

化学物質管理のあり方に関する市民からの提案

2006年12月

「新化学物質政策NGOフォーラム」

有害化学物質削減ネットワーク

ダイオキシン・環境ホルモン対策国民会議

化学物質問題市民研究会

WWF ジャパン

全国労働安全衛生センター連絡会議

中皮腫・じん肺・アスベストセンター

(連絡先：有害化学物質削減ネットワーク)

東京都江東区亀戸7-10-1 Zビル4階

TEL & FAX 03-5836-4359

これまでの経過

化学物質を活動テーマとする市民運動、NGOは、今まで、ダイオキシン、環境ホルモン、化学物質過敏症、環境汚染、廃棄物、労働安全衛生など、個別課題、テーマで活動してきました。2001年の化管法（化学物質把握管理促進法）の施行をきっかけに、2002年4月に有害化学物質削減ネットワークが結成され、化学物質管理政策に取り組む緩やかな市民・NGOのネットワークが形成されるようになりました。

欧州連合（EU）で取り生まれ、間もなく発効されようとしている新たな化学物質管理制度REACHを学ぶ国際市民セミナーを、2004年11月と2005年9月の2回、化学物質問題に取り組む市民団体が共同で開催しました。

その中から、「化学物質汚染のない地球を求める東京宣言」を発表しました。

東京宣言では、欧州連合に対し、REACHに対する取り組みを化学物質汚染のない地球への大きな第一歩として高く評価するとともに、人の健康と環境の安全を高いレベルで確保するという当初の目標が後退することなく成立されることを要望しました。

また、REACHに反対する日本政府および一部の産業界は、短期的な利害のために人の健康や生態系の安全を犠牲にするような干渉を即刻中止すること、及び、日本においても、①予防原則を中心にすえ、より安全な物質等への代替を促進させる。②安全性の不確かな化学物質を使い続けることをやめる。③安全性の立証責任を行政から事業者へと転換し、汚染者負担の原則など製造者責任を強化する。④製品中の化学物質情報の開示など、市民の知る権利を保障する。⑤規制等の政策決定への市民参加を制度化して、化学物質制度の包括的な見直しに早急に取り組むことを要望しました。

新化学物質政策NGOフォーラムの取り組み

今年春から、環境省、経産省は、2007年の化管法の見直し、2009年の化審法の見直しを見据えて、産構審に化学物質政策基本問題小委員会、中環審に化学物質環境対策小委員会を設置し、検討が始まっています。アジェンダ21やSAICMで謳われている化学物質政策への市民参加の保障を求めるとともに、これまでの市民活動の中から、化学物質管理をどうしていくのか、市民自ら政策提言を行おうということ

で、東京宣言の実行委員会に参加していた市民団体が中心になり、新たな市民のネットワークを発足させました。これから2年以上にわたる化管法、化審法の改正とともに、化学物質基本法の制定をも視野に入れた政策提案活動を展開していきたいと思っておりますので、ご理解とご協力のほどよろしく申し上げます。

I 提案の理由

1. 化学物質管理の抜本の見直しの必要性

20世紀後半、化学文明は未曾有の発展を遂げました。多種多様な合成化学物質が発明され、今や人間の生活の隅々にまで利用されるようになりました。

化学物質には、さまざまな利便性がありますが、その一方で、化学物質の中には人の健康や生態系に悪影響を与えるものもあることが知られています。こうした化学物質の影の側面については、残念ながらこれまで十分に管理されていたとはいえません。水俣病、カネミ油症などの公害事件の発生は、こうした影の側面のコントロールの欠如を如実に示しています。

これら公害事件の苦い経験を経て、化審法の制定など化学物質管理のための法制度が徐々に整備されてきています。しかし、現在、市場に出回っている約10万種ともいわれる化学物質の大半は、影の側面に関するデータもないままに製造・使用されているのが実情です。これでは、化学物質の管理体制は、依然として甚だ不十分な状況にあると言わざるを得ません。

また、化学物質の中には、ダイオキシン類など非意図的に生成されるものもあることがわかってきました。こうした物質については、発生源、発生メカニズム、毒性等の情報が圧倒的に不足しています。

さらに、私たちは、日常的に同時に多種類の化学物質にさらされていますが、こうした複合曝露の実態や複合影響については、ほとんど何もわかっていないのが実情です。

こうした状況を考えると、人間が、化学物質の影の部分を中心に完全にコントロールして上手く使いこなすということは、実は極めて難しい課題といえます。これまで、人間は、愚かにも、化学物質の光の側面に飛びつき、影の部分を中心にチェックしないままに、化学物質を大量に市場に放出してきました。しかし、そのようなやり方では、人の健康や生態系への悪影響を未然に防止することが難しいことは明らかです。人間が、今後も化学物質の恩恵を受け続けたいのであれば、今一度、化学物質管理システムのあり方を抜本的に見直す必要があります。

既にEUでは、持続可能な化学物質管理のあり方についての議論を深め、従来の方式を抜本的に変更する新たな管理システム（REACH）を構築しようとし

ています。今こそ、わが国においても従来の化学物質管理のあり方を抜本的に見直して、新たな制度・システムを創出すべき時です。

2. 現行制度の問題点

現行の化学物質管理制度は、例えば、医薬品・農薬・一般化学品・労働安全といった領域・用途別の省庁ごとの縦割りとなっており、総合的管理の視点が欠落しています。このため、例えばクロルデンの例のように、農薬としては登録が中止されたにもかかわらず、その後も相当長期間にわたって一般化学品の防蟻剤として使用され続けるというような、規制のギャップが生じることも避けられません。アスベストの例のように、省庁間の情報交換や連携が円滑に行われず、結果として、重大な被害を生じさせる可能性も決して否定できません。過去の公害事件でも、こうした縦割り行政の弊害から被害を拡大させたというケースも少なくありません。

また、省庁ごとの管理となっているため、戦略やルールの一貫性が確保されていません。このため、同じ物質でも届出や表示のしかたが異なるなど、国民の目からは大変煩瑣でわかりにくいものとなっています。

膨大な数・量の化学物質が製造・使用されている状況を考えると、化学物質の管理においては、規制的手法とあわせて、情報の開示・伝達を円滑に行うことにより、一般消費者を含む化学物質の製造・使用にかかわる関係者自身が適切なリスク管理を行うことを可能にすることが重要です。しかし、現行制度では、例えば、MSDSの一般消費者への交付が義務づけられていないなど、一般国民への情報開示が不十分と言わざるを得ません。また、ユーザー企業からの素材メーカーへの情報伝達のしくみも整備されていません。

さらに、化学物質については、生産から廃棄に至るまでのライフサイクルを通じた管理が必要ですが、現行制度では廃棄段階での生産者の責任が明確にされていません。そもそも、現行の縦割り制度では、ライフサイクル管理に十分に対応することはできません。

ナノ技術など新たな技術にどう対処するかという問題についても、現行の法制度には定めがありません。さらに、こうした新技術への対応を含めて、化学物質管理においては予防原則（予防的取組方法）を適用することが重要ですが、そのためのシステムも整備されていないのが実情です。

3. リスク・アプローチの限界

化学物質のリスクを定量的に評価し、その結果に基づいて法的規制などの管理を行うという現行の手法（リスク・アプローチ）には、次のような問題点があります。

まず第1に、そもそもリスクを定量的に数値化すること自体に問題があることです。人の健康や生態系への悪影響にはさまざまなものがあり、質の違うリスクの重大性を数値で評価するのは無理があると言わざるを得ません。例えば、死のリスクと不妊のリスクをどのように評価すべきでしょうか。

第2に、定量的評価に必要なデータが圧倒的に不足しており、定量的なリスク評価ができない化学物質が極めて多いことです。必要なデータを得るには莫大な経費と長い時間がかかります。このため、リスク・アプローチでは進行している環境リスクの低減対策には間に合いません。

第3に、複合曝露や、低用量曝露、さらには複合影響を考慮した定量的評価手法が未だ確立されていないことです。しかし、実際には、数百の化学物質の複合曝露が日常化しているのが現実です。したがって、現行の評価は実際のリスクとかけ離れたものになっているという可能性もあるのです。

第4に、この手法は、定量的な評価手法が未だ確立されていないリスク（例えば環境ホルモン）などに対しては適用できないことです。

また、当然ですが、未知のリスクには対処できません。しかし、これまでの化学物質管理の歴史を振り返ると、科学の進歩とともに次々と新たなリスクが発見されてきたのです。このような「リスク」というものの根本的な不可知性を考えると、既知のリスクのみを対象とする現行のリスク・アプローチには内在的限界があることは明らかです。

このように、現行のリスク・アプローチには重大な問題点があると言わざるを得ません。もちろん、だからといってリスク・アプローチを全面的に否定すべきではありませんが、こうした限界を有する手法であることを十分に認識して予防原則（予防的取組方法）に基づいて、迅速かつ適切な管理を心がけることが重要です。

4. このような観点から、私たちは、望ましい化学物質管理のあり方についての提案を以下に取りまとめました。関係者におかれては、私たちの提案を十分に吟味され、一日も早く、現行の化学物質管理を抜本的に見直して新たな総合的管理システムの確立に向けて尽力されますよう、心から願っております。

Ⅱ 私たちの提案

1. 化学物質管理のあり方の基本的方向性に関する提案

(1) 総合的管理システムの確立

現行の管理制度は、原則的には用途別・省庁別となっていますが、昨今のアスベスト問題が示しているように、縦割りの管理だけでは、どうしても施策の間隙が生じたり、情報や認識のギャップが生じることは避けられません。そもそも環境には省庁のような境界はないことを考えると、中枢的役割を担う組織を整備して、総合的な管理システムを確立することが不可欠です。

従って、「化学物質安全庁」（仮称）を新たに設置するか、内閣府に「化学物質安全委員会」（仮称）を設置するとともに、「化学物質安全基本法」（仮称）を制定して、総合的管理システムを確立することを提案します。

(2) ライフサイクル管理システムの構築

化学物質の管理は、生産から流通、消費（使用）、廃棄に至るライフサイクルを通じて行う必要があります。こうした管理の必要性は認識されているものの、現行の法制度はそのようなライフサイクル管理に対応するものとはなっていません。最近、食品の分野でも、トレーサビリティの要請から、生産—流通—消費を統合する管理システムが構築されつつあります。一般化学品の分野においても、IT技術を有効に活用して、ライフサイクルを通じたリスク評価・管理システムを構築することを提案します。

(3) 既存物質を含む事前審査制度の確立

化学物質については、一定のデータが整備され、一定の安全性が確認された化学物質に限り、製造・使用を認めるという管理方式を採用すべきです。そのためには、化審法のような事前審査制度を確立する必要があります。化審法は新規物質に対してしか適用がありませんが、既存物質も対象にすることを提案します。

(4) 予防原則の確立

前述のとおり、現行のリスク・アプローチだけでは限界があることは明らかです。かといって、別の有効な手法が開発されていない現状では、リスク・アプローチに基づいた管理をベースにしつつも、常に予防原則に立って、管理を

行うことが求められています。そのために、予防原則適用のためのガイドラインを早急に策定することを提案します。

(5) 代替原則の確立

より安全な生産方法・プロセスや原材料への転換を積極的に推進するという代替原則を確立することを提案します。当然のことですが、代替の生産方法や物質についても、同等の安全性のチェックシステムを設ける必要があります。

(6) 市民参加の保障

予防原則の適用には、行政・専門家だけではなく、広く社会的な合意形成が求められています。そのために、管理のあり方をめぐる意思決定における市民・NGOを含む多様なステークホルダーの参加を保障することを提案します。

2. 化学物質に関する情報の収集、伝達のあり方についての提案

化学物質の数が極めて多いことを勘案すると、化学物質管理においては、とりわけ情報の活用が重要です。そこで、私たちは、情報の収集や伝達のあり方について、次のとおり提案します。

(1) 情報収集の主体・内容について

収集すべき情報は、国際的な調和の観点からGHSやOECDガイドラインに準拠したものとすべきです。対象試験の範囲は、一律ではなく、生産量や用途に応じて異なることとします。

情報の収集は、原則として川上メーカーの責任ですが、川下メーカーが川上メーカーの想定外の用途で使用するような場合には、川下メーカーに情報収集の責任を課すべきです。川下メーカーから川上メーカーに化学物質の使用状況を報告する制度を導入すべきです。

さらに、川上メーカーおよび川下メーカーは、収集した毒性データのほか、生産量や用途に関しても国に報告する制度を確立すべきです。

(2) データの評価・登録・管理について

データのチェック・評価は国の第三者機関が行うべきであり、前述の「化学物質安全庁」又は「化学物質安全委員会」の中に、評価システムを設けるのが望ましいと考えます。また、これらの機関は、届出データの登録システムを整備し、データの登録、管理を行います。

データの届出後も、事業者は新たなデータを積極的に収集することに努めるものとし、新たな有害性情報については、罰則付きで届出を義務づけることとします。

(3) 情報公開、情報伝達について

届出データについては、営業秘密との関係に配慮しつつも、原則としては公開すべきです。なお、SAICMの包括的方針戦略ⅣのBの第15項(c)にあるように、「人の健康・安全と環境に係る化学物質情報には機密性があるとみなされるべきではない」ことに留意する必要があります。

国は、広く化学物質に関する情報を収集し、届出にかかるデータやPRTRデータとともに総合的なデータシステムを整備し、国民が利用しやすいように提供すべきです。例えば、PRTRデータについても、地域メッシュをクリックすると、排出量データのみならず、毒性に関する情報、毒性重み付けを行ったランク分け、生産量、用途（製品に関する情報）、国内外における環境中及び人体での検出状況、規制等の状況などの関連情報に容易にアクセスできるようにする必要があります。

特に家庭用品に使用される化学物質については、その詳細情報（成分、毒性、使用・廃棄に関する情報、環境配慮に関する情報など）が消費者にわかりやすく提供されるシステムを構築することが求められています。そのためには、MSDSや事業者のリスク評価文書を末端消費者にまで交付又は開示することを義務づける、GHSに基づく表示制度を導入する、環境ラベルを活用するなどの対策を講じる必要があります。

3. GHS制度の本格導入に関する提案

(1) 国連のGHSに関する勧告の趣旨は、「全ての化学物質及び混合物を対象として、危険有害性（ハザード）に基づき分類し、表示すること」にあります。ところが、日本では、2006年12月からGHSが導入されますが、労働安全衛生の分野だけにとどまっています。また、改正された労働安全衛生法でも、表示義務がある物質は93物質だけで、MSDSの文書交付義務のある物質も634物質にとどまっています。

国連勧告の趣旨を実現するためには、労働安全衛生の分野だけでなく、環

境・消費者分野も統合した総括的なGHS制度を確立し、広く表示及びMSDSの交付を義務づける必要があります。したがって、私たちは、すべての化学物質を対象とした一元的な「化学物質表示法」（仮称、略称GHS法）を制定することを提案します。

- (2) 前項のGHS法制定までの間、当面の対処として、現行の労働安全衛生法、化管法、毒劇法で制度化されているMSDS文書の作成に関し、GHSに対応したMSDS文書に作成しなおすことと絵表示を早急に義務づけることを提案します。

また、あわせて、MSDS及びGHS対象物質も見直す必要があります。その際の対象物質としては、国が製品評価技術基盤機構化学物質管理センターを通して分類を公表する予定の1500物質や、EUの危険物質指令（67/548/EEC）が危険有害性を分類している約5,000物質を参考とすべきです。

- (3) 特に、市民にとっては、消費者製品への危険有害性表示は非常に重要です。したがって、総括的なGHS法制定を待たずに、早急に家庭用品規制法等の関係法令を見直し、消費者保護の観点から、消費者製品への危険有害性分類と絵表示を義務づけることを提案します。

4. 化学物質管理手法に関する提案

- (1) 上市前審査制度の整備

化学物質管理にあたっては、上市前の事前審査制度を整備することが重要です。審査制度の対象には、PBT（残留性・高蓄積性・有害性物質）のほか、vPvB（高残留性・高蓄積性物質）、CMR（発ガン性、変異原性、生殖毒性物質）、これらと同等の懸念を有する内分泌かく乱物質、高生産・使用量の化学物質、広範に開放系で使用している化学物質などを含める必要があります。

- (2) 上市後の管理システムについて

上市後の管理については、総合的管理システムの下で、領域別・用途別に規制を実施する必要があります。

管理手法は、規制的手法、枠組み規制手法、経済的手法、情報的手法、自主管理手法を適切に組み合わせて、効果的な管理を行う必要があります。人や環境に重大な影響を及ぼすおそれがあるような場合は、原則として規制的手法を

とるべきです。自主管理手法は、できる限り枠組み規制との組み合わせで採用すべきです。そうでない場合に採用するときは、必ず情報公開を義務づけることが必要です。環境税などの経済的手法をもっと積極的に導入することが求められています。情報的手法については前述のとおりです。

規制的手法を実施する場合には、個別物質ごとの規制のみならず、総量規制や物質のグループごとの規制も併用すべきです。

さらに、管理システムの整備にあたっては、子どもなどのハイリスクグループや生態系に配慮することが求められています。そのための特別基準値を設定したり、そうした観点からの既存の基準値の見直しが必要です。

5. リスク評価・リスク管理のあり方に関する提案

現状では、化学物質管理はリスク・アプローチをベースに行われていますが、その手法に内在的な限界や問題点があることは既述のとおりです。そこで、私たちは、リスク・アプローチを採用する際の留意点として、以下の提案をします。

(1) 実施主体

まず、事業者が個別の製品ごとにリスク評価を行い、その管理手法を明確にする必要があると考えます。そして、その情報を末端の消費者にまで伝達することが求められています。

一方で、国も、リスク評価を実施して、規制等のリスク管理を行う必要があります。国が実施する場合には、事業を所管する省庁とは独立した「化学物質安全庁」又は「化学物質安全委員会」において実施すべきです。

(2) 予防原則の適用

前述のようなリスク・アプローチの限界を考えると、リスク評価及びリスク管理のプロセスにおいて、予防原則の適用が不可欠です。そのためのガイドラインの策定が急務であることは既述のとおりです。

(3) 高懸念リスクに着目したリスク評価の実施

リスク評価を行う場合には、平均的な数値に基づくのではなく、高曝露が懸念される地域や集団に着目してリスク評価を実施すべきです。

(4) 複合曝露・複合影響を勘案した評価・管理

リスク評価・管理を行うに際しては、個別物質のみならず、できる限り複合曝露、複合影響を勘案すべきです。また、複合曝露や複合影響の評価のしかたについて研究開発を促進すべきです。

(5) 市民参加の保障

S A I C Mの包括的戦略第16項（g）「化学物質の安全性に関連する規制と意思決定の過程に、市民セクターのすべての部門、特に女性、労働者、原住民コミュニティの人々による意味ある積極的な参加を推進し、支持すること」の規定、及び、国連欧州経済委員会で採択された「環境問題に関する、情報へのアクセス、意思決定における市民参加、司法へのアクセスに関する条約」（オーフス条約）の規定に則った市民参加を保障すべきです。

6. 新たな被害に対する救済制度についての提案

近年、シックハウス・シックスクール症候群や化学物質過敏症など、従来の公害被害とは異なる新たな化学物質被害が発生し、増加傾向にあります。これらの被害については、未だその発症メカニズムや原因物質、治療方法についての知見が著しく不足しており、被害者の救済にはまったく手がつけられていません。そこで、私たちは、このような新たな被害に対する知見を確立するための調査・研究を積極的に推進することに加え、以下のとおり救済制度を整備することを提案します。

(1) 医療体制の整備

① 医療関係者への啓発等の徹底

シックハウス・シックスクール症候群や化学物質過敏症については医療関係者においてもその理解が十分でないケースがしばしば見られるので、発症の基本的メカニズムや被害の実情、対処方法等に関する知識が広く医療関係者に普及されるよう、周知・啓発を徹底する必要があります。

② 保険診療の適用

化学物質過敏症については、未だ診断病名として認められておらず、したがって保険の適用もないのが実情です。しかし、患者数は増加傾向にあるので、早急に診断基準を確立し、保険適用を可能とすることを提案します。

③ 専門病院・転地療養施設等の整備、民間団体への支援

これらの疾患への対策には、症状を増悪させる化学物質の曝露を避けるために、一時避難場所の確保や、転地療養のための施設が求められています。したがって、専門病院及び転地療養施設ならびに一時避難施設を全国各地に整備するとともに、転地療養施設等を運営する民間団体に対する支援を行うことを提案します。

(2) 救済制度の創設

シックハウス・シックスクール症候群や化学物質過敏症を発症した場合には、就業継続が困難となるケースも少なくありません。また、症状軽減までに相当長期間を要するケースも多く、その間の生活費や転地療養費用等の負担は極めて重いのが実情です。さらに、こうした被害については、因果関係や過失の立証のハードルが高く、司法的救済が困難と言わざるを得ません。しかし、被害者の中には、被害発生の可能性すら知らずに曝露を受け、発症した人も少なくありません。したがって、このような被害者に対しては、国・事業者の資金拠出の下に新たな制度を設けて、医療費（転地療養費を含む）や生活費の支援を行うようにすることを提案します。

(3) 相談体制の整備、周知・啓発

シックハウス・シックスクール症候群、化学物質過敏症に関する知識の提供、治療にあたる医療機関の紹介、化学物質の濃度測定等の調査の実施や調査機関の紹介、生産・販売事業者との交渉のしかた等、広くこのような問題全般について被害者が身近に相談できる体制を早急に整備する必要があると考えます。

また、こうした被害発生の可能性や対処方法等について、広く一般国民に周知・啓発を行うことが求められています。

7. 新たな課題への対処

(1) 新技術の導入の際の総合的評価制度の確立

ナノ技術や遺伝子組換え技術などの新技術についても、それらを利用した製品等が市場に出る前に、技術の安全性や社会経済的合理性について総合的な評価制度を市民参加の保障の下に確立する必要があります。その場合、科学的不確実性がある場合には予防原則を適用すべきです。導入の可否や導入する場合の条件などは、一部の専門家や行政、産業界代表だけで決定するのではなく、

広く社会的合意形成に努める必要があります。そのためには、議会直属のコンセンサス会議（デンマーク）などを参考にして、新たな市民参加のシステムを創設することを提案します。

（２）ナノ技術に関する提案

ナノ技術はあらゆる産業分野に革命を起こす新たな技術として期待されており、日本を含む世界各国はナノ市場制覇のために巨額の資金を投じて開発にしのぎを削っています。すでに、日焼け止めなどの化粧品、ラケットなどのスポーツ用品、パソコンのメモリーなどのIT機器から食品、医療、環境修復、エネルギー、化学、農業などあらゆる分野でナノ技術は適用され始めています。そして世界でナノ技術に対応する法規制を持つ国はなく国家の安全基準もないままに、世界中で多くのナノ製品がすでに市場に出されています。

このようなナノ技術の進展に比べて、ナノ技術が人の健康、環境、社会へ与える悪影響やリスクの研究は十分ではなく、またナノ技術開発のための投資金額に比べて、ナノ技術の安全に関する研究のための投資金額ははるかに少ないのが現状です。

ナノ物質は、そのサイズが小さいために、化学成分が既存の化学物質と同一であっても、その物理的、化学的、及び生物学的特性は既存の化学物質としばしば大きく異なるといわれており、すでに、ナノ物質が健康や環境に及ぼす重大な影響を懸念する多くの証拠が報告されています。

アメリカやヨーロッパではナノ技術の安全に関する国の取組方針が国民に示され、パブリックコメントなども行われていますが、日本ではナノ技術の安全に関する国の方針が国民に何も示されていないだけでなく、ナノ技術の安全に関する責任省庁はどこなのかさえも示されていません。

しかし、ナノ技術の発展を図ろうとするなら、ナノ技術が人の健康と環境に及ぼすリスクを適確に評価するとともに、その安全性を確保する必要があります。したがって、私たちは、以下のとおり提案します。

① 基本方針の確立

国は、ナノ物質の潜在的リスクから人の健康と環境の安全を確保するため、ナノ技術の安全性確保のための基本方針を策定するとともに、その実施のた

めの全体スケジュールを早急に国民に示す必要があります。また、ナノ物質を管理するための新たな法律の制定を早急に検討すべきです。

② 安全性の確立

国及び企業は、国際的協力の下に早急に研究を進め、ナノ物質のテスト基準、ハザード・曝露・リスクの評価基準、及びナノ製品の安全基準を早急に確立すべきです。研究資金は、国と企業が拠出すべきです。

③ 安全性が確認されるまでの一時停止

国は、国際的な合意を得る努力を払いつつ、ナノ技術の安全性が確認されるまで、ナノ物質の環境への放出とナノ製品の製造・輸入を一時的に停止すべきです。