

第1章

1940年代のアメリカ環境政策 —魚類・野生生物調整法（FWCA）1946年改正の経緯—

及川 敬貴

要約：

1934年に制定された連邦法である、魚類・野生生物調整法（Fish and Wildlife Coordination Act: FWCA）は、終戦直後の1946年に改正強化され、これにより、「保全」の観点から、ダム開発関連の意思決定への制約が高まることになった。しかし1940年代という時期は、アメリカにおけるダム開発最盛期であり、「保全」関連法の改正・強化を容易になし得るような時期とは考えにくい。そのような時代状況下において、FWCAの1946年改正強化は、いかにして実現をみたのだろうか。本稿では、近年のアメリカ環境政策史研究の成果に多くを負いながら、その経緯を辿り、これまで等閑視されてきた感のある、1940年代、1950年代の同国環境政策研究を今後本格化させるための端緒をつかもうとするものである。

キーワード：アメリカ合衆国、魚類・野生生物調整法、ダム開発、環境法、環境政策史

はじめに

及川(2013)では、その冒頭に、「アメリカ環境政策の発展期としては、1900年前後と1960、70年代が挙げられることが多い。森林や水等の保全（conservation）に係る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、・・・現代環境法の多くが整備されたのが後者である。これに対して、1920、30年代への関心は低く、知見の乏しい状況が続いた。・・・(Sutter(2001))」とのパラグラフを置いた。その上で、そうした知見の間隙を埋めるために、1920年代から1930年代へかけて、「保全」の対象が、森林や水等の経済開発から野外レクリエーションの機会の確保などへと拡大したことや、「保全」関連の政治的ロビー団体が育っていたこと等を指摘したものである。

本章では、史的考察の対象時期を1940年代へと移す。具体の考察対象は、魚類・野生生物調整法（Fish and Wildlife Coordination Act: FWCA）の1946年改正の経緯である。及川(2019 印刷中)で明らかにしたように、この改正によって、「保全」の観点から、ダ

ダム開発関連の意思決定への制約が高まることになった。しかし、後述するように、1940年代は、アメリカにおけるダムや高速道路の開発最盛期であり、「保全」関連法の改正・強化を容易にし得るような時期とは考えにくい。だが、いかにして改正法案を準備し、そして最終的にどのような事情が決定打となって、この改正法案は大統領の署名を獲得するに至ったのだろうか。本章は、その経緯を追い、1940年代にも環境政策が発展をみたと論ずるための手がかりを得ようとするものである。

第1節 先行研究と問題設定

本節では、まず、アメリカ環境政策の発展期なるものが、一般的にどのように理解されてきたのかを確認したい。次いで、FWCA（魚類・野生生物調整法）に係る基本的な情報を提供し、最後に、本研究の意義について述べる。

1-1 アメリカ環境政策の発展期

本章の冒頭で引用したパラグラフの中身は、次のように敷衍できよう。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」の間に整備されたといわれている（畠山(1999)）。この時期には、クローニン&ケネディ [2000: 184] によって、「マグナカルタ以来もっとも重要とされる環境保護立法」と称された、国家環境政策法（National Environmental Policy Act: NEPA）の制定（1970年）を皮切りに、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¹。

他方、森林や水、そして野生生物などの「保全」をめざした連邦法の歴史はさらに古く、それらがいくつも制定されたのは、1900年前後のことであった。開墾法（1902年）、古物保存法（1905年）、国立野生生物保護区の指定に関する法律（1906年）などである。そのため、この1900年前後という時期も、アメリカ環境政策の発展期として挙げられることが少なくない。そして Andrews(2006)や畠山(1992)で活写されているように、そうした保全関連法の層は、「環境の10年」が到来するまでに着実に厚くなっていた。

1-2 魚類・野生生物調整法（FWCA）

FWCAは、ニューディール期の1934年に制定された。野生生物等の「保全」という観点から、ダム開発事業等のコントロールをめざしており、制定当初は理念先行型であったものの、三度の改正（1946年、1948年、1958年）を経て、その中身は格段に強化されていったものである²。その条文構造の変容については、及川(2019 印刷中)で詳述

し、若干の考察も加えた。ここでは、それに依拠しながら、次節以降の叙述に最低限必要と思われる情報を提供しよう。なお、以下の叙述に当たっては、この法律を一般に指す場合には、FWCA と表記し、その他の場合には必要に応じて、1934 年法、1946 年法、1948 年法、1958 年法と表記することにした。

(1) 1934 年法

1934 年法は、次の二つの仕組みを中核とするものであった。①さまざまな汚染物質が野生生物等の「保全」へ与える影響の調査（2 条）と②ダム開発等を手掛ける連邦省庁（以下、開発官庁）に対して、事業計画段階で、保全関連の政府機関（例：内務省や州政府の保全関連部局）と協議する仕組みである（3 条）。しかし、①は、農務長官と商務長官の権能として定められたものであって、必ずしも行使されるとは限らず、仮に調査がされたとしても、その結果が政策決定にどのように活かされるのかが不明であった。また、②についても、条文上、開発官庁はそうした協議の要請に常に応じる必要はなかった。そのため、1934 年法に対しては、「先見の明があった（forward-looking）」立法との評価がなされる（Bean and Rowland(1997, 404) 一方で、「歯抜け（toothless）」とも評されている（Brooks(2009, 31 n.19)。

(2) 1946 年法

1934 年法は、大戦終了直後の 1946 年に改正強化された。1946 年法の要点として、次の三点を挙げておきたい。

①協議要件の主語の入れ替え

1946 年法では、省庁間協議を行うことが、開発官庁の義務となった（2 条）。具体的には、水資源開発を所掌する官庁は、開発に先立ち、内務省や州の保全担当部局（以下、保全担当部局という。）と「保全」のあり方に関する協議を行うものとされた。こうした規定ぶりであれば、開発官庁は必ず FWS 等に協議を申し入れなければならない（＝協議をしないという裁量の余地はなくなる）。

②専門的な知見が意思決定に反映され得る道筋の整序

保全担当部局は、計画されたダム開発事業から野生生物へもたらされる損害やその未然防止手法を特定するための調査を行うことができる（1 条）。この調査権限は 1934 年法でも付与されていたが、1946 年法では、調査結果を基にして作成された報告書（勧告を含む）が、開発官庁から連邦議会等へ提出される事業関連報告書の一部となると定められた（2 条）。保全関連の専門的な知見が、協議終了後の意思決定過程（例：連邦議会やホワイトハウスでの討議）でも参照され得る状況が創出されたものといえよう。

③「野生生物」の定義

1934 年法では「野生生物（wildlife）」が何を意味するのかに関する規定はおかれてい

ない。これに対して、1946年法では、「野生生物」と「野生生物資源 (wildlife resources)」という文言には、鳥類、魚類、哺乳類だけではなく、あらゆる綱 (class) の野生生物と、そうした野生生物が依存する水陸の植生すべてが含まれると規定した (8条)。

(3) 1946年法の評価

1946年の改正によって、開発官庁の裁量には一定程度の制約がかかったものと考えられよう。協議要件の主語が入れ替えられたことと、保全担当部局の準備した影響調査報告書がダム開発事業関連報告書の一部とされたことの意味・意義が大きかったと思われる。実際、省庁間の協議システムが活用されたことで、多くの大規模ダムに魚道が設置されたという (Andrews(2006, 174))。

1-3 1946年改正の経緯を辿る意義

管見の限り、邦語の先行研究において、1940年代のアメリカ環境政策の動向を詳細に追ったものは、見当たらない。本章の冒頭で引用したパラグラフのような理解が、アメリカ本国でも一般的であり、それに引きずられた結果であるように思われる。しかし、及川(2013)で垣間見たように、1900年前後や1970年代以外の時期において、同国の環境政策が発展をみななかったというのではない。その意味では、ダム開発最盛期の1940年代という時期に、FWCAが改正強化された経緯を辿ることは、それ自体、1940年代にも環境政策が発展をみななかったわけではないと論ずるための材料となる。

他方で、FWCAの1946年改正の経緯には、より長期的な制度発展の姿を捉えるという意義も持たせられそうである。

政策の「発展期」という言説の下では、多数の新法が制定された、特定の時期 (例：ニューディール期や1970年代) がとり上げられ、そこで生まれた制度の重要性が強調されることになりやすい。そうすると、寺尾(2015, 11)が指摘するように、「短期的に切り取った切り口だけから事象をとらえ分析」したものばかりが再生産されてしまう。

これに対して、2000年に入って以降、「長期にわたって緩慢に推移する」ような「制度発展」の姿を捉えようとする研究が増えてきた。欧米では、Pierson(2004) ; Thelen(2004) ; Phillips(2007) ; Maher(2008), わが国では、寺尾(2013 ; 2015) ; 喜多川(2015) ; 西澤・喜多川(2017)等が代表的な研究業績であり、それらに共通するのは、ある時期に発展をみた政策³の影響が、別な時期の政策の発展過程へ及ぶ様やその背景等を捉えようという問題意識である。そこには、時空を超えた制度間のつながりもまた、「発展」の一形態なのだというメッセージが通奏低音のように響いているものいえよう。

先行研究 (例 : Andrews(2006, 174)) において、FWCAはNEPAの「直截的な先駆」と評されてきた。1934年に制定されたFWCAが三度の法改正を経て、NEPAへと至った道程は、まさに、上記の「長期にわたって緩慢に推移する」ような「制度発展」に該当

するのではないだろうか。すなわち、ニューディール期の代表的な「保全」立法である FWCA が、長い時間をかけて発展を遂げ、「環境の 10 年」のシンボリックな存在である NEPA へと至ったという、大きな物語を紡げるかもしれない。本章でとり上げる、FWCA の 1946 年改正の経緯は、その重要な一部分となる。

第 2 節 大戦の終結と保全—その光と影

第二次大戦の終結から 1950 年代にかけての「保全」政策の状況については、Andrews(2006)の第 10 章において、簡潔ながらも、多方面に目配りのされた考察がなされている。同書によれば、その当時は、ダム開発の最盛期 (heyday) であったという。その一方で、FWCA (魚類・野生生物調整法) は、1946 年と 1948 年の二度にわたって改正強化された。ダム開発絶頂期において、保全主義者たちはいかにして、同法の改正強化を進めていったのだろうか。ここでは、連邦議会内の保全主義者たちが、未曾有のダム開発推進の動きを、保全への危機と捉え、(議会公聴会の開催等の) 全国的な関心を高めるための措置を発動したこと、その一方で、そうした保全主義者たちの訴えを受け入れやすい社会状況が、いわゆる野外レクリエーション需要の増大とともに醸成されつつあったことを確認したい。

2-1 新たな危機—自然資源の軍事的コントロール

(1) 戦後復興とダム開発

戦後のダム開発をめぐる状況について、Andrews(2006, 189-190)に依拠しながら、簡単に振り返っておこう。大戦終結からしばらくの期間、連邦政府が主体となった、最も顕著かつ直接的な公共投資は、ダム開発へ向けられていたという。そして 1956 年に高速道路法 (Interstate Highway Act) が制定されてからは、ダム開発と高速道路敷設が、二大公共投資事業となった。両事業とも、巨大すぎるか、ないしは、多目的・多面的すぎるといふ理由で、私企業による商業投資には向いていなかったといわれている。

ダム開発のための連邦政府予算は、1940 年時点では、3 億 2300 万ドルであった。しかし大戦の終結とともに激増し始め、1950 年には、およそ 3 倍の 11 億ドルに達する。こうした巨額の予算投入の結果、1936 年から 1970 年にかけて、陸軍工兵隊 (Army Corps of Engineers) が 3400、テネシー川流域開発公社 (いわゆる TVA) が 33、内務省開墾局 (Bureau of Reclamation, Department of the Interior) などが 32 もの水資源開発事業を進め、その多くでダムが設置された。

(2) 野生生物保全に関する下院特別委員会による公聴会

未曾有のダム開発の動きを保全への危機と捉え、具体的な行動に移したのが、連邦議会下院の野生生物保全に関する特別委員会 (Select Committee on Wildlife Conservation) であった (以下、特別委員会)。この特別委員会は、ニューディール期の 1933 年に設置され、保全主義者として知られる、ロバートソン (A. Willis Robertson) 下院議員 (ヴァージニア州選出・民主党) が委員長を務めていた。ピットマン=ロバートソン法として知られる著名な保全関連法の成立に尽力したのも、この特別委員会である。

1945 年から 1946 年にかけて、特別委員会は公聴会を開催し、保全を担当する連邦機関の担当者はもちろん、州政府等の野生生物管理担当者、大学や民間研究機関の科学者、狩猟愛好家、ジャーナリスト等が証言台に立った。そして、彼か彼女らの多くが、戦時下で各種の保全活動を疎かになり、そして戦後も、急激な資源開発に付随して野生生物の生息地等の破壊が進んでいる状況への懸念を示したのである。

この公聴会と並行して、作成が進められたのが、『*Some Wildlife Jobs Awaiting Attention*』と題された特別報告書である。特別委員会がスポンサーとなった、この報告書は、1946 年 1 月に公刊された。以下、Brooks(2009, 24-25)に依拠しながら、その内容を部分的に紹介することにしよう。

特別報告書では、生活水準を向上させられるかどうかは、自然資源を適切に管理できるかどうかにかかっているとする一方で、連邦政府内のリーダーのほとんどが保全関連の諸問題を理解していないと批判し、

「この分野 [=保全] に関する全国的・地域的な需要について立法者の注意を喚起することが、国民一人一人の、そしてとりわけ保全関連団体の責任である」

と述べられていた。また、この報告書では、次のように述べて、「保全」の対象を、アメリカ人の「生活様式」にまで拡張していたことが注目される。

「遠方の戦場で民主主義を守るために戦う勇敢な男女に対して、われわれは愛国心に燃えながら、彼ら彼女らに対する愛情に満ち、そして次のように約束した。彼ら彼女らが戻る場所は・・・戦争のひどい緊張から解放され、それを忘れることができる場所、それがアメリカであり、・・・そこは、彼ら彼女らが狩猟や釣りを通じて自然と心を通わせるという恩恵をあらためて享受し得る場所である。・・・この約束を忘れてはならない。自然資源を保存するという建設的な努力が、アメリカ人の生活様式を保存することにつながるだろう」(下線は筆者による)

そしてこの報告書の中で、ロバートソン議員は、次のように述べて、自らが長を務め

る委員会のメンバー全体を鼓舞した。

「この国の魚類および狩猟動物という資源がこの数年のうちに危機に直面するであろうことは、この委員会から強く発信すべきことだろう。この委員会は、これまでに公刊した複数の委員会報告書において、再生可能な資源が信託されているとの理解を示してきたが、この信託が濫用されつつある。貪欲さと不注意によって自然資源が使い尽くされようとしている時に、われわれは将来世代の窮状について思考停止をしてはならない」

2-2 新たな「保全」主義者—野外レクリエーション

ところで、戦時から平時への移行とともに、急速に高まったのはダム開発だけではない。自動車や住宅等への消費一般が高まったことはもちろん、復員した軍人たちとその家族を含めた、多くのアメリカ国民が、森や川、そして海等の自然資源へと殺到した。先に紹介した1946年1月の下院特別報告書によれば、「戦争のひどい緊張から解放され、それを忘れることができる場所」で「狩猟や釣りを通じて自然と心を通わせるという恩恵をあらためて享受」するべく、膨大な数の人々が、野外レクリエーションに勤しんだのである。

例えば、国立公園の訪問者は、大戦前には1500万人程度であったものが、1954年までに5400万人に急増した（畠山(1992, 253)）。海水浴などの海浜レクリエーションも増大し、1950年代後半までに、全米各地で、海浜への立入りを求める訴訟が提起されたり、一般公衆の海浜アクセスの保護をうたった州法が制定されたりし始めたという（畠山(1992, 145-252)）。国有林についても同様の傾向が見受けられ、キャンプやトレッキングに訪れる者が激増し、この需要増に応えるために、農務省森林局（Forest Service, DOA）は1957年から5カ年計画を策定し、トイレの浄化をはじめとするレクリエーション施設の整備と拡充に乗り出した。しかしレクリエーション利用者の増加は予想以上のものであり、この計画は十分な成果を上げられないままに終了してしまったという（大田(2000, 206)）。

このようにして大戦後、レクリエーション需要は急速に拡大し、政治的にも無視しえない課題となっていく（そして1958年には、アイゼンハワー大統領が、野外レクリエーションの需要・供給に関する全体的な状況と将来的なトレンドを調査する目的で、野外レクリエーション調査委員会（ORRRC）を設置するに至る⁴⁾）。

2-3 小括

1940年代の「保全」をめぐる状況を一言で表現すれば、それは、未曾有のダム開発による危機の到来となるだろう。1946年1月に公刊された下院特別報告書は危機感に

あふれていたように見える。これに対して、当時の FWCA (=1934 年法) には、ダム開発事業を行うに当たって、魚類や野生生物への影響調査や省庁間での保全対策協議を行うこと等が定められていたが、それらの実効性を確保するような仕組みは存在せず、「歯抜け」と評されていた (Brooks(2009, 31 n.19))。

そこでロバートソン議員らは、1934 年法の強化を企図し、先述したような、一連の議会公聴会を開催したものである。こうした議会公聴会の開催や特別報告書の公刊は、一定程度の世論を喚起するのに有効な手段であり、1946 年の改正法案上程に向けての地ならし的な作業であったといえるだろう。

他方で、大戦後のアメリカでは、野外レクリエーション人口が激増していた。野外レクリエーションを経験し、楽しんだアメリカ国民が「保全」主義者となりやすく、ないしはそう自ら宣言しないまでも、「保全」愛好家というレッテルを貼られることに拒否感を感じなくなることは、容易に想像し得る。また、そうした戦後の新たな「保全」主義者たちの経済行動や社会行動、それに投票行動が、関連する立法や行政施策の行方に少なからぬ影響を及ぼすことも想定できたであろう。後述するように、1946 年法の立法者たちが注目したのも、そうした潜在的な「保全」主義者たちであった。そして、そうした人々への支持を訴えていくことが課題として本格的に認識され始めたのが、1940 年代であったように見える。

第3節 保全のレトリックと政治状況

それでは、1940 年代というダム開発の最盛期に、FWCA 改正法案のスポンサーやその支持者たちは実際に、いかなるレトリックをもって、法案への支持を連邦議会内外で広げ、また、どのような政治的戦略をもって、同法案の議会通過と大統領の署名とを勝ち取ったのだろうか。

3-1 民主主義の「保全」

1940 年代のアメリカ社会において、野生生物の保全は、限られた人々による、限られた人々のための問題であると考えられていた節がある。右の限られた人々とは、釣りや狩猟の愛好家であった。ロバートソン議員は、ヴァージニア州の保全審議会 (Virginia Conservation Commission) のメンバーへ送付した書簡 (1946 年 1 月 3 日付) の中で、野生生物の生息地保護は、狩猟愛好家という限られた人々のための問題とみなされていると綴っている (Brooks(2009, 26))。IWL に対する、当時の世間の印象も似たようなものであったと考えられよう。例えば、IWL の主要メンバーであったボイト (William Voigt Jr.) は、1948 年にロータリー・クラブで行ったスピーチの中で、自らの所属団体が、

釣りや狩猟という「特権 (privileges)」の拡大を目指す団体とみなされていると述べていた (Brooks(2009, 14))。

一般大衆の保全への消極的な印象の払拭ないしは緩和が、ロバートソン議員らにとっての一つの重要な課題となったであろうことは、想像するに難くない。上述した、1946年の特別報告書において、「・・・自然資源を保存するという建設的な努力が、アメリカ人の生活様式を保存することにつながるだろう」(下線は筆者による)と記されていたこと背景には、そうした課題への意識があったものと考えられよう。

なお、1946年法の制定後も、ロバートソン議員らは、この課題を強く意識していたことが窺われる。1947年に開催されたIWLの全米年次総会において、ロバートソン議員は、聴衆に対して、次のように語った。「IWLを始めとした保全主義者の活動は、今やわたしたちの民主主義の保全と明確に結びついている」(下線は筆者による)。そして、さらに続けて、「保全のための活動は・・・一般のアメリカ人から、ようやく正しく理解されるようになった。保全のための活動は、限られた少数の者に対して、より良い狩猟や漁猟や爽快なスポーツを提供するだけでなく、もっと素晴らしいものであるということを」((Brooks(2009, 26))。

3-2 科学的「保全」の要請—環境アセスメントへの道程

1934年法に基づいて、農務長官と商務長官は、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ことができ、さらに、当該調査で明らかになった悪影響の緩和措置を含んだ勧告案を連邦議会へ報告することもできるとされていた(2条)。しかし、この仕組みは、実体的な意味・意義がほとんどなかったという。なぜなら、この規定は、農務長官と商務長官の権能を定めたにすぎず、ダム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かったからである。1934年法が「歯抜け」と評された(上述)所以でもある。

環境アセスメントの萌芽としては、FWCAが制定された翌年の1935年に、ルーズベルト政権が打ち出した次の施策を挙げるのがより適切かもしれない。1935年の大統領令7065号は、開発官庁も含めた、すべての連邦機関に対して、次のように命じていた。

「土地取得関連の連邦事業および土地利用関連の調査事業について、・・・すべての機関は、現場での主要な活動に着手する以前に、国家資源評議会(National Resources Council: NRC)へ告知するものとする」

NRCという、連邦政府のトップ・レベル(=執行部レベル)に設置された機関へ、開発関連の情報を集約して、全体の状況を俯瞰し、自然資源管理のあり方を上から、かつ事前にコントロールしようとしたものである。

しかし NRC（とその後継の機関）の廃止とともに、この大統領令の運用もなされなくなり、大戦終了後には、1934年法という「歯抜け」の影響調査・勧告の仕組みが残るのみであった。その結果、ダム開発事業は、保全の観点からの法的な制約が少ないままに進められ、保全主義者たちの危機感が高じていったのである。例えば、1945年9月、ミズーリ州のボード（I.T. Bode）保全局長は、

「狩猟や釣り、その他の野外レクリエーションの価値は現実のもの（real）であり、偏見のない判断によって、失うものよりも多くの得るものがあると示されるまで、いかなる資源開発事業も認められるべきではない。得られる便益に関する結論は、これまでひどく歪められてきたように思われる」

と述べた上で、年間2500万人以上のアメリカ国民が野外レクリエーションを楽しんでいることや、狩猟が年間20億ドル以上の経済的な便益を生み出していること等を指摘したという（Brooks(2009, 30)）。

1930年代までの、こうした法的無制約状態を改め、ダム事業開発関連の意思決定過程へ、野外レクリエーション等の価値を反映させるための仕組みのあり方が模索され始めたのが、1940年代、とりわけ大戦終結後の時期であったように見える。ロバートソン議員らも、この点を意識しながら、FWCAの改正強化の中身を検討していたものと考えられよう。そして1946年改正の結果、同法には、農務長官等により行われた調査結果を基にして作成された報告書（勧告を含む）が、開発官庁から連邦議会等へ提出される事業関連報告書の一部となることが定められた（2条）。及川(2019 印刷中)で指摘したように、これによって、保全関連の専門的な知見が、連邦議会での意思決定過程でも参照され得る状況が初めて創出されたのである。

3-3 政治的なタイミング—改正法案の上程と大戦後初の中間選挙

前節でふれたように、1945年から1946年にかけて、連邦議会下院の特別委員会は、野生生物の保全に関する公聴会を開催し、Brooks(2009, 31)によれば、この一連の公聴会は、ある程度、世間の注目を集めたという。そこでロバートソン議員らは、FWCAを改正強化する法案（H.R.6097）を起草・上程した。

(1) H.R.6097に関する公聴会と見解の対立

この法案に関する公聴会は、1946年7月19日に開催され、そこでは、陸軍工兵隊のような開発官庁と、ロバートソン議員らのような保全主義者との状況認識の違いが顕著となった。例えば、工兵隊のウィーラー（R.A. Wheeler）隊長は、単刀直入に、次のように証言したという。

「この法案に必要性があるとは思われない」

これに対して、ロバートソン議員は、次のように切り返した。

「ようやく平和になった国家において、もはや、河川に対する軍事的コントロールを無条件に受け入れる必要はない。……わたしは、戦時において、軍の活動が文民による統制によって妨げられるべきではないという立場を常にとってきた。しかし平時においては、軍による統制は望まない。……そして今後、工兵隊が事業計画を策定するに当たっては、……野生生物資源の保全という平時の目的が考慮されなければならないだろう。もちろん、彼 [=ウィーラー隊長] は偉大な技術者であり、偉大な兵士であり、必要なことをすべて行ってきたと考えているかもしれないが、おそらく連邦や州政府の保全担当部局はどこもそのようには考えていないはずである」
(下線は筆者による) (Brooks(2009, 31-32))

(2) 大統領へのロビー活動

H.R.6097 は、1946年7月29日に下院本会議を通過し、翌日、上院の承認も得た。しかし大戦終結後初めての中選挙挙が実施される関係で、連邦議会は休会に入り、この法案をどのように処理するかは、当時のトルーマン (Harry S. Truman) 政権に委ねられたのである。

大統領としてのトルーマン自身は、この法案への署名を望んでいなかったという。トルーマン本人が、ダム開発を強力に推進していたからである。そこでロバートソン議員らは、トルーマンへのロビー活動を精力的に展開した。その活動内容についても、Brooks(2009, 33)で、次のように記されている。まずロバートソン議員本人が、法案が下院本会議を通過する数日前の、7月25日に大統領へ書簡を送付した。そして、その中で、

「H.R.6097 は、野生生物に関連するさまざまな利益に対して適切な配慮を求めるものであり、野生生物に関する民間のあらゆる団体と数百万人の狩猟愛好家がこの法案の行方に関心を示している」

として、この法案への署名が多数の有権者に支持されるであろうことを強調した。また、ルーズベルト政権期に内務省の生態調査局長を務め、保全主義者として著名な存在であった、ダーリン (Ding Darling) もトルーマンの報道官へ書簡を送り、

「米国内のすべての保全主義者が、大統領が、H.R.6097に署名することを心待ちにしている」

と述べ、トルーマンの署名を促した。そしてミズーリ州の保全委員会の委員長であるシドニー・スティーブンス (Sydney Stephens) も、同年7月31日、トルーマンへ打電し、

「H.R.6097は、野生生物保全関連団体、州政府の諸機関、および関係当事者のすべてとはいえなくとも、そのほとんどの承認を得ている。この法案の帰趨は、まさに国民の関心事となっている」

と述べて、法案への署名を後押ししたのである。

Brooks(2009, 33)によれば、新任の大統領にとって困難な選挙の年になることが見込まれる中で、このようなロビー活動は、保全の政治的な潜在能力 (conservation's political potential) を示すことになったという。

(3) トルーマン政権内部での綱引き

政権内部での H.R.6097 への立場は、賛成から反対まで多様であった。例えば、連邦電力委員会のオールズ (Leland Olds) 委員長は、この法案がダム開発事業への「無用の負担」を課すものになると主張し、トルーマンによる拒否権の発動を求めている。これに対して、クラッグ (Julius Krug) 内務長官は、

「狩猟を行う市民の間で野生生物に対する関心が広がってきている。そして、そうした関心は非常に幅広い分野の人々の意見 (extremely large cross-section of humanity) を代弁している」

として、トルーマンが同法案へ署名するよう進言している (Brooks(2009, 33))。

工兵隊は、依然として、H.R.6097 に対しての懸念を示していたが、内務省からの説得に応じて、当初の立場をやや軟化させたという。他方、予算局 (Bureau of Budget) のウェブ (James E. Webb) 局長は、トルーマンに対して H.R.6097 に署名するよう勧めた。8月12日付の書簡の中で、同局長は、

「思うに、本法案を承認することは、野生生物の保全に関する民間、郡、州および連邦のプログラムの調整という点で利益にかなうものであるばかりでなく、建設事業に対して、費用やその他の観点からも、多大な障害とはならないだろう」

との見解を表明したのである (Brooks(2019, 34))。

そして1946年8月14日、トルーマンは、この法案に署名し、FWCAの1946年改正法が成立した。

おわりに

FWCAが1946年に改正強化されたのは、ロバートソン議員らを始めとする保全主義者たちの情熱はもちろん、法制度の活用(議会公聴会の開催と特別報告書の公刊)やレトリックの駆使(保全と民主主義のリンク)、それに政治的なタイミングの活用(大戦後初めての中間選挙と法案署名時期の重なり)等の賜物であった。1940年代というダム建設(や高速道路建設)の最盛期においても、「保全」関連法は強化されていたのである。

もちろん、FWCAの改正強化という一事例をもって、「1940年代がアメリカ環境政策の発展期であった」と論ずることはできない。しかし、本章で垣間見たような経緯には、「1940年代にもアメリカ環境政策が発展をみた」と論じ、その上で、具体的にはどのような発展があったのか・同国環境政策史におけるその意義はいかなるものか等と問うための取っ掛かりとなるのではないだろうか。

1940年代に制定された「保全」関連の連邦法、すなわち、1940年代のアメリカ環境政策という文脈では、少なくとも次の二つの制定法が思い浮かぶ。一つは、殺虫剤・殺菌剤・殺鼠剤法(Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act: FIFRA)である。環境保護庁(Environmental Protection Agency: EPA)が所管する、現代環境法の一つであるが、この法律は1947年に制定された。もう一つは、水質汚濁防止法(Federal Water Pollution Control Act)である。通称、清浄水法(Clean Water Act: CWA)であり、1972年に大改正がなされたものが最もよく知られているが、この法律も元々は1948年に制定された。

FIFRAとCWAの制定、それにFWCAの改正強化が、いずれも1940年代後半の数年の間になされたのは、単なる偶然なのだろうか。何らかの理由があるのかもしれない。また、これらの他に、「保全」関連法をめぐっては、どのような動向があったのだろうか。新法の制定までは至らなくとも、FWCAでなされたような、改正強化は、他の連邦法にもなされていそうである。そして州やその他の地方政府にまで目を向けてみれば、さらに別な立法政策動向等も看取し得るかもしれない。この辺りの事情が解明されれば、1940年代のアメリカ環境政策にも、「terra incognita(未踏の地)」以外の形容を与えられそうである。本章は、そうした認識改革のための、小さな一歩にすぎない。

¹ これらの連邦法については、その立法過程や法構造、それに制度運用の実際についてはもちろん、国際比較も含めて、優れた先行研究が多い。(例：辻(2016))。

² 本章では、1946年改正の経緯のみをとり上げる。なお、その後の法改正についても一言だけ付け加えておこなうならば、1948年には、野生生物保全に関する「適正配慮」要件のような規定が挿入された。そして1958年の改正によって、FWCAは、連邦法制史上初めて、野生生物の保全が治水・利水と「同等の配慮を受ける」との規定を擁するに至る。

³ 検討されたものの実現をみななかったり、短期間しか実現しなかったりしたものも含む。

⁴ ORRRCは、上下院の内務委員会 (the Senate and House Committees on Interior and Insular Affairs) に所属する超党派の連邦議会議員 (8名) と市民 (7名) の合計15名で構成されていた。

参考文献

【日本語】

- 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.
- 及川敬貴 2019. 「アメリカ合衆国における環境アセスメントの誕生—「適正配慮」を越えて—」寺尾忠能編『資源環境政策の形成過程—「初期」の制度と組織を中心に—』アジア経済研究所, 印刷中.
- 大田伊久雄 2000. 『アメリカ国有林管理の史的展開—人と森林の共生は可能か?—』京都大学学術出版会.
- 喜多川進 2015 『環境政策史論—ドイツ容器包装廃棄物政策の展開—』勁草書房.
- ジョン・クローニン&ロバート・ケネディ・ジュニア (野田知佑監修・部谷真奈美訳) 2000. 『リバーキーパーズ—ハドソン川再生の闘い—』朝日新聞社.
- 辻信一 2016. 『化学物質管理法の成立と発展—科学的不確実性に挑んだ日米欧の50年—』北海道大学出版会.
- 寺尾忠能 2013. 『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.
- 寺尾忠能 2015. 『「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.
- 西澤栄一郎・喜多川進 2017. 『環境政策史—なぜいま歴史から問うのか—』ミネルヴァ書房.
- 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.
- 畠山武道 1999. 「アメリカ合衆国の環境法の動向」森嶋昭夫・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.

【英語】

- Andrews, Richard N.L. 2006. *Managing the Environment, Managing Ourselves: A History of American Environmental Policy (2nd ed.)*, New Heaven: Yale University Press.
- Brooks, Karl Boyd 2009. *Before Earth Day – the Origins of American Environmental Law, 1945 – 1970*, Lawrence: University Press of Kansas.
- Bean, Michael J. & Melanie J. Rowland 1997. *The Revolution of National Wildlife Law (3rd ed.)*, New York: Praeger.
- Maher, Neil M. 2008. *Nature's New Deal: The Civilian Conservation Corps and the Roots of the American Environmental Movement*, Oxford: Oxford University Press.

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

Pierson, Paul 2004. *Politics in Time: 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, 289-297.

Thelen, Kathleen 2004. *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*, Cambridge: Cambridge University Press.