

# EU における環境政策の発展と近年の動向

安 達 亜 紀

## 目 次

1. はじめに
2. 貿易障壁への対応からグローバルな環境政策の「リーダー」へ
3. 環境規制の形成過程に見られる EU と加盟国の関係における変化
4. 近年の危機下における環境政策
5. おわりに

## 1. はじめに

欧州連合（EU）<sup>1)</sup>の前身である欧州経済共同体（EEC）が設立された当時、環境政策はその政策領域には含まれず、EEC と欧州原子力共同体（EAEC もしくは Euratom）を設立するローマ条約（1958 年発効）では、環境政策への直接的な言及はなされていなかった。しかし、基本条約における明確な法的基盤がない中で、その環境政策は「隠密のうちに」（by stealth）発展し [Weale 2002; 臼井 2013: 20], 1987 年発効の単一欧州議定書（Single European Act）によって、その法的根拠が基本条約に明記された。さらに 1990 年代以降、EU は米国に代わってグローバルな環境政策をリードする存在となり、地球規模での環境汚染が深刻化する中、その先進的な環境政策は「国際協力のサクセス・ストーリー」ともいわれるようになった [Hey et al. 2006: 5]。

戦後、「共同市場」の形成によって経済活動全般を自由化し、市場での自由競争を促進することで経済成長を遂げようとしてきた EU において、「産業的生活」の調整を阻害し得る、高いレベルの環境規制が導入されるようになったことは、ポランニー（Karl Polanyi）のいう「土地（自然）」についての「社会の自己防衛」と見なせるかもしれない。ポランニーによれば、生産要素である労働、土地（自然）、貨幣は「商品擬制」として市場メカニズムに組み込まれているが、人間や自然の運命を市場メカニズムにゆだねれば、人の生活や自然環

---

1) 本稿では簡素化のため、欧州共同体（EC）によって環境政策や化学物質政策が行われていた時期に言及する場合も EU と表記する。

境に破壊的な影響が及ぶ可能性がある。このような中、それぞれの擬制商品市場では、その影響を抑制するための干渉的行動として社会の自己防衛が生じる〔ボラニー 2009: 126, 238, 240; 若森 2015: 88–89, 94–96〕。すなわち、自己調整的市場による自然環境への作用が破壊的なものとなるならば、それに対抗すべく、環境保護運動や環境規制の強化が生じることとなる。

他方で、EU では 2000 年代半ば以降の中東欧拡大による加盟国の増加や、これに伴う構造的な変化、2000 年代末以降の経済危機の下、近年は環境政策の後退も指摘される〔e.g. Gravey and Jordan 2016; Steinebach and Knill 2017〕。また、国家ではなくマルチレベルのガバナンス・システムとして捉えられる EU の環境政策は、国境を越えて広がる環境問題への対処において効果的と考えられる一方で、EU 機関の資源は限られており、政策の実施段階では加盟国の行動主体への依存が大きいという特徴も存在する。この点は近年の EU の環境政策に見られる変化を観察する上で、ひとつの重要な点であると考えられる。

本稿ではまず、EU における環境政策の歴史的発展を概観した上で、その間の EU と加盟国の関係に見られる変化について、有害化学物質規制を事例として考察する。さらに、経済危機やイギリスの EU 離脱など、様々な「危機」といわれる事態に見舞われている近年の EU において、環境政策にどのような変化が生じているかを見ていきたい。

## 2. 貿易障壁への対応からグローバルな環境政策の「リーダー」へ

ヨーロッパでは 1950 年代末までに、欧州石炭鉄鋼共同体（ECSC）、欧州経済共同体、欧州原子力共同体の 3 共同体が設立されたが、環境政策は当時、その政策領域に含まれていなかった。ECSC を設立するパリ条約（1952 年発効）や、その後のローマ条約でも環境政策への言及はなされていなかった。その一方で、1959 年には「電離放射線から生じる危険に対する労働者や一般の人々の保護のための基準に関する理事会指令」（Directive 59/221/Euratom）が制定されるなど、環境保全に関わる規制が次第に導入されるようになった。EU における初期の環境法は、環境問題への対策よりもむしろ、加盟国間で異なる環境基準によって生じる非関税障壁をなくし、貿易を円滑化することを目的として制定されていた。

しかしながら、欧州では急激な経済発展に伴い環境破壊が深刻化し、ライン川など国際河川の汚染が進行したほか、スウェーデンにおける酸性雨被害の要因がイギリスやドイツの工業地帯から排出される汚染物質であると指摘され、国境を越えて広がる環境問題への対処が急務となった。このような中で 1972 年 6 月には、スウェーデンのストックホルムにおいて、初の世界レベルの環境会議である「国連人間環境会議」（UNCHE）が開催された。

同年 10 月にパリで開催された EU 加盟国の首脳会議の最終宣言では、共同体としての環境政策への取り組みの重要性が強調され、翌年までに「環境行動計画」を作成するよう要請さ

れた。そして、翌年 11 月には理事会と加盟国政府代表の宣言として「第 1 次環境行動計画」(1973~1976 年)が採択された。これは法的強制力を持つものではなかったが、その後数年間の環境政策の枠組みを提示した [和達 2003: 142]。

この宣言は、生活水準の向上を共同体の職務の 1 つとして挙げた EEC 条約第 2 条を拡大解釈し、環境保護が EU の目的になるという見解を示したものであった。EEC 条約には環境保護に関する明示的な条文がなかったが、環境法の制定では EEC 条約第 100 条や第 235 条がその根拠とされた [東 2009: 49-50]。EEC 条約第 100 条は、共同市場の設立や運営に影響を及ぼす加盟国の法令を整合させるため、理事会が委員会の提案に基づき全会一致で指令を発することを定め、EEC 条約第 235 条は、共同体の目的達成のために共同体の行動が必要であるものの、そのために必要な行動をとる権限が条約によって定められていない場合、理事会が委員会の提案に基づき全会一致、かつ欧州議会との協議後に適切な措置がとれるとしていた [田中 1998: 120-121]。

一方、環境政策の明確な法的基盤がないことは、1980 年代には EU の環境政策をリードしていたドイツなどの加盟国において批判されており、1987 年に発効した単一欧州議定書によって、その法的根拠が初めて基本条約に明記されることとなった。また、単一欧州議定書を機に、従来は加盟国の全会一致が必要であった環境法の制定に理事会での特定多数決による決定が導入され、EU の環境政策における権限はその後も拡大した。1993 年発効のマーストリヒト条約では、環境保護が共同体の目的を規定する第 2 条に加えられ、「予防原則」が EU の環境政策を導く 1 つの原則となった。さらに 1999 年発効のアムステルダム条約では、序文で「持続可能な発展の原則への考慮」が EU の目的の 1 つに掲げられた。これらの条約改正を通じ、当初は諮問機関にとどまっていた欧州議会の権限も次第に強化された。

同時に 1980 年代末から 1990 年代初めにかけて、ヨーロッパでは市民らの環境問題に対する意識が高まり、環境保護団体の利益団体としての地位が EU レベルでも確立された。これらの変化に伴い、EU の政策では、従来は支配的であった経済の利益だけでなく、環境保全の利益が考慮されるようになっていった [Nordbeck 2005: 58]。EU 機関の中でも特に欧州議会は、環境保護団体や消費者団体のような社会の幅広い利益のために活動する団体にとって強力なパートナーとなった [Kohler-Koch 1994: 174]。

一方、1995 年には EU の第 4 次拡大によって環境政策の「先駆者」と呼ばれる国々 (スウェーデン、フィンランド、オーストリア) が、新たに EU の加盟国となった。とりわけ、1970 年代から国際的にも有害化学物質対策や環境政策の推進に取り組んできたスウェーデンは、後に「最も議論を招いた EU 法の 1 つ」、あるいは「最も産業界の敵意を招いた EU 環境法」ともいわれることになった [Selin and VanDeveer 2006: 13]、有害化学物質規制の「REACH 規則」(Regulation (EC) 1907/2006, 2007 年施行)の発議や形成で重要な役割を果たした。さらに EU では 1990 年代末、加盟国首脳らの主導によって「環境保全への政策統合」(EPI)を推進

するための「カーディフ・プロセス」も開始された<sup>2)</sup>。

これらの変化が生じる中で EU の環境政策は、加盟国の「拒否権プレイヤー」(veto players) によって政策形成が阻止されるのではなく、個々の環境法による違いはあるものの高いレベルが達成され、環境政策の「ヨーロッパ化」(Europeanization) が進んでいった。ハイ (Christian Hey) らは、単一欧州議定書によって拡充された EU の環境政策の基盤が、さらに 1990 年代後半から 2000 年代前半にかけて包括的なシステムとして完成したことの重要性を指摘する。そこでは、北欧諸国を中心とする環境政策の先駆者といわれる国々の政策革新を伝播させる効果的なメカニズムが出現し、環境保全にかかわる加盟国間の「規制競争」(regulatory competition) が促進されてきた。また、国際的な環境レジームにおいて信頼される交渉相手になることへの、欧州委員会の願望も環境政策を推進する力となった [Hey et al. 2006: 5-6]。

そして 1990 年代以降、EU は米国に代わってグローバルな環境政策をリードする存在となり、世界における EU の役割を「規範的パワー」(normative power) と捉えることへの議論も展開されてきた [Manners 2002; 臼井 2015]。また、大規模な市場を持つ EU において生み出されるハイレベルな環境規制が域外諸国にも伝播していく現象は、ヴォーゲル (David Vogel) によって「EU 効果」(EU effect) とも呼ばれた [Vogel 2012: 16]。

### 3. 環境規制の形成過程に見られる EU と加盟国の関係における変化

しかしながら、EU の環境政策が発展し、政策形成の中心が加盟国レベルから EU レベルへと移行する中で、政策の実施段階で中心的な役割を担うのは依然として加盟国の行動主体であり、EU の環境政策には実施段階で困難が生じるケースが多いことも明らかになった。欧州委員会が抱える EU 法の違反調査事案は、他の政策領域と比べて環境政策の領域で最多となり [European Commission 2014a: 12]、この「実施の欠如」ともいえる事態への対処は、近年の「環境行動計画」において最重要テーマの 1 つになってきた [OJ 2013]。

世界の環境政策をリードする EU の出現と、それに伴って顕著になった加盟国における実施段階での困難は、EU における環境政策の形成と実施の見込みが通常の家と比べて分離していることを示唆する。この点に関してジョーダン (Andrew Jordan) は、EU における政府間的な側面と超国家的な側面の間における緊張が、政策の実施段階において強く表れると指摘する [Jordan 2002: 311]。欧州委員会には加盟国の政策における周辺的な領域で、自らの権限を拡大しようとする傾向があり、数多くの「野心的」といわれる環境規制が提案されてきた。他方で、欧州委員会をはじめとする EU 機関は、実施段階で重要となる十分な資源や、加盟国機関を直接的、階層的に管理する権限を持っておらず、これらの超国家的機関による環境政策

2) EPI は経済やエネルギー、運輸、農業など、環境に多大な影響を及ぼす他の政策領域の意思決定に、早い段階から環境への配慮を統合していこうとするものである。

の推進は、結果として加盟国や民間の行動主体に主なコストを課してきた<sup>3)</sup> [Jordan 2002: 302-303]。

このような中で、例えば、1990 年代末に始まった EU の化学物質の登録・評価・認可および制限に関する REACH 規則の形成過程では、化学物質管理に「パラダイム変化」をもたらした [Fuchs 2009: 14]、世界の注目を集める画期的な環境規制が生み出された一方で、規制の実施段階で中心的な役割を果たす欧州最大の化学工業国・ドイツの行動主体と EU 機関との間に激しい対立が生じていた。EU の化学物質政策は 1970 年代に本格的に始まったが、このような対立は当時の政策形成過程には見られないものであった。

以下では、1970 年代に形成された EU の危険物質指令「第 6 次改正指令」(Directive 79/831/EEC) と REACH 規則の形成過程について、EU と欧州最大の化学工業国であるドイツの關係に注目し、概観したい。化学物質規制には様々なものがあるが、これらは物質の届出や審査にかかわる重要な規制だといえる。前述のとおり、REACH 規則は「最も産業界の敵意を招いた EU 環境法」ともいわれ、その形成過程では米国や日本をはじめとする域外の貿易相手国も巻き込み、激しい議論が展開された。他方で、REACH 規則は化学物質の安全管理に大きな変化をもたらした、環境保護団体などによって支持される画期的な環境規制であった。我が国においても EU の REACH 規則と同様の理念を国内の化学物質政策に反映させようとする市民団体の活動が、早い時期から開始されていた [安達 2015: 220-221]。

産業国における化学物質管理への公的介入は、かつては深刻な事故が発生した場合や特定の物質が有害と判明した後になされていたが、1960 年代末から 1970 年代にかけて予防的な対策の必要性への認識が高まった。これに伴い、1970 年代には有害化学物質による被害を未然防止するための立法が、多くの産業国で始まった。EU では 1967 年の「危険な物質の分類、包装、表示に関する法律、規則及び行政規定の近似化に関する理事会指令」(Directive 67/548/EEC、以下では「危険物質指令」とする)によって危険物質の表示や包装、分類に関する枠組みが確立されていたが、これは危険物質の使用を制限するものではなかった [Vogel 1995: 77]。しかし、1970 年代半ばには、欧州の化学工業にとって重要な貿易相手国の米国における「有害物質規制法」(Toxic Substances Control Act、以下では「TSCA」とする)制定の動きと、それに続くフランスによる立法の表明を機に、危険物質指令の第 6 次改正が行われることとなった。米国の TSCA は国外から輸入される化学物質にも適用される見込みで、欧州の国々はこれによって米国への化学品輸出が妨げられることを懸念した。このような中で、欧州の国々が EU レベルで対処しやすい規制に合意することは、米国との交渉で欧州の立場を強めるものと考えられた [Brickman et al. 1985: 276-277]。

---

3) マルチレベルガバナンスにおける政策の実施段階に伴う困難は、米国の事例を分析したプレスマン (Jeffrey L. Pressman) とウィルダフスキー (Aaron Wildavsky) の研究において、既に 1970 年代から指摘されている [Pressman and Wildavsky 1979]。



当時の EU における環境法の制定では、加盟国政府の機関である理事会の採択で全会一致が必要とされ、これはすべての加盟国が拒否権を持つことを意味していた。また、欧州議会の立法に関する当時の地位は、諮問機関にとどまっていた。さらに、環境保護団体の EU レベルでの活動は限定的で、国際的な化学物質政策の推進に早くから取り組んでいたスウェーデンのような国も、まだ EU の加盟国ではなかった。このような状況にあった当時の化学物質規制の形成過程は、規制の実施段階で中心的な役割を担う化学工業の利益によって支配され、加盟国政府の主張は国内の業界団体の主張とほぼ一致していた。そして、ドイツをはじめとする加盟国の化学物質政策では、政策の実施段階で中心となる業界団体の同意を重視する政策形成がなされていた [Nordbeck 2005: 58]。また、加盟国で最大規模の化学工業団体であるドイツ化学工業連盟 (VCI) は、業界による自主的規制の有効性を強調し、化学物質管理への国の介入は不要という立場をとっていた [Brickman et al. 1985: 231]。

しかしながら、重要な貿易相手国である米国やフランスで立法が進めば、ドイツの化学工業の輸出は打撃を受けると予測された。さらに、経済協力開発機構 (OECD) や EU は、加盟国間の異なる規制によって生じる貿易障壁をなくし、国際的な化学物質管理の枠組みを整えるため、調整の動きを活発化した。自主的規制と国による介入の拒否によって、これらの国際的な動きに対応するのは困難であったことから、VCI は従来の立場を変え、業界の自主的義務を明確にした上で、国による介入を限定的にする立法を求めるようになった [Schneider 1988: 194–196]。そしてドイツの連邦政府と VCI は協力して EU レベルの交渉に臨み、危険物質指令第 6 次改正において、①認可手続きではなく、届出手続きとする、②必要となる届出内容は、市場に出される化学物質の量に沿って段階的に変える、③既に市場に出ている「既存化学物質」には適用せず、規制対象は基本的に「新規化学物質」に限定する、という主な主張を反映させることに成功した。

EU の理事会で改正案が採択された翌日には、ドイツの連邦政府でドイツ国内の「化学物質法」(Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen, Chemikaliengesetz) の法案が閣議決定された。それに続くドイツの議会の審議を通じてなされた法案の修正は技術的なレベルにとどまり、実質的な内容の変更はなされなかった。議会では EU レベルの政策形成によって、法案に対する議会の権限が制約されたと理解されたが、現実には指令の主な部分がドイツの連邦政府と業界団体の VCI の協議を通じて決められていた。当時の EU レベルの政策形成は、厳しい規制を求める国内の環境保護団体などの批判を交わすためにも利用され得るものであった [Nordbeck 2005: 54; Schneider 1988: 223–224]。

このようにして形成された危険物質指令第 6 次改正指令やドイツの化学物質法は、米国の TSCA のほか、日本やスウェーデンの同様の法律と比較しても「厳しい」といわれる内容ではなかった。ドイツの化学物質法の内容は「化学工業の合法的に管理された自主的規制」といわれるほど、業界が対応しやすいものになっていた [Schneider 1990: 180]。

危険物質指令第 6 次改正によって、1981 年 9 月 18 日以降、新たに市場に出される新規化学物質については、物質の有害性に関する試験結果や生産量・用途のような暴露量の評価に関するデータを加盟国機関に提出することが義務付けられた。しかしながら、それ以前から域内に流通していた既存化学物質には、同様の義務は課されなかった。それらの既存化学物質は約 10 万種に上り、欧州委員会が REACH 規則を提案した 2001 年時点でも、域内市場に流通する物質全体の量の 99% 以上を占めていた [CEC 2001: 6]。膨大な数に上る既存化学物質が予防的な化学物質規制の対象から除外されるという問題は、1970 年代に予防的な化学物質規制を導入した日本など EU 域外の産業国でも生じており、未解決のまま存在し続けた。

この問題に対処するため、ドイツでは 1982 年に VCI の提案によって「環境関連既存化学物質に関する諮問委員会」(BUA) が設置された。BUA は政府と産業界の代表者、学者らによって構成され、そこでは既存化学物質に優先順位を付けた上で安全性評価が進められた。これは既存化学物質問題に対する先駆的な試みであったが、ドイツの連邦政府は BUA における業界団体との協力や業界の自主的取り組みを重視し、国による規制の強化は回避する傾向が続いた [Koch 2005]。

一方、EU レベルでは、1980 年代後半から 1990 年代にかけて、前述のような環境政策形成に関する様々な変化が生じていた。1995 年の第 4 次拡大では、有害化学物質規制の推進に熱心なスウェーデンが新たに加盟国となり、その直後に EU の化学物質政策改革に向けた動きが本格的に始まった。スウェーデンによる改革へのイニシアティブは、EU の環境理事会においても支持された。新たな化学物質政策に向けた戦略作成の要請が環境理事会でなされたことから、REACH 規則形成の初期の段階では、欧州委員会でも企業・産業総局ではなく、環境総局が主導的な役割を果たした。欧州委員会は早い時期から幅広いステークホルダーを集めて会議を開き、1999 年 2 月のワークショップには加盟国の規制機関や科学者、産業界、環境保護・消費者団体、加盟予定国の代表など 150 人以上が参加していた [Lind 2004]。

このような動きに対し、加盟国最大の化学工業団体であるドイツの VCI は、ドイツで BUA や自主的義務による取り組みが行われてきたことを強調し、EU の新たな化学物質政策が欧州の競争力を低下させるものとならないよう警告した。また、白書で提案されていた認可手続きの導入にも反対した [Koch 2005: 179-180]。しかし、その後に欧州議会の環境委員会が作成した報告書は、さらに厳しい規制を求めている。そこで、VCI はドイツ産業連盟 (BDI) と共に委託した影響評価を通じて、REACH 規則はドイツ経済に破壊的な影響を及ぼすと主張した。

他方で、REACH 規則の提案に対し、様々な団体が行った影響評価の数は約 40 に上り、予想される費用の見積もりは 5 億ユーロから 1500 億ユーロにまで広がっていた。費用の見積もりに大きな違いが生じたことは、多様な行動主体の選好によって影響評価が利用され得ることを示していた [Fuchs 2009: 23]。さらに、2003 年には欧州委員会によって修正された REACH

規則の草案に対する意見募集がインターネットで行われ、EU 域外からも含め、6400 件を超える意見が寄せられた。続く理事会における審議では、域内の化学工業国と厳しい規制を支持する北欧諸国との間で対立が生じた。また、欧州議会による審議の段階でも、膨大な数の修正が求められた。

一方、ドイツの連邦政府は VCI や鉱業・化学・エネルギー労働組合 (IG BCE) と共に、2002 年 3 月には「共通の立場」を、2003 年 8 月には「共通の評価」を欧州委員会に提出し、実施しやすい手続きや経済への影響に関する包括的な評価の実施を求めた。2003 年 9 月にはさらに、ドイツのシュレーダー (Gerhard Schröder) 首相が、EU 域内の他の主要な化学工業国である英仏の首脳と共に、欧州委員会のプロディ (Romano Prodi) 委員長に宛てて書簡を提出した。この書簡では、REACH 規則の手続きが官僚主義的で複雑であることや、物質の扱いに関して十分に優先順位を付けていないことへの懸念が表明された。さらに、REACH 規則は実施可能でなく、ステークホルダーを説得するのは難しいとして、簡素で費用効果的な手続きを求めている [Lind 2004: 88-89]。

REACH 規則は 2006 年 12 月に、EU の理事会と欧州議会の共同決定手続によって最終的に採択されたが、その内容は政策形成に参加した多様な行動主体の選好に基づき、多くの修正が加えられたものになった。環境保護団体からは、当初の提案より「弱められた」と批判されたが、提案された REACH 規則の根本的なシステムは維持された。REACH 規則によって、EU では新規・既存化学物質の双方について、安全データがなければ市場に出すことを認めないシステムが導入された。また、化学物質の製造者や輸入者だけでなく、製品に化学物質を使用する事業者も規制対象となった。さらに、従来は公的機関にあった既存化学物質に関する情報の生成や収集、評価への責任が企業に転換され、化学物質の安全管理における公的主体と私的主体の役割が大きく変化した。

要約すると、ドイツにおける化学物質規制の形成は 1970 年代から 2000 年代に至るまで、国内の業界団体である VCI の同意を重視してなされており、1970 年代の EU における化学物質規制には、その主な主張が反映されていた。他方で、EU レベルで 1990 年代後半に始まった REACH 規則の形成過程には、対立する選好を持つ非常に多くの行動主体が参加し、欧州議会の審議でも膨大な数の修正が求められた。ドイツの連邦政府は VCI や IG BCE と共に「共通の立場」や「共通の評価」を示し、欧州委員会に大幅な修正を求めたが、その主張は十分に反映されなかった。

さらに、EU 域内の主要な化学工業国である独仏英の首脳らは欧州委員会委員長に宛てた書簡で、REACH 規則の提案が実施可能なものではなく、国内のステークホルダーを説得するのは難しいと懸念を表明していた。1970 年代と 1990 年代末以降の EU の政策形成過程に見られるこれらの変化に伴い、EU の化学物質規制の内容は大きく変化した。危険物質指令第 6 次改正指令やドイツの化学物質法は、域外諸国の同様の法律と比べて厳しいものではなかったが、



REACH 規則は化学物質規制の「パラダイム変化」ともいわれる画期的な環境規制となった。

ドイツの化学物質政策に見られるような業界団体の同意を重視する政策形成は、「メゾ・コーポラティズム」、あるいは「政策共同体」(policy community) といわれる「政策ネットワーク」(policy network)<sup>4)</sup> によるものである。これらの政策ネットワークは、限られた数の優遇されたグループが政策形成に参加する状態にあり、メンバーの意見を集約し、政策形成に必要な専門知識を提供すると共に、メンバーを通じて政策を実施に移せる限られた数の業界団体が存在する場合に生じ得る。政策形成に参加する私的な利益団体は、参加と引き換えに、団体のメンバーらによる政策の受け入れや、その実施を確実にする「政治的な交換」を提供できる立場にある。

このような過程が生じるのは、国家がそれらの団体の同意を得ずに政策を形成し、実施するための十分な力や専門知識を持っていないためであり、国家が利益団体を管理しているということではない [Cawson 1985: 7]。これらの政策ネットワークによってなされる政策形成は、より確実な実施を伴うが、政策形成への参加において優遇される一部の有力な団体以外の利益や、環境保全のような社会の幅広い利益が犠牲となる可能性が存在する [Lehmbruch 1984: 62]。

一方、1990 年代末に始まった REACH 規則の形成過程に見られる政策ネットワークは、対立する選好を持つ多様な行動主体が参加する「イシュー・ネットワーク」(issue network) の特徴を持つものであった。イシュー・ネットワークのメンバーは政策に関して対立する選好を持ち、ネットワークのリーダーが政策実施へのメンバーのサポートを提供できる立場にはない。このような政策ネットワークでは、多数の参加者が継続的に出入りし、その政策や問題を誰も支配できない状況が生じる [Rhodes and Marsh 1992: 186–187; Heclo 1978: 102]。

欧州では EU レベルの政策形成の重要性が増すにつれ、利益団体の多くが加盟国における伝統的な利益媒介の配置を離れ、ブリュッセルでの活動に重点を移す傾向が見られてきた [Kohler-Koch and Rittberger 2009: 13]。そして、ブリュッセルで活動するトランスナショナルな利益団体は増加したものの、国によって利益は多様であり、EU レベルの集団的な活動には弱さも見られる。また、加盟国政府は EU レベルでは、国内の利益団体からの自律性を増大させるため、私的な行動主体を政策形成過程に組み込むことへのインセンティブをあまり持たない。さらに欧州委員会には自らの活動のキャパシティを増大させるため、私的な行動主体の資源を活用する一方で、自らの自律性を守ろうとする傾向がある [Börzel 2010: 211]。

---

4) 政策ネットワークはメゾ・コーポラティズムと同様に、メゾ・レベルにおける公私の関係に注目するものだが、コーポラティズムより幅広いガバナンスの形態を捉える概念として現われた。ローズ (R. A. W. Rhodes) とマーシュ (David Marsh) は様々な形態の政策ネットワークを、参加者が限られた閉鎖的な形態である政策共同体から、多様な利益を代表する幅広い参加者がおり、開かれた状態のイシュー・ネットワークへの連続体として捉えることを提唱した [Rhodes and Marsh 1992]。

また、超国家的な EU 機関と多数の加盟国を抱える EU には、中心的意思決定機関が存在せず、意思決定の力は自律的で独立した多数の公的主体の間で分配されている。このような EU の政策形成過程は、私的な利益団体に特定のアクセス・ポイントを与えない。これは加盟国の政策形成で従来、優遇されてきた利益団体にとって不利になるが、環境保護団体のように従来は「アウトサイダー」となってきた利益団体には、より多くの参加の機会を与え得る [Grande 1996]。さらに、長年にわたって「民主主義の欠如」が指摘されてきた EU では、特に欧州委員会のような超国家的機関が中心となり、エリートの利益団体による参加のレジームを構築する必要性があった。その参加のレジームは、伝統的な政策形成において周辺的な位置にあった環境保護団体のような組織も含み、拡大した [Greenwood 2011]。

これらの変化に伴い、EU は 1990 年代以降、グローバルな環境政策のリーダーと見なされるようになり、画期的な環境規制を次々に生み出してきた。その一方で、加盟国における EU 法の違反調査事案は他の政策領域と比べて環境政策の領域で最多となり、「実施の欠如」ともいえる事態への対処は近年の環境政策における最重要課題の 1 つになってきた。

#### 4. 近年の危機下における環境政策

2009 年のリスボン条約発効は、経済危機の最中のことであり、これに伴う緊縮財政政策が EU の政策全般に影響すると予測された。他方で、EU の環境政策はリスボン条約までに、比較的、成熟した政策領域となっていたことから、リスボン条約によって環境政策に関する EU の権限に大きな変化が生じることはなかった。2004 年から 2014 年のバローゾ (José Manuel Barroso) 欧州委員会の下では、環境政策の比較的、意欲的なアプローチが継続され、新たに気候変動を担当する気候行動委員と気候行動総局も創設された。その一方で、任期終了前の時期には「緑の成長」(green growth) という言葉を用いて「緑 (環境保全) と経済成長は矛盾しない」ことが強調された [Barroso 2013]。2014 年 11 月には、ユーロ圏財務相会合である「ユーログループ」の議長も務めてきたユンカー (Jean-Claude Juncker) 率いる欧州委員会が発足し、これは EU における緊縮財政政策のさらなる推進を示唆するものであった [Tobin and Burns 2015: 3-4]。ユンカー委員会では環境政策は海事・漁業政策を担当するヴェッラ (Karmenu Vella) が、気候行動政策はエネルギー政策を担当するアリアス・カニエーテ (Miguel Arias Cañete) が兼務することとなり、これらは環境保護団体や一部の欧州議会議員らによって環境問題を軽視するものと受け止められた<sup>5)</sup> [Delreux and Happaerts 2016: 60]。

5) 兼務への批判に対してユンカーは、ヴェッラの任務は環境と経済の調和によって成長を目指す「緑の成長」や、海事部門を経済成長への大きな可能性を持つものと捉える「青い成長」(blue growth) との相関を、カニエーテの任務は気候変動政策における再生可能エネルギーの重要性を反映したものと主張した [Delreux and Happaerts 2016: 60, 62]。

新たな委員会ではさらに、エネルギー安全保障や競争力強化、持続可能性などエネルギーにかかわる様々な課題に対処するための戦略として始まった「エネルギー同盟」担当の欧州委員会副委員長、シェフチョヴィッチ（Maroš Šefčovič）が、関連領域にある欧州委員らの議題を調整するとされた。この副委員長による承認は、欧州委員らの合議体である「欧州委員協議会」（the College of Commissioners）に議題が提出される前に必要となる。他方で、欧州委員会の第一副委員長であるティーマンス（Frans Timmermans）には「持続可能な発展」への責任が与えられた。これは化石燃料業界との密接な関係で知られるカニエーテを気候行動担当委員に任命することへの、欧州議会議員らからの批判に譲歩したものとして捉えられた [Delreux and Happaerts 2016: 62]。

このような動きに対し、EU レベルの環境 NGO の連合である「グリーン 10」（Green 10）は、その代表からユンカーに宛てた 2014 年秋の公開書簡において、新たな欧州委員会の構造や委員の任命は「環境問題の深刻な格下げ」であり、「EU 市民の利益を裏切るもの」と懸念を表明した。この書簡では、前述の委員らによる兼務のほか、REACH 規則の実施にかかわる欧州化学物質庁（ECHA）に関する責任が、欧州委員会の環境総局から企業総局へ移されることについても「人の健康や環境の保護より、企業の利益を優先するもの」と批判していた [Caserta 2014]。

ユンカー委員会はまた、官僚的形式主義を排し、規制による負担を減少させ、競争力を高めて投資に適した環境を醸成するという「より良い規制」（Better Regulation）の考え方に基づき、法制を簡素化、効率化することを最優先施策の 1 つに掲げていた。そして 2014 年末に公表された 2015 年の事業計画では、欧州議会と理事会で審議中の約 450 法案のうち、80 件について撤回または修正・再提出するとした [European Commission 2014b; 加藤 2015]。EU の規制による負担の軽減は、イギリスなどの加盟国によって度々、求められていたことでもあった [小野田 2016: 2]。撤回された法案には、環境政策の主要なイニシアティブの 1 つである「循環経済パッケージ」（Circular Economy Package）も含まれていたが、欧州委員会は循環経済に関しては、より意欲的な提案を後日、行う用意があるとした [Delreux and Happaerts 2016: 37–38]。

一方、1980 年から 2014 年の EU における大気、水質汚染に関する政策について分析したシュタイネバッハ（Yves Steinebach）と クニル（Christoph Knill）は 2010 年以降、EU による環境規制が不活発な状態になったと指摘する。EU では近年、環境保全に関する意欲的な政策提案が著しく減少し、シュタイネバッハらは、その主な要因が欧州委員会にあるとする。経済危機に見舞われた近年の EU では、規制範囲拡大の減速や停止、縮小への政治的な要請が増大し、とりわけ産業部門の負担を増大させると見なされる環境規制が批判の対象となってきた [Steinebach and Knill 2017]。

「より良い規制」への施策に続き、近年の EU ではさらに「スマートな規制」（smart regula-

tion) を掲げ、従来から存在する複数の規制を1つにまとめて簡素化する傾向も見られる。このような趣旨での環境法の減少は、必ずしも環境政策の後退を意味するものではないが [Delreux and Happaerts 2016: 39], EU 環境政策の研究者らの間では近年、既存の政策の削減 (cutting) や縮小 (diminution), 撤廃 (removal) を意味する「政策解体」(policy dismantling) をめぐる論争が見られる [Gravey and Jordan 2016; Steinebach and Knill 2017]。

## 5. おわりに

前述のシュタイネバッハとクニルらの研究によれば、EU の環境政策は2010年以降、この「政策解体」の傾向にあり、これはEUの政治システムにおける意思決定の行き詰まりよりもむしろ、欧州委員会の発議が減少したことによる。シュタイネバッハらは欧州委員会における構造的変化がその主な要因であるとし、特に近年強化された欧州委員会委員長の役割や委員会内の議題への強い影響力行使が、その背景にあるとする [Steinebach and Knill 2017: 443]。

その一方で、既に成熟段階に入ったといわれるEUの環境政策では、前述のように、加盟国における既存の政策の実施が課題となっており、新たな政策の提案よりもむしろ、国ごとに異なる事情を考慮した実施の促進に重点が移行しているとの見方もできる。EUの環境政策では2000年代以降、加盟国の実施段階でステークホルダーや市民らの参加を求める計画策定を義務付ける、新たなアプローチを伴う環境法が制定されている。これはEUレベルの政策形成とは別に、加盟国レベルにおいて「二次的な政策サイクル」を生み出そうとするものであり、このようなアプローチをとる指令には、水枠組指令 (Directive 2000/60/EC) や大気質指令 (Directive 2008/50/EC) などがある [Newig and Koontz 2014; Durner and Ludwig 2008]。

EUの環境政策は加盟国の環境政策と密接な関係にあり、「補完性原理」(the principle of subsidiarity) 適用の最適分野ともいわれてきた [和達 1997]。加盟国で生み出される二次的な政策サイクルを通じ、政策の実施段階で必要となるステークホルダーのインプットや市民参加が促進され、実施後の評価結果がEUレベルの一次的な政策サイクルに反映されることが望まれる。このようなアプローチを伴う環境規制による加盟国の現場への効果については、これまでのところ、あまり肯定的に評価されていないが [Gollata and Newig 2017], これらは政策の実施段階における困難が指摘されてきたマルチレベルガバナンスの新たな形態への模索として捉えられる。

一方、かつてないレベルの豪雨や台風による大規模被害、干ばつ、猛暑など、気候変動の影響と考えられる甚大な災害が世界各地で相次ぐ中、グローバルな気候変動政策や環境政策をリードするEUの役割への期待はさらに高まっている。2009年のコペンハーゲンにおける「国連気候変動枠組条約第15回締約国会議」(COP15) では交渉が決裂したが、フランスが議長国を務めた2015年のCOP21では、2020年以降の国際的な枠組みとなる「パリ協定」に、EU

の政策目標がかなり反映された。

米国や中国のような拒否権プレイヤーの存在や新興国の経済発展に伴い、国際交渉が複雑化する中、EU の役割は近年、リーダーではなく「リーダー兼仲介者 (leadicator <leader-cum-mediator>)」に変化したという見方もなされる [Bäckstrand and Elgström 2013; Oberthür and Groen 2018]。気候変動政策をリードしてきた加盟国のイギリスが EU からの離脱を表明し、他の加盟国でも欧州懐疑主義政党の伸長が見られる中で、サクセス・ストーリーともいわれてきた EU のマルチレベルガバナンスによる環境政策の試みが、今後も崩壊することのないよう期待したい。

#### 参考文献

[欧文文献]

- Bäckstrand, Karin and Ole Elgström (2013) “The EU’s Role in Climate Change Negotiations: From Leader to ‘Leadiator’”, *Journal of European Public Policy*, 20–10, pp. 1369–1386.
- Barroso, José Manuel Durão (2013) *Speech by President Barroso: “Sustainable Energy: The European Union and the Global Agenda”*, 31 January 2013.  
(file:///C:/Users/a\_ada/Downloads/SPEECH-13-86\_EN.pdf, accessed on 1 August 2018)
- Börzel, Tanja (2010) “European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy”, *Journal of Common Market Studies*, 48–2, pp. 191–219.
- 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.
- Caserta, Angelo (2014) *New Commission Sidelining Environment*, Green 10 open letter, Brussels.  
([https://www.env-health.org/IMG/pdf/14-089\\_g10\\_open\\_letter\\_to\\_president-elect\\_juncker\\_september\\_2014\\_2\\_.pdf](https://www.env-health.org/IMG/pdf/14-089_g10_open_letter_to_president-elect_juncker_september_2014_2_.pdf), accessed on 1 August 2018)
- Cawson, Alan (1985) “Introduction: Varieties of Corporatism: The Importance of the Meso-Level of Interest Intermediation” in Alan Cawson (ed.) *Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism*, London, Beverly Hills and New Delhi: SAGE Publications, pp. 1–21.
- Commission of the European Communities (CEC) (2001) *White Paper: Strategy for a Future Chemicals Policy*, COM (2001) 88 final, Brussels.
- Delreux, Tom and Sander Happaerts (2016) *Environmental Policy and Politics in the European Union*, London and New York: Palgrave.
- Durner, Wolfgang and Rasso Ludwig (2008) “Paradigmenwechsel in der europäischen Umweltrechtsetzung? Überlegungen zu Bedeutung und Grundstrukturen des Instruments der Maßnahmenplanung im neueren Umweltrecht der Gemeinschaft”, *Natur und Recht*, 30, pp. 457–467.
- European Commission (2014a) *Report from the Commission, 31<sup>st</sup> Annual Report on Monitoring the Application of EU Law (2013)*, COM (2014) 612 final.
- European Commission (2014b) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Commission Work Programme 2015, A New Start*, Strasbourg, COM (2014) 910 final.
- Fuchs, Olivier (2009) “REACH: A New Paradigm for the Management of Chemical Risks”, *Health and Environment Reports*, 4, Paris and Brussels: IFRI.
- Gollata, Judith A. M. and Jens Newig (2017) “Policy Implementation through Multi-Level Govern-



- ance: Analysing Practical Implementation of EU Air Quality Directives in Germany”, *Journal of European Public Policy*, 24–9, pp. 1308–1327.
- Grande, Edgar (1996) “The State and Interest Groups in a Framework of Multi-Level Decision-Making: The Case of the European Union”, *Journal of European Public Policy*, 3–3, pp. 318–338.
- Gravey, Viviane and Andrew Jordan (2016) “Does the European Union Have a Reverse Gear? Policy Dismantling in a Hyperconsensual Polity”, *Journal of European Public Policy*, 23–8, pp. 1180–1198.
- Greenwood, Justin (2011) *Interest Representation in the European Union*, 3<sup>rd</sup> ed., Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- Heclo, Hugh (1978) “Issue Networks and the Executive Establishment” in Anthony King (ed.) *The New American Political System*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, pp. 87–124.
- Hey, Christian, Klaus Jacob and Axel Volkery (2006) “Better Regulation by New Governance Hybrids?: Governance Models and the Reform of European Chemicals Policy”, *FFU-report*, 02–2006, Forschungsstelle Für Umweltpolitik, Freie Universität Berlin.
- Jordan, Andrew (2002) “The Implementation of EU Environmental Policy: A Policy Problem without a Political Solution?” in Andrew Jordan (ed.) *Environmental Policy in the European Union: Actors, Institutions & Processes*, London and Sterling: Earthscan, pp. 301–328.
- Koch, Lars Alexander (2005) *Kooperative Politikformen in der Umweltpolitik: Eine Einordnung und Bewertung am Beispiel der Chemikalienregulierung*, Dissertation zur Erlangung des wissenschaftlichen Doktorgrades der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Göttingen.
- Kohler-Koch, Beate (1994) “Changing Patterns of Interest Intermediation in the European Union”, *Government and Opposition*, 29–2, pp. 166–180.
- Kohler-Koch, Beate and Berthold Rittberger (2009) “A Futile Quest for Coherence: The Many Frames of EU Governance” in Beate Kohler-Koch and Fabrice Larat (eds.) *European Multi-Level Governance: Contrasting Images in National Research*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar, pp. 3–18.
- Lehmbruch, Gerhard (1984) “Concertation and the Structure of Corporatist Networks” in John H. Goldthorpe (ed.) *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford: Clarendon Press, pp. 60–80.
- Lind, Gunnar (2004) *REACH: The Only Planet Guide to the Secrets of Chemicals Policy in the EU. What Happened and Why?*, The Greens and EFA, Brussels.
- Manners, Ian (2002) “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, 40–2, pp. 235–258.
- Newig, Jens and Tomas M. Koontz (2014) “Multi-Level Governance, Policy Implementation and Participation: The EU’s Mandated Participatory Planning Approach to Implementing Environmental Policy”, *Journal of European Public Policy*, 21–2, pp. 248–267.
- Nordbeck, Ralf (2005) “Auf der Suche nach dem innovationsfördernden Politikmuster für die neue europäische Chemikalienpolitik” in Bernd Hansjürgens and Ralf Nordbeck (eds.) *Chemikalienregulierung und Innovationen zum nachhaltigen Wirtschaften*, Heidelberg: Physica-Verlag, pp. 45–83.
- Oberthür, Sebastian and Lisanne Groen (2018) “Explaining Goal Achievement in International Negotiations: The EU and the Paris Agreement on Climate Change”, *Journal of European Public*

- Policy*, 25-5, pp. 708-727.
- OJ (Official Journal of the European Union) (2013) “Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 ‘Living Well, within the Limits of Our Planet’”, L 354/171, 28 December.
- Pressman, Jeffrey L. and Aaron Wildavsky (1979) *Implementation*, 2<sup>nd</sup> ed., Berkeley, Los Angeles and London: University of California Press.
- Rhodes, R. A. W. and David Marsh (1992) “New Directions in the Study of Policy Networks”, *European Journal of Political Research*, 21, pp. 181-205.
- Schneider, Volker (1988) *Politiknetzwerke der Chemikalienkontrolle: Eine Analyse einer transnationalen Politikentwicklung*, Berlin and New York: Walter de Gruyter.
- Schneider, Volker (1990) “Control as a Generalized Exchange Medium within the Policy Process? A Theoretical Interpretation of a Policy Analysis on Chemicals Control” in Bernd Marin (ed.) *Governance and Generalized Exchange: Self-Organizing Policy Networks in Action*, Frankfurt am Main: Campus Verlag, Boulder: Westview Press, pp. 171-187.
- Selin, Henrik and Stacy D. VanDeveer (2006) “Raising Global Standards: Hazardous Substances and E-Waste Management in the European Union”, *Environment*, 48-10, pp. 6-17.
- Steinebach, Yves and Christoph Knill (2017) “Still an Entrepreneur? The Changing Role of the European Commission in EU Environmental Policy-Making”, *Journal of European Public Policy*, 24-3, pp. 429-446.
- Tobin, Paul and Charlotte Burns (2015) *Measuring the Impact of Austerity on European Environmental Policy*, Paper presented at the Political Studies Association Conference, Sheffield, UK, 30 March to 1 April 2015.
- Vogel, David (1995) *Trading Up: Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*, Cambridge, Massachusetts and London: Harvard University Press.
- 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 (2002) “European Environmental Policy by Stealth: The Dysfunctionality of Functionalism?” in Andrew Jordan (ed.) *Environmental Policy in the European Union: Actors, Institutions and Processes*, London and Sterling: Earthscan, pp. 329-347.

〔日本語文献〕

- 東史彦 (2009) 「EU 基本条約における環境関連規定の発展」 庄司克宏編著『EU 環境法』慶応義塾大学出版会, 47-70 頁。
- 安達重紀 (2015) 『化学物質規制の形成過程 —— EU・ドイツ・日本の比較政策論』岩波書店。
- 白井陽一郎 (2013) 『環境の EU, 規範の政治』ナカニシヤ出版。
- 白井陽一郎編 (2015) 『EU の規範政治 —— グローバルヨーロッパの理想と現実』ナカニシヤ出版。
- 小野田拓也 (2016) 「欧州委員会の規制改革アジェンダ —— より透明なテクノクラシーへ向けて？」『EUSI Commentary』66, EU Studies Institute。
- 加藤浩 (2015) 「【EU】欧州委員会の 2015 年度事業計画」『外国の立法』(2015.2) 国立国会図書館調査及び立法考査局。
- 田中俊郎 (1998) 『EU の政治』岩波書店。
- ポラニー, カール (2009) 『大転換 —— 市場社会の形成と崩壊 (新訳)』野口建彦・栖原学訳, 東洋経済新報社。
- 若森みどり (2015) 『カール・ポラニーの経済学入門 —— ポスト新自由主義時代の思想』平凡社。

和達容子（1997）「欧州連合における『補完性原理』—— マーストリヒト条約下の議論を中心に」『法学政治学論究』第35号，1－35頁。

和達容子（2003）「EU の環境政策」生野正剛，早瀬隆司，姫野順一編著『地球環境問題と環境政策』ミネルヴァ書房，137－153頁。