

持続可能な社会を実現するための化学物質管理について —世界の動向と日本の現状を踏まえて今後日本が取るべき方策についての所見—

2013年9月
田口恵里子

日本における化学物質管理の現状と方策案につき、企業現場で日々関わっている一個人としての所見を述べさせていただきます。

1. 国内の化学物質管理法規制の現状の問題点

将来の化学物質管理を検討する上で現状の問題点、特に「化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律（化審法）」、「化学物質排出把握管理促進法（化管法）」、「労働安全衛生法（安衛法）」の3法令を中心に考えてみる。

① 化学物質管理の法体系と縦割り行政の問題点

日本の化学物質管理の法律は、化審法、化管法、安衛法、毒劇法、消防法、大気汚染防止法など、その他数えきれきれないほどの法律が乱立する。同じ物質について複数の法律で規制されており、企業にとっては、国内法令の見落としがなことを確認するための管理体制や、複数の行政に届出が必要となっており、負担を強いられている。

また、WSSDにおいて国際的な化学物質管理目標があるにも関わらず、日本は独自路線を継続しつつ、見せかけの法令改正を行い、国際潮流に合致させようとしていることに疑問を感じる。

② 化審法におけるリスク評価の暴露シナリオの捉え方の問題点

日本においてリスク評価を規定している法律である化審法とそのリスク評価の問題点を考える。

国際的なリスクベースの管理とは、これまでのハザードベースの考え方とは大きく異なり、「暴露」と「量」の考え方を取り入れることである。

行政の説明では改正化審法は「暴露」と「量」が考慮に入れられているということであるが、国際的な観点で考えると特に「暴露」の捉え方に大きな隔たりがある点に注目する。

暴露を考える上で重要になるのは「暴露シナリオ」である。化審法で評価するための暴露シナリオは、経済産業省の説明によると「暴露量の把握には、化学物質がどのような場面で使用され、どれだけ環境中に排出されるかを推定し、どのような経路で暴露されるかを推定することが必要」とされている。

しかしながら、この暴露シナリオは、国際的な「暴露シナリオ」の考え方とは大きく異なり、化学物質そのものについて行政の決めた「環境経路での暴露シナリオ」のみとなっている。

従って、本来の用途に応じた暴露シナリオの設定がないため、各製品の使用方法による暴露の違いや、各製品メーカーが実施している暴露を予防するための努力は反映されず、同じ評価結果となることに問題点がある。これは、一部の企業では暴露シナリオに鈍感にならざるを得ないことも懸念される上、当然、普通の企業であれば、国の評価とは別に各企業での

リスク評価が必要となる。なぜならば、改正化審法では環境経由の暴露シナリオに対するリスク評価に過ぎないからである。本来、リスク評価は各製品の用途、暴露シナリオを熟知したメーカーでなければ実施することができないということを国民は知るべきである。

同時に企業は、現状の国内法に頼らず、暴露シナリオを真剣に予測し、防止策を徹底しなければ、国際社会から取り残される懸念があることを自覚しなければならない。

③ 一般消費者の使用する化学物質管理の問題点（安衛法と家庭用品規制法、毒劇法等との関係）

日本の化学物質に関する法律では、一番保護しなければならない一般消費者が使用する化学物質管理がウィークポイントとなっている。

労働者が使用する化学物質は労働安全衛生法で、労働者へのリスクを減らす目的で制定されている。

同じ化学物質を同じ用途で使用しているにも関わらず、労働現場では規制があるが、消費者製品については規制が不十分である。家庭用品規制法で一部網羅されているものの、全般には PL 法で全面的に企業の責任となっている。

これでは、同じ化学物質、同じ用途であれば、同じ規制というシンプルな構造が成り立たない。

また、GHS 制度についても、法令で定められているのは安衛法のみである。化学物質暴露は労働者のみなのかという疑問が生じる。

④ 量の把握の問題点（化審法と化管法）

企業が使用量を届け出ることが定められている法律には、化審法と化管法がある。

ここでも同じ物質が同じ現場で使用されているにも関わらず、異なる届出が必要となっているという二重管理が生じている。これは縦割り行政からきている法律体系の問題点といえる。

⑤ 新規化学物質の届出の問題点

化審法と安衛法が重複して新規化学物質関連の届出、評価が必要である。安衛法改正で一部考慮されている点もあるようだが異なる届出が必要という点では、④と同様、縦割り行政からくる問題点といえる。

⑥ 化学物質の管理の問題点

同じ化学物質でも化学物質の規制番号が異なっている。CAS No のような国際的に標準化されたナンバーが理想であるが、管理上はせめて国内番号だけでも統合されていることが望ましい。

2. 世界の動向と日本の現状

OECD を中心とし、国際的に包括的化学品管理法が進んでいる。

化学物質管理を、主に GHS 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）と包括的な化学物質管理制度の 2 点から考察し、OECD の進める化学物質管理と日本の化学

物質管理を比較する。

① GHS 制度

GHS 制度は 1. ③で記載のとおり、安衛法で規定されている。

規定内容は労働者のみが対象となっていることに問題がある点は前述のとおりである。

もうひとつの問題点は、法律（安衛法）で規制する化学物質が行政によって決められているという点である。何万の化学物質の中から、評価を行う化学物質の優先順位を行政が保有するデータで選定し、行政がリスク評価をおこない、それに基づき規制すべき化学物質を定めることで本当に十分なのかという疑問が生じる。化学物質といっても各製品に応じた暴露シナリオ（用途・用法）は異なるため、それらを考慮して伝えるべき化学物質のリスク評価を実施できるのは製造者である。GHS 制度に規定する化学物質を限定するべきではない。

平成 24 年の安衛法改正で、規制されていない危険有害な化学物質についてもラベル表示や SDS 作成を努力義務化しているが、危険有害な化学物質については、もれなくラベル表示し、SDS 作成を義務付けるべきである。

同様に化管法でも今後 GHS への対応が努力義務化される。次項に記述するが、同じ GHS 制度であるにも関わらず、2つの法令で定められていることに疑問が生じる。

また、労働者が使用する物質以外については、厳密に法令で定められていない。暴露するのが同じ人間であれば、同じ危険性があるという認識に基づき、制度化することが望ましい。

② 包括的化学品管理システム

これも 1. ①で述べたとおり、日本は縦割り行政により、包括的な化学品管理システムを運用することは極めて困難である。

3. 今後の国内規制のあり方

① 新規・既存両方のリスク管理法

新規物質、既存物質いずれについてもリスク管理的な法令にするための方法を記載する。

- 1) 化学物質を包括的に管理するためには、新規物質、既存物質を問わず、申請、届出、登録、リスク評価をひとつの法令に統一するべきである。
- 2) リスク評価には、用途に基づく暴露シナリオが非常に重要なポイントとなるため、暴露シナリオを含む「用途」についての届出を義務付ける。
- 3) リスク評価は、事業者が主体的におこなう形とし、その評価データから国が規制すべき物質かどうかを判断することが有効である。またリスク評価は用途情報（暴露シナリオ）に基づくものとする。
- 4) 少量新規化学物質という考え方をなくし、上市される物質は、すべて登録するべきである。
- 5) 使用量のデータは、事業者から提供されるべきであるが、その届出データは、ひとつの所管省庁に提出されることで、国としてのデータを一元管理し、共有できる形にするべきである。
- 6) 日本が国際競争力を持つためにも、国際的な動向を受け入れ、国際的な会議での約束事を遵守する。

- 7) 各省庁は、所管項目につき、管理法令で不十分な箇所があれば、助言、提案する。(縦割りの弊害をなくす。)

② ハザード管理の分類・表示の法令

国連の GHS 対応に忠実に従うことが望ましい。基本ルールについては、各国自由裁量部分を削除し、独自性を出さないことで、統一化され、事業者の負担は軽減される。

日本においても、GHS の対応についての法律は一本化するべきであり、安衛法、毒劇法、化管法に限定せず、一般消費者製品、輸送での危険性等、すべてを統合し、各法令に分散している化学物質の分類・表示についての条項については削除する。

以上のように化学物質管理法令の棚卸をおこなった上で一から全体を見直し、一本化することが必要である。

4. 国際規制のあり方

①GHS の統一

GHS は国際的に普及されてきた極めてよいサンプルといえる。

ただし、SDS の記載内容は労働者、一般消費者には読み解きが難しく感じるため、労働者、一般消費者がよりわかりやすい様式と記載内容にすることが望ましいと考える。この記載内容を含む様式については国連で定めるべきである。

② リスク評価データの共有またはリスク評価データ申請様式の共通化

将来的には、各国でデータを持つのではなく、国際的な機関が統一してデータ（データベース）を持つことが望ましい。

しかしながら、企業秘密の観点から、データの公表を避ける企業もあり、実現には困難が予想される。

データの共有が難しいのであれば、少なくとも、評価方法、申請書の様式と記載方法を国際的に統一にするべきである。

そうすることで、「量」と「言語」以外についての共通ルールができる。各企業は、輸出したい国にあわせ、言語を変更するだけで同じ申請書が利用可能である上、各国の法令で企業秘密が厳守されないと考える場合、輸出を行わないという選択も可能となる。

③ 「量」の申請の国際ルール化

PRTR のような排出についてのルールも統一することが望ましい。CO₂ 排出量も同様である。

PRTR は、国内初の企業が自主的に管理する法令である。これを同様に国際ルールとして発展させ、同じ基準で管理できれば、環境負荷物質の地球規模の削減に貢献できる上、未然予防の方策も立てることが可能となる。

④ 製品（アーティクル）含有化学物質の情報伝達方式の共通化

化学物質のみならず、製品含有化学物質についても EU 諸国では規制を受ける。従って、化学物質だけではなくアーティクルについても情報伝達様式の統一をはかるべきである。

また製品の有害性評価についても GHS 同様の国際ルールがあることが望ましい。

製造から廃棄までの管理は必要であるが、管理そのものに対してではなく、各国の規制に応じる事務のためのコンサルタントへ支払うコスト負担には疑問を感じる。企業へのコスト負担は、関税と同じであり、各国の利益にするべき内容ではないと考える。

5. まとめ

将来の日本を考え、わが国も化学物質管理政策については、縦割り行政的管理を早急に終え、包括的な管理体制にする必要がある。

そして化学物質を適正に管理し、持続可能な社会を作るためには、国内だけではなく国際的な枠組みで取り組まなければならないことはいままでもない。

以上