

山形大学
法政論叢

第 78 号

2023

論 説

続・マイクロプラスチック規制の国際動向

——EU・アイルランドにおけるマイクロビーズ対策を中心に

和泉田 保 一・横大道 聡 1

Japan, Germany and the Governance of Regional Financial Crisis

Ayako Nakamura & Sebastian Maslow 79

カナダにおける家庭状況差別の禁止と労働者の育児責任

日 原 雪 恵 129

山形大学法学会

執筆者紹介

和泉田保一……本学准教授

横大道 聡……慶應義塾大学大学院法務研究科

教授

中村 文子……本学准教授

マスロー セバステイアン

……仙台白百合女子大学講師

日原 雪恵……本学講師

論 説

続・マイクロプラスチック規制の国際動向
——EU・アイルランドにおけるマイクロビーズ対策を中心に

和泉田 保 一
横大道 聡

目 次

- I はじめに
- II EUにおける環境保護規制の概要
- III アイルランドのマイクロビーズ禁止法
- IV わが国におけるマイクロプラスチック対策について——EUとの比較
- V 結びに代えて
- 【資料】 2019年マイクロビーズ（禁止）法

I はじめに⁽¹⁾

1. 本稿の目的

マイクロプラスチックとは、5 mm未満の大きさの、全ての非水溶性

(1) 本稿は、2023年6月24日に開催された日本計画行政学会九州支部第44回（福岡）大会（於：九州産業大学）で開催されたシンポジウム「海洋プラスチックごみ対策の現状と展望——循環型社会の形成に向けて」において筆者らが報告した、「アイルランドにおけるマイクロビーズ禁止法及び海洋ごみ対策」を元にして、修正加筆を行ったものである。有益なコメントをくださった参加者各位にお礼申し上げたい。なお、本稿で引用したウェブサイトの最終閲覧日は、すべて2023年9月26日である。

の固形プラスチック粒子を指し⁽²⁾、「第一次マイクロプラスチック (primary microplastics)」と「第二次マイクロプラスチック (secondary microplastics)」に分類されるのが一般的である⁽³⁾。前者は、洗顔料や化粧品等に添加するため、または研磨剤やエアブラスターで用いるために、もともと微細なサイズで製造されたものを指し、後者は、微細なサイズで製造されたわけではないプラスチック製品が、紫外線等による光分解などにより微細なサイズとなったものを指す。第一次マイクロプラスチックは、「マイクロビーズ (microbeads)」と呼ばれることがある。

本稿は、「海洋プラスチックごみが、海洋及び沿岸の生物と生態系に直接影響し、潜在的には人間の健康にも影響し得る⁽⁴⁾」ことに鑑みて採られている対策のうち、マイクロプラスチックに対する法的規制等に着眼し、特にEU及びアイルランドにおけるその法的枠組みについて確認し、わが国の類似制度との比較・検討を行うことを目的とする。具体的には、

(2) なお、この定義は必ずしも確立したものではない。例えば、United Nations Environment Programme, *From Pollution to Solution: A global assessment of marine litter and plastic pollution reveals the impact of marine litter and plastic pollution in the environment and their effects on the health of ecosystems, wildlife and humans*, 11 (21 October 2021) の説明によると、マイクロプラスチックの大きさをめぐって議論があり、直径5 mm未満のサイズという広範な見方をする者がいる一方、2 mm未満、1 mm未満、あるいは500 μ m未満に限定する者もいるという。この国連環境計画 (UNEP) の報告書は、5 mm未満という定義を採用しており、この理解が一般的であろう。国際標準化とマイクロプラスチック問題に関しては、国岡正雄「海洋プラスチック・マイクロプラスチック問題の解決に向けて——国際標準化動向、日本の施策」日本接着学会誌57巻6号 (2021年) 244頁以下を参照。

(3) Matthew Cole et al., *Microplastics as Contaminants in the Marine Environment: A Review*, 62 MARINE POLLUTION BULL. 2588, 2589-2590 (2011). 邦語文献では、足達英一郎「マイクロプラスチックによる環境汚染——安易な使用の見直しへ」生活と環境61巻7号 (2016年) 36頁なども参照。

(4) 2015年6月G7エルマウサミット首脳宣言「海洋環境の保護」における表現を用いた。仮訳 (抜粋) は<https://www.env.go.jp/content/900542811.pdf>で入手可能。

アイルランドにおける第一次マイクロプラスチックを対象とした2019年マイクロビーズ（禁止）法⁽⁵⁾制定に係る経緯を採り上げるが、アイルランドがEUとの関係において要した調整について、EU法およびEU環境法の枠組みの観点から確認するとともに、それと第二次マイクロプラスチック対策との異同、また、わが国の同様な対策との異同についても比較し、考察する。以下、本稿においては、第一次マイクロプラスチックを、アイルランドでの立法の名称に合わせて「マイクロビーズ」と呼称することとする。

2. 本稿の位置づけ

筆者らには、本稿の主題と関連する前稿「マイクロプラスチック規制の国際動向⁽⁶⁾」（以下、「前稿」という）がある。前稿は、第一次マイクロプラスチック（マイクロビーズ）規制について、米加英の三ヶ国の事例（法令）を訳出し、若干の解説を加えたものであるが⁽⁷⁾、本稿は、その続編として位置づけられる。具体的には、前稿で言及しなかったEUにおける第一次および第二次マイクロプラスチックについての対策枠組の全体、及びEUにおけるマイクロビーズの規制手法、そしてその枠内でのEU構成国の対策の方法を対象としているという相違がある。

前稿執筆当時との状況の変化として、以下のような出来事があった（主要なもののみを挙げた）。

(5) Microbeads (Prohibition) Act 2019 (Number 52 of 2019), *available at*: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2019/act/52/enacted/en/>. 同法の全訳は、【資料】として、本稿末尾に添付した。

(6) 横大道聡=和泉田保一「マイクロプラスチック規制の国際動向」法政論叢（山形大学法学会）71=72号（2019年）263頁以下。

(7) なお、アメリカについては、横大道聡「〔翻訳〕海洋ごみの調査、防止及び削減に関する法律（米国）」鹿児島大学法学論集47巻1号（2012年）111頁以下、石巻実穂=大塚直「アメリカにおける海洋プラスチックごみ規制」環境法研究9号（2019年）137頁以下も参照。

- ・2018年1月、欧州委員会が「プラスチック戦略⁽⁸⁾」(⇒IV 1において概説)を発表した。
- ・2018年6月、わが国において、海岸漂着物処理推進法が改正され⁽⁹⁾、海洋プラスチック問題への対応についても明記されるなどした(後述)。
- ・わが国は、次いで、2019年5月、「プラスチック資源循環戦略⁽¹⁰⁾」を消費者庁他9省庁の連名により策定し、基本原則として「3R+Renewable」を打ち出し、6点の数値目標(マイルストーン)が示された(⇒IV 2(1)において概説、及び若干の検討を加えている)。また、同時に、「海洋プラスチックごみ対策アクションプラン⁽¹¹⁾」をとりまとめた。
- ・加えて、同年、いわゆる「レジ袋」の有料化を決定した(翌2020年7月施行)。これは容器包装リサイクル法⁽¹²⁾の枠組において、同法7条の4の判断基準を定める政令の改正によるものであった⁽¹³⁾。
- ・2019年6月のG20大阪サミットで発表した「大阪ブルー・オーシャン・

(8) 正式名称は、「循環経済におけるプラスチックに関する欧州戦略(A European Strategy for Plastics in a Circular Economy COM/2018/028)」である。

available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2018:28:FIN>.

(9) 正式な題名は、後掲注(19)を参照(制定時の題名については、後掲注(18))。同法の海洋プラスチック問題への対処との関係について、大塚直『環境法〔第4版〕』(有斐閣、2020年)508頁以下を参照。

(10) <https://www.env.go.jp/press/files/jp/111747.pdf>を参照。

(11) 海洋プラスチックごみ対策の推進に関する関係閣僚会議策定(2019年5月31日) [<https://www.env.go.jp/press/106865.html>]。ここでは、廃棄物処理制度による回収、ポイ捨て・海洋流出防止、散乱・漂着ごみの回収、イノベーションによる代替素材への転換、途上国支援などの率先的取り組みが謳われている。参照、大塚・前掲注(9)509頁。

(12) 正式な題名は、「容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律」(平成7年法律第112号)である。

(13) 大塚・前掲注(9)543頁は、「レジ袋はプラスチックの使用量の2%にすぎないが、今後のプラスチック対策の出発点とすべきもの」とする。なお、堀孝弘「2020年7月以前のレジ袋有料化の普及について」人間と環境48巻2号(2022年)2頁以下も参照。

ビジョン」(2050年までに海洋プラスチックごみによる追加的な汚染をゼロにする)を共有(2021年5月段階で、87の国と地域が共有⁽¹⁴⁾)した。

- ・2021年6月、わが国において、プラスチック資源循環の促進に関する法律⁽¹⁵⁾(以下、「プラ新法」という)が成立(⇒IV 2において概説)した。
- ・2022年3月、UNEP、プラスチック汚染を終わらせるため、国際文書(条約)づくりに向け、政府間交渉委員会(INC)の設置を決議した。11月に第一回会合、2024年末までに作業完了を目指す。
- ・2023年4月のG7気候・エネルギー・環境相会合(札幌)において、大阪ブルー・オーシャン・ビジョンの10年前倒しの合意がなされた。

これらを一言で表現すれば、マイクロプラスチック対策について、その関心は内外において加速度的に高まっており、対策も具体化しつつあるものといえよう。わが国についていえば、こうした国際的関心の高まりの中で、2018年6月開催のシャルルボワサミットにおいて、法的な拘束力はないものの具体的な目標——2030年までにすべてのプラスチックの再利用、リサイクルの達成など——を盛り込んだG7海洋プラスチック

(14) 環境省ウェブサイト [https://www.env.go.jp/water/post_75.html]。大阪ブルー・オーシャン・ビジョンを共有する国家(すべてではない)の状況・取組みを紹介するレポートは、現時点までで第5版まで刊行されている。最新版は、G20 Report on Actions Against Marine Plastic Litter Fifth Information Sharing based on the G20 Implementation Framework 2023, available at: <https://g20mpl.org/wp-content/uploads/2023/07/MPL-report-2023.pdf>。

(15) 令和3年法律第60号。

ク憲章に（アメリカとともに）署名しなかったところであったが¹⁶⁾、それに対する批判などを受け、2019年5月31日策定の「プラスチック資源循環戦略」では、具体的な数値目標が掲げられるに至っている¹⁷⁾。また、2021年には、プラ新法が制定されている。つまり、国際的な動向に追いつつつあるといえる。

3. 本稿の意義と概要

わが国の立法による対応として、2009年に海岸漂着物処理推進法¹⁸⁾が制定されているが、同法は海岸漂着ごみを対象とするのみで、マイクロプラスチックについての言及はなかった。しかし、同法の2018年改正¹⁹⁾により追加された6条2項で、「海岸漂着物対策は、海域においてマイクロプラスチック（微細なプラスチック類をいう。第11条の2において同じ。）が海洋環境に深刻な影響を及ぼすおそれがあること及びその処理が困難であること等に鑑み、海岸漂着物等であるプラスチック類の円滑な処理及び廃プラスチック類の排出の抑制、再生利用等による廃プラ

16) 前稿においても指摘した。なお、内閣衆質196第386号「平成30年6月22日衆議院議員初鹿明博君提出海洋プラスチック憲章に関する質問に対する答弁書」によれば、日本が憲章に署名しなかった理由は、「我が国としては、御指摘の『海洋プラスチック憲章』の目指す方向性は共有するものの、同憲章が規定するあらゆるプラスチックの具体的な使用削減等を実現するに当たっては、国民生活や国民経済への影響を慎重に検討し、精査する必要があるため、今回参加を見送ることとしたものである。」

17) 「プラスチック資源循環戦略」・前掲注(10)9-10頁。

18) 正式な題名は、「美しく豊かな自然を保護するための海岸における良好な景観及び環境の保全に係る海岸漂着物等の処理等の推進に関する法律」（平成21年法律第82号）である。

19) 平成30年法律第64号。なお、同改正により、法律の題名が、「美しく豊かな自然を保護するための海岸における良好な景観及び環境並びに海洋環境の保全に係る海岸漂着物等の処理等の推進に関する法律」に変更された（下線部分が新たに追加された変更箇所）。

スチック類の減量その他その適正な処理が図られるよう十分配慮されたものでなければならない。」と定められ、日本で初めてマイクロプラスチックという言葉が法律で用いられるとともに²⁰⁾、11条の2は、事業者に対して、「マイクロプラスチックの海域への流出が抑制されるよう、通常の用法に従った使用の後に河川その他の公共の水域又は海域に排出される製品へのマイクロプラスチックの使用の抑制に努めるとともに、廃プラスチック類の排出が抑制されるよう努めなければならない。」と定められた。あくまでも努力義務を課すにとどまるものであるが、附則の2において、「政府は、最新の科学的知見及び国際的動向を勘案し、海域におけるマイクロプラスチック……の抑制のための施策の在り方について速やかに検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」ことを要求している。「国際的動向を勘案」し、「諸外国における法規制の導入事例を踏まえ」るためにも、2019年にマイクロプラスチック禁止法を制定したアイルランドを中心として、EUやその加盟国の取組みについての研究を行う必要性は、わが国にとっても低からぬものと思料される。

本稿での検討の中心であるアイルランドのマイクロプラスチック（禁止）法の制定過程については、和泉田と横大道（以下、「筆者ら」という）が2023年3月6日に、アイルランド住宅・地方政府・遺産省（Department of Housing, Local Government and Heritage）のコーク事務所²¹⁾において、

(20) 同法は、6条2項でマイクロプラスチックを「微細なプラスチック類」と漠然と定義するのみである。

(21) 担当部署がアイルランドの首都ダブリンではなく、アイルランド第二の都市であるコークに置かれている理由は、中央政府機能を分散させるという意味での分権を進めていることの一環であるとのことであった。

同法の立案担当者ら²²⁾を訪問して行ったインタビュー内容を基礎としている²³⁾。

本稿の構成としては、アイルランドの法制定について見ていくために、まず、海洋プラスチックごみ対策に関してアイルランドが置かれている国際的枠組、すなわち、EUの環境対策について、概要を確認し(Ⅱ)、アイルランドの新法の内容について確認する(Ⅲ)。次いで、これらを前提にして、わが国におけるマイクロプラスチック規制の現状と今後についてEUにおける規制と比較検討する(Ⅳ)。そして、最後に若干のコメントを付してむすびに代える(Ⅴ)。なお、本稿においては、そのインタビュー前後における打ち合わせも含めて、この際の聴き取り内容全般、マイクロビーズ(禁止)法の訳出(【資料】)と分析(Ⅲ)、そして本稿全体の監修は横大道が、ⅠおよびⅤは共同で、ⅡおよびⅣは主として和泉田が担当している。

Ⅱ EUにおける環境保護規制の概要

アイルランドのマイクロビーズ規制を十分に理解するためには、アイルランドも加わるEUとの関係を整理しておくことが必要不可欠である。そこでⅡでは、EUによる環境問題へのアプローチやその基本原則、関連する法令などを概観する。

22) Mr. Conall O'Connor (Assistant Principal : Marine Environmental Policy)、Dr. Katherine Cronin (Marine Environment Policy Adviser)、Ms. Sorcha Ni Longphuirt (Marine Environment Policy Adviser) の三氏から話を聞くことができた。ここに記して感謝申し上げたい。

23) 本研究は、科学研究費補助金・基盤研究(C)(課題番号:20K01493、研究課題名:海洋プラスチックごみ対策に関する政策と法制度研究、研究代表者:宗像優・九州産業大学教授)に基づく研究成果の一部である。

1. EUにおけるマイクロプラスチック対策の概要

本稿が対象とするマイクロプラスチック対策とは、最終的に海洋に流出するマイクロプラスチックの総量を削減することに尽きるが、その手法は、マイクロプラスチックの形態によって差異がある。EUにおいては²⁴⁾、大雑把にいうと、第二次マイクロプラスチック対策としては、まず、その発生源となるプラスチック製品自体の生産の削減を図り、プラスチックとして出回ったものについては、再利用やリサイクル等によって回収することにより、それが環境に流出しマイクロプラスチック化することを防止することが主眼となる²⁵⁾²⁶⁾。また、そのうち使い捨てプラス

24) EUを超えた国際法規範による対応については本稿の射程外である。これらについては、鶴田順「海のプラスチック問題——国際社会の対応、日本の対応」国際問題693号（2020年）28頁以下、辻昌美「海洋プラスチックごみに関する国際的動向」ガバナンス研究16号（2020年）101頁以下、瀬田真「EU・ASEAN・UNEP地域海プログラムにおける海洋ごみ対策——地域的アクターによる規範形成」環境管理58号（2022年）24頁以下、同「海洋プラスチックごみに対する国際法規範の展開——海上での規制から陸の規制へ」海事交通研究71号（2022年）39頁以下などを参照。

25) 「いったん海に入ったマイクロプラスチックを除去する方法がない。マイクロプラスチックは大きなプラスチックごみと違って、お金をかければ回収できるという代物ではない」からである。廣川一男「マイクロプラスチック問題について——発生状況・規制動向」化学装置2019年4月号40頁。ただし、焼却する方が、費用、そして、気候、野生生物保護、環境衛生、経済の観点から、リサイクル等の他のどの方法よりも優れているとする研究もある。See Mikko Pounio, *Microplastics The Environmental Harms of The Circular Economy*, NOTE 42, THE GLOBAL WARNING POLICY FOUNDATION (2023). 原文、日本語訳とも、https://ieei.or.jp/2023/09/special20191030/?fbclid=IwAR1MWW3t2GPYe1tNMBE_b3RdeSczNgNvcQOtR7wyhdBd1I2oO_AvfqfLrjEで入手可能。

26) 本稿では触れる余裕はないが、筆者らは、2023年3月7日にSeafood Development Agencyに訪問し、Dr. Catherine Morrison (Head of Environment and Quality) から、主に漁業との関係での官民の海洋ごみ対策の状況・課題等についてもヒアリング調査を行う機会を得た。その概要の紹介は他日を期したい。

チック製品 (single-use plastic product)²⁷⁾については、規制対応をとる例がみられ、プラスチック製カトラリーなどの市場への上市 (place on the market) を禁止するEU指令²⁸⁾、いわゆる「使い捨てプラスチック製品規制指令」を発出している²⁹⁾。

なお「指令」とは、EUの法行為の一形式であり、その他の法形式である「規則」、「決定」と共に、法的拘束力を有する³⁰⁾。「規則」は、全ての構成国を拘束し、直接適用される法形式であるのに対して、「指令」は、結果のみを拘束し、それを達成するための手段と方法は構成国に任せられ、国内法化・実施に関して構成国に裁量を与えられる。換言すれば、指令は構成国には直接適用されず、国内法化・実施という手続きを経る必要がある。環境分野の措置は「指令」のかたちで採択されるものが多

27) EUの、いわゆる「使い捨てプラスチック製品規制指令」(後掲注(28)を参照) 3条2号の定義においては、『使い捨てプラスチック製品』とは、その全体又は一部がプラスチックで製造され、その寿命の間に、生産者に返されて再充填されたり、同じ目的で再利用されたりすることを意図して設計されたり市場に提供されたりしていない製品をいう。

28) 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, *available at*: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/904/oj>. 詳細については、濱野恵「EUの海洋ごみ対策及び循環経済への転換に向けた取組——特定のプラスチック製品による環境への影響を低減する指令」外国の立法282号(2019年)45頁以下、佐藤泉=秋山恵里「EUプラスチック製品規制指令の概要と事業者に及ぼす影響」ビジネスロー・ジャーナル13巻1号(2020年)74頁以下などを参照。なお同指令は、使い捨てプラスチック製品規制指令と略称されることが多い。例えば、中西優美子「EU環境法の法的枠組と措置の構造解説——EUの使い捨てプラスチック製品規制指令を例として」環境管理55号(2019年)34頁。

29) この規制についてEUから離脱したイギリスでも、2017年に、同様な規制内容を有する規則(環境保護(マイクロビーズ)(イングランド)規則)を制定している。

30) EU運営条約288条。法的拘束力がないものとして、「勧告」、「意見」がある。

い、とされる³¹⁾。また、環境分野ではEU構成国は、EUが権限を行使しない範囲に限り、権限を行使することができる³²⁾ (EU運営条約4条2項 (e))。

マイクロビーズについては、すでに米加英、そして、アイルランドにおいて、製品への使用や販売等を規制しており、EUにおいても、「化学物質の登録、評価、認可及び制限に関する規則 (1907/2006)³³⁾」、いわゆるREACH規則 (詳細は後述) を改正し、意図的にマイクロビーズが使用された製品等の上市を禁止する案を審議中である³⁴⁾ (⇒Ⅲ3、Ⅳ1)。

31) 参照、中西優美子『概説EU環境法』(法律文化社、2021年) 50頁。また、「決定」は、特定の名宛人に対する、法的拘束力を有する具体的措置をいう。

32) 中西優美子編『EU政策法講義』(信山社、2022年) 159頁 [中西執筆]。

33) Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH), establishing a European Chemicals Agency, amending Directive 1999/45/EC and repealing Council Regulation (EEC) No 793/93 and Commission Regulation (EC) No 1488/94 as well as Council Directive 76/769/EEC and Commission Directives 91/155/EEC, 93/67/EEC, 93/105/EC and 2000/21/EC, available at: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2006/1907/oj>. なお、このREACH規則がきっかけの一つになって日本の化学産業や化学物質のユーザー企業、関係省庁等が幹事となって平成19年に設立した「化学物質国際対応ネットワーク」のウェブサイトから、環境省によるREACH規則の全訳(仮訳)を入手できる [https://chemical-net.env.go.jp/regu_eu_reach.html]。

34) その他の国でも規制の動きがみられる。化粧品中のマイクロプラスチックの規制動向については、岩城はるひ「マイクロプラスチックの規制動向」化学物質管理6巻10号(2022年)24-26頁を参照。

表1 EU・アイルランド・日本の主なマイクロプラスチック対策

	第二次マイクロプラスチック対策		マイクロビーズ (MB) 対策	
	プラスチック一般	特定プラスチック		
EU	廃棄物枠組指令	使い捨てプラスチック製品規制指令(2019年)など	REACH規則上の規制物質に追加予定 (2023年中)	化粧品類、洗浄剤、肥料、人工之充填材等
	3Rを基本とする	上市禁止や条件付けなど	上市の禁止 (予定)	
アイルランド	EU指令→国内法により実施	EU指令→国内法により実施	マイクロビーズ (禁止) 法により直接規制 (2019年)	化粧品類、洗浄剤 (廃棄はMB全般)
	EUと同じ	EUと同じ	製造、販売、廃棄の禁止	
日本	プラ新法(2020年)	プラ新法など	海岸漂着物処理推進法(2018年改正)	使用後に公共の水域又は海域に排出される製品
	3Rを基本とする	改善命令も可能	使用抑制の努力義務 (廃プラスチックについても流出抑制)	

作成は筆者らによる

わが国とEUとを比較すると、第二次マイクロプラスチック対策については、専ら、プラスチックの製品への使用の削減、リサイクル等によることについては同様である。そのうち使い捨てプラスチックの製品について、EUが規制的な対策に乗り出したのに対し、わが国ではプラ新法の制定はあったが、同法は事業者の自主的な努力によることが基本となっている。また、マイクロビーズ対策について、販売等の規制に乗り出す国が増加しつつあり、EUもその方向に動いているのに対して、わが国では、海岸漂着物処理推進法により使用の抑制などの努力義務を規定するのみであるという違いがある (⇒表1)。

2. EUの諸原則と環境保護の仕組み

(1) EUにおける基本原則——単一市場ルール

1987年に発効した単一欧州議定書³⁵⁾における「域内市場 (internal market)」、すなわち、「物、人、サービス及び資本の自由な移動が保障された、内部に国境のない領域」は、今日では「単一市場」と呼ばれる

³⁵⁾ Single European Act, Official Journal of the European Communities, L 169, 29 June 1987, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:1987:169:TOC>.

のが一般的である³⁶⁾。「単一市場」における物、すなわち、商品の自由な移動についてのルールは、現在、EU運営条約³⁷⁾の第3章「加盟国間における量的制限の禁止」が規定しており、さらにその具体化法である「商品の相互承認に関する規則（2019/515）³⁸⁾」によって実施されている。

これらは、EU構成国の側からいえば、独自に製品の製造販売等を規制しようとする際に障害となる。アイルランドにおける独自のマイクロビーズ禁止法の制定に際しては、単一市場の観点から、商品の自由な移動の原則に抵触するため、免除（derogation）を得る必要があった（⇒詳細については、Ⅲ 1）。

（2）EU環境法上の諸原則について

人体への有害性が科学的に実証されたものとはいえないマイクロプラスチックについて³⁹⁾、その製造等を禁止する根拠はどこにあるのだろうか。それは、EUにおいては、EU環境法で広く採用されている予防原則にあるとされる。ここでは、予防原則も含めたEU環境法において採用されている諸原則を簡単に見ておく。

36) 「域内市場」というと『欧州要塞』の構築など内向きのイメージが強い上に、政策領域が広がったこともあり、今日では『単一市場』が一般的に使われている」とされる。参照、田中俊郎「発効30周年を迎えた単一欧州議定書——EU統合の一里塚」EU MAG Vol.63（2017年9・10月号）<http://eumag.jp/behind/d0917/>。日本の外務省による「単一市場」の簡潔な説明として、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/eu/market.html>を参照。

37) Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (2016/C 202/01), available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12016ME/TXT>.

38) Regulation (EU) 2019/515 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 on the mutual recognition of goods lawfully marketed in another Member State and repealing Regulation (EC) No 764/2008, available at: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/515/oj>.

39) この点については、Ⅳ 1、後掲注（41）、（151）を参照。

それらは、「持続可能な発展」、「高水準の保護の原則」、「環境に関する4原則」、「環境統合原則」、「保護強化原則」に大別され、また、「環境に関する4原則」とは、「予防原則」、「未然防止原則」、「根源是正優先の原則」、「汚染者負担の原則」をいう。特に、本稿に関連する「予防原則」、「未然防止原則」とは、以下の通りとされる⁽⁴⁰⁾。

まず、**予防原則**とは、ある活動が環境に対して重大なまたは不可避免的な結果を招く可能性が強く疑われる場合には、明らかな因果関係が証明できるようになるまで規制を待つのではなく、その時点で当該活動を規制することを是とする原則、とされ、健康への影響等が実証されていない段階での規制の根拠として援用される⁽⁴¹⁾。化学物質に関する規制法であるREACH規則でもこの原則が明示的に採用されている⁽⁴²⁾(⇒**IV 1 (3)**)。予防原則は、しかしながら、「環境に脅威を与える物質または活動についても、その物質や活動と環境への損害とを結びつける科学的証明が不確実であることをもって、環境への影響を防止するための対策を延期す

(40) 中西・前掲注 (31) 36頁以下。

(41) **IV 1** で詳述する通り、マイクロプラスチックの「人間の健康への影響についてはまだエビデンスはなく、科学的に不確実な状況であり、この点は予防原則の範疇にある」、海洋プラスチック汚染問題は「生態系への影響については明らかであるが、人間の健康への影響については、現在は『科学的に不確実な』予防原則の段階にある。」大塚直「プラスチック資源に対する新たな視点——容器包装プラスチックを中心として」廃棄物資源循環学会誌30巻2号(2019年) 115頁以下(引用箇所は順に115、118頁)。

(42) REACH規則の第1条「目的及び対象」の(3)項において、「この規則は、製造者、輸入者、下流のユーザー(downstream user)が、人の健康や環境に悪影響を及ぼさないような物質を製造、上市、使用することを保証するという原則に基づいている。その規定は予防原則に支えられている(its provisions are underpinned by the precautionary principle)」と宣言されている(同前文9段、69段も参照)。REACH規則と予防原則については、増沢陽子「EU環境規制と予防原則」庄司克広編『EU環境法』(慶應義塾大学出版会、2009年) 159-171頁などを参照。

る理由として用いてはならないとする原則⁴³⁾であるにとどまり、その適用に当たって、当該規制、対策の必要やその内容に妥当性があることが大前提にある (⇒IV 1 (5))。

未然防止原則とは、予防措置がとられるべきという原則を意味し、予防原則との相違は、こちらには科学的証明があることが前提である点を挙げるものがある⁴⁴⁾。包装及び包装廃棄物指令 (1994/62)⁴⁵⁾では、包装及び廃棄物を防止するべきことが規定されており、未然防止原則が採用されている。未然防止原則は、予防原則とともにワンセットで言及されることが少なくなく、水枠組指令 (2000/60)⁴⁶⁾では、ワンセットで言及している箇所 (前文11段) と、予防原則にのみ言及している箇所 (前文44段…有害物質の認定に関して) とがある。

これらのうち、未だに健康への影響等が証明されたとはいえないマイクロビーズを、EUにおいて化学物質の枠組みで規制することができる理由は、予防原則を採用しているからである (この点については、IV 1 (5) において詳述)。他方、第二次マイクロプラスチック対策は廃棄物の枠組みでの対策——製造・上市等の禁止によるというよりは、専ら削減やリサイクルの推奨による——は、未然防止、あるいは汚染者負担の

(43) 植田和弘=大塚直監修『環境リスク管理と予防原則 法学的・経済学的検討』(有斐閣・2010) i 頁 [植田=大塚執筆]。予防原則についての文献は多いが、高村ゆかり「予防原則・予防的アプローチ」西井正弘=鶴田順編『国際環境法講義 [第2版]』(有信堂、2022年) 30-43頁などを参照。

(44) 大塚直「未然防止原則、予防原則・予防的アプローチ (1) ——その国際的展開とEUの動向」法学教室284号 (2004年) 73頁。

(45) European Parliament and Council Directive 94/62/EC of 20 December 1994 on packaging and packaging waste. 数次の改正を経ているが、それらを反映した条文は、<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1994/62/2018-07-04>にて閲覧できる。

(46) Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, available at: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2000/60/oj>.

原則⁽⁴⁷⁾の適用によるものとされる。

3. EU規則・指令における環境規制の各部門とマイクロプラスチックの位置づけ

EU環境法の規制手法としては、部門別コントロールが実現しているとされる⁽⁴⁸⁾。そのうちの重要なものとして、「廃棄物」、「化学物質」、「水」、「環境保全」、「大気汚染」そして「気候変動」が挙げられる。このうち、マイクロプラスチック対策に直接関わる部門は、前三者の「廃棄物」、「化学物質」、「水」である。

すなわち、第二次マイクロプラスチック対策は「廃棄物」部門において、廃棄物枠組指令 (2008/98)⁽⁴⁹⁾や、その特別法である上掲の使い捨てプラスチック製品規制指令 (2019/904) 等により、使用削減や回収の促進、あるいは一定の製品に対する上市禁止までの対策がなされる。これに対して、マイクロビーズ対策は、「化学物質」部門において、REACH規則の枠組による規制によっており、また、海洋マイクロプラスチックの総量監視として、「水」部門における都市排水指令 (91/271)⁽⁵⁰⁾に服する。

(47) 汚染に対し責任のある者が汚染を扱う費用を支払わなければならないという原則。生産者が特定できないときには、輸入業者など、拡大生産者が責任を問われる(拡大生産者責任)。使い捨てプラスチック製品規制指令 (2019/904) には、拡大生産者責任が明示的に規定されている。これら生産者責任についての文献は多いが、中西・前掲注 (30) 35-36頁などを参照。

(48) Markus Gehring, Freedom-Kai Phillips & Emma Lees, *The European Union*, in *THE OXFORD HANDBOOK OF COMPARATIVE ENVIRONMENTAL LAW*, ch. 7 (Emma Lees & Jorge E. Viñuales, ed. 2009). 中西・前掲注 (31) 182頁も参照。

(49) Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives. 2018年改正後の現行の条文については、<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/98/2018-07-05>で入手可能。

(50) Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991 concerning urban waste-water treatment, *available at*: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1991/271/oj>.

以下、それぞれについて簡単に見ておく。

(1) 「廃棄物」部門

廃棄物一般について、**廃棄物枠組指令** (2008/98)⁵¹⁾は、廃棄物一般についての管理の位階制 (ヒエラルキー)、すなわち、上位から、①防止、②再利用 (洗浄や修理を伴う)、③リサイクル (再加工を伴う)、④エネルギーのような他の目的のための回収、⑤処理、による対策を規定している。このように、優先順位を明示した上で、削減、再利用、リサイクル、適正な処理を行うべきこととする同指令は、プラスチック一般についても第二次マイクロプラスチックとして環境に流出することを防止するという意義を有する。

包装及び包装廃棄物に対しては、その発生を防止し、また、包装廃棄物の再利用、リサイクルおよびその他の回収形態を規定し、ひいては、そのような廃棄物の最終処分への削減を目的とする**包装及び包装廃棄物に関する指令** (1994/62)⁵²⁾が、二度にわたる改正——2015年改正 (2015/720)⁵³⁾と2018年改正 (2018/852)⁵⁴⁾——を経て、再利用の手法として、(a) デポ

(51) 前掲注 (49)。廃棄物枠組指令は、「廃棄物の定義や廃棄物処理における基本理念、また運搬等に関するルールを定め、文字通りその『枠組み』を示すものであり、日本では廃棄物の処理及び清掃に関する法律……の規定の多くと対応する」。小島恵「進化を続けるEUの循環管理法の基本構造」都留文科大学研究紀要90号 (2019年) 82頁。廃棄物部門の概要については、中西・前掲注 (31) 223-238頁などを参照。

(52) 前掲注 (45) を参照。

(53) Directive (EU) 2015/720 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2015 amending Directive 94/62/EC as regards reducing the consumption of lightweight plastic carrier bags, *available at*: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2015/720/oj>.

(54) Directive (EU) 2018/852 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste, *available at*: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/852/oj>.

ジット・リターン・スキームの使用、(b) 定性的または定量的な目標の設定、(c) 経済的インセンティブの利用、(d) 毎年、包装の流れ毎に市場に投入される再利用可能な包装の最低パーセンテージの設定を規定し(5条)、また、リサイクルの目標値を、プラスチックについては、25% (現在)、50% (2025年まで)、55% (2030年まで) と引き上げた(6条)。なお、2022年11月には、さらに踏み込んだ規制内容を盛り込んだ「包装及び包装廃棄物に関する規則案⁵⁵⁾」が公表されている⁵⁶⁾。

使い捨てプラスチック製品規制指令(2019/904)⁵⁷⁾は、上述二指令の特別法に位置づけられる。プラスチック製品一般について、使用削減、再使用、リサイクル等を規定し、また、「使い捨てプラスチック製品」を対象として、当該製品品目に応じた7つの義務——消費の縮小、上市禁止、製品要件、マーキング、拡大生産者責任の導入、分別収集、啓蒙活動——を構成国に課すものである(同指令4~10条)。最も厳格な規制である上市禁止義務が課せられるのは、使い捨ての、綿棒、カトラリー、皿、ストロー、かき混ぜスティック、発泡スチロールでできた食品容器、飲料容器である(同指令附属書B)。

(2)「化学物質」部門

2007年以降、化学物質部門の主な規制法令は、化学物質の登録、評価、

55) Directorate-General for Environment, Proposal for a revision of EU legislation on Packaging and Packaging Waste, 30 November 2022, *available at*: https://environment.ec.europa.eu/publications/proposal-packaging-and-packaging-waste_en.

56) 概要については、中村健太郎「EUのプラスチック法政策の検討——包装及び包装廃棄物規則とバイオプラスチック政策枠組み(2022年11月30日)を中心として」環境管理59巻(2023年)55頁以下などを参照。

57) 前掲注(28)を参照。同指令の全訳として、濱野・前掲注(28)59-74頁も参照。

承認及び制限に関する規則（1907/2006）⁵⁸である。規制手法の頭文字をとってREACH規則と通称されるこの規則は、化学物質がもたらすリスクから人の健康と環境を保護するための主要なEU法である。これは、予防原則により、化学物質の本質的な特性をより良く、より早く特定し、非常に懸念の高い物質を段階的に廃止または制限するなどの措置を講じることによって行われる。REACH規則はまた、EUの化学産業のイノベーションと競争力を強化することも目的としている。

REACH規則の最も基本的な内容は、特定の化学物質（現在市場に出回っている105,000物質のうち約45,000物質）の固有の特性に関するデータを民間部門——これらの化学物質の製造業者、輸入業者、限られた状況下では下流のユーザー——が作成し、その後、これらの物質（試験データを伴う）を、同規則に基づき設立されたEUの規制機関である欧州化学品庁（European Chemical Agency, ECHA）に登録することを求めるというものである。人間の健康や環境に特に有害であると——産業界の試験の結果、または加盟国の推薦により——特定された物質は、全面的または特定の用途において、その使用が禁止される。その他の物質は、関連するリスクを適切に管理できることが証明された場合、または社会経済的根拠に基づいて使用が正当化でき、適切な代替品がない場合に限り、欧州委員会によって期限付きの認可を受けることにより、市場に残ることができる。

REACH規則は、化学物質がもたらすリスクから健康と環境を保護するため予防原則を採用していることが重要である。というのは、EUにおけるマイクロビーズ規制は、REACH規則の規制物質にマイクロビーズを含める方向で議論されているからである。この問題についてはIV 1において後述するが、アイルランドは、REACH規則改正に先立ち、

⁵⁸ 前掲注（33）を参照。

2019年に国内法により、マイクロビーズの製造、市場での流通、廃棄の禁止に踏み切ったものと位置づけられる。

(3) 「水」部門

水枠組指令 (2000/60)⁵⁹は、EUの水の状況の悪化を食い止め、川、湖および地表水の「よい状況」を達成するためのルールを設定するものである。特に、すべての水（地上水、地下水、沿岸水を含む）の保護を目的としている。より具体的には、①水に関わるエコシステムの状況の悪化を防ぎ、保護し、改善すること、②長期的な水資源を基礎とする、持続可能な水利用の促進、③危険な物質の排出の削減、停止、中止を通じての水循環のより効果的な保護と改善等について規定している。

EUにおける「水」部門の規制法令としては、このほか、海水浴場水質管理指令 (2006/7)⁶⁰、海洋戦略枠組指令 (2008/56/EC)⁶¹などがあるが、海洋マイクロプラスチックごみ対策との具体的な関連としては、都市排

(59) 前掲注 (46) を参照。同指令の邦訳として、藤堂薫子=佐藤恵子「世界各国の環境関連法制に係る邦訳調査 (10) EU水政策枠組指令2000/60/EC」季刊環境研究125号 (2002年) 66頁を参照。概要の説明として、中西・前掲注 (31) 199-202頁などを参照。

(60) Directive 2006/7/EC of the European Parliament and of the Council of 15 February 2006 concerning the management of bathing water quality and repealing Directive 76/160/EEC, *available at*: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2006/7/oj>.

(61) Directive 2008/56/EC of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 establishing a framework for community action in the field of marine environmental policy (Marine Strategy Framework Directive), *available at*: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/56/oj>. この2008年の海洋戦略枠組指令は、「EUにおける最初の包括的な海洋環境保全の枠組みである」とされる。野村旗雄「欧州連合 (EU) における海洋環境保全法制」環境法研究14号 (2022年) 6頁。概要については、同論文 6-19頁などを参照。

水指令 (91/271)⁶²が重要である。同指令は、「ある加盟国における排水の不十分な処理による汚染は、他の加盟国の水域に影響を及ぼすことが多いため、第130r条に基づき、共同体レベルでの措置が必要である（前文）」とし、都市排水収集システムに流入する産業排水、都市排水処理施設からの排水及び汚泥の処分は、一般的な規則又は規制及び／又は特定の認可を受けるべきである旨を規定する。さらに同指令の2022年10月改訂により、「市部に残る廃水汚染に対処することで、水質を改善する。産業界に微量汚染物質の処理費用を負担させる」等の目的のために、2040年までにマイクロプラスチックの排出量を9%削減することを実現する旨が追加されている⁶³。

Ⅲ アイルランドのマイクロビーズ禁止法

以上Ⅱでは、EUにおける環境規制の枠組みとそのなかでのマイクロビーズの位置づけなどを概観してきた。すでに述べたように、EU加盟国であるアイルランドの場合、条約及びEUレベルでの規制と矛盾しない限りで、国内法によってマイクロビーズを規制することになる。注目されるのは、アイルランドが2019年に法律を制定して、独自の規制に動いたことである。これは決して早い立法化ではないが、後で詳しく見るように、非常に厳格な内容であり、その点で他国よりも踏み込んだ内容となっている。Ⅲでは、同法の立案等に深くかかわった当事者である

(62) 前掲注 (50) を参照。同指令の概観として、中西・前掲注 (31) 206-208頁などを参照。

(63) European Commission press release, European Green Deal: Commission proposes rules for cleaner air and water (26 October 2022), *available at*: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6278.

Conall O'Connor氏らへのインタビュー⁶⁴をもとに、その立法の過程と法律の内容を概観する。

1. 立法に至るまで

(1) 契機と展開

アイルランドがマイクロビーズに本格的に取り組みを始めたのは2015年頃からである。アイルランドは、マイクロプラスチック対策に関連して、北東大西洋の海洋環境保護に関する条約 (Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic)⁶⁵ (通称「OSPAR条約⁶⁶」) に加入しているのであるが、このOSPAR条約の枠組みに関連して、2015年頃、オランダが熱心に、EUに加盟しているOSPAR条約締約国の間でマイクロビーズをEU全体で禁止するための協定を締結させようと

(64) 冒頭で述べたように、2023年3月6日ヒアリング調査の実施 (聴取先: Department of Housing, Local Government and Heritage、コーク事務所) に基づく。なおO'Connor氏は、コークから120キロほど離れたウェクスフォードの事務所で勤務されていたにもかかわらず、筆者らのインタビューを受けるためにわざわざコーク事務所まで出張いただいた。立法に深く関わったO'Connor氏が参加したほうが有益だろうと、Cronin博士らがO'Connor氏に声をかけてくださったのである。

(65) Available at: <https://eur-lex.europa.eu/eli/convention/1998/249/oj>.

(66) OSPARという略称は、同条約が1992年9月22日にパリで開かれたオスロ委員会とパリ委員会の閣僚会合で署名が開始され、最終宣言と行動計画とともに採択されたことを受け、OsloとParisを合成したものである。現時点での加盟国は、ベルギー、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、アイルランド、ルクセンブルク、オランダ、ノルウェー、ポルトガル、スペイン、スウェーデン、スイス、英国で、EUも加わっている。OSPAR条約はEUの環境政策の中でも、海洋戦略枠組指令 (2008/56/EC) (⇒II 3 (3)) との関連が深い。このことについては、佐藤智恵『EU海洋環境法』(信山社、2021年) 32頁以下を参照。

動いていた⁶⁷⁾。この動きに賛同したO'Connor氏は、Forfásという機関⁶⁸⁾に書簡を送付して、マイクロビーズ規制についての見解を問うたところ、①マイクロビーズを規制しても、アイルランドに対して特に強い経済、社会的影響を与えないだろうと予測されること、②企業がオーガニック代替品を生産する機会をもたらすきっかけになるだろうとして、規制に「賛成」という肯定的な返答が返ってきた。そこで、O'Connor氏らは、大臣に政策提案書を送り、マイクロビーズ規制を支持したい旨の提案を行った。O'Connor氏いわく、これをきっかけに、特定の製品に含まれるマイクロビーズを欧州全体で禁止することを推進することがアイルランドの国家政策になっていったという。なおO'Connor氏は、マイクロビーズが人体の健康に悪影響を与えるかは科学的に確定していないことは承知しつつ、人間の健康への懸念という予防原則に基づいて規制を根拠づけたのだと説明された。

立法の動向であるが、野党の議員らが、マイクロビーズを全国的に禁止する議員立法を提出（2本）するという動きもあった。しかし、その内容は、O'Connor氏曰く、「議員立法法案の常ではあるが、ひどいもの」で、「もしその法案が通過していたら、最高で数十億ユーロの罰金など、悲惨なことになっていた」。すでに述べたようにEUでは、欧州連合との単一市場のルールがあるため、免除（derogation）を受けなければなら

67) 「海外ニュース オランダ等5か国、化粧品などでのマイクロプラスチック使用禁止を要請」環境展望台2015年1月16日 (<https://tenbou.nies.go.jp/news/fnews/detail.php?i=15318>)。

68) インタビュー調査の際、「Forfásに書簡を送付した」と発言されたが、Forfásは2014年8月1日に解散しているので、書簡を送付したのは、その改組後の組織であるDepartment of Enterprise, Trade and Employment, Enterprise Ireland, the Industrial Development AuthorityかHealth and Safety Authorityのことを指していると考えられる。

ない⁶⁹⁾。しかし、その当時、EUから、環境保護に関する予防原則を理由に、単一市場ルールから外れて単一市場に影響を与える可能性のあることを行う許可を得ていなかった。そうであるにもかかわらず、いきなり強力な規制を導入しようとしていたのである。

そこでO'Connor氏は、大臣に我々で法案を作ったらどうか、アイルランドが先陣を切るチャンスだと提案した。それが受け入れられたことで、法律案の作成がスタートする。法律案を出す前に、コスメティックス・ヨーロッパ⁷⁰⁾、プラスチック・ヨーロッパ⁷¹⁾といった産業団体な

69) 単一市場のルールを規定しているEU運営条約第3章(⇒Ⅱ2(1))第36条は、「公序良俗、公の政策若しくは公の安全、人、動物若しくは植物の健康及び生命の保護、芸術的、歴史的若しくは考古学的価値を有する国宝の保護又は産業財産及び商業財産の保護を理由として正当化される輸入、輸出又は通過中の物品に対する禁止又は制限を妨げない。」と定める。インタビューの際にO'Connor氏は、「免除は、環境上の理由と公衆衛生上の理由によってのみ受けることが可能だ」と述べられたが、同章の具体化法である「商品の相互承認に関する規則(2019/515)」(前掲注(38)を参照)の前文29段は、「所管当局が、市場へのアクセスを制限又は拒否するかどうかを決定する前に商品の評価を行っている場合、当該当局は、人の安全性又は健康への危害を防止するため、環境への危害を防止するため、又は犯罪の防止など公序良俗や公安上の理由で商品の入手が一般的に禁止されている場合で当該商品の入手を防止するために迅速な介入が必要である場合を除き、市場へのアクセスの停止を決定することはできない」と規定している。

70) コスメティックス・ヨーロッパ(Cosmetics Europe)とは、公式ウェブサイトの説明によると、50年以上の歴史を有する化粧品・パーソナルケア業界のための欧州業界団体で、ヨーロッパ全土の国レベルで化粧品・パーソナルケア業界を代表する団体が名を連ねており、「ヨーロッパにおける化粧品・パーソナルケア業界の権威ある代弁者としての役割を担ってきた」という。そして、「我々の業界は欧州レベルで厳しい規制を受けているが、数十年にわたり、欧州の規制が可能な限り適切かつ効果的なものとなるよう、政策立案者と緊密に協力してきた。その結果、規制のプロセスや、規制が業界に与える影響についての理解は、他の追随を許さない」と述べている。<https://cosmetics europe.eu/about-us/>.

71) プラスチック・ヨーロッパ(Plastics Europe)とは、公式ウェブサイトの

どと会合を重ねたうえで、2019年7月19日、環境上の理由による制限の正当性を裏付ける文書とともに、正式に、欧州委員会にローマ条約からの免除（derogation）を申請した⁷²⁾。具体的には、アイルランドが提案した法律案をEUのすべての国に送付し、その国の産業界に回覧した。他の国でもマイクロビーズ規制がなされていたこともあり、アイルランドの規制は従来よりも踏み込んだ／厳格な内容であったにもかかわらず、寄せられたコメントは少なく、容易に免除を受けることに成功したとい

説明によると、ブリュッセル、フランクフルト、ロンドン、マドリッド、ミラノ、パリに本部を置くヨーロッパを代表するプラスチックの業界団体である。同協会は、ヨーロッパおよび各国のプラスチック協会とネットワークを構築しており、EU27加盟国にノルウェー、スイス、トルコを加え、全ポリマーの90%以上を生産する100社以上の会員企業を擁しているとされ、世界プラスチック協議会（WPC）及びグローバル・プラスティック・アライアンス（GPA）を積極的に支援している、と説明されている。<https://plasticseurope.org/>。

(72) O'Connor氏は、「ローマ条約からの免除」と発言されたが、もともと欧州経済共同体（EEC）を設立する条約であった1958年発効のローマ条約が、2009年発効のリヨン条約により、「EU運営条約」になったという経緯があったため、かつての名称である「ローマ条約」と発言したと思われる。この点に関して、例えば、2019年6月20日のアイルランド下院（Dáil Éireann）における次の政府説明を参照。「本法案は、EU運営条約の規定に基づく自由移動の原則に影響を及ぼします。アイルランドは、この法案の最終的な制定前にEUから免除（derogation）を得なければなりません。私たちは、プラスチック製マイクロビーズが環境に害を及ぼす可能性があることを主張し、予防原則を引き合いに出して、EU運営条約第36条に基づく環境上の理由による正当化を求める予定です。アイルランドは適用除外申請書とともに、科学的根拠を含む正当化文書を提出する必要があります。このため、我が住宅・地方政府・遺産省はゴールウェイ・メイヨー工科大学（GMIT）に依頼して、アイルランドに焦点を当てたマイクロプラスチックの環境への潜在的影響に関する論文を作成していただきました。GMITはこの分野で卓越した研究拠点として知られております」。Dáil Éireann debate, Microbeads (Prohibition) Bill 2019: Second Stage, Thursday, 20 Jun. 2019, Vol. 984 No. 1 (statement by Eoghan Murphy), available at: <https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/dail/2019-06-20/34/>.

う⁷³⁾。

(2) 国内での議論と手続

EUとの関係の整理と並行しながら、国内法化に進んでいく。法律上義務付けられている規制影響評価分析 (Regulatory impact assessment, RIA)⁷⁴⁾を実施するとともに、国内の産業団体と会合し、支持を取り付ける。市民社会との関係では、2017年2月13日から同年3月24日までパブリック・コンサルテーション⁷⁵⁾を実施したが、定期的で開催される海洋環境に関するパブリック・コンサルテーションのなかで、最も多くの応募があったのがマイクロビーズ問題に関するこの協議であったという(3000人以上から回答)。市民社会からの意見は、法制化に賛成する声が圧倒的多数であった⁷⁶⁾。

議会では、ほぼすべての会派が規制に賛成した。反対する野党会派もあったが、それは「我々のほうがより問題に深刻に向き合っている」と世論にアピールするため、より厳しい規制にすべきだという方向で反対の論陣を張っていたのであり、マイクロビーズ規制自体には賛成していた。

(73) Department of Housing, Local Government and Heritage, Press Release, Minister Murphy announces the EU's clearance for prohibition of microbeads, 23 October 2019 (Last updated on 19 November 2019), *available at*: <https://www.gov.ie/en/press-release/6d2817-minister-murphy-announces-the-eus-clearance-for-prohibition-of-micro/>.

(74) RIAの実施については、*see* Department of the Taoiseach, Revised RIA Guideline: How to conduct a Regulatory Impact Analysis (June 2009). マイクロビーズ (禁止) 法案のRIAについては、*see* Regulatory Impact Assessment (RIA), Prohibition of Certain Products containing Plastic Microbeads Bill 2018.

(75) アイルランドにおけるコンサルテーションについては、*See*, Department of Public Expenditure, Public Consultation Principle & Guidance (2016), *available at*: <https://www.gov.ie/en/publication/e9b052-consultation-principles-and-guidance/>.

(76) RIA, *supra* note 74, at 14, 25.

こうして2019年12月26日、2019年マイクロビーズ(禁止)法(Microbeads (Prohibition) Act 2019) が制定されるに至った(2019年法律第52号)。法律については、【資料】として全訳したものを本稿末尾に添付したのでそれを参照していただきたい。以下では、当該法律の特徴を示すために必要な部分のみ取り上げる。

2. 法律の概要

(1) 主だった特徴

まず、規制の対象として、水溶性であり、許容限度を超えるマイクロビーズを含む化粧品(2条1項)及び洗浄製品(同条2項)を対象とし、これらの製造販売を禁止している。前稿の3カ国(米加英)と比較すると、化粧品に限定されない洗浄製品が対象となっていることが特徴的である(⇒表2)。

なお、アイルランドでは、医薬品のほか、特にクリーム類が規制対象外とされている(3条1項(b))。その理由は、皮膚がん(メラノーマ)がアイルランドにおける社会問題になっているため、これにマイクロビーズが使われることはないであろうことは承知しつつも、念のため規制対象から外したとのことである。

さらに、マイクロビーズを含む物質全般を、排水溝や内陸水域、海域等へ廃棄し、又は廃棄させてはならない、と規定している(4条1項(a)～(b))ことは特筆に値する。

これらのことから、同法の最大の特徴は、化粧用品以外の洗浄剤をも規制の対象としていること、そして、米加英そしてEUのREACH規則改正案でも規制されていないマイクロビーズを含む物質全般について、その「廃棄」をも禁止するとともに(2条)、違反に対して罰則が設けられている点(7条1項)を指摘できる。

なお、当局による調査に関して、立入り、検査、調査、質問等(5条

1 項) の権限等が規定されているとともに、この権限行使の阻止・妨害、要求の拒否や虚偽報告を行った場合の罰則も定められている(7条2項)。これらも、前稿における3カ国の法令には見られない規定であり注目される。これは、法形式的には、アイルランドが一次立法であるのに対し、例えば、アメリカ合衆国(2015年マイクロビーズ除去海域法)は、連邦食品、医薬品及び化粧品法を改正するもので、調査権限については同法374条に、イングランドは、環境保護法の二次立法であったためであり、調査権限は環境保護法115条に、それぞれ規定されているための相違であるが、アイルランドのマイクロビーズ問題に対する強い姿勢の表れであるともいえよう。

隣国であるイギリスとの関係についても触れておくと、法律を制定するのに先立ち、当然、先行するイギリスの規制⁷⁷⁾も確認し、OSPAR本部等で関係者らと会合、情報交換も行っていた——周知のとおりイギリスはEUから離脱しているが、OSPAR条約加盟国であるため、その枠組みの下でアイルランドは、隣国でもあるイギリスとの関係を重視していた——が、アイルランドとしては、イギリスよりも踏み込んだ内容の規制を目指したという。事実、イギリスの化粧品会社から「やりすぎだ」と言われたこともあったという。

日本との対比では、まず、日本は海岸漂着物問題のなかの一つとしてマイクロビーズ問題を法律上規定したのに対して、アイルランドはマイクロビーズ問題に特化した法律を制定したという違いが大きい。そして

(77) イギリスは、既存の法律(Environmental Protection Act 1990)に基づき、大臣が署名する二次立法(規則)で対応したが、アイルランドは、議会による一次立法(法律)により対応した。この違いは、アイルランドの一次立法である環境保護庁法(Environmental Protection Agency Act, 1992)は、同法に基づく二次立法による規制等が可能な事項を、第4部(汚染統制手続)、第5部(大気汚染や水質汚染などを規定)に限定しており(同法6条)、そのため、新たな一時立法の制定が必要だったのである。

日本は諸アクターの連携などを規定しているのに対して、アイルランドは、そうした連携についての規定を置かずに、主として法律を執行する役割を担う環境保護庁についてのみ言及する内容となっているという違いもある。

表2 主要国におけるマイクロビーズ規制の概要

	制定年・手法	対象製品	規制行為
アメリカ合衆国	2015年・マイクロビーズ除去海域法制定により、連邦食品、医薬品及び化粧品法上の規制物質に追加	洗い流すタイプの化粧品(歯磨き粉も含む)	製造、州際通商
カナダ	2017年・化粧品類に含まれるマイクロビーズ規則制定により、環境保護法上の規制物質に追加	化粧品類	製造又は輸入、販売
英国 (イングランド)	2017年・環境保護(マイクロビーズ)(イングランド)規則制定により、環境保護法上の規制物質に追加	洗い流し個人ケア製品	製造、供給
アイルランド	2019年・マイクロビーズ(禁止)法制定により直接規制。そのために、EU単一市場ルールからの免除を要した	化粧品類、 洗淨剤	製造、販売 廃棄禁止 はMB全般について
EU	2023年 REACH規則上の規制物質に追加予定	化粧品類、 洗淨剤 、 肥料 、 人工芝充填材等	上市
日本	2018年・海岸漂着物処理推進法改正により、規定を追加	使用後に公共の水域又は海域に排出される製品	(使用しない努力義務)

作成は筆者らによる

(2) 法律の効果

法律がアイルランドに与える「効果」について、O'Connor氏らは率直に「大きいものではない」と述べたことが印象的であった。その理由として、そもそもヨーロッパの産業界が全体として、マイクロビーズ規制の方向に進んでいるのであり、その対応に動いていることが大きい。すでに市場には、マイクロビーズを使用していない代用品が多く流通していたため、小売業者も総じて協力的であった⁽⁷⁸⁾。小売業者は、関係省

(78) なお、マイクロビーズを含む製品——エンジンやエンジンオイルを扱う人向けの工業用ハンドクリーナー——を製造する会社がダブリンに1つあり、その会社は大きな損失を受けたようである。

庁と積極的に連絡を取り合い、コンプライアンスを確認し、対応に動いたのである。

なお、本法における「廃棄」規制について、O'Connor氏らは、それに違反した場合に罰則が科されるということがあまり知られていない可能性があるとも述べている。事実、あいかわらずマイクロビーズを含む製品を販売している小売店もみられるようである。しかし、インタビューの時点で、本法を適用して罰則等に至ったケースは存在していない。この点についてO'Connor氏は、法律制定後すぐにCOVID-19がまん延したことも影響しているだろうとしつつも、規制権限を有する環境保護庁に対して思うところもあるようで、その点に関連して説明も受けたが、オフレコにする約束なので詳細には触れない。

法律がマイクロビーズ問題それ自体に対して与える効果については、Cronin博士が、「マイクロプラスチック問題のほんの一部が規制されるだけに過ぎない」と述べられたように、他国よりも踏み込んだ内容ではあるものの、マイクロビーズ問題を解決させるほどの効果は期待できないということは確かである。もっとも、だからといって何らの対応もしないというわけにはいかない。小さな効果かもしれないが、一歩でも進めることには意義があり——O'Connor氏は、low-hanging fruitsから取り組む意義を強調されていた——、意識改革にもつながる。そういった意味で、アイルランドの取組みには重要な意義が認められよう。

3. アイルランドの今後

以上みたように、アイルランドは2019年法により、条約およびEUの規制枠組みよりも踏み込んだ規制措置を講じたわけであるが、今後、EUの規制枠組みが変化した場合には、それと重複する限りで、国内法の効力が失われることになる。そのため現在、REACH規則との関係に注視している状況にある。

2023年4月23日、REACH規則へのマイクロビーズ追加の提案⁷⁹⁾が、REACH委員会で可決された。その内容は、化粧品、洗浄剤、農薬、スポーツフィールド（人工芝）などでの使用を禁止することで、予防可能なマイクロプラスチックの発生源を抑制しようとするというものであるが、規制行為は上市に留まり、製造、廃棄は規制対象とはされていない。また、いくつかの品目については、規制の発効までに長期の経過措置期間が設定されている⁸⁰⁾。したがって、しばらくの間はアイルランドの2019年法の国内法としての効力の大部分はそのまま維持される見込みである。

Ⅳ わが国におけるマイクロプラスチック対策について ——EUとの比較

ⅡではEUによる環境問題へのアプローチやその基本原則、関連する法令の概要を確認し、Ⅲではそれとの関係を踏まえてアイルランドで制定された2019年マイクロビーズ（禁止）法の立法経緯と概要を見てきた。Ⅳでは、EU及びアイルランドの対応と対比しながら、わが国における

(79) COMMISSION REGULATION (EU) …/… of XXX amending Annex XVII to Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH) as regards synthetic polymer microparticles, *available at*: <https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/documents/083921/1/consult?lang=en>.

(80) Annex to the amending COMMISSION REGULATION (EU) …/… Annex XVII to Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH) as regards synthetic polymer microparticles, pp.3-5. (本附属書〔Annex〕について、以下、「REACH規則改正案別表」という)。*Available at*: <https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/core/api/integration/ers/291711/083921/1/attachment>.

マイクロビーズ問題への対応の特徴を明らかにし、今後の規制の可能性とそのあり方などについて検討する。

1. EUのプラスチック戦略、そしてREACHへの追加

まず、海洋プラスチックごみに対するEUの対応について、使い捨てプラスチック製品への対応も含めて、幾分立ち入ってみていく。特に注目する点は、それらプラスチックの有害性、リスクにかかる認識と、その認識に基づく対応の法的枠組み、及び具体的措置——特に、規制によるのかりサイクル等の規制以外の手法によるのか——である。

(1) EUにおけるマイクロプラスチックに対する認識

EUはマイクロプラスチックをどのように捉えているのであろうか。この点については、EUのプラスチック戦略 (COM/2018/028)⁽⁸¹⁾について、これを策定するにあたっての「報告書⁽⁸²⁾」で示されている認識を見てみよう。

まず、プラスチック全般について、その「生産、使用、廃棄の方法には、環境、気候、生態系に壊滅的な悪影響を及ぼし、人間と動物の両方に悪影響を及ぼす可能性がある。」と問題を提起する。そして、「したがって、重要な課題は、プラスチック廃棄物の発生を減らし」、「プラスチック中の有害物質の使用を可能な限り減らすために、責任ある持続可能な方法でプラスチックを生産し、使用することである。」(ここまで、前文

(81) 前掲注 (8) を参照。

(82) European Parliament resolution of 13 September 2018 on a European strategy for plastics in a circular economy (2018/2035 (INI)), available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2019.433.01.0136.01.ENG.

B段)として、未然防止原則の立場(⇒Ⅱ 2 (2))に立脚し⁸³⁾、また、有害性が肯定できる物質については、その使用の削減が重要な課題である、としている。

次に、「世界全体では、毎年500万トンから1,300万トンのプラスチックが世界の海に捨てられており、現在までに1億5,000万トン以上のプラスチックが海に捨てられていると推定されている。」(同O段)、そして「EUの海には、毎年15万トンから50万トンのプラスチック廃棄物が流入している」(同P段)、「海岸ゴミの85%、海洋ゴミの80%以上がプラスチックである」(同R段)と、海洋への流出に着目した上で、「海洋ごみは経済活動や人間の食物連鎖にも悪影響を及ぼす」との認識を表明する(同T段)。

そして、その有害性については、「海洋生物への壊滅的な影響が記録されており、毎年1億匹以上の海洋動物が、海洋のプラスチックごみによって殺されている」ことについては断言しているものの、「一方、プラスチック廃棄物が動植物や人間の健康に与える影響の全容はまだ解明されていない」ことを認める(同V段)。

(2) 対策の諸手法

こうした認識に基づく対策として、「報告書」は次のように記している。

まず、「廃棄物枠組指令で定義されているように、プラスチック廃棄物の未然防止は、廃棄物ヒエラルキー(⇒Ⅱ 3 (1))に沿った最優先事項であるべきであることを強調し、さらに、プラスチックのリサイクル性能を大幅に向上させることは、環境と公衆衛生を保護するだけでな

⁸³⁾ 未然防止原則については、同戦略の第2で、「廃棄物枠組指令で定義されているように、プラスチック廃棄物の未然防止は、廃棄物ヒエラルキーに沿った最優先事項であるべきであること」として明示されている。

く、持続可能な経済成長を支えるためにも重要であることを考慮すること、また、すべての利害関係者に対し、最近の中国によるプラスチック廃棄物の輸入禁止⁸⁴⁾を、再利用と循環型製品設計の促進を含むプラスチック廃棄物防止への投資、およびEUにおける回収、分別、リサイクルのための最新施設への投資の機会として考慮するよう求める。」とする(本文2)。

具体的には、①プラスチックがよりリサイクルされるデザインや社会システム(分別・収集)の促進、②廃棄プラスチックとプラスチックごみの削減、③循環ソリューションに向けたイノベーションと投資の強化、④国際的取組の活用といった方針や各種取組、が示された。このうち、②のなかの取り組むべき項目として、「使い捨てプラスチック削減」及び、「マイクロプラスチック汚染の防止」が取り上げられている。

このうち前者の「使い捨てプラスチック削減」について具体化したものが、すでに見た**使い捨てプラスチック製品規制指令**(2019/904)⁸⁵⁾である。同指令は、プラスチック対策としては、専らその使用を規制することなく、経済性や品質を改善し、また、再資源化するなどして廃棄物として環境中に排出されることを防ぐことを基本とする中において、対象を使い捨てプラスチック製品に限定して、上市禁止措置を含む規制的な措置——対象製品を7種に分類して、それぞれに対応した7種の義務を構成国に課す。具体的内容は**II 3 (1)**で既述——を採用するものである。「この指令は、……持続可能で無害な再利用可能製品や再利用システムを優先する循環型アプローチを促進し、何よりもまず廃棄物の発生

84) この点については、中西康之「国内、海外の企業が競り合い——中国輸入規制とプラスチックリサイクル」環境管理54巻9号(2018年)8頁以下などを参照。

85) 前掲注(28)を参照。同戦略以前の、包装及び包装廃棄物に関する指令による対策については、**II 3 (1)**を参照。

量を減らすことを目的として」おり、「このような廃棄物防止は、欧州議会および理事会指令2008/98/EC（4）に明記されている廃棄物ヒエラルキーの頂点に位置する」（前文2段）とされている。そしてその文脈において、プラスチック製綿棒、カトラリー等について、上市禁止という最も規制的な措置が採られている。

そして、後者の「マイクロプラスチック汚染の防止」について、同戦略は次の通り言及する。すなわち、「毎年7万5,000トンから30万トンのマイクロプラスチックがEUの環境に放出されている。これには、プラスチック製品に意図的に添加されたマイクロプラスチック、製品の使用中に放出されたマイクロプラスチック、プラスチック製品の分解によって生じたマイクロプラスチックを含む」（前文AB段）。そのような状況を踏まえると、「欧州委員会がECHAに対し、意図的に添加されたマイクロプラスチックの使用を消費者用または業務用製品に制限するための科学的根拠を検討するよう要請したことは歓迎される」（同AE段）。つまり、同戦略において、意図的に添加されたマイクロプラスチック、すなわちマイクロビーズの使用についての対策は、EUの化学物質規制当局であるECHAの管轄として捉えて、その検討・対策を委ねたものと捉えられる。そしてその結果として、上述（⇒Ⅲ3）したようにマイクロビーズをREACH規則の規制物質に加えるという内容の規則改正案が提案されることになったのである。

（3）化学物質部門（REACH規則）におけるマイクロビーズ対策

REACH規則におけるマイクロビーズ対策について、もう少し詳しく見てみよう。

既に何度も触れてきたように、EUにおいてマイクロビーズは、プラスチック戦略を扱う廃棄物部門ではなく、化学物質の規制部門に属する（⇒Ⅱ3）。REACH規則の対象とする化学物質とは、「自然状態又は製造

プロセスによって得られる化学的要素及びその化合物のことであり、その安定性を確保するために必要な添加剤及び使用されるプロセスに由来する不純物を含む⁸⁶⁾」(3条1項)とされ、その態様として、物質(Substance)(同項)、調剤(Preparation)(同条2項)、成形品(Article)(同条3項)、ポリマー(Polymer)(同条5項)、中間体(Intermediate)(同条15項)が対象とされている。マイクロプラスチックの組成としては、「ポリマーと機能性添加物の混合物から成る」固形プラスチック粒子である、とされ⁸⁷⁾、REACH規則改正案⁸⁸⁾においては、「合成ポリマー微粒子(Synthetic polymer microparticles)」と呼称されている⁸⁹⁾。

REACH規則改正案⁹⁰⁾は、同規則68条1項の規定に従い、「ある種の危険な物質、調剤及び成形品の製造、上市及び使用の制限」の対象となる物質等、制限条件等を記載したリストである附属書XVIIに、一定のマイクロプラスチックを追加しようという提案である。具体的には、第一に、マイクロビーズを含む製品——化粧品、クリーニング・洗濯用品、肥料、植物保護製品、種子コーティング剤——が使用される際にそれが環境中に放出されることが避けられない場合、その製品をEU及びEEA

86) ただし、「その物質の安定性に影響を与えずに又はその組成を変えずに分離される溶剤は含まない」と続く。

87) ECHA website 'Microplastics', <https://echa.europa.eu/hot-topics/microplastics>.

88) REACH規則改正案・前掲注(79)前文7段を参照。但し、天然ポリマーや水溶性のもの等についての除外規定もある。

89) 定義としては、「固体であり、粒子に含まれ、それらの粒子の少なくとも1重量%を構成するか、粒子上に連続的な表面コーティングを構築するポリマーで、これらの粒子の少なくとも1重量%が次の条件のいずれかを満たすもの: (a) 粒子のすべての寸法が5mmに等しいか、またはそれ以下である。(b) 粒子の長さが15mm以下であり、長さとの直径の比が3以上である。」なお、この定義にはゴムも含まれる。REACH規則改正案別表・前掲注(80)1頁を参照。

90) 前掲注(80)を参照。

(欧州経済領域)への上市を禁止し⁹¹⁾、第二に、人工芝のスポーツピッチからのマイクロプラスチック充填材⁹²⁾の放出を管理するために、上市禁止かリスク管理措置の義務化かという2つの選択肢を提示している⁹³⁾。

(4) REACH規則改正案におけるマイクロプラスチックの有害性に対する認識

REACH規則の改正に当たって、規制の根拠となるこれらマイクロプラスチックの有害性は、提案に係る「問答集⁹⁴⁾」によれば、次のように捉えられている。その内容は、プラスチック戦略 (COM/2018/028) の策定にあたっての「報告書」(⇒Ⅳ 1 (1))に比べると、化学物質規制の観点から一歩踏み込んだ内容となっている(強調箇所は筆者らによる)。

その発生源にかかわらず、マイクロプラスチックは難分解性で普遍的な汚染物質である。マイクロプラスチックを含む製品が使用されると、マイクロプラスチックは環境に放出され、生分解されないため、何世紀にもわたってそこに留まる可能性がある。

マイクロプラスチックは、海洋、淡水、陸上の生態系や、食品や

91) REACH規則改正案別表・前掲注(80)1頁を参照。See, also ECHA, 'Restriction proposal on intentionally added microplastics - questions and answer' 2020, § 3. available at: https://echa.europa.eu/documents/10162/28801697/qa_intentionally_added_microplastics_restriction_en.pdf/5f3caa33-c51f-869e-81c8-7e1852a4171c.

92) 邦語での人工芝の充填剤についての説明として、次の資料が参考になる。「大阪府内の人工芝施設におけるマイクロプラスチック流出抑制に関するガイドライン Ver.1.0」(2023年3月) [https://www.pref.osaka.lg.jp/attach/35110/00406898/jinkoshiba_gl_1.0.pdf]

93) REACH規則改正案・前掲注(79)前文19段を参照。See, also ECHA *supra* note 91, § 4.

94) ECHA, *supra* note 91.

飲料水からも発見されている。毎年大量に放出され続けるマイクロプラスチックは、生態系や食物連鎖を永久的かつ不可逆的に汚染している。実験室での研究において、マイクロプラスチックへの暴露は、生物に対するさまざまな（環境）毒性および物理的影響に関連している。

海洋の特定の場所を除けば、現在のマイクロプラスチックの濃度は、広範な環境リスクをもたらすとは考えられていない。しかし、放出が続けば、こうしたリスクは増大するだろう。現在のところ、淡水域や陸域のマイクロプラスチックについてはあまり知られていない。さらに、マイクロプラスチックの人間への暴露とリスクに関する研究も進行中である⁹⁵。

また、REACH規則改正にあたって、同規則69条1項により作成を求められる附属書XVにかかる報告書⁹⁶（以下、「附属書XVにかかる報告書」）では、次のように述べられている。

マイクロプラスチック粒子には、エラ、摂餌機構（餌と間違われる可能性があるため）や腸の正常な機能を妨害するなどの物理的／機械的な危険性のほか、ポリマー自体や、ポリマーマトリックス内に残留するモノマーやポリマー添加剤（安定剤、可塑剤、難燃剤、透明化剤、帯電防止剤など）によってもたらされる（環境）毒性学的な危険性など、様々な危険性が関連している。

また、環境中のマイクロプラスチック粒子に吸着し、マイクロブ

⁹⁵ *Id.* at pp.1-2.

⁹⁶ ECHA, Annex XV Restriction Report: Proposal for a Restriction, 2019, *available at*: <https://echa.europa.eu/documents/10162/05bd96e3-b969-0a7c-c6d0-441182893720>.

ラスチックを摂取した場合に放出される可能性のある環境汚染物質（POPs⁹⁷など）との関連も指摘されている（この意味でのマイクロプラスチックは、暴露の媒介物と考えることができる）。

……現在、これらの物質への暴露から生じるリスクに関する不完全な情報が入手可能であるが、海洋環境における現在のレベルでの暴露は、有害な影響に関する暫定的な「無影響濃度」を超えるにはすでに十分であるという新たな証拠が得られている。加えて、環境中のマイクロプラスチックの濃度は時間の経過とともに増加すると予測されているため、将来、より多くの地点で無影響濃度を超えるマイクロプラスチック濃度が発生すると予測されている⁹⁸。

このような認識を示しつつも、同報告書は結局、「全体として、利用可能な文献は、意図的に添加されたマイクロプラスチックを含むマイクロプラスチックの潜在的影響に関する新たな理解を記述しているが、摂取とより高い栄養段階への移行が明確に観察されているにもかかわらず、環境中でリスクが発生している可能性が高いという限定的な証拠しか示していない。」⁹⁹としている。

そうであるにも拘わらず、上市禁止という規制を行いうるのは、REACH規則が予防原則を採用しているからであると考えられる¹⁰⁰。改め

(97) Persistent Organic Pollutants（残留性有機汚染物質）の略。ポリ塩化ビフェニル（PCB）、DDT等の残留性有機汚染物質は、POPs条約（残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約）の規制対象とされている。経済産業省ウェブサイト「POPs条約」[https://www.meti.go.jp/policy/chemical_management/int/pops.html]を参照。

(98) ECHA, *supra* note 96 at para. 1.1.1. なお、引用箇所における引用部分は省略した。

(99) *Ibid.*

(100) 上述したように、アイルランドの禁止法制定について、O'Connor氏は予防原則によると説明しており（⇒Ⅲ 1（1））、それは、予防原則を採用するREACH規則が直接国内に効力を有することによると思料される。

て予防原則とは何かといえ、[環境に脅威を与える物質または活動についても、その物質や活動と環境への損害とを結びつける科学的証明が不確実であることをもって、環境への影響を防止するための対策を延期する理由として用いてはならないとする原則]⁽¹⁰¹⁾とされるが、EUのREACH規則について、そのすべての対策が予防原則の援用にあたるかについては疑義がある⁽¹⁰²⁾とされるものの、少なくとも「制限」については、予防原則の援用とすることに異論はないようである⁽¹⁰³⁾。

(5) 予防原則とその適用基準について

予防原則、すなわち、科学的証明が不確実であることをもって環境への影響を防止するための対策を延期する理由として用いてはならないとする考えに基づいて、そのような規制的な対策を実施することは、不必要に技術革新を抑制することになる可能性があり、また、社会の一部のセクターに不当なコストを強いる可能性がある⁽¹⁰⁴⁾。端的にいえば、科学的根拠が不確定であるにも拘わらず、一部の企業等の経済活動の自由を制限することになりうるのである。そのため、予防原則に基づく対策の実施が肯定されるためには、一定の要件を満たす必要があり、採りうる措置の内容も比例的である等の諸原則をも満たす必要があることに留意しなければならない。予防原則適用の基準の問題である。

このことについて、平成16年10月の環境省『環境政策における予防的

(101) ここでは、植田=大塚・前掲注(43) i頁の定義を用いた。

(102) 植田=大塚・前掲注(43) 16-19頁〔赤淵芳宏執筆〕。

(103) 植田=大塚・前掲注(43) 19頁〔赤淵執筆〕は、「〔制限〕が深刻なリスクの『徴候』を示す程度の科学的確からしさをもってその対象に取り込むことを可能とするものであれば、予防原則の援用とみることができ」とする。

(104) Government of Canada, A Canadian Perspective on the Precautionary Approach/ Principle Discussion Document, 2001, Para. 1.2, *available at*: <https://www.env.go.jp/policy/report/h16-03/mat10.pdf>.

方策・予防原則のあり方に関する研究会報告書』⁽¹⁰⁵⁾（以下、「環境省報告書」）による諸外国における文献⁽¹⁰⁶⁾の分析によれば、それは、「予防」の考え方を適用するか否かの判断と、その場合の対策内容の決定の2つの局面に分けて検討されることが通例であるとされる。

まず、「予防」の考え方を適用するか否かの判断とは、予防原則が適用されるための要件の問題であるといえ換えることができよう。環境省報告書が引用する欧州委員会が2000年に発行した『予防原則に関するEUコミュニケーション』⁽¹⁰⁷⁾（以下、「EUコミュニケーション」）は、予防原則は「客観的な事前の科学的評価により、環境、人間、動植物の健康に対する潜在的に危険な影響が、共同体に設定された高い保護レベルと矛盾するのではないかという懸念に合理的な根拠があることが示された場合に適用される」としており⁽¹⁰⁸⁾、英国及びカナダの文書においても基本的に同様であるとされる。

環境省報告書はこのことを次のように分析する。すなわち、この判断に当たっては、「科学的知見を基礎とすべきであることを前提としてい

(105) <https://www.env.go.jp/policy/report/h16-03/main.pdf>。なお、関連資料も含めた同名の環境省ウェブサイト<https://www.env.go.jp/policy/report/h16-03/index.html>も参照。

(106) 分析対象の諸国及び文書として、EU（Commission of the European Communities, Communication from the Commission on the Precautionary Principle, COM (2000) 1 (final)）、カナダ（Government of Canada, *supra* note 104）、英国（Inter-Departmental Liaison Group on Risk Assessment, The Precautionary Principle; Policy and Application (2002)）、アメリカ（Executive Order 12866 of September 30, 1993）等が挙げられており、これら文書について、和訳、原文ともに環境省ウェブサイト・前掲注（105）において閲覧することができる。

(107) Commission of the European Communities, *supra* note 106, available at: <https://www.env.go.jp/policy/report/h16-03/mat03.pdf>. EUコミュニケーションに言及するものとして、増沢・前掲注（41）155頁以下、大塚・前掲注（43）74頁以下を参照。

(108) *Id.*, at § 1 Introduction.

る」ものの、「意思決定に当たっては、社会が選択する保護レベルを前提として、その実現のために予防措置が必要か否かという観点から判断がなされることとなる。このような判断は、「科学的には十分に分からない」ことを前提とするものであり、社会的・政治的なものである¹⁰⁹⁾。これによれば、前段の科学的知見の基礎の問題と、後段の社会的・政治的判断の問題のいずれについても論じられるべきことになる。

前段については、環境省報告書が参照するEUコミュニケーションが示す通り、①客観的なリスク評価から開始されることが前提である、といえる。なお、このことに加え、損害の回復可能性または重大性を要件とするか¹¹⁰⁾、その内容をどのようなものとするか等の問題が残ることが指摘されている¹¹¹⁾。いずれにしても、EUコミュニケーションは、「予防原則を発動するか否かの決定は科学的情報が不十分、決定的でない、または不確実であり、環境または人間、動物、植物の健康に及ぼす可能性のある影響が潜在的に危険であり、設定された保護レベルと矛盾する可能性があるということが示唆されている場合に下される」ものとしており（本文3）、事前の科学的評価における証明の程度はそれほど厳格ではない点に留意するべきであろう。

環境省報告書は、次の、対策内容の決定の局面において、第1に、決定のための手続として求められることとして、②透明性、説明責任、利害関係者や関心を有する者の関与（公衆関与）の必要をあげているが、これらは、予防原則が適用されるための、社会的・政治的判断の際においても必要であると考えられるべきであろう。

(109) 環境省報告書・前掲注(105)9-10頁。

(110) カナダは、「深刻なあるいは不可逆な被害のおそれ」をも要するとしている。
Government of Canada, *supra* note 104 at para. 1.2.

(111) 大塚・前掲注(44)75頁。これらは、後段（社会的・政治的）にかかる問題となろう。

第2に、採られる措置において満たされるべき諸原則として、③**比例原則**（措置は、限定または除去されるリスクと均衡を保っていること）、④**無差別原則**（同様な状況は、客観的根拠がない限り異なるように扱われてはならない）、⑤**一貫性**（措置は、同様な状況において、又は同様のアプローチを用いて既に取りられている措置と一貫しているべきである）、⑥**費用効果分析**（措置は、費用と利益の評価を含むこと）、⑦**見直し**（措置は、科学的不確実性を前提とした暫定的なものであるため、必要に応じて再検討され、見直されなければならない。また、このためにも、技術の進歩やリスクに関する知見の充実など科学的確実性を高めるための措置が必要である）、⑧**国際貿易への影響回避**（「予防」の考え方は、偽装した保護主義の根拠として機能する可能性があるが、このような状況を避けるため、例えば、複数の選択肢がある場合には最も貿易制限的でない手法を適用すべきである）、をあげている。

（6）REACH規則の規制物質へのマイクロビーズの追加に際しての 予防原則の適用

この環境省報告書の内容の根幹部分（（5）の**基準①～⑥**）は、EUコミュニケーションに依拠している¹¹²⁾。そして、REACH規則自体も、予防原則を採用するに当たって、EUコミュニケーションに規定された原則を前提にしているはずである¹¹³⁾。そこで、マイクロビーズ追加にかか

¹¹²⁾ Commission of the European Communities, *supra* note 106, at paras. 6.2-6.3.

¹¹³⁾ 2007年7月時点の「REACHに関するQ&A」（環境省仮訳（Ver.2.1））1.2段においては、「REACH規則は予防原則に基づいており、その要求は予防原則に関する欧州委員会からのコミュニケーション（COM（2000）1）に規定された原則を満たしています。」と明記されている〔https://www.env.go.jp/chemi/reach/reach/qa_2.1.pdf〕ものの、EUの原文についてはリンク切れとなっている。なお、REACH規則上の許可と予防原則については、増沢・前掲注（42）166頁も参照。

るREACH規則改正案について、具体的に（5）で示された基準のうち、①～⑥をどのように満たしているのか、簡単に見ていくこととする。

まず、REACH規則改正案においては、（4）で同改正案の附属書XVにかかる報告書について述べた通り、客観的、リスク評価から開始されており、**基準①**を満たしている。他方、肯定されるリスクの内容としては、難分解性や、それが（環境）毒性および物理的影響に関連していることまでは断定しているものの、人間への暴露とリスクに関する研究は進行中であり、将来、より多くの地点で無影響濃度を超えるマイクロプラスチック濃度が発生することについて、予測されているにすぎず、環境中でリスクが発生している可能性が高いという限定的な証拠しか示していない、とし、結局、規則改正案前文6段は、「マイクロプラスチック汚染が環境や、場合によっては人の健康に与える潜在的な影響は、世界の様々な地域で懸念を呼んでいる。」という程度までしか示していない。すなわち、リスクが発生していることについて完全な証明があるのではなく、ある程度の予測を前提としている。また、損害の回復可能性または重大性については特に明記はしていない。ただし、この点——「毒性が肯定された場合の回復可能性がないこと」、あるいは、「損害の重大性」——については、既存の知見から合理的に推察可能であるとはいえる。

なお、**基準②～⑥**については、REACH規則68条以下（制限のプロセス）の規定から、次の通り読み取ることができる。すなわち、②（透明性、説明責任、利害関係者や関心を有する者の関与）については、ECHAの専門委員会である社会経済分析専門委員会及びリスク評価専門委員会¹¹⁴には、提案を評価し意見をまとめる際に、寄せられたコメントを考慮す

¹¹⁴ マイクロプラスチック規制に関わる専門委員会は、社会経済分析専門委員会（Committee for Socio-economic Analysis）と、リスク評価専門委員会（Committee for Risk Assessment）の2委員会である。ECHA *supra* note 91, § 6.

る義務が課せられ（69条（4））、社会経済分析専門委員会意見書草案に対しては、60日間にわたる2回目の協議が行われ（71条（1））、利害関係者は提案の影響に関する追加情報を提供することができ（71条（1））、同委員会は提出された意見を考慮しなければならない（71条（2））。次に、⑥（費用効果分析）については、社会経済分析専門委員会において検討される（71条（1））ことになっており、同委員会では、人々の健康と環境に対する提案の利益、関連するコストやその他の社会経済的影響が評価される¹¹⁵ことから、③（比例原則）についても考慮に入れられているといえよう。④（無差別原則）、⑤（一貫性）については、REACH規則の制限リスト（付属書XV II）に登載するかどうかについて、合成ポリマー微粒子全般について検討が加えられ、同規則所定の考慮要素や決定プロセスにより判断がなされたうえで措置がとられ、あるいは除外されることから、これらも肯定できる。

このように、マイクロビーズのREACH規則への追加提案は、予防原則適用の原則に適合するような判断基準に則り、また、手続により進められつつある。予防原則は必ずしも国際法上確立したものとはいえないが、仮に予防原則を採用する場合、EUをはじめとして一般的となりつつあるこれら基準・手続を参考にすることが有益となる。

2. わが国におけるマイクロプラスチック対策についての検討

（1）わが国におけるプラスチックごみ対策の概要

わが国における環境対策としてのプラスチックごみ対策の観点からいえば、環境基本法¹¹⁶の下、循環型社会を形成するための法体系として、基本法として循環型社会形成推進基本法¹¹⁷が置かれ、「廃棄物の適正処

¹¹⁵ ECHA *supra* note 91, § 6.

¹¹⁶ 平成5年法律第91号。

¹¹⁷ 平成12年法律第110号。

理」に関しては廃棄物処理法¹¹⁸が、そして、「再生利用の推進」に関しては資源有効利用促進法¹¹⁹が、そして個別法として容器包装リサイクル法¹²⁰、家電リサイクル法¹²¹等が、それぞれ、具体的な対策、措置について規定している。これらは、いずれもEUにおける「廃棄物」部門の立法に概ね対応するものといえることができる。

具体的に見ていくと、再生利用の推進に関して、循環型社会形成推進基本法の基本原則によれば、処理の優先順位は、①発生抑制、②再使用、③再生利用、④熱回収、⑤適正処分である（同法5～7条）。このうち、①～③の総合的取組みを推進する法律として、資源有効利用促進法があり、個別リサイクル法として、容器包装リサイクル法、家電リサイクル法等の「品目ベース」の個別法がおかれている。筑紫圭一によれば、1990年代以降、同基本法の下で、各種リサイクル法を制定し、「品目ベース」での取組みを進めてきたところ、それでは十分ではないことが判明したため、近年、開始された「素材ベース」の横断的・包括的な対策¹²²の一つに位置づけられるのが、プラスチック資源循環戦略¹²³（2019年5月31日）である。これは、事実上、わが国におけるプラスチックについての総合的な対策の基本となっており、EUプラスチック戦略に対応するものであるといつてよい。

118) 正式な題名は、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（昭和45年法律第137号）である。

119) 正式な題名は、「資源の有効な利用の促進に関する法律」（平成3年法律第48号）である。

120) 正式な題名は、「容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律」（平成7年法律第112号）である。

121) 正式な題名は、「特定家庭用機器再商品化法」（平成10年法律第97号）である。

122) 筑紫圭一「法律問題としてのプラスチック」ジュリスト1566号（2022年a）59頁。さらに、筑紫「プラスチックをめぐる法政策の展開」環境法政策学会誌25号（2022年b）28頁以下も参照。

123) I（2）及び前掲注（10）を参照。

(2) プラスチック資源循環戦略の概要

同戦略においては、プラスチックごみ一般について、「不適正な処理のため世界全体で年間数百万トンを超える陸上から海洋へのプラスチックごみの流出があると推計され、このままでは2050年までに魚の重量を上回るプラスチックが海洋環境に流出することが予測される（注2¹²⁴⁾）など、地球規模での環境汚染が懸念されて」おり、このままでは国際的な石油消費量や温室効果ガス排出量に占めるプラスチックの割合が大きく高まることが予測されるとする。そして、「こうした地球規模での資源・廃棄物制約や海洋プラスチック問題への対応は、SDGs（持続可能な開発のための2030アジェンダ）でも求められているところであり、世界全体の取組として、プラスチック廃棄物のリデュース、リユース、徹底回収、リサイクル、熱回収、適正処理等を行うためのプラスチック資源循環体制を早期に構築するとともに、海洋プラスチックごみによる汚染の防止を、実効的に進めることが必要」とし、「2. 基本原則 (2) 海洋プラスチック対策」において、次の通り規定する。

- 海洋プラスチック対策も成長の誘因であり、経済活動の制約ではなくイノベーションが求められています。こうした考えの下、プラスチックごみの流出による海洋汚染が生じないこと（海洋プラスチックゼロエミッション）を目指し、(1)のプラスチック資源循環を徹底するとともに、海洋プラスチック汚染の実態の正しい理解を促し国民的機運を醸成し、①犯罪行為であるポイ捨て・不法投棄

(124) 「注2」では、次の文献が引用されている。Ellen MacArthur Foundation, The New Plastics Economy Rethinking the Future of Plastics, 2016. available at: <https://ellenmacarthurfoundation.org/the-new-plastics-economy-rethinking-the-future-of-plastics>.

の撲滅を徹底した上で、清掃活動を含めた陸域での廃棄物適正処理、②マイクロプラスチック流出抑制対策、③海洋ごみの回収処理、④代替イノベーションの推進、⑤海洋ごみの実態把握について、以下のとおり取り組みます。

- ① 犯罪行為であるポイ捨て・不法投棄撲滅に向けた措置を強化し、また、各地域で行われている不法投棄・ポイ捨て防止アクション、美化・清掃活動と一体となって、プラスチックの陸域から海への流出を抑制します。特に流域単位で連携した取組が有効であり、各主体による連携協働の取組を支援します。
- ② 2020年までに洗い流しのスクラブ製品に含まれるマイクロビーズの削減を徹底するなど、マイクロプラスチックの海洋への流出を抑制します。また、プラスチック原料・製品の製造、流通工程はじめサプライチェーン全体を通じてペレット等の飛散・流出防止の徹底を図ります。
- ③ 地方自治体等への支援等を通じて、地域の海岸漂着物等の回収処理を進めます。
- ④ 海で分解される素材（紙、海洋生分解性プラスチック等）の開発・利用を進めます。
- ⑤ 海外由来も含め、我が国近海沿岸における漂流・漂着・海底ごみの実態把握のため、モニタリング・計測手法等の高度化及び地方自治体等との連携強化とともに国際的な普及を進め、我が国のみならず世界的な海洋ごみの排出削減につなげていきます。

(以上、下線および強調は筆者らによる)

これらの多くについては、同戦略を受けて制定されたプラ新法において具体化が試みられているので、次にプラ新法を見ていこう。

(3) プラ新法によるプラスチック資源循環戦略の具体化

プラ新法は、生活環境の保全と国民経済の健全な発展を目的として、関係する全主体に3R+Renewableの取組みを促す措置を講じる。すなわち、①設計・製造（環境配慮設計・環境配慮製品利用の促進）、②販売・提供（発生抑制）、③排出・回収・リサイクル（包括的・効率的な回収・リサイクル）という段階に応じた対策をとることとしている。これら対策については、容器包装リサイクル法等が生産者に対して費用負担を強制する方法（規制型）ではなく、企業の自主性を重視した制度設計であり、国による認定製品にかかる促進型を採用したとの指摘がされている⁽¹²⁵⁾。

他方で、プラスチック製カトラリー等の特定プラスチック使用製品⁽¹²⁶⁾——政府は簡略に「ワンウェイプラスチック」と称しているが、これはEUなどにおける「使い捨てプラスチック」に相当する——の使用の合理化の措置も組み込まれており、提供事業者（小売・サービス事業者など）が取り組むべき判断基準を策定することとし、この判断基準に対して、主務大臣による指導・助言、ワンウェイプラスチックを多く提供する事業者への勧告・公表・命令を措置する旨を規定している⁽¹²⁷⁾。環境省

(125) 筑紫・前掲注（122a）61-62頁。

(126) 同法28条は、「商品の販売又は役務の提供に付随して消費者に無償で提供されるプラスチック使用製品（容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律（中略）第2条第1項に規定する容器包装を除く。）として政令で定めるもの」と定義しており、本文でしめたもの他ホテル等で提供されるプラスチック製歯ブラシ等を指し、容器包装リサイクル法にいう「容器包装」は除かれる。

(127) 命令が執行される場合として、大臣は、主務省令で、排出事業者がプラスチック使用製品産業廃棄物等の排出の抑制及び再資源化等を促進するために取り組むべき措置に関し、当該排出事業者の判断の基準を定めるが、プラスチック使用製品産業廃棄物等の排出の抑制及び再資源化等の状況が当該「基準」に照らして著しく不十分であると認めるとき、勧告（46条1項）、不遵守、命令（同条5項）の順で、最終的に行政処分に至りうることになっている。

の特設ウェブサイト⁽¹²⁸⁾では、合理化の例として、「消費者への意思確認」、「有料化・ポイント還元」、「薄肉化（容器1枚当たりの厚さを、容器の強度を維持しながら薄くすること）」、「代替素材の使用」などが示されている。

マイクロビーズについて、同戦略は、上述した通り戦略基本原則（2）②において、「2020年までに洗い流しのスクラブ製品に含まれるマイクロビーズの削減を徹底するなど、マイクロプラスチックの海洋への流出を抑制します。また、プラスチック原料・製品の製造、流通工程はじめサプライチェーン全体を通じてペレット等の飛散・流出防止の徹底を図ります。」としている。このような方向性については、さらに、プラ新法制定に当たって、衆参両院はともに附帯決議として、必要な措置を早急に講ずるべき旨を明記している（衆議院；附帯決議六、参議院；附帯決議七）⁽¹²⁹⁾。

そして、本稿の冒頭（⇒I 3）で述べたように、海岸漂着物処理推進法（2009年制定）の2018年改正により追加された11条の2は、事業者に対して、「マイクロプラスチックの海域への流出が抑制されるよう、通常の用法に従った使用の後に河川その他の公共の水域又は海域に排出される製品へのマイクロプラスチックの使用の抑制に努めるとともに、廃プラスチック類の排出が抑制されるよう努めなければならない。」としており、前段はマイクロビーズの製品への使用について、後段は第二次マイクロプラスチックになるような排出を対象としてその抑制を求めるものであるが、いずれも努力義務にとどまっている。

(128) 同省ウェブサイト「プラスチック資源循環」の「特定プラスチック使用製品の使用の合理化」〔<https://plastic-circulation.env.go.jp/about/shohisha/gorika>〕。

(129) 衆議院（令和3年5月21日）については、https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rhome.nsf/html/rhome/Futai/kankyoubi16CD169803EBFA9492586DC002E7FB7.htm、参議院（令和3年6月3日）については、<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/204/pdf/k0802040612040.pdf>を、それぞれ参照。

(4) EUとの比較検討

こうした状況をEUと対比すると、EUプラスチック戦略とプラスチック資源循環戦略が、包括的な方針を規定し、専ら、第二次マイクロプラスチック対策（使い捨てプラスチックの規制も含む）については、EUは廃棄物部門において廃棄物枠組指令等、使い捨てプラスチック製品規制指令が具体的対策を規定しており、わが国が循環型社会形成のための法体系、特にプラ新法において同様の規定を有しているところ、マイクロビーズ対策については、EUが「化学物質部門」においてREACH規則の規制物質への追加を予定しているのに対し、わが国は、議員立法として制定されたこともあり⁽³⁰⁾、法体系の観点からは独立した存在である海岸漂着物処理推進法において努力義務として規定されているものと対比することができる。

さて、マイクロビーズ規制にかかるEUの取組みと対比して、努力義務にとどめておくことについてどのように評価できるか。このような努力義務による成果を知るための手がかりの一つとして、マイクロビーズの製品への使用について、日本化粧品工業連合会は、2016年から自主規制に取り組んでおり、環境省は、2020年の使用状況として、洗い流し製品にスクラブ剤としてマイクロビーズを使用した製品は確認されなかったとしている⁽³¹⁾。しかしながら、このことは、わが国においては努力義務で足りるとする十分な理由にはならないであろう。この自主規制の対象とはなっていない、輸入品、化粧品以外の洗浄剤、農業用使用、そして、人工芝の充填剤などについて、対策すべき対象は未だに広く残されているからである。

(30) 同法の成立の経緯については、高野恵亮「海岸漂着物処理推進法の成立——そのプロセスと意義」嘉悦大学研究論集55巻2号（2013年）15頁以下を参照。

(31) 環境省ウェブサイト「洗い流しのスクラブ製品に含まれるマイクロプラスチックビーズの使用状況の確認結果について」（2021年5月13日報道発表資料）<https://www.env.go.jp/press/109544.html>。筑紫・前掲注（122a）62頁も参照。

また、海岸漂着物処理推進法の改正法に付された附帯決議等⁽¹³²⁾は、同法の施行に当たって、「次の事項に留意し、その運用について万全を期すべきである。」として、衆参ほぼ同内容の7つの事項を挙げているが、その第一で、「諸外国における法規制の導入事例も踏まえ、マイクロビーズやレジ袋を含むプラスチック類に関する施策の在り方を予防的アプローチにより不断に見直し、廃プラスチック類の削減を推進すること。特に、マイクロビーズについては、輸入製品への取組も含め、できるだけ使用抑制に向けた検討を行うとともに、その他のマイクロプラスチックについては、環境中への漏出を防ぐため、その実態を把握し、3Rの推進と適正処理の確保を図ること。」⁽¹³³⁾としている⁽¹³⁴⁾。加えて、日本学術

(132) 参議院（附帯決議、平成30年6月14日）。衆議院については、環境委員会決議（平成30年6月8日）。これらについては、<https://www.sangiin.go.jp/japanese/johol/kousei/gian/196/pdf/k0901960341960.pdf>を参照。

(133) 下線を付した部分は、参議院の附帯決議にのみ見られる表現である。

(134) 興味深いことに附帯決議等では、マイクロプラスチックへの言及が多く、問題意識の強さがうかがわれる。本文中で引用した「一」に加えて、次の通り、「二」「三」「四」「七」で言及が見られる（以下の引用は衆議院環境委員会の決議であるが、参議院の附帯決議もほぼ同内容）。「二 マイクロプラスチックの分布実態に関する調査については、海域のみでなく、河川、湖沼等の公共の水域も広く調査対象に加えた上で実施し、その結果の速やかな公表に努めること。」、「三 現在懸念されているマイクロプラスチックの人の健康及び生態系への影響についての科学的解明を早急に進めるとともに、得られた成果を分かりやすく情報提供するなど、国民とのリスクコミュニケーションを推進すること。」、「四 マイクロプラスチックの実態調査結果並びに人の健康及び生態系への影響の科学的解明の成果に基づき、廃プラスチック類の発生抑制に向け、法的措置も含めた抜本的対策を検討し、必要な措置を講ずること。」、「七 マイクロプラスチックを含む海洋ごみ対策の国際的な枠組みについては、引き続き、我が国がリーダーシップをとって構築を進めること。また、海洋へのプラスチックごみの大量流出が懸念されている東アジア及び東南アジア地域に対する取組として、国においても、関係国に対して実効性のある発生抑制対策を講じるよう要請するとともに、廃棄物・リサイクル対策の改善に向けた支援を引き続き実施し、発生抑制を進めること。」

会議（健康・生活科学委員会・環境委員会合同 環境リスク分科会）は、2020年4月に発出した『提言 マイクロプラスチックによる水環境汚染の生態・健康影響研究の必要性とプラスチックのガバナンス』¹³⁵⁾において、「国は一次マイクロプラスチックの使用を抑制し、二次マイクロプラスチックの起源となる海洋プラスチック回収の有効な方法を開発し、早急に実行すること。」を提言している¹³⁶⁾。

そこで、次いで、そのような方法の一つとして、EUやアイルランド、そして米加英のように、マイクロビーズの製造や上市を法的に規制することはありうるかを検討する。

その方策としては、まず、海岸漂着物処理推進法に規制規定を追加することや、プラ新法に規制規定を追加することが考えられるところ、前者については、政策推進法である同法¹³⁷⁾に規制規定を設けることは立法技術的に見ても現実的ではない。プラ新法は、「プラスチックに係る資源循環の促進等を図るため、プラスチック使用製品の使用の合理化、プラスチック使用製品の廃棄物の市町村による再商品化並びに事業者による自主回収及び再資源化を促進するための制度の創設等の措置を講ずることにより、生活環境の保全及び国民経済の健全な発展に寄与すること」を目的とする法律であり（同法1条）、環境や生命への取り返しのつかない悪影響を防止するために、マイクロビーズを含有する製品について、予防的な観点から製造や上市禁止とすることは趣旨が異なる。また、製品の「規制」に関しては、企業の自主性を重視した制度設計を基本と

135) <https://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-24-t288-1.pdf>で入手可能。

136) 同上・15頁。

137) 横大道聡「『漂着ごみ』に係る法制度の仕組みと課題——処理責任を中心に」法政論叢（日本法政学会）51巻1号（2014年）91頁以下を参照。また、政策推進法については、川崎政司「基本法再考（5）」自治研究82巻9号（2006年）54-55頁を参照。

し¹³⁸⁾、「多量提供事業者への命令 (30条)・刑罰 (61条) という規制的手法をとるものの、事業者が取り組むべき内容に柔軟性を残すとともに、取り組みが不十分な多量提供事業者への対応についても、勧告・公表を経る慎重な仕組みをと」っている¹³⁹⁾。仮に、同法による「規制」に使い捨てではないマイクロビーズをも含めることができたとしても、実質、努力義務を越えた規制を課すためには、上述した予防原則の適用要件を満たすような法制度やプロセスを整備することが必要であると思料する。

それでは、わが国において、EUあるいはアイルランドのように、化学物質規制法体系においてマイクロビーズを規制できる可能性はあるのだろうか。次に、この観点から、若干の検討を行う。

(5) わが国の化学物質規制法体系と化審法

EUのREACH規則に最も類似するわが国の法令は、「化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律¹⁴⁰⁾」(以下、「化審法」という)であると考えられる¹⁴¹⁾。相違点としては、REACH規則改正案で規制対象としているマイクロビーズの使用の態様は、化粧品類、洗浄用や農業用、あるいは人工芝の充填剤等多岐にわたるのに対して(⇒IV 1 (3))、わが国においては、化審法による一元的な対応ではなく、表3の通り、化粧品

138) 筑紫・前掲注 (122a) 61頁。

139) 筑紫・前掲注 (122a) 62頁。

140) 昭和48年法律第117号。

141) 前稿においては、わが国において、マイクロビーズ規制の可能性があるものとして薬機法を想定していたが、REACH規則改正案によれば、化粧品類のみならず、洗浄用や農業用、あるいは人工芝の充填剤等の使用も対象とする必要性が高いため、本稿においては、化学物質規制に関する一般法にあたる化審法を対象として想定することとする。

類は薬機法¹⁴²⁾、一般消費者の生活の用に供される家庭用品であれば有害家庭用品規制法¹⁴³⁾、農薬であれば農薬取締法¹⁴⁴⁾といった個別法によって規制を科すという仕組みを採用している。化審法は、これら個別規制法の対象としている製品については、対象外としているのである（同法55条）¹⁴⁵⁾。

ここに、わが国においてマイクロビーズに対する法規制を導入するに当たっての第一の困難が存する。まず、マイクロプラスチックは、海洋等において蓄積されることが問題なのであって、環境経由の曝露対策を規制の主眼とすべきところ、これら個別規制法のうち、薬機法や有害家庭用品規制法は使用者・消費者の曝露を対象としている¹⁴⁶⁾。また、対象製品によって異なる趣旨目的を有する各個別法律に基づいて規制するという方式においては、上述した予防原則の基準（⇒IV 1（5））のうち、③無差別原則、④一貫性に違背する蓋然性が高いことになる。つまり、わが国の採る化学物質規制に関する法体系自体が、予防原則による規制を困難とする一要因となっているものと指摘できる。

142) 正式な題名は、「医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律」（昭和35年法律第145号）である。

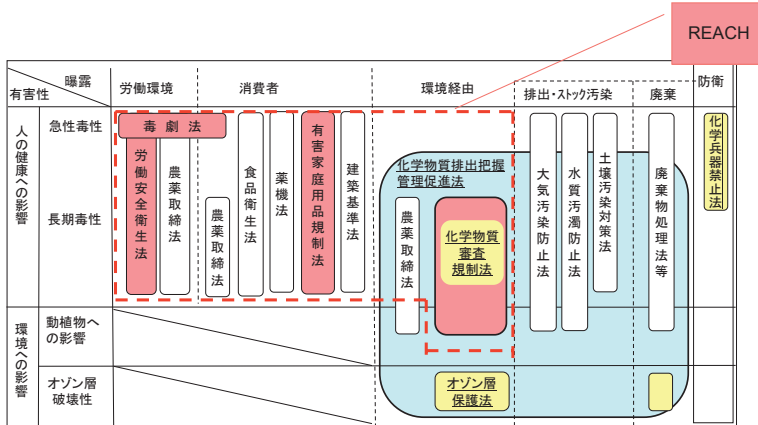
143) 正式な題名は、「有害物質を含有する家庭用品の規制に関する法律」（昭和48年法律第112号）である。

144) 昭和23年法律第82号。

145) なお参照、経済産業省=厚生労働省=環境省「化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律【逐条解説】」（平成29年）（以下、「逐条解説」）24頁、[https://www.meti.go.jp/policy/chemical_management/kasinhou/files/about/laws/laws_exposition.pdf]。

146) 薬機法は、「医薬品、医薬部外品、化粧品」等「の使用による保健衛生上の危害の発生」等の防止を目的とし（同法1条）、有害家庭用品規制法は、「家庭用品について保健衛生上の見地から必要な規制を行なうことにより、国民の健康の保護に資することを目的と」している（同法1条）。ただし、一般論としては、消費者保護の立場からの含有等の基準は、環境中への排出の観点による基準よりは安全側に設定されることが通例であろう。

表3 化学物質管理に係るわが国関連法令とREACHの比較



出典：(社) 産業環境管理協会「REACH規則の解説セミナー～REACH規則の基礎～」(一部改変した)

ここですべての規制可能性を有する個別法律に言及することは、筆者らの能力の限界を超える。そこで次に、化審法による規制可能性について、REACH規則の場合と比較しつつ見ていくこととする。

(6) 化審法による規制可能性

化審法は、人の健康を損なうおそれ又は動植物の生息もしくは生息に支障を及ぼすおそれのある化学物質による環境を防止することを目的とする(同法1条)。同法の対象とする化学物質とは、前述の個別規制法の対象にはあたらないものということになるが、一般に、工業化学製品などと称され、従って、REACH規則による規制予定品目のうち、工業用の洗浄剤や人工芝の充填剤等が対象となるものとみられる。

同法は、上市前の事前審査及び上市後の継続的な管理により、化学物質による環境汚染を防止しようという手法を採る。概略としては、化学物質を、まず、新規化学物質と既存化学物質——化審法制定前に既に流

通していた化学物質¹⁴⁷⁾——に区分する。前者の新規化合物質については事前審査により、難分解性（自然的作用による化学的变化を生じにくいものであるかどうか）、蓄積性（生物の体内に蓄積しやすいものであるかどうか）、毒性（継続的に摂取等した場合に人の健康を損なうおそれ（＝「人への長期毒性」）または、動植物の生息・生育に支障を及ぼすおそれがあるかどうか（＝「動植物への毒性」）といった性状や、必要な場合には「環境中の残留状況」に着目し、それらの状況等に応じて¹⁴⁸⁾、当該化学物質のリスクを評価して、監視対象とし、あるいは、一定のリスクが認められた場合には、その程度に応じて、第一種／第二種特定化学物質に分類して、使用禁止や許可制等の措置を適用する。

例えば、年間輸入あるいは製造が1トンを超える新規化学物質は、届出・審査（データは申請者が提出）の対象となり（3条1項）、厚生労働大臣、経済産業大臣、環境大臣（以下、「三大臣」）は審査結果に基づき、当該新規化学物質がどの分類に該当するかを通知する（4条1項、7条2項）。難分解性、高蓄積性、長期毒性のいずれについても認められる場合、第一種特定化学物質（2条2項）に該当するとして、輸入などが許可制となり、事実上、それらは原則禁止されるなどの規制が課される（第5章第2節）。難分解性、高蓄積性が明らかになっているが、長期毒性の有無は明らかでない場合、監視化学物質（2条4項）に該当するとして、届出義務、譲渡相手への情報提供の努力義務が課され、三大臣は、必要に応じて有害性調査を指示し（第5章第1節）、調査等により（人または高次捕食動物への）長期毒性があると判断された場合も、

¹⁴⁷⁾ 既存化学物質については、1973年、通産大臣により、それらの名称を記載した既存化学物質名簿が作成され、公示された（附則2条）。参照、大塚・前掲注（9）222頁。

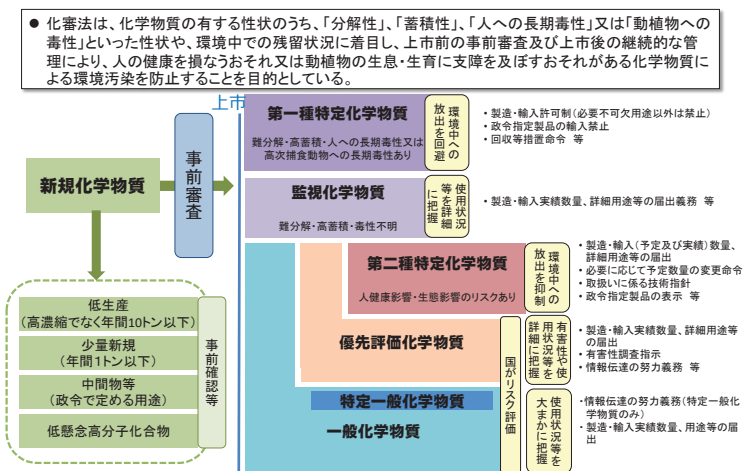
¹⁴⁸⁾ 逐条解説・前掲注（145）12-13頁を参照。

第一種特定化学物質に該当するとして上述の規制に服する。

環境排出量が相当程度である場合で、(人または生活環境、動植物への)長期毒性や被害のおそれが認められる残留環境のリスクが十分に低いことが不明なものは、優先評価化学物質(2条5項)に該当するものとして、製造・輸入実績数量、使用用途等の届出義務が課され、必要な場合には、有害性調査を指示し(第4章)、調査等により、長期毒性や、被害のおそれが認められる環境残留が見込まれる場合には、第二種特定化学物質(2条3項)に該当するとして、環境中への放出の抑制措置(製造・輸入数量、用途の届出を義務づけ、必要に応じて当該数量の変更命令等が可能)がとられる(第6章)(新規化学物質全般について⇒表4)。

後者の既存化学物質については、「難分解性」及び「高蓄積性」を有することが明らかであるが、「長期毒性」の有無は明らかになっていないものが存在しうるため、一定数量以上製造・輸入した事業者に対して、その数量等の届出を新たに義務付け、三大臣は、上記届出を受けて、詳細な安全性評価の対象となる化学物質を、優先度を付けて絞り込み、これらについては、製造・輸入事業者に有害性情報の提出を求め、人の健康等に与える影響の評価を段階的に行い、その結果により、新規化学物質同様の、監視対象、あるいは第一種/第二種特定化学物質としての規制対象に移行しうる。

表4 化審法の体系（新規化学物質について）



出典：経済産業省ウェブサイト

https://www.meti.go.jp/policy/chemical_management/kasinhou/files/about/law_scope.pdf

この法スキームにおいて、マイクロビーズはどのように取り扱われるのだろうか。マイクロビーズのリスクについて、プラスチック資源循環戦略は、EUプラスチック戦略とは異なり、全く分析していないため、EUプラスチック戦略の分析を借用して当てはめを行ってみる。

まず、マイクロビーズの難分解性については実証されているが、環境中の残留状況については肯定する研究も存する⁽¹⁴⁹⁾ものの、高蓄積性については、むしろ否定されていると考えられる⁽¹⁵⁰⁾。また、人や高次捕食動

(149) ECHA, *supra* note 96 at para. 1.1.1.

(150) 食物に含まれていたものを摂取したとしても体内に取り込まれるとは考えにくい。鶴田順「コラム⑥海のプラスチック問題——マイクロプラスチックに焦点をあてて」西井正弘＝鶴田順編『国際環境法講義〔初版〕』（有信堂、2020年）129-131（129）頁を参照。また、細胞膜からの浸透についても否定的に考えられていることが、後述の低懸念高分子化合物の確認制度の根拠となっている。

物への長期毒性については不確定⁽⁵¹⁾である。すなわち、長期毒性や被害のおそれが認められる残留環境のリスクが十分に低いことが不明であるとまではいえよう。まず、新規化学物質である場合には、事前審査において、それらの観点についてのリスク評価がされる。ところが、わが国においては、高分子化合物——ポリマーのことであり、マイクロビーズの大半はこれに該当するものと考えられる——については、分子量が大きく、一般的に生物の細胞膜を通過しないという特性から⁽⁵²⁾、低懸念高分子化合物の確認制度が設けられている⁽⁵³⁾。新規化学物質のうち、高分子化合物であって、人の健康又は生活環境動植物の生息等に被害を生ずるおそれがないものとして三大臣の確認を受けたものについては、製造輸入量の届出は不要とされているのである（3条1項6号）。すなわち、現行法によれば、マイクロビーズが新規化学物質である場合、低懸念高分子化合物に該当し、製造や輸入ができる可能性が高いということである。

ただし、低懸念であるとの確認を受けるまでの間と、低懸念であることが否定され、長期毒性があること又はそのリスクが高いと判明した場合にのみ、規制あるいは環境中への放出の抑制の対象となりうる。以上のことは、既存化学物質の場合についても、概ね同様である。とはいえ、低懸念高分子化合物に該当しない場合でも、仮にEUのリスク評価を当

(51) ECHA, *supra* note 96 at para. 1.1.1. わが国の文献としては、大塚直「プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律についての考察」*Law & Technology* 92号（2021年）29頁は、「プラが有害物質を吸着する性質を有することから、人の健康被害の可能性も懸念されているが、現在、この点はまだ明らかにはなっていない」とする。マイクロプラスチックがいかなる問題なのかについての概観として、磯部篤彦『海洋プラスチックごみ問題の真実——マイクロプラスチックの実態と未来予測』（科学同人、2020年）、保坂直紀『海洋プラスチック——永遠のごみの行方』（KADOKAWA、2020年）などの一般書を参照。

(52) 逐条解説・前掲注（145）9頁。

(53) 平成21年（2009年）の同法改正により追加された。

てはめた場合、わが国においても高蓄積性が否定されることが予想されるため、第二種特定化学物質として、環境中へ放出の「抑制」対象となりうるに止まるものと考えられる。

(7) マイクロビーズに対する法的規制の導入可能性についての検討

そこで次に、化審法を改正すれば、REACH規則と同様のマイクロビーズの上市禁止、すなわち、第一種特定化学物質としての規制が可能となるのか、そのためにはどのような改正を要するかという点を検討する。

まずは、低懸念高分子化合物の確認制度を置くこと自体がマイクロプラスチックに対する懸念とは矛盾しており、全廃あるいは根本的な見直しが必要となろう。また、毒性について、EUプラスチック戦略は、「環境中でリスクが発生している可能性が高いという限定的な証拠しか示していない」という認識を示していた。そのようなリスク判定において、わが国が監視に止まらず規制を行おうとした場合、規制対象たる第一種特定化学物質とするための「高蓄積性」および「毒性」あるいは「被害のある環境残留」の要件について、REACH規則と同様に、それらについての一定の疑いをもってその要件の充足を認めるといったような、何らかの見直しが必要であると思われる。そのためには、まずは、EU同様の予防原則¹⁵⁴⁾の採用に踏み切ることが必須である¹⁵⁵⁾。加えて、化審

154) 化審法が、難分解性かつ高蓄積性であるが、人、高次捕食動物への長期毒性が明らかでない化学物質について適用する監視化学物質制度は、予防原則と関連する、とするものがある(植田=大塚・前掲注(43)36頁〔大塚執筆〕)。しかし、EUの予防原則においては本文のような不確実さにあっても規制する点が異なる。化審法が採用しているとされる「予防的アプローチ」は、新規化学物質の製造・輸入に際して、届出義務を課し判定通知までの間の暫定的な製造・輸入の禁止の措置がとられていること(同法3-5条)をいい、地球環境問題で論じられているものとは相当程度異なるという指摘もある(植田=大塚・前掲注(43)26-27頁〔大塚執筆〕)。

155) なお、IV2(4)で言及した海岸漂着物処理推進法の改正法に付された附

法上のその他の抑制、監視等の措置との体系的整合を図る必要があろう。

また、予防原則を適用するための基準の充足の観点からは、決定権者の判断において「社会的・政治的判断」を考慮要素の一つとすることを認める必要が生じると思われる。このことについては、「新規化学物質の判定や有害性調査の指示など化学物質の有害性やリスクの評価が必要な措置等に関して、専門家の科学的知見を踏まえ判断を行うことが適当であることから、三大臣は、あらかじめ審議会等の意見を聴くこととされており、具体的には、厚生労働大臣については薬事・食品衛生審議会、経済産業大臣については化学物質審議会、環境大臣については中央環境審議会が政令で定められている。」⁽⁵⁶⁾

そして、化審法上の一定の措置、あるいは審査基準等の見直しに当たっては、任意的ではあるがパブリックコメントも実施されている。

これらのことから、現行の関係法令の規定や運用実務において、「社会的・政治的判断」を考慮要素とすることはできないとは即断できないものの、特に、パブリックコメントは運用によるものであり、「社会的・政治的判断」についての一定の法的位置づけを与えることも必要であると思料する。加えて、予防原則適用が認められるための無差別原則、一

帯決議等は、「諸外国における法規制の導入事例も踏まえ、マイクロビーズやレジ袋を含むプラスチック類に関する施策の在り方を予防的アプローチにより不断に見直し、廃プラスチック類の削減を推進すること」と述べ、「予防的アプローチ」を採用することを排除していない。予防原則と予防的アプローチの異同については、参照、大塚直「未然防止原則、予防原則・予防的アプローチ (2) ——わが国の環境法の状況 (1)」法教285号 (2004) 53-58頁、「未然防止原則、予防原則・予防的アプローチ (3) ——わが国の環境法の状況 (2)」法教286号 (2004) 63-71頁など。また、わが国の環境法体系との整合性の問題として、大塚・前掲注 (9) 60頁は、環境基本法が予防原則を採用しているかどうかは必ずしも明らかでないものの、環境基本計画には明確に取り込まれている、とする。

(56) 逐条解説・前掲注 (145) 25頁。

貫性の要請も加味するならば、化学物質一般を対象とするような、根本的な法改正あるいは新法の制定が必要となる——あるいは、そのような抜本的対応のほうが、既存の法律の中にマイクロビーズ規制を盛り込むよりも近道である——のかもしれない。

V 結びに代えて

以上本稿では、アイルランドにおいて2019年に制定されたマイクロビーズ禁止法の制定経緯について、REACH規則との関連を中心にEUレベルでの規制との関係を整理しながら、論じてきた。そして、そこでの議論やマイクロビーズを規制対象に加えるREACH改正提案も踏まえながら、日本における今後の規制の可能性についても検討した。マイクロビーズ問題に特化した規制立法を定めたアイルランドと比較すると、わが国の立法的対応としては、海岸漂着物問題の一つとして、事業者の努力義務のみについて法律上規定したに止まる。EUでもREACH規則の改正に向けて動いており、このような国際的な動向と比較すると、日本の対応は遅れているように見られるものの、「洗い流す化粧品に特定せず、広くとらえている点は評価できる。」と評価する見解⁽¹⁵⁷⁾も見られる。他方、海岸漂着物処理推進法は、「基本的に、発生を所与とする事後対応アプローチが規定される⁽¹⁵⁸⁾」ものであり、発生を抑止という観点からのアプローチは、同法の趣旨と整合しない面があるのかもしれない。

しかし、EU全体がマイクロビーズの「規制」に舵を切ったことは大

(157) 山川肇「使い捨てプラスチック政策の国際動向」廃棄物学会誌29巻4号(2018年)294-303頁(299頁)。

(158) 北村喜宣「廃プラスチックと環境法」法律時報92巻1号(2020年)2頁。その理由は、「それなりの割合を占める外国起因の海岸漂着物等について、原因国に負担を求めるのは至難である」からだとされる。同上。

きい。なぜならば、巨大な市場規模を誇るEUとの取引等のために、EUの基準に追従する国々が出現する結果、その基準が事実上の世界水準になる可能性が小さくないからである。国際的には、「マイクロプラスチック汚染問題に関しては、『まず制限できるところから始める』という意味で、意図的に添加された一時マイクロプラスチックに関する規制が先行して進んでいった⁽⁵⁹⁾」が、日本はまだその段階にも至っていない。日本の海洋面積——領海や排他的経済水域、延長大陸棚を含む面積——は約465万平方kmあり、世界で6番目の大きさである。マイクロビーズの排出を抑制し、国際海洋環境の保護に貢献することは、広大な海洋面積を要する日本が負うべき国際社会に対する責任でもある。これまでわが国にはなかった新たな立場・観点から、規制に踏み切るべき地点にいるのではないだろうか。もちろん、規制手法のみで対応すべきだという趣旨ではなく、環境問題に対応するための複数の政策手法のうち、規制手法を用いないことをもはや擁護できないという趣旨であって、その他の政策手法とのベストミックスを追求すべきであるということはいうまでもない⁽⁶⁰⁾。

規制的対応に舵を切ったアイルランドにおいては、EUの廃棄物枠組指令、プラスチック戦略、使い捨てプラスチック製品規制指令などが既にあり、REACH規則の枠組みも用意されていた。単一市場ルールからの適用「免除」を受ける必要はあったものの、予防原則がすでに広く認められており、規制に異を唱える国もなく、比較的スムーズに規制的対応に舵を切ることができた。そのような、いわば「恵まれた環境」には

(59) 岩城・前掲注(34)30頁。本稿で見えてきたように、EUはさらに進んで、意図的に添加したわけではないがマイクロプラスチックの発生源となるプラスチックの規制に向けて進んでいる。

(60) 環境法における政策手法については、奥田進一＝長島光一『環境法——将来世代との共生』(成文堂、2023年)第3章などを参照。

ない日本では、まずは、国際条約締結の動向を注視し、必要によっては、それに合わせた法体系の見直しや法改正を行い、マイクロプラスチックの排出を削減する国際的な趨勢に貢献できるような地位を築くべきであろう。

先進諸国において先導的な位置づけにあるEUの動向を踏まえると、優先して対応すべき課題は、使い捨てプラスチック製品の規制と、マイクロビーズに対する規制であろう。前者について日本は、プラスチックの使用量の2%を占めるにすぎないレジ袋のみについて規制的な対策を実施したが⁶⁰⁾、その他の第二次マイクロプラスチック対策については、プラ新法の自主的対応を基本とするにとどまる。この手法は、対策に要する費用に対する効果やその他の使い捨てのプラスチック製品対策との均衡の観点から問題があるように思われる。マイクロビーズの規制に踏み切ろうとする場合、プラ新法等の循環型社会形成のための法体系、あるいは、海岸漂着物処理推進法の枠組みを利用するのは、それらの法の趣旨目的や実施手法の観点からやや難がある。そのため、新法で対応するのでなければ、規制スキームに最も整合的であると考えられる化審法等の化学物質規制の法枠組を利用することが現実的であろう。それでも、予防原則適用の国際的基準を満たすための法改正を要することになる。

(60) 大塚・前掲注(9) 543頁を参照。ちなみにアイルランドは、EUで初めて——世界で初めてといわれることもあるが、欧州評議会(European Commission)のウェブサイト(Ensuring that Polluters Pay, Ireland, *available at*: <https://environment.ec.europa.eu/system/files/2021-10/Ireland.pdf>)ではEU初とされている——レジ袋税(plastic bag levy)を導入した国である。この点は、ダブリン大学トリニティカレッジ・ロースクールのYvonne Scannell名誉教授(環境法)にご教示いただいた。記して感謝申し上げたい。その後も含め詳細については、熊捕崇将「アイルランドのレジ袋税——環境政策の政策形成プロセス」社学研論集16号(2010年)194頁以下を参照。なお、O'Connor氏は、アイルランドのレジ袋政策について、「国内で消費されるレジ袋の量が94%減少した」、「うまくいっている政策だ」と評価されていた。

その際には、各国が行ったような、予防原則採用に関するわが国なりの検討と議論が必要不可欠である。もっとも、この作業に長時間を費やすようであれば、多くの問題は手遅れとなってしまうかねない。

ところで、冒頭に述べたように、OECD各国は2022年3月の国連環境総会で、2024年内に法的拘束力のある汚染対策条約を作る方針で合意し、既に、複数回の交渉会合を行っている⁽¹⁰⁾。海岸漂着物処理推進法改正の附則等でも強調されているように、「諸外国における法規制の導入事例」は増加しつつあり、「国際的動向」として機は熟しつつある。これらを踏まえ、勘案するための環境は整いつつあるといえるのではないだろうか。

今後わが国が、国際動向を後追いしながらマイクロビーズ対策をするだけでなく、これを先導していくような役割を果たすことを期待したい。

[追記] 脱稿後、足立清人「『海岸漂着物処理推進法』ノート」北星論集(経済学部)63巻1号(2023年)99-117頁に接した。

(10) ただし、初回会合におけるステートメント「プラスチック汚染を終わらせる：法的拘束力のある国際文書に向けて」においては、マイクロビーズ対策についての具体的な方針は何ら言及されていない。日本語仮訳が<https://www.env.go.jp/content/000045137.pdf>で入手可能。

【資料】

2019年法律第52号
2019年マイクロビーズ（禁止）法
Microbeads (Prohibition) Act 2019

目次

1. 解釈
2. 禁止事項
3. 適用除外
4. マイクロビーズの廃棄
5. 権限保持者の権限
6. 法人による犯罪
7. 罰則
8. 犯罪の基礎
9. 情報及び報告、並びに法律の運用状況の見直し
10. 費用
11. 略称、施行日及び一括引用

言及される法律

- 2015年関税法（第18号）
1992年環境保護庁法（第7号）
1995年アイルランド医薬品委員会法（第29号）
2018年計画及び開発（改正）法（第16号）
2012年資格及び品質保証（教育及び訓練）法（第28号）

2012年水道事業（改正）法（第2号）

2007年水道事業法（第30号）

マイクロビーズを含む特定の製品の製造又は販売を禁止し、マイクロビーズを含む物質の廃棄に関して制限を課し、それらに関連する事項を規定するための法律

[2019年12月26日]

次のとおり、ウラクタス [アイルランド議会] により制定する。

解釈

1. 本法において、

- ・「1992年法律」とは、1992年環境保護庁法をいう。
- ・「機関」とは、1992年法律により設立された環境保護庁をいう。
- ・「権限保持者 (authorized person)」とは、
 - (a) 1992年法律に基づいて任命された公認の者、又は、
 - (b) 2015年関税法の意味における税関の職員をいう。
- ・「体表面」とは、人の皮膚、粘膜、毛髪、爪、歯又は歯茎をいう。
- ・「洗浄製品」とは、以下のいずれかの段階での使用を意図する物質（洗剤、柔軟剤、コンディショナー、漂白剤又は溶剤を含む。）をいう。
 - (a) 表面、物品又は材料の洗浄、又は、
 - (b) 表面、物品又は材料の洗浄のための準備。
- ・「化粧品」とは、体表面の洗浄、保護若しくは維持、体表面の外観の変更、又は状態の改善を目的として製造された物質又はその組み合わせをいう。
- ・「マイクロビーズ」とは、以下のプラスチック製の固形粒子をいう。
 - (a) 水溶性ではなく、

- (b) 最も幅の広い部分で5ミリメートル以下であり、
- (c) 最も幅の狭い部分で1ナノメートル以上であること。
- ・「大臣」とは、住宅・計画・地方自治担当大臣をいう。
- ・「上市 (place on the market)」とは、
 - (a) 販売、
 - (b) 販売の申出又は販売品の展示、
 - (c) 購入の申込みの勧誘、
 - (d) 無料配布、
 - (e) 輸入、
 - (f) 輸出、又は、
 - (g) (営利か非営利かに関わらず) これらの目的のための供給をいう。
- ・「プラスチック」とは、
 - (a) 成形、押出又は物理的に操作して異なる形状に加工でき、
 - (b) その製造目的に使用される最終的な製造形状を保つ合成樹脂をいう。
- ・「記録」とは、書面による記録に加えて、
 - (a) 計画、チャート、地図、図面、図表、絵又は図形イメージ、
 - (b) ディスク、テープ、サウンドトラック又はその他のデバイスで、情報、音又は信号が (他の機器により又は他の機器を用いずに) 判読又は可聴式で再生できるように具現化されたその他の装置
 - (d) 写真を含む。

禁止事項

- 2. (1) 何人も、次のような化粧品を製造又は販売してはならない。
 - (a) 水溶性であり、
 - (b) 許容濃度を超えるマイクロビーズを含むもの。

- (2) 何人も、次のような洗浄製品を製造し又は販売してはならない。
 - (a) 水溶性であり、
 - (b) 許容濃度を超えるマイクロビーズを含むもの。
- (3) (1)又は(2)に違反した者は、違反の罪を負うものとする。
- (4) 第(1)項または第(2)項の違反からなる犯罪の訴訟において、被告人が当該違反を防ぐために合理的に必要なすべての措置を講じたことを抗弁として示すことができる。
- (5) 本条において、「許容濃度」とは、マイクロビーズを含む化粧品又は洗浄製品に関して、製品に含まれるマイクロビーズの総重量が製品の重量の0.01%を超えない場合をいう。

適用除外

3. (1) 第2条は、以下のものには適用されない。
 - (a) (1995年アイルランド医薬品委員会法の意味における) 医薬品で、製造又は市販が同法以外の法律で禁止されていないもの。
 - (b) 紫外線の影響から皮膚を保護することを目的とした製品。
 - (c) (i) 2012年資格及び品質保証（教育及び訓練）法の意味における関連プロバイダ、又は、(ii) 承認された団体（approved body）がその職務を遂行する目的で用いるために、製品を供給すること。
 - (d) 国外の場所から国外の別の場所に輸送中に本邦を経由する製品、又は、
 - (e) 第(3)項に基づく規制が適用される製品。
- (2) 機関は、科学研究に従事し又は物質の科学的検査を実施することが団体の職務であると認める場合、本条の目的のために、書面により、当該団体（本節において「承認された団体」と称する。）を承認することができる。

- (3) 大臣は、特定の工業用洗浄工程の実施に不可欠な製品または製品の種類を、本法の適用から除外する規則を制定することができる。ただし、以下を満たす場合に限る。
- (a) 当該工程は、当該製品なしでは効果的に実施できないこと、及び
 - (b) 当該工程の代わりに採用できる効果的な洗浄方法が存在しないこと。
- (4) 本条に基づく規則は、次の事項を規定しなければならない。
- (a) 規則に基づいて適用除外される製品又は製品の種類、
 - (b) その物質が必要とされる工業用洗浄工程。
- (5) 本条に基づく規則は、以下に関する条件を規定することができる。
- (a) 規則に基づいて適用除外される製品の使用、又は、
 - (b) 当該製品の保管及び廃棄。
- (6) 本条に基づき大臣が制定するすべての規則は、制定後速やかにウラクタスの各院に提出されなければならない。規制が各院に提出されてから21日以内にその院で規則を無効とする決議が可決された場合、それ以降規則は無効とされるものとする。ただし、それ以前に規則に基づいて行われた行為の有効性は損なわれないものとする。

マイクロビーズの廃棄

4. (1) 何人も、マイクロビーズを含む物質を次の場所に廃棄し、又は廃棄させてはならない。
- (a) 国の海域又は内陸水域、
 - (b) 排水溝、接続口 (service connection) 又は排水設備、
 - (c) 家庭用排水処理システム、又は、
 - (d) 公海上に、アイルランド船舶から。
- (2) (1)に違反した者は、違反の罪を負うものとする。

- (3) 本条に違反した犯罪の訴訟において、被告人は、第1項違反を防ぐために合理的に必要なすべての措置を講じたことを抗弁として示すことができる。
- (4) 本条において、
- ・「2007年法律」とは、2007年水道法をいう。
 - ・「家庭用排水処理システム」は、(2012年水道事業(改正)法第4条により挿入された)2007年法律第4部Aで付与された意味を有する。
 - ・「排水溝」、「地下水」、「接続口」及び「排水処理設備」は、付与された意味を有する。
 - ・「内陸水域」とは、国のすべての内陸又は内部の水域(人工的に作られたか否かを問わない。)を意味し、すべての河川、湖沼、小川、池、帯水層、運河、貯水池、地下水が含まれる。
 - ・「海域」は、2018年計画及び開発(改正)法第5部により付与された意味を有する。

権限保持者の権限

5. (1) 本法の目的のため、権限保持者は、以下を行うことができる。
- (a) 第(2)項に従い、(i)マイクロビーズを含む製品の製造、市販、廃棄、保管、包装又は表示に関連する取引、事業又は活動が行われている、又は行われていた、又は、(ii)当該取引、事業又は活動に関する帳簿、記録又はその他の文書(判読不能な形式で保存された文書を含む。)が保管されていると信じる合理的な根拠がある施設に(あらゆる妥当な時間に、必要であれば相応の有形力を用いて)立ち入り、及び検査をすること、
- (b) 当該施設における検査の過程において、(i)帳簿、記録、その他の文書(判読不能な形式で保存された文書を含む。)又はその抜粋、又は、(ii)マイクロビーズを含む製品に関するラベル又

- は包装を発見した場合に、その写しを取ること、
- (c) 当該施設から当該帳簿、記録、文書、ラベル又は包装を撤去し、本法に基づく職務の目的に必要であると合理的に考える期間、それらを保持すること、
- (d) (i) マイクロビーズを含む製品、(ii) 当該製品の包装、(iii) 当該製品の製造、表示、包装又は保管に関連して使用される物品又は物質、又は(iv) 本法に基づく職務の目的に必要であると合理的に考えられる施設にある設備、機械又は工場について、検査及び点検を行う、又は行わせること、
- (e) 施設にいる者、施設の所有者又は責任者又は被用者に対し、(i) 権限保持者に援助及び情報を提供し、(ii) 権限保持者が本法に基づく職務の目的のために合理的に必要とされる、その者が所有又は調達している、(I) マイクロビーズを含む製品に関するラベル又は包装、及び、(II) 書籍、文書又はその他の記録（判読不能な形式で保存された文書又は記録の場合、判読可能としたその複製）の提出を求めること、
- (f) 施設にいる者（施設の所有者、責任者及び被用者を含む。）に対し、本法の遵守に関連する事項に関し、権限保持者が求める質問に答えるよう要求すること、
- (g) (i) (I) マイクロビーズを含む、又は(II) マイクロビーズを含むと信じるに足りる合理的な根拠のある物質又は製品、(ii) 当該物質又は製品に関する包装、又は、(iii) 当該物質又は製品の製造、表示、包装又は保管に用いられる物品又は物質、が施設内で発見された場合、分析及び検査の目的でそのサンプルを採取すること、
- (h) 施設で発見された、(i) (I) マイクロビーズを含む、又は(II) マイクロビーズを含むと信じるに足りる合理的な根拠のある物

- 質又は製品、又は、(ii) 当該物質又は製品の関する包装を、権限保持者の同意なく施設から移動しないように指示すること、
- (i) (i) (I) マイクロビーズを含む物質又は製品、若しくは、(II) マイクロビーズを含むと信じるに足りる合理的な根拠のある物質又は製品、(ii) 当該物質又は製品の関する包装、又は、(iii) 当該物質又は製品の製造、表示、包装又は保管に用いられる物品又は物質、が発見された、又は、通常保管されている施設又は施設の一部につき、本法に基づく職務の目的に必要であると合理的に考えられる期間、後の検査に向けて確保すること、又は、
- (j) 施設で発見された、(i) マイクロビーズを含む物質又は製品、(ii) 当該物質又は製品に関する包装、又は、(iii) 当該物質又は製品の製造、表示、包装又は保管に用いられる物品又は物質を、検査及び分析のために、(本法に基づく職務の目的に櫃法であると合理的に考えられる期間) 所有し、施設から撤去し、及び保管すること。
- (2) 検査員は、(a) 住居の居住者の同意がある場合、又は、(b) 第(3)項に基づく令状に基づく場合を除き、住居に立ち入ってはならない。
- (3) 地方裁判所の裁判官は、権限保持者の宣誓による情報に基づき、住居において、
- (a) マイクロビーズを含む製品の製造、市販、廃棄、保管、包装又は表示に関連する取引、事業又は活動が行われている、又は行われていたこと、又は、
- (b) 当該取引、事業又は活動に関する情報、帳簿、記録又はその他の文書（判読不能な形式で保存された情報、帳簿、記録又はその他の文書を含む。）が保管されていること、
- を信じるに足りる合理的な根拠があると認めるときは、指名された権

限保持者に対し、他の権限保持者又は警察（Garda Síochána）職員とともに、裁判官が必要と考える以下の権限を与える令状を発行する。

- (i) 必要であれば相応の有形力を行使した）住居への立ち入り、
 - (ii) 住居の検査、及び、
 - (iii) 令状の発行日から1ヶ月が経過するまでの間に、第(1)項(b)、
(c)、(d)、(e)、(f)、(g)、(h)、(i)、(j)の権限保持者の職務の遂行。
- (4) 権限保持者が、合理的な根拠に基づき、ある者が本法に反する罪を犯したと信じる場合、権限保持者はその者に対し、氏名、通常所在する住所及びその確認書類を提出するよう要求することができる。
- (5) 次の者は、違反の罪を負わなければならない。
- (a) 権限保持者又は警察職員が、本法又は第(3)項に基づく令状によって与えられた権限を行使する際に、これを阻止又は干渉する者、又は場合によっては権限保持者又は警察職員による当該権限の行使を妨害する者、
 - (b) 第(1)項(e)若しくは(f)又は第(7)項に基づく権限保持者又は警察職員の要求に従わない又は拒否すること、又は、重要な点において虚偽又は誤解を招くと認識している情報の提供又は宣誓を、当該要求に従うと称して権限保持者又は警察職員に提供する者、又は、
 - (c) 第(1)項(h)に基づく権限保持者または警察職員の指示に従わない、又は拒否する者。
- (6) 第(1)項(e)又は(f)に基づく要求に従ってなされた陳述又は自白は、その者に対して行われる犯罪（第(5)項の定める犯罪を除く。）の手續において証拠として利用できない。
- (7) 権限保持者が本条に基づく職務を遂行する過程で、当該施設に

においてマイクロビーズを含む物質又は製品を発見した場合、権限保持者は当該施設の責任者に対し、当該製品を供給した者の氏名及びその者の居住地の住所又は主たる事業所の住所を権限保持者に提供するよう要求することができる。

- (8) 本条において、「責任者」とは、(a)当該施設における活動がその指揮及び管理の下で行われている者、又は、(b)当該施設で行われている活動を指揮及び管理していると権限保持者が合理的に信じる者をいう。「施設」は、車両、船舶 (vessel, ship)、航空機及び鉄道車両を含む。

法人による犯罪

6. 本法に違反する行為が、法人の取締役、管理者、監事 (secretary) 若しくはその他の役員、又はそのような立場で行動すると思われる者の同意又は共謀 (connivance) によって行われた場合、その者は、前記の罪を犯したのものとして、法人と同様に違反の罪を犯し、訴訟され処罰される責任を負うものとする。

罰則

7. (1) 本法に違反する罪を犯した者 (第5条第(5)項に基づく違反行為を除く。) は、以下の責任を負うものとする。
- (a) 略式起訴に基づく有罪判決 (summary conviction) の場合、A級罰金若しくは12か月以下の禁固刑、又はその両方、又は、
 - (b) 正式起訴に基づく有罪判決の場合、300万ユーロ以下の罰金若しくは5年以下の禁固刑、又はその両方。
- (2) 第5条第(5)項に違反する罪を犯した者は、略式起訴による有罪判決により、A級罰金若しくは12か月以下の禁固刑、又はその両方。

犯罪の起訴

8. (1) 本法に基づく犯罪の略式手続は、機関が提起し起訴することができる。
- (2) 本法に基づく犯罪により有罪判決を受けた者がいる場合、裁判所は、その者に対し、犯罪の調査、発見及び起訴に関連して発生した費用として裁判所が算定した費用及び経費を機関に支払うよう命じなければならない。ただし、裁判所がそれを命じない特別かつ実質的な理由があると判断した場合はこの限りではない。

情報及び報告、並びに法律の運用状況の見直し

9. (1) 大臣は、随時、書面による指示により、機関に対して以下を求めることができる。
- (a) その指示で指定された情報（統計的性質を有する情報を含む。）を大臣に提供すること、又は、
- (b) その指示で指定された報告書を作成し、指定された期間内に同機関に大臣に提出すること。
- (2) 大臣は、随時、書面による指示により、機関に対して、その指示で指定された本法の運用状況の見直しを（その指示で指定された期間内に）実施するよう求めることができる。
- (3) 機関は、本条に基づく指示に従わなければならない。

費用

10. 本法の施行に伴い大臣が負担する費用は、公費支出改革担当大臣（Minister for Public Expenditure and Reform）の認可を受けた範囲内で、ウラクタスが提供する金銭から支払われるものとする。

略称、施行日及び一括引用

11. (1) 本法は、2019年マイクロビーズ（禁止）法として引用することができる。
- (2) 本法は、大臣が命令によって指定する日に施行する。一般的若しくは特定の目的又は規定に関して、異なる目的又は異なる規定により異なる日を施行日に指定することができる。

ARTICLE

Japan, Germany and the Governance of Regional Financial Crisis

Ayako Nakamura⁽¹⁾ & Sebastian Maslow⁽²⁾

Abstract: This paper explores the dynamics shaping financial regionalism in Europe and East Asia. It does so by examining two key events: the Asian financial crisis of 1997 and the European debt crisis of 2010. These crises shed light on three critical factors: how crisis events challenge established financial and economic systems, the leadership role of core states, and the domestic governance of core states' political economies, all of which influence regional policy choices. As a result, this article highlights the crucial contributions of Japan and Germany in leading crisis management and shaping regional institutions. In both cases, these outcomes are a product of specific institutional arrangements within the domestic governance of these core states. In conclusion, this study goes beyond conventional explanations that categorise Asian and European regionalism as distinct regional orders. Instead, it argues that both regions embody a form of regulatory regionalism aimed at mitigating the risks associated with economic and financial globalisation.

(1) Associate Professor in International Relations, Faculty of Humanities and Social Sciences, Yamagata University, Yamagata, Japan.

(2) Senior Lecturer in Political Science and International Relations, Department of Global Studies, Sendai Shirayuri Women's College, Sendai, Japan.

Keywords : Asia, Europe, financial crisis, Germany, governance, Japan, regulatory regionalism

1. Embracing Crisis⁽³⁾

The response to the Covid-19 pandemic has highlighted the complex challenges of coordinating global and regional responses to crisis. Examining the reasons behind different national and regional responses to international crises has long been a fundamental aspect of the comparative study of political economy. Thus, established scholarship has highlighted the importance of understanding these divergent crisis responses (Gourevitch 1986; Kahler and Lake 2013; Lipsy 2020; Pempel 2021). Moreover, the analysis of divergent crisis management within the same region has sparked debates about the future trajectory of regional integration and the central role of national leadership in fostering international cooperation. This research highlights the dynamic interplay between national interests and the concerted responses of regions or the global community in times of crisis, providing valuable insights into the complex dynamics of global governance and regional cooperation.

In the first half of the 1990s, East Asian governments showed little interest in promoting regionalism. However, the landscape of regional cooperation changed significantly in the aftermath of the 1997 Asian Financial Crisis (AFC). To address vulnerabilities and prevent the recurrence of similar

(3) An earlier version of this paper was presented at the 2011 Annual Meeting of the Japan Association for Comparative Politics. We are particularly grateful to Hiro Katsumata, Peter Katzenstein and the journal's anonymous reviewer for their helpful comments.

crises, Asian governments initiated measures, including the establishment of a currency swap arrangement to provide emergency liquidity. This initiative, known as the Chiang Mai Initiative (CMI), was launched in May 2000. The CMI led to the formation of numerous bilateral swap arrangements (BSAs), which were subsequently consolidated into a single framework called the Chiang Mai Initiative Multilateralised (CMIM), effective from March 2010. Thus, while East Asia has historically been characterised by informal and bilateral approaches to regionalism (Katzenstein 1997), the post-AFC era has witnessed the emergence of a diverse range of formal, multilateral and legally binding institutions (MacIntyre and Pempel 2008; Pempel and Tsunekawa 2015).

Similarly, the revelation of Greece's dire financial situation in early 2010, along with sovereign debt crises in Ireland and Portugal, forced European governments to step in and provide financial support to highly indebted eurozone members in order to maintain confidence in the euro. To address the urgent need for liquidity and ensure financial stability, in May 2010 European governments established a financial stability mechanism known as the European Financial Stability Facility (EFSF), with a total capacity of € 750 billion. This temporary EFSF was designed as a short-term solution and was to be replaced in 2013 by the European Stability Mechanism (ESM), which would serve as a permanent rescue programme.

Despite the ongoing challenges posed by Greece's unresolved sovereign debt crisis and Europe's struggles to contain further financial turmoil, the 2010 Euro Crisis prompted calls for greater fiscal discipline and surveillance within the European Union (EU). This crisis provided an opportunity to promote economic and fiscal policy coordination at the EU level. Consequently, while the current sovereign debt crisis exposed shortcomings in Europe's

supranational monetary governance structure, the push for supranational economic and fiscal policy coordination signalled an important step towards deeper political integration.

These examples represent a remarkable qualitative shift in the nature of regionalism. Over the past two decades, nation-states have embraced regionalism as a strategy to either restore or enhance their economic competitiveness in the face of accelerating economic globalisation. This form of 'competitive regionalism' has manifested itself in the proliferation of new regional free trade agreements (FTAs) and increased intra-regional investment and trade, as observed in the work of Solís et al. (2009) and Solís (2017). Governments have adopted a neoliberal reform agenda that emphasises rigorous market deregulation.

Today's global political economy is often described as a complex 'global assemblage' characterised by changing power dynamics and multiple uncertainties (Ong and Collier 2005). Conflict and competition have moved beyond the traditional realm of interstate governance. In this transformed landscape, power and conflict take on both horizontal and vertical dimensions, blurring the boundaries between states, societies, markets, and the public and private sectors. Governments in Asia and Europe face growing challenges from financial actors such as hedge funds and investment bankers who use innovative financial instruments such as controversial credit default swaps (CDS) (Katzenstein and Seybert 2018). These actors often divorce the principles of sound corporate and fiscal governance from profit-driven investment, betting on market failures. The Asian and European financial crises exposed systemic weaknesses in regional financial governance and revealed new fault lines in global conflicts between state regulators and finance capital.

In response to these challenges, Asian and European governments

have adopted new policies to mitigate the uncertainties of financial globalisation. They have created mechanisms for inter- and supranational financial and monetary governance. Consequently, this study suggests the emergence of what we call regulative regionalism, characterised by governance structures designed to mitigate the risks and vulnerabilities associated with economic and financial globalisation. This regulative regionalism seeks to establish a new balance to counterbalance the dynamics of ‘competitive regionalism’ (Solís, Stallings, and Katada 2009), which has promoted deregulated political-economic governance alongside economic globalisation. Thus, post-financial crisis regional governance points to a new phase of regionalism that is likely to succeed the era of ‘new regionalism’ that developed in tandem with globalisation. This form of ‘regulatory regionalism’ (Jayasuriya 2003) is expected to increase the institutional prominence of regions by promoting deliberate forms of institutionalised governance at the intergovernmental level.

In this article, we aim to identify the key factors shaping the development and evolution of this emerging concept of regulatory regionalism in both the East Asian and European contexts. To achieve this, we will follow the structure outlined below: In the next section, we will explore the theoretical and empirical frameworks that underpin regional crisis governance. This will help to provide a basis for understanding the dynamics at play in the response to financial crises at the regional level. We will then examine the experiences of regionalism in East Asia and Europe separately. This section will provide a comprehensive understanding of the historical and contemporary regional dynamics in each region, highlighting the distinctive features and challenges they face. In the fourth section, we will focus on Germany and Japan, two influential core states in their respective regions. We will analyse their responses

to financial crises and their roles in steering regional crisis management and shaping regional institutions. In the concluding section, we will summarise the findings of our comparative analysis. We will reflect on the emergence and significance of regulatory regionalism as a response to financial crises in East Asia and Europe, and consider the implications for future regional governance and integration efforts.

2. Explaining Crisis Governance: Theoretical and Empirical Perspectives

‘[T]he history of formal regional institutions in Asia is a history of failures so conspicuous, in comparison to Europe, that they beg for explanation.’

(Katzenstein 1997: 3)

The rise of regionalism in Europe and East Asia has led to a surge in the study of regionalism and regionalisation since the 1990s. However, the scholarly discourse has witnessed divergent views on the factors that drive the institutionalisation of inter-state governance at the regional level.

Structural realist approaches, for example, argue that regional orders are mainly influenced by the dynamics of power distribution, the presence of a regional hegemon or the balance between great powers. From this perspective, European regionalism can be attributed to strategic interventions aimed at artificially manipulating Europe’s balance of power. Conversely, East Asia’s perceived sluggish progress in regionalism is often attributed to the complex geopolitical relations among the region’s major powers, which include China, Japan, the United States, South Korea and Russia (Friedberg 1993/94; cf.

Rozman 2004). Realists emphasise the role of power dynamics and strategic considerations in shaping the regional landscape in Europe and Asia, shedding light on the various factors influencing regionalism in these two critical regions.

Institutionalist approaches place a strong emphasis on economic interdependence resulting from intra-regional investment, trade linkages and the establishment of transnational production networks. According to this view, the institutionalisation of regional governance emerges from intergovernmental bargaining processes driven by common economic interests. (Moravcsik 1998). In addition, constructivist approaches emphasise the importance of shared cultural and social beliefs, norms and transnational identities in shaping regional governance institutions and acknowledge that regional orders can vary considerably (Acharya 2001; Katzenstein 1997, 2006; Acharya and Johnston 2007; Risse 2010; Söderbaum 2015).

Taken together, these different theoretical perspectives provide a comprehensive understanding of the factors that condition regionalism in Europe and Asia. They highlight the complex interplay between power dynamics, economic interests and cultural factors in the development of regional governance institutions in these critical regions.

Expanding on this scholarship, we focus on the interactions between three key determinants:

- 1) *Crisis events*: the existence of an external challenge to the stability of regional financial and economic order.
- 2) *Core state leadership*: the existence of regional actors capable of steering crisis management and institutional innovation.
- 3) *Domestic governance*: institutional dynamics within the domestic political economy of core states that undergird the policy choices.

In this context, the basic premise of this paper is that regionalism

emerges in response to both regional and global challenges. In particular, financial governance is closely linked to crisis responses, which are significantly influenced by the political dynamics driven by regional core states. This perspective is in line with the research of scholars such as Lipsy and Takinami (2013) and Lipsy (2018).

Drawing on the extensive comparative literature on Asian and European regionalism, our study adopts the perspective of Germany and Japan as regional core states. This perspective recognises their historical importance in shaping the post-war orders of their respective regions, as extensively discussed by Katzenstein (1997, 2005). Our approach is based on four key theoretical and empirical considerations.

2. 1. Historical and Institutionalist Perspectives on Regional Integration

The institutionalist perspective, drawn from the (neo)-functionalist research programme, offers a plausible approach to identifying the key variables that explain the emergence of regionalism. According to this perspective, the proliferation of regional institutions can be understood as the result of a balance between supply and demand factors (as discussed by scholars such as Mattli in 1999 and Munakata in 2006). In his comparative study entitled *The Logic of Regional Integration*, Mattli (1999) emphasises the importance of market forces in driving technological advances in production and trade. Techno-economic change generates economic pressures and demands for the reduction of transaction costs. In order to maintain or enhance competitiveness in the regional and global economy, transnational corporate actors exert pressure on political elites to address the distributional tensions arising from these techno-economic changes.

In this context, globalisation is emerging as a critical determinant, generating demand for new regional financial and economic arrangements. The sharp increase in the number of free trade agreements (FTAs) is a case in point. While only 80 such agreements were notified to the GATT/WTO between 1948 and 1988, the number jumped to 402 by 2008, with numerous others in the negotiation phase (Solis and Katada 2009). In explaining the diffusion dynamics behind this recent wave of FTAs, scholars such as Solis and Katada have highlighted the emergence of “competitive regionalism”. This form of regionalism goes beyond the traditional dynamics of intra-regional investment and trade flows. While still responsive to economic pressures, competitive regionalism has unfolded since the late 1980s in tandem with globalisation, driving the development of what is often referred to as the ‘new regionalism’, as discussed by Breslin and Higgott in 2000. This institutionalist perspective provides a valuable lens through which to analyse the factors driving the development of regionalism and the complex interplay between market forces, economic pressures and globalisation in shaping regional financial and economic arrangements.

2. 2. Crisis as Critical Juncture

The pressures of globalisation have led both Europe and Asia to adapt to a form of ‘liberal market capitalism’ as the dominant organisational structure of their political economies. In line with the principles of the Washington Consensus, governments in these regions have actively promoted financial and economic liberalisation and deregulation. As a result, these regions have become open systems, deeply integrated into the global financial and economic order. However, as economic and financial interdependence has increased over the past four decades, so have the risks associated with liberalisation and

deregulation.

For example, Weiss (2003) points out that while the share of trade in world GDP increased from 45 per cent to 65 per cent between the mid-1960s and the mid-1990s, the volume of trade in bonds and shares also increased, rising from 10 per cent of GDP in 1980 to a range of 150-250 per cent of GDP in 1995. Germany, for example, saw its trade figures rise from 6.9 per cent in 1975-79 to a total of 334.5 per cent in 1999, while Japan saw an increase from 2.8 per cent to 85.1 per cent over the same period. In addition, total borrowing on international capital markets rose from US\$ 360 billion in 1990 to US\$ 830 billion in 1995.

This period also saw the emergence of new financial products, such as derivatives in the form of credit default swaps (CDS), which allowed hedge fund managers and investment bankers to speculate on corporate and sovereign debt. However, financial deregulation led to investment bubbles and non-performing loans (NPLs), which ultimately undermined currency stability and disrupted markets. This was seen in the Asian Financial Crisis (AFC) of 1997.

It is worth noting that while the Asian crisis was primarily attributed to misguided economic development and a perceived lack of commitment to neoliberalism, subsequent events such as the 2008 Lehman shock and the 2010 euro crisis exposed systemic flaws in financial liberalisation based on the Washington Consensus. The 2008 US subprime mortgage crisis, fuelled by a backdrop of massive NPLs, triggered a severe banking crisis that escalated into a full-blown sovereign crisis as governments engaged in reckless fiscal spending, as exemplified by the European sovereign debt crisis.

The developments outlined above underscore the complex and multifaceted implications of financial liberalisation and highlight the challenges it poses to economic stability and governance, both at the regional and global

levels. These challenges underscore the need for cooperation, particularly in times of financial crisis. Such crises serve as pivotal moments when policymakers can critically assess the effectiveness and legitimacy of the existing economic and financial order and advocate for innovative solutions (Rathus 2010).

In contrast to the historical institutionalist perspective, which sees institutions as products of path-dependent development, Calder and Ye (2010) offer an alternative view in their analysis of the institutional landscape of Northeast Asia. They argue that institutions are creations forged under time pressure (as opposed to ‘time sequence’ as outlined by Pierson 2004) through intense dynamics of actor interaction. Building on Krasner’s (1984) concept of punctured equilibrium, this approach posits that crises can serve as important catalysts for regional institution-building. Crises increase both the economic demand for stabilising institutions and the potential supply of such institutions. As a result, crises highlight structural deficiencies in domestic economic and political governance.

However, it is important to recognise that while crises represent critical junctures, the trajectory of financial regionalism ultimately depends on the policy choices made by regional actors. In line with this perspective, this paper recognises the crucial role of catalytic events in the development of regionalism.

Evidence of the catalytic effect of crises can be found in cases beyond those presented here, such as the creation of the Southern Common Market (MERCOSUR) in 1991. The acceleration of globalisation in the 1980s forced former rivals Argentina and Brazil to abandon their protectionist development strategies. They had to improve their competitiveness in a continent plagued by industrial inefficiency and financial debt. The policy choices made by these two

regional states played a crucial role in shaping and consolidating MERCOSUR, as Solingen (1998) shows.

In sum, this approach underscores the importance of crises as catalysts for regional institution-building and highlights the role of political choices in determining the trajectory of regionalism. It also highlights that these dynamics are not limited to the cases discussed here, as crises can have a profound impact on regional governance and integration efforts in different contexts.

2. 3. Domestic Politics and Regionalism

Existing scholarship explaining financial regionalism in terms of external challenges may be incomplete if it fails to uncover the relevant factors that determine the nature of crisis management. To gain a comprehensive understanding of financial regionalism, it is essential to critically analyse states' perceptions and responses to crisis events. Comparative studies, such as Gourevitch's influential *Politics in Hard Times* (1986), have shown that crises in the global economy disrupt domestic political coalitions, creating opportunities for political realignment and reform. During these times, new ideas can emerge in the political economy (Gourevitch 1976).

In addressing the puzzle of why democratic industrial states respond differently to common economic crises, scholarship has emphasised the importance of domestic politics as a crucial intermediate variable (Gourevitch 1986; Katzenstein 1978). Comparative politics has argued for bringing the state back into the analysis, arguing that the state is more than just a socio-economic environment - it is an actor with its own autonomy and capacity to significantly influence its ability to pursue and achieve specific policy goals (Evans et al. 1985; Risse-Kappen 1995). By introducing the intermediate variable of the state

and domestic governance into the study of regionalism, comparative research has shed light on how domestic structures can translate both internal and external challenges into specific regional economic policies. In her influential study *Regional Orders at Century's Dawn* (1998, see also Solingen 2007), Solingen uses coalition analysis to explicitly link domestic structures to the nature of specific regional orders. In this context, coalitions are understood as networks of political entrepreneurs that include both state and private actors.

This approach is consistent with Katzenstein's (1978: 19) analysis of the formation of foreign economic policy, where he emphasises that ruling coalitions of social forces find institutional expression through policy networks that link the public and private sectors in the implementation of foreign economic policy. Solingen (1998) distinguishes between two types of coalitions: internationalist coalitions, which favour economic liberalisation and engage in regional cooperation, and statist-nationalist coalitions, which tend to be more inward-looking and may contribute to regional conflicts. Accordingly, regional orders are perceived as the result of domestic coalitional balances and the strategies adopted by political elites. This perspective underscores the importance of domestic politics and the role of state actors in shaping the trajectory of financial regionalism, and provides valuable insights into how internal dynamics can influence the response to external challenges in regional economic governance.

A state's political response to a particular regional crisis is closely linked to how domestic coalitions define their relationship with the regional and global economy. As Solingen suggests, these coalitions develop a comprehensive strategy for political survival that takes into account the interplay between development and security, recognising the synergies between external (regional and global) and domestic opportunities and constraints

(Solingen 1998).

A domestic governance perspective reveals the various institutional linkages, such as economic sectors, sectarian groups, bureaucracies and political parties, that connect coalition actors to the global economy. These linkages influence how a coalition articulates its conception of interests within a state's regional policy framework. This perspective is consistent with the extensive body of scholarship in the globalisation debate that focuses on the impact of increased economic openness on states and their ability to secure the social and economic well-being of their citizens (Weiss 2003). The critical dividing line that shapes the formation of political coalitions often revolves around the issue of economic liberalisation (Solingen 1998).

In reality, events such as the Asian Financial Crisis (AFC) of 1997 and the Euro crisis of 2010 vividly illustrate the influence of 'globalisation pressures', including trade competition, investment, technology and systemic risks posed by financial markets, on national and regional politics. How states respond to these pressures is directly influenced by their political institutions and coalition arrangements, which mediate and facilitate these pressures and shape the policy-making process. As Weiss aptly observes, 'domestic institutions mediate both the enabling and constraining logics of global markets, define their effects, and generate distinctive patterns of politics' (Weiss 2003: 27).

In this context, it is clear that financial regionalism is a response to the forces of globalisation. States must grapple with the challenges and opportunities presented by global economic integration, and their responses are shaped by a complex interplay of domestic political institutions, coalitions and global economic pressures. Financial regionalism emerges as one way in which states seek to navigate and manage these dynamics, with the ultimate aim of

securing their economic and political interests in an interconnected world.

2. 4. Core States and Comparative Regionalism

A comparison of the 1997 Asian Financial Crisis (AFC) and the 2010 Euro Crisis highlights the important and strikingly similar roles played by the core states of Japan and Germany in leading crisis management. Both Japan and Germany share several key characteristics, including export-oriented political economies, a reliance on economic and financial stability in their respective regional contexts, and close ties with the United States. These common features have influenced parallel responses advocating the creation of regional monetary funds in Asia and Europe, respectively.

Both Japan and Germany initially put forward proposals for regional monetary funds, the Asian Monetary Fund (AMF) in the case of Japan and the European Monetary Fund (EMF) in the case of Germany, as a response to increased intervention by the International Monetary Fund (IMF). The primary objectives of these proposals were to restore financial stability in their respective regions and to prevent future crises. However, it is worth noting that Japan's proposal for the AMF failed in 1997, while Germany's initiative to promote the EMF succeeded, leading to the creation of the European Stability Mechanism (ESM) in 2010. This divergence in outcomes highlights the different dynamics and challenges faced by these two regions in their pursuit of regional financial stability mechanisms.

The comparison between Japan and Germany in their efforts to create regional monetary mechanisms in response to financial crises underscores the parallel dynamics and policy responses driven by core states in two different regions. Despite similarities in their initial objectives, the different outcomes reveal the complex interplay between state interests, regional factors and global

economic conditions in shaping crisis management and the development of regional financial governance. This analysis highlights the importance of taking into account the unique contexts and challenges faced by core states when studying regionalism and crisis responses.

The comparative analysis of Japan and Germany has played a prominent role in scholarly discussions (e.g., Berger 1998; Katzenstein 2001 and 2005; Vitols 2001; Vogel 2001). The importance of this comparative approach stems from the unique historical positions of both nations in the 20th century. Katzenstein emphasises that Japan and Germany share an ‘anomalous character as militarily incomplete states with formidable economic strengths and politically soft shells’, which makes them particularly well suited for comparison in terms of their roles as regional states in Europe and Asia (Katzenstein 2001: 4). This comparison allows for a deeper understanding of how these core states have shaped regional dynamics and governance in their respective regions.

After their defeat in 1945, both Germany and Japan became close allies of the United States. As a result, both nations played a crucial role in translating US influence into the establishment of postwar multilateral orders in Europe and bilateral arrangements in Asia, as Katzenstein pointed out in 2005. The fact that the United States pursued different approaches to regional order in Europe and Asia further accentuates the differences in the regional policies pursued by Germany and Japan. This divergence between US approaches and the responses of Germany and Japan has had a significant impact on the development of regional governance in these two regions.

In this context, Katzenstein’s analysis emphasises that ‘Germany is so deeply embedded in Europe that multilateral action has become almost a habit in a state with a remarkably internationalised state identity’ (Katzenstein 2005:

36). This characterisation reflects Germany's democratic capitalism, which has developed within what Katzenstein calls a 'Grotian' approach to international order, characterised by an emphasis on community and cooperation. In sharp contrast, Japan has a strong national identity and, as Katzenstein notes, tends to favour bilateral over multilateral arrangements. Japan has adopted a somewhat more 'Hobbesian' approach to regional order, where there is a greater emphasis on the national self and political and economic asymmetries are seen as both a source of power and a basis for community.

The comparative analysis of Japan and Germany shows how their historical experiences, relations with the United States, and regional contexts have shaped their different approaches to regional governance and their identities as regional actors. These differences are deeply rooted in their unique historical trajectories and their roles in the construction of post-war regional orders in Europe and Asia, highlighting the influence of historical legacies on contemporary regional dynamics.

Analysis of German and Japanese economic growth has focused on the specific forms of industrial organisation adopted by both nations. In a broad sense, scholars have categorised Germany and Japan as 'coordinated market economies', as opposed to the Anglo-Saxon model of 'liberal market' capitalism, as discussed by scholars such as Vogel (2001). Both countries have export-oriented economies, and the state plays an important role in economic and industrial governance, facilitating the organisation and coordination of relationships between the private and public sectors.

More specifically, the German model of economic growth, often referred to as 'industrial democracy', is underpinned by the institutions of the welfare state. Economic governance and industrial organisation in Germany's 'semi-sovereign state' result from the complex interplay of powerful business

and labour interest groups, the coalitional dynamics of party politics, ‘parapublic’ institutions such as the influential Bundesbank, and bureaucratic and federal state institutions (Green and Peterson 2005). Together, these elements contribute to the uniqueness of Germany’s coordinated market economy.

Both Japan and Germany experienced different forms of economic governance and industrial organisation until the late 1990s. In Japan, a developmental state regime was in place, characterised by strong ties between the country’s business elite, the bureaucracy, and the long-ruling Liberal Democratic Party (LDP). This arrangement, often referred to as ‘creative conservatism’, allowed the state to intervene directly in the corporate sector to direct industrial organisation. Japan’s economic regime was characterised by networks that cut across industrial sectors, as evidenced by the corporate structure of the *keiretsu*. In contrast to the German welfare state, where industrial relations were managed at the company level, the distribution of welfare in Japan was closely linked to the corporate sector, as Estévez-Abe explained in 2008. However, both countries faced significant challenges in the two decades after the late 1990s. Japan’s economic difficulties began with the bursting of the bubble economy in the early 1990s, resulting in problems such as the collapse of financial institutions and a substantial amount of bad loans (around US\$600 billion). This economic downturn led to political turmoil, with the long-ruling LDP briefly losing power in 1993, only to regain it shortly afterwards. This period of economic stagnation and political instability in Japan became known as the ‘lost decade’ (*ushinawareta jū-nen*).

Germany, on the other hand, faced structural challenges after reunification in 1990. These challenges included rising public debt and high unemployment. In 1998, Chancellor Kohl’s long-standing coalition government

was replaced by Chancellor Schröder's red-green coalition. Germany's economic problems and inability to implement reforms were described as a 'reform blockade' or 'reform backlog' (*Reformstau*). It was only with the introduction of rigorous labour market reforms in the early 2000s through 'Agenda 2010' that Germany's welfare state institutions were able to recover and adapt to the pressures of economic globalisation.

At the time of the EU financial crisis, Germany held a prominent position in the global economy. It was the world's fourth largest economy, accounting for about 3.96 per cent of total world GDP. In addition, Germany had a substantial share of around 9 per cent of total world trade, underlining its importance in international trade and commerce. These economic indicators highlighted Germany's key role in the global economy during the EU financial crisis.⁽⁴⁾ With a population of 81.8 million,⁽⁵⁾ Germany is the EU's largest economy. As of March 2011, German exports totalled 98.3 billion euros, which represents an increase of almost 16 percent in comparison to 2010.⁽⁶⁾ As of 2009, approximately 75 percent of German exports had European destinations.⁽⁷⁾ With an estimated share of 20.4 percent in the EU-27's total GDP (estimated for FY2012) Germany accounts for the largest share followed by France with

(4) Retrieved May 29, 2010, from http://www.bdi.eu/bdi_english/89_585.htm.

(5) Retrieved May 29, 2011, from

<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Statistiken/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Bevoelkerungsstand.psm1>.

(6) Retrieved May 29, 2011, from

<http://www.bloomberg.com/news/2011-05-09/german-exports-surged-to-record-141-4-billion-in-march-boosting-growth.html>.

(7) Retrieved May 29, 2011, from

http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2009/03/PD09_119_51.templateId=renderPrint.psm1.

15.9 percent.⁽⁸⁾ Moreover, as of 2009 Germany paid slightly more than 20 billion euros into the EU budget, thus contributing roughly 20 percent, followed by France with 17.5 percent.⁽⁹⁾

As East Asia, Japan, with a population of 127.5 million,⁽¹⁰⁾ is the world's third largest economy accounting for 5.82 percent of total world GDP (as of 2010; between the AFC its share was 8.62 percent in 1996, and 8.03 percent in 1998). East Asia is Japan's primary destination for exports, absorbing well over 40 percent of its products (as of 2005, the share was 46.7 percent while the overall share of exports exceeded 40% between 1994 and 1995, see JETRO 2005). Katzenstein (2005: 33) notes that Japan is also the region's largest creditor accounting for 30 percent of all international loans. In addition, Urata (2002) notes that Japan's overall FDI has seen a marked increase in the 1990s reaching 4.2 trillion yen in 1993 and increased steadily to reach 6.6 trillion yen in 1997. This change was the result of an increase in FDI to Asia triggered by the region's favourable economic development during the first half of the 1990s. As a result, Asia's share in Japan's overall FDI increased from 12.2 percent in 1989 to 24.2 percent in 1996, before declining to 22.6 percent in 1997 (Urata 2002: 3-4).

(8) Retrieved May 29, 2011, from <http://www.wko.at/statistik/eu/europawirtschaftsleistung.pdf>.

(9) Retrieved May 29, 2011, from <http://www.europaeische-bewegung.de/europapolitik/eu-finanzplanung-und-eu-haushalt/>.

(10) Retrieved May 29, 2011, from http://www.stat.go.jp/english/data/handbook/c02cont.htm#cha2_1

3. Regionalism in Comparative Perspective

Regions are shaped by two different processes: regionalism and regionalisation. Regionalism is a government-driven process leading to the creation of regional institutions. On the other hand, regionalisation occurs as a result of market- and society-driven interactions, including trade and investment flows as well as cultural exchanges, which contribute to increased transnational cohesion (Gamble and Payne 1996; Pempel 2005; Söderbaum 2015; Börzel and Risse 2016).

Europe has made remarkable progress towards regional integration, becoming a unique regional community. As a result, when assessing regionalism in other parts of the world, it's common to draw comparisons with the European experience, which is often seen as *sui generis* (de Lombaerde et al. 2010). The EU has adopted a formal and highly institutionalised approach to regional governance, characterised by the creation of a single market for labour, goods and capital through the Single European Act (SEA) of 1986. The 1957 Treaty of Rome was revised to create the European Economic Community (EEC), which was subsequently transformed into the European Union (EU) by the 1992 Maastricht Treaty. With 27 member states, the EU operates through a complex governance structure that combines supranational and intergovernmental institutions, including the European Commission and the European Council. These formally established governance bodies drive integration through a process known as 'Europeanisation', which involves the regulation and harmonisation of policies across a wide range of areas (Cowles et al. 2001).

For example, the 1984 Schengen Agreement ushered in a borderless Europe, guaranteeing the free movement of people, goods, capital and services. In addition, the 1999 Bologna Process established the European Higher

Education Area (EHEA), introducing standardised standards for academic degrees and quality assurance. This initiative has facilitated the exchange of knowledge by allowing the free movement of students and academics across Europe. In addition, a single legal framework has codified uniform European policies in areas such as trade and agriculture, while EU governance has enacted legislation in areas related to justice and home affairs. The process of political integration within Europe has culminated in Economic and Monetary Union (EMU), which introduced the euro currency in 1999 and currently includes 17 member states within the Eurozone. As a result of European integration, the EU's combined supranational and intergovernmental governance structures preside over a single market of more than 500 million people. According to IMF data from April 2011, this regional bloc accounts for about 26 per cent (equivalent to US\$16,282 trillion) of the global economy. In addition, the 2009 Lisbon Treaty has pushed Europe towards deeper political integration.

For fiscal and monetary policy, the EU has an independent central authority, the European Central Bank (ECB). To maintain stability within the Economic and Monetary Union (EMU), the Stability and Growth Pact (SGP) was introduced in 1997. This framework sets out the Maastricht convergence criteria to which Eurozone member states must adhere. These criteria stipulate that annual budget deficits should not exceed 3 per cent of GDP and that government debt should remain below 60 per cent of GDP.

It is worth noting that the SGP was originally championed by Germany's Theo Waigel, who served as finance minister in the Kohl government in the 1990s. Waigel's aim was to 'Europeanise' Germany's low-inflation policy, which had underpinned the country's economic growth throughout the Cold War era. In addition, the process of 'Europeanisation'

extended to Germany's influential Bundesbank, which provided a blueprint for the creation of the ECB. These cases underline how Germany's domestic structures and policy choices have significantly shaped the landscape of European regionalism.

In contrast to Europe's deeply institutionalised regionalism, East Asia had a relatively low degree of institutionalisation throughout the Cold War era until the early 1990s. While some efforts to establish exclusive regional initiatives, such as Malaysian Prime Minister Mahathir Mohamad's 1990 proposal for an East Asian Economic Group (EAC) in response to APEC, were unsuccessful, economic regionalisation in Asia gained momentum during the 1990s. This progress was driven by the exercise of 'network power' (Katzenstein 1997) and the formation of production alliances.

Despite the existence of formal institutions such as ASEAN, established in 1967, the main drivers of Asian regionalism were corporate entities, particularly Japanese car manufacturers, which linked the region through transnational production networks centred on Japan. Following the Plaza Accord of 1985, the region experienced a surge in investment and capital flows, led primarily by Japan. Japanese companies expanded their presence in Asia by establishing overseas production centres. As a result, intra-Asian trade and investment reached unprecedented levels. By 2001, 47 per cent of all exports were intraregional, while 53 per cent of all imports came from within Asia. East Asia developed a loosely institutionalised, 'open' and 'hybrid' form of regionalism, characterised by fragmented intergovernmental governance at the regional level (Pempel 2005; Katzenstein 2006).

From a comparative perspective, the recent emergence of East Asian regionalism serves as a prototype of the wave of 'new regionalism' sparked by the rapid advance of economic globalisation. In contrast, (Western) European

integration is a prototype of ‘old regionalism’, which emerged in the early 1950s as a political endeavour to secure peace, stability and prevent conflict on the European continent. According to Breslin and Higgott (2000), European economic integration was initially conceived as a ‘defensive mechanism to reduce dependence on the international economy’.

The acceleration of globalisation has led to the development of new policies in Europe aimed at promoting intra-European trade, financial liberalisation and the establishment of a monetary union. These policies were designed to improve competitiveness and access to global markets in line with the principles of the ‘Washington Consensus’. In this context, Breslin and Higgott (2000) argue that the impact of the financial turmoil on regionalism and regionalisation should be seen within the broader framework of globalisation. It seems that the benefits of globalisation and the effectiveness of the neoliberal movement are now under scrutiny.

The declining legitimacy and structural challenges of the ‘Washington Consensus’ have changed the basis for regional organisations and the formulation of regional responses to global financial instability. In this context, Asia and Europe, led by Japan and Germany, have initiated a move towards ‘regulatory regionalism’ to mitigate future risks of financial crisis (Jayasuriya 2003; also Mie 2009).

4. Regulatory Regionalism in Asia and Europe

Regulatory regionalism has emerged as a response to the increasing exposure to risks and vulnerabilities stemming from economic and financial deregulation. This phenomenon has been primarily triggered by crisis events and driven by economies that, due to their export-oriented political structures and their pivotal

role at the intersection of regional and global economic dynamics, are highly dependent on maintaining economic and financial stability within their regional sphere.

In this context, the shortcomings of organisations such as the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) in containing the spread of financial turmoil became apparent due to limited intergovernmental cooperation at the regional level. The Asian financial crisis of 1997 exposed systemic governance deficiencies in East Asia (Amyx 2008). Similarly, the European debt and currency crisis of 2010 exposed shortcomings in economic and financial coordination within the region, despite progress in monetary integration. As a result, the responses to these Asian and European financial crises have spurred significant institutional innovation, led primarily by Japan and Germany.

4.1. Japan and the 1997 Asian Financial Crisis

The Asian Financial Crisis erupted in July 1997 when the Thai government devalued the baht. By the end of 1997, the crisis had triggered massive capital flight. As financial institutions collapsed and non-performing loans piled up, the contagion spread to Indonesia, South Korea, Malaysia and the Philippines. The prevailing academic consensus attributes the AFC to the effects of financial liberalisation, which had facilitated investment bubbles in emerging Asia since the 1980s. While investment had increased dramatically, domestic savings remained low. As a result, the crisis was exacerbated by the region's heavy reliance on short-term bank lending, while long-term foreign borrowing was injected into domestic economies, creating a 'double mismatch'. By 1995, short-term debt had exceeded available foreign exchange reserves in Thailand, Indonesia and South Korea, reaching a staggering \$25 billion in

Indonesia and \$100 billion in South Korea. In addition, non-performing loans (NPLs) had risen to an estimated 15 per cent of total loans in the crisis-hit economies. This unsustainable financial framework was the trigger for the 1997 crisis.

Japan's role in the Asian Financial Crisis (AFC) is marked by ambivalence. The background to this ambivalence is Japan's own domestic economic crisis, which has been unfolding since the early 1990s. During this period, Japan grappled with the accumulation of more than \$600 billion in non-performing loans (NPLs) and the collapse of major financial institutions such as Yamaichi Securities and Hokkaido Takushoku Bank. Interestingly, Japan's efforts to deal with its own economic crisis are seen as a factor that contributed to the proliferation of investment bubbles in the wider Asian region. This perspective suggests that Japan's actions and policies had unintended consequences, including the spillover effects of investment bubbles in neighbouring Asian economies (Katzenstein 2005; Lincoln 1998; Amyx 2004). In essence, Japan's involvement in the AFC has been characterised by a complex interplay between its domestic economic challenges and its unintended impact on regional financial dynamics, with consequences that extended beyond its borders.

In this context, Katzenstein argues that Japan's implementation of deficit spending and low interest rate policies had a significant impact on Japanese capital flows to Asia. At the same time, Asian economies perceived Japan as a vast source of cheap capital, so Japanese banks effectively transmitted Japan's economic bubble to Asia (Katzenstein 2005: 34). Furthermore, the AFC has been associated with the adoption of developmental growth strategies across Asia, largely influenced by Japan's efforts to export its model of economic governance (Hughes 1999: 7). This particular economic

model emphasises export-led growth and heavy reliance on foreign investment. However, it has been criticised for being unsustainable and fragile due to its vulnerability to external shocks, as demonstrated by the AFC.

Japan responded to the AFC to protect its material interests in Asia and to maintain the credibility of its own 'developmentalist' strategy, which had been emulated by many Asian states since the 1980s. As Katada describes, the AFC served as a wake-up call for many Asian countries, making them aware of the harsh reality of the "have-nots" in the global financial system. This reality left them vulnerable to massive capital movements and exposed them to external conditions that affected their economic management (Katada 2002: 88-9).

Initially, the US government was reluctant to help Thailand contain its currency crisis, and the International Monetary Fund (IMF) attached strict conditions to its funds. This created an opportunity for Japan to take the lead in addressing the crisis. Japan played a key role in facilitating the provision of bilateral assistance from other Asian countries to stabilise Thailand's financial turmoil (Hughes 1999: 22). These initiatives conveyed the idea of establishing a permanent mechanism for providing emergency liquidity.

The concept of an Asian Monetary Fund (AMF), excluding the United States, was finally put forward in late 1997 by Japan's Vice Minister of Finance for International Affairs, Eisuke Sakakibara, often referred to as 'Mr Yen'. Although a detailed institutional design for the AMF was never presented, it aimed to mitigate the effects of the crisis and provide financial resources to countries with limited IMF quotas. Asian governments generally welcomed the AMF proposal. In Japan, however, various interest groups, such as manufacturing and trading companies, opposed it, hoping that the Asian crisis would lead to further liberalisation in the region. In contrast, the Japanese

financial sector broadly supported the government's approach, seeking to limit their losses from exposure to the Asian market (Katada 2001).

Japan's proposal for the AMF highlighted its reservations about popular interpretations of the causes of the Asian Financial Crisis. While proponents of a Western-led approach, often associated with the IMF and the United States, attributed the crisis to structural problems in the region's economy and called for comprehensive economic governance reforms in the crisis-hit economies, Japan took a different stance. In defence of its own growth model, Japan argued that the main factor behind the financial turmoil was the rapid movement of capital driven by hedge fund managers and overseas investors (Hughes 1999: 32-43; Katada 2002: 92).

As a direct challenge to the 'Washington Consensus', Japan's AMF proposal met with international opposition and was ultimately rejected in late 1997. However, the Manila Framework launched in November 1997 introduced a regional economic surveillance mechanism known as the Supplemental Reserve Facility (SRF), which to some extent reflected elements of the AMF concept (albeit with variations, as noted in Hughes 1999: 24). Japan's AMF initiative was eventually replaced in October 1998 by the 'New Miyazawa Initiative'. This new initiative pledged \$30 billion for financial rescue and provided \$3 billion to establish the Asian Currency Crisis Support Facility (ACCSF) within the Asian Development Bank (ADB). This represented Japan's continued commitment to addressing the region's financial crisis through alternative means after the AMF proposal met with resistance (Hughes 1999: 24).

As China's economic ties with the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) deepened and it made progress in its negotiations to join the World Trade Organisation (WTO), the idea of establishing a permanent

financial rescue programme regained momentum. This led to the launch of the Chiang Mai Initiative (CMI) in May 2000, initiated by the ASEAN+3 grouping formed in 1997 and proposed by Japan (Chey 2009).

The CMI operates as a network of bilateral swap agreements (BSAs) with the primary objective of providing emergency liquidity during financial crises and enhancing currency stabilisation and financial surveillance. These measures aimed to address the region's structural problem of the 'double mismatch' mentioned above. By June 2009, the CMI had established swap lines totalling \$90 billion. It became the central crisis management mechanism in Asia, reminiscent of Japan's earlier AMF initiative. In May 2009, the ASEAN+3 members decided to multilateralise the CMI framework to create a single pool of emergency liquidity in Asia, called the Chiang Mai Initiative Multilateralised (CMIM), which aggregated financial contributions to the tune of \$120 billion. The multilateralisation process was initiated at the ASEAN+3 Finance Ministers' Meeting in Kyoto and further outlined at the subsequent Madrid meeting. Importantly, the CMIM is closely linked to the International Monetary Fund (IMF), allowing for the activation of 90 per cent of the swap lines if there is an IMF agreement (this limit was later reduced to 80 per cent). Thus, the CMIM is explicitly defined as a complementary emergency mechanism operating within the framework of the IMF.

In addition, the financial contribution formula under the CMIM illustrates a mode of moderated conflict resolution in inter-state governance, particularly between China, Japan and South Korea, as detailed in appendix 2. Other post-crisis institutional innovations in Asia include the establishment of the Asian Bond Funds (ABF) in 2002-2003, initiated by the regional central bankers' forum known as the East Asia Monetary and Financial Forum (EMEAP). In addition, the Asian Bond Market Initiative (ABMI) was launched

by the ASEAN+3 Finance Ministers' Meeting in 2003-2004. These initiatives aimed to promote the development of Asian bond markets and enhance financial integration in the region (Amyx 2008: 128-133).

In sum, Japan's response to the Asian Financial Crisis (AFC) underscores its statist orientation, characterised by a proactive role for the state in economic affairs. Japan's intervention was driven by the twin goals of safeguarding its own growth model and assuming regional leadership in Asia. Tokyo's proposal for the Asian Monetary Fund (AMF) signalled a shift towards greater autonomy in its foreign economic policy towards Asia, but Japan's close ties with the United States have limited the extent of this shift and maintained US and IMF influence in the region. However, as Hughes (1999) observes, Japan's strategic manoeuvres have also been aimed at garnering regional support to prevent economic liberalisation within its own economy. This is illustrated by the case of the 1998 Early Voluntary Sector Liberalisation (EVSL) initiative in the marine and forestry products markets, which failed to gain support at the 1998 Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) meeting. The developments set in motion by Japan's efforts to assume a leadership role in regional finance have led to the emergence of Asian financial regionalism. This contrasts with the view of Katzenstein (2005: 35), who concludes that 'regional monetary and financial cooperation in Asia remains extremely limited, at least by European standards'. Our analysis above paints a different and more nuanced picture, illustrating how Japan's actions have helped to shape a distinctive landscape of financial cooperation and governance in the Asian region.

4.2. Germany and the 2010 European Sovereign Debt Crisis

In March 2010, the German magazine *Der Spiegel* (10/2010) titled its cover 'The Euro Lie'. Nine months later, the same magazine titled its cover 'The Last Fight: How Europe is ruining its currency' (*Spiegel* 49/2010). What has happened in the meantime is the most dramatic challenge to Europe's financial and economic stability. The revelation of massive Greek government deficits of 12.2 per cent of GDP in early 2010 raised fears of an unfolding European sovereign debt crisis, while other euro member states soon revealed ailing fiscal positions. Portugal and Ireland have accumulated public deficits of 8 per cent and 14.1 per cent respectively. To contain the contagion of financial distress and the depreciation of the euro, EU member states, together with the IMF, launched the European Financial Stability Facility (ESFS) in May 2010, with a budget of EUR 750 billion, to provide emergency liquidity to the eurozone's ailing economies. In May 2010, €110 billion was made available to Greece, while Ireland received €85 billion in emergency liquidity in November 2010. More recently, a €78 billion package for Portugal was launched in May 2011.

Spurred on by massive foreign capital, Greece achieved rapid economic growth. To meet the EU's Maastricht convergence criteria, Greece produced fake financial statistics to hide its debt crisis. In 2009, George Papandreou's government revised its deficit forecast from 6 to 12.7 per cent, and later to 13.6 per cent. In total, the country has accumulated a debt of €216 billion, or 120 per cent of national GDP (actual EU estimates are higher, see appendix 3). As we show in appendix 3, since joining the Eurozone, 16 members breached the deficit criteria 43 times between 2008 and 2010. The norms of fiscal governance have been violated, highlighting the need for

stronger sanctions and policy coordination.

Despite the unfolding currency crisis, the German government, led by Chancellor Angela Merkel, announced its opposition to direct financial support for crisis economies. In February 2010, Merkel's finance minister, Wolfgang Schäuble, announced in an interview that 'Greece must help itself' and called for rigorous fiscal consolidation and deficit reduction as a precondition for EU support. Thus, Germany's initial policy line in response to the financial and monetary crisis was to insist on adherence to Article 125 of the Lisbon Treaty. The so-called 'no-bailout' principle stipulates that

The Union shall not be liable for or assume the commitments of central governments, regional, local or other public authorities, other bodies governed by public law, or public undertakings of any Member State, without prejudice to mutual financial guarantees for the joint execution of a specific project. A Member State shall not be liable for or assume the commitments of central governments, regional, local or other public authorities, other bodies governed by public law, or public undertakings of another Member State, without prejudice to mutual financial guarantees for the joint execution of a specific project.

(Lisbon Treaty, Article 125/1)⁽¹¹⁾

(11) Lisbon Treaty, retrieved May 30, 2011, from <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union-and-comments/part-3-union-policies-and-internal-actions/title-viii-economic-and-monetary-policy/chapter-1-economic-policy/393-article-125.html>.

This policy line should be interpreted in the light of current efforts to consolidate the German budget. In fact, Schäuble has announced an end to Germany's expansive fiscal policy that has caused massive public debt at the local, federal, and national levels of government.⁽¹²⁾ Over the past few decades, German government institutions have borrowed around €1.6 trillion. In 2009, the then grand coalition of CDU/CSU and SPD agreed to introduce a so-called 'debt ceiling' or 'debt brake' (*Schuldenbremse*). The constitutionally enshrined principle stipulates that from 2016 the federal government may not run a deficit of more than 0.35 per cent of GDP. This new provision will take effect from the 2011 budget year and will require concrete cuts in the budget deficit.⁽¹³⁾ Thus, financial assistance in the form of emergency liquidity provisions would jeopardize the realization of Germany's fiscal consolidation objective.

In March 2010, the German government signalled a shift in policy when Schäuble proposed the creation of a European Monetary Fund (EMF) and called for stricter regulations against international speculators.⁽¹⁴⁾ With the EMF proposal, Schäuble highlighted the problem of the lack of multilateral financial rescue mechanisms within the Eurozone. Moreover, the initiative was

(12) Schäuble, "Die expansive Haushaltspolitik wird beendet," interview in *Süddeutsche Zeitung*, March 3, 2010, retrieved June 8, 2011, from http://www.bundesregierung.de/nn_1500/Content/DE/Interview/2010/03/2010-03-03-schaeuble-sz.html.

(13) Detailed description of this new fiscal provision is provided at Germany's Federal Ministry of Finance homepage at http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_90/DE/BMF_Startseite/Service/Glossar/S/031_Schuldenbremse.html.

(14) Schäuble, "Finanzielle Stabilität in der Eurozone sichern," interview in *Welt am Sonntag*, March 7, 2010, retrieved June 8, 2011, from http://www.bundesregierung.de/nn_1500/Content/DE/Interview/2010/03/2010-03-07-schaeuble-wams.html.

formulated as a means of preventing IMF intervention in the Eurozone.⁽¹⁵⁾ The *New York Times* quotes Schäuble as saying that ‘accepting help from the IMF would be an admission that the euro countries don’t have the strength to solve their own problems’.⁽¹⁶⁾ Germany sustained its tough policy line, linking financial support to strict conditions of fiscal consolidation and economic reform. Germany has maintained a tough policy line, linking financial support to strict conditions on fiscal consolidation and economic reform.

When EU leaders agreed in May 2010 to provide emergency liquidity to Greece, Merkel announced that the current crisis represented the ‘greatest challenge’ for the future of Europe since the collapse of communism,⁽¹⁷⁾ while insisting that, for the sake of financial stability, Eurozone members that did not adhere to the principle of fiscal discipline should be sanctioned with the temporary withdrawal of their voting rights at the EU level.⁽¹⁸⁾ Merkel’s critical rhetoric was directed at the German domestic audience. In fact, as the euro crisis unfolded, public opinion became increasingly critical of providing

(15) Schäuble, “Stabilitätspakt nicht ohne Not aushebeln,” interview in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, March 24, 2010, retrieved June 8, 2011, from http://www.bundesregierung.de/nn_1500/Content/DE/Interview/2010/03/2010-03-24-schaeuble-faz.html

(16) “Proposed European Monetary Fund Advances.” *New York Times*, March 8, 2010, Retrieved May 27, 2011, from <http://www.nytimes.com/2010/03/09/business/global/09iht-euro.html>.

(17) “Merkel warnt vor einem Scheitern Europas,” Spiegel Online, May 13, 2010, retrieved April 18, 2011, from <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,694675,00.html>.

(18) “Merkel droht den Schuldenstaaten.” Focus, May 1, 2010, retrieved April 18, 2011, from http://www.focus.de/politik/deutschland/euro-krise-merkel-droht-den-schuldenstaaten_aid_503983.html.

financial support to Greece. According to the German polling institute Allensbach in April 2010, only 16 per cent of the German public supported financial aid to Greece, while 47 per cent expressed a desire to return to the old deutschmark, expressing a lack of trust in the euro.⁽¹⁹⁾ The emergence of anti-European public opinion in Germany was further fuelled by the media, with the powerful German tabloid *Bild* writing: ‘Sell your islands, you bankrupt Greeks - and the Acropolis too!’⁽²⁰⁾ Indeed, the rhetoric of German taxes to support ailing European economies influenced the outcome of the May 2010 elections in Germany’s largest state, North Rhine-Westphalia, which saw the defeat of the local CDU-FDP coalition.⁽²¹⁾

Germany’s EMF proposal led to the € 750 billion EFSF, which was launched in May 2010. The proposed objectives of the EFSF are to issue bonds and debt instruments on the financial markets in order to restore financial stability.⁽²²⁾ The bonds are guaranteed by € 440 billion in pledges from Eurozone members. This is supplemented by additional credit lines of € 60 billion from

(19) “Vertrauensverlust für den Euro.” *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, April 28, 2010, retrieved June 6, 2011, from <http://www.faz.net/artikel/C30638/allensbach-analyse-vertrauensverlust-fuer-den-euro-30086165.html>.

(20) “Verkauft doch eure Inseln, ihr Pleite Griechen. Und die Akropolis gleich mit!” *Bild*, October 27, 2010, retrieved June 8, 2011, from <http://www.bild.de/politik/wirtschaft/griechenland-krise/regierung-athen-sparen-verkauft-inseln-pleite-akropolis-11692338.bild.html>.

(21) “Schwarz-Gelb abgewählt.” *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, May 10, 2010, retrieved June 8, 2011, from <http://www.faz.net/s/RubB4238231944B4B06816C99862ED4A164/Doc~EABDD47DFB0274C30B62B4548C4EC1A1D~ATpl~Ecomon~Sspezial.html>.

(22) Retrieved May 30, 2011, from <http://www.reuters.com/article/2010/05/10/us-eu-greece-text-idUSTRE6490A820100510>.

the European Commission (EC) and € 250 billion from the IMF. However, liquidity will only be provided if a rescue programme is negotiated with the EC and the IMF.²³ In June 2010, the Eurogroup finance ministers officially signed the agreement on the temporary EFSF. Meanwhile, Merkel has maintained her demands for a permanent rescue programme, calling for a revision of the Lisbon Treaty while insisting on the participation of private financial institutions in the financing of the crisis mechanisms. She got her way at the EU summit in Brussels in October 2010, when European leaders agreed to set up the European Stability Mechanism (ESM). The ESM will replace the EFSF by 2013 and provide emergency funds of €500 billion, of which €80 billion will be provided by the 17 Eurozone members, with the remaining €420 billion guaranteed by callable capital.²⁴

Germany will provide €21.81billion. At the same time, Merkel rejected the idea of introducing so-called Eurobonds, arguing in her speech to the Bundestag that collectivising government debt was not a sustainable solution to the crisis.²⁵ Their position has provoked sharp criticism within the EU, with many seeing the euro bonds proposed by Luxembourg's Jean-Claude Juncker as a viable financial tool. The head of the Eurogroup of finance

²³ "Euro-Staaten wollen Rettungsschirm optimieren." *Zeit*, January 18, 2011, retrieved May 30, 2011, from <http://www.zeit.de/wirtschaft/2011-01/euro-rettungsschirm>.

²⁴ "Deutschland muss 22 Milliarden Euro zahlen." *Süddeutsche Zeitung*, March, 21, 2011, retrieved, April 18, 2011, from <http://www.sueddeutsche.de/geld/euro-rettungsschirm-milliarden-euro-aus-deutschland-1.1075343>.

²⁵ "Merkel legt Neun-Punkte-Plan vor." *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, December 15, 2010, retrieved April 18, from <http://www.faz.net/artikel/C30638/bundestagsdebatte-zur-euro-krise-merkel-legt-neun-punkte-plan-vor-30321939.html>.

ministers, Juncker is quoted as saying that the Germans are ‘losing sight of the European common good’.⁽²⁶⁾ Bowing to German demands, leaders at the EU summit in December 2010 finally agreed on the permanent rescue mechanism, while the European treaties will be revised in line with Berlin’s wishes. At the EU summit in March 2011, Eurozone leaders agreed on the ‘Pact for the Euro’ and expressed their commitment to promote financial stability in the EU by strengthening economic and financial coordination at the EU level, with the ESM recognised as a key instrument for financial governance. However, Germany’s earlier calls for tougher sanctions were not included.

In March 2011, the *European Voice* newspaper headlined ‘Saving the Eurozone the Merkel way’.⁽²⁷⁾ In this sense, the discussion has shown that the current mechanisms of crisis management represent a Europeanisation of the German ‘debt brake’ and commitments to fiscal consolidation. The strict conditionality attached to Europe’s emergency funds reflects German concerns about a European transfer union. Merkel has vehemently opposed such a transfer union, insisting that ‘each country is responsible for its own debt’.⁽²⁸⁾ Described as a ‘benign hegemon’ that defines its national interests in line with EU objectives, the imposition of Germany’s fiscal consolidation policy on the Eurozone also signalled a shift in Germany’s European policy (Morisse-Schilbach 2011). Germany’s policy choices have been shaped by new coalition arrangements favouring fiscal restraint and a growing anti-European public

(26) The Economist Online, retrieved May 28, 2011, from <http://www.economist.com/node/17632957>.

(27) *European Voice* (print edition), March 17, 2011, pp. 4-5.

(28) Merkel, “Stabilität und Wettbewerbsfähigkeit für die Eurozone,” interview in *Bild*, March 10, 2011, retrieved June 8, 2011, from http://www.bundesregierung.de/nn_1500/Content/DE/Interview/2011/03/2011-03-11-bild-merkel.html.

sentiment. Faced with low approval ratings since her CDU/CSU-FDP coalition took office in 2009, Merkel turned to domestic policy to strengthen her political leadership. As a result, Merkel's call for rigorous fiscal consolidation and fiscal and economic policy coordination at the European level provided the basis for the ESFS and ESM.

5. Learning from Crisis

In this paper, we have examined the development of financial regionalism in response to the 1997 Asian Financial Crisis and 2010 European Debt Crisis. Financial crises in both regions have highlighted the lack of fiscal and economic coordination. As a result, there has been a common call for regional governance in response to these crises, leading to the establishment of crisis management frameworks aimed at containing financial instability.

Characterising financial regionalism as a form of 'regulatory regionalism', we have shown that the Asian and European variants of financial regionalism have emerged from the interplay of three crucial factors: crisis events, core state governance and the political economy of regional core states. Viewing Asia and Europe as manifestations of regulatory regionalism brings a new perspective to the study of regionalism. While the new wave of regionalism has seen regional orders evolve through the dynamics of competitive liberalisation to enhance national corporate advantages globally, regulatory regionalism responds to the consequences of increased vulnerability and risk exposure in the global economy. The similarity in regional responses between Asia and Europe can be traced to the policy choices made by Japan and Germany in response to the crises. Both countries have advocated regional

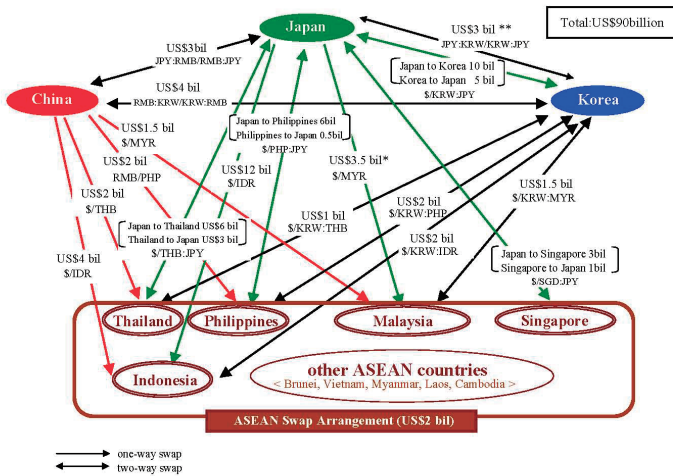
monetary funds to limit external intervention in regional financial matters, while promoting policies consistent with their respective domestic governance objectives - developmentalism for Japan and fiscal consolidation, as exemplified by Germany's debt brake.

An examination of how different regions have responded to external challenges, particularly in the context of financial crises and their national responses, has revealed similar trends in regionalism. The path towards enhanced regional financial governance shows that institutionalised forms of governance are not unique to the European experience. This finding challenges Breslin's (2010) assertion that the comparative regionalism debate revolves mainly around European consequences, while scholars of Asian regionalism focus primarily on causal factors. In a broader context, this study has shown that European integration should not be seen as an isolated case, in line with the views of the emerging research programme on comparative regionalism (de Lombaerde et al. 2010).

Finally, the dynamics highlighted in this paper are relevant in the context of the Covid-19 pandemic. The early phase of the crisis demonstrated the limits of EU governance (Forman and Mossialos 2021). Given the nationalism and lack of coordination among EU member states, the EU initially failed to develop a common response that mobilised resources and orchestrated policies to contain the spread of the virus. However, similar to the patterns of regional crisis response presented in this paper, regional governments quickly recognised the need for a regional response, leading the EU to outline a European Public Health Emergency Preparedness and Response Authority

(HERA)⁽²⁹⁾ to orchestrate a European-level response to future infectious disease outbreaks.

Appendix 1 : Membership Structure of the CMI



Note: Total amount includes those under negotiation for renewal, but does not include New Miyazawa Initiative and ASEAN swap arrangement.

* Including New Miyazawa Initiative
The agreement between Japan and Malaysia: US\$2.5 billion under the New Miyazawa Initiative
US\$1 billion under the Chiang Mai Initiative

*** The maximum amount of the bilateral JPY/KRW swap arrangement has been increased as a temporary measure effective until October 30, 2009, from three billion US dollars equivalent to twenty billion US dollars equivalent.

Source: Bank of Japan,
http://www.boj.or.jp/en/announcements/release_2009/data/un0904a.pdf.

(29) On the HERA initiative as part of the European Health Union, see https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12870-European-Health-Emergency-Preparedness-and-Response-Authority-HERA-_en.

Appendix 2 : Individual CMIM Contributions

		Financial contribution	
		US \$ (billion)	(%)
China	38.4	China (Excluding Hong Kong, China) 34.20	32
		Hong Kong, China 4.20	28.5
Japan		38.4	32
Korea		19.2	16
Plus 3		96	80
Indonesia		4.77	3.97
Thailand		4.77	3.97
Malaysia		4.77	3.97
Singapore		4.77	3.97
Philippines		3.68	3.07
Vietnam		1	0.83
Cambodia		0.12	0.1
Myanmar		0.06	0.05
Brunei		0.03	0.02
Lao PDR		0.03	0.02
ASEAN		24	20
Total		120	100

Source: Bank of Japan,

http://www.boj.or.jp/en/announcements/release_2010/un1003e.htm/.

Appendix 3 : General Government Debt in the Eurozone, 1999-2010 (as % of GDP)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Austria	67.3	66.5	67.3	66.7	65.8	65.2	64.6	62.8	60.7	63.8	69.6	72.3
Belgium	113.7	107.9	106.6	103.5	98.5	94.2	92.1	88.1	84.2	89.6	96.2	96.8
Cyprus	58.9	58.8	60.7	64.6	68.9	70.2	69.1	64.6	58.3	48.3	58.0	60.8
Estonia	6.5	5.1	4.8	5.7	5.6	5.0	4.6	4.4	3.7	4.6	7.2	6.6
Finland	45.7	43.8	42.5	41.5	44.5	44.4	41.7	39.7	35.2	34.1	43.8	48.4
France	58.9	57.3	56.9	58.8	62.9	64.9	66.4	63.7	63.9	67.7	78.3	81.7
Germany	60.9	59.7	58.8	60.4	63.9	65.8	68.0	67.6	64.9	66.3	73.5	83.2
Greece	94.0	103.4	103.7	101.7	97.4	98.6	100.0	106.1	105.4	110.7	127.1	142.8
Ireland	48.5	37.8	35.5	32.1	30.9	29.6	27.4	24.8	25.0	44.4	65.6	96.2
Italy	113.7	109.2	108.8	105.7	104.4	103.9	105.9	106.6	103.6	106.3	116.1	119.0
Luxembourg	6.4	6.2	6.3	6.3	6.1	6.3	6.1	6.7	6.7	13.6	14.6	18.4
Malta	57.1	55.9	62.1	60.1	69.3	72.4	69.6	64.2	62.0	61.5	67.6	68.0
Netherlands	61.1	53.8	50.7	50.5	52.0	52.5	51.8	47.4	45.3	58.2	60.8	62.7
Portugal	49.6	48.5	51.2	53.8	55.9	57.6	62.8	63.9	68.3	71.6	83.0	93.0
Slovakia	47.9	50.3	48.9	43.4	42.4	41.5	34.2	30.5	29.6	27.8	35.4	41.0
Slovenia	--	--	26.7	27.9	27.3	27.4	26.7	26.4	23.1	21.9	35.2	38.0
Spain	62.3	59.3	55.5	52.5	48.7	46.2	43.0	39.6	36.1	39.8	53.3	60.1
EU	65.7	61.9	61.0	60.4	61.8	62.2	62.8	61.5	59.0	62.3	74.4	80.0

Source: Eurostat, available at

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/dataset?p_product_code=GOV_DD_EDPT1.

References

- Amyx, J. (2004). *Japan's Financial Crisis: Institutional Rigidity and Reluctant Change*. Princeton: Princeton University Press.
- Amyx, J. (2005). What Motivates Regional Financial Cooperation in East Asia Today?. *Asia Pacific Issues* (East-West Center), 76 (February).
- Amyx, J. (2008). Regional Financial Cooperation in East Asia since the Asian Financial Crisis. (117-139) In MacIntyre, A., T.J. Pempel, & J. Ravenhill (Eds.). *Crisis as Catalyst: Asia's Dynamic Political Economy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Acharya, A. (2001). *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*. London: Routledge.
- Acharya, A., & A.I. Johnston eds. (2007). *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Berger, T.U. (1998). *Cultures of Antimilitarism: National Security in Germany and Japan*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Blechinger, V. (2000). Flirting with Regionalism: Japan's Foreign Policy Elites and the East Asian Economic Caucus. (57-85). In Blechinger, V., & J. Legewie (eds.). *Facing Asia: Japan's Role in the Political and Economic Dynamism of Regional Cooperation*. Munich: Iudicium.
- Börzel, T. & T. Risse eds. (2016). *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Breslin, S. (2010). Comparative Theory, China, and the Future of East Asian Regionalism. *Review of International Studies*, 36(3), 709-729.
- Breslin, S., & R. Higgott. (2000). "Studying regions: Learning from the old, constructing the new." *New Political Economy*, 5(3), 333-352.
- Calder, K., & M. Ye. (2010). *The Making of Northeast Asia*. Stanford: Stanford

- University Press.
- Chey, H.K. (2009). The Changing Political Dynamics of East Asian Financial Cooperation: The Chiang Mai Initiative. *Asian Survey*, 49(3), 450-467.
- Cowles, M.G., Caporaso, J, & T. Risse eds. (2001). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Cumings, B. (1984). The Origins of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences. *International Organization*, 38(1), 1-40.
- de Lombaerde, P., Söderbaum, F., van Langenhove, L, & F. Baert. (2010). The Problem of Comparison in Comparative Regionalism. *Review of International Studies*, 36(3), 731-753.
- Estévez-Abe, M. (2008). *Welfare and Capitalism in Postwar Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Evans, P.B., Rueschemeyer, D., & T. Skocpol eds. (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Forman, R., and Mossialos, E. (2021) The EU Response to COVID-19: From Reactive Policies to Strategic Decision-Making. *Journal of Common Market Studies*, 59(S1), 56-68
- Friedberg, A.J. (1993-94). Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar World. *International Security*, 18(3), 5-33.
- Gamble, A., & A. Payne (1996). Conclusion: The New Regionalism. In *ibid.* (eds.). *Regionalism and World Order*. London: Macmillan.
- Gourevitch, P. (1978). The Second Image Reversed: The International Source of Domestic Politics. *International Organization*, 32(4), 881-912.
- Gourevitch, P. (1986). *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*. Ithaca: Cornell University Press.
- Green, S., & W.E. Paterson eds. (2005). *Governance in Contemporary*

- Germany: The Semisovereign State Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hughes, C.H. (1999). Japanese Policy and the East Asian Crisis: Abject Defeat or Quiet Victory? *CSRG Working Paper*, 24.
- Jayasuriya, K. (2003). Introduction: Governing the Asia Pacific: Beyond the 'New Regionalism'. *Third World Quarterly*, 24(2), 199-215.
- JETRO (2005). Japanese Trade in 2005. Retrieved June 8, 2011, from <http://www.jetro.go.jp/world/statistics/data/trade2005.pdf>.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Kahler, M. & D. A. Lake eds. (2013). *Politics in the New Hard Times: The Great Recession in Comparative Perspective*. Ithaca: Cornell University Press.
- Katada, S.N. (2001). Determining Factors in Japan's Cooperation and Noncooperation with the United States: The Case of Asian Financial Crisis Management, 1997-1999. (155-173). In Akitoshi, M., & Y. Sato (eds.). *Japanese Foreign Policy in Asia and the Pacific: Domestic Interests, American Pressure, and Regional Integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Katada, S.N. (2002). Japan and Asian Monetary Regionalization: Cultivating a New Regional Leadership after the Asian Financial Crisis. *Geopolitics*, 7(1), 81-112.
- Katada, S.N. (2020). *Japan's New Regional Reality: Geoeconomic Strategy in the Asia-Pacific*. New York: Columbia University Press.
- Katzenstein, P.J. (1978). Introduction: Domestic and International Forces and Strategies of Foreign Economic Policy. In *ibid.* ed. *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. Madison:

- University of Wisconsin Press.
- Katzenstein, P.J. ed. (1978). *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Katzenstein, P.J. (1997). Introduction: Asian Regionalism in Comparative Perspective. (1-44). In Katzenstein, P.J., & T. Shiraishi (eds.). *Network Power: Japan and Asia*. Ithaca: Cornell University Press.
- Katzenstein, P.J. (2001). Regional States: Japan and Asia, Germany in Europe. *CEuS Working Paper*, 2001/6.
- Katzenstein, P. J. (2005). *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*. Ithaca: Cornell University Press.
- Katzenstein, P. J. (2006). East Asia - Beyond Japan. Katzenstein, P.J., & T. Shiraishi eds. (2006). *Beyond Japan: The Dynamics of East Asian Regionalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Katzenstein, P.J., & T. Shiraishi eds. (1997). *Network Power: Japan and Asia*. Ithaca: Cornell University Press.
- Katzenstein, P.J., & T. Shiraishi eds. (2006). *Beyond Japan: The Dynamics of East Asian Regionalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Katzenstein, P.J., & L.A. Seybert eds. (2018). *Protean Power: Exploring the Uncertain and Unexpected in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krasner, S. (1984). Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*, 16(2), 223-246.
- Lincoln, E.J. (1998). Japan's Financial Mess. *Foreign Affairs*, 77(3), 57-66.
- Lipsy, P. Y. (2018). Democracy and financial crisis. *International Organization*, 72(4), 937-968.
- Lipsy, P. Y. (2020). COVID-19 and the Politics of Crisis. *International*

- Organization*, 74(S1), E98-E127.
- Lipsey, P. Y., & Takinami, H. (2013). The politics of financial crisis response in Japan and the United States. *Japanese Journal of Political Science*, 14(3), 321-353.
- MacIntyre, A., Pempel, T.J., & J. Ravenhill. (2008). East Asia in the Wake of the Financial Crisis. (1-22). In *ibid.* (eds.). *Crisis as Catalyst: Asia's Dynamic Political Economy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Mattli, W. (1999). *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Munakata, N. (2006). Has Politics Caught Up with Markets? In Search of East Asian Economic Regionalism. (130-157). In Katzenstein, P.J., & T. Shiraiishi (eds.). *Beyond Japan: The Dynamics of East Asian Regionalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Morisse-Schilbach, M. (2011). "Ach Deutschland!" Greece, the Euro Crisis, and the Costs and Benefits of Being Hegemon. *Internationale Politik und Gesellschaft*, 1, 26-41, retrieved May 30, 2011, from http://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-2011-1/2011-1_04_a_morisse-schilbach.pdf
- Oba, M. (2009). グローバリゼーションの進展とアジア地域主義の変容. *Kokusai seiji*, 158, 75-88.
- Ong, A., & S.J. Collier eds. (2005). *Global Assemblages: Technology, Politics, and Ethics as Anthropological Problems*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Pempel, T.J. (1998). *Regime Shift: Comparative Dynamics of the Japanese Political Economy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Pempel, T.J. (2005). Introduction: Emerging Webs of Regional Connectedness. In *ibid.* (ed.). *Remapping East Asia: The Construction of a Region*. Ithaca:

- Cornell University Press (pp. 1-28).
- Pempel, T.J. (2021). *A Region of Regimes: Prosperity and Plunder in the Asia-Pacific*. Ithaca: Cornell University Press.
- Pempel, T.J. & K. Tsunekawa eds. (2015). *Two Crises, Different Outcomes: East Asia and Global Finance*. Ithaca: Cornell University Press.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Rathus, J. (2010, December 24). Affordable delays for the Chiang Mai Initiative? *East Asia Forum*, retrieved May 25, 2011, from <http://www.eastasiaforum.org/2010/12/24/affordable-delays-for-the-chiang-mai-initiative/>
- Risse, T. (2010). *A Community of Europeans?: Transnational Identities and Public Spheres*. Ithaca: Cornell University Press.
- Risse-Kappen, T. (1995). *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rozman, G. (2004). *Northeast Asia's Stunted Regionalism: Bilateral Distrust in the Shadow of Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Söderbaum, F. (2015). *Rethinking Regionalism*. London: Red Globe Press
- Solingen, E. (1998). *Regional Orders at Century's Dawn: Global and Domestic Influences on Grand Strategy*. Princeton: Princeton University Press.
- Solingen, E. (2007). Pax Asiatica versus Bella Levantina: The Foundations of War and Peace in East Asia and the Middle East. *American Political Science Review*, 101(4), 757-780.
- Solis, M., Stallings, B. & S.N. Katada. (2009). *Competitive Regionalism: FTA Diffusion in the Pacific Rim*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Streeck, W. (2007). Endgame? The Fiscal Crisis of the German State. *MPIfG*

Discussion Paper, 7.

- Urata, S. (2002). Japanese Foreign Direct Investment in East Asia with Particular Focus on ASEAN4. Paper prepared for the *Conference on Foreign Direct Investment: Opportunities and Challenges for Cambodia, Laos, and Vietnam*, Hanoi, Vietnam, August 16-17, 2002. Retrieved May 29, 2011, from <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2002/fdi/eng/pdf/urata.pdf>.
- Vitols, S. (2001). The Origins of Bank-Based and Market-Based Financial Systems: Germany, Japan, and the United States. *Discussion Paper Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung*.
- Vogel, S.K. (2001). The Crisis of German and Japanese Capitalism: Stalled on the Road to the Liberal Market Model? *Comparative Political Studies*, 34(10), 1103-1133.
- Weiss, L. eds. (2003). *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

News Agencies, Newspapers and Magazines, (all sources online unless otherwise marked):

Bild (<http://www.bild.de/>)

European Voice (<http://www.europeanvoice.com/>)

The Economist (<http://www.economist.com/>)

Focus (<http://www.focus.de/>)

Frankfurter Allgemeine Zeitung (<http://www.faz.net/s/homepage.html>)

Frankfurter Rundschau (<http://www.fr-online.de/home/-/1472778/1472778/-/index.html>)

The New York Times (<http://www.nytimes.com/>)

Reuters (<http://www.reuters.com/>)

Der Spiegel (<http://www.spiegel.de/>)

法政論叢——第78号 (2023)

Süddeutsche Zeitung (<http://www.sueddeutsche.de/>)

Welt am Sonntag (<http://www.welt.de/>)

Zeit (<http://www.zeit.de/index>)

論 説

カナダにおける家庭状況差別の禁止と 労働者の育児責任

日原 雪恵

第1節 はじめに⁽¹⁾

本稿は、カナダにおける、育児責任を負う労働者に対する家庭状況 (family status) 差別に関する議論を検討することを目的とする。

“she-cession (女性不況)”と呼ばれることもあるコロナ禍は、保育園や学校の休園・休校も相まって、子育て中の(とりわけ女性)労働者に大きな影響を与えた⁽²⁾。コロナ禍は日本社会に存在する様々な格差・不平等を改めて露呈させたが、家族責任を負う労働者、特に、事実上家族責任を負担することが多くパートタイム等の非正規雇用の割合が高い女性労働者の構造的脆弱性はその一つといえる。また、近年、妊娠・出産等を理由とする不利益取扱いを含む広義の「マタニティ・ハラスメント」に関する紛争が増加しており、2017年にはマタニティ・ハラスメント及び育児・介護ハラスメントの措置義務に関する規定が施行されたほか、2021年には男性の育休取得促進等に関する育児介護休業法改正が行われ

(1) 本稿は、日原雪恵「カナダにおける育児責任を負う労働者に対する家庭状況差別 (family status discrimination) の禁止と配慮義務 (duty to accommodate)」労働問題リサーチセンター『ポストコロナの働き方・労働市場と労働法政策の課題』284頁 (2023年) を基に加筆修正を施したものである。

(2) 周燕飛「コロナショックの被害は女性に集中—働き方改革でピンチをチャンスに—」(第38回JILPTリサーチアイ)、菅野淑子「雇用と労働環境に関する問題—ジェンダーの視点からコロナ禍における働き方を考える」ジェンダーと法18号23頁 (2021年)。

た⁽³⁾。以上のような状況の下、家族責任を負う労働者に対する保護・配慮を議論する必要性は高い。

そこで、本稿は、育児・介護等の家族責任を家庭状況差別に含めて規律し、家庭状況差別を含む様々な差別の議論で「配慮義務」（日本でいう合理的配慮）を問題とするカナダ法を検討する。日本の育児介護休業法は制度・措置の創設や不利益取扱い禁止等が中心であるが、同法26条は転勤に関する配慮義務を定めており、近年、合理的配慮は育児責任を負う労働者にこそ必要という見解⁽⁴⁾も登場している。労働者の家族責任に使用者がどのように配慮すべきかを考えるうえで、カナダの議論の検討は有益と考えられる。育児と介護では問題状況が異なるため、紙幅の都合上、本稿は育児責任を負う労働者の問題に検討対象を限定する。

以下、まず、カナダの差別禁止法制の概要を確認したうえで（第2節）、家庭状況差別について検討を行う（第3節）。カナダでは連邦と各州にそれぞれ人権法及び労働分野の法が存在し⁽⁵⁾、「カナダ法」を統一的に論ずることは困難であるが、重要な裁判例・審判例を中心に、学説の議論も含めた概観を行う。

(3) 2021年度の育休取得率は、女性が85.1%、男性が13.97%である。取得期間も、女性の場合「12か月～18か月未満」が34.0%、「10か月～12か月未満」が30.0%、「18か月～24か月未満」11.1%であるのに対し、男性は「5日～2週間未満」が26.5%、「5日未満」が25.0%、「1か月～3か月未満」が24.5%と、2週間未満が5割を超えている状況であり、大きな差がある（厚生労働省「令和3年度雇用均等基本調査」21頁以下（2022年））。なお、2022年度の育休取得率は女性が80.2%、男性が17.13%であり、取得期間は同調査に含まれない（厚生労働省「令和4年度雇用均等基本調査」17頁（2023年））。

(4) 山田省三「わが国雇用平等法理の総括とその再検討」山田省三先生古稀記念『現代雇用社会における自由と平等』17頁（2019年）、同「判批」（ジャパナビジネスラボ事件）労旬1942号27頁以下（2019年）。

(5) カナダの労働法は地方分権的性格が強く（國武輝久『カナダの労使関係と法』3頁（同文館出版、1990年））、連邦法は運輸・鉄道・航空・電信電話・放送・郵便・金融等の公益産業分野のみ（全労働者の1割未満）に適用される。

第2節 カナダの差別禁止法制の概要⁽⁶⁾

本節では、前提として、カナダにおける差別概念（I）、差別の判断枠組み（II）及び差別禁止違反の効果（III）を簡単に確認する。

カナダでは、1961年制定・1962年施行のオンタリオ州人権法典をモデルに、1970年代にかけて連邦及び各州に私人間の差別を包括的に禁止する人権法と専門機関である人権委員会（Human Rights Commission）・人権審判所（Human Rights Tribunal）が整備され⁽⁷⁾、雇用における差別禁止でも中心的な役割を果たす。州ごとに様々な相違があるが、以下では重要な審判例・裁判例を中心に概観する。

1 差別の概念

主な差別概念として、直接差別、不利益効果差別、構造的差別が存在する。

まず、「直接差別（direct discrimination）」は、「外形上差別禁止事由に基づいて差別する慣行又はルールを使用者が採用する」こと⁽⁸⁾、「男女別の賃金スケールや1つのジェンダー又は皮膚の色の人のみを雇用する慣行のような、ルール、基準又は慣行が個人の特性に基づいて個人又は

(6) 詳しくは、日原雪恵「カナダにおける実質的平等志向の差別概念の展開と差別の救済——包括的・実効的な雇用差別禁止法制の発展に向けて」日労研751号138頁（2023年）を参照。

(7) 人権委員会はブリティッシュ・コロンビア州以外、人権審判所はサスカチュワン州以外の全ての州及び連邦に存在する。また、オンタリオ州では、2008年に人権委員会が申立て受理機能を廃止し、差別被害者の人権審判所への直接アクセスモデルを採るとともに、不法行為等を争う場合には通常裁判所でも人権法典違反の賠償等を求められるようになった。

(8) *Ont. Human Rights Comm. v. Simpsons-Sears*, 1985 CanLII 18 (SCC), [1985] 2 SCR 536 [*O'Malley*], para.18.

集団を区別する差別」⁽⁹⁾等と定義される。

次に、「不利益効果差別 (adverse impact discrimination)」は、「使用者が真にビジネス上の理由から採用したルール又は基準が、外形上中立的で、全ての被用者に平等に適用されるが、それが、ある被用者又はその集団の何らかの特別な特性のために、彼らに他の被用者集団構成員には課されない義務、ペナルティ又は制限的な条件を課し、当該被用者又はその集団に対して、差別禁止事由に基づく差別的効果 (discriminatory effect) を有する場合」に生ずる⁽¹⁰⁾。これは、アメリカ法の「差別的インパクト (disparate impact)」に由来する概念であり、「間接差別 (indirect discrimination)」と互換的に用いられることもある。後述する通り、カナダでは、直接差別と不利益効果差別で差別の判断枠組みが異なった時期があったが、1999年のカナダ最高裁判決がそれらを統一しており、直接差別と不利益効果差別の区別は相対化している。

また、「構造的差別 (systemic discrimination)」は、1984年のAbella報告⁽¹¹⁾以降、注目されるようになった概念である。同報告の影響を受けて、当時アメリカとカナダで論争を招いていた「アフーマティブ・アクション」ではなく「雇用衡平 (employment equity)」を用いた差別是正の議論が展開した。カナダ最高裁は1987年のAction Travail des Femmes事件で、「構造的差別」を「いずれも必ずしも差別を促進するために設計されたのではない募集、採用及び昇進の確立されたプロセスの単なる実施に起因する差別⁽¹²⁾」と定義した。

(9) David Doorey, *The Law of Work 2nd edition*, Emond, 2020, p.345.

(10) *O'Malley, supra* note 8, para.18.

(11) Judge Rosalie Silberman Abella (Commissioner), *Equality in Employment: A Royal Commission Report*, October 1984.

(12) *CN v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, 1987 CanLII 109 (SCC), [1987] 1 SCR 1114 [*Action Travail des Femmes*], p.1139.

II 差別の立証構造

まず、差別の被害を受けたと考える申立人（被用者等）が、人権法上の差別禁止事由に基づき差別されたことの一応の証明（prima facie case）を行い（1）、それが認められれば、被申立人（使用者、組合、職業団体等）が制定法上の抗弁又は例外を主張立証する（2）。

1 申立人による差別の一応の証明

差別の一応の証明のためには、申立人が、①人権法の下で差別から保護されるべき特性を有していること、②サービス〔雇用の事案では雇用〕に関して不利益な効果を経験したこと、③保護特性が不利益な効果の要因であることを証明する必要がある⁽¹³⁾。③につき、差別意図は不要であり⁽¹⁴⁾、差別的考慮が差別と疑われる行為の唯一の理由である必要もない⁽¹⁵⁾。

2 被申立人の抗弁

1985年のO'Malley事件で不利益効果差別という概念が承認されて以降、カナダ最高裁判所は、不利益効果差別には配慮義務、直接差別にはBFOR（真正な職業上の要求）を抗弁として用いる「二分論アプローチ」を採った時期があった。しかし、最高裁は1999年のMeiorin事件⁽¹⁶⁾で「二分論アプローチ」を放棄し、両者を統合した（「統一的アプローチ」）。

現在の差別の判断枠組みにおける使用者の抗弁は、3つの事項から成

(13) *Moore v. British Columbia (Education)*, 2012 SCC 61 (CanLII), [2012] 3 SCR 360 [Moore], para.33, *Stewart v. Elk Valley Coal Corp.*, 2017 SCC 30 (CanLII), [2017] 1 SCR 591 [Stewart], para.24. このテストは、2012年の最高裁判決の名称をとってMooreテストと呼ばれることがある。

(14) *Stewart, Ibid.*, para.24.

(15) *Ibid.*, para.26.

(16) *British Columbia (Public Service Employee Relations Commission) v. BCGSEU*, 1999 CanLII 652 (SCC), [1999] 3 SCR 3 [Meiorin].

る。すなわち、「(1) 使用者が仕事の遂行に合理的に結びついた目的のため当該基準を採用したこと、(2) 使用者が、仕事に関連する正当な目的の達成のため必要と信義誠実に信じて (in an honest and good faith belief) 当該特定の基準を採用したこと、及び、(3) 当該基準が仕事に関連した正当な目的の達成のため合理的に必要なこと」である。そして、(3)につき、「当該基準が合理的に必要なことを示すためには、使用者に過度の負担を課すことなく申立人の特性を共有する個々の被用者に配慮することが不可能であることが示されなければならない」⁽¹⁷⁾。これにより、「配慮義務」が全ての差別について使用者の抗弁に組み込まれている。

3 「配慮義務」の位置づけ

「配慮義務 (duty to accommodate)」は、アメリカの判例を参照し、判例法理として登場した。O'Malley事件で、カナダ最高裁は、「配慮義務」を「過度の負担 (undue hardship) なしに、申立人に配慮するため合理的な手段をとること」、すなわち、「使用者の事業の遂行への過度な介入、及び、使用者の過度の出費なく、配慮のため合理的であり得る手段をとること」と定義した⁽¹⁸⁾。

アメリカと同様、宗教・信条差別の事案で登場し、障害差別で最も重要な役割を果たすが、カナダでは配慮義務が全ての差別で問題となる点で特徴がある。もっとも、争われるのは、宗教、障害、性 (妊娠)、年齢、家庭状況に関わる不利益効果差別が多い。

「過度の負担」の判断要素には、安全、使用者の事業規模、被用者集団及び施設の変更可能性、費用、労働協約との抵触、被用者のモラル等

(17) *Ibid.*, para.54.

(18) *O'Malley, supra* note 8, para.23.

がある⁽¹⁹⁾。

III 差別禁止違反の効果

州ごとに異なるが⁽²⁰⁾、差別の救済は、基本的に専門の行政機関である人権委員会と人権審判所が担う⁽²¹⁾。

人権委員会は、申立ての調査等を行い、調停やあっせんを試みる機能を有し、差別に関する申立てはこの段階で解決されることも多い⁽²²⁾。

人権委員会が事案を人権審判所に付託すると、まずは調停等が試みられる。人権審判所は、①雇用関係の逸失収入の填補的（金銭的）損害賠償、②精神的苦痛、尊厳及び自尊の侵害並びに差別からの自由の権利の喪失により被害者が受けた苦痛の一般損害の賠償、③復職及び雇用命令、④将来の差別を除去し若しくは防止すること又は将来の遵守を促進することを意図した広範な救済命令（義務的な人権トレーニング、州によっては構造的差別の是正を意図した義務的な雇用クオータその他の命令）等の広範な救済権限を有し⁽²³⁾、将来の差別の抑制を目的としたポリシー

(19) Doorey, *supra* note 9, pp.377-378.

(20) 前掲注（7）参照。

(21) ケベック州以外では、人権法違反の差別はそれ自体で不法行為ではなく、被害者は人権法上の機関に申し立てるのが原則である（*Seneca College v. Bhadauria*, 1981 CanLII 29 (SCC), [1981] 2 SCR 181, *Honda Canada Inc. v. Keays*, 2008 SCC 39 (CanLII), [2008] 2 SCR 362）。

(22) 例えば、2022年、カナダ人権委員会には46,600人が連絡を取り、ほとんどが申立てをすることなく解決し、763件の申立てが受理された。同年に審理された事件は約2,500件であり、236件が和解し、115件が棄却され、473件が先決問題（e.g. 期間制限の徒過、苦情仲裁を利用できる組織労働者でないか等）の審理に付され、140件が人権審判所に付託された（Canadian Human Rights Commission, CALLING FOR INCLUSION: The Canadian Human Rights Commission's 2022 Annual Report to Parliament, p.9, p.11 (2023)）。なお、申立ての61%が雇用関係であった（*Ibid.*, p.13）。

(23) *See*, Doorey, *supra* note 9, p.343.

策定・周知や研修受講等の様々な柔軟な救済を命じうる。

人権審判所の審決に不服がある場合、裁判所に司法審査請求をすることができる。

なお、各州では、労働基準法等に差別的解雇の禁止等が定められる場合があり、労働関係法令による規制は人権法とは別に存在しうる。また、組織労働者²⁴⁾の救済は原則として労働協約上の苦情仲裁が優先する。

第3節 家庭状況差別 (family status discrimination) と育児責任

Ⅰ 差別禁止事由としての「家庭状況」

カナダでは、包括的差別禁止法である人権法上の差別禁止事由として、全ての州と連邦が「家庭状況 (family status)」を規定する²⁵⁾。「家庭状況」の定義規定がある州では、例えば、「親と子の関係にある状況」(オンタリオ州人権法典10条1項)、「血縁、結婚又は養子縁組により他者と関係している状況」(アルバータ州人権法44条1項(f))等と定義される。これに対し、定義規定がない州(ブリティッシュ・コロンビア州等)もあり、連邦のカナダ人権法にも定義規定はない。

「家庭状況」に家族責任を含むか否かについては議論があったが、現在では、育児に関する家族責任が「家庭状況」に含まれることが確立している(後掲Johnstone事件²⁶⁾等)。

24) カナダではケベック州も含めて排他的交渉代表制がとられる。労使関係法については、David Doorey = Alison Braley-Rattai, *Canadian Labour Relations: Law, Policy, and Practice 2nd edition*, Emond, 2020, 國武・前掲注(5)等を参照。

25) ケベック州では、「市民の地位」に結婚状況と家庭状況を含む。なお、憲法の一部であるカナダ憲章の差別禁止事由には家庭状況は含まれず、「類似的事由 (analogous ground)」として保護されるか否かは明らかでない。

26) *Johnstone, infra* note 34, paras.53 et s.

II 審判例・裁判例における議論²⁷⁾

家庭状況差別に関わる審判例・裁判例では、まず、差別の「一応の証明」の基準が問題となり、①家庭状況差別固有の枠組みを用いる例と②他の差別と同様の枠組みを用いる例が存在する(1)。具体的な事案をみると、多くの事案で差別の「一応の証明」が主な争点になっている(2)。以下、順に検討する。

1 差別の「一応の証明」の基準

(1) 家庭状況差別固有の枠組みを用いる例

i) Campbell Riverテスト

家庭状況差別に固有の判断枠組みを用いたりリーディングケースの1つが、2004年のブリティッシュ・コロンビア州控訴裁判所のCampbell River事件²⁸⁾である。同事件は、「使用者の側に悪意がなく、適用可能な労働協約又は雇用契約に規律する条項がない通常的事案では」、「使用者により課された雇用期間又は雇用条件の変更が、被用者の実質的な(substantial) 育児又は他の家庭の義務又は責任に深刻な干渉(serious interference)をもたらすとき」、家庭状況差別の一応の証明がされたといえるという判断枠組みを示した。そして、「労働の要求と家庭の義務の衝突が存在する状況の大多数では、一応の証明をすることは困難であろう」と述べた²⁹⁾。

27) なお、前記の通り、差別に関する紛争は人権委員会の段階で終了する場合も多いことには注意を要する。例えば、2022年に家庭状況差別が問題となったカナダ人権委員会の決定では、人権審判所に付託されたのは10%であり、棄却22%、先決問題47%、和解21%であった(CHRT, *supra* note 22, p.14)。

28) *Health Sciences Assoc. of B.C. v. Campbell River and North Island Transition Society*, 2004 BCCA 260 (CanLII) [*Campbell River*]。以下、別の断りがない限り、下線は筆者による。

29) *Ibid.*, para.39.

同判決は判断枠組みを示すに先立ち、家庭状況は「上訴人（＝労働者）が主張するような、職場における混乱と多大な害（disruption and great mischief）を引き起こす可能性を有しうる無制限の概念ではありえない」と述べており⁽³⁰⁾、家庭状況に育児責任を広く含むことによる紛争の大量発生を懸念したものと思われる。

この判断枠組みは後述のHoyt事件等で批判されたが、ブリティッシュ・コロンビア州では承継されている（Suen事件⁽³¹⁾、Gibraltar Mines Ltd.事件⁽³²⁾等）。

Gibraltar Mines Ltd.事件では、Campbell Riverテストを適用して家庭状況差別の問題となるのは、使用者が「雇用期間又は雇用条件の変更」を行った場合に限られるのか否かが問題となった。ブリティッシュ・コロンビア州控訴裁判所は、家庭状況差別の一応の証明には雇用期間又は雇用条件の変更は不要であるとした州人権審判所の判断を支持し、「変更」が必要であるとした州最高裁判所の判決を破棄して差し戻した⁽³³⁾。

ii) 四基準テスト

現在、多くの人権審判所や裁判所が用いるのが、連邦控訴裁判所が2014年のJohnstone 事件⁽³⁴⁾で示した四基準テストである。

このテストでは、申立人は、「(i) 子供が彼又は彼女の養育及び監護

(30) *Ibid.*, para.38. 続けて、仲裁人（及び被上訴人）がとった「親であること自体」に限定されるという立場も否定し、para.39で、これらの両極端の間のどこかに「家庭状況」の定義があると述べ、上記の枠組みを示した。

(31) *Envirocon Environmental Services, ULC v. Suen*, 2019 BCCA 46 (CanLII) [*Suen*].

(32) *British Columbia (Human Rights Tribunal) v. Gibraltar Mines Ltd.*, 2023 BCCA 168 (CanLII) [*Gibraltar Mines Ltd.*].

(33) なお、州最高裁判所は一審であり、州控訴裁判所が上級審となる。

(34) *Canada (Attorney General) v. Johnstone*, 2014 FCA 110 (CanLII) [*Johnstone*].

下にあること、(ii) 問題となる育児義務が、個人的選択とは対照的に、当該子供に対する当該個人の法的責任を負わせるものであること、(iii) 彼又は彼女が、合理的な他の代替的解決策を通じてこれらの育児義務を果たすために合理的な努力をし、かつ、そのような代替的解決策が合理的にアクセス可能でないこと、及び、(iv) 疑われている職場のルールが、些細又はかすかな以上の態様で育児義務の遂行に干渉することを示さなければならない」⁽³⁵⁾。

まず、(i) は、「子供が実際に彼又は彼女の養育及び監護下にあること」の立証を要し、「彼又は彼女が問題となる子供とそのような関係に置かれていること、及び、彼又は彼女の子供のニーズを満たすことの失敗が個人の法的責任を呼び起こすであろうこと」の立証が必要となる。両親の場合には、通常、これは彼らの両親としての地位から生じる。事実上の養育者の場合、当該子供との関係が親の負う法的義務を引き受けたようなものであることを示す義務がある⁽³⁶⁾。

次に、(ii) は、「子供に対する個人の法的な責任である義務を証明すること」を要求する。「これは特に、申立人に対し、当該子供が、両親の労働時間の中に自身の世話をできると合理的に予想される年齢に達していないことを示すことを要求する。それはまた、問題となっている当該育児の必要性が、個人的な選択に起因するのではなく、法的義務から生じるものであることを証明することも要求する」⁽³⁷⁾。

そして、(iii) は、「申立人に対し、合理的な代替的解決策を通じて育児義務を満たすために合理的な努力を尽くしてきたこと、及び、そのような代替的解決策が合理的にアクセス可能でないことを証明することを要求する。したがって、申立人は、彼らも彼らの配偶者も、仕事を続け

(35) *Ibid.*, para.93.

(36) *Ibid.*, para.94.

(37) *Ibid.*, para.95.

ながら彼らの強制可能な育児義務を満たすことができないこと、及び、入手可能な育児サービスまたは代替的アレンジメントが、彼らの労働のニーズを満たすために彼らにとって合理的にアクセス可能でないことを示すことを求められるだろう。本質的に、申立人は、彼又は彼女が真正な育児問題に直面していることを証明しなければならない。これは高度に事実に特有であり、各事案は全ての事情に関し個別的な基礎に基づき検討される」⁽³⁸⁾。

最後に、(iv)につき、「当該干渉が些細又はかすかなもの以上であるかを確かめるためには、育児のニーズが労働スケジュールと衝突する各事案の基礎をなす文脈が審査されなければならない」⁽³⁹⁾。

このテスト自体が、「カナダ人権法の広い目的、特に、個人は、社会のメンバーとしての責務及び義務と一致しつつ、家庭状況に基づく差別の実践によってそうすることを奪われ又は妨げられることなく、彼らが可能でありまた有したいと望む人生を送り、彼らのニーズが配慮されるため他の個人と均等な機会を有するべきであるという原理を推進するために、十分に柔軟でなければならない」⁽⁴⁰⁾。したがって、「与えられた文脈で、上記のテストの4つの要素全てを満たすためどのような特定のタイプの証拠が要求されるかを決定することは、各事案の事実により異なりうるし、ケースバイケースで決定されるままにすることがよいものである」⁽⁴¹⁾。

2で後述する通り、四基準テストを用いる場合、特に、基準(ii)における「個人的な選択」と(iii)における「合理的な努力」や「代替的な解決策」が問題となる。このテストを用いることで、育児と仕事の両

(38) *Ibid.*, para.96.

(39) *Ibid.*, para.97.

(40) *Ibid.*, para.98.

(41) *Ibid.*, para.99.

立のために労働者側にも一定の努力が求められることになるが、学説ではその評価が分かれている（IIIで後述）。

(2) 他の差別と同様の基準を用いる例

i) Brownテスト

初期の事案として、1993年のBrown事件⁽⁴²⁾がある。同事件で、カナダ人権審判所は、性（妊娠）と家庭状況に類似の基準を適用し、家庭状況差別については以下のように述べた⁽⁴³⁾。

「証拠は、家庭状況が親であるという地位を含み、かつ、社会のメンバーとしての責務及び義務を含むこと、さらに、申立人はこれらの責務及び義務を負う親であることを示さなければならない。使用者のルールと結びついたこれらの責務及び義務の結果、申立人は彼女の使用者の雇用に平等かつ完全に参加することができなかった〔ことを証明する〕。申立人が一応の証明をしたら、雇用に参加するための完全かつ平等な機会を彼女に提供するため当該被用者に配慮したこと、又は、少なくとも彼女にこの権利を提供するため過度の負担のない限りでできる全てのことをしたことを証明することは、使用者の負担である」。

その後、2004年に前記のCampbell Riverテストが示されたが、カナダ人権審判所は2006年のHoyt事件⁽⁴⁴⁾でこれを否定し、Brownテストを適用

(42) *Brown v. Canada (Department of National Revenue)*, 1993 CanLII 683 (CHRT) [Brown].

(43) 性（妊娠）差別については、「申立人は、彼女が妊娠したこと、及び、妊娠と使用者のルールとの結合した要素の結果、彼女は雇用に平等に参加することができなかったことを証明しなければならない。これが証明されたら、当該被用者に配慮し、雇用に参加するための完全かつ平等な機会を彼女に提供したこと、及び、彼女にこの権利を提供するため過度の負担のない限りでできる全てのことをしたことを証明する立証負担は使用者に移る。」とされた (*Ibid.*, p.16)。

(44) *Hoyt v. Canadian National Railway*, 2006 CHRT 33 (CanLII) [Hoyt].

した。同事件は、「人権法典は、その『根本的法 (fundamental law)』としての地位により、その目的をよりよく達成しうるようにリベラルに解釈されなければならない」というカナダ最高裁判所が繰り返し示している解釈指針⁽⁴⁵⁾に触れつつ、ある差別禁止事由についてより制限的な定義をすることは不適切であると述べ、Campbell River 事件が示した「職場の混乱と多大な害」という懸念は、Meiorin事件の分析の3番目の合理性の必要性のところでは考慮することがより適切であると述べた⁽⁴⁶⁾。同事件は、家庭状況差別を広く認めすぎることによる弊害への懸念は、配慮義務における「過度の負担」(他の被用者のモラルへの深刻な影響等)で考慮すべきであり、差別の一応の証明の問題とすべきではないとしたのである。

ii) Mooreテストに言及する例

第2節IIで確認した通り、現在、差別の一応の証明の一般的な基準としては、2012年にカナダ最高裁判所が示したMooreテスト(①人権法の下で差別から保護されるべき特性を有すること、②サービス・雇用等に関して不利益な効果を経験したこと、③保護特性が不利益な効果の要因であること)が用いられる。

家庭状況差別についても、アルバータ州の裁判所等では、Mooreテストを用いる例がみられる。例えば、SMS equipment Inc.事件⁽⁴⁷⁾は、Mooreテストを適用し、①人権法典の保護特性を有すること、②サービス [or

(45) See, e.g., *O'Malley*, *supra* note 8, p. 547, *Action Travail des Femmes*, *supra* note 12, pp.1134-1136, *Robichaud v. Canada (Treasury Board)* [1987] 2 S.C.R. 84, pp.89-90.

(46) *Hoyt*, *supra* note 44, paras.120-121.

(47) *SMS Equipment Inc v Communications, Energy and Paperworkers Union, Local 707*, 2015 ABQB 162 (CanLII) [*SMS Equipment Inc*] .

雇用等] に関し不利益な効果を経験したこと、③保護特性が不利益な効果の要因であることの証明を要求した。また、United Nurses of Alberta事件⁴⁸⁾も、Johnstone事件の四基準テストを否定し、Mooreテストを論じた。

(3) 小括

以上のように、裁判例・審判例では、①家庭状況差別固有の枠組みを用いる例と②他の差別と同様の基準を用いる例があり、①のほうが一応の証明のハードルが高い。こうした枠組みの相違は、家庭状況差別の差別としての捉え方、先例との関係の捉え方、人権法の解釈のあり方に関する立場の相違等に依るようである⁴⁹⁾。

⁴⁸⁾ *United Nurses of Alberta v Alberta Health Services*, 2021 ABCA 194 (CanLII) [United Nurses of Alberta].

⁴⁹⁾ なお、法違反の効果については、例えば、①の例であるブリティッシュ・コロンビア州では、審理のために構成されたメンバー又はパネルは、申立てに理由があると判断したとき、(a) 人権法典違反の停止及び同一の又は類似の違反を犯すことの禁止を命じなければならず、(b) 申し立てられた行為又は類似の行為は本法典に反する差別であるという宣言的命令をすることができ、(c) 本法典違反を犯した者に、(i) 差別的実践の効果を改善させるため、命令で特定された手段をとること、(ii) 審問における証拠が、法違反者が本法に反するパターン又は実践に従事してきたと示す場合、不利益を被る個人又は集団の状況を改善させるための雇用衡平プログラム又は他の特別プログラムを採択し実行すること、のいずれか又は両方を命じることができ、また、(d) 差別された者が申立人当事者又は申立てを代表する集団又は階級の特定可能なメンバーであるとき、(i) 被害者が法に反して否定された権利、機会又は特権を入手可能にすること、(ii) 逸失賃金若しくは給与又は人権法の違反によって被った出費の全て又は一部の賠償、(iii) 尊厳、感情及び自尊の侵害につき適切と考える金額の支払い、のうち1つ以上を命じることができる(人権法典37条2項)。また、②の例であるアルバータ州では、人権審判所は、申立ての全部又は一部に理由があると判断したとき、被申立人に対し、(i) 違反行為の停止、(ii) 同一の又は類似の違反を将来侵すことの禁止、(iii) 被害者が人権法に反して否定された権利、機会又は特権を入手可能にすること、(iv) 逸失賃金若しくは収入又は人権法の違反を理由として被った出費の全て

2 具体的な事案

以下、具体的な事案を、(1) 労働時間等の育児と衝突する変更、(2) 勤務場所の育児と衝突する変更、(3) 育児が困難であるようなシフト等の変更の求めに対する使用者の拒絶等、(4) その他に分類して、請求認容例と棄却例をそれぞれみていく。(1)(2)は育児が先にあったうえで使用者による変更がそれと衝突するとして労働者が変更を拒絶する(しばしばそのことにより解雇等の不利益を受ける)場合であるのに対し、(3)は申立人のもともとの労働条件(特に、夜間シフト、不規則なシフト等)が、妊娠・出産又は配偶者の状況の変化後の育児を困難にするとしてシフト変更等の配慮を求めたが拒絶される場合、あるいは、変更の求めは受け入れられるが、それによりパートタイマーとなる等の不利益を受ける場合である。

(1) 労働時間等の育児と衝突する変更

i) 請求を認めた例

リーディングケースの1つであるCampbell River事件⁵⁰⁾は、8時半から15時だったシフトを11時半から18時に変更された女性労働者が、精神障害のある息子(13歳)の放課後のケアのため勤務時間を変更しないよう求めたが拒否された事案である。

ブリティッシュ・コロンビア州控訴裁判所は、「使用者により課され

又は一部の賠償、(v) 人権法違反がなかった場合に被害者が置かれていた地位に被害者を置くために人権審判所が適当と考えるその他あらゆる手段をとること、のいずれか又はすべてを命じることができる(人権法32条1項(b))。両者を比較すると、雇用衡平プログラムを含む点等でブリティッシュ・コロンビア州のほうが広い救済権限を定めるが、違反行為の停止、将来の禁止、被害者への金銭的賠償、法違反がなかった場合の権利等の回復等は共通する。

50) *Campbell River*, *supra* note 28. 労働協約の下で選任された仲裁人が家庭状況差別を認めなかったため、申立人が上訴したのが本件である。

た雇用期間又は雇用条件の変更が、被用者の実質的な育児その他の家庭の義務又は責任に深刻な干渉をもたらすとき、差別の一応の証明がなされたといえるという比較的厳しいテストを示したが、結論としては、家庭状況差別の一応の証明を認めた。すなわち、申立人が放課後に一緒にいることは彼女の息子にとって「並外れて重要な医療的補助」であるという医師の証言を踏まえ、申立人は「実質的な親の義務」を有しており、労働時間の変更による当該義務への「深刻な干渉」があるとして、差別の一応の証明を認めた。そして、使用者が配慮義務を尽くしたか等を判断させるため、仲裁人に差し戻した。

また、Partridge事件では、使用者が、2回目の産休明けの女性労働者をオフィスマネージャー（9時－17時勤務）から降格し、オンタリオ州労働基準法53条1項（現職復帰）違反を主張された後、育児との衝突を知らながら勤務時間を10時から18時に変更し、その後、解雇したという事案で、家庭状況差別が認められた。オンタリオ州上級裁判所は、四基準テストを用いて、本件では、基準（i）（子供が養育・監護下にあること）及び（ii）（育児義務の法的責任）は当然に認められるとしたうえで、（iii）（合理的努力）につき、大きく変更された労働時間に対応するためには、多くの家族メンバーや近隣住民を含む複雑な育児アレンジメントをしなければならず、それは持続可能なものではなかったこと、（iv）（些細又はかすかな以上の干渉）も肯定して、一応の証明を認めた⁵¹⁾。抗弁としてのBFORや過度の負担は認められず、損害賠償20,000\$⁵²⁾の支払い等が命じられた⁵³⁾（オンタリオ州控訴裁判所も使用者の控訴を棄

51) *Partridge v. Botony Dental Corporation*, 2015 ONSC 343 (CanLII), paras.89, 91.

52) 2023年8月現在、1カナダドルは107円程度である。

53) 不当解雇については、合理的予告期間の賃金相当額の賠償（12か月・42,517.44\$）が認められた。

却⁵⁴⁾。

ii) 請求を認めなかった例

Wing事件⁵⁵⁾では、取締役会が、16時だった会議の開始時間を15時半とすること、及び、2連続で会議を欠席した取締役は取締役会から外れることを決定したため、女性取締役が子（6歳）を15時45分に迎えに行く義務に干渉するとして家庭状況差別を申し立てた⁵⁶⁾。

オンタリオ州人権審判所は、四基準テストは拘束的なものではないがその理由付けは説得的であるとして同テストを採用し、本件では、申立人は6歳の子の母として基準（i）（子供が養育・監護下にあること）を満たすが、それ以外の基準を満たすか否かは明確でないとした。すなわち、基準（ii）（育児義務の法的責任）につき、娘を家から車で20分かかる別の地区の私学にいれ、放課後ケアを利用しなかったことは、特に後者について個人的選択でない法的義務とみることは困難である。そして、仮にそうはいえないとしても、基準（iii）（合理的努力）につき、申立人が合理的努力以前に代替的解決策を見つけるための考慮すらしていないことが決定的な問題を提起するとした。さらに、より根本的には、そもそも会議の開始時間が不利益な効果をもたらしたことの証明もない（16時半開始ならどうかと尋ねられた際に子のスイミングレッスン後の17時45分か18時頃まで到着しない等と述べており、それは個人的選択である、実際の会議時間変更後は会議に参加できていた、配偶者が迎えに行けないとしても他の誰かに行ってもらおうアレンジの余地はあった）等

54) *Partridge v. Botony Dental Corporation*, 2015 ONCA 836 (CanLII) .

55) *Wing v. Niagara Falls Hydro Holding Corporation*, 2014 HRTO 1472.

56) 取締役が申立人である本件では、オンタリオ州人権法典5条1項の雇用差別は否定され、同法11条の制度的差別（constructive discrimination）の成否が検討された。

として、差別の一応の証明を否定した⁵⁷⁾。

(2) 勤務場所の育児と衝突する変更

i) 請求を認めたと例

女性労働者3名がカナダ国鉄の家庭状況差別を申し立てた事案として、Whyte事件⁵⁸⁾、Seeley事件⁵⁹⁾、Richards事件⁶⁰⁾がある。申立人らは、ジャスパー(アルバータ州)で先任権を保持しつつレイオフ中だったところ、バンクーバー(ブリティッシュ・コロンビア州)の労働力不足を補うための勤務(期間未定)を命じられ、育児のためバンクーバーには行けないとして配慮を求めたが、育児のアレンジをするために追加の期間を与えられたのみで、結局命令に応じなかったために解雇された⁶¹⁾。

カナダ人権審判所は、Campbell Riverテストを否定してHoyt事件のアプローチを用い⁶²⁾、3人いずれについても家庭状況差別の一応の証明を認めた。すなわち、Whyte(呼吸器に問題があり専門医にかかる予定だった5歳の子のシングルマザー)、Seeley(6歳と2歳の子の母、夫も長期の不在と予測不能なスケジュールで働く鉄道従業員)、Richards(11歳と10歳の子のシングルマザー)はいずれも親であり、その地位は親に

57) 以上、paras.56-66. 報復禁止(8条)違反についてはさらなる証拠の提出を求めた。

58) *Whyte v. Canadian National Railway*, 2010 CHRT 22 (CanLII) [*Whyte*] .

59) *Seeley v. Canadian National Railway*, 2010 CHRT 23 (CanLII) [*Seeley*] .

60) *Richards v. Canadian National Railway*, 2010 CHRT 24 (CanLII) [*Richards*] .

61) カナダ国鉄で働いていた労働者らの事案であるため、連邦法が適用される。

62) *Whyte*, *supra* note 58, paras.152-175, *Seeley*, *supra* note 59, paras.99-122, *Richards*, *supra* note 60, paras.145-168. いずれも、基準の設定にあたって、Campbell Riverテストはカナダ人権法の目的に一致しないこと、人権法を解釈するときに追加の立証負担を課すことは適切でないこと、差別禁止事由間に階層を課すべきでないこと、人権法がリベラルかつ目的適的に解釈されるべき準憲法的な制定法であることに言及した。

課された義務を含んでおり、これらの義務はカナダ国鉄のルールと慣行により、彼女らが雇用に平等かつ完全に参加することを不可能にしたとされた⁶³。抗弁につき、カナダ国鉄は、バンクーバーへの移転までに労働協約所定の15日を大きく超えて4か月以上の期間を与えた、申立人らの求める救済は親である被用者らに「特別先任権 (super seniority)」を与えることになり「過度の負担」を構成する等と主張したが⁶⁴、認められなかった。救済として、カナダ人権法53条2項及び同条3項に基づき、①カナダ人権委員会と協力して差別的実践が継続しないようにすること、並びに、(a) 適切なポリシー、慣行及び手続が実施されること及び (b) カナダ人権委員会と協議の上、管理職、人事部、CMCの被用者らその他必要とみなされる被用者らに対し、差別と人権（特に家庭状況への配慮）に関する職場研修を実施するために適切な人を雇うことを保障すること、②復職（2005年6月の解雇がなければ、先任権に応じてWhyteとRichardsは2006年3月、Seeleyは2007年3月にはジャスパーでリコールされたはずとする）、③逸失賃金の補償、④苦痛の賠償（いずれも15,000 \$）、⑤特別賠償（悪意又は無思慮の行為の賠償）（いずれも20,000 \$）等を認めた⁶⁵。①はカナダ人権委員会、②から⑤は申立人らが求めた救済である。

その後、Seeley事件について司法審査請求の進捗が進み、2014年、連邦控訴裁判所はJohnstone事件と同日に判決を言い渡した⁶⁶。同判決は、四基準テストを用いて、Seeleyが基準（i）（子供が養育・監護下にあ

63) *Whyte, supra* note 58, para.185, *Seeley, supra* note 59, para.126, *Richards, supra* note 60, para.177.

64) *Whyte, supra* note 58, para.194, *Seeley, supra* note 59, para.143, *Richards, supra* note 60, para.186.

65) なお、訴訟費用等については判断が分かれた。

66) *Canadian National Railway Company v. Seeley*, 2014 FCA 111.

ること)及び(ii)(育児義務の法的責任)を満たすことは争いがなく、基準(iii)(合理的努力)についても、使用者がバンクーバーでの勤務期間等に関する情報を提供しなかったため育児のためのケアを探せなかったこと等に言及した連邦裁判所の判断⁶⁷⁾を是認し、基準(iv)(些細又はかすかな以上の干渉)も明らかに満たすとして、差別の一応の証明を認めた⁶⁸⁾。そして、抗弁も人権審判所や連邦裁判所と同様に否定し、使用者の控訴を棄却した。

ii) 請求を認めなかった例

ブリティッシュ・コロンビア州控訴裁判所がCampbell Riverテストを再確認したSuen事件は、第一子の誕生後(子が4か月)に8~10週間ほど家を離れなければならないマニトバ州でのプロジェクトを拒否して解雇された男性労働者が不利益効果差別を主張した事案である。ブリティッシュ・コロンビア州人権審判所はCampbell RiverテストとMooreテストの双方に言及して使用者の予備的却下の申立て(application to dismiss)を認めず⁶⁹⁾、ブリティッシュ・コロンビア州最高裁判所も使用者の司法審査請求を棄却したが⁷⁰⁾、控訴裁判所は、Campbell River事件に拘束されるとしたうえで、以下のように述べて使用者の控訴を認めた⁷¹⁾

(67) *Canadian National Railway v. Seeley*, 2013 FC 117 (CanLII) .

(68) *Ibid.*, paras.44-54. *Ibid.*, para.54は、使用者が情報提供をしていたら違う結論になりえたと述べる。

(69) *Suen v. Envirocon Environmental Services (No. 2)*, 2017 BCHRT 226 (CanLII) .

(70) *Envirocon Environmental Services, ULC v Suen*, 2018 BCSC 1367 (CanLII) .

(71) *Suen*, *supra* note 31.

(カナダ最高裁で上訴許可申立て棄却⁽⁷²⁾ ⁽⁷³⁾。すなわち、「Suen氏により主張される事実は、Campbell Riverテストの2番目のステップ(=使用者による変更が「両親その他の家族の義務への深刻な干渉」をもたらすこと)を満たすことができない。これらの事実は、彼が親であるという争いのない事実を立証できるのみである。子供のそばにいて、彼の通常の平日の労働時間外及び週末に育児について彼の妻を助けるために、家の近くに留まりたいというSuen氏の要望は、理解可能かつ推奨されるものだが、彼は圧倒的多数の親と何ら変わらない。仕事に関係する理由で長期に家から離れることを求められながら、彼らの子供に対する義務を果たし続けている親は大勢いる。Suen氏の申立て及び宣誓供述書のどこにも、彼の子供が彼の欠如により十分にケアされないということを示すものはない」⁽⁷⁴⁾。

また、Tarek-Kaminker事件では、週2日テレワークという合意が更新されなかったため、ユダヤ教徒で5人の子供(いずれも18歳未満、1人は深刻な健康上のニーズあり、1人は学習障害等あり)の母である弁護士が、宗教的信条、家庭状況、障害及びそれらの交差差別⁽⁷⁵⁾を主張した。

⁽⁷²⁾ *Brian Suen v. Envirocon Environmental Services, ULC, et al.*, 2019 CanLII 73206 (SCC) .

⁽⁷³⁾ 家庭状況に基づく直接差別の主張も認められなかった (*Suen v. Envirocon Environmental Services and another (No. 3)*, 2020 BCHRT 188 (CanLII))。

⁽⁷⁴⁾ *Suen, supra* note 31, para.32.

⁽⁷⁵⁾ 「交差性 (intersectionality)」は、アメリカの法学者Kimberle Crenshawの1989年の論文が端緒とされる概念であり、黒人女性の経験する差別は黒人男性のそれとも白人女性のそれとも異なるとして、差別禁止事由が交差する場合の差別の経験の複雑さに焦点を当てることから展開した議論である。狭義には、複数の差別禁止事由が交差することで初めて生じる差別(黒人男性も白人女性も差別されない場合に黒人女性のみが経験する差別)に着目するものだが、カナダでは「複合差別 (compound discrimination)」、 「重複差別 (overlapping discrimination)」と同義に用いられることもある(日原・前掲注(6)141頁参照)。

連邦控訴裁判所は、いずれの主張も認めなかった連邦公務労使関係・雇用局の仲裁を是認し、原告の司法審査請求を棄却した⁽⁷⁶⁾。本件の論点は多岐にわたるが、交差差別と家庭状況差別に関わる部分のみ簡単に確認する。

まず、交差差別につき、原告は、自身がユダヤ教徒かつ母であるという宗教と家庭状況の交差が適切に考慮されていないと主張した⁽⁷⁷⁾。連邦控訴裁判所は、原判断の構造は原告の主張に対応しており、原判断が交差性の問題に敏感であったことは明らかであるとしたうえで、それでもなお、例えば、安息日である金曜日の夜にろうそくを灯すために帰宅すること（ユダヤ教徒の母として重要）を可能にするために使用者が十分な柔軟性を認めていたこと、ユダヤ教の学校に子供を通わせる必要があるとしても彼女がテレワークをして子供を学校まで車で送る以外の他の合理的な代替手段を検討しなかったことから、彼女は差別の一応の証明に失敗したとした⁽⁷⁸⁾。

そして、家庭状況差別についても四基準テストを用いて差別の一応の証明を否定した。問題となったのは基準（iii）（合理的努力）である。原告は、彼女の夫が2つの病院で勤務する忙しい外科医であるということしか述べず、彼の労働時間や家庭生活で果たす役割についての証拠の提出が不十分であり、合理的な代替的解決策を通じて育児義務を満たすため合理的努力をしたこと又はそのような代替的解決策が合理的に入手可能でないことを証明していないとされた⁽⁷⁹⁾。

(76) *Tarek-Kaminker v. Canada (Attorney General)*, 2023 FCA 135 (CanLII) [*Tarek-Kaminker*].

(77) 障害については、原告が障害を有することの証明がないとした原判断に直接の異議申立てがなされなかった。

(78) 以上、*Tarek-Kaminker, supra* note 76, paras.82-86.

(79) 以上、*Ibid.*, paras.99-109.

(3) 育児が困難であるようなシフトの変更の求めに対する拒絶

i) 請求を認めた例

1993年のBrown事件⁸⁰⁾では、女性労働者の性差別と家庭状況差別の主張が認められた。Brownは、妊娠中に日中の固定シフトにするという配慮を求めたが拒否され、当初の要求から3か月後に認められたものの、経験のない分野で賃金減額となった。また、出産後、夜間のベビーシッターが見つからなかったことから（警官の夫も交代制勤務・シフト調整困難）、配慮として日中のシフトを求めたが拒否され、労働協約上の無給の育児休業の許可を得ることとなった。カナダ人権審判所は、前述のBrownテストを示し、全ての税関職員が3以上の交代制で働くという使用者のルールは中立だが、妊娠し又は子の福祉に責任を負う被用者を雇用の機会に平等に参加することから除くため、性（妊娠）及び家庭状況に基づく不利益効果差別が認められるとした。使用者側は、妊娠中の業務変更及び育児のための無給休暇取得を許可したと主張したが、いずれも配慮として十分でないと言われ、抗弁は認められなかった（逸失賃金及び精神的苦痛に対する損害賠償（1,500 \$）の支払い、配慮ポリシーの作成、人権法の申立てを理由とする脅迫等の禁止の通知を含む書面による謝罪を命令）。

2006年のHoyt事件⁸¹⁾で、カナダ人権審判所はBrownテストを用いて性差別と家庭状況差別を認めた。同事件は、妊娠中に診断書を出して業務変更を求めた鉄道従業員に対し、①医師が否定したbeltpack（機関車を操作するための装置、約6ポンド≒2.7kg）の着用が必要な業務又は無給の休業を提案し、Hoytがより詳細な診断書を提出後、②従前の勤務を

(80) *Brown, supra* note 42. 1999年のMeiorin事件で「統一のアプローチ」が採用されるよりも前である。

(81) *Hoyt, supra* note 44.

するがbeltpackを着用しない代わりにラジオを携帯し同僚が指示する午後シフトを提案したところ、組合が安全と先任権に懸念を示して複数の他のポジションを提案したが、使用者はこれを拒否して無給休業とし、③3か月半後に別のポジションが提案されて復職した時には、当初予定していた2歳の長女の保育先が受入れ不能になったため、別の施設を探し、見つからなかった土曜日のシフト変更を求めたところ、その分は無給休業とされたという経過をたどった。対応③につき、申立人は親であり、親としての義務を負っており、保育の見つからなかった日の休業が無給であることは彼女が雇用に平等かつ完全に参加できないことを意味するとして家庭状況差別の一応の証明が認められた(対応①②は性差別)。BFORの主張は認められず、差別的実践の停止、人権委員会に諮問しての是正及び将来の防止、逸失賃金、苦痛に対する損害賠償15,000\$及び特別損害の賠償10,000\$の支払いが命じられた。

Johnstone事件は、VSSAシフト（6パターンから15日前に予告、使用者は5日前の予告で変更可能）で勤務していたフルタイムの女性労働者が、育児のため固定シフトを求めたところパートタイマーとなった事案である。2014年、連邦控訴裁判所はこの事件で四基準テストを示した⁸²⁾。

82) *Johnstone, supra* note 34. Johnstoneは2003年1月に第一子、2004年12月に第二子を出産しており、使用者の方針（健康上の理由や宗教的信条の場合、フルタイムの固定シフトにする配慮を認めるが、育児の場合は週34時間までのパートタイマーになる場合にのみ固定シフトを認める）につき、2004年4月にカナダ人権委員会に家庭状況差別を申し立てた。2005年に人権委員会が申立てを棄却したが、連邦裁判所はJohnstoneの司法審査請求を認めた (*Johnstone v. Canada (Attorney General)*, 2007 FC 36 (CanLII)) (連邦控訴裁判所も使用者の控訴棄却 (*Canada (Attorney General) v. Johnstone*, 2008 FCA 101 (CanLII))。その後、人権委員会から付託されたカナダ人権審判所が家庭状況差別を認め (*Johnstone v. Canada Border Services*, 2010 CHRT 20 (CanLII))、連邦裁判所も差別の成立を認めた（救済内容を一部変更）(*Canada (Attorney General) v. Johnstone*, 2013 FC 113 (CanLII), [2014] 3 FCR 170) ため、使用者が控訴したのが本件である。

控訴裁判所は、まず、基準 (i) (子供が養育・監護下にあること) 及び (ii) (育児義務の法的責任) を認め、基準 (iii) (合理的努力) につき、家の近く・職場の近くとも多くの認可の保育供給者を探し、勤務計画を満たす柔軟な育児アレンジメントを保障するための調査、家族を含む非認可の保育供給者につき努力したが失敗したことに言及してこれを認めた。また、基準 (iv) (些細又はかすかな以上の干渉) も、予測不能な労働時間は第三者による育児手段を見つけることをほぼ不可能にすること、夫も同じ会社で勤務していること (60%シフトが重複) 等に言及して認めた人権審判所の判断を是認した。そして、Johnstoneをフルタイムの固定シフトで勤務させることにつき、BFORも過度の負担も主張がないとして抗弁を否定した (救済内容の一部についてのみ控訴認容)⁸³。

2015年、アルバータ州女王座裁判所⁸⁴は、SMS Equipment Inc.事件で、家庭状況差別を認めた苦情仲裁人の判断を是認した⁸⁵。同事件は、シングルマザーが第二子の産休からの復職時に7日勤務7日休みの昼夜交代制のポストで復職し、その後、2人の子供の片方の父の勤務スケジュールが変わって育児を提供できなくなり(もう1人の父は育児に関与せず)、夜間保育は高額なうえ、夜間に勤務して日中に子供の世話をしていると睡眠時間が取れないとして日中の勤務を希望したが拒否された事案である。女王座裁判所は、Hoytテストを適用して差別の一応の証明を認めた仲裁人の判断は合理的であるとし、「自己配慮」を考慮していない点で不合理だとの使用者の主張を認めなかった。そのうえで、Mooreテスト

83) 連邦裁判所が「申立人とカナダ人権委員会の満足のいくように」ポリシーを作成するとしていた部分を「カナダ人権委員会に諮問して」と修正し、逸失賃金・特別損害の賠償等は維持した。

84) 2022年にイギリスのエリザベス2世が死去しチャールズ3世が即位したことに伴い、現在は「王座裁判所 (King's Bench)」である。

85) *SMS Equipment Inc.*, *supra* note 47.

に言及して不利益効果差別を認め（①申立人は2人の子のシングルマザーとして家庭状況という保護特性を有し、②睡眠を取れないか育児のためのコスト（年5,000\$以上）を負うという不利益な効果を受けており、③保護特性が当該不利益の要因である）、使用者の抗弁も認められないとして、司法審査請求を棄却した。

2021年のUnited Nurses of Alberta事件では、約2年間、4日間の12時間勤務の後4日間休みというシフト（「DDNNシフト」）で働いていた女性看護師が、「RFTローテーション変更」という様々なローテーションがあるシフトの導入に際し、家庭状況（2人の幼児の親）への配慮としてDDNNシフトのまま勤務させるよう求めたが拒否されたため、労働協約の違反を主張して苦情を申し立てた（後に自ら契約社員へ異動）。仲裁人は、四基準テストに言及し、申立人がベビーシッターや乳母を検討したが費用のためにそれらを夫と議論せず、真剣に育児の選択肢を検討しなかったことで「自己配慮」に失敗したとして、差別の一応の証明を否定した（1名の反対意見あり）。これに対し、アルバータ州女王座裁判所は、仲裁人らが用いた被用者の「自己配慮」を求める基準を否定し、仲裁を別のパネルでやり直すよう命じた⁸⁶⁾。アルバータ州控訴裁判所も、Mooreテストを論じて「自己配慮」を求めるJohnstoneテストを否定し、使用者の控訴を棄却した⁸⁷⁾（カナダ最高裁により上訴許可申立て棄却⁸⁸⁾）。

ii) 請求を認めなかった例

Gibraltar Mines Ltd.事件は、同じ会社で同じ12時間シフトで働いていた夫婦（夫が電気技師・妻が溶接工）が、女性労働者の産休中及び出産

⁸⁶⁾ *United Nurses of Alberta v Alberta Health Services*, 2019 ABQB 255 (CanLII)

⁸⁷⁾ *United Nurses of Alberta*, *supra* note 48.

⁸⁸⁾ *Alberta Health Services v. United Nurses of Alberta*, 2022 CanLII 3791 (SCC) .

後に育児のアレンジのためのシフト変更を求めたが拒否され、女性労働者が性・結婚状況・家庭状況差別を主張した事案である。ブリティッシュ・コロンビア州人権審判所は家庭状況差別のみ使用者の予備的却下の申立てを否定したが（性差別と結婚状況差別は予備的却下）⁸⁹⁾、州最高裁判所は、Campbell Riverテストによる差別の一応の証明は使用者による労働条件の変更が前提であるとして、予備的却下の申立てを認めた⁹⁰⁾（もっとも、前述の通り、2023年4月、州控訴裁判所は、州最高裁判所の判決を破棄差し戻した⁹¹⁾）。

(4) その他

i) 請求を認めた例

Clark事件⁹²⁾では、子供が約7週間早く生まれたため出産育児休業（maternity leave、1年間）が当初の予定より1か月短くなった女性労働者が、当該1か月間の保育施設が確保出来ず復職しなかったところ、雇用契約を終了された。アルバータ州人権審判所は、Mooreテストを用いて差別の一応の証明を認めた。すなわち、「①申立人は明確に彼女の赤ん坊と法的な関係にあり、真正な育児の問題を有していることから、家庭状況の差別禁止事由を満たす；②『1月3日、その後、1月10日に復職する』⁹³⁾という中立的なルールは、申立人に不利益な影響を与えた；彼女は実質的に育児問題に対処するよう言われ、結果として、その断念

89) *Harvey v. Gibraltar Mines Ltd. (No. 2)*, 2020 BCHRT 193 (CanLII) .

90) *Gibraltar Mines Ltd. v Harvey*, 2022 BCSC 385 (CanLII) .

91) *Gibraltar Mines Ltd.*, *supra* note 32. 同時に、州控訴裁判所はCampbell Riverテストを再度是認した (*Ibid.*, paras.86-102)。

92) *Clark v. Bow Valley College* 2014 AHRC 4.

93) 休業は出産から1年後の1月2日までとされ、申立人は同月3日には復職できないとして同月30日までの休業を求めたが、同月10日の復職を求められ、同月13日まで復職しなかったため雇用を終了された。

により雇用を終了された；そして、③申立人の欠勤の唯一の理由は育児問題であり、したがって、差別禁止事由と不利益な効果の關係の要素又は結合を満たす⁹⁴⁾。使用者側は人員不足のため休業の延長はできなかつたとしてBFORを主張したが認められず、家庭状況差別が認められた（逸失賃金、尊厳侵害の一般損害の賠償（15,000\$）の支払いを命令）。

ii) 請求を認めなかつた例

Flatt事件⁹⁵⁾では、女性労働者が、第三子の母乳育児のためにフルタイムのテレワークを求め、拒否された後に無給休暇を求めて認められたが、なおも様々な要求を繰り返し、最終的には再びフルタイムのテレワークを求め、拒否されると性及び家庭状況差別を主張して苦情を申し立てた。連邦控訴裁判所は四基準テストを用い、基準(ii)（育児義務の法的責任）につき、母乳育児に関して子の健康上の理由等はなく、労働時間に授乳することは法的義務ではなく個人的選択であるとした。また、基準(iii)（合理的努力）についても、申立人は彼女の要求に対する使用者の合理的な懸念に対処せず当初の要求を繰り返しており、実現可能な解決策を見つけるための合理的努力をしていないとした。本件は、法律論としては配慮義務の問題とはならなかつたが、労働者の要求に対し、使用者側が複数の配慮の提案をしていた点で特色のある事案であつた。

(5) 小括

以上のように、育児に関わる家庭状況差別に関する紛争には、使用者による労働条件の変更が既存の育児義務と衝突する場合（(1) (2)）、労働者が育児と両立困難であるとして労働条件の変更を求める場合

⁹⁴⁾ *Ibid.*, para.65.

⁹⁵⁾ *Flatt v. Canada (Attorney General)*, 2015 FCA 250.

((3)) 等がある。こうした議論が差別の文脈で広くなされ、事案が蓄積していることは、家庭状況という差別禁止事由を定め、不利益効果差別や配慮義務を広く問題とするカナダに特徴的なものである。

時間的・能力的な制約で網羅的な検討はできていないが、現時点では、差別の一応の証明を認めつつ、BFORや過度の負担等の使用者の抗弁を認めた例は見当たらなかった。少なくとも今回確認できた事案では、差別の一応の証明でどのような基準を用い、一応の証明が認められるか否かがポイントとなっているようである。もっとも、相対的に厳しいCampbell Riverテストや四基準テストを用いても請求が認容された例もあり、基準の設定のみで結論が左右されるわけではない。

また、Suen事件では、子が小さいうちに遠方での勤務をしなければならぬことは「圧倒的多数の親と何ら変わらない」とされた。育児責任を有する労働者が多く存在することは確かだが、「圧倒的多数の親と何ら変わらない」ことが差別の一応の証明を否定する理由になるのかは疑問がありうる。Campbell River事件のように子に障害がある等の特にケアを必要とする事案でなければCampbell Riverテストを満たさないとされると、家庭状況差別が認められる範囲は狭まるだろう。他にも、配偶者が育児に果たしうる役割を具体的に立証していないとして差別の一応の証明が認められなかった例(Tarek-Kaminker事件)があり、労働者の家庭生活のあり方・希望をどのように考慮するか、私生活に関するプライバシーをどのように考えるか等は課題である。

III 学説における議論

裁判例・審判例でも相互に議論があるが、研究者や実務家からも、家庭状況差別について近年様々な見解が示されている。

1 差別の「一応の証明」の基準

(1) 「自己配慮 (self-accommodation)」の要求?

家庭状況差別に固有の枠組みを用いるCampbell Riverテストや四基準テストに対する批判の1つに、これらのテストは労働者に「自己配慮」を要求する点で問題があるというものがある⁹⁶⁾。前記の通り、四基準テストでは、労働者側が「合理的な他の代替的解決策を通じて育児義務を果たすために合理的な努力をし、そのような代替的解決策が合理的にアクセス可能でないこと」(基準 (iii)) が要求されるが、使用者に対して配慮を求める前に労働者側が「自己配慮」として育児に関する努力を要求されることは適切でないという批判である。問題の1つとして、このような解釈は、目的適合的に広く解釈されるべき人権法の解釈のあり方にそぐわないと指摘される⁹⁷⁾。

他方で、このような見解に対しては疑問も呈されている。例えば、労働者の「選択」や「選好」でなく「必要性／ニーズ」を問題とするのは妥当という指摘⁹⁸⁾、問題は「自己配慮」という言葉のイメージに過ぎないとする見解⁹⁹⁾がある。

⁹⁶⁾ Lyle Kanee, QC & Adam Cembrowski, Family Status Discrimination and the Obligation to Self-Accommodate, 14 J.L. & EQUAL., p.65 (2018) . 類似の指摘はSMS Equipment Inc.事件, United Nurses of Alberta事件でもみられた。介護に関わる事案であるが、オンタリオ州人権審判所も、*Misetich v. Value Village Stores Inc.*, 2016 HRTO 1229 (CanLII) で四基準テストを批判している(ただし、「真の不利益」を要求する独自の基準を設定)。

⁹⁷⁾ Kanee = Cembrowski, *supra* note 96, p.70.

⁹⁸⁾ Sheila Osborne-Brown, Discrimination and Family Status: The Test, the Continuing Debate, and the Accommodation Conversation, 14 J.L. & EQUAL. 105 (2018), Melanie Vipond & Benjamin J. Oliphant, Family Status Discrimination: Caregiving and the Prima Facie Case, 56 Osgoode HALL L. J. 577 (2020) .

⁹⁹⁾ Osborne-Brown, *supra* note 98, p.106.

(2) 差別禁止事由間の階層性

(1) ともかわるが、家庭状況差別について他の差別と異なる基準を用いることに対しては、差別禁止事由間に階層性を持たせるべきでない⁽¹⁰⁰⁾という観点からの批判もある。この見解は、他の差別禁止事由なら被保護集団の中で異常な挑戦に直面していることの証明は不要であるとし⁽¹⁰¹⁾、家庭状況にのみこれが要求されることに疑問を呈する。

他方で、他の代替的選択肢や外部資源を試す労働者の能力は、使用者に配慮を求める前にプロアクティブになるという追加の義務を労働者に適切に課すとするものもある⁽¹⁰²⁾。

2 性差別との関係

育児に関わる家庭状況差別を論ずる際には、性差別や妊娠差別との関係も問題となる。

2020年、カナダ最高裁判所は、憲法の一部である権利及び自由に関するカナダ憲章（差別禁止事由として性を含むが家庭状況を含まない）との関係で、育児のためジョブシェアリングを選択した女性労働者らがフルタイムの年金保障を受けられなかったことについて性差別（不利益効果差別）を肯定し、家庭状況が憲章上の差別禁止事由の「類似の事由」として保護されるか否かを判断しなかった⁽¹⁰³⁾。事実上女性が多くを負うことの多い家族責任に関係する差別が性差別と捉えられるとすると、それと家庭状況差別の関係をどのように考えるかという問題が生ずる。

学説では、家族のケアの問題を家庭状況差別の主張で枠づけることが、

(100) Kanee = Cembrowski, *supra* note 96, p.73. Hoyt事件等もこの点に言及する。

(101) Kanee = Cembrowski, *supra* note 96, p.77.

(102) Melody Jahanzadeh, Family Status Accommodation: The Road to an Amalgamated Approach, 2 W. J. LEGAL Stud. [iii], 18 (2012).

(103) *Fraser v. Canada (Attorney General)*, 2020 SCC 28 (CanLII).

仕事／家庭の問題のジェンダー化された性質を曖昧にしないか、さらには、より直接的にジェンダーに基づく主張がなされていれば得られたはずの利益を害することにならないかを検討する必要があるとの指摘がある¹⁰⁴⁾。また、交差性を無視すべきでないとの議論があり¹⁰⁵⁾、性差別と家庭状況差別（及び、ひとり親の場合には結婚状況差別）の複合差別としてとらえる余地がある。育児責任を負うのは女性のみではなく、性と独立に家庭状況差別を論ずることにはそれ自体意義があると考えられるが、性差別との関係はなお議論を要する。

第4節 おわりに

カナダでは、育児に関わる家族責任を家庭状況差別で問題とすることが徐々に確立され、2000年代から広範に議論されてきた。カナダのアプローチには、①「家族責任 (family responsibility)」差別が性差別の請求として争われる英米に対し、カナダの労働者は家庭状況という差別禁止事由に明示的に基づいてそのような請求ができること、②「家族責任」という差別禁止事由が直接差別のみで問題となるオーストラリア¹⁰⁶⁾に対し、カナダにおける禁止は直接差別だけでなく不利益効果差別にも及び、

¹⁰⁴⁾ Elizabeth Shilton, “Family Status” Discrimination: New Tool for Transforming Workplaces, or Trojan Horse for Subverting Gender Equality?, Queen's University Faculty of Law, Research Paper Series, 2015-49, p.35.

¹⁰⁵⁾ Elizabeth Shilton, Family Status Discrimination: “Disruption and Great Mischief” or Bridge over the Work-Family Divide? 14 J.L. & EQUAL. p.58 (2018) .

¹⁰⁶⁾ 連邦の1984年性差別禁止法が、性（5条）に加え、性的指向（5A条）、性自認（5B）、インターセックス（5C条）、結婚又は関係の状況（6条）、妊娠又は妊娠可能性（7条）、授乳（7AA条）及び家族責任（7A条）に基づく差別を禁止するが、家族責任のみ間接差別（indirect discrimination）の規定がない（7A条以外の各条文の2項・3項及び7B条参照）。

家庭状況に基づく明示的な区別を設ける職場の決定や実践をはるかに超えて広がること、という2つの特徴がある¹⁰⁷⁾。

裁判例・審判例では、差別の立証責任が転換され、申立人（労働者等）が差別の一応の証明を行うと被申立人（使用者等）の抗弁が問題となる。ここでは、二段階の議論が存在する。

まず、家庭状況差別の一応の証明に関しては、①家庭状況差別に固有の基準を用いる例と②他の差別禁止事由と同じ基準を用いる例が存在し、学説上も議論が分かれている。①に属するCampbell Riverテストや四基準テストを用いるほうが立証のハードルは上がるが、これらのテストを用いても請求が認められた例もある。

一応の証明の基準の設定にあたって問われるのは、家庭状況（家族責任）は他の差別禁止事由と同じかという問題である。議論の対象となっているキーワードとして、労働者側の「合理的努力」、「自己配慮」等があり、家族に関する労働者の「選択」の位置づけも問題となる。結婚をするか否か、子供をもつか否かといった「選択」は、リプロダクションやライフスタイルに関して労働者の自己決定権に関わりうるが、子供をもった後、保育施設の「選択」、習い事や学校行事への参加等をどこまで家族責任の問題とするか、使用者にどこまでの配慮を求めるのかは難しい問題である¹⁰⁸⁾。また、育児に関する家族責任は、本人だけでなくパートナーその他の家族、周辺の育児施設等の状況によって労働への影響の程度が変わるという特殊性を有する。こうした構造の中で、労働者が家庭環境や世帯収入等に関する事項をどこまで使用者に告げ、人権審判所

¹⁰⁷⁾ Shilton, *supra* note 105, p.36.

¹⁰⁸⁾ Vipond = Oriphant, *supra* note 98, p.596は、どのような家庭状況を持つかという「選択」と、職場と家庭生活の間で生じる不可避的な衝突にどのように対処するかに関する「選択」は区別され、批判の対象となるべきは前者の「選択」を問題にする場合であるとする。

や裁判所で明らかにしなければならないのかというプライバシーの問題が存在することになる。

次に、使用者の抗弁においては、BFORの有無や、「配慮義務」と「過度の負担」が問題となる。裁判例等では、差別の一応の証明の成否で結論が決まる例が多く、使用者が十分な配慮を尽くしていたとして抗弁が認められた例は今のところ見当たらない。

また、事実上女性が多く担う傾向にある家族責任による家庭状況差別を考える際には、性による不利益効果差別（間接差別）の射程を考える必要がある。申立人がシングルマザーの事案や夫婦が同じ職場で働いている場合に女性のほうが育児による困難を主張する事案がしばしばみられることは、性差別や結婚状況差別との交差を問題にする可能性を示す。さらに、女性労働者の育児は妊娠・出産と連続する場合が多いことをどのように考えるかという問題もある。

本稿はカナダの議論の概括的な紹介にとどまるが、産休・育休制度のあり方¹⁰⁹との関係等も含めて、より広く検討することを今後の課題としたい。

本稿で検討したカナダの差別概念や判断枠組みは、日本のそれとはかなりの距離がある。しかし、日本でも近年育児に関わる裁判例が法的にも社会的にも注目され¹¹⁰、「女性活躍」や「異次元の少子化対策」が唱えられる中で、家族責任について差別との関係や配慮義務（合理的配慮）

(109) 先行研究として、所浩代「カナダにおける妊娠・出産・育児に関する休暇・休業法制——オンタリオ州・ケベック州・連邦の法制度比較——」浅倉むつ子先生古稀記念論集『「尊厳ある社会」に向けた法の役割——社会法とジェンダー法の協働』381頁（旬報社、2019年）。

(110) ジャパンビジネスラボ事件（東京高判令元・11・28労判1215号5頁）等。

の可能性⁽¹¹⁾を考えることは、興味深い視点を提示する。日本で仕事と家庭の関係を考えるにあたって、労働者の家族責任をどのように位置づけるか、検討を続けたい。

(11) なお、障害差別や宗教差別以外にも広く配慮義務を問題とするカナダでは、配慮義務が「異なる」人々への「配慮」という発想によって「通常」と「その他」を分離すること等への懸念が示されている（*See*, Shelagh Day = Gwen Brodsky, *The Duty to Accommodate: Who Will Benefit?*, 75 *Can. Bar Rev.*, p.461 (1996)）。家庭状況差別との関係でも、個別的配慮が構造的変化を妨げる可能性の指摘（Colleen Sheppard, *Of Forest Fires and Systemic Discrimination: A Review of British Columbia (Public Service Employee Relations Commission) v. B.C.G.S.E.U.*, 46 *McGill L. J.* 550 et s. (2001)）や、個別的配慮は構造的措置が失敗したときのみ解決策として考えられるべきという指摘（Shilton, *supra* note 105, p.59）がある。職場で不可視化されてきた育児や介護等の家族責任は実際には多くの労働者に関わりうるものであるとすると、個別に「配慮」を問題とすることが適切なのか、現代における標準的な「労働者」として（かつてのいわゆる片働きの男性正社員に代わって）想定されるべきはどのような者なのか等、様々な検討課題がある。

法学会会員（五十音順） ○は運営委員

- 赤倉 泉
○池田 弘乃
柿崎 慎也
源島 穰
今野 健一
高橋 良彰
中村 文子
○日原 雪恵
○丸山 政己
- 芦谷 圭祐
和泉田保一
神澤真佑佳
コーエンズ久美子
高倉 新喜
中島 宏
西岡 正樹
○松本 邦彦
森 勇斗

二〇二三年十月三十一日 発行

発行者 山形大学法学会

山形市小白川町一丁目四―一二

印刷所 藤庄印刷株式会社

山形県上山市蔵王の森七

TEL 〇二三(677)二一四一
FAX 〇二三(677)二一四四

○本誌は、山形大学人文社会科学部の研究活動推進等経費（研究誌発行助成費）の助成を受けて発行しております。

○山形大学法学会ホームページ

<http://www-h.yamagata-u.ac.jp/hougakukai/>

（法学会の事業内容及び山形大学法政論叢に掲載した論文の目次等を公表しています。）

YAMAGATA UNIVERSITY
**THE JOURNAL OF
LAW AND POLITICS**
No.78, 2023

CONTENTS

ARTICLE:

International Trend of Regulations upon Microplastics revisited Yasuichi Izumida & Satoshi Yokodaido	1
Japan, Germany and the Governance of Regional Financial Crisis Ayako Nakamura & Sebastian Maslow	79
Family Status Discrimination in Canadian Human Rights Law and Worker's Childcare Responsibility Yukie Hihara	129
