

2002年8月16日

経済産業省製造産業局化学物質管理課 御中

「化学物質総合管理政策研究会 中間とりまとめ」に対する意見

「ダイオキシン・環境ホルモン対策国民会議」

代表 立川 涼

記

1. 化学物質総合管理について

1. リスクの考え方について

化学物質総合管理の目的は、何といたっても人の健康や生態系への悪影響を未然に防止することであり、リスクの考え方はそのためのひとつの手法にすぎない。リスク評価やリスク管理の手法が有用であることは論を待たないが、それはあくまでも被害の未然防止のために行うものであって、決してリスク評価・リスク管理自体を自己目的化すべきではない。中間とりまとめでは、随所でリスクの考え方が強調されているが、リスク管理手法を自己目的化することのないよう留意されたい。

また、中間とりまとめには、リスク管理手法の限界等への言及がないことが懸念される。周知のとおり、リスク評価は既知の科学的知見に基づくものである。しかしながら、化学物質の発生源と作用点とは相当の隔たりがあり、その影響も予期せぬ場であられる可能性がある（例えば、オゾン層破壊など）。また、今日のように多種多様な化学物質が使用されている状況においては、ダイオキシン類のような非意図的な生成物で人や生態系に重大な影響を及ぼすものも少なからず発生していることが予想される。さらに、複数の化学物質の相互影響については、科学的解明はほとんど進んでいないのが実情である。こうした状況を勘案すると、既知の科学的知見に基づく個別物質ごとのリスク評価に基づく管理には自ずと限界があることは明らかといえよう。今日の化学物質管理にあたっては、このようなリスク管理手法の限界を関係者が共通に認識していることが不可欠である。従って、このようなリスクの考え方の限界についても報告書本文に明記しておくべきである。

2. 予防原則を明記すべきである

上記のようなリスク管理手法の限界を補うためには、予防原則の考え方を化学物質管理の基本理念に据え、その具体的適用についてもガイドラインを設けるべきである。

「中間とりまとめ」には、「科学的な不確実性が残る課題への対応」として記載がなされているが、不確実性の判断を誰がどのようにして行うのか、どの程度の科学的知見が必要なのか、どのような取組みを行うのかなどについて必ずしも明らかではない。これらの点を含め、予防原則とその適用方法について、さらに具体的に検討すべきである。

科学的な不確実性が残る課題にどのように対処するかについては、行政・産業界・学識経験者のみで決定するのではなく、広く市民・NGOを参画させるべきである。また、その前提として、化学物質やそのリスクに関する情報の完全公開を行うべきである。

3. 「生態系保全」の観点を明記すべきである

言うまでもなく、化学物質管理の目的は、人の健康の保護及び生態系の保全にある。生態系の保全は、もちろんそれを通じて人の健康保護にも資するものであるが、人の健康保護とは別個にそれ自体として保全を要するものである。仮に人の健康には影響を与えない物質でも、生態系に悪影響を与えるものは、やはり規制が加えられなければならない。このことは、今や国際的にも共通認識となっている。

「中間とりまとめ」では、「人の健康や環境への影響」という書き方がなされているが、「環境」というような曖昧な文言ではなく、「生態系の保全」という文言を人の健康保護と並列して明記すべきである。

4. 市民・NGOの参画を明記すべきである

化学物質総合管理を十分に行うためには、市民・NGOの積極的参加が不可欠である。リオ宣言第10原則には、「環境問題は、それぞれのレベルで、関心のあるすべての市民が参加することにより最も適切に扱われる。国内レベルでは、各個人が有害物質や地域社会における活動の情報を含め、公共機関が有している環境関連情報を適切に入手し、そして、意思決定過程に参加する機会を有しなくてはならない」と定められており、アジェンダ21では独立の章（第27章）を設けて「NGOの役割強化」が提案されている。

従って、日本の化学物質総合管理の基本的方針の中に、市民・NGOの参画の保障を明記するとともに、そのための制度を整備すべきである。

5. 一元的管理を行う組織体制を整備すべきである

化学物質管理の現行の組織体制は、複数の省庁によって行われており、いわゆる

縦割り行政の典型となっている。しかしながら、化学物質の総合管理を適切に行うには、こうした組織体制では限界があることは明らかである。縦割りの組織体制のために、対策に「すき間」が生じたり、リスク情報の共有化も不十分となっている。従って、「化学物質安全管理委員会」（仮称）のような独立の組織を設けて、化学物質の一元的管理に取り組む必要がある。

もちろん、各省庁には独自の役割もある。現在、人の健康保護は厚生労働省が、生態系保全は環境省が、主な所管官庁となっているが、経済産業省はどのようなスタンスに立って化学物質管理の一翼を担うのか？本中間とりまとめからは必ずしも明確ではないので、経済産業省の役割を明記すべきである。

6. 新たな化学物質による被害への対策に取り組むべきである

近年、「化学物質過敏症」など多種・微量の化学物質による健康影響が問題となっている。また、「杉並病」のケースでは、化学物質名の特定はできないまでも、「何らかの化学物質に帰因する健康被害」という概念が提起されるに至っている。こうした被害に対しては、すみやかに救援措置を講じる必要があることは当然であるが、こうした被害の発生を未然に防止するためには、リスクの考え方や従来の安全基準の考え方では限界がある。総量規制や、総量としての曝露量の削減という考え方を導入する必要がある。「中間とりまとめ」にはこうした新たな化学物質被害への対策に関する記載がないが、このような新たな被害を見据えた化学物質総合管理政策こそが求められているのである。

7. 国際的な協調と協力について

国際的な協調・協力が求められることは当然だが、化学物質を大量に産出している先進諸国の義務と責任を明記しておくべきである。特に、日本は有数の化学物質の生産国・利用国及び輸出国であることを自覚する必要がある。

2. 関係者の役割分担について

1. 事業者について

事業者の化学物質のリスク評価・管理の責任を明記したことは評価される。化学物質の製造・取扱い事業者には、安全な商品・サービスを消費者に供給する責任があり、その一環として、自らが製造使用する化学物質の安全点検を行い、そのデータを開示する義務があると考えられる。従って、事業者に対しては、既存化学物質についても安全性の点検を義務づける、廃棄物となった化学物質製品についてその回収・再利用を義務づける、製品の成分やライフサイクルを通じたリスクに関する情報の完全公開及びわかりやすい情報提供を義務づけるなどの措置を講じる必要がある。

2. 国民・民間団体について

製品・サービスの消費者として化学物質を使用する国民が化学物質総合管理の一翼を担うことは当然であるが、そのためには、上記のとおり製品・サービスに使用されている化学物質の成分やリスク、生産プロセスや廃棄過程に関する全ての情報が開示されなければならない。

また、国民・NGOの役割は、消費生活を通してのものばかりではなく、むしろ、主体的に化学物質管理政策の計画・策定・実施プロセスに参画するという中枢的役割を担うものである。そのためにも、上記のような情報の完全開示が不可欠である。このような国民・NGOの中枢的役割と知る権利を明記すべきである。

さらに、NGO等がこのような中枢的役割を担うためには、その育成にも積極的に取り組む必要がある。

3. 国について

国の役割は、化学物質による人の健康や生態系への悪影響を未然に防止するために効果的かつ効率的な施策を講じることにあるが、そうした施策を計画・策定・実施するにあたっては、透明性を確保し、情報の開示やわかりやすい情報提供システムの整備をすすめるとともに、産業界・学者のみならず市民・NGOの参画を保障する必要があることは既述のとおりである。

「中間とりまとめ」では自主的取組みの有効性が強調されている。産業界自らが自主的に「持続可能な化学産業」を旨とする取組みを実行することは重要なことである。問題は、自主的にキチンと取り組む事業者がいる一方で、取り組まない事業者もいるということである。昨今の雪印食品や日本ハムの不祥事が象徴しているように、残念ながら、今や企業の倫理感に期待していたのでは、到底被害の未然防止は図れないと言わざるを得ない。各事業者が今一度自らの倫理性を厳しくチェックする必要があることは当然だが、国としては、やはり悪質な事業者に対してペナルティを加え、真つ当な事業者が報われるような制度を構築する必要がある。そのためには、違反に対するペナルティを具備した規制措置が不可欠である。

むしろ、最低基準についての規制措置があつてこそ、自主的取組みも効果的に働くといえよう。その意味で、自主管理を促す枠組みを整備するにあたっては、まず直接規制を設けることを検討すべきである。「中間とりまとめ」でも、両者は相互に補完的に機能するものであり、両者を組み合わせて実施することが必要な場合も多いことが述べられているが、賛成である。より効果的・効率的に自主管理をすすめるには、直接規制との組み合わせが不可欠である。

3. 化学物質総合管理政策の充実・強化について

1. 既存化学物質についての安全性点検を事業者に義務づけるべきである

前述の事業者の安全な化学物質を製造・使用・販売する責任に照らし、既存化学物質についても、新規化学物質と同様に、事業者において自ら製造・使用・販売する化学物質の安全性に関する試験を行い、そのデータを国に提出して、その審査を受けることを義務づけるべきである（但し、一定の猶予期間を置き、計画的に点検作業をすすめる必要があるだろう）。

2. 事前審査対象の緩和は慎重な検討が必要である

「中間とりまとめ」には、事前審査の対象につき規制緩和が適当である旨の記載（10頁）もあるが、こうした規制緩和を実施するには、多方面の識者や国民・NGOの意見を十分吟味し、慎重に検討する必要がある。こうした厳しい規制があるからこそ、有害な新規物質の製造・使用が未然に防止されていることを忘れてはならない。そもそも人の健康保護や生態系の保全の価値は、最大限の尊重を必要とするものであり、企業のコストなどの経済的価値と単純に比較考量できるものではない。被害の未然防止のためには、多少コストを要するものであっても、厳しい規制が求められるのは当然なのである。

3. セーフティネットの枠組みを導入すべきである

セーフティネットの枠組みの導入には賛成である。現行法上白公示とされた物質についても、その後新たな有害性やリスク情報を入手した場合には、その提出を義務づける必要があり、早期にこうした制度の導入に取り組むべきである。

4. 生態毒性物質についても、事前審査及び製造・使用規制を行うように化審法を改正すべきである

- 現行の化学物質管理政策においては、生態系保全の観点からの施策は不十分な状況にある。アジェンダ21はもちろん、近々日本も批准するストックホルム条約でも、生態系の保全は人の健康保護と並んで化学物質管理政策の目的に明記されており、諸外国では、既に生態毒性の事前審査・規制が行われている。従って、わが国でも、早期に生態系保全を目的とする化学物質管理政策に着手する必要がある、そのための法改正が求められている。先般実施されたOECDの日本の環境保全成果レビュー結果と勧告においても、「生態系保全を含むように規制の範囲を拡大すること」が指摘されており、早急な取組みが必要である。
- 「中間とりまとめ」では、化学物質による生態影響評価手法の不確実性が強調されているが、既述のように欧米諸国では、生態影響評価手法を用いた実際の運用がなされており、既に手法として確立されているといっても過

言ではない。また、ある意味で不確実性は人の健康影響評価の際にも存在するのであって、生態影響評価だけが不確実という訳ではない。不確実性の下で、未然防止の観点に立脚して、一定の評価手法（例えば安全係数など）を採用し、規制を実施しているというのが各国の実情であり、日本でもそうである。

- 「中間とりまとめ」では、生態影響評価手法の不確実性を理由として、「直接規制を導入することは適切ではない」とし、現時点では事業者の自主管理を進めるべきとしているが、これには賛成できない。前述のとおり、不確実性はあっても、未然防止の観点から必要な規制を行うのは当然のことであるし、現に諸外国でも行われていることである。
- 個別生物種への影響の未然防止という観点からのリスク評価・管理手法も確かに有効であり、これに基づく水質目標値の設定も必要であるが、化審法の枠組みは必ずしもそれとの整合性が求められるものではない。化審法の枠組みの中で生態系保全のための施策を実行することは可能であり、事前審査及びそれに基づく製造・使用規制制度の重要性に鑑みると、早期に化審法の改正に取り組むべきである。
- 生態系の保全は、人の健康保護と同列で守られなければならない独立の利益であるから、化審法改正にあたっては、基本的には、人の健康影響の観点からの規制手法と同様の手法を採用すべきである。従って、生態毒性物質についても、現行の「第一種特定化学物質」・「第二種特定化学物質」・「指定物質」の枠組み（これ自体に問題があることは後述）と同じ枠組みの規制にすべきである。

5. 化審法の見直しも検討すべきである

現行化審法については、「指定物質」の中から「第二種特定化学物質」に指定される物質の数が極めて少ないなどの運用上の問題がある。

また、現行化審法の枠組みでは、良分解性のものは規制の対象とされないが、フタル酸類のように良分解性であっても環境中に大量に存在し、人間や生物が常時曝露を受けているような物質も存在する。従って、こうした良分解性物質も規制対象とできるように改正することが必要である。

さらに、「指定物質」や「第二種特定化学物質」の指定や規制内容のあり方についても検討が必要である。

生態系保全のための化審法改正は、とにかく早急に実施されるべきだが、その後も上記のような問題点を克服すべく、化審法の見直しの検討を続けるべきである。

6. 情報公開の徹底とわかりやすい情報提供を行うこと

「中間とりまとめ」では、「透明性の確保をはかりつつ」という文言が使われているが、化学物質総合管理にあたっての情報開示の重要性はどれほど強調してもしすぎることはない。しかし、現状は、情報開示はまだ不十分といわざるを得ない。

全国的データや汚染の平均値のみでは、正確なリスクは把握できない。やはり個別・特殊の汚染データこそがリスク評価・管理のベースである。しかし、わが国では、個別物質ごとの生産量・使用量等のデータや個別事業者ごとの取扱量・在庫量などのデータの開示制度はない。末端の消費者までリスク情報が行き渡るような制度もない。先のOECDの勧告でも、「製品中の有害化学物質に係る消費者へのリスクに関する情報は不十分である。化学物質の生産及び消費に係るデータは、健康リスクの評価に体系的には活用されておらず、また、より良いリスクコミュニケーションのための公表もなされていない」ことが指摘されている。従って、以下のような制度を整備すべきである。

- ① 環境への排出量のみならず、生産量・用途別使用量・取扱量・在庫量などのデータの収集・開示のための法制度を整備すること
- ② 製品に含まれる化学物質の成分・含有量・毒性などの情報が末端の消費者まで行き渡るような制度を導入すること
- ③ 毒性情報及び毒性評価情報の開示のための法制度を整備すること
- ④ 市民・NGOが利用しやすい化学物質に関するデータベース（例えば、毒性・リスク評価・汚染実態調査データ・ライフサイクルのあらゆる段階における排出量など）を整備すること
- ⑤ 製品に使用されている化学物質の表記を統一するための法制度を整備すること

以上