

ストックホルム条約の国内実施 －国内環境法の視点から*

増 沢 陽 子

はじめに

国家が国際環境条約上の義務を履行するには、しばしば法律を必要とする。条約の国内実施法の成り立ちをみると、新法を制定する場合、既存の国内法を改正する場合、及び法改正を行わず既存法をそのまま実施法とする場合¹、がある。新たに法律を制定する場合、特に条約実施を目的（一つ）とすることを条文上明記するようなケースでは²、当初から条約の

* 本稿は、2010年1月29日の北海道大学グローバルCOE・環境法政策研究会における筆者の報告原稿を、当日の議論及びその後の検討を踏まえて大幅に改稿したものである。早稲田大学黒川哲志教授はじめ研究会参加者の方々には有益なコメントを賜り、感謝申し上げます。また、インタビュー等の調査・資料収集にご協力いただき、あるいは執筆に際しご助言をいただいた方々、特に明治大学北野大教授、北海道大学児矢野マリ教授、経済産業省實國慎一氏、環境省早水輝好氏に、厚く御礼を申し上げます。もとより、本稿の見解及び残された誤りはすべて筆者の責任である。

なお、本稿は三井物産環境基金より助成を得た研究プロジェクト「持続可能な社会構築を推進するための国際環境条約の実効性確保に関する研究」の成果の一部でもある。

¹ 法律は改正しないものの、条約実施のため、法律による委任命令等下位規範を改正する場合を含む。

² 例えば、遺伝子組換え生物等の使用等の規制による生物の多様性の確保に関する法律（カルタヘナ法）では、目的を定めた1条において「バイオセーフティに関するカルタヘナ議定書（以下「議定書」という。）の的確かつ円滑な実施を確保」す

存在を前提としてその国内実施を可能にするべく立法がなされる³。これに対し、既存法を国内実施法と位置付ける場合、既存国内法は国内環境保全等を目的として固有の問題認識や必要性に応じて制定されたものであるから、「後から」登場した条約とその意図や規制の考え方が完全に一致するという事は期待しにくい⁴。条約とその国内実施法との間に目的のずれや視点の違いが存在する場合、国内法の運用過程において異なる視点間で摩擦が生じる、あるいは国内法の従来の解釈運用が条約の視点によって何らかの影響を受ける、といった可能性もあるように思われる⁵。こうした状況は、国内法の側から見た場合、どのように評価されるべきであろうか。より一般的に言えば、既存国内環境法が、条約実施法として位置づけられることは、当該国内法からみてどのような意義があるのであろうか。

本稿は、以上のような問題意識のもと、「残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約」(以下、「ストックホルム条約」という。)及び、そ

ることを規定する。この旨は、特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律(バーゼル法)、特定物質の規制等によるオゾン層の保護に関する法律(オゾン層保護法)も同様である。

³ 実際に条約で義務づけられている内容を十全に履行しうるか否かは別途議論の対象となりうる。国際環境条約の実施法として制定された国内法とその条約実施にかかる問題を扱った研究として、例えば、北村喜宣「国際環境条約の国内的措置—バーゼル条約とバーゼル法—」横浜国際経済法学2巻2号89-112頁(1994年); 鶴田順「国際環境枠組み条約における条約実践の動態過程—1999年産業廃棄物輸出事件を素材にして」城山英明・山本隆司編『環境と生命』207-232頁(2005年); 久保はるか「オゾン層保護条約の国内実施体制と過程—国内事業者の取組に焦点を当てて」城山・山本編、前掲書233-274頁、がある。なお、国際環境条約の国内実施にかかる全般的な議論について、久保はるか「国際環境条約の国内受容に関する一考察—国際政治と国内政治との連結の場面—」甲南法学48巻4号157-228頁(2008年)を参照した。

⁴ 主な環境条約と対応する国内法令の課題の概観については、磯崎博司「国際環境法と国内環境法」大塚直・北村喜宣編『環境法学の挑戦—淡路剛久教授・阿部泰隆教授還暦記念—』228-233頁(2002年)を参照。

⁵ なお、バーゼル条約加入に際しこれに関連して改正された廃棄物処理法について、その後の議論の中でバーゼル条約の趣旨や規制のあり方への「歩み寄り」が見て取れると指摘されている(鶴田・前掲注3、224頁)。

の国内実施法の一つとされている「化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律」(以下、「化審法」という。)との関係について検討を行う。

ストックホルム条約は、毒性・難分解性・生物蓄積性・長距離移動性という性質を持つ残留性有機汚染物質による問題に対し、世界規模で対処しようとする条約である。我が国では、従来から有害物質の環境リスクについて各種の規制を行っており、条約批准時においては、こうした既存法律群により国内実施が担保されるものとされた。ただし、2009年に条約附属書の改正が採択されるに至り、化審法について改正が行われている。

以下では、第1章においてストックホルム条約の内容とその国内実施体制の概要を紹介し、第2章において、最近の対象物質追加のための条約附属書改正の経緯と内容を述べるとともに化審法改正を含む国内対応を説明する。これらを前提として第3章では、附属書追加物質のうち特に国内的な影響が大きな物質(PFOS)に注目し、その化審法における取扱の経緯を手掛かりとして、化審法と条約との関係性について考察する。さらに、第4章において、今回の化審法改正が条約との関係においてどのような意味をもつものであるかについて検討する。これらの作業を通じて、化審法がストックホルム条約の実施法であることの具体的な意味について探ることとしたい。

1. スtockホルム条約とその国内実施体制の概要

1.1. 背景、経緯

ストックホルム条約前文は、条約制定の背景について、残留性有機汚染物質(POPs)の毒性、難分解性、生物蓄積性、及び大気・水・移動性種を介して越境移動し、放出源から遠く離れた場所に堆積することを指摘し、現地特に途上国における健康懸念や将来世代への影響、極地域における生態系・先住民の社会に対する危険の認識と、POPsに関する世界的な行動の必要性を述べる。POPs削減のための国際的な法的文書作成の議論は1990年代半ばに始まり、1998年からの政府間交渉会議での交渉を経て、

2001年5月22日に条約が採択された(2004年5月17日に発効)⁶。その後、2005年及び2009年の締約国会議において、条約附属書の追加及び改正が採択されている⁷。

日本は、2002年7月25日に国会承認、同年8月30日に加入書を寄託しており、ストックホルム条約は発効と同時に我が国についても効力を生じている。

1.2. 締約国の主な義務⁸

1.2.1. 意図的製造使用からの放出削減・廃絶のための措置

ストックホルム条約は、対象とするPOPsを、意図的製造使用が行われる物質であって廃絶する物質(附属書A)及び究極的には廃絶することをめざしつつ削減を図る物質(附属書B)、さらに非意図的放出が問題となる物質(附属書C)、の3つのカテゴリーに分け、これらの管理に係る締約国の義務を規定する。

附属書Aに掲載された物質については、締約国は、その製造使用を禁止するために必要な法的措置及び行政的措置を講じなければならない(3条1(a))。附属書Aにおいては、対象物質名及び製造・使用ごとに個別の適用除外が規定されている。これらの個別の適用除外を受ける締約国は、登録が必要である(4条1、3、附属書A第1部注釈(iv))。登録は、当該物質について条約の効力発生の日から5年後に失効するが(4条4)、締約国会議の決定により、さらに最長5年間延長が可能である(4条7)。附属書Aは、特定の物質に固有の規制措置等についても規定を置く。従来、PCB

について、機器内における使用を2025年までに廃絶することに関し濃度に応じてラベリングや回収等の措置をとること等が規定されていた(附属書A第2部)が、2009年附属書改正の追加物質の一部にかかる規定も加わった(附属書A第3部・4部)。

附属書B掲載の物質については、締約国はその製造・使用を制限するために必要な法的措置及び行政措置を講じなければならない(3条1(b))。附属書Bにおいては、「個別の適用除外」に加えて「認めることのできる目的」が規定される。個別の適用除外は、附属書Aのそれと同じく限時的措置である(4条)。「認めることのできる目的」の製造・使用には条約本則上定まった期限はないが、附属書において物質ごとに詳細規定が置かれる。従来、DDTについて、製造使用を行う締約国の事務局への通告と定期的な報告義務、締約国会議が認められた目的における当該物質の必要性の定期的な検討等が規定されており(附属書B第2部1、4、7)、長期的にはこうした製造・使用についても代替等されることが目指されている。2009年改正の追加物質についても、同様の規定が置かれた⁹。

附属書A・Bに掲げる物質は、環境上適正な処分(6条1(d))のため、又は、附属書の規定に基づき許可される使用若しくは目的のためにのみ、輸入することが可能である(3条2(a))。輸出は、個別の適用除外・認めることのできる目的が有効であるものについて、環境上適正な処分の場合、使用が許可される締約国に向ける場合、又は非締約国で一定の要件を満たす国に向ける場合、可能である(3条2(b))。

1.2.2. 非意図的生成から生ずる放出の削減・廃絶のための措置

附属書Cに掲載された物質の人為的発生源からの放出総量を削減するため、締約国は、放出を継続的に最小化し、及び実行可能な場合には究極的に廃絶することを目標として、一定の措置をとる義務がある(5条)。措置には、自国について効力発生から2年以内に行動計画を作成して実施すること(5条(a))、代替品等の開発を促進し適当な場合には使用を義務づけること((c))、新規排出源に対して利用可能な最良の技術の利用を促進すること((d))、等が含まれる。

⁹ 第2章2節3項参照。

⁶ 条約採択までの経緯と議論については、早水輝好「POPsに関するストックホルム条約の概要」環境研究122号4-8頁(2001年)参照。

⁷ 2005年の第1回締約国会議では、紛争解決にかかる仲裁・調停手続を定めた新たな附属書が採択された。また、2009年の第4回締約国会議では、対象物質追加にかかる附属書改正が採択された。(第2章参照)

⁸ スtockホルム条約の内容については、森下哲「残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約(POPs条約)」西井正弘編『地球環境条約—生成・展開と国内実施』291-304頁(有斐閣、2005年)、耕田基司・北野大「POPsに関するストックホルム条約と今後の化学物質管理のあり方」水環境学会誌32巻11号568-573頁(2009年)も参照した。

1.2.3. 在庫（ストックパイル）と廃棄物からの放出削減・廃絶のための措置

附属書AからCに掲げられた物質を含むなどする在庫又は廃棄物（廃棄物となった製品等を含む）が、人の健康及び環境を保護する方法で管理されることを確保するため、締約国には以下を含むいくつかの措置が義務付けられている（6条1）。

附属書A若しくはBの物質から成り又はこれを含む在庫、附属書A、B若しくはCの物質から成り又は含みあるいは汚染された製品等や廃棄物を特定する戦略を作る（6条1(a)）。また、戦略に基づき実行可能な範囲で在庫を特定し、適当な場合には、在庫を安全、効率的かつ環境上適正な方法で管理する（6条1(b)(c)）。さらに、廃棄物が次のように扱われるよう適当な措置をとる：環境上適正な方法で取扱、収集、輸送及び貯蔵される、残留性有機汚染物質である成分の破壊又は不可逆の変換又は一定の場合には他の環境上適正な方法で処分される、関連国際規則・基準等を考慮することなく越境輸送されない、など（6条1(d)）。

1.2.4. 実施計画の策定

締約国は、条約に基づく義務の履行のための計画を作成し、条約が自国について効力を生ずる日から2年以内に、これを締約国会議に送付する（7条1(a)(b)）¹⁰。

1.3. 国内実施体制

1.3.1. 全体像

日本におけるストックホルム条約の批准手続においては、条約の実施のため新たな立法措置は要しないと判断された¹¹。具体的には、主として次のような既存法律が、条約上の義務の国内実施に必要な根拠若しくは手段

¹⁰ このほか、条約は、情報交換、技術協力、資金等の規定、報告、有効性評価等の規定、組織に関する規定等を置く。

¹¹ 外務省「残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約の説明書」平成14年2月（http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/treaty_020408.html（最終アクセス日2010年7月3日））5頁。

を提供する¹²。対象物質の製造・使用、輸出入の規制については化審法、農薬取締法、薬事法及び外国為替及び外国貿易法（これに基づく輸入貿易管理令及び輸出貿易管理令）¹³、非意図的生成物からの放出削減等の措置についてはダイオキシン類対策特別措置法、在庫・廃棄物からの放出削減・廃絶については廃棄物及び清掃に関する法律（廃棄物処理法）及び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特別措置法）、である。条約7条の実施計画については、法律に基づかない行政計画として2005年に策定されている¹⁴。

次項では、主要な国内実施法の一つであり、本稿の検討対象である化審法について、その内容及び条約実施との関係をやや詳しく述べる。

1.3.2. 化審法の概要及び条約との関係

化審法は、人の健康や生物に悪影響を及ぼすおそれのある物質による環境汚染を防止するため、新規化学物質について製造輸入前に届出を義務付けて行政が審査を行う制度を設けるとともに、一定のリスクが認められる物質について製造・輸入・使用等の規制を行う法律である¹⁵。

1973年にPCB問題を契機として制定され、その後数回の大きな改正により対象・規制内容を拡充してきている。直近の2009年改正が全面施行されれば、化学物質のライフサイクルの相当部分にわたってその環境リスク

¹² 以下、実施体制の全体像につき、森下・前掲注8、299-303頁、及び国内実施計画・後掲注14、21-23頁を参照した。

¹³ 廃棄物の輸出入については輸出貿易管理令・輸入貿易管理令がバーゼル法等と連携して規制を行う。森下・同上、301-302頁、国内実施計画・同上、23頁参照。

¹⁴ 「残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約に基づく国内実施計画」（2005年地球環境保全に関する関係閣僚会議了承）（以下、「国内実施計画」という。）
<http://www.env.go.jp/chemi/pops/plan/all.pdf>（最終アクセス日2010年8月7日）

¹⁵ 化審法の詳細な解説として、経済産業省・厚生労働省・環境省の担当課が作成・公表している「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】」（平成22年4月1日施行分）（以下、「逐条解説」という。<http://www.env.go.jp/chemi/kagaku/etc/tikujo-faq.html>（最終アクセス日2010年8月5日））がある。本項での説明については、同資料、次注資料、早水輝好氏（現環境省・当時千葉市）の2004年の鳥取環境大学における講義資料を参照した。

の管理を行う法律となる¹⁶。本稿執筆時点（2010年8月）では、2009年改正法は全面施行に至っていない。以下では、現時点で施行済みの化審法規定に則して説明する。

化審法の規制類型には、具体的なリスク低減措置の対象となる第一種・第二種特定化学物質と、それらの要件を満たす（ことになる）可能性があるものとして一定の監視の対象とされる第一種～第三種監視化学物質とがある。

第一種特定化学物質の指定要件は、自然的作用による化学的変化を生じにくい、生物の体内に蓄積されやすい、かつ、継続的に摂取される場合には、人の健康を損なうおそれ又は高次捕食動物の生息若しくは生育に支障を及ぼすおそれのあるものであることである（2条2項）。すなわち、難分解性、高蓄積性、及び人又は高次捕食動物への長期毒性、を有していることが必要である¹⁷。第一種特定化学物質に対しては、製造・輸入の許可制、使用製品の輸入制限、物質の使用制限、使用の届出、基準適合義務、表示義務、改善命令、措置命令（回収命令等）等の規制・監督措置が規定されている（6条～22条）。一方、第二種特定化学物質は、人又は生活環境動植物に対する長期毒性があり、かつ、相当広範な環境に相当程度残留している等により、人の健康又は生活環境動植物の生息・生育にかかる被害のおそれがあると認められる物質であり（2条3項）¹⁸、製造予定数量の届出義

務、表示義務、技術上の指針等の規定の対象となる（26条～28条）。

三種類の監視化学物質のうち、第一種監視化学物質は難分解、高蓄積であるが人又は高次捕食動物に対する長期毒性が明らかでないもの（2条4項）、第二種監視化学物質は人への長期毒性がある疑いのあるもの（2条5項）、第三種監視化学物質は動植物の生息・生育に支障を及ぼすおそれがあるもの（2条6項）、である。監視化学物質については、事業者には製造輸入数量の報告義務が課せられる。厚生労働大臣・経済産業大臣・環境大臣（以下、「三大臣」という。）は、試験成績その他物質に関する知見及び製造使用等の状況からみて一定のリスクが懸念される等の場合には、製造輸入業者に有害性情報の収集・報告を指示することができる（5条の4・1項、24条1項、25条の3・1項）。報告情報を踏まえ、第一種監視化学物質については第一種特定化学物質の、第二・第三種監視化学物質については第二種特定化学物質の、指定要件該当性についてそれぞれ判断される（5条の4・2項、24条2項、25条の3・2項）。必要な要件を満たす場合には特定化学物質への指定が行われることとなる¹⁹。

一方、化審法は、新規化学物質（2条7項）²⁰について事前審査制度を規定している。新規化学物質の製造輸入を行おうとする者は、一定の場合を除いて、三大臣に対し事前届出の義務がある（3条）。三大臣による審査の結果、第一種特定化学物質、第二種・第三種監視化学物質²¹としての要件該当性の有無が判断される（4条1項、2項）。監視化学物質の要件に該当する場合には、これらに指定するものとされる（4条5項、6項）²²。また、既存化学物質（附則2条）については、政府が試験結果その他の情報を取

¹⁶ 2009年化審法改正の考え方について、中央環境審議会「今後の化学物質環境対策の在り方について（答申）—化学物質審査規制法の見直しについて—」（平成20年12月）参照。また改正法の内容・背景の解説として、木野修宏「化学物質審査規制法の改正について」環境研究154号66-75頁（2009年）、経済産業省製造産業局化学物質管理課「化審法改正及び化管法見直しのポイント」環境管理45巻10号1-6頁（2009年）、前田博貴「化学物質審査規制法の改正について」水環境学会誌32巻11号12-16頁（2009年）、原智明「すべての化学物質を化審法の規制対象に」時の法令1847号27-42頁（2009年）、大坂恵里「化審法改正の要点と国際動向」環境管理46巻5号34-39頁（2010年）等がある。

¹⁷ 逐条解説32頁(9)参照。

¹⁸ 第二種特定化学物質、及び第二種・第三種監視化学物質は、従来これらに加えて「難分解性」を要件の一つとしていたが、2009年改正（2010年4月施行分）により、削除された。

¹⁹ 逐条解説74、118、127頁も参照。指定は政令による（法2条2項、3項）。

²⁰ 化審法公布（1973）時点で既に業として製造輸入されていた物質が既存化学物質、それ以後に新たに製造輸入される物質（審査を経たもの等を除く）が新規化学物質である。

²¹ 化審法4条に基づき新規化学物質の審査により第二種・第三種監視化学物質に判定・指定されるのは、「難分解性」を併せ持つ場合に限られる。

²² 前注参照。政令指定による第一種特定化学物質については、同様の規定はない。なお、新規化学物質の事前審査においては、難分解性及び高蓄積性が認められる場合には、長期毒性についても確認されるため、第一種監視化学物質に指定されることはない（逐条解説57頁）。

集した場合に、これに基づきいずれかの規制類型に指定される場合がある²³。これらは、前記の規制プロセスに投入すべき物質を発見するための情報収集の仕組みともいえる。

化審法において、ストックホルム条約の実施を担保するものと位置付けられている²⁴のは、第一種特定化学物質に関連した規定である。第一種特定化学物質の指定要件は、条約の対象物質要件と長距離移動性以外共通している²⁵。2002年の日本の条約への加入に際しては、法改正は行われず、マイレックス・トキサフェンの第一種特定化学物質への指定（その結果、非意図的生成物を除くすべての物質が第一種特定化学物質となった。）、鉄道車両用トランスに係るPCBの例外用途の削除等、政省令の改正が行われた²⁶。

2. 2009年の条約附属書改正と国内対応

当初ストックホルム条約の対象となったのはPCB、DDTなど12物質であったが、2009年の第4回締約国会議において9物質を追加する附属書改正が採択された（表1参照）。本章では、最初に条約上の附属書物質追加手続の規定を確認したうえで、今回の物質追加及びこれに対する日本の対応について、具体的な対応が必要となったPFOSを中心に記述する²⁷。

²³ 既存化学物質の情報収集・評価の手続について現行化審法に明確な規定はない。なお、法附則4条参照。

²⁴ 化審法がストックホルム条約の実施を担保するものである（国内実施法である）ということは、国内実施計画に示されているものの法律上これが明記されているわけではなく、その性質としては事実上のものというにとどまると思われる。

²⁵ 前田・前掲注16、13頁は、条約対象物質の要件が長距離移動性を除き化審法の第一種特定化学物質の要件と同一であると述べる。化審法とストックホルム条約との関係については第3章2項で詳しく議論する。

²⁶ 環境省報道発表資料平成14年8月29日「「化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律施行令の一部を改正する政令」の制定等について」<http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=3570>（最終アクセス日2010年8月31日）

²⁷ 条約上の物質追加手続及び2009年の物質追加にかかる議論については、柘田・北野、前掲注8に詳しい。

2.1. 附属書掲載物質の追加に関する条約規定

ストックホルム条約は、8条において附属書A～Cへの物質追加手続を定める。手続は、締約国が、附属書Dに定める情報を記載した提案を事務局に提出するところから始まる（8条1）。提案は残留性有機汚染物質検討委員会（POPRC）に送付され（8条2）、POPRCは、次の手順で検討を行う²⁸。まず、POPRCが提案を審査し附属書Dに定める選別のための基準（以下、「スクリーニング基準」という。）（表2参照）を適用する（8条3）。スクリーニング基準に適合していると認めることを決定する場合、締約国等に評価を利用可能にして、附属書Eに定める情報提出を要請する（8条4(a)）。附属書Eに従い危険性の概要（以下、「リスクプロファイル」という。）案を作成、締約国等から技術的意見を収集・考慮して、リスクプロファイルを完成させる（8条6）。POPRCは、リスクプロファイルに基づき、長距離移動の結果、世界的規模の行動を正当化するような重大な悪影響をもたらすおそれがあると決定する場合、提案を先に進める。十分な科学的確実性がないことをもって、提案を先に進めることを妨げてはならない。POPRCは締約国等から情報を収集し、社会経済上の検討に関する情報と題する附属書Fに従い、ありうる規制措置の分析を含むリスク管理に係る評価を作成する（8条7(a)）。POPRCは、リスクプロファイル及びリスク管理に係る評価に基づき、化学物質を附属書A、B、又はCに掲載することについて締約国会議が検討すべきかどうかを勧告する（8条9）。締約国会議は、勧告を十分考慮して、附属書A、B又はCに掲載するかどうかについて、予防的な態様で決定する（8条9）。

締約国は、批准書等において、附属書A～Cの改正についてその批准書等を寄託する場合にのみ効力を生ずる宣言を行うことができる（25条4）²⁹。締約国は、附属書改正を受諾することができない場合は、その旨を採択の通報から一年以内に寄託者に通告する（22条3(b)、4）。これら以外の締約国については、採択の通報の日から1年後に発効する（22条3(c)、4）。

²⁸ ここでは、POPRCがすべての審査段階で肯定的な決定を行う場合の、最短のプロセスについて述べる。なお、条約8条は、POPRCが各段階で提案を却下した場合の異議申し立てについても規定する（8条5、8）。

²⁹ 日本はこの宣言を行っていない。

2.2. 2009年の条約附属書改正

2.2.1. 新規追加物質

2009年の条約附属書改正においては、附属書Aに農薬として使われるクロルデコン、ペンタクロロベンゼン（附属書Cにも追加）と難燃剤等として使用されるヘキサブプロモジフェニル等が、また附属書BにPFOS及びその塩、PFOSFが指定された³⁰。これらのうち、日本において特に注目されたのは、PFOS（ペルフルオロ（オクタン-1-スルホン酸））とその関連物質である。ストックホルム条約の当初の対象12物質については国内的には追加的措置は不要若しくは必要であっても社会への実質的影響はなく、2009年の附属書追加物質の多くも国内の製造使用等の見込みは殆どなかったが、PFOSに関しては、現に国内で使用されており、代替物のない用途も存在したからである³¹。

PFOSは、有機フッ素化合物の一種で、1950年頃から製造が始まり、多様な工業用、消費者用途に使用されてきた。しかし、やがて環境の汚染や人体からの検出が知られるようになり、2000年にメーカーの3MがPFOS製造中止を決定した。2000年代には各国で規制が導入されてきている（米国・有害物質規制法（TSCA）に基づく重要新規利用規則制定（2002年）、日本・化審法指定化学物質指定（2002年）、EU・制限指令への追加（2006年）ほか）³²。

³⁰ 環境省報道発表資料平成21年5月12日「POPs条約締約国会議（COP4）の結果について」<http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=11117>（最終アクセス日2010年8月31日）が、概要を和文で簡略にまとめる。

³¹ 前田・前掲注16、13頁、平成21年度第1回薬事・食品衛生審議会薬事分科会化学物質安全対策部会【第2部】、平成21年度化学物質審議会第1回安全対策部会、第90回中央環境審議会環境保健部会化学物質審査小委員会（平成21年7月23日）資料2「第一種特定化学物質に指定することが適当とされたペルフルオロ（オクタン-1-スルホン酸）（別名PFOS）又はその塩など9種類の物質（12物質）の今後の対策について」<http://www.env.go.jp/council/05hoken/y051-90b.html>（最終アクセス日2010年12月8日）4-6頁参照。

³² 以上のPFOSの利用・規制の経緯につき、小泉昭夫・原田浩二「PFOS・PFOA 国内及び国際的動向」環境技術37巻5号7-10頁（2008年）、白石寛明「PFOA/PFOSの規制」環境情報科学38巻2号87-91頁（2009年）参照。

2.2.2. PFOSに係るPOPRCにおける検討経緯

ストックホルム条約発効後、2005年に開催されたPOPRC第1回会合（POPRC1）においては、他の数物質とともに、スウェーデンが提案したPFOSとその前駆物質を附属書Aに追加することが議題となった。POPRCはPFOS等が附属書Dのスクリーニング基準に合致していると判断した。併せて、リスクプロファイルの案を作成することを決定し、締約国等に情報提供を要請した³³。

2006年のPOPRC2では、PFOSについてリスクプロファイルが採択されるとともに、リスク管理に係る評価を行うことについて決定、締約国等に対し情報提供が要請された³⁴。これに対し日本政府からも、用途、代替品等に係る情報が提出されている³⁵。POPRC3（2007年）は、リスク管理に係る評価を採択し、PFOS等を附属書A又はBに搭載することを検討するよう締約国会議に勧告することを決定した³⁶。POPRCの勧告を受け、2009年5月に開催されたストックホルム条約第4回締約国会議において、PFOS等を附属書Bに掲載し、関連する規制措置を同附属書に追加することが決定された³⁷。

附属書改正は、2010年8月26日に発効している³⁸。

2.2.3. PFOSに係る附属書規定

採択された改正では、附属書Bの表に「PFOSとその塩及びPFOSF」の

³³ Decision POPRC-1/7: Perfluorooctane sulfonate.

³⁴ Decision POPRC-2/5: Perfluorooctane sulfonate.

³⁵ 経済産業省化学物質管理課「PFOS製造禁止に伴うPFOS等の使用と代替可能性に関する調査の結果について」（平成19年8月30日報道資料）http://www.meti.go.jp/policy/chemical_management/int/pops_3.html（最終アクセス日2010年8月8日）によれば、半導体用途、フォトマスク、写真感光剤用途等7項目を日本国政府として代替困難な用途であるとして事務局に連絡したとする。

³⁶ Decision POPRC-3/5: Perfluorooctane sulfonate.

³⁷ SC-4/17 Listing of perfluorooctane sulfonic acid, its salts and perfluorooctane sulfonyl fluoride.

³⁸ スtockホルム条約事務局ホームページ <http://chm.pops.int>（最終アクセス日2010年11月23日）。一部の締約国を除く。第2章1節参照。日本については発効。

項目が追加された。また、製造・使用につき「認めることのできる目的」「個別の適用除外」を規定した。「認めることのできる目的」の使用としては、半導体用のフォトレジスト及び反射防止コーティング等8項目が、「個別の適用除外」としては、カラープリンタ・コピー機の電気電子部品等12項目が掲載されている。さらに、附属書Bに第3部が追加され、認められる目的のための製造使用の意図を事務局に通告した国以外は、PFOSとその塩及びPFOSFの使用は廃絶されること、認められる目的の登録簿を設置すること、廃絶に向けた状況を4年ごとに締約国会議に報告、締約国会議による評価がなされること、等が規定された³⁹。

2.3. 追加に伴う国内対応⁴⁰

2.3.1. 化審法の改正

POPRC3の結果、代替不能な用途を認めようとしてPFOS等がストックホルム条約の対象物質に追加される見通しとなった。しかしながら、これらの物質を化審法の第一種特定化学物質に指定した場合、同法の例外条項は適用要件が厳格であるため、条約で容認される用途であっても認められない場合がありうる。条約上許容された用途を国内的にも認めようようにするため、2009年の化学物質審査規制法改正に際し、第一種特定化学物質の規制についても改正が行われることとなった⁴¹。

改正の内容は次のとおりである。まず、第一種特定化学物質について例外的に使用が認められる用途にかかる要件が変更された。旧法においては、当該用途につき、①代替困難であること、及び②「主として一般消費者の生活の用に供される製品の製造又は加工に関するものでないこと」その他当該物質の使用により当該物質による環境の汚染が生ずるおそれがないこと、が要件とされていた。改正法においては、②について消費者用途でないことという要件が削除されるとともに、「環境の汚染が生じて人の健康に係る被害又は生活環境動植物の生息若しくは生育に係る被害を生ず

³⁹ SC-4/17・前掲注37。環境省報道発表資料・前掲注30も参照。

⁴⁰ 化審法に関連する事項に限る。

⁴¹ 法改正の理由につき、中央環境審議会・前掲注16、20頁。

るおそれがない」という表現に改められた(14条)⁴²。

次に、例外的使用が認められる可能性が拡大したことに対応して、第一種特定化学物質の使用にかかる規制の拡充がなされた。「技術上の基準」に従うべき者が届出使用者から第一種特定化学物質等取扱事業者（許可製造業者、製品使用者を含む）に拡大されるとともに、第一種特定化学物質取扱事業者が、譲渡提供時に、環境汚染防止措置等を表示する義務が新設された。

2.3.2. PFOS等の第一種特定化学物質への指定等

2009年10月に化審法施行令が改正され（施行は2010年4月）、「PFOS又はその塩」を含む12物質（条約附属書追加9物質に対応）が第一種特定化学物質に指定された（令1条）。また、使用可能な用途として、「PFOS又はその塩」について、エッチング剤（圧電フィルタ又は一定の化合物半導体の製造に使用するものに限る）の製造、半導体用のレジストの製造、及び業務用写真フィルムの製造、の三種類が指定された（令3条の2）ほか、輸入禁止製品の指定その他の改正が行われた。

3. 化審法からみる条約実施法であることの意義 ～PFOSの経緯から

3.1. 化審法に於けるPFOSの取扱

PFOSは2009年の政令改正により、初めて化審法の対象物質となったわけではない。2002年12月に当時の化審法の「指定化学物質」（2003年の化審法改正により「第二種監視化学物質」）に指定されている⁴³。指定化学物質の指定要件は、2009年改正以前の第二種監視化学物質と同じく、「難分

⁴² 「環境の汚染を生じるおそれがない」とは、環境中への放出可能性がないまたは極めて低いことを意味するとされ、環境中に放出されるものの被害が生ずるおそれがない状況とは区別されている（逐条解説50頁）。改正は、環境放出の可能性があるとしても「…被害を生ずるおそれがない」範囲と確認されれば、例外的に使用を認める趣旨とされる（逐条解説98頁）。

⁴³ 厚生労働省・経済産業省・環境省告示第8号（平成14年12月27日）。

解性かつ人への長期毒性がある」ことの疑いがあること、である。

PFOSの指定化学物質への指定にかかる経緯は、次のようなものである⁴⁴。PFOSの有害性等に係る情報は、TSCAの重要リスク報告義務規定 (TSCA § 8(e)) に基づき米国環境保護庁 (EPA) に報告がなされていたが、日本の化学物質当局も、2000年にEPAからPFOSに関する情報の提供を受け、調査検討を行うこととなった。2002年12月、分解性及び蓄積性については国が実施した試験結果により、また毒性については事業者から提供を受けた詳細データに基づき、PFOSを化審法の指定化学物質に指定することが決定された。その際、蓄積性に関しては、濃縮倍率の数値が5000倍未満であったことから、高蓄積とはいえないと判断された。2003年4月に、指定化学物質の要件該当性を判定するため「指定化学物質への該当性の判定等に係る試験方法及び判定基準」⁴⁵ (以下、「指定化学物質判定基準」という。) が公表されているが、同様の基準はそれ以前から、PFOSの指定の時点においても存在していた。「指定化学物質判定基準」では、高濃縮性の判定基準として濃縮倍率が5000倍以上であることを規定しており⁴⁶、PFOSに対

⁴⁴ 経済産業省化学物質安全室の實國慎一室長、奥村浩信課長補佐へのヒアリング (2010年5月25日) に基づく。また、C.Auer and J.Alter, “The Management of Industrial Chemicals in the USA”, C.L.von Leeuwen and T.G. Vermeire (eds.), *Risk Assessment of Chemicals: An Introduction (2nd ed.)* (2007, Springer), p561 も参照。

⁴⁵ 平成15年4月18日付厚生労働省医薬局審査管理課化学物質安全対策室、経済産業省製造産業局化学物質管理課化学物質安全室、環境省総合環境政策局環境保健部企画課化学物質審査室連名通知。

⁴⁶ 「指定化学物質判定基準」の濃縮度試験に関する判定基準は次のとおりである。

①高濃縮性

・濃縮倍率が5000倍以上であること。

②高濃縮性でない

・濃縮倍率が1000倍未満であること又は1-オクタノール/水分分配係数 (logPo/w) が3未満であること

③濃縮倍率が1000倍以上、5000倍未満の場合には、必要に応じ、以下の成績を考慮して高濃縮性かどうかを総合的に判断をする。

・排泄試験

・部位別 (可食部) の濃縮倍率

なお、上記の判定に当たっては、原則として、定常状態における濃縮倍率を用いることとし、定常状態での数値が得られない場合には、総合的に判断をする。また、濃縮倍率に濃度依存性が認められる場合には、必要に応じてより低濃度区での試験を行い、その成績を踏まえ判断す

する判断もこの基準によるものであったといえる。

2005年のPOPRC1においてPFOSのスクリーニング基準への該当性が議論された際も、濃縮倍率が5000を超えることという項目 (附属書D・1(c)(i)) に該当しないことが指摘された⁴⁷。しかし、PFOSの蓄積メカニズムが通常物質と異なること、哺乳類に生物濃縮等が認められることなどから、結論として蓄積性に関するスクリーニング基準を満足するとされた⁴⁸。また、2007年にPOPRC2で採択されたリスクプロファイルにおいても、高次捕食動物で高濃度に検出されていることなどを理由に、蓄積性に関し条約対象物質としての指定に必要な要件を満たしているとされた⁴⁹。

2009年のPFOS等附属書追加対象物質の第一種特定化学物質指定について審議する審議会では、POPRCで採択されたリスクプロファイルが資料として提出され、PFOSについても特段の議論はなく、第一種特定化学物質該当との判断が行われた⁵⁰。

3.2. 化審法とストックホルム条約との関係性

3.2.1. 問題の所在

以上の経緯は、化審法とストックホルム条約との関係という観点から見た場合、興味深い点を含んでいる。

一つは、PFOSに関する化審法上の評価を変える契機となった情報が、条約プロセスから供給されているとみられる点である。PFOSは、化審法の下では2002年に高蓄積性ではないとして指定化学物質に指定されたのち、2009年に高蓄積性を要件の一つとする第一種特定化学物質に指定された。蓄積性に関する判断がいわば「変化した」理由については、2005年に

る。

⁴⁷ Report of the Persistent Organic Pollutants Review Committee on the work of its first meeting, UNEP/POPS/POPRC.1/10, line 75.

⁴⁸ Annex to decision POPRC-1/7.

⁴⁹ Risk profile on perfluorooctane sulfonate, UNEP/POPS/POPRC.2/17/Add.5., pp27-29.

⁵⁰ 平成21年度第3回薬事・食品衛生審議会薬事分科会化学物質安全対策部会化学物質調査会・化学物質審議会第86回審査部会・第89回中央環境審議会環境保健部会化学物質審査小委員会合同審議会議事録 (第一部) (2009年6月26日) (<http://www.env.go.jp/council/05hoken/y051-89b.html> (最終アクセス日2010年8月9日)) 参照。

ホッキョクグマに体内蓄積が見られる等、蓄積性に関する新たな情報が入手された点が指摘されている⁵¹。これらの情報は2005年のPOPRC1へのPFOS等にかかる提案に際して各締約国に提示されている。また、2009年の化審法の物質追加の判断も、条約プロセスにおいて収集された情報に基づいている。化審法の施行に利用される情報の収集という面において、ストックホルム条約はどのような意味を持っているのであろうか。

もう一つは、PFOSを第一種特定化学物質に該当するとした、判断方法に関するものである。化審法の第一種特定化学物質とストックホルム条約の対象物質は、いずれも「難分解性、高蓄積性、毒性（PBT）」という点において指定要件が共通していることから、化審法が条約実施法として位置づけられている。しかしながら、個々の制度において何をPBT物質として規制するかという具体的基準は異なっていたとしても不思議はなく、実際、各国法・条約の基準には違いがみられる⁵²。PFOSが、高蓄積性であることを含めて第一種特定化学物質に該当するとされたことは、化審法の第一種特定化学物質の判断基準とストックホルム条約の判断基準が同じであることを意味しているのだろうか。そもそも化審法における判断基準とストックホルム条約における基準とはどのような関係にあるのであろうか⁵³。

ある制度に関連して収集される情報の範囲は、当該制度がどのような対象を規制しようとしているかにも関わってくる。そこで、以下では最初に対象物質の指定基準の問題を、続いて情報収集メカニズムの問題を検討する。

⁵¹ 経済産業省におけるヒアリング・前掲注44による。2005年のPOPRC1に対しては、スウェーデンが関連情報とともにPFOS追加の提案を行っている。

⁵² 環境省第2回POPs対策検討会（2002年3月14日）資料5「諸外国・国際機関におけるPBT基準一覧」参照。（<http://www.env.go.jp/chemi/pops/kento/02/index.html>（最終アクセス日2010年8月7日）。）もともと、茂岡忠義「残留性・蓄積性評価と新しい化学物質管理の方向」化学物質と環境71号12頁（2005年）によれば、残留性・蓄積性の基準はストックホルム条約と大同小異とされる。

⁵³ 異なる規制体系における基準の内容を比較するという視点については、久保はるか甲南大学准教授から示唆をうけた。

3.2.2. 対象物質の指定基準

(1) 化審法における物質指定の基準

化審法の対象物質指定にかかる基準としては、先に挙げた指定化学物質判定基準に数次にわたる改正が加わった監視化学物質の「判定基準」⁵⁴（最新のものは「監視化学物質への該当性の判定等に係る試験方法及び判定基準」（平成22年4月12日））がある。この基準は、主に二つの局面で用いられると考えられる。一つは、法4条の新規化学物質の審査に際し、監視化学物質の該当性を判定しようとする場合、二つめに、既存化学物質について（法2条の規定に基づき）監視化学物質への指定を行おうとする場合、である。化審法では、監視化学物質の判定・指定の根拠として、一定の試験の試験成績を挙げており⁵⁵、「判定基準」は、こうした試験成績に基づいて判断する場合に適用される基準である⁵⁶。すなわち、「判定基準」とは、主務大臣が一定の試験の成績に基づいて監視化学物質を指定する場合における裁量基準といえることができる⁵⁷。「判定基準」に示された基準自体も

⁵⁴ 指定化学物質判定基準以降、基準の内容は漸次改正されてきている。本稿では、改正の段階を問わずこの文書一般をさす時には「判定基準」といい、特定の時点の基準を指す時は、「指定物質判定基準」又は「監視化学物質判定基準」（最終改正年月日）という形で標記する。

⁵⁵ 化審法4条2項は、一定の場合「試験の試験成績に基づいて…判定する」と規定する。同条7項は、4条1項及び2項の判定を行うために必要な試験の項目等の決定を省令に委任しており、「新規化学物質に係る試験並びに第一種監視化学物質及び第二種監視化学物質に係る有害性の調査の項目等を定める省令」（昭和49年総理府・厚生省・通産省令1号。以下「省令」という。）がこれを定める。また、第二種監視化学物質の指定は、「第4条7項に規定する試験の試験成績に基づいて」行うものとされる（法2条8項）。

⁵⁶ 監視化学物質判定基準（2010年4月12日）I（1）及びII柱書参照。

⁵⁷ ここでは、継続的に行われる委任立法（監視化学物質の指定）について、行政庁が与えられた裁量を自ら方向づけるものであり、「行政立法裁量」（平岡久『行政立法と行政基準』53頁（有斐閣、1995年））の基準といえることができる。監視化学物質の指定は告示をもって行われる。（なお、新規化学物質の審査における判定の結果は届出者に通知するものとされているところ（化審法4条4項～6項）、「通知」の一部については、製造使用等の禁止解除の効果を伴うことから「処分」であるとも考えられ、その限りでは処分基準とも捉えうる。）

「原則」であり、判定は当該基準を「基本としつつ」専門家意見を踏まえて行われる⁵⁸。

ところで、新規化学物質の事前審査の判定においては「既に得られている組成・性状等に関する知見」（既知見）の利用が認められていることから（4条1項⁵⁹）、監視化学物質の指定には省令に規定する試験の成績以外の情報を根拠とすることも可能と考えられる⁶⁰。既存化学物質については特に、試験結果以外の情報による場合が想定されている⁶¹。これらの場合に、どのような種類の情報を用いてどのように判断するのか、という点については、明確な基準はない。

これに対し、第一種特定化学物質については、法律の規定以外、これを具体化するような指定基準は公表されていない。しかしながら、①第一種監視化学物質の要件規定が第一種特定化学物質の難分解性、蓄積性に係る要件規定を引用していること（2条4項1号）、②第一種監視化学物質が、主務大臣による有害性調査指示を経て第一種特定化学物質に指定される場合、調査結果を受けて判定されるのは長期毒性に関する要件のみであること（5条の4・1項）、を考えると、「判定基準」のうち「分解性」「蓄積性」に係る試験方法・基準については、第一種特定化学物質についても、同様の試験成績に基づいて判断しようとする場合に関しては妥当するものと思われる。

ただし、第一種特定化学物質の指定の根拠となりうる情報もまた、試験成績に限られない。新規化学物質の審査により第一種特定化学物質に指定される場合に既知見によりうることは、監視化学物質の場合と同様である。また、第一種特定化学物質を指定する場合、新規化学物質の審査や監視化学物質を経由する必要はなく、法2条2項に規定する要件を満たすことを

⁵⁸ 監視化学物質判定基準（2010年4月12日）本文、II柱書参照。

⁵⁹ 以下、この章において、特に断りのない限り、括弧内の条項番号は化審法のそれを示す。

⁶⁰ 化審法4条1項の「既知見」には、「生物に対する挙動」に関する知見などが含まれる（省令1条）。

⁶¹ 化審法附則4条は、既存化学物質につき、「試験を行ったと同等の知見」も法2条8項（前掲注55参照）の適用に際し試験成績とみなすことを規定する。

示す情報があれば、常に可能である⁶²。実際、多くの第一種特定化学物質は、既存化学物質について、監視化学物質という段階を経ずして指定されている。このような場合において、どのような情報を用いてどのように判断するのか、という基準は定められていない。

以上から、第一種特定化学物質の指定については、「分解性」「蓄積性」の判断に際し、一定の試験結果を根拠としようとする場合において適用しうる基準として「判定基準」があるものの、その余の場合については特段の基準は存在せず、審議会における専門家意見を踏まえた主務大臣の裁量にゆだねられているといえる。

(2) 化審法における条約上の基準の意義⁶³

それでは、条約上の物質指定にかかる基準は、化審法、特に第一種特定化学物質の制度にとってどのような意義を持つのか。

ストックホルム条約において物質指定の基準と申すのは、附属書Dに掲げたスクリーニング基準である⁶⁴。スクリーニング基準の蓄積性の判断基準は、濃度試験の数値だけでなく、これと選択的な基準として、高い毒性等他に懸念される理由や、生物蓄積の可能性を示す生物相における監視に基づく資料を挙げ、高蓄積と判断する場合を広く規定している。実体的な基準というよりも、判断方法（採用可能な証拠の種類と考慮要素）に係る基準である⁶⁵。PFOSもまた、このスクリーニング基準を満たすものとして、対象物質に指定されている。

⁶² この点については、各省の化審法関係者の方々からご指摘を受けた。逐条解説32頁参照。

⁶³ 本項の議論に関連して、研究会において早稲田大学の黒川教授より裁量の考え及び予防原則との関係について貴重なコメントを賜った。特に予防原則との関係については本稿ではほとんど検討することができなかったが、この点については他日を期することとしたい。（本号掲載の黒川教授の「コメント」も参照されたい。）

⁶⁴ リスクプロファイルの段階でさらなる審査が行われる（条約7条(a)）が、具体的な基準は設けられていない。

⁶⁵ 条約のスクリーニング基準は、条約対象物質を厳しく限定するというよりも、なるべく広く対象にしようとする基準ともいえる。（POPRCの委員を務めておられる北野大明治大学教授へのヒアリング（2010年4月26日）による。）

PFOSの第一種特定化学物質指定について審議した審議会は、条約のリスクプロファイルと同じ資料を用いて、新たな情報や解釈を付け加えることなく、第一種特定化学物質相当との判断をした。このことは、PFOSが高蓄積性であるという結論のみならず、高蓄積性であるとした判断方法についても、化審法上は認しうるものとしたとみることができる⁶⁶。すなわち、条約対象物質に関する限り、化審法は、条約上の基準を、第一種特定化学物質の指定にかかるいわば追加的な基準として利用しているということができる。

以上をまとめると、ストックホルム条約上の基準は、化審法の解釈として潜在的に含まれる⁶⁷広い範囲のPBT物質を把握する上で、同法上一般的な基準がなく事例ごとの判断に委ねられている領域につき、一つの基準を提供するものとみることができる。

3.2.3. 情報収集メカニズム

ストックホルム条約のスクリーニング基準が、様々な証拠により比較的柔軟にPBT物質を捉えようとするものであることは、当該基準に応じて幅広い情報が収集され、条約過程に注入されるという意味を持つ。

化審法もそれ自体情報収集の仕組みを有しているが（新規化学物質の審査のための試験結果の提出、有害性情報の報告義務、既存化学物質に関する政府による点検、事業者の協力による情報収集）、あらゆる有害性情報が収集されるというわけではない。例えば、有害性情報の報告義務の対象は、明確性の観点から、一定の試験結果とされているなど、試験結果にかかる情報を中心とした情報とされている⁶⁸。そこで、ストックホルム条約プロセスにおいて収集され、リスクプロファイル等の形で提供されるPBT

⁶⁶ 第一種特定化学物質制度が、PBTという物質自体の特性に注目した規制であることを考えれば、そのような物質が世界的規模での対処の必要性をも考慮して特定されるとしても、同制度の趣旨目的と矛盾することは考えにくい。

⁶⁷ 実際に指定可能なPBT物質の範囲については、2009年の化審法改正により若干広がったということもできるように思われる。後掲本文4.1参照。

⁶⁸ 有害性情報の報告に関する省令（平成16年厚生労働省・経済産業省・環境省令2号）1条参照。

情報は、化審法の通常の運用の中からは必ずしも捕捉しえないものを含む可能性がある。

もちろん、法律条文上で情報収集・報告義務が規定されていなくとも、行政は自ら調査研究を行い、あるいは外部の研究調査結果を入手するなどしている。国際機関によるリスク評価文書なども、国内の環境法実施のために行政により収集されることが期待され、これまでも国内規制を行う根拠の一部として活用されてきている⁶⁹。しかしながら、こうした情報収集、法律実施過程への投入をどのように行うかについては、広く行政の裁量に委ねられている。これに対し、ストックホルム条約の下で規制対象物質について収集された情報については、その条約実施法という性格から、化審法においても必ず検討される必要がある。

このように、ストックホルム条約のプロセスは、化審法から見た場合、同法の適用に有用な情報を収集するための情報収集メカニズムの一つとして機能しているということができる。

4. 第一種特定化学物質にかかる2009年改正の意義

第3章では、PFOSの経緯を出発点として、化審法がストックホルム条約の国内実施法と位置付けられることで、条約上の基準を法律上の対象物質指定要件にかかる基準の一つとして受け入れるとともに、新たな情報収集メカニズムを持つことになったことを指摘した。このような関係性は、2009年化審法改正によって新たに生じたものではなく、ストックホルム条約批准時以来の同条約と化審法との関係について妥当していたものである。

それでは2009年の化審法の改正それ自体は、ストックホルム条約との関係でどのような意味があるのだろうか。本章ではこの点について検討する。

⁶⁹ 例えば、大気汚染防止法によるアスベスト規制導入に際しては、WHOの環境保健クライテリアを一つの判断の根拠として用いている。

4.1. 条約との整合性確保⁷⁰

ストックホルム条約への物質追加に際し、日本がとりうる措置としては、化審法の改正及び関係物質の第一種特定化学物質への指定が唯一のものであったというわけでは必ずしもない。附属書改正について受諾することができない旨の通告を行う(条約22条3(b))、あるいは旧化審法に従って厳しい規制を行う、という方法も理論上の選択肢としては存在する。

条約上の措置はここではおとし、化審法上の措置を考えた場合、旧化審法の下でPFOSを第一種特定化学物質に指定すれば、条約上の義務違反とはならないであろう。「認めることのできる目的」による使用は、締約国が行使用することができる権限であって、すべての締約国が実施しなくてはならない義務ではないからである。問題は、条約によって締約国に容認されている権限の行使が日本においては困難になる、という点にある。この場合、現に国内的に代替不能な用途があるにも拘わらずその使用を禁止することになり、経済活動への影響が少なくないことはもちろん、そのような厳しい規制が比例原則の観点から許容されるか、という問題が生じた可能性もないではない。

ストックホルム条約批准の際、(他の既存法及び)化審法によって国内実施が担保されると判断されたことは、当初の附属書対象物質に関し化審法によって必要な規制が可能と判断されたものであり、第一種特定化学物質の制度の射程や仕組みが条約における製造等規制と完全に同等であったということではない⁷¹。条約と化審法の例外的使用の範囲についても当初から違いはあったのであり、PFOSによって調整の現実の必要性が生じたことになる。今回の改正により、化審法と条約の間に残されていた「ずれ」の一部が解消され、両者はより接近することとなった。

⁷⁰ 条約上の義務違反の回避のための国内法等の整備と、権利行使のための国内法等の整備という問題の所在については、2010年7月19日の北海道大学環境法政策研究会における、外務省松田誠氏によるご報告及び海上保安大学校鶴田順准教授をはじめとする研究会参加者の議論からご教示をいただいた。

⁷¹ 森下・前掲注8、300-301頁によれば、条約批准時、化審法が人の健康影響のみを対象としていた点が、条約の担保措置として十分であるか争点になったとされる。(2003年の化審法改正により、環境(動植物)への悪影響が追加されている。)

4.2. 化学物質規制方式の国際調和

第一種特定化学物質制度のストックホルム条約への一層の接近は、具体的にはどのような変化を意味しているのであろうか。

化審法の第一種特定化学物質制度は世界的にみてPBT物質規制の嚆矢とされ、1990年代以降、国際条約・各国でPBTに注目した規制が行われるようになってきた⁷²。化審法は1970年代に、PBT物質について「クローズドシステム」によって管理するという極めて厳しい規制を採用した⁷³が、その背景には、PBT物質であるPCBによって現実に被害が発生していたこともあったと思われる。一方、ストックホルム条約は、(一時的に)一定の用途を認めつつ、段階的にその製造・使用の廃絶をめざすという考え方をとっている⁷⁴。今回の化審法改正は、基本的にはこうした方向に必ずやるものである。

この規制方式の調和⁷⁵は、国内法・国内の観点からはどのように評価されるか。まず、化審法の第一種特定化学物質制度は例外使用の範囲が広がったといっても、使用が認められるためには代替品がないことが前提であ

⁷² 茂岡・前掲注52、11頁参照。化審法の場合、PBT物質の厳しい規制から始まり、徐々に対象を広げていった。

⁷³ 逐条解説4-5頁。

⁷⁴ Peter L. Lallas, "The role of process and participation in the development of effective international environmental agreements: A study of the global treaty on persistent organic pollutants (POPs)", *UCLA Journal of Environmental Law and Policy* 19,2000/2001, pp110-111. この点は、モンリオール議定書、長距離越境大気汚染条約 POPs 議定書と共通するアプローチとされる(同書、pp110-111)。

⁷⁵ 環境規制の国際調和という問題に関しては、すでに大きな研究の蓄積があるとされる。Yoshiko Naiki, "Assessing Policy Reach: Japan's Chemical Policy Reform in Response to the EU's REACH Regulation", *Journal of Environmental Law*, 22:2 (2010), pp172-181 (globalisation of regulations に関するもの。) 参照。また、城山英明「環境政策と国際関係」植田和弘・森田恒幸編『環境政策の基礎』161頁-173頁(岩波書店、2003年)も、環境規制の差違化と国際的調和化について議論を行う。なお、化学物質対策は一般に国際的な調和・協力が進んでいる分野である。全体的な状況を述べる最近のものとして、竹本和彦・和田篤也・栗栖雅宜・末次貴志子「我が国の化学物質対策の展開—国際的視点からの考察—」環境科学会誌23巻5号420-434頁(2010年)がある。

り、及びリスクが許容範囲内であることが必要であって、依然としてかなり厳しい規制であるということが出来る⁷⁶。一方、従来の規制方式と比較すれば、例外的使用の余地が拡大したことにより、使用実態がある物質について代替を進めようとする場合、従来であれば行政指導その他の自主的アプローチによることになったであろう部分について、改正法のもとでは法律上の対応に移行する可能性がある。このことは、手続の透明性、環境保全上の実効性の観点から、評価してよいと思われる。

おわりに

本稿では、2009年のストックホルム条約附属書改正と化審法による対応、及びPFOSにかかる経緯の分析を通じて、化審法がストックホルム条約における対象物質にかかる基準を、化審法の対象物質の指定に関し裁量基準がない領域における一つの基準として事実上位置づけていること、及び、条約過程が化審法における情報収集プロセスの一つとして機能していること、を指摘した。また、2009年の第一種特定化学物質に関する化審法改正が、条約批准時においては実質化していなかった条約と国内実施法との「ずれ」を、化審法から条約の規制方式への接近という形で調整する作業であったことを示した。

このことから、国内環境法が環境条約の実施法として位置づけられることの一つの意義として、国内法は、法改正が行われない場合であっても法の解釈・運用において条約の論理を受容し、併せて法の実施のための新たな行政資源を獲得する場合がある、ということがいえるかもしれない。

本稿における検討は、ストックホルム条約と化審法に関する事例を題材として、条約実施という営為を国内法の文脈において位置づけることを試みたものである。既存国内環境法が環境条約の実施法とされる例は少なくないが、両者の関係性の詳細及び相互作用の実態については、法文上目に見える手掛かりがないだけに、必ずしも十分に明らかにされているとはい

⁷⁶ 例えばEUのREACH規則においてはPBT物質は認可対象であるが、リスクが許容範囲内である場合（代替品の有無に拘わらず）、又は代替品がなく便益がリスクを上回る場合、には使用が認められる。

えないように思われる。国内環境法からみた条約実施の意義については、今後さらに多くの事例を収集分析し、理論的な整理を行っていくことが必要と考える。

なお、化審法については、2011年4月に2009年改正法が全面施行されることにより、全体のシステムが大きく変化する。ストックホルム条約との接地面において新たな要素が付加されるかどうかについては、あらためて検討を行う必要がある。

表1 ストックホルム条約附属書掲載物質

	条約発効時からの掲載物質	第4回締約国会議で附属書に追加された物質
附属書A 掲載物質	アルドリン クロルデン ディルドリン エンドリン ヘプタクロル ヘキサクロロベンゼン マイレックス トキサフェン ポリ塩化ビフェニル (PCB)	テトラプロモジフェニルエーテル 及びペンタプロモジフェニルエーテル ペンタクロロベンゼン クロルデコン ヘキサプロモビフェニル リンデン α -ヘキサクロロシクロヘキサン β -ヘキサクロロシクロヘキサン ヘキサプロモジフェニルエーテル 及びヘプタプロモジフェニルエーテル
附属書B 掲載物質	DDT	パーフルオロオクタンスルホン酸 (PFOS) とその塩、及びパーフルオロオクタンスルホン酸フルオリド (PFOSF)
附属書C 掲載物質	ポリ塩化ジベンゾパラジオキシン及びポリ塩化ジベンゾフラン ポリ塩化ビフェニル(PCB) ヘキサクロロベンゼン	ペンタクロロベンゼン

出典：外務省ホームページ「ストックホルム条約（残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約：Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants (POPs)」（平成21年7月）<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/jyoyaku/pops.html>（最終アクセス日2010年12月14日）の表より。

表2 附属書D 情報の要件及び選別のための基準

<p>1. 附属書A, 附属書B又は附属書Cに化学物質を追加する提案を行う締約国は、(a)に定める方法で化学物質を特定し、並びに当該化学物質及び適当な場合にはその変換された生成物に関して、(b)から(e)までに定める選別のためのすべての基準についての情報を提供する。</p> <p>(a) 化学物質の特定 (略)</p> <p>(b) 残留性 (次のいずれかの情報を提供する。)</p> <p>(i) 化学物質の水中における半減期が二箇月を超えること、土中における半減期が六箇月を超えること又はたい積物中における半減期が六箇月を超えることの証拠</p> <p>(ii) この条約の対象とすることについての検討を正当とする十分な残留性を化学物質が有することの証拠</p> <p>(c) 生物蓄積性 (次のいずれかの情報を提供する。)</p> <p>(i) 化学物質の水生種の生物濃縮係数若しくは生物蓄積係数が五千を超えること又はこれらの資料がない場合にはオクタノール/水分配係数の常用対数値が五を超えることの証拠</p> <p>(ii) 化学物質に他の懸念される理由 (例えば、他の種における高い生物蓄積性、高い毒性、生態毒性)があることの証拠</p> <p>(iii) 化学物質の生物蓄積の可能性がこの条約の対象とすることについての検討を正当とするのに十分であることを示す生物相における監視に基づく資料</p> <p>(d) 長距離にわたる自然の作用による移動の可能性(次のいずれかの情報を提供する。)</p> <p>(i) 化学物質の放出源から離れた地点における当該化学物質の潜在的に懸念すべき測定の水準</p> <p>(ii) 化学物質が別の環境に移動した可能性とともに、大気、水又は移動性の種を介して長距離にわたり自然の作用により移動した可能性を示す監視に基づく資料</p> <p>(iii) 化学物質がその放出源から離れた地点における別の環境に移動する可能性とともに、大気、水又は移動性の種を介して長距離にわたり自然の作用により移動する可能性を示す環境運命の性質又はモデルによる予測結果。主に大気中を移動する化学物質については、大気中における半減期が二日を超えるべきである。</p> <p>(e) 悪影響 (次のいずれかの情報を提供する。)</p> <p>(i) この条約の対象となる化学物質とすることについての検討を正当とする人の健康又は環境に対する悪影響を示す証拠</p> <p>(ii) 人の健康又は環境に対する損害の可能性を示す毒性又は生態毒性の資料</p> <p>2. (略)</p> <p>3. (略)</p>
