

T ウォッチ通信

第49号

2021年12月20日

発行：特定非営利活動法人 有害化学物質削減ネットワーク（Tウォッチ）

発行人：中地 重晴

発行所：〒136-0071 東京都江東区亀戸 7-10-1Z ビル4階

TEL 03-5627-7520 FAX 03-5627-7540

http://www.toxwatch.net/ e-mail: info@toxwatch.net



石けん2成分をPRTR対象物質から外した化管法施行令の改正の経過と課題

中地 重晴（有害化学物質削減ネットワーク理事長）

Tウォッチが市民に活用を呼び掛けているPRTR制度は、2000年4月から施行された「化学物質排出把握促進法」（以下「化管法」）に基づいて、2001年4月から開始されました。今年で、PRTR制度が開始されて20年の節目を迎えました。PRTR制度は、国際的に各国で取り組まれている有害物質排出量の公表制度の一つで、英語を直訳すれば環境汚染物質排出移動登録制度となります。

2001年度から集計公表されたPRTRデータの経年変化を見れば、大気への排出量がほぼ半減していることが分かります。PRTR制度によって、有害物質の排出規制を行わなくても、環境中に排出された有害化学物質の量が着実に削減されていることを実感することができるので、大いに活用すべき制度です。制度が開始されて、化管法成立時の国会の付帯決議で7年後に見直しが行われ、PRTR対象物質については2010年4月から見直されました。それから約10年が経過し、2019年度から化管法の見直し作業が開始されました。

中環審と産構審の合同委員会の結論として、法制度そのものは見直す必要がなく、PRTR制度の対象物質の見直しのみを行うこととされました。

PRTR制度PRTR対象物質の見直し作業の結論として公表された化管法施行令改正案が、2020年末から2021年1月4日までパブリックコメントにかけられ、約4000件の意見が寄せられ、意見を精査することを理由に、施行令の2021年1月公布、2022年4月施行という予定を延期する事態に発展しました。

ようやく、今年（2021年）10月15日に化管法施行令が閣議決定されました。今回の施行令改正案は、制度の見直し、政省令の改正について、従来から行われてきた審議会への諮問、答申結果を受けて、政令を改正するというルールを逸脱しているという問題を抱えています。

さらに、新型コロナウイルス感染症拡大防止ということで、委員会が書面決議やweb会議で開催され、十分な意見交換が行われなかったことに加



目次

1. 石けん2成分をPRTR対象物質から外した化管法施行令の改正の経過と課題・・・1P～8P

えて、施行令改正案は3省合同委員会の報告書（答申案）の物質数と対象物質数が異なっていました。提案には十分な説明が付けられていなかったため、市民から見れば、別の提案がなされたと考えざるを得ない異例の事態が起きました。

今回、閣議決定された化管法施行令改正案では、パブリックコメントの意見を尊重して、せっけん2成分について、対象物質化を見送るという決定がなされました。私たち市民の意見を取り入れてもらったのは大賛成ですが、中環審等の答申結果をひっくり返す決定に、改めて、びっくりしました。

この間の経過を説明するとともに、今回の対象物質の見直しの課題や意思決定方法の問題点について整理しました。

対象物質の見直しに至るまでの経過

PRTR 制度の見直しについて、2000年の化管法施行後、国会の付帯決議に基づいて、2007年に行われた産構審と中環審の合同の見直し作業後、長期間、見直されなかったのですが、2017年度から環境省、経産省が内部で、それぞれ学識者による非公開の制度の見直し作業が行われていました。

2018年度は、国の規制改革会議に登録されている規制見直し時期（平成30年度）にあたるため、環境省、経産省合同の化管法進捗状況検討会が非公開で開催されることになり、環境省から筆者に委員就任の依頼があり、合同検討会に参加して、ようやく検討内容を知ることができるようになりました。

2018年度の合同委員会は両省の思惑が異なり、意見のすり合わせのために時間がかかり、3回開催しただけで、両論併記ともとれるとりまとめ案が作成されました。

議論になった内容としては、経産省の検討会で、農薬は届出排出量がゼロであり、農薬取締法で管理されているから、届出対象物質から外すという提案が出されました。一方、排出がないという理由だけで外すのはいかがなものか。製造時の事故による流

出の可能性や、情報公開の観点から、農薬の排出源の情報を提供する必要性は大きいという意見が出され、最終的に引き続き農薬は対象物質とすることになりました。

化管法の対象物質の見直しにあたり、リスク評価を導入するという一方で、化審法で行われている有害性と排出係数を利用したマトリックスに基づいて、対象物質を絞り込むという報告書が取りまとめられました。

合同検討会の報告書の内容をもとに2019年度初めから産業構造審議会製造産業分科会化学物質政策小委員会制度構築ワーキンググループと、中央環境審議会環境保健部会化学物質対策小委員会で合同審議され、化管法見直しに関する取りまとめ案が提案されました。それについて、パブリックコメントが2019年5月23日から6月13日まで行われました。

Tウォッチからも化管法見直しの考え方、農薬を対象物質から外す可能性の検討に反対することや、PRTR届出データの正確性を期すための方法、排出量の推計マニュアルの再検討、災害時、緊急時対応計画の住民への事前周知などの意見を提出しました。

対象物質見直し三省合同委員会の検討経過

私たちの意見が取り入れられなかったことは残念ですが、パブリックコメントの意見を参考にしたうえで、大きな変更はなく、2019年6月28日に化管法の見直し案が取りまとめられました。今回の見直しの大きな変更点は、見直し対象物質の検討方法に、化審法の対象物質の選定方法であるリスク評価手法を取り入れたことです。

それを受けて、薬事・食品衛生審議会 薬事分科会 化学物質安全対策部会 PRTR 対象物質調査会（厚労省）、化学物質審議会 安全対策部会 化管法物質選定小委員会（経産省）、中央環境審議会 環境保健部会 PRTR 対象物質等専門委員会（環境省）

の合同検討委員会が設置され、2019年12月3日に第1回会合が行われ、見直し作業がスタートしました。

第1回の会合では合同部会の運営方針が確認された後、諮問された第1種対象物質及び第2種対象物質の見直しについての選定方法について議論されました。有害性の観点から見た化管法対象物質の見直し、ばく露の観点から見た化管法対象物質の見直しについて、検討課題を整理、議論され、対象物質の選定方法が確認されました。

第2回会合は2月19日に開催され、見直し作業を経て、第1種対象物質候補及び第2種対象物質候補が紹介され、見直し報告書のとりまとめ案が提案され、パブリックコメントを実施して、見直し作業を進めることが確認されました。

2月25日から3月13日に、対象物質の見直しについて、対象物質候補一覧表と見直し報告書に関して、パブリックコメントが募集されました。その中で、農薬では、ミツバチの大量死の原因物質だということで欧米では規制されているネオニコチノイド系農薬6種類(チアメトキサム、クロチアニジン、アセタミプリド、イミダクロプリド、チアクロプリド、ジノテフラン)と、発がん性があり欧米で規制強化されている中で、日本では規制緩和されている除草剤グリホサート(ラウンドアップ)が対象物質となりました。また、POP's条約で付属書A(禁止物質)に追加されたペルフルオロオクタン酸(PFOA)が対象物質に追加されました。その一方で、せっけんの成分である脂肪酸ナトリウム及び脂肪酸カリウムが第1種対象物質候補にあがっていることが分かり、合成洗剤を追放し、せっけんの普及に取り組む市民団体から多くのパブリックコメントが提出されました。

その後、パブリックコメントに対する意見が取りまとめられました。541団体・個人からパブリックコメントが寄せられ、意見数は662と多数の意見が提出されました。パブリックコメントに関する合同

委員会の意見のまとめは138項目の一覧表にまとめられ、4月10日に報告書案とともに発表されました。この時点では、対象物質は合同委員会の最初の提案のままで、パブリックコメントを反映して対象物質の変更はなく、第一種対象物質が462物質から523物質に、第二種対象物質が100物質から134物質に増加するという案が取りまとめられました。

三省合同委員会の報告、提案の内容と問題点

パブリックコメントの結果をもとに、対象物質見直し報告書が合同部会で審議されました。新型コロナウイルス感染症拡大防止のため、第3回の合同会議は書面審議となり、4月10日～4月16日の間に、委員からの意見を聴取し、4月16日に審議結果がまとめられました。パブリックコメントに関して、提案した対象物質の削除や追加について、報告書の内容を変更する意見は出されていません。

5月1日付で公表された化管法対象物質見直し合同会合の報告書案は、全委員が了承し、パブリックコメントに対する意見への対応案を確認して、報告書は取りまとめられました。

その後、各省の委員会で、対象物質の見直しに関する答申が母体の親委員会で行われています。

環境省の場合は中央環境審議会環境保健部会の第44回委員会で、経済産業省の場合は、化学物質審議会での答申しています。答申内容は5月1日付の合同委員会の報告書と同じ内容です。厚生労働省については、三省合同委員会報告書は公表されていますが、特に答申したという報告はありません。

同報告書では、パブリックコメントに対して、せっけん成分の取り扱いについて、複数の委員が意見を述べており、脂肪酸ナトリウム、脂肪酸カリウムについては、OECDの試験困難物質の試験ガイダンス文書23に従って、検討した旨を追記して、報告書に記載することが説明されていました。

化管法施行令案のパブリックコメントについて

その後、対象物質の見直しに関する作業は事務方、環境省と経済産業省で行われ、昨（2020）年末、12月4日から、対象物質の見直しに基づく化管法施行令の改正案に関して、パブリックコメントが募集されました。

化管法施行令案については、三省合同委員会の報告書と違う内容が盛り込まれていることが分かりました。第一種対象物質が522物質から516物質に削減されていました。それで、Tウォッチとしては、手続きのやり直しを求める意見を提出しました。Tウォッチが提出したパブリックコメントを『 』で紹介すると次のようになります。

『①旧番号275ドデシル硫酸ナトリウムについては、令和2年3月に実施されたパブリックコメントをもとに、作成された3審議会合同委員会の「特定化学物質の環境への排出量の把握及び管理の改善に関する法律に基づく第1種指定対象物質及び第2種指定対象物質の指定の見直しについて（報告）」においてでは、コメントをもとに、作成された3審議会合同委員会の「特定化学物質の環境への排出量の把握及び管理の改善に関する法律に基づく第1種指定対象物質及び第2種指定対象物質に指定の見直しについて（報告）」においてでは、別表1第1種対象物質の4ページに掲載されており、それに基づいて第44回中央環境審議会環境保健部会が取りまとめた報告書でも、39ページに掲載されているが、今回の条文には対象物質として、掲載されていない。

三省合同小委員会や中環審環境保健部会での報告に掲載されたものが、施行令改正時に、理由もなく、削除されるのは手続きとして不適正なので、中環審報告書の提案通り、第1種指定化学物質として、規制すべきである。

②パブリックコメントで、我々が市民のためにわかるようにPFOAの別名の方が広く使用されているので、追加すべきという意見を提出した。前述した中

環審の見直し報告書にも追加されていないが、今回の条文には追加されたことは市民の理解を得るということでは、理解が進むと考えられるため。

PFOAについては、2020年4月に水道水質基準管理物質に追加され、暫定管理目標値が設定された。同年5月には公共用水域の環境基準管理項目に追加された。

数年前から米軍基地が汚染源と推定される沖縄及び東京都多摩地域の地下水や水道水の汚染が社会問題となっている。こうした物質が化管法で規制対象であることが市民に理解できるように、別名表記を条文に記載したことは評価できるため。

③ さらに、今回パブリックコメントにかけられた施行令改正案に示された第一種および第二種の指定対象化学物質は、8月の化学物質審議会答申と異なるものである。答申で示された化学物質を政令制定時に加除したり、化学物質名を変更する場合は、その変更の理由などについての説明が必要だと考える。

改正案として開示されたPDFデータは、並べ替えや化学物質名の検索ができないもので、改正案作成時にどんな加除や変更が行われたのかを突き止めることが難しい。このことは「デジタル化」を推進している政府の方針と齟齬があると考えられる。

主権者である国民がチェックできない改正案を示してパブリックコメントを行うことや、行政の密室の中で加除や名前の変更が行われたことは、権力の乱用にあたる。

そのため、国民が理解できチェックできるような資料を付して、改めて審議とパブリックコメントをやり直すことを求める。

同様に、三省合同委員会や中環審環境保健部会でのとりまとめ案を採用せず、対象物質を見直したことについては、施行令の改正手続きとして不適切で、省庁担当者の独断で対象物質を見直すことは、日本の化学物質管理体制の根幹を揺るがすものであり看過できないため、今回の改正手続きを中断し、や

り直すべきであると考える。』

手続き問題から改正案の見直しを提案しましたが、加えて、パブリックコメントで、せっけん成分の対象物質化についても反対の意見を提出しました。

『新旧対象条文34ページの456飽和脂肪酸のカリウム塩及び不飽和脂肪酸のカリウム塩の混合物及び35ページの457飽和脂肪酸のナトリウム塩及び不飽和脂肪酸のナトリウム塩の混合物を削除すること。』

その理由として、飽和脂肪酸のナトリウム塩及びカリウム塩はせっけん成分として広く使用されてきた。コロナ禍において、感染症対策でも有用な成分として、脂肪酸ナトリウム塩には毒性がなく、手指の洗浄用に使用を推奨されているものである。

河川、海にはカルシウムやマグネシウムが存在しており、石けん成分（脂肪酸ナトリウム塩等）は使用后、河川や海に流れたら、脂肪酸カルシウムになり、生態毒性は発現しないことから、指定から外すべきである。

平成20年の見直しの際に、ステアリン酸ナトリウム、オレイン酸ナトリウムを対象物質から削除した経緯があり、3月に実施された指定対象物質の見直し案に関するパブリックコメントで、その理由を明記すべきであると指摘した。

パブリックコメントに対する回答で示された委員会の根拠論文だけでは、生態毒性が証明されたとはいえない。また、脂肪酸ナトリウム及び脂肪酸カリウムは、環境中に放出されると、脂肪酸カルシウム（金属石けん）に変性し、無害であること。脂肪酸カルシウムは食品添加物として使用されていることなどから、市民の理解を得られないため、対象物質から削除すべきである。』

時間のかかった対象物質見直し作業

2021年1月28日web開催された中環審第45回環境保健部会の資料によると、今回の化管法施行令

の改正に関するパブリックコメントは約3000件の意見が出され、精査中とのことでした。施行令改正を担当する環境省環境安全課の説明では、対象物質数は変更していない。対象物質をグループ化してまとめたために、物質数が見かけ上減っただけであるとのことです。

これが本当であれば、政府はきちんと説明する必要があります。3000件という意見の精査に時間がかかっているということですが、多くはせっけん成分の対象物質化について、合成洗剤との差別化ができなくなることを危惧するせっけんの使用を進める市民団体や労働組合からの意見が多いと思われ、整理は難しくないと考えられましたが、2021年1月公布、4月施行という予定は変更されることになりました。

三省合同委員会の報告後、施行令改正案の検討結果が説明されず、新旧条文だけをパブリックコメントにかけたことがこの混乱を招いたと考えています。化学物質の削除や追加に関してわかるように欠番にすればよいのに、アイウエオ順に並び変えて番号を付け替えたため、市民にどう変わったのかわからない改正作業といえました。

決定した化管法施行令の内容

環境省の報道発表資料で、公表された化管法施行令の改正概要では、「最新の有害性に関する知見等に基づいた対象物質の見直しの結果、有害性が現行選定基準に合致し、新たなばく露情報の選定基準に合致する物質は649物質である。PRTR制度とSDS制度の対象となる第一種指定化学物質は515物質（現行462物質）。SDS制度のみの対象となる第二種指定化学物質は134物質（現行100物質）。2021（令和3）年10月20日公布。2023（令和5）年4月1日より施行する。PRTR制度に関しては、改正後の対象物質の環境への排出・移動量の把握は2023年度から、届出は2024年度から実施する。」とまとめられています。

パブリックコメントの精査に時間がかかり、当初より、1年間化管法施行令の施行が遅れ、PRTR 制度の対象物質の変更が 1 年遅れるという結果になりました。

今回の PRTR 対象物質の見直しで、PRTR 制度での届け出や SDS の作成が義務付けられる第 1 種対象物質は現行から 462 物質から 515 物質に大幅に増えました。新たに対象とされた物質について簡単に紹介します。農業では、ミツバチの大量死の原因物質だということで欧米では規制されているネオニコチノイド系農薬 6 種類（チアメトキサム、クロチアジン、アセタミプリド、イミダクロプリド、チアクロプリド、ジノテフラン）と、発がん性があり欧米で規制強化されている中で、日本では規制緩和されている除草剤グリホサート（ラウンドアップ）が対象物質となりました。2019 年 5 月に、POP's 条約で付属書 A(禁止物質)に追加されたペルフルオロオクタン酸 (PFOA) が対象物質に追加されました。

その一方で、せっけんの成分である飽和脂肪酸のナトリウム塩及び不飽和脂肪酸のナトリウム塩(以下 脂肪酸ナトリウムと略す)と飽和脂肪酸のカリウム塩及び不飽和脂肪酸のカリウム塩(以下 脂肪酸カリウム)が第 1 種対象物質にリストされていることが分かり、合成洗剤を追放し、せっけんの普及に取り組む市民団体から多くのパブリックコメントが提出されました。

施行令改正案へのパブリックコメントの概要

施行令改正案へのパブコメは 2020 年 12 月 4 日から 2021 年 1 月 4 日に募集され、2,918 通、4,199 件の意見が提出されました。パブリックコメントの結果についての国の公表内容を紹介し、寄せられたパブリックコメントは、施行令の改正案(改正政令案)に関する意見が 4,189 件で、内訳は制度に係る意見が 40 件、個別物質に係る意見が 4,149 件出されたとのことです。

出された意見に対し、1. 制度に係る意見と、2. 個別物質に係る意見(1)パブリックコメントで示した改正政令案における番号 1-456, 1-457 とした物質(せっけん 2 成分)について、(2) (1)以外の物質についてと 3 つのテーマに分けて、国(厚労省化学物質安全対策課、経産省化学物質管理課、環境省環境安全課)の考え方を示しています。

1 の制度に関する意見の中で、3 省合同会議の報告書や中環審の答申と、改正案の物質名が異なっていることに関して、「指定化学物質の名称については他法令で用いられている名称や IUPAC 命名法に従った名称を用いることとしており、審議会答申時の名称とは異なる場合がある」としています。

改正政令案のパブリックコメントでは、2020 年 12 月のパブコメ時の政令案と 2020 年 8 月中央環境審議会答申では、対象物質数が異なり、何の説明もなかったため、国の判断で対象物質数を減らしたのかという疑問が出されました。また、せっけん運動団体からは、合成洗剤の成分であるドデシル硫酸ナトリウムが削除されたのではないかと指摘もなされました。

パブコメ後のオンラインセミナー等での環境省環境安全課長の説明では、対象物質を精査し、グループにまとめたものがあるため、見かけ上は減っているだけで、変更していないということでした。

今回のパブコメの結果では、今回の施行令と、2020 年 12 月のパブコメ時の政令案と 2020 年 8 月審議会答申の PRTR 対象物質名の対応関係が一覧表で示されました。混乱を避けるための異例の措置だといえます。化学物質管理に関する法律、化審法や化管法が制定されてから初めてのことです。実際、1 物質が削除されていたことが分かりました。

この対照表を見て、ドデシル硫酸ナトリウムは、アルキル=スルファート及びその水溶性塩という名前に変更して改正政令案で提案されていたことが分かります。何の説明もなく、化学物質の名称を変更してしまうと市民には理解できないということ

が、今後の課題として残りました。

せっけん2成分に対する国の考え方

今回のPRTR対象物質の見直しで、対象物質化を見送られたせっけん2成分は、脂肪酸ナトリウム及びその塩、と脂肪酸カリウム及びその塩です。

パブコメに関する国の考え方で、せっけん2成分に関しては、「環境中で速やかに分解されることについて」、494件の意見が寄せられました。国は、「提供された分解性に関する文献を改めて検討したところ、脂肪酸ナトリウムの一部の成分については、化管法対象物質外となる『半減期が1日以下』に該当する可能性があり、それらを含む混合物としての指定の是非について引き続き検討をおこなうため、今回の政令改正では脂肪酸塩の指定を行わないこととしました。」と答えています。脂肪酸カリウムについての根拠論文はありませんが、脂肪酸ナトリウムとほぼ同じ挙動をすると考えられるので、同様に指定から外したと説明しています。

さらに、せっけん2成分をPRTR対象物質にするのは反対であるという意見が1,192件出されたとのことでした。

パブコメの意見に対して、国の方で、文献を再調査したとのことですが、2020年2月に実施した3省合同委員会(専門家による対象物質の合同検討委員会)の検討結果のパブコメでは同様の意見に対し、「半減期が1日以下の文献はないので、原案通りとする。」と答えており、1年の間に結論が逆転しています。

専門家での対象物質見直しの検討結果についてのパブコメでは、結論を変えず、今回実施した改正政令案に関するパブコメでは、文献を再調査して、結論を見直すという作業を行っています。環境省内で、再度文献調査したのが本当であれば、専門家による検討は不要ということになり、学識経験者による審議会制度を否定するものです。

その一方で、脂肪酸ナトリウム及び脂肪酸カリウ

ムについては、化審法の優先リスク評価物質としてのリスク評価は継続中で、生態毒性があるかどうかは評価が定まっていません。

今回、PRTR対象物質の見直し手順として、有害性の評価を行う根拠として、化審法の優先リスク評価物質リストを使用したことが、今回の事態を招く遠因になったようです。

ちなみに、厚労省が発表しているGHS分類では、脂肪酸ナトリウムの生態毒性は不明で、分類されていません。せっけん2成分についての化審法でのリスク評価作業は検討中のままであり、評価の定まっていないものをどう取り扱うのか、今後も注視する必要があります。

今回の事態の課題

今回の化管法施行令改正で、PRTR対象物質からせっけん2成分が当初専門家による三省合同委員会での報告しに盛り込まれ、実施されたパブコメでは、541通662件の意見が出され、その中にもせっけん2成分については、対象物質の指定に反対の意見や環境中での分解性に対する意見が出されましたが、半減期が1日以下の論文はなく、原案通りと回答、対象物質として報告書に記載し、中央環境審議会もそのまま答申を取りまとめました。

この間の審議は書面決議で行われたので、きちんとした意見交換や検討が行われたかどうかは不明です。

最終的に結論が見直されたことについては、中環審の答申=三省合同委員会の報告書と改正政令案で、物質名等の整理が行われ、パブコメの結果に基づいて結論を変える。2物質を対象物質から外するという一連の変更を国だけで行ってよいのかというのは、制度上問題があるのではないかと思います。

本来なら、改正案を検討した三省合同委員会に再検討を諮問し、改正案を見直すのが筋だと思いますが、国独断で結論を覆すという手続きには積然としません。せっけん2成分の対象物質化については、

三省合同委員会に市民代表を入れておけば、対象物質の選定時に議論になり、この時点で、見送られた可能性もあります。2012年の中央環境審議会の委員定数削減、体制再編から生じた市民意見が通りにくい体制がひずみを生みだしたとも考えられます。

今回のせっけん2成分のPRTR対象物質見送りを結果オーライとせず、日本の化学物質管理政策をどのように進めるのか、見直す機会にすべきだと思います。Tウオッチとしては、PRTR制度をよりよいものにしていくため、今後も機会あるごとに市民の意見を発言していきたいと考えています。引き続き、私たちの取り組みへのご支援をお願いします。



編集後記 今号は、中地理事長の「石けん2成分をPRTR対象物質から外した化管法施行令の改正の経過と課題」に特化させていただきました。この間Tウオッチには、多くのご相談やご意見が寄せられました。市民が声を上げていくということの大切さを今更ながら思わずにはられませんでした。連携団体の「香害をなくす連絡会」の活動では、内容に不満は残るものの、5省庁連名での注意喚起ポスターを出してもらうことができました。これにより大田区の小中学校では、初めて保護者への注意喚起の文書が出された等の動きがあったようです。他の地域でも同様の動きがあるものと思われます。今後とも有害化学物質削減にかかわる様々なご意見や情報を頂きますようよろしくお願いいたします。

◆Tウオッチでは、事務局ボランティア、データ分析、編集ボランティアを募集しております。自薦他薦を問いません。一緒に活動して下さい。(事務所 守屋)
連絡先：e-mail: info@toxwatch.ne

◆有害化学物質削減ネットワークの会員を広げましょう。

会の活動は、会員の皆様の会費や寄付によって支えられています。

会員の方には定期的に会報や、学習会のご案内をお送りします。

正会員

個人：年会費 3000 円

団体：年会費 10000 円

賛助会員

個人：1口 10000 円

団体：1口 50000 円