慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	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
Sub Title	Expertise, Social Movements, and Institutions in the U. S. Environmental : Policy The Study of the Pollution Prevention Act of 1990
Author	久保, 文明(Kubo, Fumiaki)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1995
Jtitle	法學研究 : 法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.68, No.2 (1995. 2) ,p.173- 205
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	太田俊太郎教授退職記念号
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19950228-0173

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

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――

久保文明

はじめに
一、概念
二、起源
三、立法過程
四、公害未然防止法
おわりに

はじめに

アメリカの環境保護政策は、一九六〇年代末から七〇年代前半にかけて一挙に強化・拡充された。国家環境政策法、大気清浄法、水質改善法、資源再利用法など、多くの重要な環境保護立法がこの時期に制定され、また環境保護庁

(Environmental Protection Agency，以下EPAと略記)も設置された。このような短期間の急激な変化は、何よりも環境保護運動の急速な高まりと、環境問題に対する世論の態度の大きな変化に求められよう。

しかし、このような時代は、その後のアメリカ政治においては再現していない。たしかに、ラヴ・カナル事件に端を発する包括的環境対処・補償および責任法(略称スーパーファンド法)の成立(一九八〇年)のように、衝撃的な事件によって世論が突き動かされ、議会の立法的対応につながった例は存在する。また、一九八九年のエクソン社バルディス号によるアラスカ沖原油流出事件をきっかけにして、環境問題に対する関心が再び大きく盛り上がったことも記憶に新しい。

しかしながら、このように強力な世論の圧力や突き上げが存在する状況は、むしろ例外というべきであろう。多くの場合、環境保護運動は、世論からの強力な追い風が存在しない状況で活動を展開せざるをえない。世論主導の際には、議員自身が積極的に対応するため、多くの場合法律が成立するのも容易であるし、また審議過程もきわめて迅速である。しかし、このようなパターンと異なり、圧倒的な世論の支持がない状況下では、立法過程は長期化し、当然ながら無数の交渉・妥協を必要とする複雑な経過をたどることになる。

ただし、このような状況でも、大統領が直接関与し、全国メディアでも注目されるような主要な環境問題と、専門家や利害当事者など比較的少数の集団のみが関心をもつような問題とでは、自ずと立法過程のあり方もかなり異なるであろう(Thurber, 1991.)。

一部の環境保護立法は、一九九〇年に成立した改正大気清浄法のようにメディアの注目を集め、環境保護対経済利益の対立の象徴ともなる。それは同時に、いわゆる小さな政府対大きな政府というイデオロギー対立でもあった。いずれにしろ、環境保護運動もその反対陣営も、最大限の組織的動員をかけて議員やメディアに働きかけを行なう。

しかし、このような全国的な関心を集める環境問題は、実は全体からみると少数であろう。すべての環境保護政策

がこのような全国的な関心を集めるわけでもないし、またイデオロギー対立の象徴となるわけでもない。むしろ、数から言えば、より専門性の高い法案が、より専門的な関係当事者の間で提案・審議され、立法化される場合の方が多いと思われる。

本稿で考察を試みるのも、基本的にはこのような性質の立法である。むろん、より専門的であり、一般の関心を集める程度が低いことが、自動的に当該法案の重要性が小さいことを意味するわけではない。実際、後述するように、ここで分析する公害未然防止法（Pollution Prevention Act）がアメリカの環境保護政策全体にとってもつ意義は、決して小さいとは言いきれない。

また、メディアの関心を惹く主要な環境立法にも、通常は一部の集団の利害にしか関わらない特殊利益的問題、さらには専門家のみが関心を持つような専門技術的問題が数多く含まれている。むしろ、量的にはこのような部分の方が圧倒的に多いといっても過言であるまい。したがって、このような専門性の高い「平時」の「常態」の政治過程について分析する重要性も、決して小さくないであろう。

＊　　＊

以下において本稿で扱う論点は、次の諸点である。（一）新しい政策案、理論、ないしアイディアが政治過程で果たす役割、およびそれが普及し採用される過程。（二）専門能力の提供者として、そして政治的支持の動員機関としての環境保護団体の役割。（三）この過程で議会調査部門や議員スタッフなど公的な政治制度が果たす役割。このなかでは、とくに政策案、アイディア、あるいは理論が政治過程において果たす役割が中心的論点となろう（Kingdon, 1984）。

（一）新たな政策案が環境保護政策として結実した最近の例としては、一九九〇年の改正大気清浄法に本格的に取り入れられた、市場を通じて公害の排出権を売買する案をあげることができよう。これは、工場・企業ごとに有害物

質の排出上限量を割り当てておき、技術開発や設備投資の結果、排出量を減らせば、余った分を市場を通じて売買できる、という試みである。これには当初強い反対が存在したものの、在来型の厳格な環境規制では獲得できなかった新しい支持を獲得し、次第により広い方面から受け入れられていった（Cook, 1988. ちなみに日本の環境庁も本格的に導入の検討を始めつつある。『日本経済新聞』（夕）一九九四年九月二六日）。

むろん、すべての政策案は必然的に利害関係を変化させ、利益をめぐる政治とある程度渾然一体となる。アイディアだけで利益のまったく絡まない政策は存在しえないし、また支持者の数という政治的資源と無関係に成立していくものでもない。しかしながら、一種の理念型として、さまざまな意味でその政策案がもつ知的魅力ゆえに広範な支持を獲得できる政策案を、そうでない政策案と区別することは有益であろう。

いうまでもなく、政策の案として魅力的であったとしても、それが現実政治の舞台で、着目され、支持され、さらに採用されるとは限らない。それは当然ながら、政策の提唱者がもつ政策決定者へのアクセスなどの構造的条件のほか、多くの偶然的・状況的要因によって大きく左右される。

ここでは、新しい政策案として浮上した環境政策の一つとして、公害未然防止法を取り上げる。「公害未然防止」の概念は、広い意味の専門家のサークル、あるいはネットワークを通じて徐々に洗練されるとともに関係者の間に伝播され、より政策決定過程の中核に浸透した結果、最終的には法律として結実したのみならず、環境保護庁の幹部からも最優先政策として支持されるようになった。もとより、その立法化にあたっては、専門家にとってのアイディアの魅力だけでなく、多くの会員を抱える環境団体がもつ政治的影響力なども、その成否を左右する要因であった。それでも、この例は少なくとも他の多くの政策と比較した場合、相対的には「理論」主導の政治過程によって成立した立法といえるであろう。

（二）運動の側からみると、全国的な関心を集める「大きな」環境問題において運動がもつ政治的資源は、何より

有権者である多数の会員を擁していることであり、また会員自身による議員への働きかけ（書簡、電話、面会など）であろう。もちろん、問題の定義や法案の用意を行なう専門的能力も非常に重要ではあるが、議会での多数派工作のレベルでは、何よりも議員への直接的影響力が大きな意味をもっている。

しかしながら、より技術的で、より専門的な問題をめぐる政治過程においては、必要とされ、また実際に重要性をもつ政治的資源もかなり異なると考えられる。結論的に言えば、新しい「政策案」、あるいは広い意味の「理論」が推進力となって、新しい環境政策が立法化される場合も存在するであろう。このような場合、運動側にとって重要な政治資源は、専門能力であり、新しい政策案を作り出し政策決定者へ伝達する能力である。

ただし、注意を要するのは、そのことが必ずしも、巨大な会員数などといった通常の政治的資源が、政治的影響力の要因として重要性をもたないことを意味するものではないことである。問題は、ここで専門的能力と、会員数という形での政治的資源がどのような関わりをもっているかであろう。本稿では、環境保護団体が両者を結接する機能を果たしていることが、すなわち専門能力が一定程度運動の動員能力とも繋がりをもっていることが、指摘されるであろう。

専門性の高い政策決定過程において、ともすると争点ネットワーク（Heclo, 1978.）という概念を使用することによって、専門家のネットワークのみに分析の関心が集まる傾向がある。しかし、本稿での分析によって、環境保護問題などでは、専門能力と運動としての政治的影響力が密接に連繋していることが、具体的に明らかにされるであろう（久保、1991）。環境問題においては、専門家はしばしば単に孤立して存在しているのでなく、意識的あるいは無意識的に、運動の動員能力と結びつき、緩やかではあるがより広範な連合を形成している。本稿ではそれを、環境保護政策における「公共利益連合」として理解したい。

（三）アメリカのきわめて分権的で、流動性の高い政治制度の下では、一時的な世論の盛り上がりだけでなく、問

題を定義する能力、あるいは専門的知識や知見を提供する能力などが、政策の実現に影響力をもつことが少なくない。アメリカの政治システムの特徴の一つは、政策形成に関わる専門的能力が官僚制に独占されておらず、議会の研究・調査機関、議員と議員スタッフ、そして民間の団体やシンク・タンク、大学などにきわめて広く分有されていることにある（五十嵐、1992, 44-54.）

実際、公害未然防止法が成立するまでには、そのアイディアがまず州政府や民間企業で実践され、それが環境保護団体によって伝播されると同時に、議会の技術評価局という国家の代表部門の研究機関によって注目され、さらに有力議員とその政策スタッフによって支持される、という経緯が存在していた。さらに、少数の有力議員がイニシアティヴを発揮して、当初より相当数の賛同者を募ったうえで議会に上程したため、法案の議会通過も比較的容易であった。

ここでは、環境保護団体に雇用された専門家や企業の代表のほかに、議員、議員スタッフ、議会技術評価局の研究スタッフなど、公私の制度にまたがるきわめて広範な組織横断的ネットワークが形成されていた。当初の段階で唯一関与していなかったのは、行政府であったといっても過言でなかろう。

一、概　念

第一節　既存の政策の欠点

公害未然防止法は、一九九〇年一一月五日予算調整法の一部として成立した、わずか七頁ほどの小さな法律である。大きな規制権限を政府に与えているわけでもなく、実際には、ある報告書が批判したとおり、基本的には民間企業の自発性に依拠しており、何よりも原則の宣言としての性格が強い（Environmental Budget Priorities Project, 1993, 23,

48.)

しかしながら、この立法の関係者たちは、これを「パラダイム的変化」(David J. Kling氏とのインタヴュー)と述べ、また一九六四年公民権法の前身である一九五七年公民権法に匹敵する画期的立法、すなわち、近いうちに訪れる革命的変革のさきがけとして意義のある法律(Manik Roy氏とのインタヴュー)とみなしている。それはなぜであろうか。

一九六〇年代末より急速に発達したアメリカの環境規制は、基本的に煙突や排水口など、汚染物質が最終的に吐き出される末端で取り締まりを行なってきた(これをend-of-the-pipe approachと呼ぶ)。また、規制そのものも自ずと、大気、河川、地下水、土壌(廃棄物)など、汚染媒体(medium)ごとになされてきた。たとえばEPAは、ある地域に産業施設が新設ないし増改設される場合、環境汚染物質の排出を抑えるために、汚染物質の排出濃度をある基準以下に抑えるよう義務づけるのと引き換えに、各媒体(土壌(廃棄物)は除く)ごとに排出許可証を当該施設に発行してきた。

しかし、こうした汚染媒体ごとの、いわば個別・無連繋な排出規制からは、さまざまな問題が発生してきた。たとえば、都市ゴミ焼却炉の煙突に有害排気物質除去装置を取り付けることによって、大気への排出量を抑制し、排出許可基準を満たすことができるが、除去装置で捕獲された排気物質は大量のスラッジを生み出す。すなわち、一つの汚染媒体で汚染除去に成功しても、他の媒体に汚染を転移させるだけに終わっている。しかもこの例におけるスラッジは、大気清浄法の管轄外となっている。排気、排水等の許可を一体化した、総合的許可システムの必要性が指摘されるゆえんである(*American Environmental Newsletter*, Oct., 1993.)

また、従来の政策の欠点を示すものとして、次の事実を指摘することができる。それは、あらゆる媒体への有毒化学物質放出の取り締まりを目的とした包括的な法律、「緊急計画および地域社会の知る権利法」(the Emergency Planning and Community Right to Know Act)の存在にもかかわらず、アメリカ国内での有毒化学物質の使用・生産量が増

えるにつれ、その放出量と危険性も近年増え続けていることである。これは、有毒物質の使用量そのものを抑制する政策の採用が、強く必要とされていることを示している。

ここで、排出の出口で取り締まる従来の公害「統制」(pollution control) アプローチの弱点とされている点を、あえて重複を厭わず簡単に列挙しておこう (Johnson, 1992, 154-156.)

第一に、公害統制型の対応策は一般に、それが他の媒体に及ぼす影響、すなわちクロス・メディア的な影響を考慮することなしに、個別の環境問題に焦点をあてる。その結果、右でみたように、ある媒体での統制は、規制のない他の媒体への公害の移動をもたらすだけに終わりかねない。

第二に、公害規制策は一般に、排出量の大きい汚染源を標的にするが、実際には法で規制されていない汚染源からの排出量が、規制されている汚染源からのそれをしばしば上回っている。

第三に、伝統的な統制アプローチは、規制範囲内の汚染については容認せざるをえない。すなわち、このアプローチは、許容水準を越えてさらに汚染を削減していこうとする強力な誘因を、産業界に与えることができない。

第四に、公害統制アプローチは、企業による非効率的な環境支出を奨励している。これまでの立法ないし規制は、原材料、生産方法、その他の公害予防技術にではなく、公害統制策に巨額の資金を投資するよう動機づけてきた。しかし、予防型、未然防止型アプローチによる方が、低コストで大きな環境保護効果を達成できる場合が少なくない。

第二節　公害予防を阻む要因

この公害未然防止という概念は、その発想においても、また実際の規制や取り締まりの方法においても、これまでの公害統制とはかなり根本的に異なるアプローチをとろうとしている。

その内容の核心は、発生源において総合的かつ包括的に、汚染物質そのものの使用・排出量を削減しようとするも

のである（source reduction）。これは、ある意味では、採用されてまことに当然の方法ともいえるが、現実には多くの困難ゆえに、必ずしもそうなってはこなかった。

その原因としては、およそ次のような点があげられよう。

（一）深刻な環境汚染という切迫した状況の存在。一九六〇年代末までにアメリカの環境汚染は、とくに大気や水質に関してきわめて危機的な段階にまで達していた。そのような状況においては、とりあえず汚染物質の出口での汚染排出量を、速やかにかつ厳しく規制し抑制するという、対症療法的な対応をとらざるをえなかったといえよう。

（二）単一媒体的発想。環境汚染問題の改善は、大気あるいは水など、単一の汚染媒体の規制あるいは取り締まりによってもっとも効果的に実現されるという発想が、きわめて根強かったといえる。汚染の発生源において根本的な問題解決にあたるという発想は、容易に支持されなかった。

（三）制度的および官僚的慣性。以上の点と平行して、法律上も、また官僚組織上も、ひとたび成立した制度に対して、容易に崩しがたい慣性と既得権益が生まれた。大気汚染担当の官僚組織はひとたび与えられた権限と予算を、容易に縮小したり手放そうとはしない。

これらの事情が存在したために、アメリカの環境保護政策においては、発生源における汚染削減と公害未然防止が、最近までほとんど進められてこなかったのである。

二、起　源

第一節　企業の誘因

発生源における汚染削減という新しい考え方が、さまざまな方面から提起されるようになったのは、およそ一九八

○年代後半からであったと考えられる。連邦政府、地方政府、そして環境保護の活動家・専門家から、このような考えが出されたのみならず、経済界の一部からも、このようなアプローチを実践するところが現われてきた。そこでここでは、一部の企業が公害未然防止措置を率先してとり始めた背景について考察していきたい。

いくつかの誘因が存在していたと考えられる(Johnson, 1992, 159-162)。第一に、政府の公害規制に従うコストが急速に高まりつつあり、場合によると発生源での公害防止の方が安上がりであると、産業界が徐々に認識し始めたことが指摘できよう。公害抑制コストの高騰は、一部は連邦および州政府の規制が増えたことによるが、公害抑制の技術がますます高価になっていることにもよる。

第二には、賠償責任の問題が考えられる。健康あるいは環境に与えた損害に対する賠償責任は、今日のアメリカで急激に高騰しつつあるが、他方でこのような賠償責任に対する「公害保険」も高騰するとともに、日に日に購入しにくくなっている。

第三の重要な誘因としては、世論の圧力をあげることができる。企業の環境努力を考慮に入れる消費者が、近年ますます増えている。また、先に触れた「地域社会の知る権利法」は、有毒物質の排出量を企業に公表させることにより、地域住民が使用汚染物質についての情報を得ることをきわめて容易にした。それは地域社会に対する企業の責任を、格段に重くしたといえよう。

最後に、何よりも公害未然防止措置は、一般的に生産の効率性を上げるために、次第に普及するようになってきた。さらに付け加えると、基本的に取り締まりと強制に依拠したこれまでの統制的方法と異なり、未然防止的方法はかなりの程度経済的誘因と自発性に頼るために、それまでとかく不信感と対立によって特徴づけられてきた取り締まり官庁と企業の関係を、ある程度協力的・協調的なものに変えていく可能性がある。これは、とくに訴訟にかけるコストを節約できるために、双方にとって大きな利点であろう(Kling氏とのインタヴュー)。

第二節　転換への困難

しかしながら、以上のような誘因が存在していたにしても、一見するときわめて当然ともいえるこの公害未然防止アプローチへの企業の転換は、決して迅速であったとはいいがたい（Johnson, 1992, 163-166.）。

第一に、それはいわゆる「組織のカルチャー」ゆえに、ひとたび定着した排出口での汚染統制アプローチは、よほどのことがない限り、企業内でも政府官僚制とある程度同様に、既存の方法に既得権益をもつ担当者・専門家によって半永久的に続けられる傾向がある。

また第二に、多くの企業組織において、公害未然防止に関する適切な情報を、適切な時期に、適切な担当者に伝達するのは、きわめて困難である。公害予防を実現するには、担当者が単に生産過程の詳細だけでなく、技術的な可能性についても理解していなければならない。さらに、公害問題に関する幅広い理解と技術面に関する情報という、二つの異質の要素を統合する必要もある。これらは通常、異なった人びとに分かちもたれている。

さらに第三に、企業内部での相互の競合や競争、すなわち企業内政治という理由により、公害未然防止の専門的担当者あるいは責任者が、エンジニアと現場の責任者を協力させるのは、それぞれのパースペクティヴの違いゆえに、決して容易でない。

第四点として、すでに開発された公害予防技術に関する経営者の無知が挙げられよう。多くの場合、それを採用することからえられる便益について、確たる情報が欠如している。また、しばしば企業は、環境規制に従うコストを十分考慮に入れずに、製品開発を進めてしまう。他方で、公害予防措置の効果を測定する信頼できる方法は、いまだに確立していない。

第五に、確立した工程変更への懸念が存在する。公害未然防止技術への投資は長期的には効果的であると理解されていても、必要とされる初期投資額はしばしば非常に大きなものとなる。生産工程の変更は、その時点で完璧ないし

最善と考えられている商品に対して、予測しがたい欠陥や問題を持ち込むかもしれない、という不安を経営者に抱かせるであろう。

最後に、現行の規制行政の構造およびEPAの組織そのものが、公害統制アプローチを重視する態度を育んできたことも見逃せない。企業は莫大な時間と資金を排出基準をクリアするために投資してきたため、公害未然防止の利点を無視する傾向にあるし、また、しばしば生産・開発の決定と排出規制をクリアするための決定は、まったく別の組織でなされてきた。官僚制の組織・政策のあり方が、企業の行動と選択に一定の影響を与えてきたと考えられる。

結局、このような理由によって、公害未然防止措置を講ずる機会を見いだすこと、具体的な解決法を知ること、さらにそれを実行すること、これらすべてが困難となってきたのである（Cebon, 1993, 20-22)。

第三節　いくつかの実例

にもかかわらず、いくつかの企業は、かなり早い時期から公害未然防止に取り組んできた。比較的早くから公害予防措置を採用し始めた大企業としては、スリー・エム（3M：Minnesota Mining & Manufacturing)、ゼロックス、モンサント、シェブロンなどがあげられる。これらの企業は、単に排出口での環境規制に応ずるだけでなく、汚染の発生源においてそれを削減する手立てを講じ、それによって、将来の汚染を未然に防止するだけでなく、コスト削減にも成功してきた。これらの企業に共通の特徴としては、環境問題の担当者が汚染の出口の部分にのみ関心を集中するのでなく、当該企業の他の活動領域にも広く関与する傾向があること、また企業組織のより機能的で垂直的統合を達成していたこと、などが指摘されている。

3M社は一九七五年に3P原則（Pollution Prevention Pays）を導入し、利益のあがる公害未然防止事業を社内各所から募り、実施してきた。その結果、一九八九年までに約二七〇〇のプロジェクトが実施され、大気汚染物質一三万

トン、水質汚染物質二万トン、排水一七億ガロン（約六五〇万立法メートル）、廃棄物四一万トンが削減された。そこからえられた利益は、合計で五億ドルを超えると指摘されている（倉阪、1991, 61.）。

一九八八年にモンサントは自発的に、九二年末までに有毒物質の大気排出量を九〇パーセント削減するという目標を設定した。同様にシェブロンも、SMART（Save Money and Reduce Toxics）と称する計画を実行して、一九八七年に有害廃棄物を四四パーセント削減することに成功した（Johnson, 1992, 161.）。

より詳しい実例をいくつかあげておこう。ボーデン包装・工業製品（The Borden Packaging and Industrial Products）のフレモント工場（カリフォルニア州）では、三年間で二〇万ガロン以上という大量の樹脂製造後の泥滓が浄化用貯水池に溜まるという事態をうけて、一九八一年より汚染防止措置に乗り出した。その結果、当該施設では現在フェノール樹脂洗浄水のすべてを再利用するに至っている。のみならず、固形フェノール樹脂廃棄物を九〇パーセント以上削減し、また固形尿素樹脂廃棄物をほぼ全面的に削減することにも成功した（*EPA Journal*, July-Sept. 1993, 93-97.）。

主にナイフなどを生産するハイド製造会社（Hyde Manufacturing Company）は、一九八九年より本格的に公害未然防止策を推進し始めた。排出口での汚染抑制はリスクも大きく、またコストも膨大であったこと、また同じマサチューセッツ州内の他の会社が汚染源での対応によって同じ目標を達成していたこと、という二つの事実がきっかけとなっていた。また当時から、公害予防に積極的に取り組んでいたマサチューセッツ州政府のブラックストーン・プロジェクト（Blackstone Project）からも指導を受けていた。具体的には、洗浄過程を除去することにより、1, 1, 1-トリクロロエタンの使用量を年に一五、〇〇〇ポンドからゼロに減らすことに成功した。この会社が最近三年間に支出した環境関係予算は一〇万ドルを上回るが、公害未然防止措置による経費節減は二〇万ドル以上になる（*EPA Journal*, July-Sept. 1993, 93-7.）。

以上の実例からわかるように、いくつかの企業が率先して発生源における汚染削減に取り組み始めたのは、何よりも経済的動機から、すなわちますます高くなる公害規制と損害賠償から逃れ、より安価かつ確実に公害削減を達成するためであった。

なお、全米野生生物連合（National Wildlife Federation）や環境防衛基金（Environmental Defense Fund）など、早くから企業との交流を進めてきた穏健派の環境保護団体は、このような公害未然防止策の採用を奨励し、また情報の交換を行なってきた。とくに全米野生生物連合は環境保全企業評議会（Corporate Conservation Council）を組織して、大企業との接触を制度化している（Chris Murphy 氏とのインタヴュー。倉阪、1991, 63.）。このような領域でも、環境団体は一定の役割を果たしてきたといえよう。

第四節　州政府の対応

他方で、必ずしも多数ではないものの、いくつかの州政府も、かなり早い時期から公害未然防止政策を推進してきた。その典型が、マサチューセッツ州であろう。一九八六年以来、同州の環境保護省（Department of Environmental Protection）は、環境規制の対象となる個々の企業を、大気汚染源、水質汚染源、あるいは有毒廃棄物の生産者として別個にみるのでなく、一つの企業体として包括的に見渡す政策を推進してきた。

当初は、ほとんどの環境保護担当官庁がそうであるように、同州の環境保護省においても、大気・水質・廃棄物の各部門の独立性はかなり高く、相互にどのような行動をとっているかについてしばしば無知であった。ブラックストーン・プロジェクトが開始されたのは、まさにこのような状況への反省からであった。

このプロジェクトのもとでは、州環境保護省の査察官は、大気など特定の媒体のみにおける規制違反を調べるのではなく、施設全体を見渡し、すべての媒体について違反がないかをチェックする。そして違反が発見された場合、州

側は当該企業に対して、汚染媒体ごとの解決法を採用するのでなく、本プロジェクトに参加して州政府の援助を得ながら、発生源において汚染そのものを削減する技術を採用するよう勧告する。

このアプローチは今日までのところ、かなり成功したように見受けられる。ブラックストーン・プロジェクトに加わった企業の八〇パーセント以上が、単一媒体ごとの査察よりもこのタイプの査察を好むと答えている。ただし、このマサチューセッツ州の公害未然防止計画は企業の自主性に完全に依存しているわけではない。むしろ、ここでの査察はたいていの場合、州政府当局による強制力をともなう取り締まりに帰着しているのである（Roy氏とのインタヴュー；*EPA Journal*, July-Sept. 1993, 33; *Pollution Prevention News*, Sept. 1990.）。

今日では、三〇以上の州が、公害未然防止法を制定するか、その可能性について議論している。ニュージャージー州は一九九一年にジム・フローリオ知事のもとでかなり強力な公害未然防止法を制定し、単一の操業許可証や、連邦レベルの「地域社会の知る権利法」（そもそもこの法律も一九八三年に同州が制定した法律をモデルとしていた）と連動した公害未然防止事業などを実践している。このアプローチは、州政府の間でもかなりの速度で広まりつつある（*EPA Journal*, July-Sept. 1993, 31-33.）。

三、立法過程

第一節　連邦議会での前史

以上みてきたように、環境汚染の未然防止、とくにその実践という点では、明らかに少数の企業と州政府が、連邦政府に先行していた。本節ではこの認識を前提として、連邦政府レベルにおいて、公害未然防止という理論が吸収・消化され、最終的には一つの立法に結実していく経緯を概観していきたい。

公害未然防止は、政府の政策としてはきわめて新しいが、概念としては必ずしもそうではない。連邦議会は、実は一九八〇年代からすでにきわめて広い意味での公害防止を奨励し始めていた。一部の議員は当時から、曖昧な形ながらも公害の未然防止という考えを抱いていたことがうかがえる。

一九八四年、連邦議会は固形廃棄物処理に関する資源保全回収法（Resources Conservation and Recovery Act）を修正し、有害廃棄物の極小化をめざすいくつかの規定を付け加えた。一種の公害未然防止ともいえる修正条項（有害および固形廃棄物修正条項（The Hazardous and Solid Waste Amendments of 1984））は、有害廃棄物を作り出し、搬出する業者に対して、次のことを証明するよう要求している。

（一）当該業者によって経済的に実現可能と判断される程度まで、廃棄物の量と毒性を減らすための有害廃棄物極小化計画を実施すること。

（二）業者が計画する廃棄物の処理・貯蔵・処分方法は、当該業者にとって現時点で利用可能な方法のなかで、人間の健康および環境に対する現在および将来の脅威を最小限にするもので、なおかつ実現可能な方法であること。

この一九八四年の修正は、廃棄物をその場で処理・貯蔵・処分する廃棄物排出業者に対しても、同様の証明書を義務づけている。これを提出しないかぎり、操業許可証も与えられないことになっていた。

ただし、以上の要求はきわめて緩やかで弱いものであり、大きな効果が期待できるものではなかった。とくに、「経済的に実現可能」かどうかの判断は、業者に任せられており、たとえばEPAの審査に付されることもなかった。結局、「これらの欠陥により、HSWA［有害および固形廃棄物修正条項］によって付け加えられた廃棄物極小化規定は、公害未然防止の発展に対して、取るに足らない効果しか及ぼさなかった」のである（Johnson, 1992, 166-168.）。

ちなみに、環境防衛基金のマニク・ロイは、さらに遡って一九七六年に制定された資源保全回収法自体、発生源での汚染削減あるいはリサイクルという側面を含んでいた、と指摘している（Roy氏とのインタヴュー）。

第二節　技術評価局の報告書

しかし、より多くの環境問題専門家の眼にとまった重要な問題提起は、議会の技術評価局（Office of Technology Assessment: 以下OTAと略記）によって一九八六年九月に刊行された報告書『有害廃棄物の本格的削減――公害未然防止と産業の効率を求めて』（U.S.Congress, OTA, 1986.）であろう。当時民主党下院議員ハワード・ウォルピ（Howard Wolpe）（ミシガン州）の立法担当スタッフを務めていたキャスリン・イングリッシュ（Kathryn English）（現在ジョン・ケリー（John Kerry）上院議員（民主党、マサチューセッツ州）立法担当スタッフ）によれば、公害未然防止法成立の中心人物ウォルピ議員やイングリッシュ自身が、発生源での公害削減、あるいは公害未然防止という概念に着目したのは、この報告書がきっかけであった。『ナショナル・ジャーナル』誌の環境問題担当記者マーガレット・クリッツも、OTAの報告書は、「この［公害未然防止という］概念についての多くの人びとの意識昂揚に貢献した」と記している（Kriz, 1989, 2093.）。

OTAは実際には一九八三年より有害廃棄物の処理に関して、二つの報告書を作成してきた。八三年に作成された最初の報告書は、議会が八四年に資源保全回収法の修正を立法化する際に、かなりの程度参照されている。その後、OTAが一九八五年に有害廃棄物投棄場に関する報告書を発表したのち、上院労働・人的資源委員会、下院エネルギー・商業委員会、下院科学・技術委員会、そして下院中小企業委員会の求めに応じて作成したのが、この『有害廃棄物の本格的削減』であった（U. S. Congress, OTA, 1986. iii.）。

二五四ページに及ぶ本報告書作成には、多くの団体が関与していた。その諮問委員会には、大学教員や州・地方政府関係者のほかに、次のような企業・団体の専門家が含まれている。GM、ポラロイド、ヒューレット・パッカード、モンサント、3M、ケミカル・ウエイスト・マネジメント、ノーケム（Norchem）、アライド・メタル・フィニッシング・コーポレーション（Allied Metal Finishing Corp.）の八企業。グリーンピース、きれいな水行動計画（Clean

Water Action Project)、環境防衛基金、インフォーム（INFORM）の四つの環境保護団体。全体として、諮問委員会は、環境保護団体、企業、州・地方政府担当官、そして学界など、幅広いセクターの意見や経験を吸収する機能を果たしていたと考えてよいであろう。

また、OTAは「有害廃棄物削減に関する大企業のパースペクティヴ」「有害廃棄物削減に関する中小企業のパースペクティヴ」および「州政府の廃棄物削減活動」の三つのワークショップを設けて、さらに幅広くかつ詳しく意見聴取ないし実態調査を行なっていた。実際に報告書の取りまとめと執筆にあたったのは、八人からなる「有害廃棄物の本格的削減」プロジェクトのスタッフ、とくにプロジェクト責任者のジョエル・ハーシュホーン（Joel S. Hirschhorn）OTA上級研究員であった。クリッツによれば、これはまさに「彼の報告書」であった（U. S. Congress, OTA, 1986, V-viii; Kriz, 1989, 2093.）。

この報告書の最大の目的は、そもそも廃棄物削減とは何を意味するかという、しばしば混同され誤解された問いに答えることであった。さらに報告書は、伝統的方法である廃棄物管理（waste management）よりも、廃棄物削減（waste reduction）を優先することの意義と帰結についても分析している。

本報告書の指摘によれば、連邦および州政府による環境支出の九九パーセント以上は、廃棄物が生み出されてしまったあとの段階で、それを事後的に処理するために使われている（いわゆる廃棄物管理）。しかし、OTAは、汚染源において汚染発生を防止すべく廃棄物を減らすことが、膨大な費用のかかる現行の廃棄物管理方式を補完する現実的な方法である、と主張する。しかも、現在の公害規制はしばしば、廃棄物を媒体間で移動させるだけの結果に終わっている。OTAによれば、大気・土壌・水へと排出される廃棄物を削減するための、包括的かつ多媒体的アプローチを確立することが不可欠なのであった。

しかし、OTAのみるところでは、議論の入り口における最大の問題点は、そもそも廃棄物「削減」とは何かにつ

いて、共通の定義がまったく存在しないことであった。しかも、産業廃棄物の削減に関して、ほとんど、あるいはまったくといってよいほど、データも存在しない。廃棄物削減の測定値も、たいていは不正確である。さらに、廃棄物産出について政府が集める情報も、その削減には役に立っていない。ここで廃棄物「削減」の定義そのものが問題となるのは、もしこれに廃棄物「処理」も含めてしまうと、企業の関心はそちらに向かってしまうからである。

廃棄物削減あるいは公害予防の正確な定義を普及させることが重視されるのは、このような理由による。OTAからみると、多くの州政府の理解においては、OTAの定義では廃棄物「管理」に相当するものが、廃棄物「削減」に含まれている。OTAによる定義は、「廃棄物削減とは、健康および環境に対する危険の削減を目的として、工場内の製造工程において、有害廃棄物の発生を削減ないし回避、あるいは根絶すること」をいう。まさに廃棄物発生の段階が問題なのであり、廃棄物が一たび発生した後に発生地点以外の場所で廃棄物を削減しようとする試みは、すべて廃棄物「管理」とみなされるべきなのであった。

OTA報告書によれば、すでに一九八四年の資源保全回収法において、「議会はここに、可能な場合には必ず、有害物質の発生はできる限り迅速に削減ないし除去されるべきであるということを、合衆国の国家政策であると宣言」していた。すなわち、すでに一九八四年の段階から、議会は不十分ながらも、廃棄物の削減が廃棄物の管理に優先すると考えていることを示唆していた、とOTAは解釈している。この八四年の議会の政策宣言の意義は、企業の経営責任者に、廃棄物削減の重要性を訴えた点にあった。ちなみに、EPAも当時すでに、廃棄物削減が最優先とされるべきであると認めていたものの、行動を起こすには、あるいはこれに予算の裏付けを与えるには至っていなかった(U. S. Congress, OTA, 1986, 16.)。

ところで、OTAの勧告によると、この問題において政府は、次のような役割を果たすべきであった。政府がきわめて複雑な製造過程に対して、廃棄物削減の基準を設定したり、また取り締まったりするのは著しく困難であろう。

したがって、在来型の廃棄物「管理」と、ここで提唱されている「削減」の双方に依拠した戦略を使い分けながら、第一に、教育、啓蒙、そして監督を通じて、産業界が廃棄物削減を、特殊な技術としてではなく革新的な技術かつ経営方法とみることを奨励すべきである。第二に、多くの立法を通じて廃棄物「削減」の定義を明らかにすることにより、情報収集を促進し、さらに廃棄物の生産者がその「削減」により多くの注意を喚起するよう動機づけを与えるべきである。

この報告書でとくに問題視されているのは、牢固として根付いている公害統制の文化である。廃棄物管理、すなわち公害統制の必要性がなくなるわけではまったくないものの、公害未然防止の方がはるかにすぐれた方法であることは、報告書執筆者には明らかであった。本報告書によれば、連邦の法律および規制が明確に、廃棄物管理より廃棄物削減（すなわち公害未然防止）が優先されることを規定することによってのみ、廃棄物削減を通じた公害支出の削減も可能になってくる（U. S. Congress, OTA, 1986, 3-45.）。

いずれにせよ、このOTAの報告書が大きな刺激となって、ウォルピ下院議員や彼の立法担当スタッフらが、公害未然防止法制定に向けて本格的に研究を開始することとなった（English氏とのインタヴュー）。

かくして、OTAという国家の代表部門である連邦議会の研究・調査機関は、第一に民間企業や州政府、そして環境団体や学界からの経験や意見を吸収し、立法過程に投入する役割を果たすとともに、第二に、「汚染源での公害削減」という概念を明確化することにより、のちの立法化の基礎となる知的な準備作業を行なっていたのである。

第三節　競合する知的作業

この報告書が発表された翌月には、EPAも『議会への報告書――有害廃棄物の極小化』（U. S. EPA, 1986.）と題する文書を公表した。これに対して、下院政府運営委員会の環境・エネルギー・自然資源小委員会委員長マイク・サ

イナー（Mike Synar）（民主党、オクラホマ州）は、OTAに、このEPAの報告書を分析し、両報告書の「発見と結論」がどのように異なっているか、説明するよう要請した。

それに応えたのが、翌一九八七年に公表されたOTAの報告書『公害から未然防止へ――廃棄物削減に関する進捗状況報告書』（U. S. Congress, OTA, 1987.）であった。本報告書もプロジェクト責任者にはハーシュボーンが就いており、前報告書と同様、環境団体や民間企業代表者からなる諮問委員会が用意されていた。

この八七年のOTA報告書の最大の強調点は、OTAの提唱する廃棄物「削減」とEPA報告書の題名にもある廃棄物「極小化」の違いであった。OTAによれば、前者は事後的な処理・処置・処分を避けるために有害廃棄物の発生そのものを削減することを意味しているが、後者は廃棄物削減のみならず、リサイクルと、焼却のような事後的処置をも含む広い意味内容をもつ概念であった。八〇年代半ばに修正された資源保全回収法とスーパーファンド法も、実はこの点で曖昧かつ矛盾したメッセージを、EPAと産業界に送っていた。

いうまでもなく、OTAの考えでは、両者の違いは根本的であり、廃棄物「極小化」は場合によると在来型の廃棄物事後処理の方に企業の努力を誘導しかねず、かえって廃棄物削減を阻害しかねなかった。そして定義の違いは、重要な政策的含意をもっていた。結論として、OTAは、既存の環境法規や規制の手直しでなく、新規の立法によってEPA内に独立の組織を作り、廃棄物削減のための指導にあたらせることを勧告したのであった。

このように、一九八六年から八七年にかけては、OTAとEPAがそれぞれ競合する報告書と概念を提示し、政策的にも異なる方向を示していた。OTAは過去の政策からの根本的転換ないし断絶を説いていたのに対し、EPAは緩やかな変化を提唱していた。しかしながら、結果的に議会の専門家の間で支持されたのはOTAの勧告であり、はたして数年の間に、EPA自身も立場を大きく変えることになる。

第四節　環境保護庁の変化

レーガン政権最後の日の一九八九年一月一九日、穏健派のEPA長官として知られたリー・トマス（Lee Thomas）は、「公害未然防止政策声明」を公式に明らかにした。これは、それまで一八年間の事後的管理・統制を中心とした公害対策が大きな成果を挙げたと主張しながらも、EPAとしては、発生源での公害削減とリサイクルを通じた公害未然防止が「高度に望ましく」、そのような領域に国家としてまだ探求していない豊富な機会が存在する」と信じる、と表明した公的文書である（U. S. EPA, 1989.）。

実はEPAは、一九八八年に公害未然防止局（Office of Pollution Prevention）を設置していた。したがって、EPA内部においても、レーガン政権末期より徐々に、公害未然防止的発想について理解が広まっていたと考えてよいであろう。

さらにブッシュ政権が成立すると、ウィリアム・ライリー（William Reilly）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、公害の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」（Kriz, 1989, 2093.）であった。

そして同年、EPAは公害未然防止政策について提案書を発表し、将来の環境保護において公害予防が果たす役割について、EPAの所見を明らかにした。これは決して法的拘束力のある文書ではなかったが、EPAが公害未然防止において「受動から能動」へと態度を根本的に変化させたことを明らかにしており、その点で「公害未然防止革命における重要なる里程標」であった（Johnson, 1992, 169.）。

この政策声明において、EPAは、従来の公害統制技術の限界を説き、環境の一層の浄化は、発生源における汚染削減あるいはリサイクルの技術を通じて、排出物そのものを減らすことによって達成可能である、と説いた。これは

単なるプレス・リリースに過ぎなかったが、同時に、純然たる公害統制アプローチから、公害統制と公害未然防止の混合型アプローチへの、それも公害未然防止の方を強調したアプローチへの根本的転換のための、知的な基盤を築いたものであった（Johnson, 1992, 169-170.）。

第五節　作動するネットワーク

すでに述べたとおり、一九八六年に刊行されたOTAの報告書が、かねてから公害未然防止措置の促進に強い関心をもっていた少数の議員とそのスタッフにとって、本格的な立法をめざす行動を起こさせるうえで、非常に大きな刺激となっていた。法案を準備するうえで、とくに中心となったのは、ウォルピ議員であった。主として彼の立法担当スタッフ、キャスリン・イングリッシュとローレン・ケンワージー（Lauren Kenworthy）がその作業を助け、またジョン・ディンゲル議員（ミシガン州、民主党）が委員長となっている下院商業・エネルギー委員会のスタッフ、リチャード・フランドセン（Richard Frandsen）も、とりまとめに深く関与していた。研究が始まったのは、当事者の記憶によれば一九八七年頃であった。最初の公害未然防止法案は、一九八七年に提出されており、法案化に約二年かかったとの証言があるので、実際に作業が始まったのは、八五・六年頃であろうか（English氏およびRoy氏とのインタヴュー）。

公害未然防止法案は最初は一九八七年六月二五日、「有害廃棄物削減法」として上下両院に提出された。それは一九八九年三月一五日に再提出され、一九九〇年一〇月一二日、上院の環境公共事業委員会から本会議に付託された。正式に法律となったのは、九〇年一一月である。

ウォルピ議員は、マサチューセッツ工科大学で政治学の博士号を取得した学者出身の政治家で、専門とする南アフリカ問題に強い関心を抱くリベラル派の民主党議員であった。彼は一〇年間アフリカ問題外交小委員会の委員長を務

めたのち、一九九一年に商業・エネルギー委員会の調査監督科学小委員会の委員長に就任した。彼は公害、環境保護、資源保全にも強い興味を示し、事実これらの問題の技術的側面についても完全に理解していた。資源保全有権者連盟(League of Conservation Voters)が毎年作成している全議員の環境保護への取り組み採点リストにおいて、ウォルピ議員はつねに九〇点前後の高得点を獲得していた(Duncan, 1991, 729-731; English氏とのインタヴュー; League of Conservation Voters, 1989, 1992)。

ウォルピは、かねてから占めていた科学委員会委員の立場を利用して、アメリカ企業による廃棄物削減努力を促進する立法、すなわちここでいう公害未然防止法を実現しようとした。また、彼は環境とエネルギーに関する民主党コーカス特別部会の長も務めていたので、そのポストも十分活用することになる。

さらに彼は、一九八〇年代後半、議会に無数に存在する議員コーカスの一つ「北東部・中西部議員連合」(North-west-Midwest Congressional Coalition)の共同委員長を務めており、このコーカスを最大の拠点にして、公害予防的アプローチへの支持を広げていった。ちなみに、このコーカスは、北東部と中西部の一八州がもついわゆるラスト・ベルト(rust belt)としてのイメージを払拭し、両地域に共通の経済戦略を推進するのが目的であった。

「ほとんどすべての選挙区において、有毒物質による汚染が問題となっており、企業はその結果、ますます損害賠償責任に曝されている。利潤と環境保護双方の点で、危機はますます深刻化している」、ウォルピは当時このように発言していた(Kriz, 1989, 2095.)。

当事者の回顧によると、多くの専門家を招聘して研究を重ねたが、とくに重視されたのが、「公害未然防止」「発生源での汚染削減」自体についての定義であった。これは、OTAの報告書が危惧するように、その意味する範囲を明確に限定しておかないと、他の媒体に移転させるだけの排出物処理までもが、そこに含まれてしまうからであった。ウォルピ議員の立法担当スタッフイングリッシュの述懐によれば、彼らはこの定義の問題だけに何十時間も費やした

のであった。

このような法案準備過程で、環境防衛基金がフル・タイムで雇用していたマニク・ロイも、しばしば討論に参加していた。彼は以前にマサチューセッツ州政府官僚として、すでに触れたブラックストーン計画という公害未然防止事業を推進した経験をもつ、この問題の権威の一人であった。ロイ、ケンワージー、フランドセン、イングリッシュらは、まさに公害未然防止政策におけるネットワークを構成しており、この中核にウォルピら何人かの議員が位置していた。ちなみに、全米野生生物連合も、クリス・マーフィ（Chris Murphy）という公害未然防止の専門家をフル・タイムで雇用して、その普及・推進にあたらせている。

ウォルピ議員は、イングリッシュらの政策秘書にも助けられていたが、自ら資料を読み、法案を書き、また修正のため筆を入れていた。非常に精力的な環境保護論者である彼は、先に触れた北東部・中西部議員連合の場を梃子にして、そしてとくにその共同委員長としての立場を利用して、公害未然防止法への支持を集め、下院の過半数を上回るおよそ二三五名程度の署名を集めて本法案を提案した。商業・エネルギー委員会のスタッフとして、現場での調整作業を手伝ったのが、フランドセンであった。公害未然防止法は、正式には予算調整法の一部として、一九九〇年一一月に成立した（English氏およびFrandsen氏とのインタヴュー）。

また、この過程で、いくつかの環境保護団体も重要な貢献をしていた。すでに触れたように、全米野生生物連合や環境防衛基金など一部の全国規模の環境保護団体は、公害未然防止の専門家を専従スタッフとして雇用しており、専門的知識を十分に蓄積していた。実際、これらの民間の専門家は、OTA報告書の執筆など、公害未然防止法案の作成過程に関与しており、またEPAの公害未然防止担当官とも親密な関係をもっていた。ニューヨークに本部をおく「インフォーム」も、専門的な情報源として貴重な存在であった。以上の他に、シエラ・クラブ、オドュボン協会、地球の友、天然資源防衛評議会（Natural Resources Defense Council）などが、この問題に関心を示していた。

このような環境保護団体は、イングリッシュによれば、第一に新しい考え方を広く普及させていくうえで、また第二に、利益連合を構築していくうえで、そして第三に「非常に多数の会員を抱えていて、政治的な圧力となりうるがゆえに」、きわめて意味のある存在であった。ただし、この問題でもっとも積極的に宣伝・普及活動を行なっていたのは、環境防衛基金であろう（English氏とのインタヴュー）。

なお、上院においては、フランク・ローテンバーグ（Frank R. Lautenberg）（ニュージャージー州、民主党）やジョゼフ・リーバーマン（Joseph I. Lieberman）（コネチカット州、民主党）、ジョン・ケリーらが強力な支持者であった。

ちなみに、いくつかの企業、たとえば3M、ダウ・ケミカル、そしてデュポンなどは賛成したが、他のほとんどの化学関連企業は反対していた。すなわち、化学業界に関していえば、内部が完全に分裂していたといえよう。公害未然防止法案にもっとも敵対的であったのは、保守派あるいは西部州出身の共和党議員であった。彼らはおそらくそのイデオロギーゆえに、この法案に反対したと思われる（English氏およびFrandsen氏とのインタヴュー）。また、ホワイト・ハウス側は、とくにレーガン政権時代には、本法案の準備に非協力的であった。この時代にはEPAすら、まったく支援しなかったのみならず、むしろ妨害的ですらあった、との指摘も存在する（English氏とのインタヴュー）。すでに触れたように、EPAのなかには公害未然防止を積極的に推進しようとする考えが、すでに公害未然防止法成立前から生まれており、また公害未然防止局もすでに設置されていた。したがって、このような証言は、EPA全体というわけではなく、とくに政治任用の一部EPA幹部が、新しい法律制定に非協力的であったことを示唆しているものと思われる。

なお、トマス・ルーケン（Thoman A. Luken）（オハイオ州、民主党）下院議員のように、伝統的な統制アプローチを支持する立場から、未然防止法に懸念を表明する議員も存在した（Kriz, 1989, 2093.）。

四、公害未然防止法

本立法の核心は、自主的な公害未然防止措置を奨励するために連邦政府の施策を要求していることにある。強制的な公害予防措置は必要でないし、また望ましくもない、というのが、この法律の基本的前提である。もっとも重要な点は、公害未然防止法が発生源での汚染削減を通じた公害未然防止を、国の公害対策事業の最優先に位置するものと明確に位置づけていることである。とくにこの法律は、汚染源での削減はリサイクルと異なるし、またそれよりも望ましいことを明らかにしている。

公害未然防止法は、EPAの任務を次のように定めている。

（一）自発的な公害未然防止を宣伝・奨励する。

（二）包括的な公害未然防止事業を展開・洗練するために、データを収集・分析する。

そして、EPAは、公害未然防止局を設置することが義務づけられた（ただし、すでに述べたように、同局は一九八八年に設置されていた）。また、同法はEPAに対し、次のような措置からなる公害未然防止戦略を開発するよう要求している。

（一）発生源での汚染削減を計測する標準的方法を確立すること。

（二）EPAの規制を見直し、発生源での汚染削減を推進するため、EPAと他の連邦政府機関の活動を調整する。

（三）連邦の環境法のもとにあるデータを収集・普及するためのよりよい方法を開発すること。

（四）全国的な情報交換システムの確立、および補助金と技術援助を通じて、企業による発生源での汚染削減の採用を促進すること。

(五) 発生源での汚染削減のための計測可能な目標を発見すること。
(六) 発生源での汚染削減に対する障害を除去するための方法に関し、連邦議会に勧告すること。
(七) 発生源での汚染削減のための模範的な会計検査手続を開発・試験し、普及させること。
(八) 発生源での汚染削減を奨励するために、連邦政府調達を利用する機会を発見すること。
(九) 発生源での汚染削減のための顕著な、あるいは革新的な事業を実施している企業を、毎年表彰する事業を確立すること。

とくに第四点の趣旨に即して、公害未然防止法は、州政府が企業による発生源での汚染削減の普及を推進するために技術支援計画を実施することを目的として、州に対し連邦政府による補助金(州政府による出資額と同額を助成)を与えることを認めている。この補助金の目的は、あくまで企業が自主的に汚染源での公害削減技術を採用するのを推進することにあった。

このように、この法律の基調が産業界による自主的、非強制的な公害予防措置の採用にあることは明らかであったが、実は一つだけ強制的な内容も含まれていた。それは汚染源での公害削減の報告義務であった。一九八六年制定のスーパーファンド修正再授権法第三部(すでに触れた「地域社会の知る権利法」として知られる)の報告義務を強化する形で、公害未然防止法第七条は、前者の法律の下で有毒化学物質の排出に関して報告義務を負う施設の所有者あるいは操業者に対して、報告義務が課されている個々の有毒化学物質ごとに、当該施設において前年度に実行された汚染源での公害削減措置およびリサイクル措置についても報告するよう義務づけている。これらすべての情報は公開される。ある関係者は、これはきわめて重要な規定であると述べている(Frandsen氏とのインタヴュー)。また、これとは別に、EPAは議会に対し、公害未然防止計画の進捗状況、集められたデータの有用性、汚染源での公害予防にとっての障害などについて、報告する義務を負っている。

公害未然防止法成立後まもなく、EPAは当該立法に基づいて公害予防戦略を発表したが、その戦略の中心となるものの一つが、「産業有毒物質プロジェクト」であった。このイニシアティヴにおいて、EPAは製造業界で排出される一七種類（カドミウム、鉛、水銀など）の有毒物質を定め、汚染源となっている工場と接触することによって、自発的に発生源での公害削減措置を採用するように説得する。EPAとしては、このような試みによって、これらの有毒物質の排出量を一九八八年の水準から、一九九二年末までに三三パーセント、一九九五年末までに少なくとも五〇パーセント削減することを期待している（いわゆる「三三／五五計画」）。このイニシアティヴの基本的目標は、はたして自主的な公害予防措置によって意味のある公害削減が実現するかどうかを確定することにある（*Pollution Prevention News*, Jan./Feb. 1991.）。

おわりに

公害未然防止法の成立にあたって強力な推進力となったのが、補助金や関税あるいは税金など通常の経済的利益ではなく、公害未然防止という新たな政策案がもつ独自の知的魅力であったことは、かなりの程度明らかであろう。その推進者は、環境防衛基金などの穏健派の環境保護団体、この政策案の利点を理解していた一部の企業、州政府関係者、議会の調査・研究部門であるOTA、そしてウォルピを中心とする環境保護派の議員らであった。とくにOTAが、それまで州政府や企業あるいは環境保護団体によって蓄積された経験や知見を吸収し、「発生源での汚染削減」という明確な政策概念にまで昇華させる機能を果たしていた。

本立法においては、とりわけメディアの注目や支援があったわけではなく、その点でかなり純粋に専門家のネットワーク主導の政治過程が成立していた。成立時にあっては、ホワイトハウスの関与もなく、またEPAもすでにみた

ように知的な対応において完全に遅れをとっていた。もっとも重要かつ基礎的な知的作業は、さまざまな専門家が関与するなかでOTAという場で行なわれ、それをウォルピ議員と彼を取り巻く議員スタッフと議会委員会スタッフが公害未然防止法案にまとめあげた。その意味では、民間の専門家ネットワークと議会を中心とする政策専門家が終始主導権を握っていたといえよう。むろん、ここでは、企業、州政府、環境団体、そして議会のOTAのように、連邦行政府以外のさまざまな公私の組織が、公害未然防止の専門家を広く雇用していたことが前提となっている。

いくつかの団体のニューズレターからみられる限り、環境保護団体は、この問題でグラスルーツの動員はかけていないように思われる。それはこの法律が、第一に、かなり専門性が高く、また直接影響を与える範囲も小さいために、また第二に、独立した法案としては提出されず、(ブッシュ政権期にホワイトハウスと議会民主党の間で展開された最大の対立・妥協劇の所産であった)一九九〇年予算調整法の一部となっていたためであろう。

しかし、すでにみたように、多くの環境団体代表がOTA報告書作成過程に関与していたし、またいくつかの団体にフルタイムで雇用されている公害未然防止専門家は、この問題での専門家ネットワークの一部を構成していた。しかも重要な点は、たとえば環境防衛基金や全米野生生物連合の代表者が本法案成立を目的とする連合(coalition)に参加するとき、その背後には一五万人あるいは五六〇万人という会員が控えていることである。この意味で、このような団体はとりわけ動員をかけずとも、イングリッシュが示唆したように、「黙示的影響力」を発揮していたといえるであろう。むろん、専門家としての権威や、議員あるいは議員スタッフとの間で長年培われた信頼関係も重要な役割を担っており、法案通過を大きく助けていたと考えられる。

この点で、本稿でみたようなきわめて専門性の高い争点においてすら、環境保護問題における専門家のネットワークは、大衆的組織や圧力あるいはグラスルーツにおける数の力から隔絶されたマクロ経済政策などの専門家ネットワークには備わっていない、強力な政治的資源を有していた。ここでみてきた専門家も、決して孤立した存在でなく、

広い意味での公害未然防止のための公共利益連合という政治勢力の不可欠の一員なのであった。

なお、最後に付言すると、クリントン政権成立後、公害未然防止は環境保護政策の最優先項目に位置づけられるに至っており、また政策の効果も、現在までのところ、非強制的アプローチによってでも、公害を発生源で削減する点で大きな成果があがっていることが報告されている（*Pollution Prevention News*, Spring 1993; Nov.-Dec. 1993.）。ただし、これらの点についての詳細な検討は、別の機会に譲りたい。

参照文献リスト

一、単行本、報告書、論文、記事

Cebon, Peter. 1993. "Corporate Obstacle," *EPA Journal* 19-3 (July-Sept.).

Cook, Brian J. 1988. *Bureaucratic Politics and Regulatory Reform: The EPA and Emissions Trading*. Westport, CT: Greenwood Press.

Duncan, Phil. 1991. *Congressional Quarterly's Politics in America 1992: The 102nd Congress*. Washington, DC: Congressional Quarterly's Press.

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.

Heclo, Hugh. 1978. "Issue Networks and the Executive Establishment," in Anthony King ed., *The New American Political System*. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research.

五十嵐、武士　1992.『政策革新の政治学――レーガン政権下のアメリカ政治』（東京大学出版会）。

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

Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Harper Collins Publishers.

Kriz, Margaret E. 1989. "An Ounce of Prevention," *National Journal* (Aug. 19).

久保、文明　1991.「レーガン政権と環境保護政策――規制緩和と運動の制度化――」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)。

倉阪、智子　1991.「汚染防止に努力するアメリカ大企業3M社」『ワールド・ウォッチ(日本語版)』一一二月号.

League of Conservation Voters. c1989. *The National Environmental Scorecard: How Members of the 100th Congress Voted in the Battle to Protect the Environment.* Washington, DC: League of Conservation Voters.

League of Conservation Voters. 1992. *The National Environmental Scorecard.* Washington, DC: League of Conservation Voters.

Thurber, James A. 1991. "Dynamics of Policy Subsystems in American Politics," in Allan Cigler and Burdett A. Loomis eds., *Interest Group Politics*, third ed. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.

U. S. Congress, Office of Technology Assessment. 1986. *Serious Reduction of Hazardous Waste: For Pollution Prevention and Industrial Efficiency*, OTA-ITE-317. Washington, DC: U. S. Government Printing Office.

U. S. Congress, Office of Technology Assessment. 1987. *From Pollution to Prevention: A Progress Report on Waste Reduction—Special Report* OTA-ITE-347. Washington, DC: U. S. Government Printing Office.

U. S. Environmental Protection Agency. 1986. *Report to Congress: Minimization of Hazardous Waste*, EPA/530-SW-033. Washington, DC: EPA, Office of Solid Waste and Emergency Response.

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

二、雑誌、ニュースレター

Japan Technical Information Center, *American Environmental Newsletter.*

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.*

三、インタヴュー（所属・肩書き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）
Richard Frandsen，下院エネルギー・商業委員会スタッフ（一九九三年六月一一日）
David J. Kling，アメリカ合衆国環境保護庁公害未然防止局局長代理（一九九三年二月一二日）
Chris Murphy，全米野生生物連合（一九九三年四月二〇日）
Manik Roy，環境防衛基金（一九九三年五月二〇日）

[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。文部省科学研究費重点領域研究「高度技術社会のパースペクティヴ」（一九九〇・九一年度）、同奨励研究（一九九一年度）、ＡＣＬＳアメリカ研究フェローシップ（一九九一年度）、安倍フェローシップ（一九九二年度）、および村田学術振興財団研究助成（一九九三年度）。