

機関番号：12701

研究種目：基盤研究 (C)

研究期間：2008～2010

課題番号：20530086

研究課題名 (和文) アメリカ環境法制における省庁間政策調整の法理と実際－NEPA システムの包括的研究

研究課題名 (英文) The Theory and Practice of Environmental Policy Coordination at the Top Level: The NEPA System

研究代表者

及川 敬貴 (OIKAWA HIROKI)

横浜国立大学・環境情報研究院・准教授

研究者番号：90341057

研究成果の概要 (和文)：

本研究は、アメリカ環境法制における省庁間政策調整の法システムについて、①その基盤概念として位置づけられる「環境の質」の原型が、1920年代における「保全」概念の内容的拡大に求められるという仮説を構築・提示するとともに、②日米における政策調整の法システムの構造を比較して図式化し、図書等で広く社会へ情報発信を行い、さらに、③アメリカの法システムでは、生物多様性保全政策の発展過程においても、政策調整が効果的になされてきたこと等を検証した。

研究成果の概要 (英文)：

This research provides certain degree of knowledge in the theory and practice of environmental policy coordination under NEPA (the National Environmental Policy Act of 1969) in the U.S.. Since 1970, such coordination has occurred under the so-called NEPA system, in which CEQ (Council on Environmental Quality), a central environmental agency located at the top level of the federal government, has played an important role in managing policy conflicts among federal agencies. To have a firm grasp of overall functioning of CEQ under NEPA will be useful for Japanese government which has no institutional mechanism for environmental policy coordination at its highest level.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	900,000	270,000	1,170,000
2009年度	900,000	270,000	1,170,000
2010年度	900,000	270,000	1,170,000
総計	2,700,000	810,000	3,510,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学・新領域法学

キーワード：環境諮問委員会、国家環境政策法 (NEPA)、省庁間調整

1. 研究開始当初の背景

環境概念の包括性により、各省庁のさまざ

まな権限が環境絡みとなっている。そのため、政策決定をめぐる省庁間での紛争が発生し、

ひいては環境問題への効果的な対応の遅れや不合理な決定がなされてしまう。このことが回復不可能な損害の発生につながるおそれは少なくない。これに対して、わが国では、さまざまな省庁の権限を横断した形での政策決定を進めるべく、環境アセスメントや政策・総合調整等が制度化されているが、それらの有効性を評価する視座（比較法制度的な視座を含む）は十分に発達していない。

ところで、環境をめぐる縦割り行政過程が政策決定の合理性確保を難しくするという上述の問題状況は、決してわが国にだけ見られるわけではない。それゆえ、同じ問題状況に対して相対的に進んだ対応をしている国の法制度が参考になる。

このような認識の上に、本研究の開始までに、有益な示唆の獲得を期待できる比較法制度研究の対象国として、省庁間政策調整のための実定法上の構造が発達をみているアメリカ合衆国を選択し、同国環境法制のマグナカルタと称される NEPA（1969 年国家環境政策法）を中心とする省庁間政策調整の仕組みに関する研究を進めていた。具体的には、NEPA の執行機関である CEQ（環境諮問委員会）の調整機能、CAA（大気清浄法）309 条に基づく環境審査制度の基本構造、EPA（環境保護庁）の牽制・調整担当部門の機能など、重層的な当該仕組みの主要構成要素を対象とする研究を順次遂行してきたものである。その結果、当該仕組みについて、それら主要構成要素間の有機的な連携の確保がその実効性を担保しているという確信に至った。そこで、この連携を確保する基本思考なるものを解明しうるならば、当該仕組みを全体として一つの法システム（NEPA システム）として捉え、提示することが可能となり、これまでの研究内容を格段に発展させられると考えたものである。

2. 研究の目的

本研究は、環境をめぐる縦割り行政過程が政策決定の合理性確保を阻害するという普遍的な問題状況を認識し、それへの対処のあり方を探るために、NEPA システムに関する包括的な検討を行い、その法理および当該法理の発展経緯ならびに法システム運用の実際を明らかにすることを通じて、アメリカ環境法政策の根本理解に不可欠な基本的知見を提供するとともに、今後のわが国における政策調整の法システム設計のための議論の深化および環境法学における新たな研究領域（「環境行政組織論」）の開拓をめざした。

3. 研究の方法

本研究は、歴史分析と構造分析に、実証分析を加え、複眼的な視座から、NEPA システムを包括的に調査し、その法理と運用の実際を

明らかにすることを試みた。また、このような比較法制度研究を実際のおよび学際的な見地から進めるために、インタビュー資料を含めた 1 次資料の渉猟・分析と環境法学およびそれに隣接する分野の専門家（実務家を含む）からの適宜・適切な助言をとり入れることに努めた。

4. 研究成果

(1) 研究の主な成果

歴史分析、構造分析、実証分析のそれぞれについて多くの成果を上げることができたが、以下では、その主要な部分について報告する（なお、これらの成果の一部はすでに公開されているが、今後公開が予定されているものも少なくない）。また、後述するように、本研究の成果の一部に依拠して、国会（衆議院環境委員会）での議論がなされたことは、わが国の現実の政策形成過程へ本研究が及ぼした具体的なインパクトの一つである。さらに、本研究の成果の一部は、2010 年 9 月に公刊された、及川敬貴『生物多様性というロジック—環境法の静かな革命』（勁草書房）で広く社会へ発信されている。

①歴史分析の成果

CEQ のルーツは、ニューディール期に設置された NRPB（国家資源計画評議会、National Resources Planning Board）であるといわれるが、この組織はいわゆる環境保全を目的とするものではない。そのため、NRPB がいかなる意味で「環境の司令塔」として、あるいは少なくともその先駆として捉えうるのかは不明であった。本研究では、さまざまな関連文献を整理・分析し、NRPB が「環境の司令塔」として機能することを制度上担保する措置は講じられていなかったが、連邦政府のトップ・レベル（大統領府内）に設置され、各種の調査を行う権限と（その調査結果に基づいて）大統領に助言・勧告する権限を与えられたことで、実質的に、「環境の司令塔」として機能した場面が存在したことを確認した。このことをもって、NRPB は、アメリカ合衆国における「環境の司令塔」のルーツであると評されていることを明らかにした。

さらに、NEPA システムの基盤概念として位置づけられる「環境の質」の原型が、1920 年代における「保全」概念の内容的拡大に求められるという仮説を含んだ考察も行い、その成果がアジア経済研究所のホームページで掲載される予定である。

②構造分析の成果として、日米の関連法令と各種文献を分析し、「個別の公共性の横断をめざした法システムの比較」という観点から、次のような比較制度構造図を作成し、図書（及川敬貴『生物多様性というロジック—環境法の静かな革命』117 頁（勁草書房・2010

年)等)で公表した。

かかる構造把握を通じて、NEPA という法律が、(わが国で考えられているような)単なるアセスメント法ではなく、「環境の質」という基本理念と、その理念に沿った政策決定を確保するための措置を要素とする、総合的な法システムであることを明確に示すことができた。そして、当該システムの基盤には、個別の公共性(省益)を越えた横断的な管理を図るために、省庁レベルはもちろん、政府のトップレベルでも環境配慮責任が確保されなければならない、という考え方が横たわっていることを指摘したものである。

この考え方およびそれに基づくシステムに照らした場合、わが国の法制度については、政府のトップレベルにおいて、環境配慮責任をいかに確保するのか、という問題が浮かび上がってくる。すなわち、環境基本法 19 条は“国は、環境に影響を及ぼすと認められる施策を策定し、及び実施するに当たっては、環境の保全について配慮しなければならない”と定めるが、内閣府や内閣において、そうした責任を全うさせるための担保措置が存在しないことがわかる。

③実証分析の成果として、NEPA システムの中核に位置する CEQ が、環境の「司令塔」として、

- ・ 個別の公共性(省益)にもとづいて各省庁でバラバラに進められる諸施策に一定の方向性を与える(省庁横断型のリーダーシップの発揮)
- ・ 個別の公共性(省益)に囚われた省庁間の争いをマネジメントする(省庁間紛争マネジメント)
- ・ それらの活動を通じて得た情報を分析し、それをトップレベルの意思決定者(大統領とホワイトハウスのスタッフたち)が利用できる形の政策情報へと変換・提供する

等の活動に従事している実態を捉え、1990 年代以降は、たとえば、生物多様性保全政策の発展過程においても、かかる政策調整機能を果たしてきたことを明らかにした。

(2) 得られた成果の国内外での位置付け

個別の公共性(省益)を横断的に捉えるための法システムとそのための基本的な考え方の重要性を唱えた本研究の成果とその趣旨は、国内法学者の間でも言及される場面が現れてきた。たとえば、交告尚史教授は、拙著(及川敬貴『生物多様性というロジック—環境法の静かな革命』113 頁以下(勁草書房・2010 年))について、「……実際に生物多様性の保全を図る上では、関係諸法律の体系を構築するだけでなく、関係諸機関の具体的な

施策を関連づけることが肝要であり、そのためには「司令塔」となる機関が必要である。そこに及川の強い関心があるように見受けられる」と記されている(ジュリスト 1417 号 5 頁脚注 8 (2011 年))。

また、国際的には、環境の司令塔の設置による横断的な政策形成の必要性という本研究の成果の一部が、国連大学で実施された「里山・里海サブグローバル評価」の国別報告書に取り込まれ、その英語版が 2011 年度中に公刊予定であるので、そこからの波及効果も期待できる。

(3) 得られた成果のインパクト

わが国の国会でも本研究の成果に依拠した発言が看取されるに至った。具体的には、2009 年 11 月 20 日の衆議院環境委員会で、環境副大臣に対し、山崎誠衆議院議員から次のような問いかけがなされたものである。

山崎委員 「日本の環境行政の組織上の課題についてお聞きしたいと思います。環境省は“小粒でもびりりと辛い”的な省庁として機能しうるのかもしれないのですが、多くの巨大な事業官庁を本当にリードしていけるのでしょうか。……たとえば、内閣府に環境行政をリードするような組織を法的に整備するとか。内閣府設置法を見ますと、環境に関する言及がないのですよね。……米国の環境諮問委員会(CEQ)のことを……調べていますが、日本版の CEQ のようなものを設けて、上位から環境の質についてしっかりと議論ができる、そういう体制をつくるべきではないかと思いますが、副大臣、いかがでしょうか。」

当該質問の準備に際しては、山崎議員に対して、本研究の成果が提供されている。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 10 件)

- ① 及川敬貴「環境の司令塔の理念と組織 (7) —もう一つのグリーン・ニューディール (上)」環境と正義 136 号 14—15 頁 (2011) (査読なし)
- ② 及川敬貴「環境の司令塔の理念と組織 (6) —舞台裏で機能する紛争マネジメント」環境と正義 135 号 11—13 頁 (2011) (査読なし)
- ③ 及川敬貴「環境の司令塔の理念と組織 (5) —省庁間紛争マネジメントの法構造」環境と正義 133 号 14—15 頁 (2010) (査読なし)
- ④ 及川敬貴「環境の司令塔の理念と組織 (4) —省庁横断型のリーダーシップの発揮」環

境と正義 131 号 10-12 頁 (2010) (査読なし)

- ⑤及川敬貴「環境の司令塔の理念と組織 (3) —司令塔の組織的特徴」環境と正義 129 号 10-11 頁 (2010) (査読なし)
- ⑥及川敬貴「環境の司令塔の理念と組織 (2) —国家環境政策法というロジック」環境と正義 128 号 13-15 頁 (2010) (査読なし)
- ⑦及川敬貴「環境の司令塔の理念と組織 (1) —個別の公共性を越えて」環境と正義 127 号 2-3 頁 (2010) (査読なし)
- ⑧及川敬貴「アメリカの協働型自然資源管理 —森林ガバナンスと生物多様性保全の行方—」林業経済 63 巻 5 号 1-23 頁 (2010) (査読あり)

[図書] (計 2 件)

- ①及川敬貴『生物多様性というロジック—環境法の静かな革命』1-186 頁 (勁草書房・2010 年)

[その他]

ホームページ

<http://www.bas.ynu.ac.jp/index.html>

6. 研究組織

(1) 研究代表者

及川 敬貴 (OIKAWA HIROKI)

横浜国立大学・環境情報研究院・准教授

研究者番号：90341057