

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 20 日現在

機関番号：32682

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2014～2015

課題番号：26870146

研究課題名(和文)環境規制法実施過程と規制遵守行動についての実証的分析

研究課題名(英文)Empirical research on implementation and compliance of environmental regulation

研究代表者

平田 彩子(Hirata, Ayako)

明治大学・公私立大学の部局等・研究員

研究者番号：80547810

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,900,000円

研究成果の概要(和文)：規制法執行過程の核は、規制者である行政機関(地方自治体)と、被規制者である企業との相互作用である。本研究は、新しい環境規制法を実施する際に顕在化する、具体的ケースにおける法の意味の高いあいまいさを背景として、現場における規制法の実施と遵守のメカニズムについて考察した。規制現場担当者、企業への面接調査、参与観察、全国の規制部局に対する郵送質問表調査という質的・量的双方の経験的手法により研究を実施し、自治体間の相互作用パターンが法の解釈適用の判断において、影響を与えていることを示し、そのようなネットワークのパターンの違いが、法解釈において異なる意味付けを進化させるダイナミクスを明らかにした。

研究成果の概要(英文)：This research project developed a theoretical understanding of how inter-organizational processes relate to street-level regulatory enforcement. The empirical research consisted of in-depth interviews and a national survey mailed to every frontline office to detect how overall patterns of inter-office interactions affect enforcement. This research found that street level officers use inter-office interaction as an interpretive strategy, and explored how different meanings of the statute evolve in different organizational networks and what drives regulatory offices to engage in such interactions. This research concluded by suggesting theoretical implications for understanding regulatory enforcement, and more broadly how meaning of law is constructed at the local level.

研究分野：法社会学

キーワード：規制法執行過程 第一線行政職員 法の経験的研究 規制遵守 自治体間ネットワーク

1. 研究開始当初の背景

規制法は成立したのち、どのように実施・執行されているのか、被規制者は規制法と行政の執行活動に対しどのような反応をしているのか、そして規制法執行過程の現実状態はどのように理解できるのか、現状の理論的・実証的分析を踏まえた上でどのような規制法執行が社会的に望ましいのか、という研究構想の一環として、本研究は遂行された。政策目的実現の使命を担っている規制法にとって、現実社会に影響を及ぼし、被規制者の行動を変えるのは、まさに法律が実施・執行されているときである。実施・執行過程は規制法にとって極めて重要であり、中心的な過程であると言える。また、地方自治を考察する側面としても(環境規制法の規制事務は従来は機関委任事務であったが現在は自治事務である)また限りある人的・金銭的・時間的リソースを地方自治体内でどのように活用していくべきか、組織として保有している知識・技術を次世代の職員へどのように継承していくべきか、という点からも、規制執行過程はますます自覚的に捉えられるべきものとなっている。

環境規制や安全規制といった市民の安全・安心の確保と向上を目的とする社会的規制(social regulation)においては、現場における規制執行判断において、以下の二つのディレンマが存在する。すなわち、偽陽性のリスク(本当は環境に悪影響を及ぼさず法該当しない活動なのに、法に該当すると判断し法適用を行う間違い)と、偽陰性のリスク(本当は環境に悪影響を及ぼしており法に該当する活動なのに、法該当しないと判断し法適用を行わないという間違い)という合い対する二つのリスクを、どのようにバランスをとるのか、そしてどのようなバランスが現場において、適当だと考えられているのか、という点である。特に、不確実性、あいまいさの高い規制執行の過程において上記ディレンマは強く現れる。

以上の問題意識を背景に、本研究は遂行された。

2. 研究の目的

規制法執行過程の核は、規制者である行政機関(地方自治体)と、被規制者である企業との、相互作用である。特に、新しく制定された法規定の運用が始まった直後は、先例の蓄積も乏しく、何が適切な法適用判断なのかについて、関係者間で共有された理解がまだ確立しておらず、従って法の具体的な意味のあいまいさが高い。これは、規制者たる企業の視点からみると、法適用についての行政の判断に交渉の余地があるということに他ならない。本研究課題では、環境規制法の実

施・執行過程について、被規制者との間の交渉、協力、潜在的対立関係を背景として、実証的分析とそれを踏まえた理論的分析を行った。

研究代表者は今までの研究において、水質汚濁防止法の執行過程研究について行政(地方自治体、環境省)・警察・海上保安庁を対象にインタビュー調査を実施し、その上で執行過程の一般的なモデルを提示している(『行政法の実施過程』平田彩子 2009年・木鐸社)。

この成果をさらに発展させるため、本研究課題では、法のあいまいさに着目し、そのような状況下で規制現場部署と被規制者との相互作用を通じて、どのように法の意味が現実の事例において構築されていくのか、そのダイナミクスを理論的、経験的に明らかにすることを目的とする。現場における法の展開を理解する試みは、法政策設計にとっても重要な示唆を与えるものを考える。

3. 研究の方法

本研究は、質的・量的、両方の経験的手法を用いて調査を実施した。すなわち、規制現場の担当者と被規制者たる企業へのインタビュー・インタビュー、参与観察、そして全国の規制部局に対する郵送質問表調査を実施した。

アメリカを中心に発展してきた、規制法執行研究(例えばケイガン(Robert Kagan)、メイ(P.J.May)、シヨルツ(J.T.Scholz)、ブレイスウェイト(J.Braithwaite)、第一線行政職員研究(例えばリプスキー(Lipsky))、組織制度論研究(例えばマイヤー(Meyer)、ローワン(Rowan)、エーデルマン(L. Edelman))に依拠しつつ、改正水質汚濁防止法及び改正土壌汚染対策法に焦点を当てた。

本研究課題では、法適用のあいまいさを、法文言と具体的事実のリンクが制度化しておらず、何が適切な法適用なのかについて、現場関係者の中で当然視された判断内容と手法が確立されていない状況として定義した。法適用のあいまいさは、新しく制定されたばかりの法規定においてその程度が強く、時間とともに法適用判断が繰り返されるにつれ、「こういう場合はこう判断する」という判断内容とその手法が確立し、現場関係者の中で共有されるようになる。よって時間の経過とともに法適用のあいまいさの程度は減っていくと考えられる。

4. 研究成果

(1) 本研究は、新しい環境規制法を実施する際に顕在化する、法の具体的なケースにおけ

る意味があいまいさの高さを背景として、第一線現場における規制法の実施と遵守のメカニズムについて考察した。規制現場の担当者、被規制者たる企業へのインタビュー、参与観察、全国の規制部局に対する郵送質問表調査という質的・量的の双方の経験的側面より、研究を実施した。

(2) 本研究は、規制現場の担当者が施行上必要となる法の解釈適用の判断において、他県市での同規制法を所管する規制担当部署との連絡を取り合うという戦略を採用していることを見だし、そのような部署間のネットワークのパターンの違いが、制定法解釈において異なる意味付けと執行活動を進化させるというダイナミクスを明らかにした。

特に、上記自治体間ネットワークのダイナミクスにおいて、地域ブロックごとに開かれる、あるいは同一都道府県内の自治体間で開かれる、担当者会議の存在が重要な役割を果たしていることを明らかにした。会議自体で行われる事例紹介による知識の共有のみならず、通常時でのメンバー自治体間での問い合わせを促進することができる点で、担当者会議はグループ自治体内同士での知識や事例の共有を可能とする。これは、どのようなケースが生じ、そのケースに対してどのように法を適用したのか、すなわち、あいまいさのある法適用の場面における事例共有と法適用判断の幅（ばらつき程度）を知る機会を提供することとなる。実際、グループごとによって、規制法の実施程度（行政命令数）が異なることを明らかにした（分散分析）。そして、規制部署がそのような部署間のネットワークを形成する際の動機付け、当該ネットワークが現場における法の意味構築において果たしている機能について解明した。

自治体・地域によっては、上記担当者会議という機会をそもそも保有していないものもある。担当者会議という機会を持っている自治体とそうでない自治体を比較した場合、グループに属している方が命令をより積極的に出しやすい傾向も明らかとなった。インタビュー調査とデータ分析により、担当者会議の有する機能の具体的メカニズムとして、以下の点が明らかとなった。すなわち、グループに属した方が、法適用に疑問が生じた場合に他自治体にコンタクトしやすく、また専門的知識獲得に効果的である点、および他自治体と同じ法適用判断をしていることは、命令発出判断が法的に「間違いではない」というシグナルとして認識されているという点である。法適用のあいまいさのある状況において、偽陽性のリスクのみならず偽陰性のリスクも考慮した法適用判断を行うには、偽陰性のリスクをも考慮した他の自治体の法適用判断を知ることが（十分条件ではないが）必要条件となっていることを指摘した。

(3) 被規制者との協調関係と緊張関係という規制執行において不可避かつ相反する関係性が上記プロセスの一つの大きな背景として作用している点を指摘した。規制遵守を引出すためには企業の自主的な遵守が欠かせず協調関係が重要である一方で、規制遵守コストを最小化しようとする被規制者と行政の間には、対立・緊張関係も存在する。新しい規制法の具体的な事例における具体的な意味をめぐり、何が基準に該当し、何がしないのか、という現場での法解釈適用判断がなされるプロセスにおいて、上記協調関係と緊張関係の二つの関係性が大きな影響を与えていることを示した。

(4) 本研究は、その結論部分において、規制法の執行を理解するための理論を提供するのみならず、より広く、法の意味が現場というローカルなレベルでどのように構築されてゆくのかについて、特に自治体間ネットワークという部署間でのやりとりに着目した理論的枠組みを構築した。

なお、以上の分析を踏まえ、より望ましい自治体による規制法実施・執行を実現するために、以下の法政策的提言を行った。すなわち、第一に、現場において、偽陽性のリスクのみならず偽陰性のリスクもあることをまず認識すべきこと、第二に、実効性のある法執行のためには、部署内の相互作用および自治体間ネットワークを通じた学び合いと（特に事例の少ない自治体にとって、事例対応について他自治体との話し合いの機会、自分たちの法運用の熟練度を向上させる上で重要な機会である）、法的・技術的専門知識とが重要であること、第三に、規制執行についての情報公開を進め、市民の監視の程度を強めることが必要であること、を指摘した。

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 0 件)

〔学会発表〕(計 7 件)

(1) ECPR Regulatory Governance Conference (国際学会) Ayako Hirata “Diffusion and Diversity of Regulatory Governance at Local Level: How Street-level Regulatory offices cope with uncertainty of environmental damage and ambiguity of law” Tilburg University. 2016.7.6~7.8.

(2) Law and Society Association (国際学会) Ayako Hirata “Diffusion and Diversity of Meaning of Regulatory

Statute: how frontline regulators cope with uncertainty of environmental damages and ambiguity of law” New Orleans. 2016. 6. 2~6.5.

- (3) 関西公共政策研究会 平田彩子
「環境規制法の解釈と執行をめぐる自治体間ネットワークの可能性」京都大学. 2016. 5. 7.
- (4) 日本法社会学会関西支部 平田彩子
「環境規制法の解釈と執行をめぐる自治体間ネットワークの可能性」大阪大学. 2016. 3.6.
- (5) 日本法社会学会関東支部 平田彩子
「環境規制法の解釈と執行をめぐる自治体間ネットワークの可能性」早稲田大学 . 2016. 1. 23.
- (6) Law and Society Association (国際学会) Ayako Hirata “How Frontline Regulators Handle Ambiguous Law” Seattle. 2015.5.28~5.31
- (7) Law and Society Association (国際学会) Ayako Hirata “Seeking Consistency in Regulatory Enforcement” Minneapolis. 2014.5.29~6.1.

〔図書〕(計 0 件)

〔産業財産権〕
出願状況(計 0 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況(計 0 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等

6 . 研究組織

- (1)研究代表者
平田 彩子 (HIRATA Ayako)
明治大学研究知財戦略機構 客員研究員
研究者番号：80547810
- (2)研究分担者 なし
()
研究者番号：
- (3)連携研究者 なし
()
研究者番号：