

学位論文題名

「総合的な環境保全行政」をめざした  
政策決定システムの基本構造

－合衆国連邦政府執行部レベルにおける省庁間調整の仕組み－

学位論文内容の要旨

1) 環境庁が設置されて以来、わが国でも中央で環境政策を立案する可能性が開かれた。しかし「環境」概念の包括性により、現実には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、政策決定をめぐって、いわゆる省庁間紛争が発生し、環境問題に対する効果的な対応を遅らせている。環境問題への対応の遅れは回復不可能な(irreversible)損害につながるおそれが少ない。このような状況に鑑み、環境政策に係る意思決定にあたり、さまざまな省庁を横断する形での「調整」の必要性が認識されるが、わが国では、「環境」という領域における効果的な省庁間調整を行うための制度メカニズムが未整備であるのみならず、制度メカニズムのあり方に関する本格的な議論も進んでいない。

ところで、同様の問題状況はどここの国でも見られるものであり、決してわが国に固有のものではない。それゆえ、この問題への対処法を検討するにあたり、相対的に進んだ対応をしている国との比較研究が重要になる。本稿では、有益な示唆を期待できる比較制度研究の対象国として、アメリカ合衆国を選択した。合衆国では、「調整」について法令上の責務を有する「環境」行政機関 -- CEQ (環境諮問委員会、Council on Environmental Quality) -- が、わが国の環境基本法に相当する NEPA (国家環境政策法、National Environmental Policy Act) によって設置されており、そこでは「調整」を実施するための制度メカニズムを単独で考察するのではなく、NEPA に基づく政策決定システムの中における位置付けを検討することが可能となるからである。

本稿は、この CEQ に注目し、「規制」とは異なる「調整」という観点からアメリカ環境行政、環境政策に関する史的考察(1959年～)を行うことにより、「環境」という領域における「調整」とは何なのか、「総合的な環境保全行政」における「調整」の位相とはどういったものなのか、そして「総合的な環境保全行政」の基本的な構造はどのようなになっているかといった諸点に関する合理的な推論を提供しようとしたものである。

2) 本稿における考察結果を要約すると、以下のとおりになる。

本稿第1章(1959年～1969年)では、NEPAの成立過程を考察することにより、同法に基づくオリジナルの政策決定システムの仕組みを明らかにした。合衆国では、1950年代から1960年代にかけて、「保全」から「環境(の質)」へという概念上の変化が進んでいたが、NEPAの制定によって、「さまざまな価値間のバランスとり」を含意とする「環境(の質)」が国家「環境」政策の中心として位置付けられ、右政策の内容を実現するための制度メカニズムの一つとして、大統領府(Executive Office of the President)内にCEQが設置された。そのため、CEQの機能は右の「バランスとり」という観点から理解されることになるが、NEPA制定当時、同機関の役割は、既存の権益にとらわれない独

立した見地から、意思決定者に対し、公平かつ客観的な情報（政策上の発案や勧告を含む）を提供するにとどまるものとされた。なぜなら当時の政策決定システムでは、環境関係の閣僚を主要構成メンバーとする省庁間会議が、省庁間紛争の解決等の「行動（action）」に携わるものと考えられていたからである。つまり、NEPA に基づくオリジナルの政策決定システムは「環境（の質）」の維持・改善をめざしていたが、そのシステムにおいて、CEQ は具体的な施策「調整」に関与する組織とは想定されていなかった。

ところが、1970 年、機能不全を理由として上述の省庁間会議が廃止されたほか、新たな「環境」行政機関として EPA（環境保護庁、Environmental Protection Agency）が設けられた。本稿第 2 章（1970 年）では、右のような変化の結果として確立した新たな政策決定システムの基本的な仕組みを明らかにした。新たなコンテキストにおいて、CEQ は、上述の省庁間会議が担当する予定であった施策「調整」等に関する権限を与えられ、「さまざまな価値間のバランスとり」に携わるスタッフ組織として大統領府レベルで機能する。一方、EPA は汚染をコントロールするための「規制」権限を行使するライン組織として通常の省庁レベルで作用する。そして、これらの二つの「環境」行政機関はそれぞれ固有の役割を果たしながら、場合によってはインタープレイを行う。すなわち、EPA は、「環境（の保護）」という特定の見地から他の省庁による提案行為を審査することによって、環境上の（省庁間）紛争を発現させ、そのような紛争が当事者（=EPA とその他の省庁）間の手に負えなくなった場合には、当該紛争が、「環境（の質）」という広範な見地から、かつ通常の省庁よりも一段階高位の政治レベル（=大統領府）で再検討されるものとされた。法制度上、その再検討に携わるのが CEQ である。

本稿第 3・4 章（1970 年以降）では、CEQ の活動実態について考察し、その本質的な機能が「調整」であることを明らかにした。創設当初 CEQ は「新たな環境政策の発案」という活動領域で活躍したが、むしろ同機関が継続的に携わってきたのは「省庁間調整（interagency coordination）」という活動領域である。たとえば、その行政的リソースを大幅にカットされたレーガン政権期においてさえ、同機関は主に政治の舞台裏（backstage）で調整作業に携わり、その政治的影響力を行使することができた。尚、現在 CEQ の政治的影響力は過去最大レベルに達しているが、その背景には、環境政策におけるパラダイムの変化がある。クリントン政権の環境政策は「規制」よりもむしろ多数当事者間における話し合いの促進を重要な行動指針（guiding posts）として採用しており、そのことが「調整」を本質的機能とする CEQ の重要性を高めている。

3) 以上の考察結果から、合衆国では、概念上、「環境（の質）」と「環境（の保護）」という二つの「環境」が並存し、それぞれの含意に対応した制度設計がなされていることがわかる。また、全体として一つの政策決定システムの中における二つの「環境」の関係はそれぞれの「環境」を取扱う制度メカニズム（=CEQ と EPA）間の関係に反映されているが、そこでは「環境（の質）」を「環境（の保護）」よりも一段階高位の政治レベルで取扱う仕組みが採用されていることがわかった。さらに、実際の制度の運用面から見ても、「調整」を主とする CEQ と「規制」を主とする EPA という二つの「環境」行政機関のインタープレイを中心とする政策決定システムが効果的に機能していることがうかがわれる。これらの諸点に関する知見は、とかく「対立」を中心軸として議論されがちな環境行政、環境政策を、これまでとは異なる視点から捉えるための手掛かりとなるだけでなく、環境行政、環境政策のディメンションにおける「トップの強化」や「（環境庁の）第三者性」、そして「環境」に関わる多くの主体の「共同責任（collective responsibility）」の構築といった現実的な諸問題への示唆を提供するものである。

# 学位論文審査の要旨

主 査 教 授 畠 山 武 道  
副 査 教 授 亘 理 格  
副 査 教 授 常 本 照 樹

学 位 論 文 題 名

## 「総合的な環境保全行政」をめざした 政策決定システムの基本構造

—合衆国連邦政府執行部レベルにおける省庁間調整の仕組み—

審査対象論文は、アメリカ合衆国における総合的環境行政のメカニズムを、CEQ（環境諮問委員会、Council on Environmental Quality）という日本ではあまり存在の知られていない組織の役割に焦点をあて、歴史的・実証的に明らかにしようとしたものである。

第1章では、さまざまな価値間のバランスを意味する「環境（の質）」が環境政策の中心に位置付けられ、それを実施する行政機関として、大統領府内にCEQが設置された経緯を、国家環境政策法（NEPA）の成立過程を詳細に追うことにより、明らかにする。第2章では、まず、ニクソン大統領が設置した環境関係閣僚会議（CCE）がほとんど機能せず、CEQに役割が肩代わりされていく過程が内部文書や証言をもとに明らかにされる。また新たに環境担当行政機関としてEPA（環境保護庁）が設けられ、CEQがEPAとの連携によって、むしろ調整的な機関としての役割を強化していく経緯が分析されている。第3章では、CEQが裁判所との連携で環境アセスメントを統括する機関として地位を高めていく過程が描かれ、第4章では、1970年以降、CEQが、政府内の表と裏で、省庁間調整において力を発揮し、人員・予算を大幅にカットされたレーガン政権期においてさえ、舞台裏で政治的影響力を行使できたことを論証している。また、規制よりも多数当事者間における協議・対話を行動指針とするクリントン政権のもとで、調整を本質的機能とするCEQの役割は、さらに高まることとして結んでいる。

本論文の長所は、第1に、これまで、日本では、環境アセスメントを所管する役所という以外に、その役割をほとんど知られてこなかったCEQの重要な役割を、歴史的・実証的に描き出したことである。CEQについては、アメリカにも本格的な研究は存在しない。本研究は、その点で、これまでのアメリカ研究者の業績に比較しても、高いオリジナリティを有している。

第2に、単に施策を年代順にならべるのではなく、章毎に次元の異なる課題を設定し、その論

証に努めている。すなわち、第1章では、「環境保全から環境の質へ」という概念変化の過程を論証し、第2章では、環境を管理する2つの官庁であるCEQとEPAの均衡関係に焦点をあて、第3章では、CEQと裁判所の関係に着目し、第4章では、特に予算・スタッフ面におけるCEQの興隆と衰退の過程を、政治的背景を含めて明らかにしている。この点で、その長大さにもかかわらず、論文全体に緊密性をもたせることに成功している。

第3に、多様な関係者の証言をもとに、CEQとの緊張関係における歴代大統領の環境政策の特徴を明らかにしている。この点で、本論文は、CEQに光をあてたというにとどまらず、現代アメリカ環境政策史のリアルストーリーとしても、十分に通用する内容をもっている。

第4に、資料・文献については、主要な文献を渉猟する一方で、立法過程の検証にあたっては、専ら連邦議会議事録、委員会報告、公聴会記録など、日本ではアクセスが困難な一次資料に依拠しており、それが内容の信頼性を高めている。また、大統領図書館、連邦官庁図書館などで入手した資料も多数利用されており、原典・原資料を用いたアメリカ研究のひとつのモデルを示している。

第5に、歴代のCEQ長官をはじめとして、多数の関係者へのインタビューが活用されているのも、本論文の特徴である。CEQは、政治の舞台裏で政策調整にあたるのが主要な任務とされ、活動記録がほとんど残されていないだけに、資料の欠落を補う方法として、当事者に対する直接面談は、きわめて有効である。

他方で、本論文は、大部なうえに細部に詳細であることから、アメリカ環境史に十分な理解がないと、文意を理解しがたいところがある。公刊の折には、アメリカ環境（法）学の基礎的な概念や仕組みについての説明が必要であろう。また、英語のカタカナ書きや英文の多用も、一般の読者にはわずらわしい。本論文が、一部のアメリカ研究者のみならず、広く環境（法）研究者に読まれる価値があるだけに、この点にも改善を加える必要がある。その他、役職名、経歴の訳などに若干の不統一がみられるが、これは大きな欠陥ではない。

以上のような次第で、本研究は、日本におけるこれまでのアメリカ環境法・環境政治学研究の水準をはるかに上回っており、全員一致で、法学博士の学位を与えるに足るものと判断した。