

現代行政は、様々なかたちで、「国際化」の影響を受けている。経済のグローバル化をはじめとする様々な局面において、現代行政の担い手としての主権国家を、自己完結的なシステムとして捉えることは困難になってきている。国際機関や国際的な規範設定、国境を越えた企業やN G Oの活動が大きな役割を果たす地球環境問題は、そのような「国際化」の影響を具体的に示している政策領域の1つである。他方、このような国際的次元を有する行政活動においても、特にその実施段階においては、国内行政が大きな役割を果たしている。国際的な政策目的の表明である国際条約・議定書は、その実施に際しては、多くの場合、その義務内容を国内で受容し、国内立法化し、実施体制を構築し、その上で国内において執行活動を行われなければならない。

本論文は、このような多国間の国際行政・国際的政策過程と国内行政・国内的政策過程の交錯・相互作用について、特に、オゾン層保護条約の日本における実施に焦点を当てて、詳細な事例分析を行ったものである。そのような分析を通して、条約の国内実施の構造と過程を明らかにすることを試みている。その際、これまで行政学を中心に蓄積されてきた、様々な管理手法による履行確保、規制の調和化と差異化といった国際行政に関する分析視角、政策課題の「概念化」や政策遺産、組織ドメインといった政策と組織の変容に関する分析視角、国内行政組織の意思決定と執行活動に関する分析視角を活用している。

本論文は以下の構成をとる。まず、序章において、本論文の研究視座と条約の国内実施過程を分析する際の基本的視角が述べられる。第1章では、既存の研究を参照しつつ、国際 - 国内関係にまたがる政策過程を分析する視点を抽出し、条約の国内実施の構造と過程を把握するための分析枠組みを構造化する。続いて、第2章から第4章において、オゾン層保護条約の日本における実施に焦点を当てて、事例分析が行われる。第2章では、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が形成される国際的政策過程がアメリカの国内的政策過程との連関の下に分析され、その上で、日本国内において条約・議定書を受容し実施するための公式手続き、支持調達の実際を明らかにする。第3章では、国内法化の過程におけるオゾン層保護対策の国内の政策体系・組織体制への配置状況と、そのプロセスを明らかにする。続いて、第4章では、国内における実施の取組みの詳細を分析する。最後に、終章において、オゾン層保護問題に見られる条約の国内実施過程の日本における特徴について整理され、残された課題等について述べられる。

以下、本論文の概要を提示した上で、本論文に対する評価を述べる。

序章では、まず、国内行政の地球環境問題への対応とその影響を、国内行政の観点からボトムアップ的に明らかにするという基本的分析視座が示される。そして、条約体制の有効性を、行為主体の問題解決に向けた行動変化やルールの遵守という指標に即して判断するとする。行動変化や遵守は、国家による条約実施のための国内担保法制定と実施の結果としての最終的な条約目的の達成との間に位置する中間レベルの指標であるといえる。

次いで、条約の国内実施過程の3つの部分が定式化される。第1の部分は、国際交渉を通じて形成された政策課題、すなわち条約・議定書を国内で「受容」する過程である。これは批准等の形式的な手続きには限定されず、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られる。第2の部分は、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（「国内法化」）である。それと並行して、当該課題の「概念化」、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、国内における既存の政策領域の組織体制を含む「政策遺産」が影響を与える。第3の部分は、国内対策等を「執行」する過程である。ここでは、国内法が規定する被規制者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を視野に入れる必要があるとされる。

第1章では、まず、既存研究をレビューし、それらとの関係で本論文の位置付けが行われる。第1に、レジーム論については、レジーム形成からレジームの有効性へと研究が進展しつつあり、特に後者の中には、国際条約を受けて講ぜられた各国内レベルでの対策が如何に各国内のターゲットグループの行為に影響を与え変化させたかに焦点を当てるものや、実施過程の有効性の規定要因として様々な管理手法による履行確保や各国内の行政能力に注目するものがあるとする。しかし、従来の研究においては、トップダウン的な分析視点が維持され、国際環境条約実施の実態を詳細に調査した研究はほとんどないとされる。

第2に、実施研究については、従来の実施研究が主として国内における実施を対象にしてきたことから、既存研究の様々な分析枠組みを参考にして、国際 - 国内にまたがる実施過程の分析枠組みの構築を試みるという立場をとる。そして、「政策の構造」と「実施の構造」という概念を参考にして、国際 - 国内にまたがる「政策の構造」として、条約・議定書の規定、国内政策に変換された国内法の規定を捉え、「実施の構造」として、法が直接対象とはしていないが実施の円滑化のために対策を講じることが必要とされる関係事業者の取り組みや、主体間ネットワークの構築等も含めて捉えるという視角を提示する。

第3に、条約の国内受容に関する研究については、国際法の研究とは異なり、受容プロセスを形式的な手続きに限定せず、国内のアクターが国際合意に同意し実施することを受け入れるプロセスと広く捉えるべきとの立場をとる。そして、具体的には、日本代表団の交渉ポジションの決定過程の特徴とその内容、国内支持の表出形態とタイミング、批准手続と国内立法手続における国会の機能の実際の分析や、条約・議定書等国際合意を国内法化する際の裁量の幅の確認、その裁量行使を規定する国内既存の政策・組織体系の行動ルールの解明を行うとする。

第4に、国内行政研究については、新規政策課題への対応における政策と組織の相互作用に関する研究に着目し、条約の国内実施のための国内法制定においても、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政策・制度的枠組みという政策遺産の影響を受けるという視点をとる。具体的には、政府代表団内部での調整、国内の政策領域への配置、実施体制の整備、執行過程への影響の分析を試みるとする。また、規制の調和化をめぐる議論も利用するとする。

以上のように、既存研究のレビューを行ったうえで、オゾン層保護条約の国内実施の過程と構造を分析する視角が整理される。まず、対象化学物質と関係企業の限定性、技術的

解決の可能性に起因する対策自体の容易性等のオゾン層保護問題の性質が、気候変動問題と対比しつつ特徴付けられる。また、条約体制の有効性を評価する際に指標となる行動変化の主体としては、被規制者たる事業者に加えて、地方自治体、所管官庁も対象とすることとする。

その上で、条約の実施過程が、国際レベルでのアジェンダ設定と国内における受容、国内立法化・実施体制の整備、実施・執行過程の3つの部分からなることが再確認される。より詳細には、第1の部分は、政府代表団におけるポジションのすり合わせと国内受容・非公式意見調整等からなり、第2の部分は、国内立法化、実施体制の整備、政策課題の国内既存の政策体制・所管体系への位置づけ、国内意見調整等からなり、第3の部分は、法に基づく規制の執行過程と規制以外の自主的取組み等からなる。

続いて、オゾン層保護のための政策の構造が、条約・議定書（ウィーン条約・モントリオール議定書）と国内担保法（オゾン層保護法）という内容的に一致しない2つの要素によって構成されることが確認される。そして、その国内実施過程は、ウィーン条約・モントリオール議定書によって課された義務の実施か否か、オゾン層保護法に基づく措置か否かの2つの軸によって、4つの類型に分類されることが示された。法の執行（条約・議定書によって課された義務の実施であり、かつオゾン層保護法の措置でもあるもの）、事実上の運用（条約・議定書によって課された義務の実施ではあるが、オゾン層保護法の措置ではないもの）、努力義務（条約・議定書によって課された義務の実施ではないが、努力義務としてオゾン層保護法の措置であるもの）、法に基づかない自主的取組み（条約・議定書によって課された義務の実施でも、オゾン層保護法の措置でもないもの）の4つである。

第2章では、国際的なアジェンダ設定の過程として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が形成される国際的政策過程が分析され、その上で、国際レベルの実施過程としての遵守確保の制度や日本国内における条約・議定書の受容過程が分析される。ウィーン条約、モントリオール議定書策定に至る国際的政策過程については、先行研究を踏まえたうえで、UNEP（United Nations Environment Programme）事務局長トルバの属人的リーダーシップ、米国等による非公式会合の役割、政策過程における科学の役割の制度化としてのアセスメントパネルの重要性が指摘される。そして、国際レベルの実施過程として、後の規制強化と遵守確保の制度が記述される。その際、実施を促すメカニズムとしてアセスメントパネルにおけるTEAP（Technology and Economic Assessment Panel）の役割が強調される。

また、国際的政策過程とアメリカの国内政策過程との連関が分析される。アメリカにおいては、国内的にオゾン層保護がアジェンダ設定され、それが国際的政策過程に持ち出された。また、アメリカにおいては、既存の国内の制度的配置の下でEPA（Environment Protection Agency）がオゾン層保護問題を所管することとなり、国内法的には当初はTSCA（Toxic Substances Control Act）、その後CAA（Clean Air Act）の枠組みで対応されることとなった。それに対して、日本においては、国際的な政策過程の展開を前提として、条約・議定書の受容過程において国内的なアジェンダ設定が行われた。そして、受容過程において公式的な締結手続きとともに関係業界の支持調達による国内合意形成も並行して進み、その中で日本国内の諸主体も徐々に能動的に対応するようになってくる。その結果、日本は、最初のウィーン条約への署名は遅れたが、後のより厳しいモントリオール

議定書の署名・批准は迅速に行われることとなった。また、産業界の姿勢も変化してきた。

なお、日本の政府代表団の構成は通産省、環境庁が内政への影響を考慮しつつ外務省とともに交渉に臨む体制であり、関係業界もオブザーバーとして会合に参加することにより、国内調整が促進された。他方、環境NGOの参加は限られていた。また、日本の場合、条約・議定書の公式的締結手続きである国会承認と、以下の第3章で詳細が検討される国内法整備はほぼ同時に進んだ。

第3章では、条約の国内法化の過程において、新しい政策課題としてのオゾン層保護対策が国内の既存の政策体系・組織体制にどのように配置されていくのかが分析される。国内担保法の制度設計とその実施体制の構築には、国際的な検討状況や条約の内容だけでなく、日本国内で蓄積された政策・制度の枠組み（政策遺産）が影響を与えた。また、条約・議定書の国内法化の過程においては、既存の政策領域・所管領域と照らして概念化・概念の再定義が行われた。

環境庁は既存の政策領域を拡大しうよう「大気保全」の概念を再定義し、そこにオゾン層保護問題を位置づけようと試みた。それに対し、通産省は、まず、国際協調問題として捉え、条約・議定書で課された義務を最低限履行担保しうる下位目的を設定し、オゾン層保護問題を産業界に対する需給調整指導あるいは化学物質規制の延長という産業規制の政策領域に位置づけようとした。

また、オゾン層保護問題を担当する部局の組織内配置からも、既存の所管体系が両省庁における実施体制に影響を与えたことが理解できる。初期対策はエアロゾル規制として把握されたため、通産省の基礎産業局化学製品課、環境庁の企画調整局環境保健部という化審法（化学物質の審査および製造等の規制に関する法律）所管部署が対応した。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契機となって立法されたものである。通産省においてはこの既存の政策体系・組織への配置が持続することになり、1989年に基礎産業局化学製品課に「フロン等規制対策室」が新設され、省庁再編後も経済産業省では製造産業局化学物質管理課にオゾン層保護等推進室が置かれた。しかし、環境庁においては「大気保全」さらには「地球環境問題」の一部へと再定義が試みられ、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」ができ、省庁再編後の環境省では地球環境局環境保全対策課フロン等対策推進室となった。

また、国内法化の形態としては新規立法がとられることとなったが、その位置づけと目的を巡って、異なった概念化が行われた。通産省が「生産規制」と捉えたのに対して、環境庁は「排出規制」、「環境立法」として捉えた。

第4章では、国内における実施の取組みの詳細が分析される。その際、規制措置の対象となっている規制物質の製造業者の取組みだけでなく、努力義務の対象となっている規制物質の使用業者の取組み、オゾン層保護法の実施ではないが条約・議定書そのものに基づいて実施された事柄についても幅広く対象とした。本章においては、個別のオゾン層破壊物質についての様々な事業者の対応に関して、業界関係の雑誌を丹念にフォローし、インタビューを行うことで、詳細な分析を行っている。その結果以下の点が明らかになった。

第1に、実施の有効性を確保するためには、被規制者たる製造業者だけでなく努力義務（一般的責務としての排出抑制・使用合理化）を課された使用業者に対する行政指導、各種支援措置や事業者団体や企業による自主的な取組みの取組みが重要であった。オゾン

層保護対策の特徴は規制物質を削減・全廃し他の物質や技術に転換することにあつたため、相互の協力関係が不可欠であった。

第 2 に、特に使用者に対する対応については、事業者団体が大きな役割を果たした。全体では 1989 年に特定フロン使用合理化協議会が設立され、1990 年にはオゾン層保護対策協議会と名称が改められた。なお、使用業者の取組みについては、産業構造・産業の性格の違いを反映して、冷媒分野と洗浄分野に差異が見られた。冷媒分野では、用途先業界（カーエアコン、電気冷蔵庫、業務用冷凍空調機器）ごとの事業者団体が代替冷媒物質の絞込みに主要な役割を果たし、代替物質導入のためのシステムの技術開発は各社で対応されたが、洗浄分野では、洗浄の性質に適合的な洗浄剤を選択する必要があり、その選択肢が多様であったため、代替物質・技術の選択は各企業・現場ごとに行われ、事業者団体や大手企業主導の転換プロセスから漏れる中小企業が多数存在した。

第 3 に、事業者や事業者団体が国際的なネットワークに直接参加し、情報交換等を行ったことも重要であった。事業者等がこのようなネットワークに参加することで学習が進み、国際協調に基づいた研究開発体制が構築された。当初は日本政府主導による研究開発が講じられていたが、実際の代替物質開発にプロセスでは、民間レベルでの他国の産業団体との共同開発・共同評価が推進力になった。例えば、1988 年には、世界の主要なフロン製造業者 14 社が共同で代替物質の毒性試験を行う P A F T（Programme for Alternative Fluorocarbon Toxicity Testing）という制度が設立された。

第 4 に、臭化メチルについては、当初、同等の効果と経済性を有する代替剤が存在しなかったこと、関係当事者である農薬産業界が国際的規制枠組みへの参加に不慣れであったこと、土壌消毒技術等の代替技術の普及に農業技術者の協力が不可欠であったこと等の理由により、削減・全廃はなかなか困難であった。

終章においては、まず、日本におけるオゾン層保護問題条約の国内実施過程の特徴について整理される。国内実施過程を構成する第 1 の部分であるアジェンダ設定と受容については、アジェンダ設定は国際レベルにおいて行われ、その段階における国内の参加者は限定的であったが、その後、国内のムードが高まり参加者が徐々に拡大、変更していった。第 2 の部分である国内立法と国内既存の政策・組織体系への配置の段階では、環境庁が大気保全あるいは地球環境問題として問題の再定義を試みたのに対して、通産省は、国内立法化すべき国家の義務をモントリオール議定書で課された義務の履行に限定して把握し、化学物質管理の枠組みの中に位置づけようとし、それらの省庁間の組織間力学により配置が定まっていた。第 3 の部分である国内執行過程については、条約・議定書上は義務付けられていないが、国内担保法上努力義務が課された使用業者の取組みが重要であることが確認された。そのような取組みは業種、用途分野ごとにもなされた。そして、T E A P や国際的事業者ネットワーク等の国際的ネットワークが大きな役割を果たした。

最後に、残された課題として、アメリカ等との更なる比較分析の必要、1995 年以降規制対象となった臭化メチルへの対応の分析の必要が指摘されている。

以上が本論文の概要である。以下、評価を述べる。

本論文の長所は以下の通りである。第 1 に、これまでの行政学における未開拓の領域である国際行政・国際的政策過程と国内行政・国内的政策過程との交錯・相互作用について、

初めての体系的考察を行ったことである。一般的には国際行政の実施にとって国内行政実施能力の確保が重要であることは指摘されてきたが、実証的研究は極めて限られている。特に、二国間貿易摩擦等の国内政治・行政に与える影響に関する分析は一定程度なされてきたが、多国間の枠組みの影響については、あまり検討されてこなかった。本論文はこのような相互作用を、条約の国内実施に焦点を当てて実証的かつ詳細に分析した本格的な業績であると評価することができる。このような詳細な分析を通して、アジェンダ設定をうけて条約・議定書を国内で「受容」する過程、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、国内対策等を「執行」する過程という3つの部分から構成される条約の国内実施に関する分析枠組みの有効性を示すことができた。

第2に、国内行政の観点からボトムアップ的に国際化のインパクトを見ること、また、事業者レベルでの実施過程の国際化にも注目することによって、制度の分析を超えて、多様な実施過程のあり方を明らかにし、有効性を担保するメカニズムについて考察していることである。例えば、国内担保法には国際条約・議定書に規定されている以上の事柄が規定されていること、国際-国内の境界を越えたダイナミズムの中で事業者が国内担保法には限定されない実施活動を自主的に行っていること、国内担保法には規定されていないが条約・議定書の実施活動と位置づけられるものが存在すること等が指摘されている。

第3に、本論文は、オゾン層保護条約の国内実施に関する多面的で詳細な事例研究として、それ自体評価することができる。オゾン層保護条約や関連する議定書の形成をめぐる国際的動向について、これまでの国際的な研究を十分踏まえて、十分な整理を行っている。その上で、日本国内における各アクターのオゾン層保護課題に対する取り組みについて丹念に資料収集とインタビューを行い、通産省と環境庁を巡る政策と組織変容の交錯や、オゾン層破壊物質使用業者を含む様々な事業者の対応について、詳細な分析を行っている。特に、従来の環境政策過程の分析においては、しばしば事業者のインセンティブと行動に関する分析の踏み込みが不十分な場合も多いが、本論文はその実相にかなり肉薄しているといえる。

もちろん、本論文にも欠点がないわけではない。

第1に、オゾン層保護条約の日本における国内実施という1つの事例を見ることで、条約の国内実施一般についてどれだけのことが主張できるのかという課題が残る。本論文の対象とする冷媒、洗浄目的等を主とする代替フロンへの導入は有効性の観点からは成功事例であったと評価できる。しかし、そのような成功を可能にした条件が何であったかについては、事業者数の限定性、技術的対応の容易性という形で一般的には述べられており、第2章においてもある程度アメリカとの比較が行われ、著者自身も幅広い比較分析が今後の課題であることは認識してはいるが、もう一步踏み込んだ分析があれば、主張がさらに説得力を持ったといえよう。

第2に、分析枠組みについて、もう一段の精緻化が望まれる点である。例えば、本論文が、条約の国内実施という枠組みで対象としている内容には、長所の第2点として述べたように、条約・議定書に含まれない内容の国内担保法における規定とその執行、国際的ネットワーク等の中での事業者の自主的対応も含む複数の要素が見られる。これらに目を配ることは重要なのであるが、これらのものの中には、「オゾン層保護条約の実施過程」の範疇を超えて、むしろ「オゾン層保護政策の実施過程」と整理した方がいいものが含まれて

いるように思われる。また、既存業績や国際法における関連業績との関係で、より明確に本論文の主張を整理して位置づけることもできるのではないかと思われる。

しかし、以上のような欠点は本論文の価値を大きく損なうものではない。本論文は、多国間の国際行政・国際的政策過程と国内行政・国内的政策過程の交錯・相互作用という行政学にとっての新たな領域について、オゾン層保護条約の日本における実施に焦点を当てて詳細な事例分析を行うことを通して、条約の国内実施の構造と過程を明らかにするという課題を十分に達成している。したがって、本論文は博士（法学）の学位を授与するに相応しいものと評価する。