

論文の内容の要旨

論文題目 オゾン層保護条約の国内実施の過程と構造

氏 名 久保 はるか

本稿は、地球環境問題に対して国内行政がどのように対応しようとしているか、そしてどのような影響を受けているのか、地球環境条約と国内行政とが接する「条約の国内実施過程」に焦点を当て、分析するものである。地球環境問題の解決を目的とする国際合意としての条約は、主権国家を名宛人として義務を課すものである。ここでは国家としての条約の遵守が求められているが、その前提として、各国の国内対策の当事者(事業者等)による履行確保が重要な要素となる。本稿では、国家を一体的な実施主体として見るのではなく、国内の実施過程を分析対象として、国内の個々の行為主体の行動変化に注目することとする。また、地球環境問題のような政策課題の実施過程においては、企業や環境 NGO の国境を越えた活動が増加しており、各主体の国境を越えたネットワークが問題解決に貢献するなど、官民という領域間、国際 - 国内という空間間の境界の融解が見られる。「条約の国内実施過程」において、国内行政は「国際化」というインパクトを受けて変容を迫られている。本稿は、このような問題関心から、既に実施の蓄積があるオゾン層保護条約(ウィーン条約・モントリオール議定書)について日本国内の対応を詳細に分析するものである。本稿では、まず、「条約の実施過程」を次のような構成要素に分解し、「条約の国内実施過程」の分析枠組みを提示した。

すなわち、「条約の国内実施過程」とは、国内行政の視点から見れば、次の部分を含む過程と捉えることができる。第一に、国際交渉を通じて形成された政策課題、すなわち国際会議で採択された条約・議定書を国内で「受容」する過程であり、形式的には、条約・議

定書の批准手続とこれらを国内で実施するための国内立法手続という形で表れるが、本稿では、これらのフォーマルな手続に限定せず、広く国内において国際的な合意を実施することを受け入れる過程として捉えることとした。第二に、条約・議定書によって課された義務内容を国内対策に翻訳・変換する過程(「国内立法化」)においては、条約・議定書の規定と対照して適切かつ充分に変換する作業が行われるのと並行して、当該課題の既存の国内政策への「位置づけ」、当該事務を所掌する担当部局の「配置」が行われる。その際、オゾン層保護という新しい政策課題がどのように「概念化」され、既存の政策領域に「位置づけ」られるかによって、担当部局の「配置」あるいは担当部局の所管領域の発展の方向付けが行われるとともに、作用領域が画定されることとなる。第三に、国内対策を「執行」する過程である。ここでは、法が規定する規制の名宛人だけを分析対象とするのでは国際 - 国内の境界を越えた執行過程のダイナミズムを把握するのに不十分であるため、広く関係主体の行動変化まで視野に入れる必要がある。またこの過程では、国内対策の「執行過程」と並行して国際的な実施体制への参加の過程も継続する。このように、(課題設定から執行・評価までの)プロセス全体を通して国際 - 国内の相互関係が顕在するのが、国内行政の視点から見たオゾン層保護「条約の国内実施過程」の特徴である。

次に、日本において、どのような要因が履行確保を担保したのかを明らかにするために、本稿では、国内での履行を担保する要素を、国際合意を国内政策として受け入れようとする政府・担当官庁の「遵守の意思」と「国内関係者の支持」、国際合意の内容と照らして、履行確保可能な仕組み(法制度)がつくられたかという「法制度の実効性」、実施過程における国内の行為主体の対応・「行動変化」の3点に分解して、条約の国内実施過程の各段階において、これらの要素が確保されたか否かについて検証した。このうち、国内の行為主体の行動変化は、「国内受容」と「国内立法」の過程を経て構築された「政策の構造」と「実施の構造」によって、規定される。「政策の構造」は、条約体制と国内法制度の双方の影響を受けて形成される。「実施の構造」は、国際 - 国内の境界を越えて活動する各主体間関係から説明される。なお、条約の国内実施過程には、条約と国内法という2つの行動指針が存在するため、国内法の規定を履行する場合を「狭義の履行確保」、条約の規定を履行する場合を「遵守」、条約の目的の達成の程度を問題とする場合を「有効性」として、国内の行為主体の行動変化のレベルをそれぞれとの関係で捉えることとした。

上記の分析枠組を当てはめると、オゾン層保護条約の国内実施過程は次のように描き出される。

(1)国内受容：まず、日本の政府代表団が、自らの交渉ポジションと国際合意とのズレにもかかわらず、条約・議定書の受容努力を行うことを決定(遵守の意思)することが前提条件として必要である。本事例は、日本国内における「アジェンダ形成プロセス」が存在せず(外から与えられた政策課題)、国内受容の段階において国内の広範な支持がないにもかかわらず、国際交渉を通じて政府が遵守の意思を確立させていった例であるということが出来る。

そして、本事例では、国内における支持の調達、国際会議に参加した、或いは関係省庁とインフォーマルな接触経路を有する関係者(事業者団体・企業)に限られており、さらに言えば、主として通産省と事業者との閉じられたネットワークの範囲内で行われたのであるが、限られた関係者からの支持調達であっても、国際合意事項について彼らの支持と協力を調達することができれば、条約の国内実施、その後の履行確保が可能であることを示している。ただし、それは、国際合意によって課された最低限度の義務について国内実施の履行を担保することを意味しており、国際交渉の過程で得られた合意以上の合意形成を行わないという方法は、最低限度の目標値を示しながら確実に履行を担保する機能を有していたといえる。

また、アジェンダ設定過程における参加者が限定的であった場合であっても、長期にわたって継続する実施過程において国内のムードが高まり、参加者が徐々に拡大、変更し、政策変動が生じることがある。(NGO 等を含めた)幅広い関係者による国内合意形成がなされるか否かが、条約との関係でどのような国内立法を行うか(独自の追加措置を盛り込むか否か)に影響を与える一つの要因となる。

(2)国内立法化：条約・議定書の国内法化の過程は、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「解釈」「下位目的の設定」「具体的措置への変換」の過程でもあり、この過程は国内要素に規定されると考えられる。関係省庁(環境庁・通産省)は、オゾン層保護政策を自らの所管領域に取り込むことができるような「概念化」、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対策案を提示した。具体的には、環境庁では、大気保全局において既存の概念(大気保全)を再定義し「地球環境問題」を取り込もうとする試みが見られた。他方、通産省は、国内立法化すべき国家の義務を議定書で課された義務の履行に限定して、新たに国内オゾン層保護政策の「下位目的」を設置する戦略をとり、その「下位目的」は自らの政策領域の範囲内で、化学物質管理担当部局の所管領域に沿って設定された。これを、どのレベルの行動変化が期待される法制度設計であったかという観点からみるならば、少なくとも条約・議定書によって課された義務を最低限度履行確保するに足る規制措置が講じられたといえよう。そして、これらの過程が国内における執行過程を枠付ける「政策の構造」を形作った。

(3)執行過程：執行過程において、議定書とオゾン層保護法が規定する規制措置(製造業者に対する規制物質の製造・輸出入規制)の執行以外の、法規制の運用を補完する様々な方策が重要な役割を果たしうるということを例証した。このような特徴は、許認可手続などの規制者と被規制者が直接関わる側面だけでなく、次のような点にまで分析対象を広げることによって把握することが可能となる。第一に、使用者側で、規制物質の使用状況、業種・用途分野ごとの産業構造、事業者の構成や事業者団体の有無・特徴に適応した柔軟な対策が執られたことである。オゾン層問題は、その問題の性質(規制物質の種類、規制対象者が限定的であることなど)から、対策の立案と実施が比較的容易であったと理解されている。ところが、その実施の構造は非常に複雑である。対策を促進させ行為主体の行動変化を促

すためには、このように複雑な実施構造を的確に把握し、それに適合した方策が採られることが必要となるのである。第二に、長期間に亘る実施過程を通じて、対策の初期段階からオゾン層保護のための取組みに従事してきた企業や個人(“ Mr. Ozone”たち)の間で国際国内にまたがるネットワークが構築されたことで、協力関係の下で目標を達成するという信念の共有が見られたことである。そしてそれが、行為主体の行動変化を促し履行確保に寄与した。本事例は、執行過程が、所与の諸規律の集合からなる「政策の構造」によって規定されるだけでなく、相当程度、「実施の構造」における主体間の相互作用を通じて形成された可変的・動態的な社会のコード(技術、企業、業界、ないし国際貿易における経済性のコード)に規定されるということを示す一つの例である。

さらに、「実施の構造」における主体間の相互作用の高まりは、条約の規定の「遵守」とどまらず条約の究極の目的を意識した行動変化を促す可能性がある。本事例においては、行動変化のレベルについて、少なくとも、「遵守」・「狭義の履行確保」のレベルでの行動変化を確認することができたが、条約の究極の目的との関係で捉えられる「有効性」を担保する取組みも個別に始められている。