

## 第2章

### 水資源開発事業と魚類・野生生物調整法 (FWCA) —「先駆」としての、そして「歯抜け」としての1934年法—

及川敬貴

要約：

1934年の魚類・野生生物調整法 (FWCA) は、ダム建設事業等に係る意思決定過程で、魚類や野生生物の保全への配慮が確保されるよう求めた、「先駆的 (forward-looking)」な立法として知られている。本章では、法律の制定背景を調査し、同法がニューディールの施策として突然に現れたわけではなく、過去にモデル的な制定法が存在したことや、魚類や野生生物を保全することへの社会的な意識・需要の高まりがあったこと等を明らかにした。また、法律の条文を分析し、開発官庁に対する資源保全配慮義務として定められたのは省庁間協議要件のみであり、その適用条件も厳格なものであったこと等をも確認したものである。このような事情が存在するがゆえに、1934年のFWCAについては、「先駆的」との形容がなされる一方で、「歯抜け (toothless)」とも酷評され、その後の法改正による強化が不可欠であったという実状が浮かび上がってきた。

キーワード：アメリカ合衆国、魚類・野生生物調整法 (FWCA)、国家環境政策法 (NEPA)、省庁間協議、水資源開発、環境行政組織、

はじめに

アメリカ合衆国 (以下、アメリカという) で、魚類・野生生物調整法 (FWCA: Fish and Wildlife Coordination Act) が制定されたのは1934年のことであった。この法律は、各種の水資源開発事業が進められる場合に、魚類や野生生物の保全への配慮を求めた、「先駆的 (forward-looking)」な立法と評されている (Bean & Rowland [1997: 404])。そして、1946年と1958年に、FWCAは改正強化され、1970年の国家環境政策法 (NEPA: National Environmental Policy Act) のモデルとなった。NEPAは、人類史上初めて環境アセスメントを制度化し、連邦省庁に環境配慮を義務付けた立法である。

なぜアメリカでは、1934年という早い時期に、FWCAを制定し、上記のような配慮を規範化することができたのだろうか。また、そこにはいかなる問題が存在し、その後の改正強化へとつながっていったのであろうか。本章では、FWCAからNEPAへの長期の制度発展過

程という将来的な課題へ挑むための準備作業として、まずは右の二つの問いへの合理的な推論を引き出そうとするものである。

## 第1節 長期の制度発展への眼差し—時空を越えて

ある法政策はいかにして形成されるのか。こうした問いに対して、近年、時代を越えた制度間の「つながり」、別な表現をするならば、「長期の制度発展」を描き出そうとする学術的な営みが目につく。Pierson (2004) や Thelen (2004) 等が代表的な業績であり、ここでは、スナップショット的な分析からは引き出せない、何らかのメカニズムや示唆を引き出すことがねらいとされ、こうしたねらいは、後続する研究群でも、学問領域や立場を越えて、共有されているようにみえる。これらの諸研究と類似のベクトル上に位置づけられると思われるが、アメリカの環境政策(史)研究でも、自然資源の保全 (conservation) をめざした戦前の関連政策およびその運用経験が、1970年代における政策発展のバックボーンとなったと論ずるものが現れ始めた。例えば、Maher [2008] は、1930年代に全国的に展開された市民保全部隊 (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) の経験が、1960年代のアメリカで環境保護運動が隆盛するための礎石になったと論じている。

ところで、アメリカ環境法の主要な部分は、1970年から始まる10年間、いわゆる「環境の10年」の間に整備された (及川 [2012: 1039])。清浄大気法の大改正 (1970年)、清浄水法の大改正 (1972年)、種の保存法の制定 (1973年)、有毒物質規制法の制定 (1976年)、国有林管理法の制定 (1976年) など、主要な連邦法の整備が一気に進んだのである。こうした「環境の10年」の幕開けを飾ったのが、同国環境法のマグナ・カルタ (大憲章) とも称される、国家環境政策法 (NEPA) の制定 (1970年1月1日) であった。NEPAは、連邦省庁に一般的な環境配慮を義務付けた立法として知られ、具体的には、同法102条(c)として、次のような規定がおかれている<sup>1</sup>。これが、いわゆる環境アセスメント要件であり、世界各国の環境アセスメントの祖となった (及川 [2015a])。この規定は、1970年1月1日のNEPA制定以来、ほぼ半世紀の間、改正されていない。

### 102条 (2) (c)

人間環境の質に重大な影響を与える立法の提案、その他の主要な連邦政府の提案行為に関するすべての勧告または報告には、責任ある連邦政府職員による次の各号に関する詳細な報告書を含めること。

#### (i) 提案行為が環境に与える影響

- (ii) 当該提案が実施された場合、回避することのできない環境上のあらゆる悪影響
- (iii) 提案行為の代替案
- (iv) 人間環境の局地的、短期的な利用と長期的な生産性の維持、向上との関係
- (v) 提案行為の実施に関連して発生する、不可逆的で回復不可能な資源の消失

責任ある連邦政府職員は、詳細な報告書の作成に先立ち、見込まれる環境影響について法律上の管轄権もしくは特別な専門性を有する連邦政府機関と協議し、意見を求めること。当該報告書に、環境基準の策定、施行を法令上義務づけられている連邦、州、および地方の機関によるコメントと見解を加えたものの写しは、大統領および環境諮問委員会、ならびに合衆国法典第5部第552条の規定に従い公衆に、公開するとともに、各行政機関の既存の審査過程を通じて、当該提案に添付されること。

当然のように、このアセス制度も一夜にして生まれたのではない。その由来は多岐にわたるが、本章の主たる考察対象である、FWCA（魚類・野生生物調整法）が、一つのモデルとなったという（e. g., Andrews [2006: 174] ; Brooks [2009: 34]）。FWCAが制定されたのは、ニューディールが始まった直後の1934年のことであり、この法律は、ダム建設事業等に係る意思決定過程で、魚類や野生生物の保全への配慮を求めた立法として知られている（以下、1934年法という。）。そして、1946年と1958年の改正を経て、同法の中身は強化されていった。

NEPA（となって成立することになった法案）が、FWCAの改正法として提案されたのは事実なので、これら二つの制定法間には「つながり」がある。しかし、そもそも1934年法で求められた配慮とはいかなるものであり、また、なぜ1930年代前半という早い時期に制度化され得たのだろうか。そして、その後の法改正によって、どのような強化がなされたのであろうか。こうした点を詳らかにすることなく、FWCAがいかなる意味でNEPAのモデルとなったのか、という問いへ答えることは困難であろう。この問いは、環境配慮を確保するための法的手法として、世界各国で広く通用している環境アセスメントが、その誕生国でいかにして制度化されるに至ったのか、というものであり、多岐にわたる由来の一つではあるとはいえ、それを扱えないことのデメリットは否定し難い。

そこで本章では、政権内部で交わされたメモ等の1次資料や各種の2次資料に依拠しながら、FWCAの立法過程を探ろうとするものである。そうした作業から得られる知見は、今後、FWCAとNEPAという二つの制定法間の時空を越えた「つながり」を捕捉するための基礎情報となるだろう。そして、将来的には、資源保全法から環境法へという長期の、かつ大きな制度発展の流れが浮かび上がってくることを期待したい。

ただし、FWCAは、1946年と1958年の二度にわたって大改正がなされ、当初法から制度構造が大幅に変化している。そのため、渉猟・参照すべき資料も多く、本章のみでは、

そうした制度構造の変容を十分に捉えることができない。そのため、本章では、1934年法制定までの経緯を中心に考察を行い、その後の制度発展状況についての考察は、今後の課題とせざるを得ない。本章の内容・意義は、そのような意味で限定的なものである。なお、日本の先行研究でも、FWCAはとり上げられてきたが、多くても数行程度の簡潔な紹介・説明にとどまることが多い。そのため、本章には、FWCAそのものに関する基礎的な知見を初めて、まとまった量・形で提供するという程度の意義も備わっている。

## 第2節 1934年法の立法過程

なぜアメリカでは、1934年という早い時期に、魚類・野生生物調整法(FWCA)を制定し、資源保全への配慮を規範化できたのだろうか。斬新な手法に満ちたニューディールの施策であった点は、背景事情の一つとなり得よう。一般論として、緊急時には、斬新なアイデアや仕組みが許容されやすいものと考えられる。

しかし、1934年法のモデルとなるような政策アイデアや法的な仕組みの萌芽はすでに、1920年に制定された別な法律の中に存在していた。そして1920年代後半までに、アメリカ社会では、魚類を含む野生生物の「保全」が、野外レクリエーションとの関係で一つの政治的利益として成長を遂げていたのである。本節では、これらの諸点を指摘した上で、ニューディール開始後の状況把握へと視点を移していく。

### 2-1 萌芽としての1920年水力発電法<sup>2</sup>

連邦政府主導の水資源開発については、伝統的に、国防省陸軍工兵隊(Army Corps of Engineers, Department of Defense)(以下、工兵隊)が、ダム開発を始めとする各種事業を計画・実施してきた。工兵隊がそうした役割を担った背景には、独立戦争以来の軍事施設設置経験がある。ただし、工兵隊があらゆる水資源開発事業を取り仕切っていたわけではない。さまざまな連邦機関へ、水資源開発関連の多種多様な権限が付与されていた。例えば、1914年に内務省内に新設された開墾局(Bureau of Reclamation)には、特定のダムや灌漑関連の事業を進める権限が付与されている。

他方で、連邦政府内に分散していた権限が整理されることもあった。1920年の水力発電法(Federal Power Act)が典型例である。これに基づいて、連邦動力委員会(Federal Power Commission:FPC)が設けられ、さまざまな省庁に分散していた、水力発電用ダム(国内の航行可能水域で設置されるものに限る)の許認可権限が、この新設機関へ集約されることになった。

ところで、この水力発電法には、右の許認可権限を一定程度制約するような仕組みが設

けられていた。一つは、公益適合性確保要件である。許認可の付与に当って、FPC は、当該開発事業の推進による“水域の改善 (contemplated improvement)”が“公益の観点から望ましく、かつ、正当化し得るものである (desirable and justified in the public interest)”ことを認定するものとされた。

もう一つは、計画適合性要件である。やはり許認可の付与に当って、FPC は、提案された開発事業が、水域の改善や開発、通商上の利活用、ならびに、“レクリエーション目的等を含んだ、その他の公的な利用 (other beneficial public uses, including recreational purposes)”を目的とする総合計画に“十分に適合したものである (will be best adapted)”ことを認定するものとされた。

このように、1920年の水力発電法に、魚類・野生生物への直接的な言及は見当たらなかったが、上記の許認可要件の中に、そうした価値を読み込むことは可能であった。そうすると、これらの要件の読み方を問うた事例(裁判例等)の有無やその中身が問題となるが、本章では、資料不足のため、これ以上の検討ができない。ただし、1934年法との関係では、それが制定される10年以上前に、水資源開発事業の許認可プロセスにおいて、魚類・野生生物の観点を取り込むような解釈が可能な法システムが存在したことになる。水力発電法の制定が、第1次大戦終了直後の1920年という、非常に早い時期であったことを考えると、遅くとも1920年までには、水資源管理をめぐる多種多様な紛争が政治問題化していた可能性が高いといえるだろう。

## 2-2 野外レクリエーション需要と「保全」の変容

上記の水力発電法には見当たらないのが、保全 (conservation) という文言である。保全とは、林学等の科学的な知見に基づいて、森林や水等の自然資源を計画的に管理していくという考え方であり、1900年前後の、いわゆる革新主義時代に、アメリカ公共政策の概念的基盤となった。1901年に大統領に就任した、セオドア・ルーズベルト (Theodore Roosevelt : 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、1902年の開墾法 (Reclamation Act) や1905年の古物保存法 (Antiquities Act) を始めとする数々の新たな施策を打ち出したのである (小塩 [2006 : 86] ; 鈴木 [2007 : 202-203])。

こうした「保全」立法には、無秩序な資源開発を抑制するための仕組みが含まれていたが、その内実は、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であったという (Hays [1959 : 3])。そのため、水資源開発のための公共事業、すなわち、ダム開発事業や灌漑事業等は、とくに大きな障害もなく、推進されていった。1920年の水力発電法が保全に一言もふれていないことは、とくに奇異なことではなかったものと考えられよう。

しかし、その後、保全は「大衆の需要」という観点からも定義されていく。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、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はじめた」のである（アレン [1993 : 110]）。そして1920年代に入る頃には、狩猟やハイキング、それにカヌーなどの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。

その背景となったのが、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中で、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年の高速道路法（Highway Act of 1916）に基づき、道路網の整備が急速に進んだ（アレン [1993 : 219], ナッシュ [2004 : 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%にすぎなかったが、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「大衆の重要」という観点からも意味を持ち始めたのである。

こうして「大衆化した保全」は、新たな政治勢力の台頭を促した。1922年のアイザック・ウォルトン・リーグ（the Izaak Walton League : IWL）の設立である。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、その会員数がケタ違いに多かった。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のに対し、IWLの会員数は、1925年までに、10万名を越えていたのである。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。遅くとも1920年代の後半までに、IWLは「大衆化した保全」を支持する有力な政治ロビー団体へと成長を遂げていたのである（Clements [2000 : 50-51]）。

上述したように、1920年の水力発電法に、魚類・野生生物への直接的な言及は見当たらなかったが、公益やレクリエーションという文言を用いた許可要件規定の中に、そうした

価値を読み込むことは可能な状態にあった。「大衆化した保全」を支持する政治的勢力は、右の文言を頼りに、そのような法の読み方を求めていったのではないかと考えられるが、資料不足のため、ここではこれ以上の検討はできない。しかし少なくとも、1934年法のモデルとなり得るような法令が存在しなかったわけではないし、遅くとも1920年代後半までには、魚類・野生生物の「保全」を求める声が政治勢力化していたとはいえるだろう。こうした推論は、ニューディールの各種施策が、1920年代に「大衆化」した「保全」を概念的な基盤として展開されたものである、と論じた近年の先行研究（例：Phillips [2005, 2007]）とも平仄が合う。

それでは、このような背景事情の下に、1934年法は、どのような経緯で連邦議会へ上程され、制定に至ったのであろうか。次に、1930年代の状況を振り返ってみることにしよう。

### 2-3 ニューディールと1934年法

世界恐慌による経済不況が頂点に達した1933年3月4日、フランクリン・D・ルーズベルト (Franklin D. Roosevelt) (以下、FDR という。) が第32代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」をめぐる政策動向も俄かに慌ただしくなった。ニューディール期の保全施策としては、テネシー溪谷開発事業や市民保全部隊 (Civilian Conservation Corps: CCC) 等が知られているが、1934年法もその時期の代表的な制定法の一つである。

1934年法へのFDR政権のサポートは、理解し難いものではない。まずFDR自身が筋金入りの保全主義者であった。また、政権内の主要ポストに、イッキーズ (Harold Ickes) (内務長官) やオルブライト (Horace M. Albright) (国立公園局長) などの保全主義者が数多く登用されていたことも周知の事実である (及川 [2015b: 209])。1934年1月には、FDRの肝いりで、「野生生物の回復に関する大統領委員会 (President's Committee on Wildlife Restoration)」が設置された。この組織については、設置に向けての検討が1933年に始まり、最終的には、ウォーラス (Henry A. Wallace) 農務長官が中心になって、人選等の作業が進んだものである (Nixon [1972: 242])。著名な生態学者であり、「環境倫理学の父」とも評されるレオポルド (Aldo Leopold) がメンバーの一人となったこの委員会は、上院の特別委員会 (後述) や内務省の生物調査局 (Bureau of Biological Survey, Department of Interior) といった政権外部の組織とも密接な協力関係にあったという (Nixon [1972: 243])。

一方で、連邦議会においても、魚類・野生生物の「保全」を求める声を受け止めるため

の組織が発展をみていた。1930年4月17日、上院は、野生生物資源の保全に関する特別委員会 (Select Committee on Conservation of Wildlife Resources) を設置した。この特別委員会の設置は、ウォルコット (Frederic Walcott) 上院議員 (共和党・コネチカット州選出) とホウズ (Harry B. Hawes) 上院議員 (民主党・ミズーリ州選出) の共同提案による。委員会のメンバーには、この2名の他に3名の上院議員が就任したが、そのうちの4名は、1929年の渡り鳥保全法 (Migratory Bird Conservation Act) 等の成立に尽力した面々であった。この渡り鳥保全法は、「国立野生生物保護区に関しては、依然として、・・・最も重要な役割を果たしている」という (畠山 [1992: 327])。

下院でも、1934年1月29日、野生生物保全特別委員会 (Select Committee on Wildlife Conservation) が設置された。この特別委員会の設置に尽力したのが、ロバートソン (A. Willis Robertson) 上院議員 (ヴァージニア州選出・民主党) である。同上院議員は、設置から13年間に渡って委員長を務め、1937年の連邦野生生物回復援助法 (Federal Aid in Wildlife Restoration Act) 等の重要な保全立法の立役者となった。この法律は、ピットマン・ロバートソン法として知られるものであり、州政府の保全部局にとって、最も重要な資金源となったと評されている (Brooks [2009: 23])。

こうした史的事実から考えると、FWCAの起草と連邦議会への上程・審議等に際しては、連邦議会と政権が対立するどころかむしろ協働して、関連作業を進めていた可能性が少なくないだろう。FWCAの立法化の障害となったのは、おそらくは「保全」を旧来的な意味で狭く捉えていた、すなわち、自然資源の経済開発を第一次的な価値と捉えていた、水資源開発官庁と関連する利益集団であったものと思われる。これに対して、野生生物の回復に関する大統領委員会の委員長に就任したベック (Thomas H. Beck) がウォーラス (Henry A. Wallace) 農務長官へ送付した1934年1月17日付のメモに記されているように、「野生生物資源のレクリエーションやインスピレーション的な価値」をも認識し、それも含めた広い意味での「保全」を図ろうとしたのが、上述した連邦議会委員会や政権内部の多数派となっていた保全主義者たちであったものといえるだろう (Nixon [1972: 243])。

このように、当時の政権と連邦議会については、1920年代を通じて新たな政治利益として台頭しつつあった「大衆化した保全」を背景に、それぞれが体制を整えていた。1934年法は、こうした状況の下で、1934年3月10日、「野生生物、魚類、および狩猟鳥獣の保全の推進、ならびにその他の目的のための法律」という名称で制定されたものである。それでは、この法律の具体の規定ぶりは、どのようなものだったのであろうか。

### 第3節 1934年法の基本構造

1934年法は、全6条からなる簡潔な制定法である。本節では、主たる構成部分である1～3条を全訳した上で、それぞれの条文内容について若干の検討を加えることにしたい。

なお、4条はインディアン居留区関連の規定、5条は公有地管理関連の規定、そして、6条は寄付の受け入れ等に関する規定である。

### 3-1 1934年法の規定

1934年法は「野生生物、魚類、および狩猟鳥獣の保全の推進、ならびにその他の目的のための法律」という名称で、次のような規定を有している。

第1条 本法は、アメリカ合衆国連邦議会で招集された上下院によって制定され、次のような定めをおく。農務長官および商務長官は、狩猟鳥獣、毛皮で覆われた哺乳動物、ならびに魚類に関して、それらの飼育、保管、および供給量の増加、疾病対策、ならびに野生生物の保全・回復のための全国的な施策の立案に当って、連邦、州、およびその他の機関に対して専門的支援を提供するとともに、それら機関へ協力する権限を有する。

第2条 農務長官および商務長官は、生活排水、産業廃棄物、およびその他の汚染物質が、野生生物、とりわけ鳥類、哺乳類、魚類、および甲殻類に与える影響を決定するために必要と考える調査を行い、その調査結果を是正措置の勧告とともに議会に報告する権限を有する。かかる調査には、連邦、州、地方政府、ならびに民間の諸機関によって利用されるように、廃棄物の回収およびデータ照合の方法に関する研究が含まれるものとする。

第3条 (a) 開墾局またはその他の機関を通じて連邦政府が何らかの用途のために貯水を行う場合はいつでも、漁業局および/または生物調査局は、当該貯水の主たる用途および/または州政府が有する合衆国憲法上の権利に反しない範囲で、魚類養殖施設および渡り鳥の休息・営巣地のために、当該貯水を利用する機会を付与されるものとする。開墾局またはその他の機関を通じて連邦政府がこれまでに行なった貯水については、漁業局および/または生物調査局は、当該貯水の主たる用途および/または州政府が有する合衆国憲法上の権利に反しない範囲で、当該貯水の生物学的利用の拡大という観点から、当該貯水を所管する開墾局またはその他の政府機関と協議することができる。また、漁業局および/または生物調査局は、当該貯水の主たる用途および/または州政府が有する合衆国憲法上の権利に反しない範囲で、かかる生物学的な利用を適正なものとして行うことができる。

(b) 今後、連邦政府自ら、または政府の許認可を得た民間機関によるダム建設が認められる場合にはいつでも、漁業局への協議がなされるものとする。また、かかるダム

建設が開始される、または許可が付与される前に、必要と考えられる場合には、経済的に実行可能であれば、魚類用リフト、梯子、またはその他の装置を用いて、ダムの上流から下流への、および、下流から上流への魚類の移動について、適切な設備を施すものとする。

### 3-2 条文内容の検討

それぞれの条文内容およびそれらの関係性について、若干の検討を加えていこう。

第1条は、野生生物保全のための施策が立案される場合に、農務長官や商務長官が、その他の省庁等へ、専門的な支援を提供したり、各種の協力を行ったりできる、と定めている。次いで第2条では、農務長官および商務長官に対して、さまざまな汚染物質が野生生物に及ぼす影響を調査する権限が認められた。そして、かかる調査で明らかになった悪影響を是正する措置を含んだ勧告を、当該調査結果とともに連邦議会へ報告できる、とされている。

これらの条文は、環境アセスメントの萌芽として捉えられるかもしれない。そこには、魚類や野生生物への悪影響に限られるが、さまざまな悪影響を特定し、それらを緩和するための措置を発展させて、より良い意思決定のために用いる、という大きな方向性を看取り得るからである。ただし、これらの条文は、農務長官および商務長官の権能を定めるだけであり（実際には、生物調査局や漁業局を通じて行使される）、水資源開発を主管する省庁（以下、開発官庁という。）に何らかの行為等を求めるものではない。開発官庁は、支援提供を求める義務も、影響調査を実施する義務もないのである。

これに対して、第3条は、生物調査局や漁業局との「協議」条項であり、開発官庁にも、これに応じる義務があると読めそうである。しかし3条(b)の協議が、開発官庁への義務として規定されているのに対し、同条(a)の協議は、生物調査局や漁業局の権能として書かれている。加えて、3条(b)の協議が義務的であるとしても、この条項は、あらゆる水資源開発に適用があるのではなく、ダム建設の場合に限られている。さらに、仮に協議がなされたとしても、その結果が後続する意思決定にどのような影響をもたらすのかも、この規定ぶりからは見えてこない。

それでは、3条(b)の後半部分におかれた、ダム建設の着工前に、魚類用リフトや梯子等を用いて、魚類の移動経路を確保せよ、との定めはどうか。そこでは、「適切な設備を施すものとする(shall)」という、義務的な言い回しがなされている。しかし、当該条文には、「必要と考えられる場合には」そして「経済的に実行可能であれば」といったような文言も書き込まれており、これらをクリアしない限り、開発官庁への具体的な義務が発生することはない。

#### 第4節 おわりに

ここまでみてきたように、1934年法は「先駆的 (forward-looking)」ではあったが、法的な仕組みに係るモデルがなかったわけではない。また、その目的設定も、1920年代に高まっていた野外レクリエーション需要とそれに応じた魚類・野生生物の「保全」意識を背景とするものであった。この法律は、ニューディールの緊急対応施策として制定されたというよりはむしろ、過去との「つながり」の上に、別な表現をするならば、長期の制度発展の上に現れたものと評し得るかもしれない。

そして、1934年法の中身を詳細に検討してみると、同法がNEPA (国家環境政策法) のモデルとなったことをうかがわせる要素も存在していた。魚類・野生生物への影響評価 (第2条) や省庁間協議 (3条) の仕組みである。しかし、本章で検討したように、これらの仕組みは精緻化されておらず、その後の法改正 (1946年および1958年) で強化されなければならなかった。1934年法が「歯抜け (toothless)」とも評された所以である (Brooks [2009: 31 n. 19])。

しかしながら「歯抜け」とはいえ、1934年法が、アメリカの公法として制定された事実は重い。生物調査局や漁業局、そして、1940年にそれらが統合されて内務省内に設置された、魚類・野生生物局 (FWS: Fish and Wildlife Services, Department of Interior) は、同法で認められた権能を行使することによって、実績を上げ、官庁としてのパワーを拡大していったからである。また、魚類・野生生物の「保全」に関係する多くの市民やNPOなどは、この法律を介して、あるいは、この法律の改正強化をめざして、相互につながりあい、協働することができた。そして実際に、このような制度運用の経験が、第二次大戦後のFWCAの改正強化、ひいては、NEPAの制定へとつながっていく。

---

<sup>1</sup> わが国では、環境配慮義務として、講学上の概念化がなされており、実定法上の基礎を有することはもちろん、関連判例も多い。環境基本法（平成5年法律第91号）では、「国は、環境に影響を及ぼすと認められる施策を策定し、及び実施するに当たっては、環境の保全について配慮しなければならない」と定められている（19条）。一般的な環境配慮義務であり、根拠条文への形式的な適合性のみをもって、開発行為等に関する許認可処分 of 合理性が確保されるわけではないことを示したものと解し得よう。

この規定については、環境影響評価法（平成9年法律第81号）でさらなる具体化作業が施された。すなわち、重大な環境影響が伴う開発行為については、根拠法規が予想していた以外の多様な要素を考慮した意思決定を行う仕組み（いわゆる、環境アセスメント）が採用され、それにより、環境の保全への「適正な配慮」（1条）が確保されるものとされたのである。爾来、さまざまな訴訟の場で、いかなる内容・程度の環境配慮をすれば「適正な配慮」を行ったといえるのかが問われてきたが、法定手続の無視や意図的な回避、法令等が定める評価項目の記載欠如といった重大な違反が認められる場合を除いて、環境影響評価法上の違法が認められることは少ない（及川 [2011: 195]）。

これらの規定はさておき、開発行為の根拠法規それ自体が、環境の観点も含めた多様な要素の比較検討を要請する仕組みとなっていれば、それもまた環境配慮義務の一つとなり得よう。この点に関して、1990年代中盤以降のわが国では、開発促進・産業保護を目的としていた諸法に、環境保護や生態系保全関連の規定が加えられたり、それらの法律そのものが新法となって生まれ変わったりしつつある。河川法の1997年改正や海岸法の1999年改正等が代表例であるが、諸法の「環境法化」として概念化された（及川 [2010]）、ことを契機として、関連する研究が進み始めた（e.g., 辻 [2016]）。

<sup>2</sup> 本項の記述は基本的に、Bean & Rowland (1997) の417頁による。

## 参考文献

### 【日本語】

- 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)。
- 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[2011] 「泡瀬干潟事件—埋立費用支出差止めを求める住民訴訟」, 淡路剛久・大塚直・北村喜宣編『環境法判例百選 (第2版)』 有斐閣。
- 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・大塚直・松村弓彦編『環境法大系』 商事法務。
- 及川敬貴[2015a] 「環境アセスメント」, 黒川哲志・奥田進一編『環境法のフロンティア』 成文堂。
- 及川敬貴[2015b] 「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?」, 寺尾忠能編『「後発性」のポリティクス—資源・環境政策の形成過程』 アジア経済研究所。
- 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 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。
- 辻信一[2016] 『<環境法化>現象—経済振興との対立を越えて』 昭和堂。
- 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】

- Andres, Richard N. L. [2006] *Managing the Environment, Managing Ourselves A History of American Environmental Policy, Second Edition*, New Haven: Yale University Press.
- Bean, Michael J. & Melanie J. Rowland [1997] *The Evolution of National Wildlife Law (3rd ed.)*, New York: Praeger.
- Brooks, Karl Boyd [2009] *Before Earth Day: the Origins of American Environmental Law, 1945 – 1970*, University of Kansas Press.
- Clawson, Marion [1963] *Land and Water for Recreation: Opportunities, Problems, and Policies*, Chicago: Rand McNally & Company.
- Clements, Kendrick A. [2000] *Hoover, Conservation, and Consumerism: Engineering the Good Life*, University of Kansas Press.

- Hays, Samuel P.[1959] *Conservation and the Gospel of Efficiency: The Progressive Conservation Movement*, Harvard University Press.
- Maher, Neil M. [2008] *Nature's New Deal: The Civilian Conservation Corps and the Roots of the American Environmental Movement*, Oxford University Press.
- Nixon, Edgar Burkhardt ed. [1957] *Franklin D. Roosevelt & Conservation 1911-1945: Vol. 1: 1911-1937*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- 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.
- Pierson, Paul. [2004] *History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton: Princeton University Press.
- Sutter, Paul [2001]" Terra Incognita: 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.
- Thelen, Kathleen. [2004] *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*, Cambridge: Cambridge University Press.