HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	営造物型国立公園における保護・利用・調整（3）：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(4)，396[225]-344[277]
Issue Date	2008-11-28
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/35190
Type	departmental bulletin paper
File Information	59-4_p396-344.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

論　　説

営造物型国立公園における保護・利用・調整(3)

――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、59巻2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
（以上、59巻3号）
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－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　オリンピック国立公園（Olympic National Park）－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）－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）－国立公園策定計画紛争
4　コロラド川基本計画（Colorado River Management Plan）－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－最近のオフロード車レクリエーション紛争
第四節　小括－国立公園紛争の当事者構図の複雑化
（以上、本号）
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－景勝地役権（Scenic Easements）
(2)　オープンスペース地役権－農地地役権（Farmland Easements）

(3) オープンスペース地役権－森林地地役権(Timberland Easements)
(4) 自然生息地地役権（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－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－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－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－ハンフリー・セイラー法案（Humphrey-Saylor Bill）
2 S.1176－公聴会（hearings）の五つのテーマ
3 S.3619－両院共同決議（concurrent resolution）の要請
4 S.4028およびS.1123－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－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－自然保護規制の新たな方向性
終章

＊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。

第三章　国立公園紛争の歴史

アメリカの国立公園をめぐる紛争の実態とは、どのようなものだったのか。そもそも、行政コントロールが強力であるはずの営造物型国立公園において、国立公園紛争が生じるのか。生じるとすれば、対立する当事者の構図はどのようなものになるのか。

本章では、当事者構図に着目して国立公園紛争の歴史を振り返るとともに、地域の自然保護意思との調整が紛争解決の糸口となった事例を検討していきたい。

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）

連邦国有地の管理については、四つの連邦行政機関に主な責任がある。森林局（Forest Service: FS）、土地管理局（Bureau of Land Management: BLM）、国立公園局、合衆国魚類野生生物局（U.S. Fish and Wildlife Service）が、国有林、国有地、国立公園、国立野生生物保護区（national wildlife refuges）をそれぞれ行政管理する。国有林と国有地は複合的利用原則に従って管理され、森林、鉱物、家畜飼料のような天然資源産物を生み出すために、歴史的に充当されてきた。それと対照的に、国立公園と国立野生生物保護区は保存される土地とみなされてきた。すなわち、国立公園と国立野生生物保護区の両方でビジターの訪問やレクリエーションは促進されるが、保護政策で管理される[1]。

森林局（FS）は、１億9200万エーカーの国有林システムを監督する。国有林は原生林のままの森林、石油・ガス層、家畜飼料、大規模な狩猟

[1] Robert B. Keiter, Keeping Faith with Nature, Yale University Press (2003) at 37.

場、レクリエーションスキー地域、保護ウィルダネスを含む、無数の貴重な資源を包含している。森林局は、複合的利用原則と総合資源計画立案を命じる一連の法に基づいて、国有林を管理運営する[2]。20世紀初頭アメリカにおける自然保護運動の分裂は、ミューア（John Muir）とピンショー（Gifford Pinchot）という二人の卓越した自然保護思想家の主張の相違を浮き彫りにすることになった。アメリカ自然保護運動の父といわれるミューアの自然保存（preservation）思想が国立公園に体現されていく一方で、“賢明な利用（wise use）”というピンショーの自然保全（conservation）思想[3]は、初代森林局長に就任したピンショー自身により国有林政策として実施されていった[4]。このように、内務省国立公園局と農務省森林局という二つの連邦官庁は、設立当初からよきライバル関係にあったといえる[5]。

森林局は1905年、従来の森林保護区の管理が内務省から農務省に移管されたのを契機に創設された[6]。森林局は、初代森林局長ピンショー（Gifford Pinchot）によって考え出された、明白な功利主義の保全アジェンダを長く追求してきた。ピンショーによると、森林保護区は、科学的管理原則を用いるプロの管理者によって生産目的に向けて管理されるべき場所だった。その目標は、政策の移り変わりや市場情勢の変動からプロの森林管理者を隔離することだった[7]。このように農務省森林局は自

---

[2] Id., at 37-38.

[3] 鈴木光『アメリカの国有地法と環境保全』（北海道大学出版会、2007年）320頁。

[4] 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）60頁。

[5] カラヌ（Culhane）は、国立公園局と森林局のライバル関係について次のように述べた。「世紀の変わり目以来、二つの局は特に国有地の景勝地域についての管轄権をめぐって争ってきた。森林局は1960年代を通じてたいていは、公園局に正味450万エーカーほど負けていた。したがって森林局の立場からは、ミッション66はこの長年続いている管轄争いが再び激化する前兆となった。」Clarke and McCool, Staking Out the Terrain, Second edition, State University of New York Press (1996) at 73.

[6] 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）291頁。

[7] Robert B. Keiter, supra n.1, at 37-38.

らの自然保全政策を追求していくうえで、他方では自然保存政策を追求している内務省国立公園局と対立する可能性を潜在的に秘めていた。もっとも森林局も、創設当初の50年間の大部分については大いに保護管理の役割を果たした。人口もまばらな西部の田舎で、森林伐採は国有林での主要な事業ではなかったし、レクリエーションその他の圧力も比較的弱かったからである。けれども第二次世界大戦直後から、この状況は一変することになる[8]。

2　国立公園局対商工業者

どのような種類のレクリエーション利用が、国立公園システムの目的にかなうのか。この命題は、国立公園を創設するという構想が生まれたときからすでに存在していた。公園が公共の利用のためにあり、そのすばらしい景観が破壊から守られなければならないことには誰もが同意する。しかし、命題の根本を理解するには、公園を利用する多くの公園支持者たちの競合する主張によって引き起こされる問題を扱わなければならない。ホテルその他の保養施設は公園内での存在を認められるべきなのか、あるいは公園境界の外側に設けられるべきなのか。公園局は、公園を利用したがるどんどん増えていく人々の便宜をはかるためにもっと多くのキャンプ設備や協力的なサービスを提供するべきなのか、あるいは混雑していないレクリエーション体験を提供するためにアクセスや利用が制限されるべきなのか。スノーモービルや複雑なスキー滑降に対して公園を開放するのは、適切なことなのか。公園局の施設が満員にならないシーズンオフですら、国立公園局は公園にビジネス関係者たちをひきつけるための宣伝を営業許可者たちに認めるべきなのか。ヨセミテ州立公園が最初に設立されて以来、長年にわたって、連邦議会はこれらの問題を解決できたことがなかったし、あるいは問題に取り組むことすらしてこなかった。

連邦議会は当初から、公園が破壊から守られること、そして金持ちのための保護区として定住されるよりもむしろ普通の市民が利用可能な状態にされなければならない旨を確立してきた。しかし公園が人々のため

[8] Id., at 38.

のものであるということは、必ずしもそれらが激しい大規模なレクリエーション利用のためのものであるということではない。実際に、連邦議会が公園内で望まない活動は、いくつかあった。まれな例を除いては、採鉱とダムの建設は、公園では長年にわたって禁止されてきた。国有林と違って国立公園は、レクリエーションや放牧、樹木の収穫や野生生物保全のような複合的利用に備えて取っておかれたのではない。1916年当時、合衆国の森林監督官長（chief forester of the United States）であり科学的森林管理（scientific forest management）のスポークスマンでもあったピンショー[9]は、国立公園の支持層である自然保存派(preservationist)を“托鉢僧（nature fakirs)”と呼んだとも伝えられている[10]。同年、ピンショーの徹底した努力にもかかわらず、連邦議会は公園についてこれまでに公布してきた一般的な政策指令（general policy management）のみを法律として制定し、これが今日の公園政策の中心をなす声明書（statement）として生き続けている。この1916年の国立公園局設置法（National Park Service Organic Act, 16 U.S.C.A. §1）は、公園が産業目的で使われることを明確に拒絶した。しかし同法は、保存（preservation）と利用（use）の間でとられるべきバランスについて何も言及していない[11]。

のちの国立公園局対商工業者という当事者構図につながる、レクリエーションをめぐる公園保護と商工業の対立は、オムステッド（Frederick Law Olmsted）による1887年の『ナイアガラ報告書（Niagara Report)』ですでに指摘されていた。これに先立って、1865年の『ヨセミテ報告書（Yosemite Report)』のなかでオムステッドは、当時ほとんど知られていなかったヨセミテについて記しながら、静かにかつ確信をもって次世紀がもたらすことになる非常に多くのビジターたちについて言及していた。オムステッドにとって、レクリエーションをめぐる問題についての顕著なテストケースになったのが、ナイアガラだった。というのも、ナ

[9] 1905～1910年まで、森林局の初代局長を務めた。

[10] Joseph L. Sax, America's National Parks-Their Principles, Purposes, and Prospects, A Natural History Special Supplement (Oct. 1976) at 70.

[11] Id., at 68-70.

イアガラを“救う（save）”キャンペーンが結局、当時のアメリカで唯一の最も人気ある観光名所だった場所のサービスについて争いを引き起こしたからである。ニューヨーク州議会がナイアガラの滝（Niagara Falls）に接している土地の取得（acquisition）を認める4年前に、オムステッドは、観光名所を案内して金をもうけている、公園反対者たちからの非難に対して次のように答えた。

「全ての樹木が切り払われ、鉱脈に採石場が開かれ、湖畔はホテルや工場で満たされ、あらゆるオープンスペースがサーカスのテントで占められている。彼らの考えでは、ナイアガラの滝はさらに、自分たちのところに世界中の人々を引っぱってくるだろう。景観の損傷についてどんなことがなされてこようと、彼らが言うには、利益という動機、そして得られた利益が国民による無罪評決になる。」[12]

オムステッドは『ヨセミテ報告書』のなかでも、受身の娯楽を国民に提供することで恩着せがましい態度をとる者たちを非難していたが、『ナイアガラ報告書』では、国民は面前に置かれるものに導かれるという能力が見事にあるしそれらのものを黙認する気にさせることができるという、自らの確信を明示した。ナイアガラが旅行産業になってしまう何年も前に、オムステッドは次のように述べていた。

「ナイアガラの滝を訪れることは、ひと続きの探検だった。だから、それぞれの探検の時間は、多くの休憩時間とともに、木々の間をゆっくりと歩き回り、場所から場所へと進むことで占められていた。…非常に大きな楽しみがあっただけでなく、特別な種類の楽しみもあった。…だから人々はその場所を離れるのを嫌がった；多くの人々が毎日毎日居残った。…以前に彼らが出かけていった場所を再び訪れ、振り返り、戻りながら。」[13]

その全てが、1870年代までに変わってしまった。ビジターたちは、準備された娯楽の標的になってしまった。オムステッドは、次のように続ける。

「ビジターたちは、あまりにも道案内され指図され、率いられ止められ、

[12] Joseph L. Sax, supra n.10, at 75.

[13] Id., at 76.

“通過（put through）”せざるを得ないし、自然のままの健康な個人の直感に対して訴えるものはほとんど何も残されていなかった。興行師によって金もうけのねらいが…ビジターに対して非常に明確に示されるので、ビジターはそれに応じることを強制されるし、しかも興行師に指示されるもののほかにほとんど何も見たり感じたりしないことを強制される。」[14]

オムステッドの報告書は実用的な計画立案書類だったので、さまざまな開発的な提案に慎重に応えていた。ある計画は、ナイアガラの滝の真上にある野生の場所であるゴート・アイランド（Goat Island）に、立派なレストランを建てると主張した。オムステッドは、ビジターたちが適度なドライブで保留地境界の外側にあるホテルやレストランに行くことができると述べて、計画されていたレストランに反対した。オムステッドのアプローチのうち最も啓蒙的なもののひとつは、人々が馬車を去らせることなく滝を見ることを許すという提案に反対したことだった。ナイアガラは“すっかり心を奪われ、しかもめい想にふけるような方法で”滝を眺めることを人々に促すよう管理されなければならない、というのがオムステッドの主張だった。そのような体験にとって、馬車は障害物でしかない[15]。オムステッドはまた『ナイアガラ報告書』のなかで、アクセス制限手法を明示的に助言した[16]。

オムステッドの二つの報告書は、彼が国立公園に関するのと同じ考えを都市公園（urban parks）に関しても有していたことを明らかにする[17]。ナイアガラのケースは、厳密には国立公園事例ではない。しかし、レクリエーションをめぐる公園保護と商工業の対立を示す顕著な初期事例として、重要な意義をもつといえるだろう。

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―森林局および土地管理局

[14] Id.

[15] Id., at 79.

[16] Id., at 83.

[17] Id., at 71.

同じく連邦官庁ではあっても、国立公園局と他の連邦官庁とりわけ森林局や土地管理局とでは、連邦所有地の利用に対するスタンスが異なる。ここでは、国立公園局と森林局、国立公園局と土地管理局の関係をそれぞれ見ていきたい。

(1) 国立公園局と森林局の関係

第二次世界大戦後のレクリエーションブームの到来によって、国有林が国立公園と並ぶ連邦レクリエーション地域になったことで、国立公園局と森林局のライバル関係は顕在化した。1956年には国立公園局が“ミッション66 (Mission 66)”という10年計画に着手する一方で、森林局は“オペレーション・アウトドアズ（Operation Outdoors)”という５年計画に着手した[18]。

ミッション66は、国立公園局６代目局長ワース (Conrad L. Wirth) が、殺到する公園ビジターたちに対応するために打ち出した大規模開発事業だった。国立公園自体の天然資源や歴史的資源の保護に関してはほとんど何も行なわなかったという批判があるものの、ビジター収容力をけた外れに増大させた野心的な10年開発事業であるミッション66は、事業と予算の規模、伸び率など、傑出した成功例だったと評価されている[19]。内務省予算小委員会（Subcommittee on Interior Appropriations）を主催するカーワン下院議員（Mike Kirwan）の尽力もあり、ミッション66は正式な事業開始前にすでに1700万ドルの予算を獲得していた。翌２年間で国立公園局総予算は２倍以上になり、1966年までにさらにおよそ２倍にふくれ上がった（1955年会計年度3300万ドル、1957年会計年度6800万ドル、1966年会計年度１億2800万ドル)。国立公園ビジター数が135％増となった1955年から1966年までの間、設備改良予算は４倍以上になった（ビジター数は5700万人から１億3300万人へ増加し、設備改良予算は1400万ドルから6600万ドルへ増額した)。ミッション66のための最終的な総予算は、およそ10億ドルに上った。3000マイルの道路が建設・再建され、１万7000以上のキャンプ場所を含む575のキャンプ場が加えられ、535の

[18] 鈴木光・前掲（注３）321頁。

[19] Clarke and McCool, Staking Out the Terrain, supra n.5, at 73.

水道システム、521の下水道システム、271の電力システムが整備され、1239の住宅・寮・部屋が建設され、２つのトレーニングセンターと114のビジターセンターが建てられたほか、数えきれないほどの改良が行なわれた。また、土地取得（land acquisition）によって、300万エーカーが国立公園システムに加えられた。

ミッション66の成功は、国立公園局が自然保存（preservation）目標を後退させた点に負うところが大きい[20]。他方で森林局のオペレーション・アウトドアズは、ミッション66ほどの支持を得られなかった。こうして連邦レクリエーション政策の主導権は、国立公園局が握っていった[21]。国有林のレクリエーション利用に関して、近年は、オフロード車利用の急増やスキー場建設に伴う森林生態系への悪影響が問題視されており[22]、新たな規制も試みられている。

戦後のアメリカはまた、新たな住宅供給の要請や、急速に発展する西部のエネルギー需要を満たすために、森林を必要とした。これらエスカレートしていく要請に応えるために、森林局は新たな皆伐政策をつくり、森林伐採の度合を劇的に加速させた。しかし森林局のひどい皆伐実施に対して、アラスカ州やウェストヴァージニア州の裁判所での異議申立てやモンタナ州の連邦議会調査を招きながら、批判が大きくなっていった。1975年のアメリカ・アイザック・ウォルトン同盟ウェストヴァージニア区社対ブツ連邦第４巡回控訴裁判所判決（West Virginia Division of the Izaak Walton League of America, Inc. v. Butz, 522 F. 2d 945）で裁判所は、森林局の1897年の統治組織法（Organic Act）を審査し、個々の木々が売却前に印をつけられるよう求めることで、皆伐を連邦議会が効果的に防いできたと認めた。ピンショー（Gifford Pinchot）のような全知全

---

[20] 一方でダーリング（Darling）とアイコーン（Eichhorn）は、森林局の管理原則を国立公園局のそれと対比させながら、「国立公園局が素人なのと違って、森林局は時代の趨勢（すうせい）を政治的にはるかによく知っていた。ミッション66は選び抜かれた地域を保全する（conserve）ための先見の明のある計画立案管理どころか、いっそう徹底的な侵入と無批判な利用を考え出してしまったように思われる」と評した。Clarke and McCool, supra n.5, at 73.

[21] 鈴木光・前掲（注３）321頁。

[22] 畠山武道・前掲（注６）306～308頁。

能の者が国有林を管理する森林局の時代は、終わった。連邦議会も国民ももはや、制限なしの裁量権を有する森林局を信頼することに自信がなかった。

こうした経緯の下、連邦議会は1976年に国有林管理法（National Forest Management Act）を採択した。同法は、森林局の森林管理事業と新たな生物多様性保全計画立案要件に対して、はじめて明確な環境上の制限を課した。1990年代末までに、森林局の樹木売上高は50％以上も下落してきていたうえ、林道（timber road）建設費が年間予算をめぐる争いのなかにあり、連邦議会までもが、生態学的考慮が森林局の政策アジェンダへ組み入れられなければならないことを認め始めていた。現在では、森林局の一世紀にわたる複合的利用（multiple-use）の伝統が、近いうちに新たな生態学的管理価値体系におきかえられるだろうことも指摘されている[23]。すなわち、1905年の農務省森林局創設時から同局を支配してきた、功利主義の保全アジェンダである複合的利用が、転換期を迎えようとしているのである。

⑵　国立公園局と土地管理局の関係

土地管理局（BLM）は、２億6400万エーカーの、将来の用途が指定されておらず、未だ保留されていない国有地の管理に責任がある。それらは主として、西部11州とアラスカ州に位置する。“誰にも求められない土地（lands nobody wanted）”とも称される土地管理局管理地は、特定目的のために他の方法で保留や指定が行なわれてこなかった連邦所有地から構成される。

20世紀半ばまで、保留されていない国有地は、西部の入植や開発を促進するための売却に利用することができた。所有権が主張されていない土地は、国民の共有地（public commons）に対する実質上自由なアクセスを享有している、地元の牧場経営者や鉱山業者に対して開放されたままだった。1934年のテーラー放牧法（Taylor Grazing Act）は国有放牧地の規制を始めることを意図したものだが、同法の通過後でさえ、西部の牧場経営者たちは自分たちが支配する放牧顧問委員会（Grazing Advis-

[23] Robert B. Keiter, supra n.1, at 38-39.

ory Boards）を通じて依然としてこれらの土地を効果的に支配した。こうした歴史を考慮すると、土地管理局が長い間、これらの保留されていない土地の主な受益者である西部の牧場経営者や鉱山業者によって牛耳られている行政機関の典型であるとみなされてきたということも納得できる。

1976年の連邦所有地政策管理法（FLPMA）は土地管理局に、最初の実質的な統治組織上の特権を与えた。すなわち同法は、重大な環境上の懸念のある地域（areas of critical environmental concern: ACECs）を指定する権限とともに、将来起こりうるウィルダネス指定のために自局の保有地を検討する権限を含めて、明確な資源保護責任を土地管理局に課した。FLPMA は国有地の恒久的保有を規定することに加えて、国有地に関する土地管理局行政を管理するための明確な複合的利用基準を確立し、包括的な土地計画立案プロセスを創設した。新しい FLPMA 管理体制は、土地管理局の従来の放牧・採鉱政策を支持する者たちには快く受け入れられなかった。彼らは、西部の保守的な州権回復要求運動である“よもぎの反乱（Sagebrush Rebellion）”で応戦し、そのすぐ後にレーガン（Donald Regan）政権の国有地開発支持のアジェンダを積極的に支持した。けれども、クリントン（Bill Clinton）政権の内務長官バビット（Bruce Babbitt）が土地管理局を変革しようと努めたこともあり、土地管理局はその政策の方向を劇的に転換していった。バビットは、新たな放牧改革規則を公布し、一般採鉱法（General Mining Law）に関する行政改革を遂行し、土地管理局のウィルダネス検討権限を拡大し、同局に初めて国立記念物公園（national monuments）を管理する責任を課した[24]。

国立公園局と土地管理局は、ともに内務省に設置される連邦官庁である。自然保存志向の国立公園局と放牧・採鉱など開発志向の土地管理局の国有地管理政策は、乖離しがちだった。しかし、クリントン政権期間を通じて行なわれた政策改革が、土地管理局に重要かつ新たな自然保存志向の責任を与えるとともに、生態学的政策を確立することを可能にした[25]ことで、二つの連邦官庁の政策乖離は緩和されつつある。

---

[24] Id., at 39.

[25] Id., at 39-40.

しかし近年では、土地管理局所有地のレクリエーション利用についても、オフロード車利用の急増による自然環境の悪化が懸念されている。

(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

1980年代以降のオフロード車（Off-Road Vehicle）[26]の普及は、多くのレクリエーション訴訟を引き起こすことになった。人々はもっぱらレクリエーション目的で連邦所有地を訪れるが、そうする“権利（right）”は連邦議会の意思あるいは権限を与えられた土地管理行政機関の裁量で取り消しできる単なる許可（license）に基づいているにすぎない。レクリエーション利用の急増は、最も人気のある地域をオーバーユース（過剰利用）から保護するためにレクリエーション体験を制限するなど、新たなタイプの制限の発展を促してきた。レクリエーション許可の制限は一般的には、最終手段と考えられている。制限政策と自由アクセスに関する既得権をめぐる対立は、オフロード車やジェットスキーに関して最も深刻である。

オフロード車利用の半数以上が、土地管理局所有地上で行なわれている。特に、カリフォルニア砂漠（California Desert）[27]でのオフロード車利用が激しいため、土地管理局は1976年の連邦所有地政策管理法（FLPMA）の通過に伴って新たな管理権限を得ることになった[28]。

他方、東海岸では、やや異なる法令上の根拠に基づいてオフロード車規制が行なわれていた。ここでまず、東部の国立公園の歴史を概観しておきたい。東部の国立公園への関心は当初、南アパラチア山脈（southern Appalachians）に集中していた。1894年にノースカロライナ

---

[26] オフロード車とはジープ、オートバイ、四輪駆動車、スノーモービル、マウンテンバイクを含む。オフロード車は1960年代初めに一般大衆消費者市場に導入され、毎年の売り上げが1970年代に700万台以上、1979年には1000万台にまで急増した。Coggins, Wilkinson and Leshy, Federal Public Land and Resources law, Fifth edition, Foundation Press (2002) at 988.

[27] デスバレー国立公園（Death Valley National Park）やデスバレー国立記念物公園（Death Valley National Monument）などが含まれる。

[28] 本稿第二章第三節１参照。

新聞協会（North Carolina Press Association）がキャンペーンに参加し、他にも多くの自然保護団体が国立公園設立運動に参加するようになった。1900年と1901年に、テネシー州とノースカロライナ州で“国立公園”もしくは“国有林”を設立する法案が提出されたが、“公園（parks）”と“森林（forests）”の概念や役割が混同されたこともあり審議は難航し、東部の国立公園に対する関心はニューイングランド地方（New England）[29]へと移っていった。ちょうど、1906年の古物保存法（Antiquities Act）が好都合にはたらいた。西部で横行する文化芸術破壊（vandalism）や考古学遺跡破壊に直面してきた連邦議会は、「合衆国政府によって管理される土地にある、歴史的なもしくは有史以前の遺跡・記念物、あるいは古代の物を、盗み、悪化させ、損傷を与え、破壊する何人」も罰することを規定する古物保存法を通過させ、大統領に「公の宣言によって〔そのような〕土地…にある歴史的記念物、歴史的なおよび有史以前の建造物、歴史的・科学的関心の対象物が…国家の記念物であることを布告する」権限を与えた[30]。さらに、それらの土地が私的所有権を主張される場合、内務長官は贈与（gifts）としてそれらの土地を受領する権限を与えられた（34 Stat. 225）ことが、効果的にはたらいた。こうして1916年、ロックフェラー（John D. Rockefeller）の財政援助の下で管理されていた6000エーカーの脅かされている地域が、古物保存法と次のような事実認定に基づいて国立記念物公園としてウィルソン大統領（Woodrow Wilson）に認可された。

「〔その〕島［マウントデザート島（Mount Desert Island）］は、サミュエル・ドゥ・シャンプラン（Samuel de Champlain）によって発見された。ドゥモン氏（Sieur de Monts）の権威の下、シャンプランが現在のニューイングランド海岸（New England coast）を探検・発見した時にその島に最初に上陸したが、それは大いに歴史的関心を引く探検であり発見だった。この国立記念物公園の区域内に大部分が含まれるその島の地勢上の形

[29] 当時、ニューイングランドのメイン州海岸にあるマウントデザート島（Mount Desert Island）の開発問題が差し迫っていたという事情があった。

[30] David A. Adams, Renewable Resource Policy ― The Legal-Institutional Foundations, Island Press (1993) at 191.

状、地質、動植物相がまた、大いに科学的関心を引く（39 Stat. 1791）。」[31]

このドゥモン氏国立記念物公園（Sieur de Monts National Monument）は、国立公園局初代局長マザー（Stephen Tyng Mather）の強い要望もあって、1919年に国立公園になることが連邦議会によって宣言された[32]。

南アパラチア山脈での国立公園の設立は遅れていたが、1924年初めに内務長官ワーク（Hubert Work）によって任命された５名から成る南アパラチア山脈国立公園委員会（Southern Appalachian National Park Commission）が、国立公園用地を調査していた。国立公園用地としては、500平方マイルという面積および次のような特性が求められた。

「１．感激させるような遠景と魅力的な細部をもつ山岳風景。
２．毎年、数百万人ものビジターたちがアウトドアライフや、混雑による混乱のない自然とのふれあう恩恵を享受できるように、十分に広大なかつ適応できる地域。
３．森林、低木、花、そして葉の上にかかる絵のように美しい小さな滝や大きな滝がある山の小川を含む十分な地域。
４．キャンプや魚釣りに利用できる、水が豊富な泉や小川。
５．地域の野生生物を保護して育てる機会と、初期開拓時代に見られたような南アパラチア山脈の優れた地勢を保存しながら自然博物館でもある統一体。
６．鉄道や道路によるアクセスの可能性。（1931年７月南アパラチア山脈国立公園委員会）」[33]

連邦議会は、シェナンドア国立公園（Shenandoah National Park）、グレートスモーキー山脈国立公園（Great Smoky Mountains National Park）、マンモスケーブ国立公園（Mammoth Cave National Park）になる予定の地域について境界線を定めるよう内務長官に指示し、土地取得（acquisition）を推し進めるための土地や金銭の贈与を受けることを是認する、1925年２月21日法（43 Stat. 958）を通過させた。しかし、アパラチア山脈の公園は依然として設立されておらず、資金不足が続いて

---

[31] Id., at 192.

[32] 現、アケーディア国立公園（Acadia National Park）。

[33] David A. Adams, supra n.30, at 192-193.

いた。1934年に遂に、連邦議会はグレートスモーキー山脈国立公園を創設し、2年後にはシェナンドア国立公園を創設した。しかし、グレートスモーキー山脈国立公園は当初の予定よりはるかに小規模なうえ、国立公園内民有地その他の権利が残存していた。そこで4年後に連邦議会は、グレートスモーキー国立公園のなかに残っている土地の取得のために、74万3265.29ドルをわりあてた。

② 判例

1989年のニューイングランド保全法財団法人対内務長官連邦第1巡回控訴裁判所判決（Conservation Law Foundation of New England, Inc.: CLF v. Secretary of the Interior, 864 F.2d 954）は、東部の国立公園におけるオフロード車規制のモデルケースといえる。国立公園局の1985年基本計画（1985 Management Plan）は、ケープコッド国立海岸公園（Cape Cod National Seashore）でのオフロード車の制限的利用を認める。ニューイングランド保全法財団法人（以下、“CLF”とする）は、1985年計画に基づくオフロード車利用が、1961年のケープコッド国立海岸公園法（Cape Cod National Seashore Act, 16 U.S.C. 459b et seq.）および国有地上のオフロード車利用に関する行政命令（Executive Order）11644号に違反すると主張した。そもそも国立公園局は、ケープコッド国立海岸公園でのオフロード車利用を制限する、1981年基本計画（1981 Management Plan）を公布していた[34]。1981年計画の下では、あらゆる干出平低地（tidal flats）と塩水性湿地（salt marshes）でのオフロード車走行が禁止された。営業用の砂丘タクシーと居住者によって利用されるアクセスルート、そして緊急迂回路を除いて、あらゆる高原地域と砂丘のコースもまた、オフロード車走行が禁止された。1981年計画の採択後、ケープコッド国立海岸公園でのオフロード車走行はかなり減った。CLFは、1981年計画の実施の禁止を求めて本訴訟を提起した。これに対して地方裁判所は、ケープコッド国立公園の他の保護される利用に関

[34] 地方裁判所によると、同海岸地域でのオフロード車利用は、1961年にケープコッド国立海岸公園が設立された当時の400台から、1979年の年間およそ5000台にまで急増した。

して、オフロード車利用がケープコッド国立海岸公園法に述べられているように“適切な公共利用（appropriate public use）”という定義を満たすかどうかに関する追加的事実認定のために、1981年計画を内務長官に差し戻した。

1985年８月に、国立公園局は、ケープコッド国立海岸公園でのオフロード車利用をさらに制限する、修正基本計画（Amended Management Plan）すなわち1985年基本計画を採択した。そこでCLFは、1985年計画を争うために訴状を修正し、双方がサマリージャッジ（summary judgment）を申し立てた。地方裁判所は、1985年計画を採択するという内務長官の決定が、ケープコッド国立海岸公園法７節どおりの海岸公園の適切な利用に相当すると判決し、被告らの申し立てを認めた。裁判所はまた、1985年計画が「実施・施行されるにつれて、海岸公園の生態系を効果的に保護するし、海岸公園の自然や景観、美的価値に悪く作用しない」と認めた。そこで、CLFが控訴した。

控訴裁判所は、ケープコッド国立海岸公園法７節（16 U.S.C. 459b-6(b)(1)）[35]の明確な文言の下では、ケープコッド国立海岸公園の開発が生態学的に共存できるかつ“適切な（appropriate）”公共利用である場合には許されるし、同海岸公園の開発の全面的な禁止はなされていないとした。そしてCLFが、1985年計画に基づくオフロード車利用は同海岸公園の“適切な”公共利用ではないとして７節違反を主張するのに対して、1985年計画を採択するという内務長官の決定は恣意的で、信頼できない、

[35] 同節は、次のように規定する。「〔ケープコッド国立〕海岸公園が現在の状態で恒久的に保存されるために、特有の動植物相や現在一般的な自然地理学的状態の保存、あるいは内務長官が指定するかもしれない史跡地や歴史的建造物の保存と矛盾するかもしれない、ビジターたちの便宜のための開発や計画は着手されてはならない：内務長官が、道、観測点、展示を設けて、国民の楽しみや理解にとって望ましいと思うようなサービスを提供することによって、同海岸公園内のケープコッドの特有の自然的、歴史的、科学的特色に関する国民の楽しみや理解を提供するだろうという条件で；さらに、内務長官が、キャンプ、水泳、ボート、ヨット、狩猟、魚釣り、史跡地・歴史的建造物、ケープコッドの自然的な特色、同様の性質の他の活動に、特に適応できると思うような同海岸公園の一部を、適切な公共利用のために開発してもよいという条件で」許される。

裁量の濫用（arbitrary, capricious or an abuse of discretion）ではないので支持されなければならないとした地方裁判所判決に同意した。またCLFは、内務長官が検討しなければならない非常に重要な要素は、予想される利用が同海岸公園の従来の景観価値を守るだろうかどうかであるし、7節の「現在の状態で保存される」という文言は、内務長官が、ケープコッド国立海岸公園法制定当時の状態から景観を変えるかもしれない同海岸公園のどんな開発も認可できないことを意味すると主張した。これに対して控訴裁判所は、7節の明白な文言や関連性のある立法史のなかに、ケープコッド国立海岸公園法についてのこの解釈を内務長官が強いられなければならないと確信させるものは何も存在しないとして、ケープコッド国立海岸公園法7節に基づき適切性争点について被告らのサマリージャッジの申し立てを認めた、地方裁判所判決を支持した。またCLFは、同海岸公園の生態学的ダメージや美的価値の下落という理由で、行政命令11644号[36]が被告らに、同海岸公園でのオフロード車利用の禁止を命じると主張した。これに対して控訴裁判所は、同海岸公園での規制されていないオフロード車走行は同海岸公園の自然的あるい

[36] 1972年の行政命令（Executive Order）11644号は、連邦所有地でのオフロード車利用が「国有地の資源保護、国有地のあらゆる利用者たちの安全の普及促進、国有地の様々な利用者たちの間の衝突の最小限化」と調和しなければならないと規定する（行政命令11644号3(a)項）。さらに行政命令11644号3(a)項は、「各行政機関の長が、そのような場所でのオフロード車利用が自然的、美的、景観的価値に悪く作用しないだろうと判断する場合」にのみ、オフロード車道が国立公園システム区域内に設けられることを命じる（行政命令11644号3(a)(4)項）。行政命令11644号の1977年修正である、行政命令11989号はさらに規定する。内務長官は「オフロード車の利用が、土壌、植生、野生生物生息地、国有地の特定地域・道にある文化的・歴史的資源に相当な悪影響（considerable adverse effects）を引き起こすかもしれないあるいは引き起こしていると判断する場合にはいつでも、そのような悪影響が除去されてきており将来の再発防止策が実施されてきていると判断するまで、そのような影響を引き起こしているタイプのオフロード車に対して、そのような地域や道の走行を直ちに禁止しなければならない（行政命令11644号9(a)項）」。次にこれらの規定は、ケープコッド国立海岸公園法7節に加えて、海岸公園でのオフロード車利用に関して内務長官の裁量を制限する。

は景観の価値をかなり脅かすかもしれないが、1985年計画に基づいて課された制限は十分であるとした。そして問題になっているのは、その後に採択・実施されてきた規制の下で、何か重大な生態学的ダメージが生じてきたかどうかであるとした。そのうえで控訴裁判所は、1981年計画の採択前に同海岸公園にいくらかの生態学的ダメージが生じていたかもしれないが、採択以後、オフロード車利用は同海岸公園に重大な生態学的ダメージを何も引き起こしたことがないとして、1981年計画および1985年計画に基づく生態系保護の争点についても、地方裁判所を支持した[37]。

2　州行政機関および地方自治体行政機関

連邦政府は国有地を直接に支配するが、西部諸州（western states）[38]もまた確立している基本的優先事項と政策の検討に参加する。連邦所有地は西部諸州の陸地の50％近くを占めているが、これらの州は国有地がどのように管理されるかについて大いに関心がある。国有地の地方色を一掃する政治傾向に対して、近年はよもぎの反乱（Sagebrush Rebellion）や“賢明な利用”運動（Wise Use movement）ほか、非常に多くの地元イニシアティブによる西部固有の政治運動が生じてきた。内務長官ワット（James Watt）はこのバックグラウンドの出身であるし、西部の政治家たちのほとんどが伝統的な牧場経営、採鉱、伐採産業が及ぼすかもしれない政治的圧力に対してひどく敏感である。

西部諸州は実際に、国有地政策についてかなり大きな権力や影響力を行使する。西部諸州代表の国会議員たちは連邦議会のなかで、時代遅れな1872年の一般採鉱法（General Mining Law）を改正しようとする取り組みをいつも妨害してきたし、繰り返される放牧条項の修正要求をかわしてきた。西部諸州は十分に定着した法的特権を行使しつつ、国有地上の野生生物について一次的な責任を負い、水に対する支配権も主張できる。さらに憲法の最高法規条項（Supremacy Clause）と調和しながら、

[37] Coggins, Wilkinson and Leshy, supra n.26, at 999-1004.

[38] アリゾナ州、カリフォルニア州、コロラド州、アイダホ州、モンタナ州、ネヴァダ州、ニューメキシコ州、オレゴン州、ユタ州、ワシントン州、ワイオミング州の西部11州。

連邦議会の基本政策を否定しない限り、西部諸州は連邦所有地上で行なわれている多くの活動を規制することができる。

連邦議会は財源がない連邦命令案（federal mandate bill）を採用してきたが、州は互恵的な連邦資金提供がない限り連邦が規制する基準に従う義務から解放された。そのため連邦レベルの立法は軽く扱われ、水質、採鉱規則、放牧政策といった分野では州が復権していった。西部諸州知事連合（Western Governors' Association）は1990年代後半を通じて州協定（Convention of the States）を求め、国有地上の天然資源論争について地元の決議を促進することを意図した一連の統治原則、“エンリブラ（Enlibra）”を採用してきた。エンリブラとは、大気・土地（land）・水を保護するための一連の原則を意味するもので、バランスと責務（stewardship）を象徴するものとして西部諸州の知事たちが考え出した造語だった。この動きは、連邦の繁栄状態の崩壊とともに、連邦と州の関係の新時代の夜明けを示す変化を明らかにしているとも指摘された。この変化を都市共和制（civic republicanism）という考え方のなかでとらえて、国有地や天然資源にかかる意思決定の不可欠な部分となった国民参加プロセスが都市共和制理念のあらわれであるとの分析もなされた。都市共和制が、自由、人民（the people）による規則、市民（citizens）によって実施される市民道徳（civic virtue）を重視する共和制の統治イデオロギーを意味するからである。錯綜した天然資源論争を解決するための共通基盤を見いだすことを託された地元協同のイニシアティブが最近は激増していることも、都市対話の実施とみることができる[39]。

もちろん、連邦レベルではなく州・地方レベルで出される判断だからというだけで、それがより国民の意図に沿っているあるいは国民を代表していて永続的であるということは保証されない。しかし権力面における大規模な変化は、政策を練り上げて実施する際に、州・地方の職員や市民たちに強化された決定的なはたらきを与えることになる。“賢明な利用”運動は、郡の優越（county supremacy）という法主張を通じて、連邦所有地管理政策が地元の土地利用政策と調和しなければならないという立場を支持してきた。同運動は概して、伝統的な放牧、採鉱、伐木

[39] Robert B. Keiter, supra n.1, at 35-36.

搬出産業を保護することを考えて起こされてきた。他方、環境保護団体や環境学者たちの州、郡、地方レベルにおける政策への影響力は一様ではない[40]。

このように、連邦行政機関の一つである国立公園局によって打ちだされる国有地の自然保護政策も、とりわけ西部諸州においては州や地方の行政機関の影響力を免れないのである。

3　地域住民および一般商工業者

アメリカの国立公園は営造物型であるため、行政官庁と地域との利害対立のレベルは潜在的に低いようにも思われる。しかし実際には、国立公園局と国立公園内での独占営業（monopoly）を保証される“営業許可者（concessionaire）”に代表される地域住民や一般商工業者との利害対立が、近年深刻化の一途をたどってきた。なかでも、国立公園局と木材業者や牧畜業者との利害対立の歴史は古い。そもそも国立公園内の“営業許可システム（concession policy）”自体は、1916年の国立公園局システムの確立すなわち同年の国立公園局設置法（National Park Service Organic Act, 16 U.S.C.A. §1）の制定に伴って初代の国立公園局長マザー（Stephen Mather）によって採用された。しかしそれ以前にも例えば、農務長官が採用した規則が要求している許可を得ることなくシエラ森林保全区（Sierra Forest Reserve）上で羊を放牧しているとして起訴された事例にかかる判決である1911年の合衆国対グリマウド連邦最高裁判所判決（United States v. Grimaud, 220 U.S. 506）や、農務長官の規則に違反して許可なしでコーダレン国有林（Coeur d’Alene National Forest）内で採鉱しているとして起訴された事例にかかる1910年の合衆国対リッツィネッリ連邦アイダホ管区地方裁判所判決（United States v. Rizzinelli, 182 Fed. 675）など、潜在的な営業許可制度とそれを取り巻く問題は既に存在していた。

地域住民や一般商工業者との利害対立は、1970年代に始まる大企業営業許可者の参入による連邦レクリエーション地域における営業活動の大規模営利化に伴い顕在化する。ここで営業許可制度とは、公園利用者に

[40] Id., at 36-37.

食事や宿泊などのサービスを提供するために国立公園局が商業資本に対して“営業許可（concession）”[41]を与えて管理運営するシステムを意味する。初期の営業許可者は小規模な家族経営の会社がほとんどで、営業許可システムの基本型が“一事業一営業許可者”とされたのも、このような小規模家族経営会社が特定事業を独占する状況を予定していたからにほかならなかった。しかし第二次世界大戦後の公園利用者の急増を背景に大企業による小規模家族経営会社の買収が続き、例えばアムファック社（AMFAC Hotels & Resorts）[42]、トランスワールド社（Trans World Corporation）、ジェネラルホスト社（General Host Company）、MCA 社（Music Corporation of America）[43]など大企業の台頭が、1970年代にピークを迎えるところとなった。さらに1980年代に入ると、内務長官ワット（James Watt）が大企業営業許可者による国立公園内の営業活動の大規模営利化政策を推進していった[44]。営業許可システムを取り巻

---

[41] 日本の“営業許可”は主に、警察許可と公企業の特許を意味する。前者は、社会公共の安全・秩序の維持を目的として法律で予め一般的に禁止された行為を、個別の場合に申請を待って解除することで個人の天賦の自由を回復させる性質の命令的行政行為であり、羈束行為もしくは羈束裁量行為にあたるとされる。後者は、法律に基づく国の独占的事業経営権を個別の場合に申請を待って私人に付与する形成的行政行為であり、自由裁量行為にあたるとされる。亘理格「公衆浴場営業許可」行政判例百選Ⅰ［第５版］（2006年）126頁。なお、国際法上の concession 概念すなわち国家が外国人と締結する利権契約や経済開発協定とは異なるものである。また、英米法上の一般的な“営業免許（business license）”とも異なる。

[42] グランドキャニオン国立公園（Grand Canyon National Park）内の1905年創業の名門ホテルであるエルトバーホテル（El Tovar Hotel）は、アムファック社傘下に入ることで巨大化し、自然環境破壊を招いた。

[43] MCA 社がヨセミテ渓谷（Yosemite Valley）内のビジター施設の管理を引き受けるや娯楽会社ならではの路線を突き進み、商業施設開発にとどまらず自社のテレビシリーズのためにヨセミテの岩にペンキを塗って“魅力を増す”事態に及んだエピソードはあまりにも有名である。Zaslowsky & Watkins, These American Lands, Island Press (1994) at 43.

[44] この時期に日本企業の松下が参入したことも、記憶に残るところである。もっともカレー社（Curry Company）を含む MCA 社およびその全系列会社を買収した松下も、1991 年初めには撤退した。

く問題は今や、アメリカの国立公園における最大の内部的脅威の一つと位置づけられている。

4　遊覧船業者およびモーターボート業者

急増するモーターボートの影響で、エバーグレーズ国立公園（Everglades National Park）の藻場（もば）が4000ヘクタール以上も破壊されたという最新の報告がある[45]。国立公園局とモーターボート業者や遊覧船業者との利害対立は、内部的脅威の最新モデルといえる。なかでも、アラスカのグレーシャーベイ国立公園（Glacier Bay National Park）での遊覧船の営業許可制限をめぐる争いは激しいものだったが、2001年の国立公園保護協会対バビット連邦第９巡回控訴裁判所判決（National Parks & Conservation Association v. Babbitt, 241 F.3d 722）で国立公園保護協会側が勝訴したことが、結果的に営業許可者にとって不利に作用し、グレーシャーベイ国立公園での遊覧船の営業許可制限は厳しくなった。

“保護と利用”は国立公園を含めた連邦レクリエーション地域の長年のジレンマであり[46]、従来の国立公園政策は利用重視の流れにあった。すなわち、1916年の国立公園局設置法が「国立公園、国立記念物公園…の利用を…規制し…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方法や手段で、同じ楽しみを提供する（16 U.S.C.A. §1）」と規定したことから、このジレンマは国立公園システムの確立当初から存在してきた。さらに、最初の国立公園営業許可法制である1965年の営業許可政策法（National Park Service Concession Policy Act, 16 U.S.C.A. §20）が営業許可を与えるのは公園の「国民の利用や享有のために必要かつ適切なもの」に制限されなければならないと規定し、営業許可を与える権限は内務長官にある（16 U.S.C.A. §3）とされた。しかし営業許可政策法が、

---

[45] リン・ウォーレン「米国の国立公園　創設から90年　揺らぐ聖域」『ナショナルジオグラフィック日本版』12巻10号（2006年10月号）104頁。

[46] 利用重視に傾くと内部的脅威が顕在化するという意味で、連邦レクリエーション地域の内在的“保護と利用”ジレンマと内部的脅威の連動性を見いだすことができる。

営業許可者の投資を促すことを意図して許可者の既得権や将来の利益を保証することを主な目的としていることは、当初から指摘されていた[47]。なかでも「内務長官の満足する…仕事をしてきた営業許可者に…契約更新の既得権（preference in the renewal of contracts）を与える」よう内務長官に命じている、いわゆる“更新の既得権”の存在が問題となった。

更新の既得権の意義としては、大きく二つのことが考えられる。一つは、営業許可者が優先的地位すなわち契約更新の主導権を握ることである。もう一つは、営業許可者が自らの投下資本の減価償却後の価値の補償を得られることである。後者は例えば、小規模な山小屋や民宿が大規模ホテルに変貌していくプロセスでは営業許可者による資本投下が行われているが、これを国立公園局に補償してもらうということを意味する。更新の既得権が登場した背景には、一事業一営業許可者という営業許可制度の基本型すなわち小規模家族経営会社が特定事業を独占するのを予定していたことが挙げられる。そこには、営業許可者に独占権を与える代わりに強力なコントロールを及ぼしていくという、国立公園局の自信もうかがわれる。少なくとも1965年の営業許可政策法制定当初においては、大企業営業許可者が複数事業を独占する[48]という状況は予定されていなかったといえる。

しかし、1979年法（Public Law 96-126）から1992年（Public Law 102-381）までの一連の一般法律が、「営業許可者の投下資本の減価償却後の価値を補償しなければ、営業許可契約や更新の既得権に基づく占有権（possessory interest）を消滅させることができない」と規定したことから、この時期の公園内の営利事業の巨大化とあいまって、“価値が巨額で国立公園局が補償できないため、大企業営業許可者の契約更新を受け入れざるを得ない。つまり、大企業営業許可者を追い出せないし、コントロールもできない。”という問題を生み出した。国立公園局のコントロールが及ばないことは、必然的に自然環境の破壊を招く。

更新の既得権の存在が市場競争を徹底的に制限し、既存の営業許可者の権利を法的に確固なものにしていると考えた連邦議会は、長年にわた

[47] 畠山武道・前掲（注６）268頁。

[48] 例えば、一つの業者が食事、宿泊、交通、スキー場、観光ガイドという五つのサービスを提供するという状態が考えられる。

る取り組みの末の1998年に、1965年の営業許可政策法の全面的な見直しを実行に移すことにした。1998年法（Public Law 105-391）は1998年国立公園一括管理法（National Parks Omnibus Management Act of 1998, 16 U.S.C. 5901-6011）を追加して、営業許可政策において多くの重要な変更を行った。なかでも1998年法の留保条項（savings clause）415(a)条は次のように規定して、ごく小規模の営業許可者を除いて、全ての営業許可者について将来にわたって更新の既得権を明確に廃止した。すなわち、

「415条。国立公園営業許可政策法の廃止。(a)廃止…一般法律89-249（国立公園営業許可政策法として一般に知られる）を廃止する。当該法の廃止は、当該法に基づいて締結された契約や許可の有効性に影響を及ぼしてはならない。しかし本編の規定は、当該規定が当該契約・許可の条件や規定に矛盾するという場合を除いて、当該契約・許可に適用されなければならない。当該法の権原に基づいて与えられる営業許可契約に関する本編での言及は、当該権原に基づいて与えられる営業許可にもあてはまる。」

さらに1998年法は、補償金が新規営業許可者から現行営業許可者に支払われる（403(3)(E)条）ことや、営業許可契約が通例10年間以下の期間でなければならない（404条）こと、“立退き料請求権（leasehold surrender interest）”が営業許可契約の譲渡に伴い譲渡されなければならない（405(a)(2)(B)条）ことを規定し、先述の更新の既得権の廃止規定と共に、実質的な営業許可売買システムへの移行を導いていった。このような新システムの下では国立公園局が補償額を立て替える必要はないため、同局は金銭面でのコントロールを取り戻していった。

この変更は、営業許可契約を認める際の競争の促進や連邦政府へのより多くの利益、公園ビジターへのより良いサービスの確保などを意図したものだった。しかし既存の営業許可者が反発し、この更新の既得権の廃止を争った。その結果が、2002年のアムファック社対合衆国内務省連邦コロンビア特別区巡回控訴裁判所判決（AMFAC Resorts v. United States Department of the Interior, 282 F. 3d 818）である。この裁判は、次の四つの争点それぞれについて別個に提起された訴訟を、裁判所が併合したものである。

① 1998年法による更新の既得権の廃止
② 営業許可者の立退き料に関する規定
③ 営業許可契約への契約紛争法（Contract Disputes Act）[49]の適用除外
④ 営業許可契約売却前に承認を求める規定

裁判ではもっぱら、①および②の点が争われた。しかし、前審である2001年のアムファック社対内務省連邦コロンビア特別区地方裁判所判決（142 F. Supp. 2d 54）同様、本判決でも営業許可者の主張は退けられ、更新の既得権の廃止が司法においても確認された[50]。

その後、国立公園と同様に連邦レクリエーション地域である国有林の営業許可法制の一つである1986年の国有林スキー場法（National Forest Ski Area Act, 16 U.S.C. 497b）が、スキー場の従来のエーカー数制限および期間制限を取り払うことで営業許可者の契約更新を一見有利に導くかのようでいて、同時に様々な根拠に基づく営業許可の取消や修正を農務長官に認め、営業許可者に“準拠法に従った公平な市場価格に基づく”料金を課した頃から、“保護と利用”について保護重視の連邦政策が垣間見られるようになった。近年では、2003年にイエローストーン国立公園法（Yellowstone National Park Act, 16 U.S.C. §22）が保護（preservation）の優位を明言し、特に野生生物に着眼して公園資源や野生生物を保護するためにビジター活動に大きな制限を課したことが注目された。グレーシャーベイ国立公園での遊覧船の営業規制の厳格化も、このような新たな保護重視政策の流れの一環と位置づけることが可能だろう。

もっともブッシュ（George Bush）政権（2001年～）が2007年度予算の概算要求で国立公園局の予算を５％、金額的には１億ドル削減することを提案していることから、国立公園における営業活動の大規模営利化

[49] 1978年制定。連邦政府の契約紛争の代替法廷について規定する。契約者は連邦請求裁判所で司法的救済を求めてもよいし、当該行政庁に勤務する責任のある公務員を私訴追（appeal）してもよい。後者については、連邦巡回控訴裁判所への上訴も認められている。

[50] 2003年の国立公園ホスピタリティ協会対合衆国内務省連邦最高裁判所判決（National Park Hospitality Association v. Department of the Interior, 538 U.S. 803）は、裁量上訴を認めて③および④の点を扱ったが、共に紛争成熟性が否定された。

が現在再び懸念されている[51]。

第三節　地域の自然保護意思との調整

本稿で、“地域の自然保護意思”と“地域協働型自然保護”という二つの概念を仮説的に想定することは先にも述べた。すなわち、まず“地域の自然保護意思”とは、地域の利害関係者たちが調整のうえ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意味する。地域の自然保護意思は、必ずしも目に見えるかたちで存在するわけではない。それはむしろ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。次に“地域協働型自然保護”とは、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意味する。そもそも“地域の自然保護意思”自体が可変的かつ流動的であるから、“地域協働型自然保護”もまた、可変的かつ流動的である。

それでは、国立公園紛争において、地域の自然保護意思は実際にどのようにはたらくのだろうか。本節では、第二節で分析した戦後の国立公園紛争の類型のなかでも特に、地域の自然保護意思との調整を重視した事例に着目して、年代を追って詳細に検討していく。

1　オリンピック国立公園（Olympic National Park）―市民運動による自然保護

1938年のオリンピック国立公園（Olympic National Park）の創設実現は、市民運動のたまものだった。この市民運動にはじまったオリンピック国立公園闘争は、最も長期にわたりかつ最も激しい、国民による自然保護闘争だった。今日われわれが知るような、市民の直接の積極的運動によって環境を保存することの起源は、“オリンピック国立公園闘争”と一般に呼ばれている環境紛争にあった[52]。

1916年の国立公園局の創設を導いた全根拠のうち、最も重大な影響を

[51] ジョン・G・ミッチェル「政治に翻弄される理想」『ナショナルジオグラフィック日本版』12巻10号（2006年10月号）117頁。

[52] Carsten Lien, Olympic Battleground-The Power Politics of Timber Preservation, Second Edition, Mountaineers Books (2000) at 338.

もったのが、国立公園内の樹木は森林管理の実施に従わなければならないというピンショー（Gifford Pinchot）によって繰り返された主張だった。ピンショーの見解は1895年から1913年の間に、国民および連邦議会によって繰り返し拒絶された。1913年にヘッチヘッチー論争が山場を迎えた際に、ピンショーの見解は国立公園内の樹木を保存するうえで妨げになった。公園の伐採は実現できないというのが世論であることを悟ったピンショーは、ヘッチヘッチー最終公聴会で国立公園の樹木の不可侵を宣言することを強いられた。ピンショーが、世論に折れたのである[53]。

国立公園内の樹木に関しては、1916年の国立公園局設置法の起草者たちが樹木に非常に関心をもっていたので、外科医が全体を助けるために人体の一部を切り取る許可を与えられるのとほぼ同じように、森林の病気に対処することが同法で認められた[54]。すなわち内務長官は、「昆虫や病気からの攻撃を制御するために、そのような樹木の伐採が求められる、もしそうでなければ、何かそのような公園、記念物公園、保留地の景観あるいは自然対象物・歴史的対象物を保全するために、そのような樹木の伐採が求められる（“the cutting of such timber is required in order to control the attacks of insects or diseases or otherwise conserve the scenery of the natural or historic objects in any such park, monument, or reservation.”16 U.S.C.A.§3)」と判断する場合に樹木を伐採する権限を与えられた。国立公園局設置法が昆虫規定但書（insect proviso）を含めて通過したときに、アメリカ森林協会（American Forestry Association）は『アメリカ森林新聞（American Forestry)』の1917年の社説のなかで、“最も不幸なことに、新法はすでに…虫害からの保護を口実に樹木の伐採を許している”として、起こるべき問題を予想していた。昆虫規定は、道路建設や捕食動物駆除の問題その他の危機で環境学者たちが忙殺されるにつれて、忘れられていった。『アメリカ森林新聞』の1917年の警告は、1916年の国立公園局設置法の制定から30年後にオリンピック森林（Olympic forests）で現実のこととなる[55]。

連邦所有地内の樹木と伐採産業の関係については、オリンピック国立

[53] Id., at 254.
[54] Id., at 255.
[55] Id.

公園創設前の1925年に、エール林学校（Yale Forestry School）のチャップマン（H. H. Chapman）が問題の根本を問いかけていた。“樹木は伐採されて利用されなければならないのか、森林は森林管理メソッドによって再生産することで永続させられなければならないのか、あるいは樹木は今そうであるように楽しまれるために保存されなければならないのか。もし樹木や立木が伐採して再生産するよりも残すことによって文明にとってより大きな価値があるならば、われわれは伐採と再生産のどちらもできない…。そのとき樹木や立木は、斧から保護されなければならない。誰がこのことを判断すべきか。結局は、国民が判断することになる。”[56]

1920年代の環境学者のうちヴァン・ネイム（Willard Van Name）が、チャップマンの指摘した伐採産業と森林局の間のなれあいの関係に圧力をかけた。ヴァン・ネイムは、1929年に『消えゆく森林保護区（Vanishing Forest Reserves）』を発刊するまではたった一人で闘っていた。1930年に緊急自然保護委員会（Emergency Conservation Committee: ECC）を結成するなかで、エッジ（Rosalie Edge）やブラント（Irving Brant）と仲間になることで、ヴァン・ネイムは国民参加という自分の考えに息を吹き込むのを後押しする人物を見つけた。1934年にヴァン・ネイムは自らの論説『オリンピック国立公園案（The Proposed Olympic National Park）』のなかで“国民の意思（will of the people）”を定義した。これがオリンピック国立公園闘争の引き金になった。環境学者クラーク（Irving Clark）を説得してクラークを1934年の闘争に参加する気にさせたのも、連邦議会が“国民の意思”を理解する必要があるとしてワシントン州の緊急自然保護委員会（ECC）ロビイスト（議会通過運動者、lobbyist）であるシュルツ（William G. Schulz）の給料を個人的に支払ったのも、ヴァン・ネイムだった。ヴァン・ネイムの莫大な財政的献身がなければ、オリンピック国立公園法案はたぶん失敗しただろうといわれている[57]。

非常に優れた記者だったエッジ（Rosalie Edge）は、何が国民を引き

[56] Id., at 338-339.

[57] Id., at 339.

つけるのかを本能的に知っていた。時事風刺漫画、地図、絵などが、緊急自然保護委員会（ECC）の小冊子のなかでかわるがわる用いられた。ニューヨーク名士録に載っているというエッジの立場が、エッジが接触を望むほぼ全ての人に接触するのを可能にした。オリンピック国立公園運動はエッジの数多くの自然保護運動のほんの一つにすぎないが、オリンピック国立公園の雨林（rain forests）を救ったことは彼女の63年の生涯の経歴で一つの頂点になった[58]。

ブラント（Irving Brant）は、政治や公共行政の領域での権力のあらゆるニュアンスを理解していた優れた戦略家だった。彼は権力に近いことによる権力、権力に近づくことによる権力を知っていて、それをとても効果的に用いたので、オリンピック国立公園闘争が終わらないうちに彼本来の資質で権力者になっていた。市民運動家で彼ほど連邦政府のプロセスに深くたずさわった者は、後にも先にもおそらくいないだろう。ブラントは、彼が行政府の内側にいるのと同じくらい深く、連邦議会にたずさわった。重要な委員会の議長はブラントに戦略を期待したし、1938年のオリンピック国立公園法案通過の際には参加する委員会メンバーの選抜にブラントの関与が許された。ブラントがいなければ、オリンピック国立公園は存在していなかったともいわれる[59]。第一のオリンピック国立公園闘争である、同公園創設をめざす市民運動を成功に導いたヴァン・ネイム、エッジ、ブラントの三名は、伐採に反対して起こった第二のオリンピック国立公園闘争で再び登場することになる。

第二次世界大戦は伐採を推進したが、これとは別にかつ無関係に伐採産業を推進したのが樹木交換（timber exchange）プロセスだった。樹木交換とは、虫害、火災、倒木などのおそれのある国立公園用地にある樹木を、樹木が伐採された国立公園内民有地と交換することを認める制度である。同プロセスの下では、すでに建設された道路と機能している装備がある地域で伐採技師が伐採を続けることができる場合にはいつでも、利益が最大になる。オリンピック国立公園法案が最終的に通過する１年も前の1937年に、公園レンジャーのオバリー（Fred Overly）は元

[58] Id., at 339-340.

[59] Id., at 340.

上司に、オリンピック国立公園に加えられようとしている地域での樹木交換を手配するよう頼まれた。オバリーはクレッセント伐採社（Crescent Logging Company）の元伐採技師であり、すぐにこの樹木交換を手配した。このように、公園局はオリンピック国立公園の創設直前に、同公園のためにとっておかれた樹木によって地元の伐採業者の利益を最大にするのを促進するという立場に置かれた。1941年２月にクレッセント伐採社の総支配人ピアソン（Petrus Pearson）は、別の樹木交換をやり遂げるために、元従業員オバリーに再び接触した。公園局最高顧問モスキー（Moskey）は、“法を注意深く見直しても、その交換を可能にする既存の権限が何も明らかにならない”として、オバリーの提案を拒否した。オバリーは樹木交換に固執し、ドルーリー（Drury）に次のような書簡を送った。“1916年８月25日法［1916年の国立公園局設置法］に基づいて、内務長官は‘昆虫や病気からの攻撃を制御するために、そのような樹木の伐採が求められる、もしそうでなければ、何かそのような公園、記念物公園、保留地の景観あるいは自然対象物・歴史的対象物を保全するために、そのような樹木の伐採が求められる場合に、自らの判断で樹木を売却するあるいは処分する（sell or dispose of timber in those cases where in his judgment the cutting of such timber is required in order to control the attacks of insects or diseases or otherwise conserve the scenery or the natural or historic objects in any such park, monument, or reservation. 16 U.S.C.A. §3)’ことを認められる”。オバリーは、民有林が伐採搬出されてしまった後に公園樹木は風倒木を受けやすいだろうから、“キクイムシ（bark beetle）のまんえんの可能性は言うまでもなく、深刻な火災の危険を引き起こす”と説明した。そして“現行法に基づいて樹木を処分する内務長官の権限に関してのあなたの意見を、われわれにお知らせ下さい”としめくくった。オバリーの本部協力者ワース（Conrad Wirth）が、最高顧問へのオバリーの要請を支持した[60]。

オバリーの綿密な理論的根拠は、第二次世界大戦の樹木を渇望する状況のなかで、公園局の主任法務職員（solicitor）に受け入れられていった。主任法務職員マーゴルド（Nathan Margold）は次のように述べた。“私

[60] Id., at 256-258.

の意見では、1916年法［1916年の国立公園局設置法］の３条は、公園用地の樹木を国立公園内の民間所有の樹木を伐採した土地と交換することを認める…”。オバリーは今や、虫害にさらされるあるいは火災の危険になると解釈されるかもしれない樹木と一緒に倒れるかもしれない公園樹木を伐採するための、公に認可されたライセンスを有した。1916年の国立公園局設置法は今や、保護することを意図されてきたまさにその資源に敵対していた。近くで伐採搬出事業を続けることを許可しながら、公園局はオリンピック国立公園についての“樹木処分規則（Timber Disposal Regulations)”を1942年に定め、公園樹木のうち売りものになると公園局がみなすものを定義しながら、『連邦行政命令集（Federal Register)』のなかで同規則を宣言した。

「少なくとも長さ20フィート以上かつ少なくとも直径12インチの、全てのアメリカトガサワラ（Douglas fir)、ベイトウヒ（Sitka spruce)、ポンデローザ（western white pine）の丸太は、売りものになるとみなされる…。

少なくとも長さ20フィート以上、少なくとも直径12インチの、全てのベイスギ（western red cedar）の丸太、大きな塊、平板は、売りものになるとみなされる…。」[61]

樹木処分規則を公布することによって公園局は、『アメリカ森林新聞』によって1917年に発表された、1916年の国立公園局設置法の昆虫規定が“営利的利用の絶対的禁止”を全く行なわずにに森林の喪失を導くかもしれないという懸念を確かなものにした。処分目的のために何が売りものになるのかを定義しつつ、公園局は局長ドルーリーの下で伐採業者の利益を保証しながら伐採ビジネスに参入していった。これらの活動は全て、オリンピック国立公園を第二次世界大戦下の伐採搬出のために利用できるようにするというドルーリーの他の試みと同時に行なわれた。内務長官イッキスは、何が起こっているかについて何も知らなかった[62]。

1942年の秋に、オリンピック国立公園のキノールト（Quinault）地域でフィンリー川（Finley Creek）に沿ってアメリカトガサワラの風倒木

[61] Id., at 258.

[62] Id., at 258-259.

が起こり、できたばかりの樹木処分規則が早速用いられた。この風倒木地域からもたらされた、戦争需要の下で決定的に必要とされるむきベニヤ材（peeler）の丸太の売却をドルーリーはすぐに認め、主に原生林のアメリカトガサワラ234万6000ボードフットがフィンリー川からグレースハーバーの製材所に流された。フィンリー川の樹木契約を獲得していた伐採技師が自分の伐採搬出を終えたとき、この伐採技師はワシントンの連邦議会の委任を得て、もっと多くのことを求めるキャンペーンを始めた。ワシントンの伐採技師によって、もし昆虫が含まれるならば公園局はモミの木を伐採できるというスローガンが広まるとすぐに、西海岸製材業者協会（West Coast Lumberman's Association）が、オリンピック国立公園のうち10万エーカーが頭の黒いドクニンジン（hemlock）の青虫に蝕まれ“そしてそのまんえんは必然的に、同公園で大規模な伐採搬出を引き起こすだろう”と報道界に知らせた。各新聞は読者たちに、“製材業者は、救済的伐採搬出がすぐに始められなければならないと述べた…”と伝えた。こうしてオリンピック国立公園での“昆虫のまんえん”のうち初期の多くのものが、昆虫によってではなく1916年の国立公園局設置法の“昆虫（insects）”の語によって作り上げられて始まった。オバリーが昆虫規定に基づく自らの樹木交換事業に成功する前は、国立公園局の見解はいつも、地域計画立案者のデーヴィッドソン（Davidson）によって述べられるようなものだった。“病気などを避けるために倒木を処分するという主張は、根拠が確かでない。倒れた樹木、大規模な風倒木は、数えきれないほどの世紀にわたって起こってきた；それらは自然の森林成長の一部であって、森林への危険ではない”。公園局は、同局の美辞麗句のなかで述べられる保存（preservation）使命を、オリンピック国立公園で同局が始めていた伐採搬出事業と調和させようと試みたので、内部のひずみが避けられなかった。本部と地方の両方の全ての森林管理職員（forestry staff）が、当初から伐採搬出事業に反対した[63]。

伐採搬出事業の精力的な支持者だったワース（Conrad Wirth）は、伐採権限を拡大する構えだった。伐採業者が次から次へと提案を示すのに、主任法務職員の意見によって課される昆虫および火災の危険という

[63] Id., at 259, 261.

制約があまりに限定的なので、需要に適応させることができないのが明らかだったからである。ワースは「もしそうでなければ…景観あるいは自然対象物・歴史的対象物を保全する（16 U.S.C.A. §3)」という、1916年の国立公園局設置法の一部に基づいて伐採権限を拡大させたいと思うようになった。ところで1916年の国立公園局設置法は、公園を伐採し、かつ土地の所有権を受け取る権限を内務長官に限って認めてきた。このことは第二次世界大戦中にドルーリーの動きを退ける際に、イッキスに支配力を与えた。そのことはまた、各々の伐採搬出契約が内務長官執務室で承認されなければならないことも意味した。イッキスが執務室を去った半年後、公園局はこのことを変えようとした。1946年８月21日の『連邦行政命令集（Federal Register)』において、内務長官が有していた支配力は国立公園局長の手中に移されることになった。

「国立公園局長は、1916年８月25日法［1916年の国立公園局設置法］の３条に従って樹木の伐採を規定してもよいし、そのような樹木の売却あるいは処分を認めてもよい。」

公園局は、かつては拒絶したピンショーの公園伐採搬出事業を、今や進んで実施するようになっていた[64]。

国立公園局長は、樹木のお返しに伐採業者によって与えられる土地の不動産譲渡証書を受け取る権限を与えられた。内務長官の執務室は完全に迂回され、公園局は自らの伐採搬出事業に及ぶ内部支配力をもつことになった。自分の元雇い主、クレッセント伐採社の利益のためにオバリーが1916年の国立公園局設置法のなかの昆虫規定を用いたときからほんの数年しか経っていなかった。その間に公園行政官たちは、自然保護論者たちが保存するために50年近く闘ってきたまさにその樹木を売却できるという立場に、公園局を容易に転換させてしまった。1948年の終わりまでに、公園局は1095万700ボードフットの樹木をオリンピック国立公園から除去していたし、年間の除去割合は加速していった。1948年８月にワースは、不動産部門を率いさせるためにワシントンＤ.Ｃ.にオバリーを転任させた。このことによってワースは、オリンピック国立公園の伐採搬出事業をうまく続行した。1949年７月に、ワースは国立公園局の副

64 Id., at 261-262.

局長になった[65]。

今や高齢になったヴァン・ネイム、エッジ、ブラントの三名が緊急自然保護委員会（ECC）の活動を再開し、第二のオリンピック国立公園闘争が始まった。伐採に反対する市民運動が高まり、第二の闘争は自然保護派の勝利というかたちで1951年に終結した[66]。

地域の自然保護意思が市民運動を通じて実現された先例として、オリンピック国立公園闘争の意義は大きい。自然保存（preservation）使命を果たそうとしない国立公園局に代わって市民運動家たちが自然保存をはかろうと立ち上がったという点でも、オリンピック国立公園闘争は非常に特徴的な事例といえるだろう。

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

1950年代のエコー・パーク論争（Echo Park controversy）は、ダイナソア国立記念物公園（Dinosaur National Monument）に人口ダムを建設しようとする土地開墾局（Bureau of Reclamation）の試みを、自然保護団体が阻止した事例である[67]。エコー・パーク論争はシエラ・クラブの存在を全国に知らしめ[68]、のちに自然保護団体が台頭していくきっかけをつくった。

エコー・パーク論争の始まりは、ドルーリー（Drury）が国立公園局長に就任した翌年の、1941年にさかのぼる。国立公園局は、ダイナソア国立記念物公園の大部分が浸水することになるという、エコー・パーク・ダム事業案に参加した。このとき、国立公園局は土地開墾局に対して、コロラド川（Colorado River）上流の将来の貯水池についてのレクリエーション調査を請け負うことに同意した。ドルーリーは、国立公園局がコロラド川流域で始まる大規模な計画立案のなかで重要な影響力をもつかもしれないことを期待した。土地開墾局が調査資金を用立てたことが、国立公園局を誘惑したのも確かだった。この同意には、エコー・

---

65 Id., at 265-266.

66 上岡克己・前掲（注４）122頁。

67 Clarke and McCool, supra n.5, at 136.

68 上岡克己・前掲（注４）128頁。

パーク貯水池案がダイナソアの大部分を水浸しにするだろうから、水浸しの国立記念物公園を国立レクリエーション地域に再指定するかどうかを検討することになるだろうという考えが含まれていた。

広大なエコー・パーク地域は、1938年に本来の非常に小さかったダイナソア国立記念物公園に加えられたばかりで、当時の公園局は浸水が提案されている加えられたばかりのこの公園地に対して本当の意味での親しみを感じていなかった。このように、エコー・パーク地域の景観の質について正しい認識がほとんどなされていなかったので、公園局はダム案に進んで参加するようになった。

公園局は1940年代後半まで、ダム反対の立場をとらなかった。1940年代後半になると、エコー・パーク地域の景観の美しさがいっそう高く評価されるようになる一方で、ダムがどうやら実際に建設されるらしいことになってきた。公園局の対応の遅れは、あと少しで国立記念物公園の大部分の湛水を招くところだった。しかも優柔不断のドルーリーがダムに反対し始めるまでに、他の水コントロール提案が、グランドキャニオン（Grand Canyon）、キングズキャニオン（Kings Canyon）、グレーシャー（Glacier）、マンモスケーブ（Mammoth Cave）のような主な国立公園を脅かしていった。

ダム建設者たちとの協同事業だが、公園局の貯水池事業は人造湖レクリエーションの可能性をもつことが、既存の国立公園と国立記念物公園へのダムや貯水池の建設の認可を得るための口実のひとつとして用いられるいわば“諸刃の剣（a two-edge sword）”になっていた。公園の壮観で自然のままの景観が失われた顕著な例が、ヨセミテのヘッチヘッチー渓谷（Hetch Hetchy Valley）における貯水池の建設である。そこでは、ドルーリーによると、“ありふれたものが、偉大ですばらしいものに取って代った”。ドルーリーは、ヘッチヘッチーの状況が繰り返されるかもしれないことを恐れるようになった。1948年６月に、ドルーリーはサンフランシスコ地方局長に“十分に用心する”ことと、“われわれが主に従っている基本的な大義に逆らって用いられるかもしれない弾薬”をダム建設者たちに与えないように指示した[69]。

[69] Richard West Sellars, Preserving Nature in the National Parks-A History,

1950年４月初めに開催された公聴会で、公園局はエコー・パーク・ダム提案に反対した。それは、ダムに賛成する立場の内務長官チャップマン（Oscar Chapman）に逆らうものだった。同年末に、自身の最後の年次報告書のなかでドルーリーは、ここ数年間に陸軍工兵隊（Army Corps of Engineers）と土地開墾局が国立公園の“美しさと利益を破壊しあるいは損なう”かもしれない事業を促進してきたことを述べた。ドルーリーは、自然保存を含めて、天然資源問題に対処するためのバランスのとれた長期にわたる計画立案を求めた。公園局が貯水池レクリエーションを促進するためにダム建設者たちと“誠意をもってかつ良心的に”協同してきたことを認めながら、ドルーリーはやはり公園内の“人工的な広い水域”が“自然のままの眺めの、満足のいく代用品”には決してならないと主張した。それは、ダイナソア国立記念物公園のなかに貯水池の建設を認めるという自身の以前の同意においては無視されてきた方針だった。

土地開墾事業に対するドルーリーの意気込みの欠如とエコー・パーク・ダムに対する遅咲きの反対は、1951年初めのドルーリーの突然の辞任を招いた。チャップマンは依然としてダムに賛成していたが、評判のよい自然保護論者に職場をやめるよう強いたとして激しく非難された。ドルーリーがのちに述べたところでは、土地開墾局は“内務省内で最も有力な局”だったし、チャップマンの見解に“多かれ少なかれ、影響されていた”[70]。

公園局の重役会の長年のメンバーであるデマレイ（Arthur Demaray）がドルーリーの後任となった。自分がすぐに退職するつもりであることをほのめかしながら、デマレイはワース（Conrad Wirth）が公園局長を引き受ける1951年12月までの８ヶ月間、局長をつとめた。ドルーリーの辞任以降、チャップマンの指示の下、公園局はエコー・パーク論争のなかで、小さくなってしまった役割に甘んじていた。これは確かに、しだいに大きくなっていく自然保護運動のなかで、公園局のイメージを高めることではなかった。ワース局長はしばしばダム反対者たちに情報を

Yale University Press（1997）at 177-178.

[70] Id., at 178-179.

提供し、彼らとともにこっそり動いた。もっとも、ダムに反対する激しい戦いは、シエラ・クラブやウィルダネス協会（Wilderness Society）のような自然保護団体によってもっぱら遂行されていった。これらの団体は土地開墾事業と戦うために、自分たちのますます大きくなっていく影響力を利用した。

ワースはエコー・パーク・ダムに反対したが、他の連邦レクリエーション地域については賛成した。アメリカ計画立案・市民協会（American Planning and Civic Association）の1952年の講演で、ワース新局長は国立公園局が長年の経験のなかで貯水池レクリエーションの計画立案をになうための最高の素養を身につけたことを自慢しながら、この分野での国立公園局の業績についての自負を述べた：“われわれは、それらの活動が自分たちの他の責任と密接に関連していると考えるし、そのことがわれわれがそれらをになわなければならないことをまさに意味していると考える”。

ワースは、河川流域開発事業に参加することで、公園局がダムや貯水池という将来起こるかもしれない侵入に対して国立公園を防御するための、よりよい立場におかれると主張した。ドルーリーと同じように、彼は最大規模の貯水池、特にボールダー・ダム（Boulder Dam）とグランドクーリー・ダム（Grand Coulee Dam）の建設に賛成した。大規模貯水池に対する彼の関心は、1958年に公園局がもう一つの巨大な貯水池レクリエーションを引き受けるのに同意することにつながった。巨大なグレンキャニオン・ダム（Glen Canyon Dam）上流の南ユタ渓谷地方のほぼ200マイルを湛水することを予定されているパウエル湖（Lake Powell）は、1960年代には完成されることになっていた。エコー・パーク・ダムの挫折からわずか２年後に、国立公園局は、アメリカ北部の最も壮観な砂岩渓谷のいくつかを水浸しにすることになる貯水池の管理を後押しするためにサインした。新たな貯水池のためにこの地域を犠牲にすることが、エコー・パーク・ダムの建設を防いできた妥協による代償の一部だった。

パウエル湖によって覆われることになる土地の大部分はかつて、広大な自然本来のままの地域として、国立公園システムの一部になることが提案されていた。だから別の機会に、公園局はエコー・パーク地域とグ

レンキャニオン地域が国立公園か貯水池レクリエーション地域のどちらかとして管理されることを望んできた。どちらの管理政策に基づくにせよ、政治システム上管理運営できることが、アメリカ計画立案・市民協会のワースによる1952年の講演で明らかにされた。ワース新局長は、多くの人々が、アイダホ州とオレゴン州の境界にあるスネーク川（Snake River）に沿ったヘルズキャニオン（Hells Canyon）が“国立公園あるいは国立記念物公園になる価値”をもつと考えていると述べた。しかし土地開墾局がヘルズキャニオンにダムの建設をすでに計画していたため、ワースはヘルズキャニオンが公園局管理の下で国立レクリエーション地域になるかもしれないことを示唆した。

ワースは、ニューディールで公園局事業の多様化を提案した主要なメンバーたちの一人だった。自然の景観を静観的に楽しむことよりも身体的なレクリエーションのほうをはるかに重視しつつ、レクリエーション地域は、実質的に異なった管理アプローチを必然的に含んでいた。これが最も明白なのは、公的な狩猟を許容したことだろう。レクリエーション地域はウォータースポーツも重視したが、それらは国立公園で典型的に見られる観光客保養施設や管理運営施設のレベルを越えて、マリーナやビーチの開発を必要とした。このことが、レクリエーション観光事業を根強く好むという公園局の傾向を促進した。ワースは自らの官僚的ならつ腕をふるい、1950年代の観光客の大群を受け入れるために国立公園自体の収容能力を向上することを意図する新たな巨大事業を進めていった。

チャップマンの後任者である内務長官マッケイ（Douglas McKay）は、1955年11月に、エコー・パーク・ダムへの支持を撤回すると公表した。彼はまた、エコー・パーク地域のすばらしい景色のいくつかへの国民のアクセスを提供するために、ダイナソア国立記念物公園の狭くて岩の多い道路を改良することも公表した。このほとんど使われていない公園は浸水から救われたばかりで、もっと大規模な国民利用のために利用しやすくされることになった[71]。

エコー・パーク論争が示唆したように、自然保存（preservation）は

[71] Id., at 179-180.

国民の公開討論の場では安易に頼ることができない思想である[72]。1916年の設立時以来、公園局は国民利用のために公園を開発する際に、二つの基本的な正当化理由に頼ってきた。第一の正当化理由は、マザー（Stephen Mather）が強く主張したように、国民と連邦議会の支持を生み出しかつ公園が生き延びることを保証するための観光事業開発である。マザーの直近の後継者、オルブライト（Albright）やカメラー（Arno Cammerer）[73]も、国民利用を促進するためにこの合理的な開発を続けた。しかし1950年代までに、状況は変化していた。エコー・パークのような遠隔地を除いては国民が国立公園に押しかけていたし、開発はビジターたちのために便宜をはかるだけでなく、かつてない人込みを制御する方法としてもまた、正当化されるようになった。この新たな観点からワースは、開発が公園を守るだろうと執拗なまでに主張した。これが、第二の正当化理由である。国立公園開発は国民が行く場所を制御し、かつイエローストーン国立公園長ギャリソン（Lon Garrison）が“開発による保護というパラドックス（paradox of protection by development）”と呼んだものによって公園の濫用を防ぐことになる、というのだ。この考えは、1956年から始まるワースによるミッション66事業の基本原則に引き継がれていった[74]。

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）—国立公園策定計画紛争

近年、これまで国立公園局側を支持してきた自然保護団体が、その台頭に伴い、地域住民の自然保護運動を支持して国立公園局と対立するという場面が生じてきた。その顕著な例が、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）をめぐる国立公園策定計画紛争事例である。

事の発端は、1997年１月にヨセミテ渓谷内のマーセッド川（Merced River）が大洪水で氾濫したことだった。この氾濫がヨセミテ滝（Yosemite Falls）ふもと近くのヨセミテ・ロッジ地域内の建物に大きな被害をも

[72] Id., at 180.

[73] 国立公園局三代目局長（1933～1940年）。上岡克己・前掲（注４）97頁。

[74] Richard West Sellars, supra n.69, at 181.

たらし、公共ロッジ施設の半数と従業員住宅の全てが被害を受けあるいは損壊した。そこで国立公園局は急きょ、近くに新ロッジ施設を建設する計画を立て始めた。第一期ヨセミテ・ロッジ地域開発計画（Phase One of the Yosemite Lodge Area Development Plan）は、従来のヨセミテ・ロッジ地域内の本質的な構造変更を構想した。まず国立公園局は、被害を被ったロッジ施設を氾濫原から撤去するために、284のモーテル、96の山荘、60のバンガローから成る新施設を、氾濫原の外側にあるノースサイド車道（Northside Drive）の現在位置の北に建設することを求めた。次に、ヨセミテ滝の眺めを良くして新ロッジ施設から自動車をはるか遠くに追いやるために、ノースサイド車道および隣接駐車場をマーセッド川により近く、南に迂回させることを求めた。つまり、新ノースサイド車道の大部分が氾濫原内に建設されることになった。このロッジ開発計画は、1980年のヨセミテ国立公園の基本計画（General Management Plan: GMP、以下“GMP”という）採択に伴って進行中の公園拡張計画プロセスのなかで着想されたものだった。GMP は、環境影響評価報告（Environmental Impact Statement: EIS）との関係で、他の事項に加えてマーセッド川氾濫原からのロッジ施設の移転を求めていた。1992年に国立公園局は、もう一つの重要な計画文書である営業許可事業計画（Concession Service Plan: CSP、以下“CSP”という）を採択したが、CSP は公園内の宿泊ビジター人数を削減することで GMP を修正した。さらに1996年に国立公園局は、渓谷実施計画（Valley Implemental Plan: VIP、以下“VIP”という）に着手した。VIP は、公園内のあらゆるビジター宿泊施設の開発事業を詳述することで、GMP や CSP の広範な指令を実施しようとする。VIP にも、環境影響評価報告（EIS）が影響する。つまり、ヨセミテ・ロッジ地域関連の開発事業は元来 VIP に含まれていたのだが、GMP や CSP で構想されるビジター人数を宿泊させるためには建設作業をはかどらせる必要があると判断した国立公園局が、VIP プロセスからロッジ地域を分離し、独自の基準でヨセミテ・ロッジ地域開発計画を作り上げたのだった。洪水から数ヶ月後の1997年４月には、国立公園局はこの計画の最初のバージョンを明記する環境アセスメント（Environmental Assessment）を起草していた。同年７月に国立公園局は、この事業には環境影響評価報告（EIS）が求められないと判断

する、“重大な影響は何もないという事実認定（Finding of No Significant Impact: FONSI）”を発表し、パブリック・コメントを経て、以上のようなロッジ開発計画を明記する修正 FONSI を発表した[75]。

1998年のシエラ・クラブ対合衆国連邦カリフォルニア管区地方裁判所判決（Sierra Club v. United States, 23 F. Supp. 2d 1132）は、原告であるシエラ・クラブが、ロッジ開発計画は野生・景勝河川法（Wild and Scenic Rivers Act: WSRA）および国家環境政策法（National Environmental Policy Act: NEPA）に違反するとして異議を申し立てたことに対するものだった。原告はこの計画が、野生・景勝河川法（WSRA）によって過度の環境上の侵害から保護されることになっている河川流域を損傷するだろうと主張した。また原告は、国立公園局がロッジ開発計画には環境影響評価報告（EIS）が求められないと誤って結論づけたことで、国家環境政策法（NEPA）に違反したと主張した。これらの理由に基づいて、原告は被告である連邦政府に第一期ロッジ開発計画を禁止して、この計画を中止させようとした。裁判所は原告の野生・景勝河川法（WSRA）主張を退けたが、国立公園局が“ロッジ開発計画のいくつかの理にかなった代替案のみならず、ロッジ開発計画に関する累積的影響を検討しなかった”という国家環境政策法（NEPA）主張を認めて、第一期ロッジ開発計画を中止させるための暫定的差止命令を求める原告の申し立てを認めた。

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

グランドキャニオン国立公園（Grand Canyon National Park）内のコロラド川（Colorado River）は、世界のなかで最も見事で豊富な白く泡立つ水面をもつ。コロラド川でのラフティングは、国立公園内のレクリエーション体験のなかでも特に人気が高い。1963年以来、コロラド川の水位と流れは、土地開墾局（Bureau of Reclamation）が管轄するグレンキャニオン・ダム（Glen Canyon Dam）によって管理されてきた[76]。他方、

[75] Coggins, Wilkinson and Leshy, supra n.26, at 963-966.
[76] 本稿第三章第三節 4 参照。

コロラド川でのレクリエーション体験は、国立公園局の管理下にあった。多くのビジターたちの来園とそれにともなう渓谷資源への必然的な影響は、ビジター定数が求められるきっかけになった。

さらに、モーター付ラフティングの船外モーター騒音に関する研究調査が、国立公園局からの明確な勧告を引き出した。国立公園局は1979年のコロラド川基本計画（Colorado River Management Plan）のなかで、グランドキャニオンからモーター付船舶を除去するための予定表を定めて、モーター付船舶の段階的除去を試みた[77]。1985年までにグランドキャニオンのコロラド川では、手こぎいかだのみが許されることになった。

しかし、この計画に対しては、政治的な反発がすぐに生じた。連邦議会が、内務省歳出予算案のハッチ修正（Hatch amendment）に応じたのである。起草者のユタ州選出共和党上院議員ハッチ（Orrin Hatch）にちなんで命名されたハッチ修正は、「投下資本の損失に備えて、十分な保護を営業許可者に保証する」ことを意図して「営業許可者の投資の保護」を求めている法律の一節に関心を集中させていた。その背景には、ハッチの選挙区民に、コロラド川で営利的な小旅行を営むラフティング会社の大多数が含まれていたという事実があった。ハッチ修正は営利的なラフティング会社に、コロラド川でモーター付船舶を引き続き利用することと、1978年のレベルを下回るような渓谷内の夏季客数の純減がないことを事実上保証した。コロラド川でのレクリエーション体験の自然な状態を保存する国立公園局の試みに対する連邦議会によるこのような内政干渉は議論を呼び、1981年に修正計画が公表された[78]。

またグランドキャニオン国立公園では、船外モーター騒音問題に加えて、航空機騒音問題にも1970年代から悩まされてきた。航空機（aircraft）とは、高く飛ぶジェット機、遊覧飛行の飛行機やヘリコプター、軍用・民間の航空機を含む。なかでも、遊覧飛行に伴うヘリコプター騒音問題が深刻だったため、国立公園局は規制を試みた。1977年プログラムはグ

---

[77] 段階的除去期間には、モーター付船舶が許されない月を設けるという方法が用いられた。例えば、1981年４月と９月、1982年４月・８月・９月などは静かにする月とされた。

[78] William R. Lowry, The Capacity for Wonder, Brookings (1994) at 165-169.

ランドキャニオン国立公園の異なる区域について、航空機がそれより低空での飛行を許されない制限高度を定めることで妥協した。1980年代にはこれらの妥協された制限高度が緩和され、国立公園局は内務長官ホーデル（Donald Hodel）の内政干渉に苦しんだ[79]。

グランドキャニオン国立公園の静寂を保存するという1977年プログラムの意図は、1997年の国立公園上空通過法（National Parks Overflights Act）の制定によって、一応は実を結ぶことになる。アリゾナ州選出上院議員マケイン（John McCain）によって起草された同法は、発展途上の飛行管理について公正かつバランスのとれたプロセスを規定することによって、安全および静寂を促すことを目指す。安全を促し、きわめて重要な公園資源を保護し、ビジターたちがグランドキャニオン国立公園を引き続き楽しむことを提供しようと努めるのである[80]。同法は、渓谷の外縁より低空での飛行を禁止し、自由飛行区域（flight-free zones）の指定を求め、連邦航空局（Federal Aviation Administration: FAA）に渓谷上空域に関する最終計画を立案・実施することを命じた。連邦航空局は、自由飛行区域を緩和拡大し、遊覧飛行の暫定的な上限数を定め、営利的な遊覧飛行の消灯時刻を定め、渓谷の遊覧ルートを変更するという最終規則を公布した[81]。

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

オフロード車の普及に伴うレクリエーション訴訟の増加については先述したが[82]、最近ではオフロード車のなかでも特に、スノーモービルやジェットスキーによる自然環境破壊が懸念されている。両者は、連邦所有地レクリエーション体験の静寂さを損なう。またエンジンは、環境を汚染する。ある環境保護団体連合の算出によると、典型的なスノーモービル１台が１時間に排出する炭化水素は、典型的な自動車１台が１年間

---

79 Id., at 166-167.

80 John McCain, Overflight Oversight, National Parks; Sep/Oct 1997, at 41-42.

81 Nathan L. Scheg, Preservationists vs. Recreationists in Our National Parks, West-Northwest Journal of Environmental Law & Policy (1998) Vol.5, num.1, at 58.

82 本稿第三章第二節１(3)②参照。

の通常運転で排出する炭化水素よりも多い[83]。

スノーモービルは、亜酸化窒素、オゾン、不完全燃焼炭化水素、一酸化炭素、さらに騒音を多量に排出する[84]。国立公園内のスノーモービル規制について国立公園局は従来、国立公園ごとのアプローチを用いてきた。例えば、モンタナ州のグレーシャー国立公園（Glacier National Park）では、1970年代以来、スノーモービルの利用が禁止されてきた。逆にミネソタ州のボイジャーズ国立公園（Voyageurs National Park）では、連邦裁判所に支持されて一時的に一定区域へのアクセスが禁止されているものの、ほとんどの区域でスノーモービルの利用が許されている。またスノーモービル規制ではないが、マサチューセッツ州のケープコッド国立海岸公園（Cape Cod National Seashore）では、国立公園局が重要な環境上の分析を行なった後に、指定された区域でのオフロード車利用を許すことを決定し、この決定は連邦裁判所にも支持された。ボイジャーズ国立公園でのスノーモービル規制、あるいはケープコッド国立海岸公園でのオフロード車規制に関する国立公園局の判断の評価（evaluate）を行なう際に、連邦裁判所は、国立公園局が国立公園局設置法、自らの実施規則、関連する行政命令、国家環境政策法（NEPA）、行政手続法（APA）を満たすことを条件に、広い裁量を国立公園局に与えることに同意した。このような連邦裁判所判決の流れからすると、連邦議会からの直接の授権がなくても制定法および指令に従いさえすれば、スノーモービルを禁止するという国立公園局の決定は、裁量の有効な行使として連邦裁判所に支持されるように思われた[85]。このような背景の下で、

---

[83] 環境学者たちはまた、スノーモービルのせいで、イエローストーン国立公園の西口が1996年冬にアメリカ国内最高の一酸化炭素水準に達し、スノーモービルエンジンがイエローストーン国立公園内に５万ガロンの未精製ガソリンを吐き出したと主張した。Coggins, Wilkinson and Leshy, supra n.99, at 1007. また、カリフォルニア州大気資源委員会（California Air Resources Boards）によって収集されたデータは、1000台のスノーモービルからの排出ガスが170万台の自動車から排出される亜酸化窒素および炭化水素の総量に相当することを示した。Nathan L. Scheg, supra n.81, at 53.

[84] Nathan L. Scheg, supra n.81, at 53.

[85] Joanna M. Hooper, Blowing Snow: The National Park Service's Disregard for

イエローストーンスノーモービル論争が起きた。

イエローストーン国立公園では、強力な経済的利益を生み出すスノーモービルによって、冬季経済が繁盛するようになっていた。1997年５月に複数の環境保護団体[86]が、国立公園局が国家環境政策法（NEPA）、絶滅の危機にある種の法（ESA）、その他の連邦法および連邦規則に違反したと主張して、連邦コロンビア特別区地方裁判所に提訴した。同年10月に内務省は、イエローストーン国立公園地域の冬季利用に関する環境影響評価報告（EIS）プロセスを履行することに同意して、この訴訟を裁判外で解決した。同プロセス末期の2000年12月に国立公園局は、2003～2004年冬季までにイエローストーン国立公園でのスノーモービル利用を段階的に削減していくことを決定した。そして、雪上バス（snowcoaches）によって同国立公園を引き続き冬季利用することを認めた。国立公園局は、イエローストーン国立公園地域の冬季利用に関する環境影響評価報告のなかで、以下のように根拠づけて、今後は雪上バスを運行することを認めた。

「…われわれは、国立公園制度内で行なわれるスノーモービル利用のほとんどが、管理目標あるいは公園資源・価値の保護と矛盾すること、そして二つの行政命令[87]の要件およびスノーモービル利用に関する国立公園局一般規則を満たしていないこと…を知った。

スノーモービル利用に関する国立公園局一般規則、CFR 36巻2.18(c)条は、次のように述べる：

『スノーモービルの利用は、他の季節の間にモーター付船舶やモーターボートによって利用される指定されたルートおよび水面を除いて、禁止される。スノーモービルは指定された場所で、それらの利用が公園の自

Science, Law, and Public Opinion in Regulating Snowmobiling in Yellowstone National Park, The Environmental Law Reporter (Nov. 2004) at 10980-10981.

[86] The Fund for Animals, Biodiversity Legal Foundation, Predator Project, Ecology Center, および５名の個人。

[87] 行政命令11644号および同11989号を意味する。この二つの行政命令が、野生生物を混乱させる（disrupt）あるいは公園資源に悪い影響を及ぼすかもしれない場所での、国立公園内のスノーモービル利用を制限する役割を果たす。Joanna M. Hooper, supra n.85, at 10980.

然・文化・景観・美的価値、安全性考慮、公園管理目標と調和する、そして野生生物に迷惑をかけないあるいは公園資源を損傷しない場合を除いて、禁止される』

国立公園局は、〔イエローストーンおよび他の公園〕内で行なわれているスノーモービル利用が…公園の資源および価値の無傷の状態を害する（harm）こと、したがって損傷（impairment）に相当すると判断してきた。われわれもまた、スノーモービル利用が…大気浄化法（Clean Air Act）、行政命令11644号および同11989号、国立公園局のスノーモービル一般規則、公園についての国立公園局管理目標と矛盾すると判断してきた。これらの判断が基づく影響のタイプは、以下に要約される。

- 自然の音の風景（Natural Soundscapes）…静寂な遠景をもつ広々とした地勢では、たった１台のスノーモービルの騒音がおよそ4120フィートにわたって響き…４台のスノーモービルグループは7510フィートにわたって響く。…比較すると、同じ状況で１台の自動車は2330フィートにわたって響く。イエローストーンでの日中の可聴性モニタリングによると、オールド・フェイスフル（Old Faithful）にいるビジターの滞在時間帯の95％、イエローストーンのグランド・キャニオン（Grand Canyon of the Yellowstone）では滞在時間帯の87％で、スノーモービル騒音が響く。
- 野生生物…公園内のスノーモービル利用は、極端に雪が深く、極端に寒く、食糧が足りないことで動物たちが最も緊張させられる季節を通して行なわれる。この傷つきやすい時期を通しての野生生物への妨害あるいは攻撃は、個々の動物たち、場合によっては全体としての個体数に悪い影響を及ぼす可能性がある。
- 大気質…たとえイエローストーンでのスノーモービル利用が年間３ヶ月のみ行なわれて、残りの月を通しての他のモーター付乗り物よりも利用者が少ないとしても、スノーモービルは他のモーター付乗り物よりも多く、公園の大気汚染に寄与する。全ての移動発生源からの炭化水素の年間総排出量に対するスノーモービルの寄与は、どの排出要素が排出を見積もるのに用いられるかにもよるが、イエローストーンでは68～90％に及ぶ可能性がある。同様にスノーモービルは、一酸化炭素の年間総排出量のうち、35～68％に寄与する可能性がある。…

公園入口所の従業員たちは、スノーモービルからの排気による健康への悪影響を訴えてきた。…1993年および1994年に、イエローストーンは、従業員やビジターの健康と過大なスノーモービル公害に関する1200以上の苦情の書簡を受け取った。…スノーモービルは、イエローストーンの西口およびオールド・フェイスフル（Old Faithful）近くの視界で、集中的なかなりの［大気質の］低下を引き起こす可能性がある。

- 水質…凍結した湖面や雪塊氷原上にスノーモービルやスノープレーン（snowplanes）から風に乗って運ばれる汚染物質の堆積物は、雪や氷が解けるときにそれらの汚染物質が地下水および地表水に入り込ませる可能性がある。…西イエローストーン（West Yellowstone）とオールド・フェイスフル（Old Faithful）の間の雪塊氷原化した車道現場でのアンモニウムと硫酸塩の集中［数値］は、ロッキー山脈（Rocky Mountain）地域の50から60の他の雪塊標本抽出現場のどこで観測されるものよりも大きかった。
- 他のビジターたちへの影響…冬季ビジター調査は、公園でのビジターの楽しみにとって最も重要な要素は、景色や野生生物を眺める機会、他の人々の安全なふるまい、きれいな空気や静かにひたることを体験する機会であることを示す。…スノーモービルは公園内での視界の質の低下および拡大した大気汚染を引き起こし；野生生物の自然のままの態度やふるまいを妨害し；静かにひたることの感覚を弱めながら、公園の自然の音の風景を妨げ；公共の安全に悪い影響を及ぼす可能性がある。
- 安全性考慮…最近10年間のイエローストーンでの８名の死亡者は、スノーモービル事故が原因だった。1994年には、全ての公園施設の死亡者の44％が、スノーモービル事故が原因だった。過去５年間の冬季を通して、国立公園局レンジャーからの応答を要請している全事故の92％がスノーモービルに関連し、それは全冬季ユーザーの61％を占める。1998年会計年度の間、この年の全公園ビジターの２％に相当するスノーモービラーが、イエローストーンのモーター付乗り物事故の９％に含まれた。」

このような分析に基づいて国立公園局は、イエローストーン国立公園

地域の冬季利用に関する環境影響報告書のなかで、次のような計画を展開した。

「国立公園局管理目標（NPS Management Objectives）。イエローストーンでスノーモービル利用を禁止すること…と、その代わりに雪上バスによって公園のより大規模な冬季利用を提供することは、これらの公園についての国立公園局管理目標と調和する。そうすることが公園資源および公園価値への悪影響を弱め、公共の安全をより提供し、国民に冬季の公園の楽しみを提供することになる。

雪上バス[88]は、公園資源および公園価値に対して、スノーモービルよりも弱い影響を与える。例えば、８名かそれ以上の乗客を運ぶことができる最新型の雪上バス１台は、１名か２名乗りのスノーモービル１台よりもはるかに低水準の大気汚染物質や騒音を出すだけで済む。そのうえ、国立公園局の営業許可契約あるいは営業許可書の下で運営されている、プロの訓練された運転手によって運行される雪上バスは、スノーモービルよりも野生生物を妨害する方法で運転されることがまして少ないことになる。結果として、雪上バスの利用を拡大してスノーモービルの大部分の利用を除去することは、大多数のビジターたちにとって楽しい体験を依然として維持して公園資源への重大な悪影響を避けると同時に、公園にかなりの人数の冬季ビジターを収容することを可能にすることになる。」[89]

イエローストーン国立公園地域の冬季利用に関する環境影響報告書を経て、2001年に国立公園局は、以下のことを約束する新たな規則（66 Fed. Reg. 7260(2001)）を公布した[90]。

① ４年間の冬季にわたって、代替的な雪上バスサービスを提供しながら、段階的にスノーモービルを除去する。

② 雪上バスサービスは、国立公園局からの営業許可書（concession permit）を必要とする。

---

[88] 多くの場合は改造された旅客バンで、スノーモービルよりも大きく、スノーモービルよりもゆっくりと、ベルトで雪上を移動する乗り物を意味する。Coggins, Wilkinson and Leshy, supra n.26, at 1009.

[89] Id., at 1007-1010.

[90] Id., at 1010.

③　公園への冬季訪問を売り込むために、州・郡の観光事務所（tourism offices）と協力する資金として、2001年会計年度で10万ドルの予算を割く[91]。

このほかにも、イエローストーン国立公園でのスノーモービル利用を段階的に除去するための権限規定として、国立公園局設置法、1970年の国立公園制度一般授権法（National Park System General Authorities Act）、国立公園局の基本計画指針（Management Plan）、公園内のスノーモービル利用を扱う二つの行政命令[92]などがある[93]。さらに、2003年に制定された合衆国法律集の二つの節（16 U.S.C. 21, 22）は、特にイエローストーンにおける保全（conservation）の重要性を強調する。一つめの節はイエローストーン国立公園の設置法であり、どのような国家も入植あるいは開発から守られる（preserve）べき大規模な国有地のようなものを指定してきたことを最初に述べ、「自然保全（conservation）目的のためにいくらかの国有地をとっておくという概念を、公式に導入する」。二つめの節は、イエローストーン国立公園法（Yellowstone National Park Act）として知られるイエローストーン固有の本質的な設置法であり、国立公園局のイエローストーン国立公園に関する管理を統制する連邦制定法である。このイエローストーン国立公園法は、国立公園局設置法と同様に保全を重視し、「公園内および自然のままの状態の維持のなかにある、あらゆる…すばらしいものの、損傷や略奪からの保存（preservation）」を規定する規則を公布するよう内務長官に指示する[94]。自然保全の重視を明言したこの二つの節は、スノーモービルに限らず、その他のレクリエーション管理という面からも、注目される。

第四節　小括ー国立公園紛争の当事者構図の複雑化

営造物型であるアメリカの国立公園は当初、ライバル関係にある国有

---

91 Id., at 1012.

92 本稿注36参照。

93 Joanna M. Hooper, supra n.85, at 10979.

94 Id., at 10980.

林との政策の相違から、内務省国立公園局（NPS）対農務省森林局（FS）という対立構造を示していた。しかし第二次世界大戦後の公園ビジターの殺到が、国立公園局対民間人（地域住民および商工業者）という新たな対立構造を生んだ。さらに近時は、民間人自体が自然保護に対してポジティブな者とネガティブな者とに二分され、それぞれが国立公園局と対立する場面が生じてきている。

このように、国立公園紛争の当事者構図は複雑になりつつあるが、民間人とりわけ地域住民が国立公園紛争において重要な地位を占めるようになったことには疑いがない。結局、国立公園紛争を解決に導くことができるかどうかは、

① 地域の自然保護意思を、どのように国立公園政策に反映することができるか。

② そもそも、そのような意思自体を、どのように適正に形成するか。

という二点にかかっていることになる。とりわけ②の点は、民主政のプロセスにかかわるとともに、可変的かつ流動的である。具体的には、参加などの手続確保が求められることになるだろう。

国立公園紛争に限らず、地域住民のような民間人が広く利害関係者としてかかわるようになった現代の国立公園を、よりよく管理運営していく方法はないだろうか。次章では、周辺民有地を含めて、国立公園地域の新たな管理手法を探っていく。

＊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。