

【報文】

化学物質総合管理による能力強化策に関する研究 (その 23)
-TSCA の修正は化学物質総合管理法制のさらなる進展 (2)-

Study on Strategies for Capacity Building of Chemicals Integrated
Management (23):

-Further Progress of the Legal Frameworks of Integrated Chemicals Management
led by the Reformation of the TSCA (2)-

星川欣孝、増田優

お茶の水女子大学 ライフワールド・ウォッチセンター

Yoshitaka HOSHIKAWA, Masaru MASUDA

Ochanomizu University, Life world watch center

要旨：アメリカ連邦議会における有害物質管理法 (TSCA) の見直しについては本研究シリーズの第 11 報で既に取り上げたが、現在に至るその後の状況について論考する。そして 2009 年 5 月の化学物質審査規制法 (化審法) の改正過程と対比して日本の既存法規見直し過程の問題点を検証する。すなわち、TSCA の見直し過程に認められる特徴は、①既存法規修正案の連邦議会への提出者、②連邦議会に併設される独立行政監視機関、および③連邦議会における公聴会の頻繁な開催であり、これらの特徴を有さない日本の統治システムは立憲民主制の三権分立や国民主権が極めて不明確であることを指摘する。加えて、政府の政策や規制の質に関する制度等の現状とそれらに関連して OECD (経済開発協力機構) が 2004 年に実施した審査結果を参照して、日本の規制の質の改善に係る現行制度等は OECD が指摘した対策課題を考慮して見直す必要があることを提言する。

キーワード：有害物質管理法、化学物質審査規制法、既存法改正、OECD 対日規制改革審査

Abstract : We here examine the recent state of TSCA (Toxic Substances Control Act) reformation processes at the US Congress, as a continued article of our previous one published in December 2010 and compare them with the processes of Kashinhou amendment in May 2009. We have found that the features of TSCA reformation processes are 1) the submitter of amendment bills to the Congress, 2) the establishment of an independent government oversight agency attached to the Congress, and 3) the frequent public hearings at the Congress committees, and mention the imprecision of the separation of the three branches of government and the popular sovereignty in Japanese governance systems. In addition, we propose the necessity of reviewing the Japanese institutions concerning the improvement of the quality of regulatory actions, based on the results of OECD reviews about the Japanese institutions in 2004.

Keywords : Toxic Substances Control Act, Kashinhou, Amendment of Existing Acts, OECD reviews of Japanese Regulatory Reform

はじめに

アメリカでは 2009 年 1 月に民主党オバマが大統領に就任して以来、上院の環境・公共事業委員会と下院のエネルギー・商業委員会の下で TSCA (Toxic Substances Control Act: 有害物質管理法) の修正に関して公聴会が繰り返し開催された。そして 2010 年 4 月にはローテンバーグ上院議員が TSCA 修正法案 (S. 3209) を上院に提出し (Search Bill Summary & Status a)、また 2010 年 7 月にラッシュ、ワックスマンらの下院議員が TSCA 修正法案 (H.R. 5820) を下院に提出した (Search Bill Summary & Status b)。

TSCA 修正に係る連邦議会を中心とするこの動きは比較的順調に経過していた。そのためこれらの修正法案に基づいて TSCA の修正が実現するのではないかと推測して本研究シリーズの第 11 報で取り上げた (星川他, 2010)。しかし、どちらの法案も廃案となった。そして 2010 年末の中間選挙を経て現在に至るまで、TSCA の修正に係る上下院の委員会活動は継続している。

これらの TSCA 修正に係る活動の発端は、連邦議会に属する独立行政監視機関の GAO (Government Accountability Office: 政府説明責任庁) が 2005 年 6 月に「化学物質規制: 健康リスクを査定し化学物質評価計画を管理する EPA (環境保護庁) の能力を改善する選択肢はある GAO-05-458」と題する報告書を公表したことであった。その GAO 報告書は、欧州委員会 (EC) が 2003 年 10 月に欧州議会と欧州理事会に REACH 規則 (化学物質の登録、評価、認可に関する規則) の法案を提出したことを受け、TSCA の現状を REACH 規則案の内容と比較して TSCA を改善する方策を具体的に提示した。したがって連邦議会を中心とする TSCA 修正に係る取組みの全体を把握するには、2005 年から 2015 年の約 11 年間にわたる上下院委員会、関係行政機関、産業界、NGO などの活動を全体的に俯瞰する必要がある。

この報文では既に第 11 報で取り上げた部分も含めて、TSCA 修正法案の提出に係る上下院議員の活動、TSCA 修正に係る GAO の活動および上下院委員会における公聴会の開催を取り上げる。そして既存法規の修正に関するアメリカの取組みの特徴を考察し、2009 年 5 月の化学物質審査規制法 (化審法) の改正と対比して日本の法律見直し過程の問題点について主に市民の参画の観点から論考する。この報文は、化学生物総合管理学会第 12 回学術総会および日本リスク研究学会第 28 回年次大会の口頭発表を修正加筆して作成した (星川, 2015a, 2015b)。

なお、この報文で検討した TSCA 修正の動きは 2015 年 12 月の上院における TSCA 修正法案の採択までであったが、その後下院の TSCA 修正法案の採択を経て両院の協議が行われ 2016 年 6 月 22 日にオバマ大統領の署名により発効したことを注記する。

1. TSCA の修正に係る連邦議会等の取組み

アメリカの TSCA に係る 2005 年以降の取組みは、2009 年の共和党から民主党への政権交代に加えて、上院の F.ローテンバーグ民主党議員らおよび下院の H. ラッシュ共和党議員らによる 3 度に及ぶ TSCA 修正法案の提出に基づいて、第 I 期、第 II 期および第 III 期に区分することができる。それら 3 つの時期における上下院担当委員会その他の動きは、全体として表 1 の①と②のとおりである。すなわち、第 I 期が共和党ブッシュ大統領の二期目の後半 (2005 年～2008 年) であり、民主党オバマ大統領の一期目の後半 (2009 年～2010 年) が第 II 期で、第 III 期がオバマ大統領の二期目の後半 (2011 年～2015 年) である。

上院の F.ローテンバーグ議員らおよび下院の B.ラッシュ議員らが最初にそれぞれの TSCA 修正法案を提出した 2005 年半ばから現時点までに約 11 年が経過している。そして報文原稿の作成時点では、上院および下院における TSCA 修正法案の採択がほぼ最終段階であり、上下院でそれぞれ採択された法案を最終的に調整して TSCA 修正法案を策定する段階を年内に迎えるのではないかと推測される状況にある。

表 1 TSCA の修正に係る連邦議会を中心とする取組みの概況

① TSCA の修正に係る第 I 期と第 II 期の取組み (2005 年から 2010 年まで) の概況

年月	概況
2001.2	欧州委員会：「今後の化学物質政策に係る戦略」と題する白書を採択
2003.10	欧州委員会：REACH 規則案を欧州議会および閣僚理事会に提出 《第 1 期》
2005.6	GAO 報告書：化学物質規制：健康リスクを査定し化学物質評価計画を管理する EPA の能力を改善する選択肢はある GAO-05-458
2005.7	F.ローテンバーグ上院議員ら：TSCA 修正法案 (S. 1391：子供・労働者・消費者安全化学物質法または子供安全化学物質法) を提出
2005.11	B.ラッシュ下院議員ら：TSCA 修正法案 (H.R. 4308：子供・労働者・消費者安全化学物質法または子供安全化学物質法) を提出
2006.8	GAO 報告書：アメリカ、カナダおよび欧州連合 (EU) の取組み GAO-06-217R 上院委員会：TSCA と EPA 化学物質管理計画の監視について公聴会を開催 GAO 証言報告：化学物質規制：EPA の化学物質評価計画の有効性を改善する措置の必要性 GAO-06-1032T
2006.12	カナダ：カナダ環境保護法 (CEPA)1999 に基づく新化学物質管理計画を発表 欧州議会・閣僚理事会：REACH 規則を採択 (2007 年 6 月施行)
2007.8	GAO 報告書：有害物質リスクに対処する取組みのアメリカと最近成立した EU の取組みの比較 GAO-07-825
2008.5	S.ヒルダ下院議員ら：TSCA 修正法案 (H.R. 6100：子ども安全化学物質法) を提出
2009.1	《共和党ブッシュから民主党オバマへの政権交代》 《第 2 期》
2009.2	下院小委員会：TSCA の再検討について公聴会を開催 GAO 証言報告：化学物質規制：TSCA の有効性を強化する選択肢 GAO-09-428T
2009.8	ACC (アメリカ化学協議会)：TSCA の近代化 10 原則を発表 NGO 連合の”SCHF” (より安全な化学物質、健康家族)： TSCA 修正の見解を発表し、TSCA 変革プラットフォームを設置
2009.9	EPA 長官：化学物質管理法制の変革に関する基本原則を発表
2009.11	下院小委員会：化学物質の安全を確定する優先順位付けについて公聴会を開催
2009.12	上院委員会：TSCA の監視について公聴会を開催 GAO 証言報告：化学物質規制：TSCA の改善の見解 GAO-10-292T 13 州の環境規制当局：TSCA 変革原則を発表
2010.2	上院小委員会：有害物質への市民曝露の科学の現状について公聴会を開催
2010.3	下院小委員会：TSCA と PBT 物質：国内措置と国際措置の検討について公聴会を開催 上院小委員会：合衆国化学物質安全法の修正に対する事業者の観点について公聴会を開催
2010.4	F.ローテンバーグ上院議員：TSCA 修正法案 (S. 3209：安全化学物質法案) を提出 B.ラッシュ下院議員ら：TSCA 修正の討議草案を提出し、下院委員会の審議を経て 2010 年 7 月に TSCA 修正法案 (H.R. 5820：有害物質安全法) を提出 下院小委員会：H.R. 5820：有害物質安全法について公聴会を開催
2010.7	上院小委員会：有害物質と子供の環境健康について公聴会を開催
2010.10	《中間選挙》

② TSCA の修正に係る第Ⅲ期の取組み (2011 年から 2015 年まで) の概況

年月	概況
2011.2	上院小委員会：アメリカの化学物質安全法規の有効性の評価について公聴会を開催
2011.4	F.ローテンバーグ上院議員ら：TSCA 修正法案 (S. 847：安全化学物質法案) を再提出
2011.11	上院委員会：S. 847：安全化学物質法案について公聴会を開催
2012.7	上院委員会：有害化学物質への曝露を管理する EPA の権限と措置の監視について公聴会を開催
2013.2	《F. ローテンバーグ民主党上院議員が 2014 年に立候補しないことを表明し、産業界は超党派で TSCA 修正法案を提出するよう要請》
2013.3	GAO 報告書：有害物質：EPA は化学物質を評価して管理することに務めたが、その取組みを強化しうる GAO-13-249
2013.5	F. ローテンバーグ議員：共和党の D. ビター議員らと超党派で S.1009：化学物質安全改善法案を提出
2013.6	下院小委員会：TSCA の Title I：その経緯と影響の再検討について公聴会を開催 GAO 証言報告：化学物質規制：有害物質管理法 (TSCA) と EPA の実施に関する見解 GAO-13-696T
2013.7	下院小委員会：新規化学物質の規制、企業機密情報の保護及び技術革新について公聴会を開催 上院委員会：有害化学物質の脅威への対処による公衆衛生保護の強化について公聴会を開催
2013.9	下院小委員会：TSCA 第 6 条と 18 条の既存化学物質の規制及び専占権 (preemption) の役割について公聴会を開催
2014.2	下院小委員会：TSCA 第 4 条と第 8 条の化学物質の試験及び情報の報告と保存について公聴会を開催
2014.2	J. シムカス共和党下院議員：TSCA 修正法案 (商業化学物質法) の討議草案を発表
2014.3,4	下院小委員会：商業化学物質法の討議草案について公聴会を開催
2014.11	《中間選挙》
2015.3	T. ウダル民主党上院議員：D. ビター共和党議員らと超党派で “S. 697：F. ローテンバーグ 21 世紀化学物質安全法案” を提出 上院委員会：“F. ローテンバーグ 21 世紀化学物質安全法案” について公聴会を開催
2015.4	J. シムカス共和党下院議員：P. トンコ民主党議員らと超党派で “H.R.2576：TSCA 近代化法案” を提出 下院小委員会：超党派の TSCA 近代化法案について公聴会を開催 上院委員会：超党派の “F. ローテンバーグ 21 世紀化学物質安全法案” の修正版を 15 対 5 で可決
2015.5	下院小委員会：超党派の “H.R. 2576：TSCA 近代化法案” の修正案を 21 対 0 で可決
2015.6	下院本会議：超党派の “H.R.2576：TSCA 近代化法案” を 398 対 1 で可決
2015.12	上院本会議：超党派の “S. 697：F. ローテンバーグ 21 世紀化学物質安全法案” を採択

アメリカ合衆国の統治システムの特徴は、立憲民主制の下に立法、行政、司法の三権分立が明確に区分され運用されていることである。具体的には、立法府の連邦議会で審議される法律案は上院議員および下院議員がそれぞれ上下院に提出する。そのために連邦議会の各委員会から図書館に至るまで多数の専門スタッフが配置されており、連邦議会には行政機関の執行をより効率的かつ効果的で、しかも公正かつ公平にするために、連邦議員および行政機関の長に助

言をする独立行政監視機関として GAO が併設されている。

そのような事情を考慮して表 1 においては、アメリカの TSCA 修正に係る 2005 年から 2015 年までの状況として、連邦議員による TSCA 修正法案の提出と上下院委員会での公聴会の開催のほかに、GAO の報告書等の公表や EU、カナダの化学物質総合管理法制に係る取組みなども書き加えている。

以下においては、上下院の TSCA 修正に係る取組みについて第 I 期と、第 II 期および第 III 期のそれぞれの概要、ならびに TSCA 修正の取組みを全体的にみた場合に注目される、①GAO による現行 TSCA の問題点の指摘、②上下院に提出された主な TSCA 修正法案、および③上下院における公聴会の開催状況について述べる。

(1) 連邦議会の TSCA 修正に係る第 I 期の取組み

TSCA の修正に係る第 I 期の活動でとりわけ注目すべきは GAO の活動である。すなわち、2005 年の GAO の 2 つの報告書の公表に続いて F.ローテンバーグ上院議員らや B.ラッシュ下院議員らが TSCA 修正法案を提出した。

連邦議会の取組みの特徴である GAO の動きとしては、第 I 期と第 II 期の 2005 年 6 月、2005 年 11 月および 2007 年 8 月に報告書と証言報告が公表され、2009 年 2 月と同年 12 月にも証言報告が公表された (表 2 参照)。ここで GAO の「報告書」とは上下院の委員会や連邦議員の要請に従って GAO が調査した結果の報告書であり、「証言報告」とは GAO の職員が上下院の公聴会で行った証言に基づいて作成された報告書である。

表 2 2005 年から 2014 年の TSCA 修正に係る GAO の報告書と証言報告の表題等

年月	報告書と証言報告の表題等
2005.6	報告書：化学物質規制：健康リスクを査定し化学物質評価計画を管理する EPA の能力を改善する選択肢はある GAO-05-458
2005.11	報告書：化学物質規制：アメリカ、カナダおよび欧州連合 (EU) の取組み GAO-06-217R
2006.8	証言報告：化学物質規制：EPA の化学物質評価計画の有効性を改善する措置の必要性 GAO-06-1032T
2007.8	報告書：化学物質規制：有害物質のリスクに対処する取組みのアメリカと最近成立した欧州連合 (EU) の取組みの比較 GAO-07-825
2009.2	証言報告：化学物質規制：TSCA の有効性を強化する選択肢 GAO-09-428T
2009.12	証言報告：化学物質規制：TSCA の改善の見解 GAO-10-292T
2013.3	報告書：有害物質：EPA は化学物質を評価して管理することに務めたが、その取組みを強化しうる GAO-13-249
2013.6	証言報告：化学物質規制：有害物質管理法 (TSCA) と EPA の実施に関する見解 GAO-13-696T

連邦議会に属する GAO は、上下院の委員会や連邦議員からの要請に基づいて作成した報告書や上下院での公聴会の証言として現行 TSCA の問題点とその改善の具体策を繰り返し指摘した。とりわけ注目すべきは第 I 期の次の二つの GAO 報告書であった。

資料 1) U.S. GAO, 化学物質規制：健康リスクを査定し化学物質評価計画を管理する EPA の能力を改善する選択肢はある。 GAO-05-458, 2005.6 (GAO, 2005a)

資料 2) U.S. GAO, 化学物質規制：アメリカ、カナダおよび欧州連合 (EU) の取組み, GAO-06-217R, 2005.11 (GAO, 2005b)

これらの報告書の要点は既に第 11 報で紹介したが、資料 1)の要点は表 3 のとおりである。それらに対して F.ローテンバーグ上院議員らが 2005 年 7 月に提出した TSCA 修正法案 (S.1391 : 子ども・労働者・消費者安全化学物質法案) は、構成としては現行 TSCA の末尾に”TITLE V CHILD SAFE CHEMICALS (タイトル V 子供安全化学物質)”を追加したものであり、また B.ラッシュ下院議員らが 2005 年 11 月に下院に提出した TSCA 修正法案 (H.R.4309 : 子ども・労働者・消費者安全化学物質法案) も、内容的には F.ローテンバーグ上院議員らの TSCA 修正法案とほぼ同じであった。しかしいずれも廃案となった。

表 3 2005 年 6 月の GAO 報告書の要点

事項	要点
検討に用いられた資料	<p>議員の要請に応えるため、主に、次に関する EPA の成果が評価された。</p> <p>①商業的にまだ流通していない新規化学物質のリスクの管理 ②商業的に流通している既存化学物質のリスク評価 ③化学企業がTSCAに基づいて提供する情報の公開</p> <p>これらに加えて、④TSCAを補完するよう設計されたEPAの自発的な化学物質管理計画、⑤カナダと欧州連合 (EU) の化学物質管理計画の情報の扱いなどが参照された。</p>
指摘された TSCA の問題点	<p>① 新規化学物質のリスク評価に係る問題点 新規化学物質の取引前における EPA の評価は、健康および環境に対するリスクを確定したことの確たる保証に欠ける。化学企業は新規化学物質を届け出る前に EPA の評価のため TSCA に基づき試験を要求されず、通常、そのような試験を企業は自主的には行わない。 そのため EPA は、モデルを用いて新規化学物質の毒性を推定しているが、モデルの使用は新規化学物質の取引前にリスクを十分に評価したことを確保しない。しかも EPA は、追加情報を取得できればモデルの予測能力が改善されることを認識している。</p> <p>② 既存化学物質のリスク評価に係る問題点 EPA は既存化学物質のリスクを定型的に査定しておらず、そのような査定に必要な情報の取得という難題に直面している。既存化学物質に関して情報を収集する TSCA の権限は、データ取得の費用と時間がかかる責務を EPA に課しているため評価プロセスを迅速に進められない。それらのことから EPA は、化学企業が高生産量化学物質の基本性状に関する情報を自主的に提供する HPV チャレンジ計画を 1998 年に設置した。しかしこの計画が健康と環境に対する化学物質のリスクの判定に十分な情報をもたらすかは明らかでない。</p> <p>③ 企業機密情報に係る問題点 EPAはTSCAに基づき化学企業から受理した情報を公衆と共有する能力に限界がある。つまり、TSCA は企業機密情報 (CBI) の開示を禁止しており、化学会社は多くの提出データに機密保護を請求している。しかし EPA には多くの請求に異議を申し立てる資源がない。</p>
結論：議会で討議されるべき事項	<p>EPAが化学物質の健康と環境に対するリスクを評価する能力を改善するために、議会は次の点についてTSCAの修正を検討するべきである。</p> <p>① 化学企業と強制的な同意文書を締結して試験の実施を要求しうる明白な権限を EPAに付与すること。 ② 現行TSCAの第4条に基づくEPAの権限に加えて、化学物質の製造者や加工者に</p>

	<p>対して、相当な生産量や試験実施の必要性に基づいて試験データの作成を要求する権限をEPAに付与すること。</p> <p>③ 化学企業がEPAに提供する企業機密情報 (CBI) を各州および外国の政府と共有する権限をEPAに付与すること。</p> <p>ただし、化学業界や他の関係者と協議してその情報を許可されない公開から保護するために、情報の受領者の全てが順守すべき手続きをEPAが策定することを条件とする。</p>
--	--

(2) 連邦議会の TSCA 修正に係る第Ⅱ期の取組み

第Ⅱ期の取組みは民主党のオバマ政権の発足と同時に開始された。すなわち 2009 年 2 月には、下院の商業・貿易・消費者保護小委員会が「1976 年 TSCA の再検討」と題する公聴会を開催した。この公聴会においては第Ⅰ期の 2006 年 9 月に開催された上院環境・公共事業委員会において TSCA を修正することに基本的に反対していた産業界からの証人も現行 TSCA の見直しに賛同した。そして 2009 年の後半には、環境保護庁 (EPA)、米国化学工業協会の ACC (American Chemistry Council) および NGO 連合の”SCHF (Safer Chemicals, Healthy Families : より安全な化学物質・健康家族)” が、それぞれ TSCA の修正に関して見解等を発表した (第 11 報参照)。それらの内容をみれば、TSCA の修正に関して市民団体だけでなく、EPA も産業界も、総論的に賛同していることは明らかであった。そして 2010 年 4 月には、上院の F.ローテンバーグ民主党議員らが TSCA 修正法案 (S. 3209 : 有害物質安全法) を提出し、下院では B.ラッシュ共和党議員らが 2010 年 7 月に TSCA 修正法案 (H.R. 5820 : 有害物質安全法) を提出した。

F.ローテンバーグ民主党議員の TSCA 修正法案 (S. 3209 : 有害物質安全法) と B.ラッシュ共和党議員らの TSCA 修正法案 (H.R. 5820 : 有害物質安全法) は法案の構成が殆ど同じで、いずれも現行 TSCA の条項ごとに修正の内容を記載していた。法案の目的が同じ法規の修正法案の場合にはそれぞれ上下院で採択された後に、両院調整会によって一つの法案にまとめられてから上下院で最終的に審議して採択される。そのため、提案の当初から法案の構成が類似したものになっている。しかし結果的には、これらの TSCA 修正法案も廃案となった。それらの要点については第 11 報を参照されたい。

(3) 連邦議会の TSCA 修正に係る第Ⅲ期の取組み

連邦議会の TSCA 修正に係る第Ⅲ期の取組みは、2010 年 10 月の中間選挙で下院の多数党が共和党に交替した後、上院において F.ローテンバーグ民主党議員らが TSCA 修正法案の S.847 : 安全化学物質法案を提出して開始された。しかし、この TSCA 修正法案 S.847 については 2011 年 11 月に上院環境・公共事業委員会が討議を行ったものの採択に至らず、その後 2013 年 2 月に F.ローテンバーグ上院議員が次の中間選挙に立候補しないことを表明した。

それに対して産業界が超党派で TSCA 修正法案を提出するよう要請したことを受けて、F.ローテンバーグ議員らが共和党の D.ビター上院議員らと超党派で TSCA 修正法案 S.1009 : 化学物質安全改善法案を提出した。しかし、この法案についても上院委員会での討議は行われず、2014 年 11 月の中間選挙後の 2015 年 3 月に、上院において民主党の T.ウダル上院議員と共和党の D.ビター上院議員らが超党派で TSCA 修正法案 S.697 : F.ローテンバーグ 21 世紀化学物質安全法案を提出した。

一方、2010 年 10 月の中間選挙で共和党が多数党になった下院では、2013 年 6 月以降にエネルギー・商業委員会の下部組織の環境・経済小委員会が 2013 年 6 月から 2014 年 2 月までに現行 TSCA の問題点を集中的に討議するため公聴会を 4 回開催した。そして、その結果に基づい

て J.シムカス小委員長が TSCA 修正法案 (商業化学物質法案) の討議草案をまとめ、さらにその討議草案について討議して超党派の TSCA 修正法案 H.R.2576 : TSCA 近代化法案を策定した。この TSCA 修正法案は下院小委員会の採択を経て 2015 年 6 月に下院本会議で圧倒的多数で採択された。そして、この報文の原稿作成時にはまだ実現していなかった上院本会議における S.697 の採択が、表 1 の末尾に記入したように、12 月 17 日に可決されたことにより、両院協議会で統一法案への調整が論議される見込みになっている。

以下においては、上院と下院における TSCA 修正法案の概要と公聴会の開催の状況について紹介する。

1) 上院および下院の TSCA 修正法案の概要

両法案の概要を示す資料として、上院の S.697 : TSCA 近代化法案については民主党の T.ウダル上院議員がウェブサイトで公表した資料を参照し (Udall, HP)、下院の H.R.2576 : TSCA 近代化法案については下院エネルギー・商業委員会が公表した資料を参照した (U.S. H.R. Committee, 2015)。それぞれの法案の主な修正事項は表 4 および表 5 のとおりである。

表 4 T.ウダル民主党上院議員、D.ピッター共和党上院議員らの超党派の TSCA 修正法案 S.697 : F.ローテンバーグ 21 世紀化学物質安全法案の主な修正事項

<p>1) 安全規準の強化</p> <p>① EPA が化学物質安全の決定を人の健康と環境に対するリスクの検討のみに基づいて行うことを義務付ける。この法規は化学物質安全の評価において費用対便益が考慮されないことを明確にする。</p> <p>② 化学物質の規制に対する TSCA の“最小負担 (least burdensome)”の要件を取り除く。EPA がアスベストを禁止するのをこの要件が阻んだ。</p>
<p>2) 新規および既存の化学物質に対する安全点検の義務付け</p> <p>① TSCA の制定時に適用除外 (grandfathered) となった既存化学物質を含めて、全ての商業化学物質の安全点検を行うことを要求する。</p> <p>② 新規化学物質に対して、上市可能になる前に、安全の知見を要求する。</p>
<p>3) 最も影響され易い者に対する保護の強化</p> <p>① 化学物質に曝露される者または化学物質への曝露の影響を受け易い者に重点を置き、かつ保護することを要求する。また、乳幼児、子供、妊婦、作業員及び高齢者を含めて、最初に、該当者を明確に定義する。</p>
<p>4) 積極的かつ達成可能な期限の設定</p> <p>① EPA の情報で設定される EPA の措置に対して、少なくとも 15 年の期限を強要する。</p>
<p>5) 企業の機密情報 (confidential business information) の請求に関して、追加の要件の策定など、合理的な限度の設定</p> <p>① 機密の請求が前もって立証されることを求め、また、請求に対して 10 年間の更新可能な期限を設ける。</p> <p>② EPA に対して商業化学物質の識別情報を保護する請求を点検することを要求する。</p>
<p>6) 既存の訴訟の私権の維持</p> <p>① 危害を受けたと考える場合に被害を告訴したり追及したりするアメリカ人の既存の権利がこの法案によって影響されないことを明確にする。</p> <p>② 裁判手続きによって機密情報を取得する訴訟当事者の能力にこの法案が影響しないこ</p>

とを明確にする。

7) 州と連邦の規制の均衡

- ① 2015 年 1 月 1 日以前に制定された化学物質に係る州法を適用除外とする。
- ② EPA が同じ化学物質に取り組み、かつ、同じ用途を取り上げていない限り、各州は化学物質について制限措置を講じうる。
- ③ 化学物質を制限しない、または、EPA と異なる問題に対処する州の措置は影響を受けない。
- ④ EPA が安全を評価中及び最終規則の公布後に州が異なる規制を設定することには権利放棄の過程が含まれる。
- ⑤ EPA が役割を果たした時点で、統一された規準が国民の全体に適用される。それによって規制の確実性が作り出され、また、合衆国の全域にわたって市民が平等に保護される。

**表 5 J.シムカス共和党下院議員、P.トンコ民主党下院議員らの超党派の
TSCA 修正法案 H.R. 2576 : TSCA 近代化法案の主な修正事項**

1) 既存化学物質 :

修正法案は、化学物質の使用を最小負担要件 “the least burdensome requirements” の下で制限することを規定する現行 TSCA 第 6 条(b)項を削除する。

2) リスク評価 :

修正法案は、EPA が健康または環境の損傷のリスクを評価する前に化学物質を制限することを禁止するため第 6 条(b)項を新設する。EPA は既存化学物質の有害性と曝露の組合せが健康または環境の損傷の不当なリスク (unreasonable risk) を示すと判定した場合に、その既存化学物質をリスク評価の対象に選定する。評価の行政費用を EPA に支払う意志のある製造者も、EPA に化学物質をリスク評価の対象に指定させることもできる。

修正法案は、予算の可能性にもよるが、リスク評価の対象物質を 10 物質以上で各会計年度を開始するよう長官に要求する。

3) リスク管理規則 :

EPA がリスク評価に基づいて、化学物質または混合物が健康または環境の損傷の不当なリスクを示す (または示しうる) と判定した場合、または EPA が化学物質または混合物を規制のために残留性、生物蓄積性および有害性 (PBT) に指定した場合に、修正法案は、EPA が規則を制定して、その化学物質または混合物が、曝露される小集団に確認された不当なリスクを含めて、不当なリスクを示す (または示しうる) ことがないように措置を講ずる。

EPA は規則を制定する際に次を実施しなければならない。

- ① 健康および環境に対する化学物質または混合物の影響、物質の利便性および規則の経済的影響を考慮すること。
- ② 長官が損傷の不当なリスクを確認して保護のために追加または他の法的要件が必要であると確定した場合を除いて、長官が費用対効果が高いと確定した要件を負わせること。
- ③ 化学物質または混合物を禁止または制限することを決める際または移行期間を設定する際に、代替物の利用可能性を確定すること。
- ④ 規則が連邦公報で公表される前に計画された差替え部分は、確認されたりリスクに顕著に寄与しなければ免除すること。また成形品に対してはリスクを軽減するのに必要な限度内で制限を適用すること。

4) 残留性、生物蓄積性および有害性化学物質 (PBT) :

修正法案は、PBT に対して迅速な措置を講じることを EPA に容認する。EPA が PBT と確

認した化学物質について 1 年後に、その物質に①市民または脆弱な小集団が曝露しうるか、②EPA の 2012 年 2 月の文書に基づいて残留性か生物蓄積性が”high”に評価されるか、または残留性と生物蓄積性が”high”または”moderate”に評価されるかを確定するよう要求する。そして評点が高い化学物質に対して EPA には 2 年以内にその物質への曝露を抑制するために、修正法案は第 6 条(a)項に規定される一つ以上の要件を適用するよう要求する。

ただし、PBT に選定された化学物質が 90 日以内に第 6 条(b)項の下でリスク評価が開始された場合、その物質を PBT リストから除いてリスク評価を実施する。一方、高い評点を付けられなかった物質は、第 6 条の他の要件の下で規制される。

5) EPA の措置の期限 :

修正法案は、EPA または製造者が選定した化学物質のリスク評価は、資源の利用可能性にもよるが、3 年以内の無理のない限り早めに完了させる。EPA は情報が必要な場合には、①その情報を入手してから 90 日または②リスク評価を開始してから 2 年のうち短い方の期間で延長することができる。第 6 条(a)項のリスク管理規則には 90 日以内にリスク評価の完了が伴わなければならない。

6) リスク評価のための試験の権限 :

修正法案は、第 6 条のリスク評価を実施するために化学物質の試験データを取得する権限を EPA に付与する。また、それらのデータを規則、利用許諾証または命令によって収集する権限を付与する。

7) 州法の専占権 :

EPA がリスク評価の対象物質に対して最終決定を行ったならば、その決定は合衆国全体に適用される。修正法案では、専占権 (preemption) はリスク評価やリスク管理規則と同様に包括的である。しかしながら、連邦法の権限の下で採択された州および地域の法規は、大気や水の質を保護したり、廃棄物処理規準や廃棄物処分規準を設定したりする州および地域の要件と同様に、連邦法に抵触しない限り、専占権から保護される。

修正法案は、州の不法行為と契約に関する法規、証拠能力に関する法規、化学物質の禁止や制限に関する連邦法に抵触しない 2015 年 8 月 1 日以前の州または地域の措置、および 2003 年 8 月 31 日に発効していた州の法規に従った措置を維持する。

8) 企業機密情報の保護 :

修正法案は、EPA に届け出た企業機密情報 (CBI) の保護を継続しつつ、合衆国政府職員に適用される許可されない開示と同じ処罰を条件にして、一定の州、地域および原住民政府の行政官ならびに医療従事者にアクセスを容認する。また修正法案は、制定後の機密性保護請求に対して 10 年毎に再指定し、実証して再請求することを要求する。

さらに修正法案は、健康安全試験を CBI 保護から除外する現行の規定には分子構造を含めた化学式を開示するようなデータや EPA が機密性を正当化した化学物質と混合物に係るデータの開示を含まないことを明確にする。

9) 他の連邦法規との関係 :

修正法案は、EPA が TSCA または他の法規のどちらで措置を講ずるかを決定する際に、まず、関連するリスク、推定される費用および他の法規で講ずる措置の効率性を比較することを要求する。

10) 手数料 :

修正法案は、データ届出の手数料の上限を差し替え、①十分で必要な範囲を超えないで、②小企業に安くする手数料を要求する。現行法の上限は、第 4 条 (新規試験データ) と第 5 条 (新規化学物質または新規利用のデータ) が 2,500 ドルで、小企業が 100 ドルである。加えて、EPA には手数料を設定し請求するための政策と手続きの告示等を公表するよう要求

する。

修正法案はまた、第 4 条と 5 条で化学物質の製造者に要求されるデータの届出とリスク評価で収集される利用者手数料が納金する”TSCA Service Fee Fund (TSCA 手数料基金)”を創設する。基金は EPA が基金を収集する根拠とした法律規定の執行のみで使用可能であり、修正法案は、手数料の妥当性、基金の管理および基金の財政的安定性を検査するため EPA 監察総監による TSCA 手数料基金の毎年の監査のほか、手数料収入と支出に関して連邦議会に 2 年毎に報告することを EPA に要求する。

11) 科学的規準：

修正法案は、第 4 条 (試験)、第 5 条 (製造と加工) および第 6 条 (有害物質の規制) に基づいて科学に基づく決定を行う際に、使用する科学の質を検討することを要求する。このことは、情報を作成する手段、情報の関連性、データの文書化の明瞭さと完全性、不確定性の程度、独立した検証および相互審査 (peer review) に関連する。

修正法案は、第 4 条、第 5 条および第 6 条に基づく EPA の決定が科学的な証拠の重み付けに基づくことを要求する。

12) EPA 措置の公表：

修正法案は、第 14 条 (データの開示) を条件にして、修正法案でなされた変更に従って長官が講じた全ての告示と措置を公表することを要求する。

両者を比較してみると、僅かに先行した上院の TSCA 修正法案よりも下院の TSCA 修正法案の方が、修正事項の内容がより細分化されて、かつ上院の TSCA 修正法案に含まれていない事項、例えば、PBT 物質の扱い、試験の権限、手数料、科学的規準などが具体的に記述されている。このような両者の違いには上下院における審議の違いが関係していると推測される。

2) 上下院における公聴会の開催の状況

今回の TSCA 修正に係る連邦議会の取組みの第 I 期から第 III 期までの間に上院と下院の委員会で開催された公聴会の開催状況は表 6 のとおりである。上下院の公聴会は、上院委員会と下院委員会でいずれも 10 回開催された。それぞれの提出法案の審議をテーマにした公聴会を除いても、8 回および 7 回の公聴会が開催されている。

表 6 上下院委員会における公聴会の開催の状況

年月	公聴会のテーマ
	《上院・第 I 期》
2006.8	上院委員会：TSCA と EPA 化学物質管理計画の監視について
	《上院・第 II 期》
2009.12	上院委員会：TSCA の監視について
2010.2	上院小委員会：有害物質への市民曝露の科学の現状について
2010.3	上院小委員会：合衆国化学物質安全法の修正に対する事業者の観点について
2010.10	上院小委員会：有害物質と子供の環境健康について
	《上院・第 III 期》
2011.2	上院小委員会：アメリカの化学物質安全法規の有効性の評価について
2011.11	上院委員会：S. 847：安全化学物質法案について
2012.7	上院委員会：有害化学物質への曝露を管理する EPA の権限と措置の監視について
2013.7	上院委員会：有害化学物質の脅威への対処による公衆衛生保護の強化について
2015.3	上院委員会：超党派の S.697: F.ローテンバーグ 21 世紀化学物質安全法案について

	《下院・第Ⅰ期》 なし
	《下院・第Ⅱ期》
2009.2	下院小委員会：TSCA の再検討について
2009.11	下院小委員会：化学物質の安全を確定する優先順位付けについて
2010.3	下院小委員会：TSCA と PBT 物質：国内措置と国際措置の検討について
2010.7	下院小委員会：H.R. 5820：有害物質安全法案について
	《下院・第Ⅲ期》
2013.6	下院小委員会：TSCA の Title I：その経緯と影響の再検討について
2013.7	下院小委員会：新規化学物質の規制、企業機密情報の保護及び技術革新について
2013.9	下院小委員会：TSCA 第 6 条と 18 条の既存化学物質の規制及び専占権の役割について
2014.2	下院小委員会：TSCA 第 4 条と 8 条の化学物質の試験及び情報の報告と保存について
2014.3,4	下院小委員会：商業化学物質法の討議草案について
2015.4	下院小委員会：超党派の H.R.2576: TSCA 近代化法案について

なお、現行 TSCA の修正に係る取組みとして、TSCA の執行を担当する EPA に期待される役割は日本の省庁の場合と大幅に異なっている。それは TSCA 修正に係る EPA の基本的な考えを連邦議会に提示したり、上下院における公聴会に出席して執行機関としての意見を陳述したり、あるいは現行 TSCA の運用の実績や問題点を公表したりすることに限られる。

2. アメリカと日本の法律見直し過程の相異に潜む日本の問題点

(1) アメリカと日本の法律見直し過程の主な相異点

この章で取り上げた現在進行中のアメリカの TSCA 修正過程と日本の既存法規の改正過程は、アメリカと日本の統治システムがともに立法、行政および司法を区分する立憲民主制であるにもかかわらず、実質的に極めて異質である。このことは大統領制と議院内閣制との違いもあり、比較するのが適切でない面もあるが、ここでは 2009 年 5 月の化審法改正の過程と対比して日本の法律見直し過程に潜む問題点について論考する。

1) 2009 年 5 月の化審法改正の経過

2009 年 5 月の化審法改正に係る所管省庁の最初の動きは、2006 年 5 月に経済産業省が産業構造審議会化学バイオ部会の下に「化学物質政策基本問題小委員会」を設置したことであった。小委員会設置の目的は、「我々の社会・暮らしに不可欠な「化学物質」の安全・安心の確保と、国内外の経済社会の持続可能な発展を目的に、更なる安全・安心の追及、国際的制度調和への対応、合理的な規制体系の追及、新規化学物質開発に係るイノベーションの加速化等の観点から、化学物質政策の今後の在るべき姿についての論点を整理することとする。」であり、この小委員会の答申は 2007 年 3 月に公表された。

そして、化審法共管省庁の厚生労働省、経済産業省および環境省がそれぞれの所管審議会の下に化審法改正に係る検討体制を整備した後の 2008 年 1 月に、「厚生科学審議会化学物質制度改正検討部会化学物質審査規制制度の見直しに関する専門委員会、産業構造審議会化学・バイオ部会化学物質管理企画小委員会および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」の第 1 回合同会合（化審法見直し合同委員会）が開催され、2008 年 12 月に合同委員会の報告書が公表された。

これら関係省庁審議会の答申を含めた化審法見直しの経過の全体は、表 7 に示すとおりで

あった。特に留意すべきは、①共管 3 省がそれぞれ審議会の検討体制を別個に設置する非効率性と、②化審法改正の経過に国民が直接関与しうる機会は審議会の答申案に対する意見公募だけで透明性に欠けることである。

なお、表 7 には化審法改正に係る衆参両議院の附帯決議との関連で、経済産業省の「アジア・サステナブル・ケミカル・セーフティ構想」を記載している。

表 7 2009 年 5 月の化審法改正の過程

年月	改正の経過
2007.3	経済産業省、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の答申（中間とりまとめ）を公表した。
2008.12	所管 3 省、「厚生科学審議会化学物質制度改正検討部会化学物質審査規制制度の見直しに関する専門委員会、産業構造審議会化学・バイオ部会化学物質管理企画小委員会、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」合同会合（化審法見直し合同委員会）の答申（報告書）を公表した。
2009.2	所管 3 省、化審法の一部改正法案を閣議決定し、第 171 回通常国会に提出したことを公表した。
2009.3	衆議院調査局環境調査室が、国会議員の立法調査活動の一助として「化学物質対策～国内外の動向と課題～」と題する冊子を作成し公表した。
2009.5	政府提出の化審法一部改正法案は、衆議員および参議院の経済産業委員会で討議され、それぞれ附帯決議を付議して採択された。
2011.8	経済産業省、2011 年 8 月の化学物質審議会のパワーポイント資料において、衆議院附帯決議第 1 項に基づき「アジア・サステナブル・ケミカル・セーフティ構想」を推進していることを公表した。

2) TSCA の修正と化審法改正の過程の主な相異点

前節では、アメリカで現在進行中の TSCA の見直し過程の特徴として、①連邦議会への既存法規の修正法案の提出は連邦議員の専管的な役割、②連邦議会に独立行政監視機関の併設、および③上下院における活発な公聴会の開催を指摘した。これらの特徴に対して日本の化審法改正の過程を比較すると、次のような相異点が明らかである。

- ① アメリカの法律の見直しは連邦議会の専管事項であり、上下院で討議される修正法案は上下院の議員が策定して提出する。そのためにアメリカの連邦議会には独立行政監視機関の GAO (政府説明責任庁) が設置されていて、上下院の委員会や議員は行政機関の法律運用に係る現状分析や改善方策などについての調査を頻繁に請求している。
 一方日本の場合、殆どの法律改正法案は内閣が国会に提出するが、その原案の作成はもっぱら法律を所管する省庁である。
- ② アメリカの上下院の委員会では、法律の見直しや修正法案の討議のために公聴会を頻繁に開催している。そして公聴会における証言は、証人が提出した書面の形で委員会の議事録として記録され公開される。
 一方日本の場合、国会に提出される法律改正法案の策定過程において国民が意見を申し立てる制度が設けられていない。
- ③ アメリカの上下院の公聴会では、公聴会の討議テーマに適した証人がその都度選定されるが、テーマが法律の見直しである場合、独立行政監視機関の GAO と法律所管当局 (TSCA の場合は EPA) に加えて、法律の利害関係者である産業界、労働組合、学界、

NGO などの社会各層の代表者が適宜選定される。

一方、日本の内閣上程の法律改正法案の場合、国民が意見を陳述しうるのは、所管省庁が改正法案を作成するために設置する審議会等の答申の作成段階に限定されている。

このようなアメリカと日本の法律見直し過程の相異は、日本の統治システムが三権分立や国民民主権の原則に則っていないからであり、立憲民主制の理念に整合していない欠落を示唆している。

以下においては、法律見直し過程を含めた行政の政策形成・実施過程の透明性や市民参加に関する日本の現行制度とそれらに関連して 2000 年前後に OECD の規制政策委員会が実施した日本の政策や規制の質に関する審査の概要について参照する。

3. 日本の規制の質を改善する現行制度とそれらに関連する OECD の審査の概要

(1) 日本の法律見直し過程における規制の質の改善に係る現行制度

現在、行政の政策や規制の質の向上を意図して政策形成・実施過程の透明性や市民参加の改善に関する制度は、表 8 に示すように 4 つ設けられている。

表 8 政策や規制の質と透明性の向上を目的とする日本の現行制度

<p>1. 政策評価制度 2001年6月制定の「行政機関が行う政策の評価に関する法律」(政策評価法)により導入された行政機関が自ら行う政策評価制度</p> <p>2. パブリック・コメント制度 2005年10月の「行政手続法」の改正により導入された法律に基づき政省令等を定める際に行う意見公募手続制度</p> <p>3. 規制見直し制度 2007年6月に「規制改革推進のための3か年計画」の閣議決定により導入された「一定期間が経過した規制の見直し基準」に基づく(所管部局が行う)規制の周期的見直し制度</p> <p>4. 規制事前評価制度 2007年8月の政策評価法施行令の改正により導入された「規制の事前評価に関するガイドライン」に基づく(所管部局が行う)規制事前評価制度</p>
--

しかしこれらの制度は、バラバラに導入されて体系化されていない。また、パブリック・コメント制度の運用の実態が形骸化して実効性に乏しいことは度々指摘してきた(星川他, 2007, 2012)。このような行政機関自らが実施して第三者機関が関与しない制度の積み重ねのみによって、行政が策定する政策や規制の質がどの程度向上するかは、第三者機関が検証しない限り、期待できない状態にある。

それに加えて、それらの制度と政府が国会に提出する改正法案の策定過程との関係は、図 1 に表すようになっている。

図 1 の中央上段の 3 つの制度の適用性は、例えば、化審法の定期的な見直しに対しては規制見直し制度が適用され、法律改正案に対しては規制事前評価制度が適用される。つまり規制の見直し・改正に係る制度のあり方は、それぞれの制度の規定に照らして判断することが必要になっている。しかもパブリック・コメント制度は、国会で審議される法律改正案に対しては法律上の義務になっていない。その理由は、内閣が提出する法律改正案の場合、所管省庁が作成した原案が国会に上程されるまでに、各省協議、2 回の内閣法制局審査の他に、与党審査を行って閣議決定される手続きになっているためであると推測される。

このような現行制度の透明性に欠ける実態や内閣が法律改正案を国会に提出する過程の不

明確さは、1997年12月に公表された行政改革会議最終報告書に規定された行政改革の目的に適ったものではない(表9参照)。

(2) OECDの規制の質に係る理事会決議と日本の規制改革の審査の概要

OECDの閣僚理事会は1995年3月に加盟国の規制の質の改善に関して理事会勧告を採択した。そしてそれに続く一連の活動には、1998年と2003年に実施された日本の規制改革を審査した特別プログラムが含まれていた(星川他, 2008)。

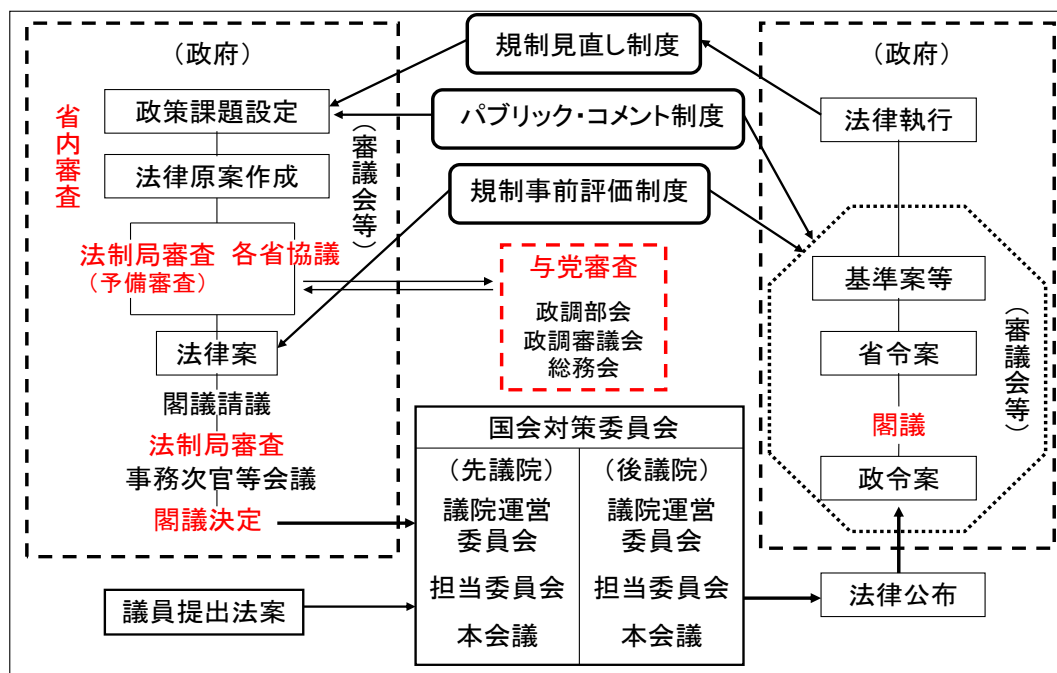


図1 規制の質の改善を意図して導入された制度の現況

表9 1996年行政改革会議が定めた行政改革の理念と目的

1. 戦後型行政の問題点
 - (1) 個別事業の利害や制約に拘束された政策企画部門の硬直性
 - (2) 利用者の利便を軽視した非効率な実施部門
 - (3) 不透明で閉鎖的な政策決定過程と政策評価・フィードバック機能の不在
 - (4) 各省庁の縦割りとならば自らの所管領域には他省庁の口出しを許さぬという専権的・領土不可侵的所掌システムによる全体調整機能の不全
2. 行政改革の目的
 - (1) 総合性、戦略性の確保
 - (2) 機動性の確保
 - (3) 行政の透明性の確保
 - 1) 行政情報の公開と国民への説明責任の徹底
 - 2) 国民的視点からの公正な政策評価機能の向上
 - 3) 企画・立案と実施の分離
 内部化されて不透明であった企画機能と実施機能の関係を外部化し、両者の相互作用を白日の下に置くことにより、これまで不十分であった政策評価の制度的位置づけを与える。
 - (4) 効率性、簡素性の追求

1) 規制の質の改善に関する OECD 理事会勧告の採択等

OECD が規制の質の改善に関して採択した理事会勧告によって加盟国に要請した事項は次のとおりであった (OECD, 1995)。

OECD 理事会勧告の要請事項：

加盟国の規制の質と透明性を確保するため、以下の手順により実効的な対策を講ずるよう勧告する。

- 1) 附属書に記載する規制政策の設定のための参照チェックリストに規定する原則を手引きとして、規制の設定、実施、評価および改正を行う行政的及び政治的な過程の質及びパフォーマンス（業績）を審査すること。
- 2) 優良な政策決定の原則（例：附属書に規定したもの）を規制政策の形成に反映する行政及び管理の体制を構築すること。
- 3) 効率的で、柔軟かつ透明な規制のための政策決定原則を政府のすべての階層の規制政策過程に組み入れること。
- 4) 他の国に影響が及んだり、貿易、投資あるいはその他の国際関係に影響を与えたりする規制については、規制の質及び透明性に特段の注意を払うこと。

OECD 理事会がこれらの事項を勧告したのは、規制の質を高めるためだけではない。むしろ規制を制定する既存の政策、規制制定過程の見直し、規制制定過程を管理する行政体制の再構築、規制改革の意識を行政文化に組み入れることなどであった。この意図は、日本の規制改革における既存法規を温存したままの規制緩和の取組みと大きく異なっていた。

そして、理事会勧告の附属書に記載された参照チェックリストでは、行政が政策の立案に当たって自ら点検する 10 項目の設問を規定した。例えば、国民の参加については、第 9 項に「様々な関係者からの実効的で時宜にかなった意見を受け入れる適切な手続きを定め、すべての関係者に意見を提出させる機会を与えているか？」と規定した。

OECD がこの時期に規制の質の改善に関する国際協働活動を立ち上げた背景には、経済社会活動や市民生活の質を改善・維持する方策として、次々に制定されてきた規制が極めて広範囲でかつ錯綜してきたことがあった。そのために規制の実効性や効率性および規制を遵守する行政手続きの当事者負担が見過ごせなくなってきたという加盟国に共通する危機意識があった。したがって OECD の協働活動の主な目的は、柔軟性に欠け、錯綜とした時代遅れの規制について透明性を確保した手続きによって体系的に見直し、相互の利益を確保しうる質の高い規制体系への変革を加盟国に普及させることであった。

その後 OECD は、理事会の要請を受けて加盟国が遂行している規制改革の意義、方向性および手段についてベストプラクティス（最良実務）を抽出し、規制改革の必要性、公共政策を推進する支援体制、および改革を成功させる戦略などに関して推奨原則を策定して報告書にまとめ、理事会の承認を得て公表した (OECD, 1997)。

その報告書に記載された OECD の推奨原則は表 10 のとおりであった。この原則は 1995 年の理事会勧告で提示した設問形式の参照チェックリストを全面的に改訂したもので、加盟国の経験や取組みの分析を踏まえて規制改革の具体的な方針や進め方の原則を規定した。

表 10 規制の質およびパフォーマンス（業績）に関する OECD の推奨原則

出典	The OECD Report on Regulatory Reform, Synthesis, 1997 (OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, 2005 rev.)
推奨原則	<ol style="list-style-type: none"> 1. 規制改革について、明確な目的及び実施の全体的枠組み（政策、制度、手法）を規定する全体的な実施計画を政治的に採用すること。 2. 既存の規制（経済的、社会的、行政的）について、経済社会環境が大きく変化し複雑化した現況において当初意図した目的に対して効率的かつ実効的であることを体系的に査定すること。 3. 規制、施行制度及び規制制定過程について、それらが透明かつ無差別的であり、その適用が効率的であることを確保すること。 4. 競争政策について、その適用範囲、実効性及び実施を見直し、必要に応じて強化すること。 5. すべての経済的規制について、それらが社会の広範な関心に適っていることを証拠が明確に実証する場合を除いて、競争及び実効性を高めたり、廃止したりするために改革すること。 6. 貿易及び投資に対する障壁について、それらを排除するため国際合意の実施及び国際的原則の強化を促進すること。 （2005 年改訂文：貿易及び投資に対する障壁を不断の自由化によって除去し、規制過程の全体にわたる配慮と市場開放のより良い統合を増進する。それにより経済効率と競争力を強化すること。） 7. 他の政策の目的との重要な連関について、それらを確定し、改革を支援する方法でそれらの目的を達成する政策を策定すること。

しかし日本の規制緩和に関する取組みにおいて、この推奨原則を参照した形跡は全く見当たらない。一方 OECD においては、この推奨原則が 2005 年に全般的に見直されて第 6 項を大幅に書き換え、新たに説明文を加えて単独の文書になっている。

2) 日本の規制改革に対する OECD 審査の概要と政府の対応

① OECD の 2004 年再審査の要点

OECD は規制の質および業績に関する推奨指針を策定した後、1998 年に理事会の要請により各国の規制改革の取組みを審査する特別プログラムを開始した。OECD 審査の目的は、競争、技術革新および経済成長を補強する手段として受審国政府に規制の質を改善することを促し、加えて重要な社会的責務を効率的かつ確実に果たせるよう支援することであった。

そして日本が第 1 回目の OECD 審査を受けたのは、1998 年末から 1999 年にかけてであった。日本はその時期に、行政改革会議の最終報告（1997 年 12 月）の発表を受けて中央省庁等改革基本法（1998 年 6 月）を制定し、中央省庁等改革推進本部が「中央省庁等改革の推進に関する方針」（1999 年 4 月）を公表していた。

OECD は 1998 年から 2003 年の 5 年間に 20 カ国の規制改革の取組みを審査した。そして 2003 年に受審国のその後の進展を再審査する追跡調査を開始した。日本は再審査を受けた最初の国で、2003 年末から 2004 年にかけて再審査が行われて 2004 年 6 月に再審査報告書が公表された（OECD/山本哲三, 2006）。

OECD の 2004 年再審査報告書は、①追跡調査の総合分析、②質の高い規制を確保する政府の能力、③競争政策、および④市場開放に章立てされており、日本の取組みの特徴や問題点を具体的に指摘し、今後取り組むべき課題を勧告した。報告書の第 2 章は、質の高い規制を確保する政府の能力を規制政策、規制の制度と機関および規制の手法と手続きに分けて記

述しており、特に重要な指摘事項を抽出して示すと表 11 のとおりであった。

表 11 OECD 再審査報告書第 2 章の特に重要な指摘事項

序 文	<p>a) 規制影響分析 (RIA) はないに等しく、首尾一貫して新規規制の質を確保する能力は政府の中枢にない。</p> <p>b) さらに、規制改革の概念は脱規制の考え方に狭められたままである。規制改革を脱規制と同義とする支配的な認識を改め、質の高い規制体系には規制の新たな設定と補強が有する先取りの役割が不可欠であるという考え方と均衡させる必要がある。</p>
規 制 政 策	<p>a) 明示的な規制政策を策定することの利点は、規制の手法や制度を利用する取組みに対して包括的かつ調整された足場を提供することである。日本では公共部門の権限及び省庁の強い独立性のため、強力で時に不本意な省庁に改革を強要しうる首相の強固な役割が必要である。</p> <p>b) 規制政策が過度に脱規制に偏向し、包括的な取組みでなく個別事項の積上げに過度に基づいており、しかも、現行の規制改革原則が省庁を改革に仕向けるには明確さに欠けるという懸念が表明された。</p> <p>c) 政府の規制改革・民間開放推進 3 か年計画 (2004 年 3 月閣議決定) に記述された改革の公約は、政府自らが任命した規制改革諮問委員会が提示した勧告に比べて著しく意欲に欠けている。</p> <p>d) 上記の「規制改革 3 か年計画」に関して、規制の審査及び設定に関する政策決定のあり方について、より明示的で測定しうる政府全体の判断基準を整備し、文書化した手引きを各省庁に提示して改革原則の遵守を奨励する必要がある。</p> <p>e) 「政策評価制度」に関して、本来この制度で評価されるべき規制の計画や業績を評価していない。明確で透明な審査基準を適用して規制の業績を事前及び事後により強力な調整及び統合の下に評価することを勧告する。</p> <p>f) また、評価の信用性を確保するためには第三者の評価ないし審査が強力な要素である。しかし、規制活動を日常的に監視する形態の規制管理は、省庁から独立した常設機能として整備されていない。</p>
規 制 制 度 ・ 機 関	<p>a) 規制改革を成功させるためには、政府の全公共部門を奨励し、点検し、そして監視する責任と権限を政府の中枢に割り当てることが不可欠である。しかし、規制活動を日常的に監視する形態の規制管理は、省庁から独立した常設機能として整備されていない。</p> <p>b) 「政府機関の中枢と委員会」に関して、政府の中枢には規制の質に関する判断基準に基づいて新規規制の質を審査する任務を担う中核部門が存在しない。しかし、規制影響分析書を作成する省庁の責任と同様に重要なことは、各省庁が行う規制影響分析について助言し、点検し、そして必要であれば省庁の規制影響分析に異議を申し立てる機能に関して明確な責任を定めることである。</p> <p>c) 「独立規制機関の必要性」に関して、OECD 加盟国の中で日本は、エネルギー、輸送などの経済部門の規制を一括して所掌したり、中央政府とつかず離れずの独立規制機関がないという特異な国である。</p> <p>d) 同じ省庁における規制執行と政策形成の機能分離の現状も、規制の独立性を確保するのに十分でない。</p>
	<p>a) 1999 年の OECD 審査報告書は、日本の規制及び行政の行動の過程における透明性と説明責任の欠如に懸念を表明し、具体的には、規制の要件に対する中央監視の不備及び規制影響分析の要件の不備を指摘した。</p>

規制 手法 ・ 手 続 き	<p>b) 「行政手続法」は行政の透明性及び予測可能性の改善に重要な役割を担っている。しかし、1999 年の OECD 審査報告書で指摘したように、行政手法としての行政指導を除去する動きの進展は明白でなく、行政官の行政手続法の遵守状況を点検する確たる過程が必要である。</p> <p>c) 「パブリック・コメント手続き」は多くの行政活動、例えば、審議会の報告書や勧告、国会で審議される法案の作成などを除外しており、また、このパブリック・コメント手続きが規制過程の透明性及び市民参加という目的に十分に適っていない徴候がある。</p> <p>d) 十分に機能する協議の仕組みは、政府が規制の設定・執行過程に支援的な枠組みを備えることが必要でかつ便益をもたらすことを受け入れる行政文化に依存する。このような行政文化がないと、新たな統治体系に旧態依然の行政慣行で対処しようとする動きに常に妨げられる。</p> <p>e) 「規制の登録・法典化」は、規制改革に体系的に取り掛かる上で、規制体系としてどんな規制が存在するかを理解するための不可欠な第一歩である。</p> <p>f) 「規制影響分析」は、効率的かつ実効的な規制選択肢を確実に選定するための政策決定手法である。日本にとっての課題は規制影響分析を実施するという公約を実行することである。しかし、規制改革・民間開放 3 年計画にはこれに対する記述が見当たらない。</p> <p>g) 「規制の継続的更新」に関して、現時点で効率的な規制は、社会的、経済的又は技術的な変化によって明日には非効率となる。多くの OECD 加盟国においては、適切な審査や改正をしないで長年にわたって積み上げられた規制及び執行上の形式的手続きが著しく蓄積している。日本には新規の規制に対する公開要件は存在するが、法律及び命令等の蓄積に対する単一の正式な権限が存在しない。</p>
------------------------------	---

② OECD 審査への政府の対応

OECD が再審査において指摘した事項から明らかなことは、日本の現在の統治システムには規制の質の確保に必要な機能や制度運用を統一化する手続きに欠陥があるということであった。つまり OECD は、一時的な個別事項の規制緩和だけでなく、OECD が合意した規制の質に関する推奨原則を手引きとして、経済的、社会的および行政的な規制の全体を体系的に見直し、経済社会環境が大きく変化した現況に相応しい効率的な法律体系に変革する中長期的な真の規制改革に取り組むべきことを勧告した。

したがって、OECD の審査に呼応して政府が取り組むべき規制改革の重要課題は、日本の統治システムと行政の慣行に内在する以下のような欠陥を是正する取組みであった。

OECD が指摘した日本の統治システムの欠陥の例：

- a) 省庁から独立して各省庁の規制活動を日常的に監視する機能がない。
- b) 省庁の政策部門と執行部門の機能が十分に分離していない。
- c) 法律や命令等の蓄積 (stocks) に対処する正規の権限がない。
- d) 政府の中枢に新規規制の質を確保する能力がない。
- e) 現行法規の全体を法典化していない。
- f) 現行の規制改革原則には省庁を改革に仕向ける明確さがない。
- g) 各省庁に改革原則を遵守するよう奨励する手引きを作成していない。
- h) 規制の審査や設定に関する政府全体の明示的な判断基準を設定していない。
- i) 政策評価制度において本来評価すべき規制の計画や業績を評価していない。
- j) 政策評価の明確で透明な統一審査基準を設定していない。

- k) 行政手続法の遵守状況を点検する確たる過程がない。
- l) 規制影響分析の実施が明確になっていない。
- m) パブリック・コメント手続きの対象に政府提出法案や審議会報告書が含まれていない。

しかし政府は、その当時取組み中であった規制改革に対して OECD の審査結果に呼応した方針転換を行っておらず、さらには 1995 年の OECD 理事会勧告に呼応した取組みについても、2 度にわたる OECD 審査の結果への対応についても、国民に対する説明責任を全く果たしていない。

まとめ

2009 年 5 月の化審法の改正過程と現在進行中のアメリカの TSCA の見直し過程について、主に市民の参加の観点から対比して日本の見直し過程に潜む問題点を明らかにした。また、日本の政策や規制の質の改善に係る制度等の実態を審査した OECD が 2004 年 6 月に日本政府に提示した改善のための課題を概観した。

その結果、アメリカの既存法規見直し過程に対比して日本の法律改正過程には、立法府への法規改正案の提出者や既存法規の改正案の策定過程における市民参加のあり方に立憲民主制の三権分立や国民主権の観点から看過できない欠陥があることを明らかにした。他方、日本の政策や規制の質の改善に係る制度等に対する OECD の審査結果については、OECD が具体的な改善課題を数多く提示したにも拘わらず、政府は現行制度の見直しに反映させる手続きを採らなかったことを明らかにした。

この研究シリーズでは化学物質の適正管理に関する OECD の理事会決議や国連環境開発会議 (UNCED) 等で国際的に合意された管理事項について、日本政府がそれらに呼応した国内措置を講じていないことを繰り返し指摘してきた。ところが日本政府が履行していない国際的な関わりはそれに止まらず、行政の政策や規制の質を改善するための制度等の整備に関しても、OECD 加盟国として理事会決議に呼応する責務を果たしていないだけでなく、OECD が審査した結果に基づいて日本政府に提言した改善課題に対しても誠実に対応していない。

2014 年 4 月に政府は OECD 加盟 50 周年を祝賀したが、むしろ OECD が委員会活動で取り決めた事項に関して、それらを誠実に実行してアジア諸国に範を示すべきである。

参考資料：

- 1) GAO (2005a) : Report to Congressional Requesters, Chemical Regulation: Options Exist to improve EPA's Ability to Assess Health Risks and Manage its Chemical Review Program. GAO-05-458 June 2005
- 2) GAO (2005b) : Chemical Regulation: Approaches in the United States, Canada and the European Union. GAO-06-217R, November 2005
- 3) OECD (1995) "Recommendation of the Council on improving the Quality of Government Regulation" 9 March 1995-C(95)21/Final
- 4) OECD (1997) "The OECD Report on Regulatory Reform, Synthesis" OECD 1997.5
- 5) Search Bill Summary & Status a, S. 3209: Safety Chemicals Act of 2010. Sponsor: Sen. Lautenberg, Frank R. introduced 4/15/2010 <http://thomas.loc.gov/home/LegislativeData.php?n=BSS>
- 6) Search Bill Summary & Status b, H.R. 5820: Toxic Chemicals Safety Act of 2010. Sponsor: Rep. Rush, Bobby L. introduced 7/22/2010

<http://thomas.loc.gov/home/LegislativeData.php?n=BSS>

- 7) Udall, Vitter Introduce Landmark Legislation to Protect Our Families from Toxic Chemicals http://www.tomuudall.senate.gov/?p=press_release&id=1880
- 8) U.S.H.R. (2015) : U.S. House of Representatives Committee on Energy and Commerce, Full Committee Markup: H.R. 2576, TSCA Modernization Act of 2015; and others. May 29, 2015
- 9) OECD/山本哲三 (2006) 「脱・規制大国日本 効率的な政府を目指して」 OECD (編)/山本哲三 (監訳) 日本経済評論社 2006 年 1 月
- 10) 星川欣孝、増田優 (2007) : 日本の意見公募手続制度に関する考察、日本リスク研究学会 2007 年度 (第 20 回) 年次大会発表予稿論文集, p.79-84, 2007.11
- 11) 星川欣孝、増田優 (2008) : 化学物質総合管理による能力強化策に関する研究 (その 7) - 実効的な市民参加には真の規制改革が不可欠 - 、化学生物総合管理 4(1): 112-134, 2008.6
- 12) 星川欣孝、増田優 (2010) : 化学物質総合管理による能力強化策に関する研究 (その 11) - TSCA の修正は化学物質総合管理法制のさらなる進展 - 、化学生物総合管理 6(2): 152-178, 2010.12
- 13) 星川欣孝、増田優 (2012) : 化学物質総合管理による能力強化策に関する研究 (その 16) - 計画と呼ぶに値しない日本の SAICM 国内実施計画の検証 - 、化学生物総合管理 8(2) : 95-125, 2012.12
- 14) 星川欣孝 (2015a) : アメリカの TSCA 修正と日本の化審法改正の比較 - 三権分立と国民主権が不明確な日本の統治システム - 、化学生物総合管理学会第 12 回年次総会予稿集 2015.9
- 15) 星川欣孝、増田優 (2015b) : 化審法改正と TSCA 修正の法律見直し過程の比較、日本リスク研究学会第 28 回年次大会講演論文集 2015.11