

第2章

環境行政組織改革の「失敗」

—ニューディールの教訓—

及川 敬貴

要約：

環境関連の権限が多くの省庁に分散することにより、合理的な政策決定が阻害されてしまう。この問題状況の緩和をめざして、逸早く、環境（当時は保全）行政組織改革に取り組んだのがアメリカ合衆国である。その改革は早くも 1930 年代、ニューディールの時代に始まっていた。そこでは、①いわゆる総合調整の仕組みと②省庁の権限統合とが政策アジェンダに上り、一部が制度化されたのである。①については、政権上層部に、国家資源計画評議会（National Resources Planning Board: NRPB）が設置された。省庁横断型の政策形成を企図したものである。②については、保全省（Department of Conservation）設置構想が本格化した。環境（当時は保全）関連の権限のうち、主だったものを同省に集約することが試みられたのである。しかし結果的に、この改革は「失敗」に終わる。なぜ「失敗」してしまったのか。そこからアメリカ社会は何を学んだのか。そして、その教訓は、1960年代から 70年代にかけての環境行政組織改革にいかにか活かされたのか。本章では、史的考察を通じて、これらの問いの一部に対する合理的な推論の提供をめざす。

キーワード：ニューディール，環境政策，組織改革，保全省，国家資源計画評議会

はじめに

環境なるものは、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。そのため、一口に環境行政といっても、それに関与する省庁が多数に及ぶ。たとえば、日本では、1971年以來、中央レベルで環境行政を担当する主務官庁として環境省（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。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、それらを扱うための法令上の権限を有している。

環境関連の権限が多くの省庁に分散することによって、合理的な政策決定が阻害されてしまう。この問題は古くから指摘され、マスコミ等でも報じられてきた（表 1）が、表に

出てくる事例は、当然のことながら、「氷山の一角」にすぎない（及川 [2003]）。

表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って、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）の制定をめぐって、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）

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、広く観察しうるものであろう。

こうした普遍的ともいえる問題状況に対して、各国はいかなる法制度的な対応を施してきたのだろうか。おそらく、世界でも逸早く、環境（当時は保全）行政組織改革に取り組んだのがアメリカ合衆国（以下、アメリカという。）である。その改革は1930年代、ニューディールの時代に始まっていた。そこでは、①いわゆる総合調整の仕組み整備と②省庁の権限統合とが政策アジェンダに上り、その一部が制度化をみたのである。①については、政権上層部に、国家資源計画評議会（National Resources Planning Board: NRPB）が設置された。これによって、連邦政府のトップ・レベルから省庁横断型の環境（当時は保全）政策を進めることが企図されたといわれる。②については、保全省（Department of Conservation）設置構想が本格化した。主だった環境（当時は保全）関連の権限を同省に集約しようとしたものである。しかし、この改革は「失敗」に終わったようにみえる。紆余曲折を経て、NRPBは設置に至ったものの、とくに目立った活躍をすることもなく、1940年代には廃止された。他方、保全省の設置については、連邦政府内外で反対運動が起こり、原案段階で頓挫してしまう。

本章では、この経緯を詳細に辿ることを通じて、現代の制度構造を深いレベルから理解するための手がかりを得ようとするものである。すなわち、アメリカでは、1960年代から70年代にかけて、上記の①については、大統領府内に環境諮問委員会（Council on Environmental Quality : CEQ）を設置して、総合調整機能の権限を付与し、②については、環境保護庁（Environmental Protection Agency : EPA）へ環境関連の諸権限を一定程度集約した（図1）（及川 [2003]）。爾来、省庁横断型の政策形成や省庁間紛争の解決等が観察されるようになり（及川 [2003, 2010]）、その制度構造や制度運用の実際に関する知見は、冒頭の問題状況への対処を迫られる多くの国々にとって、現在でも参照価値が高いといわれている（例：交告 [2012]）。

図1を挿入

それゆえ、次のような問いへの合理的な推論が提供できれば、アメリカの環境行政組織関連の法制度は、先進国はもちろん「発展途上国での政策形成のための「参照枠組み」（寺尾 [2013 : 27]）となるはずである。すなわち、1930年代のアメリカにおける環境（当時は保全）行政組織改革はどのような中身であったのか。それが「失敗」したとすれば、なぜそうってしまったのか。その経験からアメリカ社会は何を学んだのか。そして、その教訓は、1960年代から70年代にかけての環境行政組織改革にいかにか活かされたのか。本章では、これらの問いの一部に対する合理的な推論の提供をめざす。

第1節 ニューディール保全行政組織改革の背景

1920年代を通じて、「保全」にかかわる省庁の数は増え続け、それらの間の対立・紛争も頻繁に見受けられる状況に至っていた。この点については、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たい。また、本節では、こうした状況が、ニューディールの開始によって、緩和するどころか悪化したことにもふれる。

(1) 1920年代における保全の複線化と省庁の対立

アメリカ環境政策の発展期としては、二つの時期が挙げられることが多い。一つは、上述した CEQ や EPA などの環境行政組織が整備されるとともに、現代環境法の多くが制定された1960年代から70年代にかけてである。この時期は「環境の10年」と評されるほど急速に環境政策が発展を遂げた。もう一つは、1900年前後のいわゆる革新主義の時代である。前者ほどの規模ではないが、この時期にも、森林や水等の保全（conservation）に係る連邦法が一定程度の発展をみた。

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注目されてこなかった（Sutter [2001]）。しかし、近年の研究（例：Phillips [2007]）によれば、その時期のアメリカでは、環境（保全）概念上の重要な変化が生じていたという。すなわち、1920年代の終わりまでに、保全の中身は、①水や森林等の管理（以下、保全①という。）から、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。）等へと複線化（multi-tracked）していたと考えられている（図2）。

図2を挿入

保全概念の複線化とともに、連邦政府内の保全行政組織も複線化し、ひいては省庁間紛争が目立つようになった。たとえば、保全②の台頭とともに勢力を拡大したのが国立公園局（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主張するようになり、保全①の代表的な存在である森林局（1905年に局へ昇格）と激しくやりあうようになった。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、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）等による無節操な土地開墾政策を公然と非難するようになった。

こうした中で、アメリカ社会は1930年代を迎え、いわゆるニューディールが開始される。しかし、それによって省庁間紛争が鎮静化することはなかった。ニューディールはむしろ、省庁間の対立を激化させたのである。

(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、第2次世界大戦以前のアメリカ政治史の中で最も環境保護に精力的であったといわれる二人のルーズベルトのうちの一人、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¹。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を展開する。

権限の分散という観点からニューディールを見た場合、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」多くの連邦行政機関を創設し、多様な政策の同時執行を進めた。テネシー渓谷開発公社（Tennessee Valley Authority: TVA）は、その一例である。しかし、その数があまりにも多くなったので、多数の行政機関の略称と正式名称、それにその業務をすべて覚え、必要に応じて解説することを仕事とする専門家が必要だ、と揶揄されるほどになった。そして何よりも、そうした権限の分散状況が、次第に政

策の未調整状態を引き起こし、復興の遅れと不合理な資源利用の一要因としても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、それらが重複したり衝突したりするので全体としては適切な資源管理とならない。こうした「合成の誤謬」状態の緩和・解消をめざしたのが、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）の総合調整を行うというものであった。しかし、本章冒頭でふれたように、実際には、この試みは「失敗」に終わる。以下では、その経緯を追っていくことにしよう。

第3節 国家資源計画評議会—総合調整の限界

現行の連邦政府内で「環境」の観点から総合調整機能を発揮するものとされる機関が環境諮問委員会（Council on Environmental Quality: CEQ）である（図1）。Liroff [1976: 14]によれば、CEQのルーツは、1930年代から40年代はじめにかけて存在した国家資源計画評議会（National Resources Planning Board: NRPB）であるという。本節では、NRPBがいかなる意味でCEQのルーツであるといえるのかを探る。なお、本節の記述の多くは、Merriam [1944]にもとづく。

(1) NRPBの誕生過程

1933年の全国産業復興法（National Industrial Recovery Act: NIRA）は、ニューディール初期の主要な立法の一つとして知られている。NIRAの第2章により設置されたのが、公共事業局（Public Works Administration）である。この新設機関の局長には、イッキーズ（Harold Ickes）内務長官が就任し、同局はその後1930年代末まで、連邦公共事業の統括的な施行機関となった。

同じ1933年の7月20日、FDRは、公共事業局を補佐する機関として、同局内に小規模のスタッフ組織である国家計画評議会（National Planning Board: NPB）を設置した。NPBに与えられた任務は、(1) 公共事業に関する包括的かつ調整された（coordinated）計画の立案ならびに(2) 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の実施であり、かつ、それらに関連して、イッキーズ公共事業局長官に助言を行うことである。

他方、1934年の初頭までに、FDRは、連邦政府内に、全国的な資源開発に関する長期的な計画策定を行う常設の機関を設立する構想を抱いていた。さまざまな資源開発関連政策が乱立する状況が上述のような問題を引き起こしていたことに対し、ホワイトハウスのレ

ベルからの横断的管理が必要であると考えたのである。

そこで、FDRは、前年に設置したNPBを、公共事業庁の一部門から、閣僚クラスをメンバーとして含んだ組織へと格上げし、国家資源評議会（National Resources Board: NRB）と改名した。NRBは、イッキーズ（Harold Ickes）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。NRBは、1935年に再び改組され、国家資源委員会（National Resources Committee: NRC）という名称となった。このNRCが、1939年の行政機構改革によってNRPBとなる（NRPBは4年ほど活動した後、第2次世界大戦の最中、1943年10月1日をもって廃止されている）。NRPBは、大統領府内、つまり連邦政府執行部の最高レベルに設置され、そこから連邦省庁の雑多な資源関連施策を見渡し、計画的・横断的な管理を進めるための武器となることが期待されていた。

ところで、横断的な資源管理の観点からトップの強化を正当化するために、当時のローズヴェルト政権が駆使していた言説には興味深いものがある。膨大な量の1次資料を渉猟・分析して執筆された最近の研究書（Meiher [2008: 197-198]）が、次のような知見を提供している（下線は筆者による）。

すなわち、同書によれば、FDRは「組織改革案は大統領に対して、[行政組織を]管理する手段（tools of management）提供するものであり、かかる手段は大統領が民主主義の機能をより効果的に発揮させるために必要不可欠なものである」と主張していたという。また、FDRは、大統領へパワーを付与することは、「憲法に、かつ、アメリカにおける物事の処理の仕方に適合するものである」とも述べていた。さらに、FDRの側近たちも、「必要なパワーさえも放棄するという者は、現代民主主義に対する抵抗勢力（false friends）に他ならない」「連邦政府執行部の強力なリーダーシップは今日の民主的な政府にとって不可欠である」と主張してやまなかったという。

即断はできないが、ニューディール期においては、省庁横断的な資源管理のための行政組織のあり方が、総合的かつ効率的な自然資源利用の推進という実践的観点のみならず、民主主義の確保という理論的観点からも語られていたのかもしれない。仮にそうだとすれば、その後のアメリカでの環境行政組織の改革が、もっぱら実践的観点から議論されていることとの比較において、この時代の「民主主義」への言及は注目に値するものであるように思われる。

(2) NRPBの機能

NRPBの主要な機能は次の二つであった。

一つは、長期的な資源開発計画について、大統領に助言を与えることである。NRPBのミーティングは平均して一月に一度行われ、そのうちの多くにはFDRも出席していた。ミーティングでは、長期的な資源開発計画の策定や計画の達成度などについて議論が交わさ

れ、FDR に対してさまざまな提案が示されたことはもちろん、FDR 自身も多くのアイデアを披露したという。NRPB の主要メンバーの一人によれば、これらのミーティングを通じて、NRPB は、各省庁によってばらばらに企画・実施され、相互に衝突する傾向にあった複数の資源開発プログラムの調整と統合 (coordination and integration) に寄与することになったとのことである。すなわち、NRPB から大統領への助言の多くが、大統領から各省庁の長への指示・命令となり、それを通じて省庁間の調整がなされるという仕組みが構築・運用されていたのである。

もう一つは、多種多様な人や組織が保有している情報、アイデア、そしてそれらが進めている事業についての情報を集積する機能である。NRPB はワシントン DC を始め全国各地において異なる規模・スタイルのシンポジウムを多数開催し、それらを通じて、さまざまな個人や組織が顔を突き合わせ、意見交換することを促していた。NRPB の主要メンバーの一人によれば、このようなシンポジウムから得られた情報は、ルーズベルト政権が全国的な政策の基本方向を決定する際に役立ったという。

(3) 環境の司令塔としての NRPB

それでは、NRPB はいかなる意味で「環境の司令塔」の先駆として位置づけられるのだろうか。表面上、NRPB は、自然資源の保全よりもむしろ、その「開発」を主要目的とする組織であった。NRPB の基本理念は「新・権利章典」なる文書に示されていたが、その中に「保全」という文言は見当たらない。経済の復興が喫緊の課題であったニューディール期に求められた行政計画の多くは、将来的な経済成長を主要なテーマとするものであったのである (Lowitt [1993: 219])。

しかし、保全主義者として知られる FDR とイッキーズは、NRPB 内のミーティングやその他の非公式なルートを通じて、自らの保全への関心を資源開発計画や関連する報告書に反映させることができたという。たとえば、NRPB は、合衆国西部における杜撰な自然資源管理の実態について調査を実施し、報告書を作成しているが、Lowitt [1993: 79] によれば、そこに含まれた多くの政策上の勧告は、自然資源に悪影響を与えるような既存の資源開発プログラムを浮かび上がらせ、そうしたプログラムが修正されるため間接的なプレッシャーとなったという。

その一方で、NRPB の政策アイデアが特定の保全関連立法の制定につながった例は見当たらない。むしろ、NRPB については、連邦議会との連携の欠如が指摘されている。長期的な資源管理計画を志向する NRPB と自らの任期の観点から物事を考えがちな上下院議員とでは、基本的な「ものの見方」が違ったのだという (Graham [1976: 57-58])。

(4) NRPB の評価

NRPB が「保全」にいかなる貢献をしたのかを評価するのは難しい。その政策的助言と

特定の施策や立法とのつながりが明確であれば評価は容易であるが、長期的な観点からの分析・計画策定に従事していたNRPBのような組織の「保全への貢献」は見えにくいのである（なお、「見えにくい」部分での活動には、現行組織のCEQも同様に従事している。しかし、CEQは政策立案や各種省庁間委員会の座長・事務局としての関与、さらには大気清浄法に基づく環境審査・付託等での活動があるため、NRPBと比べて、「目に見える」成果が格段に多い²⁾）。

もちろん、前項で紹介したような「資源開発プログラムの修正のための間接的なプレッシャー」（Lowitt [1993: 79]）という意味での貢献はありえよう。しかし、そうした形での貢献にしても、制度的に担保されていたものではなく、敢えていうならば「偶然の産物」にすぎなかった。すなわち、FDRやイッキーズのような保全主義者が、NRPBに対して政治的影響力を行使しているうちはよいが、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影響力を行使する立場にあれば、そうした組織が保全に貢献することは見込めないのである³⁾。また、繰り返しとなるが、NRPBは保全を進めるために設置された組織ではない。3名の評議員はそれぞれの専門分野（都市計画学や政治学）では優秀な人物ではあったが、保全のための専門性を持ち合わせていたわけではなかった。もちろん、スタッフレベルでは、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見受けられたが、これもまた「偶然の産物」にすぎない。

なお、NRPB それ自体の限界というよりは、この当時の「保全」なるものが極めて多義的な概念となり、関連する施策の内容にも幅が出てきていた点にもふれておきたい。予備的考察（及川 [2013]）で確認したように、近年の環境政策史研究の発展により、1920年代から30年代にかけての「保全」の中身は、経済開発重視的なものから野外レクリエーション促進や都市・農村間の不衡平是正に至るまで、さまざまなものを包含するように拡大していたことが明らかになりつつある。かかる「拡大した保全」の観点から、NRPBの業績を再評価するならば、より具体的な貢献としての何かを見出せる可能性があることを付言しておく。

以上を要するに、制度の表面上、NRPBは「環境の司令塔」として機能することを求められていたわけではないが、それは、連邦政府のトップ・レベル（大統領府内）に設置され、各種の調査を行う権限と（その調査結果に基づいて）大統領に助言・勧告する権限を与えられたことで、実質的に、「環境の司令塔」として機能した場面が存在したことがうかがわれる。このことをもって、NRPBは、アメリカ合衆国における「環境の司令塔」のルーツであると評しうるものといえよう。

第4節 保全省設置構想—権限統合を阻むもの

農務省森林局 (Forest Service, Department of Agriculture) を内務省 (Department of Interior) が吸収合併しようとする等の動きは、政治的論争のレベルでは 1920 年代にも持ち上がっていた (Rothman [1989: 152])。しかしニューディール期には、土壌、水、および森林といった自然資源の保全に関する連邦のあらゆるプログラムを「保全」の下に集約しようという構想、すなわち保全省設置構想が現れ、それが公式な政策アジェンダとして掲げられるに至る。本節では、この構想が急浮上して、頓挫する経緯を辿る。

(1) 内務省の勢力拡大と保全省設置構想の萌芽

1920 年代のアメリカでは、キャンプやハイキング等の野外レクリエーションが大衆的な重要へと育ち、その波を捉えた内務省国立公園局 (National Park Service: NPS) の政治力が拡大していた。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 (Harold Ickes) 内務長官と懇意な関係となり、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、それにイッキーズが傾倒したものであるといわれる。

これに対して、イッキーズは、1933 年の内務長官就任当初から、内務省を母体とした保全省を創設し、そこに森林局を移管することを唱えていたという説もある (Gates [1979: 615])。イッキーズは、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、森林という自然資源の管理者として相応しいと主張していたという。

このように、保全省設置構想の由来についてははっきりとしない点も多いが、内務省の勢力拡大戦略の一環であったことは疑いない。そして当該構想を後押しすることとなったのが、1934 年のテイラー放牧法 (Taylor Grazing Act of 1934) の制定である。同法は、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。Gates [1979: 616] によれば、イッキーズは、この法律を「保全運動のマグナカルタ (大憲章)」と称していたという。

他方で、Graham [1976: 60-61] によれば、ニューディール初期には電力政策関係での省庁間紛争が激化し、この経験を通じて、イッキーズは益々、保全省構想の実現をめざすようになっていったといわれている。そして、ばらばらの省庁を統合するという考え自体には、同じ経験を通じて FDR 本人も傾倒し始め、1936 年春までには、保全省の設置とそこへの森林局の移管を決意していたという。

(2) 保全省設置構想の頓挫

1937年1月12日、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。内務省は保全省へと改組され、「国有地、国立公園、及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、国有地および鉱物・水資源の保全に関する法律を執行する」ものとされたのである（Gates [1979: 617]）。

保全省設置構想が公式の政策アジェンダの一部となったことをうけて、イッキーズは各方面（とりわけFDR）への働きかけを強めたが、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も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、当時の「保全」のシンボルでもあったピンショ（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、保全省は現実のものとはならなかった。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

以上のような経緯で、1930年代の環境（当時は保全）行政組織改革は、一部が制度化をみたものの、全体的に見れば、「失敗」に終わった。しかし「失敗」からも、いや「失敗」からこそ、学べるものが多いことは、われわれがしばしば経験していることである。アメリカにおける保全行政組織改革の「失敗」という経験は「環境をめぐる権限の調整と統合」という普遍的な課題への対応のあり方を考える上で、いかなる手がかりを与えてくれるのだろうか。本格的な検討は、今後の課題としなければならないが、現段階で気がつくことをいくつか挙げて、本章の締めくくりにかえたい。

NRPBにおける保全関連の総合調整機能は、「制度」というよりも「個人の資質」に由来するものであった。すなわち、NRPBが保全のための総合調整機能を一定程度果たせたとしても、それはイッキーズやFDRという当時の保全主義者が自らの政治的影響力を行使していたからにすぎない。いわば「偶然の産物」にすぎなかったものといえよう。この点に関する反省が、その後のCEQ（環境諮問委員会）の制度設計、とりわけ法定資格要件規定のデザインの際に活かされたように思われる。

また、NRPBには設置法がなく、資源管理に関する長期的な問題を扱う（例：長期的な視野の調査や長期戦略策定）という制度的な特徴があった。こうした特徴を基本とする組織である限り、任期が4年ないしは6年である連邦議会議員たちがNRPBを支持する見込みは少ない。1943年10月1日をもって、NRPBは廃止されているが、その契機となったのは連邦議会が予算の拠出を拒否したことであった。これに対して、CEQは、国家環境政策法（National Environmental Policy Act: NEPA）により設置され、調査研究や長期的な戦略策定以外にもさまざまな法定権限が付与されている。

保全省設置構想については、それが何らかの「理念」に基づくというよりはむしろ、内務省の「政治力拡大」の方便とみなされたことが、頓挫の原因の一つであったようにみえる。しかし、「保全」を基軸に据えて分散する権限を統合しようとするアイデアが、政権の正式な政策アジェンダとして掲げられたことで、保全省は現実的な提案の一つとして認められるようになった。実際、その後のアメリカでは、連邦議会に関連法案が上程され続け、1960年代には公聴会も開催されるに至る。しかし、「環境の10年」と評される1970年代の幕開けとともに、権限の統合の結果として誕生したのはEPA（環境保護庁）であった。なぜ保全省ではなく、EPAによる権限の統合であったのだろうか。環境へという新たな理念の台頭、それにもなう政治的支持基盤の変化、すでに設置されていた行政機関（＝CEQ）との関係等を意識しながら、検討を重ねていきたい。

〔注〕

¹ もう一人のルーズベルトは、1901年に第26代合衆国大統領に就任したセオドア・ルーズベルト（Theodore Roosevelt）である。セオドア・ルーズベルト政権は、それまでの政権には見られない斬新的かつ積極的な資源保全政策を展開し、とくに自然資源保護の立場から、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、国有林、野生生物保護区、固有記念物に指定した。

² 及川〔2003〕第3・4章参照。

³ 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。
- 及川敬貴 [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。
- 及川敬貴 [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 ページ。
- 及川敬貴 [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 ページ。
- 寺尾忠能「「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 ページ。
- 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 ページ。
- 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。

(英語文献)

- Andrews, Richard N. L. [2006] *Managing the Environment, Managing Ourselves: A
History of American Environmental Policy (Second Edition)*, New Haven: Yale
University Press.
- Gates, Paul W. ed. [1979] *History of Public Land Development (Reprint Edition)*, New
York: Arno Press, Inc..
- Graham, Otis L. [1976] *Toward a Planned Society: From Roosevelt to Nixon*, Oxford:
Oxford University Press.
- Liroff, Richard A. [1976] *A National Policy for the Environment : NEPA and Its Aftermath*,
Bloomington, Indiana University Press.
- Lowitt, Richard [1993] *The New Deal and the West*, Oklahoma City: Oklahoma University
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.
- Merriam, Charles E. [1944] “The National Resources Planning Board : A Chapter in

American Planning Experience,” *American Political Science Review*, Vol. 38, pp. 1076-1077.

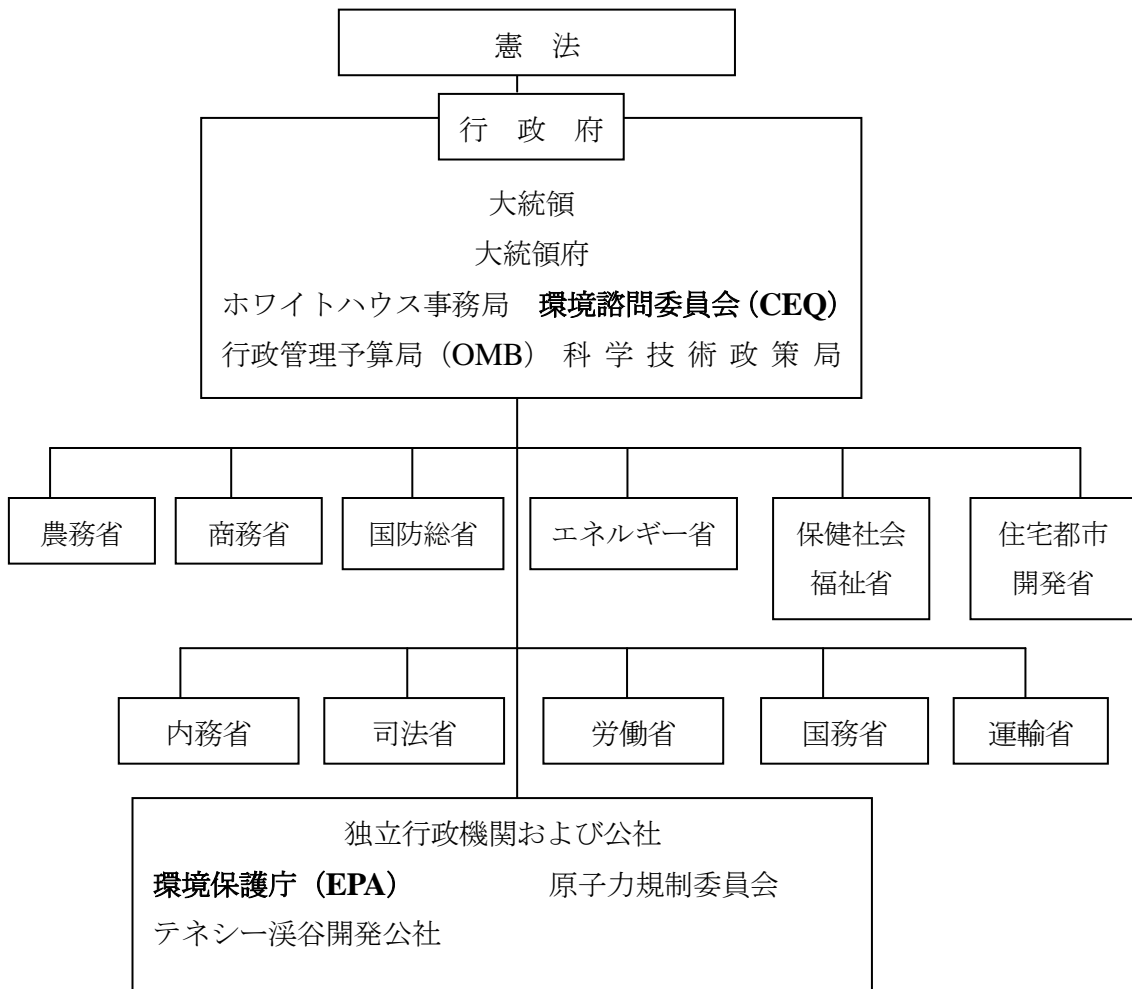
Phillips, Sarah T. [2007] *This Land, This Nation: Conservation, Rural America, and the New Deal*, Cambridge: Cambridge University Press.

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.

Sutter, Paul [2001] “Terra Incognita: The Neglected History of Interwar Environmental Thoughts and Politics,” *Reviews in American History*, Vol. 29, pp. 289-297.

Swain, Donald C. [1963] *Federal Conservation Policy, 1921-1933*, Berkeley: University of California Press.

図1 アメリカの環境行政組織



(出所) 及川 [2003 : 17]。