



この問題は、1970年1月に世界で初めて環境アセスメントを制度化したアメリカ合衆国でも、制度運用の開始直後から認識され、同年12月には早速、対応策が講じられた。それが、環境審査（environmental review）<sup>3)</sup>である。環境審査とは、CAA（大気清浄法、Clean Air Act）309条に基づく制定法上の仕組みであり、

EPA（環境保護庁、Environmental Protection Agency）が、連邦行政機関の準備したEIS（環境影響評価書、Environmental Impact Statement）およびその草案を逐一審査し、ランク付けを行った上で、環境上の問題がある場合には、相手方機関に改善を求め、

当該要求の諾否等をめぐって省庁間紛争が激化する場合には、問題をホワイトハウス・レベルに位置するCEQ（環境諮問委員会、Council on Environmental Quality）へ付託（to refer）し、CEQが然るべき措置を講ずる

ことを主たる内容とするものである。

CAA309条では、当該相手方機関に対し、EPAの要求やCEQの措置に服従する法律上の義務を課しているわけではない。だが、実際には、当該相手方機関は、かかる要求や措置に（部分的にでも）応じる傾向にあるといわれている<sup>4)</sup>。このため、環境審査は、（連邦最高裁によれば本来手続的な要求にすぎない<sup>5)</sup>はずの）環境アセスメントの実効性を「事実上」確保するための仕組みであるとして、わが国でも、同様の問題（＝環境アセスメントの実効性確保）を考えるに当たっての一つの参照軸として引き合いに出されてきた<sup>6)</sup>。

本稿は、環境審査が環境アセスメントの実効性確保のためにいかに機能しているのかを検証し、日本への示唆を見出そうとするものである。本稿のねらいは、以下のとおりである。

第1は、環境審査そのものについての基礎的な知見を提供することである。環境審査について、わが国では、（的確ではあるが）簡潔な制度紹介以上の知見が提供されていない<sup>7)</sup>。本稿では、根拠法であるCAAの成立過程に焦点を当て、環境審査が導入された背景について明らかにするとともに、行政規則や運用マニュアル等の行政文書を参照しつつ、当該制度の運用手続を整理および紹介する。

第2は、制度運用の実績を特定することである。具体的には、どれだけの数のEISが環境審査を受け、いかなるランクを付されるかについてはもちろん、環境の観点

から当初低いランクを付されていたEISのうち、最終的に、そのランクを高めるに至ったものがどの程度あるのかについて、実数値で確認する。

最後に、上記二点に関する知見を踏まえた上で、環境審査と同様の仕組みをわが国で採用する余地について検討することにした。

## 2. 環境審査の生成過程<sup>8)</sup>

合衆国に環境審査が導入されたのは1970年12月のことである。その背景には、同年初頭から世界に先駆けて運用が開始されていた環境アセスメントの機能不全という緊急事態が存在した。本章では、合衆国の環境アセスメントの根拠法であるNEPA（国家環境政策法、National Environmental Policy Act）の概要を説明することから始め（2-1）当初の環境アセスメントの機能不全について言及した上で（2-2）CAA309条の成立過程を見ていくことにしたい（2-3）。

### 2-1 NEPAに基づく環境アセスメント

#### (1) NEPAの基本構造<sup>9)</sup>

世界で初めて環境アセスメントを制度化したのは、1960年代の最後の年に連邦議会を通過したNEPAである。NEPAは、わが国の環境基本法に相当し、「環境の時代」の幕開けとされるアース・デー（1970年4月22日）の数ヶ月前、1969年12月20日に連邦議会を通過した。NEPAは、政策決定のあり方を定めた「政策法（policy act）」であり、環境問題に取り組むことを連邦政府の継続的な責務として宣言する国家環境政策（National Environmental Policy）（42 U.S.C.A. § 4331）と当該宣言の中身を実現するための具体的な措置から成る<sup>10)</sup>。

国家環境政策宣言によって連邦政府に課された継続的な責務は、

次の世代に残すべき環境の管理受託者として、現在世代の責務を果たすこと、

すべてのアメリカ国民に対し、安全、健康、生産的にして、かつ美的・文化的に快適な環境を確保すること、質の低下、健康及び安全面での危険、その他の望ましからざる不本意な結果をもたらすことなく、環境の広範にして有効な利用を達成すること、

アメリカの歴史的・文化的・自然的遺産を保存するとともに、個人の選択の多様性を認めるような環境を可能な限り維持すること、

高い生活水準と広範なアメニティーの共有を可能ならしめるように、人口と資源利用のバランスをとること、

再生可能な資源の質を向上させ、枯渇するおそれのある資源のリサイクルを最大限に達成すること

である。

これらの責務を連邦政府が履行しうるように、NEPA で用意された数々の具体的措置のうち、主要なものは次の二つである。

一つは、連邦政府のトップ・レベル（執行部レベル）に位置する CEQ（環境諮問委員会、Council on Environmental Quality）（42 U.S.C.A. § 4321-4347）である。CEQ は、EPA が設置されるより 1 年早く、合衆国政治史上初の本格的な中央環境行政機関として、行政府の最高レベルである大統領府（Executive Office of the President）内に設置され<sup>11)</sup>、とりわけトップ・レベルの政策協議や省庁間政策調整というディメンションで重要な役割を果たしている<sup>12)</sup>。

もう一つは、通常の省庁を中心とする連邦行政機関の法的義務として用意された環境アセスメント（42 U.S.C.A. § 4332(2)(c)）である。すなわち、NEPA は、人間環境の質に重大な影響を与える立法の提案、その他の主要な連邦政府の提案行為に関するあらゆる勧告または報告の中に、

提案行為が環境に与える影響

当該提案が実施された場合、回避することのできない環境上のあらゆる悪影響

提案行為の代替案

人間環境の局地的、短期的な利用と長期的な生産性の維持、向上との関係

提案行為の実施に関連して発生する、不可逆的で回復不可能な資源の消失

に関しての、責任ある連邦政府職員による詳細な報告書（いわゆる EIS（環境影響評価書））を含めるよう求めている。準備された EIS は、各連邦行政機関の既存の審査過程を通じて当該提案に添付されなければならない。なお、環境アセスメントの運用については、1978 年に CEQ によって発された NEPA 施行規則（以下、CEQ 規則という）があり、準備すべき報告書の内容や手続等について、より詳細な定めが置かれている<sup>14)</sup>。

## (2) 環境アセスメントと外部統制メカニズム

NEPA の条文を見ると、EIS については、上に見たような要求に加え、それが“作成される前に、問題となっている環境影響について法律上の管轄権ないしは専門性を有する他の適切な行政機関と協議し、かつコメントを

受けなければならない”とし、さらに、準備された EIS およびそれに寄せられた“コメント・・・が・・・公衆の利用に供されなければならない”と定めている（42 U.S.C.A. § 4332(2)(c)）。

あまり知られていない事実であるが、これらの要求は、NEPA が連邦議会を通過（1969 年 12 月 20 日）する寸前の 1969 年 10 月 8 日までは法案には存在しなかった。それまでの法案では、連邦行政機関は、提案行為に伴って発生すると考えられる環境影響について、EIS（当時の法案では、調査書（a finding）という文言が用いられていた）を準備し、それを提案行為の一部として添付することのみを求められていたのである。ところが、それでは、環境問題を発生させている当事者（＝連邦行政機関）に対し、自らの問題行為についての監督責任を負わせる（self policing）ようなものではないか、という見解がマスキー（Edmund S. Muskie）議員（ミシガン州選出・民主党）から唱えられた。当時の上院の実力者であったマスキーの懸念に応える形で、上のような外部統制（external policing）的な文言が追加されたのである。マスキー上院議員は、かかるメカニズムの作用により、FWS（魚類野生生物局、Fish and Wildlife Service）や NPS（国立公園局、National Park Service）のような広義の「環境」行政機関が（その他の行政機関によって引き起こされる）環境破壊行為についての監督責任の一端を担うことおよび EIS とそれに関する議論の内容が公開されることを通じて、世論が喚起されることを期待したのであった。

## 2 - 2 外部統制メカニズムの機能不全

外部統制メカニズムを加えて運用されることとなった環境アセスメントであったが、その機能不全は、1970 年の NEPA の施行とほぼ同時に明らかとなった。たとえば、COE（陸軍工兵隊、Corps of Engineers）のような開発系の連邦行政機関は、広義の「環境」行政機関と協議したり、それらからコメントを求めようとしたりはせず、他方、広義の「環境」行政機関の側も、創設以来の歴史が古くかつそのパワーが強大である相手の意思決定に口出しすることを控えたのである<sup>15)</sup>。

このメカニズムが軽視されていたことは、協議やコメントの内容が「記録として」残されていないことからもうかがわれた。たとえば、超音速旅客機の開発に関する EIS が準備される際に広義の「環境」行政機関から寄せられたコメントは、すべて口頭で済まされ、その内容も一切明らかにされなかったという<sup>16)</sup>。なお、1970 年 4 月 30 日に発令された CEQ の内部ガイドライン（Interim Guidelines）では EIS の草案が準備される段階で、上述の

協議やコメントが求められるなど、意思決定のより早い段階で、外部統制メカニズムを作用させるための体制が整備されたが、それ以外に右メカニズムの適切な機能を担保するような仕組みは発案されていない<sup>17)</sup>。

環境アセスメントの中核部分に、この外部統制メカニズムを組み込んだ張本人であるマスキー上院議員は、このような機能不全状況を緩和・解消するべく行動を起こした。彼の行動は最終的に、CAA309条の制定、つまり環境審査の創設へと至る。

### 2 - 3 CAA309条の成立過程

外部統制メカニズムの機能不全は1970年夏頃までに、相当数の上院議員の知るところとなり<sup>18)</sup>、その関心は、当時審議されていたCAA修正法案の内容に反映された。マスキー上院議員が委員長を務める小委員会<sup>19)</sup>から1970年9月17日に報告された法案(S.4358)<sup>20)</sup>の中には、次のような規定が見られる(310条)<sup>21)</sup>。すなわち、HEW(保健教育福祉省、Department of Health, Education, and Welfare)長官は、EISおよびその草案(以下EIS等という)<sup>22)</sup>の中で特定されている問題点(matter)でかつ大気汚染に関連するものについて審査を行い<sup>23)</sup>、その結果、当該EIS等が健康や福祉、あるいは環境の質といった観点から不満足である(unsatisfactory)と判断される場合、HEW長官は、その問題点をCEQへ付託するものとされ(shall be referred)<sup>24)</sup>、この付託に対応して、CEQは何らかの決定を下し、場合によっては、大統領に対して勧告すること等が認められていたのである<sup>25)</sup>。

S.4358に添付された報告書<sup>26)</sup>では

“EISはCEQによって審査されるかもしれない。しかし、その一方で、NEPAでは、連邦の環境行政機関(Federal environmental agencies)が、EISを準備する担当行政機関の意思決定過程に効果的に参加できる仕組みが確保されていない。環境の保護以外のミッションを有する担当行政機関の意思決定過程において、環境上の諸要因が適切に検討されることを確保するために、それらの担当行政機関が環境に関する専門知識(environmental expertise)にアクセスする体制を整備することが肝要である”<sup>27)</sup>

といった状況認識に基づいて、310条のような“政策審査(Policy Review)”に関する規定を置いたとの説明が見られる<sup>28)</sup>。

この規定は、EIS等を準備する担当行政機関からの要請の有無にかかわらず、HEWによって、上述のような内

容の政策審査が実施されることを確保し、さらに、右EIS等に関する紛争をCEQのレベル(=大統領府レベル)へ引き上げるためのルートを提供していたが、問題がないわけではなかった。当時、HEWの管轄権は大気汚染のコントロールに限られていたため、S.4358における政策審査のスコープは、大気汚染に係る問題に限定されざるをえなかったのである<sup>29)</sup>。

このような限界が存在したものの、1970年9月22日、S.4358は全会一致(73-0)で上院を通過し<sup>30)</sup>、下院案(H.R.17255)とのすりあわせのために<sup>31)</sup>、両院協議会へと送付された。そして、1970年12月17日、同協議会より合意案が報告された時<sup>32)</sup>、政策審査に関する条項の内容はドラスティックに変更されていた<sup>33)</sup>。両院協議会の最中の1970年12月2日、汚染コントロールを一元的に取扱うEPAが設置されたからである。当該条項の内容は現行のCAA309条と同一であるが、ここでは、S.4358のオリジナル・バージョンと比較して、どういった点が変更されたのかについて整理しておくことにしよう。

第1は、政策審査のスコープの拡大である。政策審査の実施に係る主体がHEWからEPAへ変更されたことにより、審査のスコープが大気汚染に関連する問題以外のものへと拡大された。公害規制に関するEPAの権限は広範であり、その中には汚染コントロールに関するほぼあらゆる種類の権限が包含されていたのである<sup>34)</sup>。

第2に、政策審査の性格が変化した。S.4358において、HEWは(担当行政機関によって準備される)EISの中で特定されている環境問題について審査するとされていたが、両院協議会により報告された合意案の中で、EPAは(担当行政機関によって提案されている)行為そのもの(e.g.,法案、事業提案、規則案)に関連する(いかなる)環境問題についても審査することが認められた<sup>35)</sup>。つまり、S.4358では、EIS等の適切性(adequacy)が審査される予定であったのに対し、合意案では行為そのものの適切性が審査されることになったのである<sup>36)</sup>。

最後に、情報公開を求められる主体が変更された。当初、その意思決定に関する情報公開を求められていたのはHEWではなくCEQであった。S.4358では、HEW長官からの付託を受付けた後、当該問題についてCEQが下す決定(determination)等は公開されることが求められていた(310条(b))<sup>37)</sup>。これに対し、両院協議会より報告された合意案では、(政策審査の結果として)ある環境問題がCEQへ付託されるべきであると判断された場合、EPA長官はその判断を公開するものとされており、逆に付託受理後におけるCEQの判断については情報公開要件が削除された<sup>38)</sup>。

第1の変更については、たとえば、大気汚染防止を目的とするCAAにおいて、なぜこうした部分的拡張が可能なのかという疑問が生ずるが、この点についてはもちろん、その他の二つの変更に係る理由についても、上の合意案に添付された報告書の中ではほとんど説明がなされていない<sup>39)</sup>。ただし、第2の変更については両院協議会開催期間中に開催された議会公聴会において次のような記録が残されている。

1970年12月1日、上院公共事業委員会はラッセルズハウス(William D. Ruckelshaus)の初代EPA長官任命に関する公聴会を開催した<sup>40)</sup>。右公聴会において、マスキー上院議員は、環境上の悪影響を引き起こすような政策決定がなされる場合、そのような決定がなされるべきかどうかについて、“相当量の議論が喚起されなければならない(... we have to stir up a good deal of dispute)”と述べた<sup>41)</sup>。そして、マスキー上院議員は、

“... CAA309条は、あなた(=ラッセルズハウス)が、他の省庁が進めようとしている諸施策の実施について、環境上の危険があると判断した場合(その判断が一方的な(unilaterally)ものである場合を含む)にはいつでも、あなた自身がセルフスタートを切ることを可能とさせる(makes you a self-starter)ものである。すなわち、あなたは、危険信号としての赤旗(a red flag)を上げる責務を与えられている”<sup>42)</sup>

と述べ、さらに、

“仮に、(ある施策の実施にともなって)不幸せな結末をもたらす環境影響があると判断されるのであれば、あなたたちは、当該施策が(その実施へ向けて)進行中であったとしても、それを制限ないしは阻止しなければならない”<sup>43)</sup>

と言明した。

この公聴会には、両院協議会の上院側代表9名のうち8名までが出席していたが、マスキー上院議員の発言に対する異議は唱えられていない<sup>44)</sup>。

両院協議会から報告された合意案は上下両院を通過し<sup>45)</sup>、1970年12月31日、当時のニクソン大統領によってサインされた<sup>46)</sup>。

このような過程を経て、連邦議会は、CAA309条を制定したのである。

### 3. 環境審査の制度と実態

本章では、環境審査を通じて、NEPAに基づく環境アセスメント制度の実効性がどのように確保されるものであるかを検証する。以下、環境審査に係る法令や行政組織(3-1)、それに現行の環境審査の運用手続(3-2)を確認した上で、具体的な数字に依拠しながら、かかる検証作業に取り組むことにしたい(3-3)。

#### 3-1 関連法令および行政機関

##### (1) 関連法令

CAA309条の文言には、1970年以来、修正が加えられていない。ここで、その全文を確認しておこう。

##### 政策審査(Policy Review)

###### (a) 環境影響

長官は、(1)連邦機関による立法提案、(2)新たに承認された連邦の開発事業および(右開発事業を除いて)NEPA102条(c)の適用がある主要な連邦行為、ならびに、(3)連邦機関により発行された規則案のいずれかに含まれる特定の問題(any matter)のうち、長官に付与された権限に関連するものの環境影響について審査し、ならびに書面によるコメントを付すものとする(shall review and comment)。コメントは、かかる審査の終了時に、公衆の利用に供されるものとする。

###### (b) 不満足な立法、行為、および規則

長官は、特定の立法提案、提案行為、または規則案が、公衆の健康もしくは福祉または環境の質(environmental quality)の見地から不満足である(unsatisfactory)と決定する場合、当該決定および当該問題をCEQへ付託するものとする(shall be referred)。

CAA309条の本文は、こうした簡潔なものであるため、現在、同条の運用手続は、1984年に発されたEPAの内部マニュアル(以下、内部マニュアルという)と1978年に発されたCEQ規則に委ねられている。前者では主に、EISの審査・コメントとランク付けに関する規定、後者では主に、付託に関する規定が置かれている。これらについては、環境審査の全体的な流れを説明する際に、改めて言及することにしたい(3-2)。

##### (2) 行政機関

現行の環境審査の運用に関与する主要な行政機関として、次の4つを挙げておく。以下、順に簡単な解説を加える。

OFA (連邦活動部、Office of Federal Activities, EPA)

内部マニュアルにおいて、環境審査のプログラム・マネージャーとして特定されているのが OFA である<sup>48)</sup>。OFA は、実際に EIS の審査およびそれに関連しての他省庁との折衝に携わることはもちろん、各種の運用ガイダンス (guidance) を策定する等の機能を果たすものとされる。

OFA は、1984 年に EPA の外務局 (Office of External Affairs) の一部として設置されたが、現在は、EPA の法執行・遵守局 (Office of Enforcement and Compliance Assurance) の一部を構成している。OFA には、部長と次長の下、NCD (NEPA 遵守課、NEPA Compliance Division) と ICAD (国際遵守確保課、International Compliance Assurance Division) の 2 課が設置されている。2004 年 9 月当時で 41 名の人員 (34 名のフルタイムのスタッフ、3 名のセクレタリー、3 名のインターン) を擁し、そのうち 18 名が女性 (部長および次長を含む) である<sup>49)</sup>。インタビュー調査によれば、フルタイムのスタッフの大学・大学院時の専攻分野としては、生態学と森林学が多数を占め、法的な知識については OJT によることであった<sup>50)</sup>。

OFA が実際に EIS の審査を担当するケースは多くはない。2003 年度の場合、594 件中 13 件に係る審査を担当するのみである<sup>51)</sup>。だが、OFA は、自らが策定する一連のガイダンスの中に、保全生態学等の最新の知見を取り込んできた。これらのガイダンスは、大多数の EIS の審査を担当する EPA の地方管区のスタッフによって参照されているという。こうした通達行政的手法により、OFA は、環境審査の運用のあり方に実質的な影響を及ぼすとともに、当該制度の「全体としての質」を高めるという機能を果たしているのである<sup>52)</sup>。

#### EPA 地方管区

EPA は、全米で 10 の地方管区 (Regional Office) を設け、各区に地方管区長 (Regional Administrator) を置いている。インタビュー調査によれば、地方管区全体で 80 名程度の NEPA 担当官が雇用されているとのことであった<sup>53)</sup>。なお、NEPA 担当官を雇用していない地方管区はないとのことである。

地方管区の NEPA 担当官は、大多数の EIS を審査しており、2003 年度の場合、594 件中 581 件の審査を担当している<sup>54)</sup>。インタビュー調査によれば、地方管区レベルでの審査に際して、上述のガイダンスを除き、OFA からのインプットはないに等しいという。

#### CEQ<sup>55)</sup>

前章で簡単にふれた (2 - 1 (1)) ように、CEQ は、NEPA に基づいて大統領府内に設置された中央環境行政機関であり、広義のホワイトハウスの一部を構成するものである。EPA が定員 1 万数千名を誇る巨大規制行政機関であるのに対し、CEQ は 20 数名程度の人員を擁するスタッフ機関にすぎない。

CAA309 条の規定に従い、CEQ は、環境審査に基づく付託 (referral) を受け、状況に応じた対応をなすものとされる。後述するように、付託がなされる事態を回避するために、あるいは実際に CEQ の対応がなされた後、紛争当事者は、問題となっている環境影響の緩和に向けて前向きな姿勢を見せるようになる場合が少なくない。このような姿勢の変化が促される背景には、CEQ が、連邦政府執行部のヒエラルキーの中で、EPA をはじめとする通常の省庁よりも上位の政治レベルにあり<sup>56)</sup>、かつ、大統領に近い立場にあることで<sup>57)</sup>、特別な“威信 (prestige)” が備わると考えられていることがある<sup>58)</sup>。

#### 連邦行政機関

連邦行政機関は、NEPA に基づいて EIS 等を準備し、それを EPA へ提出するものとされる。環境審査では、EIS 等が、OFA および地方管区の NEPA 担当官によって審査され、一定の場合には、特定の問題点が CEQ へ付託されることとなる。

他方、CEQ 規則では、EPA 以外の連邦行政機関が、他の連邦行政機関によって準備された EIS 等の審査を行うことを認めている (1504.1(c) 項)。この場合の根拠規定は、CAA309 条ではなく、NEPA102 条 (2)(c) である。実際、これまでに付託された 27 件のケースのうち、EPA 以外の連邦行政機関によるものは 13 件に上る<sup>59)</sup>。

#### 3 - 2 運用手続

すでに見たように、CAA309 条の本文は簡潔であり、環境審査の運用手続の詳細は、EIS の審査・コメントとランク付けについては EPA の内部マニュアルに、他方、付託については CEQ 規則に委ねられている。

##### (1) 審査・コメントおよびランク付け

EIS の草案 (以下、草案 EIS という) はすべて、審査・コメントの対象となる。一般に、場所特定の (site-specific) 行為についての EIS に関しては、EPA の地方管区が PR (主査、Primary Reviewer) を務め、全国的な性質の紛争または重要度の備わる行為についての草案

EIS の場合には、OFA が PR となる。この他、地方管区からの要請がある場合にも、OFA が PR を務めるものとされる。

審査・コメントは、当該提案行為にともなって発生する環境影響の程度および当該草案 EIS に含まれる情報の質という二つの観点から行われ、それぞれの観点から、草案 EIS のランク付けがなされる<sup>60)</sup>。

の観点からは、異議なし (LO: Lack of Objections)、環境上の懸念あり (EC: Environmental Concerns)、環境上の異議あり (EO: Environmental Objections) ならびに環境上同意せず (EU: Environmentally Unsatisfactory) というランクが設定されている。各ランクの概要は、次のとおりである。

- LO : 環境影響が少ないので、提案行為の内容を大きく変更する必要がないもの
- EC : 環境保全の見地から回避すべき環境影響が認められるもの
- EO : 環境保全の見地から回避すべき重大な環境影響が認められるもの
- EU : 人間の健康または環境への重大な悪影響が認められるもの

の観点からは、十分 (1: Adequate)、不十分 (2: Insufficient Information) ならびに不足 (3: Inadequate) というランクが設定されている<sup>61)</sup>。各ランクの概要は、次のとおりである。

- 1 : EIS の草案として十分な質の情報を含んでおり、これ以上のデータの分析や改訂が必要ないもの
- 2 : EIS の草案に含まれるべき情報が不十分なので、最終 EIS が準備されるまでに十分な質の情報が含まれることが必要であるもの
- 3 : 要求されるデータ分析や代替案の特定を適切に行っていないため、EIS の草案として必要な情報がまったく欠けているもの

実際のランク付けは、を組み合わせた総合的な観点からなされるので、LO、EC-1、EC-2、EO-1、EO-2、EO-3、EU-1、EU-2、EU-3、3 という 10 通りとなる。

このうち、下線を引いた 5 つについては、最終的な EIS が準備されるまでに、EPA が懸念を表明した特定の問題点の改善が見られない場合、CEQ への付託候補 (candidate for referral) となる<sup>62)</sup>。(なお、公式の付託手続

を開始する前に、EPA は問題となっている行為を主管する行政機関 (以下、相手方機関という) と非公式の協議を行う。もちろん、相手方機関は EPA の意見を受け入れないことも可能であるが、そのような非公式の協議を通じて、問題となっている環境影響が緩和される (= 相手方機関が EPA に譲歩する) 場合が少なくない<sup>63)</sup>)

## (2) 付託

公式の付託手続の概要は、CEQ 規則第 1504 編 (PART 1504)「環境上不満足的であると決定された連邦による提案行為の CEQ への付託に関する判断」に定められている。

付託のクライテリア (1504.2 条) は、当該問題点が全国的な観点において重要であるかどうかである。このため、付託に先立ち、EPA その他の連邦行政機関<sup>64)</sup> (以下、EPA 等という) は、当該問題点について、全国的な環境基準または政策に違反している可能性、過酷さ (severity)、地理的な広がり、先例としての重要性、環境上好ましい代替案の利用可能性の諸点を検討するものとされる。

付託の手続 (1504.3 条) として、まず、EPA 等は、相手方機関の最終的な EIS が公の利用に供されるようになってから 25 日を越えないうちに、CEQ への付託を行わなければならない (1504.3(b) 条) (なお、当該問題点を CEQ へ付託するという EPA 等の意図は、現実の付託前の可能な限り早期に、相手方機関へ忠言されなければならない (1504.3(a) 条))。当該付託において、EPA 等は、事実足る証拠および合理的な説明をもって、当該問題点が環境上の見地から不満足的であることから生ずる帰結を特定し、自らが必要であると考えるところの救済行為を特定するものとされる (1504.3(c) 条)。

相手方機関は、当該付託の日付から 25 日を越えないうちに、CEQ および EPA 等に対して、応答することができる (may deliver a response) (1504.3(d) 条)。

かかる応答、または応答しないという旨の告知から 25 日を越えないうちに、CEQ は、下記のいずれかまたは複数の措置を講ずることができる (1504.3(f) 条)。

付託およびそれへの応答により問題が解決されたと結論付けること

EPA 等と相手方機関の調停を行うこと

補足的見解および情報を獲得するために公的会合または公聴会を開催すること

問題の争点が全国的な重大性を備えるものではないとして、EPA 等と相手方機関へ問題を差し戻すこと  
CEQ が行った事実認定および勧告を公表すること

付託およびそれへの応答ならびに CEQ による勧告を大統領へ提出し、大統領による何らかの措置を求めること

以上が、環境審査の運用手続の概要である。

### 3 - 3 環境審査の運用実績

#### (1) 環境問題の改善が見られた具体例

前項で見たような流れに沿って、公式の付託 (referral) がなされ、とりわけ CEQ が相手方機関に対して勧告をなす場合、相手方機関は、その勧告に (少なくとも部分的に) 従うことが少なくない。たとえば、1970 年代後半、ワイオミング州の地方空港への大型旅客機 (ボーイング 737 型) 乗り入れが計画され、当該乗り入れに伴う騒音が近隣のグランド・ティートン国立公園に及ぼす悪影響が懸念されるという問題が持ち上がった。1981 年 1 月 9 日、EPA および国立公園を所管する内務省は、FAA (運輸省連邦航空局、Federal Aviation Agency, Department of Transportation) を相手取り、当該問題を CEQ へ付託した。当該付託を受けて、CEQ は、調停活動を実施し、運輸省に対して、EIS の修正を勧告した。運輸省は、この勧告を受け入れて EIS を修正し、EPA および内務省も修正後の EIS を承認している<sup>65)</sup>。

ただし、EIS の中で見つかった環境上の問題点が、公式の付託にまで至るケースは極めて少ない。CAA309 条の成立から現在までの約 35 年間において、CEQ への付託件数は 27 件を数えるのみである。この数字だけを見れば、環境審査が環境アセスメントの実効性確保に果たす役割はとるに足らないものであるとの評価は免れないかもしれない。

しかしながら、環境審査の効用は、公式の付託に至る前の、非公式の文脈で最大化している。たとえば、1982 年、シカゴ市は、オヘア国際空港 (O'Hare International Airport) の拡張計画を提案し、FAA (連邦航空局) と共同で環境アセスメント手続を進めていた<sup>66)</sup>。EIS の草案を審査した EPA 第 5 地方管区 (EPA Region 5) は、騒音と大気質に関する全国的な基準が達成されないであろう事態に懸念を示し、シカゴ当局に対し、騒音と大気汚染に関する環境影響を緩和するための措置を講ずるよう要請した。当初、シカゴ当局はこの要請を拒否し、他方、周辺住民から当該提案行為への反対運動が起きるなど、状況は行き詰まりの様相を呈した。しかし、EPA はシカゴ当局との交渉を継続し、当該問題点が CEQ へ付託される可能性を引き合いに出すことによって、特定の緩和措置の中身について合意に達し、さらに、右緩和措置の実

施から 2 年間にわたってモニタリングを行う約束を取り付けることに成功したのである。

環境審査がなければ、シカゴ当局は、最終的な EIS の中で、特定の緩和措置やモニタリングについて言及する必要はなかったはずである。あるインタビュー調査によれば、こうしたケースは珍しいわけではなく、むしろ環境審査の運用を通じて、“毎日のように (on a daily basis)” 生じているという<sup>67)</sup>。また、別なインタビュー調査によれば、環境審査に基づく非公式の交渉の効果は、CEQ への付託という法的な手続が控えていることによって、担保されているとのことであった<sup>68)</sup>。

#### (2) 制度運用の実績

環境審査の運用の実績については、合衆国本国で相当詳細な考察を施した事例研究が存在し<sup>69)</sup>、わが国でも一定程度の紹介がなされている<sup>70)</sup>。その一方で、全体として、これまでどれだけの数の草案 EIS が環境審査に基づく審査対象となり、いかなるランク付けをされ、当初のランクが、最終的な EIS の準備の段階で、どのように変化したのかに関する情報はほとんど提供されていない。以下、この点に係る若干の情報を提供する<sup>71)</sup>。

##### 審査・コメント件数

1970 年から 2003 年までに審査を受け、コメントを付された草案 EIS の数は、22357 件に上る<sup>72)</sup>。年平均の件数について見ると、1970 年代には、年平均 1000 件程度であったものが、1980 年代以降は、年平均 400 ~ 500 件程度で推移している<sup>73)</sup>。

##### ランク付けの内容

1970 年から 1997 年までに審査を受け、コメントを付された草案 EIS の数は、19236 件であるが、そのうち、ランク付けを確認しうるのは、9000 件程度にすぎない。実に 10000 件以上のデータが、さまざまな原因により、行方不明または消失したものであるという<sup>74)</sup>。ここでは、データの存在するものについて、ア) 当該提案行為にともなって発生する環境影響の程度とイ) 当該草案 EIS に含まれる情報の質という二つの観点からなされたランク付けの結果を見ておこう。設定されているランクについては、3 - 2 (1) で説明したとおりである。

ア) については、全体で 9127 件 (100 %) のうち、LO が 4934 件 (54.1 %)、EC が 1680 件 (18.4 %)、EO が 455 件 (5.0 %)、EU が 164 件 (1.8 %) である<sup>75)</sup>。この他に、1984 年以前に設定されていた ER (Environmental Restrictions) と呼ばれるランクを付けられたものが 1894 件 (20.8 %) ある<sup>76)</sup>。ER は、LO と EC の中間に位置する内容のランクであり、相対的に環境上

の問題が少ないとみなされるものである。

イ)については、全体で 9405 件(100%)のうち、1(十分)が 2505 件(26.6%)、2(不十分)が 6494 件(69.0%)、3(不適切)が 406 件(4.3%)である<sup>77)</sup>。

#### 環境問題の改善

上の数字は、草案 EIS のランク付けを整理した結果にすぎないが、最後に、草案 EIS のランクが、環境審査に基づく非公式の交渉を通じて、いかに変化したのを見えてみることにしたい<sup>78)</sup>。

1996 年から 2001 年までに審査を受け、コメントを付された草案 EIS の総計は、3091 件である。このうち、LO にランクされたものは 23.0%、EC は 61.4%、EO は 13.9%であった。さらに、EU かつ 3(不適切)にランクされたものが 1.7%である。この数字が、最終的な EIS の段階では、LO が 59.9%、EC が 34.0%、EO が 5.5%、それに EU かつ 3 が 0.6%へと変化している。

#### 4. おわりに

以上、環境審査が合衆国で導入された背景、現行の運用手続、ならびに運用実績に関する基礎的な情報を提供してきた。最後に、これまでの考察結果から気をつくことを簡単に記し、結びに代えることにしたい。

第 1 は、環境審査が、NEPA に基づく環境審査業務の

のあり方という、日本ではこれまで比較的等閑視されてきた論点との関連で考えていく、という一つの立法論の可能性が示されている。

#### [ 付記 ]

- 1) 本稿は、平成 17 年度科学研究費補助金(若手研究(B))「環境をめぐる「政策相互の調整システム」の基本構造に関する研究(課題番号 17730090)」および平成 17 年度鳥取環境大学学長配分研究費「アメリカ環境法における「政策審査」の基本構造に関する研究 制度の構築と発展状況に関する史的考察」による研究成果の一部である。
- 2) 本稿の執筆にあたり、学内研究会(環境政策学研究会)で研究報告を行う機会をいただくとともに、報告に際して、村島由直教授、増沢陽子助教授、石川真澄助教授(いずれも鳥取環境大学 環境情報学部 環境政策学科所属)より多くの有意義なコメントをいただいた。また、匿名の査読者からも、やはり多くの有意義なコメントをいただいている。ここに記して深謝申し上げたい。

#### 注・引用文献

- 1) 環境アセスメントをめぐる、法学研究上多くの論点があり、近年も重要な論稿が多数発表されている。最近のものとして、巨理格「環境アセスメントと公共的合意手続」法学 67 巻 5 号 284 頁(2003 年)や畠山武道「環境影響評価法と取消訴訟の原告適格」塩野宏先生古稀記念『行政法の発展と変革(下)』233 頁(有斐閣・2001 年)など。
- 2) 大塚直「環境影響評価の目的・法的性格」環境法政策学会編『新しい環境アセスメント法 その理論と課題』24、32 頁(商事法務研究会・1998 年)参照。
- 3) CAA では「政策審査(policy review)」という文言が使われているが、本稿では、実務上の通称である「環境審査」という表現を用いている。
- 4) 一方井誠治「米国における環境アセスメント」環境研究 53 号 91 頁(1985 年)。
- 5) 合衆国では、NEPA に基づく環境アセスメントの法的性質について、それを本質的に手続的なものにすぎないとする一連の連邦最高裁判決(いわゆる dirty dozen)が存在する。
- 6) 環境審査制度の仕組みがわが国における制度設計の参考になる可能性についてふれるものとして、大塚直『環境法』225 頁(有斐閣・2002 年)参照
- 7) 一方井・前掲注(4)。
- 8) 本章の記述は基本的に、拙著『アメリカ環境政策の形成過程 大統領環境諮問委員会の機能』(北海道大学図書刊行会・2003 年)によるが、若干の新資料を加えている。
- 9) NEPA の基本構造について、「認識改革(cognitive reform)」をキーワードに、総合的な解釈を施している論稿として、James P. Boggs, Procedural vs. Substantive in NEPA Law: Cutting the Gordian Knot, 15(1) *Environmental Professional* 25 (1993) を挙げておきたい。
- 10) NEPA は、数々の具体的措置を創出し、それらを総合的に機能させることによって、国家環境政策宣言に掲げられた崇高な基本理念を実現しようとしたものである。この点は、新たな行政組織を設置したり、各主体に具体的な義務を設定したりしていないわが国の環境基本法と大きく異なる点である。拙著・前掲注(8)16 頁参照。
- 11) 大統領府は、1939 年に設置された大統領の補佐機構であるが、単一の機関ではなく、CEQ をはじめとする複数の機関の集合体である。大統領府については、拙著・前掲注(8)129 頁以下及び同部分で引用した諸文献を参照。
- 12) 畠山武道「アメリカ合衆国の環境法の動向」森島昭夫・大塚直・北村喜宣編『ジュリスト増刊 新世紀の展望 2 環境問題の行方』332、333 頁(有斐閣・1999 年)参照。なお、辛口の評価で知られる GAO(連邦会計監査局、General Accounting Office)も、CEQ を「他の行政機関では代替しえないユニークかつ重要な機能を有する有するスタッフ組織」と評価している。U.S. General Accounting Office, The Council on Environmental Quality: A Tool in Shaping National Policy 17 (GAO/RCED-81-66, March 19, 1981)。
- 13) NEPA に基づく環境アセスメントについて紹介・説明している文献は、枚挙に暇がないので、最近のものだけを挙げておきたい。柳憲一郎『環境アセスメント法』111 151 頁(清文社・2000 年); 原科幸彦「アメリカにおける環境影響評価制度の概観」ジュリスト 1083 号 30 37 頁(1996 年); 環境庁環境アセスメント研究会監修『世界の環境アセスメント』29 75 頁(ぎょうせい・1996 年)等がある。なお、NEPA に基づく環境アセスメントを単独に取り上げているわけではないが、各国制度との比較において、その特徴を捉えるのに役立つものとして、畠山武道・井口博編『環境影響評価法実務 環境アセスメントの総合的研究』21 47 頁(大塚直執筆

- 部分)(信山社・2000年)がある。
- 14) 43 Fed. Reg. 55978-56007 (November 29, 1978). CEQ 規則は、連邦規則集第 40 巻 (40 C.F.R. 1500-1508) に編纂されている。CEQ 規則の邦訳として、野村総合研究所・橋本敬子・レクサス・コミュニケーションズ「<資料>アメリカ国家環境政策法及び同施行規則(抄)」季刊環境研究 102 号 91、94 頁(1996)がある。
- 15) William L. Andreen, In Pursuit of NEPA's Promise: The Role of Executive Oversight in the Implementation of Environmental Policy, 64 *Indiana Law Journal* 223 (1989).
- 16) *Nomination of William D. Ruckelshaus: Hearings Before the Senate Comm. on Public Works*, 91st Cong. 16-17 (December 1, 1970). 以下、*Hearings on Nomination of William D. Ruckelshaus*. として引用する。
- 17) この内部ガイドラインは、*Council on Environmental Quality: Hearings Before the Subcomm. On Fisheries and Wildlife Conservation of the House Comm. on Merchant Marine and Fisheries*, 91st Cong. 16-17 (March 5 and August 12, 1970), at 286-293 に掲載されており、本稿では同部分を参照している。
- 18) Andreen, *supra* note 15, at 223.
- 19) 大気と水の汚染に関する小委員会 (Subcommittee on Air and Water Pollution of the Senate Committee on Public Works)
- 20) S.4358, 91 st Cong., 2 d Sess. (1970). 同法案は、1 *Legislative History of the Clean Air Amendments 1970*, at 531-625 (以下、1 *Legislative History 1970* として引用する)に掲載されており、本稿では同部分を参照している。
- 21) S.4358, 91 st Cong., 2 d Sess. (1970) (§ 310), *reprinted in* 1 *Legislative History 1970*, *supra* note 20, at 622-623.
- 22) EIS に加え、ここでは、連邦行政機関によって提案される規則 (proposed regulations) が審査対象として特定されている。S.4358, 91 st Cong., 2 d Sess. (1970) (§ 310(a)), *reprinted in* 1 *Legislative History 1970*, *supra* note 20, at 622-623.
- 23) *Id.*
- 24) S.4358, 91 st Cong., 2 d Sess. (1970) (§ 310(b)), *reprinted in* 1 *Legislative History 1970*, *supra* note 20, at 623.
- 25) *Id.*
- 26) S. REP. NO. 91-1196 (1970). 同報告書は、1 *Legislative History 1970*, *supra* note 134, at 401-529 に掲載されており、本稿では同部分を参照している。
- 27) S. REP. NO. 91-1196, at 43 (1970), *reprinted in* 1 *Legislative History 1970*, *supra* note 20, at 443.
- 28) 310 条は、現行の大気清浄法 309 条と同じく、“政策審査”というサブ・タイトルの下に規定されていた。S.4358, 91 st Cong., 2 d Sess. (1970) (§ 310), *reprinted in* 1 *Legislative History 1970*, *supra* note 20, at 622.
- 29) S.4358 に添付された報告書では、(担当行政機関によって準備される) EIS 等が大気汚染のコントロールに“直接的ないしは間接的に (directly or indirectly)”関連する場合に政策審査が実施されるという説明が付されている。S. REP. NO. 91-1196, at 66 (1970), *reprinted in* 1 *Legislative History 1970*, *supra* note 20, at 466.
- 30) 1 *Legislative History 1970*, *supra* note 20, at 392-393.
- 31) H.R.17255, 91st Cong., 2d Sess. (1970). 同法案は、2 *Legislative History of the Clean Air Amendments 1970*, at 910-940 に掲載されており、本稿でも同部分を参照している。なお、下院は、1970 年 6 月 10 日、右法案を圧倒的多数の賛成により (374 対 1) 通過させている。Id. at 888-890.
- 32) 両院協議会によって準備された報告書は、H.R. CONF. REP. NO. 91-1783 (1970)である。この報告書は、1 *Legislative History 1970*, *supra* note 20, at 151-219. に掲載されており、本稿では右部分を参照している。
- 33) H.R. CONF. REP. NO. 91-1783 (1970) (§ 309), *reprinted in* 1 *Legislative History 1970*, *supra* note 20, at 186.
- 34) Comment, Section 309 of the Clean Air Act: EPA's Duty to Comment on Environmental Impacts, 1 *Environmental Law Reporter* (Envtl. L. Inst.) 10146, 10148 (1971).
- 35) H.R. CONF. REP. NO. 91-1783 (1970) (§ 309(a)), *reprinted in* 1 *Legislative History 1970*, *supra* note 20, at 186.
- 36) S.4358 に添付された報告書では、“詳細な報告書 (=EIS) が不適切であると決定された場合、HEW 長官は当該問題を CEQ へ付託する”との説明がある。S. REP. NO. 91-1196, at 44 (1970), *reprinted in* 1 *Legislative History 1970*, *supra* note 20, at 444. そのほか、Martin Healy, The Environmental Protection Agency's Duty to Oversee NEPA's Implementation: Section 309 of the Clean Air Act, 3 *Environmental Law Reporter*

(Envtl. L. Inst.) 50071, 50083 n.62 (1973); Andreen, *supra*  
note 15( at

- 69) Andreen, *supra* note 15 ; Healy, *supra* note 36.
- 70) 拙著・前掲注(8)や一方井・前掲注(4)など。
- 71) 以下の情報は、基本的に、資料・前掲注(49)および Kelly Tzoumis and Linda Finegold, Looking at the Quality of Draft Environmental Impact Statements Over Time in the United States: Have Ratings Improved?, 20 *Environmental Impact Assessment Review* 557 (2000) による。
- 72) Tzoumis and Finegold, *supra* note 71, at 565. によれば、1970年から1997年までに審査を受け、コメントを付された草案 EIS の数は、19236件である。他方、1998年から2003年までの数は、資料・前掲注(49)では、3121件である。
- 73) Tzoumis and Finegold, *supra* note 71, at 565.
- 74) *Id.* at 565-566.
- 75) *Id.* at 567.
- 76) *Id.*
- 77) *Id.* at 570.
- 78) ここでの数字はすべて、資料・前掲注(49)に依拠している。
- 79) Andreen, *supra* note 15, at 261.
- 80) この問題は万国共通である。たとえば、わが国でも、“沖縄県沖縄市の泡瀬干潟の埋立事業は、海草の移植が可能であるという前提で行われているが、海草の移植実験は明らかな失敗であるにもかかわらず、強引な工事が進められている”との報告が恥 弗報告が恥 弗報告が恥 弗報告が恥 弗報告が恥 弗報告が恥 弗報告が恥 去 厨 去 厨 去 厨 島 景 )