

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)

化学物質管理に係る法律と行政の抜本的な変革

- 国際公約と国会附帯決議に応える -

2010年4月5日

星川 欣孝

(化学生物総合管理学会会員)

1980年代に経済協力開発機構(OECD)が包括的な化学物質管理の重要性を指摘してその理念と原則および基本的な枠組みなどを化学物質総合管理政策として理事会採択して以来、先進各国において包括的な化学物質総合管理政策が導入され一般的慣行になって久しい。

さらには、1992年6月の国連環境開発会議(UNCED)で採択されたアジェンダ21第19章において化学物質管理能力の強化が地球規模の人類の共通課題として合意され、化学物質総合管理政策は開発途上国においても一般的なものとして普及しつつある。

一方日本においては、社会で取り扱われる化学物質が人および環境に及ぼしうる悪影響を包括的に評価し管理する法律がないだけでなく、国の統一的な管理政策もない。そして2009年5月に改正された化学物質審査規制法(化審法)を初めとする数多くの個別規制法が乱立したままである。

その結果、アジェンダ21第19章に基づく化学物質総合管理が進展している先進国はいうに及ばず、アジア諸国からも大きく後れを取っており、こうした状況は国民の健康と環境の保全の観点からのみならず、産業の国際競争力の観点からも座視しうるものではない。

このような日本の由々しき状況を憂慮し、2009年5月の化審法改正の欠陥や誤りを明らかにした上で、化学物質総合管理に係る世界の先行事例を多面的に検証してきた。そして、差し迫った今日の時代状況に適切に対処するには、2006年2月に国際合意されたSAICM(国際化学物質管理に関する戦略的アプローチ)に代表される化学物質総合管理に係る国際公約を誠実に履行すること、および2009年の化審法改正に際して国会が附帯決議として提起した条項を早急にかつ誠実に実現することが喫緊の懸案であることを再確認した。

こうした検証を踏まえ、以下の事項を早急に実行するよう政府に緊急提言する。

1. 2009年5月の化学物質審査規制法の改正に際して国会において決議された附帯決議への対応を最優先課題として早急に取り組み、化学物質総合管理を司る包括的な法律を制定するとともに既存の化学物質管理法制を抜本的に変革する。
2. 包括的な化学物質総合管理法の制定を基礎に、SAICMが求めている国内実施計画を策定し、行政の縦割りを超えた統一的な化学物質総合管理政策を確立するとともに、これに対応して行政機関や評価専門機関を一元的に整備し強化を図る。
3. 包括的な法律体系や統一的な政策体系そして一元的な執行体制の確立を促進するため、化学物質総合管理に係る省庁の閣僚クラス(政務3役)を委員とする化学物質総合管理会議(仮称)を設置する。議長は総理大臣とし、委員としては現行のSAICM関係省庁連絡会議を構成する内閣府、外務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省のほかに、消費者庁、消防庁などの化学物質に関連する省庁を追加するほか、さらに国際的な流れを踏まえて都道府県、産業界、労働界、学界、市民団体などの関係者を加える。

以上

【別紙 1】

化審法改正に対する国会附帯決議の要点

- 化学物質総合管理に係る主要条項 -

1. 総合的・統一的な法律制度および行政組織のあり方の検討

- (1) 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 (参議院第 8 項)。
- (2) 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。また、化学物質管理に限らず、政府の施策全体に予防的取組方法を採用するために、統一的なガイドラインを早期に策定すること (参議院第 12 項)。
- (3) 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 (衆議院第 9 項)。

2. 国際合意を遵守する国の責任と具体的な作業スケジュールの明確化

- (1) 2020 年を期限とする国際合意の確実な履行に向けて、本会成案による規制強化措置が、事業主のみならず国民全般からの理解を得て円滑かつ着実に実施できるよう、国の責任と具体的なスケジュールを明らかにする・・・ (衆議院第 1 項前半)。
- (2) 化学物質が人の健康と環境にもたらす悪影響を最小化する方法で使用・生産されることを 2020 年までに達成するという国際合意を遵守するためには、サプライチェーンの川上のみならず、流通、使用、処分、廃棄等を含めたライフサイクル全体に及ぶ適正な管理が必要であることから、化学物質の規制等を所管する省庁の連携・協力と情報共有を一層強化するとともに、関係する事業者のみならず、国民全体の理解を得て、化学物質のリスク評価を確実に進め、管理について万全を期すること。このため、今後の具体的なスケジュールを明らかにする・・・ (参議院第 1 項)。

【別紙 2】

SAICM 世界行動計画に提示される管理能力強化等に係る課題

SAICM (国際化学物質管理の戦略的アプローチ) は、2006 年 2 月の国際化学物質管理会議 (ICCM) で合意された国際協調活動である。そして、この取組みの目的、重点課題、取組方法などは、政治的な公約を明示したドバイ宣言、2002 年 6 月の世界首脳会議 (WSSD) で合意された 2020 年目標を達成するための包括的戦略および 包括的戦略に係る 273 項目の活動事項を具体的に提示した世界行動計画の 3 文書により明確にされた。

中でも世界行動計画は、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の世界的実現を目指した国際協調活動の進展を踏まえたものであり、その実現は各国政府にとって重要な課題となっているが、日本における対応は大きく遅れている。国際合意への対応、化学物質管理能力の評価と強化および 産業界の参画と責任の促進に係る活動事項を例示すると以下のとおりである。

1 . 管理能力の評価

- 1 . (207.) 化学物質適正管理のナショナル・プロファイルおよび国内実施計画を策定
- 165 . ナショナル・プロファイルおよ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

2 . 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

3 . 産業界の参画と責任の促進

- 98 . 産業界に新規の科学に基づく知識の創出奨励
- 189 . 自主的イニシアティブ (レスポンシブル・ケア、FAO 実施コードなど) の活用奨励
- 190 . 全製品の安全な生産及び使用に関する企業の社会的責任の促進
- 191 . 製品チェーンにわたる化学物質管理の革新及び継続的改善の促進

4 . 国際合意への対応

- 169 . 化学物質と有害廃棄物に関連する全国際文書の批准と実施
- 171 . 化学物質と有害廃棄物の管理の相乗効果等を促し強化するアプローチの検討
- 174 . 拘束力を有する国際的責務の実行に対する国内法律等の乖離への対処

【別紙 3】

化学物質の総合管理に関する法律（仮称）の骨子案

第1章 総則

目的、適用範囲、基本方針、定義等、指針等の整備および社会各層の責務を規定する。

第2章 管理の標準的手順

この法律に基づき化学物質が人及び環境に与える影響を適切に管理する標準的な手順を規定する。すなわち、以下の事項を総合管理の標準的手順と位置づける。

国内で取り扱われる化学物質の管理情報基盤の整備

人および環境に対するハザードの包括的評価および世界調和システム（GHS）に基づくハザード分類、安全データシート（SDS）交付など

労働者、消費者、一般市民ならびに環境生物の曝露に関する包括的な初期リスク評価
必要に応じて行うより詳細なリスク評価

リスク管理対策の必要性の確定を

そして、当事者が自ら取り扱う化学物質を主体的に管理する場合にもこの標準的な手順に従って管理することを基本とする。

第3章 基本的管理制度

この法律の目的を達成するために以下の6つの基本的管理制度を設定する。そして、この法律を所掌する化学物質総合管理庁（仮称）がそれらを包括的かつ一元的に執行する。

- | | |
|---------------|--------------------|
| 1．化学物質管理の実態調査 | 2．既存の取扱化学物質の評価 |
| 3．新規化学物質等の評価 | 4．高懸念化学物質の生産・使用の確認 |
| 5．当事者間の情報共有 | 6．情報管理及び情報公開 |

第4章 執行体制の整備

上記の基本的管理制度を包括的かつ一元的に運用する所管行政機関として化学物質総合管理庁を設置し、また、その付属機関として国際的に通用する科学的な方法論により化学物質を一元的に評価する化学物質総合評価機関を設置する。

併せて、それらの行政機関と他の行政部門や専門機関との協働、連携のあり方を規定する。

第5章 雑則

以下の事項を規定する。

- 1．情報の開示を円滑にするために営業上の機密情報の保護と財産権の侵害に対する補償について規定する。
- 2．化学物質を取り扱う者が社会に広範に広がっていることに対応する意見集約の場について規定する。
- 3．専門人材育成と教養教育の展開について規定する。
- 4．化学物質総合管理に関する中期計画の策定や年次報告書の公表について規定する。

出典：星川欣孝、増田優、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）:17-144, 2007

【別紙 4】

包括的かつ一元的な化学物質総合管理体制の必須要件

1．化学物質総合管理の法律を制定し化学物質を包括的かつ一元的に管理する体制を整備する

現在日本には国内で取り扱われる化学物質を総合的かつ体系的に管理する政策もなければ法律もない。このような事態は世界の潮流に対して大幅に遅れている。早急に国として統一的な化学物質総合管理政策を確立し、それに基づき包括的な化学物質総合管理の法律を制定する。そしてそれを一元的に執行する化学物質総合管理庁を内閣府に設置する。

化学物質総合管理庁の機能および要員は、官民を超えて広く糾合することが重要であるが、先ず、厚生労働省医薬食品局、厚生労働省労働基準局、経済産業省製造産業局、環境省環境保健部、消防庁その他の化学物質管理に係る行政部門の機能および人員を糾合して確保する。

2．乱立する化学物質関連規制法を化学物質総合管理法との関連に基づき抜本的に整理統合する

事故や事件の度毎に制定されてきた日本の法律は、それぞれ特定の危険有害物を規制する多くの法律や労働安全衛生、消費者安全、輸送安全、環境保全、その他特定のリスク分野に係る多くの法律が乱立して錯綜している。こうした不透明で煩雑な状況は、国民にとって使い勝手の悪く、しかも非効率で国際競争力を害する。こうした現状を抜本的に変革するため、包括的な法律である化学物質総合管理法を制定すると同時に、これら雑多な法律を体系的に整理統合する。

3．化学物質のハザード評価と分類および初期リスク評価を一元的に行う体制を整備する

化学物質を適正かつ効率的に管理するうえで世界の常識は、化学物質の人および環境に対するハザードの評価や分類を一元的に行い、かつ、労働者、消費者および一般国民への影響の初期リスク評価を包括的に行うことである。それゆえ、化学物質総合管理庁の下に官民を超えて国内の専門人材を糾合して化学物質のハザード評価、リスク評価などを中核的に担う政府資金による化学物質総合評価機関を整備する。

化学物質総合評価機構の機能および要員は、官民を超えて広く糾合することが重要であるが、先ず、製品評価技術基盤、国立医薬品食品衛生研究所、産業技術総合研究所、国立環境研究所、労働安全衛生総合研究所、その他の化学物質のハザード評価やリスク評価にかかわる政府資金による専門機関や研究機関などから関連機能および人員を糾合して確保する。

併せて、化学物質の評価や管理に係る情報についても、政府、事業者および国民が共用しうる一元的な情報公開システムを構築して管理する。