

博士論文

予防をめぐる規制政治

—日本と EU における化学物質政策の比較分析—

早 川 有 紀

## 目次

第1章	はじめに	1
第1節	問題の所在	1
第2節	先行研究	10
第3節	分析枠組み	21
第4節	事例の位置づけ	36
第5節	研究の意義	40
第6節	研究の構成	41
第2章	環境政策をめぐる制度配置と規制主体	45
第1節	日本における環境政策の発展と制度配置	45
第2節	EUにおける環境政策の発展と制度配置	52
第3節	環境リスク規制における政策手段および規制主体の役割の変容	62
第4節	小括	74
第3章	化学物質の製造・使用に対する規制	76
第1節	製造・使用段階の化学物質規制	76
第2節	日本における化審法 2009 年改正の制定過程	79
第3節	EUにおける REACH 規則の制定過程	88
第4節	比較分析	98
第5節	小括	102
第4章	電気電子製品に使用される化学物質に対する規制	104
第1節	電気電子製品に使用される化学物質規制	104
第2節	日本における J-Moss の制定過程	107
第3節	EUにおける RoHS 指令の制定過程	116
第4節	比較分析	126
第5節	小括	129
第5章	廃電気電子製品に含まれる化学物質に対する規制	131
第1節	廃電気電子製品に対する規制	131
第2節	日本における家電リサイクル法の制定過程	134
第3節	EUにおける WEEE 指令の制定過程	144
第4節	比較分析	152
第5節	小括	154
第6章	おわりに	156
第1節	結論	156
第2節	残された課題	160
参考文献		162

## 略語一覧

COP : Conference of the Parties (気候変動枠組条約) 締結国会議

EC : European Community ヨーロッパ共同体

EEC : European Economic Community 欧州経済共同体

EPI : Environmental Policy Integration 環境統合原則

ECHA : European Chemicals Agency 欧州化学機関

E-Waste : 電気電子機器廃棄物

IPP : Integrated Product Policy 統合製品政策

Japan チャレンジプログラム : 官民連携既存化学物質安全性情報収集・発信プログラム

JIS : Japanese Industrial Standards 日本工業規格

J-Moss : JIS C 0950 (JIS, The marking for presence of the specific chemical substances for electrical and electronic equipment) 電気・電子機器の特定の化学物質の含有表示方法

MSDS 制度 : 化学物質等安全データシート (Material Safety Data Sheet) 制度

OECD : Organisation for Economic Co-operation and Development 経済協力開発機構

PBB : ポリブロモビフェニル

PBDE : ポリブロモジフェニルエーテル

PBDEs : ポリブロモジフェニルエーテル類

PCB : ポリ塩化ビフェニル

POPs 条約 : 残留性有機化学物質 (Persistent Organic Pollutants: POPs) に関するストックホルム条約

PRTR 制度 : 環境汚染物質排出・移動登録 (Pollutant Release and Transfer Register) 制度

REACH 規則 : 化学物質の登録、評価、認可及び制限に関する規則 (Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH))

RIPs : REACH Implementation Projects; REACH 実施計画

RoHS 指令 : 電気電子機器における特定有害物質の使用制限指令 (Directive 2002/95/EC)

of the European Parliament and of the Council of 27 January 2003 on the restriction of the use of certain hazardous substances in electrical and electronic equipment)

TAC : Technical Adaptation Committee 技術適用委員会

TEU : Treaty on the European Union EU 条約

TFEU : Treaty on the Functioning of the European Union EU 機能条約

TSCA : Toxic Substances Control Act 有害物質規制法

UNEP : United Nations Environment Programm 国連環境計画

WEEE 指令 : 電気電子機器廃棄物指令 (Directive 2002/96/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 2003 on waste electrical and electronic equipment (WEEE) )

WSSD : ヨハネスブルクサミット (World Summit on Sustainable Development)

化審法 : 化学物質の審査及び製造等の規制等に関する法律 (化学物質審査法)

化管法 : 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 (化学物質排出把握促進法)

家電リサイクル法 : 特定家庭用機器再商品化法

危険物質指令 : 危険物質の分類、包装および規制に関する理事会指令 (Council Directive 67/548/EEC of 27 June 1967 on the approximation of laws, regulations and administrative provisions relating to the classification, packaging and labelling of dangerous substances)

既存化学物質規則 : 既存化学物質のリスク評価と管理に関する理事会規則 (Council Regulation (EEC) No 793/93 of 23 March 1993 on the evaluation and control of the risks of existing substances)

コレペール : 常駐代表委員会 (COREPER)

再生資源利用促進法 : 再生資源の利用の促進に関する法律 (通称リサイクル法)

資源有効利用促進法 : 資源の有効な利用の促進に関する法律 (通称 3 R 法)

新規化学物質指令 : 危険物質および調剤の上市と使用の制限に関する理事会指令 (Council Directive 76/769/EEC of 27 July 1976 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States relating to restrictions on the marketing and use of certain dangerous substances and

preparations)

調剤指令：危険調剤の分類、包装および表示に関する理事会指令 (Directive 1999/45/EC of the European Parliament and of the Council of 31 May 1999 concerning the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States relating to the classification, packaging and labelling of dangerous preparations)

廃棄物指令：廃棄物に関する指令 (Council Directive 75/442/EEC of 15 July 1975 on waste)

有害廃棄物指令：有害・危険廃棄物に関する指令 (Council Directive 78/319/EEC of 20 March 1978 on toxic and dangerous waste)

## 第1章 はじめに

環境や人間の健康に対する規制における規制対象は、1990年代を境に大きく変化した。1980年代までは、環境や人間の健康に与える悪影響がある程度明らかになっている有害性を意味する「ハザード」を規制することが特徴とされてきた。しかし、様々な研究の進展や国際条約が結ばれることによって、1990年代以降はハザードに加えて、生じる可能性が低いと考えられるものの環境や人間の健康に悪影響を与えるおそれのある「リスク」を予防するという観点も重視した規制が求められるようになった。こうしたリスクに対する規制では、生じうる可能性のあるリスクや予防すべき悪影響をどのようにとらえるか、という政策課題を設定すること自体が政治的な問題になる。さらにいえば、いかなる規制主体によってどのように政策課題が設定されるかによって、異なる規制内容が生じうる。

このため、本研究では規制内容に影響を与える要因として、経済的要因や社会的要因の重要性は認めつつも、政策課題に内包される政治性を重視することにより政治的要因をもっとも重要な要因と捉える。その中でも特に、規制主体が政策課題を決定する権限を規定する制度的要因に着目する。そして、本研究では規制主体の権限に影響を与える制度配置に着目することにより、こうした予防をめぐる規制の内容がどのような制度的条件によって決まるのかという点を明らかにすることを目的とする。具体的には、国際的な規制目標は共有されながらも、1990年代以降に予防をめぐる環境規制について日本に比べてヨーロッパで企業負担の重い化学物質規制が成立したのはなぜか、という理由を制度的要因によって説明する。

以下では、問題の所在を明らかにしたうえで（第1節）、先行研究ではいかなるアプローチが採られてきたかを検討し、その課題を示す（第2節）。そのうえで、本研究で用いる制度配置に関する分析枠組みを示す（第3節）。その後、事例の位置づけ（第4節）と研究の意義について明らかにし（第5節）、最後に本研究の構成を示す（第6節）。

### 第1節 問題の所在

日本における有害化学物質規制政策は、1960年代から顕在化した公害病や健康被害に対する対応策として整備されてきた。水俣病などの公害病やカネミ油症事件などの健康被害は、原因となる化学物質が環境中の水質汚染や生物濃縮を介して人に甚大な

被害を与えたという経緯があった。このため、有害化学物質の汚染のルートが検討され、1967年に公害対策基本法が制定された後に、相次いで規制が制定された。その代表例は、1973年に新たに市場に流通する化学物質の製造・使用に対する許可および届け出制度として制定された化学物質の審査及び製造等の規制等に関する法律（化学物質審査法：以下、化審法とする）である。化審法は、新たに市場に流入する化学物質を管理する点で世界初のクローズドシステムであったため、各国から注目される厳格な規制であった。

しかし1990年代になると、ヨーロッパにおいて次々と予防をめぐる新たな革新的な化学物質規制が導入されるようになった（表1-1「日本とEUにおける化学物質規制の発展」）。EUにおける、化学物質の登録、評価、認可及び制限に関する規則（Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH)：以下 REACH 規則）、電気電子機器における特定有害物質の使用制限指令（Directive 2002/95/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 2003 on the restriction of the use of certain hazardous substances in electrical and electronic equipment：以下、RoHS 指令）、電気電子機器廃棄物指令（Directive 2002/96/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 2003 on waste electrical and electronic equipment (WEEE)：以下 WEEE 指令）といった化学物質規制である。それぞれの規制は、その後見直しや修正も行われたが、成立時の特徴は次のようなものである。

まず REACH 規則は、化学物質（化学元素および化合物）、化学調剤（2つ以上の物質からなる混合物）、化学成形品（化学物質や化学調剤を用いて製造された製品）の製造または輸入する事業者に対して、それらについて登録、許可申請、使用制限、情報伝達する義務を課す制度である。たとえば、化学メーカーのように化学物質や化学調剤を EU 域内で製造または輸入する企業は、物質ごとの総量が年間1トン以上の場合、その物質を登録する必要がある。さらにこうした総量が年間10トン以上の場合、化学品の安全性について自らリスク評価を行い、化学品安全性報告書を提出する必要がある。また、各物質については使用法が制限される物質もあり、それ以外の条件で使用する場合には、更なる情報提出をしたうえで許可を得なければ使用できなかったり、危険な物質については、たとえばメーカーや小売業者のような、製造業者、輸入

表 1 - 1 日本と EU における化学物質規制の発展

年代	日本	EU
1960 年代	PCB 問題の深刻化 (カネミ油症事件の発生) →長期的な毒性の扱い方が問題化	1967 年 危険物質指令 (67/548/EEC) : 物質届け出、届け出物質に関するリスク評価、情報共有を目的とする (日本の化審法に対応するもの)
1970 年代	1973 年 化審法成立 : 新規化学物質の製造・使用に対する許可制、使用の届け出制 (世界初のクローズドシステムとして注目される)	1976 年 新規化学物質指令 (76/769/EEC) : 輸出入に関する規定の追加
1980 年代	1986 年 化審法改正 : 物質範囲の拡大、事後管理制度の導入	
1990 年代 前半		1992 年 危険物質指令改正 : 物質範囲の拡大 1993 年 既存化学物質規則 (EEC No 793/93) : 既存化学物質に対する情報収集を開始
1990 年代 後半	1998 年 家電リサイクル法 : 白物家電に関するリサイクル規制	1999 年 調剤指令 (1999/45/EC) : 発がん性物質、オゾン層対応、水生環境対応
2000 年代 前半	2003 年 化審法改正 : 生態系への影響に関しては規制強化、中間物質に関して部分的な規制緩和、既存化学物質の情報収集開始	2003 年 RoHS 指令成立 : 製品中に含まれる有害化学物質の規制 2003 年 WEEE 指令成立 : 有害化学物質を含む電子電機機器リサイクル
2000 年代 後半	2006 年 資源有効利用促進法の改正 : J-Moss 制定 2009 年 化審法改正 : 既存化学物質の段階的な安全情報収集	REACH 規則成立 (2006 年) →同時に 4 つの規制 (67/548/EEC, 76/769/EEC, EEC No 793/93, 1999/45/EC) を廃止

出典 : 筆者作成

業者、流通業者、消費者を除く化学物質または化学調剤に含まれる化学物質を扱う事業者といった、いわゆる川下ユーザーに対しても情報を伝達する義務が課せられたりする。

日本の化審法やアメリカの有害物質規制法（Toxic Substances Control Act: TSCA）など、他国においてもこれまで新たに市場に流入する化学物質について、事業者に登録や使用制限を求める制度は存在していたが、REACH 規則の特徴は、対象範囲となる物質の広さや、事業者に課せられる義務の範囲の広さである。たとえば、化学物質が使用されている部品や製品を含む家具、衣服、自動車のような成形品が規制対象となるため、対象となる事業者は幅広い。また、EU に加盟していない国の事業者であっても、その事業者が EU 内に製品を輸出している場合には、域内事業者が対応する必要があるため、日本など EU 域外の事業者であっても対応する必要性が生じる。

また RoHS 指令は、電気電子機器に使用する有害化学物質について、事業者制限を課す規制である。具体的には、鉛、水銀、カドミウム、六価クロム、PBB（ポリブロモビフェニル）、PBDE（ポリブロモジフェニルエーテル）の6物質について、原則として医療機器や制御機器を除くほぼすべての電気電子機器に含まれてはならないという内容である。対象となる電気・電子機器には、たとえば冷蔵庫、洗濯機、掃除機といった大型・小型家電、パソコンや携帯電話などの情報通信機器からビデオゲームやスポーツ器具などの玩具やスポーツ用品、自動販売機など様々なものが含まれる。RoHS 指令内では、生産者、輸入者、販売者の義務をそれぞれ定めている。たとえば家電メーカーなどの生産者に課される義務として、製品について RoHS 指令への適合性評価を実施して、製品を有償無償問わず供給する（上市する）前に CE マーク<sup>1</sup>を貼り、適合の維持について管理したり、消費者にわかりやすく情報提供を行ったりする必要がある。

これまで RoHS 指令のように、製品に対する特定物質の使用制限を課す規制が存在した国は、ヨーロッパ域内の一部の国を除いてほとんどなかった。現在の技術では上記6物質以外に代替物質がない場合には、適用除外が認められるという規定はあるものの、ヨーロッパに拠点を置く企業だけではなく、製品を EU 域内に輸出する企業は

---

<sup>1</sup> CE マーク 

この規制への対応を求められることになった。

そして WEEE 指令は、電気電子機器廃棄物 (Waste Electrical and Electronic Equipment: WEEE) の発生抑制、再利用、リサイクルを促進することによって電気電子機器廃棄物を減らすため、加盟国および事業者 (生産者) に対して電気電子機器廃棄物の回収、リサイクルシステムの構築、費用負担を義務付ける規制である。対象となる電気電子機器廃棄物は、RoHS 指令の範囲に医療機器と制御機器を含めたもので、ほとんどすべての電気電子機器が含まれる。生産者は、WEEE 処理システムの構築に個別または共同スキームによって参加し、再利用やリサイクルしやすい製品設計に努め、製品にリサイクルマーク<sup>2</sup>を添付したり、製品情報を消費者に対して提供したりする義務が課せられる。また加盟国に対しては、国民一人当たり年平均 4 キロの電気電子機器廃棄物の回収が義務付けられた。

このように、EU で新たに成立した化学物質規制は、企業に対して直接的に化学物質の使用や輸入を制限したり、情報の提出や廃棄の責任を求めたりするもので、企業に重い負担を課すものである。1990 年代以降に EU で成立した代表的な化学物質規制について、同じ対象を規制した日本の法律内容と比較しても、企業負担の程度はいずれも重い (表 1-2 「規制内容の主な相違」)。以下で、具体的に検討する。

まず、EU の REACH 規則にあたるのは、日本における化審法の 2009 年改正である。両規制は検討段階において、規制が設けられる前から市場に流通していた既存化学物質への対応が特に重要な政策課題とされた点で共通している。しかし、登録が求められる化学物質の範囲、リスク評価の主体、サプライチェーンにおける事業者の情報伝達義務という三点について大きな違いがある (大塚, 2009: 80-81)。登録を求められる化学物質の範囲が広ければ広いほど、企業にとっては登録や情報提出などに要するコストが増えるが、それが日本では新たに市場に流通する新規化学物質のみであるのに対し、EU では原則としてすべての化学物質を対象としている。また、化学物質の安全性を評価するリスク評価には人材や施設なども含めて多大なコストを必要とするが、日本ではリスク評価を政府が行うのに対して、EU では企業が行うことになっている。さらに、製品が流通する際に化学物質の安全性に関する情報を伝達する範囲



<sup>2</sup> WEEE リサイクルマーク 

が広いと、企業はその情報管理に新たなコストを負担することになるが、日本では特定化学物質及び監視化学物質という特に人や環境への悪影響が懸念される危険物質についてのみサプライチェーンへの安全情報伝達義務が課されるのに対して、EUではすべての危険と分類される物質について、サプライチェーンへの安全情報伝達義務が課されるのに加え、REACH 規則では川下から川上への用途情報の伝達の仕組みが存在する。つまり、事業者に求められる情報伝達義務の範囲が日本では限定的であるの

表 1-2 規制内容の主要な相違

規制の種類	日本	EU
一般化学物質規制	化審法 2009 年改正 ①対象：新規化学物質のみ（既存化学物質は優先順位づけ） ②リスク評価主体：政府 ③情報伝達義務：限定的	<b>REACH 規則（2006 年）</b> ①対象：すべての物質対象 ②リスク評価主体：企業 ③情報伝達義務：広い
電機電子製品規制	資源有効利用促進法施行令改正（J-Moss, 2006 年） ①規制レベル：JIS 規格が政省令に引用 ②対象製品：PC など 7 製品 ③方法：対象物質が含まれる場合は、含有マークと情報提供の義務付け。	<b>RoHS 指令（2003 年）</b> ①規制レベル：二次法として国内法化 ②対象製品：医療機器及び制御機器を除く、電気電子機器 ③方法：対象物質の使用を原則制限。
電機電子製品リサイクル規制	家電リサイクル法（1998 年） ①対象品目：4 品目 ②回収達成義務なし ③廃棄時のリサイクルコスト：廃棄者	<b>WEEE 指令（2003 年）</b> ①対象品目：約 90 品目 ②回収達成義務あり ③廃棄時のリサイクルコスト：企業

出典：筆者作成

に対して、EU ではその範囲が広い。

つぎに、EU の RoHS 指令にあたるのは、日本で 2006 年に成立した資源有効利用促進法政省令改正（特に、「電気・電子機器の特定の化学物質の含有表示方法: JIS C 0950」(JIS, The marking for presence of the specific chemical substances for electrical and electronic equipment の略称として通称 J-Moss。以下、J-Moss とする) である。両規制は電気電子機器に含まれる有害化学物質の使用を制限する目的で制定され、規制対象となる物質や使用が認められる限度（閾値）も共通している。しかし、規制レベル、対象製品、規制方法の三点でその内容は異なっている。まず、規制内容について政府が定める場合と業界が自主的に定める場合では、一般的に政府が定める方が企業にとって負担が大きくなるが、日本では業界が主導的に定められる JIS 規格が省令に引用される形が採られたのに対して、EU では EU レベルの規制内容が各国において国内法化される形式が採られている。また、規制対象製品が広ければ広いほど規制に対応する企業の負担は重くなるが、それが日本ではパソコンなど 7 製品に限られるのに対し、EU では前述の通り医療機器と制御機器を除くほぼすべての電気電子製品が対象となった。さらに、有害物質の使用が制限されると企業は代替物質を開発して対応する新たなコストが必要になるが、それが日本では有害物質が基準値を超えて含有されていても含有マーク<sup>3</sup>の表示と情報提供を行えばよいのに対して、EU では基本的に含有製品を上市することができない。

最後に、EU の WEEE 指令にあたるのは、日本で 1998 年に成立した特定家庭用機器再商品化法（以下、家電リサイクル法）である。両規制は電気電子機器廃棄物の量を減らすために、そのリサイクルや再利用を進めることを目的として制定された点が共通している。しかしその内容については、対象製品の範囲、回収達成義務、リサイクルコストの負担者の三点で異なっている。まず、RoHS 指令と同様に、規制対象となる製品が広ければ広いほど企業の負担は重くなるが、それが日本では冷蔵庫など大型家電 4 品目であるのに対し、EU では前述の通り、ほぼすべての電気電子機器が対象となっている。また、回

---

<sup>3</sup> 含有を示すオレンジマーク 。なお、適合している場合はグリーンマークを任

意で表示できる。



収達成義務が存在することで企業が法令を遵守するコストは大きくなるが、それが日本ではないのに対して、EUでは加盟国に国民一人当たり4キロの回収達成義務が設けられているため、間接的に企業がその義務を負っている。さらに、両規制とも最終的なリサイクルコストは企業が負うことになっているが、廃棄時にリサイクルコストを消費者が負う場合に比べて企業が負う場合には、企業がそのコストを製品価格にどの程度転嫁するかを市場原理にしたがって決めることになるため、間接的に企業の負担は重くなる。これについて、日本では廃棄時に消費者がリサイクルコストを負担するのに対して、EUでは企業が負担している。このように、いずれの規制においても日本に比べてEUにおいて企業負担が重い規制内容が成立しているといえる。

これらの化学物質規制の特徴は、環境や人間の健康に与える悪影響がある程度明らかになっているハザードを規制するというだけでなく、生じる可能性が低いと考えられるものの環境や人間の健康に悪影響を与えるおそれのある環境リスクを予防するという観点も重視した規制であるという点にある。EUの環境規制の厳格化に対して、EU加盟国と経済的関係にある国々に加え、1960年代から1970年代に先だって厳格な規制を導入したはずの日本やアメリカのような国も、それらへの対応を求められるようになった。

環境リスクに対する規制の必要性は、環境政策において特に1980年代後半以降に認識されるようになった。環境リスク規制とは、原因がある程度明らかで比較的汚染範囲の狭い公害型の問題ではなく、環境保全や不特定多数の人間の健康に直接的な悪影響を与えうる可能性があるものの、科学的根拠が不確実である問題に対する規制的措置である。環境リスクに対する規制は、科学技術の高度化や経済・社会活動の広範化に伴って拡大するため、1990年代以降特に重要な政策課題として対応が求められるようになった。

環境に関わるリスクやハザードをいかに規制するかという政策課題は、国際社会でも1990年代から盛んに論じられてきた。近年では、2002年に開かれたヨハネスブルクサミット（World Summit on Sustainable Development: WSSD）における行動計画で、2020年までに化学物質を健康や環境への影響を最小化する方法で生産するという目標が定められた。また、2001年に採択され2004年に発効した残留性有機化学物質（Persistent Organic Pollutants: POPs）に関するストックホルム条約（POPs条約）では、PCBなど12物質について排出削減に向けた取り組みが定められ、その後もそれ

に新たな削減物質が追加されている。

このように、先進諸国における環境リスクやハザードに対する規制目標は全体的に収斂化する傾向にあるものの、前述したようにその予防をめぐる規制基準や規制内容は各国で異なっている。それでは、国際的な規制目標は共有されながらも予防をめぐる環境規制について日本に比べてヨーロッパで 1990 年代以降に企業負担の重い規制が成立しているのは、どのような要因によるのであろうか。規制のあり方に影響を与える要因は様々なものが考えられるが、冒頭で述べたように予防をめぐる規制においては、生じうる可能性のあるリスクや予防すべき悪影響をどのようにとらえるか、という政策課題を設定すること自体が政治的な問題になるため、本研究では特に政治的要因を明らかにすることを目的とする。このため以下では、日欧における複数の化学物質規制を横断的に比較分析することによってこの問いに関する政治的要因を明らかにする。

リスクやハザードをめぐる規制の中で有害化学物質規制を取りあげる理由は、有害物質規制が以下の特徴を有しているからである。まず、有害化学物質は慢性的な毒性と長期的な残留性という性質を有する点で、環境リスクの中でも重要かつ代表的な位置づけにあるからである。環境リスクについて考察する際に最も問題となるのが長期的な残留性と慢性的な毒性が問題となる化学物質管理についてである（高橋, 1999: 176; 大塚, 2010a: 295）。このため、化学物質規制は環境リスク問題を扱う上で典型的な事例といえる。

また、化学物質政策は環境保全のみならず、公衆衛生、原子力利用など他のリスクと関連する政策領域と深く関係する。農薬、食品安全、原子力のように領域ごとに個別の法律が制定されてはいるものの、個別の規制をみると化学物質規制と関係する内容は多い。このため、化学物質リスク規制の性質は、安全や健康と関連する他のリスク規制とも関連が深いものである（高橋, 2001: 27-28）。したがって、化学物質規制政策を分析することで、リスクに関わる他の政策領域を分析する際に参考となる知見が得られると考えられる。

このような特徴から、特に有害化学物質規制は環境リスクやハザードに対する規制の中でも重要な位置づけにあり、リスク規制全体を考える上でもこの事例は重要な意味をもつ。

## 第2節 先行研究

### 1. 経済的要因・社会的要因

前述の通り、本研究では政策課題の設定に関する政治性に着目することから、政治的要因について検討を進めるが、その前に経済的要因および社会的要因に関する仮説について検討を行いたい。以下では、EUの規制力の背景に関する議論（遠藤・鈴木，2012）やVogelによるリスク規制のあり方に影響を与えうる経済的要因および社会的要因に関する検討を主に参考にしながら（Vogel, 2012: 23-27; 32-34）、市場規模、経済パフォーマンス、実際リスク、ヨーロッパのキャッチアップ、文化的価値について検討する。

まず、後述する「EUの規制力」の議論の背景とされている、経済規模についてである。すなわち、ヨーロッパが巨大な市場規模を有しているために、厳格な規制が導入できたのではないかという点である。EUの規制力（特に標準化戦略）の議論ではEU域内における規制強化のメカニズムを分析しているが、その背景とされるのはEUが人口と名目上の域内総生産が世界最大の経済体であるEUの市場規模（遠藤，2012: 4-5）である。もちろん政策領域ごとの規制力にはばらつきがあるため、経済規模の大きさが直接的に規制力につながらないとしているもの（同上: 6）、規制力の一つの構成要素とされる。なぜなら、EUの市場規模が大きいと域外国が貿易や投資の観点からEU市場を無視することができず、EUの規制やルールを域外国が受け入れることで、EUの規制力が強められる「市場の引力」を形成するからである（鈴木，2012: 27）。また、EUで最も強い規制力をもつ分野の一つである環境規制についても、その経済規模を背景として域内ビジネスに優位に働くような「経済戦略」をEUが追及していることが指摘されている（臼井，2012: 145, 153-157）。

しかし、本当に経済規模の大きさは規制の強化において必要条件なのであろうか。つまり、規制は経済規模あるいは市場規模が大きいほど強化されるものなのであろうか<sup>4</sup>。ここで、新規化学物質届出制度と市場規模の関係について検討する。新規化学物

---

<sup>4</sup> 政治経済学の通説的な理解では、市場規模の小さい国の方が規制は厳しいと理解される傾向にあるといえる。たとえば、Katzenstein（1985）では、西ヨーロッパの小国におけるコーポラティズムによって、労働および産業政策において厳しい規制が導入されてきたことを示している。また、Hall and Soskice（2001）では、直接的な経済規模に言及していないものの、アメリカのような市場規模が大きな国でも自由経済市場が強い国々では労働および産業政策で緩やかな規制が導入されていることを指摘している。



出対象物質関連の規制内容の6項目について規定の有無、数量規定の段階によって2段階から4段階で評価して、数値化した<sup>8</sup>。さらに規制の強さについては項目が多いため、主成分分析を行うことで変数を集約する作業を行った<sup>9</sup>。一方の市場規模について、ここでは、「市場規模＝（化学製品出荷額－輸出額＋輸入額）／ 購買力平価を考慮した一人当たり GDP」とした。第一主成分である「規制の強さ」と市場規模の散布図が図1－1「規制の強さと市場規模」である。ここからは、市場規模の小さい国でも比較的規制が強い国があり、市場が大きくても規制の弱い国があることが確認できるため、規制の強さと市場規模の間に相関関係は認められない<sup>10</sup>。

つぎに、リスク規制のあり方に影響を与えうる要因として Vogel が議論する、経済パフォーマンス、実際のリスク、ヨーロッパのキャッチアップ、文化的価値についてである。Vogel はそれぞれの仮説について次のように否定している。まず、ヨーロッパの経済パフォーマンスや経済成長率が高かったことによって厳しい規制が成立しえたのではないかという点については、アメリカにおける1990年代以降の経済状況は高成長を保っていただけでなく、ヨーロッパで次々と予防的な規制が導入された2000～2007年におけるGDPの成長率はアメリカで2.6%だったのに対し、EU15か国では2.2%であったことに触れながら、この仮説を否定する（Vogel, 2012: 26-27）。また、実際のリスクが地域あるいは国ごとに異なっていたために、地域や国ごとの規制の程度に違いが生じているのではないかという点については、個別のリスクについて地域や国ごとに分析した包括的なデータはないため、被るリスクの違いは不明確であることや、もしヨーロッパにおいてリスクが高い状況が生じていたとしても、どれだけのリスクに市民が直面しているかという点と政策形成者がそれにどの程度対応するかという点の関係性は必ずしも明確ではないとしてこの仮説を否定する（Vogel, 2012: 23-24）。さらに、1980年代までヨーロッパの規制が他の国や地域より遅れていたため、そのレベルに追い付くために規制が強化されたのではないかという点については、REACH規則をはじめとする1990年代以降にヨーロッパで導入された規制は、世界でも最も厳格な規制内容であり、なぜこうした基準が採用されたのかという

---

<sup>8</sup> 詳細は本章末尾の添付資料の通り。

<sup>9</sup> 第1主成分までが固有値1以上となるため採用された。また、第1主成分は「規制の強さ」と意味づけた。

<sup>10</sup> 市場規模と第一主成分「規制の強さ」に関する相関分析の結果は本章末尾の添付資料表5である。添付表5からは二つの変数間に相関関係は認められない。

点は説明できないとして、この仮説を否定する (Vogel, 2012: 25)。最後に、ヨーロッパの文化的価値観が規制を強化することを好んだのではないかという点については、仮にヨーロッパに歴史的にこうした価値観が根付いていたとしても、アメリカにおいて 1970~80 年代にヨーロッパに比べて厳格な規制が導入された理由を説明することはできないことや、ライフスタイルや科学技術に対する態度がそもそも先進諸国間でそこまで決定的に異なっているのかという点は不明確であるとしてこの仮説を否定する (Vogel, 2012: 32-34)。

このように、これらの経済的要因および社会的要因ではヨーロッパで 1990 年代以降に企業負担の重い規制内容が成立した理由を十分に説明することができない。このため、次に政治的要因について検討を行う。

## 2. 政治的要因

本研究の問いである、予防をめぐる環境規制について日本に比べてヨーロッパで 1990 年代以降に企業負担が重い規制が成立するようになったことを説明する政治的要因を説明する先行研究を整理すると、利益、制度、アイデアという三つの系統に大きく分けられる。このため、以下ではそれぞれの要因が中心的に論じられた研究を順に検討する。

### (1) 政策アイデア

1990 年代以降にヨーロッパにおける化学物質規制が日本を含む他の国や地域に比べて強まった理由について、政策アイデアを中心的な要因と捉える先行研究を検討する。

本研究と近い関心を持つ研究として、Vogel (2012) がある。Vogel は、ヨーロッパとアメリカの予防をめぐる規制を比較分析して 1990 年代以降にヨーロッパで規制が強まった要因を分析した。Vogel は特に公衆のリスク認識、政治的な環境保護派勢力の台頭、政策担当者の選好基準の変化という三つの要因に着目し、食品安全、大気汚染、化学物質規制、消費者保護といった多様な領域について分析した。その中で、化学物質規制の事例分析に関しては他の二つの要因より、三つ目の政策担当者の選好基準の変化に関する要因、特に「予防原則 precautionary principle」という政策アイデアが化学物質リスクの規制において重要な役割を果たしたとする。予防原則とは、特に規制根拠が不十分な状態でも予防的措置を講じることを認める政策アイデアで

ある。Vogelによれば、アメリカでは連邦政府が健康に対するリスクをそこまで考慮しなかったのに対し、EUでは予防原則が重要な役割を果たして、政策決定者が有する基準が予防的なものへ変化したことでREACH規則、RoHS指令、WEEE指令といった化学物質規制が強まった（Vogel, 2012: 187-189）。

特に2006年にEUで成立したREACH規則については、予防原則をめぐって生じた食品安全政策などの他分野の議論がREACH規則の提案内容を強化する役割を果たしたこと（Pesendofer, 2006: 104）や、過去の政策の失敗の積み重ねによって広がったリスクを予防的に規制することに対する世論や政治による支持（Vogel, 2003）に対応する形で化学物質規制を予防的なものに変えようとする要求が生じたこと（Selin, 2007: 74; 2009: 65）が指摘されている。

EUでは、1992年マーストリヒト条約174条2項において予防原則が環境政策の原則であることを示し、規則や指令の中でも予防原則について明示的あるいは黙示的に採用してきた。また、欧州委員会は2000年のコミュニケーションペーパー（Communication from the Commission on the Precautionary Principle）で「予防原則」の適用指針を示している（European Commission, 2000a）<sup>11</sup>。当初は環境分野において採用されたが、食品安全などの消費者保護にそれを拡大させている。このように予防原則は1990年代以降、EUの政策の中で広まってきた。このため、Vogelらの研究によって示されたように、予防原則という新たな基準が広まったことによって政策形成者が予防的基準を採用したり、世論の支持を得るようになったりしたという指摘は重要である。

では、Vogelらが分析するように、予防原則という政策アイディアの有無によって規制が強くなるといえるのであろうか。以下では、予防原則を積極的に捉えている国で、EUのように企業負担の重い化学物質規制が成立しているのかどうかを検討する。たとえば、オーストラリアやカナダは予防原則が積極的に捉えられて法律上にも明示的・黙示的に示す国として知られている<sup>12</sup>。しかし、それぞれの国の新規化学物質届出制度の

---

<sup>11</sup> 2000年のコミュニケーションペーパーは、1998年に欧州委員会の保健・消費保護局が作成したガイドライン（Guideline on the Application of the Precautionary Principle）に加筆される形で作成された（小山, 2002: 23）。1998年のガイドラインと2000年のコミュニケーションペーパーについては小山（2002）が詳しい。

<sup>12</sup> オーストラリアにおける予防原則については小山（2001）、カナダにおける予防原則については小山（2006）が詳しい。

規制の強さについて日本化学物質・安全情報センター『世界の新規化学物質届出制度』（2007）を参考に、届出対象物質関連に分類される6項目について<sup>13</sup>、規定の有無、数量規定の段階によって2段階から4段階で評価した上で数値化して（数値が高いほど規制が厳しいことを示す）合計したものを比較すると<sup>14</sup>、EUの方がいずれの国が有する規制も厳しいと判断できる（表1-3「新規化学物質規制の強さの比較」）。

また、日本でも国際協定や条約に対応する形で国内用のリスク規制において、予防原則の考え方の適用は増えてきている<sup>15</sup>。環境基本法第4条では「環境の保全は、（中略）

表1-3 新規化学物質規制の強さの比較（2007年時点）

	カナダ	オーストラリア	日本	EU
届出不要ポリマー規定	1	1	1	1
少量免除規定	0.3	0.7	0.3	1
研究開発免除規定	0.5	1	0.5	1
試験販売免除規定	1	0	1	1
アーティクル規制	0	0	0	1
既届出物質の後続届出の必要性	0	0	0	1
規制の強さ	2.8	2.7	2.8	6

出典：日本化学物質・安全情報センター（2007）を参考に筆者作成

<sup>13</sup> 既存化学物質リスト関連、（化学物質情報に関する）調査方法、届出対象物質関連、届出方法関連という4つの大項目のうち、企業負担に影響を与える届出対象物質の範囲に関する「届出対象物質関連」を分析項目として選んだ。なお、規制項目とした「アーティクル規制」はもともと「アーティクル免除規定」となっていたものだが、アーティクル（成形品）規制の有無によりその項目の有無が変わる（アーティクル規制に免除規定がない国は存在しない）ため、アーティクル規制の有無に置き換えた。

<sup>14</sup> 詳細は添付資料の通り。

<sup>15</sup> たとえば、オゾン層保護法等である。日本における予防原則の適用については大塚（2010a：3・6・10・11章）を参照されたい。

科学的知見の充実の下に環境の保全上の支障が未然に防がれることを旨として、行われなければならない。」と定められ、直接的に「予防」について触れているわけではないものの、科学的根拠が不十分であることが措置を講じることを延期する理由ではないとされている（環境省総合環境政策局総務課，2002: 149）。また、2000年の第二次環境基本計画では環境政策の四つの指針の一つとして「予防的な方策」が初めて盛り込まれ、2006年の第三次環境基本計画、2012年の第四次環境基本計画でもその方針が引き継がれている。個別法でも、1973年に新規化学物質届出制度として成立した化審法では化学的不確実性を前提としている点で予防原則の考え方に基づいているとされる（大塚，2009: 80-81）ものの、前述のとおり、2009年改正の内容では実質的にEUのREACH規則よりも企業負担の軽い規制が成立している（大塚，2010b）。

このように、規制の強さや弱さに影響を与えるのは、予防原則という政策アイデアの存在の有無のみであるとは考えにくい。より重要であるのは、予防原則が政策過程において適用されやすくなる、あるいは、適用されやすくなることを規定する制度的条件の方にあるのではないか<sup>16</sup>。

## （2）利益

つぎに、アクターの利益や利益に基づく戦略を中心的要因とした先行研究を検討する。

日本における化審法2009年改正とEUにおけるREACH規則の立法過程を直接比較分析した研究は存在しないものの、それぞれが成立した理由についてアクターの活動や影響力によって分析されている。化審法2009年改正を分析した内記（Naiki，2010）は、日本の利害関係者が改革を行う動機を持たなかったことや、環境保護を促進する非国家アクターの組織化が不足していたことを指摘している<sup>17</sup>。また、REACH規則成立の理由を提唱連合枠組み（Advocacy Coalition Framework）で分析した研究によると、REACH規則の最終提案には企業連合の意見が反映されたものの

（Presendorfer，2006）、最初の提案内容が基本的に守られた理由として環境連合の活

---

<sup>16</sup> 内山(2005)では、アイデアが実現する可能性が日英のエグゼクティブパワーをめぐる制度配置によって異なることを示している。

<sup>17</sup> フォリヤンティ＝ヨスト (2000)においても、日本の環境政策が1990年代以降それほど発展しなかった要因として、市民運動が活発ではなかったことに着目して分析する。

動の強さや継続性が重要な要因であったことが示されている (Selin, 2007)。また、Haverland (2009) は、オランダを事例として EU の政策過程に送り込んだ専門家が REACH 規制を積極的に推進したことを示した。

こうした先行研究では、政策過程における利害関係者の対立間でどのアクターが強い影響力を及ぼしえたかという要因が分析されるため、政策帰結に至るプロセスが明示されている。しかし、次のような限界がある。それは、アクターの選好を所与とする分析にせよ政策形成過程で内生的に変化する分析にせよ、アクターの選好形成に影響を与えた制度については十分な分析が行われていない点である。アクターの選好形成やその後の合意形成は制度によって影響を受けるため、日本と EU アクターの選好について制度の要因と関連付けて分析を行う必要がある。

次に、先行研究で指摘されるグローバル・スタンダード戦略について検討したい。遠藤・鈴木 (2012) では、EU の規制力 (特に標準化戦略) に着目して EU 域内における規制強化のメカニズムを分析している。ここでは「規制力」について、「ある経済的・社会的・政治的行動主体が、他の行動主体に対し、相互に認知し、共有し、それにしたがって行動するルール・要件 (『標準』) に基づいて行動することを、誘導ないし強制すること (『規制』) を担保し実効的なものにする能力のこと」、と定義する。そして、EU の規制力の実効性を担保する能力として、アジェンダ・セッティング能力 (国際的な関心事項を設定できること)、説得力 (国際社会に影響力を与えられること)、集合的行動能力 (国際機関を通じたグローバルな規制策定過程における票数をもつこと)、市場の引力 (域外からの資本と商品を引き付けられること) という四つの能力をあげている (鈴木, 2012)。EU では、1992 年マーストリヒト条約によって単一市場が形成された後に様々な分野で規制が形成されており、こうしたグローバル・スタンダードづくりを EU がけん引してきたといえる。

とりわけ、規範的なパワーと経済的戦略性の結びつきに着目する臼井 (2012; 2013) は、EU の化学物質規制について、生産・利用・廃棄のすべてのステージで環境に配慮する仕組みが具体的に示されたとする 2001 年の統合製品政策 (Integrated Product Policy : IPP) と、それと関連する環境規制 (ELV 指令、RoHS 指令、WEEE 指令、EuP 指令、REACH 規則) がわずか 6 年の間に一気にリニューアルを進めていくというタイミングの量り方について「EU の戦略性」を示すものとする。

こうした EU の規制力に関する一連の研究では、近年の EU における規制政策の戦

略性について、幅広い観点からの分析が説得的に行われている。しかし、化学物質規制については次のような疑問も残る。それは、WEEE 指令が途中で分離することで生まれた RoHS 指令や、エコデザインを指向する EuP 指令以外の指令や規則は、IPP が指向する製品ライフサイクルとは異なる文脈から生まれた規制であり、それぞれ加盟国の要望などによって 1990 年代前半あるいは半ばから継続的に議論されてきたという点である。また、IPP が初めてヨーロッパレベルで欧州委員会と利害関係者間とで検討されたのは 1998 年であり (Kögler and Goodchild, 2006: 71)、このとき既に一部の規制の議論は開始されていた。これらに鑑みると、一連の化学物質規制が IPP の一環として生まれてきたというよりも、それぞれの化学物質規制に IPP のコンセプトが後付けされたと考える方が自然であろう。もちろん EU の化学物質規制のなかには域外国に一定程度不利な内容が含まれる規定もあるため<sup>18</sup>、製品規制に関して安全性が明らかではない物質や粗悪品を排除できる点で経済戦略としての側面が含まれることは考慮に入れるべき観点ではあるものの、はじめからグローバル・スタンダード戦略を意図してそれぞれの化学物質政策立案が行われたかどうかについては議論の余地がある。

これに加えて、新たに導入された予防的規制に関しては EU 域内企業にとって必ずしも有利に働く内容ばかりではない<sup>19</sup>。規制の中には部分的に EU 域外企業にとって不利な内容が含まれるものの、WTO の判断が示している通り規制内容そのものについて非関税障壁の問題にはなっていない。EU 域内は日本同様、中小企業の割合が 95%を超えており<sup>20</sup>、新たな規制への対応やそれに伴う手続きの煩雑化は中小企業にとって経済的利益に見合っているとは判断しがたい。このため、EU 域内企業の経済的利益に対する EU 全体の政治的選好のみでは域内企業に負担を多く負わせる規制が成立した理由を説明できない。

---

<sup>18</sup> たとえば、REACH 規則については、高懸念物質 (Substances of Very High Concern: SVHC) の取り扱いや登録にあたっての企業に対するサポートなどの面で部分的に域外国に不利に働く内容を含むとされる。

<sup>19</sup> この点は Vogel (2012: 27-30) においても指摘されている。

<sup>20</sup> 日本と EU では化学産業において中小企業の占める割合がそれぞれ 96.9%と 95.8%と共に非常に高い(総務省統計局 2006 年、Eurostat 2005 年度のデータによる)。なお、日本における中小企業とは従業員 300 人以下、または資本金 3 億円以下(中小企業基本法 2 条 1 項)の企業であるのに対し、EU における中小企業とは Small and Medium Enterprises(SMEs)と表現される従業員 250 人以下、かつ売上 5000 万€以下またはバランスシート 4300 万€以下(2003/361/EC)の企業である。

最後に、ヨーロッパの政府の選好がそもそも介入主義的であり、規制を設けることを好んだのではないかという点についても検討する。政府が市場に積極的に介入し、また設けられた規制に正当性があると仮定した場合、ヨーロッパでは政府が厳格なリスク規制を設ける選好をもち、それが企業や市民に受け入れられていたのではないかと考えられる。確かに、政府と企業の関係性について、アメリカと比較してヨーロッパでは介入主義的であると理解されており、1990年代以降に強化された規制はこうした理解に即した傾向といえる。しかし Vogel が示すように、政府が放任主義であり自由市場を重視するとして理解されているアメリカが、1970～80年代にヨーロッパに比べて厳格な環境規制や消費者保護規制を採っていたことは説明できない (Vogel, 2012: 30-31)。このため、政府の選好によってヨーロッパで厳格な規制が導入された理由を説明することはできない。

以上の検討から、利益および戦略の要因は EU において化学物質規制が強まった理由として不十分である。

### (3) 制度

以上のように、政策アイデアおよび利益の要因では、なぜ日本に比べてヨーロッパで 1990 年代以降に化学物質規制が強まったかについて十分に説明できないという問題点を抱えていることを示した。このため、本研究では制度的要因に着目して分析を進めたい。以下では、規制内容と政治制度の関係について、先行研究を検討していく。

まず、ヨーロッパの政党システムや選挙制度によって規制が強まったとする見方である。この見方に基づけば、政党システムがより環境に関する政策課題を取り上げやすくしたということになる。たとえば、シュラーズは選挙制度が影響を与える政党システムの違いが市民運動に対して異なる影響を与えることで、ドイツ、日本、アメリカにおいて環境規制の発展に影響を与えることを指摘する。そのメカニズムによれば、ドイツにおける比例代表制が緑の党の成立を助け、緑の党の存在によって政府が環境コミュニティにおいて協議的な役割を努めさせたのに対し、日本やアメリカの選挙制度ではシングル・イシュー政党や第三党の成立を妨げたため、環境保護運動の活

性化に影響を持たなかったとされる（シュラーズ, 2007: 77-78, 211-212）<sup>21</sup>。

こうした研究では、政党システムや選挙制度によって特に緑の党やその所属議員の選好が形成され、規制内容に影響を与える点が説明されている。しかし、例外も多く存在するのではないかとという点で疑問も残る。たとえば、1970年代に環境政策で一定の成功を収めた日本のように、中選挙区複数候補者制を有して緑の党がない国でも環境政策は一定程度成功する事から、緑の党の役割は野党でも果たしうる（イェニック, 1994: 216-217）。また、1970年代のアメリカにおいても緑の党がない状態で環境規制は作られた（Vogel, 2012: 31-32）。このため、特に緑の党の役割に影響を与える、政党システムや選挙制度によって規制の強さが直ちに決まるとはいえないのではないだろうか。

つぎに、司法制度が規制政策に与える影響に関する研究である。裁判所の判決が環境規制をはじめその他の規制政策に与える影響については広く研究されており、環境規制の厳格化には裁判所の判決が契機となることがある。たとえば、日本の公害問題における環境規制の厳格化においては裁判所の判決が一つの重要なターニングポイントとなっていたり（森, 2003, 2004）、EUにおいて欧州司法裁判所（ECJ）が規制の強化に果たす役割を果たしていたりする<sup>22</sup>。こうした司法判断と関連した重要な判決が化学物質規制の進展に影響を与えた可能性があるため、こうした観点は重要である。しかし、予防をめぐる化学物質規制についてみると、1990年前後に決定的に重大な判決は存在していない。このため、別の観点からの説明を検討する必要がある。

最後に、官僚制に関しては手塚（2010）による官僚制の責任回避に関する研究がある。手塚は「するべきではなかったのにした」という作為過誤と「するべきだったのにしなかった」不作為過誤を官僚制が同時に選択できないという「過誤回避のディレンマ」を前提として、行政が保有する責任と執行能力によって、規制レベル・政府介入の程度が決定（「過誤回避」が選択）されると主張する。この官僚制の責任回避論において、「過誤回避」の選択に影響を与えるのは、生じうる過誤によって官僚制が「帰責されうるか」どうか、つまり官僚制の責任に対する認識とされる。したがってこの枠組みは、事件や事故が生じることによって官僚制が「帰責される」と判断した政策課題に対して規制レベル・政府介入の程度を説明できるという有用性が高く、重要で

---

<sup>21</sup> ほかに、アメリカとデンマークについては Green-Pedersen and Wolfe（2009）。

<sup>22</sup> たとえば Augenstein（ed.）（2012）。

ある。一方で、次のような限界もある。それは、官僚制が帰責されない状況にある政策課題については、この枠組みでは十分に説明することができないという点である。環境リスクのような「将来何らかの害が生じるかもしれないが、まだ何も生じていない」といった問題に関しては、官僚制が「帰責されない」と判断する政策課題といえる。このため、本研究の課題に関して限定すると、責任回避論以外の説明による分析を試みる必要がある。

このため、環境リスク規制の進展については、政党システム、選挙制度、司法判断、官僚制の責任回避論とは異なる制度的要因に着目して分析を進める必要がある。

### 第3節 分析枠組み

前節までで先行研究およびその課題について明らかにした。本節では本研究で対象とする予防をめぐる規制政策の特徴を示した上で、分析枠組みを示す。なお、公的規制は主たる目的に着目すると、効率的な規制を実現することを目的とする経済的規制と、人々の健康や安全、社会の健全な発展といった価値を実現することを目的とする社会的規制に分類される<sup>23</sup>。本研究で分析対象とする予防をめぐる規制は、人間の健康や安全の確保、環境保護を目的とする点で、社会的規制の一部に位置づけられる。

#### 1. 予防をめぐる規制政策の特徴

本項では、予防をめぐる規制政策の特徴およびその課題を検討することによって、本研究で着眼する点を明らかにする。

まず、一般的な規制政策の特徴から検討を進める。政府による社会的規制は、人々の健康や安全といった価値を実現するために個々の活動を制限するものであり、本来、個人の権利および利益を侵害する性質をもつ。このため、こうした侵害を最小限にとどめるには、社会の秩序が維持される範囲内でなるべく個人の権利および利益を制限しないようにすることが望ましい。つまり、規制は少ない方が望ましいということになる。しかし、経済活動のグローバル化以降は国際条約や国際会議を通じて規制内容の調和化の流れが生まれている。このため、政府は自国の経済活動の自由、環境、人間の生命を守るという観点から規制を戦略的に作る必要がある。つまり、現代

---

<sup>23</sup> 社会的規制と経済的規制の区別や役割について、臨時行政改革推進審議会事務局（1988：5-8；1989：24-28）。

社会における規制政策には、政府／個人という関係と政府／国際社会という関係の間でバランスをとって政府が立法する要請があるといえる。すなわち一方で、政府と個人（国民）との関係で政府が行おうとする規制の目標を達成しながらも、個人の権利および利益を侵害しないということが求められる。また他方では、政府と国際社会との関係において、当該国および当該国民の利益を守るということである。このように、政府は規制政策の特徴から、異なる要請のなかで国内外の状況を踏まえたくて規制内容を定める必要がある。

また、一般的に予防をめぐる規制政策においては、本研究で分析対象とする環境規制に関わらず、規制内容を定める際の課題として大きく次の二つが考えられる。第一に、規制基準の設定と運用における複雑化及び多元化への対応である。リスクに対する規制は、ハザードのように規制の根拠が明らかであるものを規制する伝統的な警察法とは異なり、科学的不確実性を完全に排除できないという意味で規制の根拠が不確実な条件のもとに予防的な介入をおこなう性質を持つ。こうした規制では、政策領域の多層性や地域等の差異に対応する必要から利害関係者が多元化する上、基準の設定や運用において政府の政策的判断に求められる専門性が高度化する。このため、政策過程全体における複雑化と多元化が進むという課題が生じる。

第二に、規制政策の領域が更に拡大することに伴う規制コストの増加への対応である。規制政策は給付政策と比較して相対的にかかる予算が少ないものの、規制政策の実効性を高めるには規制範囲を拡大する必要があるため、規制範囲の拡大に伴って規制コストは増加する。リスク規制のように、環境や人の健康に被害の発生までに時間がかかる可能性が高い問題を規制し監視するためには、その規模とそれに要する行政資源が拡大せざるを得ない。このため、規制の実効性と効率性を同時に確保するという課題が生じる。

以上の二つの課題、すなわち政策過程全体の複雑化と多元化、および実効性と効率性を同時に確保することは、規制政策が本質的に変化するというよりも、本来規制政策に内在する問題の性質がより明確化することを意味する。このような課題の中では、複雑化と多元化が進む政策過程の中でイニシアチブを発揮して政策課題を設定する規制主体と、その主体が被規制主体との調整の中で立案する規制内容の実効性や効率性に着目することが重要である。

特に課題の一点目と関連して、リスク規制では予防的な介入を要するため、生じう

る可能性のあるリスクや予防すべき悪影響をどのようにとらえるか、という政策課題を設定すること自体が政治的な問題になる。さらにいえば、いかなる規制主体によってどのように政策課題が設定されるかによって、異なる規制内容が生じる。政策過程の初期の段階において規制主体が政策課題をどのように設定し規制内容を立案するかによって、規制内容における実効性や効率性に対する理解についても違いが生じてくると考えられる。このため、以下では規制主体が政策立案の内容に与える影響に着目して分析を進める。

## 2. 規制主体の権限、規制内容

規制主体が規制システムに影響を与えることは、マヨーネが一連の規制国家論研究で議論している。規制国家論とは、西ヨーロッパを中心として1980年代以降にケインズ主義的な福祉国家の代わりに生まれた、規制を中心とするガバナンスモデルである(Majone, 1996)。マヨーネによれば、グローバル化、規制緩和、NPM改革の中で、政府が行政活動を維持すると同時に政府の権力を維持する戦略として規制が増加し、その結果として規制国家は発展した(Majone, 1997: 140-148)。

マヨーネは、特にヨーロッパで規制が拡大した理由として、規制主体が加盟国から「ヨーロッパ共同体(European Community。以下ECとする)」に変わったことに着目する。規制政策は予算を多く必要とする他の政策に比べ予算が小さいために各国の利害調整が比較的容易であり、規制範囲を拡大することによって加盟国の中でECの影響力を高めることができるため、経済活動における共通のルール作りは共同体全体の利益となった(Majone, 1994: 85-88)。このため、ECが規制主体になったことによって、規制数が大幅に増加した(Majone, 1997: 149)。つまり、この議論では規制主体が加盟国からECに移り、ECが規制を作るインセンティブを有することによって規制数が増え、規制を中心とするガバナンスが生まれたことを示している。

しかし、この議論では規制主体の変化によってヨーロッパにおける規制数が増えたことや規制を中心とするガバナンスが生まれたことを示されているものの、規制主体の変化が規制内容に与えた影響は不明確である。また、EUでは規制領域によって規制主体に与えられる権限や政策過程の特徴が異なっている。このため、本研究ではマヨーネの議論を前提としながら、規制主体の権限を規定する制度配置が規制内容に与えた影響を分析する。

規制主体が政策立案の段階で作成する規制案は、問題をフレーミングしたうえで具体的な政策課題を設定し規制内容の基本的な方向性を定めるため、最終的に成立する規制内容に影響を与える。一般的に政策立案を行う規制主体は、規制案の作成を担当する行政内での官僚組織（日本では担当省庁、ヨーロッパでは加盟国内の担当省庁あるいは欧州委員会内の担当総局）内の担当部局である。担当部局は具体的なアジェンダを設定し<sup>24</sup>、被規制者を含む利害関係者との間で調整を行い、規制案を作成する。さらに規制主体は、規制案作成後も他の立法機関（日本の場合は議会、EUの場合はこれに加えてEU（閣僚）理事会）に所属するアクターとの関係の中で自らの規制案を通そうとする。また、成立した規制（日本では法律、EUでは規則、指令など）に基づいて、実施における下位のルール（日本では政令、省令など、EUでは各国法など）が定められることになる。このため、規制案作成後に他の立法機関によって修正が加えられても、規制主体が作成する規制案は規制内容の方向性を定める重要な役割を果たすといえる。

### 3. 規制主体と制度的要因

前述した被規制主体や実施に対する規制主体は、政治制度によって規定される。制度は、政策形成に影響を与えるアクターの有する権力を規定し、アクターの利益を定義付ける（Hall, 1986: 19）。したがって、制度によってアクターの選好は形成される。そこで以下では、前述した規制内容に影響を与えた規制主体が、日本とEUでどのように異なったのかについて、制度的要因を示したい。

まず、政策立案を担う主たる規制主体がどのような権限を持つかが規制案の内容に影響を与える点に着目したい。規制主体を政府、被規制主体を企業とすると、規制主体の有する権限が、被規制主体との関係を通して、規制内容に影響を与えるためである。一般的に規制主体である政府は権力を行使しルールを守らせる役割を担い、被規制主体である企業は権力を行使されルールを守る役割を担うため、対峙する関係にある。しかし、規制内容は、規制側と被規制側での対話が可能でかつ合意できる内容に

---

<sup>24</sup> アジェンダ設定の要請自体は外生的に生じる場合もある。たとえば、日本の場合は大臣からの要請、EUの場合はEU理事会や議会によって法案作成が要請される場合である。しかし、問題をフレーミングした上で具体的なアジェンダを設定したうえで、政策立案するのは規制当局である。

する必要があるため (Hawkins, 1984; Ayres and Braithwaite, 1992)、実施に向けて最終的な規制ルールを決める段階では規制側と被規制側が一定程度協力的に内容を調整する必要がある。それは、「規制の虜 (regulatory capture)」論 (Stigler, 1971) で示されたように、規制主体が規制基準の策定や実施に必要な資源や情報を有していない場合に被規制主体がそれを補う役割が求められているためである。したがって、規制主体が被規制主体の有する個別利益に対して、どの段階でどの程度配慮するかによって、規制主体が被規制主体の権利を制限する程度、つまり規制の強さが変化することになる。

規制主体の権限は、被規制主体との関係をめぐる二つの回路から規制内容に影響を与える。第一に、政策立案を担う主たる規制主体が被規制主体に対して有する権限である。規制主体が被規制主体にどれだけの負担を課すかは、規制主体が被規制主体の有する個別利益に配慮する動機を持つか、言い換えれば被規制主体の経済活動を発展させる役割を担っているかどうかによって決まる。たとえば、産業や建設といった分野を担う省庁は被規制主体を規制するだけでなく、その経済活動を発展させる役割を担い、両方の政策を行っている。その一方で、国税や警察といった分野を担う省庁は被規制主体を規制する役割を担い、規制政策を中心に行っている。もちろん、環境系の省庁がグリーン産業と関連しているように、規制主体の中でも分野によって権限が異なる場合があるものの、特定の規制に限定して考えると規制主体がどのような権限を有するかは、発展と規制、あるいは規制のみのどちらかの値をとりうる。

つまり、政策立案を担う主たる規制主体が被規制主体に対する規制に加え、その発展を促進する役割を担っている場合には、規制主体が被規制主体の個別利益に一定程度配慮する。このため、被規制主体の負担をなるべく軽くする内容の規制が立案されやすくなる。一方、政策立案を担う主たる規制主体が被規制主体に対する規制の役割しか担っていない場合には、規制主体が被規制主体の個別利益へはあまり考慮しない。このため、被規制主体の負担を重くする内容の規制が立案されやすくなる (表 1-4 「規制主体の被規制主体に対する権限と規制内容」)。

表 1 - 4 規制主体の被規制主体に対する権限と規制内容

規制主体が被規制主体に対して有する権限	発展と規制	規制
被規制主体の個別利益への配慮	一定程度考慮	あまり考慮しない
規制における被規制主体の負担	やや軽い	重い

出典：筆者作成

第二に、政策立案を担う主たる規制主体が政策実施に対して有する権限である。規制主体の内部において、政策を立案する主体と実施する主体は必ずしも一致していないため、政策立案主体が実施に対する権限をどの程度有するかによって政策立案の方向性が変わる。具体的には、政策立案主体が実施に対しても権限を強く有している場合、規制主体は規制内容を実効的なものにする責任がある。このため、規制主体は政策立案を行う段階から政策実施に必要なコストなどを見通したうえで、過去のルールとの整合性や実施可能性を重視した規制を立案しようとする。実施をめぐる具体的な規制内容を制定するためには、前述したように被規制主体と協調する必要が生じる。このことから、規制主体は政策立案の早い段階から被規制主体の意向に配慮するという意味で、ボトムアップ的に制度設計を行うことになる。したがって、政策を立案する主たる規制主体が実施まで権限や責任を有していれば、実効性や短期的目標を重視した被規制主体の負担の軽い規制案が生じやすくなる。

一方で、規制主体内で政策立案主体と政策実施主体が分かれている、あるいは政策形成主体が実施に対して権限や責任を部分的にしか有していない場合、一般的に実施に向けた具体的な議論は規制内容が定まった後に行われるため、政策立案を担う主たる規制主体は規制内容を細部にわたって決めることはできない。このため、規制主体は政策立案段階で過去のルールや実効性を考慮して細かな内容を決めるよりも、ルールの大枠や目指すべき方向性について決定する。政策立案を担う主たる規制主体は規制案を検討する段階で過去のルールにあまり縛られる必要はない。また、被規制者の意向をあまり反映しないという意味で、トップダウン的に内容を決めることができるため、規制案には規制主体の理念や長期的目標が反映されやすくなる。この段階で決

められた規制案あるいはその内容が反映された規制内容は下位ルールを拘束することになるため、規制方針の方向性次第で被規制主体に対する負担の程度は重くなる場合もあれば軽くなる場合もある。

つまり、政策立案を担う主たる規制主体が被規制主体に対して規制だけでなく発展させる権限をもつ場合は企業負担の軽い規制案が、規制する権限を持つ場合は企業負担の重い規制案が成立しやすくなる。また、その規制主体が実施に対しても権限を有している場合には、被規制者の意向に配慮するという意味でボトムアップ的に政策が立案されるため実現性や短期的目標を重視した企業負担の軽い規制案が、実施に対して権限が限定的である場合には、被規制者の意向に限定的にしか配慮しないという意味でトップダウン的に政策が立案されるため規制主体の理念や長期的目標が重視された規制案が成立しやすくなる（表1-5「規制主体の実施に対する権限と規制内容」）。

以上、二つの規制主体の権限と規制における被規制主体の負担の関係についてまとめたものが、表1-6「規制主体の権限と被規制主体の負担の関係」である。規制主体が有する二つの権限との関係により、規制内容における被規制主体の負担の程度は

表1-5 規制主体の実施に対する権限と規制内容

規制主体の実施に対する権限	実施に対する権限や責任あり	実施に対する権限や責任が部分的
政策形成の特徴	ボトムアップ (被規制者の意向に配慮)	トップダウン (被規制者の意向に限定的に配慮)
規制内容の特徴	過去のルールとの整合性を重視。 実効性・実現性を重視。 短期的目標を重視。	過去のルールにあまり拘束されず。 理念を重視。 長期的目標を重視。
規制における被規制主体の負担	軽い	重い／軽い (規制の方向性による)

出典：筆者作成

表のように段階的に変化すると考えられる。なお、後述するように、本研究で用いる枠組みについて日本と EU の例について当てはめると、被規制主体の負担が軽い場合と重い場合の二つのパターンを扱うことになる。すなわち、日本では主たる規制主体の被規制主体に対する権限が発展と規制で、かつ実施に対する責任や権限があるため、被規制主体の負担が軽くなる。一方で、EU では主たる規制主体の被規制主体に対する権限が規制で、かつ実施に対する責任や権限が部分的であるため、被規制主体の負担は重くなる。

表 1－6 規制主体の権限と被規制主体の負担の関係

実施に対する権限 被規制主体 に対する権限	実施に対する責任や権限あり	実施に対する責任や権限が 部分的
発展と規制	軽い（日本）	中程度
規制	中程度	重い（EU）

出典：筆者作成

#### 4. 立法制度および意思決定のルールの形成

これまで検討してきた規制主体の権限に影響を与える制度について本研究では、立法制度および意思決定に関するルールであるとみなす。立法制度や意思決定のルールによって、政策立案にかかわる主たる規制主体が被規制主体に対してどのような権限を持つか、さらに、規制主体が実施に対してどのような権限を有するかといったことが決まるためである。したがって以下では、日本および EU における立法制度および意思決定のルールの形成過程について検討する。

その際に本研究では、歴史的制度論の立場に立ってその形成過程について検討を進めたい。歴史的制度論において、立法制度や意思決定のルールを含む制度は、歴史的あるいは社会的に形成されたものとみなされる。また、過去に形成された制度が基本的にアクターの選好、さらには新たな制度および政策選択に影響を与える。こうした制度が過去に形成される段階で、どのような決定的分岐点（critical juncture）を経て

特定の制度および政策が選択されたかという点に焦点を当てる<sup>25</sup>。

過去の制度が現在の制度や政策選択に影響を与えるのは、それらがアクターの行動を制約する要因となるためである。特定の制度が形成されることによって政策遺産 (policy legacies) が作られ、これらがアクターの選好を拘束するロックイン効果 (lock in effect) 生まれると、一度作られた制度あるいは政策がその後もアクターの選好を拘束し継続される経路依存 (path dependency) の現象が作られる。歴史的制度論ではこうした歴史や政治的文脈の中で制度がどのように存続して帰結が導かれるのかに着目するが、特に重要であるのは制度が形成される段階である (Thelen and Steinmo, 1992: 27)。詳しくは第 2 章で制度の歴史的な形成について分析するが、本研究において立法制度や意思決定のルールの形成される段階として着目するのは、日本における 1971 年の環境庁の成立、および EU における 1986 年の単一欧州議定書の成立である。以下では、日本と EU における制度配置の形成、およびこれらによって規制主体の権限がどのように成立したのかを検討する。

#### (1) 日本

日本では、政策立案において官僚制が中心的な役割を果たしてきた。日本の議院内閣制では首相のリーダーシップが弱く、さらに内閣が短期間で変わるため、政策形成が首相や大臣のリーダーシップより各省庁によって中心的に行われてきたためである。1990 年代以降に一連の政治行政改革が行われ、首相のリーダーシップは高まったがものの、首相が重要政策として掲げる一部の政策を除いては基本的に各省庁が中心となって政策形成が行われる傾向が続いている。

官僚制において、ある法律と関連する政策課題を担当することは、自己組織の権限拡大 (Niskanen, 1971) や組織の維持 (Dunleavy, 1991) に結びつく。このため、一度政策課題を担当した省庁が法律を所管すると、その担当組織が規制主体として継続することになる。また、規制主体にとってこれまで担当したことがない新たな政策課題に取り組むのはコストがかかるため、ある政策課題の担当になった組織が当該政策課題と関連する課題や似た課題に対応することは、経路依存性 (path dependency) によっても理解できる。

---

<sup>25</sup> 歴史的制度論はその後も理論的な進展を遂げて近年はより漸進的な内生的変数による変化を重視しているが (早川, 2012b)、本研究の分析は従来 of 基本的な視座に基づく。

日本において環境規制が本格的に取り組まれるようになったのは、1960年代からの高度経済成長期に激化した公害への対応の必要からであった<sup>26</sup>。1967年の公害対策基本法の制定を契機として、各種の公害対策が体系的に作成された。当時政策立案で中心的な役割を果たしたのは、厚生省、通商産業省、運輸省、建設省といった省庁であった。また、1970年には内閣に公害対策本部が設置され、公害の大きな社会問題化に対して抜本的な対策を講じることが求められた。そして、1970年の第64回国会（いわゆる「公害国会」）では公害関係の14法案の制定または改正が行われ公害関係法全般の充実、強化が行われた。

公害対策本部は臨時的な機関であり、対策の企画、調整以外の公害規制の実施権限は各省庁に分散したままであった。こうした状況が変わろうとしたのは、公害行政権限を一元化した行政機関の必要性が認識されるようになり、1971年7月に環境庁が発足したときである。しかし、もともと公害行政の権限をもっていた各省庁の反対により、環境庁には統合調整機能は持たせるが事業予算は持たないことを特徴とする組織になった。環境に関わる権限は既に各省が有しているだけでなく権限配分が少ないことから、環境庁には利害にかかる調整を十分に行えるだけの権限が備わっていない

（森本ほか、2002：67）ため、政策立案も共同所管官庁と共に行うことになった。たとえば、化学物質規制の製造や輸入に関する規制は、通商産業省、厚生省、環境庁の共同所管、リサイクルに関する規制は業所管省庁、厚生省、環境庁の共同所管とされてきた<sup>27</sup>。中央省庁の再編によって2001年から環境省になって一部の法において所管範囲が拡大した後も、こうした共同所管体制が続いている。

また、日本では戦後、自民党の単独優位体制が長く続いたことから、環境政策において自民党と経済産業省と産業界が強く結びついてきた（Broadbent, 1998）。特に通商産業省の産業政策に関する研究からは、政府主導の観点からの分析<sup>28</sup>や企業主導の観点からの分析<sup>29</sup>といった観点的違いはあるものの、後発的発展国家として産業政策を通して政府と市場が強固に結びついてきた。こうした通商産業省が環境政策のなか

---

<sup>26</sup> 日本の公害行政については、環境省総合環境政策局総務課（2002，3-17）を参照した。

<sup>27</sup> 行政改革会議省庁ヒアリング説明資料「環境庁説明資料（5月21日）」  
<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/0730kankyou.html>

<sup>28</sup> たとえば、ジョンソン（1982）。

<sup>29</sup> たとえば、カルダー（1994）。

で中心的な役割を担ってきたため、被規制主体との結びつきも強くなっている。

環境規制の実施主体は、省庁、自治体、市民団体など規制によりさまざまであるが、基本的には所管省庁が実施の責任を有する。自治体を実施する内容についてはたとえば、環境状態の測定や事務所への立ち入り検査などがあり、環境庁が地方に出先機関を持たないことから、現場に必要な多くの事務は自治体の法定受託事務となっている（森本ほか，2002：66）。

このように、日本では公害対策の段階から、被規制主体の発展や保護に強く関係する所管省庁が政策立案の中心的な役割を担ってきた。このため、こうした省庁が環境庁の設立に深くかかわり、環境庁は十分な規制権限を持つことができなかった。また、政策立案を担う規制主体が実施までの責任を有していることから、規制立案は規制内容の実効性を重視した議論が被規制主体の意向を尊重する形でボトムアップ的に行われてきた。

## （2）EU

EU の場合、環境政策はもともと加盟国内で形成され実施されており、ヨーロッパレベルで環境政策を形成する明確な根拠が規定されていなかった。以下では、加盟国レベルからヨーロッパレベルへと規制主体が変化してきた過程について説明する<sup>30</sup>。

現在の EU のもとである 1957 年に調印されたローマ条約（1958 年発効）によって成立した欧州経済共同体（EEC）はヨーロッパ域内の経済統合を目的としたものであった。しかし、1972 年のストックホルムにおける国連人間環境会議で環境政策および消費者政策の必要性が宣言されたことで、EU の環境政策が徐々に開始されることになった。このときに欧州委員会内に組織された「タスクフォースグループ」は、現在の環境総局のもととなった組織である。

環境規制が加盟国レベルから EU レベルに統合されるようになった契機は、1986 年の単一欧州議定書の調印（1987 年発効）である。単一欧州議定書は、1992 年までに「単一市場」を形成することを目的としたものである。単一欧州議定書は、その策定過程において単一市場の形成に向けて欧州委員会がリーダーシップを発揮したことによって誕生した（Sandholtz and Zysman, 1989; Christiansen et al., 2002）。単一欧

---

<sup>30</sup> EU における環境政策の歴史的発展について、たとえば Knill and Liefferink（2007：1-26）。

州議定書によって環境政策の規制主体にもたらされた制度変化は次の二つである。第一に、環境政策の法的根拠が与えられたことで欧州委員会内の環境総局の権限が高まったことである (McCormick, 2001: 57)。EU の立法過程において法案を提出できる権限をもつのは欧州委員会のみであるため、環境総局が環境政策を進める契機となった。第二に、EU (閣僚) 理事会において単一市場に関連するものであれば、環境立法について特定多数決で決定できるようになったことである。単一欧州議定書以前は EU 理事会の議決は加盟国による全会一致制が採られていたため、加盟国の拒否権が強く働いたが、特定多数決制度が導入されたことによって加盟国の影響力が弱まった。これにより、EU レベルの環境立法のペースは早まった (Greenwood, 2011: 129)。その後も、1992 年に調印したマーストリヒト条約 (1993 年発効) では、単一市場に関連しない環境政策にも EU 理事会で特定多数決が適用されることになったため、この傾向はその後さらに強まることになった。

EU の環境政策の立案は、立法機関の中で唯一法案の提出権限をもつ欧州委員会において、政策領域に関わる総局内の担当部局間で調整されながら行われる。中心的役割を担う環境総局は、1973 年に第Ⅲ総局 (現在の企業・産業総局) に創設された環境に関する部局が第Ⅺ総局として 1981 年に独立した組織である (Shon-Quinlivan, 2013: 95, 104)。環境総局は交通総局 (現在のモビリティ・運輸総局) や企業総局 (現在の企業・産業総局) といった他総局に比べて後発組織であったことから、欧州委員会内では他総局との調整権限や経験を十分に持たない組織であった (Cini, 2000)。このため、他の総局に比べても政策形成過程において NGO など市民活動に対しても開かれた組織として発展した (Greenwood, 2011)。しかし、アムステルダム条約において、EC の様々な諸政策を環境保護の観点から統合し政策形成を行うことを義務とする「環境統合原則 (environmental policy integration: EPI)」が導入されたことで、欧州委員会内での環境規制の法的根拠が更に固まり、環境総局の立法権限が徐々に強まることになった (Shon-Quinlivan, 2013: 106-107, 109; Koch and Lindenthal, 2011)。

一方、欧州委員会内で環境規制の政策領域に大きく関わる組織として企業・産業総局がある。企業・産業総局は環境総局よりも歴史や規模も大きいですが、EU レベルで独自の産業政策を行ってきたわけではない。産業政策はもともと加盟国の役割とされてきたため、EU レベルにおける産業政策はエアバス育成策など一部の例外を除いてほ

とんど行われてこなかったためである (Bianchi, 1998: 121-142)。EC の産業政策に初めて根拠が与えられたのはマーストリヒト条約であったため、以降は企業産業総局によって産業競争力を強化する政策が打ち出されるようになった。このように、ヨーロッパ企業は欧州委員会よりも加盟国との関わりを強く持ってきたといえる。

また、EU レベルで成立した環境規制について欧州委員会は加盟国に実施を促す権限は有しているが、実施する権限や義務は加盟国にある<sup>31</sup>。EU 法において規則

(Regulation)、指令 (Directive)、決定 (Decision) ではそれぞれ、加盟国に対する「拘束」の強度および実施の方法が異なる (規則の方がより強い規制となる)。規則は加盟国において直接適用されるものであり、加盟国内で立法される必要はない。一般的に規則案が成立した後に、実施のためのガイドラインなどが作られる。一方、指令は加盟国内で指令の内容が最も効果のある形で立法される必要がある。欧州委員会は指令が成立した後にコミトロジー手続きを行う (Hix and Hoyland, 2011: 37-39)。第 2 章で詳述するように、コミトロジー手続きでは欧州委員会を中心として加盟国、欧州議会の間で成立した規制内容に基づいて実施に向けた詰めの調整が行われ、それをもとに実施や国内法化が進められる。

このように、EU では 1980 年代半ば以降、環境政策の立案主体が加盟国から欧州委員会に移行していった。それとともに、環境政策の根拠が強化されていったことから、被規制主体を規制する立場にたつ環境総局が環境政策の立案において中心的な役割を担うようになった<sup>32</sup>。また、環境総局が実施に対して有する権限は限定的であり、加盟国がその責任を担っている。実施にむけた調整が後回しになるため、被規制主体の意向を限定的にしか尊重しないという形でトップダウン的に政策が立案されてきた。こうしたメカニズムによって、EU の環境規制手法はトップダウン的になる傾向にあり、政策の実効性や政策実施に対する関心が欠ける問題が生じている (Weale et al., 2003: 117-118) と考えられる。

---

<sup>31</sup> 環境政策における国家の役割の重要性に関して、たとえば和達 (2009: 16)。

<sup>32</sup> EU 政治においては、政策形成における加盟国の役割を重視する政府間主義 (intergovernmentalism) と政策形成における EU 機関およびその他 EU レベルで活動するアクターの役割を重視する超国家主義 (supranationalism) という二つの見方が存在する。本研究では各規制における加盟国の影響力を否定するわけではないが、EU レベルの制度および EU レベルで活動するその他のアクターが政策形成において与える影響力を重視する点で超国家主義的な立場に立っている。なお、政府間主義および超国家主義に関する概要については、たとえば Nugent (1994: 431-433) にまとめられている。

### (3) 小括

以上のように、日本と EU では異なる立法制度と意思決定ルールが歴史的に形成された。

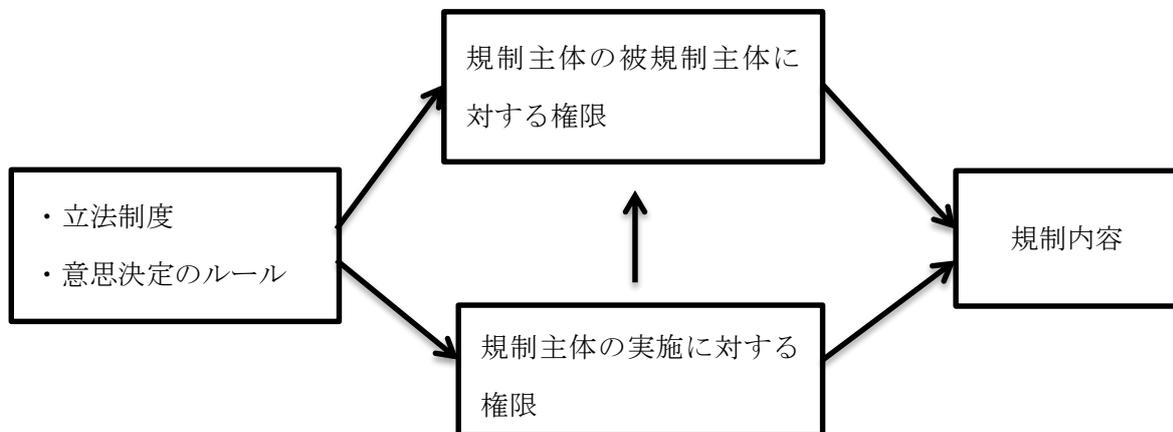
日本では各省庁を中心とした政策形成が行われているが、環境規制については環境庁が後発組織で十分な権限を持たなかったために中心的な役割を担うことがなく、通商産業省をはじめ、もともと公害行政を担ってきた省庁が中心的役割を担ってきた。また、基本的に法律を所管する省庁が実施に対しても権限を有している。このため、日本では企業を保護する権限を有するアクターが政策立案に深くコミットし、かつ実施への権限も有していることにより、企業との調整が政策立案の早期に行われることになる結果、企業への負担が軽い規制内容が成立すると予想される。

一方、EU では単一市場の完成を目指した単一欧州議定書によって規制立案が加盟国から欧州委員会に変更されたのとともに、EU レベルでの環境政策の根拠が強化されていったことから環境総局が政策形成において中心的な役割を担うようになった。また、環境総局が実施に対して有する権限は限定的であり、責任を担うのは加盟国である。このため、EU では環境保護を重視するアクターが政策立案に深くコミットし、そのアクターは実施に対しては間接的な権限しか持たないことにより、企業との実質的調整が後から決められる結果、規制内容に環境保護の理念が反映されやすくなると考えられる。またその内容が実施ルールを拘束することになるため、企業への負担が重い規制内容が成立すると予想される。

したがって、日本に比べて EU では、予防をめぐる化学物質規制について企業負担の重い規制が成立するものと予想される（図 1-2 「分析枠組み」、表 1-7 「予防をめぐる化学物質規制に関する規制主体および規制内容の対応」）。ここで、この枠組みにおいて分析する規制主体の二つの権限の関係性について補足したい。本研究での問いである被規制主体への負担の程度という意味での規制内容は、規制主体の権限のみによってある程度特定されると考えられる。しかし、その内容として何が重視されるか（理念なのか、実効性なのか）という特徴や、それがどのような過程を経て形成されているかを分析するためには、規制主体が有する実施への権限についても分析する必要がある。このため、規制主体の実施に対する権限については、本研究の問いを詳しく分析する役割を果たすものと位置付ける。

なお、ここで分析枠組みの中での制度、組織、規制主体の関係について述べておきたい。本研究では、公式あるいは非公式な立法制度や意思決定のルールを制度とよぶ。また、制度には組織が含まれる場合もあるが、本研究では組織をある一定の目的をもった集団と捉え、基本的にルールを意味する制度とは区別して用いることにする。このため、規制主体は基本的に組織とみなす。そして、組織としての規制主体の選好は、制度が規制主体の中に所属する個々のアクターの選好を形成することによって現れるものとみなす。

図 1 - 2 分析枠組み



出典：筆者作成

表 1 - 7 予防をめぐる化学物質規制に関する規制主体および規制内容の対応

	政策立案を担う 中心的規制主体	被規制主体に対 する権限	実施に対する 権限	規制内容
日本	経済産業省	発展、規制	あり	企業負担軽い 実効性重視
EU	環境総局	規制	限定的	企業負担重い 理念重視

出典：筆者作成

## 第4節 事例の位置づけ

### 1. 使用する事例の選定

本研究では、日本および EU における共通の政策課題が扱われた化学物質規制改革の制定過程について分析する。少数事例研究の場合、事例の選び方が論点になるため、以下では日本および EU の事例の位置づけ、さらに化学物質規制の事例選択について検討する。

まず、日本と EU の事例の位置づけについてである。前述したように、1990 年代以降の化学物質規制や大気汚染といった環境リスク規制の改革において、EU では他の地域や国に比べて企業負担の重い規制が導入された。それは、環境リスク規制だけでなく、農薬や食品安全、消費者保護といった他のリスク規制についても同様である (Vogel, 2012)。1980 年代まではむしろ EU のリスク規制は他の先進諸国に比べて遅れをとっていたにも関わらず、1990 年代以降に飛躍的に規制が厳しくなった点で極端な事例 (extreme case) といえる。一方、日本はその逆のパターンであるといえる。1960 年代以降、公害を経験したことから規制は強まったが、1990 年代以降は停滞している。公害は経験していないものの、アメリカも日本と同様こうした傾向にあるが (Vogel, 2012)、両者もともに極端な事例といえよう。

こうした極端な事例を分析することの意義は、仮説構築を行うことにある。本研究のように、対象とする政策領域での研究が少なく、因果関係が明らかであるか否かがはっきりしない場合には、仮説検証を行う以前の予備的な手法として極端な事例を検討することによって新たな仮説を構築できる可能性がある。このため、こうした分析は、多くのサンプルを分析することによって仮説検証を行うのと同等の意義があるといえる (Gerring, 2007: 104-105)。

つぎに対象とする化学物質規制の事例選択についてである。前述したとおり、環境リスク規制は何らかの形で化学物質規制の形をとっているため、化学物質規制は環境リスク規制のなかで重要な事例といえる。この中で分析対象とする 6 事例を選ぶにあたり、化学物質規制における規制段階と規制対象による区別に留意した。まず、規制段階に着目すると製造・使用段階と排出段階の規制に分けられる<sup>33</sup>。たとえば、化審法や農薬取締法は製造・使用段階の規制にあたる。化学物質の登録を事業者や使用者

---

<sup>33</sup> 増沢 (2001: 1) を参照した。

に求めたり、特定の化学物質の製造や使用を制限したりする規制である。一方、たとえば、家電リサイクル法や大気汚染防止法などが排出段階の規制にあたる。事業者に対して環境中に排出する化学物質に一定程度の制限を設けて、排出処理や工場施設からの排出に関して制限を設ける規制である。

つぎに、規制対象に着目するとプロセスに対する規制と製品に対する規制に分けられる (Vogel, 1997)。たとえば、化審法や家電リサイクル法はプロセスに対する規制である。事業者に対して、登録や処理といった過程に対して情報提出や方法に関する義務付けを行うことによって規制する。一方、たとえば J-Moss は製品に対する規制である。製品中に含まれる化学物質を直接的に制限することによって、事業者に対してその物質の使用を制限する規制である。

表 1-8 化学物質規制のパターン

	製造・使用段階の規制	排出段階の規制
プロセス規制	①	③
製品規制	②	—

出典：Vogel (1997: 556-564)、増沢 (2001: 1) を参考に筆者作成

表 1-9 本研究で使用する事例

特徴	製造・使用段階の規制	排出段階の規制	プロセス規制	製品規制	化学物質規制のパターン (表 1-8)
使用事例					
化審法/REACH 規則	○	—	○	—/△ <sup>34</sup>	①
J-MOSS/RoHS 指令	○	—	—	○	②
家電リ法/WEEE 指令	—	○	○	—	③

出典：筆者作成

<sup>34</sup> REACH 規則における高懸念物質 (Substances of Very High Concern: SVHC) の届け出制度については部分的に製品規制的な要素が含まれるが、RoHS 指令と異なり材料単位ではなく成形品中の濃度をみるため、ここでは化学物質規制の登録制度を主とした規制として扱う。

このため、考えられる規制のパターンは、製造・使用段階かつプロセスに対する規制、製造・使用段階かつ製品に対する規制、排出段階かつプロセスに対する規制、排出段階かつ製品に対する規制という四つの組み合わせの規制となる。ただし、排出段階かつ製品を対象とする規制は存在しないため<sup>35</sup>、実際の組み合わせとしては残る三つのパターンとなる（表1-8「化学物質規制のパターン」）。本研究では、規制パターンを網羅するように日本とEUで成立した代表的かつ規制対象が広い規制を分析事例に選んだ（表1-9「本研究で使用する事例」）。規制パターンを網羅することによって、極端な事例を分析することによる一般化の範囲を一定程度広げることができる<sup>35</sup>と考えるためである。

なおこれらの規制は、EUの廃自動車指令（ELV指令）や日本の自動車リサイクル法のように単一の対象を規制するものではなく、対象とする製品や物質の範囲が広い点で重要な事例といえる。具体的には、次の三つである。

第一に、化学物質の登録制度である化学物質審査規制法（化審法）とREACH規則である。これらは、化学物質などを製造・輸入する事業者に対して登録や情報提供を求め、使用方法について制限を行う規制である。第二に、電気・電子製品に含まれる化学物質規制である資源有効利用促進法（特にJ-Moss）とRoHS指令である。これらは、電気・電子製品に含まれる有害化学物質について、事業者によるその使用を制限する規制である。第三に、電子電機製品のリサイクル方法を定める特定家庭用機器再商品化法（家電リサイクル法）とWEEE指令である。これらは、電気・電子機器廃棄物の発生抑制、再利用、リサイクルを促進するため、事業者に対して回収や費用負担について義務付ける規制である。なお、同じ政策課題を扱う立法を対象とするため、化審法については2009年改正、RoHS指令およびWEEE指令については2003年に成立した通称RoHS1、WEEE1と呼ばれる規制を分析対象とする。

パターンの比較分析として重要であるのは、次の二つである。まず、前述したすべてのパターンにおいて、本研究で使用する分析枠組みによって同じメカニズムが説明できるのかどうかという分析である。排出段階に対する規制の規制範囲は環境メディアごとに異なっているが、一般的には排出段階に対する規制に比べて製造・使用に対する規制の方が経済活動に対してはより介入的であることが多い。規制主体と被規制

---

<sup>35</sup> たとえば自動車の排ガス規制のような規制は、製品設計に直接的に関わるので、排出段階ではなく製造・使用段階の規制になる。

主体の関係を考えるうえで、どの程度経済活動に介入した規制であるかどうかは、規制プロセスおよび規制内容に影響を与える可能性がある。また、後述するように先行研究では製品規制はプロセス規制と比べて他国の規制の影響を受けやすいとされる。この点は、規制主体がどのように政策課題を決定するのか、さらにはどのような内容の規制が作られるかという点に影響を与える可能性がある。このように、三つの規制のパターンでは異なる規制形成プロセスが形成される可能性がある。したがって、三つの規制パターンの事例について比較することにより、本研究で使用する分析枠組みの有用性について分析する必要がある（表 1－8 における①と②と③の比較）。

また、本研究ではプロセス規制と製品規制について比較することにより、副次的な分析として Vogel が示す規制波及のメカニズムについて検討する。Vogel は、環境規制における製品規制について、市場メカニズムによって製品規制と比べて規制の波及効果が高まることを指摘する。企業はプロセス規制に対して、国ごとに対応を変える必要がある。しかし、グローバルな市場において企業は国ごとの製品規制に対応した製品を作るとコストが大幅にかかるため、企業は法令順守のコストを抑えるために製品規制に対して国ごとに対応を変えることはせず、もっとも厳しい規制に合わせて製品を作ることになる。このため、グローバルな市場において、製品規制は規制の波及効果が強くなる（Vogel, 1997: 556－564）。この議論に従うと、日本と EU は製品規制については全く同じ規制になることになる。しかし、前述の通り日本より EU において厳しい規制が行われているのだとすれば、その原因を明らかにする必要がある。同じ規制にならない理由を（特に表 1－8 における②の事例）分析することで、Vogel の議論を批判的に検討する。

最後に、EU における指令について説明を加えたい。指令は加盟国内で指令の内容が最も効果のある形で立法される必要がある。ただし指令の根拠法によって、加盟国において EU 決定をより厳しくできる場合がある。本研究で対象とする RoHS 指令は EC 条約 95 条（EU 機能条約 114 条）に基づくため国内でそれ以上に厳しい法律を作ってはいけないものの、罰則については変更することができる。また、WEEE 指令は EC 条約 175 条（EU 機能条約 192 条）に基づくため国内でそれ以上に厳しい内容を定めることができる。

本研究では、特に WEEE 指令については加盟国における国内法化の状況を踏まえなければならない点を自覚したうえで、それでもなお EU レベルでの決定を分析するこ

とに意義を見出す。なぜなら、1986年に調印された単一欧州議定書以降は環境規制のEUレベルでの統合が進んだため、とりわけ1990年代以降のフランスやドイツといったEU加盟国と日本やアメリカといったEU以外の国の政策を直接比較することが困難になっているからである。このため、本研究では1990年代以降に成立した化学物質規制に分析対象を限定することによって、日本とEUの政策を比較する。

## 2. 分析方法

各事例のデータは、政府資料、議会議事録、審議会資料、企業資料、関係者インタビュー（官僚、業界団体、議員、企業、NGO/NPO、専門家）といった一次資料および新聞報道や雑誌記事、政治学、法学、社会学などにおける先行研究といった二次資料を用いる。日本の省庁、欧州委員会、EU理事会が所有する資料について、公開されていないものは情報公開請求等の手続きにより入手している。また、その他の資料の一部については、インタビューを行った個人から提供を受けた。

そして、各事例における変数の測定については、記述的分析を用いる。

## 第5節 研究の意義

本研究の学術的意義は、次の三点にある。第一に、環境リスク規制の内容を規定する制度的要因に着目して分析を行う点である。従来の研究では、1990年代以降にヨーロッパにおいて環境リスク規制が強化された政治的要因を、利益や政策アイデアによって説明してきた。これに対し本研究では、先行研究で十分に分析されてこなかった制度的要因に着目し、制度配置によって規定される規制主体の権限が規制内容に影響を与えるメカニズムを明らかにすることで、1990年代以降に日本に比べてEUにおいて企業負担が重い規制が成立した理由を説明するものである。特に、日本とEUとでは、規制主体を中心とする制度配置の形成過程が異なっている。このため、決定的分岐点を中心として歴史的制度論の観点から、制度配置の制度形成も含めて政策帰結に違いが生じた理由を分析する点について、学術的な貢献があるといえる。

第二に、日本とEUの化学物質政策の政策過程を比較分析する点である。従来の政治・行政研究では日本とEU加盟国各国の政策比較分析が行われ、日本とEUが比較対象とされることはなかった。しかし、1986年に調印された単一欧州議定書以降はEUレベルでの環境規制の統合が大きく進んだため、1990年代以降の政策を分析する

場合には日本と加盟国を直接比較することは難しくなった。それと同時に、規制内容の決定プロセスの重心も加盟国レベルではなく EU レベルに移行したことから、具体的な規制内容を検討するうえで加盟国レベルの政策過程に着目するよりも、EU レベルの政策過程を重視して分析する必要性が生じている。この点は、加盟国に直接適用される規則だけではなく、指令についても同様である。EU は超国家的機関であり、単一国家とは異なる構造を有しているものの、環境規制のように規制内容を具体的に定める構造を有している分野において政策過程を比較することは可能であり、むしろ 1990 年代以降の近年の規制を比較分析する必要性が高いと考えられる。また、前述の通り、リスク規制を分析するうえで EU は極端な事例にあたり、規制内容を検討するうえでも詳細に分析する必要があるといえる。

第三に、本研究で扱う化学物質には、慢性的な毒性と長期的な蓄積性という環境リスクの代表的性質をもつため、化学物質規制を分析することによって得られる知見は、他の環境保全、食品安全、原子力安全といった他の科学技術に関わるリスク規制をめぐる政治の理解に資する。科学技術のめざましい発展によって、政府が科学技術に関わるリスクをいかに適切に規制し大きな被害や悪影響を予防するかという問題はあらゆる分野において極めて重要な政策課題である。また、EU では 1990 年代以降に化学物質規制に限らず、環境規制全般、食品安全、消費者保護といった分野で予防をめぐる厳格な規制が次々に導入された (Vogel, 2012)。これは、アメリカや日本など他国に比べても逸脱している状況にあるといえる。このため、なぜ EU においてこうした規制を導入することが可能であったのか、他の国と比較分析し、その理由を明らかにする必要がある。このため、本研究の視角は他の環境、食品、原子力、医療などリスクをめぐる他の規制を分析する上でも重要である。

## 第 6 節 研究の構成

以上のように第 1 章では、本研究の問いと課題を明らかにしたうえで、先行研究の内容とその問題点を分析し、本研究で用いる分析枠組みを示した。本研究の章立て構成は以下の通りである。

第 2 章では、日本と EU における環境政策の発展とともに歴史的な制度配置の形成を示す。これによって、歴史的制度論における決定的分岐点がどこにあるのかを示し、規制主体の権限の形成過程について分析する。さらに、1990 年代以降に成立した

規制内容には違いがあるものの、環境リスクの台頭という共通の政策課題について国際的な目標は共有されていることから、これらについて日本と EU が共通してどのように対応しようとしているかを分析するために、1990 年代前後の政策手段および規制主体の役割の変化を比較分析する。

第 3 章から第 5 章では日本と EU における代表的な化学物質規制を対象として事例分析を行う。第 3 章では化学物質の製造・使用に対する規制として、日本の化審法 2009 年改正の成立過程と EU の REACH 規則を比較分析する。第 4 章では電気電子製品に使用される化学物質に対する規制として、日本の J-Moss の成立過程と EU の RoHS 指令の制定過程を比較分析する。第 5 章では化学物質を含む電気電子製品の廃棄・排出に対する規制として、日本の家電リサイクル法の成立過程と EU の WEEE 指令の成立過程を比較分析する。それぞれの事例では、第 1 章で示した分析枠組みが当てはまるかどうかを検証する。

第 6 章では、これまでの分析によって得られる結論を明らかにし、本研究の含意を示す。特に、第 3 章から第 5 章で分析した事例をさらに比較分析することによって、規制パターンの分析枠組みへの適用、それぞれのパターンの特徴および製品規制と過程規制の特徴を相対化する。

## 第 1 章 添付資料

表 1：規制の強さ

届出不要ポリマー規定	1=あり、0=なし
少量免除規定	1=10 キロ以下、0.7=100 キロ以下、0.3=1トン以下、0=少量規制なし
研究開発免除規定	1=ありかつキロ制限あり、0=ありかつ数量制限なし
試験販売免除規定	1=なし、0=あり
アーティクル規制	1=あり、0=なし
既届出物質の後続届出の必要性	1=あり、0=なし

表 2 記述統計

記述統計量					
	度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
届出不要ポリマー規定	20	0	1	.45	.510
少量免除規定	20	.0	1.0	.330	.4342
研究開発免除規定	20	.0	1.0	.375	.4253
試験販売免除規定	20	0	1	.40	.503
アーティクル規制	20	0	1	.15	.366
既届出物質の後続届出の必要性	20	0	1	.15	.366
Market size	20	172783.3363	29075067.3990	5957676.799659	8615769.3378053
有効なケースの数 (リストごと)	20				

表 3 : 主成分分析の結果

成分	初期の固有値			抽出後の負荷量平方和		
	合計	分散の %	累積 %	合計	分散の %	累積 %
1	4.372	72.868	72.868	4.372	72.868	72.868
2	.957	15.958	88.826	.957	15.958	88.826
3	.475	7.909	96.735	.475	7.909	96.735
4	.142	2.372	99.107	.142	2.372	99.107
5	.054	.893	100.000	.054	.893	100.000
6	-2.928E-16	-4.880E-15	100.000	2.928E-16	4.880E-15	100.000

因子抽出法: 主成分分析

表 4 : 主成分得点係数行列

主成分得点係数行列

	成分					
	1	2	3	4	5	6
届出不要ポリマー規定	.196	-.476	-.333	.174	3.226	.000
少量免除規定	.204	-.120	-.790	1.296	-2.238	.000
研究開発免除規定	.210	-.249	-.014	-2.121	-1.411	.000
試験販売免除規定	.178	-.277	1.169	.903	-.675	.000
アーティクル規制	.190	.576	.058	-.034	.633	-41324755.012
既届出物質の後続届出の必要性	.190	.576	.058	-.034	.633	41324755.012

因子抽出法：主成分分析

成分得点

表 5 相関係数

相関係数

		Marketsize	REGR factor score 1 for analysis 1
Marketsize	Pearson の相関係数	1	.113
	有意確率 (両側)		.634
	平方和と積和	1.410E15	18575052.979
	共分散	7.423E13	977634.367
	N	20	20
REGR factor score 1 for analysis 1	Pearson の相関係数	.113	1
	有意確率 (両側)	.634	
	平方和と積和	18575052.979	19.000
	共分散	977634.367	1.000
	N	20	20

## 第2章 環境政策をめぐる制度配置と規制主体

第2章では、歴史的な観点から日本およびEUにおける環境政策の発展を検討することにより、制度配置と規制主体について分析を行う。まず、第1章で示したように歴史的制度論の立場から制度配置が歴史的にどのように形成されてきたか、その中で規制主体の権限がどのように規定されたかという点を中心に、日本およびEUにおける化学物質政策の発展過程とともに示す（第1節、第2節）。そのうえで、環境リスクの台頭という先進諸国共通の政策課題への対応を分析するために、日本およびEUにおける化学物質政策が環境リスクの規制という点でどのような政策手段の変容を示しているのか、さらに規制主体の役割はどのように変容しているのかについて、通時的な検討を行うことによって明らかにする（第3節）。

### 第1節 日本における環境政策の発展と制度配置

第1章で述べたように、現在の日本における環境政策立案では官僚制、特に1960年代以降の高度経済成長に伴う公害対応を行った省庁を中心として歴史的に発展してきた経緯を持つ。もちろん、日本における公害は第二次世界大戦以前から存在していた<sup>1</sup>。たとえば、明治時代の足尾銅山鉱毒事件などにみられる、法令上の基準が存在しないなかでの企業の賠償による解決の道が探られた鉱山公害や、大正時代の大阪アルカリ事件にみられる、硫酸アンモニウム（硫安）工場からの硫煙による工場公害のように、政府が産業振興に関わったエネルギーおよび化学産業において公害が発生していた。しかし、当時は法令上の基準が十分に整備されていなかった上に、特に第二次世界大戦中は軍事政策が優先されたことによって公害が問題視されず、政府による対策はほとんど講じられなかった。

第二次世界大戦後、経済復興のために重化学工業を中心とする急速な産業政策が政府により押し進められ、高度経済成長期に入ると、1960年代から各地で公害が発生するようになった。深刻な被害が生じた理由は、政府が戦後の国民生活の立て直しと経

---

<sup>1</sup> 日本における第二次世界大戦以前の公害の歴史については、たとえば（環境庁，1982，7-9）飯島（1993，12-18）、倉阪（2008，14-21）、大塚（2010a，3-5）に簡潔にまとめられている。

済成長を重視し、公害発生の防止に対する配慮に欠けたためである<sup>2</sup>。公害が発生した地域では、住民や被害者によって反公害運動が生じるようになった。たとえば、1958年に工場排水によって東京湾の漁場が汚染されたことから漁業者による反対運動が生じた浦安事件や、1963年に静岡県三島市・沼津市・清水町への石油コンビナート建設計画が策定されたことに対して住民の反対運動が生じた事件が挙げられる。また、同じ時期に生じた四大公害事件である、イタイイタイ病事件、熊本水俣病事件、新潟水俣病事件、四日市ぜん息事件に対しても、大規模な反公害運動が生じた。

こうした公害への政府対応について、戦後直後は地方自治体の公害規制条例が中心となっ て行われてきたが、被害発生の範囲が拡大し問題の深刻化に伴って、公害反対運動が全国各地で展開されるようになると、国レベルでも対応が求められるようになった。このため、様々な公害事件を契機に、法制化が進められることになった。代表的なものは、1958年制定の「公共用水域の水質の保全に関する法律」（水質保全法）及び「工場排水等の規制に関する法律」（工場排水規制法）（これら二つを合わせて以下、水質二法とする）、1962年制定の「ばい煙の排出の規制等に関する法律」（ばい煙規制法）であり、それぞれ、浦安事件および四日市ぜん息事件を契機として制定された。しかし、これらの対応は対症療法的であり、公害被害が収まるには至らなかった。

本格的な公害防止規制が制定されるようになったのは、1960年代半ば以降（昭和40年代）になってからである<sup>3</sup>。1964年3月の閣議決定により総理府に公害対策推進連絡会議が設けられた。また、各省においても1963年に通産省に公害局、1964年に厚生省に公害課、翌年には同省内に公害審議会がそれぞれ設置された。1965年10月に公害審議会による「公害に関する基本施策について」という答申を受けて、公害対策推進連絡会議は、厚生省を中心として公害対策基本法の策定作業を行った（環境庁、1982：49-50）。その内容には、答申の中の「公法上の対策が必要であり、かつ可

---

<sup>2</sup> 公害の被害を大きくさせた遠因として、工場の設備に対する公害防止の観点からの監督規制が当時規定されていなかったことが挙げられる。1911（明治11）年の工場法第13条では、公害防止等の観点から工場主への命令が規定されていたが、1947（昭和22）年に工場法を廃止して制定された労働基準法には、この条文を引き継ぐ条文が規定されなかった（倉阪、2008：21）。

<sup>3</sup> 公害対策基本法策定過程から公害国会を経て環境庁設置までの動きについては、主に環境庁（1982，42-65）を参照した。なお、シュラーズ（2007，39-42）、倉阪（2008，29-32）、大塚（2010a，9-14）においても簡潔にまとめられている。

能なものであって、行政上の公害という共通の概念によって同一の原則の下に処理されることが望ましいもの」として選ばれた、大気汚染、水質汚濁、騒音、振動、悪臭の五種類が当初対象とされたが、法案では地方公共団体からの要望が強かった地盤沈下も加えた六種類になった（倉阪，2008：29）。

しかし、法案作成に関わった厚生省と通産省の立場は大きく異なっており、最終的には通産省の主張が一定程度取り入れられる形となった（環境庁，1982：50-51；シュラーズ，2007：39；倉阪，2008：29；大塚，2010a：9-10）。厚生省の試案では、経済的利益追求に対する健康と福祉の保持の優先規定、「維持されるべき環境上の条件に関する基準」としての環境基準の規定が盛り込まれていた。しかし、通産省の抵抗によって法案では目的に対する「経済の発展との調和を図りつつ」という文言が付け加えられたり、環境基準はその設定にあたり「産業間の相互調和をはかるように考慮しなければならない」とされたりした。法案は、1967年の第55回特別国会に提出され、国会審議では主に経済発展との調和、企業責任のあり方、紛争の処理、公害行政機構等に議論が集中した。衆議院において自民、社会、民社、公明の四党による共同修正が行われ、衆参両院で付帯決議が付された上で、同年8月に「公害対策基本法」が成立した。公害対策基本法は、法律の目的に「生活環境の保全については、経済の健全な発展との調和が図られるようにする」といういわゆる経済調和条項が含まれるため、産業活動を大きく規制するという内容ではないという問題を内包したものの、多様な対象に対する規制が認められた点で公害対応は大きく発展したといえる。

公害対策基本法の制定が契機となり、政府内では本格的な各種の公害対策が作成された<sup>4</sup>。公害対策基本法の成立以降も、公害はますます深刻化したため、行政の体系的な対応が必要とされたが、各省庁間の意見の相違や対立がますます際立つようになった。政府内でも新しい情勢に即応する総合的公害対策の検討が必要であることを認められ、内閣審議室を中心に検討を開始した。また、同じ時期に自民党の公害対策特別委員会においてこの問題を取り上げ、解決のための具体的提言が行われた。さらに野党三党も共同でも同様の提案を行ったため、政府、与党、野党の間で、新たな組織をつくり公害の深刻な社会問題化に対して抜本的な対策を具体化する流れが生じた（環境庁，1982：52-53）。

---

<sup>4</sup> 日本の公害行政については、環境庁（1982）に加え、環境省総合環境政策局総務課（2002，3-17）を参照した。

こうして、1970年7月には内閣に佐藤栄作総理を本部長、総理府総務長官の山中貞則を副本部長、本部長の指名する関係行政機関の職員若干名をメンバー<sup>5</sup>とする公害対策本部が設置された。公害対応のために総理がトップとなって省庁横断的なスタッフが集まる組織は、それまでにない新しい組織であった。さらに、省庁間の意見調整を行う機関として公害対策閣僚会議が設置され、同年8月から10月までの7回にわたる会合において、公害対策の具体的な問題について話し合いが行われた。そして、公害対策本部のもとで公害対策閣僚会議を中心として法案提出の準備が進められ、1970年11月の臨時国会（第64回国会、いわゆる「公害国会」）では、公害関係の14法案の制定または改正が行われ公害関係法全般の充実、強化が行われた。なお、ここで成立した改正公害対策基本法では、「調和条項」が削除され、公害の定義が拡大された（環境庁、1982：53-57）。

こうして公害対策は徐々に進められたが、環境政策につながる公害行政は一元的に進められてこなかった。なぜなら、公害対策本部は臨時的な機関であり、対策の企画、調整以外の公害規制の実施権限は各省庁に分散したままであったためである。こうした状況が大きく変わろうとしたのは、公害行政権限を一元化した行政機関の必要性が認識されるようになり、環境庁が設立される段階になってからである。以下では、1971年に環境庁が設立された経緯と組織の特徴についてみていく。

1971年に環境省が設置されたきっかけは、公害規制の実施権限が各省庁に分散していた状況について以前から問題意識を有していた総理府総務長官で公害対策本部の副本部長も務めた山中貞則が、佐藤総理に環境庁設置の決断を求めたことである<sup>6</sup>。また、日本における公害行政の一元化に向けた動きは、海外での環境行政の動向からも影響を受けている（環境庁、1982：59-60）。特に山中がこうした決断を佐藤に促した理由として、1970年に環境保護庁を設置したアメリカに総務長官として日米環境閣僚会議に出席していることがあげられる<sup>7</sup>。こうして、環境庁を設置することが1971年1

---

<sup>5</sup> 各省部課長クラスの出向者、常勤11名、非常勤4名の計15名。他に、これを補佐する事務局として総理府公害対策室が設けられ、各省庁から出向してきた職員が19名。

<sup>6</sup> 山中長官が有していた官庁のセクショナリズムに対する問題意識については、橋本道夫氏（筑波大学教授。元厚生省公害課初代課長）の発言（加藤ほか、1981、19）および、毎日新聞「公害対策問われる政府」昭和45年7月5日。また、山中長官が佐藤総理に決断を求めたことについては、金子太郎氏（元環境事務次官）の発言（加藤ほか、1981、19）。

<sup>7</sup> 木原啓吉氏（千葉大学教授。元朝日新聞記者）の発言（加藤ほか、1981、19-20）。

月 8 日に閣議決定され、環境庁設置法の成立の同年 7 月 1 日に総理府の外局として環境庁が発足した。

環境庁はその設立準備の過程で、純然たる企画官庁にするのか、実施官庁としての性格も持たせるのか、更に仮に実施事務・事業を持たせるとしたらどの範囲とするのかという問題が検討された。企画調整事務については、①公害防止のみならず自然保護も含めた環境問題全般について、基本的な政策の企画、立案、推進を行い、各省との調整を行うこと、②環境保全に関する事務の総合調整、経費の見積もりの方針の調整等を行うこと、とすることで一致した。一方の実施事務・事業については、公害関連法の施行、各種環境基準の設定等の事務を一元的に行うことについては一致したものの、下水道等公害関連公共事業については、移管について事務的合意に至らず山中総理府総務長官が直接折衝を行うことになった（環境庁，1982：61）。

環境庁が発足する以前から、厚生省、通産省、農林省、運輸省、建設省といった省庁が中心となって公害関連行政を担当しており、各法令はそれぞれが単独所管あるいは複数省庁による共管体制をとっていた（橋本，1970；野村，1970：228－229）。このため、山中長官自ら厚生省が所管する廃棄物行政や建設省が所管する下水道行政を環境庁の所管として移動しようとした際に、各省やその関係自治体が強かったため、実現しなかった<sup>8</sup>。結局、公害関連公共事業のうち、自然公園関係等一部の事業は環境庁に移管されることになったが、その他のものについては各省庁と密接なかかわりを持ち、末端行政機構との関係もあるとの理由で、各省庁に残されることになった（環境庁，1982：61）。

こうした経緯から、環境庁は内閣府の外局として主に総合調整機能を持たせることにして、事業予算を持たないという形に妥協したことが組織の特色となった<sup>9</sup>。環境庁の行政対象は公害対策と自然保護対策、その中でも国立・国定公園内の原生自然の管理に限られたため、発足当初の組織規模も小さいものとなった。発足時の組織は、内部部局として長官官房及び企画調整局、自然保護局、大気保全局、水質保全局の四局で、その下部組織に 1 審議官、19 課、2 参事官、1 室であり定員は 502 名（うち特別職は 1 名）であり、その後 10 年で徐々に定員は増加したものの 614 名に留まってい

---

<sup>8</sup> 木原啓吉氏（千葉大学教授。元朝日新聞記者）の発言（加藤ほか，1981，20）。

<sup>9</sup> 金子太郎氏（元環境事務次官）の発言（加藤ほか，1981：20）。

る<sup>10</sup>。また、ポストを巡っては各省庁間で激しいポスト争いが行われ、通産省からは審議官や課長、農林省からは局長や課長が入るなど、14省庁のすべてから人が集められた<sup>11</sup>。この結果、「ポスト割」が長く続くことになり、他省庁からの出向者が多くなったため、環境庁としての制度的自律性が阻害される原因となった（畠山・新川，1984：258 - 289）。

このように、環境庁は総合調整機能を求められながらも、後発組織として設置されたために、環境に関わる権限は既に各省が有しているだけでなく権限配分が少ないことから、利害にかかる調整を十分に行えるだけの権限が備わっておらず、また発揮されない（森本ほか，2002：67）といえる。特に環境政策を強化しようとする環境庁と経済成長を第一目標とする通産省、建設省、運輸省といった経済・開発系官庁とは、さまざまな環境政策をめぐる対立する構図を維持してきた<sup>12</sup>。両者の対立は、単純に目標が異なっているというだけではなく、環境規制の強化の実現が既存の省庁の有する権限の縮小につながるために、組織の自己権限の維持や拡大という理由より深刻化するのである（畠山・新川，1984：253）。

環境庁の権限の弱さは、これまで先行研究における事例分析によっても指摘されている。たとえば、環境アセスメント法制化に関する事例では、法案の国会提出が5回連続で失敗した理由について、推進派の環境庁と反対派の通産省および建設省（特に通産省）との省庁間折衝が進まなかったことを一つの要因としている（畠山・新川，1984）。また、オゾン問題に関する規制においても、議論の途中から積極的に推進しようとした環境庁と、競争力低下への懸念から議論の最初から反対した通産省との間で対立が生じたために、対応が遅れたとされる（シュラーズ，1993）。さらに、本研究で対象とする化学物質規制の製造や輸入に関する規制は、通商産業省、厚生省、環境庁の共同所管、リサイクルに関する規制は業所管省庁、厚生省、環境庁の共同所管とされ<sup>13</sup>、規制に対する考え方は必ずしも一致していない。中央省庁の再編によって2001年から環境省になって一部の法において所掌範囲が拡大した後も、主要な法律に

---

<sup>10</sup> 環境庁（1982，61）。環境庁の機構の推移、および定員の推移については前掲書資料5、6。

<sup>11</sup> 橋本道夫氏発言（加藤ほか，1981：20）。もともと厚生省が有していた公害行政のポストを他省庁に取られることに対しては、当時、内田厚生大臣や政務次官は憤慨していた。

<sup>12</sup> たとえば、畠山・新川（1984，235，252-253）；船橋（1993：60）。

<sup>13</sup> 行政改革会議省庁ヒアリング説明資料「環境庁説明資料（5月21日）」

<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/0730kankyoku.html>

ついて共同所管体制が続いている。

日本における環境政策は一般的に、省内調整の後、省庁間調整を行い、自民党政務調査会部会、審議会、総務会において審議が行われる。通常、各省庁が事前に十分党側の意向に配慮し、また「根回し」工作を行う場合が多いため、自民党内では形式的な審議が行われるにすぎず、実質的な政策決定は省庁間で行われることが多い。しかし、部会では全会一致となるため、一部で強硬な反対がある場合には法案が了承されないことになる（畠山・新川，1984：262）。このため、通常では省庁間調整が重要であり、自民党内で強い反発がある場合には政治的リーダーシップが必要になる。環境政策をめぐる省庁間調整が困難である背景については、これまで述べてきたとおりである。

環境政策における自民党と各省庁の調整については、日本では戦後、自民党の単一優位体制が長く続いたことから、自民党と経済・開発系官庁と産業界が強く結びついてきた<sup>14</sup>。経済・開発系官庁は、通商産業省と産業界、建設省と建設業界、運輸省と運輸・航空業界のように、それぞれの業界と深く結びついている。さらにそれぞれは、自民党内の商工族、建設族、運輸族といった族議員との関係を築いてきた。特に通商産業省の産業政策に関する研究からは、政府主導の観点からの分析<sup>15</sup>や企業主導の観点からの分析<sup>16</sup>といった観点の違いはあるものの、後発的発展国家として産業政策を通して政府と市場が強固に結びついてきたことを示している。自民党内でも、1990年に地球環境問題が世界的な問題として浮上した際に竹下元首相をリーダーとする「環境議員連盟」が誕生するなど環境問題をめぐるゆるやかなネットワークが構築されたが、こうした経済・開発系官庁が環境政策のなかで中心的な役割を担っているため、被規制主体との結びつきが強くなっている。このことは、既述の通り公害問題の対応において、被害者側の立場に立つ厚生省に先んじて、企業側の立場に立つ通産省内に公害課が設置されたことが象徴的に示しているといえよう。

一方で環境庁は、これらの省庁に対抗できるほどの組織の自律性や専門性が高くな  
く、政策形成に必要な情報も十分に集めることが難しかった。それは、これまでも見

---

<sup>14</sup> たとえば、自民党、通産省、産業界の結びつきの強さについては、Broadbent (1998)で示されている。

<sup>15</sup> たとえば、ジョンソン(1982)。

<sup>16</sup> たとえば、カルダー(1994)。

てきたように、環境庁は設立時に統合調整機能が求められ、ほとんど実施機能を持つことはできなかったことによる。このため、環境規制の実施主体は省庁、自治体、市民団体など規制により様々であるものの、基本的には当該規制法の所管官庁が責任を有する<sup>17</sup>。つまり、環境庁がリーダーシップを発揮して独自の法律を生み出したとしても、実施するのは他省庁や他省庁と深い関係を有する業界団体の自主規制にゆだねることになる。したがって、実効性のある規制を行うためには法案作成の段階から他省庁や被規制主体の意向を反映して協調的にボトムアップの形で作成される必要がある。

このように、日本では公害対策の段階において、通商産業省をはじめとする被規制主体の発展や保護に強く関係する省庁が政策立案において中心的な役割を担い、環境庁成立後のもともとの法の所管が引き継がれることになった。また、環境政策を担当する環境庁が形成される段階においても、こうした省庁が強い影響力を有していたため、環境庁には統合調整機能が求められ、十分な事業予算や規制権限を持つことができなかった。さらに、法の所管省庁が実施までの責任を有していることから、規制立案は規制内容の実効性を重視した議論が被規制主体の意向を反映するという意味でボトムアップ的に行われてきた。このため、1971年の環境庁設立が決定的分岐点となり、被規制主体の意向が強く反映された政策が政策遺産としてアクターの選好を拘束することから、経路依存的にこうした立案が継続されることになった。

## 第2節 EUにおける環境政策の発展と制度配置

ヨーロッパでは19世紀の産業革命後、工業化や都市化に伴う公害事件が生じたためその対応が進められたが、各国において環境政策が本格的に取り組まれるようになったのは20世紀に入ってからである。ヨーロッパでも日本同様、公害に対して環境規制が進められてきた（小西，2001：240-241）。たとえば、イギリスでは自動車の排気ガスが主たる原因となり深刻な大気汚染が生じた1952年のロンドンスモッグ事件を受け、1956年に大気浄化に関する法令が制定された。イギリスでは同時期に、河川の水質、港湾、都市計画に関する環境法令が制定された。また、フランス、ドイツ、イ

---

<sup>17</sup> 自治体を実施する内容についてはたとえば、環境状態の測定や事務所への立ち入り検査などがあり、環境庁が地方に出先機関を持たないことから、現場で必要な多くの事務は自治体の法定受託事務となっている（森本ほか，2002：66）。

タリアといった国でも同様に公害に対する対策法として規制が制定されるようになった。

ヨーロッパ各国において環境規制の整備が進むと同時に、特に河川の水質問題や大気汚染の問題に対しては、多国間での規制が進んだ（小西，2001：241-242）。とりわけ沿岸に工業地帯や工業都市を有するライン川の汚染問題は1950年代に顕在化し、多国間の環境問題として認識されるようになった。1963年にはスイス、ドイツ、フランス、ルクセンブルク、オランダの間でライン川汚染防止国際委員会協定が成立し、1976年にはこの協定をもとに当事国に加えて欧州共同体（EC）加盟国が加わってライン川化学汚染防止条約及びライン川塩化物汚染防止条約が締結された。この条約は、ECが初めて条約締結当事者になった事例であるが、このときECが直接イニシアティブをとったわけではない。ECが地球規模の環境問題に対して対外的な存在感を示すために積極的に加わっていくことになるのは、1970年代後半からである。

第1章で述べたように、EUレベルでの環境政策は1970年代から徐々に進められるようになった。現在のEUのもとである1957年に調印されたローマ条約（1958年発効）によって成立した欧州経済共同体（EEC）はヨーロッパ域内の経済統合を目的としたものであった。このため、経済統合や単一市場の形成を目的とした政策が第一の優先課題であった。しかし、1972年のストックホルムにおける国連人間環境会議で環境政策および消費者政策の必要性が宣言され、その年の10月に開かれたECの首脳や政府代表が集まるパリサミットにおいてこれらの政策が議題として挙げられたことによって、EUレベルでの環境政策が徐々に進むことになった。こうして、翌年の1973年7月の加盟国代表会議において採用された行動計画がEUレベルでの最初の環境政策である（Hildebrand, 1993: 20-21; Knill and Liefferink, 2007, 2-3）。なお、パリサミットを機に欧州委員会内に組織された「タスクフォースグループ」は、現在の環境総局のもととなった組織である（Knill and Liefferink, 2007: 3）。

EUレベルで環境政策が取り組まれるようになった理由は、主に三つある（Knill and Liefferink, 2007, 3-5）。第一に、環境規制が共通市場の形成に対して支障をきたさないようにする点である。多様な加盟国の環境基準が共同体内の自由貿易にとって、障害にならないよう調整していく必要性があった。特に1960年代後半以降に各加盟国において環境政策に関する法制や行政措置が進み、実施の段階について調整が求められた（福田，2004：150）。第二に、前述した国境を越えた環境問題に対して多

国間で解決するという点である。特に国境を超える大気汚染の問題は、1970年代の酸性雨を通して加盟国間で何らかの措置を講じる必要性が認識されるようになった。第三に、EU域内の住環境の改善に向けた動きである。EU条約のなかでも、たとえば目的に関わる第2条（旧第2条）において住環境や労働環境の改善や生活基準の向上などが目標として定められているため、加盟国が各国の広い意味での環境を改善していく義務を有している。

環境政策を形成する必要性は加盟国間でも認識されて、徐々に環境政策は進められていたものの、当時は各国を法的に拘束するEUレベルの制度が存在していなかったため、拘束力のある環境政策はあまり実現しなかった。EUの場合、環境政策はもともと加盟国内で形成され実施されており、条約の目標には含まれてはいてもヨーロッパレベルで環境政策を形成する明確な根拠が規定されていなかったためである。こうした状況が大きく変わったのは、1986年の単一欧州議定書（Single European Act: SEA）の調印（1987年7月発効）によって、環境政策の規制主体が加盟国からヨーロッパレベルへと規制主体が移り変わったことである。以下では、加盟国レベルからヨーロッパレベルへと規制主体が変化してきた過程について説明する。

環境規制が加盟国レベルからEUレベルに統合されるようになった契機は、1986年の単一欧州議定書調印である。単一欧州議定書は、1992年までにEC加盟国域内における「単一市場」を形成することを目的としたものである。単一欧州議定書は、その策定過程では加盟国だけでなく欧州委員会がリーダーシップを発揮したことによって誕生した（Sandholtz and Zysman, 1989; Christiansen et al., 2002）。当時は世界の技術革新が同時期に生じており、加盟国や欧州委員会をはじめとするヨーロッパ域内のアクターがアメリカや日本に対抗するために市場統合を進めて強いヨーロッパ経済を作りたいという選好を有していた。単一欧州議定書は、単一市場を形成するために大きくルール作成をめぐる制度変化が生じたため、ヨーロッパにおける環境政策の形成をめぐる制度配置に与えた影響が大きかったといえる。

単一欧州議定書が1987年7月に発効されたことによって生じた具体的な制度変化は、次の二つである。これらによって、ヨーロッパにおける環境政策の規制主体は加盟国からEUレベルに大きく移行した。

第一に、EUの環境政策に法的根拠が与えられたことによって、欧州委員会内の環境総局の権限が高まったことである（McCormick, 2001: 57）。単一欧州議定書では、

新たに環境に関する規定が導入された。EEC 条約第 130r 条 1 項 (TFEU 第 191 条 [EC 条約第 174 条]<sup>18)</sup>) において、環境の質の維持、保護および改善、人間の健康保護、天然資源の慎重かつ合理的な活用という三つを目的としている。また、同条約第 130r 条 2 項では、環境に関する共同体の政策が立脚する原則として、未然防止原則 (環境被害の防止)、根源是正優先原則 (汚染源の優先的な修復)、汚染者負担原則 (汚染対策の費用は汚染者が負担する) という三つが挙げられ、その第二文には「環境保護の要請は、共同体の他の政策の構成要素となる」と規定された<sup>19</sup>。さらに、こうした環境政策は、EEC 条約第 100a 条 (TFEU 第 114 条 [EC 条約第 95 条]) 3 項において、欧州委員会が環境保護に関する域内市場関連の提案を行う際に、高水準の保護を基礎としなければならない旨 (高水準保護の原則) が定められた。単一欧州議定書でこうした規定が設けられたことによって、EU レベルで高水準な環境政策を形成する根拠が確立された。

条約に基づいた EU の立法過程<sup>20</sup>において、法案を提出できる権限をもつのは欧州委員会のみであるため、アジェンダ設定に中心的に関わる欧州委員会がヨーロッパ全体の環境政策形成により強く関わるようになった。後に述べるように、それまで加盟国が進めてきた環境規制を EU レベルで調整する作業について、環境総局が中心的になり環境政策の立案や調整を進める契機となった。

また、EU の環境政策の法的根拠については、その後のマーストリヒト条約以降も目的規定のなかで更に強められた。1993 年発効のマーストリヒト条約では、「調和及び均衡のとれた経済活動の発展、および環境を尊重した持続可能な成長の促進」が共同体の政策目標の一つとされた上に (EC 条約第 2 条 (TEU 第 3 条 3 項 [EC 条約第 2 条]))、具体的な目的の中に「地域的または国際的な環境問題への対処」が加えられた (EC 条約第 130r 条 (TFEU 第 191 条 [EC 条約第 174 条]))。さらに 1999 年発効のアムステルダム条約では、高水準保護の原則が EC 条約第 2 条 [TEU 第 3 条 3 項] の共同体の目的としても規定された。このため、単一欧州議定書を契機として EU の環境

---

<sup>18</sup> 2009 年発効のリスボン条約では、「EU 条約 (TEU)」はそのまま維持された一方で、EC 条約は「EU 機能条約 (TFEU)」と改正された。この改正に伴い、EU 条約および EU 機能条約には大幅な変更が生じたため、以下では新番号と共にカッコ内 ([ ]) に旧番号を併記している。

<sup>19</sup> この第二文が後述する「環境統合原則」のもととなる規定である。

<sup>20</sup> ここでは、一次法規とよばれる条約ではなく、二次法規とよばれる規則や指令などの制定過程を指す。二次法規の区別については、後述する。

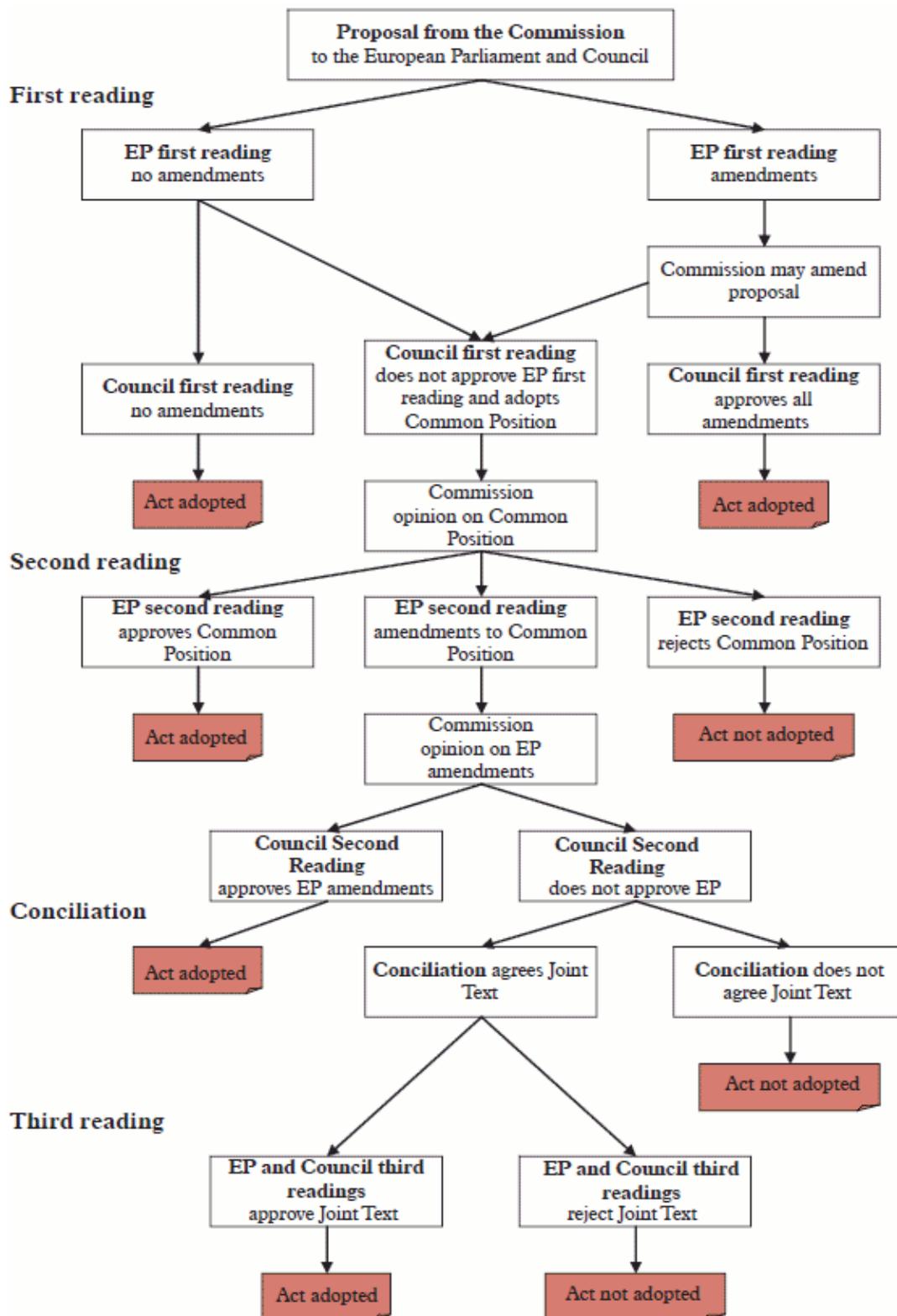
政策の範囲が更に拡大していき、その立案を担う欧州委員会、さらには環境総局の役割も拡大した。

表 2-1 EU 基本条約における環境関連規定の発展

			欧州共同体 (EEC)条約 (1958年 発効)	単一欧州議 定書 (1987年 発効)	マーストリ ヒト条約 (1993年 発効)	アムステル ダム条約 (1999年 発効)	リスボン条 約 (2009年 発効)
目的規定			なし (EEC 2条を拡大 解釈)	なし (環境編を 規定)	EC 2 条	EC 2 条	TEU 3 条 3 項
環境統合原則			なし	EEC130r 条 2 項	EC130r 条 2 項	EC 6 条	TFEU11 条 +基本権憲 章 37 条
立法手続 き	環境 関連 規定	理事会	全会一致 EEC235 条	全会一致	特定多数決/ 全会一致 EC130s 条	特定多数決 EC175 条	特定多数決 TFEU192 条
		欧州議 会	諮問 EEC235 条	諮問	協力	共同決定	共同決定
	域内市場調 和規定	理事会	全会一致 EEC100 条	特定多数決 EEC100a 条 1 項	特定多数決 EC100a 条 1 項	特定多数決 EC95 条 1 項	特定多数決 TFEU114 条 1 項
		欧州議 会	諮問	協力	共同決定	共同決定	共同決定

出典：東(2009: 65)より筆者が一部を抜粋

図 2 - 1 共同決定手続きの流れ



出典 : <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldselect/ldcom/125/12504.htm>

(最終閲覧 2014 年 1 月 11 日)

第二に、単一市場に関連するものであれば、環境立法について EU（閣僚）理事会において特定多数決で決定できるようになったことである。具体的には、EEC 条約 100a 条（TFEU 第 114 条[EC 条約第 95 条]）1 項において EU 理事会の全会一致制の代わりに特定多数決制度（qualified majority voting: QMV）が導入された。特定多数決とは、加盟国の過半数（国票）に加え、国の規模や人口のバランスに応じて決定される国別持票数のうち、国別持票や人口票で投じられる賛成票の合計数がそれぞれ一定割合（成立下限票数）を超える場合に可決成立する意思決定方式である<sup>21</sup>。

単一欧州議定書以前の加盟国による全会一致制では加盟国の拒否権が強く働いたが、特定多数決制度が導入されたことによって加盟国の影響力が弱まった。これにより、EU レベルの環境立法のペースは早まった（Greenwood, 2011: 129）。その後、マーストリヒト条約（1993 年発効）では、単一市場に関連しない環境政策にも EU 理事会で特定多数決が適用されることになった（EC 条約第 130s 条（TFEU 第 192 条[EC 条約第 175 条]）<sup>22</sup>。このため、こうした EU 理事会における加盟国の影響力の低下傾向はさらに強まることになった。なお、加盟国の影響力低下と同時に影響力の強化が図られたのが欧州議会である。アムステルダム条約以降は共同決定手続きを通して、EU 理事会同様に欧州委員会提案に対して修正を働きかけるようになった。ただし後述するように、欧州議会の有するアジェンダセッターとしての機能は相対的に弱いため、以下では欧州委員会を中心に検討を行う。

EU の立案過程では環境政策に限らず、立法機関の中で唯一法案の提出権限をもつ欧州委員会がアジェンダ設定において中心的役割を果たす<sup>23</sup>。環境政策の立案は一般

---

<sup>21</sup> リスボン条約改正後、特定多数決は 2014 年 10 月 31 日までは原則としてニース条約改正に基づく三重多数決制度（国別持票、加盟国票、人口数）、2014 年 11 月 1 日以降は原則として国票と人口票から成る二重多数決制度が採られる。ただし、2017 年 3 月末までは EU 理事会が従来の三重多数決制を要求できるため、完全に移行するのは 2017 年 4 月 1 日以降となる。具体的には、クロアチア加盟後の 2013 年 7 月 1 日時点での三重多数決制は、国別持票 352 票中 260 票以上、加盟国の過半数（国票）、EU 人口の 62%以上が条件となる。また同様に、二重多数決制の場合は、加盟国数の 55%以上（国票）、EU 人口 65%以上が条件となる。

<sup>22</sup> より正確には「協力手続」が採用された。つまり、EU 理事会の特定多数決による「共通の立場 common position」を欧州議会が否決した場合には全会一致が必要であった。リスボン条約以降は、「共同決定手続」が採用されたため、特定多数決となった。欧州共同体条約からリスボン条約までの立法手続きを含む環境関連規定の発展が簡潔にまとめられたものとして、東（2009）がある。

<sup>23</sup> EU の政策形成のアジェンダ設定において、欧州委員会が中心的な役割を果たすことについて、たとえば Peters（1996）。

的に、EU 理事会、欧州議会、加盟国などの要請を受けて、欧州委員会の担当総局が開始する。担当総局は、EU 理事会や EU の様々な機関、加盟国、国際機関、NGO、企業など幅広いネットワークの中で調整を行う。提案を担当する総局は原案を作成すると、関係する他の総局と折衝を行い、欧州委員会として環境政策（二次法）の提案を行う。

欧州委員会の提案後は、共同決定手続きにしたがって EU 理事会と欧州議会がそれぞれ審議を行う（図 2-1：「共同決定手続きの流れ」）。提案はまず欧州議会に送られ、欧州議会がそれに対して承認や修正といった判断を行う。それを踏まえて EU 理事会が審議を行う。理事会では審議の準備を加盟国の代表から組織される常駐代表委員会（COREPER：コレペール）が事前検討と合意形成を行う。コレペールの下には、予め議長国をトップとして常駐代表部のスタッフおよび専門家から構成される作業グループが設置されており、その中で欧州委員会提案の内容について詳細に審議と検討を行う。議会の修正に対して理事会が同意しない場合は、「共通の立場（common position）」を採択しなければならない（以上が第一読会）。この場合、再び提案は欧州議会に送付され、第二読会が開始される。第二読会でも双方が同意できない場合は、調整部会が開かれた上で、第三読会が開始される。

このように、法案が成立するかどうかは、EU 理事会と欧州議会の意向が影響を与えるものの、どのような内容の提案をどのタイミングで行うかは欧州委員会が決定することができる。たとえば、コレペール内の議長国がどの国か、議会内の勢力図がどのような状況にあるか、各委員会の委員長がどのような考えを持っているかなどを考慮することにより、EU 理事会と欧州議会によって内容がなるべく修正されないようなタイミングを計ることも欧州委員会にとっては可能であり、自らの提案が通りやすいように事前に各国や議会に働きかけて調整することが可能となる。このため、いずれの総局によって、いかなるタイミングを捉え、具体的にどのような法案として構成されるかは政策の成否を決定的に左右するといえる（平島，2008：11）

環境政策策定で中心的役割を担う環境総局は、1973年に第Ⅲ総局（現在の企業・産業総局）に創設された環境に関する部局が第Ⅺ総局として1981年に独立した組織である（Shon-Quinlivan, 2013: 95, 104）。環境総局は交通総局（現在のモビリティ・運輸総局）や企業総局（現在の企業・産業総局）といった他総局に比べて後発組織であったことから、欧州委員会内では他総局との調整権限や経験を十分に持たない組織で

あった (Cini, 2000)。このため、他の総局に比べても政策形成過程において NGO など市民活動に対しても開かれた組織として発展した (Greenwood, 2011)。

また、単一欧州議定書で導入された「環境統合原則 (environmental policy integration: EPI)」がアムステルダム条約で更に明確に示されたことで、欧州委員会内での環境規制の法的根拠が更に固まったため、環境総局の立法権限が徐々に強まることになった (Shon-Quinlivan, 2013: 106-107, 109; Koch and Lindenthal, 2011)。

「環境統合原則」とは、EC の様々な諸政策を環境保護の観点から統合し、政策形成を行うことを義務とする EU 環境法の法原則の一つである<sup>24</sup>。環境統合原則は、単一欧州議定書でも「他の共同体政策においても環境保護が促進されることが求められる」という旨は示されていたが (EEC 条約第 130r 条 2 項 2 文 (TFEU 第 11 条[EC 条約第 6 条])、マーストリヒト条約で同規定内容が「環境保護の要件は、他の共同体政策の策定及び実施の中に統合されなければならない」と、より明示的に改正された。その後もアムステルダム条約では、政策のみならず活動にまで原則が拡大されたため (EC 条約第 6 条 [TFEU 第 11 条])、その内容が更に強化されることになった。この原則の存在により、様々な政策において環境保護を強化する必要性が生じることになり、環境総局が扱う政策課題の拡大につながった。

一方、第 1 章でも述べたように、欧州委員会内で環境規制の政策領域に大きく関わる組織として企業・産業総局がある。企業・産業総局は環境総局よりも歴史が長く、規模も大きい、EU レベルで独自の産業政策を行ってきたわけではない。産業政策はもともと加盟国の役割とされてきたため、EU レベルにおける産業政策はエアバス育成策など一部の例外を除いてほとんど行われてこなかったためである (Bianchi, 1998: 121-142)。EC の産業政策に初めて根拠が与えられたのは 1993 年に発効されたマーストリヒト条約であったため、それ以降は企業・産業総局によって産業競争力を強化する政策が打ち出されるようになった。特に 2000 年に策定されたリスボン戦略やそれを引き継ぐ役割を担う Europa2020 戦略に基づき、新たな産業政策が進められている。このように、EU における産業政策は主に加盟国内で行われてきたため、ヨーロッパ企業は欧州委員会よりも加盟国との関わりを強く持ってきたといえる。

さらに、欧州委員会は EU レベルで成立した環境規制について加盟国に対して実施

---

<sup>24</sup> 環境統合原則について簡潔にまとめられた論考として、たとえば和達 (2007)、中西 (2009) がある。

を促す権限は有しているが、これらを実施する権限や義務は加盟国にある<sup>25</sup>。このため、EU レベルの規制案を作成し提案できる組織とできた法を実施する組織が分離されていることになる。また、既に述べたとおり、EU 法において規則 (Regulation)、指令 (Directive)、決定 (Decision) ではそれぞれ、加盟国に対する「拘束」の強度および実施の方法が異なる。加盟国が実施の義務を負うのは、規則と指令である。加盟国において直接適用される規則とは異なり、加盟国内で規制の内容が最も効果のある形で立法される必要がある指令において、欧州委員会は指令が成立した後にコミトロジー手続を行う(Hix and Hoyland, 2011: 37-39)。

コミトロジー手続とは、よりスムーズで効率的な実施措置を制定するために欧州委員会を支援する目的で小委員会が設置され、そこで諮問を行う一連の手続きを指す。コミトロジーはもともと、1962年に始まった共通農業政策 (CAP) の実施において、市場調整という限定された分野でより効率的な政策実施および加盟国の協力を確保する目的から、加盟国政府官僚によって構成される委員会による諮問制度として始められたが、その後様々な分野に拡大した。制度的も徐々に整えられ、1986年の単一欧州議定書によって設立条約に基盤を持つ制度となり、1987年の理事会決定

(87/373/EEC) によって法的に整理された。政策過程の不透明性や効率性の重視など様々に批判されながらもコミトロジーが拡大してきた理由は、コミトロジーが欧州委員会と加盟国の情報交換や学習の場として機能し EU の効率的な政策実施を担保してきたためである (八谷, 1999)。

本研究で主な分析対象とするリスボン条約以前の環境規制の実施に向けたコミトロジー手続では、通常、規制手続<sup>26</sup>が採られる。まず、欧州委員会の中の担当総局が議長兼事務局となり、実施案についてコミトロジー委員会に提案をする。コミトロジー委員会のメンバーは加盟国政府代表 (専門家) から構成される。コミトロジー委員会は、欧州委員会の提案について審議し意見を表明する。コミトロジー委員会の採決には、特定多数決が採られ、賛成された場合には即時実施に移される。一方、一定期間

---

<sup>25</sup> EU 環境政策を実施する上での加盟国の役割の重要性に関して、たとえば和達 (2009: 16)。

<sup>26</sup> コミトロジー手続には、他に諮問手続および運営手続がある。またそれは、2009年12月に発効したリスボン条約を境に大きく変化した。制度変化については、植月 (2011) および Schütze (2012: 241-243) を参照されたい。なお、本研究では 2006 年までに成立した環境規制の事例を扱っているため、旧コミトロジー手続を中心に扱っている。

以内に意見表明がないか、または反対された場合には、その案が EU 理事会に送られる。理事会の決定にも特定多数決が採られており、原案と異なる決定を行う場合には実施措置案が欧州委員会によって再検討されることになる。規制手続きにおいては、近年議会も発言権を持つようにはなったが、基本的に欧州委員会と加盟国が中心になって成立した規制内容の実施に向けた詰め調整が行われる。加盟国は、特定多数決によって欧州委員会が作成した実施案に反対することはできるものの、実施案の作成や議論を進める事務局を担うのは欧州委員会であり、実施案は既に成立した指令に基づいて進められることになる。

このように、EU では 1980 年代半ば以降、単一欧州議定書の発効を契機として環境政策の立案主体が加盟国から欧州委員会に移行していった。それとともに、EU レベルにおける環境政策の根拠が強化されていったことから、環境総局が環境政策の立案において中心的な役割を担うようになった。また、環境総局が実施に対して有する権限は限定的であり、加盟国がその責任を担っている。実施にむけた調整が後回しになるため、トップダウン的に政策が立案されてきた。こうしたメカニズムによって、EU の環境規制手法はトップダウン的になる傾向にあり、政策の実効性や政策実施に対する関心が欠ける問題が生じている (Weale et al., 2003: 117-118) と考えられる。つまり、1986 年の単一欧州議定書が決定的分岐点となり、環境を保護する規制主体が中心的な役割を担って形成した EU レベルの政策が政策遺産としてアクターの選好を拘束することから、経路依存的に企業負担の重い政策が形成されることになった。

### 第 3 節 環境リスク規制における政策手段および規制主体の役割の変容

前節までで、日本および EU における環境政策の歴史的発展およびその制度配置について検討した。本節では、1990 年代以降に環境政策の中に環境リスクの概念が導入されて以降、政策手段はどのように変容したのか、また、その中で規制主体の役割はどのように変化しているのかについて分析する。第 1 章で検討したように、両者で成立した規制内容は異なっているが、環境リスクの規制に対する国際的な規制目標や方向性については先進諸国間でも共有している。このため、日本と EU において異なる規制内容が成立しているとしても、国際目標への対応についてどの程度共通点があるかを分析しておくことも、必要であろう。制度配置の異なる日本および EU において、環境リスクの台頭という共通の政策課題について規制主体がどのような政策意図

をもって政策手段を選んでいるのだろうか。以下では、日本と EU における対応の違いに注意を払いながら、1990年代前後の化学物質政策を俯瞰することにより政策手段や規制主体の役割の変化に関する共通点について分析する<sup>27</sup>。

化学物質政策は、1990年代以降に環境リスクの概念が導入されたことによって大きく変化した<sup>28</sup>。1970年代以降進められてきた規制は、公害や事故をはじめとする「既に発生した被害」を端緒として制定されたものであるため、局所的な被害の発生の防止には有効であった。しかし、1970年代以降アメリカを中心としてリスク研究が行われ、1980年代に発ガン性物質を中心に規制が進むと、1990年代以降に長期的で慢性的な毒性を有する環境リスクに対する規制が各国で次第に行われるようになった。

前述したように、1990年代以降に環境リスクに対する規制が進んだ背景の一つとして、化学物質管理の強化に対する国際的合意の形成がある。1992年の国連開発環境会議（地球サミット）で採択された「アジェンダ21」では、優先的行動分野の一つとして化学物質管理が取りあげられた。その第19章では、有害化学物質を環境上適切に管理することが定められ、これが国際的な取組みの基礎となった。2002年のヨハネスブルクサミットでもこの内容が引き継がれた「ヨハネスブルグ実施計画」が策定され、2020年までに化学物質の生産および使用による健康や環境への悪影響を最小化することが目標とされた。こうした取り組みから、各国に対して国際目標に即した規制が求められるようになった。日本では、2000年に閣議決定された第二次環境基本計画における基本方針の一つとして環境リスクが導入された。また、EUでも1993年発効のマーストリヒト条約の中で初めて「予防原則」が導入され、欧州委員会が2000年に予防原則に関するコミュニケーションペーパーを出すなど、環境リスクに対する具体的対応が進められてきた。

このため、以下では1970年代から1980年代までと、1990年代以降から2000年代までに区分して、日本とEUの化学物質政策についてそれぞれ異時点間比較分析を行うことにより、政策手段の質的变化および規制主体の役割の変化を分析する。

環境リスクに対する政策手段の先行研究は、主に環境経済学や環境法学において行われてきた。政策手段については学問領域あるいは論者によって用語や分類方法に違いが

---

<sup>27</sup> 日本における1990年代以降の行政の政策的意図も含めた環境リスク規制への規制手段の変容については、早川（2012a）で論じている。

<sup>28</sup> たとえば大塚は、日本の化学物質規制政策が1980年代までと1990年代後半以降とで変化していると指摘している（大塚，2004：88-109）。

みられるが、ここでは環境政策の政策手段を、政府が被規制者に対して直接的に行為を拘束する「直接的手段」、政府が被規制者に対して経済的誘因を与えることによって間接的に行為を拘束する「間接的手段」、政府が被規制者や規制の影響を受ける市民に対して情報を与えることによって中長期的視点からその選好に働きかけを行う「情報的手段」という三類型で理解する。

環境リスクに対応するための政策手段の変化に関する分析において、先行研究では大きく次の二点が指摘されている。第一に、ポリシー・ミックスすなわち複数の政策手段の組み合わせが重視されるという点である。たとえば、環境経済学では効果的かつ効率的な地球温暖化に対する政策をおこなうためのポリシー・ミックスについて理論的・実証的な検証が行われている(諸富, 2009)。また、環境法学では直接的手段、特に命令・統制型 (command and control) の規制手法がリスク規制で直面する限界により、規制手法の関係性が改めて見直されるようになった<sup>29</sup>。ポリシー・ミックスの有用性は従来から指摘されてきたが、環境リスクのような科学的不確実性を伴う場合には特に多様化した政策手段の組み合わせ方の重要性が増す。

第二に、自主規制と関連付けられた情報的手段が重視される点である。たとえば高橋は、化学物質のリスクを縮減するための法的仕組みの特色として、適切な情報公開とリスク・コミュニケーション<sup>30</sup>の中で事業者の自主的取り組み<sup>31</sup>が促進される点をあげている(高橋, 2002: 276-279)。また、植田は情報的手段を応用した政策手段として、「情報活用型環境政策手段」をあげ、事業者による自発的削減やアクター間の信頼醸成を促す環境情報の公開制度を重視する(植田, 2010: 341-342)。情報的手段は、一般的に実効性が低いと考えられてきたが、リスク規制では自主規制と関連付ける形で情報的手段が論じられている<sup>32</sup>。

このように、先行研究における環境リスクに対応するための政策手段の変化は、ポリシー・ミックス、および自主的規制と関連付けられた情報的手段の重視にある。こうした変化は、環境政策の目的を効果的かつ効率的に達成するための政策手段の組み合わせに主に着目する環境経済学、そして権利義務関係の規定方法へ主に着目する環境法学に

---

<sup>29</sup> たとえば高橋(1999: 177; 2002: 271-272; 2005: 4)、李(2004: 197-203)。

<sup>30</sup> 環境法学的検討として、たとえば奥(2005)。

<sup>31</sup> 自主規制の重要性を主張する論文として、たとえば李(2004)。

<sup>32</sup> たとえば、大塚(2007a; 2007b)。

よる分析として意義は大きい。

しかし、先行研究は政策手段の内容や組み合わせ方に着目するものであるため、政策手段に対する規制主体の政策的意図が十分に分析されていない。また、日本およびEUの化学物質政策についても、法政策の仕組みの変化が中心に分析されてきたため、政策過程全体を含めた分析ではなかった<sup>33</sup>。規制主体の政策的意図を分析するためには、環境リスクに対する政策手段を通時的に分析する必要がある。このため、ここでは日欧の化学物質政策の政策過程全体を対象に政策手段を異時点間で比較することによって政策手段の質的变化を分析し、環境リスクに対する政策手段の具体的特徴を明らかにする。

また、環境リスクの特徴である長期的で慢性的な毒性について、環境を経由して暴露する幅広い化学物質を分析できるという理由から、国内外で広範な取引が行われる一般化学物質に対する規制に着目して分析を進めたい。具体的に日本については、1973年に制定された化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律（以下、化審法とする）とその改正、および1999年に制定された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（化学物質排出把握促進法。以下、化管法とする）に関連する規制である。およびEUについては、一般化学物質規制である三つの指令と一つの規制（後述する、Directive 67/548/EEC、Directive 76/769 EEC、Regulation EEC No793/93、Directive 1999/45/EC）に関連する規制とする。なお、これらは2006年にREACH規則として統合され新しい規制となった。

以下では、日本およびEUにおける化学物質政策の政策手段について、区間を分けて分析した後、双方の政策手段および規制主体の役割の変化について比較分析を行いたい。

## 1. 日本

### （1）1970年代から1980年代まで

日本の化学物質政策は、1960年代から顕在化した公害病や健康被害に対する対応策として1970年代から整備されてきた。公害病やカネミ油症事件などによる健康被害は、原因となる化学物質が環境中の水質汚染や生物濃縮を介して人に甚大な被害を与えた。このため、有害化学物質の汚染のルートが検討され、製造・使用段階に対する規制および排出段階に対する規制が制定された。1973年に制定された化審法は、長期的で慢性的

---

<sup>33</sup> 日本の化学物質法政策を分析するものとして、たとえば大塚(1999; 2004; 2007a; 2007b; 2010b)、中杉(1999)、増沢(2001)、柳(2005)、石野(2007)。

な毒性という環境リスクの特徴をもつ化学物質に対する製造・輸入段階の規制である。

化審法制定の直接的な契機は、ポリ塩化ビフェニル (PCB) による環境汚染が1960年代半ばから発生したことである<sup>34</sup>。PCBは不燃性や絶縁性等を特徴としたため、電気機器や熱交換器などに幅広く使われた。しかし、脂肪に溶けやすいという性質を持つため、環境汚染から人体に蓄積する可能性があった。1966年以降、世界各地で魚類や鳥類からPCBが検出され、環境汚染が明らかになった。日本では、1968年に発生したカネミ油症事件で食用油の製造過程で熱媒体として使用されたPCBが混入したため、大きな社会問題となった。当時の日本では、急性毒性を有する化学物質や労働者の健康被害を守るための規制措置はとられてきたが、長期的かつ慢性的な環境汚染による健康被害は想定されていなかった。このため、PCB及びそれに類似する化学物質の汚染を防止するための法を制定する旨が1972年に衆議院本会議で決議された。

制定当初の化審法の特徴は、次の二つである。第一に、新規化学物質に対する事前審査制度である。本法では、新たに製造・輸入される化学物質について大臣に事前の届出が必要で、安全性が確認されたもののみ製造・輸入できるという手段がとられた。第二に、難分解性、蓄積性、長期毒性の全ての性質を有する「特定化学物質」には、製造・輸入の許可制と使用用途制限が課せられた点である。政府は特定化学物質に関する使用用途を定め、業者は使用にあたって届け出が求められるという当時としては大変厳しい政策手段であり、いわゆるクローズドシステムが採用された。なお、本法公布時に既に社会に流通していた既存化学物質については、事前審査の対象とはならず付帯決議において、今後国が安全点検を行うとされた。

その後、化審法は1980年代後半から国際的な規制の調和化と化学物質の生産量・消費量の増加へ対応する必要性から見直されて、1986年の改正で事前介入が強化されると同時にその手続化が進んだ。この改正の結果、特定化学物質が第一種特定化学物質に名称変更になり、新たに第二種特定化学物質および指定化学物質の категорияが生じたことで、事後管理政策が導入された。

このように、1970年代から80年代までは、難分解性、蓄積性、長期毒性を有する化学物質の製造・使用に対する規制の直接的手段が整えられ、化学物質の国際的管理への対

---

<sup>34</sup> 化審法の仕組み、制定および改正の経緯に関する記述は、通商産業省基礎産業局化学品安全室(1973)および所管各省 HP を参照した。また、制定および2009年までの改正経緯の内容は大塚(2010a: 296-300)において簡潔にまとめられている。

応や取引量の増加に対して手続きの厳格化が進められた。

## (2) 1990年代から2000年代まで

1990年代から2000年代までは、化学物質管理にむけて国際的な合意に対応する形で政策が進められた時期である。この時期の環境リスク管理において重要なのは、前項で検討した化審法改正に加え、化管法の制定である。

まず、化審法は2003年と2009年に改正された。2003年の改正は、生態系への影響にも着目した制度の必要性、そしてリスクを適切に管理する視点を取り入れる制度の必要性から国際的管理の観点や経済協力開発機構（OECD）による勧告が契機となって行われた。改正による主な変更点は、次の四点である。第一に、動植物への影響に着目した審査規制制度を導入する点、第二に、既存化学物質を第一種監視化学物質として法的に管理する制度を導入する点、第三に、環境中への放出の可能性が低いあるいは量が少ないものについては条件を緩和する点、第四に、製造・輸入業者が化学物質の有害性情報を入手した場合に国への報告を義務付ける点であった。

一方、2009年の改正は、国際的な化学物質管理への更なる対応、既存化学物質に対する対応の必要性、有害性情報の管理の必要性、条約への新たな対応の必要性によって行われた。改正による変更点は大きく次の三点である。第一に、既存化学物質を含めて包括的な化学物質管理を進めるという点、第二に、化学物質の流過程における管理制度を導入する点、第三に、国際的動向を踏まえた審査・規制体制の導入する点である。

なお、既存化学物質は1973年に国が安全性を点検することを付帯決議とされたものの、膨大な量のリスク評価はあまり進まなかったため、これを進めるために2005年に所管する厚生労働省・経済産業省・環境省の三省合同の「官民連携既存化学物質安全性情報収集・発信プログラム」（通称: Japanチャレンジプログラム）<sup>35</sup>が開始された。Japanチャレンジプログラムは、国と産業界が連携して既存化学物質に関する情報を収集してそれを国民に発信するものである。これは、OECDを中心としたHPV化学物質（OECD加盟国のうち少なくとも1ヶ国で年間1000トン以上生産されている化学物質）の安全性情報を収集する国際的な取り組みに日本も参加してきたことや、2003年の化審法改正時に審議会からの提言を受けたことで創設された。既存化学物質に関する情報は企業が

---

<sup>35</sup> Japan チャレンジプログラムの詳細については所管官庁 HP を参照されたい。

有している場合も多いため、それらを積極的に収集し一元的に情報を管理することで、効率的にリスク評価を進めようとする取り組みである。

また、排出段階における環境リスクへの対応という点から導入されたのが、1999年に制定された化管法である<sup>36</sup>。化管法は、事業者による自主的な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する。化管法には、環境汚染物質排出・移動登録制度（Pollutant Release and Transfer Register。以下、PRTR制度とする）と化学物質等安全データシート制度（Material Safety Data Sheet。以下、MSDS制度とする）がある。

PRTR制度は、事業者が工場や事業所からの未規制の物質を含む対象化学物質の排出と移動量を把握し、それを政府に報告して政府がそれを公表する制度である。対象となる事業者は、政令で定められた物質（第一種指定化学物質）について工場や事業所からの排出と移動量を把握し、毎年度、その前年度のそれを都道府県経由して事業所管大臣に報告する義務を負う。報告を受けた事業所管大臣は、小規模事業所、家庭、農地、自動車などからの発生量も推計して合わせて集計し、広く国民に公表する。

一方、MSDS制度は、政令で指定した化学物質を扱う事業者間で化学物質の取引を行う際に情報提供を義務付ける制度である。規制対象となる化学物質および事業者は、PRTR制度で対象となる範囲より広い。規制対象となる化学品を製造・輸入する事業者は、加工・流通事業者に対して化学物質の性状や取扱いに関する情報を文書又はデータで提供をする義務を負う。この義務づけにより、化学品の製造・輸入事業者から小売業者へ情報提供が行われる。

このように、1990年代から2000年代までの期間は、環境リスクへの管理を強めたことによってリスク規制の直接的手段の厳格化が更に進んだ。一方で、化審法の2003年改正に見られるようにその一部が柔軟に管理されたり、Japanチャレンジプログラムや化管法にみられるような情報的手段が導入されたりした。

## 2. EU

### (1) 1970年代から1980年代まで

EUレベルの製造・使用段階の化学物質規制は比較的早く、ECでの環境規制としてみ

---

<sup>36</sup> 化管法の内容や近年の見直しについては、大塚(1999 ; 2007a ; 2007b ; 2010a: 425-440)を参照されたい。

でも最も初期の環境規制といえる<sup>37</sup>。化学物質が内包する危険性が徐々に認識され、加盟各国が規制を検討し始めたため、加盟国間の貿易障壁の除去を目的とした規制が必要になり、1967年に危険物質の分類、包装および規制に関する理事会指令（Council Directive 67/548/EEC of 27 June 1967 on the approximation of laws, regulations and administrative provisions relating to the classification, packaging and labelling of dangerous substances : 以下、危険物質指令とする）が制定された。危険物質指令は、有害物質の分類、表示基準の統一を図るとともに、事業者に対して基準に適合した分類や表示を義務付ける内容である。

危険物質指令は、制定以降も40にのぼる修正指令が出されたが、基本的な枠組みが形成されたのは、1979年の第六次指令改正である。第六次指令改正では、指令の目的に人の健康だけではなく、環境保護が加えられた。また、新規化学物質について、審査データ（有害性に関する試験結果、生産量・用途等の暴露量の評価に関連するデータ）を添付した届け出を事前に政府当局に提出することが事業者に対して義務付けられることになった。この指令は1981年に各国で国内法化されたことで、現在に通じるEUの化学物質管理システムとなった。なお、1981年9月以前に既に欧州域内で流通していた物質は、「既存化学物質」としてEINECSと呼ばれるリストに載せられ、届出義務は免除されることになった。

また危険物質指令とは別に、特に取扱いに注意を要する危険な物質については、1976年に危険物質および調剤の上市と使用の制限に関する理事会指令（Council Directive 76/769/EEC of 27 July 1976 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States relating to restrictions on the marketing and use of certain dangerous substances and preparations : 以下、新規化学物質指令とする）が制定された。新規化学物質指令は危険物質を含む化学製品の欧州市場での自由な流通と、人の健康および環境保護を目的として制定された。危険物質の利用をEU域内で統一的に制限する内容で、付属書に記載される特定の対象物質について、特定の使用が禁止される<sup>38</sup>。なお規制前に行われるリスク評価は、危険とされる毒

---

<sup>37</sup> EUにおける REACH 規則制定前の化学物質規制については、ポレット（2002a）、増沢（2007：4）を参照した。

<sup>38</sup> この指令に基づいて取られる措置は二つの形態になる。一つは物質の使用と販売の完全禁止であり、もう一つは、物質の使用の管理規定の形である。前者の完全禁止になるケースは珍しく、例外が認められることの方が多い。通常は後者の方法が採られ、販売と使用

性に絞った上で入手可能なデータに基づく限定的なリスク評価であり、制定後も30近くの修正指令が出された。

このように、加盟国間で異なっていた規制システムは、危険物質指令と新規化学物質指令によって統一されることとなった。1970年代から80年代までは、これらの規制がたびたび修正されることによって直接的規制手段が強化されることとなった。

## (2) 1990年代から2000年代まで

1990年代から2000年代までは、日本同様に世界的な化学物質管理にむけた政策が進められた時期である。この時期の環境リスク管理において重要なのは、これまでの規制や指令の修正、既存化学物質のリスク管理規制の制定、化学製品の情報提供に関する指令、より包括的で統一的な化学物質管理を目指すREACH規則の制定である。

まず、危険物質指令は1992年に第7次修正指令が出され、さらに内容が強化されることになった。加盟国当局に提出された新規化学物質に関する情報について、リスク評価のための必要性を示せば、事業者に対して追加情報や確認試験を要求することができるようになった。この修正により、事業者が有している新規化学物質のリスク評価に関わる情報を、政府当局が更に入手することが可能になった。

一方でEU域内の既存化学物質のリスク管理は、不十分なままであった<sup>39</sup>。危険物質指令第六次修正後も、既存化学物質については分類・表示義務が適用されるのみであったためである。しかし、1980年代末に国際的に既存化学物質の調査が必要であるという認識が利害関係者間で高まったことや、EU域内で規制を統一する必要性があったことから、1993年に既存化学物質のリスク評価と管理に関する理事会規則（Council Regulation (EEC) No 793/93 of 23 March 1993 on the evaluation and control of the risks of existing substances：以下、既存化学物質規則とする）が制定された。これにより、既存化学物質を一定以上の製造輸入する事業者は製造輸入量等に応じて一定の情報を提出することが義務付けられた。この中では、特に高生産量物質（年間事業者あたり1000トン以上）については新規化学物質と同様の情報の届出義務があるが、新たに試験を行うことまでは求められない。また、低生産量物質（10～1000トン）については、生産量、分類表示等簡単な情報の提出のみでよい。

---

については申請に対し禁止される使用法や管理法を除いて許可される。

<sup>39</sup> EU域内の既存化学物質規制については、山田（2005）を参照した。

こうした状況を改善するべく、既存化学物質に関する効率的なリスク評価を行うために、既存物質規則によって提出されたデータに基づき、ECとしてリスク評価すべき「優先リスト」を作成し、加盟国に担当を割り当てて共通の評価指針にしたがってリスク評価を行うことになった。優先リストに登載された物質については、製造輸入業者は試験データの提出が要求される。リスク評価の方法は基本的に新規化学物質の場合と同様であり、欧州委員会は別途評価の方法について規則を定め（Regulation 1488/94）、評価の方法に関する詳細な技術指導書も発行した。

また、1999年には二つ以上の化学物質が組み合わせられる調剤（調合物）のうち、少なくとも一つの危険性のある物質を含む化学製品について情報提供を行う、危険調剤の分類、包装および表示に関する理事会指令（Directive 1999/45/EC of the European Parliament and of the Council of 31 May 1999 concerning the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States relating to the classification, packaging and labelling of dangerous preparations：以下、調剤指令とする）が制定された。こうした製品は、欧州市場における化学製品の90%以上を占めており、700万を超える製品が流通している。この指令により、製造業者に対して製品に関する消費者への情報提供が義務付けられた。

しかし、既存化学物質規則の制定にも関わらず、危険物質指令が国内法化された1981年以前に市場に流通していた10万を超える既存物質については、リスク評価に関わるデータの蓄積が進まなかった。また、四つの指令と規則が共存し、それらが度々修正される状況であったため、EU域内の化学物質管理は複雑化した。このため、これらの規制を統合し既存化学物質も含めた規制法の形成が図られ、2006年にREACH規則が成立した。

REACH規則はこれまでの規制をすべて統一し、予防原則が採用されて環境リスクに対する規制が強化されたことが特徴である。既存化学物質も含めたリスク評価を事業者課すだけでなく、化学製品の流通に関しても情報提供を求めている。また、事業者間の化学物質データの共有も一つの狙いとされて、優先的に化学物質情報を集める物質についても欧州化学機関（European Chemicals Agency：以下、ECHAとする）という新しい組織を設置することによって加盟国や事業者の間で更に協力を求めることになった。

このように、EUにおける1990年代～2000年代の化学物質政策では、直接的規制手段

がさらに強化されると同時に、既存化学物質も含めたリスク評価情報の収集が強化されたり、化学製品に関する情報の政府および事業者間における共有の強化が図られたりするなど、情報的手段が強化された。

### 3. 両期間の比較分析

1970年代から1980年代までと1990年代から2000年代の日本およびEUにおける化学物質政策の政策手段を比較すると、両期間に共通する全体的な傾向として化学物質に対する審査・規制手続き、すなわち直接的手段が厳格化された点があげられる。国際的な化学物質管理や新たな化学物質に対応するため、事業者に義務を課すことによって規制範囲を拡大してきた。

この点が顕著に現れているのが、EUにおけるREACH規則である。既存化学物質も含めたリスク評価について事業者に求める内容であるため、事業者の義務が大幅に拡大された。一つの化学物質のリスク評価を行うためには、実験設備や情報に加えて高度な専門性が求められるため、事業者にとっての負担が大きい。この点から情報提供を行って政府がリスク評価を行う日本に比べ、EUの方が規制範囲は拡大したといえる。

一方、両期間の相違点として特に直接的手段や情報的手段について1980年代後半までには見られなかった特徴が生じた。以下では日本とEUにおける規制内容の相違にも注意を払いながら、検討していきたい。

第一に、リスク規制の直接的手段における手続きの厳格化が進む一方で、直接的手段によるコントロールが特に日本において柔軟化した点である。たとえば、日本の化審法の2003年改正では、少数新規化学物質や中間物等に関する規制緩和が行われた。この改正では環境中へ放出される可能性が低い物質について、状況の事前確認、検査、事後監視等を行うことを前提として、製造・輸入することが可能になった。さらに、高蓄積性がないと判定された化学物質は、一定量以下まで製造・輸入できるようになった。これにより、環境汚染の可能性が低い一定量以下の物質は事前確認のみで製造・輸入が可能になった。

また、同じく2003年の化審法改正では、化学物質のリスク評価に関する情報収集として、第一種監視化学物質<sup>40</sup>に対する有害性調査の指示および化学物質の有害性情報報告

---

<sup>40</sup> 第一種監視化学物質は2009年の改正化審法では監視化学物質となった。

義務が定められた。監視化学物質とは、化学物質のリスク評価がおこなわれる際に、何らかの要件についての影響が不明確である場合に暫定的な決定として分類される物質である。有害性調査の指示では、政府が必要性を判断した場合に事業者に対してこれらの物質の有害性情報の提出を求められる。一方、有害性情報報告義務は、事業者が第一種特定化学物質以外の化学物質に関する新たな情報を入手した場合に有害性情報の提出を義務付けるものであり、義務に従わない場合は罰則が科される。これらにより、規制の実施段階で制度の見直しや規制方法の変更の可能性を組み込まれた。

このように、化審法のような直接的手段においても、柔軟なコントロールが導入されることで、限られた資源の中でリスク評価を弾力的に進める、あるいは規制の実施段階で化学物質の評価を見直すことを可能にしている。これは、厳格なコントロールを基本とする従来の直接的手段とは異なる特徴といえる。

第二に、日本およびEUにおけるリスク規制の情動的的手段においては共通して、政府がアクターをネットワーク化した上で情動的資源を用いることで被規制者の自己規制を促すコントロールが行われている点である。たとえば、日本における近年の既存化学物質に関する情報収集の強化および多様化として、2003年以降に始められたJapanチャレンジプログラムがある。Japanチャレンジプログラムの内容は前述した通りであるが、民間スポンサーによって集められたリスク評価情報は、スポンサー企業の情報も含めて積極的に公開される。似た内容は、EUでも見られる。REACH規則制定に合わせて設置されたECHAも、優先的に集めるべき化学物質情報を整理し、事業者間の交通整理を行う役割を果たす。事業者間の化学物質データの共有も一つの狙いとされているため、集めた情報は企業秘密に関わらない情報について共有化が行われる。こうした取り組みは、政府の情報量を補うために企業同士をネットワーク化し、政府がその中心に位置することによって被規制対象への協力を求めながら効率的にリスク評価を行おうとする取り組みである。

また、日本で排出段階における規制として導入された、化管法のPRTR制度やMSDS制度は、領域横断的な新しい情動的的手段という点に特徴があり、行政、事業者、市民の間で化学物質の情報の共有を進めることにより自主規制を促す制度である。一方のPRTR制度によって、政府は地域ごとの行政環境情報を入手することが可能になる<sup>41</sup>。

---

<sup>41</sup> もちろん情報公開を促進することも目的の一部であるが、日本のPRTR制度はアメリカ合衆国やカナダのように情報公開の促進が主たる目的ではなく、オランダやイギリスの

他方、MSDS制度は事業者間での取引の際に、化学物質情報を共有することができる<sup>42</sup>。また、EUにおけるREACH規則における化学品情報の共有についても、似た役割を見出すことができる。化学物質が使用された製品情報を事業者間だけではなく、政府、販売者、消費者間にわかりやすく示されることが事業者に求められている。こうした加工および流通段階に対する規制は、アクター同士を情報のネットワークで結びながら自己規制を促し、直接的規制を補完する情報を政府に提供する。

このように、情報的手段を用いる際にそこに関わるアクターを情報共有方法で結びつけることにより効率的なリスク評価を進めたり、自主規制を促す取り組みが行われたりすることを示した。以上より、1990年代以降の日本およびEUにおける化学物質政策について、直接的規制手段の強化に加え、部分的な柔軟化の導入や情報的手段の新たな使い方といった政策手段の質的变化を明らかにした。

さらに、こうした政策手段の変更を伴う規制主体の役割の変化について、次のような特徴が見いだせる。それは、直接的規制手段を強化することによって規制主体が事業者に対して義務を強化するだけではなく、新たな情報的手段を活用するためにさらに事業者と協力関係を築き、事業者の有する情報を有効活用するという役割である。特に環境リスクの情報は事業者が有していることが多いため、政府の有する資源が限られている中で事業者が有している情報をいかに把握し、社会の中でどの程度共有するかという問題が重要になる。つまり、新たな政策手段を有効に活用するためには、規制主体の役割そのものも変化する必要性が生じている。以上から、1990年代以降に規制主体の役割は、被規制者の協力関係の構築し、効率的な規制システムを形成することであるといえる。

#### 第4節 小括

本章では、まず日本およびEUの環境政策の発展を検討しながら本論文が着目する制度配置が歴史的にどのように形成されてきたかについて検討を行った。

日本では、環境庁が設立される前の段階から多様な省庁が公害行政の権限を持ってい

---

ように行政が化学物質に関する行政環境の情報提供に重点を置くものであると解釈される(大塚, 1999: 115-116)。

<sup>42</sup> ただし届出をしていない事業者が多いとされるため(大塚, 2007a: 86)、実効性を高める実施が望まれる。

たため、環境庁が単独で環境政策立案の権限を持つことが難しい状況にあり、被規制主体の発展や保護に強く関係する通商産業省をはじめとする公害行政の所管省庁が強い影響力を発揮して環境庁が設立された。このため、環境庁は総合調整機能を求められながらも、環境に関わる権限は既に各省が有しているだけでなく権限配分が少ないことから、調整を十分に行えるだけの権限が持てなかった。こうした環境庁の設立が決定的分岐点となり、その後の環境政策の政策立案についても通産省を中心とする他のアクターが強い影響力を発揮することになった。実質的な実施機能も有する通商産業省をはじめとする他の業所管省庁に主導権を奪われがちであり、ボトムアップ的に政策を形成する必要が生じている。

一方EUでは、もともと加盟国が有していた環境規制の権限が単一欧州議定書以降にEUレベルに統合されていき、その法的根拠は徐々に強化されることになった。このため、EU内の政策形成において欧州委員会、特に環境総局が中心的な規制主体を担うようになった。この単一欧州議定書の成立は決定的分岐点となり、その後のEUにおける環境政策の政策立案が環境総局を中心に進められることになった。また、実施の責任を実質的に担うのは環境総局ではなく加盟国である。したがって、環境総局が中心的な政策形成を担いながらも実施に向けた企業との調整は後回しになる傾向にあるため、トップダウン的に政策が形成されている。

またそのうえで、日本およびEUにおける化学物質政策の異時点間比較を行うことによって、環境リスク規制の観点から政策手段の変容を示すとともに、規制主体の役割の変容について検討した。制度配置の発展は異なっているものの、環境リスクの規制の政策手段については直接的規制手段の強化および情報的手段の活用という点で共通点が見いだせる。また、規制主体の役割として、事業者に対して権利義務を課すだけでなく、情報的手段を活用するために事業者と協力関係を築いたうえで事業者の有する情報を共有し有効活用していく役割を新たに課すようになったことを示した。

## 第3章 化学物質の製造・使用に対する規制

第3章では、化学物質の製造・使用に対する規制について分析する。特に本章では、既存化学物質の規制が課題となった日本の化審法2009年改正とEUのREACH規則の成立過程を分析することで、企業の説明責任に違いが生じた理由を明らかにする。まず、製造・使用段階の化学物質規制を概観し、双方の規制の違いや分析上の課題を示す(第1節)。そのうえで、それぞれの規制改革が行われる前までの状況や課題を示し、日本の化審法2009年改正の過程と、EUのREACH規則の成立過程を検討する(第2節、第3節)。これらを踏まえ、第1章で示した分析枠組みをもとに、日本とEUの事例の比較分析を行いたい(第4節)。

### 第1節 製造・使用段階の化学物質規制

製造・使用段階の化学物質規制とは、規制当局が化学物質を輸入、製造、使用する企業に対して、化学物質の登録やその物質の安全性情報などを求めたり、使用方法に関する情報提供を行ったりする届出制度である。第2章でも述べたように、直接的規制手段として世界の化学物質政策において1970年代から強められ、1990年代以降は環境リスクの問題に対応するために国際的な規制目標が共有されたことなどを背景として、各国の規制において事業者負担の範囲を拡大し、強化される傾向にある。

しかし、「既存化学物質」規制をめぐって成立した化学物質の製造・輸入段階の規制である日本の化審法の2009年改正内容とEUで2006年に成立したREACH規則では、企業の説明責任の程度が異なっている。「既存化学物質」とは、事業者によって新たに製造・輸入される際に安全性を示すリスク評価や化学物質情報の登録が求められる「新規化学物質」が法律で規制される以前から、市場に流通していた化学物質のことである。具体的には、日本では1973年以前から、EUでは1981年以前から流通していた物質である。既存化学物質は1990年代以降OECDを中心に先進諸国でデータ収集が始まったが、未点検のものが大半を占める。日本における約2万物質の既存化学物質に対する審査・点検は、1973年から2009年までに約1600物質程度しか進まない状況にあった(木野, 2009: 68)。同様に、EUでも約10万物質の既存化学物質が存在する状況にあった(European Commission, 1998: 2)ため、これらをどのように規制するかは先進諸国共通の政策課題であった。

両規制の具体的な相違点は、表 3-1「化審法 2009 年改正と REACH 規則の内容比較」で示したように、登録が求められる化学物質の範囲、リスク評価の主体、サプライチェーンにおける事業者の情報伝達義務である（大塚, 2009: 80-81）。

第一に、登録が求められる化学物質の範囲についてである。日本の化審法では、事前審査制度が課されているのは新規化学物質のみであり、既存化学物質は一定量以上製造・輸入される化学物質について製造・輸入量及び用途情報の提出を義務化しているに過ぎない。既存化学物質については、国によるスクリーニング評価を経て、リスクが十分に低いとはいえないと評価される「優先化学物質」に指定されると、事業者から段階的な情報収集が行われる。これに対し EU の REACH 規則では、新規化学物質であるか既存化学物質であるかと問わず、原則的に一定量以上製造・輸入されるすべての化学物質を対象とする。つまり、事前審査制度を受ける対象となる登録が義務付けられる物質の範囲が日本に比べて EU の方が広い。

第二に、リスク評価についてである。日本の化審法では、事業者は政府に対して製造・輸入を行う一定量以上の化学物質について情報提出を行い、リスク評価は政府が行う。これに対し、EU の REACH 規則では登録前に事業者が製造・輸入を行う一定量以上の

表 3-1：化審法 2009 年改正と REACH 規則の内容比較

	化審法 2009 年改正	REACH 規則
登録が求められる化学物質の範囲	新規化学物質のみ（累計約 8500 物質 <sup>1</sup> ） （既存化学物質は段階的に収集する優先評価型）	すべての物質（約 3 万物質） （既存化学物質も含める網羅型）
リスク評価主体	政府	事業者
サプライチェーンの情報伝達義務	限定的	広い

出典：大塚（2009: 80-81）を参考に筆者作成

<sup>1</sup> 経済産業省(2011)を用いて平成 20 年度までを算出。

化学物質について、自らのサプライチェーンにおけるリスク評価を行う。つまり、化審法に比べて REACH 規則の方が企業の負担するコストが増える。

第三に、事業者によるサプライチェーンへの情報伝達義務についてである。日本の化審法では、特定化学物質及び監視化学物質という特に人や環境への悪影響が懸念される危険物質についてのみサプライチェーンへの安全情報伝達義務が課される。これに対して、EU の REACH 規則ではすべての危険と分類される物質について、サプライチェーンへの安全情報伝達義務が課される。また、REACH 規則では川下から川上への用途情報の伝達の仕組みが存在する。つまり、化審法に比べて REACH 規則の方が事業者に課される安全情報伝達義務の範囲が広い。

このように、三つの観点から比較しても日本に比べて EU における企業の説明責任の方が重い内容といえる。

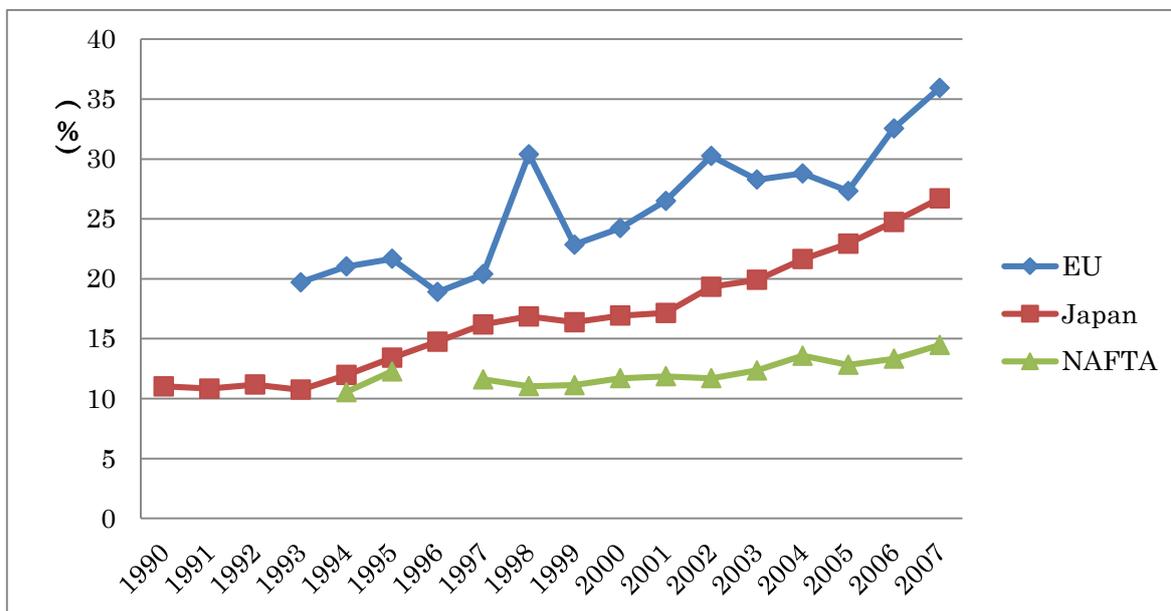
日本と EU は共通して 95% を超える中小企業<sup>2</sup>を抱えながら国際競争にさらされる輸出力ある化学産業を有している。図 3-1「化学製品に関する出荷額に占める輸出額（域外・国外）の割合」で示したように、同じく巨大化学産業を抱えるアメリカが加盟する NAFTA と比較した場合にも、1990 年代半ばから両者では化学製品の輸出力を高めていることがわかる。さらに、両者は 1990 年代後半以降に環境リスクに対する予防的審査・規制が進められてきたうえ、改革直前の時期にこれらに直接的影響を与えうる事件や事故が生じていない。

こうした共通する環境下での既存化学物質のリスク評価の遅れという共通の政策課題に対応するための改革でありながら、なぜ日本に比べて EU で企業の説明責任が重い規制内容が成立したのであろうか。本章では、製造・輸入段階の化学物質規制改革として日本の化審法 2009 年改正および EU で 2006 年に成立した REACH 規則の政策過程を事例として、第 1 章で示した分析枠組みを用いて規制内容の違いが生じた理由について分析する。

---

<sup>2</sup> 日本と EU では化学産業において中小企業の占める割合がそれぞれ 96.9% と 95.8% と共に非常に高い(総務省統計局 2006 年、Eurostat 2005 年度のデータによる)。なお、日本における中小企業とは従業員 300 人以下、または資本金 3 億円以下(中小企業基本法 2 条 1 項)の企業であるのに対し、EU における中小企業とは Small and Medium Enterprises(SMEs)と表現される従業員 250 人以下、かつ売上 5000 万€以下またはバランスシート 4300 万€以下(2003/361/EC)の企業を指す。

図3-1 化学製品<sup>3</sup>に関する出荷額に占める輸出額（域外・国外）の割合



出典：UNIDO および UN データベースより筆者作成

## 第2節 日本における化審法 2009 年改正の制定過程

### 1. 経緯と課題

日本の化学物質政策は、1960年代から顕在化した公害病や健康被害に対する対応策として1970年代から整備されてきたが、化審法制定の直接的な契機は、ポリ塩化ビフェニル（PCB）による環境汚染が1960年代半ばから発生したことである。PCBは不燃性、絶縁性等の特徴から、電気機器や熱交換器などに幅広く使われた。しかし、脂肪に溶けやすいという性質を持つため、環境汚染から人体に蓄積する可能性があった。1966年以降、世界各地で魚類や鳥類からPCBが検出され、環境汚染が明らかになった。日本では、1968年に発生したカネミ油症事件において、食用油の製造過程で熱媒体として使用されたPCBが混入し、大きな社会問題となった。

<sup>3</sup> ここでの化学製品とは、国際標準産業分類(International Standard Industrial Classification)である ISIC Rev.3 における化学製品(分類番号 24)に該当するものをさす。また、貿易統計について、標準国際貿易商品分類(Standard International Trade Classification) である SITC Rev.3 は Eurostat の対応表 ([http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/relations/index.cfm?TargetUrl=LST\\_REL](http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/relations/index.cfm?TargetUrl=LST_REL) 最終閲覧 2013 年 9 月 12 日)に基づいて ISIC Rev.3 に分類し直したデータを使用した。

当時の日本では、急性毒性を有する化学物質や労働者の健康被害を守るための規制措置はとられてきたが、こうした環境汚染による健康被害は想定されていなかったため、通産省による関係企業に対する行政指導による措置が実施された。また、1971年末頃に起きた新潟県沖タンカー乗り上げ折損事故を契機とする内閣官房通達である「化学剤の管理取締体制の整備について」（昭和46年12月24日付）において、PCBについても取り上げられたことから、通商産業省を中心として、農林省、厚生省、科学技術庁、環境庁によって「PCB問題各省連絡会議」が設けられて、PCB問題の解決策の検討が開始された。その後の企業や業界への行政指導によって製造自粛や回収体制が整えられたことから、汚染源は断たれることになった<sup>4</sup>。しかし、PCB問題の社会的影響は大きかったことから、PCB汚染に対する法的な対応が求められるようになった。

こうした経緯によって、PCB及びそれに類似する化学物質の汚染を防止するための法制化をする旨が1972年に衆議院本会議で決議され（「ポリ塩化ビフェニール汚染対策に関する決議」昭和47年6月16日）、法案策定準備がおこなわれることになった。制定準備にあたりイニシアチブをとることになったのは、PCB問題に関する企業や業界への対応や省庁間調整について、それまで中心的役割を果たしてきた通商産業省である<sup>5</sup>。国会決議や委員会での通商産業大臣の国会答弁を受けて、通商産業省ではPCBに類する工業原料に関するPCBと同種被害の発生を未然に防止するための法制化などを検討するために、通商産業大臣の諮問機関である軽工業生産技術審議会（会長：加藤弁三郎）に化学品安全部会（部会長：久保田重孝）を設置した。この部会では、当時の中曽根康弘通商産業大臣からの諮問「化学物質の安全確保対策いかん」（昭和47年7月27日付）を受けて、検討を始めた。

化学品安全部会の下に化学品の安全問題の技術的問題を検討するための化学物質分科会（分科会長：上田喜一）が設けられ、多様な分野にわたる専門家、消費者代表、評論家などが参加して審議が進められた結果、同年12月21日に「化学物質の安全確保対策のあり方」が通産大臣に答申された。この答申を受けて、通産省内で立法化作業が行われ、「化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律案」が翌昭和48年3月20日に閣議決

---

<sup>4</sup> 一連のPCBに対する行政措置についての詳しい経緯や内容については、通商産業省基礎産業局化学品安全室（1973：16-17）を参照されたい。

<sup>5</sup> 法制定の詳しい経緯や審議会答申の内容については、通商産業省基礎産業局化学品安全室（1973：31-45）を参照されたい。

定され、第71回特別国会に提案された。衆参両院の商工委員会および公害対策及び環境保全特別委員会における審議を経て、付帯決議付きで昭和48年9月18日に可決成立した。

制定当初の化審法は、新規化学物質に対する事前審査制度、特定化学物質（難分解性、蓄積性、長期毒性の全ての性質を有する物質）に対する製造・輸入の許可制と使用用途制限という特徴を有する世界で初めての「クローズドシステム」であり、企業負担の重い厳しい規制であったといえる。しかし、当時の化学業界は通産省に対して協力的であった。それは、通産省だけではなく化学業界も公害や健康被害の発生を経験して環境対策や安全対策の必要性を重視していたからであると考えられる<sup>6</sup>。たとえば、法案作成に先立ち、通産省の斉藤化学工業局長は日本化学工業協会、石油化学工業協会、化成品工業協会の首脳と懇談し、業界の協力を要請すると共に、業界側も化学品取締法案立案に協力することを約束しており、「化学品により（ママ）環境汚染、人体被害の防止は化学業界にとってきわめて重要なので（中略）対策の確立、促進に全力を挙げる」とした<sup>7</sup>。また、審議や法案策定の過程では、安全性試験の費用負担の軽減策の検討<sup>8</sup>や、企業秘密に対する配慮<sup>9</sup>などが行われたため、通産省も業界の利益や規制の実効性に対して配慮したものと考えられる。

その後も化審法は、通商産業省（経済産業省）が中心的な役割を果たすことにより1986年、2003年に大きな改正を経ている。「通産省は『化学品の管理はうちの専管事項』と言ってはばからなかった」と化審法の主導権における省庁間の力関係が述懐されるように<sup>10</sup>、通産省が主導権を握っており厚生省や環境庁が主導権を握ることはなかった。化審法は、1980年代後半から国際的な規制の調和化と化学物質の生産量・消費量の増加に対応する必要性から見直され、1986年の改正で事前介入が強化されると同時にその手続化が進んだ。さらに、1990年代からは化学物質の国際的なリスク管理の必要性から国際合意に対応する形で見直しが進められ、2003年に動植物など生態系への影響にも

---

<sup>6</sup> 1973年（昭和48年）2月22日に出された産業構造審議会の答申「70年代の化学工業と化学工業施策のあり方」においても化学工業の望ましい在り方として「環境との調和を図りながら、量的拡大から質的向上へ」向かうべきであるとされている（「70年代化学工業の路線決る 質への転換を目指す」化学工業日報、1973年2月23日）。

<sup>7</sup> 「業界首脳と懇談 通産化学品対策で」化学工業日報、1972年8月4日。

<sup>8</sup> 「“創業者利益”話合う 軽工審化学品安全部会開く 取締法の制定で」化学工業日報、1972年12月2日。

<sup>9</sup> 「企業秘密に配慮を 化学物質取締法で要望 業界三団体」化学工業日報、1973年2月8日。

<sup>10</sup> 「人から生態系へ規制拡大」朝日新聞 2010年10月14日。

着目した審査規制制度が導入されるなどの点が改正された。第2章でも検討したように、それまではリスクをもたらしうる原因であるハザードに対する規制が主だったのに対し、1990年代以降は環境リスクに対する規制が進んだ<sup>11</sup>。なお、化審法は成立当時、厚生省と通商産業省の所管であったが、2001年から省庁再編をうけて厚生労働省、経済産業省、環境省の所管となった。

化審法2003年改正後の主な課題として、次の二つがあげられる。第一に、既存化学物質に対する対応の必要性である。既存化学物質への対応は、1973年化審法制定時に事前審査の対象とはならず附帯決議において、今後国が安全点検を行うものとされた。また、2003年改正時に既存化学物質を第一種監視化学物質として法的に管理する制度が導入された。さらに、2005年には三省合同の「官民連携既存化学物質安全性情報収集・発信プログラム」(通称: Japanチャレンジプログラム)が開始された。Japanチャレンジプログラムは、国と産業界が連携して既存化学物質に関する情報を収集してそれを国民に発信するものである<sup>12</sup>。しかし、第一種監視化学物質とした物質が少なかった上にリスク評価を終えた既存化学物質も2008年時点で累計約2000物質程度にとどまっていたため、何らかの形で管理を進める必要があった。

第二に、国際的な化学物質の規制環境の変化に対応する必要性である。化審法もそれまでに1986年と2003年に大きく改正が行われてきたが、化学物質に対する規制が国際的に強化されたことにより、WSSD目標である2020年までに化学物質の使用による人および環境への悪影響を最小化するという目標に対応する必要性、またPOPs条約において許容される例外的使用に関する規定について対応する必要性が生じた。

これらの課題を背景としながら、2003年改正化審法附則第6条に定められた5年後の

---

<sup>11</sup> 化審法が1990年代以降に環境リスクに対応する柔軟な管理に変化した点は早川(2012a)を参照されたい。また、日本における化学物質の環境リスクの低減に向けた基本的な方針は、環境省によって2006年に第三次環境基本計画において定められた。ここでは、リスク評価を進めること、科学的データと予防的取り組み方法に考慮した上で人の健康と環境への被害を未然に防止すること、利害関係者間の理解を進めること、国際的観点に基づいた管理という四つが示されている(環境省、2006: 73-74)。

<sup>12</sup> これは、OECD加盟国のうち少なくとも1ヶ国で年間1000トン以上生産されている化学物質である「HPV化学物質」の安全性情報を収集するOECDを中心とした国際的な取り組みに日本も参加してきたことや、2003年の化審法改正時に審議会から提言を受けたことで創設された。既存化学物質に関する情報は企業が有している場合が多いため、それらを積極的に収集し一元的に情報を管理することで効率的にリスク評価を進める取り組みである。

見直し規定が一つの目安となり、引き続き経済産業省が中心となって2009年改正が進むこととなった<sup>13</sup>。

## 2. 改正までの過程

### (1) 改正議論が始まるまで (2007年まで)

2006年5月から12月まで全9回にわたり、次の改正に向けた準備として経済産業省における産業構造審議会の化学・バイオ部会では専門家、産業関係者、市民セクタ代表ら有識者による化学物質政策基本問題小委員会(委員長:中西準子独立行政法人産業技術総合研究所化学物質リスク管理研究センター長)が開かれた。ここでは直接的に化審法の改正に向けた具体的内容についての話し合いを目的とはせず、事業者による化学物質の自主的な管理の改善の促進と環境保護を目的とした化学物質排出把握管理促進法も含めて化学物質政策のあるべき全体像や基本的な考え方について議論が行われた。

化学物質政策基本問題小委員会で扱われたテーマは幅広いが、特に「安心安全とイノベーションを同時に担保する合理的な規制体系の追求」、「戦略的な国際対応および国内市場環境の整備」、「化学物質管理にあたる基盤整備の強化」、「リスクコミュニケーション」という四つのテーマを議論のベースとして、化学物質政策のあるべき全体について検討が行われた(経済産業省, 2006: 4)。特に活発に議論が行われたのは、化学物質の安全性情報をいかに収集・把握し、伝達し、活用するかという点とともに、化学物質管理政策と廃棄物管理政策の関係、規制と自主管理の在り方、従来のハザードに重点を置いた管理をどのようにリスクに重点を置いた管理に発展させるかという点についてである。

これらと関連するリスク評価における役割分担の在り方については、主に第3回の委員会において議論された。この際、仮にREACH規則のような企業がリスク評価を行う制度になった場合に企業の体力が削がれることを懸念する産業界を代表する委員たちが意見した<sup>14</sup>。これは、リスク評価やそれに伴うデータ収集にあたって実験設備や、専門的人材を揃える必要がある企業にとって、負担が大きいためである<sup>15</sup>。化審法に基

<sup>13</sup> 環境省環境保健部化学物質審査室職員インタビュー 2011年7月6日。

<sup>14</sup> 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第4回資料3 第3回議事録案 平成18年8月30日。

<sup>15</sup> 日本化学工業協会化学品管理部職員インタビュー2011年8月22日。

づく新規化学物質の試験費用は 2000 万円～3000 万円かかるため、申請者である企業にとってはかなりの負担であり、化学物質情報にかかる費用負担や情報公開の範囲についても様々な問題がある<sup>16</sup>。一方、市民セクタ代表からは、リスク評価体制について事業者のリスク評価の実施義務付けと国の第三者機関による評価、予防原則の適用、高懸念リスクに着目したリスク評価の実施、複合暴露、複合影響を勘案した評価・管理体制の構築、市民参加の保障などを留意する必要があるとの意見が提出された<sup>17</sup>。

こうした議論を受けた報告書は、パブリック・コメントを経て「中間とりまとめ」として 2006 年 12 月にまとめられた。リスク評価について最終的には、リスク評価をめぐる国際的な動きを踏まえながらも、特定の国の制度を支持する表記は行わず、日本独自の合理的なリスク評価体制を構築するという方針が示された（経済産業省、2006：15）<sup>18</sup>。さらに、その方法の例として、リスク評価すべき物質を優先的に評価する手法が挙げられた（同上）。こうした内容は、産業界の意見を反映したものであったといえる。

この委員会で議論された内容は、基本的に 2009 年の改正議論に引き継がれることになった<sup>19</sup>。なお、この委員会には環境省と厚生労働省の担当者もオブザーバとして参加していた<sup>20</sup>。

## （2）化審法見直し合同委員会における審議から法案作成（2008 年～）

化審法 2009 年改正に向けた議論が本格的に始まったのは、2008 年 1 月である。化審法を共同所管する厚生労働省、環境省、経済産業省（以下、三省とする）の審議会、すなわち、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

---

<sup>16</sup> 「化学物質の安全性情報 共有化システム検討 開示範囲など論点整理 産構審・化学物質小委」化学工業日報、2006 年 6 月 28 日。

<sup>17</sup> 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第 8 回資料 6 委員からの提出資料（中地重晴（有害化学物質削減ネットワーク代表）「化学物質管理のあり方に関する意見」）平成 18 年 12 月 11 日。

<sup>18</sup> 主体についての結論は出なかったものの、中間取りまとめでは「（アメリカおよび EU のリスク評価方法について触れた後に）今後、（中略）我が国なりの合理的なリスク評価体制を構築する必要がある。」としている（経済産業省、2006：15）。

<sup>19</sup> 経済産業省産業製造局化学物質安全室職員インタビュー2011 年 8 月 12 日。日本化学工業協会化学品管理部職員インタビュー2011 年 8 月 22 日。

<sup>20</sup> 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第 1 回資料 2 平成 18 年 5 月 25 日。

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の三つの下に「化審法見直し合同委員会（以下、合同委員会とする）」（委員長：中西準子独立行政法人産業技術総合研究所化学物質リスク管理研究センター長）が翌年の通常国会での法案提出を目指して2008年1月31日に設置された<sup>21</sup>。メンバーには、大学や研究機関に所属する化学や法学の専門家、化学、自動車、電機電子産業などの業界団体代表、環境NPOや主婦連といった市民セクタ代表らの有識者が入った。そして、その作業部会として、「化審法見直し合同ワーキンググループ（以下、WGとする）」（委員長：佐藤洋東北大学大学院医学系研究科環境保健医学分野教授）が設置された。WGには合同委員会におけるそれぞれの審議会メンバーの代表者が参加した。2008年1月から10月までの間に合同委員会3回、合同WGは4回開催され、WGにおいて実質的な内容が話し合われた。

リスク評価の在り方や役割分担に関する議論が行われたのは、第2回WG（2008年3月27日）であった。ここでは、国がリスク評価を行った方が信頼性は確保されるという考え方が提示され、審議会委員市民セクタ代表もこの考えにおおむね賛成した<sup>22</sup>。この考え方に対して環境省は、日本の規制文化にあった規制であるとして賛成の立場であった<sup>23</sup>。また、事業者への情報提供の程度については、業界団体代表（日本化学工業協会、化成品工業協会、電気電子4団体）が実効性や費用対効果の問題、現在の自主的取り組み（PRTRなど）への言及、企業秘密への配慮の要請、サプライチェーン全体の情報管理は産業界ではできないことなどを主張した<sup>24</sup>。

リスク評価にかかるコストに関する議論は、合同委員会で三省によって作成された、規制影響分析あるいは規制影響評価（Regulatory Impact Analysis または Regulatory Impact Assessment。以下ではRIAとする）が用いられた<sup>25</sup>。RIAの中では、REACH

---

<sup>21</sup> 「化学物質規制強化へ、政府が合同委を設置」朝日新聞、2008年1月31日。

<sup>22</sup> 有害化学物質削減ネットワーク職員インタビュー2011年5月9日。

<sup>23</sup> 環境省環境保健部化学物質審査室職員インタビュー2011年7月6日。

<sup>24</sup> 第2回ワーキンググループ2008年3月27日議事録

<http://www.meti.go.jp/committee/summary/0002440/gijiroku02.html>（最終閲覧2015年1月13日）。

<sup>25</sup> RIAとは、規制の新設あるいは改廃による影響を事前に定量的・定性的に分析することである。RIAは1990年代半ばから先進諸国で採用が広がり、現在OECD加盟国のすべての政府が新たな規制案を作成・実行する前に何らかの形でRIAを実行している（OECD, 2009=2011: 31）。日本では2007年3月に行政機関が行う政策の評価に関する法律（政策評価法）の政令改正が行われ、2007年10月1日以降に規制の新設・改廃が行われる場合には、事前にその影響を分析・評価して評価書を作成・公表することが義務付けられている（日本における規制の事前評価制度の概要については、たとえば木村（2009）、原田

規則のような全ての化学物質を事業者自らがリスク評価する網羅型の規制方法と、一部の化学物質を国が優先的にリスク評価するスクリーニング型（優先評価型）の規制方法という二つの規制方法について、費用と便益が比較検討された。その結果、費用面において網羅型はスクリーニング型に比べて多くのコストが必要となる一方で、便益面（人健康への影響、動植物への影響、国民（消費者）の信頼感及び安心感、技術革新・競争力への影響）では大きな差は認められないと判断されたため、スクリーニング型の方が費用対効果面で妥当であると評価された<sup>26</sup>。具体的には、産業界に生じるコストとして、網羅型はスクリーニング型に比べて化学産業側に 160 億円多く、ユーザー産業（自動車、電子電機等）側に 80 億円多く費用が必要になると試算された。また、行政に生じる実施コストとして、具体的な金額は示されなかったものの、網羅型はスクリーニング型に比べてリスク評価等の業務に係る負担が増大することによる人的・時間的なコストが増えることが予想され、日本ではそのような行政コストを負担することが困難であるとされた。

こうしたスクリーニング型に対するポジティブな評価は、効率的な規制方法を目指す経済産業省<sup>27</sup>、コスト負担の回避と競争力保持を目指す産業界<sup>28</sup>の選好と一致していた。また、スクリーニング型では国がリスク評価を行うため、信頼性の確保の観点を重視する市民セクタ<sup>29</sup>、国民の健康・安全や安心感を重視する環境省および厚生労働省<sup>30</sup>の選好とも一致していた。このときの大きな問題とされたコスト面<sup>31</sup>で結果がスクリーニング型を支持していたため、RIA は利害関係者の選好を後押しするものであり、その後の議論の中でも成立が危ぶまれるような利害関係者間の対立は生じなかった。

こうして作成された「化審法見直し合同委員会報告書（案）」は、RIA も添付する形

---

(2011, 135-137))。また、EU でも 2001 年に欧州理事会で規制の影響分析 (Impact Assessment。以下では RIA とする) を採用することが合意され、2002 年以降に経済、社会保障、環境分野で新しい規則や政策が作成される際に欧州委員会が RIA を行うことが定められた (European Commission, 2002)。なお、規制影響分析が政治的合意形成に与えた影響については、早川 (2014)。

<sup>26</sup> 第 3 回合同委員会(2008 年 10 月 23 日)配布資料 3。

<sup>27</sup> 経済産業省産業製造局化学物質安全室職員インタビュー-2013 年 1 月 24 日。

<sup>28</sup> 日本化学工業協会化学品管理部職員インタビュー-2011 年 8 月 22 日。

<sup>29</sup> 有害化学物質削減ネットワーク職員インタビュー-2011 年 5 月 9 日。

<sup>30</sup> 環境省環境保健部化学物質審査室職員インタビュー-2011 年 7 月 6 日。厚生労働省医薬食品局審査管理課化学物質安全対策室職員インタビュー-2013 年 1 月 24 日。

<sup>31</sup> 環境省環境保健部化学物質審査室職員インタビュー-2013 年 1 月 24 日。

でパブリック・コメント手続きに入り 2008 年 10 月末から約一ヶ月の間、意見募集が行われた<sup>32</sup>。法律内容を左右するような重要な変更はない形で答申に対する修正が行われ<sup>33</sup>、2008 年 12 月に最終報告書が作成された。その中では、「実効性や費用対効果の観点も考慮しつつ、収集するべく露関連情報およびハザード情報の範囲と種類を適切に設定することが重要となる。…（中略）…リスク評価は、国が責任をもって行い、そのための情報収集は、基本的には事業者が行うという体制が望ましい。」として、実効性や費用対効果の観点も考慮した情報収集範囲の設定の重要性が指摘され、リスク評価は国、情報収集は企業が行う体制が望ましいとされた（厚生労働省・経済産業省・環境省、2008: 8）。さらに既存化学物質のリスク評価について、「試験の実施等によってハザード情報を新たに取得する場合には相応の時間・費用が必要になること、国のリスク評価の実施体制等が限られていることも踏まえると、すべて化学物質について最初から一律にハザード情報を収集し詳細なリスク評価を行うことは迅速性・効率性の観点から合理的ではない」として、規制影響評価の通り迅速性・効率性の観点から網羅型のリスク評価方法を否定し、リスク評価の優先順位づけを行うとした（同上: 9）。経済産業省の試算では、手続きなどで企業に新たにかかる費用は、2020 年までに少なくとも総額 40 億円とされたが、リスクが高いものについて「優先評価化学物質」に指定して公表し、リスク評価に入ることになった<sup>34</sup>。

こうした見直しの方向性については、利害関係者からもおおむね支持されるものであった。化学業界は改正の大きな枠組みについては賛同するとし、今回の見直し内容は費用対効果の観点からも、また運用面での実効性・柔軟性の観点からも REACH 規則より優れていると評価している（豊田、2009: 29）。また、市民セクタからは 2020 年の WSSD 目標に間に合うようにリスク評価を 2020 年までに完了するという具体的な年次目標が明記されたことを評価した（中地、2008: 12）。

見直し合同委員会による最終報告書をもとに作成された法案は自民党内で経済産業部会において議論が行われたが、改正内容が基本的に前回の改正の内容を引き継ぐもの

---

<sup>32</sup> 意見提出者数 52（個人 12、団体 21、企業 18、不明 1）、のべ意見数は 254 件であった（環境省ホームページ <http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=10590> 2013 年 9 月 12 日最終閲覧）。

<sup>33</sup> 原田（2011: 130）の基準だと「実質的修正あり」と判断できるが、この例の場合、法律内容を具体的に左右するようなものとはいえなかった。

<sup>34</sup> 「全化学物質の届出、義務化 法改正へ」朝日新聞 2008 年 10 月 24 日。

であったため、与党内の意見は特に対決的なものにはならなかった<sup>35</sup>。このため、自民党や自民党所属議員は改正法案に対して特別な要求を出すことはなかった。その後、化審法改正法案は2009年2月に閣議決定された。

### (3) 国会における議論 (2009年4月～5月)

化審法2009年改正法案は、その後国会において衆・参両院の経済産業委員会、経済産業委員会環境委員会連合審査会によって審議が進められた。野党からは特に合同審議会においてREACH規則の内容と比べたときの改正法案の不十分性が指摘されたが、政府からは双方の目指すところは同じであり、国の実情に合わせた合理的な判断であることが主張された<sup>36</sup>。また、改正法案の内容は産業界への影響についても考慮した上での結論であり、輸出先としてもEUよりアジアが重要であることが強調された<sup>37</sup>。特に与野党から中小企業に配慮する必要性が指摘されたが、中小企業については既存化学物質の試験費用を国が負担することが示された<sup>38</sup>。法案は両院の審議を経たのち、野党の指摘等を組み込んだ附帯決議付きで2009年5月に可決、成立した。

## 第3節 EUにおけるREACH規則の成立過程

### 1. 経緯と課題

EUでは、1960年代以降に化学物質規制法が制定された。第2章でも検討したように、EUの化学物質規制法は日本と同様に用途別に規制されており、一般化学物質規制は三つの指令と一つの規制、すなわち、危険物質指令(Directive 67/548/EEC)、既存化学物質規則(Regulation EEC No793/93)、調剤指令(Directive 1999/45/EC)、新規化学物質指令(Directive 76/769 EEC)によって構成されてきた。

危険物質指令は成立当初、危険物質の表示などを義務付けるのみで使用について制限する内容ではなかったため、1970年代半ばから、イギリス、フランス、デンマークは

---

<sup>35</sup> 化審法2009年改正時の衆議院環境委員会委員インタビュー 2011年8月9日。

<sup>36</sup> 2009年4月8日衆議院経済産業委員会環境委員会連合審査会における細野哲弘政府参考人(経済産業省製造産業局長)、古川禎久環境大臣政務官の発言。

<sup>37</sup> 同上、細野哲弘政府参考人の発言。

<sup>38</sup> 中小企業が輸出入の大部分を占める物質については、平成二十一年度の新規予算として3億8000万円を計上して事業者に代わって国が安全性試験等を実施することが示された(2009年4月8日衆議院経済産業委員会環境委員会連合審査会における二階俊博経済産業大臣の発言)。

化学産業に対して使用する前に新たな物質について試験することを求める規制立法を行った。こうした加盟国の厳しい立法に直面した EU は、1979 年の危険物質指令の第六次指令改正を行った。この改正によって、市場に出る前に化学物質の安全性を確認する仕組みが形成された (Vogel, 2012: 154) <sup>39</sup>。

1979 年の危険物質指令第六次改正によって EU の化学物質管理システムは一応の完成をみたものの、それぞれの規制は細分化されて別々に改正が行われてきたため、法体系の複雑化が進んだ。また、1986 年の単一欧州議定書発効以前は、加盟国ごとの環境規制が主であったため、基本的には加盟国ごとに化学物質政策が進められていた。このため、加盟国と EU レベルの規制に多くの違いが生じるようになった。

1990 年代に半ばから加盟国各国および利害関係者の一部から生じた主な問題点は次の二点である (European Commission, 2001: 12-14; Nordbeck and Faust, 2003: 80-87; Selin, 2007: 74-76)。第一に、制度が複雑すぎるという点である。一般化学物質に対する指令 (directive) は、EU 加盟国各国が実施手法を独自に定めてよいことになっている。このため、加盟国間で化学物質政策の内容に違いが生じることになり、制度がより複雑化することになった。このことから、複数の細分化された規制を統一的な規制につくりかえる必要が生じた。

第二に、人の健康や環境を守る上で規制基準が不十分であるという点である。特に既存化学物質は十分に管理されていなかった。1981 年に行われた危険物質指令の第 6 次改正によって新規化学物質と既存化学物質が分けられたが、それ以前に流通していた約 10 万の既存化学物質が規制されない状態にあった。第 2 章でも検討したように、その後 1993 年の既存化学物質規則によって既存化学物質に対する規制ができたものの、その管理レベルは新規化学物質よりも低かった。また、EU の環境政策では、マーストリヒト条約以降は基本的に予防原則に基づくべきであるという考え方が示されているものの、化学物質政策には適用されていなかった。このため、欧州委員会、加盟国の一部、環境 NGO によって化学物質規制における予防のレベルが不十分である点が指摘された (Selin, 2007: 76)。

これらの問題点は 1990 年代後半に利害関係者間で共有されるようになり、また POPs 条約などの国際条約への対応も制度対応の具体的な課題となったため、加盟国や

---

<sup>39</sup> ただし、ドイツやイギリスといった自国のシステムを既に形成している一部の加盟国からは、批判もあった (Vogel, 2012: 154)。

EU レベルでの見直しが始まる背景となった。

この時期に、加盟国の中で見直しの推進力を担っていたのは、ヨーロッパ域内で最も厳しい化学物質規制を有していたスウェーデンである。スウェーデンは 1962 年に危険物質を扱う製品の製造事業者に対する規制を開始し、1969 年の環境保護法で環境に害があるすべての行為に対する立証責任の転換が行われた。また、1973 年には環境にやさしい代替物質を用いることを求める物質原則が法に組み込まれた。さらに 1985 年の化学製品法ではすべての化学製品に関する環境と公衆衛生に対する影響評価を事業者に課し、1994 年には世界で初めて水銀の拡散を禁止した。こうしたスウェーデンの化学物質政策は、人間の健康と環境保護に対する政治的な支持と、国内の化学産業の規模が比較的小さいという経済的な背景によって支えられてきた (Vogel, 2012: 156-157)。スウェーデンは 1995 年に EU に加盟した後、1998 年のはじめに EU レベルでの共通の化学物質管理とリスク評価の方針形成をめぐりイニシアチブを取り始めた。それらはオーストリア、デンマーク、フィンランド、オランダといった環境規制に積極的な加盟国の一部や、環境保護や消費者保護の NGO によって支持された (Pesendofer, 2006: 103-104)。

## 2. 成立までの過程

### (1) 欧州委員会による提案 (1998 年～2001 年)

1990年代末頃からは、規制に積極的なスウェーデン、イギリス、オーストリア、デンマーク、フィンランド、オランダといった国々から、EUレベルの化学物質政策の見直しの方向性について独自のアイディアが提出され、EU理事会においてインフォーマルな話し合いが進められた (ENDS, 1998a; 1998c)。EU理事会におけるより広範で抜本的な解決を求める声を受けて、欧州委員会も自ら化学物質規制の見直しを開始し、1998年11月に化学物質政策の課題等を示した (European Commission, 1998 ; ENDS, 1998d)。この中では、既存の四つの指令および規則の内容について再検討を行い、それぞれの規制の課題を示した。また、加盟国間の規制が域内市場にとってバリアにならないような人間の健康と環境を保護する高いレベルの規制の必要性があるとした。特に重要な点として、ハザードの特定、ハザードの特定・リスク評価・リスク管理の区別およびその中での「立証責任」、既存化学物質への対応を挙げた (European Commission, 1998 : 1, 8)。その後、1999年5月に加盟国各国の環境大

臣によるEUの化学物質政策の欠点を批判する共同声明が出され、同年6月のEU理事会において化学物質政策を見直す正式答申がまとめられた (Selin, 2007: 77)。

EU理事会の要請を受けた欧州委員会は、その後の2年間で化学物質の見直し案をまとめることになった。この見直し案の取りまとめは主に環境総局のイニシアチブによって進められた。この際に、環境総局委員でスウェーデン緑の党のマルゴット・ヴォルストロム (Margot Wallström) が特に積極的に関わった。ヴォルストロムは、環境総局内で化学物質規制の最優先課題の一つにした。また、環境総局はスウェーデンの官僚や、新たな政策を支持する国の代表と協力して規制案を作成した (Pesendofer, 2006: 104; Selin, 2007: 77)。ただし、規制案を策定する段階はあくまで欧州委員会が中心的な役割を果たしていたため、スウェーデンを中心とする加盟国や他のアクターが果たした規制案に対する影響力は限定的なものであった<sup>40</sup>。

2001年2月に欧州委員会は REACH 規則の原型となる「将来の化学物質政策のための戦略に関する白書」を示した (European Commission, 2001)。その内容は、新規化学物質と既存化学物質の区別を排して、予防原則に基づき市場に流通するすべての化学物質についてリスク評価を行うという「ノーデータ、ノーマーケット (no data, no market)」の原則を採用する、従来の規制方針を大きく転換させる内容であった。具体的には、生産量1トン以上のすべての化学物質についてリスク評価を含む様々な情報をデータベースに登録を企業に義務付けている。また、データの作成と評価、その物質の用途におけるリスク評価の責任を企業に移行するという立証責任の転換が示された。さらに、化学物質の製造や輸入を行う化学メーカーのような川上ユーザーだけでなく、最終製品を作る組立製品メーカーのような川下ユーザーに対しても安全性評価の責任を負って用途や暴露量について情報提供が義務付けられるなど、産業界が規制当局に提出すべき情報が幅広く、企業の説明責任を重くする内容であった。この提案は、登録 (R<sub>e</sub>gistration)、評価 (E<sub>v</sub>aluation)、認可 (A<sub>u</sub>thorisation)、化学物質 (C<sub>H</sub>emicals) の頭文字をとり、REACH と呼ばれるようになった。

新たな化学物質規制に対して、環境総局と企業総局は現在の化学物質法体系を改善するために規制を変更するという立場は共有していたものの、個別の内容に対する立場は異なっていた。個別の内容について、環境総局は長期的な視点に立ってより高い環境保

---

<sup>40</sup> 欧州委員会企業総局職員 (REACH Unit) インタビュー2013年3月19日。

護レベルとなることを望み<sup>41</sup>、企業総局は企業にとって扱いやすい内容になることを望んでいた<sup>42</sup>。このことは、白書の序文で高レベルでの人の健康および環境の保護と域内市場の効率的な機能と化学産業の競争力の確保を同時に目指すことが示されている点にも表れている。

白書作成後、欧州委員会は2001年4月に、企業、NGO、加盟国代表、欧州委員会が参加する利害関係者の最初の会議を開いた<sup>43</sup>。そこでも白書に対する賛成や批判を含む様々な意見が示された。

白書に対して肯定的意見を示したのは、加盟国の環境閣僚、スウェーデンなどもともと改革に前向きで合った国々、議会における環境派、NGOである。環境閣僚によるEU理事会では、2001年6月に白書への支持を表明した。また、個別の国としてたとえば、イギリスは白書に対して大枠で賛成の立場を表明し、よりスムーズで効果的な制度になるような提案を欧州委員会に行っている<sup>44</sup>。欧州議会については、スウェーデン緑の党で欧州議会議員のインガー・ショーリング (Inger Schöling) がラポルトユールを務めた環境・公衆衛生・消費者政策委員会において、2001年10月に政策を具体化させるための報告書が作成された (European Parliament, 2001)。その中では白書の内容を歓迎すると共に製造量年間1トン未満の化学物質についても登録を求めることや、すべての物質について代替原則を採用すべきであることなど、白書より厳しい規制が含まれていた。これらは欧州議会において討議され、同年11月に一部修正する形で採択された。またNGOについて、たとえば欧州環境事務局 (European Environmental Bureau: EEB) は白書の内容に対して歓迎した上で、知る権利を強調し化学物質の消費者に対する情報公開を求めると共に、危険物質についてはより安全な代替物質に変更するように立法することを求めた<sup>45</sup>。

---

<sup>41</sup> 欧州委員会環境総局職員 (Chemicals, Biocides and Nanomaterials Unit) インタビュー2013年3月18日。

<sup>42</sup> Agra Europe (2000: 9), 欧州委員会企業総局職員 (REACH Unit) インタビュー2013年3月19日。

<sup>43</sup> “Stakeholders’ Conference of the Commission’s White Paper on the Strategy for a Future Chemicals Policy” Programme, 2 April 2001 (Borschette Centre, Brussels). (Amcham REACH Committee 委員からの提供資料)

<sup>44</sup> Chemicals & GM policy Division, Department for Environment Food and Rural Affairs, *New EU Chemicals Strategy Position Statement by the UK government and the Devolved Administrations*, December 2002. (Amcham REACH Committee 委員からの提供資料)

<sup>45</sup> EEB, “EEB first comments to the White Paper on the future EU Chemicals Policy”,

一方、化学業界は白書に対して反対の意見を示した。たとえば、欧州化学工業連盟 (European Chemical Industry Council: Cefic) は、白書の政治的な目的については賛成するものの、欧州委員会が設定しているタイムスケジュールが拙速すぎること、社会的・経済的な影響を考慮していないこと、政策へのグローバルな参加が行われていないこと、高懸念物質の認可のシステムが効果的ではないことなどを批判した<sup>46</sup>。また、イタリア化学工業連盟 (Federchimica) は、白書の内容について中小企業に対する配慮が足りない点などを批判した<sup>47</sup>。

## (2) 欧州委員会による再ドラフト (2001年～2003年)

その後、2001年から2003年にかけて欧州委員会による再ドラフトが開始された。2001年の欧州委員会の白書への反応に対応する形で、欧州委員会と利害関係者間で環境保護、動物保護、コスト、競争力などについて多くの会合が開かれた。また、2003年5月から6月にかけてインターネット・コンサルテーションが開かれ、幅広い利害関係者からの意見集約が図られた。この際、加盟国、議会、環境および健康に関連するNGO、加盟国以外の政府や団体といった多様な利害関係者によって6400もの意見や質問が寄せられた<sup>48</sup>。

また、REACH規則の規制範囲の広さから加盟国以外の政府からも批判の声が寄せられた。たとえば、アメリカは環境や人間の健康保護に対する必要性に共感しながらも、システムそのものにコストがかかる点や複雑さ、グローバルな貿易に対する悪影響について批判した<sup>49</sup>。また、日本政府はREACH規則の目的や問題解決に向けた姿勢は認めながらも、企業への負担が必要以上に重いことや、貿易障壁になるおそれがある点など

---

April 2001. (Amcham REACH Committee 委員からの提供資料)

<sup>46</sup> Paul van Eijsden (Cefic), “EU Chemicals Policy Review Contribution from Chemical Industry”, 2 April 2001 at “Stakeholders’ Conference of the Commission’s White Paper on the Strategy for a Future Chemicals Policy” (Borschette Centre, Brussels).

(Amcham REACH Committee 委員からの提供資料)

<sup>47</sup> Giorgio Squinzi (Federchimica), “Position of SMEs”, 2 April 2001 at “Stakeholders’ Conference of the Commission’s White Paper on the Strategy for a Future Chemicals Policy” (Borschette Centre, Brussels). (Amcham REACH Committee 委員からの提供資料)

<sup>48</sup> コンサルテーションにおける意見について詳しくは企業総局のホームページ

([http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/documents/reach/archives/consultation/contributions/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/documents/reach/archives/consultation/contributions/index_en.htm) 最終閲覧 2015年1月16日) を参照されたい。

<sup>49</sup> “Comments of the United States on the European Commission’s Draft Chemicals Regulation” (同上)

を批判した<sup>50</sup>。特に EU 域外企業にとっては手続き上、不利になる側面が含まれていたため、現地の団体も様々な働きかけを行った<sup>51</sup>。

これらを経て、2003年10月に REACH 規則の最終提案が出来上がった (European Commission, 2003)。企業総局と化学工業系の企業や業界団体が時に協力しながら特に激しくロビイ活動を行ったことにより<sup>52</sup>、その実質的な規制内容は 2001 年の最初の提案より弱まった<sup>53</sup>。特に Cefic は白書公表後の早い段階からヨーロッパ域内の 11 企業が協力するパイロットテストを企画・実施することによってリスク評価に要するコストを試算し、白書の内容の問題点を具体化したうえで、REACH 規則をより費用対効果のよい実施ができるようなシステムにするように働きかけた<sup>54</sup>。しかし、欧州委員会による修正提案は、WSSD 目標など EU の持続可能な発展戦略の内容が強く意識されたものとなり、規制の基本的な方向性は維持された (Selin, 2007: 80)。

一方、最終提案がまとまった 2003 年から REACH 規則をより運用しやすいものにするために REACH 実施計画 (REACH Implementation Projects。以下、RIPs) が開始された。RIPs ははじめ、欧州委員会提案に基づいて今後の方向性が話し合わせ、加盟国や産業界の間でいかに制度を具体的にしていくかという点が話し合われたため、実質的にはコミトロジー手続きと似た役割を果たした。RIPs は、テーマ別に RIP1 から RIP7 までで構成され、テーマごとに具体的な調整が行われた。RIPs の議論は、欧州委員会の提案内容を前提とされたため、はじめから議論に参加していなかった川下企業など一部の企業には非常に不利で意見が通りにくい状況となった<sup>55</sup>。

### (3) 共同決定手続き期間 (2003 年～2006 年)

---

<sup>50</sup> The Japanese Mission to the European Union, “Comment by the Government of Japan on the draft consultation document concerning The New Chemical legislation- the REACH system” July 10, 2003. (同上)

<sup>51</sup> Amcham REACH Committee 委員 2013 年 3 月 21 日インタビュー。

<sup>52</sup> Cefic 職員 (REACH 担当) インタビュー 2013 年 3 月 18 日; Selin(2007: 80)。

<sup>53</sup> 具体的には、次の四点である。1) 年間 10 トン以下の製造あるいは使用される化学物質に対するリスク評価を登録の際に事業者に求めない、2) ポリマーと既に届け出がされている物質の登録免除の問題、3) 既存化学物質に対して要求する代替化を減らす、4) 製造者に対する幅広い企業秘密に対する保護を導入し一般向けの情報提供を減らす。

<sup>54</sup> Cefic (REACH 担当) インタビュー 2013 年 3 月 18 日。Cefic によるパイロットテストの結果報告書は以下。(Risk & Policy Analysts Limited, “Pilot trial of the Cefic Thought Starter” March 2002.)

<sup>55</sup> Amcham REACH Committee 委員 2013 年 3 月 21 日インタビュー。

欧州委員会によって EU 理事会と欧州議会に対して最終提案が提出された 2003 年 10 月以降は、共同決定手続き期間に入った<sup>56</sup>。最終提案決定後に、環境総局、企業総局、欧州産業連盟 (UNICE)、欧州化学工業連盟 (Cefic)、欧州環境事務局 (EEB)、世界自然保護基金 (WWF) の代表者レベルで話し合いが行われていた。しかし、白書が出される前後の時期以降、欧州委員会、加盟国政府、環境団体、労働組合など様々なアクターがそれぞれコストの試算や RIA を行い<sup>57</sup>、REACH に必要なコストに対する評価は分かれる状況であったため、実質的調整が進まない状況に陥った。特にコストの議論は産業競争力の議論と結び付けられて進められた (ENDS, 2003)。欧州委員会による RIA と Cefic など企業側の RIA が異なったことから、一部の加盟国や企業から現行の規制案の撤回や抜本的な大幅修正を求める声が強かった。一方、NGO からは RIA の手法が企業寄りである点、特にコストの論点に重点が置かれており便益に光が当たっていないと批判されていた (EEB, 2003: 6)<sup>58</sup>。

こうした RIA をめぐる対立に対し、欧州委員会 (環境総局と企業総局) と産業界 (UNICE と Cefic) が了解覚書を交わし、産業界が出資する形で第三者機関への委託による RIA が行われた (KPMG, 2005: 5-6; ENDS, 2005b; 徳増, 2006: 8)。この RIA は 2004 年 3 月から 2005 年 4 月までコンサルタント会社である KPMG に委託されて、REACH がもつ企業および技術革新に対する潜在的な影響について分析されることになった。RIA は欧州委員会が全体の調整を行いながら多くのアクターが RIA に関わる形で進められた。中小企業を含む産業界のみではなく、労働組合、環境・消費者 NGO など開かれた利害関係者の参加するワーキング・グループが結成され、その上位グループが RIA 実施の監視を行った。RIA の実施には、化学産業だけでなく幅広い産業団体やアメリカや日本の産業団体も入ったコンソーシアムが関与し、自動車、フレキシブル

---

<sup>56</sup> なお、2004 年に EU では加盟国が増えたが、REACH 規則の骨子は既にできていたことや新加盟国がまとまって行動をしなかったこと等によって、REACH 規則の内容にほとんど影響を与えなかった (Selin, 2007: 84)。

<sup>57</sup> 初期のコスト試算について、たとえば ENDS (2002)。また、RIA の一部について企業総局の HP にも掲載されている ([http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/documents/reach/archives/impact-assessment/index\\_en.htm#h2-4](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/documents/reach/archives/impact-assessment/index_en.htm#h2-4) 最終閲覧 2015 年 1 月 16 日)。その数は 40 にものぼる (ENDS, 2005b)。

<sup>58</sup> こうした EEB や WWF といった NGO からの批判に対して、企業総局の Egbert Holthuis は、企業総局が行っている RIA は産業界にかかるコストのみに焦点を当てているのではなく、便益にも焦点を当てていると説明している (EEB, 2003: 6)。

包装、無機化学、電気といった四つの産業のサプライチェーン企業に対するトップダウンおよびボトムアップによるインタビューを行った。その結果、中小企業等は対応の難しさやコスト負担の大きさといった影響を受ける可能性があるものの、総じて REACH による産業界への影響は対処可能であると評価された(KPMG, 2005: 1-4, 23-36)。

この RIA によって、2005 年春以降は利害関係者間で規制案に対する大枠の政治的合意が達成され、その後は利害関係者間で規制案をいかに実行可能なものにするかという調整が行われることになった<sup>59</sup>。企業側の見解の変化は、特に最も激しくロビー活動を行った化学産業最大の業界団体である Cefic が REACH 規則に対する意見パンフレットにおいて、RIA の前後で批判的な見解からより肯定的な見解に内容を変化させたことにも表れている<sup>60</sup>。そして、REACH 規則は 2000 年に策定された EU 全体の経済・社会政策であるリスボン戦略にも合致する内容で、EU 域内の競争力を阻害するものではなくむしろ競争力を持つための前進とも理解されるようになった<sup>61</sup>。

共同決定手続き期間において、欧州議会内では 9 つの委員会で審議され、環境委員会が議論を主導し、産業委員会および域内市場委員会がそれに次ぐ役割を果たした。2005 年のはじめから全ての委員会は公聴会を開始し、そこには欧州委員会、オランダ・アイerland・ルクセンブルクの議長国、加盟国、産業界、コンサルタント、NGO、メディアの代表者を約 1000 人が出席した (ENDS, 2005a: 56)。一方、同じ時期に EU 理事会では、アドホック・ワーキンググループの議論を経て主に環境理事会と競争力理事会で議論が行われ、競争力理事会が主導した<sup>62</sup>。競争力理事会では同じ時期にフランスの提案によって化学物質の登録や評価の計画といった REACH 規則の実施を担う、新たな

---

<sup>59</sup> 欧州委員会企業総局職員(REACH Unit)インタビュー2013年3月19日、ENDS(2005b); 徳増(2006: 8)。

<sup>60</sup> Cefic による REACH 規則に関する意見パンフレットの論調は 2004 年 5 月の段階で批判的であったが(Cefic "REACH: Approach of the European Chemical Industry to an Effective New Chemicals Policy for Europe")、2005 年 5 月の段階では相対的に肯定的になった(Cefic "Working better, Working for everyone: Recommendations to enable REACH to deliver in practice") (Amcham REACH Committee 委員からの提供資料)。

<sup>61</sup> REACH Workshop に関する欧州理事会議長国 (当時) ルクセンブルクによるプレスリリース("REACH Workshop: the Presidency concludes that REACH constitutes less of a brake than an asset for competitiveness in Europe." 2005 年 5 月 12 日, <http://www.eu2005.lu/en/actualites/communiqués/2005/05/12reach-cdp/index.html> 最終閲覧 2015 年 1 月 16 日)。

<sup>62</sup> 2004 年の段階で欧州委員会はリスボン戦略の観点から REACH 規則の議論を競争力理事会における議論として位置付けていた(European Commission, 2004: 73)。

組織（ECHA）の設立に向けた話し合いが開始された（ENDS: 2005c）。

環境委員会でラポルトユールを務めたイタリア社会党の欧州議会議員であるガイド・サッコニ（Guido Sacconi）は厳格な規制内容を含む修正提案を進めたが（ENDS, 2005a: 57）、中小企業対策には一定の配慮を示し<sup>63</sup>、中小企業に対する負担軽減策を成立させた。また、ヨーロッパ最大の化学業界を有しているドイツとの調整を慎重に行った<sup>64</sup>。これによって、議会内で党派を超えて合意を得ることに成功した<sup>65</sup>。

また、理事会でもこの期間に、競争力の確保と健康および環境の目的との間で一定の歩み寄りが図られた<sup>66</sup>。特に化学物質を登録する際に一つの物質について複数の企業が登録すると無駄なコストが生じる点が批判されていたが、2004年7月にこうした登録コストを削減する手法としてイギリスおよびハンガリーによって共同提案された「一物質一登録制度（One Substance One Registration: OSOR）」によって、企業への負担が減らされることになったためである。OSORは、イギリスが中心となって検討した案であり、試験データを有する企業が原則としてそれを共有する仕組みとして、中小企業の負担を軽減することも一つの目的とされた（ENDS, 2004a; 2004b; 2004c; 2004d）<sup>67</sup>。REACH規則によって生じる中小企業の負担は加盟国にとって共通した課題であり、主に環境NGOが反対していた動物実験も最小限にできるため、企業に限らずほとんどの利害関係者に支持された。また、これとは別に1~10tの物質に関して規制を緩和するターゲット・アプローチ、ヘルプデスクの設置やガイダンス文書の作成等について、中小企業が規制順守に向けた支援を実施について合意された。

欧州議会の各委員会において議論が進められた後、第一読会では2005年10月に環境委員会での採決が行われ、同年11月に本会議採決が行われた。その後、2005年11月各理事会で議論がおこなわれ、同年12月に競争力理事会で政治合意が成立した。2006年以降は欧州議会およびEU理事会による第二読会において内容の具体的な合意形成が行われた。そして、2006年12月にREACH規則は成立した（ENDS, 2007: 47）。成

---

<sup>63</sup> EurActive “Interview – Gurido Sacconi MEP on REACH” 2005年9月13日。

<sup>64</sup> 欧州議会議員（緑の会派）2013年3月22日インタビュー。

<sup>65</sup> EurActive “Cross-party agreement on REACH emerges in Parliament” 2005年11月10日。

<sup>66</sup> International Herald Tribune “EU Readies New Bill on Chemicals” 2005年11月15日; ENDS (2005d)。

<sup>67</sup> OSORは、REACH規則の実施コストを最低7700万ユーロ、おそらく63億1000万ユーロ削減できると試算された（ENDS, 2005a）

立した規制内容は、企業に対する譲歩はあったものの、基本的には最初の提案が守られた(Selin, 2007: 87)。REACH 規則は加盟国に直接適用される内容であるが、具体的な施行に向けた内容調整については前述した RIPs において、REACH 規則の内容を受けてその後も継続審議された。また、REACH 規則の実施を担う ECHA は、REACH 規則の施行に合わせて 2007 年 6 月 1 日にフィンランド・ヘルシンキに設立された。ECHA は独立した規制機関であり、REACH 規則の登録や手続きについての管理や調整を担い、加盟国および EU 機関に対して情報提供や科学的・技術的アドバイスをを行う役割を担う。

#### 第 4 節 比較分析

以上、二つの規制について、EU と日本の政策過程を検討してきた。以下では、第 1 章で示した枠組みに即して理解して観察されることを比較分析したい。なお、特に化審法 2009 年改正と REACH 規則成立の過程では、規制の実施やリスク評価に関するコストが企業負担の程度に大きく影響するため、RIA を通して利害関係者間で盛んに議論が行われた。このため、特にコストの論点にも焦点を当てて分析を行う。

まず、日本は経済産業省のイニシアチブによって化審法 2009 年改正の方向性を決める議論が進められた。この中では、企業や業界を含む利害関係者間でとの話し合いを行い、企業負担が軽くかつ合理性やコストを重視した実効性のある規制方針が固められた。具体的には、経済産業省が主導した化学物質政策基本問題小委員会において、化審法改正を見据えて「我が国なりの合理的なリスク評価体制を構築する」というリスク評価の制度に対する方針を示した点にそれが現れている。この方針は 2009 年改正の議論が合同委員会や WG で話し合われる際にも、引き継がれることになった。

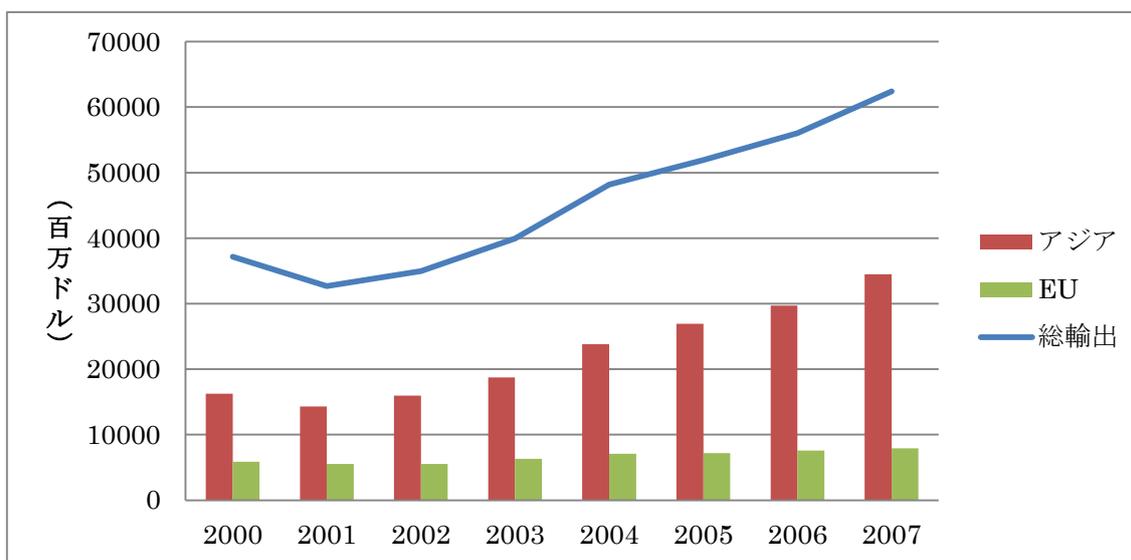
こうした化審法改正における経済産業省の主導的な役割は、1973 年に化審法が成立する以前から通商産業省がこうした化学品を扱う業界に対して行政指導を行うなどの権限を有しており、化審法制定にあたって主導的な役割を果たしたことに加え、その後の改正にあたって主導権を発揮してきたためであると考えられる。これにより、現在厚生労働省と環境省との共管体制がとられながらも、化審法 2009 年改正過程では初期の段階で経済産業省が主導権をとって、企業負担の押さえる方向性が形成されたといえる。

もし仮に環境庁が設立された 1971 年の段階で、環境庁が環境規制の権限を十分に有していたならば、1971 年末に起きた新潟県沖タンカー乗り上げ折損事故が生じた際に本格化した PCB 問題への対応の段階で各省庁をまとめる中心的な役割を果たしたものと考えられる。そしてその後、PCB 等の規制に関する法制化の動きが強まった際にも、化審法の制定において環境庁が主導的役割を果たしたと考えられる。そうなれば、環境庁は化審法を最初から所管し、その後の改正においても主導権を握っていただろう。つまり、環境庁に十分な規制権限が備わっていれば、化審法 2009 年改正においても産業界の意見はそれほど反映されなかったはずである。

また、コストの論点については、REACH 規則のような網羅型の規制との比較が焦点となった。先に確認したように、予め経済産業省の主導により利害関係者間で化審法 2009 年改正の基本的な方向性について、REACH 規則とは異なる独自の合理的制度を目指すという方向性が形成されていた。その後の改正論議にあたり、利害関係者の間で検討された国がリスク評価を行う優先評価型（スクリーニング型）は、効率性、コスト、信頼性、健康、安心といった点であらゆるアクターの利害に一致する内容であった。こうしたアクターが有する選好と RIA による優先評価型に対するポジティブな評価が合致したため、RIA が各アクターの認識を支持し選好を後押しする役割を果たした。このため、法案形成や国会議論の中でもアクター間の決定的な対立が生じることなく企業の負担を抑える規制手法がとられることになった。こうした規制手法は当時与党であった自民党にとってもこの改正法案は前回の改正を引き継ぐ内容であったため、自民党やその所属議員からは反対する意見は生じなかった。また、図 2「日本の化学製品の輸出先」で示す通り、日本の化学製品は主にアジア向けであるため、輸出先との関係からも効率性・経済性の観点からして、日本の規制手法は理にかなったものであった。

さらに、法の実施に責任をもつ三省庁にとって、RIA において行政コストが多くかかることが示された網羅型は、規制内容を着実に実施するという点において障害となる内容であった。このため、実施を担う経済産業省にとってスクリーニング型は三省にとって行政コストの観点から望ましい結論であった。このように日本では、法案作成の早期から被規制主体が参加し実施までを見越した法案作成が行われたという点で、政策形成過程がボトムアップ的であったといえる。

図 2：日本の化学製品<sup>68</sup>の輸出先



出典：UN データベースから筆者作成

一方、EU の場合は、1990 年前後から加盟国の規制を統一するための新たな規制づくりの最初の段階で、欧州委員会とりわけ環境総局が主導権を握ってトップダウン的に改革の方向性が提示された。REACH 規則において、「ノーデータ、ノーマーケット (no data, no market)」という原則をとり、政策課題を具体的に設定している。こうして作成された白書は、企業負担の重い厳しい内容であり、その大枠の内容は基本的に最終決定まで維持されることになった。

環境総局と企業総局の双方が白書を担当したにも関わらず、環境総局が主導的な役割を果たすことができたのは、REACH 規則の策定の議論が始まったのが単一欧州議定書の策定以降であり、新たな EU レベルの化学物質規制の必要性について多くの利害関係者の合意が形成されていたことが大きかったと考えられる。加盟国から EU レベルへと環境政策の権限が移行されたことで欧州委員会がイニシアチブをとることのできる制度的条件が整っていた。また、加盟国や企業を含めて化学品のスムーズな流通を行うために、新たな規制を形成する時期にあるという共通認識が形成されていた。特に REACH 規則に関しては対象とする領域の広さから加盟国や NGO など熱心に推進しようとする利害関係者も多かったため、環境総局が化学物質規制において主

<sup>68</sup> 化学製品の定義については、本章注 3 を参照されたい。

導権を発揮する条件が整っていたといえる。

もし仮に、単一欧州議定書で環境規制の制定が加盟国から EU レベルに移行せず、加盟国が個別に化学物質規制を制定していたなら、化学物質規制改革に関する加盟国の立場を超えた共通認識は形成されず、そもそも REACH 規則のような化学物質規制は成立しなかったものと考えられる。また、欧州委員会の中でも環境総局に十分な政策立案権限が与えられていなかったならば、EU レベルの化学物質規制が策定されることになった場合に、企業総局がイニシアチブを発揮して企業負担がなるべく軽くなるような規制案が作成されたはずである。つまり、欧州委員会、とりわけ環境総局に十分な規制権限が与えられていなかったならば、REACH 規則のような企業負担の重い規制は成立しなかったであろう。

また、コストの論点について、EU では環境総局主導によって形成された白書の内容をめぐるアクター間では大きく選好が異なっており、規制案が提案された後も規制案の成立が危ぶまれるほど特に産業界の負担に対する反発が大きかった。しかし、欧州委員会と産業界が合意の上で第三者機関に委託し、RIA の前提や方法についてアクター間で認識が共有されたうえで実施された RIA において、コストや競争力の問題も含めて規制が実行可能なものであると評価された。このため、RIA が主に産業界の認識を変化させ、規制に反対するのではなく、より規制を運用可能なものに働きかける方向へと選好へと変えた。これにより、REACH 規則の内容をめぐるアクター間の対立が和らぎ、成立に向けた実質的調整が行われることになった。その後の共同決定手続き期間でも、企業の技術革新や競争力が保たれるように中小企業に対する配慮がおこなわれたことによって、リベラルと社民との間で企業に一定程度負担を求める政治的合意が形成された。このため、白書が形成された後の利害関係者の調整という点からは、日本より EU で RIA が政治的合意形成に有効に機能したといえる。

こうして成立した REACH 規則は加盟国に対して直接適用されたが、欧州委員会は実施に対する権限を持たないため、実質的な実施に向けた調整は RIPs でおこなわれた。しかし、RIPs は REACH 規則の規制案が前提として議論が進められた。このため、議論に最初から参加していなかった川下企業は非常に不利な状況に置かれ、利害関係者間での調整は不十分であった。このように、EU では法案作成や実施に向けた調整を産業界がコミットした時期が遅かった点で、トップダウン的な政策形成であったといえる。

このように、本研究の枠組みに即して考えると日本と EU では主導する規制主体の違いや実施に対する権限の違いによって、政策形成の特徴も異なっていたことが明らかになった。つまり、日本では政策実施までの責任を担う経済産業省が主導的に政策形成を行い、企業との調整を行うボトムアップ的な立法が行われたため、企業負担の少ない規制内容が成立した。一方、EU では環境総局が白書形成にあたって主導的な役割を果たし、その内容が最終的な規制内容にも引き継がれることになった。欧州委員会によって企業との調整はその過程で行われたものの、実施に向けた具体的ルール形成は最初に定められた方向性を元に議論が進められるトップダウン的な決め方となったため、企業にとっての負担は重い規制内容が成立することになった。これにより、既存化学物質に対する規制改革が共通の政策課題を有しながらも、成立した規制内容では日本に比べて EU で企業の説明責任が重くなったといえる。

## 第 5 節 小括

第 3 章では、日本の化審法 2009 年改正と EU の REACH 規則の成立過程を分析することで、製造・使用段階の化学物質規制について検討を行った。

第 1 節では日本と EU の規制内容の違いや分析上の課題を示した。化審法 2009 年改正内容と REACH 規則の内容を比較すると、リスク評価の対象範囲、リスク評価主体、情報提供範囲の三点で大きく異なっており、いずれも REACH 規則の方が企業の説明責任が重い内容であった。既存化学物質の規制改革という共通の政策課題に対応するための改革でありながら、こうした違いはなぜ生じるのかを分析することが本章の課題であることを示した。

つぎに、第 2 節、第 3 節では日本と EU の事例について検討を行った。まず、日本では、カネミ油症など PCB による健康被害を契機として化審法が 1973 年に制定された際に、規制の実施に対しても権限を有した通商産業省が中心的な役割を果たし、その後の改正でも主導的役割を果たしたことを示した。この状況は 2009 年改正時にも引き継がれ、経済産業省が改正前の化学物質政策の利害関係者も交えた審議会において、リスク評価の在り方に関する方向性を定める役割を果たした。この議論は基本的に改正議論にも引き継がれたことから、企業負担の軽い規制内容が成立した。

一方、EU では加盟国ごとの化学物質政策と規制の複雑化が進み、EU レベルの統一な規制を作る必要性が生じた。白書を形成する段階で環境総局がイニシアチブを発

揮して企業負担の重い内容を規制方針に掲げた。その後の議論において企業側の主張が組み入れられたものの、基本的に白書の内容が引き継がれることになったことから、企業負担の重い規制内容が成立した。また、はじめに決められた規制内容に従って実施計画（RIPs）が定められたため、トップダウン的な政策形成となった。

最後に、第4節では第1章で示した分析枠組みをもとに、日本とEUの事例の比較分析を行った。その結果、日本では実施に対して権限を持つ経済産業省が、ボトムアップ的に政策形成を行い、EUでは実施に対して権限を持たない環境総局が、トップダウン的に政策形成を行ったことにより、日本の化審法2009年改正に比べて、EUのREACH規則の方が企業の説明責任が重い内容が成立したことを示した。また仮に両者において異なる組織が規制権限を有していた場合には、こうした規制は成立しなかったであろうことも確認した。

## 第4章 電気電子製品に使用される化学物質に対する規制

第4章では、電気電子製品に使用される化学物質に対する規制について分析する。本章では、電気電子製品内に含まれる有害化学物質の削減が課題となった日本のJ-Moss 制定過程とEUのRoHS指令の成立過程を分析することで、規制対象や規制方法に違いが生じた理由を明らかにする。まず、電気電子製品に使用される化学物質規制を概観し、日本とEUにおける規制の違いや分析上の課題を示す(第1節)。そのうえで、それぞれの規制成立前までの状況や課題を示したうえで、日本のJ-Moss 制定の過程と、EUのRoHS指令の成立過程を検討する(第2節、第3節)。これらについて、第1章で示した分析枠組みを用いて、日本とEUの事例の比較分析を行いたい(第4節)。

### 第1節 電気電子製品に対する化学物質規制

電気電子製品に対する化学物質規制とは、電気電子機器に含まれる有害化学物質の使用に対する規制である。電機電子機器を製造する際に含まれる有害化学物質の存在は以前から認識されていたが、世界的にも製造量が増加しそれらが輸出入されることによって製品が広まる一方で、廃棄される際には前処理をされずに大量の廃電気電子機器の埋め立てや焼却が行われていることが1980年代から問題化してきた。

国際的にもE-Waste(電気電子機器廃棄物)問題に対する規制が認識されるようになり、特に2000年代から国を超えた取り組みが広まるようになった。その際に用いられたのが、1989年に締結され1992年に発効した「有害廃棄物の国境を越える移動及びその処分の規制に関するバーゼル条約」である。バーゼル条約は、もともと有害廃棄物の国境を越える移動によって生じる環境汚染などが1980年代に問題化して、OECD及び国連環境計画(UNEP)が中心となって締結が行われた、有害廃棄物の国境を越える移動などを規制する枠組みや手続きを規定した条約である。2年ごとに開かれる(気候変動枠組条約)締結国会議(COP)の第7回会議(2004年10月)の決議では、電気電子廃棄物の削減及び環境上適正な処理推進のためのパートナーシップが最優先課題の一つに挙げられ、それによるプロジェクトが地域ごとに開始された。さらに第8回会議(2006年11月)にはE-Waste問題の解決に向けてのナイロビ宣言が採択されたことで、一層国際的な取り組みが強化されようとしている。

こうした電気電子機器廃棄物に含まれる有害化学物質に対する規制は、日本や EU においても存在していなかった。日本では、使用済み製品に対する規制として、家電リサイクル法、資源有効利用促進法、廃棄物処理法によって処理が進められてきたためほとんど問題視されてこなかったが、国際的な議論の高まりや一部が回収されずに廃棄物として埋め立て処分されている状況に対応する必要性が生じた。また、EU 各国では廃電気電子機器の約 90%が前処理を行わずに埋め立てや焼却が行われている状況にあり、埋め立て場や焼却場の環境汚染問題が深刻化する状況にあった。また、国ごとに法整備の状況が異なっており統一した規制を作る必要性があった。

こうした状況下において、電気電子製品に含まれる有害化学物質に対する規制として 2006 年に成立した日本の資源有効利用促進法政省令改正（特に J-Moss）と EU で 2003 年に発効した電気電子機器における特定有害物質の使用制限指令（RoHS 指令<sup>1</sup>）は、その対象製品の範囲や規制方法について異なっている（図 4-1 「J-Moss と RoHS 指令の内容比較」）。具体的には、次の三点にまとめられる。

第一に、規制レベルである。日本の J-Moss においては、新たな法律を制定せずに JIS 規格を政省令に組み込み、資源有効利用促進法の政省令改正という形で対応が行われた。一方、EU の RoHS 指令では、EU 法の二次法として制定され、加盟国においても国内法化された。つまり、J-Moss では JIS 規格が省令に引用されることによって規制されている。このため、業界が主導的にその内容を決めることができる。また、違反に対しても基本的に「指導及び助言」が行われ、著しく不十分な場合に勧告、公表、命令、罰金（50 万円以下）の措置がとられるが<sup>2</sup>、基本的に違反に対する罰則の内容は軽い。これに対し、RoHS 指令では EU レベルで決まった内容が国内法によって規制されて、違反した場合には加盟国ごとに定められた罰則が科されることになる。たとえば、違反製品の上市に対してドイツでは罰金最大 5 万ユーロ、フランスでは罰金 1500 ユーロが課せられており、加盟国によっては罰則が重くなっている。

---

<sup>1</sup> RoHS 指令はその後も改正されているが、ここでは 2003 年に発効した通称 RoHS 1 を対象とする。

<sup>2</sup> 「勧告」以上の措置は、年間の製造、輸入販売台数が政令に定められている数以上の事業者に対してとられる。たとえば、PC1 万台、エアコン 5 万台、テレビ 5 万台、冷蔵庫 5 万台、洗濯機 5 万台、電子レンジ 1 万台、衣類乾燥機 1 千台である。つまり、罰則措置に関しては、零細事業者に対する裾切りが行われている。

第二に、対象製品の範囲である。J-Moss においては、パソコン、エアコン、テレビ、冷蔵庫、洗濯機、電子レンジ、衣類乾燥機という七品目が対象になったのに対して、RoHS 指令では、医療機器及び制御機器を除くほぼすべての電気電子機器が対象になった。つまり、J-Moss では一部の大型家庭用家電が対象となっただけであったのに対し、RoHS 指令では、大型家電用電気製品（冷蔵庫、洗濯機、食器洗い機、電子レンジなど）、小型家電用電気製品（掃除機、アイロン、ドライヤー、時計など）、情報技術・電気通信機器（パソコン、プリンター、コピー機、電話機など）、消費者用機器（ラジオ、テレビ、ビデオカメラ、楽器など）、照明機器（蛍光灯、ランプなど）、電気・電子工具（電気ドリル、ミシンなど）、玩具・レジャー・スポーツ器機（テレビゲーム、サイクリング用品など）、自動販売機（飲料自動販売機、食品自動販売機、現金自動引出機など）というほとんどの電気電子機器が対象となっている。

第三に、規制の方法である。J-Moss では対象とする 6 有害物質が含まれている場合に、含有マークと情報提供が義務付けられているのに対して、RoHS 指令では対象とする 6 有害物質の使用を原則制限している。つまり、J-Moss では対象物質を含有されていてもマークの表示と情報提供を行えば、製品を上市してもいいのに対して、RoHS 指令では対象物質を含有している製品は原則として上市できない。なお、対象となる 6 物質（鉛及びその化合物、水銀及びその化合物、カドミウム及びその化合

表 4-1 : J-Moss と RoHS 指令の内容比較

	資源有効利用促進法施行令改正 (J-Moss, 2006 年)	RoHS 指令 (2003 年)
規制レベル	JIS 規格を政省令に組み込む形での改正 (罰則は基本的に軽い)	EU 法 (二次法) を国内法化 (国内法によっては厳しい罰則)
対象製品	PC など 7 製品	医療機器及び制御機器を除く、電気電子機器
方法	対象 6 物質が含まれる場合は、含有マークと情報提供の義務付け。	対象 6 物質の使用を原則制限。

(筆者作成)

物、六価クロム化合物、PBB、PBDE) に関しては、J-Moss と RoHS 指令は共通している。

このように、J-Moss と RoHS 指令の内容を比較すると、規制レベル、対象製品の範囲、規制方法のいずれにおいても、日本に比べて EU で企業負担が重い電子電機製品への化学物質規制が成立していることがわかる。

こうした電気電子製品に含有される有害化学物質の規制が共通の政策課題であった中で成立した化学物質規制について、日本より EU で企業負担の重い規制が成立したのはなぜなのであろうか。本章では、電子電機製品に対する化学物質規制改革について日本で 2006 年に制定された J-Moss および EU で 2003 年に成立した RoHS 指令の政策過程を事例として、第 1 章で示した分析枠組みを用いて両規制の政策過程を分析する。

## 第 2 節 日本における J-Moss の成立過程

### 1. 経緯と課題

日本における廃棄物処理は、高度経済成長期に発生したごみ問題に対応するために、1970 年のいわゆる公害国会で「廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下、廃棄物処理法とする）」が制定され、それに基づいて管理されてきた。廃棄物処理法はもともと 1954 年に定められた清掃法がもとになっており<sup>3</sup>、公衆衛生やごみ問題を管轄していた厚生省がその後の廃棄物処理行政を引き続き管轄していた。その後、廃棄物処理法は 1976 年に大きく改正が行われて規制が強化されたが、1980 年代に入るとリサイクルの観点がかく組み込まれていない点が問題視されるようになった。廃棄物処理法は、廃棄物の処分の段階に傾斜し、発生抑制のシステムが欠如しており（阿部，1989a: 31）、また当時はリサイクルに関して定める法律が存在していなかったため、これに対応する法律の必要性が認識されるようになった<sup>4</sup>。

このため、通商産業省が中心となって 1991 年に制定されたのが「再生資源の利用の促進に関する法律（再生資源利用促進法、通称リサイクル法。以下、再生資源利用促進

---

<sup>3</sup> 清掃法は、1900 年に伝染病の蔓延を防ぐ目的で制定された汚物掃除法がもとになっている。

<sup>4</sup> たとえば、リサイクルとの関係の中で廃棄物処理法をどのように変えていくべきかについて、後藤典弘（国立公害研究所環境情報部長）は廃棄物処理法とは別にリサイクルに関する新たな法律の必要性について述べている（寄本・高月・後藤，1989: 24-25）。

法)」である（通商産業省立地公害局，1993）。再生資源利用法は、資源の有効な利用の確保を図るとともに、初めて廃棄物の発生抑制とリサイクルの促進を目的とする点で新しい視点にたっており、廃棄物処理法と相補的な関係性をもつ内容といえる。しかし、第5章で詳しく検討するように、同時期に進められて産業界の反対にあった廃棄物処理法の1991年改正に対して、「業界の意向を背景にした」立法とされ<sup>5</sup>、その実効性については一部で疑問視されていた<sup>6</sup>。

1990年代後半になると、日本のリサイクル法制について次のような問題が認識されるようになった。第一に、廃棄物行政とリサイクル行政が分断されている点である（浅野ほか，1998）。前述したように廃棄物行政はごみ問題であるために厚生省が管轄し、リサイクル行政は産業が関わるために通産省が管轄してきた。廃棄物の発生抑制と処理を一連の流れで考えると両者が一体的に運用されることが望ましいが、それぞれが別々に運用されてきた。これについては、セクショナリズムの問題<sup>7</sup>やリサイクルに関する厚生省の権限の弱さといった問題<sup>8</sup>が指摘されていた。

第二に、再生資源利用促進法が基本的に行政指導を行う法律であり、規制として限界があるという点である<sup>9</sup>。再生資源利用促進法は勧告を中心とはしているものの、基本的に各業種について所管する官庁による行政指導の法律であり、リサイクルの中でも一部しか対象としていないという点が問題視された。リサイクルの目標は設定されているものの基準そのものは厳格ではなく、被規制者に対して強制力がないという点も、再生資源利用促進法に内在する限界であるとも指摘された<sup>10</sup>。

このため、1990年代末頃から日本のリサイクル法制の見直しが本格的に進められることになった<sup>11</sup>。まず、1997年11月に環境庁中央環境審議会が報告書「廃棄物に係る

---

<sup>5</sup> 朝日新聞『「直接指導」消えた 業界猛反発 廃棄物処理法改正、後退の厚生省案』1991年2月17日。

<sup>6</sup> 森島昭夫（上智大学教授）の発言（大塚ほか，1998：40）。

<sup>7</sup> 森島昭夫（上智大学教授）は、リサイクル行政と廃棄物行政の分離は役所の縄張り争いからきていると指摘する（大塚ほか，1998：40）。

<sup>8</sup> 寄本勝美（早稲田大学政経学部教授）は、リサイクルの権限が各省庁に分かれており、厚生省の権限がわずかであり、むしろ通産省や農水省の権限の存在を指摘する（寄本・高月・後藤，1989：25）。

<sup>9</sup> リサイクル法に関する大塚直（学習院大学教授）の説明（大塚ほか，1998：41）。

<sup>10</sup> 森島氏の日本のリサイクル法に関する発言（大塚ほか，1998：40）。

<sup>11</sup> 循環基本法成立までの経緯については、大塚（2000：2-3）で簡潔にまとめられている。

環境負荷低減対策の在り方について（第一次答申）」を作成した<sup>12</sup>。この中では、廃棄物の最終処分場に関する議論を出発点とするものの、廃棄物対策全般について検討が行われ、最終処分に関する基準の見直し、有害化学物質を含む使用済み製品に起因する環境負荷の削減方策、総合的・体系的な廃棄物・リサイクル対策の基本的方向について答申が行われた。また、結論として「廃棄物・リサイクルが一体となった望ましい物質循環を促進する綜合法制の樹立」が課題とされた。

また、これを受けて翌 1998 年 1 月に中央環境審議会廃棄物部会にワーキンググループが設置されて審議が重ねられた。それにより作られた基本的なたたき台をもとに、夏から秋にかけて意見公募や団体ヒアリングといった意見募集結果を踏まえた上で 1999 年 1 月に取りまとめられた。そして、1999 年 3 月に報告書「総合的体系的な廃棄物・リサイクル対策の基本的考え方」が環境庁水質保全局長に提出された<sup>13</sup>。この報告書は、廃棄物とリサイクルが一体となった物質循環システムを目指した内容であり、環境庁は廃棄物処理法とリサイクル法の上に置く基本法の制定を想定していたが、当時他省庁の抵抗が強かったため、「2001 年に厚生省から廃棄物処理の権限が環境省に移ってから検討」（水質保全局）と先送りすることになった<sup>14</sup>。

一方これと同じ時期に、通産省および厚生省でも再生資源利用促進法と廃棄物処理法の法改正を目指した審議会での議論が始められ、報告書が出された。通産省では、産業構造審議会地球環境部会、廃棄物リサイクル合同基本問題小委員会において 1998 年 6 月から一年近い議論を経て『循環型経済システムの構築に向けて（循環経済ビジョン）』と題する報告書が出された（通商産業省環境立地局，2000）。この中では、循環型経済システムを形成するために、従来のリサイクル対策の強化に加えて、省資源化や長寿命化による廃棄物の発生抑制対策（リデュース）、製品や部品の再使用（リユース）などの本格的導入が提言された。一方、厚生省では、生活環境審議会廃棄物部会において、1998 年 10 月から同じく一年近い議論を経て『当面講ずるべき廃棄物対策について（中間報告）』と題する報告書を提出した（北村，2000：49）。この中では、廃棄物減量化の

---

<sup>12</sup> 「廃棄物に係る環境負荷低減対策の在り方について」（第 1 次答申）〈概要〉（環境省 HP <http://www.env.go.jp/council/former/tousin/haiki1.html> 最終閲覧 2015 年 1 月 21 日。）

<sup>13</sup> 中央環境審議会廃棄物部会「総合的体系的な廃棄物・リサイクル対策の基本的考え方に関するとりまとめ」平成 11 年 10 月 10 日。環境省 HP <http://www.env.go.jp/press/files/jp/1566.html> 最終閲覧 2015 年 1 月 21 日。

<sup>14</sup> 朝日新聞「なるか『循環型社会元年』」2000 年 1 月 4 日。

推進、排出事業者責任の徹底とそのための規制強化、公的主体の関与による産業廃棄物処理施設の整備促進が課題とされた。

1999年10月に自自公政権が発足し、政策合意文書に2000年度を「循環型社会元年」に位置づけて、基本的枠組みとしての法律の制定も図ることが明記されたことから<sup>15</sup>、廃棄物・リサイクル関連の基本法を策定する政治的気運が高まった。三党は作業部会を発足させ、翌年の通常国会に提出するための準備を始めた。また、自民党も11月に基本法の策定に対して最も熱心であった公明党の法案作成を知って、政府に法案作りを依頼し、環境庁が事務局となり法案作成に取り組むようになった<sup>16</sup>。

与党内では作成された法案が対立し、公明党・自由党案は実効性を重視する内容であったのに対し、環境庁が中心となって作成した政府案（自民党案）は理念を重視する内容であった。つまり、公明党・自由党案は基本法内で具体的な案を盛り込んだ内容が示す法案であったのに対し、自民党案では基本法内では考え方等について示すものの、具体的な内容については個別法で定めるという法案であった。これは、基本法の中に実効性のある内容を入れることを経済界が嫌っていたこと<sup>17</sup>や、各リサイクル法を有する省庁がもともと基本法の策定に前向きではなく個別法に立ち入られることを嫌っていたことによる。実際に、環境庁が作成した素案では、デポジット制やごみの有料化など具体案が盛り込まれたが、各省庁の反対によって削除された<sup>18</sup>。

与党内で議論が進められた結果、部分的に公明党・自民党案の内容が採用されたものの、基本的には理念型の自民党案が「循環型社会形成推進法案」として閣議決定された（2000年4月14日）。その後、国会において審議が進み、2000年5月26日に参議院本会議において原案通りで可決成立した。

この循環型社会形成推進法に伴って各種リサイクル法の改正が個別の省庁によって

---

<sup>15</sup> 朝日新聞「三党連立政権合意書・全文 自自公連立政権発足」1999年10月5日。

<sup>16</sup> それまで「リサイクル法の改定で循環型社会の構築に取り組む」と書かれた文書を議員たちに配り、基本法に反対していた通産省も「省庁間で調整してまとめた」（リサイクル推進課）として、結局環境庁が事務局になって政府案をまとめることになった。（朝日新聞「なるか『循環型社会元年』」2000年1月4日。）

<sup>17</sup> たとえば経団連は、1999年12月に厚生省の審議会に「使用済み製品の回収・処理・リサイクルにかかる費用の一切を製造者に直接負わせることには反対」との文書を提出した（朝日新聞「なるか『循環型社会元年』」2000年1月4日）。また、基本法に実効性を持たせることにも難色を示した（朝日新聞「自民VS. 自由、公明 与党の循環型社会法案で対立」2000年2月24日）。

<sup>18</sup> 朝日新聞「自民VS. 自由、公明 与党の循環型社会法案で対立」2000年2月24日。

進められ、2000年の通常国会において改正や新たな制定が行われた。具体的には、通産省が中心となり、これまでの再生資源利用促進法を改め、資源の有効な利用の促進に関する法律（資源有効利用促進法（通称3R法）。以下、資源有効利用促進法）が制定された。また、厚生省が中心となり廃棄物処理法が改正されるなど、建築資材、食品といった個別のリサイクル法についても各省庁により改正が進められた。

このように、日本では廃棄物行政とリサイクル行政は分離して発展しており、特に製品に関わるリサイクル法制に関しては通商産業省が主導的な役割を果たしてきた。2000年に制定された資源有効利用促進法では、従来のリサイクル対策が強化されるとともに、製品の省資源化・長寿命化などによる廃棄物の発生抑制（リデュース）対策や、回収した製品からの部品等の再利用（リユース）対策が新たに講じられた。しかし、従来の事業者の自主努力を促進するという行政指導中心の性質は変わっておらず、技術的・経済的にリサイクルできるもののみを対象を絞っているため、それほど厳しい性質をもっているとはいえない（大塚，2000：14）。また、リサイクル行政において環境庁に限られた権限しか有していないため、企業に対して負担をかけてリサイクルを義務付けたり、違反した場合に罰則を設けたりするような規制が策定されにくい状況にあったといえる。

## 2. 制定までの過程

### （1）具体的検討が始められるまで（～1990年代末）

日本の化学物質規制では、電気電子機器に含有される有害化学物質は各種法律の中で管理されていると認識されていたため、そもそも問題とされていなかった<sup>19</sup>。たとえば、電気電子機器の製造に使用される「難分解性の性情を有し、かつ、人の健康及び動植物の生息域若しくは生育を損なうおそれのある化学物質（PCB等）」については、化学物質審査規制法において規制され、それらは使用中に暴露するものではないと考えられてきた。また、「製品の使用中に人の健康に係る被害が生じるおそれがある物質（有機水銀等）」については、「有害物質を含有する家庭用品の規制に関する法律」の中で当該物質の使用が規制されている。さらに、使用済み製品の廃棄後については廃棄物処理法において廃棄物処理基準が設けられ、鉛、水銀、カドミウム、六価クロムなどの物質につ

---

<sup>19</sup> 「第1回製品3Rシステム高度化WG 配布資料 資料7」平成17年1月25日。

いて的確に処理されていると認識されていた。

しかし、ヨーロッパにおいて WEEE 指令や RoHS 指令が制定され、同様の規制が中国やアメリカなどに広がる中、日本においても製品中に含有される化学物質規制の必要性が特に企業を中心とした利害関係者の間で認識されるようになった。特に大手家電や情報メーカーは、製品輸出の際に EU 市場の規模は無視できないため、RoHS 指令制定を見越して、1990 年代末から鉛の大幅な削減への対応を進めており、2000 年代初頭には全廃を目指す企業も現れていた<sup>20</sup>。また、日本の技術力全体を底上げするためにも規制を導入する必要があるのではないかと考える大手企業も現れるようになった<sup>21</sup>。

## (2) 制度検討の初期段階 (2000 年代初頭～前半)

このため、2000 年代前半から経済産業省と業界団体が連携して具体的な制度作りがはじめられた<sup>22</sup>。経済産業省がイニシアチブをとり、「即時の使用禁止措置ではなく有害物質を管理する仕組みが重要である」という基本的な視点にたって制度設計が行われた<sup>23</sup>。つまり、RoHS 指令のような製品の使用禁止ではなく、情報公開を進めていく手段がとられた。こうした手段がとられたのは、代替物質に切り替えるためには企業のコストがかかることや、リサイクルの効率が高まること、消費者に対する情報開示といった理由による<sup>24</sup>。特にコストの問題は日本の部品メーカーにとって大きな課題だった<sup>25</sup>。当時、世界の部品市場のシェアの半分は日本の企業によって占められていたが、日本の部品メーカーや材料メーカーのほとんどは中小企業である。既に使用されている物質を禁止した場合、こうしたメーカーは代替物質に切り替えるための技術開発のコストを負担することは難しい状況にあった。

また、この際に経済産業省は、法律を新たに制定するのではなく既存の資源有効利用

---

<sup>20</sup> この時期の NEC、日立製作所、ソニー、松下といった大手企業における鉛削減に対する対応について、たとえば以下で取り上げられている。日本経済新聞「大手家電や情報メーカー、鉛使用を大幅削減：欧州環境規制に対応」1999 年 10 月 7 日、日本経済新聞「松下、鉛はんだ全廃：AV 機器、2002 年度末までに」2000 年 4 月 22 日。

<sup>21</sup> 社団法人電子情報技術産業協会 (JEITA) 元環境委員会職員インタビュー2014 年 6 月 30 日。

<sup>22</sup> JIS 作成の経緯については、吉田 (2006 : 18-19)、日本規格協会発行「電気・電子機器の特定の化学物質の含有表示方法 JIS C 0950」における解説を参考にした。

<sup>23</sup> 吉田 (2006 : 18)。

<sup>24</sup> 吉田 (2006 : 18)、JEITA 環境委員会職員インタビュー2014 年 5 月 19 日。

<sup>25</sup> JEITA 元環境委員会職員インタビュー2014 年 6 月 30 日。

促進法の政令・省令を改正し、その中に日本工業規格 (Japanese Industrial Standards: JIS。以下、JIS) を組み込むことによって規制する方針を定めた<sup>26</sup>。これは、法律の中で規制するよりも JIS で規定したものを政省令に組み込む方が、細かく内容を定めることができる上、法改正よりも早く制定することが可能となるためである<sup>27</sup>。またこの方法だと、その後状況が変化することがあっても内容を変える手続きが法改正よりも簡素化されているため、内容の機動性が確保されるという利点があった<sup>28</sup>。大企業の中には、海外からの粗悪品が入ってこなくなり自社にとって有利になるとの考えから法規制化することに賛成する企業もあったが、中小企業は新たな法律を制定することを嫌がる企業も多く、JIS 規格化は歓迎された<sup>29</sup>。

JIS 規格化については、2004 年 4 月に電気・電子機器の業界団体<sup>30</sup>において製品含有化学物質規制ワーキンググループ (WG) が立ち上げられ、具体的な表示規格の作成の準備を行った。その後、電子情報技術産業協会 (JEITA) が事務局となって、2004 年 10 月に JIS 化に向けた JIS 規格作成分科会が発足され議論が進められた。この議論に基づき、2005 年 4 月に企業有識者、業界団体代表 (製造業、リサイクラー)、学識者、経済産業省、環境省、消費者団体代表からなる JIS 原案作成委員会 (委員長：椿広計筑波大学教授) が構成された。その作業部会として企業有識者、業界団体代表からなる JIS 原案作成分科会 (分科会主査：吉田幸一ソニー株式会社 環境・CSR 戦略グループシニア環境渉外マネージャー) が構成され、さらに具体的な内容について検討が行われた。なお、作業部会には経済産業省産業技術産業局職員がオブザーバとして参加した。

### (3) 審議会における検討から制定まで (2005 年～2006 年 3 月)

JIS 化の動きが承認されたのは、経済産業省に 2005 年 1 月から設置された産業構造審議会環境部会廃棄物・リサイクル小委員会製品 3 R システム高度化ワーキンググループ (以下、3 R 高度化 WG) においてである。3 R 高度化 WG は、製品のライフサイク

---

<sup>26</sup> JEITA 元環境委員会職員インタビュー2014年6月30日。

<sup>27</sup> 同上。

<sup>28</sup> JEITA 環境委員会職員インタビュー2014年5月19日。

<sup>29</sup> 同上。

<sup>30</sup> 社団法人電子情報技術産業協会 (JEITA)、財団法人家電製品協会 (AEHA)、情報通信ネットワーク産業協会 (CIAJ)、社団法人ビジネス機械・情報システム産業協会 (JBMIA)、社団法人日本電機工業会 (JEMA)、社団法人日本冷凍空調工業会 (JRAIA) の6団体。

ル全体のシステムにおいて、資源消費・廃棄物発生・環境負荷を最小化するために製品ごとの3R（リデュース、リユース、リサイクル）システムの高度化のための措置を検討することを目的として設置され、産業界、学識経験者、市民セクタ代表、マスコミの計19人で構成された（座長：永田勝也早稲田大学理工学部教授）。主な議題は、環境配慮情報の共有・活用の在り方、製品に関する環境情報ニーズへの対応の在り方、国際標準化等への対応の在り方という三つであったが、この中で電気電子製品に含有される有害化学物質の規制も議題の一つとされた。なお、このWGには環境省廃棄物・リサイクル対策部リサイクル推進室長もオブザーバとして出席していた。

WGでは、先行するEUにおけるRoHS指令の内容についても議論された。WG発足当初から経済産業省はEUにおけるRoHS指令について、適用除外制度の存在から環境中への排出抑制効果が高くない、科学的なリスク評価が必ずしも行われていない、代替物質の安全性の検証が不十分といった制度上の問題点を指摘していた<sup>31</sup>。これに対して、環境省担当者は明確な意見を表明しなかった<sup>32</sup>。またRoHS指令の内容について、市民セクタ代表からは「RoHS指令に問題があるからといって取り組まないよりは取り組んだ方がいい」<sup>33</sup>という肯定的意見が出された。その一方で、産業界からは「従来から電気・電子機器メーカーは製品に含有される特定化学物質には配慮してきた。欧州向けだけでなくすべての地域向けの製品でRoHS指令に対応する必要があるが、（日本における制度設計においては）製品に含有される特定化学物質を正しく開示する仕組みが必要、国際的な規制との整合性、有用な物質の一律な使用規制はすべきでない、追加的コストがかからない、という四点が重要である。」<sup>34</sup>といった主旨の意見が出された。

こうした議論を受けて2005年4月に作成された「中間とりまとめ案」では、製品に含有される化学物質規制への対応に関する具体的な方向性として次のような内容が示

---

<sup>31</sup> 「第1回製品3Rシステム高度化WG 配布資料 資料7」平成17年1月25日。

<sup>32</sup> 椋田哲史委員（社団法人日本衛材団体連合会環境・技術本部本部長）から「経済産業省のRoHS指令に対する意見と、環境省の意見は同じなのか」と問われた際に、藤井康弘環境省廃棄物・リサイクル対策部リサイクル推進室長は「環境省としては、現在どのような対応が必要か検討中である。」として明確な意見を述べなかった。（「第1回製品3Rシステム高度化WG 議事録」平成17年1月25日）

<sup>33</sup> 高見幸子委員（国際NGOナチュラル・ステップ・インターナショナル日本支部代表）の発言（「第1回製品3Rシステム高度化WG 議事録」平成17年1月25日）。

<sup>34</sup> 大鶴英嗣委員（社団法人電子情報技術産業協会環境・安全総合委員会委員長）の発言（「第2回製品3Rシステム高度化WG 議事録」平成17年2月21日）。

された<sup>35</sup>。まず、EUにおけるRoHS指令のような使用制限措置をそのまま採用する必然性は低い、資源の有効利用の質を高めるという観点から、日本では製品に含有される化学物質の情報について管理し、物質情報を開示・モニタリングする仕組みを目指すべきであるとされた。また、具体的な制度設計については、国際整合性の観点も踏まえながら対象となる物質を選定し、情報開示の方法として含有マークの表示やカタログやウェブサイトでの詳細情報の表示について挙げられた。このように、基本的には経済産業省や産業界の意見が反映された内容であったといえる。

その後、第6回WGでJIS原案作成委員会において検討中のJ-Mossの内容が検討された。ここではJ-Moss制度設計における基本的視点として、率先対応する企業の取り組みが評価されるものであること、EUと同じ禁止措置は現段階で必要ないこと、将来的な広がりを見据えた対応であること、という三点が示されると同時に、規制対象物質は国際的整合性を重視してRoHS指令同様の6物質にすることや、含有マークについて示された<sup>36</sup>。またリサイクラーからは、特定の物質使用を禁止することによる代替物質への転換が、かえってこれまでにない課題やリスクを誘発する可能性がある点が指摘された<sup>37</sup>。これらに対して委員からは抜本的な修正を求める反対意見は出されなかった<sup>38</sup>。

最終的にJIS化が了承されたのは、2005年8月に開催された第7回製品3Rシステム高度化WGであった(吉田, 2006: 18)。製品に含有される情報開示を進めていくことと、表示の方法といった技術的事項に属するものについては機動的な対応を確保するという観点からも法律ではなくJIS規格によって規定することが了承された。

一方、環境省でも2005年4月から「製品中の有害物質に起因する環境負荷の低減方策に関する検討会」(座長: 新美育文明治大学法学部教授)を開き、廃電気電子機器による環境汚染の低減方策を検討する研究会を発足させた。学識経験者、企業有識

---

<sup>35</sup> 「グリーン・プロダクト・チェーンの実現に向けて: 産業構造審議会環境部会廃棄物・リサイクル小委員会 製品3Rシステム高度化WG 中間とりまとめ(案)」: 8-9ページ (「第4回製品3Rシステム高度化WG 資料6」平成17年4月12日)。

<sup>36</sup> 吉田幸一(特定化学物質の含有表示の規格作成分科会主査、ソニー株式会社)「電気・電子機器の特定の化学物質の含有表示について」(「第6回製品システム高度化ワーキンググループ 資料3」平成17年7月7日)

<sup>37</sup> 島田和明(同和鉱業株式会社執行役員リサイクル事業部部長)「電気製品のDfEについて: 環境・リサイクル事業者の立場から」(「第6回製品システム高度化ワーキンググループ 資料4」平成17年7月7日)

<sup>38</sup> 「第6回製品システム高度化ワーキンググループ議事録」平成17年7月7日。

者、自治体関係者によって構成され<sup>39</sup>、4回にわたって議論が行われたのち、報告書がまとめられた（環境省・（財）日本環境衛生センター，2005）。この中で当面講じるべき方策として挙げられたのは、資源有効利用促進法を活用することによる有害物質関連情報の提供で、具体的には RoHS 指令の対象 6 物質（鉛やカドミウムなど）を一定割合以上含有する大型家電製品やパソコンについて、製造事業者及び輸入販売業者に対し、有害物質含有を示すマークの表示など情報開示を求めるという、製品システム高度化 WG が出した結論と矛盾しない内容であった。

その後、JIS 制定については前述した JIS 原案作成分科会において個別企業及び各業界団体の意見がまとめられ、対象物質が含まれる製品に含有表示する方法の詳細が定まった。それを受けて、JIS 原案作成委員会による審議を経た結果、2005 年 12 月に経済産業省大臣からその内容が適当であると認められたことによって、「電気・電子機器の特定の化学物質の含有表示方法の規格」が制定された。

経済産業省は 2006 年 3 月に資源有効利用促進法の政省令を一部改正し、対象製品に関して対象 6 物質に関する含有物質の表示を事業者に義務付けることになった。このように J-Moss の内容は、経済産業省が規制の方針について主導的な役割を果たし、JIS 規格の実質的な内容は業界内で決められた。中身は対象物質と製品含有基準値については RoHS 指令と全く同じであるため、国際的な整合性については重視されたといえるものの、対象製品や規制方法については全く異なる制度となった。

### 第 3 節 EU における RoHS 指令の成立過程

#### 1. 経緯と課題

電気電子機器に含まれる有害化学物質規制（RoHS 指令）は、製品規制に関する政策課題がもともと存在したのではなく、電気電子機器廃棄物（e-waste）の処理問題に対する規制から派生して生まれた規制である。このため、以下では EU の廃棄物処理政策の経緯を検討する。

EU レベルの廃棄物規制は、1970 年代半ばから進められてきた<sup>40</sup>。加盟国間で廃棄物

---

<sup>39</sup> 経済産業省商務情報政策局情報通信機器課職員もオブザーバとして参加した（環境省・（財）日本環境衛生センター，2005：41）。

<sup>40</sup> EU における 1970 年代から 90 年代前半までの廃棄物政策については、田中（1996）を参照した。

処理法に隔たりがあったため、環境への影響や域内市場の発展のために廃棄物の再生や処理について包括的に統合する必要が生じた。こうした状況に対応するため、「廃棄物に関する指令（Council Directive 75/442/EEC of 15 July 1975 on waste。以下、廃棄物指令）」が1975年に制定された。廃棄物指令では、廃棄物の再生や処分によって人の健康や環境に悪影響を及ぼすことの内容に必要な措置を講じることを求めている。具体的には、廃棄物処理の計画、組織、許可、監視について責任を負う規制当局を設置し、廃棄物管理、処理施設、取扱い事業者などについて管理することを課す内容である。ここでの廃棄物処理とは、「単純に廃棄物を捨てることではなく、その保管・排出から収集・選別・輸送・処理さらに再生等の再利用も含む」とされ、リサイクルの内容も含まれている。この指令は加盟国の廃棄物規制法の基礎となった。

また、特に有害性をもったり危険性を有したりする廃棄物について、適切に処理しなければ健康上の支障、水質への悪影響、爆発などの危険性があることが次第に明らかになってきたことから、欧州委員会によって作成された1973年と1977年に出された第一次、および第二次環境行動計画において有害・危険廃棄物の規制の必要性が提起された。これにより、特に有害性や危険性が認められる廃棄物に関する規制方法が検討され、「有害・危険廃棄物に関する指令（Council Directive 78/319/EEC of 20 March 1978 on toxic and dangerous waste。以下、有害廃棄物指令）」が1978年に制定された。有害廃棄物指令は基本的に廃棄物指令を大筋で踏襲したものであるが、特に有害性や危険性が認められる廃棄物について厳格な規制が課されることになった。

しかしその後、電気電子製品を含む廃棄物の増加やリサイクルや再利用の促進の必要性が生じたため、1990年代初めごろから欧州委員会や加盟国内で家電などの廃棄物処理問題が利害関係者間で認識されるようになった。まず、欧州委員会は1989年にEU理事会と欧州議会に対するコミュニケーションペーパー「廃棄物管理に対する共同体戦略」を出した（European Commission, 1989）。この中では、廃棄物処理に関して効果的なリサイクルや再利用を進める必要性があることや、EUレベルの規制の調和化の必要性についてまとめられた内容である。これに対してEU理事会は、欧州委員会のコミュニケーションペーパーを支持し、1990年5月に廃棄物に関するEU理事会決議(90/C122/02)を制定した。この決議では、欧州委員会に対して廃棄物指令などの改正や、廃棄物用焼却炉の基準の調和化、廃電気電子機器への対策など緊急に行うことを促す内容であった。

決議を受けて既存の廃棄物関連の指令も修正されることになった。廃棄物指令は、1991年に改正された（Directive 91/156/EEC）。この中では、廃棄物の定義の明確化、リサイクル・再利用の一層の促進と廃棄物の発生抑制、廃棄物の放棄や投棄に対する処分、廃棄物処分施設のネットワーク化の確立といった内容が改訂された。また、有害廃棄物指令も、1991年に「有害廃棄物に関する指令（Directive 91/689/EEC）」として改正された<sup>41</sup>。この中では、これまでの有害・危険廃棄物（toxic and dangerous waste）を有害廃棄物（hazardous waste）という包括的な用語に変更し、有害廃棄物の定義に加盟国各国での解釈の余地をなくすことや、廃棄物の発生抑制とリサイクルの必要性に新たな重点を置くといった内容が改訂された。

このように EU レベルの廃棄物規制には 1970 年代からリサイクルの内容も含まれていたが、1990 年頃を境として、EU レベルの廃棄物処理政策は新たな見直しの時期に入り、従来の廃棄物処理に加えてリサイクルに重点を置く新しい政策へと見直されることになった。こうした時期に電気電子製品に含まれる化学物質に対する規制も検討が行われるようになった。

## 2. 制定までの過程

### （1）欧州委員会による提案（1990 年代前半～2000 年 6 月）

欧州委員会内では、前述した 1990 年 5 月に出された廃棄物に関する理事会決議（90/C 122/02）を契機として環境総局（当時は DG XI）がイニシアチブを発揮して電気電子製品に関する廃棄物問題に対する規制案の作成が開始された<sup>42</sup>。

まず、欧州委員会は 1991 年に加盟国政府、製造業者、廃売店、環境団体、消費者などの利害関係者から構成される「優先的廃棄物排出減に関する作業部会（Priority Waste Stream Working Group）」を設立し、EU レベルの廃電気電子機器政策について検討を開始した（European Commission, 1995: 11; Tupper, 1999: 121-122）。作業部会は、電気電子機器の技術の深化に伴い、時代遅れとなるまでの製品寿命がますます短くなっていくことが予想され、今後もこれら製品の廃棄物の排出量が増え続けるという前提と、

---

<sup>41</sup> これに伴い、有害・危険廃棄物に関する指令（78/319/EEC）は廃止された。

<sup>42</sup> 戸澤（2003：81）、欧州委員会企業産業総局（化学産業部）職員インタビュー（2014年2月11日）、欧州委員会環境総局（廃棄物管理・リサイクル部）職員インタビュー（2014年2月11日）、ORGALIME 職員インタビュー2014年2月12日。

廃電気・電気機器にはリカバリーと再利用の余地がまだまだ残されているとの判断のもとで検討が重ねられた (JETRO, 2005: 1)。

この作業部会では、特に 1994 年 1 月から 1995 年 7 月にかけて、利害関係者の中で廃棄物問題について 5 回の公式な会議が開かれ、欧州委員会に対する情報文書と勧告がまとめられた<sup>43</sup>。勧告の大まかな結論は、EU レベルにおける何らかの電気電子機器に対する規制が必要という内容であったが、作業部会の中でも見解は分かれており、消費者や環境団体、加盟国の意見より産業界の意見が反映されたものとなった<sup>44</sup>。

当時、EU レベルでは第四次環境基本計画 (1987 年～1992 年)、第五次環境基本計画 (1992～2000 年) に沿って廃棄物管理政策が進められていた。第五次環境基本計画に沿って欧州委員会によってまとめられたコミュニケーションペーパー「廃棄物管理に関する共同体戦略のレビュー」では、廃棄物政策の原則について次の点が示された (European Commission, 1996: 6-8)。EU レベルの廃棄物政策の目的は、予防原則に基づき、廃棄物内のハザード物質を削減すると同時に、人間の健康や環境に対するリスクを防ぐということである。また、再使用、リサイクル、エネルギーの再生利用を含む形で再生利用の概念を用いること、さらに拡大生産者責任 (producer responsibility) に基づき、生産者は製品のライフサイクルのあらゆる段階において収集、再利用、リサイクル、廃棄の必要な行動をとる必要があることを示した。

一方、当時の加盟国では 1990 年代に電気電子製品に含まれる化学物質規制に関する立法がそれぞれ進められた (European Commission, 2000b)。これらは、RoHS 指令で対象となった 6 物質である鉛、水銀、カドミウム、六価クロム、PBB、PBDE に関する規制を含んでいる。鉛については、デンマークで鉛物質を含む製品の全面的な禁止を含む規制案が検討されており、スウェーデンで多くの製品に含まれる鉛の使用を段階的になくすイニシアチブが存在していた。またオーストリアでは、化学肥料に含まれる鉛と下水汚泥の使用に関する制限が存在した。水銀については、オーストリアがランプに含まれる水銀について規制しており、オランダでは 1998 年に製品に含まれる水銀の全般的な段階的廃止を制定していた。カドミウムについては、1993 年にオーストラリアで

---

<sup>43</sup> DG XI, “Proposal a Directive on Waste from Electrical and Electronic Products”, Orientation Paper, 27 January 1997, p.3 (DG Environmentアーカイブ資料)。

<sup>44</sup> 同上 (注 44)。

一部製品へのカドミウムの使用を禁止する法令が制定され、オランダでも似た法令が1999年に制定された。PBBは1993年にオーストリアで使用が禁止されており、PBDEはドイツにおいて化学業界が自主的に1989年使用中止の自主的公約をしているため、事実上使用が禁止されていた。また、スウェーデンではPBBとPBDEの使用禁止について検討されていた。このように、加盟国内では電子電機製品に含まれる化学物質を全てカバーする規制は存在していなかったが、一部の規制や規制を作る動きは一部の国にあった。

環境総局内では、1997年1月の段階で加盟国レベルに比べてEUレベルにおける規制制定の難しさが認識されながらも、そのメリットについては、域内市場の断片化を防ぐ、廃棄物データの調和化、回収システムの確立、(有害化学物質の規制による環境にやさしい)代替物質使用の推進、中長期的なリサイクル・再利用・回収目標の設定などが挙げられた<sup>45</sup>。このような状況から環境総局内では、解決策として①行動しない、②EUレベルでの業界の取り決めを行う、③各国と業界で取り決めを行う、④指令を作るという四案が検討された。加盟国における規制が進む一方で①では域内市場の断片化を招いてしまうこと、②では包括的な規制を形成することが難しいこと、③では実効性が担保されにくいことが指摘されたが、④では合意形成に時間がかかるという問題点があった。しかし、加盟国に先駆けて欧州委員会が包括的な指令を作る意義が認識されたことで、指令案作成が進められることになった<sup>46</sup>。なお、1997年2月にはEU理事会も先のコミュニケーションペーパー (European Commission, 1996) の内容を支持し、廃棄物政策について欧州委員会を中心として進めるように求めた (Council of the European Union, 1997)。

環境総局は指令案作成に先立ち、複数のパイロットテストに基づいて新たな指令に関する費用便益分析を行った。1997年6月に作成された「廃電気電子機器の再生利用：経済的・環境的影響 (“Recovery of WEEE: Economic & Environmental Impact”）」に製品に含まれる有害化学物質の規制について、鉛の代用物質使用の有用性について評価した<sup>47</sup>。また、同じ報告書の中では、毎年EU域内で廃棄される600万トンの廃電気電

---

<sup>45</sup> DG XI, “Proposal a Directive on Waste from Electrical and Electronic Products”, Orientation Paper, 27 January 1997, p. 4-5 (DG Environment アーカイブ資料)。

<sup>46</sup> DG XI, “Proposal a Directive on Waste from Electrical and Electronic Products”, Orientation Paper, 27 January 1997, p. 5-6 (DG Environment アーカイブ資料)。

<sup>47</sup> DG XI, Note for the Attention to Mr Krämer, Head of Unit DGXI, from Jos Delbeke,

子機器のうち、162,000 トンが重金属であるとしたうえで、個別物質の特性についてもまとめられた<sup>48</sup>。この中では特に鉛、カドミウム、水銀、ハロゲン化難燃剤の毒性は高く、また廃電気電子機器にも多く含まれることが示された。

環境総局内で RoHS 指令、WEEE 指令の最初のドラフトであるワーキングペーパー（Working Paper on the Management of Waste from Electrical and Electronic Equipment）が作成されたのは、1997年10月である（Tupper, 1999: 122-123）。環境総局は、当初電気電子機器に含有される化学物質規制と、廃電気電子機器のリサイクル規制を一つの指令によって制定しようとしていた。このため、目的は廃電気電子機器による汚染を避け、廃電気電子機器を減らすために再利用、リサイクル、その他の形式の再生を行い、処理技術の環境性能を改善することとされた<sup>49</sup>。また、製品への含有を規制する有害化学物質の範囲もリサイクル対象とする製品の範囲も非常に広く網羅的な内容であり、産業界の法的義務は有害化学物質規制についてもリサイクルについても非常に重い制度設計になっており<sup>50</sup>、予防原則や拡大生産者責任が反映された内容といえる。

ワーキングペーパーが作成された後、1998年4月に第一次ドラフト、1998年7月に第二次ドラフト、1999年7月に第三次ドラフト、2000年5月に第四次ドラフトを経て、2000年6月13日に RoHS 指令案、WEEE 指令案が採択されるまで、何度も内容修正が行われた。こうした修正は、利害関係者間で EU レベルの指令の必要性について認識されながらも、それぞれのアクターが有する利害が異なっていたために生じたものである<sup>51</sup>。1999年7月8日にドラフト提案に関する総局間協議（interservice

---

Head of Unit DG XI Directorate B-1 Economic analyses and environmental forward studies, “Waste Electrical and Electronic Equipment: An Economic Evaluation”, XI.B.1/KF/bc D(98)/136, Brussels. 4 March 1998, p. 3 (DG Environment アーカイブ資料)。

<sup>48</sup> DG XI, Note to Ms Frommer, Director, from Ludwing Krämer, Head of Unit DG XI Directorate E-3 Waste management, “Cost/Benefit Analysis for Waste Electrical and Electronic Equipment (WEEE)”, E3/FE D(98), Brussels. 18 December 1998. (DG Environment アーカイブ資料)。

<sup>49</sup> DG XI, “Working Paper on the management of Waste from Electrical and Electronic Equipment”, 9 October 1997, p. 1 (DG Environment アーカイブ資料)。

<sup>50</sup> DG XI, “Working Paper on the management of Waste from Electrical and Electronic Equipment”, 9 October 1997, p. 2-5, 8-9 (DG Environment アーカイブ資料)。

<sup>51</sup> 以下のアクターの立場や主張については、次の資料を参照した。DG XI, Staff meeting documents “Draft Proposal for a Directive on Waste Electrical and Electronic Equipment (WEEE)”, 21 December 1999, p. 1-2 (DG Environment アーカイブ資料)。

consultation) が開始され、主たる調整相手であった企業総局は特に立法範囲、製品への物質の使用禁止、生産者責任の程度について反対していた。また、貿易総局と域内市場総局も製品への物質の使用禁止について反対していた。また、環境 NGO は EU レベルの指令制定に向けた強い圧力が環境総局に向けられる一方で、産業界はドラフトの内容の様々な条件について反対していた。

利害関係者との検討を重ねるに伴い、徐々に製品への有害化学物質の範囲は限定されることになった。初めのワーキングペーパーでは、有害物質について網羅的に使用を禁止しようとしたのに対して<sup>52</sup>、第一次および第二次ドラフトでは、鉛、水銀、カドミウム、六価クロム、ハロゲン化難燃剤を禁止するとして、禁止物質の範囲を狭めた<sup>53</sup>。さらに、第三次ドラフトではハロゲン化難燃剤を PBB、PBDEs (ポリブロモジフェニルエーテル類) に限るとして、徐々に物質を限定したことで、実際に規制された六物質の形になった<sup>54</sup>。また、ドラフトが進むにつれて除外規定についても増えていった。このことは、環境総局が立案当初の意図とは異なる案も検討して対象とする範囲が絞られていったことを示している。たとえば第三次ドラフト作成後に環境総局の意図とは異なる企業総局が求める段階的除去について、当初規定されていなかった PBB と PBDEs に関する除外規定を設けることや禁止開始の期間を遅らせることもオプションとして検討している<sup>55</sup>。

しかし最終的には、物質の使用制限を完全になくすことを主張していた企業総局に対して<sup>56</sup>、第三次ドラフトの段階で 6 物質の使用を制限するという環境総局の案が通されることになった。RoHS 指令の最終提案に関する説明資料では、「(WEEE 指令によっ

---

<sup>52</sup> DG XI, “Working Paper on the management of Waste from Electrical and Electronic Equipment”, 9 October 1997, p. 9 (Annex II) (DG Environment アーカイブ資料)。

<sup>53</sup> DG XI, First Draft “Proposal for a Directive on Waste from Electrical and Electronic Equipment” Article 4 paragraph 3, 21 April 1998; DG XI, Second Draft “Proposal for a Directive on Waste from Electrical and Electronic Equipment” Article 4 paragraph 3, 28 July 1998 (ともに、DG Environment アーカイブ資料)。

<sup>54</sup> European Commission, “Draft proposal of 05. 07. 1999 for a European Parliament and Council Directive .1.. on Waste Electrical and Electronic Equipment amending Directive 76/769/EEC” Article 4 paragraph 4, 5 July 1999 (JMC environment Update, Vol. 1 No. 3, 1999. 9)。

<sup>55</sup> DG XI, Staff meeting documents “Draft Proposal for a Directive on Waste Electrical and Electronic Equipment (WEEE)”, 21 December 1999, p. 2 (DG Environment アーカイブ資料)。

<sup>56</sup> DG XI, Staff meeting documents “Waste Electrical and Electronic Equipment (WEEE) Options”, 21 December 1999 (DG Environment アーカイブ資料)。

で適切にリサイクルが行われたとしても) 有害化学物質は健康および環境へのリスクを引き起こす。このため、これらの物質を代用することが有害物質に関連する健康と環境へのリスクを顕著に削減するための最も有効な方法である」(European Commission, 2000b) とされたうえで、鉛、カドミウム、水銀、六価クロム、PBB、PBDE を使用した製品の上市を 2008 年 1 月 1 日以降禁止する規制案を示した(European Commission, 2000c)。

また、指令案提案の最終段階では、製品中の特定物質の使用を規制する指令とリサイクルを規制する指令は、根拠法規を分ける観点から別々に提案されることになった。つまり、これまで一緒に扱われていた EC 条約 95 条 (EU 機能条約 114 条、以下同様) に基づく製品中の特定物質に関する RoHS 指令と EC 条約 175 条 (EU 機能条約 192 条、以下同様) に基づくリサイクルに関する WEEE 指令とは分かれて提出されることになった。なぜなら、根拠規定の相違は国内規定の内容に影響を与えるためである。域内市場の確立を目的とする EC 条約 95 条が根拠とされると、加盟国内でそれ以上に厳しい法律を作ってはいけない。一方、環境保護を目的とする EC 条約 175 条が根拠とされると、加盟国内でそれ以上に厳しい内容を定めることができる。根拠法規については、ドラフト作成の段階で様々な案が出されて議論が進められた。たとえば、第三次ドラフト内で環境総局は双方を 95 条と 175 条両方に基づくものとしようとしたが、この時期に企業総局は双方を 95 条に基づくものにしようとしていた<sup>57</sup>。しかし、最終的には特に WEEE 指令について現在の加盟国における規制の多様性に対応できるようにするために、RoHS 指令を 95 条、WEEE 指令を 175 条と根拠法規を分け、別々の指令にすることになった<sup>58</sup>。

## (2) 共同決定手続き期間 (2000 年 6 月～2013 年 1 月)

2000 年 6 月 13 日に RoHS 指令案が正式提案されると、EU 理事会と欧州議会による共同決定手続きに移行した。

提案作成段階に引き続き共同決定手続き期間中も、根拠法規、規制の開始時期、特定の物質など様々な除外規定などについて議論が行われ、企業にとって重い負担が課され

---

<sup>57</sup> DG XI, Staff meeting documents “Waste Electrical and Electronic Equipment (WEEE) Options”, 21 December 1999, (DG Environment アーカイブ資料)。

<sup>58</sup> 欧州委員会企業産業総局 (化学産業部) 職員インタビュー (2014 年 2 月 11 日)

る内容については、欧州域外の産業界も巻き込んで激しいロビイ運動が行われた(藤井, 2009)。まず根拠法規について、スウェーデンやオーストリアのように現行法で厳しい規制を有する加盟国では RoHS 指令も 175 条にすることを求めている。しかし、根拠法規が 175 条になってより厳しい物質に対する使用規制を導入する国が生じると、企業は国ごとに対応を変える必要が生じるため、欧州機械電気電子金属加工連合会 (ORGALIME) を中心として反対活動が行われた<sup>59</sup>。また、ヨーロッパの産業界の中で中心的にロビイ活動を行った ORGALIME<sup>60</sup>は、物質の一律使用禁止ではなく、段階的な使用中止を求める主張を行った<sup>61</sup>。さらに、鉛の例外的使用を認める措置の追加に関しては、ORGALIME や欧州家電工業会 (CECED)、欧州情報通信民生電子技術産業協会 (EICTA) といったヨーロッパ域内の産業団体が主張したほか<sup>62</sup>、在欧日系ビジネス協議会 (JBCE)、アメリカ電子協会 (AeA) といったヨーロッパ域外の産業団体もそれぞれ共同のポジションペーパーで例外要求に関する活動を行った(藤井, 2009: 140-143)。

一方、規制強化を求める消費者団体や環境 NGO によってもロビイ運動が行われた。特に環境 NGO である欧州環境事務局 (European Environmental Bureau: EEB) は欧州委員会の提案に対して意見冊子を作成し、環境保護強化のために両指令を統合して 175 条を根拠法規とするべきこと、カバーする範囲を広くすることなどを主張した (EEB, 2001)。また第二読会に際しては、規制開始時期を 2006 年にすることや、除外項目に対する再検討、コミットロジー手続きにおいて物質をさらに追加して指令に組み込むことなどを求めるなど<sup>63</sup>、期間全体にわたって中心的に活動を行った<sup>64</sup>。

2000 年 6 月以降欧州議会では、環境・公衆衛生・消費者政策委員会と産業・対外通

---

<sup>59</sup> ORGALIME は第一読会に際した公聴会や (JMC Environment Update, Vo.2 No.4, 2000: 4)、ポジションペーパー (“ORGALIME/CECED/EACEM/EICTA joint statement on results of Environment Committee votes on WEEE and RoHS”, 18 April 2001.) でもそのように主張し、欧州議会がこれを採択しなかったことを支持した (EurActive, “Parliament clears way for tougher electroscrap legislation”, 17/05/2001.)。

<sup>60</sup> 欧州委員会企業産業総局 (化学産業部) 職員インタビュー (2014 年 2 月 11 日)

<sup>61</sup> ORGALIME 職員インタビュー (2014 年 2 月 12 日)。

<sup>62</sup> ORGALIME 職員インタビュー (2014 年 2 月 12 日)。ORGALIME、CECED、EACEM (European Association of Consumer Electronics Manufacturers)、EICTA によるポジションペーパー (“ORGALIME/CECED/EACEM/EICTA joint statement on results of Environment Committee votes on WEEE and RoHS”, 18 April 2001.)

<sup>63</sup> EurActive, “NGOs call for stricter rules on electronic waste”, 04/02/2002.

<sup>64</sup> 欧州議会議員 (緑の会派) インタビュー (2014 年 2 月 5 日)。

商・研究・エネルギー委員会において議論が行われたが、ドイツ CDU のフローレンツ (H. Florenz) 議員がラポルトユールを務める環境・公衆衛生・消費者政策委員会で主な議論が行われた。環境・公衆衛生・消費者政策委員会では 10 月 19 日には公聴会が開催され、産業界 (メーカー、小売店、リサイクル業者等)、消費者団体、環境 NGO の代表者が意見を述べた<sup>65</sup>。その後の継続審議によって委員会内での議論がまとめられた後、2001 年 5 月の第一読会において対象物質の使用製品の上市禁止を 2008 年から 2006 年に早める、罰則規定の設置などの修正を加えたうえで RoHS 指令案が採択された<sup>66</sup>。

一方、環境理事会では 2000 年 9 月にワーキンググループが設置され、議長国のフランスを中心として RoHS 指令の法拠を 175 条にして両指令を一本化する案などが継続的に話し合われた<sup>67</sup>。その後審議が続けられ、2001 年 6 月に対象物質の使用製品の上市禁止を 2008 年から 2007 年に早めるといった修正を含む RoHS 指令案について環境理事会内で合意に達し<sup>68</sup>、正式な共通の立場はその後の調整を経て同年 12 月に採択された。議論されていた指令の一本化は結局まとまらず、現行法制でより厳しい規制内容を有しているスウェーデンとデンマークについてはそのままの規制が認められることとなったため、その後は争点にならなくなった (戸澤, 2003 : 86)。

2001 年 12 月に EU 理事会の共通の立場が欧州議会に送られた後に、2002 年から本格的な議論が始まった第二読会では、欧州議会内で再び環境・公衆衛生・消費者政策委員会において議論が進められた。また、委員会内の議論が 2002 年 3 月にまとめられた後、同年 4 月にいくつかの修正点を加えられたうえで、採択された。その後、EU 理事会は議会の修正案を認めない結論を出したため、2002 年 9 月から欧州議会代表と EU 理事会代表による調停委員会が開かれることになった。両者は 10 月 11 日に合意に達し、11 月 8 日に共同草案が承認された。これに基づく第三読会において、EU 理事会では 12 月 16 日、欧州議会では 12 月 18 日に承認されたことにより、2003 年 2 月 13 日の官報掲載をもって最終的に発効した。

RoHS 指令は、除外項目の設定や対象物質を有する製品の上市を禁止にする時期につ

---

<sup>65</sup> JMC Environmental Update, Vo. 2 No. 4 (2000. 11), p.4.

<sup>66</sup> EurActive, "Parliament clears way for tougher electroscrap legislation", 17/05/2001.; ENDS(2001a: 48)

<sup>67</sup> JMC Environment Update Vo. 2 No. 5 (2001.1), p.3.

<sup>68</sup> EurActive, "Ministers for Environment agree on electroscrap legislation" 08/06/2001.; ENDS (2001b: 38).

いて変更はあったものの、基本的には規制案の内容が引き継がれるものであった。具体的には、対象物質を鉛、カドミウム、水銀、六価クロム、PBB、PBDEにし、対象機器は WEEE 指令の対象から医療機器（カテゴリー 8）と監視制御機器（カテゴリー 9）を除いたものが対象となった。また、欧州議会と EU 理事会の要求の間をとって規制の開始時期を 2006 年 7 月 1 日からとした。

共同決定手続きまでに、RoHS 指令の対象物質や除外項目について大枠は決められたが、閾値（有害物質混入の許容限度）、正確な対象範囲、用語の定義などは決められていないため、欧州委員会内の技術適用委員会 (Technical Adaptation Committee: TAC) でのコミトロジー手続きにおいて決まることになった。いずれも規制内容の中で重要な位置づけにあり、RoHS 指令に基づいて TAC の委員である欧州委員会と加盟国の専門家を中心に、企業など利害関係者にも意見を求めながら議論が進められた。この内容に基づいて、2004 年 8 月 13 日までに RoHS 指令の国内法化が進められることになった。

#### 第 4 節 比較分析

以上、電気電子機器に含まれる有害化学物質に対する規制について、日本と EU における政策過程を検討してきた。以下では、第 1 章で示した分析枠組みに即して観察されることを比較分析したい。

まず、日本の J-Moss については、業界団体の RoHS 指令対応が先行する形で、経済産業省と業界団体が連携して具体的な制度作りが進んだ。そして、経済産業省のイニシアチブによって製品に含有される物質の使用を禁止するのではなく、情報公開を進める手段がとられることになった。また、新たな法律制定ではなく、既存の資源有効利用促進法の政省令を改正し、JIS 規格を組み込むという規制方針がとられることになった。こうした方針は、有害化学物質削減の目標に沿うというよりも、部品メーカーや材料メーカーのほとんどを占める中小企業を含めた様々な企業が対応しやすいという点が優先されたといえる。JIS 規格の実質的な内容は業界団体によって作成され、こうした規制方針や規制内容については、産業構造審議会環境部会廃棄物・リサイクル小委員会製品 3 R システム高度化ワーキンググループにおいて後から承認される形となった。また、議論の中では RoHS 指令への対応の必要性は認識されながらも、実質的には RoHS 指令の内容に否定的な評価を行った経済産業省と業界団体の意見が通り、日本独自の対応を行うことになった。

こうした電気電子製品に含有される化学物質規制において発揮された経済産業省の主導権は、リサイクル行政が廃棄物行政とは分離されて発展してきたために、リサイクル行政を業所管省庁が有しており、環境省の権限が限定的であることによる。環境省は循環型社会形成推進法の制定において中心的役割を担ったが、実質的な内容を含めることはできず理念的な内容に留まったのに対して、再生資源利用促進法が改正された資源有効利用促進法は経済産業省が中心的役割を果たして制定された内容であり、その中で実質的な内容が規定されている。また、循環型社会形成推進法の制定段階で与党であった自民党の意見が通っているため、再生資源利用推進法および資源有効利用促進法も自民党の立場を踏襲していたといえる。このため、資源有効利用促進法の政省令改正についても自民党やその所属議員の選好に反しない内容であったと考えられることから、特に反対が生じなかった。したがって、J-Moss の制定においても経済産業省が中心的な役割を担ったといえる。

もし仮に、環境庁が設立段階から環境規制の権限を十分に有していたならば、1980年代にリサイクルが法制上の問題になった段階で中心的に対応し、リサイクルに関する法律を所管することになったであろう。また、1990年代末頃から検討された循環型社会形成推進法の策定においても、環境庁が中心的な役割を果たして各省庁の調整役を務め、内容においても理念に留まらず、実質的な枠組みについて規定し、日本のリサイクル法制の全体像を描くことができたものと考えられる。このように考えると、電気電子製品に関する有害化学物質規制についても、J-Moss の制定そのものが JIS 規格ではない形になっていた可能性が高い。つまり、環境庁に十分な規制権限が備わっていたならば、J-Moss はそれほど産業界の意向が組みこまれなかったものと考えられる。

また、規制の実施についても経済産業省が業界団体や企業に対して行政指導を行う形がリサイクル政策において引き継がれている。資源有効利用促進法は、主に業界の自主的な取り組みを促進する行政指導を基本とする法律であり、規制そのものは厳格な内容とはいえない。J-Moss も業界団体と経済産業省が連携して形成された規制であり、資源有効利用促進法の政省令改正という形で形成された J-Moss においても、基本的にその形が引き継がれることになったといえる。実際に、中小企業を含むすべての企業が対応しやすいような規制方針がとられ、業界内で策定された基準が法律の中に組み込まれることになった。

次に、EU における RoHS 指令では、環境総局が電気電子製品に関する廃棄物問題に

対して主導権を発揮して規制案が作成された。まず、環境総局が中心となり利害関係者の意見を集約した上で指令を作成するという規制方針が策定された。それに沿って、環境総局内では指令案のドラフト作成が行われ、利害関係者との話し合いを続けながらそのバージョンアップが図られた。指令案の策定過程では、産業界や企業総局から指令内容に対する反対意見も出されたものの、最終的な指令案の内容には環境総局の意向が強く反映された。その後の共同決定手続き期間においても、利害関係者から様々な要求やロビイ活動が生じたため、除外項目の設定や対象物質を有する製品の上市を禁止する時期について変更はあったものの、基本的には規制案の内容が引き継がれるものであった。

こうした RoHS 指令制定における環境総局のイニシアチブは、1970 年代半ばという比較的早い段階から EU レベルでの廃棄物とリサイクルが一体的に規制されたこと、および環境総局の権限が確立した 1980 年代後半以降に従来の廃棄物政策からリサイクルに重点を置く新たな政策へと見直される必要性が生じたことによる。RoHS 指令が策定され始めた当時、EU レベルの規制を制定するうえで廃棄物問題とリサイクル問題が一体的に解決される必要性が加盟国の間でも認識されていた。こうした時に、かねてからこの問題に取り組んでいた環境総局が報告書や問題提起によって、EU の廃棄物政策の理念を反映させる政策形成を主導的に行った。

もし仮に、単一欧州議定書以降に環境総局の規制権限が確立されなかったならば、加盟国における独自規制は統一されないまま進んでいたものと考えられる。また仮に、統一した規制が形成されようとした場合でも、加盟国の思惑が交錯して、規制内容に対する政治的合意が形成されにくい状況が生じたであろう。また、句集委員会の中でも環境総局に十分な政策立案権限が与えられていなかったならば、EU レベルの製品中有害化学物質規制が策定されることになった際に、企業総局が中心的な役割を果たし、新たな規制に予防原則や拡大生産者責任といった環境総局が有した理念が反映されることもなかったはずである。つまり、欧州委員会とりわけ環境総局に十分な規制権限が与えられていなかったならば、RoHS 指令のような企業負担の重い規制は成立しなかったであろう。

また、指令の策定にあたっては、理念が先行されて実施に向けた議論は後から調整されることになった。最初に予防原則や拡大生産者責任といった EU の廃棄物政策の理念に沿って指令ドラフトのワーキングペーパーが作成されたため、その内容は非常に厳しいものであり、その後の利害関係者との話し合いが重ねられることによって、提案内容

が徐々に現実的な内容にシフトした。また、技術的な内容を含む除外規定についても共同決定手続き期間内に新たな変更が一部で加えられていた。さらに指令制定後も TAC で詳細な内容が規定されているため、理念先行型の政策立案であったといえる。

このように本研究の分析枠組みに即して理解すると、日本と EU では主導する規制主体の違いや実施に対する権限の違いによって企業に対する説明責任の程度が異なっていたといえる。つまり、日本においては経済産業省がイニシアチブを発揮して業界と連携して規制を作成したことにより、ボトムアップ的に政策が形成されすべての企業に対応しやすいような企業負担の軽い規制が成立した。一方、EU においては環境総局がイニシアチブを発揮して理念を優先させた規制案を作成したことにより、トップダウン的に政策が形成され、企業負担の重い規制が成立した。このことにより、同じ電気電子製品に含まれる有害化学物質の規制という政策課題に対して、規制対象や規制方法について異なる内容が成立するという帰結の違いがうまれた。

## 第 5 節 小括

本章では、電気電子製品に含まれる有害化学物質の削減が課題となった日本の J-Moss 制定過程と EU の RoHS 指令の成立過程を比較分析することで、規制対象や規制方法の違いが生じた理由を明らかにした。

まず、第 1 節では電気電子製品に使用される化学物質規制を概観し、日本と EU における規制の違いや分析上の課題を示した。両規制は規制対象となる物質の種類は共通しているものの、規制レベル、対象製品の範囲、規制の方法のいずれの観点から検討しても日本より EU の方が企業負担の重い規制が成立したことを示した。これまで製品に含まれる化学物質規制が存在しない中で成立した規制にも関わらず、こうした違いが生じた理由を明らかにすることが本章の課題であることを示した。

これを踏まえて第 2 節と第 3 節ではそれぞれの規制の成立過程について検討した。日本については、リサイクル政策が廃棄物政策と切り離されて発展し、製品リサイクルの法制定においては通商産業省が中心的な役割を果たし、行政指導を中心とした実施が行われてきた。このため、J-Moss 策定の際には経済産業省と業界団体が連携して政策立案を行い、企業負担の軽い規制が成立したことを示した。

一方、EU では早くから EU レベルの廃棄物問題がリサイクル問題と共に取り組まれており、環境総局の役割が制度的に確立した時期に従来の廃棄物処理だけではなくリサ

イクルが重視される政策へシフトする必要性が生じたことを示した。これにより、環境総局が電気電子機器の廃棄問題においても中心的な役割を果たすことになり、EUの廃棄物政策の理念を先行させる規制立案を進めたため、企業負担の重い規制が成立することになった。

最後に第4節では、両規制の成立過程を第1章で示した分析枠組みを用いて、比較分析を行った。この結果、日本では実施までの権限を有する経済産業省がイニシアチブを發揮してボトムアップ的に政策形成を行い、EUでは実施までの権限を持たない環境総局がイニシアチブを發揮してトップダウン的に政策形成を行ったことにより、日本よりEUで企業負担の重い規制が成立したことを示した。また、仮に両者において異なる規制主体が権限を有していた場合には、こうした規制が成立しえなかったであろうことも確認した。

## 第5章 化学物質を含む電気電子製品の廃棄・排出に対する規制

第5章では、化学物質を含む電気電子製品の廃棄・排出に対する規制について分析する。本章では、化学物質を含む電気電子製品の廃棄・排出のリサイクルが課題となった日本の家電リサイクル法の制定過程と EU の WEEE 指令の成立過程を分析することで、規制対象や規制方法に違いが生じた理由を明らかにする。まず、電気電子製品の廃棄・排出に対する化学物質規制を概観し、日本と EU における規制の違いや分析上の課題を示す（第1節）。そのうえで、それぞれの規制成立前までの状況や課題を示したうえで、日本の家電リサイクル法制定の過程と、EU の WEEE 指令の成立過程を検討する（第2節、第3節）。これらについて、第1章で示した分析枠組みを用いて、日本と EU の事例の比較分析を行いたい（第4節）。

なお、本章の内容は、電気電子製品に使用される化学物質に対する規制を扱った第4章の内容と関連する部分が多いため、重複する内容については適宜省略し、特に電気電子製品の廃棄・排出に関わる内容に焦点を当てて検討する。

### 第1節 電気電子製品の廃棄排出に対する化学物質規制

第4章でも検討したように、電気電子製品の廃棄・排出問題は使用量や廃棄量の増加が顕著になった 1980 年代から国内の政策課題として浮上し、1990 年代以降に国際社会の中でも様々な取り組みが進められるようになった。

化学物質を含む電気電子製品の廃棄排出に対する規制は、政策課題にのぼりながらも日本においても EU においても 1990 年代後半まで規制が存在していなかった。日本では、年間 60 万トンという大量に廃棄される家電のほとんどがそのまま埋め立てられている状況や最終埋立地の容量の限界に関する問題が深刻化するようになった。また、前述のとおり EU 各国でも廃電気・電子機器の約 90% が前処理を行わずに埋め立てや焼却が行われている状況にあり、埋め立て場や焼却場の環境汚染問題が深刻化する状況にあった。また、国ごとにリサイクルの進め方や法整備の状況が異なっていたため、統一した規制を作る必要性があった。

こうした状況において、化学物質を含む電気電子製品の廃棄排出に対する規制として、1998 年に日本で成立した特定家庭用機器再商品化法（家電リサイクル法）と、2003 年に

EU で発効した廃電気電子機器に関する指令（WEEE 指令）<sup>1</sup>では、その対象製品の範囲や規制方法について異なっている（図 5-1 「家電リサイクル法と WEEE 指令の内容比較」）。具体的には、次の三点である。

第一に、規制対象となる製品の範囲である。家電リサイクル法では、テレビ、冷蔵庫、洗濯機、エアコンディショナの 4 製品が規制対象になったのに対して、WEEE 指令ではほぼすべての電気電子製品（約 90 品目）が規制対象になった。具体的に、WEEE 指令で対象となる製品は、大型家電用電気製品（冷蔵庫、洗濯機、食器洗い機、電子レンジなど）、小型家電用電気製品（掃除機、アイロン、ドライヤー、時計など）、情報技術・電気通信機器（パソコン、プリンター、コピー機、電話機など）、消費者用機器（ラジオ、テレビ、ビデオカメラ、楽器など）、照明機器（蛍光灯、ランプなど）、電気・電子工具（電気ドリル、ミシンなど）、玩具・レジャー・スポーツ器機（テレビゲーム、サイクリング用品など）、医療機器（透析機器、核医学機器、モニタ機器など）、監視・制御機器（煙探知機、暖房調整機・自動調温装置など）、自動販売機（飲料自動販売機、食品自動販売機、現金自動引出機など）である。つまり、WEEE 指令の規制対象となる範囲は、家電リサイクル法に比べてはるかに広い。

第二に、廃棄物の回収達成義務の有無である。家電リサイクル法では、回収達成目標が特に設定されていないのに対し、WEEE 指令では、加盟国に対して 2006 年 12 月 31 日までに国民一人当たり年平均 4 キロの電気電子機器廃棄物の回収が義務付けられた<sup>2</sup>。つまり、家電リサイクル法では廃棄者による協力が求められた上で企業がリサイクルを行うことが定められているだけであるのに対して、WEEE 指令では加盟国がシステムの整備や法執行の監視を行うことによって、企業が目標を達成することを間接的に義務付けている。

第三に、リサイクルコストの負担者である。家電リサイクル法では、リサイクルコストを廃棄者（使用者である消費者）が負担するのに対して、WEEE 指令では各メーカーが自社製品の回収・リサイクルコストを負担する。WEEE 指令では、規制が開始される 2005 年 8 月 13 日以降に販売される製品については、各メーカーが自社製品につ

---

<sup>1</sup> WEEE 指令はその後も改正されているが、ここでは 2003 年に発効した通称 WEEE 1 を対象とする。

<sup>2</sup> ただし、アイルランド、ギリシャ、2004 年 5 月に EU に新規加盟した 10 か国（チェコ、エストニア、キプロス、ラトビア、リトアニア、ハンガリー、マルタ、ポーランド、スロベニア、スロバキア）については、猶予期間が設けられた。

いて費用を負担し、2005年8月13日以前に販売されていた製品については各メーカーが市場シェアに応じてリサイクルコストを負担する制度が成立した。たとえ企業がリサイクルコストを負担するとしても、それは製品価格に反映されるため消費者が負担するよう見えるが、製品価格に反映されるかどうかは企業が市場原理にしたがって判断することである（大塚，1998：81-85）。このため、リサイクル費用を消費者が負担する日本の制度より、生産者が負担するEUの制度の方が「拡大生産者責任（producer responsibility）」をより徹底した形といえる。つまり、家電リサイクル法では企業が直接リサイクル費用を負担しないのに対して、WEEE指令では企業が直接リサイクル費用を負担する内容となっている。

このように、対象製品、企業の回収達成義務の有無、リサイクルコストの負担といういずれの観点からみても、日本の家電リサイクル法に比べてEUのWEEE指令の方が企業負担の重い内容が成立している。

化学物質が含まれる電気電子製品の廃棄およびリサイクルが共通の政策課題であった中で成立した化学物質規制について、日本よりEUで企業負担の重い規制が成立したのはどのような制度的要因によるのであろうか。本章では、化学物質を含む電気電子製品の廃棄・排出に対する規制改革について日本で1998年に制定された家電リサイクル法およびEUで2003年に発効したWEEE指令の政策過程を事例として、第1章で示した分析枠組みを用いて両規制における政策過程を分析する。

図5-1 「家電リサイクル法とWEEE指令の内容比較」

	家電リサイクル法（1998年）	WEEE指令（2003年）
対象製品	冷蔵庫など大型家電4品目	ほぼすべての電気・電子機器 （約90品目）
回収達成義務	回収達成義務なし	回収達成義務あり
廃棄時のリサイクルコストの負担	廃棄者	企業

出典：筆者作成

## 第2節 日本における家電リサイクル法の成立過程

### 1. 経緯と課題

日本の廃棄物処理は高度経済成長期以降、1970年に制定された廃棄物処理法を中心として、廃棄物処理行政を担当する厚生省を中心として規制および管理が行われてきた。廃棄物処理法において、家庭から排出される家電に代表される廃電子電気機器は一般廃棄物として市町村により回収され、処理されることとなっていた。

しかし、廃電子電気器の量の増加による市町村の回収・処理能力に限界があることや、廃棄物処理法の中に発生抑制やリサイクルの視点が入っていないことから、1990年から厚生省および通産省の審議会によってそれぞれ対応の検討が開始された。

厚生省生活環境審議会では、同年12月に「今後の廃棄物対策の在り方について」と題する答申がまとめられた。この中ではリサイクルなどで発生量を減らし、処分費用も生産者である企業が負担するよう、大幅に方針転換することを求めた。家電等の大型化が進んだことによって、特に自治体が有する従来の施設では処理が困難な大型テレビ、冷蔵庫、タイヤ、自動車などのについては厚生大臣が特別に指定したうえで、消費者からも手数料を取る一方、企業からも負担金を求めて、各地域に自治体が共同で「地方廃棄物処理センター」を設置して処理にあたる必要があるとした<sup>3</sup>。

一方、通産省産業構造審議会廃棄物処理・再生部会では、1990年12月に「今後の廃棄物処理・再資源化のあり方」と題する答申をまとめた。この中では、大型廃家電について販売ルートによる回収体制の整備や長期使用の啓発普及の必要性について指摘されたものの（通商産業省立地公害局、1991）、具体的な制度設計については言及されなかった。

このように、大型廃家電の処理の方法については、二つの省の方針が異なり具体的な規制方法が定まらない状態にある中で、それぞれ厚生省は廃棄物処理法改正、通産省は再生資源利用促進法の制定を進めることになった。一方で環境庁は両者をまとめるリサイクル法の制定を唱えていたため、省庁間の調整が困難になることが予想されていた<sup>4</sup>。

厚生省は先の答申を受けて、1991年に廃棄物処理法を改正した。答申の内容や処分場不足・不法投棄などに悩む自治体の声を受けて厚生省は法案作成時、処分する側の権限を強化

---

<sup>3</sup> 朝日新聞「OA ごみ処分は企業の負担で 生活環境審が答申、法改正へ」1990年12月11日。

<sup>4</sup> 朝日新聞「企業は反発、省庁間調整も難題 『ごみ処理』生活環境審答申<解説>」1990年12月11日。

しようとしていた。大型家電製品や自動車などのごみを「適正処理困難物」に指定し、メーカーに引き取りを義務付ける内容を盛り込もうとした。しかし、これに対して企業や業界団体は大きく反発した<sup>5</sup>。たとえば、経団連は「廃棄物対策の課題」と題する意見書の中で、適正処理困難物について、「自治体ごとに処理能力に大きな差があり、何が処理困難物かを定めることはきわめて難しい」とした<sup>6</sup>。また、自民党の族議員や生産・流通活動を所管とする通産省も反対したため、厚生省案の企業による引き取り義務は削除されることになった<sup>7</sup>。1991年に成立した改正廃棄物処理法では、厚生労働大臣が定める適正処理困難物について市町村長が事業者に対して処理が適正に行われることを補完するための必要な協力を求めることができるようになった（第6条の3）。なお、適正処理困難物の家電は1994年に大型テレビ、大型冷蔵庫、廃タイヤ、スプリング入りマットレスが指定された。

一方、通商産業省が中心となって1991年に制定された再生資源利用促進法では、資源の有効活用を図るとともに、廃棄物の発生抑制や環境保全についても取り組まれることになった。具体的には、政令で第一種指定製品としてエアコン、テレビ、電気冷蔵庫、電気洗濯機、自動車を指定したうえで、製造、販売を行う事業者が使用後にリサイクル可能なように構造や材質を工夫しなければならない製品とした（通商産業省立地公害局，1993）。これは、企業に対して製品の設計段階から再生利用を考えた製品づくりを促す内容といえる。しかし、第4章でも述べたとおり、本法は行政指導を基本としているため、取り組みそのものはあくまで企業の自主性に任されており、特に回収や処理に関する具体的な対策は規定されなかった。

なお前述のとおり、環境庁は当初、厚生省と通産省の間に橋渡し役を果たして、リサイクルを一本化する法案作成を目指していた。しかし、両省が独自に法案作りを進めたため、環境庁案には具体的な規制部分が削られ、理念や努力目標しか残らなくなってしまった<sup>8</sup>。環境庁は生産を行う「川上」にも、流通や消費を経て廃棄を行う「川下」にも足場を持たない

---

<sup>5</sup> 朝日新聞「ゴミ処理法案で三つどもえ 厚生・通産・環境、食い違う独自案」1991年2月14日。

<sup>6</sup> 朝日新聞「企業は反発、省庁間調整も難題 『ごみ処理』生活環境審答申<解説>」1990年12月11日。

<sup>7</sup> 朝日新聞『『直接指導』消えた 業界猛反発 廃棄物処理法改正、後退の厚生省案』1991年2月17日。朝日新聞「リサイクル2法案、不満のこした製造業規制 関係省庁から反対論」1991年3月5日。

<sup>8</sup> 朝日新聞「ゴミ処理法案で三つどもえ 厚生・通産・環境、食い違う独自案」1991年2月14日。

ために、独自のリサイクル法案を断念せざるを得なかった。さらに、通産省が中心的に進めた再生資源利用促進法案でも、環境保全の視点に立った多少の修正は盛り込めたものの、大枠や内容に対しては直接変更を加えることはできなかった<sup>9</sup>。

こうして、電気電子機器の廃棄物は改正された廃棄物処理法と再生資源利用促進法によって、回収やリサイクルが取り込まれることになった。家電業界は廃棄物処理法改正と再生資源理法促進法の制定に合わせて、1995年に全国家電品適正処理協力協議会を設立し、市町村の取り組みを補完する体制を整えた。しかし、大型家電の処理主体はあくまでも市町村長であったため、適正処理困難物の指定だけでは十分な効果が現れなかった(佐久間, 2001: 93)。このことは、事業者の協力が必ずしも十分に行われていなかった(大塚, 1998: 76)ことの現れとみることができる。

また当時、廃電子電気器の大部分は市町村により不燃物として破碎され、鉄などの有価物が回収された後の残渣(シュレッダーダスト)となって最終処分場に埋め立てられていたため、その大部分が再利用されることなく処分されていた。具体的には、家庭から廃棄された主要家電製品4品目であるエアコン、テレビ、冷蔵庫、洗濯機は、約8割が小売業者によって、約2割が直接市町村によって回収、処理されていた。また、収集された廃家電のうち約半分が直接埋め立てられ、残りは一部金属分の回収が行われている場合があるものの、そのほとんどが廃棄されていた。厚生省の推計ではエアコンの31.8%、テレビの7.3%、冷蔵庫の24.5%、洗濯機の26.8%しかリサイクルされていない状況にあった(いずれも重量比、1994年の数値)(酒井, 2001: 120)。

特にシュレッダーダストに含まれる有害物質による汚染問題については、香川県の豊島事件などを背景として社会問題となった。このため厚生省が専門委員会を立ち上げ、環境庁とともに廃棄物処理法施行令を改正し、1994年に公布されることになった。これにより、シュレッダーダストの処分方法は、安定型処分場(防水シートなどの設備がない処分場)から管理型処分場(防水シートや排水設備のある処分場)への持ち込みが義務付けられた。さらに、1996年4月からは全面的に管理型処分場へ移行する変更が行われた。このように、シュレッダーダストの埋め立て基準が強化されたため、最終処分場を逼迫させる大量のシュレッダーダストを削減することが大きな課題となった。

---

<sup>9</sup> 朝日新聞「リサイクル2法案、不満のこした製造業規制 関係省庁から反対論」1991年3月5日。

## 2. 制定までの過程

### (1) 審議会における検討（1996年9月～1997年末）

これまで検討してきたように、1990年代半ばまでに廃棄物処理法の改正や再生資源利用促進法の制定によって電気電子機器のリサイクルや廃棄が取り組まれてきたが、市町村による家電処理能力の限界および最終処分場におけるシュレッダーダストの増加が大きな問題になっていた。特にシュレッダーダストの約9割を占めたのが自動車と家電製品であったため<sup>10</sup>、対応する必要があった。また、リサイクルの個別法として1995年6月に容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律（以下、容器包装リサイクル法）が制定され、廃棄物の再商品化を事業者の責任とした法律が制定された。このため、次の個別法という点で家電に対して注目が集まっていた背景（佐久間，2001：93）も存在した<sup>11</sup>。

こうした状況を受けて、通産省が主導的な役割を果たして産業構造審議会廃棄物処理・再資源化部会企画小委員会電気電子機器リサイクル分科会（座長：永田勝也早稲田大学工学部教授）において家電リサイクルの法制化に向けた議論が1996年9月から始められた<sup>12</sup>。電気電子機器リサイクル分科会は、企業、業界団体、研究者、消費者、マスコミ、地方自治体の代表によって構成され、1997年6月に報告書がまとめられるまで1年弱かけて議論が行われた。なお、この審議会には厚生省と環境庁の職員がオブザーバとして参加していた<sup>13</sup>。

電気電子機器リサイクル分科会では、幅広い論点について検討が行われた。主な論点として初めに事務局側から提示されたのは、規制対象となる品目の範囲、電気電子機器の処理・リサイクルに関する現行制度の評価、関係者の役割分担や費用負担、リサイクルシステムを構築していくうえでの環境整備、効率的なリサイクルを進めるための規制緩和といった論点である<sup>14</sup>。各論点については、家電、事務機器、シュレッダー、電子電気機器、ぱちんこ

---

<sup>10</sup> 厚生省は1995年に自動車と家電製品の廃棄量を減らす対策として、その製造、販売業者などに製品の回収・再利用を義務付ける方針を固めたが、家電業界から強く反対された（鄭・仁田・横田，2005：65）。

<sup>11</sup> 直接的ではないものの、容器包装リサイクル法の動きともやや関連している点については、関係者インタビューでも指摘された（産業構造審議会電気電子機器リサイクル分科会委員（当時）インタビュー、2014年7月20日；財団法人家電製品協会環境部職員メールインタビュー、2014年7月18日）。

<sup>12</sup> 産業構造審議会電気電子機器リサイクル分科会委員（当時）インタビュー（2014年7月20日）。財団法人家電製品協会環境部職員メールインタビュー（2014年7月18日）。

<sup>13</sup> 産業構造審議会電気電子機器リサイクル分科会委員（当時）インタビュー（2014年7月20日）。

<sup>14</sup> 産業構造審議会廃棄物処理・再資源化部会企画小委員会電気電子機器リサイクル分科会第1回 配布資料6「今後ご議論いただく論点（メモ）」（平成8年9月18日）。

機メーカー・商社、といった各業界の代表や、自治体からのヒアリングを元に検討が進められた<sup>15</sup>。また、制度設計全体に関わる回収・リサイクルシステムのデザインについては、各業界が述べた意見をもとに、最終的な議論を事務局がまとめていった<sup>16</sup>。なお第5回目の分科会では、ドイツをはじめとした欧州各国の廃電気・廃電子機器のリサイクルについても報告が行われた<sup>17</sup>が、議論の中ではあまり参考とはされず、むしろ世界に先駆ける「ジャパン・モデル」を作る方向で個別の論点に関する検討が進められた<sup>18</sup>。以下では、品目の範囲、回収目標の設定、費用負担方法について中心的に検討を行いたい。

まず、品目の範囲について議論が始められる際には、広い範囲が検討対象となりうる品目として挙げられていた（表5-2「検討対象となりうるリストとして挙げられた品目」）。検討の中では、パソコンはリサイクル技術が確立しているものの、プラスチックの割合が高いため資源価値があまり高くなく、経済性が問題なのではないかといった意見や、ぱちんこ台は事業所から排出されるため、比較的リサイクルが進みやすいのではないかといった個別の意見は出された<sup>19</sup>。しかし、各業界によってリサイクルシステムに対するイメージが異なっていたため、すべての電気電子製品を対象にすべきであるとの意見から、一部の製品に絞るべきであるという意見まで出され、なかなか範囲は定まらなかった。こうした中で、業界からは家電製品のうち数量、重量、排出量を勘案して種類を4～5品（テレビ、冷蔵庫、洗濯機、エアコン、パソコン）に絞るというという案が出された<sup>20</sup>。パソコンについては、メー

---

<sup>15</sup> 産業構造審議会廃棄物処理・再資源化部会企画小委員会電気電子機器リサイクル分科会第2回～第4回 議事要旨および配布資料一覧。

<sup>16</sup> 産業構造審議会廃棄物処理・再資源化部会企画小委員会電気電子機器リサイクル分科会第7回（平成9年3月6日）では、日本鉄リサイクル工業会、全国都市清掃会議、日本電気大型店協会、全国電機商業組合連合会、電気製品協会／日本電子機械工業会、日本電子工業振興協会、日本事務機械工業会、ぱちんこ業界、青山俊介委員（社団法人日本廃棄物コンサルタント協会会長、株式会社エックス都市研究所代表取締役）による作成資料を元に審議が進められた。（経済産業省保管の配布資料一覧の記録より。なお、個別資料については非公開。）

<sup>17</sup> 産業構造審議会廃棄物処理・再資源化部会企画小委員会電気電子機器リサイクル分科会第5回 議事要旨および配布資料一覧。

<sup>18</sup> 産業構造審議会電気電子機器リサイクル分科会委員（当時）インタビュー（2014年7月20日）。なお、大塚は世界に先駆けて日本の家電リサイクルを早期に法制化することによって、家電リサイクルの費用負担方法についてのスタンダードを策定しようとする産業政策的意図をみることもできると指摘する（大塚，1998：76）。

<sup>19</sup> 産業構造審議会廃棄物処理・再資源化部会企画小委員会電気電子機器リサイクル分科会第5回 配布資料4「使用済みの電気・電子機器のリサイクルに関するこれまでの議論の整理（メモ）」（平成9年1月13日）。

<sup>20</sup> 産業構造審議会廃棄物処理・再資源化部会企画小委員会電気電子機器リサイクル分科会第10回 配布資料7-2「使用済みの電気・電子機器のリサイクルシステムについて

カー側が抱えるコストパフォーマンスの問題が提起されたことなどから<sup>21</sup>、取りまとめの際に事務局が作成した<sup>22</sup>報告書スケルトン案の段階で外されることになった<sup>23</sup>。

表5-2 検討対象となりうるリストに挙げられた品目

	主に家庭から排出されるもの	家庭からも事業所からも排出されるもの	主に事業所から排出されるもの
電気・電子機器	テレビ、冷蔵庫、エアコン、ビデオテープレコーダ、ステレオ、洗濯機、電気こたつ、換気扇、ラジカセ、電子レンジ	パーソナルコンピュータ、プリンタ、ワードプロセッサ、電話機、ファクシミリ、白熱電球、蛍光灯ランプ	複写機、汎用コンピュータ、オフィスコンピュータ、ワークステーション、自動販売機、ぱちんこ台
電気・電子機器ではないもの	石油ファンヒータ、石油ストーブ、ガステーブル、ふとん、自動車、スキー板、衣装箱、たんす	机、テーブル、いす、応接セット	スチールラック、スチールロッカー

(出典：産業構造審議会廃棄物処理・再資源化部会企画小委員会電気電子機器リサイクル分科会 第1回 配布資料5-2「廃電気・電子機器の現状について」p.22, 平成8年9月18日)

このため、最終的には廃家電のうち重量比で約8割を占める主要家電4品目(テレビ、エアコン、冷蔵庫、洗濯機)を対象が対象となった。その理由として、排出量の大半を占めていること、市町村と事業者との間での協力体制が構築されつつあること、製品アセスメントの実施が製造業者によって相当程度行われていること、関係業界によるリサイクルシステムに関する技術開発が進められていることが挙げられた。また、これ以外の家電製品は対象

(関係各業界等からの提案の状況)」(平成9年4月10日)。

<sup>21</sup> 産業構造審議会廃棄物処理・再資源化部会企画小委員会電気電子機器リサイクル分科会第10回 議事要旨(平成9年4月10日)。

<sup>22</sup> 報告書は事務局によってスケルトン案が作成され、委員からの意見に沿って修正され、最終的に発表された(産業構造審議会電気電子機器リサイクル分科会委員(当時)インタビュー、2014年7月20日)。

<sup>23</sup> 産業構造審議会廃棄物処理・再資源化部会企画小委員会電気電子機器リサイクル分科会第11回 議事要旨(平成9年5月20日)。

4製品とは流通などの実態が異なる製品も多いことから、それぞれの製品特徴に応じて今後リサイクルの促進に向けた対策を講じる必要があることが指摘された（通商産業省産業構造審議会，1997）。

次に、回収目標義務の設定についてである。そもそも最初に事務局側が設定した論点の中に、回収目標義務の設定については挙げられていなかった<sup>24</sup>。しかし、関係各業界から具体的なリサイクルや回収システムに関する提案のなかで、リサイクルの役割を担うアクター間の公平性を確保するためにも、リサイクル基準や数値目標の設定を法令内で行う必要性について指摘されるようになった<sup>25</sup>。これについて委員からは、リサイクルに関する目標値を定めることは望ましいが、技術の進展やコスト等を考えながら現実的な目標値を設定すべきだといった意見が出された<sup>26</sup>。

このため、最終的にはリサイクルの実施の水準や目標を定める「リサイクル基準」や「リサイクル目標」を公的に策定し、その順守を求めることによってリサイクルの役割を担うものの間の公平性を確保する必要があるとして、義務にはしない方針が示された。また、基準や目標は技術革新や製品アセスメントの進展などに伴って適宜見直しを行うことや、企業ごとの取り組みが促進されるように情報公開が進められることが望ましいとされた（通商産業省産業構造審議会，1997）。

最後に、リサイクル費用の負担方法についてである。まず、リサイクル費用の負担者については、消費者にするということで大きな論点とはならなかった。審議会の議論の中でも業界団体からは、「費用は排出者に求めるべきである」との意見が出された<sup>27</sup>。また、家電製品協会をはじめ家電業界でも「消費者が負担をしているという自覚を持つことが重要」との観

---

<sup>24</sup> 産業構造審議会廃棄物処理・再資源化部会企画小委員会電気電子機器リサイクル分科会第1回 配布資料6「今後ご議論いただく論点（メモ）」（平成8年9月18日）。

<sup>25</sup> 産業構造審議会廃棄物処理・再資源化部会企画小委員会電気電子機器リサイクル分科会第10回 配布資料7-2「使用済みの電気・電子機器のリサイクルシステムについて（関係各業界等からの提案の状況）」、配布資料8「使用済みの電気・電子機器の回収・リサイクルシステムを巡るこれまでの主な議論（抜粋）＜改訂版＞」（平成9年4月10日）。

<sup>26</sup> 産業構造審議会廃棄物処理・再資源化部会企画小委員会電気電子機器リサイクル分科会第10回 議事要旨（平成9年4月10日）。

<sup>27</sup> たとえば、産業構造審議会廃棄物処理・再資源化部会企画小委員会電気電子機器リサイクル分科会第3回 配布資料4「産業構造審議会第2回電気、電子機器リサイクル分科会に対する意見書」齊藤博委員（全国電機商業組合連合会副会長）（平成8年11月11日）。

点から、消費者が費用を負担すべきと考えていた<sup>28</sup>。一部の学識経験者は拡大生産者責任に従って事業者が費用を負うべきであると主張していたが（熊本，1999：36）、座長であった永田勝也もリサイクル費用を明らかにさせてその中でメーカーがコスト競争をする方が消費者にとってメリットがあるとの観点から、消費者が費用を負担すべきだと考えていた<sup>29</sup>。さらに、審議会の際に参照された、通商産業省が三菱総合研究所に委託して実施した消費者の調査の結果<sup>30</sup>においても、多くの消費者がリサイクル費用を負担してもリサイクルを進めるべきであると考えていた<sup>31</sup>。このため、消費者がリサイクル費用を負担することに対して大きな反対は生じなかった。

一方、費用の負担方法について論点となり議論に多くの時間が割かれたのは、リサイクル費用の徴収時期についてであった<sup>32</sup>。リサイクル費用の徴収時期について、審議会では委員から出された次の五つの案についてメリットとデメリットが検討された<sup>33</sup>。すなわち、案1として廃棄時に徴収、案2として販売時に徴収し廃棄時に無償回収（販売価格に将来のリサイクル費用を上乗せ）、案3として販売時に徴収し廃棄時に無償回収（販売価格に過去のリサイクル費用を上乗せ）、案4として販売時に徴収し廃棄時に一部返金（デポジット制）、案5として製品に対する新税導入である。特に、廃棄時に徴収するか（案1）、販売時に価格に上乗せするか（案2または3）という点について、利害関係をもつ委員の間で次のように意見が分かれた<sup>34</sup>。まず、家電業界を代表する家電製品協会は、家電は10年以上使用される耐久消費財であり販売時に適正な転嫁額を算定することが難しいとの立場から、廃棄時

---

<sup>28</sup> 財団法人家電製品協会環境部職員メールインタビュー（2014年7月18日）。

<sup>29</sup> 「家電リサイクル法への期待：永田勝也・早稲田大学理工学部教授に聞く」（『リサイクル文化』No. 58: 16-23, 1998年。）p. 19。

<sup>30</sup> 産業構造審議会廃棄物処理・再資源化部会企画小委員会電気電子機器リサイクル分科会第12回 配布資料4「産業構造審議会廃棄物処理再資源化部会企画小委員会電気・電子機器リサイクル分科会報告書参考資料（案）」p. 12-13, 18.（平成9年6月5日）。

<sup>31</sup> なお、家電リサイクル法成立後に消費者団体である東京都地域婦人団体連盟によって行われた調査においても、家電リサイクルに際して消費者がリサイクル費用を負担する必要があるという結果が出た（朝日新聞「家電リサイクル『費用高すぎ』」1998年10月31日）。

<sup>32</sup> 産業構造審議会電気電子機器リサイクル分科会委員（当時）インタビュー（2014年7月20日）；「家電リサイクル法への期待：永田勝也・早稲田大学理工学部教授に聞く」（『リサイクル文化』No. 58: 16-23, 1998年。）p. 17。

<sup>33</sup> 産業構造審議会廃棄物処理・再資源化部会企画小委員会電気電子機器リサイクル分科会第10回 配布資料6「さらに議論していただきたい主要な論点」（平成9年4月10日）；通商産業省産業構造審議会（1997）。

<sup>34</sup> 産業構造審議会電気電子機器リサイクル分科会委員（当時）インタビュー（2014年7月20日）。

の徴収を支持した<sup>35</sup>。また、消費者団体代表も価格が何のために使われるのかという点がわかりやすいという理由で、廃棄時の徴収を支持した。一方、家電小売業界からは、後払いだと販売店の間で引き取り価格についてサービス競争が激化することが懸念されるうえ、回収の手間が多いとの立場から、販売時の徴収を支持した。また、廃棄時に徴収する場合は不法投棄が増えて市町村の負担が重くなることも懸念されていた。

結局、すでに使用者が有している製品に対しても適用可能であること、リサイクル費用が明確であること、排出抑制の効果が期待できること、という理由により、最終的には廃棄時に徴収する案 1 を支持する意見が相対的には多かったことから、この案を基本に進めることが検討されるべきとの結論が出された<sup>36</sup>（通商産業省産業構造審議会，1997）。

このように、通商産業省内の審議会では、対象製品を家電 4 製品（テレビ、冷蔵庫、洗濯機、エアコン）にすること、回収達成義務は設けないこと、リサイクル費用は消費者が負担し廃棄時に徴収することが決められた。これらはすべて、審議会における産業界、特に家電メーカーの意見を基本的に汲んだ内容といえる。その後、通産省内ではこの内容をもとに、通商産業省内では法案の素案づくりが進められた。

一方、厚生省の生活環境審議会および環境庁の中央環境審議会でも検討が進められ、それぞれ、1997年12月と1998年1月に報告書がまとめられた。その内容は、メーカーがリサイクルに責任を持つという点と、消費者が費用を負担するという点で通商産業省の結論を支持する内容であった<sup>37</sup>。しかし、リサイクル費用の徴収時期については、排出時に消費者から徴収とする通産省と、排出時に費用の一部を消費者から徴収とする厚生省と、当分の間は排出時に消費者から徴収するが、将来的には製品価格に転嫁とする環境庁の間で各省の立場に違いが存在したため、法案作成にあたり省庁間での調整が行われることになった<sup>38</sup>。

---

<sup>35</sup> 上記インタビューに加え、財団法人家電製品協会環境部職員メールインタビュー（2014年7月18日）。

<sup>36</sup> 「家電リサイクル法への期待：永田勝也・早稲田大学理工学部教授に聞く」（『リサイクル文化』No. 58: 16-23, 1998年.）, pp. 17-18.

<sup>37</sup> なお、環境庁の報告書「使用済み家庭用電気製品等の新たなリサイクルの仕組みの構築について」では、製造者が引きとりリサイクル費用は価格に転嫁することが原則として望ましいとしたものの、制度発足時は既に販売されている製品のリサイクルや制度の円滑な運用をおこなうために、消費者に対してリサイクル費用の一部の支払いを求めることは妥当であると結論付けられた（大塚，1998：82）。

<sup>38</sup> 朝日新聞「家電リサイクル、議論尽くせ 『消費者が費用負担』で法案提出へ」1998年2月1日。ただし、環境庁案に対してはメーカー側から反対されている点が指摘されて

## (2) 法案作成～成立（1998年初め～1998年6月）

法案作成は主に通産省と厚生省で進められた。家電リサイクル法は消費者に負担を負わせる法律としてマスコミからも注目を集め、その過程では、特に費用の支払い方法について、多くの利害関係者からの関係省庁に対して要望書が提出された。全国市長会と全国町村会は連名で、家電リサイクル法における不法投棄対策など自治体が抱えている不安を取り除くように要望書を提出した<sup>39</sup>。また、日本弁護士連合会は、廃家電の回収・リサイクル費用を消費者が排出時に負担することに対して、「費用の支払いを免れようとして不法投棄が増加する可能性がある。製品価格にリサイクル費用を織り込むことが望ましい」と法案の見直しを求める会長声明を発表した<sup>40</sup>。さらに主婦連合会も「消費者の負担費用の中身を明確にすべきだ」といった要望書を出した<sup>41</sup>。

また、法案作成過程に対しては、立法過程の情報が表に出てこないことや、消費者の意見が通りにくい審議会の構成、開かれた議論が行われていないことなどに対して、主に消費者団体や自治体関連団体から意見が出ていた<sup>42</sup>。こうした議論に対して自民党内からも「消費者に安易に負担を強いるような法案では、参院選が戦えない」といった懸念の声があがっていた<sup>43</sup>。

しかし、最終的に成立した法案は、通産省によって作成された素案を骨格とする内容になった<sup>44</sup>。この中には、家電メーカーと輸入業者に使用済み引き取りとリサイクルを義務付けたうえで、販売店や市町村が引き取った場合は、製品をメーカーに引き渡す制度や、廃家電製品が消費者からメーカーに確実に届くようにするために管理伝票でチェックする制度が

---

いる。

<sup>39</sup> 朝日新聞「家電リサイクルに関する不安解消を求め、首長や要望書」1998年3月4日。

<sup>40</sup> 朝日新聞「家電リサイクル費、『製品価格に含めよ』日弁連が法案修正要求」1998年3月19日。

<sup>41</sup> 朝日新聞「理念なきリサイクル法案」1998年3月19日。

<sup>42</sup> 朝日新聞「家電リサイクル、議論尽くせ『消費者が費用負担』で法案提出へ」1998年2月1日；朝日新聞「家電リサイクル費用の消費者負担3500-1万円余り 法案提出へ」1998年2月28日；朝日新聞「審議先送りし議論深めよ 不安残る家電リサイクル法案」1998年4月2日；朝日新聞「議論乏しく不満の声 基本法制定求める動きも 家電リサイクル法成立」1998年6月3日。

<sup>43</sup> 朝日新聞「家電リサイクル費用の消費者負担3500-1万円余り 法案提出へ」1998年2月28日。

<sup>44</sup> 朝日新聞「家電リサイクルを見直せ（社説）」1998年3月15日。

盛り込まれた。消費者が負担する金額に大きく影響を与えるリサイクル率は 50%程度に設定され、これは消費者の抵抗のない金額にするためであったと考えられる。環境庁は最終段階で法案作成に加わったが、「本格的な施行から 5 年後に制度全般を再検討する」という趣旨について入れ込むことはできたものの、家電に含まれる鉛などの有害化学物質のリサイクル義務については入れることができなかった<sup>45</sup>。

家電リサイクル法は、1998 年 3 月 13 日国会へ提出され、衆参両院で審議された後、ほぼ原案のまま 5 月 30 日に成立した。その後、同年 6 月に公布され、2001 年（平成 13 年）4 月に施行されることとなった。家電リサイクル法は基本方針については環境庁が加わるが、通産省と厚生省の共管体制となり、施行に当たっては両省が共同して行うことになった（北波，1999a：78）。家電業界からは早急な具体的内容の決定が望まれていたことから<sup>46</sup>、法案成立後の 1999 年 7 月から厚生省で専門委員会が立ち上がり、研究者を中心とした学識経験者によって再商品化基準（部品や材料のリサイクルをしなければならないとする基準）などが話し合われた。その後、通産省および厚生省で議論が重ねられ、再商品化基準が重量比でエアコン 60%、テレビ 55%、冷蔵庫 50%、洗濯機 50%以上に定められた（横島，1999；北波，1999b）。これは、通産省が法案の中で見込んだリサイクル率とほぼ同じである。これをもとに、家電業界によってリサイクル料金が策定されると同時に、施行に向けた準備が進められることになった。

### 第 3 節 EU における WEEE 指令の成立過程

#### 1. 経緯と課題

廃電気電子機器に関する指令（WEEE 指令）は、電気電子機器廃棄物（e-waste）の処理およびリサイクル問題から生まれた規制である。第 4 章で述べたとおり、EU レベルの廃棄物規制はリサイクル問題とも結び付けられる形で 1970 年代半ばから進められてきたが、1990 年代初め頃から見直しの時期に入り、従来の廃棄物処理に加えてさらにリサイクルに重点を置く新しい政策へと見直されることになった。このとき EU レベルにおける統一的な廃電気・電子製品のリサイクル規制が見直されることになった。

---

<sup>45</sup> 朝日新聞「家電リサイクル費用の消費者負担 3500－1 万円余 法案提出へ」1998 年 2 月 28 日；朝日新聞「家電リサイクルを見直せ（社説）」1998 年 3 月 15 日。

<sup>46</sup> 辻晴雄氏（財団法人家電製品協会理事長）の発言（辻・永田・広瀬，1998：26）。

## 2. 制定までの過程

### (1) 欧州委員会による提案（1990年代前半～2000年6月）

第4章で検討したように、WEEE指令とRoHS指令は環境総局のイニシアチブによってもともと一つの指令として提案されようとしていたため、提案までの過程は共通している。このため、以下ではWEEE指令の論点に絞って検討を行う。

1990年以降、欧州委員会内で「優先的廃棄物排出減に関する作業部会（Priority Waste Stream Working Group）」を中心として利害関係者間での話し合いが進められていたり、EUレベルの廃棄物政策に関するコミュニケーションペーパー（European Commission, 1996）がまとめられたりした。その中で規制の方向性が模索され始め、廃棄物政策に関する原則として、予防原則に基づくことや拡大生産者責任の重要性についても検討が行われた。

一方で、当時の加盟国では廃電子電気製品に含まれる化学物質規制に関する立法がそれぞれ進められた（European Commission, 2000b；酒井，2001：131-135）。加盟国内では、洗濯機、冷蔵庫、クーラーに代表される製品（いわゆる、白物家電）、テレビ、VTR、オーディオ機器に代表される製品（いわゆる、茶物家電）、パソコンに代表されるIT機器製品、ランプなど各製品の引き取りやリサイクルに関する規制が、すでに成立していたり、これから提出されたりしようとしていた。

具体的には、以下の加盟国の取り組みを指す。オーストリアでは1990年代半ば以降、ランプおよび白物家電の引き取りとリサイクルに関する立法が存在したが、すべての廃電気電子機器に関する政令案が1994年に公布された。ベルギーのフランドル地方では、1998年に茶物家電と白物家電をメーカーに無料で引き取る義務を負わせる規制が成立した。デンマークでは1999年に茶物家電、白物家電、IT・通信機器、モニター機器、医療・研究所用機器等の廃電気電子機器に対する規制が成立し、最終ユーザーに対して地方税か回収料金を徴収していた。ドイツでは廃電気電子機器の引取りとリサイクルに関する政令の立法手続きが最終段階にあり、その中では地方自治体がそれらの回収の責任を持ち、生産者が処理、リサイクル、処分の責任を有していた。イタリアでは、1997年に廃棄物管理政令が成立し、白物家電、テレビ、特定のIT機器のような数種類の家庭用耐久財の引取りとリサイクルの義務が規定された。これは、産業界が廃棄ネットワークを作り、最終ユーザーが指定された場所に持参する制度であった。オランダでは、1998年に白物家電および茶物家電の引取りと処理のルールを確立する規制が発効した。この

中で消費者はこれらの製品を無料でサプライヤーか地方当局に返却できた。2000年にスウェーデンでは、消費者が廃棄物を小売店化自治体の回収地点に返却する政令案を採択した。この中でリサイクルコストは、自治体化メーカーのどちらかが負担する制度であった。このように、一部の国では既に廃電気電子機器を回収しリサイクルする仕組みが部分的に成立していた。

第4章でも検討したように、こうした加盟国内の動向や欧州委員会内の議論を踏まえて、環境総局では1997年1月の段階で指令を作る方針が決定された。指令案作成に先駆けて行われたパイロットテストに基づく費用便益分析である「廃電子電気機器の再生利用：経済的・環境的影響(“Recovery of WEEE: Economic & Environmental Impact”)」では、WEEE指令について次のように評価した<sup>47</sup>。まず、EU内では年間6億トンの電気電子機器の廃棄物が排出されており、一般廃棄物と比べて2.8倍の伸び率であるため、喫緊の環境課題であるとしたうえで、廃棄物の中には392万トンの金属、170万トンのプラスチック、140万トンのガラス、銅などの原料が含まれているため、有用な資源であると位置づけた。このため、輸送やリサイクル過程そのものが環境負荷を軽減するのに有益であるばかりでなく、約15200人の雇用がWEEEリサイクルそのものによって創出されるとした。さらに、周辺的なコストについてはさらなる調査が必要としながらも、リサイクル目標<sup>48</sup>や一人当たり年間4キロの廃電気電子機器の回収達成目標はコストに見合っていると評価している。

これを受けて、環境総局内では指令提案に向けたドラフト作成が本格的に進められ、1997年10月に最初のワーキングペーパー(Working Paper on the Management of Waste from Electrical and Electronic Equipment)、1998年4月に第一次ドラフト、1998年7月に第二次ドラフト、1999年7月に第三次ドラフト、2000年5月に第四次ドラフトを経て、2000年6月13日にRoHS指令案、WEEE指令案が採択された。第

---

<sup>47</sup> DG XI, Note for the Attention to Mr Krämer, Head of Unit DGXI, from Jos Delbeke, Head of Unit DG XI Directorate B-1 Economic analyses and environmental forward studies, “Waste Electrical and Electronic Equipment: An Economic Evaluation”, XI.B.1/KF/bc D(98)/136, Brussels. 4 March 1998 (DG Environment アーカイブ資料); DG XI, Note to Ms Frommer, Director, from Ludwing Krämer, Head of Unit DG XI Directorate E-3 Waste management, “Cost/Benefit Analysis for Waste Electrical and Electronic Equipment (WEEE)”, E3/FE D(98), Brussels. 18 December 1998. (DG Environment アーカイブ資料)。

<sup>48</sup> リサイクル目標について資料内からは具体的な数値目標を見つけることはできなかった。

4章で検討したように、企業総局、産業界、NGOといった利害関係者のロビイングや調整の過程でその内容は変更されたが、以下ではWEEE指令に関する内容の変化について検討を行う。特に着目するのは、ドラフト作成段階で論点となった、リサイクル対象とする製品の範囲および企業の法的な責任義務の範囲についてである。

まず、リサイクル対象とする製品の範囲については、徐々に狭まったものの基本的にはワーキングペーパーで提案された網羅的な内容が残ることになった。1997年のワーキングペーパーの段階では、リサイクル対象とする製品範囲は非常に広く包括的な内容であった。また、新たに上市される電気電子製品だけではなく、既に市場に出回っている製品（historical product）もその対象とした<sup>49</sup>。続く、第一次ドラフトおよび第二次ドラフトでは、一部の製品について除外されたり（たとえば、ケーブルなど）、カテゴリーについて変更が行われたりしたものの、規制対象に関する包括的な内容は残った<sup>50</sup>。第三次ドラフトでも基本的にこの傾向は続いたが、産業界や企業総局は規制対象となる範囲の縮小を求めていたため、IT機器や医療機器についての範囲縮小や既に市場に出回っている製品（historical product）については猶予期間を設定することなどが検討され始めた<sup>51</sup>。この結果、最終提案では既に市場に流通している製品については5年の猶予期間を設けることや、医療機器システム、監視・制御機器、自動販売機は分別回収のみすればよいことになった（European Commission, 2000d）。

一方、企業の法的な責任義務の範囲についても、一部で除外規定や猶予期間などが設けられたものの、基本的にはワーキングペーパーの内容を引き継ぎ、あらゆる段階における拡大生産者責任が徹底される内容となった。ワーキングペーパーの段階で、拡大生産者責任の原則は徹底されており、企業の責任も強く求められていた<sup>52</sup>。製造業者だけ

---

<sup>49</sup> DG XI, “Working Paper on the management of Waste from Electrical and Electronic Equipment”, 9 October 1997, p. 8 (DG Environment アーカイブ資料) ; Tupper (1999: 122-123) ; ENDS (1997)。

<sup>50</sup> DG XI, First Draft “Proposal for a Directive on Waste from Electrical and Electronic Equipment” Article 3, Annex I A, I B, 21 April 1998; DG XI, Second Draft “Proposal for a Directive on Waste from Electrical and Electronic Equipment” Article 3, Annex I A, I B, 28 July 1998 (ともに、DG Environment アーカイブ資料) ; Tupper (1999 : 123-126) ; ENDS (1998b)。

<sup>51</sup> DG XI, Staff meeting documents “Draft Proposal for a Directive on Waste Electrical and Electronic Equipment (WEEE)”, 21 December 1999, p. 1, 2 (DG Environment アーカイブ資料)。

<sup>52</sup> DG XI, “Working Paper on the management of Waste from Electrical and Electronic Equipment”, 9 October 1997, p. 2-7 (DG Environment アーカイブ資料) ; Tupper

ではなく小売店なども含めた企業はリサイクルの仕組みを作る義務があり、リサイクルや再利用を推進する責任があるとされた。また、重量比でのリサイクル率についても設定され、特に大型白物家電 85%、IT 機器 85%など、非常に厳しい基準が示された。

続く第一次ドラフトでは、拡大生産者責任を完全に負う範囲について商用に限るとしたのに対し<sup>53</sup>、第二次ドラフトではそれが家庭用についても拡大するなど更に企業が担う責任範囲が拡大しただけでなく、その義務が具体的に示されたことから、産業界を驚かせた<sup>54</sup>。まず、生産者はすべての最終ユーザと販売店が製品を回収できるようなシステムを作ることを義務付けられた。また、一人当たり 4 キログラムの廃電気電子機器の回収を加盟国に課し、その開始時期を 2006 年 1 月にするとした。さらに第一次ドラフトで幅を持たせていたリサイクル率については重量比で、大型白物家電、ランプ 90%、自動販売機を除くその他のカテゴリー70%が基準になり、これらが 2004 年 1 月までに達成されなければならないとした。こうした第二次ドラフトの内容を産業界は非現実的な内容と捉えられ、欧州機械電気電子金属加工連合会（ORGALIME）を中心として、日米の産業界（アメリカ電子協会：AeA、在欧日系ビジネス協議会：JBCE）とともに激しいロビー活動が行われた<sup>55</sup>。

第三次ドラフトでは、リサイクル率で重量比 70%とするカテゴリーの対象が限定されたが、白物製品や茶物製品に対しては相変わらず高水準が要求された<sup>56</sup>。第三次ドラフトに対しては、企業総局が生産者責任の範囲の縮小を求めている<sup>57</sup>。このため、環境総局内でも回収、リサイクル、再利用、情報提供など各段階で拡大生産者責任の徹底を求めている状況から、オプションとして情報提供の範囲を限定することが検討され始め

---

(1999: 122-123) ; ENDS (1997)。

<sup>53</sup> DG XI, First Draft “Proposal for a Directive on Waste from Electrical and Electronic Equipment” Article 5, 21 April 1998 (DG Environment アーカイブ資料) ; Tupper (1999: 123-124)。

<sup>54</sup> DG XI, Second Draft “Proposal for a Directive on Waste from Electrical and Electronic Equipment” Article 4-7, 28 July 1998 (DG Environment アーカイブ資料) ; Tupper (1999 : 124-126) ; ENDS (1999)。

<sup>55</sup> JMC environment Update, Vol. 1 No. 3, 1999. 9 : p.2.

<sup>56</sup> European Commission, “Draft proposal of 05. 07. 1999 for a European Parliament and Council Directive .1.. on Waste Electrical and Electronic Equipment amending Directive 76/769/EEC” Article 7, 5 July 1999 (JMC environment Update, Vol. 1 No. 3, 1999. 9)。

<sup>57</sup> DG XI, Staff meeting documents “Draft Proposal for a Directive on Waste Electrical and Electronic Equipment (WEEE)”, 21 December 1999, p. 1 (DG Environment アーカイブ資料)。

た<sup>58</sup>。この結果、最終的な提案では一部変更が加えられ、ユーザのための情報提供義務が削除されたほか、リサイクル率についても再生率とリサイクル率が新たに設定され、それぞれ大型家電は 80%および 75%、小型家電などは 60%および 60%、情報通信機器は 75%および 65%として、2006 年 1 月までに達成するべきとされたため、基準や引き下げられた (European Commission, 2000d)。

このように、リサイクル対象とする製品の範囲および企業の法的な責任義務の範囲の観点からみると、環境総局内で最初に検討された厳格な規制案が部分的な修正が行われつつも、基本的に最終提案まで引き継がれていることがわかる。製品の範囲は包括性や、リサイクル率などを見ても拡大生産者責任が徹底された内容となっている。

## (2) 共同決定手続き期間 (2000 年 6 月～2013 年 1 月)

2000 年 6 月 13 日に WEEE 指令案が正式提案されると、EU 理事会と欧州議会による共同決定手続きに移行した。提案以降は RoHS 指令とは別々に審議されたものの、同時並行で手続きが進んだため、議論された時期や関わったアクターには共通点が多い。このため、以下でも WEEE 指令の内容に焦点を絞って検討を進める。

提案段階に引き続き、共同決定手続き期間中も産業界や NGO によるロビー活動が行われた。EU 域内の産業団体として中心的な役割を果たした ORGALIME<sup>59</sup>は、部品メーカーや小売業者なども含めて財政的負担を分断させずに製造者に経済的な負担を集中させるべきであること、着実に実施ができる制度にすること、および企業の責任を明確にすることを求めていた<sup>60</sup>。特にリサイクルシステム全般をめぐる費用負担については、企業負担が過剰に増えることに対して産業界は反対していた<sup>61</sup>。また、たとえばインクカートリッジなどの消耗品の取扱いについては、欧州情報通信民生電子技術産業協会 (EICTA)、AeA、JBCE といった日米欧の電気電子業界が協調して除外するように働きかけた (藤井, 2009 : 137-140)。

---

<sup>58</sup> DG XI, Staff meeting documents “Draft Proposal for a Directive on Waste Electrical and Electronic Equipment (WEEE)”, 21 December 1999, p. 2 (DG Environment アーカイブ資料)。

<sup>59</sup> 欧州委員会企業産業総局 (化学産業部) 職員インタビュー (2014 年 2 月 11 日)

<sup>60</sup> ORGALIME 職員インタビュー (2014 年 2 月 12 日)。

<sup>61</sup> たとえば、欧州議会の第一読会終了後、EACEM や ORGALIME は家庭用廃棄物の収集システムに企業負担が増えることについて強く反対意見を表明している (EurActive, “Parliament clears way for tougher electroscrap legislation”, 17/05/2001.)。

一方、NGO で中心的な役割を果たした欧州環境事務局 (European Environmental Bureau: EEB)<sup>62</sup>は、生産者責任の徹底を進めること、消耗品なども含めて規制対象の範囲を広くすることを支持し、回収目標については欧州委員会提案で年 4 kg としているものを 2005 年 12 月 31 日から年 6kg とするべきであること、再利用の目標も設定すべきことなどを主張した (EEB, 2001)<sup>63</sup>。また、第二読会に際しては回収目標やリサイクル率に関してさらに生産者責任の徹底を求めたり、中小企業に対して設けられた 5 年の猶予期間を廃止するように求めたりするなど、規制内容の強化を訴えた<sup>64</sup>。

このように、基本的に産業界と NGO の主張は食い違っていたが、個別の製造業者における責任の明確化という論点では、共同ポジションペーパーの提示も行われた<sup>65</sup>。この共同ポジションペーパーは、第二読会に際して企業 (たとえば、エレクトロラックス Electrolux、ヒューレット・パッカード Hewlett-Packard、ノキア Nokia)、業界団体 (たとえば、AeA)、消費者団体 (ヨーロッパ消費者組織 European Consumer Organization: BEUC)、環境 NGO (EEB、ベローナ Bellona) によって欧州議会に提出されたものである。この中では、環境にやさしいデザインを発展させるインセンティブが個別製造業者になくなること、粗悪品が輸入されることによってリサイクルコストが増えること、規制当局が企業に対して管理しにくくなることという理由によって、個別製造業者の責任を明確にするよう求めた。こうした取り組みは、一部の大手企業の中でもともと環境にやさしいデザインを考える取り組みが行われており、努力する企業が報われる仕組みを作ることが重要であると考えられていたことと<sup>66</sup>、企業の責任を明確化したいと主張していた市民セクタの考えが一致したことによって生じたもので、RoHS 指令にはない特徴といえる。

2000 年 6 月以降欧州議会では、RoHS 指令同様、環境・公衆衛生・消費者政策委員会と産業・対外通商・研究・エネルギー委員会において議論が行われ、ドイツ CDU のフローレンツ (H. Florenz) 議員がラポルトユールを務める環境・公衆衛生・消費者政策委員会で主な議論が行われた。環境・公衆衛生・消費者政策委員会における 10 月の

---

<sup>62</sup> 欧州議会議員 (緑の会派) インタビュー (2014 年 2 月 5 日)。

<sup>63</sup> JMC Environmental Update, Vo. 2 No. 4 (2000. 11), p.5.

<sup>64</sup> EurActive, “NGOs call for stricter rules on electronic waste”, 04/02/2002.

<sup>65</sup> EurActive, “Industry, NGOs and consumers join forces on electronic waste”, 15/02/2002 ; 欧州議会議員 (緑の会派) インタビュー (2014 年 2 月 5 日)。

<sup>66</sup> Electrolux (環境・ヨーロッパ問題担当) 職員インタビュー (2013 年 3 月 18 日)、Intel (ヨーロッパ政策担当) 職員インタビュー (2013 年 3 月 22 日)。

公聴会を経て審議が続けられた。そして 2001 年 5 月の第一読会において、国民一人当たり年間 6kg の回収目標にすること（欧州委員会提案では 4kg）、既に市場に出回っている製品（historical waste）をすべての生産者が費用負担を行って回収できるようにすること、回収システムを作る義務を指令発効後 30 か月以内とすること（欧州委員会提案では 5 年）などの修正を加えたうえで WEEE 指令案が採択された<sup>67</sup>。これらは欧州委員会案を厳格化することを意図した内容といえる。なお、リサイクル率については、各カテゴリーにつき 10%程度の引き上げを主張する議会内の環境系グループとリサイクル率そのものをフレキシブルにしようとする議会内の産業系グループによって議会に修正案が提出されたが、それぞれ反対多数で否決されたため、欧州委員会提案のままとなった（戸澤，2003：84）。

一方、環境理事会では 2000 年 9 月にワーキンググループが設置され、議長国のフランスを中心として審議が進められた。その後 2001 年 6 月に、一人当たりの回収目標を 4kg とすること、回収システムの構築には個別企業または共同で企業が負担すること<sup>68</sup>、中小企業に対する費用負担義務を 5 年間免除することなどの修正を含む WEEE 指令案について環境理事会内で合意に達した<sup>69</sup>。正式な共通の立場はその後の調整を経て同年 12 月に採択された。

その後は、RoHS 指令案と同様のプロセスをたどる。2002 年から始まった第二読会では、同年 4 月に採択された議会の修正案を理事会が認めない結論を出したため、2002 年 9 月から欧州議会代表と EU 理事会代表による調停委員会が開かれた。RoHS 指令より WEEE 指令の方が理事会と議会の対立点が多かったものの、両者は合意に達し 11 月 8 日に共同草案が承認された。これに基づく第三読会において、欧州議会では 12 月 18 日、EU 理事会では 12 月 19 日に承認されたことにより、2003 年 2 月 13 日の官報掲載をもって最終的に発効した。

WEEE 指令は、規制の開始時期などについて若干変更があったものの、大幅な修正は議会内でも理事会内でも成立せず、基本的には規制案の内容が引き継がれた。具体的

---

<sup>67</sup> EurActive, “Parliament clears way for tougher electroscrap legislation”, 17/05/2001.; ENDS(2001a: 48)

<sup>68</sup> リサイクルシステムの運用について責任をもつ各国の自治体からは、企業や NGO が主張する個別企業ではなく、共同で費用負担をすることが支持されていたためである（戸澤，2003：86）。

<sup>69</sup> EurActive, “Ministers for Environment agree on electroscrap legislation” 08/06/2001.; ENDS (2001b: 38).

には、大型家電製品、小型家電製品、情報技術・電気通信機器、消費者用機器、照明機器、電気・電子工具、玩具、医療関連機器、監視・制御機器、自動販売機といった製品品目に対して、生産者（各メーカー）に自社製品の回収・リサイクル費用を負担する（指令発効時に既に販売されている製品も市場シェアに応じてメーカーが負担する）。また、加盟国は国民一人当たり年間 4kg の回収目標を 2006 年 12 月末までに達成し、処理システムの構築の費用負担および運営方法については各メーカーが個別で行うか共同で行うかで選択できるとした。

なお、共同決定手続き後は RoHS 指令と同様に、欧州委員会内の技術適用委員会（Technical Adaptation Committee: TAC）でのコミットロジー手続きにおいて WEEE 指令に関する詳細が決められることになった。成立した WEEE 指令に基づいて TAC 委員である欧州委員会および加盟国の専門家を中心に、企業などの利害関係者にも意見を求めながら、各カテゴリーに入る製品や RoHS 指令との境界などに関する内容が議論された。この内容に基づいて、2004 年 8 月 13 日までに WEEE 指令の国内法化が進められることになった。

#### 第 4 節 比較分析

以上、化学物質を含む電気電子製品の廃棄・排出のリサイクルに対する規制について、日本と EU における政策過程を検討してきた。以下では、第 1 章で示した分析枠組みに即して観察されることを比較分析したい。

まず、日本の家電リサイクル法については、通産省が主導的な役割を果たして家電リサイクルの法制化に関する議論が産業構造審議会廃棄物処理・再資源化部会企画小委員会電気電子機器リサイクル分科会において進められた。基本的に産業界の現状や意見を踏まえたうえで、個別の論点や全体の制度設計に関する議論が進められたため、最終的に成立した案も特に家電メーカーが扱いやすい内容となった。具体的には、規制対象となる品目も 4 製品に限定され、回収目標の設定も行われず、消費者が廃棄時に費用負担を行う方法が審議会報告書の結論になった。この内容は、法案形成段階に引き継がれた。特に費用負担方法については、厚生省や環境庁といった他省庁や、自治体、市民セクタから費用負担を一部とする方式や製品価格に組み込む方式などが主張されたが、最終的には通産省案を基本とする法案が通ることとなった。このため、生産者責任が曖昧な規制が成立した。

こうした家電リサイクルに対する規制において通産省がイニシアチブを發揮したのは、第4章でも検討したように、厚生省が管轄する廃棄物行政の中にリサイクル行政が組み込まれずに発展し、環境庁が廃棄物行政とリサイクル行政を統合する権限を持たなかったためである。厚生省は1991年の廃棄物処理法改正時に家電などを含むリサイクルシステムを形成しようとしたが、通産省をはじめとする他省庁や産業界の反対によってこれを達成することができなかった。一方、通産省は同年、産業界の意見を汲んでリサイクル目標などを定める再生資源利用促進法を制定した。再生資源利用促進法の制定については、第4章でも検討したように自民党の選好とも合うものであった。このため、家電リサイクル法でも通産省がイニシアチブをとり、各業界と連携しながら法案を作成することになったといえる。法案に対して与党であった自民党からは消費者負担に対する懸念の声はあったものの、通産省案において消費者の抵抗を抑える形でリサイクル率が抑えられたことから大きな反対は生じなかった。

もし仮に、環境庁が十分な規制権限を有していたなら、1980年代にリサイクル法制の問題について議論が本格化した際に廃棄物行政とリサイクル行政は環境庁によって統合され、家電を含むリサイクルシステムは統一的に管理されたものと考えられる。この場合、家電リサイクル法が制定される際にも、環境庁がイニシアチブをとって法案作成が行われ、費用負担の議論の際に環境庁が主張したように、業界だけではなくより消費者を重視する規制が成立していたであろう。つまり、環境庁に十分な規制権限が備わっていたならば、家電リサイクル法はより企業の負担が重い規制内容になっていたものと考えられる。

また規制の実施に向けた制度設計についても、厚生省も基準設定に関わったものの、基本的には通産省が法案作成の段階から中心的に関わった。家電リサイクル法ではこれまでなかった新たな制度として廃家電の小売店の引取りや製造業者への受け渡しといった仕組みが作られたため、法案が制定された段階では、リサイクル率、金額など制度の運用に関する詳細な内容は決められてはいなかった。しかし、事前に業界団体からの意見聴取などを行っており、ある程度の目安は法案作成段階で通産省によって示されていたため、産業界からも最終的な法案に対する大きな反対は起きなかった。

一方、EUにおけるWEEE指令では、RoHS指令と同様に環境総局が主導権を發揮して規制案が作成された。RoHS指令で見てきたように、環境総局を中心に規制方針が策定され、それに沿って指令案ドラフトの作成とそのバージョンアップが図られた。こ

の結果、包括的な製品を対象とする拡大生産者責任が徹底された指令案が策定された。第4章でも検討したように、もし仮に、単一欧州議定書以降に加盟国あるいは環境総局以外の総局がイニシアチブを取るようになっていた場合、こうした規制は成立しなかったであろう。その後の共同決定手続き期間においても、部分的な変更はあったものの、基本的には規制案の内容が引き継がれた。こうした内容は、環境総局がEUレベルの包括的な指令の形成と、廃棄物やリサイクル政策における拡大生産者責任を徹底するという理念に沿って政策立案が行われたことを示している。さらに指令制定後も技術適用委員会でカテゴリーに関する詳細な内容が規定されているため、RoHS指令同様に理念先行型の政策立案であったといえる。

このように本研究の分析枠組みに即して理解すると、日本とEUでは主導する規制主体の違いや実施に対する権限の違いによって企業に対する説明責任の程度が異なっていたといえる。つまり、日本においては通商産業省がイニシアチブを発揮して業界の意向を汲む形で規制案を作成したことにより、ボトムアップ的に政策が形成され企業負担の軽い規制が成立した。一方、EUにおいては環境総局がイニシアチブを発揮して包括的かつ拡大生産者責任が徹底される規制案を作成したことにより、トップダウン的に政策が形成され、企業負担の重い規制が成立した。このことにより、同じ廃電気電子製品に関するリサイクル規制という政策課題に対して、規制対象や規制方法について異なる内容が成立するという帰結の違いがうまれた。

## 第5節 小括

本章では、化学物質を含む電気電子製品の廃棄・排出のリサイクルが課題となった日本の家電リサイクル法の制定過程とEUのWEEE指令の成立過程を分析することで、規制対象や規制方法に違いが生じた理由を明らかにした。

まず、第1節では電気電子製品の破棄・排出に対する化学物質規制を概観し、日本とEUにおける規制の違いや分析上の課題を示した。両規制は、同じ廃電気電子機器のリサイクルについて規制する法でありながら、対象製品の範囲、回収達成義務、リサイクルコストの負担といういずれの観点から検討しても、日本に比べてEUで企業負担が重い規制が成立した。これまで電気電子製品の廃棄・排出に関する化学物質規制が存在しない中で成立した規制にも関わらず、こうした違いが生じた理由を明らかにすることが本章の課題であることを示した。

これを踏まえて、第 2 節および第 3 節ではそれぞれの規制の制定過程を検討した。日本については、リサイクル政策の実施における通商産業省と産業界の連携が存在したことによって、家電リサイクル法の制定においても通産省のイニシアチブによって議論が進められた。この中では産業界の意向を汲んだ規制内容が示され、これに沿って法案作成が行われたため、企業負担の軽い規制が成立したことを示した。

一方、EU では第 4 章でも示した通り、1970 年代から EU レベルの廃棄物問題がリサイクル問題と共に取り組まれていたため、従来の廃棄物処理だけではなくリサイクルが重視される政策へシフトする必要性が生じた時期に環境総局がその問題に積極的に取り組んだ。このため、拡大生産者責任という理念が徹底されて包括的な製品を対象とする規制内容が立案され、その内容が基本的に守られたために、企業負担の重い規制が成立することになった。

最後に第 4 節では、両規制の成立過程を第 1 章で示した分析枠組みを用いて、比較分析を行った。この結果、日本では実施までの権限を有する通商産業省が最初から最後まで法案に関わり、産業界の意向を汲んでボトムアップ的に政策形成を行ったことから、企業負担の軽い規制が成立した。これに対し、EU では環境総局が包括的かつ拡大生産者責任を徹底する規制案を作成し、トップダウン的に政策調整を行ったことから、企業負担の重い規制が成立した。これにより、日本より EU で企業負担の重い規制が成立したことを示した。また、仮に両者において前述の規制主体とは異なるアクターが主導権を握った場合には、こうした帰結にはならなかったであろうことも確認した。

## 第6章 おわりに

本研究では、予防をめぐる規制の問題の内容がどのような制度的条件によって決まるのかという点を明らかにすることを目的にした。具体的には、国際的な規制目標は共有されながらも、1990年代以降に予防をめぐる環境規制について日本に比べてヨーロッパで企業負担の重い化学物質規制が成立したのはなぜか、という問いについて、第1章で示した分析枠組みをもとに、日本およびEUにおける3つの化学物質規制改革の政策過程についてそれぞれ事例分析を行った。以下では、本稿で分析した3つの事例の規制パターンについて、分析枠組みに沿って再検討を行って結論を明らかにしたうえで（第1節）、残された課題について示す（第2節）。

### 第1節 結論

本研究では、日本とEUにおいて立法制度や環境政策の発展に伴って形成された異なる制度配置に着目し、その規制主体が有する権限によって異なる規制内容が形成されるとする分析枠組みを設定した。環境政策の歴史的な発展を振り返ったように、日本では1971年の環境庁設立が決定的分岐点となり、環境庁が十分な規制権限をもたない制度が選択されたため、通商産業省を中心とする公害行政から継続して担当する所管省庁が環境政策の立案に強く関与することになった。このことにより、被規制主体の意向が強く反映された政策が政策遺産となり、これらがアクターの選好を拘束することから、経路依存的に規制における企業負担の軽い政策が選択されることになった。一方EUでは、1986年の単一欧州議定書調印が決定的分岐点となり、環境政策形成権限が加盟国からEUレベルに徐々に移行する制度が選択された。このため、EUレベルの環境政策が環境総局によって形成されるようになり、その実施を加盟国が担うことになった。このことにより、規制主体の理念が強く反映された政策が政策遺産となり、アクターの選好を拘束することから、規制における企業負担の重い政策が選択されることになった。

そして、化学物質規制の規制パターンを網羅するように近年日本とEUで成立した代表的かつ規制対象が広い規制を分析事例に選び、分析枠組みの有用性について実証分析を進めてきた（表6-1「事例分析における化学物質規制のパターン」）。以下ではまず、本研究で用いた分析枠組みによって三つのパターンについて同じメカニズムを説明できるのかどうかについて改めて検討を行う。

表 6 - 1 事例分析における化学物質規制のパターン

	製造・使用段階の規制	排出段階の規制
プロセス規制	①化審法／REACH 規則（第 3 章）	③家電リ法／WEEE 指令（第 5 章）
製品規制	②J-MOSS／RoHS 指令（第 4 章）	—

出典：Vogel（1997: 556-564）、増沢（2001: 1）を参考に筆者作成

まず第 3 章では、製造・使用段階の化学物質規制である、日本における化審法 2009 年改正過程と EU における REACH 規則の制定過程について、比較分析を行った。日本では、化審法が 1973 年に制定された際に、規制の実施に対して権限を持つ通商産業省が主導的な役割を果たし、それが引き継がれたことによって 2009 年改正の際にも中心的な役割を果たした。規制方針となるリスク評価の在り方は、産業界との議論に基づいた内容であり、その内容は法案および規制内容に引き継がれたため、ボトムアップ的な政策形成になった。一方、EU では EU レベルの統一的な化学物質規制を作る際に、環境総局がイニシアチブを發揮して、予防原則のような理念を重視した規制案を制定した。その後、企業総局の主張が組み込まれたものの、最終的な規制内容に最初の規制案が引き継がれたことや、初めの規制案に沿って実施に向けた調整も進められたため、トップダウン的な政策形成になった。この結果、日本に比べて EU ではリスク評価の対象範囲、リスク評価主体、情報提供範囲などの点において企業負担の重い規制が成立した。

つづく第 4 章では、電気電子製品に含まれる有害化学物質規制である、日本の J-Moss 制定過程と EU の RoHS 指令の成立過程について、比較分析を行った。日本では廃棄物処理行政とリサイクル行政が分離して発展し、電気電子製品のリサイクル法に対しては通商産業省が中心的な役割を果たし、行政指導を中心として実施されてきた。このため、J-Moss が制定される際には経済産業省と業界団体が連携してボトムアップ的な政策形成が行われた。一方、EU では早くから廃棄物とリサイクルが同時に規制されており、環境総局の役割が確立される時期に、リサイクルをより重視する政策へと移行する必要性が認識されていたため、環境総局が電気電子機器に含まれる有害化学物質の規制においてもイニシアチブを發揮した。このため、予防原則のような EU の廃棄物政策の理念に沿った規制案が先行したことによってトップダウン的な政策形成が行われた。この結果、日本に比べて EU では規制レベル、対象製品の範囲、規制の方法などの点にお

いて、企業負担の重い規制が成立した。

最後に第 5 章では、廃電気電子製品に対する化学物質規制である、日本の家電リサイクル法の制定過程と EU の WEEE 指令の成立過程について、比較分析を行った。日本では、リサイクル政策の実施において通商産業省と産業界の連携が存在したことから、家電リサイクル法の制定において通産省がイニシアチブを發揮した。規制の方向性を定める議論で産業界の意向が汲まれ、それが法案に採用されたことからボトムアップ的な政策形成が行われた。一方 EU では、WEEE 指令がもともと RoHS 指令と一体化していたため、RoHS 指令と同様の理由によって環境総局がイニシアチブを發揮して規制案の策定を行った。この際に、拡大生産者責任の理念が徹底され包括的な規制案が作成され、トップダウン的な政策形成が行われた。この結果、日本に比べて EU では対象製品の範囲、回収達成義務、リサイクルコストの負担などの点において、企業負担の重い規制が成立した。

以上より、本研究が示す分析枠組みは三つの規制パターンのいずれに対しても当てはめることが可能であることが実証された。すなわち、日本では企業を保護する権限を有するアクターが政策立案に深くコミットし、かつ実施への権限も有しているために、企業との調整が政策立案の早期に行われるのに対し、EU では環境保護を重視するアクターが政策立案に深くコミットし、そのアクターは実施に対しては間接的な権限しか持たないため、企業との実質的調整が後から決められる結果、規制案に環境保護の理念が反映されやすくなる。これによって、日本より EU で予防をめぐる化学物質規制について企業への負担が重い規制内容が成立している。

以上が本研究の結論であるが、以下では主な分析と付随して明らかになったことを示したい。まず、本研究の副次的な分析として第一章で示した、製品規制の方がプロセス規制より他国の規制の影響を受けやすいとする Vogel (1997) に対し、日本と EU における製品規制が異なる理由はなぜか、という点についてである。

第 4 章において分析した日本の J-Moss と EU の RoHS 指令では、対象とする 6 物質は共通しているものの、前述のとおり規制レベル、対象製品の範囲、規制の方法などの点において、両規制内容は異なっており、日本より EU で企業負担の重い規制が成立した。先行した EU の RoHS 指令に対し、日本の J-Moss は後から定められたため、日本の制定過程を追うことが重要になる。日本では RoHS 指令への対応を行う必要のあった企業が先行する形で経済産業省と産業界の間で J-Moss が策定された。その規制方針

は経済産業省によって設定されたが、国際的な調和の必要性を重視しつつも、RoHS 指令の内容を批判的に捉えていた。また、検討の過程では産業界からも新たなコストを課されることを批判する意見が出ていた。これは、RoHS 指令に既に対応していた大企業だけではなく、部品を扱う企業の大半中小企業であることや、すべての企業が EU 市場に輸出しているわけではないといった個別の企業に対する配慮が政策的意図として表れていたことを示している。

つまり、厳格な製品規制が先行して制定されていても、経済産業省のような政策立案主体によって個別企業の有する利害の多様性が配慮される場合には、必ずしも同じ内容の製品規制が導入されるわけではないことを、この事例が示しているものと考えられる。Vogel による議論は、企業が規制を求めて政府がそれに応じるという多元主義的な側面を重視しているが、日本の事例の場合、大企業が厳格な規制を容認したとしても、政府がそれ以外のアクターに対して配慮を行い、事実上の規制内容を定めていた。この点において、Vogel による製品規制の波及のしやすさは、ある程度限定的であるといえる。

また、歴史的制度論の観点からも以下のような点を示すことができる。第 2 章で示したように日本では 1971 年の環境庁設立、EU では 1986 年の単一欧州議定書調印が決定的分岐点となり、環境政策をめぐる立法制度および意思決定をめぐるルールが形成された。制度の大枠が形成されたことで、化学物質規制に関して、日本では通商産業省が、そして EU では欧州委員会、特に環境総局がその規制主体となり、政策選択において中心的な役割を果たすことになり、政策遺産やアクターの選好を拘束したために 1990 年代以降の環境リスク規制の制度および政策選択に影響を与えた。また各章末で検討したように、仮に決定的分岐点の段階でこれら以外の主体が規制権限を有していた場合には異なる結果が生じることが予想される。このことは、日本および EU において、時期は異なるもののどのような規制主体が中心となって規制案を立案するかという点とその後の政策選択および政策内容に影響を与えていることを示している。

さらに、これまでの研究においては強制的圧力 (coercive pressure) として EU 加盟国政治を分析する際に、EU を加盟国の政策を変更する外生的要因として捉えられることも多かったが (たとえば、Lodge (2003))、本研究では EU における制度変化を内生的要因として捉えることによって EU レベルにおける政策選択の過程について分析した。そして、加盟国の政治や選好は無視できないものの、欧州委員会がその政策提案の中心であったことを示した。このことにより、規制主体と被規制主体という関係に着目

すれば、EU が日本のような単一国家と比較可能な政治主体であることを示せたといえよう。

## 第2節 残された課題

本稿では、予防をめぐる環境規制の内容に影響を与える制度的要因について、日本とEUの化学物質政策を分析することによって、そのメカニズムを明らかにした。これによって、本研究の分析枠組みは予防をめぐる環境規制の影響に与える制度的要因を説明するメカニズムとして有用であることを示した。予防をめぐる環境規制の中でも長期毒性と残留性という点を重視して、特に予防的対応が求められる化学物質規制に分析範囲を限定したものの、環境に関わる化学物質規制については考えられうるパターンを網羅するように分析対象を設定したため、他の環境を目的とする化学物質規制や、同じ環境規制である地球環境温暖化に対する二酸化炭素排出抑制規制や大気汚染および水質汚染防止規制といった規制については、ある程度適用可能であると考えられる。ただし、第1章で示したようにEUは極端な事例であるため、この仮説を今後検証するためにはEU加盟国やEU以外の地域の国々を加えて分析を行う必要があることはいうまでもない。

また、食品安全や消費者保護といった化学物質規制に関連するほかの予防をめぐる規制については、更なる分析が必要とされる。第1章でも述べたとおり、環境リスクの規制はたとえば農薬規制、食品添加物規制、おもちゃ規制といったほかの規制問題とも密接に関わっているため、化学物質規制以外の環境規制を含めたほかの政策領域を横断的に分析することによって、本稿で用いた分析枠組みの適用範囲を再検討するだけでなく、制度と規制のメカニズムの特徴をここで相対的に捉えることができるものと考えられる。

さらに、予防をめぐる規制において規制主体と被規制主体の関係について、変化していることを第2章で示したが、その詳細については本稿とは別に分析する必要がある。特にEUについては多層的な構造となっているため、その関係はより複雑化しているものと考えられる。規制主体と被規制主体の協力の様態について、より詳細な分析をすることができれば、より分析枠組みの精緻化が進められるものと考えられる。また、本研究では規制主体を政府の主な政策立案主体と捉えているが、自主規制なども加えると規制主体の範囲は拡大する。このため、規制主体の多様性についても考慮

する必要があるものと考えられる。

なお、本研究では従属変数として規制内容を設定したため、規制の実効性や有効性に関する評価についても別途分析する必要がある。Pressman and Wildavsky (1979) が示したように、政策立案の段階で実施について十分な考慮が行われない場合、政策実施は上手く進まない、つまり規制の実効性や有効性が低下する恐れがある。実際に EU では規制制定後、REACH 規則、RoHS 指令、WEEE 指令の間での化学物質規制内容の重複に関する問題や、RoHS 指令や WEEE 指令に関して加盟国によって実施の程度が異なるといった問題が生じている。一方、日本ではこうした問題は生じていないため、政策立案の段階で実施までを考慮に入れた方が結果として、現実的な制度設計が可能になっているという点も考えられる。このため、規制の実効性や有効性に関しては、さらに別の視角から分析する必要があるといえる<sup>1</sup>。

このように、今後の研究で解決すべき点は、分析枠組みの精緻化を図りながら、予防をめぐる規制の対象を拡大し、政策領域を横断的に分析することによって、規制領域ごとの予防をめぐる規制政治を理論的・実証的に明らかにすることである。

---

<sup>1</sup> 特に EU の指令については加盟国ごとに実施の状況が異なっている可能性が高いが、紙幅の都合により十分に検討することができなかった。今後の課題としたい。

## 参考文献

- Agra Europe (2000), “Chemicals, Substances and Products: EU to Require Industry to Prove Existing Chemicals Safe”, *Environment Watch: Europe*, 7 July: 8-10.
- Augenstein, Daniel (ed.) (2012), *‘Integration through Law’ Revisited: The Making of the European Policy*, Farnham: Ashgate Publishing.
- Ayres, Ian and John Braithwaite (1992), *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, New York: Oxford University Press.
- Bianchi, Patrizio (1998), *Industrial Policies and Economic Integration*, London, New York: Routledge.
- Brickman, Ronald, Sheila Jasanoff and Thomas Ilgen (1985), *Controlling Chemicals: The Politics of Regulation in Europe and the United States*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- Broadbent, Jeffrey (1998), *Environmental Politics in Japan: Networks of Power and Protest*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cini, Michelle (1996), *The European Commission: Leadership, Organization, and Culture in the EU Administration*, New York: Manchester University Press.
- Cini, Michelle (2000), “Administrative Culture in the European Commission: The Case of Competition and Environment”, in Neill Nugent (ed.), *At the Heart of the Union: Studies of the European Commission (2<sup>nd</sup> edition)*, Basingstoke: Macmillan Press.
- Christiansen, Thomas, Gerda Falkner and Knud Erik Jørgensen (2002), “Theorizing EU Treaty Reform: Beyond Diplomacy and Bargaining”, *Journal of European Public Policy*, 9(1): 12-32.
- Council of the European Union (1997), *Council Resolution of 24 February 1997 on Community Strategy for Waste Management*. 97/C 76/01.
- Dunleavy, Patrick (1991), *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- European Commission (1989), *Communication from the Commission to the Council and to Parliament, A Community Strategy for Waste Management*, SEC (89) 934

final, Brussels.

European Commission (1995), *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on Waste Management Policy*, COM (95) 522 final, Brussels.

European Commission (1996), *Communication from the Commission on the Review of the Community Strategy for Waste Management*, COM (96) 399 final, Brussels.

European Commission (1998), *Report on the Operation of Directive 67/548/EEC on the Approximation of the Laws, Regulations and Administrative Provisions Relating to the Classification, Packaging and Labelling of Dangerous Substances; Directive 88/379/EEC on the Approximation of the Laws, Regulation and Administrative Provisions Relating to Classification, Packaging and Labelling of Dangerous Preparations; Regulation (EEC) 793/93 on the Evaluation and Control of the Risks of Existing Substances; Directive 76/769/EEC on the Approximation of the Laws, Regulations and Administrative Provisions of the Member States Relating to Restrictions on the Marketing and Use Certain Dangerous Substances and Preparations*, Brussels: European Commission.

European Commission (2000), *Communication from the Commission on the Precautionary Principle*, Brussels: European Commission.

European Commission (2000b), *Explanatory Memorandum. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Waste Electrical and Electronic Equipment. Proposal for a Directive of European Parliament and of the Council on the Restriction of the Use of Certain Hazardous Substances in Electrical and Electronic Equipment*. COM (2000) 347 final. Brussels.

European Commission (2000c), *Proposal for Directive of the European Parliament and of the Council on restriction of use of certain hazardous substances in electronic equipment*. COM (2000) 347 final. Brussels.

European Commission (2000d), *Proposal for Directive of the European Parliament and of the Council on waste electrical and electronic equipment*. COM (2000) 347 final. Brussels.

European Commission (2001), *White Paper on a Strategy for a Future Chemical Policy*, Brussels: European Commission.

European Commission (2002), *Communication from the Commission on Impact Assessment*, Brussels: European Commission.

European Commission (2003), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the Regulation, Evaluation, Authorisation and Restrictions of Chemicals (REACH), Establishing a European Chemicals Agency and Amending Directive 1999/45/EC and Regulation (EC) [on Persistent Organic Pollutants] / Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Amending Council Directive 67/548/EEC in order to Adapt it to Regulation (EC) of the European Parliament and of the Council Concerning the Registration, Evaluation, Authorization and Restriction of Chemicals*, Brussels: European Commission.

European Commission (2004), (Report from the Commission to the Spring European Council.) *Delivering Lisbon: Reforms for the England Union*, Brussels: European Commission.

European Environmental Bureau (EEB) (2001), *Towards Waste-free Electrical and Electronic Equipment: EEB Argumentation Paper Concerning the Proposal for Directives on Waste Electrical and Electronic Equipment and on the Restriction of the Use of Certain Hazardous Substances in Electrical and Electronical Equipment*, Brussels.

European Environmental Bureau (EEB) (2003), *Towards Europe's New Chemicals Policy, Business Impacts: Opportunities versus Scaremongering* (Workshop report, 31 January and February 2003, Brussels), Brussels.

European Parliament (2001), *Report on the Commission White Paper on Strategy for a Future Chemicals Policy* (FINAL A-0356/2001), 17 October 2001.

ENDS (1997) , “DGXI Proposes Recycling Targets for Waste Electrical Equipment”, *ENDS Report*, No. 273 October.

ENDS (1998a) , “Early Disputes Over New Review of EC Chemical Policy”, *ENDS Report*, No. 279 April: 39-40.

ENDS (1998b) , “New Onus on Producers in Electrical Waste Directive”, *ENDS Report*, No. 280 May: 43.

ENDS (1998c) , “Swedes Set the Agenda for European Chemical Policy”, *ENDS Report*, No. 280 May: 45-46.

ENDS (1998d) , “Commission Keeps Cards Close to its Chest for Chemical Policy Review”, *ENDS Report*, No. 286 November: 40-41.

ENDS (1999) , “Producer Responsibility Retained for Household Electronic Waste”, *ENDS Report*, No. 295 August: 46.

ENDS (2001a), “Parliament Champions Individual Producer Responsibility for WEEE”, *ENDS Report*, No. 361 May: 48-49.

ENDS (2001b), “Council Agrees on WEEE, Water Pollutants, Action Programme”, *ENDS Report*, No. 317 June: 37-38.

ENDS (2002) , “Study Sheds Light on Costs of EU Plans for Chemicals”, *ENDS Report*, No. 328 May: 53.

ENDS (2003) , “REACH Caught Up in EU’s Competitiveness Agenda”, *ENDS Report*, No. 346 November: 51-53.

ENDS (2004a) , “Whitehall Retreats on Mandatory Consortia for Chemical under REACH”, *ENDS Report*, No. 349 February: 41.

ENDS (2004b) , “Consultation Paper Put REACH Costs in Perspective”, *ENDS Report*, No. 351 April: 50-51.

ENDS (2004c) , “UK Fleshes Out ‘One Substance, One Registration’ Model”, *ENDS Report*, No. 354 July: 59-60.

ENDS (2004d) , “UK Proposes REACH Amendments”, *ENDS Report*, No. 356 September: 42-43.

ENDS (2005a), “MEPs, Member States Work on REACH Practicability”, *ENDS Report*, No. 362 March: 56-57.

ENDS (2005b), “Industry Impact Assessment Shows REACH Effects ‘Manageable’”, *ENDS Report*, No. 364 May: 42-43.

ENDS (2005c), “Ministers Debate Role of European Chemical Agency”, *ENDS Report*, No. 365 June: 49.

ENDS (2005d), “Ministers Adopt Landmark Deal on REACH”, *ENDS Report*, No. 371 December: 42-43.

- ENDS (2007), "REACH Regulation Finally Adopted", *ENDS Report*, No. 384 January: 384.
- Gerring, John (2007), *Case Study Research: Principle and Practices*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Green-Pedersen, Christoffer and Michelle Wolfe (2009), "The Institutionalization of Attention in the US and Denmark: Multiple vs. Single Venue System and the Case of the Case of the Environment", *Governance*, 22(4).
- Greenwood, Justin (2011) , *Interest representation in the European Union 2<sup>nd</sup> edition*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hall, Peter (1986), *Governing the Economy: The Politics of States Intervention in Britain and France*, Cambridge: Polity Press.
- Hall, Peter and David Soskice (eds.) (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press.
- Hawkins, Keith (1984), *Environment and Enforcement: Regulation and the Social Definition of Pollution*, New York: Oxford University Press.
- Haverland, Markus (2009), "How Leader States Influence EU Policy-making: Analysing the Expert Strategy", *European Integration online Papers*, Vol. 13, Art. 25: 1-19.
- Hildebrand, Philipp M. (1993), "The European Community's Environmental Policy, 1957 to '1992': From Incidental Measures to an International Regime?", David Judge (ed.), *A Green Dimension for the European Community : Political Issues and Processes*, London and Portland: Frank Cass: 13-44.
- Hix, Simon and Bjørn Høyland (2011) , *The Political System of the European Union 3<sup>rd</sup> Edition*, London: Palgrave Macmillan.
- Katzenstein, Peter J. (1985) , *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca: Cornell University Press.
- Knill, Christoph and Duncan Liefferink (2007) *Environmental Politics in the European Union*, Manchester and New York: Manchester University Press.
- Koch, Martin and Alexandra Lindenthal (2011) "Learning Within the European Commission: The Case of Environmental Integration", *Journal of European Public*

- Policy*, vol. 18, no. 7: 980-998.
- Kögler, Klaus and Robert Goodchild (2006), “The European Commission’s Communication ‘Integrated Product Policy: Building on Environmental Life-Cycle Thinking’”, in Dirk Scheer and Frieder Rubik (eds.) *Governance of integrated product policy: in search of sustainable production and consumption*, Sheffield: Greenleaf, 70-77.
- KPMG (2005), *REACH –further work on impact assessment, a case approach* (Final report).
- Lenschow, Andrea (2010), “Environmental Policy”, in Helen Wallace, Mark A. Pollack and Alasdair R. Young, *Policy-Making in the European Union* (6<sup>th</sup> edition), New York: Oxford University Press, 307-330.
- Lodge, Martin (2003), “Institutional Change and Policy Transfer: Reforming British and German Railway Regulation”, *Governance*, vol. 16: 159-178.
- McCormick, John (2001), *Environmental Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan.
- Majone, Giandomenico (1994), ‘The Rise of Regulatory State in Europe’, *West European Politics*, 17, 77-101.
- Majone, Giandomenico (1996), *Regulating Europe*, London: Routledge.
- Majone, Giandomenico (1997), “From Positive State to the Regulatory State: Cases and Consequences of Changes in the Mode of Governance”, *Journal of Public Policy*, 17(2), 139-167.
- McCormick, John (2001), *Environmental Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan.
- Naiki, Yoshiko (2010), “Assessing Policy Reach: Japan’s Chemical Policy Reform in Response to the REACH Regulation”, *Journal of Environmental Law*, Vol. 22, No. 2: 171-195.
- Niskanen, William A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine, Atherton.
- Nordbeck, Ralf and Michael Faust (2003), “European Chemicals Regulation and Its Effect on Innovation: An Assessment of the EU’s White Paper on the Strategy for

- a Future Chemicals Policy”, *European Environment*, Vol. 13, No.1: 79-99.
- Nugent, Neill (1994), *The Government and Politics of the European Union (3<sup>rd</sup> edition)*, Basingstoke, Hampshire: Macmillan.
- OECD (2009), “Regulatory impact analysis: A tool for policy coherence”, Paris. = (2011) 『OECD 規制影響分析：政策評価のためのツール』(山本哲三訳)明石書店.
- Peters, Guy (1996), “Agenda-Setting in the European Union”, in Jeremy Richardson ed., *European Union: Power and Policy-Making*, London and New York: Routledge: 61-76.
- Pesendorfer, Dieter (2006), “EU environmental policy under pressure: Chemical policy change between antagonistic goals?” *Environmental Politics*, Vol. 15, No. 1: 95-114.
- Pressman, Jeffrey L. and Aaron Wildavsky (1979), *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes (2nd editions)*, Berkeley: University of California Press.
- Sandholtz, Wayne and John Zysman (1989), “1992: Recasting the European Bargain”, *World Politics*, Vol. 42, No. 1: 95-128.
- Schütze, Robert (2012), *European Constitutional Law*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Selin, Henrik (2007), “Coalition Politics and Chemical Management in Regulatory Ambitious Europe”, *Global Environmental Politics*, Vol. 7, No. 3: 63-93.
- Selin, Henrik (2009), “Transatlantic Politics of Chemicals Management” in Miranda A. Schreurs, Henrik Selin and Stacy D. Vandever (eds.), *Transatlantic Environment and Energy Politics: Comparative and International Perspective*: 57-74.
- Selin, Henrik and Stacy D. Vandever (2006), “Rising Global Standards: Hazardous Substances and E-waste Management in the European Union”, *Environment*, Vol. 48, No. 10: 7-18.

- Shon-Quinlivan, Emmanuelle (2013), “The European Commission” in Andrew Jordan and Camilla Adelle (eds.) *Environmental policy in the EU: Actors, institutions and processes* (3<sup>rd</sup> edition), Abingdon: Routledge: 95-112.
- Stigler, George Joseph (1971), “The Theory of Economic Regulation”, *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2, 1-21.
- Thelen, Kathleen and Sven Steinmo (1992), “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, in Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press: 1-32.
- Tupper, Stephen C., (1999), “Sparks Fly: Europe’s Policy in Regard to Waste Electronic and Electrical Equipment”, *Environmental Claims Journal*, Vol. 12, No. 1/ Autumn: 119-135.
- Vogel, David (1997), “Trading Up and Governing Across: Transnational Governance and Environmental Protection”. *Journal of European Public Policy* 4 (4): 556-571.
- Vogel, David (2003), “The Hare and the Tortoise Revisited: The New Politics of Consumer and Environmental Regulation in Europe” *British Journal of Political Science*, 33, 557-580.
- Vogel, David (2012), *The Politics of Precaution: Regulating Health, Safety, and Environmental Risks in Europe and the United States*, Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Weale, Albert, Geoffrey Pridham, Michelle Cini, Dimitrios Konstadakopoulos, Martin Porter and Brendan Flynn (2003) , *Environmental Governance in Europe: An Ever Closer Ecological Union?*, Oxford and New York: Oxford University Press.
- 浅野直人・大塚直・高橋滋・柳憲一郎・松村弓彦（1998）「廃棄物・リサイクルが一体となった健全な物質循環を促進する総合法制枠組み（提案）」『ジュリスト』No. 1147: 55-62.
- 東史彦（2009）「EU 基本条約における環境関連規定の発展」庄司克弘編著『EU 環境法』慶應義塾大学出版会：47－70.
- 阿部泰隆（1989a, 1989b, 1989c）「廃棄物法制の課題（上）（中）（下）」『ジュリスト』

No. 944: 30-35; No. 945: 62-71; No. 946: 107-115.

飯島直子編著 (1993) 『環境社会学』 有斐閣.

イエニツケ, マルチン (1994) 「環境政策が成功する諸条件: 国際比較による検討」(長尾延孝・長尾伸一訳) 『大阪経大論集』 第 45 卷第 3 号: 203-233.

石野耕也 (2007) 「化学物質排出把握管理促進法の手法と仕組み」 岩間徹・柳憲一郎編著 『環境リスク管理と法』 慈学社, 89-108.

植田和弘 (2010) 「予防原則と環境政策手段」, 植田和弘・大塚直(監修)/損害保険ジャパン・損保ジャパン環境財団(編) 『環境リスク管理と予防原則: 法学的・経済学的検討』 有斐閣, 331-347.

植月献二 (2011), 「リスボン条約後のコミットロジー手続: 欧州委員会の実施権限の行使を統制する仕組み」 『外国の立法』 249: 3-28.

臼井陽一郎 (2012) 「EU の環境政策と規制力」 遠藤乾・鈴木一人編著 (2012) 『EU の規制力』 日本経済評論社.

臼井陽一郎 (2013) 『環境のEU、規範の政治』 ナカニシヤ出版.

内山融 (2005) 「政策アイディアの伝播と制度: 行政組織改革の日英比較を題材として」 『公共政策研究』 第 5 号: 119-129.

遠藤乾・鈴木一人編著 (2012) 『EU の規制力』 日本経済評論社.

遠藤乾 (2012) 「EU の規制力: 危機の向こう岸のグローバル・スタンダード戦略」 遠藤乾・鈴木一人編著 『EU の規制力』 日本経済評論社.

大塚直 (1998) 「家電リサイクル法の問題点と今後のリサイクル法制の展望: いわゆる製造者責任を中心として」 『ジュリスト』 No. 1142: 75-86.

大塚直 (1999) 「PRTR法の法的評価」 『ジュリスト』 No. 1163, 115-121.

大塚直 (2000) 「循環型諸立法の全体的評価」 『ジュリスト』 No. 1184: 2-16.

大塚直 (2004) 「化学物質をめぐる法的問題」 牛山積・首藤重幸・大塚直・須網隆夫・榊澤能生 『環境と法』 成文堂, 81-112.

大塚直 (2007a; 2007b), 「化学物質管理法(PRTR法)と企業の自主的取組・情報的手法(上)(下)」 『法学教室』 No. 322: 81-87ページ, No. 323: 102-108.

大塚直 (2009), 「わが国の化学物質管理と予防原則」 『環境研究』 No. 154: 76-82.

大塚直 (2010a), 『環境法 (第三版)』 有斐閣.

大塚直 (2010b), 「日本の化学物質管理と予防原則」, 植田和弘・大塚直 (監修) /損害

- 保険ジャパン・損保ジャパン環境財団（編）『環境リスク管理と予防原則：法学的・経済学的検討』有斐閣，25-37.
- 大塚直・大橋光雄・鈴木勇吉・竹内謙・星野信之・森島昭夫（1998）「廃棄物とリサイクルが一体となった総合法制に向けて（座談会）」『ジュリスト』No. 1147: 32-54.
- 奥真美（2005）「環境リスク管理とリスクコミュニケーション」『環境法研究』第30号，70-83.
- 小山佳枝（2001）「国際法上の『予防原則』の地位：オーストラリアの国家実行を手がかりとして」『法学政治学論究』第51号，227-262.
- 小山佳枝（2002）「EUにおける『予防原則』の法的地位：欧州委員会報告書の検討」『法学政治学論究』第52号，221-256.
- 小山佳枝（2006）「カナダの環境法政策：国際法上の『予防原則』をめぐる実行」『総合政策フォーラム』，93 - 102.
- 加藤一郎・金子太郎・木原啓吉・橋本道夫（1981）「座談会 環境行政 10年の歩み」『ジュリスト』No. 749, 17-41.
- カルダー，ケント・E（1994），『戦略的資本主義：日本型経済システムの本質』（谷口智彦訳）日本経済新聞社.
- 環境省（2006）『環境基本計画：環境から拓く 新たなゆたかさへの道』平成18年4月7日.
- 環境省総合環境政策局総務課編（2002）『環境基本法の解説』（改訂版）ぎょうせい.
- 環境庁10周年記念実行委員会編（1982）『環境庁十年史』ぎょうせい.
- 環境省・（財）日本環境衛生センター（2005）「製品中の有害物質に起因する環境負荷の低減方策に関する調査検討報告書」.
- 北波孝（1999a）「循環型社会の構築に向けて：特定家庭用機器再商品化法（家電リサイクル法）」『都市問題研究』第51巻第1号：73-82.
- 北波孝（1999b）「テレビ55%以上など再商品化基準を公布：生活環境審議会報告と施行に向けた取り組み」『月刊地球環境』7月号：7-11.
- 北村喜宣（2000）「廃棄物処理法二〇〇〇年改正法の到達点」『ジュリスト』No. 1184: 48-58.
- 木野修宏（2009）「化学物質審査規制法の改正について」『環境研究』No. 154: 66-75.
- 木村宗敬（2009）「わが国におけるRIAの展望」山本哲三編著『規制影響分析（RIA）

- 入門：制度・理論・ケーススタディ』NTT出版：313-333.
- 倉阪秀史（2008）『環境政策論：環境政策の歴史及び原則と手法（第二版）』信山社.
- 熊本一規（1999）「拡大生産者責任と廃棄物法制度」『リサイクル文化』No. 63: 34-41.
- 経済産業省（2006）『産業構造審議会 化学・バイオ部会 化学物質基本問題小委員会 中間取りまとめ（パブリックコメント版）』.
- 経済産業省（2011）『化審法の施行状況（平成二十二年）』.
- 厚生労働省、経済産業省、環境省(2008)、『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）報告書』.
- 小西幸男（2001）「EU と環境政策：公害対策から環境政策へ」内田勝敏・清水貞俊編著『EU 経済論』ミネルヴァ書房，233－256.
- 酒井香世子（2001）「廃家電・廃電子機器のリサイクル」植田和弘・喜多川進（監修）安田火災海上保険・安田総合研究所・安田リスクエンジニアリング（編集）『循環型社会ハンドブック：日本の現状と課題』有斐閣：119－137.
- 佐久間信一（2001）「家電リサイクル法成立の経緯と内容評価：製造段階からリサイクルを前提とした拡大生産者責任法」『リサイクル文化』No. 63: 90-99.
- JETRO（2005）「Report3. EU 主要 12 カ国における WEEE 指令国内法制化」『ユーロトレンド』No. 70: 1-143.
- シュラーズ，ミランダ・A，（2007）『地球環境問題の比較政治学：日本・ドイツ・アメリカ』（長尾伸一／長岡延孝監訳）岩波書店.
- シュラーズ，ミランダ・A（1993）「日本における環境政策の決定過程：『落ちこぼれ』かリーダーか」『The Journal of Pacific Asia』vol. 2: 3-38.
- 庄司克宏（2013）『新 EU 法 基礎編』岩波書店.
- 庄司克宏（2014）『新 EU 法 政策編』岩波書店.
- ジョンソン，チャーマーズ（1982）『通産省と日本の奇跡』（矢野俊比古監訳）TBSブリタニカ.
- 鈴木一人（2012）「EU の規制力の定義と分析視角」遠藤乾・鈴木一人編著（2012）『EU の規制力』日本経済評論社.
- 高橋滋（1999）「環境リスクと規制」『環境問題の行方』176-182.

- 高橋滋 (2001) 「化学物質リスクへの法的対応」環境法政策学会編『化学物質・土壌汚染と法政策』商事法務研究会, 25-31.
- 高橋滋 (2005) 「環境リスク管理と予防原則」『環境法研究』第30号, 3-16.
- 田中勝 (監修) (1996) 『日米欧の産業廃棄物処理: 各国の制度と実際』(企画・編集 財団法人産業廃棄物処理事業振興財団) ぎょうせい.
- 通商産業省環境立地局 (編) (2000) 『循環経済ビジョン: 循環型経済システムの構築に向けて』通商産業調査会出版部.
- 通商産業省機械情報産業局電気機器課編 (2000) 『家電リサイクル法 (特定家庭用機器再商品化法) の解説』(改訂増補版) 通商産業調査会.
- 通商産業省基礎産業局化学品安全室 (1973) 『化学物質審査規制法の解説』第一法規.
- 通商産業省産業構造審議会 廃棄物処理・再生化部会 企画小委員会 電気・電子機器リサイクル分科会 (1997) 『電気・電子機器のリサイクルの促進委に向けて』(平成9年6月).
- 通商産業省立地公害局 (編) (1991) 『今後の廃棄物処理・再資源化対策のあり方: リサイクル社会の構築を目指して』通商産業調査会.
- 通商産業省立地公害局 (編) (1993) 『リサイクル法の解説』通商産業調査会.
- 辻晴雄・永田勝也・広瀬勝貞 (1998) 「本格化する家電リサイクル (座談会)」『通算ジャーナル』31 (9) : 24-29.
- 鄭洪・仁田義孝・横田勇 (2005a) 「家電リサイクル法の制定過程についての一考察」『環境情報科学』vol. 34, no. 2: 64-74.
- 鄭洪・仁田義孝・横田勇 (2005b) 「家電リサイクル法と EU 指令の比較」『環境科学会誌』vol. 18, no. 4: 355-372.
- 手塚洋輔 (2010) 『戦後行政の構造とディレンマ: 予防接種行政の変遷』藤原書店.
- 徳増伸二 (2006) 「欧州環境規制 (REACH, EuP) の最新動向」『JMC environmental Update』Vol. 7, No. 6: 7-12.
- 豊田耕二 (2009) 「化学物質審査規制法改正に係る化学業界の対応: ハザードからリスク評価・管理体系へ大きく転換する化審法への対応」『生活と環境』Vol. 54, No. 9: 26-29.
- 戸澤英典 (2003) 「EUにおけるロビイング: 二つのリサイクル指令のケースを通して」『阪大法学』53 : 47-111.

- 中杉修身 (1999) 「化学物質対策法の現状と課題」『環境問題の行方』, 171-175.
- 中地重晴 (2008) 「化審法見直し合同会合を終えて」『環境監視』 124 号 : 10-13.
- 中西優美子 (2009) 「EU 法における環境統合原則」庄司克弘編著『EU 環境法』慶應義塾大学出版会 : 115-150.
- 中村健吾 (2005) 『欧州統合と近代国家の変容 : EU の多元的ネットワーク・ガバナンス』昭和堂.
- 日本化学物質安全・情報センター (2007) 『世界の新規化学物質届出制度 (第四版)』.
- 野村正幸 (1970) 「厚生省を除く各省庁による公害行政」『ジュリスト臨時増刊 特集公害』 No. 458, 228-234.
- 原田久 (2011) 『広範囲応答型の官僚制 : パブリック・コメント手続きの研究』信山社.
- 橋本道夫 (1970) 「厚生省の公害防止行政」『ジュリスト臨時増刊 特集公害』 No. 458, 223-227.
- 畠山弘文・新川敏光 (1984) 「環境行政にみる現代日本政治」大嶽秀夫編著『日本政治の争点 : 事例研究による政治体制の分析』三一書房, 233 - 280.
- 八谷まち子 (1999) 「コミトロジー考察 : 誰が欧州統合を実施するのか」『政治研究』 (46) : 208-159.
- 早川有紀 (2012a) 「環境リスク規制におけるコントロール : 化学物質政策の政策手段の質的変容」『環境経済・政策研究』 Vol. 5, No. 2: 34-45.
- 早川有紀 (2012b) 「制度変化をめぐる新制度論の理論的発展 : James Mahoney and Kathleen Thelen (2010) *Explaining Institutional Change* を手がかりに」『相関社会科学』 第 21 号 : 77-83.
- 早川有紀 (2014) 「環境リスクに対する規制影響分析 : 日本と EU における化学物質規制改革の立法過程」『年報行政研究』 第 49 号: 120-137.
- 平島健司 (2008) 「変化する政体と政策革新のメカニズム」平島健司編『政治空間の変容と政策革新 2 国境を超える政策実験・EU』東京大学出版会 : 1-18.
- フォリヤンティ=ヨスト, ゲジーネ (2000), 「環境政策の成功の条件 : 環境保護における日本の先駆的役割の興隆と終焉」(坪郷實訳)『レヴァエアサン』 27: 35-48.
- 福田耕治 (2004) 「環境政策」辰巳浅嗣編著『EU : 欧州統合の現在』 (第 1 版) : 150-155.
- 藤井敏彦 (2009) 「日本企業および EU の関係の深化 : 環境リサイクル指令ロビイング

- を事例として」田中俊郎・庄司克宏・浅見政江編著『EU のガバナンスと政策形成』慶応義塾大学出版会。
- 船橋晴俊（1993）「社会制御としての環境政策」飯島直子編著『環境社会学』有斐閣：第3章。
- ポレット，クリス（2002a, 2002b）「EU 環境法の新展開：有害物質に関する EU 法制の検討（化学物質規制策（上）（下）」（河村寛治・三浦哲男監訳）『国際商事法務』Vol. 30 No. 7: 991-995; Vol. 30 No.8: 1137-1141.
- 増沢陽子（2001）「化学物質規制の法」環境法政策学会編『化学物質・土壌汚染と法政策』商事法務研究会, 1-8.
- 増沢陽子（2007）「EU 化学物質規制改革における予防原則の役割に関する一考察」『鳥取環境大学紀要』第5号：1-15.
- 諸富徹編著（2009）『環境政策のポリシー・ミックス』ミネルヴァ書房.
- 森道哉（2003, 2004）「高度経済成長期の環境政治：政府の政策選好における『環境価値』の刻印（1）（2）」『政策科学』Vol. 11, No. 1: 141-152; Vol. 11, No. 2: 59-68.
- 森本英香・川上毅・小紫雅史・東條純士・内藤冬美・中山元太郎・牧谷邦昭・増沢陽子・松井亜文・吉野議章（2002）「環境庁の政策形成過程」城山英明・細野助博編著『続・中小省庁の政策形成過程：その持続と変容』中央大学出版部：45-68.
- 李斗領（2004）「リスク(安全)行政における政策管理手法についての一考察：自主規制および経済的規制手法の分析を中心に」『早稲田法学』79巻4号, 193-236.
- 柳憲一郎（2005）「化学物質管理法と予防原則」『環境法研究』35-50.
- 臨時行政改革推進審議会事務局（1988）『規制緩和』ぎょうせい.
- 臨時行政改革推進審議会事務局（1989）『規制緩和の推進』ぎょうせい.
- 山田洋（2005）「既存化学物質管理の制度設計：EU・ドイツの現状と将来」『自治研究』第81巻第9号：46-68.
- 吉田幸一（2006）「電気・電子機器の特定の化学物質の含有表示方法（J-Moss）の概要」『JEITA Review』vol. 7, no. 3: 18-21.
- 横島直彦（1999）「2001年4月からの本格施行を閣議決定：エアコン・冷蔵庫の冷媒用フロンについても回収・処理を義務付け」『月刊地球環境』7月号：4-6.
- 寄本勝美・高月紘・後藤典弘（1989）「ごみ問題を考える（座談会）」『ジュリスト』No. 944: 14-29.

和達容子（2007）「EU の持続可能な発展と環境統合：環境統合の概念、実践、欧州統合との関係から」『日本 EU 学会年報』第 27 号：297-319.

和達容子（2009）「EU 環境政策の政策決定過程と加盟国の役割」『環境情報科学』38—  
1：11—17.

朝日新聞

日本経済新聞

化学工業日報

EurActive

International New York Times