

## アメリカの環境政策とアクター（1）

中村 昭雄

- 1 はじめに
- 2 アメリカの環境政策—環境政策と政府の役割
- 3 アメリカ環境政策史

### 1 はじめに

米国や主要な先進国において環境問題が重要な政治的議題となったのは、一九七〇年代初期のことである。七〇年代から二一世紀に至る約三〇年間の環境問題に関する大きな国際的な動向は、以下の通りである。

一九七二年、環境問題を議題にした国際的には最初の会議である「国連人間環境会議」がスウェーデンのストックホルムで開催された。環境問題に対する関心の背景には、世界的な世論の高まりがあったことは明らかである。一九九〇年代までには、世界中の政策担当者たちが、生態系の保存から大気や水の汚染管理といった重要な環境問題に対処することを念頭に置くようになった。こうした環境への取り組みは、一九九二年にブラジルのリオデジャネイロで開催された国連環境開発会議（地球サミット）となって結実した。この会議では持続可能な開発のために世界経済を方向転換す

るといふ意欲的な「アジェンダ21」などが採択された。また、一九九七年に開催された地球温暖化防止京都会議では、京都議定書という地球温暖化に関する画期的な条約が作られた。さらに環境問題に関する政策担当者や一般の関心は、二〇〇二年に南アフリカのヨハネスブルグで開催された持続可能な開発に関する世界首脳会議でも明らかになった。この世界首脳会議で、持続可能な開発に関するヨハネスブルグ宣言が採択された<sup>(1)</sup>。

アメリカの環境保護の歴史は、一九世紀の後半から始まったとされる。一九世紀のアメリカは、西へ向けて領土を拡張していった。一八四八年にカリフォルニアで金が発見され、ゴールド・ラッシュが始まると、西部への関心が一層高まった。一八六九年に東海岸から西海岸まで通じる大陸横断鉄道が完成したが、これは西部開拓時代を象徴するものであった。領土拡張と西部開拓は、一方では自然破壊を意味していた。一八九〇年にアメリカ政府はフロンティアの消滅を宣言するが、その頃から自然破壊に気がついてくる人たちも現れてきた。一九世紀の後半には、そういった自然破壊に対して、自然保護を訴える動きも出てきた。一八七二年に世界で初めての国立公園がイエローストーンに誕生したが、これは自然保護運動の結果といえる<sup>(2)</sup>。

二〇世紀になると、特に第二次大戦後、アメリカでは公害の被害が相次いで発生した。一九六二年、レイチェル・カーソンが『沈黙の春』を発表し、化学薬品や農薬による自然破壊や健康への悪影響を警告した。カーソンの『沈黙の春』は、公害反対運動や環境保護の運動に大きな影響を与えた。こうして、一九六〇年代後半から環境保護運動が活発化してくる。一九七〇年四月、公害防止、自然保護など環境をテーマに、アメリカの市民団体が開いた最初の「アース・デー」が全米で開かれた。アメリカでは二〇〇〇万人が、世界では一〇〇カ国以上、約一億人が参加した。こうして環境問題は、アメリカをはじめ、世界各国で初めて政治の最大の関心事となったのである<sup>(3)</sup>。アース・デーは大成功を収め、環境問題に関心を持たない人々を環境保護の大切さに関心を向けさせた。これを機に、アメリカでは自然保護が

中心であった政府の政策が、公害問題を含む環境問題全般に広がっていく<sup>(4)</sup>。

ニクソン大統領の政権下で始まった本格的な環境保護運動は、その後カーター、レーガン、ブッシュ、クリントンとそれぞれの政権下で、一進一退の動きを見せた。最近の動向としては、一〇四回議会（一九九五年―一九九七年）には環境政策および天然資源政策に対して強い反対が出た。一九九四年の選挙以降の四年間、共和党が初めて上院と下院で多数を占めることとなり、環境規制も含めて政府権限の縮小に向けて、党を挙げた取り組みを行った。これは一九八〇年代のレーガン政権以降における最も直接的かつ強力な影響を環境政策にもたらすものだった。結局はレーガン政権の場合と同じように、ワシントンにおける引き延ばし作戦は、国民の支持を失うことになった。しかしながら、一〇七回議会（二〇〇一年―二〇〇三年）でも環境政策をめぐる議論が戦わされた。環境政策の有効性、効率性、そして公平な施策といった問題に対する不満は、議会内の保守派陣営だけに収まることなく、業界、環境政策専門家、環境保護団体、そして政府関係者たちの利害関係の中にも増加し続けているのである<sup>(5)</sup>。

詳細は後述するが、環境保護に対し、それぞれの政権下で、ある時は積極的になり、ある時は消極的（環境規制緩和）になった。しかし、共通していることは、環境問題が大統領選挙のイシューとして政治の課題となることもあり、環境問題が国民の最大の関心事の一つになっているということである。

## 1-1 先行研究の紹介

まず、アメリカの環境政策研究に関して、邦語文献を中心に、いくつかの先行研究を紹介する。アメリカの環境政策に関するわが国の先行研究の特徴として、一九七〇年代以降、特に一九九〇年代以降、多数の著書・論文が発表されている。政治学の視点からの研究も、九〇年代以降、水準の高い業績が数多く発表されているのが特徴である<sup>(6)</sup>。

ここでは一九九〇年代以降の代表的な先行研究を、以下の六点到に絞り簡単に紹介する。

第一は、久保文明「レーガン政権と環境保護政策」の論文である。<sup>(7)</sup> この論文は、レーガン政権の一九八一年から八三年までに焦点をあて、環境規制緩和におけるレーガン革命を政治過程の視角から考察している。その中で、久保はイシュー・ネットワーク・モデルの妥当性について検討を加えている。久保は、環境保護という政策領域において、公共利益団体による運動が、アメリカ政治に成長・定着し、制度化されていることを指摘している。

第二は、久保「環境保護をめぐる政治過程」の論文である。<sup>(8)</sup> この論文は、前掲論文の延長線上にあり、環境保護の領域における公共利益団体を取り上げ、運動の実際や課題、影響力の源泉、環境政策決定過程の特徴について述べている。この本の性格上、教科書的な説明で、標準的な知識を手際よく解説した論文である。

第三は、諏訪雄三「アメリカは環境に優しいのか」の著書である。<sup>(9)</sup> 諏訪はジャーナリストの立場から、アメリカの環境保護の歴史、環境政治の各アクター、個別の環境課題を論じて、最終的にアメリカの環境政策の意思決定が、環境に優しいのかと、疑問を提起している。確かに、企業・産業界、NGO・市民、議会、大統領、行政機関が自由に競争できる環境政策の決定過程は、透明性と民主性を高めた。しかし、その結果出てくる政策は、環境に優しいものだろうか、疑問を呈する。諏訪は、環境政策の意思決定に参加するアクター間の対立関係が、環境政策を政治の道具に引きずり込んできたと指摘する。そこで諏訪は、コンセンサスに基づく意思決定という解決策を示唆している。<sup>(10)</sup>

第四は、久保『現代アメリカ政治と公共利益―環境保護をめぐる政治過程』の著書である。<sup>(11)</sup> この著書は、久保が前掲の二論文も含め、他の論文も含め加筆修正し、集大成したものである。全体として、環境保護というような公共利益が、アメリカ政治において、どのようなメカニズムで政策へと表出されるかという政治過程を明らかにしようとしている。本書の構成は三部からなり、第一部は環境保護政策の決定過程に関する理論の整理、第二部は環境保護をめぐる運動と

制度との関係について分析している。第三部は環境保護政策の手法の変化について、聞き取り調査を含め事例研究を紹介している。

久保は、本書で一九九一年の第一論文で提起したイシュー・ネットワーク・モデルの有効性を強調している。久保は終章において、環境保護運動が全体として、一方で政治運動として、他方で専門家集団としての二つを結びつける機能を果たしている、と述べる。そして、久保は特に後者の専門家集団としての機能に注目している。「とりわけ重要なのは、本書で注目したように、環境保護団体が雇用する専門的スタッフの層の厚さと質の高さである。まさにこれが、環境保護における専門家のネットワークの中核になっているからである。そして、環境保護団体が雇用する弁護士やロビイストが、恒常的にワシントンの政治過程の全ての段階に参加し、またそれを監視する体制を整えたとき、それまで『鉄の三角形』的なパターンをとっていた政治過程は、より不安定で流動的なイシュー・ネットワーク型のパターンに変化するに至ったのである。」<sup>(12)</sup>このように、久保は環境保護団体の安定した影響力の源泉として、政策専門家のネットワークが重要な役割を果たしているとしている。

第五は、久保「環境保護政策の変容と政治変動——一九六〇年代から一九九〇年代へ——」の論文である。<sup>(13)</sup>この論文で久保は、一九六〇年代から九〇年代の環境保護政策の変容を、政策領域内での固有かつ内在的理由と、より大きな政治社会全体の変化という二つの側面から、二つの事例を取り上げ説明を試みる。久保は、二つの事例研究を通じて、政策手法の変化と政治社会全体のレベルでの変化との関係が、必ずしも単純かつ直接的な因果関係では十分に説明できないと結論で述べている。

環境政策に限らないことであるが、欧米の研究者は単純な理論モデルで複雑な政治過程を説明しようとする傾向が強い。久保は、そのような研究スタイルに対して慎重な態度を示している。筆者も、この点に関しては同感である。

第六は、及川敬貴『アメリカ環境政策の形成過程—大統領環境諮問委員会の権限』を取り上げる<sup>(14)</sup>。及川は本書で、合衆国連邦政府のトップ・レベルの政策決定システムにおける基本理念と制度メカニズムの関係を、中央環境行政機関(CEQ)の役割に着目し、アメリカ環境行政の形成過程を歴史的に分析している。

アメリカでは、アメリカ環境法のマグナカルタともいわれる国家環境政策法(NEPA=National Environmental Policy Act)が一九六九年に制定された。政策決定のあり方を定めた政策法であるNEPAの下、NEPAの主要な制度メカニズムであるCEQ(環境諮問委員会)が大統領府内に設置された<sup>(15)</sup>。及川は、このCEQを中心に、それが設置された背景、役割、政策決定システムにおける他の制度メカニズムとの関係、トップ・レベルの政策協議や省庁間の政策調整等に関する機能に歴史的に考察を進め、アメリカ環境政策の形成過程におけるCEQが果たしている役割を明らかにしている<sup>(16)</sup>。

環境問題、環境政策に関する欧文の文献は多数あるが、二〇世紀から二一世紀初頭までの文献を整理した文献リストを以下に紹介しておく。Lawrence S. Rothenberg, *Environmental Choices*, (Washington, D. C. 2002. pp. 237-263), で、多数紹介されている。

さて、先行研究に共通していることは、特定のアクターからのアプローチが多く見られることである。そこで本稿は、KraftとVigに依拠しながら<sup>(17)</sup>、まず米国における環境政策の政策枠組み、環境政策史を概観し、次に環境政策に関わるアクターの全体像を整理し、その後、アメリカの環境政策の形成過程を大統領と議会のアクターに注目し、アメリカの環境政治の政治過程を考察する。

## 2 アメリカの環境政策—環境政策と政府の役割

KraftとVigによれば、環境保護に関する政治的取り組みの特徴として、政府の役割を強調していることである。もちろん、環境問題の解決策の策定にあたり、官と民を含めた社会のあらゆるレベルにおける個人と組織の多様な行動の必要性を認めている。その上で、政府の役割を不可欠としていることである。彼らが、環境政策という分野において、政府が大きな役割を担うとしている最も大きな理由は、環境問題が公共財、もしくは集団的財貨 (collective goods) の問題だ、としているからである。これらの問題は、民間の力だけでは解決できないものである。彼らは、個人と環境保護団体や研究機関などのNGO、それに企業の努力も認めるが、これらの活動も、政府の権威に裏付けられた公的な支援がなければ不十分であるとする<sup>(18)</sup>。

次に、アメリカの政治制度と環境政策についてふれる。米国の政治システムの特徴は、三権分立と連邦制である。いずれも中央政府の権限を制限するための制度である。前者の三権分立により、立法、行政、司法が、それぞれ議会、大統領、裁判所の三つの機関に分属されている。後者の連邦制により、連邦政府と州政府の権限が明確にされている。この権限の分離という原則は、公共政策の決定過程にも影響を与える。環境政策が、連邦制により、連邦政府、州政府、その他の多数の地方政府に分散し、首尾一貫した環境政策の採用を制限することにもなりかねないのである。<sup>(19)</sup>

環境問題に関し、議会と行政の権限の細分化は、以下の通りである。まず連邦議会で、環境政策に関わる委員会は、上下両院の委員会、小委員会も、それぞれ一〇以上に分散されている。<sup>(20)</sup>

KraftとVigは、環境問題に責任のある主要な委員会を、以下のようにまとめている。

図表—1からわかるように、上下両院委員会は、ありとあらゆる環境問題の分野を対象にして、その対策を講じてい

図表-1 環境問題に関連する主要な上下両院委員会

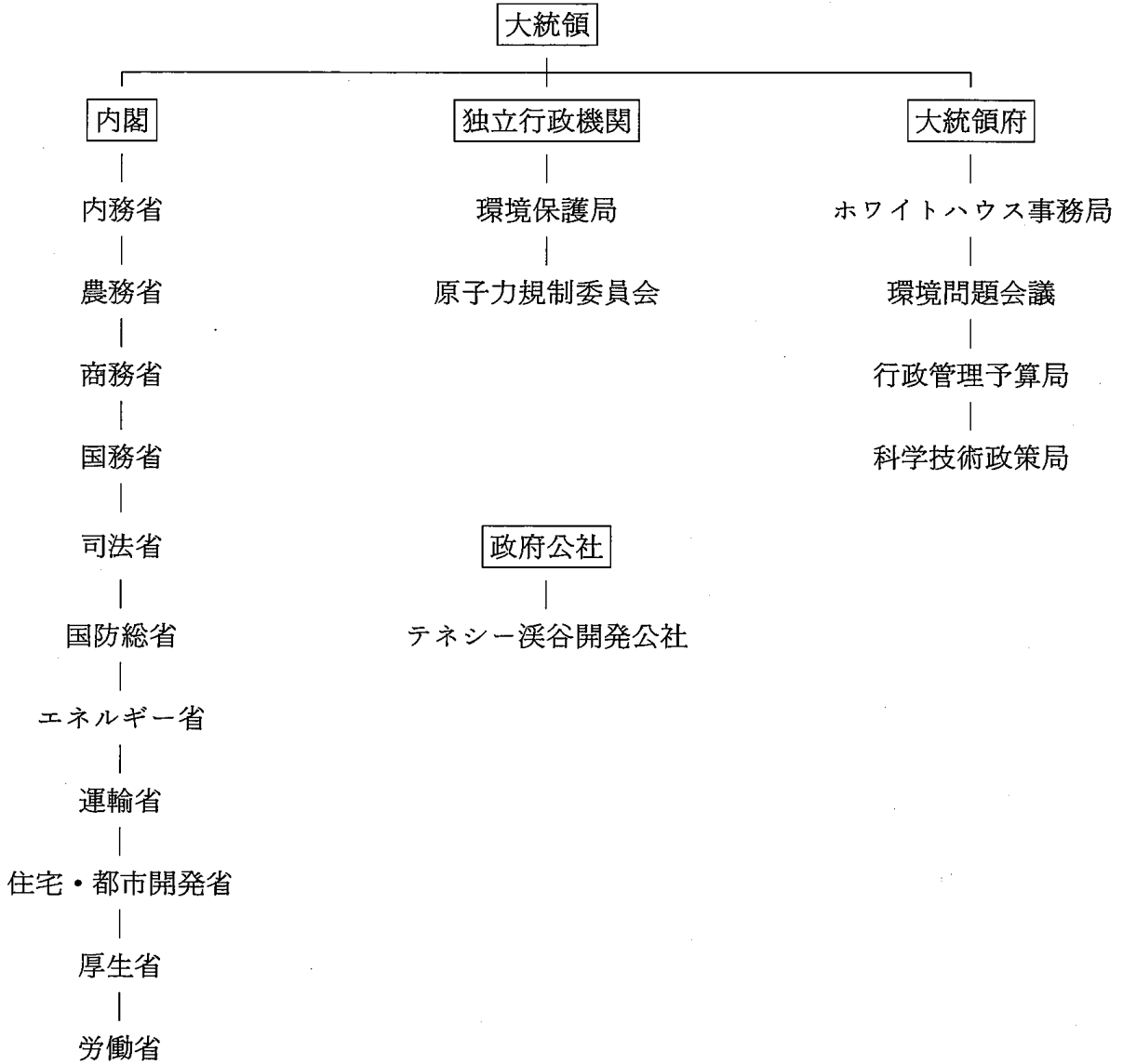
(委員会)	(環境政策の管轄範囲)
(下院)	
農業	農業一般；林業一般および私有林保護；農業化学および工業化学；農薬；土壌保全；食品の安全性および栄養；地方開発；農務省の活動に関する水保全
歳出	全プログラムへの予算割り当て
エネルギー・商務	採掘、生産、貯蔵、マーケティング、価格設定、および化石燃料、再利用可能なエネルギーを含むエネルギー資源管理に関する施策；エネルギー保全および情報開示；エネルギー省および連邦エネルギー規制委員会一般業務に関する施策；国内核燃料産業の管理；原発管理および核廃棄物に関する調査；大気汚染；飲料水の安全性；農薬規制，スーパーファンドおよび有害廃棄物；有害物質規制；健康と環境
資源	国有地および天然資源全般；灌漑および土地改良；国有地における鉱物資源および採掘；放牧；国立公園、森林、原生地域；漁業および野生動物に関する調査、再生、保護および保全；海洋学、国際的漁業取り決めおよび沿岸地域管理；地質学調査
科学	環境調査および環境開発；海洋調査；連邦政府所有の非軍事目的エネルギー研究所におけるエネルギー調査およびエネルギー開発；国立研究所における調査；NASA、米国気象庁および米国科学財団
運輸・社会基盤	民間航空機産業、鉄道、水上交通およびインフラ；沿岸警備および海洋交通；緊急災害および自然災害における連邦政府の対応；洪水防止および水路改善；水資源と環境；航行可能水域における汚染；橋梁およびダム
(上院)	
農業・栄養・林業	農業一般；淡水産食物；土壌保全および地下水保全；林業一般；食糧；地方開発および河川流域開発；害虫および農薬；食品検査および食品の安全性
歳出	全プログラムへの予算割り当て
通商・科学・運輸	州際通商および交通一般；沿岸地域管理；内水域；海洋漁業；海洋、気象、大気圏内活動；大陸棚外周域における交通および通商；科学、工学およびテクノロジー研究および開発；陸上、水上交通
エネルギー・天然資源	エネルギー政策、規制、保全、調査、開発；石炭；石油、ガス生産および流通；民間用核燃料；太陽エネルギーシステム；鉱業、採掘および鉱物；灌漑および土地改良；国立公園およびレクリエーション施設；原生地域；自然河川および景勝河川；国有地および国有林；史跡
環境・公共事業	環境政策、調査、開発；大気、水質汚染および騒音；高速道路建設および管理；飲料水；大陸棚外周域における環境；海洋投棄；農薬以外の有害物質が環境にもたらす影響；民間用核燃料の管理および規制；水資源、洪水防止および河川、港湾対策；公共事業、橋梁、ダム建設

(出典：ibid. pp. 5-6)



図表-2 環境問題に関する行政部

アメリカの環境政策とアクター (1)



(出典：Executive Branch Agencies with Environmental Responsibility, Norman J. Vig and Michael E. Kraft eds. Environmental Policy, P.7. より作成)。

(出典：ibid. p. 7)

ることがわかる。

行政部の組織も、KraftとVigによると、一一の省をはじめ、環境保護局、原子力規制委員会などの独立行政機関、それに大統領府の機関に分散されている(図表-2参照)。環境政策の多くは、環境保護局、内務省、農務省が管轄であるが、エネルギー省、国防総省、国務省なども次第に重要なアクターになってきている。<sup>(21)</sup>

ローゼンバーグは、環境保護局に関する委員会と小委員会をさらに以下のようにまとめている(図表-3参照)。

以上のように、委員会、特に小委員会は、環境政策の広がり

図表-3 環境保護局 (EPA) に関わる上下両院委員会と小委員会  
(下院) (上院)

委員会 小委員会	委員会 小委員会
<p><b>農業</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・省による実施、監視、栄養、森林に関する小委員会</li> </ul>	<p><b>農業・利用・林業</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・調査、栄養、立法行為に関する小委員会</li> </ul>
<p><b>歳出</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・復員軍人省、住宅・都市開発省、独立行政機関に関する小委員会</li> </ul>	<p><b>歳出</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・復員軍人省、住宅・都市開発省、独立行政機関に関する小委員会</li> </ul>
<p><b>エネルギー・商務</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・エネルギー、大気質に関する小委員会</li> <li>・環境と有害物質に関する小委員会</li> </ul>	<p><b>環境・公共事業</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・大気清浄、湿地帯、気候変動に関する小委員会</li> <li>・漁場、野生生物、水に関する小委員会</li> <li>・スーパーファンド、有毒物質、危険物、廃棄物管理に関する小委員会</li> <li>・運輸、基幹施設、原子力の安全性に関する小委員会</li> </ul>
<p><b>政府改革</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・エネルギー政策、自然資源、調整業務に関する小委員会</li> </ul>	
<p><b>科学</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・環境、技術、規格に関する小委員会</li> <li>・調査小委員会</li> </ul>	

(出典：Lawrence S. Rothenberg, Environmental Choices, Washington, D. C. 2002. P. 82)

と細分化を証明している。

このような分散された権限というアメリカの政治システムの特徴により、公共政策一般が、政府内外の各種団体との交渉や合意の形成に多大な時間を必要とするため、緩やかに進むことになる。もちろんこういった利益の調整の仕方は、結果として公共政策に正当性を与えるが、一方では、こういった政策決定過程が、環境科学者や活動家が望むような政策デザインとは一致しない政策を生み出すことにもなる。<sup>(22)</sup>

環境政策においても、議会と行政部と裁判所との力のバランスや一般国民の世論の動向などにより、環境政策が進展したりあるいは足踏みをしたりという歴史を歩んできたのである。

環境政策と政策過程についてふれる

と、一般的に政策過程は、①議題設定、②政策立案、③政策決定、④政策実施、⑤政策評価の五つのステージからなる循環過程と考えられる。<sup>(23)</sup> KraftとVigは、新しい問題がどのようにして政府の関心を必要とする政治的争点になるかという議題設定のステージを、政策過程分析の本質的な関心としている。

ある問題が議題となるためには、いくつかの超えなければならぬハードルが存在する。まず、一つの問題として社会的な認知を得ること、次に圧力団体などの活動を通して政府機関によって議事処理予定事項表 (docket) に載せること、最後に、政策の決定段階に持ち込むためには、政府の政策担当者の関心を集めなければならない。これらの機が熟さないと、問題が最終段階まで到達することは困難である。議題設定 (agenda setting) は、三つの流れの収束として分析されている。第一は問題の存在証明、第二はその問題に対処するための有効な手段、第三は行動するための政治状況または政治的意思である。<sup>(24)</sup>

問題が議題として取り上げられると、政策決定過程におけるいくつかのステージを乗り越えなければならない。それが、ポリシー・サイクル (policy cycle) <sup>(25)</sup> で、いわゆる政策過程である。公共政策の研究者は、この政策過程を五つのステージと考える。

- (1) policy formulation (政策立案) : 政策目的と政策戦略を検討し、法律案を作成する。
- (2) policy legitimization (政策の正当化) : 政党、利益集団、議会、大統領などの公式、非公式の支持を得て、政策決定、即ち立法化をする。
- (3) policy implementation (政策実施) : 制度上の資源 (予算など) を配分し、行政上の決定に基づいてプログラムを実施する。
- (4) policy evaluation (政策評価) : 政策目標とコストを考慮した結果の測定。
- (5) policy change (政策変更) : プログラムの廃止を含む、目的と手段の修正。

アメリカの環境政策とアクター (1)

以上の政策の循環過程モデルは、政策過程の連続性を示唆している。しかし、いかなる政策決定も最終的なものではない。なぜなら、社会状況の変化、新しい情報、意見や世論の変化が、政策の再評価と政策の修正を促すからである。また、大統領選挙や議会の選挙、環境破壊事故などの短期的な動きも、政策の動向に影響を与える。従って、環境政策の策定においては、社会的、経済的、技術的、そして政治的な力関係という長期的なものと、短期的な政治情勢の変動との相互作用によって形成される<sup>(26)</sup>。

### 3 アメリカ環境政策史

以下において、米国における環境政策史を、長期的、底流的な傾向と短期的、表面的な傾向という二つの政治的潮流の視点からみてみる。それは継続的な政策の循環過程というよりも、特に一九六〇年代以降、大きな非連続性の様相を呈する<sup>(27)</sup>。

まず、長期的な政治潮流は、第二次世界大戦以降の米国の価値観の根本的变化が原因であり、国が工業社会からポスト工業社会へ移行するにつれて、この価値観の変化は加速度を増した。従来最大の関心事は経済と安全保障であったが、次第に環境のような生活の質に関する新しい関心群へと変化した。こうした変化は、近いうちに生態系の問題が、これまでの国内外の伝統的な政治的、経済的、社会的問題に取って代わるか、もしくは融合することを示唆している<sup>(28)</sup>。

短期的な政治潮流としては、選挙、経済サイクル、そしてエネルギー供給の緊急事態のように、環境問題を顕著にするような短期的な政治的、経済的動きによって形作られる。これらの短期的な動きは環境保護を支持する社会の長期的傾向を強化したり、弱めたりする。たとえば、一九七〇年代初頭において、深い潮流と表面上の潮流が合流し、連邦政府による多くの環境立法を生み出す原動力となった。しかし一九七〇年代末になると、エネルギー不足とインフレによ

って、カーター政権は環境問題に対する取り組みから手を引かなければならなくなったのである。一九八〇年の大統領選挙でのレーガンの当選は、一九八〇年代において環境政策議題の右傾化をもたらした。クリントン政権の発足に伴い、再び一九九〇年代初期に二つの潮流が合流した。しかし、一九九四年の議会選挙とその後の選挙によって、この二つの潮流の収斂は鈍化した。<sup>(29)</sup>

二〇〇〇年の大統領選挙でのブッシュ大統領の当選は、クリントン政権時代とは異なり、全く異なった環境の議題が表面化してきた。しかし、二〇〇一年九月一日のテロ攻撃以降、環境問題が突然後退したことの方が、より印象的である。九・一一のテロ以前、顕著であった地球気候変化（温暖化）のような環境問題へのチャレンジは、二〇〇一年から二〇〇二年にかけて、事実上消滅した。以下、一九七〇年代から二一世紀初頭の変化について概観する。

### 3-1 一九七〇年以前の政策行動

一九七〇年までは環境政策立案における連邦政府の役割はきわめて限定的であり、せいぜい公有地の管理ぐらいであった。ほぼ一世紀の間、議会は公有地の多くの部分を国立公園、森林、放牧地、保養地、そして鳥獣保護区にしていた。二〇世紀初期の自然保護運動から生まれた土地の多目的使用と持続的生産原則は、内務省および農務省の監督の下で実施された。一方、公共の利益と開発から土地を保全するという努力も継続的に進められた。ジョンソン大統領時代に、議会は一九六四年に原生自然法を可決した。この法律は、原生状態のままの自然や森林地帯の保全を目的にしたものである。同時に、土地・水保全基金法も可決され、保全目的のための連邦政府による土地購入資金集めが図られることになった。一九六八年の原生景勝河川法は、生物学的、景勝上、そして文化的価値を含む特別な特徴のある選ばれた河川を自然のままの保全を目的に制定されたものである。<sup>(30)</sup> いずれも、民主党のジョンソン大統領の時である。

大気汚染と水質汚染はこれまでは地域社会の問題として考えられてきたのであり、一九七〇年ごろまでは国レベルでの議題にはならなかったのである。第二次世界大戦後、もっとも明白な汚染のいくつかを規制する法律が地方、州、連邦レベルで徐々に作られていった。一九四八年の水質汚濁規制法により、地方政府による下水処理施設の建設に対する連邦政府の支援が始まり、一九五五年には大気汚染の調査のためのプログラムを限定的ながらも開始した。大気清浄法（一九六三年）と水質汚濁規制法における修正条項の可決を受けて、連邦政府は、汚染軽減基準の設定と連邦政府の指針に基づく実施策の作成を各州政府に対して促すようになった。<sup>(31)</sup>

### 3-1-1 一九七〇年代における議題設定

第一回アース・デーが一九七〇年四月二二日に行われた。環境問題に関して全国で開催された討論会は、国の社会・政治議題において生態学（エコロジー）が新たな地位を得たことを示している。生活の質に重点を置く豊かで質の高い社会の出現により、環境保護に対する関心は次第に高まってゆき、それは程度の差はあるにしても社会のあらゆる集団において明白となっていった。こうした結果、環境悪化を防ぐため、より積極的かつ包括的な連邦政府の行動を求める世論からの広範な要求が生まれていった。今までにはなかった形で新しい環境政策という議題が誕生したのである。政策決定者たちはこのような新しい環境問題を政治的に魅力的なものを受け止め、たとえ効果と費用がはっきりしていないとも彼らは新しく強力な環境対策を積極的に支持したのである。そのため、いくつかの法律が一九七〇年代に矢継ぎ早に可決され、施行された。しかしながら、これらの対策にかかる費用と経済における影響に関する懸念が高まり、また、あらゆる政府レベルにおける監督官庁は、多くの場合は彼らに与えられた新しい責任を果たす能力に欠けているという認識も同時に強まったのである。

第一回アース・デーの直前、一九六九年一二月、議会は国家環境政策法（NEPA）を通過させ、新しい政策作りを

協力に推し進めた。この法律の下、あらゆる連邦政府の行為には詳細な環境影響評価書（EIS）が義務付けられ、そして大統領と議会に対して環境問題について助言をするための環境諮問委員会（CEQ）が大統領府内に設置された。

ニクソン大統領による国家環境政策法への署名は、一九七〇年において彼が最初に行った法案への署名であった。そして一九七〇年代を「環境の一年」と宣言したのである。ホワイトハウスと議会の有力者たちが環境主義者の支持獲得を競い合う中で、環境法案作りは進展していったのだった。<sup>(32)</sup> ニクソン大統領は、さらに一五省庁に分散している環境政策をまとめるため、独立した行政組織として環境保護局（EPA）を大統領令で設置した。<sup>(33)</sup>

### 3-1-2 一九七〇年代における政策の増大

一九七〇年代のはじめ、民主党議員で、一九七二年の大統領選挙への指名に前向きだったエドモンド・マスキー上院議員が環境保護問題に関する政策立案の主導権を握った。公共事業委員会の委員長として、彼は大統領の考えよりも大幅に踏み込んだ提案を行った。政策の増加を受けて上院・下院ともにより強い政策を承認し、一九七〇年代における環境問題の政策作成の方向性を決めたのだった。環境関連の法案作りにおいては大統領よりも議会のほうが大きな役割を果たし、このパターンは一九七〇年代を通じて維持された。特にニクソン・フォード政権期に民主党が議会で多数を占めていた時期に顕著である。<sup>(34)</sup> 確かに環境保護に対する支持は超党派的であったが、民主党議員は環境問題においてより大きな指導力を発揮し、共和党議員よりもより強力な環境政策に賛成票を投じる傾向にあった。

一九七〇年代、環境保護に対する世論の盛り上がり冷めていく中でも、議会は環境政策に対する強い取り組みを続けてきた。たとえば、一九六三年に成立した大気清浄法は、一九七〇年に自動車からの排ガスを九〇%削減すると強化された。一九七二年の水質清浄法は一九七七年の修正によって強化された。しかし、経済における環境規制の影響に関する懸念と、特に大気清浄法の施行に対する強い反対によって、カーター政権末期には次第に環境政策に対する反動が

生まれ始めていたのだった。<sup>(35)</sup>

### 3-2 一九八〇年代における反動

一九八一年に発足したレーガン政権は、それまでとは大きく異なる環境政策アジェンダを連邦政府に取り入れた。政府の規制範囲を狭め、環境政策の責任を連邦政府から州政府に移行させ、そして環境保護をより民間の力に任せようという大統領の考えの下、一九七〇年代に作られた環境保護および資源政策のほとんどが再査定された。

当初、議会は予算削減などにおいてレーガン大統領に協力的であったが、しばらくすると、それまでの環境政策を擁護するようになった。レーガン大統領は、自然保護の重要なポストである内務省長官に保守系のジェームズ・ワットを、EPA長官にはワット長官とも関係が深い保守系議員アン・バーフォード議員を任命した。<sup>(36)</sup> こういったレーガン大統領の取り組みが非難されるようになった。その結果、この二人は一九八三年に辞任に追い込まれたのである。一九八〇年代における環境問題分野での議会の成果は、一九八四年の資源保全再生法の強化、一九八六年にスーパーフアンド法の修正・緊急計画・地域の知る権利法、同年の飲料水安全法、および一九八七年の水質清浄法の修正などである。<sup>(37)</sup>

高い人気を誇った大統領の確固たる巻き返しの努力にもかかわらず、環境政策の進展を止めることはできなかった。一九七〇年代の環境政策拡充の原動力となった環境改善への世論の支持は、レーガン政権期にさらに高まり、それは大統領の議題を大衆が拒否したことを示していた。<sup>(38)</sup>

逆説的に言えば、レーガンは結局米国における環境保護勢力を助けたことになった。彼は汚染関連の法律の施行と資源再開発政策に手を抜いたのであったが、それによって全国的かつ草の根のさまざまな環境団体が集うことのできる政治問題を作り上げてしまったのである。環境団体は、工業社会の健康と環境に対するリスクおよび生態系の維持に対す



る脅威を世論に訴えて成功した。その結果、環境保護グループの会員数は急速に増え、新しい草の根組織が生まれた。また、政府のあらゆるレベルにおけるその後の環境対策への政治的イニシアチブを作り出したのだった。

ブッシュが大統領に就任した一九八九年の秋には、一九九〇年代における環境政策の進展につながる議会内での受容性が確かに存在した。特に最初の二年間、ブッシュ大統領はレーガン大統領よりも環境政策課題に対してより積極的な態度を示していた。それは一九九〇年における大気清浄法修正条項に対する彼の支持に見て取れる。しかしながら、ブッシュ並びにホワイトハウスは、環境問題をめぐってイデオロギー上の理由と経済的理由のために分裂していたのである。<sup>(39)</sup>

### 3-3 一九九〇年代から二一世紀

一九九二年の大統領選挙では、環境問題に対して極めて高い関心が集まった。再選を目指すブッシュ大統領は環境保護主義者たちを、アメリカ人から仕事を奪う過激派として非難した。民主党候補のクリントンは、副大統領候補にアル・ゴアを指名したことからわかるように、環境問題に対して強い支持を打ち出していた。

クリントンが大統領職にあった八年間、彼が環境問題において時々しか指導力を発揮しなかったことは、環境主義者にとっては不満の種であった。しかし、彼とゴアは、より効率的で世論の不安にさらに敏感な政府を作ろうという彼らの「政府改革」の一部として、静かに広範な環境政策改革議題を推し進めた。クリントンは環境主義者から非難されていたレーガンおよびブッシュ政権時代の行政部のやり方の多くを変更し、環境保護プログラム、代替エネルギーと保全に関する調査、そして国際的な環境政策における予算拡大を支持した。

また、クリントンは共和党が多数を占める議会による反環境政策決定に対して厳しく批判し、そして持続可能な発展

に関する大統領諮問委員会を通じて環境保護と経済発展の折り合いをつける新しい方法を奨励した。

ブッシュ（Jr.）政権の環境政策アジェンダは、彼の選挙演説やテキサス州知事時代の経験からわかるように、彼と彼の閣僚たちの環境問題に対する立場はクリントン政権のものとは大きく異なった。再び環境政策が及ぼす経済的影響が大きな関心事となり、そしてクリントン政権とは比べ物にならないほど、ブッシュ政権は経済成長にこだわったのである。

父と同じようにブッシュ大統領は環境保護と資源保全に対する世論の支持を政治的現実として認識していた。しかし共和党保守派として、ブッシュは共和党の支持層、特に産業界、材木業、鉱業、農業、そして石油産業の利益の反映にも傾いていたのである。また彼は、さらなる環境規制撤廃を目指し、連邦政府から州政府への法律施行責任の委譲を行おうとしたのである。

ブッシュ政権の環境保護における姿勢は、第一期目の国内外の政策などから明らかとなる。おそらくもっとも注目すべき決定は、世界的な気候変動に関する京都議定書からの米国の一方的な撤退であろう。同政権の環境問題への取り組みを最小限にしようという姿勢は、化石燃料の増産を進める国家エネルギー政策提案や、環境主義者が批判した水質基準や排ガス規則、および採掘規制に関する多くの決定にも表れている。こうした決定はしばしば議会による厳しい精査の的ともなった。

こうしたブッシュ政権の政策決定の多くは、期待されたほどにはメディアで取り上げられることはなかった。潜在的に不人気な環境政策を目立たないようにした政権の戦略が一つの理由であった。しかし、国家安全保障に対する関心の高まりとブッシュ大統領の支持の驚異的な上昇をもたらした九・一一テロ以降に政治議題が大きく変化したためでもあった。<sup>(40)</sup>

一九七〇年代におけるもっとも重要な制度上の発展は、一九七〇年一二月にニクソン大統領が設立した環境保護局（EPA）である。大統領に直接諮問する独立機関として作られた環境保護局は、それまでさまざまな官庁やプログラムにばらばらに組織されていた環境対策の責任を一箇所にまとめることとなった。環境保護局の運営予算は一九七三年の五億ドルから一九八〇年には一三億ドルへと大きく増えた。正職員数も一九七一年の約七千人から一九八〇年には一万二千人へと増員された<sup>(41)</sup>。しかし、このように拡大した予算と人員にもかかわらず、一九八〇年にはすでにこの第一級の環境保護組織にとっては、新しいプログラムの必要性を満たすことは困難になっていた。

その背景として、EPAは、行政組織の一員として企業を支持しているニクソン共和党政権に従う義務がある反面、環境派の民主党主導の議会で作った法律に基づいて行動しなければならず、EPAの行政が混乱を来すことになった<sup>(42)</sup>。EPAと環境NGOの関係は、七〇年代当初は良好な関係であったが、環境法が整備されて目標が達成されてくると、関係が悪化してきた。一方、EPAと議会の関係では、EPAは議会で定めた環境基準が守れないなど法律執行の能力が欠けていることが表面化した<sup>(43)</sup>。

連邦および州レベルにおける環境の向上を図る試みが、一九八一年にレーガンが大統領に就任する頃までには制度化された。技術進歩とその応用技術の開発にかかる時間を甘く見積もったために、一九七〇年代に作られた法律の多くの施行は数年ずれ込むことが多かった。規制を受けた産業界は法の施行を阻止しようとし、一方で環境保護団体は法の施行を迅速に行うことを求めたために訴訟が頻発した。

こうして一九八〇年までに、環境政策改革と行政能力の向上を目指す多数の議題が持ち上がることになる。しかしレーガン政権はこれらの問題に直接対処するのではなく、産業界に対して短期的な規制緩和を訴える方法を選択した。そ

れは、急激な予算削減、環境保護関連省庁における有力な専門家の権限縮小、そして環境保護局などの多くのオフィスの廃止や再編などであった。八〇年に七億一〇〇万ドルあったEPAの予算は、八二年には五億一五〇〇万ドルにまで削減され、職員のポストも減らされ、全職員の四〇%が退職した。こうして、レーガン政権とEPAの環境行政に対し、国民の不信感が高まった<sup>(44)</sup>。特に、アン・バーフォード長官時代には、環境保護局の信頼性および職員の意欲が大幅に低下した。

制度能力の重要な一要素がその組織の予算である。それは現行の法律がどれだけ環境の質の向上に寄与できるかに影響を与える。公的資金が多く注入されれば、必ず政策の成功につながるわけではないが、大きな予算削減はそれまでのプログラムを相当程度後退しかねない。たとえば、一九八〇年代に行われた環境関連の予算削減は、政府の環境政策遂行能力に長期的な悪影響をおよぼしたことが明らかである。一九九五年とその翌年に議会で提案された同様の予算削減もこのような問題を引き起こすと考えられていたが、クリントン政権とアメリカ世論の反対に会い、この時の削減案は承認されることはなかった<sup>(45)</sup>。

(以下次号)

## 注

- (1) Michael E. Kraft and Norman J. Vig, "Environmental Policy from the 1970s to the Twenty-First Century, in *Environmental Policy* eds Norman J. Vig and Michael E. Kraft (Washington D. C. 2003 p. 1.)
- (2) 諏訪雄三『アメリカは環境に優しいのか』新評論、一九九六年、四頁。
- (3) 岡島成行『アメリカの環境保護運動』岩波書店、一九九〇年、一四四—一四七頁。諏訪、前掲書、六頁。
- (4) 岡島、前掲書、一四九頁。

- (5) *ibid.* Michael E. Kraft and Norman J. Vig, p. 1.
- (6) 環境政策に関する文献は、久保文明『現代アメリカ政治と公共利益―環境保護をめぐる政治過程』東京大学出版会、一九九七年、一七―三七頁に和書と洋書の文献目録が紹介されている。
- (7) 阿部斉・五十嵐武士編『アメリカ現代政治の分析』東京大学出版会、一九九一年、二一九―二四八頁。
- (8) 五十嵐武士・古矢旬・松本礼二編『アメリカの社会と政治』有斐閣、一九九五年、一九九―二一九頁。
- (9) 諏訪、前掲書。
- (10) 諏訪、前掲書、三三―三三二頁。
- (11) 久保『現代アメリカ政治と公共利益―環境保護をめぐる政治過程』東京大学出版会、一九九七年。
- (12) 久保、前掲書、二六九頁。
- (13) 久保文明・草野厚・大沢秀介編『現代アメリカ政治の変容』頤草書房、一九九九年、三三〇―三五八頁。
- (14) 及川敬貴『アメリカ環境政策の形成過程―大統領環境諮問委員会の権限』北海道大学図書刊行会、二〇〇三年。
- (15) 及川、前掲書、一六一―一七頁。
- (16) 及川、前掲書、一八頁。
- (17) 前掲注(1)参照。
- (18) *ibid.* Michael E. Kraft and Norman J. Vig, pp. 2-3.
- (19) *ibid.* Michael E. Kraft and Norman J. Vig, p. 4.
- (20) 諏訪雄三は、前掲書p. 上院には二〇、下院には二三の委員会があり、その下に二〇〇以上の小委員会が設けられているとしている。七八頁。
- (21) *ibid.* Michael E. Kraft and Norman J. Vig, p. 4.
- (22) *ibid.* Michael E. Kraft and Norman J. Vig, p. 4. 6.
- (23) 加藤秀治郎、中村昭雄「新版 スタンダード政治学」芦書房、一九九九年、一三〇―一三二頁。
- (24) John W. Kingdom, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2d ed. (New York: 1995)。
- (25) *ibid.*, p. 8-9. Kraft *と* Vig *の* *研究* *は* *中* *大* *の* *研究* *を* *参照*。THOMAS R. Dye *の* *研究* *は* *「*identifying policy issues, agenda setting, formulating policy, policy legitimation, policy implementation, policy evaluation *の* *研究* *を* *参照*。Understanding Public Policy, ninth ed. New Jersey 1998, pp. 317-333)。
- (26) *ibid.* Michael E. Kraft and Norman J. Vig, p. 9.

- (27) *ibid.*, p. 9.
- (28) *ibid.*, p. 9.
- (29) *ibid.*, p. 10.
- (30) *ibid.*, pp. 10-11.
- (31) *ibid.*, p. 11.
- (32) *ibid.*, p. 12.
- (33) 諏訪、前掲書、二二頁。
- (34) *ibid.*, p. 12.
- (35) *ibid.*, p. 13.
- (36) 諏訪、前掲書、三七―三九頁。
- (37) 諏訪、四二頁。スーパーファンド（巨額資金）法とは、「包括的環境対策補償責任法」（一九八〇）と、「スーパーファンド修正および再授權法」（一九八六）の二つの法律を合わせた通称。一九七八年に地下に埋め立て廃棄された化学物質が地下水や土壌を汚染し、住民の健康を害するというラブキャナル事件が起きた。これを契機に、環境保護局（EPA）が全米を調査し、数万箇所を廃棄物処理地を確認した。一九八〇年に、その浄化費用のために一六億ドルのスーパーファンド（信託基金）が創設され、そこから支出された。
- (38) *ibid.*, p. 14.
- (39) *ibid.*, p. 14-15.
- (40) *ibid.*, p. 15-16.
- (41) *ibid.*, pp. 16-17.
- (42) 諏訪、前掲書、二五頁。
- (43) 諏訪、前掲書、三一―三二頁。
- (44) 諏訪、前掲書、三六頁。
- (45) *ibid.*, Michael F. Kraft and Norman J. Vig, p. 19.