



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	営造物型国立公園における保護・利用・調整（1）：アメリカの国立公園を素材に
Author(s)	久末, 弥生
Description	論説
Citation	北大法学論集, 59(2), 540[51]-501[90]
Issue Date	2008-07-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/34628
Type	departmental bulletin paper
File Information	59-2_p540-501.pdf



営造物型国立公園における 保護・利用・調整(1)

—— アメリカの国立公園を素材に ——

久 末 弥 生

目 次

序章

第一節 アメリカの国立公園システムの法的意義とは何か

第二節 国立公園システムの現状－問題の所在

第三節 国立公園システムの分析の視点－地域協働型自然保護の可能性

第四節 アメリカの国立公園研究の現況

第一章 合衆国自然保護法における国立公園の位置づけ－国立公園システムの歴史

第一節 国立公園の誕生

1 国立公園の起源－ヨセミテ州立公園

2 国立公園の創設－イエローストーン国立公園

第二節 国立公園内規制権限の確立

第三節 国立公園利用の急増

1 自然保存派(preservationist)とレクリエーション派(recreationist)

2 ミッション66 (Mission 66)

3 1964年管理枠組み (1964 management framework)

4 ハーツォーグの管理革新

5 1972年国立公園システム計画 (1972 National Park Service System Plan)

第四節 連邦政府イニシアティブの主導化

1 ニクソン政権－保留地システム (reservation system)

- 2 レーガン政権－新たな公園地取得の一時停止
 - 3 クリントン政権－ヴェイル・アジェンダ (Vail Agenda) の採択
- 第五節 小括－国立公園システムの位置づけと“保護と利用” ジレンマの登場

(以上、本号)

第二章 アメリカの国立公園関連法制度

第一節 国立公園局設置法 (National Park Service Organic Act)

- 1 法の内容
- 2 判例

第二節 基本計画指針 (Management Policies)

- 1 指針の内容
- 2 判例

第三節 連邦所有地政策管理法 (Federal Land Policy and Management Act: FLPMA)

- 1 法の内容
- 2 判例

第四節 その他の主要な合衆国自然保護法

- 1 原生自然法 (Wilderness Act)
 - (1) 法の内容
 - (2) 判例
- 2 国家環境政策法 (National Environmental Policy Act: NEPA)
 - (1) 法の内容
 - (2) 判例
- 3 絶滅の危機にある種の法 (Endangered Species Act: ESA)
 - (1) 法の内容
 - (2) 判例
- 4 土地管理局 (BLM) 規則
 - (1) 規則の内容
 - (2) 判例

第五節 法主体としての国家機関

- 1 立法府の権限－連邦議会
- 2 行政府の権限－大統領および連邦行政機関
- 3 司法府の権限－裁判所および司法審査

第六節 小括－アメリカの国立公園にかかる現行法制度の限界

第三章 国立公園紛争の歴史

第一節 戦前の対立の当事者構図

- 1 内務省国立公園局 (NPS) 対農務省森林局 (FS)

2 国立公園局対商工業者

第二節 戦後の紛争の当事者構図

1 国立公園局と他の連邦官庁とのあつれきー森林局および土地管理局

- (1) 国立公園局と森林局の関係
- (2) 国立公園局と土地管理局の関係
- (3) 連邦レクリエーション地域のオフロード車規制
 - ① 規制の内容
 - ② 判例

2 州行政機関および地方自治体行政機関

3 地域住民および一般商工業者

4 遊覧船業者およびモーターボート業者

第三節 地域の自然保護意思との調整

1 オリムピック国立公園 (Olympic National Park)ー市民運動による自然保護

2 ダイナソア国立記念物公園 (Dinosaur National Monument) のエコー・パーク論争 (Echo Park controversy)ー自然保護団体の台頭

3 ヨセミテ国立公園のヨセミテ・ロッジ地域開発計画 (Yosemite Lodge Area Development Plan)ー国立公園策定計画紛争

4 コロラド川基本計画 (Colorado River Management Plan)ーレクリエーション紛争

5 イエローストーンスノーモービル論争ー最近のオフロード車レクリエーション紛争

第四節 小括ー国立公園紛争の当事者構図の複雑化

第四章 国有地および周辺民有地の自然保護規制

第一節 自然保護規制の根拠となりうる法理論

- 1 公的ニューサンス理論 (public nuisance doctrine)
- 2 公共信託理論 (public trust doctrine)

第二節 民有地 (private land) における自然保護手法

- 1 土地収用 (eminent domain)
- 2 土地取得 (land acquisition)
- 3 環境保存地役権 (conservation easement)
 - (1) オープンスペース地役権ー景勝地役権 (Scenic Easements)
 - (2) オープンスペース地役権ー農地地役権 (Farmland Easements)
 - (3) オープンスペース地役権ー森林地地役権 (Timberland Easements)

- (4) 自然生息地役権 (Natural Habitat Easements)
 - (5) 国民アウトドアレクリエーション・教育用国土地域保護地役権 (Easements to Protect Land Areas for Public Outdoor Recreation and Education)
 - 4 土地信託 (land trust)
 - 5 土地交換 (land exchange)
 - 6 事例研究ートゥサヤン土地交換 (Tusayan Land Exchange)
 - 7 地方ゾーニング (local zoning)
 - (1) ラッセン火山国立公園ーフィリップス石油会社 (Philips Petroleum Company) の地熱エネルギー開発
 - (2) グランドティートン国立公園ージャクソンホール (Jackson Hole) でのスキーリゾート開発
- 第三節 ウィルダネス (wilderness) の管理
- 1 S.4013ーハンフリー・セイラー法案 (Humphrey-Saylor Bill)
 - 2 S.1176ー公聴会 (hearings) の五つのテーマ
 - 3 S.3619ー両院共同決議 (concurrent resolution) の要請
 - 4 S.4028およびS.1123ー内務省および農務省の懐柔

第四節 新たな管理手法をめざして

- 1 大イエローストーン・エコシステム (Greater Yellowstone Ecosystem)
 - (1) イエローストーン (Yellowstone) 地域の特性
 - (2) イエローストーン火災論争 (Yellowstone fire controversy) の二つの命題
 - (3) イエローストーン地域における利害調整問題
 - (4) 国立公園局と森林局の協働ー大イエローストーン調整委員会 (Greater Yellowstone Coordinating Committee: GYCC) 設置と“プロセス (process)”実施
- 2 地域協働型の自然保護システム
 - (1) 地域協働型の自然保護システムの必要性
 - (2) 近時の国有地論争の三つの対立点
 - (3) 国有地論争の新たな対立点
- 3 日本の国立公園への示唆

第五節 小括ー自然保護規制の新たな方向性

終章

序章

第一節 アメリカの国立公園システムの法的意義とは何か

国立公園の危機が指摘されている。なかでも、アメリカの国立公園における環境問題を懸念する声が高まっている。

世界最初の国立公園であるイエローストーン国立公園（Yellowstone National Park）に始まる長い伝統と最大規模のシステムを誇るアメリカの国立公園は、自然の宝庫であると同時に自然保護法の宝庫でもある。国立公園の萌芽期である19世紀から現代までの二世紀にわたって、アメリカの国立公園は種々の自然保護法に支えられながら、稀有な生態系と卓越した景観を維持してきた。環境問題を法的観点から分析するに際して、特に国有地および周辺民有地での自然保護をはかる試みにおける行政と国民の役割を考える場合、アメリカの国立公園システムが示唆するところは大きいと思われる。というのもアメリカの国立公園システムは、従来からこの分野の先駆者であったのみならず、今日新たなステージに向かおうとしているからである。

ところで世界の国立公園は、営造物型とゾーニング型の二つに大きく分けられる。一般に、営造物型では、公用規制の場面が多く、土地所有権への規制が法律によって行なわれる。つまり、国有地をめぐる土地利用の許可あるいは不許可が、もっぱら問題となる。他方、ゾーニング型では、公用規制の場面に加えて警察規制の場面も考えられる。これはゾーニング型のルーツが警察規制にあることに由来し、警察規制の場面では土地所有権への規制が公園計画によって行なわれることになる。このように二つの型は、規制の根拠と程度が異なる。アメリカの国立公園は営造物型に分類され、ドイツ、フランスなどのヨーロッパ諸国や日本の国立公園（自然公園）はゾーニング型に分類される。営造物型はゾーニング型に比べると、行政官庁対地域という利害対立の構造が潜在的に弱いようにも思われる。しかしアメリカでは多くの国立公園紛争が生じてきた一方で、日本では国立公園管理が意外にスムーズに行なわれているというのが現実である。その一因として、日本のゾーニング型は、自然公園法で定められる「普通地域」や自然環境保全法で定められる「普通地

区」などの普通区域が多く、これらの区域が行政官庁と地域の利害対立の場面で緩衝材としてはたらいっているということが考えられる。このように、営造物型とゾーニング型という分類にとまって生じるはずの行政コントロールの強弱の相違が、現実にはきわめて相対的である。したがって、営造物型とゾーニング型の区別を必ずしも絶対視する必要はない。近年は、民有地を含む国立公園周辺地域の自然保護の必要性や、国有林システムのような他の自然保護システムとの連携を図る必要性が生じてきている。実質的に見ても、現代の国立公園が国（行政官庁）のみならず国民（地域）によっても維持管理されている点においては、営造物型とゾーニング型の間に相違がない。これらのことを考慮すると、アメリカの国立公園システムが日本の国立公園制度に与える示唆は、営造物型とゾーニング型という違いがあってもなお大きいと考える。なぜなら、アメリカの国立公園システムは、周辺国有地・周辺民有地との連携や地域コミュニティとの協働をいわば先取りしているからである。

本稿はこのような視点に基づき、アメリカの国立公園システム（National Park System）を法的観点から分析し、将来に向けて新たな自然保護の法システムを構築することを試みるものである。アメリカの国立公園システムは今、どのような状況にあるのだろうか。アメリカの国立公園システムが今抱えている問題とは、どのようなものだろうか。

第二節 国立公園システムの現状—問題の所在

アメリカの国立公園は近時、ビジターの急増、オーバーユース（過剰利用）、それらに伴う犯罪の増加、交通渋滞など、公園特有の環境問題を意味する“内部的脅威（internal threat）”に加えて、大気汚染や水質汚染、公園周辺地域の国有林や土地管理局（BLM）管理地での森林伐採、公園周辺地域の宅地造成や道路開発といった一般的な環境問題を意味する“外部的脅威（external threat）”に悩まされている¹。

¹ 2006年秋に訪れたヨセミテ国立公園（Yosemite National Park）の自然は、想像を絶する壮大な規模で息づいていた。しかし、最寄り駅のマーセッド（Merced）から小型シャトルバスで片道3時間弱の道中、車窓から眺めるヨセ

日本でも最近、例えば白山国立公園における登山者の一極集中や夏期の利用者集中の問題が指摘されている²。またオフロード車やスノーモービルは、車道以外の場所を無秩序に走りまわり、植生や野生生物へのダメージが大きいのみならず、他の公園利用者との摩擦を引き起こす原因にもなっている。そこで、オフロード車やスノーモービルの利用規制も論じられている³。

このように、現代の国立公園はさまざまな環境問題にさらされている。これらの問題をどのように解決していくべきか。この解決のかぎは、国立公園管理において、国立公園局（National Park Service: NPS）に代表される国の行政官庁と地域との協働関係を構築していくことができるかどうかにかかっているものと思われる。

第三節 国立公園システムの分析の視点—地域協働型自然保護の可能性

アメリカの国立公園管理においては、地域の多種多様な利害関係者たちの自然保護に対するネガティブな意思とポジティブな意思との調整問題が、多くの国立公園紛争を引き起こしてきた。本稿ではまず、地域の利害関係者たちが調整のうで合意形成に達した自然保護に対する地域全体としての意思を、“地域の自然保護意思”と呼ぶことにする。多くの場合、地域の自然保護意思は、目に見えるかたちで存在するわけではない。それはプロセスのなかに存在し、その実体は可変的かつ流動的である。

国立公園における行政と地域との関係は必ずしも一義的ではないが、地域の自然保護意思との調整が重要であることに変わりはない。本稿で

ミテ周辺地域の土地は、“Day Ranch（体験牧場）”の看板や柵とともに放牧され、植林され、果物即売所や給油所が無造作に乱立していた。

² 加藤雅寛「白山国立公園での取組みについて」『国立公園』639号（国立公園協会、2005年）14頁。

³ 畠山武道「自然環境保全法・自然公園法」自然環境保全法制研究会（研究代表者：阿部泰隆）『自然環境法制の総合的研究—国際的動向を踏まえたわが国法制の改善の提言』（平成4・5年度科学研究費補助金総合研究（A）研究成果報告書）1—9～10頁。

は次に、行政が地域の自然保護意思との調整を図りつつ自然保護をめざしていくことを、“地域協働型自然保護”と呼ぶことにする。先に述べたように、地域の自然保護意思自体が可変的かつ流動的であることから、地域協働型自然保護もまた、これらの性質をとまなう。その意味で、地域の自然保護意思、地域協働型自然保護のいずれも、仮説的な存在であることを確認しておきたい。

アメリカでは、国立公園システムの確立当初から牧畜業者や木材業者などの商工業者との利害調整が難しく、グランドティートン国立公園（Grand Teton National Park）やオリンピック国立公園（Olympic National Park）では、これらの商工業者と国立公園局側を支持する自然保護団体との間で激しい紛争が展開された。この種の国立公園紛争は、最近では遊覧船業者やモーターボート業者との利害調整問題として、国立公園局を悩ませている。

また日本では近年、自然公園を含む各地域において、野生生物による食害が問題になっている。鳥獣による農作物被害のうち、被害量が多いのはカラス、カモ、スズメ、ハト、サル、イノシシ、ネズミ、シカなどであるが、駆除が認められるものについてはあまり問題とされない。むしろ、ニホンカモシカ、エゾシカ、マガン、タンチョウヅル、ハクチョウ、サルのように、駆除が法制上または事実上困難なものについて社会的な問題になっている。食害に対する補償規定としては、各自治体の農作物被害補償条例のほか、農業災害補償法、文化財保護法80条5項、国家賠償法1条、憲法29条3項などが考えられる。もっとも鳥獣は自らの生存のために食害を起こしているものであり、人間がそれに対して完全な防止策をとるときは鳥獣の生存を脅かすおそれがあるということにも配慮する必要がある⁴。このように今後の課題として、食害補償に先立つ食害の防止策を検討する際にも、地域の自然保護意思との調整が不可欠

⁴ 大塚直「野生生物をめぐる法的諸問題」『環境法研究』22号（有斐閣、1995年）165～168頁。なお実際の食害事例についての分析は、北村喜宣「金銭を利用した環境コスト・環境ベネフィットの負担調整」自然環境保全法制研究会（研究代表者：阿部泰隆）『自然環境法制の総合的研究－国際的動向を踏まえたわが国法制の改善の提言』（平成4・5年度科学研究費補助金総合研究（A）研究成果報告書）3－11～21頁に詳しい。

になるものと思われる。

地域の自然保護意思との調整あるいは地域協働型自然保護が志向されつつある現状において、国立公園研究の現況はどのようなものだろうか。

第四節 アメリカの国立公園研究の現況

アメリカの国立公園にかかる法制度は多岐にわたり、歴史も古い。最近のアメリカでは国立公園システムを、“環境法 (Environmental Law)” よりむしろ、環境法とは区別される自然保護法、特に“資源管理法 (Natural Resources Law)” あるいは“水法 (Water Law)” といった法分野で扱うことが主流になりつつある。もっとも、アメリカにおいても国立公園システムの研究は歴史的なものが大半を占め、法的観点からの研究は、第一人者であるサックス (Joseph Sax) ほかに握りの法学者たちが行なっているという状況にある。このように現段階では法的研究が必ずしも成熟していないことから、本稿は法的分野のみならず他の分野の従来の研究成果にも依拠することにした。とりわけ制度史を理解するためには歴史的研究の成果に依拠することが不可欠であるため、本稿では法的文献に加えて、Zaslowsky and Watkins, *These American Lands*, Island Press (1994) などいくつかの歴史的あるいはジャーナリズム的文献を参照していく。

本稿の構成は、次のとおりである。まず第一章では、国立公園システムが合衆国自然保護法の歴史の初期から存在していたこと、さらに“保護と利用”の対立がアメリカの国立公園の歴史の当初から内在していたことを、国立公園システムの歴史を追うなかで明らかにする。第二章では、アメリカにおける国立公園関連の主要な法制度を年代を追って分析するとともに、現在の法制度の限界と問題点を明らかにしていく。第三章では、第二次世界大戦の前後で時期を大きく二分したうえで、国立公園紛争の実態を具体的事例研究とともに調べていく。これら紛争事例の研究を通じて、今何が必要とされているのかを明らかにしたい。そして第四章では、第二章で明らかにされた現在の法制度の限界と問題点を克服することをめざして、国有地および周辺民有地にかかる自然保護規制を整理してその内容を理解するとともに、これらの規制にとまって行

なわれる利害調整の実態を確認することで、自然保護の法システムの新たな枠組みを探る。

なお本稿では、public land と public domain を区別する。すなわち、public land に国有地、public domain に公有地の訳語をあて、厳密な意味での国有地（連邦所有地）と州有地が含まれる場合もある公有地を区別して論じていく。

*本文中の表記について、〔 〕内は引用文献が補っている部分、[]内は筆者が補った部分である。

第一章 合衆国自然保護法における国立公園の位置づけ—国立公園システムの歴史

アメリカの国立公園システムは、合衆国自然保護法においてどのような位置づけがなされるのだろうか。本章ではまず、国立公園システムの属性を探るために、法的観点と歴史的観点の双方から国立公園システムの歴史を振り返る。

第一節 国立公園の誕生

1 国立公園の起源—ヨセミテ州立公園

世界最初の国立公園思想の提唱者とされる画家キャトリン（George Catlin）やアメリカの自然保護運動の先駆者であるソロー（Henry David Thoreau）らの思想的影響のもと⁵、実質的にアメリカ最初、すなわち世界最初の国立公園であるヨセミテ（Yosemite）州立公園が誕生したのは、1864年のことだった。これに先立つ1832年、連邦議会はアーカンソー州ホットスプリングス（Hot Springs）の四つの区域を“将来の譲渡（future disposal）”に備えて保留しており⁶、これらの土地は1921

⁵ 上岡克己『アメリカの国立公園—自然保護運動と公園政策』（築地書館、2002年）34～36頁。

⁶ もっとも、医学的見地から保護区に指定されており、景観保護という国立公園の趣旨からは、ずれていた。上岡克己・前掲（注5）38頁。

年にホットスプリングス国立公園(Hot Springs National Park)になった。アメリカの国立公園概念の最初の連邦国家的な発現が、ヨセミテ溪谷(Yosemite Valley) およびマリポサの巨木群(Mariposa Big Tree Grove)であることに、現在は異論がない。1864年に連邦議会は、マリポサの巨木群を永遠に不可譲の状態にするために、「公共の利用、保養、レクリエーション (“public use, resort, and recreation” 13 Stat. 325)」のためにカリフォルニア州に譲渡する法律⁷を通過させ、ヨセミテ州立公園が創設された⁸。

この1864年のヨセミテ公園法の起草者、カリフォルニア州選出上院議員コネス(John Conness)は、中央アメリカ汽船運送会社(Central American Steamship)のカリフォルニア支社長レイモンド(Israel Ward Raymond)や、財産、気品、洗練を兼ね備えた当時の紳士たちから、公園の創設を強く求められたと伝えられている。そのレイモンドも、のちにニューヨーク州のセントラルパーク(Central Park)を設計することになる、オムステッド(Frederick Law Olmsted)の公園思想⁹に感化されていたといわれる¹⁰。

⁷ 現16 U.S.C.A. §48。

⁸ しかし、通過に先立って連邦政府による議論がされなかったので、全般的な政策が欠けており、動機づけは不明瞭なままだった。連邦政府から州政府へのこの国有地譲渡の試みは、失敗に終わった。1905年にこれらの土地は連邦政府に返還され、1906年にヨセミテ国立公園の一部になった。David A. Adams, Renewable Resource Policy—The Legal-Institutional Foundations, Island Press (1993) at 179.

⁹ 詳細については、本稿第三章第一節2参照。

¹⁰ 1863年に、マリポサ採鉱場を監督するためにカリフォルニア州に引越してきたのが、オムステッドだった。オムステッドは、ヨセミテ州立公園創設後すぐに、公園の維持管理および地質調査のための諮問委員会であるヨセミテ委員会(Yosemite Commission)の委員長に任命され、天然資源管理、特に景観設計や、アウトドアレクリエーション政策およびその実施に尽力した。1865年には、オムステッドによると“州立公園および国立公園創設の哲学の基礎が明確に述べられた”報告書、『ヨセミテ溪谷とマリポサの巨木群(The Yosemite Valley and the Mariposa Big Trees)』(通称『ヨセミテ報告書(Yosemite Report)』、詳細については、本稿第三章第一節2参照)をカリフォルニア州議会

2 国立公園の創設—イエローストーン国立公園

1872年に連邦議会は、イエローストーン渓谷（Yellowstone Valley）内に「入植、占有、売却 [の対象] から外され…国民の利益および楽しみのために公共の公園あるいは娯楽の場として公用にあてられかつ取っておかれる（“withdrawn from settlement, occupancy or sale...and dedicated and set apart as a public park or pleasuring ground for the benefit and enjoyment of the peoples” Act of 1 March 1872, 42d Cong., sess. II, ch.24, pp.32-33）」ことになる220万エーカー¹¹の保護区（preserve）を創設し、公式にも世界最初の国立公園であるイエローストーン国立公園（Yellowstone National Park）が誕生した¹²。

この1872年3月1日のイエローストーン公園法へのグラント大統領（Ulysses Simpson Grant）の署名までには、探検隊による三度の現地調査が行なわれた。そもそもイエローストーンは、恒久的な連邦公園用保留地（federal parkland reservation）というはじめての試みのための第三候補地だった。登山家のブリッジャー（Jim Bridger）は、1830年代以前にすでにイエローストーン渓谷を訪れたことがあるヨーロッパ人の一人だった。イエローストーンのすばらしさを絶賛するブリッジャーによる、信じられないほど雄大な話を確かめようと、1869年の秋に、クック（Charles W. Cook）、フォルサム（David E. Folsom）、ピーターソン（William Peterson）がイエローストーンを旅した。イエローストーン

に提出している。ほどなくニューヨークに戻ったオムステッドは、ナイアガラの滝（Niagara Falls）に州立保留地（state reservation）を創設する1883年のニューヨーク州議会の法案の通過や、セントラルパークの設計に尽力した。オムステッドはさらに、ノースカロライナ州アッシュビル（Asheville）近郊のビルトモア（Biltmore）に、アメリカ最初の科学的に管理された森を創設したほか、1899年にはサージェント（Charles S. Sargent）と協力してマサチューセッツ州森林管理組合（Massachusetts Forestry Association）を設立した。このことが、のちにマサチューセッツ州に森林保留地（forest reservation）を創設するのに役立つことになった。David A. Adams, *supra* n. 8, at 179-180.

¹¹ 1 エーカー≒4046.9m²。

¹² Clarke and McCool, *Staking Out the Terrain*, Second edition, State University of New York Press (1996) at 70.

川（Yellowstone River）のグランドキャニオン（Grand Canyon）、イエローストーン湖（Yellowstone Lake）、下流間欠泉盆地（Lower Geyser Basin）についての彼らの報告は、人々の想像力をかきたてた。1870年の夏には、モンタナ州公有地監督官（surveyor-general）であり元インディアナ州選出国議員でもあるウォシユバーン（Henry Dana Washburn）に率いられた19名の探検隊が、イエローストーン渓谷を一ヶ月間冒険するためにモンタナ州フォートエリス（Fort Ellis）を出発した。この探検隊は、同行者である“政治家になったニューヨーク出身者”ことラングフォード（Nathanial Pitt Langford）と、6名の陸軍護衛団を率いるドーン中尉（Gustavus C. Doane）の名をとって、ウォシユバーン＝ラングフォード＝ドーン探検隊（Washburn-Langford-Doane expedition）と呼ばれた。この探検隊はクック探検隊の報告を確かめ、さらに、上流間欠泉盆地（Upper Geyser Basin）とオールド・フェイスフル間欠泉（Old Faithful geyser）を発見した。ウォシユバーン＝ラングフォード＝ドーン探検隊からもたらされた評判によって、国民はイエローストーンに大きな関心をもち、連邦議会も関心をもった。

1871年に連邦議会は、合衆国領土地質学・地理学調査局（United States Geological and Geographical Survey of the Territories）局長のヘイゼン（Ferdinand Vandever Hayden）が率いる、昆虫学者、地形学者、動物学者、気象学者、画家モーラン（Thomas Moran）、写真家ジャクソン（William Henry Jackson）、医者をもメンバーとする三番目の探検隊を支援するために、4万ドルをわりあてた。帰還したヘイゼンが連邦議会に積極的に働きかけ、『スクリブナーズ・マンスリー（Scribner's Monthly）』誌1871年5月号、6月号に連載されたイエローストーンに関するラングフォードの記事の写し400枚が連邦議員たちに配られるなど一連のキャンペーンを経て¹³、グラント大統領が署名した。

イエローストーン公園法は、ワイオミング準州内にあるイエローストーン川の源流近くに保護区を設けた。しかし、同法を実施するための

¹³ 連邦議会は、モーランの絵画『イエローストーンのグランドキャニオン（The Grand Canyon of the Yellowstone）』を1万ドルで購入し、連邦議会議事堂のホールに展示した。David A. Adams, *supra* n. 8, at 181.

国の政策や制度上の組織は何も存在しなかった。当時、バイソン (bison) の最後の群れの一つがイエローストーンに生息しており、この群れを狙う密漁が続いた¹⁴。1877年には内務長官によって、営利的な狩猟、わな猟、魚釣り、盗伐、天然堆積物を盗むこと、不注意な火の使用を禁止する規則が公布されたが、必ずしも実施をとまなうわけではなかった。イエローストーン国立公園所長 (park superintendent) のラングフォード¹⁵は、最初の5年間、報酬がなかったうえ、公園予算も全くつかなかった。こうした状況のもと、内務長官の要請に基づいて陸軍大臣 (Secretary of War) が密猟者たちや侵入者たちを公園から追い出すために軍隊行動命令を定める権限を与えられ、かつそうするよう命じられた。陸軍を用いることは1883年にイエローストーンで明確に認可され、1900年にはセコイア公立公園 (Sequoia National Park) やグラント将軍国立公園 (General Grant National Park)¹⁶でも認可された。陸軍工兵たちが道路や公園境界の標識の建設にたずさわり、陸軍騎兵たちがパトロールや保護活動を行なうなど、陸軍は全力を尽くした¹⁷。もっとも、陸軍を支援

¹⁴ バイソンの頭は、1891年当時のモンタナ州ボーズマン (Bozeman) で、400ドルから1000ドルの値がついたといわれる。1894年3月には、ある密猟者がイエローストーン国立公園内のバイソンの皮を剥ぐ行為で捕まった。事件当時公園内にいた『フォレスト・アンド・ストリーム (Forest and Stream)』誌の記者が、この事件を描写する記事を書き、連邦議会が何かするべきだという国民の抗議心をかきたてた。その成果が、1894年5月7日に制定された「イエローストーン公園保護のためのレーシー法 (Lacey Act for the Protection of Yellowstone Park)」だった。レーシー法は、イエローストーン国立公園での狩猟、森林破壊、鉱物を盗むことについて、厳しい罰則を規定した。いかなる内務長官規則の違反も、最高1000ドルの罰金あるいは最長2年間の投獄とされ、全ての銃、わな、馬、その他の装備の没収によって罰することができるようになった。連邦監督官 (federal commissioner) の地位が創設され、刑務所が建設された。もっとも、レーシー法の規定は当時には厳しすぎたようで、1916年に弱められた。Id., at 184.

¹⁵ ウォシユバーン＝ラングフォード＝ドーン探検隊の一員。

¹⁶ 1940年に、キングスキャニオン国立公園 (Kings Canyon National Park) になった。

¹⁷ ミューア (John Muir) によると、陸軍兵士たちが自分たちの任務をとて

する法はほとんど存在しなかったし、連邦議会は11年間にわたって援助を渋り続けた¹⁸。

第二節 国立公園内規制権限の確立

1900年までに国立公園は、6つの区画と400万エーカー以上の土地を包含していたが、“国立公園システム”すなわち国立公園の管理運用法制度は存在していなかった。各公園は連邦議会の特別法によって公有地から保留され、内務長官の監督下に置かれていた。各公園が自らの法と予算をもつが、全体としての国立公園行政機関は存在しなかったのである¹⁹。内務長官が、多数の連邦職員たちを用いてこのばらばらの集合体を管理していた。1900年にアイオワ州選出下院議員レーシー (John F. Lacey)²⁰が、国立公園行政機関を創設するための最初の法案を提出し、連邦議会も多くの法案を検討した。しかし、どれもうまくいかなかった²¹。この間、1901年のサンフランシスコ市長によるダム計画発表に端を発し

静かに遂行するので、旅行者たちは陸軍兵士たちの存在にほとんど気づかない状態だった。David A. Adams, *supra* n. 8, at 183.

¹⁸ *Id.*, at 181-183.

¹⁹ 1906年に連邦議会は、古物保存法 (Antiquities Act) を制定し、より包括的な立法に向かって第一歩を踏み出した。アイオワ州選出下院議員レーシー (John F. Lacey) によって法律案が提出された古物保存法は、歴史的名所、歴史のあるいは有史以前の建造物、他の国立記念物公園になるべき歴史のあるいは科学的関心の対象物を宣言する権限を大統領に付与し、それらが連邦所有地あるいは連邦管理地になると規定した。1916年までに古物保存法は、ペトリファイドフォレスト (Petrified Forest、石化森林)、グランドキャニオン (Grand Canyon)、ダイナソア (Dinosaur)、カトマイ山 (Katmai) など、20の国立記念物公園 (national monuments) を創設した。そのうち7つが歴史的なもの、13が自然科学的なものだった。国立記念物公園は内務長官、公有地 (public domain) は内務省、森林保護区 (forest reserves) は農務省、陸軍省 (War Department) 管理地は陸軍省の管轄権の下に、それぞれ置かれた。 *Id.*, at 184-185.

²⁰ 注19参照。

²¹ David A. Adams, *supra* n. 8, at 185.

たヘッチヘッチー²²論争 (Hetch Hetchy controversy) が13年間にも及ぶ大論争に発展し、公園地を管理するための新たな行政機関の必要性を強調することになった²³。

1916年、連邦議会は国立公園局設置法 (National Park Service Organic Act, 16 U.S.C.A. §1) を通過させ、国立公園自らの内部規制権限がはじめて確立された。同法は、「国立公園、国有記念物公園…の利用を規定し…景観および自然対象物・歴史的対象物、そこにいる野生生物を保全し、将来の世代の楽しみのためにそれらを損なわないであろう方法や手段で、同じ楽しみを提供すること (“regulate the use of...national parks, monuments...to conserve the scenery and the natural and historic objects and the wildlife therein and to provide for the enjoyment of the same in such manner and by such means as will leave them unimpaired for the enjoyment of future generations.” 16 U.S.C.A. §1)」を規定した。つまり、この新たな行政機関の使命とは、公園を自然のままの状態で保存し、そのうえその同じ公園を国民が楽しむことができるように、公園へのアクセスを提供することだった²⁴。国立公園局設置法は、国立公園局 (National Park Service: NPS) を設立し、ベースになる従業員や彼らの給料を規定し、システムを管理運用する規則を制定する権限を内務長官に与え、公園の資源を保全するために必要な場合には森林を売却するあるいは処分することを認め、公園にとって有害な動植物を駆除することを許可し、そうすることが有害でない場合に観光客の保養施設や家畜放牧の借地契約のために20年間の土地使用权を認める権限を内務長官に与えた²⁵。

公園へのアクセスを提供するという国立公園局の使命は、鉄道会社に利益をもたらした。南太平洋鉄道 (Southern Pacific Railroads) 副社長

²² ヨセミテ渓谷の北30kmに位置する渓谷。1890年に国立公園に含まれることになったが、低地部分に民有地が残っていた。この民有地が、慢性的な水不足に悩むサンフランシスコの、ダム建設用地として狙われた。上岡克己・前掲(注5) 64頁。

²³ Clarke and McCool, *supra* n. 12, at 70.

²⁴ *Id.*, at 70-71.

²⁵ David A. Adams, *supra* n. 8, at 185-186.

マコーミック (E. O. McCormick) はマザー (Stephen Mather) が計画したネバダ州シエラでの有名なキャンプ²⁶の参加メンバーだった。北太

²⁶ 国立公園局初代局長マザー (Stephen Mather) は、公園局設立のために自らの人生の晩年を捧げた大富豪の実業家だった。マザーは熱心なアウトドア活動愛好家かつ登山家であり、アメリカ市民協会 (American Civic Association) およびシエラ・クラブ (Sierra Club) のメンバーでもあった。1915年にマザーは、きたるべき国立公園局設置法案の連邦議会の検討について支持を得るために、成功例として有名なキャンプを主催した。このキャンプは、何名かのオピニオンリーダーたちに高原地帯ですばらしい時間を過ごしてもらいながら、公園の神秘感を吹き込んで、国立公園局設置法案の陰で影響力を及ぼしてもらうよう彼らを説得することを意図していた。マザーの客のなかには、アメリカ自然歴史博物館 (American Museum of Natural History) 館長のオズボーン (Fairfield Osborn)、当時の最も著名な作家の一人であるホー (Emerson Hough)、のちの下院議長であり公用徴収委員会 (Appropriations Committee) 幹部の共和党員ジレット (Fred H. Gillett)、『ナショナル・ジオグラフィック (National Geographic)』誌編集者のグロスブナー (Gilbert H. Grosvenor)、南太平洋鉄道の副社長マコーミック (E. O. McCormick)、カリフォルニア州の二つの有力新聞社の所有者かつ経営者であるマドックス (Ben M. Maddox)、のちにマザーの後継者となるオルブライト (Horace M. Albright) がいた。二週間近くわたって、この目立つ一行は、シエラの最高の状態を見た。当時の雑誌記事によれば、「マザーは、自分の客の旅支度を整えるのに費用を惜しなかった。各人が、高級かつ完璧に快適なウィルダネスベッドをつくるために用いられる新しい寝袋と空気マットレスをもった。人を運ぶための馬や必需品を運ぶためのラバがいて、豊富な量の新鮮な果物、新鮮な卵、他にも美味しいものが入れられた。キャンプが張られると、この機会のために合衆国地質学調査所からマザーが借りてきた優秀なキャンプコックのタン・スィング (Tie Sing) が、いつも丸太で食卓を組み立て、さらに…リネンのテーブルクロスや全員のための本物のナプキンが現れたのだった。タン・スィングは自分の折りたたみストーブを組み立てて、静かに、スープ、レタスサラダ、フライドチキン、グレイビーソースのかかったシカ肉、ポテト、温かいロールパン、アップルパイ、チーズ、紅茶、コーヒーを用意した」。マザーの思惑どおり、たくさんの支持とたっぷりの評判が広がり、『ナショナル・ジオグラフィック』1916年4月号は国立公園特集号となった。こうして、まさしく予定どおりにウィルソン大統領が国立公園局設置法に署名し、マザーは国立公園局初代局長になった。Id., at 187-188.

平洋鉄道 (Northern Pacific Railroads) は、1872年のイエローストーン法を支持したのちに、その地域にオープンさせる一連の宿泊施設の費用負担を引き受けた。サンタフェ鉄道 (Santa Fe Railroad) は1904年に、グランドキャニオン (Grand Canyon) のサウス・リム (south rim) に高級ホテルのエル・トヴァー・ホテル (El Tovar Hotel) を完成させた。大北部地方鉄道 (Great Northern Railway) は、グレーシャー国立公園 (Glacier National Park) と隣接地に、ロッジやスイス風のシャレーを建設した。連邦太平洋鉄道 (Union Pacific Railroad) は、ザイオン国立公園 (Zion National Park)、ブライスキャニオン国立公園 (Bryce Canyon National Park)、グランドキャニオン国立公園 (Grand Canyon National Park) のノース・リム (north rim) に、それぞれ保養施設を提供した。1915年にはサンタフェ鉄道と連邦太平洋鉄道が国立公園博覧会のために50万ドルを出資し、1916年には写真家ヤード (Robert Sterling Yard) の写真集『国立公園写真集 (National Park Portfolio)』27万5000冊の製作のために、17の鉄道会社が協力して出資した。このように、鉄道会社の資産が、初期の国立公園システムを固めるのに大いに役立ったことは事実だった²⁷。

1918年に内務長官は、国立公園局の最初の行政指令 (administrative directive) のなかで、自然保存 (preservation) と国民利用 (public use) という、対立する目的の両方を満たす必要性を繰り返し述べた²⁸。この指令は、1918年5月13日付けの内務長官レイン (Franklin K. Lane) から国立公園局初代局長マザー (Stephen Mather) あての書簡のなかで、“規則 (regulations)” として披露された。その内容は、国立公園局設置法の三原則すなわち、「第一に、国立公園は現代のみならず将来の世代のために、全く損なわれていないかたちで維持されなければならない；第二に、国立公園は、国民の利用、観察、健康、娯楽のために取っておかれる；第三に、国民の利益 (national interest) が、公園内の公共事業あるいは民間事業に影響を及ぼすあらゆる判断において決定的 (dictate) でなければならない」ことを述べたうえで、

²⁷ Id., at 186.

²⁸ Clarke and McCool, *supra* n. 12, at 71.

「イエローストーンを除く全ての公園での畜牛の放牧は、ビジターたちがあまり訪れない地域で許されるかもしれないが、羊の放牧は許されない。

避暑用の別荘のためには、賃貸しされないものとする。

建造物および、森林あるいは景観を損なわないだろう場所を除いて、伐採してはならない。

道路は、景観に調和しなければならない。

公園内民有地 (private holdings) は、除去されなければならない。

ウィンタースポーツを含めて、全てのアウトドアスポーツが促進されるものとする。

公園のレクリエーション利用のみならず、教育的利用も促進されなければならない。

安いキャンプ場と高級ホテルが、整備されなければならない。

新たな公園事業を検討する際に、公園局は“最高かつ特徴的な質の景観、あるいは国家的利益および貫禄になるほどにすばらしいかユニークなくつかの自然の地勢”を見つけるよう努めなければならない。

国立公園システムは現在のように、“特別水準の最高条件、あるいは国立公園が示す種類の公開に達しない状態で表出する地域を包含することによって、水準、威厳、名声が落とされてはならない。”

とするものだった²⁹。そこには、マザーの自然保存志向 (preservationism)³⁰

²⁹ David A. Adams, *supra* n. 8, at 189-190.

³⁰ 自然保存志向とは、ありのままの自然の保護を目指す、野生動植物および歴史的文化財の保存志向を意味する。マザーは、カリフォルニア大学バークレー校 (University of California, Berkeley) 出身の若手弁護士オルブライト (Horace M. Albright) に補佐されて、1930年1月22日に亡くなるまでの間、これらの原則の実行に尽力した。国立公園局および国立公園政策の創設者といわれるマザーの偉業は、オルブライトに引き継がれることになる。27歳の若さで国立公園局の局長補佐 (assistant director) を務めたオルブライトが、1929年に局長に就任し、1933年8月9日まで国立公園局の二代目局長を務めた。オルブライトは、国立公園局を去った後も1987年に亡くなるまで、国立公園事業に精力的にたずさわった。1933年の連邦政府の改編の際に、オルブライトは、それまで各省に散らばっていた64ヶ所の公園を内務省国立公園局の管轄下に一

の影響が見られる。

こうして、国立公園システムの最大のジレンマである、“保護と利用”という二重使命の構造があらわれた。国立公園システム全体の発展を促進するためには、国民と連邦議会の両方からの支持を得やすいレクリエーション重視型の公園政策が有用であると考えたマザーは、ビジターを増やす政策にまい進していった³¹。1929年にはオルブライト (Horace M. Albright)³²が国立公園局二代目局長に就任したが、ほどなく大恐慌 (Great Depression) に見舞われ、1934年には国立公園局予算が1080万ドルから510万ドルまで50%以上削減された。しかし、当時の大統領フランクリン・ルーズベルト (Franklin Roosevelt) と内務長官イクス (Harold Ickes) がともに公園愛好者だったため、国立公園局の運営はうまくいくことになった。1933年にルーズベルト大統領は、ニューディール政策 (New Deal) の一環として土地改良かつ失業救済の事業を承認するよう連邦議会に求め、1933年の市民保全局法 (Civilian Conservation Service Act) が制定された³³。同法によって創設された市民保全部隊 (Civilian Conservation Corps: CCC) は、失業中の若者たちを国立公園や州立公園に派遣して従事させるもので、道路建設や植林作業を通して経済活性化を図る連邦行政機関だった³⁴。市民保全部隊は、行政機関同士の協力を実現した珍しい例でもあった。市民保全局法が通過した5日後に、ルーズベルトは緊急保全任務局 (Office of Emergency Conservation Work) を創設し、フェヒナー (Robert Fechner) を局長に指名した。フェヒナーは労働運動の影響を受けた人物で、陸軍省 (Department of War)、農務省、内務省、労働省の代表者たちからなる顧問委員会 (advisory council) が後押しした。労働省が男たちを選び、陸軍省が彼らをキャンプまで連れて行くとともにキャンプを運営した。

本化し、国立公園システム (National Park System) を一元化した。Id., at 188-191. 上岡克己・前掲 (注5) 93~96頁。

³¹ 上岡克己・前掲 (注5) 87頁。

³² 注30参照。

³³ David A. Adams, *supra* n. 8, at 194.

³⁴ 上岡克己・前掲 (注5) 94頁。

農務省と内務省が、彼らの活動を指揮した³⁵。

市民保全部隊入隊者たちには、衣類、医療、読み書き、食糧、身体検査、住まい、レクリエーションの場、実地訓練にわたる完全なカリキュラムが用意され、労働の対価として毎月30ドルが支払われた。9年間の市民保全部隊事業を通じておよそ1万7000のキャンプが営まれ、そのうちおよそ四分の一が内務省によって監督され、さらにそのうちの5%が国立公園のなかで営まれた。最も多くの市民保全部隊キャンプを主催したのは、森林局（Forest Service）だった。市民保全部隊の任務は、森林再生、小屋その他の建物の建築、消防道（森林火災の際に消防士が通れるよう切り開いた道、fire trails）の清掃、橋・ダム・上下水道システム・キャンプ場の建設、火災の危険を和らげること、消防活動など、多岐にわたった。公共事業を増やそうという熱意はしばしば、資源の乱開発や開発過剰という結果を招いたが、ともかく市民保全部隊は、ニューディール政策のなかで最も評判の良い成功例の一つだった³⁶。

しかし第二次世界大戦の開戦が、大恐慌、失業、市民保全部隊の当初の正当化根拠に終焉をもたらし、1942年6月30日に、連邦議会は市民保全部隊事業の終結を可決したのだった³⁷。

第三節 国立公園利用の急増

1 自然保存派 (preservationist) とレクリエーション派 (recreationist)

1939年9月の第二次世界大戦開戦により、公園業務と資金提供は段階的に廃止され、1945年の終戦からしばらくの間、国立公園システムは忘れられていた³⁸。しかし、人口増加や経済発展による戦後の繁栄は個人所得やレジャーの時間を増大させ、空前の数のビジターたちが国立公園

³⁵ 農務省は、国有林、州有林、民有林を担当した。内務省は、国立公園および州立公園、アメリカ先住民インディアン保留地（Indian reservations）、国有地を担当した。David A. Adams, *supra* n. 8, at 194.

³⁶ *Id.*, at 195-196.

³⁷ *Id.*, at 196.

³⁸ *Id.*, at 197.

に押し寄せるようになった。ビジターたちの多くは、リゾートホテル、ゴルフ場、レストラン、ファーストフードその他の施設を期待したが、なかにはウィルダネスへバックパッカー一つで旅行し、テントを張り、自分で作ったものを食べるだけで満足だという者もいた³⁹。このように多様なタイプのビジターたちを魅了する国立公園で、自然保存派（preservationist）とレクリエーション派（recreationist）の対立関係が⁴⁰この時期に顕在化していった。

自然保存派とは、アメリカ自然保護運動の父といわれるミューア（John Muir）が提唱した自然保護論に賛同する者たちをいう。彼らは、国立公園や国有林を自然のままの状態で保存することを志向する。レクリエーション派とは、国立公園や国有林をレクリエーションのために利用することを志向する者たちをいう。レクリエーション派のルーツは、20世紀初頭にピンショール（Gifford Pinchot）が提唱した自然保護論にたどることができる。ピンショールは自然資源の有効利用という功利主義の自然保護論を提唱し、これに賛同する者たちは自然保全派（conservationist）と呼ばれた。自然保全派は、国立公園や国有林を科学的、効率的、一体的、多目的に管理・運用することを志向する⁴⁰。

自然保存派とレクリエーション派の双方の主張は、次のようなものである。自然保存派は、自然地域が、美的な楽しみの源であり、自分たちの祖先を思い起こさせるような重要な象徴的機能を果たし、あるいは地球生態系の健全かつ安定した状態を維持するために必要であると考ええる。自然保存派は、国立公園でのレクリエーションが非消費活動に限定されるべきだと考えている。このようなレクリエーションの機会には、ピクニック、ハイキング、バックパッカー旅行、カヌーこぎ、魚釣り、簡単なキャンプが含まれる。レクリエーション派は、国立公園が、選ばれたエリートだけでなくあらゆる人々の楽しみのために設立されたと主張する。レクリエーション派は自然保存派を、自分たち自身の“より洗練

³⁹ Nathan L. Scheg, Preservationists vs. Recreationists in Our National Parks, West-Northwest Journal of Environmental Law & Policy (1998) Vol. 5, num. 1, at 51.

⁴⁰ 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）251頁。

された”価値観と調和させるために国民の価値観を変えることに熱心な、エリート主義者とみなす⁴¹。何人も他の者に公園の“適切な”利用を押しつける権限を有してはならない、と彼らは信じている。レクリエーション派は、多様なレジャー活動に没頭する。これらの活動には、マウンテンバイク、スノーモービル、自動車での観光、スキー滑降、ゴルフ、オフロード車利用などが含まれる⁴²。自然保存派とレクリエーション派の対立は、現在も最も重要な問題の一つであり続けている。

1949年に国立公園局四代目局長ドルーリー (Newton B. Drury)⁴³は、『われわれの公園のジレンマ (The Dilemma of Our Parks)』という報告書を発表した。この報告書は、多すぎるビジターたちと少なすぎる職員たちによって引き起こされる、公園地および公園財産の悪化や破壊を報告した。否定的な報告書は、以後も続いた。1975年の『われわれの国立公園の質の低下 (The Degradation of Our National Parks)』という報告書も、本質的に同じ結論に達している⁴⁴。

2 ミッション66 (Mission 66)

1951年に国立公園局五代目局長のデマレイ (Arthur Demaray) がわずか半年間の任期を終えると、六代目局長ワース (Conrad L. Wirth) が引き継いだ⁴⁵。ワースは、“保護と利用”ジレンマの解決策は、押し

⁴¹ エリート主義の問題はしばしば誇張されるが、この問題を裏づけるいくつかの資料もある。最近の調査は、ウィルダネス利用と職業・教育両方との間の非常に強い相関関係を明らかにする。肉体労働者たちは全てのウィルダネス利用者のうち、たった5%を占めるにすぎない。ウィルダネス利用者の三分の二は大卒者で、そのうち四分の一が昇進のある仕事をしてきた。Nathan L. Scheg, *supra* n. 39, at 52.

⁴² *Id.*

⁴³ カリフォルニア大学バークレー校の出身で、国立公園局二代目局長オルブライトの級友だったドルーリーは、以前にもオルブライトの後任に推薦されたことがあった。自然保護志向のドルーリーは、自然保護団体の期待を一身に受けて入省した。上岡克己・前掲(注5)103頁。

⁴⁴ Clarke and McCool, *supra* n. 12, at 72.

⁴⁵ 上岡克己・前掲(注5)105頁。

寄せるビジターたちに対応するための大規模開発事業に着手することであると考えた。国立公園局の歴史においてこの時に、自然保存 (preservation) という使命は二次的な位置に置かれることになった⁴⁶。こうして1956年に、国立公園局は“ミッション66 (Mission 66)”という事業に着手した。

ここで、ワース自身による報告書に沿ってミッション66のプロセスを見ていきたい。最初にワースは、より多くの資金を得ようとする国立公園局の従来の試みを調査した。しかしそれらのうち、予算局 (Office of Management and Budget)⁴⁷を通過したものは一つもなかった。どうやら予算局と連邦議会は、従来の公園局による大規模で複雑な要求よりも、公道局 (Bureau of Public Roads)、土地開墾局 (Bureau of Reclamation)、陸軍工兵隊 (U.S. Army Corps of Engineers) によるいっそう大規模で長期的な提案を好むように思われた。ワースは、ひょっとすると大胆なアプローチのほうがうまくいくかもしれないと考えた。職員との議論ののち、国立公園局の各部門を代表する委員会 (設計・建設、事業・計画管理、自然保全・自然保護 (Conservation and Protection)、自然史、歴史、河川流域調査の各委員会) と、分科会メンバーの監督者たちから成る第二運営委員会が設立された。そこで選ばれたのが、“ミッション66”である。ミッション66とは、全ての国立公園における計画を明示し、その費用を積算して単一の予算に統合するという、包括的な公園整備案である。ミッション66には、150の博物館やビジターセンターの建設、二つの近代的トレーニングセンターの建設などが盛り込まれた⁴⁸。ミッション66というタイトルの“66”は、1966年つまり国立公園局創設50周年記念であり、事業目標が達成されることになっている年を意味した。1955年6月末頃までには、現場の職員たちに対してミッション66の目的や範囲について徹底的な教育が行なわれ、1955年9月20日のグレートスモーク山脈 (Great Smoky Mountains) での公益事業会議 (Public Services Conference)⁴⁹においてミッション66が公表された。1956年1月

⁴⁶ Clarke and McCool, *supra* n. 12, at 73.

⁴⁷ 現、行政管理予算局 (Office of Management and Budget)。

⁴⁸ 畠山武道・前掲 (注40) 253～254頁。

⁴⁹ 公益事業 (public service) は、鉄道、ガス、水道、電気等、公衆の日常生活

5日にはアイゼンハワー大統領（Dwight D. Eisenhower）が、一般教書（State of the Union address）のなかで国立公園に言及した。さらに同年1月27日に行なわれたミッション66についてのワースのプレゼンテーションに対して、同大統領が明確に支持を表明した⁵⁰。

最終的な総予算がおよそ10億ドルにものぼったミッション66は、大成をおさめた。他方、自然保護団体のウィルダネス協会（Wilderness Society）⁵¹事務局長ザニサー（Howard Zahniser）を中心とする危機感を抱いた自然保護論者たちは、国立公園局の政策にウィルダネス保存を義務づけようとした⁵²。彼らの動きは、国有地管理の転換を示すことになる1964年の原生自然法（Wilderness Act）の制定を導くことになった⁵³。

3 1964年管理枠組み（1964 management framework）

ミッション66が軌道に乗るまで、保護と利用ジレンマを解決できる両立的で首尾一貫した管理政策の模索は続いていた。国立公園局七代目局長ハーツォーグ・ジュニア（George B. Hartzog Jr.）の指揮のもと、国立公園局はこの問題に関する明確な管理政策を打ち出した。それが、1964年管理枠組み（1964 management framework）である。1964年7月10日に内務長官ユードル（Stewart L. Udall）によって署名された意見書（memorandum）のなかで採択されたこの枠組みは、公園地を三つのカテゴリーに分類した。自然地域（natural）、歴史的地域（historic）、レクリエーション地域（recreational）である。ユードルの意見書における彼自身による詳細な説明によれば、

「国立公園システム内のこれら三つのカテゴリーを包含しているたった

活に欠くことのできない、公的性格をもつ（それゆえに特殊の公的規制に服する）事業を意味する。田中英夫編集代表『英米法辞典』（東京大学出版会、1991年）683頁。公共に対する無報酬の貢献を意味する“public service”とは区別される。

⁵⁰ David A. Adams, *supra* n. 8, at 198-200.

⁵¹ 会員数はおよそ5000人で、当時の主な自然保護団体としては最小規模だった。

⁵² 上岡克己・前掲（注5）106頁。

⁵³ 原生自然法の内容については、本稿第二章第四節1(1)参照。

一つの広い管理概念では、これらのカテゴリーを適切に保存するためにも、あるいは連邦議会政策の発現で具現化される国民利用についてこれらのカテゴリーの十分な潜在能力を発揮するためにも、不十分である。これらのカテゴリーの各々が、システム全体についての一つの基本となる管理計画をつくり上げるために調整された、独立のひとまとまりの管理政策を求めた。」⁵⁴

「たとえ全ての公園が1916年法の委任に基づいて生まれるとしても…各々の公園の目的と趣旨が他の公園と同じでないことは明らかである。…1964年にわれわれは、資源がそれら固有の価値や適切利用の点から、適切に認められかつ管理されるように…この多様性を包含するために…三つのカテゴリーを認めた。」⁵⁵

この三つに分かれた管理政策は、行政機関の方針に重大な影響を与えた。特に重要なのは、三つのカテゴリーが国立公園局に、いくつかの公園で自然保存派によるオリエンテーションをとり入れるのを認めたことかもしれない。このように、これまでは国民の要求を満たすために公園境界内のどこまででも簡単に拡大されてきた増大する利用と開発に関する基準が、今では自然科学的影響あるいは公園局のいう“生態学的健全あるいは休息(ecological health or repose)”と関連づけられるようになった⁵⁶。

1968年に国立公園局は、制限的道路政策を新たに採択した。このなかの公園道路基準(Park Road Standards)は、“自然地域(natural area)”カテゴリーの一部地域での開発を削減しようとするものだった。同基準は、「国立公園の唯一不変の目的は、人間とその環境を緊密な調和の状態に導くことである。したがって、最も重要な関心事でなければならぬのは公園体験の質であって一旅行統計ではない。」とした⁵⁷。

4 ハーツォーグの管理革新

⁵⁴ Clarke and McCool, supra n. 12, at 74.

⁵⁵ Id.

⁵⁶ Id.

⁵⁷ Id., at 75.

ハーツォーク局長の管理革新⁵⁸は、都会にレクリエーション地域を設立するという取り組みを含めて、公園支持層を拡大するのに効果的な手段になった。それらは公園を、より広範囲の人々や活動にとって利用可能なものにした。しかしそれらは同時に、公園局の全職員に、管理の難しさという問題を引き起こした。例えば、公園レンジャーの役割は従来、自然や歴史の説明活動に集中していたのが、突然、法の執行、交通の取り締まり、人込みの管理を含むまでに拡大されることになった⁵⁹。

1964年管理枠組みのほかに、1960年代から1970年代初めにはいくつかの法が制定された。環境問題について新たな運動が生まれたこの時期に、これらの法の制定は国立公園局の視野を広げさせた。当時の国立公園局の基本計画方針（Management Policies）は、歴史的資源の保存命令（mandate）⁶⁰として、1916年の国立公園局設置法（National Park Service Organic Act）に加えて、1906年の古物保存法（Antiquities Act）、1935年の史跡保存法（Historic Sites Act）、1966年の国家歴史保存法（National Historic Preservation Act）、1969年の国家環境政策法（National Environmental Policy Act）、1974年の考古学・歴史保存法（Archeological and Historic Preservation Act）の趣旨を内容としていた。ほかにも、1964年の土地・水保全基金法（Land and Water Conservation Fund Act）、1964年の原生自然法（Wilderness Act）、1971年5月13日行政命令11593号“文化的環境の保護および向上（Protection and Enhancement of the Cultural Environment）”などが用いられた⁶¹。

1964年から1968年までのたった4年間で、公園地域の数はいくつかから270にまで急増した。それらの新しい地域では、50年以上にわたって公園局の活動を導いてきた本来の公園概念が、劇的に変化した。新しい公園概

⁵⁸ 1964年管理枠組みは、行政機関運営を向上させ、空前のビジターたちの殺到に対処する取り組みのなかでハーツォーク局長によって導入されたいくつかの革新のうち、最初のものだった。Id.

⁵⁹ Id.

⁶⁰ 同じ“命令”でも、“mandate”は職権による正式の命令、“order”は行政機関による立法としての命令（例えば、規則）を意味する。

⁶¹ Clarke and McCool, *supra* n. 12, at 76.

念のもと、二つの都市型公園地域や二つの文化センターが創設された⁶²。ハーツォーグはまた、国立公園のもっと効率がよい管理や行政戦略を促進するために、“国立公園使用地運営調査チーム (Field Operations Study Team: FOST)” を組織した。同時期にハーツォーグは、昔ながらの56の行政マニュアルやハンドブックの使用を廃止した⁶³。

“イヌワシパス (Golden Eagle Pass)” の着想もまた、ハーツォーグによる革新の一環だった。イヌワシパスとは、1965年に発売された、全ての国立公園に入場できる季節割引入場券である。ところがイヌワシパスは、“公共の場所に入るのに入場券が必要なのはおかしい” と主張する公園ビジターたちからの不満の声を高めることになった。1965年発売当時、イヌワシパスは3000万以上の売り上げが予想されていたが、実際には100万パスしか売れなかった。その後20年にわたって続くことになる入場料論争⁶⁴は、国立公園局の大規模なレクリエーション事業を支えることに対する国民の姿勢と組織化された支持層の欠如が問題であることを明らかにした。つまり、公園局の主な二つの支持層として、夏季ビジターと環境保護論者 (environmentalist) が考えられる。夏季ビジターは、広く多様で組織化されておらず、たいていは公園局が直面している政治上や資金上の問題を知らない。一般の国民は、公園に多くを求めるにもかかわらず実際の援助をほとんどしない。他方、環境保護論者は援助をするものの、公園局の自然保存命令を支持しても国民の利用命令を支持しない“過激論者”としてよく知られている⁶⁵。このように国立公園局は、強力なライバルである森林局と違って、経済上の利害関係者た

⁶² 前者は、ニューヨークのゲートウェイ国立レクリエーション地域 (Gateway National Recreation Area) とサンフランシスコのゴールデンゲート国立レクリエーション地域 (Golden Gate National Recreation Area)。後者は、ワシントン D.C. のケネディセンター (Kennedy Center) とバージニア州に接するウルフトラップ公園 (Wolf Trap Park)。Id., at 75.

⁶³ Id., at 76-77.

⁶⁴ 1986年に連邦議会は、国立公園システムのほとんどの区域について料金を求める法律を通過させると共に、イヌワシパスの価格を手頃な25ドルに定めた。しかし、入場料論争は続いている。Id., at 77.

⁶⁵ Id.

ちを中心に組織された支持層を利用することが困難だったのである⁶⁶。

5 1972年国立公園システム計画 (1972 National Park Service System Plan)

保護と利用ジレンマをめぐる対立が依然として続くなかで、ハーツォーグは、イエローストーン国立公園創設100周年にあたる1972年までに国立公園システムを完成させようと尽力した。土地・水保全基金 (Land and Water Conservation Fund) からわりあてられる資金を利用できるようになり、環境運動の勢力が高まったことも国立公園システムが拡張していくのを支えた。

1972年国立公園システム計画 (1972 National Park Service System Plan) の第二部 (part two) では、アメリカの自然地理学的特色と生態学的特色についてすぐれている代表例を保存することが重視された⁶⁷。その結果、多くの新たな自然地域が国立公園システムに追加された。たとえば、国立公園システムには従来なかったタイプの森林を代表する大イトスギ・大やぶ国立保護区 (Big Cypress and Big Thicket national preserves)、7万エーカーのバッドランド (badland) 地勢のセオドア・ルーズベルト国立公園 (Theodore Roosevelt National Park)、世界最大規模のペルム紀の化石礁 (Permian fossil) であるグアダループ山脈国立公園 (Guadalupe Mountains National Park)、南東部最後の低地広葉樹処女林のコンガリー湿原国立記念物公園 (Congaree Swamp National Monument)、従来の全てをしのぐ最大面積の追加になったアラスカン国立公園 (Alaskan national parks) などである。なかでもアラスカン国立公園は、国立公園システムの面積規模を二倍にした。これは1971年のアラスカ先住民権益措置法 (Alaska Native Claims Settlement Act) によって認められたもので、「国立公園、国有林、国立野生生物鳥獣保護区、国立野生・景勝河川の区域に追加するあるいはそれらの区域を創設する

⁶⁶ Id., at 78.

⁶⁷ 第一部 (part one) では、1966年の国家歴史保存法 (National Historic Preservation Act) の内務長官の権限規定が踏襲された。David A. Adams, *supra* n. 8, at 203.

ような、連邦議会に対する起こりうる推薦のために (37 Fed. Reg. 5579-5583 (Mar. 16, 1972))」、州の公有地 (public domain) から8000エーカーを国立公園用地として引きだす (withdraw) ことで実現した⁶⁸。

1972年に国立公園局は、イエローストーンで国立公園創設100周年を祝賀する世界国立公園会議を主催し、各国の称賛を浴びたのだった⁶⁹。

第四節 連邦政府イニシアティブの主導化

1 ニクソン政権一保留地システム (reservation system)

1972年に、ニクソン大統領 (Richard M. Nixon) はやり手で独立心の強いハーツォグ局長を解任し、大統領側近のウォーカー (Ron Walker) に国立公園局長を入れ替えた。ニクソンの選挙運動スタッフに加わる前、ウォーカーは保険外交員だった。その後、ウォーカーは大統領補佐役を務めたが、公園、レクリエーション、自然保存に関しては全くの素人だった。国立公園局長としての2年間の任期を通してウォーカーは、キャンプ場保留地システム (campsite reservation system) の発展にも関係している、財政を困難にするような公共事業に公園局を巻き込んでいった。1970年までにビジターの入園は、キャンプをする人たちの長い行列が公園入口にでき、彼らの多くが結局はあきらめて帰らなければならないところまで施設を上回るようになっていた。

公園局職員は、保留地システム (reservation system)⁷⁰がこの危機問題に対する最良の解決策であると考え、全国的規模の公園保留地システムを設立するとともに管理責任を外部に下請けに出すという決定が行われた。このように業務に関して請負契約の決定が行われたのは、公園局自身が、全国的規模のシステムを運営するための動員可能な人手あ

⁶⁸ Id., at 202.

⁶⁹ 畠山武道・前掲 (注40) 255頁。

⁷⁰ 保留地 (reservation) とは本来、将来の国立公園用地や国有林用地として自然のままの状態でおかれる (reserve) 土地 (主にウィルダネス) を意味する。しかしニクソン政権における保留地は実質的にリゾート開発用地に近く、本来の保留地とはかなり異なる点に注意を要する。

るいは高度の専門的知識を自局内で確保できないと考えたからであった。最初の契約は、最も激しく利用される六つの公園のための保留地を扱うために、アメリカンエクスプレス社 (American Express) が請け負った。1シーズンは運営がうまくいったものの、予期しない大量の保留地要請によって生じた費用超過が原因で、同社は契約更新を断った。

1974年に国立公園局は、14の公園をさらに追加するために、保留地システムを拡大することを決定した。公園局は、今度は莫大な量の保留地要請を予期して、拡大された契約についての趣意書を発表した。そして、公共保留地システム社 (Public Reservation Systems: PRS) が新たに契約した⁷¹。同社は、この契約についての入札を行なうためにつくられた新しい会社だったが、経験、高度の専門的知識、その仕事を行なうための十分な能力すらなかったので、同社による保留地の運営は完全に失敗した⁷²。もっとも、この失敗の原因の大部分は、長期の資金不足問題や急増するビジター利用に効果的に対処することができない国立公園局の無力さのせいだった。ビジターが急増し続けた1970年代を通して管理・予算局 (Office of Management and Budget) は、いくつかの公園におい

⁷¹ 当時は、8億7700万ドルの資産および保留地での広い経験をもつチケットロン社 (Ticketron) が有力候補とされていたが、公共保留地システム社 (PRS) に出し抜かれた。Clarke and McCool, *supra* n. 12, at 79.

⁷² スキャンダルが、この失敗の一因になった。会計監査院 (General Accounting Office)、内務省、連邦議会監督公聴会 (congressional oversight hearings) による一連の調査が、ウォーカー局長が公共保留地システム社の社長の個人的な友人であり、しかも入札が検討されている期間を通じてウォーカーが同社社長と“社交上のつきあい (social contacts)”を続けたことを暴いたのである。政治的にすでに弱い国立公園局にとって、この種のスキャンダルはささやかな支持を崩す可能性があった。実際、保留地の完全な失敗の犠牲者である多くの公園ビジターたちにとってこのスキャンダルは、多くの公園の質が低下していく状態とあいまって、公園局のイメージをさらに傷つけるものになった。このことは、国立公園局の最も強力な利害関係団体の一つである国立公園・保全協会 (National Parks and Conservation Association) による、『国立公園・保全マガジン (National Parks and Conservation Magazine)』1976年3月号の次のコメントに要約されている。「国立公園システムのなかでアメリカ国民の公共の財産を維持することに、初歩的な失敗があった」。Id., at 79-80.

て“勢力の削減 (reductions in force: RIF)”を強いるために、資金について厳しい制限を定めるのみならず厳格な人員上限を定めた。多くの公園は、ビジターが急増しているまさにその時期に公園の要員を削減しなければならなかった⁷³。

このように、ニクソン政権(1969～1974年)とフォード(Gerald R. Ford)政権(1974～1977年)のもとでの行政機関の資金の囲い込みと雇用の凍結は、行政機関の運営に有害な影響を与えた⁷⁴。国立公園局の予算と人員問題のもう一つの結末は、同局が新たな制定法の要請に十分にに応えることができないというものだった。公園局が、1964年の原生自然法によって命じられたウィルダネスの見直しを期間内に終えることができなかったという事実からも、同局への重圧がうかがわれるだろう⁷⁵。

2 レーガン政権—新たな公園地取得の一時停止

カーター(Jimmy Carter)政権(1977～1981年)では、1980年のアラスカ国有地保全法(Alaska National Interest Lands Conservation Act: ANILCA)によって多くの国立記念物公園が国立公園に昇格した⁷⁶。同法は国立公園システムと国立記念物公園システムに、4300万エーカー以上をもたらした⁷⁷。このような国立公園システムの大幅な拡大は、カーター大統領の明確な環境支持のスタンスとあいまって、西部における政治的な抵抗運動をすぐに引き起こした。“よもぎの反乱(Sagebrush Rebellion)”は、西部の保守的な地主たちを中心に、西部諸州が連邦政府に対し州権の回復を求めた運動だった。この運動を構成するグループの

⁷³ 1972年から1975年の間、連邦議会は7%の職員増強を認めたが、国立公園局については全く認められなかった。1976年に管理・予算局が、土地取得(land acquisition)事業に“勢力の削減(RIF)”を課した結果、連邦議会に認められた103の地位が空になった。たとえば、1970年代のロッキー山脈国立公園(Rocky Mountain National Park)では、ビジターが77%増加する一方で、常勤職員が20%減少するという、手に負えない状況になった。Id., at 80.

⁷⁴ Id.

⁷⁵ Id., at 81.

⁷⁶ 上岡克己・前掲(注5)167頁。

⁷⁷ Zaslowky and Watkins, *These American Lands*, Island Press (1994) at 40.

一つが、国立公園内民有地所有者協会（National Inholders Association: NIA）と名乗る1978年に結成された団体だった。よもぎの反乱のメンバーたちは、1980年の大統領選挙でレーガン（Ronald Reagan）が選出されるのを後押しした。そのときレーガンが内務長官の地位を約束したのが、よもぎの反乱のメンバーの一人だった、ワイオミング州出身のワット（James Watt）という人物だった⁷⁸。レーガン大統領とワット内務長官からなるレーガン政権の時代は、環境保護運動と国立公園にとって冬の時代だった⁷⁹。

このような経緯があることから、ワットは明確な行動指針をもって入省した。彼が起こした最初の行動の一つは、新たな公園地の取得（acquisition）に関して一時停止（moratorium）を発表することだった。ワットはまず、国立公園局その他の土地管理行政機関にとって土地取得（land acquisition）のための主な資金源である、土地・水保全基金（Land and Water Conservation Fund: LWCF）を廃止しようとした⁸⁰。過去10年間、ワットは水・保全基金を賞賛してきたが、今では同基金が公園の拡大のために用いられなければならないとはすでに考えていなかった。それどころかワットは、「公園が拡大する必要があるとは全然思わない。公園は修理が必要だし、土地・水保全基金は修理のためだけに用いられなければならない。豪華な宝石（crown jewels）[国立公園]は“恥ずべき状態”にある」と主張した⁸¹。実際にいくつかの公園は、ミッション66が改装する前と同じくらい老朽化したように見えた。道路や下水道システムも、修理が必要だった。ワットは多くの公園建物の“危険（hazards）”を公表し、「必要な設備改良を行なうのに16億ドル以上かかるだろうし、古い土地が事前に修理されないのに新しい土地を取得するのは無責任だろう」と述べた⁸²。

1980年代初めになると、土地取得対修理・改善というワットの見解を

⁷⁸ Clarke and McCool, *supra* n. 12, at 83.

⁷⁹ 畠山武道・前掲（注40）280頁注（18）。

⁸⁰ Clarke and McCool, *supra* n. 12, at 83-84.

⁸¹ Zaslowky and Watkins, *supra* n. 77, at 40.

⁸² *Id.*, at 40-41.

補強しながら、公園がひどい難局にあると結論づける、数多くの調査報告が発表された。たとえば、『国立公園白書1980年（State of the Parks 1980）』という科学技術局（Office of Science and Technology）による報告書は、大気・水の汚染問題、オーバーユース（過剰利用）、混雑、公園境界近くにおける規制されていない民間開発を含めて、公園制度に対する4345の具体的な脅威を探りだした。また、1980年の会計検査院（General Accounting Office: GAO）の調査報告書は、最大規模でありかつ最も人気のある公園のうち12の公園を調査し、国立公園局が「国立公園の施設を利用するビジターや従業員の健康や安全を保護してこなかった。…標準以下の上下水道システムや危険なロッジ、共同寝室、橋、トンネルは、修理されるかグレードアップされる必要がある、あるいは使用が制限されなければならない。われわれは、国立公園局について、資金のない健康・安全事業が総計16億ドルになると見積もる。」とした。さらに、レーガン政権の公園局長ディッケンソン（Russell Dickenson）は、会計検査院による16億ドルの見積もりが少なすぎると述べた⁸³。しかし、国立公園局によるのちの見積もりによれば、ワットに始まる16億ドルという見積もり自体が、5億ドル以上も必要以上に高かった⁸⁴。

土地取得資金のための予算を徹底的に削減しようと試みるレーガン政権と、土地取得のために金を提供することに固執する連邦議会は、ことごとく対立した。たとえば、1982年会計年度のレーガン予算は、公園地取得のために5550万ドルを割り当てたが、連邦議会はその最終予算を1億1200万ドルに増やした⁸⁵。自然保護団体は、国立公園の衰れた状態についてのワットの嘆きが、公園拡大に対する彼の根深い敵対心をごまかすための行動の一つにすぎないと主張した⁸⁶。実際、レーガン政権は1982年に、“公園の修復・改良（Park Restoration and Improvement）”という新たな予算項目として1億500万ドルを求めたが、健康・安全事業のための予算はそのうちたった1800万ドルにすぎなかった。さらに、ワシ

⁸³ Clarke and McCool, *supra* n. 12, at 84.

⁸⁴ Zaslowky and Watkins, *supra* n. 77, at 41.

⁸⁵ Clarke and McCool, *supra* n. 12, at 84.

⁸⁶ Zaslowky and Watkins, *supra* n. 77, at 41.

ントン D.C. の国立ビジターセンター (National Visitor Center) が閉鎖されるなど、ワットの政策はアメリカの国立公園システムを徐々に廃止しようと試みているかのようなだった⁸⁷。

次にワットが改革しようとしたのは、営業許可 (concession)⁸⁸に関する政策だった。自らが主催する政府高官公聴会 (confirmation hearings) でワットは、民間の営業許可者たちの拡大する役割を次のように説明した。

「われわれは、国民のために国立公園に資産を投資し管理したいという民間の事業主たちの、積極的な事業を必要とする。…われわれは、おびただしい偏見をもっている。われわれは、民間の事業主たちについて偏見をもっている。[しかし] われわれは、営業許可者たちが役目を果たせると考える。」⁸⁹

ワットによって始まったともいえる営業許可政策に関する議論は、1994年の国立公園局営業許可修正法 (National Park Service Concession Act) の通過につながることになる⁹⁰。

3 クリントン政権—ヴェイル・アジェンダ (Vail Agenda) の採択

自然保護団体に支持されたクリントン (Bill Clinton) 政権 (1993～2001 年) では、スミソニアン国立アメリカ歴史博物館 (Smithsonian's National Museum of American History) 館長であり長年にわたって率直な発言をしてきた環境学者でもある、ケネディ (Roger G. Kennedy) が国立公園局長に任命された。クリントン政権は、営業許可政策の改革に高い期待を寄せられていたが、資金不足から十分な対応ができず、自然保護団体が期待していた国立公園内民有地 (inholdings) 問題⁹¹の解決も図られないままだった⁹²。他方、“パークバレル (park barrel)” が、

⁸⁷ Clarke and McCool, *supra* n. 12, at 85.

⁸⁸ 営業許可をめぐる問題については、本稿第三章第二節 3 および 4 参照。

⁸⁹ Clarke and McCool, *supra* n. 12, at 87.

⁹⁰ *Id.*

⁹¹ 国立公園内民有地問題については、本稿第三章第二節 3 および 4 参照。

⁹² Zaslowky and Watkins, *supra* n. 77, at 44-45.

公園局にいくつかの非常に現実的な問題を引き起こしていた。パークバレルとは、ポークバレル (pork barrel) すなわち利益誘導型政治をもじった造語で、公園政策に政治が過度に介入する“公園利益誘導型政治”ともいうべき状態を意味する。パークバレルは、レーガン政権の下で横行していった。国立公園局の支配力の喪失に加えて、それにともなって既存の公園が損害を被ったという意識が広まっていた。公園局職員たちの多くが、公園の維持管理、増大するビジター利用、人員不足、公園システムのほとんどの区域を悩ませ続けている外部的脅威 (external threats) といった深刻な問題が、無視されてきたと考えていた。このような不満が公園局職員たちを、公園局の方向を変えるための“草の根運動 (grassroots effort)” に駆り立てた⁹³。

1991年にコロラド州ヴェイル (Vail) で開催された、国立公園局創設75周年を記念する国立公園会議には、公園局関係者、学者、オピニオンリーダーなど、内外の専門家数百人が参加した。その議事録が、『21世紀の国立公園：ヴェイル・アジェンダ (National Parks for the 21st Century: The Vail Agenda)』という報告書として、翌年公表された⁹⁴。それはクリントン政権において、組織の一新にかかる国立公園局のバイブルになった。ケネディ公園局長、バビット内務長官 (Bruce Babbitt)、そしてホワイトハウスがヴェイル・アジェンダを採用した。ヴェイル・アジェンダは、公園局の将来にわたる改革の方針として採り上げる綿密な文書である。その提案 (recommendations) は、公園局に関するいくつかの他の報告書のなかでも繰り返されている⁹⁵。その主な内容は、次のようなものである。

「21世紀に公園局に課された具体的な使命は、次のとおりである。

- 1 資源管理と保護：内外の破壊から公園資源を保護すること
- 2 アクセスと楽しみ：特有の資源を損なわないで維持しながら、公園へのアクセスとレクリエーションや教育的楽しみを提供するこ

⁹³ 森林局 (FS) の AFSEEE 運動の影響があったといわれる。Clarke and McCool, *supra* n. 12, at 90.

⁹⁴ *Id.*、上岡克己・前掲 (注5) 181頁。

⁹⁵ Clarke and McCool, *supra* n. 12, at 90.

と

- 3 教育と説明：公園の内容と国立公園局の意義を説明し、教育現場で公園について教えること
- 4 リーダーシップ：公園政策についてリーダーシップをとること
- 5 科学と調査：公園を維持管理するために必要な科学的調査を行なうこと
- 6 専門性：高度な専門知識と職員集団であること」⁹⁶

もっとも、パークバレルとしても知られる連邦議会が、国立公園局に対する支配力をたやすく手放すかどうかは定かではない。これらのさまざまな報告書が実際に求めているものが実施されるかどうか、これからも見守っていく必要がある⁹⁷。

国立公園の現状と問題点については、1995年9月に会計検査院（GAO）が明確に指摘している。

「国立公園局：より良い管理ともっと広い再編成の取り組みが必要である。

…国立公園局は、競い合う目標の間にある資源をやりくりし、最も差し迫った問題に関心が向けられるように優先事項をランク付けし、より良く資源を分配するための予算決定に公園局の計画立案プロセスを直接に結びつけることを同局に可能にさせるのに必要な会計資料、内部統制、遂行手段をもたない。公園局の再編成計画は、拡大していくシステム、増加していくビジター、ますます複雑になっていく資源保護問題についての要請を満たす必要といった、公園局が直面している課題のいくつかを扱う。しかし同計画は、内務省の三つの土地管理行政機関と農務省森林局の間で、協同の土地管理によって運営を向上させるという可能性を扱わない。それはまた、機能や事業が排除されてもよいか、あるいは州・地方政府または民間部門に委譲されてもよいかどうか、検討しない。」⁹⁸

レクリエーション料金規制もまた、利用者にとって最も身近な関心事の一つといえる。クリントン政権時代には、レクリエーション料金政策

⁹⁶ 上岡克己・前掲（注5）181～182頁。

⁹⁷ Clarke and McCool, *supra* n. 12, at 91.

⁹⁸ GAO, T-RCED-95-101.

が一新された。従来、連邦議会は、土地・水保全基金法（Land and Water Conservation Fund Act）のなかで、多くの連邦所有地のレクリエーションアクセスについて、連邦所有地管理行政機関が料金を課す権限を制限してきた（16 U.S.C.A. §4601-6a）。たとえば、1986年のウィルキンソン対内務省連邦コロラド管区地方裁判所判決（Wilkenson v. Department of the Interior, 634 F. Supp. 1265）は、[国立公園関連法によれば] 国立記念物公園のなかを通る道路を通行しているが[観光客のように] 道路をレクリエーション目的で利用していない[地元の] 居住者に入場料を課すのを禁止するとした。また、1997年の合衆国対マリス連邦オレゴン管区地方裁判所判決（United States v. Maris, 987 F. Supp. 865）は、国有林地域をただ運転してくることは、利用者料金が要件とするレクリエーション“利用（use）”ではないと判決した。連邦法のもとでは長い間、集められたどんな資金も連邦の国庫に預金されなければならなかったし、集めた行政機関自身が直接に使うことはできなかった。行政機関は、連邦議会によってわりあてられた資金のみを使うことができたのである。したがって連邦所有地管理行政機関は、入場料、キャンプ場料金その他の料金を課す権限を有していても、実際に料金を課するという気がほとんどなかった。

1996年に連邦議会は、レクリエーション料金モデル計画（recreational fee demonstration program）を採択した。同計画は、増大していく連邦所有地レクリエーション経費に伴う管理の負担をうまく処理する方法を探していたクリントン政権に支持された。重要な特徴は、集められた当該特定区域にとどまる、すなわち地元にとどまる料金の80%に関して、行政機関が生み出すレクリエーション料金の100%を保持することを当該行政機関に認めるということである。その資金は、「(健康・安全に関する事業を含めて) 未処理のままにされた修理・維持管理事業、説明、信号、生息地や生息場所の質を高めること、資源保存、(料金回収を含めて) 毎年の運用、維持管理、公共の利用に関する法の実施（115 Stat. 466 §312(c)(1);(c)(3)）」⁹⁹のために使われなければならないし、生み出さ

⁹⁹ 計画は毎年、修正かつ拡張される。Coggins, Wilkinson and Leshy, Federal Public Land and Resources Law, Fifth edition, Foundation Press (2002) at 979.

れた資金は他の法に基づくわりあて金額を埋め合わせるために使われてはならない (115 Stat. 466 §312(d)(1))。

1998年会計年度では、四つの主な土地管理行政機関（国立公園局、森林局、土地管理局、野生生物局）がレクリエーション料金として1億8000万ドルを集めた。この総額は、レクリエーション料金モデル計画が始まる前に集められた総額の二倍だった。興味深い現象として、土地管理行政機関がいったんレクリエーション料金を課すようになると、ビジターのマナー（visitorship）が向上してレクリエーション地域での破壊行為が減少することも指摘されている¹⁰⁰。

第五節 小括—国立公園システムの位置づけと“保護と利用”ジレンマの登場

アメリカの国立公園システムは、一見すると、年代とともに順調に発展してきたように思われる。しかし、国立公園の創設を導いた20世紀初頭の自然保護運動は、当初から分裂を含むものだった。ミューア（John Muir）を中心とする自然保存派（preservationist）と、ピンショール（Gifford Pinchot）を中心とする自然保全派（conservationist）の対立は、国立公園システム自体の自己矛盾ともいえる“保護と利用”ジレンマとなって、国立公園局（NPS）を長く苦しめることになる。

国立公園システムの歴史を振り返ると、合衆国自然保護法の萌芽期から同システムが存在することを確認できる。このことは、国立公園システムが合衆国自然保護法のベース部分に位置づけられることを意味する。また、第二次世界大戦後に公園ビジターが殺到し国立公園局（NPS）が対応に追われる一方で、さまざまな利害関係者たちが“自然保全（conservation）”に名を借りて暗躍する様子が見えてくる。このように国立公園システムの歴史は、自然保存派と自然保全派の対立の歴史でもあり、保護と利用という二つの命題の両立を模索する連邦行政機関の歴史でもあったといえるだろう。

以上のような国立公園システムの歴史をふまえて、次に国立公園シス

¹⁰⁰ Id., at 979-980.

テムを法制度的に分析していくことにしたい。アメリカの国立公園にかかる現行法制度とは、どのようなものだろうか。アメリカの国立公園関連法を、分野ごとに概観していくことにしよう。

＊本稿は、平成16年度－平成18年度科学研究費補助金（基盤研究（A））
東京大学（研究代表者：金井利之）「公共事業コントロール法と土地利用規制の連携」の成果の一部であるとともに、北海道大学審査博士
（法学）学位論文（2008年3月授与）の一部に補筆したものである。