



Title	国有地管理と自然保護（４・完） - 合衆国における史的発展 -
Author(s)	鈴木, 光
Citation	北大法学論集, 48(6), 376-322
Issue Date	1998-03-31
Doc URL	<a href="http://hdl.handle.net/2115/15765">http://hdl.handle.net/2115/15765</a>
Type	bulletin (article)
File Information	48(6)_p376-322.pdf



[Instructions for use](#)

# 国有地管理と自然保護(4・完)

—— 合衆国における史的発展 ——

鈴木 光

## 〈目 次〉

はじめに

第1部 原生の自然—暗黒の地から楽しみ場へ

第1章 合衆国国有地の現状と管理

第2章 Public Domain の獲得と処分

第1節 Public Domain の拡大

第2節 Public Domain の処分過程

第3章 自然保護思想の高揚と国立公園の成立

第1節 自然保護思想の誕生

第2節 ヨセミテとイエローストーン(以上、46巻4号1038-1092頁)

第2部 ピンショアの森

第1章 森林保護制度の前史

第1節 森林の発見と乱伐の開始

第2節 森林保護の黎明

第2章 森林保護法制度の展開

第1節 森林保護活動の胎動

第2節 1891年森林保護法の制定

第3節 1897年基本法の制定

第3章 ピンショアの時代

第1節 ピンショアの登場

第2節 国有林の誕生

第3節 国有林制度の確立

(以上、47巻4号1096-1152頁)

第3部 忘れられた土地

第1章 砂漠地の幻想—「大砂漠」から「ミルクと蜜の地」へ

第2章 乾燥地の処分

第1節 土地管理組織の現状

第2節 一般土地局の設置

第3節 国有地処分法の濫用

第4節 一般土地局における執行体勢の不備

第3章 放牧とその影響

第1節 西部における放牧の濫觴

第2節 放牧の拡大と自然破壊

第4章 バウエルと土地制度改革

第1節 合衆国の乾燥地帯の土地に関する報告書

第2節 土地制度改革の進行と挫折 (以上、48巻3号391-426頁)

第4部 国有地処分の終焉

第1章 革新主義と国有地管理

第1節 資源保全運動の台頭

第2節 ローズヴェルト政権の試み

第2章 放牧地賃貸法案をめぐる攻防

第1節 放牧に関する初期の法案

第2節 1904年キンケード法

第3節 1909年入植拡大法

第4節 1916年牧畜入植法

第5節 放牧地賃貸運動の挫折

第3章 テーラー放牧法の制定と国有地処分の終焉

第1節 1920-30年代の西部国有地

第2節 実験放牧地区に対する支援とその成功

第3節 放牧地賃貸法案をめぐる議論

第4節 1934年テーラー放牧法

おわりに

(以上、本号)

## 第4部 国有地処分の終焉

もし、国有地の無制限な利用に着目するならば、フロンティアは、1934年のテラー放牧法と国有地における放牧権の賃貸によって消滅したのである。

(パトリス・N・リメリック)

### 第1章 革新主義と国有地管理

#### 第1節 資源保全運動の台頭

##### 1. 革新主義の時代

19世紀末から20世紀初頭の時期は、合衆国政治史上、革新主義の時代といわれる。すなわち、州・自治体政府における腐敗の蔓延、都市における貧富の差の拡大、中西部における農民の困窮、鉄道・銀行資本などの大独占資本の横暴などが、一般大衆、専門職業家、学者などの広範な怒りを呼び起こし、それらを契機に、合衆国の政治・経済体勢は大きく変化した<sup>(1)</sup>。同時に、無尽蔵とおもわれていた森林資源・鉱物資源などの枯渇、森林破壊による洪水や飲料水への影響などが顕著になるにつれて、これまでの無計画で収奪的な資源浪費に対する批判が高まり、資源保全運動が大きな前進をみせたのも、この時期である<sup>(2)</sup>。こうした資源保全運動の旗振り役が、セオドア・ローズヴェルト大統領と、ピンショー (Pinchot)、ニューエル (Newell) を代表とする資源管理の専門技術官僚であった<sup>(3)</sup>。ところで、革新主義の時代における森林保全運動については、すでに本稿第2部でふれたところなので、ここでは同時期の西部放牧地をめぐる動きを整理しておこう<sup>(4)</sup>。

##### 2. 当時の放牧地を取り巻く状況

さて、当時の西部では、大規模牧畜業者、木材業者、鉄道会社、それに一儲けをたくらむ土地投機師が相変わらず国有地にむらがっていたが、西部放牧地の管理については、つぎの2つの問題が指摘されていた。

第1は、放牧地の荒廃がさらに進み、放置できない状態になったことである。連邦政府は、放牧地の利用規制を求める一部の議員の意見を無視し、規制を実施しなかったばかりではなく<sup>(5)</sup>、従来のルーズな国有地処分政策を続行し、放

牧地の過剰利用と荒廃を助長しさえしたのである<sup>(6)</sup>。

当時、広大な西部国有地の大部分を管理していたのは、すでに見たように、内務省一般土地局であった。しかし、一般土地局は、相変わらず人員・予算の不足、土地管理専門家の不在、不正・汚職の横行などに悩まされ、専門的な知識と経験が要求される土地管理や放牧問題を扱うだけの余裕がなかった。一般土地局が講じた対策は、これまでと同じように、国有地における放牧を違法行為と認定し、その撤収を求めることだけであった。こうした一般土地局の無策は、1891年森林保護法によって国有地の一部が森林保護区に指定され、同局にその管理が任せられたのちも、しばらく変わらなかった<sup>(7)</sup>。

第2は、一時の肉牛ブームが去って牧畜業界自体が危機に陥り、大幅な体質改善を求める動きが業界内部から出てきたことである。これまで牧畜業界は、肉牛ブームによって無計画な規模拡大を繰り返してきたが、それが原因で深刻な牧草不足を招来した<sup>(8)</sup>。他方で牧牛業者は、増え続ける入植者や、強力なライバルである牧羊業者とも戦わなければならなかった。そこで、大手の牧畜業者の間には、短期的・投機的な牧場経営に代わる長期的で安定した牧場経営をめざし、牧草や飼料の管理、品種改良、疫病対策などに取り組む動きが高まってきたのである。彼らは団結し、国有放牧地の設置と賃貸、入植者・牧羊業者の締め出しなどを求め、連邦議会に対する強力なロビーイングを開始した<sup>(9)</sup>。

## 第2節 ローゼヴェルト政権の試み

### 1. 違法フェンスの取締強化

国有地政策の大幅な改革が求められていた時代の大統領として、ローゼヴェルトはまさに最適の人物であった。実際、ローゼヴェルト政権の資源保全活動の成果は、歴代政権のそれに比べてずばぬけたものであり、ローゼヴェルト自身、資源保全政策を彼の大統領任期中の最も重要な国内的成果と自負していたのである<sup>(10)</sup>。なかでも特筆すべきなのが、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、国有記念物に指定したことがある<sup>(11)</sup>。

さて、ローゼヴェルト政権が放牧について最初に取り組んだのが、違法フェンスの再度の取締りであった。すでに見たように、1885年フェンス防止法は、国有地上に張りめぐらされた違法フェンスの除去を命じた<sup>(12)</sup>。しかし、同法は、

単に違法フェンスの除去を命じたにすぎず、国有地で実際に行われている放牧活動に即した新たな土地利用のルールを示すものではなかった。また、国有地を自由な立ち入りが可能な開放共有地（open commons）としたことは、同時に、過剰放牧やその結果生じる牧草地の破壊に対してだれも責任を負わないことを意味していた。根本的な問題はなにひとつ解決されなかったのである。実際、こうした無責任な放任の結果、過剰放牧はとどまらず、広大な地域がさらに荒廃した<sup>13</sup>。そして、国有地利用者同士の争いの現実的な解決策として、ふたたび違法フェンスが各地に建設されるようになったのである。

1901年、ローズヴェルト大統領は、フェンス防止法の執行強化を命じた。また1902年、一般土地局長ハーマン（Hermann）は、国有地の違法な囲い込みが入植の妨げになっていることを指摘した<sup>14</sup>。さらに同年、ローズヴェルト政権の最初の内務長官ヒッチコック（Hitchcock）も、改めて国有地上の違法フェンスの除去を命じた<sup>15</sup>。1905年には大統領命令が公布され、1878年木材石材法に基づく入植申請が一時停止された<sup>16</sup>。

## 2. 大統領の年次教書

ローズヴェルト大統領は、1902年12月2日の年次教書のなかで西部の国有地問題を包括的に取り上げ、その憂うべき現状を指摘するとともに、改善のためのいくつかの提言を行った。ここでは、その概要を記しておこう<sup>17</sup>。

(a)残りの農業に適した土地は、あくまでもその土地の上に家を建て、そこに住む入植者のために厳格に保持されるべきである。(b)砂漠地法、木材石材法、およびホームステッド法の悪用により実際の入植者以外の者が広大な土地を取得し、また国有放牧地の枯渇が深刻化している。(c)これまでの国家としての繁栄は、ホームステッド法の適正な執行に負うところが大きい。乾燥した西部の国有放牧地においては、従来の160エーカーという入植面積では生計を維持することが不可能である<sup>18</sup>。(d)国有地に対する権原を有しない者が、1885年フェンス防止法を無視し広大な国有地を違法フェンスで囲っている。不法侵入に対しては、これまでも警告を発してきたが、今後は、大統領の命令により、不法侵入を阻止するためのあらゆる措置が講ぜられる。(e)問題の重要性に鑑み、連邦議会が早急にこの問題に取り組むことを提案するが、それが困難な場合には、問題を調査し、報告するために専門家から成る委員会を設置することを勧告する。

### 3. 国有地委員会の報告書

しかし、連邦議会を牛耳るキャナン (Cannon) 下院議員 (イリノイ州選出) やオールドリッチ (Aldrich) 上院議員 (ロードアイランド州選出) らの保守派は、資源保全にはほとんど関心がなく<sup>19)</sup>、ローズヴェルト大統領の勧告は店晒しにされてしまった。そこで、1903年10月、ローズヴェルト大統領は、連邦議会に対して先手を打ち、自ら国有地委員会 (Public Lands Commission) を設置した<sup>20)</sup>。

国有地委員会のメンバーは、1903年に一般土地局長に就任したリチャーズ (Richards)、1902年に開墾局の技師長 (Chief Engineer) に就任したニューエル、および森林局長ピンショアの3名であった<sup>21)</sup>。

国有地委員会の任務は、国有地管理に関する現行法の執行状況とその効果を報告書にまとめ、かつ必要な改革を連邦議会に勧告することであった。

国有地委員会は、まずワシントンを中心に全国各地で公聴会を開催し、州知事、土地管理機関、関係する公務員、および土地問題に関心をもつ市民と長時間にわたる議論を重ねた。さらに同委員会は、全米家畜協会 (National Livestock Association) と全米羊毛生産者協会 (National Wool Growers' Association) の会議に参加する一方で、資源保全論者の意見にも耳を傾けた。また同委員会は、森林局、地質調査局、開墾局の協力をあおぎながら独自の調査活動を行い、報告書作成のための膨大な情報を収集した<sup>22)</sup>。こうした精力的な調査活動の結果、1904年3月7日および1905年2月13日の2回に分けて、同委員会の2分冊の報告書が大統領を通して連邦議会に送付された<sup>23)</sup>。

報告書は、まず、国有地処分法を利用した詐欺的な土地取引が横行していること、およびこれまでに譲渡された国有地譲渡証書の総数が現実に建築された家の総数を大幅に上回り増加し続けていることを根拠に<sup>24)</sup>、「現行法は、残された国有地の状況に適合していない」と、国有地管理の現状を批判した。

こうした事実認識のうえに、報告書は、すべての国有地は「現実に家を建てる者」のために保持されるべきであるとの基本原則を宣言し、土地処分に関する詐欺的行為の除去および公共資源の最善の利用方法の確立を具体的な課題として、つぎのようないくつかの改革案を提案した。

第1に、報告書は、残された国有地を農業的価値の有無によって利用区分するための調査を勧告した。また報告書は、入植者に実際に土地を開拓させるには1家族を支えるのに十分な広さの農場が必要であり、その規模は各地の実状

に応じて多様なものであるべきである、と主張した。第2に、報告書は、未利用の国有地に関する包括的プログラムを提案した。なかでもとくに注目すべきことは、大統領に放牧区（grazing district）を設立する権限を与え、さらに農務長官に放牧区を管理する権限を与えるべきであるとしていたことである。すなわち、放牧区の利用を希望する者は、農務長官の定める規則に基づき、毎年または毎シーズン、放牧許可を取得し、適正な利用料金を支払うことが必要とされていた。第3に、報告書は、未利用国有地上の木材の売却、森林保護区の管理、木材石材法と砂漠地法の改正などに向けて、多岐にわたる勧告を行った<sup>29</sup>。

しかし、現状維持と速やかな土地処分を望む西部州選出議員は、この報告書に強く反発し、これを敵視ないしはほとんど無視してしまった。また、入植者や牧羊業者も不満を表明し、さらに灌漑事業を推進する連邦職員も強く反対した。そのため大統領も、報告書をどう扱うべきか対応を決めかねる状態が続いた<sup>30</sup>。

のちに、国有地委員会の勧告に基づき、木材石材法の代替土地条項の廃止<sup>31</sup>、森林保護区での入植を認める森林入植法の制定など<sup>32</sup>を含む4つの立法措置がとられたが、それ以外の報告書の提案は、結局、日の目を見ないままに終わった。

国有地委員会が強く求めた国有地における放牧区の設置が実現するのは、19年後の1934年である。その間、国有地における放牧は黙認され、規制のための措置はなにも講じられなかった。

#### 4. 国有林における放牧区の先行的な設置

こうして、国有地委員会の報告書は、西部国有地における放牧活動にさしたる変化をもたらさなかった。牧畜業者は、牧草地の賃借もフェンスの設置も認められず、違法な放牧活動を継続せざるを得なかったのである。その結果、牧草地争いが一層激化し、土地の荒廃がさらに進んだ。牧畜産業は、まさに八方ふさがりの状況に直面していた。

このような状態のなかで、牧畜業者の窮状を救済しつつ、彼らに対する自己の権益を拡大しようとしたのが、ピンショールである。ピンショールは、当初より森林保護区から放牧活動を締め出すという内務省の方針に反対し、森林局のなかに放牧部（Division of Grazing）を設け、1901年には、西部の牧羊業界で大きな力をもっていたポーター（Potter）を部長に任命した<sup>33</sup>。



こうした条件を整えたうえで、森林保護区の管理を内務省から農務省に移管することを熱望していたピンシヨールは、牧畜業者が移管法案を支持することを条件に、森林保護区内のフェンスを維持継続することを提案したのである<sup>60</sup>。

ピンシヨールの提案は、国有放牧地の開放と安定した牧場経営を希望していた牧畜業者に即座に受け入れられた。その結果、牧畜業者の全面的な支持を得て、1905年、森林保護区の管理は内務省から農務省に移管された<sup>61</sup>。これをうけてピンシヨールは、森林保護区内に放牧区を設置し、放牧許可制の導入、放牧料徴収などの先行的試みを開始したのである。さらに1906年には森林入植法が制定され、森林保護区において初めて合法的な放牧が認められることとなった。

こうした森林局による放牧の規制と放牧料の徴収は、当初、牧畜業者からも支持されていた<sup>62</sup>。また、牧畜業者のなかには、彼らの望む放牧地賃貸法案を実現するためには、国有地上の放牧地の管轄を内務省から農務省に移管するのが早道だと考える者も現れた。他方、ローズヴェルト大統領やピンシヨールも、牧草地を保全するには放牧区の設置が最善策であると考え、放牧地賃貸法案を支持したことから、ここに両者の利害が一致したのである<sup>63</sup>。しかしこの目論見は、次章でみるように、国有地は土地を持たない入植者のために保持されるべきであると主張する議員や世論の反発を招き、容易には実現しなかった<sup>64</sup>。

## 注

- (1) 有賀貞・大下尚一・志邨晃佑・平野孝編『世界歴史大系 アメリカ史・2』101-154頁(山川出版社・1993年)、有賀貞『アメリカ政治史(1776-1971年)』135-142頁(福村書店・1972年)、同『アメリカ史概説』248頁(東京大学出版会・1987年)、R. Hofstadter, *The Age of Reform: From Bryan to F. D. R.* 5-11, 131-163 (1955); R. ホーフスタッター(齋藤眞・有賀弘・清水知久・宮島直機・泉昌一・阿部齊共訳)『アメリカ現代史-改革の時代-』3-8頁、121-149頁(みすず書房・1967年)、R. Hofstadter, *The Progressive Historians: Turner, Beard, Parrington* 3-43 (1968)。
- (2) 当時のアメリカ社会の閉塞状況を象徴する出来事として、人びとに大きな衝撃を与えたのが、連邦政府の「フロンティア消滅宣言」(1890年)とターナーの学会報告論文(1893年)であった。ターナー論文は、無計画な開拓の時代が過去のものになったことを告げ、もはや「残されているアメリカの豊かさを保存し、国勢調査報告書の不吉な暗示を否定して、国の将来に関する不安を和らげる手段が、自然保護以外にないこと」を

明らかにするものであった。自然保護こそが、合衆国の若さ、活力、繁栄、民主主義、健全さを保持するための新たなフロンティアとなったのである。P. J. Culhane, *Public Lands Politics : Interest Group Influence on the Forest Service and the Bureau of Land Management* 80 (1981). ただし、西部への拡大が当時の社会的矛盾を解決してきたとするターナー学説については、多方面からの批判がある。ターナー論文については、渡辺真治・西崎京子訳『アメリカ古典文庫9 フレデリック・J・ターナー』63-93頁(研究社・1975年)、F. J. ターナー(松本政治・嶋忠正共訳)『アメリカ史における辺境(フロンティア)』5-42頁(北星堂書店・1973年)、アメリカ学会編『原典アメリカ史第4巻—現代アメリカの形成上—』333-383頁(岩波書店・1955年)参照。また、ターナー学説に対する評価については、渡辺真治『ターナーとフロンティア精神』285-299頁(御茶の水書房・1973年)のほか、岡田泰男『フロンティアと開拓者—アメリカ西漸運動の研究—』291-312頁(東京大学出版会・1994年)が、最近までの議論を要約している。

- (3) S. P. Hays, *Conservation and the Gospel of Efficiency : The Progressive Conservation Movement, 1890-1920*, at 14 (1959).
- (4) 当時の西部乾燥地では、連邦政府による大規模河川改修や灌漑事業が開始され、西部はその様相を大きく変えようとしていた。S. T. Dana & S. K. Fairfax, *Forest and Range Policy : Its Development in the United States* 76 (2d ed. 1980) ; Hays, *supra* n. 3, at 114-121 ; 大森弥「行政における機能的責任と『グラス・ルーツ』参加(3)」*国家学会雑誌*84巻11・12号748-753頁(1972年)。専門技術者集団が主導権を握った革新主義時代の資源保全運動を語るうえで、これら水専門家・水技術者集団の役割を無視するわけにはいかない。しかし、その詳細を取り上げる余裕はないので、ここでは1902年開墾法の内容を簡単に説明するにとどめる。

1902年開墾法(Reclamation Act of 1902)の制定を機に、内務省地質調査局内に開墾局(Reclamation Service)が創設された。同局は、莫大な予算を投下し、連邦政府主導型の一大灌漑事業を開始した。An Act Appropriating the receipts from the sale and disposal of public lands in certain States and Territories to the construction of irrigation works for the reclamation of arid lands, June 17, 1902, ch. 1093, 32 Stat. 388. 同法は、ミシシッピー川以西の特定州内の国有地の売却等から得られる収益をもとに「開墾基金(Reclamation fund)」を創設した(第1条)。さらに同法は、内務長官に対し、灌漑可能地域を入植申請の対象地から除外し留保して、灌漑事業を実施する権限を付与した(第3条)。また同法は、灌漑事業が完了した国有地への入植を認め、そのような国有地を、灌漑事業

- 費を開墾基金に償還することが可能な見積価格で売却することを定めていた。
- (5) 当時、一般に連邦政府による国有地管理が最良のプランと考えられていたわけではなく、むしろ大多数の西部入植者や州権論者は連邦政府の介入に反対した。しかし実行可能な代替手段はなかったのである。P. W. Gates, *History of Public Land Law Development* 610 (1979) ; R. L. DiSilvestro, *Reclaiming the Last Wild Places : A New Agenda for Biodiversity* 105-106 (1993).
  - (6) Dana & Fairfax, *supra* n. 4, at 159.
  - (7) 内務省は、放牧を森林保護区の正当な利用方法とは認めず、1894年、森林保護区における牛、羊、その他の家畜の放牧および採草を禁止する命令を発した。しかし、内務長官には違法侵入を取り締まる権限がなく、森林保護区をパトロールする任務を有する陸軍省も、取締りを拒否した。しかもこの立入禁止措置に対して、牧畜業者から猛烈な反対がわき起こった。1898年、ついに内務省は、森林保護区内での放牧を求める圧力に抗しきれなくなり、大部分の森林保護区における牧羊活動を許可し、1899年には、10の森林保護区における牧羊活動を許可した。しかし、一方で内務省は、森林保護区における放牧は基本的には違法な行為であり、これらの放牧許可は行政府の裁量により取消すことが可能な恩典にすぎないという立場をとり続けた。Hays, *supra* n. 3, at 56-57.
  - (8) 鈴木光「国有地管理と自然保護(3)―合衆国における史的発展―」北大法学論集48巻3号406-409頁(1997年)。
  - (9) Hays, *supra* n. 3, at 33-34, 51-55.
  - (10) R. A. Shanley, *Presidential Influence and Environmental Policy* 14 (1992).
  - (11) Gatches, *Managing the Public Lands : The Authority of the Executive to Withdraw Lands*, 22 *Nat. Res. J.* 279, 282 (1982) ; 鈴木光「アメリカ国有地管理政策の転換と自然保護―自然保護に関する大統領権限の歴史的発展―」北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル1号43-70頁(1994年)。
  - (12) 鈴木・前掲論文(注8)407-408頁。
  - (13) B. H. Hibbard, *A History of the Public Land Policies* 479 (1965) ; Gates, *supra* n. 5, at 489 ; 鈴木・前掲論文(注8)406-407頁。
  - (14) G. D. Libecap, *Loocking up the Range : Federal Land Controls and Grazing* 34 (1981).
  - (15) ヒッチコック内務長官は、土地取引をめぐる詐欺行為の調査研究に乗り出し、最終的には100万エーカー以上の国有地を連邦政府に返還するこ

- とに成功した。D. Zaslowky & T. H. Watkins, *These American Lands : Parks, Wilderness, and the Public Lands* 118 (1994). ヒッチコック内務長官の調査によると、たとえば、1902年当時のネブラスカ州では、浮浪者などの他人名義を用いて広大な国有地を放牧目的で集める者があとを絶たなかったという。Gates, *supra* n. 5, at 497. しかし、こうした連邦政府による違法フェンスの嚴重な取締りは、牧畜業者の間で暗黙のうちに取り決められていた放牧権とそれに基づく牧場経営を危機に陥れることを意味し、牧畜業者の強い反発を招いた。Libecap, *supra* n. 14, at 34.
- (16) 木材石材法は、農耕に不向きな国有地の随意売却を認めたものであったが、同法は、ホームステッド法や砂漠地法が牧畜業者によって悪用されたのと同様に、木材業者によって著しく悪用された。Zaslowky & Watkins, *supra* n. 15, at 118.
- (17) President's Annual Message to Congress, 57th Cong., 2d Sess., 36 Cong. Rec. 11 (1902). この年次教書については、ほかに、G. Pinchot, *Breaking New Ground* 244 (1947, reprint ed. 1987) ; Gates, *supra* n. 5, at 488 参照。
- (18) 西部国有地における入植の困難さは、行政府の内部で早くから指摘されており、ローズヴェルトがこれを公式に表明した最初の大統領ではない。たとえば、1875年、一般土地局長の年次報告書は、西部にホームステッド法を適用することは不適切であると指摘し、同年12月には、グラント大統領が、西部は牧場にしか適さず、ホームステッド法は不適切であり、土地は大規模な面積で保持されるべきである、と述べていた。P. O. Foss, *Politics and Grass : The Administration of Grazing on the Public Domain* 40-41 (1960).
- (19) Shanley, *supra* n. 10, at 14.
- (20) Pinchot, *supra* n. 17, at 243-245 ; Foss, *supra* n. 18, at 41 ; Gates, *supra* n. 5, at 488 ; Dana & Fairfax, *supra* n. 4, at 74.
- (21) Pinchot, *supra* n. 17, at 245.
- (22) 以上の経緯については、Gates, *supra* n. 5, at 488-489 参照。なお、国有地委員会が実施した牧畜業者に対するアンケート調査の結果、牧畜業者自身も、国有地管理法の不備と不公正さを十分認識しており、彼らの7割が、連邦政府によるなんらかの土地利用規制を望んでいることが判明した。Foss, *supra* n. 18, at 42.
- (23) 報告書の内容については、Pinchot, *supra* n. 17, at 246-250 ; Foss, *supra* n. 18, at 41 が詳しい。また、報告書とは別の詳細な付属文書が、大統領のメッセージ付きで連邦議会に送付された。Pinchot, *supra* n. 17, at 249.
- (24) 1900年の国勢調査によると、たとえば、ノースダコタ州とサウスダコ

タ州では、12万678の国有地譲渡証書が発行されていたが、実際には、9万7954の農場しか存在しなかった。また、ワイオミング州では、同年までに、6675の国有地譲渡証書が発行されていたが、実際には5880の農場しか存在しなかったという。Gates, *supra* n. 5, at 491.

- (25) Dana & Fairfax, *supra* n. 4, at 74-75 ; Gates, *supra* n. 5, at 491. たとえば報告書は、森林保護区内の農業的価値を有する土地の入植者への開放、土地交換の禁止、1897年基本法の代替地条項の廃止、砂漠地法に基づいて取得できる土地の最大面積の640エーカーから160エーカーへの縮小、砂漠地法に基づく土地譲渡の条件に、2年間の現実の居住、一定の土地改良、当該地域の4分の1以上の地域における価値ある穀物の生産を加えることなどを勧告した。
- (26) Foss, *supra* n. 18, at 41. なお、Dana & Fairfax, *supra* n. 4, at 75 は、この報告書は、連邦議会に対して即座に劇的な影響を与えはしなかったが、報告書には、当時の行政府が国有地管理についてすでに大きな関心と危機感を抱き、大胆な改革が必要であると考えていた状況が率直に記されていた、と評価する。
- (27) 木材石材法は、木材業者によって悪用されたため、1905年、売却申請を一時停止する大統領命令が発令されるとともに、悪用の著しかった代替地条項が廃止された。An Act Prohibiting the selection of timber lands in lieu of lands in forest reserves, March 3, 1905, ch. 1495, 33 Stat. 1264. しかし実際には、同条項の廃止は、国有地委員会の報告書が連邦議会に送られる以前に可決されていた。そのため、Gates, *supra* n. 5, at 491 は、国有地委員会の報告書は、同条項を廃止に追い込んだというよりは、むしろ同条項の抜け穴を利用してきた連邦議会、一般土地局、およびその他の権力者の広範囲な詐欺行為を暴露したというべきである、と評価する。
- (28) 当時の森林保護区(1907年3月4日以降「国有林」に名称変更)は、森林に関する情報が不十分なまま区域を設定したのも多く、その内部にはしばしば農業的価値を有する土地が含まれていた。1906年森林入植法は、こうした状態を改善するための法律で、農務長官に対し、森林保護区内の農業的価値を有する土地を入植者に開放する権限を与えた。An Act To provide for the entry of Agricultural lands within forest reserves, June 11, 1906, ch. 3074, 34 Stat. 233. See H. K. Steen, *The U. S. Forest Service* 79 (1976) ; Dana & Fairfax, *supra* n. 4, at 75, 102-103. しかし、迅速な入植を目指していた連邦議会内の入植支持派議員は同法に満足せず、1912年の予算法案に、「国有林内のすべての地域を、可能な限り迅速に選択、利用区分、分離し、入植諸法に基づく入植申請に開放する」ことを農務長官に命じるライダー条項を追加し、可決した。森林局は、こ

- うした圧力を受けて、農業に適しかつ私人への譲渡が可能な国有林内の土地を特定し分離せざるを得なくなり、結局、1919年までに、アラスカを除く土地の利用区分を終了し、約250万エーカー、総計2万か所以上の分譲区画 (separate tract) を入植申請対象地にリストアップした。これらの地域の一部は処分留保されたが、最終的に譲渡された国有地は総計約180万エーカーに達した。また、1200万エーカーの地域が、境界線の変更により、国有林から削除された。Dana & Fairfax, *supra* n. 4, at 103.
- (29) ポーターは、ピンショーのもとで最も影響力のある人物となった。彼は、ピンショーが森林局長を辞任したのちも森林局内にとどまり、その後の森林局の放牧政策を取り仕切った。Hays, *supra* n. 3, at 57-58.
- (30) 1900年以降、違法フェンスの取り扱いは、大統領、農務省、内務省が、さまざまな土地政策に対して牧畜業界の支持を取り付ける際の、格好の取引材料となった。Libecap, *supra* n. 14, at 34-35.
- (31) そのため一般土地局は、1891年森林保護法の制定からわずか15年後に森林保護区の管轄権を失い、価値ある国有地（この場合は森林保護区）を適切に管理する能力がないというレッテルを貼られてしまった。Culhane, *supra* n. 2, at 79. 森林保護区の農務省への移管については本稿第2部でふれた。鈴木光「国有地管理と自然保護(2)―合衆国における史的発展―」北大法学論集47巻4号1105-1106頁（1996年）。
- (32) 放牧料徴収の是非やその法的根拠をめぐっては長い論争の経緯がある。Steen, *supra* n. 28, at 66-67 ; Hays, *supra* n. 3, at 57, 59-60 ; Culhane, *supra* n. 2, at 82.
- (33) 同時に、ピンショーが、放牧区の設置を契機に、すべての国有地に対して自己の権益を拡大することを意図していたことは明らかである。これは、国有地委員会の報告書に添付された計画が、農務省の管轄のもとに放牧区を設置するよう求めていたことから判断できる。Libecap, *supra* n. 14, at 35.
- (34) Gates, *supra* n. 5, at 497-498.

## 第2章 放牧地賃貸法案をめぐる攻防

### 第1節 放牧に関する初期の法案

では、こうした行政府の施策とは別に、当時の連邦議会では西部の放牧地をめぐってどのような議論がなされ、どのような法律が制定されたのであろうか。

本章では、議員相互の主張や利害が鋭く対立した連邦議会を中心に、当時の政策の推移を追うことにしよう。

さて、牧畜産業が大不況によって停滞し、牧草地の荒廃が進むなかで、19世紀末から20世紀初頭にかけて、連邦議会には、放牧の規制や牧畜産業の救済を図るための法案が多数提出されるようになった。その背景として、以下のことが指摘できる。第1に、これまでの資源収奪的な放牧活動が牧草不足や土地荒廃を招いたことへの反省から、放牧地の秩序正しい管理を望む声が連邦議会のなかにも高まったことである。第2に、西部国有地における放牧は違法とされていたが、牧畜業者は、西部の牧草地が着々とフェンスで囲まれて減少するなかで、増え続ける入植者と競合しながら、現実に生活していたということである。この点で、連邦政府の政策と現実との齟齬は否めなかった。したがって、牧畜業者の間には、放牧地の賃貸を求める声が根強く、連邦議会には、牧畜業者からの圧力により、入植を制限し放牧地の賃貸を求める法案が繰り返し提案されたのである<sup>(1)</sup>。

その嚆矢は、1899年、フォスター (Foster) 上院議員 (ワシントン州選出) が提出した放牧地賃貸法案である。フォスター法案は、国有放牧地を牧畜業者に賃貸し、その収益を農耕開発に利用することを認める内容であった<sup>(2)</sup>。また下院では、ステファンズ (Stephens) 下院議員 (テキサス州選出) により、乾燥地域における国有放牧地の賃貸を認める法案が繰り返し提案された<sup>(3)</sup>。

乾燥地域における国有放牧地の賃貸を認める法案は、その後も繰り返し連邦議会に提案された。法案提出の常連は、いうまでもなく牧畜業者や放牧地域の利益を代弁する中西部州選出の議員であった。具体的には、いずれも成立に至らなかったものの、国有地の賃貸を認める法案<sup>(4)</sup>、入植者に放牧特権を付与する法案<sup>(5)</sup>、一定地域の放牧地利用を制限する法案<sup>(6)</sup>などが提案された。

ところが、これらの放牧地賃貸法案は、好意的な反応を得られなかった。とりわけ、最初に提案されたフォスター法案に対しては、カーター (Carter) 上院議員 (モンタナ州選出) らが強い反対意見を表明した<sup>(7)</sup>。また、北西部7州の知事も、そろって同法案に反対することを決議した<sup>(8)</sup>。そのほか、国有地を放牧目的で賃貸することを認める法案に対しては、アイダホ州議会からの反対意見が紹介された<sup>(9)</sup>。一方、牧畜業者は、これらの法案に対して統一的な主張を持たず、法案可決の推進力にはなり得なかった<sup>(10)</sup>。こうして、これらの法案は、いずれも成立には至らなかった。

## 第2節 1904年キンケード法 (Kinkaid Act of 1904, 33 Stat. 547)

## 1. 入植の拡大を求める動き

連邦議会には放牧地賃貸法案が毎年のように提案されていたが、連邦議会の大勢は、相変わらず農業入植者を西部開拓のシンボルと考え、大牧場主に対する不信を隠そうとはしなかった。そのため連邦議会は、放牧地賃貸法案や違法放牧コントロール法案には耳を貸さず、むしろ入植地の面積を拡大する法案を支持したのである<sup>(11)</sup>。

こうしたなかで、当時、入植申請のために開放されながら入植が進まずに残された国有地の取り扱いが問題となってきた。その大半は、ノースダコタ、サウスダコタ、ネブラスカ、オクラホマの各地に分布していたが<sup>(12)</sup>、なかでもネブラスカ州には、1903年当時、約900万エーカーの入植開放地が入植申請されずに放置されていた<sup>(13)</sup>。そこで同州選出の議員が、州内の国有地処分を推進するため、入植拡大法の制定をめざして積極的な活動を開始し、これを契機に入植規模の拡大の是非が連邦議会で本格的に議論されることになったのである<sup>(14)</sup>。

## 2. 法案の審議

まず、上院では、1903年から1904年にかけて、ディートリク (Dietrich) 議員 (ネブラスカ州選出) が、ネブラスカ州における放牧地の賃貸を認める趣旨の法案を3回提出した<sup>(15)</sup>。

下院では、ネブラスカ州選出の議員が中心となり、放牧目的の大規模な入植を認める法案等が提案された<sup>(16)</sup>。これは、国有地における放牧を合法化しようとする従来の法案の流れを受け継ぐものであったが、結局、下院を通過しなかった。しかし、同じネブラスカ州選出のキンケード (Kinkaid) 下院議員が1904年4月6日に提出した法案は、これらの法案とは異なる色合いを持っていた。すなわち同法案は、放牧目的の入植に限らず、すべての入植地について、その面積を、一挙に160エーカーの4倍の640エーカーに拡大しようとするものであったからである<sup>(17)</sup>。

キンケード法案の審議は、まず下院国有地委員会に付託された。つづいて同法案は、国有地委員会の全員一致の合意を得て、下院での審議に委ねられた。下院では、キンケード議員が、同法案はネブラスカ州西部に位置しワイオミング、コロラド、サウスダコタの各州と隣接する砂地を譲渡することを目的とし



ている、と説明した。さらに同議員は、ネブラスカ州が、(a)当該地域を私有化し当該地域に課税すること、(b)当該地域に関する長年の論争を終了させること、(c)当該地域に地域社会を建設し、家のない人のために家を建てることを希望している、と述べた<sup>18</sup>。

下院における審議の争点は、第1に、同法案は国有地における入植地の規模を拡大する前例にならないか、第2に、同法案は大規模土地所有者への土地集積を助長しないかという点に絞られたが、いずれの可能性もキンケード議員によって否定され、法案は可決された<sup>19</sup>。

つづいて同法案は上院国有地委員会に付託された。上院国有地委員会は、同法案に3つの修正を加え、その内容は、同法案の支持者であったディートリック議員を通して上院に伝えられた。上院では、クラーク (Clark) 議員 (ワイオミング州選出) とテラー (Teller) 議員 (コロラド州選出) から、修正条項が与える影響および同法案の適用範囲に関する質問があったほかは、とくに議論がなく、同法案は簡単に可決された<sup>20</sup>。

同法案は、両院協議会において若干の修正が加えられたのち<sup>21</sup>、1904年4月26日に両院で可決され<sup>22</sup>、1904年4月28日、「ネブラスカ州内の一定の未利用地 (unappropriated lands) と未保留地 (unreserved lands) に関する入植諸法を修正する法律」として成立した<sup>23</sup>。以下、本稿では同法をキンケード法 (Kinkaid Act of 1904) と称することにする。

### 3. 法律の内容と執行

キンケード法は3条からなる。第1条は、ネブラスカ州北西部の通称サンド・ヒルズ (Sand Hills) 地域 (約800万エーカー) 内の非灌漑可能地に限り、これまでの入植地の標準面積である160エーカーに代えて640エーカーの入植を認めた<sup>24</sup>。第2条は、すでに当該地域の権原を有する入植者が、既存の160エーカーに加えて480エーカーを追加取得することを認めた。さらに第3条は、入植者に対し、1エーカー当たり少なくとも1ドル25セントを下回らない価格の恒久的な土地改良事業を行うことを命じていた<sup>25</sup>。

キンケード法の重要性は、第1に、入植地の標準面積を160エーカーとする1862年ホームステッド法以来の伝統を打ち破った、最初の入植拡大法であったということである。キンケード法の制定を契機に、入植地の標準面積を640エーカーとする方式を、ネブラスカ州以外の国有地にも拡大適用することを求める

声が高まり始めた<sup>68</sup>。キンケード法は、まさしく同法の審議のなかでロビンソン（Robinson）下院議員（インディアナ州選出）が懸念を表明したように<sup>69</sup>、「入植地を拡大する前例」となったのである。

第2に、同法は、放牧を国有地の合法的な農業利用形態の1つと認め、放牧目的で利用することを前提に大規模な国有地の処分を認めた、おそらく最初法律であったということである<sup>68</sup>。同法には、放牧目的の入植を明示的に認める条文はなかった。しかし、同法の提案者であるキンケード下院議員は、同法の審議のなかで、国有地への牧畜入植を認める必要性を繰り返し訴えており、その過程で連邦議会は、牧畜業者が国有地を利用することを十分に承知していたとおもわれる。

ただし、同法は、入植面積を拡大した点をのぞき、形式的には1862年ホームステッド法の内容を受け継いだものであり、国有地における放牧活動を正面から認めるものではなかった。当時の状況では、連邦議会は小規模農業を目的とする入植者を偶像視する一方で、牧畜業者に不信の念を抱いていた。牧畜業者にとり、連邦議会の大勢を押し切って放牧地賃貸法を制定することは困難であり、彼らは放牧のための土地取得が認められたことで、しばらく満足しなければならなかったのである。

キンケード法は、適用範囲がキンケード下院議員の選挙区であるネブラスカ州の北西部に限定されていたにもかかわらず、予想以上の大きな影響力を発揮し、制定後10年間に、当該地域内で約25万エーカーの入植が実現した。その後、徐々に入植地域が拡大し、1920年には、ネブラスカ州内のすべての土地が入植の対象となった<sup>69</sup>。しかし入植地の大部分は、結局、これまでと同じように、さまざまな手段を通して大牧場主の手に渡ったため、比較的小規模な牧畜入植者を援助しようとする同法の目的は達成されなかった<sup>69</sup>。

### 第3節 1909年入植拡大法（Enlarged Homestead Act of 1909, 35 Stat. 639）

#### 1. 「乾燥農法」ブーム

キンケード法におとらず重要な土地処分法が、1909年入植拡大法（Enlarged Homestead Act of 1909）である<sup>69</sup>。これは、9つの州・準州内で320エーカーの入植を認めるものであった。

入植拡大法の制定を促した要因は、すでにみたように、連邦議会において従

来の入植法の不合理さがようやく認識されたことにある。というのは、連邦議会は、1862年ホームステッド法の失敗にもかかわらず、廉直な農夫による農業入植という考えに固執してきたが、西部の乾燥・半乾燥地域では、160エーカーという面積が一家の生計を支えるうえで不十分なことは明らかであったからである。

しかし、より大きな要因は、「乾燥農法」の流布であった。「乾燥農法」の概念自体は、これまでも提唱されていたが、それらの多くはあやしげなものであった。しかし、1900年頃に新たに発表された「乾燥農法」は、夏休閒システム (summer-fallow system) の採用により土地の湿度を維持することができ、極端な乾燥地域であっても2年に1度は作物を栽培できるというふれこみのものであった。「乾燥農法」は、鉄道会社、不動産業者、商業者などによって「西部の気候風土に適した新しい農業技術」として大いに宣伝され、またたく間に西部全域に広まった<sup>62</sup>。

当初、この「乾燥農法」の多くが成功した。そのため、乾燥地域においても「乾燥農法」を用いれば容易に農業経営が可能であるという期待が高まり、おびただしい数の人びとがふたたび西部の乾燥地域へ殺到した。しかし、「乾燥農法」にはこれまで以上に広い土地が必要であり、入植規模の拡大を求める声が一気に増加したのである<sup>63</sup>。

## 2. 法案の審議

入植拡大を求める議員の動きは、第60会期でピークに達した。まず下院では、モンデル (Mondell) 議員 (ワイオミング州選出) とアンドルーズ (Andrews) 議員 (ニューヨーク州選出) から、4度にわたり、入植の拡大を認める法案が提出された<sup>64</sup>。

一方、上院では、1908年3月16日、スムート (Smoot) 議員 (ユタ州選出) が入植の拡大を認める法案を提出した<sup>65</sup>。同法案をめぐるのは、上院では、ガリンジャー (Gallinger) 議員 (ニューハンプシャー州選出) とマカンバー (McCumber) 議員 (ノースダコタ州選出) を中心に、「乾燥・半乾燥」と「灌漑可能地・非灌漑可能地」の用語の定義をめぐる議論が交わされた<sup>66</sup>。下院では、モンデル議員らをもっぱら同法案の説明役を務め、同法案は大きな混乱もなく可決された<sup>67</sup>。同法案は両院協議会で調整され、両院へ報告された。両院協議会案は、上院では議論なく可決されたが、下院では議論がまとまらず、可

決には至らなかった。その理由は、第1に、東部州選出議員と西部州選出議員の間で入植に関する考えが対立したこと、第2に、同法案が牧畜業者を利することになるのではないかという懸念が解消されなかったことにある<sup>68</sup>。しかし同法案は、おりからの「乾燥農法」ブームの後押しを受け、第2回目の両院協議会案をもって両院を通過し、1909年2月19日、「入植の拡大を認める法律」として成立した<sup>69</sup>。以下、本稿では同法を入植拡大法（Enlarged Homestead Act of 1909）と称することにする。

### 3. 法律の内容

入植拡大法は、西経100度線以西の地域、すなわち、アリゾナ、コロラド、モンタナ、ネヴァダ、ニューメキシコ、オレゴン、ユタ、ワシントン、ワイオミングの合計9つの州・準州に限り、320エーカーの入植を認めるものであり、これは、ケンケード法の認める入植地面積の半分であった。また、入植目的は農業利用に限定されており、入植が許される土地も、鉱物非埋蔵地、非灌漑可能地、商業用木材非含有地に限られていた。土地の交換は禁止された。入植者は、入植地の最終的な譲渡を受けるためには、入植後2年目には入植地の少なくとも8分の1の地域で継続的に作物を栽培し、さらに入植後3年目には入植地の少なくとも4分の1の地域で継続的に作物を栽培していなければならなかった<sup>69</sup>。

その後、同法の適用地域は、アイダホ、カンザス、ノースダコタ、サウスダコタ、カリフォルニアの各地域にも拡大された<sup>69</sup>。また、1910年には居住条件が変更され、入植者は入植地から20マイル以内の土地に離れて住むことが認められた。また、義務づけられる継続的耕作の面積も、従来の基準に加え、入植後4、5年目には入植地の2分の1の地域を耕作するよう改正された<sup>69</sup>。

### 4. 法律の執行と土地ブーム

入植拡大法は、おりからの「乾燥農法」ブームのなかで、入植者から大歓迎された。最後のフロンティアを求める多数の入植者が西部に殺到し、同法の制定後わずか1年間に、1800万エーカーの土地が入植された。これは、従来のさまざまの入植法に基づいて1年間に入植申請された土地の総面積としては最大規模であった。こうして最後の入植ブームが到来し<sup>69</sup>、西部はふたたび人びとの熱気につつまれた<sup>69</sup>。

しかし、夢は長くは続かなかつた。「乾燥農法」の成功は、たまたま例年以上の降雨が続くという好条件に恵まれた結果にすぎなかつたのである<sup>49</sup>。その後、日照りが2年続いたことで、早くも1912年には「乾燥農法」の限界が明らかになった。「乾燥農法」を試みた入植地の大半が失敗し<sup>49</sup>、「乾燥農法は、雨の多い年にしか成功しない」という噂を立証することになった。その結果、広大な土壌が破壊され、多くの勤勉な入植者が窮地に陥つた<sup>47</sup>。土地はまたしても大牧場主の手に渡り、牧草地の荒廃はいよいよ深刻になった<sup>49</sup>。

#### 第4節 1916年牧畜入植法 (Stock-Raising Homestead Act of 1916, 39 Stat. 862)

##### 1. 牧畜入植法案

入植拡大法の制定後も、連邦議会には、引きつづき、国有地における放牧活動の合法化と廉価による国有地の賃貸を認める法案が提案された<sup>49</sup>。これらの放牧地賃貸法案に対し、1915年12月、フェリス (Ferris) 下院議員 (オクラホマ州選出) は、西部のすべての州で640エーカーの牧畜入植を認めるという妥協案を提出した<sup>60</sup>。しかしフェリス法案は、牧畜業者の目からみて明らかに不十分なものであり、彼らの目論見を挫折させるものでしかなかつた。そのため牧畜業者は、フェリス法案に激しく抵抗した。ところが同法案は、小規模入植者や牧羊業者を後押しする議員の支持を得て易々と連邦議会を通過し、1916年12月29日、牧畜入植法 (Stock-Raising Homestead Act of 1916) として制定された<sup>61</sup>。今回も、牧畜業者は敗者であつた。

##### 2. 法律の内容

牧畜入植法第1条は、入植者が、入植諸法に基づき、未占有、未保留の国有地を、640エーカーを限度として牧畜入植することを認めた。第2条は、内務長官に対し、入植諸法に基づき、おもに放牧と飼料用作物の栽培に適し、商業用木材を含まず、既知の水源地からの灌漑が不可能で、1家族を支えるには640エーカーが合理的であるような特質を有する国有地を牧畜用地 (stock-raising lands) に指定し、当該用地を、640エーカーを限度として入植者に譲渡する権限を与えた。これは、放牧目的の入植を公式に認めるとともに、従来、ネブラスカ州の一部でのみ認められていたキンケード法の適用範囲を、

残りのすべての国有地に拡大することを意味していた<sup>52</sup>。

第3条は、入植者は、農耕の代わりに1エーカー当たり1ドル25セントの資金を投下する恒久的土地改良事業を行うこと、またそれらの土地改良事業の少なくとも半分は入植開始後3年以内に行うべきことを定めていた。入植者は、家畜の飼育と、日照りに強い飼料用作物の栽培などが義務づけられ、土地の交換は禁止された。第9条は、入植地内の石炭および他の鉱物はすべて合衆国に留保され、石炭および鉱物の埋蔵地に関する諸法律に基づき処分されること、および第10条は、公共用水のために必要な土地と現に利用されている池や水が含まれる土地は牧畜用地には指定されず、1910年ピケット法<sup>53</sup>に基づき、公共利用のために留保されることを定めていた<sup>54</sup>。

### 3. 法律の執行と評価

牧畜入植法に基づく入植申請は、第1次世界大戦の勃発で延期されたが、同法制定後2、3年のうちに5000万エーカー以上の入植申請があり、約3200万エーカーの国有地が実際に譲渡された<sup>55</sup>。ただし、同法が入植者に義務づけていた土地改良事業は、ほとんど実施されなかった<sup>56</sup>。

牧畜入植法に対しては、以下のような歴史的評価が可能である。

第1に、同法は、牧畜業者を初めて入植関連法の適用対象者とし、「国有地への不法侵入、入植の障害」<sup>57</sup>とみなされていた国有地上の放牧活動を公認したことである。換言すれば、国有地を実際問題として放牧に開放せざるを得ないこと、さらに放牧にとっては160エーカーという面積が現実的ではないことを、連邦議会が正式に認めたともいえよう。

結果的に、多くの大牧場主が、この法律の恩恵をこうむることになった。しかし、あくまでも放牧地の賃貸を望む牧畜業者にとっては、牧畜入植法の制定は政治的敗北でしかなかった。連邦議会は、依然として西部の大牧場主に対する不信の念を払拭しようとはせず、放牧地賃貸法案およびこれと対になった違法放牧コントロール法案には耳を貸そうとはしなかったのである<sup>58</sup>。

第2に、牧畜入植法は、連綿と続いた入植諸法のなかで、最後の大規模入植法であった。当初、640エーカーという広さに魅せられて、多数の農民が乾燥地に入植を試みた。しかし、残されていた土地は生産性の低い土地ばかりであり、640エーカーでも1家族の生計を支えるには不十分であった<sup>59</sup>。そのため、次第に入植地は放棄され、買い占めや土地投機の引き金となった<sup>60</sup>。そしてこ

の状態は、1934年にテラー放牧法が可決されるまで存続したのである<sup>61)</sup>。

### 第5節 放牧地賃貸運動の挫折

放牧地賃貸法案は、牧畜入植法の制定後も、引きつづき数多く提案された。その提案者は、キング (King) 上院議員 (ユタ州選出)<sup>62)</sup>、シナット (Sinnott) 下院議員 (オレゴン州選出)<sup>63)</sup>、スムート (Smoot) 上院議員 (ユタ州選出)<sup>64)</sup>、フィプス (Phipps) 上院議員 (コロラド州選出)<sup>65)</sup> などである。その後、1925-29年の間にも、毎会期、多数の放牧法案が提出されている<sup>66)</sup>。ただしこれらの放牧法案の大部分は、西部州選出議員の手になる票目当てのパフォーマンスであり<sup>67)</sup>、結局、成立に至ったものはひとつもなかった。

放牧法案が連邦議会の支持を得られなかった理由をここに要約しておこう<sup>68)</sup>。

第1は、東部州選出議員を中心に、依然として牧畜業者に対する不信の念が強かったことである。とくに1924年の放牧料値上げをめぐる森林局と牧畜業者との対立や<sup>69)</sup>、翌年の上院公聴会における森林局への非難の嵐は<sup>70)</sup>、東部を中心とする資源保全主義者の警戒心を強め、彼らをして、牧畜業者に資する法律は一切制定すべきではないという立場をとらせることになった。

第2は、「入植」に固執する牧畜業者の存在である。ファーガソン (Ferguson) 議員 (ニューメキシコ州選出) など、依然として従来の640エーカー単位の入植に固執する議員が、放牧地賃貸法案や放牧許可制法案に反対していた。彼らは、すでに640エーカーの入植制度がある以上、新たな放牧法案は必要ないという姿勢をとりつづけた。

第3は、牧羊業者の反対である。放牧法案は、一般に牧牛業者からは支持されたが、牧羊業者からは反対された。牧羊業者は、国有牧草地に対するあらゆる規制に反対し、入植も望んでいなかった。また、彼らの姿勢は、入植拡大法や牧畜入植法の制定のたぎに変わり、とりわけ牧牛業者と連邦政府が手を組んで牧羊業者を追い出すような動きには強く反対した。しかし彼らは、とくに具体的ななかを提案するわけでもなかった。

第4は、州権論者の主張が強かったことである。彼らは州政府による国有地の管理や利用規制を望み、連邦政府や東部州選出議員が西部の国有地問題に口出しすることに強く反対していた。彼らは、放牧区の設置を突破口として、ペンシヨール一流の土地利用規制が西部の地に及ぶことをおそれたのである。こうし

た州の連邦に対する反対、西部の東部に対する反発は、1979年のヨモギ反乱（Sagebrush Rebellion）の前兆であり、さらに今日の反環境保護運動とも連なるものである。

第5は、合衆国の一般の人びとが、西部の牧草地の保全についてほとんど関心を抱いていなかったことである。人びとにとり、草はどこにでもあり、時には迷惑なものでもあった。そのため牧草地は、ローズヴェルト大統領とペンシヨールが資源保全運動を主導した時期においてさえ、保全の対象外であった。森林、樹木、野生生物について生じたような保護運動や世論は、牧草地については生じなかった。

第6は、放牧規制をめぐる内務省と農務省が権限争いをつづけていたことである。内務省は、かつて奪われた国有林の管轄権を農務省から取り戻すことを考えていたが、農務省は、国有林内の放牧地のみならず、国有林以外の国有放牧地を利用規制する任務も農務省が適任であると自負し、譲らなかった。

この権限争いは、ウォリス（Wallace）農務長官とワーク（Work）内務長官の時代に一度沈静化した。1926年には、両省の職員が合同で、両省がいずれも満足する内容の法案（両省合同法案）を作成し、1927年、フィプス上院議員を通して上院に提出した。しかし、この法案は成立しなかった<sup>71</sup>。

以上のように、結局いずれの放牧法案も成立しなかったがものの、この時期における放牧法案をめぐる議論は、(a)西部においては従来のホームステッド法が不適當であること、(b)放牧地を連邦政府の管理下に置くこと、(c)連邦政府による放牧地管理の任務は、農務省ではなく内務省に委ねること、(d)牧畜業者もある程度の土地利用規制を希望していること、(e)地元の牧畜業者による諮問委員会を設置すること、(f)国有地上の放牧活動に州権を適用することなど、ホームステッド法および放牧地の管理をめぐるさまざまな考えが存在することを明らかにし<sup>72</sup>、1930年代の放牧政策に関する議論に有益な素材を提供したといえよう。

## 注

- (1) P. W. Gates, *History of Public Land Law Development* 497 (1963) ; E. L. Peffer, *The Closing of the Public Domain : Disposal and Reservation Policies 1900-50*, at 157 (1951) ; P. O. Foss, *Politics and Grass : The Administration of Grazing on the Public Domain* 26 (1960) ; G. C. Coggins,



C. F. Wilkinson & J. D. Leshy, *Federal Public Land and Resources Law* 86 (3d ed. 1993).

- (2) 「国有放牧地の賃貸を認め、農業開発のための収入をまかなう法案」 S. 1947, 56th Cong., 1st Sess., 33 Cong. Rec. 600 (1899). See Foss, *supra* n. 1, at 41. 同法案は、結局、上院農業森林委員会を通過しなかったものと思われる。
- (3) 「合衆国の乾燥地域にある州と準州において国有放牧地の賃貸を認める法案」 H. R. 5061, 56th Cong., 1st Sess., 33 Cong. Rec. 637 (1900) ; 「合衆国の乾燥した国有地の賃貸を認める法案」 H. R. 9920, 56th Cong., 1st Sess., 33 Cong. Rec. 3258 (1900) ; 「合衆国の乾燥地域にある州と準州において国有放牧地の賃貸を認める法案」 H. R. 6246, 57th Cong., 1st Sess., 35 Cong. Rec. 291 (1901) ; 「合衆国の乾燥した国有地の賃貸を認める法案」 H. R. 7954, 57th Cong., 1st Sess., 35 Cong. Rec. 489 (1902) ; 「合衆国の乾燥した国有地の賃貸を認める法案」 H. R. 25, 58th Cong., 1st Sess., 37 Cong. Rec. 152 (1903). いずれの法案も、下院国有地委員会に審議を委託されたが、成立には至らなかった。
- (4) モンデル (Mondell) 下院議員 (ワイオミング州選出) の「一部の国有地を開墾し賃貸することを認める法案」 H. R. 5481, 56th Cong., 1st Sess., 33 Cong. Rec. 693 (1900) ; パワーソック (Bowersock) 下院議員 (カンザス州選出) の「未使用の国有地を放牧目的で賃貸し、入植と鉱山業に関するすべての申請権を保留し、地代収入を灌漑のための特別資金とすることを認める法案」 H. R. 7212, 57th Cong., 1st Sess., 35 Cong. Rec. 428 (1901) ; ミラード (Millard) 上院議員 (ネブラスカ州選出) の「未使用の国有地を放牧目的で賃貸し、入植と鉱山業に関するすべての申請権を保留し、地代収入を灌漑のための特別資金とすることを認める法案」 S. 3311, 57th Cong., 1st Sess., 35 Cong. Rec. 1048 (1902) などが提案された。
- (5) レイシー (Lacey) 下院議員 (アイオワ州選出) が、「乾燥・半乾燥地域における入植者と小規模農場所有者に放牧特権 (grazing privileges) を付与する法案」 H. R. 14108, 57th Cong., 1st Sess., 35 Cong. Rec. 4905 (1902) ; 「乾燥・半乾燥地域における入植者と小規模農場所有者に放牧特権を付与する法案」 H. R. 2528, 58th Cong., 1st Sess., 37 Cong. Rec. 235 (1903) を提案した。いずれの法案も、下院国有地委員会に審議を付託された。
- (6) マーティン (Martin) 下院議員 (サウスダコタ州選出) が、「合衆国の国有地上の公共貯水池用地 (public reservoir sites) 周辺の放牧地利用を制限する法案」 H. R. 4517, 58th Cong., 1st Sess., 37 Cong. Rec. 390 (1903) を提案した。同法案は、下院国有地委員会に審議を付託された。

- (7) 1900年3月2日、カーター上院議員は、同法案は、そもそも連邦政府の国有地政策に反しており、残りの国有地と水場を一部の私人に独占利用させることになる」と主張した。また、ステュワート (Stewart) 上院議員 (ネヴァダ州選出) とテラー (Teller) 上院議員 (コロラド州選出) も、カーター上院議員の反対意見に同調した。56th Cong., 1st Sess., 33 Cong. Rec. 2461-2462 (1900).
- (8) この決議は、フォスター法案を審議していた上院農業森林委員会へ付託された。なお、この会議は、1900年2月22日のワシントンにおける予備的会議を経て、同年4月18日、ソルトレイクシティにおいて、乾燥した国有地の処分と管理のありかたを検討することを目的として開催されたものである。参加者は、ユタ、ワイオミング、ネブラスカ、サウスダコタ、モンタナ、ワシントン、アイダホの各知事であった。一連の経過は、カーター上院議員らにより、メモリアルとして連邦議会に報告されている。56th Cong., 1st Sess., 33 Cong. Rec. 2461-2462 (1900), 5933 (1900).
- (9) この反対意見は、1901年1月21日、アイダホ州選出のハイトフェルド (Heitfeld) 上院議員とウィルソン (Wilson) 下院議員により、アイダホ州議会からのメモリアルとして両院に提出された。56th Cong., 2d Sess., 34 Cong. Rec. 1244, 1281 (1901).
- (10) なお、一部の牧畜業者が団結して具体的な国有地利用方法を提案することもあった。たとえば、1901年、全米家畜協会 (National Livestock Association) 会長が、年次報告のなかで、パウエルの2560エーカーの牧畜入植案を支持する旨を表明した。また同じころ、アメリカ野牛飼育者協会 (American Cattle Growers) は、国有地賃貸制度の確立を求めた。Foss, *supra* n. 1, at 41.
- (11) *Id.*, at 26.
- (12) P. L. Culhane, *Public Land Politics : Interest Group Influence on the Forest Service and Bureau of Land Management* 79 (1981). 1900年当時、西経100度線以西の諸州の総面積の3分の2が、依然として国有地のままであった。
- (13) Coggins, Wilkinson & Leshy, *supra* n. 1, at 86.
- (14) 以下のキンケード法に関する記述は、基本的に、S. P. Hays, *Conservation and the Gospel of Efficiency : The Progressive Conservation Movement, 1890-1920*, at 61 (1959) ; B. H. Hibbard, *A History of the Public Land Policies* 392 (1965) ; D. Zaslowky & T. H. Watkins, *These American Lands : Parks, Wilderness, and the Public lands* 118 (1994) ; W. P. Webb, *The Great Plains* 422 (1931) ; Gates, *supra* n. 1, at 498-501 ; Foss,

supra n. 1, at 24-25 ; Culhane, supra n. 12, at 78 による。

- (15) ディートリク上院議員は、「ネブラスカ州内の放牧地の賃貸を認める法案」 S. 6886, 57th Cong., 2d Sess., 36 Cong. Rec. 703 (1903) ; 「ネブラスカ州内の入植地の譲渡を制限し、ネブラスカ州内の放牧地の賃貸を認める法案」 S. 4379, 58th Cong., 2d Sess., 38 Cong. Rec. 2646 (1904) ; 「ネブラスカ州内の未利用地 (unappropriated lands) に関する入植諸法を修正し、ネブラスカ州内の放牧地の賃貸を認める法案」 S. 5207, 58th Cong., 2d Sess., 38 Cong. Rec. 3546 (1904) を提案した。これらは、いずれも上院国有地委員会に審議を付託されたが、成立には至らなかった。
- (16) 下院では、1901年から1902年にかけて、ネブラスカ州選出の議員から、相次いでホームステッド法の修正を求める法案が提出された。まず1901年12月、バーケット (Burkett) 議員 (ネブラスカ州選出) が、「合衆国修正法2307条と2308条を修正し、入植を一層促進させる法案」 H. R. 7475, 57th Cong., 1st Sess., 35 Cong. Rec. 450 (1901) を提案した。1878年の入植に関する合衆国修正法2307条は、陸軍および海軍に従事していた入植申請者が死亡した場合の、残された未亡人と未成年の子供に与えられる権限について規定したものである。また同修正法2308条は、陸軍および海軍に従事する入植申請者の軍隊在籍期間をホームステッド法が定める居住期間に算入すること、およびその者の入植申請が軍隊在籍中に取り消された場合、軍隊がその者に別の土地を充当することを規定したものである。つづいて1902年4月、ネヴィル (Neville) 議員 (ネブラスカ州選出) が、「1878年の入植に関する合衆国修正法2289条を修正する法案」 H. R. 13393, 57th Cong., 1st Sess., 35 Cong. Rec. 3751 (1902) を提案した。議事録からこの法案の詳細を知ることはできなかったが、合衆国修正法2289条は、未利用国有地の申請が可能なる者について一定の条件を示したうえで、条件を満たす者に対し、4分の1セクション(160エーカー)の未利用国有地の占有を認めた規定である。ネヴィル法案が、この規定の修正を求めたとすれば、同法案が、Gates, supra n. 1, at 498 のいう、1280エーカーの入植拡大を求める法案である可能性がある。ただし、バーケット法案とネヴィル法案は、いずれも上院国有地委員会に審議を付託されたが、成立には至らなかった。
- (17) 「ネブラスカ州の一定の未利用地と未保留地に関する入植諸法を修正する法案」 H. R. 14826, 58th Cong., 2d Sess., 38 Cong. Rec. 4409 (1904)。なおキンケード議員は、いずれも未成立に終わったものの、これ以前にも、ネブラスカ州内の未利用地に関する入植諸法の修正を求める法案などを提案している。H. R. 10426, 58th Cong., 2d Sess., 38 Cong. Rec. 903 (1904) ; H. R. 11273, 58th Cong., 2d Sess., 38 Cong. Rec. 1355 (1904) ; H. R.

13786, 58th Cong., 2d Sess., 38 Cong. Rec. 3158 (1904) ; H. R. 13787, 58th Cong., 2d Sess., 38 Cong. Rec. 3158 (1904).

(18) 58th Cong., 2d Sess., 38 Cong. Rec. 5007 (1904).

(19) ロビンソン (Robinson) 下院議員 (インディアナ州選出) とクラーク (Clark) 下院議員 (モンタナ州選出) は、この法律が国有地上の入植地を拡大する前例になりかねないという懸念を繰り返し表明した。さらにロビンソン議員は、同法は、大規模土地所有者による土地の集積を助長する可能性があるとして指摘した。これに対してキンケード議員は、同法の適用対象地の地形、土壌、環境、気候は極めて特異であって、他の国有地に同一の土地はなく、したがって前例になる恐れはないと説明し、リンド (Lind) 下院議員 (ミネソタ州選出) もこの主張を擁護した。なお同法案を支持するレイシー (Lacey) 下院議員 (アイオワ州選出) は、同法案は、乾燥した国有地での入植面積を拡大する一種の実験であるが、法律制定後ネブラスカ州で好結果が確認されれば、今後ほかの国有地内の類似の地域においても、入植面積の拡大を試みる可能性がある、と述べた。また、土地集積を助長するという指摘に対しては、レイシー議員は、同法案が土地交換を禁じていること、土地の取得には5年間の居住を条件としていることを根拠にその可能性を否定した。最後にモンデル議員が、同法案はホームステッド法の精神と矛盾しないこと、当該地域は特異な性質を有しており、そこで生活するには少なくとも640エーカーが必要であること、当該地域と類似する地域があれば同法を拡大適用する可能性はあるが、現時点では当該地域と完全に類似する国有地は発見されていないことなどを説明し、ようやく法案の可決へと導いた。58th Cong., 2d Sess., 38 Cong. Rec. 5006-5009 (1904).

(20) 58th Cong., 2d Sess., 38 Cong. Rec. 5242-5243 (1904).

(21) 上院の両院協議会メンバーには、ハンズブロー (Hansbrough) 議員 (ノースダコタ州選出)、ディートリック議員、ニューランズ (Newlands) 議員 (ネヴァダ州選出) が、下院からはレイシー議員、モンデル議員、リンド議員が選出された。58th Cong., 2d Sess., 38 Cong. Rec. 5345, 5407 (1904). 両院協議会は、キンケード法案に、従前からの入植者による追加的な申請は同法制定後90日以内に行うものとする、という条文を追加した。

(22) 58th Cong., 2d Sess., 38 Cong. Rec. 5601, 5636 (1904).

(23) An Act To amend the homestead laws as to certain unappropriated and unreserved lands in Nebraska, April 28, 1904, ch. 1801, 33 Stat. 547. 同法は一般にキンケード法 (Kinkaid Act) と称されている。なお、Kincaid Act と表記する論者もある。See Foss, *supra* n. 1, at 24-25 ; Zaslowsky & Watkins, *supra* n. 14, at 118 ; Culhane, *supra* n. 12, at 79. しかし、本稿

- の執筆に当たっては、これらの Kincaid Act は、その文脈から、Kincaid Act と同一の法律を指すものと判断した。
- (24) 33 Stat. 547 (1904). なお、この640エーカーという面積は、現実には必ずしも牧畜活動を行うに十分な面積ではなく、一種の「当て推量」で決められた数値にすぎなかったという。Foss, *supra* n. 1, at 25.
- (25) 33 Stat. 548 (1904).
- (26) Foss, *supra* n. 1, at 25 ; Zaslowsky & Watkins, *supra* n. 14, at 118.
- (27) 58th Cong., 2d Sess., 38 Cong. Rec. 5007-5009 (1904).
- (28) Foss, *supra* n. 1, at 24-25 ; Culhane, *supra* n. 12, at 79 ; Coggins, Wilkinson & Leshy, *supra* n. 1, at 86. なお、Webb, *supra* n. 14, at 422 は、レイシー下院議員が、同法の審議中に、キンケード法はひとつの「実験」であると述べた点を重視し、この発言をもって同法の評価に代えている。
- (29) Coggins, Wilkinson & Leshy, *supra* n. 1, at 86. なお、Gates, *supra* n. 1, at 495-497 は、キンケード法の果たした役割について、「1900年以前は、西部の土地を求める『入植者』といえ、西部の入植地に農園を作り、農業に自身の生活をゆだねようとする者を意味していた。ところが1900年以降になると、キンケード法が認めた640エーカー入植地やインディアン保留地にむらがる人びとの多くは、それまでの農業入植を目的とする者とは異なり、労せずして土地を転がし莫大な利益を得ようとする裕福な人びとであった。真に土地を求める時代はとうに過ぎ去り、土地を媒介にした金儲けの時代になったのである」と評している。
- (30) ある地域では、1928年までに、牧場の平均面積が6680エーカー、または法律の認める最高限度の10倍以上に相当する6400エーカーに達するところがあった。Coggins, Wilkinson & Leshy, *supra* n. 1, at 86.
- (31) 結局、成立することはなかったが、キンケード法制定後から入植拡大法制定に至る間も、国有放牧地の賃貸を求める法案が、絶えることなく連邦議会に提出された。年代順に列記すると、ステファنز (Stephens) 下院議員 (テキサス州選出) の「合衆国の乾燥した州・準州内の国有放牧地の賃貸を認める法案」H. R. 439, 59th Cong., 1st Sess., 40 Cong. Rec. 52 (1905) ; カーティス (Curtis) 下院議員 (カンザス州選出) の「内務長官に放牧目的による土地賃貸権限を付与する法案」H. R. 10509, 59th Cong., 1st Sess., 40 Cong. Rec. 747 (1906) ; キンケード下院議員の「西部の乾燥・半乾燥地域の放牧地を賃貸する法案」H. R. 12068, 59th Cong., 1st Sess., 40 Cong. Rec. 1164 (1906) ; リーダー (Reeder) 下院議員 (カンザス州選出) の「国有地を賃貸する法案」H. R. 15916, 59th Cong., 1st Sess., 40 Cong. Rec. 3248 (1906) ; レイシー下院議員の「内務長官に放牧目的による土地賃貸権限を付与する法案」H. R. 17759, 59th Cong., 1st

- Sess., 40 Cong. Rec. 4757 (1906) ; ステファンズ下院議員の「合衆国の乾燥した州・準州内の国有放牧地の賃貸を認める法案」 H. R. 124, 60th Cong., 1st Sess., 42 Cong. Rec. 14 (1907) などである。
- (32) 本文でいう「乾燥農法」ブームは、1905年から1910年ごろに流行したものである。S. T. Dana & S. K. Fairfax, *Forest and Range Policy : Its Development in the United States* 103 (2d ed. 1980). この「乾燥農法」のもっとも有名な代弁者は、ハーディ・キャンベル (Hardy Campbell) であるといわれる。キャンベルは、気候に左右されないと自称する土地利用システムを考案した。この農法の具体的な説明は、D. Worster, *Dust Bowl : The Southern Plains in the 1930s*, at 87 (1979) ; Webb, *supra* n. 14, at 369-372 参照。のちにレイン (Lane) 内務長官は、この「乾燥農法」を、「近年発見された、国有地に影響を与える発見のなかで、もっとも価値ある発見」と評した。Foss, *supra* n. 1, at 25.
- (33) Foss, *supra* n. 1, at 25 ; Zaslowsky & Watkins, *supra* n. 14, at 118 ; Dana & Fairfax, *supra* n. 32, at 103.
- (34) モンデル議員は、H. R. 301, 60th Cong., 1st Sess., 42 Cong. Rec. 18 (1907) ; H. R. 17700, 60th Cong., 1st Sess., 42 Cong. Rec. 2321 (1908) ; H. R. 18970, 60th Cong., 1st Sess., 42 Cong. Rec. 3114 (1908) を、アンドルーズ議員は、H. R. 21092, 60th Cong., 1st Sess., 42 Cong. Rec. 5046 (1908) を提案した。
- (35) 「入植の拡大を認める法案」 S. 6155, 60th Cong., 1st Sess., 42 Cong. Rec. 3358 (1908).
- (36) 60th Cong., 1st Sess., 42 Cong. Rec. 4214-4218 (1908) , 4399-4405 (1908), 4767-4775 (1908).
- (37) 60th Cong., 1st Sess., 42 Cong. Rec. 6093-6098 (1908).
- (38) 60th Cong., 1st Sess., 42 Cong. Rec. 6830-6840 (1908). 東部州選出議員は、160エーカーの入植制限を継続し、その後の経緯を見守ることを望んでいた。こうした姿勢は、当時のローズヴェルト大統領やガーフィールド内務長官の考えと一致していた。一方、西部州選出議員は、あくまでも国有地への迅速な入植を求め、当該地域に適した現実的な入植制度を望んでいた。Peffer, *supra* n. 1, at 144-147.
- (39) An Act To provide for an enlarged homestead, Feb. 19, 1909, ch. 160, 35 Stat. 639.
- (40) 35 Stat. 639 (1909).
- (41) 1910年にはアイダホ州、1912年にはカリフォルニア州とノースダコタ州、1915年にはカンザス州とサウスダコタ州に、その適用範囲が拡大された。36 Stat. 531 (1910) ; 37 Stat. 132 (1912) ; 38 Stat. 953, 1163 (1915).

- (42) 36 Stat. 532 (1910). 水がほとんどない地域で耕作を求めることの不合理さは、いずれにせよ土地は耕作されるべきであると信じていた議員の頭には思い浮かばなかった。Webb, *supra* n. 14, at 422.
- (43) Dana & Fairfax, *supra* n. 32, at 103 ; Worster, *supra* n. 32, at 87.
- (44) 1912年の3年ホームステッド法 (Three-Years Homestead Act of 1912) による入植条件の緩和が、ブームを加速した。Foss, *supra* n. 1, at 26. 3年ホームステッド法は、1862年ホームステッド法の定める5年間の居住条件を、毎年最低7カ月間居住し、合計が3年間を超えたのちは、国有地譲渡証書を与えるよう修正した。権原取得に必要な期間が2年間短縮され、入植者は毎年5カ月間入植地を留守にすることが可能になったのである。An Act To amend section twenty-two hundred and ninety-one and section twenty-two hundred and ninety-seven of the Revised Statutes of the United States relating to homesteads, June 6, 1912, ch. 153, 37 Stat. 123. なお、3年ホームステッド法の果たした役割について、論者の見解は統一されていない。たとえば、Webb, *supra* n. 14, at 422 ; Hibbard, *supra* n. 14, at 394-396 は、同法は入植者の窮状を救うための慈悲であったと述べ、同法の制定目的や効果に肯定的である。しかし、Foss, *supra* n. 1, at 26 は、当該地域はたとえ居住期間が短縮されても放牧以外に適さないことに変わりはなく、しかも放牧には面積が狭すぎることから、同法は、結局のところ、入植者が土地の権原を取得する期間を短縮し、早く立ち去ることを可能にしたにすぎないという。
- (45) Gates, *supra* n. 1, at 503 ; Dana & Fairfax, *supra* n. 32, at 103.
- (46) Foss, *supra* n. 1, at 25. 申請された250件の入植地のうち247件の土地が放棄された地域もあったという。Coggins, Wilkinson & Leshy, *supra* n. 1, at 86.
- (47) Dana & Fairfax, *supra* n. 32, at 103. 「乾燥農法」は結局失敗し、数百平方マイルの牧草地が耕されたのちに見捨てられた。放棄された何千もの丸太小屋と錆びた風車が大平原に点在し、牧草地を耕作しようと試みた入植者の打ち砕かれた希望と浪費された年月を象徴していた。Foss, *supra* n. 1, at 26.
- (48) Coggins, Wilkinson & Leshy, *supra* n. 1, at 86. 牧草地の破壊は、当時の牧畜業者のみならず、その土地にやってくる将来の牧畜業者にとっても途方もなく大きなロスであった。牧草地の破壊は、土地の湿度を保つ草の覆いを消滅させ、土壌侵食をさらに加速させたからである。Foss, *supra* n. 1, at 26.
- (49) これらの放牧地賃貸法案は、ステファンズ下院議員とグロンナ (Gronna) 上院議員 (ノースダコタ州選出) により提案された。年代順

- に、H. R. 23582, 62d Cong., 2d Sess., 48 Cong. Rec. 5081 (1912) ; H. R. 25628, 62d Cong., 2d Sess., 48 Cong. Rec. 8721 (1912) ; S. 2695, 63d Cong., 1st Sess., 50 Cong. Rec. 2365 (1913) ; H. R. 13774, 63d Cong., 2d Sess., 51 Cong. Rec. 3814 (1914) ; H. R. 336, 64th Cong., 1st Sess., 53 Cong. Rec. 21 (1915).
- (50) 「牧畜入植を認める法案」 H. R. 407, 64th Cong., 1st Sess., 53 Cong. Rec. 23 (1915).
- (51) An Act To provide for stock-raising homesteads, and for other purposes, Dec. 29, 1916, ch. 9, 39 Stat. 862.
- (52) 39 Stat. 862 (1916). See Foss, *supra* n. 1, at 27 ; Dana & Fairfax, *supra* n. 32, at 103-104 ; Peffer, *supra* n. 1, at 167. 連邦議会は、国有地全域における牧畜入植を容認するとともに、牧畜入植には640エーカーの土地で十分であることを望んでいた。西部の乾燥した国有地は放牧利用を目的として大規模な単位で譲渡すべきであるという1878年のパウエルの報告書が、ようやく日の目をみたのである。Webb, *supra* n. 14, at 424. ただし、パウエルが提唱した面積は2560エーカーであった。
- (53) ピケット法 (Pickett Act of 1910) は、大統領に対し、国有地の処分を一時的に留保 (withdraw) し、または当該国有地を特定目的のために保留 (reserve) する権限を与えた。この留保または保留は、大統領または連邦議会の法律によって廃止されるまで有効とされた。ただし、すべての留保地は、鉱山業法に基づく、石炭、石油、天然ガス、および磷酸塩以外のすべての鉱物の調査、占有、および購入に開放されていた。An Act To authorize the President of the United States to make withdrawals of public lands in certain cases, June 25, 1910, ch. 421, 36 Stat. 847. ピケット法については別稿でふれた。鈴木光「アメリカ国有地管理政策の転換と自然保護—自然保護に関する大統領権限の歴史的発展—」北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル1号60-61頁 (1994年)。
- (54) 39 Stat. 864-865 (1916).
- (55) なお、入植拡大法が、地表資源に対する権原 (title) だけを譲渡し、鉱物に対する権原を譲渡しなかったことは、1960年代の終わりに連邦政府が入植地に埋蔵されている石炭のリースを始めたことを契機に、大きな問題を引き起こすことになる。しかし、入植拡大法の制定当初は、将来、入植地に埋蔵されている鉱物に大きな価額がつくと予想した者はほとんどいなかった。Dana & Fairfax, *supra* n. 32, at 103-104 ; Coggins, Wilkinson & Leshy, *supra* n. 1, at 86.
- (56) Zaslowsky & Watkins, *supra* n. 14, at 119.
- (57) 「牧畜業者は国有地上の不法侵入者であり、入植者の障害であり、せい



- ぜい良くても鋤をシンボルとした農夫を先発隊とする、粗野な文明の先駆者」とみなされていた。Webb, *supra* n. 14, at 424.
- (58) Hays, *supra* n. 14, at 65.
- (59) Foss, *supra* n. 1, at 27. 入植地を640エーカーに拡大しても、灌漑可能地域でなければ西部での入植生活は実現不可能であった。牧畜入植法は、入植拡大法と同じように、単に、大平原への入植は絶望であることを印象づけたにすぎなかった。Dana & Fairfax, *supra* n. 32, at 22-24.
- (60) Coggins, Wilkinson & Leshy, *supra* n. 1, at 86 ; Zaslowsky & Watkins, *supra* n. 14, at 119.
- (61) ただし Foss, *supra* n. 1, at 27 は、牧畜入植法が、長期にわたる明らかに不適切かつ非現実的な一連の土地諸法を終了させた、と評価する。
- (62) S. 1516, 66th Cong., 1st Sess., 58 Cong. Rec. 727 (1919). See Foss, *supra* n. 1, at 43.
- (63) H. R. 7908, 67th Cong., 1st Sess., 61 Cong. Rec. 4286 (1921). See Foss, *supra* n. 1, at 43.
- (64) Foss, *supra* n. 1, at 43. ただし議事録からは確認できなかった。
- (65) S. 2325, 68th Cong., 1st Sess., 65 Cong. Rec. 1779 (1924). See Foss, *supra* n. 1, at 43.
- (66) Peffer, *supra* n. 1, at 201. それらの法案は、放牧区の設置、牧畜産業の安定化、内務長官への放牧地管理権限の付与などを定める内容であり、フィブス上院議員、スタンフィールド (Stanfield) 上院議員 (オレゴン州選出)、キング上院議員、コルトン (Colton) 下院議員 (ユタ州選出)、ハウガン (Haugen) 下院議員 (アイオワ州選出) らによって提案された。年代順に、S. 752, 69th Cong., 1st Sess., 67 Cong. Rec. 483 (1925) ; S. 2584, 69th Cong., 1st Sess., 67 Cong. Rec. 2174 (1926) ; H. R. 7846, 69th Cong., 1st Sess., 67 Cong. Rec. 2269 (1926) ; H. R. 9458, 69th Cong., 1st Sess., 67 Cong. Rec. 4199 (1926) ; S. 3498, 69th Cong., 1st Sess., 67 Cong. Rec. 5308 (1926) ; S. 4043, 69th Cong., 1st Sess., 67 Cong. Rec. 7907 (1926) ; S. 5206, 69th Cong., 2d Sess., 68 Cong. Rec. 1415 (1927) ; H. R. 7950, 70th Cong., 1st Sess., 69 Cong. Rec. 876 (1927) ; S. 2329, 70th Cong., 1st Sess., 69 Cong. Rec. 1162 (1928) ; H. R. 9283, 70th Cong., 1st Sess., 69 Cong. Rec. 1468 (1928) ; S. 5033, 70th Cong., 2d Sess., 70 Cong. Rec. 852 (1928) ; H. R. 16166, 70th Cong., 2d Sess., 70 Cong. Rec. 1609 (1929).
- (67) Foss, *supra* n. 1, at 43.
- (68) 以下の記述は、基本的に Foss, *supra* n. 1, at 43-45 による。
- (69) 放牧料をめぐる争いは、1906年、森林局が放牧家畜数の削減と放牧料の値上げを提案したときに始まる。その後1916年と1924年に、森林局が

牧畜業者の反対を押し切って放牧料の値上げを執行したことで両者は決裂した。放牧料論争は、多数の利害関係者を巻き込んで、放牧に対する政府介入の是非をめぐる議論にまで発展した。R. L. DiSilvestro, *Reclaiming the Last Wild Places : A New Agenda for Biodiversity* 106 (1993).

- (70) 1925年3月4日、カメラン (Cameron) 上院議員 (アリゾナ州選出) が、国有林・国有地および関連行政活動の調査を提案したことから、上院に調査小委員会が設置された。しかし、調査小委員会の公聴会は、森林局に対する不満を吹聴する場と化した。森林局は、放牧料の値上げを求める声と、値上げを非難する声の板挟み状態に陥った。Peffer, *supra* n. 1, at 190-193. そして森林局は、この放牧料論争以降、牧畜業者の支持を永遠に失うことになってしまった。DiSilvestro, *supra* n. 69, at 106 ; Culhane, *supra* n. 12, at 82 ; Dana & Fairfax, *supra* n. 32, at 160.
- (71) Foss, *supra* n. 1, at 46 ; Peffer, *supra* n. 1, at 182. ただし議事録からは確認できなかった。
- (72) Foss, *supra* n. 1, at 46.

### 第3章 テーラー放牧法の制定と国有地処分の終焉

#### 第1節 1920-30年代の西部国有地

西部における土地ブームは、1929年10月24日に始まる大恐慌によって一挙に崩壊した。西部の土地は、すでにその多くが消耗し破壊されていたが、経済の低迷とともに土地価格が暴落したのである。わずかに農耕に耐える土地にあっても、農業の機械化による人手の削減や、さらに日照りが続いたことなどから、入植者は次つぎと入植地を放棄し、仕事を求めて都市や故郷に戻った。残された入植地は、隣接の牧畜業者に牧場用地として売られ、買い手のない土地の権利は放棄された<sup>(1)</sup>。

そのうえ、放棄された耕作地や過剰放牧によって消耗し尽くされた牧草地は、地表の植物が消失して表土が剥き出しの状態となり、風雨によって削られ、至る所で深刻な土壌侵食を引き起こした。1930年代に至ると、乾いた土砂は砂嵐となって舞い上がり、はるばるワシントンまで飛来した。砂嵐は、西部の土地の荒廃を如実に示すメッセンジャーであった<sup>(2)</sup>。

## 第2節 実験放牧地区に対する支援とその成功

こうした状況のなか、ひとつの実験放牧地区の設置とその成功が、長年の放牧論争を解決へと導くおもわぬ糸口となった。

1926年、モンタナ州南東部の牧畜業者、鉄道・農業関係機関、地域振興機関の3者が、国有地、鉄道用地、州立学校用地、不在地主地、物納された郡有地のすべてにおける利用を規制し、その管理を一本化するための組織を設けた。さらに彼らは、1928年には、モンタナ州ミズパ・パンプキン・クリーク盆地(Mizpah-Pumpkin Creek Basin)に実験放牧地区を設立し、放牧地として賃貸する計画を立てた<sup>(3)</sup>。

これに法的な根拠を与えるために、1927年12月5日、レヴィット(Leavitt)下院議員(モンタナ州選出)が、「内務長官が、放牧、牧草地開発および他の目的のために、モンタナ州および同州内の土地を所有する私人と協同契約を結ぶことを認める法案」を提案した。この法案は、モンタナ州、およびモンタナ州南東部のミズパ運河とパンプキン運河の間の土地を所有する複数の私人が合同でこれらの土地を牧畜業者に賃貸することを、内務長官が承認するというものであった<sup>(4)</sup>。同法案は、とくに大きな混乱もなく可決され<sup>(5)</sup>、1928年3月29日に成立した<sup>(6)</sup>。

この法律は、放牧地管理組織の設置、および内務長官が同組織と放牧・牧草地開発のための土地賃貸協定を結ぶことを定めたもので、前述の組織が内務省の指導のもとで10万8000エーカーの土地を管理すること、土地の区画(unit)を合併するために州の土地と連邦の土地とを交換すること、私有地の特権的な利用に対しては税金を支払うこと、国有地を低価格で賃貸することを定めていた<sup>(7)</sup>。

この組織は、数名から成る執行部を設置して土地の賃貸を実施した。その結果、この実験放牧地区は、(a)これまで収益のない土地に税金を支払っていた者に収入をもたらした、(b)土地の効率的な利用が進んだ、(c)放牧地の状態が顕著に改善され牧草の生産量が増加した、などの好成果をもたらし、大成功に終わった<sup>(8)</sup>。

## 第3節 放牧地賃貸法案をめぐる議論

## 1. コルトン法案

実験放牧地区の成功は、連邦議会の強い関心を集め、長年の議論の的であった放牧地賃貸法案の審議に微妙な影響を及ぼすことになった。

1932年5月3日、下院国有地委員会の有力メンバーであったコルトン (Colton) 議員 (ユタ州選出) が、下院に「過剰放牧と土壌劣化 (soil deterioration) を防止することで国有放牧地への損害を阻止し、国有放牧地の秩序ある利用、改良、および開発を援助し、国有牧草地に依存する牧畜産業の安定化を図るための法案」を提出した<sup>19)</sup>。

下院におけるコルトン法案の審議では、同法案第4条が、後続入植者は、前入植者が土地改良物 (フェンスや貯水池など) の建設や設置に費やした合理的な経費を前入植者に支払わなければならないと定めている点<sup>20)</sup>、および同法案第13条が、この法律は州法による承認後60日を経なければ発効しないと定めている点<sup>21)</sup>などが問題となった。しかし、フレンチ (French) 議員 (アイダホ州選出) とイートン (Eaton) 議員 (コロラド州選出) が、過剰放牧と不適切な放牧による国有地荒廢の現状を詳細に説明し、適切な管理の必要性を繰り返し訴えたことで、結局、法案は下院を通過した<sup>22)</sup>。

コルトン法案は、上院では可決に至らなかったが、たとえ一方の議院であっても、可決に到達できた初めての放牧地賃貸法案であった<sup>23)</sup>。

## 2. テーラー法案

コルトン下院議員が1932年の選挙で落選したのち、コルトン法案の推進役となったのが、テーラー (Taylor) 上院議員 (コロラド州選出) である。テーラー議員は、1934年1月5日、「過剰放牧と土壌劣化を防止することで国有放牧地への損害を阻止し、国有放牧地の秩序ある利用、改良、および開発を援助し、国有牧草地に依存する牧畜産業の安定化を図るための法案」を提案した<sup>24)</sup>。先のコルトン法案には、11の放牧州 (grazing states) のいずれにおいても、各州の選挙によって連邦の管理から除外されることを認める条項があったが、その点を除くと、テーラー法案は、コルトン法案の内容をほぼそのまま引き継いだものであった。すなわちテーラー法案は、内務長官に対し、放牧地の無秩序な利用を規制し、牧畜業者への放牧地の賃貸を認めるための包括的な権限を付与することなどを定めていた<sup>25)</sup>。

テーラー法案は、牧草地の利用規制を求める牧畜業者からも支持されてい

た<sup>16</sup>。しかし、連邦議会におけるテラー法案の審議は、これまでの経緯もあって、簡単には進まなかった。以下、主要な論点を整理してみよう。

### 3. 審議の争点

#### (1) 内務長官の権限について

テラー法案の審議において、最初に浮上した問題が、かねてより懸案となっていた農務省と内務省との間の権限争いであった。

第1に、テラー法案は、内務長官に放牧地を管理する広範な権限を与えていたが、さらに大統領の権限で、国有林内の放牧地の管轄権を内務省に移管できるという条項があった。同法案の審議では、とくにこれらの規定をめぐる、農務省と内務省の長年の確執が露呈したのである。

当時、農務省が、連邦行政機関のなかで土地管理にもっとも精通した省庁であることは自明の理であった。農務省森林局は、内務省一般土地局と比べて広範囲にわたる訓練されたスタッフを抱え、良好に整備された管理地を有し、さらに牧草地管理に関してはすでに30年以上の経験があったからである<sup>17</sup>。

たとえば、エンゲルブライト (Englebright) 下院議員 (カリフォルニア州選出) は、テラー法案に関する公聴会で、「なぜテラー法案は、すでに放牧地管理のうえで豊かな経験を持ち、同様の任務を託された他のいかなる新しい政府機関にもおとらず管理ができる森林局に土地を管理させる規定を置かないのか」と森林局に問うている<sup>18</sup>。

第2に、ペンショールに後押しされた森林局も、農務省のなかに森林局とは別の放牧局を設置するか、あるいは森林局が国有林の一部として新たに放牧地を管理することで、国有地管理の危機を乗り切れると考えていた<sup>19</sup>。

このような農務省の姿勢や農務省を支持する議員に対抗し、イッキーズ (Ickes) 内務長官は、あらゆる手を尽くして精力的にテラー法案を支持した。

まずイッキーズ内務長官は、1916年と1924年に森林局が試みた放牧料の値上げが牧畜業者の不信を招き、森林局の立場が危うくなりつつあることに目をつけた。そこでイッキーズ内務長官は、森林局の支持者である牧畜業者に取り入るために、のちに「賢明ではない」と刻印されることになる3つの約束をしたのである。それは、(a)森林局と共通性を有するいかなる広範な官僚制度も、国有地を管理し、保護し、その利用を規制するために設立されることはない、(b) 公的飼料 (public forage) の利用料は、飼料の公正な市場価格によらず、放牧

地質貸計画を遂行するための費用として徴収する、(c)内務省は、森林局が行うのと同じ任務を、わずか15万ドルの費用で遂行できる、というものであった<sup>20</sup>。

イッキーズ内務長官の約束のなかで、とりわけ「賢明ではない」とされているのは(c)であった。先のエンゲルブライト下院議員が質問した公聴会において、森林局は、1億6000万エーカーの放牧地に更に8000万エーカーの放牧地を加えた場合の土地管理費用は、150万ドルから200万ドルになるとの見積もりを表明していた<sup>21</sup>。イッキーズ内務長官は、これをわずか15万ドルに値切ったのである。

しかし、イッキーズ内務長官のコスト計算はあまりにも非現実的であり、議員から一笑に付されることになった。カーター (Carter) 下院議員 (ワイオミング州選出) は、「下院のだれひとりとして、イッキーズ内務長官がその金額で当該問題を処理することができるとは信じていない」と批判した。加えてカーター議員は、テラー法案は、極度に連邦主義的であり、内務長官に独裁的な権限を与えるダイナマイトを積んだものである、とも主張した<sup>22</sup>。

これらの批判に対し、イッキーズ内務長官はしびれを切らし、(a)仮にテラー法案が可決されなければ、国有地からCCC (Civilian Conservation Corps, 民間国土保全部隊) を引きあげる<sup>23</sup>、(b)大統領はピケット法に基づいて残りの国有地を留保する権限を持っており、したがって連邦議会がテラー法案の可決を延期した場合は当該留保権限を行使する用意がある、と脅し、連邦議会にテラー法案の可決を迫った<sup>24</sup>。

そのため農務省は、農務省が放牧地の相当部分の管理を主張すれば、テラー法案自体の可決が困難になるとの危惧を持たざるを得なかった<sup>25</sup>。こうして内務省と農務省との間の権限争いは、政治的な妥協のなかで内務省側に有利な情勢となったのである。

## (2) 放牧地管理資金

第2の大きな争点は、放牧地の管理費用と放牧料であった。テラー法案によれば、放牧料は内務長官の裁量によって決定され、さらに放牧料収入は、連邦議会から資金提供を受けた場合を除き、その25パーセントが放牧地の管理と改良に、50パーセントが州に、そして残りが連邦政府の一般財源に繰り入れられることになっていた。

前述のように、イッキーズ内務長官は、放牧地の管理費用を15万ドルと見積

もり、放牧料を市場価格に連動させないことを公約して下院で嘲笑されたが、それ以来、放牧料問題は未解決であった。

なお放牧料については、クレイバーク(Kleberg)下院議員(テキサス州選出)が、料金を市場価格に接近させるために、放牧料を、近接地域あるいは同じ性質を有する私有地に課される料金の少なくとも80パーセントとする案を提出した。しかしクレイバークの意見は、放牧地の管理および賃貸計画の遂行のうえで問題があると判断され、採用されなかった<sup>69</sup>。

### (3) その他の問題

テラー法案に対しては、その他にもさまざまな批判が浴びせられた。例えば、内務省法務官(Solicitor)は、すでにピケット法が行政命令によって放牧区を創設するための十分な法律上の権限を大統領に与えている以上、他のいかなる特別法も必要ではないと述べ、そもそも放牧地を管理する法律の必要性自体に疑問を投げかけた。

また、入植者とその開拓精神を相変わらず賞賛する議員は、テラー法案は、国有地を放牧目的で賃貸することにより入植者の締め出しを企てるものであると主張し、テラー法案に反対した<sup>69</sup>。

## 4. 法案の可決

テラー法案は、さまざまな紆余曲折を経て、1934年4月11日、265対92で下院本会議で可決された<sup>69</sup>。

ところが、テラー法案が上院での可決を待つ間に、「もっとも悲劇的かつもっとも感動的なロビイスト」<sup>69</sup>が首都ワシントンに飛来し、その否定的なメッセージが連邦議会の関心を釘づけにしてしまった<sup>69</sup>。猛烈な砂嵐が全国的に発生したのである。なかでも1934年春、ワシントンにまで飛来した砂嵐は、西部の平原地帯には深刻な問題があるということを、全国の人びとに知らしめることになった。

「大平原の表土を巻き上げた黒い巨大な砂煙が、1934年4月14日にテキサス北部へ吹き抜け、大きな窪地で舞い上がってぐるぐると回転し、太陽の光をさえぎり、20フィートの堆積物で大地を覆った。5月10日には、新しい砂嵐が西へと向かい、シカゴに1200万トンもの土砂を運んだ。そしてこの砂嵐は、はるか東海岸にまで達し、ニューヨークの歩道、ワシントンの国会議事堂、ハワイ

トハウス、そして洋上に停泊中の船にまで土砂を降り積もらせた」<sup>63)</sup>。それは、過去の土地政策への考えられる限りの非難を根底からくつがえす出来事であった<sup>62)</sup>。

こうしてテラー法案は、下院で可決されてから約1か月後、上院において、放牧区に含める地域を8000万エーカーに限定すべきであると主張されたほかは、とくに実質的な議論もなく6月12日に採決なしで上院本会議で可決され<sup>63)</sup>、6月28日にテラー放牧法 (Taylor Grazing Act of 1934) として公布されたのである<sup>64)</sup>。

#### 第4節 1934年テラー放牧法 (Taylor Grazing Act of 1934, 48 Stat. 1269)

##### 1. 法律の内容

テラー放牧法は、「過剰放牧を防止することにより、国有放牧地への損害と土壌の劣化を阻止し、国有放牧地の秩序ある利用、改良および開発を定め、もって国有放牧地における牧畜産業を安定させること」を、基本目標としていた。同法は、この目標を達成するため、内務長官に対し、放牧地管理に関する広範囲な権限を付与した。同法には、土地管理に関する多数の条項が含まれていたが、法律の主たる部分は、もっぱら放牧地管理に関するものであった<sup>65)</sup>。

第1に、テラー放牧法は、当時、荒廃していた国有放牧地の管理体制を立て直すために、放牧許可制度を設立し、内務長官に対し放牧地を管理する広範囲な権限を委任した。すなわち内務長官は、放牧区 (grazing district) を保護し、その利用を規制し改善する手段を講じる権限を与えられた<sup>66)</sup>。さらに内務長官は、その裁量により、最善の利用方法にしたがって土地を区分し、内務長官の判断によれば放牧および飼料用作物を調達するのにとくに有益であり、かつ使用されまたは特殊な用途に充てられておらず、また保留されていない国有地内に、8000万エーカーを越えない範囲で放牧区を設置することができた<sup>67)</sup>。

また、放牧区を賃借して利用することを希望する者は、連邦放牧許可 (federal grazing permit) を取得し、内務長官の定める放牧料を支払い、国有地の保護と改善のために内務省が定めた方法で放牧しなければならなかった<sup>68)</sup>。内務長官は、1934年に権利を取得した者を除き、従来から放牧地を利用していた地元民の者、すなわち隣接する放牧業者、入植者および水利権者に対し優先的に10年以内の放牧許可を与えるために必要なすべての規則を定める権限を与えられて



いた<sup>69</sup>。

そのほか、放牧区内で飼育が許される家畜の頭数を決定することも内務長官の権限とされた。また内務長官は、万一、干ばつや流行病が発生した場合には、放牧料の減額または支払猶予を認めることができた<sup>40</sup>。放牧料は、原則としてその25パーセントが放牧地改良費として当該放牧地に還元されることが定められた<sup>41</sup>。さらに内務長官には、土地の贈与を受けたり、放牧区以外の国有地を私有地や州有地と交換する権限が与えられていた<sup>42</sup>。

第2に、テラー放牧法は、国有地処分規定にも修正を加えた。まず、放牧区に含めることを提案された土地は、その公示の時点ですべての登録の種類から留保されることになっていた。ただし、放牧区内の土地が利用区分される際に、当該地域の固有の牧草よりは農業的穀物の育成に適していることが判明した場合、またはとくに有益な土地が発見された場合は、すべて320エーカーの区画で入植に開放されることになっていた<sup>43</sup>。なお、鉱山業法に基づく申請は、依然として認められることとなった<sup>44</sup>。

そのほか、放牧区の外側に隣接する760エーカー以上の孤立したまとまりのない土地は、評価額によって売却された。山や起伏のある160エーカー以内の小さな土地は、隣接地の所有者に売却されうるものとされた<sup>45</sup>。また同法は、放牧区には含まれない、640エーカーを越える孤立したまとまりのない土地を、隣接地の所有者に賃貸することを認めていた<sup>46</sup>。

第3に、とくに注目すべきことは、同法が、内務長官は法律を執行するにあたり、「地元の牧畜業者団体と協議することができる」と規定していたことである<sup>47</sup>。これは1928年にミズバ・パンプキン・クリーク盆地に設立された実験放牧地区の組織をモデルとして、地元の牧畜業者からなる諮問委員会の設置を根拠づけたものと解釈されている。しかし、この諮問委員会の設置は、のちに述べるように1939年のテラー放牧法の改正によって義務的なものとされ、以後テラー放牧法の執行に重大な影響を与えることとなった<sup>48</sup>。

## 2. 放牧局の創設

法律執行のための新しい政府機関として内務省内に放牧部 (Division of Grazing) が創設され、イッキーズ内務長官と連邦議会は、この新しい放牧部の長にカーペンター (Carpenter) を任命した<sup>49</sup>。カーペンターは、テラー下院議員の支持者であり、テラー法案に関する公聴会における重要な証言人

でもあった<sup>60</sup>。カーペンターは、一般の西部の人びとと同様に官僚主義や権威の行政に不信の念を抱いており、放牧地は地方自治の原則によって管理されるべきであると確信していた<sup>61</sup>。

そこで彼は、地質調査局 (Geological Survey)、一般土地局、および森林局から抜擢したスタッフと共に、放牧許可を配分する地域を決定するために、地元の牧畜業者を構成員とする諮問委員会の設置に取り掛かった<sup>62</sup>。すなわちカーペンターは、「内務長官は、放牧区の利用に利害関係を有する地元の牧畜業者団体と協力すること」と規定するテラー放牧法第9条を、牧畜業者による諮問委員会の創設を根拠づけたものと独自に解釈するとともに、(a)新設の放牧部の職員よりも地元の牧畜業者の方が国有放牧地の配置や従前の利用に精通している、(b)地元に大きな比重を置くことで、官僚的な権威主義を排除できる、という楽観的な見通しをたてたのである<sup>63</sup>。

しかしながら、放牧部の行く手には大きな困難が待ち受けていた。放牧区の現場では、自由な放牧地を突然失った牧羊業者とカウボーイとの関係が険悪となり、一触即発の危機的状況となっていたのである。また、放牧区を指定しようとしても、満足な測量図すら入手できなかった。このためカーペンター率いる放牧部は、素手で荒れ果てた放牧地に対処しなければならず、その苦労は並たいていではなかった<sup>64</sup>。

### 3. フランクリン・ローズヴェルト大統領の留保命令

こうして、ようやく放牧区の管理が開始されたが、テラー放牧法それ自体は、国有地を完全に閉鎖したり、国有地処分政策を終了させるものではなかった。国有地を利用区分し、放牧区を管理、改善および保護するというテラー放牧法に託された任務を実際に完成させたのは、ローズヴェルト大統領による2つの留保命令であった。

入植者は、テラー放牧法の制定後も依然としてホームステッド法に基づく入植申請が可能であったが、テラー放牧法は、放牧区に含まれるよう提案された土地は、公示の時点ですべての申請類型から留保することを定めていた。そのため、入植地の取得を希望する者が、この公示前に入植可能な土地の申請をしようと、国有地に殺到する可能性があった。またテラー放牧法は、内務長官が各地域の最善の利用方法を定め、土地利用区分を行うべきことを定めていたが、この土地利用区分がされる間に、申請がなされるおそれもあった。

そこでローズヴェルト大統領は、1934年11月26日、入植者の駆け込み申請を防止し、テラー放牧法第7条に定める土地利用区分を円滑に実施するために、アラスカとワシントンを除く西経100度線以西の12州内のすべての国有地を、入植申請の対象地から除外し、留保したのである<sup>69</sup>。さらに、その約2か月後の1935年2月5日、大統領は、残るすべての州にある国有地を連邦緊急救助庁(Federal Emergency Relief Administration)に関連する利用のために留保した<sup>69</sup>。

こうしてテラー放牧法は、ローズヴェルト大統領による2つの留保命令によって初めてその効果を発揮し、実効性を保たれることになった。長期にわたり自由な開放共有地として利用されてきた国有地は、テラー放牧法と大統領による2つの留保命令によって、ようやく終焉の時を迎えたといえよう<sup>67</sup>。そしてこれは、国を建設するダイナミックな力を国有地から引き出す時代が、とうに過ぎ去ったことを公式に認めることにもなった<sup>68</sup>。

#### 4. テラー放牧法の改正と諮問委員会の設置

テラー放牧法はその後何度か改正されることになった。まず最初の改正法案は、1936年6月20日に連邦議会を通過し、6月26日に大統領の署名をうけた<sup>69</sup>。改正法は、放牧区の利用申請が殺到していたことを反映し、放牧区の総面積を8000万エーカーから1億4200万エーカーへと大幅に拡大した。また放牧部長(Director of Grazing)の職が創設されたが、その任命は内務長官が行い、上院の承認をうけることになっていた<sup>69</sup>。

1939年に、テラー放牧法はふたたび改正された<sup>69</sup>。なお、同年、放牧部は放牧局(Grazing Service)と改称された。しかしこの改正法が契機となり、国有地の利用を効果的に規制するというテラー放牧法の当初の意図は大きく狂うことになった。というのは、1939年改正法は、法律の執行にあたっては地元の牧畜業者団体と協議することができるのと定めていた9条の規定を義務規定へと改め、地元の牧畜業者の意見を必ず聞かなければならないものとしたからである。さらに改正法は、そのための機関として各放牧区に諮問委員会(advisory board)を設置することを定めていた<sup>61</sup>。

しかし、この諮問委員会の設置が意味するところは明らかであった。それ以後、牧畜業者とその代弁者である各放牧区の諮問委員会は、放牧許可の認定や放牧区利用のための規則・通達の発布などを含め、あらゆる場面に口をはさみ、

テラー放牧法の執行に多大な影響を与えた。牧畜業者は、諮問委員会を通じて、望むものをほとんど手に入れた<sup>62</sup>。こうして放牧局は、1939年の法改正後、連邦議会と牧畜業者との間の板挟みに苦しむことになった。

連邦議会は、牧畜業者の圧力の前に効果的な放牧規制に踏み切れない放牧局の態度に業を煮やし、(a)放牧局は、放牧区を管理する費用をまかなうだけの十分な放牧料を徴収していない、(b)放牧料の設定を牧畜業者に任せたことで、放牧局は彼らに屈服している、との理由で、放牧局の予算を約70パーセントも削減した。このため放牧局は、唯一考えられる資金源であった諮問委員会からその活動資金の援助を受けざるを得なくなり、放牧局による放牧区の利用規制がますます形骸化することになった<sup>63</sup>。こうして各地の放牧区では、地元の牧畜業者の利益が最優先され、連邦、州、および地元の利害関係者の間を調整する役割の諮問委員会の言を伺わなければ何も進まない、という状況ができあがってしまった。しかし、これもテラー放牧法の標榜する草の根民主主義の隠された一面でもあったのである。

## 5. テラー放牧法の評価

テラー放牧法の第1の意義は、従来の国有地管理における無責任体制を終焉させ、国有地の利用に一定の秩序をもたらしたことである。1891年森林保護法が偶然に国有林制度を創設したように、テラー放牧法も、間接的に新しい連邦土地制度を創設したのである。国有地に対する自由なアクセスの時代は終了し、牧畜業者はもはや公共の牧草地を自由に利用することができなくなった。テラー放牧法の制定により、形式的にせよ、国有地の無責任な管理と放任の時代は終了したといえる<sup>64</sup>。

こうした高い評価に対し、テラー放牧法は、当時の無数の土地処分立法のひとつにすぎず、同法は当時の土地処分制度を一時的に変更したにすぎないとする論者もある<sup>65</sup>。たしかに、同法が1936年と1939年に改正され、事実上骨抜きにされたことや、利用区分された土地のうち1億エーカー以上が1935年から1930年代の終わりまでに売却されたことを考えると<sup>66</sup>、同法が、土地の処分を完全に終わらせた法律であったどうかは疑わしい。

第2に、テラー放牧法は、土地をその潜在的価値に応じて利用区分し、管理し、保護するという科学的な土地管理方法を初めて国有地管理に持ち込んだ。これは、全国の国有地を調査して利用区分し、これを科学的に管理するという

ピンシヨールやイッキーズの理想がようやく結実したともいえる。

第3に、テラー放牧法は、牧畜を西部の主要産業として育成することを目的とするものであった。西部の国有地に最も適した産業は牧畜であり、安定した牧畜経営は、そのまま西部経済の安定につながると考えられたのである。実際、西部の牧畜産業は、第2次世界大戦の勃発という好条件にも助けられ、牧草地を収奪することなく食肉の大増産を実現したといわれる<sup>67)</sup>。この点で、テラー放牧法の目的は達成されたといえよう。

第4に、テラー放牧法は、法律の執行にあたり、州や地方自治体の重視、権限の分散という分権的手法をとっていた<sup>68)</sup>。牧草地の管理には、連邦政府、州政府、および私的土地所有者の協働が必要であり、地域の利用可能な資源や経済と両立しうるような土地の効率的利用が求められていた。そのためテラー放牧法は、州および地方自治体と牧畜業者との協力関係を強調し、実際に分権的行政が推進された。しかし、州・地方自治体の連邦政府に対する積年の不満は解消されず<sup>69)</sup>、彼らはその後も連邦による規制に反対し続けた。

第5に、反連邦政府、反官僚組織を掲げるテラー放牧法は、住民参加組織として諮問委員会を設置した。しかしこれは、すでに見たように、テラー放牧法の評価を著しく低下させた。牧草地の公平な利用と大規模経営者に有利な差別の防止を目標に、「すべての疑問は、小規模経営者に有利に解決されなければならない」ことをモットーとしたイッキーズ内務長官の革新哲学が<sup>70)</sup>、放牧地で実を結ぶことはなかったのである。

## 注

- (1) B. Shanks, *This Land is Your Land* 75 (1984).
- (2) P. W. Gates, *History of Public Land Law Development* 519 (1979) ; S. T. Dana & S. K. Fairfax, *Forest and Range Policy : Its Development in the United States* 24 (2d ed. 1980). 1930年代の砂嵐については、D. Worster, *Dust Bowl : The Southern Plains in the 1930s* (1979) が詳しい。
- (3) V. Carstensen, *The Public Lands : Studies in the History of the Public Domain* 462 (1962) ; P. O. Foss, *Politics and Grass : The Administration of Grazing on the Public Domain* 48-50 (1960) ; Gates, *supra* n. 2, at 608-610 ; Dana & Fairfax, *supra* n. 2, at 160.
- (4) H. R. 445, 70th Cong., 1st Sess., 69 Cong. Rec. 28 (1927).
- (5) E. L. Peffer, *The Closing of the Public Domain : Disposal and Reserva-*

- tion Policies 1900-1950, at 201-202, 214-215 (1951).
- (6) An Act Authorizing the Secretary of the Interior to enter into a cooperative agreement or agreements with the State of Montana and private owners of lands within the State of Montana for grazing and range development, and for other purposes, March 29, 1928, ch. 280, 45 Stat. 380.
- (7) 45 Stat. 380 (1928).
- (8) P. L. Culhane, *Public Land Politics : Interest Group Influence on the Forest Service and Bureau of Land Management* 83 (1981). 規制開始後3年以内に、牧草の生産量が2倍になったという。R. L. DiSilvestro, *Reclaiming the Last Wild Places : A New Agenda for Biodiversity* 106 (1993).
- (9) H. R. 11816, 72d Cong., 1st Sess., 75 Cong. Rec. 3562-3563 (1932). なお、エヴァンズ (Evans) 議員 (モンタナ州選出) の説明によれば、コルトン法案は、1930年頃の予算法によって5万ドルの予算を付与された大統領指名の委員会が起草し、下院国有地委員会で廃案となった法案がベースとなっているという。72d Cong., 1st Sess., 75 Cong. Rec. 3563 (1932). また、フレンチ (French) 議員 (アイダホ州選出) の説明によれば、コルトン法案のより直接的な前身は、1931年12月8日にコルトン議員が下院に提出した「未保留国有地の放牧資源を開発する法案」H. R. 4541, 72d Cong., 1st Sess., 75 Cong. Rec. 159 (1931) と、1931年・1932年にフレンチ議員が下院に提案した「土壌侵食を防止し、国有分水嶺を保護し、国有地のもっとも高度な一般利用を促進する法案」H. R. 411, 72d Cong., 1st Sess., 75 Cong. Rec. 98 (1931) ; H. R. 8822, 72d Cong., 1st Sess., 75 Cong. Rec. 3348 (1932) を合成したものであるという。72d Cong., 1st Sess., 75 Cong. Rec. 3565 (1932).
- (10) この点について、ラガーディア (La Guardia) 下院議員 (ニューヨーク州選出) は、この規定によれば、前入植者の土地改良費用を支払うことが可能な裕福な牧畜業者のみが入植地を引き継ぐこととなり、その結果国有放牧地は、わずか2、3年以内に、ごく一部の大牧場主の手中にほぼ永久的に集積される危険性がある、と指摘した。また、カーター (Carter) 議員 (ワイオミング州選出) は、当時先行的に放牧地の賃貸が実施されていた国有林を例にあげ、国有林内の牧畜業者の多くが放牧料未納であることを紹介し、土地改良費用を弁済できる牧畜業者はわずかであろうと推測した。これに対してコルトン議員は、牧畜産業の不安定な状況を認めながらも、前入植者が放牧許可期間満了時に土地改良費用を回収できないのは不当である、後続入植者からの費用回収を確約することで国有放牧地の土地改良を推進する効果が期待できる、などと説

- 明した。72d Cong., 1st Sess., 75 Cong. Rec. 3563-3564 (1932).
- (11) この点につき、ダウエル (Dowell) 議員 (アイオワ州選出) は、同法を承認しない州が出現すれば、州によって国有放牧地の規制が不統一になり、不公平であると主張した。これに対してコルトン議員は、その可能性は十分にあることを認めながらも、しかしこのまま国有地上の過剰放牧を黙認すれば、国有放牧地は一層荒廃し、洪水調節機能 (保水機能) に支障を来すことは明らかであるから、おそらくすべての州が国有放牧地の利用規制を支持するであろうと反論した。72d Cong., 1st Sess., 75 Cong. Rec. 3564-3565 (1932).
- (12) 72d Cong., 1st Sess., 75 Cong. Rec. 3565-3569 (1932).
- (13) Gates, *supra* n. 2, at 619.
- (14) H. R. 6462, 73d Cong., 2d Sess., 78 Cong. Rec. 167 (1934). なおテラー上院議員は、そもそも牧畜入植法の提案者であり、長い間、連邦政府による放牧地の統制に反対してきた人物であった。それにもかかわらず、牧畜入植法の趣旨と大きく異なる内容を含む放牧地賃貸法案 (テラー法案) を提案したことは謎であり、その動機に疑問がもたれている。G. C. Coggins, C. F. Wilkinson & J. D. Leshy, *Federal Public Land and Resources Law* 86 (3d ed. 1993). この点について、DiSilvestro, *supra* n. 8, at 106 は、テラー議員は、西部放牧地の破壊を目の当たりにして徐々にその見解を変え、広範囲かつエコロジカルな破壊は個人のみならず州にとっても解決困難な大問題であると認識するに至った、と指摘する。また、Gates, *supra* n. 2, at 610 は、テラー議員が彼の法案を上程する時にはすでに過去の誤りを認めていた、と述べている。
- (15) Gates, *supra* n. 2, at 610.
- (16) Culhane, *supra* n. 8, at 83; Dana & Fairfax, *supra* n. 2, at 160.
- (17) Dana & Fairfax, *supra* n. 2, at 160.
- (18) なお、1931年のガーフィールド (Garfield) 委員会の勧告にも、森林局によって管理されるほうが望ましいと考えられる土地が存在することが示されていた。Gates, *supra* n. 2, at 611-612.
- (19) Dana & Fairfax, *supra* n. 2, at 160.
- (20) なおイッキーズ内務長官は、内務省による放牧地管理を望んでいたのみならず、ひそかに資源保全省 (Department of Conservation) をつくる野望を持っていたと考えられている。P. Shabecoff, *A Fierce Green Fire: The American Environmental Movement* 82 (1993); Dana & Fairfax, *supra* n. 2, at 160-161.
- (21) Gates, *supra* n. 2, at 612; Dana & Fairfax, *supra* n. 2, at 160-161.
- (22) Gates, *supra* n. 2, at 612.

- (23) Culhane, *supra* n. 8, at 83.
- (24) Peffer, *supra* n. 5, at 214-224 ; Coggins, Wilkinson & Leshy, *supra* n. 14, at 133.
- (25) Gates, *supra* n. 2, at 611.
- (26) 73d Cong., 2d Sess., 78 Cong. Rec. 6368 (1934). クレイバーク下院議員は、自身も大牧場主であった。Gates, *supra* n. 2, at 612.
- (27) これに対してテラー議員はつぎのように述べ、巧みに議論を受け流した。「アメリカの入植者に対する称賛や賛辞は、我われの共和国が存在する限りつづくであろう。西部は開拓されたが、その現在の大発展は、開拓入植者の勇気と困難と極度に厳しい労働に最大限依拠しているのである。しかしわが信頼する同士よ。もしこれらの勇敢な開拓者たちがこの法案の中で考察されたような類いの土地（荒廃した土地）で暮らさなければならなかったとするなら、西部は未だもって不毛の荒地であった。」 Peffer, *supra* n. 5, at 214-224 ; Coggins, Wilkinson & Leshy, *supra* n. 14, at 133.
- (28) 73d Cong., 2d Sess., 78 Cong. Rec. 6414 (1934).
- (29) ゴア (Gore) 上院議員 (オクラホマ州選出) の言葉である。Peffer, *supra* n. 5, at 220.
- (30) DiSilvestro, *supra* n. 8, at 106.
- (31) ドナルド・オースター (中山茂・成定薫・吉田忠訳) 『ネイチャーズ・エコノミー』 271頁 (リポート・1989年)。砂嵐の発生の起序および人びとへの影響については、同書271-310頁に詳しい。
- (32) Coggins, Wilkinson & Leshy, *supra* n. 14, at 133.
- (33) 73d Cong., 2d Sess., 78 Cong. Rec. 11161-11162 (1934).
- (34) An Act to stop injury to the public grazing lands by preventing overgrazing and soil deterioration, to provide for their orderly use, improvement, and development, to stabilize the livestock industry dependent upon the public range, and for other purposes, June 28, 1934, ch. 865, 48 Stat. 1269.
- (35) DiSilvestro, *supra* n. 8, at 107 ; Culhane, *supra* n. 8, at 84.
- (36) 48 Stat. 1270 (1934).
- (37) 48 Stat. 1269 (1934). この8000万エーカーの制限は、のちに述べる1936年の法改正で、1億4200万エーカーに拡大された。49 Stat. 1976 (1936).
- (38) 48 Stat. 1270 (1934). いわゆる3条賃貸条項 (Section 3 leasing provision) である。DiSilvestro, *supra* n. 8, at 107 ; Culhane, *supra* n. 8, at 84 ; Coggins, Wilkinson & Leshy, *supra* n. 14, at 135.



- (39) 48 Stat. 1271 (1934). 入植者は、自家用(家庭用)の家畜については自由に放牧することが認められていた。
- (40) 48 Stat. 1271 (1934).
- (41) 48 Stat. 1273 (1934).
- (42) 48 Stat. 1272-1273 (1934).
- (43) 48 Stat. 1272 (1934).
- (44) 48 Stat. 1272-1273 (1934).
- (45) 48 Stat. 1274-1275 (1934).
- (46) 48 Stat. 1275 (1934). いわゆる15条用地(Section 15 lands)である。Gates, *supra* n. 2, at 611; Culhane, *supra* n. 8, at 84; Coggins, Wilkinson & Leshy, *supra* n. 14, at 134.
- (47) 48 Stat. 1273 (1934).
- (48) Dana & Fairfax, *supra* n. 2, at 161; Culhane, *supra* n. 8, at 84.
- (49) Gates, *supra* n. 2, at 614, 619-622.
- (50) カーペンターは、ハーバード・ロースクール出身であり、また純血ヘレフォード種(Purebred Hereford)の飼育を専門とするコロラド州出身の牧畜業者でもあった。Gates, *supra* n. 2, at 614; Culhane, *supra* n. 8, at 84.
- (51) Gates, *supra* n. 2, at 614.
- (52) 放牧部には地質調査局と一般土地局から17名、森林局から2名のスタッフが抜擢された。Culhane, *supra* n. 8, at 84.
- (53) *Id.*, at 85.
- (54) カーペンター初代放牧部長による法律執行については、Coggins, Wilkinson & Leshy, *supra* n. 14, at 135-136 参照。
- (55) Culhane, *supra* n. 8, at 84.
- (56) Coggins, Wilkinson & Leshy, *supra* n. 14, at 134.
- (57) Peffer, *supra* n. 5 は、これを「国有地の終焉(the closing of public domain)」と表現した。
- (58) Coggins, Wilkinson & Leshy, *supra* n. 14, at 135.
- (59) An Act To amend the Act entitled "An Act to stop injury to the public grazing lands by preventing overgrazing and soil deterioration, to provide for their orderly use, improvement, and development, to stabilize the livestock industry dependent upon the public range, and for other purposes", approved June 28, 1934 (48 Stat. 1269), June 26, 1936, ch. 842, 49 Stat. 1976.
- (60) An Act To amend the Taylor Grazing Act, July 14, 1939, ch. 270, 53 Stat. 1002.

- (61) 諮問委員会は、5～12名の地元の牧畜業者で構成されることになっていた。なお、当時としては異例なことに、そのなかの1人は、国有地上の野生生物に関する利益を述べるために、内務長官によって指名されることになっていた。53 Stat. 1002 (1939).
- (62) DiSilvestro, *supra* n. 8, at 107 ; Dana & Fairfax, *supra* n. 2, at 161.
- (63) Gates, *supra* n. 2, at 619-622 ; DiSilvestro, *supra* n. 8, at 108.
- (64) Coggins, Wilkinson & Leshy, *supra* n. 14, at 135 ; Culhane, *supra* n. 8, at 84.
- (65) Dana & Fairfax, *supra* n. 2, at 161.
- (66) R. Lowitt, *The New Deal and the West* 71, 77 (1993).
- (67) *Id.*, at 69.
- (68) すでに見たように、放牧料の半分は、放牧区が設置されたカウンティに配分するために州に与えられることになっていた。また、放牧区を規制する行政官の決定に対しては、法律により特別に設置された地方機関に異議を申し立てることができた。48 Stat. 1273 (1934).
- (69) 1936年の法改正は、こうした不満を反映したもので、政府の行政高官は、任命前の少なくとも1年間は西部の州に居住すること、および任命にあたって実務的な経験があるかどうかを委員会 (Civil Service Commission) が審査することが定められた。49 Stat. 1978 (1936).
- (70) Lowitt, *supra* n. 66, at 67.

## おわりに

本稿は、国有地の処分から始まったアメリカ合衆国の国有地管理政策が、無制限な資源乱獲・資源消費の時代を経て資源保護・資源保全に至る経過を、国立公園制度の設立、国有林制度の設置、それに放牧地を含む西部の乾燥地の管理にわけて詳しくおってみた。それぞれを簡単に要約すると、以下のとおりである。

第1部では、合衆国が世界に誇る国立公園制度の成立過程を中心に、19世紀後半に高まった自然保護運動とその成果をたどった<sup>(1)</sup>。ここでは、幸運にも開発を免れた手付かずの自然の純粋な保護が課題であった。

国立公園制度は、自然保護を願う当時の人びと、すなわち自然保護論者、学者、研究者、小説家、画家、ジャーナリスト、政治家などの理念と努力が最も

純粋なカタチで結晶化されたものである。ただし、当時の政治家が国立公園を風景のすぐれた観光地と混同していた可能性のあること、観光産業の展開をねらう鉄道資本が国立公園設置を後押ししたこと、国立公園とされた地域が開発の難しい奥地にあり、それを保護することに強い政治的抵抗がなかったこと、国立公園設置後もしばらくはさしたる管理がされず、荒れるままに放置されたことなど、今日有している国立公園の理念が一般にどれほど理解されていたのかという点には疑問符がつく<sup>(2)</sup>。

しかし、その後の国立公園の管理の経過をみると、1916年に設置された内務省国立公園局は、予算や人員の不足に悩まされながらも、保護と利用という相反する使命を比較的うまく両立させてきたといえるだろう。こうしたことから、国立公園局は、1960年代以降の環境保護運動の波のなかでも無傷で生き残り、今日も自然保護行政機関としての信頼を維持しているのである。

国立公園の思想をもっともよく具現しているのが、ジョン・ミュアである。ミュアは、ヘッチヘッチー論争を通してピンショーらに敗れ、その後は資源の効率的な利用と管理を標榜する資源保全論者の主張が歴史を支配したかのように見える。

しかし、ミュアの純粋自然保護の思想は、レオポルドやマーシャルの原生自然保護運動を通して、歴史の奥深くで脈打っていたといえよう<sup>(3)</sup>。そして今日、効率的な資源保全・資源管理が、結局、生命共同体を含む生態系の保存に失敗し、新たな環境倫理の確立が求められるなかで、ミュアの思想がふたたび輝きを取り戻しつつあるのである。

第2部では、合衆国の初期の林学者が、ドイツの森林管理制度に習って設立した国有林制度の成立過程を取り上げた<sup>(4)</sup>。豊富な森林資源を保護しつつそこから生産物(木材)を引き出すことを目的に設置されたのが国有林である。国有林が、国立公園と同じように、当時の資源保護を求める学者、研究者、ジャーナリストなどの後押しをうけ、さらに横行する不法伐採と闘った一部の行政官の挫折の積み重ねのうえに築かれた制度であることは疑う余地がない。しかし、国有林制度確立の主たる推進役は、ドイツ林学の影響を受けた技術官僚や林業関係者団体であった<sup>(5)</sup>。彼らにとって、森林を原始のままに保存することは無意味であり、森林の機能を損なうことなく、生産物を持続的に収穫することこそが理想であった。その結果、「保全」「多目的利用」「持続的収穫」が彼らの職業倫理になったのである。

ジフォード・ピンショールは、その主張の提唱者であり、かつ実践者であった。彼の主張は、「森林保護区の水、木材、および飼料は、なによりも住宅建築者の利益のために保全され、賢明に利用される。……問題は常に、長期的な最大多数の最大の利益という観点から決定されなければならない」<sup>(6)</sup>という言葉にもっともよく示されているといえよう。彼はまた、その強力な政治力を利用し、森林保護区（のちの国有林）の管轄を内務省から農務省に移すとともに、近代的な森林管理技術をいち早く広範囲に導入した。

農務省森林局は、こうした職業倫理に支えられ、強固な職業集団を形成し、広大な国有林を管理し続けた。しかし、戦後に本格化した増伐の中で、「多目的利用」が、実は森林の多様な価値を無視し、木材生産に重点をおいた森林管理にすぎないことが次第に明らかになってきた<sup>(7)</sup>。さらに、森林官の職業意識と強固な森林局の組織は、逆に外部からの批判に耳を閉ざし、広く世論の動きに柔軟に対応することを困難にしたともいえる。このような状況のなかで、ピンショール流の考え方は岐路に立たされているのである。

第3部および第4部では、国による規制がほとんどなされず、牧畜業者による恣意的な利用によって荒れるままに放置されていた西部の乾燥地が、幾多の抗争を経て、1934年に法的規制が施されるまでの過程をあつかった<sup>(8)</sup>。

西経100度線とロッキー山脈の間には広大な乾燥地・半乾燥地が広がっている。この地域は容易に人を寄せつけず、「豊饒の地」を期待して何度か入植した人びとの夢を打ち砕いた。この西部乾燥地には、東部の入植地の常識が通用せず、科学的調査や計画的な灌漑施設の建設と入植者の集団的・自主的組織が必要であると主張したのが、ジョン・ウェズリー・パウエルである。こうしたパウエルの提言は、当時の政治的な圧力に押しつぶされてしまったが、その後の開墾局の設置によって一部が実現した。さらに1930年代になると、灌漑施設や大規模ダムの建設が本格化し、西部はその様相を一新したのである<sup>(9)</sup>。こうした大規模な水資源開発の自然に与える影響が注目されるようになったのは、ごく最近のことに属する<sup>(10)</sup>。

国立公園にも国有林にも指定されない文字どおり不毛の地の管理をまかされたのが、内務省一般土地局（今日の土地管理局）である。一般土地局は、国有地を迅速に売却するための官庁として発足したが、ホームステッド法を中心とする雑多な法律の執行に終始し、腐敗と汚職にまみれた役所として悪名をとどろかすことになった。一般土地局は、固有の職業倫理をもてないまま今日まで

至っており、自然保護から最も遠いところにある官庁のひとつといわれてきたのである<sup>11)</sup>。

1934年のテラー放牧法は、国有放牧地の無法状態に一応の終止符を打つものであった。また、利用区分されない土地の売却を禁止した点で、形式的には国有地の自由な処分の時代の終焉を告げる法律であった。しかし牧畜業者は、諮問委員会を通して、彼らの望むものをほとんど手に入れた。国有放牧地の本格的な利用規制が議論されるのは、1960年代以降である<sup>12)</sup>。

以上が、本稿の要約であるが、そこからつぎのような、今日の合衆国の国有地管理につながる問題を引き出すことができるだろう。

第1は、本稿が取り上げた国立公園、国有林、乾燥地は、そのほとんどが西部に偏在しているということである。国有地における自然保護とは、西部に位置する国有地の管理のことに他ならない。

こうした国有地の地理的な片寄りは、西部諸州と連邦政府（ないしは東部）の対立を呼び起こすことになった。本稿が詳しく検討したように、国有林の設置や放牧の規制に一貫して反対し続けたのが、西部の州、自治体、それに西部州選出の議員である。彼らから見れば、連邦政府は、彼らの自由な土地利用を拒み、干渉を繰り返すお節介な存在であった。しかし西部の生活や経済は、連邦政府が建設した灌漑施設や大規模ダムに依存しており、西部が、国家的・計画的資源管理なくしては成り立たないことも、また事実であった<sup>13)</sup>。西部の連邦政府に対する認識は複雑なものであり、これが、西部は広大な国有地の利用を禁止された被害者であり、連邦政府や東部州選出議員に支配される植民地であるという意識の底流となってくる<sup>14)</sup>。しかし、その芽は、南北戦争後から20世紀初頭にかけて、自然保護を中心に国有地管理制度が確立していくなかにすでに存在したのである。

第2に、その結果、資源保全運動は、必ずしも西部一般民衆の支持を得られなかった。一般民衆は、森林破壊や乾燥地の自然破壊の進行に憤ったわけではなく、自らも不法な国有地侵入や森林伐採を繰り返したのであり、それを阻止しようとしたピンショニーやパウエルは、むしろ西部一般民衆の敵であったのである<sup>15)</sup>。また草の根民主主義を実現するために作られたはずの諮問委員会が、牧畜業者の意のままに操られ、悪しき住民参加の見本となったことを想起するのもよいだろう。したがって、ここでは、草の根一般民衆の要求が善で、それ

を押しつobす連邦政府や官僚組織が悪であるという単純な図式は必ずしも通用しない<sup>16)</sup>。

第3に、繰り返し指摘したように、自然保護を中心とした国有地管理制度の確立のなかで大きな役割を果たしたのは、森林官、水管理官などの専門技術者集団であった。ヘイズの指摘するように、20世紀初頭の資源保全運動は、職業的な専門家による科学的な運動でもあったのである<sup>17)</sup>。

こうして、資源保全運動は、森林局、開墾局、陸軍工兵隊などの強固な専門技術者組織を生み出した。これらの専門家集団による国家資源の管理は、ニューデールの時期に、資源管理が地域政策や経済政策と結びついてさらに拡大した。専門家集団にとり、一部の利害関係者を除く一般民衆の参加（グラスルーツ参加）という意識は、極めて希薄であったといえよう<sup>18)</sup>。1960年代以降に登場した広範囲な環境保護運動は、このような硬直した官僚的な資源管理に異議申立てをするものであり、その後の国有地管理法制は、住民参加の実現を機軸に大きく変化することになったのである<sup>19)</sup>。

以上、いくつか気をつく点を指摘した。本稿は、19世紀末から20世紀初頭を中心に、自然保護に着目した国有地管理法制の成立過程を検討したが、そこから今日の合衆国の自然保護法制に連続するいくつかの有益な視点を引き出すことができたものとおもわれる。したがって今後は、戦後の広範囲な環境保護運動の台頭のなかで、本稿で検討した国立公園、国有林、西部の乾燥地などの国有地の管理がどのように変遷し、それを担当する内務省国立公園局や内務省一般土地局、および農務省森林局が、どのような組織的変貌を遂げていくのかを、上記に指摘した視点を交えて検討することを筆者の課題として、ひとまず筆をおくことにしたい。

## 注

- (1) 北大法学論集46巻4号1038-1092頁。
- (2) A. Runte, *National Parks : The American Experience* 48-63 (3d ed. 1997).
- (3) ミュアがレオポルドやマーシャルに与えた影響については、S. Fox, *The American Conservation Movement : John Nuir and His Legacy* 208, 246, 289-290 (1981) ; M. Oelschlaeger, *The Idea of Wilderness : From Prehistory to the Age of Ecology* 212-214, 235-236 (1991).
- (4) 北大法学論集47巻4号1096-1152頁。

- (5) D. A. Clary, *Timber and the Forest Service* 4-11 (1986).
- (6) G. Pinchot, *Breaking New Ground* 261 (1947, reprint ed. 1987) ; C. F. Wilkinson, *Crossing the Next Meridian* 128 (1992).
- (7) P. W. Hirt, *A Conspiracy of Optimism : Management of the National Forests Since World War Two* 293-296 (1994) ; C. M. Klyza, *Who Controls Public Lands ? : Mining, Forestry, and Grazing Policies, 1870-1990*, at 107 (1996).
- (8) 北大法学論集48巻3号391-426頁および本号。
- (9) D. Worster, *Rivers of Empire : Water, Aridity, and the Growth of the American West* 243, 245, 252-254, 262-263 (1992) ; R. Lowitt, *The New Deal and the West* 222-228 (1993).
- (10) T. Palmer, *Endangered Rivers and the Conservation Movement* 93-95 (1986).
- (11) W. A. Rosenbaum, *Environmental Politics and Policy* 303 (3d ed. 1995).
- (12) C. Davis, *Western Public Lands and Environmental Politics* 76-83 (1997) ; Klyza, *supra* n. 7, at 122-124. 同局の最近の活動については、Bruce N. Pendery, *Reforming Livestock Grazing on the Public Domain : Ecosystem Management-Based Standards and Guidelines Blaze a New Path for Range Management*, 27 *Envtl. L.* 513 (1997) に詳しい。
- (13) Lowitt, *supra* n. 9, at 218-221.
- (14) それを象徴するのが1979年のヨモギ反乱 (Sagebrush Rebellion) である。R. M. Cawley, *Federal Land, Western Anger : The Sagebrush Rebellion & Environmental Politics* 71-122 (1993) ; Worster, *supra* n. 9, at 11-15.
- (15) H. N. Smith, *Virgin Land : The American West as Symbol and Myth* 199-200 (1970) ; H. N. スミス (永原誠訳) 『ヴァージンランド』 245-247頁 (研究社・1971年)。
- (16) 今日、西部の一般民衆の間に根強い反環境保護運動、ワイズユース運動、および財産権運動なども、こうした歴史的経緯のなかにおいて考えることが可能だろう。P. D. Brick & R. M. Cawley, *A Wolf in the Garden : The Land Rights Movement and the New Environmental Debate* 28-30, 39-41 (1996) ; Clawley, *supra* n. 14, at 166-167.
- (17) S. P. Hays, *Conservation and the Gospel of Efficiency : The Progressive Conservation Movement, 1890-1920*, at 2 (1959).
- (18) ニューディールは、一般に、グラスルーツ参加の見本とされているが、TVA が住民参加をどの程度実現し得たかについては、議論がある。See P. Selznick, *TVA and Grass Roots : A Study in the Sociology of Formal Organization* 262-264 (1949) ; 小林健一 『TVA 実験的地域政策の軌跡—

- ニューデール期から現代まで一』 7-14頁 (御茶の水書房・1994年)。  
(19) S. T. Dana & S. K. Fairfax, Forest and Range Policy : Its Development  
in the United States 207-209 (2d ed. 1980).

[付記] 本稿は、平成9年度文部省科学研究費補助金 (特別研究員奨励費) による研究成果の一部である。