

博士論文の内容の要旨

論文題目 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—

氏名 早川 有紀

本論文は、1990年代以降の日本およびヨーロッパにおける化学物質政策を対象として、制度配置により規定される規制主体の権限によって環境リスク規制の内容に違いが生じることを、事例分析を通じて実証的に明らかにしたものである。

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。しかし、リスク規制を規定する政治的要因についてはこれまで十分な研究が行われてこなかった。

このため、本研究ではこうした予防をめぐる規制の内容がどのような政治的要因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した。具体的には、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、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おり、近年 EU において企業負担の重い規制が成立している状況に着目した。そして、「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」という問いを設定した。この問いについて、本研究では歴史的に形成された制度配置によって規定される規制主体の権限に着目し、これによって規制内容に違いが生じていることを明らかにしようとした。

論文の構成および各章の議論の内容は、以下の通りである。

第 1 章では、主に先行研究の分析によって本研究で明らかにすべき課題を明示するとともに、分析枠組みを提示した。本研究の問いに対して、先行研究では様々なアプローチが採られてきたが、利益やアクターを中心とするアプローチや、アイデアを中心とするアプローチではこの問いについて十分な説明ができない。このため、本研究では制度的要因に着目して分析枠組みを設定した。具体的には、主な政策立案を担う規制主体が被規制主体および実施に対していかなる権限を有しているかという点が政策帰結に与える影響に着目した。そして、日本と EU では立法制度と意思決定のルールという制度配置が歴史的に異なって発展したことによって規制主体の権限が異なっており、その規制主体の権限が規制内容に影響を与えるという分析枠組みを設定した。この枠組みによると、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ことになる結果、企業への負担が軽い規制が成立することが予想される。一方、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。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が成立することが予想される。

第 2 章では、政策に関する制度の形成過程を明らかにすることによって、分析枠組みに関する歴史的な形成過程を示した。本研究では規制主体の権限に影響を与える制度について、立法制度および意思決定に関するルールであるとみなし、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。そして、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た。具体的な時期は、日本における 1960～70 年代に進んだ公害への省庁対応から環境庁の成立への流れ、および EU における 1986 年の単一欧州議定

書の成立である。これらの時期において、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、環境政策の政策立案においても中心的な役割を担ってきた。一方、EU では単一欧州議定書によっ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、環境政策の根拠が強化されていたことから、被規制主体を規制する立場に立つ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。

第3章以降では、こうした分析枠組みを検証するため、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た。代表的事例として選んだ三事例は、第一に化学物質の製造・使用に対する規制である、日本の化審法2009年改正とEU のREACH規則、第二に電気電子製品に使用される化学物質に対する規制である、日本のJ-MossとEU のRoHS指令、第三に廃電気電子製品に含まれる化学物質に対する規制である日本の家電リサイクル法とEU のWEEE指令である。これら三つの事例の政策過程について、分析枠組みによって同じメカニズムを説明できるのかどうかについて検討を行った。

第3章では、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は、次のような比較分析を行った。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発揮して、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。

第4章では、日本のJ-Moss制定過程とEU のRoHS指令の成立過程について、次のような比較分析を行った。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発揮した。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。

第 5 章では、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、次のような比較分析を行った。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発揮した。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発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。

第 6 章では、以上の事例分析を踏まえた結論を示した。事例分析によって、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。また、リスク規制が他の政策領域にも存在することから更なる分析が必要とされること、政府と企業の協力関係の態様についても詳細に示す必要があること、特に EU 加盟国の規制の実施のヴァリエーションについても踏み込んだ分析が求められることを議論して今後の研究課題を示し、論文を閉じた。