

令和元年6月26日現在

機関番号：34506

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2018

課題番号：15K03305

研究課題名(和文) 条約プロセスマネジメント 地球環境保全に向けた諸アクターの分散型応答の影響

研究課題名(英文) management strategies for decentralized treaty process

研究代表者

久保 はるか (Kubo, Haruka)

甲南大学・法学部・教授

研究者番号：50403217

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,400,000円

研究成果の概要(和文)：オゾン層保護のための環境条約の実施において観察されたトップダウン型の垂直モデルに対して、昨今の気候変動対策において観察されるような「環境公益・国際規範のマルチレベルでの受容と呼応」について、気候変動と漁業資源管理を例にその現状を検証し、分散的ダイナミズムを如何にマネジメントすべきか、翻って条約レジームや国内政策のあり方に与える影響について考察した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

従来、地球環境問題の解決には国家間合意に拠る条約レジームの形成が必要であると考えられてきたが、近年、国家間交渉が行き詰まる場合に、国家以外のアクターが合意できることから合意を積み上げて取組みを進展させようという動きが観察されるようになった。このような動きを「環境公益・国際規範のマルチレベルでの受容と呼応」と捉え、従来の国家間交渉の担い手であった行政が、このような分散的な条約プロセスを如何にマネジメントすべきかについて考察した本研究は、新しい現象をどのように捉えるべきかについて、学術的及び実践的視点から取り組むものである。

研究成果の概要(英文)：This research considers "Multi-level acceptance of and response to environmental public interest and international norms" as observed in the recent climate change initiatives, against top-down vertical models observed in the implementation of the environmental treaty for ozone layer protection. It examined, in the case of climate change and fishery resource management, how this kind of decentralized dynamism should be managed, and the impact on the treaty regime and the way of domestic policy.

研究分野：行政学、環境政策

キーワード：条約の国内実施 気候変動(地球温暖化) 漁業資源管理 行政組織 専門的知見 Building Blocks Approach 環境公益・国際規範

1. 研究開始当初の背景

研究代表者は、それまで、環境条約の国内実施、すなわち、条約の目的である地球環境問題の解決を、国内政策として受け止めて実施するプロセスについて、分析してきた。ここで明らかにしたのは、環境条約⇒国内受容⇒国内法化⇒執行という単線的なプロセスを描いた「垂直モデル」とも呼べるものであった。ここでは、条約の国内実施過程は、国際会議で採択された条約・議定書を政策課題として受け入れ国内で実施する体制を整える国内受容と、それに基づく執行の過程から成る。国内受容はさらに、国内において当該条約を実施することを受け入れ締結する(国会承認を含む)過程と、条約・議定書によって課された義務内容を国内対策に翻訳・変換し、条約の国内実施を担保する国内法化の過程から成る。国内受容の幅(条約交渉における交渉ポジション、国内法化において最低限度の義務履行に留めるか、条約の目的・趣旨を国内政策に取り込むかといった応答の程度)を規定する要因について、官僚の行動を規定する行政組織のルール(とりわけ所管領域・権限)と各アクターの受容の意思に着目して分析を行った。また、国内受容の幅は、条約締結後の継続的・動的なプロセスを経て変容することも多い。事業者、環境NGO、地方自治体の行動を調査することによって、①条約体制の進化・強化や、②執行過程における国内実施体制の改善・改変、③国内での社会的認知の広がりを受けて、最低限度にとどまっていた実施体制に、執行を円滑化する措置や条約の趣旨に照らした補完的措置が講じられたことを明らかにした。そして、履行確保、さらには積極的な実施を可能とするメカニズムについて考察を行った。

以上の分析の対象としたのは、オゾン層保護の取組み(1985年に採択されたウィーン条約と1987年に採択されたモントリオール議定書が取組みの基礎となる)であった。オゾン層保護の取組みは、国家間が協力して地球規模の問題解決のためのルール作りに「成功した」事例として評価されており、その後につづく地球環境条約(1989年に採択されたバーゼル条約や1997年に採択された気候変動対策のための京都議定書)でもモデルとされた。しかしその後、気候変動問題で顕著であるように、途上国の経済興隆を主原因として、国家間の利害の対立故に国家間合意を構築することが困難な状況が常態化し、上記モデルを適用することは現実的でなくなっている。このような現状を踏まえて、地球環境保全という国際環境公益のために十分な対策を地方政府・自治体や産業界等の関係諸アクターが、必ずしも条約上の義務や国家の政策に基づかず、直接、当該国際環境公益に呼応する動きに着目するに至った。

2. 研究の目的

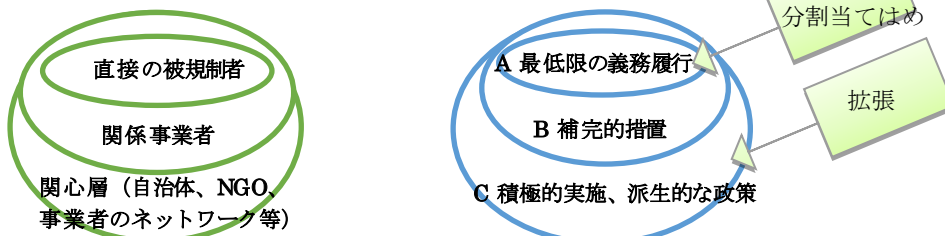
このように、行政学・政治学的な観点から、国が締結した環境条約を国内で受容し、既存の法制度との整合性を図りながら国内政策として実施する過程を分析してきた。ここでは条約、国内法、自治体の取組みの3層の政策間の垂直的な相互作用が主たる問題関心であった。他方、本研究は、環境条約が掲げる究極の目標に呼応した、必ずしも条約上の義務や国家の政策に基づかず、州ないし自治体、産業セクター等が行う独自の取組みの相互関係を視野に入れ、それによってもたらされる条約レジームと国内政策への影響を分析することを目的とする。気候変動政策や生物多様性保全のための国際交渉に顕著であるように、国家間の利害対立により交渉が膠着する状況が観察される現在、本研究は重要な意義を持つといえる。

3. 研究の方法

研究の方法は、既存研究の文献調査、主としての行政の一次資料の収集と分析、関係者へのインタビュー調査による。

4. 研究成果

国際合意により解決しようとしている地球環境問題に対して、国内で取り組む措置の程度には、①条約上の最低限度の義務の履行、②義務履行のために必要な措置を円滑に執行するための補完的措置、③社会的認知の拡大、関心層の拡大(自治体、NGO、事業者のネットワークなど)、人的ネットワークの構築を通じた価値観の共有を基盤とする、条約の義務履行を超えた積極的な国内対策の三段階がある。「環境公益・国際規範のマルチレベルでの受容と呼応」とは、国内の当事者(関係事業者、NGO、自治体など)が政府を媒介せず直接国際制度との関係を結ぶことで条約の目的を達成しようとする動き、国際的に形成された事業者間のネットワークにおいて国内規制基準とは異なる基準が採用されることによって、国際市場を通じて条約の目的を達成しようとする動きを捉えたものであり、条約で国家に課された義務を超えた積極的な取組み(③)をもたらし可能性を有している。



上記研究目的から、三つの研究対象に分けて取り組んだ。第一に、行政組織の研究である。研究代表者は、既存研究において、関係行政組織がそれぞれ、自らの既存の政策領域（所管領域）に位置付けようとする、いわば経路依存的な組織間競争行動を展開し、それに依存することを指摘してきた。本研究において、それに加えて、行政組織が、自らの行政資源を拡張する契機として相乗りする同床異夢の行動、「**環境公益・国際規範**のマルチレベルでの**受容と呼応**」にどのように対応しようとしているのか、所管領域への当てはめに留まらない、行政組織における戦略的行動について分析を行った。

そのような行政組織に関する研究の視点は、第二の研究対象、カリフォルニア州における気候変動対策の研究でも用いられた。気候変動対策を主導するカリフォルニア州の気候変動対策の構造は、議会制定法で目標を設定し、その目標を達成するための各種施策の策定を行政機関に委任するというものである。行政機関は法で規定された目標を達成するための施策の目標を設定し、行政規則により **Cap and Trade**、**Carbon Fuel Standard (LCFS) Program**、省エネ基準の設定と推進などの具体的な措置が導入されている。このように、行政機関が立案する施策が目標達成の度合い、実効性の程度を決めるという意味で、行政活動に着目した分析は意義ある。このような行政組織に関する分析は、①制度的要因、②アクターの行動の二つの文脈でなされた。①制度的要因として、とりわけ着目したのは、担当行政機関（**CARB(California Air Resources Board: 環境保護庁大気資源局)**を中心に **CEC(California Energy Commission エネルギー委員会)**、**CPUC(California Public Utilities Commission 公益事業委員会)**）がいずれも合議制の行政組織であることである。専門的知見を活用しうる体制にあるほか、規則策定過程では外部の専門家グループによるレビュー、公開ワークショップと市民参加などが確保されたことが、行政機関における **Regulatory capture** を抑制しており、専門的知見や市民の要望への応答的な対応を可能にしていることが指摘できる。また、先進的な温暖化対策を受け入れる土壌として、連邦大気清浄法においてカリフォルニア州にのみ認められている自動車排ガス規制権限、オイルショック後に形成されたエネルギー政策の転換（分散型自然エネルギーの普及）、自然環境保護と大気汚染対策を経験してきた住民の高い環境意識といった政策遺産の存在を指摘した。②関連するアクターの行動については、事業者・環境NGOのネットワークが政策アイデアに与える影響、専門家ネットワークが提供する専門的知見の与える影響に着目した。事業者と環境NGOとのネットワークが政策アイデアの提供と合意形成を促した事例、行政機関内部の専門家と大学等外部の専門家との連携による専門的知見の活用と理解促進、信頼醸成が挙げられる。

第三に、オゾン層保護と気候変動対策の参照領域として、自然資源管理の領域から漁業資源管理を事例に検討した。日本の従来型の漁業資源管理は、漁業者による自主的な資源管理を基本とする分権的かつ非統制的な構造を有するとともに、新規参入の少ない閉鎖的な規制空間においてアクターが固定化しており、それが既得権益保護に基づく現状維持的な運用に結びついていると指摘されてきた。このような既存の構造に対して、漁業資源管理の条約レジームが求めているのは、行政の統制を強めるトップダウン型の規制手法(TAC法)である。また、国内でも、内閣主導のトップダウンで、資源管理に対する行政統制を強める方向での改革が進められているなど、従来の構造と反する動きが起こっている。他方で、従来型の漁業資源管理において、自主的なルール形成と遵守によって資源管理の実績を重ねてきた現場（主として根付の魚種を採取する地先漁業）レベルで、予防的アプローチや生態系保全といった国際規範を構成員間で受容・共有し、自主的なルール形成に反映させる動きの萌芽が観察される。そこで、このような動きを支持する条件を分析した既存研究を踏まえて、現場レベルでの自主的かつ分権的な資源管理において国際規範が共有される動きが拡散することの可能性と有効性について考察した。

このような国内外の規範の共有の多様化・多層化、国際的な合意形成の分権化の動きは、一見ボトムアップの分散的な動きに見えるが、いわゆる「市場の調整」とは異なり、ばらばらに存立しているのではなく、ユニット（ネットワーク）には核があることが特徴である。このような現象を捉えたものとして、**Building Blocks Approach** などがある。ここでは、全体の方向性が共有されており、それらを緩やかに取りまとめるアクターとして、国内では行政の役割が期待されていると考えられる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕（計 2 件）

- 1) 久保はるか「行政学の観点から一漁業資源管理の構造と変化―」児矢野マリ編『漁業資源管理の法と政策』（信山社、2019年(近刊)、第7章）
- 2) 久保はるか「環境規制の行政学的アプローチ―環境省の政策手法と行政資源」大久保規子他編『環境規制の現代的展開』（法律文化社、2019年、160―172頁）

〔学会発表〕（計 4 件）

- 1) 2018年度 Asian Law and Society Association (ALSA) Session C “Climate Law and Policy in Japan: A Comparison with Those of California”において、口頭報告“Administrative

analysis of the climate and energy policy process”（オーストラリア Bond University、2018年12月1日）

2) 2018年度国際法学会 分科会「グローバル化時代における海洋生物資源法の再検討 —— 国際と国内間の法・政策の連関をめぐる学際的対話の試み」において、コメント報告（北海道札幌市、2018年9月5日。その内容は、論文集『漁業資源管理の法と政策』（信山社、近刊）の一章分に掲載される）。

3) 2017年度環境法政策学会において、口頭報告「カリフォルニア州における温暖化対策の政策過程分析～法制度・行政機関・ネットワーク・専門的知見」（横浜国立大学、2017年6月10日）

4) 2015年度 SRA(The Society for Risk Analysis) World conferenceにおいて、口頭報告“The Ideal Conditions for Goal Oriented Policy Making: Japanese case studies examining the role of expert knowledge”（シンガポール、2015年7月22日）

※科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。