

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(案)

1. はじめに

「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「化管法」という。)は、特定の化学物質の環境への排出量等の把握・届出に関する措置(PRTTR制度)や、その性状や取扱いに関する情報の提供に関する措置(MSDS制度)を講じることにより、事業者による化学物質の自主的な管理の改善を促進し、環境の保全上の支障を未然に防止することを目的としている。化管法は平成11年7月に制定、平成12年3月に施行され、PRTTR制度に基づく届出や集計結果の公表は、これまで5回行われている。

化管法はその附則第3条により、施行後7年(平成19年3月)を経過した場合において、法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講じることとされている。これを受け、中央環境審議会と産業構造審議会は平成19年2月から6回にわたり合同で審議会を開催し、化管法の施行状況に対する評価や課題の抽出を行うとともに、国際的な整合性に配慮しつつ、今後の方向性について検討を行い、今回、以下の中間とりまとめを行った。

2. 化管法の概要とその役割

1. 法の役割

化管法は、化学物質管理に関する国際的協調の動向に配慮しつつ、化学物質に関する科学的知見及び化学物質の取扱いに関する状況を踏まえ、事業者及び国民の理解の下に、事業者による化学物質の自主的な管理の改善を促進し、環境の保全上の支障を未然に防止することを目的としている。

このため、化管法では、業種や事業規模等の一定の要件を満たす事業者に対し政令で指定された化学物質(第一種指定化学物質(354物質))の事業活動に伴う環境への排出量等を国へ届け出ることを義務付けるとともに、指定化学物質(第一種指定化学物質及び第二種指定化学物質(81物質))を取り扱う全ての事業者に対し当該化学物質の取引時にその性状や取扱いに関する情報を相手方事業者に提供することを

義務付けている。また事業者は、法に基づき定められた化学物質管理指針に留意して、これらの化学物質の製造、使用その他の取扱い等に係る管理を行うとともに、その管理の状況に関する国民の理解を深めるよう努めることが求められている。

化管法においては、国は、事業者から届け出られた化学物質の排出・移動量(以下「PRTRデータ」という。)を集計するとともに、届出対象外の排出量について推計し、これらの集計結果を公表した上で、さらに個別事業所ごとのPRTRデータについては、開示請求に応じて開示を行う仕組みとなっている。また、国は、国際的動向に十分配慮しつつ、化学物質の性状に関する科学的知見の充実や安全性の評価に関する技術的手法の開発に努めるとともに、化学物質の性状及び取扱いについてのデータベースの整備及びその利用の促進に努めることとされている。さらに、国及び地方公共団体は、事業者の自主的な管理の改善を促進するために技術的な助言等を行うとともに、指定化学物質等の性状・管理・排出の状況に関する国民の理解の増進やそのために必要な人材の育成に努めることとされている。

化管法では、PRTRデータの集計・公表・開示を通じて、行政・事業者・国民といった社会の様々な構成員が情報を共有し理解を深めることにより、事業者による自主管理を促し、環境の保全上の支障を未然に防止するという仕組みを採用しているが、これは化学物質の排出量や排出濃度の直接的な管理を求める規制ではないという点において従来の排出規制とは大きく異なっている。

化管法に基づくPRTR制度及びMSDS制度の対象となる化学物質の指定に当たっては、化学物質の有害性と暴露の双方の観点から考慮して選定が行われている。このうち有害性については、化学物質(自然的作用による化学的变化により容易に生成する化学物質を含む。)が環境中に継続的に存することにより人の健康を損なうおそれ又は動植物の生息若しくは生育に支障を及ぼすおそれ、及び化学物質がオゾン層を破壊し、太陽紫外放射の地表に到達する量を増加させることにより人の健康を損なうおそれが考慮されることになっている。なお、急性毒性等、通常の事業活動に伴う環境への排出レベル程度では問題とならない有害性については、事故的な大量排出の際などには問題となる場合があるものの、そのことのみをもって物質選定のための項目とはしていない。

ここで、第一種指定化学物質とは上述の有害性を持つ化学物質であって相当広範囲な地域において継続して存すると認められる物質であり、第二種指定化学物質とは暴露性が第一種指定化学物質と比べて低いものの、製造量、輸入量、使用量の増加等により将来第一種指定化学物質になることが見込まれる物質である。いずれも政令

で個別に物質が指定されている。

化管法で規定されている事業者自らが化学物質の環境中への排出量等の把握を行うことにより自主的な管理の改善を促進させる仕組みは、いわゆるエンド・オブ・パイプ規制と呼ばれる従来の排出規制では、排出基準値の設定等に時間がかかり、迅速な対応が困難であるのに対し、事業者の創意工夫が生かされやすく迅速な対応が可能となるなど、環境の保全上の支障を未然に防止する上で、予防的側面から対策を講じる意味からも有効な手段となっている。

2. PRTR制度

化管法では、人の健康や生態系に有害なおそれがある化学物質について、事業所からの環境への排出量及び廃棄物に含まれての事業所外への移動量を、事業者が自ら把握し、事業所の所在地を管轄する都道府県を経由して国に対して届け出るとともに、国はPRTRデータ及び届出対象外の排出量の推計結果に基づき、排出量・移動量を集計し、公表する制度、いわゆるPRTR制度が導入されている。

PRTR制度の開始以来、対象となる第一種指定化学物質について、これまで平成13年度から平成17年度までの5か年度分の排出量・移動量の届出が行われてきた。この結果、平成17年度分の届出として約4万1千事業所から届出がなされるなど、PRTRの仕組みは、制度としては着実に定着してきたと言える。また、PRTR届出排出量も、平成13年度の約31万3千トンから平成17年度には約25万9千トンとなるなど減少傾向にあり、対象となる化学物質による環境負荷を低減させるという意味で、化管法は一定の効果を生んできたと考えられる。なお、我が国の届出事業所の数を国際的にみると、OECD諸国の中で最も多くなっている。

また、PRTR制度には、環境保全上の基礎データ、行政による化学物質対策の優先度決定、事業者による自主的な管理の改善の促進支援、国民への情報提供と化学物質に係る理解の増進、環境保全対策の効果・進捗状況の把握といった多面的意義があり、以下に示すように各主体において関連した取組が進められている。

国の取組

国においては、PRTRデータや届出対象外の推計排出量を、大気汚染防止分野、廃棄物処理分野等での政策の立案・実施やそれらの効果の把握、環境モニタリングの効果的实施、化学物質の環境リスク評価等に活用している。また、PRTRデータや届出対象外の推計排出量を用いて化学物質の環境中濃度等を予測するシミュレーシヨ

ン・モデルを開発・公開するとともに、それらのモデルを用いて地図上に化学物質の濃度計算値を表示した濃度マップを作成しホームページ等で公開している。

さらに、事業者への助言として、排出削減を含む自主管理促進のためのガイダンスや資料集の作成を行っているほか、化学物質に関するリスクコミュニケーションを推進するため、利害関係者が情報共有と相互理解を進める場の設置や参考となる資料・ツールの作成、人材の育成等を行っている。

地方公共団体の取組

地方公共団体は、PRTRデータの集計結果を分かりやすく住民に伝える取組を行っているほか、環境モニタリングの対象物質・対象地点の選定、問題発生時における原因究明、事業者への指導・助言等に活用している。また、条例に基づく関連制度の整備等、地域条件やニーズに応じた独自の取組を展開している例もある。

事業者の取組

事業者は、各事業所からの化学物質の排出量等の把握と、それらデータの分析・評価等を通じて、自主的な管理を推進している。その際、事業者の中には、自らのPRTRデータを活用して事業所周辺の環境リスク評価を行っている事例や、その結果を工場周辺住民とのリスクコミュニケーションに活用している事例も見られる。

NGO・市民団体の取組

NGO・市民団体の中には、個別事業所のPRTRデータを開示請求により入手し、独自の整理をしてインターネット上で公開することにより一般市民に分かりやすく情報提供している団体や、化学物質対策の優先度に関する提言、事業者との対話等に活用している団体もある。

3. 事業者による自主管理

化管法では、事業者に対して、国が定める化学物質管理指針に留意の上、第一種指定化学物質及び第二種指定化学物質並びにそれらを1%以上(特定第一種指定化学物質の場合は0.1%以上)含有する製品(以下「指定化学物質等」という。)の製造、使用その他の取扱いに係る管理を行うとともに、その管理の状況に関する国民の理解を深めるよう努めることを求めている。また同指針においては、事業者に対し、化学物質管理の方針を定め、それに即した管理計画を策定するよう求めている。この管理計画については、国等への提出や公表等は特に求められてはいないが、地方公共団体の中にはその提出を求めているところもある。

なお、化管法では、事業者が遵守すべき個々の化学物質の排出量の削減目標値を設定してはいるが、5年間のPRTRデータの推移を見ると、物質ごと又は業種別に程度の差はあるものの、届出排出量は全般的に減少傾向にあり、化管法の制定が自主管理の進展による指定化学物質の排出抑制に一定の成果を上げていると考えられる。

4. MSDS制度

化管法では、指定化学物質等を他の事業者に対し譲渡し又は提供する事業者に対し、指定化学物質等の性状及び取扱いに関する情報を記載したMSDSを相手方に提供することを義務付けている(MSDS制度)。

MSDS制度は、サプライチェーンの下流に位置する第一種指定化学物質等取扱事業者に対して、PRTR制度に基づく届出に必要な情報(含有第一種指定化学物質の名称と含有率)を提供するという役割のみならず、指定化学物質等を取り扱う全ての事業者に対して自主的な管理の改善に必要な情報を提供するという役割も担っている。

化管法に基づくMSDSについては、事業者間での伝達が進み、制度としてはほぼ定着していると考えられる。また、「労働安全衛生法」及び「毒物及び劇物取締法」においてもMSDS制度が規定されているほか、多くの化学企業が自主的取組として自ら取り扱う全ての化学物質についてMSDSを交付する努力を行っているなど、化管法指定化学物質以外の物質についてもMSDSの流通が進んでいる。

PRTR制度に関する課題と方向性

1. 施行後7年の経験等を踏まえた仕組みの見直し

(1) 化管法の対象となる指定化学物質について

化管法では、有害性(環境中に継続的に存することにより人の健康を損なうおそれ又は動植物の生息若しくは生育に支障を及ぼすおそれ及び化学物質がオゾン層を破壊し、太陽紫外放射の地表に到達する量を増加させることにより人の健康を損なうおそれ)と暴露性(相当広範な地域の環境において当該化学物質が継続して存すると認められる又は存することとなることが見込まれる)の双方の観点を検討して、対象となる化学物質を指定している。

具体的には、政令において、PRTR制度及びMSDS制度の対象となる第一種指定化学物質として354物質、そのうち人に対する発がん性があると判断された特定第一種指定化学物質として12物質、MSDS制度のみ対象となる第二種指定化学物質として81物質が指定されている。

一方、化学物質の製造、輸入、使用の実態は常に変動しており、また、有害性等に関する新たな知見も得られてきていることから、これらの指定化学物質については、法施行後の化学物質の製造、輸入又は使用の動向や一般環境中での検出状況、新たな有害性情報の蓄積等を勘案し、現行の指定化学物質の選定基準を踏まえて物質指定の見直しを実施すべきである。また、その際、5年間のPRTR制度に基づく各物質の届出や推計の状況、環境リスク評価の結果等についても考慮することが必要である。

なお、化管法における物質指定の基準については、化学物質管理を巡る国際的な状況を踏まえつつ、化学品の分類及び表示に関する世界表示システム(GHS)との整合化を目指すべきである。また、特定第一種指定化学物質については、現行では、人に対する発がん性があると判断された物質を指定しているが、GHSとの整合性を踏まえ、新たなエンドポイントの追加(例えば、人に対する生殖細胞変異原性や生殖毒性)を検討すべきである。

さらに、今後とも、化学物質の製造、輸入又は使用の動向や一般環境中での検出状況、新たな有害性情報の蓄積等を勘案し、必要に応じて指定化学物質の見直しを行うべきである。

(2)対象事業者の要件について

対象業種

PRTR制度では、その業種に属する事業者が第一種指定化学物質を環境中に排出すると見込まれる業種の中から、排出量の把握・届出に伴う効果と事業者の負担を勘案して、PRTRの届出義務が課せられる対象業種を政令で指定することとしており、製造業をはじめとして23業種が対象業種に指定されている。

なお、業種ごとに第一種指定化学物質等の取扱い等の様態も考慮することとしており、定点における排出量の把握自体が困難である場合や、業の特性として個々の事業者による取扱量が少ない場合など、届出義務を課すことによる事業者の負担が排出量等の把握によって得られる効果に比して相対的に過大となる場合には、こうした業種を対象業種としては指定せず、当該業種からの排出量については届出外の排出量とし

て国が推計を行うこととしている。

国が実施している届出外排出量の推計結果のうち、対象業種以外の業種からの排出に関しては、建設業や農業からの排出量が大きな割合を占めている。しかしながら、建設業については、施工現場が比較的短期間で移動したり、施工期間が長期に亘る場合でも、実際に化学物質を使用する期間は限られていることから、定点からの定常的な排出量の把握が難しい。したがって、建設業を対象業種に指定することについては、今後一層の検討が必要である。また農業は、通常は化管法の届出要件を満たさない小規模事業者であることに加え、P R T Rの届出対象となる農薬については、その使用が農薬取締法の規制により適切に管理されていることもあり、化管法に基づく届出の対象業種に指定して排出量の届出を義務付ける必要性は低いと考えられる。なお、これらの業種からの排出については、推計結果の公表等を通じて、関係事業者に化学物質の排出状況についての理解と業界全体の取組も含め自主管理の一層の推進を促すことが重要である。

なお、現行のP R T R制度では医療業は対象業種に指定されていないが、大学病院は高等教育機関の付属施設として既に対象となっていることから、医療業全体を指定業種として追加すべきかどうかについては、化学物質の使用実態の調査も含め今後さらに検討が必要である。

従業員数要件及び取扱量要件

化管法では、対象事業者の要件を定めるに当たり、P R T R制度による届出に伴う事業者の負担を勘案して、対象業種を政令で指定した上で、第一種指定化学物質の排出の可能性が低い事業者や、法が目的とする効果に比して届出義務が過重になるおそれがある事業者を除くため、従業員数が21人未満の事業者及び事業所における第一種指定化学物質の取扱量が年間1トン未満(特定第一種指定化学物質については、年間0.5トン未満)の事業者は、P R T R制度の対象事業者から除外されている。なお、我が国のP R T R制度では、平成17年度分の届出として約4万1千事業所から届出がなされており、国際的に見ると、届出事業所の数は、O E C D諸国の中で最も多くなっている。

一部の地方公共団体では21人未満の事業者からの排出量等の届出を求めており、それらのデータによれば、これらの小規模事業者の中にも比較的排出量の多い企業が一部見受けられる。ただし、従業員数21人未満の事業者に対して化管法における排出量等の届出を求めたとしても、これら事業者からの排出量は、我が国全体の総排出量の1割程度にすぎないとみられる。一方、我が国の現在の届出事業所数は約4万

1千と世界的にも最も多いが、更に従業員数の要件を見直した場合には新たに対象となり得る従業員数21人未満の事業所の数は約100万に上る。従って、化管法における届出事業者の従業員数要件を引き下げることによる届出とその処理に必要とされる事業者や行政のコスト増を、社会的に負担することの意義は小さいと考えられる。

また、一部の地方公共団体では第一種指定化学物質の取扱量が年間1トン未満の事業所からの排出量等の届出も求めており、それらのデータ等を分析したところ、取扱量が年間1トン未満の事業所からの排出量の全体に対する割合は小さいと推定されており、取扱量要件については、現行の年間1トン(特定第一種指定化学物質については年間0.5トン)が妥当であると考えられる。

(3)届出事項について

取扱量等

PRTR制度では、事業者による化学物質の自主的な管理の改善を促進し、環境の保全上の支障を未然に防止することを目的に、第一種指定化学物質等を取り扱う一定要件を満たす事業者に、第一種指定化学物質の環境中への排出量及び廃棄物に含まれての移動量を自ら把握し国に届け出ることを義務付けている。

取扱量については、一部の自治体では把握・届出を義務付けている例があり、事業者の自主管理の取組状況の評価やPRTRデータ及び届出を行った事業者が要件を満たしているかどうかのチェック等にも活用が可能であるとして、化管法の届出事項に含めることについて検討すべきとの意見があった。しかしながら、事業者ごとの化学物質の取扱状況の多様性を考えると、排出量と取扱量との比較では事業者の自主管理の改善状況を一律に評価することは必ずしも適当ではないとする意見もあった。また、PRTRデータのチェックに関しては、PRTR制度に基づく届出がこれまでに5回行われており、事業者による排出量の適切な把握も定着してきていることを踏まえれば、さらに取扱量の把握・届出義務を課すまでの必要性は低いとの意見もあった。

こうした議論を踏まえれば、まずは、現在得られているPRTRデータを環境リスク評価や自主管理等に十分に活用するべきであり、化管法の届出事項に取扱量を追加して国レベルでその情報の収集に社会的なコストをかける意義は、現時点では小さいと考えられる。

さらに、事故時や災害時における対応等の観点から、化学物質の貯蔵量についても届出事項に含めるべきとの意見があったが、既に事故対策等として貯蔵量の届出を規定している消防法等の他の関係法令があり、更なる届出義務を課すべきではないとの

意見もあった。いずれにしても、事故対応は化管法の目的外であることから、貯蔵量を化管法の届出事項に追加する必要はないと考えられる。

廃棄物の処理方法及び放流先の下水道終末処理施設名の記載

PRTR制度では、移動量に関しては、下水道への移動量及び廃棄物としての移動量をそれぞれ届け出ることを義務付けている。しかしながら、化学物質の環境リスクをより一層把握するためには、移動した先の下水道終末処理施設及び廃棄物処理施設からの化学物質の排出量についても推計等により把握することが重要である。

このため、これらの施設からの排出量を推計するには、現在得られているデータの他に移動先の下水道終末処理施設名、廃棄物の移動先での処理方法が必要であるので、届出書の記載事項に加えるべきである。

(4) 普及・啓発のあり方(未届出事業者に対する対応)

国においては、化管法が制定されて以降、PRTR制度については様々な形で普及・啓発を行っているが、一部に未届出事業者が存在することが明らかになっている。このため、国と地方公共団体が協力して普及・啓発活動の継続、未届出事業者の把握、PRTR届出に関する指導等を行っている。

PRTR制度に基づく適切な届出の励行を促すため、引き続き制度の周知・啓発に努めるとともに、悪質な未届事業者に対しては、厳正に対処することが必要である。

(5) 届出排出量等の把握手法及び届出外排出量の推計手法の継続的改善

事業者がPRTRの届出に必要な第一種指定化学物質の排出量等を自ら把握する方法として、物質収支による方法、実測による方法、排出係数による方法など5つの排出把握方法が定められており、事業者はいずれかの方法を用いて排出量を把握すれば良いこととなっている。排出量等の正確な把握を促す観点から、国では全般的な排出量等算出マニュアルを作成しているほか、業界団体では国の排出量等算出マニュアルの考え方を踏まえつつ、各業種の個別の工程や物質等に対応した業種別の算出マニュアルを整備しているところがある。

国の算出マニュアルにおいては、今後、それぞれの排出把握手法の特徴を整理することなどにより、個別のケースに応じてそれぞれの手法の中からより精度の高いものを事業者が選択できるよう、必要なガイダンスの追加を検討すべきである。また排出係数を利用する排出把握手法については、国の算出マニュアルにおいて適切な排出係数が示されているかにつき、検討を行う必要がある。なお、国や業界団体のマニュアルについては、国と事業者の間で情報共有を進めることが望ましい。

業界団体が整備している業種別の算出マニュアルについては、新しい技術の導入に伴う化学物質の自主管理の進展等を踏まえ、必要に応じて複数の排出係数を設定するなど、業種別の算出マニュアルを適宜見直していくことが必要である。

PRTR届出外排出量の推計については、国が、想定される排出源からの排出量について、信頼できる情報を用いて可能な限り推計を行うこととされており、国では有識者から構成される検討会を設置し、推計手法の開発と継続的な見直しを行ってきている。

届出外の排出量推計はリスク評価を実施する上でも重要であることから、引き続き推計精度の向上に努めるとともに、現在、推計の対象になっていない排出源についても排出量の推計対象の範囲の拡充を検討する必要がある。特に、廃棄物処理その他のプロセスにおける低含有量物質を含む排出についての推計等につき、有害性や暴露量の高い物質等に重点を置きつつ、検討すべきである。

2. PRTRデータの多面的利用の促進

(1) PRTRデータの提供方法の見直しによる関係者のPRTRデータ利用の促進

国に届け出られた個別事業所ごとのPRTRデータは、都道府県別、業種別等の法令で定める項目ごとに集計・公表されている。個別事業所ごとのPRTRデータについては、一定の手数料で国に開示請求を行うことにより入手することができるようになっている。また、一部のNGOでは開示請求により入手した個別事業所ごとのPRTRデータを、そのホームページにおいて公表しているところもある。

化学物質の環境中への排出の状況に関する国民の理解をより深めるため、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である。また、個別事業所ごとのPRTRデータを国による公表方式とすることにより、未届出事業者の有無をより容易にチェックする効果も期待される。なお、公表方式に変更する際には、国民にできるだけわかりやすい形でデータを提供する観点から、国のホームページ等を活用した排出地点の地図上へのプロット、簡易な濃度試算、有害性情報の活用等ができるような工夫を行うべきである。

(2) 国の制度と地方公共団体の独自制度の連携による地域レベルでのPRTRデータ利用の促進

PRTR制度に基づく排出量等の届出は、都道府県知事を経由して行われており、地

方公共団体は、届出データのチェック、未届出事業者の確認や、地域における集計結果の公表など、PRTR制度の確実な履行及び事業者への効果的な指導・助言に大きな役割を果たしている。また、都道府県の中にはPRTR制度のより確実な履行の観点から政令指定都市等へ届出経由事務を移管しているところもある。

また、国のPRTR制度とは別に、一部の地方公共団体では、事故・災害時への対応を含めた幅広い観点から、地域の特性及びニーズを踏まえた独自の取組として、条例等により、小規模事業者に届出を求めたり、取扱量の把握・届出を求めたりするなど、対象物質、届出事項、届出要件等を拡充して情報提供を義務付けている事例がある。

地方公共団体においては、化管法に基づくPRTRデータや条例等に基づいて入手したデータ等を、事業者における環境管理の状況、地域における環境への負荷等の把握に活用しており、化学物質対策の優先度の検討、環境モニタリング、事業者への指導・助言、優良事業者の認定、地域の協議会等を通じたリスクコミュニケーションの開催など様々な取組を展開している。

地方公共団体においては、PRTRデータを、地域における環境リスクの評価、環境モニタリング計画の立案、地域の事業者に対する指導・助言などに一層活用することが重要である。特に、PRTRデータの地域別(市区町村別等)の集計・公表をまだ実施していない地方公共団体は、地域別の集計・公表に努めることが求められる。また、地方公共団体相互の情報交換・連携協力が、今後、一層推進されることが望まれる。

一部の地方公共団体においては、地域の特性やニーズを踏まえ、必要に応じて独自の取組を推進しているが、国の制度と地方公共団体の独自制度による取組が連携し、地域レベルでPRTRデータ及び他の関係制度に基づき提供されるデータ等の情報を可能な範囲で共有し、利用を進めることは重要である。なお、国のPRTR制度に上乘せしてデータの提供を事業者に求める場合には、その目的・必要性を明らかにするとともに事業者の負担についても十分留意することが望まれる。

(3) 事業者におけるPRTRデータの利用促進

PRTRデータは、事業者自らによる自主管理状況の把握に活用されるとともに、先進的な事業者においては、自らのPRTRデータを用いて事業所周辺の大気中環境濃度等を予測し、その結果からリスク評価を行い、リスク削減が必要な物質の優先順位付けや地域住民説明会などのリスクコミュニケーションに利用している事例がある。

事業者においては、PRTR制度に基づく排出量等の把握を通じて、自主管理状況の把握、課題の抽出、改善等に活用するよう引き続き努めることが必要である。さらに、

PRTRデータに基づき事業所周辺の環境リスク評価を行い、必要に応じてリスク削減に取り組むとともに、リスクコミュニケーションの場等でこうした情報の活用を促進することが期待される。

(4) PRTRデータを活用したリスクコミュニケーションの強化

化管法においては、国及び地方公共団体は化学物質の性状、管理、排出の状況に関する国民の理解を深めるように努めること、また指定化学物質等取扱事業者は化学物質管理の状況に関する国民の理解を深めるように努めることが規定されており、国、地方公共団体、事業者はそれぞれリスクコミュニケーションの実施に努めることが求められている。

国は、PRTRデータの集計・公表を行うのみならず、PRTRデータの理解を深めるための冊子の配布、講習会等を実施するとともに、市民、産業、行政、学識経験者から構成される「化学物質と環境円卓会議」を設置し、化学物質の環境リスクに関する情報の共有及び相互理解の促進に努めている。また、地方公共団体においてもPRTRデータの地域別の集計・公表やリスクコミュニケーションを支援するための取組が行われている。

国は、化学物質に関する正確な情報を中立的な立場で分かりやすく伝えることにより、リスクコミュニケーションにおける対話の推進を担う人材として、化学物質アドバイザーの育成・派遣事業を行っている。また、地方公共団体職員等の化学物質管理に関する技能向上を支援するため研修事業も実施している。

一方、現状のリスクコミュニケーションに関しては、一部の事業者や地域を中心に実施されており市民の参加も限定的であること、関係者が日常におけるコミュニケーションや双方向の意見交換の重要性を一層認識する必要があること、化学物質アドバイザー制度の周知が不十分であること等が課題となっている。

これらの課題に対処するため、国及び地方公共団体においては、引き続き、リスクコミュニケーションを推進するための取組や環境教育を推進する必要がある。そのため、国は、子どもや化学物質に馴染みが薄い市民などを含む、幅広い関係者の理解を深めるためのモデル事業に取り組むとともに、化学物質の自主管理に関する取組の状況のわかりやすい伝え方について検討を進める必要がある。

. 化学物質の自主管理に関する課題と方向性

1. 自主管理の位置づけ

化管法は、人や生態系に有害な影響を及ぼすおそれがある化学物質を対象物質としているが、排出量や排出濃度の管理に係る規制手法ではなく、事業者自らが環境中への排出量等の把握を行い、化学物質の自主的な管理の改善を促進し、化学物質による環境リスクを低減させることを目的としている。

化管法のこうした仕組みは、事業者の創意工夫を通じ技術的、経済的に最も合理的な手段を選択することを可能とし、排出量・濃度管理に係る規制による手法のように規制値を設定するための時間を要することなく迅速な対応が可能となるなど、予防的側面から対策を講じる意味からも有効な規制手法である。

このため、今後も事業者による化学物質の自主的な管理の改善を促進する仕組みを継続していくことが、化学物質による環境の保全上の支障を未然に防止する上で有効であると考えられる。

2. 事業者による環境リスクの把握

化管法の規定に基づき国が定めた化学物質管理指針においては、事業者は自ら取り扱う対象化学物質について、その有害性、物理的・化学的性状、排出量及び排出濃度等を勘案し、漏えいの有無に関する定期点検の実施、設備の改善による排出抑制、工程の見直しによる化学物質の使用の合理化、代替物質の適当な使用等、適切な手法により化学物質の管理対策の実施と継続的な見直しに取り組むことが求められている。

こうした中、一部の先進的な事業者においては、事業所で取り扱っている化学物質を対象に、有害性データの収集及び大気や水域の環境濃度予測モデルを利用した暴露評価を行い、事業所周辺の環境リスクを把握し、その結果に基づき化学物質の管理を実施している事例がみられる。

今後、事業者が化学物質の自主管理を進める上で、取り扱っている全ての化学物質について一律に同様の排出抑制に取り組むのではなく、より多くの事業者が事業所周辺の環境リスク評価を行い、環境リスクの懸念が大きい物質から優先的に管理を強化するなど、合理的な化学物質の管理が促進されることが望まれる。

このため、国においては、このような合理的な化学物質の自主管理が促進されるよう

に、これまでも環境リスク評価を実施するための参考となるガイダンスの提供、モデル等のツールの提供を行っているところであるが、今後は、ガイダンスの普及、モデル等の使い勝手の向上、事業所において環境リスク評価を実施する人材の育成等、事業者による環境リスク評価がより広く行われるよう支援を進めていくことが必要である。

なお、中小企業者においても自主管理が求められているが、体制面等から直ちに環境リスク評価を実施することが困難である場合が多いと想定される。このため、中小企業者による自主管理を進めるために、事業者はサプライチェーン上の企業間での連携を図るとともに、国においては暴露レベルや有害性のレベルを勘案したより簡易なリスク評価手法の活用を支援するための取組や、外部専門機関によるリスク評価の実施体制など基盤整備の充実が求められる。

3. 効果的な自主管理の推進

化管法に基づき事業者において自主管理に関する様々な取組が行われているが、以下の点を踏まえ効率的な自主管理を進めることが必要である。

(1) 情報共有

化学物質の自主管理には様々な方法があるが、費用対効果も含め、効率的に管理を進めるためには、一般的に類似の工程を有する業界内で情報を共有することが有効である。このため、国においてはめっき工程、洗浄工程、印刷工程、塗装工程など主たる工程ごとの管理マニュアルの作成を実施しているところであるが、管理マニュアルの作成の更なる充実に努めるとともに、業界においては、作成した工程別の管理マニュアルや先進的な取組事例等に関する情報共有の推進等を図ることが重要である。

また、地方公共団体においては、化管法において、事業者による自主的な管理の改善を促進するため、技術的な助言その他の措置を講じるよう努めるものとされており、より効率的な自主管理が進められるよう事業者に対する指導、助言を実施するとともに、自主管理を実施する事業者の参考となるよう事業者の先進的な取組事例を紹介することなどが必要である。

(2) 代替のあり方

取り扱っている化学物質を別の化学物質に代替することは、化学物質の自主管理の手法として重要なものと考えられるが、事業者においては、化学物質を代替する際には、リスク評価を実施するなど、化学物質の代替によってリスクの低減につながるよう十分な検討が必要である。

このため、国は、化学物質の代替が適切に行われるよう化学物質の有害性情報や優良な物質代替に関する事例の収集と提供に努めるべきである。また、化学物質の代替の進展により、新たな物質がPRTR物質としての基準を満たすこととなった場合には、PRTR対象物質の見直しの際に、対象物質として指定することが必要である。

(3) 高懸念物質への重点取組

特定第一種指定化学物質は、他の指定物質に比べて有害性の点で懸念が高いことから、環境中への排出削減等の自主管理をより一層強化することが必要である。

4. 自主管理の状況をフォローアップする仕組み

現在、化管法のPRTR制度では個別事業者ごとのPRTRデータについては、国に対し開示請求することにより開示されることになっており、この仕組みによって、事業者の自主管理の実施にインセンティブを付与するとともに、個別事業者の自主管理の実施状況を国民が知り得ることになっている。

今後、個別事業者ごとのPRTRデータの提供方法を現在の開示請求方式から国による一律公表方式に改めた場合には、個別事業者の自主管理の実施状況を国民はより容易に知り得ることになり、自主管理へのインセンティブはさらに高まることが期待される。事業者は引き続き、指定化学物質等の事業所内における管理の状況等に関し、報告書の作成及び配布、説明会の実施等による事業所周辺の住民等への情報の提供に努めることが望まれる。

また、このような事業者による情報提供に加えて、例えば業種ごとの自主管理の取組状況に関する発表の場を、様々な関係者の参加を得て設定するなど、国民が広く産業界の取組状況を把握できるようにすることや、国や地方公共団体においては、前向きな取組を行っている事業者の事例を積極的に紹介することにより、他の事業者における化学物質の自主管理の取組をより一層促すことも検討すべきである。

5. リスクコミュニケーションの推進

化学物質のリスクコミュニケーションは、事業者、周辺住民、地域社会等における化学物質に係る関係者が、リスクやその対策等に関する正確な情報を共有しつつ、相互に意思疎通を図り、理解と信頼の関係を築くためのものであり、化学物質の管理を進める上で重要な役割を担っている。

これまでも、各地でリスクコミュニケーションが行われており、例えば、化学業界においては、我が国の化学物質製造量の多くを占める企業が参加しているレスポンシブルケア活動の一環として地域対話等の取組が進められているなど、熱心に取り組まれている事例はあるが、より多くの事業者による一層のリスクコミュニケーションの推進が求められている。

なお、事業所周辺の地域住民の関心は、化管法が対象とする分野だけでなく、騒音・悪臭に関することや事故時の対応など多岐に亘ることから、リスクコミュニケーションの実施に当たっては、事業者はPRTTRデータの情報提供に加え、リスクコミュニケーションの円滑な実施のために事前に住民の関心事項に関するアンケートを実施したり、環境リスク評価の結果を説明したりするなど、様々な工夫を行うことが望まれる。

また、行政がリスクコミュニケーションの実施例の紹介や企画・運営に関する相談への対応に努めることもリスクコミュニケーションの拡大を図る観点から有効である。

6. 人材の育成

化管法では、国及び地方公共団体は、事業者による自主的な管理の改善の促進、国民の理解の深化等を進めるために必要な人材を育成するよう努めると規定されている。

化学物質管理に係る人材としては、国が事業者を対象に実施したアンケート調査結果では、全体の約7割の事業者から、今後自主的な環境リスク評価を実施していく上で、社内での専門知識を身につけた人材の育成が必要との回答が得られているなど、現状、実際に環境リスク評価を行い、効率的な化学物質管理の推進を担える人材が特に必要とされている。このような人材は事業者においてはもちろん、行政、NGO等においても必要な人材であり、その育成のため、各種の研修用教材の整備など具体的な取組を進めることも必要である。また、リスクコミュニケーションにおけるファシリテーターの養成など様々なニーズがある。さらに、化学物質アドバイザーについても、ファシリテーションや環境リスク評価にかかる技能の向上と人材の確保が必要である。

. MSDS制度に関する課題と方向性

1. 現行のMSDS制度の状況と改善の方向について

化管法では、事業者による自主的な管理の改善を促進するため、MSDS制度はPRTR制度と並んで重要な柱となっている。化管法のMSDS制度では、指定化学物質等を、他の事業者に対し譲渡し、又は提供する際には、指定化学物質等の性状及び取扱いに関する情報を記載したMSDSを相手方に対し提供することを義務付けている。

MSDSの事業者間での提供については、固形物や密封された状態で使用されるものなど一部の例外を除き、業種や従業員数に関係なく原則として他の事業者と指定化学物質等を取引する全ての事業者に義務付けられている。MSDSの提供状況については、国が事業者を対象に実施したアンケートにおいて全体の95%が提供を受けているとの回答が得られているなど、制度としてほぼ定着していると考えられる。しかしながら、一部の事業者においてMSDSが提供されていない事例や記載事項が十分ではない事例があるとの指摘や、MSDSは提供されているにもかかわらず、その情報が受け手側の事業所内で実際に指定化学物質等を取り扱っている部署に十分に届いていない事例があるとの指摘がなされている。

このため、国においてはホームページ上に、MSDSの提供を受けられなかった事業者や、MSDSを提供する側の事業者からのMSDSの記載事項に関する相談、意見等を広く受け付ける窓口(MSDS目安箱)を設置し、それら事業者への個別対応を行っている。

化管法におけるMSDSは、指定化学物質等を取り扱う全ての事業者に対して自主管理に必要な性状や取扱いに関する情報を提供する役割に加え、PRTR制度に基づく排出量等の届出に必要な情報をサプライチェーンの川下のPRTR届出事業者に提供するという役割も担っている。このため、MSDSを提供する事業者は、記載が義務付けられている項目について、化学物質の用途や川下の事業者の使用実態を想定した取扱上の注意情報を記載するなど記載内容の充実に努めるとともに、提供を受けた事業者は、実際に化学物質を取り扱う作業者がそれらの情報に容易にアクセスでき、また、それらの情報に基づいた取扱方法の改善が可能となるよう事業所内の体制等を整備するなど、自主管理にMSDSをより一層活用することが望まれる。

国においては、MSDS制度の定着を図る観点から、引き続き目安箱による相談の受付を行い、寄せられた相談に対して適切な措置を講じるとともに、提供されるMSDSの記載内容の充実、受け手側での活用の高度化に向け、更なる普及・啓発活動を進めるべきである。また、その一環としてMSDSの活用等に関する先進的な事例の紹介等に

も努めるべきである。

一方、MSDSを受け取る側の事業者においても、MSDSの受領、記載内容の確認に努め、記載内容の不備も含めMSDSが適切に提供されていない場合には、指定化学物質の提供者にMSDSによる指定化学物質等の性状及び取扱情報の適切な提供を求めることが望まれる。さらに、事業者間での解決が困難な場合には、MSDS目安箱を活用し国に相談するなど適切な措置を講じることが望まれる。

2. GHSとの整合に向けた取組の在り方について

2003年7月の国連経済社会理事会でGHSの実施に関する決議が採択された。国連GHSでは、全ての化学品について国際的に統一されたルールに基づき危険有害性を分類し、その分類結果をMSDS(SDS)等により化学品を扱う全ての人に情報提供すること、その分類に当たっては新たな試験を行う必要はなく、入手可能なデータを用いて分類すれば良く、また、実施に当たっては各国の状況や利用目的に応じて部分的に導入することが可能であることを基本的な考え方としている。

GHSでは、MSDSへの記載事項として16項目を定めているが、我が国においても、MSDSの記載事項・様式を定めたJIS Z 7250を2005年12月に改正し、これに整合化させるとともに、化管法のMSDSについてもこのJISに基づき作成し、GHSに対応することを推奨している(改正JISでは、暫定措置として、2010年末までは改正前のJISに基づいてMSDSを作成しても良いこととなっている)。

GHSについては、今後、国際的な導入が進むものと想定されることから、我が国においても、事業者間で伝達される有害性情報の内容の充実及び国際整合性を図る観点等からもMSDS記載事項のGHS対応化(JIS Z 7250(2005)への準拠)を促進することが必要であり、国はそのための普及・啓発に一層努めることが必要である。

また、全ての化学品について危険有害性を分類し、その分類結果を情報提供するというGHSの基本的な考え方を踏まえれば、有害性の懸念される化学物質については、自主管理に必要な性状及び取扱いに関する情報が事業者間で提供されることが必要である。こうした観点から、指定化学物質に限定されることなく、それ以外の化学物質についても、それを取り扱う事業者が自らGHS分類を行い、その結果に応じてMSDSを交付する仕組みを目指すべきである。なお、今後その検討を行うに当たっては、現在の第一種指定化学物質、第二種指定化学物質として対象化学物質を指定している仕組みの効果やGHS分類における国と事業者の役割分担の在り方等も踏まえた上で、

十分な議論が必要である。

なお、MSDS制度を変更する場合には、中小企業も含め事業者が円滑に対応できるよう十分な準備期間を確保することに加え、それらを支援する基盤整備の在り方についても検討することが必要である。

.おわりに

今回の審議は化管法の導入以来初めての包括的なレビューを行ったものである。その結果、化管法の制定により事業者による自主管理に進展が見られるなど化管法の仕組みは、相当程度定着していると評価され、引き続き同法による施策を進めていくべきと判断された。

ただし、対象物質については法施行後の状況の変化を勘案して見直すべきであること、PRTRデータの更なる活用、自主管理状況のフォローアップ、リスクコミュニケーションの推進や人材育成に課題があるとの指摘がなされた。また、誰もがより容易に個別事業所ごとのPRTRデータの入手が可能となるよう、現在の開示請求方式から国による公表方式に変更する点、環境リスクをより一層把握するために廃棄物の処理方法等を記載項目へ追加することや、MSDS制度のGHSとの整合に向けた取組など制度の変更に関する指摘もなされた。

また、環境リスク評価に関しては、国は主に全国レベルなどマクロレベルでの評価を、地方公共団体等は地域レベルでの評価を、そして事業者等は事業所周辺の評価を実施することにより、それぞれの主体がその評価結果に基づき、化学物質管理を進める体制を構築することが期待される。

なお、本合同会合では化管法に絞って審議を行ったが、化学物質管理に関連する主要な法律である化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律(化審法)についても、見直しの時期が近づいている。

今後は更に化審法を中心に審議を行い、必要に応じて両法の一体的な改正を目指していくべきである。