

アメリカ合衆国国有地管理法制の展開

—建国から連邦土地政策管理法まで—

学位論文内容の要旨

日本では、国有林、河川、海岸、湖沼、湿地、干潟、国立公園、鳥獣保護区などに代表される国有地、および国有地上の自然資源の保護・管理のあり方について関心が高まっている。これらを適切に保護・管理するためには、現行法の執行に加え、各国有地の生態系の特色に応じた総合的管理体制が必要である。しかし日本の国有地は、国土交通省、農林水産省、環境省、地方公共団体等が統一性のない各法律に基づき、縦割りの行政組織で管轄しており、管理体制が一貫していない。また行政活動への住民参加の機会が著しく欠けているうえ、環境訴訟の活用にも限界があり、国民の声が国有地管理に十分に反映されているとはいえない。そのため全国の国有地管理をめぐり、行政庁と国民の間で、またときには行政庁間でも見解の相違が生じ、社会的に大きな問題となっている。

一方、アメリカ合衆国では、建国以来、国有地の保護・管理のあり方をめぐり、自然資源の保全派と開発派、東部と西部、連邦政府と州政府、技術官僚と一般民衆が熱心な議論を繰り返されてきた。第二次世界大戦後から1970年代には、環境保護運動の高まりを通じて国有地管理法制および関連行政組織が大きく様変わりし、現在では生態系保護、多目的利用、および住民参加を基本とする国有地管理体制が築かれつつある。本稿は、アメリカ合衆国の国有地管理法制と行政組織が、社会背景、世論、政治勢力、環境保護運動、および重要判決等を反映してどのように発展してきたのかを時代を追って検証し、その歴史のなかに現代の国有地管理制度を正確に位置付け、もって日本の国有地管理のあり方を考える一助とすることを目的とする。

上記の目的を達成するため、本稿は、内務省土地管理局 (Bureau of Land Management) に注目し、その成立と関連法制度の史的発展を検討する。国有地を管理する行政庁には、陸軍工兵隊 (Army Corps of Engineers)、農務省森林局 (Forest Service)、内務省国立公園局 (National Park Service)、内務省魚類野生生物局 (Fish and Wildlife Service) などがある。あえて土地管理局を取り上げるのは、第1に、同局が、合衆国国有地全体の約半分を管轄し、莫大で多様な自然資源の保護・管理を委ねられているからである。第2に、同局は近年、国有地管理行政に生態系保護・住民参加・多目的利用などの視点を積極的に取り入れ、その姿勢が国民から高く評価されているからである。しかし同局は、他の国有地管理行政庁とは違う、特異な発展過程を歩んできた。したがって現在の同局の活動および関連法制度を理解するには、同局の歴史を正確に把握することが不可欠である。本稿ではとくに、同局が1976年に至るまで国有地管理のための明確な方針

をもたなかったこと、および1976年の連邦土地政策管理法の制定により多目的利用の方針が定まり、これがその後急速に行政組織を発展させる契機となった点に着目したい。

本稿第1章では、アメリカ合衆国の建国期から20世紀初頭までの時代を取り上げ、国有地管理制度の礎が成立した経緯を概観する。アメリカ合衆国の国有地制度が、国庫収入と西部開拓を目的とした売却処分政策から始まり、それが次第に自然資源の乱獲や枯渇を助長し、ついに連邦議会、大統領、各行政庁による国有地の保護・利用規制が開始される過程を分析する。第2章では、第二次世界大戦前後に国有地管理行政庁が直面した問題を整理し、問題解決の方途として国有地管理のための新たな機関がつぎつぎと創設された経緯を追う。第3章では、第二次世界大戦後に到来した本格的なレクリエーション・ブームに焦点を当て、その内容を具体的に精査する。第4章では、レクリエーション・ブームに対処するための大統領府と連邦議会の積極的な取り組みが、国有地管理政策の形成と展開どのような影響を与えたのかを探究する。また、レクリエーションが国有地の一利用形態として確立され、さらに公害問題や原生自然をめぐる問題が議論された時代にあつて、連邦議会がどのような国有地管理政策を打ち出してこれらの問題解決を試みたのかを検討する。第5章では、内務省土地管理局と対比させるためにあえて農務省森林局を取り上げ、戦後のレクリエーション・ブームと木材需要の急激な高まりのなかで、国有林の創設者ピンショー以来の森林管理原則である多目的利用原則がどう解釈され、森林管理実務に適用されたかを、多目的利用・持続的収穫法 (Multiple Use Sustainable Yield Act) (1960年) と国有林管理法 (National Forest Management Act) (1976年) の立法過程をつうじて明らかにする。第6章は、テラー放牧法により処分時代の終焉を迎えた国有地が、その後内務省においてどのような理念に基づいて管理され、連邦土地政策管理法 (1976年) の制定に至るのかを、第5章の農務省森林局の場合と比較しながら検討する。連邦土地政策管理法の制定史を知ることが、現在の土地管理局の国有地管理政策を理解するための重要な基礎となる。

なお第二次世界大戦以前の国有地管理法制度については、すでに拙稿「国有地管理と自然保護 (1) (2) (3) (4・完) - 合衆国における史的発展 -」(北大法学論集46巻4号-同48巻6号)でも触れた。本稿はこの続編にあたる。

学位論文審査の要旨

主 査 教 授 畠 山 武 道
副 査 教 授 亘 理 格
副 査 教 授 山 下 龍 一

学 位 論 文 題 名

アメリカ合衆国国有地管理法制の展開

—建国から連邦土地政策管理法まで—

(論文の要旨)

アメリカ合衆国では、建国以来、国有地の保護・管理のあり方をめぐり、自然資源の保全派と開発派、東部と西部、連邦政府と地方政府、技術官僚と一般民衆などが、熱心な、ときには熾烈な論争を繰り返してきたが、第二次世界大戦後から1970年代には、環境保護運動の高まりの中で国有地管理法制および関連行政組織が大きく様変わりし、現在は生態系保護、多目的利用、および住民参加を基本とする国有地管理体制が築かれつつある。

本論文は、アメリカ合衆国の国有地管理法制と行政組織が、社会的背景、世論、政治勢力、環境保護運動、および重要判決等を反映してどのように進展してきたのかを、時代を追って検証するものであるが、とくに、内務省土地管理局 (Bureau of Land Management) に注目し、その成立と関連法制度の史的発展の経緯を詳細に検討している。

第1章では、アメリカ合衆国の建国期から20世紀初頭までの時代を取り上げ、国有地管理制度の礎が成立した経緯を概観し、第2章では、第二次世界大戦前後に国有地管理行政庁が当面した問題を整理し、問題解決の方途として国有地管理のための新たな行政機関がつぎつぎと創設された経緯を追う。第3章では、第二次世界大戦後に到来した本格的なレクリエーション・ブームに焦点を当て、その内容をトレースし、第4章では、レクリエーション・ブームに対処するための大統領府と連邦議会の積極的な取り組みが、国有地管理政策の形成と展開に与えた影響を追究している。第5章では、内務省土地管理局と対比するため、農務省森林局の政策の転換のプロセスを、多目的利用・持続的収穫法と国有林管理法の立法過程を通して明らかにし、第6章は、テラー放牧法以降の国有地管理政策の変転の過程を、連邦土地政策管理法 (1976年) の時期まで検討している。

(評価の要旨)

本論文は、これまで断片的あるいは部分的にしか紹介・検討されてこなかったアメリカ自然保護行政機関の成立から現代にいたるまでの経過を、法律的・制度的側面からはじめて包括的に検討した優れた論文である。その特徴は、以下のように要約できる。

第1に、本論文は、政策転換の裏付けとなった個別の法律とその成立過程、とくに合衆

国議会における審議の経過を、議事録や議会資料を通して、丁寧かつ実証的に明らかにしている。合衆国国有林制度や国立公園制度については、最近、日本においても、林学研究者、環境文学者の手になるモノグラフィーが公刊されているが、本論文は、詳細さと正確さで、従来の研究を凌駕するものを含んでいる。

第2に、論文の後半では、内務省土地管理局の成立、組織改正から統合に至る経緯を詳細に明らかにしている。内務省土地管理局は、アメリカの公有地史研究、環境史研究でも十分に検討されていない組織であり、日本では、近時の役割の重要性にもかかわらず、その存在さえ知られていない。この矛盾と混乱にみちた行政組織について、まとまった研究成果を得た意義は大きい。森林局や国立公園局との比較で、土地管理局の組織原則や法制度の特徴を明らかにするという記述方法にも説得力がある。

第3に、1960年代に拡大する自然保護運動の背景を、自然保護団体等の活動のみに求めるのではなく、連邦政府や議会の余暇政策とからめ、重層的に分析しているところに、従来の通史とは異なる視点の強調がみられる。

他方で、本論文は、以下のような点で改善が望まれる。第1に、アメリカ公有地史研究における基本文献・必読文献は、ほぼ網羅されているが、いくつかの論点については、さらに文献・資料の収集に努めることが望まれる。第2に、土地管理局に関する基礎資料の掘り起こしなどを通して、本論文の特色をさらに明確にすることが望ましい。第3に、年代別の記述とテーマ別の記述の組み合わせに、一層の工夫が必要である。

以上、若干の改善が望まれるものの、本論文が、国有地管理に関する多数の法令を、その社会的背景、制定経過に着目しつつ、包括的に明らかにした意義は大きく、近年の環境法研究における重要な業績として、高い評価をうけるのに十分に価する。よって、論文審査試験について、審査員全員一致で、合格と判断した。