

第2章

ニューディール環境行政機構改革の背景 －1920 年代の保全概念の変容－

及川敬貴

要約：

アメリカ合衆国の連邦政府では、そのトップレベル（＝広義のホワイトハウスのレベル）に一つ、省庁レベルにもう一つの中央環境行政機関を擁している。設置レベルの異なる二つの中央行政機関の連携による環境行政の推進というアイデアの原型が同国政治史上初めて示されたのは、いわゆるニューディールの時代（1930 年代）のことであった。本稿では、このアイデアが発展をみた主要な背景事情の一つとして、20 世紀初頭の革新主義時代（progressive era）から 1920 年代後半にかけての保全概念の変容が保全をめぐる省庁間関係へ影響を及ぼしていたことを示す。近年、さまざまな学問分野で 1920 年代の同国環境政策に関する史的考察が進み、この時代には、保全（conservation）概念の中身が、資源の経済開発から、野外レクリエーションや社会全体の衡平性（equity）の確保へ拡大し、それがニューディール期の環境（保全）政策の背景となっていたことが指摘されている。複数の学問分野で蓄積されたこれらの知見を「つなげる」作業を通じて、「アメリカの環境（保全）行政組織がいかに誕生したのか」という大きな課題の輪郭が浮かび上がってくる。

キーワード：アメリカ合衆国，環境行政組織，保全，衡平性，ニューディール

はじめに

アメリカの 1920 年代は一般に、「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」時代として知られる¹。当時の環境政策への関心度も低く、史的考察の蓄積は遅々として進まなかった²。しかし近年、さまざまな領域において研究が進み、この時代には、環境（当時は保全（conservation））概念の中身が、商業生産拡大のための資源開発から、野外レクリエーションの機会の確保や社会全体の衡平性（equity）の確保にまで拡大し、それがニューディール期の環境（保全）政策のバックボーンとなっていたことが明らかになりつつある³。

本稿では、複数の学問領域で蓄積されたこれらの知見を「つなげる」ことを試みた。これによって、この時代（20 世紀初頭のいわゆる革新主義時代（progressive era）からフーバー（Herbert Hoover）政権の登場（1928 年）までの 1920 年代）の環境（保全）概念の変容とその省庁間関係への影響を大まかに捉えようとしたものである。かかる作業を通じて、わが国の既存研究での紹介・説明が手薄な部分に、若干の厚みを加えることができるであろう。また、同じ作業には、アメリカの環境（保全）行政機構改革の背景知識を獲得するという意味もある。アメリカでは、1930 年代後半に、同国の政治史上初めてとなる環境（保全）行政組織の本格的な再編作業の試みがなされた。連邦政府のトップレベル（＝ホワイトハウスのレベル）に一つ、省庁レベルにもう一つの環境（保全）行政機関を置くという、同国環境（保全）行政組織の原型は、このとき初めて歴史の表舞台に登場したのである⁴。しかし、1930 年代に示された組織の原型がいかなる過程を経て具体の政策案となるに至ったのかは、既存研究で明らかにされていない⁵。本稿では、「アメリカの環境（保全）行政組織がいかに誕生したのか」という問いを念頭に置きながら、1920 年代の環境政策と 1930 年代のそれとの「つながり」を示す。

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。この時期に保全は同国の公共政策の一部となり、それに伴って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見られた⁶。

1-1 公共政策としての保全

アメリカにおいて、自然資源の無節操な利用を改めようとする動きは、19 世紀半ばまでにすでに始まっていたといわれる⁷。しかしそうした動きが概念化され、法制度に反映されるまでにはしばらくの時間を要した。契機となったのは、広大な西部が開拓し尽くされたこと、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、水や森林等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。先駆的な施策の例が、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⁸。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次々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等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）（以下、TDRという。）は、こうした計画的な資源利用の考え方を「国内政策の柱の一つ」として採用した⁹。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、関連する数々の施策を進めたのである¹⁰。これらの施策は、「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¹¹。

TDR政権期（1901-1908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¹²。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（例：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。その他の重要な施策としては、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）¹³や森林保護区の国有林への名称変更（1907年）¹⁴等がある。

1-2 専門技術と功利主義にもとづく保全

保全関連の施策（例：1897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¹⁵。拡大していく公有地を管理する役割を担ったのが、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。

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¹⁶。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ョー（Gifford Pinchot）の政治力（ピンショー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年には新法にもとづいて、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）（以下、FSという）となる¹⁷。

ただし、専門家（を雇った連邦政府）による合理的・計画的な資源管理という名の下で、経済開発が急速に進んだため、当時の保全は「功利主義的保全（utilitarian conservation）」とも呼ばれる¹⁸。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、放牧地等であり¹⁹、その経済開発を保全の中心的課題と捉える見方は広く共有されていた²⁰。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）」では、保全の名の下でいかに資源開発を進めるかに議論の焦点があてられていたのである²¹。このため、保全は、もう一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²²。保全と保存と衝突事例として有名なのが、ヨセミテ国立公園 (カリフォルニア州) 内でも最も審美的な価値が高いと評されたヘッチ・ヘッチー溪谷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。当時の保全運動の代表的な人物として知られるピンショウ (Gifford Pinchot) が「保全」の名の下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²³。

1-3 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通常的に観察しうる²⁴。しかし革新主義の時代には、保全関係の行政機関間での協調的な動きも見られた。

一例が、1906年に設置されたIWC (内陸水路協議会, Inland Waterways Commission) である²⁵。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 (Reclamation Service)、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、上述の「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、公衆衛生等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) である。バリンジャーは、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ウらと鋭く対立した²⁶。ある論者によれば、これ以降、連邦政府内での保全行政は、部門間での協調 (coalition) よりも縦割り (compartmentalization) が目立つようになったという²⁷。

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、効率性の名の下に資源開発を進めるための政治システム（political system）であったという指摘もあるが²⁸、第1次大戦の終結とその後の急速な経済発展の中で、保全は「大衆の需要」という観点からも定義されるようになる。保全の大衆化は、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。

2-1 野外レクリエーション

1920年代のアメリカでは、野外レクリエーション（outdoor recreation）が大衆的な需要となるに至っていた²⁹。第1次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が、主要な背景事情である³⁰。生活水準が上昇する中で、より多くの人々が自動車を手にするようになり、それに呼応して、国内の道路網の整備も急速に進んだ³¹。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%にすぎなかったが、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³²。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（leisure）となったのが、釣りや森林浴、キャンプなどの野外レクリエーションであった³³。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われる³⁴。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（the Izaak Walton League）（以下、IWLという。）の設立である³⁵。IWLは釣り等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）等の既存の団体と異なり、その会員数がけた違いに多かった。当時、シエラ・クラブ等の会員数は1団体あたり7000名を越えることはなかったが、IWLの会員数は、1925年までに、10万名を越えていたのである。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。

2-2 内務省国立公園局

連邦行政機構の中で、保全の大衆化の波を捉えたのはNPS（内務省国立公園局, National Park Service, Department of Interior）であった³⁶。1872 年以来、いくつかの国立公園が個別法にもとづいて設置され、古物保存法（Antiquities Act）にもとづいて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（森林局）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³⁷。

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）がその補佐に当たった。上述し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（例：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³⁸。こうしたNPSの活動が更なる需要を創出したといわれている³⁹。

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。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 か所、約 796 万ヘクタール、約 277 万人（年間）へと激増している⁴⁰。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⁴¹。

2-3 保全 vs. 保全

1920 年代に入り、NPSは大胆な行動をとり始めた。FSの管轄区域である国有林地域の国立公園への編入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、二つの機関の統合（combining）と統合した後の組織を農務省と内務省のどちらの下に置くかが話題に上り始めた⁴²。ある論者によれば、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）⁴³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⁴⁴。

1925 年 2 月、ワーク（Hubert Work）内務長官⁴⁵によって、CCNPF（国立公園・国有林調整員会, Coordinating Committee on National Parks and Forests）が設置された⁴⁶。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等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⁴⁷。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⁴⁸。すなわち、NPSは、CCNPFが催した公聴会等の場において、大衆化した保全にもと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。

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世紀的なそれとの奇妙な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⁴⁹。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⁵⁰、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⁵¹。そのため、地域のスタッフは「地域森林資源管理の専門家」としての矜持を持つようになっていったといわれる⁵²。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⁵³。

ただし、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、国有林の指摘面積は、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⁵⁴。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⁵⁵。

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。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⁵⁶。

なお、水資源については、1920年水力発電法(Federal Power Act)にもとづいてFPC(連邦動力委員会, Federal Power Commission)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。この法律にもと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。この点は、水資源管理関係での連邦省庁間の紛争が問題化していたことをうかがわせる⁵⁷。

第3節 新保全運動—衡平性と「つながり」の確保

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が、同じ 1920 年代には、地方に暮らす者（とりわけ農業従事者）の立場から保全の意味を問い直す動きが見られた。地方の観点から再定義された保全運動は、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の原動力となるとともに、多くのアメリカ人の「ものの見方」に影響を及ぼした。

3-1 地域計画

計画的かつ効率的な自然資源の利用は、保全の要諦の一つであったが、その恩恵が社会全体に衡平に配分されていたとはいえなかった。19 世紀末以来、資源利用の恩恵を受けてきたのは、主に都市部であったのである。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水資源を供給するためであった。そして、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、地方は相当程度孤立していたのである⁵⁸。その一方で、発展を遂げた都市もまた、公害やスラム化等の、いわゆる都市問題に直面していた⁵⁹。

こうした不均衡な発展を是正するために、建築家、プランナー、研究者等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、元 FS のスタッフであるマッケイ（Benton MacKaye）は、「アパラチアン・トレイル：地域計画にもとづくプロジェクト」と題する論文を発表し、その中で、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⁶⁰。マッケイは、ハーバード大学出身のエリートとして、ピンショーの下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捉えがちな保全の考え方とその体現者である FS から次第に距離をとるようになっていた⁶¹。

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 RPAA（アメリカ地域計画学会、Regional Planning Association of America）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）他 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、それが 1926 年に公刊した『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』は、地域計画の考え方と実践方法を広く社会に知らしめることに役立ったという⁶²。

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一つが、1920 年代のペンシルバニア州で企図された広域電力事業計画、通称 ジャイアント・パワー（Giant Power）である⁶³。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。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う観点は欠如していたが、ジャイアント・パワーは、マンフォードがいうところの総合的な地域計画（comprehensive regional planning）の実践的な試みには違いなかった⁶⁴。

3-2 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もと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。

この状況を改善しようとする動きが、政府（農務省等）や研究機関（大学等）等で盛んとなり、1922年には、農務省のBAE（農業経済局，Bureau of Agricultural Economics）内に土地経済部（Division of Land Economics）が設置される⁶⁵。新設部局を中心に制度化への道が模索されたのが、土地利用計画システム（land use planning system）であった⁶⁶。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、闇雲に土地を開拓し、農地を広げていくという19世紀的な拡大志向の土地政策があることを指摘した。BAEは、新設部局を中心として、そうした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、それを踏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したのであった。理論的には、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土地利用（a socially best use）への転換であり、この転換を実践するための手法として、土地利用計画システムの導入が図られることになる⁶⁷。

3-3 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、革新主義時代の保全と峻別して、「新保全（New Conservation）」と命名した⁶⁸。しかし新保全は、連邦政府の主たる公共政策として採用されたわけではない。専門技術的管理と功利主義にもとづく保全は強固な政治システムと化しており、関係行政機関や産業界が既得権益を易々と手放すはずはなかった。また、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⁶⁹、公共

政策の内容も、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。州レベルでも基本的には同様であり、ウィスコンシン州が 1929 年の州法によって、同州内の自治体レベルの委員会に対し、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ための権限を付与したのが目立つ程度である⁷⁰。また、ペンシルバニア州で企図された、上述のジャイアント・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。

しかし、新保全の台頭によって、保全の対象となる資源が拡大をみたといわれている。それまでの保全の対象は、短期的な商業生産に直結する自然資源、すなわち、森林や水などであった。これに対して、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るようになった⁷¹。

また、保全と保存を同時並行的に進めることの利点が理論的かつ説得的に示された。革新主義時代には、保全（計画的・効率的な資源管理）の名の下で、短期的な経済的利益の追求が進められていたが、これに対して、地域計画をコアとする新保全では、「経済と環境のバランスを創出すること」に重きが置かれている。マンフォードによれば、新保全の趣旨とは「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」の実現であったのである⁷²。

最後に、自然資源の管理と社会状況との「つながり」が保全の射程に収められた。保全の推進によって得られた恩恵は、不動産業者や都市大衆の需要にのみ応じるのではなく、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育ち始めていたものといえる。ある論者によれば、新保全の登場によって、保全の理念に「衡平性 (equity)」の確保が加えられることになったという⁷³。

第4節 おわりに

19 世紀末から 1920 年代にかけて、アメリカの環境政策は「保全」という考え方の上に設計・運用されてきた。この外観はニューディールが開始された 1930 年代においても同様である。しかしながら、1920 年代後半までに、保全なるものの中身は、専門技術と功利主義にもとづく効率的な資源管理という Hays 的な表現では捉えきれない程に多様化していた。野外レクリエーションの機会の確保と社会的な衡平性の確保は、そのように多様化した保全の一部である。

新旧の保全関連需要の関係は省庁間関係へも反映された。革新主義時代の保全の下では、それら省庁が協調する姿も見受けられた（例：内陸水路委員会での協調）が、保全概念の多様化とともに、関連省庁の関係は対立を基本とするものへと変化したのである。たとえば、NPS（国立公園局）と FS（森林局）という「保全機関同士」の紛争は、1920 年代

には通常的に観察できるようになっていた。他方、それまでの保全なるものが資源の利用から生ずる利益の不衡平な配分の温床であるとみなされ始めたのも、同じ 1920 年代のことである。衡平性の確保のための計画（的な資源管理）を旨とする新保全運動は、それ以前の保全概念とそれにもとづく政治システムを相対的に捉える視点の醸成に役立ったものといえよう。

フーバー政権は、こうした「保全」概念の変容に部分的かつ消極的に応じたが、同じ変化に全面的かつ積極的に応じたのが FDR (Franklin Delano Roosevelt) 政権であった。保全省 (Department of Conservation) と NRPB (国家資源計画委員会, National Resources Planning Board) という二つの行政機関の設置を核とする、ニューディールの環境（保全）行政機構再編（案）は、本稿で垣間見たような「保全概念の変容」という流れの上に登場した一つの歴史的事象として考察されるべきものと思われる。

¹ アレン[1993: 214, 465]参照。

² この時代を含めた、いわゆる戦間期が環境政策史研究の空白地帯となっていた状況とその背景事情については、Sutter [2001]が詳しい。

³ 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]でも、1920 年代については、Swain の著書の一部が引用されている。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現れ、新たな知見が提供されるようになった。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]があるが、やはり近年、Maher [2007]や Phillips [2007]が相次いで刊行されている。

⁴ 大統領府内に（＝広義のホワイトハウス内に）設置された CEQ（環境諮問委員会, Council on Environmental Quality）と通常の省庁レベルに設置された EPA（環境保護庁, Environmental Protection Agency）である。なお、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。

⁵ 及川[2003], 1・2 章を参照。

⁶ 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）引用される業績として、Hays [1959]があり、本稿でも同書を参照している（Hays が「保全」なるものの実態を単純に捉えすぎているとの指摘については、たとえば、Rubin (ed.)[2000]等）。当時の「保全」については、その他膨大な数の業績があるが、本稿では、前掲注 3 の Clements[2000]や Phillips [2007]の他に、石山[2006], 小塩[2006], 鈴木[2007], 畠山[1992]等を参照している。また、一般的な歴史書であるアレン[1979]も参照。

⁷ 広大な（当時は無尽蔵と思われた）国有地が管理されることなく、処分され続け、無計画のうちに開発されていた状況については、鈴木[2007], 25 ページ以下（第 1 章）で詳しく考察されている。他方、19 世紀半ばには、小規模な市民団体が流域の保護に関心を示し、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動きも見られたという。Clements[2000: 49, 63]。この他、Clawson [1971: 17]も参照。

⁸ 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], 117 ページ以下で詳しい考察がなされており、二法に関する以下の記述も同書の考察にもとづく。

⁹ 高橋[1975: 56]参照。

¹⁰ 小塩[2006: 86]参照。自然資源管理への連邦政府の介入は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。例えば、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、保全という理屈が、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。

¹¹ 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。アレン[1979: 113-125]参照。

¹² この法律については、Gates (ed.)(1979), 654 ページ以下で詳しい解説がなされている。この他、Clements[2000: 50]や鈴木[2007: 202-203]も参照。

¹³ それまでの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。畠山・前掲注 6) 326-327 頁参照。

¹⁴ この名称変更によって、森林の保護だけではなく商業利用の奨励をも管理目的として明確に打ち出すことを意図したという。

¹⁵ 石山[2006: 221]参照。

¹⁶ 以下の森林局関連の記述について、鈴木[2007: 137-141]参照。

¹⁷ 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 Interior) であったが、ピンショアの TDR への働きかけが功を奏し、その管轄権が FS へ移管されたのである。ピンショア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ないと思い至ったという。Clawson [1971:31-32]。一般土地局の問題については、鈴木[2007: 58]以下が詳しい。

¹⁸ Clements [2000: 39]。

¹⁹ Phillips [2007: 21]。

²⁰ Clements [2000: 50]。

²¹ Sutter [2001: 292]。

²² 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。

²³ ヘッチ・ヘッチー論争については多くの紹介がある。岡島[1990: 78-95]等。

²⁴ 及川[2003: 2-3]参照。

²⁵ IWC に関する以下の記述は、Wescoast [2000: 152-153]による。

²⁶ バリンジャーとピンショアはさまざまな場面でことごとく対立していた。Penick Jr. [1968]。

²⁷ Wescoat [2000: 153]。

²⁸ Hays[1959: 3]。

²⁹ 1950 年代の野外レクリエーション・ブームと国有地管理政策については、鈴木[2007], 280 ページ以下で詳しく考察されている。

³⁰ Clawson[1963: 34-36]。第 1 次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、1920 年代に入って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はじめた」という。アレン[1993: 110]参照。

³¹ 全米の乗用車の保有台数は、1919 年に 677 万台であったが、1929 年までに 2312 万台へと激増した。アレン[1993: 219]参照。

³² 小塩[2006: 87]参照。

³³ 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]参照。

³⁴ Sutter [2001: 292]。

³⁵ IWL に関する以下の記述は、Clements [2000: 50-51]に依拠している。

³⁶ 国立公園制度および国立公園局については、畠山[1992], 249 ページ以下で詳細な考察がなされている。また、鈴木[2007: 67]以下も参照。以下の記述も、これらの研究書に負うところが多い。

³⁷ Steen [2004: 113-122]。

³⁸ Woody [1934: 150]。

³⁹ Rothman [1989: 149-151]。

⁴⁰ Woody [1934: 149]。

⁴¹ Woody [1934: 148]。

⁴² Rothman [1989: 152]。

⁴³ フォールは 1921 年から 1923 年にかけて内務長官を務めた。

⁴⁴ Rothman [1989: 152], note 20。

⁴⁵ ワークは 1923 年から 1928 年にかけて内務長官を務めた。

⁴⁶ Rothman, [1989: 153]。

⁴⁷ Rothman, [1989: 153]。

⁴⁸ Rothman, [1989: 154]。

⁴⁹ Rothman, [1989: 146]。

⁵⁰ Use Book と査察の組み合わせによる中央統制のシステムについて、Steen[2004: 78-81]参照。

⁵¹ Rothman, [1989: 144]。 .

⁵² Steen [2004: 81]参照。

⁵³ 鈴木[2007: 320]参照。

⁵⁴ Woody[1934: 158]。

⁵⁵ Woody[1934: 157]。 .

⁵⁶ Rothman [1989: 153]。

⁵⁷ しかし、本稿では調査不足のため、具体の事例について紹介・説明することができない。

⁵⁸ Luccarelli [1995: 80]。なお、アメリカで最初のラジオ局は、1920 年 11 月 2 日に開設されている。アレン[1979: 111]参照。

⁵⁹ 小塩[2006: 87]参照。

⁶⁰ MacKaye [1921] (未見)。本稿では、Luccarelli [1995: 88-90] による同論文の紹介を参照している。

⁶¹ Luccarelli [1995: 87]。

⁶² 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 (J.B. Lyon, 1926) である。

⁶³ Giant Power について、Phillips [2007: 30] および Luccarelli [1995: 80]を参照。

⁶⁴ Phillips [2007: 22]。

⁶⁵ Phillips [2007: 38]。

⁶⁶ このシステムについて、Hamilton [1991: 173-174]; Phillips [2007: 36-46]参照。当該システムに関する以下の記述もこれらの文献にもとづく。

⁶⁷ Phillips [2005: 128]。

⁶⁸ Phillips [2007: 22]。

⁶⁹ Pisani [1996: 194]。

⁷⁰ Phillips [2007: 39-40]。

⁷¹ Phillips [2007: 46]。

⁷² Phillips [2007: 32]。

⁷³ Phillips [2007: 30]。

参考文献

(日本語文献)

- アレン, フレデリック・F [1979] 『ザ ビッグ チェンジー—アメリカ社会の変貌 1900～1950 年—』 光和堂 (英語版原著は 1952 年出版)。
- アレン, フレデリック・F [1993] 『オンリー・イエスタデイ—1920 年代・アメリカ—』 ちくま文庫 (英語版原著は 1931 年出版)。
- 石山徳子[2006] 「環境問題とアメリカ」, 『朝倉世界地理講座 アメリカ・カナダ』 朝倉書店。
- 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」, 『朝倉世界地理講座 アメリカ・カナダ』 朝倉書店。
- 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」 『アメリカ法』 9 号 55～79 ページ。
- ナッシュ, R. F. [2004] 『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 (英語版原著は, Roderick F. Nash, *American Environmentalism (3rd ed.)*, McGraw-Hill, 1990.)。
- 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。

(英語文献)

- Clawson, Marion [1963] *Land and Water for Recreation: Opportunities, Problems, and Policies*, Chicago: Rand McNally & Company.
- Clawson, Marion [1971] *The Bureau of Land Management*, New York: Praeger Publishers.
- Clements, Kendrick A. [2000] *Hoover, Conservation, and Consumerism: Engineering the Good Life*, University of Kansas Press.
- Gates, Paul W. (ed.) [1970] *History of Public Land Development (Reprint Edition)*, Arno Press Inc.
- Hamilton, David E.[1991] *From New Day to New Deal: American Farm Policy from Hoover to Roosevelt, 1928-1933*, The University of North Carolina Press.
- Hays, Samuel P.[1959] *Conservation and the Gospel of Efficiency: The Progressive Conservation Movement*, Harvard University Press.
- Luccarelli, Mark [1995] *Lewis Mumford and the Ecological Region: The Politics of Planning*, The Guilford Press.

- MacKaye, Benton [1921] “An Appalachian Trail: A Project in Regional Planning,” *AIA Journal* 9, pp. 325-330.
- Maher, Neil M. [2007] *Nature’s New Deal: The Civilian Conservation Corps and the Roots of the American Environmental Movement*, Oxford University Press.
- Owen, A. L. Riesch [1983] *Conservation under F.D.R.*, New York: Praeger.
- Penick Jr., James [1968] *Progressive Politics and Conservation*, University of Chicago Press.
- Phillips, Sarah [2005] “FDR, Hoover, and the New Rural Conservation, 1920-1932,” in Harry L. Henderson & David B. Woolner (eds.), *FDR and the Environment*, Palgrave Macmillan.
- Phillips, Sarah T. [2007] *This Land, This Nation: Conservation, Rural America, and the New Deal*, Cambridge University Press.
- Pisani, Donald J.[1996] *Water, Land, and Law in the West: The Limits of Public Policy, 1850-1920*, University of Kansas Press.
- Steen, Harold K.[2004] *The U.S. Forest Service: A History (Centennial Edition)*, Forest History Society in association with University of Washington 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): 141, 149-151.
- Rubin, Charles T.(ed.) [2000] *Conservation Reconsidered: Nature, Virtue, and American Democracy*, Rowman & Littlefield.
- Sutter, Paul & Terra Incognita [2001]”The Neglected History of Interwar Environmental Thoughts and Politics,” *Reviews in American History* 29, pp. 289-297.
- Swain, Donald C.[1963] *Federal Conservation Policy, 1921-1933*, University of California Press.
- Wescoat, James S. [2000] “‘Watersheds’ in Regional Planning,” in Robert Fishman (ed.), *The American Planning Tradition: Culture and Policy* 147, The Johns Hopkins University Press, pp. 152-153.
- Woody, Carroll H.[1934] *The Growth of the Federal Government 1915-1932*, McGraw-Hill Book Company.