

米国における原生自然環境および野生生物種多様性保全政策の形成と展開に関する事例研究

ほそ の とよ き
細 野 豊 樹

目次

| | |
|--------------------------------------|-----|
| はじめに | 216 |
| I. 分析の視角 | 217 |
| A. 米国において市民運動が盛んな構造的背景 | 217 |
| B. 政治過程の類型化による市民運動が効果的である条件のモデル化 | 218 |
| 1. ロウイおよびウィルソンの政治過程類型モデル | 218 |
| 2. ウィルソン・モデルの問題点 | 220 |
| 3. ウィルソン・モデルの改良 | 221 |
| 4. 改良モデルにみる市民運動が成功する条件 | 223 |
| 5. 市民運動が成功する条件の検証法 | 226 |
| II. 民間団体および研究者が政策原動力である事例 | 226 |
| A. 原生自然環境の保全 | 226 |
| 1. 原生自然環境法—ロビーイングや訴訟による漸進的・累積的な政策形成 | 226 |
| 2. アラスカの自然保護 | 228 |
| 3. 原生河川の保全—民間団体による世論動員の事例 | 229 |
| B. 野生生物種多様性の保全 | 233 |
| 1. 野生生物種絶滅法—行政府内の研究者の役割 | 233 |
| 2. 海洋哺乳類保護法—隣接政策領域からのスピルオーバーの誘導 | 235 |
| C. その他関連した政策—連邦環境政策法 | 236 |
| D. 検証—原生自然環境および野生生物種多様性保全における市民運動の役割 | 238 |
| 1. 原生自然環境法 | 238 |
| 2. アラスカの自然保護 | 238 |
| 3. 原生河川の保全 | 238 |
| 4. 野生生物種絶滅法 | 239 |
| 5. 海洋哺乳類保護法 | 239 |
| 6. 連邦環境政策法 | 239 |
| III. 結び | 240 |

はじめに

本稿の目的は、米国における原生自然環境および野生生物種多様性の保全（preservation of wilderness and biological diversity¹）に関する政策形成のダイナミクスを明らかにすることにより、この分野における米国の先進性の解明に資することである。

原生自然環境とは、ヨーロッパ系住民到着以前から今日まで建造物設置や森林伐採など開発行為の対象となっていないか、または、過去に開発の対象となったものの、開発行為の停止により、ヨーロッパ人到着以前の状態又はこれに準じた状態に概ね回復している陸地、河川および海浜を指す。国立公園と原生自然環境保全地域の主な違いは、国立公園の場合は公園来訪者のための宿泊施設やアクセス道路などの建設が認められるのに対し、原生自然環境保全地域においては、これら来訪者受け入れ施設の整備が原則的に禁止されることである。野生生物種多様性の保全とは、野生生物種の絶滅防止のための捕獲規制、生息地保護、捕獲による繁殖などである。

伝統的に米国の自然保護政策は、公園利用および狩猟から成るレクリエーション振興が主体であったが、1960年代以降の新規施策に関しては、原生自然環境および野生生物種多様性の保全が主流的地位を確立するに至っている。

米国との比較において我が国の公害対策は、例えば米国で棚上げとなったマスキー法並みの自動車排出ガス規制をいち早く実現したり、化石燃料一単位当たりの大気汚染物質排出量が少ないなど、米国よりも進んだ面も相当ある²。ところが自然保護政策の分野においては、米国が国立公園や原生自然環境および野生生物種多様性の保全などの諸制度の制定に関し先行する場合が多く、原生自然環境保全地域の指定状況などの面でも、はるかに充実している状況にある³。

原生自然環境および野生生物種多様性の保全につき米国が先進的ある理由として、米国の環境問題を研究したことがある者なら思いうかべると考

えられるのは、環境保護団体の力である。表1のとおり米国の環境保護団体は多くの会員を有している。我が国の環境保護団体で最大の日本野鳥の会の会員が約3万7千人であるのと比較して、米国の環境保護団体の会員は際立って多い。会員数に比例して多額の予算と多くの専従スタッフを有している。

表1 米国の主要環境保護団体の会員数

| 団体名 | 会員数 | 団体名 | 会員数 |
|------------|-------------------|------------------|-----------------|
| 全米野生生物連盟 | 530万 ⁴ | 原生自然環境協会 | 30万 |
| 世界野生生物基金 | 125万 | 環境防衛基金 | 20万 |
| シエラ・クラブ | 65万 | 自然資源防衛評議会 | 17万 |
| 全米オーデュボン協会 | 60万 | アイザック・ウォールトン・リーグ | 5.4万 |
| 自然保護協会 | 58.8万 | 地球の友 | 5万 ⁵ |

出典：Conservation Directory 1993年版に拠る（National Wildlife Federation 1993）。

本稿は原生自然環境および野生生物種多様性保全政策における米国の先進性の背景にあるのは、環境保護団体の市民運動であるという仮説を立て、これを検証していきたい。

本稿においては、市民運動とは官僚機構、政党、政治家、経済的利益団体など既存の政治勢力以外の政治的アクターが、公共利益を追求するため結集して行う活動と定義する。市民運動が既存の利益団体と大きく違うのは、参加による個人的な見返りを参加の主な動機としていない点である。個人的利益を受けるのとは逆に、市民団体の会員は寄付又は会費の支払いをし、そして団体職員はボランティアであるか民間企業と比較して学歴や職歴の割には低い賃金で働く傾向がある。たしかに公共利益の獲得を目指す市民運動が成功すれば、市民運動参加者も社会の一員として等しく見返りは受けるものの、おそらく運動に投入した時間や金の割には参加者への見返りは少ない。その上運動に参加しなかった者が利益を享受するという、「ただ乗り」が生じる。このため市民参加の動機は、参加者自らに対する利益の誘導ではなく、政

治参加すること自体に価値を見出す脱物質的価値観である場合が多い⁶。

なお市民運動は個人への利益還元を目的としないことから、運動の利益が狭い地域に還元される住民運動は、本稿では市民運動に含まない。

米国において市民運動が盛んな背景にあるのは、政策形成過程へのアクセス・ポイントの多元性という政治的な構造要因および高学歴社会という社会的構造要因である。

これらの構造要因は米国の政策形成全般に妥当するため、なぜある政策領域で米国は先進的で他の政策領域ではそうでないかの説明にはなっていない。そこで本稿は米国における政策過程を類型化し、原生自然環境および野生生物種多様性保全に当てはまる類型はどれかを明らかにしたい。そしてその政治過程類型において市民運動が影響力を発揮する条件を明らかにしたい。

環境政策をめぐる政治過程を類型化して分析する試みとしては、ロウイの政治過程類型を修正したモデルを用いたウィルソンによる最近の研究がある⁷。ウィルソンの政治類型モデルには幾つかの限界があるため、本稿はこれを改良したモデルを提起し、分析を行っていききたい。

1. 分析の視角

A. 米国において市民運動が盛んな構造的背景

米国において市民運動が政策の形成に大きな役割を果たしている。例えば1960年代から1970年代にかけての消費者保護政策および環境政策の重要な原動力は、市民運動であった。またウィルソンが*The Amateur Democrat* (『アマチュア民主党活動家』)で描いたように、市民運動は民主党の改革の担い手であった (Wilson 1966)。

米国において市民運動が盛んな構造的要因として最も重要なのが次の2点である。すなわち以下で説明するとおり、第一には政策を発案する権限が分散していることおよび、第二には市民運動の支持基盤であるとともに運動の活動家を供給している高学歴層の層の厚さである。

①政策を発案する権限の分散

第一の要因の意味は具体的には、一方では政党の党議拘束が弱く、またキャリアの官僚が政策提案権を独占していない中で、他方では個々の連邦議会議員および連邦政府の各行政機関の幹部として大統領に任命される職員が、政策立案に大きな役割を果たしているということである。民主党および共和党の二大政党では連邦議会の議決における党議拘束が弱く、また連邦議会選挙の候補は予備選挙又は党員大会で決まるため党の影響力が小さい。政党が弱い分、個々の議員および連邦議会における委員会の力が強い。我が国と比べ米国では議員提案の法案が非常に多い⁸。連邦政府の官僚機構の局長クラス以上は概ね大統領に任命されるため、我が国などと比較すればキャリアの官僚の独立性が弱い。このため既存の官僚機構の中で十分な位置付けが成されていない新たな政策課題についても、関係省庁の政治的任命者の理解を得ることができれば政策提言が可能な場合がある。

連邦議会の議員および大統領（行政府の政治的任命者の任命権者）は、再選のために有権者の動向に敏感である必要があり、市民団体が連邦議会議員および政治的任命者を通じて政策提言を行うことは、我が国などと比較して容易である。

また米国では裁判所が我が国と比較すれば政策的事項に関してかなり踏み込んだ判断を行うことも、市民運動が訴訟を通じて政策に影響を与えることを可能としている。

② 高学歴層の層の厚さ

米国で市民運動が盛んな第二の要因である、高学歴層の層の厚さおよびその影響を示すデータは、次のとおりである。まず本稿の分析対象である原生自然環境および野生生物種多様性保全を含め、市民運動の主な担い手は高学歴層である。表2はいくつかの環境保護団体会員の学歴構成である。いずれについても過半数以上が大卒であり、大学院卒以上が過半数を占めている団体もある。

表2 米国の主要な環境保護団体の学歴構成

| | シェラ クラブ | 原生自然 環境協会 | 全米野生 生物連盟 | 環境防衛 基 金 |
|-----|------------|--------------|--------------|-------------|
| 高 校 | 7% | 9% | 34% | 6% |
| 大 学 | 41 | 41 | 45 | 31 |
| 大学院 | 53 | 50 | 22 | 63 |

出所：学歴構成は未来資源研究所 (Resources for the Future) 調査 (1978年) 。

高学歴は環境保護運動に限らず多くの市民運動に共通した現象である。例えば1950年代から1960年代始めのニュー・ヨーク市、シカゴ市およびロサンゼルス市の市政改革運動の中心的担い手は高学歴層であったことを示す研究がある (Wilson 1966)。もともと米国においては学歴と政治参加率が比例する傾向が顕著である。また本稿で定義したように市民運動の目的が公共利益の実現であれば、生活にゆとりがあり個々の運動参加者への利益誘導を必要としない、高学歴層主体の運動となるのは自然である。

高学歴層を主体とする市民運動が米国で盛んな重要な背景は、米国では高学歴者の層が先進国の中でも特に厚いことである。米国における進学率は、表3のように他の主要先進国と比較して相当高い。1960年代においては、米国および他の先進国との進学率の差は今日以上であった。特に学部以上に大学院レベルの教育を受けた者の数に関して米国は他国を大きく凌いでいる。

表3 20-24歳層の高等教育就学率 (%)

| 国 | 米国 | 日本 | 旧西独 | フランス | 英国 | イタリア | カナダ |
|-------|-----|----|-----|------|-----|------|-----|
| 1965年 | 40 | 13 | 11 | 18 | 12 | 11 | 26 |
| 1988年 | 60* | 30 | 32 | 35* | 23* | 26 | 62 |

*1988年以外の年

(世界銀行調べ)¹⁰

ここで問題なのは、上記の2つの構造的要因のみでは、何故米国は環境政策のある領域では他の先進国よりも取組みが進んでいるが他の領域では進んでいないかという、説明になっていない

ことである。原生自然環境および野生生物種多様性保全政策に限ってなぜ米国が先進的であるかを説明するには、どのような種類の政策には市民運動が効果的でどのような政策領域には効果的でないかを、明らかにする必要がある。また原生自然環境保全および野生生物種多様性保全政策の原動力が、なぜ政治家や経済利益団体など市民運動以外の政治的アクターでないのかを示す必要がある。これらの点を明らかにするには、次節のように政治過程を類型化し、それぞれの政治過程類型ごとに市民運動の効果を明らかにすることが有用である。

B. 政治過程の類型化による市民運動が効果的である条件のモデル化

本節では政治過程を類型化して類型ごとに市民運動の効果を分析する。政治過程を類型化するため、本稿はロウィが提案しウィルソン修正したモデルに、改良を施して使用する。

1. ロウィおよびウィルソンの政治過程類型モデル

政策の内容が異なればこれに伴う政治過程も異なる。すなわち様々な種類の政策内容を横断して共通する政治過程は、基本的に存在しない。このように政策内容が政治過程を規定するとの命題を最初に明確な形で打ち出したのは、おそらくロウィである。ロウィは1964年の論文において、全ての政治過程を多元主義的に説明するという当時の風潮を批判し、価値配分の帰結に関する期待 (expectation) の違いにより、分配政策 (distributive policy)、規制政策 (regulatory policy) および再分配政策 (redistributive policy) という政策過程 (権力のアリーナ) の3類型が生じるモデルを提起した (Lowi 1964)。

ウィルソンは、ロウィのモデルを、利益および費用の集中と分散 (concentrated と distributed) を軸に組み替えるとともに、1960年代後半以降の公害対策や消費者政策の展開を踏まえて、政策企業家が世論を喚起するという新たな類型を追加した¹¹ (Wilson 1973)。ウィルソン著の教科書『米国政府』 (American Government) の

新版は、環境政策に関する一章を設けてウィルソンの類型モデルを環境政策の分野に適用することを試みている。

ウィルソンのモデルは、表4のとおり対立する利益と費用の集中度を独立変数に位置付け、それぞれに対応する従属変数としての政治過程を多数派政治 (majoritarian politics), 政策企業家政治 (entrepreneurial politics), 顧客政治 (client politics) および利益団体政治 (interest group politics) の4つに分類している (Wilson 1992, 433)。

表4

| | |
|-------------|----------------------------|
| | 認知された費用が： |
| | 分散 集中 |
| 認知された便益が：分散 | 多数派政治 政策企業家政治 |
| 集中 | 顧客政治 利益団体政治 |

特定の政策に関する費用と便益は、広く分散しているか狭く集中している場合が多いと、ウィルソンは説明する。広く分散した費用および便益は、多数、大多数又は全ての市民に帰着するものであり、そして狭く集中した費用と便益は比較的少数の市民又は特定可能な組織された集団に帰着するものであると、ウィルソンは定義している (*ibid.*)。

それぞれの政治過程類型の概要は表5のとおりである。それぞれの概要についてはウィルソンの説明に従っている (Wilson 1980, 367-372; Wilson 1992, 433-445)。ただし多数派政治についてはロウイの指摘で補足してある。

ウィルソンの政治過程4類型のうち3つは、ロウイが1964年に提示した政策の3類型に概ね対応する。ウィルソンの顧客政治、利益団体政治および多数派政治は、それぞれロウイの分配政策、規制政策および再配分政策に相当する。ウィルソンが新規に考案した類型は、政策企業家政治である。政策企業家 (policy entrepreneur) が世論を動員する政策企業家政治は、後述するとおり、環境政策の分野で極めて重要な役割を果たしており、ウィルソンは最近の企業

表5

| 政治過程類型 | 概 要 |
|---------|---|
| 多数派政治 | 分散した多数の人々の費用と便益にかかわる政治過程。利益団体の重要性は比較的低い。主な争点は特定の集団の利害でなくイデオロギーや費用。個々の利益団体を総括する頂上団体、官僚機構、政党執行部および大統領府を巻き込み国論を二分し、交渉は集権的に行われる ¹² 。多数派政治が展開される政策領域の例は、社会保障、国防、独占禁止。 |
| 政策企業家政治 | 分散した多数の便益のため集中した少数へ負担を課す政治過程。世論の喚起などにより多数派形成の上で重要な役割を果たす政策企業家が存在することが多いが、政策企業家無しでも成功する場合もある。政策企業家政治が展開される政策領域の例は、公害、自動車安全および食品衛生。 |
| 顧客政治 | 集中した (組織された) 少数の便益のため分散した (組織されていない) 多数が負担する政治過程。一般国民は負担を意識しないので成立。顧客政治が展開される政策領域の例は、業界擁護のための競争の規制や補助金。 |
| 利益団体政治 | 集中した少数の便益と集中した少数の負担をめぐる政治過程。主に利益団体対利益団体の形を取る。利益団体政治が展開される政策領域の例は労働運動。 |

家政治の代表例として1960年代および1970年代の環境保全および消費者保護立法を挙げている (Wilson 1980, 370-372; *ibid.* 1992, 442)。

ここで留意すべき点は、ウィルソンのモデルの独立変数は客観的な費用と便益でなく国民が認識するところの (perceived) 主観的な費用と便益となっている点である。このように有権者の主観に基づく、認知された便益と第三者が客観的に確定しうる便益と費用を区別するという視点は、1973年の著書 *Political Organization* においては見当たらず、後に追加されたものである。環境政策の分野で費用と便益の認識と実態の乖離の例として、自動車の排気ガス低減装置の装着費用を実際は消費者が負担しているのを、自動車メーカーが負担していると誤解するとい

う事例をウィルソンは挙げている (Wilson 1992, 432)。政策の価値配分の帰結に関する実態と有権者の認識の乖離は、環境政策に限らず広範にみられる現象である。

ちなみにロウィも当初のモデルでは前述のとおり価値配分に関する期待という主観的要素を独立変数としていたが、後のモデルで期待という変数を放棄している。放棄した理由の一つは、期待を客観的に確定することが容易でないためと思われる。

2. ウィルソン・モデルの問題点

ウィルソンのモデルには、次の3つの問題点がある。

(1) 重要な政治的アクター捨象の問題

上記のウィルソンのモデルでは、重要な政治的アクターである政治家、官僚機構およびマス・メディアが捨象されている。モデルの本質は目的に応じて必要無いものを省くことにあるので、捨象自体は問題ではない。問題となるのは、本稿の目的に照らした場合に重要な説明変数が欠落していないかという点である。政策決定権を握る政治家が、モデルにおいて十分位置付けられていない点は、改良する必要がある。有権者の利益を表出し又は集約するという、政治家のエージェント的機能のみに着目すれば、政治家を有権者の便益と費用という変数に還元することも可能である。ところが政治家は有権者の忠実なエージェントではない。メイヒューが理論化したように再選という独自の目標を持つ存在である (Mayhew 1974)。再選のための重要な手段の一つが功名争いである¹³。すなわち業績を挙げたと有権者に評価してもらうための活動である。したがって政治家の再選動機という重要な変数がウィルソン・モデルに適切に位置付けられていない点を修正する必要がある。

特に米国においては、連邦議会の委員会が予算と立法に関して強い権限を有しており、また政党の力が弱いため、個々の政治家の再選動機を捨象したモデルは不完全である。

マス・メディアについては、メディア報道の

量が世論を規定するという議題設定効果が存在する。環境保全に関するマス・メディアの議題設定効果としては、例えば公害に関する1960年代末から1970年代中葉にかけての世論の変化に先行してテレビ報道量が変化していることを明らかにしたザッカーの研究がある (Zucker 1978)。このためウィルソン・モデルの改良においてはメディア報道の議題設定効果を検討する必要がある。議題設定効果については相当な研究の蓄積がある反面、何が報道されやすい争点であり何が報道されにくい争点かについては、今後の研究を待たなくてはならない状況にあり、分析が難しい変数である。このようにメディア報道量を結び付けるのは方法論的に未確立で厄介な問題であるが、幸い原生自然環境の保全に限って言えば、以下で示すとおり報道量が非常に少ないため、捨象しても差し支えないと思われる。

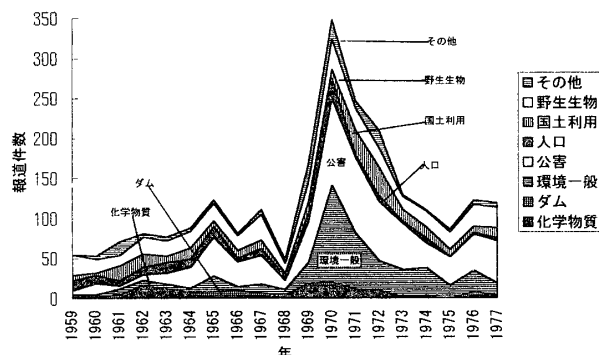
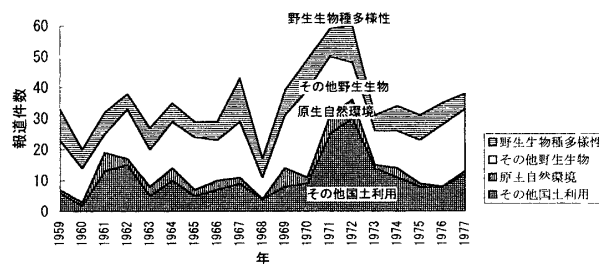


図1 米国一般雑誌環境報道推移

図1は一般雑誌の環境報道の推移であり野生生物と国土利用に関する報道割合は比較的に少ない



The Cumulative Index to Periodical Literature (March 1959-February 1970) および各年の Reader's Guide to Periodical Literature より集計。たまた国立公園等の記事については、代表的な公園のみを含めた。分類は記事の表題に基づき行った。

図2 野生生物および国土利用関係報道(図1の内訳)

いことを示している。図2は野生生物と国土利用に関する報道の内訳であるが、原生自然環境および野生生物種多様性の保全はほんの一部にすぎないことが分かる。

なお、官僚機構が捨象されているのは、政策提言のアクセス・ポイントが多角的な米国の政治過程を分析する限りにおいては、許されると考えられる。

(2) モデルの説明力の問題

モデルの説明力の問題は、同じ分散した便益と集中した費用が存在する複数の事例において世論の動員による企業家政治が成立する場合と成立しない場合があるという点である。分散した利益を保護するための改革を提唱する政策企業家が現れたとしても、世論の動員に失敗した事例は多い。これはウィルソン自身も基本的に認めている。認知された費用と便益の構造は同じでも政治過程が異なるというように一つの独立変数の値から複数の従属変数の値が導かれるのは、モデルとして好ましくない。

(3) 方法論上の技術的問題

方法論上の技術的な第一の問題は、認知された費用と便益を既存の世論調査などにより客観的に測定することが容易でない点である。方法論上の技術的な第二の問題は、ウィルソン・モデルは認知された費用と便益が独立変数として従属変数たる政治過程を規定するとしているが、実際には従属変数であるはずの政治過程における世論の動員が、独立変数であるはずの費用と便益に関する認知に影響を与えるという、独立変数と従属変数の逆転の問題である。

以上のようにウィルソンのモデルには、微修正では対応し難い少なくとも3つの根源的な問題があり、以下のように抜本的な改良が必要である。

3. ウィルソン・モデルの改良

費用と便益に関する有権者の認知というウィルソンの変数に、争点の有権者にとり難解が平易かという変数を加えることにより、上記の3つの問題点をかなりの程度克服することが可能

である。

有権者が理解しにくい難解な争点(hard issue)と理解しやすい平易な争点(easy issue)という説明変数を考案したのは、カーミンズとスティムソンである(Carmines and Stimson 1980)。カーミンズとスティムソンはベトナム戦争と人種問題をそれぞれ難解な争点と平易な争点の例として分析し、前者に関する有権者の意見は学歴に影響されるのに対し、後者に関しては影響されないことを明らかにしている。このように争点が難解か平易かの判定は、学歴との相関をみることにより比較的容易に行うことが可能である。

争点が難解か平易かという変数には、学歴という比較的計りやすい尺度があるため、独立変数の客観的測定が容易でないというウィルソン

| ウィルソン・モデル | | |
|----------------------------|---|--------------|
| 独立変数 認知された費用/便益 | | 従属変数 政治過程 |
| 分散/分散 | → | 多数派政治 |
| 分散/集中 | → | 顧客政治 |
| 集中/集中 | → | 利益団体政治 |
| 集中/分散 | → | 政策企業家政治 |
| 本稿の修正モデル | | |
| 独立変数 客観的費用/客観的便益/理解しやすさ | | 従属変数 政治過程 |
| 分散/分散/難解 | → | 多数派政治 |
| 分散/分散/平易 | → | 多数派政治 |
| 分散/集中/難解 | → | 顧客政治 |
| 分散/集中/平易 | → | 功名争い政治 |
| 集中/集中/難解 | → | 利益団体政治 |
| 集中/集中/平易 | → | 利益団体政治※ |
| 集中/分散/難解 | → | 市民運動政治 |
| 集中/分散/平易 | → | 功名争い政治 |

※利益団体同士の対立に世論が関与するケースもある。

図3 ウィルソン・モデルおよび本稿のモデルの対比のモデルよりも優れている。

図3はウィルソンのモデルに争点が難解か平易かという変数が加わった本稿の改良モデルを、ウィルソンのモデルと対比したものである。本稿のモデルとウィルソン・モデルとの主な違いは、次のとおりである。

- ① 争点の有権者に難解が平易かという、新たな独立変数が加わっていること。
- ② 有権者の主観に基づく認知された費用と便

益という独立変数を、第三者が客観的に確定しうる費用と便益に置き換えていること。

- ③ 政治過程の類型を細分化していること。具体的には多数派政治、利益団体政治、顧客政治、功名争い政治および市民運動政治の5類型である。最初の3つはウィルソンの政治過程類型と同じである。残りの功名争い政治および市民運動政治という2つの新たな政治過程類型は、基本的にはウィルソンの政策企業家政治を細分化したものである。それぞれの政治過程類型の具体的内容は、次のとおりである。

功名争い政治は、政治家が有権者の分散した利益を増進し又は分散した費用を軽減するための努力していることを、再選戦術の一環として有権者に売り込むという政治過程である。分散した利益又は費用がかかわっていない争点は、利害関係者が少ないので再選にあまり貢献しないため、政治家の功名争いは生じにくい。また分散した利益又は費用が関わっていても、有権者が理解できなくては再選に結び付かないので平易な争点でなくてはならない。さらに分散した費用と便益の双方が関係している場合は、共和党と民主党が党をあげて対立する多数派政治となる傾向があり、功名争いは成立しにくい。このほかに功名争い政治が成立するには、分散した費用又は便益をめぐる平易な争点であるだけでなく、合意争点であるという要件を満たすことが必要である。合意争点とはストークスが提起した概念で、政策オプションに関する対立が無く、大多数の有権者の支持を得られる争点を指す(Stokes 1963, 373)。多数の有権者が賛同する争点は、功名争いの格好の材料となる。これに対して政策オプションに関する対立が存在する対立争点(例えば人種問題)の場合は、どの政策オプションを選択しても一部の有権者の反感を買うリスクを伴うため、功名争い政治の対象にはなりにくい。このように功名争い政治の要件は、分散した便益と集中した費用又は分散した費用と集中した便益が対象であること、

平易な争点であること、および合意争点であることの3点である。

市民運動政治は、費用が集中し便益が分散する難解な争点又は対立争点にみられる。費用が集中し便益が分散していても、平易な合意争点の場合は政治家が乗り出してきて功名争い政治となるため、市民運動政治は成立しにくい。難解な争点をめぐる市民運動は、世論の支持を期待しにくいことから通常はロビーイング主体となり、この点は利益団体政治と似ている。しかし市民運動は通常政治資金や組織票動員力が乏しいため、経済的利益を追求する団体とは採用しうる戦術が異なる。また後で詳しく述べるように、市民団体は難解な争点を平易な争点として再規定するなどにより、世論の動員を行う場合がある。このように市民運動政治は利益団体政治と明確に区別する必要がある。

なお公民権運動のように人種問題を対象とする平易な対立争点に関しても、政治家が功名争いを行うインセンティブが乏しいことから、市民運動政治は成立しうる。

以上のように争点が難解か平易かという独立変数を加えるとともに、市民運動政治および功名争い政治という政治過程類型を加えることにより、以下の点につきウィルソン・モデルを改良することが可能である。

第一には政治家の再選動機をモデルに適切に反映できる。有権者にとり難解な争点について政治家が取り組んでも再選に結び付かないことから、争点が難解か平易かという変数は、政治家の功名争いが重要な争点とそうでない争点を区別する変数となる。どんなに有権者の利益を増進する取り組みでも、有権者に理解できなければ再選に結び付かないので、政治家は熱心に対応しない。一般に政治家による功名争いの対象となるのは有権者にとり平易な争点であり、難解な争点に関しては功名争いするインセンティブは乏しい。

ただしこうした一般論の重要な例外は、経済政策や社会保障政策のように多数の有権者の経

済的利害にかかわる問題である。多くの有権者の経済的利害が損なわれれば欲求不満が高まり再選に影響するため、たとえ自らの業績に関する説明が難しくても政治家は取り組まざるをえない場合が多い。

なお争点が難解か平易かという変数を追加するのみでは、平易な争点の場合でも対立争点については政治家は功名争いしないという点が捨象される。こうした捨象は、環境問題を分析する限りにおいては、環境問題が全国的なレベルで世論を二分する対立争点に発展した主要事例が今のところ無いため、特に問題は無い。

第二には、既に述べたとおり世論と学歴との相関を計れば難解な争点か否かを比較的容易に客観的に確定できる。

第三の改善点は、ウィルソンの政策企業家政治という類型を、より現実を正確に反映したものに改めていることである。ウィルソンの政策企業家政治という類型の問題は、政治家が積極的に乗り出してくる平易な争点の場合とそうでない難解な争点の場合を区別していない点である。有権者に分かりやすい平易な争点につき政治家がスタンドプレーする場合と、市民団体などがロビーイングや宣伝活動を行うのでは、政治過程も政策的帰結も相当異なってくる。また難解な争点に関して世論の動員が成功することは希であり、現実には地道なロビーイングが主であるにもかかわらず、政策企業家政治という名称からは派手な活躍が連想されてしまう。本稿のように政治家主導の場合と市民運動主導の場合を分けたほうが、より現実に即している。

第四の改善点は、独立変数と従属変数の逆転現象が生じないことである。ウィルソン・モデルのように費用と便益に関する有権者の認知が独立変数の場合は、政治過程（従属変数が）有権者の認知（独立変数）に影響するという問題がある。これに対し本稿のように研究者が客観的に確定できる費用と便益および争点の理解のしやすさ（例えば学歴との相関で客観的に計測、確定可能。）を独立変数としておけば、従属変数

たる政治過程から影響を受けるという問題は生じない。このように政治過程（本来は従属変数。）が費用と便益に関する認知という独立変数に作用するという独立変数と従属変数の逆転現象は、本稿の改良モデルには生じない。

なおウィルソン・モデルのように独立変数が従属変数が互いに影響し合う場合でも、統計学的には二段階最小二乗法により従属変数から独立変数への影響を除去することが可能なのは事実である。しかし現実的には、統計分析を可能とするほどの計量データを用意することは、容易ではない。またたとえデータの入手が可能であったとしても、二段階最小二乗法の結果の安定性を果たして確保できるのかが、懸念される。

4. 改良モデルにみる市民運動が成功する条件

本項では前節の改良モデルから、米国における市民運動の成功を可能としている条件を導く。このためには、まず原生自然環境および野生生物種多様性の保全がどのような費用と便益の構造を有するか、そして難解な争点なのか平易な争点なのかを明らかにする必要がある。

原生自然環境および野生生物種多様性保全政策をめぐる費用と便益の構造は、基本的には分散した便益対集中した費用である。原生自然環境および野生生物種多様性保全をめぐる便益は、具体的にはハイキング、登山、川下り、バード・ワッチングなど原生自然環境および野生生物を利用すること¹⁴、又は将来これらを利用する権利を保留すること¹⁵、もしくは一生利用しなくても原生自然環境と野生生物多様性が存続することに満足を見い出すこと¹⁶である。原生自然環境および野生生物種多様性を保全するためには、土地利用を厳しく規制する必要がある。このため規制された土地における経済活動が制約される鉱業、林業、牧畜などの一次産品の生産者に、費用が集中する。このように原生自然環境および野生生物種多様性保全政策は、原生自然環境と希少な野生生物の利用者そして現在利用していてもこれらの保全を求める者の分散した便益、およびこれに対立する一次産品生

産者の集中した負担をめぐる政治過程である。

原生自然環境及び野生生物種多様性の保全は、基本的には一般の有権者にとって難解な争点である。原生自然環境及び野生生物種多様性の保全が難解な争点である点は、野生生物に対する米国民の態度に関するケラートの研究により裏付けることが可能である。原生自然環境や野生生物種多様性の保全については、これらの政策の基盤となっているエコロジスト的な態度¹⁷やそれと近いナチュラルリスト的態度を強く有する者が全人口に占める割合は、ケラートの推定ではそれぞれ7%および10%にとどまっているとともに、こうした態度の有無は学歴と相関している(Kellert 1989, 11)¹⁸。前述のとおり学歴との相関は難解な争点の判定基準である。

分散した便益および集中した費用を伴う難解な争点から導かれる政治過程は、前述の図3のとおり市民運動政治である。

市民運動は市民運動政治において、政策の提言および交渉・妥協および世論の動員の役割を果たす。有権者に難解な争点に取り組むことは再選に結び付きにくいいため、政治家は積極的に乗り出してこない。このため市民運動が政策を政治家に売り込み巻き込んでいくことが必要となる。政治家の理解を得られる充実した内容の政策提言を市民運動が行うには、優秀な活動家が必要である。政策をめぐる交渉における決定者は連邦議会の関係委員会などの政治家であるが、もともと市民運動が売り込んだ政策であるため、どこで妥協するか判断に市民運動関係者が参画する必要がある。また交渉に参画し妥協すべき時に最も有利な妥協を行うには、連邦議会の審議手続きを含め議会政治に熟知した活動家が必要である。

難解な争点につき世論を動員するのは実は容易でない。難解な争点を有権者が分かりやすいように規定し直す必要がある。有権者が理解できなければ、世論を動員できず政治家が動かないので、政策形成へのインプットができない。世論の動員が困難であるにもかかわらず、市民

団体は難解な争点に取り組まざるをえない。なぜなら平易な争点であれば遅かれ早かれ政治家が乗り出して来がちなため、市民運動が主導権を握りにくいからである。このように市民運動には難解な争点しか残されていない以上、有権者に難解であるという点を何等かの形で克服して世論を動員する必要がある¹⁹。

難解な争点につき世論を動員するには、難解な争点を平易な争点として再規定し、一般国民に提示することが必要となる。市民運動が難解な争点を平易な争点に再規定するには、高度な戦術的手腕を要する。難解な争点を平易な争点に再規定して世論を動員するには、高度な戦術を使える優秀な活動家を必要とし、優秀な活動家を擁しない市民運動は、市民運動政治の主導権を握れない。

有権者にとり難解な争点を、平易な争点に規定し直すということは、ある意味では争点のすりかえを意味するが、これは政治の世界では頻繁に行われることである。政治の世界における問題規定は、例示、比喩、たとえ話しなど単純なシンボルにより行われることが多い(Stone 1988, 109-126)。その理由の一つは、より具体的に政策の内容に踏み込んでしまうと利害関係の対立が鮮明となり、多様な利益集団を束ねて多数派を形成することが、困難だからである。このように政治はシンボルで動くため、平易なシンボルさえあれば争点を再規定し直して置き換えることは十分可能である。

なお、市民団体が難解な争点を平易な争点として再規定する際には、併せて合意争点として規定することが必要である。環境保全は一般的に合意争点なので、原生自然環境および野生生物種多様性の保全を合意争点に規定する余地は存在する²⁰。ただし難解な争点を平易な争点に規定できればである。

市民運動政治以外にも、原生自然環境と野生生物多様性の保全につき、市民運動が重要な役割を果たしうる政治過程が存在する。それは功名争い政治において政策提言を行うことである。

これは一見これまでの分析と矛盾しているようにもみえる。既に分析したとおり、本来原生自然環境および野生生物種多様性の保全のように難解な争点は、政治家の功名争いの材料になりにくい。政治家の功名争いの対象は、有権者が理解しやすい平易な争点である必要がある。ところが一定の条件の下では、原生自然環境と野生生物種多様性の保全を、政治家が取り組んでいる平易な争点と関連付けて売り込むことができる場合がある。

政治は既述のとおり例示、比喩、たとえ話し、あるいはスローガンといった次元で行われるため、政治家は政策の具体的内容につきかなりの裁量の余地を有している。ところが政治家には特定の政策に関する専門知識が乏しい場合が多い。このため市民運動のアクターは、自らの専門知識に基づき政策の具体的内容につき提言を行うことができる。分散した便益と集中した費用という点では、功名争い政治と原生自然環境および野生生物種多様性保全は同じである。このため原生自然環境および野生生物種多様性保全政策を功名争いの材料として政治家に売り込むことが可能な場合がある。こうした売り込みが可能か否かは、何に関する功名争いかによる。公害対策など隣接した政策領域における功名争いであれば、これと関連付けて原生自然環境および野生生物種多様性保全政策を政治家に採用させるのは比較的容易である。

政治家への政策提言は、市民運動がイシュー・ネットワークとして機能することである。イシュー・ネットワークとは特定の政策分野について共通の専門知識を有する人々の集団である (Hecllo 1978, 88-89)。イシュー・ネットワークには少なくとも4つのタイプがある。第一は著書、論文などによる伝播を通じるもの、第二には政策決定過程にスタッフ等の形で制度的に組み込まれているもの、第三には政策決定過程のアクターと非公式に提携するもの、そして第四には市民運動として政治運動化する場合である (五十嵐 1992, 86-87)。本稿の功名争

い政治における市民運動の政策提言は、第三の類型に当たる。

隣接政策領域と関連付けた政策の売り込みは、キングダンのいうスピルオーバー現象の一種だといえる。スピルオーバーとは隣接政策領域で確立された原則や先例が波及してくることを指す (Kingdon 1984, 200-203)。

環境政策関連のスピルオーバーを分析する際に留意すべきなのは、環境保全をめぐる功名争いには周期性があるということである。世論調査において環境保全が国の最重点課題の一つとして浮上する時期およびそうでない時期がある。1960年代後半から1970年代初頭にかけて環境保全を求める世論が高まった。1970年のギャラップ社調査において、大気汚染および水質汚濁の防止を米国の三大政策課題のひとつに挙げる者が53%に達し、これは犯罪防止を挙げた者(56%)に次いで多かった (Gallup 1970, 8)。公害対策をはじめとする環境保全に関する政治家の功名争いは、世論が高まった時に起きる。以下のケース・スタディーで示すとおり、公害対策が重点政策課題となったこの時期に原生自然環境と野生生物種多様性保全に関係したいくつかの重要な政策が採用された。そしてこうした公害問題からのスピルオーバーを利用した政策の採用には、市民運動と研究者が重要な役割を果たした。

環境保全を始めとする多数の人々の利害をめぐる諸問題に関する世論の周期性を指摘し、これを争点注目サイクルと呼んだのはダウズである (Downs 1972)。

政治家の功名争いが隣接政策領域からスピルオーバーを利用する場合にも、優秀な活動家が必要である。まず政治家の支持を得られる充実した内容の提言のために優秀な活動家は必要である。また隣接政策領域からのスピルオーバーを利用するタイミングを計るとともに、政治家向けの平易な争点として再規定するには、戦術的センスを有する優秀な活動家が不可欠である。

以上のように、原生自然環境および野生生物

種多様性保全政策のアリーナである、市民運動政治および功名争い政治において市民運動が主導権を握るために必要なのは、優秀な活動家であることが導かれた。優秀な活動家が市民運動の鍵を握る理由は、既に述べたとおり政策提言を行ったり、交渉に参画したり、難解な争点を平易な争点に再規定して宣伝活動を行ったり、隣接政策領域における政治家の功名争いのスピルオーバーを利用して政策を政治家に売り込んだりするには、高度な専門知識と戦術的感覚が要求されるからである。単に理想あるのみでは市民運動政治と功名争い政治において、政策形成に影響を与えることができない。ウィルソンが指摘しているとおりに、多数の分散した利益のため少数に負担を負わせるという政策の実現は容易でなく、失敗例は多い (Wilson 1992, 437)。このように多数の分散した利益のため少数に負担を負わせることは困難に満ちているうえ、原生自然環境と野生生物種多様性の保全には、有権者に難解なため政治家が積極的に取り組むインセンティブが乏しいという更なる問題もある。これらの障害を克服するには、高度な専門知識と戦術的センスが欠かせないのである。

5. 市民運動が成功する条件の検証法

II章においてはケース・スタディーにより、市民運動政治と功名争い政治における市民運動成功の条件に関する本稿のモデルを検証する。市民運動政治および功名争い政治においては、市民運動の活動家の資質が運動の成否の鍵を握っていることを、これまで導いてきた本稿のモデルは示している。こうしたモデルを検証するためには次章のケース・スタディーにおいて以下の点を確認する必要がある。

第一には原生自然環境および野生生物種多様性保全に関連した政策形成において、中心的役割を果たしたのが市民運動であったことを、確認する必要がある。このためにはまず、主な関連の法律制定をめぐる過半数のケースで市民運動の参加が存在したことを、明らかにする必要がある。そして市民運動政治において政治家は

一般的に取組みに消極的であった中で、市民運動の売り込みや宣伝活動により巻き込まれていったことを、示す必要がある。

第二には功名争い政治において隣接政策領域からのスピルオーバーを利用して、市民運動の活動家が政治家に政策を売り込んだ例を提示する必要がある。

第三には専門知識に基づく充実した政策提言、巧みな戦術など活動家の高い資質が市民運動成功の重要な要因であったことを示す必要がある。

II. 民間団体および研究者が政策原動力である事例

原生自然環境および野生生物種多様性の保全のように、多数の政治家の取組みも無ければ世論の動員も生じにくい争点に関する政策形成においては、民間団体団体および研究者が中心的役割を果たすという前章のモデルを裏付ける事例の分析を、本章においては展開したい。以下では原生自然環境保全に関する3事例、野生生物種多様性の保全関連の2事例およびこれらと関連した政策領域に関する1事例を分析したい。

A. 原生自然環境の保全

以下で扱う原生自然環境の保全に関する3事例は、原生自然環境法制定、アラスカの自然保護および原生河川の保全である。

1. 原生自然環境法—ロビーイングや訴訟による漸進的・累積的な政策形成

原生自然環境法 (Wilderness Act) は、建国以来の開拓の結果もはや国土の数%しか残されていない原生自然環境を保全することを目的に、1964年に制定された法律である。原生自然環境という、自然保護関係者の間では悲願であったものの、一般市民や政治家には難解な争点に関する法律を自然保護団体主導でつくったという意味で、画期的な法律であった。

原生自然環境法案作成の端緒となったのは、エコー・パーク・ダム建設反対運動における環境保護団体の勝利であった。1956年初旬のエコー・パーク・ダム建設中止 (詳細は原生河川

の項で分析。)に勢い付けられた原生自然環境協会のハワード・ザーニザー事務局長は、全国規模の原生自然環境保全地域に関する4頁のメモを作成している(Nash 1982, 221)。原生自然環境法案起草には、原生自然環境協会以外に国立公園協会(National Parks Association)、アイザック・ウォールトン・リーグ、自然保護評議会(Council of Conservationists)、野生生物管理研究所(Wildlife Management Institute)、自然資源に関する市民委員会(Citizen's Committee on Natural Resources)および西部野外活動クラブ(Federation of Western Outdoor Clubs)が参画した(Allin 1982, 106)。

原生自然環境法の制定で中心的役割を果たしたのは、連邦議会における自然保護団体のロビーイングであった。原生自然環境法案を発案したのは、原生自然環境協会のザーニザー事務局長であった。同法案を連邦議会に1956年に提出したのはヒューバート・ハンフリー上院議員であったが、これは地元のミネソタ州の有権者であった「原生自然環境の友」(Friends of Wilderness)のウィリアム・マギーに頼まれたからである(*ibid.*, 105)。原生自然環境法は、国有地内の原生林などで林業や鉱業開発のみならず、観光施設などの設置も厳格に規制するという法律であった。このため観光収入の減少を恐れる地元有権者の圧力でハンフリーは同法案から手を引いた。また連邦議会においては、鉱山など一次産品関係団体の利害を代弁するコロラド選出のアスピノール委員長を始めとする西部出身者が内務島しょ委員会の主導権を握っていたため、法案制定は困難であった。

そうした中で環境保全に理解があるケネディ政権の誕生は、原生自然環境法制定が現実化に向けて前進する契機となった。ケネディ大統領は1961年2月の自然資源に関する大統領特別教書において、原生自然環境法制定を促している(*Public Papers of the Presidents* 1961, 120)。またケネディが内務省および農務省にリベラル派の政治家を登用したことは、自然保護団体の

インプットへの両省の感応性を増すことを意味した。このようにケネディは環境問題に理解があったものの、他の業務に追われ政権における環境問題の優先度は低かった(Schlesinger 1965, 659)。

上院において原生自然環境法制定に中心的役割を果たしたのが、クリントン・アンダーソン内務島しょ委員長であった。アンダーソンが原生自然環境法案の提案者となった直接の背景は、原生自然環境協会のザーニザー事務局長に依頼されたためである。政治的には見返りが少ない難解な争点である原生自然環境法の担い手を、アンダーソンが引き受けた重要な背景と考えられるのは、アンダーソンが若い頃地元ニュー・メキシコ州において、著名な自然保護思想家オールドウ・リオポールドと出会っているという属人的要因である。自然保護団体からの依頼および民間の思想家リオポールド(ただし当時は林野局の研究職)との出会いは、民間団体や研究者の政策企業家的役割の重要性を示す事例である。

下院内務島しょ委員会において原生自然環境法推進に中心的役割を果たしたのが、ジョン・セーラー議員である。セーラー議員が環境問題に関心を持つ契機となったのは、あるいは前述のエコー・パーク・ダム建設問題に際し、ダム建設が予定されていたヤンパ川をボートで下った際にアイザック・ウォールトン・リーグのペンフォールド事務局長と出会ったことではなかったかと、ブラウアー元シエラ・クラブ事務局長は推察している(Brower 1990, 222-223)。もしこれが事実であれば、原生自然環境保全政策の最も有力な理解者の一人であった政治家の協力を得るのに、環境保護団体が極めて重要な役割を果たしていたことになる。

原生自然環境法に関しては、後述の1970年代の公害、環境問題一般および海洋哺乳類問題のように、政治家が次々と参入して功名争いを展開するようなことはなかった。

原生自然環境法制定の最大の障害は、下院内

務島しよ委員会のウェイン・アスピノール委員長であった。アスピノールは委員長権限を最大限駆使して一次産品関係業界の利益を擁護するため、原生自然環境法の制定の妨害および骨抜きを図った。原生自然環境法は、提案後8年の歳月を経て、鉱物資源探索に関する例外規定など大きな譲歩を行い、ようやく1964年に成立した。

原生自然環境法制定時点で直ちに保護の対象となったのは、国土面積の0.4%に過ぎなかった。法制定後に保護の対象は漸進的に拡大し、1980年の時点では国土の約3.5%が原生自然環境保護地域として指定されるにいたっている。環境保護団体はこうした保護地域の追加、拡大をめぐる政治過程において、極めて重要な役割を果たしている。例えば原生自然環境法に基づき、全米で最大級の原生自然環境保全地域であるマグルーダー回廊 (Magruder Corridor) 一帯を保護対象に指定する過程において、環境保護団体は粘り強いロビーイング活動を展開している。コロラド州イースト・メドー・クリーク (East Meadow Creek) が1976年に原生自然環境保全地域に指定された契機は、環境保護団体が裁判で勝訴したことであった (Allin 1982, 154-155)。林野局が第一次国有林道路未整備地域レビューにおいて原生自然環境保全地域の候補を提示した際、シエラクラブは林野局の環境影響評価書案が、連邦環境政策法等の手続き要件を満たしていない旨の訴訟を1972年に提起し、結局和解により林野局の原生自然環境保全地域の指定案を実質的に撤回させている (*ibid.*, 161)。

2. アラスカの自然保護

カーター政権期においては、1980年のアラスカ国立益用地保全法 (Alaska National Interest Preservation Act), 1978年の国立公園・レクリエーション法 (National Parks and Recreation Act) および同年の危機に瀕する米国原生自然環境法 (Endangered American Wilderness Act) により、保護対象の原生自然環境が大幅に

拡大した。なかでも対象面積が圧倒的に大きかったのが、アラスカである。アラスカの自然保護においても環境保護団体のロビーイングが中心的な役割を果たした。

アラスカにおける自然保護区指定問題は、州に昇格したことに伴う連邦政府用地の州政府への移管問題およびアラスカ原住民の土地所有権問題とからんでいる。1970年のアラスカ原住民土地所有権確認請求解決法 (Alaska Natives Claim Settlement Act) は、自然保護区域について内務長官が勧告を行い、これを踏まえて連邦議会が最終決定を行うという手続きを規定していた。内務長官勧告の期限は1973年12月、連邦議会の最終決定の期限は内務長官勧告から5年以内と規定されていた。

環境保護団体はアラスカの自然保護区域設定問題を「今世紀における最も重要な自然保護問題」と規定し、アラスカ連合を結成して強力なロビーイング活動を展開した。アラスカ連合は、米国の代表的な自然保護団体であるシエラ・クラブ、原生自然環境協会、全米オーデュボン協会、地球の友および国立公園自然保護協会 (National Parks and Conservation Association) の集まりとして出発し、最終的には全米で1,500団体の1,000万人の会員を傘下に納める連合体に発展した (Nash 1982, 299)。アラスカ連合には、環境保護団体以外に多数の狩猟関係団体や、アメリカ園芸クラブ (Garden Club of America)、全米高齢者市民評議会 (National Council of Senior Citizens) およびいくつかの労働団体が含まれていた (Allin 1982, 224)。保護対象の候補地に関するカラー写真などを掲載した環境保護団体の機関誌が、アラスカの自然保護区設定に対する草の根の支持を拡大する主たる手段であった (*ibid.*, 220)。一般雑誌の報道内容をみる限りでは、アラスカの自然保護問題に関するマス・メディアの報道は法律が通過した1980年に集中している。大勢が決した終盤での報道のインパクトは、比較的限られていたと考えるのが妥当である。このようにアラスカ

の自然保護区設定に向けての主たる圧力は、環境保護団体によるものであった。

下院においてアラスカにおける自然保護区設定の推進に中心的役割を果たしたのは、モーリス・ユーダル内務島しょ委員会委員長であった。ケネディー政権のシュアート・ユーダル内務長官の弟である。上院のエネルギー自然資源委員会²¹においては、エネルギー問題が主たる審議事項であり、国有地問題は二次的な審議事項となっていた (*ibid.*, 231)。ジャックソン委員長は、環境保護団体寄りの法案を推進することに消極的であった (*ibid.*)。上院においては、マサチューセッツ州選出の新人ポール・ソングスが環境保護団体の意見を代弁するようになっていく (*ibid.*, 245)。ユーダルもソングスもリベラル派議員である。原生自然保護推進を担うのはリベラル派議員という一般的な傾向が、ここでもみられる。

本土からの押し付けに反発する地元の世論（特に農村地域）や一次産品関係団体の利益を代弁したのが、アラスカ州選出の3人の議員であった。しかし、妥協によりアラスカ州の利益と合致した法案の成立させることを目指すシアード・ステューヴンズ上院議員、および徹底抗戦を図るモーリス・グラヴェル上院議員の間の対立が、次第に表面化する。その結果、グラヴェル議員の非妥協的態度が大きく影響し、1970年の法律で定められた1978年12月の期限までに法案はまとまらなかった。

こうした事態を受けてカーター政権は、文化財法 (Antiques Act) などに基づく大統領令により、議会による立法実現までの暫定措置として、審議対象の広範な地域の開発を凍結しアラスカの開発派に対して圧力をかけた。

しかし、アラスカ選出議員の遅延戦術により、1980年11月の総選挙になっても法案はまとまらなかった。それが同選挙において共和党が躍進したことによって、ユーダル委員長や環境保護団体も開発派寄りの上院案を受け入れることを余儀なくされ、アラスカ国益用地保全法は、同

年12月に成立するに至った。

アラスカにおける自然保護推進においては、ユーダル委員長やカーター政権が果たした役割も大きかったが、最も重要であったのは1960年代を通じて会員数を増やし力を付けた環境保護団体であった。カーター大統領やユーダル議員がアラスカの自然保護に積極的に取り組んだのも、環境保護団体の重点事項であったからこそである²²。グランド・キャニオンにおけるダム建設反対運動の勝利（後述）などの賜物として、環境保護運動の制度化が進んだといえる。環境保護運動の制度化は、世論の高まりが弱い場合でも環境保護運動を展開することを可能とした。

3. 原生河川の保全—民間団体による世論動員の事例

恐竜国立記念物公園 (Dinosaur National Monument) 内のエコー・パーク・ダム (Echo Park dam), ならびにグランド・キャニオン国立公園および国立記念物公園 (Grand Canyon National Park and National Monument) 周辺の二つのダムの建設を環境保護団体が阻止した事例は、宣伝により争点の性格を規定して世論を動員した好例である。

エコー・パーク・ダムは、内務省水利局が、コロラド川上流域保水事業の一環として1940年代から建設を計画していた (Wellman 1987, 160)。開発派はエコー・パーク・ダム建設により国立公園体系²³内におけるダム建設の先例をつくることを期待していた (Allin 1982, 90)。

1950年6月にオスカー・チャップマン内務長官は、国立公園局の反対を押し切り、エコー・パーク・ダム建設を含む水利局の案を了承する (*ibid.*, 91)。

ところが、内務省案は、各省調整の過程で経済性と土木技術の観点から陸軍工兵隊の批判を受ける (*ibid.*, 93)。こうした内部批判を踏まえてか、内務省の最終案はエコー・パーク・ダム又はこれに代るダムを建設するというもので、あまり積極的にエコー・パーク・ダムを推すものではなかった。また、いずれにせよ、政権交

代により計画は再評価される運命にあった (*ibid.*)。

上述のとおり、アイゼンハワー政権は自然保護にあまり理解がなかった。アイゼンハワー政権発足後1年未滿で、ダグラス・マッケイ長官はエコー・パーク・ダム建設計画を承認する (*ibid.*)。

エコー・パーク・ダム建設反対の先頭に立ったシエラ・クラブは、エコー・パーク・ダムが国立公園体系や国有林内の原生自然環境保全地区において悪しき先例をつくることを懸念していた (Cohen 1988, 154-155)。1952年当時、シエラ・クラブ員は7,000人に滿たず、会員数約65万人の今日とは比べようもない小さな団体であった (*ibid.*, 149)。

エコー・パーク・ダムを阻止するため、自然保護団体は世論の喚起と議会対策に努めた。シエラ・クラブは、エコー・パーク・ダムに関するカラー映画や写真集を作成した。カラー映画『原生河川の路』 (*Wilderness River Trail*) は、1954年1月の下院内務島しょ委員会灌漑水利小委員会の公聴会終了後、議員のために上映されている (Cohen 1988, 158)。1956年に完成した『これが恐竜国立公園だーエコー公園地域とその素晴らしき川』 (*This is Dinosaur: Echo Park Country and Its Magic Rivers*) は、アルフレッド・ノフ出版の写真集であり、5,000部が作成され、パンフレットなどとともに全ての連邦議会議員に配布された (*ibid.*, 168-170)。政策決定者に対し、視覚的に恐竜国立公園の自然の重要性を訴えるという手法であったといえる。

また併せてシエラ・クラブのブラウアー事務局長は、ダムの水の蒸発量に関する内務省水利局の計算に対して疑問を呈し、連邦議会の公聴会で内務省と互角に渡り合った (Brower 1990, 333-341)。

下院の内務島しょ委員会ではエコー・パーク・ダム建設を含んだ水利法案が賛成13反対12の僅差で通過した (Allin 1982, 93)。水利事業

推進派が強いはずの委員会でこのような接戦となった背景は、エコー・パーク・ダムに反対する書簡が議会に殺到したことである。1ヶ月の間に内務島しょ委員会だけでも、ダムに賛成が53, 反対が4,731という内訳で、書簡が寄せられている (*ibid.*)。議会全体では膨大な量の書簡となる (*ibid.*)。下院議長は、世論の反対に鑑み、会期中に当該水利法案は、本会議に上程されないことを1954年8月に発表した (*ibid.*)。

こうした世論の高まりの背景にはマス・メディアの報道があった。多くの米国民がエコー・パーク・ダム問題につき知る契機となったのは、国立公園局職員が密かに提供した資料をもとに、著名な作家ベルナルド・デ・ヴォトが『サタデー・イブニング・ポスト』に寄稿して1951年6月に掲載が決定した批判記事であった (Fox 1981, 281-282)²⁴。このほかにも『サンセット』、『ライフ』、『ナショナル・ジオグラフィック』といった雑誌や『ニューヨーク・タイムズ』の社説などにエコー・パーク・ダム問題が取り上げられた (Cohen 1988, 160)。

1955年には、アイゼンハワー大統領がコロラド川上流域保水事業法案の通過を年頭教書でうたった。同法案は、同年4月に上院を58対23で通過した。しかし下院においては、6月に小委員会がエコー・パーク・ダムを削除した法案を通した。11月に関係州の連邦議会議員及び知事がデンヴァーで会合してエコー・パーク・ダムの断念を決め、これを受けてマッケイ内務長官はエコー・パーク・ダムを事業計画より削除した (*ibid.*, 94)。ダム推進派のデンヴァー会合の前日、シエラ・クラブは、同団体の長年の会員であった財界人の寄付金で、『デンヴァー・ポスト』に一面広告を掲載した²⁵。これは大都市の新聞に環境保護団体が一面広告を掲載した初めての例であった (*ibid.*)。

環境保護団体の主たる勝因は、原生河川 (いずれのケースもコロラド川) を守るという、本質的には難解な争点を、国立公園体系を守るという平易な争点に再規定し国民に提示できたこ

とであった。同時期の他のダム建設反対運動でも国立公園体系がかかわっていないケースでは、ダム建設阻止は、少なくとも1950年代には実現していない。例えばエコー・パーク・ダムと同時期に建設が計画されていたグレン・キャニオン・ダム (Glen Canyon dam) に関しては、建設予定地の自然環境の質の点では恐竜国立記念物公園に勝るとも劣らなかったにもかかわらず、国立公園体系内に無いので反対しないという戦術的判断をシエラ・クラブは行っている。同ダムは1963年に完成している。またヘルズ・キャニオン・ダム (Hells Canyon dam) も当時建設が検討されていたダムの一つであった。ヘルズ・キャニオン・ダムに関する一般雑誌の報道件数は1953年に9件、1954年に4件であり、エコー・パーク・ダム (1954年に1件、1955年に5件) より多いくらいであるが、同ダムについては連邦議会を動かすような世論の高まりは生じていない。このように、国立公園体系内に無かったグレン・キャニオンおよびヘルズ・キャニオンに関してダム建設阻止の世論が高まらなかった一方で、国立公園体系内のエコー・パーク・ダム建設撤回が実現したという事実は、ダム建設問題を国立公園体系の保護問題であると宣伝して争点規定できることの重要性を示しているといえよう。

エコー・パーク・ダム建設問題に関して、世論の動員に参加した人々の資質の高さも見落とせない。『サタデー・イブニング・ポスト』にダム反対記事を寄稿したデ・ヴォトは、著名な作家であった。シエラ・クラブのデイヴィッド・ブラウアー事務局長は、登山、出版、広報および写真に通じていた。上述の写真集『これが恐竜国立公園だーエコー・パーク地域とその素晴らしき川』の編集に当たったウォーラス・ステグナーは、有名な小説家であり、1950年代初頭にスタンフォード大学の作文科 (writing program) の科長を務めていた (Cohen 1988, 169)。同写真集関係者には、野生生物研究者のオラウス・ミューラーやジャーナリストのマー

ティン・リットンが含まれていた (*ibid.*, 168)。同写真集を出版したノフは、有名な出版関係者であった。『デンバー・ポスト』の広告費用の負担者は、マリクロット・ケミカルズ社のマリクロット (Edward Mallinckrodt, Jr.) であった (*ibid.*, 170-171)。国立公園体系内にあるので世論を動員しやすいエコー・パーク・ダムに勢力を集中し、グレン・キャニオン・ダムは容認するという戦術判断をシエラ・クラブが下したことは、同団体の現実感覚を示している。ヘクローは特定の政策分野について共通の専門知識を有する者から成るイシュー・ネットワークという概念を提示しているが、エコー・パーク・ダム反対運動の事例は、同じ政策目標を共有する、雑多なバックグラウンドの社会的エリートから成るネットワークの存在を示唆している。

環境保護団体が原生河川保存の問題を、国立公園体系保護の問題であると宣伝により争点規定して世論を動員するというエコー・パーク・ダムのパターンは、1960年代に、グランド・キャニオンの2つのダムをめぐる再び繰り返される。

1963年に内務省水利局は、太平洋岸南西部治水計画を公示した²⁶。大きな争点となったのは、同計画の一部を成すアリゾナ中部事業であった。同事業はブリッジ・キャニオン及びマーブル・キャニオンにダムを建設して発電し、発電の収益で灌漑などの水利事業の財源に充てるというものであった (Nash 1982, 228)。同計画が自然保護の観点から問題であったのは、グランド・キャニオン国立記念物公園内で40マイル及び同国立公園内の13マイルを含む、146マイルの河川沿いの地域が水没することであった (*ibid.*)。地上の観光客からはダムは見えないものの、原生河川及び川下りの機会の喪失が、自然保護団体には受け入れがたかった。にもかかわらず、ジョンソン大統領及びユードル内務長官は、両ダムの建設を公式に支持した。

しかし、1966年春には、『リーダーズ・ダイジェスト』がグランド・キャニオン内のダム建設問

題を取り上げるなどマス・メディアの関心が高まっていった(Cohen 1988, 357-358)。エコー・パークのダムとともにグランド・キャニオンのダム建設問題は、マス・メディアにより通常の問題を相当上回る頻度で取り上げられた。

自然保護団体は、新聞広告によりグランド・キャニオンにおけるダム建設を批判した。シエラ・クラブは1966年6月に『ニューヨーク・タイムズ』に4面にわたる広告を掲載した(Brower 1990, 364)。広告は2種類あり、ひとつは広告代理店作成で、「金儲けのためにグランド・キャニオンが水没するのを防げるのは、今やあなたしかいません」と訴えるものであった。もう一つは、ブラウアー事務局長からユードル内務長官に宛てた公開質問状であった(*ibid.*, 229)。広告を受け、自然保護史上最大と評されるスケールで、ダムに抗議する書簡が連邦議会に殺到した(*ibid.*)²⁷。

上記の新聞広告が掲載された翌日に内国歳入庁(IRS)は、政治的活動を理由にシエラ・クラブの非営利法人の地位及び付随する税制上の特例を取り消した。政治的背景を感じさせずにはおかないIRSの措置は、『ニューヨーク・タイムズ』の社説をはじめマス・メディアにより厳しく批判され、シエラ・クラブに対する支援を増大させる結果となった(Cohen 1988, 361)。1960年代半ばは、市民の自由(civil liberties)の問題が人々の共感を呼んだ時代である。IRSの措置は、大口寄付の減少による50万ドルの損失をシエラ・クラブにもたらした(Brower 1990, 365)。しかし、これと引き換えにシエラ・クラブが得たものは大きかった。シエラ・クラブの会員数は、1966年6月に39,000人であったのが1969年6月には78,000人に増大し、また、税額控除の対象とならない小額の寄付が大きく伸びた(Cohen 1988, 362)。

シエラ・クラブは、さらに、1966年7月及び夏の終わりにも活字メディアの広告を行った(Nash 1982, 231)。いくつかの新聞と雑誌に夏の終わりに掲載された広告は、「観光客が天井を

よく見えるようにするためシスティナ礼拝堂を水で満たすのか」と訴えた(*ibid.*)。これは、ダムを増水すれば川を下る観光客がグランド・キャニオンを見やすくなるという水利局の見解を皮肉ったものである。

自然保護団体は、また、自然破壊のみならず、ダムの経済性をも問題とした。火力発電や原子力発電の方がコストは低い旨、自然保護団体は主張した(*ibid.*)。

世論の批判の高まりを前に、内務省水利局は、マーブル・キャニオンのダムを断念するとともに、ダム建設予定地が国立公園体系の外になるようグランド・キャニオン国立記念物公園を廃止して、ブリッジ・キャニオンのダム(フアラパイ・ダムに名称変更)を残す妥協案を1966年夏に提示した(*ibid.*, 232)。自然保護団体は、こうした妥協に応じなかった。

1967年2月に内務省は、灌漑事業の財源をつくるための電力は、ダム建設ではなく、火力発電所から得ることを暫定的に発表した。また、ユードル内務長官と家族は、グランド・キャニオンの川下りを行い、実物を見ずに判断を下したのは誤りであったとの声明を発表した(*ibid.*, 233)。

1967年3月にシエラ・クラブは再び新聞広告を行い、再度、抗議の書簡が連邦議会に殺到した(*ibid.*, 234)。

同年6月の上院内務島しょ委員会を通過した法案からはフアラパイ・ダムは削除されていた。そして同ダムを除いた法案は8月に上院を通過した。

下院ではアスピノール内務島しょ委員長が同ダムの建設を強く支持していたものの、世論の大勢には抗しがたく、1968年7月の両院協議会においてはフアラパイ・ダムを除いたアリゾナ中部事業法案が可決された。また、同法案には、フーパー・ダム及びグレン・キャニオン・ダムの間の流域には今後ダムを建設しないという一項が盛り込まれた。

環境保護団体の勝因は、本来難解な争点であ

る原生河川の保全を、米国人なら誰でも知っているグランド・キャニオンを守るという平易な争点に規定するのに成功したことである。グランド・キャニオンにおけるダム建設に関する一般雑誌の報道件数は、1965年に2件、1966年に7件であり、特定の事件に関する報道としては多いものの、公害問題に関する年間報道件数と比較すれば、はるかに少ない。にもかかわらず、自然保護史上最大と評価される規模で抗議の投書が連邦議会に寄せられていることから、国立公園という身近であるがゆえ平易な争点に関しては、比較的少ない規模のマス・メディア報道でも世論を動員しうることが分かる。裏を返せば、環境保護団体による世論の動員が政策決定に重要な役割を果たしうるのは、宣伝による争点規定が容易な、平易な争点に限定されがちなことを示唆しているといえる。自然保護の分野における平易な争点は身近な国立公園、ポピュラーな動物の保護など比較的限られており、宣伝による争点規定が成功するのはこうした一部の事例にとどまる傾向がある²⁸。

B. 野生生物種多様性の保全

野生生物種多様性の保全に関する事例としては、野生生物種絶滅法および海洋哺乳類保護法制定をめぐる政治過程を取り上げる。

1. 野生生物種絶滅法—行政府内の研究者の役割

「野生生物種絶滅に関する法律」(Endangered Species Act; 以下「野生生物種絶滅法」)は、レーチェル・カーソンの影響を受けたユードル内務長官の指示が野生生物種絶滅防止策に関する検討の発端という経緯もあるものの、主として内務省魚類野生生物局の生物学者により起草されている。以下ヤフィーの研究に沿い、野生生物種絶滅法の制定と改正における内務省野生生物局の研究者の貢献を示す (Yaffee 1982, 32-58)。

1964年に魚類野生生物局内に、「希少および絶滅に瀕する野生生物種委員会」(Committee on Rare and Endangered Species)が設置された。

同委員会は同年8月に、絶滅に瀕する野生生物として63の脊椎動物を掲載したレッド・ブック (Red Book) を公表した²⁹。レッド・ブック作成作業は、専門家の意見が真っ向から対立する場合もあるなど、科学的不確実性を残しながらも、一応の調査手法を確立した。また、関係した研究者の問題意識を高め、強力なロビー・グループを政府部内に形成するという成果をも残した。

野生生物種絶滅法の原案は1965年6月に内務長官により連邦議会に提出された。同原案作成には、上記の絶滅委員会関係者を中心に魚類野生生物局の専門家が積極的に関与した。これらの専門家は、絶滅に瀕する野生生物保護に関する権限を明文化することを欲していた³⁰。

同法の主な規定は、絶滅に瀕する野生生物のリスト作成(第1条第c項)、絶滅に瀕する野生生物の生息地の買い上げ制度創設(第2条b及びc項)³¹、絶滅に瀕する野生生物に与える影響を「可能な範囲で」考慮する努力義務(第1条第b項)、などである。野生生物種絶滅法の原案につき特筆すべきなのは、絶滅に瀕する野生生物の採取や国内取引に関する規定が無いことである。これは野生生物は州に帰属するという伝統のためであった³²。

連邦議会において同法案に対する抵抗は少なく、順調に通過した。同法案は、既存の施策として確立されている野生生物保護区の設定の延長と受け止められていた。1966年の絶滅法は、10月に議会を通過した。以上を総括すると、比較的無難な規定が幸いして野生生物種絶滅法は順調に成立したといえる。

野生生物種絶滅法は1969年に大改正された。同改正の主な内容は、絶滅に瀕する野生生物及び派生品の輸入規制であった。1969年の改正も1966年と同様に内務省魚類野生生物局が起案した。同局は1967年2月に改正原案をディングル議員に送付している。同案は、ほどなく上下両院に提出された。1969年の改正を推進したのは、内務省及び環境保護団体である。環境保護団体

は、アメリカ豹などが絶滅に瀕している原因として、毛皮輸入を批判していた。また、多くの国際自然保護連合 (IUCN) 加盟国が米国の動向に注目していたという点も重要であった。

内務省は、1969年の改正をあくまで技術的な問題とみなし、毛皮輸入業者に対して事前に意見を求めていなかった。下院において1968年2月に全会一致で委員会を通過し、その結果8月に反対もなく下院を通過した後で、事態に気付いた毛皮業界が動きだした。改正案は会期中に成立せず廃案となった。

翌第90議会第二会期において、内務省は、毛皮業界などの抵抗及び伝統的に経済界寄りである共和党政権の誕生を踏まえ、業界に歩み寄った新法案を提出した。規制対象の毛皮業界等は法案成立の不可避を悟り、他方内務省及び自然保護団体は業界との妥協の必要性を認識していた。改正法は1969年12月に成立した。

毛皮業界などとの妥協で成立した改正内容は、世界的に絶滅に瀕している野生生物捕獲の原則禁止(3条a項)、種のレベルから亜種への保護対象の拡大(同)、輸入の禁止が公示されてから1年間は内務長官が輸入を許可できるという経過措置(3条b項)、規制対象の種及び亜種の除外に関する請願規定(3条d項)、州際取引の規制対象³³への爬虫類、両生類及び一部の無脊椎動物の追加(8条a項)などであった。

1969年の改正においては、絶滅に瀕する野生生物を世界的に保護するという当初の目的は貫かれているものの、規制対象の縮小や経過措置による業者救済が盛り込まれるなどの妥協を伴った。

1973年の大改正により、絶滅に瀕する野生生物の保護のための強力な国内規制が実現した。その背景にあったのは、1970年代初頭の環境保護運動の高まりであった。

1966年及び1969年の野生生物種絶滅法に基づく権限のみでは依然十分でないとして内務省は考えていた (*Senate Report 307*, 2991)。同法の改正案が1970年及び1971年に提出されたが廃案と

なった。ニクソン大統領は1972年2月の環境教書において、既存の法律に基づく手段では、野生生物の絶滅を防ぐのに間に合わないとし、絶滅に瀕する野生生物の捕獲を連邦政府が取り締まれるようにするなど、野生生物種絶滅を防止しうる法案の提出を約束した。当時ニクソンは、民主党の大統領候補として有力であったマスキー上院議員と環境保全に関する功名争いを演じていた。野生生物種絶滅法の改正案は、内務省の魚類野生生物局釣り野生生物課及び下院の魚類野生生物保護小委員会により起草され、2月に上下両院に提出された。

1973年改正においては、改正案の主要規定につき業界団体は抵抗せず、また、公聴会において証言もしなかった。主たる争点となったのは、連邦政府と州政府の役割であった。その背景には、州権尊重を望む狩猟系の自然保護団体と、連邦政府の介入を主張する原生自然環境保全系の自然保護団体との間の路線対立が存在した。内務省及び商務省の権限分担も議論も対象となった。審議時間不足のため1972年内の成立は実現しなかったものの、議論の積み重ねは次の会期において生かされた。

1972年10月に海洋哺乳類保護法が通過したことは、野生生物種絶滅法改正の追い風となった。1973年3月に、絶滅に瀕する野生生物の規制を世界的に規制するワシントン条約 (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*) が採択されたことは、野生生物種絶滅法強化の動きに拍車をかけた³⁴。

1973年の第93議会第2会期において、1月にはディングル議員等提案の下院案が、また2月には内務省案が提出された³⁵。後に大きなインパクトを与えることになる、連邦政府各省の野生生物種絶滅防止への配慮規定(7条)については、内務省案では「可能な範囲で」(where practicable)と限定されていたのを、下院の委員会スタッフ及び省内の野生生物専門家の主張を踏まえて削除している³⁶。同条は公共事業な

どの差し止めの根拠となりうるにもかかわらず、上下院とも審議過程において大した対立は生じなかった。抵抗が少なかったのは、規制対象の地域が特定されないので、被害を受ける者ははっきりしなかったからであるとヤフィーは説明する (Yaffee 1982, 55)。改正案は7月に上院を92対0,そして9月に下院を390対12の圧倒的多数で通過した。

1973年改正の主な内容は次のとおりである。第一に、世界的に絶滅に瀕していることという規制要件を撤廃した(4条a項)。第二に、絶滅に瀕する (endangered) という従来からの類型に加え、生存を脅かされている (threatened) という類型を追加した(4条a項及びb項)。第三に、連邦政府の各省の行為が種の存続を脅かしたり生息地を破壊したりしないための措置を実行することを義務付けた(7条)。これは、「可能な限り」という従前の緩やかな要件を撤廃して、野生生物種絶滅の防止を義務化し、また対象を従前の3省から全省庁に拡大するなどの抜本的強化であった。第四に、絶滅に瀕し又は生存を脅かされている野生生物の取引の規制範囲を、米国全土に拡大した(10条)³⁷。

野生生物種絶滅法の制定と改正の経緯のポイントは、ユーダルとニクソンの寄与も重要であるが、基本的には多くの野生生物専門家を擁する内務省魚類野生生物保護局が、環境保護団体および議会スタッフとともに法案起草に大きな役割を果たしながら、制度の拡充が漸進的・累積的に行われていることである。野生生物種絶滅法の事例は、行政府内の研究者が法案起草に果たす役割の重要性を示している。

2. 海洋哺乳類保護法 — 隣接政策領域からのスピルオーバーの誘導

クジラ、イルカ、アザラシ、北極熊などの保護を規定する海洋哺乳類保護法制定過程において、野生生物の科学的管理を重視する環境保護団体は、一時の国民感情に押し流されて必要以上に厳格な法律が制定されるのを防ぐことに貢献した。

海洋哺乳類保護法は、ポピュラーな動物の保護という平易な争点の側面、および野生生物種多様性の保全という難解な争点の二つの面を併せ持っている。同法の保護対象のクジラ、イルカ、アザラシ、北極熊等は、いずれも米国民に人気がある大型哺乳類である。これらのうち、クジラが明確に絶滅に瀕し、イルカもマグロ漁の巻き添えで大量に死んでいたもので、野生生物の絶滅問題とも接点を有していた。もっとも、アザラシは一般的に絶滅の危機に瀕してはいなかった。同法制定の原動力となったのは、これらのポピュラーな動物を殺すのは残酷であるという、動物愛護的な感情であった。

海洋哺乳類保護法制定を求める世論を喚起したのは、アザラシ屠殺の残虐性やクジラの絶滅を扱ったテレビのドキュメンタリー番組であったといわれる (Coggins 1975, 14)³⁸。特にカナダでアザラシの赤ん坊を棍棒で屠殺する様子を放映したドキュメンタリー番組は、多くの国民にショックを与えた³⁹。

海洋哺乳類保護法制定を推進したのは主として動物愛護団体関係者であった。アザラシ問題に関しては、カナダ人の人道主義者のブライアン・デイヴィズおよびニューヨークの作家クリーヴランド・エイモリーが抗議運動を組織した(Nash 1989, 180)。海洋哺乳類捕獲の全面禁止を定める厳しい法案であるS. 1315の提案者であるハリス議員によれば、同法の原案を起草したのは、「動物の友」(Friends of Animals)のアリス・ヘリントンであった (*Congressional Record* 1971a, 32375)。ヘリントンは、もともとニューヨーク市で犬猫の愛護に取り組んでいたが、全国的問題に取り組むことを思い立ち、2人の弁護士を雇い入れて同法を起草したという。そのほかに海洋哺乳類保護法推進派として文献に登場する団体は、動物基金 (Funds for Animals), International Fund for Animal Welfare (国際動物愛護基金), 動物保護世界連盟 (World Federation for the Protection of Animals), 地球の友 (Friends of the Earth)

などであるが、このうち環境保護団体は地球の友のみで残りは動物愛護団体である⁴⁰。

主要な環境保護団体は、海洋哺乳類捕獲を全面的に禁止する法律には反対であった。個体ではなく種の存続を重んじる観点から、シエラ・クラブおよび全米オーデュボン協会 (National Audubon Society) は、海洋哺乳類捕獲の全面禁止には反対の意を表明している (Nash 1989, 174)。また1971年6月に、米国林業協会 (American Forestry Association)、国際狩猟鳥獣魚類自然保護担当部長協会 (International Association of Game, Fish and Conservation Commissioners)、米国アイザック・ウォルトン・リーグ (Isaak Walton League of America)、全米オーデュボン協会、野生生物管理研究所、世界野生生物基金 (World Wildlife Fund) 等11団体の幹部は連署で、海洋哺乳類捕獲の全面禁止を規定するS. 1315に反対する書簡をニクソン大統領に出している (*Congressional Record* 1972, 19969)。これらの団体が問題としたのは、捕獲の全面禁止を行わなくてもアザラシの事例のように、一定の範囲で捕獲を認める科学的管理によって絶滅を防ぐことができる点をS. 1315が無視していることであった。ニクソン政権は11団体の書簡に対して好意的な返書を返している。

主要な環境保護団体は、最終的な海洋哺乳類保護法の土台となったアンダーソン・ペリー法案 (Anderson-Pelly bill; H. R. 10420) を支持するか又は好意的であった⁴¹。同法案は海洋哺乳類捕獲を全面禁止とするかわりに内務省の許可があればある程度捕獲を可能とする、比較的柔軟な法案であった (*Congressional Record* 1971b, 30717)。

1972年10月に議会を通過した海洋哺乳類保護法は、折衷的な内容となった。原則的には保護対象の海洋哺乳類の捕獲を禁止する一方で、マグロ漁や商務省のアザラシ管理事業などについては例外規定を設けた。

1970年代初頭における環境問題への関心の高

まりを受けて、動物愛護団体は絶滅に瀕していないアザラシなどの屠殺をも全面的に禁止するという急進的な法案を起草した。動物愛護団体主導の急進的な法案を、科学的な野生生物種絶滅防止の観点から必要以上の規制は行わないより穏当な法律に改めることに、環境保護団体は貢献した。

C. その他関連した政策—連邦環境政策法

環境に影響を与える恐れのある全ての連邦政府の事業に先立ち、環境影響評価を義務付ける規定 (第102条第c項) を有する連邦環境政策法 (National Environmental Policy Act) は、原生自然環境保全の観点からも画期的な法律であった。いうまでもなく、同法の対象は原生自然環境以外の自然の保護や公害の防止など、環境保全全般を対象とする環境政策の基本法に相当するものであったが、原生自然環境保全において頻繁に問題となるダム建設などの公共事業や国有林伐採など資源開発の許可といった連邦政府の行為に対し、環境保護団体などが影響力を行使する機会を増大する同法 (特に第102条) は、原生自然環境保全の観点からも極めて重要であったといえる⁴²。

同法の環境影響評価規定を盛り込んでいたのは上院案であり、同規定は下院案には無かった。連邦環境政策法上院案の推進に中心的役割を果たしたのが、ヘンリー・ジャックソン (Henry Jackson) であった⁴³。そして、連邦環境政策法に関してジャックソンのブレインを務めたのが、インディアナ大学のリントン・コールドウェル教授である。コールドウェル教授は、早くから総合的な環境政策を単に机上のプランに終わらせず実行に移す必要を訴えていた (Caldwell 1963)。

当時、環境保全の大枠に関する法制について概ねコンセンサスが存在したのは、環境問題を担当するハイレベルな評議会の設置であった。ハイレベルな評議会の設置は、1959年以来毎回議会に法案が提出されてきた長年の懸案事項であった。ディングル下院議員の原案を修正した下院案 (H. R. 12549) は、大統領の諮問機関である環境問題評議会創設を主眼としたものであった。またニク

ソン大統領は、大統領令により環境評議会と市民の委員会を設置して先手を打ち、ジャックソン議員等による連邦環境政策法制定の動きを封じようと試みている (Caulfield 1989, 38)。ハイレベルな環境政策評議会の設置は、当時合意争点であり功名争いの対象であったといえる。1960年代末においては、連邦政府の環境保全全般を対象とする法案をめぐり、多くの連邦議会議員が功名争いを行っていた⁴⁴。

下院案は5月および6月の計7日の公聴会を経て、6月に水産・野生生物保護小委員会 (Subcommittee on Fisheries and Wildlife Conservation) を通過し⁴⁵、9月に下院を通過した。下院案では環境影響評価関係の規定が抜けていたので、大した反対が出なかったのは当然であろう。

上院においては、ジャックソン上院議員のグループが提出したS. 1075に関して1969年4月に1日だけ公聴会が行われ、多くの委員会修正を経て、7月に上院を通過している (Yannacone 1970, 9)⁴⁶。ジャックソンは連邦環境政策法制定の気運を盛り上げるため、フロリダのエバーグレイズ国立公園 (Everglades National Park) 周辺のジェット飛行場建設計画に関する公聴会を仕掛けるなど、同法制定のため積極的にリーダーシップを発揮した。議会の公聴会は綿密に計算された政治ショーの役割を果たす。

両院協議会を経て、連邦環境政策法は12月に議院を通過した。環境政策の目標に関する第101条、環境影響評価手続きに関する第102条などの重要規定は、上院案の該当条文が両院協議会で採用された結果である (Conference Report No. 765, 2768-2770)。

ニクソンは1970年1月1日に同法案に署名した。ニクソン大統領は、連邦環境政策法は環境保全の新たな時代の先駆けであると宣言した (Cohen 1988, 445)。

連邦環境政策法制定の追い風となったのは、環境問題に関する世論の高まりである。1969年という年は、1月にカリフォルニア州サンタ・バーバラ沖で大規模な原油流出事故があり、また、1970

年のアース・デー⁴⁷に向けて環境問題への関心が急速に高まっていった年であった。ギャラップの調査では、大気汚染および水質汚濁防止を国の三大政策課題の一つであると回答した者の割合は、1965年には17%に過ぎなかったが1970年には53%に増大している (Gallup 1970, 8)。こうした世論の高まりが、前述のとおり多くの政治家が功名争いを演じた背景にあった。

この時期に連邦議会の政治家は功名争いのため多くの法案と決議を提出した。例えば連邦環境政策法が制定された1969年には、600弱の環境関係の法案と決議が連邦議会提出されたことが議事録に記録されている。このうち8割以上は平易な争点である公害、自然公園、環境一般の関連であり、原生自然環境と野生生物種多様性保全関連は合計で約1割にすぎず、功名争いは平易な争点に集中する傾向を示している。

環境問題に対する国民の関心が高まる中で、連邦議会および行政府においてコンセンサスが存在したのは、上述のとおり、あくまで環境問題に関するハイレベルの諮問委員会の設置についてであった。環境政策に関する詳細な目標 (101条関係) および環境影響評価制度 (102条c項関係) について必ずしもコンセンサスが存在しなかったことは、両者が連邦環境政策法の下院案に含まれていなかったことから明白である。環境保全に関する基本政策を盛り込んだ法案は、ジャックソンのS. 1075以外にも存在したが、環境影響評価手続きなどのように実効性を担保する (action-forcing) 規定が欠落していた (Caldwell 1970, 218-219)。コールドウェル教授が政策提言しこれをジャックソンが採用しなければ、環境保全の基本政策提示およびその実効性確保のための規定は、盛り込まれなかった可能性が高い。ジャックソン議員のコンサルタントとしてコールドウェル教授は、環境影響評価制度を連邦環境政策法に盛り込ませることに貢献した (Caldwell 1976, 3-76)。

D. 検証—原生自然環境および野生生物種多様性保全における市民運動の役割

1. 原生自然環境法

原生自然環境法の制定においては、政治家の功名争いといえる現象はみられなかった。ハンフリー、アンダーソン、セーラーなど原生自然環境法制定を推進した議員は、環境保護団体に頼まれて取り組んだのであり、自ら再選運動として積極的に乗り出したわけではなかったことを、上記のケース・スタディーは示唆している。また連邦議会においては、一次製品の生産者を代弁する勢力が優勢であった。主管委員会である内務島しょ委員会の主導権を握っていたのは、西部出身の議員であった。フェノーが分析しているように上下両院とも内務島しょ委員会は西部出身の議員が多く、地域代表性の面で最も偏った委員会であった (Fenno 1973, 62, 167)。下院内務島しょ委員会における西部出身の議員は、鉱業、林業、牧畜など一次製品生産者寄りであった (*ibid.*, 61)。もっとも上院の内務島しょ委員会は当時リベラル色が強いこともあり、開発と保全のバランスを志向する傾向があった (*ibid.*, 168)。このように上院は環境保全に比較的理解があったとはいえ、下院内務島しょ委員会においてはアスピノール委員長を始めとする一次製品生産者の利益を代表する勢力が障害となり、原生自然環境法の制定が困難を極めたのは、前述のケース・スタディーで示したとおりである。

このように原生自然環境法制定の原動力は、政治家の功名争いでなく、原生自然環境協会が中心となった市民運動政治であった。

原生自然環境法制定のための市民運動をめぐる政治過程にみられる市民運動の活動家の資質の高さを示す事例は、原生自然環境法の法案を起草する能力を原生自然環境協会が有していたこと、林野局が既に行政裁量で保護していた原生林を法律で保護するだけという極めて限定された目標を採用したことの現実性、アンダーソン上院議員などの協力を法制定に向けてとりつ

けた手腕、コロラド川のダム建設反対運動での勝利を受けて動くというタイミングの判断の適切さおよび原生自然協会の事務局長は林野局のOBであったという事実である。

2. アラスカの自然保護

アラスカ自然保護の事例においては、政治家の関与はユーダルやソングスなど環境保護団体の利益を代弁する一握りの政治家とアラスカ州選出の一握りの政治家の対立の形をとっており、アラスカの自然保護のための功名争いはみられない。ユーダルやソングスは自ら積極的に功名争いをしたというよりは、環境保護団体が結集したアラスカ連合に担がれていたとみるべきである。

アラスカの事例において環境保護団体が中心的役割を果たしていたのは明白である。一般雑誌の報道を分析した限りでは、ある程度のマス・メディア報道がみられたのは大勢が決した終盤であり、世論が重要な役割を果たした形跡を確認できなかった。アラスカ自然保護運動の中心は、1,500団体、1,000万人を傘下に有するアラスカ連合であった。これだけの勢力の結集を可能にしたのは、環境保護団体の機関紙における宣伝などを通じた組織内部の動員戦術であった。アラスカ自然保護をめぐる闘争の発端となったアラスカ原住民土地所有権確認請求解決法は、連邦議会の議員が条文の読み方に関する見落としミスをしたと思われる事例があるほど複雑な法律であり、こうした法律をめぐる10年にわたる運動を戦いぬけたことは、環境保護団体の資質の高さを示している⁴⁸。

3. 原生河川の保全

原生河川の事例においては、アイゼンハワー政権およびジョンソン政権のいずれの場合においても、大統領府も内務省もダム建設推進派であった。

また前述のとおり連邦議会においても主管委員会である内務島しょ委員会の主導権を握っていたのは、西部出身の議員であった。大統領府、内務省、連邦議会のいずれも原生河川の保全を

めぐり功名争いを展開する状況には無く、コロラド川保全運動は市民運動政治であった。

原生河川保全においてみられる市民運動の活動家の資質の高さを示す事例は、コロラド川におけるダム建設反対運動において新聞広告という新たな戦術を編み出して勝利を納めたこと、連邦議会の公聴会において内務省と互角に渡り合ったシエラ・クラブのブラウアー事務局長の手腕、シエラ・クラブには多数の社会的エリートが参加していたことおよび国立公園と関係無いので世論の動員が困難なグレン・キャニオン・ダムの建設は反対しないという戦術的判断の現実性などである。

4. 野生生物種絶滅法

野生生物種絶滅法制定と改正については、1966年の制定および1969年の大改正について明白な政治家の功名争いは確認できない。1973年の大改正においては、ニクソン大統領の功名争いが重要な役割を果たした。野生生物種絶滅法改正による人気取りをニクソンが狙っていたのは、1972年の2月の環境教書でこれを取り上げたことが示している。既述のとおり当時ニクソンは、民主党の大統領候補として有力であり環境保護派として名高かったマスキー議員と功名争いを行っていた。

野生生物種絶滅法の制定と改正を担ったのは、連邦議会のスタッフと連携した内務省魚類野生生物局の科学者であった。これは市民運動以外のイシュー・ネットワークの構成員による政策提言であった。野生生物種絶滅法の事例にみられるように、政治家の功名争いを利用した政策提言を行いうるのは、市民運動関係者に限らずイシュー・ネットワークの他の構成員も含まれる。このため原生自然環境および野生生物種多様性政策における米国の先進性の背景には、功名争い政治における市民以外のイシュー・ネットワーク構成員の寄与を加味する必要がある。

5. 海洋哺乳類保護法

海洋哺乳類保護法制定においては、政治家の功名争いが存在したと見なす余地はある。海洋

哺乳類保護法の保護対象は、クジラ、イルカなど米国民にポピュラーな動物である。有権者に分かりやすい争点なので、功名争いが成立する条件は存在した。また1970年代初頭は、環境問題が世論調査において最重点課題として浮上していた時期である。動物愛護団体が起草したS. 1315の共同提案者となった議員は29名であった。29名という数は、難解な争点である原生自然環境法の共同提案者14名よりは相当多い。他の環境関係の法案と比較しても多い方である。ただし飛び抜けて多いわけではない。

政治家の功名争いが存在したか否かにかかわらず、環境保護団体は動物愛護団体が提出した法案を、環境保全の観点からみればより合理的な内容に修正することに貢献するという重要な役割を果たした。動物愛護団体提出の法案は、絶滅に瀕していないアザラシの屠殺を禁止するなど、屠殺は残酷であることを根拠とした措置が盛り込まれており、野生生物種の保護の観点からは過剰な規制を目指していた。過剰規制に関する環境保護団体の批判は、漁業関係者の反対とあいまって、海洋哺乳類保護法をより穏健なものに改めることに貢献した。環境問題に関する世論の高まりのスピルオーバーを、合理的な方向に誘導したといえる。

海洋哺乳類保護法の事例にみられる市民運動の資質の高さを示す事例は、絶滅に瀕していない動物の捕獲まで禁止する過剰な規制を求める動物愛護的な世論が高まり多くの政治家がこれに同調する中、環境保護団体は野生生物の科学的管理という専門的な見地から、過剰な規制に反対したことである。

6. 連邦環境政策法

連邦環境政策法制定過程は、政治家の功名争いの典型である。1960年代末においては、環境問題に関する世論の高まりを背景にジャクソン、ネルソン、ディングルなど多くの議員が、連邦政府の環境政策全般に関する法案を提出し功名争いを行っていた。こうした中でコールドウェル教授は、ジャクソン上院議員のコンサ

ルタントとして、連邦環境政策法に環境影響評価の制度を盛り込ませることに貢献した。政治学者であったコールドウェル教授は、1960年代始めから政府の計画を机上の空論としないよう実効性を担保する必要性を説いており、連邦環境政策法の制定においてこうした専門家としての持論を売り込んだのである。研究者個人が持論を売り込んだ場合にこれを市民運動に含めるべきかは議論の余地がある⁴⁹。環境影響評価制度は今日多くの国で採用されるに至った仕組みである。このように世界的に広まった制度を提言したのが、官僚機構でなく研究者であった点は、米国のイシュー・ネットワークの研究者の質の高さを示す好例である。

以上の6つの事例で確認できたように、市民運動は市民運動政治を担い、また功名争い政治においては、イシュー・ネットワークの一員として政策を政治家に売り込む役割を果たした。こうした役割を担うことを可能にした市民運動の活動家と研究者の高い資質も、6つの事例において確認できた。

III. 結び

本稿では原生自然環境および野生生物種多様性保全について、米国が先進的である主な理由は市民運動が盛んであるためという仮説を立て、その検証を行ってきた。I章では、なぜ米国はある政策領域では先進的で他の政策領域ではそうでもないかを説明できるモデルが必要という観点から、政治過程の類型化を行った。政治過程の類型化においては、ウィルソンのモデルを土台に争点が有権者に難解か平易かという変数を新たに導入した。またウィルソンの政策企業家政治という政治過程の類型を、市民運動政治および功名争い政治という2類型に細分化した。細分化が必要なのは、政治家の再選運動に利用されえる平易な争点をめぐる政治過程（功名争い政治）と政治家の功名争いを期待できない難解な争点をめぐる政治過程（市民運動政治）を明確に区別する必要があるためである。原生自然環境および野生生物種多様性の保

全は、分散した便益と集中した費用をめぐる難解な争点である。このような争点をめぐる政治過程は市民運動政治であることを明らかにした。また隣接政策領域における功名争い政治を市民運動が利用して、原生自然環境および野生生物種多様性保全に資する政策を、政治家に売り込むことができる場合もあることを明らかにした。そして市民運動政治を担いまた隣接政策領域での功名争い政治を利用するには、活動家の高度な資質が求められるという、市民運動成功の条件（分散した利益と集中した費用をめぐる難解な争点に関するもの）を導いた。そして6つのケース・スタディーにより、市民運動政治の3つの事例に関しては市民運動が中心であったこと、および市民運動の活動家の資質の高さを示す、多数の事例を確認した。そして功名争い政治の3つの事例においては、いずれもイシュー・ネットワークによる政策提言がみられ、このうち海洋哺乳類保護法の制定過程での政策提言は、環境保護団体の市民運動であった。野生生物種絶滅法制定の事例は、連邦政府に勤務する科学者が主たる推進力であったため、市民運動とはいえない。連邦環境政策法制定の事例を市民運動と呼べるかは、研究者が持論を政治家に売り込む場合を市民運動に含めるか否かによる。

原生自然環境と野生生物種多様性保全政策をめぐる6つの主要事例から、米国における市民運動の影響力とその活動家の資質の高さを確認できた。そして市民運動以外に研究者の政策提言も重要であることが明らかとなった。したがって市民運動のみに着目した当初の仮説を修正し、市民運動の活動家およびイシュー・ネットワークの研究者の資質の高さが、原生自然環境と野生生物種多様性政策に関する米国の先進性の背景であるとなつた。

もちろん冒頭でも言及したとおり、米国においては政策立案を行う権限を官僚機構が独占しておらず、また政党の党議拘束が弱いため、個々の連邦議会議員による議員立法の比重が高いという米国政治の構造的条件が、環境保護団体や研究者が政策立案において大きな役割を果たしうる背景として重要である。主要法案の延べ半数程度は議会

主導で制定されていることを示唆する研究もある (Moe and Teel 1970, 443-470)。上記の6つのケース・スタディーにおいても、環境保護団体と研究者が連邦議会議員と議員スタッフに連携して政策提言を行うというパターンが、明確にみられる。原生自然環境法は、原生自然環境協会を中心とする環境保護団体がアンダーソン上院議員やセーラー下院議員などと連携して実現した、議員立法であった。アラスカの自然保護の事例では、環境保護団体はユーダル下院議員やソングス上院議員と連携していた。野生生物種絶滅法の制定過程では、内務省の生物学者と連邦議会スタッフの連携がみられた。海洋哺乳類保護法は、動物愛護団体が起草した議員立法を、環境保護団体と漁業関係団体のロビーイングが修正したというものであった。連邦環境政策法制定においては、コールドウェル教授とジャックソン上院議員およびそのスタッフが協力していた。なおコロラド川の保全運動は、連邦議会議員への政策提言ではなかったが、連邦議会議員が政策決定において重要な役割を果たしているからこそ、環境保護団体の書簡攻勢が有効であったともいえる。公務員の身分保障で守られた官僚機構が政策立案の主導権を握っている国では、世論を反映した政策変更は米国と比較して生じにくいのである。いずれにせよ政策立案における個々の連邦議会議員の重要性という米国政治特有の構造要件が、原生自然環境および野生生物種多様性保全政策の推進の主要な背景であることは、明らかである。

なお連邦議会議員との連携以外に、大統領が政治的に任命する行政府の高官に対する政策提言も、政策立案過程へのアクセス・ポイントの多元性として重視されるべきである。しかし環境保護団体や研究者が行政府の高官に政策提言を行ったという事例は、断片的にしか確認することができなかった⁵⁰。一般的に行政府は立法府ほど開かれておらず、ロビーイングは立法府よりも困難であり、その検証も難しい傾向がある。

また裁判所の役割も考慮する必要があるが、立法過程が中心となっている本稿の事例では、原生

自然環境保全地域指定をめぐる若干の例があるにとどまっている。

冒頭で強調したとおり、連邦議会議員や行政府の政治的任命者へのアクセスといった米国政治の構造的條件は、全ての政策過程に当てはまるものであり、なぜ環境政策のある領域において米国は他国より進んでおり、他の領域ではそうでないかを十分説明していない。難解な争点に関しては政治家が功名争いを演じるインセンティブが乏しいこと、難解な争点をめぐる政治過程（市民運動政治）においては深い専門知識を有し高度な戦術を展開できる優秀なスタッフを擁していないことは市民団体は効果的な活動ができないこと、周辺政策領域の政治過程（功名争い政治）からのスピルオーバーに留意する必要があること、そして原生自然環境および野生生物種多様性の保全は難解な争点であることを論証する必要があった。政策立案へのアクセス・ポイントの多元性という米国政治特有の一般的構造条件に、原生自然環境および野生生物種多様性の保全という争点の特色（難解な争点）とこれに伴う政治過程（市民運動政治と隣接政策領域の功名争い政治からのスピルオーバー）を加えて、初めて米国の先進性に関する十分な説明となるのである。

以上の点から原生自然環境および野生生物種多様性保全政策における米国の先進性の理由は、次のように説明できる。米国においては市民運動の活動家とイシュー・ネットワークの研究者の資質が高い。このため原生自然環境および野生生物種多様性の保全政策は政治家が積極的に取り組まない難解な争点であるにもかかわらず、これらの政策を政府に採用させることができた。これに対して例えば我が国のように市民運動が弱体で、しかも官僚機構の外のイシュー・ネットワークが米国ほど強力でない国においては、この分野での取り組みの進展が米国より遅れた。ところが公害問題のようにマス・メディアで頻繁に取り上げられる平易な争点については、政治家の功名争い（例えば1972年大統領選挙のニクソンとマスキー）が生じるので、市民運動の強弱を問わず政策が進展する。

このため米国の公害対策は我が国などと比較して、特段に先進的でないのである。

以上のようなアプローチに関してはいくつかの批判がありえる。第一には、原生自然環境および野生生物種多様性の保全政策が米国で進んだ重要な背景は、広大な国土に世界的にみても優れた自然環境が多く残されているためではないのかという点である。こうした議論への反論は、米国は確かに原生自然環境と野生生物種多様性の点で恵まれているものの、鉱業、林業、牧畜などの一次製品の生産が国際競争力を有し、開発圧力も強いという点である。原生自然環境法制定において、一次産品生産者の利益を代弁する下院内務島しょ委員会の西部出身議員の抵抗で法制定が難航したのは、既述のとおりである。自然環境も恵まれている反面開発圧力も強いため、広大な国土が自然環境の保全に有利に働いているか否か簡単には断言できない。

第二には自然環境保全に対する米国民の態度という文化的側面につき、十分考慮していないのではないかという批判もありえる。こうした批判への回答は、態度や価値観の国際比較は基本的には社会心理学の研究者が取り組むべき領域であり、本稿は政治学の立場から分析を試みたということである。米国において自然保護運動は伝統と威信を有し、ロックフェラー三世など多くの社会的エリートが参加していることは、考慮されるべき点である。その背景に関する社会学的、社会心理学的研究が待たれるところである。また野生生物に関する日米独の国民の態度を比較し、日本人は米国人およびドイツ人と比べて野生生物保護に関する意識が低いとする興味深い研究もある (Kellert 1993)。このような社会学的、社会心理学的な研究が一層蓄積され、本稿のようなアプローチを補完することが期待される。

第三の批判はわずか6つの事例のみで一般的な結論を導けるのかという問題である。6つの事例は原生自然環境および野生生物種多様性保全に関する1950年代半ばから1980年までの主な展開はカバーしている。しかし公害対策、国立公園創設、

地球環境保全など隣接政策領域に関する事例が無いのは事実である。本稿のモデルをより厳密に検証するには、これら隣接政策領域の事例を盛り込むことが望ましいものの、分析の量が膨大となることおよび環境保全の政策史に関する文献が近年までは自然保護に偏る傾向があったため、本稿では見送った。今後の研究の方向として環境政策の他の領域の事例をも検討していきたい。また我が国を始めとする外国の事例との比較も有用である。ただしその際はより包括的なモデルが必要となる。本稿のモデルは、政党が相対的に弱くまた官僚組織が政策立案を独占していないため政策立案へのアクセスポイントが多様な、米国の政治構造を前提としている。外国の環境政策を説明するためには、こうした前提が成り立たない国を対象とできるようにモデルを改良する必要がある。

それでは以上のように原生自然環境と野生生物種多様性保全政策における米国の先進性の解明という観点からは、今後改善していく余地も残されている中で、本稿の分析の意義は何であるか。それは争点が難解か平易かという変数を導入したことにより、政治家の再選動機に基づく功名争いの有無により政治過程が異なる点を明らかにしたことである。有権者にとり難解なため政治家が積極的に取り組みにくく一国の重点施策として浮上しにくい政策領域を分析対象に選んだからこそ、争点が難解か平易かという変数と政治家の功名争いの重要性を明らかにできた。特殊な政策領域を敢えて選択したことにより、経済政策、国防、社会保障などの一国の重点施策を分析するよりも、米国の政治過程に関する重要な側面をかえって浮き彫りにできたことが本稿の意義である。

註

- 1 今日、地球的な野性生物種の絶滅を論じる際に一般的に使用される用語に従った。
- 2 多様な規制基準を一概に国際比較するのは困難であるが、化石燃料一単位当たりの大気汚染物質排出量の比較は規制の厳しさの目安となる。硫酸酸化物や窒素酸化物などの大気汚染物質の大部分は化

石燃料の燃焼により発生するからである。化石燃料使用量の指標となるのが二酸化炭素排出量である。日米の二酸化硫黄および二酸化炭素排出量ならびに両者の比はそれぞれ、以下のとおりである。排出量の年次が厳密に重ならないものの、化石燃料一単位当たりの硫黄酸化物排出量は我が国の方が相当少なく、総じて我が国のほうが排出基準が厳しいことを示唆している。

| | A. 硫黄酸化物排出量 (1982-1984年平均) | B. 二酸化炭素排出量 (1985年) | A/B |
|----|-------------------------------|------------------------|--------|
| 日本 | 160万トン | 2.4億トン | 0.0067 |
| 米国 | 2300万トン | 12 億トン | 0.019 |

出所：二酸化炭素—University of New Orleans and Woods Hole Research Center

二酸化硫黄—GEMS

ただし、*World Resources 1988-89* および同 1990-1991より引用。

- 3 原生自然環境保全の法制化は米国では1964年であったのに対し我が国では1972年であった。絶滅に瀕した野生生物の国際取引規制のための立法は米国は1969年であったのに対し我が国は1987年であった。米国国土に占める原生自然環境保全地域の割合は、1980年で約3.5%であった(原生自然環境保全地域面積の出所は、1986年CEQ年次報告(CEQ 1986, C-113))。我が国の場合は1980年度末現在の、原生自然環境保全地域、自然環境保全地域、および都道府県自然環境保全地域を合計しても、約0.2%であった(環境統計要覧 1984)。なお、1990年10月に林野庁が約10万ヘクタールを「森林生態系保護区域」に指定したが、これを加えても国土面積の約0.5%にすぎない。
- 4 会員以外にサポーターを含む。
- 5 *Your Resource Guide to Environmental Organizations*に拠る (Seredich 1991)。
- 6 脱物質的価値観の増大による影響の一つが大衆による政治参加の増加であり、環境保護運動や反戦運動の参加者には脱物質主義者が多いとイングルハートは論じている (Inglehart 1990, 10章および11章)。
- 7 ロウイ的な政治過程類型を環境政策に応用した事例は、ウィルソンのほかに大気汚染問題を扱ったイングラムおよび土地利用問題に焦点を当てたガドウィンとシェパードの例がある (Ingram 1978; Godwin and Shepard 1975)。
- 8 ただし一般的には大部分の議員提案の法案は審議、通過まで至らない泡沫法案である。しかし環境政策の分野については、後述の原生自然環境法や連邦環境政策法などいくつかの重要な法律が議員立法であり、また行政府提出法案を連邦議会の関係委員会が修正する場合がある。
- 9 *American Government*より引用 (Wilson 1992, 220)。
- 10 共同通信社『World Yearbook 1992 世界年鑑』より引用。
- 11 キングダンのいう政策企業家に相当 (Kingdon 1984, 129-130)。本稿では、キングダンにならない、政策企業家を特定の政策を提案し又は宣伝する者と定義する。なお、政策企業家という概念は、キングダン以前にも複数の研究者に使用されてきている (*ibid.*, 129)。
- 12 ロウイが再配分政策と呼んだ類型の説明 (Lowi 1964, 707-715)。
- 13 メイヒューは再選のための活動としてadvertising(好意的知名度の形成), credit claiming (功名争い) およびposition-taking (争点に関する見解の表明) を挙げた (Mayhew 1974, 49-77)。
- 14 経済学的にはuser value (利用者価値) と呼ばれる。
- 15 Option value (選択価値) と呼ばれる。
- 16 Existence value (存在価値) と呼ばれる。
- 17 エコロジスト的な態度とは、ケラートが作成した野生生物へ態度の類型のひとつであり、人間を含め自然界全体を相互依存的なシステムとしてとらえる見方である。
- 18 ケラートの調査は野生生物に対する態度を対象としているが、野生生物に対する態度は、自然保護区設定など他の自然保護分野への態度との相関が高いと考えられる。
- 19 ただしこのほかに前述のとおり平易な対立争点

- に取り組む余地はある。それ以外にも、平易な争点のうち、責任ある政治家として支持できないような正統性に欠ける政策には、政治家は乗り出してこないで、こうした種類の政策につき感情論をあおる余地はある。
- 20 環境保全に関する世論調査で、環境保全が必要かという聞き方の場合には大多数の回答者が環境保全を支持する。ただし環境保全と経済発展のどちらを取るかという形で聞いた場合には、回答が割れる傾向がある。このように環境保全にコストが伴う場合には対立争点となる傾向がある。環境保全は、原生自然環境および野生生物種多様性保全を含めて、一般的に国民に与える経済的負担が小さく経済成長の制約となるのは希であり、合意争点になりやすい。
- 21 1970年代初頭の委員会事務再編により内務島しょ委員会から生まれた。
- 22 ただしカーターはジョージア州知事時代に地元の湿地保全に積極的に取り組んでいるなど近年の大統領の中では環境保全につき最も理解があった。
- 23 国立公園以外に国立記念物公園、国立海浜など国立公園局が所管する自然保護区の総称。
- 24 後に『リーダーズ・ダイジェスト』誌に再掲。
- 25 広告においてシエラ・クラブは、エコー・パーク・ダムを阻止するためにはコロラド川上流域保水事業全体を止めることを辞さない構えを見せる一方で、水利事業一般に反対しているわけではないという立場を示している (Cohen 1988, 171)。
- 26 同計画は、太平洋岸北東部から乾燥した南西部に水を回すため、随所にダムや水路を設けるというものであった (Nash 1982, 228)。
- 27 例えば、カリフォルニア州選出のクーチェル (Kuchel) 上院議員は、今までみてきた中で最大の書簡攻勢であると述べている (Nash 1982, 230; ただし、原典は *Congressional Quarterly Fact Sheet*, Nov. 1, 1968, p3024)。
- 28 原生自然環境と野生生物種多様性のために世論を動員することが、いかに大変かを示す好例が、カーター政権期におけるテリコ・ダム建設問題である。ヤマメの一種を絶滅させないためテリコ・ダムを建設を差し止めるべきかが問題となったこの事件については、相当なマス・メディア報道があった。しかし有権者の認知度が低くそして世論も高まらなかったため、ダム建設は遂行された。
- 29 レッド・ブック作成の背景の一つは、米国で開催された2つの国際会議であった。1962年にニューヨークで第13回国際鳥類保護評議会 (International Council for Bird Preservation) が開催された。また、同年にシアトルで第1回世界国立公園会議が開催され、同会議の勧告の一つに野生生物種絶滅防止のための保護区設定が含まれていた。
- 30 あわせて、同局内には、従前から広範に実施されてきた既存事業である、狩猟のための国立野生生物保護区 (National Wildlife Refuge) の明文化という、野生生物種絶滅防止とは別の、事務的色彩の強い政策ニーズも存在した。
- 31 ただし、野生生物全般を対象とする保護区買上制度は、既に1956年の魚類野生生物法 (Fish and Wildlife Act) により設けられていた (S. 1463, 33435)
- 32 野生生物の州政府所有主義 (state ownership doctrine) に関する連邦最高裁判所判例は、1842年の *Martin v. Waddell* に遡ることができ、また、1896年の *Geer v. Connecticut* は、州政府が州民の共有財として野生生物採取を規制する権限を有するという一般原則を確立したと長い間考えられてきた (Bean 1983, 16-17)。
- 33 レイシー法 (Lacey Act) により規制されていた。
- 34 同条約は、米国一國で規制を行うことに懸念を表明した毛皮業界等に配慮した1969年の絶滅法改正を受けて米国が提唱したものであり、条約の採択はワシントンD.C.で行われている。
- 35 両者の主な違いは、内務省案の方が全般的に規制が弱い反面、連邦政府の役割に関しては州への委任を認めず直轄を想定していたことなどである。
- 36 州政府の野生生物関係部局の集まりである国際魚類野生生物部局協会 (International Association of Fish and Wildlife Agencies) は、州政府の権限を連邦が吸収する以上、野生生物保護を後退させな

- いたため、連邦政府は強力な施策を実施すべきであると同協会が主張したことも、7条の規定に関係していると述べている (Belanger 1988, 130)。
- 37 ただし、野生生物に関する伝統的な州権に配慮し、州政府が連邦政府に等しいか又はこれを上回る保護対策を所定の期間内に立案した場合には、州政府に野生生物種絶滅防止を委任することとした (6条)。
- 38 もっとも、雑誌記事の報道件数から判断する限りでは、海洋哺乳類に関する報道の量は公害問題や環境保全一般に遠く及ばない。また、1970年代における世論の関心の高まりが海洋哺乳類に関しては必ずしも明確でない。報道量の割に関心が高まった背景は、イルカやアザラシなどポピュラーな動物の保護はやさしい合意争点であり、比較的少ない報道でも感情に訴えることにより多くの国民を動員できるからではないかと考えられる。感情に訴えるやさしい合意争点の事例としては、海洋哺乳類以外に野生馬の保護の事例がある。1970年前後に野生馬保護に関する一般雑誌記事は1件程度に過ぎなかったにもかかわらず、動物愛護団体や学童の訴えを受け、1971年には野生馬の保護法が成立している。ケラートの調査では、馬は、犬に次いでアメリカ人が2番目に好きな、極めてポピュラーな動物である (Kellert 1989, 21)。ポピュラーな動物をめぐるやさしい合意争点に関しては、マス・メディアの報道量が比較的少なくても世論の動員が生じると言えそうである。
- 39 モントリオールのテレビ関係者が、アザラシ屠殺に関するドキュメンタリーを最初に作成したのは1964年であった (*Time* 1969, 33)。制作者の意図は、たくましいアザラシ猟師の伝統猟法を描くことであったが、視聴者は屠殺の残虐性に注目した (Nash 1989, 180)。
- アザラシ以外では、テレビ・ドキュメンタリー「ジャック・クストーの海底の世界」(*The Undersea World of Jacques Cousteau*) が、DDT問題につきカーソンの「沈黙の春」が果たした啓発的役割を海洋哺乳類について果たしたといわれる (Nash 1989, 172)。
- 40 「地球の友」は、元シエラ・クラブ事務局長ブラウアーが設立した団体であり、今日の会員数は5万人で規模的には中堅といったところである。「地球の友」以外の環境保全運動関係者で厳格な海洋哺乳類保護法を推進した者に、ユーダル元内務長官が含まれている。ユーダル元内務長官は、「地球の友」を支持する記事をロサンジェルス・タイムズに寄稿している (*Los Angeles Times* 1972)。
- 41 全米オーデュボン協会、米国林業協会および全米野生生物連盟はH.R. 10420支持を表明した。シエラ・クラブは野生生物の科学的管理の原則に賛同した。アイザック・ウォールトン・リーグ、世界野生生物基金、野生生物管理研究所および北米野生生物連盟は、H.R. 10420に体现される概念を支持した (*Congressional Record* 1971c, 45233)。
- 42 同法は、CEQが1972年の年次報告で述べているように、従前は非公式であったり事前の公示が無い場合も多かった状況を改め、政策決定への市民参加の機会を増大した (*ibid.*)。また、同法は手続きの瑕疵に基づいた訴訟の提起を容易にした。さらに、同法は情報開示法 (Freedom of Information Act) と相まって、連邦政府の行為に関して市民が情報を得やすくするものであった (*ibid.*, 15)。
- 43 ジャックソン議員およびマスキー上院議員は、コールドウェルのイニシャチブによる同法の制定を1967年以来推進していた (Caulfield 1989, 38)。ジャックソン議員は、原生自然環境法、レッドウッズ (Redwoods) やノース・キャスケーズ (North Cascades) などの国立公園新設、グランド・キャニオンのダム建設問題などで環境保護団体に味方しており、1969年にシエラ・クラブからジョン・ミューア賞を受けている (Cohen 1988, 438)。
- 44 1967年には自然資源省設置などに関するモス議員等のS. 886、科学技術委員会設置などに関するアロット議員等のS. 1305、社会問題諮問委員会設置などの関するモンデール議員等のS. 843、連邦健康委員会設置などに関するジャヴィッツ議員のS. 1347、内務省による環境調査などに関するネルソン議員のS. 2789、内務省による環境調査、環境問題諮問委員会設置に関するジャックソン議員および

クーチェル議員のS. 2805などが上院で提出されている。またこれ以外に下院においても多数の類似の法案が提出された (*Congressional Record* 1969)。

45 *House Report* 378, 2752

46 *Senate Report* 296, 91st Cong., 1st Sess. 10-11 (1969)が原典。

47 1970年4月22日に全米各地で環境保全ためのイベントが開催されたアース・デイは、ウィスコンシン州選出のゲイロード・ネルソン上院議員により企画された。1970年のアース・デイには全米で約1,500の大学とその他1万の学校で集会が開かれた (Fox 1981, 326)。以後毎年4月22日にアース・デイのイベントが各地で開催され今日に至っている。ちなみに1970年のアース・デイの主なイベントであった大学その他の学校におけるティーチ・イン等は、もともとベトナム戦争反対運動の手法として編み出されたものであった (*Time* 1970, 27)。ここにベトナム戦争からのスピルオーバー現象がみられるといえよう。

48 同法の17条d項をめぐる解釈。自然保護地域に内務省長官が指定できる面積につき、同法制定に関わったアラスカ選出のステューヴンズ議員が予期しなかった条文の読みかたが存在した (Allin 1982, 217-218)。

49 市民運動の政治性を重視すれば、研究者の政策提言は市民運動に入らない。しかし環境保護団体が税法上寄付の控除の対象となるためには、政治運動ができない規定となっていることから、環境保護団体の政治活動は制限されている。このため一般の有権者にはみえない、いわば水面下のロビーイングによる地道な政策提言を市民運動に含めるとすれば、研究者の政策提言も類似の次元のものとして扱う必要が生じる。また米国の環境保護団体の活動家には研究者が多い点に留意する必要がある。

50 ケネディー政権のスチュワート・ユエグル内務長官が、シエラ・クラブが提供した資料をもとにベストセラー『静かな危機』を執筆したという事例がある (Cohen 1988, 272)。このほかにカーター政権においては、カーター大統領は原生自然環境協会事務局長のカトラーを農務省の林業担当次官に任命し、

また環境保護団体と随時会見していた。

引用文献一覧

〈英語文献〉

Allin, Craig W.. 1982. *The Politics of Wilderness Preservation*. Westport, Connecticut: Greenwood Press.

Bean, Michael J.. *The Evolution of National Wildlife Law*. New York: Praeger.

Belanger, Dian Olsson. 1988. *Managing American Wildlife*. Amherst, MA: The University of Massachusetts Press.

Brower, David. 1990. *For Earth's Sake: The Life and Times of David Brower*. Salt Lake City, Utah: Peregrine Smith Books.

Caldwell, Lynton. 1963. Environment: A New Focus for Public Policy?. *Public Administration Review* 23: 133-139.

———. 1976. The National Environmental Policy Act: Retrospect and Prospect. *Environmental Law Reporter* 6:50030-50038.

———. 1970. *Environment: A Challenge for Modern Society*. New York: The Natural History Press.

Carmines, Edward G. and James A. Stimson. 1980. The Two Faces of Issue Voting. *The American Political Science Review* 74:78-91.

Caulfield, Henry P. 1989. The Conservation and Environmental Movements: An Historical Analysis. In James P. Laster ed. *Environmental Politics and Policy*. Durham and London: Dule University Press.

CEQ. 1988. *Environmental Quality*. Washington D. C.: Government Printing Office.

Coggins, George Cameron. 1975. Legal Protection for Marine Mammals: An Overview of Innovative Resource Conservation Legislation. *Environmental Law* 6: 1-59

Cohen, Michael P.. 1988. *The History of the Sierra Club; 1892-1970*. San Francisco: Sierra Books.

- Conference Report No.* 765, 91st Cong., 1st Sess. (1969).
- Congressional Record*. 1969, October 8.
- Congressional Record*. 1971a, September 26.
- Congressional Record*. 1971b, August 6.
- Congressional Record*. 1971c, December 7.
- Congressional Record*. 1972, June 7.
- Downs, Anthony. 1972. Up and Down with Ecology. *The Public Interest* 28: 39-50.
- Fenno, Richard F. JR.. 1973. *Congressmen in Committees*. Boston: Little Brown.
- Gallup. 1970. *Gallup Opinion Index; Report No. 60*. Princeton, New Jersey: Gallup International Inc..
- Ingram, Helen M.. 1978. The Political Rationality of Innovation: The Clean Air Act Amendments of 1970. In A.F. Friedlaender, ed., *Approaches to Controlling Air Pollution*. Cambridge Massachusetts: MIT Press.
- Kellert, Stephen R.. 1989. Perceptions of Animals in America. in R. J. Hoage ed., *Perceptions of Animals in American Culture*. New York: Smithsonian Institution Press.
- .1993. Attitudes, Knowledge and Behavior Toward Wildlife Among the Industrial Superpowers: United States, Japan and Germany. *Journal of Social Issues* 49: 53-69.
- Kingdon, John W.. 1984. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little Brown.
- Los Angeles Times, May 10, 1972
- Lowi, Theodore. 1964. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics* 16: 677-715.
- .1970. Decision Making vs. Policy Making: Toward an Antidote for Technocracy. *Public Administration Review* 30: 314-325.
- Mayhew, David R.. *Congress; The Electoral Connection*. New Haven and New York: Yale University Press.
- Moe, Ronald C. and Steven C. Teel. 1970. Congress as a Policy-Maker: A Necessary Reappraisal. *Political Science Quarterly* 85: 443-470.
- Nash, Roderick. 1982. *Wilderness and the American Mind*. New Haven: Yale University Press.
- National Wildlife Federation. 1993. *Conservation Directory*. Washington D.C.: National Wildlife Federation.
- Public Papers of the Presidents*. 1961. Washington D.C.: Government Printing Office.
- Schlesinger, Arthur M. 1965. *A Thousand Days*. Boston: Houghton Mifflin.
- Senate Report No. 307*, 93rd Cong., 2nd Sess. (1973).
- Seredich, John. 1991. *Your Resource Guide to Environmental Organizations*. Irvine, California: Smiling Dolphins Press.
- Stokes, Donald E. 1963. Spatial Models of Party Competition. *The American Political Science Review* 57: 368-377.
- Stone, Deborah A.. 1988. *Policy Paradox and Political Reason*. Harper Collins Publishers.
- Time*. 1969, October 24.
- Time*. 1970, April 13.
- Wellman, J. Douglas. 1987. *Wildland Recreation Policy*. New York: John Wiley & Sons.
- Wilson, James Q.. 1966. *The Amateur Democrat*. Chicago: The University of Chicago Press.
- .1973. *Political Organizations*. New York: Basic Books, Inc..
- .1980. The Politics of Regulation. In James Q. Wilson, ed., *The Politics of Regulation*. New York.: Basic Books, Inc..
- .1992. *American Government*. Lexington Massachusetts:D. C. Heath and Company.
- Yaffee, Steven L.. 1982. *Prohibitive Policy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Yannacone, Victor. 1970. National Environmental Policy Act of 1969. *Environmental Law* 1: 8-32.
- Zucker, Harold G.. 1978. The Variable Nature of News Media Influence. In Brent D. Ruben, ed.,

本郷法政紀要 No. 3 1994

Communication Yearbook 2. New Brunswick,
New Jersey: Transaction Books.

〈邦語文献〉

五十嵐武士『政策革新の政治学』（東京大学出版会，
1992年）。