭意進めてきましたが、毒物劇物についても・・・」</p> <p>② 厚生労働省第 11 次労働災害防止計画 (2008.3) 6 計画における労働災害防止対策 (6) 化学物質対策 イ 化学物質管理対策 (イ) 国際動向を踏まえた化学物質管理のあり方の検討及びその推進 「化学物質管理については、全世界的な課題として捉え、国際的な協調の下で進められる動きもある。よって、<u>化学物質管理のあり方については、2002 年の持続的な開発に関する世界サミット (WSSD) における長期的な化学物質管理に関する国際合意、その目標実現のための「国際的な化学物質管理のための戦略的アプローチ (SAICM)」、</u>「<u>化学物質の登録、評価、認可及び制限に関する規則 (REACH)</u>」等の国際的な動向を踏まえ、官民の役割分担を含む検討を行い、対応を進める。」</p>
<p>環境省</p>	<p>① 第 3 次環境基本計画 (2006.4) 第 2 部 今四半世紀における環境政策の具体的な展開 第 2 章 環境保全施策の体系 第 1 節 環境問題の各分野に係る取組 5 化学物質の環境リスクの評価・管理に係る施策 (5) 国際的な協調の下での国際的責務の履行と積極的対応 「<u>国際的な化学物質管理のための戦略的アプローチ (SAICM) の考え方に照らし、2020 年までに著しい環境リスクを最小化することを目標として、国際機関との連携を図りつつ、適切な国内措置を講じます。</u>」</p> <p>② 第 4 次環境基本計画 (2012.2) 第 2 部 今後の環境政策の具体的な展開 第 9 節 包括的な化学物質対策の確立と推進のための取組 3. 施策の基本的方向 (1) 基本的方向性 「<u>SAICM に沿って、関連の国際条約や OECD 等の国際的な枠組みの下、国際的な観点に立った化学物質管理に取り組む。アジア地域における化学物質のリスク低減と協力体制の構築に向け、我が国の経験・技術を踏まえた国際協力を進める。</u>」</p>

経済産業省等 (化審法関係)	<p>① 産業構造審議会・化学物質政策基本問題小委員会中間取りまとめ (2007.3)</p> <p>Ⅱ. 化学物質政策の在るべき姿</p> <p>(2) 現状認識及び今後の方向性 (長期的視野に立った政策立案の必要性)</p> <p>「1992 年に取りまとめられたアジェンダ 21 を踏まえて、2002 年に開催された「持続可能な開発に関する世界首脳会議 (WSSD)」においては、長期的な化学物質管理に関する国際合意が首脳レベルで合意されており、その後 2006 年 2 月には、これを具体化するための行動指針として「国際的な化学物質管理のための戦略的アプローチ (SAICM) が取りまとめられている。・ ・このため、国際的な共通目標に調和すべく現行制度 (化管法と化審法) における課題の明確化と対応策について検討を行い、・ ・<u>WSSD 合意に基づく 2020 年目標に対応するための長期的な課題の検討を進めるとともに、短期的な課題についても個々に検討することが重要である。</u>」</p> <p>② 化審法共管 3 省化審法見直し合同委員会報告書 (2008.12)</p> <p>Ⅱ. 2020 年に向けた化審法の新体系</p> <p>1. WSSD 目標を踏まえた化学物質管理</p> <p>「化審法の見直しに当たっては、<u>一義的には WSSD 目標を踏まえること</u>、すなわち、予防的取組み方法に留意しつつ、科学的なリスク評価に基づき、リスクの程度に応じて製造・使用の規制、リスク管理措置、情報伝達等を行うことを基本的な考え方とすべきである。言い換えれば、化審法の制度を検討するに当たっては、2020 年までに我が国で化学工業品として製造、輸入又は使用されている化学物質のリスクを評価し、リスクの程度に応じた管理を実現することを目指すべきである。」</p>
-------------------	---

(註)下線は著者が記入

付表 2 SAICM の OPS (包括政策戦略) における 5 つの行動課題の「必要性」と「目的」

1. リスクの抑制	
必要性	<p>リスクの抑制は化学物質と、該当すれば製品や成形品中化学物質の全ライフサイクルにわたる適正管理の達成に不可欠な要件であり、以下のことが認められている。</p> <p>(a) 化学物質の機能と挙動の改善された科学的理解に裏付けられた、製品のライフサイクルに対処するリスク評価と管理の戦略は、リスクの抑制を達成する中核的事項である。</p> <p>(b) 科学的方法を駆使し、かつ社会的経済的要素を考慮したリスク抑制対策は化学物質とその不適切な使用に伴う危険な影響を抑制または除去するために必要である。</p> <p>(c) リスク抑制対策は子供、妊娠女性、繁殖世代の集団、高齢者、貧困者、作業員およびその他の脆弱な集団の健康と影響され易い環境への化学物質の有害影響を防止するため改善される必要がある。</p> <p>(d) 懸念化学物質の代替物や手頃な持続可能なテクノロジーなどのより安全な代替法の開発が加速されるべきである。</p> <p>(e) 途上国には手頃でより安全なテクノロジーや代替物を利用しやすくなる必要がある。そのことは危険物質の不法な貿易の抑制にも寄与する。</p>
目的	<p>リスクの抑制に関する SAICM の目的は以下のとおりである。</p> <p>(a) 化学物質の全ライフサイクルについて作業員を含めた人の健康と環境に対するリスクを最小限にする。</p> <p>(b) 化学物質に係る政策の決定に際して人と生態系、とりわけ脆弱なまたはリスクをもたらす化学物質への曝露にさらされるそれらの構成部分に配慮し確実に保護する。</p> <p>(c) 化学物質への不安全で不要な曝露を避けるため化学物質の詳細な安全情報を含めた汚染防止、健康と環境への影響を含めた適切な科学的理解と適切な社会的経済的分析に基づく、リスクの抑制と除去を目指した、透明で、包括的で、効率的でかつ有効なりリスク管理戦略を実行する。</p> <p>(d) 2020 年までに以下のことを確保する。</p> <p>(i) 科学に基づくリスク評価に基づき、かつより安全な代替物の利用性や有効性を含めた費用と便益を考慮し、健康と環境に不合理なもしくは管理できないリスクをもたらす化学物質または化学物質の使用は生産もそのような用途での使用も行わない。</p> <p>(ii) 化学に基づくリスク評価に基づき、かつ費用と便益を考慮して健康と環境に不合理なもしくは管理できないリスクをもたらす化学物質の意図しない放出のリスクは最小限にする。</p> <p>(e) 化学物質が健康と環境への有害影響を最小限にする方法で使用されかつ生産されることを目指すと同時に、環境と開発に関するリオ宣言の第 15 原則に規定される予防的取組み (precautionary approach) を適切に適用する。</p> <p>(f) 汚染防止などの予防対策 (preventive measures) の適用を優先的に検討する。</p> <p>(g) 世界的に懸念される既存、新規および新興の問題が適切な仕組みによって十分に対処されることを確保する。</p> <p>(h) 危険な廃棄物の生成を量と毒性の両面で抑制し、かつ、その保管、処理および処分を含めた環境的に適正な管理を確保する。</p> <p>(i) 危険な材料と廃棄物の環境的に適正な回収とリサイクルを増進する。</p> <p>(j) よりクリーンな生産、懸念の高い化学物質の情報に通じた代替および化学物質を用いない代替法を含めた環境的に適正でより安全な代替法の開発、実行と更なるイノベーションを促進し支援する。</p>

2. 知識と情報	
必要性	<p>知識、情報と市民の認識は化学物質を含有する製品や成形品を含めた化学物質の適正管理に係る政策決定にとって基本的に必要であり、以下のことが認められている。</p> <p>(a) 技術的な情報、ハザード評価やリスク評価の結果、社会的経済的分析の方法論および科学に基づく規準の策定や適用の手法、リスクの評価と管理の調和された原則は全ての当事者には利用可能になっていない。しかもこの領域の科学研究の足並みを速める必要がある。</p> <p>(b) 地域住民が直ぐに利用できる化学物質に関する明解で、アクセス可能で、時宜に適った適切な情報が不足している。</p>
目的	<p>知識と情報に関する SAICM の目的は以下のとおりである。</p> <p>(a) 化学物質と化学物質の管理に関する知識と情報が化学物質の全ライフサイクルにわたって適切に評価され、安全に管理されるのに十分であることを確保する。</p> <p>(b) 全ての関係者のために以下のことを確保する。</p> <p>(i) 化学物質と、該当すれば製品中化学物質の全ライフサイクルにわたる情報は利用可能で、アクセス可能で、利用者に使い易く、かつ、全ての関係者の必要に十分で適切なものにする。適切な種類の情報には健康と環境に対する影響、固有の性質、可能な用途、保護対策および法規などがある。</p> <p>(ii) そのような情報はメディアや化学物質の分類・表示の世界調和システム (GHS) と国際合意文書の関連規定などのハザード伝達の仕組みを十分利用して適切な用語で普及させる。</p> <p>(c) (b)項に従って情報を利用可能にする際に、商業的産業的な機密の情報や知識は、国内の法律または規則、そうした法規がない場合には国際的な規定に従って確実に保護する。この項の状況では人や環境の健康と安全に関する化学物質情報は機密と看做されるべきでない。</p> <p>(d) 客観的な科学的情報は化学物質政策に関連するリスク評価や政策決定に適切に統合して利用可能にする。化学物質のハザードとリスクの評価に関するそのような情報には、人の健康に関してとりわけ子供などの脆弱な下位集団、環境に関して特に影響され易い生態系が含まれる。</p> <p>(e) 科学に基づく規準、リスクの評価と管理の手続きおよびハザードとリスクの評価結果は全ての当事者に確実に利用可能にする。</p> <p>(f) 人と環境に対する化学物質の影響を評価するために、客観的な科学的方法と情報はとりわけ指標を策定し利用する方式で利用可能にする。</p> <p>(g) 人と環境に対する化学物質の影響を確定し評価する科学研究の足並みは、新興の課題を含めて促進し、そして研究や開発は、化学物質の制御技術、より安全な化学物質やよりクリーンなテクノロジーの開発および化学物質を用いない代替法や技術に関連させて行うことを確保する。</p> <p>(h) 化学物質の分類・表示の世界調和システム (GHS) に規定される一般的な定義と判断基準の実施を促進する。</p> <p>(i) IOMC (機関間化学物質適正管理計画) に参加する国際機関が策定した既存のリスク抑制その他一連の手法は、化学物質の管理、調和および作業分担の最良実務を促すために、検討し実行できるよう広く利用可能にする。そのような手法には OECD のデータ相互受入れ制度、政府間組織からの化学物質安全情報の IPCS データベース (INCHEM) などがある。</p> <p>(j) 地球規模で懸念される化学物質の不適切な管理が持続可能な発展に及ぼす現在と将来への財政的その他の影響に関する知識と情報を作成する。</p>

3. 統治	
必要性	<p>統治は化学物質の適正管理を遂行する際に複数のセクターと複数の関係者が参加して取り組む必要のある重要な論点である。それゆえ以下のことを認識する必要がある。</p> <p>(a) 多くの国において関係者、とりわけ女性や先住民が化学物質の適正管理に係る政策決定の全ての側面に参加していない状況があり、対処する必要がある。</p> <p>(b) 拘束力のある制度やその他の関連取組みを含めて化学物質の適正管理に係る現在の国際的制度の実施は一様でない状況があり、対処する必要がある。化学物質の管理活動に間隙や重複があり、また国、地域および国際的に利用できる資源の効率的で有効な利用を確保するため、多くの国で統一性、整合性および協調性を強化する必要がある。さらに多くの国は地域や世界的に法的に拘束力のある制度やその他の関連取決めを未だに批准も実行もしていない。それらは国の化学物質に係る制度の間隙に対処し、または化学物質に係る活動を調整する国の仕組みを構築するためのものである。</p> <p>(c) 国によっては化学物質の健康、社会および環境に対する社会的経済的影響に対処するための仕組みは改善する必要がある。それには法的責任、補償および救済が含まれる。</p> <p>(d) 開発援助の計画や戦略、持続可能な発展戦略および、該当すれば貧困緩和戦略などの国の政策文書において化学物質問題が強調されることは稀である。</p> <p>(e) SAICM の実施において市民社会の全てのセクターと民間セクターの役割を進展させる必要がある。</p>
目的	<p>統治に関する SAICM の目的は以下のとおりである。</p> <p>(a) 適切な国、地域および国際的な仕組みによって化学物質の全ライフサイクルにわたって適正管理を達成する。その仕組みは各国の、とりわけ途上国の状況や必要性を考慮しつつ、複数のセクターが参加し、包括的で、実効的で、効率的で、透明性が高く、統一性があり、そして社会の各層に受け入れられ、説明責任を果たす必要がある。</p> <p>(b) 関連する各セクター内の化学物質適正管理と全セクターにまたがる化学物質適正管理の統合的な計画を促進する。</p> <p>(c) 化学物質の管理活動の優先性の確定に際して関係者に指針を提供する。</p> <p>(d) 化学物質管理に係る法律や規則の執行を強化し実施を奨励する。それには国際合意の実施に役立つ法規も含まれる。</p> <p>(e) 企業の環境的社会的責任に関するものを含めて関連する行動規範を促進する。</p> <p>(f) 関係する制度間の密接な国際協調を促進する。それには危険な化学製品の全ての不法な国際取引の防止を目指した他国との関連情報の交換のための税関業務も含まれる。</p> <p>(g) 化学物質安全に関係する規制その他の政策決定の過程への市民社会の全てのセクター、とりわけ女性、労働者および先住民の有意義で能動的な参加を促進する。</p> <p>(h) 化学物質の政策と管理に関する政策決定への対等な女性の参加を確保する。</p> <p>(i) 化学物質の不法な国際取引の防止に対処する国の制度的枠組みを確保する。</p> <p>(j) SAICM の実施に併せて国際的レベルで協調的な支援活動を援助する。</p> <p>(k) 貿易と環境政策の相互的な支援性を促進する。</p> <p>(l) SAICM の目的を進展させる製品を開発し改良する企業に役立つ枠組みを提供し支援する。</p> <p>(m) 化学物質の適正管理の追及に際して政府、国際機関、多国間組織事務局と開発関連部門との相乗効果を強化する。</p> <p>(n) 政府、民間セクターおよび市民社会の国、地域および世界的レベルでの化学物質の適正管理に関する協力を強化する。</p>

4. 能力強化と技術支援	
必要性	<p>化学物質の適正管理の全ての側面に関連する能力強化と技術支援は、SAICM の実施を成功させる必須要件の一つである。</p> <p>(a) ヨハネスブルグ実施計画第 23 条に明記される目標に向かって前進するためには、先進国と途上国の間の能力の拡張している間隙は埋め合わされる必要がある。ただし、先進国でもその目標に適合するよう努めるべき能力に係る課題に直面している国がある。</p> <p>(b) 途上国の化学物質と有害廃棄物の適正管理の能力を強化しよりクリーンで安全な技術の適切な移転の促進を目指した協力が必要である。</p>
目的	<p>能力強化と技術協力に関するSAICM の目的は以下のとおりである。</p> <p>(a) 全ての国が化学物質の全ライフサイクルにわたる適正管理のための能力を必要に応じて高める。とりわけ途上国において高める必要がある。</p> <p>(b) 先進国と途上国の間の能力の拡張している間隙を狭める。</p> <p>(c) 技術支援と能力向上に関するバリ戦略計画との相乗効果を最大化しつつ、途上国に向けたまたそれらの国間の技術協力と適切でクリーンな技術の提供のためのパートナーシップと仕組みを確立し強化する。</p> <p>(d) 途上国における持続可能な能力強化戦略を策定して実施し、全ての国家間の協力を促進する。</p> <p>(e) 化学物質の適正管理のための能力強化について相互の協調と情報へのアクセスを促し、透明性と説明責任を高める。</p> <p>(f) 化学物質の適正管理のための能力強化を、国の持続可能な発展戦略、貧困抑制戦略文書や国家支援戦略などの社会経済開発戦略の優先事項に含め、また、化学物質を国の政策の重要部分にする。</p> <p>(g) 関係者に化学物質安全に係るプログラムの設置や科学的な研究と分析を促進するよ奨励し、また、途上国における能力強化プログラムを支援する。</p> <p>(h) 途上国に他の国や国際機関が既に行った作業や化学物質の管理モデルを適切に使用することを奨励し手助けする。</p> <p>(i) 貧困抑制や持続可能な発展に対する化学物質安全の意義に対する援助国、多国間機関およびその他の関連活動主体の認識を促進する。</p>
5. 不法な国際取引	
必要性	<p>有害な物質や危険な製品の関わる不法な国際取引は、多くの国、とりわけ途上国の差し迫った問題である。</p>
目的	<p>不法な国際取引に関するSAICM の目的は以下のとおりである。</p> <p>(a) 有毒で有害な、禁止され厳しく規制された化学物質とそれらの化学物質を含む製品、混合物、化合物、廃棄物の不法な国際取引を防止する。</p> <p>(b) 不法な国際取引の防止に関連する規定をもつ既存の多国間協定を支えるメカニズムと国内や地域的な実施を強化する。</p> <p>(c) 途上国の国および地域レベルでの不法な国際取引の防止と管理のために情報の共有を促進し能力を強化する。</p>