HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	国有地管理と自然保護（３）　－合衆国における史的発展－
Author(s)	鈴木, 光
Citation	北大法学論集, 48(3), 224-189
Issue Date	1997-09-30
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/15727
Type	departmental bulletin paper
File Information	48(3)_p224-189.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

研究ノート

国有地管理と自然保護(3)

―― 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の場へ
　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　ピンショーの森
　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　ピンショーの時代
　　第1節　ピンショーの登場
　　第2節　国有林の誕生
　　第3節　国有林制度の確立（以上、47巻4号1096-1152頁）

第3部　忘れられた土地
　第1章　砂漠地の幻想―「大砂漠」から「ミルクと蜜の地」へ
　第2章　乾燥地の処分
　　第1節　土地管理組織の現状
　　第2節　一般土地局の設置
　　第3節　国有地処分法の濫用
　　第4節　一般土地局における執行体勢の不備
　第3章　放牧とその影響
　　第1節　西部における放牧の濫觴
　　第2節　放牧の拡大と自然破壊
　第4章　パウエルと土地制度改革
　　第1節　合衆国の乾燥地帯の土地に関する報告書
　　第2節　土地制度改革の進行と挫折
第4部　国有地処分の終焉（以下、つづく）

第3部　忘れられた土地

わたしは、双眼鏡をもって、目の届くかぎり遠くを見た。10マイル、20マイル、いや40マイルほど先を。だが何もありはしなかった。何もだ。あるのは、ただ砂漠。沈黙の世界だけだった。……これだ、探していたものは。

（エドワード・アビー）

第1章　砂漠地の幻想―「大砂漠」から「ミルクと蜜の地」へ

1．西部の気候と風土

ミシシッピー川からロッキー山脈の東側にかけて、広大な平地が横たわっている。この平地は、ロッキー山脈に源流を有し、ミシシッピー川に合流する多数の河川が作り上げたもので、北はロッキー山脈から南はテキサスにまで達し、山岳、草原、乾燥地域、半乾燥地域、砂漠などが連なっている。これが、合衆国全土の約4分の1を占める大平原（Great Plain）である[1]。

ところで、大平原は、西経98度線前後を境に様相が一変する。西経98度線以東では、ほとんどの作物の生育に十分な年間平均28インチ（約690ミリ）の降水がある。それに対し、西経98度線以西は年間降水量が20インチにも満たない

乾燥した地域である。わずかに降る雨は、日照りと熱風で瞬く間に乾燥し、土壌は鋤や鍬をほとんど受け付けないほど固化している。灌木やサボテン以外の樹木は、一部の河岸や丘陵地を除いて見当たらず、草類がわずかに地表を覆っているにすぎない。水が徹底的に不足しており、湿潤な東部でなされているような農業は不可能である(2)。

こうした気候風土の厳しさから、大平原は、不毛の地、呪いの地として、長らく人びとの接近を拒んできた。また、鉱物採掘と放牧以外に利用されることがほとんどなく、利用価値のない非生産的な地域と考えられていたのである。さらに、この地域は、自然保護のうえでも、あまり重要な地域とは考えられなかった。自然保護者は、山岳、森林、湖沼、原生自然などには関心を示しても、半砂漠や砂漠の生態系にはそれほど興味がなかった。砂漠は、人の寄りつかない不毛の地であり、グランドキャニオン、死の谷などの有名観光地を例外として、レクリエーションにも適さなかったからである(3)。

今回は、この乾燥した西部の大平原を舞台に展開された国有地をめぐる抗争が主題である。

2．大砂漠

最初に、西部乾燥地への入植の歴史をたどってみよう。18世紀後半から19世紀前半にかけて、西部は、まれに物好きな探検家が足を踏み入れる以外は、先住民インディアンと神話の世界が支配する人跡未踏の地であった。連邦政府の援助を受け1806年から1807年にかけて大平原を訪ねたゼビュロン・M・パイク（Zebulon M. Pike）中尉の1810年の探検記録や、1823年に刊行された陸軍測量局のステファン・H・ロング（Stephen H. Long）中佐の報告書は、大平原は不毛の砂漠であり、人の生活に適さない土地であるというイメージを決定的なものにした(4)。この「不毛の地・人の住めない土地」という西部のイメージが、それ以後、南北戦争まで、人びとの大平原への入植を思い止まらせたのである。

3．ミルクと蜜の地

西部への本格的な入植は、南北戦争の終了後に始まる。南部ではすでに土地が不足していたので、土地を求める開拓者は、この不毛の地に大挙して押しかけて来た。また、連邦政府は、土地を求めて西漸する人びとに土地を提供する

義務があった。その結果、大砂漠という不気味な乾燥地のイメージの修正が必要となり、代わって「世界の農園（garden of the world)」神話が登場したのである[5]。

また、連邦議会は、ホームステッド法（1862年）や砂漠地法（1877年）を制定してその動きを後押しし[6]、領土拡張主義者、小説家、芸術家などは「明白な使命（"manifest destiny")」[7]論を振りかざして志気を鼓舞した。さらに共和党の西部楽園説[8]、無責任かつ楽天的な「鋤で耕せば雨が降る（"Rain follows the plough")」というスローガン[9]、さらにそれを裏付けるための降雨増大説[10]がまことしやかに繰り返された。これらは、豊かな西部のイメージ形成に大きく貢献し、入植者の西部への幻想をかきたてた。しかも、これらの奇抜な説は、南北戦争後に雨の多い年が偶然続いたことや、降雨増大説を「科学的に」証明する学者が現れたこともあって[11]、多くの人びとを信用させたのである。

不毛の地を恵み豊かな土地に変えることが「明白な使命」とされ、見たことのない多数の開拓農民たちが大平原に足を踏み入れた[12]。住むことさえ困難な西部の乾燥地が、安定した気候、灌漑可能な豊富な水、および肥沃な大地に支えられたミルクと密の地のイメージに染めあげられてしまった[13]。こうした豊饒の地のイメージは、土地投機をたくらむ鉄道会社、土地会社、金融会社、それにほかならぬ入植者にとっても好都合であった。多くの入植者の関心は、その地で農業を営むことよりは、土地投機で一儲けすることにあったからである[14]。

しかし、ブームの末路は悲惨なものだった。乾燥地の現実は厳しく、農業に耐える地域はごく一部であって、しかも灌漑施設や乾燥農法（dry farming）技術の導入が不可欠であった[15]。数年も経たないうちに経済不況、旱魃、凶作、猛吹雪、イナゴの大群、疫病が西部を襲い、豊饒の地は呪いの地と化した。そのため、ほとんどの入植者が着の身着のままで東部へ戻った[16]。

西部の乾燥地は、再び無価値な土地として見捨てられ、忘れ去られた。放棄された入植地に、投機師、不動産業者、詐欺師、山師、それに放牧業者が入り込んだ。入植地は、独占的土地所有の対象とされ、荒れるにまかされたのである。

しかし、こうしたことが判明するのは、しばらく後のことである。その前に、本稿（第3部）は、そこに至る道筋を、法と行政組織に注目しながら、さらに詳しく追うことにしよう。

注

（1）大平原の研究としては、W. P. Webb, The Great Plains (1931) が古典的名著として知られる。ウェッブは、ダコタ東部からテキサス中央部に至る西経98度線以西の地域を念頭に、(a)広大で比較的平坦な地表、(b)樹木のない非森林地域、(c)湿潤地にみられる通常の集約農業には不十分な降雨（乾燥気候）、の3つを大平原の地理的特徴としてあげた。そして、東部の文明が土地・水・樹木の3本柱で支えられているとすれば、西部のそれは水と樹木を欠いており、土地のみによって支えられていると述べた。Id., at 3-9.

（2）J. & A. J. Naar, This Land is Your Land 220-235 (1992) ; Webb, supra n. 1, at 319-312 ; ドナルド・オースター（中山茂・成定薫・吉田忠訳）『ネイチャーズ・エコノミー：エコロジー思想史』278頁（リブロポート・1989年）、米倉伸之「北アメリカの地形」赤澤威・阪口豊・冨田幸光・山本紀夫編『アメリカ大陸の自然誌1・アメリカ大陸の誕生』2章2節69-83頁（岩波書店・1992年）。

（3）砂漠の自然生態系・自然景観の本格的な保護が始まったのは、ごく最近である。1994年、カリフォルニア砂漠保護法（California Desert Protection Act of 1994）が制定され、カリフォルニア州南東部の砂漠地帯が国立公園に指定された。An Act to designate certain lands in the California Desert as wilderness, to establish the Death Valley and Joshua Tree National Parks, to establish the Mojave National Preserve, and for other purposes, Oct. 31, 1994, Pub. L. No. 103-433, 108 Stat. 4471. 同法は、カリフォルニア砂漠地帯の景観保護を目的とするものであり、すでに国有記念物に指定されていた死の谷（Death Valley）とジョシュア・ツリー（Joshua Tree）を国立公園に格上げし、死の谷国立公園に約5000平方キロメートル、ジョシュア・ツリー国立公園に約1000平方キロメートルの地域をそれぞれ追加して面積を拡張した。108 Stat. 4485, 4487. さらに同法は、約5700平方キロメートルのモハーベ（Mojave）国立保存地域と69の原生自然地域を新設した。108 Stat. 4489. これらの面積は合計で3万7000平方キロメートルに達し、同州の面積の3分の1に相当する。

（4）パイクについては、D. H. Strong, Dreamers & Defenders : American Conservationists 46 (1988) ; Webb, supra n. 1, at 144-145, 155-156 ; H. N. Smith, Virgin Land : The American West as Symbol and Myth 175 (1975) ; H. N. スミス著（永原誠訳）『ヴァージンランド』217-218頁（研究社・1971年）、平野孝「西部開拓と自然環境 — 大平原と人間」正井泰夫編『総合研究アメリカ2・環境と資源』38-39頁（研究社・1976年）、ロングについては、Webb, supra n. 1, at 146-147, 156-157 ; Smith, id., at 54, 175 ;

スミス（永原訳）・前掲書（本注）218頁、平野・前掲書（本注）39-40頁参照。

（5）Smith, supra n. 4, at 179；スミス（永原訳）・前掲書（注4）221頁。

（6）ホームステッド法については、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1073-1074頁（1995年）で簡単にふれた。砂漠地法については、P. W. Gates, History of Public Land Law Development 638-643 (1968)；S. T. Dana & S. K. Fairfax, Forest and Range Policy : Its Development in the United States 75-76 (2d ed. 1980)；B. H. Hibbard, A History of the Public Land Policies 426-428 (1965)；Webb, supra n. 1, at 412-418 参照。

（7）「明白な使命」論については、Smith, supra n. 4, at 44-48；スミス（永原訳）・前掲書（注4）52-57頁、Webb, supra n. 1, at 44-45；清水知久「明白な宿命」大橋健三郎・加藤秀俊・斎藤真責任編集『講座アメリカの文化2・フロンティアの意味－現実と神話』169-196頁（南雲堂・1969年）参照。

（8）共和党は、1861年に就任したリンカーン大統領以来、一貫して西部への移住政策を推進してきた主役であった。共和党にとって大砂漠のイメージは邪魔だったのである。Smith, supra n. 4, at 165-173；スミス（永原訳）・前掲書（注4）204-215頁、平野・前掲書（注4）47頁。

（9）1881年、ネブラスカの土地投機師チャールズ・ダナ・ウィルバー（Chales Dana Wilber）は「鋤で耕せば雨が降る」という希望に満ちた前向きのスローガンでこの国の人びとを魅了することに成功した。Smith, supra n. 4, at 181-183；スミス（永原訳）・前掲書（注4）224-227頁、平野・前掲書（注4）49頁。

(10) 降雨増大説は、ニューメキシコ州サンタフェ・トレイルの通商に従事していたジョサイア・グレッグ（Josiah Gregg）が最初に唱えたといわれる。Webb, supra n. 1, at 150-151；Smith, supra n. 4, at 179-180；スミス（永原訳）・前掲書（注4）222-223頁、平野・前掲書（注4）48-50頁。

(11) 降雨増大説を「科学的に証明」した学者としては、ネブラスカ大学生物学教授サミュエル・オーギー（Samuel Aughey）が有名である。オーギーは、大平原の固化した土壌は、鋤で耕すことでスポンジのごとき吸水性を得て、水を保持できるようになる、土壌に保たれた水は、やがて湧水や雨となり、樹木や湖を育てる、さらに、そこから水蒸気が発生し、ますます降雨が増大する、と解説した。この降雨増大説は、ウィルバーの巧みな宣伝によって、瞬く間に全米に広まった。Smith, supra n. 4, at 181-183；スミス（永原訳）・前掲書（注4）224-227頁；平野・前掲書（注4）49-50頁。

(12) カンザス西部やテキサス北部では、入植者の数が4倍から6倍にはね上がったという。オースター（中山ほか訳）・前掲書（注2）278-279頁、平野・前掲書（注4）51-52頁。

(13) Gates, supra n. 6, at 635 ; Strong, supra n. 4, at 46-47.

(14) 西部では、開拓当初から、土地制度を利用して富を蓄積しようとする者が後を絶たなかった。土地を投機の対象として利用したのである。とくに南北戦争後は、大量の人びとが西部に殺到して土地の価格が急激に上昇したことにより、投機の機会が増加した。こうした土地投機熱は、20世紀に入っても衰えなかった。Gates, supra n. 6, at 495-498. 当時の入植者が土地投機師の一面を有していたことについては、岡田泰男『フロンティアと開拓者－アメリカ西漸運動の研究』211-236頁（東京大学出版会・1994年）、平野・前掲書（注4）50-51頁参照。

(15) 乾燥農法（dry farming）については、Gates, supra n. 6, at 503-504 ; Webb, supra n. 1, at 366-374 ; 平野・前掲書（注4）43頁参照。

(16) 平野・前掲書（注4）52-55頁。

第2章　乾燥地の処分

第1節　土地管理組織の現状

今日、合衆国西部の乾燥地の大半を管轄しているのが内務省土地管理局（Bureau of Land Management, BLM）である。土地管理局は、1946年に、当時の一般土地局（General Land Office, GLO）と放牧局（Grazing Service）を合併して設置された機関である。1994年度の常勤職員は11860人、年間予算額は5億9986万ドルである(1)。土地管理局は、現在、合衆国全国土の約8分の1に相当する2億7000万エーカーの土地を管理している。管轄地の3分の1はアラスカにあるが、残りの3分の2は西部11州に集中している(2)。その大部分は乾燥・半乾燥地であるが、オレゴン西部の森林（O & C Lands）なども土地管理局の管理下にある(3)。

合衆国西部の乾燥・半乾燥地には広大な国有放牧地があり、その大半が土地管理局によって管理されている。土地管理局が管理する国有放牧地は、おもに牧畜業者に賃貸されているが、合衆国の牧畜は東部の民間牧場が中心であって、国有放牧地からの牧畜生産高は合衆国全体の牧畜生産高のごくわずかを占める

にすぎない[4]。そのため、西部の国有放牧地での牧畜は、自然に与える影響の大きさに比べて生産性が低いとして、環境保護団体の批判にさらされている[5]。

すでに述べたように、現在の土地管理局は、1946年に、一般土地局と放牧局を合併して設置された機関である[6]。そこで、土地管理局の前身である一般土地局にまでさかのぼり、西部の乾燥地の管理のうえで一般土地局が果たしてきた役割をたどってみよう。

第2節　一般土地局の設置

連邦政府は、植民地13州が加盟するアメリカ植民地同盟（1781-1789年）の時代から19世紀初頭にかけて、国有地の迅速な処分を開始した。当時、巨額の戦争負債を抱えていた連邦政府は、土地を重要な収入源と考え、処分を急いだのである[7]。実際、その後100年以上にわたり、関税・物品税と土地売却収入が連邦政府の重要な収入源となった。1785年土地条令や1787年北西部条令の制定を皮切りに土地処分がスタートし、国有地は次々と売却され、私人の手に渡った[8]。

1812年、連邦議会は、ルイジアナ購入によって拡大した国土を効果的に取り扱うために法律を制定し、財務省（Department of the Treasury）に一般土地局を設置した[9]。その結果、連邦政府の土地管理および売却に関する事務はすべて一般土地局に委ねられることになった[10]。

一般土地局の法律上の任務は、国有地に関する法律や事務を監督、実施、執行することであった[11]。ただし、一般土地局は、雑多な法律に基づいて処分される国有地の記録を保管（keep）することを主たる任務とする組織であり、時折、国有地の不法侵入者を取り締まりはしたが、土地を管理する機関（land managing agency）ではなかった[12]。

1849年、連邦議会は、国有地に関する多数の事務を処理させる機関として内務省を創設し、一般土地局を財務省から内務省に移管した[13]。移管にあたり、一般土地局は継続して国有地に関する任務を負うことになったが、移管後の任務も、国有地の管理ではなく処分であった[14]。

第3節　国有地処分法の濫用

こうして、国有地の処分事務は一般土地局に委ねられた。しかし、その後に続く国有地処分は、極めてずさんなもので、国有地は、土地投機師や大地主らによる投機、放牧、採鉱の対象とされ、大きな社会的不公平を招いたばかりか、今日に至る西部国有地の荒廃を引き起こすことになった。しかし、このような悪弊を招いた原因として、まず国有地処分法そのものの不備をあげることができる。ここでは悪用された法律の代表例として、1862年ホームステッド法、1877年砂漠地法、および鉱山業諸法を取り上げる。

1．1862年ホームステッド法（Homestead Act of 1862（12 Stat. 392））

連邦政府による国有地処分は有償譲渡が基本であった。しかし、先買権法などによっても土地を入手できない者が続出したために、連邦議会は、都市失業者の救済と家族規模の自営農制度の拡大を目標として、1862年5月20日、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）を制定した(15)。

しかし、ホームステッド法は思ったほどの効果をあげなかった(16)。失敗の原因は、鉄道会社や土地投機師の跳梁を許していた既存の法律を廃止できなかったことに加え、ホームステッド法自体に、土地の投機を制限（防止）する規定が全く欠けていたからである。たとえば、土地取得には面積の上限が設けられていなかった。また同法による土地取得者は、当該土地を6カ月間占有したのちは、1エーカー当たり1ドル25セントで権原を取得し、その後これを自由に売却することが許された。この売却条項が土地の投機的転売に利用されたのである(17)。

2．1877年砂漠地法（Desert Land Act of 1877（19 Stat. 377））

1877年、連邦議会は、西部の荒れた乾燥・半乾燥地帯を開拓する目的で、砂漠地法（Desert Land Act of 1877）を制定した(18)。同法は、灌漑を引き受けることを条件として、まず640エーカーの土地に対して、1エーカー当たり25セントを支払い、3年後に当該地域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、土地の所有権を付与するというものであった(19)。

しかし、一方で、より良好な土地を無償で取得できたことから、乾燥地に1エーカー当たり1ドル25セントを支払い、さらに高額な灌漑設備を設置する者

などいるはずがなかった。実際は、砂漠地の売却申請の大部分が、農業入植目的以外の詐欺的な土地取得であり、中でも大規模な牧畜業者による土地取得が大部分であった[120]。

3．鉱山業諸法

連邦政府による国有地管理政策は、伝統的に、鉱物埋蔵地とそれ以外の鉱物非埋蔵地とを区別して取り扱ってきた。そして、ホームステッド法などは、一般に、後者の鉱物非埋蔵地の売却を目的としていた。しかし実際には、これらの法律が拡大解釈または悪用され、鉱物埋蔵地が次つぎと売却された。さらに連邦議会が鉱山業促進の目的で以下のような法律を制定したため、鉱物埋蔵地は、一層無秩序な処分にさらされてきたのである。

まず、1807年から1846年までの間、連邦議会は鉱物埋蔵地の一部を処分留保しただけで、残りは放置した。そこで、鉱山業者は、ミシシッピー川以東の莫大な価値を有する鉱物産出地の大部分を、先買権、現金購入、自営入植などの制度を利用することにより、1エーカー当たり1ドル25セントという廉価で買い占めた[121]。そのため国有地では、鉱山業者と自営入植者との激しい対立が起こった。さらに1848年、カリフォルニア州で発生したゴールドラッシュが、鉱物埋蔵地に対する関心を加速した[122]。こうした背景から、1850年から1866年にかけて、鉱山業活動の規制を目的にさまざまな法案が連邦議会に提出されたが、いずれも成立せず、“早者勝ち”の慣行は是正されなかった[123]。

1866年、連邦議会は、関係業界からの強い圧力をうけて、鉱山業法（Mining Act of 1866）を制定した[124]。この法律は、当初、「国有地上の水路および運河の所有者に対し通行権を付与する法律（An Act granting the Right of Way to Ditch and Canal Owners over the Public Lands）」というタイトルで提出されたもので、当時日常的になされていた鉱物埋蔵地への不法侵入を正当化したうえ、一定の要件を満たすことで鉱脈を譲渡することも認めていた。そのため、同法は、鉱山業者のマグナ・カルタ（miners' Magna Carta）と呼ばれている[125]。さらに連邦議会は、鉱物埋蔵地の不法占拠を合法化するために、砂鉱法（Placer Act of 1870）を制定した[126]。同法は、それまで曖昧であった砂鉱（placer）の定義を、「石英鉱石と他の岩石を除く、あらゆる鉱床の形態」と定め、砂鉱の埋蔵地を、1エーカー当たり2ドル50セント（ただし160エーカーに限る）で売却するものであった[127]。

また1872年には、鉱山業法（Mining Law of 1872）が制定された[28]。同法は、石油、ガス、石炭、および油母頁岩（oil shale）などの重要な鉱物を除き、合衆国に属するすべての価値ある鉱物資源を対象とし、これらの鉱物に対する権利を広く一般私人に譲渡することを認めた[29]。とくに、国有地内の鉱物発見者には特典が与えられた[30]。すなわち、国有地内で鉱物の試削を望むものは、連邦政府の承認を得ることなしに国有地に立ち入ることができた。また、埋蔵鉱物を発見した場合には、当該鉱物に対する確定した鉱業権と当該土地の所有権を得ることによって、そこから生ずる利益を排他的に享受することができた。

当時、国有地上の石油、天然ガス、石炭などの鉱区貸与を所管していたのは、一般土地局であった。一般土地局は鉱区貸与権の付与または拒否について一定程度の裁量権を認められていたが、実際には、鉱物管理に関する意思決定者というよりは、単なる記録処理および鉱物権に関する臨時仲裁人（occasional refree）にすぎなかった[31]。連邦政府と一般土地局は、鉱物埋蔵地か否かをさほど重視せず、国有地を可能な限り迅速に処分することを主要な目標としていた。しかも、鉱業振興を理由に、違法・不正行為を厳しく取り締まることはしなかった。そのため、広大な鉱物埋蔵地が、瞬く間に、鉱山技師、法人投資家、および大鉱山業者等の手に渡ってしまった[32]。

第4節　一般土地局における執行体勢の不備

さて、連邦政府が推し進めてきた国有地処分政策の事務を一手に引き受けたのが一般土地局であった。しかし、その任務は、すでに述べたように、国有地を適切に管理することではなく、可能な限り迅速にそれを処分することであった。

その結果、つぎのような事態が生じた。第1は、汚職や腐敗の発生である。すなわち、当時の連邦議会や世論の関心は、国有地の迅速な処分にあったことから、一般土地局が不適切またはスキャランダラスな方法で国有地を処分しているかどうかは、さほど大きな問題ではなかった[33]。連邦議会も、いかに西部の土地を私人に売却するかということに夢中であり、土地売却の妨げになるような執行体勢の強化や腐敗の防止には消極的だったのである。

第2に、人事にも大きな問題があった。一般土地局は、当時、権威ある行政機関と見なされ、その局長には、土地管理の専門家ではなく歴代の名士が任命

された[34]。一般職員も、政治的なコネで就職したものが大半であった。そのため、一般土地局は、広大な国有地を管轄する行政機関でありながら、土地管理の専門家を欠いていたのである。一般土地局の実際の仕事は、土地処分に関連する書類を管理する単なる書記にすぎなかった[35]。

第3に、一般土地局は、地方支所における仕事が中心であったが、顔見知りの利害関係者が多数いる地方の現場で、法律を適正に執行することは極めて困難であった。すなわち、一般土地局職員が不法な土地取得者を告訴しても、地元の裁判官・陪審員が当該土地取得者に同情的な審判を下したために、不法行為の防止には効果がなかった。さらに、謹厳実直な職員は常に解雇を予想しなければならず、取締活動を控えることになった。そのうえ、一般土地局は、慢性的な人員不足と資金不足の状態にあった。こうしたことから、一般土地局の内部では不正行為と権利濫用が横行し、スキャンダルと腐敗に満ちた官庁として悪名をとどろかせていたのである[36]。

注

（1）以下の記述については、基本的に、W. A. Rosenbaum, Environmental Politics and Policy 301-323 (3d ed. 1995) ; J. B. Loomis, Integrated Public Lands Management : Principles and Applications to National Forests, Parks, Wildlife Refuges, and BLM Lands 46-53, 283-339 (1993) による。そのほか、M. Clawson, The Bureau of Land Management (1971) ; W. K. Wyant, Westward in Eden (1982) ; K. Hess, Jr., Visions upon the land (1992) を一般的に参照。管轄地の面積、分布、職員数、および予算額については、Federal Lands in the Fifty States, supplement to National Geographic, Oct. 1996 ; D. Zaslowsky & T. H. Watkins, These American Lands : Parks, Wilderness, and the Public Lands 325, 333-334 (1994) ; Sierra Club Public Land Booklet, Bureau of Land Management 2-5 (1992) を参照した。

（2）一般に西部11州とは、アリゾナ、カリフォルニア、コロラド、アイダホ、モンタナ、ネヴァダ、ニューメキシコ、オレゴン、ユタ、ワシントン、ワイオミング州を指す。国立公園、国有林、およびその他の国有地をすべて含めると、国有地が西部11州に占める割合は極めて高く、たとえば、ネヴァダ州では83パーセントに達する。Federal Lands in the Fifty States, supra n. 1. そのため、自由に管理できない国有地を多く抱える西部州の不満は強く、しばしば紛争の火種になる。

(3) O & C lands とは、1866年、連邦政府がO & C 鉄道会社 (Oregon and California Railroad) に譲渡した、オレゴン・カリフォルニア間の鉄道沿線地で、1916年に連邦政府に償還された約250万エーカーの地域を指す。S. Dana & S. Fairfax, Forest and Range Policy : Its Development in the United States 105-108 (2d ed. 1980) ; Clawson, supra n. 1, at 56 ; 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2062-2063頁 (1996年)。

(4) J. Rifkin, Beyond Beef : The Rise and Fall of the Cattle Culture 204 (1992) ; ジェレミー・リフキン著 (北濃秋子訳)『脱牛肉文明への挑戦－繁栄と健康の神話を撃つ』258頁 (ダイヤモンド社・1993年)、C. F.Wilkinson, Crossing the Next Meridian : Land, Water, and the Future of the West 81 (1992).

(5) 放牧活動と西部の自然破壊の関連については、Rifkin, supra n. 4, at 200-212 ; リフキン (北濃訳)・前掲書 (注4) 253-270頁参照。

(6) 土地管理局は、現在、多目的利用の理念に基づいて国有地を管理している。こうした理念は、土地管理局がその活動の根拠としているO & C 地域法 (Oregon and California Railroad and Coos Bay Wagon Road Lands Act of 1937, Aug. 28, 1937, ch. 876, 50 Stat. 874) と国有地政策管理法 (Federal Land Policy and Management Act of 1976, Oct. 21, 1976, 90 Stat. 2743) に由来する。国有地政策管理法については、畠山・鈴木・前掲論文 (注3) 2055-2056頁で簡単に紹介したが、別稿で詳しく検討する予定である。

(7) 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』168-171頁 (東京大学出版会・1972年)、H. U. フォークナー (小原敬士訳)『アメリカ経済史』230頁 (至誠堂・1969年)。

(8) 初期の国有地処分政策については、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1072-1081頁 (1995年) を参照されたい。また、建国当時の西部の自然状況については、P. O. Foss, Politics and Grass : The Administration of Grazing on the Public Domain 32-33 (1960) に詳しい記述がある。

(9) P. L. Culhane, Public Lands Politics : Interest Group Influence on the Forest Service and Bureau of Land Management 75 (1981) ; D. A. Adams, Renewable Resource Policy : The Legal-Institutional Foundations 74 (1993) ; H. K. Steen, The U. S. Forest Service : A History 6 (1976) ; Clawson, supra n. 1, at 26, 28-29.

(10) An Act for the establishment of a General Land-Office in the Department of the Treasury, Apr. 25, 1812, ch. 68, 2 Stat. 716. See P. W.

Gates, History of Public Land Law Development 127-128 (1968) ; Clawson, supra n. 1, at 28 ; Loomis, supra n. 1, at 46 ; Dana & Fairfax, supra n. 3, at 187-188. それまで国有地は、国務省、財務省、陸軍省などによって管理されていた。

(11) 2 Stat. 716.

(12) 土地管理局の任務は、土地調査の指揮管理、国有地の売却、売却申請の受付、買い戻し、留保、賃貸手続きとそれらの記録であった。Dana & Fairfax, supra n. 3, at 187.

(13) An Act to establish the Home Department, and to provide for the Treasury Department an Assistant Secretary of the Treasury, and a Commissioner of the Customs, Mar. 3, 1849, ch. 108, 9 Stat. 395. See Clawson, supra n. 1, at 28-29.

(14) M. J. Lacey, Government and Environmental Politics : Essays on Historical Developments since World War Two 143 (1989) ; Loomis, supra n. 1, at 46. スティーンによれば、以後、1854年まで、一般土地局に国有地を保護 (protect) する責務が与えられており、1880年代に、内務省P局 (Division P of the Department of Interior) が、保護政策をとりまとめる機関として設立されたとあるが、他の文献からP局の存在は確認できなかった。Steen, supra n. 9, at 6.

(15) An Act to secure Homesteads to actual Settlers on the Public Domain, May 20, 1862, ch. 75, 12 Stat. 392. 法律の詳しい内容については、すでに、鈴木・前掲論文 (注8) 1073-1074頁で検討した。W. P. Webb, The Great Plains 409 (1931); H. N. Smith, Virgin Land : The American West as Symbol and Myth 165-173 (1950) ; H. N. スミス著 (永原誠訳)『ヴァージンランド』204-211頁 (研究社・1971年)、Adams, supra n. 9, at 66 ; Dana & Fairfax, supra n. 3, at 21.

(16) Smith, supra n. 15, at 190 ; スミス (永原訳)・前掲書 (注15) 235頁。

(17) 鈴木・前掲論文 (注8) 1074頁。

(18) An Act to provide for the sale of desert lands in certain States and Territories, Mar. 3, 1877, ch. 107, 19 Stat. 377. 同法は、1875年のバーデット一般土地局長の報告書 (後述) の提案に対応したものといわれる。Gates, supra n. 10, at 638-643 ; Webb, supra n. 15, at 412-416 ; Dana & Fairfax, supra n. 3, at 75-76.

(19) 同法は、灌漑を義務づけた点で、西部の地理的特性と水の重要性を反映したものであり、従来の入植法とは性格を異にする。Webb, supra n. 15, at 412-415. たとえばクールヘンは、同法が、土地処分区画のサイズを160エーカーから640エーカーに拡大したことは、連邦議会が乾燥した

西部の特質を認識し始めた現れであると指摘している。Culhane, supra n. 9, at 78.

(20) 実際、砂漠地の灌漑は、個人では実現不可能な事業であり、入植者のほとんどがこの条件を無視した。G. C. Coggins, C. F. Wilkinson & J. D. Leshy, Federal Public Land and Resources Law 85 (3d ed. 1993) ; Webb, supra n. 15, at 414 ; Culhane, supra n. 9, at 78 ; 餅田治之『アメリカ森林開発史』83頁（古今書院・1984年)。

(21) Coggins, Wilkinson & Leshy, supra n. 20, at 91.

(22) ゴールドラッシュ開始後6年の間に、合衆国の金生産量は73倍になり、世界の総生産量の45パーセントを占めるまでになった。また、1848年には1万4000人であったカリフォルニア州の人口は、1852年には22万3000人にまで増大した。R. W. Paul, California Gold 20-25 (1947), reprinted in Coggins, Wilkinson & Leshy, supra n. 20, at 92-93 ; Gates, supra n. 10, at 708-710.

(23) 当時、鉱山業者を取り締まる唯一の法律は、鉱山業キャンプ法（law of the mining camps）であったと述べる論者もあるが、同法の存在は他の文献からは確認できなかった。Coggins, Wilkinson & Leshy, supra n. 20, at 91-92, 95.

(24) *An Act granting the Right of Way to Ditch and Canal Owners over the* Public Lands, and for other Purposes, July 26, 1866, ch. 262, 14 Stat. 251.

(25) 鉱物埋蔵地は、地方の慣習や慣行に従ってなされる調査や作業に対して自由であり、かつ開放されていた。また、鉱山業者は、一定の鉱脈に対してすでに500ドル以上の人件費や改良工事費を投下している旨の申請書を提出すれば、当該鉱脈に対する権利を譲り受けることができた。Gates, supra n. 10, at 716-721 ; Coggins, Wilkinson & Leshy, supra n. 20, at 96.

(26) An Act to amend "An Act granting the Right of Way to Ditch and Canal Owners over the Public Lands, and for other Purposes", July 9, 1870, ch. 235, 16 Stat. 217.

(27) 16 Stat. 217. See Gates, supra n. 10, at 721-723 ; Coggins, Wilkinson & Leshy, supra n. 20, at 96.

(28) An Act to promote the Development of the mining Resources of the United States, May 10, 1872, ch. 152, 17 Stat. 91. 同法は、前述の1866年鉱山業法と1870年砂鉱法を改正・統合したものである。

(29) しかし実際には、これらの重要な鉱物と、その他の価値ある鉱物とを明確に区別することは困難であり、重要な鉱物が埋蔵する国有地が譲渡されてしまう可能性も少なくはなかった。

(30) R. Findley & D. Farber, Environmental Law 322-323 (3d ed. 1992) ; Coggins, Wilkinson & Leshy, supra n. 20, at 96.
(31) Lacey, supra n. 14, at 147.
(32) Findley & Farber, supra n. 30, at 322-323.
(33) Culhane, supra n. 9, at 41, 80 ; Lacey, supra n. 14, at 147 ; Steen, supra n. 9, at 7.
(34) 一般土地局は、主要な国家政策であった国有地処分を担当する官庁として、数ある連邦政府機関のなかでも政治的に高い地位を占めていた。これは歴代の一般土地局長の職歴にも表れている。すなわち、19世紀中に一般土地局長を務めた28名には、元州知事または上院・下院議員が16名、元副大統領が1名、および連邦最高裁判事（ただし人数は不明）が含まれていた。*Culhane, supra n. 9, at 79 ; Clawson, supra n. 1, at 29.*
(35) Culhane, supra n. 9, at 80.
(36) 一般土地局は、詐欺的な土地泥棒（land-grabbers）に買収されていたと評価する論者もある。Culhane, supra n. 9, at 80 ; Lacey, supra n. 14, at 147.

第3章　放牧とその影響

第1節　西部における放牧の濫觴

ミルクと蜜の地の夢が破れ、大部分の入植者が去った後、広大な西部の主役の座についたのは牧畜業者である。本章では、国有地における牧畜に目を転じ、国有地の管理の実態と荒廃の様子をみることにしよう。

1．スペイン牛の導入

合衆国に最初に肉牛を持ち込んだのはスペイン人である(1)。18世紀後半、スペイン人宣教師のミッション（missions, 伝道目的の一種の農園）が設置されたのに伴い、カリフォルニアとテキサスにスペイン原産のロングホーン（長角牛）が導入されたといわれる(2)。また、19世紀初頭に、英国人入植者がオレゴンのウィラメット峡谷（Willamette Valley）にスペイン牛を持ち込み、さらに、オレゴントレイルを通してさまざまな種類のヨーロッパ種の牛が持ち込まれた(3)。しかし、西部入植初期の国有地上の放牧は、管理技術も設備も未発達で

あり、入植地のごく周辺地域に限られていた[4]。

西部における牛の数は、カリフォルニアのゴールドラッシュを契機として飛躍的に増加した。金採掘の目的で西部に殺到した鉱山業者の大半は、結局、西部に居残り、その大部分が農業や牧畜業に従事することになった。また、人口の急増したカリフォルニアの需要を満たすため、大量の牛がウィラメット峡谷からカリフォルニアのスィスキユー（Siskiyous）へと移送された。その後、1850年代から1860年代に、金・銀鉱山を中心とした鉱山町が、ネバダ、オレゴン、モンタナ、アイダホの各地に広がるのに呼応して、カリフォルニアのセントラルバレー（Central Valley）から大量の牛が各地へ送られた[5]。

2．鉄道の発達と東部大消費地の拡大

こうして、西部の広大な土地を舞台に牧畜業が展開された。おりしも、東部の大消費地の拡大や[6]、大陸横断鉄道が西進し、東部市場に通じる確実な輸送路が確保されたことにより、牧畜業は飛躍的に発展した[7]。

牧畜業のなかで、まず牧牛業が発展した。牧牛業者は、牛を無料の草地に自由に放って成長させ、鉄道を使って出荷した。牧牛業は、南北戦争後の約20年間にブームを迎え、大量の牛がテキサスなどの放牧地から東部の市場に輸送された。1880年代なかごろ、牛街道は鉄道の末端にまで到達した。遅れて牧羊業も参入し、鉄道輸送を利用して次第にシェアを伸ばしていった[8]。

3．有刺鉄線の普及

放牧が広がるにつれて、各種の柵が大平原に登場した。柵を最初に設けたのは入植農民である。入植者にとって、柵は生活必需品であり、農場の柵作りが大きな課題であった。柵は単に境界を設定するためだけではなく、牧畜業者と接触するようになると、農作物を家畜から守るために不可欠なものになった。ミシシッピー川以東の地域では、柵は一般に小規模で、石、垣根（rails）、密生した生け垣（dense hedges）を利用したものが多かった。しかし、乾燥した西部では、広大な土地を囲い込む必要があり、また、柵の材料となる木材が不足していた。そのため、木製の柵は設置と維持に膨大な手間と費用がかかり、実際的ではなかった[9]。

この手間と費用を大幅に減少させたのが有刺鉄線（barbed wire）である。1874年、イリノイ州デカルブ（De Kalb）の農民ジョゼフ・F・グリッデン（J.

F. Glidden）が、有刺鉄線とその生産技術を考案し、特許を取得した[10]。以後、デカルブに建設された有刺鉄線工場は、蒸気機関の利用と製造機械の改良で有刺鉄線を大量生産し、その普及に貢献した。入植農民は草原を耕作し、土地を有刺鉄線で囲った[11]。牧畜業者も、この便利な道具に飛びつき、国有草地を占拠する手段として大いに活用した。こうして、それまですべての人びとに開放されていた西部の国有地が、無秩序に占拠され、次第に大牧場主の手に落ちていったのである[12]。

第2節　放牧の拡大と自然破壊

1．違法放牧の発生

西部国有地での放牧が拡大するにつれて、入植者、牧牛業者、牧羊業者の間で激しい対立が生じるようになった[13]。しかし仲裁手段は、合意または暴力以外になかった。というのも、連邦政府は、国有地上の放牧に関して対策を講じようとせず、また1916年までは、草地利用や放牧を直接規制する法律も制定されなかったからである。そのため、国有地上で放牧しようとする者は、入植地の取得に関する法律などを利用して国有地譲渡証書（patent）を取得するか、何の権原もなく不法に草地を利用するしか方法がなかった。牧畜業者たちは、鉱山業者と同じように、連邦政府が放置したこれらの空き地（void）を無断で占拠し、法律の認めない財産権を設定することで、相互の縄張りを維持しようとした[14]。このような国有地の利用は認められておらず、すべて不法侵入（tresspass）であった。しかし、土地は豊富にあったうえ、これらの土地は放牧以外に有効な使い道がなかったことから、不法侵入は、さほど問題視されなかった[15]。

2．違法放牧を促した法的・制度的要因

ここで、放牧を促した法的・制度的要因をもう一度整理しておこう。

第1は、土地政策の失敗である。建国以来、連邦の国有地処分政策は、160エーカーを売却の基準面積としていた。しかし、1区画160エーカーという面積は、比較的降水量の多い東部では十分に営農が可能な広さであったが、乾燥した西部では、たとえこの倍の面積でも農耕に耐えうるだけの水を獲得することは困難であった[16]。のちに入植の標準面積は320エーカーに拡大されたが、それで

も農業で生計を立てるには不十分な面積であった[17]。

むしろ西部の土地は、農業よりも家畜の放牧に適していた。西部にはすでに無償で広大な土地があり、水場さえ確保できれば、牧畜は、灌漑が必要な農耕よりはるかに容易なビジネスであった[18]。また、国有地と未入植地の双方を、放牧共有地（grazing commons）、すなわち無償の餌場として利用することが可能であった。放牧をする権利を獲得する唯一の方法は、誰よりも早く、真っ先に自分の家畜を大量に放つことであった[19]。

第2に、水場を得た者が、周囲の土地を独占できたことである。乾燥した西部において、決定的な要素は水であり、人びとは競って水源を確保しようとした。そこで、ある入植者または牧畜業者が特定の水場を占有すると、他の者にとって近接の土地は無価値なものとなり放置された。その結果、水場を最初に得た牧畜業者が、周囲の土地を、開放放牧地として独占的に利用することができた[20]。

第3に、入植地の大半が、厳しい気候条件のもとで、利用されず地主不在のままに放置されていたことである。南北戦争前後、多くの入植者が西部に移住したが、極度に水の少ない西部で農業を営むことは困難であり、失敗する者が続出した。とくに水場のない地域では、多数の地主不在の土地が放置されていた[21]。また、南北戦争後の牧畜ブームのなかで、外国や合衆国東部の多数の企業が西部で牧畜を試みたが[22]、広大な土地を取得した後に破産するケースが後を絶たず、土地の権原は別の債権者に渡った後で、無人の草地が放置されたのである。また、州や鉄道会社に譲渡されながら管理されずに放置される土地もあった。このように、西部の土地は、連邦のほか、さまざまの主体が所有権を有していたが、実際には所有者不在という例が多く見られたのである。こうした地主不在の状況が、放牧を促す格好の要因となった[23]。

第4に、法律の不備があげられる。国立公園や森林保護区（1907年以後は国有林）を除くと、これらの開放的な国有放牧地を管理する連邦法はなく、当該地域の州法が適用されることになっていた。しかし実際には、州法すらなく、放牧活動の規制はもちろん、放牧地をめぐる入植者や牧畜業者等の争いを解決する法的手段もまったく存在しなかったのである[24]。

3．1885年フェンス防止法

こうした事態の進行に対し、連邦議会は有効な対策を講じようとはしなかっ

た。放牧活動に対してはノー・ルール状態が継続した。連邦議会がわずかに試みたことは、国有地の不法な囲い込みを法律によって禁止することであった。

国有地を無断で囲い込むことは明らかな違法行為であるが、当時、フェンスによる囲い込みは、牧畜業者と入植者の双方にとり、必要かつ便宜な手段であった。1874年の有刺鉄線の発明を契機として、国有地の不法な囲い込みは飛躍的に拡大し、多数の大規模牧畜業者が広大な国有地（開放草地）をフェンスで囲い込み独占的に利用した。連邦議会は、こうした囲い込みに対する小規模牧畜業者・入植者の不満の声を受けて、1885年2月25日、フェンス防止法を可決し、国有地上の自由通行を妨げる障害物の建設を規制したのである[25]。

同法は、権原なく国有地を囲い込むこと、既存のフェンスを維持すること、および権原なく国有地の包括的利用および占領を主張することなどを禁止した。しかし同法は、さしたる効果がなかったため、1885年8月、クリーヴランド大統領は、すべてのフェンスの撤去を命じるとともに、すべての者に同法の遵守を求める声明を改めて発表する必要があった[26]。

こうして、国有地上の違法なフェンスは一時的に除去され、草地は再び開放された。その結果、フェンスや相互の合意によって暗黙のうちに守られていた縄張りをめぐって、再び深刻な争いが生じることになった。とくに移動が活発な牧羊業者は、地域の取り決めを無視して放牧し、ある草地から追い出されると別の草地に移動しては同じことを繰り返したため、牧牛業者等との間で争いが絶えなかった[27]。まもなく各地に新たな違法フェンスが建設された。結局、国有地の不法占拠を法律で是正することはできなかった[28]。

4．自然破壊の進行

しかし、こうした資源収奪的な放牧は、必然的に自然破壊を招くことになった[29]。放牧適正数（grazing capacity）をはるかに越える家畜が放牧され、草地の質が急速に低下した。家畜が好む草木種は瞬く間に消費され、それに代わって、家畜の飼料に利用できない草木種の生育地が拡大した。牧畜業者と入植者による草地の争奪が繰り広げられ、過剰放牧が顕著であったテキサスでは、無尽蔵と思われていた草地が、数年のうちにすべて消費されてしまった。緑の喪失は土壌侵食を引き起こし、川は沈泥でふさがれ、豊かな草地は土埃の舞う荒れ地と化した[30]。いわゆる共同牧場の悲劇の発生である[31]。また、生息地が競合したバッファローは、牧牛・牧羊に追われ、さらに大規模な狩猟によって激

滅の途をたどった[32]。

5．牧畜ブームの終焉

牧畜ブームは、1880年代半ばに破局を迎えた。1886年の冬は例年になく厳しく、猛吹雪が続き、気温は零度を下回った。さらにこの苛酷な冬の後に、日照りが続いた。すでに質の低下していた草原は、過剰放牧に続く猛吹雪と日照りのために荒廃し、ほとんどの家畜の群れが死に絶えた。さらに、干ばつと凶作が人びとを打ちのめした。被害は乾燥地のみならず、農業が営まれていた半湿潤地域にまでおよび、すべての作物が枯れてしまった[33]。

この惨事は、そもそも西部の乾燥地が農耕や牧畜に適しているのかどうか、さらに東部をモデルとした開発が西部の乾燥地で可能なのかどうかという根本的な問題を提起した。また、国有草地の無制限な利用に限界があることを明らかにし、牧牛業者と牧羊業者に2つの共通の課題を示した。すなわち、科学的な草地管理と国有地における放牧規制の必要性である[34]。

注

（1）合衆国における牧畜の起源と発展については、C. F. Wilkinson, Crossing the Next Meridian : Land, Water, and the Future of the West 82-83 (1992) ; W. P. Webb, The Great Plains 207-215 (1931) ; J. F. Rifkin, Beyond Beef : The Rise and Fall of the Cattle Culture 45-51, 68 (1992) ; ジェレミー・リフキン著（北濃秋子訳）『脱牛肉文明への挑戦－繁栄と健康の神話を撃つ』47-57、77-78頁（ダイヤモンド社・1993年）参照。

（2）この牛は、テキサス長角牛（Texas longhorns）として知られる。強靱で動きの活発なロングホーンは、シカよりも野生的で、ウマに乗っていない者にとっては、もっとも獰猛なバッファローより50倍も危険であるといわれた。Rifkin, supra n. 1, at 45, 69 ; リフキン（北濃訳）・前掲書（注1）47、79頁。なお、スペインでは、すでに16世紀ごろから、過剰放牧による放牧地の荒廃と砂漠化が問題となっていた。

（3）D. A. Adams, Renewable Resource Policy : The Legal-Institutional Foundations 90-91 (1993) ; Wilkinson, supra n. 1, at 82.

（4）放牧地域が限定されていたのは、家畜を守る意味もあった。というのは、遠くで放牧すると、インディアンに略奪されるおそれがあったからである。Adams, supra n. 3, at 90.

(5) Webb, supra n. 1, at 216-227 ; Wilkinson, supra n. 1, at 82.

(6) D. Zaslowsky & T. H. Watkins, These American Lands : Parks, Wilderness, and the Public Lands 116 (1994).

(7) Adams, supra n. 3, at 90. なお、大陸横断鉄道の開通と冷蔵輸送技術の開発には、合衆国からの牛肉輸入を企図していたイギリス企業による資金援助が大きな役割を果たした。Rifkin, supra n. 1, at 86-92 ; リフキン（北濃訳）・前掲書（注1）106-114頁。牧畜業者は、チェッカーボード方式で処分された鉄道用地およびその周辺地を鉄道会社から購入し、鉄道用地に囲まれた国有地を自由に利用した。P. J. Culhane, Public Lands Politics : Interest Group Influence on the Forest Service and the Bureau of Land Management 81 (1981) ; P. O. Foss, Politics and Grass : The Administration of Grazing on the Public Domain 29 (1960).

(8) 南北戦争が終結したとき、テキサスを中心に、少なくとも300万頭から400万頭以上の牛が西部で飼育されていた。のちにロングホーンは、北部や西部へ送られ、その群れは、ときには1万頭にもなった。1871年には、6000頭のロングホーンがテキサスから各地へ送られたといわれる。Wilkinson, supra n. 1, at 82-83 ; Adams, supra n. 3, at 90-91.

(9) S. P. Hays, Conservation and the Gospel of Efficiency : The Progressive Conservation Movement, 1890-1920, at 49-50 (1959); Webb, supra n. 1, at 280-318 ; Foss, supra n. 7, at 29. ミシシッピー川以東では20ドルで建設できる160エーカー農場用の木柵が、大平原地域ではウィスコンシンから材料を運ぶため実に1000ドルに達する例もあったという。平野孝「西部開拓と自然保護ー大平原と人間」正井泰夫編『総合研究アメリカ・環境と資源』44-45頁（研究社・1976年）。

(10) Webb, supra n. 1, at 298-302 ; Foss, supra n. 7, at 29-30 ; Rifkin, supra n. 1, at 100-102 ; リフキン（北濃訳）・前掲書（注1）124-126頁。

(11) 有刺鉄線の生産量は、1880年から1890年にかけて飛躍的に増大し、それに伴って価格も低下した。このため有刺鉄線は、爆発的な売れ行きを示した。Foss, supra n. 7, at 29 ; ロデリック・ナッシュ（足立康訳）『人物アメリカ史（下）』73頁（新潮社・1989年）、平野・前掲書（注9）45頁。

(12) たとえば、コロラドやニューメキシコでは、数百万エーカーの国有地が牧畜業者によって囲い込まれた実例が報告されている。Foss, supra n. 7, at 29 ; Hays, supra n. 9, at 50. ところで、こうした違法フェンスは、一概に草地に悪影響を与えたとはいえない。というのも、不法に国有地を囲い込んだ牧畜業者のなかには、限られた草地の中で持続的な収益をあげるために、草地の積極的な管理を試みた者がいたからである。違法フェンスの流行が、一部の者に、限られた草地資源を有効かつ持続的に

利用しようとする意識をもたらしたといえる。Foss, supra n. 7, at 29.

(13) Wilkinson, supra n. 2, at 83-85, 89 ; Adams, supra n. 3, at 90. 牛と羊を比べると、管理面では牧羊のほうが手間（コスト）がかかった。牧牛は、牛を草地に放っておくだけでよかったが、牧羊は群形を維持し監視するために牧夫（herder）を常駐させる必要があったからである。しかし羊は、(a)牛ほど水を必要としない、(b)牛に比べて越冬力が強い、(c)羊肉に加えて羊毛も生産する、(d)羊肉相場が牛肉相場に比べて安定している等の点で、結局、市場競争では牛よりも有利であった。Adams, supra n. 3, at 91. また、入植者も自己の入植地や周囲の土地を守るために、牧畜業者と同様に、周辺の国有地に牛を放牧するなどの対策を講じた。Foss, supra n. 7, at 31.

(14) Dennen, Cattlemen's Association and Property Rights in Land in the American West, 13 Explanations in Economic History 423-428 (1976).

(15) 草地をめぐる対立は、すでに牧畜が西部の主要な産業に成長していたにもかかわらず、連邦議会が、西部をあくまでも農耕可能地と見なし、西部の農業入植に固執し、牧畜業者を一時的な入植者に過ぎないと考えていたことにも起因する。連邦議会の認識と現実のずれが対立を助長したのである。S. T. Dana & S. K. Fairfax, Forest and Range Policy : Its Development in the United States 49 (2d ed. 1980) ; C. M. Klyza, Who Controls Public Lands ? : Mining, Forestry, and Grazing Policies, 1870-1990, at 110 ; Foss, supra n. 7, at 30-35 ; Adams, supra n. 3, at 90 ; Hays, supra n. 9, at 50-52.

(16)「西部の無法地帯における、入植者・牧牛業者・牧羊業者の間の草地争いの原因は、連邦の土地政策が西部地域に適合していなかったからであり、西部の人びとが、過度に攻撃的で非良心的な異常な人種であったからではない。」Foss, supra n. 7, at 30.

(17) Culhane, supra n. 7, at 80 ; Foss, supra n. 7, at 28, 30-31.

(18) Culhane, supra n. 7, at 80-81.

(19) J. B. Loomis, Integrated Public Lands Management : Principles and Applications to National Forests, Parks, Wildlife Refuges, and BLM Lands 46-47 (1993).

(20) G. C. Coggins, C. F. Wilkinson & J. D. Leshy, Federal Public Land and Resources Law 129 (3d ed. 1993) ; Culhane, supra n. 7, at 80-81 ; Foss, supra n. 7, at 28.

(21) R. L. DiSilvestro, Reclaiming the Last Wild Places : A New Agenda for Biodiversity 105 (1993).

(22) 牧畜で一儲けをたくらむ人びとが、合衆国東部のほか、イギリス、ス

コットランド、カナダ、オーストラリアなどからも押し寄せてきた。Webb, supra n. 1, at 234 ; Rifkin, supra n. 1, at 86-92 ; リフキン（北濃訳）・前掲書（注１）106-114頁。

(23) 地主の不在に乗じて、無断で土地を放牧利用するものが多数いたことはいうまでもない。Foss, supra n. 7, at 30. 農耕、木材生産、鉱山業、都市用地などにとってほとんど価値のない、生産性の低い土地だけが残された西部では、必然的に乾燥に耐えうる唯一の産業、すなわち大規模な牧畜業が発展したのである。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）。

(24) Coggins, Wilkinson & Leshy, supra n. 20, at 129-130.

(25) An act to prevent unlawful occupancy of the public lands, Feb. 25, 1885, ch. 149, 23 Stat. 321. See Foss, supra n. 7, at 29 ; Dana & Fairfax, supra n. 15, at 49 ; Hays, supra n. 9, at 52 ; Rifkin, supra n. 1, at 102-103 ; リフキン（北濃訳）・前掲書（注１）128頁。

(26) Dana & Fairfax, supra n. 15, at 49. その結果、一般土地局長は、1891年までに、国有地の違法な囲い込みは、わずか13件（３万4358エーカー）にまで減少したと報告した。Foss, supra n. 7, at 29.

(27) Foss, supra n. 7, at 29-30. 羊は、牧牛業者にとって無視できない脅威となった。Hays, supra n. 9, at 54.

(28) この違法フェンスは、のちに重要な意味を持つことになる。すなわち、1934年テーラー放牧法（Taylor Grazing Act of 1934）の制定時に、フェンスが、土地の優先利用（prior use）または歴史的利用（historic range use）の証拠とされ、フェンスの所有者に、優先的に放牧権が与えられたからである。Dana & Fairfax, supra n. 15, at 49 ; Foss, supra n. 7, at 30. 1934年テーラー放牧法については、本稿第４部で検討する。

(29) Hays, supra n. 9, at 50-51.

(30) Adams, supra n. 3, at 91 ; Culhane, supra n. 7, at 81 . Wilkinson, supra n. 1, at 78-80 にかかげるストーリーは、過剰放牧が自然破壊をもたらす典型的な例である。

(31) Hardin, The Tragedy of the Commons, 162 Science 1243, 1244-1245 (Dec. 13, 1968) ; ギャレット・ハーディン（桜井徹訳）「共有地の悲劇」シュレーダー＝フレチェット編（京都生命倫理研究会訳）『環境の倫理（下）』451-454頁（晃洋書房・1993年）。

(32) 牧畜産業の発展にとって、インディアンとバッファローは邪魔物であった。そのため、牧畜業者は、東部の資本家や合衆国陸軍と結託して、集中的かつ徹底的なバッファロー駆除を行なった。これには、インディアンの生存の糧を断つ意図もあった。また鉄道会社は、車上から快適で

安全なバッファロー狩りができるとの謳い文句で、これを商売に利用した。その様子は、H. Huth, Nature and the American : Three Centuries of Changing Attitudes 162 (1991) に描かれている。こうしてバッファローは、1870年代の終わりには、ほぼ姿を消してしまった。Wilkinson, supra n. 1, at 82-83 ; Rifkin, supra n. 1, at 72-83 ; リフキン（北濃訳）・前掲書（注1）84-102頁。

(33) D. H. Strong, Dreamers & Defenders : American Conservationists 54 (1988) ; Webb, supra n. 1, at 237 ; Adams, supra n. 3, at 91.

(34) Adams, supra n. 3, at 91 ; Webb, supra n. 1, at 239-240.

第4章　パウエルと土地制度改革

第1節　合衆国の乾燥地帯の土地に関する報告書

西部の放牧地を舞台に牧牛業者、入植者、および牧羊業者が相変わらずの抗争を続けていたころ、放牧地を含む西部には大きな改革の波が押し寄せつつあった。それは、国立公園や森林保護区（国有林）の設置と同じように、資源保全運動の一環として、資源の科学的な管理方法を西部の乾燥地に持ち込もうとする試みであった。その結果、西部の乾燥地は、その様相を大きく変えることになったのである。

1．ジョン・ウェズリー・パウエル

東部の豊饒な土地と西部の乾燥地との違いをいち早く指摘し、科学的な調査と計画的な開発を主張し、のちの西部乾燥地の開発に巨大な影響を与えたのがジョン・ウェズリー・パウエル（John Wesley Powell）である。そのためパウエルは、連邦開墾事業の父と呼ばれる(1)。ここではパウエルの生涯を簡単にたどりながら、連邦政府が西部の乾燥地の開発に介入し、技術と資本を投下し、その結果、今日にまで至る西部と東部の対立の構図を作り上げていった経緯をみることにしよう。

パウエルは、イギリスから渡米したメソジスト教巡回牧師（宣教師）の子として、1834年にニューヨークで生まれた。一家はニューヨークからオハイオ、ウィスコンシン、イリノイへと移住し、パウエルは幼少期の大半を中西部の辺

境で過ごした。そのため彼は、地質学、植物学、民族学、哲学、文学などを含む博物学に強い関心を示すようになった。その後パウエルは、ウィスコンシンの学校教師、イリノイの地方大学の学生などの経験を経て、イリノイ州博物学協会の初代幹事に就任し、科学者として頭角をあらわした(2)。しかし、間もなく勃発した南北戦争のなかで、彼は右腕を失い、その姿がパウエルのトレードマークとなった(3)。

2．グランドキャニオン探検

1865年、パウエルはイリノイ・ウェズリアン大学の博物学教授に就任したが、まもなく、イリノイ州博物学協会が設立した博物館の館長に指名された。しかし、彼の名を全国的に有名にしたのは、1867年以降のロッキー山脈地域の探検と、1869年のグランドキャニオン探検であった(4)。

こうしたパウエルの活動は、連邦議会の関心を呼び、1870年、連邦議会はパウエルの調査活動を全面的に支援することを決定した(5)。パウエルは、ロッキー山脈地域地理・地質研究所を設立し、1871年に再びグリーン川・コロラド川を探検し、勇敢な科学者・西部探検家としての名声を不動のものにした(6)。以後、パウエルの調査隊は、連邦からの資金援助をめぐってハイデンらの調査隊と競いながら、1870年代の終わりまでに、現在のユタ州からコロラド州、アリゾナ州、ニューメキシコ州にわたる広大な高原地域（Plateau Province）を探検・調査し、峡谷地帯の特異な景観を作り出す侵食プロセスや乾燥地の特徴の解明に努めた(7)。

3．1878年「合衆国の乾燥地帯の土地に関する報告書」

パウエルが名声を勝ち得た理由は、人跡未踏の地への大冒険を繰り返したことに加え、博物学の知識をもとに、大峡谷、砂漠、草地を含む広大な西部の乾燥・半乾燥地帯の管理のありかたについて、豊かな先見性をもった独自の説を積極的に展開したことにある。

パウエルは、1874年、下院の国有地委員会の公聴会で、初めて乾燥地に対する彼の主張を述べ、カリフォルニア州、オレゴン州、およびワシントン準州の一部を除き、西経100度線または99度線以西のすべての地域は乾燥地であること、したがって、この地域では、灌漑なくして農業を営むことは不可能であることを指摘した。さらに彼は、国有地を科学的に測量調査し、経済的開発が可能な

地域を区分すべきであると強く主張した[8]。しかし、彼の提案が取りあげられる可能性は全くなかった。

1877年、ヘイズ大統領が、改革派のカール・シュルツ（Carl Schurz）を内務長官に指名したことにより、パウエルに大きなチャンスがめぐってきた。1878年4月1日、パウエルは、西部の詳細な調査結果に基づき、長期的かつ現実的視点から土地政策を考察する有名な報告書である「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 Region of the United States）」を、連邦議会および内務長官シュルツに提出する機会を得たのである[9]。

人間と自然の関係についてのパウエルの基本姿勢は、人間は自然の征服者でも創造者でもなく、自然環境に適応すべき存在である、というものであった[10]。そのうえで彼は、つぎのようないくつかの画期的な提案を行った。

第1に、パウエルは、西経100度線が湿度の高い東部と乾燥した西部を区別するおおまかな境界であって、合衆国国土の約40パーセントを占める西経100度線以西の乾燥地域は東部とは気候、土壌、地形、水文が全く異なること、また西経100度線以東の地域であっても、水源の分布次第では繰り返し旱魃が起きる地域があること、さらに、西経100度線以西の乾燥地の将来は、ひとえに灌漑にかかっていることを指摘した[11]。

第2に、パウエルは、西部乾燥地における水の重要性をとくに強調した。実際、西部乾燥地では水がなければ農耕は不可能であり、土地の所有権を取得しても、水場がなければ土地は無価値であった。すなわち、乾燥地域においては、土地だけではなく水に対する権利が必要であり、土地の独占よりも水利権の独占こそが深刻な問題であった。そこで彼は、東部で考案され、これまでとくに疑問もなく利用されてきた方形測量システムにかえて、水源の確保を念頭に置いた土地区画制度と大規模な灌漑施設の建設を主張した。さらに彼は、合衆国のすべての国有地を、鉱物、石炭、灌漑可能農地、木材、放牧など、その土地の最良の利用方法によって区分し、処分すべきであるとしたうえで、西部乾燥地を、低地の灌漑可能地域（irrigable land）、山岳傾斜地の森林地域（forest land）、およびこれらの間の牧草地域（pasture land）の3つの地域に区分することを提案した[12]。

第3に、パウエルの試算によれば、西部乾燥地では、利用できる河川をすべて利用しても、農地の全部を灌漑することは不可能であった。そこで彼は、灌漑が可能な農地と不可能な農地を区別し、灌漑不可能農地の売却中止を提案し

た。また、入植地の単位を最低640エーカーとし、さらに個人ではなく、複数の農業従事者による水源地を中心とした共同入植が望ましいとした。そして、灌漑施設の設置・維持は民間事業に委ねず、水源地を利用する農業従事者が共同管理すべきであると主張した(13)。

第4に、パウエルは、灌漑が困難な地域では、農業よりは牧畜業が現実的であると考え、そのための具体的なガイドラインを示した(14)。

同時にパウエルは、上記の共同灌漑入植地案を具現化するために、自ら法案を作成し、それを報告書に添付した。この法案は、(a)入植を認められた9人以上の者は、(集団で)灌漑地区(irrigation district)を組織し、灌漑可能地域に対する権原を取得し、当該地域の土地と水の利用を規制することができる、(b)水場へのアクセスが可能な320エーカーまたはそれ以上の土地は灌漑可能地域として分類される、(c)個人に配当される土地は80エーカーを越えてはならない、(d)水利権は本来土地に付着するものであり、当該土地が5年間利用されない場合を除き剥奪されない、などの事項を定めていた。パウエルは、こうした法律の制定により、一部の者による土地の独占、すなわち西部の要ともいえる水場の独占を防ごうとしたのである(15)。

またパウエルは、放牧にしか適さない国有地において、入植者による牛と羊の放牧地区(pasturage district)の管理組織を定める第2の法案を提案した。この法案は、灌漑可能地域が20エーカーに満たない地域については、それぞれ2,560エーカー以上の広さの個人区分(individual tract)への入植を認め、9人以上の組合員からなる組合が運営する放牧地区を設置すること、放牧地区では、従来の方形測量システムではなく、賢明な土地区画システム(wise system of parceling the lands)を通じて、組合が自ら土地と水場を公平に分配することなどを内容とするものであった(16)。

4．パウエルの挫折

しかし、パウエルの1878年の報告書と法案は、当時の人びとの「常識」に著しく反するものであり、人びとに衝撃を与えると同時に、強い反発を招いた(17)。

第1に、人間は、自然の征服者でも創造者でもなく、自然環境に適応すべき存在である、というパウエルの持論は、人間は自然を征服すべきであると考える当時の「常識」とは、根本的に相入れないものであった。第2に、水源地を共同管理し水を公平に分配するという発想は、個人主義と自由放任主義が支配

していた当時の西部では、まったく受け入れ難いものであった。この提案に、すでに水源地を独占的に利用していた大規模牧場主や大企業、土地投機師、鉄道会社が猛反対したことは言うまでもない。彼らは、それまで享受してきた水源地の独占的な利用権を脅かされることを畏れたのである[18]。第3に、パウエルの提言は、人びとに急進的に過ぎるという印象を与え、土地投機師のみならず、彼が保護しようとした入植者からも強い反発を受けた。パウエルの報告書と法案は、その画期的な内容ゆえに、既得権に固執する多数の者やその代弁者から畏れられたのである[19]。

第2節　土地制度改革の進行と挫折

1．地質調査局の設置

パウエルの熱意は、しかしついに連邦議会を動かした。エール大学の古生物学者オスニエル・マーシュ（Othniel C. Marsh）、ヒューイト（Hewitt）下院議員（ニューヨーク州選出）などが、パウエルの報告書と法案を支持した。とくに、ヒューイト下院議員は、巧妙な議会工作の末、西部の土地測量調査に関する諸問題を検討し、その再建計画を提案することを全米科学アカデミーに要請する決議を連邦議会から引き出した。その結果、全米科学アカデミーが、国有地問題の研究を一手に引き受けることになった[20]。

パウエルは、この機会を見逃さなかった。全米科学アカデミーの評議会が意見を表明する前に、彼は1878年の報告書の写しをマーシュを通して配布した。この作戦は功を奏し、1878年末にアカデミーが連邦議会に提出した報告書は、利用目的に沿って西部国有地を区分するというパウエルの提案を大幅に受け入れたものであった[21]。

全米科学アカデミーの報告書をうけて、1879年3月3日、連邦議会は、国有地調査に関与する複数の政府機関を内務省地質調査局（Geological Survey）に一本化するための法律を制定した[22]。しかし、法案に対しては反発も強く、地質調査局は、当初の任務を大幅に縮小され、役割を科学的調査活動に限定されてしまった。さらに連邦議会は、同じ法律によって、初めて国有地委員会（Public Land Commission）を設置し、国有地の調査と処分に関する現行法の法典化および国有地区分制度とその基準の検討などを命じた[23]。国有地委員会は、西部のすべて州および準州を視察した後、1880年、連邦議会に報告書を提出した。

その内容は、再びパウエルの考えを明確に反映したものであったが、連邦議会は、国有地委員会の勧告を葬り去ってしまった[24]。

2．パウエル局長の時代

1881年、パウエルは、辞任したキングのあとを継いで、2代目の地質調査局長に就任した。パウエルは、1894年に局長を辞任するまで、独創的かつ巧妙に地質調査局を運営した。なかでも、パウエルが本格的に取り組んだのが、乾燥地の地質地図、地形図、水理地図の作成であった。地質調査局は、パウエルの指導のもとに、全国の地形図を作成するという大掛かりな作業に取り掛かったが、これは数年がかりの大仕事であった[25]。

パウエルにとって幸運だったのは、1884年に両院協議会が地質調査局の科学的調査の妥当性を支持したこと、1880年代後半に厳冬と日照りが続きパウエルの予言が現実のものとなったこと、西部の年間降水量が減少し、事態が悪化するにつれて、西部の農場経営者が連邦政府に灌漑事業の実施を求めたことなどである[26]。

連邦議会のなかでパウエルに接近してきたのが、ステュアート（Stewart）上院議員（ネヴァダ州選出）や他の西部州選出議員からなる灌漑閥であった。彼らは、土地投機師や牧畜業者が参入する以前に、貯水池用地を確保する必要があった。そこで彼らは、1888年3月、灌漑可能地域、貯水池、および水路用地の選定とそのための測量調査を内務長官に依頼する合同決議を採択し、1888年10月2日、それに必要な支出予算法案を可決して、測量調査を急がせた[27]。

同法は、地質調査局に対し、灌漑可能な乾燥地の範囲を決定すること、貯水池用地と灌漑水路用地に選定したすべての土地、およびそれらの設備によって灌漑可能なすべての土地を留保できること、灌漑可能地域のへ立ち入り、占拠、売却を禁止できることなどを定めていた。これは、事実上、調査が完了するまで、国有地処分を凍結するものであった。そこで、パウエルは、127カ所の貯水池用地と3000万エーカー以上の灌漑可能地域を処分対象から留保した[28]。

しかしステュアート上院議員は、パウエルにこのような強大な権限を与えたことをすぐに後悔した。というのは、パウエルの遠大な構想が完了するまで、土地の売却は事実上ストップする可能性があったからである[29]。

さらにステュアート上院議員を窮地に追い込んだのは、1890年4月の一般土地局長による土地売却凍結宣言であった。すなわち、1889年8月5日、タフト

司法長官は、上記の支出予算法が制定された1888年10月２日以降になされた一般土地局による西部国有地取得許可はすべて違法であるという裁定を下し、クリーヴランド大統領もこれに同意した。しかし、その間（約10カ月間）、すでに一般土地局により、13万4000件（900万エーカー）の土地の取得許可がされていたのである。1890年４月の一般土地局長の宣言はこれを受けたものであった。そしてこの宣言は、実際には、パウエルの測量調査が終わるまで、国有地を公式に閉鎖することを意味したのである[30]。

ステュアート上院議員らの灌漑閥は、猛反撃に出た[31]。結局、連邦議会は、地質調査局の貯水池用地の留保権限に制限を加え、国有地を再び入植者に開放した。さらに彼らは、灌漑調査予算と地質調査局の年次予算を大幅に削減したため、地質調査局は存亡の危機に陥った。その結果、パウエルは、1894年に地質調査局長を辞任した。

パウエルは、その先見性が一般に認められず、失意のうちに政治の舞台から去ったが、パウエルが合衆国の資源保全運動の基盤形成に果たした役割は、今日、高く評価されている。とりわけ彼は、西部乾燥地について、従来の、土地の特質を無視した処分・利用と連邦政府の非干渉を改め、連邦政府が自ら科学的な情報を収集し、適切な国有地管理を行うべきことを提言した。これが、その後の資源保全運動のリーダーに大きな影響を与えたのである[32]。

注

（１）パウエルに関する記述は、基本的に、D. H. Strong, Dreamers & Defenders : American Conservationists 39-59 (1988) ; W. Stegner, Beyond the Hundredth Median : John Wesley Powell and the Second Opening of the West (1992) ; D. Worster, Rivers of Empire : Water, Aridity, and the Growth of the American West 131-143 (1992) ; D. A. Adams, Renewable Resource Policy : The Legal-Institutional Foundations 95-104 (1993) による。邦語文献としては、大森弥「行政における機能的責任と『グラスルーツ』参加(3)」国家学会雑誌84巻11・12号54-70頁（1972年）、「グランド・キャニオンに挑んだ男」National Geographic（日本版）創刊前特別号90-119頁（1994年）が詳しい。

（２）Stegner, supra n. 1, at 11-18 ; Strong, supra n. 1, at 39-40 ; National Geographic（日本版）・前掲論文（注１）102頁。

（３）Stegner, supra n. 1, at 17. パウエルは、1862年４月、現在のシャイロー国立戦場公園（Shiloh National Military Park）における戦いで、南軍の

ライフル射撃を受け、右腕を肘下から失った。Strong, supra n. 1, at 40-41 ; National Geographic（日本版）・前掲論文（注１）98頁。

（４）この時の探検・調査の詳細については、Strong, supra n. 1, at 39-44 ; National Geographic（日本版）・前掲論文（注１）104-107頁参照。

（５）An act making Appropriations for sundry civil Expenses of the Government for the Year ending June thirty, eighteen hundred and seventy-one, and for other Purposes, July 15, 1870, ch. 292, 16 Stat. 291. 同法に基づき連邦議会は、パウエルによるロッキー山脈地域の地形・地質調査に対して年間10万ドルの予算を承認した。Stegner, supra n. 1, at 114 ; Strong, supra n. 1, at 44.

（６）パウエルはインディアン研究についても造詣が深かったことで知られる。パウエルは、かねてより民族学に関心をもち、偏見をもたずにインディアンに接し、彼らの言語や習慣を学び、彼らの文化を尊重した。パウエルは、1871年の２回目のコロラド川探検調査を境に、コロラド高原（Colorado plateau）のインディアン研究に力を注ぐようになる。パウエルは、その知見をもとに、インディアン局（Bureau of Indian Affairs）と地方インディアン事務局の汚職や浪費を指摘し、これらの政府機関がインディアンの福祉を軽視していると批判した。これらの研究が契機となり、1879年にはスミソニアン民族学研究所が発足し、パウエル自身がその所長を23年間務めた。パウエルのインディアン研究については、S. T. Dana & S. K. Fairfax, Forest and Range Policy : Its Develoment in the United States 39 (2d ed. 1980) ; Stegner, supra n. 1, at 257-269 ; Strong, supra n. 1, at 44 ; National Geographic（日本版）・前掲論文（注１）108頁参照。

（７）ハイデン調査隊については、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1052頁（1995年）でふれた。そのほかの調査隊については、Strong, supra n. 1, at 47-48 ; 大森・前掲論文（注１）57頁参照。しかし、こうしたパウエルの調査結果にもかかわらず、ミシシッピー川とロッキー山脈の間の地域には荒れ果てた広大な大砂漠（Great American Desert）が存在するという、西部乾燥地に対する誤った考えは、簡単には払拭されなかった。とりわけハイデンは、その後もパウエルに敵対し、彼の提案をつぶそうとした。Stegner, supra n. 1, at 203 ; Strong, supra n. 1, at 44-46.

（８）Stegner, supra n. 1, at 212-242 ; 大森・前掲論文（注１）68頁注(10)(11)。この指摘は、その後の乾燥農法（dry farming）の発達まで視野に入れたものではないが、現在でも西部の大半の地域に当てはまる。H. N. Smith, Virgin Land : The American West as Symbol and Myth 196-197 (1970) ;

H. N. スミス著（永原誠訳）『ヴァージンランド』242-243頁（研究社・1971年）、Strong, supra n. 1, at 48.

（9）1878年の報告書の内容は、R. F. Nash, American Environmentalism : Readings in Conservation History 63-68 (3d ed. 1990) ; Stegner, supra n. 1, at 219-231 に詳しく紹介されている。そのほか、P. W. Gates, History of Public Land Law Development 419-420 (1968) ; Dana & Fairfax, supra n. 6, at 39-40 参照。この報告書は、いわば予言的な記録集（prophetic document）で、歴史家バーナード・ダヴォート（Bernard DeVoto）により、"The Federalist" と並ぶ、これまでアメリカ人によって書かれた、土地利用に関するもっとも基本的で革命的な書物のひとつと評価されている。Strong, supra n. 1, at 49.

(10) 平野孝「西部開拓と自然環境 — 大平原と人間」正井泰夫編『総合研究アメリカ2・環境と資源』53頁（研究社・1976年）。

(11) Dana & Fairfax, supra n. 6, at 39-40 ; Strong, supra n. 1, at 49.

(12) Dana & Fairfax, supra n. 6, at 40 ; Strong, supra n. 1, at 49.

(13) Strong, supra n. 1, at 51 ; National Geographic（日本版）・前掲論文（注1）111頁。当時から、住民が協力して灌漑設備を管理していた地域として、ユタ州のモルモン教徒による地域協力組織（community cooperation）や、カリフォルニア州南部の灌漑居住区（irrigation colony）があげられる。Stegner, supra n. 1, at 228 ; Strong, supra n. 1, at 49-50.

(14) P. O. Foss, Politics and Grass : The Administration of Grazing on the Public Domain 40 (1960).

(15) Stegner, supra n. 1, at 229 ; Strong, supra n. 1, at 50.

(16) Stegner, supra n. 1, at 229 ; Strong, supra n. 1, at 50-51 ; Foss, supra n. 14, at 40-41.

(17) 法案が反発を受けたことに関して、パウエルは、「法律が迅速に可決されなければ、2、3人の者が水を独占することになり、国有地はすべての者にとって無価値なものとなるだろう」と指摘した。この言葉は、のちに現実のものとなった。Foss, supra n. 14, at 41.

(18) Dana & Fairfax, supra n. 6, at 40 ; Foss, supra n. 14, at 41 ; National Geographic（日本版）・前掲論文（注1）111頁。

(19) しかし、パウエルが西部乾燥地の特質を正確に把握し、利用目的に沿った土地区分と灌漑の必要性を強調したことは、今日から見ても正しい指摘である。パウエルは、合衆国の国有地管理政策が処分から保全・管理へと大きく方向転換する過程で、極めて重大な役割を果たしたと評価できよう。P. J. Culhane, Public Lands Politics : Interest Group Influence on the Forest Service and the Bureau of Land Management 81 (1981) ;

Strong, supra n. 1, at 51 ; 平野・前掲書（注10）46-53頁。ダーナは、パウエルは、時代に30年から80年ほど先んじた先見性を有していたと評価している。Dana & Fairfax, supra n. 6, at 40.

(20) Stegner, supra n. 1, at 232-234 ; Strong, supra n. 1, at 51 ; Smith, supra n. 8, at 197 ; スミス（永原訳）・前掲書（注８）243頁、大森・前掲論文（注１）61頁。

(21) 報告書は、内務省内に、地図作成および地形調査のために沿岸内陸調査局（coast and interior survey）を、また地質構成調査および経済価値のある資源調査のために地質調査局（geological survey）を設立すべきであると勧告していた。そして、この新たな２つの局が、これまでの連邦資金による調査活動を引き継ぎ、国有地の測量調査および処分に関する現行法を再検討するものとされていた。Smith, Clarence King, John Wesley Powell, and the Establishment of the United States Geological Survey, 34 Mississippi Valley Historical Review, 37-58 (1947) ; Stegner, supra n. 1, at 234-235 ; Strong, supra n. 1, at 51-52. パウエルの提案が受け入れられた原因は、彼を支持するマーシュが、全米科学アカデミーの総裁に就任したからであると指摘されている。Smith, supra n. 8, at 197 ; スミス（永原訳）・前掲書（注８）243頁、大森・前掲論文（注１）61頁。

(22) An *act making appropriations for sundry civil expenses of the* government for the fiscal year ending June thirtieth, eighteen hundred and eighty, and for other purposes, Mar. 3, 1879, ch. 182, 20 Stat. 377. See Dana & Fairfax, supra n. 6, at 365. 法案の審議過程は、Smith, supra n. 21, at 37-58 ; Stegner, supra n. 1, at 235-240 ; 大森・前掲論文（注１）61-63頁参照。

(23) 20 Stat. 394. See Dana & Fairfax, supra n. 6, at 34, 46-47.

(24) 1880年の報告書の勧告は、「合衆国国有地の測量調査および処分に関して規定する」法案の形式で示されていた。そのおもな内容は、(a)国有地は、連邦の測量調査により、農耕可能地、鉱物埋蔵地、灌漑可能地、放牧地、および木材生産地に区分されるべきこと、(b)各区分地は、その特質に応じた法律および規則によって処分されるべきこと、であった。Dana & Fairfax, supra n. 6, at 46 ; Smith, supra n. 8, at 198-199 ; スミス（永原訳）・前掲書（注８）245頁。

(25) パウエルは、キングとは異なり、地質調査局の任務を広く考えていた。すなわちキングが、地質調査局を、おもに鉱山業者へのアドヴァイザーと位置づけていたのに対し、パウエルは、地学（earth science）に関する任務全般を担当すべきであると考えていた。Strong, supra n. 1, at 52-54.

(26) Sterling, The Powell Irrigation Survey, 1888-1893, 27 Mississippi

Valley Historical Review, 421-434 (1940) ; Stegner, supra n. 1, at 296 ; Strong, supra n. 1, at 54 ; 大森・前掲論文（注１）64頁。

(27) An act making appropriations for sundry civil expenses of the Government for the fiscal year ending June thirtieth, eighteen hundred and eighty-nine, and for other purposes, Oct 2, 1888, ch. 1069, 25 Stat. 505. パウエルとステュアート上院議員は、(a)灌漑可能地域は、投機師と入植者による一層の侵入を避けるために、直ちに測量調査をすべきこと、(b)水理学的測量調査と土木工学的研究を駆使し、貯水池用地および水路用地を選定すべきこと、(c)測量調査終了後、各地域の農場経営者による共同組織が、責任を持って灌漑設備を建設し維持すべきこと、という点で合意していた。Stegner, supra n. 1, at 299-304 ; Sterling, supra n. 26, at 421-434 ; Strong, supra n. 1, at 55 ; 大森・前掲論文（注１）64頁。1889年のはじめ、パウエルは、灌漑調査のためにさらに35万ドルを要求した。連邦議会は、25万ドルを支出することでこれに応じた。An act making appropriations for sundry civil expenses of the Government for the fiscal year ending June thirtieth, eighteen hundred and ninety, and for other purposes, Mar. 2, 1889, ch. 411, 25 Stat. 939, 961.

(28) 25 Stat. 527. See Dana & Fairfax, supra n. 6, at 76 ; Stegner, supra n. 1, at 322.

(29) 乾燥地を長期的かつ包括的に測量調査し、資源利用計画を作成するというパウエルのやり方は、ステュアート上院議員をはじめ、迅速な西部開発を望む人びとをいらだたせた。多くの連邦議会議員が、地形図の作成は不必要であると述べ、パウエルは貯水池用地の選定に際して資金を横領したと非難する者もあらわれた。また一部の上院議員は、パウエルの提案する共同管理組織は、反アメリカ的で、非現実的であり、「パウエルは発展を妨げる男である」と非難した。Strong, supra n. 1, at 56 ; Stegner, supra n. 1, at 340 ; 大森・前掲論文（注１）36頁。ステュアート上院議員がパウエルに投げつけた非難の言葉は、Sterling, supra n. 26, at 429 に詳しく引用されている。

(30) 一般土地局長は、地質調査局に灌漑調査部（Irrigation Survey）を設けた1888年10月２日以後は、国有地譲渡証書を一切発行しないことを宣言した。Sterling, supra n. 26, at 422-427 ; Stegner, supra n. 1, at 298-303 ; Strong, supra n. 1, at 57 ; 大森・前掲論文（注1）66頁。

(31) 灌漑閥のみならず、小規模農場経営者も、政府が土地の利用区分をする間、国有地の大半が閉鎖されることを懸念した。小規模牧畜業者は、パウエルの放牧地区案のもとでは、大牧畜組合が小規模牧畜業者を締め出すことを心配した。また、パウエルは乾燥地の木材利用、鉱物利用、

商業利用の可能性を軽視していると批判する者もいた。土地投機師や扇動家も仕事が奪われることを恐れた。彼らは、上院委員会の公聴会でパウエルを激しく攻撃した。Strong, supra n. 1, at 54. このような状況のなかで1889年夏に実施された上院灌漑委員会の西部視察旅行において、迅速な西部開拓を求めるステュアート上院議員とパウエルの考えの相違が改めて露呈し、険悪なムードが一層高まった。Id., at 57.

(32) Strong, supra n. 1, at 59. 一方で、パウエルの要求は、当時の人びとが一般に信奉していた「明白な使命」論を放棄することを求めるのに等しく、これは、人びとにとってあまりにも厳しく過大な要求であったと評する論者もある。Smith, supra n. 8, at 200 ; スミス（永原訳）・前掲書（注8）246-247頁。

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