



Title	バーゼル条約締結に至る政策形成過程に関する考察
Author(s)	菊池, 英弘
Citation	長崎大学総合環境研究, 13(2), pp.1-12; 2011
Issue Date	2011-06
URL	http://hdl.handle.net/10069/26764
Right	

This document is downloaded at: 2019-06-25T10:09:56Z

【学術論文】

バーゼル条約締結に至る政策形成過程に関する考察

菊池英弘*

Japanese Policymaking Process of Acceding Basel Convention on Transboundary Movements of Hazardous Wastes

Hidehiro KIKUCHI

Abstract

Although it has been said that policymaking process of Japanese government is lacking in transparency, to be a kind of black box figuratively, however, preceding studies have been done to bring out its characteristics objectively. This paper attempts to analyze the policymaking process when Japan acceded to “Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal” in 1993.

Because the process included the establishing procedure of Japanese national law which was needed to fulfill the obligations of the Basel convention at the same time, policy adjustment inside of Japanese government became complex, and went with quite difficulties. This case shows the characteristics of Japanese policy formative process strongly.

Key words : Transboundary Movements of Hazardous Waste, Basel Convention, Japanese policymaking process

1. はじめに

昭和63年版環境白書が地球温暖化、オゾン層破壊等の個別の問題事象を地球環境問題として論じてからすでに20年余が経つ。この間、地球環境保全に向けた国際的な対策枠組についての議論、交渉が進展し、オゾン層保護のためのウィーン条約やモントリオール議定書など当時すでに存在していた地球環境条約に加えて、国連気候変動枠組条約や京都議定書など新たな地球環境条約が成立した。

我が国は、これらの地球環境条約を、日本国憲法等が定める手続に則って締結するとともに、併せて地球環境条約の国内担保措置を実施することによ

り、条約上の義務履行を確保してきている。

一方で、地球環境条約は、従来から我が国が取り組んできた公害対策、自然環境保全、廃棄物処理等に関する国内環境法と比べると、その対策手法や対象範囲を異にすることがある。

このため、個別の地球環境条約を締結する際に、条約の定める義務の国内での履行を担保するための新たな法的枠組が必要とされることがある。例えば、オゾン層保護、有害廃棄物の国境を越える移動の規制、地球温暖化対策等の地球環境問題について、それぞれの条約の締結と併せて、条約上の義務履行を担保するために必要な法律（本稿では以下、「国内担保法」という。）が制定されてきた。我が国では、地球環境条約と国内担保法とが相俟って、個別の問題事象ごとに対策の枠組を形成してきているということもできよう。

このことを政府部内における政策決定過程の面か

*長崎大学大学院水産・環境科学総合研究科

受領年月日 2010年10月29日

受理年月日 2011年5月30日

ら見ると、地球環境条約の締結に関する事務を司る外務省と、国内担保施策を所管することとなる省庁（本稿では以下、「国内省庁」という。）との間において、条約及び国内担保法による対策枠組の形成に向けて、その必要性、実施のための具体的方途、条約及び国内担保法案の国会審議を含むスケジュール等について検討、調整が行われることとなる。それぞれの省庁内部、省庁間調整など様々なレベルでの作業を経て、最終的に我が国政府の政策的意思が形成されることとなる。

ところで我が国の政府部内における政策形成過程は、その閉鎖性故に「ブラックボックス」とも評される¹。特に、地球環境問題の持つ不可逆性や被害の重大性等の認識が世界各国の普遍的認識となり、地球環境条約の生成発展も続いていること、また、我が国が個別の地球環境条約を迅速かつ的確に締結し、その国際的な義務を履行することによって、地球環境保全に積極的に貢献することが期待されていることを考えれば、個別の地球環境条約の国内法編入手続と国内担保措置がいかなる政策形成過程を経て行われているのか、またその特徴は何かを明らかにすることは、今後我が国が地球環境条約について採るべき態度に一定の示唆をなしうるもの²と考える。

筆者は、地球環境条約への我が国の対応過程の特徴は、そもそも新たに生成する条約を締結する必要があるか否か、締結する場合に既存の国内法等によって国内担保が可能か否か、新たな国内担保法を整備すべきか否か等を巡って政府部内の立場が一致せず、条約締結に向けた政策意思の形成ができないなど、当初は混乱を伴いつつも、関係省庁が対応を変化させ、段階的に条約締結に向けた政策的意思が形成されてきた点にあると考えている。

本稿においては、このような我が国の条約対応過程の特徴を、「有害廃棄物の国境を越える移動の規制に関するバーゼル条約」（本稿では以下、「バーゼル条約」という。）を締結するに至る政策決定過程を例にして、明らかにしたい。

その際、バーゼル条約に関しては、その国内担保法である「特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律」（本稿では以下、「バーゼル法」という。）について、その制定に至る一連の政策形成過程について既に詳細な検討が行われている³ため、本稿では深くは立ち入らない。

ただし、環境庁、厚生省、通商産業省⁴の三省庁

等による国内担保法案の検討作業は、外務省による条約締結手続と同時並行的に行われており、バーゼル条約の解釈として締約国が担保すべき義務の内容を外務省が明示することが国内担保法案の検討に不可欠であったため、これら三省庁と外務省の間でも密接な調整が行われていたことに留意するべきであろう。このような観点から、本稿では、バーゼル条約締結までの外務省における検討過程を含めて検討し、条約及び国内担保法の対策枠組の形成過程における外務省及び国内省庁の行動の特徴を考察することとする。以下、本稿では、2. において、バーゼル条約という国際的な枠組成立の背景と過程を明らかにした後、3. において、バーゼル条約締結に向けた我が国の検討の経緯を概観し、4. において、バーゼル条約締結に至る政策決定過程の特徴を考察していくことにする。

2. 国際的な枠組成立の背景と過程

（1）OECDによる検討と我が国政府の対応

まず最初にバーゼル条約の成立の背景と過程を簡単に振り返る⁵。

有害な廃棄物の国境を越える移動は、1970年代から欧米諸国を中心として生じていた。特に有名な事件として、イタリアのセベソの農薬工場の爆発により工場周辺の土壌がダイオキシンに汚染され、その汚染土壌をドラム缶詰めにして保管していたところ、このドラム缶が1982年に行方不明となり、翌年に北フランスで発見されたという、いわゆる「セベソ事件」がある。

有害廃棄物の越境移動問題について、1980年代以降いち早く対策の検討を開始したのは経済協力開発機構（OECD）であり、1984年、「有害廃棄物の越境移動に関する理事会決定及び勧告」⁶（本稿では以下、「1984年 OECD 決定・勧告」という。）を採択した。

1984年 OECD 決定・勧告は、加盟国が有害廃棄物の越境移動を規制すべきこと、及び、そのために各国が越境移動に関する情報を提供すべきことを決定し、有害廃棄物の越境移動に関する原則⁷を適用すべきことを勧告している。

上記原則は、加盟国が事前通告と国際協力によって有害廃棄物の越境移動を管理しようとするものとなっている。すなわち、事前通告については、事業者等が有害廃棄物の輸出国、輸入国及び通過国の当局に対して直接又は間接に情報提供するよう、その

事業者等が属する加盟国が「必要な措置をとる」と定められ⁸、関係国の一つでも当該廃棄物の輸入又は通過に反対する旨を輸出国に通知した場合は、当該有害廃棄物の移動を開始することはできない⁹。

このように、関係国の同意が有害廃棄物の越境移動の条件とされている点は、後に成立するバーゼル条約と同様であり、「既にバーゼル条約の骨格に近いものが示されている」とも評されている^{10, 11}。

この後も OECD における検討は継続し、1986年6月には、「OECD 地域からの有害廃棄物の輸出に関する理事会決定・勧告」（本稿では以下、「1986年 OECD 決定・勧告」という。）が採択され、OECD 地域から域外への輸出規制を決定している¹²。

1984年 OECD 決定・勧告を受けた我が国政府の対応としては、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（本稿では以下、「廃棄物処理法」という。）を所管する厚生省の通達により、都道府県知事等が産業廃棄物の搬出や搬入の計画を把握した場合には、関係事業者に対する内容確認を行う等の行政指導による対応を行うこととした¹³。

一方、1986年 OECD 決定・勧告については、当該決定・勧告が OECD 諸国以外への有害廃棄物の輸出禁止を求めているのに対して、我が国政府は、①すでに行政指導による実質的な規制を行っている、②我が国からの有害廃棄物輸出は特殊事例にとどまる、との国内事情を理由として、有害廃棄物の輸出入に関する法的規制措置の導入には消極的な立場を採り、当該決定・勧告への立場を留保したとされている¹⁴。

（2）UNEP による検討と条約採択

上記（1）のとおり、有害廃棄物の越境移動については OECD における検討が進められていたが、1984年以降、国連環境計画（UNEP）が有害廃棄物の規制のためのガイドライン等の検討を開始し、1987年には、国際協定の締結を行うための作業部会を設置した。

この翌年の1988年には、ナイジェリアのココ港付近の船置き場にイタリアからの有害な廃棄物が搬入、投棄されていたことが判明した。いわゆる「ココ事件」である。

ココ事件は、先進国で生じた有害な廃棄物がアフリカ等の開発途上国に移動した典型的な事例であり、このような事例が増加すると、条約交渉過程においても先進国と開発途上国の間で対立が生ずることとなる。

とりわけアフリカ統一機構（OAU）は条約案の内容が不十分とし、1988年12月、第48回 OAU 閣僚理事会において、アフリカへの廃棄物の持ち込みを非難する決議を行っている¹⁵。

1989年3月20日にスイス・バーゼルで開催された条約採択のための外交会議においても、OAU の立場を代表してマリの環境相が、バーゼル条約案によっては不法投棄を防止できず、アフリカ諸国が外国の廃棄物投棄場になるとの懸念を強く主張している¹⁶。

会議は難航するが、「10時間マラソンセッション（a ten-hour marathon session）」¹⁷と言われる一連の集中的な公式・非公式の交渉により条文修正等が進展し、条約採択の見通しとなった。

なお、この交渉に日本政府代表团として参加した渡邊は、交渉が大荒れとなるなか、トルバ UNEP 事務局長が対立点について大声で折衷案を提案、説得を行い、一同は気配に押されてこれを受諾するという場面があったとしている^{18, 19}。

こうして3月22日、条約交渉会議において我が国を含む116ヶ国がファイナルアクト（最終文書）に署名して交渉は終了し、バーゼル条約は署名のために開放された。その時点で、35ヶ国および EEC（当時）が署名をしたが、我が国は条約には署名しなかった。我が国は、その後、1990年3月22日までの署名開放期間内に署名することもなかった。

（3）OECD における検討の継続

以下、バーゼル条約採択後の OECD における検討の継続についても簡単に触れる。

有害廃棄物の越境移動対策については、1980年代から1990年ごろまでは、OECD がイニシアティブをとって検討が進んでいたが、非 OECD 国が関わる有害廃棄物の越境移動事例が明らかになり、一つの南北問題としての性格付けがなされるようになると、その交渉の場は UNEP に移り、困難な交渉の末にバーゼル条約が採択されたことは前述した。

その一方で、OECD 加盟国間における対策枠組については、バーゼル条約交渉と並行して検討が継続され、1992年3月20日には、「回収作業が行われる廃棄物の国境を越える移動の規制に関する理事会決定」（本稿では以下、「1992年 OECD 決定」という。）が決定されることとなった²⁰。

1992年 OECD 決定は、バーゼル条約第11条が規定する多数国間協定に該当するものと解されており²¹、日本としては両方のルールに参加することが

できるが、当該決定の時点においてはまさにバーゼル条約締結及びバーゼル法案の検討の最中であり、いずれのルールの国内実施のための法制度も整備されておらず、当該決定について棄権した²²。

3. バーゼル条約締結に向けた検討の経緯²³

(1) 環境庁、厚生省による検討

1989年3月のバーゼル条約採択後、1990年10月、環境庁長官から中央公害対策審議会に対して「有害廃棄物等の越境移動対策の在り方について」の諮問が行われ、同審議会は、同年12月18日、有害廃棄物等の国内処分の原則や越境移動に係る手続き等を盛り込んだ国内制度の整備を主な内容とする答申を行っている²⁴。

また、厚生省においては、1990年7月、厚生大臣から生活環境審議会に対して「今後の廃棄物対策の在り方について」の諮問が行われ、同審議会は、同年12月10日、バーゼル条約や OECD 決定・勧告に沿って廃棄物の輸出入規制の法制化を図る必要性を含め、廃棄物行政の体制整備と強化を提言する答申を行っている²⁵。

これらの省庁は、1980年代以降の OECD における有害廃棄物の越境移動管理の検討に参画し、1984年 OECD 決定・勧告には行政指導で対応し、1986年 OECD 決定・勧告については行政指導で国内担保ができないとして留保した経緯に関与した当事者である。このため、これらの決定・勧告の規制スキームを下敷きにしたバーゼル条約の履行を確保するためには、行政指導では足りず、法律上の規制措置が必要であることについての認識を持つに至っていた²⁶。

両省庁は、それぞれの諮問機関の審議・答申を通じて、バーゼル条約国内担保法の必要性に関する省庁内部の認識を、対外的にも明示したものと理解することができる。

(2) 条約締結手続に向けた検討の開始

上記(1)の動向に対して、外務省は、1990年12月、国際連合局経済課地球環境室が主催し、関係省庁の参加を呼びかけて、バーゼル条約に関する検討会を開始し、条文の翻訳、解釈上の疑義等について検討を開始している。

この外務省検討会の開始直後の同年12月18日の参議院外務委員会においてバーゼル条約の締結について質問があり、外務省から、省内にタスクフォー

スを設置してバーゼル条約の内容を検討しており、できるだけ早い時期に国会で審議してもらいたいと考えている趣旨の答弁が行われている²⁷。

外務省検討会では、1991年3月までにバーゼル条約の条文を逐条的に検討した後、翻訳上及び解釈上の問題点を整理し、それを受けてその時点での締約国政府、バーゼル条約発効前に UNEP に置かれていた条約暫定事務局等に対して、外交ルートでの疑義照会等を行っている。

この時期、1991年3月の参議院外務委員会においても、バーゼル条約の早期締結の必要性についての質問に対し、外務省としては同タスクフォースにおいて条約内容を検討中であり、国内担保制度が確保される段階となれば、条約締結のための国会承認手続を進めたい旨の答弁が行われている²⁸。

上記の比較的近い時期に行われた2つの国会答弁については、両者ともにバーゼル条約締結に向けて検討しているとの積極的な態度も読み取れるが、後者の答弁においては、前者の答弁を補足的に変更している点について留意する必要がある。

後者の答弁は、関連答申等によりバーゼル条約の国内担保のための立法措置の必要性が指摘されたことを意識したうえで、国内担保に関連する国内省庁間の調整が整い国内担保制度の確保がなされるとの条件が実現しなければ、バーゼル条約締結手続を進めないとの立場を明確にしたものと理解することができる²⁹。

(3) 外務省内読会、内閣法制局審査の開始

1991年2月末時点で、バーゼル条約の締約国は8カ国となり、条約発効要件である20カ国の締結には及ばないものの、外交ルートによる諸外国の情況把握により、同年中には20カ国の締結も見込まれる情勢となった。

この時期まで、外務省検討会はバーゼル条約の翻訳および解釈上の問題点を明らかにしたが、外務省内部での正式の条約手続である「省内検討会議」（省内読会とも呼ばれる）は開催されていない。

省内読会は、外務省内では条約局（現在の国際法局）が主催し、条約締結の国会承認を得るために国会に提出する日本語訳の案文を作成するための検討会議である。条約締結の国会承認を求める場合であっても、条約の日本語訳が閣議決定を経たうえで国会に提出される点では法律案の国会提出過程と変わるところはなく、法律案と同様に内閣法制局の審査を受ける（内閣法制局における審査を「法制局読会」

と呼ぶこともある)。

省内読会および法制局読会の過程においては、条文中のキーワードとなっている英単語について、既に締結済みの条約の日本語訳の中でいかなる訳語が当てられてきたかの先例(訳例)を検索し、他の条約の日本語訳と整合する訳語を逐語的に検討し、条文の解釈、条約が締約国に求めている国内担保措置も検討されていく。その事前準備に要する作業は膨大であるため、省内読会以降の過程では、条約局の複数の担当者が指名され、専属的に検討を進めていくこととなる。

バーゼル条約の場合には、1991年3月の時点までに、環境庁、厚生省、通商産業省などの複数の省庁が国内担保措置に関連すること、また関連答申等により国内担保措置のためには法律改正または新規立法が必要であることは明確にされていたが、関係省庁の分担、法案の国会提出に向けた日程等は整理されていなかった³⁰。

このため、上記(2)に記した1991年3月の国会答弁が示すように、外務省としては、十分な国内担保制度が確保される段階、すなわち、国内担保法案が確実にまとまると判断できる段階になれば条約締結手続を進めることとするが、関係省庁の分担さえも決まらない段階では省内読会には進まないとの消極的立場をとっていたものと考えられる³¹。

これに対して、バーゼル条約締結および国内担保措置の導入について積極的立場をとっていた環境庁、廃棄物処理法を所管する厚生省、貿易管理を所管する立場から強い関心を持つ通商産業省の三省庁の担当課室長が、同年9月に至り、外務省に対して、省内読会が開始されれば、その終了までに国内担保法整備の分担について調整する旨を約することにより、省内読会が開始されることとなった。

省内読会は同年10月から開始され、その検討結果を踏まえて、法制局読会が行われている。なお、省内読会、法制局読会のいずれにも、環境庁、厚生省、通商産業省等の関係省庁が参加している。

(4) 読会における検討

国内担保法案については、上記(3)のように、環境庁、厚生省、通商産業省の間で調整作業が行われることとなった。実際には三省庁の権限問題となり、難航を極めているが、この三省庁の調整過程については前掲注3)の北村論文が詳細に検討されているので、本稿においては深く立ち入らない。

省内読会および法制局読会においては、条約の日

本語訳および解釈を確定するため法令審査的な逐語的検討が行われている。バーゼル条約の解釈上の論点は多数あるが、ここでは条約交渉の最終段階で妥協が図られたため条文解釈を明確化することが必要となった点³²、また条約条文上の瑕疵と考えられた点について見る。

①規制対象物：家庭ごみの扱い

バーゼル条約は、「有害廃棄物」及び「他の廃棄物」を規制対象としている。「有害廃棄物」とは、条約附属書Ⅰに掲げる18種類の産業経路(Y1-Y18)から排出された廃棄物及び27種類の特定成分(Y19-Y45)を含む廃棄物であって、附属書Ⅲに掲げる14種類の有害特性を有するものとされている。「他の廃棄物」とは、附属書Ⅱに掲げる家庭系廃棄物(Y46家庭から収集される廃棄物、Y47家庭の廃棄物の焼却から生ずる残渣の二種類)とされている。

また、バーゼル条約上の「廃棄物」とは、附属書Ⅳに掲げる処分が行われるものであり、附属書ⅣのB表が資源回収等に結びつく作業(R1-R13)を列記し、A表が資源回収等の可能性に結びつかない処分作業(D1-D15)を列記している。このため、バーゼル条約が対象とする廃棄物にはいわゆるリサイクルを目的として輸出入されるものを含むものとなっている。

上述の規定からは、家庭からリサイクルのために分別収集された古紙、空きカン、空きビンも、附属書ⅣB表により廃棄物に該当し、附属書Ⅱにより「他の廃棄物」として条約の規制対象となるとも考えられる。一方、古紙等は通常は有害性を持たない資源として輸出入が行われていることから、バーゼル条約が家庭から分別収集された古紙等も対象とするものか否か、国内省庁から外務省に対して解釈の明確化が求められることとなった。

この論点の背景には、条約交渉過程において、有害性を持たない家庭系廃棄物は規制対象外とすべきとする先進国側の主張と、あらゆる家庭系廃棄物を規制対象とすべきとする途上国側の主張の折衷案として規定が置かれたという経緯がある。このため、条約の定義が循環的なものとなっているきらいがあった。条約解釈としては、このような交渉過程を踏まえつつも、附属書ⅣB表の柱書きから、同表が「有害廃棄物と法的に定義され又は認められているもの」に関する作業を列記したリストであると解されることから、有害性を持たない家庭系廃棄物にはB表は適用されない、と解することとされた。

②通過国の扱い³³

条約交渉過程で開発途上国と先進国との間で議論が紛糾した論点の一つが、通過国の概念にその領海を含むか、含むとする場合その領海の通過が予定される国に対して、輸出国からの事前通報を必要とするか否かであった。

バーゼル条約の事前通報制度の基本は、輸出国が輸入国及び通過国に事前通報し、輸入国及び通過国の同意が得られるまで有害廃棄物の国境を越える移動を開始させないというものである³⁴。

我が国のように四方を海で囲まれた島国にとっては、廃棄物の国境を越える移動は主に船舶輸送によることとなるが、バーゼル条約の対象となる有害廃棄物を輸送する船舶について、他国の領海の通過にも事前通報・同意が求められるとすると、国際法上認められる無害通航権が制約されるおそれがあった。

交渉の結果第4条12が規定され、バーゼル条約の規定が、途上国側の主張の根拠となる領海等に関する主権的権利、先進国側の主張の根拠となる航海上の権利及び自由の両方に影響を及ぼさないことを確認する等、双方の立場に配慮した妥協が成立したが、この規定はいわば同床異夢的であり、船舶の航行の権利を制限する根拠として援用されるおそれが残った。

このような背景から、条約締結に向けた検討過程では、我が国船舶が単にその領海を通行するだけの通過国に対する事前通報は不要であるとの条約解釈を行うとともに、条約への加入に際し、条約第26条2の規定に基づき解釈宣言を行うこととなった³⁵。

③条約条文上の瑕疵

バーゼル条約は、英語だけでなく、アラビア語、中国語、フランス語、ロシア語、スペイン語の原本を等しく正文としている（条約第29条）。

我が国の条約締結手続においては、国会に対して条約締結の承認を求める際には、英語正文を邦訳したものを閣議決定の上、提出するのが通例である。

ところが、バーゼル条約の英語正文には数点の誤りがあることが、法制局審査の過程で発見された。

第一点は、英語正文においては、条約第7条において、条約「第6条2」の読み替えを定めているところ、他の正文では等しく「第6条1」の読み替え規定となっていたものである³⁶。

第二点は、条約第17条5の規定がバーゼル条約及び議定書の改正の発効要件を定めているところ、英

語、アラビア語、中国語、スペイン語の正文には議定書改正の発効要件が脱落し、一方、フランス語及びロシア語の正文には当該要件が規定されていたものである。

上記の二点について、バーゼル条約発効前に設置されていた暫定事務局に対し日本政府から照会を行ったところ、暫定事務局では条約正文同士の間で規定の齟齬に気づいておらず、日本政府からの指摘を受けて条約規定の修正のために必要な措置が講ぜられた³⁷。

条文に誤りがあるままでバーゼル条約のスキームが運用されれば、各国が適正な国内担保措置を行う根拠を欠くおそれもある。我が国がいち早く問題を認識し、その解決を導くことができたのは、厳正に条約の逐語的検討を行う我が国の条約締結手続の長所とも言えよう。

（5）条約の締結承認、条約への加入、OECD 決定への参加

バーゼル条約は、1992年2月5日、条約の発効要件となる20ヶ国の締結国としてオーストラリアが批准したことにより、同年5月5日に発効した。

一方、我が国においては、同年6月16日にバーゼル条約の承認を求める件、およびバーゼル法案が123回通常国会に提出されたが、会期内に審議を了せず、継続審議となった。同年の125回臨時国会においてバーゼル条約の締結が承認され（12月11日）、バーゼル法も成立した（12月10日）。

我が国は1993年9月17日に条約への加入書を寄託、同年12月16日に我が国について条約が発効し、また同日、バーゼル法が施行された。なお、加入に際し、前記（4）②のとおり無害通行権に関する解釈宣言を行っている³⁸。

また、バーゼル法は、バーゼル条約だけではなく、OECD 決定の国内担保措置も可能としたため、我が国政府はOECD 決定に対する棄権を撤回した。

これらの措置により、バーゼル条約及びOECD 決定の国内編入と、これらの国際ルールとの国内担保措置の法的枠組が完成したことになる。

4. バーゼル条約締結に至る政策決定過程の特徴についての考察

（1）国内事情を理由とする消極的対応

廃棄物の越境移動問題についての我が国の対応は、1984年OECD 決定・勧告を踏まえた厚生省の

通達に始まることは先に見た。欧州諸国と異なり、島国である我が国では廃棄物の越境移動事例が頻発するとは想定されない等の事情から、とりいそぎ行政指導による対応を開始したのだとすれば、この時点の暫定的対応として不合理とは言にくい。

ただし、行政指導による措置が、暫定的対応としての位置づけを越えて、新たな法制度の整備を回避する理由として用いられることについては別の考慮が必要であろう。我が国は、1986年 OECD 決定・勧告の検討過程において、行政指導による対応実績を理由の一つとして、新たな国内法制度を整備することが困難であると主張し、決定・勧告への立場を留保した。1986年 OECD 決定・勧告と同様の規制スキームを有するバーゼル条約が採択されるに当たっても、条約への署名を回避するという消極的な姿勢をとっている。

このような経過を踏まえれば、バーゼル条約採択前後の我が国の消極姿勢は、国内省庁が1984年 OECD 決定・勧告に対して、行政指導による国内対応をとったことに端を発していると言える。逆に言えば、我が国がバーゼル条約への消極姿勢を転換し、条約締結に向けた政策的意思を決定するためには、行政指導による対応に代わって、条約批准に必要な国内担保法制度を準備することが要求されることになる。

(2) 国内省庁の政策的意思の決定の重要性

上記(1)のような状況下では、まず国内省庁が条約担保法制の整備に向けた政策的意思を決定することが重要となる。

環境庁は、有害廃棄物の越境移動を地球環境問題の一類型とし、地球環境保全に我が国が積極的に対応すべきとする立場から、バーゼル条約の早期批准と国内担保法の新規立法の必要性を主張した。

厚生省も、国内の廃棄物処理体制と整合したバーゼル条約の国内実施体制の必要性を主張するに至ったが、これは、1984年 OECD 決定・勧告について行政指導による国内実施の限界を認識して、政策転換を図ったものと言える。

また、地球環境保全という政策目的上の必要性のほかにも、貿易上の実害が生じるおそれを回避するために国際的な枠組に参加する必要が生じていた。

すなわちバーゼル条約第4条5は、条約の締約国と非締約国との間の条約対象廃棄物の輸出入を認めないため、条約が国際的に発効した時点で我が国が非締約国であれば、締約国との間の条約対象廃棄物の

輸出入は、仮にリサイクル目的のものであるとしても許可されないこととなる。条約第11条の規定により、締約国と非締約国との間で協定を締結することによって条約対象廃棄物の輸出入を行うことは認められているが、そのための政府間交渉に時間を要し、必ずしも現実的ではない。

実態的にも、バーゼル条約の締結前に個別的に廃棄物輸出入事例の情報が把握されており、我が国についても、コピー機の感光ドラムに含まれる希少金属(セレン)をリサイクルするために、米国等から廃感光ドラムを輸入している例、リサイクル目的で廃バッテリーをインドネシア、韓国等に輸出している例等の実績があった³⁹。

バーゼル条約の採択後、次第にその締約国数が増加し、バーゼル条約の発効が現実味を帯びるにつれ、このような貿易上の実害を回避する観点からも、輸出入の相手国とタイミングを合わせてバーゼル条約(ないし OECD ルール)の枠組に参加する必要性も高まった。国内省庁は、このような実益論も援用して、バーゼル条約の締結と、国内担保法制の整備の必要性を主張した。

(3) 外務省の意思決定の受動性

上記(2)の国内省庁の政策意思の表明に対して、バーゼル条約締結についての外務省の立場は、基本的に受け身であった。

外務省は、一般に条約締結によって我が国が負うこととなる義務の履行確保の観点から、バーゼル条約のように国内担保法の新規制定が必要な場合には、極めて慎重な立場を採っている。

またバーゼル条約の採択に至る経緯を見れば、

1980年代の OECD における検討に対する当時の国内省庁の消極的立場を前提として対外交渉に当たった外務省としては、国内省庁が政策を転換しバーゼル条約の締結を求めるのであれば、そのために必要な国内担保法制整備の確約を国内省庁に求める、との態度をとることは理由のないことではない。

条約締結の手続を見ても、外務省が主務官庁として閣議決定を経た条約の邦訳文を国会に提出し、国会はこの邦訳文に基づいて条約締結の可否を審議することとなる。外務省における条約の邦訳作業に瑕疵は許されず、条約解釈に関する国会答弁も合理的かつ一貫したものでなければならない。このため、外務省内及び内閣法制局における検討作業は、本稿では若干の論点の検討例を見るにとどまったが、条約全部について逐条的・逐語的に慎重を期して行わ

れることが必要となる。

一方で、外務省内で条約審査を担当する部局（現在の国際法局）及び内閣法制局にも人員の制約があるため、一年間に国会に提出できる条約締結案件数にも限界がある。最近五年間の二国間条約及び多数国間条約の公布件数は、2005年には18件、2006年には14件、2007年には20件、2008年には18件、2009年には18件である⁴⁰。

このような制度的・人員的な制約の中では、ある年にどの条約の締結手続を行うかについてプライオリティを付けて対応せざるを得ないこととなる。

（４）小括

城山・鈴木・細野は、政策形成過程を、創発、共鳴、承認、実施・評価の４段階とする⁴¹。そのうえで各省庁の政策形成過程における行動様式を以下の４つに類型化している。

これは、①行動が能動的（攻め）か受動的（受身）か、②官房系統組織あるいは上位組織による統制が常に効いている（定期／統制）か、直接の担当の縦ラインのアドホックな意見調整によって対応が決まるのか（不定期／アドホック）、という二つの座標軸から、各省庁の行動を、査定型、渉外型、企画型、現場型の４類型に整理するものである^{42, 43}。また、これらの類型的行動様式は、政策形成過程の４段階のうち、特に創発と共鳴の段階において観察されるとしている⁴⁴。

バーゼル条約の締結及び国内担保法の立案という一つの政策パッケージの形成過程について、上記類型をあてはめると、それぞれの省庁の行動はどのように性格づけられるだろうか。大きく３つの段階に分けて考えてみたい。

①国内省庁、外務省の「渉外型」行動の段階

（バーゼル条約採択（1989年3月）まで）

当時、環境庁、厚生省の両国内省庁は、日本の廃棄物処理行政を分担しており、また1980年代以降のOECDによる有害廃棄物越境移動の規制の検討、及び、それを受けたバーゼル条約の条約交渉にも参画してきている。特に厚生省は、廃棄物処理法に基づき、廃棄物処理行政の大部分を所管していた⁴⁵。1984年 OECD 決定・勧告に対応するため、その既存の権限の範囲内で、1985年には行政指導による対応を開始している。

しかしその後、厚生省は、1986年 OECD 決定・勧告の留保に見られるように、その既存の権限を越

える国際的な対策枠組には消極的な対応をとった。環境庁も積極的な対応をとってはならず、この時期の国内省庁は、バーゼル条約への対応も消極的であった。これは、現場の担当部局が、国内行政法上の自らの権限を前提としながら、それを越える新たな国際的枠組は受け入れないとの対処方針に基づいて、「渉外型」行動をとっていたものと考えられる。

また、外務省の政策形成過程は、政府間レベルでの「渉外型」を基礎とするとされる⁴⁶。1986年 OECD 決定・勧告、バーゼル条約採択の際の対外的な対応について見ても、上記のような国内省庁の消極姿勢も反映して、「渉外型」対応をとっていたものと言えよう。

以上のように、バーゼル条約の採択前までは、国内省庁と外務省は、積極的な「創発」は行わず、既存の国内法に基づく権限を前提として、外交的にも我が国のコミットメントを極力回避する「受身」の「渉外型」行動を一致してとっていたと言えよう。

②国内省庁の「現場型」への転換と「創発」の段階（バーゼル条約の採択以降、1991年夏頃まで）

上記①のような対応には、バーゼル条約の採択後に変化が生じる。

条約採択直後から早くも、環境庁内部に、有害廃棄物の越境移動問題を地球環境問題の一つととらえ、その解決に積極的に貢献していく必要がある、との認識が生じている⁴⁷。

このような立場については、「環境庁が、従来の権限関係や役割分担を打破した新たなルール形成を狙った」と評されている⁴⁸。

厚生省においても、条約採択等の動向に対応して、1990年度の予算措置により有害廃棄物越境移動対策を強化するとともに、バーゼル条約に対応する国内体制の整備の検討を行ったとしている⁴⁹が、厚生省の立場は、環境庁の動きに対して、「伝統的な縄張り意識に基づいて応戦したもの」と評されている⁵⁰。

いずれにしても、上記の両国内省庁は、前述のとおりそれぞれの諮問機関における検討等を通じて、環境庁は新規立法、厚生省は廃棄物処理法改正へと、既存の国内行政法を越えてバーゼル条約へ積極的に対応する方針を「創発」し、「渉外型」から「現場型」へ転換していったと考えられる。

これに対して外務省の行動はどうであったろうか。前述のとおり、外務省内において条約締結手続を担当するのは条約局であり、その判断が重要な意味を持っていた。

条約局は、条約締結の必要性、国内省庁による国内担保措置の検討状況などを勘案し、省内読会以降の条約締結手続を開始する権限を有していた。その行動は、省内の担当課が作成する文書審査等による「査定型」である。国内省庁に対しても、省内の担当課を通じて、あるいは省内読会等の場において直接に、「査定型」の権限行使を行う⁵¹。

条約局としては、条約上の義務履行確保が不十分なまま条約を締結することはできないとの立場である。このため、どのような条約の締結を議論する場合でも、その条約の締結の必要性を主張する国内省庁に対しては、条約局はまず国内担保措置の実現可能性について「査定型」行動を示すと言える。

特にバーゼル条約の締結については、国内担保措置についての調整が難航していたという個別事情があったため、条約局としては特に厳しく国内担保措置の実現可能性に注目し、省内読会の開催には慎重であったことは、3.(2)で前述した。

この時期は、バーゼル条約に関し国内省庁が「渉外型」から「現場型」に転換し、新たな法制度の「創発」を行ったのに対して、外務省は「共鳴」せず、条約締結手続に関する権限行使に消極的な段階にあったと言えよう。この段階に止まる限り、条約締結手続、国内担保法の検討作業ともに進展しないこととなる⁵²

③外務省の「共鳴」と「査定型」の権限発動段階

(1991年夏頃以降、条約承認案件国会提出まで)

1991年9月、外務省に対して、環境庁、厚生省、通商産業省が国内担保措置の調整を約したこと(3.(3)に前述)は、外務省が条約締結手続を開始する直接の契機となったと言える。この後、外務省は、国内担保法の成立を前提として、省内読会を開催し、国内担保法案検討に必要な条約訳文及び解釈の確定作業を、関係省庁の参加も得て短期集中的に実施している。

このことは、外務省が、国内省庁の「創発」に対して「共鳴」し、その「査定型」の権限を全面的に発動したことを示すと考えられる。そしてさらに、省内読会での検討を経て、外務省の要請に基づき法制局読会が開始される。これらの「査定型」行動によって、バーゼル条約本来の正確な訳文と我が国の解釈が確定され、また、我が国の既存の国際法の解釈との整合性が確保されることとなったことは3.(4)で前述した。

この時期は、外務省の「査定型」権限発動により、

条約締結及び国内担保法の制定に向けた政府部内の意志決定プロセスが急速に前進した段階と言えよう。

5. 結びにかえて

以上、本稿では、我が国の地球環境条約に関する政策決定過程の特徴は、当初は政府部内に混乱を伴いつつも、関係省庁の対応が次第に変化し、段階的に政策的意思が形成されてきた点にあることを、バーゼル条約を事例として明らかにしてきた。これまでの考察を踏まえ、以下の点を指摘し、結びにかえることとしたい。

例えば、1992年の地球サミットで採択されたりオ宣言などのいわゆるソフト・ローの内容は、環境基本法の中に持続可能な開発の理念を取り込むなど、国内省庁による国内法の企画立案によって国内政策に内部化することができる。これに対して、いわゆるハード・ローの国内政策化については、日本国憲法に定める国内法編入手続が必要であり、この手続を所管する外務省の果たす役割が極めて大きい。その権限を消極的に行使すれば、条約に根拠を持つ政策を国内政策に内部化することを阻むことさえも可能である。

一方で、外交政策の観点から見れば、条約の締結によって、バーゼル条約の締約国としての義務を果たしつつ、その締約国としての権利ないし国際的な発言力を持つこともできる。例えば、我が国のバーゼル条約事務局に対する任意拠出によって、「アジア太平洋地域における E-waste の環境上適正な管理に関するプロジェクト」が進められている。また、我が国の主催により、有害廃棄物の不法輸出入防止に関するアジアネットワークワークショップが開催されてもおり、我が国の国際貢献は大きいと言えよう⁵³。

このように、ひとたび国内省庁の政策立案機能と外務省の条約締結権限が協働し、地球環境条約とその国内担保措置の枠組が形成されれば、その枠組に関連して様々な政策が企画されてゆき、大きな政策的成果を上げていくことになる。我が国は、1980年代のOECDの検討に参加してから、バーゼル条約締結後の国際貢献に至るまでの間に、有害廃棄物の越境移動問題への対処能力を次第に高めてきたとも言えるのではないだろうか。

もちろん条約の締結の時点では、条約上の義務履行の観点から国内法制度の構築に遺漏なきを図るこ

とを重要視せざるをえない。とりわけ地球環境問題に関しては、従来我が国が成果をあげてきた対策手法以外の新たな手法の実施が必要になることもあるから、その国内担保措置の法制化には困難も予想されるところである。また、人員不足、省庁間の軋轢、国会における審議時間の制約など政府機関として回避しがたい障害も多数あろう。

しかしながら、我が国の環境保全に関する能力と国際的地位に鑑みれば、地球環境条約への積極的対応は不可欠である。地球環境条約の国内法編入と国内担保措置は、遅滞なく行われるべきである。

そして、本稿が考察してきたように、バーゼル条約への対応過程において国内省庁による「創発」が重要であったことは、今後の地球環境条約の締結・国内担保措置の実施などの政策立案にあたっても想起されるべきであろう。

現在我が国が未締結の地球環境条約や、今後形成されるであろう条約の締結に関しては、国内省庁の積極的な創発と外務省の共鳴のプロセスが迅速に行われ、条約締結後の国際的な環境対策への積極的貢献についても視野に入れたうえで、我が国の政策的意図が形成されることが望まれる。

なお、地球環境条約と国内担保措置の実施に関する政策的意図決定については、産業界、NGO 等の果たす役割も重要であり、今後の検討課題としたい。

脚注

- 1 城山英明・鈴木寛・細野助博編著『中央省庁の政策形成過程－日本官僚制の解剖－』（中央大学出版部、1999年）、城山・細野編著『続・中央省庁の政策形成過程－その持続と変容－』（中央大学出版部、2002年）。
- 2 国際環境条約と国内法の関係一般について、磯崎博司「国内環境法と国際環境法との関係－両者の相互関係と国内的実施の仕組み」法学セミナー第54巻10号（2009年）14－17頁、磯崎博司「国際環境法と国内環境法」（大塚直・北村喜宣編『環境法学の挑戦－淡路剛久教授・阿部泰隆教授還暦記念－』（日本評論社、2002年）225－238頁）。
- 3 北村喜宣「国際環境条約の国内的措置－バーゼル条約とバーゼル法」横浜国際経済法学第2巻第2号（1994年）89－122頁。また、井上秀典「バーゼル条約と国内法」環境法研究20号（1992年）49-63頁も参照。
- 4 2001年の中央省庁改編等により、これらの中央省庁、省庁内部の局部課室の名称、所掌事務等が変更されているが、本稿では当時の名称を用いている。
- 5 バーゼル条約の成立過程等については、たとえば大塚直「環境法（第3版）」（有斐閣、2010年）190-194頁、上河原献二「有害廃棄物の越境移動に関するバーゼル条約」（西井正弘編『地球環境条約』（有斐閣、2005年）第11

章）、高村ゆかり「有害廃棄物に関するバーゼル条約」（水上千之・西井正弘・白杵知史編『国際環境法』（有信堂、2001年）第I部5）、目賀田周一郎・松隈潤「環境問題の国際化と法～「有害廃棄物の越境移動及びその処分の管理に関するバーゼル条約」の研究～」西南学院大学法学論集第31巻4号（1999年）57－73頁）、梶原元成「廃棄物の輸出入の規制」（廃棄物学会編『廃棄物ハンドブック』（オーム社、1996年）936－952頁）、松隈潤「環境関係条約としてのバーゼル条約」西南学院大学法学論集第27巻2号（1994年）81－94頁、白杵知史「有害廃棄物の越境移動とその処分の規制に関する条約（1989年バーゼル条約）について」国際法外交雑誌91巻3号（1992年）44－93頁、井上秀典「有害廃棄物の越境移動についての国際法的枠組み」環境法研究19号（1991年）71－83頁、植田和弘「ECの有害廃棄物問題－越境移動問題を中心に－」公害研究第20巻3号（1991年）57－63頁、藤倉まなみ「バーゼル条約をめぐる最近の動向」季刊環境研究第82号（1991年）162－175頁、森秀行「有害廃棄物の越境移動問題について」生活と環境第34巻5号（1989年）69－75頁等参照。

6 Decision-Recommendation of the Council on Transfrontier Movements of Hazardous Waste C(83)180/FINAL. <http://webnet.oecd.org/oecdacts/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=53&InstrumentPID=50&Lang=en&Book=False>

(last visited on Sep. 10, 2010).

7 前掲注6)文書中の Principles Concerning Transfrontier Movements of Hazardous Waste を参照。

8 前掲注7)中のパラ5.1.

9 前掲注7)中のパラ8.

10 渡邊和夫「有害廃棄物の越境移動に関するOECDの決定と勧告」（不破敬一郎・森田昌敏編著『地球環境ハンドブック第2版』（朝倉書店、2002年）777頁）。

11 白杵・前掲5)65頁(18)は、OECDレジームとバーゼル条約の同意の性質の相違について指摘している。

12 Decision-Recommendation of the Council on Exports of Hazardous Wastes from the OECD area C(86)64/FINAL.

<http://webnet.oecd.org/oecdacts/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=54&InstrumentPID=51&Lang=en&Book=False>

(last visited on Sep. 10, 2010).

13 昭和60年3月18日衛産第16号厚生省生活衛生局水道環境部長通知「産業廃棄物に係る国際移動の適正な実施について」。本通知については、北村・前掲注3)120頁5)、住友寛明「有害廃棄物の越境移動問題について」都市清掃第43巻第175号（1990年）38－39頁を参照。なお、通知文は、厚生省生活衛生局水道環境部計画課編著「廃棄物六法」（1987年中央法規出版）215－217頁を参照した。

14 小野川和延「有害廃棄物の越境移動について－OECD環境委員会廃棄物政策グループ会議から－」かんきょう11巻3号（1986年）41－43頁。

15 CM/Res.1153(XLVIII) Resolution on Dumping of Nuclear and Industrial Wastes in Africa. http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Decisions/com/31CoM_1988b.pdf

(last visited on Sep. 10, 2010).

16 Mostafa K. Tolba with Rummel-Bulska, Global Environmental Diplomacy, MIT Press, 113頁。

17 Tolba・前掲注16)、114頁。

18 渡邊・前掲注10)、779頁。

19 上河原献二「地球環境諸条約制度における変化の比較類型論」のための予備的検討」上智地球環境学会「地球環境学」第5号84頁は、トルバ事務局長が發揮した政治的指導力を稀に見るものとする。トルバ事務局長の政治的手腕によりバーゼル条約の交渉は成立した一方で、本稿において後に見るように、法的文書としての詰めを行う十分な時間のないままに合意が成立してしまったのではないかと考えられる。

20 Decision of the Council concerning the Control of Transboundary Movements of Wastes Destined for Recovery Operations

C(92)39(FINAL).

[http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf?cote=C\(92\)39/FINAL&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf?cote=C(92)39/FINAL&doclanguage=en)

(last visited on Sep. 10, 2010)。なお、本決定については、2001年以降累次の改正が行われている。C(2001)107/FINALを参照。

<http://webnet.oecd.org/oecdacts/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=221&InstrumentPID=217&Language=en&Book=False>

(last visited on Sep. 10, 2010)。

21 環境庁水質保全局廃棄物問題研究会編著『バーゼル新法Q&A：「特定有害廃棄物の輸出入等の規制に関する法律」のポイント』（第一法規、1993年）30頁。

22 経済協力開発機構条約第6条2は、加盟国が決定又は勧告について棄権した場合には、当該決定又は勧告は棄権した加盟国以外の加盟国に適用される旨を規定する。

23 バーゼル条約国内担保法案の検討経緯については、前掲注3)の論文のほか、木戸康雄「越境移動問題に対するわが国の対応」（不破敬一郎編『地球環境ハンドブック』（朝倉書店、1994年）458-460頁）に詳しい。

24 答申文は、前掲注21) 181-188頁を参照した。

25 答申文は、厚生省生活衛生局水道環境部計画課編著「廃棄物六法」（1993年、中央法規出版）2203-2209頁を参照した。

26 込山愛郎「廃棄物の処理及び清掃に関する法律の一部改正について」ジュリスト1018号（1993年）109頁は、有害廃棄物の輸出入に関する法律上の規制権限がないため、厚生省においても実態把握ができないなどの限界が痛感されていた、と指摘している。

27 第120回国会参議院外務委員会会議録第一号（その一）（1990年12月18日）6頁における清水澄子委員に対する赤尾信敏政府委員（外務省国際連合局長）答弁。また清水委員が行った後続の質問に対して、中山太郎外務大臣からもバーゼル条約批准を急ぎたい旨の答弁が行われた。

28 第120回国会参議院外務委員会会議録第二号（その一）（1991年3月26日）5頁における清水澄子委員に対する外務省河村武和説明員（外務大臣官房審議官）の答弁。原文は以下のとおりである。「条約を締結するためには、条約締結に先立ちまして我が国が負うこととなります条約上

の義務とか、その義務の履行を担保するための国内法令の整備等というものにつきまして検討する必要がございます。この観点から政府部内で鋭意検討を進めているというところでございます。私たちの承知しております限りにおきまして、この法案についてどういふ内容のものをつくりあげるかということにつきまして、政府全体ではまだコンセンサスが得られていないというように承知しております。外務省といたしましては、このような検討が了しまして十分な国内制度の手当てというものができるといことが確保されるような段階になりましたら、この条約を締結するために国会の御承認をいただきたい、こういう観点から作業を進めております」（下線は筆者が付した）。

29 なお、1991年3月26日の参議院外務委員会においては、バーゼル条約に関する質疑の他に、当時我が国が未締結であった「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」（1972年採択）についても、国内実施上の措置が政府部内で未調整であるとの理由で批准が遅れている旨の答弁も行われている。このように国内担保措置を条約締結の条件とする外務省としての立場は一貫している。前掲注28)の会議録5-6頁における清水澄子委員に対する丹波實政府委員（外務省国際連合局長）の答弁参照。

30 北村・前掲注3) 96-98頁。

31 この点について国内省庁の立場からすれば、外務省が条約の翻訳文および解釈、必要な国内担保措置を確定しない限り、関係国内省庁間の分担、法的措置の検討もできない、との反論も可能であり、この場合には外務省と国内政策官庁が互いに相手方の検討結果を待つ「もたれあい状態」が継続し、政策実施の遅延を招くこととなる。

32 Tolba・前掲注16)111頁は、条約採択の直前まで残った問題として、①アフリカ諸国の姿勢、②家庭系廃棄物の扱い、③主権の及ぶ範囲、通過国、違法取引等をあげている。これらの問題は条約採択直前の時間的制約の中で妥協が図られた。

33 白杵・前掲注5)83-85頁。

34 条約第6条4の第2パラグラフの規定は以下のとおり。

「輸出国は、通過国の書面による同意を得るまでは、国境を越える移動の開始を許可しない。」

35 第125回国会参議院商工委員会会議録第一号（1992年12月7日）11頁における市川正一委員に対する山中誠説明員（外務省条約局国際協定課長）答弁。また、この点について、目賀田・松隈・前掲注5)69頁。

36 現在の条約第7条の規定は以下のとおりである。「前条1の規定は、必要な変更を加えて、締約国から非締約国を通過して行われる有害廃棄物又は他の廃棄物の国境を越える移動について適用する。」

37 第1点については、1992年6月10日付けで国連事務局からその時点の締約国に対して修正通知が行われ、90日以内に異議がなければ修正するという手法がとられた。この第1点については同年9月16日に英国政府から異議があったが、1993年1月に撤回されている。英国の異議および撤回については以下の文書中の NOTES 1. を参照。

<http://www.basel.int/ratify/convention.htm>

(last visited on Sep. 10, 2010)。

第2点については、第1回締約国会議において条約暫定事務局から日本政府の通報内容が説明され、暫定事務局が条文の文言修正のために必要な措置を採ることとなった。この経緯について、以下を参照。

Report of the First Meeting of the Conference of the Parties to the Basel Convention (UNEP/CHW.1/24) 7-9頁 (VIII. OTHER MATTERS).

<http://www.basel.int/meetings/cop/cop1-4/cop1repe.pdf>

(last visited on Sep. 10, 2010).

38 参照 <http://www.basel.int/ratif/convention.htm>

(last visited on Sep. 10, 2010).

39 第125回国会衆議院商工委員会会議録第二号(1992年11月30日)6頁における齊藤節委員に対する渡辺修政府委員(通商産業省貿易局長)答弁。

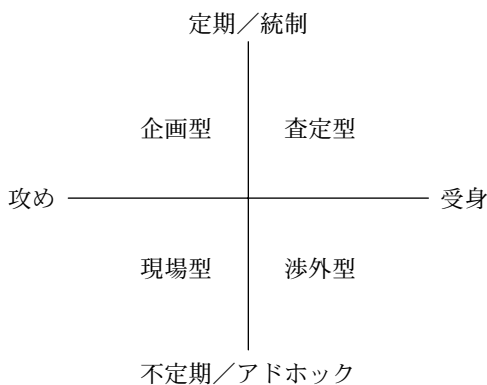
40 河東哲夫「外交官の仕事」(草思社、2005年)185頁は、条約交渉について「国会も審議の時間が無限にあるわけではないし、条約や協定の案を事前に審査する条約局—今では国際法局と言う—や内閣法制局も人数が限られているから、外国と結ぶことのできる条約や協定の数も限られてくる」と述べている。

41 城山・鈴木・細野・前掲注1) 4-6頁において、政策形成過程は、創発(課題認識とイニシアティブ)に始まり、創発が省内外の者に共鳴を引き起こし、様々な反応のフィードバックにより政策案が進化し、最終的に閣議や省議等により機関決定(すなわち承認(オーソライズ))されるとの段階を経る、との趣旨が述べられている。

42 城山・鈴木・細野・前掲注1)6-10頁。

43 城山・鈴木・細野・前掲注1)7頁に掲載されている4類型を整理した図表を以下に引用する。

図表 序-1 省庁の行動様式の類型



44 城山・鈴木・細野前掲注1)7-8頁。

45 環境庁は、廃棄物処理法との関係では、廃棄物の最終処分及び最終処分場に関する基準の設定に関する事務を所管するのみであった。廃止前の環境庁設置法第14条第7号を参照。

46 城山・鈴木・細野・前掲注1) 11頁、253-271頁を参照。

47 森・前掲注5) 75頁。

48 北村・前掲注3)101-102頁。

49 住友・前掲注13) 144頁。

50 北村・前掲注3)102頁。

51 外務省条約局(現在の国際法局)は、形式的には行政組織法上の官房ではないが、条約締結過程で果たす審査機能は、その作業の手順、厳密性などから見て、他省庁の官房が果たす法令審査機能と同質のものと思われる。

52 前掲注31)。

53 これらの取組については、環境省ホームページ中の「有害廃棄物の不法輸出入防止に関する国際的な取組」の頁を参照。

<http://www.env.go.jp/recycle/yugai/index4.html>

(last visited on Sep. 10, 2010).

【付記】本稿は、平成21年度大学高度化推進経費「新任教員のスタートアップ経費」の支援を受けて行った研究成果の一部である。