

情報手法による化学物質のリスク管理 ～カリフォルニア州プロポジション 65 の経験から～ Informational Regulation for Chemicals Risk Management Lessons from the Experience of California Proposition 65

増沢 陽子

和文要旨：本研究は、有害物質への暴露に際し事前警告を義務付ける米国州法「プロポジション 65」の制度と実施状況を分析することにより、同法の成果と課題について考察するとともに、日本への示唆を見出すことを目的とする。本研究から、プロポジション 65 が、有害物質の使用低減の誘引となり規制プロセスの迅速化を実現する一方、その全体的なリスク低減効果が明らかでなく、市民訴訟の濫用等執行上の課題を有していることが認められた。また法による証明責任の転換が、成果と課題双方に大きな影響を与えていることが伺われた。日本の化学物質リスク管理に情報手法を活用する場合、他の手法に増して、政策効果の把握や適切な監視執行の仕組みを整備すること等が必要と考えられる。

【キーワード】 情報手法、警告義務、リスク管理、証明責任の転換、市民訴訟

Abstract : 65

65

65

【Keywords】

1. はじめに

環境負荷などの情報の提供によって、各主体の行動を誘導し、環境保全上の目的を達成しようという手法は、一般に「情報(的)手法」と呼ばれる¹⁾。情報手法は、制度が示すように、リスクに関連した情報を提供することにより、化学物質のリスク管理手法として活用することも可能である。このように、情報を通じて環境リスク管理を行う手法は、米国では時に

と呼ばれ、米国の制度である²⁾と並んで、カリフォルニア州の「プロポジション 65」が例に挙げられることがある²⁾。

プロポジション 65 (正式名称「安全飲料水及び有害物質執行法」³⁾) は、カリフォルニア州の有害物質管理法で、1986年に州民発案による直接立法手続によって制定された法律である⁴⁾。環境保護団体のメンバーらが中心となって起草した法案は、賛成派反対派の間で激しい議論が繰

り広げられたのち、州民投票において約3分の2の支持を得て成立した。

プロポジション 65 は、発がん性物質と生殖毒性物質について、飲料水源への排出を禁止するとともに、それらの物質に人を暴露する場合には事前に警告を行うことを義務付ける。ただし、暴露によるリスクが重大ではないことを原因者が証明した場合には、適用が除外される。また、違反に対しては、幅広く「市民訴訟」が認められている。プロポジション 65 は、伝統的な化学物質対策によっては州民の健康が十分に守られていないとの認識のもとに、情報を活用した有害化学物質によるリスクの新しい管理手法を導入するものだった⁵。

一般に、特定の地域・国で発案された「新しい」政策手法が、その有効性が認められて他の地域や国に普及することは少なくない。環境影響評価や⁶がその例である。しかし、プロポジション 65 に関しては、制定後17年を経てなお、多くの州で同様の制度が導入されつつあるという状況にはない⁶。このことは、プロポジション 65 のシステムの有効性について若干の疑問を投げかけるとともに、その問題点に関心を向けさせる。

本稿は、このような問題意識のもと、プロポジション 65 のこれまでの成果と課題について現時点における評価を試みるとともに、日本での化学物質のリスク管理、特に情報手法の活用のあるり方について示唆を得ようとするものである。次章ではプロポジション 65 の制度の概要を示すとともに、プロポジション 65 に向けられた期待の内容を整理する。第3章では、これらの期待がどの程度実現したのかという観点から、同法のこれまでの成果を検討する。第4章では、プロポジション 65 の実施過程で顕著になった問題とその要因を検討する。最後に、日本の化学物質リスク管理への示唆について考察する⁷。

2. プロポジション 65 の概要

2-1 制度の概要

プロポジション 65 のシステムは、大きく分けて、規制対象物質の特定、当該物質を使用する者への義務付け、執行の確保、の3つの段階からなる。

(1) 規制対象物質の決定

まず、州知事は、「発がん性や生殖毒性があるとして州に知られているもの」⁸を選定し、毎年見直ししなければならない。選定過程全体を管理するのは州の環境安全・有害性評価庁（⁹）で、この機関はプロポジション 65

全体の実施行政庁でもある⁹。

規制対象物質は、4つのルートにより決定・選定され

る。まず、カリフォルニアの労働法において発がん性・生殖毒性ありと認められている物質で、自動的にプロポジション 65 の対象物質とされる¹⁰。これらは最小限リスト（¹¹）とも呼ばれ、知事に裁量の余地はない¹¹。

次に「州の適切な専門家」が独自に、科学的に有効な試験と一般に受け入れられた原則により発がん性又は生殖毒性を明らかに示すと認めた物質も、対象物質となる¹²。知事により指名された専門家は、2つの部会からなる科学諮問委員会（¹³）を形成する。選定方法の詳細は委員会が自ら定める¹³。

このほか2つの「行政的選定プロセス」がある¹⁴。その一つは、上記の「州の適切な専門家」が権威あると認められた機関

によって発がん性があるまたは生殖毒性があると「公式に認められた

」物質である。もう一つは、州や連邦政府が発がん性または生殖毒性があることについて、「表示しあるいは明らかにすることを公式に求めている（

）」物質である。これらの要件の詳細は、規則で定められている¹⁵。

2004年7月時点で、757の物質（群）が選定されており、その多くは「行政的選定」若しくは「州の専門家による独自選定」による¹⁶。

(2) 排出禁止・警告義務

以上の対象物質について、プロポジション 65 は2つの義務を定めている。一つは、飲料水源への排出の禁止、二つめが事前の警告義務である¹⁷。ここでは、警告義務について具体的に見ていく。

法は、何人も事業を行うにあたり、予め「明確かつ合理的な警告

」を行うことなく

「知りながら、かつ、意図的に

人を対象化学物質に暴露することを禁じている。「暴露」とは、摂食、吸入、皮膚接触等により化学物質に触れることをいい、水、空気などの狭義の環境媒体によるものだけでなく食品、消費生活用品を通じた暴露のほか、職業暴露も含まれる¹⁸。何が「明確かつ合理的な警告」にあたるかについては、規則において一般的な準則が定められているほか、暴露の態様ごとに、適合する具体的な警告の方法や、警告文言等が掲げられている¹⁹。警告の方法としては、例えば、消費生活用品の場合、製品ラベルのほか店内の掲示やツールフリーナンバーでの応答などがありうる。また、警告文は、「警告」という警句、及び「発がん性（又は出産障害などの生殖毒性）があることがカリフォルニア州において知られている物質が存在する。」旨のみを示せばよい内容となっている²⁰。

警告義務には適用除外の定めがある。連邦法の先占がある場合、化学物質が規制対象となってから12ヶ月間を過ぎていない場合、及び「暴露に責任がある者において」、当該暴露の程度が、生涯暴露を前提としても「重大なリスクをもたらさない」こと（発がん性物質）、又はその1000倍の暴露があっても「観察可能な影響がない」こと（生殖毒性物質）を示した場合には、事前の警告は必要ない²¹。

発がん性物質についての「重大な生涯リスクがない」場合とは、規則により、規則に定める手順によりリスク評価を行った結果、10のマイナス5乗の超過リスクがある場合と定められている²²。

(3) 執行

警告義務及び飲料水源への排出禁止の執行手段としては、裁判所による差止命令、民事課徴金の賦課がある。訴訟を提起できるのは、州の司法長官及び地方政府の司法長官、市の検察官など、及び公益目的にたつすべての人（ ）である²³。多くの連邦環境法と異なり、遵守を強制するための行政命令や行政課徴金の制度はなく、行政庁には執行訴訟の提起の権限も認められていない²⁴。

市民訴訟の提起にあたっては、60日前までに、違反者及び州司法長官及び管轄する地区検察官に通告を行うことが求められる。また、州司法長官もしくは地区検察官等が当該違反者に対し勤勉に訴訟を遂行している場合には、市民訴訟は提起できない²⁵。これらに加え、近年の法改正により、手続要件が追加された²⁶。60日前の通告には「請求実体の証明書（ ）」が伴わなければならない。また、実際に訴訟を提起した場合にはその事実、及び市民訴訟等の帰結についてはその内容を司法長官に報告する必要がある。

プロポジション65における執行訴訟では、排出禁止や警告義務の適用除外に当たることについては被告側（暴露に責任ある者）が証明しなければならない²⁷。また、民事課徴金が認められた場合、その25%は訴訟提起を行った者、すなわち州司法長官等の当局、又は市民訴訟の場合にあっては原告に帰属する²⁸。

以上、プロポジション65のシステムの特徴をまとめると、「警告義務」、すなわちリスクに関する情報提供義務を主要なリスク管理手法として採用したこと、規制対象物質が有害性評価に基づいて選定されることとしたこと、リスク評価は適用除外要件への該当性を証明する場合に必要とされ、かつその証明責任を規制対象者に負わせたこと、専ら司法的に執行され、しかも市民訴

訟が強力に認められていること、である。

これらの特徴は、従来の排出規制法の規制方式と異なる。しかしながら、最終的には個別物質ごとにリスクが評価され、安全とみなされる一定の水準を超えるか否かで法律上の義務の有無が分かれるという点に関しては、伝統的規制手法の構造と変わらないことに注意する必要がある。

2-2 プロポジション65への期待

議会審議録などの資料が整備されている通常の立法に比べ、多数の市民の投票という手続きにより成立した「プロポジション」の目的を特定するのは必ずしも容易ではないとされる²⁹。しかし、制定当時の議論やその後の研究から、プロポジション65の支持者らが当初有していた期待は、法目的と呼べるか否かは別論、おおよそ次の三点に整理することができる³⁰。

一つは、有害物質に関し公衆に十分な情報提供が行われることである³⁰。プロポジション65が提案された当時、数多の化学物質のうち大部分については健康影響についての研究が十分行われていないこと、有害性が判明していても何の対策もとられていない物質が少なくないことが問題になっていた³¹。プロポジション65においては、発がん性物質と生殖毒性物質に関し、そのリスクが無視しうる程度であることを証明できない限り、企業は少なくとも「明確かつ合理的な警告」によりその事実を市民に知らせなければならない。市民の側からみればこれは「知る権利」の実現であり、リスクを受け入れるか否かについて自ら選択できる可能性が広がることを意味する。

二つめは、様々な形で使用されている有害物質への暴露が実際に低減されることである³²。プロポジション65に基づき警告を行えば、市場でその商品避ける消費者が現れ、その数が多ければやがて警告のある商品は市場から退場することが考えられる。あるいは、警告による消費者（小売業者、地域住民）からの反発や競争上の不利益を心配する事業者は、実際の反応を待つまでもなく最初から警告を回避する道を選ぶはずである³³。すなわち、警告の義務づけは、市場メカニズムを通じて、有害物質の使用（暴露）を低減する効果を示すことが期待された。

三つめの期待として、規制プロセスの改革により有害物質規制が拡充されることが挙げられる。伝統的な有害物質規制では、行政がリスク評価を行い、規制水準を決定するまで規制は実施できない仕組みとなっている。しかし、もともとリスク評価は専門家の間でも意見の分かれる問題であるうえ、事業者には（行政に比べ相対的に

情報量が多いにも拘わらず) あえて行政に協力する動機がない。結果として、規制の進展は緩慢なものとなる³⁴。これに対し、プロポジション 65 では、「基準」は、義務が生ずる境界線から義務が免除される境界線に変わる。適用除外に該当することは規制対象者である事業者が証明責任を負うことから、立証が少しでも容易になるようリスク評価と「基準」設定に協力するインセンティブを事業者に与え、有害物質規制が迅速に進むと考えられた³⁵。

これらの期待がその後の制度実施を通じて現実のものとなっていれば、それらはプロポジション 65 の成果であり、その限りで同法は有効であったといえることができると思われる。次章では、これらの期待に照らしたプロポジション 65 の成果について検討する。

3. プロポジション 65 の成果

3-1 公衆への情報の提供

プロポジション 65 による情報提供については、多くの論文が、市民が自らリスクについて判断を下し、行動を選択する上で効果的な情報提供がなされているか、という観点から議論している。見解は概ね否定的である³⁶。

批判の中心は、プロポジション 65 の規則に定められた標準警告文が非常に曖昧であって、市民に対しリスクに関する情報を正確かつ具体的に伝えていない、という点にある³⁷。不足している情報には様々なものがある。例えば、標準警告文では「発がん性物質又は生殖毒性物質が存在する」という事実を明らかにするだけで、どのような物質が存在するのか、物質の種類や名称は含まれない。少なくとも名称があれば、関心ある者が有害性の詳細などより詳しい情報を入手する手がかりとなるはずであるが、規則では求められていない。また、標準警告文には暴露の形態は含まれない。特定の使用方法により暴露するのであれば、別の形態の使用を予定している市民は必ずしもその製品の利用を控える必要はないはずである。さらに、どの程度のリスクであるかも示されない。適用除外にあたらないレベルのリスクについては、程度を問わず同じ文言が付される³⁸。

また、プロポジション 65 の警告は、全体としては対象物質のリスクを過大に評価させることにつながっているとの批判もある。標準警告文が既存の、(たばこのような) かなりリスクの高い製品の警告文に倣い、また『警告』という警句を用いているために、プロポジション 65 のリスクは、実際よりも深刻なものとして市民に認識されている可能性があるというのである³⁹。

曖昧な警告は読む人の判断を歪めるおそれがあるが、それ以前にプロポジション 65 の警告は必ずしも認知され

ていない、人々の注意をひくような方法でなされていない、とする指摘もある。例えば、消費者製品への警告を「ラベル」で行う場合、シンボルマークや強い色彩を使うことなどによってデザイン的に目立たせることが可能である。しかし、プロポジション 65 の場合は、規則においてそのような要求はしておらず、また実際の警告表示についても、そうした工夫はほとんどなされていない⁴⁰。

これらの批判が指摘するように、プロポジション 65 は、市民がリスクと便益とを比較しつつ自らの行動を決定する上で必要な情報を提供することに成功しているとはいえない。ただし、プロポジション 65 に対しそのような詳細なリスク情報としての情報提供が期待されていたのかどうかは、必ずしも明らかでない。むしろ、リスクが一定以下か否かを示す情報を提供することが重要だとの考え方もある⁴¹。

後者の観点からは、警告によってリスクの詳細が明らかにならなくとも、警告の有無が一定以上のリスクの有無に対応し、シグナルとしての役割を果たしていれば、プロポジション 65 の一つの成果と見ることも可能かもしれない。しかし、この点についても問題は指摘されている。プロポジション 65 の下では、企業が訴訟における責任を回避するため、本来警告が不要な小さなリスクであっても警告が行われる傾向がある、という「過剰警告」に関する指摘である⁴²。過剰警告には、これによってわずかなリスクが必要以上に避けられたり、多すぎる警告が真に重要な警告のインパクトを薄れさせたりするおそれがあるとされる⁴³。一方、プロポジション 65 において本来警告を付すべき場合に実際に警告がなされているか、という点についても、評価は難しい⁴⁴。

3-2 有害化学物質等への暴露の低減

プロポジション 65 の施行後、様々な製品について、対象物質の使用を中止した例が知られている。政策担当者や論者からは、原材料の代替などにより消費生活用品を中心に対象物質使用の削減が進んだことが、プロポジション 65 の「最も大きな」成果と考えられている⁴⁵。

(1) 有害物質使用等の削減の事例

プロポジション 65 の有害物質使用削減の代表的な「成功例」として挙げられるものに、鉛を含有する製品に関する一連の事例がある⁴⁶。

カリフォルニア州は、1992 年までに生殖毒性と発がん性の双方について、鉛をプロポジション 65 の対象物質に指定し、「安全標準値」を当時の連邦基準よりも厳しいものとして定めた。従来連邦政府は規制や自主的取組プログラムによって、ガソリン、食品(容器)、塗料等への鉛

の使用を削減してきたが、鉛は様々な用途に使用されており、その一部は、「耐用可能な」摂取レベルからみて、無視できないレベルに達していたとされる⁴⁷。

カリフォルニア州と環境保護グループは、複数の陶磁器メーカーを相手取り、その製品である食器から鉛を食品に溶出しているとして、プロポジション 65 の規定に基づき提訴した。訴訟は、5年以内に製品中の鉛を半減させること、プロポジション 65 の安全水準を超えたままの製品については店頭で警告表示を行うこと、などを内容とする和解で決着した。これらの和解及び警告表示が市場に及ぼした効果により、陶磁器食器からの鉛の溶出量は（和解条項以上に）大幅に削減された⁴⁸。

また別の例として、真鍮の水道蛇口がある。水道の蛇口は、連邦の安全飲料水法によって「鉛フリー」であることが求められていた。しかしながら、「鉛フリー」とは当時の定義によれば8%まで鉛の含有を認めることとされ、多くはプロポジション 65 の安全基準を超える量の鉛を飲料水中に溶出させていた。州と環境保護グループによる訴訟と和解の結果、メーカーはプロポジション 65 の安全基準以下に溶出を抑えることに同意し、原材料転換を含む様々な措置をとったとされる⁴⁹。

他にも鉛に関連して様々な消費生活用品がプロポジション 65 の違反として訴えられ、多くは鉛使用の削減で合意している⁵⁰。「鉛」の有害性については広く知られており、連邦政府においても規制強化の動きはあったから、企業の鉛削減にはこうした流れを意識したことも影響している可能性はある。であるとしても、プロポジション 65 が既存の規制の「隙間」に落ちた様々な問題を掘り上げることに成功したということではできらる。

このほか、プロポジション 65 によって使用が中止・減少した例として、修正液に使用されていたトリクロロエチレン⁵¹、マニキュア液のトルエンや、染み抜きのパークロロエチレン、靴の撥水スプレーや車のワックス、洗浄剤中の対象物質などの例が知られている⁵²。また、表面にはでてこないものの、企業が自主的に対象物質使用をやめた例はさらに多いと見られている⁵³。

プロポジション 65 は、製品経由以外にも様々な分野での「暴露」に適用され、対象物質の暴露低減につながった例も知られている。例えば、カリフォルニアのスーパーマーケット3社が、ロサンゼルスなどにある配送センターの周辺地域の住民をプロポジション 65 の規定に違反してディーゼル排ガスに含まれる発がん性物質に暴露させたとして、州と環境保護グループに訴えられた。3社は、和解の条件として、地域住民25,000人に警告通知を送ること、3年以内に150台の代替燃料トラックを導入する

こと、ディーゼル・トラックのアイドリングを減らすこと、に同意したという⁵⁴。

(2) 有害物質使用削減の全体像

(1) に示したように、プロポジション 65 は、様々な製品・局面で、対象物質の使用・排出削減という結果を生んでいる。しかし、これらは個々具体的な「例」の集積の結果、プロポジション 65 が全体としてどの程度の有害物質の使用・排出減をもたらしているのかを知ることが容易ではない。

事業場から環境中に排出される有害物質については、そのデータを使ってプロポジション 65 の効果を推定しようとした試みがある⁵⁵。これによれば、データで、プロポジション 65 の対象となっている物質の大気中への排出量を見ると、1988年から1997年の10年間で、カリフォルニア以外の州全体では約50%削減されたのに対し、カリフォルニアでは約85%削減された。一方、プロポジション 65 の対象となっていない物質の削減幅は、カリフォルニアと他の州で大きな違いはなかったとされる。

カリフォルニアはもともと環境規制が厳しい州であり、プロポジション 65 が対象とする発がん物質等、特に有害性が懸念されている物質については他にも州独自のプログラムがある⁵⁶。また、データの精度も必ずしも高いとはいえない。このため、上記の排出削減をどの程度プロポジション 65 の効果と見てよいかについては慎重な検討が必要であるが、同法が全体として削減効果を生んでいることを窺わせる一つの手がかりにはなるといえる。

一方、最も注目されてきた消費生活用品に係る有害物質削減に関しては、もともとそのような広範なデータベースは存在しないこともあって、プロポジション 65 の実施により全体として対象物質の使用がどの程度減少したかについては明らかになっていない。

有害物質への暴露低減が進んだとの評価については、全体像が不明であるという点以外にも若干の留保が必要である。一つは、原材料転換等が行われる程度は、製品等によりかなり異なることである。プロポジション 65 の警告が経験的によく見られるのは、ガソリンスタンドやオフィスビル、日曜大工用品などで、これらについては対象物質の代替品を求めるのが困難であるとともに⁵⁷、有害物質が含まれていると一般的に了解されており、警告に対する市民の反応が小さいからと見られる⁵⁸。これに対し、一般に、食品やこれに準ずるものについては、消費者が有害物質の存在に極めて敏感であるため、企業はなんとしても警告を避けようとする⁵⁹。このように企業は、

警告が市場での競争上不利となる場合ほど、警告を避けようとする対象物質忌避に動いていると見られる。これはプロポジション 65 が意図した状況ではあるが、この場合の削減の優先順位が客観的なリスクの大小と一致するわけではない。

二つめに、対象物質の代替品が必ずしもよりリスクが小さいとは限らない点である⁶⁰。もっとも、この点は他の有害物質規制にも当てはまる問題であって、プロポジション 65 について特に弊害が著しいということはいえないだろう⁶¹。

3 - 3 規制プロセスの改革

(1) 規制対象物質の拡大、安全基準の決定進展

プロポジション 65 の施行により、まず、数多くの有害物質が規制の対象となった。

プロポジション 65 の対象物質(群)(約 760)は、数字としては、連邦環境法の中で最も多くの物質を対象としていると見られるリスト(約 650 物質(群))に匹敵する。の対象物質は、急性毒性、各種の長期毒性、蓄積性・難分解性、といった他の有害性等の観点から選ばれているので、発がん性と生殖毒性に限って言えば、プロポジション 65 の規制対象物質リストは非常に大きなものといえる。もちろん、単純に対象物質が多いことが規制の有効性を示すものではないとしても⁶²、あまりに少数の物質しか政策対象となっていないことへの批判がプロポジション 65 の出発点であったことを考慮すれば、一つの成果と呼べるだろう。

また、規則による対象物質に関する安全標準値()の設定も大きく進展した。

とは、発がん性物質についての、「重大なリスクを与えないレベル()」又は生殖毒性物質に関する「最大一日あたり許容レベル()」の一日あたり暴露量で、規則において個別物質ごとに具体的な数値が定められている⁶³。問題となっている暴露の量が、当該物質について定められている を越えなければ、法にいう「重大なリスク」を与えていないと見なされる⁶⁴。は唯一の基準ではなく、企業らは別途独自にリスク評価を実施するなどして、その暴露の程度が法の適用除外にあたることを立証してもよい⁶⁵。の決定は、が新規にリスク評価を行う場合、他の政府機関によるリスクアセスメントの結果に基づく場合、及び迅速化された手続きによる場合、があり、それぞれ告知・意見提出の手続きを経て決定される。現在では、270 以上の(その殆どは発がん性物質に関するもの)の が設定されている⁶⁶。

こうした有害性評価やリスク評価の進展、特にプロポジション 65 施行後数年間の急速な進展については、「連邦法でいえば 100 年の進捗にあたる」という評価もなされている⁶⁷。

(2) 規制プロセスの変革の意義

の設定進捗はそれ自体一つの成果ではあるが、より実質的に有害物質規制の強化に寄与しているということまでいえるだろうか。

まず、プロポジション 65 の実施の観点から見ると、実は、プロポジション 65 の施行に は不可欠ではない。警告義務を含めプロポジション 65 の義務は対象物質が決定されてから 12 ヶ月後には自動的に発生する。現に、が定められているのは対象物質の一部についてである。また、プロポジション 65 の執行の観点からも、が定まっている必要は必ずしもない。いずれにせよリスクが「重大なものでない」ことについては、企業に証明責任があるからである。従って、「明確な基準」が合意されることによって生ずる効果は、プロポジション 65 における企業の法遵守に係る負担軽減と見ることができ⁶⁸。実際、これら企業の一定の協力があつたためにの設定が進んだと考えられている⁶⁹。

一方、化学物質に関する情報の強化というより一般的な文脈においてはどうか。確かに、「有害と判断された物質」について、リスク評価に基づく一定の基準値が決定されたことは重要である。しかしながら、ここでのリスク評価の結果はあくまでプロポジション 65 の適用に当たりその根拠とされるものであって、他の規制等においてそのまま活用することはできない⁷⁰。もちろん、プロポジション 65 自身が採用しているように、別の規制等の要件を満たすかどうかの検証を行った後に採用されることはありうるが、その作業は必ずしも単純でない⁷¹。

このように、プロポジション 65 において が数多く設定されたことが、実質的にも有害物質の管理充実につながったと評価するには難しい面がある。意義としてはむしろ、化学物質使用に関する原則と例外を逆転し証明責任を企業に求めることによって、リスク評価が進展することを実際に示したこと、に求めるべきと思われる⁷²。このようなインセンティブ構造の転換は、何も情報手法を用いた規制制度に限られず、様々な制度に應用される可能性があるからである。

4 . プロポジション 65 の執行 市民訴訟の頻発とその対応

プロポジション 65 は当初の期待に照らして一定の成果

を生んでいると見られる反面、いくつかの課題も明らかになっている⁷³⁾。特に近年関心を集めているのが、市民訴訟の頻発とその弊害である。本章では、プロポジション 65 の市民訴訟をめぐる問題状況を検討する⁷⁴⁾。

4 - 1 環境法と市民訴訟

市民訴訟は、市民に訴訟による法の執行を認める制度で 1970 年の大気浄化法以来ほとんどの主要な連邦環境法において導入され、多くの州環境法においても採用されるなど、米国環境法の執行手段の一つとして定着している⁷⁵⁾。環境市民訴訟には、環境法上の義務に違反している者に対しその遵守を求めるものと、行政機関が非裁量的権限を行使していない場合にその行使を求めるものの 2 種類がある。いずれの場合も一定日数前に相手方及び行政機関に告知することを要件とし、行政機関が勤勉に訴訟遂行している間、市民訴訟は提起できない。

環境市民訴訟の意義は、行政機関の人材・資源不足などで滞りがちな公的執行を刺激し、これを補完することである⁷⁶⁾。

4 - 2 プロポジション 65 の市民訴訟規定をめぐる状況 (1) プロポジション 65 における市民訴訟の意義

公的執行の強化又は補完の必要性は、プロポジション 65 において特に妥当する。まず、プロポジション 65 の広い守備範囲（対象物質においても、対象となる暴露の態様においても）を考えると、公的機関のみで法の実施状況を監視し、違反を発見・執行しようとするれば、証明責任の転換を考慮しても莫大な行政コストがかかることが予想される。また、プロポジション 65 が議論されていた 1980 年代中頃は、連邦、州レベルともに、行政が化学物質管理を適切に実施する意思や能力についての不信任感が社会の中で高まっていた⁷⁷⁾。こうした状況において、市民訴訟は、「潜在的被害者」である消費者、地域住民又は市民団体が監視と執行に積極的な役割を果たすことにより、法の厳格・適正な執行に資することができるといえる⁷⁸⁾。

(2) 近年の市民訴訟件数の急増

プロポジション 65 では、市民訴訟の規定として、違反者に対する法執行の規定のみが設けられている。通告の期間を置き、行政による執行を優先する点は連邦法の市民訴訟規定と同様であるが、民事課徴金の 25 % が原告に帰属することとした点が大きく異なっている⁷⁹⁾。このため、プロポジション投票前の議論においては、時に「賞金稼ぎ (bounty hunter)」訴訟と呼ばれ、公益目的とはい

えない訴訟ラッシュが起こるとして、反対巴加t 奴 y 小兼い髓⁸⁰⁾。

実際には、プロポジション 65 の施行当初は心配されたような「訴訟ラッシュ」は起きな 鼻威 胆cal 集^手 年に「60 日前の通告」がなされたのは 20 件に過ぎない。し V きがU 変「60 日前の通告」の数はその後次第に送平し、1990 年代後半以降は毎年数百件又はそれ以上を数える⁸¹⁾。これし菓 察匿 乎 野e 鍵賃邀支 爰鍵賃邀化驢 訴訟の大多数は和解で決着する。和解の件数は、2000 年、2001 年が 200 件以上、2002 年は約 170 件で、8 割以上は市民グループのみが原告となっている⁸²⁾。やはり制度が

(3) 大量の市民訴訟がは
市民訴訟が提起しやすい
を目的として訴訟が行わ
はいえない。し V む艦
びその通告)の中には、
ることがしばしば指摘さ

⁸³⁾。

市民訴訟の多くは和解で決着するが、和解において相手方企業は、警告、排出削減、原料転換などの措置の実施や、民事課徴金（含まれない場合も多い）原告らによる環境保全活動の費用、原告側弁護士費用などの支払いに同意することになる⁸⁴⁾。企業がこうしたコストを支払って和解に進緘背景には、訴訟遂行の費用があまりにも大きいことがある。暴露評価、リスク評価を行う費用に加え、ディスカバリ等の訴訟手続に要する費用、また被告側弁護士費用も大きい。そこで、裁判で争えば勝訴できるという見込鏗があっても、費用対効果的には和解した方が得策、という判断に傾きがちといわれ 。一部の原告は企業側のこうした反応を見越して、いわば和解での金銭支払い等を目当てに訴訟に訴えているという批判もあ⁸⁶⁾。

また、上述のような状況で結ばれ 兼 寧 麼 轟 黎 解」の内容は、必ずしも公益と合致環悞傳憐傳榔 革 奔 がある。例えば、双方が和解を急いで合意した警告の文言等が、客観的に見れば不適切なものであるということもありうq⁸⁷⁾。

さらに、公益性が疑われ 華 甯 三 畫 水 女 彌 言 プロポジション 65 という制度そのものの信壘俾 義 益 ぎ う。特に「賞金宴右 用 唐 犢 犟 犟 犟 臺 尔 夸 聿 鉞 において、プロポジション 65 への批判は 犳 抗 大きい。市民団体の中にも、一部の「濫用」により、プロポジション 65 のシステム全体への攻撃が強まることを心配する声がある⁸⁸⁾。

実際の影響については今後の実施状況をさらに見て判断する必要がある¹⁰⁶。

(2) プロポジション 65 の構造上の問題

一方、市民訴訟の「濫用」の背景には、プロポジション 65 の構造上の問題もある。それは、個別の有害物質・個別メディア・個別製品についてリスク評価を行い、一定の安全基準を定めて規制（禁止であれ、警告義務であれ）を行うという政策手法に関する問題である。プロポジション 65 は、情報手法を採用しているとはいえ、この点においては伝統的な「命令 - 監督」と仕組みを同じくしている¹⁰⁷。もともと、こうした方法で管理を行うには大きなコストを伴う。従来は基準値の決定における新狹伴

の安トク鉅な閔。を伴う é ば征 慧 杭

し、プロポジション 65 の場合、相当低いレベルの個別具体的なリスクについて個々の事業者に厳密な証明責任を負わせたことが、問口の広い市民訴訟システムと相まって問題を生ずる一因となったと考えられる。日本において今後、どのような局面でどの程度企業に責任分担を求めるかについては、化学物質の開発、製造などのより「上流」の段階における可能性を含め、十分検討する必要があるであろう。

* 本稿は、鳥取県環境学術研究振興事業の助成による研究成果の一部である。本稿の第4章は、増沢陽子「「プロポジション 65」にみる情報手法の執行の在り方に関する一考察」環境法政策学会誌第7号（2004年6月）」に一部修正を加えたものである。また、本稿の全体は、環境政策学会2003年度学術大会において筆者が報告を行った内容に基づく。

注

- 1 参照、環境基本計画（平成12年12月22日閣議決定）第2部第2節3、大塚直『環境法』（有斐閣、2002）65頁以下。
- 2 例えば、
130 131 471
490 4 2003 また、大塚前掲注1は情報的手法の例としてプロポジション 65 を挙げている。
- 3 1986
§ § 25249 5 - 25249 13
- 4 カリフォルニア州では、1911年以來憲法で州民が法案や憲法修正を発議すること（イニシアティブ）が認められている。選挙民の一定割合の署名を獲得するなど一定の手続きを経た提案は、州民投票に付され、過半数の賛成により成立する。イニシアティブにおける提案がプロポジション（ ）である。安全飲料水及び有害物質執行法は、その州民投票時の提案名から一般に「プロポジション 65 65」と呼ばれている。
- 5 日本におけるプロポジション 65 の詳しい紹介として、北村喜宣「有毒化学物質の規制と環境リスク管理 - カリフォルニア州のプロポジション 65（上）（下）」498号、502号（1992）がある。
- 6 プロポジション 65 成立後、連邦や他のいくつかの州でも類似の制度を導入しようとする試みは行われてきた。See , *The Imperative to Warn: Disentangling the " Right to Know " About Consumer*, 11

293 343 1994

65

50 51 311

312 2 1998 最近の例として、ニューヨーク州において、発がん性・生殖毒性物質を含む消費生活用品についてラベル等で警告を行うことを製造業者に義務づける法案が、2001 2年の議会会期以降毎年提案されている。

09568

しかし、プロポジション 65 類似の制度が実際に導入されたケースは、筆者が調査した範囲では発見されなかった。

7 本稿の問題意識が「情報手法」にあることから、次章以下では、プロポジション 65 の2つの義務（飲料水源への排出禁止と警告義務）のうち、特に警告義務を念頭に議論を進める。

8 § 25249 8 “ ”

9 プロポジション 65 の実施行政庁は州知事が指定する。
§ 25249 12

10 § 25249 8

11 348195

24 1987

12 § 25249 8

13 22 § § 12302 12305

14 § 25249 8

15 「権威ある機関」のメカニズムについて、
22 § 12306 が、「州・連邦機関の表示等要求」のメカニズムについては、§ 12902 が定めている。

16

9 2004 また、やや古い

データではあるが、2001年8月時点で、737物質のうち、労働法掲載物質が58、権威ある機関による選定が216、政府による公式認定が186、 による独自認定が277である。

15 2001

17 § 25249 5 25249 6

18 22 § 12201

19 *Id* § 12601

20 規則に掲げられた具体的な警告方法、警告文は、「明確かつ合理的な警告」と見なされる方法や文言ではあるが、一般的な準則に従う限り、それ以外の方法等で警告を行うことを妨げるものではない。

22 § 12201 以下では、規則に具体的に掲げられている警告文を「標準警告文」と呼ぶ。

21 § 25249 10

- 22 発がん性の基準は、他の化学物質関連法の規制基準におけるリスクレベルと比べて特別厳しいものではない。一方、法に明記されている無影響量()の1000分の1という生殖毒性物質の基準は、不当に厳しいものとの評価を受けている
Corrosive Fight Over California's Toxic Law 243 306 308 1989
- 23 § 25249 7
- 24 所管行政庁である の権限は実施規則を制定・実施することであって、執行は含まれない。*Id* § 25249 12 *The Warning Game: Evaluating Warnings Under California's Proposition 65* 23 303 312 1996 [hereinafter, *The Warning Game*]
- 25 § 25249 7 1 2
- 26 *Id* § 25249 7 - 本文4 - 2 参照。
- 27 *Id* § 25249 10
- 28 *Id* § 25249 - 25 %が訴訟提起者に帰属する仕組みは法制定時から変化はないが、2003年の法改正により、残り75%の扱いに変更が加えられた。現在の法の下では、民事 刑事課徴金の75%は に投じられ、 が法の実施のために利用することができる」とされている。
- 29 *See* *Interpreting the Purposes of Initiatives: Proposition 65* 40 1031 1989
- 30 *See Id* 1053 (法の文言、住民投票時の議論、所管行政庁の解釈等を検討し、プロポジション65の究極目的は「人の健康の保護と公衆に知らせること」と結論づける。)
- 31 *See Id.* 1054 - 1055
- 32 *See The Warning Game, supra* 24 318
- 33 *See, e.g.,* *Right-to-know provisions of California's Proposition 65: The Naivete of The Delaney Clause Revisited*, 15 493 498 1991
- 34 *See supra* 29 1058
- 35 *An Incentive-Conscious Approach to Toxic Chemical Controls*, 3 179 180 - 181 1989 *An Incentive-Conscious Approach* は、プロポジション65の起草者らの意図として、「市場原理」を利用してリスクの最適化を誘導するだけでなく、企業に規制への協力インセンティブを与えようとしたことを述べている。
- 36 プロポジション65が「合理的な消費者が十分な情報に基づいてリスク選択を行う」ことを可能にしているか否かにつき様々な角度から論ずるものとして、*See California's Proposition 65 and the Limits of Information Economics* 49 1223 1226 - 1238 (1997)
- 37 標準警告文には次のようなものがある。消費生活用品について「警告：この製品はカリフォルニア州においてがんの原因になると知られている物質を含有する」(§ 12601 4) 建物等については、「警告：この場所にはカリフォルニア州において出産障害その他の生殖障害を起こすと知られている物質が存在する。」(§ 12601 3)
- 38 *supra* 36 1231 - 1233
- 39 *Id.* 1228 - 1231
- 40 *The Warning Game, supra* 24 322 325
- 41 プロポジション65の起草者の一人である氏は、「安全基準以下か超過か」が明確に知られることがいわばプロポジション65の「知る権利」の趣旨であり、そもそもプロポジション65にとっては(企業による有害物質削減により)警告がないことが望ましい状態だ、と述べる。(氏とのインタビュー(2002年9月23日)による。)
- 36 1238 1239
- 42 *See The Warning Game, supra* 24 355 356
- 43 一般的に「過剰警告」の弊害について論ずるものとして、*See supra* 6 381 391 ただし、プロポジション65について、過剰警告によって実際に悪影響が生じているとはいえない、という見解もある。*The Warning Game, supra* 24 358
- 44 プロポジション65の違反に対する執行訴訟については、第4章に示すとおり、濫用の問題が指摘されている。
- 45 65 1992 65
- 46 プロポジション65の対象物質削減の事例については、*The Warning Game, supra* 24 が詳しい。また、司法省が執行に関与した代表例については、 5 - 7 28 1999
- 47 *How to Reduce Lead Exposures With One Simple Statute: The Experience of Proposition 65* 29 10581 10582 1999 *Lead Exposure*

- 48 *supra* 46 5 2001
- 49 *Lead Exposure, supra* 47 10584 64 22 § 12705
- 50 *Id* 10585 10589 65 *Id* § § 12701 12801
- 51 *supra* 46 6 ただし、この例は 66 65
- から別の有害物質トリクロロエタンに替えたために、
プロポジション 65 による代替品への転換がリスクを
低減させるとはかぎらないことの証左とも言われて
いる。
- 52 *The Warning Game, supra* 24 342 343 2004
- 53 多くの工程変更等が「静かに」生じていることはし
ばしば指摘されている。 *See Id* 341
- 65 *supra* 6 254
- 54 *3 Grocery Chains Settle Suit, Will by New*
Trucks 28 2000 12、 14
- 55 *Toxic Chemical Control Policy: Three*
Unabsorbed Facts 32 10232 10232 10234 2002
- Toxic Chemical Control Policy*
- 56 例えば、
1987 § 44300
- 44384
- 57 *Id* 347
- 58 プロポジション 65 の担当司法長官補
氏とのインタビュー（2002 年 9 月 19 日）による。
- 59 プロポジション 65 に関する企業の立場に詳しい弁護
士 氏とのインタビューによる。
2002 年 9 月 20 日
- 60 前掲注 51 参照。
- 61 発がん性物質と生殖毒性物質のみについていえば、
後述のように規制が迅速化されているために、他の
規制法と比較して問題は小さいかもしれない。
- 62 例えば、他の法律ですでに厳しく規制されている物
質や暴露量が小さな物質が選定されていれば、プロ
ポジション 65 による影響は限られたものとなる。
See Identifying Chemical Hazards for
Regulation: The Scientific Basis and Regulatory Scope of
California's Proposition 65 List of Carcinogens and
Reproductive Toxicants, 3 127 1992
- 実際、プロポジションの対象物質選定のための直接
の要件に暴露の観点は含まれていない。暴露につい
て考慮されるのは、州の専門家による選定に際して、
が優先順位をつける際のみである。また、
他の法令の対象であるかどうかということも選定に
関係しない。
- 63 22 § § 12705 - 12805
65
- 67 *See* 65 *supra* 45 ただし、
の選定は 1990 年代前半までに 200 を越えたの
ち、予算制約のために、90 年代半ば以降あまり進ん
でいない。 *See*
- 15 2001
- 68 ただし、訴訟においては、問題となっている暴露の
程度が 以下であるか否かという点は依然とし
て企業が証明しなければならず、実際に大きな議論
になるのはこの部分であるため、 があることの
企業側のメリットはそれほど大きなものではない、と
いう見解もある。（ 氏とのインタビュー
（前掲注 59）による。）
- 69 *See, Toxic Chemical Control Policy, supra* 54
10235
- 70 22 § 12701
- 71 *See supra* 63 1
- 72 氏は、この点を強く主張している。 *Toxic*
Chemical Control Policy, supra 55 10246 10237
- 73 課題の一部については、第 3 章において成果を論じ
る中で言及した。
- 74 プロポジション 65 の市民訴訟の意義と問題について
は、米国における市民訴訟や環境法の執行の一般的
なあり方との比較や関係を含めて分析することが有
用と考えられるが、本稿の範囲を超えるため、ここ
ではプロポジション 65 の状況についてのみ論ずる。
- 75 我が国におけるアメリカ環境市民訴訟の研究として
は、山本浩美「アメリカ環境訴訟における市民訴訟
規定について」東亜法学論叢第 7 号 45 頁（2002 年）、
西村淑子「アメリカの環境市民訴訟」成城法学 63 号
149 頁（2000 年）、北村喜宣『環境管理の制度と実態』
168 頁以下（1992 年）、常岡孝好「アメリカ合衆国環
境諸法の市民訴訟制度」明治学院論叢法学研究 417
号 1 頁（1988 年）などがある。
- 76 *See supra* 2 997
The Continuing Innovation of
Citizen Enforcement 2000 1 185 187
2000
- 77 *See* 65 6 16 17

78 プロポジション 65 において、カリフォルニア州民の権利の一つとして、「有害物質の規制をする法の厳格な執行を確保すること」が挙げられていたことも、市民訴訟が厳格適正な法執行の手段と期待されていることを示す。

1986 § 1 .

79 連邦制定環境法の市民訴訟において、民事課徴金が認められた場合、通常、国庫に納付される（山本、前掲注 75、121 頁）。

80 See *California's Toxic Initiative: Making It Work* 39 1195 1221 1988

81

60

65

82

65 一方、例

えば、1989 年 1 月時点までに提起された訴訟は 7 件と言われる。 *supra* 22 307

83 例えば、カリフォルニア司法省は、連邦議会の委員会でのヒアリングで、州外の中小企業に対して、公益上の重要性が疑わしい訴訟を行うためプロポジション 65 を利用している一部原告があることを証言している。 *supra* 46 8 また、後述する市民訴訟規定を厳格にする法改正が施行される直前には数千件にのぼる「駆け込み通告」が行われ、本当に環境保全を目的とするものかどうか、司法長官や企業側から疑念が呈されていた。

Greedy or just green?, 25 2002 1

84 和解の内容について、

半と同様である。(60 *supra* 81
による。)

107 この点を指摘するものとして、*See*
*Information as Environmental Regulation:
TRI and Performance Benchmarking, Precursor to a New
Paradigm?* 89 257 347 2001

108 特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の
改善の促進に関する法律(法) が事業所から
排出される汚染物質情報を提供する(及び を

規定する) ほか、労働安全衛生法、毒物劇物取締法、
農薬取締法、化学物質審査規制法、家庭用品品質表
示法など様々な法律が表示義務等を定める。

109 日本においても、リスクに関する証明責任の一部を
事業者が負う法制度は存在する。化学物質審査規制
法における新規物質の事前審査制度がその一例であ
る。企業の責任はリスク評価そのものではなく、有
害性に関するデータ提出に留まる。

(2004年12月9日受理)