

第6章

ニューディールと保全行政組織改革

——改革はいかにして始まり、そして頓挫したのか？——

及川 敬貴

はじめに

ニューディール期のアメリカ合衆国では、「保全 (conservation)」の名の下に、多種多様な政策（電源開発事業、灌漑事業、植林事業等）が同時並行的に進められたために、公共事業の重複や省庁間の紛争が頻発し、ひいては予算の無駄遣いや資源利用環境の悪化が問題視されるようになった。これに対処するために、ルーズベルト政権（FDR 政権）は、同国政治史上初となる、本格的な環境（当時は保全）行政組織改革に着手する。

当時提案され、一部は実施にまでこぎつけた組織改革のアイデアは、次の二つであった。一つは、保全をめぐる権限の分散を（やむを得ないものとして）認め、何らかの方法で政策調整を図ろうとするものである。FDR 政権では、連邦政府内に小規模のスタッフ機関を設置し、これに保全に関連する施策・事業を俯瞰させ、バラバラに進みがちな保全関連の政策を調整していくことが試みられた。もう一つは、権限を1カ所に統合してしまうという、単純かつ（おそらく）最も古典的なやり方である。このアイデアは1930年代以前にも唱えられてはいたが、ニューディール期に初めて、政権の公式政策案の一部としてとり入れられた。具体的には、内務省が他省庁の権限を奪取し、巨大な「保全省」(Department of Conservation) へ生まれ変わろうとした

のである。

本章では、一次資料（例：ホワイトハウス内部で交わされたメモ）に多くを負いながら、これらの二つの方策が一部実施され、一定程度の成果を上げながらも、歴史の表舞台から消え去っていった経緯を追う。そのねらいは、「保全」という古くからの理念が、改革の契機・動力になる一方で、権限の分散行使を維持するための基盤、いわば、改革の障害ともなっていた実状を浮かび上がらせることにある。

第1節 問題の所在と本章のねらい

本論（第2節以下）に入る前に、問題の所在と本章のねらい等について敷衍しておこう。本章での検討作業から得られる知見はつぎのような意味で、現代のアメリカ環境行政組織の理解に役立つことはもちろん、発展途上国を含んだ、その他の国々における今後の制度設計のための参照軸ともなり得ると考えられる。

1. 環境概念の包括性と権限の分散への組織的対処

環境なるものが、物理的、生物的な、あるいは社会的、経済的、文化的なさまざまな要素の複合したものであることから、一口に環境政策といっても、それに関与する行政機関の数が多数に及んでしまう。わが国でも、1971年以来、環境保全を主務とする機関として環境省（旧環境庁）が設置されているが、法令上の諸権限は同省に一元化されているわけではない。たとえば、農薬の規制については農林水産省が、河川の管理については国土交通省が、それらを扱う権限を有している。

環境をめぐる権限の分散は、省庁間紛争の温床となり、無用な施策の重複や政策決定の遅れ等の問題を引き起こしてきた。たとえば、わが国でも、環

表6-1 環境庁と通産省の対立の事例

1984年	環境庁は環境アセスメント法を制定しようとしたが、発電所アセスに通産省が反対。同庁は法制化を断念、閣議決定による要綱アセスに
1991年	リサイクル促進法の制定をめぐる、環境庁がデポジット制などを提言したが、通産省は受け入れず独自に制定
1992年	有害廃棄物の輸出入の規制法（バーゼル国内法）の制定をめぐる、主導権争い。妥協の末、両省庁が担当に
1997年	環境アセス法の制定で、通産省が発電所を入れることに抵抗、同法に通産省の関与を強める形で妥協、成立
1997年	気候変動枠組み条約第三回締約国会議で決める温室ガスの削減量について、実現可能性を重視する通産省と、さらに削減可能とする環境庁とが対立
1998年	環境庁の温暖化対策推進法案に通産省が、「省エネ法の改正で対応できる」などと反対。同庁が法案から自治体の関与部分を大幅削減し、了解

（出所）『朝日新聞』1998年8月19日（朝刊）。

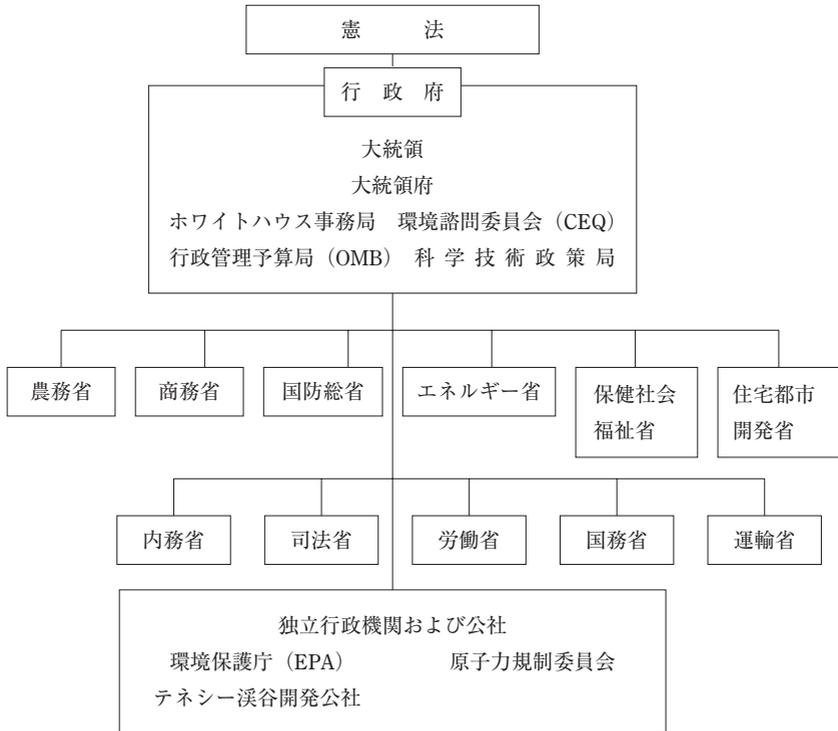
環境庁と通産省（いずれも当時）の対立を背景として、環境アセスメントの法制化が著しく遅延したことは広く知られている（表6-1）（及川2003, 2-6）。

同様の状況は、洋の東西を問わず、また時代や政治体制を越えて、広く観察されてきた（例：Kraft 2011, 79-81; Tang and Tang 2006; 1138; 船津 2013, 63-98）。それゆえ、問題状況の克服へ向けて、相対的に進んだ、ないしは意欲的な制度的対応を採用している国の経験が、発展途上国はもちろん、その他の国々での「政策形成のための『参照枠組み』」（寺尾 2013, 27）としての意味・意義を持ち得ることになる。

2. 考察対象としてのアメリカ環境行政組織

本章の考察対象国となるアメリカでは、1970年前後の時期に行政組織改革が断行され、立法的な対処が施された。具体的には、省庁間の政策調整等を担う環境諮問委員会（Council on Environmental Quality：CEQ）をトップ・レベル（＝大統領府内）に設置する一方、環境関連の権限（汚染規制等）を環境保護庁（Environmental Protection Agency：EPA）に一定程度集約し、その行使に当らせるという体制を整えたのである（図6-1）。

図6-1 アメリカの環境行政組織



(出所) 及川 (2003, 17)。

CEQは、小規模の法定機関（定員は数十名程度）であるが、連邦政府内における政治的な地位は高い。この機関は、高位の政治レベルから全体を俯瞰し、政策調整や省庁横断型の政策立案に従事するものとされている。一方のEPAは、連邦政府有数の巨大規制官庁（定員は1万名以上）であり、汚染規制等を中心とする諸権限の行使に際して、他省庁と衝突することを厭わない。アメリカでは、1970年以来、EPAと他省庁との紛争を、CEQへ付託（referral）する等の法的な仕組みが設けられ、その下で効果的な調整がなされてきた（及川2003; 2010）。そのため、この仕組みは、現在でも、参考とすべき制度モデルとして引用されている（交告2012; 大塚2010, 275）。

この組織体制の原型は、1930年代、いわゆるニューディールの時期に登場した。CEQのモデルは、国家資源計画評議会（National Resources Planning Board: NRPB）という小規模の機関であるといわれている（Liroff 1976）。一方で、EPAのモデルについて言及した文献は見当たらないが、1930年代には、環境（当時は保全）関連の権限を一つの省庁に集約する案が現れていた。当時の行政機構改革の目玉となった、保全省（Department of Conservation）設置構想である。ところが、NRPBは、1940年代半ばまでには廃止され、保全省設置構想は、1937年の原案段階で頓挫してしまう。これらは、いずれも恒久的な制度となることはなく、歴史の表舞台からひっそりと消え去ってしまったのである。

3. 本章の検討内容とねらい

NRPBと保全省という政策アイデアは、どのような経緯で政治の表舞台に登場してきたのだろうか。また、これらの政策アイデアの一部しか実現しなかった（保全省案が日の目を見ることはなかった）背景には、いかなる事情が存在したのだろうか。実在したのはNRPBであるが、それは、バラバラに展開されていた（であろう）保全関連の政策調整という面で、何らかの成果を上げられたのであろうか。仮にある程度の調整ができていたとすればなおさらであるが、この機関はなぜ廃止されなければならなかったのだろうか。そして、このときの経験から、アメリカは何を学び、数十年後（=1970年前後）の環境行政組織改革を成し遂げた（と考えられる）のか。

次節以降では、これらの諸点に係る検討を行う。そこから浮かび上がってくるのは、行政組織改革に対する「保全」（conservation）の二面性、別な表現をすれば、相矛盾するような二つの作用である。FDR政権は、政策調整や権限の統合を進めようと決意し、「保全」は確かにその契機・動力になったように見える（第2節）。とくに、政策調整の手法については、具体的なものがいくつも開発され、NRPBによって実際に活用されていた。たとえば、

政策審査制度はその一つであり、それは、1970年に導入された環境アセスメントの原型としてとらえ得るものであろう（第3節）。その一方で、「保全」は、権限の分散行使を維持する装置（=改革の障害）ともなっていた。たとえば、NRPBは保全の名の下に、上記の政策審査等の仕組みを開発・運用したが、保全それ自体は当時の法令等に（NRPBの責務として）明記されることはなく、その調整機能は（多くは、大統領の気が向いた時に）散発的に発揮されるにすぎなかった（第3節）。また、保全省設置構想についても、我こそが「保全」の担当機関であると自負してやまない省庁同士（とくに内務省と農務省）のいがみ合いが続き、同構想が日の目を見ることはなかったのである（第4節）。

従来、環境行政組織のあり方を探るといふ課題に対しては、機関間の法関係を把握するという作業が中心となりがちであった（及川 2003）。しかし、この課題は、「後発性」の観点と絡めて検討されてこそ、他国での「政策形成のための『参照枠組み』」（寺尾 2013, 27）となり得るのではないだろうか。というのは、次節以降で詳述するように、アメリカでは、「環境」という「後発の理念」を「制度化」することにより、保全にまつわる障害を克服したようにみえるからである。すなわち、1970年前後の同国環境行政組織改革は、「環境」（environment）という「後発の理念」の新しさによって、社会的関心を引きつけ、政治家や旧来の保全関連省庁に（環境という新領域への）先乗りを競わせるとともに、制定法の形で「環境」を国家政策の基本に据えて、法的根拠と方向性を付与することを通じて、「保全」の二面性に起因する各種障害を乗り越えた経験として描き出せると考えられるのである。以下、その描写を試みよう。

第2節 保全とニューディールの課題 ——全体像の把握と政策調整——

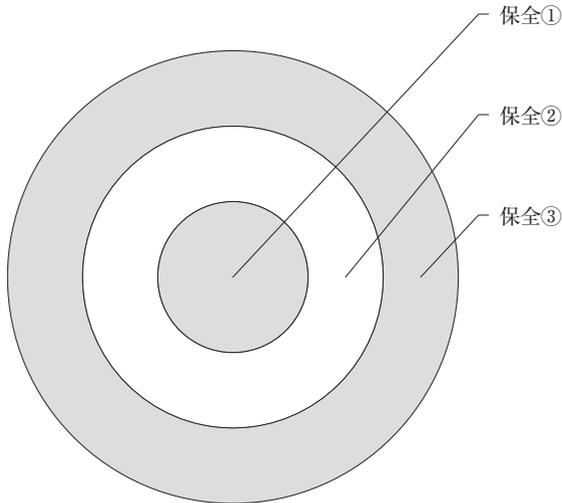
1920年代を通じて、公共政策としての「保全」の対象は、水や森林などの自然資源を超えて、野外レクリエーションや都市農村間の格差解消等にまで拡大していた。そして関連省庁の数も増え続け、それらの間の対立・紛争が頻発するようになったのである。こうした状況については、予備的な考察（及川 2013）を施したので、その内容を簡単に紹介しておきたい。その上で、本節では、保全をめぐる権限の分散が、ニューディールの開始によって急速に進み、それへの対応、すなわち全体像を把握した上での政策調整が急務となっていたことを指摘する。

1. 1920年代における保全の複線化と省庁間の対立

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

これに対して、1920年代は、第1次大戦後の経済復興と大恐慌の時代として把握されがちであり、環境政策の発展期としては目されてこなかった。しかし、近年になって歴史研究が進み、当時のアメリカでは、保全の意味するところが、①水や森林等の管理（以下、保全①という。）を超えて、②野外レクリエーションの機会の確保（以下、保全②という。）や③都市農村間の格差解消（以下、保全③という。）等を包含するように拡大していたことが指摘さ

図6-2 1920年代における「保全」の内容の拡大



(出所) 筆者作成。

れている(図6-2)。

保全概念の中身の拡大につれて、関係する連邦機関の数も増大した。そして、そのことは当然ながら、保全という公共政策領域の拡大はもちろん、関連する権限や予算の分散とそれらの獲得競争へとつながっていく。

たとえば、保全②の台頭とともに勢力を拡大したのが内務省国立公園局(1916年設置)である。国立公園局は、国有林を国立公園へ編入することを公の場でも主張するようになり、保全①の代表的な存在である農務省森林局(1905年に局へ昇格)と激しく対立するようになった。また、保全③関連で創設されたのが、農務省農業経済局土地経済部(1922年設置)である。この部局は、保全③の観点から、計画的な土地利用、とくに土地ごとの特性に応じた合理的な農地開発の重要性を唱え、内務省開墾局(1914年設置)を公然と非難するようになった。保全①を経済開発の観点から狭く解し、土地ごとの特性を考慮しない土地開墾政策を進めた代表格とでもいふべき連邦機関が、開墾局である。

2. 1930年代における状況の悪化

世界恐慌による経済不況が頂点に達した1933年3月4日、TDRの甥である、もうひとりのルーズベルト、すなわち、フランクリン・D・ルーズベルト (Franklin D. Roosevelt) (以下、FDRという。) が合衆国大統領に就任した。未曾有の経済不況を乗り切るために、FDRは、困窮した人々の救済 (relief)、社会の構造改革 (reform)、そして経済の復興 (recovery) を三本柱とする一連の政策、いわゆるニューディール政策 (以下、ニューディールという。) を展開する。

ニューディール一般の評価はさておき、その開始によって、保全をめぐる権限の分散状態は急速に進んだ。保全という政策領域に限ったことではないが、FDR政権は、緊急避難的に「アルファベットの略称が数えきれなくなるほど」多くの機関を創設し、複数の施策の同時執行を試みた。わずか数年の間に、テネシー渓谷開発公社 (Tennessee Valley Authority: TVA)、市民保全部隊 (Civilian Conservation Corps: CCC)、公共事業局 (Public Works Administration: PWA)、土壤保全局 (Soil Conservation Service: SCS) 等が保全関連の機関として次々と産声を上げたのである。

多くの機関が矢継ぎ早に設置されたことで、それらの略称と正式名称、それにその業務を覚え、必要に応じて解説するための専門家が不可欠だ、と揶揄されるほどになった。そして何よりも、どの機関がいかなる中身の保全施策を進めているのかがみえなくなり (全体像の欠如)、そのことが復興の遅れと不合理な資源利用の要因として指摘されるようになったのである。それぞれの機関が自ら最適と考える施策を進めるのだが、全体像がみえていないので、施策が重複したり衝突したりしてしまう。そのため、全体としては適切な資源管理とならない。無駄な時間や費用が高むだけで、復興からはますます遠ざかってしまうのである。とりわけニューディールでは、保全③ (都市農村間の格差解消) への対応が重視されたため、問題状況が深刻化したという。

すなわち、新旧の多くの連邦機関が全国各地で個々バラバラに、しかも性急に、電源開発事業や灌漑事業等に取り組んだため、上記のような問題状況が発生しやすかったのである。

3. ニューディールの課題——全体像の把握と政策調整——

このように、1930年代のアメリカでは、ニューディールの開始とともに、保全①②③に関する多数の新旧政策を同時進行させながら、それらの企画・進捗状況に係る全体像を把握し、時宜にかなった、かつ適切な中身の調整をかけることが求められていた。アクセルとブレーキを相互に上手く使うような、高度な行政運営が求められたものといえるだろう。この課題に対して、アメリカ政治史上初の本格的な組織的対応を図ったのがFDR政権である。

以下、本章では、Nixon (1972) で収集された、当時の1次資料(例：ホワイトハウス内部で交わされたメモ)に多くを負いながら、FDR政権によって提案された二つの方策、すなわち、権限の分散を許容しながらの調整(第3節)と権限の統合(第4節)、が一部実施され、一定程度の成果を上げながらも、歴史の表舞台から消え去っていった経緯を追う。

第3節 権限の分散を許容しながらの調整

——国家資源計画評議会——

ニューディール期に、保全に関連する連邦の施策・事業を俯瞰する責務とそれに必要な権限を与えられたのが、大統領府内に設置された国家資源計画評議会(NRPB)である。NRPBの前身は、1933年に公共事業局の一部門として設置された連邦機関であり、これが組織改編を繰り返し、1939年の連邦行政機構改革によってNRPBとなった。本節では、NRPBが保全に関する多様な政策の「企画・進捗状況に係る全体像を把握し、時宜にかなった、か

つ適切な中身の調整をかける」ために、いかに機能したのかを考察していく⁽¹⁾。なお、論述の都合上、NRPBの組織改編の経緯から本節の叙述を始めることにしたい。

1. 組織構造の変化

1933年、全国産業復興法（National Industrial Recovery Act: NIRA）が制定され、その第2章に基づいて公共事業局（Public Works Administration: PWA）が創設された。ダム開発や灌漑事業等のさまざまな連邦公共事業の統括・実施を担当する機関として設置されたのがPWAである。初代の局長職は、イッキーズ（Harold Ickes）内務長官によって兼任されることとなった。

PWAを補佐する機関として、同局内に小規模のスタッフ組織が設置された。国家計画評議会（National Planning Board: NPB）である。NPBは、公共事業に関する包括的な計画の立案、ならびに、人口、土地利用、産業、住宅、および自然資源の分布とトレンドに係る調査を担当し、適宜、公共事業局長官へ助言を提供するものとされた。このスタッフ組織のメンバーとなったのが、デラーノ（Frederic Delano）、ミリアム（Charles Merriam）およびミッチェル（Wesley Clair Mitchell）である。3名はいずれも当時の代表的な知識人であり、連邦政府はもちろん、地方政府や産業界において、とりわけ中長期の計画策定（Planning）を指導してきた面々であった。社会経済状況に関する、さまざまな統計データをいかに分析して、将来の組織運営に向けてどのように活用するか、すなわち、計画策定が、アメリカのビジネスや行政運営の中心的課題として認識され始めたのが、二つの世界大戦の狭間の、この時期であった。

NPBがその総力を結集し、ほぼ1年という時間をかけて完成させたのが *A Plan for Planning*（『計画策定のための計画』）である。これは、計画策定なるものの歴史、計画類型（例：行政計画やビジネスプラン）の整理、海外諸国における国家計画の考察、国家計画の定義とそれを策定することの正当性の

説明、ならびに計画策定によって可能となる豊かな社会の見取り図等を含んだ調査報告書であった。Reagan (1999, 188) は、アメリカにおける国家計画のバイブル的なものがあるとすれば、この報告書がそれに相当すると評している。そして、同報告書には、行政組織のあり方に関する勧告が含まれていた。連邦政府内における、常設の計画策定評議会の創設である。1934年6月25日、NPBのメンバーは、『計画策定のための計画』のほぼ完成版をFDRへ提出した。FDRは、同報告書の中身に賛意を示し、NPBの活動継続を認める一方で、その名称をNPBから国家資源評議会(National Resources Board: NRB)へと改めることに同意していたという(Reagan 1999, 188)。

1934年7月3日、FDRは大統領令6777号(Exec. Ord. 6777)を発令し、NPBを、公共事業局の一部門から、閣僚クラスをメンバーに含んだ機関へと格上げし、その名称を国家資源評議会(NRB)へと変更した。NRBは、イッキーズ内務長官を議長とし、農務省、商務省、労働省、緊急救済局の各長官、それに旧NPBの3名のメンバーからなる省庁間委員会的な組織である。

事前にラフなアイデアが伝えられた際に、NPBのメンバーらはFDRに対して強い異議を唱えた。新たな組織の構造が、『計画策定のための計画』で描かれていたものと異なっていたからである。『計画策定のための計画』では、大統領によって任命される5名以内のメンバーからなる常設の評議会が、計画策定の基本方向等に関する検討を行い、非常勤のコンサルタント等からなる作業集団(panel)が実際の調査分析等を担当するという組織構造が提案されていた。こうした組織構造の採用によって、縦割りの官僚主義や過度の集権化に伴う弊害を回避することが企図されていたのである(Reagan 1999, 190)。しかし、上述のように、NRBは、連邦省庁から独立したスタッフ機関というよりはむしろ、省庁間委員会のようなものとなってしまった。イッキーズを始めとする各省長官が、NRBを内閣の統制下におくことを望み、その方向で一致団結してFDRを説得することに成功したのである(Nixon 1972, 304)。なお、1935年5月14日、連邦議会では、NRBを常設機関するための法案(S.2825)も上程され、公聴会も開催されたが、それより先の手

続へ進んだという記録は残っていない (Nixon 1972, 344)。

NRB は、1935年6月7日に発令された大統領令7065号 (Exec. Ord. 7065) によって、国家資源委員会 (National Resources Committee: NRC) と改名された。組織構造に大きな変更はなかったが、新たなメンバーとして、産業界での実務経験が豊富なデニソン (Henry Dennison) とラムル (Beardsley Ruml) が加わった。

このNRCが、1939年の行政機構改革によってNRPBとなる。NRPBは、大統領直属のスタッフ組織となり、新設の大統領府内に設置されることとなった。この時点でようやく特定の連邦省庁から独立し、一段階高い政治レベルから各省庁の雑多な施策を俯瞰しうる制度上の位置を確保したのである。しかし、その設置後間もなく、アメリカは第2次世界大戦に参戦し、連邦議会は戦争遂行に直接的に役立たない予算請求を認めなくなっていった。NRPBへの予算措置も拒否され、同機関は1943年10月1日をもって廃止されてしまう。

2. NRPBの機能

NRPBとその前身であるNRBやNRCの政策形成に係る機能は、それぞれの機関でまったく同一というわけではない。しかし、その機能は、全体として、次のように整理できるだろう。なお、論述の都合上、これらの機関をあわせてNRPB等と称する。

(1) 長期的・総合的な観点からの調査研究の実施

たとえば、水資源や土地利用については、さまざまな省庁によって多くの調査研究がなされていたが、その結果が包括的に利用されることはまれであった。NRBは、FDRの要請をうけて、既存の調査研究の結果を統合し、さらに、州政府の関連機関や大学等からの協力を得て、独自のデータ収集・分析等に取り組んだ。そして1934年12月1日には、土地利用と水資源に関する

公共事業の現状分析と将来的な国家計画に関する報告書（以下、『土地利用・水資源に関する国家計画』として引用する。）を完成させている⁽²⁾。この報告書は、1935年1月24日にFDRから連邦議会へ提出され、FDRは、こうした省庁横断的な観点からの調査報告が「史上初」の事象であることを強調した（Nixon 1972, 342）。FDRは、野外レクリエーションを始めとするその他の自然資源関連のテーマについて、NRPB等による包括的な情報収集と分析機能が有用であることに頻繁に言及している（Nixon 1972, 535）。なお、Reagan（1999, 192）によれば、1934年から1937年ごろまでにNRBやNRCによって準備された調査報告書の中心的なテーマが、自然資源利用のあり方であったという。

(2) 長期的・総合的な観点からの助言提供、とりわけ大統領への助言提供
ミリアムは、その著作の中で、FDRがNRPB等の会議に頻繁に顔を出していたと述懐している（Merriam, 1944）述懐している。会議では、新たな資源開発計画の構想や既存計画の達成度等が論じられ、FDRに対してさまざまな提案が示された他、FDR自身も多くの見解を披露したという。こうした機会を通じて、NRPB等は、各省庁によってばらばらに企画・実施され、相互に衝突しがちな複数の資源開発プログラムの調整に寄与し得ることになった。すなわち、NRPB等が上記(1)の機能（調査研究の実施）を通じて知見を蓄え、それを基にして大統領へ助言を行う。当該助言が大統領から各省庁の長への指示・命令へと取り込まれる。その結果として省庁間の政策調整が進む。このような事実上の仕組みが構築・運用されていたのである。

たとえば、NRCは、西部のリオ・グランデ渓谷上流域（the Upper Rio Grande）の水利用について調査を行い、調査報告書のなかで、さまざまな連邦省庁の許認可に基づくダム開発や灌漑事業が未調整のままに進められることで、無駄な費用が発生し、さらには当該地域全体への水資源供給が行き渡らなくなるおそれ等の問題を指摘した⁽³⁾。この報告書は、1935年9月13日に、NRC内の特別調査委員会からデラーノへ提出され、同月18日、イッキーズ

を介して、FDRへ届けられた(Nixon 1972, 434-435)。報告書に含まれていた助言に従い、同月23日、FDRは、関連省庁に対して、NRCからの意見を得ることなく、リオ・グランデ渓谷上流域での水資源開発事業申請を認めないよう命じている(Nixon 1972, 437)。

FDR本人からNRPB等に対して各種の指令が下る場合もあった。たとえば、1936年に注目を集めた洪水制御関連の法案(H.R. 8455)を支持するかどうかの判断に当って、FDRは事前にNRBの意見を求めていたという(Owen 1983, 25)。この法案に対しては、洪水制御の名の下に、無駄な公共事業を進める、利益誘導型のポーク・バレルの典型との批判の声が広く上がっており、NRCも断固反対の姿勢を崩さなかった(Maass 1951, 84-86)。NRCの主要メンバーであるエリオット(Charles W. Eliot)が、当該法案の問題点と修正の方向等について分析した詳細なメモ(1936年4月29日付)を作成し、同メモは、NRC議長のイッキーズ内務長官を通じて、即座にFDRへ送達された(Nixon 1972, 511-515)。FDRは、1936年5月1日にロビンソン(Joseph T. Robinson)上院議員(アーカンソー州選出)へ宛てたメモにおいて、エリオットによる分析メモの中身をほぼそのまま引用しながら、当該法案を「完全に不合理な」(thoroughly unsound)ものと酷評している(Nixon 1972, 515)。なお、FDR本人からNRPB等に対して指令が下される際の事案は、全国的なもの(例：法案)ばかりではなく、地域的なものである場合もあった。たとえば、アイダホ州の国有林における金鉱開発事業の是非について、FDRはデラーノに対し、NRCが助言のための調査を行えるかどうかを問い合わせている(Nixon 1972, 571)。

また、省庁間の政策協議にNRPB等に関与させるように、FDRが指示するケースも見受けられた。1935年11月14日、内務省内の3つの連邦機関(生態調査局、国立公園局、インディアン部族局)が、フロリダ州エバーグレイズ(Everglades)地域の14万エーカーの土地を連邦政府が買い上げ、インディアン部族の居住と野生生物保全のために利用していくことで合意し、FDRへ報告した。これをうけて、FDRは、その翌日にメモを発し、当事者の一つ

である生態調査局長に対し、NRCに合意内容を報告するとともに、NRCと協働しながら当該合意内容を実施するよう求めている（Nixon 1972, 448）。

このほかに、FDRは、NRPB等をサード・オピニオン提供機関としても活用していた。連邦省庁が作成した調査報告書の内容の再吟味である。たとえば、科学諮問評議会（Science Advisory Board）が1934年4月に作成した土地利用と土壌浸食に関する報告書について、FDRはそれを「非常に興味深い」（very interesting）と評価する一方で、NRBに対し、その内容を吟味するよう命じている（Nixon 1972, 335）。

(3) 政策審査機能

1935年の大統領令7065号では、NRCの責務を次のように定めていた。

「土地の取得（法令上の管轄権の移譲も含む）に関連して提案された、あらゆる連邦事業および土地関連の調査事業について、情報を受け取り・記録すること、ならびに、NRCの助言能力の発揮という形で、それらの事業に関連する可能性のある情報を関係機関へ提供すること。なお、連邦政府執行府内のすべての機関は、現場での主要な活動に着手する以前に（before major field activities are undertaken）、自らが計画した事業について、NRCへ告知するものとする（shall notify）。」（下線は筆者による）

この規定に直接基づくものではないが、ニューディール期には同様の趣旨の仕組みも見受けられた。たとえば、すでに紹介したように、FDRは、1935年9月23日にメモを發し、関連省庁が、NRCからの意見を得ることなく、リオ・グランデ溪谷上流域での（私人による）水資源開発事業申請を許可することを禁じている。NRC議長のエッキーは、この仕組みを「非公式なタイプの政策審査」（informal type of review）と称し、1936年1月30日付のFDR宛てのメモのなかで、それにならった新たな仕組みを構築すべきこ

とを提案し、FDRによって発せられるべきメモの草案を示した(Nixon 1972, 479)。具体的には、各省庁で計画・実施されているすべての灌漑・土地排水事業や貯水関連事業について、定期的にNRCへ報告を行わせ、NRCで、公衆の健康や野生生物保全等のあらゆる観点からの審査を行うことを、FDRが関連省庁の長に命ずるというものである。FDRは、同年2月1日付けのイッキーズへ返信し、メモの草案に署名したことを伝えた(Nixon 1972, 480)。また、その数カ月後の5月14日には、洪水や洪水制御についても、予算局(Bureau of Budget: BOB)による通達が発出され⁽⁴⁾、連邦省庁は、洪水や洪水制御に関する調査研究を行うに当たって、当該調査研究事業の詳細(制定法による根拠の有無や費用等を含む)をNRCへ報告することを命じられた(Nixon 1972, 517)。

(4) 地方へのコンサルティング業務(例: 計画策定支援)

たとえば、NPBは、さまざまな州で設置されていた計画評議会(state planning boards)へコンサルタントを派遣していた。人的資源の提供という直接的な支援である。加えて、NRBは、「共通の課題を有する複数の州が連携して計画策定を行う地区」(Planning Districts for the Handling of Planning Efforts by the Group of States Having Common Problems)の設定についても関与していたという(Nixon 1972, 315)。

3. 保全への貢献

NRPB等は「保全」行政機関なのだろうか。大統領令6777号や同7065号に定められた責務のなかに「保全」は見当たらない。むしろ、そこでは、「(資源)開発」への言及が、繰り返しなされている。また、組織構造的にみても、NPBは公共事業局内の一部局でしかなく、後継組織であるNRBやNRCも、独立性の低い、省庁間委員会として活動した。最後にNRPBが、ようやく独立的な地位を獲得し、短期間活動したにすぎない。さらに、FDR政権内

には、野生生物の回復のための大統領委員会 (the Presidential Committee for the Restoration of Wildlife) や生態調査局 (Bureau of Biological Survey) のような、「保全」目的の機関であることが明らかな組織も存在していた。

しかし、NRPB 等は、実際に「保全」に貢献していたと考えられる。2点指摘しておこう。

一つは、自然資源の無節操な開発が抑制される場合が見受けられたことである。たとえば、Lowitt (1993, 79) は、1934年末にNRBによって準備された『土地利用・水資源に関する国家計画』(前述)が、単に関連施策の全体像を示しただけではなかったことを指摘する。すなわち、同報告書は、どの施策が自然資源に及ぼす悪影響を及ぼすのかを公に説明するものであり、それゆえに、そうした施策が(各連邦機関によって自主的に)修正されるための間接的なプレッシャーとなったという。

また、上述したように、FDRは1936年にメモを發出し、関連省庁に対して、NRCからの意見を得ることなく、リオ・グランデ渓谷上流域での(私人からの)水資源開発事業申請を許可しないよう命じた。この「非公式な形の政策審査」の仕組みが構築される契機となったのが、NRCの調査報告書である。イッキーズは、この仕組みについて、「非常に申し分なく」(highly satisfactory)機能していると述べた(Nixon 1972, 479)。具体的には、この仕組みを通じて、

「賢明ではない事業計画が早期に発見されるとともに、省庁間の紛争が、現場での工事が始まる前に公の場に持ち出される」

ことにより、政策調整が進むようになったという(Nixon 1972, 479)。そして、やはりすでに紹介したように、この仕組みの設計・運用経験が、すべての灌漑事業と貯水関連事業を対象とした、類似の政策審査制度の基礎となった。FDR政権で生態調査局長を務めたダーリン(Jay Darling)は、この政策審査制度を、「野生生物の生息環境の再生に向けた最も重要なステップの一つ」

と高く評している (Nixon 1972, 480)。

もう一つは、広い意味での「保全」への貢献である。前節で確認したように、1920年代に入って、「保全」の中身は、自然資源の経済開発 (保全①) を超えて、野外レクリエーション促進 (保全②) や都市・農村間の不衡平是正 (保全③) 等を包含するように拡大し、1920年代後半には「新保全 (New Conservation)」なる概念が提唱されていた (及川 2013)。1934年7月3日付の『NRBの創設に関するホワイトハウス声明』⁵⁾は、「新保全」という文言は用いていないものの、これらの保全①②③を包括するような保全 (a comprehensive program of conservation) の観点からNRBの創設意義を説いたものである (Nixon 1972, 460)⁶⁾。すなわち、NRBが全体を俯瞰した総合計画を準備し、これによって、多様な連邦施策が調整されるとともに、土地や水資源の誤用の矯正への道筋が示される。その上で、「貧困に喘ぐ家庭の生活水準の改善」(improving the standards of living of millions of impoverished families) がなされる、という理屈である (Nixon 1972, 318-319)。

実際に、NRPB等は幅広い課題に対応し、そこで扱われる事項は、水や森林、野生動物等にとどまるものではなかった。たとえば、NRBの後継組織であるNRCが1935年11月23日に作成した進捗状況報告書 (Report of Progress and Work under Way) では、各種の鉱物資源管理や耕作放棄地の再利用、それに無節操な土地開拓の抑制等についても、NRCが調査研究や勧告案の作成等の機能を果たしたとされている (Nixon 1972, 449-454)。NRC議長のエッキーは、簡単なメモを添付して、この報告書をFDRへ送達し、当該メモには、同報告書が「保全と開発の問題」(conservation and development problems) に関するものであると紹介されていた (Nixon 1972, 448)。

このほか、隠れた公共事業推進法との批判が多かった洪水制御法案 (H.R. 8455) (前述) は、1936年6月22日に連邦議会を通過したものの、NRCが唱えた異議 (代替案を含む) によって、当初法案の中身は大きく修正されることになった (Nixon 1972, 516)。最終的な法案では、水路の改善と流域における土壌浸食の防止が相互補完的な関係にあることが、連邦議会によって初め

て認められたことはもちろん、水路だけではなく、流域全体の改善が連邦政府の適切な活動対象であることが国家政策として宣言されたほか、陸軍工兵隊ではなく、大統領がさまざまな洪水制御関連事業の優先順位を決定するべきこと等が定められたのである（Nixon 1972, 516）。当初の典型的なポーク・バレル型の法案が、NRC からの異議（代替案を含む）等によって、包括的な「保全」型の規範へと修正されたのであった。

4. NRPB の廃止

NRC は、1939年の行政機構改革によってNRPBとなった。NRPBは、もはや内務長官を長とする一つの省庁間委員会ではなく、大統領府内の一機関として、各省庁から独立した存在となったのである。ここに、1934年の『計画策定のための計画』で勧告されていた形の組織がようやく実現した。しかし、Reagan (1999, 213) が指摘するように、大統領との距離が縮まることによって、NRPBの運命は、大統領個人の価値観やその時々政治的優先順位に、よりいっそう左右されることになったという。

第2次大戦の開始とともに、FDR個人の主要な関心事は、ニューディールの推進から戦争での勝利へとシフトしていった。FDRは、もはや、Dr. New Dealではなく、Dr. Win-the-Warへと変身していたのである（Reagan 1999, 227）。この変化に合わせて、NRPBも戦後復興計画や公教育などのテーマで、従前の機能（例：調査研究）を継続したが、戦時中の国家において、そうしたテーマに係る活動は緊急性の高いものとはみなされず、連邦議会で予算措置を拒否されてしまう⁽⁷⁾。1943年、大統領府内に新設されてから5年も経たないうちに、NRPBは廃止された。

第4節 権限の統合——保全省設置構想——

NRPB等の政策調整に期待することは、裏を返せば、一定程度の権限の分散を許容することである。これに対して、同じ1930年代のアメリカでは、土、水、および森林といった自然資源に関係する連邦のあらゆる権限を一つの機関の下に集約しようという構想が本格的に唱えられていた。保全省（Department of Conservation）設置構想である。本節では、この構想がFDR政権の公式な連邦行政機構改革案の一部としてとり入れられながらも、結局は頓挫した経緯を追う。

1. 内務省の攻勢

繰り返しになるが、1920年代のアメリカでは、「保全」の中身が、水や森林等の経済開発（保全①）から、キャンプやハイキング等の野外レクリエーションの機会の確保（保全②）へと拡大し、このことが、同時期における内務省国立公園局（National Park Service: NPS）の勢力拡大の要因となった（及川 2013）。1929年にNPSの局長に就任したのがオルブライト（Horace M. Albright）である。Swain（1963, 461）によれば、オルブライトは、イッキーズ内務長官と懇意となり、“ニューディールの最初の100日間のうちに同長官の「非公式のアシスタント」になっていた”という。そして、保全省設置構想もそもそもはオルブライトが発案し、イッキーズが影響されたのだと説明している。また、少なくとも、森林局の設置場所については、イッキーズ自身も、木材生産という目的に縛られがちな農務省よりも、多様な資源利用の可能性に対してより柔軟に対応できる内務省のほうがふさわしいと考えていたという（Gates 1979, 615）。

イッキーズが最初に動いたのは、1934年のテイラー放牧法（Taylor Grazing Act of 1934）の制定過程においてである。この法律は、内務長官に対し、放

牧区の設置や放牧許可制度等に関する広範な権限を付与し、その行使を通じて、1億4200万エーカーの国有放牧地の開発や保全を図るものであった。イッキーズは、法案の修正過程で、森林局を農務省から内務省へ移管する規定を滑り込ませようと試みたが、FDRを説得するには至らなかったという(Nixon 1972, 307)。

その翌年(1935年)の春、保全省設置構想は正式の法案の一部となった。S.2665(「内務省の名称変更および一定の政府機能の調整に関する法案」)が上程されたのである。この法案については、公聴会も複数回開催され、イッキーズは保全省設置構想のメリットを訴えたが、農務省関係者を中心に、反対運動が展開され、連邦議会での検討はそれ以上先へと進むことはなかった(Owen 1983: 176-178)。

2. 農務省の逆襲

内務省の攻勢に対して、農務省は手をこまねいているだけではなかった。1936年春、農務省森林局は、(イッキーズによれば)内務省と一切協議することなく、『西部放牧地』(*The Western Range*)と題する大部(600頁以上)の報告書を作成し、それが、連邦議会文書として公刊されることになったのである。この報告書には、国有林等の国有地の管理のあり方に関する幅広い調査・分析が含まれていたが、管理行政組織のあり方についても、次のような主張を行っていた。すなわち、国有地の管理は一つの省に集約されるべきであり、その省とは農務省である、というものである(Nixon 1972, 552)。

イッキーズは、これに猛反発し、同年8月19日付でウォーレス(Henry A. Wallace)農務長官宛てに長文の書簡をしたため、その写しをFDRへも送付した(Nixon 1972, 550-555)。これに対して、ウォーレスも一歩も引かず、同年11月13日付でイッキーズ宛てにさらに長文の書簡をしたため(Nixon 1972, 595-606)、「アンフェアな批判は問題解決に何の貢献もしない」等の相当に辛辣な文言を重ねている(Nixon 1972, 606)。

3. 保全省設置構想の頓挫

テイラー放牧法の制定時において、FDRは保全省設置構想を認めなかったが、次第にその姿勢を改め、同構想を支持するようになっていった。Graham (1976, 60-61)によれば、FDRは、電源開発（とりわけ水力発電開発）をめぐる公共事業の重複とそれら事業の許認可権を有する省庁間の対立の頻繁さ・激しさに閉口するようになっていたという。公共事業の重複は無駄な出費の重大要因であり、省庁間紛争の激化はその調整に貴重な時間と労力が割かれるからである。

1937年1月12日、FDRによってその前年（1936年）に設置された「行政管理に関する大統領委員会」、いわゆるブラウンロー委員会が、97の連邦行政機関を12の省に整理するという、大胆な行政機構改革案を発表した。その目玉となったのが、保全省設置構想である。ブラウンロー委員会案では、内務省は保全省へと改組され、“国有地、国立公園、およびインディアン居留地を管理するとともに、その他とくに割り当てられている場合を除いて、鉱物および水資源の保全に関する法律を執行する”ものとされていた（Gates 1979, 617）。

保全省設置構想がブラウンロー委員会案の中核的要素となったことをうけて、イッキーズは政権内外へ精力的に働きかけたが、逆風は予想以上に強かった。森林局を中心とする反対キャンペーンが開始され、そこに全国の大学（林学部）や多くの野生生物保護団体が加わったのである。農務省本体はもちろん、初代の森林局長であり、20世紀初頭の伝統的な「保全」のシンボルでもあったピンショウ（Gifford Pinchot）も同キャンペーンを強力に後押しした。そして、プロのロビイストである Charles Dunwoody の指導の下でキャンペーンが展開され、アメリカ全土から大量の非難の手紙が連邦議会議員やホワイトハウスへ送りつけられたのである（Rothman 1989, 159）。

いかにこの構想が不人気であるかを察知したFDRをイッキーズが動かす

ことは難しく、結局、保全省は現実の組織とはならなかった。イッキーズ自身は、その後も継続して、保全省設置構想の合理性を訴え、その実現のために奔走したが、すべて徒労に終わった。保全省設置構想がアメリカ政治の表舞台に再登場するまでには、第2次大戦の終了を待たねばならなかったのである。

おわりに

ニューディール期のアメリカでは、早期の経済復興をめざして、1900年後よりも中身が大幅に拡大した保全、すなわち、保全①②③（図6-2）に係る政策が同時並行的に進行することになった。その結果、FDR 政権は、無駄な公共事業の重複やその帰結としての資源利用環境の悪化を未然に防止するために、多くの政策の企画・進捗状況に係る全体像を把握し、適切な中身の調整をかける必要に迫られたのである。本章では、FDR 政権が施した二つの組織的対応に着目し、その経過と中身を追ってきた。最後に、前節までの検討結果を簡単に振り返るとともに、環境をめぐる権限の分散への組織的対応のあり方を探るという課題に対して、ここで得られた知見がいかなる意味で他国での「参照枠組み」となりうるのかを検討し、これをもって締めくくりにかえよう。

1. NRPB 等

NRPB 等は、保全に関する全体像の把握や政策調整に一定程度の貢献をしていたといえるだろう。本章では、省庁横断的な観点からの各種調査の実施、そこから得られた知見に基づく FDR 等への政策提言の提供、「政策審査」制度の活用等を通じての貢献を確認することができた（第3節）。これらはいずれも、1970年に導入された制度的な仕組み（例：環境アセスメントや CEQ）

の萌芽としてとらえられる。

ただし、こうした貢献が「偶然の産物」にすぎなかったという点には注意すべきであろう。NRPB等の設置根拠となった大統領令等に、「保全」という文言は見当たらない。NRPB等の保全への貢献は、法令上の理念に沿った恒常的・継続的なものとは評価し難いのである。

もちろん、理念が一切存在しなかったというのではない。理念としての保全は、NRPB等を使う側、すなわち、FDRやイッキーズという個人のなかに存在した。彼らの個人的な理念が、NRPB等という仕組みを通じて、時折、体现されたのである。このことは、政権のイデオロギーによって、NRPB等の保全機能が左右されてしまうことを意味している。すなわち、FDRやイッキーズのような、いわゆる保全主義者が、政治的なパワーを行使しうるのはよいが、たとえば、レーガン（Ronald Reagan）やハーディング（Warren G. Harding）のような保全を敵視する人物が当該パワーを行使する立場にあれば、NRPB等が保全という政策領域で活躍できる余地は少ない⁸⁾。

制度上の設置理念としての保全が存在しなかったことで、組織構成員の資格要件も保全とは無縁のものとなっていた。NRPB等の中心的なメンバーであった、デラーノ、ミリアム、ミッチェルはそれぞれの専門分野（例：都市計画学や政治学）では傑出した人物ではあったが、FDRやイッキーズと肩を並べるほどの保全関連の知識や経験を持ち合わせていたわけではない。もちろん、NRPB等のスタッフとしては、チェイス（Stuart Chase）のような、保全の観点から公共政策のあり方を把握・議論できるような逸材が雇用されていたが、これもまた「偶然の産物」にすぎなかった。

2. 保全省設置構想

この構想は、表面上は、保全の名の下に、関連する権限を1カ所に集約し、権限の分散に由来する各種の問題状況を緩和しようとするものであった。しかし、その内実は、内務省の権限拡大策であったといえる（第4節）。すな

わち、保全の理念に基づく組織改編のアイデアというよりは、特定の省庁の政治的な関心に基づく政策案であったという評価が合理的であるようにみえる。

3. 示唆、あるいは今後の課題

ニューディール期の行政組織改革が経験した困難は、「保全」という当時の理念そのものに由来していたようにみえる。及川（2013, 193）で指摘したように、1920年代以降、保全の中身は急速な拡大をみたが、その中核に位置していたのは、常に自然資源の経済開発（図6-2の保全①）であった。野外レクリエーションの機会の確保（保全②）や都市・農村間の格差解消（保全③）などは、その周縁におかれ続けたのである。政策調整をかける以前に「みえない序列」が存在していたとさえいえるかもしれない。また、保全①②③それぞれの上には、各種制度が重層化し、省庁ごとの政治的利益の誘導・還元システムが出来上がっていた（及川 2013）。

そのような状況においてさえも、NRPB等は、保全関連の政策調整を一定程度、進め得たものといえよう。しかし、上に指摘したように、その実効性については、FDRとイッキーズの個人的な保全への思い（＝個人的な理念）に頼るのが常であった。権力者の個人的な理念に頼る場合、経済開発や産業保護を唱える古参の行政機関と直接対峙する機会が少ないので、政策調整を（ある程度までは）スムーズに進められるという利点はあるだろう。しかし、ここでは、意思決定者の交代や優先順位の変化によって、調整機能の発揮具合が左右されてしまう。実際、第2次大戦が激化するにつれて、FDRは、保全への政策的な優先順位を下げざるを得ず、それが一つの要因となって、NRPBは廃止されてしまった。

他方で、保全省設置構想が頓挫する経緯が物語るのは、古くから存在する理念（＝保全）で古典的な課題（＝権限の統合）に対処することの難しさである。保全に関しては、内務省だけが自らを保全機関と考えているわけではな

い。森林局等も、同じように、自らを「保全」機関であると自負している。森林局等が、容易にその権限を他省庁（具体的には、内務省）へ譲渡しないのは当然である。

こうした困難ないしは限界に、「環境」という「後発の理念」を「制度化」することで立ち向かったのが、1970年前後の環境行政組織改革ではないだろうか。「環境」は「後発の理念」であるがゆえに、当該理念内部での諸価値の序列という問題からほぼ無縁でいられたようにみえる。実際、1970年代に入るまで、連邦政府内には、「環境」を冠する行政機関は一つも存在しなかった。そうした状況で制定されたのが、NEPA（国家環境政策法）である。これによって、「環境」が史上初めて国家政策の基本に据えられ、その理念を実現する方策の一つとして、CEQという政策調整機関が設置された。理念と組織の両方が法定されることで、バラバラな諸施策の調整に法的な根拠（継続性）と方向性が付与されたのである。そして、その上に、EPAの設置を通じての諸権限の統合や、EPAと他省庁との紛争をCEQへ付託する（referral）法的な仕組みが形作られていった（第1節）。

以上のような長期の制度発展の経緯に照らすならば、アメリカ環境行政組織の形成過程は、「環境」という「後発の理念」の「新しさ」によって、社会的関心を引きつけ、政治家や旧来の保全関連省庁に（環境という新領域への）先乗りを競わせることを通じて、1930年代に遭遇した各種の困難を乗り越えた経験」として、ひとまずは解し得よう。このような理解は、本書（および前書（寺尾2012）が一貫して打ち出してきた、「後発の公共政策としての環境政策」の特徴と符合する。そして、こうした制度発展の経験は、単なる法制度の構造に関する情報とは異なるがゆえに、文化や政治体制等の違いを超えて、他国での「政策形成のための『参照枠組み』」（寺尾 2013, 27）となる見込みが高い。

ただし、筆者は、法制度の構造に関する知見には意味がない、といたいのではない。むしろ、後発の理念の新しさだけでは、各種の困難を乗り越えられなかった可能性が高いと考えている。アメリカの経験からは、理念と構

造の両方が必要であることが示唆されよう。ここでは、その趣旨をパラフレーズして、次のように述べておきたい。「後発の理念」をいかにして「制度化」するかが、環境をめぐる権限の分散への組織的な対処のあり方を探るといふ課題を考える上で重要になる、と。これが本章の結論であり、筆者の主張である。なお、このような結論をおくのであれば、EPAの設置によって諸権限が統合された経緯を、「環境」という「後発の理念」の「制度化」という観点から明らかにしなければならないだろう。筆者にとっての今後の課題として、ここに銘記しておきたい。

[注] _____

- (1) NRPB等の機能を「保全」という観点から考察した既存研究は邦文では少なく、楠井(2005)が目につく程度である。
- (2) 報告書のタイトルは、*A Report on National Planning and Public Works in Relation to Natural Resources and Including Land Use and Water Resources with Findings and Recommendations* である。
- (3) 報告書のタイトルは、*Report of Rio Grande Board of Review* である。
- (4) 通達は、*Budget Circular No. 338* である。
- (5) このプレス・リリースのタイトルは、*White House Statement on the Creation of the National Resources Board, July 3, 1934* である。
- (6) FDRが「新保全」なる概念を駆使していたという記録は見当たらないが、その趣旨を「国家資源」(National Resources)という文言で表そうとしていた可能性はある。この可能性について、FDRが1935年初頭に連邦議会で行ったスピーチにふれておきたい。この演説は、NRBによって準備された『土地利用・水資源に関する国家計画』を議会へ送付するに当たってなされたものである。スピーチの中で、FDRは、自然資源の誤用だけが関心事であるならば、土地・水絡みの問題を検討すればよい。しかし、誤っているのは、人間の働き方や暮らし方それ自体である。このことが、「国家資源」という用語を使う所以である、と述べた(Nixon 1972, 342)。その上で、FDRは、『土地利用・水資源に関する国家計画』とそれを準備したNRBの役割を紹介したのである(Nixon 1972, 342-343)。
- (7) NRPB等と連邦議会との関係について、Graham(1976, 57-58)は、長期的な計画策定を志向するNRPBと自らの任期の観点から物事を考えがちな連邦議会議員とでは、「ものの見方」が異なる点を指摘している。
- (8) 環境政策の推進に冷淡であるばかりか、その「骨抜き化」に積極的に動いた

政権として知られるのが、1980年代のレーガン政権である。また、シャベコフ(1998, 91)によれば、それ以前に、20世紀中で最も杜撰な自然資源管理を行った政権と評されるのが、1920年代前半のハーディング政権であるという。なお、21世紀に入って、同様の反環境主義的政策を推進したのが2000年代のブッシュ政権である。ブッシュ政権は、反環境的な思想を共有する政治任用スタッフを次々と連邦省庁の中核へ送り込むとともに、環境関連の多くの大統領令や施行規則等を書き換えることにより、アメリカ環境政策に多大な「負の影響」を及ぼした。ブッシュ政権の反環境政策については、及川(2012)で紹介した。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 及川敬貴 2003. 『アメリカ環境政策の形成過程——大統領環境諮問委員会の機能——』北海道大学図書刊行会。
- 2010. 『生物多様性というロジック——環境法の静かな革命——』勁草書房。
- 2012. 「アメリカ環境法の動向——1990年代後半から2000年代を中心に——」新美育文・松村弓彦・大塚直編著『環境法大系』商事法務研究会 1039-1061.
- 2013. 「ニューディール環境行政組織改革前史——保全の複線化と省庁の対立——」寺尾忠能編『環境政策の形成過程——「開発と環境」の視点から——』アジア経済研究所175-199.
- 大塚直 2010. 『環境法』第3版 有斐閣。
- 寺尾忠能 2013. 「『開発と環境』の視点による環境政策形成過程の比較研究に向けて」同編『環境政策の形成過程——「開発と環境」の視点から——』アジア経済研究所 3-29.
- 交告尚史 2012. 「生物多様性管理関連法の課題と展望」新美育文・松村弓彦・大塚直編著『環境法大系』商事法務研究会 671-695.
- 楠井敏朗 2005. 『アメリカ資本主義とニューディール』日本経済評論社。
- フィリップ・シャベコフ 1998. 斎藤馨児・清水恵訳『環境主義——未来の暮らしのプログラム——』どうぶつ社。(Shabecoff, Philip. *A Fierce Green Fire: The American Environmental Movement*. New York: Hill and Wang, 1993)
- 船津鶴代 2013 「2000年代タイの産業公害と環境行政——ラヨン県マッターブット公害訴訟の分析——」寺尾忠能編『環境政策の形成過程——「開発と環境」の視点から——』アジア経済研究所 63-98.

< 英語文献 >

- Gates, Paul Wallace, ed. 1979. *History of Public Land Law Development*. Reprint of the 1968 ed. New York: Arno Press.
- Graham, Otis L. 1976. *Toward a Planned Society: From Roosevelt to Nixon*. Oxford: Oxford University Press.
- Kraft, Michael E. 2011. *Environmental Policy and Politics (Fifth Edition)*, New York: Longman.
- Liroff, Richard A. 1976. *A National Policy for the Environment: N.E.P.A. and Its Aftermath*, Bloomington: Indiana University Press.
- Lowitt, Richard. 1993. *The New Deal and the West*, Oklahoma City: Oklahoma University Press.
- Maass, Arthur. 1951. *Muddy Waters: The Army Engineers and Nation's Rivers*, Cambridge: Harvard Univ. Press.
- Maher, Neil M. *Nature's New Deal: The Civilian Conservation Corps and the Roots of the American Environmental Movement*, Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Merriam, Charles E. 1944. "The National Resources Planning Board: A Chapter in American Planning Experience," *American Political Science Review*, 38(6) Dec.: 1076-1077.
- Nixon, Edgar Burkhardt, ed. 1972. *Franklin D. Roosevelt & Conservation 1911-1945: Vol. 1: 1911-1937*. New York: Arno Press. (なお, 本書は, http://www.nps.gov/history/history/online_books/cany/fdr/index.htm に全文が掲載されている (2014年9月7日最終アクセス))
- Owen, Anna Lou Riesch. 1983. *Conservation under F.D.R.*, New York: Preger.
- Phillips, Sarah T. 2007. *This Land, This Nation: Conservation, Rural America, and the New Deal*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Reagan, Patrick D. 1999. *Designing a New America: The Origins of New Deal Planning, 1890-1943*. Amherst: University of Massachusetts Press.
- Rothman, Hal K. 1989. "'A Regular Ding-Dong Fight': Agency Culture and Evolution in the NPS-USFS Dispute, 1916-1937," *Western Historical Quarterly*, 20(2) May: 141-161.
- Sutter, Paul S. 2001. "Terra Incognita: The Neglected History of Interwar Environmental Thoughts and Politics," *Reviews in American History*, 29(2) June: 289-297.
- Swain, Donald C. 1963. *Federal Conservation Policy, 1921-1933*. Berkeley: University of California Press.
- Tang, Ching-Ping, and Shui-Yan Tang. 2006. "Democratization and Capacity Building for Environmental Governance: Managing Land Subsidence in Taiwan," *Environment and Planning A*, 38(6): 1131-1147.