

Current Situations and Issues of Legal Systems Concerning Chemical Substances on the Environment*

Sadataka Maeda**

目 次

1. 日本の化学物質規制制度の到達点と課題
2. リスクコミュニケーションとライフサイクルを通じた管理体制
おわりに

[Abstract]

Japan has developed its chemical substances institutions regarding environment revolving around Act on the Evaluation of Chemical Substances and Regulation of Their Manufacture, etc. (hereinafter the Act).

The Act focuses on risk management systems of chemical substances, in particular, the enforcement of risk assessment system and the management for their circulation in market. Key elements of regulating chemical substances are as follows; firstly, how to rationalize the authority of regulation in the face of scientific uncertainty of chemical substances; secondly, how to design legal institutions throughout the life cycle of chemical substances such as manufacturing, importing, circulating, consuming, discarding, or recycling etc.

This article reviewed the issues as follows; first, risk assessment systems and application of the principle of prevention, second, stakeholders' participation in risk communication and decision making procedures, and

* This paper was presented at “Legal Paradigm Shift of Environmental Information in the Information Age”, a conference organized by the Korean Environmental Law Association on September 12, 2015.

** Professor, Mie University, Japan

establishment of management system throughout life cycles of chemical substances. Regarding the first issue, the Act seemed to be advanced through the revision of the Act. However, it is advised to develop various legal issues among three major actors to facilitate information flow from upper stream to down stream, further to consumers. These three major actors include upper stream businesses, their counterpart such as manufacturers, circulators, and consumers, and the regulators. They can be potential culprits or victims.

It is realistic that a single regulating system of chemical substances may not be effective in dealing with both B to B phase between manufactures and distributors and B to C phase between distributors and consumer with different regulating authorities and legislation. It implies that a different logic may be used in the case of local residents' participation in risk communication. The challenge is how to develop comprehensive chemical substances management systems overcoming these barriers.

1. 日本の化学物質規制制度の到達点と課題

化学物質のリスクアセスメント体制の強化および予防原則の適用につき、2度にわたる化審法の改正は、大きな意義を有する。

本節では、第1に化審法改正につき、第2にその他の法制度の制定・改正につき、概観する。

(1) リスクアセスメント体制と予防原則の適用・具体化

①化審法改正とリスクアセスメント体制

化審法は、1970年代初頭に、PCB問題が社会的に極めて高い関心を集めるなかで、衆議院本会議において、「PCBの人の健康への悪影響が危惧されている状況にかんがみ、PCB及びそれに類似する化学物質による環境汚染の未然防止のため、法制化も含めた万全の措置を講ずべきである」旨の、1972年6月の衆議院本会議決議をきっかけに、1973年に制定された。

同法は、2003年と2009年の改正により、リスクアセスメントを前提とした制度へと様変わりした。

このうちの2003年改正は、「国内外での様々な取組を踏まえ、動植物への影響に着目した審査規制制度の導入や環境中の放出可能性に着目した事前審査制度の見直しなど」がなされた¹⁾。そこでは、「第一に、人の健康への影響に加えて、動植物への影響の観点も含めた審査規制を行うこと」が、「第二に、化学物質の「リスク」を適切に管理する観点から、より効率的かつ効果的に審査規制を行うこと」が、それぞれ意図された²⁾。

さらに同法の2009年改正は、「欧州で新たな規制が導入されたことや、国際条約において、原則として製造・使用が禁止される化学物質が追加されることに象徴されるように、化学物質の製造・使用に伴う人の健康や環境への悪影響を最小化するための、化学物質管理の国際的な戦略に沿った対応」が求められる³⁾なかで、なされたものであった。

それは、「2020年までにすべての化学物質による人及び環境への影響を最小化する」という国際合意の達成に向けて、これまでのハザードベースでの化学物質の管理からリスクベースでの管理へと規制体系をシフトさせるべく、包括的な管理制度の導入等抜本的な見直し」をするものであった⁴⁾。

それは、「①上市後のすべての化学物質を対象として、リスク評価を優先的に行うべき物質を絞り込み、それらについてのハザード情報等を段階的に収集し、リスク評価を実施する体系を官民の連携の下に構築すること、②新規化学物質の上市前審査の際、現行制度で行われているハザード評価に加え、リスクの観点を踏まえた評価を行うこと、③第一種特定化学物質、第一種監視化学物質及び第二種特定化学物質については、国際的な動向も踏まえて、厳格な管理措置の継続及び適切なリスクの低減を講ずること」等を盛

1) 経済産業省・厚生労働省・環境省「化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律【逐条解説】」84頁。http://www.nihs.go.jp/mhlw/chemical/kashin/aboutkashi/tikujoyo/chikujoyo_H21_2nd.pdf(2015年6月1日最終閲覧)、2頁。

2) 同前、6頁。

3) 同前、8頁。

4) 同前、2頁。

り込む、「化審法見直し合同委員会」の報告書を受けた⁵⁾ものである。

そのなかで、包括的な化学物質の管理を行うための、審査・規制体系が抜本的に見直された。具体的には、本法制定以前から存在していた既存化学物質を含む「一般化学物質」等について、一定数量以上の製造・輸入を行った事業者に届出義務が課せられることとなった。そこで国は、届出によって把握した製造・輸入数量および有害性に関する既存の知見等をふまえて、リスクアセスメントを優先的におこなう物質を「優先評価化学物質」として絞り込んだ。また、有害性情報については国が保有する情報と事業者から提出された情報を用いるとともに、必要に応じて有害性に関する試験の実施を事業者を求めることができることとされた。それに加えて、従来、化学物質の有害性のみに着目して指定をしていた「第二種監視化学物質」および「第三種監視化学物質」の分類は、「優先評価化学物質」の創設により廃止され、これにともない、「第一種監視化学物質」の名称は「監視化学物質」に改められた。こうした見直しにより、同法は、化学物質のリスクアセスメントを着実に実施し、その結果に応じて、迅速に製造・使用規制等の対象とするものとなった。

また、この過程を通じて、環境中に残存することに着目した化学物質の管理を行う観点から、難分解性の性状を有しない化学物質についても新たに規制の対象とするほか、流通過程にある化学物質に関する管理を強化するための措置が講じられることとなった。

この間の化審法改正は、それなりに予防原則に適合的なものとなっている。

②化審法に関する今後の課題

しかしながら、これらの化審法上のリスクベースの制度の対象となる物質数は、それほど多くない。たとえば、同法2条5項でいう優先化学物質は、2015年4月段階で163物質しか指定されていない。しかもそのうち、その後

⁵⁾ 同前、8頁。

リスクアセスメントが完了した物質は、2011年4月にその第1次指定があった88物質のうち8物質、それ以降2012年12月までに指定された52物質中5物質にすぎない。

環境省等を中心として、リスクアセスメントを実施する体制が決定的に不足していることが原因である。しかしながら、行政単独のリソースのみで個別の化学物質の毒性等を正確かつ迅速に同定することは、明らかに困難である。そのために、私企業の研究部門を含めた研究リソースの抜本的な拡充が要請される場所である。

この点、アメリカにおいても同様の問題が指摘されている。たとえば、毒性物質規制法(Toxic Substances Control Act)の改正のために2013年にアメリカ連邦議会に提出された化学物質安全向上法(Cheical Safety Improvement Act of 2013)案⁶⁾は、その提出理由として、第1にリスクアセスメントを経て規制対象となる化学物質が少なすぎるという欠陥を克服するために、私企業の研究データ等を用いる必要があること、第2に、環境保護庁が規制主体として、そのデータを集約する必要があること、第3に、そのことを通じて、より安全な物質への代替、または処理技術を向上させることを通じた曝露量の削減が求められること、第4に、かかる規制基準をいったん決定したら固定的なものとするのではなく、いわば順応的などりくみ⁷⁾が求められることを列挙する。

この点、リスクアセスメントの実施、あるいはその専門的知見の提供を、本来その規制の相手方である私企業に求めることについては、慎重な検討を要する。すなわち、彼らは一方で営業活動を通じて環境汚染物質を排出する主体であり、したがって周辺住民に対する健康被害との関係で、営業の自由を行政から一部規制される客体である。それにもかかわらず、化学物質についての専門的知見は、場合によっては行政以上に保有していると思われる。

6) Chemical Safety Improvement Act, S.1009, 113th Cong. (2013).

7) 辻信一「『制度化された予防原則』の『見直し』における順応型管理の導入に向けて」環境法政策学会編『環境基本法制定20周年——環境法の過去・現在・未来』(商事法務、2014年)202頁参照。

従来、規制権限を行使するに際して、その自然科学的根拠を示すのは、規制主体である行政であったし、現在でも原則的にそうであろう。しかしながら、現段階においては、行政はその権限行使を正当化するに必要な自然科学的知見を、その規制対象である私企業の保有する知見に頼らざるをえないという現状と矛盾が、そこに存在するのである。上記のアメリカの毒性物質規制法改正において示されている問題点は、かかる矛盾関係を物語るものである。

③化審法以外の化学物質リスク管理制度

それでは、化審法以外の法制度はどうなっているのだろうか。この点、土壤汚染対策法3条改正は、土地所有者、管理者、または占有者等に対して、使用が廃止された有害物質使用特定施設に係る工場又は事業場の敷地であった土地の調査を義務づける。

また、大気汚染防止法の2014年の改正は、揮発性有機化合物(VOC)の排出規制に関して、同法17条の11で、VOCの濃度の測定および記録を義務づける。同様に、未施行ではあるものの今国会で成立した「水銀に関する水俣条約」にともなう大気汚染防止法18条の30は、水銀濃度の測定および記録保存を義務づける。その他、「ポリ塩化ビフェニル廃棄物の適正な処理の推進に関する特別措置法」(PCB特措法)は、同法8条に基づいて届出されたPCB廃棄物の保管状況を、9条に基づいて都道府県知事が公表する義務を規定する。

また法改正ではないものの、「特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善の促進に関する法律」(以下、PRTR法と略)に基づくPRTR情報提供制度が、集計結果とともに個別事業所のデータについてホームページ上で公表するように運用変更された。この変更は、化管法見直し合同会合中間とりまとめ(2007年8月24日)が「個別事業所ごとのPRTRデータがより容易に入手可能となるよう、現在の開示請求方式を改めて、国による公表方式とすべき」と提言⁸⁾したことを受けたものである。

8) 中央環境審議会環境保健部会化学物質環境対策小委員会、産業構造審議会化学・パイ

(2) リスクアセスメント体制以外の法制度改正

それでは、リスクアセスメント体制の構築・強化を除く部分は、この間どのように展開したのであろうか。この6月に獨協大学で開催された環境法政策学会19回学術シンポジウムで、名古屋大学の増沢陽子教授は、この間の国内の規制法制度について、(1)市場への導入(製造・輸入)および利用に関する規制、(2)直接的環境排出への規制、(3)廃棄物規制、(4)汚染回復、(5)被害者救済、という5分野に分類しつつ、以下のように述べる。

まず、(1)市場への導入・利用に関する規制につき、前述のように化審法改正を通じて、体系的リスクアセスメントとその結果に応じて規制を行うための規定を盛り込んだほか、(2)直接的環境排出への規制につき、大気汚染防止法の2006年改正は、揮発性有機化合物(VOC)対策を盛り込み、さらに今国会では「水銀に関する水俣条約」実施のための国内法として、「水銀による環境の汚染の防止に関する法律」(以下、水銀環境汚染防止法と略)が、可決・成立した。

(3)廃棄物規制として、2001年に、PCB廃棄物を保管する事業者に対して定期的届出義務と一定期間内の処分義務を課す「ポリ塩化ビフェニル廃棄物の適正な処理の推進に関する特別措置法」(PCB特措法)が成立した。同時に「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」(以下、廃掃法と略)でいう廃棄物に該当しない製品につき水銀環境汚染防止法は、「水銀含有使用製品」と位置づけた。さらに(4)汚染回復につき、有害物質によって汚染された環境の回復に関して、2002年に土壌汚染対策法が制定された。最後に、(5)被害者救済に関し、2006年の「石綿による健康被害の救済に関する法律」が、2009年には、関西水俣病最高裁判決(最2小判2004年10月15日民集58巻7号1802頁)を受けて「水俣病被害者の救済及び水俣病問題の解決に関する特別措置法」が、それぞ

オ部会化学物質政策基本問題小委員会化学物質管理制度検討ワーキンググループ合同会合中間取りまとめ「今後の化学物質環境対策の在り方について(中間答申)ー化学物質排出把握管理促進法の見直しについてー」(2007年8月24日)<http://www.env.go.jp/council/toshin/t055-h1908/honbun.pdf>(2015年8月20日最終閲覧)

れ制定された。

国際的な動きとしては、多国間条約として、1998年採択・2004年発効の「国際貿易の対象となる特定の有害な化学物質及び駆除剤についての事前のかつ情報に基づく同意の手続に関するロッテルダム条約」および2001年採択・2004年発効の「残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約」、ならびに2013年の「水銀に関する水俣条約」が締結された。

2. リスクコミュニケーションとライフサイクルを通じた管理体制

それでは、「はじめに」で挙げた「リスクコミュニケーションと意思決定過程への利害関係者等の参加、および化学物質のライフサイクルを通じた管理体制の構築」についての課題への対策は、どのように展開しているのだろうか。

この点、ヨーロッパや国連をはじめとした国際的な動向が、一定の影響を与えている。

2002年の国連環境計画管理理事会において決議された、国際的な化学物質管理のための戦略的アプローチ(SAICM)の「包括的方針戦略」は、「製品中の化学物質も含めた、化学物質のライフサイクル全体の情報が、すべての利害関係者たちにとって入手可能で、容易に利用でき、ユーザーフレンドリーであり、適正で適切である」ことを求めた。これを受けて、日本政府の2012年の「SAICM国内実施計画」は、「サプライチェーンにおける労働者保護、消費者保護、環境保全の観点を含めた統一的な危険有害性情報の伝達・提供等の進め方」の検討をはじめとする方向性を打ち出した。

そこでは、サプライチェーン上の川上の企業から川下の企業、さらには消費者にいたる流れのなかで、その製品等に含有される化学物質の情報を川下の企業に伝達する制度のあり方が、議論された。

その背景として、織朱實氏が指摘するように、われわれは、2002年の「持

続可能な開発に関する世界首脳会議」(WSSD)における「ライフサイクルを考慮に入れた化学物質と有害廃棄物の健全な管理のためのアジェンダ21の約束を新たにするとともに、予防的取組方法に留意しつつ透明性のある科学的根拠に基づくリスク評価手順とリスク管理手順を用いて、化学物質が、人の健康と環境にもたらす著しい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」とした国際合意などの影響を無視できない⁹⁾。

(2) リスクコミュニケーションと意思決定過程への利害関係者等の参加

① リスクコミュニケーションをめぐる議論状況

従来から、化学物質のリスク情報の行政への報告や製品等への表示をめぐる問題は、従来リスクコミュニケーションの問題として取り扱われてきた。

たとえば増沢陽子教授によると、環境リスク管理におけるリスクコミュニケーションは、社会のなかのさまざまなグループ・個人による双方向型の対話を求めるものとされる。そこでは、事業所にかかるリスク情報を通じてリスク低減を図る可能性が生ずる一方で、「提供されたリスク情報は、消費者等の関係主体による当該事業場(事業者)やその提供する製品・サービスに対する評価に影響を与え」、同様に、「環境に影響を与える排出者としての利用者に対しリスク低減行動を促すための手段となる」とされる。またリスク情報の受け手は、製品使用時にリスクを最少化するという行動をとるだけでなく、当該リスクを回避するための製品の購買・調達を減少させることもありうる¹⁰⁾。

この点、2004年にソウルで開催された第6回東アジア行政法学会において一橋大学の山田洋教授は、行政は、「数万種類ともいわれる化学物質のう

9) 織朱實「EUにおける製品宙の化学物質に関する消費者への情報提供制度について」環境省請負調査『平成24年度 諸外国における環境法制に共通的に存在する基本問題の収集分析業務報告書—Part-2 自然保護関係/物質循環関係』(商事法務、2013年)、103頁。

10) 増沢陽子「環境リスクコミュニケーションの推進と法」岩間徹・柳憲一郎編浅野直人教授還暦記念論文集『環境リスク管理と法』(慈学社、2007年)、70-78頁。

ち、比較的リスクの高いものに限るとしても、これらを行政自身が規制することは、おおよそ不可能」ななかで、「企業自身が化学物質の排出量を把握して行政に報告することを義務付け、これを行政が整理・公表し、それに基づいてNGO等を含む市民が監視をする、といった制度が考えられる」としつつ¹¹⁾そこで企業には、「規制の対象というよりも、たとえ企業イメージの向上による利益の増大のためであったとしても、環境負荷の低下に努力する主体であることが期待される」とともに、もうひとつの主体である市民もしくはその団体の最大の役割として、「企業や行政の監視、あるいは、それらへの情報提供」があるとする¹²⁾。さらに、「協働のリスク」として、行政が社会的な力に支配される場合、あるいは両者が癒着する場合と、これとは逆に行政が社会に恣意的に介入する危険性を指摘する。そこでこのような「協働のリスク」を回避するために、「行政と協働の相手方が独自性を保持しつづけることが不可欠」とし、とりわけ環境行政においては、「排出源たる企業との協働を図る一方では、環境NGO等ともバランスの取れた協働を考える必要が出てくる」のであり、「このような諸利害からの等距離性こそが、協働における行政の中立性の意味するところである」とする¹³⁾。

このような観点に照らして考えた場合、現行の化学物質のライフサイクルを通じた管理体制は、現状でどのような制度となっており、さらに今後どのような視点で改善されるべきであろうか。

②化学物質のライフサイクルを通じた管理体制の現状

日本における化学物質の表示をめぐる、現存の制度は、毒物及び劇物取締法、労働安全衛生法、農薬取締法、特定製品に係るフロン類の改修および破壊の実施の確保に関する法律、海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律、消防法、化審法など多岐にわたる。そのなかで、前述のPRTR法、労働安全衛生規則、および毒物劇物取締法施行令は、安全データシートを通じてリス

11) 山田洋「参加と協働」『リスクと協働の行政法』(信山社、2013年)、28頁。

12) 同前、35-37頁。

13) 同前、40-42頁。

ク情報を伝達するものとする¹⁴⁾。いずれも、川上の製造業者から川下の製造業者へ、あるいは流通業者、もしくは消費者へと、なんらかの化学物質リスク情報を伝達する制度である。環境基本計画が「情報的手法」と位置づける制度の1つである。

ここではまず、化学物質リスクに関する表示¹⁵⁾または情報伝達に関する法制度の具体像として、われわれは、以下で化審法上の制度とPRTR法上の制度を概観する。

1)化審法上の表示制度

大塚直教授は、2010年に執筆された論文のなかで、化審法上の諸制度に関連して、「流通過程における適切な化学物質管理の実施」¹⁶⁾につき言及する。そこでは、化審法上の諸制度は、「化学物質の使用(用途)に関する情報が上流に上がってくるかにはかなり疑問」があり、サプライチェーンに対する対応についてなお脆弱であり、B to Bの情報は規定が置かれたものの、B to Cの情報公開についてはなお見えにくく、接着剤などについて第2種特定化学物質の表示義務により反射的に消費者にも情報提供されるにすぎず、「市民に対してはわかりやすい表示などが必要」であり、「化学物質全体の問題として、基本法が必要」とする¹⁷⁾。それでは、具体的にどのようなシステムになっているのであろうか。

ア 第1種特定化学物質

第1種特定化学物質は、同法2条2項1号に基づき、難分解性、生体蓄積性、および人または高次捕食動物——ほ乳類や鳥類——への長期毒性を備えるか、またはその物質が「自然的作用による化学的変化を生じやすく、その結

14) 増沢前掲註11、78-79頁。

15) ここでいう「表示」には、いわゆるエコマーク等は含まれない。

16) 大塚直「日本の化学物質管理と予防原則」植田和弘・大塚直監修、損害保険ジャパン・損保ジャパン環境財団編『環境リスク管理と予防原則』(有斐閣、2010年)30頁。

17) 同前33-34頁。織朱實「我が国の環境行政におけるリスクマネジメントおよびリスクコミュニケーションの取り組み」新美育文・松村弓彦・大塚直編『環境法体系』(商事法務、2012年)152頁参照。

果生成する化学物質が同1号イ及びロに該当する場合」に、政令である化審法施行令で指定される。現在30物質が指定されている。

経済産業大臣、厚生労働大臣、および環境大臣(以下3大臣と略称)は、同29条1項で、その「容器、包装又は送り状に当該第一種特定化学物質による環境の汚染を防止するための措置等に関し表示すべき事項を定め、これを告示する」。これに対して取扱事業者は、同条2項に基づいて、その譲渡・提供の際に、経済産業、厚生労働、環境の3省令で定めるところにより表示が義務づけられる。違反があった場合は、同30条3項に基づいて3大臣は表示命令を発出し、その履行がない場合、同59条により6月以下の懲役もしくは50万円以下の罰金を課せられる。

ここでは、「監視化学物質及び優先評価化学物質の有害性の調査の指示及び第二種特定化学物質に係る認定等に関する省令」1条の2に基づいて、容器に入れ、または包装して、譲渡・提供する場合、日本語で「その容器又は包装に」所定の事項を印刷し、または「表示事項を印刷した票せんをはり付けて行」うとされる。またそれ以外で提供される場合は、送り状に記載することとされた。

イ 第二種特定化学物質

第二種特定化学物質は、同法2条3項に基づいて化審法施行令で指定される。現在23物質が指定されている。3大臣は、同法37条1項により、その「容器、包装又は送り状に当該第二種特定化学物質による環境の汚染を防止するための措置等に関し表示すべき事項を定め、これを告示する」とともに、同2項により、その取扱事業者は、譲渡または提供するとき、3省令で定めるところにより、表示が求められる。この場合3大臣は、表示義務に違反した取扱事業者に、「表示すべきことを勧告することができる」。この点が、第1種特定化学物質と異なるところである。

ここでは、「監視化学物質及び優先評価化学物質の有害性の調査の指示及び第二種特定化学物質に係る認定等に関する省令」3条は、「容器に入れ、又は包装して、譲渡し、又は提供する場合においては、その容器又は包装に同条第一項の規定により告示された事項を印刷し、又は表示事項を印刷した票

せんをはり付けて行わなければならない」とするとともに、その印刷や標せんのはり付けが困難なときは、「表示事項を印刷した票せんをその容器又は包装に結び付けることにより表示すること」も可としつつ、それ以外の方法で譲渡する場合は送り状に記載するものとする。

ウ 監視化学物質

監視化学物質は、化審法2条4項に基づいて3大臣が指定する。このカテゴリーは、継続的摂取等により人の健康を損なうおそれはあるものの、化学的変化後において難分解性をともなうかどうか不明な物質であり、現在39物質が指定されている。その表示に関する規定として、同16条は、その製造者、使用者、取扱者が、他の事業者に対し譲渡し、又は提供するとき、その譲渡・提供する相手方に対し、その名称と、その譲渡し又は提供するものが監視化学物質である旨の情報を、提供する努力義務を課す。しかしながら情報提供の手段は、特段定められていない。

エ 優先評価化学物質

優先評価化学物質は、毒性等の評価を継続的に行う必要があると認められた物質で、3大臣が指定する。2015年4月1日現在で177物質が指定されている。化審法12条は、その製造、使用、および取扱事業者が「他の事業者に対し譲渡し、又は提供するとき」は、その譲渡・提供の相手方に対し、その名称と、その譲渡または提供するものが優先評価化学物質である旨の情報を、提供するよう努力義務を課す。経済産業省・厚生労働省・環境省による逐条解説によれば、相手方の事業者が優先評価化学物質であることを認識すれば足りるために、「必ずしも容器等に表示されている必要はない」¹⁸⁾ともされる。また、経済産業省の「優先化学物質について」と題する文書によると、「SDS(安全データシート……筆者註)等を活用して行うことが期待され」とされる¹⁹⁾。

18) 前掲註2、84頁。

19) 「優先評価化学物質について」経済産業省ウェブサイトhttp://www.meti.go.jp/policy/chemical_management/kasinhou/qa/cscl_9.html(2015年6月1日最終閲覧)

2)PRTR法上の安全データシート

PRTR法14条は、同法2条6項でいう指定化学物質等取扱事業者に対して、同物質を譲渡・提供するときに、その時点までに、譲渡・提供の相手方に対し、「当該指定化学物質等の性状及び取扱いに関する情報」を提供しなければならないとする。この規定は、安全データシートを意味する。違反した事業者に対して経済産業大臣は、情報提供を勧告することができ、その勧告にしたがわなかった事業者につき、同大臣は、同2項で公表することができる。とされる。

なお、同4条に基づき、日本工業規格Z7253に適合する記載が努力義務とされる。この安全データシートは、国際連合の「化学品の分類および表示に関する世界調和システム」、すなわちGHS(Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals)と整合性をとるべく、日本工業規格に導入されている。

現在、同法施行令1条に基づき第一種指定化学物質として462物質が、第二種指定化学物質として100物質が、それぞれ指定されている。合計562物質であり、決して多い数字ではない。

3)「水銀に関する水俣条約」と水銀環境汚染防止法

「水銀に関する水俣条約」と、この間の動きとして、その国内法的対応である水銀環境汚染防止法・大気汚染防止法改正が、化学物質のライフサイクルを通じた管理システムを考えるに際して特筆すべきである。

大塚直教授は、環境法政策学会19回学術シンポジウムにおいて、「水銀に関する水俣条約の国内法対応について」と題して報告した。このなかで、水銀環境汚染防止法につき、「水銀条約の特色として、水銀及び水銀化合物の産出、貿易、使用、大気・水質、土壌への排出、廃棄、暫定保管というそのライフサイクル全般にわたる包括的アプローチを採用している」ものの、日本の法制度では、「すべてを一つの法律において定めるのではなく、新法案とともに、大気への排出については大気汚染防止法改正案という形が採用される」、この点で見ると「法律の形式面では、環境統合規制は行われていないよ

うに見える」ものの、条約からは「環境媒体間の横断的取組についても、製造規制や廃棄物規制についても、実施計画で対応されることが期待され」、「実施計画で実質的な統合的対応ができれば、1つの法律で対処しないことにはそれほど問題はない」²⁰⁾とする。

個別に見ると、まず、大気への排出につき、大気汚染防止法に改正によって18条の30を設けた。それは水銀排出者に対して、「当該水銀排出施設に係る水銀濃度を測定し、その結果を記録し、これを保存」することを求めるものである。次に、水銀廃棄物以外の水銀の暫定保管につき、水銀環境汚染防止法21条は、主務大臣による水銀貯蔵者の貯蔵に関する技術指針の作成・公表を求め、さらに22条で、一定量の水銀等を保有する者に、主務大臣に対する定期的報告を求めることとしている。

③化学物質表示をめぐる法的論点とその方向性

それでは、化学物質のライフサイクルの各段階において、表示制度を通じていかなる法関係が形成され、いかなる情報提供が求められているのであろうか。

上記の増沢が述べる「社会のなかのさまざまなグループ・個人による双方向型の対話」、および山田が述べる、行政のリソース不足を企業の化学物質排出量報告と市民による監視という体制づくりという文脈で見た場合に、かかる表示制度の構築において念頭に置かれた関係は、きわめて拡散的であるように思われる。しかしながら本報告の課題が、環境「法学」的な検討である以上、それはまず、いわゆる従来いわれてきた行政上の当事者関係、すなわち行政主体と行政客体という2面関係や、それに法律上の利益を有する第三者を加えた3面関係の分析を軸に、なされなければならない。

このような視点で見た場合、ここでは、サプライチェーンを通じて、製造業がその中間製品をその川下の製造業者に、続いて川下の製造業者は中間製

²⁰⁾ 大塚直「水銀に関する水俣条約の国内法対応について」環境法政策学会編『第19回環境法政策学会2015年度学術大会論文報告要旨集(分科会・シンポジウム)』、199頁。

品あるいは最終製品を流通業者に、さらに流通業者はその製品を消費者に、それぞれ供給するという関係が看取される。同時にそれぞれの製品中の化学物質情報は、サプライチェーンの川上から川下へ、そして消費者へと、各段階で伝達される。かかるとりくみを通じて、川下の労働者、国民・住民は、一方でその潜在的加害者である川上企業を、他方でその規制にあたる行政のとりくみぶりを、それぞれ監視する。このようにそれらの製品に含有される化学物質の情報は、各段階で数珠つなぎ的に提供されるのである。

その際に行政は、たとえば工場等の操業により排出される化学物質によって川下の事業者・労働者や消費者が健康被害を受ける可能性を有する場合に、その健康被害を未然防止すべく、な法律上の権限を根拠に、その物質の供給者であるその1つ上の川上の企業に、規制活動を行う。このような「3面関係」に着目した場合、われわれは、上記の情報提供が数珠つなぎ的に行われる各段階で、行政が法律に基づいて川下への情報提供を強制するという3面関係が、多段階的に発生することをみることができる。

それは、戸部真澄准教授によれば、「不確実な危険性を孕む施設に対する監督」に際して「事業者自身に自己の活動を監督させ」るべく、「前もって自己監督手法を制度化しておくことで、国家の負担を軽減しつつ、実効的な国家監督」を実現しようとするものである²¹⁾。そこで各段階で提供される情報は、それぞれの数珠つなぎの各段階における当事者関係において適切なものであることが要請される。

それでは、実際にいかなる情報が化学物質の表示を通じて提供されるのであろうか。そのことを考える際に、製造段階における情報の受け手は、基本的にその製品を原材料とする事業者であり、それを実際に使用する労働者も、それなりに訓練を受けた者であることをイメージする必要がある。これに対して、流通段階で製品供給の相手方となる者は、とりわけ最終製品においては、表示等を通じて示されたその危険性に、必ずしも適切に対応しうるとはかぎらない者たちである。

²¹⁾ 戸部真澄『不確実性の法的制御』(信山社、2009年)187頁以下参照。

また、これらの各段階について適用される法律も、その所管官庁が、それぞれ異なっている。たとえば、数珠つなぎ的に連鎖するそれぞれの段階のうち、製造・流通段階において適用される法律は、化審法、PRTR法、労働安全衛生規則さらには廃掃法であり、それぞれ環境省、厚生労働省が所管する。これに対して消費者向けの製品の場合、食品表示法等が適用され、その所管は内閣府である。

このような、いわば断片化(fragmentation)²²⁾した現状のもとに、われわれは今後において化学物質のライフサイクルを通じた管理システムをどのように構想すべきか。それが今後の検討課題である。

さらに、先に紹介した増沢がいう「双方向型の対話」や、山田がいう「市民による監視」を実際に行うという場合に、このような断片化した情報は、かかる過程に参加し、そこで提供される情報を利用する主体にとって、利用しやすいものなのであろうか。または、彼らが利用しやすいものでなければならないものなのであろうか。すでに述べたように、従来措定されてきた法関係がせいぜい3面関係であったとしたら、これらの「対話」「監視」への参加者はどのような法的地位に置かれるのであろうか。またそこで、山田が危惧するような、行政が社会的な力、とくに化学企業に支配されやすい「協働のリスク」を回避するにはどうすればいいのであろうか。

多段階的3面関係の各段階において提供される情報は、上記で述べたように、それぞれの当事者の潜在的加害性との関係で決まるとというのが、従来の考え方であろう。しかしながらそこで情報提供先として、上記の「対話」「監視」への参加者にも情報を提供しなければならないとしたら、一定程度の標準的な情報内容が、川上から川下にかけて統一的に提供されなければならないということもまた、要請されざるをえないのではないだろうか。

このような矛盾をいかに考えていくのかは、今後の課題であろう。

²²⁾ Richard B. Stewart, *A New Generation of Environmental Regulation?*, 29 CAP. U. L. REV. 21, 28 (2001).

おわりに

以上、私は日本における化学物質法制度の現状と課題について報告した。そこでわれわれは、大きく分けて、リスクアセスメントを質・量ともにどのように充実させるのかという課題と、化学物質のライフサイクルを通じた包括的な化学物質管理制度をどのように構築していくかという2つの大きな課題をみることができた。このうち、後者につき、われわれは、川上から川下、さらに消費者へと情報を流す際の、それぞれの直接の川上事業者と情報提供の相手方となる製造業者、流通業者、または消費者との間で、潜在的な加害・被害の関係と、そこでそれらの当事者に規制を加える行政との間で発生する多段階的な3面関係に着目した検討が要請されることを確認した。

同時に、化学物質規制制度は、製造または流通段階におけるBtoBの段階と、消費者に対するBtoCの関係における段階とで、その適用法令および所管府省庁において、一貫した規制制度とはなりえていない現状を見た。しかしながらそれにもかかわらず、地域の住民等がリスクコミュニケーションに参加する場合には、かかる文脈とは別の論理が働くことが暗示されている。これらの障壁を乗り越えて、どのように包括的な化学物質管理制度を構築するのか。

これらの点は、あわせて今後の研究課題である。

Reference

- 辻信一, “「制度化された予防原則」の「見直し」における順応型管理の導入に向けて”, 環境法政策学会編, 『環境基本法制定20周年——環境法の過去・現在・未来』, 商事法務, 2014.
- 織朱實, “EUにおける製品宙の化学物質に関する消費者への情報提供制度について”, 環境省請負調査, 『平成24年度 諸外国における環境法制に共通的に存在する基本問題の収集分析業務報告書——Part-2 自然保護関係/物質循環関係』, 商事法務, 2013.
- 増沢陽子, “環境リスクコミュニケーションの推進と法”, 岩間徹・柳憲一郎編, 浅野直人教授還暦記念論文集, 『環境リスク管理と法』, 慈学社, 2007.
- 山田洋, “参加と協働”, 『リスクと協働の行政法』, 信山社, 2013.
- 大塚直, “日本の化学物質管理と予防原則”, 植田和弘・大塚直監修, 損害保険ジャパン・損保ジャパン環境財団編, 『環境リスク管理と予防原則』, 有斐閣, 2010.
- 織朱實, “我が国の環境行政におけるリスクマネジメントおよびリスクコミュニケーションの取り組み”, 新美育文・松村弓彦・大塚直編, 『環境法体系』, 商事法務, 2012.
- 大塚直, “水銀に関する水俣条約の国内法対応について”, 環境法政策学会編, 『第19回環境法政策学会2015年度学術大会論文報告要旨集(分科会・シンポジウム)』, 2005.
- 戸部真澄, 『不確実性の法的制御』, 信山社, 2009.
- 経済産業省・厚生労働省・環境省「化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律【逐条解説】(http://www.nihs.go.jp/mhlw/chemical/kashin/aboutkashi/tikujiyo/chikujyo_H21_2nd.pdf: 2015年6月1日最終閲覧).
- “優先評価化学物質について”, 経済産業省ウェブサイト(http://www.meti.go.jp/policy/chemical_management/kasinhou/qa/cscl_9.html: 2015年6月1日最終閲覧).
- 中央環境審議会環境保健部会化学物質環境対策小委員会, 産業構造審議会化学・バ

イオ部会化学物質政策基本問題小委員会化学物質管理制度検討ワーキンググループ合同会合中間取りまとめ「今後の化学物質環境対策の在り方について(中間答申)ー化学物質排出把握管理促進法の見直しについてー」(<http://www.env.go.jp/council/toshin/t055-h1908/honbun.pdf>: 2015年8月20日最終閲覧), 2007. 8. 24.

Chemical Safety Improvement Act, S.1009, 113th Cong. 2013.

Richard B. Stewart, A New Generation of Environmental Regulation?, 29 *CAP.*

U. L. REV. 21, 2001.

[국문초록]

일본의 환경상 화학물질법 제도의 현상과 과제

Sadataka Maeda

(일본 Mie 대학교 교수)

일본의 환경상의 화학물질법 제도는 실정법으로는 「화학물질의 심사 및 규제에 관한 법률」을 축으로 발전하였다. 그리고 이는 화학물질의 리스크관리대책, 특히 리스크평가체제의 강화와 시장에서의 유통과정을 통한 관리를 중심으로 하는 것이었다.

그 중심적인 요소는 일본에서의 화학물질법제도의 검토과제는 첫째, 규제권한의 근거를 화학물질의 자연과학적 불확실성과의 관계에서 어떻게 합리적으로 할 것인가, 그리고 둘째 제조·수입, 유통, 소비, 나아가서는 폐기 또는 재활용 등 화학물질의 전생애를 통한 법제도를 어떻게 구상 또는 전망할 것인가라는 것이었다.

본 연구는 이들 문제를 이하와 같이 ① 리스크평가체제 및 예방원칙의 적용·구체화, ② 리스크커뮤니케이션과 의사결정과정에서의 이해당사자 등의 참가, 그리고 화학물질의 전생애를 통한 관리체제의 구축 등 2가지 시점에서 정리하였다. 이 중 전자는 이번 화심법 등의 개정을 통하여 약간의 발전을 보였다고 평가할 수 있다. 그렇지만, 상류로부터 하류로, 나아가서 소비자에게로 정보를 흐르게 함에 있어서, 각각의 직접적인 상류사업자와 정보제공의 상대방이 되는 제조업자, 유통업자 또는 소비자와의 사이에서, 잠재적인 가해·피해의 관계와, 이들 당사자에게 규제를 가하는 행정과의 사이에서 발생하는 다단계적인 3면 관계에 착안한 검토가 요청됨을 확인할 수 있다.

그렇지만, 화학물질규제제도는 제조 또는 유통단계에서의 B to B 단계와, 소비자에 대한 B to C의 관계에 있어서의 단계로, 그 적용범위 및 소관부성청에 있어서, 일관된 규제제도로는 될 수 없는 것이 현실이다. 이에는 지역 주민 등이 리스크 커뮤니케이션에 참가하는 경우에는 이러한 문맥과는 다른 논리가 작동한다는 것이 암시되어 있다. 이들 장벽을 넘어서 어떻게 포괄적인 화학물질관리제도를 구축할 것인가가 과제이다.

주 제 어: 리스크평가, 리스크관리, 리스크커뮤니케이션, 전생애, 단편화, 포괄적 화학물질 관리제도

Key Words: risk assessment, risk management, risk communication, life cycle, fragmentation, comprehensive chemical management system.

キーワード: リスクアセスメント, リスクマネジメント, リスクコミュニケーション, ライフサイクル, 断片化, 包括的な化学物質管理制度