



Title	国有地管理と自然保護（1） ー合衆国における史的発展ー
Author(s)	鈴木, 光; SUZUKI, Hikaru
Citation	北大法学論集, 46(4), 358-304
Issue Date	1995-11-29
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/15631">https://hdl.handle.net/2115/15631</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	46(4)_p358-304.pdf



# 国有地管理と自然保護(1)

— 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 (以下、つづく)

第2部 ピンショアの森

第3部 忘れられた土地

はじめに

わが国では、これまで、国有地の管理が自然保護の観点から議論されることは少なかった。ところが国有地は、国有林、海岸、河川、湖沼などを含み、その管理は、地域の環境保全、ひいては今日問題となっている地球環境保護のありかたに大きな影響をあたえるものといえる。とくに、行政法の観点からは、国有地の管理原則を明確にするとともに、住民の意見を反映させるための手続

が問いなおされるべきであろう。

ところでアメリカ合衆国では、国有地管理と自然保護をめぐる長い議論の経過があり、国有地管理政策は、その時々の子会の要請をうけて、大きな変貌をとげてきた。とくに最近は、行政および立法の双方のレベルで、広域的な生態系の保存に配慮した国有地管理が広く議論されている。このような点から、国有地管理と自然保護に関する合衆国の歴史と現状を知ることは、わが国における将来の国有地のありかたを考へるうえで、示唆されるところが多いものとおもわれる。

本稿は、以上のような観点から、合衆国において自然保護思想が社会情勢の変化に応じてどのような変化をとげ、それが国有地管理の上に、法制度的、実務的にどのように反映されていったのかを、第2次大戦までの期間に限定して、制度史的に解明しようとするものである。

本稿の構成は、以下のとおりである。まず、第1部では、アメリカ合衆国建国以来の国有地処分政策が、自然保護思想の高まりのなかで、処分を留保し国立公園の設立へと変化する過程を、主要な法律の議会における審議過程や内容をもとに分析する。年代としては、合衆国建国から1890年までがあつかわれる。第2部では、合衆国が本格的な自然保護の時代をむかえ、今日の国有地管理の基本的な骨格が形成されていく過程を、おもに森林保護制度を中心に検討する。年代としては、1890年代から1920年代までがあつかわれる。第3部では、国有地処分政策の終焉をつける1934年のテラー法を中心に、十分な保護がなされずに放置された西部の広大な砂漠地の管理の変遷を検討する。年代としては、1930年代と40年代があつかわれる<sup>(1)</sup>。

## 注

- (1) なお、拙稿「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・ジャーナル第1号43-70頁(1994年11月)は、合衆国国有地の自然保護に大きな役割を果たした大統領留保権限に焦点をあてて、法制度や判例の変遷を分析したものである。あつかうテーマは異なるが、本稿と時代が重なる部分もあるので、参照をお願いしたい。

## 第1部 原生の自然—暗黒の地から楽しみ場へ

自然は美しい。だが、どこか寂しく恐ろしい。わたしは、畏敬の念をもって自分の歩む地面を見つめる。これこそ、カオスと太古の闇からつくられた原始の大地なのである。  
(ヘンリー・デイビット・ソロー)

### 第1章 合衆国国有地の現状と管理

#### 1. 地理的概要

アメリカ合衆国の全国土は23億6056万エーカー（日本の約25倍）に達するが、そのうち連邦政府は全体の約32パーセントにあたる7億2406万エーカーの莫大な土地を所有している。この中には、草地 (grassland)、森林、山、湿地 (wetland)、湖、河川、海岸 (seashore)、島嶼および砂漠などのさまざまな地形が含まれており<sup>(1)</sup>、そのほとんどは、アラスカ州、およびアリゾナ、カリフォルニア、コロラド、アイダホ、モンタナ、ネバダ、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11の西部州に集中して分布している。これらの土地の多くは定住者のいない地域であり、おもに広大な森林や放牧地が広がっている<sup>(2)</sup>。

連邦所有地は、合衆国の国民にとって、国家の富ならびに個人の自由、力および回復力 (renewal) の本質的な源と考えられきたが<sup>(3)</sup>、実際にこれらの土地には、石油、天然ガス、石炭、木材その他の資源が埋蔵されている。なかでも、沖合大陸棚での石油・天然ガスの生産、ワイオミング州における石炭の生産、太平洋沿岸北西部での木材生産などが注目に値する。そして、全連邦所有地の45パーセント以上を占める地域で、牛や羊の放牧が行われている<sup>(4)</sup>。

#### 2. 国有地管理制度

国有地は、天然資源の永続的利用を目的に、連邦政府内のさまざまな部局によって管理されている<sup>(5)</sup>。以下に、国有地を管理する代表的な連邦政府機関を簡単に紹介しよう。

まず、農務省森林局 (U. S. Department of Agriculture, Forest Service) は、国有地管理機関の中で最も多くの予算と職員を抱え、1億9150万エーカーの国有地を管理している。とくに同局の職員には、十分に訓練を積んだ優れた技術

者が多く、全職員のおよそ95パーセントは専門職種（professional organization）に所属しているといわれる<sup>(6)</sup>。同局は、おもに1億9100万エーカーにおよぶ国有林を保全・管理するとともに、最近では合衆国の全軟材（softwood timber）収穫量の約3分の2を生産している<sup>(7)</sup>。

内務省土地管理局（U. S. Department of Interior, Bureau of Land Management）は、最大規模の国有地（2億6900万エーカー）を管理している。同局は、国有地総面積の45パーセント（合衆国全土の13パーセント）以上に相当する放牧地のほか、おもに、西部オレゴン州に存在する森林の一部（一般に“O & C land”として知られている）を管轄する<sup>(8)</sup>。

内務省魚類野生生物局（Fish and Wildlife Service）は、9090万エーカーの国有地を管轄し、国立野生生物保護区制度（national wildlife refuge system）を通じて野生生物の保護・管理の任務にあっている。同局は、国有地を管理する主要な4つの連邦政府機関（森林局、土地管理局、魚類野生生物局、国立公園局）のなかで、予算額・職員数ともに第4位である<sup>(9)</sup>。同局が管轄する国有地の大半はアラスカに存在するが、これは1980年のアラスカ国有地保全法（ANILCA of 1980）<sup>(10)</sup>に基づき、アラスカ州内の5400万エーカーの土地が国立野生生物保護区制度に加えられたことによる。合衆国最大の国立野生生物保護区は、アラスカ州のYukon Delta国立野生生物保護区（1962万エーカー）であり、これはメイン州の面積に相当する規模である<sup>(11)</sup>。また同局は、国立野生生物保護区の管理と並行して、絶滅のおそれのある種（endangered species）の保護、湿地の保護、絶滅のおそれのある種の不法輸入の阻止、および連邦の開発事業に対する協議とコメントなどの任務を負っている<sup>(12)</sup>。最近、同局の野生生物保護活動に対しては、太平洋沿岸北西部の老齢林（old growth forest）に生息する絶滅のおそれのある種である北方ニシヨコジマフクロウ（northern spotted owl）およびコロラド川のサーモン保護などをめぐる問題を通じて、一層大きな注目が集まっている。

内務省国立公園局（National Park Service）は、7650万エーカーの国有地を管轄し<sup>(13)</sup>、森林局に次いで第2位の職員数を有している<sup>(14)</sup>。同局は一般に、イエローストーン国立公園（Yellowstone、アイダホ州・ワイオミング州・モンタナ州、221万9822エーカー）、グランドキャニオン国立公園（Grand Canyon、アリゾナ州、121万8375エーカー）、ヨセミテ国立公園（Yosemite、カリフォルニア州、76万917エーカー）などの“crown jewel parks”を管理することで広く知られている。しかし、最大級の国立公園はすべてアラスカ州に存在する<sup>(15)</sup>。

また、同局が担当する国立公園制度のなかには、国立公園のほかに、国有記念物 (national monument)<sup>16)</sup>、国立海岸 (national seashore)、国有河川 (national river)、国立湖岸 (national lakeshore)、国立レクリエーション地域 (national recreation area) などの711地域 (units) が含まれている<sup>17)</sup>。

以上の諸機関のほか、内務省開墾局 (Bureau of Reclamation)、内務省インディアン問題局 (Bureau of Indian Affairs)、国防省 (U. S. Department of Defense) などの連邦政府機関が、合計3430万エーカーの国有地を管理している<sup>18)</sup>。開墾局が管轄する600万エーカーの土地は、おもにカリフォルニア州内の農耕地を灌漑化するための西部の水利開発事業 (water project development) に関する地域である。インディアン問題局は275万エーカーを管轄するが、これには連邦の財産には属さないインディアン指定保留地 (reservation) は含まれていない。国防省は2600万エーカーの国有地を管理するが、その内訳は、合衆国陸軍が1040万エーカー、空軍が810万エーカー、海軍が200万エーカー、陸軍工兵隊 (Army Corps of Engineers) が550万エーカーである。

なおここ10数年の間に、合衆国国有地の総面積は急激に減少している<sup>19)</sup>。

### 3. Public Domain と Public Land

合衆国においては、一般に、すべての公的に所有された土地を Public Land または Public Domain と称している。しかし、これらの呼称の厳密な分類や解釈は合衆国内でも統一されておらず、両者はしばしば混同される。その原因の1つは、Public Domain という用語自体の意味が不明確であることである。

Public Domain と Public Land の区別は、合衆国憲法上も明らかではない。合衆国憲法第4節3条2項は、「連邦議会は、合衆国に属する領土またはその他の財産に関するすべての必要なルールや規則を廃止し制定する権限を有する」と定める。Public Domain は、この条項に基づき、これまで常に連邦議会による完全なコントロールに服してきたと考えられている<sup>20)</sup>。

つぎに、Public Domain という用語は2つの意味で用いられている。第1は、共和国成立時に政府が諸外国から取得した地域を指す場合であって、Public Domain または Original Public Domain と呼ばれる。第2は、これらの地域から特定目的に当てられる地域を除外した残りの地域、すなわち、「いまだ保留されておらず、かつ用途の定まらない地域 (unreserved unappropriated land)」を指す場合である。さらに、両者を区別せずに Public Domain の用語を用いる

もの、両者を区別するためにとくに第1の場合を Original Public Domain と呼ぶものなど、さまざまな用法がある。なお、Public Domain という用語は、長い歴史の中で、第1の場合から第2の場合へと少しずつその意味を変えてきたとの指摘もある<sup>(21)</sup>。

また、連邦が所有する土地全体を Public Domain と称し、とくに連邦政府が個人または州から取得した土地を取得地 (acquired land)、1866年に Oregon and California Railroad Company へ払い下げられた後1908年に再び連邦に返還された土地を O & C lands、連邦が1922年の土地交換法 (General Exchange Act of 1922) などにに基づき私有地と交換して取得した土地を交換地 (land exchange) と分類する場合もある<sup>(22)</sup>。

そのほか、合衆国が、もともと戦争、協定または購入によって取得した土地であって、いまだ連邦による所有のままに残されている土地を Public Domain と呼び、私有地の中から合衆国に寄付されたり合衆国が購入した土地を Public Land または取得地と称する論者もある<sup>(23)</sup>。

他方で、これとは別に次のような分類もある。すなわち、Public Land は、連邦が所有するすべての土地を意味し、その中には、現在の Public Domain とかつて Public Domain であって現在も連邦の所有する土地、国立公園・国有林・狩猟鳥獣保護区 (game refuge) に含まれる取得地、および連邦所有地管理機関の管轄地が含まれる一方、Public Domain とは、Original Public Domain のうち未登録、未保留、非占有の土地であって、過去または現在において公的に所有され、1976年以前に制定された土地法に基づく処分に服し、土地管理局によって管理される土地をいう、と解釈する論者もある<sup>(24)</sup>。

本稿では、連邦所有地と州所有地との混同を避けるために、連邦政府の管轄内にある土地を国有地と呼び、Public Land には国有地の訳をあてることにする。また、上記の Original Public Domain については、Public Domain と原語を記して国有地と区別する。

## 注

(1) J. & A. J. Naar, *This Land is Your Land* 240 (1992).

(2) R. L. Knight & S. F. Bates, *A New Century for Natural Resources Management* 37 (1995).

(3) B. Shanks, *This Land is Your Land* 4 (1984).

- (4) Knight & Bates, *supra* n. 2, at 39.
- (5) D. Zaslowy & T. H. Watkins, *These American Lands* 2 (1994).
- (6) Shanks, *supra* n. 3, at 221.
- (7) Knight & Bates, *supra* n. 2, at 39.
- (8) *Id.*, at 39.
- (9) *Id.*, at 38, Table 2. 2.
- (10) アラスカ国有地保全法は、アラスカ州内に存在する国有地の特定部分を、国立公園制度 (national park system)、国立野生生物保護区制度 (national wildlife refuge system)、国有林 (national forest)、国立原生景勝河川 (national wild and scenic river) および国立原生自然保護制度 (national wilderness preservation system) として指定または保全することを定める法律である。なお、この法律については、細野豊樹「米国における原生自然環境および野生生物種多様性保全政策の形成と展開に関する事例研究」本郷法政紀要第3号215-248頁 (1994年) を参照。
- (11) Zaslowy & Watkins, *supra* n. 5, at 344.
- (12) Shanks, *supra* n. 3, at 105.
- (13) 国立公園内の非連邦所有地を含めると8070万エーカーとなる。Knight & Bates, *supra* n. 2, at 48.
- (14) *Id.*, at 38.
- (15) 例えば、Wrangell - St. Elias 国立公園 (833万1406エーカー)、Gates of the Arctic 国立公園 (749万8066エーカー)、Denali 国立公園 (469万8583エーカー)、Katmai 国立公園 (367万8929エーカー)、Glacier Bay 国立公園 (322万396エーカー) などがあげられる。Zaslowy & Watkins, *supra* n. 5, at 326-327.
- (16) 最大規模のものは、Death Valley 国有記念物 (カリフォルニア州・ネバダ州、206万7627エーカー) である。*Id.*, at 327.
- (17) Knight & Bates, *supra* n. 2, at 48.
- (18) *Id.*, at 38; J. & A. J. Naar, *supra* n. 1, at 241.
- (19) 1982年当時国有地面積は、現在より約1億エーカー多い7億500万エーカーであった。畠山武道『アメリカの環境保護法』247頁 (北海道大学図書刊行会・1992年)。
- (20) S. Dana & S. Fairfax, *Forest and Range Policy* 8 (2d ed. 1980).
- (21) M. Clawson & R. B. Held, *The Federal Lands* 29 (1957).
- (22) Clawson & Held, *supra* n. 21, at 31-32. なお、Public Domain と National Domain の区別に関するわが国の文献としては、鈴木圭介編『アメリカ経済史』166-167頁 (東京大学出版会・1972年) などがある。
- (23) Shanks, *supra* n. 3, at 29.

(24) Dana & Fairfax, *supra* n. 20, at 8. わが国では、Public Land と Public Domain をとくに区別せず「公有地」と訳す場合が多い。たとえば高木八尺教授は、「米国に於いて公有地 (Public Domain 若しくは Public Land) とは、合衆国の所有に属し、連邦の法律の規定に従い、売却 (sale)、賦与 (grant) 等の諸方法に依りて、その所有権を移転し得べきすべての土地をいうと定義することを得よう」と述べられている。東京大学アメリカ研究センター編集『高木八尺著作集第1巻アメリカ史』457-458頁 (東京大学出版会・1970年)。

## 第2章 Public Domain の獲得と処分

### 第1節 Public Domain の拡大

アメリカ合衆国国有地は、独立戦争後、建国13州が、1783年のパリ条約によりアレゲニー山脈からミシシッピー川までの、北緯31度以北、五大湖以南の土地を取得したことに始まる。建国13州の中の7州 (マサチューセッツ、コネティカット、ニューヨーク、バージニア、ノースカロライナ、サウスカロライナ、ジョージア) は、イギリス国王から植民地建設の旧特許状を与えられていたことを理由として、独立戦争の直後から、広大な面積の西部の土地に対する権利を主張した。たとえば、バージニア州は現ケンタッキー州の大半を、ノースカロライナ州は現テネシー州を、ジョージア州はミシシッピー川までの土地の権利を主張した<sup>(1)</sup>。

一方、残りの6州 (ニューハンプシャー、ロードアイランド、デラウェア、ニュージャージー、メリーランド、ペンシルベニア) は、すでに独立戦争が終結する以前から、メリーランド州の指揮のもとで、これらの西部の土地を連合政府へ譲渡するよう求める活動を開始しており、当時懸案となっていた連合規約 (the Articles of Confederation) への署名を拒否するなどしてこれに強く反対した<sup>(2)</sup>。

大陸会議は、各州間の深刻な対立が1年ほど続いたことに鑑み、1777年、西部の土地はすべて処分のために保持する、との提案を行った<sup>(3)</sup>。すると、1780年、ニューヨーク州は連合政府に対し、同州の西部の土地に対する権利を無条件で譲渡した。これが連邦による土地所有制度の始まりである。同年、議会は、西部の土地に対する権利を有する他の残りの州に対し、これらの土地を放棄し、

連合政府へ譲渡するよう勧告する決議を行った。同時に、議会は、合衆国に譲渡された土地は連合（すべての州）の共通利益のために用いられるべきであり、州に譲渡し州の領土の一部を形成すべきであると決定した<sup>(4)</sup>。

その結果、1784年には、バージニア州が権利を放棄し、残る各州もこれに続いた。そして最終的には1802年にジョージア州が権利放棄したことにより、連合政府は、総面積2億3300万エーカーもの莫大な富の源泉を手に入れたのである<sup>(5)</sup>。その後さらに合衆国は、主として諸外国からの購入や譲渡、併合や征服、アメリカ先住民インディアン種族からの強奪などにより、Public Domain を拡大していくことになる。

その第1歩は、大統領ジェファーソンがナポレオンと交渉して実現した、1803年のルイジアナ地域の購入であった。ミシシッピ川とロッキー山脈に挟まれたルイジアナ地域は、フランスによって入植が開始されたが、1763年のフレンチ・インディアン戦争終結時に条約が締結されたのち、1800年のイルデフォンス秘密条約までの間スペイン領となり、その後再びフランスが統治していた。この地域を足掛かりとしてナポレオンが進出してきたことは、合衆国にとって脅威であり、大統領ジェファーソンは、フランスへ使節を派遣し、ルイジアナ地域の購入交渉を進めた<sup>(6)</sup>。思いがけないことにフランスは、合衆国の求めに対し、ルイジアナ全域の売却を申し出たことから、ジェファーソン大統領は、1803年、5億3206万エーカーのルイジアナ地域を、1500万ドル、すなわち1エーカー当たり3セントで購入することに成功した。これは「世界最大の不動産取引」といわれ、これによってアメリカの領土は2倍以上に拡大した<sup>(7)</sup>。

さらにジェファーソン大統領は、当時スペイン領であったフロリダ地域を獲得したいと望んでいた。フロリダ地域では、1817年から1819年にかけてインディアン闘争が激化していた。インディアンはスペイン領地からジョージア州を襲撃し、奴隷たちは自由を求めてスペイン領地へと逃亡した。そこで、1818年、アンドリュー・ジャクソン（Andrew Jackson）率いる合衆国の軍隊が、東部フロリダ地域におけるインディアン同盟（Creeks）との戦闘で勝利を収めたことを契機に、1819年、ジョン・クインシー・アダムス（John Quincy Adams）大統領は、スペインとの間で、フロリダ地域を合衆国へ譲渡する条約を締結した。この4471万エーカー以上の面積の土地の購入費用は、660万ドル、すなわち1エーカー当たり14セントであった<sup>(8)</sup>。

領土拡張の方向は、さらに北と西に向けられた。1818年、イギリスとの間で、

カナダの境界を、ウッズ (Woods) 湖からロッキー山脈まで北緯49度線に沿って定める旨の合意がなされたことにより、合衆国は豊かなレッド川 (Red River) を獲得した<sup>(9)</sup>。

19世紀前半に至ると、数多くの探検家や入植者が、未入植の土地を求めて急激に西部へ進出した。そのようななか、1821年にスペインから独立したメキシコ共和国は、1824年にテキサスを領土とし、1825年に植民地法を制定して、アメリカ合衆国からの入植を奨励するという重大な過ちを犯した。メキシコ政府が提示した気前のよい入植条件を受けて、1830年までに、合衆国から2万人以上の合衆国市民と1000人の奴隷がテキサスにやってきたのである。そこでメキシコ政府は、1830年にテキサス内での奴隷制度を禁止し、以後の合衆国市民の入植も禁止し、カトリック教の会員資格を要求することにより、同共和国の権限を中央集権化しようと試みるが、これらの政策はむしろ合衆国市民を憤慨させ、自らトラブルを招来する結果となった。そしてついに1835年、テキサス地域の合衆国市民による独立運動が勃発し、1年の争いの後、テキサス独立共和国が成立した。その後テキサス (2億4638万エーカー) は、1845年に合衆国に併合されたが、同地域はもともと独立共和国であったことから、テキサス自身の土地 (public land) を保持することを許された唯一の州となった<sup>(10)</sup>。またその5年後、テキサスは、西部および北部にある7880万エーカーの土地を1000万ドルで合衆国に売却した。これらの土地には、最終的にはニューメキシコ州、オクラホマ州、コロラド州、およびカンザス州となった地域が含まれていた<sup>(11)</sup>。

北西部のコロンビア川周辺地域への入植者の多くは、もともと Hudson Bay Company の関係者やイギリス人であった。しかし1840年代になると、オレゴン街道が開通するに伴い、オレゴンへの入植者が飛躍的に増加し、その結果、1846年6月下旬、イギリスは北緯49度線に境界を定める国境協定に合意し、合衆国はさらに1億8140万エーカーの土地を Public Domain に加えることになった<sup>(12)</sup>。

境界線をめぐるメキシコ共和国との争いは、1846年から2年間継続された。ウインフィールド・スコット (Winfield Scott) 将軍とその軍隊は、1847年にメキシコ・シティに進軍し、首都制圧に成功した。そして1848年には、Guadalupe Hidalgo 条約が締結され、合衆国は、メキシコ政府から、カリフォルニア地域を含む南西部の豊かな農地を1825万ドルで手に入れることになった。さらにこの条約は、ヒラ川 (Gila River) 北部およびリオ・グランデ (Rio

Grande) 西部の総計3億3966万エーカーの土地を合衆国に譲渡するものであった<sup>13)</sup>。

また合衆国は、のちにサザンパシフィック線として完成することになる全天候型の鉄道建設を目的として、1853年、メキシコ政府よりヒーラ川南部の低地にある約1897万エーカーの砂漠地域を1000万ドルで購入した。この取引は、当時の合衆国メキシコ大使ジェイムズ・ガズデン (James Gadsden) の交渉が功を成したものであることから、ガズデン購入として知られている。合衆国の領土は、このガズデン購入をもってほぼ現在の規模となるに至ったのである。

1845年から1853年までの8年間に、合衆国の領土は7億8100万エーカーに拡大し、これは合衆国の Public Domain のおよそ80パーセントを占めていた<sup>14)</sup>。

Public Domain を拡大させた最後の大規模な土地購入は、1867年のアラスカ購入である。クリミア戦争において、ロシア・アメリカ間の未開拓地域をイギリスに強奪されることを恐れていたロシアは、兵力と現金を必要としていたこともあり、合衆国に対するアラスカの売却を希望していた。当時の大統領ジョンソンは、急遽、国務長官をロシアへ派遣し、いまだ測量も入植も行われていない手つかずの広大な原生自然の残るアラスカ地域 (約3億7825万エーカー) を、わずか7200万ドル、すなわち1エーカー当たり2セントで購入する協定を締結した<sup>15)</sup>。

その後合衆国は、1898年にハワイ、1899年にプエルトリコとグアム、1900年にアメリカン・サモア、1904年にパナマ運河地域、1914年にコーン諸島、1917年にバージン諸島、1947年に太平洋信託諸島などを取得し、Public Domain は、19世紀の終わりまでには建国時の面積の4倍を越えるまでになった。

ところで、合衆国の領土取得の歴史は、インディアンからの土地強奪なしにはあり得なかった。そもそも合衆国全域には、アメリカ先住民であるインディアン種族の土地が存在していた。しかし合衆国民は、「明白なる運命 (manifest destiny)」論のもと、基本的には私的財産観念を有しないインディアンたちを言葉巧みに騙して不合理な土地譲渡協定を締結させたり、辺境地域やインディアン指定保留地 (indian reservation) に強制移住させたり、ときには同化・殺戮するなどして、彼らの先祖伝来の神聖なる土地を征服・略奪し、Public Domain を着々と拡大したのである<sup>16)</sup>。

1816年から1848年にかけて、合衆国政府とインディアン種族との間で数多くの条約が締結され、インディアンたちは、ミシシッピー川東岸の土地を放棄し

て西岸へ移住する強制移住政策に同意させられた。しかし、合衆国政府は、1つとしてこれらの条約にしたがわず、実質的にはインディアンの土地を略奪した<sup>17)</sup>。

また、1830年5月28日には、ミシシッピー川以東のすべての先住民族を西部地域へ移住させようとする強制移住法(4 Stat. 411 (1830))が可決され、インディアンからの土地取得に法的根拠が与えられた。こうして、インディアンは土地の大半を失い、合衆国は広大な土地を一方的に Public Domain に組み入れたのである<sup>18)</sup>。

## 第2節 Public Domain 処分の経過

### 1. 初期の処分政策

#### (1) 処分開始までの経緯

さて、資源は無尽蔵であるという考えが Public Domain の急速な拡大につれて一般に定着し、大規模な西部への移住や資源の浪費が加速されることになった<sup>19)</sup>。西部地域に対する土地投機、不正行為(贈収賄)および無断定住などが、一般的な習慣となった<sup>20)</sup>。というのも、旧世界の耐え難い土地所有制度から逃れ、新天地へやってきた亡命者たちにとっては、Public Domainこそが、自分自身の土地を獲得することができる最後の場であったからである<sup>21)</sup>。そして、自身の土地を取得することができるという期待感こそが、彼らの西部フロンティアへ向かう原動力であった<sup>22)</sup>。

一方、初期の連邦政府は3つの重要な問題に直面していた<sup>23)</sup>。すなわち、インディアン、税金、土地である。なかでも、最も困難かつ議論の絶えない問題は、広大な Public Domain をいかに処理すべきかという事柄であった<sup>24)</sup>。もっとも、これらの土地は、永久に連邦政府の手にゆだねられるべきではなく、国土の秩序正しい開発と両立する限度において、州や私人に譲渡されるべきであるという点については、異論はなかった<sup>25)</sup>。しかし土地処分の目的については早くから基本的な対立が見られたのである<sup>26)</sup>。

1つの意見は、土地を有力な収入源として処分するというものであった。独立戦争直後の信用のない新しい国家が直面した問題は、いかにして多額の戦争債務のための資金源を得るかということであった。アレキサンダー・ハミルトン(Alexander Hamilton)らに代表される人びとは、課税よりも、大規模で未

使用の土地を意図的に処分することこそが、唯一、手頃で確実な収入源になると主張した<sup>(27)</sup>。この考えを採用すれば、土地を可能な限り高額でかつ大量に売却することを援助するような土地処分システムを準備する必要があった<sup>(28)</sup>。

一方で、トーマス・ジェファソン (Thomas Jefferson) らに代表されるように、土地を収入源としてとらえるのではなく、国土の適切な人口配分を念頭に置きながら、自作農の手に土地をゆだね、入植を推進すべきであるとの考えも優勢であった<sup>(29)</sup>。この考えに基づくと、土地の価格を下げ、政府が測量を行い、占有や土地改良についての厳しい規定を準備するなどして、入植を積極的に促進するための措置がとられる必要があった<sup>(30)</sup>。

このような議論がなされる一方で、大陸会議においても土地処分のあり方が検討されていた<sup>(31)</sup>。当時の連邦議会は、Public Domain に関する完全に明確な立法権限を有していたわけではなかったが、西部地域の取り扱いに関する条令を準備する目的で専門委員会を設置し、同委員会に土地の測量・処分方法を検討したうえで報告書を提出するよう命じた。

1784年の春に組織された、ジェファソンを委員長とする土地委員会 (land committee) は、合衆国史上初の土地条令 (Land Ordinance) の草案を作成する任務を与えられた<sup>(32)</sup>。彼らは、植民地時代のさまざまな入植および土地測量の経験をもとに<sup>(33)</sup>、ニューイングランド地域の土地測量方式と南部の土地測量方式とを組合わせた暫定的な土地処分条令案を報告した。しかし、そこに示された処分方法は具体性を欠き、実際には実現することが困難な部分もあった<sup>(34)</sup>。

大陸会議は、土地処分をめぐる討論に1年以上の月日を費やしたのち<sup>(35)</sup>、先の報告書を、各州からの代表者によって構成される新たな委員会に委託し検討させることとした。この委員会は、1785年4月14日に新たな報告書を提出したが、これは先の報告書の基本的な枠組みを踏襲したものであり、主としてニューイングランド測量方式を用いた具体的な土地測量方法と、数種類の保留制度を提案していた<sup>(36)</sup>。

## (2) 1785年土地条令 (Land Ordinance of 1785)

前述のような委員会報告書をベースとして、1785年5月20日、合衆国初の土地法である土地条令 (Land Ordinance of 1785) が可決された<sup>(37)</sup>。同条令は、国有地の管理および処分方法の基本を示した合衆国史上初めての包括的な法律であり、入植の促進と財政収入を主たる目標としていた<sup>(38)</sup>。新しい国家は、国

有地の処分を認めることにより、土地という財産を新しい政府の樹立のために利用するという選択をしたのである<sup>(39)</sup>。同条令で正式に導入された直線的な方形測量システム (rectangular survey system) は画期的なものであった。同条令は、以後のアメリカ土地管理制度に与えた多大な影響という点で、古今を通じて、おそらく最も注目に値する法律であると言えよう。同条令の測量システムに従えば、容易に土地を確認したり売却することが可能であったのである<sup>(40)</sup>。

しかし、1785年条令は、入植者たちにほとんど恩恵を与えなかった。初めての国有地譲渡証書 (patent) は1788年に発行されたが、土地の売却は遅々として進まなかったのである<sup>(41)</sup>。その原因としては、以下の3つの点が指摘されている。

第1に、同条令の定める土地処分方法そのものが入植者たちにとって非現実的であったことである。つまり、単純なことに、入植者たちには土地を買うだけの金がなかったのである。1785年条令は、各タウンシップの半分をそっくりそのまま売却し<sup>(42)</sup>、残りの半分は、測量後、最小面積640エーカー、最低価格1エーカー当たり1ドルで競売にかけ、最高値をつけた入札者に即金で売却するよう規定していた。つまり、入植希望者は、最低でも640ドルの現金を準備することが必要であったが、彼らにとってそれはほとんど不可能な要求であった。1エーカー当たり1ドルという価格は、当時の州有地と比べても高額であり、最低価格の640ドルを更に引き上げて落札することのできる入植者は、ほぼ皆無に等しかったのである<sup>(43)</sup>。

第2に、同条令には、売却面積の最大限度や1人当たりの最大可能取得面積が定められていなかったことが原因で、同条令が土地投機師たちによる大規模な土地の買い占めや転売、および不正行為 (贈収賄) の手段に利用されたことである<sup>(44)</sup>。土地投機師たちは、巧みに土地を転売して莫大な土地や富を集め、合衆国政府と私的取引まで試みるようになった<sup>(45)</sup>。そのうえ彼らは、何年もの間、連邦議会に対し、入植者たちが直接に土地を取得することができないよう働きかけを行っていたのである<sup>(46)</sup>。

第3に、同条令には実施面においても不備があった。連邦議会は、タウンシップ線は経線と緯線に沿って正確に東西南北に引くこと、およびタウンシップとセクションは正確な正方形にすべき旨を定めていたが、地球は球体であり、北部は経線が収斂していることから、これは実際には不可能な要求であった<sup>(47)</sup>。また、土地の測量は入植前に行われる必要があったが、すでに入植者がいるた

めに測量が実施されない場合もあった。また、測量は一般に粗雑で、間違いや不正や疑問が多く、不正の疑いがありながら再測量されずに放置される例もあった。そのうえ、セクションやタウンシップの4隅に置かれた恒久的な標識も、材質上の問題からすぐに朽ち果ててしまうなど、測量後も依然として境界線は不明確であった<sup>48</sup>。

オハイオ準州のインディアンによる抵抗が強かったこともあり、結局、同条令による入植はほとんど行われなかった。そして、多くの者が代金を支払うことなく、また法的権原を得ることもなく、無断でPublic Domainに侵入し、開墾、耕作および定住を試みた<sup>49</sup>。

### (3) 1787年北西部条令 (Northwest Ordinance of 1787)

このような背景から、大陸会議では、1785年土地条令制定後、およそ2年の間、連邦土地政策上の基本的な問題点が検討された結果、とくにオハイオ川以西の地域の統治方法を定める1787年北西部条令 (Northwest Ordinance of 1787) が制定された<sup>50</sup>。1787年北西部条令は、合衆国の土地法制史上、1785年土地条令とならび記念碑的な法律として位置づけられている<sup>51</sup>。

ところで、建国13州のうち西部の土地に対する権限を有しない6州は、メリーランド州を中心として、他の7州が有する西部の土地を、連合に対して放棄するよう求めた。このときバージニア州は、その広大な西部の土地を連合に無償譲渡する際に、2つの条件をつけていた。その第1点は、西部の国有地は、すべての国民による利用と利益のための共通の富の源泉と認識されるべきこと、第2点は、譲渡された地域は、最終的には各州に分割されること、および、新たに西部に作られる州は建国13州と同等の地位が承認されることであった。そして1787年北西部条令こそがこれらの条件を具体化する法律であった。同条令の特徴は、新たに西部に作られる州を、建国13州と同一の資格を持つ州として認定し、合衆国議会に代表を送ることができるようにするための3段階プロセスを規定していたことである<sup>52</sup>。これは人口さえ一定規模に達すれば、新たな州に東部の建国13州と対等の地位を認めるものであり、以後の西部の発展に大きく寄与した<sup>53</sup>。

しかし土地売却による収入という観点から見ると、西部諸州と建国13州との間には依然として著しい隔たりがあった。つまり建国13州は、それぞれ自州内の未処分地を売却して収入を得ることが可能であったが、西部諸州は、州内の

土地はすべて連邦政府が所有していたために、土地売却による収入は一切見込めなかったのである。こうして、国有地の譲渡を強く求める西部諸州と、これに反対する東部諸州との間で激しい対立が生じた<sup>64</sup>。

(4) 1796年国有地法 (Public Land Act of 1796 (1 Stat. 464 (1796)))

つづく、建国初期における代表的な国有地処分法は、1796年国有地法 (Public Land Act of 1796) である。同法は、1785年土地条令の測量原則を再確認し、より明確な具体策を提示したものであると評価されている<sup>65</sup>。

1796年国有地法は、以下のような土地処分方法を定めていた。すなわち、まず1785年土地条令の原則である方形測量システムの採用を再確認したうえで、各タウンシップを640エーカー四方の36のセクションに分割する。そして、各タウンシップ内の第5番セクションを公共利用のために処分を保留し、さらにいくつかのセクションを首都ワシントンにおける売却用として処分を保留する。そして残りの区域については、最低価格を1エーカー当たり2ドルと定め、これを競売に付し、最高価格をつけた入札者に対して売却されることになっていた。土地代金は、まず総額の20分の1を即金で支払い、残額は1年以内に支払うことが認められた。

しかし、当時の平均的な労働者にとって、1年以内に1280ドルの土地購入資金を準備することは、事実上、不可能な要求であり、実際に同法に基づいて土地を購入することができたのは、土地転売による一獲千金をねらう土地投機師や余剰資金を有する一部の金持ちに限られていた<sup>66</sup>。

(5) 土地投機ブームと信用支払い制度の導入

Public Domain の払い下げ条件は、西部入植者からの強い要求と政府の財政の好転などが原因で<sup>67</sup>、段階的に緩和されていった。たとえば、土地売却の最小単位は、1800年には320エーカー、1804年には160エーカーに縮小された。また土地代金の支払い方法も、1796年当時は、まず総額の20分の1を即金で支払い、残額の2分の1を30日以内に支払い、差額を1年以内に支払うこととされていたが、1800年から1820年までの間は、総額の40分の1を40日以内に支払い、残額の4分の1を2年以内、差額を4年以内（利子率6%）に支払うよう変更された<sup>68</sup>。ただし、1796年から1820年までの土地の最低価格は1エーカー当たり2ドルに値上げされた<sup>69</sup>。こうした動きを反映して、1815年以降、アメリカ

史上初の土地投機ブームが到来し、土地の価格は急騰したが<sup>60)</sup>、1819年には土地価格が下落した。

一方、連邦議会は、1790年以後、不法入植者に土地への権利を認めるよう求める大量の熱烈な請願書 (petition) および陳情書 (memorial) を受け取るようになっていた。これを受けて、連邦議会では、1820年までの間に、特定のグループあるいは特定の準州および州に対して先買権 (preemption) を与える24の特別法を可決したが、東部州選出議員と西部州選出議員との間の意見がまとまらず<sup>61)</sup>、なかなか全国的な統一政策を定めるには至らなかった。

しかし合衆国政府は、1820年4月2日に新たな法律を制定することにより、一般的な土地売却政策を修正した<sup>62)</sup>。同法は、分割払方式を廃止して再び全額即金支払い方式を復活させ、土地の最低価格を1エーカー当たり1ドル25セント、最小売却面積を80エーカーに縮小したのである。1832年には、土地の最低売却面積は40エーカーに減じられたが、これは現在に至るまで、国有地売却の標準的な単位として用いられている。なお当時、土地の利用区分はなされておらず、また個人が購入することのできる最大面積も、とくに制限されていなかった。

## 2. 先買権法 (Preemption Act)

測量以前に入植した者、すなわち国有地の無断定住者の取り扱いをめぐる議論は、当時の大きな政治的争点であった。彼らは、開拓の先駆者と無断定住者の双方を兼ね備えた複雑な立場に立たされていたのである。実際、開拓農民は、初期の Public Domain 処分政策では土地を手に入れることができず、無断定住せざるを得ない状況にあった。彼らは、彼らが占有している土地を競争入札せずに優先的に最低価格で購入する権利、すなわち先買権を付与する法律の制定を強く求めていた。こうして、先買権運動は西部地域における大きな政治運動となりつつあった<sup>63)</sup>。

一方、合衆国政府も、関税収入の増加により財政状態が良くなったこと<sup>64)</sup>、西部住民の増加とそれに伴う西部勢力の増大などの社会情勢の変化を受け、Public Domain の売却政策を再検討すべき時期に差ししかかっていたといえる。

このような背景から、1830年代から1850年代にかけて、国有地上の入植者に先買権を与える法律が可決されたのである。この時期を代表する法律には、1830年の先買権法 (Preemption Act of 1830 (4 Stat. 420 (1830))) と1841年の

一般先買権法 (General Preemption Act of 1841 (5 Stat. 453 (1841))) があげられよう<sup>65)</sup>。

1830年の先買権法は、1年間の時限立法ではあるが、合衆国史上初めての一般的な先買権法として知られる<sup>66)</sup>。同法は、すでに特定地域に入植し土地改良を行ったことを立証できる者に対し、160エーカーを最大限度として、当該土地を1エーカー当たり1ドル25セントで購入することを認容していた<sup>67)</sup>。なお同法は、将来の無断定住までも認める趣旨ではなかった。

1830年法の制定後、数100万エーカーの土地が、1エーカー当たり1ドル25セントで譲渡された。しかし、1830年法は、譲渡申請期間が1年間に限定されていたために不公平な結果を生むことになった。すなわち、資格を有しているにもかかわらず、事務手続上の問題のために、同法に基づく先買権を認定されない人びとが存在したのである<sup>68)</sup>。こうした背景から、あくまでも土地の無償譲渡を最終目標としていた入植者たちは、権利協会 (claim association) を創設するなどして、土地譲渡条件のさらなる緩和を主張し続けた<sup>69)</sup>。

1830年法は、その後何度か修正されたが、1841年、それらに代わるものとして、一般先買権法が制定された。この法律により、先買権制度はさらに拡充・整備されることになった<sup>70)</sup>。1841年法は、別名“Log Cabin Bill of 1841”と呼ばれ、その後に続く多くの先買権法のなかで、最も特筆に値する法律であると考えられている<sup>71)</sup>。同法は、土地投機を抑制して入植者を優遇し、小規模農民の一層の確立を助成するものであった。つまり同法は、一定の制約のもとで、アメリカ市民である家族の長、寡婦、21歳以上の独身男性、およびアメリカ市民となる意思を表明した外国人に対し、測量済みで、いまだ占有または保留されておらず、鉱物を産出しない国有地に、160エーカーを越えない範囲において入植し、その土地を1エーカー当たり1ドル25セントで購入することを認めていた<sup>72)</sup>。

これらの先買権法は、土地投機を抑制し、真の入植者の手に国有地を渡すことをめざして長い間運動を繰り返してきた、建国13州とミシシッピー川に挟まれた地域の人びとにとって、大きな勝利を意味した<sup>73)</sup>。反対に同法は、政府の歳入の減少や土地価格の下落を恐れる東部の人びとにとっては、敗北を意味していた。

法律制定後の同法に基づく先買権の濫用は、甚だしいものであった<sup>74)</sup>。土地投機や詐欺のみならず、森林地での無断定住や盗伐、権利の放棄などの弊害が

一層顕著になったのである<sup>75)</sup>。このように、これらの先買権法は、一方で多くの執行上の問題を抱えていたことは否定できない。しかし別の観点から見ると、これらの法律は、合衆国政府がPublic Domainの売却目的を、公的収入の獲得から、入植者への確実な土地譲渡へと転換させ、政府が本格的に自営農創設に取り組みはじめたことを明確に示すものであり、合衆国国有地管理史上、極めて重要な節目となる法律といえるのである。

### 3. ホームステッド法 (Homestead Act of 1862 (12 Stat. 392 (1862)))

1860年代に入ると、Public Domain 処分政策の再編成が、さらに大きな国家的課題となり、Public Domain 処分政策の第2 転換期を迎えることになった。入植者からの土地譲与の要求が高まるなかで、1862年5月20日、リンカーン大統領の署名により、都市の失業者の救済と家族規模の自作農制度の拡大を目標として、一定条件のもとで土地を「無償」譲渡することを認める、画期的なホームステッド法 (Homestead Act of 1862) が制定されたのである<sup>76)</sup>。

ホームステッド法は、譲渡の対象者を、世帯主または21歳以上の者およびアメリカ国民またはアメリカ国民になる意思を宣誓した者であって、5年間当該土地を開墾するかまたは居住した者と定めていた。そして、この条件に適合する者は、わずかな手数料を支払うのみで、当時の標準的な農場面積である160エーカーの土地を無償で取得することができた。また同法による土地取得者は、当該土地を6か月間占有した後は、1エーカー当たり1ドル25セントで権原を取得し、その後これを売却することが許されていた<sup>77)</sup>。

しかしホームステッド法も、これまでのPublic Domain 処分法と同様に、その目標を十分に達成することはできず、全体としては、自営農による入植は遅々として進まなかった<sup>78)</sup>。同法は確かに、160エーカーの土地の無償譲渡を定めていたが、しかし、西部への移住費用や開墾費用はあくまでも自己負担であった。加えて、長年にわたる土地投機の結果、実際には良好な土地はほとんど残されておらず、伝統的な農業方式に適合する土地はわずかであった<sup>79)</sup>。結局、入植が成功したのは、おもに中西部の北部地域に限られており、グレート・ベイソンの入植者は、干ばつ、猛吹雪、砂嵐、財政的・肉体的な困難という報いを受なければならなかった<sup>80)</sup>。また、一定の金額を支払うことにより、5年間を待たずに土地に対する権利を獲得する者が現れる一方で、法律上の不備が原因で、土地投機師による法律の濫用も絶えることがなかった<sup>81)</sup>。さらに、五大

湖周辺では、森林を獲得するために木材業者が同法を悪用する例もあった<sup>82)</sup>。

その後連邦議会は、農耕に適した土地が残されていないという不満に応じて、一般的な自営入植規模を320エーカーに拡大し、その後さらに640エーカーにまで拡大した。また入植希望者は、わずか6カ月間の居住を条件として、1エーカー当たり1ドル25セントで土地に対する権利を購入することが許された<sup>83)</sup>。

#### 4. その他の Public Domain 処分政策

Public Domain は、自営入植者以外に、鉄道会社、州および木材業者などに、さまざまな目的で払い下げられた。そこで以下に、これらの処分を簡単に概観しよう。

1823年から1871年までの間に、鉄道建設に1億3136万エーカー、ワゴン道路建設に336万エーカー、運河建設に460万エーカー、そして河川改修に141万エーカーの Public Domain が付与された<sup>84)</sup>。なかでも、鉄道会社に対する Public Domain 付与の条件は、極めて緩いものであった。たとえば、1862年のユニオン・パシフィック鉄道およびセントラル・パシフィック鉄道に対する Public Domain 付与のための法律は、線路の両側20マイルの Public Domain および同10マイル以内の正規の鉄道敷地内にあるすべての木材の所有権を与えることを定めていた<sup>85)</sup>。

1802年から1900年までに、合計1億5605万エーカーの Public Domain が州に対して付与された。州への譲渡の多くは、次の2つの形式をとっていた。第1は、新しい州の公立小学校を援助する目的でなされるものであり<sup>86)</sup>、土地を測量・特定してから譲渡する、特定地域 (in-place) 譲渡である。第2は、利用可能な Public Domain の中から、州自身が特定の地域を選ぶものであり、これは特定面積 (quantity) 譲渡と呼ばれる<sup>87)</sup>。

木材業者への代表的な処分法は、造林を奨励することにより西部の旱魃を防止することを目的とした、林地育成法 (Timber Culture Act of 1873 (17 Stat. 605 (1873))) である。同法は、10年間に一定割合の造林活動を行えば160エーカーの土地を与えることを規定していたが、実際には、20年間に行われた合計3700万エーカーの付与のうち90パーセントが投機目的であったといわれる<sup>88)</sup>。

西部の乾燥および半乾燥地帯には、自営農民も興味を示さない荒れた土地が広がっていた。これらの土地を適切に開拓するために、連邦議会は1877年に砂漠地法 (Desert Land Act of 1877 (19 Stat. 377 (1877))) を制定した。同法は、

まず640エーカーの払い下げにつき1エーカー当たり25セントを支払い、3年後に当該土地が灌漑化されている証拠があれば、1エーカー当たり1ドルの残額を支払うことにより、その土地の完全な所有権を与えることを規定していた<sup>89</sup>。

そのほか、退役軍人への下賜<sup>90</sup>、鉱山業者への土地付与、現金売却<sup>91</sup>等により、Public Domain はさまざまな方法で分譲・売却された。

## 注

- (1) D. A. Adams, *Renewable Resource Policy* 57 (1993).
- (2) 餅田治之『アメリカ森林開発史』73頁(古今書院・1984年)。
- (3) Adams, *supra* n. 1, at 57.
- (4) S. Dana & S. Fairfax, *Forest and Range Policy* 7 (2d ed. 1980); B. Shanks, *This Land is Your Land* 22 (1984).
- (5) Dana & Fairfax, *supra* n. 4, at 7.
- (6) オハイオ川やその他の河川に沿って西部開発を進めていた合衆国にとり、商品流通の拠点であったニューオリンズがフランス領になることは、発展しつつあった西部通商の生命線であるミシシッピ川の決定的な地点をフランスに握られることを意味していた。楠井敏朗「西漸運動と公有地政策」鈴木圭介編『アメリカ経済史』140-141頁(東京大学出版会・1972年)、餅田・前掲書(注2)71-72頁。
- (7) G. Coggins, C. Wilkinson & J. Leshy, *Federal Public Land and Resources Law* 46 (3d ed. 1993). これらの数値は、合衆国商務省センサス局編(鳥居泰彦監訳)『現代アメリカデータ総覧』(原書房・1990年)による。以下の数値も、基本的に同書による。
- (8) Coggins, Wilkinson & Leshy, *supra* n. 7, at 46; Shanks, *supra* n. 4, at 24.
- (9) なお、イギリスとの間で、メイン州および北東領域の境界が完成したのは、1842年になってからであった。Coggins, Wilkinson & Leshy, *supra* n. 7, at 46; Shanks, *supra* n. 4, at 24.
- (10) Coggins, Wilkinson & Leshy, *supra* n. 7, at 47-48; Shanks, *supra* n. 4, at 25.
- (11) Shanks, *supra* n. 4, at 25.
- (12) Coggins, Wilkinson & Leshy, *supra* n. 7, at 49; Shanks, *supra* n. 4, at 25-26.
- (13) Shanks, *supra* n. 4, at 26.
- (14) *Id.*, at 26.
- (15) Coggins, Wilkinson & Leshy, *supra* n. 7, at 49; Shanks, *supra* n. 4, at 27.

(16) Shanks, *supra* n. 4, at 28.

(17) 1815年から1830年の間に締結された多くの条約には、直ちにではないにしろ、いずれは西部へ移住すべき旨が規定されていた。しかし、インディアンたちの多くは、1820年代末に移住を促す強制命令が出されるまで、自分たちの置かれた境遇に気づかなかった。ウィリアム・ヘーガン(西村頼男=野田研一=島川雅史訳)『アメリカ・インディアン史』89-97頁(北海道大学図書刊行会・1983年)。インディアンの強制移住については、同書89-122頁に詳しい。また当時は、合衆国の裁判所も、インディアンの土地譲渡能力を否定し、インディアンからの土地収奪を正当化する判断を示していた。このころの代表的な判決に、*Jonson v. M'Intosh*, 21 U. S. (8 Wheat.) 543 (1823) がある。この判決で連邦最高裁判所は、必ずしも「土地を発見した人(ヨーロッパ人)こそが土地の排他的権利を得る」という原理を擁護したわけではないが、しかし「インディアンは未開の人間であり、荒々しく、暴力的であった」と述べ、「イギリス国王が権利を主張した時点から、土地はインディアンのものではなくなった」のであり、したがって、インディアンは「土地に対する無制限な権利を他人に譲渡する能力を有しない」と判示した。なおインディアンに対する補償問題は、現在でも裁判所で争われている。*Coggins, Wilkinson & Leshy, supra* n. 7, at 49.

(18) 以後、連邦政府は、獲得したインディアンの土地を、多くの場合白人商人の仲介で、協定等により処分した。処分は1820、30年代、および1850、60年代に盛んに行われた。都留重人=本田創造=宮野啓二『アメリカ資本主義の成立と展開』133-134頁(岩波書店・1974年)。

(19) 独立革命後における合衆国市民の西部への移住過程、すなわち西漸運動(westward movement)については、わが国においても多くの研究がある。一例として、鈴木・前掲書(注6)139-166頁、正井泰夫編『総合研究アメリカ2 環境と自然』32-56頁(研究社・1976年)、都留ほか・前掲書(注18)118-140頁。なお、西漸運動およびこれと密接に関連する研究業績は、鈴木・前掲書(注6)181-188頁に詳細に紹介されている。

(20) *Coggins, Wilkinson & Leshy, supra* n. 7, at 56. 当時、ケンタッキー州のある新聞紙は、このころの土地投機ブームについて、「かつてアメリカに存在したもののうちで最も驚くべき害悪(evil)」であり、「連合破滅の脅威を与えるものだ」と評していた。*D. Zaslowsky & T. H. Watkins, These American Lands* 108 (1994).

(21) *Zaslowsky & Watkins, supra* n. 20, at 108.

(22) *Gatches, Managing the Public Lands: The Authority of the Executive to Withdraw Lands*, 22 *Nat. Res. J.* 279, 282 (1982).

- (23) Shanks, *supra* n. 4, at 34.
- (24) Dana & Fairfax, *supra* n. 4, at 10.
- (25) Public Domain 処分政策を積極的に採用するに至ったいくつかの理由が指摘されている。たとえば、インディアンの侵入を阻止するための西部への移民の促進、独立戦争時の軍人への下賜の必要性、自営農民からの強い払い下げ要求などである。餅田・前掲書（注2）73-74頁。
- (26) Dana & Fairfax, *supra* n. 4, at 10; Zaslowy & Watkins, *supra* n. 20, at 108.
- (27) Adams, *supra* n. 1, at 62; Zaslowy & Watkins, *supra* n. 20, at 108. 当時の連邦政府は、まだ各州に対する課税権や立法権を有していなかった。Gatches, *supra* n. 22, at 281-282.
- (28) V. Carstensen, *The Public Lands* 8 (1963).
- (29) Shanks, *supra* n. 4, at 108.
- (30) Carstensen, *supra* n. 28, at 8.
- (31) P. W. Gates, *History of Public Land Law Development* 59-74 (1979). ただし、土地を処分するに当たり、当時最も差し迫った問題はインディアンであった。彼らは、先祖代々 Public Domain 全域において生活を営んできた先住民であり、連邦政府としては、土地に対する彼らの主張を無視して Public Domain を処分することは困難であったのである。Carstensen, *supra* n. 28, at 8.
- (32) ジェファーソンは、権力が集中しない民主的な農業国家を理想としてその任務に携わった。しかし不幸なことに、彼はフランス大使として、後にその委員会を離れざるを得なくなった。Shanks, *supra* n. 4, at 34.
- (33) 植民地時代における代表的な入植の方法は、ニューイングランド方式と南部方式である。ニューイングランド方式の場合、入植者はグループ単位で移住し、自分たち自身で土地を測量したうえで土地権原記録書 (title record) を管理した。家屋は、道路沿いまたは共同牧草地の周囲にまとまって建てられており、入植者たちは一団となって入植地の拡大・発展に尽力した。土地所有の権原は明白であり、土地の投機は抑えられ、村（町）全体の農業発展が急速に進められる結果となった。一方、南部方式の場合、入植は原則として個人単位で行われた。新たな入植者たちは、未使用の土地の中からヘッドライトとして50エーカーの好きな土地を選ぶことができたので、当然の結果として競争のように土地取得が行われ、各地に無秩序に入植地が散在し、土地投機が横行することとなった。土地の境界は不正確な場合が多く、しばしば土地の権原をめぐる争いが生じた。

またこのころは、地方によって、さまざまな測量方式が採用されていた。

ニューイングランドでは、まず植民団が町 (town) の境界を測量したうえで、入植者自身が内部の個々の地区を測量することになっていた。1区画の境界はすなわち隣人同士の境界を意味し、所有地の重複は起こり得なかった。南部では、担当の役人が土地を測量し、その測量図を保管することになっていたが、土地の自由選択性を採用していたために、各所有地の間には数多くの小さなふぞろいの地片が散在する一方、しばしば所有地の重複が生じ、紛争が絶えなかった。

しかしいずれの地域でも、当時の支配的な土地測量方式は方形測量方式であった。方形測量方式とは、まず基点 (initial point) を定め、基点を通過して南北に伸びる主経線と、同じく基点を通過して東西に伸びる基線を引き、さらにこれらの線と平行するかたちで6マイル間隔でタウンシップ (township) 線を引くことにより、碁盤目状のタウンシップ網ができあがる。こうしてできる6マイル四方の区域をタウンシップと呼ぶ。次に、タウンシップを1マイル四方 (640エーカー) の36のセクション (section) に分割し、さらにそれぞれのセクションを4分割 (または16分割) する。この測量方式によると、各タウンシップは基点からの方角と距離によって示され、各セクションには1番から36番までの通し番号が付され、セクション内の各区域は方角で示されることになり、土地を容易かつ正確に同定することが可能であった。Carstensen, *supra* n. 28, at 9-10; M. Clawson, *The Land System of the United States* 19-22, 44-49 (1968); マリオン・クラウソン著 (小沢健二訳) 『アメリカの土地制度』 21-23、49-52頁 (大明堂・1981年)。

(34) 同報告書の提案によれば、学校または宗教施設のために特別に土地を保留することはなく、譲渡に伴う土地改良および入植の条件も設定せず、具体的な土地の売却方法や価格も定められていなかった。また、非現実的なことに、土地の売却は、インディアンが土地に対する権限を放棄し、各州のレイアウトが完了したのちに行われること、と定められていた。Carstensen, *supra* n. 28, at 8.

(35) Shanks, *supra* n. 4, at 34.

(36) 新たな報告書は、土地は売却前に測量されることを原則としていた。そして、方形測量方式を用いて設定されるタウンシップは、それぞれ7マイル四方とし、各タウンシップを1マイル四方のセクションに分割すること、各タウンシップ内においては、2つのセクションを学校および宗教施設のために保留し、4つのセクションを連邦議会による将来の処分のために保留することを提案していた。また、土地の売却に関しては、売却単位をタウンシップとし、最低価格は1エーカー当たり1ドルとしていた。Carstensen, *supra* n. 28, at 11.

- (37) 正式名称は、「西部領地における土地処分方法確定のための条令 (An Ordinance for Ascertaining the Mode of Dispose of Lands in the Western Territory, 1785)」である。General Ordinance of 1785 とも称される。Dana & Fairfax, *supra* n. 4, at 13.
- (38) *Id.*, at 13.
- (39) Shanks, *supra* n. 4, at 35; Gatches, *supra* n. 22, at 281-282.
- (40) Shanks, *supra* n. 4, at 34; Dana & Fairfax, *supra* n. 4, at 13. 同条令で採用された方形測量方式については、注 (33) を参照。同条令は、640エーカーを最小単位とし、1 エーカー当たり 1 ドルの価格で競売により売却処分することを規定していた。ただし、各タウンシップの第16番セクションは、公共教育のために売却対象から保留され、更に4つのセクションが、政府によるのちの処分のための留保地となっていた。しかし、土地投機の制限や入植者の保護に関する条項、および払い下げの最大面積や取得面積の上限についての規定、居住や開墾を義務づける規定がなかったため、資金さえあれば大量の Public Domain を購入・所有することが可能であった。このことは、以後19世紀末まで続く、土地投機師による Public Domain の大規模な取得を認めることになった。Dana & Fairfax, *supra* n. 4, at 13; Coggins, Wilkinson & Leshy, *supra* n. 7, at 56; 都留ほか・前掲書 (注18) 132頁。第16番セクションの取り扱いについては、Dana & Fairfax, *supra* n. 4, at 17, 18 に詳しい。この方形測量システムは、直線測量システムや長方形測量システムとも呼ばれ、その後の合衆国国有地諸法に対して、恒久的に貢献することになった。Coggins, Wilkinson & Leshy, *supra* n. 7, at 56. すなわち、国土をチェッカー盤 (checker board) のように分割し売却するという方法は、それほど認識はされないにしても、以後、合衆国内のあらゆる事柄に対して、はかり知れない大きな影響を与えたのである。たとえば、地域の境界線や溝は直線となり、また農民は境界線に沿って直線的に耕作することになった。Dana & Fairfax, *supra* n. 4, at 13.
- (41) Dana & Fairfax, *supra* n. 4, at 13.
- (42) *Id.*, at 13.
- (43) Shanks, *supra* n. 4, at 39. のちに政府は、1 エーカー当たりの価格を 2 ドルに引き上げはしたものの、1796年、1800年および1804年の法律により、後払い (delayed payments) 方式を認容した。Dana & Fairfax, *supra* n. 4, at 13-14.
- (44) Coggins, Wilkinson & Leshy, *supra* n. 7, at 56.
- (45) 土地投機師たちは、政府に対し、「企業や私人に対して値引きした価格で複数のタウンシップを売却すれば、短時間のうちに多額の収入が得ら

- れる」と説明し、政府との間で広大な土地を取引することに成功したのである。しかしこの方法は、転売による富の集中や、余りにも多くの投機その他の困難な問題を招いたことから、すぐに取りやめられた。Dana & Fairfax, *supra* n. 4, at 14.
- (46) Shanks, *supra* n. 4, at 39.
- (47) 実際には、まず、ほとんどのセクションが正方形となるようタウンシップ線を引き、各タウンシップの西方に沿って北方を横断するセクション線ですべての調整を行ったり、主要な経線と基線の間に一定間隔で修正線を引くなどの対策がとられていた。Clawson, *supra* n. 33, at 49; クラウソン (小沢訳) 前掲書 (注33) 52頁。
- (48) しかし、1910年以後の土地測量は、民間人に代わり合衆国政府自らが行い、測量器具を改良し、金属標識を使用するなど、大幅に改善された。Clawson, *supra* n. 33, at 49; クラウソン (小沢訳)・前掲書 (注33) 52-53頁。
- (49) Dana & Fairfax, *supra* n. 4, at 13. 無断定住に関しては、*Id.*, at 14-15 に詳しい。
- (50) 正式名称は、「オハイオ川北西の合衆国領地の統治に関する条令 (An Ordinance for the Government of the Territory of the United States Northwest of the River Ohio, 1787)」である。
- (51) Shanks, *supra* n. 4, at 35; Gates, *supra* n. 31, at 72-73.
- (52) この点については、Gates, *supra* n. 31, at 72 に詳しい条件が述べられている。
- (53) 餅田・前掲書 (注2) 74頁。
- (54) 岡田泰男『フロンティアと開拓者』27頁 (東京大学出版会・1994年)。
- (55) 楠井・前掲書 (注6) 169-170頁。
- (56) 楠井・前掲書 (注6) 171-172頁。
- (57) 1830年代になると、1824年と1828年に制定された関税法の影響を受けて関税収入が急増し、国有地を急ピッチで売却する必要性がなくなりつつあったのである。楠井・前掲書 (注6) 173頁。
- (58) Gates, *supra* n. 31, at 129-132.
- (59) 餅田・前掲書 (注2) 76頁。
- (60) Gates, *supra* n. 31, at 132.
- (61) 東部州選出議員は、西部に住む人びとのことを、秩序を守らず、不在地主あるいはインディアンの権利を尊重せず、貪欲で法律を順守しない、背信的な土地不法占領者であると批判した。これに対して、西部州選出議員は、入植者について、西へ到達するまでに彼ら自身の財産を使い果たし、インディアンから辺境地帯を守った忠実な人びとである、などと

述べていた。Coggins, Wilkinson & Leshy, *supra* n. 7, at 80-81.

- (62) Dana & Fairfax, *supra* n. 4, at 14.
- (63) Shanks, *supra* n. 4, at 39.
- (64) その理由としては、関税収入の一層の増加や土地の売却自体が軌道に乗ってきたことが指摘されている。たとえば、土地売却による収入は、1814年には合衆国政府の全歳入の10パーセント未満に過ぎなかったが、1830年代半ばまでには40パーセント以上を占めるようになり、短期間であるにせよ、政府の財政には剰余さえ生じたという。Clawson, *supra* n. 33, at 56; クラウソン（小沢訳）・前掲書（注33）61頁。このような背景から、当時のジャクソン大統領は、1832年12月4日の教書において、「国有地はできる限り収入源たることを中止すべきである。」と述べている。アメリカ学会訳編『原点アメリカ史第4巻—現代アメリカの形成 上—』105頁（岩波書店・1955年）。
- (65) Dana & Fairfax, *supra* n. 4, at 16-18.
- (66) Adams, *supra* n. 1, at 65.
- (67) Dana & Fairfax, *supra* n. 4, at 16.
- (68) 岡田・前掲書（注54）20頁。
- (69) Gates, *supra* n. 31, at 152-157; Dana & Fairfax, *supra* n. 4, at 15.
- (70) Gates, *supra* n. 31, at 224-228.
- (71) Dana & Fairfax, *supra* n. 4, at 16; Adams, *supra* n. 1, at 65. なお同法は、制定当初は、処分の対象を測量後の入植地に限定していたが、まもなく測量前の入植地も処分対象に含めるよう改正された。Clawson, *supra* n. 33, at 58; クラウソン（小沢訳）・前掲書（注33）63頁。
- (72) Dana & Fairfax, *supra* n. 4, at 16. ただし、すでに320エーカー以上の土地を所有している者は、同法の適用対象外とされた。Adams, *supra* n. 1, at 66. また、入植者が先買権を得るためには、土地に居住してこれを改良し、そこに住居を建てる必要があった。さらに彼らは、当該土地を彼ら自身の排他的な利用および利益のために指定する旨の宣誓を求められた。Dana & Fairfax, *supra* n. 4, at 16.
- (73) *Id.*, at 16. 一方で同法は、そもそも西部の人びとは現実の入植者に対する「無償または低価格」での譲渡を要求していたことから、むしろ、西部の人びとの猛反対を引き起こす一因になったと指摘する論者もある。楠井・前掲書（注6）180頁。
- (74) たとえば、1度も住んだことがないにもかかわらず、あたかも現在住んでいるかのように主張して、土地の先買権を申請する人びとも多かった。また、意図的な転売により、巨額の利潤を得ることも一般的であった。Clawson, *supra* n. 33, at 58-59; クラウソン（小沢訳）・前掲書（注33）63

- 頁。
- (75) たとえば1849年の時点において、100の先買権が宣言されたとすると、そのうち最終的な公有地譲渡証書につながるものは3つにも満たないであろうと評価されていた。Coggins, Wilkinson & Lashy, *supra* n. 7, at 81.
- (76) なお同法の可決に当たり、南部地方選出議員の大半が欠席した。Adams, *supra* n. 1, at 66; Dana & Fairfax, *supra* n. 4, at 21.
- (77) Gates, *supra* n. 31, at 393-399; Dana & Fairfax, *supra* n. 4, at 21-22; Adams, *supra* n. 1, at 66.
- (78) たとえば、1860年代に作られた農場のうち、自営農によるものは全体の3分の1にも満たず、1880年代に入ってようやく2分の1に達した、とのデータがある。Coggins, Wilkinson & Lashy, *supra* n. 7, at 84.
- (79) Adams, *supra* n. 1, at 66.
- (80) Dana & Fairfax, *supra* n. 4, at 22.
- (81) Clawson, *supra* n. 33, at 64-65; クラウソン (小沢訳)・前掲書 (注33) 70頁。
- (82) 餅田・前掲書 (注2) 80頁。
- (83) Dana & Fairfax, *supra* n. 4, at 24.
- (84) 餅田・前掲書 (注2) 81頁。
- (85) 餅田・前掲書 (注2) 82頁。
- (86) その後、公立学校のみならず、その他の公共施設 (農科大学、工科大学、釧山大学、盲学校、精神病院など) も土地付与の対象に含められることになった。餅田・前掲書 (注2) 84頁。
- (87) Coggins, Wilkinson & Lashy, *supra* n. 7, at 68.
- (88) 畠山武道『アメリカの環境保護法』245頁 (北海道大学図書刊行会・1992年)、餅田・前掲書 (注2) 83頁。
- (89) 実際には同法の条件は守られず、大畜産会社による土地集積を促すことになった。餅田・前掲書 (注2) 83頁。
- (90) 1847年から1855年までに、合計約6100万エーカーが与えられた。
- (91) 餅田・前掲書 (注2) 85頁、Coggins, Wilkinson & Lashy, *supra* n. 7, at 82-83.

### 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

新世界を発見し移り住んだヨーロッパ人は、大西洋を渡る以前から原生自然

(wilderness) を良く知っていた<sup>(1)</sup>。それは、人間にとってよそよそしいもの、すなわち、絶えず文明が闘いを挑んできた危険で不快な環境であり、さらに、悪魔や悪霊の大群が住む場所であると想像されていた。楽園が太古の人間にとって最高のものであるとするならば、原生自然は、それとは正反対の最悪のものであり、あらゆる安全、幸福および進歩は、原生自然状態から脱却できるか否かにかかっていると考えられていた<sup>(2)</sup>。

西部の辺境地域への移住を目指していた開拓者にとっても、未開の原野は、「無益で、道徳的に邪悪な呪われた場所であり、大悪魔や異教徒のインディアンのような小悪魔たちの巣窟である」と考えられていた。開拓者たちにとっては、樹木を切り倒し、開墾することこそが勝利であり、特別な誇りであったのである<sup>(3)</sup>。彼らはハトやビーヴァーやバイソンなどの野生動物を乱獲し、森林を無秩序に伐採したので、彼らの通った後は自然の様相が一変するほどであった<sup>(4)</sup>。彼らは、ある意味で、最大の環境破壊者であったといえよう。他方で、原生自然の存在は、開拓者の精神的なエネルギー源でもあった。開拓可能な土地や資源は無限にあり、一生懸命働けばだれもが自分の土地と家を手に入れることができる、というアメリカンドリームこそが、大自然を開拓する彼らの精神的な支えであったのである。

自然保護思想の萌芽となる新たな考え方は、主として比較的都市化の進んだ東部諸州から発展した。当時、東部地域では、次第に資源の枯渇問題が表面化しつつあり、また西部地域においても過剰な森林伐採を原因とする土壌浸食や砂あらしの頻発などの自然破壊現象が顕在化ようになっていた。こうした事情から、おもに、それまで自然の美しさを鑑賞し礼讃してきた東部諸州の文学者や芸術家の間から、自然喪失に対する強い抗議の声が聞かれるようになったのである<sup>(5)</sup>。

自然保護の提唱者は、政治家、探検家、動植物学者、画家、作家、詩人など、極めて多方面にわたっていた。原野 (wild country) の真価を早くから認め、最初に原野の破壊に対する異議を唱えたのは、ジョン・ジェームズ・オーデュボン (John James Audubon) である。オーデュボンは、1827年から1838年にかけて、ロンドンで『アメリカの鳥類 (Birds of America)』を出版し、自然の生息地における鳥の美しさを初めて広く人びとに知らしめた<sup>(6)</sup>。またこの時代、オーデュボンと同様に失われつつある自然美に対する嘆きを表明していた者としては、『大平原 (The Prairie)』を著した小説作家ジェームズ・フェニモア・

クーパー (James Fenimore Cooper)<sup>(7)</sup>、1841年に出版された『森林哀悼詩 (Lament of the Forest)』の作者である詩人兼画家トーマス・コール (Thomas Cole)<sup>(8)</sup>などが代表的である。そのほか、詩人ウィリアム・カレン・ブライアント (William Cullen Bryant)<sup>(9)</sup>、旅行者兼エッセイストのチャールズ・ランマン (Charles Lanman)<sup>(10)</sup>、1849年に『カリフォルニアとオレゴン街道 (California and Oregon Trail)』を著した歴史家フランシス・パークマン (Francis Parkman)<sup>(11)</sup>、アメリカン・インディアンの研究者兼画家であるジョージ・キャトリン (George Catlin)<sup>(12)</sup>らが著名である。

こうして、無秩序な自然破壊行為への抗議の声が高まるなかで、現存する原生自然の一部を原生自然状態のまま維持すべきであるという考え方が現れるようになる。

たとえばラルフ・ウォルドー・エマソン (Ralph Waldo Emerson)<sup>(13)</sup>とヘンリー・デイビット・ソロー (Henry David Thoreau)<sup>(14)</sup>は、「暗黒の原始」そのものの価値を初めて認め、ときには「開拓」よりも大切な「原始、自然」があり得ることを示唆し<sup>(15)</sup>、初期のアメリカ自然保護の基本的な思想を形作ったことで著名な人物である。

森林保護に関心を有する連邦官吏に対して理論的根拠を与えたのは、ジョージ・パーキンス・マーシュ (George Perkins Marsh)であった<sup>(16)</sup>。彼は科学者(生態学)、法律家、議会議員、世界旅行家、言語学および語源学の教授であり、ザハリー・テイラー (Zachary Taylor) とリンカーン大統領のもとでトルコおよびイタリア大使も務めた。マーシュは地中海旅行で目にした自然破壊に衝撃を受け<sup>(17)</sup>、アメリカの自然の将来に強い危機感を抱いた。帰国後彼は、環境破壊を防止し森林と水を管理するための体制改革を訴え<sup>(18)</sup>、1864年に人間の謙虚な生き方を奨励する不朽の名著『人間と自然 (Man and Nature: or Physical Geography as Modified by Human Action)』を出版した。「社会は自然の恵みを利用する権利はあるが、しかしそれを乱用する権利はない」こと、人間が「自然の持つ“自発的な調整能力 (spontaneous arrangements)”」へ介入することへの警告、そして既に破壊されたものを回復させるための広範囲な計画を立てる必要性を主張するこの本は、短期間のうちにベストセラーとなり、その後何度も再発行され、議会の議論においてもしばしば引用された<sup>(19)</sup>。さらにマーシュは、「自然を愛する者がレクリエーションを楽しむ園 (a garden for the recreation of the lover of nature)」として、また「野生生物の聖域 (asylum for

wildlife)」として、相当量のアメリカの土壌を、可能な限り原始状態 (primitive condition) のまま維持するよう訴えていた<sup>20)</sup>。

一方、マーシュの思想に強い感銘を受けて、これを実際の国有地管理実務に反映させようと努めるものも現れた。すなわちジョン・ウェスリー・パウエル (John Wesley Powell) やカール・シュルツ (Carl Schurz)、および国有地管理の実務のみならず、当時の議会に積極的な働きかけを行ったフレデリック・ロー・オルムステッド (Frederick Law Olmsted) などである<sup>21)</sup>。

パウエルは科学者、探検家、改革家および役人であり、1869年に、白人として初めてグランド・キャニオンを横断した人物としても知られる。ユタ州、アリゾナ州、コロラド州、ワシントン州などで調査活動を行っていたパウエルは、西部を灌漑化する必要性を強く感じ、1878年、詳細な調査結果に基づき長期的かつ現実的な視点から土地政策を考察する「合衆国の乾燥地帯の土地に関する報告書 (Report on the Lands of the Arid Regions of the West (Arid Lands))」を連邦議会に提出した<sup>22)</sup>。そのなかで彼は、西部地域において最も重視されるべきは水の管理であるとの信念から、第1に、グレート・ベイスン (Great Basin) は、慎重な管理を必要とする限られた農業にしか適さない地域であること、第2に、極西部における農業用のダムや灌漑設備の建設計画を民間企業の手へ委ねることはできないこと、第3に、ホームステッド法 (Homestead Act of 1862) とそれに基づく土地の無償譲渡に対して異議を申し立て、水源を確保できないような土地を政府がこれ以上売却しないよう主張した<sup>23)</sup>。

ドイツの林業地域出身のシュルツは、1877年から1881年までの間、ヘイズ大統領の内務長官を務めた人物であり、彼の在任中に森林破壊に対する政府の対応が本格化した。彼は西部からの反発を受けながらも、連邦政府による森林管理を積極的に提案し<sup>24)</sup>、その業績は先のパウエルの報告書と共に、森林保護法 (Forest Reserve Act of 1891) 制定の原動力となったといわれる。シュルツはパウエルと親しく、そのころ高まりつつあった土地政策再考論争における主要なリーダーとして活躍した<sup>25)</sup>。

オルムステッドは、ニューヨーク市のセントラルパーク (Central Park) の設計者として知られる世界的な造園学者である<sup>26)</sup>。後述のように、国有地管理と自然保護という観点から見ると、とくに彼が合衆国の国立公園制度の創設に与えた影響は計り知れない。若くしてイギリスの風景式造園学を学んだオルムステッドは、以後、自然をそのままの状態に保存する公園の維持管理のありか

たを綿密に検討し、アメリカ合衆国最初の自然公園であるヨセミテ州立公園の誕生（1864年）にも少なからぬ影響を与えたと考えられている。

最後に、文学とも自然科学とも異なる立場から自然への思索を深め、今日の自然哲学の基礎を築いたアメリカ自然保護史上の巨峰として、ジョン・ミューア（John Muir）があげられる。その全生涯を自然研究と自然保護活動に捧げた「アメリカ自然保護の父」ミューアの登場により、アメリカの自然保護運動は新たな局面を迎える。ミューアは、当時、自然擁護の叫び声をあげた人びとの、最も雄弁かつ力強い代弁者であった。彼は、精力的な執筆活動を行う一方で、原生自然（wilderness）の保存を目指す西部の運動の先頭に立ち、合衆国が世界に誇る国立公園制度の創設に大きく貢献した<sup>(27)</sup>。彼は、今日世界的な自然保護団体として活動を続けるシエラ・クラブ（Sierra Club）の創設者および初代会長を務めたことでも広く知られている。

## 第2節 ヨセミテとイエローストーン

### 1. 1832年アーカンソー・ホット・スプリングズの保護

原生自然の保護を求める意見が徐々に高まるにつれて、国家レベルにおける現実的な保護活動が開始された。1832年、連邦議会は、アーカンソー州のホット・スプリングズ（Arkansas Hot Springs）とそれを取り囲む4つの地域を、合衆国による将来の処分のために（for the future disposal）、さまざまな土地諸法の適用から除外して保留し、当該地域を合衆国初の国立自然保護区（natural federal preserve）に指定した<sup>(28)</sup>。しかし、この指定は、原生自然や貴重な景勝地そのものの保護を目的とするものではなかった。というのも、この泉は、病気の治療に大きな効果があると考えられていたが、当時すでに注目されていたナイアガラの滝（Niagara Falls）やバージニア州のナチュラル・ブリッジ（Natural Bridge）と比較すると、景観上とくに注目すべき点がなかったからである<sup>(29)</sup>。したがって、このホット・スプリングズの指定を、ただちに合衆国国有地管理制度における自然保護の始まりの1つとして位置づけることには議論の余地があろう。しかしこの指定は、当該泉を含む周囲の土地を、手付かずの原生自然状態のまま議会の法律で保護しようとする初めての例であり、国有地管理法制史上、少なからぬ重要性を有しているといえよう<sup>(30)</sup>。

## 2. 1864年ヨセミテ州立公園の成立

合衆国における国立公園創設の第1歩は、1864年のヨセミテ州立公園を設置する法律の制定である<sup>31)</sup>。同法制定の経緯は、しばしば謎めいたものと考えられている。しかし同法の制定は、原生自然保護思想の高まり、公園思想の提唱、大規模な都市公園の出現、人びとの関心を自然保護へと向けさせたいいくつかの重大な事件、有能な自然保護論者の働きかけなど、さまざまな社会的原因が作用した結果と考えられる。以下、ヨセミテ州立公園が誕生するまでの背景を、簡単に紹介しよう。

### (1) ヨセミテ州立公園設置法制定までの経緯

#### ア. 公園思想の起源

合衆国には、限られた範囲ではあるが、植民地時代からすでに“public” park が存在していた<sup>32)</sup>。たとえば、イギリスの海軍大将の息子であり、ペンシルベニア州の開拓者でもあるウィリアム・ベン (William Penn) は、フィラデルフィアの地取りをするさいに、最大で10エーカーの多数の広場 (square) を公共利用地として指定した。そのほか、おもにニューイングランド地方の植民地には、イギリスで見られるような「共有地 (commons)」が存在し、これらは主として牧草地に提供されたほか、閱兵場 (parade ground) やレクリエーション用地としても利用された。しかし、都市における憩いの場としての意味合いを持つ都市公園の構想は、のちの国立公園の構想とは、趣を異にしていたと解される。

原生自然を手付かずの状態で公園として保護しようとする国立公園構想 (national park idea) を最初に唱えたのは、前述の詩人ジョージ・キャトリン (George Catlin) であるといわれる<sup>33)</sup>。キャトリンの構想は、1833年に、インディアン領地から New York Daily Commercial Advertiser にあてた手紙の中に示されていた。そこでキャトリンは、つぎのように述べている。「保護し、将来の洗練された市民や世界に披露する対象としては、なんと美しく、また感動的な見本であろうか！国民の公園 (nation's park)、それは、人と動物、さらに自然の美しさが持つすべての野性味 (wild[ness]) と新鮮さ (freshness) を含むものである<sup>34)</sup>」と。そしてこの構想は、多数の読者を有するニューヨークの新聞によって、ひろく一般に知らしめられることとなった。

キャトリンの発案について、公に発表された公園構想は、ラルフ・ウォル

ドー・エマーソン (Ralph Waldo Emerson) によるものであった。エマーソンは、自然に対する正しい認識または深い理解、および彼の故郷の特性に関する数多くの言葉を残しているが、なかでも、彼が1844年に表明した所見は注目に値する。この年、彼は、ボストンにおける講演で、「無限に続く森は、利用 (use) と楽しみ (delight) のための優雅な公園 (graceful park) とすべきである」と述べている<sup>65)</sup>。

以上のような公園構想は、その後、代表的な自然保護論者の1人であるヘンリー・デイビット・ソロー (Henry David Thoreau) において、一層明確化された。ソローは、1858年、彼が Atlantic Monthly に掲載した、メイン州への2度目の旅行に関する論稿の結論部分で、つぎのように述べている。「かつて英国の王たちは、遊猟または食料用に、『国王の獲物を維持する』専用の森を持っていた。彼らは、このような森を造り、もしくは拡張するために、時には村々を破壊した。しかし彼らは正当な本能に導かれていたのであろう。国王の権威を否定した我われは、どうして我われ自身の自然の保養地を持とうとしないのか。——村々を破壊する必要がなく、クマとピューマが棲み、狩猟民さえ文明化されて追い出されることなく生き続けられる保養地を——その森は国王の獲物を維持するだけでなく、創造主という名の王そのものをも維持する——しかも、遊猟や食料のためにではなく、我われがインスピレーションと真の休息を得るために。我われは、ならず者のように我われ自身の共有財産を蝕み、いつしかこれを根こそぎにしてしまうつもりなのか<sup>66)</sup>」と。

こうした一連の自然保護思想家の発言などを通じて、19世紀半ばごろまでには、多くの人びとが自然保護のための具体的な方途を講じる必要があることを認識するに至ったのである<sup>67)</sup>。

#### イ. 大規模都市公園の成立

他方、時期を同じくして、ニューヨークでは、初めての本格的な都市公園を創設する活動が進められていた<sup>68)</sup>。この都市公園構想は、詩人であるウィリアム・カレン・ブライアント (William Cullen Bryant) によって考案され、1844年7月3日に、New York Evening Post で発表されたものである<sup>69)</sup>。また、海外を広く旅し、各国の公園を観察してきたアンドリュウ・ジャクソン・ダウニング (Andrew Jackson Downing) は、アメリカはヨーロッパの公園文化を見習うべきであるとの強い信念を持ち、大規模な公共都市公園 (public city park)

を設置するよう主張した<sup>40</sup>。彼らの運動は、1851年について功を奏し、ニューヨーク州は、マンハッタン地区を公園用地として取得することを認める初めての法律を制定した<sup>41</sup>。さらに、1853年、ニューヨーク州議会が約1平方マイルの公園用地を購入したことにより、同公園計画は正式に実現される運びとなった。ダウニングの友人でありかつ教え子でもあったフレデリック・ロー・オルムステッド (Frederic Law Olmstead) は、勤務先のニューヨークの出版社が破産し、失業中であった1857年、この公園の管理者として採用された<sup>42</sup>。おりしもニューヨーク州は、同公園の計画をコンテストで決定することになったが、オルムステッドは、イギリスの建築技師カルヴァント・ヴォークス (Calvert Vaux) とともにこれに応募し、30名以上の応募者の中から第1位に選ばれたのである。以後数年の間、オルムステッドは同公園を監督する仕事に従事し、1861年までには、造林と造園の作業をほぼ完了した。しかしこの間、公園整備事業は、オルムステッドやヴォークスの望まない方向へと進んだため、失望したオルムステッドは、1861年の南北戦争勃発を境に、セントラルパークでの仕事を辞めることになる。つづいて彼は、赤十字 (Red Cross) の前身である合衆国衛生委員会 (Sanitary Commission) の事務局長に就任し、さらにその2年後には、カリフォルニア州マリボサ鉱山地の管理人に就任した。しかし、まもなく経営不振に陥り、サンフランシスコ湾地域における風致造園の仕事に転職せざるを得なくなった。オルムステッドは、しばしばシェラネバダ山地を旅し、いつしかヨセミテ峡谷をカリフォルニア州の保護下におくことを求める議会活動を手伝うこととなる<sup>43</sup>。オルムステッドが当時カリフォルニア州に所在したのは、全くの偶然である。しかしこの出来事は、それ以後の合衆国国立公園史上、重大な意味を有することになる。

#### ウ. ヨセミテへの関心の高まり

ヨセミテは、19世紀半ばに至るも、ほとんど知られない未知なる領域であった<sup>44</sup>。しかしこのころから、さまざまな分野の人びとがヨセミテの原生自然に注目し、これを利用または賛美する活動が盛んになった。

ヨセミテ峡谷に初めて観光客の団体が足を踏み入れたのは、1855年のことであった。同年の6月下旬、ジェームズ・M・ハッチングス (James M. Hutchings) は、芸術家であるトーマス・A・アイヤース (Thomas A. Ayres) と2人のコンパニオン、および2人のインディアン人ガイドを雇い、観光客を取りまとめ、

初めての峡谷ツアーを実現させたのである<sup>(49)</sup>。これを契機として、ヨセミテへの観光熱が高まり、以後、峡谷内に観光客目当てのホテルが建設されるなど<sup>(49)</sup>、ヨセミテは、しだいに観光地開発の波にのみ込まれていった。さらに、峡谷内の土地に対する権限を主張する複数の入植者や企業家も現れた<sup>(47)</sup>。

観光化がすすむにつれて、ヨセミテ峡谷の自然美を称賛する声も徐々に聞かれるようになっていた。なかでも人びとに最も大きな関心を引き起こしたのは、New York Tribuneの編集委員兼発行者であるホーレス・グリーンリー (Horace Greely) の発言である。1859年8月、ヨセミテ峡谷を訪れたグリーンリーは、「(同峡谷は) この地球上で、最も特異で威厳のある自然の驚異である」と断言し、発行部数が30万部にも達する新聞に寄稿したのである<sup>(49)</sup>。また、1860年には、トーマス・スター・キング (Thomas Starr King) により、ヨセミテ峡谷を国家的な資源と見なす機運が一層高められた。キングは、1860年12月1日から1861年2月9日にかけて、自身のヨセミテ峡谷騎馬旅行に関する8つの論文を、Boston Evening Transcriptに発表し、「このような騎馬旅行は、地球上のいかなる所にもあり得ない」、「このような途方もなく大きな驚くべき岩山の景観は、アルプスにもなく、アンデス (Andes) の山道とも異なり、巨大なオレゴン峡谷にも存在しない」と述べ、全国の人びとの心に、ヨセミテへの強烈なあこがれと畏敬の念を引き起こした。そして、彼のヨセミテへの熱意は、彼をヨセミテ保護運動のリーダーの1人に押し上げることになった<sup>(49)</sup>。

また、芸術家たちも、ヨセミテ峡谷の荘厳な自然美を人びとの心に印象づけるのに重要な役割を果たした。C. L. ウィード (C. L. Weed) は、1859年に初めてヨセミテ峡谷の写真を撮影し、その写真は前述のハッチングが発行した出版物 Hutching's California Magazine に掲載された。その2年後には、写真家カレントン・E・ワトキンス (Carlenton E. Watkins) がマリポサの森を撮影している。さらに1863年には、有名な画家アルバート・ビールステッド (Albert Bierstadt) がヨセミテ峡谷の断崖絶壁、ドーム、および滝などの絵を描き、とくに東部地域の人びとに大きな感動を与えることとなった<sup>(50)</sup>。

こうして文学者や芸術家の間には、消え行く原生自然を自然公園として保護しようとする構想が芽生え、連邦議会でも原生自然を保護する初めての法律が制定された。しかし、東部の人びとは西部の大自然についてほとんど知らない状態であった<sup>(51)</sup>。

こうしたなかで、自然保護のあり方にさほど関心を持たなかった東部の人び

とに大きな衝撃を与える2つの事件が発生した。その1つは、ナイアガラの滝における大規模な私有地化および観光地化と、観光客に対する詐欺行為の横行である<sup>62</sup>。もう1つは、カリフォルニアにおける1854年の“Mother of the Forest”事件である<sup>63</sup>。

これらの不幸な事件は、原生自然保護運動をひきおこす原動力の1つとなった。衝撃的なニュースと相前後して、合衆国では、偉大な自然を安易に破壊することへの激しい非難の声が巻き起こったのである<sup>64</sup>。

#### エ. ヨセミテ保護運動の発生と法案の準備

このようなヨセミテ峡谷をめぐるさまざまな動きを背景として、1864年冬、カリフォルニアの小さな団体が、当時カリフォルニア州選出の上院議員であったジョン・コネス (John Conness) に、ヨセミテ峡谷を私的な乱用から保護する法律の制定を求めた<sup>65</sup>。より明確なのは、1864年2月20日に、ニューヨークの Central American Steamship Transit Company のカリフォルニア支部長であったイスラエル・ワード・レイモンド (Israel Ward Raymond) が、コネス議員に対し、セコイアの巨木が茂るマリポサの森 (Mariposa Grove) を保護する法律の制定を求めた書簡である<sup>66</sup>。なお、レイモンドの提案を陰で支えていた人びとのなかには、前述のオルムステッドとキングのほか、ジェシー・ベントン・フレモント (Jessie Benton Fremont)<sup>67</sup>、ガレン・クラーク (Galen Clark)<sup>68</sup>、ジョシア・ドワイト・ホイットニー (Josiah Dwight Whitney)<sup>69</sup>、ジョン・F・モース (John F. Morse)<sup>69</sup>、ステファン・フィールド (Stephen Field)<sup>61</sup>などが含まれていたと考えられている。ただし、この時期のオルムステッドが、どの程度具体的に関与していたかは不明である。しかし、ヨセミテ保護運動がオルムステッドのような造園家の支援を必要としていたときに、まさに彼がそこに居合わせたということに対しては、より一層の注意が払われるべきであろう<sup>62</sup>。

#### (2) 議会における法案の審議過程

こうして、1864年3月28日、コネス議員は、公園として保護する目的で、合衆国がヨセミテ峡谷とマリポサの森をカリフォルニア州へ譲渡する法案を上程した。この法案は、前述のレイモンドの書簡をベースとして、オルムステッドや州地質調査局長ホイットニーおよび他の局員らの協力のもと、連邦一般土地局 (General Land Office) によって作成されたものであり<sup>63</sup>、広大な原生自然

地域を法律により公園として保護する初めての試みであった。上院における議論は、とくに大きな混乱もなく進められ、順調に可決された。以下に、上院での議論の経過を簡単に紹介しよう。

1864年3月28日、この法案は、上院において2度読み上げられた後、まず上院国有地委員会 (Senate Committee on Public Lands) へ審議を付託された<sup>64</sup>。そして、1864年5月17日、上院は、国有地委員会からの報告を受けて本格的な議論に入ることになる。

まず、コネス議員は、法案を読み上げた後、法案の目的について次のように説明した。「この法案は、カリフォルニア州シェラネバダ山脈内に位置する特定の土地を譲渡することを目的としている。当該土地は、あらゆる公共目的にとって無価値な (worthless) 土地であるが、しかし、そこには、おそらく世界で最も偉大な驚異 (驚くべきもの) が含まれている。(中略) また、マリボサの森には、おそらく世界に比類のない樹木が存在する。それらの樹木は、現在、損害 (damage) と侵害 (injury) の危機に瀕していることから、この法案は、これらの樹木を、カリフォルニア州の行政機関の継続的な保護による管理下に委ねようとするものである。これにより、それらの樹木は、一般大衆に公開され、人類の利益のために利用され、保護されることになろう<sup>65</sup>。」

これに対し、フォスター (Foster) 議員 (コネチカット州選出) が、本件譲渡に関するカリフォルニア州の見解、および法案が提案されるに至った経緯についての質問をした。コネス議員は、「この法案は、財産をもち、品の良い、洗練されたさまざまな分野のカリフォルニア紳士たちからの要請によるものである」と応答している。さらに、フォスター議員は、本件譲渡は「わたくしが記憶している限りでは、前例のない注目すべき譲渡である」と述べたうえで<sup>66</sup>、本件譲渡に関するカリフォルニア州の意向を再確認するよう求める質問を繰り返した。コネス議員は、自らがカリフォルニア州選出の議員であり、彼こそがカリフォルニア州の意見の代弁者である、と応答している。さらにコネス議員は、マリボサの巨木の樹齢は3000年であること、合衆国内に存在するそのような巨木の森は、マリボサの森とカラベラス (Calaveras) の森の2つであること、および数年前には、カラベラスの森から倒木の一部が切り出され、展覧会用にイギリスへ運ばれた事件などを紹介し、この法案は、先の2つの森のうちマリボサの森を壊滅 (devastation) と侵害 (injury) から保護することを目的としている、と説明した。こうしたコネス議員の熱心な提案と説明を受けて、上院

は即日、法案を可決した<sup>67)</sup>。下院は、ほとんど議論なく法案を可決し、1864年6月30日、リンカーン大統領が法案に署名した<sup>68)</sup>。

### (3) ヨセミテ州立公園設置法

『ヨセミテ峡谷およびマリポサの森 (“Mariposa Big Tree Grove”) を取り囲む地域をカリフォルニア州に譲渡する権限を付与する法律 (13 Stat. 325 (1864))』

「カリフォルニア州マリポサ郡内のシエラネバダ山脈の花崗岩ピークの絶壁 (claft) および峡谷 (gorge)、ならびにヨセミテ峡谷として知られる Merced 川の上流を、カリフォルニア州へ譲渡するものとする。(中略) 同州は、次のような明確な条件のもとでこの譲渡を受け入れるものとする。すなわち、(当該地域は) 公共利用、リゾートおよびレクリエーションの目的で保持されるべきこと、いかなる場合であっても譲渡できないこと、ただし、10年を越えない賃貸が当該地域の一部について許容されること。特許権の賃貸から得られるすべての収益は、財産またはそこに至る道路の保存および改善に使われるものとする。(中略) (当該地域は) カリフォルニア州知事およびカリフォルニア州政府が任命する8人の委員によって管理される、ただし、その役務に対する報酬は支払われないものとする。」

### (4) ヨセミテ州立公園設立後の動き

ところで、当該地域の譲渡の正式な受諾には、州議会の同意が必要とされていたが、議会は1866年まで開会される見込がなかった。そこで、1864年9月28日、カリフォルニア州知事フレデリック・F・ロー (Frederick F. Low) は、仮の受諾宣言を発表し、さらに権限付与条例 (enacting act) 第1条に基づく特権を利用して、同宣言の中でヨセミテ公園委員を任命し発表した<sup>69)</sup>。

州知事によって任命された委員は、オルムステッド、ホイットニー、クラークら8人であった<sup>70)</sup>。オルムステッドは、委員長になり、率先して当該保護地域の管理活動にとりかかった。同時に彼は、測量を依頼し、クラレンス・キング (Clarence King) に地図を作成させるなどして、公園管理のための準備活動のリーダーとして活躍しはじめた<sup>71)</sup>。カリフォルニア州は、公園の発足にあたり2000ドルを拠出することを決定した<sup>72)</sup>。

こうして、ヨセミテの一部は、連邦からカリフォルニア州へ譲渡されたので

あるが、この譲渡は、今日からみると、きわめて幸運な結果をもたらした。というのは、州は、一般に入植者への土地の譲渡に熱心ではなかったため、ヨセミテは入植者の売却請求から逃れることができた。しかし、当時の状況のもとで、もし、ヨセミテがそのまま連邦に留保されていたなら、ほどなく入植者に占拠され、さまざまな土地処分立法のもとで売却されてしまった可能性が高いからである<sup>73</sup>。また、ヨセミテが、直ちに国立公園に指定されれば、結果はさらによいものになったかもしれない。しかし、今日とは異なり、たとえ国立公園に指定されても、その管理は惨憺たるもので、多くを期待できないのが実状であった。その実体は、8年後に国立公園に指定されたイエローストーンを見ることで、さらに明らかになるのである。

### 3. 1872年イエローストーン国立公園の成立

#### (1) イエローストーン国立公園設置法制定までの経緯

アメリカのみならず世界最初の「国立」公園は、イエローストーン国立公園である。イエローストーン国立公園が成立するまでの経過については、おびただしい数の文献があり、すでにわが国でも、多くの紹介がなされている。ここでは、一般的な経緯を簡単に述べたあと、とくに議会での審議を中心に法律の制定過程を追うことにしよう。

イエローストーンを最初に訪れた白人が誰かについては、諸説がある。1800年代の初頭にはすでに白人が立ち入っていたといわれるが、それ以降、多数のハンター、わな猟師がイエローストーンに入った。なかでも有名なのが、ジェイムス・ブリジャー (James Bridger) である。彼は、間欠泉を含む多数のイエローストーンの奇景・奇観を吹聴してまわったが、彼の話は、誇張にみちたほら話としかうけとられず、関心をよばなかった<sup>74</sup>。1869年秋、今度は、チャールズ・W・クック (Charles W. Cook), デイビッド・E・フォルソム (David E. Folsom), ウィリアム・ペーターソン (William Peterson) の調査隊がイエローストーンを旅行し、ブリジャーの話が真実であることや、イエローストーン川グランドキャニオン、イエローストーン湖、間欠泉盆地低地の様子を報告したが、当時の人びとにとっては、報告書の記載があまりに空想的に思われたので、報告書を印刷・公表するのに多大な苦勞をしなければならなかった<sup>75</sup>。

本格的な調査といえるのは、翌1870年8月のヘンリー・ダーナ・ウォッシュバーン (Henry Dana Washburn) に率いられた19人のモンタナ州の名士からな

る探検隊の1カ月にわたる調査である。同隊には、他にナサニアル・ピット・ランフォード (Nathaniel Pitt Langford), ロイトナン・グスタフス・C・ドーン (Lieutenant Gustavus C. Doane) が加わっていた。このウォッシュバーン＝ランフォード＝ドーンの探検隊は、クック調査隊の報告が正しいことを確認するとともに、間欠泉盆地上部地やオールドフェースフルなどを新たに発見した<sup>79)</sup>。ドーンによって書かれた報告書が公表されると、人びとのイエローストーンに対する関心はさらに高まり、ランフォードは、東部を講演してまわった。こうしたなかで、議会もイエローストーンに関心を示すようになったのである。

翌1871年、議会は合衆国地質地理院の所長であったファーディナンド・ヴァンダヴィア・ハイデン (Ferdinand Vandever Hayden) による第3回目の調査隊に4万ドルを支出することを決定し、調査が実施されたが、その中には、昆虫学者、地形学者、動物学者、鉱物学者、気象学者、物理学者のほか、画家のトーマス・モラン (Thomas Moran) や写真家のウィリアム・ヘンリー・ジャクソン (William Henry Jackson) が含まれていた。ハイデン隊が公開した詳細な報告書は政府の公文書として発行された。これは、議会がイエローストーンを保護するための行動を開始するシグナルとなった。ハイデンもランフォードと同様に、イエローストーンを国立公園として保護することを望み、積極的な議会工作を開始した。彼は、議員に対し、間欠泉地帯には、私的な利害関係者が土地分譲を請求する準備をしており、ナイアガラの滝のような悪夢の二の舞になるおそれのあることを喚起してまわった<sup>79)</sup>。また、Scribner's Monthly 1871年5月号・6月号に掲載されたイエローストーンに関するランフォードの論文のコピー400部が、法案審議に先だって議員たちに配布された。

## (2) 議会における法案の審議過程

こうした彼らの説得をうけ、1871年12月18日、イエローストーン国立公園設置のための法律が上院と下院に同時に上程された。提案者は、ポメロイ (Pomeroy) 上院議員 (モンタナ州選出) とクラゲット (Clagett) 下院議員 (カンザス州選出) であった。

法案は、上院で1872年1月30日に審議され、可決された。上院では、まず議長が法案を読み上げ、審議に移っている。法案の審議においては、以下に紹介するように、公園内での狩猟を一切禁止すべきであるとするアンソニー (Anthony) 議員 (ロードアイランド州選出) およびティプトン (Tipton) 議

員（ネブラスカ州選出）と、自己消費のための狩猟を禁止すべきではなく、狩猟の規制は内務長官による規則制定にまかせるべきであるとするポメロイ議員との間で応酬があった。

まず、アンソニー議員はつぎのように述べた。「当該地域においては、狩猟鳥獣の破壊はいかなる目的を有するものであろうとも行われなくようにするために、“利益を得るために (for gain or profit)” という文言を削除するよう提案する<sup>78)</sup>」と。つづいて、ティプトン議員もこれと同趣旨の反対意見を述べた。「ひとたび門戸が開かれると、最終的には当該公園内のあらゆる狩猟鳥獣が完全に破壊されてしまうおそれがあるので、一切の目的での狩猟鳥獣の破壊を禁止すべきである<sup>79)</sup>」と。

これらの反対意見に対し、ポメロイ議員は以下のように応答した。「それは完全に内務長官のコントロールのもとにおかれることになる。内務長官は、狩猟鳥獣の破壊と捕獲を管理するための規則を制定することになっている。そのような点に関しては、内務長官は、たとえだれであれ、わたしたちと同じように用心深い人であると思われる<sup>80)</sup>」と。

ついでエドモンド (Edmund) 議員（バーモント州選出<sup>81)</sup>が、「そこは、地球があらゆる場所に有している地域の中で、最も驚異なる地域の1つであることから、わたしたちは、それを保護しようと試みる人びとの物質的利益 (material interests) に対しては何らの危害も加えてはいない。この法案が、満場一致で可決されることを望む」と述べた<sup>82)</sup>。

これに対してコール (Cole) 議員（カリフォルニア州選出）は、当時の一般的な見解を最もよく示すつぎのような発言をした。「当該地域の天然の珍物 (curiosities) は、人間のなし得るあらゆることをもってしても、決して害され得ないものである。間欠泉 (geyser) は、たとえその土地の所有権がどこにあろうとも、(そのまま) 残るであろう。したがって、なぜ入植者が、ロッキー山脈や他の地域にあるような40マイル平方の土地の区画から締め出されるべきなのか、理解できない。入植者に対してそれら (天然の珍物) への接近を許すと、その天然の珍物は、一体どのように害されることになるのか、理解できない。……合衆国の領土内のそのような広大な面積の土地を別に取っておく理由、またはその妥当性が理解できない」と<sup>83)</sup>。

最後にトゥランブル (Trumbull) 議員（イリノイ州選出）が、つぎのような格調高い賛成意見を述べた。「この地域はおそらく農業目的で居住されるこ

とはないが、しかし、一部の者がそこへ行き、これらの驚異なるものへ至る唯一の道の向こう側に権利を打ち立て、これらの山々の峡谷の間を通るすべての人びとから、1ドルか5ドルの入場料 (fee) を徴収するということがあり得るのである。また、彼はそこに障害物 (obstruction) を設置し、これらの驚異なる創造物を見に行くすべての人びとから通行料金を徴収するかもしれない。……いま、この驚くべき地域に関する議論があるという以前に、わたしたちは、それを一般的な国有地処分 (の対象) から除外し、それを政府に保留しておくよう希望する。もし望むのであれば、将来いつのときか、それが誰かの邪魔になるのであれば、わたしたちはこの法律を廃止することができるのである。しかしいまは、可決するのが非常に妥当な法案であると考え<sup>84)</sup>と。

同法案は、2月27日に下院で審議された。下院では、ドーズ (Dawes) 議員が長大な賛成意見を述べたほかは、入植者およびインディアン居住者との権利調整をめぐる若干の質疑があったのみであり、賛成115、反対65、白票60で可決された。法案は、1872年3月1日、直ちにグラント大統領の署名を得て成立した<sup>85)</sup>。

### (3) イエローストーン国立公園設置法

『イエローストーン (Yellowstone) を国立公園に指定する法律 (17 Stat. 32 (1872))』

「モンタナ州およびワイオミング州内のイエローストーン (Yellowstone) 川の上流近くに位置する地域と、以下に記載される地域、すなわち、ガーディナーズ (Gardiner's) 川がイエローストーン川と合流する地点から始まり、イエローストーン湖の最東端まで経線を東方向へ10マイル進み、そこから、イエローストーン湖の最南端から10マイル南を通過する緯線と平行する経線を南へ進み、そこから、マディソン (Madison) 湖の最西端から15マイル西を通過する経線と平行して西へ進み、そこから、イエローストーン川とガーディナーズ川の合流点の緯線まで、経線を北上する。そこから、始点まで西へ進む (ことによって囲まれる) 地域は、これにより、合衆国諸法に基づく入植、占有または売却から保護され、保留され、人びとの利益と楽しみのための公共的な公園 (public park) または遊興の場 (pleasuring ground) として献捧され (dedicated)、保持される (set apart)。当該地域または当該地域の一部を占拠し (locate)、入植し、または占有しようとするものは、以下に規定される者を除き、すべて不

法侵入者 (trespasser) と見なされ、その場所から立ち退かせられるものとする。

## 第 2 条

この公共的な公園は、内務長官の排他的な管轄のもとにおかれるものとする。また、内務長官は、実行可能となったときは直ちに、内務長官が当該地域の保護 (care) と管理のために必要または適当 (proper) であると判断する規則 (rule) やルール (regulation) を制定し、公開する義務を負う。このルール (regulation) は、当該公園内のすべての樹木 (trees)、埋蔵鉱物 (mineral deposits)、天然の珍物 (natural curiosities) または驚異 (wonders) を、侵害 (injury) または略奪 (spoliation) から保護することを定める。内務長官は、その裁量において、訪問客の便宜のための建物を建設するのに必要な当該公園内の小規模な区画の土地を、10年を越えない範囲で、建築目的で賃貸することができる。当該賃貸によるすべての収益、および当該公園に関連した源泉から得られるすべての収益は、内務長官の裁量のもとで、当該地域の管理および当該地域内の道路 (roads) と馬道 (bridle-paths) の建設のために費やされるものとする。また、内務長官は、当該公園内で発見される魚類および狩猟鳥獣 (game) の悪意ある破壊 (wanton destruction)、およびこれらの商取引 (merchandise) または利益を得る目的での捕獲と破壊を禁止するものとする。さらに内務長官は、この法律の制定後、当該地域に不法に侵入しているすべての者を、そこから立ち退かせるものとし、また一般に、この法律の目標 (objects) および目的 (purposes) を十分に達成するために必要または適当なすべての手段を講じる権限を付与される。」

## 4. 1890年ヨセミテ国立公園の成立

こうして、ヨセミテ溪谷とマリボサの森は、1864年に連邦からカリフォルニア州へ譲渡され、カリフォルニア州がそれを正式に受領した1866年以後は、州立公園として管理されていた。しかし、連邦政府と同様に、カリフォルニア州も、ヨセミテ州立公園は自助努力で維持されるべきであって、費用は支出しないという原則をとった。そのため、公園管理人に指名されたクラークも、ほとんど満足な仕事ができなかった。

このようななか、1868年、ミューアが住み込み、東部の多数の雑誌、とくにロバート・アンダーウッド・ジョンソン (Robert Underwood Johnson) の知遇をえて、当時、高級誌といわれた Century Magazine にヨセミテを国立公園に

指定することを訴える論稿を公表し続けた。当初、連邦議会は、このミューアの主張に全く耳をかさなかった。しかし、一部の議員の中には、彼に同調し、ヨセミテの保護を目的とした法案を提出するものが現れた。たとえば、1879年と80年には、コンバース (Converse) 上院議員 (オハイオ州選出) から、「カリフォルニア州内の一定の森林地域を売却または処分から留保する権限を大統領に付与する」ための法案が連邦議会に提案された。また、1881年には、ミラー (Miller) 上院議員 (カリフォルニア州選出) が、「ヨセミテ溪谷およびマリポサの森の譲渡を拡大する」ための法案と「カリフォルニア州内の一定の土地の区画を公共公園として留保する」ための法案を提案している。ミラー議員は、1884年にもこれと同じ内容の法案を提出している。

また、そのころ木材業者や投機師によるジャイアント・セコイアの盗伐が世論の非難をあび、ミューアの主張に同調する者が次第に増加していった。しかし、木材業者、鉱山業者、牧畜業者および狩猟業者は、議会に対する強力な政治力を有しており、これらの法案が可決されるまでには至らなかった。

1890年3月、バンデバー (Vandever) 下院議員 (カリフォルニア選出) が、「カリフォルニア州内にヨセミテ国立公園を設置する」法案を提出した<sup>86)</sup>。さらに、同年9月30日、ペyson (Payson) 下院議員 (イリノイ州選出) が、下院国有地委員会の代替案として、「カリフォルニア州内の一定の土地の区画を森林保護区 (forest reservation) として留保 (set apart)」する法案を下院本会議に報告した。彼は、「このような地域の原生美のすべてを政府が保存することは、現在および将来の世代に対する義務であると思われる。急速な人口増加とその結果としてもたらされる自然の破壊は、わが国の驚異や美が人びとにとって知識のみならず喜びを提供できるように、それを侵害や破壊から保存することこそが、政府の責務であるということを示している」と述べて、法案の趣旨を説明した<sup>87)</sup>。

この代替法案は、同日、下院を議論なしで通過し、上院に送られた。上院では、まずプラム (Plumb) 議員 (カンザス州選出) が、国有地委員会における法案の審議経過を説明し、続いてヘイル (Hale) 議員 (メーン州選出) が、この法案はもっと早く制定されるべきであった、と述べたほかは、さしたる発言もなく、反対なしで即日可決された<sup>88)</sup>。こうして法案は、1890年10月1日にハリソン大統領の署名を得て成立した。おりから議会では、森林保護区を設置するための法案が審議中であった。

結局、長い間論争の的となり、木材業者などから激しく攻撃されていたこの法案は、わずか1日で連邦議会を通過した。いったい何がおこったのであろうか。ある研究者は、その理由として、審議のスピードが早く、反対派が反対の機会を逸したこと、議員の多数が、まったく別の新しい公園と渓谷を混同していたこと、国有地委員会の報告がこの混同を助長したこと、数日前に成立したセコイア国立公園の設立が<sup>89)</sup>ヨセミテ国立公園の設立にも力を貸したこと、などの点をあげている。

注

- (1) R. Nash, *Wilderness and the American Mind* 8 (3d ed. 1982); ロデリック・ナッシュ (鈴木美幸訳) 「原野とアメリカ人の心」小原秀雄 (監修) 『環境思想の系譜1 環境思想の出現』71頁 (東海大学出版会・1995年)、M. Oelschlaeger, *The Idea of Wilderness* 3-4 (1991).
- (2) Nash, *supra* n. 1, at 8-9; ナッシュ (鈴木訳)・前掲書 (注1) 71-72頁。
- (3) ロデリック・ナッシュ (足立康訳) 『人物アメリカ史 (下)』62頁 (新潮社・1989年)。開拓は善であり、開拓を拒む自然は悪であるという考え方が一般的であった。岡島成行 『アメリカの環境保護運動』81頁 (岩波書店・1990年)。人びとは国境や条約を無視し、外国領にも侵入したが、これは、以後、Public Domain の拡張を行うのに好都合な既成事実をつくることになった。有賀貞=大下尚一編 『概説アメリカ史—ニューワールドの夢と現実—』173頁 (有斐閣・1979年)。
- (4) Oelschlaeger, *supra* n. 1, at 3-4; マックス・エルシュレイガー (鈴木美幸訳) 「原野の観念—先史時代からエコロジー時代まで」小原秀雄 (監修) 『環境思想の系譜1 環境思想の出現』36頁 (東海大学出版会・1995年)、J. McCormick, *Reclaiming Paradise* 10 (1989); ジョン・マコーミック (鈴木昭彦訳) 「環境主義のルーツ」小原秀雄 (監修) 『環境思想の系譜1 環境思想の出現』110頁 (東海大学出版会・1995年)。
- (5) Oelschlaeger, *supra* n. 1, at 3-4; エルシュレイガー (鈴木訳)・前掲書 (注4) 36, 110頁。
- (6) 伝記として、クロード・シュベル著 (幸田礼雅訳) 『伝記・オーデュボン』(TBS ブリタニカ・1990年) などがある。なお、彼の功績をたたえて、1905年、今日世界的な環境保護団体として知られるナショナル・オーデュボン協会 (National Audubon Society) が設立された。B. Shanks, *This Land is Your Land* 56 (1984)。
- (7) クーパーは、アメリカの自然景観を巧みに描写することで知られる傑

- 出した小説家である。なお、クーパーの娘であるスーザン (Susan) も彼の活動に貢献していたと伝えられる。A. Runte, *National Parks: The American Experience* 16-18 (1984).
- (8) コールは、19世紀前半に、原生自然の価値に無関心な当時の人びとを、新世界に侵入する破壊者 (destroyer) であると批判し、原生自然は「わずか2、3年という短い期間のうちに」消滅してしまうであろう、と警告していた。Nash, *supra* n. 1, at 97; ナッシュ (鈴木訳)・前掲書 (注1) 85-86頁。
- (9) プライアントは、造園家であるアンドリュー・ジャクソン・ダウニング (Andrew Jackson Downing) と並んで、最も早くから (少なくとも1844年には)、都市公園 (city park または urban park) の概念を提案していた。D. H. Strong, *Dreamers & Defenders* 19 (1988); Runte, *supra* n. 7, at 4.
- (10) ランマンは、「原生自然 (wilderness) を魅力的にしている、ほぼすべてのものが、文明の手によって奪い取られつつある」と訴えた。Nash, *supra* n. 1, at 97; ナッシュ (鈴木訳)・前掲書 (注1) 86頁。
- (11) パークマンの名著『カリフォルニアとオレゴン街道 (California and Oregon Trail)』は何度か改版されており、各版の序文からは、原生自然に対する彼の見解の推移をはっきりと読み取ることができる。これによると、彼は次第に原生自然喪失の運命を感じ取るようになり (1873年版序文)、ついには、「西部は開拓され、未開地の魅力はすっかり失われてしまった」と嘆いている (1892年版序文)。Nash, *supra* n. 1, at 100; ナッシュ (鈴木訳)・前掲書 (注1) 88-89頁。
- (12) キャトリンは、アメリカン・インディアンに関する初期の最も著名な研究家および美術家として知られている。彼の著した *Letters and Notes on the Manners, Customs, and Conditions of the North American Indians* は、破壊の危機に瀕するインディアンの大平原 (plains) での生活を見事に鋭く描写したものである。そこで彼は、スー族が、ウイスキーと交換するために大量のバッファローを屠殺する光景を目の当たりにする。彼は、インディアンを研究し描くための度重なる西部旅行を通じて、発展しつつある文明の影響が辺境地域にまでおよんでいることを知り、同時にインディアンとバッファローの絶滅に近いことも実感し、原生自然と自然美を最終的な破壊から守り、将来の世代の人びとに伝える方法として、国民のための公園 (nation's park) という考えを提唱した。おそらくキャトリンは、偉大な自然保護論者であるソロー (Thoreau) やミューア (Muir) の名声の前では見劣りしていたであろうが、記録に残るものとしては最初の国立公園構想の考案者としての名誉を受けるに足る人物

- であると評価されている。H. Huth, *Yosemite: The story of an idea* 8 (1984); R. F. Nash, *American Environmentalism* 31 (3d ed. 1990); F. Turner, *Rediscovering America* 237, 384n. (1987).
- (13) エマソンは牧師、評論家、哲学者であり、1836年に論文「自然 (Nature)」を発表した。ここで彼は、自然の素晴らしさと豊かさを認め、それまで支配的であった、開拓の対象として自然をとらえる考え方に異論を唱えている。Huth, *supra* n. 12, at 8; 岡島・前掲書 (注3) 44-45頁。
- (14) ソローは生態学者であり、「アメリカ花暦学の父」とも呼ばれている。彼は1836年に初めてエマソンと出会って以来、1842年から2年間の書生生活を経て親交を深め、1845年7月4日の独立記念日から2年2か月の間、コンコード (Concord) の南のウォルデン (Walden) 池のほとりて1人で生活した記録を、1854年に、『森の生活 — ウォルデン — (Walden, or Life in the Woods)』と題して出版した。これはエマソンの思想にさらに磨きをかける業績となった。こうしてソローは「19世紀半ばまでのアメリカ自然観をまとめあげ、つぎの自然保護運動時代の理論的根拠を築き、ありのままの自然の美と精神性を誉め称えたもっとも傑出した論者」と評されることになった。岡島・前掲書 (注3) 50-52頁、ナッシュ (足立訳)・前掲書 (注3) 67頁。
- (15) エマソンとソローの両者については、加藤尚武『環境倫理学のすすめ』163-168頁 (丸善・1991年)、ロデリック・ナッシュ (松野弘一訳)『自然の権利』76-80頁 (TBSブリタニカ・1993年) に詳しい。
- (16) G. Coggins, C. Wilkinson & J. Leshy, *Federal Public Land and Resources Law* 106 (3d ed. 1993).
- (17) 紀元前から無数の王朝が繁栄した地中海地方には、ギリシア・ローマ神話に多くの森の神や森の精が登場することからもわかるように、かつては鬱蒼と茂る森があった。しかしギリシア勃興の時代から、古代人による森林伐採が始まり、おもに農地に転用するために、繰り返し森林が伐採された。その結果、森林の喪失、劣化、あるいは土壌侵食が極度に進み、カルストの岩石地や乾燥した砂漠のような回復不能な不毛の地に変えられてしまった。ジャック・ウェストビー (熊崎実訳)『森と人間の歴史』56-59頁 (筑地書館・1990年)、金子史朗『レバノン杉のたどった道』193-233頁 (原書房・1990年)。
- (18) ナッシュ (足立訳)・前掲書 (注3) 65頁。
- (19) 偉大な自然保全主義者ピンショールは、彼が尊敬した人物の1人としてマーシュを挙げている。マーシュは、アメリカ自然保護運動史上極めて重要な地位を占めている。たとえば、ナッシュ (松野訳)・前掲書 (注15) 80-82頁参照。しかしダーナ (Dana) は、「マーシュは自然のバランスと

- いう言葉を語った最初の人間ではあるが、一方で彼は死海 (Dead Sea) を水で満たすための運河の建設をも主張した」と指摘し、マーシュを原生保護主義者にとらえるのは誤りであると述べている。S. Dana & S. Fairfax, *Forest and Range Policy* 38-39 (1980).
- (20) Nash, *supra* n. 1, at 105; ナッシュ (鈴木訳)・前掲書 (注1) 94頁。
- (21) ピンショールは、彼が尊敬する人物として、マーシュのほかにも、パウエルおよびシュルツをあげている。ナッシュ (足立訳)・前掲書 (注3) 65頁。
- (22) Strong, *supra* n. 9, at 49-51, 54.
- (23) のちに彼は、合衆国地質調査局 (Geological Survey) 主事に任命された。ナッシュ (足立訳)・前掲書 (注3) 65-66頁。そして彼は、所有地の境界は河川流域を取り囲む形で引かれるべきこと、自営農民たちが共同作業によって自ら灌漑設備を作るよう奨励すべきこと、などを提案した。パウエルについては、*National Geographic* (日本版) 創刊前特別号 98-115頁 (日経ナショナルジオグラフィック社・1995年) に紹介があるので参照されたい。
- (24) ナッシュ (足立訳)・前掲書 (注3) 66頁。
- (25) Dana & Fairfax, *supra* n. 19, at 47; Strong, *supra* n. 9, at 49.
- (26) D. Zaslowky & T. H. Watkins, *These American Lands* 6 (1994). 彼の業績はわが国にも広く紹介されている。たとえば、内山正雄「近代都市公園の発生と展開に関する研究」*造園雑誌*第40巻1号 (1976年)、同「近代都市公園の発生と展開に関する研究」*造園雑誌*第41巻4号 (1978年)、佐藤昌『フレデリック・ロー・オルムステッド、その一生と業績』(日本造園修景協会・1980年)、アルバート・ファイン (黒川直樹訳)『アメリカの都市と自然—オルムステッドによるアメリカの環境計画』(井上書院・1983年)、石川幹子「ボストンにおける公園緑地系統の成立に関する研究」*造園雑誌*第54巻5号 (1991年) など。
- (27) Coggins, Wilkinson & Leshy, *supra* n. 16, at 120-121. ミューアの伝記としては、S. Fox, *The American Conservation Movement* (1985); Turner, *supra* n. 12 などがある。またわが国の文献として、東良三『自然保護の父ジョン・ミューア』(山と溪谷社・1972年)、加藤則芳『森の聖者』(山と溪谷社・1995年) などがある。
- (28) 4 Stat. 505; D. A. Adams, *Renewable Resource Policy* 179 (1993); J. Ise, *Our National Park Policy: A Critical History* 13 (1961); Zaslowky & Watkins, *supra* n. 26, at 13-14; Nash, *supra* n. 1, at 105; Dana & Fairfax, *supra* n. 19, at 356.
- (29) Ise, *supra* n. 28, at 244; Runte, *supra* n. 7, at 26. 連邦議会は、すべての

- アメリカ人がその泉の温水に接することができるようにすべきであるとの認識を持っていた。Zaslowsky & Watkins, *supra* n. 26, at 14. ホット・スプリングズは、確かに優れた景勝地とはいえなかったが、以後、イエローストーン地域やヨセミテ地域をはるかにしのぐ観光客数を誇ることになる。たとえば、1916年の合衆国全土における公園訪問者の総数は約35万6千人であったが、そのうち約3分の1(約11万9千人)はホット・スプリングズの医療効果のある泉を訪れた人びとであった。なお同年、イエローストーンには約3万6千人、ヨセミテには3万3千人の観光客が訪れている。R. A. Foresta, *America's National Parks and Their Keepers* 12 (Table 2-1.) (1984).
- (30) なおホット・スプリングズは、その後、連邦政府により公園として管理されていたが、1921年に正式に国立公園制度に組み込まれた。Zaslowsky & Watkins, *supra* n. 26, at 14.
- (31) 13 Stat. 325; Strong, *supra* n. 9, at 23.
- (32) Huth, *supra* n. 12, at 5.
- (33) Runte, *supra* n. 7, at 187; Huth, *supra* n. 12, at 8.
- (34) G. Catlin, *Letters and Notes on the Manners, Customs, and Conditions of the North American Indians* 261-262 (1973).
- (35) Huth, *supra* n. 12, at 8.
- (36) Nash, *supra* n. 8, at 102; Huth, *supra* n. 12, at 8; ヘンリー・D・ソロー (大出健訳) 『メインの森』250-251頁 (冬樹社・1988年)、ヘンリー・D・ソロー (小野和人訳) 『メインの森』224頁 (講談社・1994年)、ナッシュ (鈴木訳)・前掲書 (注1) 91頁。
- (37) Huth, *supra* n. 12, at 9.
- (38) ニューヨークでは、以前からレクリエーションのためのより大きな空間や緑地が必要であることが認識されていたが、具体策がとられずにいた。事実、当時のニューヨークにおいては、都市化が進むにつれて、空間スペースがほんの2、3エーカーにまで削減されていたのである。Strong, *supra* n. 9, at 19.
- (39) ブライアントの発想は、そのころ全国的に有名であったボストン近くの Mount Auburn Cemetery のような風光明媚な共同墓地から生まれたのではないかと推測する論者もある。Strong, *supra* n. 9, at 19-20.
- (40) ダウニングは、彼がイギリス、フランスおよびドイツにおいて訪問した多数の公園について、ミュンヘンのイギリス公園 (England Park) が最も美しいと述べている。Huth, *supra* n. 12, at 26.
- (41) Strong, *supra* n. 9, at 20.
- (42) オルムステッドとセントラルパークについては、佐藤昌 『欧米公園緑

- 地発達史』218-221, 227-233頁(都市計画研究所・1968年)に詳しい。  
 なお、それ以前のオルムステッドの経歴については、Strong *supra* n. 9, at 16-19に詳しい。
- (43) Strong, *supra* n. 9, at 22-23.
- (44) A. Runte, *Yosemite* 14 (1990); Sax, *America's National Parks*, Nat. Hist., October 1976, at 59; Ise, *supra* n. 28, at 52.
- (45) Runte, *supra* n. 44, at 13; Ise, *supra* n. 28, at 52.
- (46) 1857年には、カニンガム(Cunningham)が“Lower Hotel”を建設した。さらにその2年後には、峡谷からわずかにのぼった所に“Upper Hotel”が建設された。Runte, *supra* n. 44, at 17; Ise, *supra* n. 28, at 52.
- (47) ヨセミテ峡谷における初めての入植者ジェームズ・C・ラモン(James C. Lamon)は、1859年に峡谷の一部の土地に対する権利を主張しはじめる。彼は、峡谷に丸太小屋を建て、果樹を植え、庭の手入れをするなどして、夏の観光客の到来を待ち構えていた。Runte, *supra* n. 44, at 17; Ise, *supra* n. 28, at 52. このほか、何千人もの観光客が来ることを予想して、峡谷の一部の土地に対して権利を主張する企業家や、また1860年には、営利目的で峡谷内の土地を富くじ販売の対象にする者まで現れた。Runte, *supra* n. 7, at 28; Ise, *supra* n. 28, at 52.
- (48) Runte, *supra* n. 7, at 20.
- (49) *Id.*, at 20-21; Runte, *supra* n. 44, at 14-15; Ise, *supra* n. 28, at 52; Huth, *supra* n. 12, at 28-29.
- (50) Runte, *supra* n. 7, at 24-25; Runte, *supra* n. 44, at 16; Ise, *supra* n. 28, at 52.
- (51) 一部の勇敢な旅行者を除き、当時、退屈な陸路や海路の旅を好む観光客はいなかったのである。Huth, *supra* n. 12, at 26.
- (52) Sax, *supra* n. 44, at 64; Runte, *supra* n. 44, at 15. 当時最も有名で人気の高かったナイアガラの滝(Niagara Falls)では、1806年から、滝周辺の土地の私有化が進んでいた。ナイアガラの滝には、1850年までに、一般大衆の興味・関心を引き付けるようなホテル、店、馬小屋、看板などが立ち並び、かつての様相とは一変していた。
- (53) 1852年に巨木の生い茂るカラベラス(Calaveras)の森が発見されてからわずか2年後のこと、あるビジネスマンが、カラベラスの森の中で最大の木であった、高さ315フィート(約96メートル)、幹回り61フィート(約19メートル)の「森の母なる木(Mother of the Forest)」の樹皮を、116フィート(約35メートル)にわたってはぎとり、これをいくつかの部分に切断し、船でイギリスへ運び去ってしまうという事件が発覚した。彼らの目的は、東部海岸地域のいくつかの都市でショーを開いた後、さら

にロンドンのシドナム (Sydenham) における Crystal Palace 展覧会で展示することであった。しかし実際には、誰ひとりとしてその樹皮が1本の木からとられたものであることを信じる者はいなかったため、当該展覧会は詐欺の烙印を押され、1866年にはとうとう中止に追い込まれたという。Sax, *supra* n. 44, at 63-64; Huth, *supra* n. 12, at 26-27; Runte, *supra* n. 7, at 27. この事件は、当時、西部の原生自然が十分に理解されていなかったこと、むしろそのような自然の存在自体が人びとに知られていなかったことを如実に物語るものである。

(54) たとえば、1853年公刊のイギリスの雑誌 Gleason's Pictorial には、Sierra Redwoods の展覧会に激怒したカリフォルニア人からの手紙が掲載された。彼は、展覧会のために“Discovery Tree”に傷をつけることは、「残忍な (cruel) 考えであり、完全なる神聖の冒瀆である」と抗議した。さらに彼は、「そのような自然の産物は、もしもそれがヨーロッパに生育していたならば、当然のこととして法律による愛護をうけ、保護されていたであろう。しかし、このように金儲け主義で、まさに前進しつつある社会においては、3000ドルから4000ドルの金が支払われさえすれば、購入者はその木を切り倒し、これを見世物にするために船で運び去ってしまうのである」と非難した。Huth, *supra* n. 12, at 27; Runte, *supra* n. 7, at 27. さらに1857年には、同年に Atlantic Monthly の編集者となったジェームス・ラッセル・ローウェル (James Russell Lowell) からも同趣旨の見解が発表された。ローウェルは、彼の「木への慈愛 (Humanity to Trees)」に関する論文の中で、「我われは、木々の取り扱い方が野蛮 (barbarous) であり、木々の破壊に対して無慈悲 (wanton) である」との考えから、樹木愛護協会 (a society for the prevention of cruelty to trees) の設立を提案した。Huth, *supra* n. 12, at 27.

(55) この団体の活動内容の詳細は、いまもって十分に明らかにされておらず、また、これがレイモンドの所属する団体であったかも不明である。Runte, *supra* n. 7, at 28.

(56) この書簡の全文は、Huth, *supra* n. 12, at 30-31に紹介されている。そのなかでレイモンドは、ヨセミテとマリポサの森が、「公的な利用、リゾート、およびレクリエーションのために」カリフォルニア州に与えられ、その後は永遠に譲渡不能とされるべきことを求めている。この提案は、おそらくオルムステッドの示唆を受けたものであるといわれる。オルムステッドは、ヨセミテ国立公園創設期における隠れた理論家であり、彼の思想が先駆となって公園が創設されたとも評されているが、その明白な証拠はない。Sax, *supra* n. 44, at 61; Adams, *supra* n. 28, at 179.

(57) ジェシーは、ジョン・C・フレモント (John C. Fremont) の妻であり、

上院議員トーマス・ハート・ベントン (Thomas Hart Benton) の娘である。Sax, *supra* n. 44, at 60.

- (58) クラークは、ヨセミテ峡谷内に居住していた開拓者の1人である。彼は1866年に、カリフォルニア州知事からヨセミテ峡谷管理者の1人として正式に任命されることになる。Runte, *supra* n. 44, at 22, 37.
- (59) ホイットニーは、著名なアメリカ人の家柄の子孫であり、かつカリフォルニア州地質調査局 (California Geological Survey) の局長でもあった。彼の著作は、人びとの心をこの荘厳な景観の地に強烈に吸い付ける魅力を有していたという。Ise, *supra* n. 28, at 53; Sax, *supra* n. 44, at 60. なお、ホイットニーとレイモンドの間を取り持ったのは、California Steam Navigation Company の秘書を務めていたホイットニーの義兄弟であったといわれる。さらにホイットニーは、カリフォルニア州地質調査局設置法を起草したのはカリフォルニア州議会議員時代のコネス議員であったことから、コネス議員とも面識があった。Sax, *supra* n. 44, at 60-61.
- (60) モースは、サンフランシスコの医師であったということ以外には、その経歴がほとんど知られていない。Sax, *supra* n. 44, at 60.
- (61) *Id.*, at 60.
- (62) Huth, *supra* n. 12, at 29-30.
- (63) Ise, *supra* n. 28, at 53.
- (64) Congressional Globe, Mar. 28, 1864, at 1310.
- (65) Congressional Globe, May 17, 1864, at 2300-2301.
- (66) このフォスター議員の発言に関し、イセ (Ise) は、「これはしかし完全に正確な発言であるとはいえない。というのも、公園としての譲渡ではないが、州に対する譲渡は決して珍しいことではなかったからである」と指摘する。Ise, *supra* n. 28, at 53. しかし、広大な原生自然地域を公園として保護させるために、これを州に譲渡することは、それまで前例がなく、画期的な出来事であったと評価すべきであろう。
- (67) Congressional Globe, May 17, 1864, at 2301.
- (68) Runte, *supra* n. 44, at 21.
- (69) *Id.*, at 21.
- (70) マリボサの森の発見者として名声の高かったクラークは、のちの1866年5月21日、ヨセミテ峡谷と巨木の森の事実上の管理保護者に任命された。以後クラークは、副管理人と2人あわせて年俸500ドルの給料で15年間にわたり献身的にその職務を遂行した。東・前掲書 (注27) 89頁。なおイセ (Ise) は、クラークについて、「公園管理能力に欠けていたうえ、工作上必要な金も有していなかった」と評価している。Ise, *supra* n. 28, at 54.

- (71) Huth, *supra* n. 12, at 32-33. 1865年、オルムステッドは、以後の州立・国立公園設立のための哲学的な基礎を形作るような1つの報告書を発表する。そのなかでオルムステッドは、「国家的な景観資源が一部のわずかな金持ちに独占されるのを防ぐために、政府が干渉すべきである」、「政府が関与しない限り、すべての精神および身体のリクリエーション上好ましい景観地は、大衆に閉ざされてしまうことになるだろう」と述べ、景勝地の政府による管理と大衆への公開という原則を提案した。Adams, *supra* n. 28, at 180; Sax, *supra* n. 44, at 64-65. なお、オルムステッドの報告書は、1952年に発見されたもので、その全文は、L. M. Dilsaver, *America's National Park System 12-27* (1994) に収録されている。
- (72) Ise, *supra* n. 28, at 54.
- (73) *Id.*, at 53.
- (74) Zaslowsky & Watkins, *supra* n. 28, at 16; Runte, *supra* n. 7, at 34-35.
- (75) Ise, *supra* n. 28, at 14; Runte, *supra* n. 7, at 35-37.
- (76) さて、ここに有名な逸話が登場する。ウォッシュバーン＝ランフォード＝ドーン (Washburn-Langford-Doane) の探検隊が、自分たちの見た奇観をキャンプファイアーで語るうち、このすばらしい土地をいかにして守るかについての議論にうつった。その時、著名な法律家であったコーネリウス・ヘジス (Cornelius Hedges) が、イエローストーンはすべての人びとの永遠の楽しみのために公園として保留されるべきだと主張した。ランフォードもこれに同意し、2人は、この地を公園として保留するために努力すべきことを他のメンバーに対して説得した。これは「重大かつ歴史的な決定」であった。Ise, *supra* n. 28, at 15; Runte, *supra* n. 7, at 36-39; Nash, *supra* n. 1, at 109-112.
- (77) Runte, *supra* n. 7, at 44, 45.
- (78) *Congressional Globe*, Jan. 30, 1872, at 697.
- (79) *Id.*, at 697.
- (80) *Id.*, at 697.
- (81) 彼は、議会における最初の環境保護論者といわれる。Ise, *supra* n. 28, at 16.
- (82) *Congressional Globe*, Jan. 30, 1872, at 697.
- (83) *Id.*, at 697.
- (84) *Id.*, at 697.
- (85) この時期、国有地を略奪する法案が議会の支持を得ていたことを考えると、200万エーカーという (東部の小さな州の2つに匹敵するような) 広大な面積の地域をすべての私的な利用から阻止し、留保する法案が可決されたことは、ほとんど奇跡でさえあった。その理由として、この西

部の地がはるかに遠く人目から隔たり、木材業者が中西部の松の森林を伐採するのに忙しく、この遠隔の地には関心がなく、ハンターやわな猟師は大きな政治力を有せず、国立公園破壊の主役である水力発電会社もこの地に関心を示さなかったことなどがあげられる。もし、国立公園の設立がこれよりも10年から15年遅れていたとすると、商業・鉱業投資家が殺到し、国立公園の設置は不可能となったであろう。Ise, *supra* n. 28, at 17-18. イエローストーンの保護は、合衆国社会が急変するなかで、どうにか間に合ったのである。

- (86) T. Turner, *Sierra Club: 100 Years of Protecting Nature* 44-45 (1991) は、つぎのように記述している。1889年、西部を訪れたロバート・アンダーウッド・ジョンソン (Robert Underwood Johnson) は、ミューアの勧めで、ヨセミテの中心部にある Tuuolumne Meadows に宿泊した。そこで、2人は、草原や森林を調査し、羊、牛、木材業者、鉱山業者による惨状を中止させるために、ドラスチックな方法が必要であるという結論に達した。そこで、ジョンソンは、もしミューアがヨセミテ奥部の窮状を訴え、救済を求める論稿を *Century* に2本書くなら、彼は、国会議員や大統領に対して、ヨセミテ渓谷を包囲し保護する国立公園を設置するよう説得するために、彼の権限を行使すると約束した。こうしてミューアは、連邦政府は保護地域をカリフォルニア州から取り戻すべきであるという考えに至り、結局2人は、国立公園設置のためのキャンペーンをワシントンに対して行うことを決心した。そして、ジョンソンの助けを得て、議会が行動するよう説得するために東部の影響力ある人びとの支援を募ることにした。
- (87) 22 Congressional Record, Sept. 30, 1890, at 10740.
- (88) *Id.*, at 10740.
- (89) セコイアとジェネラル・グラント国立公園設置法は、1890年9月25日に成立した。一方、ヨセミテ国立公園設置法の成立は同年10月1日である。しかし、これらの法律には、セコイア、ジェネラル・グラント、ヨセミテの名前は登場しない。これらの国立公園の名称は、のちに、ノーブル (Noble) 内務長官によって名付けられたものである。Ise, *supra* n. 28, at 58.