

第5章

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——

及川 敬貴

はじめに

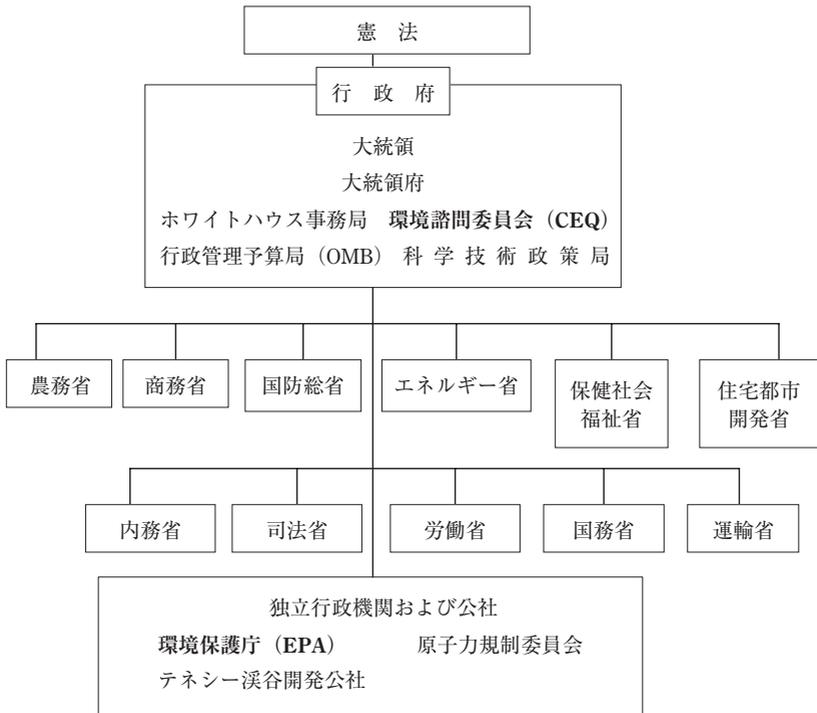
アメリカ環境政策の発展期としては、1900年前後と1960、1970年代が挙げられることが多い。森林や水などのいわゆる自然資源の保全（conservation）をめざした連邦法が発展をみたのが前者、環境保護運動（environmental movement）が台頭し、公害規制や種の保存などを目的とする現代環境法の多くが整備されたのが後者である⁽¹⁾。これに対して、1920、1930年代への関心は低く、知見の乏しい状況が続いた。この時期は、大戦と大恐慌・経済復興で彩られ、環境政策（当時は保全政策）の発展期としては注目されてこなかったのである（Sutter [2001]）。

しかし近年、この戦間期とその後の時代の「つながり」に新たな光が当たり始めている⁽²⁾。本章でも確認するように、1920年代には、保全の射程が、自然資源の経済開発から野外レクリエーションの振興や都市・農村間の格差解消などへと拡大し、同年代後半には、新保全（new conservation）なる表現も現れていた。Phillips [2005, 2007]によれば、ニューディールの各種施策は、こうした「新たな保全」を概念的な基盤として展開されたものであるという。市民保全部隊（Civilian Conservation Corps——植林や土壌再生などの作業へ失業者を大量に動員した仕組み）は、その代表例であった。そして Maher

[2008] は、この部隊による「新たな保全」活動の記憶が、1960年代の環境保護運動へ受け継がれたと論じている。

こうした近年の知見は、環境（保全）政策の設計や実施を担う組織、すなわち環境（保全）行政組織の形成過程を考察するにあたって、同様の分析視角（＝長期の制度変化）が有用であることを示唆している。アメリカ連邦政府内では1960年代から1970年代初頭にかけて、ホワイトハウスのレベルと通常の省庁レベルに設置された、2つの環境行政機関の連携により、省庁間の争いの処理や政策の調整を行う体制が確立した（図1）。かかる組織デザインの原型は、ニューディール期に初めて提示されたといわれるが⁽³⁾、その

図1 アメリカの環境行政組織

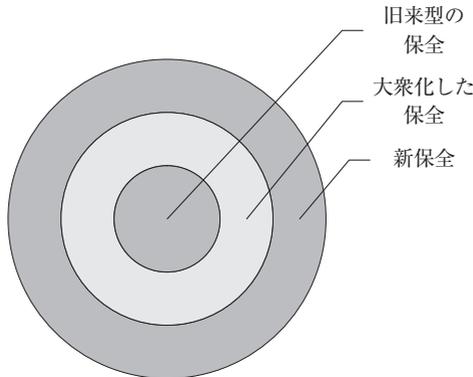


(出所) 及川 [2003: 17]。

史的背景は明らかにされていない。戦間期とその後の時代との「つながり」を念頭におくならば、1920年代における保全概念の変容は、それに携わる省庁間の関係へも影響を及ぼし、1930年代とその後の環境（保全）行政組織改革へと「つながって」いったように思われる。本章のねらいは、今後この「つながり」を本格的に検証するための足場を築くことである。

以下では、まず、複数の学問分野（たとえば、法学、政治学、農業経済学、都市計画学）で蓄積された研究成果のいくつかを横断的に整理し、1920年代には、保全の射程が、自然資源の経済開発を越えて、野外レクリエーションの機会の確保や都市・農村間の格差解消などにまで及んでいたことを示す（図2）。これにより、1900年前後の保全と1920年代の新保全が連鎖しつつも、その中身がしだいに複線化（multi-tracked）していった経緯を確認し得る。そのうえで、保全の複線化に対応して、保全にかかわる省庁間の関係が協調的なものから対立的なものへと変化していった状況を捕捉したい。こうした道筋を明らかにすることで、ニューディール期に敢行された環境（保全）行政組織改革の歴史的な意義を、環境（保全）概念の変容という深いレベルから考察するための準備が整う。そして、その先に、「後発の公共政策である環境（保全）政策の設計・実施を担う行政組織が（ほぼ半世紀という長い時間

図2 1920年代における「保全」の複線化



(出所) 筆者作成。

のなかで) いかにして形成されたのか」という巨大な研究課題とその着地点らしきものの輪郭が浮かび上がってくる。

第1節 革新主義時代の保全

保全という考え方がアメリカ社会で台頭したのは、革新主義時代と呼ばれる、19世紀末から20世紀初頭にかけての時期である。この時期に保全は連邦の公共政策の一部となり、それとともに関連行政機関の数が増大したが、それらの機関が資源管理の進め方について協調するという、その後の時代とは異なる現象もみられた⁽⁴⁾。

1. 公共政策としての保全

「最小の統治こそ最良の統治」とするアメリカの「開拓者精神」(伊藤・木下 [2008: 85]) は、自然資源の無節操な利用をとまなないがちであった。こうした資源利用を改めようとする動きは、19世紀半ばまでに始まっていたといわれる。Clawson [1971: 17] や Clements [2000: 49, 63] によれば、その当時においても、小規模な市民団体が流域の保護に関心を示して、そこに森林資源の枯渇を懸念した科学者たちが合流したり、やはり小規模の林業従事者たちが自発的に過剰な森林伐採を止めて、木材供給量をコントロールしたりするなどの動きが散見されたという。しかし、そうした動きが特定の概念のもとで括られ、現実の制度に反映されるまでにはしばらくの時間を要した。

転機となったのは、広大な西部が開拓し尽されたこと、すなわち、フロンティアの終焉宣言(1890年の国勢調査)である。フロンティアの終焉は、水や森林などの自然資源が無尽蔵ではないことを示唆し、限りあるそれらを計画的に利用するという考え方の台頭を促した。アメリカ社会において、計画的な資源利用が合理的であるとみなされ始めたのである。先駆的な連邦法の

例が、1891年森林保護法（Forest Reserve Act of 1891）や1897年基本法（Organic Act of 1897）であった⁽⁵⁾。前者には、国有地の処分留保権限を大統領へ付与する規定が挿入され、その後、この権限の行使によって、それまで無秩序に私人へ払い下げられていた国有地がつぎつぎと保護林として確保されるに至る。また、後者へは、持続的収奪や多目的利用などの計画的な資源利用のための考え方が具体の規定として盛り込まれていた。

1901年に合衆国大統領に就任したセオドア・ルーズベルト（Theodore Roosevelt: TDR）は、こうした計画的な資源利用の考え方を「国内政策の柱のひとつ」として採用した（高橋 [1975: 56]）。TDR は、「もっとも長い期間にわたって、もっとも多くの人々にとって、天然資源が使い続けられるようにすること」を「保全」と定義し、後述するピンショウ（Gifford Pinchot）のような人材を知恵袋として重用しながら（Richardson [1962: 17-46], Skowronek [1982: 182-184]）、数々の施策を進めたのである（小塩 [2006: 86]）⁽⁶⁾。これらの保全施策は、林学などの科学的な知見に基づく計画的な資源管理を旨としながら、「公共の利益」の増進を図る政策、すなわち公共政策の一環として進められることとなった⁽⁷⁾。

TDR 政権期（1901～1909年）の代表的な保全関連施策として挙げられるのが、1902年開墾法（Reclamation Act of 1902）である⁽⁸⁾。この法律は、連邦政府主導の灌漑事業を（とりわけ西部で大規模に）進めるための数々の仕組み（たとえば、灌漑事業の実施に責任を有する独立的な専門家の登用による政治的影響力の排除や開墾基金の創設）を用意していた。そのほかの重要な連邦施策としては、考古学的・歴史的・自然科学的に価値の高い有形物を国有記念物（national monument）として指定する権限を大統領へ付与する古物保存法（Antiquities Act）の制定（1905年）、国立野生生物保護区（Federal Wildlife Refuge）の指定に関する法律の制定（1906年）、森林保護区の国有林への名称変更（1907年）などがある。たとえば、国立野生生物保護区は、1892年以来、大統領令によって散発的に指定されていたが、1906年法は、連邦議会へ指定権限を付与し、これによって多くの保護区の指定が進んだという（畠山 [1992:

326-327]）。

2. 専門技術と功利主義

保全関連の施策（たとえば、1891年森林保護法や1902年開墾法）には連邦政府が何らかの目的のために土地を留保したり、開発したりする権限が多数書きこまれたので、それまでは「ローカル（地元）のコモンズ」とされた多くの資源が、公有化されるようになった（石山 [2006: 221]）。公有化された森林や土地の管理を担ったのが、専門技術者集団である。これらの専門技術者集団を大量に抱えた連邦行政機関が、この時代の保全を主導していった。それらの機関は、内務省開墾局（Reclamation Service, Department of the Interior, 1914年設置）のように新しく設置されるものもあれば、組織再編を通じて勢力を拡大していくものもあった。

たとえば、森林管理を専門とする部門は、次のような経緯で勢力を拡大した（鈴木 [2007: 137-141]）。農務省内に森林部（Division of Forestry）が設置されたのは1881年のことである。同部は農務省内の小さな一部局に過ぎなかったが、森林保護区の拡大と1898年に部長に就任したピンシヨールの政治力（ピンシヨールは当代随一の森林管理の専門家であるとともに、TDRの親友でもあった）を背景として勢力を拡大し、1901年に森林局（Bureau of Forestry）へと昇格した。そして1905年には新法に基づいて、6300万エーカーにのぼる森林保護区を管轄する森林局（Forest Service: FS）となる。かつて森林保護区を管轄していたのは内務省一般土地局（General Land Office, Department of the Interior）であったが、ピンシヨールのTDRへの働きかけが功を奏し、その管轄権はFSへ移管されていた。ピンシヨールは一般土地局に勤めた経験があったが、同局による公有地処分政策の杜撰さを目の当たりにして、それを「保全」の観点から改めなければならぬと思いついたという（Clawson [1963: 31-32]）。

専門家（を雇った連邦政府）による合理的・計画的な資源管理は、経済開発を促すものでもあったため、当時の保全は「功利主義的保全」（utilitarian

conservation)とも呼ばれる (Clements [2000: 39])。保全の対象となる資源は、商業生産活動と直結する水、森林、放牧地などであり、その開発促進を保全の中心的課題ととらえる見方は広く共有されていたという (Phillips [2007: 21], Clements [2000: 50])。たとえば、1908年に開催された「保全に関する全国知事会議」(Governor's Conference on Conservation)でも、出席者の関心は、保全の名のもとでいかに資源開発を進めるかに向けられていた (Sutter [2001: 292])。

このため、保全は、もうひとつの資源管理観である保存 (preservation) と衝突した。保存は、自然資源を人の手つかずの形で残そうとする考え方であり、そうして残された自然には審美的な価値はもちろん、それ自体の存在価値が備わっているとするものである。この考え方は、主たる提唱者であるミューア (John Muir) の活動を通じて支持基盤を拡大させていた⁹⁾。保全と保存との衝突事例として有名なのが、ヨセミテ国立公園 (Yosemite National Park, カリフォルニア州) 内でも、もっとも審美的な価値が高いと評されたヘッチ・ヘッチー溪谷 (Hetch Hetchy Valley) に計画されたダム建設の是非をめぐるものである。この論争は全国レベルの政治問題と化した。結局、勝利したのは保全を支持する側、つまり都市部 (サンフランシスコ地域) への水資源供給のためにヘッチ・ヘッチー溪谷をダム湖の底に沈めるとする側であった。ピンショーが「保全」の名のもとにダム建設を支持し、かつての盟友ミューアと袂を分かつことになったのは、有名なエピソードである (岡島 [1990: 78-95])。

3. 協調的な省庁間関係

保全 (環境) が包括的概念であるがゆえに、そこに関係する省庁の数が多数に及び、省庁間紛争が頻発する状況は、時代や政治体制を問わず観察される (及川 [2003: 23])。しかし革新主義の時代には、保全関係の省庁間での協調的な動きもみられた。

一例が、1906年に設置された内陸水路協議会 (Inland Waterways Commission: IWC) である。これは、水資源の管理に関与するようになった多くの連邦行政機関の活動を調整するために設置された組織である。委員長にはバートン (Theodore Burton) 下院議員 (オハイオ州選出)、副委員長にはニューランドズ (Francis Newlands) 上院議員 (ネヴァダ州選出) が就任し、FS、農務省土壌局 (Bureau of Soils)、内務省開墾局、企業局 (Bureau of Corporations)、陸軍工兵隊 (Army of Corps of Engineers) という5つの行政機関の代表が顔をそろえた。この組織は、関係行政機関間での協力と調整を強化するという方向で足並みを統一し、1908年には、歴史的な事象と評される、「保全に関する全国知事会議」を開催するようにTDRを説得し、同会議で、森林管理、開墾、公衆衛生などのセッションを組み合わせることに成功した。

しかし、IWCを通じての省庁間協調は長くは続かなかった。TDRの後を継いで第27代合衆国大統領に就任したタフト (William H. Taft) が内務長官に指名したのは、バリンジャー (Richard Ballinger) であった。(杜撰な公有地処分行為を繰り返していた) 土地管理局の長を務めた経験をもつバリンジャーは、新任の内務長官として独自の経済開発優先路線を掲げ、FSのトップであったピンショーらと鋭く対立した (Penick [1968], Skowronek [1982: 189-190])。Wescoats [2000: 153] によれば、これ以降の保全行政に関しては、省庁間での協調よりも縦割りが目につくようになったという。

第2節 大衆社会における保全

革新主義時代の保全は、専門技術官僚が経済界と歩調を合わせ、効率性の名のもとに資源開発を進めるための政治システム (political system) であったという見方が一般的である (Hays [1959: 3])。しかし第1次世界大戦の終結とその後の急速な経済発展のなかで、保全は「大衆の需要」という観点からも定義されていく。大衆化した保全は、関連する公益の中身を変化させ、そ

れに対応する行政機関が勢力を拡大する際の基盤となった。そして当然のように、後発行政機関の権限拡大は、既存行政機関との権限争いという形で顕在化し、ひいては組織再編のあり方が論ぜられるようになる。

1. 野外レクリエーション

第1次世界大戦終結後しばらくの間、アメリカ社会は不安定な状況にあったが、徐々に落ち着きを取り戻し、「国民は、ついに、いかにしてふたたびくつろぎ、楽しむかという問題に取り組み始めた」（アレン [1993: 110]）。そして1920年代に入る頃には、野外レクリエーション（outdoor recreation）が大衆的な需要へと育っていた。

背景となったのが、大戦後の経済発展をベースとする大衆消費社会の台頭と都市化の進展である（Clawson [1963: 34-36]）。生活水準が上昇するなかで、1919年に677万台であった一般家庭の保有自動車台数は、1929年までに2312万台へと激増し、1916年に制定をみていた高速道路法（Highway Act of 1916）のもとで国内の道路網の整備が急速に進んだ（アレン [1993: 219], Nash [1999: 6-7]）。また、全人口のうち都市に居住する人の割合は、1800年には6%に過ぎなかったが、車社会が到来し、都市が政治・経済・文化の中核となるにつれて拡大し、1920年には50%に達したという（小塩 [2006: 87]）。都市ないしはその近郊に暮らし、自動車という機動力を手にした大衆にとって、格好のレジャーとなったのが、釣りや森林浴、キャンピングなどの野外レクリエーションであった。歴史家のアレン（Frederick L. Allen）は、当時の状況を次のように描いている。「自動車はあらゆる階層の男女を、この国の探検に駆り立てた。貧しい農民、夏の民宿管理人、自動車修理工までが、家族を安自動車に詰め込み、……オートキャンプからオートキャンプへと繰り出した」（アレン [1993: 361]）。

Sutter [2001: 292] によれば、アメリカ国民は、この時代に初めて、レジャーを通じて自然資源を知覚し、定義するようになったという。保全は、経

済開発のみならず、野外レクリエーションの機会の確保という観点からも意味を持ち始めたのである。

こうした動きは、保全に関連する新たな政治的支持基盤の台頭をも促した。1922年のアイザック・ウォルトン・リーグ (Izaak Walton League: IWL) の設立である。IWL は釣りなどの野外レクリエーションの機会の確保を使命として掲げる環境保護団体であるが、保全の勃興期に設立されたシエラ・クラブ (1892年設立) や全米オーデュボン連盟 (1905年設立) などの既存の団体と異なり、その会員数がケタ違いに多かった。当時、シエラ・クラブなどの会員数は1団体あたり7000名を超えることはなかったが、IWLの会員数は、1925年までに10万名を超えていたのである。上述した都市居住者たちがその大半を占め、1928年に合衆国大統領に就任するフーバー (Herbert Hoover) も IWL の会員であった。1920年代の後半までに、IWL は大衆化した保全を支持する有力なロビー団体としての姿を見せ始めていたのである (Clements [2000: 50-51])。

2. 国立公園局の登場

連邦行政機構のなかで、保全の大衆化の波をとらえたのは内務省国立公園局 (National Park Service, Department of the Interior: NPS) であった (畠山 [1992], 加藤 [2001], 鈴木 [2007], 久末 [2011])。1872年以来、いくつかの国立公園が個別法に基づいて設置され、1905年古物保存法 (Antiquities Act of 1905) で指定される国有記念物の数も増えていたが、それらの地域の管理権限はさまざまな省庁に分散し、管理原則も統一されていなかった。それらを統一的に管理するべく、1916年の国立公園局設置法 (National Park Service Organic Act) によって創設されたのが NPS である。NPS の設置に対しては、FS が「公園管理であれば、FS によっても可能である」という論陣を張っていたが、ヘッチ・ヘッチー溪谷をダム湖の水底に沈める提案を支持したピンショーと彼が率いた FS への不信は根強かったという (Steen [2004: 113-122])。

NPSの初代局長には、当時のレイン（Franklin K. Lane）内務長官の友人で、富豪・慈善家として知られ、登山家でもあったマーサー（Stephen T. Mather）が就任し、TDR政権の内務次官として国立公園関連事業を積極的に推進したオルブライト（Horace M. Albright）がその補佐にあたった。野外レクリエーションへの需要増大に対応して、マーサーらは、国立公園システムの管理方針を保存よりもむしろ利用の側へとシフトさせていった。具体的には、大衆の利用のためのインフラ（たとえば、道路やホテル）を国立公園内に整備していったのである。そして、ハードなインフラだけではなく、国立公園訪問者に対しての各種教育プログラムの開発と実践にも力を注いだ（Woody [1934: 150]）。こうしたNPSの活動がさらなる需要を創出したといわれる（Rothman [1989: 149-151], 畠山 [1992: 252]）。

国立公園需要の拡大は、国立公園の数や指定面積の拡大、訪問者数の増加へとつながった（Woody [1934: 148-149]）。1915年当時、国立公園の数は11カ所、指定面積は約472万ヘクタール、訪問者数は約33万人（年間）であった。1930年には、これらが23カ所、約796万ヘクタール、約277万人（年間）へと激増している。これらに応じて、NPS関連の支出（expenditures）も急増し、1915年から1930年の間に、約40万ドルから約962万ドルへと20倍以上も増加した。

3. 保全 vs. 保全

1920年代に入り、NPSは大胆な行動を取り始めた。FSの管轄区域である国有林地の国立公園への編入を主張するようになったのである。そして、これと時期を同じくして、2つの機関の統合と統合した後の組織を農務省と内務省のどちらのもとにおくかが話題に上り始めた。1921年から1923年までハーディング（Warren G. Harding）政権の内務長官を務めたフォール（Albert B. Fall）がFSを内務省に吸収しようと目論んだのが最初の顕著な動きであったという（Rothman [1989: 152]）。

2つの保全機関の関係は公的な調整を必要とするという認識が高まり、1925年2月、フォールの後を継いだワーク（Hubert Work）内務長官によって、国立公園・国有林調整委員会（Coordinating Committee on National Parks and Forests: CCNPF）が設置された。この委員会の場を通じて、大攻勢を仕掛けたのがNPSである。NPSは、イエローストーン国立公園（Yellow Stone National Park）などの指定地域拡張はもちろん、FS管轄下のバンデリア国有記念物（Bandelier National Monument）およびサンタフェ国有林（Santa Fe National Forest）から30万エーカーの土地を国立公園へ移管するという大胆な提案を行った。この提案は実現しなかったが、そうした大胆な提案を行ったということそれ自体が、NPSに「新たな自信」を与えることとなったという。すなわち、NPSは、CCNPFが催した公聴会などの場において、大衆化した保全に基づく理論武装をすることで、古参の、かつ大規模な保全行政機関であるFSと同等に渡り合えることを確認したというのである（Rothman [1989: 154]）。

NPSが20世紀の大衆社会の申し子であったのに対し、FSは19世紀的な資源管理観と20世紀的なそれとの結合の上に発展をみた組織であった。FSは、専門性・計画性・効率性を重視する保全の考え方を背景として設置されたが、同時に、地域での自立した個人による資源管理という開拓時代的な価値観をも保持していたのである（Rothman [1989: 146]）。FSでは、ワシントンDCの本部が“Use Book”と呼ばれるガイドラインを策定し、中央のスタッフが地方へ査察を行うという形での中央統制を行っていたが、実際の問題は地域ごとに解決するというのが慣例であった（Rothman [1989: 144], Steen [2004: 78-81]）。そのため、地域のスタッフは「地域森林資源管理の専門家」としての矜持をもつようになっていったといわれる（Steen [2004: 81]）。しかし、それがゆえに、FSは狭い観点（地域ごとの、かつ、専門技術的な観点）からの森林管理に囚われ、野外レクリエーション需要の増大という新たな課題を熱心に研究しようとはしなかったともいう（鈴木 [2007: 320]）。

ただし、次の数字（Woody [1934: 157-158]）が示すように、FSは、NPS

との紛争で常に敗北を喫し、その勢力を低下させていたというわけではない。1915年から1930年の期間で、国有林の指定面積は、約1億6280万ヘクタールから1億6080万ヘクタールへとわずかに減少したが、訪問者数は150万人（年間）から約3190万人（年間）へと増大した。また、同時期のFS関連の支出も、1915年から1930年の間に、約504万ドルから約2620万ドルへと増加している。

結局、CCNPFは、NPSとFSとの間の紛争を調整するという機能を果たすことはできなかった。Rothman [1989: 153] が指摘するように、むしろ、それは、省庁間紛争の処理のためには、より高位の権限 (a higher authority) が必要になることを示しただけであったのである。

なお、水資源の管理については、伝統的に陸軍工兵隊が関連の事業を引き受けていたが、1914年に設置された内務省開墾局もダム・灌漑関連の事業を進める権限を手に入れている。さらに、1920年水力発電法 (Federal Power Act) に基づいて連邦動力委員 (Federal Power Commission: FPC) が設置され、この機関が、アメリカ国内の航行可能水域における水力発電用ダム関連の許認可権限を手中に収めた。この法律に基づく許認可の仕組みで注目されるのは、早くも省庁間協議 (consultation) の規定が盛り込まれている点である。このことから考えると、遅くとも1920年までには、水資源管理をめぐる新旧の省庁間の紛争が政治問題化していた可能性があるだろう¹⁰⁰。

第3節 新保全運動——保全の果実の衡平な配分——

大衆化した保全の支持層は、比較的裕福な都市住民が中心であった。そうした市民や大企業のための保全は、「豊かさに思いあがっていた」あるいは「実業家が……社会を指揮する究極的権威となった」時代とみなされてきた1920年代の時代把握と重なり合うようにみえる (アレン [1993: 214, 465])。しかし同じ1920年代には、都市住民と地方に暮らす者 (とりわけ農業従事者) との経済格差が広がり、後者の立場から保全の意味を問い直す動きも始まっ

ていた。地方の観点から再定義された、新たな保全運動は、FS や NPS のような新たな連邦行政機関の創設までには至らなかったものの、新たな部局の新設や州レベルでの制度化へとつながったのである。

1. 地域計画

計画的かつ効率的な自然資源の利用は、保全の要諦のひとつであったが、その恩恵が社会全体に衡平に配分されていたわけではない。19世紀末以来、資源利用の恩恵を受けてきたのは、おもに都市部の住民であった。たとえば、ヘッチ・ヘッチー溪谷がダム湖の底に沈められたのも、サンフランシスコへの水資源供給拡大が理由である。その一方で、自動車を所有する割合が高まり、ラジオの全国ネット化も進んだ1920年代においても、地方に暮らす農業従事者は相当程度孤立した状況にあったという (Luccarelli [1995: 80])。他方、発展を遂げた都市部でも不均衡が見受けられるようになっていた。公害やスラム化などの都市問題が深刻化しつつあったのである (小塩 [2006: 87])。

不均衡な発展を是正するために、建築家、プランナー、研究者などによって提唱されたのが、地域計画 (regional planning) という手法であった。たとえば、1921年、マッケイ (Benton MacKaye) は、「アパラチアン・トレイル：地域計画に基づくプロジェクト」と題する論文を発表し、そのなかで、都市部と地方双方の需要を認識し、それらに応じて地域を保全と保存の両面に配慮しながら総合的かつ計画的に開発し、全体としての持続可能性を確保するというアイデアを披露している⁽¹⁾。マッケイは、ハーバード大学出身のエリートとして、ペンシヨーのもとでキャリアを開始したプロの森林官であったが、森林を経済開発の観点からとらえがちな旧来型の保全とその体现者である FS からしだいに距離をとるようになっていったという (Luccarelli [1995: 87])。

マッケイと同様の考え方を支持する東部知識人たちが結集し、組織されたのがアメリカ地域計画学会 (Regional Planning Association of America: RPAA) で

ある。RPAA は、1923年、すでに地域計画の主たる提唱者として認識されつつあり、当時の代表的な知識人とみなされていたマンフォード (Lewis Mumford)、ステイン (Clarence Stein) ほかに2名の建築家、経済学者のチェイス (Stuart Chase)、それにマッケイを中心に設立された。RPAA は小規模な組織であったが、1926年には『ニューヨーク州住宅・地域計画委員会からスミス州知事への報告書』を公刊し、そこには、地域計画の考え方と実践方法が具体的な形で描かれていた¹²⁾。

こうした考え方に共鳴し、保全の果実を都市部から地方農村部へと拡大しようとする具体的な動きのひとつが、1920年代に企図された広域電力事業計画である。この計画は、当時を代表する進歩主義的なエンジニアであるクーク (Morris L. Cooke) によってジャイアント・パワー (Giant Power) と称された (Layton [1986: 215])。RPAA のフェローであったブルーア (Robert Bruere) が1925年5月に発表した「ジャイアント・パワー」と題した論文によれば、この計画は、オンタリオ州 (カナダ) で実践された事業をモデルとしていた (Luccarelli [1995: 80])。オンタリオ州では、ナイアガラで発電された電力を、都市部だけではなく、同州南部の農業地域へも安価に提供し、総合的な地域開発を進めたのである。マッケイのような保全と保存のバランスをとるといふ観点は欠如していたが、ジャイアント・パワーは、都市部と農村部のバランスのとれた発展を志向するという意味で、マンフォードがいうところの総合的な地域計画 (comprehensive regional planning) の実践的な試みのひとつととらえられている (Phillips [2007: 22])。

2. 土地利用計画

上述の地域計画とは似て非なる文脈で、保全の内容の拡大に貢献したのが、科学的かつ計画的な土地利用に基づく農業の実践に関する動きである。上述したように、地方居住者は空間的・エネルギー供給的な意味で孤立していたが、農業に従事する者が大半を占めていたこともあって、生活レベルの面で

も苦しい状況が続いていた。1920年代には、都市住民の生活レベルが大幅な改善をみたが、農業従事者は、第1次世界大戦後のヨーロッパ輸出特需が終息したこともあり、農産物価格の下落に苦慮していたのである。さらに、当時は工業製品の価格が上昇し続けていたので、都市部住民との生活格差は拡大するばかりであった（たとえば、Andrews [2006: 161], Phillips [2007: 36]）。

この状況を改善するために、1922年、農務省内に新たな部局が生まれた。農業経済局（Bureau of Agricultural Economics: BAE）内に新設された土地経済部（Division of Land Economics）である。土地経済部の長に就任したグレイ（Lewis C. Gray）らは、農業問題の根幹には、闇雲に土地を開墾し、農地を広げていくという時代遅れの保全政策があるという認識で一致していた（Hamilton [1991: 171-172]）。やり玉に挙がったのが、内務省開墾局（Bureau of Reclamation, Department of the Interior）による（未開地開墾への）補助金政策である。BAEは、この施策に代表される非合理的な慣行を改め、土地の状態や性質に関する情報を収集し、それをふまえて土地の分類を行い、利用を合理的・計画的に進めていくことを提唱するようになる。個人の欲望に任せた主観的な土地利用から社会的に最善なる客観的な土地利用への転換を旨とする「土地利用計画システム」の制度化の提唱であった。

3. 新保全の特徴と影響

地域計画や土地利用計画をコアとする保全を、マンフォードは、1900年前後の保全と峻別して、「新保全」(New Conservation) と命名した（Phillips [2007: 22]）。概念としての新保全の特徴は、次のように整理できるだろう。

まず、対象とする資源が、短期的な商業生産に直結する自然資源、すなわち、森林や水などに限られていない。新保全では、人が定住している辺境の土地、すなわち辺境の農地もが保全の対象として認識され始めた（Phillips [2007: 46]）。

つぎに、「経済と環境のバランスを創出すること」が重視されている。マ

ンフォードは、新保全の趣旨とは、地域計画に基づき、「自然資源と手をたずさえながら、人間にとっての諸価値を保全する」ことであり、具体的には「永続的な農業・林業、そして永続的な地域コミュニティ」の実現であると論じた(Phillips [2007: 32])。

最後に、新保全では、関連施策により得られた恩恵は、不動産業者や都市大衆のみではなく、農村部に暮らす人々を含んだ社会全体へ衡平に配分されるべきであるという考え方が中心に据えられていた。Phillips [2007: 30] は、新保全によって、保全の文脈に衡平性(equity)の確保という観点が持ち込まれたと論じている。

こうした新保全は、革新主義時代の保全のように、連邦政府の公共政策の「顔」として採用されたわけではない。たとえば、農務省のBAEが企図した土地利用計画システムの制度化への支持は集まらず、関連する全国シンポジウムを開催できたのは1930年代に入ってからであった(Hamilton [1991: 176])。「開拓者精神」(伊藤・木下 [2008: 85])の名を借りた無秩序な土地開墾とそれを後押しする開墾局の補助金システム(1902年開墾法に基づく)は、「アメリカのフロンティアは消滅してしまったわけではない(すなわち、開墾によって自作農になれる)」というメッセージを発し続けており(Nash [1999: 8])、その支持基盤は強固であったものと考えられる。また、Pisani [1996: 194]によれば、その当時の都市の成長は地方のそれを格段に上回っており、新規の公共政策の多くが、都市の需要やいわゆる都市問題の解決に応じようとするものとなったという。州レベルでも基本的には同様であり、新保全が州の中心的な施策となることは稀であった。ペンシルバニア州で企図され、RPAAのメンバーによって支持されたジャイアント・パワー(広域電力事業計画)は、州議会の支持を得られずに頓挫した。同様の試みは、フランクリン・デラノ・ルーズベルト(Franklin Delano Roosevelt: FDR)が知事を務めたニューヨーク州でもなされたが、やはり州議会の支持を取り付けられずに断念されている(Phillips [2007: 62-63])

しかしながら、進歩的な考えを有する研究機関や政治的リーダーを擁する

州では、新保全に基づく施策が実際に展開されていた。前者の例がウィスコンシン州である。土地経済学に関する最先端の研究が展開されていたウィスコンシン大学と協働して、同州は1929年に州法を制定し、土地利用ゾーニング（農業、林業、レクリエーションに利用する地域を指定して、一定の行為規制をかける仕組み）をいち早く制度化した（Phillips [2007: 39-40]）。後者の例がニューヨーク州である。FDR という稀代のリーダーに率いられた同州では、農家を対象とする税の減免、耕作放棄地での植林、州内の土地利用や土壌に関する調査などの「新保全」的な色彩の濃い施策が1920年代後半に展開されていた（たとえば、Black [2005: 33-35], Phillips [2007: 59-63]）。

なお、1920年代に新保全という思想に傾倒し、州レベルでその実践に携わった人物の多くが、1930年代の連邦政府内で要職についたことを付言しておきたい。たとえば、ジャイアント・パワーの推進を唱えたークは、ニューディールによって新設された地域電化局（Rural Electrification Administration）の初代局長に就任した（Layton [1986: 215]）。また、アメリカ地域計画学会の主要構成メンバーであったチェイスは、やはりニューディール期に各種の地域計画を政府のトップレベルからデザイン・評価する機関として大統領府内に設置された国家資源計画評議会（National Resources Planning Board: NRPB）のスタッフに就任した。そしてニューヨーク州で新保全的な施策を多数実践していたFDR その人が、1930年代を通じて、連邦政府のトップに君臨したのである¹³。

おわりに

環境政策という用語が通用する以前の資源管理政策は、1900年前後の革新主義時代の政策も1930年代のニューディール期の政策も、すべてが「保全」というカテゴリーで括られるように見える。しかしながら、遅くとも1920年代後半までにその中身は変容を遂げていた。保全の対象は、専門技術と功利

主義に基づく水や森林の管理だけではなく、野外レクリエーションの機会の確保や都市農村間の格差解消へも及んでいたのである。また、本章では取り上げなかったが、保全の新たな対象としては、これらのほかに、先住民族や子供までもが挙げられていた。1931年に公刊された内務省の報告書では、原油・ガス、国立公園等の保全と並んで、「先住民族の保全」(Conservation of the Indian)と「子供の保全」(Conservation of the Child)にそれぞれ1章があらわれている(Wilbur and Du Puy [1931])。

こうした変容を視覚的・立体的に表現しようとしたのが、本章冒頭で示した図2である。この図については、本章での考察内容をふまえて、次の説明を加えておきたい。第1に、1920年代後半においても、保全なるものの中心には「旧来型の保全」が君臨していた。「大衆化した保全」や「新保全」は、その周縁に配置されていたものといえる。第2に、保全が具体的な公共政策として制度化をみた程度は、「旧来型の保全」「大衆化した保全」「新保全」で異なる。たとえば、1920年代において、「新保全」を理念として掲げた、連邦レベルの公共政策は見当たらない。最後に、「旧来型の保全」「大衆化した保全」「新保全」が相互に排他的な関係とはいえないことにも注意する必要がある。

一般に1920年代はアメリカ環境政策の発展期とはみなされていないが、じつはその時期に、環境(保全)概念上の重要な変化が生じていたものと考えられよう。Phillips [2007]の表現を借りるならば、単線的な保全(single-track conservation)から複線的な保全(multi-track conservation)へという変化である。

これに対応して、連邦政府内の保全行政組織も複線化した。国立公園局の設置(1916年)や農務省農業経済局内における土地経済部の創設(1922年)などである。新設の機関は、保全のあり方をめぐって、古参の機関と対立するようになっていった。国立公園局は森林管理のあり方をめぐって森林局(1905年に局へ昇格)と、農務省農業経済局は土地利用のあり方をめぐって内務省開墾局(1914年設置)と激しくやりあうようになったのである。そして、

それぞれの機関（がめざす保全）の支持基盤として、ロビー団体や学会（たとえば、アイザック・ウォルトン・リーグ [1922年創設] やアメリカ地域計画学会 [1923年創設]）が成長していた。

以上のような経緯で複線化し、協調よりも対立が常態となった保全行政組織の統合・調整を図ったのが、ニューディール期の環境（保全）行政組織改革であったようにみえる。そこでの基本アイデアは、通常の省庁レベルでは組織の部分的統合を、それよりも上位の政治レベルでは（省庁レベルに位置する）複数の組織により提案・実施される政策（案）の調整をめざすというものであった。しかし、実際には、この試みは「失敗」に終わる。関連省庁の統合を企図した保全省（Department of Conservation）の設置は原案段階で頓挫した。また、大統領府内の調整機関は設置をみたものの、紆余曲折を経て、1940年代には廃止されてしまう。

同じ基本アイデアに依拠するものでありながら、1930年代の環境（保全）行政組織改革が「失敗」に終わり、その一方で、なぜ1960年代における同様の試みは「成功」したのだろうか。すなわち、環境保護庁（Environmental Protection Agency: EPA）による権限の統合と環境諮問委員会（Council on Environmental Quality: CEQ）による調整権限の確立はなぜ実現し得たのか（図1参照）。興味深いことに、ニューディール環境（保全）行政組織改革の柱のひとつであった保全省案は、その後も連邦議会で関連法案が上程され続け、1960年代には公聴会の開催にこぎつけるが、そこから先へ進むことはなかった。「保全」のもとで実現をみなかった統合・調整のための組織デザインがなぜ「環境」のもとで（しかも共和党政権のもとで¹⁴⁾可能となったのか。これらの疑問は、次の問いへと収斂してゆく。すなわち、環境（保全）概念の変容は権限の統合・調整のあり方を左右してきたのではないか。この問いを念頭におきながら、ニューディール期とその後の環境（保全）行政組織改革を対象とする史的考察にとりかかりたい。

〔付記〕

本章の執筆に際して、他章の執筆者の方々（「環境政策形成過程の国際比較」研究会の諸賢）ならびに匿名の査読者の方々から貴重なご教示をいただいた。記して深謝申し上げる。また、草稿段階で、「環境政策史研究会」（<http://www.bas.ynu.ac.jp/jaeph>）のメンバーからも、多くの有益な批判・コメントをいただいた。あわせて記して御礼を申し上げたい。

〔注〕

- (1) とくに1970年代は「環境の10年」と称され、環境法先進国としてアメリカの立場は揺るぎないものとなった（畠山 [1999]）。なお、Brooks [2009] は、アメリカ環境法の生成期は、第2次世界大戦後の1940年代、1950年代であったと論じている。
- (2) 1920年代のアメリカ環境政策（保全政策）に焦点を合わせた研究は少なく、包括的な研究書としては、Swain [1963] が頻繁に引用される程度であった。アメリカで広く読まれているナッシュ [2004] では、1920年代に関して、Swain の著書の一部が引用されている。また、同国環境政策の形成過程をもっとも包括的に考察した研究書のひとつである Andrews [2006] も1920年代に係る叙述の多くは、やはり Swain [1963] に基づく。しかし2000年代に入り、Clements [2000] や Phillips [2007] といった本格的な研究書が、新たな知見を提供するようになった。なお、ニューディール期の保全政策を包括的に考察したものとしては、Owen [1983] などがあるが、近年、Maher [2008] などが刊行されている。
- (3) 現行制度では、1970年以來、大統領府内に環境諮問委員会（Council on Environmental Quality: CEQ）、通常の省庁レベルに環境保護庁（Environmental Protection Agency: EPA）がおかれている。ニューディール期には、大統領府に国家資源計画委員会（National Resources Planning Board）が設置され、保全政策の策定にも一定程度関与した。この委員会がCEQの原型と考えられている。同じニューディール期には、通常の省庁レベルに保全省（Department of Conservation）を設置しようとする動きもみられたが、提案されるにとどまった。なお、ここでの「環境行政機関」という用語は、「環境」の名を冠する連邦行政機関を意味している。
- (4) この時代の「保全」に関して、現在でも頻繁に（批判の対象としても）引用される業績が Hays [1959] であり、本章でも同書を参照している（ただし、Hays が「保全」なるものの実態を単純にとらえすぎているとの指摘

もある。そのような観点から執筆された論稿を集めた著作として、Rubin ed. [2000] がある)。当時の「保全」については、その他膨大な数の業績があるが、本章では、Clements [2000] や Phillips [2007] のほかに、石山 [2006]、小塩 [2006]、鈴木 [2007]、畠山 [1992] などを参照している。また、一般的な歴史書であるアレン [1979] も参照した。

- (5) これらの法律の成立過程、内容、その歴史的意義等について、鈴木 [2007] で詳しい考察が施されている。
- (6) 保全が連邦政府レベルの公共政策の理念として採用された背景は多様であるが、自然資源の開発や管理の大規模化という事情も存在した。たとえば、ダム建設や灌漑設備関連のコストは巨額であり、民間部門や地方政府がそれを担うことは難しかったのである。合衆国全体の「もっとも多くの人々」の長期的な利益になるという理屈が、国の公共政策として、そうした開発を計画し、実施し、維持管理するためのコストを幅広く負担する前提として求められたものといえるだろう。
- (7) TDR 政権期には、「公共の利益」の意識、すなわち、「少数者ばかりではなく、すべての国民の利益を探し求めねばならぬ」という見方が拡大したという。保全関連の施策はもちろん、たとえば、所得税の賦課徴収が初めて実現したのも、1913年の所得税法による。これらに関して、アレン [1979: 113-125] を参照。
- (8) 本法については、Gates [1979] が詳解しているが、鈴木 [2007: 202-203] などでも紹介されている。
- (9) ミューアはアメリカ自然保護運動の父といわれる人物であり、国立公園制度の創設に尽力するとともに、1892年には、現在も世界的な環境保護団体として知られるシエラ・クラブ (Sierra Club) を創設している。
- (10) しかし、本章では調査不足のため、具体例について紹介・説明することができない。
- (11) Benton MacKaye “An Appalachian Trail: A Project in Regional Planning,” *AJA Journal*, Vol. 9 (Oct. 1921), pp. 325-330 (未見)。本章では、Luccarelli [1995: 88-90] による同論文の紹介を参照している。
- (12) 報告書の正式英文タイトルは、State of New York, “Report of the New York State Commission of Housing and Regional Planning to Governor Alfred E. Smith” (1926) である。
- (13) 州知事時代の FDR の保全政策については、Owen [1983] が詳しい。
- (14) 保守政権のもとで、なぜ、そしていかなる経緯で「環境」政策（ここでは環境行政組織の改革）が進展をみるのか、という問題関心は、本書第4章とも重なり合う。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- アレン, フレデリック・L. [1979] (河村厚訳) 『ザ ビッグ チェンジ——アメリカ社会の変貌 1900~1950年——』 光和堂。
- [1993] (藤久ミネ訳) 『オンリー・イエスタデイ——1920年代・アメリカ——』 筑摩書房。
- 石山徳子 [2006] 「環境問題とアメリカ」(小塩和人・岸上伸啓編『朝倉世界地理講座13 アメリカ・カナダ』朝倉書店 213-246ページ)。
- 伊藤正己・木下毅 [2008] 『アメリカ法入門(第4版)』日本評論社。
- 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。
- 岡島成行 [1990] 『アメリカの環境保護運動』岩波書店。
- 小塩和人 [2006] 「アメリカ合衆国の環境史」(小塩和人・岸上伸啓編『朝倉世界地理講座13 アメリカ・カナダ』朝倉書店 77-89ページ)。
- 加藤峰夫 [2001] 『目的地は国立公園——アメリカとカナダの国立公園を訪ね歩いたひと夏の旅から——』信山社。
- 鈴木光 [2007] 『アメリカの国有地法と環境保全』北海道大学出版会。
- 高橋一修 [1975] 「アメリカの自然と法——シーニック・ハドスン事件の場合——」(『アメリカ研究』第9号 55-79ページ)。
- ナッシュ, R. F. [2004] (松野弘監訳) 『アメリカの環境主義——環境思想の歴史的アンソロジー——』同友館。
- 畠山武道 [1992] 『アメリカの環境保護法』北海道大学図書刊行会。
- [1999] 「アメリカ合衆国の環境法の動向」(森島昭夫・大塚直・北村喜宣編『ジュリスト増刊環境問題の行方 新世紀の展望2』有斐閣 332-337ページ)。
- 久末弥生 [2011] 『アメリカの国立公園法——協働と紛争の一世紀——』北海道大学出版会。

<英語文献>

- Andrews, Richard N. L. [2006] *Managing the Environment, Managing Ourselves: A History of American Environmental Policy*, 2nd ed., New Haven: Yale University Press.
- Black, Brian [2005] “The Complex Environmentalist: Franklin D. Roosevelt and the Ethos of New Deal Conservation,” in Henry L. Henderson and David B.

- Woolner, eds., *FDR and the Environment*, New York: Palgrave Macmillan, pp. 19–47.
- Brooks, Karl Boyd [2009] *Before Earth Day: The Origins of American Environmental Law, 1945–1970*, Lawrence: University Press of Kansas.
- Clawson, Marion [1963] *Land and Water for Recreation: Opportunities, Problems, and Policies*, Chicago: Rand McNally and Co.
- [1971] *The Bureau of Land Management*, New York: Praeger Publishers.
- Clements, Kendrick A. [2000] *Hoover, Conservation, and Consumerism: Engineering the Good Life*, Lawrence: University Press of Kansas.
- Gates, Paul W. [1979] *History of Public Land Law Development*, reprint ed., New York: Arno Press.
- Hamilton, David E. [1991] *From New Day to New Deal: American Farm Policy from Hoover to Roosevelt, 1928–1933*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Hays, Samuel P. [1959] *Conservation and the Gospel of Efficiency: The Progressive Conservation Movement, 1890–1920*, Cambridge: Harvard University Press.
- Layton, Edwin T. [1986] *The Revolt of the Engineers: Social Responsibility and the American Engineering Profession*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Luccarelli, Mark [1995] *Lewis Mumford and the Ecological Region: The Politics of Planning*, New York: Guilford Press.
- Maher, Neil M. [2008] *Nature's New Deal: The Civilian Conservation Corps and the Roots of the American Environmental Movement*, Oxford: Oxford University Press.
- Nash, Gerald D. [1999] *The Federal Landscape: An Economic History of the Twentieth-Century West*, Tucson: University of Arizona Press.
- Owen, A. L. Riesch [1983] *Conservation under Franklin D. Roosevelt*, New York: Praeger Publishers.
- Penick, James, Jr. [1968] *Progressive Politics and Conservation: The Ballinger–Pinchot Affair*, Chicago: University of Chicago Press.
- Phillips, Sarah T. [2005] “FDR, Hoover, and the New Rural Conservation, 1920–1932,” in Henry L. Henderson and David B. Woolner, eds., *FDR and the Environment*, New York: Palgrave Macmillan, pp. 107–152.
- [2007] *This Land, This Nation: Conservation, Rural America, and the New Deal*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pisani, Donald J. [1996] *Water, Land, and Law in the West: The Limits of Public Policy, 1850–1920*, Lawrence: University Press of Kansas.
- Richardson, Elmo R. [1962] *The Politics of Conservation: Crusades and Controversies, 1897–1913*, Berkeley: University of California Press.

- Rothman, Hal K. [1989] "A Regular Ding-Dong Fight: Agency Culture and Evolution in the NPS-USFS Dispute, 1916-1937," *Western Historical Quarterly*, Vol. 20, No. 2, pp. 141-161.
- Rubin, Charles T., ed. [2000] *Conservation Reconsidered: Nature, Virtue, and American Liberal Democracy*, New York: Rowman and Littlefield Publishers.
- Skowronek, Stephen [1982] *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Steen, Harold K. [2004] *The U.S. Forest Service: A History*, centennial ed., Seattle: Forest History Society in association with University of Washington Press.
- Sutter, Paul S. [2001] "Terra Incognita: The Neglected History of Interwar Environmental Thought and Politics," *Reviews in American History*, Vol. 29, No. 2, pp. 289-297.
- Swain, Donald C. [1963] *Federal Conservation Policy, 1921-1933*, Berkeley: University of California Press.
- Wescoat, James L, Jr. [2000] "Watersheds in Regional Planning," in Robert Fishman, ed., *The American Planning Tradition: Culture and Policy*, Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press, pp. 147-171.
- Wilbur, Ray Lyman, and William Atherton Du Puy [1931] *Conservation in the Department of the Interior*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Woody, Carroll H. [1934] *The Growth of the Federal Government 1915-1932*, New York: McGraw-Hill Book Co.

