

論文の内容の要旨

論文題目 多様化し重層化する米国大統領の政策実現手段
— 温室効果ガス排出規制政策を事例に —
氏名 杉野 綾子

本研究は、オバマ政権下での気候変動政策の展開を観察して生じた、米国政治において異質なことが起きているのではないかと、という疑問から発している。

合衆国憲法は、民間主体の権利に制約を課すような政策決定の権限を議会にのみ与えている。他方、大統領に認められた役割は、議会に対し自らが必要かつ適切と考える措置を検討するよう助言することと、議会が可決した法案に対する拒否権に限定される。しかし1930年代に行政機関の職掌範囲と裁量権が拡大され、1960年代には環境や消費者保護等の社会的立法により、行政機関の裁量権は一層拡大した。結果的に行政機関による規則制定手続が、対立する利害の調整を図る立法過程の類似物と化したことが指摘される。1970年代以降、行政府の非効率に対する改革として、大統領府が規則制定手続を監督する規制審査が導入された。今日では大統領府が利益団体と接触し規則内容を協議し、行政機関の決定に介入する。つまり、本来は立法過程で行われるべき利害調整が、行政手続や規制審査の過程でも行われるという、重層化が起きている。

温室効果ガス排出規制においても、オバマ大統領は当初立法を通じた規制導入を目指したが、議会は法案を可決しなかった。法案成立を断念した後、オバマ政権は既存の大気浄化法に基づいて温室効果ガス排出に係る規則制定を進めている。その過程で環境保護庁は、複数の条文と複数の規則制定手続を使い分け、また利害関係者と大統領府との間で、規則案の内容を巡る協議を重ねた。更に、規制の費用便益分析の評価尺度に用いられる、追加的炭素放出に起因する損害額を示す「炭素の社会的費用」推計を大統領府が主導した。つまり、大統領府は評価尺度の決定を通じて、規則内容を実質的に左右している。

このように、排ガス規制導入を目指すオバマ政権の一連の取り組みを分析すると、大統領が政策実現を図るための手段は多様である。議会の支持を得ての立法による政策実現が、憲法の理念に合致した正当性の高い手段であるが、現代においては行政機関が規則制定を通じて実質的な政策決定を行っており、行政手続への大統領府の関与が定着した結果、大統領府は規則内容に実質的な影響を及ぼす手段を得たのである。

本論文では事態の進展をなぞる形で、第一章では議会が排出規制法案の可決に失敗した経緯を取り上げた。1970年代以降、環境規制に関しては、被規制者の経済的インセンティブを利用することで遵守費用が抑えられ、目標達成も容易になる、との考え方が受容され、その代表的手法である排出量取引が1990年に議会超党派により承認された。しかし2009～10年の議会は、排出量取引を伴う温室効果ガス規制を承認しなかった。この要因として

本研究は、オバマ政権が提案した取引制度と、科学的根拠に基づく数量規制の柔軟性措置という本来の取引制度概念との乖離を明らかにした。法案成立を断念した後、オバマ政権は既存の大気浄化法に基づき、これを解釈変更して温室効果ガス規制と取引制度導入を図っている。

第二章では、行政手続法が規定する複数の規則制定手続が、それぞれ異なる要請に応じて制度化された経緯と、各手続の長所短所に関する評価を整理した。中でも、規則制定の円滑化と訴訟回避を目的として1970年代に提案され1990年に法制化された、利害関係者による交渉型の規則制定手続は、クリントン政権が推奨したこともあり1990年代前半に頻繁に実施されたが、1990年代末以降は殆ど利用されていない。但し、オバマ政権は交渉型手続を通じて自動車排ガス規制を策定したことから、この事例を分析し、既存研究が見落としていた交渉型手続の問題点を指摘した。

第三章では、交渉型手続の停滞要因について考察を深めた。本来、行政機関が議会から委任された規則制定権限を他者に再委任することは認められないが、行政手続への参加の問題は、再委任の是非、或いは行政機関に対する政治的統制の担い手の問題と表裏一体である。これらの問いに関する行政法理論の変遷を整理したところ、1980年代にレーガン政権が行政手続への大統領府の関与を強化し、それが1990年代に定着したことが確認された。その根底には、法執行の権限は唯一大統領に帰属するという行政権一元化理論があり、規則案作成という法執行手続の一部分を利害関係者に譲渡する交渉型手続とは矛盾する。この支配的パラダイムとの矛盾により交渉型手続は普及しなかった、と考えられる。

第四章では規制審査が制度化され、受容され定着した過程を整理した。規制審査について1970～80年代には法的正当性の観点から批判が起きたが、今日では法的根拠は確立している。また、大統領府が経済界の利益を優先し環境・安全を犠牲にするというバイアスの問題も指摘され、大統領府と利害関係者との接触に透明性を確保する工夫がされた。さらに恣意性への批判に応じて、行政決定の根拠として科学や経済分析が重視された。他方、1990年代以降は規制審査の目的として「大統領の政策との整合性」が公に表明されている。実際にオバマ政権下で大統領府の政治的利害が科学的根拠に優先された事例を通じ、現在も残る問題点を明らかにした。

第五章では、規制審査を巡る論点が発電所排ガス規制の策定過程でどう表れたのか、検討した。1990年代以降は行政決定の根拠を成す情報の客観性、有用性及び完全性に関する要求が高まったが、これにより行政手続は一層専門化したといえる。排ガス規制について、環境保護庁と大統領府はそれぞれ利害関係者から情報提供を得て規則案の修正を重ねた。その意味で、交渉型手続とは異なる形で、オバマ政権が重視する「規則制定の早い段階における参加拡大」が図られたといえる。他方、行政機関の情報収集・分析は大統領府が示す指針に沿って行うよう求められており、大統領府は指針策定を通じて規則の実質的内容を左右することができる。発電所排ガス規制については「炭素の社会的費用」がそれに該

当する。大統領府の行為は判例により、行政手続法が定める透明性確保や参加と司法審査の機会確保の義務の適用外とされる。

以上を総合すると、オバマ政権は大気浄化法に基づいて温室効果ガス規制を進めており、この規則制定自体は連邦最高裁が環境保護庁の権限として認めているが、取引制度の導入は大気浄化法の解釈変更に相当する。その規則制定過程で、大統領府が利害関係者と協議し、また行政機関が行う費用便益分析の尺度を決定してきた。かくして、最終的に公布された発電所排ガス規制では、立法府と司法府の審査を免れる形で取引制度が盛り込まれた。これは、憲法が定める三権分立原則及び参加と司法審査の機会確保を旨とした行政手続法との、整合性を欠く事態であるといえる。

本研究は、米国の政治制度の変質を窺わせる一つの事例群を検討したにすぎず、今後、事例を追加して、この現象の一般性について分析を深める必要がある。他方、一群の事例から、以下のような示唆が得られる。

第一に、日本では、共和党は環境規制に否定的で、特に政府による数量規制に反発するが、排出量取引は受容可能な選択肢だとの理解が浸透している。しかし、1990年に超党派の支持で法制化された排出量取引は数量規制の代替手段ではなく、遵守を助けるための補完手段であった。2000年代に共和党政権が補完手段としての排出量取引を提案した例もあり、排出規制の是非と取引制度の是非とは分けて考える必要がある。この点は、米国の環境政策を理解する上で留意すべき重要な点である。

第二に、行政手続への市民参加と大統領府の関与について、理論の変遷及び歴代政権の施策から、レーガンからオバマに至る5代の政権が一貫して大統領権限の強化を進めたことが確認された。先行研究でも、レーガン政権による行政手続への統制強化を支えた行政権一元化理論をクリントン、オバマ政権も踏襲したことが指摘されている。特に規制の根拠となる科学については、「最善の科学」を巡る決定を大統領府が独占しており、科学技術の進展に伴い政策論争が専門化したこともあって、大統領府は大幅な裁量権を獲得したといえる。

但し、行政機関及び大統領府は無制限の裁量権を得たわけではない。一連の排ガス規制が可能になった背景には、環境保護庁に産業施設への規制権限を認めた大気浄化法と、同法の規制対象に温室効果ガスを含むとする最高裁判決、そして酸性雨原因物質の排出量取引を規定する大気浄化法第4章という援用可能な条文が不可欠であった。

他方、議会の意思が法令により明確に示される場面では、行政機関と大統領府の裁量は限定される。発電所排ガス規制について大統領権限の拡張が批判されるが、議会が、詳細な立法を行う労力を嫌って行政機関への委任を拡大し、また行政機関に対する監視を大統領府や利害関係者に担わせることにメリットを見出していたことも、先行研究が指摘している。この点、オバマ政権による行政権限の行使を契機として、議会が再び政策決定における主導権回復を図り、行政裁量を抑制する方向へ向かうのか、あるいは別の手段で大統

領府の介入抑制を図るのか、本研究は、米国の政治制度における連続的変化の一局面を捉えて分析したものである。

第三に、規制審査の目的である行政の効率化は多くの国で政策課題となっており、費用便益分析やリスク評価も各国で重視されている。しかし本研究を通じて、費用便益分析を核とする規制審査が結果的に行政手続を一層専門的で難解なものにしており、必要な知識、情報と分析能力をもつ特定の主体に影響力が集中している実態が明らかになった。政策に「科学」をどのように取り入れるべきか、その過程での専門家、利害関係者と市民を含めた社会的合意形成のあり方を考えるうえで、政治制度の差異を勘案しても参考にすべき点があると思われ、今後の研究課題としたい。