米国環境保護政策の「転換」

――公害未然防止政策の展開をめぐって――

久保文明

一、はじめに
二、受容
三、継承と発展
四、成果と課題
五、おわりに

一、はじめに

近年、米国の環境保護政策には、緩やか、かつ萌芽的ではあるが、大きな変化が現われつつある。それは、汚染の排出口において、大気・水・土壌などの汚染媒体ごとに取り締まる従来の司令統制型の方法(end-of-the-pipe, command and control approachと呼ばれる)から、汚染の発生源において汚染物質の使用そのものを削減するように企業を誘導しようとする、いわゆる公害未然防止的手法への変化である。ただし、この変化は前者から後者へ全面的に転換する

という性質のものでは必ずしもなく、むしろ両者は現実においても原理的にも、相互補完的性格を有していると考えてよかろう。

このような「転換」の重要な契機は、一九九〇年に連邦議会によって制定された公害未然防止法である。同法は、環境保護政策の優先順位を、第一に汚染発生源での公害削減(source reduction)、第二に再利用(recycling)、第三に処置(treatment)、そして最後に処分(disposal)と明確に定め、このような公害未然防止措置こそが、米国の環境保護政策において最優先されねばならないことを宣言した(久保、1995.)、一九九〇年公害未然防止法制定にあたって重要な役割を演じたのは、合衆国環境保護庁(U. S. Environmental Protection Agency：以下EPAと略記)ではなく、何人かの議員と彼らの立法スタッフ、そして環境保護団体および議会調査部門などに分散した専門家のネットワークであった。また、このような動きの推進力となったのは、もっぱら排出口での規制を推進してきた従来の政策の代替案としての、「公害未然防止」という新たな政策案であった。ある意味で、それは「アイディア」主導の政治過程でもあった。

しかしながら、興味深いことに、ひとたび公式に議会の立法で採用されると、それまでさほど重要な役割を演ずることができなかったブッシュ政権(共和党)のEPAは、ただちに公害未然防止を優先的政策の一つとして掲げることになった。また、一九九三年に発足した民主党のクリントン政権も、当初より公害未然防止を最優先の環境保護政策と定義し、より本格的にこの政策を展開することになった。

したがって、一九九〇年の公害未然防止法成立は、たしかに政策「転換」の最初の、しかも重要な契機であったが、それはある意味で「転換」の必要条件でしかなく、その後にいくつかの十分条件が加わったことで初めて、公害未然防止政策が確実に定着したということができよう。

そこで本稿では、法律制定後に焦点をあて、政策の執行の段階において、いかなる要因によって、公害未然防止的

アプローチに対して、党派の違いを越えてより大きな支持が寄せられるに至ったかについて論ずることとする。

若干結論を先取りして見通しを示すとすれば、右記の要因として、とりあえず以下の点を指摘することができよう。

(一) 公害未然防止という政策案の知的魅力と専門家集団・ネットワークにおける支持

(二) 政治状況との適合性

(三) 政策の効果

第一点については、基本的には、別稿（久保、1995）にてすでに論じたとおりである。政策「案」としてこのアプローチが非常に魅力的であったことは、執行過程でさらに支持を集めていったことの重要な要因であったと考えられる。

第二点は、すでに示唆したとおり、公害未然防止アプローチの定着は、共和・民主という政党の違いを乗り越えて、それが支持を獲得できたことと深く関係している。すなわち、近年、環境保護それ自体に対する世論一般の支持は強固に根付いている一方で、連邦政府による「過剰」で「コストのかかる」在来型の規制に対して、産業界と共和党保守派から激しい批判が寄せられている。このような環境保護政策にとってきわめて厳しい政治状況においても、本政策は、かなりの程度生き延び、さらに一層根付いていく可能性を備えている。

そして、第三点として、制定以来約五年という短い期間でみる限り、実際に期待されたとおりの、あるいはそれ以上の効果を、この政策が達成してきた点を指摘できる。また、この点と関連して、ＥＰＡがひとたび本格的に公害未然防止政策を推進し始めてから、急速にそれが産業界に広まっていった点についても言及したい。

かくして、本稿での議論は、政策案の魅力、専門家のネットワークの影響力、政治状況との適合性、および政策の効果といった要因ゆえに、環境保護という政策領域において、注目すべき政策転換が起きた例として位置づけることができよう。

二、受　容

第一節　レーガンからブッシュへ

公害未然防止を推進しようとする法案は、一九八七年に初めて議会に提出されたが、レーガン政権下では、ホワイト・ハウスとEPAの双方とも、このアプローチにさほど積極的でなかった。事実、かつてハワード・ウォルピ下院議員(民主党、ミシガン州)の立法担当スタッフを務めたキャスリーン・イングリッシュの証言のように、むしろ「敵対的」であったとみる指摘すら存在する(Kathryn English氏とのインタヴュー)。

しかし、同じ共和党政権でも、ジョージ・ブッシュ大統領の下では、環境保護政策に対する態度はレーガン政権とかなり異なったものとなった。彼が「教育大統領」であるとともに「環境保護主義者」であると、自ら宣言したことはよく知られている。一面でこれが選挙戦中に、民主党や多くの環境団体から失笑をもって受け取られたことも確かであるが、他面ブッシュ大統領が少なくとも就任当初二年間は、「レーガン革命」の遺産を護りながらも、レーガン政権との違いを「より親切な、より思いやりのある」(gentler, kinder)方向で打ち出そうとしたことも、否定しがたい。

実際ブッシュ政権は、たとえば穏健派の環境保護団体である資源保全財団(Conservation Foundation)の前会長ウィリアム・ライリーをEPA長官に指名し、また就任当初から主要な環境保護団体の代表と積極的に会談するなど、環境保護政策に対して、非常に前向きの姿勢を示した。具体的な政策面でも、湿地帯の保護に関して、その実質減(net loss)を許さない方針を表明し、また一九九〇年には、ほとんど一〇年越しの懸案であった大気清浄法の改正に成功するなど、大きな実績を残している(Landy et.al., 1994, 279-305.)。

ただし、政権の後半期になってから、ブッシュは、予備選挙において共和党右派のパット・ブキャナンから挑戦を受けたことなどが原因となって、再選対策上、大幅に右寄りに進路を変えるに至った。自ら成立を指導した改正大気

清浄法実施のための具体的な規制作りに対しても、副大統領ダン・クウェールの率いる競争力評議会(the Council for Competitiveness)による実施遅延工作を容認し、また過剰な環境規制への反対を、それまで以上に明確に表明するようになったのである。

ライリー長官も、政権初期にはブッシュに対して強い影響力を及ぼしていると指摘されたが(Gabriel, 1989.)、その末期には、とくにリオデジャネイロで開かれた国連環境会議でのアメリカ政府の対応をめぐって辞任の噂まで流れるほど、ブッシュ大統領との見解の相違が大きくなり、政権内で孤立するようになった。

それにもかかわらず、環境規制そのものに正面から否定的な態度をとったアン・バーフォードをEPA長官に任命したレーガン大統領と、穏健派環境保護団体の指導者ウィリアム・ライリーを抜擢したブッシュ大統領の間の大きな違いも否定しがたい。経済界との対話を重視する資源保全財団の会長を務めたライリーは、着実に環境保護規制を強化しようと試み、しばしば政権保守派を代弁するクウェール副大統領と衝突したのであった。

第二節　優先政策としての公害未然防止

それでは、このような政権の基本姿勢の変化は、ここでみる公害未然防止アプローチの支持とどのような関係にあったのであろうか。

実は、すでにレーガン政権の(実質的な)最後の日の一九八九年一月一九日に、穏健派のEPA長官として知られたリー・トマスのもとで、「公害未然防止政策の声明」が公式に発表されていた(U. S. E. P. A., 1989.)。また、すでに「公害未然防止法の成立を予想して」(*PPN*, Oct. 1991.)、EPAは一九八八年秋に、政策・計画・評価局内に公害未然防止課を設置し、未然防止活動を開始していた。

しかし、ブッシュ政権下ではライリー長官のもとで、EPAはより明確に公害未然防止的アプローチを提唱するよ

うになる。一九八九年五月、EPA長官として初めて議会に登場したライリーは、公害が排出された後の事後的統制でなく、未然防止を目的とした政権の環境保護政策の概要を明らかにした。ライリーは、「公害未然防止は、政権にとって一九七〇年大気清浄法の改正に次いで二番目の優先項目」である、と述べたのであった(Kriz, 1989.)。

ちなみに、ブッシュ政権は従来の慣行に反する革新的な環境保護戦略を、いくつか提案していた。たとえば、政権が提案した大気清浄法改正案には、有毒化学物質の大気への排出を自発的に削減した企業に、規制の実施に際して特別待遇を与える案や、さらに発電所に高水準の二酸化硫黄を排出させないようにするために市場を通じた誘因を採用する案などが含まれていた。そして、公害未然防止、すなわち汚染発生源での公害削減も、ブッシュ政権が採用したそのような革新的な方法の一つであった(Kriz, 1989.)。

公害未然防止という政策案は、民間企業や州政府関係者、環境保護団体、そして議会の調査部門スタッフや議員の立法担当スタッフなどを介して徐々に政界上層部に広まってきたが(久保、1995)、このように、遅くとも一九八九年には、EPAの最上部、すなわち環境保護政策の最高責任者のレベルにおいても、受け入れられるようになっていたのである。

しかしながら、ライリーの方針は、排出された汚染の処理を最優先と考える、伝統的な統制指向の環境保護論者と正面衝突することになった。とりわけ問題視されたのは、ライリー長官が議会に示した提案に、総量でこれまでより少量の汚染しか発生させないよう試みる企業に対して、EPAが規制を放棄し、単一の許可証を発行する案も含まれていた点であった。これが、下院エネルギー・商業委員会の運輸・観光・有害物質小委員会委員長トマス・ルーケン(Thomas A. Luken)(民主党、オハイオ州)議員らから、激しく批判されることになった。ルーケン議員は、この提案が、汚染の排出を増やそうとする企業に対して、抜け穴を作り出すのではないかと懸念したのであった。このように、公害未然防止政策には、企業に対して厳格な規制で対応しようとする伝統的な環境保護勢力からの、根強い反対が存在

していたのである（Kriz, 1989.）。

それにもかかわらず、ブッシュ政権の成立とともに、公害未然防止は一躍、政権のいわば「合い言葉」となった（Kriz, 1989.）。それは、この新しい未然防止的手法が、環境保護政策の必要性そのものは承認する一方で、過剰な規制を批判し、企業に対して強制を伴う規制より、その自発性を最大限重視しようとする共和党穏健派の基本的な政治的立場あるいはイデオロギーにも、かなりの程度合致していたからである。

それでも政権発足当初は、議員の間で、またＥＰＡの内部においてすら、ライリー長官らブッシュ大統領の政治任用の幹部が、公害未然防止をどの程度確固として支持しているかについて、疑う向きが強かった。しかし、そのような懐疑は、ライリー長官が、産業界に廃棄物を削減するよう圧力をかけることを目的にした、政権独自の法案を作成する計画を公表したことによって、かなり和らげられることになった（Kriz, 1989.）。

ただし、その作業は難航し、結局挫折した。ライリー長官がルーケン議員と対立したために、ＥＰＡ側は、単一の許可証という実験的な案を法案から落とすことを検討せざるをえなくなったからである（Kriz, 1989.）。

結局、ホワイトハウスとＥＰＡ側は、有害廃棄物削減立法、すなわち公害未然防止立法の主導権をとることはできずに終わっている。すでにウォルピらが提出した公害未然防止法案が議会で審議されており、第一〇〇議会（一九八七年初めから一九八八年末まで）において、すなわちレーガン政権下において上下両院を通過していた。唯一、両院案の擦り合わせと調整が間に合わず、審議未了となったのであった。同様の法案は第一〇一議会（一九八九年初めから一九九〇年末まで）に再び提出され、それが公害未然防止法として一九九〇年に成立したのである。

それでも、ライリー長官は、彼の公害未然防止という政策目標が、レトリックだけでなく予算的裏付けを伴っていることを、ある程度行動でもって証明することはできた。ライリーは、一九九一および一九九二予算年度より、ＥＰＡの外部契約予算ならびに研究予算の二パーセントを留保して、公害未然防止事業を助成する計画を発表したのであ

った(Kriz, 1989.; *PPN*, May 1989.)。

もとより、ライリーの立場も、これまでの公害統制(コントロール)型の規制を撤廃しようというものではなかった。公害未然防止型の新しいアプローチは、むしろ伝統的な規制システムを強化すべきである、というのが彼の考えであった。彼によれば、これはいかにして「旧来のアプローチを効率的にするか」という問題であり、長期的にはいかに規制担当者が規制すべき公害の量そのものを減らしていくか、という問題なのであった(Kriz, 1989.)。

第三節　公害未然防止戦略の発表と展開

ライリー長官はさらに、一九九〇年四月二二日のアース・デイ(最初のアース・デイの二〇周年記念)に向けて、次のように記している。彼は環境保護において「新たなる倫理、新たなる責務」が生まれつつあり、その核心にあるのが「廃棄物に対する新しいアプローチ、すなわちそれを削減し、かつまたその発生を阻止するという方法である」と、述べている。「公害未然防止こそが、われわれの活動すべての合い言葉にならねばならない」。「わたしは一九九〇年のアース・デイに向けて、廃棄物の発生を阻止し、それをリサイクルし、さらに削減する方法を発見しようとする何百万人もの個々人の行動を通じて、この記念日が、公害未然防止に対する国全体による確固たる支持を実現できることを希望している」(*PPN*, Apr. 1990.)。

したがって、ライリー長官の指導するEPAが、かなり本格的に公害未然防止に取り組み始めたことは、ほとんど疑いのないところである。ライリーの下でEPA副長官に就任したF・ヘンリー・ヘイビクト二世(F. Henry Habicht II)も、公害未然防止を「EPAと社会全体における文化革命そのもの」と断言し、「公害未然防止こそが環境保護に対する包括的アプローチへの鍵である」と発言している。そして、このような変化を促進するために、ライリー長官と彼はEPA幹部に対して、長官の最終判断を必要とするすべての決定において、公害未然防止に関する分析を行な

うように奨励している、とヘイビクト二世副長官は明らかにしている（*PPN*, July 1990.）。

より具体的な政策指針として、すなわち公害未然防止法によって課せられた課題を達成する第一歩として、ＥＰＡは一九九一年二月二六日に「公害未然防止戦略」を公表した。ＥＰＡによれば、これは包括的かつ国家的公害未然防止戦略実現のためのＥＰＡの青写真であった（U. S. E. P. A., 1991a.）。

この文書の目的は二つあった。第一は、既存のＥＰＡの各種の政策に公害未然防止を組み入れる試みに対して、指針と方向性を与えることであり、第二には、一定の期間に未然防止の具体的目標を達成しうる政策を開始することであった。第一の目的は、この公害未然防止政策が成功するためには、それをＥＰＡの活動の中核的部分に置かねばならないというＥＰＡ指導部の信念を反映していた（Grayson, 1992.）。

第二の目的達成のために、この「戦略」は、公害未然防止を実現する可能性があり、しかも危険性も高い一五から二〇の化学物質を標的にして（後に一七物質が選ばれた）、環境への排出量を自発的・非強制的に、一九九二年末までに三三パーセント、そして九五年末までに少なくとも五〇パーセント削減するという具体的目標を設定した（一九八八年の報告量が基準）。これが、「産業有毒廃棄物プロジェクト」（the Industrial Toxic Project）または「三三／五五イニシアティヴ」と呼ばれるものである。実はこのような手法によって、ＥＰＡは産業界との関係を見直そうともしていた。すなわち、ＥＰＡはここで、企業にどの化学物質の排出をどの施設において削減するか、自主的に選択させているのである。そもそも、この三三／五〇プログラムへの参加自体、完全に自発的であった。公害未然防止アプローチには、企業とのより協力的・協調的関係の模索という狙いも含まれていたのである（Grayson, 1992.）。

「グリーン・ライツ・プログラム」も、ライリー長官のもとで着手された公害未然防止策の一つである。一九九一年一月一六日に正式に始まったこの事業は、それまで使われていた白熱電球からエネルギー節約型の小型蛍光灯への転換を誘導しようというものである。ＥＰＡは州政府、企業、製造業者などにこのプランに参加するよう要請する。参

加する団体は、企業利益に貢献する場合は、五年以内に使用する九〇パーセントの電球を交換する。ＥＰＡはそれと引き替えに、施設の省エネのための技術援助および情報を提供する(U.S.E.P.A., 1992a.)。

この前提には、「企業利益に貢献する場合」のみでも、すべての電球が蛍光灯に交換されれば、アメリカの電力需要は一〇パーセント以上削減され、その結果二酸化炭素、二酸化硫黄、そして二酸化窒素の排出量も四パーセントから七パーセント減少する、という予測が存在する。二酸化炭素に限ってみれば、これは国内自動車総数の約三分の一にあたる四二〇〇万台分の排出量に相当する(U.S.E.P.A., 1992a.)。

「環境のためのデザイン」(Design for Environment: DfE)と呼ばれるプログラムも、このようなブッシュ政権による公害未然防止事業の一部である。企業に生産工程をデザインする初期の段階で、従来の汚染を生み出す工程の代わりに、それを最小限にとどめる化学物質、工程、あるいは環境技術を自発的に取り入れさせる。ＥＰＡはとりあえず、ドライ・クリーニング、印刷、およびコンピューター産業と共同研究に着手した(*AEN*, June 1, 1994.)。

また、ＥＰＡは、「公害未然防止情報提供センター」(Pollution Prevention Information Clearinghouse)を設置して、未然防止に関するさまざまな情報を企業や州・地方政府に提供し、このアプローチの普及に着手している(U.S.E.P.A., 1990.)。

さらに、九〇年の公害未然防止法の規定に基づいて、ＥＰＡは州政府への財政援助を開始している。この補助金は、州政府も同額の予算を計上することを条件に(いわゆるmatching fund)、供与される。州政府はこの財源に基づいて、革新的で成功の見込みの高い公害未然防止政策に着手し、また州内の企業に対し公害未然防止技術に関する情報提供を行なう。

一九九二年八月、ヘイビクト二世ＥＰＡ副長官は、伝統的な司令統制型の排出口での規制は、過去二〇年間の目覚ましい成功にもかかわらず、現在の問題を解決することができない、と述べた。厳格な規制に従うコストはますます

高くなり、しばしば、ある汚染媒体での規制は汚染を他の媒体に追いやるだけに終わってきた。そして、彼は「インフォーム」(INFORM)(ニューヨークの環境問題調査機関)の調査報告や『U・S・ニューズ・アンド・ワールド・レポート』の記事を引きながら、企業による多くの成功例に言及した。

ヘイビクト二世によれば、「われわれは、環境保護の解決には市場に頼らねばならないことを学んだ」のであった。「健康的な環境と健全な経済は、密接不可分の関係にある」。そして、公害未然防止は、環境保護政策として魅力的なだけでなく、市場の論理にもかなっている。EPAの新しい役割は、「開明的な柔軟性」とでも呼ぶべきものである。そして彼は、EPAがグリーン・ライツ・プログラムや三三／五五プログラムでの経験に依拠して、「環境保護優良プログラム」(Environmental Excellence Program)に着手しようとしていることを明らかにした(ただし、これは政権交替のため具体化していない)。これは「われわれの政策のなかで、もっとも野心的で非強制的なプログラム」であり、製造業や公益事業者などに対して、未然防止的な方法によって法令で義務づけられている達成基準をはるかに越える成果を挙げた場合、ある種の報酬(表彰や違反に対する制裁の軽減など)を提供しようというものであった(U.S. E.P.A., 1992b.)。

ライリー長官自身、一九九一年八月に「次なる環境政策――公害の未然防止」と題する声明を発表し、過去二〇年間の政策による成果を誇示しながらも、今後の諸問題に対応するためには公害未然防止アプローチを採用することが不可欠であると説いた。そして、EPAは現在根本的な文化的変革、科学者が「静かなる革命」と呼ぶものの只中にあり、公害未然防止の概念が、ほとんどすべてのEPAの政策に組み込まれつつある。一九九〇年改正の大気清浄法にもみられるとおり、経済的誘因を活用した手法も、ますます重視されるようになっている。パイプの末端ではなく、その先端での環境保護政策(front-end environmentalism)こそが、ますますすべてのEPAの活動を導く原則となりつつある、とライリーは宣言したのであった(U.S. E.P.A., 1991b.)。

三、継承と発展

第一節 クリントン政権の基本的性格と環境保護政策

以上みてきたように、ブッシュ政権による公害未然防止をかつてないほど重視しようとする基本姿勢は、実は一九九三年に成立した民主党のクリントン政権になっても、大きく変わることはなかった。クリントン政権の環境保護政策は、より伝統的な規制と統制のみを重視するアプローチに戻ることもなかったし、また未然防止が放棄されることもなかったのである。

一九九二年大統領選挙で一六年ぶりに民主党が勝利を収めたとはいえ、アメリカ政治の雰囲気は全体としてみると、決してリベラルを支持する方向に向いているとはいいがたい。それは何よりも、当選したクリントン自身、約四三パーセントの得票しかできなかったことに象徴されている。また、クリントン政権発足後行なわれた主要な補欠選挙や地方選挙では、ほとんどの場合共和党候補の勝利を許している。とりわけ一九九四年の中間選挙では、民主党は上下両院で多数党から転落するという歴史的な敗北を蒙った。

クリントン政権はたとえば、自然環境保護を目的として牧畜・鉱山業者らに対して西部の連邦所有地使用料を引き上げたが、これに対する政治的反発もきわめて強力であり、共和党候補にとって政権を攻撃する格好の争点となっている(Kriz, 1994.)。

このような政治状況におかれたクリントン政権にとって、公害未然防止アプローチは、強制より自発性を重視することで、産業界との敵対的関係を緩和ないし改善し、場合によれば協力関係を構築できる可能性すらあるがゆえに、きわめて魅力的な政策選択肢となっている。さらに今後の展開で、このアプローチの効果は、在来型の統制的アプローチよりすぐれているという証拠が多数登場すれば、政治的な意味においてだけでなく、知的なレベルでもより一層

この政策は魅力を増すことであろう。

さらに、クリントン政権の公害未然防止に対する姿勢は、政権そのものの基本方針や政治的考慮とも原則的に合致しているように思われる。政権発足前の一九九二年末段階では依然景気回復が遅いうえ、一方的に企業に負担を負わせる在来型の環境規制に対して、経済界と共和党保守派を中心にきわめて反発が強く、規制の強化一本槍では環境保護において大きな前進を実現しにくい状況にあった。

とくに、これまでの「リベラル派」とは異なる「中道」路線の「新」民主党（ニュー・デモクラット）の政権として、今後政治的基盤を強化したいクリントン政権にとって、過剰な規制よりも、自発性と非強制的政策、経済界との協調を重視する公害未然防止原則は、政治的にもきわめて魅力あるアプローチであるといえよう。クリントン大統領にとっては一貫して、経済成長と雇用の創出が最優先の政治目標だからである。新ＥＰＡ長官のキャロル・ブラウナー自身、フロリダ州のエヴァーグレーズ国立公園の保護のために、地元の経済界・農業関係者と妥協しながら注目すべき成果を挙げたことで名が知られるようになった行政官であった。

環境保護政策に対する、クリントン政権の「中道」的、「ニュー・デモクラット」的態度は、中道・保守派民主党政治家の集団である「民主党指導者会議」（Democratic Leadership Council）がもつシンク・タンク「進歩的政策研究所」（Progressive Policy Institute）の政策提言において、より明確に看取することができる。同研究所がクリントン政権発足にあたって刊行した『クリントン政権の基本政策――変革への提言』に含まれる環境保護政策への助言は、これまでのあまりに厳格で柔軟性に乏しい環境規制を厳しく批判するとともに、市場や経済的誘因を大胆に導入することを強く求めていて、一見すると民主党の政策提言とはとても思えない内容となっている。公害未然防止的アプローチそのものは、そこで直接言及されていないものの、クリントン政権の環境保護政策に対する基本的方向性はこのような提言と完全に合致しているといってよかろう（アメリカ民主党進歩的政策研究所、1993）。

実際、クリントン政権は、ブッシュ政権からの流れを受け継いで、火力発電所からの二酸化硫黄の排出に関して「二酸化硫黄排出枠」を設け、その取引をシカゴ商品取引所で一九九三年三月二九日から開始させている。これが、いわゆる「市場原理に基づく汚染権(licenses to pollute)の売買」と呼ばれるものである。ここでは政府はあらかじめ汚染物質の排出枠を設定し、この排出枠をユニット毎に分割して希望者に排出枠ユニットを売り渡す。業者は買い取った排出枠の範囲内で汚染物質を排出することができ、逆に設備投資などにより排出量を削減し、排出枠に余裕ができたら、排出権の余剰分を第三者に対し、自由に売却できる。クリントン政権はさらにその適用範囲を二酸化硫黄以外にも広げ、鉛溶鉱炉や工業用ボイラーからの大気汚染物質の排出なども対象にすることを検討している。また、河川への汚染物質の排出についても同様に、政権は市場原理に基づく汚染権の売買取引を適用することを計画中である。これらの動きも、これまでみてきた政権の基本方針ときわめて合致していると考えられよう(*AEN*, Oct. 1, 1993.)。

ただし、公害未然防止アプローチの重視は、決して伝統的な司令統制型アプローチの放棄を意味するわけではない。大気汚染に関しては、依然として厳格な排出基準が設定されており、また違反の取り締まりも積極的に行なわれている。たとえば、化学産業についても、クリントン政権のEPAは一九九四年三月一日、化学工場や精油所が排出する有害大気汚染物質を八八パーセント削減するという、かつてない野心的対策を打ち出した。この計画は、ベンゼン、クロロホルム、エチレングリコールなどの物質を五一万トン削減することを目標にしており、その結果、スモッグの発生源を約一〇〇万トン減らすことにもつながるとされている。このスモッグ削減量は、自動車三八〇〇万台(全体の約四分の一)の排気ガス量に相当する(*AEN*, Apr. 1, 1994.)。

この新しい規制は一九九〇年に改正された大気清浄法に基づくもので、米国内の三七〇工場が取り締まりの対象となる。これらの現存の工場施設は三年以内に、そして新規の工場は操業開始とともに、基準を満たさねばならない。そのためには、煙突から排出される煙霧を吸収する装置や、貯蔵タンクからの蒸発を防ぐための新技術などを導入・

設置することが必要になる。ＥＰＡはもっとも汚染の少ない工場を上位から全体の一二パーセント選び、他の工場にも同様の設備を整えることを義務づける。

ただし、化学工業界は過去四年間にわたり、この規則についてＥＰＡと交渉を重ねてきており、コストの高い装置の取り付けを受け入れるかわりに、基準値の達成方法について、工場側にかなりの裁量と柔軟性を与えることをＥＰＡに承認させた。これによって、工場側は、ある部分で規制値を上回っていれば、他の部分で規制値を満たせなくても、工場全体の汚染物質排出量が規制値を達成していればよいことになった。ＥＰＡの試算では、この規制に応ずるためのコストによって化学物質は三パーセントほど値上がりする（*AEN*, Apr. 1, 1994.）。

これは、実は環境保護団体から訴訟を提起され、「せっつかれた結果、やっとできた規制」といわれている。しかし、たとえばシエラ・クラブの専門家は、この計画を「かなり弱い規制」であると批判している。また、ダウ・ケミカルの側も、必要とされるコストにもかかわらず、排出量の「あまり大きな削減につながらない」と予測している。さらに、環境保護団体などは、ここで認められた「柔軟な」交換条件について、企業が排出を抑えやすい、比較的害の少ない汚染物質で得点を稼ぎ、より有害で防止の困難な物質の対策に手を抜くのではないかとの懸念を表明している（*AEN*, May 1, 1994.）。

このプロセスすら、事前に約四年にわたる交渉を行なってきた点で、またかなりの柔軟性を企業に認めている点で、かつての規制のあり方とは大きく変わってきている。それにもかかわらず、このような状況は基本的に伝統的な司令統制型に典型的なパターン（対立、相互非難、隘路、そしてデッドロック）であり、このような手法の政治的限界も明確に示しているといえよう。

第二節　政策の継続と発展

さて、一九九三年四月二二日のアース・デイ演説にて、クリントン大統領は六つの行政命令を含む新規の環境保護政策イニシアティヴを発表したが、そこにはエネルギー利用の効率化などと並んで、公害未然防止の推進も含まれていた(*PPN*, Spring 1993.)。

また、同日発表された声明において、ブラウナー長官は、「今後EPAでわれわれが行なうすべての行動において、公害未然防止が中核的な倫理になるであろう」と宣言した。そして彼女は、公害未然防止をすべてのEPAの活動・事業・政策に統合する任務を負った、新たな特別調査班の設置も公表した。ブラウナーが率いるEPAの新しい公害未然防止アプローチは、次の五つの主要な政策から成っていた。

(一) すべてのEPAの規制活動に「未然防止」を最優先の原則として組み込むこと。

(二) 州・地方および「インディアン」部族政府の間に、公害未然防止事業の全国的なネットワークを構築すること。

(三) 新規の汚染媒体横断(cross-media)的公害未然防止事業に対する予算の配分を増やすこと。

(四) 公害未然防止を推進し、進捗状況を追跡するために、情報の伝播をより強化すること。

(五) 省庁横断的な新規の「環境技術イニシアティヴ」のような、技術革新のためのパートナーシップを発展させること。

このような方針を明らかにしたのち、ブラウナーは、「これまでのパイプの出口での規制と比較していえば、技術革新と発生源での公害削減を強調することにより、われわれは、環境コストの低下、より健全な環境保護と公衆衛生、そして国家の経済競争力強化への道標を印すことができる」と結んだのであった(*PPN*, Spring 1993.)。

このように、クリントン政権のEPAは、少なくともEPA側の説明によれば、公害未然防止に前政権より強固に

コミットするに至った。実際、ブラウナー新長官のもとで、ライリー前長官が開始した公害未然防止路線の「単なる継承だけでなく」、「新しい……プログラムの展開も始まっている」といえよう（*AEN*, Sep. 1993.）。

ただし、すでにみたように、ブッシュ政権の下でも、公害未然防止は優先事項に位置づけられていた。二つの政権の違いは、はたして存在するのであろうか。また存在するとすれば、それはどのような違いなのであろうか。

EPAの公害未然防止・有毒物質局公害未然防止部長代理デイヴィッド・クリング（David Kling）は、次のように説明する。前政権下では、公害未然防止はEPAの「数多くの優先政策の一つに過ぎず、他の優先項目に対して必ずしもつねに十分に張り合ってこられたとはいいがたい。公害未然防止の推進という点で価値のある前進がいくらかはあったものの、われわれのアプローチはあまりにしばしば、個別の事業や個々別々の活動を通して、公害未然防止を推進するといったものでしかなかった。それらは多くの場合は一回限りの事業であり、またわれわれの中心的な環境保護政策の外部におかれていた。しかし、［ブラウナー］新長官は公害未然防止をメインストリームとして、すべてのEPAの活動の中心に据えたいと考えており、これは多くのものにとって過去とは非常に異なった政策となるであろう」（*PPN*, Spring 1993.）。

実際のところ、政権一年目の一九九三年夏に、ブラウナー長官は、「公害未然防止こそが舞台の中心に」と題するEPA広報誌の巻頭論文を発表し、公式にこの新しいアプローチは「もはや特殊なプロジェクトに限定されたものではなく、すべてのプログラムに統合されるであろう」と宣言したのである（Browner, 1993.）。

以下、このような基本方針に沿った、いくつかの具体的政策展開をみてみよう。

クリントン政権発足早々にみられた一つの重要な変化は、それまで「地域社会の知る権利法」で要求されていた有毒物質の使用報告義務を免除されていた、有毒化学物質を製造・加工・使用する連邦政府施設に対して、既存の連邦法にしたがって廃棄物と排出量を報告するよう、クリントン大統領が行政命令で要求したことであった。「合衆国政

府は国民を対象に作った法律に自ら従う時期がきている」とクリントンは述べている。連邦政府は自発的に、有毒物質の排出量を一九九九年までに五〇パーセント削減することを目標に定めるに至った。また、連邦政府は率先して、リサイクル製品、ならびにもっともエネルギー効率の高い自動車とコンピューターを購入していくことも表明された。また、州レベルにおいても、公害未然防止政策は従来は非強制的な技術援助にとどまっていたが、許可制度の採用および規制と取締り活動へと急速に移行しつつあることが指摘されている。クリング公害未然防止部長代理は、議会が水質保全、固形廃棄物、そしてスーパーファンド（有害廃棄物投棄場浄化）法の再授権法案を作成する際に、公害未然防止に十分な考慮を払うことへの期待を表明している（*PPN*, Spring 1993.）。

ちなみに、このような連邦施設における公害未然防止措置の実現に対しては、議会からも強い支持と圧力が存在していた。一九九三年三月一六日付けで超党派五四人の上院議員がクリントン大統領宛てに書簡を送り、連邦施設において発生源で公害削減措置を実施させるように要請していた。この書簡ではさらに一般論として、「公害未然防止は、……しばしば、とりわけ長期的には、公害を削減するためのもっとも安価にして効果的な方法である」と主張されている。現在では公害未然防止に対する理解と支持が、議会においてもきわめて広範に行き渡っているといえよう。なお、その翌日には四二人の下院議員も、同趣旨の書簡を送付している（*PPN*, Spring 1993.）。

また、ＥＰＡは一九九四年一月六日、自然資源防衛評議会、環境防衛基金、そして合衆国公共利益研究グループとともに共同記者会見を行ない、地域社会の知る権利法で義務づけられている「有毒物質排出目録」（ＴＲＩ：Toxics Release Inventory）での報告義務物質が現行の三二〇種類であるのに対して、発癌性や人体への慢性的毒性などに基づいて、新たに三一三の化学物質を追加するという提案を発表した。これは毎年ＥＰＡと州政府に報告義務が課されている有毒化学物質のことで、産業施設はＥＰＡが定める基準量以上に使用・加工・製造した場合、一年間の環境への放出量を推定して、ＥＰＡと州政府の担当官庁に報告しなければならないことになっている。ＥＰＡはデータベー

スを作成し、地域社会における有毒物質の使用状況を知りたい国民誰もが利用できるように公表している。環境汚染の元凶として市民から糾弾されるのを恐れた産業界は、この結果競って排出量の削減に努めている。ＥＰＡは、このような業界の自主的努力の効果を大きく評価し、報告義務の拡張を検討したといえよう（*PPN*, Jan.-Feb. 1994; *AEN*, Feb. 1, 1994 and May 1, 1994.）。

最終的には一九九四年秋に、ＴＲＩリストには二八六種類が追加されることになった。このように有毒化学物質のリストが拡大されて包括的になることは、ＥＰＡにとっても、これまでの汚染媒体ごとの許可制度やデータ集計作業では把握しきれなかった、多種多様な有毒物質の環境への放出状況を監視するために非常に有益であると、ＥＰＡ自身認めている。このような動きにも、クリントン政権の公害未然防止への取り組みが、かなり積極的なものであることが窺えるであろう（*AEN*, Dec. 1, 1994.）。

一九九三年に設置された「持続的成長に関する大統領諮問委員会」の部会の一つ「生態学的効率」（eco-efficiency）（ブラウナーＥＰＡ長官と環境防衛基金委員長、およびジョージア・パシフィック社会長が共同で部会長を務める）も、市場の論理を活用すること、持続性に向けて経済的誘因を創出すること、環境保護と経済成長・雇用創出を結びつけることなどと並んで、公害未然防止を常識的なビジネスの慣行とするための誘因を例示的に示すことを、重要な目標の一つと宣言している（*Inside EPA*, Apr. 22, 1994.）。

いくつか、ＥＰＡが進めてきた公害未然防止措置の研究成果を具体的に紹介してみよう。ＥＰＡは一九九三年一〇月四日、パラクロロエチレン（ＰＣＥ: perchloroethylene）を使わないクリーニング法のデモンストレーション実験結果を発表した。ＰＣＥを使わないクリーニング法はウェット・クリーニングと呼ばれ、塩素系溶剤であるＰＣＥの代わりに、生分解性のある石鹸を使って熱と蒸気によってクリーニングを行なう。ＥＰＡとクリーニング業者は共同で、九二年末に実地試験を行なっている。ＥＰＡの報告によると、ウェット・クリーニング法でも、従来の方法と比べて、

コストでも消費者の反応でも大きな違いは認められなかった。これは、ブッシュ政権下でEPAが開始した「環境のためのデザイン」計画の一環であり、EPAがクリーニング業界と緊密に協力し、検討を重ねてきた結果でもある(*PPN*, Sept.-Oct., 1993; *AEN*, Nov. 1, 1993.)。

一九九〇年に改正された大気清浄法に基づいて、EPAは、現在ドライ・クリーニング業者の大部分が使用しているPCEを大気汚染物質と指定している。EPAは九三年九月一四日に、ドライ・クリーニングの際のPCEの大気中への放出量を規制する最終規則を発表した。したがって、PCEを使用しないウェット・クリーニング法が実用化されれば、クリーニング業者の負担も軽減されると期待されている。

また、EPAは一九九三年一〇月一八日、EPAとデュポンが共同で進めてきた有害廃棄物の発生量を削減するための研究プロジェクトの研究成果を発表した。それによると、ニュージャージー州にあるデュポンのチェインバー工場で進められてきた「デュポン・チェインバー工場廃棄物最大限削減プロジェクト」の結果、この工場で製造される一五種類の化学物質から発生する廃棄物量を約半分に削減することに成功し、一年間でおよそ一五〇〇万ドルの経費節減を可能にした。そして、このようなEPAとデュポン社の共同研究体制に対しては、アメリカ大手化学メーカーの組織「化学製造業者協会」からも非常に好意的な評価が寄せられている(*AEN*, Nov. 1, 1993.)。

これらの例は、いずれもEPAが産業界と協力して研究を推進することにより、環境保護にも貢献し、かつまた経費削減をも可能にする方法の開発に成功したものである。ここでは、とくに相互の協力に基づいた研究の重要性が示されているといえよう。かつての敵対的関係とかなり根本的に異なる関係が、ここで部分的にしろ実現していることは明らかであろう。

第三節　「コモン・センス・イニシアティヴ」――体系的政策表明

公害未然防止政策についてのある程度まとまった政策表明は、一九九三年一一月一九日に行なわれた。ブラウナー長官は、産業の革新と弾力性のある規制を組み合わせて環境全体の質を改善することを目的に、産業ごとに公害の未然防止と削減を狙う計画を発表した。この計画は、これまでの汚染媒体ごとのアプローチに変わり、産業ごとにＥＰＡの担当官を配置して、産業全体としての対策を検討しようとしている。ブラウナーによれば、「従来のように大気の管轄部署が大気汚染を監視し、水質担当が水質汚染を取り締まるといった断片的な方法ではうまくいかない」のであった。彼女は、ＥＰＡが今後、まずいくつかの産業を選び、それぞれの産業のあらゆる側面を考慮した改善策を策定していく計画であることを明らかにした（*PPN*, Jan.–Feb, 1994; *AEN*, Dec. 1, 1993.）。

具体的には、この計画には次のような項目が含まれることになっている。

(一)　各産業とさまざまの規制を統合するように調査する機会をもつ。規則が相互に衝突しないように、一度に複数の規則を発効する。

(二)　許可の簡素化を検討する。

(三)　各産業の代表者と話し合いの機会をもち、公害未然防止や環境保護技術についての革新的なアプローチの方法を検討する。

クリントン政権は、環境保護政策における政府と企業の交渉・関係を少しでも簡略化、迅速化し、可能なかぎり対立を避けるように改善していくことを公約しており、この計画もその一環であろう。

そして、このような傾向をある程度包括的にまとめたものが、一九九四年七月二〇日にブラウナー長官によって発表された「コモン・センス・イニシアティヴ――新しい世代の環境保護」であった。ブラウナーによれば、今後のＥＰＡの活動は、一つ一つの産業が抱えるさまざまな公害問題を総合的に考慮する方向に徐々に変わっていく。今回、

EPAは、自動車製造、コンピューター／エレクトロニクス、鉄鋼、鍍金、石油精製、印刷の六産業を選び、このような新しいアプローチに実際に着手することを明らかにした(Browner, 1994; *AEN*, Aug. 1, 1994.)。

これらの産業は、合計四〇〇万人を雇用し、GDPの約一四パーセントを創出しているが、一九九二年に環境に排出した有害汚染物質の量も国内の一二・四パーセントを占めている。他方で、同年にこれらの六産業は、環境規制に従うために合計八二億ドルを費やしている。

EPAは、このイニシアティヴのもとで、今回選ばれた業種ごとに、企業、環境保護団体、州・地方政府、労働組合などの代表を集めた懇談会を開催し、現行の環境規制について細部にわたって検討を行なう。その際、EPAは個個の産業が環境に及ぼす影響を、水質・大気などと区別せずに総合的に分析して、産業ごとに公害未然防止活動の優先順位をまとめ、必要があれば議会に法律の改正も要請する。

ブラウナーがとくに具体的に示した検討項目は、以下の六点である。

(一) 規制とその成果についての見直し。産業ごとに汚染媒体横断的・総合的に、既存の規制と規則を再検討する。

(二) 公害の未然防止。既存の規制はむしろこれを抑え、基準の達成のみを追求してきたが、経済活動そのものにこの原則が組み入れられるように誘導する。

(三) 環境保護に関する情報収集を産業界と一般国民にとってもっと容易に利用しやすくする。データ・ベースの利用と情報の統合を進める。

(四) 強力な取り締まり。一方で柔軟性を提供しつつ、違反企業に対しては強力に取り締まりを行なう。

(五) 操業許可プロセスの改善。国民と企業の必要性によりよく対応する。

(六) 新しい技術の採用抑圧の停止と、その奨励。多くの規制は企業に特定の技術を使用することまで指令してきたが、これを止め、創造性と革新を奨励していく。

これらの作業を導くのは、「よりきれいに」「より安く」そして「より賢明に」(cleaner, cheaper, smarter)という三原則である。とくに三つ目は、企業により多くの柔軟性を与えて、革新的な技術の採用を奨励することを意味している。

EPAの整理によれば、既存のシステムとコモン・センス・アプローチの違いは、以下のように図示される(Brownner, 1994.)。

既存のシステム	コモン・センス・アプローチ
汚染物質ごと	産業ごと(公害が未然に防止されるように、また移転だけに終わるのでなく、浄化が行なわれるように)。
敵対的かつ防御的	皆をテーブルにつかせる(コンセンサスによる解決策が迅速かつ成功裏に執行されるように)。
きれいな目標、厳格な方法	よりきれいな目標、柔軟な方法(技術革新とコモン・センスが厳格な基準を満たすことができるように)。
パイプの出口だけでの統制	公害未然防止(汚染の産出量そのものを減らすことが標準的な経済行動になるように)。
一つのサイズがすべてに合うはずだという発想	個別の事情に応じた環境保護(ビジネスの実態に合い、また環境保護にとって真の成果を達成できる規制が作成されるように)。

すでに明らかなように、コモン・センス・アプローチの中心的な概念は、公害未然防止である。このアプローチは、それをいくつかの代表的産業に対して試験的かつ具体的に、適用しようとしているといってよかろう。また同時に、

ＥＰＡはここでますます、自主的・非強制的手法を開発・援用しつつある。

一九九五年四月一二日に公表された「行政学ナショナル・アカデミー」による報告書『優先順位の設定、成果の達成――合衆国環境保護庁の新たなる進路』は、一方でＥＰＡによる改革の努力を必ずしも十分とはいえないとしながらも、他方で「多くの点で明らかにＥＰＡの進む方向は正しい」と結論している。この報告書は、前年のＥＰＡ予算決定の際に、議会によって提出を求められていたものである。この報告書によれば、ＥＰＡは、州により多くの決定権限を委譲し、局内の再編成を実行し、現行の汚染媒体ごとの政策に終止符を打って一体化された法律の制定を求めるべきであった。ちなみに、この報告書は、議会に対しても、ＥＰＡによる決定の細部にまで介入せず、ＥＰＡにより多くの権限と柔軟性を与えるべきであると主張している（*Inside EPA*, Apr. 14, 1995.）。

実際、ＥＰＡの政策局自身、一九九五年春現在、既存の汚染媒体別の内部組織を改めて、汚染媒体横断的かつ機能的に組織を再編成することを計画している（*Inside EPA*, Apr. 14, 1995.）。

これらの動向すべてを反映して、一九九五年二月にクリントン政権が提案している一九九六財政年度予算案では、ＥＰＡの総予算自身はあまり増加していないのに対して（七二億ドルから七四億ドル）、多媒体的政策予算は三三パーセントの増額（四億四二九〇万ドルから五億九〇一〇万ドルへ）が認められている。ＥＰＡ専従職員の定数は一八、八七九人で前年度と同数であるが、一八四人が既存のプログラムから多媒体的プログラムに配置換えされる。とくに、公害未然防止事業に対しては、予算が一六六〇万ドルから三〇〇〇万ドルへと、倍近い伸びが認められており、職員数も二一人から六二人へと三倍近い増員が提案されている。公害未然防止を環境保護政策の「中心的倫理」と呼んだ政権の基本姿勢は、かなりの程度忠実に予算と政策に反映されているといえよう（*Inside EPA*, Feb. 6, 1995.）。

冒頭でも触れたように、一九九四年中間選挙の結果、連邦議会の両院で共和党が多数党の地位についた。過剰な規制の見直しはニュート・ギングリッチ下院議長（共和党、ジョージア州）がまとめた「アメリカとの契約」にも含まれて

いる。このような状況で、司令統制型の規制に対する政治的逆風はますます強くなるであろう。

四、成果と課題

第一節　これまでの成果

最後に、公害未然防止政策、ならびにすでにとられた未然防止措置に対して、今日の時点でどのような評価がなされているか、概観しておきたい。当然ながら、このアプローチが今後より一層本格的に導入されるか否かは、かなりの程度そのフィード・バックにおける評価にかかっている。

いくつかの調査報告は、公害未然防止的アプローチがかなりの成果を挙げていることを指摘している。非営利の環境問題研究機関「インフォーム」が一九九二年に公表した報告書『環境保護の配当――化学廃棄物のさらなる削減』(*Environmental Dividends: Cutting More Chemical Waste*)によれば、インフォームの研究者が一九八五年に実地調査した二九の工場を九二年に再訪したところ、すべての施設において、コストの節約、投資の早期回収、生産増と品質の改善、より安全な労働環境、廃棄物管理の必要性の減少、そして発生源での公害削減措置が多数とられたことによる天然資源の保全、が達成されていた。これらの工場の三分の二において、初期投資は半年以内に回収されていた。(Underwood, 1993; *PPN*, Spring 1993.)。

また、先に触れたEPAの三三／五〇計画も、一九九二年の目標値を予定より一年早く達成したことが、EPAによって報告されている。すなわち、一九八八年水準と比較すると、一九九一年までに有毒化学物質排出量を三四パーセント削減することに成功している。なお、一九九三年八月現在で、一、一七二の企業がこの計画に参加している。この報告は、非強制的措置であっても、それが使用有毒物質とその総量および削減量についての報告義務に裏打ちされ

た場合は、かなりの効果を発揮することを示している。EPAの予想では、一九九五年までに五〇パーセント削減という目標達成は十分可能とされている(*PPN*, Nov.-Dec. 1993.)。

実際には、すでに二六の州がEPAの三三/五五プログラムに先行して、独自の有毒物質削減計画ないし公害未然防止計画を策定していた。むしろEPAはそれをおおいに参考にしたというべきであろう。また、いくつかの業界団体と多くの企業は、三三/五五計画を組織内部の目標として、そのまま取り入れている(*PPN*, Nov.-Dec. 1993.)。

さらに、EPAが一九九四年四月一九日に公表した九二年のTRI(有毒化学物質排出目録)データによると、三三/五五計画で指定された一七種類については、すでに四〇パーセントの削減が実現されていることが明らかにされている。ただし、TRIリストに載った三二〇種類についてみると、九二年一年間で、環境への排出量は約六・五パーセント減の一四〇万トンであったものの、その総産出量はむしろ増加していた(*AEN*, May 1, 1994.)。

さらに、EPAは一九九四年、この三三/五〇計画の一部として、未然防止措置によって自主的に汚染削減に貢献した企業五四社を表彰した。その一つであるジェンコープ(GenCorp)社は、中間目標を越える三八パーセント削減という貢献が認められた。これは原材料の切り替えと再利用、さらには洗浄方法の変更などによって実現されていた(*AEN*, July 1, 1994.)。

また、このような政策の有効性のほかに、未然防止アプローチの政治的有用性に着目した議論も存在する。すなわち、いくつかの議論は、公害未然防止こそが、しばしば保守派から指摘される環境保護と経済的競争力の「ジレンマ」から抜け出す道であると主張している。ジョゼフ・リーバマン上院議員(コネティカット州、民主党)も、そのような議論を展開している一人である。

リーバマンによれば、公害未然防止がもたらす恩恵として、健康の保護、環境保護、コストの節約、そして経済競争力が挙げられる。彼はEPAの科学諮問委員会の手による「広く尊敬されている報告書」『危険を減らせ――環境保

護のための優先順位の決定と戦略』(*Reducing Risk: Setting Priorities and Strategies for Environmental Protection*)、およびすでに触れたインフォームの報告書に依拠しながら、公害未然防止による環境・健康への効果は、「伝統的な公害統制よりもはるかに大きい」と論じている(Lieberman, 1993a.)。

彼によれば、ガソリンに含まれる鉛を他の化学物質に代えたり、DDTの使用を中止したりする公害未然防止技術によって、アメリカは過去二〇年間の環境保護の歴史で最大の成果を得ることができた。また、これによって、大気中への有害物質の排出が、単に投棄場に捨てられる固形有害廃棄物に形を変えるだけという現象も、少なくなっている。リーバマン上院議員は、とりわけ有毒物質使用量の削減ないし使用の中止こそは、もっとも基本的かつ包括的な公害未然防止アプローチであり、これによる労働者・消費者そして一般国民への恩恵は、計り知れないものがある、と主張する(Lieberman, 1993a.)。

また、世界市場で競争していくうえで、アメリカ企業の生産性と競争力を強化することが急務となっているが、公害未然防止はおおいにそれに貢献するであろう。汚染の排出はそれ自体で非効率の象徴である。アメリカ企業が製品一ドルにつき産出する廃棄物の量は、日本やドイツの企業の五倍であり、研究開発でなく廃棄物処理に貴重な資金を投下せざるをえない状況におかれている(Lieberman, 1993b.)。

そして最後に、数千という化学物質の健康への長期的影響は実はほとんど解明されていないがゆえに、より一層有害物質の使用そのものの削減・中止を奨励する政策はきわめて理にかなう、とリーバマン議員は付け加えている。彼によれば、それゆえにこそ、公害予防措置の効果は高く評価されるべきであり、より一層の普及が図られるべきなのである(Lieberman, 1993a.)。

第二節　批判と課題

他方で、現在の公害未然防止法については、多数の批判も寄せられている。

環境問題担当連邦司法省検事であるステファン・ジョンソンによれば、一九九〇年の公害未然防止法のもっとも重要な特徴は、㈠「未然防止」の定義そのもの、㈡強制ではなく自発性に頼ったこと、㈢計画が要求されていないこと、㈣そして最低限の報告義務が課せられているにすぎないこと、の四点に求められる。また、この法律の多くの欠点の一部として、㈠予算が不十分なこと、㈡市民と従業員に対して、取り締まりの段階で具体的な役割を規定しなかったこと、㈢具体的な目標を設定しなかったこと、㈣企業による公害未然防止措置と引き替えにＥＰＡが公害統制規制を緩和し、それによって企業に誘因を与えるという方法を採用しなかったこと、などを挙げている(Johnson, 1992.)。

四つの特徴の第一点である定義そのものにおける特徴というのは、別稿ですでにみたように「廃棄物の最大限削減」という概念から、「発生源での公害削減」に明確に中心を移し、さらにリサイクルや単なる廃棄物の処理は、この汚染源での削減に含まれないことを明らかにしたことを指している(久保、1995.)。ジョンソンによれば、この定義は、これまでの公害統制型政策との明確な断絶と、真の公害未然防止への移行を意味している。

㈡の自発性に関しては、まさに企業による非強制的な公害未然防止努力によって、十分野心的な公害削減が達成できるという信念が、この法律の大原則となっている。これは、ＥＰＡが一九八六年に議会に提出した報告書、および『有害廃棄物の本格的削減』と題された同年の議会の技術評価局(ＯＴＡ)の報告書においても、強調されていた点であり、その原則が一九九〇年公害未然防止法に、基本的には忠実に受け継がれた。ここで共通に抱かれていたのは、公害未然防止に対する最大の障害は、企業経営者の未然防止に対する無知である、という前提である。したがって、情報の普及こそが最善の方法である、というのがここで共有された政策判断であった。

以上のほかに、強制措置より自主的措置の方が好ましい理由として、次のような点があげられる。

(一) 現在のところ、公害未然防止を計測ないし数量化する標準的方法が存在しないこと。

(二) EPAは一般に企業の製造工程を規制していないので、強制的な公害未然防止措置を処方する専門能力を持ち合わせていない。

(三) 強制的アプローチはかえって技術革新を押さえこみ、また産業によってはその国際競争力を阻害しかねない。むろん、このような議論に対して、強制措置の発動はむしろ生産効率を高め、競争力を強化するはずであるという反論も存在している。また、EPAとOTA自身、公害未然防止を実現するため義務的措置を使用する可能性を否定していない。たとえば、最善の技術の使用を義務づける、などの案が示唆されている。ジョンソン自ら述べるように、両者の併用によってこそ、もっとも最大の公害未然防止効果が挙げられる、との見解も当然存在する。

第三点の「計画」の欠如は、ジョンソンによって「公害未然防止法の根本的欠陥の一つ」と指摘されている。州議会がこれまで制定した公害未然防止法の半数以上は、公害未然防止計画の準備ないし執行を要求しているが、連邦の公害未然防止法にはそれが含まれていない。

包括的な公害未然防止政策を推進するには義務的な公害未然防止「計画」が必要である、と主張されるのは、次のような理由による。計画を準備するように具体的な手続を課すことによって、義務的計画規定は、単に公害未然防止機会の探求だけを要求するよりも、はるかに真剣にその機会を追求することを企業に余儀なくさせる。また、義務的な計画要求は、公害未然防止のチャンスへの関心を刺激するであろう。このような理由から、OTAや州政府関係者、あるいは環境保護団体の専門家は、公害未然防止法に義務的な計画要求を含めることを支持していたのである。

第四点の報告義務について敷衍すると、公害未然防止法は汚染源での公害削減とリサイクル活動について、EPAへの報告義務を課しているが、このような報告義務の効果を最大限に高めるためにはいくつかの修正が必要であると指摘されている。第一に、報告義務は、現在の「地域社会の知る権利法」で課せられているよりも広範囲の汚染業者

に課される必要がある。また第二に、対象とされる汚染物質も拡大される必要がある。

現在のところ、水質浄化法(the Clean Water Act)の再授権のための法案が連邦議会に提案されているが、これには排水処理施設における公害未然防止を求める規定が含まれている。今後、工場だけでなく、農業、鉱業、そしてこのような排水処理などの領域にも、公害未然防止措置が付け加えられていくであろう(Johnson, 1992.)。

以上のジョンソンによる批判のほかにも、いくつかの問題が指摘されている。より多くの、そして大規模な技術支援が、とくに中小の企業に対して行なわれる必要がある、との指摘もその一つである。多くの企業経営者は、投資の決定にあたって、公害未然防止措置に関する確度と信頼性の高い指導と情報が依然として容易に入手できないがゆえに、既存の製造工程に固執せざるをえない、との指摘もなされている。

また、たしかに三三/五〇計画が、当初の中間目標を一年早く達成したことは事実であるが、この計画の問題点は、これに含まれる企業や施設、および対象となる有毒物質の範囲が狭いことにある。ただし、有毒物質の範囲については、急速に拡大の方向にあることは前節にてすでにみたとおりである。

ちなみに、「計画」の義務化の点については、リーバマン議員らが実際に、産業界や州政府、そして環境団体の代表と長期間にわたって協議した結果に基づいて、そしてとくにインフォームの専門家の助言に依拠して、公害未然防止政策に「計画」という要素を含めることを提案している。すなわち、現在すでにTRIの報告義務を課せられている施設の所有者ないし操業者に対して、公害未然防止「計画」を作成するよう要求する、という案である。また、EPA長官には、TRIの対象範囲を拡大した場合に、どの程度より多くの公害未然防止が達成されるか研究したのち、それを拡大する権限が与えられる(Lieberman, 1993a and 1993b.)。

ここでいう「計画」には、発生源での公害削減、有毒物質使用量の削減、そして製造工程に組み込まれたリサイクル推進のための選択肢を考慮することだけでなく、五年後の目標を設定することも含まれる。この「計画」案は、現

在推進されている三三／五〇計画よりも包括的であり、多くの施設を対象とし、さらに進捗状況、要約、そして目標についての公的な報告書の提出義務を含むものである。実現のための具体的戦略としては、リーバマンらは資源保全回収法の再授権法案に、このような公害未然防止計画を含めることを検討している。

実は、リーバマン上院議員らは、一九九三年に第一〇三議会が発足するにあたり、上院環境・公共事業委員会において、資源保全回収法、有毒物質統制法、包括的環境対処・補償・責任法（スーパーファンド法）、そして水質浄化法という四つの主要環境立法の再授権の際に、すべて例外なく「公害未然防止計画」規定を書き入れようとしていた。公害未然防止計画とは、リーバマンの解説によれば、「企業に、公害未然防止を行なう機会を発見し、彼ら自身の目標を設定するのに必要な柔軟性を与えるプロセス」である。必要なのは、企業に、このアプローチのメリットを認識させることである。政府は、企業に対して、情報や技術面で支援を提供する。彼によれば、この公害未然防止計画こそが、以上の既存の環境立法を強化する際の基本的アプローチとならねばならないのであった。(Lieberman, 1993a and 1993b.)。

これまでみたように、公害未然防止法は、ＴＲＩでの報告義務を例外とすれば、基本的に非強制的な方法に依拠している。これに関して、ワシントンに本拠を置く研究所、資源経済センターの「環境予算優先順位プロジェクト」が一九九三年に作成した報告書『合衆国環境保護庁の年次評価――政策評価・予算分析・支出勧告』は、ＥＰＡがこれまで行なってきた公害未然防止政策、とりわけその自発的・非強制的アプローチに対して、より徹底した汚染削減措置を求める立場から、きわめて辛辣な批判を展開している(Environmental Budget Priorities Project, 1993.)。

たとえば、州・地方レベルでの有毒物質対策に技術援助などを提供する三三／五〇計画については、ＥＰＡによって優先扱いを受けているにもかかわらず、予算が「きわめて限られているため、公害未然防止あるいは公害の軽減に対してほとんど影響をもちえない」と断言している。「地域社会の知る権利法」および「公害未然防止法」に定めてあ

るTRIリストについても、「貴重な情報を含み」、「より正確なデータを地方および州政府に提供できるように拡大されるべきである」としながらも、そのような拡大はこの事業の深刻な予算および人手不足によって不可能となっている、と指摘している。

同報告書によれば、EPAの一九九三年の有毒物質対策予算は一九八〇年の水準より七三三〇万ドル多くなっているが、インフレ調整後は九四〇万ドル、すなわち九パーセント増えているにすぎない。しかも、そのうちの多くは、他の有毒物質と比較してさほど深刻とは考えられていないアスベスト対策に向けられている。また、この期間に二万種類以上の新しい化学物質が使用されるようになったが、EPAによる安全性評価は既存の化学物質についてさえ不十分である。有毒物質対策予算は、全体的に不足している。

具体的にみると、有毒物質使用規制における取り締まりと研究費を合わせた全予算は、EPAによる必要見積りよりも一六パーセント下回っている。有毒物質担当局自身による要求額一億六二七〇万ドルは、EPA内部ですでに二八六〇万ドル削られ、さらにホワイトハウスの行政予算管理局(OMB)によって一二三〇万ドル、議会によって六九〇万ドル削減された。

とくに「地域社会の知る権利法」のための予算は、このような状況できびしく削り込まれることになった。一九九三年についてみると、同法およびTRI関係予算は政策運営、研究、取り締まりについて必要額を三四パーセントから五九パーセント下回っている。人員についても、一九九三年段階では、有毒物質局自身が現在と同水準の活動を維持するために必要と考える最低限を一〇パーセント下回る八九五の定数しか配分されていない。

都市の固形廃棄物についても、EPAが汚染源での削減、次いでリサイクルといった優先順位を定めているにもかかわらず、その三分の二は投棄場に捨てられ、一六パーセントが焼却され、残りの一七パーセントがリサイクルされているに過ぎない。EPAには、汚染源での削減を推進するための予算・人員も、また権限も与えられていないので

ある。

公害未然防止法の規定によれば、ＥＰＡはこの法律の取り締まり活動のために五〇人の調査官を置かねばならないことになっているが、一九九二年には一〇人が雇用されているのみであった。また、ＥＰＡ内の研究開発局（the Office of Research and Development）も十分な数の専従スタッフを雇用していないため、公害未然防止に関するＥＰＡの専門能力を高めるためには、外部の人材に依存せざるをえない。たとえば、大企業なら遂行できるプロセス志向そしてプロダクト志向の公害未然防止研究を行なう能力は、ＥＰＡには備わっていない。ＥＰＡは、このような分野での研究を、委託研究として外注せざるをえない状況におかれている。

公害未然防止アプローチの基本的特徴の一つは、多媒体的な対応という点にある。そして、「議会の環境問題専門家、環境保護団体、業界団体、そしてＥＰＡの内部自身にも、ＥＰＡは媒体横断的に組織されるべきであるというコンセンサスが存在している」。しかし、本報告書によれば、このような組織の再編もまた、主として予算や人員不足のために、実現されていない。

最後に、資源経済センターの報告書は、何よりも、公害未然防止局による試みは、自発性に依存しているために、危険な物質を市場から除去することによって公害を真に事前に阻止することに失敗している、と断言している（Environmental Budget Priorities Project, 1993.）。

むろん、この自発性と強制の選択問題は、激しい議論の的となっている。自発性を支持する見解は、すでに紹介したとおりである。どちらが効果的かに関する答えの一部は、むろん容易に決着のつく論争でないことは確かであるが、これまでの非強制的アプローチの成果という形で、いずれ近いうちに出されることになろう。

公害未然防止政策への予算と人員の増額、組織の再編成などは、前節でみたように、ある程度資源経済センターの批判にも応える形で、部分的に実現し、また検討が着手されるに至っている。

また、これまた前節で触れたとおり、議会の依頼を受けて作成された行政学ナショナル・アカデミーの報告書のように、未然防止などの非強制的方法を重視するＥＰＡの方針を基本的に評価する見解が存在することにも注意を払う必要があろう。

五、おわりに

公害未然防止政策は、環境問題に対処するための政策案としての、あるいは基本的アプローチとしてのさまざまの魅力ゆえに、一九八〇年代末に議会で多くの支持を集め、一九九〇年についに公害未然防止法として結実するにいたった。さらに、それと相前後して、ＥＰＡによっても強力に支持されるようになり、知的な魅力だけでなく、政治的魅力、そして現実の効果という点でも、ブッシュ、クリントンという党派の異なる二つの政権からも強く支持されてきた。政権の交替を経ても、政策変更は行なわれなかった。そして、「中道」路線を標榜するクリントン政権は、ますます保守とリベラルの間をいくこの「中道的」環境保護政策を重視しつつある。

右でみたように、たしかにこのアプローチには多くの批判が投げ掛けられているが、注意すべき点は、全面的反対ないし基本的反対はきわめて少数であり、批判のなかにもむしろその不徹底性ないし不十分性を攻撃するものが多いことである。きわめて重要なのは、産業界が大勢として支持もしくは歓迎していることであり、少なくとも全面的に反対する経営者集団ないし彼らを代表する政治家は顕著でない。しいて挙げるとすれば、企業に対して深い不信感を抱く伝統的あるいは急進的環境保護主義者が、もっとも声高な反対勢力ということになるが、全体的にはかつてほど大きな影響力はもっていないと考えられる。

ＥＰＡなど政策担当官庁と産業界が、そして穏健派の環境保護団体がより一層、強制・規制・統制・対立・敵対・

訴訟よりも自発性・経済的誘因・協調・協力・交渉を重視するにつれ、市場を通じた公害の削減、非強制的措置、あるいは規制内容をめぐる事前の交渉（reg-neg: regulation negotiation）、そして未然防止が、ますます本格的に導入されていくであろう。

いうまでもなく、政治的魅力と同時に、あるいはそれ以上に重要なのは、三三／五五が、一九九二年までに三三パーセント削減という初期の目的を一年早く達成したことにみられるように、これまでのところ、この手法がかなりの程度有効性を発揮してきたことであろう。それ以外にも、「環境のためのデザイン」、「グリーン・ライツ・プログラム」をはじめとして、多種多様な試みがなされてきた。従来の司令統制型の規制が不必要になるとは予想しがたいものの、州政府や業界、そして個々の企業に浸透するにつれ、今後公害未然防止政策がより大きな成果をあげることは否定しがたいであろう。

最後に、専門家のネットワークの役割との関係でいくつか付言したい。前章の冒頭で環境問題調査団体インフォームの調査結果を紹介したが、実はこのインフォーム自体、すでに別稿でみたとおり公害未然防止を提唱・推進してきた団体である。ここではその成果についても、専門家集団としてデータを提供することにより、この政策の有効性を積極的に宣伝する役割を果たしている。しかも、EPAの公害未然防止局発行のニューズレター『公害未然防止ニュース』（*Pollution Prevention News*）や、EPAの広報誌（*EPA Journal*）においてその調査結果が広く紹介されることにより、このアプローチの有効性はかなりの権威ももって広められつつある。リーバーマンの議論にもみられるとおり、影響力のある政治家にも信頼された専門家集団となっている。

別稿で分析したように（久保、1995.）、未然防止の政策案を普及・流布させ、具体的な法案の形にまとめたのは、主としてさまざまの組織・制度に散在する専門家や議員のネットワークであった。しかし、この専門家のネットワークは、決して政策立案過程においてだけでなく、政策の執行や分析・評価においても、とくにその効果を宣伝するうえ

で、非常に重要な役割を果たしていると考えられる。とくに公害未然防止政策の場合、個別の産業あるいは企業ごとにほとんど無限の多種多様なアプローチが存在し、また州や地方政府からもさまざまな新しいアイディアが登場する。すなわち、その執行の形態は、きわめて多元的・分権的である。まさにそれゆえに、情報や新しい研究成果・知見の交換がきわめて重要であり、専門家のネットワークが今後果たすべき役割は相当大きいであろう。

ＥＰＡが現在隔月で刊行しているニューズ・レター『公害未然防止ニュース』は、このような多数のアイディアを紹介・流布すると同時に、ＥＰＡが着手する多くの新規の政策を宣伝する役割を担っている。この分野での一種のフォーラム、あるいはまさに情報交換の場として機能しているのである。

したがって、この政策がＥＰＡによって本格的に採用・推進されるにつれ、この問題における専門家のネットワークの中心は、ＥＰＡの公害未然防止局に移っているといえよう。かつてマサチューセッツ州の官僚として未然防止政策の普及に従事し、その後環境防衛基金における公害未然防止の専門家として活動したマニク・ロイ(Manik Roy)が、最近クリントン政権のＥＰＡにおいて公害未然防止部長に抜擢された人事は、その意味できわめて象徴的といえよう。

ちなみに、環境保護団体や専門家のコミュニティにおいては、インフォームのような調査研究型の団体・専門家、あるいは環境防衛基金や全米野生生物連盟など、経済界との対話にも積極的な穏健派の団体、またシエラ・クラブのようなロビー団体などから、強力な支持をえている。

公害未然防止という政策案はかなり長い年月をかけて議会で支持を広め、その後ようやく政府の公式の政策として採用されるに至ったわけであるが、ひとたびＥＰＡによって、すなわち国家によって採用され、普及・宣伝活動が開始された後は、これまでみたようにかなり急速に伝播している。

これまでのＥＰＡの政策が汚染媒体ごとの規制であったため、企業の側もそれに対応した組織編成を整え、予算面を含む対策を講じてきた。今後一層、未然防止的アプローチが浸透するにつれ、少なくとも長期的には、企業の側の

組織や行動も大きく影響を受けることが予想される。国家の政策活動は、企業の行動のみならず組織形態にも影響を及ぼすといえよう。

公害未然防止法が一九九〇年に成立して以来、未然防止的アプローチは短期間に、ブッシュ、クリントン両政権の優先的な環境保護政策の地位に昇りつめた。法律の制定がきわめて重要な契機であったことは否定しがたいが、それ以外に、本稿で論証してきたような政策案としての知的魅力、穏健保守から中道派民主党政治家まで、経済界から穏健派の環境問題専門家に至るまで、広い層から支持をえられる政治的な魅力、そしてある程度現実に証明された政策の有効性などの「十分条件」が揃ったからこそ、このように急速に重要視されるようになったと考えられる。

これらの議論が明らかにしているのは、一九七〇年代に本格化した環境保護規制のあり方が、現在大きな転期にさしかかっていることであろう。司令統制型アプローチが完全に放棄されることはありえないものの、その知的な基盤がすでにかなりの程度掘り崩されてしまったことは、もはや否定しようがない。

参照文献リスト

一、単行本・報告書・論文・記事

アメリカ民主党進歩的政策研究所　1993.『クリントン政権の基本政策――変革への提言』(同文書院インターナショナル)。

Browner, Carol M. 1993. "Pollution Prevention Takes Center Stage," *EPA Journal* 19-3, July-September.

Browner, Carol M. 1994. "The Common Sense Initiative," July 20. Transcript of Speech.

Environmental Budget Priorities Project. 1993. *Annual Review of the U. S. Environmental Protection Agency: Program Evaluation, Budget Analysis, Funding Recommendations*. Washington, DC: Center for Resource Economics.

Gabriel, Trip. 1989. "E. P. A. Chief William Reilly: Greening the White House," *The New York Times Magazine*, August 13.

Grayson, E. Lynn. 1992. "The Pollution Prevention Act of 1990: Emergence of a New Environmental Policy," *Envi-*

ronmental Law Reporter, June.

Johnson, M. Stephen. 1992. "From Reaction to Proaction: The 1990 Pollution Prevention Act," *Columbia Journal of Environmental Law* 17.

Kriz, Margaret E. 1989. "An Ounce of Prevention," *National Journal,* August 19.

Kriz, Margaret E. 1994. "Shoot-Out in the West," *National Journal,* October 15.

久保文明 1995.「アメリカの環境保護政策決定過程における専門能力・運動・制度――公害未然防止法の場合――」『法学研究』六八巻第二号。

Landy, Marc K. Marc J. Roberts, and Stephen R. Thomas. 1994. *The Environmental Protection Agency: Asking the Wrong Questions from Nixon to Clinton,* expanded edition, New York, Oxford University Press.

Lieberman, Joseph I. 1993a. "Planning for Pollution Prevention," *The Environmental Forum,* January-February.

Lieberman, Joseph I. 1993b. "Why Not Require Pollution Prevention Planning?" *EPA Journal* 19-3, July-September.

Underwood, Joanna D. 1993. "Going Green for Profit," *EPA Journal,* 19-3, July-September.

U. S. Environmental Protection Agency. 1989. "Pollution Prevention Policy Statement," January 19. *Federal Register* 54-16. Washington, DC: U. S. Government Printing Office.

U. S. Environmental Protection Agency. 1990. "EPA PPIC: Pollution Prevention Information Clearinghouse," April.

U. S. Environmental Protection Agency. 1991a. "Pollution Prevention Strategy," February 6. *Federal Register* 56-38. Washington, DC: U. S. Government Printing Office.

U. S. Environmental Protection Agency. 1991b. "The Next Environmental Policy: Preventing Pollution," August.

U. S. Environmental Protection Agency. 1992a. "Green Lights Program: The First Year," February.

U. S. Environmental Protection Agency. 1992b. "Pollution Prevention: The Environmental Side of Total Quality," August 10.

雑誌・ニュースレター

Inside Washington Publishers, *Inside EPA Weekly Report*. (*Inside EPA* と略記)
Japan Technical Information Center, *American Environmental Newsletter*. (*AEN* と略記)
United States Environmental Protection Agency, Communications, Education, and Public Affairs, *EPA Journal*.
United States Environmental Protection Agency, Office of Pollution Prevention and Toxics, *Pollution Prevention News*. (*PPN* と略記)

ニ、インタヴュー（所属はインタヴュー当時のもの）

Kathryn English, ジョン・ケリー上院議員立法担当スタッフ（一九九三年六月一五日）
David Kling, 合衆国環境保護庁公害未然防止局課長代理（一九九三年二月一二日）

［付記］本研究を進めるにあたり、以下の援助を得た。記して心より謝意を表したい。ＡＣＬＳアメリカ研究フェローシップ（一九九二年度）、安倍フェローシップ（一九九二年度）、村田学術振興財団研究助成（一九九三年度）、および住友財団環境研究助成（一九九四年度）。