

漂着ごみ対策と議員立法¹

都市経営研究科 都市経営専攻
教授 高野 恵亮

はじめに

表題の「漂着ごみ」問題は、いまでは「海洋ごみ」問題としてわが国のみならず国際的にも大きな問題として認識されており、2019年のG20大阪サミットにおいてはわが国提案の「大阪ブルー・オーシャン・ビジョン」が各国首脳間で共有されるに至っている。

「漂着ごみ」対策については、現在の「海洋ごみ」対策についても同様であるが、各国から排出されたごみがどのように海洋に流出し、漂流し、漂着するかといった河川や海流の観点からの研究、現在使用されているプラスチックを海洋環境の中でいかに速やかに無害な形で分解できるものに置き換えることができるかといった化学的な観点からの研究、海岸に漂着したごみを効率的に収集、処理するかといった技術的な観点からの研究など、大雑把に言って「理系」の範疇に属する観点からの研究が思い浮かぶところであろう。しかしながらこの「漂着ごみ」問題は角度を変えて見ると法学、政治学といった社会科学系の分野からも（不謹慎ではあるが）きわめて興味深い論点を含む問題であるということが見えてくる。

そこで本稿では「漂着ごみ対策」と「議員立法」という、一見縁の薄いような両者について、「縦割り行政」と（わが国の）「立法過程」をキーワードに見ていきたいと思う。

1. 「漂着ごみ」問題と関係する制度・行政機関

漂着ごみ対策と議員立法について見ていくに先立ち、そもそも「漂着ごみ」問題とはいかなるものであるのかについて簡単に触れておきたい。

「漂着ごみ」²問題とは、海洋から漂って来たさまざまなごみが海岸に大量に漂着することにより、港湾機能の低下、漁業被害、船舶の安全航行の阻害、生態系への悪影響や美しい景観が損なわれるなど数多くの被害がもたらされることを言い、とりわけ日本海側沿岸、沖縄県や長崎県の五島列島、対馬など離島地域においてその被害が大きなものとなっている。

「漂着ごみ」は、その名のとおりに何処からともなく漂って来るものであり、国内のみならず海外由来のものも多く含まれている。それゆえ排出事業者の責任において処理を行う「産業廃棄物」の範疇に属さず、また、一般廃棄物であってもいわゆる「生活系廃棄物」にも該当しない。そのため「事業系一般廃棄物」と分類されているところである。しかしながら、「漂着ごみ」は、通常であれば「事業系一般廃棄物」として一定程度見込めるであろう排出事業者の負担を期待することができず、事実上漂着した海岸が属する市町村の負担において処理されている。先にも述べたように、「漂着ごみ」によって大きな被害を受けているのは主に離島地域や過疎地域の自治体であり、財源、人的資源双方の面から大きな負担となっている。

また、「漂着ごみ」をめぐる様々な制度、行政機関が関連しており、そのことが「漂着ごみ」問題への対処を複雑化させる一つの要因となっている。海岸漂着物処理推進法（後述）が制定される前の制度においては、わが国の沿岸にごみが漂着した場合、その漂着場所によって適用される法律が異なっていた。港湾内に漂着した場合には「港湾法」、漁港や漁場に漂着した場合には「漁港漁場整備法」の適用を受けることになる。また、港湾、漁港以外に漂着したごみであって、その漂着場所が海岸を防護するために設置された堤防や消波ブロックなどの海岸保全施設である場合には「海岸法」が適用される。

さらにいうならば、上記の法律によってすべての海岸が網羅されてはならず、むしろこれらの法律の適用を受けない一般海岸の方が多い。こうしたところについては「廃棄物処理法」に基づき処理を行うことになる。同法に基づく整理によると「漂着ごみ」は「事業系一般廃棄物」に分類されることになる。「事業系一般廃棄物」の場合処理費用の一部は排出事業者が負担することになるのであるが、「漂着ごみ」の場合排出者が不明であり、結局のところそれらが漂着した市町村の負担において回収、処理を行うことになる。また、最悪のケースとして、ボランティアグループが回収し、集積所や処理場に持ち込んだ場合に、彼らが「排出事業者」と判断され、処理費用の負担が課せられる可能性もあったと言われている。

このほかの関連法としては「河川法」、「海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律」、「軽犯罪法」、「遺失物法」、「水難救護法」などもあげられる。なお、ここにあげたのは「漂着ごみ」に関係のある主な法律であり、ほかにも離島振興法や半島振興法などのいわゆる地域振興法的な法律、その他特別措置法的な法律においても関連する条項が、また、国レベルのみならず各自治体の条例等でも関連する規定を置いているものがあるものと思われる。

以上のように、「漂着ごみ」をめぐるさまざまな法律が関連しているところであるが、関連する行政機関もまた多岐にわたっている。たとえば、先に取り上げた法律についてみると、「港湾法」や「海岸法」、「河川法」、「海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律」は国土交通省、「漁港漁場整備法」は水産庁、「廃棄物処理法」は環境省、「軽犯罪法」は法務省、「遺失物法」は警察庁、「水難救護法」は海上保安庁が法令所管となっている（「軽犯罪法」、「水難救護法」の所管局は不明）。このほかにも、海外由来の「漂着ごみ」に関しては、外国政府や国際機関との情報共有や交渉という観点から外務省が、地方自治体への財政措置に関連して総務省が、ごみリサイクル等の技術開発の観点から経済産業省が、海面漂流ごみの調査の観点から気象庁がそれぞれ関連しているものと考えられる。

参考までに、2006年から2007年に開催された「漂流・漂着ゴミ対策に関する関係省庁会議」では、内閣官房、内閣府、総務省、外務省、水産庁、経済産業省、国土交通省、気象庁、海上保安庁、環境省などの省庁が幹事会メンバーを出していた。

さらに、「港湾法」に基づく港湾管理者、「漁港漁場整備法」に基づく漁港管理者、「海岸法」に基づく海岸管理者としてそれぞれ都道府県、市町村、一部事務組合などがその任に当たっており、「漂着ごみ」に係る行政機関が実に多種多様であることが窺い知れる。

2. 「漂着ごみ」対策と議員立法

1 で見たように、「漂着ごみ」に関する法律はさまざまであり、また、関係する行政機関も多種多様、広範なものである。多種多様であるということは、利害を有する者、影響を受ける者も多種多様であり、それを担当する省庁もまたさまざまである。そして、「漂着ごみ」対策に関わる者が多種多様であるということは、その対策を企画立案し、調整し、合意へ至る過程もまた複雑かつ困難であるということを意味する。

「漂着ごみ」対策について、政府の裁量による予算措置やスローガンを掲げて国民運動を展開し、それを実現していくという方法もちろんあるが、やはり法制度を整備して基本理念を明らかにし、財源を確保し、対応する行政組織を決め、行政処分の権限、さらには刑事上の罰則などを定めていくといったことを通じて実現していくのが一般的な方法であろう。政策とは法制度の裏付けを受けてこそ安定的に実施できるものなのである。

この法制度の制定について提出者という観点から見たとき、大別して二つの型に分かれる。「閣法」、すなわち各省庁が中心となって立案し、内閣が提出する法律案と、国会の構成員たる議員が発議する「議員立法」である。両者について見ると、成立した本数としては圧倒的に前者が多い。そこでまず閣法の立法過程について概観していくこととする。

(1) 閣法の制定過程の概観

以下に示した図は閣法と議員立法の制定過程の概観図である。国会に提出された後は議員立法とおおむね共通であるが、そこに至るまでの過程に大きな違いがあり、そこに閣法における多くの問題点が含まれている。

閣法は、まずその法案の内容となる分野を担当する省庁の課（主管課）レベルで、原案が起案される。その動機は、日常業務での問題提起、国会における質疑、マスコミ等ジャーナリズムによる指摘、審議会等の提言、利益集団や地方公共団体等による陳情、他省庁の勧告などさまざまである。

次に、こうした原案について、省内、省庁間の調整へと入る。これは利害関係を有する全ての部局、省庁の法案提出に対する同意が必要とされるため、その作業は非常に困難を極めるものであり、閣法の立法過程における一つのヤマ場と言える。そしてヤマ場はこれだけでなく、内閣法制局の審査も次のヤマ場として控えている。これは「下審査」と呼ばれるもので、法制局参事官の下、法律案の必要性や現行法体系との整合性、憲法との関係などさまざまな観点から審査が行われる。

こうした省庁内、省庁間の調整や内閣法制局の下審査と平行して、与党有力議員との調整や、政務調査会、総務会といった与党における公式決定も行われる。法律の制定というものは、当然のことながら省庁内の原案作成から閣議決定までだけでは完結せず、法案が国会で可決されて初めて法律となる。こうした法案の国会通過に対して、「生殺与奪」の権利を握っているのは、極言すれば政権与党である。与党審査－連立政権が常態となった今日では、従来の自民党内の手續だけでなく、「与党政策調整会議」のような連立与党間の手續も加わったが－政権与党内の合意形成をスムーズに進めるためにも、与党有力議員への根回しは

非常に重要な作業となる。

以上の調整過程を経て、省内では省議による正式決定や閣議請議が行われる。閣議請議を受けた内閣官房は、内閣法制局に対して正式な審査を求めるためにこれを回付し、最終的な審査が行われることとなる。もっともこの段階ではすでに下審査が終了しているので、大幅な修正は通常行われないが、時として「職権修正」と呼ばれる表現の統一、修正漏れの補完、用字・用語の補正等が行われる。こうした審査や与党内の正式な意思決定が終了すると、次官連絡会議（かつての事務次官等会議）を経て閣議にかけられ、閣議決定の後、閣法として国会提出の運びとなる³。

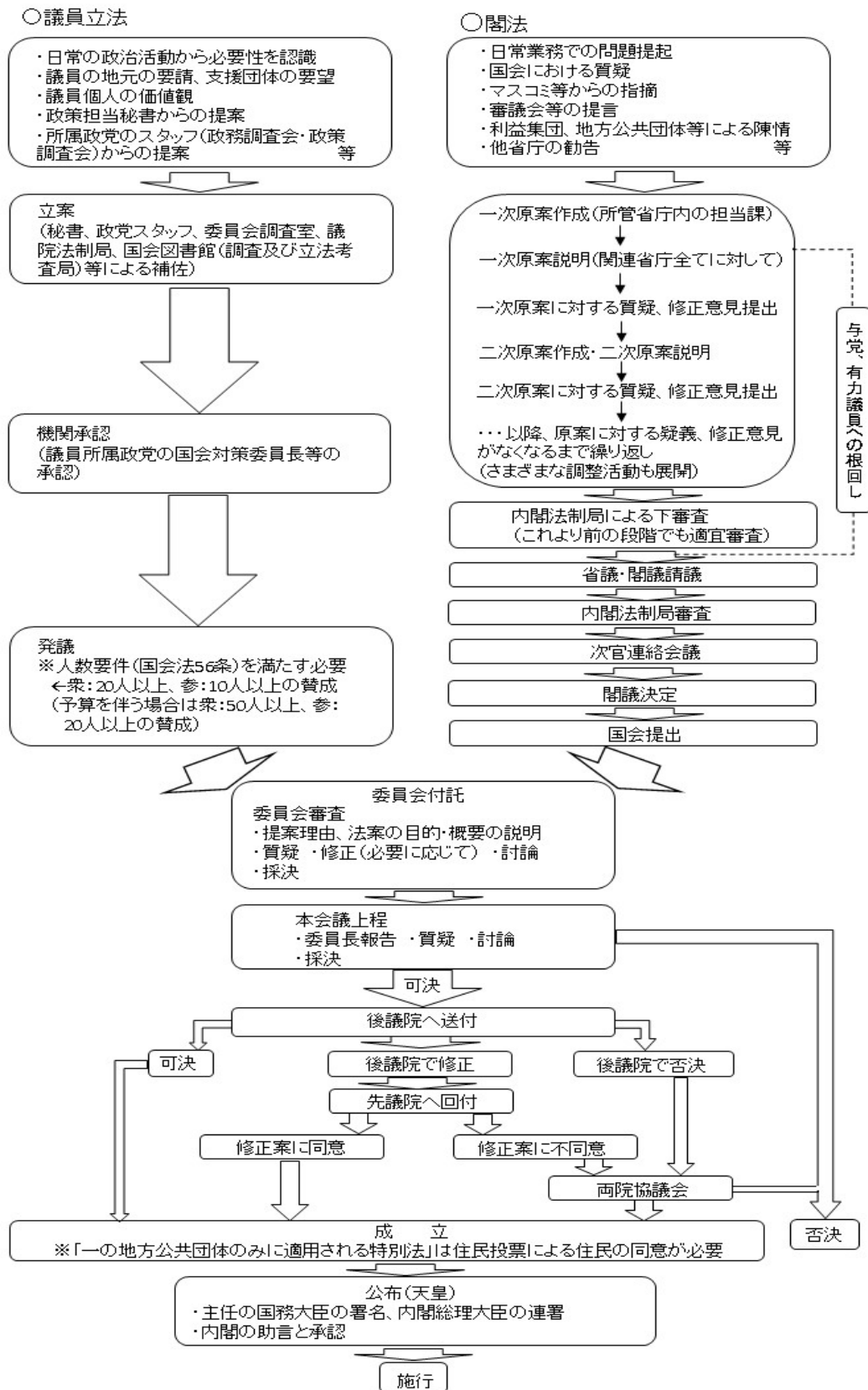
こうした閣法の立法過程における問題点の一つとしてあげられるのが、省内の意見調整や「法令協議」と言われる省庁間の意見調整である。先にも述べたように、ここでは利害関係を持つ全ての部局、省庁の法案提出に対する同意が必要とされるため、その作業は非常に困難を極めるものとなる。

また、内閣法制局の審査も閣法の立法過程における問題点の一つとしてあげられている。内閣法制局の業務については、設置法の規定や Web ページの紹介文によると、閣議にあがる法律案についてあくまでも法制上、条文上の観点からチェック作業を行うとされており、そこに特段の問題点はないように見受けられる。しかしながら実際のところは、内閣法制局の審査がこうした法制上、条文上のチェックだけでなく、法案の中身にまで踏み込んだ審査が行われると指摘されている。そこでは「明治以来連綿と築かれてきた法律の膨大な体系と整合性があるか否かを事前に審査し、否ならば整合性を保つように書き直させる」とも言われており⁴、さまざまな法律が関係する「漂着ごみ」問題への対策において、閣法のプロセスで法制定を行うことは、極めて困難な状況になるものと比較的簡単に見通せるだろう。

（2）議員立法の制定過程⁵とその可能性

一方議員立法については、以下の図で見られるように閣法のプロセスと比べるとそれほど複雑ではない。もちろん、国会において議員提出（厳密には、閣法の場合は「提出」、議員立法の場合は「発議」という）の法案を受理するに当たっては、議員の所属する政党の機関承認（国会対策委員長等の承認）を必要とする慣行があり、また、議員立法発議に関する制限として、国会法第 56 条の制限、すなわち「議員が議案を発議するには、衆議院においては議員二十人以上、参議院においては議員十人以上の賛成を要する。但し、予算を伴う法律案を発議するには、衆議院においては議員五十人以上、参議院においては議員二十人以上の賛成を要する」というものがあり、発議の際には所定の賛成者を集めなければならないといったように、無制約、無制限で発議をすることはできないにしても、閣法にあるような関係省庁すべての合意であったり、内閣法制局の審査であったりといった制約は存在しない。その意味で言うと、議員立法の発議についてはあくまでも発議する議員や彼らが所属する政党の考えによるものであり、仮に法案の内容にある省庁が不服を持ったとしても、発議を妨げる仕組みはない。

図 閣法と議員立法の立案過程(概略)



先述のように、「漂着ごみ」問題はさまざまな法律、さまざまな行政機関がかかわっており、仮に閣法で対処となると原案を作成する省庁の直面する困難の大きさは想像に難くないところであるが、こうした法案こそ議員立法がより良く対処できるものと思われる。実際、2009年に「漂着ごみ」問題に対処するため「海岸漂着物処理推進法」が制定され、2018年には同法の改正が行われたが、いずれも議員立法（委員会提出法案）としてなされている。

おわりに

以上のように「漂着ごみ対策」と「議員立法」という、一見縁の薄いような両者について、「漂着ごみ対策」に関係する法律や行政機関の多種多様さと閣法の立法過程を概観し、その問題点を指摘することを通じて見てきたところである。もちろん「漂着ごみ」問題の一件だけですべてを語るのは乱暴ではあるが、わが国において成立する法律の7～8割を担っている閣法について、立法過程の観点から見たときに手放しで歓迎できない状況がそこにあるということが見て取れるのではないだろうか。言い過ぎかもしれないが、わが国の政策対応が兎角”too late, too small”と言われがちなのはこうした閣法に見られる全省庁一致主義的な仕組みが大きな影響を及ぼしていると言えるかもしれない。

今後わが国にのしかかる課題はますます複雑に、多種多様になることが予想される。また、それに伴う利害関係の調整も困難を極めることになるだろう。そうした中、これまでのような関係各省庁すべての合意がない限り国会に法律案を提出できないという閣法の仕組みでは、直面する諸課題に適切に対応できないことも考えられよう。

議員立法は現在、閣法と比較して成立数、成立率の低い、極めて「マイナー」な存在として認知されてきており、おそらく今後も逆転の可能性は低いと思われる。ただ、昨今の衆議院における与党過半数割れの状況などを見ると、もしかするとこの「マイナー」な議員立法にもチャンスはあるかもしれない。今後も立法過程、特に議員立法について研究するものとしてその動向を注視していきたい。

¹ 本稿は科学研究費助成事業（学術研究助成基金助成金（基盤研究（C）））の助成を受けた研究成果の一部である（課題番号：23530178、研究課題名：海岸漂着物の処理対策と行政の危機管理、研究代表者：宗像優九州産業大学准教授、補助事業期間：平成23年度～平成26年度）、課題番号：15K03306、研究課題名：漂流・漂着ごみ対策における行政の役割と法制度に関する研究、研究代表者：宗像優九州産業大学教授、補助事業期間：平成27年度～平成30年度、課題番号：20K01493、研究課題名：海洋プラスチックごみ対策に関する政策と法制度研究、研究代表者：宗像優九州産業大学教授、補助事業期間：令和2年度～令和5年度）。

² 「漂着ごみ」問題に関する基礎的な文献としては小島あずさ・眞淳平『海ゴミ拡大する地球環境汚染』（中公新書、2007年）があげられる。本書の内容は「漂着ごみ」問題をめぐる各地の現状、「漂着ごみ」の発生源や特徴、種類、海洋生態系に及ぼす影響、「漂着ごみ」問題に対処する法律・制度など多岐にわたるものとなっている。

³ 以上の閣法の過程については関守「内閣提出法案の立案過程」『ジュリスト』No.805、有斐閣、1984年、27～28頁や岩井奉信『立法過程』東京大学出版会、1988年、村川一郎『政策決定過程』信山社、2000年、関根謙一「内閣提出法律における政策決定過程」、遠藤文夫「内閣提出法律における法文作成

の過程」、江口隆裕「内閣提出法案における政党との調整」（いずれも『法学教室』No.173、有斐閣、1995年）、石村耕治「租税議員立法を考える－問われる立法プロセスの透明化」『税務弘報』Vol.45, No.11、中央経済社、1997年などを参考とした。いずれも相当前の文献ではあるが、現在においてもおおむね閣法の立案過程に変更はない。

⁴ 五十嵐敬喜・小川明雄『議会－官僚支配を超えて』岩波新書、1995年、71－72頁。

⁵ 議員立法の立案から国会提出までの過程については橘幸信「議員提出の立法の過程」、国会提出以降の過程については松澤浩一「国会における法律案の審議」（いずれも『法学教室』No.173、有斐閣、1995年）などが参考になる。

○参考文献

- ・五十嵐敬喜・小川明雄『議会－官僚支配を超えて』岩波新書、1995年。
- ・岩井奉信『立法過程』東京大学出版会、1988年。
- ・小島あずさ・眞淳平『海ゴミ－拡大する地球環境汚染』、中公新書、2007年。
- ・保坂直紀『海洋プラスチック 永遠のごみの行方』角川新書、2020年。
- ・宗像優編著『環境政治の展開（講座 臨床政治学 第六巻）』志學社、2016年。
- ・村川一郎『政策決定過程』信山社、2000年。
- ・石村耕治「租税議員立法を考える－問われる立法プロセスの透明化」『税務弘報』Vol.45, No.11、中央経済社、1997年。
- ・江口隆裕「内閣提出法案における政党との調整」『法学教室』No.173、有斐閣、1995年。
- ・遠藤文夫「内閣提出法律における法文作成の過程」『法学教室』No.173、有斐閣、1995年。
- ・小島あずさ「環境 NGO「JEAN」の活動と、海洋ごみ問題について」『都市問題』第110巻第1号、2019年。
- ・小島あずさ・金子博「NGO から見た日本の海岸漂着ごみ対策の現状と対応」、『河川』65巻第11号（通巻760号）、社団法人日本河川協会、2009年、pp.64-69。
- ・関守「内閣提出法案の立案過程」『ジュリスト』No.805、有斐閣、1984年。
- ・関根謙一「内閣提出法律における政策決定過程」『法学教室』No.173、有斐閣、1995年。
- ・高野恵亮「海岸漂着物処理推進法の成立～そのプロセスと意義～」『嘉悦大学研究論集』102号、2013年。
- ・高野恵亮「海岸漂着物処理推進法改正に寄せて」『臨床政治研究』第9号、2018年。
- ・橘幸信「議員提出の立法の過程」『法学教室』No.173、有斐閣、1995年。
- ・千葉茂明「超党派の地方議員が連携し、国の法制化に関与－海ゴミ対策推進地方議連（連載 議会改革リポート 変わるか！地方議会 104）」、『ガバナンス』No.105、株式会社ぎょうせい、2010年、pp.134-137。
- ・松澤浩一「国会における法律案の審議」『法学教室』No.173、有斐閣、1995年。
- ・宗像優「漂着ごみ問題の現状と行政の対応－長崎県の取組みを事例として－」、『エコノミクス』第13巻第1・2号、九州産業大学、2008年。
- ・宗像優「自民党の環境政策－漂着ごみ対策を事例として－」、藤本一美編『日本の政治課題』専修大学出版局、2010年。
- ・衆議院調査局環境調査室「漂流・漂着ゴミ関係資料」、2009年。
- ・漂流・漂着ゴミ対策に関する関係省庁会議「漂流・漂着ゴミ対策に関する関係省庁会議とりまとめ」、2007年。