

東南アジアの化学物質管理の動向と課題

関東学院大学 織 朱實

1. はじめに

1.1 問題の所在

経済がグローバル化するにつれて、化学物質の適正管理は一国の国内政策の課題にとどまらず、国際的な課題となってきた。そうした中でSAICM (国際的な化学物質管理のための戦略的アプローチ)をはじめ、様々な国際的取り組みが始められているが、先進国の化学物質管理政策と東南アジア諸国の政策との間には、まだまだ隔りがある。また、東南アジア諸国といっても、REACHやGHSに即対応が可能な国がある一方で、MSDSの導入や実施に苦勞している国もあるというように、各国の化学物質管理の状況は様々である。しかし、大きく欧米との比較でみると、サプライチェーン全体、特に上流での管理徹底に関心がある欧米に対して、東南アジア諸国における化学物質管理の今までの関心は、産業廃棄物などとして排出される化学物質による環境汚染、製品中の化学物質の不適切な使用による健康被害など、下流での対応が中心となっている国が多い。

タイでは消費者に渡った後の化学物質の扱われ方が把握できていないことや、化学物質の有害性情報が消費者に届いていないことが大きな問題となっている。例えば、換気を必要とする有害物質が使われているトイレの消臭剤に、換気を促す情報が十分に普及していないことなど、ラベル表示の問題、消費者教育の不十分さ、不徹底さが政策課題として挙げられている。

また、インドネシアをはじめ、多くの国では産業廃棄物として化学物質が排出された場合、適切に処理を行うインフラが整っておらず、環境汚染が引き起こされていることも問題になっている。さらに、化学物質による事故発生時における、特に貧困層に対する救済方法やそのためのネットワークの構築方法なども大きな課題になりつつある。

こうした下流での問題に対して、各国で共通して考慮しなければならない点として特にあげられているのは、中小企業問題や、さらに小さな零細企業の問題である。家内工業的な染色工場などは、化学物質管理の知識や情報を全くもっていないと

いう危険な作業環境にあり、その対応が課題となっている。

このように東南アジア諸国の化学物質管理の現実と、欧州で進められているREACHなどの高い理想の政策の間には大きなギャップがある。そうした中で、各国で欧州の動きをうけて、化学物質管理に関する法整備が整えられ始めてきている。本稿では、東南アジアの中で特に先進的な動きがみられているタイとベトナムについて紹介する。なお、中国、韓国、インドネシア、マレーシアなど、その他のアジア諸国の化学物質管理の取り組みについては、拙稿『化学物質管理の国際的動向』化学工業日報社(2008)をご参照いただきたい。

1.2 新しい動向

タイとベトナムを「先進的」と評する理由は、他の東南アジア諸国が排出による環境影響に着目した政策が中心であり、また先進国の動向を考慮した法規制の導入もなされているが、個別的導入にとどまっているのに対して、両国では、総合的に化学物質を管理するという視点が入られようとしている点である。

タイでは、個別の法規制は大きく変えられていないが、SAICMに全面的に対応する化学物質管理戦略が策定されている。戦略は多様な利害関係者の関与により策定され、化学物質管理を省庁横断的に取り組もうとする姿勢が示されている。

また、ベトナムでは「化学物質法」という化学物質管理を全体的にカバーしようという野心的な新法が制定された。ここでは、REACH・GHS対応を考慮し、新規化学物質の登録制度に加え、既存化学物質についても取り扱い事業者の届出の義務付け等が規定されている。

これらの国の取り組みは、実施という面ではまだまだ課題は多いが、総合的化學物質管理に向かったの第一歩という点では先進的であると言える。

2. タイ

2.1 概要

アジアの中でも特に先進的に化学物質管理について取り組み始めているのはタイであろう。タイでは、急速な工業化と都市化によって環境汚染が

進んできたことから、1975年に国家環境保全法が制定された。その後1980年代には、さらに環境汚染が深刻化したことで、1990年の第7次国家経済社会開発5ヶ年計画の中で、環境保全に本格的に取り組むことが表明されて資源の管理と環境保全のための計画が盛り込まれた。1992年には、環境保全に関する基本法ともなる「環境保護推進法1992」が制定され、同年に有害物質法や工場法、公衆衛生法など主要な法律が制定され、法整備が進んだ。化学物質管理に関する法制度としては、主に、有害物質法、工場法および労働安全法があげられ、有害物質の定義、分類、表示、管理などが規定されている。

一方、廃棄物に関する法律はなく、有害物質法や工場法の下での工業省令や告示によって、有害廃棄物の規制が行われている。しかし、工場から排出される有害性・危険性の高い化学物質を含んだ産業廃棄物の規制体系としては十分でなく、また実際に適切に廃棄物処理を行う処理業者も不足していることから、産業廃棄物に含まれた化学物質による環境汚染の被害を回避するために有害物質法等によって排出そのものの規制が厳格にされている。有害な化学物質を含んだ産業廃棄物自体が事業者から排出されないよう、あるいは事業者が適正処理を確保するよう、有害物質法の対象物質の基準が厳しく設定されている。その結果、有害性の低い物質でも有害物質として分類され、有害物質法により規制されるという事例もでてくる。これは、実際問題に対応するために化学物質管理の中に、産業廃棄物の適正処理を確保するための規制という視点が入れているなど、有害物質の選定や基準の設定の背景が異なっているためであり、その点に留意する必要がある。

2.2 新しい化学物質管理戦略

このような状況の中で、タイでは「第三次化学物質管理戦略」(2007年～2011年)を作成している。この戦略のもとで、行政、事業者、市民団体などの様々な利害関係者が化学物質管理推進のための行動をとることが計画されている。これはタイの国内事情を踏まえた上で、SAICMに対応するためのものである。第三次化学物質管理戦略では、行政担当部署ごとにアクションプランがたてられ、例えば環境省の公害管理局は、2011年までに「化学物質による緊急事態を原因とする汚染問題の調査及び対策」を行うことになっている。食品医薬

品局と地方自治体、タイ産業連盟化学局が協力し、二年間で有害化学物質リスク管理モデルを作ろうというプロジェクトもある。また、工業省では「GHSシステムに基づく工場事業者の化学物質管理能力向上」プロジェクトを2007年から2011年の間に実施する計画が進められており、保健省では「化学物質管理について、行政職員、民間および一般住民の能力開発」を行う計画がある。

2.3 今後の課題

タイの「第三次国家戦略」では、持続的な安全保障国家の開発が謳われ、国際的競争力と経済的な発展を目指しており、これら2つの戦略の整合性をとることが重要であるとされている。例えば、第三次国家戦略においてタイ国を安全な食糧供給地とする政策が打ち出されているが、食品中の食品添加物や防腐剤等の十分な情報がないままに使用されると、「タイの台所は世界の台所」というスローガンの実現が難しくなる。

このように、世界的な潮流に適合していくためには、MSDSの普及や零細企業に従事する人々が、化学物質の毒性や化学物質の扱いについて正しい知識を得る必要がある。今後は、化学物質管理戦略で示されているこれらの問題意識をもとに、2.2に紹介したアクションプランやプロジェクトが予定通り実行され、定着させられるか否かが課題となっている。

3. ベトナム

3.1 概要

ベトナムは南北統一以降、中央集権的計画経済体制のもとでの国営企業を中心とした重工業化を目指していたが、この政策は巨額の投資負担によって、政府が財政破綻状態に陥る等の行き詰りをみせることとなった。そうした状態を打破するために民営化、国際化が図られる中で、適正な化学物質管理の必要性が認識されるようになり、2007年に、今まで個別に対応されてきた化学物質管理についての包括的法律として「化学物質法」が制定された¹⁾。

新法制定以前のベトナムにおける化学物質管理の主眼は、化学物質の製造工場における管理に置かれており、化学物質を使用する工場における管理の視点はなかった。製造管理については、化学品、消費者製品、化粧品などの危険性分類などいくつかの規則を制定していたが²⁾、これらは個別的な規制であり、その内容も一般的な管理原則を

定めたものに過ぎず、国際的な取引に対応できる内容ではなかった。また、ベトナムの化学物質管理政策を実施するうえで不可欠な化学物質の情報(特に民間企業が使用・保有している化学物質情報)が不足しているため、どのような性状の化学物質がどれだけ、どこで使用されているかという政策の基礎情報が不足していた。そのため、国内の化学物質情報収集システムを導入することが急務であった。化学物質法は、こうした要請に応えるものである。

3.2 新しい化学物質法の特徴

新法の特徴は大きく三つある。一つ目は管轄省庁が工商省になった点である。従来、ベトナムには化学物質管理全般にかかわる各省庁の活動を調整する政府横断的組織が存在せず、各省庁がそれぞれ所轄の問題に対処するという省庁別のアプローチがとられていた。このため、化学物質管理政策の管轄をどこにするかの検討が行われ、結局、ベトナムの環境省は汚染対策を主眼としており、化学物質管理について十分な知見がないことから、法律の運用と化学物質管理全般についての中心的な主体を工商省とし、工商省傘下に化学物質管理局が新設された。

二つ目は情報収集システムの確立である。化学物質管理政策の立案・実施にあたっては、化学物質管理の現状を把握することが必要不可欠であるが、ベトナムにはそうした情報を収集するための制度的枠組みがなかった。化学物質の安全管理のための基準や規制を策定・実施するために必要な一般的なデータとして、EU、中国、米国、日本等の有害物質リストが活用されているが、それらのリストのうちでベトナムにどのようなものが必要であるかを判断するためには国内の基礎データがどうしても必要となる。新法のもとでは、化学物質の製造・輸入、使用にかかわる企業は、化学物質に関する情報を政府に提出しなければならないこととなった。

三つ目がGHS対応である。これまでは有害物質のリストはあったが、ロシア、ポーランドなどの規定をそのまま導入したもので、化学物質の有害性による分類、ラベリングは規定しておらず、体系的に分類する仕組みはなかった。新法では、化学物質をその特性に応じて、禁止、制限、商用に使用できるが消費者向けには使用を禁止するなどに分類し、ラベルを付けることが規定された。な

お、新法制定の前に工商省が小規模な調査を行ったところ、300～500物質についてGHSが必要になるとのことであった。新法は2008年4月1日に発効し、政令となるガイドラインの策定が進められた。主なガイドラインは、罰則規定とGHS、情報収集システムに関するものである。

表1 ベトナム化学物質法の概要(筆者作成)

第1章	定義、適用範囲、化学物質の取り扱いの原則、国家の基本的方針
第2章	化学工業の発展
第3章	化学物質の製造および取引
第4章	分類・表示、包装および安全性データシート
第5章	化学物質の利用
第6章	事故
第7章	化学物質情報の届出、登録、提供

3.3 今後の課題

化学物質法は、ベトナムにおける化学物質の安全管理のための情報収集制度の確立という大きな目的のための画期的な制度である。しかし、今までまったく経験がないことを要求しているために課題も多い。運用面での課題としては、行政機関の能力向上、企業の能力向上、言語の問題などがある。法律の目的は、化学物質の安全を確保することであり、そのためには化学物質の安全性、毒性を見極めることが必要であるが、行政機関の能力、知識がまだ十分でないという関係者の認識がある。問題の解決には、訓練教育や情報の提供に加え、機材、施設などのインフラも必要とされる。特に地方自治体の能力向上は大きな課題とされている。地方自治体の役割は、化学物質の製造・使用・保管に関する申告の受付、工場での化学物質の検査、工場への認可の発行、モニタリングである。これらの責務を果たすための地方自治体の知識が十分でないことから、ネットワーク作りと、システム運営のための知識の向上が必要となる。そのためには、専門家がアドバイスできるような機関を作る必要があるとの指摘も出されている。また、申告された情報をどう処理して、管理に役立てることができるのかも今後検討されるべき課題である。

また、新法の下でも、現在は海外の有害性基準等をそのまま適用しているが、これをベトナム仕様とするための能力の向上が求められる。そのためには、海外のリスクアセスメント等の情報が不可欠であるが(たとえばMSDSなどについて調べようと思うと外国の文献・サイトにいくしかない)、

言語の問題から現場の担当者に十分な情報が行きわたらないという課題もある。このように、化学物質法は、化学物質の総合的安全管理のための法律としては、現時点では網羅的で優れたものであるが、いかにそれを実施するかが問題であるというのは関係者の共通した認識である。

4. おわりに

化学物質管理に関する国際条約の批准や、国連によるGHSの採択、ICCMによるSAICMの採択等に見られるように、国際的に化学物質管理の取り組みは進んできた。SAICMでは、アジア地域における組織的な能力向上が課題として掲げられており、日本のリーダーシップが期待されている。

経済の面からもアジア地域においては、域内分業が急激に拡大し、日本および各国現地企業による密な製造・販売ネットワークが形成されてきている中で、化学物質のライフサイクルを通じた管理の観点から、サプライチェーンにおける化学物質の情報伝達が重要性を増している。また、化学物質ならびに化学品はグローバルに製造、使用が展開されており、東南アジアの化学物質管理能力を向上することは、化学物質の環境リスク低減に地球規模で寄与することにつながる。日本が今までの化学物質管理への取り組みを東南アジア地域に伝えていくこと、ネットワークの構築を支援することなど、果たすべき役割は多いであろう。

例えば、ベトナムが新法の下で、化学物質の安全管理政策を適切に進めるためには、いかに行政機関の人材育成、リスクアセスメント等に関する国際的情報を現場担当者が活用できるようにできるか、MSDSの普及およびGHS分類のために企業の能力向上ができるか、国際協力に期待されている面が大きい。

様々な課題があるが、東南アジア全体をみると、まず取り組むべき課題としてはMSDSの整備が浮かんでくる。零細企業の化学物質対策、教育普及活動、ラベルの表示や情報公開のやり方に関する支援は、重要なポイントであろう。東南アジア各国において、化学物質管理の取り組みに温度差がある中で、先進国である日本が、技術支援、教育支援に限らず、東南アジア各国およびわが国における化学物質管理に係る法制度や取り組みに関する良い事例の共有やASEAN各国の情報共有とネットワークの構築などを支援をすることが考えられる。

今後は、日本自身の化学物質総合管理体制の構築とともに、東南アジア諸国との連携方法について、本格的な議論を進めることが必要である。

1) Law No./2008/QH12

2) たとえば、地上輸送に関して土地輸送に関する危険商品の表示(No.13/2003/ND-CP)、輸入・輸出活動および国内流通に沿った化学物質の表示、化学物質製品(No.178/1999/QD-TTg、No.34/1999/TT-BTM、No.04/2000/TT-BCN)、化学物質の分類に関する法律としてFAOおよびWHOガイドラインによる農薬、製薬、獣医用医薬品(No.178/1999/QD-TTg、No.34/1999/TT-BTM)、化学物質安全管理に関する法律は化学物質安全情報管理の一部を扱う幾つかの政令が公布されている(政府法令第13号(2003))。政府法令第68号(2005)No.68/2005/ND-CP、政府法令第89号(2006)

織 朱實 (おり あけみ)

関東学院大学法学部法学科 教授
(〒250-0042 神奈川県小田原市荻窪1162-2)

主な研究：環境法・行政法
(研究室サイト<http://aori-kanto-gakuin.net/>)

研究に対する思い：情報過多の現代社会で情報を取捨選択しながら、判断していくバランス感覚と「変えたい!」という心意気が必要だと痛感しています。

趣味：世界中どんな国を回っても面白いことを発見しています！出張や小旅行のたび、HPの写真日記を更新するのが楽しみです。最近の一番の楽しみは、ミュージカル観劇・宝塚観劇。
