

環境行政の構造分析

—「容器包装リサイクル法」の制定過程を事例に—

久保 はるか

目次

序章	428
第一章 総合調整官庁としての環境庁の特質	431
第一節 総合調整官庁としての環境庁の設置	431
第二節 環境庁と社会環境の変化	434
第三節 総合調整官庁としての環境庁の行政資源	436
第四節 小括	442
第二章 廃棄物行政の変遷	443
第一節 廃棄物行政の歴史（「汚物掃除法」から「廃棄物処理法」まで）	443
第二節 廃棄物二法の制定	447
第三章 容器包装リサイクル法の制定過程	452
第一節 背景と法の位置づけ	452
第二節 平成6年報告書	453
第三節 制定過程 ～環境庁の試みと厚生・通産の合意形成の過程～	455
第四節 制定過程 ～対立から妥協・成立への過程～	458
第五節 法の内容と問題点	461
第四章 廃棄物政策に見る環境行政の構造	462
結語	464

序章

1. 目的

本稿の目的は、近年、問題の多様化・複雑化に伴い国際・国内的に重要な社会問題と認識され、様々な取り組みが必要とされるようになった「環境問題」に対して、日本国内の環境政策の整備が他の先進国に比して後追的である現状を鑑み、そのような問題がどのような構造から生じるのか、つまり環境政策を形成する環境行政の構造がどのような特徴を有しているのかを明らかにすることにある。本稿では、「新しい環境問題」と位置付けられる廃棄物行政に焦点を当て、近年相次いで制定されたリサイクル関連法⁽¹⁾の制定過程を分析することによって、環境行政の構造的特徴を抽出しようとするものである。このような課題を設定したのは、次のような問題関心に基づいている。

まず、行政学において環境行政に関する個別領域の実証的な研究が必ずしも進んでいないことである。環境政策は、政策分野としては比較的新しいものであり、経済・産業政策の対立的価値として捉えられてきたものである。このような性質を有する環境政策を既存の行政学の枠組みでどれだけ捉えることができるか、環境行政の個別政策領域の研究について十分な蓄積がないため、明らかにされていない。環境行政の個別領域の研究を行うことで、明確にされてこなかった環境行政の特殊性を示し、環境行政の行政学的位置づけを明らかにするという課題の一つの材料とすることができるだろう。

また、環境研究に目を転じると、環境研究はまず、科学的・技術的見地からの問題提起、解決手段の提唱が盛んに行われるようになったことから始まり、環境問題に対する何らかの対策の必要性を喚起する役目を果たしてきた。一方、それらの問題提起を受けて実際の政策として制度化する側面では、経済学・法学の分野で手法に関する研究が進められてきたものの、政治学・行政学的側面からの政策研究は未発達段階である⁽²⁾。これまでの環境政策に関する研究では、理念や政策的課

題の提唱といった抽象的な「政策内容」の在り方に関する研究は多くなされているが、その政策内容を実現させる段階について、日本の行政において環境保全という視点はいかに反映されているのかという視点から構造的特徴を分析したものは少ない。しかし、たとえ環境保全にとって望ましい結果をもたらす政策手法が考えられたとしても、それが実際の政策（法律）として成立しない限り社会制度として作用せず、成立するか否かは政策形成過程において各アクター間でどのような力学が働くかという行政学上の課題である。これまでこれらの問題は縦割り行政における事業官庁に対する「環境庁の弱さ」という現状認識で説明されてしまい、なぜ実際に政策として実現しないのか、あるいはなぜ成立しても「環境保全」の観点から見ると骨抜きとなるのか、その構造的要因を分析したものは少ないといえる。したがって、行政学的立場から環境政策の形成過程を分析しその構造的制約要因を探ることは、環境研究においても意義がある。

そこで本稿では、個別政策領域として廃棄物・リサイクル行政に焦点を当て、問題に対する課題の設定から政策決定までの政策形成過程を分析し、そこで働く力学を解明することで、環境行政の構造的特徴を捉えることを第一の目的としたい。

なお、本稿では廃棄物・リサイクル行政を「新しい環境行政」として捉え、環境行政に位置付けているが、以下の理由による。そもそも、廃棄物行政は、厚生省の所管とされ長年にわたって厚生省の指導・監督の下で進められてきており、またリサイクル行政は、比較的新しい課題として登場したもののだが、主として通産省の下で産業政策の一貫として事業者に対する指導・監督を通じて取り組まれてきた性質のものである。しかし近年、社会的認識として環境問題として捉えられるようになってきている。つまり、生産→流通→販売→消費→廃棄→再使用・再生利用という物の流れを、「環境の保全」の観点からトータルなシステムとして総合的に管理しなければ、ごみの減量化・発生抑制という効果はもちろんのこと現代社会に必

要とされている「循環型社会」⁽³⁾の実現は望めないとして、廃棄物・リサイクル行政はその主要課題とされているのである。そもそも、「環境行政」とは何かという問いに対する一義的な答えはないが⁽⁴⁾、本稿ではこのように廃棄物問題を「環境の保全」の観点から捉える社会認識の高まりを重視し、廃棄物・リサイクル行政を新しい環境問題として「環境行政」の一つと位置付けることとする。今回の行政改革論議では、新しい「環境省」に廃棄物関連行政を移管することが提案された（ただしリサイクル行政は産業省との共管とされた）。このことから、社会的認識として廃棄物関連行政を環境行政として位置付けることが通念となってきたと言える。

2. 分析視点と手法

上記の問題関心から環境行政の構造的特徴を抽出するに当たって、次の視点を軸に分析を進めた。

第一に、政策内容（法律）が、環境庁の主張する「環境保全」の観点からいかにずれていったのかという視点である。法制定過程において、環境庁が、アイデアを提示するのみでその後リーダーシップをとることができなかった要因を、環境庁の「リソース」に焦点を当てて考察する。その際、予算・人員といったハード面だけでなく、世論の支持、良い「アイデア」の企画力と推進力、調整能力などのソフト面にも注目する。

調整システムに注目するのは、環境行政が様々な政策領域にまたがる分野であるという性質に着目したことによる。日本では戦後の行政改革論議において「総合調整」の在り方が議論された。本稿では、環境庁が実質的な「総合調整」機能を有しているか否かという議論は別として、環境庁が「総合調整官庁」として設置され総合調整機能を付与されたこと（環境庁設置法4条2号）⁽⁵⁾、かつ総合調整機能を付与された「環境の保全」に関する事務の範囲は確定されておらず裁量で決定されるため他の事業官庁との調整が不可欠であり、また様々な政策領域にかかわるといふ環境行政の性質からも他の事業官庁との調整が必要である、と

いうことから、環境行政における調整システムに注目することとする。

第二の視点は、社会環境の変化により、各省庁の管轄に対応する行政分野と社会における政策領域の間にずれが生じ、行政分野に変容をせまるような状況下において、いかに変化がもたらされるかということである。経済成長期の大量生産・大量消費型社会がもたらした埋立処分場の不足、廃棄物処理施設・処分場での汚染物質流出といった問題が顕在化したという社会環境の変化により、既存の廃棄物行政の管轄を越えて、「環境保全」というより大きな観点からの対応が必要とされたとき、既存の管轄に対して、環境庁は実際に変化に対応し新しい政策を推進する官庁となり得たのかという観点である。「新しい環境行政」にこだわり、廃棄物・リサイクル行政という、典型的な環境行政分野ではなく特異な分野を選択したことの理由は、この視点による。

以上の視点をもとに、本稿では、廃棄物・リサイクル行政のうち特にリサイクル関連3法の制定過程を事例に、「総合調整官庁」として設置された環境庁の組織的リソースに焦点を当てて、環境行政の構造的特徴を分析する。

本稿では、分析手法として、特定分野の政策形成過程の分析から構造的特徴を導き出すという手法をとる。そこで、過程分析と構造分析に関する議論を簡単に触れるが、本稿では過程分析と構造分析の統合に関する理論的追求を行うには力不足であり、過程分析と構造分析の関係について触れるにとどめる。理論的追求は今後の課題であり、本稿はそのための材料の一つとなればと思っている。

従来組織論では、組織の〈構造〉・〈静態〉分析と〈過程〉・〈動態〉分析とがそれぞれ対峙・乖離しており、前者から後者への移行が主張されてきたが、今日の組織研究における課題は、構造分析と過程分析との総合にある、ということが多く指摘されている⁽⁶⁾。

また、構造分析と過程分析のアプローチの仕方について、次の指摘がある。構造論的視座とは、

一連の行政を環境に対する組織活動として分析するもので、政策は、組織に蓄積したマンパワー・資源等の行政資源を組み合わせたものとして捉えられ、共時的性格を強く有するのに対し、過程論的視座とは、政策を分析の中心に据えるもので、行政現象を政策の発展の過程として捉え、行政組織は自己発展を遂げる複数の政策の流れの束として把握され、通時的な性格を有する。そして、行政の理解のためには、複雑な行政事象について、構造的な視座から記述しこれを分析したり、過程論的な視座から記述したり、この二つの視座の記述と分析の間を往復して両者の間の変換作業を行うことが必要となっている、というものだ⁽⁷⁾。

以上の前提を踏まえて本稿では、過程分析と構造分析を組み合わせるアプローチを試みる。つまり、構造的制約（構造に備わった本来的限界）を明らかにするための手法として過程論を捉え、既存の法制度からの明示的な構造的制約が政策の形成過程や内容に及ぼす影響に注意しながら黙示的な構造的制約を探るものとする。

また、実証研究を行うに当たって、以下の資料を活用した。廃棄物関連法制度その他廃棄物行政の取り組みに関しては、各省庁が多くの解説書等を出版しており参考となった。特に法の仕組みを簡単に解説したものが多く、事業者や国民に密接に関連する政策分野であるという特徴が現れている。制定過程の分析には、主に審議会・私的諮問機関の報告書、白書、新聞記事、衆議院各委員会議録を資料として使った。特に各省庁の審議会・私的諮問機関の報告書は、そこから各省庁の基本的スタンスや取り組み方を比較できること、また平成2年から平成6年にかけて時系列的に内容の変化を追うことで、審議の過程でどのように選択肢をしぼっていったのかを知ることができることから、その内容を重視し、比較分析を行った。新聞記事からは、関連各省庁の対立の様子等調整の過程を拾うことができた。廃棄物問題が国民の生活に密接した重要な問題であり、世論の高まりもあったため、関係省庁間の対立点や対立の過程等について比較的オープンな報道がなされており、

かなりの部分新聞記事で経過を追うことができた。

それらの資料を補うものとして、インタビューを行った。早稲田大学の寄本勝美教授は、環境庁の「環境保全のための循環型社会システム検討会」、厚生省の「経済手法の活用による廃棄物減量化研究会」それぞれに委員として就任しており、リサイクル関連法の制定過程に関して、その論文等を含めて、多くの示唆をいただいた⁽⁸⁾。また、リサイクル関連法制定過程の環境庁の取り組みに関して、当時の担当官（課長補佐）倉阪氏に一次資料をいただき、事実関係の補足的説明をしていた。また、環境庁の組織的特徴、今回の行政改革での議論等を調べるにあたって、環境庁課長南川氏に多くの示唆をいただいた。

本稿では以下のような構成をとる。第一章では準備作業として、環境行政の特徴を抽出することを目的に、まず環境庁が総理府外局に「総合調整官庁」として設置された経緯を追い、設置後から現在に至るまでを環境行政を取り巻く社会環境の変化に応じて3つの時期に分けて環境行政の歴史を概観し、「総合調整官庁」としての環境庁の行政資源の特徴を抽出する。第二章では、まず廃棄物行政の法制度の特徴を捉えることを目的として、廃棄物行政の歴史を、廃棄物行政の主体・目的・手段の変化に焦点を当てて概観する。ここでは特に、廃棄物行政を「環境保全」の観点から取り組む必要が生じた経緯に注意する。そして平成3年に成立した廃棄物二法⁽⁹⁾の制定過程を環境庁の動きを中心に分析し、廃棄物二法のような形で法整備がなされた背景を制定過程から明らかにすることで、平成7（1995）年の「容器包装リサイクル法」制定過程における力学を規定することとなった構造要因を示すことを目的とする。そして第三章では、第二章で検討した制度的背景を踏まえた上で、環境行政の構造的限界・特徴を探るために「容器包装リサイクル法」の制定過程を分析する。そして最後に、制定過程の在り方が法内容にどのように影響したのかについて、構造的制約・特徴を導き出すのに必要な範囲で検討する。第四章では、以上の検討・分析から、環境行政の構造的特

徴を明らかにすることを試みる。なぜ廃棄物・リサイクル関連法の内容が「環境保全」の観点からずれていったのか、環境行政において環境保全的視点が政策に反映されにくいのか、その構造的制約要因を明らかにするのが課題である。

第一章 総合調整官庁としての環境庁の特質

第一節 総合調整官庁としての環境庁の設置

1. 環境庁の設置過程⁽¹⁰⁾

公害問題が深刻化し、公害行政が成立した昭和30年代における公害対策の調整方式は、画一的なものではなかったが、昭和40年代にはいと、公害行政の体系化が行われるようになった。まず昭和39(1964)年に、各組織内で公害対策の体系化が行われたのをはじめとして、同年3月、閣議決定により総理府に、組織間の調整機関として、関係省庁の事務次官からなる「公害対策推進連絡会議」が設置された。さらに公害審議会が昭和41(1966)年に公表した答申で、「公害行政に関する基本的方針と最終的に方向付けることのできる……強力な決断力と推進力を担う機構」の設立が望ましいとうたったことにより、公害行政の総合化・一元的調整機構設立の必要性についての議論が高まることとなった。

公害行政においてどのような調整機関を設置すべきかについて、最終的には、昭和42(1967)年7月に成立した「公害対策基本法」によって、内閣総理大臣を長とし、外務・防衛・行管・郵政の4大臣を除いた各省庁大臣からなる「公害対策会議」が設置されることとなり、その下部機構として関係省庁の事務次官によって構成される幹事会および担当課長連絡会議が総理府に設けられることとなった。

これらの過程での省庁間調整は、通産省と厚生省の対立を軸として進められたのが特徴である。「公害対策会議」という形が調整機構として選択された理由は、縦割り行政の下で「専門的分野を生かしつつ、公害対策に一貫性を保ち、総合的に調整推進を図りうる」機関として最も適切であると判断されたことにある。つまり、一元的な行政

機関の設置にかわる調整機構として、「各省庁の専門的分野」を重視する「多元的」調整方式の方が、「縦割り行政」の下ではより「現実的」であるという理由で意図的に選択されたといえるのである。

しかし、このような性質を持つ「公害対策会議」は、効果的な調整機構として機能することはなかったため、公害行政一元化のために政府のリーダーシップを強く求める情勢が生まれた。このような、より総合的で強力な公害防止体制の推進・確立を求める政治的・社会的状況を受けて、第64臨時国会（「公害国会」）に先駆ける形で、同年7月に「中央公害対策本部（対策本部）」が閣議決定により内閣に設置された。また、8月には、少数の関係閣僚からなる「公害対策閣僚会議」が発足し、「公害対策基本法」の全般的再検討の是非などの公害対策の基本的な問題についての検討が行われた。

「対策本部」は、関係14省庁からの出向職員から成り、総理大臣を長とし、その指名による公害担当大臣を設置するものだった。同本部の任務は、公害に関し講ずべき施策を整理し、その推進にあたることと、公害に関する関係行政機関の施策および事務の総合調整に関することとされ、「公害国会」に提出する公害関係法案の作成準備・当国会での審議、そして環境庁設置のための準備という、大仕事にあたった。「対策本部」による調整の特徴は、公害行政を「政治の名において」一本化しようとする意図に基づく「政治的」な制度であり、「公害担当大臣」山中総務長官の強力なリーダーシップによる調整であったこと。そして、コミュニケーション・チャンネルにかかる負担を軽減するために窓口を一本化したことである。

対策本部設置後は、このような「政治的」な調整機構の下で、積極的な環境行政が行われた。まず、昭和45(1970)年11月末に、公害関係法制の抜本的整備を図ることを主目的として第64回臨時国会（「公害国会」）が開催され、公害関係14法の制定、改正が行われた。公害国会では、環境行政権限の一元化に関する問題についても議論がかわされたが、公害関係法の整備が終わると、これら

の法律をどのように所管するか、実施権限をどのように整理統合するかという問題の解決が迫られ、「公害行政の一元化」に関する議論が活発化した。そして、最終的に昭和45（1970）年12月の末、昭和46年度の予算編成の過程において、内閣総理大臣（佐藤栄作）の裁断によって、環境庁の設置が決定され、昭和46（1971）年1月に、閣議了解された⁽¹¹⁾。環境庁設置の過程では、①総理府の外局として経済企画庁のような機構にする、②長官に専任大臣をあてる、③国立公害研究所を併設するといった大筋は決められたが、新機構の内容を「総合調整」機能に限定するか、それとも実施機関まで含めたものにするかという基本方針をめぐる議論、「総合調整」機能の実効性を如何に担保すべきかという議論はかなり難航した。

前者については、実施事務・事業について、公害関連公共事業のうちどこまで環境庁に移管すべきかが争点となった。最終的には、公害対策基本法、大気汚染防止法等の公害関係法の施行、各種環境基準の設定等の事務を一元的に行うことについては結論を得たが、電気事業法など公害防止以外の目的をも合わせ持つ関連法律の施行事務や下水道事業については、環境庁への移管が認められなかった。また、自然保護に関しては、その事業の一部（国立公園関係事業）が環境庁に移管され、それらの点において企画・実施官庁としての性格を持つこととなった⁽¹²⁾。さらに、自ら所掌する実施事務を含む各省庁所管の環境保全関連業務について、企画・立案を行い、推進すること、環境保全に関する事務の総合調整、経費の見積もりの方針の調整等を行う点で総合調整権を有することとなった（環境庁設置法4条1号、2号）。こうして、環境庁は実施事務を担当するとともに総合調整機能も有する官庁として誕生したのである。

後者について政府側の答弁は、国务大臣としての環境庁長官に、環境の保全を図るため必要があると認めるときは、関係行政機関の長に資料の提出及び説明を求め、さらに必要な場合には勧告することができる権限、そしてさらに、内閣法第6条に根拠をおく内閣総理大臣の指揮監督権の行使

を具申することができる権限（「伝家の宝刀」）を付与すること（環境庁設置法5条）をもって終始した。しかし、この制度を活用し総合調整機能の実効性を担保するには、要請を受ける総理大臣が指揮監督権を行使し得るほどの時の政治力を持っているか否か、また環境庁長官自身が要請をし得るほどの政治的力を持っているかどうか、その人選によるという問題がある。この点について、国会での審議で再三質問された。これに対し、山中長官は以下のような答弁を行っている。

「……人選も慎重でなければならないし、その環境庁長官たる者、国民の期待あるいは国際的な立場において日本が耐え得る環境克復の条件を作り上げるための重要な責任を負って登壇する大臣でありますから……その大臣たる者、せつかく与えられた権限というものを十分に行使すべきである。また総理といえども環境庁長官の要請を却下するような姿勢というものはおそらく国民の立場においてなし得ないものではないかという風に考えますので……」⁽¹³⁾

しかし、「人選」という不安定な要素に効果を依存せねばならないというもろい制度であったため、実際の運用上、有効に機能させるのは困難であった。また、環境庁の予算編成に関する調整権限が「経費の見積もりの方針」に限定された点も付せて、制度上環境庁の「総合調整」機能の実効性を担保するには不十分なまま、議論が終始する形となった。「環境庁設置法案」は、論点をいくつか残したまま、昭和46（1971）年5月31日に可決成立し、7月1日に発足した。

このようにして、環境行政における調整機構は、各省庁の専門的分野を重視する「多元的」調整方式を試みた公害対策会議から始まり、政治的リーダーシップによる公害行政の「機能的」一元化を目指した中央公害対策本部を経て、一元的な行政機関による調整方式を担うものとして環境庁の設置にいたった。そして、権限として実施権限と総合調整権限の両方を付与されたが、公害関連・自然保護政策の実施権限は妥協によって完全な移管が果たされずに終わり、総合調整機能の実効性を

担保するための装置も不安定な制度に依存することとなった状況において、「仏をつくったが魂を入れず」⁽¹⁴⁾という結果となったことは否めない。そこで次に、環境庁に付与する権限としてどのような選択肢が考えられたのかについて考察する。

2. 付与する権限の選択

環境行政担当官庁にどのような権限を与えるかについては、各国での設置過程でも議論になった論点である。米英の状況を見ると、アメリカの環境保護庁（Environmental Protection Agency；EPA）は、1970年、国民の健康を保護するという側面から環境行政を担うものとして創設されたため、汚染防止分野では、環境規制（立案及び執行）を中心に、施設整備、調査研究等の権限を有しており、その事務の範囲は廃棄物管理・排水処理場整備等も含み日本の環境庁よりも広い。ただし、自然保護分野については、基本的には内務省が中心に行い、EPAは権限を持っていない。またEPAは、汚染防止面における政策の立案、規制の実施を行うが、他の省庁に対して調整を行うといった優越的権限は有しておらず、調整・助言権限は大統領府におかれた環境問題諮問委員会（Council on Environmental Quality；CEQ）に委ねられている。

一方、イギリスでは、1970年に住宅・自治省、公共建設省及び運輸省を統合して環境省が設置された⁽¹⁵⁾。環境省が政策立案を行い、具体的な業務の執行は環境省傘下の外庁（Agency）が担うが、外庁として、環境汚染一般を担当する「環境庁」、野生動植物の保護等自然保護一般を担当する「イングランド自然保護会議」、地方における風致景観の保全・自然とのふれあいの促進等を担当する「カントリーサイド委員会」が設置されている。そして、各省庁間の総合調整機能を担うものとして、「常設環境政策閣内大臣委員会」が設置されている⁽¹⁶⁾。多くの事業を抱え込んだ組織形態をとる環境省の政府部内での立場は強く、環境省の広い所掌の範囲内の事務について、環境保全の観点をより強力に組み込むことができるという評価もある。

しかし一方で、開発事業と環境保全事業を同居させることによって、より公に両者の価値を戦わせることなく省内で決定されてしまうこと、その結果環境保護の政策が抑制されてしまうことが懸念されている。

これらアメリカ、イギリスの環境行政担当官庁の権限は、その範囲に違いがあるものの、与えられた範囲で強力な権限を有し、総合調整機能は上位に位置する他の機関が担当するという点で共通している。これに対して、日本の環境庁は、公害関連・自然保護それぞれについて限られた範囲での実施権限を有するとともに、総合調整機能も合わせ持つという特徴を有している。各国の行政制度の違いもあるだろうが、なぜ環境行政担当官庁の権限について、異なる選択肢がとられたのだろうか。アメリカで上記のような選択肢がとられた背景として、どの範囲の政策までを環境・公害政策担当行政機関の所管に含ませるのが望ましいかについて、設立の過程でどのような議論がなされたかをみよみる⁽¹⁷⁾。

アメリカでも、環境政策を総合的に所管する行政機関の設立を求める要望が高まったことから、1970年12月、日本の環境庁設立の前の年にEPAが設立された。EPA設立の動きは、ニクソン大統領が「執行部組織に関する大統領の諮問委員会」（通称「アッシュ委員会」）を設け、諮問を行ったことから始まった。委員会での検討の過程では、権限の範囲に関する論点について、以下の3つの考えが出された。森田のいう「政策次元」に関わる問題である⁽¹⁸⁾。

- (1) 大統領に直接報告することのできる地位にある長官によって率いられた独立行政機関を設立し、所管は、公害に対する規制のみに限定すべきであるという考え方。
- (2) 公害の規制のみならず自然環境の保護も合わせて一つの政策の範囲とすべきという考え方。
- (3) より広く天然資源の管理・利用をも含めた自然環境全体に関する政策を一体として一つの行政機関の所管としようとする考え方。こ

の場合、天然資源の開発・利用という環境利用の側面も含まれているため、環境保全と開発の政策を健康に図りつつ有効に実施することができるという判断が基底にある。本案はアッシュ委員長が主張したもので、この考え方の背景には、大統領の直下におかれるポストの数を減らし大統領の負担を減らすべきだということがあった。

これらのうち、最終的には、第一の考え方にそった答申が作成され、大統領へ提出された。そして、1970年12月2日に、前述したような権限を有する独立規制官庁としてEPAが設立された。

EPAの権限に関する選択は、決して必然ではなかったと森田は指摘する。検討の過程で「政治の次元」や「管理の次元」の論理が強く働いたからである⁽¹⁹⁾。例えば「政策次元」の議論では、第三の考え方は、イギリスの環境省に関する議論と同様、環境保護主義者と開発促進者が同じ組織に属することになり、環境保護の政策が抑制されかねないとの批判がなされる一方で、両方の対立する政策が共存してこそ一方の暴走を抑制できるという評価もなされるなど、それぞれの相当の根拠があり、唯一正当な選択肢はあり得ないからである。したがって、所管の政策分野を切り取るために、いかなる価値判断に基づき、いかなる価値基準を適用すべきかは、最終的に「政治の次元」や「管理の次元」で決定されることとなるという。

それでは、日本の環境庁が総合調整官庁としての機能を有するとともに実施権限も担うという選択肢がとられた背景として何があるだろうか。それに示唆を与えてくれるのが、伊藤の総合調整官庁の性格に関する指摘である⁽²⁰⁾。

環境庁をはじめとする総理府外局は、そのほとんどが総合調整官庁として分類されながらも、各分野の実施権限を有している。これは、逆に見れば、実施権限も有することから「省」として設置されてもおかしくないにもかかわらず、総理府の外局たる「庁」として新設されたということになる。

伊藤は、日本で長い間「行政権の拡大」がもっ

ぱら総理府の外局たる「庁」の新設という形を取って処理されてきたことから考えると、日本では、「総合調整機能を担当させるという名目で「庁」―「庁」であれば設置に対する抵抗・反発もそれほど強くない―を新設し、これらの「庁」に国務大臣を冠して、本来ならば「省」が担当すべき各種事業機能を実質上営ませるという便法が生み出された」という仮説を提示している。そして、各省の抵抗・反発の理由は、「省」の権限・領分がかなり弾力的に確定されていることから、新たな行政需要に対処する権限の配分の際して、政治介入を抑制する方向に作用することにあると指摘している⁽²¹⁾。この仮説は、日本において、環境庁が総合調整官庁として総理府に設置され、実施権限の移管についても相当の反発があったことをかなりの程度説明することができると思われる。そして既存の「省」の自己増殖機能が、環境庁が新しい環境問題に対処しようとするときにいかに制約要因となったかも説明することができるだろう。この仮説は、「政治次元」に関する問題として位置づけることができる。

ただし、「政策次元」の面から、環境行政担当官庁に「総合調整」機能を付与すべきという正当性を根拠に総合調整官庁として設置されたという面も否めない。様々な行政領域にまたがる環境行政の特質を考慮し、かつ行政の統一性・総合性の確保のためにトップダウン型の調整が必要であるという第一次臨調の考え方を踏襲して、総理大臣を補佐する機関である総理府の外局に設置したということも考えられるからである。つまり、当時「総合調整」という概念がシンボリックな意味合いを有していたことが、環境行政の性質だけでなく新設官庁の設置に反発する各省の思惑とも一致し、総理府外局に総合調整官庁として設置されることとなったと考えることができる。

第二節 環境庁と社会環境の変化

限られた実施権限と制度上不備を抱えたまま総合調整機能を与えられた環境庁が、その影響力を行使するには、環境庁を取り巻く社会環境等の外

的要因に大きく依存せざるを得なかった。本節では、環境庁設置から現在に至るまで、社会環境の変化とそれに対する環境庁の対応の変化を3つの時期に分けて概観し、環境行政を展開する上でどのような行政資源を活用し、影響力を行使しようとしてきたのかを検討する。

3つの時期

環境行政を取り巻く社会環境の変化は、およそ3つの時期に区分することができる⁽²²⁾。第一の時期は、1955年から75年にかけて、公害問題が深刻化し、公害規制を中心とした環境政策が実施された時代である。第二の時期は、1976年頃から1987年にかけて、石油危機などによる不況を契機として環境保全的考え方に制約が課されるようになったと共に、新しい枠組みを求めて模索が続き、快適な環境（「アメニティ」）の創造がキーワードとなった時代である。第三の時期は、1988年以降、地球規模の環境問題が重大な課題として登場し、世界的に取り組み推進されることとなった時代である。また、同時に生活環境に密着した新しいタイプの環境問題を自覚せざるを得なくなった時代でもある。これらの時期区分にそって、環境庁の影響力の変化を見ていく。

第一の時期は、1967年の「公害対策基本法」成立、1970年の「公害国会」、1971年の環境庁設置に象徴される。環境行政の積極的姿勢は、環境庁設置に至った一連の流れを受けて環境庁設置後もしばらく続き、環境庁発足5日後に就任した第2代大石長官の下で、環境庁は精力的に積極的な施策を打ち出していった。例えば、大石長官はまず、既に着手されていた尾瀬自動車道路の工事を中止させることで、環境庁の存在をアピールした⁽²³⁾。この工事中止という方針転換は、環境庁のイメージアップを図っただけでなく、自然保護行政を担う行政官庁としての環境庁に対する、自然保護団体からの支援を調達する上で大きな効果を持ち、1972年には「自然環境保全法」の制定にもつながった⁽²⁴⁾。

また1971（昭和46）年12月には、航空機騒音の基準に関して、運輸大臣に大石長官名で環境庁設

置法5条3項に基づく「勧告」を行った。「伝家の宝刀」としての勧告権の発動の第1号であった⁽²⁵⁾。さらに1972年には、大石長官は、国の実施する規模の大きな各種公共事業について、国家環境政策法の手法を用いて環境アセスメントを行うことを閣議に諮り、了解を得た。これが環境アセスメント法制化への試みの出発点となった。

このように、環境庁設置後数年は、長官のリーダーシップの下に積極的な施策を打ち出し、実施権限の拡充の試み、総合調整の担保制度の活用等、影響力を有することができた。当時佐藤内閣は公害の激化等により国民の支持を失っていたこともあって、内閣総理大臣が国民の支持を獲得するために大石長官を積極的に支援したことも大きい。総合調整機能を比較的有効に発揮できた背景には、政治力をもつ環境庁長官の人選とともに、環境庁に対する国民的期待・世論の支持が高かったことが挙げられる。

しかし、こうした環境庁による規制の強化などの積極的な施策は、1973年の石油危機による不況が長期化するにつれて、「行き過ぎた環境規制」として産業界から批判を受けるようになった。第二の時期の、環境行政の停滞・後退期の始まりである。例えば、環境庁は通産省・産業界による規制緩和要求に抗しきれず、1978年には、二酸化窒素の環境基準を実質3.5倍緩和することとなった。

環境行政の停滞・後退は、1981年（昭和56年）に発足した臨調を中心に、規制緩和の推進等「小さな政府」を目指す方針が出されたことにより、さらに加速した。1975年より環境アセスメント法制化の試みがなされたが、各界の反対により5回にわたり審議未了・廃案を繰り返した⁽²⁶⁾、1981年ようやく国会提出に漕ぎつけた。しかし、1982年12月の第98回通常国会において成立せず継続審議となり、1983年の衆議院の解散により廃案となった。結局、1984年に「環境影響評価実施要綱」を閣議決定し、1997年6月ようやく「環境アセスメント法」が制定されるまで、この要綱と各個別法によってアセスメントが行われてきた。

これらの停滞・交代の要因は、不況の長期化等

により国民の関心が環境保全よりも経済成長に移り、産業界の発言力が増す一方、環境庁に対する世論の支持が低下したことに加えて、環境庁長官の人選により、総合調整の担保制度を有効に活用し得なかったことが挙げられる⁽²⁷⁾。政府の方針として、規制緩和・経済成長・生活水準の向上が強調され、特に不況の克服を第一優先課題と考える通産省が環境立法に対して極力反対し続けるパターンを繰り返したことも大きな影響を及ぼした。環境行政は世論の支持をバックに政策を推進する従来の手法では進めにくくなった。

しかし、その一方で、経済成長・生活水準の向上に伴い都市生活型公害が顕在化するようになった。そして行政レベルでも、1976年のOECD「日本環境政策レビュー」⁽²⁸⁾で、日本が環境政策の推進によって深刻な公害を克服したことを高く評価する一方で、「アメニティの追求という面で日本は他国より劣っている」と批判されたことをきっかけに、「アメニティー問題」に対する関心が高まることとなった。環境庁では1976年末に、自主的研究グループとしてアメニティ研究会が発足し、新しい課題への対応を模索し始めた。結果的に、当時行き詰まりにあった巨大産業による環境破壊への対策からそらすものとして批判があったが、公害関連・自然保護以外の新しい課題に対する対応の始まりとして評価された。地方自治体による独自の取り組みが促進されるようになったのもこの時期である。

第三の時期は、地球規模の環境問題に対する国際的な関心の高まりと、対策の必要性の認識の高まりによって、国際レベルでの取り組みが盛んに行われることとなった時期であり、1987年に「環境と開発に関する世界委員会（ブルントラント委員会）」が発表した報告書「我ら共有の未来」で、「持続可能な開発（sustainable development）」の概念が提唱されたことに始まり、1992年6月の「地球サミット」開催に象徴される。このような国際的な世論の高まりは外圧となって、停滞していた日本の環境行政において環境庁の積極的姿勢を後押しする力となった。

政治と世論の後押しを得た環境庁は、「地球サミット」の準備を進める過程で、国際的レベルに並ぶために国内の環境行政基盤の整備の必要性を掲げ、1993年11月には「公害対策基本法」を全面改正し、地球環境問題など新しい環境問題の観点も取り込んだ「環境基本法」を制定した。環境基本法の制定は、その後の環境庁の総合的施策の道筋をつくることに寄与し、1994年12月には環境基本法15条を根拠に「環境基本計画」が閣議決定され、1997年6月には、環境基本法20条に基づいて1975年以来繰り返し法制化が試みられてきた「環境アセスメント法」が、ようやく制定されることとなった。

国内の個別の環境問題に対する取り組みにも変化が見られた。技術革新に伴う産業構造の変化・大量消費構造の構築による問題が顕在化するようになり、このような問題に取り組むための環境立法の活発な動きが再び見られるようになった。また、国民の意識向上のための「環境教育」の普及といった、ソフト面の取り組みも始められることとなった⁽²⁹⁾。

しかし、地球環境問題の国際的な取り組みに後押しされた形で環境行政の総合的な基盤づくりには成功したものの、これらは公害規制等実施権限を付与されている分野や基本理念に関する分野であったが故に、環境庁が一元的に対処・調整することができたと見ることができる。新しい環境問題等実施権限を付与されていない分野では、具体的施策は各省庁がそれぞれの立場から環境的配慮をしながら実施しており、これらについても、環境問題に対する世論の高まりや国際的な圧力の後押しによって、環境庁の主導が期待されるか否かについて、第二章・三章で実証的に検証する。

第三節 総合調整官庁としての環境庁の行政資源

本節では、環境庁の権限行使を支える行政資源の特徴を示す。本稿では「行政資源」を広くとらえ⁽³⁰⁾、まず、組織的特徴を概観し、調整能力、出向制度、長官の人選、専門知識、アイデア（企画力）、支持集団といった制度のソフト面を検討す

る。

1. 組織的特徴

予算；環境庁の予算は約793億400万円（平成9年度）であり、国全体の環境保全経費の約2.8%である（環境保全経費：約2兆8141億8500万円）。環境庁予算額の推移を見ると、設置後5年間（1971年から1976年まで）は大幅に伸びていったが、一定水準に達したその後、横ばいあるいは減少が見られ、1990年以降再び予算額は増加している。国の一般歳出予算に占める環境庁予算の割合も、1990年以降微増している⁽³¹⁾。環境庁の総合調整権限の一つとして、環境庁は毎年、「環境保全経費」の見積もりの方針の調整のための基本方針を提示することとなっているが、環境庁設置当初の5年間は「環境保全経費」に関してシーリング枠を5%アップすることができたので、その部分については環境庁も大蔵省とともに査定に加わることができ、その意味で当該基本方針は経費の見積もりに反映され実質的意味があった。しかし、その後5%のアップがなくなって以降環境庁が査定に加わることはなくなったため、当該基本方針に基づいているか否かは実質的意味をなさなくなっている⁽³²⁾。よって、「環境保全経費」の見積もりの方針による総合調整は形骸化しているといえる。

地域事務所；環境庁は、国立公園以外、地方の出先機関を持たない。したがって、環境庁は地方に関するデータを自らは持たず、現場の状況を性格・迅速に把握するのが困難となっている。また、機関委任事務を多用しているのが現状である。一方、地方公共団体における公害行政機構は昭和40年代に急速に整備が進められ、積極的な施策を展開してきている⁽³³⁾。

権限範囲と性質；EPAとの比較で見ると、環境庁とEPAとでは権限・機能の選択肢が異なり、日本の環境庁を「弱い調整官庁 (weak agency)」アプローチ、EPAを「コマンド・アンド・コントロール」アプローチとして特徴づけることができる⁽³⁴⁾。

EPAが、独立の規制官庁として設置されている

のに対し、環境庁は、規制官庁というよりも「調整機関」としての性質が強く、基準やガイドラインの作成は環境庁が行うが、実施は事業官庁や地方自治体によって行われることが多い。したがって、EPAがアジェンダ設定能力が低く、実施を重視するのに対し、環境庁は実施権限が弱く、政策形成やアジェンダ設定の役割を重視するという。EPA型の問題として、アジェンダ設定能力の低いEPAに対して、議会が世論やマスメディアの影響を直接的に受け、執行を委任される官庁との十分な調整や打ち合わせなしに世論受けの良い強硬な法案を支持する傾向が強いため、リスクの大きさと対処にかかるコストについて正確な評価ができず、合理的な優先順位の付け方に問題が生じるという点が指摘されている⁽³⁵⁾。一方、アジェンダ設定の役割が評価される日本の環境庁は、如何に良い政策アイデアを企画しうるかという企画力が重視されることとなるだろう。

また、政策手段について、日本における公害規制は間接的・経済的誘因よりも直接的・行政規制が重視され、費用便益分析に基づかない行政規制と行政指導の活用によって行われた。行政指導の活用は、短期間に技術開発を進め、コスト上昇などの経済的影響をささずに規制を達成するのに成功したといえる⁽³⁶⁾。この背景には、産業界との間で直接的対話を重ね、自主的な妥協を促すという日本独自の方法があったといえる。しかし、規制型の方法は不況期には通用しなくなり、新たな環境政策の手法として、近年「経済的手法」が目されることとなった。一方アメリカでは、1980年代以降、1981年にレーガン政権下で、費用・便益分析に基づいて環境規制を導入することが義務づけられるなど、基本的に新保守主義に基づく市場志向型の環境政策が主であり、規制に依存するよりも経済インセンティブの活用が重視されるようになってきている⁽³⁷⁾。

2. 総合調整能力

環境庁は「総合調整官庁」として総理府外局に設置されたが、「総合調整」という概念は曖昧で、

明確な定義は存在しない。そこで、日本において「総合調整」概念がどのように捉えられてきたのかを整理し⁽³⁸⁾、総合調整能力を發揮するにはどのような条件が求められるのかを考察する。

(1) 日本の行政における「総合調整」概念

「総合調整」概念が日本の行政においてどのように捉えられてきたのか、第一次臨調・第二次臨調・行革審での使用状況を概観し、概念整理を行う。

第一次臨調（昭和37年2月～39年9月）での議論は、内閣及び内閣総理大臣によるトップダウン型の調整を基調とし、「補佐機関の強化・拡充」をうたった。ここでいう「補佐機関」として、内閣官房と総理府の外局の調整機能を特に区別しておらず、両者は法制上の相違はあるものの内閣の調整機能を補佐するという意味では同様の職務を所掌するものとしてみなされていた⁽³⁹⁾。それに対し、第二次臨調（昭和56年7月～58年3月）では、総合調整機能の強化の手段として、①内閣機能の強化②予算による調整③計画による調整④人事・組織による調整を挙げた（第3次答申）。①において総合調整機能を發揮すべき主体は「行政運営の最終責任を負う内閣及び内閣総理大臣」であり、内閣の中には内閣官房も含まれるとされ、ここでは、「階統制型行政機構の頂点に位置する内閣及び内閣総理大臣が主体となって行う、トップ・ダウン型の調整」が想定された。さらに行革審（昭和58年7月～61年6月）では、内閣官房による調整と総理府外局による調整の区別をより明確にし、「二重の仕組み」による調整の考え方を明らかにした。これは、日本の行政の総合性の確保は、省庁レベルの総合調整と内閣レベルの総合調整という二重の仕組みによって行われているという考え方で、ここでは省庁レベルによる調整を第一次的調整とし、内閣レベルの総合調整は「原則として各省庁とりわけ総合調整官庁による調整努力を前提とし、必要な場合に、内閣総理大臣及び内閣が指導性を發揮して行う最終的な調整である（第一次行革審）」とするものである。ボトム・アップの

意思決定方式を基調とするようになったといえる。またこの答申で、省庁レベルの総合調整を行う機関とする「総合調整官庁」という用語が初めて登場した。行政改革における議論では「総合調整」について明確な概念整理は行われていないものの、ここでの「総合調整」とは、行政の統一性の保持、あるいは行政の総合性の確保という行政の追求すべき目標を達成する手段であり、日本の行政の実態及びその改善の「思い入れ」を込めた、シンボリックな意味あいも有した概念であるといえる。

ここで「総合調整官庁」とはどのように捉えるべきか、若干の説明が必要だが、伊藤は、総合調整官庁として特徴づけられる官庁が少なくとも「セミマトリックス型」と「マトリックス型」の二系列存在しているとしている⁽⁴⁰⁾。総理府の外局は後者として捉えられる傾向にあり、さらに一般管理機能系列のものと政策企画調整機能系列のものとの二つの系列に分けることができ、経済企画庁や環境庁は後者に位置付けられるという。

一方法令上の総合調整規定をみると、「各省庁間調整」という意味で使われている場合、省庁内部の部局間調整という意味で「総合調整」の語が使われている場合や特定の問題について法令等により総合調整の権限が与えられる場合があるが、総理府外局の設置法で使われる「総合調整」は、前者が多い⁽⁴¹⁾⁽⁴²⁾。したがって、前者の用法が使われているものを「総合調整官庁」と呼ぶと考えることができる。このように「総合調整官庁」とは、その概念上、特定の分野について省庁間の総合調整の要請に応えるためにそれ専門の官庁を設けたものであると考えられるが、ただし、総合調整機能だけでなく、それ自身の実施権限も有しているのが特徴である。

以上を踏まえて本論文では、「総合調整」とは、行政の統一化を目的とし、行政全体からの多角的、高次元の調整であるという意味での「総合的」な調整であって、特定の利益を代弁する割拠主義に対応するための調整であると定義する。そして期待される「総合調整」機能とは、特定の狭い利益を代弁し合う割拠主義に対して、より上位目的や

広い文脈に位置づけ直し、政府全体としての総合的な観点から目標を提示しその方向に関係各省の行動を促すという積極的側面と、ある一定の価値基準を提示しなくても、ある特定領域に関する政策について当事者間の対立を緩和し、折衝を円滑化させるという消極的側面があると考えられる。そして、環境行政における総合調整の特徴は、予算編成における総合調整を行う大蔵省や定員・人事管理における総合調整権を行う総務庁などのような明確な対象に関する総合調整とは異なり、抽象的な「環境の保全」という理念の実現に向け、総合的な観点から各省庁の政策分野にまたがって関係事務を調整するものであり、そこでは総合調整の対象となる「環境の保全に関する事務」の基準は明確にされていないという点にある⁽⁴³⁾。このような特質をもつ環境行政における総合調整のあり方に関しては、戦後の行革での議論で明確にされてこなかった部分である。

(2) 環境庁の「総合調整」機能

「総合調整官庁」としての環境庁の調整能力を考えると、次のような記述が示唆的である。

伊藤大一は、総合調整官庁による総合調整は、ホグウッドのストラテジー論のうち協調型ストラテジーによってうまく説明されるとしている⁽⁴⁴⁾。協調型ストラテジーとは、2つ以上の機関が、「活動に際し遵守すべき基準について、協議したり、同意をとりつけたりすることがお互いの利益になる、という点を認め合うことによって成立するストラテジー」である。このストラテジーはさらに5つの方法に細分類されるが、そのうち、「自己否定」(self-denial)と「メンバーの重複および交流」(overlapping and circulating membership)の2つが、総合調整官庁による総合調整を考える際に有効である。「自己否定」とは、行政機関が法律上の権限を与えられていても実際の運用面でその行使を差し控えるといった行動をとる場合をいい、環境庁などの新設官庁の行動様式のある部分はこのことによってうまく説明できる。「メンバーの重複および交流」とは、出向制度の組織的運用などによる

人の交換によって、調整のための条件整備を図ろうとするものである。環境庁の出向制度が調整のための条件としてどの程度有効に機能しているかは、後に検討する。

また、西尾勝は、多元的な政策作成者が相互に行動操作を試みる「政策形成過程」において、政策作成者がそれぞれ異なる価値基準を有していることに焦点をあて、価値基準の異なる他者との関係について3つの理念型を示している⁽⁴⁵⁾。そのうち総合調整官庁による調整には、「協働型」「市場型」の両方の機能が適合的と考えられる。協働型とは、同一の価値基準を共有する複数の人間が集団としての行動方針を定め、成員の行動相互間に矛盾が生じない型をいい、市場型とは、集団内の各人がそれぞれの価値基準に従って行動している型をいう。

ここで、西尾の言う「協働型」政策形成と「市場型」政策形成の区別に注目すると、その違いは、「同一の価値基準」を共有しうるか否かという点にあり、「市場型」の政策形成では、一元的な価値基準を必ずしも前提としない調整が行われるのに対し、協調型の調整には、前提として「価値基準の一元化」が必要となる。しかし、縦割り行政による価値基準の多元性が前提とされる日本の政策過程において、誰もが認める「真の公共の利益」が価値基準として共有されることは困難であり、省庁間の自主的な調整による「市場型」の政策形成が主とされてきたといえる。

公共的な合意形成による「価値基準の一元化」をもたらす手段として「フィードバック回路」の設定がある。「フィードバック回路」とは、行政機関の政策から直接間接の影響を受ける外部集団からの反応情報を日常的に収集しうる回路のことをいう。例えば、各行政機関にまたがる一元的な価値基準として「環境保全」を形成するためには、安定的で強力なフィードバック回路が必要となるが、環境庁の有するフィードバック回路は、私的利益集団ではなく市民団体や国民一般によるもので、継続的な反応が困難な不安定な回路であり、実際の政策形成過程において、一元的な価値基準

形成のために機能しにくいのが現状である。そこで、「フィードバック回路」の限界に対処するために、対立しがちな価値基準を対抗させ、無視軽視される価値を擁護する者として一つの行政機関を別に設置する方法が考えられる。つまり、総合調整官庁による調整機能として、価値基準を一元化することによる機能と、対立する価値基準を代弁することによる機能とが考えられる。後者の場合、「総合調整官庁」が「市場型」政策形成に加わる場合を説明しよう。

また、今村が指摘するように⁽⁴⁶⁾、相互に共同決定を必要とする依存関係にあっても、「相互依存の許容性」が小さい場合には、総合調整が有効に機能しないという点も重要な論点である。つまり、「部分間における相互依存の許容範囲が小さければ小さいほど体系の構造が不安定的になるために、各部分が戦略を駆使してそれ自身に固有の境界を維持しようとしたり、したがってまた、そうした各部分の戦略展開によって他の部分間ないし体系全体に緊張が引き起こされる傾向も大きくなる」ということになる。

以上の論点は、環境庁の他の行政資源の活用方向を考察する上で参考になる。

3. 出向制度

環境庁の人事の特徴は、局長・事務次官等の重要ポストが出向職員によって占められていることにある。環境庁発足当時、人材を他の既存の省庁に求める際、関連省庁間でポスト争いが行われたが、当時できあがった「ポスト割り」は、現在でも残存している。設立当時は、幹部職員の安定供給を確保するために有意義な「ポスト割り」だったが、その意義が薄れてきても、重要ポストは、「準プロパー」職員（設立当時に他省庁から引き抜かれ環境庁の正職員となった者）でなく、出向職員に割り当てられてきており、幹部ポストへの一方的な出向が慣習的に残っているのである。

幹部ポストへの一方的な出向制度を見直すための取り組みが行われきてはいるが、現在（平成9年9月現在）のポストを見ると、事務次官は厚生

省、長官官房長は大蔵省、長官官房審議官は通産省、企画調整局長は厚生省、自然保護局長、大気保全局長は厚生省、水質保全局長は農水省からの出向である。長官官房長、企画調整局長を経て事務次官になるというルートも慣習として残っている。企画調整局地球環境部のように新しい部署では出向職員は少ないが、環境庁設置当時からの部署では、当時のポスト割りがいまだに残っているのである。中には、厚生省の技官（医学）など、専門的知識の必要性から出向職員へポスト配分しているものもあるが、慣習的に残っている部分が多いのが現状である⁽⁴⁷⁾。

出向制度は、そもそも省庁間の人事交流を進めるための制度だが、環境行政に意図した結果（メリット）と意図しない結果（デメリット）をもたらしている⁽⁴⁸⁾。

メリットは、第一に、新設官庁における幹部職員の安定供給である。優秀で力量のある人材が送られてくることは、環境庁内の人材育成にも効果がある。ただしこれは、年月が経ち組織が人材を自給できるようになると、その意義が薄れてくるものである。第二に、環境庁と協力省庁との間に意思の疎通が図られることである。環境庁にとって、出身省庁の協力を得るルートを確認すると共に専門的知識を獲得するというメリットがある。また、出向職員が本省に戻った後も、人脈として重要な存在になるなど、コミュニケーション・ネットワークを構築するのに役立つといえる。第三に、逆に、環境庁職員を関連省庁に出向させ、研修させることができるという点である。これらのメリットは、環境庁がまだ若く環境庁内で十分な人材を供給し得ない場合、あるいは他省庁と環境庁との間で同レベルの双方向の出向が行われる場合、有効に機能するといえる。

一方、環境庁に出向職員が多いこと、特に一方的な出向が残存していることのデメリットとして以下の点を挙げることができる。第一に、出向職員を通じて、職員の本省に情報が筒抜けになってしまい、制度的自律性を侵害されることである。環境庁が他省庁に対して情報操作を使った戦略を

とれない一方で、他省庁が環境庁の動きを抑えるのに情報を利用しうることを意味する。このようなことが起こる背景は、出向職員が出身省庁への忠誠心を強く持っていることにあり、出身官庁の天下り制度にも関連する。第二に、環境庁内の人事であるにもかかわらず、出身省庁の人事計画に左右されてしまうことである。環境庁としては適材適所の人材の派遣を求めても、必ずしも適任者が出向してくるとは限らないし、有能な人材が派遣されても、数年後には出身省庁に戻ってしまう。また、第三に、出向職員の在任期間も短いことから、「素人」による行政に陥りやすいことも挙げられる。環境行政の「外人」であるプロパー職員との摩擦を生む原因にもなる。

現在では、環境庁設立以降に環境庁が採用した人材（プロパー職員）が、重要ポストに就くほどに育ってきているが、まだ幹部職員をプロパー職員で完全供給できるほどにはなっていない。しかし、今後、プロパー職員をいかに育成し、現在の一方的な出向制度をいかに転換し、出向制度のデメリット面をいかに改革しうるかが、環境庁の機能強化のための課題の一つとなるだろう。

4. 長官の人選

前述したように、環境庁の「総合調整」機能を担保し影響力を保つためには政治の力が重要で、特に長官の人選が重要になるが、これまでの環境庁長官の人選について、以下の問題点が指摘される⁽⁴⁹⁾。

第一に、環境庁長官に、環境保全という目的に対する情熱と内閣での政治力・発言力を持つ政治家が任命されない傾向にあることである。環境庁が積極的な施策を打ち出していった第一の時期には、大石氏に代表されるような政治力のある政治家が任命されていた。しかしそれは、第4代長官の三木武夫氏(1972. 12~1974. 7)の頃までだったといえる。しかし、環境行政の停滞・後退期には、人選の基準が明らかに後退していき、それまで大臣経験のない若手が任命されることが多くなった。第二に、第一点と関連するが、環境庁長

官に、環境保全という目的達成のための積極的な活動を期待できる人が任命されていないことである。環境問題に関する知識に欠ける人材が大臣に指名されることさえ多い。第三に、長官の任期が短いことである。第6代長官の小沢辰夫氏が務めた645日(1974. 12~1976. 9)が最長である。短期間の任期では、知識・経験を積めないという問題点がある。

このように、長官の人選は「総合調整」の担保装置として機能していないのが現状である。

長官の人選とともに、環境行政における総理大臣の政治的リーダーシップも、総合調整を実効的に行う上で重要な要素である。例えば、環境アセスメント法制化の過程では、社会一般的に経済第一主義的傾向が強かったことを受けて、大臣に政治的リーダーシップに伴う政治責任を回避しようとする意向が働いたため、総理大臣等内閣の政治的支援を得ることができず、法制化の試みは失敗を繰り返すこととなった。

5. 情報・専門知識

環境庁設置以前に既存の各省庁によって環境・公害対策が進められてきたこともあって、調整事務についてはもちろんだが、実施事務についても、環境庁が独占的に情報・専門知識を有しているとはいえない。専門的情報・データが少ないことは、環境庁の権限行使に制約をもたらしている。例えば、環境庁長官の勧告権（環境庁設置法第5条5項）を行使するにも、専門的知識・データを有する事業官庁に対して勧告することになるので、それらのデータがないと行使は困難であるという⁽⁵⁰⁾。

専門知識の担い手として技官の役割が期待されるが、環境庁で働いている技官は大きく分けて4つの系統がある⁽⁵¹⁾。一つは、造園職で、国立公園のレンジャーになる。二つ目が、衛生工学系で、厚生省の水道・廃棄物部局との間を行き来することが多い。三つ目が、医系技官で、環境保険部・大気保全局中心に移動する。四つ目がその他の職の技官で、物理職・化学職などからなる。このう

ち、環境庁で採用するプロパーの技官は、造園職と物理職がほとんどであるため、その他は厚生省等からの出向者ということになる。したがって、例えば環境庁が技官を通じて廃棄物関連の専門知識を有しているかどうかの判断は難しいところであろう。

6. アイディア（企画力）

再び盛り上がりを見せた第三の時期に、環境庁は「環境基本法」制定、「環境基本計画策定」等、環境行政の基盤づくりに成功した。環境庁が、国際的動向や世論の後押しを味方にして、抽象的な理念の提示において役割を果たしたことを意味していると言えるだろう。さらにこの流れに乗って、より具体的な施策を盛り込んだ環境アセスメント法制定も果たしているが、環境庁が、抽象的な理念のレベルのアイディア提示だけでなく、より具体的な政策案や問題解決案のレベルのアイディア提示しうる企画力、つまり政策立案能力を如何に付けることができるかが重要な視点となるだろう。これは、5で述べた「情報・専門知識」と深く関連する部分でもある。その際、環境庁内部だけでなく、外部から如何に良いアイディアを調達しうるかも重要である。また、企画を生み出す能力に加えて、それを推進していく能力も求められる⁽⁵²⁾。

7. 支持集団

第2節で検証したように、環境庁の影響力は、国民の支持・世論に大きく依存している。安定的で影響力の大きい支持集団を持つことは、「フィードバック回路」の確立のためにも重要であるが、環境庁が管轄する政策は、不特定多数の者に恩恵を与えるので、特定の組織化された支持集団の存在が必然ではない。近年日本でも、環境NGOが増え、「公益追求集団」として社会的な認知も高まってきたが、特定の「私的利益集団」に対抗し得るほどの安定的かつ強い組織力は有していないのが現状である。現在、環境庁は環境NGOとのパートナーシップの試みを行っている（環境パートナー

シッププラザの開設など）。

第四節 小括

以上、環境庁が設立された経緯、その後の環境行政の展開を追い、環境庁が有する行政資源を整理した。3つの時期のうち、第一の時期には公害規制に対する世論の高まりとそれに応える政治的傾向に加えて長官の人選等の行政資源が有効に機能し、環境庁の総合調整機能を維持することにも寄与した結果、「環境保全」の観点からいくつもの施策が展開された。しかし、第二の停滞・後退の時期を経て、経済成長に対する世論の高まりと併行した環境保全に対する世論の低下とともに、出向制度、長官の人選等の資源も有効に機能せず、総合調整機能にもプラスに作用するどころか、むしろマイナスに作用する面が強くなった。そして現在第三の時期、環境行政は再び盛り上がりを見せているが、出向制度、長官の人事等の行政資源としてのマイナス的側面は変わらないものの、国際的な取り組みの発展による国内外の世論の高まりを受け、環境庁が持ちうる資源として、世論や市民団体等の支持の活用を期待しうるといえる。世論や市民団体等の支持は、社会環境の変化の影響を受けやすく資源としては不安定なものであるが、世論・市民団体等の支持によるバックアップが強くなってきているのは確かである。

このような流れの中で、環境庁が、「新しい環境問題」に対して既存の枠組みを越えて「環境保全」の観点から取り組もうとするとき、第三節で考察した行政資源を如何に使用し、どのような結果が導かれたのかを、次章以下、検証したい。その際、以下の点に注意する。第一に、取り上げる事例を、環境行政の盛り上がりを見せた第三の時期の流れの中で捉えること。第二に、取り上げる新規政策を従来の政策との関係で捉え、変化に着目することである。その際、政策手段や政策経路の変化とともに「組織ドメイン」の概念が有用である⁽⁵³⁾。「組織ドメイン」とは、行政組織が自らの所管領域として認識している活動の範囲及び領域をいう。組織ドメインは現在活動の対象となっている領域

だけでなく将来的にその組織の活動の対象とすべき領域も含まれる。そして、組織の構成員は組織ドメインに対応する「組織のアイデンティティ」を持っている。新規政策の導入は管轄領域をめぐる対立をもたらし、組織ドメインの再構成を促す。そしてその際、各組織は既存の「組織のアイデンティティ」に乗っ取った政策目的を主張する。

次の第二・三章では、これらの議論を基に、環境行政において新しい環境政策の法制化の過程で環境庁はどのような機能を果たしたのかを、廃棄物・リサイクル関連法の制定過程を事例に検討する。

第二章 廃棄物行政の変遷

現在、廃棄物に関する法体系は、平成3年に制定された「リサイクル法」、同じく平成3年に全面改正された「改正廃棄物処理法」、平成7年に制定された「容器包装リサイクル法」の三法で成り立っている。本章では、平成7年の「容器包装リサイクル法」制定に至るまでの廃棄物・リサイクル問題に対する行政の取り組みの変遷・蓄積を整理するために、平成3年の廃棄物二法が整備されるまでの廃棄物行政の歴史を廃棄物のうち一般廃棄物⁽⁵⁴⁾に限定して概観し、廃棄物二法の制定過程を分析する。

第一節 廃棄物行政の歴史（「汚物掃除法」から「廃棄物処理法」まで）

1. 廃棄物処理行政の主体の変化

ここでは、当初は専ら地方自治体に委ねられていた廃棄物行政に、中央政府の関与がなされるようになった経緯を、廃棄物関連法の変遷にそって、概観する⁽⁵⁵⁾。

清掃法の時代

廃棄物処理行政が本格的に取り組み始めたのは、明治33（1900）年に「汚物掃除法」が制定されてからである。本法律の目的は、環境衛生対策の一貫として、不潔な「汚物」を生活の場から他の場所へ移すことにあった。そして、その施行義務は市町村に課され、中央政府の関与はほとんど

なく、地方自治体の固有事務として位置づけられた。

「汚物掃除法」は昭和29（1954）年に全面改正され、「清掃法」となった。この改正において、経済社会の変化にともなう対応として環境衛生や公害防止の観点に配慮することが留意されたが、この点も自治体の裁量に任されることとなり、「清掃法」の下でも、市町村は地域の特殊事情にあわせて独自にごみ行政を進めていった。

しかし、次第に経済社会の変化に各自治体の対策が追いつかないこととなる。市町村は経済社会の変貌にともなって排出されるごみの処理・処分に多大な努力を払ってきたが、それに対する中央政府の財政的・技術的援助がほとんどなかったからだ。国から自治体への補助制度がスタートしたのは昭和38（1963）年、「生活環境整備五か年計画」が始まった年である。このように、廃棄物問題が地方自治体側の行財政を苦しめつつ、市民生活や経済活動にもマイナス要因を与えるようになって社会問題化したことで、改めて、当該行政における中央政府の責任が問われることとなった。

廃棄物処理法の時代

1960年代になると、厚生行政の見直し、清掃法の根本的改正を目的とした調査研究報告がなされるなど、市町村における清掃事業の行き詰まりを打開するべく中央政府への強力な働きかけがなされた結果、経済発展対策を中心としてきた中央政府も、次第に廃棄物処理の行き詰まりに目を向けざるを得なくなった。そこで厚生省は、清掃法の全面改正を行い、同年12月「廃棄物処理法」が第64臨時国会（公害国会）で成立する運びとなった。ただし、「廃棄物処理法」の下でも、市町村がほとんどの処理事業・清掃費の財源を抱える仕組みは変わらず、ごみ排出量の増大によるごみ処理費用の増加は、依然として自治体の財政を圧迫することとなる。

一方、リサイクルに関しては、従来行政部門では、実際の担い手は市町村を中心とした地方自治体であり、これに対して厚生省が技術的な指導をしたり、施設に対する補助金を出すなどしてきた。

また民間部門のリサイクルの担い手としては、地域の住民組織（町内会・自治会）や消費者団体、環境保護団体などの市民団体が中心となって独自の活動を行ってきた⁽⁵⁶⁾。しかしこれらの活動は、近年、国レベルの対応がともなわないため、行き詰まりを見せていた。ごみの減量化・リサイクルを促進するには、生産・流通・販売の段階での対策が必要だが、経済活動は一自治体の行政区域を越えているため、自治体レベルでの対策には限界があるからだ。

また、処分場不足の問題などにより廃棄物問題自体も広域化し、自治体レベルの取り組みだけでは対処不可能であることが明白となった。廃棄物行政は地方自治体の独自の取り組みに任されてきたが、各方面から国レベルでの対応の必要性、新たなシステム構築の必要性が高まり、平成2（1990）年以降の議論の活発化につながった。

2. 廃棄物処理行政の考え方の変化

廃棄物処理問題の深刻化・多様化、中央政府の関与の増加などの変化と対応して起こった、廃棄物行政の目的とその達成のための政策手法の変化をみてみる。

公衆衛生対策

「汚物掃除法」の当時は、廃棄物処理の目的は専ら公衆衛生対策にあり、コレラなどの伝染病が蔓延したことに對して制定された。また、明治時代に大阪市がごみの焼却を始め、昭和5（1930）年に「汚物掃除法」改正によりごみ焼却が義務づけられることとなったが、それも病原菌を殺すためのもので、ごみの減量のためではなく公衆衛生対策に基づくものだった。この観点は、昭和29（1954）年制定の「清掃法」においても変わらず、制度的にも、ごみ処理方法を基準化し、一定の計画に従って収集処分することを義務づける他は、旧制度と変わりなかった。

生活環境の保全の観点

しかし、高度成長の時代にはいると、様々な合成化学製品が大量に生産されるにつれて、処理・処分の過程で生じる有害物質の発生が問題となっ

てきた。そこで、廃棄物問題を公衆衛生対策という「清掃法」の枠内での対処に加えて、環境汚染の防止・生活環境の保全の観点から捉える必要性が生じ、昭和45年の「廃棄物処理法」の制定につながった⁽⁵⁷⁾。「清掃法」が公衆衛生の向上を図ることを目的とするのにとどまっていたのに対し、「廃棄物処理法」では「生活環境の保全を図ること」をも目的に加え、公害の防止に資する法律としての性格も賦与された⁽⁵⁸⁾。

ただ、「廃棄物処理法」は公害国会で成立したものの、当時廃棄物問題は公害対策基本法の体系の中に「公害問題」として明確に位置づけられなかったため、その後設立された環境庁の所掌事務にも含まれない結果となった。公害国会において、廃棄物問題を公害問題・環境問題と捉え、適切な対策を講じるべきとの主張が厚生省公害課の担当官からあったようだが、実らず⁽⁵⁹⁾、「廃棄物処理法」は、環境問題あるいは公害問題という位置づけを欠落したまま運用されることとなった。

ごみ減量化の必要性

しかし、生活環境の保全を目的に加えた「廃棄物処理法」の下でも廃棄物問題の深刻化を防げず、第一次ごみ戦争、第二次ごみ戦争が生じた。第一次ごみ戦争は、オイルショック後、昭和40年代後半から50年代初めにかけて起きたものであり、高度経済成長を背景としたごみの激増を受けて、ごみ処理施設建設の必要性が高まる一方で、建設予定地の住民の反対運動の盛り上がり全国規模で起こったという、トラブル・混乱を総称して「ごみ戦争」といったのが、特徴である⁽⁶⁰⁾。

第一次ごみ戦争後、1979年（昭和54年）に再発した第二次オイルショックの影響もともなって、急増していたごみの量は微増にとどまった⁽⁶¹⁾。しかし、第二次オイルショック以降の経済の国際化・情報化は、再び廃棄物の増加・多様化をもたらすことになった。さらに経済成長の過程で生じた、大量生産—大量消費—大量廃棄の流れによって、埋立処分場の不足、適正処理の困難化など、清掃施設・予算の充実化等の対処療法では問題を解決できない事態も生じた。そして、1990年代に

入り、「第二次ごみ戦争」といわれる事態が生じたのである。第二次ごみ戦争の特徴は、物理的に埋め立て処分空間がなくなるといった、物理的な危機感が強いことにある。事態の深刻さは産業界の認識も変え、「企業の経営から見て、どうしても廃棄物問題を避けて通れなくなった」という緊迫感を与えた。そしてこの第二次ごみ戦争により、ごみの減量化の観点から廃棄物対策を考える必要性が生じた。

焼却主義

焼却処分が取り入れられたのは明治36年大阪市が最初で、その背景は、ごみの非衛生処分を除去するためだった。そして減量化の必要性が認識されるようになって、これまで公衆衛生対策として行ってきた焼却を、ごみ減量化対策の方法として活用する方針を取った⁽⁶²⁾。

注意しなければならないのは、ここでの「ごみ減量化」の概念が、最終処分（埋立）されるごみの量を減らすことを指しており、焼却はごみの容量と重量を減少させる上で非常に有効であると考えられていた点である。このように、日本は、ごみの減量化対策においても、埋立量を減らすという目的から、焼却処分に大きく依存してきたのである。そして、埋立地に送られる廃棄物を最小化するという当初の目的は達成してきたといえる⁽⁶³⁾。

再資源化の必要性・焼却主義からの脱却

ところが、焼却にともなうダイオキシン問題が顕著になり、また、「燃やして埋める」ことを基本とする処理段階での減量対策では、廃棄物の増大に対処し得ないことが明らかとなったことで、これまでの焼却主義を見直す必要性が生じた。そこで、厚生省の生活環境審議会が平成2年12月に発表した「今後の廃棄物対策の在り方について」の答申で、従来の適正処理確保の施策が中心の「焼却・埋立処分」と捉える考え方では直面する廃棄物問題の解決は困難であるとして、廃棄物処理法の基本的見直しをはじめとする廃棄物行政の体制整備の必要性を述べるなど、厚生省は新しい観点からの取り組みに着手することとなった⁽⁶⁴⁾。

また、各自治体、あるいは住民レベルでリサイクルを促進する動きも活発になり、廃棄物問題を資源問題として捉える考え方が広がった。

3. 廃棄物二法の時代

このように、廃棄物行政の主体・目的・手段は、廃棄物問題の深刻化・多様化とともに変化してきた。平成3年の法整備では、リサイクルによる減量化対策が法制度の枠組みに明確に位置付けられるという大きな変化があり、主体・目的にも変化が見られたが、抜本的な改変はなされなかったといえる。まず現在の廃棄物二法の法体系を示し、主体・目的・手法の変化について述べる。

法体系

厚生省が所管する「改正廃棄物処理法」と、主として通産省が所管する「リサイクル法」両法の関係は⁽⁶⁵⁾、前者が、廃棄物の排出段階において、ごみの分別収集により廃棄物の発生抑制に努め、排出された廃棄物については市町村の事務として回収し再生化するまでを規定するのに対し、後者が、事業者に対して、再生化された資源の利用促進のための措置（生産段階での減量化、工場での副産物の利用、再資源の原材料としての利用の促進など）を講じるという役割分担となっている。つまり、「リサイクル法」は事業者による再資源化と再利用を規定するのみで、あくまでも「利用」を促進することを目的としており、再生資源となるべきものの回収システムについての規定はなく、リサイクルのための回収については、自治体による廃棄物の収集・処理を規定する「改正廃棄物処理法」が担うものと位置づけられている。縦割り行政を反映した法体系といえる。

このように、改正廃棄物処理法で市町村による分別収集・再生化を促進させ、リサイクル法で事業者による再生資源の利用を促進させるという役割分担が「車の両輪」として機能しない限り、ごみ減量化の効果が期待できない仕組みとなっているため、廃棄物の減量化という目的の達成のために、お互いの所管大臣に対し協力要請ができる規定が両法に盛り込まれている（リサイクル法24条、

改正廃棄物処理法6条の3第3項、4項、第19条の2など)。しかし、通産省・厚生省の間での連携は、行政監察局の報告によると、必ずしもうまくなされておらず、「分別対象品目、回収量及び回収経路の把握結果などについて、相互に資料を入手したり、必要に応じて両省が連携して把握することにより、それぞれの施策の実施上一層の効果を上げることが期待できるにもかかわらず、その連携による活用が図られていない。」ことが指摘されている。

主体の変化

廃棄物二法による法制度構築における主体の変化の特徴として、以下の3点を挙げることができる。第一に、中央政府の役割が拡充し、関わる行政主体が多様化することとなったことである。新しい課題を抱えた廃棄物行政は、厚生省が単独で監督してきた旧「廃棄物処理法」の枠組み、つまり、出てきたごみを回収して処理する事業だけでは対処し得なくなった。まず、リサイクル・システムを整備するためには、ごみの減量化・再利用化を行う事業者を監督する通産省等の事業官庁の協力が必要となる。また、廃棄物行政を「環境問題」の観点から、生産・流通・消費・廃棄から再び生産に至る過程をトータルなシステムとして見る必要性が生じ、環境庁の関与が期待されるようになった。

こうして新しい課題を抱えた廃棄物行政は、主に厚生省・通産省・環境庁の三省の思惑が絡みながら進められていくことになったが、法の制定過程における主導権・権限争いは法の体系・内容にも影響を与えた。その結果、廃棄物二法による廃棄物処理・リサイクル行政は、生産→消費→廃棄→処理→処分、再利用・再生利用の各段階において、関連各省庁の縦割りが色濃く残されることとなったのである。

第二に、中央政府と地方自治体との役割分担も変化した。実際の事務を行うのは自治体であり、特に「改正廃棄物処理法」では、改正によって市町村の仕事は増大した。しかし、仕事が増えたものの、自治体の権限については増えた部分がほと

んどなく「負担は大きくて、権限は小さい」という結果になっているとの指摘がある⁽⁶⁶⁾。これは、自治体に対する行政指導の増大という形で現れている⁽⁶⁷⁾。このように中央の関与が増大し、中央集権的・画一的な制度が導入されることとなったため、地域の特殊性を考慮した各自治体の独自の取り組みの選択の幅が狭まる、あるいは先進的な取り組みが後退するのではないかといった危惧が指摘される。第三に、行政だけでなく事業者も責任を分担することとなった。

目的と手法の変化

平成3年に改正された「廃棄物処理法」では、目的として、廃棄物の「排出の抑制」と分別・再生という言葉が明確化された(1条)。また、「リサイクル法」でも、目的として「資源の有効な利用の確保を図るとともに、廃棄物の発生抑制及び環境の保全に資するため……」という文言が明記された(1条)。また、法制度構築の過程では、「環境保全」の視点から廃棄物問題を考える必要性が議論された。しかし、法制度の目的として「環境保全」が前面に出されるまではなっておらず、「リサイクル法」では「もって国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする」(1条)、「改正廃棄物処理法」では「生活環境の保全及び公衆衛生の向上を図ることを目的とする」(1条)、「容器包装リサイクル法」でも「もって生活環境の保全及び国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする」(1条)とされている。目的にも、環境行政として総合的に捉えるというより縦割りが反映されているといえる。

手法については、民間サイドや自治体によって先行的に取り組みされてきた活動であることを重視し、その活動の主役たるべき民間や自治体の活動を支援・促進する形で始まったことから、行政指導の手法を多用する形となっている⁽⁶⁸⁾。また、改正廃棄物処理法では、「計画的処理」を広く取り入れ、一般廃棄物については市町村(6条)が、産業廃棄物については都道府県知事(11条)が処理計画を定めることとなっている。

4. 廃棄物行政における環境庁の関わり

環境庁は、廃棄物・リサイクル行政の一部の最終処分・埋立に関わる基準を所管しているのみである。環境庁設置の際、廃棄物関連行政が環境庁の実施事務（つまり公害関連事務）として規定されなかったことに理由がある。当時、厚生省の廃棄物処理行政や建設省の下水道整備・管理など公害の発生につながりやすい業務も環境庁の実施事務に取り込むべきだという意見もあったが、準備期間が短すぎ（昭和46年1月閣議了解。5月31日成立）、移管の検討を十分に行うことができなかったため、「とりあえず環境庁をつくって、その後で廃棄物や下水道の業務について検討しよう」ということになり、各省庁にそのまま残されることとなった⁶⁹⁾。

環境庁における廃棄物対策の位置づけをみると、廃棄物処理法に関する事務は、水質保全局内に設置された部署が担当、「リサイクル法」と「容器包装リサイクル法」に関する事務は、企画調整局の事務とされている。現在は、両方の担当部署が協力してプロジェクトチームを作り、総合的な廃棄物・リサイクル制度の構築に向けて検討を進めている。

また、『環境白書』における廃棄物対策関連の記述を経年史的に検討すると、環境行政において、環境保全型の経済社会を目指すために取り組むべき課題の一つとして廃棄物・リサイクル対策を位

置付けるということが明確化されてきたことがわかる。

このように、平成3年の廃棄物二法の制定は、社会環境の変化を受けた廃棄物行政の変容とリサイクル行政の体系化の始まりを意味し、その後の取り組みのベース・出発点となった。そこで、次節では、法制度大きな変容をもたらした廃棄物二法の構築の過程を検証する。その際、上記で示したように縦割り行政を反映する法体系となった過程と、環境庁の役割を明らかにすることに留意したい。

第二節 廃棄物二法の制定

1. 平成2年報告書

平成2年になると、関連各省庁、各政党、各自治体、経団連が、相次いで廃棄物対策の見直しを促す見解を公表している。その背景には、前述したような問題の深刻化により「廃棄物処理法」の限界が明らかとなったという、緊迫した国内的要因とそれに対する世論の高まりに加えて、1992年に開催が予定されていた「地球サミット」に備えて国際的PRとして廃棄物政策を整備する必要があったという国際的要因も考えられる。また、直接的な影響として、1990年（平成2年）6月に社会党が飲料容器のデポジット制を中心とする「空き缶、空きびん等の回収等に関する法律案」を衆議院環境委員会に提出したことが、政府内の取り

表2-1 経緯

平成2年6月	社会党「空き缶、空きビン等の回収等に関する法律案」を衆議院環境委員会に提出
平成2年7月31日	環境庁「環境保全のための循環型社会システム検討会」を企画調整局に設置。
平成2年9月	厚生省、生活環境審議会に今後の廃棄物対策の在り方について諮問
平成2年11月21日	自民党環境部会から提言「環境教育普及施策の充実強化に関する提言」
平成2年11月27日	経団連「廃棄物対策の課題～環境重視型の生活・産業基盤の整備を目指して～」を公表
平成2年11月28日	環境庁「環境保全のための循環型社会システム検討会報告書～環境保全のための循環型社会の実現に向けて～」公表
平成2年12月6日	通産省 産業構造審議会廃棄物処理・再資源化部会「今後の廃棄物処理・再資源化対策の在り方について」答申
平成2年12月10日	生活環境審議会「今後の廃棄物対策の在り方について」答申→廃掃法の改正案づくりに着手
平成3年4月	「リサイクル法」制定
平成3年10月	改正「廃棄物処理法」 「リサイクル法」施行

組みに影響を与えた、といわれている⁽⁷⁰⁾。

このような動きは、「廃棄物処理法」に代わる新しい法制度の模索・確立という方向性を意味し、これまで廃棄物行政を所管してきた厚生省にとっては、今後も権益を守り、あるいは問題の多様化に応じて権限を拡大しうるか、他の関係省庁にとっては、新しい法制度を所管する権限拡大の機会となった。

環境庁、通産省、厚生省各省庁の報告書の内容を概観し、それぞれの立場・見解や戦略的意図の特徴をまとめると、以下の通りである。

環境庁報告書は、平成2（1990）年7月31日、企画調整局に私的諮問機関として設置された「環境保全のための循環型社会システム検討会」で検討された。

環境庁の報告書の特徴は、第一に、現状認識として、グローバルな視点から廃棄物問題を捉えていること。第二に、理念を提示することを重視して、環境行政の一つの方向として「循環型社会」というリサイクル社会システムの枠組みに関する包括的理念を打ちだした点である。検討会での議論の過程でも、「循環型社会」の在り方について、委員の間で経済学的・社会学的等さまざまな側面から時間をかけて議論を行っており、「総論にあたる問題意識、現状分析、課題整理では研究論文にも匹敵する見事さを披露し、それが答申の最大の特徴となっている。」と評価する論者もいる⁽⁷¹⁾。また、最後に、循環型社会形成を環境保全のためのキー概念とし、法律上の根拠をもって体系的に促進していくために、法制度整備の必要性を強調している。ただ、理論的整理に労力を注ぎ、理念の提示とそれを実現するための法制度の構築の必要性を強調するものの、各主体の役割、今後の課題などは、具体性にかけている。実際に法制度化するための具体的な政策内容のつめは、事業官庁との折衝を待つ感がある。ここに、事業を所管しない官庁の限界が見える。

通産省報告書は、産業構造審議会廃棄物処理・再資源化部会での検討により、環境庁の報告書に続いて、平成2（1990）年12月6日に「今後の廃

棄物処理・再資源化対策の在り方」についての答申が公表された。

通産省答申は、産業界を所管する官庁としての特徴が強く現れている。まず現状認識については、廃棄物問題そのものを解決するためというより、廃棄物問題の経済活動に与える影響を考慮した認識を示しており、産業政策の一貫としてリサイクル・システムを考える姿勢が現れている。また、廃棄物処理事業は市町村が取り組むべきという従来の前提を変えておらず、この点厚生省の考え方とは若干異なっている。事業者についてはその責任は明確化されず、法制度上は事業者の自主的対応を期待する施策をとり、実施面で行政指導を行っていくという方針で、当初通産省が、法制化までは考えず、指針で対応する方向で考えていた姿勢がうかがえる。また、事業者が遵守すべき基本的事項の一切をガイドラインに委ねる形をとっている。本答申ではまだ、リサイクルを行う「静脈産業」を育てるという視点は重視されていない⁽⁷²⁾。

厚生省報告書は、生活環境審議会が、平成2年7月18日に「今後の廃棄物対策の在り方について」諮問を受け（環境庁は、7月31日に私的諮問機関を設置）後、廃棄物処理部会に廃棄物減量化・再利用専門委員会及び廃棄物処理システム専門委員会が設置されて検討が開始され、同年12月10日に、産業構造審議会答申に数日遅れで、公表された。

厚生省の答申は、環境庁・通産省と比較して、廃棄物問題の現状認識や減量化のために講ずべき方策が、最も具体的である。答申は、環境庁・通産省が報告書を提出した後に発表しており、二省庁の報告書の内容を検討した上で出されたことが想像される。しかし、どちらかというに通産省の答申の方を意識したように思われ、現状認識では廃棄物問題が企業活動に与える影響も考慮しており、事業者の役割も、廃棄物の減量化等を念頭に置いた事業活動を行うことと自治体の施策に協力する責務があることに言及するのみである。「廃棄物処理法」の改正を意図しての答申であるため、実現可能性を考慮して、産業界への気配りが見ら

れる。また、『『廃棄物の処理及び清掃に関する法律』の基本的見直しをはじめとして総合的かつ効果的な方策を講じるとともに、廃棄物行政の体制整備とその強化を図っていく必要がある。』ことを明記した上で、具体的施策を提案しており、新しい課題に対する取り組みの意欲がうかがえる。

なお、各報告書の位置づけを見てみると、環境庁は、企画調整局長の私的諮問機関として検討会を設置したのに対して、厚生省・通産省は、審議会の下部組織である専門委員会に諮問しているため、その報告書（答申）は、環境庁の検討会報告書に比べて重みが違ったことが指摘される。

これら三省庁の報告書は、経団連の報告書（『廃棄物対策の課題』）や各政党の動きに影響を受けている。

経済団体連合会は、平成2年11月27日、つまり、環境庁の報告書公表の前日に、提出を予定している各省の答申にくさびを打つかのように提言書（『廃棄物対策の課題～環境重視型の生活・産業基盤の整備を目指して～』）を発表した。報告書は、まず産業界の取り組みに関しては、「一律の法規制や行政指導等により減量化・再資源化を義務づけるのではなく、企業の創意工夫を生かした対応が望ましいと考える」としており、さらに再資源化促進への行政の取り組みについては、繰り返し「自治体による『資源ごみ』の分別回収・再資源化の推進を基軸とし、産業界・消費者がこれに積極的に協力することが望ましい」と強調している。各省庁、特に通産省・厚生省の報告書の内容に影響を与えたと思われる。

各政党は、リサイクル対策に関して各政党の関心も高く、公明党が平成2年2月10日に、「資源リサイクル社会（物質循環構造社会）の構築に関する政策提言」を公表したのを皮切りに、同時期に各種提言が出された。

社会党は平成2年6月22日に、飲料容器のデポジット制導入を中心とする「空き缶、空きびん等の回収等に関する法律案」を衆議院環境委員会に提出した。本法案は、野党社会党の議員立法だったこともあって、継続審議・自然廃案となったが、

本法律案の内容の実行可能性を考えると、社会党としても、法律として成立させることよりも、社会に対するアピールとしての役割を期待しての法案提出だったのではないかと想像できる。本法律案の提出が、その後、関係各省庁の検討の開始に影響を与えたことは否めず、社会党の意図はある面達成されたと言えるだろう。

自民党は、環境庁の検討会報告書が公表される1週間前の平成2年11月21日に、自民党環境部会・環境教育普及小委員会において「環境教育普及施策の充実強化に関する提言」を取りまとめている。提言書は、リサイクルを中心とする環境保全型社会の形成に向けて、リサイクルに関する基本理念等を定める法律の制定を提言しており、新規立法が必要であるとの認識を定着させる上で大きな役割を果たした。また、自民党環境部会では「法制定の準備は環境庁が取りまとめるべき」との発言を多くの議員が行った。

2. 制定過程と環境庁の試み

ここでは、結果的に縦割りの法体系を作った「リサイクル法」と「改正廃棄物処理法」成立に至る過程を、環境庁がどのような機能を担ったのかを中心に概観する。また、廃棄物二法の制定過程で形づくられた構造要素のうち、後の「容器包装リサイクル法」制定の過程において影響を与えたと思われる部分に焦点を当てることに注意する⁽⁷³⁾。

環境庁の意図

環境庁は、新たなリサイクルに関する法制度の設立において役割を果たそうと力を注いだ。それまで環境庁はリサイクル関連事務を取り扱ってこなかったが、当時の企画調整局長の安原局長からリサイクルに関して検討を行うよう指示があり⁽⁷⁴⁾、企画調整局企画調整課企画係で取り組むこととなった。私的諮問機関として設置されたのは、従来環境庁がリサイクルについてほとんど何の施策も実施していないからであり、企画調整局に設置されたのは、企画調整局長の指示で環境庁内でリサイクル対策に関する検討が始められることとなったという経緯があったからである。

環境庁の動きの背景には、環境庁設立20周年を翌年（1991年）に、全世界的に注目を浴びている「地球サミット」を1992年にひかえて、世論の高まりに乗って環境行政の発展を目指す良い機会であるということがあった。ただ単に自己の縄張りを確保しようという発想からだけではなく、社会的な要請に応え、環境保全の観点から廃棄物行政の総合的役割を果たしたいとの使命感が強かったこともうかがえる。地球環境問題を視野に入れて廃棄物問題を取り組み、環境保全の観点に立ってリサイクル促進のための法制化を行うことは、この国際会議において日本の地球環境保全に取り組む姿勢を内外に明らかにする絶好の機会であると捉えていたのである⁽⁷⁵⁾。

厚生省・通産省・環境庁それぞれの廃棄物問題に対する取り組みを、生産から流通・消費を経て廃棄される過程を川に例えると、従来「川下」を担当してきた厚生省は、「川上も規制しなければ」と意欲を見せ、「川上」を担当する通産省は「よそには手をつけさせない」と守り、環境庁は「川はあくまで一本である」と主張した⁽⁷⁶⁾。つまり、生産から廃棄までの流れを省庁の所管分野で区切る縦割り行政スタイルではなく、体系的な立法によって行うべきだというのが、環境庁サイドの考え方（目標）だった。

試みの過程

環境庁は、上記の意図を持って、リサイクル・システム構築において主導権をとり「環境保全」の観点から総合調整の役割を果たす試みを何度も行っている。しかし、環境庁の意図に対して、厚生省・通産省をはじめとする関係各省は、既存の職域を侵すものとして捉えて反発したため、結果的には環境庁の総合調整の試みは打ち砕かれることとなる。そこで、環境庁に焦点を当てて、各アクターの動きを時系列的に追う。

まず環境庁は、検討会設置に先駆けて、他の関係省庁に対し「リサイクル関係省庁連絡会議」を設ける働きかけを行ったが、リサイクルの分野に環境庁が手を出す必要はないとして厚生省・通産省などから断られている。

総合調整の働きかけに失敗した環境庁は、平成2年7月31日に前述の検討会を設置し検討を始めた。そしてその検討の過程において、環境庁としての役割を明確化させるための戦略を行っている。自民党は同年11月21日、つまり環境の検討会の報告書が発表される一週間前に提言書を発表し、新しいリサイクル法の制定準備を環境庁が中心で進めるべきだとの要望を出しているが、その裏には環境庁の働きかけがあった。環境庁は自民党から強く後押しされた形で前面に出てきた。11月28日に公表された環境庁の検討会報告の意義は、環境庁の役割を「理念（アイディア）の提示」という面に限定して見ると、政策の目標として「循環型社会」の理念を明確化したことにあるだろう。しかし、同年12月に通産省・厚生省は、より具体的な内容の答申を公表し、リサイクル関連法案づくりに、環境庁、厚生省、通産省の三省庁が名乗りを上げることとなった。

検討会報告書が発表された後、環境庁は、法案の大綱「リサイクル基本法案（仮称）」をつくる作業に入っている。12月に後任の企画調整局長が死去するという不幸が生じたことから、審議会にかけることも実現せず、取り組みは大幅に遅れることとなった⁽⁷⁷⁾。通産省は当初、法律ではなく指針で対応すれば十分と考えていたが、このような環境庁の法案作成の動きに対して、指針を法案に格上げし、環境庁の法案に対抗した⁽⁷⁸⁾。環境庁に対する厚生・通産両省の風当たりは強く、厚生省からは「廃棄物処理の現場が抱える問題を理解したうえで環境庁は法案を作ろうとしているのか、無用な混乱を引き起こすだけではないか」といった批判がなされ、通産省もリサイクル強化は従来所管してきた通産・厚生両省が中心になって進めるべきだという姿勢を明らかにした⁽⁷⁹⁾。

最終的に環境庁は、通産・農水・建設の三省原案が明らかにされる日と同日の1月28日に、「再生資源の回収及び利用の促進に関する法案大綱」を公表し、環境庁として特に重要と考えている箇所について明らかにしている。環境庁の法案大綱は、「環境の保全」を目的とする法律であることを前

面に出している点。環境庁長官の権限として、「主務大臣が定める基準等について、必要に応じ環境保全の観点から主務大臣に意見を述べることができる」ことを明記した点が特徴である。

環境庁は、単独法案の成立に向けての動きをあきらめた後、三省原案の修正を目指した省庁折衝に入る方向に転換しているが、この方針も困難を極めた。最終的には主務大臣に環境庁長官も加わることになった（リサイクル法23条）が、通産省はリサイクル法案は環境庁が主管するような環境保全のための法律ではないことを理由に、環境庁を主務大臣に加えることに一時難色を示している。また、修正についても、環境保全の視点に立った修正も多少考慮されたものの、環境庁が描いた枠組みを明確化させることができなかつた。例えば、「リサイクル法」の目的として、「……もって国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする（1条）」と定められたが、環境庁は、前段に「環境保全に資するため」という文言を入れることだけで良しとして引き下がっている。この点について、衆議院商工委員会環境委員会連合審査会で、「国民経済の健全な発展」を目的とすることは経済目的の追求ではないかとの質問が出されたが、環境庁側は「国民経済の健全な発展」という中に持続的な発展の理念が含まれており、環境の保全も含まれていると答えている⁽⁸⁰⁾。

「改正廃棄物処理法」は、厚生省、通産省との省益調整の末「リサイクル法」制定に半年遅れて、10月に成立した。厚生省答申がうたっていた「使い捨て社会」からの転換、自治体のみが負担を負う制度からの転換は法に明確に示されず、例えば、厚生省が「改正廃棄物処理法」の目玉として打ち出した適正処理困難物制度では、事業所管庁の反対にあい、直接的な規制を盛り込むことができず、行政指導的手法におさまっている。また、事業者へ協力を求めるには、「事業を所管する大臣に対し」「要請することができる」され（6条の3第3項）、厚生大臣が直接協力を要請することが防がれた。

以上の経過により、厚生省・通産省それぞれが

所管する「改正廃棄物処理法」と「リサイクル法」の間では、前述したような縦割りの住み分けができ、お互いに職務を分担するとともに、協力する方式がとられ、おさまった形である。一方環境庁は、リサイクル政策を環境保全の枠内に位置づけ、「環境保全のための循環型社会」を築くための政策づくりを試みたが、既存のリサイクル関連の事業官庁の抵抗により失敗に終わった。

環境庁が事業官庁から強い反発を受けた理由は、通産省が法制化以前からリサイクル対策に取り組んできたのに対し⁽⁸¹⁾、環境庁はそれまでリサイクル対策に関し取り組みを行ってこなかったことに起因する。事業官庁は、突然リサイクル行政に名乗り出た環境庁の行動に対して、既存の政策領域を侵害するものと見なしたが、そもそも環境庁との間に、相互依存関係の前提条件である「共同決定」の必要性の認識させなかつたとも考えられる。また、事業官庁から環境庁に対して「現場を知らずに意見を言うだけ」という批判が大きかったことも指摘される。また、事業を所管する厚生省・通産省は、審議会の専門部会から検討を始めているのに対し、環境庁はリサイクルを扱う既存の部局がなく、「企画調整局」の私的諮問機関で検討を始めているという、行為経路の違いにも大きく起因していると考えられる。

結局「リサイクル法」の制定過程では、環境庁は理念レベルのアイディアは出すのみで、法制度の具体的内容は、事業官庁が事業者・自治体等の関係諸団体との調整、他の関係事業官庁との調整を行いながら、実現可能な具体的政策をつめていくという構図ができあがってしまった。したがって、成立した法制度は、縦割りの構造が反映され、「大量廃棄社会」からの転換を促しうるような制度枠組みの大幅な変更はなされず、次への課題を残すこととなった。次章では、この平成3年度の法制度構築によってできあがった構造が、平成7年度の新法制定の過程でどのように影響を及ぼし、法内容を規定したかを分析する。

第三章 容器包装リサイクル法の制定過程

第一節 背景と法の位置づけ

1. 法制定の背景

廃棄物二法に加えて新しく「容器包装リサイクル法」が制定された背景には、第一に、廃棄物二法の下でも廃棄物問題の深刻化を防ぐことができなかったこと、第二に、リサイクル・システムについて法制度上の不備が明らかになったことがある。

第一の背景については以下の点が指摘される⁽⁸²⁾。廃棄物二法制定後も、ますます一般廃棄物の排出量が増大し、それに加えて廃棄物の多様化も進んだため、一般廃棄物処理事業経費も増大した。さらに、排出量の増大は最終処分場の残余容量をも逼迫させている。これらの問題の深刻化を防ぐことのできない原因が、廃棄物二法が「大量廃棄社会」を前提とし自治体のごみ処理責任・負担を前提とする法制度から脱することができなかったことにあるという認識も高まった。そこで、一般廃棄物の排出量増加に伴う問題を回避するための新しい法制度構築の必要性が認識されるようになったのだが、対象として、一般廃棄物の組成のうち容積で約6割、重量で約2～3割を占める容器包装廃棄物を減量化する必要があるとの認識が強くなった。

特に容器包装の減量化やリサイクルへの認識が高まった背景の一つとして、1991年にドイツが、1992年にはフランスが容器包装廃棄物について事業者に義務を課す独自のリサイクル・システムを構築し、注目が高まったこと、1994年にEUで、包装廃棄物に関する統一指令(DIRECTIVE94)が採択され、EU諸国が、そこで定められた包装廃棄物の回収・再生目標を達成するために国内法を整備することとなったことが大きな影響を与えている⁽⁸³⁾。特にドイツ・フランスの制度は、日本型のシステムの在り方を議論する際に参考とされた⁽⁸⁴⁾。

第二の背景として、廃棄物二法は、ごみ減量化のために、自治体や事業者の自主的な取り組みを

促すシステムとして設計されたが、自主性に任せた故に取り組みが進まなかったことが挙げられる。特に再生資源を「使う」ことに関する自主的な取り組みが遅れたため、集める量と再生利用される量のギャップが拡大するようになった。そこで、ギャップを縮めて、再生資源を「使う」ことを促進するための政策を拡充することが必要となったのである。

このような認識の高まりを受けて、1992(平成4)年以降、関係各省庁で具体的検討が開始されることとなった。

2. 法の内容と位置づけ

「容器包装リサイクル法」は、「容器包装廃棄物」⁽⁸⁵⁾について、消費者が分別排出し、市町村が分別収集し、事業者が再商品化を行うというシステムをつくったものである。公共政策として廃棄物を回収する(自治体による分別収集)という「改正廃棄物処理法」の枠組みを基礎にしているが⁽⁸⁶⁾、「リサイクル法」が、再生資源の利用促進に関して事業者の自主的な取り組みに期待するものであるのに対して、「容器包装リサイクル法」は、「容器包装廃棄物」について、「使う」部分についても自主性に任せるのではなく、公共政策として法律で枠組みを規定した点に特徴がある。廃棄物二法の下でのリサイクル・システムでは、生産→消費→排出→収集→処理→再生利用・再使用という物の流れが、それぞれの法律によって分担管理されているのに対し、「容器包装リサイクル法」は、特に「容器包装廃棄物」について、トータルな流れにおける消費者・市町村・事業者の役割分担を一つの法律の枠組みで規定したものだといえる⁽⁸⁷⁾。

主体については、「容器包装リサイクル法」では、厚生省・通産省・農水省・大蔵省が主務大臣とされ、再商品化計画の策定、再商品化義務量の決定、その確保のための指導・勧告等を行うこととなっている。環境庁は基本方針の変更および公表に関する事項について、主務大臣とされた(43条参照)。

中央政府と地方自治体との関係について、「容器

「容器包装リサイクル法」でも、中央集権的に画一的な制度の導入がなされるようになったことで、これまでのそれぞれの市町村の特徴にあった独自の施策が、国の法制度にあわないと言う理由で見直しをせざるを得なくなり、各自治体特有の取り組みの選択の幅が狭まるあるいは後退するのではないかという危惧が指摘された。これに対し国は、自治体の自主的な取り組みを尊重する面を強調した⁽⁸⁸⁾。

また事業者の責務について、廃棄物二法制定後、1993（平成5）年に制定された環境基本法でも廃棄物処理・リサイクルに関する事業者の責任が明記された。このように、主体の変化・拡大は見られたものの、ごみの処理責任は自治体にあるという基本構造は変化していないといえる。

手法について、廃棄物二法の下では規制的手法と行政指導の活用の特徴があったが、再生資源の取引が再生資源事業者にとって経済的に成り立つ範囲内で行われるにとどまり、再生利用のインセンティブが生じにくいシステムになっているという問題が指摘されるようになったため、「容器包装リサイクル法」では、廃棄物の減量化、再生利用・再使用の促進のために、経済的手法を取り入れた新しい社会・経済システムの導入が検討された。経済的手法の導入は、OECD理事会勧告で環境政策における経済的手法の利用に関する勧告がなされ、環境政策における経済的手段をより広くかつ整合性を持って利用すること等が求められたことなどを受けている⁽⁸⁹⁾。「容器包装リサイクル法」で

は、規制的手法と経済的手法を組み合わせる手法が検討され、廃棄物の減量化・再生利用等を推進するために、事業者に取り取り・再生利用等の義務を課すことで、そのコストが製品価格に反映され、廃棄物の減量化が促されるという経済的インセンティブの活用と、一定の再生利用率を義務づけるという規制的手法を組み合わせたシステムが取り入れられた⁽⁹⁰⁾。

第二節 平成6年報告書

1994（平成6）年になると、三省庁は再び同時に「経済的手法」に関する報告書を公表している。これらの報告書を各プレーヤーの公式的な意思表示として捉え、その内容から各省庁の考え方や方針を比較検討する。

(1) 環境庁報告書

「リサイクルのための経済的手法検討会（以下「経済的手法検討会」とする）」は、1992（平成4）年3月に前回と同様、企画調整局長の私的諮問機関として設置され、1990（平成2）年の検討会の延長線上に位置づけられた。経済的手法検討会は1993（平成5）年7月の中間報告を経て、1994（平成6）年4月に最終報告を発表しているが、最終報告は、中間報告に若干補足したもので構成されている⁽⁹¹⁾。

本報告書は、一般廃棄物の処理（再生を含む）が各市町村が一般財源によって行われている現行システムから、インセンティブの働くシステムへの移行が必要として、経済的手法の1つの例とし

表3-1 経緯

1992（平成4）年5月	厚生省生活環境審議会 廃棄物部会 廃棄物減量化・再資源化・再利用専門委員会「ごみの減量化・再生利用対策の推進について」答申
1993（平成5）年7月	環境庁「リサイクルのための経済的手法検討会」中間報告書
1993（平成5）年9月	厚生省「経済手法の活用による廃棄物減量化研究会」報告書
1994（平成6）年4月	環境庁「リサイクルのための経済的手法検討会」最終報告書
1994（平成6）年6月	経団連「一般廃棄物の減量化・リサイクル化の推進に関する検討結果」報告書
1994（平成6）年7月	通産省産業構造審議会 廃棄物処理・再資源化部会「今後の我が国の廃棄物処理・リサイクルシステムのあり方について」答申
1994（平成6）年10月	厚生省生活環境審議会 廃棄物部会 廃棄物減量化・再資源化・再利用専門委員会「廃棄物の減量化・再生利用の推進等について」答申

てデポジット制の問題点を指摘しつつも、改良型デポジット方式である「リデンプション方式」の長所を重視しているのが特徴である。デポジット制度は、従前から市民団体や多くの自治体はその導入を主張してきたが、業界の反対が根強く日の目を見ることのなかった制度であるため、これを機に国レベルで導入が試みられるのか、注目を浴びていたが⁽⁹²⁾、本報告書は、改良型デポジット制度が日本社会に適合し、効果を期待できることを対外的に示したことに意義がある。その他、環境への負荷を低減していくという観点から、第一に、各市町村において、「ごみ処理の有料化」を進めること。第二に、負担された費用が、適切に再生資源の回収・利用のために用いられる仕組みの導入を図ることが必要であり、この施策は全国的な見地から検討していく必要があると、提示しているが、検討すべき項目を並べたにとどまり、それぞれの具体的な手法にまで絞り込んでいない。

(2) 通産省・答申

通産省・産業構造審議会廃棄物処理・再資源化部会は、1994(平成6)年7月に、「今後の我が国の廃棄物処理・リサイクルシステムのあり方について」答申を公表した。前回と比較して、事業者の責任のあり方について、事業者に配慮を見せながらも一歩踏み込んだ議論を行っているのが特徴である。

通産省答申の特徴は、全般的に、事業者の負担が増大しない方向、つまり現状維持しながら今後の方向を探るという立場をとっており、インクリメンタリズム的な対応が見られる点にある。事業者の責任を強く求めるドイツ方式・フランス方式が注目を浴びる中で、行き過ぎた事業者負担を避けたいという意図が現れているといえる。事業者の責任については、「国は、事業者に対し一定の理念及びルールを提示を行うべき」と述べるなど、前回よりは厳しく捉えているが、それ以上の具体的な役割に関する積極的な文言はない。自主的取り組みの枠を超えて責任を課す方法として、経済的手法の活用を提示しているが、コストの価格への転嫁による消費者の負担に言及するなど、事業者

に過大な負担がかからないよう配慮したシステムづくりを望んでいるようだ。また、「日本型廃棄物処理・リサイクルシステム」の構築が期待されるとし、その方向性としては、再生資源を回収するのは市町村で、事業者の役割は、回収システムへの「協力」と再生利用とし、事業者の責務を回収段階まで広げない方針を提示している。1994(平成6)年6月に発表された経団連の報告書の意向が通産省答申に反映された形となっている。

(3) 厚生省・答申

厚生省は、1992(平成4)年5月に厚生省生活環境審議会廃棄物処理部会専門委員会報告書、1993(平成5)年9月に厚生省「経済手法の活用による廃棄物減量化研究会(以下「研究会」とする)」報告書を公表し、1994(平成6)年10月に最終答申を公表している。

1992(平成4)年の答申から1994(平成6)年の答申まで審議内容を比較すると、経済的手法についての検討の必要性を提示することから始まり、様々な経済的手法について検討を行い、選択する経済的手法を、製造・販売業者による引き取り・再生利用システムを確立することに絞り込んでいったことがわかる。また、選択する回収方式については、当初「事業者による自主回収のシステムの構築」も重視していたのに対し、「市町村による分別収集方式を中心に」という方向に変化していったことがわかる。また、各答申ではリターナブル容器の利用の拡大をうたっているが、法の内容にはリターナブル容器使用のインセンティブを促す施策は盛り込まれなかった。

最終報告書は具体的な施策を提示しており、「容器包装リサイクル法」の土台となった。そのポイントは、「市町村による分別収集、事業者による回収・再生利用」方式をとるべきことを明記した点。「全ての包装廃棄物」を対象とした点(通産と対立)。義務を負う事業者として、「製造・販売事業者」に限定した点(農水と対立)。第三者機関の設立を提案している点、である。これらの対立点について、法制定過程で関係省庁と争うこととなる。

(4) 三省庁の比較

内容の具体性については、他省に先駆けて最終報告書を公表した環境庁は、選択すべき方式の絞り込みまでは行かず、検討の方針・検討すべき事項を整理するにとどまっている。通産省は、選択すべき方式の大枠は絞り込んでいるが、具体的な詰めまでは行っていない。最後に公表された厚生省答申は、包装材のリサイクルに絞った上で対象・主体・方式などについて具体的な詰めまで行い、法制化の実現可能性を意識した内容となっているのが特徴的である。

現状認識、手法、方式等の各論点について比較する。

各報告書ともリサイクルの低迷という現状認識は共通しており、報告書の目的も新しいリサイクル・システムの在り方を検討することで共通している。ただ、重点の置き方に違いがあり、環境庁が特に経済的各手法の分析・評価に重点を置いているのが、そのような検討を盛り込んでいない通産省と対照的である。

経済的手法の活用について、各報告書は共通してその必要性を述べているが、環境庁・厚生省が経済的各手法について具体的な検討を行っているのに対し、通産省答申では経済的手法の具体的な内容の検討まで行っていない。環境庁報告書と厚生省の研究会報告書の経済的各手法の分析は、双方に委員の重複があるせいか類似しているが、結論部分（どの手法を選択すべきか）は異なっている。

どのような方式を選択すべきかについて、環境庁報告書は方式を絞り込むまでに行っていないが、デポジット制度に着目して定量的分析を行い、「改良型デポジット制度」の効果を積極的に評価しているのに対し、通産省・厚生省は消極的評価を行っている⁽⁹³⁾。一方通産省と厚生省は、「市町村による収集システムを活用すべき」「事業者による再生利用システムを構築すべき」という点、また「我が国の実態に適したシステムづくりをすべき」という点を共通して主張している。

すなわち、現状認識と、新しいシステムと経済

的手法の活用必要性という目的意識は三省庁とも共通しているが、具体的手法に関して、各省庁のそれぞれの管轄権の特徴が現れているといえる。

第三節 制定過程 ～環境庁の試みと厚生省・通産省の合意形成の過程～

ここでは、環境庁の試みの過程と、厚生省と通産省との合意形成により厚生・通産連合軍が誕生するまでの過程とに分けることができる⁽⁹⁴⁾。

1. 環境庁の試み

前章で検討したとおり環境庁は、環境保全の観点からリサイクルの法制度を検討する心構えでいたが、実際は、通産省の反発にあい、環境庁の意図は反映されなかった。

今回も前回と同様、検討会を設置して検討を始めている。今回の経済的手法検討会では、委員の中で、「少なくとも環境庁としてはそれを政府あるいは国民に示すという形で率先して、リサイクルが単にアイデアだけでなく、実現段階でも動くということになれば」と期待する声があった⁽⁹⁵⁾。今回の経済的手法検討会報告書も前回と同様、リサイクル・システムのあり方についてアイデアの提示を行うという意味では、本報告書が他に先駆けて公表されたことは意義があったといえる。このように他省の取り組みを促すという意義を有したものの、報告書の検討内容に対する他省庁の反応については、通産省・厚生省の答申を見る限り、厚生省の研究会報告書で経済的手法の分析が行われた他は必ずしも検討結果が反映されたといえない。

環境庁は新システムの法制化に主導的に関わるための働きかけを行ったが、結局主導性をとることができず第一線から引き下がっている。その理由として、以下の点が考えられる。(1)厚生省への働きかけとそれに対する厚生省の反応、(2)検討会の位置づけと環境庁の意図・意気込み、(3)廃棄物行政の構造に見る環境庁の位置づけである。

(1) 環境庁は厚生省に対し両者が手を組んで新しいリサイクルの法的な仕組みづくりを行ってい

くことの働きかけをしたが、厚生省の反応はネガティブであり、環境庁としては、厚生省と手を組むことが困難となった時点で、新しいリサイクル法制度の構築において主導性を発揮することはあきらめざるを得なかったという。厚生省としては、環境庁の関与がなくとも厚生省主導によって、「循環」の観点を盛り込んだ総合的な新しいリサイクルシステムを構築しうる、という意図があったと思われる⁽⁹⁶⁾。

環境庁にとって、廃棄物処理事業を所管する厚生省との関係が、主導権を握れるか否かの鍵を握っていたといえよう。当時企画調整局内にリサイクル対策のプロジェクト・チームを作ったが、そのヘッドは厚生省からの出向者であり⁽⁹⁷⁾、それがマイナス面に作用したことが想像できる。

(2) 企画調整局長の私的諮問機関として設置された環境庁の経済的手法検討会は、審議会の答申と比べ、その報告書の内容を法律に結びつけるのは困難である。厚生省も水道部長の私的諮問機関として研究会を設置しているが、環境庁の検討会との位置づけの違いについて、以下の点を指摘できる。

私的諮問機関の機能として、以下の4つを挙げることができる。①行政部外にも広くかかわる政策課題の選択肢特定、②当該行政官庁が管轄権を持つ領域の政策課題の絞り込みと選択肢の特定、③法律原案及び審議会原案の作成、④執行の円滑化である⁽⁹⁸⁾。このうち、環境庁企画調整局長の私的諮問機関として設置された検討会の機能は、②として説明できる。リサイクル・システムの構築は、環境庁の所掌事務（環境庁設置法4条1項）の範囲内に位置づけることができる。そして当該検討会は、認知した問題状況を公的に対処しうる課題へと具体化する政策課題の設定や実現可能な選択肢の特定を行うだけでなく、理論的合理性を補強するための場であったともいえるが、そこから、具体的な法制化への動きへつながらなかった。

一方、厚生省の「経済的手法の活用による廃棄物減量化研究会」は、環境水道部長の私的諮問機関として設置され、②の機能を有したが、さらに

進めて③の機能も果たしたと考えられる。研究会での検討の過程で実現可能な選択肢を特定し、それについて理屈付けを行い、さらに具体的な法制化に向けての審議会原案の作成につながったのである。

また環境庁は、新法制定に対する意気込みも他省に比べて強くなかったと思われる。環境庁は第一線から引き下がった後、「環境基本計画」の策定に全庁を挙げてとりかかっている。環境庁にとっての優先順位は、「環境基本計画」の策定の方が高かったのである。基本計画の策定も企画調整局中心で行うこともあり、新法の制定で権限争いをする資源と労力を環境基本計画の策定につぎ込んだ方がよいの判断を行ったと思われる。

(3) 環境基本法24条では、リサイクル・システムを構築する必要性が規定されているが、それをどの主体が担うかは、プレーヤーの戦略次第である。しかし、廃棄物処理法は厚生省所管、リサイクル法は主として通産省所管という構造が1991（平成3）年度に確立した現状では、第三の法律については環境庁が新たに主導性を握るということは困難であった。厚生省は、永年廃棄物行政に携わる過程で、自治体との間に強い結びつきを構築し、一方通産省は、リサイクルを進めていく上でその鍵を握りかつ最も抵抗が強いと予想される産業界との間に強い結びつきを持っている。それに対して、環境庁は、環境保全の面から総合的な判断をなしうるが、自治体とも産業界ともつながりが薄く、専門的知識や情報に乏しく、新しいシステムを導入する際に説得しうる資源も技術も持っていない。環境庁は、様々な意見を調整し政策をつくりあげていく能力に欠けると見られているのである。例えば、厚生省から見ると、「環境庁は、ドロをかぶりながら調整していく姿勢に欠ける」とみなされている面がある⁽⁹⁹⁾。

また、環境保全に関する政策であることを理由に環境庁が総合調整役を担うことについて、関係省庁がそのような認識になかった、つまり共同決定の必要性さえも認識されていなかったことも考えられる。

(1)~(3)の理由から、環境庁は新しい法制度の構築において、第一線から引き下がり、環境基本計画の策定のために、全庁を挙げて準備に入っていた。環境庁は、環境庁として望ましいリサイクル・システムを環境基本計画にできるだけ反映することで、つまり、環境基本計画を策定するという環境庁の既存の権限の範囲内で、新しいリサイクル・システムの構築に貢献することを目指したといえる。こうして、環境基本計画は、「容器包装リサイクル法」が成立する以前の、1994（平成6）年12月には、「市町村が分別収集し、事業者が引き取る」という方式を、計画として決定することとなった。

2. 厚生省の戦略

厚生省生活衛生局にとって新しい廃棄物関連法制度の構築に主導的に関わることは、何よりも優先順位が高く、そうすることに権限を守る上で利益があったため、環境庁と比べて厚生省は、意気込みが強かったことが指摘できる。また、永年廃棄物処理行政を行ってきた過程で蓄積した経験・技術・資源（関係・情報）とを、うまく利用した。

厚生省は、方法の選択肢を絞り込むために、水道環境部長の私的懇談会として、「経済的手法の活用による廃棄物減量化研究会」を設置しているが、この研究会の実質的な役割は、新しい経済的手法として最も適切な方式を「選択」することというより、厚生省担当部の水道環境部が選択した「市町村が分別収集を行い、事業者はそれを引き取って再生利用をする」という手法の「理屈付け」を行うことにあったという。

厚生省が「市町村による分別収集、業界による引き取り」方式を選択した理由として、次の二点が考えられる。第一に、政治的実現可能性の観点である。経済業界が事業者による自主回収に反対し、市町村による分別収集の活用を求めたことから、事業者による自主回収の導入は困難であることが予想された。第二に、厚生省のアイデンティティの観点である。厚生省が主導権を獲得するには、厚生省自身が永年所管してきた廃棄物処理行

政で築かれた方式（自治体による分別収集）を活用する選択肢をとることが必要であった。

また、通産省の動きに対する戦略も考えられていた。通産省との間では、「新しいシステムづくり」が必要であるとの共通認識を持ち、かつ「日本のリサイクル・システムは日本の条件や仕組みに合ったものがよく、それには再生資源を集めるのは自治体の分別収集で行い、集めたものは事業者も加わってリサイクルする」という方式をとる方向で一致したという。このように、厚生省と通産省の担当官の間では、審議の過程で情報交換を行うなど、具体的な法制度構築に向けての連合体制ができていたといえよう。

しかし、その一方で、両省間で駆け引きが行われており、厚生省側は審議会答申の内容の詳細は内密に検討を進め、通産省側がどの程度具体的なものを出すのか、審議の様子見たそうだ。結局、通産省の答申は、厚生省の答申よりも3カ月早く発表され、厚生省は、その内容も吟味した上で、より具体性に富み実現可能性を重視し、法制化を目的とした最終的な答申を発表した。

そして、答申が発表された当時の関連業界団体の反応は、「時代の流れ」として表向き意義を申し立てる動きはなく、通産省・農水省など関連省庁の反応も、「具体的な検討に入っていない」などと静観の構えを見せていると報じられた⁽¹⁰⁰⁾。詳細な内容を明かさず審議検討を進めてきた厚生省の戦略が効を奏し、この時点で、厚生省の審議会答申を土台に新法制定作業が進められる方向に決定されたといえる。

このような厚生省の戦略の特徴は、第一に、まず、厚生省の所管事業に近い方式を選択し、それを具体的に法制度化できるように理論を詰めたこと。そして、その実現のために自らがイニシアティブをとることを目指したことが挙げられる。第二に、選択肢を絞り込む過程で、関連業界の反対によって、選択肢の変更を余儀なくされることを避けるため、廃棄物問題に関する社会的状況（国内の世論、国際的な動向）等、関連業界を取り巻く情勢を計算に入れた上で、理解と協力を得るため

関連業界団体に直接働きかけを行ったことである。また、新しいリサイクル・システムを導入するのに、厚生省にとって、永年廃棄物行政の主体であった自治体との調整が重要であったが、自治体関連団体として、審議会委員に自治労（全国自治体労働組合現業評議会）の代表を迎え、個別に協議をし、同意をとりつけるための働きかけも行っている。

3. 通産省の意図

次に、「リサイクル法」を主として所管する通産省が、なぜ、「リサイクル法」改正の途をとらず、主な主導権を厚生省に握らせたまま⁽¹⁰¹⁾厚生省との共同作成に入ったのか、両省間の対立点がいかに合意に至ったのか、その過程を見てみる。

厚生・通産両省間では以前から、あわせて14の関係部門の課長らによる合同連絡会を開催し、一般廃棄物分野で初めて「省」の垣根を超えた協力体制を構築するなど、連携の試みは通常行政でもなされてきており、厚生省と通産省の共同作成が容易に可能であったことがうかがえる⁽¹⁰²⁾。この連携は、村山内閣下で、厚生・環境行政に明るいとされる橋本通産相が打ち出した、産業政策の新機軸の一つであるとされており、ごみ・リサイクル関連行政は厚生・通産両省共同で行っていくという体制ができあがっていたといえる。厚生省と通産省の間では、競合関係（ライバル）になることなく同じ目標に向かって協力体制を構築することが可能な、強い相互依存の関係にあったといえる。

しかし、通産省は、審議会での審議の過程で「自治体による分別収集、事業者による回収・再生利用」方式をとるという大枠で合意はしていたものの、細かい部分では対立点があり、対立点を埋めていく作業が必要であった。主な対立点は、第一に、「第三者機関」の設置について、第二に、法の対象についてであり、特に後者についての両省の対立は長引いて、1995（平成7）年に入るまで続き、1月には、通産省が、業者が引き取る包装廃棄物の範囲をビン・缶・ペットボトルなどに限定

する新制度を、「リサイクル法」の改正で行うことを閣議に報告するなどの動きにまで発展した⁽¹⁰³⁾。しかし、技術的問題や関連業界の反対をクリアしたことから最終的に対立は解消し、2月28日、すべての包装廃棄物を対象とする新法を共同で今国会で成立させることで最終的に合意した。

第四節 制定過程 ～対立から妥協・成立への過程～

ここでは、厚生省・通産省連合軍に対する農水省の巻き返し、対立の過程と、最終的な妥協を促した内閣官房による調整の過程を見る⁽¹⁰⁴⁾。

1. 対立の過程

厚生省と通産省が合意に達した後、農水省等の関連省庁から反対意見が出された。例えば、酒造業界を所管する大蔵省は、厚生省・通産省に対し意見書を提出し、事業者の費用負担の公平化、情報の提供など、大蔵省の意見が反映されるよう強く求めている⁽¹⁰⁵⁾。厚生省・通産省案に対するこれらの動きの中で、特に農水省の反発は強く、対立の溝が埋まらない状態が続いた。そこで、次に、農水省との対立の過程を見てみる。

両サイドの主な対立論点は、第一に、市町村と事業者との責任分担について、第二に、義務を負う事業者の範囲について、第三に「第三者機関」の役割について、第四に法の施行時期についてであった。以下、対立の激しかった第一、第二点について説明する。

第一に、厚生省・通産省の案が、分別収集・保管までが市町村の責任としているのに対して農水省は、市町村が、分別収集した後リサイクルし、再生資源を再生利用メーカーに引き取らせて売却するまでの業務を行い、コストの負担については、市町村が担う事業の全部もしくは一部を事業者が負担するという案を主張した。この意図は、分別収集を実施する市町村と再生利用の関係を明らかにすることにある⁽¹⁰⁶⁾。

第二点については、厚生省・通産省案が、義務を負う事業者は「内容物の製造業者・販売段階で

容器包装を加える販売業者・輸入業者」に限るとしているのに対して、農水省は、容器包装を製造するメーカーや、それらのメーカーに素材を提供する素材提供メーカーにも負担を課すべきだと主張した。農水省が強行に反対した理由は、厚生省・通産省案で負担を負う業界が、農水省が所管する食品メーカー等中身製造メーカーだけとなっていることによる。農水省から見れば、産業界全体で取り組むべき課題であるのかかわらず、厚生省・通産省が自らの所管とは直接関連を持たない業界に負担を押しつけることで妥協を成立させ、法案を通りやすくしようとした、というように映ったようだ。一方、厚生省・通産省側は、中身製造メーカーに限定した理由として、容器包装を選択している中身製造メーカーに義務を課すことで、容器包装の使用を抑制するような減量化のインセンティブを与えることになるということ⁽¹⁰⁷⁾、事業者の範囲を広げると責任の所在が曖昧になること等をあげた。

このような農水省の強い反発の背景には、厚生省の答申が公表された当初は、農水省は通産省と同じ歩調で各論点について反対してきたのに、通産省が、厚生省との妥協・合意にいたる過程で、農水省への連絡が途絶え、事実上カヤの外におかれるような状況になったことが指摘される。また、農水省のOBが理事長をつとめる食品産業センターが、法案に反対を唱えており、同氏の了解を得られないと合意できないという事情が農水省側にあったと指摘される⁽¹⁰⁸⁾。

そこで3月に入って、農水省は、厚生省・通産省が共同で素案を作成する一方で、自省の対抗案をつくる体制に入った。そして、両省との直接協議を拒否し続け、代わりに「紙爆弾」と呼ばれる質問攻勢を行い、厚生省担当官から「法案つぶしだ」との批判が出た⁽¹⁰⁹⁾。そして、厚生省・通産省が3月7日付で新法案の大綱（案）を発表したのに対抗し、3月27日に、上記の対立点について農水省の主張を盛り込んだ「容器包装廃棄物の分別収集及び容器包装に係わる利用の促進に関する法律案（仮称）大綱（案）の考え方」を発表したの

である。

農水省の法案大綱の内容は注目され、評価を受けた部分が多かった。例えば、農水省の大綱案は、目的として「……もって容器包装廃棄物の発生の抑制及び環境の保全に寄与することを目的とする」としており、この部分は、市民団体や環境庁に指示された⁽¹¹⁰⁾。また事業者の負担についても、農水省案の方が事業者の範囲を幅広くとらえている点、市町村による再生利用の経費の全額あるいは一部を事業者の負担とし、厚生省・通産省案よりも自治体の負担が軽くなる点が望ましいとの評価もなされた。

この対立の過程における環境庁の動きと市民団体・関連団体の動きを見てみると、まず環境庁は、環境基本計画に定めた「循環型社会」の実現という原則を法律に反映させるべきとして、デポジット制度の普及も盛り込むこと、リサイクルされた製品の需要を確保するための方策なども盛り込むべきことなど⁽¹¹¹⁾、見直しを含めた政府内調整を進めるよう協力を求めている。これら一連の動きは、環境保全の観点から新しいリサイクル・システムを捉えた法案づくりをすべきことを再度強調したかったこと、また、対立の激化により新しいシステムの導入が実現しなくなるのではないかとといった世論の不安の高まりを受けて、環境庁の出る幕をうかがっての動きだと思われる。対立の激化に対して、業界のしがらみのない環境庁が法案づくりのまとめ役になるチャンスをうかがっていたことも確かだろう。

新しいリサイクル・システムに対する世論の関心は高く、市民団体の関心も高かった。厚生省の答申が発表され、厚生省・通産省の間での検討が始まる頃、市民団体から新法をめぐって様々な意見・要望が出された⁽¹¹²⁾。例えば、「厚生、通産、農水は各案をひとまず引っ込め、環境庁が各省庁や国民の意見を調整し、情報公開の窓口となる」べきことを緊急アピールとして採択するもの⁽¹¹³⁾、政府案に対し市民提案を提出するものもあった⁽¹¹⁴⁾。

「参加」の面を見ると、厚生省は自省とネットワークを有する市民団体との間でコミュニケー

ションに努め、情報・意見の交換がなされたようだ。しかしこの点に関し、特定の市民団体だけに情報を流し、要望書を受け取るということのみで、情報をオープンにしていなかったということが指摘されている⁽¹¹⁵⁾。

2. 妥協・成立の過程

厚生省・通産省の共同法案大綱と農水省の法案大綱をめぐる対立は激化し、今国会での成立が危ぶまれる状態が続いた。一部の市民団体からは、無理に妥協して法案を成立させるより、慎重な議論を続け、より望ましいシステムを成立させるべきだとする意見も出されていたが、今国会での新法の成立を望む声が高まり⁽¹¹⁶⁾、それを妨げる縦割り行政に対する批判が高まったこと、1995（平成7）年春の国会での成立を目指すには法案の提出期限は四月下旬までとされていることから、両サイドは、3月末から直接協議を始めることとなった。しかし、この直接協議も難航し、三省の担当官の間でも当国会での成立を諦める様相を帯びるに至った。このような「泥沼化」からの脱出の直接の契機をつくったのは、内閣官房・内政審議室であった。

内閣官房・内政審議室による調整は、双方からの要請を受けて行われることとなった⁽¹¹⁷⁾。法案を今国会に提出すること、容器メーカーを事業者に加える方向でまとめよ、等の指示が出された結果、最終的に「容器メーカーと中身メーカーが各々の販売総額に応じて負担を分け合う」との調整案がまとまり、三省は制度の骨格で同意することとなった⁽¹¹⁸⁾。ただし、容器の素材メーカーは再商品化義務を課されていない。素材メーカーは素材を生産・提供しているだけで、選択・決定に対してインセンティブを有さないからというのがその理由である⁽¹¹⁹⁾。

妥協の成立後、三省の担当官は、最終的な法案を作成し、4月27日に与党の自民、社会、さきがけ各党の了承を得、28日に閣議決定という運びになった。ただし、27日には、さきがけ内から法案の内容が不十分との異論が唱えられ、さきがけ出

身の井出厚生相が説得し收拾するということがあった。さきがけとしては、市町村が集めた包装廃棄物を全量再生利用するという義務を事業者に負わせるよう修正を求めようとしたが、今国会成立のために、国会の委員会審議の中で「分別収集した全量を義務対象とする」という点を明確化させることで收拾した⁽¹²⁰⁾。

閣議決定後、衆議院の商工委員会で審議が始まったのはその一ヶ月後の5月26日だった。商工委員会か厚生委員会のどちらで審議するかなかなか決まらなかった上、予算審議をする代わりに新法の棚上げを要求した新進党の政治上の駆け引きに使われ、審議のスタートが大幅に遅れたためである⁽¹²¹⁾。結局審議は商工委員会で2回（1995（平成7）年5月26日、同年5月30日）行われ、他関連委員会からの申し入れにより、5月31日には厚生委員会・農林水産委員会・環境委員会との連合審査が行われ、6月1日に商工委員会で全会一致で決定された。そして、翌日に衆議院本会議で満場一致で可決、9日に衆議院本会議で全会一致で可決され、成立した。

3. まとめ

農水省は、遅れて協議の第一線にでてきたのにも関わらず、法案の成立を危ぶませるほどの影響力を持った。ただし、対立点のうち、最終的に農水省が厚生・通産両省の妥協を引き出したのは、農水省の所管に直接関係する点、つまり義務を負う事業者の範囲についてのみだった。したがってこの農水省の影響力は、「中身メーカー」を所管していることから生まれたものだったことが、想像できる。早くに積極的な検討を行ってきた環境庁が簡単に第一線から退いたのに対し、後から強硬な主張を行った農水省は新法の設立過程で相当の影響力を有したことは、事業を所管していることの強さ（管轄権の重み）とともに資源の大きさを表している。

「リサイクル法」制定に続いて新法制定においても、環境庁が調整役となって法案を取りまとめることは実現せず、最終的な調整を行ったのは、

内閣官房であった。内閣官房による総合調整は、関係省庁に対して「意見」や「情報」の提示を求め、合意形成を促す点で威力を発揮することが期待されている。そして、「施策の総合調整」を行うといっても、内閣官房自身が企画と実施の担当者ではなく、施策権限を持たない以上、内閣官房の「総合調整機能」の本体は情報の収集と提供による政策決定の促進ということになる⁽¹²²⁾。つまり、内閣官房・内政審議室による調整は、法案の内容を吟味するものでもなく、また代替的な解決案を示すものではなく、あくまでも協議・妥協を促し、法案の成立を目的とする調整にすぎないといえる。この点、「環境保全」という目的のために内容をも吟味した上で行われる環境庁による調整とはその調整の目的が異なっているといえる。このような内閣官房・内政審議室による調整は、閣議に付すためにその前段階で行われる調整を促すための重要な役割を担っているのである。

また、激しい省庁間対立があったが、予定通り第132回国会で成立させることができたのは、関係各省庁の間で、タイムリミットに対する共通認識を持っていたことが大きな要因だろう。容器包装リサイクルの推進というのは緊急の課題であり、早急に成立しなければならないというのが関係省庁の共通認識だったようだ⁽¹²³⁾。

第五節 法の内容と問題点

ここでは、これまで見てきた制定過程の特徴が法の内容にどのように現れたかを検討する。

法の目的は、「生活環境の保全及び国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする」とされ、環境庁の主張した「環境保全」あるいは「循環型社会」という目的は前面に出されていない。この点について、政府側は、本法律は、「環境の保全」のための政策の一部であるという位置づけであるが、環境基本計画で定めた包括的な取り組みのうち容器包装廃棄物に限定をした制度なので、「地球環境」等の視点は法案自体には現れないとの見解である⁽¹²⁴⁾。

新法では、おおまかにいうと「消費者は分別収

集に協力し、市町村が分別収集し、事業者が再生利用する」というリサイクル・システムが構築されたが、このようなシステムができあがったのは必然ではなく、「誰がイニシアティブをとるか」にかかっていたといえる。今回は、早い段階でイニシアティブをとった厚生省に選択肢の決定機会が与えられた。通産省は、自らが所管する「リサイクル法」の改正という選択肢をとることもできたが、単独で主導権を採る方法は選ばず、厚生省案を土台に協議を進めていく過程で通産省の主張を盛り込んでいくという方法を選択した。また、農水省が遅ればせながら提示した法案大綱は、内容的には注目に値するものだったが、枠組みの変更を迫る議論を展開するには時期的に遅すぎた。農水省が早い段階で検討を行い、厚生省答申と同時期に具体策を提示していたら、違う方式が選択されていた可能性は大いにある。

厚生省は自らのアイデンティティを維持し、「組織ドメイン」の維持・拡大に成功したといえる。新法は、本法律にいう再商品化は「廃棄物処理法上の廃棄物の再生（廃棄物処理法でいうの処理形態の一つ）にあたるもの」として位置付けられる⁽¹²⁵⁾など、廃棄物処理法の法体系の基本を崩すことなく、新しいリサイクル・システムを形成したものである。

一方環境庁は、環境庁長官が基本方針を策定する主務大臣になっており、環境基本計画を踏まえた上で基本方針を策定し、それを通じて、本法案が環境保全に十分な効果を発揮するよう努めることになっている⁽¹²⁶⁾。環境庁としては、「本法律の前提は環境基本計画にある」という位置付けを強調しており、それが新リサイクル・システムに対する環境庁の関わり方の強みとなっている。

また、法制定過程において、国民に密接に関わる問題であるにも関わらず、厚生省の取り組みは見られたものの、市民団体等の参加の機会が少なかったように思われる。厚生省のコミュニケーション・チャンネルも、ほぼ消費者団体に限られ、環境NGO等の「環境保全」の観点からの意見が吸い上げられる経路は構築されなかった。環境NGO

との関係を密に保っている環境庁が協議の中心に関わっていれば、より広範なコミュニケーション・チャンネルを構築することが可能だったかもしれない。

できあがった新しいリサイクル・システムは、縦割り行政を反映し、対立に始まり妥協におわる一連のプロセスの産物であったといえる。例えば、事業者の責任について、事業者による自主回収方式の重点が下がるなど制度上事業者に課す負担は縮小化し、事業者にとってコストのかからない方法が採られた。また、リターナブル容器の使用促進のインセンティブについても法制度に盛り込まれず、今後の課題を残すこととなった。

法の不十分な部分を補うために、東京や大阪などの自治体では独自の取り組みを始めている。このような現状を受けて、環境庁中央環境審議会は、1997（平成9）年11月4日に「廃棄物に係る環境負荷低減対策の在り方について」の第一次答申を発表し、廃棄物とリサイクルが一体となった望ましい物質循環を促進する「綜合法制」の樹立を視野に入れつつ、検討を深めていくことを提言した。環境庁は、この答申を受けて水質保全局にプロジェクト・チームを作り、総合的な法制度の整備に向けて法律案の検討などの作成作業に入っている⁽¹²⁷⁾。再度総合調整の試みだといえる。

第四章 廃棄物行政に見る環境行政の構造

廃棄物行政において、製造から流通、販売、消費、再使用・再利用に至るものの循環の全体を捉え、総合的観点から廃棄物・リサイクル行政を管理・監督する必要がある、その役割を期待されているのが環境庁である。そして、廃棄物・リサイクル行政についての実施権限を有していない環境庁が、このような役割を担うには、「環境保全」に関して「総合調整」権限をはじめとする行政資源をいかに有効に機能させうるかが問われることとなる。第一章で述べたように、現在環境行政は、停滞期を脱し、国際的潮流や世論の高まりの中、次々と新規政策を打ち立てることが可能な、盛り上がりの時期に位置する。リサイクル関連法制定

過程は、その流れの中であって、新しい環境問題として環境庁の組織ドメインに取り込もうと試み、失敗した事例である。そこにどのような構造的制約があったのか明らかにしたい。その際、環境庁設置当時に確定された権限に付随する制約が著しく拘束したという、既定の制度的側面を見るだけでなく、実体的側面を重視し、黙示的な制度に伴う制約に着目する。

まず、環境庁の調整機能についてみる。環境庁はリサイクル関連行政に関して、総合調整を行うのに失敗した。「容器包装リサイクル法」制定過程でも、厚生省と通産省との分担管理という平成3年の法体制でできあがったりサイクル・システムの構造は環境庁の行動を制約した。そして、環境庁が第一線を退いた後の「容器包装リサイクル法」の制定過程は、総合調整官庁による調整ではなく、関連事業官庁による自主的な調整であり、それは、「協働型」の調整ではなく、主に厚生省・通産省・農水省による「市場型」の調整だったといえる。その中で厚生省は、早期に他省に先駆けてより具体的な方針を打ち出し、通産省に対して「先導」⁽¹²⁸⁾に近い戦略を打ち、基本的枠組みでは政策方針決定における主導性の確保に成功し、廃棄物・リサイクル対策に関する「組織ドメイン」の確保・拡大に成功した。しかし、事業者を所管する通産省・農水省の力は強く、事業者の範囲・責務等、具体的な事項に関しては、それらとの管轄権争いによる妥協の産物となった。そして、このようにしてできあがった法内容は、「環境の保全」の観点からトータルなシステムとしてみた場合、目的として「環境の保全」の観点が前面に出されず、優先的施策と位置付けられるべき廃棄物の発生抑制やリユース（再使用）のインセンティブが実施段階で働かないなど、課題を残すものとなった。

このようにして、「容器包装リサイクル法」制定過程において環境庁は、「環境保全」という価値基準を一元化することはできず、つまり「協働型」の調整を行うことはできず、総合調整の試みは「市場型」の政策形成の過程において行われることと

なった。さらに、市場型調整においても他の関係省庁の環境庁に対する「相互依存の許容性」は小さく、環境庁は調整過程に加わることができなかった。ここに環境庁による調整の限界がある。以下、「協働型」調整が不可能だった要因、「市場型」調整においても総合調整が機能しなかった要因それぞれについて検討する。

まず、関係省への協力の働きかけに失敗するなど、価値基準の一元化ができなかった要因の一つは、リサイクルを環境問題と捉えるべきという認識やリサイクル行政は環境庁が調整すべきという社会的な認識は、世論・市民団体等のあいだでは高まっていたものの、それを資源として活用し、「環境保全」観点からリサイクルをとらえるための「フィードバック回路」を十分に確立しえなかったことである。「フィードバック回路」の確立については、第三の時期の流れに乗って日の目を見ることができた「環境アセスメント法」の制定過程において、「フィードバック回路」をどのように利用し得たか、調べる必要があるだろう。また、総合調整機能の担保装置であった環境庁長官の人選が有効に機能しない等、実質的に、制度上「総合調整官庁」としての機能を作用することが困難である現状もその一因である。

さらに、「市場型の調整」によって、環境的価値を政策に内部化することをなし得たかということ、そこにも限界があった。第一に、「市場型」の政策過程において、総合調整官庁である環境庁も、ゲームの1プレーヤーとして省庁の管轄権争いに参加することになるが、リサイクル関連法制定過程における環境庁の行動は、総合調整活動なのか、実施権限の拡大を求めたものなのか、明確ではなかったといえる。環境庁の実際の行動をみると、平成3年度の法制化では当初、実施権限の拡大を目指し、後の平成7年度の法制化では、総合調整権限の行使を試みたように思われる。このような環境庁の行動に対し、厚生省・通産省は管轄権を脅かすものとして捉え、介入を拒否した。

第二に、第一点と関連するが、他の関係省庁の環境庁に対する「相互依存の許容性」が小さかつ

たことである。「容器包装リサイクル法」制定過程において、リサイクル問題を環境問題として位置付けるべきこと自体には反対がなくなったとしても、他の関係省庁の環境庁に対する「相互依存の許容性」は非常に小さく、排除される結果となった。「相互依存の許容性」が小さかった理由は、まず、事業所管官庁による縦割り行政において、新設官庁に対する「相互依存の許容性」は低く設定されやすい傾向にあることを指摘できる⁽¹²⁹⁾。たとえば環境庁でリサイクル問題を「環境保全」に関する事務であると位置付け、取り組みを始めたとしても、それを他の関係省庁が受け入れられるか否かは、それまでの実績から社会的客観的に「環境保全」に関する判断され、環境庁の関与が認められるかが重要となるのである⁽¹³⁰⁾。リサイクル行政において、厚生省・通産省主導の体制が構築され、その実績が蓄積されていたため、両省の間での「相互依存の許容性」は高かったのに対し、環境庁はそのような実績を有していなかった。むしろ厚生省としては、環境庁の関与がなくても厚生省の主導によって「循環」の観点からの政策を形成しようと考えていたようだ。このように、自ら認識する「組織ドメイン」が、関係省庁によって受け入れられるか否かは重要な要素である。

また、各省庁は、それぞれの活動を通じて組織のアイデンティティや目的を形成し、順位付けを行い、それに従って行動する⁽¹³¹⁾。他の関係省庁は、環境庁とは異なり、必ずしも「環境の保全」を目的のヒエラルヒーの上位には捉えられないのである。したがって、環境庁の「環境の保全」に関する施策であるとの判断を他の省庁が受け入れるか否かは、各省のヒエラルヒーのあり方にも起因するといえる。

以上、調整機能が働かなかった要因を検討したが、その他の行政資源を見ると、長官のリーダーシップが機能しなかったことはいうまでもなく、環境庁の出向制度についても、情報が漏れるなどのデメリットの方が多くみられた。特に、環境庁の行動が管轄権を侵害する行為ととらえられてしまうと、デメリットが作用するように思われる。

また、廃棄物問題に関する専門的知識について、技官を活用し得なかったほか、事業者や自治体等の関連業界との間に連携ルートがつくられていないため、それらの業界に関する情報・データが不足しており、抽象レベルのアイデア（理念）を提示した後、具体的施策を提示するまで至らなかったことが指摘できる。農水省の例から推測されるように、具体的で優れたアイデアは、評価され、それ自体が資源として推進力となりうる。したがって、企画力を高めることは重要な資源となり、その際、広く外部の専門家のアイデアを活用し得るようなネットワークの可能性も考慮する必要があるだろう⁽¹³²⁾。

また、現在唯一資源として期待できる世論・市民団体等の支持も、他の関係省の行動を拘束するほどは作用しなかった。遅れて第一線に加わった農水省が法成立を危ぶませるほどの影響力を有したのに対し、他に先駆けて検討を始めていた環境庁が早い段階で第一線から退いたという違いは、これらの行政資源の有無に起因するといえる。

これら環境庁に関わる資源的限界のみならず、加えて、行政における調整システム自体の制度的限界も指摘できる。つまり、総理府外局に内在する限界である。調整機能の担保装置の不備の他、「総合調整官庁」として設置される一方で自らの実施事務も有していることが、他の行政機関との関係で対立の一方の当事者となり総合調整を困難ならしめていると指摘される⁽¹³³⁾。このように総理府外局に設置された「総合調整官庁」は、総合調整の実質的機能を果たしていないのが現実である。戦後の行政改革では、縦割り行政の弊害を克復し行政の統一性・総合性を確保する目的でシンボリックに「総合調整」概念を掲げてきたが、現実とのギャップは大きい。

これらの理由から、環境庁は「リサイクル法」だけでなく、「容器包装リサイクル法」においても、アイデア（理念）を提示するだけで、法内容に関して影響を与えることができなかった。

結語

1. 行政改革における議論 ～「最終報告」に寄せて～

本論文を書き進めている間にも、「行政改革会議」(会長：橋本龍太郎元首相)⁽¹³⁴⁾の下で行政改革論議が進められ、1997年12月3日に最終報告が発表された。本論文の結語として、第一章から第三章まで検討してきた内容に関連して、「環境省」の在り方について、行政改革会議での議論の内容を検証したい。

「環境省」の在り方

環境担当官庁の在り方について、環境庁設置当時と同様、その権限・機能をどのように設定すべきかが第一の問題となった。

権限の範囲に関する選択肢として、主に以下の2つの意見があった⁽¹³⁵⁾。

(1)実施的機能を重視する立場：環境保全を主たる目的とする行政を一元化すべきであり、その場合でも他の行政分野において環境への配慮を要するものは残るため、他の省庁との間の調整は一元化した組織が行うこととなる。環境庁の権限として①環境保全のための規制を行い、環境保全に関する政策を企画立案する権限と②関係行政機関の環境保全に関する事務の総合調整権限のうち（設置法4条）、これまで後者の「総合調整権限」のみが強調されてきたように思われるが、前者の権限に基づく「監視」官庁としての意義は大きい。

(2)調整官庁としての機能を重視する立場：企画と実施の分離を行うという発想に基づいて、環境庁で方針を示し、各省庁で実施するののも一つの方策である。

(1)の根拠は、「環境」について一元的・総体的把握をし、対策をとる官庁の存在が必要であるということにある。この場合、環境担当官庁が環境保全に関する事業をどの範囲まで取り込むべきか、が問題となり、例えば、環境保全を第一目的とする事業に関しては個別分野ごとに環境担当官庁の事務とすべきとの考え方があり得る。ただし、それでも、事業のどの部分まで担当すべきかという

問題が残る。(2)の場合、環境事業は他省・民間が担うことになるので、環境担当官庁はそれをいかにコントロールしようかということが問題となる。

環境担当官庁の権限・機能の在り方について、中間報告（9月）で「単に公害対策行政にとどまらず、廃棄物対策や各省に分散する環境関係行政を一元的に統合して担う組織」にすると提案されたが、特に反対はなかった⁽¹³⁶⁾。

最終報告では、省の編成方針として、①目的別省編成（取り組むべき重要政策課題、行政目的・任務を軸に再編）②大括り編成（行政目的に照らし、可能な限り総合性、包括性を持ったまとまりとして編成する）③利益相反性への考慮（基本的な政策目的や価値体系の対立は、極力同一省庁内に持ち込まない）④省間バランス⑤省間の相互調整、といった原則がとられ、「人間にとって良好な環境の創出と保全」を行政目的とする官庁として「環境省」の設置が提案された。

「環境省」の所管については、①環境保全を目的とする制度、事務・事業については「一元化」、②他の目的・機能を有する制度、事務・事業であっても、その目的・機能の一部に環境保全が含まれるものは「共管」（環境省に係る要素としては、環境面からの基準、指針、方針、計画等の策定、規制等がある）③環境省の所管ではない各省所管事務・事業についても、環境保全の見地から関係行政機関に対し、勧告等を行うことが必要なものの3つに分類されている。環境庁設置当時に果たされなかった廃棄物行政の移管は確実となり、①に位置づけられる。ただし、リサイクル行政については産業省との共管事務となるとされ、②に位置付けられることとなった。最終報告で描かれた環境省の姿は、実施権限の拡大がみられ、上記で示した2つの選択肢のうち、前者の実施機能に重点を置くような形がとられることとなった。

しかし①の実施権限が拡大したといっても、環境行政において課題となるのは、最終報告で指摘するとおり、依然として「環境保全」の観点からの「関係行政への調整・連携の強化等による環境行政の総合的展開」にあり、②と③においていかに

「環境保全」という行政目的を反映しうることが問題となる。最終報告では、その担保装置として、横断的な企画調整機能を担当する「内閣府」に設置される「総合科学技術会議」と密接に連携すること、省間の第一次的な調整の充実を図るためにインターエージェンシー⁽¹³⁷⁾の積極的活用を図ることを挙げている。

環境庁が単独で省に格上げされることについて、農水省から権限の移管に関して反対があった以外は、廃棄物行政の移管について厚生省からの巻き返しもなく、大した反対なく決定された。環境庁は権限を拡大した上で単独で省に格上げされることとなった意味の一つとして、今回公共事業を担当する一つの大きな役所（国土交通省）を誕生させるなどの編成が行われたが、このような大きな役所と異なる価値観を有し対等の立場に立って歯止めをしよう、つまり拒否権を有する役所の存在が必要だったということが挙げられる⁽¹³⁸⁾。ただ、環境省も廃棄物事業などポジティブな事業の実施機能を有することとなったため、環境省内部で、上記の環境保全の面からの歯止めの機能と純粋な事業の実施機能との間でいかに整合性を保つかが今後の課題となる。

環境庁は（実質はともかく）総理府の外局に総合調整官庁として設置されていたが、省に格上げされ、実施権限を有し他の事業官庁と対等の立場の一つの省として設置されることとなった。また、環境行政における調整は、環境行政全般について恒常的な総合調整が行われるのではなく、個別分野ごとに担当大臣が設置されるか関係閣僚会議が設置される以外、基本的には、環境行政における調整は環境省による省間調整システム⁽¹³⁹⁾によって行われることとなると考えられる。したがって、今後、環境省が「環境保全」に関する施策であることを理由に意見を言い、それが政策に反映されるには、依然として、それまでの取り組みの過程から環境省の関与が他の関係省に受け入れられるか、つまり社会的な客観的な判断として環境省の関与が是認されているか⁽¹⁴⁰⁾、また他の関係省の行動を促し得るような行政資源をどれだけ活用でき

るかが重要となるだろう。今後、最終報告を基に各省設置法の制定に取り組むこととなるが、「環境省」にとってどのような資源を持ち、それを生かす環境をつくりうるかが今後の重要な検討課題となると思われる。

2. 今後の研究課題

本稿では、まずリサイクル関連法制定過程の分析を通して、環境庁が調整リソースを活用し得ず、他の関係省庁の協力を得ることができなかったため、法内容に「環境保全」の観点を反映することができなかった構造的制約要因を明らかにしようとした。しかし、これらの検証には、本稿が次のような限界を有することから不十分な点を多々残すこととなった。第一に、法制定過程の分析において、本稿では、行政レベル中心の分析に終わり、政治との関係についての考察を深めることができなかった。また、環境行政において世論・市民団体等の支持が重要な行政資源となることから、政治と世論・市民団体等との関わりの面からも分析を進める必要があったが、そこまで手を広げることができなかった。これらの総合的観点から考察を深めることは、今後の課題である。

第二に、本稿では廃棄物行政という、従来から環境行政に位置付けられていたのではない、特殊な例を取り上げて分析したため、環境行政の構造の特徴の一部を抽出することができたものの、環境行政の全般的な構造を捉えるには限界がある。さらに、環境基本法、環境基本計画、環境アセスメント法等といった環境行政の総合的施策の制定過程との比較を考慮に入れながら、分析を進める必要があった。

第三に、過程分析から構造的特徴を導き出すことを試みたものの、組織理論等の理論研究が不足しているため、構造的特徴をより総合的に整理された形で導くことができなかった点である。理論研究は今後の課題であり、本稿が今後のための一つの材料になればと思う。

このように、多くの限界を残すこととなったが、これらの限界を踏まえた上で、本稿の研究を材料

とし、より総合的な観点から研究を行うことが今後の課題である。

注

- (1) 平成3年4月制定「再生資源の利用の促進に関する法律」(以下「リサイクル法」)、同年10月改正「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」(以下「廃棄物処理法」)、平成7年6月制定「容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律」(以下、「容器包装リサイクル法」)の3法を指す。
- (2) 環境経済・政策学会編『環境経済・政策研究のフロンティア』(東洋経済新報社、1996. 10)、139頁。「日本の環境政策が、その内容及び政策決定過程が国際的に見てどのような特質を持ち、課題を抱えているのか、この点を解明することは、環境研究の最も緊急な課題である」と述べられている。
- (3) 「循環型社会」の概念の内容と研究動向については、田口正己『ごみ問題の政策争点』(自治体研究社、1996. 4)第10講を参照。この概念を政府レベルの文章で初めて取り入れた環境庁「環境保全のための循環型社会の実現に向けて」報告書によると、「循環型社会」とは、人間の経済活動を自然生態系と適合させるため、廃棄より再使用・再生利用を第一に考え、新たな資源の投入をできるだけ抑えることや、自然生態系に戻す排出物の量を最小限とし、その質を環境を錯乱しないものとするような経済社会の在り方のことをいう、としている。また「循環」というキーワードは、「環境基本計画」(平成6年12月)において、環境政策の4つの長期的な目標の一つとして挙げられており、今後「環境への負荷をできる限り少なくし、循環を基調とする経済社会システムを実現する」必要性が明記された。
- (4) 「環境基本法」でも「環境」の定義を行っていない。「そもそも、環境は包括的な概念であって、また、環境施策の範囲は、その時代の社会的ニーズ、国民的認識の変化に伴い変遷していくものである」(「環境基本法性の在り方について」答申)という理由による。環境基本法では、環境の自然的構成要素及びそれらにより構成されるシステムの保護・整備を図ることによって、人にとって良好な状態に保存

することを表すものとして「環境の保全」という用語を使っている。また、基本法二条で「環境への負荷」とは、「人の活動により環境に加えられる影響であって、環境の保全上の支障の原因となるおそれのあるものをいう」と定義し、これらの用語が「環境行政」の範囲を決定する判断材料となると思われる。例えば、平成3年に制定された「再生資源の利用の促進に関する法律」に基づく基本方針では、「再生資源の利用を促進することは、(中略)全体として人間の活動に起因する環境への負荷を低減させ、経済社会活動を変革し、環境保全型社会を形成していく意義を有する。」と述べ、再生資源の利用の促進の効果を環境への負荷の低減に求めたが、これが環境行政の一つとして位置付けられる根拠となると思われる。環境庁企画調整局企画調整課『環境基本法の解説』、ぎょうせい、119～126頁参照。また、「環境とは何か」について、宇都宮深志『環境創造の行政学的研究』(東海大学出版会、1984. 3, 88～92頁)において、アメリカ、スウェーデンと比較しながら概念整理を行っている。

- (5) 環境庁の「総合調整」について、『環境庁二十年史』(ぎょうせい、1991. 10)では、「環境庁の行う調整は『総合調整』であって」、「専ら環境庁に課せられた環境保全という目標の実現に向け、広い視野に立って各省庁の関係事務を積極的にリードしていく働きである。」と述べられている(『環境庁二十年史』、25頁)。環境庁設置当時には、環境庁がこのような積極的な調整機能を有する機関となることに期待が寄せられたことはあったが、実際に環境庁が行政システムの中に置かれると、制度上そのような積極的な調整機能を果たすことが困難であることが明白となった。ここに環境庁の「総合調整」機能に関する意識と現実とのギャップがみえる。
- (6) 例えば、今村都南雄「組織の分化と抗争」(辻清明編『行政学講座4～行政と組織～』有斐閣、1976) 37～38頁。今村は当論文を、このような認識に基づいて、我が国の行政組織における組織分化(環境庁の設立)と、その結果新たに誕生した行政機関をめぐる省庁間抗争(自然環境保全法案の作成過程)の事例を通して、行政組織を対象とする構造・過程分

析のための手がかりを探ろうとするものと位置付けている。また、森田朗「行政組織の編成に関する一考察～アメリカ環境保護庁の設立過程を例として～」(日本行政学会編『年報行政学研究22:公務員制度の動向』ぎょうせい、1987. 10) 177～180頁。当論文では、権限の体系の形成等を通じて結果的に組織の〈動態〉的側面を規定することとなる組織の〈構造〉的側面の重要性に着目して、行政組織の編成過程の分析を通して行政組織の在り方についての概念枠組みの提示を試みている。

- (7) 田辺国昭「行政学の諸問題(2)～西尾勝『行政学の基礎概念』によせて」(『国家学会誌』第68巻第四号)、(2)–25～28頁。
- (8) 寄本氏は、研究会・審議会委員として「容器包装リサイクル法」の制定過程に参加して得た貴重な情報やさらなるインタビューをもとに、制定過程における、各省庁、企業、市民団体等のアクターの役割を詳細に分析した論文をまとめている。寄本勝美『政策の形成と市民～容器包装リサイクル法の制定過程～』(有斐閣、1998. 7. 31)。
- (9) 平成3(1991)年4月に制定された「再生資源の利用の促進に関する法律」と、同年10月に改正された「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」の二法を指す。
- (10) 環境庁設立経緯については主に、今村、「組織の分化と抗争」。川名英之、『ドキュメント日本の公害:第2巻』(緑風出版、1988. 10)、『環境庁二十年史』(ぎょうせい、1991. 10)を参照。
- (11) この決定に際して、当時公害行政を担当していた厚生省は事前に相談を受けておらず、当時省内では、新しい官庁を新設するのではなく「公害局」を新設することで公害行政の一元化を図ることを想定していたという。川名、『ドキュメント 日本の公害:第2巻』、124～125頁。
- (12) 自然公園・自然環境保全については実施官庁としてよりも企画調整官庁としての性格が濃厚であるとの指摘もある:宮崎良夫「環境行政組織の問題点」『ジュリスト』、No.1015
- (13) 「第65回国会衆議院 内閣委員会産業公害対策特別委員会連合審査会議録第一号」昭和46年5月12

- 日, 15頁。
- (14) 「第65回国会衆議院 内閣委員会産業公害対策特別委員会連合審査会議録第一号」昭和46年5月12日29頁；西田委員の発言より
- (15) ただし、イギリスの省庁再編は弾力的に行われるため、設置後次のような改編があった。1981年、サッチャー政権下で運輸省は再度独立した。しかし、ブレア政権下では環境大臣と運輸大臣を副首相が兼務することとなり、再度統合の可能性がある。1992年に省エネ政策が環境省に移管され、また1996年に環境庁の設置に伴い、放射性廃棄物の処理施設の提供に関する事務、下水道への汚水の放流許可に関する事務、下水汚泥に関する規制事務等の執行事務が環境庁へ移管された。
- (16) ただし、内閣が替わるたびに改めて設置されることとなっている。ブレア政権下でも設置。
- (17) 森田朗「行政組織の編成過程に関する一考察～アメリカ環境保護庁の設立過程を例として～」(日本行政学会編 年報行政研究22『公務員制度の動向』, ぎょうせい, 1987. 10) を参照。
- (18) 「政策次元」とは、「行政組織が担当している政府活動, すなわち政策の実施活動を, どのようにその組織の間に, あるいは組織の部局間に配分するか, という政策実施活動の配分の仕方に関する次元であり, 政策の実施活動をどのような規準に基づいて分割するのが望ましいかに関する問題である, とされている。；森田, 「行政組織の編成過程に関する一考察」186～190頁。
- (19) 「管理次元」とは, 効果的な管理を行うために, 行政組織の構造をどのようにすべきかという問題である。「政治次元」とは, 人々の追求する主張や利益が行政組織の在り方に影響を与えるという側面に焦点を当てたものである。；森田, 前掲論文, 191～197頁。
- (20) 伊藤大一, 「内閣制度の組織論的検討」(日本行政学会編 年報行政学研究21『内閣制度の研究』ぎょうせい, 1987), 35～40頁。
- (21) 同上, 38頁。
- (22) 宇都宮深志「21世紀の環境政策の理念と枠組み」『環境法研究』20号, 1992. 10。『環境庁二十年史』143頁。第二の時期までに関しては, 宇都宮深志『環境創造の行政学的研究』(東海大学出版会, 1984. 3), 第一章～第三章を参照。
- (23) 『環境庁二十年史』, 19頁。川名, 『ドキュメント 日本の公害：第2巻』, 156～173頁。工事の中止を実現し得たのは, 大石長官のやる気と情熱とそれに対する佐藤首相の支援によるところが大きいようだ。
- (24) その制定過程については, 今村, 「組織の分化と抗争」62～74頁, を参照。ただし, その過程は建設省・農水省との管轄権争いの過程として特徴づけられる。
- (25) ただし, 現在に至るまで第5条に基づく勧告権の行使は, 昭和47(1972)年12月に, 新幹線鉄道騒音対策について運輸省大臣へ, 昭和51(1976)年3月に, 新幹線鉄道振動対策について同じく運輸省大臣へ行使した, 計3件だけである。総理大臣への意見具申は一度も行われていない。
- (26) 1975年以降1981年までの試みについては, 畠山弘文・新川敏光「環境行政にみる現代日本政治」(大嶽秀夫『日本政治の争点』, 三一書房, 1984. 8), 第5章を参照。
- (27) 例えば, 昭和51(1976)年12月～52年(1977)年11月に第8代長官として就任した石原慎太郎氏は, 「公害対策基本法」における「経済との調和」条項削除を「魔女狩りの」であると批判したことで, 環境庁長官としての姿勢に非難を浴びた。川名, 『ドキュメント 日本の公害：第11巻 環境行政の岐路』(緑風出版, 1995. 5. 31), 62～67頁。
- (28) OECD, *Environmental Policies in Japan* (Paris, 1977). 国際環境問題研究会訳『日本の経験—環境政策は成功したか』(日本環境協会, 1978)
- (29) このような位置づけについて, 宇都宮深志, 『環境理念と管理の研究』(東海大学出版会, 1995, 6), 113～125頁。
- (30) C. C. Hoodは, “The Tools of Government” (Mucmilan Pres, 1983) において, resourceとfunctionを含めた政府のtoolが, 政府と社会との関係でどのように使われているかを分析している。本論文では省庁間関係を対象とするが, ここで言う「行政資源」とは, 狭い意味でのresourceではな

- く、Hoodのいうtoolに近い、広い意味で捉える。
- (31) 『環境白書』
- (32) 環境庁南川課長へのインタビューによる；ただし、この基本方針は、当該施策の位置づけの表明としては有効性を有するようだ。
- (33) 環境行政研究会編著『現代行政全集19：環境』（ぎょうせい、1985. 12. 25）、85頁。環境庁『全国環境行政便覧』参照。
- (34) この点について、James Nickum “*The Japanese Way of Environmental Governance*”は、権限の選択肢の違いとその行使方法の違いについて分析している。発表前の原稿を読ませていただいた。近刊。
- (35) Stephen Breyer, “Breaking the Vicious Circle. Toward Effective Risk Regulation” (Harvard University Press, 1993)参照。久保文明『現代アメリカ政治と公共利益』（東京大学出版会、1997. 9. 16）、140頁。
- (36) 宇都宮、『環境創造の行政学的研究』、48頁。
- (37) 諏訪雄三『アメリカは環境にやさしいのか』（新評社、1996. 6）、301～303頁。久保、『現代アメリカ政治と公共利益』、132～139頁。
- (38) 毛 桂榮『『行政管理』から『総合調整』へ～行政の統一性の確保のための概念装置に関する一考察～(1)～(2)』（『名古屋大学法政論集』156号：1994—7、158号1994—10）、総務庁長官官房総務課「『総合調整』の概念の明確化に関する調査研究報告書」（1987. 5）を参照。
- (39) 大河内繁男、「省庁間の調整機構」（『秀刊行政管理研究』、1979. 3. No5）、13～14頁。大河内は、ここで内閣の調整補佐機関が分散していることを指摘し、調整機関の整理統合の必要性を述べている。
- (40) 伊藤、「内閣制度の組織論的検討」、35～36頁。
- (41) 岩田一彦（総務庁行政管理局）「法令用語としての『総合調整』」（『季刊行政管理研究』1989. 3, No45）、38～39頁。
- (42) 例えば、環境庁設置法3条では、「……環境保全に関する行政を総合的に推進することをその主たる任務とする」とされ、4条2号で所掌事務及び権限として「関係行政機関の環境保全に関する事務の総合調整を行うこと」と規定されている。
- (43) 環境庁は、このような特徴を「環境庁の行う調整は、その設置法にあるとおり『総合調整』であって、総理府の外局である他の各庁が行っていた『調整』とは異なるものと整理されている」と促えている。『環境庁二十年史』、25頁。
- (44) 伊藤、「内閣制度の組織論的検討」、44頁。
- (45) 西尾勝、「政策の作成と形成」（『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990. 3）、第5章、173～183頁。
- (46) 今村、「組織の分化と抗争」、58～59頁。
- (47) 環境庁課長へのインタビューより。
- (48) 宇都宮、『環境創造の行政学的研究』第2章。James Nickum “*The Japanese Way of Environmental Governance*”, chapter 2（近刊）を参照。
- (49) James Nickum “*The Japanese Way of Environmental Governance*”, chapter 2
- (50) 環境庁課長へのインタビューによる。
- (51) 環境庁倉阪氏へのインタビューによる。
- (52) 久保、『現代アメリカ政治と公共利益』で、アメリカの環境保護をめぐる政治過程において、専門的能力が行政機関に独占されず、広いネットワークを形成しており、かつそれが活動家のネットワークと連結される制度基盤があるため、アイデアが推進力となりうる状況を報告しており、参考になる。
- (53) 田辺国昭「行政の変化を捉えるには」（『季刊行政管理研究』1993. 9, No63）参照。
- (54) 「一般廃棄物」とは、「産業廃棄物以外の廃棄物をいう」（2条2項）。一般廃棄物に関しては、廃棄物処理法第二章を参照。
- (55) 主に、荒木昭次郎「ごみ行政における中央と地方の関係」（寄本勝美編著『現代のごみ問題—行政編—』、中央法規、1982. 6）、寄本勝美「ごみ処理事業の財政分析」（寄本勝美編著『現代のごみ問題—行政編—』、中央法規、1982. 6）を参照。
- (56) 座談会「ごみ問題のゆくえ」（『ジュリスト』1991. 3, No974）、15～16頁。
- (57) 熊本一規『ごみ問題への視点～廃棄物とリサイクルの法制度と経済学～』（三一書房、1995. 4）、57～58頁。

- (58) 旧廃棄物処理法1条(目的)「この法律は、廃棄物を適正に処理し、及び生活環境を清潔にすることにより、生活環境の保全及び公衆衛生の向上を図ることを目的とする(下線は筆者による)」
- (59) 「第132回国会衆議院 商工委員会議録第十号」、平成7年5月26日、5頁。橋本龍太郎通産大臣(当時)の発言から。
- (60) 前掲、座談会「ごみ問題のゆくえ」、14～15頁。
- (61) 自治体問題研究所編『ごみ問題解決のゆくえ』(自治体研究社、1991. 1) 6頁。
- (62) 荒木、「ごみ行政における中央と地方の関係」、52頁。また厚生白書では、昭和40年代後半から50年代半ばにかけて、「焼却処理することにより、安定化・減量化を図る方法をとっているとの記述が見られる。
- (63) 前掲、『OECDレポート』、51頁。
- (64) 座談会「ごみ問題のゆくえ」、18頁：厚生省生活衛生局水道環境部計画課長(当時)荻島氏の発言。「これまでの減量化の概念は、でたごみをできるだけ効率的に燃やす。これを減量化と言っていたと思います。しかし、そういう考え方だけでは、これからの廃棄物行政は対応できない。これからは、減量化の考えをもっと広げて、そもそも発生の抑制を通じてまず廃棄物としてでないようにする。また、発生や処理の段階でできるだけ資源化をし、再利用をしていく、という方向に施策を転換しないと、ごみ行政は立ち行かなくなるのではないか、という基本的な認識です。」
- (65) 廃棄物処理法の制度の詳細については、阿部泰隆「廃棄物処理法の改正と残された法的課題(1)～(7)」(『自治研究』第69巻第6号、8号～11号、第70巻第1号)。厚生省生活衛生局水道環境部監修『改正廃棄物処理法等のポイント』(第一法規、1992. 1)。梶山正三『『廃棄物二法』を読む』(『リサイクル時代のごみ行政』自治体研究社、1992. 2)。など参照。リサイクル法の制度の詳細については、通商産業省立地公害局・編『リサイクル法の解説』、財団法人通商産業調査会。梶山正三『『廃棄物二法』を読む』(『リサイクル時代のごみ行政』自治体研究社)、139～143頁。総務庁行政監察局『廃棄物対策に関する行政観察結果報告書』、平成7年6月、130～136頁などを参照。両法の関係については、環境庁リサイクル研究会編『リサイクル新時代』(中央法規、1991. 12)、62～63頁。寄本勝美「容器包装リサイクル法制定の背景と過程」(『都市問題研究』第47巻第10号、1995. 10) 3～7頁。前掲『廃棄物行政に関する行政監察結果報告』、131～132頁。前掲『改正廃棄物処理法等のポイント』、66～67頁。村田哲夫「リサイクル社会と廃棄物法」(『環境法研究』20号、1992. 10)、45～46頁。
- (66) 梶山「『廃棄物二法』を読む」、144～146頁。
- (67) 田口正己『ごみ問題の政策争点』(自治体研究会、1996. 4)、108～109頁。例えば「厚生省生活衛生局水道環境部長通達」(平成4年8月)では、市町村は、コストを負担するという意識が廃棄物の減量化に資するものであることも踏まえ、適正な額の手数料を徴収するようにすること、とし、「手数料徴収」を促す行政指導を行っている。
- (68) 改正廃棄物処理法における行政指導的手法の活用について、阿部泰隆「廃棄物処理法の改正と残された法的課題」(1)～3～4頁、(3)～41頁、(6)～112頁などを参照。
- (69) 川名『ドキュメント 日本の公害；第2巻・環境庁』、138頁。
- (70) 前掲『リサイクル新時代』、57頁。
- (71) 前掲『ごみ問題解決のゆくえ』、9頁。
- (72) この点に付き、通産省『産業環境ヴィジョン～産業構造審議会地球環境部会報告書』(平成6年)で、静脈産業の育成について言及されている。
- (73) 主に、寄本勝美「新リサイクル・システムに挑んだ環境庁の先導的役割とその限界」(『早稲田政治経済学雑誌』第330号、1997. 4)を参照。
- (74) 安原局長は「地球温暖化防止計画」策定に携わった人であり、その延長線上で、具体的な課題として大量消費社会の改善を考えるべきだ、という考えがあったようだ(環境庁の当時の担当官へのインタビューより)。
- (75) 「第120回国会衆議院 商工委員会環境委員会連合審査会議録第一号」平成3年3月6日、3頁。
- (76) 『朝日新聞』1991年3月5日

- (77) 環境庁の当時の担当官へのインタビューより。
- (78) 『朝日新聞』1991年3月5日
- (79) 『日経新聞』（夕刊）1990年12月21日
- (80) 「第120回国会衆議院 商工委員会環境委員会連合審査会第一号」,平成3年3月6日,8頁。目的として「環境保全」が前面に出ていないことについて,小岩井委員から厳しい追及があった。
- (81) 村田,「リサイクル社会と廃棄物法」,35~36頁。
- (82) 厚生省生活衛生局水道環境部監修『包装廃棄物新リサイクルシステム』(ぎょうせい1994.11),3頁
- (83) EU指令については,通産省環境立地局『今後の廃棄物処理・リサイクルシステムの在り方』1994.10,162~163頁などを参照。
- (84) ドイツ・フランスの制度については,後藤典弘「ドイツの循環経済・廃棄物法(1994年)」(『環境研究』1995, No97)。中曽利雄「ドイツ循環経済・廃棄物法の成立経緯と全文(仮訳)」(『月刊廃棄物』1995-8)。厚生省生活衛生局水道環境部「欧州における包装廃棄物の回収・リサイクル制度調査報告書(抜粋)」(厚生省生活衛生局水道環境部監修『包装廃棄物新リサイクルシステム』ぎょうせい,81~111頁),厚生省生活衛生局水道環境部「欧州における包装廃棄物の回収・リサイクル制度調査報告書(抜粋)」など参照。
- (85) 法2条1項「この法律において「容器包装」とは,商品の容器及び包装であって,当該商品が費消され,又は当該商品と分離された場合に不要になるものをいう」,4項「この法律において「容器包装廃棄物」とは,容器包装が一般廃棄物(「改正廃棄物処理法」2条2項に規定する一般廃棄物をいう)となったものをいう」と規定されている。したがって,既に市場に置いて有償で取引されているアルミ缶・スチール缶・牛乳パックなどは,市町村が分別収集した段階で有価物となるため,市町村の分別収集の対象にはなるが再商品化義務の対象とはなっていない(厚生省生活衛生局水道環境部監修『一目でわかる容器包装リサイクル法』(国政情報センター,1997.2)23頁。
- (86) 「容器包装リサイクル法」は,市町村固有の事務としての廃棄物処理を定める「廃棄物処理法」の体系に乗っ取って組み立てられたとされている。「第132回国会衆議院 商工委員会議録第十二号」1995(平成7)年6月1日,11頁。
- (87) 制度の詳細については,前掲『一目でわかる 容器包装リサイクル法 決定版』,厚生省生活衛生局水道環境部監修『注解:容器包装リサイクル法』(中央法規,1996.4)など参照。
- (88) 「第132回国会衆議院 連合審査会議録」前掲,31頁。「第132回国会衆議院 商工委員会議録第十号」,1995(平成7)年5月26日,2・29頁。
- (89) 廃棄物処理行政において経済的手法の活用が注目されだした理由として,例えば植田和弘氏は,政府の失敗論の出現によってごみ処理事業の「効率化」がいわれるようになったことを挙げている。つまり,市場のメカニズムの活用によって,ごみ排出量の抑制と膨張する処理費用の財源確保といった効果をねらうものである。植田和弘『廃棄物とリサイクルの経済学』(有斐閣選書,1992.4),87~89頁。「廃棄物減量化のための経済的手法」とは,例えば厚生省「経済的手法の活用による廃棄物減量化研究会」報告書では,最終的に廃棄物に至る過程における選択可能な行動に対し,「その費用と便益に直接又は間接に影響を与えることを通じ,廃棄物の減量化にとって好ましい行動を促すための手法である」と定義している。
- (90) ただし,「容器包装リサイクル法」で導入された経済的手法について,分別収集に必要な費用は基本的に市町村の負担になり最終的には税金を納める排出者の負担となること,分別収集された廃棄物の引き取り・リサイクルに伴って発生する費用の全部もしくは一部を製品価格に上乗せし,消費者に転嫁することが可能であることから,事業者の負担を減らし事業者が経済的打撃を回避できるような仕組みになっているとの指摘がある。田口正己『ごみ問題の政策争点』(自治体研究,1996.4),281~282頁。
- (91) 田口,『ごみ問題の政策争点』,76~87頁。
- (92) 寄本,「新リサイクル・システムに挑んだ環境庁の先導的役割とその限界」,101~102頁。
- (93) 「産構審答申について」『月刊廃棄物』1994-9,

- 61頁。
- (94) 主として、寄本勝美、「容器包装リサイクル法の制定を目指した厚生省のイニシアティブ」(『早稲田政治経済学雑誌』第331号)。寄本、「容器包装リサイクル法の制定過程における厚生・通産両省のコーリシヨンの成立」(『早稲田政治経済学雑誌』第332号)を参照。
- (95) 第一回経済的手法検討会議事録。
- (96) 厚生省担当課長は、「『循環』と『参加』というキーワードを足がかりに法律制定の作業に関わってきた」と述べている。三本木徹「容器包装リサイクル法を成立させた社会的役割」(『生活と環境』1995. 8月号, 19頁。
- (97) 環境庁、当時の担当官へのインタビューより
- (98) 笠京子「省庁の外郭団体・業界団体・諮問機関」(『講座行政学第4巻～政策と管理～』有斐閣, 1995. 1), 107～108頁。
- (99) 寄本教授へのインタビューより。
- (100) 『朝日新聞』1994年10月18日。
- (101) 通産省としては、厚生省と同レベルで法制度の設計にあたったという意識があるかもしれないが、実質的には、厚生省の審議会の答申が新法の土台となったことから、厚生省に主な主導権があったと考えられる。
- (102) 『日本工業新聞』1994年8月9日。
- (103) 『朝日新聞』1995年3月1日。
- (104) 主として、寄本、「容器包装リサイクル法の制定過程における厚生・通産両省のコーリシヨンの成立」を参照。
- (105) 「特集：容器包装廃棄物新法成立を追う」(『リサイクル文化』1995. summer. 50号), 26頁。
- (106) 農水省資料「容器包装廃棄物の分別収集及び容器包装に関わる再生利用の促進に関する法律案(仮称)大綱(案)の考え方」より。
- (107) 大塚直「容器包装リサイクル法の特徴と課題」(『ジュリスト』1995. 9. 1, No1074), 114頁。
- (108) 『朝日新聞』1995年4月16日。
- (109) 『読売新聞』1995年4月7日。
- (110) 前掲「特集：容器包装廃棄物新法成立を追う」31頁。
- (111) 『日経新聞』1995年4月4日。
- (112) 寄本勝美「法律の制定過程と市民団体～容器包装リサイクル法の場合～(1)～(3)」(『月刊廃棄物』1995-11, 1995-12, 1996-1)
- (113) 『朝日新聞』1995年4月16日。
- (114) 『日経新聞』1995年4月15日。
- (115) 前掲「特集：容器包装廃棄物新法成立を追う」, 17頁。
- (116) 『朝日新聞』1995年4月16日。
- (117) 『月刊廃棄物』1997-7, 91頁。
- (118) 『朝日新聞』1995年4月16日, 『朝日新聞』1995年4月26日。
- (119) 「第132回国会衆議院 連合審査会議録」前掲, 233頁。橋本通産大臣の答弁より。
- (120) 『読売新聞』1995年4月28日。
- (121) 前掲「特集：容器包装廃棄物進法を追う」, 29頁。
- (122) 前掲「『総合調整』の概念の明確化に関する調査研究報告書」第3章, 64頁。
- (123) 「第132回国会衆議院 商工委員会議録第十号」前掲, 22頁。
- (124) 「第132回国会衆議院 連合審査会議録第一号」前掲, 24頁。
- (125) 「第132回国会衆議院 連合審査会議録」前掲, 4頁。井出厚生大臣の答弁より。
- (126) 「第132回国会衆議院 連合審査会議録」前掲, 18頁。なお、基本方針では、基本的方向として「環境への負荷の少ない循環を基調とする経済社会システムを構築することが必要である」と明記している。
- (127) 『朝日新聞』1997年11月5日。
- (128) 西尾勝『行政学の基礎概念』第5章, 178頁：甲と乙の政策を調整することが双方にとって利益であることを知りながら、甲が単独で最終的な政策作成をしてしまうことにより、乙が甲の政策との調整から得られる利益を放棄しない限り乙としては甲の政策に適応する他はない状況に乙を追い込むもの。
- (129) 今村、「組織の分化と抗争」, 68～74頁。今村は、自然環境保全法の制定過程において、環境庁と農水省・建設省とは明らかに共同決定を必要とする依存関係にありながら、環境庁設置時の管轄権をめぐる

境界闘争を反映して、「相互依存の許容性」が低かった事実を分析している。

- (130) 環境庁課長へのインタビューによる。
- (131) 田辺, 「行政の変化を捉えるには」, 8～9頁。
- (132) アメリカにおける専門家ネットワークについて, 久保文明『現代アメリカ政治と公共利益』(東京大学出版会, 1997. 9. 16) 参照。
- (133) 大河内, 「省庁間の調整機構」, 13～15頁。
- (134) 行政改革会議では, 平成8年11月28日以来, ①21世紀における国家機能の在り方, ②それを踏まえた中央省庁再編の在り方, ③官邸機能の強化のための具体的方策, を主要な検討課題として議論が進められてきた。
- (135) 「行政改革会議第14回議事概要」環境庁からのヒアリングの内容より
- (136) ただし, 中間報告で林野庁の原生林保護・管理部門を環境安全省に統合することが盛り込まれたことに対して, 農水省の巻き返しがあった(『朝日新聞』1997年10月26日)。その結果, これらの部門は最終報告では移管されないこととなった。
- (137) 「各省調整委員会」のこと。内閣官房又は調整省の主導によりメンバーを選定し, 公式の調整の場として設定。従来の省庁連絡会議に比し, より小規模かつ実質的なものとする。基本的にアドホックなものとする。とされている。
- (138) 環境庁課長へのインタビューにより。氏は今回の行革を担当していた。
- (139) 最終報告書では, 省間調整システムにおいて「提言を受けた省は一定期間内に提言を検討し回答すること」とされ, 関係省からの意見は尊重しなければならないとするシステムが提起された。
- (140) 環境庁課長は, 環境庁にとって他の関係省に受け入れてもらうには, 意見を言うだけでなく, 事務を分担し合い相手の事業官庁の痛みや苦しみがわかるようになることが必要であるという。