

---

## 第 8 章

# 欧州における規制力の展開

## ——海洋資源・環境法——

---

佐藤 智恵

### はじめに

本章では、EU の環境法とその対外的影響について分析を加えることで、その規制力について考察する。環境に関する EU の規制はいわゆる環境保護（生物多様性、生態系を始めとする自然環境の保護）にとどまらず、2019 年 12 月に公表された「欧州グリーンディール」<sup>1</sup> にみられるようなエネルギー分野、建造物のエネルギー効率性の向上、商品リサイクルなど幅広い規制が含まれ<sup>2</sup>、今日では EU の環境規制は EU 域内外の国家のみならず、EU 域内外の個々の消費者にも大きな影響を与える。広範な影響力を及ぼす EU の環境規制の例として、ここでは国連で新たな国際条約の作成作業が開始されたプラスチックに関する EU の規制と近年日本政府が力を入れている日本の農産物輸出に影響を与える農薬に関する EU の規制を概観する。プラスチック規制については、2022 年 3 月に国連環境総会（United Nations Environment Assembly of the United Nations Environment Programme, UNEP の意思決定機関）で新たな国際条約の作成が決まった<sup>3</sup> ばかりであるが<sup>4</sup>、プラスチックを世界に先駆けて規制している EU における議論をフォローすることは条約交渉の行方をうらなうという意味でも、さらには、プラスチック規制に関する世界水準をいち早く察知して対応するという意味でも日本政府及び関連事業者にとって重要である。農薬規制については、REACH 規則<sup>5</sup> に基づいて規制されている化学物質と同様の対応を日本の関連事業者に迫るものであるとともに、今後 EU 主導で国際ルール形成が進む可能性も否定できない。EU の環境規制を国際ルールに反映させようとする EU の政策への日本

の対応を考える上で EU の環境関連規制は今後もさらなる分析が必要となる。

## 1. EU におけるプラスチック規制と循環型経済の実現

### (1) EU におけるプラスチック規制と循環型経済政策

2020年3月11日、欧州委員会は「欧州グリーンディール」の関連政策として新たな「循環型経済行動計画」<sup>6</sup>を発表した。これは、2015年に発表された最初の「循環型経済行動計画」<sup>7</sup>に続く政策である。循環型経済とは、製品・材料及び資源の価値が可能な限り長期間維持され、廃棄物を最小限化する経済を意味し<sup>8</sup>、実現のための政策は事業者の生産行動のみならず、一人一人の消費行動にも影響を与える<sup>9</sup>。2015年の「循環型経済行動計画」はEUにおける廃棄物処理の優先順位を明記する。それによると、廃棄物を抑制すること（Reduce）、仮に廃棄物が出た場合に、再利用すること（Reuse）、再利用できない場合にはリサイクルすること（Recycle）<sup>10</sup>、それでも対処できない場合には廃棄物によるエネルギーとして回収すること（energy Recovery、熱回収）を増やすことが重要である<sup>11</sup>。2020年3月に公表された新たな「循環型経済行動計画」は、2015年に公表された「循環型経済行動計画」と比較すると、加盟国レベルでのリサイクル率などの目標値のみならず、製品や素材の設計といった製造レベルの措置に焦点を当てている点に注意が必要である。EU法の規律が名宛人である加盟国から製造者等の事業者に直接影響を与えるような詳細な内容となっている。

新たな「循環型経済行動計画」は、目的の1つとして、持続可能な製品をEUの規範とすることを挙げ、持続可能な製品政策に関するEUレベルでの新たな法を作成することが規定された<sup>12</sup>。そのようなEU法により、EU域内に上市される製品を長期間利用可能な製品にするとともに、製品の再利用・修理・リサイクルを推進すること、そのためにEU域内で流通する製品の素材に関し、可能な限りリサイクル材の使用を推進することを規定する。同時に、製品の使い捨てを制限し、早期陳腐化への対策を進め、売れ残った耐久消費財の廃棄を禁止することも盛り込まれた<sup>13</sup>。新たな「循環型経済行動計画」は、循環型モデルへ移行できる可能性が高い資源集約型産業に関する具体的な施策も規定しており、プラスチックに関する措置や、プラスチックの廃棄問題と密接に関連する包装に関する措置が挙げられている。

プラスチックについては、包装・建築資材、車両に使用されるプラスチック素材へのリサイクルプラスチック含有量に関する要件をEUレベルで強制力を持つ形で規定

することで廃棄物を減らすこと、意図的か非意図的かを問わず製品に添加されるマイクロプラスチックの環境への流出に対する措置や生物由来・生分解性プラスチックの使用に関する政策枠組の制定が規定されている<sup>14</sup>。

包装については、包装・包装廃棄物に関する既存のEU指令94/62/EC<sup>15</sup>の見直しを提唱するとともに、包装材に関するリサイクル目標として、2030年までにEU市場で流通する全包装の再利用またはリサイクル（2019年の包装リサイクル率のEU平均は42%）を目標に掲げた。さらに、EU全域での分別回収制度の調和を目指してEUラベルの実現可能性に向けた評価を行うこと、食品接触プラスチック（PET以外）向けのリサイクル物質の安全性に関する新たなルールの制定、食品サービス分野における使い捨て包装の規制と再利用可能な食器への置き換え促進のための法的イニシアチブが盛り込まれた<sup>16</sup>。EUの容器包装廃棄物指令94/62/ECは、容器包装廃棄物の発生を抑制する施策を規定するとともに（1条2及び4条）、その再利用（リユース、5条）、回収（リカバリー）及びリサイクル（6条1a及びb）の促進を定めており、容器包装廃棄物の最終処分は、最後の手段として位置付けられている（1条2）。指令94/62/ECは、EU域内市場に上市されたすべての容器包装とすべての容器包装廃棄物を対象にしており、工業、商業、事務所、店舗、サービス、家庭その他のレベルで使われたかにかかわらず（2条1）、加盟国は容器包装材の削減・再利用・回収・リサイクルを推進しなければならなかった。指令94/62/ECには、包装廃棄物のリサイクル率目標や（6条1a及びb）、返却収集システムの整備とそのための条件（7条）、容器包装に付されるラベル表示要件（8条）、有害物質含有に関する規制を含め、容器包装に係る材料要件（11条1及び2）などが設けられていた。しかしながら、指令94/62/EC採択後も、EU域内における容器包装材の削減・再利用・回収・リサイクル率の向上は十分ではなく、2020年3月11日の新たな「循環型経済行動計画」では指令94/62/ECを見直し、包装、建設資材、自動車等の主要なプラスチック製品について、再生材料の含有量の必須要件を提案するとしている。

このように、2020年3月11日に公表された新たな「循環型経済行動計画」でも循環経済を実現するための最優先課題の1つとしてプラスチックが挙げられているが、EUは既に2018年に、「欧州プラスチック戦略」<sup>17</sup>を発表し、プラスチックの廃棄削減、リサイクルの促進、海洋投棄の抑止などを提唱していた<sup>18</sup>。「欧州プラスチック戦略」の具体化として、例えば、2019年6月5日、使い捨てプラスチック製品規制指令2019/904<sup>19</sup>が採択された<sup>20</sup>。同指令は、EUにおける循環経済達成のみならず、グローバルな課題である海洋プラスチックごみの削減をも視野に入れている<sup>21</sup>。指令

2019/904の適用対象となるプラスチックはEUの海岸に漂着する使い捨てプラスチックの約86%にあたり<sup>22</sup>、海洋ごみの削減に向けて使い捨てプラスチック製品10品目と漁具を規制する。欧州の海岸で最も多く見られるプラスチックごみのうち、他の素材への代替可能なものは流通を禁止し<sup>23</sup>、そうでないものは使用を抑制するなどの措置<sup>24</sup>を規定した。その結果、指令2019/904に基づき、2021年7月3日から生分解性プラスチックの中でも分解性が弱い「酸化型生分解性プラスチック」の使用が禁止され、プラスチック製の食器などが規制対象となった(5条及びAnnex Part B)。さらに同指令に基づき、2024年7月3日からは飲料などの容器について、キャップまたは蓋つきの製品の上りのみの上市が可能になるなど(6条及びAnnex Part C)、EU域内における使い捨てプラスチックの許容範囲は狭くなる一方である。

このようなEUのプラスチック関連政策において注目すべき点は、EUはプラスチック規制を含む循環型経済を実現するための様々な規制をEUレベルで行うことによって、加盟国別であった法や制度を調和し、EU全体としての競争力を高めながら<sup>25</sup>、新たなビジネス機会と雇用を創出することで、持続可能な成長の実現に向けたEU域内市場のグリーン化や消費者の負担軽減が可能となること<sup>26</sup>、域外からの資源に頼る割合を減らすことができるため、よりレジリエントな(強靱的な)経済を実現できる<sup>27</sup>と指摘している点である。つまり、規制によって経済成長の実現を目指すとともに、様々な影響(外因)からEU経済を守る方策として規制を活用している点である。その上で、その成果として、2050年気候中立などのEUの環境目標の実現や生物多様性の回復、環境汚染の防止に貢献できると強調している。経済成長の一環として、及び、経済強靱化の方策として規制が位置付けられていることから、「規制による事業者・消費者の負担<EUの成長可能性」がEUの姿勢として顕著であり、これがEUのゆるぎない規制力の源である。したがって、一時的にはEU域内市場で経済活動を行う事業者や製品などを購入するEU域内の消費者にとって負担となる規制であっても、その結果として経済成長・経済の強靱化が成し遂げられるという展望がある限りは、EUが規制を緩めることはないと思われ、日本を含む第三国も適切な対応をしなければ、引きずられるだけになりかねない。

EUの新たな「循環型経済行動計画」は着々と法制化に向けた取り組みが進められており、2022年11月30日、欧州委員会はEU市場で流通しているすべての包装材を、2030年までに完全にリサイクル可能にするための規則案<sup>28</sup>を発表した。EUで使用されるプラスチックの40%、紙の50%は包装材が占めているため<sup>29</sup>、規則案が採択されたあかつきにはプラスチックのリサイクル率が飛躍的に向上し、循環型経済の実

現に大きく貢献することとなる。規則案では、再利用（リユース）とリサイクルにより、2040年までに一人当たりの包装廃棄物を2018年比で15%削減するとの目標を掲げている<sup>30</sup>。また、事業者は自社製品の一定割合を再利用可能な容器で提供するか、または、詰め替え可能な包装で消費者に提供することが求められる（13条1(a)）。さらに、EU域内で効率よく包装材の抑制（削減）、リユース、リサイクルを実現するため、包装形態の標準化（32条2）と再利用可能な包装の明確な表示の導入（11条）が規定されており、事業者は表示義務も負うことになる（13条1(b)）。新たな規則案は、レストランやカフェで飲食する際の使い捨て包装、果物や野菜の使い捨て包装、ホテルでのシャンプーボトルなどのミニチュア包装などの包装形態を禁止することにつながり<sup>31</sup>、EU市場からの不必要な包装の排除を目指す。特定の包装形態の禁止以外にも、2030年にはペットボトルとアルミ缶の返却制度（回収）を創設することや、生産者がプラスチック包装を使用する際に義務付けられる再生材の含有率の導入（7条1）なども規定されている。欧州委員会によると、本規則案により、2030年までに温室効果ガス排出量を2300万トン削減し、環境破壊コストを64億ユーロ削減できるとともに、約60万人の雇用が生み出されるという<sup>32</sup>。

## (2) EUにおけるプラスチック規制の影響

まず、EU域内で製品を製造・販売する日本企業もEUのプラスチック規制を考慮した上で対応しなければならないという点では他のEU法と同じである。すなわち、EUのプラスチック規制は、これまでのところ、EU加盟国に使い捨てプラスチックの禁止やレジ袋の有料化を義務付け、さらには、プラスチックのリサイクル率の達成を義務付ける等、加盟国の国内法やEU域内で活動する事業者、EU域内へ製品を輸出する域外事業者、特定プラスチック製品を使用できなくなるEU域内の消費者への影響が大きいと言える（純粋なEU法に基づく規律）。

しかしながら、影響はEU域内にとどまらない可能性が高い。2022年3月に開催された国連環境総会（UNEPの意思決定機関）では、海洋プラスチック汚染を始めとするプラスチック汚染対策に関する法的拘束力のある国際文書（条約）について議論するための政府間交渉委員会（INC）を立ち上げる決議が採択され、2024年を目指してプラスチックを規制するための新たな国際条約の作成が決定された（本章「はじめに」を参照）。新たに作成されるプラスチック汚染対策に関する国際条約は、プラスチック廃棄物の海洋流出を防止する措置のみならず、製品の設計から廃棄までプラスチック製品の「ライフサイクル全体」を対象にした包括的な対策を盛り込むことを

想定している。また、各国政府がプラスチック廃棄物対策に係る行動計画を策定し、定期的に計画を更新することも求める予定である。このように、想定されている条約の内容は、EUがこれまで行っているプラスチック規制と類似の方式である。プラスチック規制に関する新たな国際条約の作成に関する第1回の政府間会合は2022年11月28日から12月2日に開催されたが、条約作成交渉にあたってEUは、EUの関連法や政策を反映しようとする可能性が高い。日本として、これまでのEUの政策を振り返るとともに、最新のEUの関連規制を分析することにより、EUの主張を予測し、日本としてどのような立場をとるのか、検討が必要となると思われる。

さらに、海洋プラスチックごみの多くは、もともと陸で廃棄されたプラスチック製品が河川などを通じて海洋に到達した結果であり<sup>33</sup>、プラスチックを規制するための新たな国際条約は、陸にある発生源からの汚染を防止し、軽減し及び規制するための国家の義務を規定する国連海洋法条約207条（執行については同213条）等既存の国際条約との整合性の確保にも影響を与える可能性が高く、新条約作成の議論にあたっては、国連海洋法条約を含む既存の条約との整合性についても詳細な検討が必要と思われる。したがって、始まったばかりのプラスチック規制に関する新たな国際条約の作成作業であるが、関連するEU法及びEUの政策の検証を含め、幅広い検討が重要である。

## 2. EUにおける農薬規制と食品の安全性確保

### (1) 農薬規制の概要<sup>34</sup>

一般的に農薬規制は大きく2つに分類できる。1つは農産物などを育てるために使用する農薬について安全性の観点から行う規制であり、もう1つは食品などの残留農薬規制である。EUの農薬規制も同様であり、農薬に関する規制については、欧州食品安全機関（European Food Safety Authority、EFSA）を中心とした許可制度が構築されている。

EUの農薬規制の第1の類型が、使用する農薬に関するEUの規制である。第1に、農薬の個別の有効成分及びこれを使用する製品について危険性の評価を行い、上市を認可する制度がある。この制度は、古くは「特定の有効成分を含む植物防護製品の上市及び使用を禁止する1978年12月21日の理事会指令79/117/EEC」<sup>35</sup>、1991年に制定された「植物防護剤の上市に関する理事会指令91/414/EEC」<sup>36</sup>に基づくEU統

一の農薬許可制度であり、最新バージョンは規則 1107/2009（「植物防護剤の上市に関する規則」）<sup>37</sup>である。規則 1107/2009 は予防原則に基づいて（1条4。EU 運営条約 191 条2が規定する EU 環境法の基本原則である。）<sup>38</sup>、人・動物の健康と環境のハイレベルな保護を確実にすること、植物防護剤の上市に関するルールを調和することによって域内市場の機能を促進すること、そして、農業生産性を向上することを目的とする（1条3）。そのために、有害な成分を含む農薬類の EU 域内での上市を禁止し、加盟国を越えた EU 域内市場での農薬の流通を図るための相互承認ルール（前文パラ9。EU 域内市場の基本原則）を導入した。

使用する農薬に関する EU の規制として、第2に、2009年に制定された「農薬の持続可能な使用を達成するための EU の行動枠組みに関する指令 2009/128/EC」<sup>39</sup>に基づく広範な農薬の安全対策が重要な意義を有する。指令 2009/128/EC は、野鳥指令（Directive 79/409/EEC）<sup>40</sup>や生息地指令（Directive 92/43/EEC）<sup>41</sup>等の環境保護に関する既存の EU 法及び農薬に係る規制を補完する法として位置づけられている（前文パラ3）。そのため、農薬の使用による人の健康と環境に対するリスク及び影響を減らすために農薬への依存から、総合的病害虫管理（IPM）の推進や化学農薬に替わる方法・技術の推進により、農薬の持続可能な使用を実現する仕組みを策定することを目的とする（1条）。指令 2009/128/EC は、環境保護と共通農業政策とを橋渡しするような指令といえることができる。EU は 2022 年 6 月、欧州グリーンディールの一環である「Farm to Fork」の推進策の一環として、指令 2009/128/EC では十分な実行がなされていなかったとして<sup>42</sup>、指令ではなく加盟国に直接適用可能な規則を制定すべく、新たな法案を提示した（後述（2））<sup>43</sup>。

EU の農薬規制の第2の類型が、消費者保護のための EU レベルでの残留農薬規制であり、具体的には規則 396/2005<sup>44</sup>が規定する。規制の対象となる製品は生鮮・加工・混合食品（飼料を含む）であり（2条1）、製品 1kg 当たり許容される残留農薬値が設定されている<sup>45</sup>。具体的な残留農薬値は、規則 396/2005 の付属書に明記されており、付属書に記載のない場合には、原則として一律 0.01mg/kg の残留農薬値が適用される（18条1(b)。原則の適用除外リストは付属書 V を参照）<sup>46</sup>。同規則で設定された残留農薬値は、EU 域内で販売されるすべての製品（食品・飼料、動物製・植物製の製品）に適用されるため、EU 市場向けに日本産品を輸出する場合には、原則として規則 396/2005 が設定する残留農薬値を遵守しなければならない。なお、人体へのリスクなどを理由に残留農薬値の設定が不要とされている農薬については付属書 IV が明記する（5条1）。残留農薬基準は適宜アップデートされ、欧州委員会の公

式ホームページで EU Pesticides Database として公表されている。

もっとも、規則 396/2005 が規定する残留農薬基準が対象とする農薬は、規則 1107/2009 に基づいて EU 域内で使用が認められている農薬を対象としているため（6 条 1）、EU 域外で使用が許可されている農薬等の残留農薬基準が明記されているとは限らない。その場合、EU 域外で使用が許可されている農薬等を使用した製品を EU 域内で上市しようとする者は、規則 396/2005 に基づいて当該農薬等の EU での許容範囲について、加盟国の農薬等の評価を担当する当局に申請しなければならない（6 条及び 7 条）。評価を実施する加盟国の当局は、申請内容を確認し、申請者が提出したデータを評価し（8 条）、評価レポートを EFSA に提出し、EFSA がその内容を検証する（9 条）。通常、EFSA は消費者へのリスクと農薬の影響等に関するモニタリング方法の適切性等（10 条 1）について 3 か月以内に見解を示す（11 条 1 の前段）<sup>47</sup>。審査のために EFSA には追加情報を要求する権限があり、その場合は EFSA の見解を示すまでの期間を遅らせることができる（11 条 2）。EFSA の見解がまとまった後、すべての EU 加盟国が参加する欧州委員会の部会（Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feed, RAFF Committee）で EFSA の見解が協議され、票決によって諾否を決定する。新たな基準は EU 内の手続きを経た後、EU 官報に掲載されることになる<sup>48</sup>。したがって、EU 向けに日本産品を輸出する場合には、EU の残留農薬基準を確認し、基準が設定されていない場合には、規則 396/2005 に基づく申請を行ってからの輸出できない。もっとも、残留農薬基準については、CODEX による国際的な指標が存在するものもあるが、強制力を持つものではなく、現状では各国独自の基準が制定されており、EU のみが特別な規制を行っているという訳ではない。注意すべき点は、環境政策の目的に人間の健康を含む（EU 運営条約 191 条）EU が、環境政策に係る基本原則であった予防原則を食品関連分野にも適用することにより、厳格な残留農薬基準を制定するのではないかという点である。

## (2) EU の農薬規制が及ぼす様々な影響

第 1 に、他の分野の規制と同様に、ものの自由移動に立脚する EU 域内市場の機能を確保する観点から EU 域内市場への影響がある。EU の巨大な域内市場の経済的効果を最大化するためには、共通ルール（条件）に基づく加盟国間で障壁のない経済活動が必須であり、このことは農業分野においてもはてはまる<sup>49</sup>。

第 2 に、農業を環境、気候変動、汚染の軽減といった他分野の政策と密接に関連づけることにより、フォン・デア・ライエン欧州委員会委員長が掲げる「欧州グリー



ンディール」のより一層の推進に貢献する。2020年5月、欧州委員会は「欧州グリーンディール」の一環として、食品分野の環境保護や持続性の確保を進める政策として、「A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system (Farm to Fork、農場から食卓戦略)」<sup>50</sup>を公表した。「Farm to Fork」の目標は、第1にEUの食品分野の環境及び気候変動への負荷を削減し、食品分野の自発的な回復力(resilience)を強化すること、第2に食の安全保障を確保すること、第3に食品分野における競争力と持続可能性の両立に向けた世界的な移行を先導することの3つである。EUの規制力の観点からは特に第3の目標が重要であり、実際、「Farm to Fork」は、EUの貿易政策を通じて、動物福祉、農薬の使用、抗生物質耐性等に関する第三国との協力を強化するとともに、食品分野の研究・技術革新で国際協力を促進することを盛り込む。

「Farm to Fork」では、農薬規制については、持続可能な食糧生産を確保する中で、2022年第1四半期に「農薬の使用・リスク・依存度を大幅に削減し総合的病害虫管理(IPM)を強化するため、持続可能な農薬の使用に関する指令の改正を提案」とされていたところ<sup>51</sup>、2022年6月、欧州委員会は指令2009/128/ECに代わる新たな規則案を提示した<sup>52</sup>。その中では、2030年までの目標として、化学合成農薬や環境に有害な農薬の使用量を50%削減すること(4条1)<sup>53</sup>、化学肥料の使用量を30%削減することが規定されるとともに、農地の25%以上を有機農場にすることを目標にしており(8条1(d))、EU加盟国は「欧州グリーンディール」の一環として、農薬の削減や残留農薬規制に加え、農薬の持続可能性を実現するためにこれまでの農業方法そのものを変革し、有機農法の促進に取り組まなければならない<sup>54</sup>。

第3に、EUの農薬規制は、EU域内に農産物及び関連製品を輸出しようとする第三国に与える影響が大きい点である。特にEUではEU域内で求められる基準より低い基準で生産された製品(農産品や飼料を含む関連製品やその他商品)を区別し、EU域内外の製品基準に関連する競争条件を公平にすることが求められるという考え方が提起され始めている。既に人権分野において、労働者の人権を十分に保護しない環境で製造された衣服の購入を控えるように呼び掛けるなどが見られる。また、パリ協定を実施するために導入が検討されている国境調整措置などもこのようなEUの考えを体現する政策である。このような考え方をEUの農薬基準に当てはめると、将来的には、EUの規則に基づいて許可されていない農薬(=EUより緩い農薬規制とみなす)を使用している製品については、残留農薬の水準にかかわらず、EU域内での上市を認めないということにつながる恐れもあり<sup>55</sup>、EU向けに農産物等の輸出を促

進したい場合には、今後も EU の農業規制及び食品関連の規制には注意すべきである。

第 4 に、EU の農業規制の在り方は、EU レベルでの政策である「欧州グリーンディール」を実現するための措置であるのみならず、より草の根レベルである、食品の安全性確保に関する EU 市民の関心と深く関係している<sup>56</sup>。EU は環境保護の基本原則として予防原則を基本とすることから、仮に環境（または人の健康）への悪影響が科学的に証明されていなかったとしても、悪影響を与える可能性があると思われるれば規制措置を講じてきた。このような EU の姿勢は、例えば、米国と EU の間で 2000 年前後に顕著になった遺伝子組み換え植物に関する見解の相違に既に見られた（米国は遺伝子組み換え植物を積極的に導入する姿勢であったのに対し、EU は遺伝子組み換え植物の安全性や人の健康に与える影響可能性を考慮して積極的な受け入れには否定的であった）。つまり、EU の農業規制や「Farm to Fork」が提唱する有機農場の拡大などは食品の安全性を重視する EU 市民の関心事であると考えべきである。このことは、EU が各種の規制（EU 法及び政策）を作成する際、事前にステークホルダーや市民から意見を募る機会が設けられていることからもうかがえる<sup>57</sup>。したがって、確かに EU の農業規制は場合によっては WTO などの国際法上の貿易障壁とみなされ、その法的正当性に疑義が生じる可能性は否定できないが、一般消費者の嗜好に合わない（EU 市民の支持を得られない）食品は、EU 規則をクリアして EU 域内で上市してきたとしても購買にはつながらず、経済的には失敗となる。したがって、EU の農業規制については国・EU 地域レベルでの対応以外にも、消費者としての EU 市民の関心も考慮して対応しなければならない。単に EU の農業規制は日本と比較して厳格である等という規制分析のみならず、農業が使われている食品等の製品を直接消費する EU の消費者の支持を得るような食品・製品を日本としても輸出しなければならないという観点から検証する必要がある。この点、グローバルな対応策が求められるプラスチック規制とは若干異なる EU 規制の影響を加味しなければならないかも知れない。

## EU の規制力—展望

本章では、EU の環境規制力の例としてプラスチック規制と農業規制を例に考察した。EU の環境規制については、第 1 に EU 域内への影響が重要である。これは、1958 年に欧州経済共同体が発足して以降、EU の基礎には人・もの・資本・サービ

スの自由移動を基盤とする巨大な域内市場があるからである。域内市場は非関税障壁も含めた国境なき EU 市場を実現することで、EU 経済全体の効率化を図ることを目的としており、加盟国の国境を越えた EU レベルでの公平な競争を実現するためには、共通ルールとしての EU 法(= EU 規制)が不可欠であった<sup>58</sup>。現在の EU の規制力は、多くの利害の違いを乗り越え、多数の EU 加盟国を対象に適用してきた EU 法の成功体験に基づいていると言える。

さらに、グローバリゼーションが進むとともに一国・一地域では解決できない諸問題が増え(環境、自由貿易、金融規制、人権等)、世界を規律する国際ルールの必要性が認識されるようになってきている。その際、ゼロから国際ルールを作ることは現実的ではなく、議論のたたき台をどうするのかを含め、国際ルールの作成をリードする国・地域の影響力が大きくなることは否定できない。この点、EU は 27 の加盟国に共通する法として EU 法を制定し、実効的に適用してきた経験に裏打ちされた調整力を有しており、EU が新たな国際ルール作りに与える影響力は過少評価すべきではない<sup>59</sup>。したがって、EU の規制力に関する第 2 の重要な点は、EU が今後の国際社会のルール作りにどのような影響を与えようとしているのかに注視しなければならない点である。

日本は日 EU 間での EPA の締結を機に、プラスチック規制問題でも国レベル、企業レベルなど様々なレベルで EU との対話が促進されているが、EU の姿勢に日本としてどのように対応するのか、日本の国内法制度と国際社会の動向を注視しながら判断する必要がある。

#### —注—

- 1 European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions The European Green Deal, com(2019) 640 final, 11 December 2019.
- 2 概要については、Ibid., Figure1:The European Green Deal, p.3 を参照。
- 3 United Nations Environment Assembly of the United Nations Environment Programme, Fifth session, Resolution 5/14 adopted by the United Nations Environment Assembly on 2 March 2022, End plastic pollution: towards an international legally binding instrument, UNEP/EA.5/Res.14. 決定事項 1 (p.3) に基づき、条約作成作業のための政府間交渉委員会を 2022 年後半に開始し、2024 年末までに作業を終える。
- 4 第 1 回の政府間交渉委員会の会合は 2022 年 11 月 28 日から 12 月 2 日まで開催された。交

- 渉の詳細は UNEP の公式ホームページ (Intergovernmental negotiating committee (INC) on Plastic Pollution, <https://www.unep.org/about-un-environment/inc-plastic-pollution>. 2023 年 1 月 9 日アクセス) で公開されている。
- 5 Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council, OJ L 396/1, 30 December 2006.
  - 6 European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A new Circular Economy Action Plan For a cleaner and more competitive Europe, COM(2020) 98 final, 11 March 2020.
  - 7 European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Closing the loop - an EU Action Plan for the Circular Economy, COM(2015) 614 final, 2 December 2015.
  - 8 Ibid., p.2.
  - 9 詳細について、事業者政策に関し Ibid., 1 Production、消費者政策に関し Ibid., 2 Consumption を参照。
  - 10 Ibid., 3. Waste management, p.8. いわゆる 3R 政策のことである。日本法では「循環型社会形成推進基本法」(平成十二年六月二日法律第百十号) 5 条、6 条、7 条 1 項及び 2 項が規定する。
  - 11 最初の「循環経済行動計画」は、リサイクルできない廃棄物の処理策としての熱回収に係る検討をエネルギー連合の枠組みで行うと述べており、廃棄物を廃棄することが廃棄物処理の最終手段であることが分かる。Ibid., 3. Waste management, p.10. 熱回収に関し、日本法では「循環型社会形成推進基本法」7 条 3 項を参照。
  - 12 新たな「循環型経済行動計画」(注 6) 6 頁を参照。
  - 13 同上。
  - 14 Ibid., 3.4. Plastics, pp.9-10.
  - 15 Directive 94/62/EC of 20 December 1994 on packaging and packaging waste, OJ L 365/10 31 December 1994. 日本語の文献として、例えば、中西優美子『概説 EU 環境法』(法律文化社、2021 年) 228-230 頁参照。
  - 16 新たな「循環型経済行動計画」(注 6) 3.3. Packaging, pp.8-9.
  - 17 European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A European Strategy for plastics in a Circular Economy, COM(2018) 28 final, 16 January 2018.
  - 18 そのため、「2030 年までに EU に上市されるプラスチック包装のすべてをリサイクル可能か、または容易にリサイクルできるようにする」こと (Ibid., p.7) や「2025 年までに最低 1000 万トンのリサイクルプラスチックを毎年、新たな製品に使うようにする」こと (Ibid., p.9) 等の数値目標を明記した。
  - 19 Directive (EU) 2019/904 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment, OJ L 155/1, 12 June 2019.
  - 20 この点に関し、例えば、中西優美子『概説 EU 環境法』(法律文化社、2021 年) 229-233 頁参照。
  - 21 Directive (EU) 2019/904, paras.3 & 4.
  - 22 Ibid., para.7.

- <sup>23</sup> Ibid., para.15.
- <sup>24</sup> Ibid., para.14.
- <sup>25</sup> 例えば、Ibid., para.2; 新たな「循環型経済活動計画」(注6) 1. Introduction、2頁及び2.3. Circularity in production processes、6頁参照。
- <sup>26</sup> Ibid., 1. Introduction、2-3頁参照。
- <sup>27</sup> 例えば、Ibid., 3頁; Directive (EU) 2019/904, para.2; European Commission, Commission Staff Working Dokument, SWD (2020) 100 final, 11 March 2020, p.9.
- <sup>28</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on packaging and packaging waste, amending Regulation (EU) 2019/1020 and Directive (EU) 2019/904, and repealing Directive 94/62/EC, COM(2022) 677 final, 30 November 2022.
- <sup>29</sup> Ibid., Explanatory Memorandum, 1. Context of the proposal, reasons for and objectives of the proposal, p.1を参照。
- <sup>30</sup> Ibid., Article 38(1).
- <sup>31</sup> European Commission, Press release, European Green Deal: Putting an end to wasteful packaging, boosting reuse and recycling Brussels, 30 November 2022.
- <sup>32</sup> Ibid.
- <sup>33</sup> UNEP, From Pollution to Solution: A global assessment of marine litter and plastic pollution reveals the impact of marine litter and plastic pollution, 2021, p.46.
- <sup>34</sup> EUの農業関連規制と日本との比較に関し、例えば、植月献二「農業の持続可能な使用に向けて—2009年EU農業指令制定をめぐって—」『外国の立法』247(2011年3月)は、EUの農業規制は日本と比較すると各段に厳しいと指摘する。
- <sup>35</sup> Council Directive 79/117/EEC of 21 December 1978 prohibiting the placing on the market and use of plant protection products containing certain active substances, OJ L 33/36, 8 February 1979.
- <sup>36</sup> Council Directive 91/414/EEC of 15 July 1991 concerning the placing of plant protection products on the market, OJ L 230/1, 19 August 1991.
- <sup>37</sup> Regulation (EC) No 1107/2009 of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 concerning the placing of plant protection products on the market and repealing Council Directives 79/117/EEC and 91/414/EEC, OJ L 309/1, 24 November 2009. EU加盟国に統一的に適用するため、規則(Regulation)として制定された。Regulation (EC) No 1107/2009の前文パラ5参照。同規則に関する日本語の解説として、例えば、白戸洋章・鶴居義之・早川泰弘「農業登録に関する欧州連合の法制度」『農業調査研究報告』6号(2015年1月) pp.45-52を参照。
- <sup>38</sup> 規則1107/2009の制定経緯について、植月献二「農業の持続可能な使用に向けて—2009年EU農業指令制定をめぐって—」『外国の立法』247(2011年3月) pp.5-8。
- <sup>39</sup> Directive 2009/128/EC of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 establishing a framework for Community action to achieve the sustainable use of pesticides, OJ L 309/71, 24 November 2009.
- <sup>40</sup> Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds, OJ L 103/1, 25 April 1979.
- <sup>41</sup> Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, OJ L 206/7, 22 July 1992.

- 42 European Commission, Commission Staff Working Document impact assessment report accompanying the document proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the sustainable use of plant protection products and amending Regulation (EU) 2021/2115 Part 2/2, SWD(2022) 170 final, 22 June 2022, p.36.
- 43 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the sustainable use of plant protection products and amending Regulation (EU) 2021/2115, COM(2022) 305 final, 22 June 2022.
- 44 Regulation (EC) No. 396/2005 of the European Parliament and of the Council of 23 February 2005 on maximum residue levels of pesticides in or on food and feed of plant and animal origin and amending Council Directive 91/414/EEC, OJ L 70/1, 16 March 2005. 日本語の解説として、例えば、白戸洋章・早川泰弘「農薬残留基準値の設定に関する欧州連合の法制度」『農業調査研究報告』5号（2014年2月）pp.19-23を参照。
- 45 378の食品・食品群に係る約1300種類の農薬が規制対象である。Luis Carrasco Cabrera and Paula Medina Pastor (EFSA), “The 2020 European Union report on pesticide residues in food” *EFSA Journal*, Volume 20, Issue 3 (March 2022) p.6.
- 46 国際的な残留農薬基準制定機関としてCODEXがあり、EUでもCODEX基準が考慮されるが（規則396/2005の前文パラ25及び14条(2)(e)）、CODEXの値に拘束される訳ではない。なお、0.01mg/kgの残留農薬値が適用される品目は約690である。Ibid.
- 47 例外的な場合、EFSAは加盟国当局と協議し、見解を示すまでに6か月の期間が与えられている（11条1の後段）。
- 48 手続きの詳細は、European Commission, Technical Guidelines, SANTE/2015/10595 Rev. 6.1, 23 September 2021を参照。
- 49 この点に関し、Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the sustainable use of plant protection products and amending Regulation (EU) 2021/2115, COM(2022) 305 final, 22 June 2022, p.2を参照。
- 50 European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system, COM(2020) 381 final, 20 May 2020.
- 51 Farm to Fork Strategy, Annex farm to fork strategy draft action plan, No.4 参照。
- 52 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the sustainable use of plant protection products and amending Regulation (EU) 2021/2115, COM(2022) 305 final, 22 June 2022.
- 53 なお、これはEUにおける生物多様性の喪失を防ぐためでもある（この点に関し、Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration, COM(2022) 304 final, 22 June 2022; European Commission, Press release, Green Deal: pioneering proposals to restore Europe's nature by 2050 and halve pesticide use by 2030, 22 June 2022を参照）。規則案（注52）は、2022年2月のロシアによるウクライナ侵攻が引き起こした食料供給不安を踏まえ、規則案の再評価を欧州委員会が行うよう、2022年12月末に理事会が決定しており、原案通り採択されるかは不透明である。理事会の要請に関し、Council Decision (EU) 2022/2572 of 19 December 2022 requesting the Commission to submit a study complementing the impact

assessment of the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the sustainable use of plant protection products and amending Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council, and to propose follow-up actions, if appropriate in view of the outcomes of the study, OJ L 331/6, 27 December 2022.

- 54 もっとも、農業関連団体からは、農業における農薬の有用性や農家の安定的な収入確保などを理由として、新たな EU の政策に批判的な意見があることも否定できないが、この点については、2021 年に採択された共通農業政策で「Farm to Fork」政策を実施する農業従事者への財政支援が盛り込まれた。
- 55 もっとも、このような一方的措置の適法性については、国際経済法（WTO 規則）の観点からの検証も必要である。なお、EU の残留農業規制が変更される場合、WTO の SPS 事務局を通じて WTO 加盟国に周知され、各国は意見を述べるができる。詳細は Technical Guidelines（注 48）を参照。
- 56 EU は 2021 年 4 月から 2022 年 5 月の間、ヨーロッパの将来に関する会議を開催した。同会議では、EU 市民、政治家、ステークホルダー等様々な人が集まり、EU の将来について議論の上、提案を作成した。「提案 1 農業、食品生産、生物多様性とエコシステム、汚染」には、有機農法等の環境と気候変動にやさしい農業の導入（パラ 1）、食料確保とともに化学的な農薬・肥料の削減（パラ 4）が挙げられており、これらの施策が EU における幅広い支持を得ていることがうかがわれる。Conference on the Future of Europe, Report of the Final Outcome, May 2022, p.43 (<https://futureu.europa.eu/en/pages/reporting?locale=en>, 2023 年 1 月 9 日アクセス)。
- 57 2022 年 6 月に欧州委員会が提案した農薬の持続可能な使用に関する規則案については、2020 年 5 月に規則案作成に係る予定（Roadmap）を欧州委員会のホームページで公開し、市民やステークホルダーは同年 8 月 7 日までの 10 週間にわたって意見を提出し、欧州委員会は提出された意見を踏まえて加盟国の関係当局等と新たな規則の作成について話しあった。その後もステークホルダー等が参加する意見交換の場を設けて、最終段階として多くの場合、オンライン上で新たに作成しようとする規則案に関するパブリックコメントが募られ、ようやく EU 法草案が完成するのである。パブリックコメントの結果は、オンライン上で公表され、容易に閲覧することが可能である。2021 年 1 月から同年 4 月に行われた農薬の持続可能な使用に関する新たな規則案に関するパブリックコメントでは、有効なコメント数 1696 のうち、約 62% が EU 市民からのコメントである。詳細は、欧州委員会の公式ホームページ上の Better Regulation, Have Your Say, Published initiatives でテーマごとに閲覧することができる。
- 58 この点に関し、例えば、白井陽一郎「EU の標準化戦略と規制力」遠藤・鈴木編『EU の規制力』（日本経済評論社、2012 年）90-93 頁を参照。また、EU も域内市場がグローバルスタンダードを規定するために重要な大きさであることを認識していることも無視すべきではない。この点に関し、新たな「循環型経済行動計画」（注 6）2.1, Designing sustainable products、第 1 段落参照。
- 59 この点に関し、EU は新たな「循環型経済行動計画」の中で、EU のルールが世界的な製品仕様やバリューチェーン管理に係る世界的な影響を与えることを意識している点に注意を要する。同上参照。

