

アメリカ合衆国におけるトップ・レベルの環境行政 協働に基づく地域生態系保全を促進するための調整活動

Environmental Administration at the Executive Level of the U.S. Federal
Government: *Coordination* for Collaborative Conservation

及川 敬貴

OIKAWA Hiroki

和文要旨：本稿は、1990年代のアメリカ合衆国で協働（collaboration）に基づく地域生態系保全活動が隆盛をみるにあたり、同国連邦政府のトップ・レベル（＝執行部レベル）に位置するCEQ（環境諮問委員会）がいかに関与し、影響を与えてきたのかを考察し、わが国への示唆を得ようとするものである。考察の結果、当時のCEQは、トップ・レベルから環境行政の全体像を俯瞰し、省庁間の意見調整や多数当事者間の紛争処理を行うとともに、連邦省庁レベルで策定される雑多なコミュニティ支援施策を調整するなどの多様な調整（coordination）活動を通じて、地域生態系の保全に關与する多数の当事者（例：連邦省庁、州その他の地方政府、企業、環境保護団体、地域住民）間の協働促進を図っていたことが認められた。近年のわが国においても、生態系管理や流域管理等の名の下で、多数の当事者間の協働に基づく地域生態系保全活動の活性化を望む声が高まっているが、その促進を目的とする施策の展開にあたっては、当事者間紛争の可能性の拡大という問題を意識し、全体の状況を見渡せる場所から、状況に応じた的確な調整を行うための仕組みを構想することが重要になるものと考えられる。

【キーワード】環境行政、アメリカ合衆国、環境諮問委員会、協働、調整、生態系管理、トップ・レベル

Abstract : For the purpose of having a firm grasp of background of the spur of the so-called Collaborative Conservation in Clinton era, this article analyzes the overall functioning of CEQ (Council on Environmental Quality), a central environmental agency established within the Executive Office of the President, focusing upon some specific coordination activities done by the agency to encourage varieties of parties to collaborate for community conservation. As one of the cuts of a larger project, this study attempts to shed some light upon what the proper relationship between top-down and bottom-up approaches should be in the sphere of environmental administration.

【Keywords】 Environmental Administration, United States, CEQ, Clinton, Coordination, Collaborative Conservation

1. はじめに

1990年代に入り、アメリカ合衆国では、自然資源管理の文脈において、生態系管理（エコシステム・マネジメント、Ecosystem Management）や流域管理（Watershed Management）等の名の下、多数の当事者（例：連邦省庁、州及びその他の地方政府、企業、環境保護団体、地域住民）間の協働（collaboration）に基づいて地域生態系の保全を図ろうとする動きが、急速かつ全国的に進んだ¹⁾。こ

うした「新たな動き」²⁾が看取された対象分野は、“森林、海岸、海洋、河川、湿地、草地、乾燥地、国立公園、野生生物保護区等、あらゆる地域に及び、全国各地で大小、様々の取組みがされ”たのである³⁾。かかる動向に関しては、合衆国における特定地域の生態系保全をめぐる展開される政治・行政過程の解明が進められてきたが、そこでは、当該地域での実践の様子やその背景等、いわゆるボトムアップ的な側面に考察のフォーカスが定めら

れていた⁴⁾。これに対して、本稿は、連邦政府のトップ (= 執行部)・レベルに設置された中央環境行政機関⁵⁾である CEQ (環境諮問委員会、Council on Environmental Quality) に注目し、上のような新動向の隆盛にトップがいかに関与し、影響を与えてきたのかを検討しようとするものである。本稿のねらいは以下のとおりである。

第1は、協働に基づく地域生態系保全活動の促進をめざした、合衆国連邦政府のトップからの働きかけを紹介することである。本稿で明らかにするように、当時の CEQ は一貫して、地域生態系保全に関与する多数の当事者間の調整 (coordination) を試みていた。かかる活動は、クリントン政権の行動指針 (本稿第3章) とも合致しており、その意味で、当時のトップからの働きかけの具体的な中身を示す好例といえる。その内容及び展開過程の検討は、協働に基づく地域生態系保全活動が1990年代の合衆国で隆盛をみた背景を多面的に理解するための基礎情報となるはずである。

第2は、アメリカ合衆国の環境行政、環境政策を通史的な観点から捉える視角を提供することである。トップ・レベルでの CEQ の機能については、先行基礎研究 (『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』)⁶⁾の中で通史的な検討を加えている。だが、その際に中心的な考察対象とした時期は1960年代から1990年代初頭までとし、それ以降については、制度運用の実際の概観を提供するにとどめた。このため、クリントン政権期 (1993 - 2000年) の CEQ の機能実態を考察対象

とする本稿での検討には、上記先行基礎研究での考察結果を補足する役割がある。CEQ の機能に関する通史的な知見は、省庁レベル (地方公共団体であれば部局レベル) より上位の政治レベルで本格的に環境を扱う制度が発展をみていないわが国の状況に照らして⁷⁾、自国の法制度を相対的に捉える一つの視点となるとともに、「トップ・レベルでの環境行政のあり方」という、わが国でこれまで十分に意識されていない課題の存在を浮かび上がらせることに資するものとなる⁸⁾。

尚、合衆国におけるトップ・レベルの環境行政を考察テーマとして設定するのであれば、大統領府に属する CEQ 以外の機関 (例: CEA (経済諮問委員会、Council of Economic Advisors))⁹⁾や狭義のホワイトハウスの機能についても検討を加える必要がある¹⁰⁾。だが、本稿では、基礎研究としての性質に鑑み、考察のフォーカスを、中央環境行政機関の一つである CEQ に限定している。また、本稿 (第3章) では、実際にいくつかの施策の形成過程を取り上げているが、施策そのものについての詳細な分析を加えようとするものではない¹¹⁾。かかる作業は、本稿の守備範囲を超えるものであり、今後の課題としなければならないことを予めお断りしておく。

2. トップ・レベルの中央環境行政機関

本章では、本稿の分析視角となる CEQ それ自体についての基礎情報を提供する¹²⁾。CEQ は、わが国の環境基本法に相当する NEPA (国家環境政策法、National Environmental

憲法

大統領
大統領府

ホワイトハウス事務局 環境諮問委員会 (CEQ)
行政管理予算局 (OMB) 科学技術政策局 (OSIP)
経済諮問委員

Policy Act, 42 U.S.C. § 4321 et seq. (2003))¹³⁾に基づいて、大統領府¹⁴⁾内に設けられたアメリカ政治史上初の本格的な中央環境行政機関である。1970年の創設以来、CEQはトップ・レベルでの政策立案や省庁間政策調整などに従事し、とりわけ政治の舞台裏で重要な役割を果たしてきた¹⁵⁾。

2 - 1 CEQの位相 EPAとの関係

図1で示されているように、合衆国連邦政府の省庁レベルにおいて、環境問題の取り扱いに関する権限は、多くの省庁に分散しているといわれるが、その中核に位置するのは、中央環境行政機関の一つとしてのEPA(環境保護庁、Environmental Protection Agency)である¹⁶⁾。

EPAは、1970年7月9日に議会へ提出された組織変更計画¹⁷⁾に基づき、公害規制を一元的に手がける機関として、通常の省庁レベルに設置された¹⁸⁾。EPAの人的・予算的規模は巨大であり、たとえば、第1次クリントン政権期(1994 - 1997会計年度)の雇用者数は17450名、予算は66億6900万ドル(いずれも4会計年度の平均)に上る¹⁹⁾。

これに対し、もう一つの中央環境行政機関であるCEQは、1970年1月1日に制定されたNEPAに基づき、トップ・レベルでの政策協議や省庁間政策調整を手がける機関として、大統領府内に設置された²⁰⁾。CEQは小規模のスタッフ組織であり、たとえば、第1次クリントン政権期(1994 - 1997会計年度)の専門スタッフ(後述)の人数は13名、予算は160万ドル(いずれも4会計年

連邦政府内におけるその役職レベルはきわめて高く、CEQの委員長の役職レベルはCEAの委員長と同じであり、CEQのその他の委員の役職はCEAのその他の委員と同じに設定されている。また、EPAの高官などと異なり、CEQの委員となるには、NEPAに定められた高度の資格要件を充足しなければならない。

委員長及びその他の委員を支え、かつ実際の政策立案や政策調整の多くに携わっているのが、専門スタッフである。専門スタッフは少数精鋭であり、通常数十名が雇用されているにすぎない³⁰⁾。尚、人的リソースと同様に財政的リソースも小規模であることはすでに説明したとおりである。

(2) 法令上の権限³¹⁾

小規模のスタッフ組織である一方で、CEQに付与されている法令上の権限は広範である。主にNEPAといくつかの大統領令(Executive Order)に基づき、CEQには、「環境の質を改善するための国内政策について大統領へ勧告すること」、「連邦の諸施策が環境の質に及ぼす影響を評価すること」、「環境関連の施策に関する優先順位について大統領及び連邦行政機関に勧告すること」、「環境の質に関する連邦の諸施策を調整すること」、「重大な環境問題について公的な会合を開催すること」、「自らの法令上の責務を達成するために必要な命令を発すること」等の権限が付与されている。

(3) 主要活動領域

CEQの活動領域としては、次の4つを主要なものとして特定することができる³²⁾。

- ・ NEPAの執行監視(NEPA Oversight)：NEPA102条に定められた環境アセスメント要件が(各連邦行政機関によって)適切に履行されているかどうかを監視する³³⁾。

- ・ 環境関連のデータの収集と評価：わが国の環境白書にあたる『環境の質(Environmental Quality)』と題する年次報告書を準備・発行するとともに、各種調査研究を実施し、その結果を報告書として取りまとめ、発行する³⁴⁾。

- ・ 政策立案(Policy Development)：環境の質に関連する政策上の助言を提供するとともに、さまざまな制定法及び大統領令を起草する³⁵⁾。

- ・ 政策調整(Policy Coordination)：政策協議の推進から連邦省庁間での紛争の処理に至るトップ・レベルでの広範な調整活動³⁶⁾。

3. トップ・レベルからの働きかけ クリントン政権期のCEQ

本章では、以上の基礎的な知見を踏まえた上で、クリ

ントン政権期のCEQが、協働に基づく地域生態系保全活動の促進をめざして、いかなる施策を展開していたのかを明らかにする。まず、当時のCEQの活動状況について、鳥瞰図的な考察をしておきたい。

3-1 CEQの活性化とその背景

第1次クリントン政権末期までに、CEQは、その政治的な影響力を過去最大レベルにまで高め、上に見た4つの主要活動領域のすべてにおいて、精力的な活動を繰り広げていた³⁷⁾。CEQの元シニア・スタッフによれば、当時のCEQは、“あらゆる環境政策(every environmental policy)”の立案及び(一定の場合には)実施に関わっていたという。

その関与の程度をすべて明らかにすることは、本稿の主要な目的ではないが、たとえば、HCP(生息地保全計画、Habitat Conservation Plan)のような当時を代表する環境政策についても、CEQによる一定程度の関与を看取しうる。HCPは、法に基づく厳格な自然保護規制と財産権の調整のために編み出された契約的手法の一つである³⁸⁾。合衆国では、ESA(絶滅のおそれのある種の法、Endangered Species Act, 35 U.S.C. § 1531 et seq. (2003))9条により、すべて者による絶滅危惧種等の「捕獲(taking)」が禁止されている³⁹⁾。ただし、同法10条に基づき、当該絶滅危惧種等の生息する土地を所有する者が、付随的捕獲許可(an incidental take permit)の申請と併せて“HCPを策定した場合には、将来、事情が変化し、追加的な保護対策が必要となった場合であっても・・・土地利用制限の強化や管理費用の追加負担を求めない”ことが保障される⁴⁰⁾。クリントン政権期には、HCPの策定手続が簡素・合理化され、1993年以前には14であった策定数が2000年春までに262へと増加し、対象となる土地面積も40万エーカーから2000万エーカーへと大幅に拡大した⁴¹⁾。

1996年春の公聴会において、当時のCEQ委員長であるマッギンティー(Kathleen A. McGinty)は、HCPの策定手続の改正についてはもとより、HCPの策定そのものについても、CEQが“積極的に行動した”と証言している⁴²⁾。HCPは、特定の行政機関及びその管轄区域内での小規模のものから、複数の行政機関及びその管轄区域にまたがる広域的なものまでさまざまタイプが存在するが、CEQの元シニア・スタッフによれば、CEQは主に後者のタイプのHCPの策定に関与していたという⁴³⁾。

クリントン政権期にCEQの活動が活性化した背景として、次の二点を指摘することができる⁴⁴⁾。

一つは、同政権の行動指針(guiding posts)⁴⁵⁾とCEQの組織特性との間における親和性の高さである。クリント

ン政権の上層部では、環境が、多数の当事者を糾合する“共通の基盤（common ground）”ではなく“戦場（battleground）”と化している、との問題意識が共有されていた。上からの統制（command and control）や訴訟よりも、多数の当事者間での協働の促進をめざす、という同政権の行動指針は、右のような問題意識の上に醸成されたものである。行動指針の具体的な構成要素は、次の3つである。

- ・連邦省庁間の協働促進
- ・連邦省庁とその他の多数当事者との間の協働促進
- ・環境と経済の調和

こうした行動指針に沿って環境政策が立案・実施されるにあたり、CEQの組織特性が発揮されることになった。かかる施策の内容は、「（環境、経済、科学技術等を含めた）広範な見地から代替措置を検討する」という「環境（の質）」の含意に相当するためである。すでに紹介したように、連邦政府において、“環境の質に関連する…あらゆる施策を対象とする全体的な調整を担当するとともに、大統領の補佐機構としての役割を果たす”のは、EPA（及びその他の広義の環境行政機関）ではなく、CEQである⁴⁶⁾。

他方、この時期のCEQは、権力者へのアクセスを確保していた。よく知られているように、ワシントンDCでは、権力者へのアクセスを確保することが自らの政治的な影響力を高めるための最も重要な要件となる⁴⁷⁾。たとえば、ニクソン政権期（1970・1974年）及びカーター政権期（1977・1980年）にCEQが誇っていた政治的影響力は、アーリックマン（John Ehrlichman）やエイゼンスタット（Stuart Eizenstat）といった（狭義の）ホワイトハウスの高位のスタッフとの密接な関係に裏付けられていた⁴⁸⁾。

クリントン政権期にも、類似の状況を看取することができる。ただし、同政権期のCEQが享受していたアクセスの性質は、少なくとも次の諸点において、それ以前と異なっていたと考えられる。まず、アクセスの対象が異なる。上に見たように、それまでの政権期におけるCEQのアクセスの主要な対象は、最高でも、ホワイトハウスの政治任用スタッフである。ところが、クリントン政権期のCEQにとって、主要なアクセスの対象には、大統領と副大統領が含まれていた⁴⁹⁾。次に、アクセスの頻度が異なる。いかにCEQの委員長の職位が高いといえども、クリントン政権以前、大統領へのアクセスはきわめて限られていた⁵⁰⁾。これに対して、クリントン政権期のCEQ委員長であるマッギンティーは、歴代のCEQ委員長との比較において、大統領へより頻繁にアクセスすることを

許されていたことはもちろん、副大統領とは相当の執務時間を共にするのが“毎日のこと”であった。最後に、アクセスの主体にも違いが見られる。CEQ委員長はもちろん、クリントン政権期には、CEQのシニア・スタッフまでもが、大統領や副大統領に対して直接アクセスする機会を有していた。たとえば、後述するイエローストーン（Yellowstone）国立公園をめぐる紛争の処理に際しては、CEQのシニア・スタッフと大統領及び副大統領が非公式の会合を幾度も重ねたという⁵¹⁾。

このように、クリントン政権は、多数当事者間の協働促進を（環境政策の立案・実施に際しての）行動指針として採用していたため、現実の施策展開に際しても政権上層部とCEQの関係は緊密化していたものと考えられる。以下、本章では、かかる行動指針がいかなる施策として結実し、またその際に、CEQがいかなる役割を果たしていたのかを把握するために、生態系管理のための省庁間委員会（3-2）、イエローストーン国立公園の保護をめぐる紛争処理（3-3）、国家遺産としての河川に関するイニシアティブ（3-4）といった個別事例を取り上げ、考察的を絞り込むことにしたい。数ある事例のうちでもとくにこれらを取り上げたのは、そこで展開された施策が“同一ベクトル上で理解されるべきである”との元CEQスタッフの述懐の存在⁵²⁾並びに1次資料の利用可能性による⁵³⁾。

3-2 生態系管理のための省庁間委員会

後述する「フクロウ論争」をきっかけとして、1980年代後半から1990年代初頭のアメリカ合衆国では、自然資源管理の基本的な考え方としての生態系管理（エコシステム・マネジメント）⁵⁴⁾への関心が高まっていた⁵⁵⁾。1990年代後半までに、生態系管理は、資源管理の基本原則として、連邦政府全体へ浸透する一方、その実践が、全国のコミュニティ・レベルで進められることになる。そして、その際には、連邦政府のトップ・レベルでも、継続的な働きかけが試みられていた。

(1) 生態系管理の登場とフクロウ論争

生態系管理は、具体・特定の自然資源管理の「方法」ではなく、保全生物学（Conservation Biology）等から提供される科学的な知見をベースとする「考え方（a philosophical approach）」である⁵⁶⁾。その義は、たとえば「生物多様性と攪乱を含む自然のプロセスとその統合性を保護し、持続可能な資源利用の基礎を確保するために、現在の人為的な境界とは関係なく、生態的、分水界的、またはその他の基準によって確定される資源システムをダイナミックな単位として管理すること」などと定めら

れるが、確定はしていない⁵⁷⁾。ただし、一般的には、生物多様性の保護、広域的、長期的視野に立った検討、生態的、経済的、社会的側面の総合的な判断、目標・管理方法等についての共同決定・協定締結、多様な当事者の参加・協働、学際的研究、とくに自然科学的知見の反映などを一体化した全体論的な(holistic)自然資源管理の考え方であるといえる⁵⁸⁾。

そうした考え方の法政策的な導入の必要性が唱えられたのは最近のことではない。たとえば、NEPAの主要な起草者であるコールドウェル(Lynton K. Caldwell)教授は、早くも1960年代後半に、かかる必要性について論じている⁵⁹⁾。その後、1970年代から80年代にかけて、チェサピーク湾地域⁶⁰⁾や五大湖地域⁶¹⁾、それにイエローストーン国立公園地域⁶²⁾等での萌芽的なプロジェクトがスタートするが、レーガン政権の登場等の事情もあり、これらの動きは当該地域内でのものにとどまり、全国的なトレンドとはなることはなかった。生態系管理が実際に広く関心を集める契機となったのが、太平洋北西地域における原生林伐採⁶³⁾をめぐる1980年代以降本格的に展開された、いわゆる「フクロウ論争」である⁶⁴⁾。

フクロウ論争は、連邦省庁、地方機関、地域社会、それに連邦議会や裁判所をも巻き込み、大統領選(1992年)の一つの争点にまでなったが、結局、1993年7月1日にクリントン政権が示した提案(Option 9)によって沈静化をみるに至る。この提案は、広範な地域を包摂するゾーニングの実施と木材伐採量の大幅削減、伐採制限にともなう地域振興政策、省庁間協議の積極活用といった点において、生態系管理の見本を示したものであった⁶⁵⁾。

(2) 生態系管理のための省庁間委員会

フクロウ論争が激化する最中、連邦政府内では、自然資源の管理権限を有する省庁を中心として、意思決定の指針として生態系管理を採用し、各種の施策を策定・運用していこうとする兆しが見え始めていた⁶⁶⁾。たとえば、1989年までに、森林局(Forest Service, Department of Agriculture)では、同局職員が木材生産中心の森林管理に反旗を翻し、1992年には同局局長が生態系管理の導入を宣言するに至る⁶⁷⁾。他方、DOI(内務省、Department of Interior)では、同省長官に就任したパビット(Bruce Babbitt)⁶⁸⁾が、省内の独立行政機関として、NBS(全国生態調査局、National Biological Survey)を創設し⁶⁹⁾、生態系管理に必要な科学的情報の収集・解析を始めようと試みていた⁷⁰⁾。かかる動向をにらみながら、クリントン政権は、1993年8月、「生態系管理のための省庁間委員会(Interagency Ecosystem Management Task Force)」(以下、

EM省庁間委員会という)を組織する。

EM省庁間委員会は、National Performance Review⁷¹⁾と呼ばれる当時の行政改革の一環として作成・公表された報告書の一つである『*Reinventing Environmental Management*』(1993年)⁷²⁾の勧告内容に沿った形で設置されたアドホックな組織である。同委員会は、合計16の連邦機関の次官級職員を構成メンバーとし、その座長には、ホワイトハウスの内部部局として新たに設けられたOEP(環境政策局、Office of Environmental Policy)のマッギンティー局長が就任した⁷³⁾。マッギンティーのリーダーシップの下⁷⁴⁾、同委員会は、6つの論点(予算プロセス、政策、制度、住民参加、科学・情報、法的権限)を設定し、生態系管理の有効性に関する検討を進める一方、生態系管理の実践に際して直面するであろう障害の特定とその克服に役立つ知見の獲得をめざして、7つの地域(ルイジアナ沿岸部やフロリダ南部等)⁷⁵⁾でのパイロット事業を開始した。それらの作業の成果をまとめたものが『*The Ecosystem Approach: Healthy Ecosystems and Sustainable Economies*』(以下、EM報告書という)である⁷⁶⁾。このEM報告書は、連邦政府全体が一致して生態系管理の下での施策発展に取り組むための“青写真(a blue print)”となり⁷⁷⁾、1995年から1996年にかけて、3分冊の形で発行された⁷⁸⁾。

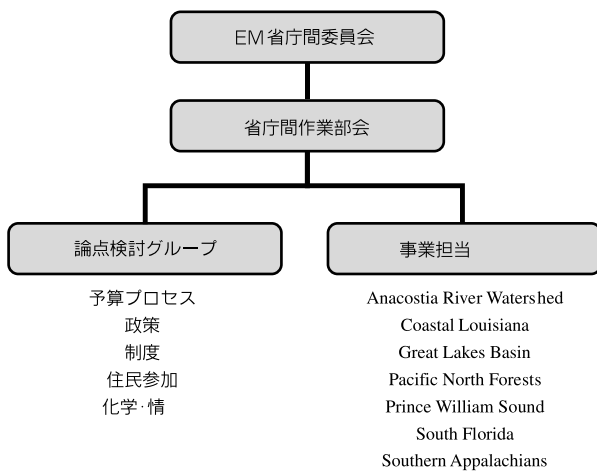
EM省庁間委員会の発足当初、クリントン政権がCEQの廃止を企図していたという事情もあり、そこにCEQの関与は予定されていなかった。しかしながら、同委員会の設置からわずか数ヶ月後、クリントン政権はCEQの廃止を断念する事態に追い込まれる⁷⁹⁾。このため、1993年11月以降、OEPとCEQは、形式的には別組織ながら、緊密な連携を維持し、実際には、両者がEM省庁間委員会に関与していたという⁸⁰⁾。そして、両者が合併してCEQの名の下に活動するようになった1995年1月からは、CEQ委員長としてのマッギンティーがEM省庁間委員会の座長を務め、CEQがその事務局を務めることとなったのである。

これらの事情を踏まえた場合、EM省庁間委員会におけるCEQの機能については、次のように整理することができる。

第1は、座長としての役割である。ただし、マッギンティーのCEQ委員長就任が1995年春であったことについては、上に見たとおりである。

第2に、事務局としての活動である。上に見たような事情から、1993年11月以降は、OEPとCEQのスタッフが事実上共同で事務局を取り仕切っていたことがわかれる。

最後に、CEQ が EM 省庁間委員会の活動そのものに主体的に関与していたことである。本頁図 2 に示されているように、同委員会の活動の中心となっていたのは、省庁間作業部会 (Interagency Ecosystem Management Working Group) (以下、作業部会という) であり、同作業部会はさらに、上述の 6 つの論点を検討するグループ (Issue Group) と同じく上述の 7 つの地域でのパイロット事業を担当するチーム (Survey Team) (以下、事業担当チームという) に分かれていた。



CEQ からは、シニア・スタッフのレイ・クラーク (Ray Clark) が作業部会及び事業担当チームのメンバーとして、法律顧問のエリザベス・ブラウグ (Elizabeth Blaug) が 6 つのうち 2 つの論点を検討するグループのメンバーとして参加している⁸¹⁾。

3 - 3 イエローストーンをめぐる紛争処理⁸²⁾

1996 年 8 月 12 日、イエローストーン (Yellowstone) 国立公園において、クリントンは、一つの協定 (agreement) の締結について、連邦政府・企業 (カナダの多国籍企業ノランダ (Noranda) の子会社である Crown Butte 社) ・環境保護団体 (イエローストーン広域連合 (Greater Yellowstone Coalition) (以下、GYC という)⁸³⁾

他⁸⁴⁾) 間での合意をみた、と発表した⁸⁵⁾。当該協定の主要な中身は、表 2 のように、連邦政府が当該企業へ相当の資産 (6500 万ドル) を供与する代わりに、当該企業はイエローストーン国立公園付近で予定していた採鉱事業を取りやめ、右事業予定地の浄化作業を行う、というものである⁸⁶⁾。

かかる内容について上記の三者が合意をみるにあたり、政治の舞台裏 (backstage) で重要な役割を果たしたのが CEQ であった。

(1) イエローストーン国立公園⁸⁷⁾

イエローストーン国立公園は、1872 年 3 月 1 日に誕生した、アメリカ合衆国最初の国立公園である。同国立公園は、ワイオミング州 (北西部)、モンタナ州 (南部)、アイダホ州 (北東部) にまたがる広さ 220 万エーカー (約 9000 平方キロメートル) の地域であり、清流、森林、多くの野生生物に恵まれている。また、同国立公園は、1800 万エーカー (約 7 万 3000 平方キロメートル) の広さを誇るイエローストーン広域生態系 (Greater Yellowstone Ecosystem) (以下、GYE という)⁸⁸⁾ の核心部分に当たり、GYC 等の主体により、1970 年代から広域的な環境保全の取組が模索されてきた⁸⁹⁾。その一方で、GYE 内部には多くの私有地が存在し、そこでは放牧や採鉱などの開発事業が古くから行われ、それらが同国立公園の生態系に及ぼす影響が常に懸念の対象となってきたという経緯がある⁹⁰⁾。

(2) 紛争の背景

1990 年、Crown Butte 社は、モンタナ州に対して、同社所有地上における採鉱事業の許可を申請した (以下、本件申請という)。右事業は、事業開始時より 10 から 15 年の期間について、金、銀、銅の鉱石を 1 日当たり 1800 トン (1 年当たり 50 万トン) 採掘するというものであり、事業関連施設として、坑道、精錬所、廃石 (推定量 550 万トン・強酸性) 置場、貯水池等の開設が予定されていた⁹¹⁾。

本件申請をめぐる問題となったのは、その環境への悪影響である。事業予定地は、イエローストーン国立公園から北東にわずか 2.5 マイル (約 4km) しか離れてお

らず、しかも、全米有数の地震地帯の上にあった。このため、国立公園局 (National Park Service, DOI) 及び多くの環境保護団体は、何らかの理由 (とりわけ地震) によって強酸性の廃石により汚染された廃水が流出した場合、同国立公園の生態系に取り返しのつかない事態が発生する見込みが高い、として、モンタナ州に対し、本件申請を受理しないよう求めたのである⁹²⁾。

1993年4月、モンタナ州は本件申請の受理を発表し、法定の環境影響評価の手続が開始された⁹³⁾。当初、この手続は短時間で完了すると考えられていたが、当該事業への反対意見や再調査要請等が数多く寄せられ、その進行は事実上ストップしてしまう。また、連邦政府執行部や議会でも当該事業の中止を企図する動きが始まり⁹⁴⁾、1995年10月には、問題となっている事業予定地からの排水について、清浄水法 (Clean Water Act)⁹⁵⁾で要求されている許可が得られていないことを理由として提起された市民訴訟⁹⁶⁾が原告 (である環境保護団体) の勝利に終わる⁹⁷⁾など、状況は泥沼化の様相を呈し始めていた⁹⁸⁾。さらに、同年12月には、現地調査の結果を踏まえ、世界遺産委員会がイエローストーンを“危機に瀕した世界遺産 (a world heritage site in danger)”であると宣言し、問題は国際的な注目をも集めるようになる⁹⁹⁾。

(3) 舞台裏での紛争処理¹⁰⁰⁾

上記の勝訴判決を得た後、GYCは、ノランダの上層部に対し、非公式の交渉の開始を申し入れ、1995年12月、トロントのノランダ本社にて、初めての会合が催された。その席で、GYCは、ノランダに対し、採鉱事業の中止と国有・公有財産供与とのスワップを提案し、ノランダが同提案を支持するのであるならば、GYCがクリントン政権にアプローチをかけよう、と持ちかけたのである。1996年1月8日、Crown Butte社からGYCへ書簡が送付され、そこにはGYCの提案にノランダ及びCrown Butte社が同意する旨が示されたためであった。

この同意書を携えてGYCがアプローチをかけた先が、CEQである。同年2月1日、前年10月に判決の出た訴訟の原告被告双方がCEQの会議室にそろい、上記の提案についての話し合いが行われた。この(非公式の)会合の後、早速CEQは小規模の省庁間作業部会 (a small interagency working group) を組織し、集中的に同提案を吟味した。そして、同提案が当該紛争に関わる多数の利害関係人にとっての共通の利益を備えていることを確認し、より詳細な検討が加えられるべきである、との結論に達したのである。

この検討結果をうけて、同年3月、クリントン政権は問題となっている採鉱事業に関する特別タスクフォース

(a special task force on the New World Mine) を組織する。この特別タスクフォースの主要メンバーは、連邦政府側2名、企業側3名、環境保護団体側3名であった。この特別タスクフォースで細部のつめが行われ、最終的に、同年8月12日、大統領による紛争終結宣言へと至るのである。

3-4 国家遺産としての河川に関するイニシアティブ

EM省庁間委員会をはじめとする中央政府レベルでの取組が進められる一方¹⁰¹⁾、アメリカにおける生態系管理の実践は、コミュニティ・レベルで急速に進展していた¹⁰²⁾。ある研究書によれば、1996年当時、同国で実践段階にある生態系管理関連のプロジェクトの数は619にも上っていたという¹⁰³⁾。かかる状況の下、CEQの提案に基づき、クリントン政権が打ち出したのが、「国家遺産としての河川に関するイニシアティブ (American Rivers Heritage Initiative)」(以下、ARHIという)であった。

(1) ARHIの発展過程

1997年2月4日の年頭教書演説の中で、クリントンは次のように述べて、ARHIのスタートを宣言する。

“今年中に10の河川がアメリカの国家遺産としての河川 (American Heritage Rivers) (以下、AHRという) としての指定を受けるであろう。AHRの指定は、その近隣コミュニティにとって、ウォーターフロントの活性化と汚染の除去を同時に進めるための助けとなるはずである”¹⁰⁴⁾

この宣言の後早速、13の連邦機関を構成メンバーとする省庁間委員会 (Interagency Task Force) (以下、ARHI準備委員会という) が組織され、座長にはCEQ委員長のマッギンティーが就任した¹⁰⁵⁾。この準備委員会を中心として、政策内容の立案に関する各種の作業が進められ、1997年9月11日、大統領令13061号 (Executive Order No. 13061) が発令される。全7条から成る右大統領令では「国家遺産としての河川 (AHR) に関するコミュニティの取組への連邦の支援」というタイトルの下、ARHIの目的及び基本政策 (policies) (1条)、AHRの選定手続 (2条) (AHR選定後の) ARHIの執行体制 (3条)、連邦機関の責務 (4条) 等が定められていた。

(2) ARHIの概要

ARHIの概要については、大統領令の規定に沿って、次のような整理をすることができる¹⁰⁶⁾。

大統領令1条(a)に明記されているように、ARHIの目的は、自然資源及び環境の保護、経済の再活性、並びに歴史及び文化の保存の3つである。同条(b)以下では、か

かる目的を達成するための基本政策が列挙されているが、その焦点は、コミュニティのニーズに対して連邦機関がいかに対応するか、に絞られている¹⁰⁷⁾。すなわち、それらの基本政策のめざすところは、連邦政府から各コミュニティに対しての“直接的 (direct)”¹⁰⁸⁾かつ“一連のまとまりのある支援 (coordinated assistance)”¹⁰⁹⁾の提供の確保にある。

かかる目的と基本政策の下に、ARHI では、次のような仕組みが設けられている。まず、特定の河川¹¹⁰⁾を介して何らかの関係を有するコミュニティ等（以下、河川コミュニティという）が集い、何らかの取り決めに基づいて、当該河川を軸とする環境保護や地域活性のための行動計画 (plan of action) を策定する。選定手続 (2 条) に則り、かかる行動計画が、他の河川コミュニティで策定された行動計画よりも相対的に優れていると判断される場合、当該河川は AHR に指定される。AHR の指定を受けた場合、当該河川コミュニティは、その行動計画の実施に際して、連邦省庁から“直接的”かつ“一連のまとまりのある支援”(例：助成金、事務所スペースの無償貸与、データベースの利用機会、専門知識獲得のための訓練機会)の提供がなされるものとされる (1 条・4 条)。

右の支援には、連邦機関から当該河川コミュニティへの「人的資源」の提供も含まれている。すなわち、AHR の指定を受けた河川のコミュニティは、人件費を負担することなしに¹¹¹⁾、特定の連邦機関の職員を「リバー・ナビゲーター (River Navigator)」として、迎え入れることができる (4 条(g))¹¹²⁾。リバー・ナビゲーターは、AHR を基本として策定された行動計画の履行を支援するために、コミュニティと連邦省庁との橋渡し役 (a liaison) としての機能を果たす。その活動上、リバー・ナビゲーターは、所属機関の長はもちろん、ARHI の執行監視機関として設けられた省庁間委員会 (American Heritage Rivers Interagency Committee)¹¹³⁾に対しても、直接のアクセスを確保するものとされる。

この他、ARHI の下で、連邦機関は“よき隣人としての政策 (good neighbor policy)”を表明するよう求められる¹¹⁴⁾。連邦機関は、自らの行為が河川コミュニティに及ぼす影響が積極的なものとなることを確保するために、事業計画策定の早い段階で河川コミュニティと協議する機会を設けることや事業計画策定の際に当該河川コミュニティの全体的な特質を考慮要素に入れること等を“政策 (policy)”として表明しなければならない (1 条(j)・4 条(f))。ただし、いかなる方法でこれを表明するかは、各連邦機関の判断に一任されている¹¹⁵⁾。

(3) ARHI の運用

このような制度趣旨と仕組みの下に進められることとなった ARHI であるが、当初は、連邦政府による私有財産権への隠れた規制強化ではないか、との憶測が広まり、訴訟の提起や公聴会の開催など、その滑り出しが順調であったとは言い難い¹¹⁶⁾。だが、ARHI は幅広い支持を獲得し、1997 年末の選定手続の締切りまでに、結局、全国のコミュニティから 126 件の応募が寄せられた。これは予想を大幅に上回る応募件数であったため、クリントン政権は急速 AHR の指定枠を拡大し、翌年 7 月 27 日、合計 14 の河川を AHR として指定するに至る。その後、それらの AHR に隣接するコミュニティでは、それぞれが特色のあるリバー・ナビゲーターを選任し、その助言の下、連邦機関から多くの資源の提供を受け、多彩な地域活動が展開されているという。

4. まとめにかえて

以上、いくつかの事例を取り上げ、クリントン政権期の CEQ が、協働に基づく地域生態系保全活動の促進をめざして活動してきた状況を活写してきた。最後に、これらの活動状況から気をつくことを簡単に記して、本稿を終えよう。

第 1 は、生態系管理の導入に際して、CEQ が中心となり、トップ・レベルから、力強く「方針転換」を打ち出したことである。クリントン政権の発足当時、生態系管理という斬新で魅力的ではあるが、その一方で義の定まらない考え方に沿って、実験的な施策が乱立状態になるおそれが高まった。この状態を回避するために、政権上層部は、一つの全体としての連邦政府が進むべき方向性を提示することを企図した。その要の作業として、CEQ に対し、EM 省庁間委員会を通じて省庁横断的な情報を獲得するように、命じたのである。求められた情報の具体的な中身は、生態系管理の考え方に沿って設計された施策が省庁レベルで散見される状況で、どれが実践可能又は不可能であるのかに関する知見であった¹¹⁷⁾。かかる情報の獲得を始めとする EM 省庁間委員会での一連の作業（とくに EM 報告書の発行）が、その後の多くの連邦省庁による、生態系管理という（大きな意味での）同じ方向へ向けての各種施策の発展の背景にあるものと考えられる。

第 2 に、トップが展開した「政治的なスペクタクル (見世物)」¹¹⁸⁾の影響に注目すべきである。イエローストーンをめぐる紛争処理（以下、本件紛争処理という）については、貴重な自然資源の近隣に存在する私有財産の無制限な買受けへの道を開いたものとして、厳しく批判する見解もある¹¹⁹⁾。だが、本件紛争処理について、クリ

ントンは、その結果を自画自賛し、環境と経済が相反する関係にあるのではない、つまり、異なる価値観を有する当事者が協働するのは可能であることを政権自らが実証したと息巻いた。この政治的なスペクタクルが、その後（＝1996年8月以降）の生態系管理や流域管理等の一層の隆盛に向けて、追い風の一部となったことは十分に考えられるところであろう。

ただし、地域レベルで発生する多数当事者間紛争へのトップの関与には難しい側面があることも否定できない。本件紛争処理において、CEQは、当事者にとってのアクセス・ポイントとしての役割を果たすとともに、省庁間作業部会を通じて、意見調整を行い、当該紛争処理の鍵となったスワップ提案を精査した。右の省庁間作業部会での検討結果から、政権最上層部のリーダーシップ（＝特別タスクフォースの設置）が導かれたのである。その一方で、本件紛争処理の過程では、モンタナ州や連邦議会は蚊帳の外に置かれ、後日開催された公聴会では、CEQと限られた当事者（＝GYC及びCrown Butte社）による秘密裏の協定締結プロセスがやり玉に挙げられた¹²⁰⁾。こうした経緯から、地域レベルで発生する多数当事者間紛争への（とりわけ政治の舞台裏での）トップからの働きかけについては、意思決定過程の透明性やアクセスを求める当事者間の公平性確保といった観点からの要請にどのように応えていくのかという難題があることがうかがわれる¹²¹⁾。

第3に、トップ・レベルからの働きかけが、「進むべき方向性の提示」や「政治的スペクタクルの展開」にとどまるものではなかったことを指摘できる。具体的には、ARHIのような「直接的な支援施策の設計・運用」である

け躰 享瀾後 銚姓 又劇 色

そうした事項それぞれは (individually) 決して新たなものではないとしながらも、それらを併せて (in combination) 自然資源管理のアプローチとして構成するところに新しさを見出しうると説明している。

- 3) 畠山武道 (2000 年)「アメリカにおける自然保護法制」環境法政策学会編『自然は守れるか 自然環境保全への法政策の取組み (環境法政策学会誌第 3 号)』16、16 - 17 頁 (商事法務研究会)。
- 4) 既存の比較制度研究については、本稿第 3 章 (とくに 3-2 以下) 脚注部分で掲げたものを参照されたい。尚、これらの既存研究では、「トップ」の義を定めることはしないが、トップからの働きかけの存在及びその重要性は認識されている。たとえば、柿澤博昭 (2000 年)『エコシステムマネジメント』184 頁 (築地書館) は、“エコシステムマネジメントの実行にはボトムアップが必要であるが、大胆な方針転換にはトップダウンが必要である場合が多い”と指摘する。
- 5) 本稿では、便宜上、中央政府レベルで環境 (の保全、保護、保存) を扱うことを第 1 次的な使命として設置された行政機関を中央環境行政機関 (central environmental agency) として扱う。用語の使用は、Ton Bhurs (1991) *Strategies for Environmental Policy Coordination: The New Zealand Experience*, 43(2) *Political Science* 1-29 に依拠したものである。
- 6) 拙著 (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)。尚、CEQ については、以前から、わが国の環境法研究者の間でも、その機能に注目する言及がなされていた。同書 26 頁 (注) 51 参照。最近では、小田隆裕他編 (2004 年)『事典現代のアメリカ』307 頁 (阿部齊執筆部分) (大修館書店) において、CEQ が、大統領府内の重要な機関の一つとして、とくにその名を挙げられている。
- 7) 省庁レベルより上のレベルということになれば、内閣府が挙げられようが、わが国の現行制度上、そもそも環境政策は、内閣府の所掌事務として特定されているわけではない。同書 12 頁参照。尚、わが国の自治体環境行政組織に視点を移すと、滋賀県のように、部局レベルよりも上に “知事直属の統括環境監” を置くという制度設計を行っているものもある。北村喜宣 (1999 年)『環境法雑記帖』83 頁以下 (環境新聞社) 参照。
- 8) 環境行政、環境政策における「トップ」の機能のあり方という問題意識は、わが国の地方レベルで発展をみている制度を考察する中からも浮かび上がって

くる。たとえば、政策評価の文脈においてであるが、北海道の施策再評価制度である「時のアセス」の成功の要因は、部局をこえて、組織のトップを動員したところに求められるとの指摘がある。小沢典夫 (2000 年)「環境アセスメントと政策評価 北海道の「時のアセスメント」見聞録」山口二郎編『自治と政策』201、247 頁 (北海道大学図書刊行会) 参照。

- 9) アメリカ本国では、CEQ 以外の大統領府内の諸機関もまた「環境政策の形成過程において重要な役割を果たしている」との指摘が散見されたものの、Lawrence J. White (1981) *Reforming Regulation: Processes and Problems*, Prentice Hall を除いて、実証研究の蓄積は進んでいない状況にあった。しかしながら、最近、CEA の機能についての本格的な実証研究である Randall Lutter and Jason F. Shogren (2004) *Painting the White House Green: Rationalizing Environmental Policy Inside the Executive Office of the President*, Resources for the Future が登場し、今後は、環境政策の形成過程における CEQ と CEA の関係性の解明といったテーマも現実的な研究課題として視野に入れる必要があるように思われる。
- 10) 狭義のホワイトハウスが意味するのは、政治任用のスタッフそれ自体及び右スタッフを中心として構成される各種組織であり、CEQ をはじめとする大統領府内の諸機関は含まれない。かかる狭義のホワイトハウス (及びその構成員) は、若干の例外を除いて、(i) 制定法上の責務を有さない、(ii) 非終身職である、(iii) 文書管理に際して、大統領文書管理法 (Presidential Records Act) が適用される、(iv) 議会の委員会や公聴会で証言台に立つ義務がない、という 4 つの点で、大統領府内の機関や通常の省庁とは異なる存在であるという。Bradley H. Patterson Jr. (2000) *The White House Staff: Inside the West Wing and Beyond* 5, Brookings Institution Press. 現実の環境政策の形成過程では、次の ~ の文脈において、狭義のホワイトハウスの関与がある。ホワイトハウスの政治任用のスタッフが有する政治的なパワーの行使。よく知られているのは、ニクソン政権で内政問題担当の大統領補佐官を務めたアーリックマン (John Ehrlichman) の活躍である。反環境主義者であったニクソンが政権の座にあった 1970 年代前半にアメリカ環境政策が発展をみた背景事情の一つとして、ホワイトハウスにおけるアーリックマンの存在とその政治的パワーの大きさを挙げる論者は少なくない。ホワイトハウス内における環境関連の新たな常設組

織の設置。わかりやすい例としては、クリントン政権期の OEP (環境政策局、Office of Environmental Policy) がある。OEP は 1993 年秋に新設されたホワイトハウス内部の組織であり、OEP 局長に任命されたマッギンティ (Kathleen A. McGinty) とゴア副大統領との密接な連携の下、数々の施策の立案と導入に携わった。ホワイトハウス内の既存組織の下における環境関連の常設部局の設置。ニクソン政権期のホワイトハウスにおいて、国内政策立案の中心となったのが内政会議 (Domestic Council) であるが、そこでは重点政策領域としてのサブジェクト・エリアが特定され、各エリアに数名の専属スタッフが配属されていた。その当時のサブジェクト・エリアの一つが「自然資源」であり、当該エリアの統括責任者と CEQ の間では、頻りに連絡が取り交わされていたという。ホワイトハウス内におけるアドホックな形での「委員会の委員会 (council of councils)」の設置。そこでは、特定の重要政策課題が単独で取り上げられることが多い。たとえばクリントン政権期には、ホワイトハウスのスタッフの下に、地球温暖化問題対策に関するアドホックな委員会 (council) が組織され、そこに CEQ や CEA 等の大統領府レベルの各種委員会 (councils) が参加した。狭義のホワイトハウス内のかかる委員会においては、CEQ もまた一つの参画主体でしかない、ということになる。～

- 11) 1990 年代中盤以降、生態系管理をはじめとする協働的な環境保全 (Collaborative Conservation) 関連の施策を主たる考察対象とする文献の数は増大の一途をたどっている。文献リストとして、Philip Brick et al. (2001) *Across the Great Divide: Explorations in Collaborative Conservation and the American West* 251-264, Island Press がある。
- 12) 基本情報を提供する理由は、次の三つである。第 1 は、論述上の不都合の回避である。すでにふれたように、わが国中央政府には CEQ に相当する組織が見当たらない。そのため、いきなり CEQ に関する本格的な考察に入るならば、論述上の不都合を発生させる可能性がある。そこで、簡潔な制度紹介の部分を置くことが必要であると考えた。第 2 に、新たな知見の補充である。筆者は先行基礎研究として、アメリカ環境政策の形成過程における CEQ の機能についての通史的な考察を行っているが、その後獲得した新たな資料に基づいて、叙述を補足することが必要

であると考えた。第 3 に、本稿の目的との有機的な連携の確保である。当然のことであるが、クリントン政権期における CEQ の活動実態を考察しようとするならば、それ以前の政権期における CEQ の活動実態についての知見は欠かせない。そうした知見なくして、CEQ の活動内容の変化や連続性を捉えることは困難である。尚、本章の記述に際しては、基本的に、拙著・前掲注 (6) によるが、インタビュー資料等、若干の新たな情報を加えている。

- 13) NEPA は、アース・デー (1970 年 4 月 22 日) の約 4 ヶ月前 (1969 年 12 月 20 日) に連邦議会を通過した、アメリカ環境法の「マグナ・カルタ (大憲章)」と称される制定法である。わが国では NEPA を (単なる)「環境アセスメント法」として捉える傾向があり、同法が合衆国連邦政府全体にとっての基本的な政策決定システムの基盤を提供しているという認識が薄い。この点については、拙著・前掲注 (6) 16 - 17 頁でも指摘したところである。結局、わが国における NEPA 研究については、同法を中心とする全体的な政策決定システムを支える基礎理論とその運用の実際についての考察が重要な課題として残されている、ということができよう。
- 14) 大統領府 (Executive Office of the President) は、1939 年に設置された大統領の補佐機構であるが、単一の機関ではなく、CEQ をはじめとする複数の機関の集合体である。大統領府については、同書 129 頁以下及び同部分で引用した諸文献を参照。
- 15) 畠山武道 (1999 年)「アメリカ合衆国の環境法の動向」森島昭夫他編『ジュリスト増刊 <新世紀の展望 2> 環境問題の行方』332、333 頁及び拙著・前掲注 (6) 参照。
- 16) EPA については、久保文明 (1997 年)『現代アメリカ政治と公共利益 環境保護をめぐる政治過程』(東京大学出版会)及び北村喜宣 (1992 年)『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)が基本文献であり、いずれにおいても綿密な考察が施されている。他方、広義の環境行政機関としては、主に「自然資源」の政策領域に關与する諸機関 (例: 農務省に属する森林局、内務省に属する土地管理局、魚類野生生物局、国立公園局) がある。合衆国は、全国土の 30 % 弱が国有地であり、建国以来、そこでの経済と環境のバランスとりが政治経済的のみならず社会文化的な意味での重要な争点となってきた。このため、とくに国有地が集中している西部諸州では、これら広義の環境行政機関の存

- 在感が大きい。諸機関の設置の背景や組織構造、機能等について解説した論稿は多数に上るが、ここでは、大田伊久雄（2000年）『アメリカ国有林管理の史的展開 人と森林の共生は可能か？』（京都大学学術出版会）、柿澤・前掲注（4）、畠山武道（1992年）『アメリカの環境保護法』（北海道大学図書刊行会）等を参照。
- 17) 正確には組織変更計画第3号（Reorganization Plan No.3）であり、その議会提出から60日後の1970年9月9日に発効したものである。
 - 18) EPAが設置されるに至った過程について、拙著・前掲注（6）160頁以下参照。
 - 19) EPAの予算と人員については、EPAのホームページ（<http://www.epa.gov/history/org/resources/budget.htm>）をもとにしている。
 - 20) CEQが設置されるに至った過程について、拙著・前掲注（6）27頁以下（第1章）参照。
 - 21) CEQの予算と人員について、同書137頁以下参照。
 - 22) 大統領府内の機関と通常の省庁との関係に関する以下の説明は、同書129 - 131頁による。
 - 23) 「政治レベル的」に近いだけではなく、大統領府に属する諸機関は、通常の省庁に比べて、「空間的」にも大統領に近い点に留意することが必要であろう。CEQの元シニア・スタッフによれば、何らかの形で「ホワイトハウスの一部である」とみなされることが政治的にどれほど大きな意味を有するかは、（広義の）ホワイトハウスの関係者でなければ想像し難い、という。レイ・クラーク（Ray Clark）氏へのインタビュー（2004年8月25日、The Clark Group（ワシントンDC））。
 - 24) CEQの現職（2004年9月1日当時）シニア・スタッフであるグレックスミール（Horst Greczmiel）氏によれば、前職である沿岸警備隊（Coast Guard, Department of Homeland Security）のスタッフ弁護士時代と比べて、CEQへ赴任してからは、他の連邦省庁との折衝がスムーズに運ぶようになったという。具体的には、同氏が、何かについて問い合わせたり、情報提供を求めたりした場合の各省庁の対応が格段に速くなったというのである。同氏によれば、「CEQが動いているということは、ホワイトハウスが動いていることを意味する（ので、CEQの意向を無視することは難しい）」というのがワシントンDCでの一般的な認識である、とのことであった。ホースト・グレックスミール（Horst Greczmiel）氏へのインタビュー（2004年9月1日、CEQ（ワシントンDC））。
 - 25) 拙著・前掲注（6）162 - 163頁参照。
 - 26) 「環境（の保護）（environmental protection）」と「環境（の質）（environmental quality）」の性質の違いについては、次のような整理が可能である。前者は、水や大気等の物理的な要素を「清浄さ」という特定の視点からクローズアップし、「保護」という特定の目的の対象として捉える点で、経済開発利益の増大や科学技術的合理性の確保等と並ぶ、一つの価値（value）としての性質を有する。これに対して、後者の「環境（の質）」は、NEPAの成立過程において精緻化された統合概念（integrative concept）であり、「（環境の保護、経済開発利益の増大、科学技術的合理性の確保等の諸価値を含む）広範な視野から代替的な措置を考えること」を含意とするものである。同書324 - 325頁参照。尚、アメリカ社会における「環境（の質）」の発展の経緯については、同書48頁以下参照。
 - 27) 大気清浄法309条の成立過程とそこで定立された2つの中央環境行政機関の関係に関する以下の説明は、同書166頁以下による。
 - 28) ただし、現実には、大多数の価値紛争が、付託手続開始以前（あるいは遅くともCEQによる付託受理以前）に政治の舞台裏（backstage）で処理されている。同書280頁以下参照。
 - 29) CEQの組織構造に関する以下の情報について、同書129頁以下参照。
 - 30) クリントン政権期においても、その数は20名を若干超える程度である。ただし、多様な分野の博士号取得者を抱える他、このうちの10名までを連邦政府の通常の給与体系に拘束されない高給で雇い入れることが許されていること等の事情があり、その政策分析・立案能力は高い、との評価を受けている。Frank P. Grad (1984) *Treatise on Environmental Law, Volume 4* at 9-16, Matthew Bender.
 - 31) CEQに付与されている法令上の権限について、拙著・前掲注（6）145頁以下及び184頁以下参照。
 - 32) CEQの主要活動領域は、上下両院の歳出委員会での公聴会用資料として作成される予算説明書（Budget Justification）の中で明らかにされているが、その内容は会計年度ごとに異なる傾向にあり、一様ではない。ただし、クリントン政権期以前に作成された予算説明書を併せ読むと、かかる4つの主要活動領域が浮かび上がってくる。同書183頁以下参照。
 - 33) 具体的には、各連邦行政機関が個別に（NEPAの環境アセスメント要件を履行するための）内部規則を

- 策定する際の助言の提供や統一的な環境アセスメント手続の確立をめざしたメモの発行、ガイドラインや規則の発令等である。
- 34) 『西暦 2000 年の地球 (The Global 2000 Report to the President)』(1980 年)や後述する『*The Ecosystem Approach: Healthy Ecosystems and Sustainable Economies*』(1995 - 1996 年)をはじめ、CEQ の発行する研究報告書には、長期的な視点から見た場合に、政策上の重要な示唆が含まれている場合が少なくない。
- 35) たとえば、1970 年代前半のアメリカでは、現在の同国の「環境法」の基盤となる制定法群が整備されたが、その多くは CEQ により発案・起草されたものである。また、後で見るように、クリントン政権期の CEQ は、当時のおよそ“あらゆる環境政策 (every environmental policy)”の立案及び(一定の場合には)実施に関わっていたという。クラーク氏へのインタビュー・前掲注(23)。
- 36) 当該領域にいかなる内容の活動を含めるかに関しては、各年度の予算説明書の叙述において、相当程度の揺れを看取しうる。他方、その創設以来、CEQ の活動全体における調整活動の重要性は次第に高まり、1999 年 2 月 24 日に開催された公聴会において、クリントン政権後期の CEQ 委員長を務めたフランプトン (George T. Frampton) は、いくつかの CEQ の主要活動のうち、調整が最も重要なものである、と証言している。 *Departments of Veterans Affairs and Housing and Urban Development, and Independent Agencies Appropriations for 2000: Hearings Before a Subcommittee on VA, HUD, and Independent Agencies of the House Committee on Appropriations*, 106th Cong. 474 (1999)。
- 37) 1993 年の政権発足当初、クリントンは、(徐々に登場した民主党政権の下で CEQ の強化が図られるだろうという)大方の予想に反し、歴代政権で初めて、CEQ の廃止を正式に議会へ提案した。この時点で CEQ の命脈は絶たれたかのように見えたが、CEQ は、連邦議会のバックアップを得て、その危機を切り抜ける。その後、クリントン政権は、CEQ の廃止から活用へと方針を 180 度転換したため、CEQ は、1990 年代中盤から後半にかけて、その創設当初 (= 1970 年代前半) 以来の全盛期を迎えることとなった。クリントンによる CEQ 廃止提案の背景とその顛末について、拙著・前掲注(6) 296 頁以下参照。
- 38) HCP に関する以下の記述は基本的に、畠山・前掲注(3) 18 - 20 頁(商事法務研究会)による。尚、クリントン政権登場以前の HCP をめぐる状況については、Timothy Beatley (1994) *Habitat Conservation Planning: Endangered Species and Urban Growth*, University of Texas Press が詳しい。
- 39) ESA については、関根孝道「似て非なるもの 日米『種の保存法』の比較法的考察」阿部泰隆・水野武夫編(1999 年)『環境法学の生成と未来(山村恒年先生古稀記念論集)』225 - 244 頁(信山社)、ダニエル・J・ロルフ(関根孝道訳)(1997 年)『米国の種の保存法概説 絶滅からの保護と回復のために』(信山社)、畠山武道(1996 年)「アメリカにおける絶滅のおそれのある種の法」国際比較環境法センター編『世界の環境法』61 - 75 頁(国際比較環境法センター) 同・前掲注(16) 341 頁以下などがある。
- 40) 畠山・前掲注(3) 19 頁。
- 41) A Report of the Council on Environmental Quality (2000) *President Clinton and Vice President Gore: A Healthy Environment for the 21st Century* 17.
- 42) *Departments of Veterans Affairs and Housing and Urban Development, and Independent Agencies Appropriations for 1997: Hearings Before a Subcommittee on VA, HUD, and Independent Agencies of the House Committee on Appropriations*, 104th Cong. 683-684, 689-690 (1996)。
- 43) クラーク氏へのインタビュー・前掲注(23)。
- 44) かかる鳥瞰図的考察はすでに、拙著・前掲注(6) 296 頁以下でも提供されているが、本稿では若干の新たな知見を補足している。
- 45) クリントン政権の環境政策の特徴は、一般に、その“中間的ないし中道的”性質にある、といわれる。そうした性質を有する政策の基底に存在する知的潮流について、久保文明(1998 年)「クリントン政権下の規制改革論の動向 「第三の道」の模索」富田広士・横手慎二編『地域研究と現代の国家』185 - 209 頁(慶應義塾大学出版会)による考察があり、示唆に富む。
- 46) 本稿 2 - 1 で引用したニクソンの特別教書を参照されたい。
- 47) ヘドリック・スミス(蓮見博昭監訳)(1990 年)『パワー・ゲーム』93 頁(時事通信社)参照。
- 48) ニクソン及びカーター政権期における CEQ の政治的影響力の高まりとその背景事情について、拙著・前掲注(6) 212 頁以下及び 251 頁以下参照。
- 49) アクセスの確保が意味をなす前提条件として、アクセス対象者の政治的スタンスが環境保護に傾斜して

- いる必要がある。クリントン政権期においては、副大統領であるゴアが環境政策の発展に終始積極的な姿勢を崩さなかった。たとえば、当時、ゴアの打ち出す政策案の数々を“環境社会主義 (environmental socialism)”と揶揄する声があったほどである。Bob Zelnick (1999) *Gore: A Political Life* 190, Regnery Publishing, Inc.. 尚、ゴアは、同政権内において、それまでの副大統領とは比較にならないほどの大きな政治的権力を有していたという。Id. at 238-239.
- 50) たとえば、ニクソン政権期の CEQ 委員長が大統領と個人的に接したのは 1 年間に 2、3 回程度、フォード政権期の CEQ 委員長の場合でも数ヶ月に 2、3 回程度であったという。拙著・前掲注 (6) 237 - 238 頁参照。
- 51) クラーク氏へのインタビュー・前掲注 (23)。
- 52) 同前インタビューによれば、本稿で取り上げる 3 つの事例における施策は“同一ベクトル上で発展をみた”ものであるとのことであった。
- 53) 1 次資料としては、連邦議会公聴会の議事録等が利用価値の高いものであるが、施策形成過程の考察に最も有用なのはインタビュー資料である。本稿で取り上げる 3 つの事例の考察にあたっては、同前インタビューが貴重な 1 次資料となった。
- 54) かかる考え方については、生態系管理の他にも、ecosystem approach、integrated resource management、collaborative stewardship など、さまざまな呼称が見られる。Robert B. Keiter (2003) *Keeping Faith with Nature: Ecosystems, Democracy, and America's Public Land* 78, Yale University Press.
- 55) アメリカ合衆国の生態系管理に関する文献は多数に上り、枚挙に暇がない。最新のかつ包括的な内容の研究書として、Keiter, *supra* note 54 があり、生態系管理に関する基礎的な文献については、同書の中で網羅的に引用されている。また、とくに法律学の領域における生態系管理というアプローチの意味や意義について、John Copeland Nagle & J.B. Ruhl (2002) *The Law of Biodiversity and Ecosystem Management* 299 - 393, Foundation Press の整理が有用である。尚、アメリカでの生態系管理の導入と実践の状況については、柿澤・前掲注 (4)、畠山・前掲注 (3) 同 (1997 年)「河川環境保全をめざすアメリカ」軍縮問題資料 199 号 18 - 23 頁等で詳細な考察が施されている。
- 56) George Hoberg (2001) *The Emerging Triumph of Ecosystem Management: The Transformation of Federal Forest Policy*, in *Western Public Lands and Environmental Politics* 55, 82 (Charles Davis ed. Westview Press).
- 57) 生態系管理の定義をめぐる問題状況について、Keiter, *supra* note 54, at 71 - 72 参照。
- 58) 畠山武道・及川敬貴 (1998 年)「生態系管理の意義と課題」環境法政策学会 1998 年度学術大会論文報告要旨集 1 頁。
- 59) Lynton K. Caldwell (1968) *An Ecosystems Approach to Public Land Policy*, in *Public Land Policy: Proceedings of the Western Resources Conference* 43 - 56 (Philip O. Foss ed. Colorado Associated University Press).
- 60) チェサピーク湾における生態系管理の展開については、高山進 (2001)「日米の内湾域環境管理政策の展開と「順応的管理」概念」三重大学生物資源学部紀要 27 号 61、67 - 73 頁において、現地調査を踏まえた詳細な紹介・説明が施されている。
- 61) Lynton K. Caldwell (1988) *Perspectives on Ecosystem Management for the Great Lakes: A Reader*, State University of New York Press. 同書によれば、1971 年には、当該地域における学際研究の動きが始まっていたという。Id. at 14.
- 62) Keiter, *supra* note 54, at 67 - 68.
- 63) 1980 年代半ば以降のアメリカにおける持続可能な森林開発の展開を多角的な観点から分析したものととして、村嶋由直編 (1998 年)『アメリカ林業と環境問題』(日本経済評論社)がある。
- 64) フクロウ論争がアメリカにおける生態系管理の本格的導入の触媒 (catalysis) となったことについては、広範な合意がある。Keiter, *supra* note 54, at 78. 当該論争について、行政、環境保護団体、議会、裁判所がいかに関与し、影響を与えてきたのかについては、畠山武道・鈴木光 (1996 年)「フクロウ保護をめぐる法と政治 合衆国国有林管理をめぐる合意形成と裁判の機能」北大法学論集 46 巻 6 号 513 - 576 頁で詳細な考察が施されている。この他、大田・前掲注 (16) 269 頁以下も参照。
- 65) 畠山・及川・前掲注 (58) 1 頁。クリントン政権による Option 9 提議0章1頁。クリントン政権による

- 68) パビットは、前アリゾナ州知事で、全米環境保全投票連盟議長を務めた人物である。畠山・鈴木・前掲注(64)540頁。パビットがアメリカ公有地管理政策の改革に奮闘した様子については、John D. Leshy (2001) *The Babbitt Legacy at the Department of the Interior: A Preliminary View*, 31(2) *Environmental Law* 199-227 に詳しい。
- 69) Keiter, *supra* note 54, at 42 and 114. 実はアメリカにおける生態調査の実施のための法案(S.2282)は、早くも1965年に上程され、上院内務委員会で公聴会が開催されている。S.2282に関する公聴会では、アメリカの政治史上初めて、「エコロジー」それ自体が議論の中心となった。この点において、S.2282及びそれに関する公聴会は、アメリカ環境政策史上の重要なシフト(a critical shift)として位置付けられている。拙著・前掲注(6)57-61頁参照。
- 70) しかしながら、共和党主導の議会は、NBSへの予算を一切認めず、1996年春、同局は地質調査局(Geological Survey)の管轄下におかれ、当初行使が予定されていた規制権限をすべて剥奪されたのである。Keiter, *supra* note 54, at 346 note 65.
- 71) National Performance Review については、すでに多くの邦語文献があるが、環境行政における規制改革をめぐる議論を取り上げ、その特徴を浮かび上がらせるとともに、いわゆる「法の支配」原理との微妙な関係について考察を施している論稿として、曾和俊文「環境規制の新展開と法の支配 クリントン=ゴアの行政改革とアメリカ行政法」阿部泰隆・水野武夫編(1999年)『環境法学の生成と未来(山村恒年先生古稀記念論集)』135-165頁を挙げておきたい。
- 72) Office of the Vice President (1993) *Reinventing Environmental Management: Accompanying Report of the National Performance Review*.
- 73) OEPについては、前掲注(10)を参照されたい。
- 74) マグギンティーのリーダーシップは、当時のゴアの政治的な権力を背景とするものであった。マグギンティーとゴアとの密接な関係について、拙著・前掲注(6)302頁参照。
- 75) 七つの地域は、Anacostia River watershed, Coastal Louisiana, Great Lakes basin, Pacific North forests, Prince William Sound, South Florida, Southern Appalachiansである。
- 76) Report of the Interagency Ecosystem Management Task Force (1995-1996) *The Ecosystem Approach: Healthy Ecosystems and Sustainable Economies Volume I-III* (Washington D.C.). (以下、*The Ecosystem Approach* という)
- 77) Keiter, *supra* note 54, at 115.
- 78) EM報告書の存在にふれている邦語文献も散見されるが、その具体的な中身にまで言及しているものは少ない。同報告書の要点を整理し、その意義に関する適切な紹介を施しているものとして、高山・前掲注(60)73-74頁がある。
- 79) 詳しい経緯については、拙著・前掲注(6)296頁以下参照。
- 80) クラーク氏へのインタビュー・前掲注(23)。
- 81) *The Ecosystem Approach*, *supra* note 76, at 53-55.
- 82) 本件事案についての以下の記述は、基本的に、*New World Mine Proposed Buyout: Hearing before Subcommittee on Energy and Mineral Resources of the House Committee on Resources*, 105th Cong. (1997) (以下、*Hearing on New World Mine Proposed Buyout* として引用する)この他、Marc Humphries (1996) *New World Gold Mine and Yellowstone National Park, CRS Report for Congress* 96-669 ENR も参照。
- 83) イエローストーン広域連合は、イエローストーンとグランド・ティートン(Grand Teton)の二つの国立公園をコアとして、その周辺部をも包含するイエローストーン広域生態系(Greater Yellowstone Ecosystem)(1800万エーカー)の保存と地域コミュニティの持続可能な発展をミッションとする環境保護団体であり、7400名の個人会員、119の法人会員、1200の団体会員を構成メンバーとする。*Hearing on New World Mine Proposed Buyout*, *supra* note 82, at 70.
- 84) イエローストーン広域連合の他には、ベアトゥース連合(Beartooth Alliance)及びシエラ・クラブ(Sierra Club)の名が挙げられている。The White House Office of the Press Secretary (August 12, 1996) Remarks by the President in Announcing Agreement to Save National Park from Mine Development (Yellowstone national Park, Wyoming). (当該資料の写しをCEQの元シニア・スタッフであるレイ・クラーク(Ray Clark)氏よりいただいている)
- 85) *Id.*
- 86) President Clinton Signs Yellowstone/New World Mine Agreement (undated) (<http://clinton2.nara.gov/CEQ/Record/081296tp.html>). (2004年10月24日アクセス)

の贈与 益S 晃輪 益錦 廷よ例 貢 威 豈

formations in Environmental Policy 3, 25 (Daniel A. Mazmanian and Michael E. Kraft eds. The MIT Press).

- 103) Yaffee et al., *supra* note 87, at 4. 同書では、619 のうち、105 のプロジェクトを主要な考察対象としている。
- 104) Thomas C. Downs (1999) American Heritage Rivers Initiative: A harbinger of Future White House Environmental Policy?, 29 *Environmental Law Reporter* 10065, 10066 note 3.
- 105) Council on Environmental Quality (1997) Description of American Heritage Rivers Initiative and Information on How Communities Nominate Their Rivers (<http://www.epa.gov/rivers/fedreg2.html>). (2003年12月14日アクセス)(以下、Description of ARHI という)尚、当該委員会のメンバーとなった13の機関とは、農務省、商務省、国防省、エネルギー省、住宅都市開発省、司法省、内務省、運輸省、環境保護庁、歴史保全助言委員会、全米芸術基金、全米人文科学基金、スミソニアン協会である。*Id.*
- 106) ARHI の概要に関する以下の叙述は、Description of ARHI, *supra* note 105 による。
- 107) Progress Report to the President on American Heritage Rivers Initiative (2000), p.5. (以下、Progress Report という)
- 108) American Heritage Rivers, Frequently Asked Questions (<http://www.epa.gov/rivers/faq.html>). (2003年12月14日アクセス)
- 109) Progress Report, *supra* note 107, at 5.
- 110) アメリカ社会における河川の役割の重要性とその存在の大きさについては、膨大な数の著書が出版されているが、同国の環境保護運動との絡みで書かれたものとして、Tim Palmer (1986) *Endangered Rivers and the Conservation Movement*, University of California Press や Tim Palmer (1994) *Lifelines: The Case for River Conservation*, Island Press など。
- 111) リバー・ナビゲーターの雇用に関連する費用は原則として、当該リバー・ナビゲーターの所属する連邦機関が負担する。Description of ARHI, *supra* note 105.
- 112) リバー・ナビゲーターの選任に際しては、職務要件 (job description) の提示が必要となるが、コミュニティは、連邦機関の支援の下に、かかる職務要件を作成することができるかとされている。*Id.*
- 113) この省庁間委員会は、12の連邦機関の次官級職員を構成メンバーとし、CEQ 委員長ともう1名を共同座長とする組織である。その主要な責務は、AHR の指定に関するガイドラインの設定、ARHI の進捗状況

125) 歴代の合衆国大統領の誰もが CEQ の調整機能を十分に活用してきたというわけではない。この点について、NEPA の主要な起草者であるコールドウェル教授は、CEQ の最大の問題点は、CEQ それ自体よりもむしろ、それを活用する立場にあるトップの消極的な姿勢にある、と述べる。かかる主張は、コールド

ウェル教授による一連の NEPA 研究において一貫している。同教授による著作は膨大であるが、ここでは、Lynton K. Caldwell (1998) *The National Environmental Policy Act: An Agenda for the Future* 121, Indiana University Press を参照している。

(2004 年 12 月 9 日受理)