

環境規制政策の波及

——EU における化学物質規制の日本への影響——

論

説

早 川 有 紀

1. は じ め に

ある規制基準が波及する、あるいは収斂する要因については、文化的要因、制度的要因、社会経済的要因など、様々な要因が指摘されてきたが、⁽¹⁾ どのような要因が関係しているにせよ、規制の波及メカニズムとしては、直接的な波及と間接的な波及という二つの仕組みに大別される (Börzel and Risse, 2012: 5; Lvenex, 2014: 889)⁽²⁾。一方の直接的な波及とは、政治行政的な要因によって生じるもので、ルールを制定するアクターが特定の政策や制度について、ルールを受け入れるアクターとの間の相互作用を生じさせることで、規制の波及が進むというメカニズムである。他方、間接的な波及とは、社会経済的な要因によって生じるもので、ルールを受け入れるアクターの側が特定の問題を解決するための「ベスト・プラクティス」として制度的解決を探る過程を通して規制の波及が進むというメカニズムである。

後者の代表的な例が、経済的な競争による規制波及である。企業活動の

(1) たとえば、Lenschow, Liefferink and Veenman (2005)。

(2) この分類は EU の規制波及に関する議論を行う際に用いられたものであるが、他の国や地域の場合でも同じメカニズムが存在すると考えられる。また、もちろん二つのメカニズムが同時に生じる場合もあると考えられる。

グローバル化によって、近年、先進諸国間における規制基準をより厳格化させる状況を生じさせており、特に EU で生じた厳格な規制は、欧米諸国およびアジア各国の規制内容にも影響を与えているとされる。⁽³⁾たとえば、ディーゼル車の窒素酸化物 (NOx) と粒子状物質 (PM) の削減も含む自動車の排ガス規制は、アメリカや日本の規制にも影響を与えている (Holzinger and Sommerer, 2014) とされる。もちろん、すべての規制が波及するわけではない。また、波及したとしても厳格化一辺倒ではなく、各国の規制方法や規制基準は必ずしも一致しているわけではない。⁽⁴⁾

そこで、本稿では先行して制定された厳格な規制が他国の規制内容に対して与える影響について、環境規制、特に化学物質規制を事例として明らかにしようとする。具体的には、規制基準を製品に関する規制と過程に関する規制とに大別し、規制の種類によってどのように影響をするか、さらに影響の程度に違いが生じる政治学・行政学的要因を明らかにすることを目的とする。⁽⁵⁾

以下では、本稿における分析の視角を David Vogel の議論にもとづいて

(3) たとえば、Biedenkopf (2011; 2012), Bradford (2012; 2015), Falkner and Müller (2014), Lavenex and Schimmelfennig (2010), Lavenex (2014), Van Vooren, Blockmans and Wouters (2013), 遠藤・鈴木 (2012), 道田 (2017)。

(4) たとえば、Naiki (2010), Prakash and Kollman (2003), van der Heiden and Strebel (2012), 早川 (2018)。

(5) 本稿のアプローチは、Biedenkopf (2011) による RoHS 指令と WEEE 指令がアメリカの環境規制に与える影響の違いに関する分析に示唆を受けている。もっとも、Biedenkopf (2011) が政策波及のプロセスを明らかにすることが主眼であるのに対し、本稿は波及のプロセスそのものを明らかにすることを目的とはしていない。規制者の権限が規制内容に対して影響を及ぼすことを分析した早川 (2018) で扱った事例を用いて、政策波及という異なる観点から分析を試みるものである。

明らかにしたうえで（2.分析視角）、規制の種類による影響について化学物質規制を事例として内容比較を行う（3.化学物質規制の内容比較）。さらに、Vogel の議論から生じる予測と合わない内容については事例分析をおこない、その要因を明らかにする（4.事例分析）。

2. 分析視角

前述したように、先行する厳格な規制が他の地域、あるいは他国に波及する現象を説明する一つの要因として、先行研究では経済的競争による影響が指摘されている。この現象を端的にあらわしているのは、Vogel (1995) が指摘した「カリフォルニア効果 California Effect」である。カリフォルニア効果とは、自動車排ガス規制がアメリカのカリフォルニア州において他の州に比べて厳格な規制が採用され、それがアメリカ全体の基準として広がった現象を指して、規制基準を引き上げる（“race to the top”）という効果が生じることを意味する。こうした規制のトレードアップ (trading up) は、一国内ではなくグローバル化によって海外にも広まるメカニズムであり、また、環境規制だけではなく、他の様々な領域に広げて議論を展開することが可能である (Vogel and Kagan, 2004)。実際に、ヨーロッパやアメリカにおいて、環境規制を中心としてカリフォルニア効果が生じていることが確認されている。⁽⁶⁾

ただし、こうしたカリフォルニア効果が期待できるのはすべての規制についてではなく、主に製品に対する規制 (product regulation。以下では製品規制とする) に限定される (Vogel and Kagan, 2004: 10)。製品規制においてカリフォルニア効果が期待できる理由は、厳格な製品基準は弱い基準を有する他国の製造事業者にこうした基準に合う製品づくりを求めるから

(6) たとえば、Bradford (2012)、Damro (2012)、Drezner (2005)。

である。製造事業者はできる限り効率的に新たな製品を作ろうとするため、より厳しい規制基準に合わせて製品を作ため、厳しい基準に合わせた製造事業者が自国の基準を引き上げる役割を果たす (Vogel, 1997: 561-562)。

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多くの取引コストがかかるため、企業はこれ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、輸出する市場におけるもっとも厳しい規制に合わせて製品を作ることになる (Lazer, 2001: 477)。企業にとって製品規制は、輸出先の規制に合わせなければ市場から追い出される、そして、厳格な規制に適応していれば市場競争において一定程度有利になるという二つの特徴を有する。このため、厳格な製品規制においては他の地域、あるいは国の規制基準の引き上げが期待できるのである (Scharpf, 1997: 524)。

一方、製造や過程に対する規制 (production regulation または process regulation。以下では過程規制とする⁽⁷⁾) については、製品規制ほど強い波及効果は期待できない。過程規制においても他の地域、あるいは国の規制基準を引き上げる場合もあるが (Vogel, 1997: 563-564)、過程規制では製品規制ほど規制基準の引き上げが期待できない。それは、過程規制が直接的に環境、健康、安全といった質に影響を与えず、厳しくすることによって逆に製品コストが上がるため、製造事業者および政府が厳格な規制基準に合わせようとするインセンティブを持たないためである (Scharpf, 1997: 524)。

こうした議論に基づくと、一方の厳格な製品規制はその波及効果が強い

(7) Vogel (1997: 563) では、これらの規制を総じて製造規制 (production regulation) と呼ぶが、Scharpf 1997: 522) や Golub (2000: 184) による用語法を参考に、本稿ではより広い対象を指す過程規制 (process regulation) の用語を使う。

ため、各国で同じ規制内容が生じやすくなる。他方で、厳格な過程規制はその波及効果が製品規制に比べて相対的に弱いことから、波及したとしても各国で異なる規制が生じやすくなる。⁽⁸⁾

そこで、本稿では分析対象として日本および EU における電気電子製品に関連する化学物質規制を扱い、先行する環境規制の他の規制への影響を明らかにする。EU では、1990年代以降化学物質規制が強化されており、⁽⁹⁾ 前述したように厳格な規制内容として日本を含むアジア諸国への影響力も強い（道田，2017：57-58）。また、電気電子製品に関する規制は、後述するように電気電子機器廃棄物の問題が先進諸国で問題になり、2000年代から国際的な取り組みも進むようになったもので、日本 EU ともに共通する政策課題といえる。本稿で取り上げる規制は、EU で近年制定された化学物質規制の中でも厳格な規制として知られる代表的な規制である。

製品規制として分析するのは、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）とEUで2003年に成立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（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）である。これらは、電気電子製品を直接規制することに

(8) たとえば、Biedenkopf は製品規制の場合はグローバルに展開する企業が法令遵守可能であることにより波及しやすい状況を生む点を指摘する（Biedenkopf, 2011: 371-372）。この内容と似た点は、Lazer (2001: 477), Drezner (2005: 846) においても指摘されている。

(9) たとえば、白井 (2012 ; 2013)。

より、事業者に対して鉛などの有害化学物質を使用することを制限する規制である。

そして、過程規制として分析するのは、電気電子製品のリサイクル方法を定める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）及び2012年に成立した使用済小型電子機器等の再資源化の促進に関する法律（以下、小型家電リサイクル法）と、2003年に成立した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）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、RoHS 指令、WEEE 指令はその後改正されているが、同じ政策課題を扱う立法を対象とするため、2003年に成立した通称 RoHS 1、WEEE 1 と呼ばれる規制を分析対象とする。

以下ではまず、それぞれの規制内容について、Vogel の指摘に適応しているのか否かについて検討を行う。規制の影響を判断する際に、共通する政策課題に対して先行して制定された規制か、後から制定された規制かが問題になる。EU が先行したのは、電気電子製品に含まれる化学物質規制（RoHS 指令）および、小型家電も含めた電気電子製品のリサイクル規制（WEEE 指令）であり、日本で先行したのは家電リサイクルに限った電気電子製品のリサイクル規制（家電リサイクル法）である。Vogel の指摘通りであれば、製品規制については先行する RoHS 指令が後から制定された J-Moss に影響を与えるために同じような規制内容が生じやすくなる。一方、過程規制における家電リサイクルに限った電気電子製品のリサイクルについては先行する家電リサイクル法が後から制定された WEEE 指令に、また小型家電も含めた電気電子製品については先行する WEEE 指令

200(200) 法と政治 69 卷 1 号 (2018 年 6 月)

が後から制定された小型家電リサイクル法に対してあまり影響を与えないために異なる規制内容が生じやすくなる。しかし、この議論と異なるようであれば、その原因を明らかにする必要がある。Vogel が指摘するように波及の程度に製品規制と過程規制に違いが生じるのか、製品規制が完全に波及しない、あるいは過程規制が完全に波及するとすればどのような政治的要因によるのかを検討することによって、Vogel の議論に対する貢献を目指す。

なお、本稿において、製品規制とは製品を直接的に制限することによって、事業者に対して特定物質等を含む製品の製造や使用を制限する規制を指し、過程規制とは登録、承認といった手続きを定めることにより、事業者に対して製品の製造、流通、廃棄といったプロセスのなかで規制当局の基準を満たしたり、情報提出を求めたり、義務付けをしたりする規制を指すものとする。

3. 化学物質規制の規制内容の比較

3-1. 製品規制（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。電気電子機器を製造する際に含まれる鉛などの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超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、経済協力開発機構（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日本では2006年に J-Moss が成立し、EU では2003年に RoHS 指令が発効した。J-Moss の制定過程では、経済産業省の審議会において先行する RoHS 指令の内容が参照された⁽¹⁰⁾。しかし、その対象製品の範囲

(10) 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 (202) 法と政治 69 巻 1 号 (2018 年 6 月)

や規制方法について異なっている（表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⁽¹¹⁾、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。

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、

ム高度化ワーキンググループ「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。

(11) 「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。

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。

表 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。 |

出典：筆者作成

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，製品への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
 物，六価クロム化合物，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））に関しては，J-Moss と RoHS 指令は共通して
 204(204) 法と政治 69 巻 1 号 (2018 年 6 月)

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 で厳しい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。

3-2. 過程規制（電気電子製品の廃棄排出に対する化学物質規制）

電気電子製品の廃棄排出に対する化学物質規制とは、電気電子製品のライフサイクルに関する規制を指す。前節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、日本で1998年に家電リサイクル法、および2009年に小型家電リサイクル法が成立し、EU で2003年に WEEE 指令が発効した。EU における WEEE 指令の制定過程では規制案作成を担当した欧州委員会における環境総局内において、先行する日本の家電リサイクル法について参照⁽¹²⁾されていた。また、日本における小型家電リサイクル法の制定過程では、

環境省と経済産業省による小型家電リサイクルに関する研究会において、先行する WEEE 指令の内容が参照された⁽¹³⁾。しかし、その対象製品の範囲や規制方法について異なっている（表2「家電リサイクル法，小型家電リサイクル法，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、RoHS 指令で対象となる製品に、医療機器（透析機器、核医学機器、モニタ機器など）および監視・制御機器（煙探知機、暖房調整機・自動調温装置など）を加えたものである。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。一方、小型家電リサイクル法については、WEEE 指令と同様に幅広い電気電子製品が対象となっているが、あくまで家庭用電気製品に限られており、WEEE 指令で対象となるような、業務用の医療機器、監視・制御機器、自動販売機などは含まれていない。

第二に、廃棄物の回収達成義務の有無である。家電リサイクル法および小型家電リサイクル法では、回収達成義務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キログラムの電気電子機器廃棄物の回収が義務付けられた⁽¹⁴⁾。つま

(12) DG XI, “Working Paper on the management of Waste from Electrical and Electronic Equipment”, 9 October 1997 (DG Environment アーカイブ資料)。

(13) 環境省・経済産業省「使用済み小型家電からのレアメタル回収及び適正処理に関する研究会とりまとめ」における参考資料7「海外における電気電子機器に係る有害物質管理の観点からの規制動向」平成23年4月（環境省 HP http://www.env.go.jp/recycle/recycling/raremetals/conf_ruca/h22/h22_ref07.pdf 最終閲覧2018年5月2日）。

表2 「家電リサイクル法，小型家電リサイクル法，
WEEE 指令の内容比較」

| | 家電リサイクル法 (1998年) | 小型家電リサイクル法 (2009年) | WEEE 指令 (2003年) |
|-------------------------|---------------------|---|--------------------|
| 対象製品 | 冷蔵庫など大型家電 4 品目 | 家電リサイクル法対 象外の多くの家庭用 電気電子機器 | ほぼすべての電気・ 電子機器 |
| 回収達成義務 | 回収達成義務なし | 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 | 市町村，一部は廃棄 者（市町村により異 なるが，品目により 手数料がかかる） | 企業 |

出典：筆者作成

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，小型家電リサイクル法では制度に参加する自治体が廃棄者による協力のもとで認定事業者が再資源化を行うことが定められているだけである。これに対して，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，小型家電リサイクル法では市町村自治体および自治体により異なるものの回収コストが課される一部の廃棄者（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

(14) 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。

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。たとえ企業が最終的に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、家電リサイクル法および小型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指令の方が厳しい内容が成立している。

3-3. 小括

以上のように、日本およびEUの電気電子製品に含有される有害化学物質規制、およびそれらのリサイクル規制の内容について比較検討を行った。政策過程において先行する規制が参照されているものの、製品規制および過程規制ともに異なる内容の規制が成立していることが明らかになった。Vogelの議論に即して製品規制および過程規制の内容について考えると、以下のことを示すことができる。

まず、過程規制についてはVogelの指摘の通りである。日本で1998年に成立した家電リサイクル法より2003年に発効したWEEE指令は厳しい内容であった。その後、2009年に成立した小型家電リサイクル法は、
208(208) 法と政治 69巻1号 (2018年6月)

WEEE 指令に比べて緩やかな内容になっている。つまり、それぞれのリサイクルシステムは異なる内容となっており、規制基準も異なるレベルで設定されている。このことは、過程規制は制定される際に先行する他国の厳格な規制内容の影響をほとんど受けない傾向にあることを意味している。

一方、製品規制については、波及しやすいと指摘する Vogel の議論に即していない点がある。日本で2006年に制定された J-Moss は、EU で2003年に発効した RoHS 指令と規制対象になる物質は共通しているものの、方法については異なる内容である。特に EU では二次法として制定されているが、日本については業界基準が法律の中に組み込まれる形を採る点で異なっており、日本では EU に比べて緩やかな内容が成立している。これはどのようなことを意味するのであろうか。

Vogel が指摘するように、日本企業にとって輸出先に合わせて製品を作りかえることはコストがかかるため、ヨーロッパに輸出する企業は RoHS 指令に合わせた製品を作るはずである。そのように考えると、日本の規制内容に規制方法も含めて EU の規制内容と同じ内容が導入されてもよいはずである。しかし、J-Moss には RoHS 指令と異なる規制方法が採られた。

それでは、電気電子製品に含有される有害化学物質の規制について、共通の政策課題があり EU で既に厳しい製品規制が成立していたにも関わらず、日本でこれと異なる内容が制定されたのはなぜであろうか。次節では、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 の政策過程を分析する。

4. 事例分析：日本における J-Moss の成立過程

本節では、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 制定過程を分析する。以下では、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 制定の過程について示す。

4-1. 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⁽¹⁵⁾になっており、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全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⁽¹⁶⁾。

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

(15) 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。

(16) 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。以下、肩書は当時。）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）。

⁽¹⁷⁾れ、その実効性については一部で疑問視されていた。⁽¹⁸⁾

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商産業省が管轄してきた。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やリサイクル⁽¹⁹⁾に関する厚生省の権限の弱さといった問題が指摘されていた。⁽²⁰⁾

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。⁽²¹⁾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。⁽²²⁾

(17) 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。

(18) 森島昭夫（上智大学教授）の発言（大塚ほか、1998：40）。

(19) 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）。

(20) 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、むしろ通商産業省や農水省の権限の存在を指摘する（寄本・高月・後藤、1989：25）。

(21) 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）。

(22) 森島昭夫（上智大学教授）の日本のリサイクル法に関する発言（大塚ほか、1998：40）。

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。⁽²³⁾まず、1997年11月に環境庁中央環境審議会が報告書「廃棄物に係る環境負荷低減対策の在り方について（第一次答申）」⁽²⁴⁾を作成した。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」⁽²⁵⁾が環境庁水質保全局長に提出された。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

(23) 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。

(24) 「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2018年5月2日）。

(25) 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3月10日（環境省 HP <http://www.env.go.jp/press/files/jp/1566.html> 最終閲覧2018年5月2日。）。

(26)
た。

一方これと同じ時期に、通商産業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。通商産業省では、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、廃棄物減量化の推進、排出事業者責任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、⁽²⁷⁾ 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。⁽²⁸⁾

(26) 朝日新聞「なるか『循環型社会元年』」2000年1月4日。

(27) 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。

(28) 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

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、公明等・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れ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⁽³⁰⁾削除された。

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。

かれた文書を議員たちに配り、基本法に反対していた通商産業省も「省庁間で調整してまとめたい」（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。）

(29) 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）。

(30) 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。

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、通商産業省が中心となり、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が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。

4-2. 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

⁽³¹⁾

ていなかった。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いての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 市場の規模を無視できないため、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⁽³²⁾。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⁽³³⁾。

(31) 「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。

(32) 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。

(33) 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。

(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⁽³⁴⁾。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（吉田、2006：18）。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⁽³⁵⁾。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⁽³⁶⁾。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⁽³⁷⁾。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⁽³⁸⁾。またこの方法だと、そ

(34) 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。

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

(36) JEITA 元環境委員会職員インタビュー2014年6月30日。

(37) 同上。

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。⁽³⁹⁾ 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⁽⁴⁰⁾た。

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⁽⁴¹⁾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。

(38) 同上。

(39) JEITA 環境委員会職員インタビュー2014年5月19日。

(40) 同上。

(41) 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。

(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3Rシステム高度化ワーキンググループ（以下、3R高度化WG）においてである。3R高度化WGは、製品のライフサイク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⁽⁴²⁾。これに対して、環境省担当者は明確な意見を表明しなかつた⁽⁴³⁾。またRoHS指令の内容について、市民セクタ代

(42) 「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。

(43) 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つた。（「第1回製品3Rシステム高度

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」という肯定的意見が出された。⁽⁴⁴⁾ 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、⁽⁴⁵⁾ という四点が重要である。」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された。⁽⁴⁶⁾ 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が、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

化 WG 議事録」平成17年1月25日)

(44) 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)。

(45) 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)。

(46) 「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)。

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⁽⁴⁷⁾。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⁽⁴⁸⁾、かえってこれまでになかった課題やリスクを誘発する可能性がある点が指摘された。これらに対して委員からは抜本的な修正を求める⁽⁴⁹⁾反対意見は出されなかった。

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

(47) 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)

(48) 島田和明(同和鋳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)

(49) 「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。

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⁽⁵⁰⁾発足させた。学識経験者、企業有識者、自治体関係者によって構成され、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ふ、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

(50) 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)。

象製品や規制方法については異なる制度となった。

4-3. 小 括

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 3R 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、審議会の議論では 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。このため、リサイクル政策では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。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。

5. おわりに

本稿では、製品規制の方が過程規制より他国の規制の影響を受けやすいとする Vogel の議論をもとに、日本および EU における電気電子機器製品の化学物質規制について分析を行ってきた。製品規制として電気電子機器製品に含まれる有害化学物質規制を取り上げ、特に日本における J-Moss と EU における RoHS 指令について内容を比較した。一方、過程規制として電気電子機器製品のリサイクル規制を取り上げ、特に日本における家電リサイクル法および小型家電リサイクル法と EU における WEEE 指令について内容を比較した。過程規制については Vogel の指摘と一致するものの、製品規制については一致していない点があることが明らかになった。このため、RoHS 指令を参照して制定された J-Moss の政策過程を取り上げ、事例分析を行った。

本稿の結びとして、日本と EU における製品規制が異なる内容として制定された理由について示したい。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 で厳しい規制が成立したといえる。日本では既に制定されていた RoHS 指令への対応を行う必要のあった大企業が先に取り組みを進め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

224(224) 法と政治 69 巻 1 号 (2018 年 6 月)

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 指令に対応が求められている企業のうち部品を扱う企業の大半が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多様な企業に対する規制官庁の配慮が政策的意図として表れていたことを示している。こうした企業に対する政策的配慮は、日本におけるリサイクル行政の発展の歴史にも関係する。日本では、廃棄物行政とリサイクル行政が分離して発展しており、もともと環境省が有していた権限が限定的であったことから、経済産業省が中心となって企業の意図を組み込む形で政策立案が行われてきた。

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よう。また、事例分析から観察されたように、政策立案主体である政府の制度的な特徴は製品規制の波及のしやすさに対して影響を与えているものと考えられる。このため、各国の主たる政策立案を担う主体を取り巻く制度条件も含めて、成立する規制内容の違いを理解する必要があるといえる。

参 考 文 献

Biedenkopf, Katja (2011), *Policy Recycling?: The External Effects of EU Environmental Legislation on the United States*, Vrije Universiteit Brussel, Institute for European Studies.

- Biedenkopf, Katja (2012), “Environmental leadership through the diffusion of pioneering policy”, in Deborah Rigling Gallagher (ed.), *Environmental Leadership: A Reference Handbook*, Washington D. C.: SAGE Publication: 105-112.
- Börzel, Tanja A. and Thomas Risse (2012), “From Europeanisation to Diffusion: Introduction”, *West European Politics*, 35(1): 1-19.
- Bradford, Anu (2012), “The Brussels effect”, *Northwestern University Law Review*, 107(1): 1-67.
- Bradford, Anu (2015), “Exporting Standards: The Externalization of the EU’s Regulatory Power via Markets”, *International Review of Law and Economics*, 42: 158-173.
- Damro, Chad (2012), “Market power Europe”, *Journal of European Public Policy*, 19(5): 682-99.
- Drezner, Daniel W. (2005), “Globalization, harmonization, and competition: the different pathways to policy convergence”, *Journal of European Public Policy*, 12(5): 841-59.
- Falkner, Gerda and Patrick Müller (eds.) (2014), *EU Policies in a Global Perspective*, London: Routledge.
- Golub, Jonathan (2000), “Globalization, Sovereignty and Policy-making: Insights from European Integration”, in Barry Holden (ed.) *Global Democracy: Key Debates*, London: Routledge: 179-201.
- Holzinger, Katharina and Sommerer, Thomas (2014), “European environmental policy. Greening the world?”, in Gerda Falkner and Patrick Müller (eds.), *EU Policies in a Global Perspective*, London: Routledge: 111-132.
- Lazer, David (2001), “Regulatory Interdependence and International Governance”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No. 3: 474-492.
- Lenschow, Andrea, Duncan Liefferink and Sietske Veenman (2005), “When the birds sing. A framework for analysing domestic factors behind policy convergence”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No. 5: 797-816.
- Lavenex, Sandra and Frank Schimmelfennig (eds.) (2010), *EU External Governance*, London: Routledge.
- Lavenex, Sandra (2014), “The power of functionalist extension: how EU rules travel” *Journal of European Public Policy*, Vol. 21, No. 6: 885-903.
- Naiki, Yoshiko (2010) “Assessing Policy reach: Japan’s chemical policy reform in response to the EU’s REACH Regulation”, *Journal of Environmental Law*, 22 (2): 171-195.

- Prakash, Asem and Kelly L. Kollman (2003), “Biopolitics in the EU and the U. S.: A Race to the Bottom or Convergence to the Top?”, *International Studies Quarterly*, 47: 617-641.
- Scharpf, Fritz W. (1997), “Introduction: the problemsolving capacity of multi-level governance”, *Journal of European Public Policy*, 4(4): 520-538.
- van der Heiden, Nico and Felix Strebel (2012) “What about non-diffusion?: The Effect of Competitiveness in Policy-comparative Diffusion Research”, *Policy Sciences*, 45: 345-358.
- Van Vooren, B., Steven Blockmans and Jan Wouters (eds.) (2013), *The EU’s Role in Global Governance: The Legal Dimension*, Oxford: Oxford University Press.
- Vogel, David (1995), *Trading Up: Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Vogel, David (1997), “Trading Up and Governing Across: Transnational Governance and Environmental Protection”. *Journal of European Public Policy* 4(4): 556-571.
- Vogel, David and Robert Kagan (2004), “Introduction”, in David Vogel and Robert Kagan (eds.), *Dynamics of Regulatory Change: How Globalization Affects National Regulatory Policies*, Berkeley: University of California Press: 1-41.
- 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.
- 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.
- 白井陽一郎 (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.
- 白井陽一郎 (2013) 『環境の EU, 規範の政治』 ナカニシヤ出版.
- 遠藤乾・鈴木一人編著 (2012) 『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 (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・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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 早川有紀（2018）『環境リスク規制の比較政治学：日本と EU における化学物質政策』ミネルヴァ書房.
- 道田悦代（2017）「アジアにおける化学物質規制の波及と企業の規制遵守にむけた政策課題」『環境経済・政策研究』 Vol. 10, No. 2: 56-60.
- 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.
- 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.

The Limited Diffusion of Chemical Policy in the EU: Legislative Process of the J-Moss in Japan

Yuki HAYAKAWA

By analyzing chemical policy in the EU and Japan, this article shows that the reasons which the J-Moss in Japan was not affected from the RoHS directive in the EU. Using an analytical framework based on the typology of regulations by David Vogel, the article compares the product regulations and the process regulations in the EU and Japan. According to Vogel, the product regulations are more affectable on the other regulations than the process regulations. This article focuses on the legislative process of the product regulation, the J-Moss in Japan in 2006. In the process of compiling the J-Moss, the Ministry of International Trade and Industry (MITI), the predecessor of the Ministry of Economy, Trade and Industry (METI) played the initiative role. The MITI played the main role in deciding the goal of the law and coordinating the opinions of stakeholders, particularly firms. Hence, the regulation does not burden especially smaller firms heavily. As the regulatory agency and stakeholders worked closely with each other, the J-Moss in Japan was not affected from the RoHS directive in the EU.