

条約の国内法化プロセスにおける 既存の政策領域・組織体制への配置

—オゾン層保護の場合—

久保はるか

はじめに

国際ルールによって設定された新しい政策課題・政策の枠組みに合意し、国内で受容する決定を行うと、国内で実施するためのルールづくり（国内法化）が必要となるが、これらのプロセスにおいて国内の行政組織はどのような対応を行うのだろうか。国内実施のための国内法化においては、締約国に課された義務の履行を担保することが求められるが、どのように国内ルールに翻訳し、どのような制度設計を施すかの決定は、極めてドメスティックなプロセスである。本稿で焦点を当てるのは、官僚組織が、その新しい課題を自らの組織のどこに配置し—それは所管の確定にも関連する—、どのような政策目的と手段を選択するのかという、行政組織と政策内容との連関に関する部分である。

行政組織は事務を所掌する部局の集合体であり、政策アイデアは部局が携わってきた政策領域と関連付けて生成される。そして、官僚の行動は、各部局内で蓄積された〈行動ルール〉に規定される部分が多いことが指摘されている（森田 1995）。このような官僚行動は、省庁間調整を伴う政策プロセスにおいてセクショナリズムとして表れ、セクショナリズムに伴う紛争を避けたい場合、各省庁は既存の権限の範囲内で、

他省と調整をする必要のない範囲内で政策立案を行うこととなる。

条約の国内実施のために制定される国内法の制度設計においても、国際レベルでの検討状況や条約の規定内容の解釈だけではなく、日本国内で蓄積された既存の政策・制度枠組みの影響を受けることが指摘されている。例えば、佐脇（2002）は、「サブガバメントに属する各アクターは、サブガバメントが有する既存の政策パターンに沿った、政策に関する特定の指向に拘束されながら、合理的に行動する」という仮定を置き（佐脇 2002：150）、各省庁の地球温暖化問題への対応における「固定化された政策パターン」を抽出する。そして、各アクターは、地球温暖化という新たな課題を処理するに当たり、「既存の政策パターンを所与として特定の政策指向に拘束されながら、各々、固有の処理方針を作り上げていった。」その中で産業政策指向アクターは、「省エネルギー政策等の体系を微修正するという戦略をとった。」（佐脇 2002：163）としている。

それでは、官僚組織において、既存の権限（許認可権限）や所管領域が新規政策に伴う権限や政策領域を規定してしまうのは、どのようなメカニズムによるのだろうか。なぜ革新的な政策手法が選択されないのだろうか。本稿は、現状維持や微修正を好む増分主義やセクショナリズムとして単純に描かれがちな官僚組織の行動について、組織と政策との連関作用から、その複雑なメカニズムを明らかにすることを目的とする。

行政組織と政策内容との連関に関する既存研究において、政策が組織に与える影響に焦点を当てた森田・山口（1986：34）は、それまでの政策研究が、行政組織を所与の前提として捉えてきたことに対して、「行政組織がそもそも政策によって形成され、政策に基づいて編成される」ことを指摘し、「行政組織の設置・編成自体も一種の政策の実施にほかならない」とする。そこで、「政策が行政組織を作るという側面」、つまり、政策の転換や変化には行政組織の変化・編成が伴うという側面に注目することの重要性が指摘されている。⁽¹⁾

反対に、組織が政策に影響を与える側面については、「概念化」の形成—それは、組織の所管領域の方向付けを行うとともに作用領域を画定する機能を有する—に関する議論（牧原 1994）が参考になる。例えば、本稿が題材とするオゾン層保護という新規の政策課題への対応を迫られたとき、関係省庁は、自らの所管領域と照らして、オゾン層保護政策を取り込むことで領域を拡大しようとする概念の形成、あるいは既存の概念の再定義を行い、それに基づいた国内政策案を提示する。このような新規課題に関する概念の形成・再定義の過程では、初期段階において各省庁内のどの部署が当該課題の検討を担当するかという、初期の組織的な配置が重要な要素となり、当該部署が保有する資源（政策手段・情報・ネットワーク）が大きな影響を与えることが考えられる。そして、政策決定後には、担当部署の法制度上の組織編制がなされ（組織令・組織規則の改正）、政策実施のための組織体制が整えられることとなる。

本稿が題材とするオゾン層保護対策は、条約等国際的な合意によって、いわば外から与えられた新規の政策課題である。モントリオール議定書では、オゾン層を破壊する物質を規制物質として指定し、規制物質のグループごとに、生産量と消費量⁽²⁾を、削減スケジュール（議定書第2条⁽³⁾）に従って削減することを規定している。これらの規定は、締約した先進国共通に適用される。このように、モントリオール議定書は、具体的な規制措置を規定しているのが特徴である。しかし、条約を国内で実施するための国内法の制度設計とその実施体制の整備においては、国際的な議論や条約の内容だけではなく、日本国内で蓄積された既存の政策領

(1) 「行政組織の編成過程をみていく場合、新しい政策の形成ないし従来の政策の転換が、どのように新たな行政組織を創出し、組織改革をもたらしているかに注目することが重要である。」（森田・山口 1986：65）

(2) 議定書第1条において、生産量＝生産された量－（破壊量＋他の化学物質の原料として使用された量）、消費量＝生産量＋輸入量－輸出量と規定されている。

(3) 議定書2条のA～Iに、規制物質ごとに削減スケジュールが規定されている。

域・組織体制の影響を受ける。つまり、オゾン層保護という条約・議定書の政策課題が関連省庁の既存の政策領域と照らし合わされながら分割され、それぞれの省庁内で新しい業務として配置されて、組織体制が整備されていくプロセスを観察することができる。このプロセスを、政策が組織に影響を与える側面と、組織が政策に影響を与える側面に分解すると、前者については、新しいオゾン層保護政策に対応するための行政組織の編成（実施担当部署の設置など）を含めた実施体制の整備のプロセスがこれに当たる。

後者の組織が政策に影響については、さらに次の二つの側面から観察することが有益である。第一に、どの省庁・部署が新規課題であるオゾン層保護政策を担当するのかという組織面の問題である。担当省庁・部署は、第一義的には、国際交渉に従事する日本代表団に担当官を派遣した省庁・部署が初期の国内対策に携わると考えられるため、この段階で決定され、その後、国内法化の制度設計の段階で担当部署が変更される場合もある。第二に、政策目的をどのように定義し、どのような政策手段を採用するのかという政策の問題である。条約・議定書の国内法化の過程では、条約・議定書の規定をそのまま法制化するのではなく、国内法化に必要な事項は何かについての解釈が入る。そこではまず、条約・議定書で規定された内容を国内政策体系に位置づけるための「条文の解釈」「下位目的の設定」「具体的措置への変換」が行われるほか、既存の政策領域・所管領域の再定義が行われる。

本稿では、オゾン層保護のためのウィーン条約とモントリオール議定書を批准し国内法化する過程において、日本国内のオゾン層保護対策が既存の政策体系・組織体系へどのように配置されたのか、その結果として、条約等の国内実施法である「オゾン層保護法」がどのような特徴を有するのかを明らかにする。

まず、オゾン層保護法は、主管官庁となった通産省によって化学物質管理政策の体系に位置付けられることとなったが、その化学物質管理政策の特徴を明らかにした後（第1節）、他方で、オゾン層保護問題を地球環境問題として位置づけようとした環境庁が、既存の政策領域にどのように位置づけようとしたのか、当時の議論を紹介する（第2節）。そして、通産省内・環境庁内の検討内容から、それぞれオゾン層保護の法体系・実施体制についてどのような枠組みを構想したのかを示す（第3節）。そして最後に、モントリオール議定書の規定とオゾン層保護法の規定とを対照し、オゾン層保護法に基づく国内実施体制の特徴を示したい（第4節）。

1. 化学物質管理政策

通産省におけるオゾン層保護対策の初期取組みの起源は、次の共通性から、化学物質管理のために1973年に制定された化審法（「化学物質の審査および製造等の規制に関する法律」）に求めることができる。第一に、組織の共通性であり、同じ担当部署（通産省基礎産業局化学物質安全課）、審議会（化学品審議会）が担当している。第二に、手法の共通性であり、特定の物質について、製造、使用、輸出入の規制を行い、一方で、使用後の物質の回収・処理施策は残された課題とされた。第三に、双方ともに、環境規制ではなく産業規制法であると認識された点である。

オゾン層保護法制定当時の担当官によれば、オゾン層保護法の立案に際して、化審法のスキームを勉強し参考にしたという⁽⁴⁾。また、担当官個人にはそのような意識はなくとも、基礎産業局化学物質安全課という組織としての経験が行動を規定する隠れた要因となると考えられる。そこで、化審法を契機とする化学物質管理政策の枠組みと行政体制の特徴を分析し、「オゾン層保護法」の枠組みと実施体制に影響を与えたと考えら

(4) 当時の担当官へのインタビューによる。

れるアイディアの源と担当部局の論理を探る。

最初にオゾン層問題が国際的な議論の俎上に載ったのは、1975年に OECD のケミカル・グループにおいてであったが、通産省は化学製品課から、環境庁は環境保健部からそれぞれ担当者を派遣していた。これらの部署から担当官が派遣された背景を知るには、OECD ケミカル・グループ設置の経緯を紐解く必要がある。ケミカル・グループは、1970年に OECD に環境委員会が設置された翌年（1971年 3 月）の環境委員会第 2 回会議で設立が決定された（当初「環境中の非意図的の化学物質に関するセクター・グループ」が設立され1975年に、「ケミカル・グループ」に名称変更された）。これは、日本を含めた国際社会における PCB 問題への認識⁽⁵⁾を受けた対応であって、同年 5 月に開催されたグループ第 1 回会議では、OECD 加盟国間で化学安全政策について情報交換を恒常的に行うフォーラムとすることが確認され、ほとんどの加盟国で特別に憂慮されたいくつかの化合物（特に水銀、カドミウム、PCB 類）が徹底的に調査されることとなったという経緯がある（ロングレン 1996, 村田 2000）。そして、日本国内で PCB 問題等化学物質による健康被害への対応を所管していたのが、通産省化学製品課⁽⁶⁾と環境庁環境保健部であった。このよ

(5) 国際社会における PCB 問題への認識は、1966年にスウェーデンの科学者イエンセン氏が、PCB は環境汚染化合物であることを示したことを機とする。一般に、化学物質への対応は、まず最初に、急性毒性、食品・医薬品などの特定の化学物質に曝されたときに人間に急激に及ぶ危険に関する懸念、特に労働衛生面での懸念から始まり、次に、残留農薬等発ガン性と催奇形性化学物質によりもたらされる人間への長期的な影響も考慮されるようになり、さらに環境そのものに対する懸念に拡大していったとされる。参照、ロングレン（1996）。

(6) PCB 問題の初期対応は、通産省基礎産業局内の原課である化学第二課（化学製品課の前身）による行政指導によってなされ、PCB 問題を受けて制定された化審法は、1973年に基礎産業局総務課に新設された化学品安全室（翌年、化学品安全課となる）の所掌とされた。オゾン層破壊物質である CFCs 対策においても、初期対応は原課である化学製品課でなされた。

うな性質を有する OECD ケミカル・グループで、最初にオゾン層保護問題が取り上げられたことから、オゾン層保護対策の初期段階において、化学物質問題として捉えられていたことが推測される。

ところで、OECD においてオゾン層保護問題に関する議論が取り上げられた契機が、アメリカ・カナダの共同提出の形で、OECD 環境委員会に調査報告・問題提起がなされたことにあることを考えれば、ケミカル・グループが検討の場として選択された背景には、アメリカ国内における初期対策が影響していたと考えることができる。アメリカでは、1976年に、オゾン層破壊物質でありエアゾール噴射剤として使用されていた CFCs の使用を78年10月以降、段階的に削減することを決定して以降、オゾン層保護のための具体的施策としての「CFCs 規制」が始まった。そして、1978年3月に、化学物質管理ための法である「有害物質規制法」(TSCA)に基づいて、CFCs を用いたエアゾール製品の規制に関する最終規則を公布、施行した。TSCA は日本の化審法に当たる法律であり、TSCA のような化学物質管理に関する法律に基づいた対応が行われたのは、フロンガスを空気中に放出して使用するエアゾール製品を規制することが喫緊の課題であると認識されたことによる。したがって、当初の対策のフレームは、エアゾールに使用される CFCs 規制、すなわち特定の化学物質規制に置かれたのである。しかしその後、化学物質管理から大気汚染の政策領域に配置転換がなされ、1978年には、「大気清浄法」(CAA) にオゾン層保護対策に関する規定が設けられることとなった点で、後の日本のオゾン層保護対策とは異なる。

このようなアメリカや北欧諸国等におけるエアゾール規制の導入と、OECD ケミカル・グループでの議論を受けて、日本は、1980年12月に OECD 環境委員会において、CFC11 および CFC12 の生産能力の凍結およびエアゾール製品における使用削減の努力を行う旨を表明することとなったのであり、当初の対策のフレームは、アメリカと同様、エアゾー

論 説

ルに使用されるフロン規制、すなわち特定の化学物質管理におかれていたと言える。

本節では、日本のオゾン層保護対策の骨格に影響を与えた化学物質管理のための化審法の法制度と背景にある論理を紹介する。化審法の成立は PCB 問題への対処を契機とするが、その背景にある論理は、同時期に行われた73年組織改革とそのアイデアの元である報告書『70年代の通産産業政策』との関連で捉える必要がある。

1-1. 70年代の通産省における「環境政策」の捉え方

1970年代は、公害国会（1970年）、環境庁の設置（1971年）を経て、日本において本格的に環境行政が始動した時期である。事業者を監督する省として、通産省内においても、どのように環境問題に取り組むべきか、検討が行われた。1970年代における産業政策の一般的な傾向として、公害問題等の深刻化、国際的な圧力の高まりによって、業界による自主規制などの「ルール型の行政」が強く求められるに至ったことが指摘される（伊藤 1990：35-41）。伊藤（1990）によれば、このような方式の転換は、公害対策等の実施にあたって、その主務官庁である環境庁などをけん制することによって産業界に「恩を売る」ことが可能となっただけでなく、「これら新しく発生した課題に呼应—あるいは便乗—して、通産省としても独自の立法措置を講ずることにより、産業ないし企業に対する影響力を拡大・強大する途が開かれたこと」を意味するという（Ibid.: 36）。

環境庁設立によって、公害問題は環境庁が所管することとなったが、環境問題に関する未調整の政策領域・所管領域は残っており、化学物質管理もその一つであった。通産省における環境政策の経験は大まかに次の2つに区別できる。第一に、大気汚染・水質汚濁等公害であり、第二に、化学物質管理である。環境庁が規制法を所管する前者については、（甲南法学'13）53-3-142（378）

通産省は徹底して反対してきた経緯があるが、後者については、通産省が所管して対応を行ってきた経緯がある⁽⁷⁾。通産省が主管官庁として取組んだ環境問題が化学物質規制であったといえる。オゾン層保護対策についても、後者に位置付けられたことで、通産省としての対応を進めることにつながったと考えられる。

『70年代の通商産業政策』

『70年代の通商産業政策』(1971年5月)という報告書は、当時通産省内で「理論家」として知られた天谷直弘⁽⁸⁾氏が大臣官房企画室長時代(1968年10月～1971年6月)に発表した「第二天谷論文」(1969年6月「新通産政策の基本方向」)のアイデアを拡充したものとされており、73年の通産省組織改革のアイデアの基となったとされている。天谷直弘氏は、「第二天谷論文」の中で、通産省は国際化の推進や公害問題の解決の先頭にたつべきであることを論じた(ジョンソン 1982: 321-324)。『70年代の通商産業政策』は、通商政策の「国際化」への対応の今後のあり方、「知的集約型産業」という新しい産業政策のビジョンを示すものとして参照されることが多い(伊藤 1990: 32-61、内山 1998: 65-66)が、社会的にも関心が高まった公害問題への対応の今後の方向性に関する記述もあり、通産省における「環境政策」の捉え方を探る貴重な資料の一つといえる。70年代は、1970年の公害国会を経て1971年には環境庁が発足した、いわば「環境行政の創成期」でもあり、天谷氏の「通商産業政策」の構想の中に、通産省内において環境問題にどのように対応していくべきかという問題意識も含まれていた。

基本的方向として、公害防止や消費者利益の増進などの社会的諸要請に応えるためには、企業の社会的責任に関する研究が必要であるとして

(7) 当時の担当官へのインタビューによる。

(8) 1974年6月、通産審議官を経て、1976年より基礎産業局長。

いる。さらに、そのためには、関係企業が協調して実施するような体制が確立されることが望ましく、政府としても、このような体制を産業活動のシステム化の一環として推進する必要があること、業界団体の事業も、今後はこのような分野により重点が置かれるようになるであろうことを指摘している点が興味深い。さらに環境問題への具体的な対策について、「産業技術の無公害化・安全化を図ること」を挙げている。すなわち、「現在の公害問題の本質は、産業技術が自然の循環系に有害物質を放出するオープンシステムの体系をとっていること、および現在の安全対策がなお人的注意力などに依存する面が大きいことに鑑み」「自然の循環系に有害物質を放出しないクローズドシステムおよび人間の注意力などに依存しない本質安全技術をめざす」ことが必要であるとしている。そして、技術管理政策の推進のために、テクノロジー・アセスメントの実施の必要性を提唱している。

このうち、テクノロジー・アセスメントという手法は、科学技術の発展に対してその独走を防ぎ政治行政のコントロールを及ぼすための試みとして、1960年代後半からアメリカで提唱されるようになった手法である⁽⁹⁾。日本でも、テクノロジー・アセスメントの導入の必要性が、公害問題への対応の一つとして提唱され、1970年代に通産省、科学技術庁を中心とした官庁主導で制度化が試みられた。しかし、国の研究開発に対するテクノロジー・アセスメントは制度化に至らず、民間の研究開発についても、「自主的な」テクノロジー・アセスメントを促す方針がだされ、定着するに至らなかった（水沢 2002）。

組織改革

『70年代の通商産業政策』を踏まえて、73年に通産省の再編が行われ

(9) アメリカでは1972年に連邦議会に Office of Technology Assessment が設置されたことで制度化されたが、OTA は1995年に廃止された。

条約の国内法化プロセスにおける既存の政策領域・組織体制への配置

た。産構審『70年代の通商産業政策』と73年の組織改革は、政策の在り方に関する議論を踏まえて組織改革を行った事例であり、政策と組織との密接な関係が観察されている（新藤 1986）。同時期に制定された化学物質管理のための化審法には『70年代の通商産業政策』で明記された「クローズド・システム化の推進」の考え方が反映されている。そして、それを実施する部署については、基礎産業局という個別産業を担当する原課からなる縦割り局内で、化学物質の審査等を行う「横割り課」として新設された⁽¹⁰⁾。このように、化審法の政策体系と行政体制の整備における通産省の組織改革の影響を無視することはできない。

1-2. 化学物質管理

ここでは、まず化審法に基づく化学物質管理政策の体系と、化学物質管理のための行政体制の特徴を示す。

1-2-1. 化審法に基づく化学物質管理

1-2-1-1. PCB 問題と初期の対応

化審法は、1960年代後半に発生した PCB 問題に端を発した有害物質対策が、化学物質管理政策として発展し、制定された法律である。PCB 問題は、1968年に「カネミ油症事件」が発覚したことによって政策課題とされるに至った（川名 1989）。

初期対策

PCB 問題に対して、通産省は、まず開放系用途から使用を中止し、閉

(10) 73年の組織改革の一環として基礎産業局「総務課」に「化学品安全室」が置かれ、翌年の1974年に、基礎産業局に新しく「化学品安全課」が新設された。化学品安全課は、「化学物質の審査および製造等の規制に関する法律（昭和48年法律第117号）の施行に関すること、試薬に関すること」を所掌事務とし、「横割り課」としての役割を担うこととなった。

鎖系用途についても、回収し得ないものについて生産中止を指導するという、「クローズドシステム」の発想に基づく対策をとった。そして、当該製品を監督する原局原課（繊維雑貨局、化学工業局）による行政指導を通じて対策を講じた。

さらに、開放系製品については、今後新たな使用を中止するとともに、回収処理方法を確立し、万全の措置を講ずるよう指導したが、広く分散した PCB の回収は困難だったこと、生産等が中止された後も PCB を使用、含有する製品、再生紙が廃棄されたことによって、環境中に移入していったものがあることが指摘されている。

他方、環境庁・厚生省は、試験方法の研究の他、PCB に関して各種の暫定的規制基準の設定を行った。⁽¹¹⁾

PCB 処理

一方、使用後の PCB の処理対策については、厚生省、環境庁、工業技術院の担当官にメーカーの技術者を加えた対策委員会が設置され、処理方法が検討された。また、1973年に、通産省の指導で（財）電機ピーシービー処理協会（現（財）電気絶縁物処理協会⁽¹²⁾）が設立され、高温焼却す

(11) 環境庁・厚生省による基準設定

- ・暫定的人体摂取許容量（1972年厚生省環境衛生局通知）
- ・食品中に残留する PCB の暫定的環境基準（1972年厚生省環境衛生局通知）
- ・底質の暫定除去基準（1974年 中央公害対策審議会答申）
- ・暫定的人体摂取許容量（大気中の PCB 濃度）（1972年環境庁大気保全局通知）
- ・大気中の暫定的環境基準（1972年環境庁大気保全局通知）
- ・燃焼排ガス中の暫定的排出基準（1972年環境庁大気保全局通知）
- ・水質汚濁に関する環境基準（人の健康）、土壌の汚染に関する環境基準

(12) （財）電気絶縁物処理協会（昭和48年8月27日設立）：製造産業局 産業機械課所管。電気絶縁物（PCB を含有する不燃性絶縁油等の電気絶縁物を使用した電気機器及びその部品を含む。）の無害化処理に関する技術の研究及び無害化処理の推進を図ることにより、国民生活における安全性の確保に資するとともに産業経

条約の国内法化プロセスにおける既存の政策領域・組織体制への配置

のための処理施設の設置が計画されたが、地元住民や自治体の合意が得られず、いずれの施設も建設に至らなかった。そこで、1975年4月に、通産省の指導で「旧ノーカーボン紙処理協会」⁽¹³⁾が設立され、処理方法が検討された結果、洋上での焼却が適当とする結論がまとめられた。それに基づいて、1977年8月、PCB感圧紙メーカー4社は保管していた感圧紙を産業廃棄物処理業者からチャーターした洋上焼却船に積み込んで横浜市金沢区沖の東京湾に運び焼却を開始したが、横浜市は、「産業廃棄物の無断積み下ろし」として中止命令を出した。4社は三浦半島沖や房総半島沖に変えて焼却を続行、1979年までに1800トン焼却処理したとされる（川名 1989：341）。PCBの処理については、自治体や住民の反対が大きく、施設の設置や処理の実施が困難であった。そのような中、鐘淵化学工業は、1987年～1989年にかけて自社の高砂工場、保管していた液状廃PCB（5500 t）の高温熱分解による処理を実施した。

PCB廃棄物に関する法整備が遅れていたが、1986年に、廃棄物処理法改正により、PCB廃棄物の埋め立て及び海洋投入処分の基準が整備され、1991年には廃棄物処理法改正（翌年施行）により、廃PCB等及びPCB汚染物が「特別管理産業廃棄物」とされ、特別管理産業廃棄物管理責任者の選任や適正処理の確保、処理実績報告の提出義務などが規定された。また、PCBを含む家電製品は特別管理一般廃棄物に指定された。さらに、1997年には廃棄物処理法改正により、処分方法としてPCBを分解する方法を新たに指定することとされ、1998年に、廃棄物処理法省令改正により、高温熱分解に加えて、脱塩素化分解、超臨海水酸化による処理が追加認定された。それによって、1999年に住友電気工業等がPCB自社処

済の健全なる発展に寄与することを目的とする。

(13) (社)旧ノーカーボン紙協会(昭和55年5月28日設立)：製造産業局 紙業生活文化用品課 所管。旧ノーカーボン紙の処理の促進を通じて、環境の保全に寄与することを目的とする。

理開始するなど、自社処理が拡大するとともに、北九州市（2001年2月に、国のPCB処理施設立地申し入れの受け入れを表明）をはじめとする自治体が、広域型処理施設の設置受け入れを開始した。これらの動きと並行して、「ポリ塩化ビフェニル廃棄物の適正な処理の推進に関する特別措置法」が、6月22日に成立した。

対応の特徴

これらPCB問題への対応の特徴を、以下の4点にまとめることができるだろう。第一に、カネミ油症「事件」の発生とその他の公害の経験から、政治的争点として社会問題になったこと。第二に、日本国内での被害の発生と時期を一にして、前述したようにOECDをフォーラムとしたPCB問題への対応に関する国際的な議論の展開と、アメリカTSCAのように各加盟国内での法制化の動きが見られ、その影響を受けたこと。第三に、初期の対策のとり方については、業を所管する原局ごとの行政指導により対応が実施されたこと。第四に、化審法の制定によって製造・使用に対する規制が導入された一方で、回収・処理体制が遅れたことである。

1-2-1-2. 化審法の⁽¹⁴⁾枠組み

化学物質全般を対象とする化審法が制定された背景には、国際的な議論の展開により、上記PCB問題に限らず広く化学物質全般についても安全対策を行う必要があることが認識されていたことがある。そこで、PCBの生産・使用に関する指導と並行して、それまでに行われてきた化学物質に関連する法体系を見直した結果、既存の法律の改正ではなく新規立法により対応することが決定され、化審法の制定に至った。

次に挙げる化学品安全部会答申に、当時の通産省における化学物質管

(14) 主に、『環境白書』、通産省基礎産業局化学品安全課（1990年）を参照。

図 化学物質の各種制度における化審法の位置付け

暴露 有毒性	労働環境		消費者				環境経由				排出・ストック汚染	廃棄		
	急性毒性	毒	劇	法	食品衛生法	薬事法	有害家庭用品規制法	建築基準法	毒劇法	化学物質排出把握管理促進法	農薬取締法	大気汚染防止法	水質汚濁防止法	土壌汚染対策法
長期毒性	労働安全衛生法	農薬取締法	農薬取締法					化学物質審査規制法						
生活環境(動植物を含む)への影響								オゾン層保護法						
オゾン層破壊性														

※1 フロン回収破壊法等に基づき、特定の製品中に含まれるフロン類の回収等に係る措置が講じられている。

出典：経済産業省審議会資料

理の考え方が詳細に記されている。

軽工業生産技術審議会化学品安全部会答申「化学物質の安全確保対策のあり方」(1972年12月21日)

- ・PCB問題の捉え方：従来問題とは異なり、「広く産業活動あるいは国民生活に有用なものとして一般に生産、使用される化学物質の中にも、その使用後の廃棄を通じて環境を汚染し人の健康に被害を及ぼすおそれがあるものがありうることを示すものであった。」「ひとりPCBの問題としてではなく、化学物質全般についてこのような意味の安全性を確認する必要性のあること、そしてさらに問題とされた化学物質について、環境に放出されないよう、その製品、流通、消費にわたる「クローズドシステム」を確立する必要性のあることを示すものと言えよう。」
- ・新たな問題の発生：1) 第一のタイプ：製造工程において不要物として出現した物質が排水口、煙突等から環境に放出されるいわば「裏口」か

らの環境放出に由来する。水俣病など環境汚染による健康被害。このような問題への対処として、「水質汚濁防止法」、「大気汚染防止法」等が制定されてきた（排出規制）。2）第二のタイプ：製造工程において不要物として出現する物質ではなく、製品として生産されるいわば「表口」から出て、①環境に放出され（例：農薬。農薬取締法）、②消費→廃棄を通じて環境の調和を乱すもの（例：PCB）。

2) ②の問題については、現行法律体系では管理取締りができず、行政指導によってPCBを環境に放出しないようクローズドシステムの下においてのみ使用を許すという措置を講じてきており、PCBの回収、安全な焼却等の措置を指導している。早急に抜本的な対処策を用意する必要に迫られている。

- ・ 問題対処策の基本的考え方：①環境に放出しない体制、いわば「クローズドシステム」を確立する必要がある。具体的には、使用形態が開放的である用途（塗料など）などには、そのような化学物質の使用を許さないというような使用制限を行うとともに、使用を許す場合も、適正な管理、回収を含めた適正な処理、廃棄を義務付けるという「環境放出への弁を閉じる」観点からの規制がなされねばならぬということである。②化学物質が前記の特性を有するか否かの審査は、問題が起こる前になされねばならない。
- ・ 現行法令の限界：関連ある主要な法律として①毒物及び劇物取締法、②食品衛生法、③薬事法、④農薬取締法、⑤大気汚染防止法、水質汚濁防止法等の排出規制法令、⑥労働安全衛生法、⑦核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律等の放射性物質に関する規制法があるが、
➤ ①規制対象が、「比較的少量で直接作用して普通の健康状態の生活体の機能に障害を与える性質を有する化学物質」。規制内容は、毒物、劇物が流通することを前提として、その製造から流通の過程を規制するもの。用途制限は原則的に行っていない。

条約の国内法化プロセスにおける既存の政策領域・組織体制への配置

- ②③④化学物質がこれらの用途に使われる場合や混入する場合についてはこれら諸法の規制を受けることとなる。PCBのような工業用原料は規制対象としていない。ただし、食品衛生法は、食品に混入する化学物質についてその許容基準を設定する。従って、基準に適合しない食品は排除され、この限りにおいてはPCBも対象となるが、事後処理的であるため、「環境への放出の弁を閉じる」という方針を併せ講ずることにより、より効果的に目的を達成できる。
 - ⑤排出、廃棄についての規制を行うものである。むしろ、そうした排出、廃棄の可能性がなくなるようにすることが効果的。
 - ⑥「労働者の安全と健康を確保する」観点からの規制なので、生活環境一般についてはその守備範囲としない。
 - ⑦放射障害防止の限りにおいて新たな措置は必要ないといえる。
- ・ 新たな方策の必要性：新たな問題に対処するための立法措置を含めた新たな方策を講ずることを提案する。
 - ・ 新たに製造または輸入しようとする化学物質について、予防的観点に立ってその安全性を確認することが必要であり、既に製造または輸入されている化学物質についても、安全性の確認を早急に実施することが望ましい。

PCB 問題への対応と73年化審法に、産構審『70年代の通商産業政策』で提示されたクローズドシステムの考え方が反映されたことが、報告書の文言から読み取れる。しかしながら、既に使用されている物の回収廃棄処理についての対策には時間を要することとなった。

化学物質に関する各種法律の中で、化審法が対象とするのは、一般工業用途の化学物質で、慢性／生態毒性の性質を有するものとされた。73年化審法⁽¹⁵⁾は、新規化学物質と既存化学物質とを区分して、それぞれに異

論 説

なる対策をとることを基本枠組みとする。①新規化学物質については、製造又は輸入の申請を行い、難分解性・高蓄積性・長期毒性について事前審査をうける。審査結果が出るまでは製造又は輸入が禁止される。難分解性、高蓄積性かつ長期毒性を持つ化学物質は政令で指定され、製造・輸入の許可制、使用の制限（閉鎖系であり政令で指定する用途についてのみその使用が認められ、その際一定の技術基準を遵守させる仕組み）、回収措置命令、製品の輸入制限などの規制を受ける。

②既存化学物質については、既存化学物質名簿に記載され（附則第2条）、名簿に記載された物質については、製造・輸入・使用を自由に行えることとなる（斎藤 1973）。ただし、国会附帯決議に基づいて、既存物質についても安全点検が行われることとされ（附則第4条）、点検の結果、難分解性、高蓄積性かつ長期毒性を持つことが判明した化学物質は政令で指定され、規制を受けることとなった。

その後、80年代に生じた次のような環境変化に対応するために、法改正が検討された。第一に、OECDにおいて、各国の化学物質規制の仕組みの違いが円滑な化学品貿易の障害となるのではないかの懸念が表明され、化学物質規制の国際的協調を目指した検討が進められ、それへの

(15) 化審法は、その後複数回の改正を重ね、スキームの考え方も変化している。

(16) 名簿は、附則第2条に定められているとおり通産省において作成作業が進められ、第一次既存化学物質名簿は48年12月24日通産省告示第571号として官報で公示された。これに対して訂正の申出を一ヶ月受け付け、通産省において申請書の審査を行い、申出に理由があると認められたものについては、その申出にかかる化学物質の名称を第一次既存化学物質名簿に追加または削除を行った。訂正後の既存化学物質名簿は、附則第2条第4項の規定に基づき49年3月15日通産省告示第83号として官報で公示された。

(17) 1977年7月7日「化学物質の人および環境に及ぼす影響を予測する方法及び、その必要性に関するガイドライン作成についての理事会勧告」(OECDテストガイドライン)。1981年5月12日「化学物質の評価におけるデータ相互受け入れ(MAD)に関する理事会決定」。1982年12月8日「化学物質の評価における上市

対応が急がれたこと。第二に、新たに開発された化学物質の多くに対して、旧化審法の規制が及ばず、人的被害が発生する恐れが高まってきたこと⁽¹⁸⁾。すなわち、難分解性、高蓄積性かつ長期毒性すべてを併せ持たなくとも被害をもたらす物質のコントロールが法制度から抜け落ちていたことが明らかとなった⁽¹⁹⁾。改正法案は第104回通常国会法案提出され、1986年4月25日に成立した。

法改正により、難分解性、高蓄積性かつ長期毒性を持つ化学物質は「第一種特定化学物質」とされた。第一種特定化学物質の規制方針は、73年化審法の考え方と同様の「社会的クローズドシステム」にある。

他方、蓄積性は有さないものの、難分解性の性状を有し、継続的に摂取される場合に人の健康を損なうおそれがある（長期毒性）化学物質は、「指定化学物質」に指定される。指定化学物質を製造又は輸入した者は、製造、輸入数量、用途等の実績を通産大臣に届け出る必要がある。国は環境汚染の状況を把握することとされた。

さらに、「指定化学物質」のなかで、有害性調査（長期毒性に関する本試験）の結果有害性が確定し、人の健康に係る被害を生ずるおそれがある程度の環境汚染が生じていると認められるものについては、「第二種特定化学物質」に指定される。取扱事業者は、製造予定数量、若しくは輸入予定数量、使用製品の輸入の予定数量を届け出ることとされ、国は、

前最小安全性評価項目（MPD）に関する理事会決定」、加盟各国におけるMPDの採用を勧告。

(18) 例えば、難分解性及び長期毒性を有するにもかかわらず、蓄積性を有さない化学物質については、規制からはずされていたが、トリクロロエチレン（金属洗浄に不可欠な塩素系有機溶剤）、テトラクロロエチレン（洗浄力が強いためクリーニング業等で使用される）等による環境汚染が大きな問題となった。

(19) 化審法の施行後、化学物質の製造・輸出入規制（許可制）という手法について、強力な規制ではあるが、指定された物質と非指定物質との措置の落差が大きく、硬直的なきらいがあることを指摘し、弾力的な運用を望む意見が、専門家から提起されていた（栗原・村田 1975）。

数量の変更命令をなし得ることとされた。

第一種特定化学物質が、難分解性、高蓄積性、長期毒性の3つの性状を併せ持つが故に、「クローズドシステム」を構築しようとしているのに対し、第二種特定化学物質は、「化学物質による環境汚染の程度が人の健康を損なうおそれが生じた段階で」措置を講ずればよいとの考え方に基づいており、環境汚染を生ずるかどうかは、「当該化学物質の環境排出量の多寡によって決まる」という前提で制度設計されている（通産省基礎産業局化学品安全課 1990：55）。

1-2-1-3. 化審法における環境庁の関わり⁽²⁰⁾

化審法における環境庁の権限（省庁再編以前）⁽²¹⁾

製造・輸出等の規制を主たる対策とする化審法において、環境庁の権限は、厚生大臣・通産大臣に対する長官の意見具申に限られていた⁽²²⁾。

そして、設置法によれば、環境保健部の権限は、下記のものであった。

企画調整局環境保健部：旧環境庁設置法第6条1項1号（「環境の保全に関する基本的な政策の企画、立案及び推進に関すること」）、同項2号（「関係行政機関の環境の保全に関する事務の総合調整に関すること」）に規定する事務のうち人の健康を損なうおそれがある化学物質による環境の汚染であってその発生機構が一般的に明らかとなっていないものの防止にかかわるもの、……化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律による新規化学物質に係る試験及び指定化学物質に係る有害性の調査の項目等の設定並びに措置命令等の

(20) 主に、『環境白書』、『官公庁公害専門資料』、日本化学工業協会編（1999年）

(21) 省庁再編後、化審法は環境省の共管事務となり、化学物質の届け出、審査は、厚生労働大臣、経済産業大臣及び環境大臣が行うこととされた（新法第3条）。製造・輸入の許可は、経済産業大臣が行う（第6条、第11条）。

(22) 73年化審法第34条（要請）：「環境庁長官は、この法律の目的を達成するため必要があると認めるときは、次の号に掲げる措置をとるべきことを、それぞれ当該各号に掲げる大臣に要請することができる。」

要請に関する事務。(旧環境庁組織令第6条第2項)

このように、化学物質管理に関する限られた権限の中、環境庁は、化審法の枠組みにない「事後的な」環境調査を充実させることで対応しようとしていた。通産省は化審法に基づいて、製造・輸入等「入口」を閉めるクローズド・システムの仕組みをつくったが、法施行後の環境調査によると、必ずしも環境への放出は防げていないこと、既存物質の安全点検が不十分であることが明らかとなった。そこで、環境庁は、既存化学物質の安全点検に加えて、事前審査済みの新規化学物質の環境調査を行い、事後的な点検によって、環境への排出段階という「出口」から法の欠陥を発見し対応する役割を担おうとした。

環境庁による「化学物質環境安全性総点検」の活用

膨大な数の既存化学物質（約2万物質）の安全性点検を短期間で行うことが困難であることが明らかとなったことをうけて、環境庁環境保健部は、1979年度から「化学物質環境安全性総点検」を10ヵ年計画で実施した。⁽²⁴⁾ 通産省において化審法見直しの検討が始められたことを受けて、1986年に化学物質調査検討会総合検討会において総点検調査全体の見直しを行い、1989年度以降実施を予定している第2次総点検調査の基本構

(23) 通産省による既存化学物質試験は、①生産量又は輸入量が年間約100 t以上の物質等を中心として、②PCB代替品、③PCB構造類似物質等から優先的に分解性及び濃縮性試験を実施してきたが、試験対象物質は年間約100物質にとどまる。

(24) 第1ステップ：既存化学物質の中で環境汚染の観点から重要と考えられるものを約2000品目収録したプライオリティリストから、環境中での分解性スクリーニングを開始し、環境残留性が高いと予想される化学物質を抽出（年間50物質程度）。第2ステップ：これらの物質（年間50物質）について環境汚染の実態調査（一般環境調査）を行い、残留性化学物質を抽出し（年間5物質程度）精密環境調査を実施する。第3ステップ：影響（人、環境）の評価を行うために、残留性化学物質に対して（要注意化学物質2年に1～2物質）生態影響テストを行うとともに、生物モニタリングを行う。そして、要注意化学物質の抽出を行う。

想を固めた。

〈化学物質調査検討会中間報告『化学物質環境安全性総点検調査の今後の在り方』（1986年2月）〉

- ・ 事前審査のみにより問題物質を規制することには限界があることから、事前審査により当面規制の必要なしとされた物質についても、環境調査等の事後観察を行っていくことが重要。特に既存化学物質については、環境残留性の把握が重要。総点検調査は、既存化学物質の安全性点検のみならず、審査済みの新規化学物質の事後管理の一環としても位置付ける。
- ・ これまでの実施状況：環境庁は、既存化学物質の安全性点検の一環として物質の環境残留性を把握することを主眼として行ってきたものであるが、その一方で生態影響試験手法を開発し、生物モニタリングを行うことにより化学物質の環境中における残留性を明らかにすること等、化審法の趣旨に沿った安全性点検の考え方にとらわれない新たな方向をも含めて実施されてきた。生物モニタリングは1978年度から実施されている。
- ・ 化審法と新しい化学物質問題：新規化学物質に関しては、PCBタイプの物質の製造・輸入に際して一定の歯止めになってきた点は評価しうる。一方、既存化学物質については、製造等の規制という措置が適用しがたい場合が少なくなく、点検結果により特定化学物質として指定されたのはPCBを含め7物質に止まっている。
- ・ 通産省による分解性と濃縮性に関する室内実験結果と、環境庁の環境調査結果とを比較してみると、室内実験では実際の環境残留性を把握しがたいケースが認められる。したがって、環境調査を行うことにより、事後的なフォローアップをしていくことが不可欠。
- ・ 最近の有害化学物質問題への対応：①食物連鎖を介さない有害化学物質による環境汚染；通産省既存化学物質点検で、1976年5月にテトラクロロエチレンが、1979年12月に1,1,1-トリクロロエタン、トリクロロエチレンが濃縮性なし又は低いと判定されているが、これら物質による地下

条約の国内法化プロセスにおける既存の政策領域・組織体制への配置

水汚染が問題となっている。また、新規化学物質として出され安全確認を受けた1985物質の99.7%が、毒性の有無にかかわらず、分解性と濃縮性の観点からだけで安全審査されており、その約8割が濃縮性の観点から「白」と判定されている。すなわち、安全確認を受けた大部分の新規化学物質は、濃縮性が認められないものの、難分解性で毒性不明のまま環境中に放出されていることとなっており、フォローアップが必要である。その他、②大気中に拡散しやすい有害化学物質③非意図的生成化学物質による環境汚染；ダイオキシン等についても、注意が必要である。

- ・このような考え方に基づいて、対象物質に、新たに審査済み新規化学物質及び非意図的生成化学物質を加える。また、環境調査方式を拡充する。

このように、環境庁は、化審法に基づく事前審査だけでは目的を達成するに不十分であるから環境調査による事後的な対応が必要であること、厚生省・通産省による有害性・難分解性・高蓄積性の試験が不十分であることを指摘し、「化学物質環境安全性総点検」の活用・弾力的運用によって、1973年化審法を補うことを提案した。1986年改正によって、法枠組み自体に弾力性を持たせる制度設計が選択されたが、環境庁は、1986年度以降も引続き、上記方針に基づいて第2次総点検調査を実施した。

1-2-2. 化審法とオゾン層保護対策の初期対応

オゾン層保護のための初期対策は、国際的な議論の高まりと、アメリカを始めとする先進各国内での対策の導入を背景として、まず、エアゾール製品へのフロン使用削減、フロン生産能力の凍結といった措置が講じられた。通産省の、業を所管する担当課が現場の事務を担当するという慣習に従って、基礎産業局化学製品課が行政指導により実施した⁽²⁵⁾。日本におけるオゾン層保護対策の初期対応のフレームは、アメリカにおけ

(25) 当時の担当官へのインタビューによる。

る初期対応と同様、エアゾールに使用されるフロン規制、すなわち特定の化学物質管理に置かれたのである。

行政指導の効果であるが、日本では、高圧ガス取締法により人体用エアゾール製品の噴射剤に可燃ガス（LPG）を使用することが禁止されており、欧米で用いられたような代替噴射剤（含LPG）が適用できない状況にあったが、1981年以降、我が国におけるフロン11、12の生産能力は増加することなく、エアゾール製品におけるフロンガスの使用量は1973年のピーク時に比較して減少した。これは、エアゾール製品におけるフロンガスの使用を可能な限り削減し、法規制の範囲内でLPGを一部混入⁽²⁶⁾（13%）する等の工夫を行ってきた結果だとされる（小宮 1989：58-59）。

これら OECD での議論を踏まえた対応を進めると同時に、UNEP（国連環境計画）でも70年代後半からオゾン層問題についての検討が開始されており、日本はその議論にも参加している。1976年4月に出された管理理事会（Governing Council）の決定に基づき、UNEPは、1977年3月に32カ国と関係国際機関の専門家からなる最初の国際会議を招集し、国際的な取組みに向けた計画「オゾン層問題に関する世界行動計画」⁽²⁷⁾（World Plan of Action on the Ozone Layer）が取りまとめた。そして、

(26) 日本は、アメリカ、EC諸国によるエアゾール規制よりも対応が後手であったとの評価があるが、実態は異なるという。1989年当時で、アメリカではエアゾール用特定フロンの使用禁止により大幅に削減されたが、エアゾールの必要不可欠な用途（医療用等）としての特定フロン使用量は、日本のエアゾール用特定フロン使用量とほぼ同じであった。また、ECでは、日本と異なりLPGの使用が認められているにもかかわらず、フロン需要の約半分をエアゾールに使用していた。参照、小宮 1989：58-59。

(27) 世界行動計画では、（社会・経済的な影響を含めて）規制の可能性を調査することが合意され、世界行動計画の実施に参加する国際組織と各国の代表者により構成されるオゾン問題調整委員会（CCOL: Co-ordinating Committee on the Ozone Layer）を発足させた（Andersen & Sarma 2002: 45）。CCOLは、1977年に第一回会合が開催されて以降1986年まで毎年開催され、オゾン層破壊に関する

条約の国内法化プロセスにおける既存の政策領域・組織体制への配置

1981年5月の第9回管理理事会において、オゾン層保護のための国際協定の作成に向けた本格的な取組みを開始すること、そのために作業部会（Working Group）を設置することが決定された（Decision9/13B, 16 May 1981 of the Governing Council）ことにより、オゾン層保護に関する国際的な議論の場はUNEPに一元化されることとなった。UNEPの会議に出席した担当者を見ると、日本からは、ウィーン条約が採択された85年には、外務省国連局局付検事、通産省基礎産業局化学製品課課長補佐が参加している。1987年モントリオール議定書を採択するための会議では、外務省・通産省・環境庁の担当官の名が上げられており、通産省からは化学製品課の課長、外務省からは国連局社会協力課課長と、課長レベルが出席し、環境庁からの出席者は大気保全局計画課への Special Assistant と記載されている。少なくとも、出席者の職位から、省庁内における優先度と、国際交渉における役割の重要度を推測することができよう。規制に関する交渉主体は通産省であり、交渉全般を通じて通産省が主たる役割を担ったようである。⁽²⁸⁾

後に見るように、オゾン層保護法策定時には化審法のスキームが参考にされた。その理由の一つは、このように、オゾン層保護対策の初期対応が化学物質管理として行われたことにあったといえよう。対象物質の生産・使用に対する管理が、行政指導により行われた。そして第二に、対象とする化学物質の性質があげられる。確かに、物質の有毒性の性質に着目した場合、（ほとんどの）オゾン層破壊物質には有毒性がない（低い）ことから、化審法とオゾン層保護法とでは、前者が有害物質による直接的な健康被害の防止を目的しているのに対して、後者が特定の物質

情報を収集・共有する場として機能した。

(28) モントリオール議定書の規制措置が（排出時のコントロールではなく）生産量・輸出入量のコントロールに絞られたため、環境庁ではなく、国内で同種の規制措置を所管する通産省が主たる交渉当事者となった。

によるオゾン層破壊を通じて結果的に健康被害や環境損害がもたらされることを防止するという目的の違いがあるし、前者は日本国内の問題、後者は地球規模の問題という問題領域の違いはある。しかし、双方の規制対象物質は難分解性と蓄積性の高い性質を有するため、一旦環境中に放出させると長期間に亘って残存してしまうという類似性があった。⁽²⁹⁾したがって、この性質に着目すれば、特定の化学物質そのものの「供給量を規制する」という手法の有効性は共通しており、法律も似通ってしまうものであるという。⁽³⁰⁾

1-2-3. 化学物質管理を担当する組織の編成パターン— PCB、化審法、オゾン層保護対策—

化審法とオゾン層保護対策との関連性は、組織面からも見て取ることができる。

前述したように、通産省では1973年の組織改革後、基礎産業局総務課に化学品安全室（所掌事務：化学品の安全性の確保に関する調査、政策の企画立案および事務の総括に関すること）が置かれた。なお、この時点では、化学品安全室長（赤羽信久氏）は、化学製品課長と兼任とされた。そして翌年、基礎産業局に化審法を所掌事務とする課として化学品安全課（所掌事務：化学物質の審査および製造等の規制に関する法律（昭和48年法律第117号）の施行に関すること、試薬に関すること）が創設された。

オゾン層保護対策については、1988年5月に「オゾン層保護法」が制

(29) 化学物質は各種の法制度によってコントロールされている。例えば、急性毒性の性質を有する化学物質は、毒物及び劇薬取締法が適用される。また、特定用途に利用される場合には、薬事法、食品衛生法、農薬取締法等個別領域の法制度が適用される。

(30) 当時の担当官へのインタビューによる。

条約の国内法化プロセスにおける既存の政策領域・組織体制への配置

定された後、化学製品課の所掌事務に「特定物質の規制等によるオゾン層の保護に関する法律の施行に関すること」が加えられ、「国際規制対策係長」が置かれた。そして翌年、1989年には、既述のようにオゾン層保護対策が化審法と関連付けられたことを背景として、基礎産業局化学品安全課（所掌事務：化学物質の審査および製造等の規制に関する法律（昭和48年法律第117号）の施行に関すること）にフロン等規制対策室（所掌事務：特定物質の規制等によるオゾン層の保護に関する法律の施行に関すること）が設置され、通産省組織規程改正により、フロン等規制対策官⁽³¹⁾（小島直樹氏）が置かれた。規制部門が一つにまとめられたのは、産業振興部門と規制部門を同じ部署に置くよりも規制部門をひとつの担当課に置くほうがよいとの判断に基づくものであったとされる⁽³²⁾。なお、現在の化学物質担当課には、製造産業局化学物質管理課（所掌事務：化学物質の管理に関する経済産業省の所掌に係る事務をつかさどる）内に、化学物質安全室、化学兵器・麻薬原料等規制対策室、オゾン層保護対策室、化学物質リスク評価室の4室が置かれている。

これら化学物質管理を担当する組織編成の特徴として、次の点を指摘できるだろう。第一に、組織編成のパターンとして、問題発生後の初期対応として行政指導が活用される（PCB問題、フロン問題）が、それは当該化学製品を取扱う既存の原課で実施されること。第二に、新規法制化の後、新しい担当組織が設置されるが、その際、まず既存課内に「室」が設置されることである。この点について、大森（1991:160）は、日本

(31) 通産省組織規程第2条の9:「基礎産業局化学品安全課にフロン等規制対策官を一人置く。」2項:「フロン等規制対策官は、上司の命を受けて特定物質の規制等によるオゾン層の保護に関する法律の施行に関する事務をつかさどる」(1989年7月1日改正)

(32) 当時の担当官へのインタビューによる。

論 説

の行政組織変動の一般的な傾向として、「課の新設は、しばしば新たな政策課題への取組みに対する組織的表明として行われ、」「課の新設の前にまず課の中に室を設けて体制を整えることがしばしば行われる」こと、「どのような場合に課、室等を設置するのかについては一定の基準がある」こと、「組織改変のパターンの一つに、新法の実施、新事態への対処が挙げられる」ことを指摘している（大森 2006:162-168も参照）。化学物質管理を担当する組織編成もこのパターンに則ったものと言えよう。

具体的には、第一点目について、初期対応としての行政指導は、PCB対策もフロン対策も、業を所管する化学製品課（PCB対策については旧化学第二課）で実施された。基礎産業局内の横割り組織としての性格を有する化学品安全課と、個別の化学産業を取り扱う原課である化学製品課との関係は、例えば人事面でも、1970年代の人事異動を精査すると、化学品安全課長が、後に化学製品課長に就任するパターンがいくつか見られるなど、密接な関係にあると考えられる。第二点目については、PCB問題の場合、まず総務課に化学品安全室が設置され、翌年、化学品安全課が設置されている。フロンの場合、まず化学製品課で初期対応が行われた後の翌年、化学品安全課にフロン等規制対策室が設置されている。新しい政策の実施のために新しい課や室を新設しようとする場合、手続きに約1年の期間を要するのが通常であるから組織編成手続きに従った対応を見ることができる。

(33) 課については政令（組織令）で、課内の室については省令（組織規程）で規定されるが、このような恒久的な課や室を新規に設置する場合の手続きは、（予算要求の時期と併せて行われる）総務省行政管理局への機構・定員要求（8月末）、総務省行政管理局による審査・査定（11月ごろ）を経て、12月末に内示され、国会の予算審議を経て、翌年の7月1日付けで新設されることとなる。したがって、新設には約1年の期間を要することとなる。

2. オゾン層保護問題の環境行政における位置づけ

1. では、主として通産省に焦点をあてて化審法とオゾン層保護法との政策的・組織的な関連性を概観し、通産省が、オゾン層保護対策を化学物質管理という既存の政策領域の延長に位置づけたことを明らかにした。他方、環境庁にとって、オゾン層保護問題は既存の公害問題とは異なる新しい政策課題であった。それでは、環境庁は、新しい政策課題としてのオゾン層保護問題をどのように位置づけようとしたのだろうか。選択肢としては、次の3つが考えられよう。①「地球環境政策」という新しい政策領域を設定して、新しい部署を設ける。②既存の政策領域のうち、(通産省と同様)化学物質管理と関連付け、環境保健部が担当する。③ほかの既存の政策領域と関連付ける。

本節では、オゾン層問題とそれまでの公害を典型とする環境問題との相違を明らかにしながら、環境庁内の議論を紹介することとしたい。

2-1. オゾン層問題の「新しさ」と既存の政策領域との関連付け

従来の、公害問題を典型とする環境問題は、大気汚染や水質汚濁など、主として特定汚染物質による人および環境への影響の問題であり、一定レベルを超えると有害であると実証可能な問題であった。それは化審法に基づく化学物質管理でも同様である。これに対して成層圏オゾン層問題は、物質の毒性に由来する直接的な健康被害ではなくオゾン層破壊を介して生じる人の健康・環境への悪影響の「おそれ」を問題とし、現実に人・環境への損害が生じる前に予防的に、エアゾール製品規制等の具体的な施策が各国で講じられ、国際的な検討が開始されたものである。

すなわち、オゾン層保護問題は、これまでの環境行政になかった次のような性質を有していた。第一に、将来のリスクを評価する「リスクアセスメント」の方法によって、不確実なリスクの相対的評価が検討され

たこと。第二に、「地球環境問題」であり、まだ日本国内で被害が発生していない、「見えない問題」であったこと。第三に、オゾン層という大気に関する問題であると同時に、化学物質の管理の問題であったことから、大気への放出を抑える方法を採用すべきか、化学物質の生産を抑える方法を採用すべきかという手法に関する論点が生じたことがある。

第一点目の不確実なリスクの評価に関する検討は、国際交渉での議論に移され、日本国内のレベルでは、国際合意により決定されたリスク評価をそのまま受容するというスタンスが取られた。畑野（1981：5-6）によれば、交渉過程で示された各国の交渉ポジションは、不確実性の捉え方の相違によって次のように整理されるという。不確実性を含みリスクに対応して選択される政策のレベルには、①何も具体的対応をとらず静観する、②調査研究レベルのことだけは実施する、③②に加え、可能な範囲の対策を講じ、科学的知見の進歩に対応して対策をフレキシブルに運用していく、④問題が不確実な段階では、むしろ予防的に可能な限り厳しい対策をとり、科学的知見の進展に応じ必要があればこれを見直すという4つのレベルである。モントリオール議定書の作成過程において、北米・北欧諸国は④に近い対策をとり、日本・EC諸国は③に近い選択をしたと評価される。すなわち、北米・北欧諸国は、予防的措置として現状で可能な限りの対策をとり、科学的知見の進展に応じて対策を見直すという立場をとったのに対し、日本・EC諸国は現時点で実施可能な対策をとることとし、科学的知見の評価をきめ細かく繰り返すことによりこの対策を見直していこうとする立場をとった（畑野 1981：6）。

このようなオゾン層問題の性質をふまえて、環境庁は、1980年9月に、「フロンガス問題に関する基本方針」を発表し、不確実性が残されているものの、何らかの対応を行うべきことを表明している（森・高田 1981）。

条約の国内法化プロセスにおける既存の政策領域・組織体制への配置

フロンガス問題に関する基本方針

- 科学的に不確定な部分が残されているが、国際的立場から協調が求められる。
- 地球の環境を長期的な観点に立って保全し、後の世代に伝えることは重要な責務であると考えられる。
- フロンガス問題については、各種の手段を駆使してその放出量を可能な限り低減化する努力を行うべきものとする。

オゾン層保護対策の定義と手法／大気保全の概念の再定義

オゾン層問題は、環境庁において「地球環境問題」を環境行政にどのように位置づけるべきかを検討する、ひとつのきっかけとなった。まず、既存の政策領域との関連でどのように位置づけるかが検討された。「大気汚染防止法を中心として進められてきた大気保全行政を地球の環境保全も脱む新しい枠組みの下で見直しつつ、一層効果的に大気環境の保全に取り組む（傍点は筆者）」というものである（長谷川 1988）。

このように、オゾン層破壊問題を大気に関する問題として捉えて、大気汚染防止法の政策領域に位置づけるという方針で、環境庁内の議論が進められた。この背景には、理論的整合性が図られたり戦略的な意図に基づいたというよりも、誰が担当するかという人的・組織的要素が大きかったことが指摘される。化審法の所管部局であり化学物質管理を所掌する環境保健部は、オゾン層保護対策の初期対応であるエアゾール対策を担当したが、オゾン層問題が暴露、直接の健康被害をもたらす問題ではないことを理由として、オゾン層保護対策を所掌することに消極的であったという。他方、当時大気保全局企画課長に就任していた奥村明雄⁽³⁴⁾氏の発案で、むしろ、(スモッグにも似た性質があることから)大気

(34) 元自然保護局長。環境庁内で議論を得意とする存在であったと評されている。当時の担当官へのインタビューによる。

保全として捉えた方がよいのではないかとの考えから、大気保全局で取り扱うよう理論構築したという⁽³⁵⁾。気候変動問題も、初期対策は「大気保全局」で行われており、当時、大気保全政策の領域を拡大して「地球大気問題」をとして取り込もうという了解が構築されたことが推測される。このような概念の再定義や政策体系への配置に関する最終的な決定においては、「属人的要素」、つまり、解釈をなしうる人、仕事が増えてもいいという人の存在が大きかったとも考えられる⁽³⁶⁾。

環境庁内では、この方針に基づいて、政策案のひとつに、大気汚染防止法のスキームである「放出制限」を当てはめた「総量規制」案も、一旦は議論の俎上に載せられた。大気中に放出されるフロンを抑えるために、大気汚染防止法上の基準の設定、個別の排出源に対する都道府県による監視等のスキームの当てはめが検討されたという⁽³⁷⁾。目的を大気汚染防止とした場合であっても、手段として、環境庁が大気汚染の原因物質の生産等規制を行うことは、理論上不可能ではないと言えよう。しかし、政府内の調整の「ルール」においては、業に対する規制は、業を所管する部局が担当することとされており、生産等規制は通産省が担当し、環境庁は環境への排出について担当するという、政策手段に基づく割り振りがなされているようである。

環境庁は、「大気」概念について成層圏まで含むものとして再定義を行

(35) 1970年代、環境庁において重大な大気環境に関する政策課題は光化学スモッグ問題であった。「我が国の大気汚染関係の行政官や研究者は1970年以後の10年間は光化学大気汚染の対策におわれることとなる」状況であり、「国内の環境問題に没頭」し地球規模の環境問題に対する行政面、科学面での対応まで回らなかったことが指摘されている（環境庁「オゾン層保護検討会」1989：21-22）。光化学スモッグ問題に一定に目処がたったことで、大気保全局内に新しい課題に対処する余裕が生まれたことが推測される。

(36) 当時の担当官へのインタビューによる。

(37) 当時の担当官へのインタビューによる。

い、自らの政策領域をローカルな公害問題から地球環境問題へと拡大しようという「新しい試み」を模索した。「成層圏オゾン層の問題は、大気汚染の問題を地表の大気ばかりではなく一気に成層圏にまで拡大させた。これまで、環境問題における大気というタームは、一般に日常われわれが戸外で呼吸する空気 (ambient air) と同義に使われていたところであり、ターミノロジーの上でも興味ある問題を提起したことになる」と指摘されている (畑野 1981: 8-9)。理論的には、「地球環境問題」を新しい政策領域と定義して、自らの所管領域を拡大する方向も考えられたが、既存の「大気保全」政策の領域を拡大させることで「地球環境問題」をも取り込む方針を、一旦採用したことになる。

国際合意であるモントリオール議定書の規定では、放出制限義務まで課していないけれども、環境庁の方針では、より積極的にオゾン層の保護に寄与するために、議定書で課された義務の履行を超えて、オゾン層破壊物質の大気への放出を制限するべきことを含意していた。

2-2. 地球環境政策領域の設立の経緯と組織編制

88年にオゾン層保護法が制定された直後、1992年の地球サミット (環境と開発のための国連会議) に向けた準備過程で地球環境問題への対応が政治的な課題とされたことで、環境庁に「地球環境」という新しい政策領域を設置する契機が生まれることとなった⁽³⁸⁾。地球サミットでは、地球温暖化問題のための国際合意が目指されており、国内でも、オゾン層保護問題に次ぐ地球環境問題として検討が開始されていた。なお、環境庁では、地球温暖化問題についても、90年に企画調整局企画調整課に「地球環境保全室」が設置されるまでの初期対応を「大気保全局」で行っており、当時、大気保全政策の領域を拡大して「地球大気問題」として取り込もうとしたことが推測される (久保 2005)。なお、アメリカで

(38) 詳細は、久保 (2012) を参照。

は、既存の大気浄化法（CAA）の中にオゾン層保護対策の規定が設けられている。温暖化対策についても、同法に基づいて規制を行えるかが争われ、連邦政府としての対応が問われていたが、2009年12月に、既存のCAAに基づいて排出規制を行えることが確定した。⁽³⁹⁾

地球環境問題に関する主務官庁が明確でないことに対して、1989年に設置された関係19省庁による「地球環境保全に関する関係閣僚会議」の第一回会合（89年6月）において、関係省庁が各々の所管の範囲内で省庁間調整により対応するのではなく、環境庁が主務官庁となるべきではないかという議論が提起され、国会でも取り上げられた。

「俗に地球環境問題に関する主務官庁が決まっていないという指摘がございます。地球環境問題担当大臣には環境庁長官がなっておるんですが、その他国際会議の構成とかいろんな面でそういったことが言われておるわけでございますが、こういった各省庁が入り組んで同じような目的ごとに動いている中で、主務官庁としての立場から環境庁設置法の解

(39) 2002年に、カリフォルニア州で、温室効果ガスを「大気汚染物質」とみなす規制法を定めたところ、自動車メーカーが、温室効果ガスは大気汚染物質ではなく州に規制権限がないとして、提訴したことに始まって、温室効果ガスがCAAの対象である大気汚染物質にあたるか否かが争われてきたところ、2007年4月2日、連邦最高裁は、温室効果ガスをCAAに基づく大気汚染物質と認定するよう、環境保護局（EPA）を促す判決を下した（『朝日新聞』2007年4月19日）。連邦最高裁の判決を受けて、連邦政府は対応を迫られたが、ブッシュ政権の下で、2008年8月、EPAは、温室効果ガスはCAAが対象とする大気汚染物質とは言えないとする見解を発表し、現行法制では、政府に温室効果ガスの排出規制を行う権限がないとした（『日経新聞』2008年8月29日）。EPAは、当初、規制に前向きであったが、見解書の取りまとめに際して、ホワイトハウスや農務、商務、エネルギー、運輸各省の圧力で方針転換したと伝えられている（『日経新聞』2008年7月12日）。これに対して、オバマ政権の下で、2009年12月、EPAが温室効果ガスを「国民の健康や福祉にとって脅威になる」と認定したことで、温暖化対策のための新法が連邦議会でも可決されるのを待つことなく、CAAに基づいて排出規制を行えることが確定した。

釈あるいはその改正を行ってはどうかというような意見があるように承りますが、この点についてどのような御所見をお持ちでしょうか。」⁽⁴⁰⁾という質疑に対して、環境庁は、設置法の見直しについては触れず、「私どもとしましては、この「環境の保全」というのを広くとらえまして、地球環境問題についても環境庁として設置法に従いまして積極的に取り組んでおるところでございます。」⁽⁴¹⁾と回答している。石井氏は、地球環境保全関係閣僚会議第1回会合における橋本龍太郎氏の次のような発言も紹介している。「『現在の環境庁設置法で、地球環境問題に関する具体的な施策の調整を行うのは大変ではないか。環境庁の地球環境保全に関する連絡調整権限を設置法に明確に位置づけ、それなりの対応ができるような組織を作るべきだ』という指摘がございます」⁽⁴²⁾。

しかしながら、環境庁に明確な主導権を与えるには至らず、国際交渉のための政府内調整を促進させるために環境庁長官を「地球環境問題担当大臣」に任命すること⁽⁴³⁾（89年7月）、環境庁企画調整局に「地球環境保全室」（地球環境部）を設置すること（90年7月）にとどまった。地球環境問題への組織的対応の構築の過程で、オゾン層保護問題を新設の企画調整局地球環境部に移すことも検討されたが、地球環境部は地球温暖化問題を所掌することとし、オゾン層保護は大気保全局に残されることになった。それは、地球環境部においてオゾン層保護問題に対応しうる十分な人員を確保できなかったことによるという⁽⁴⁴⁾。なお、省庁再編後の現

(40) 第116回国会参議院環境特別委員会（2号）（1989年11月29日）における、石井一二（自民党）委員の発言より。

(41) 同委員会、環境庁企画調整局長の発言より。

(42) 第116回国会参議院環境特別委員会（2号）（1989年11月29日）における、石井一二（自民党）委員の発言より。

(43) 橋本龍太郎の発言があった関係閣僚会議において、「石原信雄官房副長官は法改正などに手間がかかることを指摘、『例えば内閣に地球環境問題担当大臣を置くのも一つの方法です』と述べた。」とされる（川名 1995：78）。

在は、オゾン層保護、温暖化問題ともに地球環境局が所管している。

3. オゾン層保護のための政策の設計：既存の枠組み内での対応

ここまで明らかにしてきたことは、第一に、オゾン層保護の初期対策が、通産省の化学物質管理の担当部局において、化学物質管理政策と関連付けてなされたことである。このこと自体は、国際的な議論枠組みに沿ったものであったといえる。そこでは、化審法で採用されたクローズドシステムの発想に基づく「入口規制」が採用され、他方で、このスキームにおいては、入口をくぐり抜けたもの（使用中・後の環境への放出）に対する手当が不十分であった。本節で後述するように、通産省は、オゾン層保護のための法制度を立案する際にも、同様のスキームを当てはめている。そのために採られたロジックは次のようなものであった。オゾン層保護を国内政策として実施するための政策目的を、モントリオール議定書で課された義務の履行—すなわち、議定書で定められた規制物質の生産量と消費量を議定書で決められたスケジュールに従って段階的に削減する—に限定すること。言い換えると、オゾン層を保護することを政策目的とするのではなく、オゾン層を破壊する物質を規制・管理するという「下位目的」を新たに設置することであって、国内オゾン層保護政策を化学物質管理担当部局の所管領域におしこめる結果となった。初期対応を化学物質管理政策の枠組みで実施し、後の法制度設計の段階で大気政策へと位置づけを変更したアメリカの対応と対照的である。

第二に、環境庁は、国内政策のための下位目的を設定するのではなく、「オゾン層保護」という条約の目的をそのまま国内政策の目的とすることを意図していたと読み取ることができる。すなわち、大気汚染の政策領域に位置づけ、政策手段としては既存の大気汚染防止対策と同様の排出面でのコントロールを講じるというものであった。

(44) 当時の担当官へのインタビューによる。

条約の国内法化プロセスにおける既存の政策領域・組織体制への配置

その結果が、通産省と環境庁の政策案に反映され、通産省は、モントリオール議定書は「生産規制」を要求するものであると主張したのに対し、環境庁は、(確かにモントリオール議定書は生産規制を要求しているが)ウィーン条約まで戻れば「排出規制」「環境立法」であると主張することにつながったと考えられる⁽⁴⁵⁾。本節では、法制定の前段階において見られたそれぞれの戦略に則った対応を概観する。

3-1. 環境庁

1988年5月13日に「オゾン層保護法」が可決・制定される以前の段階で、環境庁では、オゾン層問題を環境庁の事務として位置づけるべく、先手を打つ戦略が施された(長谷川 1988)。

3-1-1. 審議会における検討

第一に、早い段階から審議会の検討を開始し、国内立法に関する環境庁の考えを示したことである。モントリオール議定書採択(1987年9月)以前の1987年5月には、環境庁「成層圏オゾン層の保護に関する検討会」中間報告が公表された。さらに、9月の議定書採択を受けて、同年10月には具体的な対策面にも踏み込んだ検討を行いうるよう、「成層圏オゾン層の保護に関する検討会」を改組・拡充して、①制度分科会、②排出抑制・代替品等分科会、③反応・影響・モニタリング分科会の3つの分科会を設置した。分科会は1988年2月まで5回開催された。他方、通産省「化学品審議会オゾン層保護部会」が設置され、検討が開始されたのは10月であったから、通産省に先駆けて法制化に向けた検討を開始したことを見てとれる。

そして、「オゾン層保護法」の制定に向けて、1988年2月19日に環境庁「成層圏オゾン層の保護に関する検討会」とその親審議会「中央公害対

(45) 当時の担当官へのインタビューによる。

策審議会」、通産省「化学品審議会オゾン層保護部会」がそろって報告書を公表した。⁽⁴⁶⁾

議定書の国内実施体制の構築のためになされた議論の中で、環境庁のオゾン層保護問題の捉え方には二つのポイントがあったと思われる。一つは、「地球環境保全」の観点を明確に打ち出すこと、もう一つは、「入口」の生産量削減対策だけでなく、「出口」の排出削減対策も講じるべきことである。

地球環境保全の観点

当時、環境庁には、CFCs 対策を地球環境保全の視点から理解することで、日本が地球的規模の環境保全のために国際社会において積極的な役割を果たす機会と捉えるべきとの意見があった。CFCs 対策を地球環境保全として捉えなければ、単に条約上の義務さえ果たせばよいといった消極的な対応を生じかねないこと、さらにフロン対策は、これまでの地球的規模の環境問題（希少動植物の保護・海洋汚染など）と異なり、関係者の幅が広く、国民に広く影響を与える問題であるから、対策に対する国民の広い理解を得るためにも、「地球環境保全における日本の積極的な役割行使」を明確に打ち出すべきとする意見であった（小林 1987）。

このような観点から、環境庁内では、国内立法の位置づけについて次のような論点がだされた。①「国際的に最低限講じなければならないこととされていた対策を我が国においてもそのまま実施するのがよいか」（国際協調の観点）②「オゾン層保護対策のあり方に関し我が国なりの判断をした上、国際的に共通の義務となった対策を含め必要な対策を広

(46) 環境庁は、「成層圏のオゾン層の保護に関する検討会第2回報告書」環境庁中央公害対策審議会答申「オゾン層保護のための制度の基本的な在り方について」を、通産省は、通産省化学品審議会オゾン層保護部会中間答申「オゾン層保護のためのフロン等の製造等の規制に関する基本的考え方について」を公表した。

条約の国内法化プロセスにおける既存の政策領域・組織体制への配置

く法律に盛り込むことがよいのか」（独自の取組み）（傍点は筆者）という論点である（長谷川 1988：3）。

この点につき、上記分科会の報告書（「成層圏オゾン層の保護に関する検討会第二回中間報告書（以下「第二回中間報告」）」1988年2月19日）では、「我が国が環境保全に関する応分の責任を果たすことはもちろん、国際社会に積極的に貢献するためには、我が国としての判断の下に、条約等の枠組みに沿いつつ、幅広く対策を進める必要があることが示された（傍点は筆者）」（長谷川 1988：3）。「第二回中間報告」において、「国際協調の観点から対策を講じる必要があるという、我が国の一部に現にあった考え方」（①）（講ずべき対策の範囲は他国が決めてくれるまで待つ）は退けられたとされる（小林 1988 b：130）。さらに「第二回中間報告」では、法の目的規定について、国際約束の履行自体は立法の直接の目的ではなく、手段として位置づけられるべきであることを指摘された。

当時の担当官である小林光氏が次のような意見を掲載しており、興味深い（小林 1988 b：131-132）。

- ・実際、我が国において、国内措置を定めた既存の立法にあたってみると、「国際約束を履行すること自体を法目的とする事例が多く、国際約束を守りつつ国際約束の究極的な目的の達成に我が国としても取り組もうという意思を表している立法例はほとんどない。」（男女雇用機会均等法、海洋汚染防止法などの例外を除いて、殆どの場合、条約の実施のみを目的としている。）「その理由は、立法を行う場合、国民の権利との関係でその法律がなければ十分な政策が行えない、と言った事情がある点に限って、条文を設けるのが通例であり、新たな立法措置を講じなくとも、例えば、条約等の義務を果たすなどの所期の目的を達成できるなら、あえて新たな立法は行わないと言う考え方があるからであろう。」
- ・「そのような中、中間報告では、国際約束を履行することの背景にある

論 説

環境保全という真の目的にまで踏み込んで法目的を規定するよう訴えている点が異色である。」「条約（著者注：ウィーン条約。義務的事項・非義務的事項を含めて、オゾン層保全のための幅広い施策を規定する。）の趣旨、目的に照らしつつ適切な対策を自らの責任で判断した上で法律の内容を決めていく必要があり、このためには、今回の法律において条約等の目的とするところを改めて掲げ、この目的に従って対策を過不足なく取り上げていく立法形式が望ましいと考えられた。」

- ・「この観点に立てば、科学的な調査研究は極めて重要な施策であり、この実施を敢えて国の役割として規定する意義があることになる。」「条約等の締結に当たって必須の法律事項はフロン等の生産等の制限に限られていた。したがって、法目的をどう規定するかが法案の内容にかえって大きく影響することとなった。」
- ・「最終的に本法では、「国際的に協力してオゾン層を保護するため、国際約束の的確かつ円滑な実施を確保するための所要の措置等を講じ、もって環境の保全に資する」ことを目的として掲げ、国際約束の実行そのものを目的とする体裁は取られなかった。」本法は、「国際協調という産業政策上の観点からする生産規制法ではなく、生産規制を手段とする環境保護法である。」「国際約束の確実な実行のみを掲げるものでもない。」

このように、オゾン層保護のための国内政策の目的を、狭義のモントリオール議定書の実施法に限定し、いわば「議定書規定物質規制法」とするのではなく、ウィーン条約の目的を反映した、いわば「国内オゾン層保護政策」とすべきというのが環境庁の立場であった。この立場から、オゾン層破壊物質が大気中に漏れ出さないための排出抑制対策が必要だという主張につながる事となる。

排出削減の観点

二つ目のポイントである排出削減対策について、環境庁では、広範な
(甲南法学'13) 53-3-174 (410)

条約の国内法化プロセスにおける既存の政策領域・組織体制への配置

関係者間に「建設的な役割分担」をつくるためには、フロン等オゾン層破壊物質の生産規制を行うだけでなく、使用・廃棄による大気中への排出の抑制、回収した物質の再生処理装置、物質の需要量を積極的に削減していくような措置が効果的であると考えられていた。「第二回中間報告」でも、生産量の直接的な制限だけでなく、排出抑制等の対策も併せて講ずべきことが提案された。

3-1-2. 新規立法化の方針表明

次いで環境庁の第二の戦略は、他省に先駆けて、新規立法措置に向けて戦略的な態度表明を行ったことである。まず、1987年6月に開催されたUNEP第14回管理理事会において、稲村環境庁長官は、日本が国際的に協力して成層圏オゾン層の保護に努力する旨の宣言を行った。

さらに1987年9月には、モントリオール議定書が採択されたことを踏まえて、稲村環境庁長官が「談話」を発表した。それは、条約や議定書を速やかに締結すべきことに加えて、我が国としてのオゾン層保護対策の確立に向けて立法措置を含め対策のあり方を検討すべきことを明示したもので、国内立法を持って対策を行うことの宣言だった。当時、通産省では、新規立法措置をとることよりも既存法令に基づいた行政指導による対応が検討されていたの⁽⁴⁷⁾に対して、いち早く、新規立法措置等オゾン層保護のための国内実施体制構築に向けて発表された態度表明であり、環境庁の戦略でもあった。⁽⁴⁸⁾談話の内容は、発表の前日に事務局が練り上げたもので、通産省にとって、予期しないことであったという。

(47) 環境庁の表明を受けて、1988年2月化学品審議会中間答申では、フロン等を規制するための法律の必要性が明記された。

(48) 当時の担当官へのインタビューによる。

3-1-3. 施策の立案・実施、体制強化

第三に、他省に先駆けていくつかの施策を立案し、次のような既成施策を積み重ねたことである。

オゾン・レーザー・レーダーの購入（環境の監視と研究）

1987年度のプロン対策にかかる予算において、「クロロフルオロカーボン（著者注：通称「フロン」）の観測手法検討調査」として6,761千円を当てた他、環境庁は87年度補正予算で、329,000千円を獲得しオゾン計測用レーザー・レーダーを国立公害研究所に購入した。⁽⁴⁹⁾

オゾン・レーザー・レーダーの購入は、環境庁の考え方に示された「科学的な調査研究」を実行するために重要な施策であった。補正予算によるオゾン・レーザー・レーダーの購入が実現し、国公研において1988年4月に稼動開始、6月に本格的に測定が開始された。1988年時点で、全世界でオゾン層観測の可能なオゾン・レーザー・レーダーの設置は、日本（国立公害研究所、気象研究所）、アメリカ（ジェット推進研究所、NASAゴダード宇宙飛行センター）、フランス（国立科学研究センター）、西ドイツ（ホーエンパイセンベルク観測所）の7ヶ所となった（環境庁「オゾン層保護検討会」1989：127）。

さらに、1988年度予算においても、環境庁が提示したオゾン層問題に関する予算要求が認められ、環境庁におけるフロンやオゾンの監視、フロンの排出とオゾン層の破壊の量の精密な予測モデルの作成等が盛り込まれた。

これらの施策は、「環境庁が行うオゾン層保護対策の内容を左右するいくつかの判断を行った」ものであったという。すなわち、これら体制の整備が行われていたからこそ、「オゾン層保護法に環境の監視や研究の推進についての国の役割を規定する……コンセンサスを得ることができ

(49) 『官公庁公害専門資料』Vol.22、No.6: 18。Vol.23、No.2: 46。

条約の国内法化プロセスにおける既存の政策領域・組織体制への配置

た」と、環境庁は評価している（長谷川 1988）。国際会議において規制の見直し等に貢献するには、日本国内における科学的知見の集積が必要であったが、モントリオール議定書の交渉過程においてはこの点で立ち遅れていた（日本において科学的な知見の集積があったならば、国際交渉において環境庁が主導性を執ることが可能であったらうとの意見もある）。環境庁としては、日本も国際的な研究体制の一翼を担うべきであり、そのためにオゾン層の状況の監視や大気の観測が必要であるとの考⁽⁵⁰⁾えであった。

税制優遇措置

さらに重要な施策が、オゾン層保護法制定前の1988年度から実施された税制上の優遇措置であった（小林 1988a）。

1987年12月に昭和63年度税制改正においてフロンガスの排出抑制・回収再生装置に関する優遇税制が認められた。環境庁は、フロンの用途ごとに業界のヒアリングを行うなどにより情報を収集してきた結果、排出面でのコントロールには、フロンを使用する事業者において、排出抑制設備や再生処理設備を設置することが特に効果的であるとの考えに至ったという。その政策判断が排出抑制・回収再生装置に関する優遇税制という形で現れた（小林 1988a）。

優遇税制の導入に向けて、環境庁は、排出抑制設備設置促進のためには、将来の法的措置だけでなく、経済的なインセンティブが必要であるとの考えを示して、フロン対策設備の設置促進のために新たな税制を設けるよう財政当局に要望、折衝を行った。税制優遇措置の導入には、通産省等関係省庁との折衝は必要なく、自民党税調、大蔵省の合意を得れば可能となる。環境庁が自民党環境部会の賛同を得て、環境部会が導入

(50) 第108回国会参議院決算委員会（1987年6月5日）議事録における、環境庁大気保全局長（長谷川氏）の発言より。

に向け活動したことで、オゾン層保護法制定前に、環境庁単独で新しい措置を導入することに成功した。⁽⁵¹⁾当時の担当官であった小林氏は、「財政局や自民党の画期的な判断なくしてはこの税制が誕生しなかったであろう。」「地球的規模の環境問題に関する対策の一環として税制措置が活用されることとなったのは今回がはじめてであった。」「税制改正は、フロン削減対策の制度化のルールを引いたものと位置づけられるのではないだろうか。」(小林 1988a : 72) と評価している。

この優遇税制は、他の公害防止用設備についてすでに認められている特別償却(所得税、法人税関係)と課税標準の特例(固定資産税)を利用したもので、優遇割合も他の公害防止用設備と同等とされた。既存の環境庁が有する行政資源(公害防止用設備に関する優遇税制度)を活用する形でオゾン層保護に関する税制優遇措置を講じたといえよう。優遇措置は主として洗浄用途を対象とし、超音波洗浄装置等を密閉するなどしてフロン蒸気の漏出を防ぐ「排出抑制設備」と、超音波洗浄装置等から生じるフロン蒸気や廃洗浄剤を活性炭などに吸着あるいは冷却・凝縮して特定温度条件下でフロンを選択的に分離・液化し、混入する水などを除去して純度の高いフロンを得る「再生処理設備」の2種類であった。

環境庁は、税制上、フロン対策装置等が公害防止施設と同等のものとして取扱われることとなったことについて、「それ自体直接的には有害でない物質が引き起こす問題に対しても、公害問題として取り組む姿勢を明確化したものといえよう。」「そうであれば、フロン対策をフロン・メーカーの生産調整問題に限定して考える一部の論調に一席を投じるものともいえよう。」と評価し(小林 1988 a : 72)、公害問題の領域の概念を

(51) 当時の担当官へのインタビューによる。環境庁は、1987年10月に、自民党環境部会において、「条約等の早急な締結を行うとともに、円滑な対応のため、新たな立法措置も含め、対策制度のあり方の検討を進める」旨の方針を説明、了承を受けている。

条約の国内法化プロセスにおける既存の政策領域・組織体制への配置

拡大させてオゾン層問題を既存の環境行政に位置付けることを確認している。環境庁のオゾン層対策のための国内法の位置づけに関する姿勢の表明であり、生産規制として捉える通産省の見解に対するアピールでもあったと考えられる。

また、環境庁は、早期段階から排出抑制対策などフロンの使用面に關わる対策も併せて講じることが不可欠である旨を主張してきたが、「今回の税制は、こうした考え方を公に認めたものといえよう。」と強調している。

組織体制の強化

組織体制の強化のために、法制定前の段階で、オゾン層問題を担当する部署を、省庁内の決定で設置できる「訓令室」の形で設置し、組織強化を行った。環境庁は1987年10月1日に大気保全局企画課に「高層大気保全対策室」を設置した。そして、1987年12月の定員管理において、環境庁高層大気保全対策室に1988年度中に「専門官」を設置することが認められた。

取組みの限界

このように、オゾン層問題を環境庁の事務に配置するために、法制化に先駆けて様々な措置がとられた。これらの事前の対策は、「オゾン層保護法」に基づく対策において、環境庁の役割を規定する要因となった。ただし、環境庁の取組みにも限界があった。それは、モントリオール議定書が生産量・輸入量の削減という手法をとったことに起因する。長谷川（1988：4）は、「化学物質の製造規制の場合のように、ある製品や物質にかかる環境対策をその生産の段階で講じようとする場合、その対策の実施が我が国においては主に生産所管官庁の担当になっているという省庁間の役割分担の現状を踏まえたときに、今回のオゾン層保護対策を

どのように位置づけるべきかについても新しい判断が必要になった。」とした上で、環境庁は「環境の保全に最終的な責任を持つ官庁として、環境庁が対策制度全体に適切に関与する仕組みとすることが必要だと考えた。」という。そして「科学的知見に照らしつつ、対策が果たして環境保護に十分なものなのかどうかを再評価する作業が将来行われることとなっているなど、環境保全担当官庁でなければ果たせない役割がある。」との立場を示している。したがって、上記措置は、化学物質規制に則った規制法となることを甘受しつつも、環境の監視や排出面での対策など、環境庁の独自の役割も盛り込む方針を採ったものといえよう。

3-1-4. 制度設計案—審議会の答申

以上の法制化に向けた取組みを踏まえて、1988年2月19日に公表された成層圏オゾン層の保護に関する検討会第2回報告書「オゾン層保護に関する制度の基本的な在り方等について」では、次のような、具体的な措置に踏み込んだ提案がなされた。第一に、行政指導により対応するのではなく新規立法化が必要であること、第二に、生産規制にとどまらず必要な対策を取り入れるよう法の目的として環境保護を明定すべきこと、第三に、放出規制を含むいくつかの方策を挙げたことが特徴である。

・オゾン保護のための制度の基本的考え方

- 新たな立法措置の必要性：確かに、行政指導により対応することも考えられる。生産の直接的な規制以外の方法によっても義務の実現は必ずしも不可能ではない。しかし、これらの対策では生産量の削減を過不足なく行うことは困難であり、議定書上の義務の正確な履行を担保するためには、生産量の直接の制限が必要。この場合、個別の製造事業者の生産量の制限は、極めて強い権利制限であり、法律をもって行うことが必要。

- 単に行政指導で対策を行うことでは不十分であり、法律による対応

条約の国内法化プロセスにおける既存の政策領域・組織体制への配置

が必要である。

- 既存の法律と異なり、この法的措置が地球全体の環境保全を狙いつていること、クロロフルオロカーボン類が直接には有害性がない物質であることなどを踏まえれば、この立法措置は既存の公害関係法の改正にはなじみにくく、新たな法律の制定によることが望ましいと考えられる。

・環境保護目的の明定

- 条約・議定書は、人の健康と環境の保護を図ることを目的として策定されたものである。議定書において直接義務付けられた生産規制にとどまらず、条約の内容を踏まえ、必要な対策をできるだけ広く取り入れていくことが肝要。

・考え得るいくつかの方策

- 生産量を直接規制する方法
- CFC 類等のオゾン層破壊の原因となる物質の大気中への放出を抑制し、再利用を進める方法：使用者の努力を促すことができる。しかし、モントリオール議定書に沿って生産量を過不足なく削減することは難しい。
- 代替品の活用を推進し、規制対象の CFC 類等の需要を代替品で置き換えていく方策：現状では、多くの用途では代替品開発の目途が立っておらず、さらに今後、安全性や環境影響に関する長期間の調査研究が必要な状況にある。したがって、当面は代替品の利用促進だけによって議定書の義務を果たすのは困難。
- 以上から、議定書上の義務を果たすためには生産量の直接規制を対策の柱に据えることが肝要であると判断される。
- しかし、排出抑制等の対策もあわせて講じること、対策を総合的に推進することが効果的と考える。(使用者側にも一定の環境保全努力を分担させること) (代替品の活用や、排出抑制・再生利用の対策

論 説

を講じることで、CFC 類等の需要量が自ずから減少することが期待できる) (先進諸外国では、使用面に関わる対策を法律的な根拠に基づいて行っていることから、わが国においても、使用に関わる対策を法的な根拠に基づいて行えるよう配慮することが必要と思われる)

3-2. 通産省

次に、通産省から見た国内立法の位置づけ、目的の考え方と、環境庁の排出抑制面での規制の考え方に対する見解を紹介する。

通産省は、制度設計に際して、化審法のスキームのほか、アメリカの法制度を参照したという。アメリカでは、CAA (Clean Air Act) の90年改正によって、オゾン層保護対策を同法に位置づけることとなったが、それ以前の対策については、1987年12月1日に提出されたEPA規則によると、規則の目的は「オゾン層を破壊する物質に関するモントリオール議定書」の実施であり、規則の内容も議定書と同様に生産量および消費量(生産量+輸入量-輸出量)の段階的削減、規制水準も議定書と同様とされていた。さらに、アメリカのみが議定書に定める削減目標以上の対策を行ってもオゾン層の減少の改善には寄与しない(例えば、フロン等を80%削減しても0.1%しか改善されない)ことから、議定書以上の規制の実施に対しては否定していたという(小宮 1988:51)。したがって、フロン等の使用規制に関しても、90年改正CAAにおいては、1987年モントリオール議定書よりも厳しい措置と使用面での対策も盛り込まれることとなったが、それ以前の対策においては対策が講じられていなかった。

モントリオール議定書の国内法化に関する通産省の考え方は、このようなアメリカ案と類似しており、まず条約・議定書に盛り込まれた規制を確実に実施するための国内体制を早急に整備する必要があることを確(甲南法学'13) 53-3-182 (418)

認した上で、規制を行うに当たっては、「国際的に協調して行うことが重要であり、また議定書は現在の科学的知見に基づき国際的に認められた削減目標を定めていることにかんがみ、日本全体の生産量及び消費量の削減目標として、議定書に定められた削減目標が、日本が国民の総意をもって国際的な協調を図りつつオゾン層保護の問題に取り組んでいく上で最も適切であると考えられる。(傍点は筆者)」(小宮 1988: 51)としている。このように「国際的な協調」の元に確実に実施すること、日本独自の取組みは不必要であることという点で、先進的な取組みによって地球環境保全においてリーダーシップをとるべきとする環境庁とは考え方が異なっていた。

通産省の立場は、二つの側面を同時に果たそうとするものだったという。①全世界で協調して取り組むこと。②国内のフロンは不足してはならないこと。③は特に、通産省の責任問題に関わるという意識があり、可能な限り経済的混乱を回避すべきことを重視した。

考慮されたフロン規制による日本の経済／産業への影響は、次のような点である。①(物質の製造規制による製造量の削減によって)規制フロンの価格が高騰することは明らか(予測)であるから、価格の高騰による混乱が起きないようにしなければならない。②社会には環境によればコストを払ってもかまわないという風潮はなかった。③円高状況で、産業の空洞化(東南アジアへの移転)の危機があった。

環境庁が強調していた使用面での対策・排出抑制対策等について、実施の円滑化のために使用面での何らかの取組みが必要との認識はあったが、使用節約及び回収の促進を強制的措置により行うことは適当でないとした。⁽⁵²⁾その理由として、次のような点が挙げられた(小宮 1988: 52、

(52) 化学品審議会第3回オゾン層保護対策部会において、事務局は、「使用節約とか放出抑制効果を持った回収装置は、現在各産業界の方々との程度行えるのか、可能性があるのかどうかを調べており今後各業界に協力をお願いしたいと考えて

化学品審議会第3回オゾン層保護対策部会議事録)。①使用者ごとに対応が多様であるため、負担の公平性を担保することが不可能であること。②生産・輸入規制に加えて使用面での措置を講ずることは、フロン等規制を過重なものにする。③CFCsは使用されれば必ず放出されるという前提に立って条約は策定されており、使用面での対策は条約上の義務を遵守する上で必須の措置でないこと。④CFCsの使用量は年々伸びており、放出抑制、節約義務を国が強制すれば価格が上がることになるため、むしろ、「使用者がCFCsを大事に使うような自らの努力を促していくことが大事である。」という点である。

久保(2008)で指摘したように、国際会合での交渉と国内関係者の支持調達は同時並行で行われ、あらかじめ合意されていた日本の交渉ポジションよりも厳しい規制を導入することが決定された国際合意については、関係産業界に(もっと不利な状況もありえたがここまで改善したことを強調して)「いたしかたない」と受け入れてもらうこととなった。すなわち、日本国内で受容しうる幅の決定は、国内法化の過程ではなく、それ以前の国際交渉の過程で確定され、それは国際合意を最低限遵守することの出来る幅であった。そして、通産省は、産業界の受容の幅の範囲内で「国内法化」を行うことを意図したといえる。

制度設計案

環境庁と同日の1988年2月19日に公表された化学品審議会オゾン層保護部会中間答申「オゾン層保護のためのフロン等の製造等の規制に関する基本的な考え方について」では、次のような制度設計案が提案された。フロン等の製造の規制を内容とした法律を整備すること、許可制にかか

いる。また、この点について何らかの基準を設け法律により義務付けるのは、制度としてはいかがなものか。」と発言している。議事録(1987年12月18日)における、事務局発言より。

条約の国内法化プロセスにおける既存の政策領域・組織体制への配置

らしめること、削減目標は議定書に定められた目標とすることなどが提起された。

・フロン等の製造等の規制の必要性

- ▶ フロン等の生産数量及び消費数量の凍結及び段階的削減は、条約および議定書を遵守するという観点から行うものであるため、国として責任を持って行う必要がある。
- ▶ このため、フロン等の製造の規制を行うこと等を内容とした法律を整備することが必要である。

・フロン等の製造規制法の基本的考え方

- ▶ 製造数量の規制：製造数量を許可制にかからしめることにより規制を行うことが必要である。すなわち、フロン等の合計数量について許可制に係らしめ、各製造者のフロン等の合計数量の総計が、毎年、議定書に従ってわが国が遵守すべき数量の上限を超えることのないように許可を与えるようにすることが必要となる。
- ▶ 消費量の規制：生産数量＋輸入数量－輸出数量＝消費数量。製造者に対する製造数量の許可については、新規立法により対応することとするが、輸入者に対する輸入数量の許可については、外国為替及び外国貿易管理法により対応することが適当である。
- ▶ 削減目標：議定書に定められた削減目標
- ▶ 削減を円滑に達成するための措置のあり方：①基本的な方針の策定、②使用の合理化及び排出の抑制の推進、③政策的支援措置、④オゾン層保護に関する科学的調査研究の推進、⑤オゾン層保護に関する知識の普及。

使用段階での対策について、通産省は、対象物質（フロン）は難分解性であり出口（排出段階）で分解されない種類の物質であるから、出口で排出を制限するコストと入り口で規制するコストを比べると、入り口で規制をかけるほうがコストが低く効果が高いとの判断を行った⁽⁵³⁾という。

この判断は、アメリカのような厳密なコスト・ベネフィット分析に基づくのではなく、関係業界へのヒアリングを通じて「行政技術」によって決定している⁽⁵⁴⁾。

3-3. 環境庁案と通産省案の比較

1988年1月初旬に提示された両省庁の法案の特徴を、以下、整理すること⁽⁵⁵⁾としたい。

第一に、生産及び輸入の規制については、通産大臣の承認制とすることを共通して規定している。

第二に、使用面での措置について、環境庁の法案では、大気への排出抑制について、規制的な措置を盛り込まず事業者の努力義務としたうえで、環境庁長官による指針の公表、助言・指導・勧告、事業者に報告を求めることができる旨の規定を設けた。これらの措置の必要性の根拠については、生産抑制のためにも回収・再生装置の導入を促進させるべきである旨の説明がなされたようである。通産省案では、使用業者の努力義務として、使用の合理化に努めること、主務大臣による指導・助言に関する規定を設けている。

第三に、生産数量・消費数量の上限の設定について、環境庁案では、「ウィーン条約に従い」という文言を入れたうえで、環境庁長官が定めることができるという規定を置いている。他方で、通産省案では、ウィーン条約に定められた日本の生産数量・消費数量の「上限を超えることのないよう」製造等の承認を行うものと明示する規定を置いている。

第四に、環境庁案の特徴として、オゾン層保護に関する基本方針を

(53) 当時の担当官へのインタビューによる。

(54) 亀山(2003:141)は、気候変動問題についての日本の政策決定の特徴として同様の指摘をしている。

(55) 内閣法制局法令審査資料より。

条約の国内法化プロセスにおける既存の政策領域・組織体制への配置

(総理府の主任の大臣である)内閣総理大臣が定めるものとする条項を設けている点が挙げられる。これは、各事業所管省庁間の調整を意識したものと思われる。また、オゾン層の状況及び大気中の規制物質の状況についての監視を、環境庁長官の権限としている点も特徴的である。

3-4. 国会審議

法律案は、1988年1月20日までの協議により、通産省主管で国内法を取りまとめることが決定され、⁽⁵⁶⁾2月に環境庁の意見を一部取り入れた形で法案骨子が発表された。⁽⁵⁷⁾1988年3月1日に閣議決定を経て、14日に国会に提出された。

質疑では、(他国の例からも)通産省ではなく環境庁が主導すべきではないか、回収再利用技術の促進、代替品開発の促進、中小企業への配慮等多岐にわたる質問がだされ、衆議院商工委員会では、このような観点から、次のような附帯決議(第112回国会衆議院商工委員会(1988年4月27日))が付された。

「政府は、本法施行に当たり、国際的に協力してオゾン層の保護を図ることが地球環境の保全に極めて重要となっている状況にかんがみ、特定フロン及び特定ハロンの製造量・消費量についての段階的削減措置が的確かつ円滑に実施されるよう、代替物質の開発、回収・再利用の促進、排出抑制・使用合理化の徹底等の対策を一層強化するとともに、当該物質の需給・価格動向についての監視体制を整備し、不測の事態が生じないよう必要に応じて適時・的確な対応策を講ずべきである。

また、破壊の確認に当たっては、破壊事業者に確実な破壊を行わしめるよう厳格に対応すべきである。」

参議院商工委員会でも、次のような附帯決議(第112回国会参議院商工

(56) 『朝日新聞』1988年1月21日

(57) 『朝日新聞』1988年2月20日

委員会（1988年5月12日）が付された。

「政府は、本法施行に当たり、我が国の先進工業国としての国際的責務にかんがみ、地球的規模の環境問題の解決に向け積極的に貢献するよう努めるとともに、以下の諸点について留意すべきである。

一、オゾン層の状況等の観測、監視及びオゾン層の保護に関する調査研究に当たっては、関係省庁間の連絡、協力を緊密にするとともに、諸外国と協調した監視体制の整備、調査研究の充実強化に努めること。

二、特定物質の製造量が規制されることに伴う特定物質の需給、価格動向については十分な監視を行うとともに、不当な供給制限、価格の引き上げに対しては適切な措置を講ずること。

三、特定物質の排出抑制及び使用合理化設備等の設置に当たっては、資金力の乏しい中小企業者等が多数存在していることにかんがみ、金融上・税制上特段の考慮を払うこと。

四、代替物質の開発に必要な施策を積極的に推進するとともに、その毒性試験、安全性等の確認を十分に行うこと。」

4. 法の構造⁽⁵⁸⁾—条約・議定書と国内法との対応関係—

本節では、1988年5月に制定された「オゾン層保護法」の枠組みを、ウィーン条約・モントリオール議定書の規定と対比しながら整理する。

モントリオール議定書では、オゾン層を破壊する物質を、附属書A～Eに掲げる物質（第1条4項）として規定している。これら議定書上の規制対象物質は、数回の改正を経て追加された。87年当初の議定書では附属書AによりCFC5種とハロン3種が掲げられていたが、90年議定書改正により、附属書Bで新たなCFC10種、四塩化炭素、1,1,1-トリクロロエタンが、附属書Cで代替フロンとして開発されたHCFC等が規制

(58) 「オゾン層保護法」は議定書の改訂に合わせて数回の改正が行われているが、ここでは1988年オゾン層保護法をさす。

条約の国内法化プロセスにおける既存の政策領域・組織体制への配置

対象物質として追加された。92年議定書改正で付属書Eとして臭化メチルが追加された。

議定書では、規制措置として、規制物質の生産量と消費量を削減スケジュールしたがって削減することを求めている。

第1条：生産量＝生産された量－（破壊量＋他の化学物質の原料として使用された量）、消費量＝生産量＋輸入量－輸出量

第2条：規制物質のグループごとに、生産量・消費量を、削減スケジュールに従って削減すること。

規制物質の使用・廃棄時の大気への放出に関しては、議定書の規定は、「研究、開発及び情報交換」に関する規定で言及するのみである（第9条）。ただし、92年コペンハーゲン会合において、各国は規制物質の大気への放出を防止するための実行可能な手段の行使を推進することと、生産量等規制に加えて回収再利用措置をとることが推奨された（Decision IV/24—4）。

これらの規定との対応関係を、以下、整理する。

4-1. 議定書の義務的措置

①規制の対象となる物質（「特定物質」）：オゾン層保護法における規制対象物質の定義は、モントリオール議定書の付属書を引用する形がとられた（第二条）。これは、議定書が改正され規制物質が追加された場合、本法を改正しなくても（批准をすれば）自動的に規制対象物質が追加され、迅速な対応が可能となることを意味した。また、日本が独自に規制対象物質を減じたりする余地がなく、諸外国に対し透明性に優れた立法となるという説明がなされたが、他面で、オゾン層を破壊する可能性が指摘されるものの、議定書上未規制の物質に対する日本独自の規制の可能性はふさがれ、「規制物質の追加は、今後の国際的な規制の見直しにかかる検討の結果を待つより他ないと考えられる」と指摘されるところで

ある（小林 1988 b : 23）。

なお、度重なる議定書改正による規制物質の追加に対応して、1994年法改正により、議定書を引用する規制対象物質の定義規定が政令事項へとされた。政令化することとなった背景は以下のとおりである。法制定当初は、規制対象物質の定義について、モントリオール議定書の付属書をそのまま引用する形がとられており、議定書が改定され規制の対象となる物質が追加された場合、本法を改正しなくても我が国でも規制対象物質が追加されうることを意味していた。しかし、議定書改正により新規規制物質が増えるにしたがって、付属書 A, B, C …… と文言が追加されてきており、追加される度に定義規定の改正（文言の変更）が必要となったことで、当初の意図であった「法改正しなくても新規規制物質を追加しうる」という手続の簡易化が達成され得ていない状況となった。そこで、「手続迅速化のため」に特定物質及び特定物質の種類を政令で定めることとされたものである。⁽⁵⁹⁾ 1994年法改正で、第2条1号「この法律において「特定物質」とは、オゾン層を破壊する物質であって政令で定めるものをいう」とされた。

新規規制物質を追加するための議定書改正を国内で受容するためには、国会の批准手続きが必要となる。そこで、94年法改正以前は、批准手続きを要する議定書改正事項についてはオゾン層保護法改正による対応が必要と判断されていたが、94年法改正においては、上記のように、オゾン層保護法の改正を行わずとも、すなわち（批准のための国会審議は行方が国内法化についての）国会審議をせずとも政令改正で対応しうるようになった。この点については、次のように判断された。

「新規規制物質の追加のうちオゾン層保護法の製造数量規制等の仕組みにより十分対応できるものについては、規制の基準等を定めたモントリオール議定書改正が国会の批准を要することにかんがみ

(59) 当時の担当官へのインタビューによる。

条約の国内法化プロセスにおける既存の政策領域・組織体制への配置

れば、合わせてオゾン層保護法上の対応についてまで国会で審議を受ける必要性に乏しいと考えられる。したがって、かかる場合には、オゾン層保護法の改正を要せずとも国内法上の対応が可能となるよう、特定物質の定義を『議定書の附属書のうち政令で定めるものに掲げる物質』とすることが適当である。⁽⁶⁰⁾

②規制方法：議定書にのっとり、生産量、破壊量、輸入量、輸出量について数量規制を行うこととされた。まず「生産量」は、製造数量の許可制をとった。特定物質を製造しようとするものは、毎年製造しようとする数量について通産大臣の許可を受けなければならない。そして、履行を担保するために、生産規制に罰則の規定が設けられた。これらの罰則は、化審法の罰則と同種のもを設けるとの方針の下で付けられた。⁽⁶¹⁾⁽⁶²⁾

「破壊量」は、確認制をとった。製造者は、「締約国により承認された技術によって破壊された数量」および「他の化学物質の製造のための原料として完全に使用された数量」を証明し通産大臣の確認を受けた場合には、当該数量の範囲内で製造することができる。

「輸出量」は指定制をとった。特定物質を製造する者は、通産大臣の輸入実績又は見込み（「輸出枠」：製造した特定物質が輸出されたことまたは輸出されることが確実であること）の確認を受けて初めて製造できる数量（輸出用製造数量）として通産大臣の指定を受けることができる。したがって、「輸出枠」は「生産枠」の一部（輸出確認という条件付の生産枠）としてカウントされることとなる。議定書上の消費数量を担保するためには、輸出用製造数量について、輸出があつて初めて製造を認め

(60) 内閣法制局法令審査資料より。

(61) 特定物質を無許可で製造した者には、「3年以下の懲役若しくは100万円以下の罰金またはこれらの併科」が課せられる。

(62) 第112回国会衆議院予算委員会（1988年3月9日）議事録における、通産省基礎産業局長の発言より。

ることが適当であることから、原則として、輸出見込みではなく実績に応じた製造を行わせる方針が採られている（通産省 1988：104）。

「輸入量」は承認制をとった。特定物質を輸入しようとする者は、外国為替及び外国貿易法の規定（第52条）に基づき輸入の承認を受ける義務が課せられる。実際に輸入を行うには、輸入貿易管理令第9条の規定に基づき「輸入割当」を受けた後、同令第4条により通商産業大臣による「輸入承認」を受けることとなる。承認を受けずに輸入したものは、同法第70条第31号の規定により「3年以下の懲役若しくは100万円以下の罰金又はこれらの併科」が課せられることとされた。

なお、消費量規制（生産量＋輸入量－輸出量）のうち、輸入量規制・輸出量届出は外為法による。外為法の立法趣旨は、「外国貿易の健全な発展」を図る観点から貿易規制を一元的に行うことであり、条約の遵守・条約実施のための輸入規制は「外国貿易の健全な発展」のための輸入規制に該当するため、外為法で実施されるの原則であると整理されている⁽⁶³⁾。本法の輸入規制も同様に条約実施のために行うものであるから、「外国貿易の健全な発展」のための輸入規制に該当するため、外為法で行うことが適切であるとされた（通産省 1988：112）。

これによって、①製造規制はオゾン層保護法、②輸入規制は「条約実施のために行うためのものであり」外為法にて行い、両者が相まって（①＋②）初めて法目的を達成することができるという法構造となる。両者の調整の必要性の有無について、「フロン等規制法は『条約的的確な実施』、外為法は条約的的確な実施を含む『外国貿易の健全な発展』を目的」とするから、両者の目的に齟齬がないことを確認した上で、両規制の調整は、「専ら政策判断によるものと解すべきものであり、両者の間の調整についても法律上明定する必要はない」と整理している⁽⁶⁴⁾。なお、純

(63) 内閣法制局法令審査資料より。

条約の国内法化プロセスにおける既存の政策領域・組織体制への配置

粹国内法の輸入規制については、この論理を当てはめる必要がなく、例えば、化審法は、製造規制と輸入規制を並列させた条文を置いている。

これらの規制手法に加えて、金融上、税制上、財政上の支援措置も講

条約・議定書の規定と国内の実施体制（1988年）

条約・議定書の規定	国内での対応
ウィーン条約	
組織的観測、研究、情報交換を通じた協力（2条2 a）	事実上の対応
悪影響又はそのおそれがあると判明した場合の適当な立法措置又は行政措置による政策の調整への協力（2条2 b）	事実上の対応
議定書、附属書の採択を目的とした措置、手続き、基準を定めることへの協力（2条2 c）	事実上の対応
条約、議定書の効果的実施のための関係国際団体との協力（2条2 d）	事実上の対応
モントリオール議定書	
フロン及びハロンの議定書に定められた水準に従った生産量及び消費量の規制（1条、2条、3条）	生産規制—新法 輸入規制—外為法
非締約国との貿易等の制限（4条） フロン及びハロンの輸入禁止（1） 規制物質を含む或いは用いて生産された製品の輸入の禁止又は制限（3）（4）	—外為法 —外為法
フロン製造技術、使用技術の輸出の抑制奨励（5） フロン製造技術、使用技術の輸出に係る補助金、援助、信用、保証又は保険の供与の禁止（6）	—事実上の対応 —事実上の対応
開発途上国（低消費国）への技術援助促進（5条、9条）	事実上の対応
86年（基準年）及び各年の生産、輸出入、破壊量の報告（7条）	新法及び外為法に基づく報告制度、破壊確認制度並びに既存統計で対応
各締約国における又は関係国際団体を通じた研究、開発及び情報交換の促進並びに一般への周知徹底についての協力（9条）	事実上の対応
締約国会議、規制手段の見直しのための科学的専門家委員会への参加（6条、10条）	事実上の対応

新法：1988年オゾン層保護法
通産省（1988：278）より作成

(64) 内閣法制局法令審査資料より。オゾン層保護法において、輸入規制は外為法で実施することを確認する規定は置くが、輸入承認の手続き等に関して明示する必要はないとしている。

じられた。なお、後に、アメリカでは規制物質に対して課税するという経済的な手法が取り入れられた（1990年以降）のに対して、日本では課税措置の導入は考えられなかったかについて、日本では、税制・金融上の措置を講ずることでフロン等の使用業者の使用削減努力を支援しているとして、課税措置の必要性は乏しいとの判断があったと説明されている。⁽⁶⁵⁾ アメリカでとられた課税措置は、むしろ価格の上昇により消費が減少することを狙うものであった（価格上昇による超過利得を課税措置によって調整する）のに対して、「日本の行政の手法としては、そういうような価格を引き上げて進めるというよりは、むしろやはり着実に需要業界の経済的な面、あるいは技術的な面を十分配慮して、しかしまた円滑に規制を進めるという態度で柔軟な、何と申しますか行政指導で対応するのがいいのかもしれない、かように考えております」というものであった。⁽⁶⁶⁾

③削減スケジュール：議定書にのっとり、1986年を基準年として決定し基準年比で三段階に削減していくことが定められた。規制物質ごとの具体的なスケジュールは通産省令で定められたが、議定書で定められたスケジュールと同様であり、日本独自の措置としてスケジュールの前倒しは講じられていない。

4-2. 使用面の対策

議定書は、各国は議定書に反しない限りより厳しい措置をとることができる（議定書11条）と定めているが、日本の国内立法は、議定書で決定された規制措置をほぼ一体のかたちで具体化したものということがで

(65) 第129回参議院商工委員会会議録（1994年6月6日）における、政府委員（通産省基礎産業局長）発言より。

(66) 第112回参議院商工委員会会議録（1988年5月12日）における、政府委員（通産省基礎産業局長）発言より。

きる。ただし、議定書において技術開発協力の文脈のみで触れられており、義務とされていない規制物質の排出抑制、回収・再利用といった使用面の対策について、環境庁長官と通産大臣が「排出抑制・使用合理化指針」を示し、指導・助言すること等を条文上明記することによって、努力義務ではあるが対策を進めていく方向が示された。⁽⁶⁷⁾

また、使用事業者に対して指導・助言を行えるのは、業を所管する主務大臣であることが明記された（88年法23条2項）。環境庁長官は、排出抑制について、事業者に指導・助言を行う主務大臣（事業の所管大臣）に対して意見を述べることができるという条項が置かれた（88年法23条3項）。この点に関しても、化審法の主務大臣の改善命令に対する環境大臣の「要請」規定（現行法48条）が参照され、指導・助言についてもありうるかが検討された。⁽⁶⁸⁾

88年法制定当時の議論を見ると、これら「排出抑制・使用合理化」という2つの対策は、似通っているようで、異なる目的を背景とした異なる対策である。「排出抑制・使用合理化指針」（89年1月4日、環境庁・通産省告示第2号）のうち、排出抑制とは、「密閉、吸着、凝縮等を通じ、当該事業者からの特定フロン等の大気への放出抑制に資すること」を意味し、主として環境庁（省）が担当する。他方、使用合理化とは、「代替品の導入、回収再利用、省フロン型設備の導入を通じ我が国全体として

(67) 1988年オゾン層保護法では、特定物質の使用事業者側の努力義務として、第22条で「特定物質の排出の抑制及び使用の合理化に努めなければならない」と定めている。その際、「環境庁長官及び通商産業大臣は、条約及び議定書の円滑な実施を確保するために必要があると認めるときは、特定物質を業として使用する者が特定物質の排出の抑制又は使用の合理化を図るための指針（以下「排出抑制・使用合理化指針」という。）を定め、これを公表するものとする。」とし（第23条1項）、さらに「主務大臣は、特定物質を業として使用する者に対し、排出抑制・使用合理化指針に即して特定物質の排出の抑制又は使用の合理化を図ることに付いて指導及び助言を行うことができる。」（2項）と定めている。

(68) 内閣法制局法令審査資料より。

論 説

の特定フロン等の有効利用に資すること」を意味し、主として通産（経産）省が担当する。この使用合理化対策は、モントリオール議定書に基づく製造・輸出入規制からなる「供給規制」を円滑に進めるために需要を削減させる対策であると整理される。

なお、92年締約国会合での Decision IV/24 への行政の対応は迅速ではなく、「オゾン層保護法」に規定された排出抑制・使用合理化措置は努力義務として行うという基本方針は変更されなかった。関係事業者に対して市場メカニズムの活用による回収・再利用システムの構築を期待するという初期の方針では、取組みが進展せず低い回収率が維持されたままであったが、行政の関与によって事業者の自主的なシステム作りを促す方針に転換されたのは主要な規制物質の全廃が達成されて以降(96年～)であった。

4-3. 立法趣旨・目的

前節まで述べてきたように、立法趣旨について、通産省と環境庁との間で、国際協調のための狭義の条約施行法として位置付けるか、地球環境保全を目的とした国内法として再構成するべきかの争いがあった。

目的規定

ウィーン条約 (前文)	「オゾン層の変化により生ずる悪影響から人の健康及び環境を保護することを決意」する。
モントリオール議定書 (前文)	「オゾン層を破壊する物質の放出を、科学的知識の発展の成果に基づき、かつ、技術的及び経済的考慮を払いつつ無くすことを最終目標として、この物質の世界における総放出量を衡平に規制する予防措置をとることによりオゾン層を保護することを決意」する。
オゾン層保護法 (第1条：目的)	国際的に協力してオゾン層の保護を図るため、ウィーン条約及びモントリオール議定書の的確かつ円滑な実施を確保するための特定物質の製造の規制並びに排出の抑制及び使用の合理化に関する措置等を講じ、もって人の健康の保護及び生活環境の保全に資することを目的とする。

環境庁は、オゾン層保護対策を大気保全政策の延長に位置づけ、国内政策の目的もオゾン層保護そのものとするこことで、モントリオール議定(甲南法学'13) 53-3-196 (432)

書が締約国に課す義務以上の、日本独自のオゾン層保護対策を講じうると主張していた。そして、オゾン層保護法の目的規定はそのような趣旨であり、単に狭義の条約施行法として国際約束を忠実に履行することだけを目的とするのではないとしている。他方で、通産省は、「オゾン層保護法」は条約実施法である（すなわち、議定書以上の措置は執らない）というロジックの元に利害関係者の説得にあたったという。『逐条解説』（通産省 1988：54）では、「条約及び議定書を離れ、例えば議定書に定められた削減目標以上の規制を行うなどして直接にオゾン層の保護を図ることを本法の目的とすべきとの議論もあり得るが、オゾン層保護対策は、国際的に協調して行うことが重要であること、……規制水準の改訂については国際的な場での議論をふまえて行うこととなっていること、条約及び議定書の内容は現在の科学的知見等を踏まえたものであること等にかんがみ、本法においては、そのような考え方はとっていないところである」と説明されている。日本だけが先進的な取り組みを行ったとしても、地球環境への貢献のアピールにはなるが、地球規模のオゾン層保全効果への影響は小さく、その割にコストがかかること、したがって、貢献を考えるならば、一国のみが頑張るよりもむしろ国際交渉の場で条約・議定書自体を厳しくする議論に持っていくことが望ましいという考え方だったという⁽⁶⁹⁾。

このような考え方は、オゾン層保護法の規定にも反映されている。規制物質や削減スケジュールに関する法の規定は議定書の決定事項を準用するもので、日本独自の取組みを想定していないといえる。既述のように、規制物質の指定を政令事項としたことは、議定書改正による規制物質の追加を国内法化する手続を簡略化して、国会審議を経ずに政令改正で行えるようにしたものである。議定書の改訂による規制強化が繰り返される中で、国内の合意形成過程の簡略化、形式化が起こったと考えら

(69) 当時の担当官へのインタビューによる。

れる。このような手続きの簡易化は、迅速な対応を可能とする反面、国際交渉で各国間の利害調整による「妥協の産物」として決定された事柄よりも「先進的な」取組みを国内で合意形成することにはつながりにくいといえよう。

立法趣旨に関する環境庁と通産省との見解の違いは、使用合理化・排出抑制対策の位置づけの捉え方に反映されている。通産省は、議定書では、一度供給されてしまったオゾン層破壊物質については最終的には全量空气中に放出されるという前提に立った上で供給段階での総量規制が講じられているという解釈のもとで、制度設計を行った。使用合理化措置の導入の理由も、生産規制だけを唯一の手段としてフロン削減対策を講じるよりも、生産規制と併せてフロンの使用面における一定の対策を講じる方が削減対策の円滑な実施が期待できるからと説明している（通産省 1988：155）。日本独自の施策を講じることによる規制対象事業者の負担の増加と国際競争力の低下を懸念したものである。

「日本だけが独自に追加的措置をとることは国際的に評価されてもそれに伴うコストが大変かかること等、新たな問題生じることとなる。一つの考え方として、条約に従って各国が実施するレベルで各産業界に協力を義務的にお願いすることが最善の策と考える。それ以上の措置については、それに対応する施策の助成策というものを行いつつ、代替品及び代替技術等の開発状況も踏まえつつ検討したいと考えている。これらの措置は、法律として義務を課すというよりは、条約を遵守するための措置とは別に努力目標として実施し、日本としてフロン等規制を達成していくのが良いのではないかとの考え方を示しているものである。」⁽⁷⁰⁾

他方で、環境庁にとっては、環境庁と通産省との調整の結果、「オゾン層保護法」は、通産省の主管とされ、環境庁の権限は限定されたが、大

(70) 化学品審議会第3回オゾン層保護対策部会議事録（1987年12月18日）における、事務局発言より。

気に放出される CFCs 等を抑制する「排出抑制」のための措置については環境庁の管轄となったことで、地球環境保全という大義名分を立法趣旨として読み込ませる主張を確保することができたとして、より積極的にその意義を捉えている。

ただし、目的規定が「環境」ではなく「生活環境の保全」としている点について、地球環境をも包括する概念としては弱いのではないかとの質問が国会審議でなされたことから想像しうるが、どの程度「環境の保全を究極の目的として掲げた意義は大きい」ことになるかは、運用次第と言えよう。実際に、排出抑制・使用合理化対策として、指針・指導、財政・金融・税制上の支援措置により自治体や企業の取組みを促してきたが、使用済規制物質の回収・再生の取組みは不十分な状況が続いた。なお、フロン等規制物質の回収・破壊に関する法が制定されたのは、98年以降であり、⁽⁷¹⁾法制化を促したのは、自治体における条例化の動きや、⁽⁷²⁾地方の事業者団体による取組みの蓄積であった。

これらの措置に関する所掌分担は下表のとおりであった。

4-4. 化審法との関係について

所掌事務	通産省	環境庁
基本的事項の策定・公表	○	○

(71) 98年「家電リサイクル法」(2001年4月施行)、01年「フロン回収破壊法」(2002年4月施行、第一種フロン類回収業者の登録及びフロン類破壊業者の許可については2001年12月21日から施行)、02年「自動車リサイクル法」(2002年7月から段階的に施行)。

(72) 「兵庫県環境の保全と創造に関する条例」(1995年7月)、「福島県生活環境の保全等に関する条例」(1996年7月)、「神奈川県生活環境の保全等に関する条例」(1997年10月)、「静岡県生活環境の保全に関する条例」(1998年12月)。兵庫・神奈川は自治体主導、福島・静岡は地元事業者団体主導によるシステム構築が特徴である。

論 説

規制物質の生産量・消費量等の公表	○	
規制物質の製造規制	○	
破壊基準の策定	○	○
排出抑制・使用合理化指針の策定	○	○
排出抑制指針に即した指導及び助言	○	
排出抑制について事業所管大臣の指導及び助言の実施に関する意見の陳述		○
使用合理化について事業所管大臣の指導及び助言の実施に関する意見の陳述	○	
オゾン層の破壊の状況、CFCs・ハロン濃度変化の状況の監視及び公表		○
報告徴収、立入検査、聴聞	○	

通産省（1988：199-201）から一部転載

オゾン層破壊物質として規制対象とされた物質のうち、四塩化炭素（90年改正議定書により追加）は、化審法第二種特定化学物質に指定されており、化審法上の規制物質でもある。しかし、オゾン層保護法と化審法とは法目的が異なることから、双方の適用を受ける物質についても両方の間の調整規定を置くことはしていないという（通産省 1991：72）。ただし、オゾン層破壊物質の代替物質として新しい物質が開発された際には、化審法の手続きに基づく審査が必要となる。

通産省は、オゾン層保護法の『逐条解説』（通産省 1991：72）において、主に類似の物質規制を設けていることから懸念される事業者への負担について、規制内容に重複はなく、過重な負担を課するものとはいえないと説明している⁽⁷³⁾。

(73) 第一に、化学物質の製造者について、「オゾン層保護法に基づく製造許可を受けることが求められるほかに、化審法上製造予定数量の届出義務が課され、また、技術上の指針に基づく勧告を受けたり、環境汚染防止措置等に関する措置の表示を義務づけられたりすることとなるが、前者については、過重な負担を課するものとは言えず、また、後者についても、規制内容に重複はなく、問題はない。」第二に、使用者について、「オゾン保護法上排出抑制・使用合理化に関する措置の

5. オゾン層保護対策の政策領域と組織体系の特徴

オゾン層保護という新しい政策課題への対応の仕方には、次のような特徴が見られた。

第一に、オゾン層保護問題を既存のどの部局が担当するか、また後には、新しい担当課・室をどの部局に配置するかという組織的配置については、まず、エアゾール規制として把握される初期対策は、通産省では基礎産業局化学製品課において、環境庁では企画調整局環境保健部において対応していた。双方とも、有害物質の規制・管理を目的とする化審法を所管する部署であり、この時点で、化学物質の規制・管理問題の一つとして捉えられていたことがわかる。そして、1988年オゾン層保護法制定後の組織体制は、通産省では、1989年に基礎産業局化学品安全課に「フロン等規制対策室」が新設されフロン等規制対策官が置かれた（91年に「オゾン層保護対策室」に名称変更）。環境庁では、1988年に大気保全局企画課に「高層大気保全対策室」（訓令室）が置かれ、90年には「広域大気管理室」が新設された。それぞれの組織でオゾン層保護問題をどのような政策領域・所管領域に位置づけようとしたのか、その意図を見て取ることができる。2001年省庁再編後、経済産業省では製造産業局化学物質管理課オゾン層保護等推進室に名称変更され、環境省では地球環境局に移されることとなった（環境保全対策課フロン等対策推進室）。通産省の化学製品課、環境庁の大気保全局企画課は、その創設当初、特定

実施を求められることとなる上、化審法上も技術上の指針に基づく勧告を受けたり、環境汚染防止措置等に関する措置の表示を義務づけられたりすることとなるが、前者は、需給の逼迫を回避するため、使用数量の削減を促進すること等を目的とするものであり、後者は、第二特定化学物質が難分解性であるため環境汚染を引き起こしやすいこと等にかんがみ、使用者に適切な取扱いをさせることを目的とするものであることから、その目的が異なり、両方を適用することとしても、過重な負担を求めることはならない。」としている。

論 説

の政策課題を担当するものとして設置されたのであり、オゾン層保護対策の国内法体系への位置づけは、これらの既存の所管事務を通じて担当部局の蓄積されてきた資源、政策手法、組織のルールを反映する形で行われたということができよう。すなわち、既存の所管体系のどこに位置付けるかが、当該対策の実施体制のあり方に強い影響を及ぼすということがわかる。

第二に、環境庁・通産省ともに、オゾン層保護対策という新しい課題が、それぞれの既存の政策領域・組織体系（所管領域）との関係でどのように位置づけられるか、それぞれの組織の論理に従って解釈がなされた。オゾン層保護のための国内対策の政策目的をどのように理解するかについて、環境庁の場合、既存の政策領域を拡大しよう「大気保全」の概念を再定義し、そこにオゾン層問題を位置づけようとした。既存の大気保全行政に新しい視点を導入するものとしてオゾン層保護のための国内立法を捉えたのである。他方、通産省の場合、まず国内立法手続きを国際協調問題として捉えて、条約・議定書で課された義務を最低限履行担保しようようなオゾン層保護対策の「下位目的」を設定することによって、オゾン層保護問題を産業界に対する需給調整指導、或いは化学物質規制の延長という既存の政策領域（化学物質管理）を拡大・変容させることなくその範囲内に位置づけようとした。そして結果として、どの部署が担当したかが、法制化に向けた制度設計案の検討過程に影響を与えることとなった。

このように、環境庁・通産省の捉え方の相違は、省庁内のどの部局が担当するかという「組織的な要因」とそれぞれが所管する法体系に位置づけようとする「政策的な要因」の双方が絡み合う形で、制度設計案にも反映された。第一に、新規立法か既存法令かというありうる選択のうち、前者が選択されたが、新規立法をどの政策体系に位置づけるかという対立があった。第二に、目的規定に現れる、条約・議定書と国内担保（甲南法学'13）53-3-202（438）

条約の国内法化プロセスにおける既存の政策領域・組織体制への配置

法との関係の捉え方の問題であり、議定書の定める最低限度の義務履行とするか、条約の目的を汲んだ日本独自の幅広い措置まで視野に入れるかという対立であった。通産省が、モンリオール議定書は「生産規制」を要求するものであると主張したのに対し、環境庁は、ウィーン条約まで戻れば「排出規制」「環境立法」と捉えることが可能であり、排出面での対策まで制度設計に盛り込むべきと主張した。第三に、とりうる規制措置として、出口（排出面）での規制とするか、入口（製造）での規制とするかの対立があった。使用業者側への規制、すなわち排出抑制や回収・破壊・再生等の取組みの重要性を強調した環境庁に対して、通産省は、事業者への負担が増すことを懸念したのであった。

	組 織	政策領域（オゾン層保護対策の位置付け）	施策の特徴
環境庁	大気保全局企画課内の「室」 地球環境部局の創設	公害問題（大気汚染）の地球環境問題領域への拡大。	排出面でのコントロール、オゾン層観測
通産省	基礎産業局化学製品課→ 化学品安全課内の「室」	化学物質管理（化審法） 規制対象化学物質の需給調整 外為法による貿易管理	製造面でのコントロール（入口規制）

このように環境行政において、環境庁は排出面と環境影響を所掌し、通産省は生産面での規制を所掌するという所掌間の住み分けに対する意識は強く、所掌分担の基準となっているように見える。すなわち、政策目的ではなく政策手段が所管の割り振りの決定基準とされている。しかし、大気保全の政策領域の中でも「スパイクタイヤ粉じんの発生の防止に関する法律」（1990年制定）では、環境庁が指定する地域におけるスパイクタイヤの使用規制を規定しており、環境庁が所掌する法令の中では例外的に、排出規制ではなく製品の使用自体を規制するものである。とはいえ、その背景には「他の省がやりたがらなかったから」という理由があり、主に環境庁は排出規制法を所管し、生産規制は通産省が所管す

論 説

るといふ所掌分担の基準が存在するといえる。このような環境行政における政策手段による所掌分担がオゾン層保護法の制度設計に影響を与えたと考えられる。この背景には、国際交渉の過程で、通産省と事業者とのネットワークが構築され、合意の形成が形成されていたこと、すなわち、国際交渉において主導権を執り得た方が、国内立法化においても主導権を有することになったことが大きいといえる。

策定された「オゾン層保護法」は、通産省が主管する形で決着したが、政策の実施の段階で、両省庁間の相違が、環境庁・通産省の取組みの特徴として残存することとなった。

(年表)

オゾン層保護の初期対応：既存行政体系の枠組み内の対応	
1977年 9月	通産省、フロロカーボン関連産業実態調査。
1977年	環境庁、関連情報の収集やフロンガスの対流圏での分解の可能性に関する研究・上層大気中のフロンガス濃度の測定調査(1978年、1979年)などを実施。
1979年 4月	環境庁、フロンの放出が成層圏オゾン層に与える影響等に関して文献調査等に着手。
1980年 9月	環境庁、「フロンガス問題に関する基本方針」を發表
1980年12月	OECD 環境委員会において、CFC11および CFC12の生産能力の凍結およびエアゾール製品における使用削減の努力を行う旨を表明。行政指導の開始。
1981年 9月	通産省基礎産業局内に「フロンガス環境対策委員会」を設置し、予算措置を講じて(一般会計)フロン11、フロン12等の生産能力や代替可能性等について毎年調査を実施。フロンに関する実態調査は、1981年度から7年間行われた)
1981年10月	通産省「フロンガスモデル検討会」を設置。82年3月に調査研究報告書を發表。

オゾン層保護法の制定過程

- 1987年5月 環境庁「成層圏オゾン層の保護に関する検討会」中間報告。
- 1987年6月 UNEP 第14回管理理事会に出席した稲村環境庁長官のステートメントにおいて、日本が国際的に協力して成層圏オゾン層の保護に努力する旨を宣言。
- 1987年8月25日 第109回国会衆議院環境委員会において、中曽根総理大臣は、「(この問題は) 地球的規模の環境問題のひとつとしてきわめて重大な課題であると受け止める」という認識を明らかに示した上、「(日本は外交会議において) 実りある成果が得られるように努力してまいりたいと思いますが、具体的な規制方法が取りまとめられた場合は、これを遵守するための国内体制を整備してまいる所存」であるとの方針を明らかにした
(1987年9月 モントリオール議定書採択。日本の現地にて署名。)
- 1987年9月 モントリオール議定書が採択されたことを踏まえて、稲村環境庁長官が談話を発表。条約や議定書を速やかに締結すべきこと、我が国としてのオゾン層保護対策の確立に向けて立法措置を含め対策のあり方を検討すべきことといった方針を示した。
- 1987年10月～1988年2月 環境庁「成層圏オゾン層の保護に関する検討会」に新たに「制度分科会」を設け、5回にわたる検討開始。
- 1987年10月1日 大気保全局企画課に「高層大気保全対策室」(訓令室)を設け、組織体制の強化を図った。
- 1987年10月 自民党環境部会において、環境庁は「条約等の早急な締結を行うとともに、円滑な対応のため、新たな立法措置も含め、対策制度のあり方の検討を進める」旨の方針を説明、了承を受ける。
- 1987年10月23日 通産省、化学品審議会に「オゾン層保護対策部会」を設置し、対策の検討を開始。国内体制のあり方について検討。(化学品審議会にオゾン層保護対策部会メンバーに、ダイキン工業(株)、旭硝子(株)、三井・デュボンフロロケミカル(株)、セントラル硝子(株)、昭和電工(株)のフロンメーカー各社の代表が参加)
- 1987年10月 日米環境合同企画調整委員会で、オゾン層保護問題を特別議題として取り上げる。
- 1987年12月 参議院予算委員会で宇野外務大臣および堀内環境庁長官が答

論 説

弁し、次期通常国会において条約等の締結について承認を求める旨の方針を明らかにした。

1987年12月 63年度税制改正においてフロンガスの排出抑制・回収再生装置に関する優遇税制が認められる。

1987年12月 環境庁高層大気保全対策室に昭和63年度中に「専門官」を設置することが認められる。

1987年12月 環境庁におけるフロンやオゾンの監視、フロンの排出とオゾン層の破壊の量の精密な予測モデルの作成等が昭和63年度予算政府案に盛り込まれることが決定。

1988年2月 環境庁「成層圏オゾン層の保護に関する検討会第2回報告」

1988年2月19日 環境庁中央公害対策審議会答申「オゾン層保護のための制度の基本的な在り方について」

1988年2月19日 通産省化学品審議会オゾン層保護部会中間答申「オゾン層保護のためのフロン等の製造等の規制に関する基本的考え方について」

1988年3月 環境庁「成層圏オゾン層の保護に関する検討会」に「排出抑制・破壊技術等分科会」を設置⇒同年10月に排出抑制技術等についての中間報告を公表。

1988年4月 国公研、オゾン・レーザー・レーダー稼動開始。6月に本格測定開始。

1988年5月13日 「オゾン層保護法」可決、5月20日公布。

1988年10月 環境庁「排出抑制・破壊技術等分科会」が排出抑制技術等についての中間報告を公表

<引用文献>

伊藤大一（1990）「産業行政における変化と連続」『年報行政研究』24：32-61

内山融（1998）『現代日本の国家と市場』東京大学出版会

大森彌（1991）「第7章 課レベルの組織変動とその動因」（『組織と政策（V）—行政体系の編成と管理』（（財）行政管理研究センター、所収）

大森彌（2006）『官のシステム』東京大学出版会

（甲南法学'13）53-3-206（442）

- 亀山康子（2003）『地球環境政策』昭和堂
- 川名英之（1989）『ドキュメント・日本の公害：第三巻 薬害・食品公害』緑風出版
- 川名英之（1995）『ドキュメント・日本の公害：第十一巻 環境行政の岐路』緑風出版
- 環境庁「オゾン層保護検討会」編（1989）『オゾン層を守る』NHKブックス
- 久保はるか（2005）「オゾン層保護条約の国内実施体制と過程——国内事業者の取組みに焦点を当てて」城山英明・山本隆司編『融ける境を超える法：第5巻 環境と生命』東京大学出版会、第7章
- 久保はるか（2008）「国際環境条約の国内受容に関する一考察～国際政治と国内政治との連結の場面」『甲南法学』48（4）、：475-546
- 久保はるか（2012）「地球環境政策—温暖化対策の変容と政界再編—省庁再編—」森田朗・金井利之の編著『政策変容と制度設計—政界・省庁再編前後の行政—』ミネルヴァ書房、第5章
- 栗原清一・村田徳治（1975）「有害物質を含有する廃棄物に関する法制上の問題点について」『環境法研究』6
- 小林光（環境庁大気保全局高層大気保全対策室室長補佐）（1987）「オゾン層保護とフロン対策のシナリオ」『公害と対策』23（14）、1987、12：12-18
- 小林光（環境庁大気保全局高層大気保全対策室室長補佐）（1988 a）「フロン対策の制度化に向けた最近の動き—アメリカ環境保護庁の提案をめぐって—」『公害と対策』24（2）、1988、2：69-73
- 小林光（環境庁大気保全局企画課）（1988 b）「地球環境の保全に向けた我が国の取組みの成果と課題」『環境研究』69、1988：129-138
- 小宮義則（通産省基礎産業局化学製品課総括係長）（1988）「フロン等規制問題と日本の対応」『公害と対策』24（3）、1988、3：45-53

論 説

- 小宮義則（同上）（1989）「フロロン等規制問題と国際的対応」『国際問題』
349：34-60
- 斎藤太一（通産省化学工業局長）（1973）「48年度の化学工業の新政策について」『日化協月報』1973年3月号
- 佐脇紀代志（2002）「地球温暖化防止政策を巡る国内政策過程—京都会議を焦点に一」『レヴァイアサン』31号、（2002年秋）
- 城山英明・鈴木寛（1999）「通産省の政策形成過程」（城山英明・鈴木寛・細野助博編著『中央省庁の政策形成過程』中央大学出版部、所収）
- 新藤宗幸（1986）「通産省の組織改革と編成基準」（総務庁長官官房総務課『行政体系の編成と管理に関する調査研究報告書』、所収）
- ジョンソン，チャーマーズ（矢野俊比古監訳）（1982）『通産省と日本の奇跡』TBSブリタニカ
- 通商産業省・基礎産業局化学製品課（1988）『逐条解説：特定物質の規制等によるオゾン層の保護に関する法律』ぎょうせい
- 通商産業省・基礎産業局化学品安全課（1990）『逐条解説 化審法（改訂版）』第一法規
- 通商産業省・基礎産業局オゾン層保護対策室（1991）『逐条解説：改正オゾン層保護法』ぎょうせい
- 畑野浩（環境庁環境保健部）（1981）「特集：成層圏オゾン層問題 成層圏オゾン層問題の歴史と環境政策における位置付け」『公害と対策』17（10）、1981. 10：2-9
- 長谷川慧重（環境庁大気保全局長）（1988）「巻頭言：オゾン層保護対策の法制化と大気保全行政の新展開」『環境研究』69：3-4
- 牧原出（1994-1996）「協議の研究—官僚制における水平的調整の分析—（1）～（5）」『国家学会雑誌』107（1・2）、108（3・4）、108（9・10）、109（5・6）、109（7・8）
- 水沢光（2002）「1970年代における日本型テクノロジー・アセスメントの（甲南法学'13）53-3-208（444）」

条約の国内法化プロセスにおける既存の政策領域・組織体制への配置

形成と停滞—通産省工業技術院の取り組みを中心に—『STS Network Japan Yearbook 2000 (通巻第9号)』、2002年3月

村田良平 (2000) 『OECD—世界最大のシンクタンク』中公新書

森一晃 (環境庁環境保健部保健調査室)・高田定司 (三井フロロケミカル(株)企画調査部長) (1981) 「特集：成層圏オゾン層問題 成層圏オゾン層問題に関する各国・国際機関および産業界の動向」『公害と対策』17 (10)、1981.10：35-39

森田朗 (1995) 「法治行政と裁量行為」(西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第6巻—市民と行政』有斐閣、所収。森田朗 (2007) 『制度設計の行政学』慈学社出版にも再録)

森田朗・山口二郎 (1986) 「第2章 政策理論のフロンティア」(『組織と政策—行政体系の編成と管理』(財)行政管理研究センター、所収)

ロングレン, ルネ (松崎早苗訳) (1996) 『化学物質管理の国際的取り組み—歴史と展望』STEP

Andersen, Stephen O. and Sarma, K. Madhava (2002), *Protecting the Ozone layer-The United Nations History*-, UNEP