



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	アメリカ国有地管理政策の転換と自然保護：自然保護に関する大統領権限の歴史的発展
Author(s)	鈴木, 光
Citation	北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル, 1, 43-70
Issue Date	1994-11
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/22256
Type	departmental bulletin paper
File Information	1_P43-70.pdf



アメリカ国有地管理政策の転換と自然保護

—自然保護に関する大統領権限の歴史的発展—

すず き ひかる
鈴 木 光

目 次

はじめに 本研究の目的と課題	45
第1章 現在のアメリカ国有地及び管理制度の概要	45
1. 国有地管理制度	
2. 用語	
第2章 Public Domain 処分政策の遂行	46
1. Public Domain の拡大	
2. 自営農創設のための Public Domain 処分	
3. その他の Public Domain 処分	
第3章 自然保護法成立期における大統領留保権限	49
第1節 連邦議会による処分留保	49
第2節 大統領による処分留保のはじまり	49
1. 1891年森林保護法 (General Revision Act of 1891/ Forest Reserve Act of 1891)	
2. 1891年法による留保の実施と1897年の基本法	
第4章 自然保護法制の確立と留保権限の積極的行使	51
第1節 自然保護の黄金時代	51
1. 古物保存法の制定	
2. 法律に基づかない留保の実施	
(1) 連邦議会による明示的立法に基づく留保	
(2) 大統領による議会の権限委任にしたがった留保	
(3) 大統領による法律上の権限に基づかない留保	
第2節 大統領留保権限の法的根拠	53
1. 大統領留保権限に関する初期の判例	
(1) 農務長官の規則制定権をめぐる判例	
(2) 国有記念物指定をめぐる判例	

2. Midwest Oil Co. 判決	
(1) 事件の歴史的背景 — 鉱物埋蔵地の管理	
(2) 鉱物埋蔵地の留保	
(3) 事実の概要	
(4) 判旨	
(5) 検討	
第3節 連邦議会による大統領留保権限の規制	60
— ピケット法 (Pickett Act of 1910) の制定 —	
1. ピケット法の制定過程	
2. ピケット法の内容	
3. ピケット法の運用	
第5章 Public Domain の終焉	64
1. 1920年代, 1930年代の国有地政策	
2. テーラー放牧法 (Taylor Grazing Act of 1934) の成立	
第6章 大統領留保権限の法的根拠をめぐる論争の再燃	66
第1節 大統領留保権限の行使	66
第2節 法務総裁の1940年, 1941年意見	66
第3節 Portland General Electric Co. v. Kleppe, 441 F. Supp. 859 (D. Wyo. 1977)	67
1. 事実の概要	
2. 判旨	
3. 検討	
第7章 大統領留保権限をめぐるその後の動き	69
第1節 国有地政策管理法 (FLPMA) の留保手続	69
第2節 まとめ	69

はじめに 本研究の目的と課題

我が国は自然環境に関する様々な問題を抱えている。国民の財産である自然公園、国公有林、河川、海岸、湿地および鳥獣保護区などの国公有地は、その管理基準が不明確であるばかりではなく、住民参加手続や司法審査が欠如しているなど、多くの改善すべき問題点が指摘されており、現在まさにその管理のあり方が問われているといえよう。

ところで我が国の学説は、一般に公物を自然公物と人工公物とに分け、上記のような地域を自然公物として取り扱ってきた。しかしながら我が国の公物理論は主として人工公物を念頭において発展してきたものであるために、上記のような地域の管理をめぐることは、未だ十分な理論的説明がなされていない。

これに比べてアメリカ合衆国では、国公有地は公共のために保持され管理されるという理念（公共信託理論）が浸透している。たとえば、国立公園法（1916年）、連邦野生生物回復援助法（1937年）、原生自然法（1964年）、国有林管理法（1976年）、国有地政策・管理法（1976年）などは、国有地の形態に応じた様々な管理方法を定めている。

ところで本稿は、特定の目的のために国有地を管理する法律ではなく、とくに大統領留保権限に焦点を当てることにしたい。すでに整備された多くの法律があるにもかかわらず、大統領留保権限を研究テーマとしたのは、次のような理由による。

第1に、アメリカ合衆国においては、大統領留保が端緒となって国立公園や国有林などの自然保護法制度が創設されていること、またそれらの創設後の歴史を見ても、大統領留保が当時の各時代的背景の下で極めて大きな役割を果たしてきた点があげられる。第2に、大統領留保は決して過去の遺物ではなく、現代的・将来的観点から見ても、自然保護法制度にとって重要な役割を果たしうる可能性を持っている点である。たとえば近年のカーター大統領によるアラスカ留保はそれを裏付けるものである。第3に、大統領留保をめぐる

は、これまで大統領、連邦議会、司法府が相互に交錯し、複雑な動きを見せてきたことである。したがって大統領留保をテーマとすることによって、自然保護をめぐるその時代ごとの様々な動きや政治的・社会的動向を知ることができるのである。このことはアメリカ環境法の歴史や理念を全体的に理解する上で極めて重要である。第4に、アメリカ合衆国では一般に国有地管理に対して果たす裁判所の役割が大きく、大統領留保に関しても、裁判所は一貫してこれを支持しており、連邦議会と対立してきた経緯がある。また当時の連邦議会は、判決に対応して法律を制定してきており、その点でも興味深い。

以上のような問題関心にに基づき、本稿は、アメリカ合衆国の国有地政策の転換と関連して、大統領留保権限がどのように形成、拡大、発展し、それに議会や裁判所がどのような対応を示してきたのかを歴史的に明らかにしようとするものである。

第1章 現在のアメリカ国有地および管理制度の概要

1. 国有地管理制度

アメリカ合衆国の全国土は約22億7,140万エーカーであるが、このうち連邦政府は6億6,220万エーカー（29%）もの広大な土地を所有している。現在国有地を管轄しているおもな政府機関は、内務省、農務省、国防省などである。

もっとも大きな国有地を管理しているのは、内務省である。なかでも、土地管理局（Bureau of Land Management）は全体の1/3を管理し、魚類・野生生物局、国立公園局、土地改良局（Bureau of Reclamation）、インディアン局（Bureau of Indian Affairs）などが管理にあっている。また農務省森林局は国有林・国有草地などを、国防省は軍用地を管理している。

2. 用語

Public LandやPublic Domainという用語は、一般に、すべての公的に所有された土地を指すものとして用いられているが、その厳密な分類、解

積および訳語は、論者によって異なる。

たとえば、連邦が所有する土地全体を指すものとしての Public Domain のうち、とくに連邦政府が個人または州から取得した土地を買い戻し地（または取得地, *acquired lands*）、1922 年の土地交換法（*General Exchange Act of 1922*）などに基づいて私有地と交換して連邦が得た土地を交換地（*land exchanges*）、1866 年に *Oregon and California Railroad Company* へ払い下げられたのち 1908 年に再び連邦に返還された土地を *O & C lands* と分類する場合もある⁽¹⁾。

しかし一般に Public Domain という用語は、長い歴史の中で、少しずつその意味を変えてきたことが指摘されている。すなわち、当初 Public Domain とは共和国成立時に諸外国から取得した地域を指していたが、その中から特定目的にあてられる地域（たとえば *National Forest*, *National Park*, *Wilderness area* など）が指定されるにしたがって、次第にこれらの地域を除外した、「留保されない、かつ用途の定まらない土地（*unreserved unappropriated land*）」を指すようになったのである。そして、この新しい意味合いと区別するために、元来の Public Domain は、*Original Public Domain* と呼ばれるようになった⁽²⁾。

以上を整理すると、現在 Public Domain には 2 つの意味がある。1 つは *Original Public Domain* と呼ばれる、元々政府が諸外国から取得した地域であり、もう 1 つは、いまだ留保されていない用途の定まらない地域である。最近ではもっぱら後者のことを Public Domain と呼ぶ論者もある。我が国では、*Public Land* と *Public Domain* をとくに区別せずに公有地と訳される場合が多いが⁽³⁾、本稿では、州有地と混同しないために、連邦政府の管轄内にある土地のことを一括して国有地と呼ぶことにしたい。そして上記の *Original Public Domain* については、*Public Domain* と原語を記して国有地と区別することにする。したがって、主としてオリジナルな *Public Domain* 以外の国有地を取り上げる本稿第 3 章以降では、連邦が管理する土地はすべて国有地という用語で統一する

ものとする。

- (1) M. Clawson and R. B. Held, *The Federal Lands* 31-32 (1957). *Public Domain* と *National Domain* の区別については、鈴木圭介編『アメリカ経済史』（東京大学出版会、1972 年）166-167頁を参照。
- (2) Clawson & Held, *supra* n. 1, at 29.
- (3) たとえば高木八尺教授は、「米国に於いて公有地（*Public Domain* 若しくは *Public Land*）とは、合衆国の所有に属し、連邦の法律の規定に従い、売却（*sale*）、付与（*grant*）等の諸方法に依りて、その所有権を移転し得べきすべての土地をいうと定義することを得よう。」と述べている。東京大学アメリカ研究センター編集『高木八尺著作集 第 1 巻 アメリカ史』（東京大学出版会、1970 年）457-458頁。

第 2 章 Public Domain 処分政策の遂行

1. Public Domain の拡大

アメリカ合衆国国有地の歴史は、建国 13 州の中の 7 州が、1781 年から 1782 年までの間に、西部に対する土地領有権を放棄し、この土地を「連合政府」の共通財産としたことに始まる⁽¹⁾。合衆国は、1783 年のパリ条約で、アレゲニー山脈からミシシッピー川までの土地を取得し、その後もおもに諸外国からの購入、併合、譲渡、インディアンからの一方的な土地取得により *Public Domain* を拡大していった。その結果 *Public Domain* は、19 世紀の終わりまでには建国時の 4 倍を超えるまでになった。

2. 自営農創設のための Public Domain 処分

合衆国政府は、広大な *Public Domain* を取得するやいなや、それを意図的に処分する試みを開始した⁽²⁾。政府が *Public Domain* 処分政策を採用するに至った主たる理由は、財政収入の確保であった。当時財政難に苦しんでいた合衆国政府は、各州を対象とする立法権や課税権を保持していなかったことから、*Public Domain* の売却が財政収入を補う唯一の方法と考えたのである⁽³⁾。そのほ

か、インディアンの侵入を阻止するための西部への移民の促進、独立戦争時の軍人への下賜の必要性、自営農民からの強い払い下げの要求などの理由も指摘されている⁽⁴⁾。

初めての包括的な Public Domain 処分法は、1785 年の土地条例 (Land Ordinance) であった⁽⁵⁾。続く 1787 年の北西条例 (Northwest Ordinance) は、準州を建国 13 州と同等の資格を持つ州へと認定し、合衆国議会に代表を送ることができるようにするための 3 段階プロセスを定めたものである。これは人口さえ一定規模に達すれば、東部の建国 13 州と対等の地位を認めるものであり、以後の西部の発展に大きく寄与した⁽⁶⁾。

また 1794 年には外国人への Public Domain の譲渡を認めた Jay 条約が締結されている。その後も西部入植者からの強い要求を受けて、Public Domain の払い下げ条件は段階的に緩和された。

ところで開拓農民は、初期の Public Domain 処分政策では土地を入手することができず、無断定住せざるを得ない状況にあった。そこで彼らは、彼らが占有している土地を競争入札なしに優先的に最低価格で購入する権利、すなわち先買権 (Preemption) を付与する法律の制定を求めることになった。

こうして 1830 年に先買権法 (Preemption Act of 1830) が、1841 年に一般先買権法 (General Preemption Act of 1841) が制定された⁽⁷⁾。しかし法律制定後、同法の定める先買権は著しく濫用され⁽⁸⁾、当時の風潮であった土地投機や詐欺に加えて、森林への無断定住・森林皆伐、権利放棄を助長するなど、多くの執行上の問題を抱えていた。

1862 年の自営農地法 (Homestead Act of 1862) は、Public Domain 処分政策の新たな展開を示すものであった⁽⁹⁾。同法は、土地処分の相手方 (譲受人) を、世帯主または 21 歳以上の者であり、アメリカ国民またはアメリカ国民になる意志を宣誓した者であって、5 年間当該土地を耕作するかまたは当該土地に居住した者と定めていた。この要件に適合する者は、わずかな手数料を支払うことで、160 エーカーの土地を無償で取得することができ

た。また土地取得者は、当該土地を 6 か月間占有することでその権原を取得し、のちに売却することが許された⁽¹⁰⁾。しかし自営農民による入植は遅々として進まなかった⁽¹¹⁾。

3. その他の Public Domain 処分

Public Domain は自営農民以外にも鉄道、州、木材会社などに対して様々な目的で売却処分されてきた。以下、これらの経過を概観する⁽¹²⁾。

1823 年から 1871 年までの間に、鉄道建設に 1 億 3,136 万エーカー、ワゴン道路建設に 336 万エーカー、運河建設に 460 万エーカー、そして河川改修に 141 万エーカーの Public Domain が付与された。その中でもとくに、鉄道会社に対する Public Domain 付与の条件は、極めて緩いものであった。

また 1802 年から 1900 年までに、合計 1 億 5,605 万エーカーの Public Domain が州に対して付与された。州への譲渡の多くは、次の 2 つの形式をとっていた。第 1 は、新しい州の公立小学校を援助する目的でなされるものであり、土地を測量・特定してから譲渡する「特定地域」(“in-place”) 譲渡である。第 2 は、利用可能な Public Domain の中から、州自身が特定の地域を選ぶものであり、これは「特定面積」(“quantity”) 譲渡と呼ばれた⁽¹³⁾。

連邦議会は、自営農民も興味を示さない西部の荒れた乾燥・半乾燥地帯を適切に開拓するために、1877 年に砂漠地法 (Desert Land Act of 1877) を制定した。また 1873 年に、造林の奨励により西部の旱魃を防止することを目的とした林地育成法 (Timber Culture Act of 1873) を制定した。同法は、10 年間に一定割合の造林活動を行うことを条件に 160 エーカーの土地を与えることを規定していたが、実際には 1891 年までになされた合計 3,700 万エーカーの付与のうち 90% が投機目的であったといわれる⁽¹⁴⁾。

上記以外にも、退役軍人への下賜、鉱山業者への土地付与、現金売却等により、Public Domain は様々な分野に対して分譲・売却された。

- (1) 以下の記述は、餅田治之『アメリカ森林開発史』(古今書院, 1984年)73頁およびG. Coggins, C. Wilkinson & J. Lesly, *Federal Public Land and Resources Law* 40-45 (3d ed. 1993) によるところが大きい。Public Domain 拡張期については、有賀貞=大下尚一編『概説アメリカ史——ニュー・ワールドの夢と現実——』(有斐閣, 1979年) 61-82頁に詳しい。
- (2) Coggins, Wilkinson & Lesly, *supra* n.1, at 56; Gatches, *Managing the Public Lands: The Authority of the Executive to Withdraw Lands*, 22 *Nat. Res. J.* 279, 281, 282 (1982). 独立革命後の合衆国市民の西部への移住の過程、すなわち西漸運動 (Westward Movement) に関しては、すでに我が国にも多くの研究がある。西漸運動およびこれと密接に関連する研究業績は、鈴木圭介編『アメリカ経済史』(東京大学出版会, 1972年) 181-188頁に詳細に紹介されている。その他、伊藤太一『アメリカ森林環境保全の黎明』(京都大学農学部, 1993年) 2頁を参照。
- (3) 餅田・前掲書(注1) 73頁, 伊藤・前掲書(注2) 2頁, Gatches, *supra* n.2, at 282.
- (4) 餅田・前掲書(注1) 73-74頁。
- (5) Coggins, Wilkinson & Lesly, *supra* n.1, at 56. "General Ordinance of 1785"とも称される。S. Dana & S. Fairfax, *Forest and Range Policy* 13 (2d. ed. 1980). 同条例はPublic Domainを処分するための画期的な方法として長方形測量システム (rectangular survey system)を導入した。また同条例は、640 エーカーを最小単位とし、1 エーカー 1 ドルで競売により売却処分することを定めていた。餅田・前掲書(注1) 74-76頁, Dana & Fairfax, *ibid.*; Coggins, Wilkinson & Lesly, *ibid.* しかし払い下げの最大面積あるいは取得の上限を定める規定、居住や開墾を義務づける規定などがなかったため、資金さえあれば大量のPublic Domainを購入・所有することが可能であった。
- (6) 餅田・前掲書(注1) 74頁。同条例については更に、Dana & Fairfax, *supra* n.5, at 13 参照。
- (7) Dana & Fairfax, *supra* n.5, at 16-18. 1830年以後の国有地政策に関しては、鈴木・前掲書(注2) 173-181頁参照。これらの法律の内容については、餅田・前掲書(注1) 78頁をみられたい。
- (8) 1度も住んだことがない土地であるにもかかわらず、あたかも現在住んでいるかのように主張して土地の先買権を申請する人びとも多かった。また意図的な土地の転売により、巨額の利潤を得ることも一般的であった。クラウソン(小沢健二訳)『アメリカの土地制度』(大明堂, 1981年) 63頁。
- (9) 畠山武道『アメリカの環境保護法』(北海道大学図書刊行会, 1992年) 244-245頁, クラウソン(小沢訳)・前掲書(注8) 69頁, アメリカ学会訳編『原点アメリカ史 第4巻——現代アメリカの形成 上——』(岩波書店, 1955年) 103-108頁, 都留重人=本田創造=宮野啓二『アメリカ資本主義の成立と展開』(岩波書店, 1974年) 121頁。
- (10) クラウソン(小沢訳)・前掲書(注8) 69-70頁, アメリカ学会・前掲書(注9) 111-113頁。ネブラスカ州ゲイジ郡における自営農地法の実施については、岡田泰男『アメリカ公有地制度史の研究——ネブラスカ州ゲイジ郡——』(陽樹社, 1973年) 76-120頁参照。
- (11) 都留=本田=宮野・前掲書(注9) 129頁, Coggins, Wilkinson & Lesly, *supra* n.1, at 84.
- (12) 以下の記述は、餅田・前掲書(注1) 81-84頁, Coggins, Wilkinson & Lesly, *supra* n.1, at 67, 82-87による。
- (13) Coggins, Wilkinson & Lesly, *supra* n.1, at 67.
- (14) 畠山・前掲書(注9) 245頁, 餅田・前掲書(注1) 83頁。

第3章 自然保護法成立期における大統領留保権限

第1節 連邦議会による処分留保

さて1870年代から1890年代にかけては、さまざまな分野の専門家により自然保護が提唱されたことや合衆国政府が正式にフロンティア消滅を宣言したことなどによって特徴づけられるように、自然保護運動の準備期ということができよう。この時期には、時代を反映した重要な法制度も確立された。これらの法制度は、特に価値のある一定の土地を売却対象から除外し、売却留保することによって、当該地域を一時的あるいは永久的に保全することを目的とした点で、従来の譲渡を中心とした国有地処分政策とは明らかに異なる特徴を持っていた。国立公園の創設や国有林の保護のために国有地の一定区域を立法によって留保するという手段の出現は、それまでの国有地政策の原則を大きく転換させるものであって、国有地管理史上の重大な節目であったといえるのである。

特記すべきは、世界初の国立公園の指定を目的に処分地を売却留保したことである。1861年、モンタナ州で始まったゴールドラッシュを機に、イエローストーン地域の自然は、全国的に大きな脚光を浴びるようになった。そして1870年に、Washburn-Langford-Doaneの探検隊による本格的調査がなされたのを契機に世論が高まり、1872年、「イエローストーン国立公園を設置する法律」が制定された⁽¹⁾。同法は、200万エーカーの土地を、「人びとの利益と楽しみのための公共的な公園または遊興の場所」として、永久に留保した⁽²⁾。

続いて、1864年にカリフォルニア州立公園に指定されたヨセミテ峡谷が、1890年にジョン・ミューア(John Muir)の努力により連邦政府に返還され、1891年に合衆国第2番目の国立公園となった⁽³⁾。

こうして、19世紀末までに、さらにいくつかの地域が国立公園として売却対象から除外された。なお国立公園の設置や区域の変更などは、以後すべて明示的な法律によってなされている⁽⁴⁾。

第2節 大統領による処分留保のはじまり

1. 1891年森林保護法

イエローストーン国立公園の創設は近代連邦土地制度のはじまりを告げるものであったが、合衆国の国有地管理制度の確立という点からみてより画期的なのは、1891年の森林保護法(Forest Reserve Act/General Revision Act)の可決であった。ところで、森林保護に対して連邦議会による初めての決定的な行動がとられるまでには、一般大衆、連邦政府、連邦議会の各領域において、様々な議論が積み重ねられてきた。以下、その経緯を概観する。

森林伐採の規制や森林保護の必要が論議されるようになったのは、1860年ごろからである⁽⁵⁾。保護を主張するものの中には、資源の継続的な利用のための保護を支持するものと、自然の原始状態を手つかずのまま保護することを求めるものがあった。しかし両者の主張は「木材供給および洪水予防と水供給の両方にとって重要な河川流域を保護するため、森林をより科学的に管理しなければならない」という点については一致していた⁽⁶⁾。ここに初めて、森林を単に処分するのではなく、「管理する」という概念が広く支持されるようになった。

農務省は、1876年に2,000ドルの森林調査予算が認められたことを契機として森林管理に力を注ぐようになり、1881年には森林部(Division of Forestry)を創設した⁽⁷⁾。そして1898年には「アメリカ森林学の父」といわれたジフォード・ピンショー(Gifford Pinchot)が、森林部の4代目主任として迎え入れられた⁽⁸⁾。

連邦議会においても、1891年森林保護法が制定される以前から、すでに森林保護を目的とする200以上の法案が次々と提案され、多数が可決されていた⁽⁹⁾。たび重なる森林の管理・保護の要求に応じて、1891年、連邦議会はいついに公的なコントロールに基づいて国有地を管理し、包括的な政策を確立するための1つの法律を制定した。これが1891年の森林保護法である⁽¹⁰⁾。国立公園設立の場合とは異なり、同法は大統領に対して、連邦議会

の承認を得ることなく、一定の国有地を森林保護区として留保することのできる権限を与えた。

「合衆国大統領は、時に応じて、森林に覆われた国有地を有する州または準州内において、また、全部または一部が森林または下草に覆われた国有地のあらゆる部分において、商業的価値の有無にかかわらず、(当該国有地を)公的保護区 (public reservation) として除外し、留保 (reserve) することができる。また大統領は、公に宣言すること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。」(同法 24 条)⁽¹¹⁾

同法は、①イエローストーン国立公園を設置する法と並んで国有地売却政策の転換を明確にしたこと、②現在に至るまで国有地の自然環境保全のためのもっとも有効な手段の1つとされる大統領による処分留保を、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。

ところで 1891 年法は、国有地上の森林保護に関する権限を大統領に付与しているが、合衆国憲法上、国有地等の連邦所有財産は本来連邦議会が管理することになっている⁽¹²⁾。したがって、連邦議会が 1891 年法の中で前述のような大統領権限を認めたことにより、「全部または一部が森林または下草に覆われた国有地」等を売却から留保する権限は、連邦議会から大統領へ委任されたと解することができる⁽¹³⁾。

2. 1891 年法による留保の実施と 1897 年の基本法

1891 年法に署名したハリソン大統領は、同法が 3 月 3 日に可決されてから 1 か月も経ない 3 月 30 日に、最初の大統領宣言を発表した。これは、長年の懸案であったイエローストーン国立公園の拡張を実現するものであり、同国立公園東側に隣接する地域が森林保護区に指定された。またハリソン大統領は同法による留保の実施に極めて積極的であり、施行直後から西部の 15 地区、約 1,300 万エーカーを森林保護区に指定するなど、最終的には任期満了までに約 1,756 万 4,800 エーカーを留保した⁽¹⁴⁾。

続くクリーブランド大統領も、次々と保護区を拡大した。1893 年末までに、彼は更に約 450 万エーカーの国有地を保護区に指定したが、その後は、同法には保護区の保護または管理のための規定が一切欠如していることを理由に、留保に消極的になった⁽¹⁵⁾。しかし彼は 1897 年 2 月 22 日、任期満了直前になって再び 13 の新しい保護区(総計約 2,130 万エーカー)を設立する宣言をした。これは従来の保護区の 2 倍に相当する面積であったので⁽¹⁶⁾、西部の政治家や住民から、「保護区指定は、天然資源の“lock up”であり、西部の発展と雇用と繁栄をも封じ込めるものである」との強い批判を招くことになった。そしてこれが原動力となって、1897 年 6 月 4 日、保護区内での開発を明示的に認容する基本法 (Organic Administration Act) が連邦議会で可決されたのである。

1897 年法の最大の成果は、森林保護区の目的を明確にしたこと、および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与えたことであるといわれている⁽¹⁷⁾。すなわち同法は、森林保護区の設置目的を、①森林の増進と保護、②水源の良好な状態の確保、③合衆国市民による利用および必要のための木材の継続的な供給、の 3 つの場合に限って認め、その管理権限を内務長官に委ねることにより、森林保護区の指定に制約を課そうとするものであった。また保護区は鉱業と牧畜にも開放されることとなった。この法律は、今日の森林局による国有林管理の法的基礎を築いた⁽¹⁸⁾。

(1) イエローストーン国立公園創設の経緯を紹介する文献は多数ある。たとえば、畠山武道『アメリカの環境保護法』(北海道大学図書刊行会、1992 年)249-250 頁、A. Runte, *National Parks — The American Experience* 33-47 (2d ed. 1987).

(2) しかし当時の管理体制はずさんであって、「何年ものちになるまで、すなわち、合衆国陸軍が無権利居住者、狩人、木材伐採者、および鉱物を開発している鉱山業者等を立ち退かせるまで

- は、本当の公園にはならなかった。」G. Coggins, C. Wilkinson & J. Leshy, *Federal Public Land and Resources Law* 106 (3d ed. 1993).
- (3) H. Jones, *John Muir and Sierra Club: The Battle For Yosemite* (1965) に詳しい。
- (4) Wheatley, *Withdrawals under the Federal Land Policy Management Act of 1976*, 21 *Ariz. L. Rev.* 279, 313 (1979).
- (5) 畠山・前掲書(注1) 290頁。
- (6) Gatches, *Managing the Public Lands: The Authority of the Executive to Withdraw Lands*, 22 *Nat. Res. J.* 279, 283-284 (1982).
- (7) 伊藤太一『アメリカ森林環境保全の黎明』(京都大学農学部, 1993年) 88頁。
- (8) ロデリック・ナッシュ(足立康訳)『人物アメリカ史(下)』(新潮社, 1989年) 57-108頁は、ピンシヨの生涯を克明に描写した興味ある伝記である。
- (9) その嚆矢は、「可航河川の源流および合衆国のその他の国有地上の森林を保護すること」を目的として、1876年にイリノイ州選出の下院議員 Granberry Fort が連邦議会に上程した法案である。このころから連邦議会には、毎年、林地育成法(Timber Culture Act of 1873)を改正するための多数の法案が出されるようになった。S. Dana & S. Fairfax, *Forest and Range Policy* 55 (2d ed. 1980).
- (10) これは連邦政府は、広範囲な公共目的を達成するために、重大な面積の土地を保ち続けるであろうことを示す、最初の徴候であった。Id., at 55.
- (11) Act of Mar. 3, 1891, ch. 561, §24, 26 Stat. 1103, repealed by 90 Stat. 2792 (1976).
- (12) 合衆国憲法第1条8節17項(樋口陽一・吉田善明編『解説世界憲法集(改定版)』(三省堂, 1992年) 43頁) 参照。
- (13) Wheatley, *supra* n.4, at 314. なお同法24条の成立経過をめぐってはさまざまな評価がある。また同法には国有地の適正な利用という考えに関する種々雑多な見解が混在しており、そ

- の意義づけに関しては、学説上も評価が分かれる。Gatches, *supra* n.6, at 284. 同法の立法史および同法24条の解釈をめぐる混乱の詳細については、のちに別稿で論ずる予定である。
- (14) 伊藤・前掲書(注7) 89頁, 畠山・前掲書(注1) 290-291頁, Dana & Fairfax, *supra* n.9, at 58.
- (15) Dana & Fairfax, *supra* n.9, at 58.
- (16) Id., at 60.
- (17) Id., at 62.
- (18) 畠山・前掲書(注1) 291頁。

第4章 自然保護法制の確立と留保権限の積極的行使

第1節 自然保護の黄金時代

1. 古物保存法の制定

1898年にジフォード・ピンシヨが農務省森林局長官に⁽¹⁾, 更に1905年にはローズヴェルトが大統領に就任したことによって、ここに自然保護に並々ならぬ意欲を有する2人を中心とする強力なチームが成立した。こうして合衆国は自然保護の黄金時代を迎えることになった⁽²⁾。

ローズヴェルト大統領の時代に創設された自然保護制度の中で画期的なものの1つに、1906年の古物保存法(Antiquities Act of 1906)に基づく国有記念物制度をあげることができる⁽³⁾。

同法は大統領に対し、「歴史的な重要物、歴史的および先史時代的構造物、ならびにその他の歴史的または科学的関心のある有形物」を、連邦議会の承認を得ることなく、国有記念物(National Monuments)として宣言することのできる権限を付与するものであった。ただし国有記念物の指定は、現在連邦が所有する土地であって、かつ保護されるべき有形物の適切な処置および管理と両立するような最小限度の地域に限られていた。ローズヴェルト大統領は、この権限を行使して4つの地域を国有記念物に指定した。

同法は第1に、1891年森林保護法による留保と並んで、国有記念物という連邦による新たな留保のタイプを確立したこと、第2に連邦議会による

制約のない大統領留保権限を認めたことから、極めて重要な立法であったといえよう。なお国有記念物の定義は、前述のような有形物等に限られず、以後政府によって広範囲に拡大解釈された⁽⁴⁾。

2. 法律に基づかない留保の実施

さてこれまで国有地の留保は、①連邦議会による明示的立法による留保、②大統領による議会の権限委任にしたがった留保、③大統領による法律上の権限に基づかない留保、の3つの手段によって達成されてきた⁽⁵⁾。

連邦議会と大統領の間の留保権限の配分は、特別法や長期にわたる相互理解を通じて形成されてきたものである。以下、これまでなされてきた留保の状況を、上記の各領域に区分して概観しよう。

(1) 連邦議会による明示的立法に基づく留保

連邦議会による立法的な留保とは、たとえば法律によってなされる国立公園、軍用指定留保地およびインディアン指定保留地の設置等を指す。先に述べたように、連邦議会が自ら直接に特定の国有地を留保し、あるいは行政機関に留保権限を与えることのできる憲法上の権限を持つことについては、異論がない⁽⁶⁾。財産条項に基づいて国有地を管理する権限は、政府ではなく連邦議会に付与されているからである。伝統的な国立公園としての国有地留保はこの代表例であり、国立公園は連邦議会の法律によってのみ創設され得るものである。国立野生生物保護区、国立公園制度に含まれる国立海岸、国立湖畔、国立レクリエーション地区などの指定のための留保も、連邦議会が権限を保持している⁽⁷⁾。連邦議会は、連邦議会または大統領が実施したいかなる留保も、常に取り消すことのできる権限を有している。

(2) 大統領による議会の権限委任にしたがった留保

連邦議会の委任に基づく大統領による留保は、様々な公共目的の調整をはかるための適切な手続やガイドラインの適用をめぐる問題を引き起こしたが、留保のための権限の所在や責任については立法府と政府の間の問題を引き起こさなかった⁽⁸⁾。しかし、大統領に対して明文で留保権限を委

任した1891年森林保護法や1906年古物保存法に照らしてみると、これらに基づいて大統領が実施した数々の留保は、必ずしも連邦議会が当初予想していたようなものではなかった。

たとえば1891年森林保護法に関しては、第1節で述べたように、広大な国有地が森林保護区として留保された。これに対して連邦議会は、1891年法により国有地留保権限を大統領へ委任したにもかかわらず、必要に応じて様々な留保を取り消したり、留保目的を修正したりすることで、政府の行為を監督し続けてきた⁽⁹⁾。ローズヴェルト大統領が、1891年法に基づいて約1億5,000万エーカーの森林地を森林保護区に指定して留保しようとしたときに、連邦議会はこれを取り消し、処分可能な国有地に再編入している⁽¹⁰⁾。

(3) 大統領による法律上の権限に基づかない留保

さて、国有地留保をめぐる立法府と政府との間の権力配分問題の中でもっとも問題の多いのが、第3の留保手段、すなわち大統領による法律上の権限に基づかない留保である。

先の、①連邦議会による明示的立法に基づく留保、および②大統領による議会の権限委任にしたがった留保は、いずれも基本的には憲法上連邦議会に国有地管理権限があることを出発点としており、権限委任の範囲等が問題となるに過ぎなかった。しかし政府は、(2)で述べた1891年森林保護法や1906年古物保存法のような連邦議会からの権限委任を明記した諸法律にしたがって留保活動を行なう一方、まったく法律に基づかない留保も数多く行なってきたのである。しかし大統領による法律上の権限に基づかない留保が行われるようになるまでの経緯については、必ずしも定説があるわけではない。

初期のころ、連邦議会は大統領に対して、軍用指定留保地、インディアン通商居住地、灯台および市街用地等の設立を認める特別法を制定し、大統領はこれらの特別法に定められた権限を根拠に留保活動を行っていた。しかし、当初は個別に特別法で大統領留保を認めていた連邦議会も、19世紀後半に至ると、留保の目的が特定されている場

合は大統領留保を認める、という簡略化した慣行を用いるようになった⁽¹¹⁾。こうして大統領は、連邦議会の了解のもとで、慣習上徐々に自身の裁量により特定目的を達成するための留保を実施できるようになった。

他方で、大統領は、たとえば軍隊の最高司令官としての固有の地位を利用したり、憲法2条1項によって彼に与えられている行政権限を行使したり、あるいは公共利益のために国有地を留保する権限を主張することによって、連邦議会の承認を得ることなく独自に留保をすることができるとの見解も行政政府によって主張されていた⁽¹²⁾。こうしたことが原因となって、19世紀前半から、広大な面積の地域が法律に基づく権限委任のないままに大統領により留保地域に指定され続けてきたのである⁽¹³⁾。

しかし法律による権限委任に基づかない大統領留保は、本来連邦議会が制定した法律に基づいて国有地を開発・利用することが許され、または奨励されていたはずの人びと（たとえば、自営入植者・鉱山業者など）からの強い反発を招くことになった⁽¹⁴⁾。そして20世紀に入ると、タフト大統領が大規模な石油埋蔵地域留保のための行政命令を発布したのを契機として、その合憲性が連邦最高裁において判断されることになった。（本稿第4章第2節にて検討する。）

第2節 大統領留保権限の法的根拠

1. 大統領留保権限に関する初期の判例

(1) 農務長官の規則制定権をめぐる判例

国有地留保権限の委任については、森林保護区の設立に関連して、いくつかの基本的な判例がある。

まず、United States v. Grimaud⁽¹⁵⁾において被告等は、農務省が制定した規則で求められていた許可を得ることなくSierra森林保護区で羊を放牧したかどで起訴された。被告らは、1897年の基本法が農務長官に規則（以下ruleとregulationを指す）制定権限を委任し、その規則の違反を犯罪とする限りにおいて、同法は違憲であると主張

した。

連邦最高裁は、まず歴史的に様々な法律が行政政府に対して法執行のための規則制定権限を授与してきたことを指摘する。そして1897年の基本法が、農務長官に対して森林保護区の占有や利用を規制するための規則制定権限を与えており、またこれらの規則に従うことを森林保護区利用の条件としている以上、農務長官の規則制定権限や規則の違反が犯罪を構成することは違憲ではない、と判示した。

本判決は、ジフォード・ピンショーが、1897年の基本法に基づいて森林局の広範な権限を確立しようと意図したテストケースであったと同時に、憲法上の委任問題に関する初期のリーディングケースの1つに位置づけられている⁽¹⁶⁾。本判決で連邦最高裁は、国有地管理権限は行政政府ではなく連邦議会に付与されているので、行政政府が連邦財産に対して行使する権限は、連邦議会から委任されたものでなければならないとしたうえで、連邦議会は行政政府に対して「細部を補充する権限」を与えることができる、と述べ、1897年法の委任条項を根拠に、森林保護区の管理に関する農務長官への広範な権限の委任を是認した。

しかし本判決に対しては、①1897年法がどの程度の権限を農務長官に委任したのかが不明確なままに、同長官制定の規則の違反が直ちに犯罪構成要件に該当するおそれがあること、②最高裁の述べるように、同法は「細部を補充する権限」を行政政府に与えたものと解すると、そもそも許可制を採用するか否かおよびその許可要件等については、あらかじめ連邦議会が定めることも可能ではないか、などの疑問も提起されている⁽¹⁷⁾。しかしいずれにせよ本判決は、国有地管理権限の所在を明らかにし、その行政政府への委任可能性⁽¹⁸⁾を広く認め、以後の行政政府による国有地管理に多大な影響を与えるものであったといえよう。

同年、Light v. United States⁽¹⁹⁾で連邦最高裁は、合衆国政府の国有地管理権限を広範に認める姿勢を示した。

被告は彼の牛を、開放放牧区よりも清浄な水や

良質の牧草がある森林保護区へ当然向かうような形で追い立てていたところ、森林官により、牛の移動を通告された。しかし彼は、農務長官が1897年法に基づいて制定した規則に従うのを拒んだために、Holy Cross 森林保護区に彼の牛を放牧することを禁止された。

被告は、土地所有者は自身の土地をフェンスで囲い込まない限り、動物による不法侵入の損害を請求することはできないというコロラド州法を根拠に、連邦政府が森林保護区の周りにフェンスを設置せずに損害を被った場合には、コロラド州の同意がなければ救済されない、まして森林保護区内の動物を排除するよう命じることもできない、と主張した。また被告は、連邦議会は、憲法上、当該土地が所在する州の同意がなければ大規模な土地を入植から留保することはできず、森林保護区の設立を認める1891年法は無効であり、1891年法により森林保護区とされている地域は、開放放牧区として取り扱われるべきである、と主張した。

これに対して連邦最高裁は、「合衆国は(土地利用を)絶対的に禁止したり、土地利用期間を定めることができる。Stearns v. Minnesota, 179 U.S. 243. (中略) 国家のあらゆる国有地は、すべての合衆国民のために信託されている。United States v. Trinidad Coal Co., 137 U.S. 160. 連邦政府は、公的支配権を不法侵入や不法な充用から保護する義務を課されており、かつそうする権限を与えられている。」と述べて、全国民から信託された土地の管理者としての合衆国政府の権限を認めた。連邦最高裁はさらに加えて、コロラド州法は、あくまでも偶然にまよい込んできた牛を大目にみることを目的としたものであって、意図的にフェンスのない土地へと牛を追い込む場合には適用できないとし、私的所有者でさえこのような不法侵入者に対する自己防衛権があるのであれば、合衆国政府もその管理する土地に対して同様の権限を持つ、とした。すなわち本判決は、合衆国政府に対し、信託された土地の受託者の権限と私人として有する妨害排除請求権の2つの権限を認め、国有

地に対する合衆国政府の管轄権を揺るぎないものと判示した⁽²⁰⁾。

本判決は、合衆国政府の国有地管理権限を大きく認めた点において、この権限をあくまでも私法上の所有権として限定的に解釈した Pollard v. Hagen⁽²¹⁾とは、やや異なっている。また信託された財産の取り扱いに関する連邦最高裁の姿勢にも、19世紀末の判決とは若干の相異が見られる。たとえば Illinois Central Railroad Co. v. Illinois⁽²²⁾で連邦最高裁は、裁判所の掲げる条件に当てはまらない限り信託にかかる土地の譲渡は許されない、と判示することにより、積極的に信託財産の管理のあり方にまで立ち入った判断を示した。ところが Light 判決で連邦最高裁は、信託財産管理をめぐる裁判所の役割を極めて限定し、これを連邦議会の裁量に大きく委ねている⁽²³⁾。以上の点から本判決は、Pollard v. Hagen や Illinois Central Railroad Co. 判決とは整合性を欠いているといえよう。これらの連邦最高裁の態度の変化は、連邦議会が国有地の開発、入植のための積極的な処分政策から、保護、保全を目的とした政策へと推移させてきたことと無関係ではないように思われる。

(2) 国有記念物指定をめぐる判例

行政府の留保に対する連邦議会の干渉は、1906年古物保存法に基づく国有記念物指定をめぐり、さらに大きくなった。同法についてはすでに審議の過程において、同法が大規模な土地の留保に用いられる危険性があることを指摘する声も聞かれた⁽²⁴⁾。しかし連邦議会の目的は、基本的に、アメリカ南西部の考古学上重要な遺跡を保護するため必要最小限度の地域を処分から除外すること(点的保護)にあったのであり、広大な地域の留保(面的保護)を認めるものではなかった⁽²⁵⁾。このような連邦議会の意図は、同法が、①対象を「歴史的な重要物、歴史的および先史時代的構造物ならびにその他の歴史的または科学的関心のある有形物」と規定していること、また、②留保地域を「保護されるべき有形物の適切な処理および管理と両立するために必要な最小限度の地域」に限定して

いたことから読み取ることができる。

しかし行政府は古物保存法に基づく留保権限を、先住民の遺跡保護という同法の主目的から大きく逸脱し、様々な目的を掲げて大規模な土地を留保するために行使した。そしてその後も同法を利用し続けた。同法制定当時の大統領ローズヴェルトは、率先して留保活動を行った1人であったが、それらの留保地域の中には、考古学上の遺跡保存とは無関係の一般的な保存目的で留保された広大な地域も含まれていたため、連邦議会の意図との齟齬という問題は、早くから表面化することとなった⁽²⁶⁾。

連邦議会は、しかし、行政府の自由な留保行為に対して無力であった。つまり同法は、留保存続期間の制限、留保のための手続、連邦議会による審査、留保面積制限等に関する具体的条項を定めずに、大統領に対して広範な土地留保権限を与えていたからである⁽²⁷⁾。また当時、自然保護思想が全国的に高まっており、熱烈な自然保護主義者であるローズヴェルト大統領は、「国有記念物は限定された貴重な遺跡を保護するためのものであり、かつ保護に必要な最小限度の地域に限定される」という文言を尊重し行政府の裁量権行使を抑制するはずもなかった。

1906年古物保存法に基づく行政府の自由な国有記念物指定権限は、いくつかの判例により、更に明確に支持されることとなった。

Cameron v. United States⁽²⁸⁾ は、大統領がアリゾナ州において、「比類がなく科学的に重要な有形物であり合衆国内でもっとも巨大な浸食峡谷」であるグランドキャニオンを国有記念物に指定しようとしたところ、原告がこの地域の指定の合法性を争って出訴した事例である。

連邦最高裁は、「その峡谷は科学的利益であり、同法（1906年古物保存法）の中で言及された目的に該当する」と判示して、グランドキャニオンの国有記念物への指定を支持した。

Wyoming v. Franke⁽²⁹⁾ では、広大すぎる面積の国有記念物指定が問題となった。John D. Rockefeller 2世は、ワイオミング州 Grand

Tetons 地域内にある3万3,000エーカー以上の広大な土地を、公園として管理するという条件で合衆国に贈与したが、連邦議会は17年間もこの地域の公園化を実現せずに放置しておいた。そこで、大統領は当該土地を含む22万1,610エーカーの土地を、Jackson Hole 国有記念物として指定した。これに対してワイオミング州は、当該土地は歴史的・科学的に関心のある有形物を含んでいないという、国有記念物を適切に処置・管理するのに適当な最小限度の地域に限定されていない、と主張した。

裁判所は、大統領はその裁量を逸脱した行動はとらなかったという結論を支持するのに十分な歴史的・科学的価値を有する証拠があったとして、Jackson Hole 国有記念物の指定を承認した。さらに加えて裁判所は、1906年古物保存法は、どのような「有形物」が同法の範囲内にあるのかを決定し、それらの有形物を適切に処置・管理するのに適当な地域を確定する権限を大統領に与えたものである、と結論づけたのである。

最後に *Cappaert v. United States*⁽³⁰⁾ は、実際にどのような有形物が「歴史的・科学的に関心のある有形物」に該当するかが争点となった事例である。牧場経営者（原告）による地下水の汲み上げが、死の谷国有記念物の一部であり、Devil's Hole として知られている石灰石 (limestone) 洞窟付近の滞留水の水位を低下させていたところ、連邦政府は、そこに生息する珍しい種である pupfish を保護するため、原告の地下水汲み上げを制限しようとした。そこで原告は、1906年古物保存法は、大統領に対して考古学的な遺跡を保護するためにのみその土地を留保することを許したものであり、動物種の保護は目的外である、と主張した。

連邦最高裁は、その滞留水と魚こそが「歴史的・科学的に関心のある有形物」に該当し、これが当該地域を処分対象から除外する理由を構成する、として、原告の訴えを退けた。

このように、1891年森林保護法、1897年基本法および1906年古物保存法などによって連邦議会

から大統領に委任された留保権限は、しばしば連邦議会の意図から大きく掛け離れて行使された。また裁判所もこの行政政府の広範囲な裁量権の行使を追認し、それが更に、行政政府による国有地留保に拍車をかける結果となった。以上のような事実の蓄積が、大統領による法律に明文の定めのない大規模留保が行われる基盤を形作ったと考えられよう。

2. Midwest Oil Co. 判決

(1) 事件の歴史的背景 — 鉱物埋蔵地の管理

判決の分析に入る前に、事件の背景となった鉱物埋蔵地管理の歴史に簡単に触れておくことにする。

連邦による国有地管理政策は、伝統的に、鉱物を産出する土地とそれ以外の土地とを区別して取り扱ってきた。そして一般的には後者のみが自営農地法その他の鉱山開発を目的としない法律により処分されてきた。しかし実際には、自営農地法などの本来鉱山開発を目的としない法律が、鉱山開発のために拡大解釈または悪用されたり、あるいは連邦議会が鉱山業を促進するための法律を制定したことが原因で、鉱物産出地は無秩序に処分されてきた。

当初連邦議会は、国有地における金、銀、鉛その他の重要な鉱物の1/3を合衆国政府に留保することを定めただけであった。1807年、連邦議会は、歳入と弾薬を確保するために鉱物埋蔵地の賃貸を試みた⁽³¹⁾。しかし、行政上の執行のまずさや、詐欺の横行などによって実施は中止された。その後鉱山業者たちは、優先取得権、現金購入および自営入植などの国有地処分政策を悪用することにより、鉱物産出地のほとんどを買い占め、それを彼らの手に蓄積していった。

また1848年には、カリフォルニア州でゴールドラッシュが起こり、埋蔵鉱物を秘めている西部の土地に対して国民の関心が集中した⁽³²⁾。

1850年から1866年にかけて、連邦議会内には、鉱山業活動を規制するための様々な法案が上程されたが、いずれも議論がまとまらず、結局1866年になってようやく最初の連邦鉱山法、すなわち鉱

山業法 (Mining Act of 1866) が制定された⁽³³⁾。同法は、当時日常的になされていた鉱物埋蔵地域への不法侵入を正当化したうえ、一定の要件を満たせば鉱脈を譲渡することも認めていたので⁽³⁴⁾、「鉱山業者等のマグナ・カルタ (miners' Magna Carta)」と呼ばれていた。

鉱物産出地の不法占拠を合法化しようとする連邦議会と鉱山業者の間の馴れ合いは、砂鉱 (placer) 指定地域の売却を認めた砂鉱法 (Placer Act of 1870)⁽³⁵⁾ の可決によって一層顕著になった。1872年には、国有地上の埋蔵鉱物発見者に更に広範な権利を与える鉱山業法 (Mining Law of 1872) が制定され、今日までその効力を維持している⁽³⁶⁾。

同法は、石油、ガス、石炭および油母頁岩 (oil shale) のような重要な鉱物を除き、合衆国に属するすべての価値ある鉱物資源を適用範囲とし、これらに対する鉱業権などの諸権利が、広く一般私人に譲渡されることを認めている。とくに国有地上において価値ある鉱物の存在を発見した者に対しては、大きな権利が付与される。まず、鉱物の掘削を試みようとするものは、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る。その結果、埋蔵鉱物を発見した場合には、直ちに当該鉱物資源に対する確定した鉱業権⁽³⁷⁾とその土地の所有権を取得し、そこから生ずる利益を排他的に享受する権利が認められるのである⁽³⁸⁾。

(2) 鉱物埋蔵地の留保

鉱物埋蔵地について野放図な放任政策がとられ、鉱山業者による国有地処分法の悪用が一層顕著になったことから、行政政府は事態を憂慮し、行政命令により鉱物埋蔵地を留保することでこれに対応しようとした。

ローズヴェルト大統領は1906年に、「採掘可能な石炭が産出されることが知られている」約6,600万エーカーの地域をすべての形態の処分登録地から除外した⁽³⁹⁾。

またこのころ、ワイオミング州やカリフォルニア州において、石油が本格的に産出されるようになった。そこで石油資源の枯渇を恐れたタフト大

統領は、1909年に、あらゆる形態の処分登録地から「石油が埋蔵しているために価値のある」約300万エーカーの土地を除外した。

これらの留保は、それまで鉱山業諸法に基づいて自由に掘削活動を行ってきた鉱山業者に甚大な影響を与えることになり、彼らから一斉に抗議の声があがった。しかし、大統領によって頻繁に大規模な留保がなされていたにもかかわらず、国有地管理に関する第1位の権限を持つ連邦議会は、法律に根拠のない大統領留保権限および実際に行われている留保の合憲性について、明確な態度を表明せずにいたのである。そこで前述の1909年のタフト大統領による留保を契機として、この大統領留保権限の合憲性が裁判所によって判断されることになった。

(3) 事実の概要

1897年、連邦議会は、石油埋蔵国有地を一般私人に開放することを宣言する法律を制定した。

「石油 (petroleum) またはその他の鉱物石油 (mineral oils) を含み、かつ (そのために) 重要な価値を有するすべての国有地は、連邦議会によって法律に規定された規則に従い、すべての合衆国市民による占有、試掘および取得に対し自由かつ公開であることを宣言される。」⁽⁴⁰⁾

この法律に基づき制定された規則は、一般私人による無償の試掘や鉱区選択、および名目的な対価の支払いによる権原の取得を認めていたことから、多くの人びとがこの条項を利用した。カリフォルニア州では広大な地域が試掘され、石油が発見され、同時に州内の各地で石油の汲み上げ競争が始まった。このような状況の中で、1909年9月17日、地質研究所 (Geological Survey) の所長は内務長官に対して次のような勧告を行った。

「太平洋岸地域で産出される石炭の供給量は限られており、また燃料としての石油の価値が十分に認められる状態が続く限り、カリフォルニア州内の石油地域が (前述の条項の利用によって) 私的団体に次々と譲渡され、その結果、合衆国民は石油地域の所有権を今から2、3か月以上持ち続けることは不可能となるであろう。

その後で政府は、すでに譲渡されてしまった石油そのものを買戻すことを余儀なくされるだろう。アメリカ海軍による燃料利用の増加に鑑みると、政府自身の利用のために石油の適切な供給を確保する緊急の必要性があるように見える。従って、この問題に関する適切な法律の制定を待つ間、カリフォルニア州における石油地域に対する請求の申請は一時停止されるべきである。」

この勧告をうけて当時の大統領タフトは、1909年9月27日、次のような留保命令宣言を行った。

「国有地上の石油埋蔵物の利用と処分に影響を及ぼす立法案を援助するために、別表記載のすべての国有地は、鉱山業・非鉱山業国有地諸法によるすべての形態の鉱区選択、入植、指定、記録整備、登録または処分から、この宣言により、一時的に留保される。現在なされており、かつ有効なすべての鉱区選択や請求は、当該地域の記録整備・調査および審査が終了したのち、通常的方式による登録が進められるであろう。」
(一時的な石油の留保 第5号)

宣言から6か月後の1910年3月27日、William T. Henshaw ほか、留保命令により留保されたワイオミング州内の国有地の1/4にあたる地域に立ち入り、試掘し、井戸を掘り、石油を発見し、更に彼らの権利を被告 (Midwest Oil Company) に譲渡した。被告は (鉱脈または鉱泉に対する) 権利を取得し、大量の石油を抽出した。1910年4月4日、彼らは鉱区証明を要求する申請を行った。

最初の試掘およびその後の油井運転は、いずれも大統領宣言の日からかなりのちのことだったので、合衆国政府は、Midwest Oil Company およびその他の被告 (被告) に対して、①当該土地の原状回復と、②すでに違法に抽出された5万バレルの石油に相当する金銭の賠償を求めるエクイティの訴状をワイオミング州連邦地方裁判所に提出し、①陸・海軍の最高司令官としての大統領は、海軍用の燃料供給源を維持し保存する目的で命令を発することができる、②国有地の管理を

託されている大統領は、憲法2条1項によって彼に与えられている執行権限に基づき、そして公共利益のために、すべての国有地を、連邦議会の暗黙の同意に基づき、私的団体による登録や鉱区選択から留保することができる、と主張した。

それに対して被上告人 (Midwest Oil Company) は、①大統領に法律の適用を免除する権限はない、②大統領留保命令は、大統領が公共の利益により適合すると考える法律の可決を促すために、(賢明とは思われない)法律を停止しようとする試みにすぎないことから、完全に無効である、と抗弁した。

第1審裁判所は被告の抗弁を支持し、合衆国政府の請求を棄却した。政府は第8巡回区連邦控訴裁判所に控訴したが、控訴裁判所は、最高裁判所の判決をおおぐために、判決を下すことなく事件を最高裁判所に移送した。

(4) 判旨

連邦最高裁判所は、以下のように述べて、おもに4つの理由から法律に基づく委任によらない大統領留保権限を承認した。

「我々は、大統領は連邦議会が占有や購入に対して自由かつ公開した土地の私人による取得を留保できるか否かという第1の問題については、検討する必要はない。本件は他の理由および本件に関連する命令と同様の命令を出すという長く続いた慣習から生じる法的結論に照らして、決定できる。1909年9月27日の大統領命令は、連邦議会が一般法により私人による取得に対して公開した土地を、大統領が特別命令によって留保した最初の事例では決してない。過去80年間にわたって、明確な法令に基づく権限を示すことなく、しかしそうする権限があるとの主張のもとに、大統領は多くの行政命令を何度も発布してきた。それらはさもなくば私人による取得に公開されていた国有地を留保するために用いられるものであった。それらは鉱物地域であるか非鉱物地域であるかを問わず、あらゆる種類の土地に影響を及ぼした。」(236 U.S. at 469)

その面積は、ごく小規模なものから大規模なもの

にまで及び、総留保面積は数100万エーカーにも達した。このような留保の数は正確には判明しないが、公的記録に記載された正しいと信じられている大統領命令の列挙数からうかがうことができる。1910年までに以下のような大統領命令が発布された。

- ・インディアン指定保留地を設置または拡大する99の大統領命令。
- ・軍用留保地を設置・拡大し、水、木材、燃料、干し草、信号所および目標区域と軍用留保地の隣接地を使用のために通行する権利のための土地を確保する (set apart) ための109の大統領命令。
- ・鳥類保護区を設立する44の大統領命令。

「これらの土地は公的利用を意図されていたという意味で、公共目的のために留保されてきたのである。しかしそれらの土地は、法律に従って、または一般法もしくは特別の法定権限に依拠して保留されたのではなかった。すなわち、鳥類保護区やインディアン指定保留地を定めた連邦議会の法律は1つもなかった点にとくに注意しなければならない。これらすべての土地を入植から留保し、明示されたあらゆる目的のためにそれらの土地を保留する権限を大統領に授与する成文法は何もなかったのである。」(Id., at 469-470)

「連邦議会は主張された権限または実施された留保命令を否認しなかった。逆に、これらの記録に示されているように、連邦議会は実際にはむしろ一貫してかつ繰り返し (このような大統領の実務を) 黙認してきた。そして1910年以前に、法令には基づかないが、しかし少なくとも252の命令が、有益な目的をもつ保留をなすために発布されたのである。」(Id., at 471)

「行政府は受託者として公有地の管理を託されている。行政府は長期間に渡り、数多くの州や準州の広大な土地に影響を与えた多数の命令によって、公益のもとにある広大な地域を留保した。これらの命令は、まず第1に連邦議会に知られており、また受託者 (行政府) の行為が否認されたことは1度もない。その権限の行使が公衆に対して

有益であるのみならず、市民に付与されたいかなる権利をも侵害しないという事実を照らせば、その承認は、更に容易に権限の黙示的な付与として機能することになった。」(Id., at 475)

留保権限の存在が承認され、その大統領による権限行使が連邦議会によって支持されていたことは、1902年に内務長官が作成した次の文書によって強調されているところである。

『政府の行政府が公共目的のために土地を留保する権限、緊急を要する場合に個人による土地の取得から一時的に土地を留保する権限、詐欺を防ぐ権限、適切な法の執行および立法を待つ間援助する権限は、連邦議会の行為および裁判所の判決の双方において長らく支持され続けてきたものである。(略)この権限が土地管理局長によって長い間行使されてきたことは、そこに列記されたいくつかの留保の事実を参照すれば明らかである。』(Id., at 480)

「土地管理局長は、連邦議会に対する回答の中で、正当ではあるが法律に基づかない理由によってなされた多数の留保があったことを示している。彼はこれら92の命令が、長く続いた慣行を根拠として、および非常事態が要求する公共の利益のための活動を行う権利の主張のもとでなされたことを知っている。連邦議会は、この慣行とこの権限の主張に気づきながら報告書を受け取った。当会期およびその後のいずれにあっても、連邦議会は、その行為または主張された権能を否認したことはない。その沈黙は黙認であった。その黙認は、当該権限が連邦議会のその後の行為によって取り消されるまでその慣行を続けることに同意するのと等しかった。」(Id., at 481)

これに対して、3人の裁判官が、①憲法の中には、特定の留保に対する連邦議会の黙認を根拠に、行政府の権限の拡大を認めることを支持するような文言はない、②今回の留保は、連邦議会の立法または譲渡に等しい長年の黙認(軍用地やインディアン保留地など)によっては承認され得ない、③大統領権限は憲法によって規定されており、連邦議会の法を廃止することはできない、等を理由

に反対意見を述べている。

(5) 検討

最高裁判所は、国有地に対する一次的権限は連邦議会に委ねられていることを是認しつつも、連邦議会が、これまで大統領による数多くの留保行為を黙認し続けてきたという既成事実を鑑みて、大統領に対する留保権限の黙示的委任を認めた。

一般的に論者は、本判決の論理が従来に関連判例の流れとは異なっている、あるいは矛盾している点を批判する一方、結局これまでの大統領留保実務の経過からみると連邦議会の黙示的同意を覆すことは困難であるとする多数意見を支持している。たとえば、ある論者によれば、連邦議会による明確な権限委任によらない大統領留保を認める過去の判例には、少なくとも次のような2つの考えがあったといわれる。

第1に、従来判例が、連邦議会による明示的な権限の委任によらない大統領留保を認めてきたことである。それらは実施された留保の性質・内容により、次の2つの類型に分類できる⁽⁴¹⁾。

- ① 連邦議会によって正式に宣言された場合のように、すでに定まった立法政策にしたがって実施された留保。
- ② 連邦議会の土地関連法が混乱しており、その政策内容が不明確な状況のもとで、連邦議会による政策宣言を待つ間になされた留保。

第2に、従来判例は、問題となっている大統領留保命令が、国有地処分に関して連邦議会によって宣言された政策と矛盾する場合には、当該留保命令は拘束力を有しない、と述べてきたことである⁽⁴²⁾。

これらの観点から本判決をみると、まずタフト大統領の石油埋蔵地留保命令は、「国有地における石油埋蔵物の利用と処分に影響を及ぼす立法案」を援助するために発布されたものであった。他方、当時の連邦議会は、鉱物の開発と利用を広く認める鉱山業諸法を制定していた。同時に、国有地処分政策の一環として、鉱物埋蔵地の迅速な処分を推進していたことは、Midwest Oil 判決の中に引用されている1897年法の宣言に鑑みても明らか

である。このような状況から、タフト大統領のなした留保命令は、前述第1の判例の流れの①②のいずれにも属さないものであったといえよう。更にタフト大統領の留保命令は、当時の連邦政府の国有地処分政策とは正面から対立するものであったことから、本判決は第2の流れからみても、従来の判例と軌を一にするとは言いがたいというのが論者の批判の要点である。

しかしながら論者は、連邦議会がこれまで252もの多様な大統領留保命令を一貫して黙認し続けてきたという事実の重みに加えて、以下のような諸点を指摘することで、本判決を好意的に評価している。第1に、本判決は、長年の懸案であった明確な委任によらない大統領留保の合憲性をめぐる議論を、連邦議会の黙認という歴史的な事実を根拠に解決したことで、「連邦議会と大統領との間の微妙な権限調整を乱すことなく、通常行われている方法の利用に法的援助を与えた」⁽⁴³⁾ ことである。第2に、社会的・経済的な観点からみても、また裁判所が連邦政府の効率的な行政を援助する姿勢を示している点からみても、本判決は望ましいものである、との評価がある⁽⁴⁴⁾。第3に、連邦議会は80年の長きにわたって数多くの大統領留保を黙認し続けてきたことに加えて、これらの留保された土地の利用に関して頻繁に支出し、予算まで認めてきたことを考慮すると、連邦議会の大統領留保に対する承認は一層明らかになろう、との指摘もある⁽⁴⁵⁾。

本判決で最高裁判所は、「大統領は議会による行為を待つ一方で、陸・海軍の最高司令官の地位にある者として、石油供給のための有望な資源として（主に海軍用の燃料供給源を維持し保存する目的で）石油埋蔵地を保持することができる」という上告人の主張については判断を示さなかった。ゆえに、大統領は陸・海軍の最高司令官としての留保権限を有するか否かという議論は、未解決のまま残ることになった⁽⁴⁶⁾。

最後に本判決は、行政府の権限を実質的に拡大するものかどうかについては、意見が分かれている⁽⁴⁷⁾。

第3節 連邦議会による大統領留保権限の規制

— ピケット法(Pickett Act of 1910)の制定 —

Midwest Oil 判決により、連邦議会はこれまで長期間（少なくとも、Midwest Oil 判決で引用された252の行政命令が発せられていた間）大統領に対して黙示的に国有地留保権限を与え続けてきた、と判断された。この判決により、それまでの歴代の大統領の留保はすべて正当化されてしまったのである。

連邦議会は、しかし、全く沈黙を続けてきたわけではなかった。連邦議会は、1909年のタフト大統領による石油地域留保の直後に、かつ Midwest Oil 判決(1915年)が下る以前に1つの法律を制定することで、大統領留保権限を制限しようと試みていたのである。

1. ピケット法の制定過程

広大な国有地を次々と留保したローズヴェルト大統領とは異なり、タフト大統領の留保活動は慎重なものであった。その原因の1つは、2人の大統領の、法律による委任に基づかない大統領の留保権限に対する考え方の違いにある。

タフト大統領は、連邦議会からの特別な権限付与のないままに留保活動をなすことのできる大統領固有の権限について、ローズヴェルト大統領よりも狭く限定的な考えをとっていた⁽⁴⁸⁾。それゆえタフト大統領は、法律によって大統領留保権限の範囲を明確化することを望み⁽⁴⁹⁾、1910年、連邦議会に対して、大統領留保権限をより細分化⁽⁵⁰⁾したうえで、既になされた大統領留保を追認し、更に将来の留保のための権限を大統領に付与するよう要請した⁽⁵¹⁾。

連邦議会は即座にこの要請を受け、初めて大統領の国有地留保権限を包括的に取り扱い、これを制限するための法律を制定する試みを開始した。この法律がピケット法であり⁽⁵²⁾、同法は、西部諸州から猛烈な反対を受けながらも大多数の支持を受け、1910年6月に可決された⁽⁵³⁾。

2. ピケット法の内容

同法は、次のように規定している。

「大統領は、自身の裁量により、いつでも、ア

ラスカを含む合衆国のすべての国有地への入植、区域指定 (location)、売却または登録から一時的に留保 (temporarily withdraw) し、またそれらを水力発電用地 (Water Power Site)、灌漑、土地利用区分または他の留保命令の中で指定されるべき公共目的のために留保 (reserve) することができる。そしてそれらの留保または保留は、大統領によって、または連邦議会の法律によって廃止されるまで有効である。」⁽⁵⁴⁾

ピケット法は、大統領に対して、その裁量で国有地を留保することのできる広範な権限を付与しているが、実際には前述のように、その文言の範囲内における留保のみを許すことにより、それまで曖昧であった大統領の留保権限を連邦議会が制限しようとしたものであると推測されている。

しかし同法が、大統領留保権限に関する一般法として、当時の連邦議会が大統領をコントロールするうえで十分なものであったか否かという点については、いくつかの疑問点が提起されている。

まず同法は、すでになされた留保、とくに過去に法律に基づく委任なくして行われた留保について、何も言及していなかった⁽⁵⁵⁾。更に、条文中の用語の曖昧さも問題であって、たとえば大統領が留保地域を選定する場合の基準となる「公共目的 (public purposes)」は、およそ漠然とした概念であり、結局のところ、目的によって拘束されることなく留保することを認める結果になりかねなかった⁽⁵⁶⁾。また「一時的な」留保についても、具体的な期間制限がないために半永久的な留保がなされる可能性があった。これらの用語の曖昧さが、のちの連邦政府による留保実務に多大な影響を与えることになった。

最後に同法は、大統領留保権限の行使によって創設されるすべての留保地域を鉱山業活動に開放するよう規定していた。

3. ピケット法の運用

ピケット法は、結局 1976 年の国有地政策・管理法 (Federal Land Policy and Management Act of 1976) により廃止されるまで効力を持ち続ける

ことになった。しかしピケット法は、連邦議会の予想に反して、大統領による留保を十分にコントロールすることができなかつたのみならず、むしろ先に述べたような用語の不明確さが原因となって、法律に基づく委任によらない大統領留保を継続して許すことになった。

ピケット法制定後の留保の多くは、同法の文言にしたがってなされたものであった⁽⁵⁷⁾。しかし行政府は、ピケット法は行政府の留保権限を完全に説明し切っているという見解を一貫して否定し続けた。そしてピケット法制定以前と変わることなく、大統領は法律に根拠のない留保権限を有し、かつ Midwest Oil 最高裁判決で認められた広範な留保権限を保持するとの前提のもとに、何 100 万エーカーもの国有地を法律上の権限なくして留保したのである⁽⁵⁸⁾。

注目すべきことに、このような連邦議会の意図と行政府の実務との相異をめぐる法的問題は、1977 年になるまで裁判所で十分に議論され解決されることはなかった。そして連邦議会は、その間も、不本意ながら数々の大統領留保権限の行使を甘受したのである。

以上をまとめると、1909 年までになされた歴代大統領による法律に基づかない国有地留保の正当性は、Midwest Oil 最高裁判決によって認知された。また、1910 年のピケット法制定以後の大統領留保についてはピケット法に規定が置かれたことから、すべての留保はピケット法またはその他の法律に基づいてなされることが予定されていた。しかし実際にはその後も法律に基づかない大統領留保がなされたことによって、その有効性は、未解決の問題として取り残されることになった。この問題については、第 6 章で再び取り上げて検討したい。

(1) ジフォード・ピンショー (Gifford Pinchot)

は、フランスで森林管理学を学んだ後帰国し、傑出した森林官として活躍した。ロデリック・ナッシュ (足立康訳) 『人物アメリカ史 (下)』 (新潮社、1989 年)75 頁。しかしピンショーは、

- 完全保護主義者ではなく、自然を人間が管理・利用する対象ととらえており、そのために、自然保護を強化すべきだと考えていた。岡島成行『アメリカの環境保護運動』(岩波書店, 1990年) 90-91頁。
- (2) ピンショールとローズヴェルトによる国有地管理については、少なくとも①留保と保留を通じての連邦による国有地の保持, ②独立資金制度, ③科学的な管理, ④野生生物の保護, ⑤国有記念物の指定, の特徴をあげることができる。S. Dana & S. Fairfax, *Forest and Range Policy* 72-79 (2d ed. 1980).
- (3) 畠山武道『アメリカの環境保護法』(北海道大学図書刊行会, 1992年) 250頁, Dana & Fairfax, *supra* n.2, at 78.
- (4) Gatches, *Managing the Public Lands: The Authority of the Executive to Withdraw Lands*, 22 *Nat. Res. J.* 279, 286 (1982).
- (5) Wheatley, *Withdrawals under the Federal Land Policy Management Act of 1976*, 21 *Ariz. L. Rev.* 311, 312 (1979).
- (6) Gatches, *supra* n.4, at 286.
- (7) G. Coggins, C. Wilkinson & J. Leshy, *Federal Public Land and Resources Law* 286 (3d ed. 1993).
- (8) Wheatley, *supra* n.5, at 313.
- (9) *Id.*, at 314.
- (10) Gatches, *supra* n.4, at 288.
- (11) Wheatley, *supra* n.5, at 313.
- (12) Coggins, Wilkinson & Leshy, *supra* n.7, at 287.
- (13) 少なくとも, 1835年ころから1915年までに, 99のインディアン指定保留地, 109の軍用留保地, 44の鳥類保護区を処分や利用などの対象から除外するための行政命令が發布されている。United States v. *Midwest Oil Company*, 236 U.S. 459, 470 (1915). 1855年から1919年までの間に大統領によって留保されたインディアン指定保留地は, 約2,300万エーカーにのぼるとの紹介もある。Coggins, Wilkinson & Leshy, *supra* 7, at 287.
- (14) Gatches, *supra* n.4, at 288.
- (15) *United States v. Grimaud*, 220 U.S. 506 (1911).
- (16) Coggins, Wilkinson & Leshy, *supra* n.7, at 252.
- (17) *Id.*, at 112-113.
- (18) 連邦議会から閣僚レベルの役人または局長への一般的な権限委任は, 通常その権限を, 省や局を通じて, 更に下部組織へと再委任することのできる黙示的権限をも含むものと解されている。1 K. Davis, *Administrative Law Treatise* 188-193 (2d ed. 1978); Coggins, Wilkinson & Leshy, *supra* n.7, at 252. ただし, 再委任は明示された根拠を必要とする。United States v. *Gemmill*, 535 F. 2d 1145 (9th Cir. 1976).
- (19) *Light v. United States*, 220 U.S. 523 (1911).
- (20) なお本判決は, 「今日から見ると広すぎる権限を認めた」とも評価されている。畠山・前掲書(注3) 102頁。
- (21) *Pollard v. Hagen*, 44 U.S. (3 How.) 212 (1845) は, 新しい州が認められると, その州内の国有地に対する主権は州に移り, 合衆国には所有権者としての権限しか残らないこと, および可航水域の沿岸と床地は, 憲法により, 合衆国に譲渡されるのではなく, 各々の州に譲渡された, と述べている。
- (22) *Illinois Central Railroad Co. v. Illinois*, 146 U.S. 387 (1892). この判決は, 合衆国公共信託理論を明確に樹立した判決として有名であり, すでに我が国にも紹介されている。たとえば, 畠山・前掲書(注3) 99-101頁。
- (23) 同判決は, 「この信託財産がいかに管理されるべきかは, 裁判所が言うべきことではない。それは, 連邦議会が決めることである。裁判所は連邦議会に対して, 土地を入植のために取っておくよう強制したり, あるいは農業や放牧目的で利用されるよう強制することもできない」と明確に述べている。*Light v. United States*, 220 U.S. 523.

- (24) Gatches, *supra* n.4, at 302.
- (25) *Id.*, at 301-302.
- (26) *Id.*, at 302.
- (27) *Id.*, at 300.
- (28) *Cameron v. United States*, 252 U.S. 450 (1920).
- (29) *Wyoming v. Franke*, 58 F. Supp. 890, 895 (D. Wyo. 1945).
- (30) *Cappaert v. United States*, 426 U.S. 128 (1976).
- (31) *Coggins, Wilkinson & Leshy*, *supra* n.7, at 91.
- (32) R. Paul, *California Gold* 20-25 (1947), reprinted in *Coggins, Wilkinson & Leshy*, *supra* n.7, at 92-93.
- (33) この間、鉱山業者たちを取り締まっていた唯一の法律は、鉱山業キャンプ法 (law of the mining camps) であった。しかし同法は、慣習法上のものであり、一般国有地処分諸法と同様に単に“早いもの勝ち”を認めていたに過ぎなかったことから、結局、鉱物埋蔵地の不正占有・譲渡などに歯止めをかけることはできなかったと考えられる。*Coggins, Wilkinson & Leshy*, *supra* n.7, at 91-92, 95.
- (34) 鉱山業者が、すでに労働者や改良工事のために500ドル以上の資金を投下し、その旨の申請書を地方国有地管理局に提出した場合には、申出人に当該鉱脈に対する権利が譲渡されることになっていた。*Id.*, at 96.
- (35) 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 (implace) を除く、すべての形態の鉱床」と定めた。そしてこれはおもに砂金状態にある鉱床を包含するものであった。また砂鉱区域は、160 エーカーに制限され、1 エーカー当たり2ドル50セントで取得可能であった。*Id.*, at 96.
- (36) 同法は、前述の1866年法と1870年法を統合・修正したものである。
- (37) 発見者は、鉱業権を獲得することにより、発見鉱物を自由に採掘、処理および販売することができると主張する。R. Findley & D. Farber, *Environmental Law in a Nutshell* 322-323 (3d ed. 1992).
- (38) *Belk v. Meagher*, 104 U.S. 279, 283-284 (1881); *Coggins, Wilkinson & Leshy*, *supra* n.7, at 96.
- (39) *Coggins, Wilkinson & Leshy*, *supra* n.7, at 122.
- (40) Act of February 11, 1897, chap. 216, 29 Stat. 526 (1897).
- (41) Note, *Authority of President to Withdraw Lands from Entry*, 13 *Mich. L. Rev.* 680, 680 (1915); Note, *Implied Authority of the President to Withdraw Public Lands from Entry*, 28 *Harv. L. Rev.* 613, 613-614 (1915).
- (42) Note, *supra* n.41, 13 *Mich. L. Rev.* 681.
- (43) Note, *supra* n.41, 28 *Harv. L. Rev.* 613.
- (44) Note, *supra* n.41, 13 *Mich. L. Rev.* 682.
- (45) Note, *supra* n.41, 28 *Harv. L. Rev.* 614.
- (46) この問題について、ある論者は、(1)石油 (供給) の確保は、軍の最高司令官の権限というよりは、むしろ海軍を設置し、維持するという連邦議会の権限の領域内に属する、(2)石油の源泉があったとしてもそもそも国有地は憲法によって連邦議会のコントロールに委ねられている、(3)そしてこの憲法上の権限にしたがって、連邦議会がこれまで土地諸法を制定してきた経過がある、等の理由をあげ、最高司令官としての大統領の留保権限は支持できないと主張する。Note, *supra* n.41, 28 *Harv. L. Rev.* 613-615.
- (47) 本判決は、実際には連邦行政権を拡大し、更にそれを促すものであると評価する論者もある。Colby, *The New Public Land Policy with Special Reference to Oil Lands*, 3 *Cal. L. Rev.* 269, 285 (1915).
- (48) *Dana & Fairfax*, *supra* n.2, at 94.
- (49) *Wheatley*, *supra* n.5, at 315.
- (50) *Gatches*, *supra* n.4, at 290.
- (51) *Dana & Fairfax*, *supra* n.2, at 94.
- (52) 上院国有地委員会の議長であった Nelson 上

院議員は、「わたしの考えでは、この法案は、今日ある大統領の権限を、裁判所によって解釈されるように拡大するというよりはむしろ制限(restrict)し、限定(limit)するものである。(中略)わたしは、我われのここ数年の経験に照らすと、この法案はよい計画であると思う。なぜならば、我われはこの法案の中で、我われにとって理想的な形で、この留保権限を裁判所のコモン・ローではなく直接法令の形式の下におき、これを表現し、また限定することになるからである」(45 Cong. Rec. 7475 (1910))と述べている。

- (53) The General Withdrawal Act of 1910 とも称される。Wheatley, *supra* n.5, at 315.
- (54) Act of June 25, 1910, chap. 421, §1, 36 Stat. 847, repealed by Pub. L. No.94-579, §704(a), 90 Stat. 2792 (1976).
- (55) Coggins, Wilkinson & Leshy, *supra* n.7, at 122.
- (56) G. Coggins & C. Wilkinson, *Federal Public Land and Resources Law* 241 (1st ed. 1980).
- (57) Wheatley, *supra* n.5, at 315.
- (58) Gatches, *supra* n.4, at 293.

第5章 Public Domain の終焉

1. 1920年代, 1930年代の国有地政策

1920年代は、連邦政府の資源規制緩和政策に特徴づけられる。3人の共和党大統領の個性と政治哲学が、連邦資源計画の方向づけに大きな影響を与えたのである⁽¹⁾。

国有地管理の面での特徴としては、国有地買い上げ制度が設立され定着したことがあげられる。1911年のウィークス法(Weeks Act of 1911)が、連邦資金による土地買い上げを認めた最初の法律である。同法は、水源涵養や木材生産を目的とした東部国有林の設置⁽²⁾、鉄道会社への払い下げ地の買い戻し、国立公園内の飛び地購入などに利用された。1920年代には、一般交換法(General Exchange Act of 1922)が制定され、これまで連邦議会に独占されていた国有林内の私有地と国有

地を交換する権限を内務長官に付与した⁽³⁾。

続く1924年のクラーク・マクネアリー法(Clark-McNary Act of 1924)は、私有林における山火事対策への資金援助、私有林の継続的購入、寄贈地の受け入れ、公的森林地の国有地への積極的移管などを定めることにより、1911年ウィークス法で認めた措置を強化した⁽⁴⁾。また同法は、国有地取得計画を実施するための権限を欠いていたことから、後にこれを補うために、McNary-Woodruff法が制定された⁽⁵⁾。

このように1920年代は、国有地の買い上げ、交換、および移管のための法律が形成されたが、同時に、原生自然(wilderness)保全の声が高まってきたことも特筆すべきである⁽⁶⁾。

1930年代には、資源管理行政が極めて多方面にわたって実施された。それゆえ、1930年代は、第2の資源保全の時代ともいわれる⁽⁷⁾。

このころ木材枯渇のおそれ、国家資源の破壊や浪費が広く社会で認識されるようになった。F.ローズヴェルト大統領は資源管理に強い関心を持ち、経済危機の状況のもとでは、土地の改良と開発が失業問題を解決する鍵であると信じ、多岐にわたる資源保全政策を力説した⁽⁸⁾。その中で特徴的なのは、経済復興政策の一環として、財政的に破綻した人びとから広大な土地を低価格で買い上げたこと、および莫大な資金と人材を植林その他の保全活動に投下したことである⁽⁹⁾。とくに失業中の200万人の青年に職を与えるために設立されたCCC(民間国土保全部隊)⁽¹⁰⁾やTVAは、自然環境の改善に大きな役割を果たしたといわれている。

2. テーラー放牧法(Taylor Grazing Act of 1934)の成立

1930年代に成立した国有地に関する法律の中では、1934年のテーラー放牧法がとりわけ重要である⁽¹¹⁾。

同法の第1の特色は、当時、荒廃ぶりが目立っていた国有放牧地の管理体制を立て直すため、内務長官に放牧地を保護し、その利用を規制し、改善するための広範な権限を付与したことであ

る⁽¹²⁾。すなわち内務長官は、その裁量により、最善の利用方法にしたがって土地を区分し、長官の判断によれば、放牧および飼料作物を調達するのにとくに有益であって、かつ使用されておらず、特殊な用途にあてられておらず、また留保されていない国有地に、8,000万エーカーを超えない限度で放牧地区 (grazing district) を設置することができた。放牧地区を賃借し、利用するためには、連邦政府の放牧許可 (federal grazing permit) が必要とされた。

第2に、放牧地区に含めるように提案された土地は、その公示の時点で、すべての登録類型から留保されることになっていた。また内務長官は、土地の贈与をうけ、放牧地区以外の国有地を私有地・州有地と交換する権限を付与された。

こうした規定が設けられた結果、牧畜業者が国有地に自由に立ち入り、そこで野放図な放牧をすることは、もはや不可能になったのである⁽¹³⁾。

3. ローズヴェルト大統領の留保命令

こうして政府 (内務省) は、ついに放牧地の管理権限を手に入れたが、テラー放牧法それ自体は、国有地を完全に閉鎖したり、国有地処分政策を終了させるものではなかった⁽¹⁴⁾。

国有地を利用区分し、放牧地を管理、改善および保護するというテラー放牧法に託された任務を実際に完成させたのは、ローズヴェルト大統領による2度の留保命令であった (1934年11月26日命令と1935年2月5日命令)。すなわち入植者らは、依然として自営農地法による入植登録が可能であったが、一方でテラー放牧法は、放牧地区に含めるよう提案された土地は、公示の時点ですべての登録類型から留保する旨を規定していた。そこで、土地を希望する人々は、公示前に国有地に殺到する可能性があった。また内務長官は、土地の利用区分をすることとされていたが (7条)、この間にも、土地が登録されてしまう恐れがあった。

そこでローズヴェルト大統領は、1934年11月26日、入植者の駆け込み登録等を防止するため⁽¹⁵⁾、アラスカとワシントンを除いた西経100度

以西の西部12州のすべての国有地を、自営入植登録から留保した⁽¹⁶⁾。

更に1935年2月5日、大統領は残るすべての州にある国有地を、連邦緊急救助庁 (Federal Emergency Relief Administration) に関係する利用のために留保した⁽¹⁷⁾。

以上のように、国有地を利用区分し保護することを基本目標としていたテラー放牧法は、ローズヴェルト大統領による2つの留保命令によってはじめて生命を吹き込まれ、その効果を発揮した。自由な利用に開放されていた国有地は、テラー放牧法と2つの大統領留保命令によって、まさに終焉の時を迎えたといえるのである⁽¹⁸⁾。

- (1) D. Swain, *Federal Conservation Policy 1921-1933*, reprinted in R. Nash, *American Environmentalism — Readings in Conservation History* 117 (3d ed. 1990).
- (2) 伊藤太一『アメリカ森林環境保全の黎明』(京都大学農学部, 1993年) 93頁。
- (3) S. Dana & S. Fairfax, *Forest and Range Policy* 125-126 (2d ed. 1980).
- (4) 畠山武道『アメリカの環境保護法』(北海道大学図書刊行会, 1992年) 292頁。
- (5) Dana & Fairfax, *supra* n.3, at 130.
- (6) 畠山・前掲書 (注4) 246頁。伊藤・前掲書 (注2) 94-95頁。
- (7) G. Miller, *Living in the Environment* 41-43 (7th ed. 1992).
- (8) Dana & Fairfax, *supra* n.3, at 142-144. とくに土壤保全, 野生生物管理, 多目的ダム, 州立公園や州有地の設置などが, 人びとの広い関心を集めた。
- (9) Miller, *supra* n.7, at 41-43.
- (10) *Id.*, at 42, 岡島成行『アメリカの環境保護運動』(岩波書店, 1990年) 105-108頁に詳しい。
- (11) テラー放牧法は, 合衆国の国有地管理史上, 最も重要な法律のひとつであり, 成立過程, 内容, 執行状況について, 多くの研究業績がある。しかし, 今回は紙面に制約があることから, そ

- これらの本格的な紹介は、すべて別稿に譲ることとし、同法の内容をごく簡単に記すにとどめる。
- (12) 以下の記述については、Dana & Fairfax, *supra* n.3, at 161; P. Culhane, *Public Land Politics* 84 (1980); P. Gates, *History of Public Land Law Development* 611 (1979) 参照。
- (13) ただし、Dana & Fairfax, *supra* n.3, at 161 は、テラー放牧法の理念は画期的であったが、その効果は疑問であるとする。
- (14) G. Coggins, C. Wilkinson & J. Leshy, *Federal Public Land and Resources Law* 134 (3d ed. 1993).
- (15) Culhane, *supra* n.12, at 84.
- (16) Coggins, Wilkinson & Leshy, *supra* n.14, at 134.
- (17) *Id.*, at 134.
- (18) Peffer はこれを、「国有地の終焉」(“the closing of the public domain”) と指摘した。L. Peffer, *The Closing of the Public Domain* (1951).

第6章 大統領留保権限の法的根拠をめぐる論争の再燃

第1節 大統領留保権限の行使

1910年以降に実施された大統領留保の多くは、ピケット法の文言にしたがってなされた。テラー放牧法の実効性を補うためにローズベルト大統領により実施された2つの留保命令も、ピケット法によって大統領に委任された権限に基づいてなされたものである⁽¹⁾。しかし一方で、ピケット法制定後も、何100万エーカーもの土地が、大統領により法律に基づく権限なくして処分対象から留保されてきた⁽²⁾。

前述のように1910年のピケット法は、Midwest Oil 最高裁判決が認知した1909年までの大統領留保権限の黙示的委任をいったん廃止し、改めて大統領留保権限を法律でコントロールすることとした。しかし実際には行政府は、Midwest Oil 最高裁判決がピケット法制定以後の大統領留保権限の黙示的委任について言及していなかったこと、

およびピケット法自体も法律に基づかない大統領留保権限に一切触れていなかったことを根拠に、大統領は黙示的に委任された留保権限を依然として保持しているとの見解をとりつづけた。更にMidwest Oil 最高裁判決以後、大統領留保について、裁判所で審査される機会のなかったことも、行政府による留保活動を促進したものと考えられる。また連邦議会は、多数の大統領留保が意に沿うものではなかったにもかかわらず、あたかもそれらを容認するかのように、1976年に至るまで、とくに強力な対抗手段を取ることもしなかったのである。

第2節 法務総裁の1940年、1941年意見

1940年および1941年に、鉱山業法の対象地から大統領が一定の地域を留保できるか否かに関する議論が持ち上がり⁽³⁾、ピケット法制定後の大統領留保権限の黙示的委任の継続性をめぐる問題が、再び注目を集めることになった。1940年、時の法務総裁 (Attorney General) H. Jackson は、次のような結論に達した。

「連邦議会は、ピケット法において、土地を留保することのできる大統領の権限の範囲全体に関し、特定地域の特別委任を除き、制限を加えたのである。それゆえ行政機関には、いかなる法律に基づかない留保権限も残されていない。」

この1940年意見は公式には発表されなかったが、政府内に大きな波紋を呼び起こすことになった⁽⁴⁾。

ところが約1年後、Jackson 法務総裁は、Fahy 法務総裁補からの報告⁽⁵⁾をうけて前年の意見を撤回し、1941年6月12日に新たな意見を公表した。その中で、Jackson 法務総裁は、大統領留保権限の黙示的委任の継続的存在を擁護し、連邦議会はピケット法の中で「一時的な」留保に関する大統領固有の権限のみを制限しようとしたのであり、それゆえ連邦議会の黙認に基づく法律によらない大統領留保権限は、ピケット法制定前の状態と何ら変わりなく残されている、と述べた⁽⁶⁾。

しかし連邦議会は、この1941年意見に対して異

議を扶まなかった。そしてこのことが、1941年意見、すなわち、黙示的に委任された大統領留保権限の継続を正当化することにつながった。

1952年、(特別立法、ピケット法、その他の権限に基づくものを含めて)すべての種類の大統領留保権限が、大統領命令によって、内務長官に権限委任された⁽⁷⁾。その結果、その後の留保は、すべて内務長官によってなされることになったが、内務長官は、とくに法務総裁意見によって認められた法律の委任によらない留保権限を行使して、次第に国有地処分留保の範囲を拡大していった。そして1968年に内務長官が実施した、コロラド州、ユタ州およびワイオミング州における油母頁岩地の留保が、以下に述べる Kleppe 判決のきっかけとなった。

第3節 Portland General Electric Co. v. Kleppe 441 F. Supp. 859 (D. Wyo. 1977)

Midwest Oil 判決以後未解決となっていた、1909年以降になされた法律に基づかない大統領留保の合憲性をめぐる問題は、1977年になってようやく裁判所で争われることになった。

1. 事実の概要

1968年9月24日に、内務長官は国有地命令4522号(35 Fed. Reg. 3057)を發布し、ワイオミング州、コロラド州、およびユタ州内にある約300万エーカーの国有地を、鉱山業諸法に基づきなされる占有から留保した。

1975年、Portland General Electric Co. (以下 P.G.E.) は、ワイオミング州の Kinney Rim 地域にある鉱山業諸法に基づく占有から留保された国有地内におけるウラニウム採掘権を主張した。しかし連邦政府が P.G.E. に対して、不法侵害訴訟を提起すると威嚇したことで、採掘作業は中断された。P.G.E. は内務長官を被告として、大統領にはそのような国有地を留保する権限は存在せず、それゆえ当該留保は無効である、と主張して、留保命令を争う訴訟を提起した。

2. 判旨

裁判所は以下のように述べて、大統領留保権限

の黙示的委任を支持した。

第1に裁判所は、連邦議会はピケット法において、大統領に対して鉱山業諸法の適用から国有地を留保する権限を明示的には付与していない点については同意した。しかし、ピケット法はそのような留保を禁止しているとは言えないとした。そして、Midwest Oil 最高裁判決を引用して、土地を留保する慣行に対する連邦議会の黙認または承認は、そのような留保をなす権限の黙示的付与として作用することを確認した。

第2に裁判所は、仮にピケット法が大統領の留保権限を廃止したとしても、連邦議会在ピケット法の制定後に再び大統領による留保を黙認したことによって、大統領の留保権限は回復されると判示した。そして裁判所は、以下に述べるように、連邦議会の黙認を示す4つの事例を紹介した。

「1941年に法務総裁 Robert H. Jackson は次のような意見を公表した。即ちそれは、大統領はピケット法の規定にも拘わらず、連邦議会の黙認を通じて、国有地を留保する『黙示的権限』を有していた、との意見であった。Jackson 法務総裁は、この黙示的権限は大統領に対して、鉱山業諸法の適用に妨げられることなく、国有地を留保することを許すものである、との結論を下した。40 Op. Att'y Gen. 73 (1941).」(441 F. Supp. at 862)

「1957年に連邦議会は、軍による利用のために土地を留保する大統領権限を制限する法律(43 U.S.C. §155-158)の中で、連邦議会の黙認によって黙示的権限の付与が再びなされたことを明示的に承認した。同法の立法史は次のように述べている。『Midwest Oil 基準を適用すると、連邦議会は恐らく1941年以降沈黙を続けており、したがって大統領によって行使された権限が廃止されるまでその慣行が続くことを黙認し同意するのと、実質的に等しいことを続けてきたのである。H. R. 5538 は、(略)その文言に含まれる連邦財産に関して、また行使される権限を直接に制限する直接的な連邦議会の法律によって黙認に終わりを告げる限度において、沈黙を撃ち破ることをとくに目標としている。』(S. Rep. 85 7, 85th Cong., 2nd Sess.

(1958), U.S. Code, Cong. & Admin. News 1958, p. 2238.)

非軍事的留保に対する大統領の黙示的権限は、剝奪されずに残された。1968年に内務長官は、内務・島嶼委員会に対して、ここで問題とされている留保を含めて、彼の油母頁岩計画を支える詳細な声明を提出した。連邦議会はそれゆえ、その提案された留保を認識していた。そして内務省によるそのような行為を妨げることを一切しなかったことにより、同長官の行為を黙認したのである。

1971年、ついに連邦議会は内務長官に対して鉱山業諸法の適用から土地を留保する黙示的権限を行使するよう命じた。ANILCA (Alaska National Interest Lands Conservation Act of 1980, 43 U.S.C. §1616(d)(2)) 17条は、長官に対して、現行法に規定する権限に基づく鉱山業諸法による区域指定を含めたあらゆる占有の形態から、8,000万エーカーの土地を留保することを命じた。鉱区指定から留保するための唯一の権限は、1952年5月26日の大統領命令10355号に従って内務長官に委任された大統領の黙示的権限であった。」(id., at 862)

以上の4つの事実から、連邦地裁は、本件の留保については、連邦議会による黙認があったと結論づけている。

3. 検討

Midwest Oil 最高裁判決は、法律に基づかない留保のうち、1909年のタフト大統領によってなされた留保までを合法的なものとして認めた。1910年のピケット法は、Midwest Oil 最高裁判決が依拠する黙示の権限を廃止し、それによって大統領留保権限をコントロールすることを目的としたはずであった。しかし実際には、ピケット法の制定にもかかわらず、行政府は依然として法律に基づかない留保の実施を継続し、法務総裁もこれを支持する意見を表明した。そしてKleppe判決は、Midwest Oil 判決から約60年後に、改めて大統領留保権限の黙示的委任を認めた。大統領留保権限を規制するというピケット法の効果は薄かったといえよう。こうしてKleppe判決と前後して、大統

領留保権限に対する連邦議会の危機感はますます強まることになった。

- (1) Wheatley, Withdrawals under the Federal Land Policy Management Act of 1976, 21 Ariz. L. Rev. 311, 315 (1979).
- (2) Gatches, Managing the Public Lands: The Authority of the Executive to Withdraw Lands, 22 Nat. Res. J. 279, 293 (1982).
- (3) G. Coggins & C. Wilkinson, Federal Public Land and Resources Law 242-243 (1st ed. 1980).
- (4) 法務総裁は、内務長官イッキーズ(Ickes)や、自身の所属する司法省およびその他の複数の政府機関から、意見を変えるよう、強いプレッシャーをかけられた。しかし彼は自説に固執した。Coggins & Wilkinson, supra n.3, at 243; Gatches, supra n.2, at 295.
- (5) 司法省内では、法務総裁補のFahyの監督のもとに1つのメモが準備され、Jackson法務総裁に提出された。この中でFahyは、大統領の法律に基づかない留保権限は承認されるべきである、と報告していた。Coggins & Wilkinson, supra n.3, at 243; Wheatley, supra n.1, at 316.
- (6) Coggins & Wilkinson, supra n.3, at 243; Wheatley, supra n.1, at 316. なおJackson法務総裁は、1941年意見公開の8日後に、ローズヴェルト大統領により最高裁判事に任命された。しかし、Jackson法務総裁の意見の変化とこの任命との間に、何らかの関連があったことを示す証拠はない。Gatches, supra n.2, at 296.
- (7) Wheatley, supra n.1, at 316-317.

第7章 大統領留保権限をめぐるその後の動き

第1節 国有地政策管理法 (FLPMA) の留保手続

1. FLPMA の制定

こうした大統領留保権限の行使をめぐる連邦議会と大統領の間の混乱や軋轢がいっそう解消されないことから、連邦議会の内外に、大統領留保権限の行使に関するルールづくりを望む声が高

まってきた。その代表例が、1970年の公有地法検討委員会報告であって、同報告は、「連邦議会は、特別の限られた目的のために留保または除外するという連邦議会の固有の権限を保持し、かつ立法府の行動がなくても有効な留保および除外の類型については、行政府に特定の権限を委任することを定める立法を制定することによって、その憲法上の権限を主張すべきである」⁽¹⁾ことを勧告した。結局、連邦議会は、この勧告をうけいれ、1976年、「国有地政策管理法 (FLPMA)」(Federal Land Policy Management Act of 1976, Pub. L. No.94-579, 90 Stat. 2743 (1976))を制定し、行政府に一定範囲で留保権限を委任するとともに、その権限行使の範囲、要件、手続などを定めたのである。

2. FLPMA の内容

まず同法 204 条(a)によれば、内務長官は、本条の条項および制限にしたがってのみ、留保を行い、変更し、または取り消すことができる (43 U.S.C.A. §1714(a) (1985))。この条文は、行政府による留保は、連邦議会の黙示的委任による留保および行政府の本来の権限に由来する留保を含めて、すべて、この法律によって規制されるということの意味しており⁽²⁾、その結果、国有地の留保をめぐる連邦議会と大統領の長年の争いにも、ようやく終止符がうたれたのである。

同法によれば、内務長官 (および国有林留保の場合には農務長官) は、5,000 エーカー以下の面積の土地を最長 20 年間留保することができる (43 U.S.C.A. §1714(d) (1985))。5,000 エーカー以上の面積の土地は、20 年を当初の期間として留保することができるが(ただし、更新可能)、連邦議会はそれに対して、拒否権を行使することができる。また、長官は、留保を実施する場合に、連邦公報への公示、公聴会の実施、留保の理由・経済上環境上の効果・代替案の存否などを明瞭に示す文書の連邦議会への提出とその審査などの手続を経なければならない (Id., at §1714(c)(2))⁽³⁾。長官は、3 年を上限として、一時的留保をなすことができるが、その場合には、留保から 3 か月以内に連邦

議会に報告書を提出しなければならない (Id., at §1714(e))。

第 2 節 まとめ

1. これまで見てきたように、アメリカ合衆国の国有地管理政策は、社会的背景の変遷や自然保護運動の高揚とともに顕著な変化を示してきた。他方、この動きに大統領留保権限の歴史を重ねてみると、政策の変わり目で大統領留保が極めて重要な働きをしてきたことがわかる。これには 2 つのポイントがあると思われる。

第 1 は、1891 年森林保護法制定の時期である。大統領留保権限は、国有林形成のうえで非常に重要な役割を果たした。もし大統領命令を駆使して広大な地域が国有林として留保されることがなければ、国有林制度の成立は大幅に遅れた可能性がある。第 2 は、1930 年代である。国有地の売却を終焉させた法律として画期的な意義をもつテラー放牧法の実施にあたり、同法を強力にサポートした緊急大統領留保がなされた。その他 1930 年代には、多数の野生生物保護区やレクリエーション地区を設置するために、大統領留保権限が頻繁に行使された。

こうして大統領留保は、ある時は議会の立法と対立し、ある時はその制定を促し、またある時は法律の欠点を是正し補うなど、合衆国の自然保全政策の上で極めて重要な影響力をおよぼしてきた。すなわち大統領留保権限は、自然保護をめぐる連邦議会と大統領の間の権限配分の微妙なバランスの上に展開されてきたということもできるのである。

それに対して、一般に合衆国において政策形成に極めて大きな影響を及ぼしてきた裁判所は、大統領留保に関しては行政府に追従する役割しか果たさなかった。少なくとも、1960 年代以前の土地政策にあつては、裁判所の果たした役割はそれほど重要なものではなかった。

2. 大統領が法律により委任された権限の範囲を越えて留保を繰り返してきたこれまでの経緯に鑑みると、1976 年の FLPMA がすべての留保を連

邦議会の統制下に置いたことは、望ましい方向への一歩といえるだろう。こうして1976年にFLPMAが制定されたことにより、大統領留保という方法はその役割を終え、歴史の中に埋もれた存在となるかに思えた。しかし大統領留保権限は、そう簡単には忘れ去られることはなかった。すなわち大統領留保は、アメリカに残された最後で最大の秘境であるアラスカにおける環境保全問題がピークに達した時、再びその姿を現したのである。

面積約3億6,500万エーカーのアラスカは、1867年にロシアから購入して以来、長らく手付かずのまま放置されていた⁽⁴⁾。1900年後半より、鉱山業会社の实地調査が始められるようになるにつれて、アラスカ先住民との間の対立は表面化するようになった。

先住民の抗議を受けて、国有地における特許と鉱物リースの発行を見合わせていた内務長官 Stewart Udall は、1968年、Prudhoe 湾で莫大な石油の埋蔵地が発見されたことを契機として、アラスカの未だ保護されていないすべての国有地を、あらゆる形態の登録から留保する命令4582号“supper freeze”を發布した。

しかしこの封鎖は、1971年のアラスカ先住民権益措置法(Alaska Native Claims Settlement Act of 1971, 43 U.S.C.A. §1606-1624)により打ち破られた。同法は、アラスカにパイプラインを引くのと交換に、その敷地内にあるすべてのインディアンの権限を消滅させ、アラスカ先住民に対して4,400万エーカーの土地を選択する権利を与えたのである。

しかし同法はまた、内務長官に土地の留保権限を付与するものでもあった。アラスカ先住民権益措置法d条2項は、内務長官に対して、800万エーカー以上の土地を処分から留保し、その土地を4つの国益(national interest)として保障する制度、すなわち国立公園、国有林、野生生物保護区、原生および景勝河川に区分することができると定めた。

d条2項の留保は、1978年12月16日に期限満了になるはずであったが、連邦議会はその留保に

変わる何らの措置もとろうとはしなかった。そこでカーター政権の内務長官 Cecil Audrus は、FLPMAの制定によっては廃止されずに残っていた古物保存法の大統領留保権限を行使して、d条2項の留保が期限切れになる前にそれと重複する大規模な歴史的留保を実施し、その地域が鉱物開発に供されるのを防いだのである。

2年後の1980年12月2日に、大統領はアラスカ先住民権益措置法に署名した。同法は、カーター大統領の留保を法律で正式に認めるものであった。

このようにして大統領留保権限は、アラスカ自然保護に極めて重要な役割を果たした。しかしこれが、大統領留保権限が将来再び姿を現す兆候なのか、あるいは最後の輝きであったのかはわからない。

- (1) Public Land Law Review Commission, One Third of the Nation's Land 2 (1970).
- (2) 同法は、Midwest Oil Co. 判決を引用しながら、「連邦議会の黙認ならびに以下の法律および法律の一部に基づき留保または保留をなす大統領の黙示の権限は、廃止される」(\$704(a), 90 Stat. at 2792)と述べ、黙示の権限委任による行政府の留保を否認する趣旨を明確にしている。また、ピケット法を含め、大統領留保権限を定めた多数の法律を廃止した。
- (3) FLPMAは、留保手続については極めて詳細な規定をおいているが、どのような場合にどのような留保が可能かという点については、特別の規定をおいていない。Wheatley, Withdrawals under the Federal Land Policy Management Act of 1976, 21 Ariz. L. Rev. 311, 325 (1979).
- (4) G. Coggins, C. Wilkinson & J. Leshy, Federal Public Land and Resources Law 142-145 (3d ed. 1993). 以下のアラスカに関する記述は基本的に本書による。

(すずき ひかる 博士課程1年)