

【別紙2】

審査の結果の要旨

氏名：杉野 綾子

本論文は、オバマ政権の温室効果ガス排出規制政策を事例として、米国の政治過程のなかでも、議会の立法過程と比較して意思決定プロセスが見えにくい行政機関における規則制定の仕組みを解明しようと試みたものである。

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。しかし1930年代に行政機関は主に経済政策に関して裁量権を与えられ、それは1960年代に入ると、環境や消費者保護等にも拡大された。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」。

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。今日大統領府は利益団体と接触して規則内容を協議し、日常的に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。

本論文で取り上げた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、複数の根拠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。

本論文は事態の進展をなぞる形で、まず第一章で、議会が排出規制法案の可決に失敗した経緯を取り上げている。排出量取引は1990年に議会超党派により承認されていたが、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。この要因として本論文は、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ることになる。

第二章は、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ている。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。

第三章は、交渉型手続の停滞要因について考察している。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、ある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することにより、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のである。

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が整理されている。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、検討されている。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。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が予想していない事態であるといえよう。

本論文は、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、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。第二に、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。しかし本論文を通じて、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といえよう。

本論文は、以下の諸点で評価できる。

第一に、アメリカ大統領が自ら追求する政策目標を達成しようとする際、議会から根拠となる権限を立法の形で得ることができない場合でも、大統領には多様な政策実現手段が存在することを明らかにした点で、本論文は高く評価できる。それは、とくに本事例のように、過去に 1990 年の大気清浄化法のような類似の法律が成立しており、なおかつ、司法府の判断により、温室効果ガス排出規制といった新しい問題に対しても、過去の法律によって授權された権限の適用が認められている場合、強く妥当する。大統領は規制交渉、あるいは大統領執政府内の行政管理予算局(OMB)における規制審査などに依拠して、しばしば議会多数党の反対にもかかわらず、温室効果ガス排出規制を推進することができる。

温室効果ガス排出規制をめぐる政治過程は、単に利益団体政治や政治アクター間の権力関係の問題にとどまらず、三権分立と抑制と均衡を根幹とする米国の立憲体制の問題とも深く関係する。すなわち、行政府の長である大統領府（執政府）の権限拡大が進行し、同時に大統領府と行政機関の間でときに政策路線対立に起因する権限分配のあり方の問題が起きてきた。本論文は、アメリカの統治構造レベルで起きつつある重要な変容を詳細に分析した点で、重要な貢献をしている。

ちなみに、第二・三章で展開された規制交渉に関する分析は、対立的とみなされているアメリカの規制行政と著しく異なる側面を描き出しており、それ自体、重要な指摘であろう。また、第四・五章で扱われている規制審査についても、レーガン大統領時代には議会民主党から厳しく批判されていたにもかかわらず、クリントン、オバマの両民主党政権によっても継承され、なおかつより重要な位置づけすら与えられている。その理由の一つは、OMB が属する大統領府における決定は判例により、省庁における決定と異なり、行政手続

法が定める透明性確保、あるいは参加と司法審査の機会確保の義務の適用外とされているからである。本論文では、規制審査に含まれる政治的裁量の範囲の広さが描き出されており、一見中立的に見える費用便益分析に内在する政治的・恣意的性格も巧みに炙り出している。

第二に、本論文は、アメリカの統治構造の変容を主題としつつ、それを実証する事例として、まさに現在進行しつつあり、かつ全貌を把握するのが必ずしも容易でないオバマ政権による温室効果ガス排出規制に注目し、その実態を詳細に解明したのみならず、特定の政策実現手段が採用された理由・論理・背景にも踏み込んで分析した。この意味で、本論文は、政策実務の現実を深く理解した上で執筆されており、政策論、政策分析としても高い水準に到達していると評価できよう。

第三に、本論文は、オバマ政権による地球温暖化防止政策を解明するため、政治学、法学、経済学、さらには技術的側面にも踏み込んで分析を行っており、その点も評価できよう。温室効果ガス規制は、エネルギー政策と環境政策が絡み合う分野であり、エネルギー需給状況や長期的なエネルギー政策の変遷、温室効果ガス規制を巡る利害対立の構造などを理解しないと、その全体像の叙述は不可能である。それはまた、直接規制、税ないし取引可能な排出権のどの形態をとるにせよ、企業が直接の費用を負担し、最終的にそれを消費者に転嫁する経済政策の問題といえる。この点、本論文は、排出規制アプローチを巡る経済学的な議論と、その実施を巡る法学および政治学的な分析を合わせた学際的な研究である点も特長の一つであるといえよう。本論文は同時に、連邦憲法、行政手続法、大気浄化法および関連する規則と判例など、法律的側面についても、原典および先行研究整理を通じて綿密に検討している。

第四に、本論文では、温室効果ガス規制に関し、当事者へのヒアリング、膨大な量の政府報告書などを含め、詳細な情報と資料に依拠して分析している。論証は緻密かつ実証的であり、この点も高く評価されるべきである。

ただし、本論文に、改善を求める余地がないわけではない。一章から五章にいたる論理の展開にはややわかりにくい点がある。このあたり、より洗練された問題提起と論理展開を行う余地があることは否定しがたい。また、専門家でない読者には読みにくい表現が散見される。規制審査をめぐる政治的含意については、たとえば日本との比較なども念頭に置きながら、本論文で展開した議論をさらに発展ないし敷衍することも可能であろう。

しかしながら、これらの点は、本論文の高い学術的および実務的価値を損なうものではない。

以上から、本論文は、その筆者が自立した研究者としての高度な研究能力を有することを示すものであることはもとより、学界の発展に大きく貢献する特に優秀な論文であり、本論文は博士(法学)の学位を授与するにふさわしいと判定する。