



Title	国有地管理と自然保護（2） ー合衆国における史的発展ー
Author(s)	鈴木, 光; DUZUKI, Hikaru
Citation	北大法学論集, 47(4), 186-130
Issue Date	1996-11-22
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/15686">https://hdl.handle.net/2115/15686</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	47(4)_p186-130.pdf



## 国有地管理と自然保護(2)

—— 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

第3部 忘れられた土地(以下、つづく)

## 第2部 ピンショウの森

われわれの森林政策の目的は、それが美しいからとか、原生自然の野生の創造物にとっての隠れ家であるからという理由ではなく、豊かな住宅を作るために森林を保存することである。それ以外の一切の考慮は2次的である。

(ジフォード・ピンショウ)

### 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

##### 1. プロローグ

アメリカ合衆国の面積（ここではアラスカ州を除く）は、19億300万エーカー（7億7072万ヘクタール）である。17世紀のはじめにヨーロッパ人が東海岸に入植する以前は、約45パーセントにあたる8億2200万エーカーから8億5000万エーカーが、よく成熟した経済林（commercial forest）であったと推定されている。森林は、大平原（グレートプレーンズ）をはさみ、4分の1が西の太平洋岸に、4分の3が東側に広がっていた。しかし、この果てしなく広がる森林は、それ以降、伐採、農耕、焼却、放牧、さまざまな事業活動などによって急速に姿を消していった。1920年の統計によると、森林面積は4億7000万エーカーに減少し、しかも当初の名残をとどめる森林は1億3800万エーカーにすぎなかった<sup>(1)</sup>。

このような急速な森林の消滅は、多くのひとびとの危惧と不安をよびおこし、森林を保護する運動を生み出していった。今回は、森林破壊に立ちむかい、合衆国の今日の森林保護制度の基礎を築いたひとびとの物語である。

##### 2. 森林乱伐の時代

新大陸の入植者は、農耕、牧畜、建物や柵の建設、および材木生産や燃料確保などの目的のために、急激なペースで森林を伐採していた<sup>(2)</sup>。森林は無尽蔵であり、ひとびとの共有財産であり、人間の労働によって開拓されて初めてその土地に価値が与えられると考えられていたのである<sup>(3)</sup>。

独立戦争後も、森林伐採は進行した。伐採は、ニューイングランドから始ま

り、ニューヨーク州・ペンシルベニア州のアディロンダック (Adirondack) 山脈とキャッツキル (Catskill) 山脈へ進み、アパラチア (Appalachians) 山脈へと南下し、ブルーリッジ (Blue Ridge) 山脈、グレートスモーキー (Great Smoky) 山脈を抜け、フロリダ州の端まで進んだ。その後、伐採の方向は五大湖地方へと進んだ。ミシガン州の原生林 (original forest) やウィスコンシン州の高齢林 (old forest) は、短期間のうちに手荒に伐採され、未加工木材としてフットボール競技場ほどの大きさの筏に組まれ、河川を利用して市場へと送られた<sup>(4)</sup>。

当時の森林伐採の形態には、つぎのような特徴がある。第1は、入植者による不法侵入 (盗伐) である。合衆国においては1878年に至るまで国有地管理のための法律が制定されず、合法的に木材を取得する手段は競売に限られていた。しかし、競売は手続きが煩雑なうえ、すでに土地投機師たちが広大な国有地を占拠していた。そのためひとびとは、数々の入植地法によっても十分な入植地を取得することができず、森林を不法に伐採し、あるいは法律を欺罔して木材や入植地を獲得しようと試みたのである<sup>(5)</sup>。第2は、木材業者による大規模な森林伐採が進んだことである。木材産業は木材需要の増加に伴って急成長し、彼らは、競売等を不正に利用することで膨大な森林地を廉価で獲得し伐採していた。また、木材需要の増大に応じて、大規模で商業的な盗伐も横行し始めた<sup>(6)</sup>。

## 第2節 森林保護の黎明

### 1. 植民地時代の試み

植民地時代においても、一部の森林は伐採から保護されていた。その最初の試みが、将来に至る継続的な木材供給を目的に、プリマス植民地において、「統治者および植民地議会の許可なく、一切の木材を植民地の外部へ売却・輸送することを禁止」した1626年5月26日の立法である。そのほか、ウィリアム・ペン (William Penn) は、ペンズウッド (Penn's Wood) 植民地を設立するにあたり、当時広く行われていた皆伐を防止することを意図し、一定割合の樹木を伐採せずに残すよう命じた<sup>(7)</sup>。

より大規模な森林地保護の試みが、イギリス海軍用木材保護区の設置である。当時、イギリス政府は、同国の安全がイギリス海軍と商船隊 (merchant marine) に大きく依拠していたことから、海軍の維持・増強に努めていた。ところが、

イギリス本国では、長年の森林伐採と植林・樹木改良の失敗により、マスト用木材が不足していた。そこで、次第に、北アメリカ大陸の森林、とりわけメーン州とニューハンプシャー州に生育するストロープマツ（white pine）が注目されるようになったのである<sup>(8)</sup>。しかし、北アメリカ大陸においても、マストに適した樹木は貴重なものになりつつあった。そこでイギリス政府は、イギリス海軍のための十分なマスト用木材の確保を目的として、1691年、新マサチューセッツ憲章の中に、一定レベルの樹木の伐採を保留（reserve）し、無許可伐採者を厳罰に処する旨の規定を置いた<sup>(9)</sup>。またイギリス政府は、のちに別の法律により、イギリス海軍用木材保護区内のマスト用ストロープマツに、イギリス海軍のシンボルであるブロード・アロー（broad arrow）を刻印し、海軍への木材供給源の確保に努めた<sup>(10)</sup>。

しかしこの政策は、当時、植民地で広く普及していた経済自由の原則（自由な伐採と売却）に真っ向から対立するものであったために、結局、失敗に終わった。許可なく森林に侵入し樹木を伐採することは一般的な慣行であり、世論も取締りに強く反対していた。また、これらの不法侵入を監視する官吏もほとんどいなかった<sup>(11)</sup>。

## 2. 合衆国建国後の試み

独立戦争後も、引き続き入植者や木材業者による森林伐採が急速に進んだ。そのため合衆国政府も海軍の造船用木材を確保する必要性を認識し、イギリス政府が失敗したにもかかわらず、ふたたび海軍用木材保護区を設置する政策を採用した。1799年、連邦議会は、海軍用木材保護区の購入費用として20万ドルの予算を承認した<sup>(12)</sup>。

こうして、その後およそ40年の間、連邦議会、連邦政府および海軍省（Navy Department）は、保護区の管理予算を承認し、不法伐採者に対する罰則等を定める法律を制定するなど、保護区の管理・拡大に努めた。

しかし、連邦議会や海軍省の努力にもかかわらず、この海軍用木材保護区の設置と管理は、次第に行き詰まった。1843年、ルイジアナ州の保護区が廃止されたのを皮切りに、1879年にフロリダ州の保護区の大部分がふたたび売却予定地（public domain）の中に戻され、また1895年には、アラバマ州、ミシシッピ州、およびフロリダ州の保護区が廃止された。そして1923年、ルイジアナ州内の最後の保護区が廃止された<sup>(13)</sup>。

保護区政策が失敗に終わった理由として、つぎの諸点が指摘されている。第1に、そもそも一部の森林を保護するという発想自体が、ひとびとにとっては受け入れがたい、異常なものであった。大自然と対峙していた辺境の入植者にとり、森林を伐採・開拓し、生活基盤を整えることは天命であり、何よりの誇りであったのである。第2に、海軍用木材保護区を維持・管理するための体勢を整えることが困難であった。また、地方官吏も、入植者による森林伐採を事実上黙認した。腐敗や贈収賄が横行し、不法な伐採行為は放置され、これに対する効果的な取締りはほとんど行われなかった<sup>14)</sup>。第3に、海軍用木材保護区の設置後、軍艦が木造船から鉄・鋼鉄船に変化し、合衆国海軍が、当初ほど木材を必要としなくなった事情があげられる<sup>15)</sup>。

しかし、この海軍用木材保護区を設置するという政策は、合衆国の自然資源政策史上、つぎのような注目すべき教訓を残した。すなわち、第1に、国有地は原材料供給源としての価値を有していること、第2に、連邦議会は国有地に対する完全なコントロール権を有していること、第3に、自然資源政策は一般大衆の支持がなければ成功し得ないこと、が確認されたのである<sup>16)</sup>。

### 3. 盗伐の激増

19世紀に入ると、森林伐採の地域は五大湖周辺から西部へと進んだ<sup>17)</sup>。開拓が進むにつれて、入植者による柵の設置、住居の建設、燃料確保、農地拡大などのために、森林伐採は増加の一途をたどる<sup>18)</sup>。五大湖周辺の森林からは依然として大量の木材が搬出される一方、入植に適した大平原地域の河畔林は、土地所有者の承諾もなしにまたたく間に伐採された。

この止むことのない森林伐採に拍車をかけていたのが、先に指摘した辺境のひとびとの独特な道徳観である。また入植者たちは、彼らが木材を必要としていることを連邦政府の職員が熟知し、盗伐行為を黙認していることや、たとえ逮捕されたとしても地元の判事・陪審員が弁明してくれることを十分承知しており、伐採活動を躊躇することはなかったのである<sup>19)</sup>。

### 4. 連邦政府による取締り

入植者による森林伐採が進む一方で、交通機関の発達に伴う木材需要も急増した。まず、蒸気機関車の発達が新たな木材需要を引き起こした。大陸の鉄道網は1850年代に急速に発展し、鉄道沿いの森林が、その質を問わず燃料用とし

て大量に伐採されたのである。また、鉄道とならぶ重要な輸送手段の1つであった蒸気船も、石炭燃料に代わるまで、大量の燃料用木材を消費した。このことも航河川沿いの森林伐採に拍車をかけた<sup>20</sup>。

さらに、大平原の農場や西部地域の大都市における木材需要の急激な高まりを反映して、木材業者による大規模な伐採活動が顕著になってきた。とりわけ五大湖周辺の森林地域にはつぎつぎと製材所が建設され、大規模な伐採活動が繰り広げられた。当時の連邦政府は、明確な森林地管理政策および土地区分制度を示しておらず、膨大な面積の森林地が、求められるままに、通常の土地と同様に廉価かつ無制限に売却処分されたのである<sup>21</sup>。

こうしたなかで、連邦政府が1840年頃まで採用していた公式の土地政策は、独立戦争の債務償還のために迅速に土地を売却することであり、そのために国有地上から不法侵入者を締め出すことであった。しかし実際には、政府はこれを厳重に取り締まることはしなかった。1821年に法務総裁 (Attorney General) が、長年の論争の末、国有地の不法侵入者に一般不法侵入法 (General Trespass Law of 1807) を適用すること、政府は陸軍を用いて不法侵入者の排除に努めること、森林を荒廃させた者は、罰金刑および拘禁刑による厳罰に処せられるべきことを決定したが、これは国有地上の森林を積極的に保護する趣旨ではなかった。また、1831年には、連邦議会が、国有地からの木材搬出を禁止し、1854年には、内務省一般土地局 (General Land Office, GLO) に国有地管理の権限を与えたが、これらの試みも効果がなく、不正の横行は止まらなかった。そして1872年まで、森林管理のための予算は認められなかったのである<sup>22</sup>。

しかし連邦政府は、商業的な森林伐採が本格化するにつれて、徐々に取締活動に乗り出した。取締りの基本方針は、個人的に必要な合理的な量の木材伐採は認容するが大量の木材略奪は認めないというものであり、森林破壊の現場を押さえ、起訴のための証拠収集をする森林監督官 (timber agent) が任命された<sup>23</sup>。

森林監督官の前途は多難であった。森林監督官の活動に対して、まず最初に異議を唱えたのは、ウィスコンシン州とミネソタ州であった。両州の州議会は、長期間にわたる森林伐採活動の黙認によりすでに莫大な数の労働者が木材産業に従事し生計を営んでいることを理由に、すべての起訴および木材没収の取消しと、不法侵入者が占有した森林地の売り払いを主張した。西部州議員は、森林監督官の活動に反対し、「罪のない入植者」の弁護にまわった。

1870年に至るも、国有地内の森林の盗伐や不正手段による購入は一向に収ま

る気配がなく、むしろ拡大していった。とりわけ西部地域では、木材に対する需要が高いにもかかわらず、木材を簡潔に入手する合法的な手段がなく、違法な森林伐採や官吏による不正行為が手っ取り早く木材を入手する手段であった。

## 5. シュルツ内務長官による改革と挫折

このような自由放任主義的な伝統のなかにあつて、連邦政府による森林保護の必要性に気づき、盗伐防止のための抜本的改革に取り組もうとする官吏が、1970年代後半、国有地を管轄する内務省やその内部部局である一般土地局のなかによく現れ始めた。なかでも内務長官カール・シュルツ (Carl Schurz)、一般土地局長ジョン・ウィリアムソン (John A. Williamson)、ウィリアム・スパークス (William A. J. Sparks) は、出色の指導者であった<sup>24)</sup>。彼らは、国有地上の違法な木材伐採を除去または減少させるために奮闘した。以下、彼らの活動を見ながら当時の森林管理の実態を検討してみよう。

盗伐放任の時代は、1877年、ヘイズ大統領の内務長官としてシュルツ<sup>25)</sup>が就任したことで大きな転機を迎えた。シュルツの活動により、森林伐採が、ようやく国家的な課題として正面から検討されることになる。シュルツと時の一般土地局長ウィリアムソンは、連邦官吏として森林の略奪問題を初めて深刻にとらえ、具体的かつ精力的な森林保護活動を開始した<sup>26)</sup>。彼らはまず、連邦行政機関による効果的な森林保護活動が行われず、従来のような無制限な盗伐行為が継続されるなら、合衆国の木材供給は20年以内に不足するであろうとの予測をたてた<sup>27)</sup>。そして、現行法を改正するよりも、むしろこれを厳格に執行することが森林保護にとって急務であるとの揺るぎない確信を抱き<sup>28)</sup>、いくつかの具体的な試みを開始した。

第1に、国有地における盗伐を嚴重に取り締まるため、盗伐された木材の売り手と買い手の両方を厳しく処罰する勅告が発表された<sup>29)</sup>。第2に、連邦が所有する森林の管理をめぐる汚職(不正行為)を一掃し、連邦行政機関による法律の執行を強化するために、土地官吏の大胆な人事改革が行われた。すなわちシュルツは、政治的後盾を得て官吏の地位についた者、および不正行為の加担者を解雇し、特定の者と利害関係を持たない人物を新たな土地官吏として任命したのである<sup>30)</sup>。第3に、1877年、森林の不法侵害に対する取締権限を地方職員(local land district officer)に委任することを定めた1855年の長官命令を廃止し、地方職員が有していた国有地管理権限を、土地管理局が指名する連邦

官吏 (agent) に委任する新しい通達を発した。それまで地方職員は、地域的な利害と密着し、効果的な取締りを行っていなかった。そのため森林の不法侵入者は、20年もの間、五大湖周辺や他の国有森林地において、連邦官吏の目をまぬがれて伐採活動を続けてきたのである。内務省は、1877年に至り、ようやくこの取締権限の地方職員への委任が不法伐採の原因のひとつであることに気づき、連邦による直接の取締活動を強化したのである<sup>31)</sup>。

しかし、こうしたシュルツらの一連の活動に対して、木材産業を基盤とする西部州議員のなかから公然と非難の声があがった。すなわち、シュルツはプロイセン帝国の方法をそのまま民主国家である合衆国へ持ち込んでいる、というものである<sup>32)</sup>。森林の国家的管理や統制という方法を、ドイツとは全く異なった政治的・社会的環境を有する合衆国に持ち込もうとする彼らの試みは、その熱心さと性急さが祟り、強い反発を招いた<sup>33)</sup>。また、これをうけて、連邦議会も内務省予算の削減に踏み切ったため、彼らが任命した木材検査官 (timber inspector) は解雇され、盗伐の取締りは振り出しに戻ってしまった<sup>34)</sup>。

こうしてシュルツは、森林保存を目指した戦いにおける最初の敗北者となった。しかしシュルツは、商業上の利害関係をまったく持たない潔癖の士であり、国家的観点から森林保存運動を支持した初めての内務長官として、高く評価されるべきであろう。シュルツの努力は、直ちに実を結ぶことはなかったが、結果として、国有地管理に対する新たな包括的アプローチの必要性が強く認識されることとなったのである<sup>35)</sup>。

シュルツの思想を忠実に受け継ぎ、実現しようとしたのが、クリーヴランド大統領のもとで1885年に一般土地局長に就任したスパークスである。スパークスは、カリフォルニア州北部で横行していた木材詐取を公然と非難し、この状況を規制するためにすべての権利の申し込み (entry) を留保するなど、シュルツと同様の積極的な取締活動を試みた。彼は、大企業の不法伐採や木材・石材法 (Timber and Stone Act) の濫用を目の当たりにし、違法行為を繰り返す大会社を摘発し、会社を相手に損害賠償訴訟を提起して損害額を国庫に取り戻すとともに、木材・石材法のもとで取得できる土地価格に上限を設定した。しかし、西部の新聞は、彼の一連の活動に対して猛烈な非難キャンペーンを行い、彼に「西部の敵」のレッテルを貼って攻撃した。これらの声に押され、1888年、スパークスは、訴追手続の執行に消極的な内務長官ラマー (Lamar) によって、辞任させられてしまった<sup>36)</sup>。

## 注

- (1) M. Williams, *Americans & Their Forests* 3 (1992). アメリカ大陸の森林の歴史や現在の植生を簡潔に説明したものに、赤澤威・阪口豊・富田幸光・山本紀夫編『アメリカ大陸の自然誌1』117-180頁(岩波書店・1992年)、安田喜憲・菅原聰編集『森と文明』103-116頁(朝倉書店・1996年)がある。また、合衆国の森林保護の歴史を記述したものとして、アレキサンダー・メイサー著(熊崎実訳)『世界の森林資源』46-56頁(築地書館・1992年)がある。
- (2) 人口の多い入植地においては、入植後50年の段階で、すでに森林伐採による影響が感じられるようになったという。D. Zaslowsky & T. H. Watkins, *These American Lands* 60 (1994); Williams, *supra* n. 1, at 53. なお、植民地時代の森林伐採や森林保護については、ジョン・パーリン著(安田喜憲・鶴見精二訳)『森と文明』324-345頁(晶文社・1994年)を参照。
- (3) 当時の西部諸州では、未開の土地は、人間の労働によって森林を伐採し、建物、道路、および社会施設を建設し、柵を設置し、土地を埋め立てるまでは、まったく無価値であると考えられていた。P. W. Gates, *History of Public Land Law Development* 534 (1963).
- (4) Zaslowsky & Watkins, *supra* n. 2, at 62.
- (5) S. T. Dana & S. K. Fairfax, *Forest and Range Policy* 35-37 (2d ed. 1980).
- (6) このような木材産業の成長を支えた要因としては、(a)シカゴ、ミルウォーキー、セントルイスなどの大都市の成長に伴う木材需要、(b)木材燃料船への燃料供給、(c)蒸気機関車への燃料供給、などが指摘されている。Gates, *supra* n. 3, at 534.
- (7) 植民地時代の木材政策については、パーリン(安田・鶴見訳)・前掲書(注2)324頁以下がもっとも詳しい。そのほか、Dana & Fairfax, *supra* n. 5, at 5; Zaslowsky & Watkins, *supra* n. 2, at 60; 島田錦蔵『アメリカ林業発展史』45頁(地球出版・1948年)、餅田治之『アメリカ森林開発史』24頁(古今書院・1984年)を参照。
- (8) D. A. Adams, *Renewable Resource Policy* 114-115 (1993); Gates, *supra* n. 3, at 532; パーリン(安田・鶴見訳)・前掲書(注2)345-423頁。
- (9) 1691年の新マサチューセッツ憲章の原文は、Adams, *supra* n. 8, at 114-115に収録されている。
- (10) この政策はブロード・アロー政策と呼ばれ、1711年、その対象地は、ニューイングランド、ニュージャージー州、およびニューヨーク州へと拡大された。Adams, *supra* n. 8, at 115. なお、ブロード・アロー政策に

については、パーリン (安田・鶴見訳)・前掲書 (注2) 345頁以下、餅田・前掲書 (注7) 21-24頁に詳しい。

- (11) Gates, *supra* n. 3, at 532 ; Adams, *supra* n. 8, at 114-115.
- (12) An Act authorizing the purchase of timber for naval purposes, Feb. 25, 1799, ch. 16, 1 Stat. 622. なかでも、ノースカロライナ州からルイジアナ州 (当時はスペイン領) にかけての海岸沿いに生育する天然のカシ (oak) に対しては、とりわけ関心が高かった。カシの枝の広がり方が、天然の肋材、隅材、マスト、キールおよび他の造船に不可欠な部品をつくるのに適していたからである。また、カシは、極めて腐食に強い性質を有していた点も重視された。B. Shanks, *This Land is Your Land* 37 (1984); Gates, *supra* n. 3, at 532. なおダーナは、この海軍用木材保護区を、連邦による最初の森林保護区と位置づけている。Dana & Fairfax, *supra* n. 5, at 35.
- (13) Adams, *supra* n. 8, at 116 ; Gates, *supra* n. 3, at 533 ; Dana & Fairfax, *supra* n. 5, at 35.
- (14) Shanks, *supra* n. 12, at 37 ; Dana & Fairfax, *supra* n. 5, at 37 ; Adams, *supra* n. 8, at 115-116 ; Zaslowsky & Watkins, *supra* n. 2, at 62.
- (15) 1850年代には、鉄 (iron) と鋼鉄 (steel) による造船の時代が到来した。連邦の木造船艦隊が、連合軍のメリマック (merrimac) 甲鉄船艦隊との戦いに敗れたことが、木造船艦時代の終焉を象徴する出来事であった。Dana & Fairfax, *supra* n. 5, at 35.
- (16) Dana & Fairfax, *supra* n. 5, at 35 ; Adams, *supra* n. 8, at 115-116.
- (17) J. B. Loomis, *Integrated Public Lands Management* 25 (1993). 1810年から1860年の森林伐採の状況については、一般に、Williams, *supra* n. 1, at 111-189 を参照されたい。
- (18) Gates, *supra* n. 3, at 534.
- (19) しかしひとびとは、水供給と治水が森林と連関していることにすでに気づいていた。伐採後に放置された森林地は、地滑りを起こしやすい荒れ地と化し、各地で洪水のような集中的な水害が発生したのである。このころ、科学的森林管理の概念が、ヨーロッパから初めて伝えられることとなった。H. K. Steen, *The U. S. Forest Service* 7 (1991); Loomis, *supra* n. 17, at 25 ; Gates, *supra* n. 3, at 534.
- (20) Gates, *supra* n. 3, at 535 ; パーリン (安田・鶴見訳)・前掲書 (注2) 439-446頁。たとえば蒸気船は、小型船で1日12~24コード (cord)、大型船で1日50~70コードもの木材を消費したという (コードは燃料用木材の体積単位で1コードは3.6246立法メートルである)。
- (21) 大量の木材が伐採された背景の1つとして、連邦議会が、土地に関する

- る立法作業のうえで、森林地という土地区分を明確に考慮していなかったことがあげられよう。Steen, *supra* n. 19, at 7. 国有地の迅速な処分を第一目標としていた当時の連邦議会は、おもに入植に適した農地であるか否かという観点から国有地を区分し、処分した。そのため森林地は、当時、木材需要が急速に高まっていたにもかかわらず、他の土地と同様に測量調査され、売却に付されてしまった。しかも多くの場合、木材業者たちは、協定を結ぶことによって価格競争（競争入札）を回避し、政府の設定した最低価格である1エーカー当たり1.25ドルで、広大な森林地を無制限に入手していたことが指摘されている。Gates, *supra* n. 3, at 535-536.
- (22) Dana & Fairfax, *supra* n. 5, at 36 ; Steen, *supra* n. 19, at 6.
- (23) たとえば、ステュアート (A. H. H. Stuart) 内務長官は、森林監督官に対する通達において、現実の入植者が、入植者自身による利用または公共の開発のために合理的な量の木材を取得することを認める一方、投機目的で国有地を略奪する者に対しては、断固たる措置をとるよう命じていた。以下、内務省による盗伐取締りの経緯については、Gates, *supra* n. 3, at 533-561 に詳細な記述がある。本稿も基本的にこれによっている。
- (24) 以下は、Gates, *supra* n. 3, at 545-550, 554-558 による。なお、シュルツ内務長官が行ったいくつかの改革については、Peyton, *Forestry Movement of the Seventies, in the Interior Department, under Schurz*, 18 *Journal of Forestry* 391 (1920) に詳しい説明がある。
- (25) シュルツは、すでに森林科学 (science of forestry) が広く実践されていたドイツで生まれ育った。1848年から1849年の革命時にドイツで活動したのち合衆国へ逃亡し、奴隷制度に反対する活動的な共和党員として活躍し、リンカーン大統領やジョンソン大統領に仕えた。シュルツは、南北戦争の際には将官 (general) として軍隊を率いて戦い、合衆国上院議員を一期勤めた経歴を有する。またシュルツは、当時盛んに行われていた土地政策再考論争の中心人物であったジョン・ウェスリー・パウエル (John Wesley Powell) とも親交があった。Dana & Fairfax, *supra* n. 5, at 47.
- (26) シュルツは、国有地上の森林は、持続的収穫を基本原則として、連邦政府によって積極的に保護 (care)・管理 (custody) されるべきであるとの考えを有していた。すなわちシュルツは、彼の長い報告書の中で、連邦政府が、盗伐の防止と森林を現在の所有のままに保持することを目標として、国有地上の森林を連邦政府のコントロール下におくこと、自然の成長による森林の更新と若木の慎重な保存を確保するために、木材の伐採と売却を厳重に規制することなどを求めていた。こうした森林管

- 理に関するシュルツの考えは、最終的には、合衆国国有林管理政策の基礎（本質）を形づくるものであった。しかし、この政策は、1870年代の終わりから1880年代初頭にいたるも遂行されることはなかった。F. Turner, *Rediscovering America* 306-307 (1987); Williams, *supra* n. 1, at 397.
- (27) Turner, *supra* n. 26, at 306 ; Williams, *supra* n. 1, at 397 ; Steen, *supra* n. 19, at 15.
- (28) Dana & Fairfax, *supra* n. 5, at 47 ; Williams, *supra* n. 1, at 397. 後述のホフも、シュルツと同意見であった。Steen, *supra* n. 19, at 15.
- (29) シュルツは木材の略奪者を容赦なく告訴した。取締りが強化されてからわずか3カ月後には、過去20年間の総額を上回る木材不法侵害罰金が徴収されたという。Steen, *supra* n. 19, at 15 ; Shanks, *supra* n. 12, at 44.
- (30) Zaslowsky & Watkins, *supra* n. 2, at 63.
- (31) Williams, *supra* n. 1, at 397 ; Dana & Fairfax, *supra* n. 5, at 36, 47. さらに同年（1877年）、シュルツは、盗伐木材相当額の損害の回復だけではなく、国有地上に現存する森林の伐採に統一的料金を課し、木材伐採権を売却するという斬新なアイデアを採用した。Zaslowsky & Watkins, *supra* n. 2, at 63. しかしこの料金（stumpage charge）の徴収は、それぞれの樹木の時価を評価せずに実施され、伐採可能な区域や量は、連邦官吏以外の者が決定した。そのうえ、実際の伐採量を厳密に計測する監視員もいなかった。Dana & Fairfax, *supra* n. 5, at 36-37.
- (32) Shanks, *supra* n. 12, at 44. たとえば、木材関係者の代弁者であったブレーン（Blaine）下院議長は、シュルツの森林管理思想はプロシア専制君主的であり、合衆国のような民主主義社会には適さないと批判した。Turner, *supra* n. 26, at 307.
- (33) Williams, *supra* n. 1, at 399.
- (34) Shanks, *supra* n. 12, at 44.
- (35) *Id.*, at 44 ; Dana & Fairfax, *supra* n. 5, at 47. シュルツの活動は、内務省の歴史上前例のない、新たな法律執行キャンペーンの始まりを意味するものであった。キャンペーンを遂行するための予算は不十分であったが、森林監督システム（timber agent system）が初めて効を奏したことは、合衆国の森林法制史上、記念すべきことといえよう。シュルツらの盗伐取締活動は、実際には不法伐採を減少させる効果しかなかったが、一般大衆と連邦議会の関心を、国家の有する莫大な木材資源へと引き付けることに成功したのである。
- (36) Gates, *supra* n. 3, at 557-558.

## 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

#### 1. ホフと1876年予算法

シュルツやウィリアムソンが入植者・木材業者と果てしない攻防を繰り返していたころ、一方で、森林保護を求める世論が、ゆっくりとはあるが、1つの大きな流れにまとまろうとしていた。このなかの1つは、注目すべきことに、連邦議会が委任した調査から発展したものであった。その中心になった人物がフランクリン・ホフ（Franklin B. Hough）である<sup>(1)</sup>。

シュルツが既存の制度・法律の中で、ともかく取締りを強化することによって森林資源の乱獲や浪費を阻止しようとしたのに対し、ホフは、森林資源を本格的に調査研究し、それに基づき保護計画の樹立を訴えた森林学者であった。同時に彼は、森林保存に対する行政府の果たすべき役割を初めて正面から取り上げ主張した連邦官吏であり、国勢調査の資料を利用し、連邦議会に独自の報告書を提出することによって、合衆国の森林保護法制度の形成に直接的・具体的な貢献をしたのである。以下、彼の活動を中心に、当時の議会や行政府の動きを追うことにしよう。

1873年8月21日、ホフは、メイン州ポートランドで開催された AAAS（American Association for the Advancement of Science）の年次総会において、「森林保存に関する政府の義務について（On the Duty of Governments in the Preservation of Forests）」と題する有名な報告を行った<sup>(2)</sup>。この報告の中でホフは、気候、土壌侵食（erosion）、地表流水（runoff）、木材供給における森林の重要性を一般大衆と森林所有者に教育することの必要性を強調し、さらに啓蒙活動のための具体的な方法をいくつか提案した。また彼は、連邦議会と州議会は、森林の保護、植林（cultivation）、利用規制、拡大などの問題を検討すべきであるという考えを提示した<sup>(3)</sup>。

AAAS は、ホフの主張を受けて決議案を可決した。その内容は、第1に、連邦議会といくつかの州議会に森林保護の重要性を訴える請願書を提出すること、第2に、森林保護に必要な法律を勧告するための委員会を AAAS のなかに設置するというものであった<sup>(4)</sup>。

こうして設置された委員会には、ホフをはじめとする優れた自然科学者が含

まれていた<sup>(5)</sup>。委員会は、連邦議員、内務長官、一般土地局長、大統領などと協議を重ねたうえで AAAS の見解を声明文にまとめ、1874年2月、グラント大統領を経てこれを連邦議会へ提出した。この声明文は、森林の急激な減少が原因で一般大衆が被ると予想される深刻な損害について言及し、大統領に対して直接答申することのできる森林委員会 (commission of forestry) の設置を求めるものであった<sup>(6)</sup>。

ホフと AAAS の活動は、2年を待たずに実を結ぶことになった。すなわち連邦議会では、それ以前から森林状況調査委員会の設置を求める複数の提案がなされていたが、1874年、ハーンドン (Herndon) 下院議員 (テキサス州選出) が、AAAS の決議を受けて、「森林破壊および木材保護のために必要な手段を調査するための委員会を指定する」法案を提出したのである<sup>(7)</sup>。また国有地委員会のメンバーであるダンネル (Dunnell) 下院議員 (ミネソタ州選出) も、この法案に賛同する報告書を作成した。しかしこの法案は、第43会期の間は何の進展もなかった。

しかし1876年8月15日、ダンネル議員は、委員会に特別の権限を委任する単独法を制定する可能性は乏しいとの判断から、作戦を変更し、1877年会計年度の一般歳出法案のなかに、実験目的で種子 (seeds) を無料配布することを定める修正条項 (ライダー) を加えることに成功した。これにより、(a)統計学的調査の手順にとりわけ精通し、かつ木材 (森林) に関する国家的需要について高い見識を有する学識経験者を雇い、(b)木材およびその他の森林生産物に対する現在および将来の需要、将来の需要に対して予想される将来の供給量、および森林の保存と回復に最適な手段を調査研究し、(c)その調査結果に基づく報告書を連邦議会に提出させるために必要な経費として、2000ドルを支出することが農務長官に対し認められた<sup>(8)</sup>。そして、ほかならぬホフが、合衆国最初の森林調査官 (forestry agent) に任命され、合衆国の森林に関する情報を包括的に収集することを命じられたのである<sup>(9)</sup>。

こうして、森林地は内務省が管轄するが森林調査官は農務省に所属するという任務分担が開始することになった。連邦政府は、たった1人の職員とどうにか間に合う程度予算によって、森林というフィールドにおける、初めての冒険に乗り出したのである<sup>(10)</sup>。

ホフは、彼に割り当てられた任務に意欲的かつ情熱的に取り組んだ<sup>(11)</sup>。彼は限られた予算の中で献身的にデータを収集し、これを1877年、1880年、1882年、

1884年に4冊の『森林報告書』にまとめて発表した。これらの報告書は、森林伐採は一部の地域においては減少したが、他の地域では劇的に増加していることを暴露し、森林の破壊がさまざまな段階で進んでいることを指摘していた<sup>12)</sup>。

同じころ、ホフの主張を強力に支持する他の報告書が現れた。1880年、ハーバード大学の植物学者チャールズ・サージェント (Charles S. Sargent) が指揮する別の政府調査団が、現在の速度で森林伐採が継続されるなら森林は10年以内に消滅するであろうと予測したのである。サージェントの予測は極めて悲観的なものであったが、実際、その調査団の構成員の中で、森林が30年以上持ちこたえられると信じていたものはほとんどいなかった<sup>13)</sup>。

ホフを中心とする専門家の活躍は、森林資源の重要性をひとつひとつに正しく理解させ保護の機運を盛り上げるのに貢献した。森林は、さまざまな自然資源のなかで、はやくから重要性を認識され、保護の面でもっとも幸運なスタートを切ったのである<sup>14)</sup>。

## 2. 森林部の設置

この時期は、行政組織の上でも顕著な進歩があった。従来森林は、売却予定地として内務省一般土地局がこれを管理していた。しかし、森林資源の枯渇とその保存を訴える各種の報告書が相次ぎ、森林管理の専門官が徐々に育つにつれて、森林を一般的な土地とは区別して管理すべきであるという意見が強くなってきた。こうした意見の中心となったのが農務省である。農務省は、森林の調査・管理に対する取り組みを強化するために、1881年、行政措置によって省内の正規な部署として森林部 (Division of Forestry) を設置し、一調査官に過ぎなかったホフをチーフに任命した<sup>15)</sup>。なお、1886年6月30日、連邦議会は、農務省森林部の設置を正式に承認した<sup>16)</sup>。

1886年3月15日、バーナード・ファーナウ (Bernhard Fernow) が森林部のチーフに就任し、ファーナウの時代が始まった<sup>17)</sup>。ファーナウは、森林実務の専門的訓練を受けた、合衆国最初の資源管理官 (resource manager) である<sup>18)</sup>。西部プロイセンで豊富な森林管理経験を積んだファーナウがチーフに就任したことにより、森林部の役割が、森林の保護や科学的管理にあることがいっそう強調されることになった。

ファーナウの基本的な考えは、科学的原則を重視し、さらに経済的な要素を考慮し、森林を規制的な手法で管理するというものであった。また、「木材を

持続的に収穫して社会に供給する」という持続的収穫概念を基本とする点で、森林保護よりも森林の功利主義的利用を全面に押し出したものであった<sup>(19)</sup>。ファーナウが森林部のチーフになったことで、森林部は、その後、功利主義的な管理思想とドイツ林学教育の影響を強く受けることになる<sup>(20)</sup>。

### 3. 連邦議会の動き

しかし当時の連邦議会は、かならずしも一貫した森林政策を採っていたわけではない。1878年、連邦議会は、シュルツ内務長官の取締強化に対抗し、木材自由法 (Free Timber Act) と木材・石材法を同時に可決した<sup>(21)</sup>。

前者は、西部の9つの州において鉱山地上の森林を家屋、農耕、採鉱などのために伐採することを認めるものであったが、その適切な執行にまでは手がまわらなかった。また後者は、1エーカー当たり2.5ドルという低価格で1人につき160エーカーを限度として入植者に土地を払い下げるというものであったが、土地や立木伐採権の譲渡を禁止する条項がなかったために、一部の者が集中的に森林を取得するのに用いられ、森林荒廃を招く原因となった<sup>(22)</sup>。

さらに、1880年、連邦議会は、国有地上での不法伐採を事実上容認する法律を可決することにより、行政府の森林保全活動に打撃を与えた。同法は、1879年3月1日以前に国有地上の森林を不法伐採した者は、不法伐採地1エーカー当たり1.25ドルを支払うことにより、民事または刑事的起訴を免除されることを規定していた<sup>(23)</sup>。

このように連邦議会は、森林調査官を任命し、枯渇しつつある森林資源の調査を命ずる一方で、入植者や木材業者の権益を盾に、森林地がさらに荒廃することを放置したのである<sup>(24)</sup>。

### 4. 社会の動き

森林の大規模な破壊や消滅は、将来における木材枯渇のおそれのみならず、水源地の汚染、土壌浸食、災害などを引き起こした。ひとびとは、洪水を防止するには森林の維持が重要であることを認識するようになり、また、森林のレクリエーション的価値および審美的価値にも着目するようになった。とくに、当時、一般のひとびとのみならず、連邦官吏や科学者に強い影響と衝撃を与えたのが、マーシュ (Marsh) の『人間と自然 (Man and Nature: or Physical Geography as Modified by Human Action)』である。マーシュは、科学的な方

法に基づいて世界各国の森林の状態をつぶさに観察し、1864年、同書を著し、人間の文明が環境に対して破壊的な衝撃を与えたことを指摘し、合衆国の森林の現状に警鐘を鳴らしたのである<sup>25)</sup>。

このような森林問題に対する社会的関心の高まりには、つぎのような背景があった。

第1に、森林に関連する教育研究機関が各地につくられた。1870年、ハーバード大学に、農業・園芸学部 (school of agriculture and horticulture) が開講された。そして、1872年には、同大学の別の機関に樹木育成 (tree culture) 学の教授ポストがおかれ、植物園を維持するために10万ドルの基金が設けられた<sup>26)</sup>。また、同大学のチャールズ・サージェント教授は、1880年の国勢調査のための「北アメリカの森林 (Forests of North America)」と題する報告のなかで、五大湖州 (Lake States) には驚くほどわずかなストロブマツしか残っていないことを指摘した<sup>27)</sup>。

第2に、森林を科学的に研究する学者やそれを実際の森林管理に生かそうとする森林管理者による重要な職能団体が形成された。これが、AAAS や AFA (American Forestry Association) である。こうして、水管理や森林・牧畜に関する専門家集団がしだいにでき上がり、学術上・実務上の両面で森林保護運動を支えることになった。内務省や農務省による森林保護活動は、このような全国的な森林団体により支えられていた<sup>28)</sup>。また、これらの団体は、ホフらの主張を全国的に宣伝・補強すると同時に、森林の調査・保全活動の予算を確保するため、積極的な議会活動を行った<sup>29)</sup>。

第3に、全米の市民の身近な森林保護運動として、「植樹の日」が誕生した。「植樹の日」は、1872年4月10日、ネブラスカ州において、州知事の音頭で初めて祝賀されたのを皮切りに、デラウェア州を除くすべての州で挙行され、さらにオーストラリアをはじめとする外国でも採用された。「植樹の日」は、森林に対するひとびとの関心を一気に高めたのである<sup>30)</sup>。

第4に、国立公園の設置運動も、森林保護を求める世論の形成に拍車をかけた。1872年、世界で初めての国立公園が合衆国内に誕生したのである。この経過については、本稿第1部で詳しく述べたとおりである<sup>31)</sup>。また森林保護についての関心は、州レベルの具体的な活動を引き起こした。ニューヨーク州は、アディロンダック山地一帯の荒廃による洪水・土壌流出やハドソン川とエリー運河の水位低下が危惧されたことから、州立公園委員会を発足させた。そして、

綿密な調査・検討ののち、1885年、アディロンダック山地に広大な森林保全地域を設置した。1891年、同保全地域は州立公園に格上げされた<sup>63)</sup>。

## 5. 木材業者の動き

一大産業に成長した木材産業は、自分たちの好きなように「(樹木を) たたき切り、めった切りし、燃やす」ことを慣行化していた<sup>63)</sup>。しかし1880年代に入ると、さすがの木材業者も、森林の枯渇を現実の問題として認識し、無秩序な伐採活動の影響を深刻に考えるようになった。実際、木材業者自身も、過剰生産・過剰供給・低価格・工場閉鎖の繰り返しに悩まされていたのである。しかし彼らは、このような事態を自身でコントロールできなかったために、逆説的ではあるが、喜んで森林専門家の勧告を受け入れはじめた。今日から見ると、木材業者は、安定性を確保するための1つの道具として保全運動を利用し、法的・規則的手段を、自己の長期的目標に組み込もうとしたのである。すなわち、木材業者は、統一的に行動したわけではないが、彼ら自身の利益を守るために、1つの大きな流れに合流したのである。将来の法律と規則の影響を受ける小規模な投機師と入植者のみが、これに反対していた<sup>64)</sup>。

## 注

- (1) ホフは、内科医でアマチュア森林官であり、1870年には合衆国国勢調査の監督官を勤めた。彼は、1872年、公立森林公園設置のための州の検討委員に任命されたときに、本格的な森林研究を始めたといわれる。彼は、マーシュの著書『人間と自然 (Man and Nature : or Physical Geography as Modified by Human Action)』(後述)に強い影響を受け、森林を、自然史、地理、数学、物理などの観点から総合的に考察した最初の人物である。D. Zaslowky & T. H. Watkins, *These American Lands* 64-65 (1994) ; H. K. Steen, *The U. S. Forest Service* 9 (1991)。
- (2) S. T. Dana & S. K. Fairfax, *Forest and Range Policy* 41-42 (2d ed. 1980)。ウィリアムスは、会議の開催時期を、1872年8月としている。M. Williams, *Americans & Their Forests* 400 (1992)。なお、以下のホフの活動については、Steen, *supra* n. 1, at 9 以下に詳細な記述がある。本稿の記述は基本的に同書による。
- (3) ホフの主張は、その大部分が経済的観点に基づくものであった。すなわち彼は、木材は合衆国民の生活に深くかかわっており、その需要は増えつつあること、さらに森林は、西部への入植を進めるうえで極めて重

- 要な降水量に影響を与えること、などを重視したのである。Williams, *supra* n. 2, at 400.
- (4) Dana & Fairfax, *supra* n. 2, at 42. なおこの請願書に対する回答も含めて、J. Ise, *The United States Forest Policy* 34-35, 42 (1920) 参照。
- (5) Dana & Fairfax, *supra* n. 2, at 42. 指名された委員は、ニューヨークのホフのほか、ボストンのジョージ・エマーソン (George B. Emerson)、ケンブリッジのアサ・グレー (Asa Gray) 教授、カリフォルニアのホイットニー (J. D. Whitney) 教授、ニューヨークのニューベリー (J. S. Newberry) 教授、ニューヨークのルイス・モートン (Lewis Morton) 教授、ニューヘイヴンのウィリアム・ブルアー (William H. Brewer) 教授、クリーヴランドのチャールズ・ホイットレスビー (Charles Whittlesby)、およびアンアーバーのヒルガード (E. W. Hilgard) 教授であった。Ise, *supra* n. 4, at 35.
- (6) Dana & Fairfax, *supra* n. 2, at 42.
- (7) Ise, *supra* n. 4, at 42. また、1874年には、内務長官も、国有地上の森林破壊を阻止するための立法活動を試みたが、失敗に終わっている。Steen, *supra* n. 1, at 12. さらに1875年、ダンネル議員は、森林破壊を調査する委員会を指名するための法案を提出したが、この法案もまた棚上げにされてしまった。Ise, *supra* n. 4, at 42. 続いて、1876年1月、ダンネル議員は、先の法案と類似した別の法案を提出した。一方ホフも、同年2月、ワシントンへ赴き、下院国有地委員会でダンネル法案を支持する証言を行ったが、この法案も廃案となった。Steen, *supra* n. 1, at 11-12. なお、ダンネル議員は、1874年3月4日にホフと出会って以来、ホフの相談相手および擁護者として彼を支えた。
- (8) An act making appropriations for the legislative, executive, and judicial expenses of the Government for the year ending June thirtieth, eighteen hundred and seventy-seven, and for other purposes, Aug. 15, 1876, ch. 287, 19 Stat. 143, 167. See also Dana & Fairfax, *supra* n. 2, at 50; Williams, *supra* n. 2, at 16, n. 47; Zaslowsky & Watkins, *supra* n. 1, at 65; Steen, *supra* n. 1, at 13; Ise, *supra* n. 4, at 42. 当時、この法案は、十分にその内容が理解されないまま可決されたといわれる。しかし、農務省歳出法案にライダーを追加するという、このダンネル議員の見事な戦略は、以後、合衆国農務省が森林関係機関を有する決定的なきっかけとなった。
- (9) Zaslowsky & Watkins, *supra* n. 1, at 64-65; Williams, *supra* n. 2, at 400.
- (10) Dana & Fairfax, *supra* n. 2, at 50.
- (11) *Id.*, at 50. ホフは十分な旅行資金やアシスタント雇用資金を確保でき

なかったため、もっぱら文献と通信によって彼の報告書を仕上げなければならなかった。しかし彼は、各方面へ精力的に手紙を書き、国内外の学識者から驚くほど膨大な資料を収集することに成功した。

- (12) Williams, *supra* n. 2, at 400 ; Zaslowsky & Watkins, *supra* n. 1, at 65. 1877年、ホフは、彼の記念すべき初めての「森林報告書 (Report Upon Forestry)」を完成させた。これには、ヨーロッパの森林モデルの概要と、合衆国の森林問題を解決するために必要な青写真が記されており、合衆国の森林を包括的にとらえた初めての書物といえるものであった。1880年の第2報告書は、おもに合衆国の森林生産品の輸出入およびカナダの木材貿易に焦点を当てたものであった。1882年の第3報告書は、山火事を主題としたものであった。そのなかでホフは、国有地上の木材売却の保留政策 (reservation policy) を支持し、合衆国各地に森林実験所 (forest experiment station) を設置することを強く主張した。1884年の第4報告書は、鉄道会社、オハイオ州の森林地、ニューハンプシャー州・ウエストヴァージニア州の木材取引、およびメープルシュガー生産に関する木材利用についての研究である。しかしこれらの研究対象の大半は私有地であった。ホフは、彼の研究が、国有地にも同様に適用されるべきであるということを、連邦議会に納得させることができなかった。なおホフは、公式な報告書に加えて、1882年7月に『森林学原理 (The Elements of Forestry)』と題する書物も出版した。この本は、森林問題を、学問 (森林学) としてとらえるものであり、この分野の合衆国最初の基本的なテキストブックとなった。B. Shanks, *This Land is Your Land* 60 (1984) ; Ise, *supra* n. 4, at 42 ; Zaslowsky & Watkins, *supra* n. 1, at 65 ; Dana & Fairfax, *supra* n. 2, at 50-51 ; Steen, *supra* n. 1, at 19-20.
- (13) Zaslowsky & Watkins, *supra* n. 1, at 65 ; ジョン・パーリン著 (安田喜憲・鶴見精二訳) 『森と文明』462-464頁 (晶文社・1994年)。
- (14) Dana & Fairfax, *supra* n. 2, at 51 ; Shanks, *supra* n. 12, at 60. 一方、野生生物、公園、鉱物、水、放牧地といった国有地上の他の自然資源の管理者は、森林の場合とは対照的に、20世紀になるまで、彼らの管理する領域について包括的なビジョンをもつことはなかった。
- (15) Steen, *supra* n. 1, at 17 ; Dana & Fairfax, *supra* n. 2, at 50-51.
- (16) An act making an appropriation for the Department of Agriculture for the fiscal year ending June thirtieth, eighteen hundred and eighty-seven, and for other purposes, June 30, 1886, ch. 575, 24 Stat. 100, 103.
- (17) Williams, *supra* n. 2, at 400 ; Steen, *supra* n. 1, at 23. 1885年、ホフが、より精緻な森林管理システムを調査する目的でヨーロッパを旅行している間に、情実による人事異動が行われ、ナサニエル・イグレストン

- (Nathaniel Eggleston) が、同部の新しいチーフに就任した。そして、イグレストンは、1886年3月15日にファーナウと交替した。イグレストンについては、Williams, *supra* n. 2, at 16, n. 51 参照。
- (18) ファーナウは、西部プロシア帝国のミュンデン (Mueden) の有名な森林学校を卒業後、シュレジア (Silesia)、ブランデンブルク (Brandenburg)、および東部プロシアのさまざまな森林で実務経験を重ねた。その後、1875年に渡米し、1883年に市民権を獲得した。彼は、森林部のチーフに就任するまでは、鉄工に炭を供給する硬木林 (1万5000エーカー) を管理していた。また、合衆国の森林状況を把握するため、広く調査活動を行った。1882年には、シンシナティ (Cincinnati) で開催されたアメリカ森林会議 (American Forestry Congress) で論文を発表している。Dana & Fairfax, *supra* n. 2, at 51.
- (19) J. B. Loomis, *Integrated Public Lands Management* 26 (1993). ファーナウの指導のもとで、森林部の調査活動は強化された。すなわち、調査対象は、すべての森林に拡大され、調査活動は、(a)森林生物学、樹木学 (timber physics)、土壌学 (soil physics)、土壌化学 (soil chemistry) を含む科学、(b)統計学、(樹木学に適用される) 技術、森林政策を含む経済、(c)森林の組織、管理、調整、収穫を含む実務を基本として行われた。なお、ここでいう持続的収穫とは、毎年、樹木の年間成長量と同一量しか収穫しないことを意味する。この考えは、当時、ドイツで広く流布していた法正林 (Normalwald) の考えに依拠したものである。法正林については、黒田迪夫『ドイツ林業経営学史』73-90頁 (林野共済会・1962年) 参照。
- (20) Dana & Fairfax, *supra* n. 2, at 51-53.
- (21) F. Turner, *Rediscovering America* 306 (1987) ; Dana & Fairfax, *supra* n. 2, at 47.
- (22) Dana & Fairfax, *supra* n. 2, at 48 ; 餅田治之『アメリカ森林開発史』84頁 (古今書院・1984年)。
- (23) Dana & Fairfax, *supra* n. 2, at 365 ; Zaslowky & Watkins, *supra* n. 1, at 63-64. この法律に対しては、合衆国東部と五大湖周辺の市民から、激しい非難の声が巻き起こった。過剰な森林伐採がもたらす破壊的な影響をすでに経験していたこれらのひとびとは、この法律を、「国有地上での窃盗にライセンスを与える法律である」、「罪を許し、不法侵入を招来し、窃盗を拡大する法律である」と批判した。
- (24) ここに見られる自然保護と入植者の権益を守る運動との対立、さらに、森林地を含む国有地管理をめぐる東部と西部の対立という図式は、その後も長らく合衆国の国有地管理に影を落とすことになる。このことについては、後述の1897年法をめぐる動きの中で再度取り上げる。

- (25) G. P. Marsh, *Man and Nature: or Physical Geography as Modified by Human Action* (1864, Reprint ed. 1964) ; P. W. Gates, *History of Public Land Law Development* 563 (1963); 鈴木光「国有地管理と自然保護(1) —合衆国における史的発展—」北大法学論集46巻4号1063頁(1995年)。なお、マーシュの簡単な伝記として、E. Lucas, *Naturalists, Conservationists, and Environmentalists* 18-33 (1994) がある。
- (26) Ise, *supra* n. 4, at 29.
- (27) このころ、国有地における木材業者の浪費的かつ破壊的な略奪を非難する内容の、大量の書物や論文が発表された。Gates, *supra* n. 25, at 563-564.
- (28) Ise, *supra* n. 4, at 29.
- (29) 当時を代表する森林団体が、AAASである。AAASは、1876年に農務長官に対し2000ドルの森林調査予算を与える法案が可決される直接のきっかけを作ったほか、連邦議会に対し、全国の河川システムを水理学上好ましい状態 (favorable hydrological condition) に保つために、国立森林保護区 (national forest reserve) の設立を提案する覚書を送付するなど、その後、数十年にわたり、合衆国の森林保全運動にとって不可欠な存在であり続けた。Turner, *supra* n. 21, at 307. そのほか、AAASと並ぶ巨大な森林団体にAFA (American Forestry Association) がある。AFAは、1875年に市民活動家ジョン・ウォーダー (John. A. Warder) が最初の会議を招集したことを契機として、森林問題に関心を抱く数多くの地方のグループによって1876年に結成された森林団体である。当時の典型的な市民活動家であったウォーダーは、オハイオ州の内科医、果樹栽培学者、造園技師、アマチュア森林官であった。Ise, *supra* n. 4, at 95 ; Dana & Fairfax, *supra* n. 2, at 42.
- また1881年には、ヴァージニア州ヨークタウン降伏の100年記念式典として、シンシナティで大規模なAFC (American Forestry Congress) の会議が開催された。Ise, *supra* n. 4, at 95. そして1882年、AFAはAFCと合併した。1883年、ファーナウは、AFA・AFCの渉外部長 (corresponding secretary) となり、同時に実行委員会議長および会報編集者を勤めた。森林部のチーフがこれらの地位を兼務していたことは、当時AFA・AFCが森林政策に極めて大きな影響を及ぼす重要な立場にあったことを示している。AFA・AFCは、その会議を永続的な組織とすることを決定し、1888年、アトランタで、SFC (Southern Forestry Congress) と合併するための会議を開いた。1889年、AFA・AFCは、SFCと合併して、AFAと呼ばれる新しい組織を結成した。AFAは、それ以後、著名で影響力のある森林保全団体として、資源政策をめぐる議論において、決定的かつ

- 中心的な地位を占め続けた。Williams, *supra* n. 2, at 410-411 ; Dana & Fairfax, *supra* n. 2, at 42-43. その他の森林団体の活動については、Ise, *supra* n. 4, at 95-96 参照。
- (30) Williams, *supra* n. 2, at 382-383 ; Dana & Fairfax, *supra* n. 2, at 40-41 ; Ise, *supra* n. 4, at 29-30. このころ、降雨と森林の関連が一般に広く知られるようになった。とりわけネブラスカ州では、州知事のスターリング・モートン (J. Sterling Morton) の示唆により、学者、行政官、政治家による1つのグループが結成され、人工降雨の研究に取りかかった。それに関連して、同州は、1872年4月10日 (のちに4月22日に変更) に、合衆国最初の「植樹の日 (Arbor Day)」を挙行政した。「植樹の日」というアイデアは、もともと同州内の果樹木の植樹を推進したいというモートン知事の取りつかれたような願望から来たものであったが、この行事は、またたくまに全米に広がった。なお、モートンは、開拓農民、新聞編集者、のちのAFAの会長であり、第2期クリーヴランド政権 (1893-97年) 時の農務長官を勤めた。「植樹の日」ブームは、ひとびとの関心を森林や樹木に引き付けたことには疑いが無い。しかしファーナウは、「この興味深くかつ美しい考えは、ひとびとをして、『現存する森林の保護管理』ではなく、『植樹』こそが重要な問題であると誤って考えさせたことにより、森林学の実践を遅らせた」とこれを批判している。だが、ファーナウは、州および連邦的な規模で「植樹の日」を祝うために積極的に活動したという。Dana & Fairfax, *supra* n. 2, at 41 ; Williams, *supra* n. 2, at 383 ; Ise, *supra* n. 4, at 30.
- (31) 国立公園の誕生については、Gates, *supra* n. 25, at 566 ; 鈴木・前掲論文 (注25) 1038-1065頁で詳しく論じた。
- (32) D. A. Adams, *Renewable Resource Policy* 116-117 (1993) ; Dana & Fairfax, *supra* n. 2, at 43-44 ; 岡島成行『アメリカの環境保護運動』78-79頁 (岩波書店・1990年)。
- (33) Williams, *supra* n. 2, at 409.
- (34) *Id.*, at 409.

## 第2節 1891年森林保護法の制定

### 1. 森林保護区の設置を求める法案

各地・各界において高まった前述のような森林保護運動は、1890年代に入るとついに連邦議会を動かし、合衆国の森林保護史上、もっとも重要な法律を生

み出すことになった。これが、1891年森林保護法と1897年基本法である。本節では、この2つの記念碑的な法律の制定過程をやや詳しく追うことにしよう。

### (1) フォート法案

国有地内に森林保護区 (forest reserve) を設置しようとする声は、連邦議会のなかにも早くからあった。その嚆矢は、1876年2月14日、グランベリー・フォート (Granberry L. Fort) 下院議員 (イリノイ州選出) が提出した法案である<sup>(1)</sup>。フォート法案の目的は、「合衆国内の可航河川および他の河川の水源地に隣接する国有地 (national domain) 上の森林を保護すること」であった。この法案は、連邦議会の関心を引かなかったが、連邦議会が、森林保護区を設立する法案を審議した最初るときとして記録されている<sup>(2)</sup>。また、1878年にはシュルツ内務長官も森林保護法案を提出した<sup>(3)</sup>。

### (2) 多数の森林保護法案

1880年代に入ると、連邦議会には、林地育成法 (Timber Culture Act of 1873) を修正し、森林学校を創設し、一般的な森林地や特定木材のために指定されている森林地、分水嶺および他の地域を地種区分し売却もしくは保護する制度の確立を求めるさまざまな法案が提出され、その数は、10年間で200をはるかに越えた。こうして連邦議会は、ゆっくりと、保全 (conservation) の方向に向かったのである<sup>(4)</sup>。

1880年1月、コンバース (Converse) 下院議員 (オハイオ州選出) が、カリフォルニア州内の一定の森林地域を保護 (reserve) する権限を大統領に付与する法案を提出した。コンバース法案は、下院では反対なしに可決されたが、上院ではまったく議論されなかった。1882年には、バターワース (Butterworth) 下院議員とシャーマン (Sherman) 上院議員 (いずれもオハイオ州選出) が両院に法案を提出したが、委員会レベルで廃案となった。

第48会期 (1884-85年) における攻防は注目すべきものであった。上院と下院の双方に多数の森林保護法案が提出されたのである。なかでも、「ミズーリ川 (Missouri River) の上流に保護区を設置することを求める」エドモンズ (Edmunds) 上院議員 (バーモント州選出) の法案は、上院においてはほとんど反対なく可決された。また、委員会による調査が済むまで、すべての森林地域を処分対象から留保 (withdraw) することを求めたミラー (Miller) 上院議

員（ニューヨーク州選出）の法案も、委員会では好意的に受けとめられた。

ところが、翌年の第49会期になると、風向きは大きく変わり、エドモンズ上院議員が再度提出した法案は、上院では可決されたものの、前年と同様に下院を通過することはできなかった。シャーマン上院議員は一般森林保護法案（general forest reservation bill）を提出したが、連邦議会に報告すらされなかった。また、1886年、ハッチ（Hatch）下院議員（ミズーリ州選出）が別の森林保護法案を提出したが、何の結果も生じなかった。

しかし、1887年になると、連邦議会ではふたたび森林保護の問題が盛んに議論されるようになる。エドモンズ上院議員は、ミズーリ川の上流に保護区を設置することを求める法案を再度提出し、シャーマン上院議員とマーカム（Markham）下院議員（カリフォルニア州選出）も法案を提出した。また1888年、下院で3つの法案が審議され、森林地域の管理と処分の計画策定を求める2つの決議文が採用された。そのうちの1つは、内務長官による森林保護計画の策定を明確に求めている。これを受けて、パウアーズ（Bowers）調査官（inspector）らは精巧な計画（後述）を連邦議会に提出したが、下院でそれ以上の進展はなかった。

1889年、テラー（Taylor）下院議員（オハイオ州選出）とシャーマン上院議員が森林保護に関する法案を提出し、1890年には、クルーニ（Clunie）下院議員（カリフォルニア州選出）もこの法案に賛同する意見を述べた。この年のはじめに、ハリソン大統領は、森林保護区の設置を求める AAAS からの請願書を連邦議会に送った。ダンネル（Dunnell）下院議員（ミネソタ州選出）は、この AAAS の請願書をもとに作成した法案を提出したが、やはり失敗に終わった<sup>(5)</sup>。

## 2. 森林保護への関心の高まり

### (1) 2つの重要な報告書

一方、こうした連邦議会の動きにあわせて、内務省や農務省の内部でも森林保護法案の可決をうながす積極的な動きが見られるようになる。とくに、1887年に発表された2つの報告書は、その後の立法の動向を決定づけたものとして、極めて重要である。

第1は、法律家であって、土地局（Land Office）の特別代理人を勤め、のちに AFA 会長（1889-91年）になった、エドワード・パウアーズ（Edward A.

Bowers) が執筆した「国有森林地の管理と処分のための計画 (Plan for the Management and Disposition of the Public Timberlands)」と題する詳細な報告書である。パウアーズは、「森林または森林成長にとって価値のあるすべての国有地」を処分の対象から留保すること、保護区の管理と同区域内の木材免許制度は、内務省内に設置された森林部 (Forestry Bureau) が所轄すること、木材窃盗に関する法律と罰則を一般に厳格化すること、などを求めていた<sup>(6)</sup>。この報告書は、1888年4月に連邦議会へ送られたが、森林や森林成長に有益なすべての国有地を売却処分の対象地から除外し留保することを勧告する計画が、連邦議会で真剣に検討される可能性はなかった<sup>(7)</sup>。

第2は、「ロッキー山脈の森林状況 (Forest Conditions of the Rocky Mountains)」に関する農務省森林部 (Division of Forestry) の第2回年次報告書である<sup>(8)</sup>。この年次報告書には、当該森林地の大縮尺図 (large-scale map) が付属していたが、それまで、このような広い地域の森林状況に関する詳細で正確な情報や、それらを精密に記載した森林図はまったくなかった。

## (2) ハイル法案

1887年、ロッキー山脈を視察したファーナウは、その森林の状況に強い危機感を抱いた<sup>(9)</sup>。そこで彼は、国有森林地を入植対象地から留保し、留保地を農業地、森林地および保存地に利用区分することを求める森林保護法案を起草した。この法案は、ユージン・ハイル (Eugene Hale) 上院議員 (メーン州選出) を通じて連邦議会へ提出された。これが、今日ハイル法案として知られているものである。

ハイル法案は、(a)国有森林地 (public timberland) を、その用途別に、農業的価値のある地域 (農業用地: この地域は自営入植に開放するものとする)、耕作よりも森林目的のほうが価値のある地域 (森林用地)、および商業的利用に適した地域 (商業用地) などに分類すること、また国有森林地が調査・分類されるまでの間、すべての国有森林地における登録申請 (entry) を留保すること、(b)大統領命令により、あらゆる利用から保護される永久的な「保存林 (protect forest)」を指定すること、(c)内務省内に特別の森林担当機関を設置して国有森林地を管理させ、内務長官は、どの土地が保護されるべきかについて大統領に推薦できること、(d)一般土地局長は監視官を指名し、木材伐採、放牧、および保護区におけるその他の利用のための規則を制定すること、(e)紛争

を最小限度に止める措置をとること、などを規定していた。

森林保護区の設置とその管理手段の両方を提案したヘイル法案は、当時の状況では、あまりにも大胆で非現実的なものとみなされ、委員会を通過することができなかった。しかしこの法案は、その後が続く多数の法案のモデルとなった点で、大きな教育的効果を有していた<sup>(10)</sup>。

### 3. 1891年森林保護法の制定

#### (1) 幕開け

連邦議会は、度重なる森林の管理・保護を唱える声を受けて、1891年、公的コントロールに基づいて国有地を管理するための包括的な政策を確立する法律を制定した。これが、1891年の森林保護法である。しかし、この森林保護法のアイデアは2年前に始まっていた。ファーナウとその他のひとびとが、可決までのおよそ2年間、連邦議会に対し、連邦レベルで森林を保護することの必要性を納得させようと積極的な活動を繰り返し続けていたのである<sup>(11)</sup>。

1889年4月、ファーナウ、イグレストン、一般土地局のパウアーズを含むAFAの法律委員会が、ハリソン大統領と面会し、効果的な森林政策を採用するよう請願した<sup>(12)</sup>。一方、AFCは、毎年のように森林保護法の制定を求める請願活動を続けていた。1889年末、AFCとAAASは共同行動をとることに合意し、両団体の代表団が、ジョン・ノーブル (John W. Noble) 内務長官に対し、森林保護区の設置と保護について彼らが重大な関心を抱いていることを伝えた。そして、森林保護区の設置を求める請願書を、異例の措置ではあったが、連邦議会にではなく大統領に直接送付した。この行為は、のちに重要な意義を有することになる<sup>(13)</sup>。

#### (2) 1891年森林保護法の審議過程

##### ア. Timber Culture Laws を廃止する法案

森林保護法制定の機会が、だれにも予想できない方法で、突然やってきた。1890年第51議会第2会期の初頭、土地法を改正するための待望の法案が提出された。それは、一般に、権利濫用を助長した悪法と評価されていた Timber Culture Laws を廃止する法案であった<sup>(14)</sup>。

連邦議会では、この法案が提出されると、極めて早い段階で、AFCとAAASからの合同請願書が読み上げられた。この合同請願書は、国有地は、

そのどの部分が天然河川の分水嶺の中に位置しているのかを確定するまで、売却から留保されるべきことを求めていた。そしてこの合同請願書には、「われわれの広大な森林地域の急速かつ不必要な破壊を防止するため」の適切な法律の制定を求める、ハリソン大統領のメッセージが添えられていた<sup>149</sup>。

法案の審議は難航し、1891年の会期終了前にまでもつれこんだ。しかし上・下院は、何年もの間検討を続けてきたこの長大な一般土地法改正法案をどうか可決し、それぞれの法案を両院協議会に送った。

#### イ. 突然に浮上した森林保護区設置条項

しかしドラマは、両院協議会で起こった。そもそも上・下院の法案は、森林保護区についてまったく触れておらず、両院協議会では、単に2つの法案の相違点を除去することになっていた。ところが、両院協議会から協議会案が現れたとき、その最後の条項には、両院協議会の報告書に新しい部分 (material) を付け加えることを禁止した議院規則に違反して、それまで2つの法案には含まれていなかったライダーが追加されていたのである<sup>150</sup>。

問題のライダーとは、つぎのような条項であった。

第24条「合衆国大統領は、必要に応じて、全部または一部が森林や下草に覆われた国有地を有する州または準州において、商業価値の有無にかかわらず、(当該国有地を) 公的な保護区 (public reservation) として除外し、保留 (reserve) することができる。また大統領は、公の宣言により、それらの保護区の設立およびその範囲を宣言するものとする。」

このライダー (第24条) が、のちに森林保護法 (Forest Reserve Act) として知られるようになる条項である。この重大なライダーが、いかなる目的で、誰の手で、どのようにして両院協議会案に付加されたのかは、永遠の謎とされており、今日に至るまでさまざまな憶測がなされている。もっとも有力な見解は、ノーブル内務長官が、深夜に両院協議会を説得してライダーを滑り込ませたというものである。しかし、これには、反対説もある。歴史学者イセは、両院協議会の6人のメンバーのうち、少なくとも4人は森林保護に好意的であった、積極的に反対するものはいなかったという事実を指摘している<sup>151</sup>。いずれにせよ、このライダーは、連邦議会の慣例を無視して、突然森林保護史上に姿を現したのである。

## ウ. 両院での審議と可決

1891年2月28日、上院と下院は、ライダー（第24条）の付加された両院協議会案を受け取った。しかし会期終了期日は目前に迫っており、審議のための時間は、わずか4日しか残されていなかった。

上院では、プラム（Plumb）議員（カンザス州選出）が迅速な検討を求めたため、この両院協議会案は、印刷もされず、ほとんど議論もなく迅速に可決された。すなわちコール（Call）議員が、法案の重要性に鑑み、報告書の印刷と慎重な議論を要求したのに対し、プラム議員は、すでに十分な議論がなされていること、会期終了が切迫し他の法案の審議が急がれることなどを理由に、この要求を押し切ってしまったのである<sup>(18)</sup>。

一方、下院では、幾人かの議員がこの第24条に異議を唱えたため、若干の実質的議論が行われた<sup>(19)</sup>。たとえば、マクレイ（McRae）議員（アーカンソー州選出）は、第24条は大統領に「法外（extraordinary）かつ危険な」権限を与えるものであると指摘し、「同条項は、大統領に対してあまりにも大きな権限を与え過ぎており、誰もその結果を予測することができない」と述べ、同条項を公然と非難した<sup>(20)</sup>。また、長い間森林保護法の制定を主張し続けてきたダンネル議員は、「同法案は印刷して検討できるようになるまで審議を保留されるべきである」と主張した。さらに彼は、森林保護は別個の森林保護立法（forest reserve legislation）に基づいて行われるべきであると主張し、この第24条を一般的な土地法改正法案の中に加えることに反対した<sup>(21)</sup>。

これらの反対意見に対し、ペyson（Payson）議員（イリノイ州選出）は、大統領が権限を濫用する危険は少ないこと、万が一そのような事態になった場合でも、連邦議会は両院合同決議を可決し、または、大統領が保護したすべての土地を入植者に開放する法案を可決することができる、と述べて下院を安心させたのである<sup>(22)</sup>。

これにより実質的な議論は終了した。3月2日、下院にもう一度法案を審議する機会がめぐってきたが、審議の時間はまったく残されていなかった。法案はコメントなしで可決され、3月3日に大統領によって署名された。こうして、合衆国の自然保護史を画する森林保護法が成立したのである<sup>(23)</sup>。この法律は、のちにピンショールが語ったように、「合衆国の森林管理史上もっとも重要な法律」であった<sup>(24)</sup>。

(3) 第24条をめぐる2つの解釈

ところで、この法案の審議期間がわずか4日間であったことは、第24条の歴史的评价に少なからぬ影響を与えることになった。すなわち、同条項をめぐる2つは、つぎの2つの解釈がある。

第1は、この法案は同条項の意味が十分に検討されぬまま可決されたとする解釈である。すなわち法案は、閉会直前に、上・下院および両院協議会で短時間で審議され、さらに総括的議案 (omnibus bill) のなかの一部であったため、議員の十分な注意を引かず、諸事に「まぎれて」連邦議会を通過したという考えである。このように、同法は連邦議会が積極的に森林問題を検討した成果ではなく、偶然に、または連邦議会の十分な理解のないままに、駆け込みで可決されたものであるという解釈は、いわば通説といってよいだろう<sup>25)</sup>。

たとえば、有力な論者は、両院協議会でライダー (第24条) が滑り込んだことは、連邦議会がこの問題について直接に行動することを不可能にするような特別な事件の組み合わせの賜物であり、この法案の可決は、「連邦議会の主導によるものではなく、むしろ、連邦議会がその条項に関与する機会がなかったことによるものである」と述べている<sup>26)</sup>。

また、別の論者は、この法案の可決は、当時の連邦議会の姿勢の変化や森林保護論者による議会活動によるものではなく、(a)この法案の可決にあたりペyson下院議員が強圧的手段を用いたことが議事録から読み取れること、(b)幸運な状況の並外れた組み合わせによること、などが原因であるとし、この法案の含意を十分に認識しているものは連邦議会にはほとんどいなかったと述べている<sup>27)</sup>。

そのほか、連邦議会の議員たちが1891年3月3日に行おうと予定していたことは、もっとも不適当かつ言語道断な方法で濫用された土地諸法の一部を廃止することのみであり、第24条の立法化によって歯止めのない森林伐採の危険性を除去することをはじめから意図していたわけではなく、同法は、議員が森林問題を周到に熟考した結果によるものではないと評価し、もし議員があらかじめ法案の内容を熟慮していれば、絶対にその可決を許さなかつたらうと述べる論者もある<sup>28)</sup>。

第2は、この法案は、意味が理解されずに偶然に可決されたものではなく、連邦議会によって十分にその内容を了承されていたという説である。ダーナは、森林保護区に関する条項は、確かに、両院協議会によってはじめて法案に追加

されたものであったが、保護区という概念自体は、それまでに提案されていた200を越える法案を通じて、すでに良く知られかつ議論されていたと反論する。さらにダーナは、この時期の新聞が連邦議会と同様に第24条に好意的であったこと、広大な国有地を抱える西部やその他の地域から何らの異議も唱えられなかったこと、1891年法制定後、大統領によってなされた大規模な森林地の処分留保に対して、連邦議会がそれらの保護区または大統領権限を廃止するための行動を即座に起こさなかったことなどをあげ、同法は、繰り返しなされた議論の末に制定され、制定後も問題は生じなかったと結論づけている<sup>29)</sup>。

私見によれば、確かに連邦議会における同法の審議は不十分であったが、すでに連邦議会では、森林保護法を受け入れる素地が十分に形成されていたといえよう。たとえば、1864年のヨセミテ州立公園設置法、1872年のイエローストーン国立公園設置法の制定をうけて、1890年にヨセミテ国立公園設置法が制定されたことを考慮すると、連邦議会は、当時、森林の一部を処分対象から留保し保護する方法を十分に承知していたともいえる。ただし、森林保護区の実態としては、国立公園 (park) のようなものをイメージしていた可能性がある<sup>30)</sup>。というのも、1891年森林保護法は、留保した森林地の管理については何の原則も示しておらず、しかも、合衆国で科学的森林管理の研究が始まるのはしばらく後のことだからである。しかし、連邦議会にこのような法案を受け入れる素地があったとしても、1891年の議会でそれが可決されたことは、多分に偶然という幸運が作用した結果かもしれない。

#### 4. 1891年森林保護法の歴史的評価

以上のように、第24条をめぐる学説上の解釈は分かれており、その真相は定かではない。立法過程の評価が論者によって異なる原因は、1891年森林保護法の制定に関する原資料の大半が失われていることにもある。合衆国の森林保全史におけるもっとも重要な法律の制定過程が不明なことは残念である<sup>31)</sup>。しかし、少なくとも1891年法は、(a)イエローストーン国立公園設置法と並び、連邦の国有地売却政策を明確に転換したこと、(b)現代に至るまで国有地の自然環境保全のための最も有効な手段の1つとされる大統領の処分留保権限を、法律上初めて認めたこと、の2点で、極めて注目に値する立法であったといえよう。建国以来の、国有地を可能な限り早く売却処分するという政策は、こうして大きく方向転換したのである<sup>32)</sup>。

なお、法解釈上の問題に一言言及しておく、合衆国憲法第1条8節17項は、連邦議会の権限として、「特定の州が譲渡し、連邦議会が受領することにより合衆国の政府の所在地となる地区（10マイル平方を越えてはならない）に対して、いかなる事項に関しても専属的な立法権を行使すること、要塞、武器庫、造兵廠、造船所その他必要な建造物の建設のために、それぞれの州の議会の同意を得て購入した土地のすべてに対して同様の権限を行使すること」と規定し、国有地等の連邦所有財産は、本来、連邦議会が管理するものとしている。したがって、連邦議会が、1891年法のなかで前述のような大統領権限を認めたことは、少なくとも「全部または一部が森林または下草に覆われた国有地」を売却から留保する権限は、連邦議会から大統領へと委任されたことを意味する<sup>63</sup>。

#### 5. ハリソン大統領による森林保護区の設置

1891年法の効果は、連邦議会の予想をはるかに超える規模で、直ちに現実のものとなった。ハリソン大統領は、同法の可決後1カ月も経ない1891年3月30日、イエローストーン森林地を最初の森林保護区に指定し、連邦議会を驚かせた。これは、長年の懸案であったイエローストーン国立公園区域を実質的に拡大するため、同国立公園に隣接する123万9040エーカーを森林保護区に指定するものであった。さらにハリソン大統領は、任期満了までに、おもに水の供給源を確保するため、14の宣言によって合計1305万3440エーカーの森林地を森林保護区に指定した<sup>64</sup>。

しかし、これらの指定は、環境保護派からはそれほど注目されなかった。というも彼らは、大統領が山火事や洪水等を防止するために森林保護区を設置したものと考え<sup>65</sup>、森林保護区設置の真の意義に気づかなかったからである。また、初期の森林保護区の選定は、十分な知識や専門家を一切欠いたまま行われたために、設置には当たり外れが多く、わずかな森林しか含まれていない保護区もあった。そのため、訓練を受けた職員が森林保護区を再調査し、境界を修正するなどの作業が必要であった<sup>66</sup>。

#### 注

(1) 4 Cong. Rec. 1070 (Feb. 14, 1876). Cf. M. Williams, *Americans & Their Forests* 15, n. 46 (1992).

(2) J. Ise, *The United States Forest Policy* 112 (1920); B. Shanks, *This*

- Land is Your Land 60 (1984).
- (3) Ise, *supra* n. 2, at 110, 112; Williams, *supra* n. 1, at 16, n. 48.
  - (4) 以下の経緯は基本的に、S. T. Dana & S. K. Fairfax, *Forest and Range Policy* 55 (2d ed. 1980); Shanks, *supra* n. 2, at 61; Ise, *supra* n. 2, at 109-118 による。
  - (5) 当時の連邦議会が、森林保護区の設立と伐採規制の重要性を真に認識していたかどうかは疑わしい。しかし、絶え間ない大量の法案の提出は、連邦議会の森林問題に対する意識の向上に貢献することとなった。多数の法案の内容については、Ise, *supra* n. 2, at 110-114 を参照されたい。
  - (6) Dana & Fairfax, *supra* n. 4, at 55; Williams, *supra* n. 1, at 409-410.
  - (7) Dana & Fairfax, *supra* n. 4, at 55.
  - (8) Williams, *supra* n. 1, at 409.
  - (9) *Id.*, at 17, n. 52.
  - (10) H. K. Steen, *The U. S. Forest Service* 25 (1991); Dana & Fairfax, *supra* n. 4, at 55-56; Williams, *supra* n. 1, at 410; なお、1890年3月、ダンネル (Dunnell) 下院議員 (ミネソタ州選出) は、ヘイル法案をベースとした新しい法案を提出した。しかし、この法案の審議は次の会期にまわされ、継続審議となった。
  - (11) D. Zaslowky & T. H. Watkins, *These American Lands* 68 (1994).
  - (12) Williams, *supra* n. 1, at 410.
  - (13) *Id.*, at 410; F. Turner, *Rediscovering America* 307 (1987); P. W. Gates, *History of Public Land Law Development* 566 (1963).
  - (14) この法案は、とりたてて目新しいものではなかった。というのは、森林破壊の元凶であった当時の土地諸法を改正するための法案は、それまでも幾度か議会に提案されていたからである。また、この法案が審議される直前、国有地の払い下げを防止するために、イエローストーン国立公園設置法が可決されていたことも注目されよう。合衆国における国立公園設置の経緯については、畠山武道『アメリカの環境保護法』249-255頁 (北海道大学図書刊行会・1992年)、鈴木光「国有地管理と自然保護(1) —合衆国における史的発展—」北大法学論集46巻4号1038頁以下 (1995年) 参照。
  - (15) Williams, *supra* n. 1, at 411.
  - (16) このライダー (第24条) には目的が明記されておらず、その起草者も明らかではない。ファーナウたちに説得されたノーブル内務長官が両院協議会で深夜に工作したという説が有力である。Steen, *supra* n. 10, at 26-27; Zaslowky & Watkins, *supra* n. 11, at 68. そのほか、このライダーは、ワシントンの裕福な弁護士ウィリアム・ヘイ・フィリップス (William

- Haie Philips) によって起草され、これをノーブル内務長官が一晩かけて両院協議会に説明し、両院協議会案に付け加えさせたと指摘する論者もある。R. Disilvestro, *Reclaiming the Last Wild Places* 66 (1993)。しかし、ノーブル内務長官がファーナウに説得されて第24条を押し込んだという通説的見解に対して、ファーナウ・ノーブルの役割を疑問視する説もある。Steen, *supra* n. 10, at 27。ファーナウがノーブル内務長官に宛てたとされる書簡はいまだ発見されておらず、これが真実の解明を困難にしている。
- (17) Dana & Fairfax, *supra* n. 4, at 56-57; Ise, *supra* n. 2, at 116.
- (18) 22 Cong. Rec. 3546-3547 (Feb. 28, 1891)。なお、コール議員の選出州は、議事録からは確認できなかった。
- (19) Gatches, *Managing the Public Lands ; The Authority of the Executive to Withdraw Lands*, 22 Nat. Res. J. 279, 286 (1982)。
- (20) 22 Cong. Rec. 3614 (Feb. 28, 1891)。
- (21) 22 Cong. Rec. 3614-3615 (Feb. 28, 1891)。ダンネル下院議員は、森林保護法案の熱心な推進者であったが、今回は別の理由からこの法案に反対した。すなわち、法案が廃止を予定していた法律の中の林地育成法は、かつて彼が提案し成立した法律だったからである。しかし国有地委員会がダンネル議員の反対を無視したため、結局法案は可決され、第24条も残ることとなった。こうして考えると、他の独立立法で森林保護区を設置すべきだというダンネル議員の反対にもかかわらず、同法案を可決した下院議員たちは、法案の内容を良く知っていたともいえる。Steen, *supra* n. 10, at 27.
- (22) 22 Cong. Rec. 3614-3616 (Feb. 28, 1891)。
- (23) An Act to repeal timber-culture laws, and for other purposes, Mar. 3, 1891, ch. 561, 26 Stat. 1095, 1103, repealed by 90 Stat. 2792 (1976)。
- (24) G. Pinchot, *Breaking New Ground* 85 (1947, Reprint ed. 1978); Williams, *supra* n. 1, at 410-411.
- (25) G. Coggins, C. Wilkinson & J. Leshy, *Federal Public Land and Resources Law* 107 (3d ed. 1993); 伊藤太一『アメリカの森林環境保全の黎明』89頁(京都大学農学部・1993年)。この混乱した状況を裏付ける証拠の1つとして、同条項が目的語を欠いているという文法上の誤りが指摘されている。
- (26) Ise, *supra* n. 2, at 117.
- (27) Williams, *supra* n. 1, at 411。法案は、読み上げられ、印刷され、目を通されるべきだという主張にもかかわらず、これらの要求は拒否され、回避され、うまく切り抜けられ、結局下院は法案に対する注意を欠いたまま同法を可決したと指摘されている。Id., at 411.
- (28) Zaslowky & Watkins, *supra* n. 11, at 68.

- (29) Dana & Fairfax, *supra* n. 4, at 57-58.
- (30) 1890年のヨセミテ国立公園設置法の審議においては、州立公園設置の目的でカリフォルニア州に譲渡されのちに連邦へ返還されることになった土地は、「森林保護区 (forest reservation)」という名称で呼ばれ議論された。鈴木・前掲論文 (注14) 1048頁。そこで、これとほぼ同じ時期に1891年法が審議されたことを考えると、連邦議会が森林保護区を公園のように保護するものと考えていた可能性は十分あり得る。ノーブル内務長官自身も、森林保護区を単なる国立公園の添加物程度に考えていたという指摘もある。Dana & Fairfax, *supra* n. 4, at 57 ; Steen, *supra* n. 10, at 28.
- (31) Steen, *supra* n. 10, at 26.
- (32) Gatches, *supra* n. 19, at 284 ; Gates, *supra* n. 13, at 567 ; Zaslowsky & Watkins, *supra* n. 11, at 68. ただし、つぎの点は付言しておく必要がある。1891年法は、先買権法と林地育成法を廃止したが、同時に、木材・石材法と木材自由法を拡大した。すなわち1891年法は、従来、カリフォルニア州、ネバダ州、オレゴン州、ワシントン州の4州内に限って、耕作には適さないが木材・石材の採取には適する土地を払い下げを定めていた木材・石材法の適用地域を、すべての州に拡大した。その結果、この法律はさらに濫用され、森林減少が目立ってきた1903年においても、1年間に約180万エーカーの国有地が、この法律によって払い下げられたという。また1891年法は、9州における鉱山地上の森林の自由な伐採を認めていた木材自由法の対象地域を、アリゾナ州とニューメキシコ州を除く西部州の売却予定地 (public domain) の全地域に拡大し、森林破壊を一層助長した。D. A. Adams, *Renewable Resource Policy* 118 (1993); Dana & Fairfax, *supra* n. 4, at 57.
- (33) Wheatley, *Withdrawals under the Federal Land Policy Management Act of 1976*, 21 *Ariz. L. Rev.* 311, 314 (1979).
- (34) そのほか、ハリソン大統領による森林保護区の設置については、Gates, *supra* n. 13, at 567 ; Dana & Fairfax, *supra* n. 4, at 58 ; Zaslowsky & Watkins, *supra* n. 11, at 68-69 ; Steen, *supra* n. 10, at 27-28 ; 畠山・前掲書 (注14) 290-291頁参照。
- (35) 実際、森林保護区の中には、森林自体の保護を目的とするもののほか、水源地における過剰放牧が原因で汚泥が沈滞した山岳河川から水の供給を受けている住民の要求に基づいて設置されたものも多かった。Gates, *supra* n. 13, at 567.
- (36) *Id.*, at 567 ; Zaslowsky & Watkins, *supra* n. 11, at 69.

### 第3節 1897年基本法の制定

#### 1. 法律制定までの経緯

##### (1) クリーヴランド大統領による森林保護区の拡大

1893年9月28日、クリーヴランド大統領は、オレゴン州に合計450万1300エーカーの2つの森林保護区を追加することを宣言した。しかし、その後クリーヴランド大統領は、1891年法が森林保護区の保護・管理についての規定を一切定めていないことを理由に、連邦議会がこれらの管理基準を定めるまではそれ以上の森林保護区を設置しないという態度をとった。実際、当時の連邦政府は、森林保護区の取扱いについて明確な方針を持っていなかったのである。結局、森林保護区は管理されずに放置され、森林保護区以外の地域と同じような状態になってしまった<sup>(1)</sup>。

このクリーヴランド大統領の指定活動停止を契機に、森林保護区の管理のあり方をめぐる活発な議論が巻き起った。そこでは、森林保護区の完全保護を主張する者、ドイツをモデルとして森林を農地のように科学的に管理することを主張する者、森林保護区制度を廃止し州や私人を対象とする処分政策の復活を望む者などが意見を交わしたが、結局、明確な合意には至らなかった<sup>(2)</sup>。

##### (2) 連邦議会の動き

連邦議会では、1891年法の成立直後から、森林保護区を適切に管理する必要性が強く認識され、その方法を模索する議論が始まっていた。当初の有力な案は、合衆国陸軍を用いて、森林保護区を不法侵入、山火事、災害、過剰放牧などから守ろうとするもので、森林保護区への軍隊の派遣や陸軍士官学校での森林学教育が提案された。しかし、この案は、合衆国の憲法および法律が、軍隊を森林保護区の管理のために用いることを明確には認めていないことを理由に、実現しなかった<sup>(3)</sup>。

1892年3月、上院農業・森林委員会(Committee on Agriculture and Forestry)の委員長パドック(Paddock)が、「公的森林保護区の設定、保護、および管理」のための法案を提出した。パドック法案は、森林保護区を管理する権限を農務省に与えることを提案していた。この法案は、その後、すべての公的森林地を処分留保しこれを軍による保護下に置くこと、さらに森林保護区内の農業用地を現行法のもとで処分可能にするために売却予定地(public domain)に戻す

よう修正された。しかしこの法案は、上院では好評だったものの、AFAの強力な反対にあい、立法化には至らなかった<sup>(4)</sup>。

1893年、下院国有地委員会（Committee on Public Lands）の委員長で、AFAのメンバーでもあったマクレー（McRae）議員（アーカンソー州選出）が、「森林保護区を守るために」と題する法案（H. R. 119）を提出した。マクレー法案は、(a)木材を、少なくとも評価額を下回らない価格で、最高額の入札者に売却し、その収益で森林保護区を保護すること<sup>(5)</sup>、(b)陸軍長官に対し、森林保護区を保護する目的で、必要に応じて軍隊を派遣する権限を付与すること、(c)森林保護区内の農業に適した土地を、すべて売却対象地に戻すことなどを規定していた。さらに、マクレー法案を審議した委員会は、木材売却について、その対象地を森林保護区に限定せず、全国有地のすべての森林地に拡大する修正条項を追加した<sup>(6)</sup>。またマクレー法案では、内務省が森林保護区を管轄することになっていた<sup>(7)</sup>。

しかし、マクレー法案は、第1に、木材売却条項は明らかに森林破壊を引き起こし、ひいては水供給を危機に陥れる可能性がある<sup>(8)</sup>、第2に、この法案は西部の木材を大規模な木材業者や独占企業に独占させるものである<sup>(9)</sup>、第3に、木材の有償化は、西部の入植者、鉱山業者および家畜業者を西部から閉め出すものであり、危険な前例になりかねない<sup>(10)</sup>、などの激しい非難を受けた。マクレー議員は、その後繰り返し同旨の法案を提出したが、その都度否決された。

また、1882年から1885年まで内務長官を勤めたテラー（Teller）上院議員（コロラド州選出）が新たな法案を提出した。これは、下院のマクレー法案とはまったく内容が異なり、木材供給を森林保護区の設置基準にすべきではなく、水（源）保護のみを設置基準にすべきであるというものであった<sup>(11)</sup>。しかし、このテラー法案も両院協議会で廃案にされてしまった。連邦議会は、最終的にはマクレー法案の主要部分を採用することになるが、それは、思いがけない方法で行われることになった<sup>(12)</sup>。

### （3）全国森林委員会（National Forest Commission）の設置

このように、連邦議会には、森林保護区を管理するための法案が幾度も提案されていた。しかし、これらの法案はもっぱら森林保護区を扱うものであり、国有地上のすべての森林を視野に入れたものではなかった。そこで、これに不満を持ったAFA、ジフォード・ピンショウ（Gifford Pinchot）（後述）、サー

ジェント、編集者ウィリアム・スタイルズ (William A. Stiles)、Century Magazine の編集者ロバート・アンダーウッド・ジョンソン (Robert Underwood Johnson) らは、省庁間の壁を越えたまったく新たな機関を設置して、全国の森林とその管理に関する徹底的な研究に取り組むべきことを提案した<sup>13)</sup>。

森林保護区の管理状態を憂えていたホーク・スミス (Hoke Smith) 内務長官は、この提案に動かされ、全米科学アカデミーの会長ウォルコット・ギブズ (Walcott Gibbs) に話を持ちかけ、効果的な森林保護区政策に必要な法律の内容、および森林地保護の実用性と必要性について諮問するための委員会のメンバーを指名するよう依頼した<sup>14)</sup>。

これをうけて、1896年、全米科学アカデミーは全国森林委員会 (National Forest Commission) を設置した。委員会は7人の委員から構成され、そのなかには、ハーバード大学の植物学者サージェント、イエール大学の植物学者ウィリアム・ブルーア (William H. Brewer)、鉱山経営者兼動物学者アレキサンダー・アガシ (Alexander Agassiz)、全米科学アカデミー会長ギブズ、当時すでに著名な自然保護思想家であったジョン・ミュア (John Muir)、そしてのちに森林保護政策の立役者となるピンショ어가加わっていた<sup>15)</sup>。

委員会は、2万5000ドルの予算で西部の森林地域を3カ月かけて調査し、(a)ワシントン州、カリフォルニア州、ワイオミング州、モンタナ州、ユタ州、サウスダコタ州、アイダホ州内に新たに13の森林保護区を設置し、(b)ヨーロッパ、とくにドイツの森林管理をモデルとして利用規制・保護のための包括的政策をとるべきである、との見解をまとめた。そしてサージェント委員長は、ピンショ어의反対を押し切って、同委員会の報告書の公式発表を待たずに、事前に大統領に対してその内容を口頭で勧告した<sup>16)</sup>。このことが、のちにクリーヴランド大統領の性急な行動を引き起こすことになった。

こうして完成した「合衆国森林地の森林政策の創設に関する全米科学アカデミー全国森林委員会の報告書」は、問題に精通した科学者が、いかに優れた報告書を作成することができるのかを見事に示すものであった。この報告書は、(a)委員会が実地調査した森林保護区では、探鉱者 (prospector)、鉱山業者、旅行者の故意または不注意による山火事が、不法侵入者よりもはるかに森林に悪影響を与えていること、(b)山火事について若木と下草を破壊するのが牧羊であり、羊は水源地の草地に大きな悪影響を与えていること、(c)森林保護区は、特定の階級に属するひとつのものではなく、すべてのひとつのものであり、

すべてのひとびとのために管理されること、(d)急傾斜地における皆伐、羊の過剰放牧、鉱山業者による森林・草地の焼き払いが禁止されること、(e)農業または鉱山業に適した土地は森林保護区から除外されること、(f)成熟木 (mature timber) は伐採し売却されること、(g)入植者と鉱山業者は必要な木材のみの伐採が許されることなどを勧告していた<sup>17)</sup>。また、報告書は、木材自由法を「これまで連邦議会が手がけたもっとも大きな贈り物」と非難したスパークス一般土地局長の言葉を引用し、(h)鉱山会社の違法行為を助長した木材自由法と木材・石材法は廃止されるべきこと、(i)森林保護区の管轄権は、非政治的で、最高の科学技術訓練を受け、優れた人格を有する者に委ねられること、そして彼らに多額の給料と終身雇用 (permanent tenure) を保証することを求め、さらに組織構成や部署ごとの具体的人数までを明示していた<sup>18)</sup>。

#### (4) 1897年2月22日の森林保護区設定と西部の反発

報告書の公開前に伝えられた同委員会の勧告に強い感銘を受けたクリーヴランド大統領は、任期満了直前の1897年のワシントン誕生日(2月22日)に、合計2242万660エーカーを越える13の新たな森林保護区の設置を宣言した<sup>19)</sup>。

大統領による大規模な森林保護区の設置に対しては、1891年当初より西部の不満の声があったが<sup>20)</sup>、クリーヴランド大統領の2月22日の指定を契機に、「森林保護区の指定は、天然資源の凍結 (lock up) であり、西部の繁栄と雇用を封じ込めるものである」という抗議の声が一気に爆発した。とくに西部の政治家や住民は、西部の産業発展や雇用問題を前面に押し出して反対した。しかし実際には、西部州議員は、森林保護区の設置によって、それまでほぼ完全に彼らの縄張りであった西部の国有地に対する影響力が部分的に損なわれることを恐れていたのである<sup>21)</sup>。

反対派は、連邦議会でもしだいに勢力を増していった。彼らは、クリーヴランド大統領が設置した森林保護区の廃止と森林保護区の設置・廃止手続の見直しを迫り、本会議や公聴会の場で、州議会の請願書、公務員の書簡、地方紙の社説などを振りかざして強い非難を繰り返した。とくに、ワシントン州、アイダホ州、カリフォルニア州、ワイオミング州、ユタ州選出の議員、とりわけサウスダコタ州選出のゴーマン (Gorman) 上院議員は、大統領が、西部のことをまったく知らない屁理屈屋 (ピンショウやサージェント) の助言に基づいて恣意的に行動したと非難した<sup>22)</sup>。彼らは、森林保護区の設置により、西部の主

## 国有地管理と自然保護(2)

要産業である鋳山業と木材産業が完全に停止してしまうと主張したため、一時は、森林保護区および1891年法の森林保護区条項の両方が廃止されかねない切迫した雰囲気になった<sup>23</sup>。

このように、1891年法に対する不満が各方面から高まってきたが、それは、森林保護区の設置に反対する西部諸州のみならず、森林保護区により厳正な保護と管理を求める AFA<sup>24</sup>や自然保護論者、より包括的な管理指針を求める内務省一般土地局<sup>25</sup>、科学的な国有地管理を求める森林委員会など、まったく立場の異なる者から発せられたものであった<sup>26</sup>。

## 2. 1897年基本法の制定

### (1) 1897年基本法の審議過程

怒りが頂点に達した西部州議員らは、クリーヴランド大統領の行動に断固反対するために、一連の大統領宣言の取消しを主張し、そのための条項をライダーとして民生関係歳出法案 (Sundry Civil Bill) に付加した。ところが任期満了直前のクリーヴランド大統領は、こうした連邦議会の行動に反発し、この歳出法案を握りつぶしてしまった<sup>27</sup>。そのため、後任のマッキンレー大統領は政府を運営する資金に事欠き、1897年3月15日、特別会期を招集した。

上院では、ペティグロー (Pettigrew) 議員 (サウスダコタ州選出) が、新たな歳出法案に対して、森林保護区の保護と管理体制の確立を求める修正条項の付加を提案した<sup>28</sup>。これは、先のマクレイ法案を基礎としたもので、事前に内務長官やマッキンレー大統領との協議を経たものであった。この修正案は、森林保護区にとっては最良のものであったが、ペティグロー議員は、途中でこの修正案に、クリーヴランド大統領の森林保護区設置宣言の効力を1898年3月1日まで停止する条項を付け加えた。そのため、その後はもっぱらこの効力停止条項をめぐる激しい議論がなされることになり、法案の重要な中身はほとんど議論されなかった<sup>29</sup>。このペティグロー修正案は、32対14で可決された。

一方、下院では、上院以上にクリーヴランド大統領の宣言を無効にすべきだという声が高まったが、森林保護区の存続を求める声も強く、結局何も起こらなかった。また、両院協議会は、森林保護区の設置に敵意をもつ委員が少数であったこともあり、ペティグロー修正案を若干修正しただけで両院へ送り返した。この両院協議会案は、上院では32対25、下院では89対6で可決され、1897年6月4日、大統領の署名を得て法律となった<sup>30</sup>。

## (2) 法律の内容

1897年法は妥協の産物だった。森林保護区に対しては、さまざまな意見があったが、法律はこれらの要求を少しずつ満たすように巧みに作られていた。つまり、河川の航行、野生生物、レクリエーション、美観に関心をもつ保護派と、合理的な木材管理に関心をもつ木材会社や連邦官吏の双方が、それぞれ希望する文言を加えてもらった。それは、以下に紹介する条文から明らかである<sup>(31)</sup>。

第1に、この法律は1898年3月1日まで、1897年2月22日のクリーヴランド大統領の宣言の効力を停止し、この処分留保地を、ふたたび売却予定地に編入させた。入植者やその他の者の土地または資源に対する権利を認めるために、クリーヴランド大統領が設置した2100万エーカーの保護区の設置が9カ月間延期されたのである<sup>(32)</sup>。

第2に、最も重要なことは、1897年法が、森林保護区の設置目的を、(a)山火事と略奪 (depredation) から森林を保護すること、(b)順調な流水状態を確保すること、(c)継続的に木材を供給することと定め、それらの利用のために必要なルールを定める権限を内務長官に認めたことである。

「森林保護区は、森林保護区内の森林を改良・保護し、または順調な水流の状態を確保するため、および合衆国市民の利用と需要のために木材の継続的供給を提供する場合を除き、設置されないものとする。しかし、これらの条項は、森林の目的以上にそのなかの鉱物や農業目的にとってより価値のある土地を、森林保護区に多く含めることを意図するものではない。」(30 Stat. 35)

第3に、1897年法は内務長官に木材売却権を与え、その売却要件を具体的に定めた。

「内務長官は、森林保護区内の生育中の (living and growing) 樹木を保存し、若木の成長を助長するため、彼が規定する規則とルール (rules and regulations) に基づき、当該森林の利用状況と両立する量の森林保護区内の枯死木、成熟木、または巨木を指定し、査定することが求められる。さらに内務長官は、これらの樹木を、その査定価値を下回らない価格で売却することができる。(略) これらの樹木は、売却前に印をつけて指定したうえ、内務長官が指名する監督官のもとで伐採され、搬出されるものとする。」(30 Stat. 35)<sup>(33)</sup>

第4に、同法は、以下のように定めて、入植者等が森林保護区に立ち入ることを許可する権限を内務長官に与えた。

「内務長官は、善意の入植者、鉱山業者、居住者、および採鉱者が、薪、柵、

## 国有地管理と自然保護(2)

建造物の建築、および他の自家用の目的のために、森林保護区内の木材と石材の無償による利用を許可することができる。なお、これらの木材は、当該国有林 (national forest) が位置する州または準州の中で用いられるものとする。」

(30 Stat. 35)

第5に、森林保護区内の土地であっても、農業・鉱山業・牧畜業に適した土地は、利用者に提供された。

「森林保護区内の、森林としての用途より鉱山業または農業の目的に適すると認められる国有地は、すべて、売却予定地に編入することができる。また、従来、現行の合衆国鉱山業諸法に基づく登録申請に服してきたあらゆる森林保護区内の鉱物埋蔵地は、この法律の規定にかかわらず、すべて鉱区指定と登録申請に服するものとする。」「森林保護区内の水は、州法もしくは連邦法、およびそれらにしたがって制定された規則に基づき、自家用の採掘、製材、または灌漑の目的で用いることができる。」(30 Stat. 36)

### (3) 1897年基本法の歴史的評価

1897年法の森林管理史上の意義は、第1に、森林保護区の設置目的を明確化したことである。第2に、以上の規定をうけて、森林保護区の利用に道を開いたことである<sup>(34)</sup>。これによって国有林の科学的管理が法律上も可能になったのである。同時に、これは、(陸軍による)完全な保存を主張したミューアやサージェントの敗北を示したものであった。第3に、1897年法は、内務長官に対して、森林保護区の「占有 (occupancy) と利用」を制限する権限を与えた。この条項は、のちに森林保護区の管理を移管された森林局が、(a)放牧規模の縮小・放牧料の徴収、(b)キャンプ場・避暑用別荘地の設置、(c)木材収穫量の制限、を実施するための法律上の根拠を与えることになった。すなわち、1897年法には、現代の合衆国の森林政策の柱である持続的収穫政策 (木材の継続的供給)・多目的利用政策 (木材収穫、水源地保護、鉱山業)・森林保護政策 (略奪からの保護) につながる管理原則がすべて含まれていたのである<sup>(35)</sup>。

## 注

- (1) J. Ise, *The United States Forest Policy* 120 (1920); H. K. Steen, *The U. S. Forest Service* 28 (1991).
- (2) P. W. Hirt, *A Conspiracy of Optimism* 29 (1994).

- (3) 1894年、スミス内務長官とラモロー (Lamoreux) 一般土地局長が、陸軍長官に対し、森林保護区への軍隊の派遣を依頼したが、陸軍次官は、森林保護区を保護する目的で軍隊を用いることは、憲法上も法律上も明記されておらず、違法の疑いがあるとの陸軍主任法務官代理 (acting judge advocate general) の意見にしたがい、これを拒否した。Ise, *supra* n. 1, at 120-122.
- (4) ホルマン (Holman) 議員 (インディアナ州選出)、マクレー (McRae) 議員 (アーカンソー州選出)、タウンゼンド (Townsend) 議員 (コロラド州選出) も、パドック法案と同旨の法案を提出したが、失敗に終わった。M. Williams, *Americans & Their Forests* 413 (1992) ; Ise, *supra* n. 1, at 122 ; Steen, *supra* n. 1, at 29.
- (5) この考えは、かつてファーナウが起草した1888年のヘイル法案と酷似していた。
- (6) 50 Cong. Rec. 2371 et seq. (Oct. 10, 1893) ; 50 Cong. Rec. 2430 et seq. (Oct. 12, 1893). See also Ise, *supra* n. 1, at 122-123 ; Williams, *supra* n. 4, at 413.
- (7) Steen, *supra* n. 1, at 29.
- (8) この法案について、ピクラー (Pickler) 議員 (サウスダコタ州選出) は、森林保護区を設置する法律の目的自体を根底から覆すものであると批判し、ハーマン (Hermann) 議員 (オレゴン州選出) は、「公的森林保護区を裸にする (denude) 法案」と改称すべきであると皮肉った。また、シンプソン (Simpson) 議員 (カンザス州選出) は、森林保護区のみならず全国有地の木材伐採権が内務長官に付与されている点に異議を唱えた。ドゥリトル (Doolittle) 議員 (ワシントン州選出) は、木材業者に森林保護区内での木材伐採許可を与えておきながら森林保護を期待することは、狼に羊の番をさせるに等しいと批判した。Ise, *supra* n. 1, at 123.
- (9) *Id.*, at 124.
- (10) *Id.*, at 125.
- (11) Steen, *supra* n. 1, at 30.
- (12) *Id.*, at 30.
- (13) Williams, *supra* n. 4, at 413-414 ; Ise, *supra* n. 1, at 128.
- (14) クリーヴランド大統領のもとで新たに内務長官に就任したスミスは、森林保護区を単に国立公園の添え物程度に考えていたノーブル前内務長官とは異なり、森林制度を包括的に規定する立法の制定に熱心であった。Steen, *supra* n. 1, at 28 ; Williams, *supra* n. 4, at 413.
- (15) G. Pinchot, *Breaking New Ground* 89-93 (1947, Reprint ed. 1987).

- (16) P. W. Gates, *History of Public Land Law Development* 568 (1963); Hirt, *supra* n. 2, at 30.
- (17) D. A. Adams, *Renewable Resource Policy* 119 (1993); Gates, *supra* n. 16, at 568.
- (18) 具体的には、所長、副所長、4人の森林監督官、26地域に割り当てられた26人の主任森林官と26人の副森林官、200人のレンジャーを置くこと、および新たな政府機関の最初の予算を25万ドルとすることなどを勧告していた。Gates, *supra* n. 16, at 568-569; Adams, *supra* n. 17, at 119.
- (19) これらの森林保護区は、性急に選定され、十分な調査にもとづく線引きがなされなかったために、保護区内に農業や鉱山業に適した土地が含まれているなどの反対意見が巻き起こった。B. Shanks, *This Land is Your Land* 61 (1984); Gates, *supra* n. 16, at 569.
- (20) S. T. Dana & S. K. Fairfax, *Forest and Range Policy* 58 (2d ed. 1980); D. Zaslowky & T. H. Watkins, *These American Lands* 69 (1994); Steen, *supra* n. 1, at 28; Gates, *supra* n. 16, at 567-568.
- (21) Hirt, *supra* n. 2, at 30.
- (22) 30 Cong. Rec. 899-900 (May 5, 1897); 30 Cong. Rec. 908-925 (May 6, 1897).
- (23) Gates, *supra* n. 16, at 569.
- (24) 森林保護区の設置に関して詳細な勧告を行ってきたAFAは、慎重かつ厳密に施行されるべき「賢明で公正な制度」を求めていた。Steen, *supra* n. 1, at 28.
- (25) 森林保護区を保護し管理するための法律の制定を求める声は、一般土地局の中にも早くからあった。一般土地局長トーマス・カーター(Thomas H. Carter)は、すでに1891年の報告書の中で、森林保護区を積極的に管理する必要性を指摘していた。また、ノーブル内務長官は、連邦議会は、森林保護区を国立公園と同様のものとして設置すること、または(森林保護区を)一般大衆による利用のために州に譲渡することを、緊急に勧告していた。Steen, *supra* n. 1, at 28.
- (26) Hirt, *supra* n. 2, at 30.
- (27) Pinchot, *supra* n. 15, at 112-113.
- (28) この修正条項は、もともと地質調査院(Geological Survey)のチャールズ・ウォルコット(Charles D. Walcott)が、マクレイ法案をベースに起草し、ベティグロー議員に依頼したものであった。Pinchot, *supra* n. 15, at 113; Ise, *supra* n. 1, at 132.
- (29) Ise, *supra* n. 1, at 136. 環境保護者は、それほど目覚ましい努力をしなかった。というのも彼らは、クリーヴランド大統領の宣言は西部に困難

- を強いるものである、との西部の主張に道理があると考えていたからである。Id., at 136.
- (30) 1897年法の連邦議会における審議については、一般に、Ise, *supra* n. 1, at 130-141 参照。
- (31) その反面、全員がこの法律に不満を抱えていた。つまり、木材業者は、保護により経済活動が大きく制約されることを、また保護派は、木材生産活動により森林が損なわれることを心配した。Hirt, *supra* n. 2, at 31.
- (32) この条項は、森林保護区の廃止や開発に対する西部の権限を求めているたひとつの要求を受け入れたものであった。これは、自然保護者にとっては衝撃的であったが、西部のひとつの気持ちを静めるためには必要な措置であった。しかし実際には、クリーヴランド大統領が指定を予定していた森林保護区の面積はほとんど縮小されなかった。また、「合衆国大統領は、彼が一般大衆にとって利益があると判断する場合に、森林保護区を設置する大統領命令の一部または全部を取り消し、修正し、留保する（見合わせる）権限を有する。またこの修正により、地域を縮小し境界線を変更し、さらに森林保護区を創設するすべての命令を取り消すことができるものとする」（30 Stat. 34, 36）と規定して、大統領に、過去に指定された森林保護区を修正、縮小、廃止することのできる権限を与えた。Hirt, *supra* n. 2, at 30 ; Adams, *supra* n. 17, at 121.
- (33) 同法は、内務長官は、個別的に「印をつけて指定した（marked and designated）」ことを条件に、森林保護区内の「枯死木、成熟木、または巨木（dead, matured, or large growth of trees）」を売却することを認めた。しかしこの規定は、70年以上も後になって、森林局の皆伐行為を争う自然保全団体によって用いられ、森林局を悩ませることとなった。Adams, *supra* n. 17, at 121 ; 畠山武道『アメリカの環境保護法』302-304頁、315頁（北海道大学図書刊行会・1992年）。そのほか、1897年法により、森林保護区内の土地または資源に対する権利は、同面積の未使用の国有地の土地権利証書と、無償で交換できることになった。これにより、単なる請求権（claim）に過ぎないものを所有権と交換することが可能になった。この森林交換条項（Forest Lieu）は、国有地関連法のなかで、最も濫用された条項のひとつといわれる。Dana & Fairfax, *supra* n. 20, at 63-64 ; Hirt, *supra* n. 2, at 30.
- (34) Hirt, *supra* n. 2, at 31 ; Adams, *supra* n. 17, at 122 ; 畠山・前掲書（注33）291頁。また、ピンショーは、1897年法の意義を、森林保護区の利用と管理を可能にしたことであるとしている。Pinchot, *supra* n. 15, at 116.
- (35) Hirt, *supra* n. 2, at 31.

## 第3章 ピンショアの時代

### 第1節 ピンショアの登場

#### 1. プロフィール

1898年7月1日、17年間にわたり森林部のチーフを勤めたファーナウに替り、ジフォード・ピンショア（Gifford Pinchot）が森林部のチーフの座についた。ピンショアはその時、わずか33才であった。その後、ピンショアは、有名なバリンジャー・ピンショア論争にからんで1910年に解任されるまでの12年間、森林部（のちに森林局）に君臨した。いわゆるピンショアの時代である。この時期、ピンショアは今日にいたる合衆国国有林制度の基礎を築いたばかりではなく、セオドア・ローズヴェルト大統領の片腕として合衆国内の自然資源の保護にも大きな貢献をした。ピンショアの時代は、「自然保護」の黄金時代でもあったのである。

ピンショアの経歴は、日本にも広く紹介されているので簡単に記述する<sup>(1)</sup>。ピンショアは、1865年、ニューヨークの豊かな家に生まれた。ニューヨーク市内の私立学校、ニューハンプシャー州の Phillips Exeter Academy を卒業し、1885年にイエール大学に入学している。しかし、子供のころから森林官をめざしていたピンショアは、1889年、大学卒業後ドイツに渡り、著名な森林官ディートリヒ・ブランディス（Dietrich Brandis）に会った。ブランディスはこの若き秀才に惚れこみ、ピンショアにフランス・ナンシーの森林学校に入学することを勧めた。しかしピンショアは講義にはあまり興味を示さず、森林管理の実際を見聞するためにヨーロッパ各地を旅行し、彼の質問に答えてくれる森林官とは誰とでも会った。13カ月の学習を終えたピンショアは、彼がヨーロッパで得た知見を母国で実施したいという思いにかられ、さらに2年は勉強すべきだというブランディスの忠告を振り切って帰国した<sup>(2)</sup>。

#### 2. 森林部チーフへの就任

彼は帰国後、ノースカロライナ州ビルトモア（Biltmore）にヴァンダービルト（Vanderbilt）家が所有する5000万エーカーの森林の管理人を引き受け、彼の理論の確かさを実証するとともに、1893年、その経過を小冊子として発表した<sup>(3)</sup>。

1896年、全米科学アカデミーの要請をうけてサージェントを委員長とする全国森林委員会が作られ、ピンショ어도これに参加した。しかしこの委員会では、森林資源の軍隊による厳格な保護を主張するサージェントやミューアと、訓練をつんだ森林官による管理と利用を主張するピンショ어의考えの違いが表面化したのである。その後、彼は内務省の特別森林監督官に任命され、森林保護区の調査、境界線変更の勧告、管理組織上の提言などを行っている。このような時に、彼の先輩であり友人でもあったファーナウが森林部のチーフを辞任し、農務長官ジェームズ・ウィルソン (James Wilson) はピンショ어를新しいチーフに任命したのである<sup>(4)</sup>。

## 第2節 国有林の誕生

### 1. 森林局 (Bureau of Forestry) への昇格

ピンショ어가チーフに就任した森林部は、しかし2つの事務室と少数のスタッフ、それに僅かの予算しかもたない小さな部局であった<sup>(5)</sup>。彼は、まもなく内務省と協定を結び、森林保護区の管理に技術的支援を与えることを約するとともに、私有林管理に対しても技術指導を開始した。これに対し、資源の枯渇や、植林などの技術者不足に悩んでいたウェアーハウザー (Weyerhaeuser) などの巨大製材企業が彼の助言をうけることを表明したために、実践的林学者として彼の名声はさらに高まった<sup>(6)</sup>。こうして森林部は、人員と予算を飛躍的に伸ばし、1901年3月2日、異例の早さで森林局 (Bureau of Forestry) に昇格したのである<sup>(7)</sup>。

### 2. 内務省から農務省への移管

しかし、ピンショ어にとって最大の問題は、訓練を受けた森林官を擁しない内務省一般土地局が、依然として広大な森林保護区を管理しているという事実であった。一般土地局には森林専門家がほとんどおらず、法律家が主要ポストを占めていた<sup>(8)</sup>。しかも、当時の風潮にもれず情実人事が支配し、実際の森林管理にあたる地方事務所は、木材業者、土地投機師、牧畜業者とつながりのある者であふれていた<sup>(9)</sup>。彼らは、彼らの権益 (縄張り) を維持するために森林保護区の管理に固執し、外部の森林専門家の意見に耳を貸そうとはしなかった。このためピンショ어의率いる森林局は、森林保護区に対して手出しができず、

助言役に甘んじざるを得なかったのである。

ところが、1901年9月14日、ピンショ어의親友であったセオドア・ローズヴェルトが大統領に就任したことで、森林保護区の農務省への移管の可能性が急速に高まった。ピンショーは、大統領や農務長官の支持をとりつけると、早速、森林保護区を内務省から農務省に移管する工作にとりかかった。1902年、森林保護区の管理を農務省に移管する法案が連邦議会に提出された。この法案は、下院国有地委員会を通過したものの、歳出委員長ジョー・キャノン (Joe Cannon) の反対にあい、本会議では、100対73で否決されてしまった<sup>09</sup>。

しかし、移管に強硬に反対していた内務省一般土地局で大規模な汚職が発覚したことや、移管に好意的なりチャーズ (W. A. Richards) が一般土地局長に就任したことから、風向きはピンショーに有利になった。1903年12月、ローズヴェルト大統領は移管を求める教書を連邦議会に送り、内務省から農務省への移管をバックアップし、再度、移管法案が連邦議会に提出された。一方、ピンショーは、シエラクラブなどの環境保護団体やAFAの支持をとりつけ、連邦議会へのキャンペーンを先導した<sup>10</sup>。また、移管に反対する西部州議員に対しても精力的な工作を行い、鉱山業者、牧畜業者、木材業者は、森林局の管理のもとでも従来通りの森林保護区の利用が認められること、森林の商業的利用を阻害する国立公園や野生生物保護区の設置には反対することを確約して、彼らを納得させた<sup>12</sup>。

こうして周到に根回しされた移管法案は、今度はさしたる反対もなく、簡単に連邦議会を通過した<sup>13</sup>。大統領は直ちに法案に署名し、その結果、1905年2月1日をもって6300万エーカーにのぼる森林保護区の管理権が、農務省に与えられたのである。

その1カ月後の3月3日に成立した農業関係歳出法により、従来の森林局の名称 (Bureau of Forestry) は、合衆国森林局 (United States Forest Service) に変更された (発効は7月1日)<sup>14</sup>。これは、森林局は、国民に対し役務 (サービス) を提供する機関であるというピンショーの信念を反映したものであった<sup>15</sup>。ピンショーは、森林局の初代チーフ (長官) となったのである。

ところが、1907年1月にローズヴェルト大統領がワシントン州カスケード (Cascade) 山脈北部の広大なダグラスファー原生林地域を森林保護区として留保したことで、西部州議員の不満が爆発した。連邦議会は、コロラド州、アイダホ州、モンタナ州、オレゴン州、ワシントン州、それにワイオミング州の

6州で、連邦議会が法律を制定する場合を除き、国有林の範囲を現在以上に拡大することを禁止する条項を含む法案を通過させた。この条項は歳出法に付加されていたために、ローズヴェルト大統領はこれを拒否することができず、やむを得ず法案に署名した<sup>16)</sup>。しかし、ローズヴェルト大統領とピンシヨールは簡単には引き下がらず、最後の賭にでた。彼らは1月末から2月にかけて、連日の徹夜作業で地図の上に森林保護区を書き込み、3月1日と2日に、1600万エーカーの森林保護区を大統領命令で指定したのである。これが今日真夜中の保護区 (midnight reserves) として知られているエピソードである<sup>17)</sup>。先の法律が発効したのは、3月4日であった。

また、1907年3月4日、森林保護区は、国有林 (national forest) と名称変更された。これは、ピンシヨール自身の説明によれば、「森林保護区」という表現はいかにも保護だけを目的とし、利用を排除しているように聞こえるところから、森林の商業利用が奨励されることを明らかにするための措置であった<sup>18)</sup>。

こうして、ローズヴェルト大統領とピンシヨールは、連邦議会を出し抜いたのであるが、この時期がピンシヨールの全盛期であった。その後、ピンシヨールは、国有林に留まらず、合衆国全土にわたって、効果的な資源管理計画を作成し、政府が自然資源をコントロールすることを主張し、全米知事会議を自ら主催した。だが、彼の強引ともいえるやり方に対する批判も急速に拡大していた。そしておそらくそれが一因となって、彼は1910年のバリンジャー・ピンシヨール論争を引き起こし、1910年1月7日、タフト大統領によって森林局チーフの地位を解任されたのである。しかし彼の後任には、イエール大学時代からの彼の友人で、長年彼の補佐役を勤めてきたヘンリー・グレイヴズ (Henry S. Graves) が就任した。ピンシヨールは、これらのイエール人脈を使い、その後も森林局に対し影響を与え続けた。

### 第3節 国有林制度の確立

#### 1. ピンシヨールの功績

ピンシヨールの功績は、第1に、国有林の面積を著しく拡大したことである。彼の時代に1億4800万エーカーの国有林が追加されたが、それは今日の全国有林面積の4分の3にあたる。

第2に、ピンシヨールがその精力的な執筆活動や啓蒙活動をとおして<sup>19)</sup>、森林

保護の必要性の認識や管理技術の向上に貢献したことは改めて指摘するまでもない。彼の指示で1905年に作成された「国有森林保護区の利用—規則と指示」

(一般に Use Book といわれる)は、国有林に関する一般情報、通達、規則、特別の指示等を100頁以上にわたり収録したもので<sup>20)</sup>、その基本は今日の管理マニュアルに引き継がれている。また、彼は母校イェール大学の森林学部設立のために私財を寄付し、その後の森林学の研究と教育を促した。

第3に、彼は、国有林の管理組織を整備する一方で、「地方の問題は、地方の事務官により地方の事情に基づき決定されるべきである」<sup>21)</sup>として、中央集権的な管理組織を排除し、決定権限を大幅に地方の事務所に委任したことである<sup>22)</sup>。この地方分権型の行政組織に対しては、地方事務官の裁量権限を拡大させ、地方の利己的な利益を全国的な利益に優先させる結果を招いたとの批判があるが<sup>23)</sup>、これが今日の森林管理に住民を参加させる森林局の伝統に結びついているとあってよいだろう。

第4に、国有林内における放牧規制の方式を確立したことである。これは過剰放牧による弊害が出ていた国有林における放牧を許可制にするとともに、放牧料を徴収するというものである。この方式は、しかし大規模畜業者の支持を得た。というのは、この許可制度は、彼らに長期的かつ独占的な使用权を保障するとともに、彼らの厄介物であった放羊業者と入植者を国有林から閉め出してくれたからである<sup>24)</sup>。

第5に、ピンショーが、地方の木材企業の利益を侵害しない範囲内で国有林を伐採し地方の経済的必要に応える、という地方経済優先の方針をとったことである。そのため、第2次大戦に至るまで、国有林からの木材売却は、木材総生産量のごくわずかの割合にとどめられた<sup>25)</sup>。

## 2. ピンショーの自然保全思想

しかし、ピンショーが与えた影響はこうした国有林管理のありかたに限られなかった。彼の自然観や自然保全哲学は、国有林の管理だけではなく、合衆国の自然保全思想を長年にわたって、強く支配することになった。それが、良い意味でも悪い意味でも、彼の残した最大の遺産であろう。

彼の自然保全思想は、すでに広く紹介されているが、なかでも、彼の自然保全哲学をもっともよく示したものとして引用されるのが、彼が1905年2月1日に作成し、農務長官から彼への書簡という形式をとって公表された「ピンショー

書簡」である。

「森林保護区の管理にあたり、以下のことが銘記されるべきである。すべての土地は、個人や企業の当面の利益のためではなく、すべてのひとびとの恒久的な利益のために、そのもっとも生産的な利用に供されるべきである。森林保護区のすべての資源は利用 (use) されるためにあり、その利用は、それぞれの資源の永続性を確保するような規制に服しつつ、首尾一貫して、迅速にかつ実務的 (businesslike) 方法で実行されなければならない。(略) 森林資源の恒久性は継続的繁栄にとって欠くべからざるものであり、その保護と利用のための農務省の政策は、これらの資源の保全的利用 (conservative use) はいかなる場合でもその永続的価値と対立してはならないということを念頭に、一貫してこの事実によって指導される。

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 (conserved and wisely used)。農業、林業、鉱山業および牧畜利害関係者の持続的繁栄は、水、木材、飼料の恒久的で入手可能な供給に直接に依拠している。のみならず、迅速さ、実効性および良識によって執行される実務的な規制のもとにおけるこれらの資源の現在および将来の利用にも依拠している。個々の保護区の管理にあたり、地方的問題は地方の事情 (local ground) に基づき判断される。(略) また、相対立する利害の調停が求められるとき、問題は常に、長期的な最大多数の最大の利益 (the greatest good of the greatest number in the long run) という観点から決定されなければならない。」<sup>26)</sup>

この書簡はピンショーの自然保全哲学を凝縮したものといわれ、国有林管理のマグナカルタ<sup>27)</sup>として今日も森林局の中に目に見える形で翻刻され、日常的な意思決定のガイドとなっているといわれる<sup>28)</sup>。この書簡を手がかりに、ピンショーの自然保全哲学の特徴を整理してみよう。

第1に、ピンショーの自然保全哲学を貫くのが、政治から独立した専門家による資源の科学的管理という思想である。彼は、資源の政治的利用や無計画な浪費に強く反対し、専門家による管理を主張した<sup>29)</sup>。こうした彼の視点によれば、1897年基本法も、「森林保護区を利用者に開放し、林学の実践を含む健全な管理に対する道筋を明らかにした」<sup>30)</sup>ものとして画期的な意味をもつのである。この科学優先の思想は、それまでの無計画で収奪型の自然資源利用とは明らかに対立しており、この点で、ピンショーやローズヴェルト大統領は、新し

い時代をめざす革新主義者であったといえる。また、彼が州ではなく、連邦政府による規制を強く求めていたことも注意されよう。

第2に、彼は自然資源の利用を排除せず、むしろ利用こそが資源の効用を引き出す最良の方法と考えていたことである。「林学とは、穀物のように樹木を育てることである」<sup>31)</sup>、「林学とは、道ばたに植樹をすることではない。それは公園や庭園とは性質が異なり、田園の飾りとは何の関連もなく、景観はその分野外である。そして、樹木園で林学を学ぶことは、ドラッグストアで処方薬を学ぶことと同じようなものである」<sup>32)</sup>、「われわれの森林政策の目的は、それが美しいからとか、原生自然の野生の創造物としての隠れ家であるからという理由ではなく、豊かな住宅を作るために森林を保存することである。それ以外の一切の考慮は2次的である」<sup>33)</sup>。彼にとって、森林を含むすべての資源は景観保全や野生生物保護のために管理されるのではなく、利用 (use) のために管理される。この理念を明確にするために、彼は「保全 (conservation)」という今日にまで受け継がれる用語をそれにあてたのである<sup>34)</sup>。すなわち、「保全とは、大地とその資源をひとびとの究極の利益のために賢明に利用すること (wise use)」<sup>35)</sup>に他ならなかった。この点で、彼は資源の絶対的な保存を主張するサージェントやミューアとは明らかに異なる立場に立っていた<sup>36)</sup>。

第3に、それにもかかわらず、ペンシヨーが、資源の短期的な効用や金銭的な価値よりも、資源の恒久性や継続的利用を重視し、将来的な価値の維持と矛盾しない限度での利用を主張していたことは評価してよいだろう。たとえば、「それが再生可能であれ、再生不可能であれ、自然資源の利用に対してはそれぞれの世代が最初に権利を有する、しかしながら、いかなる世代も、一切の自然資源を利用し、または誤って利用することによって、将来の一般的な富や福祉を不必要に損傷し、または減少させることは許されない」<sup>37)</sup>という指摘は、今日の「持続的利用」の主張に通じるものがある。また「木材、水、鉱物、およびその他の資源は、ひとびとの利用のためにある」という指示<sup>38)</sup>は、合衆国国有林管理の基本である多目的利用原則を先取りしたものともしえる。しかし、その場合でも、なによりも「豊かな住宅を作るために森林を保存すること」が最優先するものであり、「それ以外の一切の考慮は2次的」なのである。結局、森林の木材生産以外の価値がペンシヨーの頭の中にあっただとは考えにくい<sup>39)</sup>。

第4に、ペンシヨーが、革新主義者として、特定個人や大企業の利益を規制し、一般大衆の利益を擁護したことである。「保全の目的は、ひとびとの利益

のために自然資源を所有し、統制し、開発し、加工し、分配し、そして利用することであり、まさにその性質において、独占の対立概念である」。「独占は、ひとびとを苦しめる多数の経済的、政治的、社会的害悪の根元であり、その廃止または規制は、保全政策の欠くべからざる部分である。」<sup>(40)</sup>しかし、彼は革新主義者ではあってもポピュリストや労働者階級の味方ではなかった<sup>(41)</sup>。たとえばペンシヨールは、国有林制度を確立するために牧畜業者、鉱山業者などと妥協し、合理的な国有地の利用を求める彼らと利害を共通にした<sup>(42)</sup>。また、ペンシヨールは、宣伝能力に長け、巧みな演出で大衆を説得した。大企業や財閥への批判が渦巻くなかで、一般大衆が、大企業と闘うペンシヨールやローズヴェルト大統領を、彼らの味方と誤解したのも無理はないのである<sup>(43)</sup>。

最後に、ペンシヨールは、放任よりも規制を、それも連邦政府（国家）による規制を主張した。西部にとって、ペンシヨールやローズヴェルト大統領は、東部の財閥を代表するエリートであり、西部の敵であった<sup>(44)</sup>。また、プロイセン的な国家統制を合衆国に持ち込もうとする点で、民主主義の敵でもあった<sup>(45)</sup>。木材業者、鉱山業者、牧畜業者、それに無数の入植者がいかに西部の自然を大規模に破壊したとはいえ、森林資源や鉱物資源は、彼らの生きるすべである。ペンシヨールが、森林保護区（国有林）を拡大し、入植者を締め出し、統制を強化したことは、当然の成り行きとして、西部の一般大衆の強い怒りをかっ<sup>(46)</sup>。今日にまで尾を引いている西部の東部に対する反発、西部州政府の連邦政府に対する反発は、この時期にさらに大きくなったのである。

### 3. エピローグ

アメリカ合衆国の国有林制度は、森林資源が無法に収奪され、大規模に失われたことに対する反省から生じた広範囲な資源保全運動の成果である。この運動には、本稿が検討したように、多数の行政官、科学者、芸術家、市民、それに政治家が参加した。ファーナウやペンシヨールの力だけでは国有林制度を築きえなかったことは明らかである。しかし、まさに時代がそのリーダーシップを求めている時に、ファーナウ、ペンシヨール、それにローズヴェルト大統領のような傑出した指導者が現れたのは、幸運な歴史の偶然といえよう。それだけにペンシヨールの自然保全哲学は、森林局の職業倫理を長年にわたって支配した<sup>(47)</sup>。それは森林管理のプロフェッショナルとしての森林官の使命感や団結心を高め、森林局をまたたく間に「一流官庁」に押し上げた。しかしそのことが、逆に森

林局が外に目を向け、その後の社会の要求に柔軟に対応することを遅らせたともいえる<sup>48</sup>。そして、その重いつけが、森林保護法が制定されてから100年後にやってくるのである<sup>49</sup>。

注

- (1) ピンショ어의生涯については、彼自身の回顧録である G. Pinchot, *Breaking New Ground* (1947, Reprint ed. 1987) がもっとも詳細である。また、ナッシュ「ジフォード・ピンショ어」『人物アメリカ史』第2巻(新潮社・1990年)も読み応えのある伝記である。他に、D. H. Strong, *Dreamers & Defenders: American Conservationists* 61-84 (1988)。
- (2) しかし、彼がヨーロッパ林学を学んだことが、次の2つの点で、彼の森林観や自然観に決定的な影響を与えた。第1は、樹木は穀物と同じように森林を破壊することなく育成し、収穫されうるということ、すなわち、適切な管理によって持続的(保続的)収穫が確保できるということである。これが当時ドイツで台頭しつつあった法正林(Normalwald)概念の影響をうけていることには疑いが無い。彼はこの経験から、森林の無制限な破壊にも、絶対的な保存にも反対し、十分な収穫を維持しながら森林を保護することが可能だという確信を得たのである。第2に、森林伐採に対する政府の規制が必要だということである。これは、彼がスイスを旅行した際に、政府の伐採規制によって、高山地帯の急傾斜地森林が維持されていることに感銘をうけたものといわれている。Strong, *supra* n. 1, at 63.
- (3) H. K. Steen, *The U. S. Forest Service* 48 (1991)。
- (4) Steen, *supra* n. 3, at 53.
- (5) Pinchot, *supra* n. 1, at 138-139. 1899年の森林部の予算は2万8520ドル、職員は54人であった。C. M. Klyza, *Who Controls Public Lands?: Mining, Forestry, and Grazing Policies, 1870-1990*, at 74 (1996)。
- (6) P. W. Gates, *History of Public Land Law Development* 571-572; S. P. Hays, *Conservation and the Gospel of Efficiency: The Progressive Conservation Movement, 1890-1920*, at 29-30 (1959)。
- (7) An Act Making appropriations for the Department of Agriculture for the fiscal year ending June thirtieth, nineteen hundred and two, Mar. 2, 1901, ch. 805, 31 Stat. 922, 926. なお、内務省一般土地局は、1901年11月15日、予算措置で局内に森林部(Forest Division)を設置し、森林保護区の管理を試みた。しかし、森林管理に必要な情報や技術者を得られず、1903年2月に廃止された。S. T. Dana & S. K. Fairfax, *Forest and Range*

- Policy 65-66 (2d ed. 1980).
- (8) Hays, *supra* n. 6, at 37-38.
  - (9) Gates, *supra* n. 6, at 573.
  - (10) Pinchot, *supra* n. 1, at 197-200 ; Gates, *supra* n. 6, at 579.
  - (11) ピンショールが仕組んだ最大のショーが、1905年1月2日から6日まで開催された第2回アメリカ森林会議 (American Forest Congress) であった。この会議には、ピンショールの呼びかけに応じ、鉱山業者、木材業者、鉄道業者、放牧業者、開墾局職員、一般土地局職員、両院議員、ジャーナリストが参集した。これは、おりから移管法案を審議中の連邦議会に対する強力な政治的アピールおよび圧力となった。Hays, *supra* n. 6, at 138-139.
  - (12) Strong, *supra* n. 1, at 70 ; Steen, *supra* n. 3, at 74 ; Hays, *supra* n. 6, at 40-41. 実際、ウェアーハウザー (Weyerhaeuser) のような巨大製材企業は、国有林を含めて、森林が実践的な森林管理専門家によって管理・指導されることを歓迎するようになっていた。Pinchot, *supra* n. 1, at 255 ; Hays, *supra* n. 6, at 29.
  - (13) An Act Providing for the transfer of forest reserves from the Department of the Interior to the Department of Agriculture, Feb. 1, 1905, ch. 288, 33 Stat. 628.
  - (14) An Act Making appropriations for the Department of Agriculture for the fiscal year ending June thirtieth, nineteen hundred and six, Mar. 3, 1905, ch. 1405, 33 Stat. 861, 872-873.
  - (15) 「わたしは Bureau という名前をどうしても好きになれなかった。そこで、Bureau of Forestry という名前が農業関係歳出法から消え、Forest Service に変わったとき、誰よりも喜んだのはわたしであった。」 Pinchot, *supra* n. 1, at 258.
  - (16) An Act Making appropriations for the Department of Agriculture for the fiscal year ending June thirtieth nineteen hundred and eight, Mar. 4, 1907, ch. 2907, 34 Stat. 1256, 1269.
  - (17) C. F. Wilkinson, *Crossing the Next Meridian* 127 (1992) ; Steen, *supra* n. 3, at 84-86.
  - (18) Pinchot, *supra* n. 1, at 116-122 ; P. W. Hirt, *A Conspiracy of Optimism* 33 (1994) ; Wilkinson, *supra* n. 17, at 130.
  - (19) 彼がいかに広報活動に力をいれたかについては、Steen, *supra* n. 3, at 85-86 参照。
  - (20) Pinchot, *supra* n. 1, at 264-265 ; Steen, *supra* n. 3, at 78-80.
  - (21) Pinchot, *supra* n. 1, at 267.

- (22) Steen, *supra* n. 3, at 76-77.
- (23) Hays, *supra* n. 6, at 272; 大森弥「行政における機能的責任と『グラス・ルーツ』参加(1)」国家学会雑誌83巻1・2号101-102頁, 120-121頁。
- (24) ピンショーは、森林や草地に対し「多数の牛が悪質な問題を引き起こしているが、羊は牛の10倍も悪質である」との認識をもっており、「正直に告白すると、羊が嫌いであり、とりわけその臭いが嫌いであった。」 Pinchot, *supra* n. 1, at 270. 羊を憎む点で、彼はミューアと同じ意見であった。
- (25) Strong, *supra* n. 1, at 71.
- (26) 手紙の全文は、Pinchot, *supra* n. 1, at 261-262 に収録されている。
- (27) D. A. Clary, *Timber and the Forest Service* 22 (1986).
- (28) Steen, *supra* n. 3, at 75.
- (29) この時期の資源保全運動に関する古典とされている Hays, *supra* n. 6. によれば、保全とは、なによりも科学的な運動であり、その歴史上の役割は、近代社会における科学とテクノロジーの関係から生じたものである。 Id., at 2, 71-72, 122-124, 265-266.
- (30) Pinchot, *supra* n. 1, at 116.
- (31) Id., at 31-32.
- (32) Id., at 72.
- (33) Hays, *supra* n. 6, at 41-42.
- (34) 保全という言葉が選ばれた経緯については、大森・前掲論文(注23) 91頁参照。
- (35) Pinchot, *supra* n. 1, at 505.
- (36) D. A. Adams, *Renewable Resource Policy* 124-125 (1993). そのクライマックスが有名なヘッチヘッチー論争であったことはよく知られている。また、ピンショーは、ニューヨーク州のアディロンダック州立公園の設立やグレーシャー国立公園の設立に反対した。R. Nash, *Wilderness and the American Mind* 161-181 (3d ed. 1982); Hirt, *supra* n. 18, at 32; Wilkinson, *supra* n. 17, at 130; 畠山武道『アメリカの環境保護法』250-252頁(北海道大学図書刊行会・1992年)、岡島成行『アメリカの環境保護運動』88-95頁(岩波書店・1990年)。
- (37) Pinchot, *supra* n. 1, at 505.
- (38) Id., at 266.
- (39) Wilkinson, *supra* n. 17, at 129.
- (40) Pinchot, *supra* n. 1, at 506-507.
- (41) 彼らは大企業の価値を認めており、反独占行為は生産性を害すると警告した。また、組織的な労働運動はより合理的生産を阻害するとしてそ

れをおそれた。Hays, *supra* n. 6, at 126.

- (42) *Id.*, at 141.
- (43) Hirt, *supra* n. 18, at 32 ; Hays, *supra* n. 6, at 141-146 ; 大森・前掲論文(注23) 114頁。
- (44) ピンショーによれば、その批判の内容は、「ワシントンにいる我われは理論主義者であり、西部を無視している、森林局の地方事務官は専断的で専制的である、国有林は広大な面積の樹木のない地域を含んでいる、森林局は入植者を国有林から締め出している、小さき者に対立して大企業や大牧場主を助けている、西部から木材を剥ぎとっている、などなど」であった。Pinchot, *supra* n. 1, at 299.
- (45) Hirt, *supra* n. 18, at 31, 34. アメリカ林学がヨーロッパ、とくにプロイセン林学の影響を強くうけていたことについては、Clary, *supra* n. 27, at 6-8 参照。
- (46) Hays, *supra* n. 6, at 264-265.
- (47) Wilkinson, *supra* n., at 127-128. 今日でも森林局は、ピンショーの言葉で自然保全哲学を説明するといわれる。
- (48) ピンショーの時代には森林レクリエーションや野生生物保護は、広く大衆の声とはなっていなかった。したがって、彼が多目的利用とはいいいながら、これらの諸利益を軽視し、「なによりも住宅建築者の利益のために」と称して木材生産を他の目的に優先させたのは当然といえる。問題は、こうしたピンショーの主張を金科玉条のものとし、今日に至るまでそれを内部から修正できなかった森林官の意識と森林局の組織のあり方にあるものと思われる。Wilkinson, *supra* n. 17, at 131 ; G. O. Robinson, *Forest Service : A Study in Public Land Management* 258 (1975).
- (49) その事件とは、太平洋沿岸北西部のオールドグロース伐採とフクロウ保護をめぐる論争である。森林局の信用を大きく失墜させたこの事件については、畠山武道・鈴木光「フクロウ保護をめぐる法と政治—合衆国国有林管理をめぐる合意形成と裁判の機能—」北大法学論集46巻6号2003頁(1996年)以下で詳細に論じた。

[付記] 本稿は、平成8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。