

<文献資料紹介>

米国「環境問題諮問委員会」第4回年次報告

The Fourth Annual Report of the Council on
Environmental Quality, September 1973

資 料 室

米国の Council on Environmental Quality (環境問題諮問委員会*)は、1970年1月1日に制定された国家環境政策法に基づき「環境の現状およびその改善への諸施策」に関する報告書を毎年作成して議会に提出することになっている。これにより、1970年以来4回に亘り年次報告が公表されているが、それらはいずれも歴大なもので、しかも年々その頁数を増していく傾向にある(第1回A5判326頁、第2回同360頁、第3回同450頁、第4回同499頁)。その内容は、第1回報告書が主として生態学的な視点から環境問題のあらゆる領域に亘り体系的に考察を加え、問題認識のためのフィロソフィを説くとともに問題解決への具体的な勧告を行なったものであったが、第2回以降の報告書では概ね米国の環境問題に関する立法的、行政的、経済的な局面における年々の活動や施策の状況ならびにその背景をなす環境の質の趨勢に関する説明および展望を試みるなど実践的な活動を詳らかにすることに主力が注がれてきている。

当所では、第1回報告書の刊行以来その都度これを翻訳に付し当該問題の研究に資してきた。

ここに紹介する第4回報告書(1973年版)の内容は下記の8章から成っている。

第1章 都市の環境

第2章 ウィラミット川の浄化

◎第3章 環境保全に関する経済的問題

第4章 法と土地使用規制

◎第5章 環境の質に関する展望

◎第6章 環境の現状と趨勢

第7章 環境保護への国際的努力

◎第8章 環境改善に果たす市民の役割

これら各章のうち、ここではわが国電気事業にとり何らかの係わりを持つと思われる章節(◎印)を選び、その概要を紹介することとした。

第3章 環境保全に関する経済的問題

環境の破壊および汚染に関連して各種のコストが発生する。環境についての政策評価および実施計画の決定に当っては、これらについてのコスト分析が不可欠である。この章では、経済的な側面から環境問題を検討している。

・環境問題に関するコストは、次の4つのカテゴリーに分類することができる。すなわち、(i)環境の質の低下による損失コスト、(ii)それを避けるのに必要な回避コスト、(iii)汚染を

* 当所では従来「環境の質に関する委員会」という訳を付してきたが、わが国では一般に「環境問題諮問委員会」なる訳語が用いられる場合が多く、これが定着してきた感があるので、今後はこれに従うこととした。

防ぐための防除コスト、(iv)環境規制に関連して生じるその他のコストである。

・米国の環境の質をこれ以上低下させてはならないが、それには多額の資金を投入せねばならない。今後 10 年間における汚染防除費用（運転・維持費および資本費）は、総額 2,740 億ドル（1972 年ドル価格）と推定される。この額はこの期間における米国の GNP の約 2.5% に相当する。

・これらの防除コストは、増税、価格の引上げ、所得の低減、消費パターンの変化などを通じて、最終的には一般民衆が負担することになる。所得税によって防除コストを賄う割合が高くなればなる程、防除コストの負担は所得に対して累進的になり、また、価格の引上げによる割合が高くなれば、所得に対して逆進的になる。

・従来の環境政策の評価では、回避コストとか規制関連コストは通常考慮することなく、損失コストと防除コストのトレード・オフに焦点を絞りがちであった。しかし、防除コストと規制関連コストのトレード・オフも重要な問題である。コスト分析によって、これら 4 つのコストの総額が最小となる環境政策を明確にすることが必要である。

・環境政策の決定に当たっては、環境コストの「負担の公平」について配慮しなければならない。また、環境の破壊および汚染による「不可逆性」の問題も明示的に取上げていく必要がある。ひとたび発生すれば、再び原状に戻せないような結果をもたらす環境の破壊および汚染については、それによって生じる損失コストを推計することは至難である。

・所定の環境政策を適切に実施するため、各種の助成措置が講じられている。連邦政府による

<文献資料紹介>米国「環境問題諮問委員会」第 4 回年次報告

州および地方自治体に対する助成は主として水汚染防除施設を建設するためのものである。また、民間部門に対する助成は、特別償却、売上税・財産税の免除といった形で行なわれている。

第 5 章 環境の質に関する展望

環境に対する諸々の規制は、現在および近い将来に予想されるエネルギー不足の主要な原因を成すものであるが、その総べてをこれら規制に帰することは却って問題を誤らせる。この章ではかかる見解を基調に、最近におけるエネルギーの供給問題と環境の質を犠牲にすることなくエネルギー需要を充足するための諸方策ならびにそれらがもたらす環境へのインパクトについて論及している。

・エネルギー不足の誘因は複雑多様で、天然ガスの場合にみられるように価格抑制政策による供給の圧迫、寒波の襲来等の気象条件の変化、石油精製など供給能力の不足、電気事業等における低硫黄化指向、需要動向の予測の謬り、さらに国内の一般経済情勢等の多くの独立要因が絡み合っている。

・発電所の建設遅延は、同盟罷業、機器の欠陥や引渡しの遅延など環境問題とは無縁な事象が主因となっている場合が少なくない。

・天然ガスの価格規制が撤廃されれば、その生産が刺激される傍ら、価格上昇のため発電所や工場では天然ガスの限界使用量を抑え、汚染防除設備を施して他の燃料を使用することになる。その結果、天然ガスは家庭やビルの暖房用のように汚染防除措置が容易にとり得ない使途に向けられることになるであろう。

・米国の最も豊富なエネルギー資源たる石炭は、生産・消費両面で汚染が最も著しく、その

使用増大には露天掘りの規制，坑内掘りに伴う汚染の防除，燃焼の際の SO_x 排出の抑制などの措置を必要とする。しかし，有効な防除技術の実用化にはなお数年を要するであろう。

・輸入制限撤廃による石油の輸入増大は，海上漏出問題を招くが，適切な設計に基づくスーパー・ポートの沖合立地などの方策により海洋環境への影響を回避することが可能である。

・エネルギーをより効率的に使用することは，エネルギー保存，環境保護の観点からのみならず消費者としても利益を享受するところが大きいので，効率についての各種情報の提供などエネルギー消費面における十分な配慮が肝要である。

・エネルギー・ギャップを補うための長期計画には特別の法的規定を必要とするが，これはエネルギー保全を促すとともに環境を破壊することなくエネルギーが供給されることを保証するものでなくてはならない。

・過去1カ年間に発生した諸種の事象は，低廉豊富なエネルギー時代の終熄を厳しく警告するものである。今後数年に亘り新しいエネルギー源の開発と在来資源の有効利用に国を挙げて一段の努力を傾倒することが急務である。

第6章 環境の現状と趨勢

この章は，米国における環境の質が向上または悪化しつつあるかどうか，また，現状はどうかであるかについて情報を提供するものであり，大気汚染，水汚染，土地使用および人口という4つの主要環境分野が調査対象になっている。

<大気汚染>

・米国の大多数の大気汚染測定所における1971年と1972年のデータにより，米国の大気

質が全般的に引続き向上の傾向を示していることが判った。なかでも， SO_2 濃度のこの数年来の低下が顕著であり，これは主として，州と地方政府による燃料中の硫黄含有量規制の結果である。また，浮遊粉塵はとくに都市地域においてかなり低下の傾向がみられるが，これは集塵器その他の防除装置の設置が進んだことによるものと思われる。

・しかし，米国全土に亘る247の大気汚染規制地域のうちかなり多数の地域で，浮遊粉塵， SO_2 ， NO_2 ， CO およびオキシダントの濃度年平均値がEPAの定めた大気汚染一級基準（人間の健康を守るための基準）を上回っている状態である。したがって，向上しつつあるとはいえ，基準に適合するためには今後とも多大の努力が必要である。

・1972年の国連人間環境会議で承認された地球監視計画において，地球大における環境の質の傾向を長期に亘って観測する必要が認められたが，米国はこれに副って観測網の増強に乗り出している。

地球大における大気汚染のうち問題になる可能性の大きいものとして，大気中の CO_2 濃度の増加傾向がある。人間の活動（化石燃料の燃焼）により大気中に放出される CO_2 の量は1960年以来年率約4.75%で漸増しており，これに伴い大気中に残留する CO_2 の濃度はこの十数年来増加を続け，とくに1968年以後は増加の速度が早まって来ている。 CO_2 は，生物体に直接害を与えないという意味では汚染物質ではないが，大気中の CO_2 の濃度が著しく増大すると地球の気温の上昇を来す懸念が持たれている。

・汚染のレベルを表わす尺度として大気中の汚染物質の濃度が広く用いられているが，環境

の良否の度合を示すものとしては、単に汚染物質の量のみで表示するのでは不十分である。例えば、各汚染物質ごとに人間の健康に対する被害の程度に応じてウェイト付けをするなど、新たな適切な指標の開発が望まれているが、まだ確立されていない。なお、多種のデータを総合した環境指標が開発されれば、環境改善における優劣順位の格付け、政策決定者と公衆に対する情報の提供ならびに現在進行中の計画の評価などに大いに役立つこととなる。

EPA はこれらを開発すべくかねて努力中であり、1974 年中には新たな指標を作りあげ、実際の汚染データを用いてこれをチェックしてみる予定である。

第8章 環境改善に果たす市民の役割

環境改善への追求は、環境問題に関心を持つ市民の積極的な参加、全国を通じての組織的な活動によって顕著なものとなってきた。とくに第1回の“地球の日（1970年4月22日）”をめぐる期間、すなわち1969～70年にかけて、市民の環境運動はその規模や活動の範囲において急速な成果を遂げ、今日に至っている。

この章では、米国における環境主義の哲学的基礎や発展の過程、および環境改善における市民の役割、とくに各種の環境組織の関心問題や活動内容、さらに資金源や各種の問題点などにつき、具体例を示して詳細に考察している。

- ・米国における環境主義は、18～19世紀の開拓期にすでにその哲学的基礎を確立した。この時期の自然保存は、倫理上、道徳上の問題として取り上げられていたが、その後の論争の過程で経済的、技術的な観点が加えられ、理論上新たな発展をみた。

- ・1960年代に入り、原野や野生生物の保護など従来の伝統的な環境問題に加えて、汚染、都市環境、土地使用、エネルギー政策などに対する市民の関心が深まり、新しい環境主義へと展開していった。

- ・環境組織は多種多様であるが、これらは地域社会における諸組織、大学や高校生など青年グループの組織、各種環境組織を必要に応じて州レベルで調整一元化する州調整協議会、地域サービス・センター、および全国組織の5つのグループに区分される。なかでも全国組織は、国の環境政策の監視に力を注ぎ、全国大での環境問題に関するデータや開発情報などを収集するほか州や地方レベルとの連携をとるなど、全国を通じて市民環境主義者たちの指導的役割を担っている。

- ・環境組織の主な活動は、大別して情報伝播、政治的活動、法的活動、廃棄物回収活動、および土地購入の5つに分類される。これらの活動のうち、多くの組織が情報伝播を環境改善のための主要な手段とみている。

- ・現在、環境組織の数は“地球の日”以前のおよそ2倍になっており、その会員数はいまなお増加している。大部分の環境組織はどちらかといえば小規模で、現在500名以上の会員を擁するグループは全組織の22%にすぎない。

- ・環境組織の資金源については、多くの組織が会費や少額の寄付金を主要な財源としており、会員の増加にともなって年々の予算額も増加しているとはいえ、活動資金としては不十分なため、多くのグループの目的を意の如く達成することができないとしている。

（以上に紹介した各章についてはその抄訳が）
（当所内部資料 No. 7401 に掲げてある。）