

化学物質排出把握管理促進法に関する懇談会報告書について

(1) 背景

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（化学物質排出把握管理促進法）は、施行7年後（平成19年3月）に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ずることとされている。

このため、平成18年5月「化学物質排出把握管理促進法に関する懇談会」（座長：大塚直早稲田大学法学部教授）を設置。5回の会合を経て、同年9月に報告書が取りまとめられた。

(2) 報告書の概要

〔実施状況〕

- ・事業者による自主的な排出抑制の取組等を通じ、PRTR対象物質の届出排出総量は過去4年間で14%減少。
- ・環境政策における基礎データとしての活用、事業者による自主的な化学物質管理の促進、国民の理解の増進等、PRTRデータの多面的な利用が進展。

〔今後の課題及び対応の方向〕

PRTR制度に関する課題

PRTR制度の実効性を確保し、データを活用した自主的な化学物質管理を促進していく観点から、以下の課題が指摘されている。

- ・有害性データと組み合わせた解析、排出量増減要因の把握及び環境モニタリングデータとの比較等、PRTRデータの一層の活用。
- ・個別事業者の届出データについて、国による公表を含め、開示請求によらず国民が容易に入手可能とする手法について検討。
- ・廃棄物の処理方法等の届出事項の拡充。なお、化学物質の製造・使用量及び貯蔵量等については、届出事項とすべきとの意見と、届出事項とする目的と効果等についてさらに議論する必要があるとの意見があった。
- ・従業員数は少ないが排出量の多い事業者からの排出把握等のための対象事業者の要件の見直し。
- ・「化学物質の分類・表示に関する世界調和システム」（GHS）等を踏まえた

対象物質の見直し。

- ・ 排出・移動量把握手法の改善等によるデータ精度の向上。
- ・ 未届出事業者への指導強化、地域における化学物質管理等との連携の観点からの地方公共団体における役割。

MSDS制度に関する課題

- ・ MSDSのGHSへの適合の更なる推進、制度の運用状況の適確なフォロー及びMSDS情報の国民への伝達
- ・ MSDS制度やその他の有害性情報の伝達に関する制度については、有害性データの提出や製造量の届出、製品の表示等の措置を定めている化学物質審査規制法（化審法）との一体的な検討

自主的な化学物質管理

- ・ 事業者の自主的な化学物質管理計画等の国、自治体、地域住民等の支援の下での実施。これら方針・計画については、国や自治体への提出を義務づけるべきとの意見、提出義務づけは自主性を損なうとの意見等があった。
- ・ より安全な物質への代替、地域におけるリスク評価、事故・災害に伴う排出への対策も含めた自主的な化学物質管理に関する指針の作成

参考 1 懇談会委員	参考 2 開催経緯
大塚 直 早稲田大学法学部教授（座長）	第 1 回平成18年5月10日（水）
有田 芳子 主婦連合会	第 2 回平成18年6月13日（火）
安藤 健吾 日本自動車工業会工場環境部会委員	第 3 回平成18年7月27日（木）
池田 茂 東京都環境局有害化学物質対策課長	有識者ヒアリング
岸川 敏朗 神奈川県環境農政部化学物質対策担当課長	第 4 回平成18年8月 3日（木）
小出 重幸 読売新聞社 編集委員	有識者ヒアリング
白石 寛明 国立環境研究所環境リスク研究センター長	第 5 回平成18年8月29日（火）
瀬田 重敏 東京農工大学客員教授	
豊田 耕二 日本化学工業協会常務理事（第 2 ～ 5 回）	
中杉 修身 上智大学教授	
中田 三郎 日本化学工業協会常務理事（第 1 回）	
中地 重晴 有害化学物質削減ネットワーク	
新美 育文 明治大学法科大学院教授	
藤江 幸一 豊橋技術科学大学教授	
安井 至 国連大学副学長（敬称略）	

化学物質排出把握管理促進法の施行の状況 及び今後の課題について

平成 1 8 年 9 月

化学物質排出把握管理促進法に関する懇談会

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（化管法）は、化学物質排出・移動量届出（PRTR）制度及び化学物質安全性データシート（MSDS）制度を通じ、事業者による化学物質の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、平成 11 年 7 月に制定され、平成 12 年 3 月に施行された。PRTR 制度は、354 種の化学物質について、事業所から環境への排出量及び廃棄物としての移動量を毎年国に届け出ることとし、届出対象事業所以外の環境への排出量の推計と合わせて、排出量・移動量の集計結果を国が公表する制度である。MSDS 制度は、435 種の化学物質について、事業者間で取引を行う際、物質の有害性や取扱に関する情報をデータシートの形で伝達する制度である。化学物質管理に関しては、化管法に基づき国が化学物質管理指針を定めており、事業者に対し、化学物質管理のための方針、目標、計画等を定めることを求めている。

化管法は、施行 7 年後（平成 19 年 3 月）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ずることとされている。環境省では、化管法の施行状況及び必要な措置の検討のための準備として、PRTR 制度、MSDS 制度及び化学物質の自主管理の現状と今後の課題を整理するため、自治体、事業者、市民（NGO）及び学識経験者による「化学物質排出把握管理促進法に関する懇談会」を設置した。懇談会では、5 回の会合を開催し、化管法に基づき集計された過去 4 年分の PRTR データ、化学物質管理の取組状況等について調査するとともに、各界の有識者による意見を聞き、この報告書を取りまとめた。

1．化管法の意義及び位置づけ

化管法の施行状況を評価し、今後の措置を検討するに当たっては、まず我が国における化学物質管理政策全体の流れにおける化管法の位置づけを明確にした上で、制度導入当時の目的に関する議論、国会審議における附帯決議で示された課題等にも留意することが必要である。

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し、安全・安心な社会を実現するための国の基本的な方針は平成 18 年 4 月に閣議決定された第 3 次環境基本計画に示されている。同計画では、化学物質管理政策は、科学的な評価をベースとし、予防的アプローチを適用しつつ、環境リスクをできる限り低減させることを基本としている。

化学物質の環境リスクの低減を実現するための社会的な仕組みは、化学物質管理に関する法令、国及び地方公共団体の政策、事業者の努力、国民の理解等により形成される。化学物質管理に関する法体系の中で、化管法は、事業者による自主的な化学物質管理を通じた環境リスクの低減を促すとともに、化学物質の環境リスクに関する情報を共有し、事業者・国民の理解を増進する役割を負っている。化管法は、事業者が製造又は使用する化学物質の管理に関わる法律であり、排出や有害性に関する情報の流れを規定するものであるという点で、化学物質の有害性等に関する審査及び製造、使用等の規制措置を定めた化学物質審査規制法（化審法）と密接に関連している。

また、個別の化学物質について、環境保全上の支障の防止の観点から重点的な対策が必要な場合には、大気汚染防止法、水質汚濁防止法等による規制等の措置がとられることと

されている。化管法は、製造・使用規制や排出等に関する重点的な対策を講ずるに至らない物質も含め、事業者の自主的な化学物質管理、物質の代替、排出抑制等を促すものといえることができる。

PRTR 制度導入の際の中央環境審議会の審議では、経済協力開発機構（OECD）の勧告や、米国、欧州等における制度化の状況を踏まえ、我が国にふさわしい制度の基本的な考え方について議論が行われた。同審議会の答申（平成 10 年 11 月）では、我が国の PRTR 制度は、データが各主体に共有されることにより、事業者及び国民の環境負荷の低減努力が促進・透明化・支援・補完されるような、社会的な意義が大きい枠組みとすることを基本とすることとされた。さらに、同答申では、PRTR の意義として、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、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・進捗状況の把握の 5 項目が挙げられている。化管法の施行状況の評価に当たっては、こうした目的に照らして効果の点検を行うことが必要である。また、平成 15 年の国連欧州経済委員会 PRTR 議定書の制定など、諸外国でも新たな制度の開始や見直しが進んでおり、こうした動向を参考とするとともに、国際協調に配慮すべきである。

化管法成立時の衆議院・参議院附帯決議では、物質選定や業種の指定、営業秘密に関する審査等における留意事項が示されるとともに、利用者の利便性を勘案した幅広い情報提供手段を活用すべきこと、地方公共団体との連携の在り方についてさらに検討を進めるべきこと、実効性を高める観点から制度の機動的な整備・改善に取り組むべきこと等が指摘されており、これらの指摘を踏まえ、化管法の施行状況の点検を行うことが必要である。

2．化管法の施行の状況及び効果

（１）法の施行状況

PRTR 制度については、平成 13 年度のデータから、毎年約 4 万事業所から届出が行われ、これまで 4 年分のデータが集計・公表されている。排出量の届出のため、業界団体等により 58 種のマニュアルが作成されている。集計結果、届出外排出量の推計と併せ、環境省、経済産業省等のホームページで公表しているほか、地方公共団体においても区域内の集計結果を公表しているところが多い。個別データについては、平成 15 年 3 月以降、これまでに約 2700 件の開示請求が行われている。このように、全般的には、地方公共団体や産業界の努力により、PRTR 制度は多くの対象事業者や関心のある国民には定着してきているといえる。

化管法の施行状況については、平成 15 年度の総務省の行政評価・監視で取り上げられ、平成 17 年 5 月、総務大臣から各省大臣に対する勧告が行われた。同勧告では、PRTR データの届出義務がありながら、制度の不知、理解の不足等により届出が行われていない事例が指摘されており、さらなる実態把握及び届出励行が必要となっている。また、総務省の勧告では、MSDS の提供がなされていない事例や、化学物質管理指針の周知がなされていない状況についても指摘されている。さらに、環境省によるアンケート調査において、環境 NGO における PRTR 制度の認知度が必ずしも高くない状況が明らかになるなど、化管法の国民・事業者へのさらなる浸透が課題となっている。

こうした課題を踏まえ、国及び地方公共団体においては、PRTR 制度、MSDS 制度、化

学物質管理指針等に関する事業者へのさらなる周知徹底、国民への情報提供に努めており、また、経済産業省において事業者へのアンケート調査を実施している。今後、これらの状況を踏まえてさらに法の施行状況の評価を行うことが必要である。

(2) 化管法の効果

制度開始以来4年間のPRTRデータを見ると、対象物質の届出排出量の合計は、平成13年度の約313千トンから平成16年度は約270千トンと約14%減少している。また、環境モニタリングを継続的に実施している有害大気汚染物質のデータからは、多くの物質について、環境濃度レベルの減少も見られる。排出量の減少の理由は様々であるが、平成16年度に環境省が実施した事業者アンケートによると、PRTR制度が排出削減努力の理由の一つとして挙げられている。PRTR制度により個別の事業者、業界等の取組がどの程度進んだかについてはさらなる解析が必要であるが、総体として、PRTR制度は化学物質の排出抑制に一定の成果を収めていると見ることができる。

表1 PRTR 届出排出・移動合計量の推移

排出先		平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度
排出量 (トン/年)	大気	279,478	255,105	250,669	233,387
	公共用水域	12,631	12,041	12,548	11,306
	土壌	234	299	250	256
	埋立	20,451	22,429	27,290	24,609
	合計	312,794	289,873 (-7.3%)	290,756 (-7.0%)	269,558 (-13.8%)
移動量 (トン/年)	廃棄物移動	212,415	207,140	232,267	226,913
	下水道への移動	3,973	2,977	3,108	3,033
	合計	216,388	210,117	235,375	229,946
排出量・移動量合計(トン/年)		529,182	499,990 (-5.5%)	526,131 (-5.8%)	499,504 (-5.6%)

注：括弧内は13年度データからの増減

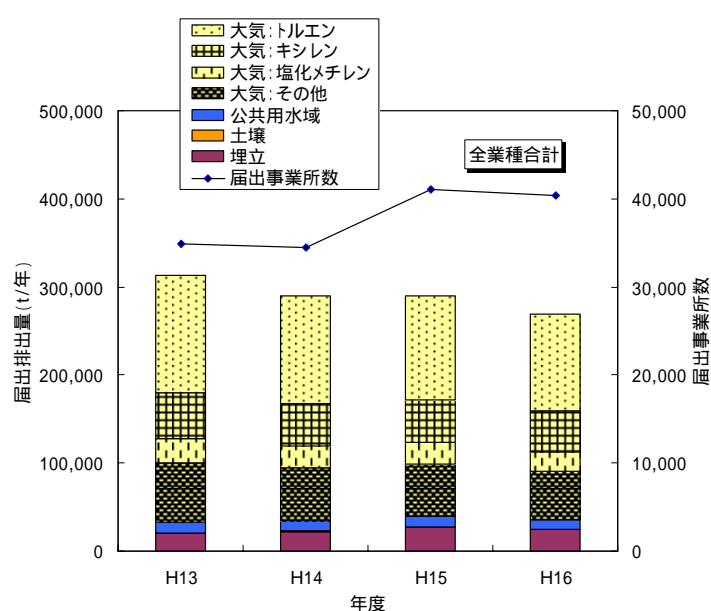


図1 PRTR 届出排出量及び届出事業所数の推移

このように排出量データで表すことができる効果に加え、事業所からの化学物質排出量が明らかとなることにより、事業者、国民、国、地方公共団体が共通の理解の下、化学物質管理の取組を進めることができるようになっている。前節で述べた PRTR 制度の多面的な意義に対応し、国及び地方公共団体における PRTR 制度・データの活用事例を下表に示す。

表 2 国及び地方公共団体における PRTR 制度・データの活用事例

PRTR の意義	PRTR の活用事例
環境保全上の基礎データ	第 3 次環境基本計画において、PRTR 排出量データを化学物質分野の取組推進に向けた指標とすることとしている。 特別管理廃棄物制度等、各種政策の検討に当たって基礎データとして使用している。
行政による化学物質対策の優先度決定	化学物質の環境リスク評価に利用している。 環境モニタリングの対象物質・対象地点の選定に利用している。 化審法に基づく監視化学物質のリスク評価等に利用している。
事業者による自主的な管理の改善の促進	事業所周辺の環境濃度予測等のツールを事業者に提供している。 地方公共団体において、立ち入り検査等における事業者指導の資料として利用している。
国民への情報提供と化学物質に係る理解の増進	データの集計結果を公表し、インターネットで入手可能としている。 排出量及び予測大気濃度の地図情報を作成し、インターネットで入手可能としている。 PRTR データを活用した市民向けのガイドブック、化学物質ファクトシート等を作成している。
環境保全対策の効果・進捗状況の把握	大気汚染防止法の優先取組物質の削減については、モニタリングデータ及び PRTR データで対策状況を把握することとしている。

さらに、PRTR データを用いた企業と地域住民との対話、化学物質の排出や環境への影響、排出抑制の取組に関する企業による情報提供、市民団体におけるインターネットを通じた情報共有の取組等も進んでいる。このように、化管法を活用して、事業者における環境管理の推進、国民の環境リスクに対する意識と理解の向上を目指す取組は始まっており、これらの取組の経験を踏まえて、課題を抽出していくことが必要である。

3 . PRTR 制度に関する課題

PRTR 制度に関しては、過去 4 年間のデータが集積し、対象物質の総排出量も減少するなど、一定の成果が見られているところであるが、リスク評価や化学物質管理への PRTR データの活用は必ずしも十分であるとは言えない。また、制度の実効性を確保し、データを活用した化学物質管理を推進していく上で、いくつかの課題が明らかになってきている。本章では、PRTR 制度に関する課題について述べる。

(1) PRTR データの活用

PRTR 制度の多面的な意義に対応したデータの活用状況については、前章に示したところである。PRTR 排出量の合計値から、産業界総体としての排出削減には進展が見られたが、さらに業種ごと、個別企業ごと、物質ごとに解析することにより、事業所の規模にかかわらず一様に取組が進んでいる業界、大規模事業所では取組が進んでいるが中小企業では取組が遅れている業界など、業界ごとの特色を見ることができる。本懇談会においても、業種別・事業所規模別など、様々なデータ解析を行ったが、以下のような点について、全国レベルで、あるいは地域レベルで、さらにデータの解析を行い、データの精度の向上、事業者・国民の理解の増進、環境への負荷の低減等に活かすべきである。その際、現在の PRTR データでは十分に解析できない課題についても、整理することが必要である。

化学物質の有害性データと組み合わせた解析及びリスク評価への活用

排出量の増減要因やプロセスの改善などの取組に関する情報収集、解析

一般環境・事業所周辺のモニタリングの推進、環境濃度測定データと排出量データとの比較 等

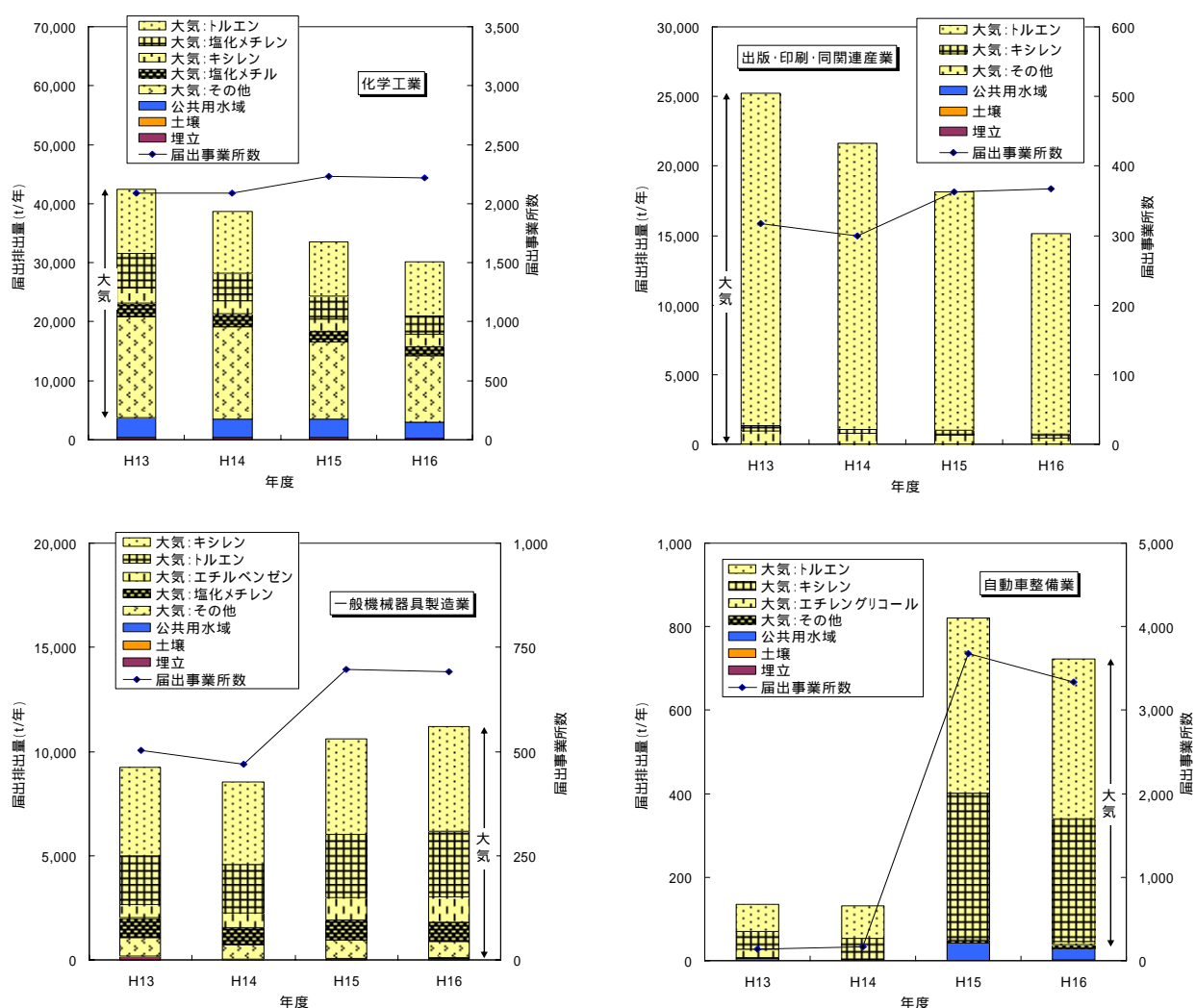


図2 いくつかの業種における届出排出量・届出事業所数の推移

また、集計データの公表については、各物質の業種別、都道府県別等の集計結果が公表されているが、こうしたデータのみでは一般国民にはわかりにくい。このため、地理データとのリンクや濃度予測結果等の提供が試行的に行われているが、さらに、物質の有害性データと組み合わせるなど、わかりやすい情報提供方法について、国や地方公共団体において検討すべきである。その際、外国等の先進的な事例を参考とすべきである。

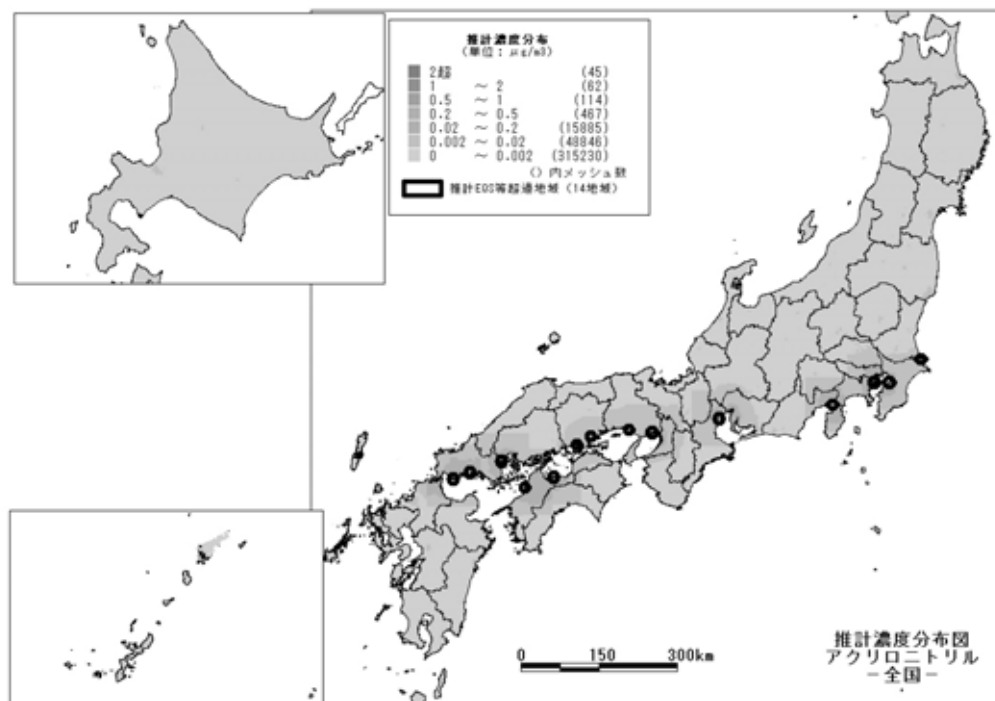


図3 PRTR データを用いた地図情報の提供例

(2) 排出量の開示及び公表

現行化管法では、国が届出排出・移動量データを都道府県別・業種別・従業員規模別等に集計し、公表することとされている。個別事業所からの排出・移動量データについては、国民からの請求に基づき開示することとされている。開示請求に当たっては、当該年度の全届出データを、コンパクトディスク1枚分に相当する手数料で請求することができる。なお、個別の化学物質の使用等に関する情報が営業秘密に該当する場合には、物質名を秘匿して排出・移動量を届け出ることとするよう国に請求することができるが、このような請求はこれまで行われていない。

個別事業所からの排出量が明らかになり、国民の理解の下に化学物質管理対策が進められるようにすることが、PRTR 制度の大きな意義である。しかしながら、現行制度では、個別データの入手には開示請求手続きが必要であり、そのデータの扱いにも専門的知識を要する状況にある。欧米では、個別事業所のデータがインターネットで入手可能となっており、多くの国の公式ウェブサイトでは、地図検索機能等の工夫がなされている。我が国でも、地方公共団体における化学物質対策の立案・推進、環境 NGO や研究者によるデータの解析、事業者・国民の理解の増進等の観点から、個別データの公表のニーズは高い。

PRTR 制度導入の際には、説明付きの集計データを国民すべてに提供することは有用であるが、個別事業所からの排出・移動量データについては、関心を有する国民や事業者が知りうる仕組みにしておけば法目的達成に十分であるとされ、また、個別データの公表は、

合法的な事業活動に対して不適切な社会的圧力をかける懸念があったこともあり、個別データの提供は開示手続きによることとされた。しかしながら、PRTR 制度が定着してくる中、化学物質管理に関する地域の状況について、地図情報等と組み合わせてわかりやすい情報提供を行うためには、都道府県ごと、業種ごと等の集計データのみでは不十分であり、個別データに遡ることができる形で情報を提供することが必要であることが認識されてきた。このように、個別のデータを国民に入手可能とし、さらにそれを活用してわかりやすく国民に情報提供していくことは、国の重要な役割である。現在、個別事業所のデータについては、全データ開示の仕組みにより、実質的には公表されているのと同じこととなっており、いくつかの NGO においては、開示により得られた個別データをインターネットで公開しているが、これにより不適切な社会的圧力が生じているとの状況は見られない。

したがって、個別事業所からの排出・移動量データについては、国自らが公表することも含め、開示請求によらずに国民が容易にかつ利便性の高い形で入手可能とする手法について検討し、さらに地図情報等と組み合わせることによって、地域における環境リスクの状況が理解できるような情報提供を行うことが適切である。

(3) 未届出事業者対策

PRTR 制度の実効性及び運用の公平性を確保するためには、届出漏れをできる限り減らす必要がある。化管法では、届出義務がありながら届出がなされていない事業者を把握する仕組みがなく、未届出の事業者の全容は明らかではないが、平成 15 年度の総務省の行政評価・監視においては、他法令の届出台帳や地域の企業要覧等から、未届出の事業者が多数見つかっている。

このため、平成 17 年度データの届出については、過去に届出のあった事業者への確認作業や企業要覧等を用いた制度の周知を強化するとともに、個別の未届出事業者に関する情報収集を行っているところであり、その結果を踏まえてさらに未届出事業者対策を検討すべきである。さらなる対策としては、届出義務についての事業者の自覚を促しつつ、未届出事業者に対しては法的措置も視野に入れた指導・監督を行うほか、対象事業者に過度の負担とならない効率的・平易な届出方法の工夫についても検討すべきである。その際、後述するように、地方公共団体が実施している環境保全に関する事業者への指導等とのリンクが重要であり、地方公共団体が果たすべき役割について、さらなる検討が必要である。

(4) 届出事項

現行化管法では、対象化学物質の環境への排出量、廃棄物としての移動量、及び事業所所在地等の関連情報の届出を対象事業者に求めている。本懇談会では、これに加えて、対象化学物質の取扱量、貯蔵量、製品としての出荷量等を届出事項とすることについて議論を行った。これらの事項については、データの多面的な活用のために幅広い事項を届出させるべきとの意見がある一方で、届出事項の追加の検討に当たっては、現在のデータで何が分かって何が分からないのかを明らかにし、追加の目的と効果を具体的に議論する必要があるとの意見があった。また、企業秘密の保護についても配慮が必要との意見もあった。

以下、各事項についての議論の概要を示す。

<取扱量>

化管法では、対象化学物質の取扱量（製造量及び使用量）が 1t（一部の物質については 500kg）以上の事業者が、排出量届出の義務を負っている。この取扱量データについては、

事業者からの届出排出・移動量データのチェックを行うとともに、届出漏れのチェックに活用するため、

取扱量と排出・移動量を比較して事業者における化学物質管理の努力を評価するためとの二つの目的で、届出事項に追加すべきとの意見があった。実際に、いくつかの地方公共団体では、これらの目的のため、条例に基づき、又はアンケートを通じて、取扱量データを把握している。

一方では、届出事項の追加には、その目的の重要性を議論し、さらにその目的のために当該事項が最適の指標となるかについて議論する必要がある、例えば化学物質管理努力の評価については、排出量を取扱量で割るなどの単純な指標では事業者の努力は把握できず、かえって誤解を生じるおそれもあるとの意見があった。

また、取扱量を届け出ることとした場合、データを開示・公表すべきかどうかについても、透明性の観点から排出・移動量データと同様に開示・公表すべきであるとの意見と、取扱量データは企業秘密として保護されるべきとの意見があった。

<貯蔵量>

事故・災害における化学物質の排出等に地方公共団体等が適切に対応するとともに、これらのリスクに関する周辺住民の不安に対応するためには、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。

しかしながら、事故・災害対策のような保安上の問題を PRTR 制度の中で扱うべきかについては意見が分かれ、消防法等の他の法規でどこまでカバーされているかも含め、さらなる議論が必要である。

<その他>

製品としての出荷量についても、物質の生産から消費、廃棄に至るフローの全体を把握する観点から、届出事項に加えるべきとの意見があった。しかしながら、製品の流通経路は複雑であり、個々の事業所からの製品出荷量を届出させても、そのデータから化学物質の環境への排出や環境リスクに関する情報を導き出すことは極めて難しい。諸外国においても、製品としての出荷量を届出事項としている例は確認されていない。

現行化管法では、下水・廃棄物としての移動については、移動量のみが届出事項となっている。一方、水への排出については、排出先の河川等の名称の記載を求めており、事業所内の埋立に関しても、処分場の種別の記載を求めている。廃棄物としての移動についても、廃棄物の種類及び処理方法の記載を求めるとともに、下水についても放流先の下水道名の記載を求めることにより、廃棄物及び下水の処理に伴う環境への排出量の推計に資することができる。また、廃棄物の移動先についても届出事項とすべきとの意見があった。これらを届出事項とすることについては、廃棄物処理法等の規制内容との関係を整理した上で、さらに検討すべきである。

これらのほか、排出量の届出と併せ、排出量の算出方法、排出量増減の理由、排出管理

目標、代替物質の名称等についても、届出またはフォローアップ調査を検討すべきとの意見がある一方、代替物質については企業秘密であることが多いとの指摘があった。これらの情報については、一律に届出事項とすることは現時点では難しいが、必要に応じて個別に聴取すべきである。

（５）対象事業者

<対象業種>

対象業種以外の事業者からの排出量については、国が推計を行っている。このうち、排出量の多いのは建設業、農業等であり、これらについては、事業所単位での排出量の把握が難しいことから、国が推計を行っているものであるが、さらに詳細な排出量の把握の可能性について検討すべきである。事業所単位での排出量の把握が可能な業種については、主要なものは現行制度でほぼカバーされていると考えられるが、スポーツ施設提供業、医療業等いくつかの業種について、追加の可能性について検討すべきである。一方、対象事業者の約半数を占める燃料小売業については、業界団体へのヒアリング等届出とは別の方法で排出量の把握が可能であるとの意見があり、適切な排出量把握の方法について検討が必要である。

<従業員数・取扱量の規模要件>

現行化管法では、対象業種の事業所のうち、事業者の従業員数が21名以上であり、かつ、いずれかの対象化学物質の年間取扱量が1t（一部の物質については500kg）以上の事業所が届出対象となっている。従業員数の要件は、中小企業に届出義務が過重とならないよう配慮するために設定されたものである。しかしながら、条例等の届出データの解析から、従業員数の少ない事業者からも大量の化学物質が排出されている場合があることが明らかとなっている。このため、中小事業者に配慮しつつ、従業員数にかかわらず大量排出事業者を見落とすことがないよう、規模要件について再検討すべきである。また、取扱量については、広範に使用されている物質の場合、取扱量の少ない事業所からの寄与は小さく、要件の緩和も可能である一方、特に有害な物質については、全体の排出量が小さいため、取扱量の少ない事業所の寄与も無視できない。したがって、物質の類型ごとに取扱量の要件に差を設けることにつき検討すべきである。

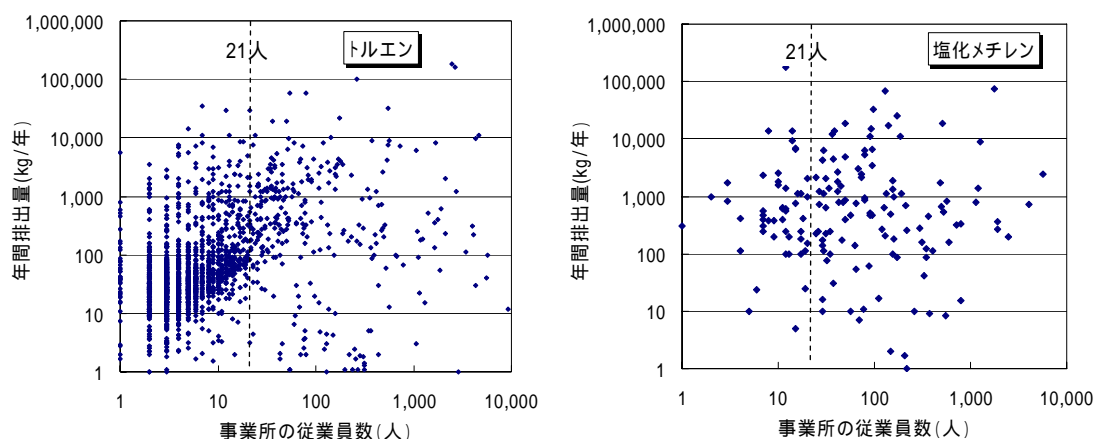


図4 事業所の従業員数と年間排出量の関係（東京都条例に基づく届出データより）

(6) 対象物質

PRTR 対象物質については、政令により、354 物質が指定されている。これは、平成 12 年 2 月の中央環境審議会答申に基づき指定されたものであるが、それ以降、化学物質の有害性に関する新たな知見、製造・使用状況の変化が見られ、見直しが必要となっている。特に、PRTR 対象物質を使用している事業者にとっては、非対象物質に代替する動きが見られるが、代替によりかえってリスクが増大することがないように、対象物質を随時見直すことが必要である。一方では、頻繁に対象物質を見直すと事業者における対応に混乱が生じるおそれがあり、5 年程度ごとに対象物質を見直していくことが適切である。

対象物質候補の検討に当たっては、化審法の監視化学物質等も含め、我が国で製造・使用されている幅広い化学物質について、製造・使用量、環境濃度データや毒性データの再評価を行って環境リスクの検討を行うとともに、届出データの検証を行うべきである。特に、「化学物質の分類・表示に関する世界調和システム」(GHS) に定められた分類基準に配慮すべきである。また、慢性毒性等だけでなく、地域住民の関心の高い事故のリスクを考えれば、急性毒性のある物質についても追加を検討すべきである。なお、対象物質を増やしすぎると個々の物質に対する管理意識が弱くなる懸念があることに留意すべきである。

なお、光化学オキシダントの原因となる揮発性有機化合物、ばい煙、温室効果ガス等についても、追加を検討すべきとの意見があった。しかしながら、これらについては、大気汚染防止法の下での排出インベントリの作成、大気汚染物質排出量総合調査、地球温暖化対策推進法に基づく排出量把握等が別途制度化されている。これらの制度に基づき収集される情報を総合的に解析すること等により、環境への負荷の低減に関する政策指標の検討や、事業者・国民にわかりやすい情報提供に努めることが求められる。

(7) 排出量把握手法

PRTR 届出データが実態を反映したものになるかどうかは、個別の事業所における排出量データの把握の精度にかかっている。個別の物質について、統計データ等から推計される我が国全体の排出量と、PRTR 集計データを比べた場合、大きなギャップが見られる場合がある。また、排出量から予測される環境濃度と実測値が大きく離れている事例もある。これらの実態を踏まえながら、排出量把握手法を改善していくことが必要である。

排出量の算出には、主に 4 つの方法（物質収支、実測、排出係数、物性値）が用いられており、国が一般的なマニュアルを提示するとともに、各業界において算出マニュアルが整備されている。これらについて、以下のような観点から現状を点検し、関係者の意見を聴きながら、見直していくことが必要である。

統計データ等に基づく排出量や環境濃度データ等を踏まえた精度の向上

排出係数の設定における排出抑制対策の効果の考慮

実測の際の定量下限値以下のデータの扱い

中小企業等にも利用可能な簡易な手法への配慮

事故時の排出についての排出量把握手法の整備

（８）届出外の排出量推計

届出外排出量の推計は、届出排出量と組み合わせて環境への排出の全体が把握できるよう、国が推計しているものである。推計手法が未確立である等の理由で推計が行われていない排出源の種類は明らかにされているが、これらについて、順次、推計手法を開発し、推計に組み入れていくべきである。特に、廃棄物処理施設や下水道終末処理場からの届出物質以外の物質の排出等、排出量全体に占める割合が無視できないものもあり、有害性の高い物質や排出量の多い物質等から重点的に、推計への組み入れを行うべきである。

現在、届出外排出量は、都道府県別・排出源別に集計・公表が行われているが、事業者が自ら取り扱う化学物質の排出削減に資するためには、市町村別や河川別など、より地域に密着した形で集計すべきである。また、届出データは毎年遡って修正されるが、届出対象外の推計データについては、排出量算定手法が変わった場合、過去のデータの修正は行われず、経年変化を評価することができない状況にあるため、今後、届出外推計データについてもデータの補正等について検討すべきである。

また、届出外の移動量については、推計方法が未確立であるため、化管法では推計対象とされていないが、有害性の高い物質や排出量の多い物質等から重点的に、推計手法の開発・推計への組み入れを行うべきである。

（９）地方公共団体の関与

地域における化学物質管理の推進には、地方公共団体の役割が重要であり、多くの地方公共団体において、条例や要綱等により、地域の事業者の化学物質管理に関し、きめ細かい情報収集、指導、助言等に取り組んでいる。

現行化管法では、PRTRの届出は都道府県知事を経由して行うこととされている。PRTR届出に関する未届出事業者への指導、届出データのチェック等に関しては、他の環境法令に基づく施設台帳等の情報とのリンクが有用であり、その実務のほとんどを地方公共団体が担っている状況である。また、PRTR届出事務への地方公共団体の関与は、他の環境法令に基づく指導や環境モニタリング等に届出情報を活かすことに役立つ。このような他法令関係事務とのリンクのため、届出の受付事務は環境法令の施行を担当している政令指定都市、中核市等でも担うことが望ましい。

一方、上記のような事務を行うには、法に定められた経由事務の規定のみでは不十分ではないか、地方公共団体による事業者への報告徴収・立入調査等についても検討すべきではないかとの意見があった。これらについては、さらに地方公共団体、事業者等の意見を聴きつつ、検討すべきである。

4．MSDS 制度に関する課題

MSDS については、平成 15 年度の総務省の行政評価・監視においては、適切に添付がなされていない事例が見つかった。MSDS 制度の適切な運用のため、MSDS の提供を受けられなかった事業者から相談を受けつける窓口として、平成 17 年度、国が「MSDS 目安箱」を設置したところであり、引き続き MSDS の実施状況の把握に努める必要がある。

表3 GHSにおける物質安全性データシート記載項目

1. 製品及び会社情報	9. 物理的及び化学的性質
2. 危険有害性の要約	10. 安定性及び反応性
3. 組成、成分情報	11. 有害性情報
4. 応急措置	12. 環境影響情報
5. 火災時の措置	13. 廃棄上の注意
6. 漏出時の措置	14. 輸送上の注意
7. 取扱い及び保管上の注意	15. 適用法令
8. 暴露防止及び保護措置	16. その他の情報

作成日 1995 年 5 月 16 日 改訂日 2001 年 1 月 25 日	
化学物質等安全データシート(性状取扱情報)	
<p>1. 製品及び会社情報</p> <p>製品名 トリクロロエチレン</p> <p>会社名 霞が関工業株式会社</p> <p>住所 神奈川県横浜市中央区 1 丁目 1 番地</p> <p>担当部門 品質保証部</p> <p>担当者(作成者) 製品太郎</p> <p>電話番号 045-123-4567</p> <p>FAX番号 045-123-4568</p> <p>製品コード CQS-0001</p> <p>緊急連絡先 横浜工場(電話番号 045-123-1234)</p> <p>整理番号 TCE-1</p>	<p>3. 危険有害性の要約</p> <p>最重要危険有害性: 吸入したり皮膚からの体内への吸収により、中枢神経系や血液に影響を及ぼす。蒸気は強い麻酔作用がある。</p> <p>有害性: 蒸気は強い麻酔作用があり、肝臓や腎臓に障害を起こしうる。この液体と接触すると、目は刺激され、継続して作用を受けると皮膚も刺激される。急性毒性の結果としては、中枢神経系の一時的障害、しかし永続的障害も起こる。火災の場合は、有害な塩化水素等が発生する¹⁾。</p> <p>環境影響: 水生生物に中程度の毒性を示すが、生物蓄積は低い。</p> <p>物理的及び化学的危険性: トリクロロエチレンは、室温では難燃性である。しかし、高温や高酸素濃度等の特殊な条件下では引火し、時には爆発する²⁾。</p> <p>主要な徴候: 麻酔作用</p> <p>分類の名称: (分類基準は日本方式)</p> <p>急性毒性物質、その他の有害性物質</p>
<p>2. 組成、成分情報</p> <p>単一製品・混合物の区別 単一製品</p> <p>化学名 トリクロロエチレン</p> <p>別名 トリクロロエチレン、三塩化エチレン</p> <p>成分及び含有量 99%</p> <p>化学特性(化学式又は構造式) $\text{CHCl}_2\text{CHCl}_2$</p> <p>宣報公示整理番号(化学法・安衛法) 2-105</p> <p>CASNo. 79-01-6</p> <p>化学物質管理促進法 第一種指定化学物質 政令番号 第 211 号</p> <p>労働安全衛生法 57 条の 2 第 1 項(通知対象物 政令番号第 383 号)</p>	<p>4. 応急措置</p> <p>吸入した場合: 傷病者を新鮮な空気のところに移し、窮屈な衣服部分は緩めて安楽な状態にし、医師が来るまで身体を冷やしてはならない。呼吸が停止しているときは、直ちに人工呼吸を行なうとともに、医師の診断を受けさせる。</p> <p>皮膚に付着した場合: 付着した身体部位を水で洗浄する。衣服、靴及び靴下等にかかっている時は、直ちに脱がせ、それらを遠ざける。</p> <p>目に入った場合: 直ちに多量の正常な流水で 15 分以上洗浄する。そのため、まぶたを指で広げ、同時に眼球をあらゆる方向に動かす。痛みのため目を擦ることはさせない。そして、なるべく速やかに眼科医の手当を受けさせる。</p> <p>飲み込んだ場合: 無理に吐かせないで、医師の手当を受けさせる。嘔吐する場合には、少なくとも頭部を横に向ける。意識喪失の危険がある場合には、待機や搬送は安定な側臥位で行なう。</p>

図5 MSDS の記載例(トリクロロエチレン)

MSDS は、対象化学物質又はこれを含む製品を他の事業者へ譲渡・提供する際に添付することとされているが、この場合における「製品」からは、取扱の過程で固体のままである製品や、主として一般消費者の生活の用に供される製品は除外されている。このため、MSDS 制度について、製品中の物質、消費者や廃棄物処理事業者への情報提供も含めて拡張すべきとの意見があった。

しかしながら、現行の大半の MSDS は、物質がそのままの形態で流通する段階を想定したものであり、さらに下流に行くにしたがって物質には様々な加工がなされ、使用者が求める化学製品の安全性に関する情報も異なってくるのが実情である。したがって、一つの MSDS で、サプライチェーンのすべての使用者が求める情報を提供することは不可能との意見もあった。さらに、これを一般消費者や廃棄物処理事業者にも有用なものとするのはさらに困難であるとの指摘があった。

また、廃棄物処理事業者への情報提供については、廃棄物情報の提供に関するガイドラインが運用されており、廃棄物排出事業者がこのガイドラインに基づき適切に情報提供できるようにすれば十分であるとの指摘もあった。

このような指摘を踏まえ、製品中の化学物質に関する情報共有や消費者等への情報提供に MSDS をどのように活用することができるかについては、有害性に関する情報の整備の問題と併せて、総合的に検討することとし、MSDS の GHS への適合をさらに推進し、制度の運用状況を的確にフォローするとともに、MSDS に盛り込まれた情報を国民に入手可能となるよう努めることが適切である。

5．自主的な化学物質管理

(1) 化学物質管理に関する目標・方針・計画

化管法に基づき国が定めた化学物質管理指針は、各事業者において、化学物質の管理に関する方針、目標及び計画を定めることを求めている。しかしながら、平成 15 年度の総務省の行政評価・監視結果に見られるように、こうした方針・目標・計画策定の必要性についての事業者への周知徹底は十分ではない。化学業界におけるレスポンスブルケアや、業界ごとの有害大気汚染物質・揮発性有機化合物（VOC）の排出削減計画等の取組は広がっているものの、事業者における計画的な取組をさらに促進することが必要となっている。

事業者における自主的な化学物質管理については、取組状況や成果を公表し、製品やサービスに環境への配慮について表示するなど、事業者の努力が報われ、社会的に評価され、さらに他社との競争で有利となるような仕組みが必要である。このため、環境マネジメントシステムの確立や環境報告書の作成の促進、環境ラベルなどの施策において、化学物質管理の視点を盛り込んでいくことが重要である。

事業者における化学物質管理においては、有害性が強く懸念される物質及びばく露の可能性の大きな物質の両面から、重点的に管理すべき物質を優先付けし、そのレベルに応じた管理を行うべきである。例えば、大気への排出に係る化学物質管理については、これまで、有害大気汚染物質の優先取組物質について排出削減の取組が進められ、また、各業界の VOC 削減計画において、PRTR 対象物質で排出量の多い物質の多くがカバーされている。今後、PRTR データを活用し、環境リスク低減のための対策が必要な物質について優先付けを行いながら、規制と自主的取組とのベストミックスに配慮しつつ、化学物質の管理の改善をさらに進めていく必要がある。

事業者による自主的な化学物質管理方針、目標及び計画については、その実効性及び透明性を確保する観点から、国や地方公共団体、地域住民等の支援の下で実行することが望ましい。現行化管法においても、国及び地方公共団体は事業者の自主的取組について技術的助言その他の措置を講ずることとされており、さらなる支援、助言を行うべきである。管理方針、目標及び計画については、国、地方公共団体への提出を義務づけるべきかについて議論があった。提出の義務づけは自主性のメリットを損ない、自主的な化学物質管理の促進の観点からは逆効果になるおそれがあるとの意見があった。一方では、自主的な管理であっても、透明性を高めるため、提出の義務づけについて検討の余地があるとの意見もあった。また、重点的な対策が必要な場合には他の環境法令で対応すればよいとの意見もあった。

(2) 化学物質管理の手法

化管法に基づき国が定めた化学物質管理指針においては、化学物質取扱設備の改善等の化学物質管理方法、化学物質の使用の合理化、国民の理解の増進、及び化学物質に関する情報の活用に関する指針が定められている。今後、事業者における自主的な化学物質管理を適切に進めるためには、PRTR データを活用した排出抑制対策、物質代替、リスク評価、事故・災害に伴う排出への対策等も含め、さらに具体的な指針を国が示すべきである。

(3) リスク削減のための物質代替

化学物質管理の状況に関する事業者へのアンケート調査等から、多くの事業者において、PRTR 対象物質から非対象物質への代替が進められていることが明らかとなっている。しかしながら、物質の代替においては、代替によりかえってリスクが増大することがないようにすることが必要であり、代替物質の有害性についての情報を踏まえた対応が必要である。その際、代替物質に関する情報は企業秘密であることが多いことにも留意する必要がある。これらのことから、代替物質となる可能性のある物質について、有害性に関する情報の収集及び提供を行い、代替によってリスク増大の可能性がある場合には PRTR 対象物質の追加を検討すべきである。

(4) 地域におけるリスク評価

事業者による化学物質管理は、地域における環境リスクを低減させるように行われる必要がある。このため、地方公共団体における地域の環境リスク評価、事業者による PRTR データを用いた地域の環境リスクへの寄与の分析等の取組が行われている。こうした取組が関係者の協力の下でさらに進められるよう、地域の環境リスク評価のための有害性・ばく露等に関する情報の共有、環境モニタリングの実施等について、地方公共団体、事業者等の協力体制を構築していくべきである。また、こうした取組を支援するため、各物質の有害性に基づいた評価指標、環境評価ツール、環境モニタリング手法等の開発をさらに進めるべきである。

(5) リスクコミュニケーション

化管法においては、国、地方公共団体及び事業者は、化学物質管理に関する国民の理解を深めるよう努めるべきとされている。環境省においては、リスクコミュニケーションの推進のため、化学物質と環境円卓会議の開催、化学物質アドバイザーの派遣、学習資料の提供等の取組を進めている。今後、これらの取組の効果を検証するとともに、地方公共団体及び事業者における取組状況、国民の理解の状況等を把握し、環境教育の推進も含め、さらなる取組について検討すべきである。

(6) 人材育成

化管法では、事業者に対する技術的助言及び国民の理解の増進のための人材育成が国及び地方公共団体の措置として定められている。こうした役割を担う人材には、化学物質の有害性データの解釈等、化学物質の環境リスクの管理に関する深い理解が求められることに留意し、さらに人材育成の取組を進めていくべきである。

また、地方公共団体においては、環境関係技術職員の大量退職が見込まれ、化学物質対策についても、人材の確保が課題となっているとの指摘があった。

6. その他の課題

< 国際的な展開 >

化学物質は国際的に取引され、国境を越えて環境中を移動するものであることから、国際的な観点から対策を進めることが重要である。このため、経済協力開発機構（OECD）を通じた先進国間の協力、残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約等のグローバルな取組に加え、アジア太平洋地域における取組のイニシアティブを我が国が積極的にとるべきである。

< マテリアルフローの検討 >

本懇談会においては、化学物質の排出・移動にとどまらず、製品中の化学物質のフローや環境・生態系での挙動、ばく露を含めた化学物質のマテリアルフローを解明することが必要との議論があった。しかしながら、化学物質・製品の流通・移動経路は複雑であり、情報収集のやり方によっては膨大な負担となるおそれもある。今後、求められるマテリアルフローの具体的なイメージ及びその目的について議論を深め、費用対効果も考慮した上で、必要な措置について検討すべきである。

< 製品の表示 >

製品中の含有物質及びその有害性に関する表示は、環境の観点とともに消費者への直接ばく露の観点から重要である。消費者向けの製品の表示については、家庭用品品質表示法等で規制されているが、これらの法令による対応や自主的な表示の可能性等につき、今後検討していくべきである。

国際的には、GHS を平成 20 年までに導入することが目標となっている。この目標に合わせ、GHS で有害性表示の対象となる物質の含有製品について、GHS に基づく表示を推進すべきである。

<知る権利と営業秘密・知的財産への配慮>

化学物質の環境リスクに関する情報は、事業者・国民の間で幅広く共有されることが重要である。懇談会においては、化管法は国民の知る権利を骨格とするべきとの意見があった。一方では、有害性情報の整備に関するコストや、産業の競争力の維持及び強化の観点から、営業秘密・知的財産の保護が重要であるとの意見もあった。知る権利と営業秘密・知的財産に対する権利との関係については、両者のバランス等に関し、本懇談会では具体的な検討を行わなかったが、化学物質の有害性情報の伝達等の検討に際し、さらに議論を深める必要がある。

おわりに

本懇談会では、化管法の施行の状況と今後の見直しの方向について、環境省及び経済産業省に資料を求めるとともに、関係者の意見を聴き、議論を行った。化管法の施行の状況については、過去4年間のPRTRデータ等から可能な限りの検討を行ったが、さらなる解析を行う必要な部分があり、現在実施中の事業者向けアンケートの結果も考慮し、さらに検討を行うべきである。また、見直しの方向については、懇談会において共通の理解に達した点についての提言を記載したが、意見が必ずしも一致せず、両論併記とした部分もある。化管法には広範な省庁、業界、団体が関連しており、今後、この報告書において指摘した論点について、さらに広範な関係者による議論が必要である。

なお、化学物質管理に関連する主要な法律として、化学物質審査規制法（化審法）があり、これについては、平成15年の改正後、改正法施行5年後（平成21年4月）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ずることとされている。本懇談会では、化管法に焦点を絞って検討を行ったが、我が国における化学物質管理政策全体の流れの中で議論すべき論点も指摘された。特に、化管法に基づくMSDS制度や、その他の有害性情報伝達に係る制度の検討においては、有害性データの提出や製造量の届出、製品の表示等の措置を定めている化審法との一体的な検討が必要である。今後、両法の連携に配慮し、当面講ずるべき措置について、さらに具体的な検討を行うべきである。