

論文審査の結果の要旨

論文提出者氏名:早川 有紀

現在、環境や人間の健康に関する規制のあり方は大きく変化している。従来は、環境や健康への悪影響が明らかである有害性、すなわち「ハザード」に対する規制(公害対策等)が中心であったが、1990年代頃より、環境や健康に悪影響を与える可能性のある「リスク」を予防する規制が求められるようになってきた。代表的なものが、化学物質の製造・輸入に登録や許可を求める規制である。このようなリスク予防規制は、リスクをどのように見積もるか、そのリスクにどのように対応するか、といった点で、従来の環境規制とは異なる新たな政治的課題を提起する。そのため、リスク規制に関する各国の対応は多様なものとなっているが、特に注目されるべきなのは、EUと日本における化学物質規制の相違である。国際的な規制目標は共有されながらも、EUでは企業負担の重い規制が成立している一方、日本では比較的企業負担の軽い規制が導入されている。このような相違は、比較政治学や環境政策学の観点からみて極めて興味深いテーマである。

本論文「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―」は、日本とEUにおける化学物質規制の相違を、規制主体が有する権限が規制内容に影響を与えるという制度論的な観点から理論的に説明しようとした労作である。

本論文は全6章から構成される。

第1章では、問題設定、先行研究のレビュー、本論文の分析枠組みが提示される。本論文の主要な問いは、EUにおいて日本に比べて企業負担の重い化学物質規制が成立したのはなぜか、というものである。この問題についての先行研究には、経済的・社会的要因(市場規模等)に着目するものや、政治的要因の中でも利益やアイデアの要因に着目するものがあるが、それらはいずれも十分な説明を提供していない。そこで本論文は制度的要因、なかんずく規制主体の持つ権限に着目する。そして、政策立案を担う規制主体(省庁)が被規制主体(企業)に対して持つ権限と政策実施に対して持つ権限が、規制内容に影響を与えるという枠組みを提示する。第一に、規制主体が被規制主体に対して規制の権限のみを有する場合は、重い負担を課す規制が導入されやすいが、被規制主体の発展についての権限も有する場合は、被規制主体の利益が考慮されるため、比較的負担の軽い規制が導入される。第二に、政策立案を担う規制主体が政策実施に対しても権限を有する場合は、規制に実効性を持たせる必要があるため被規制主体への配慮が働き、負担の軽い規制が導入される。一方、政策立案主体と政策実施主体が分かれている場合は、理念的な規制が導入されやすいため、負担が重くなる傾向がある。以下、この枠組みに基づき、日本とEUの化学物質規制が比較される。

第2章は、環境政策をめぐる制度配置と規制主体の権限を説明する。日本では、かつての公害対策の段階から、被規制主体である企業の発展や保護に強い関心を持つ通商産業省(現経済産業省)が環境政策の立案において中心的な役割を担っていた。同省は環境庁設置(1971年)後も強い影響力を有していた。また、通産省は政策実施の責任も有していることから、規制内容の実効性を重視した政策立案が行われてきた。一方、EUでは、単一欧州議定書の発効(1987年)を契機として環境政策の立案権限が加盟国から欧州委員会に移行したため、同委員会の環境総局が環境政策立案の中心的役割を担うようになった。また、政策実施を担うのは加盟国であるため、環

環境総局が政策実施に対して有する権限は限定的であった。要するに、日本では規制主体が被規制主体の発展・保護の権限と政策実施の権限を有している一方、EUでは規制主体が発展・保護の権限も政策実施の権限も有していない。これを上記の枠組みに照らすと、日本では企業負担の軽い規制が導入されるが、EUでは負担の重い規制が導入されることが予測される。続く3つの章では化学物質規制の代表的な事例を3分野にわたり取り上げ、この点を検証している。

第3章は、化学物質の製造・使用に対する規制を扱っている。具体的には、日本における化学物質審査法(化審法)の2009年改正と、EUにおける REACH 規則(化学物質の登録、評価、認可及び制限に関する規則)の制定が取り上げられている。日本では、化審法が1973年に制定された際に通商産業省が主導的な役割を果たしたことから、2009年の同法改正過程でも経済産業省が中心的な役割を果たした。リスク評価に関する規制方針は産業界との議論に基づいて作成されたが、その方針が改正法案に取り入れられたため、企業に配慮した政策が形成された。一方、EUでは、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作成した。その後企業総局の主張が組み込まれたものの、最終的な規制内容は最初の規制案を反映したものだ。この結果、EUでは、日本に比べて、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章が扱うのは、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。日本における J-Moss(電気電子機器の特定の化学物質の含有表示方法)の制定と、EUにおける 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)の制定が分析されている。日本では、廃棄物処理行政とリサイクル行政が分かれて展開していたが、電気電子製品のリサイクルについては通商産業省が中心的な役割を果たしてきた。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た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は、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。このため、環境総局が RoHS 指令の制定においてもイニシアチブを発揮し、予防原則のような理念に沿った形で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章は、廃電気電子製品に含まれる化学物質に対する規制を取り上げている。日本での家電リサイクル法の制定と、EUでの WEEE 指令(電気電子機器廃棄物指令)の制定が分析されている。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ており、家電リサイクル法の制定においても通産省がイニシアチブを発揮した。規制方針を策定する際に産業界の意向が汲まれ、それが法案に採用される形で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 指令と同様に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た。この結果、EUでは、日本に比べ、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。

以上の分析に基づき、第6章で結論が提示される。事例分析によって、本論文の分析枠組みが3つの規制分野のいずれに対しても妥当す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主体が政策立案に深く関与し、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。これに対し、EUでは環境保護を重視する主体が政策立案に深く関与するが、実施に対しては間接的な権限しか持たないため、企業との調整が早期には行

われず、規制案に環境保護の理念が反映されやすくなる。リスク予防をめぐる化学物質規制に関して、EUにおいて日本よりも企業への負担が重い規制内容が成立していることは、以上のとおり説明される。

本論文の概要は以上であるが、その長所として次のような点を挙げることができる。第一に、日本とEUの化学物質規制の相違を、オリジナルの理論枠組みに基づき明快に説明していることである。本論文は、経済的要因や他の政治的要因(利益・アイデア)に基づく先行研究の説明を的確に批判した上で、制度的要因に基づく独自の枠組みを提示している。そして、日本とEUにつき各3分野、計6つの事例研究を通じて、この枠組みが日本とEUの相違を説明する上で有効であることを示している。扱う事例についても、化学物質規制を二軸でパターン化した上でそれぞれの代表的な事例を選ぶなど、論理的に注意深い事例選択がなされている。制度論に基づく比較政治学的研究として、本論文は理論面と実証面の双方で多大な学術的価値を持つ。

第二に、豊富なデータに基づく綿密な事例研究を行っていることである。本論文の事例研究は、日本とEUの政策当事者に対する数多くのインタビューと大量に収集された文書資料に基づいているが、特にEUの政策立案に関するデータへのアクセスがそう簡単ではないことを考えると、本論文が日本とEUの化学物質規制立案過程の実態を詳細に明らかにしたことは、それ自体でも大きな学術的貢献といえる。

第三に、日本とEUの比較というチャレンジングな試みを行ったことである。日本とヨーロッパ各国についての比較研究はこれまで多くなされてきたが、日本とEUを直接に比較した研究はほとんどない。しかし、単一欧州議定書以降、環境規制における決定プロセスの重心が加盟国からEUレベルに移行しているため、EUレベルの政策決定の分析は不可欠である。加えて、リスク規制においてEUは極端な事例に該当することから、その分析の政治学的な意義は大きい。

第四に、リスクの予防という新しい分野の規制政策を扱ったことである。本論文が扱った化学物質規制にとどまらず、リスク規制は、原子力、食品安全、消費者保護など多くの分野に及んでいる。本論文が示したリスク規制についての知見は、こうした他の分野の規制を理解する上でも有益である。

しかしながら本論文も短所とは無縁ではない。第一に、上記長所の第三点と関連するが、国家である日本と、超国家的機構であるEUの政策過程を単純に比較できるのか、疑問の余地がある。両者とも一つの政治体であるため比較可能性が存在することは理解できるものの、構造の異なる二つの政治体を比較することについて、もう少し丁寧な説明があってもよかったと思われる。第二に、EUについて、政策立案の過程は詳細に追っているものの、加盟国が担う政策実施についてはあまり検討されていない。政策実施における各国の対応は多様であると考えられるが、その点も視野に入れて分析を行えば、よりいっそう説得的な主張を行うことが可能だったであろう。

しかし、これらの短所は、日本とEUの比較という野心的な試みの裏返しとでもいえるものであり、上記のように多大な学術的貢献をもたらす本論文の価値を根本的に損なうものではない。したがって、本審査委員会は、論文提出者に博士(学術)の学位を授与するのにふさわしいものと認定する。