

第6章 「日米における産業排水規制」

青木一益＝リー・アクセルラッド＝ロバート・A・ケーガン

6. Kazumasu Aoki, Lee Axelrad, and Robert A.Kagan

Industrial Effluent Control in the United States and Japan, in Regulatory Encounters: Multinational Corporations and American Adversarial Legalism, edited by Robert A.Kagan (California: University of California Press, 2000)

I. はじめに

環境保護への政治圧力に対応するために、多くの国の政府はますます厳格な水質汚濁コントロール基準と規制手法を採用してきている。その結果、多国籍製造企業は多数の国内規制レジームに直面することになる。多国籍企業の中には、規制動向や競業者に先駆けて、最も過酷な公式の基準を満たすレベルに汚染を削減する努力と同様の技術先進的な環境管理制度を全設備で採用するところもある。日本に基盤をおくQコーポレーション（以下、Q）という電子部品製造業者もそのような企業の一つである。企業全体での統一化という視点からみると、国家の規制レジームの違いが企業のインセンティブ、コスト、規制パフォーマンスにどれほど影響を与えるかを日米産業排水規制の相違の経験が示唆している。

Qが環境管理制度につき企業側のリーダーを目指してきているという背景からは、日米における規制経験は規制全体のスタイルや結果を完全に代表しているとは言えないかもしれない。さらに、Qの経営陣は（調査に）協力的であったが、企業排水の量的比較を得ることは難しい。その一方で、特定の土地における日本の規制手法に対する実際の業務や、二つの異なる規制レジームにおける同様の工場の経験に関する先行研究は殆どないため、本研究（Qの2国での経験を通じた質的評価）は、日米の規制スタイルの特徴と結果に関する新たな知見を提供することができよう。

調査の実施過程において、我々はQ本社及び日本とカリフォルニアにある二つのQの工場を訪れ、それぞれ排水コントロールと規制遵守の責任者にインタビューを試み、電話調査による補完を行った。また米国においてはQ-USAの社外弁護士と環境コンサルタント、日本においては業界団体の代表者へのインタビューも行ったが、関連行政当局（国レベル及び州・自治体レベル）へのインタビューにおいては（Qとの取り決めにより）Qが調査対象であることについては明かしていない。

II. 全体の要約

Qの子会社であるQ-JAPANとQ-USAは、同種の電子部品製造工場を運営している。どちらの工場においても冷却や製品洗浄に水が使用され、排水には潜在的に有害な汚染物質が含まれている。その排水は地域水道供給にリンクする下水道及びに河川に排出されるため厳格な規制コントロール化に置かれる。双方の経営陣は日米の法律が要求するエンドオブパイプでの排水質基準を上回るレベルの装置を設置していると主張するが、Qは日本とは根本的に異なる以下のような米国の規制レジームを経験していた。

・日本の規制制度は被規制製造業者にどの手法を選択して水質基準を満たすかの裁量を相

当与えているのに対し、米国規制はより規定が詳細で、法規どおりで、混乱状態にある。

・Q-USAの技術者も環境保護を究極の目的にしているが、その活動は日本の経営陣よりも法的規則と公的規制要求、規制違反の制裁の回避関心に相当程度縛られている。

・Q-USAと水質規制当局の関係は法的紛争を必然的に伴うものではないが、規定された許可や同意を得るために、Q-JAPANよりも時間がかかり、衝突も多い。Q-USAの環境規制遵守担当者は不注意による規制違反に対する相当額の罰金と民事責任賠償請求の恐れにQ-JAPANよりもはるかに晒されているのである。

・米国規制制度の法的特殊性と厳罰化傾向にもかかわらず、Q-USAがQ-JAPANよりも環境保護が進んでいるようには見えない。Q-JAPANは環境規制違反で告発されたことがなく、Q-USAは2度の不許可排水による相当額の罰金を課されているが、両工場とも同等のエンドオブパイプでの排水質基準を達成している。QのISO14000に基づく計画の実施にあたっては、Q-JAPANのほうがより首尾一貫してより良い結果を出しているのである。

・より複雑で権限が分散化されて混乱している法的環境に直面しているため、Q-USAの担当者は規制要求に対し、Q-JAPANの担当者よりもより法規に忠実でありながらも懐疑的な態度を示す。Q-USAの担当者は米国規制への遵守を重荷と感じているのに対し、Q-JAPANの担当者は日本法の基準を合理的かつ最低限のものと考えている。

米国担当者の環境規制に与える正統性が低いからといって、Q-USAが一般に良い環境記録を残していないと主張するのは早計である。にもかかわらず、Qの経験は少なくとも巨大産業企業に代表される経済部門においては米国スタイルの水質汚濁規制は規制遵守担当者を（交渉から）遠ざけ、企業の汚染コントロールへの前向きな努力のインセンティブを害していることを示唆している。

III. 企業

Qは本社を日本におくが、工場は20以上の国に散らばる。その売上高は約100億円を越え、主要な製品市場におけるリーディングカンパニーとして、技術革新、経済力、環境意識の面に強力な能力を持っていると見られている。

Qの他の子会社同様Q-USAもQ-JAPANも製品の質、生産性、利益の面で競争に勝ち抜くように期待されている。結果として、Qが相当程度の環境関連予算を両子会社に割り当てる場合、両社は費用対効果に鑑みた独自の排水規制手法を実施せよという同一のプレッシャーを受ける。環境関連予算の中では排水処理関係が最も大規模で、その環境パフォーマンスは本社の監視下にある。

Qの環境経営計画は、Qの主要な顧客（多国籍企業や国内・海外政府を含む）の高い環境意識と製品の特殊性を反映しており、環境リーダーシップへの評判は経営上役に立つ資産と考えられている。Qの役員は日本の環境規制はEU、米国に比べて厳格ではないが、より厳しい環境規制への世界的な流れの継続を予想しており、反応の鈍い競業者に対する競争上の優位の獲得を期待して、将来の規制遵守コストをより早く、より効率的に内部化する計画を決定したのである。

その一つは、全ての工場用地でISO14000を取得する努力である。また、各国国

内規制基準にかかわらず全工場が企業の環境基準（最も厳しい国の基準を満たす若しくは上回るレベル）を自主的に遵守することも挙げている。排水規制との関連では、製造過程における特定化学物質使用の禁止又は削減によって汚染を避けることも盛り込まれている。

Q-JAPANとQ-USAの運営する工場の生産ライン、キャパシティ、技術は類似点が多い。しかし洗浄、冷却排水については、米国では洗浄排水は自治体の排水処理施設への下水道へ、冷却排水（化学物質含まず）は河川へ流れ、付近コミュニティの飲料水へと供給され、日本では両排水とも河川（近時の下水道の整備により洗浄排水の一部は下水道へと流れるようになってきており、将来的には全洗浄排水がそうなるだろう）へと流れる。河川への排水が続く限りは、Q-JAPANのほうが環境リスクは高いことになるため、日本工場では「基準を上回る遵守」への関心が高いのである。さらに、Q-JAPANの位置する自治体では主として地下水から飲料水を供給するので住民の地下水への関心が並大抵のものではないことも影響している。

Q-USAもQ-JAPANも、異なる技術の必要な、排水に含まれる汚染物質の処理プログラムに多大な投資を行っている。Q-USAでは冷却排水はダイレクトに河川へと排出されるのに対し、Q-JAPANでは、冷却排水についてもpH調整等がなされる。両子会社とも洗浄排水については処理設備の中にかかなりの予備的容量を確保し、システムの機能不全の場合には未処理排水を一時的に補完しておけるようになっている。

IV. 規制への二種類のアプローチ

日米両国において、水質汚濁規制は国と地方政府（州・市町村 [米国]、都道府県・市町村 [日本]）の双方により実施されるが、二国間で規制へのアプローチは際立って異なる。米国では規制イコール法的制裁への恐れを背景とした詳細に規定された法的義務として考えられるのに対し、日本の先進企業では「義務的」規制基準／手続のみならず「自主的」規制政策目標を満たすべきという政府と産業界の政治的交渉から生まれた圧力にも従っている。こういった規制アプローチの各国間での違いは産業組織と政府構造の姿の違いにも鋭く反映している。

A. 産業組織と産業界－政府関係

日本の経営コミュニティの目立った特徴は環境規範の効果的な執行に重要な貢献をしているとされる。系列企業と業界団体は産業界－政府間の相互作用を促進しており、規制政策形成官庁への影響を強めている。Qの経営陣は、業界が受け入れられる以上の重荷となるような環境規制や行政指導を日本政府によってかされることはないと確信しており、行政当局側も系列企業や業界団体によって広められることによって、非公式の行政指導が個々の企業に対し実効性を持つと期待することができる。そして個々の企業も、産業組織（業界団体）が業界全体として効率的環境コントロール施策を採用することによって、フリーライダーを生み出さない役割を期待できるのである。

1993年に制定された日本の環境基本法は、汚染削減のための企業の自主的努力を求めている。通商産業省（当時）は、しばしば業界団体とともに、各企業による自主的手法の調整に動いた。通産省は「行政指導」によってQのような企業全体での環境管理、汚染

防止計画の形成と実施を他企業にも働きかけ、1994年10月には全製造業の60%に及ぶ企業が計画を公表した。Qは、企業にとって通産省の行政指導は将来の規制動向を暗示してくれると考えており、通産省のお企業自主行動計画はQの主要な汚染削減目標と目標への期間を特定し、市民に公開することを後押しした。但し実際にライフサイクル低コストで主要な環境保全目標を満たす手法の決定は子会社に強いられることになる。

米国における業界組織と、産業界－政府間交流は日本モデルとは際立って異なる。米国の産業構造には長期にわたる尋常ではない競争と権限分散化傾向がみてとれ、19世紀末以来、反トラスト法、銀行制度の政治的分散化、民間経済市場への信頼、強力な通商産業省庁の欠如が相俟って、独仏日などの産業発展の先頭に立った企業結合やカルテルの排除、最少化に努めてきた。結果、米国は集団交渉の形成が遅く、比較的権限が分散しているため、経営者の業界団体の発展を妨げる結果となった。

ゆえに、米国連邦政府が環境法制を整備した1960－70年代、行政当局が規制遵守計画について交渉、実施が可能な相手としての権威ある業者団体はほとんど存在しなかったし、もし存在したとしても米国の政治文化からは交渉の余地はなかった。結果として、少なくとも比較的視点からは、産業界と政府の関係は高度に公式的で法規どおりのものとなり、日本の非公式な交渉を特徴とした規制政策と対比的に、米国の規制ルールの形成はしばしば司法化されていると表現される。

同様に、米国の産業組織（業界団体）も政府との関係を法的側面のみから考えがちである。米国企業は系列企業や業界団体を当てにすることができないので、厳格な法規どおりの執行をフリーライダーにより自らが競争上不利にならないことを確保する手段と考えている。Qの事例からは、米国では日本と異なり、連邦や州の環境政策形成にあたり政府との間に高度の交流はなく、処理せねばならない複雑な規制は、州・連邦行政庁、立法府、裁判所の政治的なグループの多様性により生み出されている。

B. 政府構造と規制スタイル

1. 階層構造的政府 vs. 分権構造的政府

米国と比して、日本の政府権限はより階層構造的に組織されている。都道府県・市町村政府は中央政府に委任された統治権限の範囲内で事務を行っており、中央政府は財政にも多大な関与をしている。水質汚濁防止法は全国的で一般に適用できるエンドオブパイプ基準を設定しているが、環境庁は直接には執行権限を行使せず、国の機関としての都道府県知事と政令指定都市の市長に委任している。同様に下水道法の下水道への排水規定の執行権限は市町村長に委任されている。しかしそれだけでなく、地域における環境上の必要性に鑑みて、地方政府は国の基準よりも厳しく規制を行う上乘せ条例を制定することが認められている。よって、日本においては互いに重複することなく国・都道府県・市町村が調和して規制を行っている。

対照的に米国の規制に対する法規どおりのアプローチは主により権限分散的な統治構造に起因する。EPAを通じ、連邦政府は清浄水法（CWA）を直接執行する権限を持つ。個々の州政府は、州のレジームと執行が連邦の要求を満たすという本来の連邦の権限を最初から継続して満たす場合に、州の排水許可レジームを連邦プログラムに「かわって」執行する権限をEPAによって州ごとに与えられる。よって多くの場合、被規制企業は州と

連邦の両方の規制法要求に従わなくてはならない。州政府は大部分において連邦政府からの自治権があるため、EPAの役割のうち重要部分は州の環境庁を規制することにある。結果として、米国の環境活動家と同盟議員は、州政府や連邦官僚が全国的な基準を厳正に執行するとは信頼していない。ゆえに、彼らは州・連邦行政庁が法の要求を満たさなかったり、企業が規制基準に違反したときの私訴権限をCWAの規定に入れたのである。私的環境弁護士組織や裁判所は法的説明責任を果たすメカニズムとして組み込まれたのである。一方で被規制企業も連邦・州の環境庁を信頼しておらず、準拠法は事業者、行政決定を裁判所に上訴することを認めている。行政裁量に対する政治的不信と司法審査を通じた説明責任は、米国環境法規制が日本と比してより規定が細かく、長く、複雑である傾向を理解する一助となろう。

水質汚濁規制に関する複雑な米国の統治構造は、政策変化要求への行政過程・政治過程でのより多くのアクセスやより活発な執行決定を、規制決定や政策に不満をもつ利益団体に供給する。州・国レベルの政府において、政党の力関係の中でのシフトは政策・規制の変化をもたらし、州当局―連邦当局間の衝突も引き起こす。Q-USAに適用される排水基準やその他の要求の多くも例外ではなく、いつ企業に適用されるのか、衝突によってどう変わるのか、裁判所によって適法性がひっくり返されはしないのかといった疑いのある法的政治的要求に巻き込まれる。

こういったレベルの疑いは、安定した政治的権限調整と行政決定に対する司法審査の謙抑の伝統のある日本ではめったに生まれない。地方政府は排水公害の経験から、厳格な条例と個々の企業との協定を率先して定めており、環境保護主義者も心配の必要がない。政治的に保守的な国政府は、産業界と親密であるべきと考えており、1970年になってはじめて水質汚濁防止法を制定した。ゆえに日本では独自の環境政策執行につき地方行政当局を監視するという関心が国には薄い。Q-JAPANの担当者は、規制の法的環境のシフトや予測困難性を感じておらず、しばしばは変わらず理解も容易な数量的基準が、国の立法及び地方による上乘せの条例や協定に定められている。行政指導システムと行政当局との交渉手段により、日本の国・都道府県・市町村規制の相互関係は複雑化せず、重要な規制変化の予兆も感じ取れるのである。

2. 複雑な法 vs. 単純な法

結論としては、Q-USAの担当者はQ-JAPANと異なり、準拠法を複雑で、変化の可能性があり、理解し対応するのが困難であるものとして経験している。そして自らの法的義務は不確実であり、規制遵守を法解釈の問題であり、法的変化の種々の要因への注意であると感じているのに対し、Q-JAPANでは技術上の問題と考えている。

Q-JAPANの排水は、国法及び地方条例のエンドオブパイプにおける数量的排水基準により管理されている。しかし、Q-USAに対しては、数量的排水制限に加えて水質に与える影響についての基準がより詳しく言葉によって規定されている。このことはQ-JAPANの排水が米国の基準を満たしていないということではなく、むしろ、Q-JAPANの環境計画者は細かい規定のしがらみにとらわれず数量的排水基準を達成することに集中できるということである。