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

Title	環境保護の政治過程 久保文明『現代アメリカ政治と公共利益』をめぐって
Sub Title	Kubo, Fumiaki "Public interest in contemporary American politics : the political process of environmental protection"
Author	小塩, 和人(Oshio, Kazuto)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1998
Jtitle	法學研究 : 法律・ 政治・ 社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.71, No.7 (1998. 7) ,p.111- 120
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	紹介と批評
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19980728-0111

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.

紹介と批評

環境保護の政治過程
久保文明『現代アメリカ政治と公共利益』をめぐって

一　はじめに

現代アメリカ政治史上、一九七〇年代から八〇年代にかけて、環境保護運動が有力な政治勢力の一つとなったことは重要である。それまで圧倒的な力を保持してきた産業界の私的利益に対抗しうるものとして、政治過程に影響力を行使するようになったからである。従来は、合衆国憲法において私的利益の追求が保障されているアメリカにおいて、少数の既得権益集団が特権的影響力を独占している、というのが支配的見方であった（Lowi 1971）。加えて、運動に参加しなくても便益を享受できる公共利益は組織化が難しい、と考えられてきた（Olson 1968）。従って、一九六〇年代以降、環境保護という公的利益が、社会運動として表出するばかりでなく、政策に結実し、さらに政治制度へ浸透したことは、注目すべきことなのである。

環境保護運動の政治的成功を評して「環境問題への関心の制度化」という表現が用いられる（Langton 1984: 3）。多くの環境保護法案が議会を通過し、全米各地で執行されるばかりではなく、環境保護に関わる行政機関が組織的に拡大し、運動に関与する団体が予算・人員・会員を増やし、マスメディアの報道関心が高まり、世論が環境問題の解決を望むようになるなど、環境保護という価値観が広く受け入れられるようになった、と解釈できるからである。

このような現象を受けて、環境保護運動について考察する社会科学者が増え、近年その研究成果が明らかにされてきた。運動の興隆と研究の進展とがほぼ同時代に起こったことも一因となってか、分析結果の導く結論が、ともすれば環境保護運動を支持あるいは否定する、観察者の主観的問題意識を強く投影する傾向にあった。やや極端な単純化をすれば、環境保護運動を反体制運動として位置づけ、その正当性あるいは不当性を訴える、イデオロギー色の濃い結論を導く研究が散見されたのである。これは、革新的な社会運動家あるいは逆に保守的な学識者が、研究に従事する場合に多くみられる事例である。

しかし、環境保護運動が一定の政治的成果を挙げ、運動としての成熟段階に達するにつれて、研究対象への接近方法も多様化している。運動自体の倫理的是非を問うことよりも、「環境問題への関心の制度化」を可能にした多様な要因や複雑な過程を、冷静に解明しようとする試みが高まりつつある。いかにして運動は表出し政策へと結実するのか。その過程は、アメリカ政治に特徴的な構造とどのように関連しているのか。環境保護運動の特質のみならず、アメリカ政治を本質的に理解する上で、重要な学術的命題に迫ろうとする研究が登場してきた。

久保文明『現代アメリカ政治と公共利益』は、その代表例である。第一部では、アメリカにおける環境保護運動と環境保護政策の決定過程について、諸理論が紹介される。続く第二部では、環境保護運動の構造と政治制度との関係が、概説的に整理される。そして第三部では、公害未然防止法を例に取り、政策的手法の変化について個別的分析が加えられる。確かに、理論が事例で十分に検証されたかどうか、取り上げた政策が環境保護を代表するものか、評価は分かれる。しかし、大きな視野で全体像に迫ろうとした姿勢は、高く評価されよう。

二　環境保護の歴史

一般に、アメリカにおける環境保護をめぐる運動は、その歴史的起源を今世紀初頭のセオドア・ローズベルト政権下における資源保全（conservation）に求められ、次いで一九三〇年代フランクリン・D・ローズベルト政権下において、これが拡大する段階を経て、第二次世界大戦後には新しい運動へと変質してきた、と捉えられている。基本的には、久保氏もこの歴史認識を共有している。

市場の全国化、農民の西部開拓などが起こった十九世紀のアメリカにおいては、天然資源は無尽蔵と考えられ、利用され、そして破壊されていった。二十世紀に入って、特に森林・水利資源をめぐる乱開発が、政策課題として認識される。世紀転換期のいわゆる革新主義の時代、天然資源管理・開発の専門的知識を備えた連邦官僚が、将来にわたって木材や農業用水を安定的に供給できるように、効率的利用を強力に推進した。

このような商業的利用を前提とする管理政策に対して、自然それ自体の完全な保護（preservation）を訴える少数派も存在した。その結果、初期の国立公園や連邦森林管理局が制度化される一方で、シエラ・クラブや全米オドュボ

ン協会を始めとする環境保護組織が生まれた。他方、資源保全運動は、一九三〇年代に、持続可能な農業を支える目的で土壌管理を中心とする公共事業へと展開する。こうしたニューディール政策の一環として実施された資源保全運動や諸政策も、天然資源の浪費を防ぎ、これを効率的に利用し、経済発展のために開発する目的を持ち、専門知識を有する科学者や行政官ら少数エリートによって立案・実施された。

これに対して、第二次世界大戦後の環境保護運動は、その自然観や運動の担い手において、戦前の資源保全運動と、決定的な歴史的断絶を有する。つまり、自然資源を効率的に利用しようとした専門家による古い運動に対して、新しい運動は、アメニティと生活の質に関心を寄せる国民世論に基盤を置いていた。

現在の環境保護運動に見られるアメリカ国民の関心は、一方で美的な価値を持つ自然環境の保全を目標とし、他方で大気・水質・土壌汚染などの公害問題から生まれた「エコロジカル」な危機意識を反映している。運動を推進したのは、戦後出現した大量の新しいミドル・クラス層、中でもとりわけ野外でレクリエーションを楽しむようになった高学歴の若年層が有した環境に対する新しい価値観であった、と理解されている。

一九六〇年代末から七〇年代前半にかけて、「環境問題への関心の制度化」が実現する。既存の環境保護団体が大幅に会員数を増やし、連邦政府内部に環境保護庁が設置され、環境浄化を目的とする連邦諸法が制定され、アメリカの環境保護運動は、史上まれにみる高揚期を迎えた。ところが、その直後に、国民全般の関心が著しく低下するばかりでなく、反環境保護勢力が台頭し、環境保護団体の成長も鈍化するなど、特にジミー・カーター政権下では、運動の衰退傾向が見られた。

ロナルド・レーガン政権が、従来の環境保護に敵対的な政策を展開することで、逆に運動は再活性化し、多くの団体の会員数が再び上昇に転じた。この時期に、国内各地で有害・有毒廃棄物の投棄・処分場の問題が深刻化し、地球規模で酸性雨やオゾン層の破壊が論じられるようになったことも、環境問題への市民的関心を高めた要因であろう。但し、一九八〇年代末からの景気低迷にともない、新たな環境保護政策は制定されず、全国的団体も縮小に転じる一方で、環境保護政策の基本は維持されて、現在に至っている。

三　利益政治の変質

過去四半世紀にわたって、激しい抵抗や厳しい批判にさらされながらも、「環境問題への関心の制度化」が進んだ要因は何であろうか。久保氏は、国民が「正しい」政策として環境保護を認知したこと、さらに政権や議会多数派の交代や公共哲学の変化に適応して、柔軟な政策案を提示した専門家集団が存在すること、に注目する。

これまで政治現象の説明は、自己利益という要因を重要視してきた。しかし、有権者の投票行動・議員の再選動機・官僚の職務実行すべてが個人的損得勘定によってのみ行われるとする説明は、不十分ではないか。アメリカ史を振り返ると、奴隷制廃止運動を始め、公民権運動や消費者保護運動など、私的利益を越えた運動が重要な成果をおさめ、その背後には正義の社会通念が存在していたのである。

事実、これまで私的利益を求めるロビー団体が、圧倒的な影響力を行使してきた。つまり、政党の規律が弱く、官僚の権限が限定されているアメリカの政治過程においては、経営者集団、労働組合、農民団体など、高度に組織化された圧力団体の政治勢力が際立っていた。そして、政策決定過程においては、特定の圧力団体、その利益を代表する連邦議会小委員会、そしてそれを顧客とする行政府の部局の三者から構成される「鉄の三角形（iron triangle）」あるいは「下位政府（sub-government）」と呼ばれる、閉鎖的な利益同盟が形成された。アメリカ政治の教科書において、とりわけ経済規制と称される領域の政策決定過程の典型的パターンが、鉄の三角形論で説明されてきた由縁である。

自由企業を信奉するイデオロギーに支えられ、膨大な額の政治資金を調達できる産業界に対して、公共利益を求める運動は、その構成員にのみ独占されない成果を希求することで、経済界に負担を強いる場合が多い。利益政治を牛耳ってきた自己利益を推進する団体と比べると、明らかに不利な立場に置かれている公共利益団体が、いかにして政治的影響力を行使できるようになったのか。

団体に加入している多数の会員による圧力や、議会におけるロビーイングに着目するだけでは、この命題は解明できない。通常の利益集団政治によって組織されにくい利益は、勃興する社会運動とどの様にして結び付くことで、恒常的に政治過程に表出するに至ったのか。運動自体が衰退しても、制度化された関心が政治過程に残存するのは何故か。運動の政治資源が、政策決定過程における影響力に変

換され定着していくメカニズムは、いまだ十分には考察されていないのである。

そこで、久保氏はベリーとフラーの議論（Berry and Hula 1991）に依拠しつつ、これまで別個に検討されてきた利益団体論と社会運動論を結び付けることで、公共利益運動の政治的影響力の起源を分析する。運動に賛同する人の数やロビー活動に加えて、環境保護が正義の観念である、と国民に認識させた専門家による啓蒙・教育・宣伝活動、さらに新しい政策案を作り出し伝達する専門能力が、専門家たちのネットワークによって政策決定過程に影響力を発揮する。久保氏が指摘する通り、政治過程において「アイディア」が果たした役割は、抽象度の高いイデオロギーのレベルと、より具体的な政策案の段階の両方に分けて考えられるべきなのである。

ここで重要なことは、環境保護問題の専門家が環境保護団体のみならず、大学や研究所、連邦・州政府諸機関、さらに民間企業やコンサルティング会社などに分散している、という事実である。従って、環境保護政策の決定過程が、閉鎖的で排除的な「鉄の三角形」ではなく、むしろ社会運動と多くの専門家たち、そしてメディアが介在する、より開放的で流動的な「イシュー・ネットワーク」（Heclo 1978: 88-113）によって説明されるのである。

四　政策手法の転換

環境保護政策が充実することで、様々な経済活動は厳しく制限されることになった。そして、これに反発した財界が、より一層の私的利益団体の組織化を試みた。しかし、いくつかの政策領域においては、着実に政策決定過程のパターンが変化した。その背景には、環境保護運動が安定し、政策決定へ恒常的に参加するアクターとなったこと、さらに、環境政策に対する肯定的な世論が政策の後押しをしていること、などの要因がある。しかし、運動や世論による支持が、そのまま個別政策の執行に転換される、とは考えにくい。そこには、政治的な実現可能性による拘束が存在する。そこで、リベラリズムの衰退が明らかになった一九八〇年代以降のアメリカにおいて、いかなる環境保護政策が選択されつつあるのかは、重要な考察課題となるのである。

社会運動が強固な基盤を保持し、世論が環境保護を支持する一方で、公共哲学が新たな展開を見せる中、今日の環境保護政策は、新しい手法を模索している。政治的雰囲気

が保守に傾いていることを示すように、世論は環境保護を支持する一方で、税金や規制といったコストの負担には同意しかねている。そこで、ビル・クリントン政権は、環境保護政策が経済成長を阻害しない、と訴える必要に迫られている。保守派が、環境保護は経済成長と二律背反の関係にある、と主張することで、産業界や農業・林業・鉱業労働者の支持を集めているからである。

こうした状況下において、環境問題への政策対応も、柔軟で中道的なアプローチが台頭しつつある。政府による規制を補完するものとして、企業による自主規制が提言されている。この変化は、問題解決の現実可能性を重視するようになった環境保護団体や環境保護庁の方針変更も要因の一つとなっている。

従来、企業との対決や対立によって問題の解決が遅れた、という反省にたって、事前に規制される業界と行政府とが交渉する、という新しい傾向も見られる。さらに、排出基準を厳しくすることで対処してきた政策手法も、汚染権売買のような市場原理を重視する、公害未然防止策が考案されている。

汚染媒体別に「出口」で規制する代わりに、「根源」において汚染物質そのものを削減するため、強制措置よりも経済的誘因が効果的だ、という政策案を提言し具体化するのは、広く分散している専門家たちである。そしてこのアイディアは、草の根運動ネットワークに支持され、「政策の窓」が開いている瞬間に、政治的潮流と合流して、政策に結実し、さらに高い現実性という評価を受けて効果をあげていく、と久保氏は指摘する。

五　もう一つの課題

ところが皮肉なことに、多くの消費者を保護する目的で制定された環境関連法が、少数の人の生活・労働環境を悪化させる結果を招いている。例えば、環境保護庁が一九七二年に使用の禁止を定めたＤＤＴ、アルドリン、ヘプタクロールなど塩化炭化水素系の農薬は、毒素効果が長時間にわたるため、結果的に消費者が野菜や果物を口にする際に有害だ、として問題になっていた。そこで、一九七〇年代以降は、マラチオン、パラチオンなど、殺虫効果の短い有機燐酸系農薬が使われるようになった。

これらの農薬は、散布したときに猛毒性を有しているために、かえって農場で働く者にとっては健康を害する率が高くなってしまう。これらの農業労働者の多くが、ヒスパ

ニック系アメリカ人あるいは非合法移民であること、さらには低賃金で働いていること、などの理由から、社会的な批判の対象となっている（Perfecto 1992）。

また、ミシガン州では、地表水に流出させてよい汚染物質の量が、州民一人当たり一日で消費される魚を六・五グラムとする前提に基づいて算出されている。ところが、州内には魚をそれ以上食する人々が存在する。例えば、一日の消費量が一〇あるいは二〇グラム平均の場合、普通の人の二から三倍の有害物質を体内に取り込む危険性にさらされることになる。

実際、ミシガン大学の研究チームがデトロイト川水域で行った調査によると、スポーツと食料獲得の両方の目的で釣りをする人の割合は、白人サンプルの場合は約二割であるのに対して、非白人は約六割であった。さらに、非白人集団のすべてが白人と比べて、一日当たりの魚の摂取量が約五倍であることも明らかにされた。その結果、汚染物質流出量の法的算定基準に問題がある、と指摘されたのである（West et al. 1992）。

環境浄化を目的とする諸法が、人種・民族・階級的にすべての人を均等に守っていない、とする課題が「環境正義（Environmental Justice）」という名称で大きく取り上げられるようになったのは、一九九〇年代になってからである。これに応えるように、一九九四年二月一一日にはクリントン大統領が行政命令一二八九八号を発令して連邦政府諸機関が環境正義を希求するよう命じた。さらに、環境保護庁内には環境正義事務局が開設され、全米環境正義諮問評議会も創設された。

こうした連邦政府の対応以前に、環境正義の問題は一九七〇年代から取り上げられ、草の根レベルの運動は一九八〇年代から全米で展開されていた。つまり、環境保護という公共の利益が、差別的意図の有無に関わらず、社会的少数派集団に享受されていない、という環境保護の新たなる課題が浮上してきたのである（Smith 1974, Bullard 1994）。

この政策課題が「イシューネットワーク」を通して制度化されていくのか、あるいは社会的少数派の特殊権益運動として「鉄の三角形」型の政策決定過程を形成するのか、これから研究の進展が望まれる。しかし、地方レベルの問題が連邦政府レベルで制度化されたことは、とりもなおさず久保氏が指摘する通り、環境保護が「正しい」政策として国民に認知されているからに他ならない。ただ、この政策課題を久保氏が説明するように、人種の問題として捉え

るべきか否かは、議論の余地が残されている。

六　おわりに

アメリカにおける環境保護と政治過程の特徴は、「参加と動員、公開性、訴訟と対決、弱い官僚性と強力な運動、さらに強力な業界ロビー、専門能力の拡散、グラスルーツ・ロビーイングと急進派の直接行動主義から生まれる対立とエネルギー」にあり、「伝統的な規制重視派と規制廃止を説く共和党保守派の間の激しい対立」は、今後とも続くだろう、と久保氏は予想する（二七一頁）。

これまで、アメリカの政策決定過程一般について、またいくつかの環境保護政策について、ミクロ的・マクロ的研究成果が蓄積されてきたにも関わらず、残された課題は少なくない。例えば、環境保護政策を事例とし、アメリカにおける政策決定過程の構造やその特徴、社会運動との関連、政治制度との相互作用などについて、考察を行った例はない。

他国と比較した場合、アメリカ合衆国の政治制度はきわめて分権的かつ流動的である。従って、知的魅力と政治的実現性の強い政策案が、政策決定過程において注目される可能性は高い。その意味で、アイディアの機能に注目して、環境保護をめぐる政治過程を分析する意義は大きい。既に見た通り、久保氏の考察は、アイディアをより抽象的レベル（世界観・価値観・正義感）と、より具体的レベル（個々の政策案）とに分けている点で、従来の研究よりも複雑な分析方法を提示している。

また政策決定過程のパターンが、近年いくつかの政策領域において、「鉄の三角形」から「イシューネットワーク」へ明らかに移行している、と指摘する研究は多い。しかし、公害未然防止法を事例として取り上げることで、社会運動に携わる活動家のネットワークと、政策案を提示する専門家のネットワークという二重構造「環境保護における公共利益連合」に着目し、なおかつ政治制度との相互関連において分析しようとした研究としては、久保氏の考察が初めてである。従って、政治学における実証と理論の両面で、貢献が認められよう。

現実の環境保護は、制度化を通して一定の成果をあげつつも、新たな課題に直面している。それは、高学歴ミドルクラス出身の白人男性エリートが運動の主体であり、企業や行政に対して妥協的で、人間の健康問題よりも絶滅の危機にある生物種の保護といった問題にしか関心を寄せてい

ない、とする批判に表れている。これを受けて、思想と運動の歴史を見直そうとする試みが進んでいる。すなわち、第二次世界大戦前は、エリートによる資源保全が中心であった運動が、戦後になって、主体が大衆化すると共にその関心も多様化した、とする「断絶的」歴史観を修正しよう、というのである。

例えば、十九世紀末以来の都市における公衆衛生や労働環境を改善しようとした草の根運動や、農村における共同体活動が、生活環境を守ろうとした住民運動として評価される。そして、環境保護は少数のアメリカ人が有した価値観でもなく、人種・階級・性別的に偏った運動でもなかった、と再解釈される。つまり、環境保護思想と運動の歴史的起源に多様性を認めることで、内部分裂を深めアイデンティティの危機に直面する現状に、活路を見いだそうとしているのである（Gottlieb 1995）。

これまで久保氏は、理論上は組織化の困難な集団的利益が、表出する過程およびメカニズムについて研究を続けてきた。本書は、一九三〇年代の南部におけるシェアクロッパーに焦点を当てた『ニューディールとアメリカ民主政』に次いで著されたものである。政治批判を通して、市民に奉仕するという役割を政治学が担っているとすれば、久保氏は「公共利益連合」を分析することで、何を試みたのか。社会科学に、実証可能な絶対的真理は存在しない。現実の社会にも、価値の配分や序列を決定する根元的尺度はない。環境保護の道徳的是非から距離を置き、漸進的であるという意味で保守的な政治過程の特質に迫ろうとする久保氏は、多元主義的立場から、アメリカ政治文化を総合的に捉えようとしてきた、と結論できるのである。

（東京大学出版会）

参考文献

Berry, Jeffrey M. and Kevin W. Hula. 1991. “Interest Groups and Systemic Bias,” Paper Presented at the 1991 Annual Meeting of the American Political Science Association.

Bullard, Robert D. 1994. *Unequal Protection: Environmental Justice and Communities of Color*. San Francisco: Sierra Club Books.

Gottlieb, Robert. 1993. *Forcing the Spring: The Transformation of the American Environmental Movement*. Washington, D. C.: Island Press.

Heclo, Hugh. 1978. “Issue Networks and the Executive Establishment,” in Anthony Kind ed., *The*

New American Political System. Washington, D. C.: The American Enterprise Institute.

Langton, Stuart, ed. 1984. *Environmental Leadership.* Lexington, Massachusetts: Lexington Books.

Lowi, Theodore J. 1979. *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States.* Second Edition. New York: W. W. Norton.

Olson, Mancur. 1968. *The Logic of Collective Action.* Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Perfecto, Ivette. 1992. "Pesticide Exposure of Farm Workers and the International Connection," in Bunyan Bryant and Paul Mohai eds., *Race and the Incidence of Environmental Hazards: A Time for Discourse.* Boulder, Colorado: Westview Press.

Smith, James Noel, ed. 1974. *Environmental Quality and Social Justice in Urban America.* Washington, D. C.: The Conservation Foundation.

West, Patrick C., et al. 1992. "Minority Anglers and Toxic Fish Consumption: Evidence from a Statewide Survey of Michigan" in Bunyan Bryant and Paul Mohai eds., *Race and the Incidence of Environmental Hazards: A Time for Discourse.* Boulder, Colorado: Westview Press.