

第2章

環境をめぐる権限の分散と統合 —アメリカ環境保護庁の誕生と長期の制度発展過程—

及川 敬貴

要約：

アメリカ合衆国では、1970年12月に、環境保護庁（EPA）が設置され、連邦政府内に分散していた環境関連の諸権限が、一定程度、統合されるに至った。しかし、同国の連邦政府内で、環境をめぐる権限の統合が企図されたのは、EPA設置構想が初めてのことでない。ニューディール期の保全省設置構想や、その流れを汲んだ、戦後の自然資源省設置構想など、振り返ってみれば、いくつもの試みがあった（が、いずれも成功しなかった）。本章では、そうした長期の時間軸（保全省が構想された1930年代から、EPAが設置される1970年まで）の上に、EPAの設置という事象を定位することで、権限の分散・統合に係る「緩慢に推移する過程」を捉えてみたい。そして、そうした長期の制度発展過程において、「保全」や「資源」、それに「健康」に対する、「環境」という理念の後発性が、組織再編アイデアの実現・非実現に影響を及ぼした可能性を指摘する。

キーワード：環境保護庁、権限の統合、時間軸、後発性、制度発展

はじめに

アメリカ合衆国（以下、アメリカという。）の環境保護庁（Environmental Protection Agency：EPA）は、1970年12月に、環境にまつわるさまざまな権限（汚染規制等）を集約した組織として設置された。連邦政府内に分散していた環境関連の諸権限が、一つの連邦機関の下に統合されたのである。なお、これよりも約1年早く、連邦政府のトップ・レベル（＝大統領府内）では、環境諮問委員会（Council on Environmental Quality：CEQ）が設置され、省庁間の政策調整等の活動を始めていた。CEQとEPAの役割分担と協働を基本とする、現行のアメリカ環境行政組織は、1970年末に一応の制度上の整備を完了したといえるだろう¹。

ところで、洋の東西や政治体制の違いを問わず、一般に、行政組織内における権限の統合は難しいことが知られている（例：Kraft [2011：79-81]；Tang and Tang [2006：1138]；船津 [2013：63-98]）。法令上の権限は、所管機関にとってのパワー（力）の源泉であり、

各機関がこれを簡単に手放すようなことはしない（及川 [2003 : 2-6]）。それにもかかわらず、なぜ EPA の下で諸権限は統合され得たのだろうか。この問いについては、「当時の政権内部でどのような議論および駆け引きがあったのか」というところに、考察の焦点を合わせられるかもしれない。同政権内部では、多くの政治的な打算が働いたことだろう。既存研究によっても、そうした議論や駆け引きの一部が判明しているところではある（第1節）。しかし、本当のところ、何が権限統合の決め手となったのかはよくわかっていないし、今後もわからない見込みが少なくない。

そこで、本章では、同じ問いを扱うための時間軸を変更してみた。すなわち、ニューデール以来企図されてきた、環境をめぐる権限の統合過程という長い時間軸の中に、EPA の設置（とくに、それによる権限の統合）という事象を定位してみたのである。そうすることによって、次のような歴史の流れと、それに付随する新たな考察の焦点が浮かび上がってきた。アメリカの連邦政府内で、環境をめぐる権限の統合が企図されたのは、EPA 設置構想が初めてのことでない。そうした動きが政権の公式政策案となったのは、ニューデール期の保全省（Department of Conservation）設置構想が最初である（及川 [2015]）。そして本章（第4節）で紹介するように、1967年には、右構想の流れを汲んだ、自然資源省（Department of Natural Resources）設置法案が上程され、同法案に関する議会公聴会も開催されるが、保全省も自然資源省のいずれも現実の存在となることはなかった。なぜ保全省や自然資源省では実現が叶わず、EPA の設置によって、諸権限は統合され得たのだろうか。

このような考察の焦点の合わせ方をすることで、本章では、環境をめぐる権限の統合に係る「緩慢に推移する過程」（寺尾 [2015 : 10-12]）を浮かび上がらせようとするものである（第2-4節）。その上で、本研究会が発展させてきた「後発性」の観点（寺尾 [2013 ; 2015]）から、そうした過程を分析し、「保全」や「資源」、それに「健康」に対する、「環境」という理念の後発性が、組織再編アイデアの実現・非実現に影響を及ぼした可能性について論じてみたい（おわりに）。

こうしたねらいを持つ本章は、長期的な制度発展（institutional development）のメカニズムを解明しようとする点で、Thelen [2004] や Pierson [2004] などの歴史的視点を重視した制度研究と共通の志向性を持つといえよう。また、環境法政策を考察対象としている点において、喜多川 [2015] 等が主導的な業績として知られる、環境政策史研究（Environmental Policy History）の一環としても位置付けられるとも考えている。

なお、次節からの叙述は、「当時の政権内部でどのような議論および駆け引きがあったのか」というところに焦点を合わせた先行研究の知見整理から始めることにしたい。というのは、それらの知見を踏まえたうえで、長期の制度発展という歴史的な観点から、環境をめぐる権限の統合というテーマを深く掘り下げることが、本章における検討の眼目となるからである。

第1節 短期の制度発展過程—環境・自然資源省からEPAへ

本節では、既存研究に依拠しながら、EPA（環境保護庁）の下で諸権限が統合されるに際して、当時の政権内部でどのような議論・駆け引きがなされたのかを確認したい。その上で、本章のねらいや新規性について、「はじめに」の内容を敷衍する。

1-1 環境・自然資源省設置構想

CEQ（環境諮問委員会）とEPAが設置される以前の連邦政府内で、「環境」を冠する組織が一切存在しなかったわけではない。当時の大統領であるニクソン（Richard Nixon）は、1969年5月29日に、大統領令11472号を発令し、環境関係閣僚会議（Cabinet Committee on the Environment : CCE）を創設した。しかし、CCEは、いわゆる省庁間委員会であり、既存の省庁の権益を横断するような政策決定を行えず、有名無実化してしまう（及川[2003 : 148-149]）。そのため、1969年8月以降、ニクソン政権における環境政策の立案業務は、ホワイトハウス内に設置されたタスクフォースによって担われていた。

1969年11月、このタスクフォースが作成した報告書が、ニクソンと、ニクソンの命を受けて執行部組織改革に取り組んでいた委員会、いわゆるアッシュ委員会の下へ届く²。そこでは、新たな個別環境政策の原案の他に、諸権限の分散という問題への対処をめざした組織改革案が示されていた。分散する諸権限を一カ所に集中させるための新たな連邦機関を創設する、いわゆる環境・自然資源省（Department of Environment and Natural Resources）設置構想である。

1-2 EPA設置構想

これに対し、アッシュ委員会の下部組織として設置され、具体的な組織改革案を発展する任務を与えられたスタッフ・グループの一つでは、環境・自然資源省設置構想とは異なるアイデアが発展させられていた。コッスル（Douglas Costle）やデイビス（J. Clarence Davies）など、後のEPAの主要メンバーを含む5名によって構成された「環境保護に関する検討グループ」では、汚染規制と（産業発展のための）資源開発を一手に扱うような機関を設置するのではなく、前者のみに責任を有する独立行政機関（independent agency）を設置するというアイデアが支持された（Marcus [1980 : 35]）。

コッスルらの論拠は次の3つであった（Marcus [1980 : 36-37]）。第1に、環境汚染という問題の規模は益々大きくなり、その態様は複雑化する傾向にある。そのため、（環境・

自然資源省のような巨大行政機関の設置によって)単により多くの行政リソースを投入するだけでは問題の解決にはつながらない。統合的かつ専門的なアプローチの組織的導入こそが求められている。第2に、汚染規制と経済的な資源開発の機能は両立しない。二つの機能の間で争いが生じることは必至であり、しかもその争いにおいて環境保護派は敗退せざるをえない。二つの機能は、組織的にも分離させられるべきである。最後に、汚染規制のための新組織は、既存の省庁から独立して、すなわち、どこかの省庁の一部門としてではない形で存在しなければならない。むしろ新設機関の長が直結するべきは、大統領である。

1-3 EPAの誕生

アッシュは、コッスルらのアイデア(以下、EPA設置構想という。)を退け、環境・自然資源省設置構想を支持したが³、当然のように、この構想に対する既存の省庁からの反対は大きかった。一方、当初、EPA設置構想を支持していたのはCEQだけであったが、健康教育福祉省(Department of Health, Education, and Welfare : DHEW)が突如EPA設置構想支持に回った。DHEWの方針転換の理由については、Marcus [1980]による考察がなされており、それを、森田 [2007 : 99] が、次のように紹介している。

「同省 [=DHEW] が、方針転換を行った理由は次のようなものである。すなわち、環境保護・公害規制の政策は、さまざまな政策分野に関わっているが、その根本にあるのは、保健ないし公衆衛生に関する政策である。したがって、環境保護・公害規制に関する政策は、本来、保健政策を所管している HEW [=DHEW] の所管とされるべきものである。しかし、同省は、当時既に巨大な省になっており、そこに EPA に相当する部局をさらに加えることは不可能である。それだけでなく、省内の諸政策の調整が困難になってきている。したがって、現状においては、独立機関として EPA を設立するのが最善の策である」([] 内および下線は、筆者による。)

このDHEWによる方針転換を契機として風向きが変わり(森田 [2007 : 99])、アッシュも不承不承ながら態度を変化させ⁴、1970年4月29日、EPA設置構想を支持する旨のメモをニクソンへ送付した。同年7月9日、約2ヶ月にわたる内部調整を経て、EPA設置構想は組織変更計画第3号(Reorganization Plan No.3)として議会へ提出され、60日後の同年9月9日に発効した。そして、12月2日、EPAは、CEQにつづく第2の中央環境行政機関として、その産声を上げる。

1-4 残された課題と本章のねらい

以上が、既存研究で提供された知見に基づいた、1969年後半から1970年末にかけての、EPAの設置過程概要である。ここでは、DHEWの方針転換がEPA設置のカギとなったようにもみえるが、その方針転換は、風向きが変わる契機（森田 [2007:99]）であり、「なぜEPAの下で諸権限は統合され得たのか」という問いに対する合理的な推論としては、説明力が弱いように思われる。おそらく、そうした合理的な推論を提供するためには、DHEWが自ら言及したような「現状」（上述の下線部）に、いかなる経緯で至ったのか、が探求されなければならないだろう。そこで、本章の以下の部分では、既存研究による上記の知見を踏まえうえて、前節で説明したような、長期の制度発展過程という観点から、アメリカ環境行政における権限の統合の過程を掘り下げていく。

第2節 長期の制度発展過程（1）—ニューディールと保全省設置構想

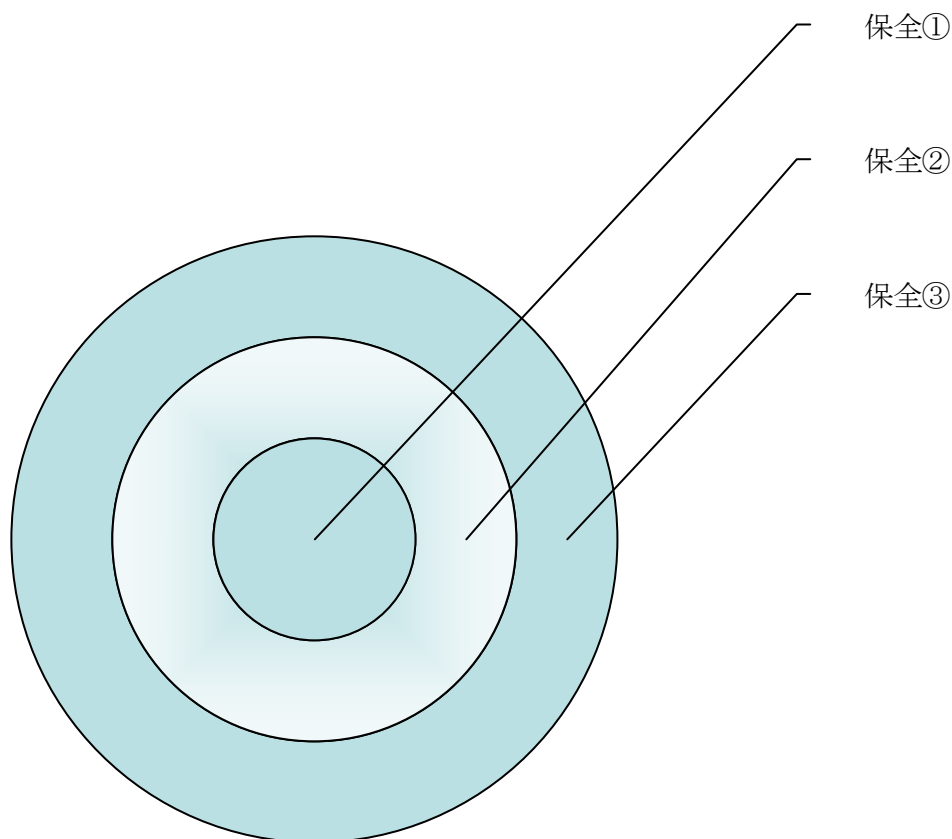
本章の冒頭（「はじめに」）でふれたように、アメリカの連邦政府内で、環境をめぐる権限の統合が企図されたのは、EPA設置構想が初めてのことはない。そうした権限統合の動きが公式の政策案となったのは、1930年代の保全省（Department of Conservation）設置構想が最初であった。及川 [2015] は、当該構想が形作られ、結局、頓挫した経緯を追ったものである。本節では、その中身を簡単に振り返り、保全省の下で諸権限が統合しえなかった背景事情を確認しておきたい。

2-1 保全をめぐる権限の分散とニューディール

アメリカ環境政策は、1900年前後の革新主義の時代に最初の発展期を迎えた。1901年に合衆国大統領に就任したセオドア・ルーズベルト（Theodore Roosevelt）（以下、TDRという。）は、「保全（conservation）」の名の下に、それまでの政権には見られない自然保護的な施策を多数展開し、大統領権限を行使して広大な面積の国有地を処分留保した。この他にも、TDR政権期には、国有林、野生生物保護区、国有記念物等の指定が積極的に進められている。

第1次大戦後の勃発によって一時的に勢いを削がれたものの、1920年代を通じて、公共政策としての保全の勢いは再燃するところとなった。当時のアメリカでは、保全の意味するところが、①水や森林等の管理（以下、保全①という。）を越えて、②野外レクリエーションの機会の確保（以下、保全②という。）や③都市農村間の格差解消（以下、保全③という。）等を包含するように拡大し（図1）、これをうけて、保全に関与する省庁の数も急増したのである（及川 [2013]）。

図1 1920年代における「保全」の内容の拡大



そして、そのことは当然ながら、保全という公共政策領域の拡大はもちろん、関連する権限や予算の分散とそれらをめぐる省庁間紛争へともつながっていった。たとえば、保全②の代表格である内務省国立公園局（1916年設置）は、国有林を国立公園へ編入することを主張して、保全①の代表的な存在である農務省森林局（1905年に局へ昇格）と激しくやりあうようになった。また、保全③の観点から設置された農務省農業経済局土地経済部（1922年設置）は、土地ごとの特性に応じた合理的な農地開発の重要性を唱え、内務省開墾局（1914年設置）の土地開墾政策を無節操なものとして公然と非難し始めたのである。

保全をめぐる権限の分散は、いわゆるニューディール政策の下でさらに進んだ。フランクリン・D・ルーズベルト（Franklin D. Roosevelt）（以下、FDRという。）政権は、緊急避難的に「アルファベットの略称が数えきれなくなるほど」多くの機関を創設し、複数の施

策の同時執行を試みたのである。わずか数年の間に、テネシー渓谷開発公社 (Tennessee Valley Authority: TVA), 市民保全部隊 (Civilian Conservation Corps: CCC), 公共事業局 (Public Works Administration: PWA), 土壌保全部 (Soil Conservation Service: SCS) 等が保全関連の機関として次々と産声を上げた。そして、これらの機関が、保全の名の下に、多種多様な政策 (電源開発事業, 灌漑事業, 植林事業等) を同時並行的に進め始めたのである。その結果として、公共事業の重複や省庁間の紛争が頻発し、ひいては予算の無駄遣いや資源利用環境の悪化が問題視されるようになった。

これに対処するために、FDR 政権は、同国政治史上初となる、本格的な環境 (当時は保全) 行政組織改革に着手する。当時提案され、一部は実施にまでこぎつけた組織改革のアイデアは、次の二つであった。一つは、保全をめぐる権限の一定程度の分散を (やむを得ないものとして) 認め、何らかの方法で政策調整を図ろうとするものである。FDR 政権では、連邦政府内に小規模のスタッフ機関を設置し、これに保全に関連する施策・事業を俯瞰する責務とそれに必要な権限を与え、バラバラに進みがちな保全関連の政策を調整していくことが試みられた。もう一つは、権限を一つ所に統合してしまうという、単純かつ (おそらく) 最も古典的なやり方である。このアイデアは 1930 年代以前にも唱えられてはいたが、ニューディール期に初めて、政権の公式政策案の一部としてとり入れられた。次に紹介する、保全省設置構想である。

2-2 保全省設置構想

保全省設置構想の起源については諸説があるが、イッキーズが最初に動いたのは、1934 年のテイラー放牧法 (Taylor Grazing Act of 1934) の制定過程においてである。この法律は、内務長官に対し、放牧区の設置や放牧許可制度等に関する広範な権限を付与し、その行使を通じて、1 億 4200 万エーカーの国有放牧地の開発や保全を図るものであった。イッキーズは、法案の修正過程で、森林局を農務省から内務省へ移管する規定を滑り込ませようと試みたが、FDR を説得するには至らなかったという。

しかし、その翌年 (1935 年) の春、保全省設置構想は正式の法案の一部としてとり入れられた。S.2665 (「内務省の名称変更および一定の政府機能の調整に関する法案」) が上程されたのである。この法案については、公聴会も複数回開催され、イッキーズは保全省設置構想のメリットを訴えたが、農務省関係者を中心に、反対運動が展開され、連邦議会での検討はそれ以上先へと進むことはなかった。

2-3 保全省設置構想の頓挫

テイラー放牧法の制定時において、FDR は保全省設置構想を認めなかったが、次第にそ

の姿勢を改め、同構想を支持するようになっていった。FDRは、電源開発（とりわけ水力発電開発）をめぐる公共事業の重複とそれら事業の許認可権を有する省庁間の対立の頻繁さ・激しさに閉口するようになっていたという。公共事業の重複は無駄な出費の重大要因であり、省庁間紛争の激化はその調整に貴重な時間と労力が割かれるからである。

1937年1月12日、いわゆるブラウンロー委員会が、97の連邦行政機関を12の省に整理するという、大胆な行政機構改革案を発表した。その目玉となったのが、保全省設置構想である。ブラウンロー委員会案では、内務省は保全省へと改組され、国有地、国立公園、およびインディアン居留地を管理するとともに、一定の場合を除いて、鉱物および水資源の保全に関する法律を執行するものとされていた。

保全省設置構想がブラウンロー委員会案の中核的要素となったことをうけて、イッキーズは政権内外へ精力的に働きかけたが、逆風は予想以上に強かった。森林局を中心とする反対キャンペーンが開始され、そこに全国の大学（林学部）や多くの野生生物保護団体が加わったのである。農務省本体はもちろん、初代の森林局長であり、20世紀初頭の伝統的な「保全」のシンボルでもあったピンショー（Gifford Pinchot）も同キャンペーンを強力に後押しした。そして、プロのロビイストの指導の下でキャンペーンが展開され、アメリカ全土から大量の非難の手紙が連邦議会議員やホワイトハウスへ送りつけられたのである。

いかにこの構想が不人気であるかを察知したFDRをイッキーズが動かすことは難しく、結局、保全省は現実の組織とはならなかった。イッキーズ自身は、その後も継続して、保全省設置構想の合理性を訴え、その実現のために奔走したが、すべて徒労に終わる。保全省設置構想、正確には、その後継としての自然資源省設置構想がアメリカ政治の表舞台に再登場するまでには、第2次大戦の終了を待たねばならなかった（第4節）。しかし、その構想について説明する前に、内務省が、個別の権限を吸収するという形で、1960年代後半までに、水汚染規制の権限を掌握していた事実を確認しておこう。

第3節 長期の権限統合過程（2）—水汚染規制と内務省

前節でみたように、保全省設置構想は、1930年代に頓挫した。しかし、それ以降の内務省は、度々、「保全」関連の諸権限を同省の下で個別に統合することを試み、1966年には、水汚染規制に関する権限を手中に収める。本節では、内務省が当該権限を握ることになった経緯を辿ってみたい。

3-1 水汚染規制の系譜

アメリカの水汚染規制は、地域ごとに設定される水質基準（water quality standards）に基づいて、必要な取り締まりを行うという形で、州ごとに展開されていた。しかし、（水質基

準が達成されず、地域の水質が劣悪な状態になるまで) 規制権限の発動ができない、(どの排出源によって水質汚濁が起こっているのかに係る) 因果関係を特定できない等の問題を克服できず、水質の悪化が進んでいく。そのため、第2次大戦の終結以降、次第に連邦政府の介入度合が高まり、技術的な観点から全国一律に設定される排水基準 (effluent limitations) を中心的なアプローチとする、1972年の連邦水汚染コントロール法 (Federal Water Pollution Control Act)、通称、清浄水法 (Clean Water Act) の制定に至る。非常に大雑把かつ部分的ではあるが、同法に基づく水汚染規制システムの概要を、次のように紹介しておきたい⁵。

清浄水法の目的は、“全国の水域の、化学的、物理的、および生物的な観点からみて健全な状態 (chemical, physical and biological integrity of Nation’s waters) を回復・維持すること”である (101条(a))。そのために、①1985年までに、可航水域への汚濁物質の排出が除去されること、そして、その中間段階として、②1983年7月1日までに、魚介類および野生生物の保護と繁殖、および、水中・水上でのレクリエーションが可能となるような水質を達成することを国家目標として掲げた (101条(a)(1)および(2))。

これらの目的・目標を達成するべく、可航水域への汚濁物質の排出行為は、原則として認められない (301条(a))。この一般的な禁止は、EPAによって、技術的な観点から全国一律に設定される排水基準 (301条) の遵守を内容とする許可を得ることによって解除される (402条)。この仕組みが、全国汚濁物質排出除去制度 (National Pollutant Discharge Elimination System) (以下、NPDESという。) である。

しかし、NPDESが完全に実施されるとは限らないし、仮に完全に実施されたとしても、全体としての水質目標は達成されないかもしれない。また、どこか特定の水域の水質目標の達成が見込めないという状況も想定されよう。そこで、そうした場合への制度的対応として、清浄水法では、地域ごと・水域ごとの個別対応を可能とさせる、水質基準という、従前からの仕組みを残した (303条)。ただし、清浄水法に基づく施策の一つとしての水質基準には、排水基準とリンク (連動) することで、個別の許可や、総量規制システム (TMDL) などの、他の法的な仕組みの有機的な一部となっているという特徴がある。加えて、そうした基準間の法的連動性は、水質取引 (water quality trading) のような、新たな仕組みの制度的基盤ともなっている (及川・坂井 [2015])。

3-2 1965年水質法と水汚染規制庁 (FWPCA)

1972年の清浄水法による、排水基準という規制アプローチの導入は、アメリカ環境政策史上の一つのエポックであった。これによって初めて、あらゆる点源汚染源 (point sources) からの汚濁物質の排出が、場所や事業所の規模等を問わず、全国一律の技術的な観点から設定された基準、すなわち、排水基準に基づいて (=具体的には、上記の許可システムで

ある NPDES を通じて) 取り締まられることになったのである。

しかし、Andrews [2006 : 206] は、“環境行政における根本的なシフト (a fundamental shift in environmental governance)”は、それより 2 年前に制定された、1965 年の水質法 (Water Quality Act) によって生じたと指摘する。すなわち、同法において、水質基準設定に関する最終的な権限は、形式的には州に留保されていたが、州によって準備された基準案とその達成のための実施計画は、連邦政府 (具体的には、健康教育福祉大臣 (the Secretary of Health, Education, and Welfare)) による承認 (approve) を要するものとなった。そして、この仕組みを運用するためのガイドライン等の策定権限を有する、新たな連邦機関を設置するとしたのである。

水質法の制定以前、連邦政府内での水汚染規制関連活動は、DHEW (健康教育福祉省) 内の一部局である、公衆衛生局 (Public Health Service) によってなされていたが、その活動内容は、各種の調査や州の公衆衛生部局への技術支援等を中心とするものであった。また、州の公衆衛生部局との関係も、協調的・支援的なものであり、公衆衛生局は、全国的な観点から汚染を厳しく取り締まるような組織体制にはなく、そうした取り締まり活動に必要な専門性も備えていなかったという (Andrews [2006 : 206])。そこで、水質法では、上述したような、水質基準設定過程における連邦政府の承認の仕組みを構築するのと併せて、当該仕組みを適切に運用するための機関として、DHEW 内に、水汚染規制庁 (Federal Water Pollution Control Administration : FWPCA) を新設することとしたものである。ところが、以下のような経緯で、FWPCA は、水質法の制定後まもなく、内務省へ移管され、これを契機として、同省は水汚染規制の分野へ本格的に乗り出していく。

3-3 水汚染規制庁の内務省への移管

1965 年秋に水質法が制定されてから数カ月後の 1966 年 2 月、ジョンソン (Lyndon B. Johnson) 政権は、組織変更計画 (Reorganization Plan) を公表した⁶。DEHW 内に設置予定であった FWPCA を内務省へと移管するという内容である。Hines [2012 : 19] によれば、この内容は、当時の DEHW 長官であったガードナー (John W. Gardner) と内務長官であったユードル (Morris K. Udall) によって“強力に支持されていた (strongly endorsed)”という。水質法の生みの親である連邦議会では、この計画を支持しないとする議員も少なくなく、同年 4 月 27 日には、当該計画を認めないとする決議案が上程されたが、多くの支持を集めることはできなかった。逆に、この計画について開催された議会公聴会において、ユードルは、その合理性をアピールすることに成功したという (Hines [2012 : 20])。そして、1966 年 5 月に、組織変更計画は発効するに至る。

組織変更計画が発効してすぐに、FWPCA は、内務省の一部局として、水質法の規定に基づき、州際水域の水質基準設定に係るガイドラインを公表した⁷。その内容について賛否

両論があったが、水質基準設定に関する水質法の規定が簡素なものであったため、合計12頁に及ぶ、このガイドラインは、実際に、州が基準設定を進める上で、重要な助けになったという(Hines [2012: 20])。そして、ガイドラインの公表とほぼ同時に、ユードルは、FWPCA内の組織改革を行った。それによって、1人の長官(Commissioner)の下に、技術部、施設部、調査・開発部、執行部という4部が設けられ、それぞれの部に次官(Assistant Commissioner)が任命されるという体制が整備されたのである。

以上のような経緯で、EPAが設置される数年前に、内務省は、水質法に基づく水汚染規制権限を手に入れていた。ユードルの言葉を借りれば、“ここに[アメリカ政治史上]初めて、連邦政府における、水質[規制]関連のあらゆる機能と、水の保全・管理に関するあらゆる機能が、一つの省に集められた”のである(Hearings on S.886 [1967: 107])。

第4節 長期の権限統合過程(3) —自然資源省設置構想

前節でみたように、1960年代後半の連邦政府内で、水汚染規制関連の権限を掌握しつつあったのは内務省であった。1966年には、水質法に基づく機関であるFWPCA(水汚染規制庁)が、DHEW(健康教育福祉省)から内務省へ移管され、水質基準設定に関するガイドラインの策定等、内務省の水汚染規制行政への関与は実質的なものとなり始めていたのである。そして、FWPCAが内務省の一部局となった翌年の1967年2月、その30年ほど前に提案されて頓挫した、保全省設置構想の後継とでもいうべき内容の法案が、連邦議会へ上程された。内務省の下に、森林や鉱物等の管理はもちろん、水や大気汚染規制に関する権限までも統合し、巨大な自然資源省(Department of Natural Resources)を設置しようというS.886である。本節では、この法案に関して開催された議会公聴会記録を読み、EPA設置直前の時期に、環境をめぐる権限の統合のあり方について、どのような議論がなされていたのかをみていくことにしたい。

4-1 S.886の概要

S.886(自然資源省設置法案)は、1967年2月7日、モス(Frank E. Moss)上院議員(民主党・ユタ州選出)によって上程された。正式名称は、「内務省を自然資源省へと組織変更し、それに伴い、連邦省庁間で一定の連邦機関を移管するための法律案」であり、成立した際には、「1967年自然資源省法」として引用されるものとされている。

この法案では、まず、新設の自然資源省内の職(長官、次官、次官補)についての定めがおかれた(2~4条)。次いで、連邦政府内で、次の諸機関・権限の移管が行われるとされている。

- ・インディアン局と準州局を、内務省から DHEW（健康教育福祉省）へ移管（5条）
- ・森林局を、農務省から自然資源省へ移管（6条）
- ・公共事業関連の諸権限を、陸軍工兵隊から自然資源省へ移管（7条）
- ・全国海洋情報センターを、海軍から自然資源省へ移管（8条）
- ・全米科学基金（National Science Foundation）の海洋関連の補助金プログラムに関する諸権限を自然資源省へ移管（9条）
- ・大気汚染規制関連の諸権限を、DHEW から自然資源省へ移管（10条）

加えて、連邦電力法（Federal Power Act）の改正に関する定めがおかれた（11条）。そこでは、（1965年の水資源計画法に基づいて策定される）流域開発計画に影響を及ぼすような資源開発関連許可の発行に際して、自然資源長官の認可を要するとするという新たな規制の仕組みが書き込まれている（11条）。

以上が主要な規定であり、これらの他には、年次報告書（13条）や施行日（14条）の規定がおかれている（全14条）。

4-2 公聴会での議論

S.886 に関する議会公聴会は、上院の政府運営委員会（Committee on Government Operations）の小委員会である、執行府改編に関する小委員会（Subcommittee on Executive Reorganization）で、1967年10月17、19、および20日の3日間にわたって行われた。同小委員会の委員長を務めたのが、リビコフ（Abraham Ribicoff）上院議員（民主党・コネチカット州選出）である。リビコフ上院議員を始めとする出席者たちの質問は、（わざわざ）自然資源省を設置することの利点に関するものが多数を占めた。これに対して、モス上院議員は、資源関連の多数の権限を糾合した自然資源省の設置によって、さまざまな資源利用の可能性を踏まえての“長期計画（long-range plan）”の策定が可能となり、これに基づいて効率的・効果的な資源開発・保全が行われるという旨の答弁を行っている（Hearings on S.886 [1967:20]）。また、権限の統合は、既存組織からの抵抗が強すぎて実現可能性が少ないのではないかという問いに対しては、その困難さを認めつつも、大統領のリーダーシップによって、FWPCA（水汚染規制庁）が、DHEW（健康教育福祉省）から内務省へ移管されたという事実を引き合いに出し、自然資源省による権限の統合が実現不可能とはいえないという見解を示した（Hearings on S.886 [1967:22-23]）。

公聴会での証人として発言したのは、もちろんモス上院議員だけではない。S.886 によって直截的な影響を受けることになる連邦機関側の証人たちも、さまざまな見解を述べている。その中で、S.886 を明確に支持したのは、当時の内務長官であるユードルただ一人であった。ユードルは、1963年の全国野外レクリエーション法に基づく、野外レクリエー

ション局 (Bureau of Outdoor Recreation) の内務省内における設置や上述した FWPCA の移管等に言及しながら、内務省の使命が変化を遂げたと主張している。すなわち、1960年代に入ってから内務省の (行政機関としての) 使命は、雑多な内務を集合的にこなすというようなものではなく、“アメリカが恵まれた多くの資源の保全 (the conservation of the Nation’s resources)” であるという (Hearings on S.886 [1967 : 107])。このように指摘した上で、ユードルは、内務省は、実質的には、自然資源省であるとの見解を示し (Hearings on S.886 [1967 : 108])、S.886 による組織再編の方向性を擁護した。

これに対して、組織や権限を奪取される側の農務省や DHEW、陸軍からは、S.886 への反対の大合唱が沸き起こった。どの省庁にとっても、この公聴会が重要な政治的イベントであったことは、自らの機関を代表する証人として、長官ないしは次官を送り込んできたという事実が物語っている。S.886 に反対の立場を表明した証人たちの理屈はさまざまであったが、全体的には、総論 (= 権限の分散・重複に起因する問題状況を緩和するために、何らかの組織再編が必要であること) 賛成、各論 (= 自分の省庁の権限が他の省庁の下で統合されること) 反対という基本姿勢が窺われた。

1930年代の保全省設置構想に対する農務省の反発が「農務省こそが保全機関である (のだから、関連する権限が集約されるのであれば、その受け皿となるのは (内務省ではなく) 農務省である)」といったものであった (及川 [2015 : 210]) のに比べて、S.886 に関する公聴会での、自然資源省設置構想に対する反論には、「保全」とは異なる2つの理念への言及が見受けられる。一つは「環境」である。具体的には、フリーマン (Orville L. Freeman) 農務長官の陳述書の中で、“全面的な人間環境 (man’s total environment)” という文言が使われていた (Hearings on S.886 [1967 : 63, 64])。もう一つは「健康 (health)」であり、こちらは、DHEW が、自然資源管理の問題と大気汚染規制の問題とでは、後者が人の「健康」に強く関わる点で異なる (ゆえに、関連する権限を自然資源省が一手に扱うのは合理的ではない) という主張を、その陳述書の中で繰り返し指摘している (Hearings on S.886 [1967 : 71-75])。

ところで、この公聴会へ送達された陳述書は、S.886 によって直接の影響を受ける省庁からばかりではなかった。通常の議会公聴会でもそうであるように、この公聴会に対しても、各種の利益団体や地方政府の機関等から多くの陳述書が寄せられた。その中で、EPA の下の権限統合へと至った長期の制度発展過程の解明という観点から、最も注目されるのは、マスキー (Edmund S. Muskie) 上院議員 (民主党・メイン州選出) の陳述書 (1967年11月1日付) である。マスキー上院議員は、上院公共事業委員会 (Senate Committee on Public Works) の小委員会である、大気汚染及び水質汚濁に関する小委員会 (Subcommittee on Air and Water Pollution) の委員長であり、民主党上院議員の中の実力者であった⁸。そして、とくに1960年代に入って以降、マスキー小委員会は、いくつもの環境関連立法の制定に関与していたのである。

マスキー上院議員は、自然資源関連の開発事業が可能な限り調整されるべきであるという観点から、連邦政府内の諸権限の配置を見直し、一つの連邦機関の下に集約されるかどうかの議論を行う必要性については認めつつも、S.886が提案するような形で、大気汚染の権限をDHEWから自然資源省へ移管することには異議を唱えた。各種鉱物や石油・ガス開発の規制権限を付与された自然資源省が、それらの開発行為に伴って生ずる大気汚染の規制をも行うことの不合理さを指摘したのである(Hearings on S.886 [1967:144-145])。その上で、マスキー上院議員は、大気汚染が「健康」の問題であることを強調し、

“そうした一連の[環境質に関する]諸問題を扱う独立行政機関が設置される必要があるかもしれない (It may then be necessary to establish an independent agency to deal with these problems)” [下線は筆者による]

とまで述べていた (Hearings on S.886 [1967:145])。

第5節 おわりに

以上、かなり雑駁ではあるが、本章では、環境をめぐる権限の統合という観点から、アメリカにおける長期の制度発展過程を追ってきた。その作業を通じて、ニューディール期の保全省設置構想(第2節)や(その後継的なアイデアである)1960年代の自然資源省設置構想(第4節)による、権限の統合が実現しなかった一方で、内務省が、伝統的に保持していた鉱物や石油・ガス開発規制や野外レクリエーション関連の権限に加えて、1960年代の後半までに、水汚染規制の権限も手中に収め、諸権限の統合へ向けての歩みを進めていたこと(第3節)等の史実をつなぎ、描き出してきたものである。

それでは、なぜ、保全省や自然資源省ではなく、EPAの設置によって、諸権限は統合され得たのだろうか。また、内務省はせつかく手に入れた水汚染規制権限をなぜ手放すことになってしまったのだろうか。

これらの問いへの合理的な推論となり得ているかどうか甚だ心許ないが、2点だけ指摘して、本章の締めくくりにかえたい。

5-1 「後発の理念」としての「環境」

一つは、本章で捉えたような権限統合の過程は、環境政策の「後発性」という観点(寺尾 [2013; 2015])から、上手く説明され得ることである。すなわち、「保全 (conservation)」や「資源 (resources)」という古くからの理念に基づいて組織再編を試みても、我こそが「保全」ないしは「資源」機関の代表であると自負する連邦機関同士(とくに内務省と農務省)

の衝突が避けられない。そのため、保全省設置構想（第2節）やその後継である自然資源省設置構想（第4節）によって諸権限を糾合することは難しかった。しかし、「環境」については、それが「後発の理念」であることから、EPAが設置されるまでは、通常の省庁レベルで、それを本格的に扱う機関が存在せず⁹、「利害関係者が少ない、あるいは利害を代表する主体が存在しない」（寺尾 [2015 : 29]）という状況にあった。ゆえに、「環境」保護庁（EPA）の下での、権限統合については、既存省庁同士の衝突という政治的な障害のハードルが低かったように見える。

なお、本章ではとり上げていないが、1970年の始まりと同時に、アメリカでは国家環境政策法（National Environmental Policy Act : NEPA）が成立した。NEPAの制定によって、「環境」という「後発の理念」がアメリカの国家政策の一つに据えられたのである。このことも、EPAによる権限統合が成功をみた重要な背景事情の一つであるだろう。少なくとも1970年1月1日以降のアメリカ社会で、「環境」は、単なる「後発の理念」ではなく、NEPAという制定法に基づく、国の基本政策の一つとして「制度化」されていた。「保全」や「資源」については、それが特定の法律の下で、国全体の基本政策として位置付けられるようなことはなかったのである。

5-2 「環境」と「健康」 vs. 「保全」と「健康」

もう一つは、EPAによる権限統合が、新旧の理念間の距離という観点からも説明できそうなことである。誤解を恐れずにいえば、EPAによってなされたのは、「健康」関連の権限統合であった。「健康」という理念も、「保全」や「資源」と同じように、少なくとも1960年代後半のアメリカ社会においては、新しいものではない。そのため、「健康」に基づいて組織再編を進めようとしても、大気汚染関連の規制権限を有するDHEW（健康教育福祉省）と、1960年代後半までに水汚染規制関連の権限を手に入れた内務省との衝突は避けられないことになる。しかし、「環境」という「後発の理念」の下で「健康」関連の権限を統合するならば、話は違って来るだろう。そうした組織再編については、少なくとも、「保全」の下で「健康」関連の権限を統合しようとする提案よりは、合理性の観点からの批判を受けないように見える。実際、「保全」の下で「健康」関連の権限を糾合・行使することの不合理さについては、水汚染規制庁が（DHEWから）内務省へ移管された（第3節）際にも、各方面から指摘されていた（Andrews [2006 : 207]）。

こうした「環境」と「健康」という新旧の理念間の距離間の近さ、ないしは親和性の高さは、S.886の議会公聴会へ寄せられた、マスキー上院議員の陳述書から、最も明確に読み取ることができよう。マスキー上院議員は、資源開発関連の許認可権を有する自然資源省が、それらの行為に伴って生ずる大気汚染の規制をも行うことの不合理性を指摘した上で、大気汚染が「健康」の問題であることを強調していた。そして、大気汚染や水汚染等

の「環境」質に関する問題を扱う独立行政機関が設置される必要があるかもしれない、との予告めいた見解さえも披露していたのである（第4節）。

当時の上院の実力者による、新旧の理念間の距離、そしてラフではあるが「独立行政機関」という明確な組織の形の提示は、1967年の時点ですでに、「環境」という「後発の理念」の下での「健康」関連の権限統合というアイデアが、主要な立法者の中で検討されていたことを窺わせるものである。そして、マスキー上院議員が示した、理念間の距離や新しい組織の形は、公聴会議事録として公表されることにより、S.886の当事者である連邦省庁はもちろん、その他多くの関係者の目に留まることになった。

長期の制度発展過程から導かれる、こうした考察結果は、「なぜ、保全省や自然資源省ではなく、EPAの設置によって、諸権限は統合され得たのだろうか。また、内務省はせっかく手に入れた水汚染規制権限をなぜ手放すことになってしまったのだろうか」という問いに対する直截の回答とはならないかもしれない。しかし、少なくとも、短期の制度発展過程（第1節）が生じた歴史的な文脈を、不十分ながらも確認することはできたように思われる。また、そうした長期の制度発展過程について、環境政策の後発性という考え方に依拠しながら、新旧の理念間の距離と行政組織再編の関係性という論点を示し、一応の説明を試みることもできた。ただし、右の説明が（本章でめざした）合理的な推論の域に達しているかどうかについては、議論の余地も少なくないだろう。読者諸賢からご批判を請いたい。

〔注〕

¹ CEQは、小規模の機関（定員は数十名程度）であるが、連邦政府内における政治的な地位は高い。この機関は、高位の政治レベルから全体を俯瞰し、政策調整や省庁横断型の政策立案に従事するものとされている。一方のEPAは、連邦政府有数の巨大規制官庁（定員は1万名以上）であり、諸権限の行使に際して、その他の連邦省庁と衝突することを厭わない。アメリカでは、1970年以来、EPAとその他の省庁との紛争を、場合によってはCEQへ付託（referral）して、調整をかけるという法的な仕組みが運用され、効果的に機能していることが確認されてきた（例：及川 [2003, 2010]）。そのため、この仕組みは、現在でも、制度設計のための参照軸として引用されている（例：交告 [2012]，大塚 [2010 : 275]）。

² ニクソン政権では、1969年4月以来、ロイ・アッシュ（Roy L. Ash）を中心とするアドホックな委員会（President's Advisory Council on Executive Organization），通称、アッシュ委員会が、大規模な執行部組織再編をめざして動き出していた。

³ 1970年3月15日、コッスルらのアイデアは、彼らのグループからの勧告案としてアッシュの元へ届けられたが、同年4月8日、アッシュはその勧告案を拒否した。アッシュの組織変更理論に従えば、「競合する諸利益は統合されなければならなかった（competing interests had to be united）」からである（Marcus [1980 : 38]）。

⁴ アッシュはEPA設置構想を好んでいたわけではないが、現状よりはましだという理由で

態度を変化させるに至ったという (Quarles [1976 : 20])。

⁵ この法律については、制度構造と運用の実際の内面に関して、綿密な検討を施した、和文での総合的な研究書が公刊されている (北村 [1992])。

⁶ この組織変更計画は、Special Message to the Congress Transmitting Reorganization Plan 2 of 1966: Water Pollution Control (February 28, 1966) である。本章では、Gerhard Peters and John T. Woolley による *The American Presidency Project*

(<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=28107>) (2015年3月2日アクセス) に掲載されたものを参照している。

⁷ このガイドラインは、Guidelines for Establishing Water Quality Standards for Interstate Waters (May 1966) である。本章では、

<http://www.bia.gov/cs/groups/public/documents/text/idc017374.pdf> (2015年3月2日アクセス) に掲載されたものを参照している。

⁸ 1958年、マスキーは上院議員としての初当選を果たしたが、当時、民主党のリーダーであったジョンソン (Lyndon B. Johnson) を批判したため、上院公共事業委員会へ追いやられた。当時、上院議員の間で、公共事業委員会は人気のない常設委員会の一つであったのである。しかし、1963年、マスキーは、新設された「大気と水の汚染に関する小委員会」の委員長となり、当該小委員会を起点として、数多くの環境関連立法を起草し、次第に、その政治的なパワーを増大させていった。

⁹ 連邦政府のトップ・レベルにはCEQ(環境諮問委員会)が存在していたが、具体の規制・資源管理に関する権限は備えていない。CEQの機能については、及川 [2003] で詳しい説明を施している。

参考文献

<日本語文献>

- 及川敬貴 [2003] 『アメリカ環境政策の形成過程—大統領環境諮問委員会の機能』 北海道大学図書刊行会。
- 及川敬貴 [2010] 『生物多様性というロジック—環境法の静かな革命』 勁草書房。
- 及川敬貴 [2013] 「ニューディール環境行政組織改革前史—保全の複線化と省庁の対立」 寺尾忠能編『環境政策の形成過程—「開発と環境」の視点から—』 アジア経済研究所 175—199 ページ。
- 及川敬貴 [2015] 「ニューディールと保全行政組織改革—改革はいかにして始まり、そして頓挫したのか?—」 寺尾忠能編『「後発性」のポリティクス—資源・環境政策の形成過程—』 アジア経済研究所 189—218 ページ。
- 及川敬貴・坂井宏介 [2015] 「米国における水質基準—排水基準との法的連動性（リンク）を中心に—」 『水環境学会誌』 38 巻 5 号掲載予定。
- 大塚直 [2010] 『環境法（第3版）』 有斐閣。
- 喜多川進 [2015] 『環境政策史論—ドイツ容器包装廃棄物政策の展開—』 勁草書房。
- 北村喜宣 [1992] 『環境管理の制度と実態—アメリカ水環境法の実証分析—』 弘文堂。
- 寺尾忠能 [2015] 「経済開発過程における資源・環境政策の形成過程—二つの「後発性」がもたらすもの」 同編『「後発性」のポリティクス—資源・環境政策の形成過程—』 アジア経済研究所 3—42 ページ。
- 交告尚史 [2012] 「生物多様性管理関連法の課題と展望」 新美育文=松村弓彦=大塚直編著『環境法大系』 商事法務研究会 671—695 ページ。
- ポール・ピアソン, 粕谷裕子監訳・今井真士訳 [2010] 『ポリティクス・イン・タイム—歴史・制度・社会分析—』 勁草書房 (Pierson, Paul. [2004] *History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton: Princeton University Press)。
- 船津鶴代 [2013] 「2000年代タイの産業公害と環境行政——ラヨーン県マッターブット公害訴訟の分析——」 寺尾忠能編『環境政策の形成過程——「開発と環境」の視点から——』 アジア経済研究所 63—98 ページ。
- 森田朗 [2007] 『制度設計の行政学』 慈学社出版。

<英語文献>

- Andrews, Richard N.L.. [2006] *Managing the Environment, Managing Ourselves: A History of American Environmental Policy*, New Haven: Yale University Press.
- Thelen, Kathleen. [2004] *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*, Cambridge: Cambridge University

Press.

- Hearings on S.886 [1967] *Redesignate the Department of the Interior as the Department of Natural Resources: Hearings on S.886. Before Subcomm. on Executive Reorganizations of the Senate Comm. on Government Operations, 90th Cong.* (1967).
- Hines, N. W. [2012] “History of the 1972 Clean Water Act: The Story behind How the 1972 Act Became the Capstone on a Decade of Extraordinary Environmental Reform,” *University of Iowa Legal Studies Research Paper Number 12-12* (University of Iowa, College of Law, Iowa City).
- Kraft, Michael E. [2011] *Environmental Policy and Politics (Fifth Edition)*, New York: Longman.
- Marcus, Alfred A. [1980] *Promise and Performance: Choosing and Implementing and Environmental Policy*, Westport: Praeger.
- Pierson, Paul. [2004] *History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton: Princeton University Press. (ポール・ピアソン, 粕谷裕子監訳・今井真士訳『ポリティクス・イン・タイム—歴史・制度・社会分析—』勁草書房 2010年)
- Quarles, John. [1976] *Cleaning Up America: An Insider's View of the Environmental Protection Agency*, Boston: Houghton Mifflin.
- Tang, Ching-Ping, and Shui-Yan Tang [2006] “Democratization and Capacity Building for Environmental Governance: Managing Land Subsidence in Taiwan,” *Environment and Planning A*, 38(6): 1131-1147.