

有害廃棄物の越境移動に関するバーゼル条約とアメリカの対応：転換期の環境政治と政策

渡邊, 智明
九州大学大学院法学研究院学術研究員:政治学

<https://doi.org/10.15017/10787>

出版情報：法政研究. 74 (4), pp.121-160, 2008-03-19. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：

有害廃棄物の越境移動に関する バーゼル条約とアメリカの対応

― 転換期の環境政治と政策 ―

渡 邊 智 明

はじめに

第一章 有害廃棄物の越境移動問題とその視座

第二章 アメリカ環境政治―有害廃棄物政策をめぐる制度とア

クター

第三章 バーゼル条約の成立をめぐる

第四章 バーゼル「禁止」修正への動き

おわりに

はじめに

資本主義は、大量の商品とともに大量の廃棄物をも生み出してきた。廃棄物には、再び資源として加工、再生されるものも多いが、その中には有害性ゆえに環境や人間の健康に負の影響を与えるものもある。また、有害廃棄物は一

国内で移動するものではなく、社会的・経済的コストの観点から国境を越えて運ばれ、国境の外で環境・健康被害をもたらすこともある。

今日、国際レベルにおいてこのような有害廃棄物の越境移動を規制する唯一の仕組みが「有害廃棄物の越境移動とその処分の規制に関する条約」、通称「バーゼル条約」(以下、バーゼル条約と表記)である。バーゼル条約の加盟国は、一七〇カ国(二〇〇七年九月現在)に上っている。その点でバーゼル条約は、有害廃棄物に関する国際的な規範の形成に関して、大きな影響力を有しているといえよう。しかし、先進国の中で、唯一現在に至るまでバーゼル条約に参加していない国がある。アメリカ合衆国である。

本稿の目的は、このバーゼル条約の展開過程におけるアメリカの対応とその背景を明らかにすることである。世界GDPの約三分の一を占めるアメリカは、同時に世界最大の有害廃棄物排出国である。アメリカにとつて数パーセントとは言え、国外に流出する有害廃棄物の量は決して少なくない。⁽¹⁾しかし、そのアメリカは、今日に至るまでバーゼル条約に参加していない。なぜアメリカはバーゼル条約へ参加してないのであるうか。

確かに、生物多様性条約への不参加や地球温暖化に関する

る京都議定書からの脱退など、地球環境問題に対するアメリカの姿勢は、積極的とは言い難い。この観点から、アメリカという国の環境意識の低さを指摘する声もあるだろう。しかし、アメリカ国内に存在する様々な環境規制や環境運動を見ても必ずしも他の国に比べて環境問題を軽視しているとは言えない。環境問題への取り組みに不十分な点も多いが、それは他の国においても同様であり、アメリカにおいて著しいわけではない。そうであるならば、国際条約への不参加という疑問を解く鍵は、むしろ、アメリカ国内における環境政治の展開と、国際レベルの環境政治への関与との関係にこそあるのではないか。本稿では、このような問題関心から、連邦議会における議論を中心にアメリカのバーゼル条約に対する国内の対応を検証することにした。さて、管見の限り、バーゼル条約を中心に扱った研究は寂々たるものであり、さらにその政治過程にまで言及したものは少ない。その中で、政治過程について触れたものとしては、まずクラップの研究を挙げることができる。

クラップの研究は、「危険の輸出」という観点からバーゼル条約の成立、展開を考察している。彼女は、廃棄物の越境移動の全面禁止にあたって、グリーンピースを中心としたNGOの役割を高く評価している。そして、結論とし

て、環境NGOは、G 77（グループ77）のような発展途上国との連携を通じて、また先進国の有害廃棄物貿易の問題点を証明していくという効果的な戦略を通じて、一九九四年、九五年のOECD（経済協力開発機構）諸国から非OECD諸国へのリサイクル目的も含めた有害廃棄物輸出の「禁止」（以下、九四年のそれを「禁止」決定、九五年のそれを「禁止」修正と呼ぶ）の採択に重要な役割を果たしていたと指摘する。⁽³⁾しかし、アメリカ国内における関係では鉄鋼・リサイクル業界など反対の声に触れているが、研究を通じて強調されているのは環境NGOの役割であり、それも政治過程の中に位置づけて論じているものではない。⁽⁴⁾

これに対して、ケロウの研究は、化学物質や有害廃棄物の「リスク」が国際政治の中でどう扱われてきたかをテーマとしているが、その事例の一つとしてバーゼル「禁止」修正をめぐる政治過程を取り上げている。ケロウは、「リスク」の受け取り方と国際、国内レベルにおける環境NGO、産業界の影響という観点から論じている。⁽⁵⁾そして、アメリカ国内においては、産業ロビーが大きな影響力を有していたことを指摘している。ケロウの見方は、国際政治と国内政治のそれぞれの動態を視野に入れたものとして、きわめて興味深い。しかし、論稿の目的が、各国とバーゼル

条約との関係を実証的に解明することではないため、アメリカ国内の批准過程について断片的に言及しているに過ぎない。

つまり、先行研究は、アメリカの行動がバーゼル条約の展開において止目すべき点であることを認めているが、具体的な検討にまでは至っていない。バーゼル条約に対するアメリカ国内の反応を検討する本稿の試みは、これら先行研究を補充することになり、バーゼル条約の展開過程の解明へ寄与するものと考ええる。さらに、本稿は、グローバル・リスク社会と形容しうる状況で既存の政治システムのあり方についても一つの示唆を与えるものと考ええる。すなわちグローバリゼーションの中で、顕在化しつつある越境的環境リスクに対して、どのような形で国際的対応を取斂させることができるかは、政治学的にも論究する価値のある問題と言えよう。

本稿では、まず第一章において、有害廃棄物の越境の背景について概観した後、第二章ではアメリカ国内における環境政治の展開と有害廃棄物政策を検討し、第三章ではバーゼル条約成立までの時期におけるアメリカの交渉態度、国内政治過程について考察し、第四章では、バーゼル「禁止」修正が採択される前後の時期について検討することに

したい。

第一章 有害廃棄物の越境移動問題とその視座

有害廃棄物の越境移動が問題となってきた背景には、各国間の経済と環境規制の「格差」がある。一九七〇年代以降、特に先進国では、それまでの経済発展の代償としての大気汚染、水質汚濁などの公害が発生し、次第に環境規制が整備されていくことになった。また、一連の公害問題は、住民の問題意識を高めることにもなった。これらの要因は、先進国内における居住環境、労働条件の改善をもたらすとともに、有害廃棄物の処分場の確保などにおける経済的社会的コストを高めることになり、間接的に「公害輸出」を促す方向へと作用することになったのである。なお、ここで言う「公害輸出」とは、「危険物・有害物を含む環境汚染源あるいは直接的な環境破壊そのものの対外移転」のことを指し、その主要形態として、①危険物・有害物の対外輸出、②危険工程・有害工程の対外移転、③政府、企業を含む対外経済活動での安全・衛生・環境上の配慮の差別的軽視⁶⁾が挙げられる。

一九八〇年代半ば以降になると、生産過程に関わる産業立地とはほとんど親和性のない地域における「公害輸出」(すなわち上述の形態でいう③に該当する)が散見するようになる。すなわち、アフリカ諸国を中心とした地域において、一部のブローカーが介在して、その有害性を知らせることなく、廃棄物を引き受けさせるという形で有害廃棄物の越境移動事件が相次ぎ、国際社会の注目を浴びることになった。これらの事態を受けて、有害廃棄物問題は、EU(ヨーロッパ連合)、OECDにおいても議論されるだけでなく、途上国も参加したUNEP(国連環境計画)において国際的枠組み形成に向けた話し合いが行われることになったのである。

さて、この有害廃棄物の越境移動が国際社会に投げかけた問題は、以下の二つの点にまとめることができるだろう。第一に、国内において環境と住民の健康を守る政策が、国際社会全体としては、負の効果を及ぼすことがあるという点である。「公害輸出」あるいは「汚染逃避(Pollution Haven)⁽⁹⁾」とも呼ばれる現象は、国際的分業、市場の拡大を通じて脱「国民経済」化しつつある一方で、環境規制が「国民国家」の手にあるというねじれにその要因を求めることができよう。有害廃棄物の中から利用可能な資源を選

別する労働集約的かつ汚染集約的な生産活動に「比較優位」をもつ途上国は、先進国の「公害輸出」によって、一層の環境負荷を負うことになる。

従って、国際社会および各国の政府は、国毎に異なる環境基準を他国のそれとどこまで調和させるか、どのような国際的水準(およびその仕組み)を設けるかという課題に直面するのである。⁽¹⁰⁾

第二に、第一の点と関連するが、「有害廃棄物」の経済的価値をどうとらえるかという問題である。国内的な文脈においてもそうであるが、経済的価値を有する「廃棄物」が国境を越える中で、「廃棄物」は商品なのかどうかという点が改めて問題となったのである。南北間に存在している廃棄物に関する行政・技術・情報の非対称性は、「商品」の持つ環境リスクを様々な形で顕在化させることになる。

また、「リサイクル」という名の下に、有害廃棄物が輸出される事態も起こっている中では、単に商行為という故を以って廃棄物移動を認めることができるのか、環境リスクの問題を軽視することはできないのではないかと、という議論が提起されたのである。後に触れるように、「リサイクル」は、南北間の文脈ではきわめて論争的なものとなったのである。そもそも、リサイクルと環境政策に、本来的な

結びつきはない。今日、日本などにおいて「循環型社会」の構成原理の一つと位置づけられている資源回収は、環境問題の重要性故に生まれた産業ではないのである。¹¹⁾ 環境リスクと経済的価値の評価は、バーゼル条約をめぐる議論の中で大きな政治的争点であった。

このような有害廃棄物の越境移動における重要な点は、環境リスクに関する「決定の被影響者」が国境（政治システム）の外に存在することである。つまり、「被害者」と「加害者」が直接対峙するわけではない。従って、途上国において人々が環境リスクに曝される可能性を、有害廃棄物の輸出国の側でいかに認識するのか。すなわち、国際と国内における有害廃棄物の認識の相違をいかにすり合わせることができかが重要になる。環境政策が対象としてきた「汚染（＝危険）」は、社会的・政治的・経済的文脈に大きく依存する環境リスクといえる。各国特に先進国の環境政策が自明としてきた「フレーム」¹²⁾は、有害廃棄物が越境化する中で、環境政策の国際化という次元において見直す必要性が生じていたのである。

しかし、ここで重要となるのは、環境政策が形成されてきた歴史的な経緯に関わる問題である。特に、環境問題は、社会問題としては比較的新しいものであるため、既存の政

治システムや経済システムの中に次第に組み込まれるという経緯を辿っている。また、環境問題が直接的な財の配分に関わるものではないため、世論の盛り上がりといった、「イッシュュー・サイクル」¹³⁾も重要である。環境政策は、不確実性の高い中でリスク評価や政策決定を行うものであり、「ある時点」という時間の負荷が非常に大きなものとなる。ある環境リスクへの対応が強調された政策は、必ずしも現在の政治的状況の反映ではなく、その政策変更コストの高さ故に存続してきたに過ぎない場合もありうる。また、変更コストの高さ故に存続してきた政策が、長い時間を経ていく中で、アクターの意識を形成することも考えられる。

これらの問題点を考えた時に、近年の制度をめぐる議論が参照に値する。¹⁴⁾ 特に、制度の歴史的展開の中で各アクターの選好や目標がいかに形成されてきたかに着目する歴史制度論、社会的制度論の議論である。¹⁵⁾ この見方に立てば、「有害廃棄物」概念及びそこで想定されている環境リスクが、当時の歴史的文脈の中で構成されてきたことを強調することになる。そして、政府特に環境に係する部局や各アクターの選好や目標が、その環境リスクをめぐる政策過程の繰り返しの中で制度内生的に形成されてきた側面に着目することになるのである。

以上のような指摘を踏まえて、本稿では、政府が置かれている制約（立法府—行政府関係）を否定しないが、政策が形成されてきた過程、いわば制度の構成的側面を確認した上で、バーゼル条約に対するアメリカの国内政治過程を検証したい。

バーゼル条約の過程においては、国際的な次元において与える影響を考慮に入れて、どうやって新たな環境政策へと展開させていくかという問題に各国が直面することになった。従って、既存の環境リスクのフレームの「ゆがみ」を、各アクターがどのように理解し、調整しようとしていったかを考察することが必要である。そこで、まず次の第二章では、アメリカの環境政治を特徴づけるアクター間関係と有害廃棄物政策の展開について考察していくことにしたい。

第二章 アメリカ環境政治

—有害廃棄物政策をめぐる制度とア

クター

第二章では、規制主体の影響力の限界と環境政策形成過程における多様なアクターの参加という点に特徴づけられ

るアメリカ環境政治の中で、有害廃棄物の環境リスクをめぐる考え方（フレーム）がどのように構成されてきたかを検討する。

二・一 アメリカ環境政治

アメリカの環境政策は、その形式や内容からしても決して他の先進国の水準に劣るものではない。しかし、アメリカ環境政治に特徴的なのは、多くの環境政策が議会主導によってもたらされたことであると言ってよいだろう。このことは、連邦議会が国民（選挙民）の要求に対して応答的であることの証左と見ることもできよう。ただ、これは本質的には、行政府と立法府の関係を規定した合衆国憲法の構造に由来している。すなわち、予算や法案が連邦議会の権限に属し、法案は形式的には全て、議員が提案するものである。このため、一九七〇年に大統領令によって設置されたEPA（Environmental Protection Agency：連邦環境保護庁）と議会との関係が、環境政治の行方を大きく左右することになった。議会では、法案はまず関係する委員会に送られ、小委員会で審議されることになるが、この構造は、環境関係法案を審議する小委員会が多いため、小委

員会の委員長ら小人数の反対で審議がストップしてしまうという影響を与えている。⁽¹⁷⁾

もう一つ看過できないのは、裁判所とEPAとの関係である。⁽¹⁸⁾ EPAは、環境基準を遵守しない企業に対して、裁判を通じて規則の遵守を徹底させる対応を取ることもあった。また、多くの環境法には、企業が環境基準を守っていない場合には、市民が企業に対して訴えを起こすことができる市民訴訟条項が存在している。特に、一九八〇年代に環境行政が後退する中で、多くのNGOは企業や政府を相手とって環境基準の実施を迫るようになった。環境NGOは、政府内でもきわめて弱い立場にあるEPAの環境行政を間接的に補完する働きをはたしてきたということができ。他方で、裁判所というアクターが環境行政に干渉することになり、結果としてEPAの裁量が制限されることも意味していたのである。

一九八〇年代に入ると、共和党・レーガン政権における環境行政の後退の影響もあって、民主党主導の議会は、EPAの規則の制定や実施に関して厳しく干渉する姿勢を強めた。このような政治的対立を背景とした議会の環境政策への介入は、EPAの能力に余る広範な施策の実施を強いることになり、執行コストの問題が発生することになる。

例えば、予算面を見ると、環境行政が経済に与える影響を懸念するレーガン政権は、一九八〇年に七億一〇〇〇万ドルであった予算を、一九八三年には五億一五〇〇万ドルと三割近くも削減しているが、議会も予算面での制約をEPAの行動に影響を与えていた。EPAの予算は、二四の他の行政機関と同一の枠内で決定されるため、結果として授權内容にリソースが伴わない結果となっていた。⁽¹⁹⁾

議会の広範な授權と実行能力の不足、そして環境NGO、あるいは産業界によつて提起された訴訟によつてEPAの環境政策が大きく左右されるといふ制度的環境の中で、EPAは効率的な環境行政を行うことができていないとの厳しい批判にさらされることになる。

この経験を反映して、EPAは、官僚組織に関する公共選択論で想定するような組織権力の拡大⁽²⁰⁾というより、組織の維持、防御的な側面を目標として追求するようになっていった。それは、「訴訟で負けない」ことを前提としてエンジニアに対する法律専門職の優位をもたらすことになり、科学的なリスク評価だけでなく法律的な執行コスト、遵守可能性⁽²¹⁾への配慮が目立つようになった。やがて、EPAは、直接規制を前提とするような新たな環境立法に対して慎重（対応的）な姿勢を見せるようになる。すなわち、「（前略）

一九八〇年代後半から一九九〇年代に入ると、一方で環境保護立法の対象範囲は大きく広がりがながらも、他方でその具体的手法には大きな変化が見られるようになる。それは既存の政策を手直しして執行を容易にし、またとくにコストとの関係を強く意識する方向に変化し²³⁾ていき、EPAは限られたリソースを活用して、情報、執行に関する取引費用を削減させる政策を模索するようになる。

次節では、このような、アクター間関係が有害廃棄物政策にどのような形で現れていたのかを、以下で検討することにしたい。

二・二 有害廃棄物政策をめぐる

アメリカの有害廃棄物管理には、①過去の有害廃棄物による汚染（「ストック型公害」）―スーパーファンド体系、

②現在のフロー管理―RCRA (Resource Conservation Recovery Act: 資源保全再生法) 体系²⁴⁾、という二つの大きな支柱がある。これらは、いずれも一九七〇年代の環境運動の高まりが、議会を後押しする形で、成立させたものである。

このうち、バーゼル条約との関連では、廃棄物フローの

管理に関するRCRAが重要である。RCRAは、一九七六年に成立し、有害廃棄物を「揺りかごから墓場まで」、処理・処分・貯蔵・輸送の全過程について規制を行っている。RCRAの柱となっているのは、「マニフェスト制」「埋め立て規制」「浄化義務」などである。また、RCRAは、一九八四年の改正によって、①有害廃棄物の埋め立ての実質的な中止―少量の廃棄物排出者に対する規制、②規制対象の大幅な増加、③アメリカ国外への有害廃棄物の輸出についてEPAが規制を実施するプログラム、などが付加された²⁵⁾。

RCRAの目的は、大きく分けて二つある。一つは、可能な場所で有害廃棄物の発生を削減を速やかに行うことである。もう一つは、発生した廃棄物が現在、及び将来、人間の健康や環境へ与える脅威を削減するように、取扱い、保管し、処分することである。

さて、アメリカ議会の影響力や産業ロビーのイメージと違つて、RCRAは全体的には厳格な環境法制である。RCRAの場合、EPAにきわめて大きな裁量権が与えられているという点でも特徴的である。

しかし、このような包括性は、それを執行する能力と非対称であった。RCRAは、EPAに対して規則作成の達

成期限を設定していた。このため、基準作成の作業が遅れると裁判所に訴えられ、裁判所に新たな達成期限を課され、主體的な優先順位の判断が他律的になりがちであった。例えば、EPAが、レーガン政権下で、RCRAに関する基準の緩和を図ると、環境NGOはこれに反発し、裁判所に訴えを提起して、埋め立て処分に関する基準の実施を二年遅らせるという提案を却下する判決を勝ち取った。また、民主党主導の連邦議会は、一九八四年、有害・固形廃棄物修正をRCRAに新たな追加(Section 3017)して、EPAが規制や基準の導入、対象業種の選択などを決められた期限までに実行できない場合には、議会が代わりに法律で基準を定めるとする「ハンマー」条項を定めている⁽²⁶⁾。このように、RCRAも他の環境政策と同様に議会や裁判所に行動を制約されていたのである。

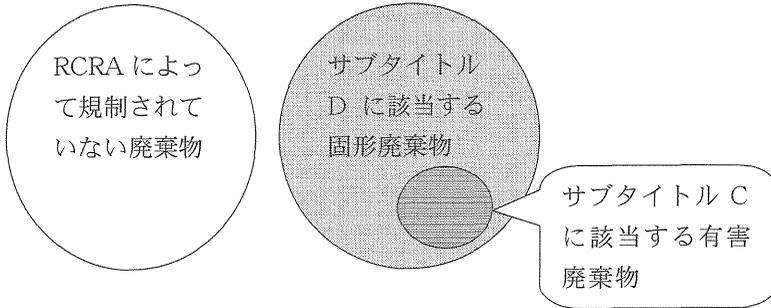
しかし、最も重要なのは、RCRA政策の展開が、きわめて一貫性を欠いたものであった点である。それは、規制対象となる有害廃棄物の区分において顕著である。RCRAの管理対象は、大きく「固形廃棄物」(Solid Waste)を定義するサブタイトルDと「有害廃棄物」(Hazardous Waste)を規定するサブタイトルCに分けられる。まず、固形廃棄物を特定し、その中から有害廃棄物を絞り込む形

になっている。(図一)このサブタイトルCでは、発火性、腐食性、反応性、毒性、という特質と産業工程などに従って、有害廃棄物を指定し、一覧表に掲載する。このサブタイトルCには、極めて厳格な規制が適用されるのである⁽²⁷⁾。しかし、サブタイトルDは、規制から除外される。実質的に、このカテゴリーには規制が存在しないのであり、サブタイトルDと非規制対象よりもサブタイトルCとサブタイトルDとの関係が特徴的である。例えば一九八〇年のデヴィル修正(Deville Amendment)は、鉱山から大量に排出される廃棄物を、それ自体の低い有害性故にサブタイトルDから除外されるように求めたものであった。RCRAは、政治的妥協によってパッチワーク的に特定の品目が除外される一方、埋立てなどの処分方法への規制は強化されるという展開過程をたどっていたのである。

二・三 小括

アメリカの有害廃棄物政策の展開を見る上で、重要なのは、RCRAの上述のカテゴリーに閾値やその間をカバーするカテゴリーを設けてこなかったため、産業界と環境保護団体が、二分法的思考を強く持つようになった点である。

＜図1 RCRA における有害廃棄物のカテゴリー＞



(出典：John S. Applegate and Jan G. Laitos. *Environmental Law: RCRA, CERLA, and the Management of Hazardous Waste*. New York: Foundation Press, 2006, p. 33.)

例えば、鉄スクラップを含むスラッジなどは汚染源になりうるが、資源再生業であることから、実質的には規制から外れている。議会もEPAも、「サブタイトルCには該当しないがサブタイトルDに該当する」という中間領域については、積極的な対応をしてくれなかったのである。リサイクルは、RCRAの主要な目標であるにも関わらず、サブタイトルCに編入すれば、リサイクルを阻害するため、例えば、再生鉛バッテリー業のように幾つかの適用除外という形がとられることになった。このため、リサイクルに関連する業界はRCRAの規制から除外されるように働きかけ、環境NGOはこれを阻止するという形の対立に彩られることになる。そして、EPAの努力は、それに対応する基準を模索することに費やされることになっていったのである。

つまり、環境リスクへの対応に関して、「有害廃棄物」とそれ以外を明確に区別した二分法は、多様なアクターの政策形成・執行過程へのアクセスの開放性という条件と相まって、一種の「フレーム」を形成することになったと言えるのである。

RCRAは、一九七〇年代の環境意識の高まりの中で形成されたが、その後の展開から環境政策としては高い評価

を得られてない⁽³⁰⁾。それにも関わらず、RCRAはその包括性と目標故に、基本的に有害廃棄物政策としての重要性を認められてきた。しかし、一九八〇年代後半に入ってくる、EPAは、RCRAの問題点を検討する作業に着手し、RCRAの根本的な見直しの必要性について言及するようになる。一九九〇年、EPAは、RCRAの実行についてのレビューである「岐路に立つ有害廃棄物管理（The Nation's Hazardous Waste Management Program at a Crossroad: The RCRA Implementation Study）」の中で、「固形廃棄物処理法において議会によって与えられた優先順位に対応するため、EPAはプログラムの進展を評価し、環境リスクに基づいた廃棄物管理に取り組む長期的な優先順位を明らかにすることが出来なかつた⁽³¹⁾」と総括している。一九九〇年代半ばになると、EPAは直接的な規制のみに依存しない方向性を強め、廃棄物政策は新たな段階に入っていくことになるのである。

第三章 バーゼル条約の成立をめぐる

第三章では、バーゼル条約交渉を概観した上で、そのアメリカ国内法への編入に関する議論を検討する。「有害廃

棄物」と「商品」の二分法という環境リスク「フレーム」の再検討過程がどのようなものであったか、アメリカ連邦議会の議論を中心に見ていきたい。

三・一 バーゼル条約に向けた交渉

先に触れたように、一九七〇年代以降、有害廃棄物が国境を越える事例が散見されるようになってから、国際社会においても次第に関心が高まってくる。

一九八一年、UNEPの管理理事会は「環境法の発展と定期的検討に関するモンテビデオ・プログラム」において、有毒および危険廃棄物に関する移送、取扱、処理を検討すべき分野として決定した。国際連合という場において、有害廃棄物の問題が本格的に取り上げられたのは、これが最初である。翌一九八二年、このモンテビデオ・プログラムに基づいて、UNEP管理理事会は、作業部会に対して環境に適正な廃棄物の輸送、管理、処分に関する指針・原則を検討する権限を与えている。この作業部会は、二年近い作業を重ねて「カイロ・ガイドライン」という、後の有害廃棄物移動の規制に関わる基本的な指針を示した。ここでは、①有害廃棄物の越境移動に関して「事前の情報に基づ

く関係国の同意」を必要とする、②各国が有害廃棄物管理から生じる損害について補償など救済手段を国内法で制定すること、③輸出者が他国の処分場所の適正さと自国に比して他国が規制要件を下回らないことを確保すべき、といった後の交渉の基礎となる原則が謳われている。⁽³²⁾

一九八八年二月から始まった草案化作業では、主に輸出国にあたる先進国側と輸入国になりうる途上国側の主張は激しく対立した。一連の有害廃棄物投棄事件の当事者となったナイジェリアをはじめとするアフリカ諸国は、「有害」廃棄物の越境移動の全面禁止を主張した。一方、先進国は、経済的な観点から廃棄物の自由な越境移動を前提とした上で、越境移動から生じる環境リスクを回避するルールづくりを企図していた。これは、OECDの目標と合致するものであった。第二回会合において、アメリカ代表は、国際条約に向けた作業部会に対して全面的な支持を表明したが、他方で条約が簡潔でありかつ実効的なものであることを主張した。また、OECDの作業との整合性に留意することを求め、受入国側が有害廃棄物の情報を判断できるようにすべきことを求めている。⁽³³⁾

これに対して、グリーンピース・インターナショナルは、「起草されている条約は、先進国 (developed countries)

から発展途上国 (developing countries) への廃棄物の輸出の仕組みを樹立しようとしている」と主張し、地球環境保護を唯一保障するものとして全ての有害廃棄物輸出の世界的禁止を要求した。⁽³⁴⁾

先進国と途上国の対立を見て、一九八八年一月のジュネーブにおける第三回作業部会会合に先立って、UNEPのトルバ (Mostafa Tolba) 事務局長は、①廃棄物は、発生源において処理されるべきであり、限定された条件で越境移動は認められる、②UNEPは、有害廃棄物の移動そのものに優先するのではなく、むしろ環境上適切になされなければならない輸送の最終目的、処分について考慮する、といった点を含む覚書を各国に回覧し、議論の出发点とするよう求めた。⁽³⁵⁾

全面禁止論と並んで問題となったのが、禁止対象をどう規定するかであった。アメリカ代表は、「環境上適切な管理 (Environmentally Sound Management) の下で、有害廃棄物が処理されないと信じるべき理由がある場合 (It has reasons to have...)、有害廃棄物輸出は認められない」としたが、ナイジェリア代表は、上の文言に換えて「問題の廃棄物が環境上適切に処理されると論証されないならば」という文言を挿入することを主張していた。⁽³⁷⁾

このように、途上国と先進国の対立の溝は埋まらず、当初設定された条約案作成期限である一九八九年三月を迎えても、議論はなかなかまとまらなかった。アメリカの代表団は、アフリカ諸国が主張しているような輸入国の手段が輸出国と同じような環境に適切でなければ、輸出することができないとする基準に対して、「輸出国と同等の厳格な基準を有する国はない」と述べて批判した。また、アメリカに加えて日本も非署名国との廃棄物取引が禁止される条項に反対していた。³⁸⁾

結局は、OECD諸国間の有害廃棄物取引が八割を占めるということから、全面禁止に対しては留保を示す国が多く、トルバ事務局長のリードもあって、まずは有害廃棄物の越境移動に関して何らかのルール形成を優先する形となり、全面禁止案は受け入れられなかった。合意されたバーゼル条約は、有害廃棄物の移動が「環境上適切」である場合には認められるとし、輸出国がその内容を相手国へ通知し、輸入国が同意するという仕組みを採用したものとなった。これは、実質的に、国内のRCRAに類似したシステムであり、アメリカをはじめとする先進国側の主張がほぼ受け容れられたものであった。これに対して、アフリカ諸国やグリーンピースは、爾後の締約国会議における条約見

直しに言及する条項を盛り込むことには成功したが、依然としての条約そのものへの反発は強く、結局、アフリカ諸国の会合の中では、条約反対の意見が大勢を占めたのであった。そして、実際の署名に際して、ナイジェリア、トーゴ、ガボン、コンゴ、コモロ諸島は抗議の意を示すように席を立っていた。³⁹⁾ こうして、先進国と途上国の対立は解消されないままであったが、バーゼル条約は成立の運びとなったのである。

三・二 アメリカ国内における議論

三・二・一 有害廃棄物政策の国際的側面

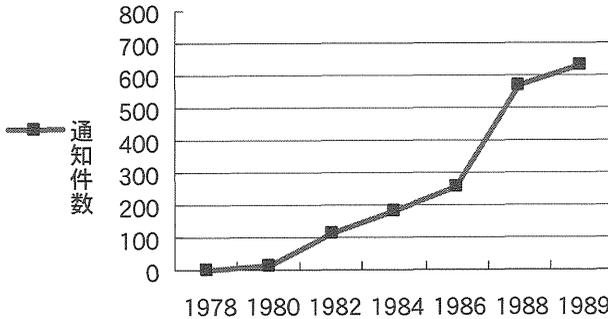
本小節では、バーゼル条約成立前後のアメリカ国内の政治的な動きを議会、公聴会の議論から検討することにした。⁴⁰⁾

前節でも触れたように、アメリカ国内において有害廃棄物問題に対する関心は低いものではなかった。有色人種の居住地に有害廃棄物処理施設が他の地域に比して集中する傾向の是正を求め、「環境正義運動」と呼ばれる運動も起こっている。また、それに関連して有害廃棄物問題に取り

組むNGOの数も多い。さて、この有害廃棄物問題が、容易に国際問題へと転化することを示したのが、一九八六年の「キャン・シー号事件」であった。これは、フィラデルフィアの廃棄物処理業者のジョセフ・パオリオ・アンド・サンズ社が鉛やクロム砒素などを含む廃棄物を処理するために、海外での処分を考え、各国で入港を拒否された挙句、最終的にはインド洋上に投棄したのではないかとされる事件である。この船がパナマ、ハイチ、ギニアビサウからスリランカなど数カ国を、名前を変えながらさまよう有様は、CBSをはじめとする各局のニュースに取り上げられるなど、世間の関心を集めた。⁽⁴⁾一九八六年から一九八八年にかけてアフリカ諸国への有害廃棄物投棄事件が相次いだが、一九八八年五月に発覚した「ココ事件」に対しては、当事者ではないアメリカ政府もスタッフを派遣し、ナイジェリア政府の調査を支援していた。また、アメリカ国内からの有害廃棄物輸出申請も、この時期、急増していた。(図2)

このような一連の事件の中で、アメリカ議会においても、有害廃棄物政策の対外的影響を考慮すべきという声が上がっていた。一九八八年六月二九日には、ローバト・カステン(Robert Kasten, R. Wis.)上院議員が、アメリカ国内と同様の廃棄物取扱を保証するもの限り輸出を認める

<図2> アメリカ国外向けの有害廃棄物輸出申請通知の状況>



(出典：D, Kofi Asante-Duah and Imre V. Nagy. *International Trade in Hazardous Waste*. London: E & FN Spon, 1998, p. 83.)

法案 (S.2598) を提出した。また、七月一二日には、ジョン・コイヤー (John Coyer, D-Mich.) 下院議員が有害廃棄物輸出を全面的に禁止する法案 (H.R.5018) を提出している。これを受けて、下院では、七月一四日、下院の政府行動委員会 (Government Operation) 環境・エネルギー・資源小委員会の公聴会が開かれ、「アメリカの廃棄物の国外輸出」に関して、報告・質疑が行われた。この公聴会の目的は、既存の廃棄物輸出プログラムの実効性を検討するものであった。⁽⁴²⁾

小委員会委員長のマイク・サイナー (Mike Syner, D-Okla.) 議員は、公聴会の冒頭において R C R A の対象外である廃棄物も含む有害廃棄物の輸出が増えている現状を指摘し、これに対する政府の消極的な姿勢を批判している。これに対して、フレデリック・バーンザール (Frederick Bernthal) 国務次官は、小委員員において、「廃棄物輸出に関する米国の見解」という文書を提出し、ナイジェリアのココ事件に言及しながら、有害廃棄物問題が外交問題に発展する懸念に触れ、国際的なルール形成の必要性を論じた。また、他方で、これらの無秩序な投棄に対する対応が、形成されつつあるリサイクルの国際的市場の芽もつんでしまいう危惧にも触れている。そして、交渉が開始された

国際条約案については、「受入れ国が、自らの得失を考慮し、最終的な責任を負うべきであることを我々は銘記しておかねばならない」ことを表明し、一律的な全面禁止案には賛成しないとする立場を明確にした。また、同時に、廃棄物に関してカナダと結んでいる二国間条約が影響を受けないことが交渉の前提であると、産業界からも同様の意見が寄せられている。

一九八八年八月一日には、アトキンス (Chester G. Atkins, D-Mass.) 下院議員が、二八名の共同提案者とともに、「UNEPにおける交渉についてアメリカ代表に対する両院一致決議 (concurrent resolution)」(H.Con.Res.38) を下院外交委員会に提出している。ここでは、①有害廃棄物の全ての越境移動に関する全面的禁止 (global ban) ②人間の健康に潜在的に悪影響を与える全ての廃棄物を含むような有害廃棄物の定義、③環境上適切な技術の育成に関する条項、④受入れ国が条約国でない場合でも、禁止を適用する必要性、を明記していた。しかし、この決議も採択にまでは至らなかった。

一九八九年三月、バーゼルにおける条約交渉が終了し、条約内容が確定すると、アメリカ国内における批准をめぐる政治過程に焦点が移ってくる。この段階で、ブッシュ政

権は正式にバーゼル条約に署名をしていなかった。そのため、バーゼル会議後直後の一九八九年四月六日、下院では大統領にバーゼル条約の署名を促す決議が提案されている。

一九八九年五月三十一日には、バーゼル条約上の権限をEPAに与えることを内容とする「廃棄物輸出管理法」(The Waste Export Control Act) (H.R.2525) が、サイナー下院議員(共同提案者二七名)らによって提出された。これを受けて、一九八九年七月一二日には、下院の人権・国際機関小委員会と国際経済・貿易政策小委員会の合同公聴会が行われた。法案提案者として説明に立ったウォルピ(Howard E. Wolpe, D-Mich.) 下院議員は、アメリカがRCRAで規定しているような「揺りかごから墓場まで」の廃棄物管理のための道徳的責任があることを指摘した上で、受入れ施設が、アメリカに劣らない基準を有することを確認するよう求めた。⁽⁴⁴⁾

国務省のバーンザール次官は、二国間などの協定を結ばない限り有害廃棄物の輸出を認めない内容の法案を準備していることを明かした上で、各国の主権を尊重すべきことを強調した。

続いて説明に立ったEPAのハジョスト(Scott A. Hajo) 次官補代理は、「我々は、すべての廃棄物輸出を禁

止することが健全な政策であるとは考えない」として、法案の趣旨には賛同するものの、その中で求められている有害廃棄物管理については留保を示した。

これに対して、グリーンピースを代表して証言に立ったグリーンピースのジム・バレット(Jim Vallette) は、アメリカが、有害廃棄物貿易を正当化するために、バーゼル条約の批准を推進していると批判し、「バーゼル(条約)の最も大きな危険は、今や(有害廃棄物の) 国際取引が管理されるようになったという幻想を創り出すことだ」とした。⁽⁴⁶⁾ しかし、環境NGOでも、全米オーデュボン協会や「地球の友(Friend of the Earth)」からの証言者は、バーゼル条約を批判しながらもその意義を指摘し、バーゼル条約の批准に関連するH.R.2525を支持する姿勢を示していた。⁽⁴⁵⁾

また、一九八九年七月二七日(第一〇一議会第一期)、下院のエネルギー・商業委員会、運輸・有害物質小委員会では、H.R.2525(固形廃棄物処理法の改正案) に関する公聴会が開催された。ここで、コンヤー下院議員は、有害廃棄物の輸出に関する「揺りかごから墓場まで」というRCRAが規定する廃棄物に関する方針が現実には失敗していることを示しているとして批判した。⁽⁴⁸⁾

これに対して、EPAのハジヨストは、国外に輸出される有害廃棄物は僅か1%であることを強調した上で、H.R.2525が求めている「(有害廃棄物の) 国外の輸出に関する：筆者) 劣らない程度に厳格」な基準というものが大きな問題であるとし、RCRAがEPAに課している義務の正確な遵守を要求する文言がおそらく必要だという見解を表明している⁽⁴⁹⁾。また、H.R.225は実質的な効果において、廃棄物輸出の事実上 (de facto) の禁止になるのであり、「環境的に適切な管理」という基準のほうが好ましいとしている。そして、アメリカが輸出される廃棄物を安全に扱うことを認めるような政策を支持するとしている。また、法案にあるような廃棄物輸出のRCRA許可スキームの設立について懸念を表明し、そのような複雑でコストのかかるシステムの設立すること無しに、環境上適切な管理は実現できるとしている⁽⁵⁰⁾。

また、国務省のウィリアム・ニッツェ (William A. Nitze) 国務次官補は、RCRAは優れたアプローチであるが、唯一のものではないとして、慎重な姿勢を示していた。

産業界の側からは、HWTC (有害廃棄物処理評議会) が、H.R.2525についで、RCRAを他国の環境基準に適

用しようとするものであり、事実上の禁止になるという理由から反対を表明している⁽⁵¹⁾。RCRAが途上国にとって「禁止」に相当する水準のものであるという見解は注目されて良いだろう。これは、RCRAの地理的範囲をどこまで及ぼすのか、あるいは対象をどこまで拡大するか再検討する必要が生じていたことを意味するのであり、RCRA再授權の議論の際に重要な問題として取り上げられることになる。

三・二・二 RCRA再授權問題とバーゼル条約

一九九一年からの第一〇二議会に入ると、RCRAの再授權 (一度成立すると五年間は同じ法律が効力を持ち続ける) が政治的課題として浮上してくる。一九八四年の改正が、一九九二年に失効を迎えることとなり、RCRA自体にも再び関心が集まってきたのである。

すでに、一九九〇年二月二六日にはワナー (John W. Warner, R-Va.) 上院議員が、EPAに対して更にリサイクル過程における資源管理を求める内容の法案 (S.355) を提出するなどの動きを見せていたが、RCRAの再授權を控えて、廃棄物法制全体に関しての議論が活発になって

くる。その中心的な問題は、リサイクルと有害廃棄物の関係であった。また、議会の中には、バーゼル条約とRCRA再授權をリンクさせようとする積極的な動きがみられた。この動きは、必ずしも党派的理由だけではない。バーゼル条約は、本来、輸出入国間の「通知と同意」を基礎とするものであったが、先進国から途上国へリサイクル資源の流れがある以上、実質的には先進国、すなわち「輸出国」に大きな義務を課しており、国内法に担保される部分が大きいからである。

一九九〇年三月二〇日、アメリカ政府は正式にバーゼル条約に署名した。一九九一年五月三日、ブッシュ大統領は上院に批准の同意を求める書簡を送付した。⁽³²⁾しかし、それを履行する国内法の整備が必要であった。条約が議会に送付されると、バーゼル条約をめぐる本格的な議論が交わされることになった。

大統領の意向を受ける形 (By Request) で、五月一日に上院で、チャフィー (John Chafee, R-R.I.) 上院議員がRCRAに関わる固形廃棄物処理法の修正案 (S.1082) を、下院では、五月二〇日には、ノーマン・レント (Norman Lent, D-N.Y.) 下院議員が、同法の改正案 (H.R.2398) を提出した。また、これと前後して、サイナー下院議員による固

形廃棄物処理法の改正案 (H.R.2358)、『六月六日には、タウンズ (Edolphus Towns, D-N.Y.) 下院議員らによる固形廃棄物処理法の改正案 (H.R.2580) が提出された。

一九九一年一月一日、先に提出された三つの法案をめぐって下院で公聴会が開催された。出席したのは、法案を提出した下院議員に加え、EPAのウィリアム・ライリー (William Reiley) 長官、国務省のリチャード・スミス (Richard Smith) 国務次官補代理、アメリカ商工会議所資源政策部 (Resource Policy Department) のアルター (Harvey Alter) 部長であった。⁽³³⁾

下院の環境通商・エネルギー委員会の交通・有害物質小委員会のアル・スウィフト (Al Swift, D-Wash.) 委員長は、RCRAとバーゼル条約の批准を関連づけることを強く主張した。そして、「政権は、我々が国際的レベルにおいて廃棄物を扱う法案を取り上げることに非常に熱心であるのに、国内のRCRAの扱いに対して議会と協力的でないことは皮肉なことだと思ふ」と発言し、ブッシュ政権を批判した。

これに対して、国務省のスミス次官補代理は、ブッシュ政権案を説明し、これが継続されるべき重要な商取引 (再生資源輸出) を認める一方で、同時に発展途上国における

無責任な廃棄物投棄を終わらせる案だ、とした。また、RCRAの基準を求めることは、事実上の禁止に等しいとして改めて反対した。さらに、スミスは、「他国に劣らない基準」を採用した場合、一方では輸出を阻止する側、他方で輸出を望む側の法的な係争に巻き込まれることが避けられず、アメリカ政府の廃棄物管理政策が、裁判所によるケース毎の判断に委ねられることになることを懸念している⁵⁶。しかし、実際に輸出の基準に相当するような文言を挿入することはせず、RCRAについては言及しなかつた。

この後、スウィフト委員長は、なおもRCRAとバーゼル条約をリンクさせることを強く求め、ブッシュ政権の国内廃棄物政策への協力が得られるまで、バーゼル条約を小委員会でも通過させないと明言した。この姿勢に対して、環境政策通として知られる共和党のドン・リッター (Don Riter, R-Pa.) 下院議員は、これが党派的動きであるとして批判し、コンセンサスを形成するよう努力すべきことを主張した。⁵⁷

EPAは、RCRAの再授權に関して、重要性も認めながらも「新たな政策へ費やす費用が、もし他の環境プログラムに投じられていたら、環境へのリスクをより低減できたかどうかという考慮に基づいてRCRAの再授權はなさ

れるべきである⁵⁸」として消極的であった。この背景には、EPAが、後に触れるようにRCRAに新たな規制を加えて強化するというよりも、直接的な規制によらない方法を模索しはじめていたことがある。⁵⁹ RCRAの再授權をめぐって提起された、リサイクルの定義や、州間移動の制限といった問題も、結局のところは、EPAや州の環境当局者に、大きな役割と権限を与えることになり、EPAからすれば、規制権限が広がっても政治的・執行コストの問題は解決されないからである。

産業界では、バーゼル条約の関連性からRCRA再授權の議論を急ぐべきとする声も上がった。五二の鉄鋼メーカーの連合組織であるSMA（鉄鋼製造業協会）を代表して証言に立ったジェームズ・コリンズ (James Collins) は、政府案であるH.R.2398を支持するとともに、「バーゼル条約を批准する上で、RCRAの再授權は欠かせないとして、ブッシュ政権が速やかに議会へ法案を提出するよう求めた。⁶⁰」ただし、これはRCRAの規制対象の曖昧さを是正することで、リサイクル産業への規制の影響の不確実性を減減させたいという思惑からであった。すでに第一〇〇議会では、EPAに対して、リサイクルの定義を標準化する権限を与えるとした法案 (H.R.4747) が提出されてい

るし、同じ頃提出されたワーナー上院議員の法案(S. 3255)は、RCRAの中にリサイクルに関するサブタイトルを設けることよって、廃棄物と区別する内容のものであった。産業界、特に金属スクラップ⁽⁶¹⁾のような資源リサイクル業界は、すでにRCRA再授權を提案したポーカス上院議員などに対して、金属、紙、ガラスなどにリサイクル資源に対して別個のプログラムを創設するように訴えている⁽⁶²⁾。

しかし、RCRAの既存の枠組みに依拠しながら、有害廃棄物法制の改編を迫る提案はこの段階で広範な支持を得るまでに至らなかった。新たなカテゴリーを設けることによつて、「リサイクルとは何か」を定義するという作業が必要となるが、その定義はEPAが行うのか、産業界や環境NGOの意見はどうするのか、政治的に検討すべき問題は多く残っていたためである。このため、SMAやISRI(スクラップリサイクル業協会)らは、RCRAの廃棄物規制から特定の品目を除外することに力点を置いて、従来どおりのロビーイングを行っている⁽⁶³⁾。一方、環境NGOは、RCRAの再授權法案に対して、リサイクルの促進や危険物の対策が不十分であるとして反対であった⁽⁶⁴⁾。これは結局、有害廃棄物リストをめぐる、従来の政策パターンに

沿った政治過程が展開されることを意味していた⁽⁶⁵⁾。

このように、RCRAの再授權問題が進展しない中で、宙に浮いたバーゼル条約をどうするかが問題であった。一九九二年三月二日、上院外交委員会において、バーゼル条約の批准に関する公聴会が開催された。マックス・ポーカス(Max Baucus, D-Mont.)委員長は、公聴会の冒頭で、「我々は正当な貿易の機会を開かれたものにしておかなければならない」と自らの見解を表明した上で、条約履行に必要な国内法より先に条約の批准手続きを進展させることが最善であるとした。

公聴会に出席したサイナー下院議員は、バーゼル条約の意義を評価しているが、同時にブッシュ政権が下院に提出した法案に対して、①カナダ・メキシコといった二国間条約を対象外としている、②何を以つて「環境上適切な管理」とみなすか定義していない、③輸出された廃棄物が受入国の施設において、安全な方法で処理されているか確認する具体的な手段を提供していない、という三つの問題点を指摘した⁽⁶⁶⁾。

これに対して、國務省のスミス次官補代理は、政府案というべきS.1082⁽⁶⁷⁾、およびH.R.2398が最も効果的なアプローチであることを力説し、両法案への支持を改めて訴え

た。⁶⁸⁾

また、続いて証言に立ったグリーンピースのジム・ヴァレットは、バーゼル条約に反対の立場を改めて示した。委員長が、「本質的には、我々は、条約を批准することの方が望ましいのではないか」と質問したのに対して、ヴァレットは、「バーゼル条約のような国際廃棄物取引に関する政策を見れば、ブッシュ政権が、廃棄物取引に関する新たな予防的試みとかけ離れたものを推進していることが分かる。ブッシュ政権は、産業ロビーの唱道者にすぎない」として批判している。

しかし、バーゼル条約の議会における批准過程において、結局条約そのものに反対しているのは、グリーンピースだけであり、その他のアクターは、条約への懸念は表明したものの、条約の批准を不要であるとまでは考えていなかった。

ただ、条約を履行する上で、避けて通れないRCRAの再授權の問題は、事実上デッドロックに陥っていた。このため、RCRAの問題を棚上げしたまま、会期切れを睨んで、上院はバーゼル条約の批准に対する同意を優先し、五月一日、アメリカ上院外交委員会は、賛成一九、反対〇でバーゼル条約の批准を認めた。そして、本会議を経て、

八月一日、上院は批准への同意を正式に与えたのであった。

三・三 小括

バーゼル条約の議会における批准過程を見る限り、条約そのものに反対しているのは、グリーンピースだけであった。発展途上国における有害廃棄物事件について長らく調査を行ってきたグリーンピース・インターナショナルは、途上国の技術的・行政的な能力の限界が問題の一因であることを認識していた。その上で、越境移動を禁止することで先進国を有害廃棄物削減へ向かわせるという戦略を企図していたが、バーゼル条約の成立阻止という主張に関しては、アメリカ国内で十分な支持を集めたとは言えない。

そこで問題となるのは、バーゼル条約そのものへの反対が少数であったにも関わらず、なぜバーゼル条約の批准が進まなかったかである。

バーゼル条約が有害廃棄物管理と切り離すことができなことはない、RCRAの再授權の失効を睨んだ政争の具になってしまった側面を否定することはできない。しかし、それ以上に重要であったのは、バーゼル条約において、そ

の規制対象は有害性を根拠としながら「有価物」と「無価物」の双方を含むものになっている点である。そのため、アメリカが重要と考える再生資源業を守るにしても、RCRAの改正に触れざるを得ない。また、国外への輸出の基準である「環境上適切」な範囲を定める際に、必然的に国内の改正問題へと逢着するのである。しかし、再授權問題の浮上とともに、バーゼル条約に関連する部分を越えて政治的紛争が拡大したのである。

バーゼル条約の示唆するところは、「有害廃棄物」か「商品」という二分法ではなくて、有害廃棄物の越境移動に伴う環境リスクをどう考えるかという点である。しかし、アメリカ国内におけるバーゼル条約の議論は、以前の政治的な対立を踏襲するような形で展開され、むしろ従来の環境リスクの「フレーム」を強化する方向へと働いたとさえ言えるものであった。

そして、有害廃棄物の輸出入を管理する意味で、EPAの役割を大きくならざるを得ないが、EPA自身はRCRAの再授權と結びつけることを望んでいなかった。これはEPAを取り巻く政治的環境という制約に由来しているが、同時に有害廃棄物政策が、従来の「規制—統制」型では対応できなくなってきたており、一つの転換期を迎えつつあ

たことが大きな要因である。そして、この過程で顕在化してきた多様な政治的イシューに対して、EPAは踏み込んだ具体的な方向性を示すことができないでいたのである。つまり、「フレーム」を調整する役割を果たすことはできなかったのである。

結局、RCRAの再授權による国内法制の再編は進展せず、第一〇二議会は終了し、大統領選挙が佳境に入っていると、アメリカのバーゼル条約への対応は、しばらくの間考慮の外に置かれることになった。こうして、アメリカ国内における有害廃棄物規制の改編が、政治的デッドロックに陥っている間に、バーゼル条約はリサイクル目的を含めた有害廃棄物移動の「禁止」の方向へ向かっていくのである。

第四章 バーゼル「禁止」修正への動き

第四章では、途上国の声を受けて、「リサイクル」の環境リスクも対象とする、バーゼル条約の「フレーム」が構成されていく中で、アメリカ国内の反応がいかなるものであったかを考察する。

四・一 「禁止」修正へと向かう国際世論

バーゼル条約は、アフリカ諸国の反発にも関わらず、次第に批准国の数を増やし、一九九二年五月には、条約発効に必要な数に達した。これを受けて、第一回締約国会議は、一九九二年一月三〇日から二月四日にかけて、ウルグアイのピリアポリスで開催された。ただ、多くの国が批准の問題を抱えており、アメリカ、日本などは批准手続きが間に合わず、全体の出席者の半分はオブザーバーとして参加であった。

しかし、UNEPのトルバ事務局長は、バーゼル条約に対して不満を抱き不参加の姿勢を明確にしているアフリカ諸国を取り込む意味で、何らの形で「全面禁止」、すなわち、途上国への有害廃棄物移動の議論することを考慮していた。そして、会議前に、「OECD各国政府に、有害廃棄物を途上国へ輸出することを禁止するよう要請する」旨の決議案を事務局文書として各国に配布したのである。⁽⁷¹⁾ さらに開会演説後には、「南」への禁止決議案を配布した。

トルバは、締約国全体会合の冒頭で、「ほとんどの発展途上国が、環境上適切な処分施設を有していないし、近い将来それが実現する見込みはなく、領域内への有害廃棄物

の持込によって国民や環境が危険にさらされている。(中略)有害廃棄物の国際移動規制は新たな段階に入った一方で、条約の最終的な有効性は岐路に立っている」と述べ、バーゼル条約の強化の必要性を訴えた。

条約の強化を訴える声は、途上国や環境NGOから相次いだ。インド代表は、「先進工業国は、我々に地球公共財に対して多くの貢献を為すように求めてきた。今、我々はあなた方に同じことを求める。自らの廃棄物を省みるべきだ」として、先進国側の責任を指摘した。

また、グリーンピースは、セツシヨンの間に有害廃棄物の危険を訴えるビデオを上映し、パンフレットを配布するなどして、OECDやG77の諸国に働きかけを強めた。⁽⁷²⁾ スリランカ代表は、「国際社会は、バーゼル条約の最終的な目的へと進むべきである。この目標は、目的に関わらず、OECD諸国から非OECD諸国への有害廃棄物の移動を全面禁止することによって達成されるだろう」という意見を表明した。

しかし、この段階でアメリカは、オーストラリア、イギリス、ドイツ、カナダなどとともに「禁止」について反対の立場を崩さなかった。また、ロシア、エストニアはリサイクル目的の廃棄物の輸入に反対ではなかった。⁽⁷³⁾ 南米諸国

でもポリビア、メキシコなどは再生、リサイクル目的の廃棄物を受け入れていたという事情があったため、慎重な姿勢を示していた。⁽¹⁷⁾

この対立を受けて、トルバ事務局長は最終的に自ら調停にあたり、目的の如何を問わず先進国から途上国に対する輸出を禁止するという当初の提案を変更し、最終日に、一般有害廃棄物移動と再生 (recovery operation) のそれを分離するという文言を挿入することで、ひとまず各国の合意を取り付けることに成功した。⁽¹⁸⁾

結局リサイクルについては、「再生作業目的の有害廃棄物の特定化と管理の過程に関しての意見の相違に留意」することが言及され、リサイクル目的の有害廃棄物移動をそのまま正当化することになると懸念する途上国の主張が反映される文言となった。一方で、「禁止」論については、採択された決議^{I/22}では、「先進国を含む全ての締約国は、条約で定められた、有害廃棄物その他の廃棄物の輸入を禁止している諸国および非締約国に対しての輸出を禁止する義務を確認し」、

- ・先進国に対し、途上国への有害廃棄物等の処分目的での輸出を禁止するよう要請 (request) する。
- ・技術作業部会の報告が出るまで、条約の規定に従って

リサイクル目的の廃棄物の越境移動を行う。⁽¹⁹⁾
という内容のものとなった。

アメリカは、カナダ、イギリスらの諸国とともに決議^{I/22}を支持し、決議は条約の枠内で一貫したものでなければならぬことを強調している。そして、「リサイクルは、環境上適切な管理に貢献するものであり、締約国は少なくとも適切な措置の下で、そのような作業を継続しうる」ことを指摘した。⁽²⁰⁾ またリサイクル貿易への影響を懸念するIC^C (国際商工会議所) は、決議の文言には満足であるとし、引き続き途上国における有害廃棄物の不法投棄に対する取り組みでは協力していくことを表明した。⁽²¹⁾

「禁止」推進派からは、「リサイクル」を許容するこの妥協案に不満が表明された。G 77は、妥協案を受け入れることを表明したが、「このことは、先進国から途上国への全て廃棄物輸出を禁止するという目標を放棄したものを示すものではない。第二回締約国会議での実現を望む」という旨を表明した。

グリーンピースは、「この決定は何も禁止していない」と強調し、有害廃棄物のリサイクル作業から大気や環境が汚染される、残渣は投棄されていると問題点を指摘した。そして、非OECD諸国がたのみとするのは輸入の禁止だ

けである主張した。⁽⁸³⁾ 会議後も、グリーンピースのジム・パケット (Jim Puckett) は、「一九九二年において、我々が言及しているあらゆる廃棄物輸出 (shipment) は、『リサイクル目的』というラベリングである。(中略) それらはリサイクルされないのだということを意味する」と批判している。⁽⁸⁴⁾

この第一回締約国会議前後から、バーゼル条約の不十分さを訴える声は次第に高くなっていった。特に、グリーンピースは、条約の規制強化を訴えるキャンペーンを展開し、一九九三年から一九九四年にかけて、東南アジア諸国における有害廃棄物の持ち込みを調査し、資源として輸入される廃棄物の中に、有害性の高いものが混入している例をメディアに訴えることを行っている。⁽⁸⁵⁾ また、すでにアフリカ諸国もバーゼル条約を不十分であるとして、域内への有害廃棄物持ち込みを全面的に禁止するバマコ条約⁽⁸⁶⁾を形成するなどして、有害廃棄物の輸入に反対する強硬な姿勢を示していた。

このような条約強化を訴える途上国や環境NGOの声が大きくなる中で、アメリカ政府としても有害廃棄物問題に對して、積極的な姿勢を見せる必要があると考えられた。特に、アメリカ政府はバーゼル条約を批准しておらず、締

約国会議にはオブザーバー参加という資格であるため、会議での影響力の行使に限界があった。そこで、第二回締約国会議を間近に控えた一九九四年二月、クリントン政権は有害廃棄物規制の強化の方針を打ち出して、強硬な姿勢をとり続ける発展途上国への配慮する姿勢を示した。これは、五年以内に有害廃棄物の途上国への輸出を禁止することが表明されており、EPAのキャロル・ブラウナー (Carol Browner) 長官は、「他国のいかなる国民もアメリカの汚染を負うべきではない」というアメリカの姿勢の表れであると説明している。ただ、これは資源として価値を持つ廃棄物、すなわちリサイクル目的を事実上除外するものであった。⁽⁸⁷⁾

一九九四年三月二日からジュネーブで開催された第二回締約国会議では、このような「リサイクル」まで禁止の対象にするのかどうかをめぐって、アメリカを始めとする先進国と途上国が激しく対立した。

会議初日、G77と中国が一九九六年までにOECDと非OECD諸国間でリサイクル、最終処分いずれも禁止する提案を行った。途上国が提案したのは、一九九五年までにOECD・非OECD諸国間のいかなる有害廃棄物取引も禁止するというものであった。これに對して、EUはリサ

イクル目的を除外する内容の提案を行った。EU提案に対してセネガルの代表は、「これは我々にとって受入れ難いものである」と強く批判した。またエル・サルバドルの代表は、「我々に必要とするのは、禁止の採択ただそれだけである」と主張した。⁸⁹⁾

しかし、EUとしては、リサイクル目的を除外することが基本姿勢であり、この点ではアメリカの立場と共通していた。アメリカ代表は、「現在のところバーゼル条約履行のための法制化が行われているのであり、発展途上国への輸出の禁止は諸種の問題の中で考慮されている。その結果を予測することは困難である」とし、アメリカ国内においてバーゼル条約の批准過程が進行していることを指摘し、「禁止」への動きが強まることで、国内でバーゼル条約に対する懸念が強まる可能性を示唆した。

「禁止」推進の立場では、スリランカのデバナサン・ネシア (Devanasan Nesiiah) 代表が、G 77の会合で、六四カ国の代表に対して、先進工業国から他の諸国への有害廃棄物移動の完全な禁止に対する賛同を求め、先進国が途上国を切り崩そうとしている動きを批判し、三月二一日朝の会合において、G 77の立場としてOECDと非OECD諸国との有害廃棄物移動の全面禁止以外の主張がないことを改

めて確認した。⁹¹⁾

締約国会議に参加した諸国の中で六五カ国が投票権を有しており、決議の採択にはそのうちの三分の二を確保する必要がある。二二カ国が反対すれば、投票において提案を否決できることから、EU全体のうちデンマークを除く二二カ国とオーストラリア、カナダなど一〇カ国が反対に廻ると決議されないという情勢となっていた。実際には、多くは「禁止」案に賛成すると見られていたが、三分の二というのは微妙な数であった。

決定的に状況が変わったのは、同時期に開催されていたEU環境閣僚理事会でバーゼル「禁止」案への支持を決定したことであった。ベルギーのブリュッセルで開かれていたEU環境閣僚理事会は、三月二四日、非OECD諸国への全ての有害廃棄物移動を禁止することを決定した。⁹²⁾ これを受けて、ドイツ、イギリス両国は、バーゼル条約に対する従来の立場を維持することが困難となり、「禁止」支持へと方向を転換した。⁹³⁾ イギリス、ドイツが「拒否連合」から脱落したことで、賛否のバランスは大きく崩れた。このため、「禁止」反対の諸国は、決定採択を阻止することが不可能となり、結局、一九九四年三月二五日、投票によらないコンセンサスに基づき、「禁止」案は採択されたので

あった。

しかし、「リサイクル」の禁止は、アメリカにとって到底受け入れ難いことであった。そのため、クリントン政権は、翌年の締約国会議に向けて、バーゼル条約の「禁止」決定の問題点を国際社会に訴える戦略を密かに検討していた。後にスクープされた政策文書は、『バーゼル条約行動計画 (Basel Action Plan)』と題された一九九四年一〇月付けのもので、「無限定な貿易の禁止は、環境の観点からも貿易の観点からも望ましいものではなく、OECDと非OECD諸国の禁止は正当化されないというアメリカ政府の見解を伝える活動に臨むべきである」という方針を示していた。⁹⁴

第三回締約国会議までのアメリカの動きはあまり明らかになつていないが、南アフリカに対する働きかけは報じられている。ただ、南アフリカでもアメリカから水銀を含む廃棄物の受け入れに関して生態系への被害が懸念されていたため、プレトリアからワシントンへのメモでは、南アフリカ国内での論争がアメリカにとって否定的な結果となることを懸念していることが伝えられている。⁹⁵

一九九五年九月に開かれた第三回締約国会議においては、前回合意した、リサイクル目的も含めたOECD諸国から

非OECD諸国への有害廃棄物移動の「禁止」はあくまでも政治的決定であるとして、法律上の疑義が提起されていたため、これを「修正」として採択することを求める議論が提起された。この締約国会議においても、アメリカは「禁止」の実効性の観点から従来の主張を繰り返した。ポメランス (Rafe Pomerance) 国務次官補は、「我々は禁止が環境に健全な施策であるとは思われぬ。禁止は有用生産的で現実的な方法に変えられる必要がある」と従来からの主張を繰り返した。⁹⁷

また、将来的にアメリカが条約に参加しない可能性を示唆して、リサイクル目的の有害廃棄物輸出はバーゼル条約で禁止されるべきではないことを力説した。「ワシントンは全体として公式にバーゼル条約を支持しているが、北欧諸国が提案するリサイクル目的の有害廃棄物の輸出禁止が成立することになれば、(我々の立場を) 再考せざるをえない」とし、加えて、「この輸出の禁止は南北間の禁止であつて、『南・南』間の移動には効果的ではない」などとして、禁止に関連する問題を指摘し、「禁止」修正を条約に組み込むことに合理性がないと指摘した。⁹⁸ また、アメリカ代表は、「我々がリサイクル製品の市場を縮小させるならば、これらの市場が持つ潜在力を失わせる」と主張し、そ

これは途上国の経済的利益にもかなわないと論じた。

しかし、このようなアメリカの主張は支持を得ることができなかつた。途上国の側では、表立ってアメリカの主張を支持する意見はみられず、E.Uも「禁止」修正に賛成する立場を崩さなかつたのである。

結局、オーストラリア、日本らの「禁止」反対派は、早急に禁止対象リストを作成することを妥協案の文言に盛り込ませることができただけであり、第三回締約国会議において「禁止」決定が正式に「修正」としてバーゼル条約の一部となつたのである。

四・二 アメリカの反応

四・二・一 バーゼル条約の展開とアメリカの懸念

ここで、時期が少し前後するが、第一回締約国会議以降のアメリカ国内の動きを中心に見ていきたい。一九九二年に条約が発効すると、アメリカがバーゼル条約を速やかに批准して国際的な影響力を確保すべきだという意見は、ブッシュ政権や鉄スクラップなどの輸出に関わる産業界を中心に大きなものとなりつつあつた。⁽¹⁰⁾

一九九一年一月には、ブッシュ政権のスタッフが、議会において、大きな割合を占めるカナダ向けのリサイクル資源の輸出までがバーゼル条約の未批准によつて影響を受けるという内容の証言を行つている。⁽¹¹⁾

また、産業界においても、第一〇二議会の最後に、バーゼル条約を批准したものの、RCRAの議論が進展しないことから、金属スクラップなどのリサイクルが今後のバーゼル条約の議論において廃棄物に分類されてしまう懸念を表明している。⁽¹²⁾

一九九三年一月に就任したクリントン大統領は、副大統領にアル・ゴアを選出し、環境派の政権であると期待された。EPA長官の閣議参加も認めるなど環境NGOなどからは好感を以つて迎えられた。しかし、大統領選で公約した経済問題優先の姿勢を示し、すぐにバーゼル条約関連の問題が取り上げられる状況ではなかつた。

ただ、EPA関係筋では、一九九三年の夏秋までに、議会に条約の批准に関する行政案を提出したいという意向を示していると伝えられていた。ここで検討されたのは、①ブッシュ政権のそれを踏襲する。すなわち、バーゼル条約を遵守するが、条約以上に厳しい基準は設定しない、②カナダ向けを除いてすべての処分目的の有害廃棄物の輸出を

禁止し、リサイクル目的のものは、カナダ、メキシコ、OECD諸国へ輸出を認める、③アメリカからの全ての有害廃棄物の輸出を禁止する、というものであった。しかし、その後、検討作業はなかなか進展の様子を見せなかった。

このため、産業界からは、翌年に控えた締約国会議における影響力低下の懸念が表明され、議会におけるバーゼル条約の関心を高めるべく、業界の結束を訴える声も上がっていた。⁽¹⁶⁾

一方で、途上国向けの有害廃棄物輸出規制強化を支持する意見もあった。一九九三年一月には、タウンズ下院議員が、非OECD諸国向けの有害廃棄物輸出を禁止する法案(H.R.3706)を提出して、第二回締約国会議の開催が迫った一九九四年二月二五日には、ビル・リチャードソン(Bill Richardson, D-N. M.)下院議員が、グリーンピース主催の記者会見において、途上国向けの有害廃棄物輸出を禁止することを訴えている。そして、クリントン政権が、先のタウンズ議員の法案に賛同するとの見通しを明らかにした。⁽¹⁷⁾

二月二八日、クリントン政権は、このように国内でも有害廃棄物問題への関心が高まっていることを受ける形で、締約国会議を意識した新たな有害廃棄物政策を発表する。

EPAのキャロル・ブラウナー長官は、途上国への有害廃棄物輸出を禁止するとし、その対象として、RCRAのサブタイトルCに該当するものとした。

しかし、締約国会議では、リサイクルも含めた「禁止」への流れは強かった。結局、三月二四日には、OECDから非OECD諸国へのリサイクルも含めた有害廃棄物移動の「禁止」が決定された。

この決定に対して、一九九四年三月二五日、アル・スウィフト下院議員とサイナー下院議員は、下院の交通、有害物質に関するエネルギー通商小委員会にバーゼル条約を履行するための法案(H.R. 3965)を提出したが、産業界は締約国会議の決定に強く反発し、五月一八日、アメリカ商工会議所がバーゼル条約への支持の撤回を表明した。同会議所資源政策部ハーベイ・アルター部長は、「禁止」の決定まではバーゼル条約を支持していた」としながらも今回の決定を遺憾であるとし、バーゼル条約に反対すると明言した。⁽¹⁸⁾

また、同月には、リサイクル産業界のグループであるBRC(ビジネス・リサイクルリング連合)は、EPAや他の省庁に対して書簡を送り、三月の決定を再考するように求めたのである。この中で、彼らは、バーゼル条約が、リサ

イクルという形の廃棄物の取引を認めており、環境的に適切な有害廃棄物管理を推進する役割を果たす、という理由から支持を表明している。他方で、三月のバーゼル条約締約国会議の決定は、アメリカ政府が署名した時の目的を逸脱するものであるとし、決定が撤回されるまで批准すべきではないという立場を明確にしたのであった。⁽¹⁰⁾

国内最大のロビー団体であるアメリカ商工会議所が反対に回ったことで、連邦議会においてバーゼル条約に関する政府案の成立が危うくなったことは明白であった。また、クリントン政権内部でも、リサイクルを全面的に禁止することの影響は重大であるとして、懸念する声が上がっていた。例えば、ポメランス国務次官補は、第二回締約国会議のコンセンサスは、政治的なものと解すべきで法的拘束力はないとし、アメリカは、輸出入国の同意によって「環境上適切な方法」の下で有害廃棄物取引ができる修正を目標すべきとするメモをバーゼル条約に関する関係省庁の作業グループ宛に送っている。⁽¹¹⁾

しかし、このようなアメリカの外交姿勢は、有害廃棄物の越境移動が引き起こす問題に対して積極的な解決を提示するものではないため、途上国の支持を得ることは難しかった。また、EU諸国が「禁止」の立場へと転換する中

で、一九九五年九月の第三回締約国会議において大勢を覆すほどの影響を与えるまでには至らなかったのである。

四・二・二 有害廃棄物法制の新たな段階

バーゼル条約をめぐる国内、国外の議論が交わされる中で、アメリカの有害廃棄物政策も新たな方向が模索されていた。それは、直接規制のみに頼らない、非強制的なアプローチの検討である。

一九九〇年に成立した公害未然防止法は、明確に廃棄物の削減および汚染源における発生の抑制をうたっており、この方針は共和党ブッシュ政権後期に、それを實現するプログラムが検討されつつあったが、民主党のクリントン政権において引き継がれていった。経済優先を掲げて当選したクリントン大統領は、「リベラル」というより「中道的」であり、こういった姿勢は、EPAが注目しはじめていた「公害未然防止」の検討を後押ししていた。⁽¹²⁾

この方針は、有害廃棄物政策におけるRCRAの再検討という形で見るができる。一九九五年三月に出されたEPAの固形廃棄物局(OSW)の「RCRA規制改革分析(RCRA Regulatory Reform Analysis An Overview)」

においては、有害廃棄物の再定義、サブタイトルCに関連する是正措置の改定、などを挙げ、有害廃棄物のリサイクルを阻害する要因を除去するよう求めていた。⁽¹⁰⁾ここでは従来から懸案であった有害廃棄物の定義は、「いかに規制すべきか」という点から、「いかに規制しないか」という観点が強調されていることは、注目に値すると言えよう。

このような動きと並んで、鉄鋼産業界などもEPAに対して、従来のサブタイトルCの適用除外ということからさらに進んで、カテゴリーそのものからの除外を行うよう求める政策文書を発表している。⁽¹¹⁾また、一九九五年四月には、鉛バッテリーのリサイクルに関わる規制を簡素化する法案(H.R.2024)が下院を通過している。

このように、アメリカ国内における有害廃棄物政策は、次第に直接規制のみに依拠する方向から脱却しつつあり、リサイクル活動に与える影響を最小限にする、さらに進んでリサイクルを促進する傾向を強め、バーゼル条約の追求する方向性とは著しく乖離するようになっていったのである。

第三回締約会議後、アメリカ国内では、第一〇四議会(一九九五—一九九六)第一〇五議会(一九九七—一九九八)を通してバーゼル条約国内法に関する議論は行われな

かった。第一〇五議会中の一九九八年には、バーゼル条約第四回締約国会議において、規制対象リストから鉄スクラップなどの一部リサイクル関連品目が除外されたことで、条約実施の法案が検討されていると報じられたが、現在に到るまで具体的な動きは起こっていない。⁽¹²⁾また、次のG・W・ブッシュ政権でも、「禁止」修正を除外してバーゼル本条約のみを批准しようとする動きがあると報じられることがあったが、現在までのところ実現していない。

四・三 小括

一九八九年に成立したバーゼル条約は、有害廃棄物の越境移動が環境リスクを発展途上国に移転することを防止しえないとする途上国グループや環境NGOの動きによって、短期間のうちに、OECD諸国から非OECD諸国へのリサイクルも含む有害廃棄物移動の禁止を採択するという「強化」の方向へと向かった。これは、途上国と先進国の間にある技術、経済の格差は、「リサイクル」の名で正当化できない環境汚染を途上国にもたらすことが認識されてきたからである。

しかし、アメリカ国内における有害廃棄物政策は、リサ

イクルという経済活動に障壁となるものを撤廃し、手続きを緩やかにするという方向を強める一方で、リサイクルに伴う環境リスクに対する総合的な取り組みは進んでいない。その意味で、バーゼル条約成立以後の展開とアメリカ国内の環境政策との間の距離は広がりつつあるということができる。

しかし、一方的な「リサイクル」の促進は、従来の「有害廃棄物」と「それ以外（非商品）」という二分法に立つ環境リスクに対する「フレーム」を延長するものに過ぎない。確かに、リサイクル市場の形成を促進しようとする動きは、必ずしも否定されるべきではないかもしれない。廃棄量の削減という政策目標を実現することにつながるからである。他方で、国内における有害性のある資源リサイクルの拡大は、国外への環境リスクの移転¹⁰⁾につながる側面があり、この点を考慮しないならば、単なるリサイクルの促進は環境汚染の外部化を後押しすることになるのである。

おわりに

以上、本稿では、バーゼル条約とアメリカの関係について、

て、連邦議会における議論を中心に国内の政策の展開を考察してきた。有害廃棄物問題についても積極的に取り組んできたアメリカが、なぜ国際的な有害廃棄物を管理するバーゼル条約に参加していないのか。本稿で行った考察によれば、その理由は、バーゼル条約の成立が、アメリカにおける有害廃棄物政策の展開の一つの転換点と重なったことであり、さらにはEPAが、統制型の環境規制を強化することに對して消極的であり、その時点では新たな政策をリードするまでに至っていなかったことである。そして、途上国と環境NGOがリサイクルも含めた有害廃棄物の越境移動に反対する運動を展開する中で、バーゼル条約は短期間のうちに強化され、アメリカ国内の有害廃棄物政策の展開と異なる方向へと進んでいった。

アメリカでは、一旦形成された有害廃棄物法制の下で、規制主体と規制客体、すなわちEPA、環境NGOと産業界が、互いに協調するよりも、議会、裁判所を通じて自己の目的を実現させようとする選好を形成し、対立的な構図を維持することとなった。また、その状況において、EPAも権限の拡大よりも執行コストの低い施策を選択するという選好を形成した。それは結果として、EPAの取りうる政策範囲を狭め、バーゼル条約の批准を可能にする政治

的連合の形成を困難にし、その後の締約国会議におけるアメリカの主導権を失わせることになったということができるのである。

先進国と途上国間では、有害廃棄物と非有害廃棄物という二分法が有効な国も依然として多いが、「禁止」を求め、諸国と政治的合意を形成するには、有害性があっても経済的価値があるというグレー・ゾーンの廃棄物の扱い方に関する政策転換、すなわち環境リスクの「フレーム」の調整が必要であった。しかし、バーゼル条約の批准過程において、アメリカではRCRA再授權の問題をめぐる政治的対立と結びつき、それは結果として従来RCRAを中心に構成されてきた環境リスクへの二分法的な見方（「フレーム」）を強化するものとなったのである。つまり、「フレーム」そのものを変化させるものとはならなかったのである。その後、アメリカでは、EPAと産業界、環境NGOとの間での調整を重視する一方、直接的な環境規制へ依存を減らし、経済的な手法などを通じてグレー・ゾーンの有害廃棄物に対処する方向へと向かったが、これは、EU（特にドイツ）などが導入している生産過程にまで踏み込んだ有害廃棄物の発生抑制といった政策と違って、強硬に「禁止」を主張する諸国との距離を広げるものであった。

リサイクルの問題を環境政策との関連において位置づけるならば、リサイクルは環境リスクの低減の手段であって目的ではない。しかし、問題なのは循環型社会形成の施策が始まる前に、再生資源の市場が存在していたことである。環境と経済の新たな関係を認識し、他国の環境に影響を与えることも考慮した上で、どのような環境政策を追求するのか。それを決定したのは環境リスクを発見する科学の合理性や、パレート最適という経済的な合理性でもなく、単に環境問題への関心の有無でもない、環境をめぐる政治のあり方である。アメリカのバーゼル条約の参加を左右したのは、環境政治と政策の展開の仕方であった。そして、その結果を見る限り、バーゼル条約の論争を経ても、アメリカの「国益」の変化はなかったと言える。

最後に、世界最大の有害廃棄物排出国であるアメリカが参加していないバーゼル条約をどう評価するのかという点について触れておきたい。「禁止」修正は、採択から一〇年を経ても発効していない。しかし、これをもつて、決してバーゼル条約および「禁止」修正が、有害廃棄物の越境移動に関する規範として意味がないと言うことはできないだろう。バーゼル条約と「禁止」修正は国際社会において少なからぬ国々の合意によって支えられており、南北間の

経済格差に伴うリスクの移転に対する問題意識を高めたこととは否定できない。また、その問題意識は少なからず各国の環境政策に反映されてきている。今日、国際的な資源循環過程で生じる環境リスクへの対応にあたって、バーゼル条約の存在と効果について考慮せざるを得なくなっているのである。

国境を越えるモノとリスクをどう関係づけるのか、これからのグローバル化時代における大きな課題である。

- (1) William Clark, "Learning to Manage Hazardous Waste," *Environment*, Vol.41 (Nov. 1999), p. 9.
- (2) バーゼル条約の仕組みなどについては Katharina Kummer, *International Management of Hazardous Waste: The Basel Convention and Related Legal Rules* (Oxford, U.K.: Oxford University Press, 1999); 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（一九八九年バーゼル条約）について」『国際法外交雑誌』第九一卷第三号（一九九二年八月）、二九八—三三七頁を参照。
- (3) Jennifer Clapp, *Toxic Exports: The Transfer of Hazardous Wastes from Rich Countries to Poor Countries* (Ithaca and London: Cornell University, 2000), p. 18, p.

80.

- (4) *Ibid.*, ch. 3.
- (5) Ansley Kellow, *International Toxic Risk Management: Ideas, Interests and Implementation* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).
- (6) 寺西俊一『地球環境問題の政治経済学』（東洋経済新報社、一九九二年）、七〇頁。実際の公害輸出に関する事例は、Jeffrey H. Leonard, *Pollution and the Struggle for the World Product* (Cambridge: Cambridge University Press, 1988)。また日本の事例について詳しく検討したものに、横山正樹「公害輸出—日本企業の公害対策としての「フェアトレード」—」同『フェアトレード援助と自力更生論（改訂新版）』（明石書店、一九九四年）、二七三—二八〇頁。
- (7) ナイジェリアのココ事件や、ザノービア号事件などがある。『朝日新聞』一九八八年六月一六日付朝刊「読売新聞」一九八八年六月二二日付朝刊、*News Week*, Nov. 7, 1988, pp. 8-11; K.A. Goutlay, *World of Waste* (London: Zed Books, 1992), pp. 1-13。などを参照。ヨーロッパに本部を置くサードワールド・ネットワーク (Third World Network) によれば、先進国から発展途上国への有害廃棄物の移動の波は、一九八〇年頃のアメリカを主とする「第一の波」と一九八七—八八年頃の西欧諸国の「第二の波」があると指摘されている。これは、国内の規制強化の動きと有害廃棄物の越境移動が時期的にも符合

する点を示唆している。Third World Network, *Toxic Terror* (Penang, Malaysia: Third World Network, 1988), p. 11. また同様の指摘は、New Scientists, Aug. 11, 1983, p. 391 にもある。

(8) 「汚染逃避」に関する最近の議論については、Don Fullerton, ed., *The Economics of Pollution Haven* (Cheltenham, U.K.: Edward Elgar, 2006) 所収の論稿を参照。

(9) 「比較優位」の考え方は、デヴィッド・リカード(羽鳥卓也・吉沢芳樹訳)『経済学および課税の原理(上)』(岩波文庫、一九八七年)、「外国貿易」の章を参照。なお経済学的に正確に言えば、ここでの「比較優位」とは、ハクシャー＝オーリン＝サミュエルソン(HOS)型の「要素賦存」のことである。岩田一政『国際経済学(第二版)』(新世社、二〇〇〇年)「などを参照。

(10) 城山英明「環境規制の国際的調和化とその限界」寺尾忠能・大塚健司編『アジアにおける環境政策と社会変動』(アジア経済研究所、二〇〇五年)「三二一―三二四頁。

(11) 細田衛士『グズとバツズの経済学』(東洋経済新報社、一九九九年)。ただし、今日のリサイクル促進の政策が新たな市場を生み出していることも事実である。

(12) Ulrich Beck, *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne* (Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1986). リスクについては、様々な議論があるが、その背景には共

通して「危険」「安全」が完全な二分法という見方に対する懐疑があることは否定できない。蓄積的な汚染によって環境被害が生じるもの、一定の閾値までの許容量があるようなものが、環境リスク論の対象である。ただ、リスク評価も政策判断である以上、技術だけでなく、社会・経済的な文脈に依存する側面も大きい。技術論の立場からは、中西準子「環境リスク論」(岩波書店、一九九六年)が嚆矢である。

(13) ここでは、どのような形で環境リスクを問題として取り上げるかというアクター間で広く共有された認識、いわば「問題の切り取り方」のことを「フレーム」と呼ぶことにしたい。佐藤仁「問題」を切り取る視点―環境問題とフレーミングの政治学」石弘之編『環境学の技法』(東京大学出版会、二〇〇二年)「四一―七五頁。

(14) Anthony Downs, "Up and Down with Ecology: The Issue-Attention Cycle," *Public Interest*, Vol. 28 No. 1 (1972), pp. 38-50.

(15) 「新制度論」に関する文献は枚挙に暇がないが、河野勝「制度」(東京大学出版会、二〇〇四年)「Guy B. Peters, *Institutional Theory in Political Science* (London and New York: Pinter, 1999) などを参照。経済学で議論されるように、制度をアクターへの外的な拘束と見るか、アクターに内在的なものと見るかの対立がある。「制度」の定義は、つねに問題となるが、本稿では、フォーマルな

- ルールによって、直接的にアクターを関係づける拘束的側面だけでなく、その関係の蓄積の中でアクターに内面化されてきた考え方などを含むものとする。
- (16) 歴史的制度論は、歴史の連続性やダイナミズムを考慮するといふ以上の意味を持たないと指摘される(河野、前掲書、五五頁)が、政治アクターの利害や、選好などを制度内生的と見る点から社会的制度論の研究では歴史的経緯が重要視される。
- (17) Michael E. Kraft, "Congress and Environmental Policy", in James P. Lester, ed. *Environmental Politics and Policy*, 2nd ed. (Durham: Duke University Press, 1995), pp. 176-814. 諏訪雄三『アメリカは環境に優しいのか』(新評論社、一九九六年)、七八頁。
- (18) Lettie McSpadden, "Environmental Policy in the Courts", in Norman Vig and Michael E. Kraft, eds. *Environmental Policy in the 1990s*, 3rd ed. (Washington, D.C.: CQ Press, 1998), pp. 168-186.
- (19) 北村喜宣「権威不信とアメリカ環境法(上)——法制度を支える政治文化と実施過程の問題」『ジュリスト』第一一〇〇号(一九九六年一月一日)、五四—六二頁。
- (20) W.A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine, Atherton, 1971).
- (21) Thomas C. McGrarity, "The Internal Structure of EPA Rulemaking," *Law and Contemporary Problems*, Vol.56 No.1 (1991), p. 65.
- (22) 執行コストの問題は、他の先進国においても同様に關心を集めている。しかし、特にアメリカにおいてはこのような議会、裁判所との関係からより高い関心が寄せられていることも否定できない。
- (23) 久保文明「環境保護政策の変容と政治運動」、久保文明・草野厚・大沢秀介編『現代アメリカ政治の変容』(勁草書房、一九九九年)、三三—三頁。
- (24) 吉田文和「アメリカの制度と経験」、同『廃棄物と汚染の政治経済学』(岩波書店、一九九八年)、一五四頁。
- (25) この一九八四年改正をめぐる議会とEPAの対応については、植原真二「有害廃棄物規制政策を巡る連邦議会と環境保護庁(二)」『早稲田政治公法研究』第五六号(一九九七年二月)、一—三二頁。
- (26) Alexis Halley, "Hazardous Waste Disposal: The Double-Edged Sword of the RCRA Land-Ban Hammers", in Peter Gilmour and Alexis Halley, eds. *Who Makes Public Policy* (Chatham, N.J.: Chatham House Publishers, 1994), pp. 85-125.
- (27) このような厳格さは、結果として有害廃棄物処理業界の寡占化を生じさせることになったと言われる。長尾伸也・森口健生「廃棄物ビジネス論」(同文館、二〇〇三年)第三章、第五章。
- (28) Richard C. Porter, *The Economics of Waste* (Wa-

- shington, D.C.: Resources for Future, 2002), p. 201.
- (81) John S. Applegate and Jan G. Laitos, *Environmental Law: RCRA, CERCLA and the Management of Hazardous Waste* (New York: Foundation Press, 2006), p. 66.
- (82) アメリカとスウェーデンの大気浄化法を比較して「前者が高い達成目標を掲げ、その後の技術開発を促すものやあつたのに対して、後者が当時可能な技術に依拠して目標を設定したものと比べて対比(「ふりかひ」と「亀」)として論じた、ルントナウヴィストの研究も興味深き。Lemart, J. Lundqvist, *The Hare and the Tortoise: Clean Air Policies in the United States and Sweden* (Ann Arbor: University of Michigan, 1980).
- (83) U.S. Environmental Protection Agency, *The Nation's Hazardous Waste Management Program at a Crossroad: The RCRA Implementation Study* (EPA/530-SW-90-069, July, 1990), p. 9.
- (84) UNEP/WG.122/3.
- (85) UNEP/WG.186/3.
- (86) *Ibid.*
- (87) Mostafa K. Tolba with Iwona Rummel-Bulska, *Global Environmental Diplomacy: Negotiating Environmental Agreements for the World, 1973-1992* (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1998), pp. 103-4.
- (88) UNEP/WG.190/3, p. 6.
- (89) *Ibid.*, p. 7.
- (90) *New Scientist*, Mar. 18, 1989, p. 27.
- (91) Gourlay, op.cit., p. 194.
- (92) Robert D. Bullard, *Dumping in Dixie: Race Class and Environmental Quality* (Boulder: Westview Press, 1990); 石山徳子『米国先住民と核廃棄物』(明石書店、二〇〇四年)「なごみ参照」。
- (93) エル・モイヤース編(粥川進二・山口剛共訳)『有毒ゴミの国際ビジネス』(技術と人間社、一九九五年)。
- (94) U.S. House of Representative, Committee on Government Operations, *International Export of U.S. Waste: Hearing before the Subcommittee on Environment, Energy and Natural Resource of the Committee of Government Operations*, 100th Cong., 2nd sess., July 14, 1988 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1989).
- (95) *Ibid.*, p. 273.
- (96) U.S. House of Representative, Committee on Foreign Affairs, *U.S. Waste Exports: Hearing before the Subcommittee on International Economic Policy and Trade of the Committee of Foreign Affairs*, 101st Cong., 1st sess., July 12, 1989 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1990), p. 4.
- (97) *Ibid.*, p. 43.

- (46) Ibid., p. 148.
- (47) Ibid., p. 165, pp. 175-6.
- (48) U.S. House of Representative, Committee on Energy and Commerce, *Waste Export Control: Hearing before the Subcommittee on Transportation and Hazardous Materials of the Committee on Energy and Commerce on H. R. 2525*, 101st Cong., 1st sess., July 27 1989 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1990), p. 24.
- (49) Ibid., p. 44, p. 46.
- (50) Ibid.
- (51) Ibid., p. 94, p. 102.
- (52) 磯野弥生「バーゼル条約」国際比較環境法センター編『世界の環境法』(国際比較環境センター一九九六年)四七六頁。
- (53) U.S. President, *Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal: Message from the President of the United States Transmitting the Basel Convention of the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, With Annexes*, Done at Basel on March 22, 1989, (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1992).
- (54) U.S. House of Representative, Committee on Energy and Commerce, *Basel Convention on the Export of Waste: Hearing before the Subcommittee on Transportation and Hazardous Materials of the Committee on Energy and Commerce on H.R. 2358, H.R. 2398, and H. R. 2580, Bills to Amend the Solid Waste Disposal Act*, 102nd Cong., 2nd sess., Oct. 19, 1991 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1992).
- (55) Ibid., p. 91.
- (56) Ibid., p. 93.
- (57) Ibid., p. 106.
- (58) *Congress Quarterly Weekly Report*, Sep. 21, 1991, p. 2685.
- (59) *Environmental Reporter*, Oct. 9, 1992, p. 1541. この点に関連して「アメリカと対照的なのは、日本の環境庁である。日本では「バーゼル法を環境庁の「権限拡張の試金石」ととらえる幹部の見解がおつた」とされる。(『朝日新聞』一九九二年五月二日付朝刊)
- (60) Ibid., p. 163.
- (61) 例えば「アメリカの鉄スクラップは、一九七〇年代に全体の四分の一が海外へ輸出された。」Carl A. Zimmer, *Cash for your Trash* (New Brunswick: Rutgers University Press, 2005), p. 140.
- (62) *American Metal Market*, Jun. 10, 1991.
- (63) *American Metal Market*, Apr. 30, 1992.
- (64) 久保文明『現代アメリカと公共利益』(東京大学出版

- 念「一九九七年」一二五頁。
- (65) このような政策パターンが政治過程を構成するところを見方から Theodore J. Lowi, "Four Systems of Policy, Politics and Choice," *Public Administration Review*, Vol. 32 No.4 (1972), pp. 298-310.
- (66) U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, *Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal: Hearing before the Committee on Foreign Relations, 102nd Cong., 2nd sess., Mar. 12, 1992* (Washington: U.S. Printing Office, 1992), p. 2.
- (67) *Ibid.*, p. 3.
- (68) *Ibid.*, pp. 6-7.
- (69) *Ibid.*, p. 38.
- (70) 日本におけるバーゼル条約の国内法への編入過程については、北村喜宣「国際環境条約の国内的措置」『横浜国際経済法学』第二巻第二号（一九九四年三月）八九—一二三頁を参照。
- (71) UNEP/CHW.1/22 上河原献二「バーゼル条約と締約国会議」『社会システム研究』第五号（二〇〇二年）六〇頁。
- (72) UNEP/CHW.1/24.
- (73) *International Environment Reporter*, Dec. 16, 1992, p. 808.
- (74) Clapp, op.cit., ch. 2.
- (75) UNEP/CHW.1/24.
- (76) *New Scientists*, Dec. 21, 1991, p. 5.
- (77) Marian Miller, *The Third World in Global Environmental Politics* (Boulder: Lynne Reinner Publishers, 1995), p. 95.
- (78) Tolba with Rummel-Bulska, op.cit., p. 117.
- (79) UNEP/CHW.1/24, Annex II, pp. 37-38.
- (80) UNEP/CHW.1/24, Annex IV, p. 57.
- (81) *Ibid.*
- (82) *Ibid.*, p. 57.
- (83) *Ibid.*
- (84) *New Scientists*, Dec. 12, 1992, p. 9.
- (85) 『朝日新聞』一九九四年三月三日付朝刊。日本でも「リサイクル」と偽ってフィリピンへ医療廃棄物が輸出された「ニッソー事件」の例を挙げることができる。臼杵知史「医療廃棄物輸出事件」・石野耕也・磯崎博司・岩間徹・臼杵知史編『国際環境事件案内』（信山社、二〇〇一年）。
- (86) バンコ条約については以下を参照。佐伯富樹「バンコ条約による有害廃棄物越境移動の対応策について」『季刊環境研究』第六巻第一号（一九九三年三月）六八—七六頁。Wylie J. Donald, "The Bamako Convention as a solution to the Problem of Hazardous Waste Exports to Less Developed Countries," *Columbia Journal of Environment-*

- tal Law*, Vol.17 No.2 (1992), pp. 419-458; Fatsah Ouguer-gouz, "The Bamako Convention on Hazardous Waste: A New Step in the Development of the African International Environmental Law," *African Yearbook of International Law*, Vol.2 No.2 (1994), pp. 195-231.
- (52) *New York Times*, Mar. 1, 1994.
- (53) *International Environment Reporter*, Mar. 9, 1994, p. 216.
- (54) *International Environmental Reporter*, Mar. 23, 1994, p. 250.
- (55) *Inter Press Service* (Lexis Nexis) Mar. 18, 1994.
- (56) *Inter Press Service* (Lexis Nexis), Mar. 22, 1994.
- (57) *International Environment Reporter*, Apr. 6, 1994, p. 299.
- (58) *Ibid*.
- (59) *New Scientists*, Feb. 18, 1995, p. 4.
- (60) *Africa News* (LexisNexis), Sep. 1, 1994.
- (61) 例として、第三回締結国会議の持ち手である代表、オーブリン・ド・ラントの発言がある。(UNEP/CHW.2.30)
- (62) *UPI* (LexisNexis), Sep. 18, 1995.
- (63) *International Environmental Reporter*, Sep. 20, 1995, p. 753.
- (64) *Ibid*.
- (65) まだ、ハーゼル条約が、締約国と非締約国との有害廃棄物取り扱禁止に関する(第四条一項) 規定の影響については。
- (101) *Journal of Commerce*, Nov. 1, 1991, p. 3.
- (102) *American Metal Market*, Oct. 15, 1992.
- (103) *Environmental Reporter*, Jul. 30, 1993, p. 563.
- (104) *American Metal Market*, Dec. 14, 1993.
- (105) *International Environmental Reporter*, Mar. 9, 1994, p. 216.
- (106) *Environmental Reporter*, May. 27, 1994, p. 165.
- (107) *American Metal Market*, Aug. 16, 1994.
- (108) *New Scientist*, Feb. 18, 1995, p. 4.
- (109) 久保、前掲書、一三九頁。
- (110) 中田、前掲書、一三一頁。U.S. Environmental Protection Agency, Office of Solid Waste, *RCPRA Regulatory Reform Analysis*, 1995.
- (111) *Environmental Reporter*, May. 25, 1995, p. 245.
- (112) Mary Tiemann, "Waste Trade and the Basel Convention: Background and Update," *CRS Report for Congress* (98-638ENR), Dec. 30, 1998.
- (113) ショーン・D・ズラント、ショナサン・B・ウィナー(菅原努監訳)『リスク対リスク』(昭和堂、一九九八年)。