



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	フクロウ保護をめぐる法と政治 ー合衆国国有林管理をめぐる合意形成と裁判の機能
Author(s)	畠山, 武道; HATAKEYAMA, Takemichi; 鈴木, 光 他
Citation	北大法学論集, 46(6), 576-513
Issue Date	1996-03-29
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/15654
Type	departmental bulletin paper
File Information	46(6)_p576-513.pdf



フクロウ保護をめぐる法と政治

—— 合衆国国有林管理をめぐる合意形成と裁判の機能 ——

畠山 武道・鈴木 光

目 次

はじめに

第1章 国有地管理法制の現状

第2章 フクロウ保護をめぐる論争の背景

第3章 論争の展開と帰結

第4章 裁判の経過

第5章 まとめ

はじめに

本稿は、近年大きな関心を集めている合衆国太平洋沿岸北西部における原生林伐採とフクロウ保護をめぐる論争をとりあげ、行政、環境保護団体、議会、裁判所がそれらの論争にいかに関与し、影響を与えてきたのかを検討しよ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、合衆国における国有林管理の現状を紹介することである。合衆国における国有林管理は、近年、木材生産から多目的利用を前提とした住民参加による管理計画の策定へ、さらには生態系重視の管理（エコシステム管理）へと方向を転換しつつあり、その動向は日本の国有林管理を考えるうえでも目が離

せないものと考えられる。

第2は、フクロウ保護をめぐる裁判の経緯を紹介することである。本稿が詳細に明らかにするように、フクロウ保護をめぐるのは多数の裁判があり、しかもその大部分は、環境保護団体の勝訴におわっている。これら一連の裁判は、合衆国の環境保護の歴史のうえで、例をみない環境保護主義者の勝利といわれ、裁判がいかに環境保護に寄与するのを示す好例といえる。これらの判決の検討は、裁判が環境保護にほとんど役だっていない日本の現状に照らすと、裁判や法が環境保護、さらには環境保護をめぐる合意形成に対していかなる役割を果たすべきかという基本的な問題を改めて考える格好の素材となろう。

なお本稿の執筆分担を、あらかじめ明らかにしておこう。第1・4章は鈴木が、第2・3章は畠山がそれぞれ執筆し、第5章は、共同討論を踏まえて畠山が執筆した。したがって、個々の章についてはそれぞれの分担者が責任を負う。ただし、畠山が、構成、文体等について最低限の統一を図ったことをお断りしておく。

第1章 国有地管理法制の現状

アメリカ合衆国は、全国土のおよそ29パーセント（6億6200万エーカー・268万平方km）が国有地である⁽¹⁾。この国有地は、複数の連邦政府機関によって管理されているが、本稿に関連するおもな国有地管理機関は、農務省森林局（U. S. Department of Agriculture, Forest Service）、内務省土地管理局（U. S. Department of Interior, Bureau of Land Management）、および内務省魚類野生生物局（Fish and Wildlife Service）である。その他の国有地管理機関としては、内務省国立公園局（National Park Service）、内務省開墾局（Bureau of Reclamation）、内務省インディアン問題局（Bureau of Indian Affairs）、および国防省（U. S. Department of Defense）などがあげられる。

以下、本稿に関連するおもな国有地管理機関と国有地管理法制について、簡単な紹介をしよう。

第1節 国有地を管理する連邦政府機関

1 農務省森林局（U. S. Department of Agriculture, Forest Service）

森林局は、1億9150万エーカーの国有地を管理している⁽²⁾。このうち、1億4090万エーカーは、アリゾナ、カリフォルニア、コロラド、アイダホ、モンタナ、ネバダ、ニューメキシコ、オレゴン、ユタ、ワシントン、およびワイオミングの西部11州に集中して存在している。同局は、おもに1億9100万エーカーにおよぶ国有林を保全・管理するとともに、最近では合衆国の全軟材 (softwood timber) 収穫量の約3分の2にあたる木材生産活動も行っている。森林局の歴史は、1886年に農務省内に森林部 (Division of Forestry) が設置されたことに始まる。森林部は、1901年の農業歳出法 (Agricultural Appropriations Act of 1901, 31 Stat. 922) によって森林局 (Bureau of Forestry) となり、1905年に現在の森林局 (Forest Service) に改称された。

森林局の本部は、首都ワシントンにおかれる。森林局の内部組織は、長官 (chief) をトップに、国有林部、州・私有林部、研究部、総務部、計画立法部の5つの部門に分かれている。1994年度の年間予算は32億5175万ドルで、34056人の常勤職員と18030人の臨時職員が勤務している。職員の多くは十分な訓練を積んだ優れた技術者であり、全職員のおよそ95パーセントは専門技術職 (professional organization) に所属しているといわれる。

森林局の主要な任務は、(1) 国有林の保全と利用、(2) 民有林所有者との協力による保全と利用の推進、(3) 森林・草地に関する調査研究の3つである。なかでも、国有林管理制度 (national forest system) の運営と監督は、森林局の最も重要な任務である。合衆国の国有林は9つの管区 (region) に分けられ、その各々に営林局 (regional office) がおかれている。管区の長は営林局長 (regional forester) とよばれる。さらに全国の国有林は、156の経営区 (forest) に細分され、それを123の営林署 (forest office、署長は forest supervisor とよばれる) が管轄している。このほかにも、国有林内には、600以上の地区事務所 (ranger district)、9つの研究所 (research station)、13の苗畑、作業員センターなどが設置されている。

ところで、国有林の起源は、1891年3月3日の法律24条 (通称、Forest Reserve Act, 26 Stat. 1103) に基づく森林保護区の設置に遡る⁽³⁾。その後、森林保護区は、1897年基本法 (Organic Administration Act of 1897, 16 U. S. C. A. §473 et seq. (repealed in part, 1976) (1985)) により、(1) 森林の増進と保護、(2) 水源の良好な状態の確保、(3) 継続的な木材供給、の3つを基本目標として管理されることとなった⁽⁴⁾。1907年、森林保護区は国有林 (national

forest) と改称された。

しかし、戦後になると、住宅ブームを反映して国有林の伐採量が急激に増加した。その一方で、レクリエーション活動や野生生物保護への関心が高まり、次第に、国有林管理が、多目的利用原則を掲げながらも、実際には木材生産に偏っているという批判が強まることとなった。このような社会の動きを背景として、1960年、MUSY（多目的利用・持続的収穫法、Multiple Use Sustained Yield Act of 1960, 16 U. S. C. A. §528 et seq. (1985)）が制定された。この法律により、国有林は、多目的利用を原則として、野外レクリエーション、放牧、木材、水源保護、および野生生物・魚類保護のために設立・管理されることが再び明らかになった⁽⁵⁾。

森林局は、1960年代に入ると、皆伐をめぐる大論争に巻き込まれるようになり、1974年には、森林局に対して全国の森林資源の調査と管理計画の策定を命じたRPA（森林・草地再生資源計画法、Forest and Rangeland Renewable Resources Planning Act of 1974, 16 U. S. C. A. §1601 et seq. (1985)）が制定された⁽⁶⁾。さらに、1975年には、国有林における皆伐を禁止する連邦控訴裁判所の判決が下された⁽⁷⁾。そこで、1976年、RPAが改正され、皆伐を一定限度で認めるとともに、住民参加を前提とした森林管理計画の策定を定める法律が制定された。これがNFMA（国有林管理法、National Forest Management Act of 1976, 16 U. S. C. A. §1600 et seq. (1985)）である。NFMAについては、のちに改めてふれることにする。

2 内務省土地管理局 (U. S. Department of Interior, Bureau of Land Management)

土地管理局は、1946年、一般土地局 (General Land Office, 1812年設立) と放牧局 (Grazing Service, 1934年設立) を合併して設置された機関である。1994年度の常勤職員は11860人、年間予算額は5億9986万ドルである⁽⁸⁾。国有地のうち、国有林、国立公園、野生生物保護区などの自然豊かな地域は他の省庁が管轄しているために、土地管理局は、それ以外の主として西部地域に広がる莫大な乾燥・半乾燥地帯 (2億6900万エーカー) を管轄している。このなかには、国有地総面積の45パーセント (合衆国全土の13パーセント) 以上に相当する放牧地のほか、おもにオレゴン州西部に生育する森林 (つぎに述べるO & C地域を指す) が含まれている。

土地管理局に関係するおもな国有地管理法は、O & CLA (O & C 地域法、Oregon and California Railroad and Coos Bay Wagon Road Lands Act of 1973, 43 U. S. C. A. §1181a-1181j (1986)) および FLPMA (国有地政策管理法、Federal Land Policy and Management Act of 1976, 43 U. S. C. A. §1701 et seq. (1986)) である。

O & C 地域の歴史は、1866年に、連邦政府から鉄道会社に対し、広大な連邦所有地が譲渡されたことに始まる。すなわち、同年、連邦議会は、O & C 鉄道会社に対して、オレゴン州ポートランドからカリフォルニア州の州境に至る鉄道の両側20マイル幅の国有地のうち、奇数番号が付された非鉱物産出地のすべてを譲渡したのである⁽⁹⁾。

1890年代に入ると、合衆国北西部地域では木材価格が上昇し始めたことから、O & C 鉄道会社は、この土地の売却を留保したり、当初の譲渡条件に違反した譲渡を行うようになった。そこで1916年、連邦議会は、Chamberlain-Ferris Act (39 Stat. 218) を制定し、O & C 鉄道会社が所有していた未売却のすべての土地に対する権限を、合衆国政府に復権させた⁽¹⁰⁾。

さらに1973年、連邦議会は、土地管理局に対して、この250万エーカー以上のO & C 地域をいかに管理するかということに関する指針を規定するために、O & CLA を可決した。O & CLA は、(1) 木材供給の永久的な源泉を守り、(2) 水源地 (watershed) を保護し、(3) 水の流れを正常な状態に保ち、(4) 地方 (地元) の共同社会および (地場) 産業の経済的安定に貢献し、レクリエーション的施設 (設備) を供給する目的で、持続的収穫の原則に基づき、永久的な森林 (木材) 生産が行われるよう土地を管理することを求めている⁽¹¹⁾。

土地管理局は、多種雑多な法律を根拠に国有地を管理しており、組織全体の基本方針や国有地管理原則を定めた法律は存在しなかった。しかし、国有地をめぐる紛争が頻発し、組織自体への批判も高まったことから、1976年、連邦議会は法律を制定して、土地管理局の国有地管理方針や処分手続きを明確にした。これが、FLPMA である。FLPMA は、「多目的利用」という国有地管理原則をはじめ明らかにし、国有地の保存 (preserve) と保護 (protect) が、このなかに含まれることを定めた。こうして土地管理局は、産業開発のみならず、レクリエーション、牧草地、原生自然、鉱物、森林、景観、野生生物、および文化資源といった多様な価値を念頭において、国有地を管理するよう求められることになった。なお、FLPMA については、のちに簡単な紹介を試みる。

3 魚類野生生物局 (U. S. Department of Interior, Fish and Wildlife Service)

魚類野生生物局は、1940年、商務省漁業局 (U. S. Department of Commerce, Bureau of Fisheries) および農務省生物調査局 (U. S. Department of Agriculture, Biological Survey) を統合して設置された機関である¹²⁾。

魚類野生生物局は、9090万エーカーの国有地を管轄しており¹³⁾、おもに、国立野生生物保護区制度 (national wildlife refuge system) を通じて野生生物の保護・管理の任務にあたっている¹⁴⁾。同局は、1994年現在、4億8431万ドルの年間予算と、6247人の常勤職員を有しているが、これは国有地を管理する主要な4つの連邦政府機関 (森林局、土地管理局、魚類野生生物局、国立公園局) のなかで、予算額・職員数ともに第4位である¹⁵⁾。

魚類野生生物局は、合衆国の魚類野生生物管理について、少なくとも、つぎの6つの重要な任務をおっている。

第1は、渡り鳥 (migratory birds) の管理である。これには、狩猟規則の作成、生息地の取得 (確保)、生息地保護、および渡り鳥に関する国際条約の実施という任務が含まれている。

第2は、おもに2つの重要な野生生物保護法に基づく任務である。まず、魚類野生生物局の広範囲にわたる権限の根拠となっているのが、1934年の魚類野生生物調整法 (Fish and Wildlife Coordination Act of 1934, 16 U. S. C. A. §661 et seq. (1985)) である。この法律によれば、魚類野生生物局は、すべての連邦による事業、または、連邦に許可を申請するにあたって、野生生物やその生息地に与える影響を評価することが必要な事業を審査することになっている。同局の野生生物管理に関する他の重要な法律は、1956年の魚類野生生物法 (Fish and Wildlife Act of 1956, 16 U. S. C. A. §742(b) (1985)) である。魚類野生生物局は、同法により、魚類野生生物資源の保護、保全、および増進のための手段を講じるよう命じられている。

第3は、連邦の開発事業に対する協議とコメントの任務である。1969年のNEPA (国家環境政策法、National Environmental Policy Act of 1969, 42 U. S. C. A. §4321 et seq. (1977)) は、連邦の事業または連邦によって許可された事業は、あらゆる種類の魚類野生生物に与える影響に関し、魚類野生生物局の意見を求めなければならないとしている。なお、NEPA については、のちに改めて紹介する。

第4に、魚類野生生物局の最も重要な任務が、約9000万エーカーの地域を包含する452の国立野生生物保護区の管理である。これらの保護区の管理に関する基本的な法律は、1966年の国立野生生物保護区制度管理法 (National Wildlife Refuge System Administration Act of 1966, 16 U. S. C. A. §668dd et seq. (1985)) である。この法律は、従来、さまざまな名称の元にバラバラに管理されていた保護区を、国立野生生物保護区制度のもとに集約し、魚類野生生物局による統一的な管理体制を確立したものである¹⁶⁾。

第5に、魚類野生生物局は、州による孵卵所の試みを拡大するために、およそ90カ所の魚類孵卵所 (fish hatchery) の管理も行っている。

最後に、魚類野生生物局は、ESA (絶滅のおそれのある種の法、Endangered Species Act of 1973, 16 U. S. C. A. §1531 et seq. (1985)) に基づき、絶滅危惧種 (endangered species) と希少種 (threatened species) の指定、生息地の調査・保護などの任務にあっている。ESA については、のちに改めて紹介する。

最近、同局の野生生物保護活動に対しては、本稿の主役である太平洋沿岸北西部の原生林に生息するフクロウ (northern spotted owl) およびコロンビア川のサーモン保護などをめぐる問題を通じて、一層大きな注目が集まっている。

第2節 国有地管理法制の概要

1 NEPA (国家環境政策法)

(1) NEPA の概要

NEPA は、合衆国環境法のなかで最も重要な法律の1つである。また、世界で初めて環境アセスメントの実施を義務づけた法律としても有名である。

合衆国では、1960年代に至り、環境の破壊や汚染をめぐる問題が顕在化するにつれて、全国的な環境保護運動が展開されるようになった¹⁷⁾。また、連邦議会でも、環境保護を国家的な課題の1つとして政策全体を見直す機運が高まり、国家の環境保全政策を定めるさまざまな法案が提案された¹⁸⁾。その結果、(1) 人間とその環境の間に豊饒で快適な調和を助長する国家的政策を宣言し、(2) 環境と生物圏に対する損害を防止しまたは除去し、人間の健康と福祉の増進のための努力を促進し、(3) 国にとって重要な生態系と天然資源に関する理解を深め、(4) 環境諮問委員会を設置することを目的として1969年に可決され

た法律が、NEPAである。NEPAは、(1) 国家環境政策の宣言、(2) 環境影響評価書 (Environmental Impact Statement, EIS) の作成に関する規定、(3) 環境諮問委員会 (Council on Environmental Quality, CEQ) の設置に関する規定¹⁹⁾の3つから構成されている。

NEPAは国に対してつぎのような義務を課している。すなわち国は、(1) 次世代の環境の受託者として各世代に課せられた責任を遂行し、(2) すべてのアメリカ国民に、安全で健康で生産的な、かつ美的にも文化的にも快適な環境を保証し、(3) 環境の悪化、健康や安全に対する危険、またはその他の望ましくない、かつ意図されない結果を招くことなく可能な限り広範囲に環境の有益な利用をはかり、(4) 重要な歴史的、文化的、または自然的な国民遺産を保存し、可能な限り常に、個人の選択の多様性と相異性を支える環境を保持し、(5) 生活水準を高めより多くの人びとが快適な生活を楽しみ得るような人口と資源利用の間の均衡を達成し、(6) 回復可能な資源についてはその質を高め、回復不可能な資源については最大限の再循環をはかることを求められているのである (42 U. S. C. A. §4331(b) (1977))。

(2) 環境影響評価書の作成

このような法目的を達成するために、NEPAは、すべての連邦行政機関に対し、環境的な価値に配慮することを強制するためのさまざまな具体的措置を規定している。なかでも、最も重視されるべきものが、環境影響評価制度である。以下、この制度を簡単に紹介しよう。

NEPAは、連邦政府のすべての機関に対し、人間環境の質に相当な影響を与えるような法案²⁰⁾、その他主要な連邦政府の行為に関するすべての勧告ないし報告の中には、可能な限り最大限に、(1) 提案にかかる行為が環境に与える影響、(2) 当該提案が実施された場合、環境に及ぼす不可避の悪影響、(3) 提案にかかる行為の代替案、(4) 人間環境の局地的ならびに短期的な利用と長期的生産性の維持・増大との間の関係、(5) 提案にかかる行為が実施された場合に当該行為に関係している資源の不可逆的かつ回復不可能な投入に関し、担当公務員による報告書を含めるよう求めている (42 U. S. C. A. §4332(2)(c))。

この環境影響評価書の作成に関しては、1978年のCEQ規則が、その内容および手続きについて、詳細な定めをおいている。

まず担当行政機関は、提案にかかる連邦政府が関与する行為 (事業、計画、政策、法案など) について、これがNEPAの定める環境影響評価の必要な行

為であるかを判断するために、あらかじめ定められている環境影響評価除外リストとの照合を行わなければならない。そして、除外リストに掲載されていない行為である場合には、簡単な環境影響調査 (Environmental Assessment, EA) を実施し、環境影響評価書の作成が必要であるか否かを判断する。

担当行政機関は、環境影響評価書の作成が必要と判断した場合は、その旨を官報にて公示したうえで、環境影響評価準備書 (Draft Environmental Impact Statement, DEIS) の作成にとりかかる。環境影響評価準備書は、45日間一般閲覧に供される。さらに、公聴会が開催され、一般からの意見書の受付も行われる。

これらの意見を考慮して、環境影響評価準備書は修正され、最終環境影響評価書 (Final Environmental Impact Statement, FEIS) が作成されることになる。この最終環境影響評価書も、さらに30日間一般閲覧に供され、意見の聴取が行われる。最終環境影響評価書は、閲覧期間の終了後、30日以上経過してから最終的に決定される。

ただし最終環境影響評価書が決定された後であっても、担当行政機関がまだ提案にかかる行為を行っていない段階で、当該行為の重大な変更を行う場合、または、提案にかかる行為に関して環境上重大な状況を生じさせる新たな情報が明らかになった場合には、担当行政機関は、補足環境影響評価書 (Supplemental Environmental Impact Statement, SEIS) を作成しなければならない (40 C. F. R. §1502. 9(c)(1) (1987))。

担当行政機関は、最終環境影響評価書を参考に、提案にかかる行為を実施するかどうかを判断する。その場合には、決定理由書 (Record of Decision, ROD) を作成し、環境に与える影響を考慮した旨を説明しなければならない。

(3) 原告適格

NEPA には市民訴訟条項がなく、原告適格は APA (連邦行政手続法、Administrative Procedure Act of 1946, 5 U. S. C. A. §551 et seq. (1987)) 10条(a)の定める要件に従って判断される。判例法上、原告適格が認められるための最も重要な要件は「事実上の損害 (injury in fact)」であるとされているが、これまで環境保護団体をはじめとする一般市民には、ほとんど例外なく原告適格が認められている⁽²¹⁾。

2 NFMA (国有林管理法)

NFMA は、1897年基本法を80年ぶりに改正して制定されたものであり、今日の国有林管理の中心に位置する法律である。

NFMA は、森林局に対し、全体的な多目的利用という目的に適合させ、特定地域の持続性と潜在能力に依存している動植物共同体（コミュニティー）の多様性に資するように、国有林を管理することを命じている（16 U. S. C. A. §1604(e)(3)(B) (1985)）。

さらにNFMA は、森林局に対し、皆伐を条件付きで認める一方で、全国123の営林署が管轄する経営区のすべてについて、森林計画（土地・資源管理計画ともいう）を作成することを命じている²²。また、同法は、「農務長官は、管理計画を最終的に採択する少なくとも3カ月前に、当該施業区付近の適宜な場所でこれを公衆に公示することにより、土地管理計画の作成、審査、改訂に対する公衆参加を実施する。その間に農務長官は、公衆の参加を推進するために、計画案を公表し、公聴会またはこれに相当する手続きを実施する」「農務長官は、個別の事業に適用される基準、クライテリアもしくはガイドラインの作成に関する公聴会、公衆への十分な告知、および意見を述べる機会を含む手続きを、規則によって定める」と規定し、森林計画が住民参加のもとに進められることを明確にしたのである。

森林計画とは、各営林署ごとに作成される、経営区の具体的な管理方法を定めた計画であり、森林の現状、森林の利用目的・目標、供給可能な商品・役務の量、個々の施業区毎の利用目的の説明と関連する基準・ガイドライン、管理実務効果を定期的に評価するためのモニタリングなどが定められている。これは、国有林のみを対象に、営林署長が作成し、管区の営林局長が承認するもので、地域住民、事業者、自治体等にとって最も重要な計画である。計画期間は、10年から15年である²³。

NFMA 施行規則は、森林局が森林管理計画を策定するにあたって、「魚類野生生物の生息地は、提案にかかる計画地域内に生存している天然および望ましい人工的な脊椎動物種の生存可能個体数を維持するよう管理されるものとする」（36 C. F. R. §219. 19 (1987)）、「森林計画の策定にあたり、国有林は生態系であること、および財産や役務のために、国有林管理には、その生態系内の植物、動物、土壌、水、大気、その他の環境上の要素の相互関係の認識および

考慮が必要であること、を念頭におくよう命じられる」(36 C. F. R. §219. 1(b)(3))と定めている。

前述のように、NEPA は、主要な連邦の行為について、環境影響評価書の作成とその過程での住民参加を求めている。これをうけて NFMA は、森林計画が、NEPA の定める手続的要件に従って作成されるべきことを定めている。また、手続きの迅速さと費用・人的資源の節約などの観点から、森林計画作成と NEPA の求める環境影響評価書の作成手続きは、可能な限り同時に実施することが求められている。

3 FLPMA (国有地政策管理法)

合衆国国有地は、長い間、統一的な管理法を欠いたまま、複数の行政機関の管轄に服してきた。1964年、連邦議会は、この3500以上もの雑多な国有地関連諸法を整理・統合するために、国有地法制検討委員会 (Public Land Law Review Commission) を設置し、同委員会は『国土の3分の1』と題する報告書を作成させた。この報告書を受けて制定された代表的法律が、国有地の包括的な管理指針を定めた FLPMA である。FLPMA は、土地管理局と森林局が管轄する国有地の管理政策に共通の基準を設置し、土地管理局の国有地管理権限を正式に確認した画期的な法律である。こうして土地管理局は、国有地の目録作りおよび管理に関する権限を付与されたのである²⁴⁾。

FLPMA は、国有地管理の基本政策として、(1) 国有地は基本的には保持されるべきこと、(2) 環境保護と多目的利用を原則とした資源利用のための規則と計画が作成されるべきこと、(3) 国有地管理のための統一的手続きが定められるべきこと、を明示している²⁵⁾。

FLPMA は、土地管理局に対し、土地利用計画 (land use plan) の作成を義務づけている。すなわち内務長官は、土地管理局が管理する国有地の一定地域または区画毎に、土地利用計画を作成しなければならない。その際、「多目的利用・持続的収穫 (生産)」の原則に従わなければならない。なお、内務長官は、土地利用計画の策定・改訂にあたり、(1) 多目的利用・持続的収穫の原則に従い、(2) 物理学、生物学、経済学、他の科学の観点から総合的に検討し、(3) 環境上重大な関心が寄せられている地域の指定と保護を優先的に行うよう、命じられている (43 U. S. C. A. §1712(c) (1986))。また、土地管理局の土地は、

「法律によって指定されたものを除き、多目的利用・持続的収穫の原則にもとづき」、かつ「科学的、景観的、歴史的、生態学的価値、空気と大気、水資源、および考古学的な価値を保護するような方法」によって管理されることを明言している (43 U. S. C. A. §§1701(a)(7),(8))。

4 ESA (絶滅のおそれのある種の法)

本稿で取りあげるフクロウ論争の中で最も重要な役割を演じている法律が、「世界で最も精緻かつ強力な種の保護法」といわれる ESA である。ESA は、絶滅危惧種または希少種が依存している生態系を保存する手段を確保し、これらの種の保全のための計画を策定することを基本目標として、連邦行政機関および一般市民の活動に、さまざまな制限を加えている²⁷⁾。

ESA の保護の対象となる種は、絶滅危惧種 (endangered species) および希少種 (threatened species) である。これらの種を指定する手続きは、内務長官 (または商務長官) の発案、または私人からの申し出によって開始される²⁸⁾。内務長官は、指定候補種を選出し、それが、指定種とする価値があるかどうかを審査し、必要あると判断したときには、その指定候補種を連邦公報 (federal register) に公示する。これに対して、関係者や一般市民、環境保護団体は意見書を提出することができる。また、要求があったときには、公示後45日以内に、公聴会を開かなければならない。指定候補種を指定種とするかどうかの最終決定は、内務長官が、利用可能な最善の科学のおよび商業的データにもとづき、1年以内に行うことが定められている (16 U. S. C. A. §1533(b)(1)(A) (1985))。

つぎに、ESA 4条(a)(3)は、内務長官に対し、絶滅危惧種および希少種の指定を行うと同時に、「賢明かつ決定可能な最大限の範囲で」重要生息地 (critical habitat) を指定するよう命じている。ESA の制定当初は、内務長官は、原則として、絶滅危惧種および希少種の指定と同時にその種の重要生息地を指定することになっていた²⁹⁾。しかし、生息地を指定するためには一定期間にわたる調査研究が必要であり、生息地が指定されないために種の指定が留保されたり、種の指定の提案自体が撤回されるなどの事態が生じた。そこで1982年、法律が改正され、生息地の指定は種の指定後2年間までは延期することができることとされた (本稿第4章②判決参照)。

種および生息地が指定されると、種の永続的な生存を危機に陥れ、または種

の生息地を破壊し、悪化させるようなすべての連邦行政機関の行為が禁止される (16 U. S. C. A. §1536(a)(2))²⁹⁾。これが有名な7条である。この規定違反を理由に、ほぼ完成した巨大なダム建設を差し止めた事件が、Tennessee Valley Authority v. Hill, 437 U. S. 153 (1978) である³⁰⁾。

また、開発行為を計画する連邦行政機関は、内務長官に対し、当該計画地域に、ESA にもとづく指定種または指定候補種が生息しているかどうかを事前に問い合わせなければならない。そして、必要に応じて、内務長官の助言や要請にもとづき、生物影響評価を実施しなければならない (50 C. F. R. 402. 02 (1987))。しかし実際には、生物影響評価の前に、非公式の協議がなされ、計画案の修正が行われる。なお、指定種の捕獲、所持、売買、輸送などに対しては、最高で懲役1年および2万ドルの刑罰が科される。

最後に、ESA の定める市民訴訟条項についても、簡単にふれておこう。同法は、何人も (any person) (1) 法律および規則に違反するすべての者 (合衆国およびその他の政府機関を含む) に対して義務を課し、(2) 内務長官に対して、捕獲禁止規定等の適用を義務付け、(3) 内務長官が、4条の種の指定に関する行為のうち、裁量的ではない行為の実行または義務を怠る場合に、それらの実行を命令するために、訴訟を提起できることを定めている (16 U. S. C. A. §1540(g)(1)(c))。したがって、原告適格の範囲にはとくに制限がなく、前述のいずれかの要件に該当する場合には、原則として、すべての者に原告適格が認められることになろう³¹⁾。

〈注〉

- (1) 合衆国国有地の成立から処分に至る経過および自然保護政策の成立過程については、鈴木光「アメリカ国有地管理政策の転換と自然保護—自然保護に関する大統領権限の歴史的発展—」北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル第1号43頁以下 (1994年) 参照。より詳しくは、同「国有地管理と自然保護(1)—合衆国における史的発展—」北大法学論集46巻4号358頁以下を参照されたい。
- (2) 以下の森林局に関する記述は、Harold K. Steen, *The U. S. Forest Service* (1976); William W. Bergoffen, *100 Years of Federal Forestry* (1976); Samuel T. Dana & Sally K. Fairfax, *Forest and Range Policy* (2nd ed. 1980); Paul J. Culhane, *Public Lands Politics* (1981); Bernard Shanks, *This Land is Your Land* (1984); Michael Williams, *Americans & Their*

Forests (1989); Daniel H. Henning & William R. Mangun, *Managing the Environmental Crisis* (1989); Lawrence J. MacDonnell & Sarah F. Bates, *Natural Resources Policy and Law* (1993); Eve Endicott, *Land Conservation through Public Private Partnerships* (1993); Dyan Zaslowky & Tom H. Watkins, *These American Lands* (1994); Richard L. Knight & Sarah F. Bates, *A New Century for Natural Resources Management* (1995); 畠山武道『アメリカの環境保護法』290-301頁(北海道大学図書刊行会・1992年)、同「アメリカ環境法と国有林の近年の動向」*林業経済研究*127号33頁(1995年)による。とくに、職員数や年間予算額については、Zaslowky & Watkins, *ibid.*, at 325参照。

- (3) 国有林の起源および森林局の初期の活動については、別稿(鈴木光)「国有地管理と自然保護(2)―合衆国における史的発展―」を準備中である。
- (4) Dana & Fairfax, *supra* n. 2, at 62; 畠山・前掲書(注2) 291頁。
- (5) MUSY 4条は、多目的利用をつぎのように定義する。「多目的利用とは、以下のことを意味する。国有林の地表のすべての再生可能な資源を、アメリカ国民の必要に最も良く適合するような組み合わせで利用されるように管理すること。需要や条件の変化に対応して利用を定期的に調整するための十分な余裕を備えつつ、これらの地域の資源または関連の役務の一部もしくは全部にとって最も思慮深い土地の利用を行うこと。一部の土地については、資源の全部が利用されることのないこと。さまざまな資源について、土地の生産性を損傷することなく、多様な資源の価値を考慮しながら、相互に調和と均衡のとれた管理を行うこと。また(多目的利用とは)、必ずしも最大の金銭的利潤または最大の生産量をもたらす利用の組み合わせを意味しない。」16 U. S. C. A. §531 (1985)。このように、MUSYの定める多目的利用概念は、土地のあらゆる利用形態を容認しながらも、これらの利害が対立するときに、いずれが優先されるべきかについての指針を示していない。したがって、実際には、MUSYは、森林官の裁量を大幅に認めるものであり、木材伐採に重点を置いた従来の管理原則を大幅に修正するものではなかったと評されている。畠山・前掲論文(注2) 35頁。
- (6) RPAは、森林局に対し、再生資源評価書、森林管理計画(原案)、年度報告の3つの計画書の作成を命じていた。畠山・前掲書(注2) 299頁。
- (7) *West Virginia Div. of the Izaak Walton League of America, Inc. v. Butz*, 367 F. Supp. 422 (N. D. W. Va. 1973), *aff'd*, 522 F. 2d 945 (4th Cir. 1975)。この時期の皆伐をめぐる論争については、畠山・前掲書(注2) 302-305頁に詳しい。
- (8) 以下の土地管理局に関する記述は、基本的に、Walter A. Rosenbaum,

- Environmental Politics and Policy 301-323 (3d ed. 1995); John B. Loomis, *Integrated Public Lands Management* 46-53, 283-339 (1993) による。そのほか土地管理局については、Marion Clawson, *The Bureau of Land Management* (1971); William K. Wyant, *Westward in Eden* (1982); Charles F. Wilkinson, *Crossing the Next Meridian* (1992); Karl Hess, Jr., *Visions upon the Land* (1992) 参照。なお、職員数や予算額については、Zaslowsky & Watkins, *supra* n. 2, at 325参照。
- (9) Dana & Fairfax, *supra* n. 2, at 105-106. この譲渡に関して3年後に付された条件は、(1) 現実の入植者に対してのみ売却され得ること、(2) 1回の購入につき160エーカーを超えないこと、(3) 1エーカー当たり2.5ドルを超えないこと、の3つであった。
- (10) Steen, *supra* n. 2, at 326; Dana & Fairfax, *supra* n. 2, at 107-108.
- (11) 43 U. S. C. §1181a (1986). 土地管理局は、O & CLA に、水源地やレクリエーション施設の保護に関する規定があるにもかかわらず、木材供給を最優先に位置づけ、他の考慮事項を軽視した。このような土地管理局の解釈は、第9巡回区連邦控訴裁判所の最近の判決、*Headwaters, Inc. v. BLM* (914 F. 2d 1174 (9th Cir. 1990)) によって支持された。この事件で原告らは、土地管理局は、野生生物保護を含む多目的利用を考慮した土地管理を行っておらず、これは森林生産 (forest production) が行われることを求める連邦議会の指示に従っていない、と主張した。しかし裁判所はこの主張を認めず、土地管理局が木材生産を優先的な利用としたことに誤りはなく、連邦議会が森林を、木材資源の集合体以上の何らかを意味するものと考えていたことを示す証拠はないと判示した。Flournoy, *Beyond the "Spotted Owl Problem": Learning from the Old-growth Controversy*, 17 *Harv. Envtl. L. Rev.* 261, 282 (1993). またこの判旨は、*Portland Audubon Society v. Lujan*, 1991 WL 81838, at 4 (D. Or. May 8, 1991) によっても繰り返された。
- (12) Dana & Fairfax, *supra* n. 2, at 149. 以下の魚類野生生物局に関する記述は、Zaslowsky & Watkins, *supra* n. 2, at 300-318; Loomis, *supra* n. 8, at 60-63 による。そのほか後注 (16) 参照。なお、職員数や予算額については、Zaslowsky & Watkins, *supra* n. 2, at 325 参照。
- (13) 同局が管轄する国有地の大半はアラスカ州に存在するが、これは1980年のANILCA (アラスカ国有地保全法、Alaska National Interest Lands Conservation Act of 1980, 43 U. S. C. A. §1602 et seq. (1986)) にもとづき、アラスカ州内の5400万エーカーの土地が国立野生生物保護区制度に加えられたことによる。ANILCA については、Michael J. Lacey, *Government and Environmental Politics* 144 (1989); Zaslowsky & Watkins, *supra* n. 2,

- at 300-318; Shanks, *supra* n. 2, at 198-199; MacDonnell & Bates, *supra* n. 2, at 51-52; Henning & Mangun, *supra* n. 2, at 182; 岡島成行『アメリカの環境保護運動』174-179頁（岩波書店・1990年）、細野豊樹「米国における原生自然環境および野生生物種多様性保全政策の形成と展開に関する事例研究」本郷法政紀要第3号215-248頁（1994年）ほか参照。
- (14) 魚類野生生物局が管轄する452の国立野生生物保護区のうち、最大のものは、アラスカ州のYukon Delta国立野生生物保護区（1962万エーカー）である。これはメイン州の面積に相当する規模である。Zaslowsky & Watkins, *supra* n. 2, at 344.
- (15) *Id.*, at 325.
- (16) 畠山・前掲書（注2）328頁。国立野生生物保護区の理論と実際の状況および将来の展望に関する最近の詳細な研究として、Fink, *The National Wildlife Refuges: Theory, Practice, and Prospect*, 18 *Harv. Envtl. L. Rev.* 1 (1994) がある。
- (17) 合衆国における戦後の環境保護運動についての基本的な文献として、Victor B. Scheffer, *The Shaping of Environmentalism in America* (1991); Philip Shabecoff, *A Fierce Green Fire* (1993); & Norman J. Vig Michael E. Kraft, *Environmental Policy in the 1990s* (2nd ed. 1994); Walter A. Rosenbaum, *Environmental Politics and Policy* (3rd. ed. 1995); V. B. シェファール（内田正夫訳）『環境保護の夜明け』（日本経済評論社・1994年）、R. E. ダンラップ＝A. G. マーティンゲ（満田久義訳）『現代アメリカの環境主義』（ミネルヴァ書房・1993年）。
- (18) 例えば、マレイ（Murrey）上院議員は、1959年に、環境保全と自然資源の利用に関する国家政策を宣言し、かつ大統領に対する環境諮問会議を設置することを定める法案を提出した。また、ネルソン（Nelson）上院議員、ジャクソン（Jackson）上院議員とクッチェル（Kutchel）上院議員も類似の法案を提出した。Richard A. Liroff, *A National Policy for the Environment* 10-35 (1976)。
- (19) 環境諮問委員会は、当初、環境影響評価を実施するための大統領直属の機関として設置され、中立的な立場から各省庁の環境影響評価活動を評価することにより、大統領に勧告を与えたり、議会に対して報告書を提出するなどの任務をおっていた。しかし、CEQは実質的な任務を終了したために1993年に廃止され、代わりに、環境政策局（Office of Environmental Policy）が設けられた。
- (20) 「人間環境」は、自然的、物理的環境および人間と環境との相互関係を含めるよう包括的に解釈されるものとする（40 C. F. R. §1508. 14 (1987)）。また、「影響」には、直接的影響（当該行為により生じ、同じ時間・場所

- で起こるもの) および間接的影響(時間的・距離的には隔たりがあるが、当該行為によって生じることが合理的に予測可能なもの)が含まれる。間接的影響には、成長に起因する影響、土地利用、人口密度または人口成長率のパターンにおける誘発された変化に関連するその他の影響および関連する空気、水、生態系を含むその他の自然システムへの影響を含むことができる(40 C. F. R. §1508, 8(a)&(b))。
- (21) しかし、最近の *Lujan v. National Wildlife Federation*, 497 U. S. 871 (1990) 判決において、連邦最高裁は、原告適格の認定要件として「現実の損害」を要求している。この判決に対しては、原告適格の範囲を狭めるものであるとして、学説上、批判的な評価が多い。同判決については、原強「環境訴訟における当事者適格に関するアメリカ判例理論の新たな展開 — *Lujan v. National Wildlife Federation* 判決の検討を中心として —」札幌学院法学10巻2号109頁(1994年)以下、畠山武道「アメリカ合衆国における自然保護訴訟 — 原告適格を中心にして —」環境と公害25巻2号26頁(1995年)を参照されたい。なお後注(31)も参照。
- (22) この規定の委任を受けて、農務長官は、1979年、森林計画作成の要件と手続の詳細を定める規則を制定した。しかし、レーガン政権がこの規則を規制緩和の主要なターゲットとしたため、規則は改正を余儀なくされ、結局1992年になってようやく改正された規則が発布された。
- (23) 森林計画は、争点・問題・解決の可能性の抽出、計画作成クライテリアの設定、データ・情報の収集、管理状況の分析、代替案の作成、代替案の効果の予測、代替案の評価、優先案(森林計画原案)の選択、計画の執行、モニタリングと評価などの段階を経て作成・執行される。なお畠山・前掲論文(注2)36-37頁も参照。
- (24) 国有地法制検討委員会については、*Dana & Fairfax*, supra n. 2, at 231-235; *MacDonnell & Bates*, supra n. 2, at 16-18, 23, 72-73; *Shanks*, supra n. 2, at 91; *Zaslowsky & Watkins*, supra n. 2, at 129-130参照。
- (25) 基本政策(2)の多目的利用とは、必ずしも最大の経済的利益をもたらす利用の組み合わせを考慮するのではなく、資源の相対的価値を考慮しつつ、土地の生産性と環境の質を永久に損なうことがないように、さまざまな資源を調和的に、かつ総合的に管理することであると定義されている。43 U. S. C. A. §1702(c) (1986); 財団法人環境調査センター『各国の環境法』220頁(第一法規・1982年)。
- (26) 畠山・前掲書(注2)357頁。ESA執行の現状および問題については一般的に *Daniel J. Rohlf*, *The Endangered Species Act* (1989); *Kathryn A. Kohm*, *Balancing on the Brink of Extinction* (1991); *Timothy Beatley*, *Habitat Conservation Planning* (1994); *Houck*, *The Endangered Species*

Act and Its Implementation by the U.S. Departments of Interior and Commerce, 64 U. Colo. L. Rev. 277 (1993) 参照。

- (27) ここでは、とくに、市民に種の指定について請願する手続きが定められている点に注意しておきたい。
- (28) 重要生息地とは、種の保全に不可欠であり、特別の管理上の配慮または保護が必要な物理的・生物学的特徴を備えた特別の地域を指す。16 U. S. C. A. §1532(5)(A)(i) (1985).
- (29) ESA は、近年、最もその効果を発揮している法律であり、これまで同法によって計画変更ないしは中止に追い込まれた開発計画は多数にのぼる。Bonnett & Zimmerman, Politics and Preservation: The Endangered Species Act and the Northern Spotted Owl, 18 Ecology L. Q. 105, 106 (1991); Coggins & Russell, Beyond Shooting Snail Darters in Pork Barrels: Endangered Species and Land Use in America, 70 Geo. L. J. 1433, 1433 (1982); 畠山・前掲論文(注2) 36頁参照。
- (30) この事件の詳しい経過は、畠山・前掲書(注2) 341-353頁参照。
- (31) しかし、Lujan v. Defenders of Wildlife, 112 S. Ct. 2130 (1992) は、この市民訴訟条項にもかかわらず、(1) 原告適格が認められるためには、絶滅のおそれのある種への侵害が原告にとって「切迫した損害」を作り出すことを示さなければならない、(2) ESA の市民訴訟条項は、「具体的」「個別的」な損害という伝統的な要件を廃止するものではない、と判示した。同判決の内容および位置づけを紹介したものとして、畠山・前掲論文(注21) 27頁、松井茂紀「アントニン・スカリア裁判官の司法哲学・憲法理論」アメリカ法1994年2号268頁、喜田村洋一「連邦法による原告適格の付与が違憲とされた事例 — Lujan v. Defenders of Wildlife, 112 S. Ct. 2130 (1992)」ジュリスト1043号100頁(1995年)がある。

(第1章、鈴木光)

第2章 フクロウ保護をめぐる論争の背景

1 中型のフクロウ

キタ・ニシヨコジマフクロウ (northern spotted owl) は、全長が40.5-48センチで、腹まで横斑がある茶色味の強い鳥である⁽¹⁾。

ニシヨコジマフクロウ (spotted owl) には3種類の亜種がある。まず、カリフォルニア・ニシヨコジマフクロウは、カリフォルニア州内のシエラネバダ山

系やサンフランシスコ南部の海岸沿いなどにすみ、メキシコ・ニシヨコジマフクロウは、アリゾナ州、ニューメキシコ州、テキサス州西部、コロラド州、メキシコなどの山岳地帯にすみ。最後に、キタ・ニシヨコジマフクロウは、カスケード山脈から太平洋沿岸地域のプリティシュ・コロンビア州からカリフォルニア州北部にかけて生息している。今回は、このうち、太平洋沿岸北西部の原生林にすみキタ・ニシヨコジマフクロウが問題となった（以下、単に「フクロウ」というときには、キタ・ニシヨコジマフクロウをさす）。

このフクロウは、すでに述べたように全長45センチ前後、大きさは中程度で、寿命は平均10年前後であるが、中には19年生息した例もあるといわれる。巣を作らず、老齢木の樹洞や他の鳥の放棄した巣を利用する。正確な生息数は、体がそれほど大きくなく、山奥深く生息するために確認されておらず、いくつかの数字がある。最も権威のある数字は、1990年の省庁間科学的検討委員会（Interagency Scientific Committee, ISC）の「フクロウ保護戦略」（以下、ISC報告書という）⁽²⁾によるもので、ISC報告書は、ワシントン州、オレゴン州、カリフォルニア州北部のフクロウ数を2022つがい（以下、数値はつがい数をさす）、個体数で4000から6000羽と推定している。内訳は、ワシントン州内の国有林が317、オレゴン州内の国有林が667、カリフォルニア州北部の国有林が403、オレゴン州内のO & C地域⁽³⁾が431、カリフォルニア州北部のO & C地域が14、3州所在の国立公園が28、その他の公有林が34、私有林が123などとされている。約70パーセントが国有林に生息し、しかも全体の半数がオレゴン州内（の国有林と土地管理局の管理するO & C地域）に生息している。

2 原生林（オールドグロース）

明確な定義があるわけではないが、森林は、一般にその樹齢に応じて若齢林、壮齢林、高齢林・老齢林に区分され、一般に樹齢200年以上の樹木からなる森林が高齢林・老齢林といわれる。

オールドグロース（old-growth）は高齢林に該当する。オールドグロースについても定まった定義はない。しかし、議論の混乱をさけるために、森林局は1988年にその判断基準を定めており、それによると、オールドグロースとは、アメリカツガ林の中でダグラスファー（ベイマツ）が優先種の場合には、①生存木—樹齢とその大きさが広範囲にわたり、2種類以上の樹木があること、

直径が32インチをこえ、または樹齢200年以上のダグラスファーが1エーカーあたり8本以上あること、②樹冠—深くて多層的なこと、③立枯木—直径が20インチをこえ、かつ樹高が15フィートをこえる針葉樹立枯木が、1エーカーあたり4本以上あること、④倒木—直径が24インチをこえ、かつ長さが50フィートをこえる4本以上の倒木を含めて、倒木が1エーカーあたり15トン以上あること、という定義を用いている⁽⁴⁾。

以下、政府報告書や判決では、オールドグロースという用語が一般に用いられることから、本稿でも高齢林、老齢林、原始林、原生林などの呼名に代えて、オールドグロースの呼名を用いることにする。

太平洋沿岸北西部のオールドグロースは合衆国のみならず世界でも最古のもので、ダグラスファーを中心に、アラスカトウヒ、アメリカツガなどの樹木からなり、その生産性は熱帯雨林以上といわれる⁽⁵⁾。ある報告では、オールドグロースには、116種の脊椎動物（vertebrate）が生息し、そのうち、40種はオールドグロース内に生息地が必要とされる⁽⁶⁾。

問題は、こうしたオールドグロースが、現在どの程度残っているかにある。ISC 報告書は、1800年代中ごろには1750万エーカーあったオールドグロースが、現在は700万エーカー（約40パーセント）に減少したとしている。しかし、オレゴン州の地元紙は、1800年当時の12-15パーセントにすぎないと推定しており、ウィルダネス協会の研究は、230万エーカー（約15パーセント）と報告している⁽⁷⁾。

オールドグロースとフクロウはきわめて高い相関関係にある。自ら巣を作らないフクロウは、老木や倒木の樹洞を営巣木とする。また、入り組んだ枝葉が寒さや暑さを遮断し外敵から守り、折れ枝、倒壊木などがフクロウの餌であるネズミ、その他の齧歯動物のすみかとなるなどのことから、フクロウとオールドグロースとの生態学的関連は深く、これまで確認された1500の生息地のうち93パーセントが樹齢100年以上のオールドグロースに存在し、フクロウは森林の健康度のバロメーターとされている。またオールドグロースがごくわずかないし全くない地域にすむフクロウは、1.7パーセントにすぎない⁽⁸⁾。オールドグロースは、川を遡上するサケ、その他の産卵場を保護する働きもしており、ニシヨコジマフクロウの他に、5種類の絶滅危惧種が生息する地域でもある。

3 モノカルチャー経済

オールドグロースの伐採制限やフクロウ保護地域の設定に踏み切れない最大の理由は、同地域が木材産業以外にこれといった産業のないモノカルチャー地域で、木材伐採制限が州や地域の経済に大きな打撃となるからである。

国有林の伐採は戦前はさほどのものではなかった。戦後になって住宅建設ブームのなかで木材需要が高まり、私有林のオールドグロースがほぼ消滅すると、国有林に対する増伐要求が急速に高まってきた。とくに1950年代から60年代にかけて伐採量が急増し、1970年には最高量に達している。しかも、その約半分を、オレゴン州、ワシントン州、カリフォルニア州北部が占めている⁽⁹⁾。

オレゴン州・ワシントン州の林産業就業者は1989年当時で13万人で、総賃金の5パーセント、製造業就業者の20パーセントを占める。とくにオレゴン州ではその割合が37パーセントに達する（ワシントン州は18パーセント）。また2つの州の自治体収入の25パーセントが、国有林から購入した木材売却益からの税収にたよっており、オレゴン州・カリフォルニア州では、土地管理局の管轄する森林から得た木材売却益からの税収が15パーセントに達する⁽¹⁰⁾。とくに、オレゴン州では、国有林と土地管理局管轄地が大きな面積を占めており、国有地依存の割合が高い。生産木材の80パーセントがオールドグロースからくともいわれる⁽¹¹⁾。オレゴン州では、1980年当時は林産業就業者が全雇用者の5.3パーセントに達したが、次第に減少し、92年には3.5パーセントとなっている。

4 オールドグロースは近い将来消滅

ISC 報告書によれば、太平洋沿岸北西部に残るオールドグロースのうち、フクロウの生息が可能なオールドグロースの74パーセントが国有林に、12パーセントが土地管理局管轄地に、8パーセントが国立公園に、その他が私有林、州有地、部族管轄地などにある。

また、国有林410万エーカーのうち250万エーカー以上が木材伐採の適格地で、残り160万エーカーが木材伐採の不適格地、または他の目的のための保留地（原生自然地域等）といわれる。結論として、ワシントン州、オレゴン州、カリフォルニア州のフクロウ生息地の60パーセントが伐採候補地であり、残りの40パーセントが伐採不適格地・保留地ということになる⁽¹²⁾。

森林局は、90年当時、今後10年間に90万エーカー、さらにその後50年間に230万エーカーのオールドグロースの伐採を計画しており、劇的な政策転換がされないかぎり、あと60年でわずかの分断された地域をのぞき、公有地内のフクロウ生息地は完全に消滅し、私有地内の生息地も2000年までに消滅するといわれる⁽¹³⁾。

その結果、このままオールドグロースの伐採を続けると、オールドグロースに生息するニシヨコジマフクロウが絶滅するという声が急速に高まってきたのである。

〈注〉

- (1) 吉井正監修『コンサイス鳥名事典』（三省堂1988）361頁。
- (2) この委員会については、本稿第3章第3節5参照。
- (3) O & C地域については、本稿第1章第1節2参照。
- (4) Elliott A. Norse, *Ancient Forest of the Pacific Northwest* 60 (1990). 一般には、「枯死木、枯枝、腐食樹などによって相当程度の衰退を示し、複数の林冠、幼樹、樹齢最低200年の巨木を有する森林」など、簡単な定義が用いられる。Findley, *Will We Save Our Own?*, *Nat'l Geographic*, Sep. 1990, at 106, 128. より詳しい議論は、Norse, *id.*, at 56-61; Bonnett & Zimmerman, *Politics and Preservation: The Endangered Species Act and the Northern Spotted Owl*, 18 *Ecology L. Q.* 105, 114-115 (1991) 参照。
- (5) Caufield, *The Ancient Forest*, *New Yorker*, May 14, 1990, at 46, 48; Douglas E. Booth, *Valuing Nature: The Decline and Preservation of Old-Growth Forests* 25-44 (1994).
- (6) *Deadwood Metropolis*, *Nat'l Geographic*, Sep. 1990, at 119.
- (7) Mayers, *Old-Growth Forests, the Owl, and Yew: Environmental Ethics versus Traditional Dispute Resolution under the Endangered Species Act and other Public Lands and Resources Laws*, 18 *Envtl. Aff.* 623, 626 (1991). オールドグロースの残存面積に関する詳細な議論は、Norse, *supra* n. 4, at 243 参照。
- (8) Bonnett & Zimmerman, *supra* n. 4, at 111.
- (9) Paul W. Hirt, *A Conspiracy of Optimism: Management of the National Forest since World War Two* xlv (1994); Booth, *supra* n. 5, at 125-135.
- (10) Johnston & Krupin, *The 1989 Pacific Northwest Timber Compromise: An Environmental Dispute Resolution Case Study of a Successful Battle That May Have Lost the War*, 27 *Willamette L. Rev.* 613, 618 (1991). また、

こうした地域経済の背景について、William Dietrich, *The Final Forest: The Battle for Last Great Trees of Pacific Northwest* (1993) 参照。

- (11) Roger L. Disilvestro, *Reclaiming the Last Wild Places: A New Agenda for Biodiversity* 84 (1993).
- (12) Bonnett & Zimmerman, *supra* n. 4, at 116.
- (13) *Id.*, at 118.

(第2章、畠山武道)

第3章 論争の展開と帰着

1 フクロウ問題の萌芽期

(1) 一人の学生のレポート

太平洋沿岸北西部におけるフクロウ保護をめぐる論争が本格化したのは、1980年代に入ってからである。しかし、その底流には、1970年代を通してなされた論争が存在する⁽¹⁾。

ところで、1960年代を通じてニシヨコジマフクロウに関する関心や生態学的知見はほとんど見るべきものがなかった。こうした中で、この小さなフクロウに最初に関心をもったのが、オレゴン州立大学の大学院生フォースマン (Eric Forsman) であった。彼は、1972年3月、当時オレゴン州立大学に事務所をもっていた連邦内務省魚類野生生物局のライト (Howard Wright) に書簡をよせ、このままの状態ではオールドグロースの伐採が進めば、フクロウに重大な影響がでることを警告した。

フォースマンの研究にひかれたライトは、そこで、これに同調する意見をつけ、書簡をワシントンに送った。このフォースマン・ライトの書簡は、魚類野生生物局長から農務省森林局長と内務省土地管理局長に送付された。そこで1972年9月、森林局長は、リップサービスではあったが、内部的に基準を作成しフクロウ保護を図ることを声明した。しかし、地元の営林署は木材業界からの要望を楯にして、フォースマンの要請に耳をかそうとはしなかった。

(2) OESTF の設置

しかし、フォースマンの研究活動がマスコミなどで注目され、騒ぎが大きくなったことから、1973年5月、オレゴン州政府は州狩猟委員会長のもとに「オ

レゴンの絶滅のおそれのある種の検討委員会」(Oregon Endangered Species Task Force, OESTF)を設置し、検討を開始した。

結局、OESTFはフクロウ保護を最優先の課題としてガイドラインを作ることで合意し、当面の保護措置としてフクロウ生息地周囲300エーカーを伐採地から除外すべきことなどを勧告した。しかし、農務省森林局や内務省土地管理局は、対策をたてるのに必要なオールドグロースに関するデータが蓄積されていないことを理由に、この勧告に従うことを拒否し、その後もオールドグロースの範囲の特定やデータ収集などに非協力的な態度をとり続けた。そのため、OESTFは基礎的な調査におわれ、最終勧告の提出期限がきても報告書をだせないままに歳月が経過していった。

1975年10月、フォースマンは、西オレゴンで116つがいを含む123の生息地が特定され、その95パーセントはオールドグロースの中にあつて、3つがいのみが二次林内に生息するという学位論文を発表した。

(3) OESTFの勧告

1976年11月、久しぶりにOESTFが開催されたが、新しいデータを提出したのは土地管理局だけで、森林局はこの2年間何の調査もしていなかった。大部分の森林官にとって、フクロウなど重要な関心事ではなかったのである。しかし、周囲の圧力に押されるかたちで、森林局はフクロウ生息地のマップ作りに着手し、76年12月13日のOESTFで、フクロウの生存に必要な最低生息数を400つがいとし、それを森林局と土地管理局が分担して保護することを申し合わせた。

同時に、オールドグロースの定義を「最低200年の樹齢であり、かつ、平均8-10の上層木と樹齢30年以上の成育した下層木を含むこと。個々の群落は最低3つがい(理想的には6つがい)の生息域を含むこと。個々のつがいのコア部分はおおよそ1マイル隔離されていること。(3またはそれ以上のつがいの)生息域は8マイル(ただし12マイルをこえない)離れていること」⁽²⁾とすることが決定された。その後、生息地マップの完成をまって、森林局が300つがい、土地管理局が100つがいを、それぞれの管轄地域内で保護する旨の申し合わせがされ、1977年10月17日のOESTF会議で森林局と土地管理局の最終計画案が承認された。

こうして作成に4年を費やしたが、OESTFはフクロウ保護のための最終報告書を完成し、その任務を終了したのである。これは科学的調査と政治的・行

政的調整のたまものであり、省庁間の共同作業がもたらした成果であった。土地管理局と森林局はこの報告書に従うことを表明したものの、従来の政策を変更する気は全くなかった。すなわち、彼らはフクロウ問題をさほど重要な環境問題とは考えず、従来の森林管理計画が許す範囲内で問題に十分対処できると安易に考えていたのである⁽³⁾。しかも、フクロウ保護のための生息地は300エーカーで足りるとする最終報告書の根拠も明白ではなく、環境保護団体はこの案に批判的であった。

その後1981年3月、OESTFは、フクロウ保護にはもっと広範囲の生息地が必要だというフォースマンの新しい研究報告をうけて、従来の1つがいあたり300エーカー生息保護区案にかえて、コア部分を300エーカーとし、周辺にバッファゾーンとして700エーカーを設ける（全部で1000エーカー）とする勧告案を作成した。しかし土地管理局はこれに反対し、森林局も、しばらくは1000エーカー案を正式のガイドラインとしては採用せず、300エーカー案で押し通した。魚類野生生物局も1000エーカー案に反対したが、後に選択権を留保することを条件に、700エーカーのバッファゾーン設置に同意した。

（4）森林局と土地管理局は、小手先の対応に終始

しかし、こうした楽観的な対応が結局は墓穴を掘ることになることを、森林局や土地管理局は気づかなかった。1976年に国有地管理に対する連邦議会の関与を一段と強めるFLPMA（国有地政策管理法）とNFMA（国有林管理法）が制定され、彼らをとりにまく状況は一段と厳しさを増した⁽⁴⁾。とくにNFMAの中の、森林管理計画は「すべての多目的な利用に適合するために、当該特定地域の動物・植物社会の多様性に配慮し、適切なきには、実際的な限度で、計画によってコントロールされる区域に現存する類似の樹種の多様性を保存するために必要な措置をとるものとする」（16 U. S. C. A. §1604(e)(3)(B)（1985））という条文は、曖昧ではあったが、明らかに今後の森林管理における野生生物への配慮に影響を与えるものであった。しかし、森林局はその意義を理解できなかったのである。

また1978年のテリコダム判決も、1973年制定のESA（絶滅のおそれのある種の法）が連邦行政機関に対して絶大な効果を有することを暗示するのに十分なものであった⁽⁵⁾。

しかし、森林局と土地管理局は世論や社会的な状況の変化を把握できず、あいかわず小手先の対応で事態を打開できると考えていた。すなわち森林局と

土地管理局がとった措置は、従来の森林管理に影響を与えないよう、現場責任者の判断で原生自然地域制度⁽⁶⁾などを使い、小規模の保護区を設置するというものにすぎない。むしろ彼らの最大の関心事は、ESAを所管する魚類野生生物局が論争に割り込んでくるのを防止し、「管理における選択肢を保持し続ける」ことであり、そのためにフクロウがESAの保護対象である絶滅危惧種や希少種に指定されるのを極力回避することであった。そこで、彼らは調査や省庁間の連絡に十分な時間を費やすことで、真面目に問題に取り組んでいるという印象を与えることに腐心していたのである。

2 論争の拡大

(1) 環境保護団体の運動が高まる

住民運動に目を転じると、地方の環境保護団体が地方の森林計画をNEPA(国家環境政策法)違反などの理由で異議申立てする事例が急増したものの、1970年代全体を通して環境保護団体の動きは穏便なものであった⁽⁷⁾。環境保護団体は森林局や木材業界を脅かすような存在ではなく、当時森林局や土地管理局が迅速に対応していれば、彼らの職域を守ることは十分可能であった。しかし、彼らは先のような消極的対応に終始し、結局、よりドラスチックな政策の変更という高いつけを払わされることになったのである。

すなわち、1980年になると環境保護団体の動きが急になってきた。まず、先の400つがいのフクロウ保護計画の作成にあたって、NEPAの定める環境影響評価および公衆への告知・公聴会などの手続が実施されていないという声が環境保護者からあがり、80年2月11日、オレゴン州内の環境保護団体が連合して、400つがいの保護計画について管轄区域全域にわたる環境影響評価を実施し、それが完成するまでは木材売却を延期することを求める不服申立てを森林局と土地管理局に対して行った。またシアトル・オーデュボン協会は、魚類野生生物局に対し、フクロウをESAの定める絶滅危惧種ないし希少種に指定するよう請願した。しかし魚類野生生物局は、82年8月、適切な回復策がとられないなら、将来別の勧告が必要になることを示唆しつつも、フクロウは現状では、sensitiveな種ではあるが希少種には該当しないとして請願を拒否した。

(2) 土地管理局の木材伐採をめぐる紛争

こうした中で土地管理局は、レーガン政権のもとで作られた最初の森林管理

計画である Coos Bay 地域における10年間の木材管理計画を作成し、その最終環境影響評価書を1981年3月に公表した。これは、OESTFの300エーカー生息地保護案に基づき、同地域で16つがいのフクロウを保護するために、壮齢林・高齢林の15パーセントを残すというものであった。壮齢林・高齢林の25パーセントを残すのが生物学的には最適であるが、15パーセントでも生存可能な最低数は確保できるというのが土地管理局の生物学者の説明であった。しかし、この案によっても木材伐採量が減小することから、木材業界から不満の声があがった。そこで土地管理局オレゴン州事務所は、当初の案より伐採量を14パーセント増量する案を作成した。

しかし、この案によれば、施業区毎に3、4つがいのフクロウが生息地を失い、当初意図されたフクロウ保護策はほとんど骨ぬきになる。そこで、この計画案に環境保護団体は強く反発し、全米オーデュボン協会、オレゴン天然資源協議会、ウィルダネス協会などが、再度、フクロウをESAの指定種とするよう魚類野生生物局に請願した。またオレゴン州魚類野生生物委員会も、1982年10月、この計画が、州の野生生物政策、FLPMA、ESA、土地管理局自身の規則に反するとの見解を公表し、オレゴン州土地保全開発省も、土地管理局の木材売却計画は連邦が承認した沿岸域管理計画に違反するとして、同計画の執行に不同意の意思表示をした。その後土地管理局とオレゴン州土地保全開発省との間で協議が重ねられ、83年9月、今後5年間にわたり90つがいを保護することで折り合いがついた。

(3) 森林局は、やっと重い腰を上げた

このころになって、森林局内部に、生態的な視点を取り入れた管理方法や保全生物学を実践しようとする動きが生じてきた。その中心となったのが、フランクリン (Jerry Franklin)、トーマス (Jack Ward Thomas)、サルワサー (Hal Salwasser) などの先進的な森林生態学者である。彼らは、オールドグロース研究のパイオニア的存在であり、知見を深めるにつれて、研究および保護の対象としてオールドグロースにさらに一層の関心を払うべきことを提唱した⁽⁸⁾。

こうした中で、森林局は1984年6月、太平洋北西管区ガイド (Pacific Northwest Regional Guide) を発表した。これは、81年から作成が開始され、84年6月に森林局長の承認を得た第6管区の公式の指針で、管区内の国有林の森林管理計画策定の際の環境影響評価の実行指針となるものである⁽⁹⁾。同ガイドは、同管区におけるフクロウの最低生存可能数を375つがいとし、それをオレゴン

州で263つがい、ワシントン州で112つがいを保護しようというものであった¹⁰⁾。

しかし、4年間をかけて作成されたこのガイドとその付属環境影響評価書は、オールドグロースに関するこれまでの知見や議論の蓄積をほとんど反映しておらず、森林伐採がフクロウの生息に与える影響についても十分な回答を示していなかった。そこで環境保護団体は、1984年10月、このガイドに対する不服申立を行った。この不服申立に対し、農務次官補マククリーリー（Douglas MacCleery）は、フクロウに関する新たな情報の利用が可能になったことを根拠に、フクロウ保護対策についてさらに補足環境影響評価書（SEIS）の作成を第6管区局長に命じるというきわめて厳しい裁決を下した¹¹⁾。この結果、森林局は、はじめて真剣にフクロウ問題に取り組まざるをえなくなったのである。

この補足環境影響評価書作成の作業は、1985年6月、第6管区の総力を結集して開始された。森林局内部に、運営委員会、経済学・植物生態学・動物学の専門家からなる学際チームが設置され、さらに学際チームにアドバイスするための技術チームが設置された。しかし議論の中心は、フクロウ保護の最善策を検討するよりは、保護と伐採（開発）のバランスをとり、いかに政治的に通りのよい対策を講じるかという点におかれた。

こうして1986年8月、環境影響評価準備書（DEIS）が公衆に縦覧された。この準備書は、第6管区内のフクロウ生息数をゼロとする案から現在数を完全に保存する案までの12の代替案を列記し、それぞれの案がフクロウの生息に与える影響と地元経済に与える影響を相互比較したものである。その中では、F案、すなわちフクロウの生息保護区を550とし、各生息保護区を2200エーカー（木材生産林では1000エーカー）とする案が最優先の案とされていた。

しかし、この準備書は、フクロウの生存のためには1500つがいが必要で、1つがいあたり2500-4500エーカーの生息地とそれをつなぐコリドー（回廊）が必要であるという全米オーデュボン協会の最近の報告¹²⁾とあまりにも差があったために、環境保護団体から一斉に非難の声があがった。また木材業界も、木材伐採量を年間5パーセント削減することに対し、経済的損害が大きすぎるとの不满を表明した。そのために、この準備書に対して双方から42000通の意見書が森林局によせられた¹³⁾。

1988年4月、最終補足環境影響評価書（FSEIS）が公表された。この最終影響評価書は、保護すべきフクロウ生息地の数を明示しないままに、保護区の規模をオリンピック半島の2700エーカーからカリフォルニア北部の1000エーカー

までに区分して表示し、全体で木材生産林の中の34万7700エーカーを保護区として残すことを提案していた。この最終影響評価書は、先の準備書（DEIS）に多数の修正をくわえ、森林局の意図を理解させるための工夫をこらしていたが、とくに関係行政機関のトップレベルの積極的な参加をおおぎ、その意見を取り入れることに時間と精力が注がれていた。

また同最終影響評価書は、これがフクロウ保護政策に関する最終決定ではなく、「あくまでも同管区内の個々の森林管理計画を策定するためのガイドラインを定めたもので、特定の土地利用や特定の行為を決定するものではなく、また10年から15年のサイクルを定めるもの」であり、しかも「オールドグロース管理の一般的な争点は、すべての多目的利用に適合するための一部として、個々の森林計画にまかされている」¹⁴⁾ことを強調していた。

3 魚類野生生物局の迷走

(1) いよいよおそれていた事態が

他方、このころから、環境保護団体の間には、いつまでたってもニシヨコジマフクロウをESAの絶滅危惧種ないし希少種に指定しようとならない内務省魚類野生生物局への不満が高まってきた。しかし魚類野生生物局が自主的に行動しない以上、環境保護団体に残された手段（手続）は、ESAにもとづき魚類野生生物局に対し指定種への指定を請願（petition）することしかない。しかし、環境保護団体はこの請願をすべきかどうか迷っていた。というのは、1986年当時、オールドグロース保護に対する世論は十分に盛り上がっておらず、主要な環境保護団体は、請願が魚類野生生物局によって却下されても、その決定を裁判でくつがえすのは困難だと考えていたからである。

しかし、1986年10月1日、このような大規模な環境保護団体の思惑とは無関係に、マサチューセッツ州のグリーンワールドという小さな環境保護団体が、魚類野生生物局にフクロウを指定種とすることを求める手紙を書き、87年7月23日、魚類野生生物局はこれを正式に受理した。そこで主要な環境保護団体も魚類野生生物局の請願審査を座視することができなくなり、87年8月4日になって、29の環境保護団体を代理してシエラクラブ・リーガル・ディフェンス・ファンド（SCLDF）¹⁵⁾が正式にフクロウを指定種とすることを求める請願書を魚類野生生物局に提出し、ESAにもとづく法的な手続が開始されたのである¹⁶⁾。

しかし、この請願手続と審査の開始は、森林局にとっていやな動きであった。というのは、先に述べたように、森林局は魚類野生生物局がESAの定める権限を行使して彼らの縄張りに進入し、伝統的な国有林管理をかき乱すことを何としてでも回避したかったからである。他方、魚類野生生物局も、天然資源開発の障害になる環境規制を最小限にするというレーガン政権の大号令のもとで、フクロウを指定種とすることを極力回避したい意向であった。そこで魚類野生生物局は、1987年1月に「フクロウ問題に関する調査開発および応用プログラム」なる組織を発足させ、問題に関心を払っているポーズを示しながら、実際にはフクロウを指定種とすることを回避するため、森林局がより積極的な保護対策をとることを望んでいたのである。こうして森林局と魚類野生生物局は、相手方の腹をさぐりつつ、フクロウをESAの保護対象とすることを回避するという点では思惑が一致したのである。

(2) 魚類野生生物局は請願を却下

1987年秋、請願に対する審査が開始された。審査に加わった生物学者や相談を受けた著名な保全生物学者スーレ (Michael Soule) やウイルコックス (Bruce Wilcox) らは、フクロウが近い将来絶滅の危機にあることを指摘し、保護対象への指定を強く示唆した。しかし、こうした内外の生物学者の強い要望にもかかわらず、魚類野生生物局は、1987年12月18日、請願を却下した。理由は、「現時点でフクロウを絶滅危惧種・希少種に指定するのは正当でない」「種がリスト指定が正当とみなされるような地点にまで減少することを防止する措置を援助するために、すべての現在の権限の活用を継続する」「適切な管理を通じて、その生息地の全体についてフクロウの生存可能個体数が維持されるだろう」⁶⁷⁾というものであった。

さらに森林局と魚類野生生物局は、フクロウ問題でリーダーシップを維持しつつフクロウをESAの指定種とすることを回避する手段として、1987年12月1日、省庁間協議に基づき合同委員会を設置し、フクロウの管理および調査活動を実施することにした。この合同委員会には、のちに、土地管理局と国立公園園局が参加することになった。

しかし、こうした省庁間合同委員会の設置によって事態を乗り切ろうとするもくろみは、1988年1月、ワシントン州野生生物委員会がフクロウを州の絶滅危惧種に指定し、州野生生物省 (Washington Department of Wildlife) に対してその回復措置をとるよう命じたことで大きくくつた。また、ワシントン州

は連邦に対して批判的な立場をより鮮明にし、オリンピック国有林の伐採に対して、他の環境保護団体とともに、十分な環境影響評価が実施されるまでの伐採の中止などを求めて行政不服申立や裁判を提起しはじめた。

さらに1988年1月、全米オーデュボン協会が、オールドグロースに生息するマダラウミスズメ (marbled murrelet) を絶滅危惧種に指定するための手続きに正式に着手することを表明するなど、オールドグロースとフクロウ保護をめぐる動きがにわかにあわたしくなった。

(3) 歴史的な判決下る

しかし魚類野生生物局と森林局をもっとも動揺させたのが、フクロウの指定種請願却下に対する環境保護団体の動きである。1988年5月6日、SCLDFは23の環境保護団体を代理して、ワシントン州シアトルの連邦地方裁判所に、魚類野生生物局の請願却下決定の違法宣言を求めて出訴したのである。裁判で原告は、魚類野生生物局による請願却下が、ESAによって禁止されている経済的考慮によるものであることを強く主張した。

1988年11月17日、ジリー (Thomas Zilly) 判事は、魚類野生生物局の請願却下決定が、専断的・恣意的であって、生物学専門家の意見を無視した政治的なものであるとして、魚類野生生物局に審査のやり直しを命じる画期的な判決を下した (第4章①判決)。

4 窮地に追いこまれた森林局

(1) 森林局の木材伐採が差し止められる

こうして魚類野生生物局や森林局をとりまく状況が一段と厳しくなる中で、森林局は先の1988年4月の最終補足環境影響評価書の公表に続く太平洋北西管区ガイドの最終決定とその決定理由書 (ROD) の公表をためらっていたが、8ヵ月を経過した88年12月8日、決定理由書を公表した。その間おびただしい数の意見書が森林局によせられ、決定理由書では、オリンピック半島における生息保護区の範囲が営業地から2.1マイル以内の範囲に3000エーカー設けるよう修正されていた。

この決定理由書に対して、1989年1月24日、木材業界連合と環境保護団体連合の両方から異議申立がなされた。しかし、2月3日、農務次官ダンロップ (John Dunlop) は、双方の異議申立を却下した。その後には、当然のことながら裁

判が待っていた。

2月7日、木材業界を代表して北西森林資源協議会（Northwest Forest Resource Council）がポートランドの連邦地方裁判所に訴えを提起し、翌2月8日には、シアトル・オーデュボン協会と5つの環境保護団体がシアトルの連邦地方裁判所に訴えを提起した。3月24日、ドワイヤー（William Dwyer）判事は、ワシントン州で計画された138地域での木材売却を仮処分的差止判決で禁止し、さらに差止期間を5月まで延期した。

こうして裁判は一方的に環境保護団体に有利に進み、木材業界の不満も一気に高まった。森林局は次第にのっぴきならない状態に追いこまれ、フクロウ問題解決の主導権を完全に失ってしまった。それと並行して、議会の中に森林局の問題処理能力やリーダーシップを疑問視する声が急速に台頭してきた。こうして1989年になると、事態は森林局、土地管理局の他に、魚類野生生物局、ワシントン州自然保護機関、環境保護団体、木材業界、裁判所、さらに連邦議会を巻きこんで、一層混沌としてきたのである¹⁹。

（2）フクロウを「希少種」に指定する旨の公示がされる

1989年6月23日は、森林局と土地管理局、さらには魚類野生生物局自身にとっても最悪の日であった。魚類野生生物局が、太平洋沿岸北西部およびブリテイッシュ・コロンビア州全地域のキタ・ニシヨコジマフクロウをESAにおける希少種（threatened species）に指定する旨の提案を連邦公報（Federal Register）で公示したのである¹⁹。その理由は、フクロウが「主として商業的な木材伐採によるオールドグロスおよび壮齢林の消失および環境悪化によって、全地域にわたって生存を脅かされている（threatened）」というものであった。

5 ISCの大きく前進した報告書

こうした政治状況をふまえて、1989年10月、森林局は局の信用回復と紛争解決のリーダーシップをとることを狙いとして、「ニシヨコジマフクロウの科学的で信頼できる保全戦略」を開発するための、省庁間にまたがる科学的検討委員会（ISC）を設置することを決定した。ISCは、森林局、魚類野生生物局、土地管理局から選出された6人の科学者からなり、委員長には森林局内の野生生物学者でフクロウ研究の権威として信頼の高いトーマス博士（Jack Ward Thomas）が任命された。そのため、この検討委員会はトーマス委員会ともい

われる。また関連の3つの州、国立公園局、木材業界、環境保護団体の代表からなる有識者のオブザーバーが定められた。

1990年4月4日、ISCは報告書を発表した。その内容は、「フクロウは、木材伐採および自然の障害による生息地の継続的な消失によって、その生息地の大きな部分が危機にさらされている。最近の管理戦略は、その生存を確保するのに不十分である。さらに、生息地のいくつかでは生息地を管理するための選択肢がほとんどなく、かつ選択肢は生息地全体にわたって容赦なく減少している。保全戦略の実施の遅延を、知見が不十分であることを理由に正当化することはできない」という基本認識を前提に、1地域について1つがいから3つがいを個別に保護する「孤島方式 (flawed system)」を改め、1地域で最小20つがいを保護できる集成的な「生息保全地域 (habitat conservation areas)」を総計840万エーカー確保し、地域間の間隔は12マイル以内とし、さらに当該地域内での伐採は1990年以降すべて禁止するというものであった。

ISCは、この措置によって、21世紀終了前に1990年レベルより30パーセント多い2200つがいのフクロウを保護できることを声明した²⁰⁾。

環境保護団体は、このISC報告書が、これまでのいくつかのプランに比べ包括的で著しい進歩を示しているとしてこれを歓迎し、また元気づけられた。ISC報告書は、その後の議会や行政府の政策決定にも大きな影響を与えることにもなった。たとえば連邦議会では、早速、オールドグロース保護法や、木材労働者への資金供与、再就職のための職業訓練、構造転換の援助措置、特定の者に対する補償措置などを盛り込んだ多数の法案が準備・検討されはじめた。

また裁判で完敗した魚類野生生物局は、この報告書の結論を尊重することをいち早く宣言し、フクロウを希少種に指定する提案から1年を経過した1990年6月26日、フクロウを正式に希少種に指定し、連邦公報で公示した²¹⁾。さらに魚類野生生物局は、その後のESAに定める省庁間の協議をこのISC報告書にしたがって実施することを表明した²²⁾。

6 大統領府は独自の対策を検討

こうした中で、政治的判断を迫られた大統領府は、フクロウ保護とそれが経済に与える影響とのバランスをとらざるをえなくなった。しかし、このフクロウ問題を、レーガン政権は、しばしば科学的な判断を故意に歪曲したり違法に

隠匿したりすることによって乗り切ろうとしたのに対し、ブッシュ政権は決定の先延ばし以上のことをしようとはしなかった。

それでもブッシュ政権は、1990年6月26日、「フクロウ保存と雇用保護のための5つの計画」なるものを発表した。それはフクロウが希少種に指定されたのをうけ、①土地管理局はISC報告書とは異なった方法でフクロウを保護する、また、ISC報告書によれば7600の雇用が失われるところを1000に減らしつつ、より多くのフクロウを保護する、②1990会計年度については、ハットフィールド・アダムス歳出法にしたがって森林局と土地管理局における木材売却を実施する、③1991会計年度の国有林については、農務長官を座長とする高レベルの省庁間の特別調査委員会を召集し、1990年9月1日までに報告書を大統領に提出する、④連邦の機関が、魚類野生生物局から木材売却が生息地に有害であるとの見解 (jeopardy opinion) を受けとった場合には、ESAの適用除外申請手続をとる、また、「国有地における長期的な森林管理計画の開発を認める」ことを可能にするためにESAの改正を議会に求める、⑤行政府は、国有地からの原木輸出を禁止する法案を支持する、という5つの内容からなるものであった⁽²³⁾。

すなわち、ブッシュ政権はISC報告書を拒否し、この事態を科学的な判断を欠いた政治的駆け引きやESAの改正という脅かして乗り切ろうとしたのである。ブッシュ政権が任命した特別調査委員会は、3カ月を経過した1990年9月20日になって、わずか3頁の計画を作り上げた。その骨子は、1991会計年度の伐採量をISC報告書より0.6bbf多い3.2bbfとする、環境法の規制とは無関係に木材売却を可能とし、ESAをより経済的事情を考慮できるよう改正することを議会に要望する、というものであった。しかし、この計画の公表にあたり、報道官は、なぜ木材売却量をISC報告書より多くしたのかについての根拠を説明できなかった。

結局、この計画は、フクロウ問題について新しい知見や提言をまったく含まない散漫で曖昧面湖としたもので、環境保護団体のみならず木材業界をも大きく失望させるものであった。

7 連戦連勝の環境保護団体

(1) 森林局の大きな敗北

1990年9月28日、森林局は、今後の木材売却をISC報告書に「不適合とはならない」方法で実施するとの「声明」を発表した。これは、ISC報告書およびその後の知見を取りいれて90年9月30日までにフクロウ保護戦略を作成するというハットフィールド・アダムス法の指令を、ISC報告書を借用することで済ませようとする安易な試みであった。しかも森林局は、1991会計年度については3.2bbfの伐採を実施し、先にフクロウを保護するために処分留保されたが、その後の伐採で寸断されたために原生自然地域に指定されなかった無道路地区（roadless area）における伐採を強化するという案を発表した。しかもこの提案は、1989・90会計年度に伐採を除外されていた地域で181mbfを伐採することを予定していた。

この発表に環境保護団体は激怒し、この「声明」がNEPAの定める公聴会および環境影響評価書の作成を経ずになされた違法なものであるとしてシアトルの連邦地方裁判所に裁判を提起した。1991年5月23日、ドワイヤー判事はこの訴えを認め、フクロウ保護に一層適合する計画およびそのための環境影響評価書が完成するまで、今後の木材売却を禁止するとの判決を下し、さらに91年6月15日までに保護計画策定の日程表を作成し、92年3月5日までに保護計画と環境影響評価書を完成させることを森林局に命じた（第4章⑥判決）。

(2) 土地管理局に厳しい判決

話は遡るが、土地管理局は、1979年から83年にかけて、管轄するO & C地域について10年間の木材管理計画を作成し、個々の計画について環境影響評価書を作成した。その後85年頃、環境保護団体はフクロウに関する新たな知見が集積されたことを根拠に、これらの計画について補足環境影響評価書を作成するよう求めた。しかし土地管理局は、87年4月10日、この要請を拒否し、環境影響評価を実施しない旨を決定した。この決定に対して環境保護団体がオレゴン州ポートランドの連邦地方裁判所に訴えを提起したが、フライ（Helen Frye）判事は、土地管理局の決定はフクロウが減少しているという資料があるにもかかわらずそれらを全く無視した専断的で恣意的なものであるとして、土地管理局を厳しく断罪した（Portland Audubon Society v. Lujan, 712 F. Supp. 1456 (D. Ore. 1989)）。

(3) 魚類野生生物局が、重要生息地を指定

環境保護団体の勢いは、これにとどまらなかった。1990年6月26日、魚類野生生物局は、法律の定める期限までに、ESAが定める重要生息地(critical habitat)が特定できないとして、その決定を延期した(55 FR 26114, June 26, 1990)。しかし裁判所は、91年3月、この言い分を認めず、91年4月30日までに重要生息地を指定することを命じる判決を下した(第4章②判決)。

裁判所に尻をたたかれて、魚類野生生物局は、91年5月6日、重要生息候補地を指定した。しかし、その内容は人びとを驚かせるものであった。すなわちその総面積は、国有林6500万エーカー、土地管理局が管轄する森林1400万エーカー、州および部族有林70万エーカーなどを含む1億1600万エーカーという広大なもので、ISC報告書の求める生息保全地域(HCAs)よりさらに広いものであったからである²⁴。

これらの判決と魚類野生生物局の地域指定は、フクロウに対する衆目の関心をいやがうえでも高めるとともに、行政府にはフクロウ問題を解決する能力がないということを議会や人びとに強く印象づけることになった。また、木材業界や議会の中にも、積極的に打開策を探ろうとしないブッシュ政権とその参謀であるスヌヌ(John Sununu)補佐官への不満が急速に高まった²⁵。

8 議会の画策と神の委員会戦略

こうした煮えきらないブッシュ政権の態度にしびれをきらしたのが、木材業界やそれを後押しする議員である。彼らは、そこで、てっとり早い打開策として、テリコダム紛争の時と同じように、ESAを骨抜きにするための抜本的改正を声高に主張しはじめた。しかし、肝心のハットフィールド上院議員(ワシントン州選出、共和党)は、自らの汚職スキャンダルで積極的に動くことができず、ESAの抜本的改正は実現困難な状況にあった。そこで木材業界やそれを代弁する議員の考えたのが、太平洋沿岸北西部における木材伐採に対するESAの適用除外を、絶滅危惧種委員会(俗称、神の委員会)に申請することであった²⁶。神の委員会は、ブッシュ政権の閣僚と大統領任命の委員からなり、適用除外が認められる可能性は十分あったからである。

ブッシュ政権は、しかし国有林にはこの適用除外規定を利用せず、土地管理局の森林についてのみ適用除外規定の適用を申請することにした。というのは、

森林局はISC報告書を尊重し、その後は同報告書にもとづき魚類野生生物局との協議を継続する意思を明確にしていたからである。それに対し、土地管理局は独自のジャミソン戦略なるものをでっちあげ、ISC報告書より経済的損失の少ない方法でより多くのフクロウを保護できる旨を公言し、1991会計年度予定の木材売却計画に関する魚類野生生物局との協議にのぞんだ。しかし、フクロウの生息に問題がないとして協議をパスしたのは全体の3分の1の地区にすぎず、51地区は修正を求められ、52地区については、フクロウの継続的な生存を危機に陥れる危険があるとして承認を拒否されるという有様であった。そこで、面目を失った土地管理局は、木材伐採を拒否された52地区の中から44地区を選び、先の適用除外規定の適用を神の委員会に申請したのである²⁷⁾。

1992年5月14日、この適用除外申請は、賛成5、反対2（環境保護庁とオレゴン州の代表が反対）で認められた。しかし環境保護団体は、ただちに裁判を提起し、議論は92年夏から秋にかけてさらに続した。

9 森林局は、身動きがとれない状態に

他方、森林局はドワイヤー判事の命令に従い、フクロウ保護計画と環境影響評価書を1992年1月に完成した。同計画と評価書はISC報告書を基本的に下敷きにしたものを最良の案および選択案としていたが、92年5月28日、ドワイヤー判事は、この環境影響評価書を、ISC報告書以降に公表された知見を考慮しておらず、またオールドグロースに生息するフクロウ以外の32種への影響を考慮していないとして、再び不十分であると判断した（第4章⑦判決）。1992年8月27日、ドワイヤー判事は、さらに当初の91年5月までの木材売却の差止期限を延長し、93年7月までに計画を修正することを森林局に命じた。

10 クリントン戦略

（1）新政権発足と森林会議

こうした中で経済不況はさらに継続し、「フクロウか仕事か」というアジテーションも虚しく、プッシュは敗北した²⁸⁾。1993年1月、クリントン新政権が発足し、内務長官に前アリゾナ州知事で全米環境保全投票者連盟議長のバビット（Bruce Babbitt）が、魚類野生生物局・国立公園局担当の内務次官にウィルダ

ネス協会のフランプトン（George Frampton）が、さらに森林局担当の農務次官に下院農業委員会専門職員のライアンス（Jim Lyons）が任命された。こうした人員配置は、クリントン政権がこれまでとは大きく異なった視点からフクロウとオールドグロース保護に取り組むのではとの期待を環境保護団体にあたえるのに十分な効果があった。しかし実際に政権がスタートすると、クリントンは、環境政策以外の政権のかかえる難題について反対派の政治的合意と妥協を得るために、環境保護団体を驚かすようなことをつぎつぎとおこなった。そのため、環境保護団体と政権との蜜月はあっけなく崩れてしまった。

しかしクリントンは、発足後100日以内に関係省庁にまたがるフクロウ問題検討のためのワーキンググループを発足させるという公約に従い、1993年4月2日、ポートランドで森林会議を開催し、大統領をはじめ重要閣僚がそれに参加した。また、この会議はテレビで全国に放送され、各界の代表、専門家、住民がもれなくパネリストに参加したという点で画期的なものであった²⁹。さらに、オールドグロースにおけるフクロウだけではなく、森林伐採のサーモンや漁業に与える影響が初めて議論された点でも画期的なものであった。

（2）FEMAT の設置

森林会議におけるクリントンの指示をうけて、政府には、①太平洋沿岸北西部の国有地管理戦略の検討を任務とするグループ、②労働者・地域の支援・援助および省庁間の調整を行なうグループ、③その他の周辺の問題（地域経済、サーモン・漁業問題、木材輸出問題、地域への木材供給、オレゴン州・ワシントン州カスケード山系東側の森林の健康度調査など）を検討するグループの、3つのワーキンググループが設けられた。

そのうち、もっとも重要なのは①で、同グループはFEMAT（Forest Ecosystem Management Assessment Team）と命名され、トーマスが座長に就任した。FEMATに課された任務は、「森林管理にエコシステムのアプローチを用い、生物多様性、とくに late-successional 森林とオールドグロースの維持・回復、長期的な森林エコシステムの生産性の維持、すなわち木材、それ以外の森林生産物、その他の森林価値の側面を含む再生可能自然資源の持続可能な水準の維持、および地域経済と地域共同体の維持を図ること」という複雑かつ困難なものであった。また、フクロウ生息地域における森林局、土地管理局、国立公園局の管理のための代替的な選択方法を明示し分析すること、生物多様性については単一の種（フクロウ）だけではなく、それ以外の種、とくにその当時まで

に希少種に指定することになっていたマダラウミスズメや潮行魚への影響を調べることも同時にその任務に加えられた。

また、これらのワーキンググループの提案は行政手続法およびすべての環境法の要請に合致しなければならない。そこで1993年5月、FEMATの検討した代替案の環境への影響を調査し、環境影響評価書を作成するための（森林局と土地管理局からなる）連合チームが別に設けられた。また、先にドワイヤー判事は、森林局と土地管理局の1992会計年度の木材売却計画に関する環境影響評価書を不十分と判断し、補足環境影響評価書と今後の管理原則を、93年7月16日までに完成するよう期限付きで要求していた。そこで、FEMAT報告をこの判決の要求に従い、NEPAの要請に合致するよう作りなおすことも、その任務とされた。

（3）オプション9

FEMAT報告の草案は1993年6月上旬に完成した。報告は10の代替案を検討しているが、その大部分は、4人の中心メンバーが連邦議会の2つの小委員会の求めに応じて1991年7月に公表した報告書に手を加えたものであった⁹⁰。すなわち、この報告書は、フクロウが生息する2400万エーカーの国有地をつぎの6つのカテゴリーのどれかに区分し、それぞれ別の方法で管理しようというものである。①から④が保護地域に、⑤から⑦が伐採予定地域とされている。

- ① congressionally reserved areas 議会によって保護地区に指定された約700万エーカーの地域。国立公園、原生自然地域、原生景勝河川など。
- ② late-successional reserves オールドグロースの機能を向上させるための若干の森林伐採や手入れがされるが、オールドグロースの機能を維持するために管理活動が原則的に排除される地域。
- ③ administratively withdrawn areas レクリエーション、景観保全、その他の行政目的実現のために行政的な措置によって計画的伐採から除外された地域、および木材生産に技術的に適さない地域。
- ④ riparian reserves 河川流域、湿原、湖沼の周辺の緩衝地域。
- ⑤ managed late-successional areas 火災、疫病、害虫などによる壊滅的な損失を回避し、late-successional およびオールドグロースの適切な水準を維持するために、造林および火災危険除去がなされる地域。
- ⑥ adaptive management areas 実験地域にあたる84000エーカーから40000エーカーの地域。景観的な範囲で管理目的を達成するために、管理者が技

術改良的アプローチを利用できる地域。オプション9にだけこの地域が設定される。

- ⑦ matrix 以上の6つのどれにも含まれない地域。予定されるすべての伐採は、この地域でおこなわれる。また、伐採のためのガイドラインが設けられる。

代替案は1から10に区分され、⑤⑥⑦の伐採地域の面積が、最低のオプション1の280万エーカーから最大のオプション7の860万エーカーまで7つに区分されており、オプション1がlate-successional およびオールドグロースの伐採を全面凍結した場合に、オプション7が、現在の森林局、土地管理局、魚類野生生物局の方針を維持し、何の対策も講じない場合に当たる。検討チームによる生物学的評価によると、1から5および9が、フクロウおよびマダラウミスズメなどのオールドグロースに生息する野生生物を保護するという目的に適合するものとされた。

また、年間木材伐採量と今後10年間の雇用予測は、オプション1では0.2bbf・112900人、オプション5では1.0bbf・118600人とされていた。しかし、この数値は、1980年から89年までの10年間の平均が4.5bbf・144900人、90年から92年の3年間の平均が2.4bbf・125000人であったことを考えると、驚くべき大幅削減といわなければならない。

また、オプション9は、1.2bbf・119800人と伐採量・雇用人口を設定し、adaptive management を約4分の1の地域で実践することにより実現しようとするものである。このオプション9は、環境に損害を与えずに何とか1.0bbf以上の伐採量を確保したいという政府の意見をいれて、第2回目の代替案検討会で追加されたものといわれる。また、adaptive management とは、オレゴン州・ワシントン州の10の実験地域での成果をもとに、新林学（new forestry）の方法、公・私の協力、省庁間協力による管理などを動員し、技術的、行政的、文化的、社会的な技術革新を試みるというものである。この実験地域は、管理を学習する地域とされているが、同時に木材生産も期待されており、「これらの地域にもたらされる経済的、社会的恩恵への機会を提供するために、経済的に悪影響をうける地域」に隣接して設置されることになっている。また、この地域の木材売却については、行政機関により多くの裁量が認められる。

オプション9は、すべての人にとってほど良いプランであり⁽⁶¹⁾、これがFEMATの勧告案となった。また、クリントンも、新設の環境政策局長マクギ

ンティ (Katie McGinty) の勧めもあってオプション9に同意した。しかし、この八方美人的な案が外部に漏れると、予想に反して木材業界や環境保護団体から猛反対の声がわき起こった。木材業界は従来の伐採量を80パーセントも削減されることに危機感をいだき、環境保護団体も行政機関への不信をあらわにして、オプション9が依拠する「新林学」なるものは正体不明で、いまだ実験段階であるとの非難を繰り返した。

(4) クリントン案

クリントン大統領は、1993年7月1日、彼の提案を発表した。これはオプション9に依拠し、伐採量・雇人口を年間1.2bbf・119800人とし、脆弱な河川流域の周囲にバッファゾーンを設置し、adaptive management areas の設置を行なうというものであった。また、これによって生じる経済的影響に対応するために、5年以上にわたり12億ドルの基金を設置する、原木を輸出する企業への税優遇を廃止し国内木材加工業者を助成する、木材売却に関する裁判所の差し止めを棚上げにし、必要があれば司法審査を制限する立法を考えること、などを同時に発表した。また93年7月28日、この大統領の提案にそって、オプション9を最優先案とし付録にFEMAT報告を収録した補足環境影響評価準備書(DSEIS)が公表された。

しかし、環境保護団体は、こうした実験地域の設定に懐疑的で、結局木材伐採に利用されてしまうとの懸念を表明している。また木材業界も、クリントンのいう6000人ではなく85000人が失業し、木材業界が滅亡すると主張している⁶²⁾。

その後、クリントン提案とその補足環境影響評価準備書に対して、90日の意見書提出期間内に意見書やフォーマットによる葉書が10万通も寄せられ、3回の公聴会が開催された。1994年2月25日、森林局と土地管理局はオプション9を妥当とする最終補足環境影響評価書(FSEIS)を完成・公表し、30日間、意見書提出を受け付けた。評価準備書と最終評価書との最大の違いは、小河川の環境を保護するために伐採禁止区域を川から100ヤード(準備書では50ヤード)に拡大したこと、希少種であるマダラウミスズメ⁶³⁾の保護を拡大したことなどである。

そして、1994年4月13日には、「キタ・ニシヨコジマフクロウの生息地内のlate-successional およびオールドグロースに依存する種のための生息地管理に関する基準(Standards)とガイドライン」およびその決定理由書(ROD)が公表された。それは、オプション9をもとに、2060万エーカーの森林地を4つ

の保護区と3つの伐採区域に区分し、それに水生動物保護戦略、モニタリング・評価手続、伐採減少が予想される地域の周辺への adaptive management areas の設置などを、新たにつけ加えたものであった。

11 ドワイヤー判事、計画凍結を解除

こうした一連の政府の動きに対し、13の環境保護団体が、最終補足環境影響評価書、「基準とガイドライン」および決定理由書の不備・法令違反を理由に裁判を提起した。しかし、さすがのドワイヤー判事も、今度ばかりは膨大な費用と時間をかけ、多数の専門家を動員して作成された最終補足環境影響評価書の重みと状況の変化を認めざるをえなかった。ドワイヤー判事は、まず1994年6月6日、最初の環境影響評価書の不備は是正されたこと、新しい「基準とガイドライン」の適法性は、ある目的のもとに下された差止判決の存在とは無関係に議論されるべきことを理由に1991年5月23日の差止判決を解除し、木材売却の再開を認めた⁽³⁴⁾。環境保護団体は、さらに「基準とガイドライン」の適法性を争い違法宣言および差止の略式判決を求めて出訴したが、1994年12月21日、ドワイヤー判事はこの請求を退けた（第4章⑩判決）。

〈注〉

- (1) 以下の記述は、基本的に Steven L. Yaffee, *The Wisdom of the Spotted Owl: Policy Lessons for a New Century* 14-151 (1994) に依拠している。そのほか、論争の背景や経過については、Bonnett & Zimmerman, *Politics and Preservation: The Endangered Species Act and the Northern Spotted Owl*, 18 *Ecology L. Q.* 105 (1991); Blumm, *Ancient Forests, Spotted Owls, and Modern Public Land Law*, 19 *Envtl. Aff.* 605 (1991); Mayers, *Old-Growth Forests, the Owl, and Yew: Environmental Ethics versus Traditional Dispute Resolution under the Endangered Species Act and other Public Lands and Resources Laws*, 18 *Envtl. Aff.* 623 (1991); Johnston & Krupin, *The 1989 Pacific Northwest Timber Compromise: An Environmental Dispute Resolution Case Study of a Successful Battle That May Have Lost the War*, 27 *Willamette L. Rev.* 613 (1991); Comment, *Struggle to Protect Ecosystems and Biodiversity Under NEPA and NFMA: The Ancient Forests of the Pacific Northwest and the Northern Spotted Owl*, 10 *Pace Env'tl. L. Rev.* 1009 (1993) など多数の文献がある。

- (2) Yaffee, *supra* n. 1, at 34.
- (3) 1978年には、環境法雑誌にフクロウ保護を主張する大学院生論文が初めて発表されている。Juday, *Old Growth Forest: A Necessary Element of Multiple Use and Sustained Yield National Forest Management*, 8 *Envtl. L.* 497 (1978).
- (4) これらの法律の概要は、本稿第1章第2節でふれている。
- (5) テリコダム最高裁判決については、畠山武道『アメリカの環境保護法』第5章第2節（北海道大学図書刊行会・1992）で詳しく分析した。
- (6) 原生自然地域制度については、別稿が必要と考えている。さしあたり、Craig W. Allin, *The Politics of Wilderness Preservation* (1982) を参照されたい。
- (7) 国有林保護をめぐる戦後の環境保護団体の動きについては、畠山武道「アメリカ環境法と国有林の近年の動向」*林業経済研究*127号33-34頁（1995）で簡単にふれた。
- (8) 彼らは、いわゆる新林学やエコシステム管理の提唱者であり、その後の森林局の政策をリードすることになる。畠山・前掲論文（注7）37頁参照。また最近の文献として、Reed Noss & Allen Y. Cooperrider, *Saving Nature's Legacy: Protecting and Restoring Biodiversity* 210-219 (1994) 参照。
- (9) 本稿第1章第1節1および第2節2参照。
- (10) Yaffee, *supra* n. 1, at 72. また本稿第4章⑥判決参照。
- (11) マクリーリーがこのような厳しい裁決を下した理由については、さまざまの推測がなされている。Yaffee, *supra* n. 1, at 82.
- (12) 1986年3月に公表されたオーデュボン協会主催のブルーリボンパネルと称する委員会の報告書をさす。この報告書は、フクロウを太平洋沿岸北西部のオールドグローブ・ダグラスファーの指標種とすることを提言し、具体的に①オレゴン州、ワシントン州、カリフォルニア州で最低限1500つがいの保護が必要なこと、②生息地ネットワークを設置して効果的なフクロウの配分を維持すること、③1つがあたり、それぞれワシントン州で4500エーカー、オレゴン州とカリフォルニア州で1400エーカーのオールドグローブを含む生息地を設置することなどを内容とするものであった。この報告書は、*Portland Audubon Society v. Lujan*, 712 F. Supp. 1456, 1466-1470 (D. Ore. 1989) に引用・収録されている。
- (13) 意見書の総数は41000通で、印刷された葉書形式によるものが60パーセントに達した。しかし森林局のスタッフによれば、これらの意見書の90パーセントは草案を実際に読んでおらず、また内容が難しすぎて正確に理解していないものであった。Yaffee, *supra* n. 1, at 102.

- (14) Yaffee, *supra* n. 1, at 106.
- (15) フクロウをめぐる訴訟の大部分は、Sierra Club Legal Defense Fund (SCLDF) が代理人となり、Victor Sher と Todd True の 2 名の弁護士が担当している。Cf. Jefferson, Timmberr!: How two lawyers and a spotted owl took a cut out of the logging industry, *A. B. A. J.*, Oct. 1993, at 80. 2 名は、この合衆国環境保護の歴史に銘記されるべき一連の訴訟の立役者である。なお、SCLDF の歴史については、Carr Clifton & Tom Turner, *Wild By Law: The Sierra Club Legal Defense Fund and the Places It Has Saved* (1990) に詳しい。
- (16) Johnston & Krupin, *supra* n. 1, at 620.
- (17) Yaffee, *supra* n. 1, at 109.
- (18) こうした中で、連邦議会は、1989年10月に1989会計年度内務省関連歳出法（ハットフィールド・アダムス法）を可決した。これは、オールドグロースがどれだけ残存しているかにかかわらず、89・90両会計年度に、森林局が7.7bbf を、土地管理局が1.9bbf の木材を供給することを義務づけ、この伐採についてはドワイヤー判事が命じた環境影響評価書の作成が必要ないことを定めるものであった。これは、立法府の力でESA の規制をくぐろうとする露骨な試みである。Bonnett & Zimmerman, *supra* n. 1, at 176. 同時に、同法は森林局に対して、1990年9月30日までに、その後明らかになった知見をもとに、オールドグロースにおけるフクロウ保護計画を作成し公表することを求めていた。しかし、森林局は、後者の義務はまったく履行しなかったのである。
- (19) 54 FR 26666 (June 23, 1989).
- (20) また、森林局長官ロバートソン (Dale Robertson) によれば、この計画の実施のために、オレゴン州、ワシントン州、カリフォルニア州北部の国有林の伐採量を10万bf から13万bf 削減しなければならないが、これは、オレゴン州・ワシントン州の国有林の伐採量の30-40パーセントにあたるといわれる。Yaffee, *supra* n. 1, at 125.
- (21) 55 FR 26114 (June 26, 1990). なお、この公示は90年7月23日に発効する。したがって、フクロウが希少種となったのは7月23日である。
- (22) 他方、こうした経過の中で大きな問題となってきたのが、フクロウ保護のための伐採削減がもたらす経済的な影響であり、それをフクロウ保護とどのように調和（調整）させるかということである。しかし森林局や土地管理局は、フクロウ保護が地域経済に与える影響については何のデータも持ちあわせてはいなかった。木材業界は、早速、この計画で北カリフォルニアだけで9000人から12000人が失業し、オレゴン州・ワシントン州では1つがいあたり9500万ドルの出費になるとの主張を展開して

- いる。Yaffee, *supra* n. 1, at 125; Bonnett & Zimmerman, *Supra* n. 1, at 152.
- (23) Bonnett & Zimmerman, *supra* n. 1, at 168.
- (24) 56 FR 20821 (May 6, 1991). しかし、この規則は、告知、分析、公衆からの意見、修正を予定したもので、最終的なものではないとされた。実際、生息地は、最終的には690万エーカーに縮小された。
- (25) プッシュ政権の環境政策とスヌヌ補佐官が果たした役割については、Norman J. Vig & Michael E. Kraft, *Environmental Policy in the 1990s* 81, 84-85 (2nd ed. 1994) 参照。
- (26) Note, *The Exemption Process under the Endangered Species Act: How the "God Squad" Works and Why*, 66 *Notre Dame L. Rev.* 825, 856 (1991).
- (27) この適用除外規定には、厳格な要件が明示されており、内務長官がその要件事実を立証する責任がある。委員会は、農務長官、内務長官、国防長官、EPA 長官、商務省海洋大気局長、経済諮問委員会議長、それに大統領によって任命される関係州の代表の7名からなり、議決には7名のうち5名の賛成が必要とされる。畠山・前掲書(注5) 376頁。
- (28) Vig & Kraft, *supra* n. 25, at 86-87.
- (29) クリントン政権のフクロウ保護の経緯は、*Northwest Forest Resource Council v. Espy*, 846 F. Supp. 1010 (D. D. C. 1994); *Seattle Audubon Society v. Lyons*, 871 F. Supp. 1286 (W. D. Wash. 1994) に詳しく述べられている。
- (30) 4人の中心メンバーとは、イエール大学森林学部長ゴードン (John Gordon)、森林局顧問・ワシントン大学教授フランクリン (Jerry Franklin)、森林局生物学者トーマス (Jack Ward Thomas)、オレゴン州立大学森林管理学教授ジョンソン (Norm Johnson) で、4名のギャングと呼ばれた。また、1991年7月の報告書はいくつかの代替案とその経済効果を示すものであったが、最も厳しい選択肢は、年間木材伐採量を7億bf、雇用の喪失は直接・間接的で6万人におよぶというものであった。Yaffee, *supra* n. 1, at 398, n. 53.
- (31) すなわち行政府は、生物学的に影響のないとされるオプション5の示す1.0bbfを基準に、オプション9が何とかそれをこえていることで木材業界を納得させたいとの思惑があった。失業や経済後退を抱え、木材業界を代弁する議員の圧力にさらされているクリントン政権にとって、これがギリギリの妥協であったともいえる。さらに adaptive management は、森林局の現場の職員に大きな裁量を認めるもので、熱心な森林官に新林学を実践する機会を提供することで、志気を鼓舞できるとのねらいもあったのである。

(32) Reimer, *The Role of "Community" in the Pacific Northwest Logging Debate*, 66 U. Colo. L. Rev. 223, 250 (1995).

(33) マダラウミスズメは、1992年10月1日、希少種 (threatend species) に指定された。

(34) *Seattle Audubon Society v. Lyons*, 1994 WL 276803, at 2 (W. D. Wash. June 6, 1994). See also, Reimer, *supra* n. 32, at 251. ただし彼は、以前の差止命令を解除することは、新しい計画の適法性に対する何らかの規律を設けるものではなく、とくに将来の差止を含めてすべての当事者の計画に挑戦する権利は保留されるとも述べて、さらなる出訴が可能であることを示唆していた。Sierra Club Legal Defense Fund, *Newsletter*, Summer 1994, at 12.

(第3章、畠山武道)

第4章 裁判の経過

1 魚類野生生物局を被告とする訴訟

魚類野生生物局は、ESAのもとで絶滅のおそれのある種を保護の対象に指定し、さらに指定種の生息地を決定する権限と義務を有している(本稿第1章第2節4)。ところが魚類野生生物局は、政治的な思惑からフクロウを指定種とはせず、環境保護団体の請願に対しても指定を拒否する決定をした。①判決は、魚類野生生物局の判断を専断的・恣意的なものとして断じて審査のやり直しを命じ、②判決は、生息地を一定期間内に指定することを魚類野生生物局に命じたものである(本稿第3章3・6(3))。

① *Northern Spotted Owl v. Hodel*, 716 F. Supp. 479 (W. D. Wash. 1988)

《事実の概要》

1987年1月、合衆国東部の環境保護団体が、キタ・ニシヨコジマフクロウ(以下、単に「フクロウ」という)をESAに定める絶滅危惧種に指定するよう魚類野生生物局に申請し、さらに87年8月には29の環境保護団体が、ワシントン州オリンピック半島に生息するフクロウとオレゴン州海岸地域に生息するフクロウを絶滅危惧種に、他の残りの地域全体に生息するフクロウを希少種に指定するよう求める請願書を提出した。

魚類野生生物局は、それに先だつ1987年7月、フクロウの現況調査をする予定があることを発表し、その調査のために同局の生物学者らによるグループを召集し、フクロウについての現時点での科学的な情報の分析を委託した。その中には、同局の職員で、生存可能個体数（population viability）研究の専門家であるシェファー（Mark Shaffer）博士が含まれていた。

この調査グループは、フクロウが絶滅のおそれのあることを警告し、フクロウを希少種または絶滅危惧種に指定するよう強く要請した。しかし、魚類野生生物局は、1987年12月17日、フクロウを絶滅危惧種として登録することは、現時点では正当化できないと発表した。そこで複数の環境保護団体が、魚類野生生物局の決定は専断的・恣意的であり法律に違反すると主張して、本件訴訟を提起した。ジリー（Thomas Zilly）判事は、次のように判示した。

〈判旨〉

まず、行政手続法の「専断的・恣意的」という基準にもとづき、当該行政機関の決定が「関連要素の検討にもとづいているかどうか」を検討しなければならない。行政機関の行為は、当該行政機関が「認定された事実と、行われた選択との間の合理的な関連」を含めて、当該行為を明確かつ十分に説明することができなかった場合には、「専断的・恣意的」なものとなる。本件の魚類野生生物局の決定は、以下の理由により、「専断的・恣意的」なもの認められる。したがって、魚類野生生物局に、フクロウ指定審査のやり直しを命じる。

魚類野生生物局のフクロウ現況調査および指定申請に対する判定は、同局が、現在、生存可能なフクロウの個体数が生存しているということを、どのようにして認定したのかを、ほとんど示していない。現況調査には、経験にもとづいた広範囲の資料が引用されているが、現況調査には（それらの）分析がまったくない。魚類野生生物局は、自ら決定権限を有していると主張しているにもかかわらず、その判断に対しては一切の説明を準備していない。政府機関は、それが依拠して行動した根拠を明確に述べなければならない。政府機関の専門的意見に対する司法的敬讓は適切であるが、裁判所は全く無条件にそれをするつもりはない。裁判所は、魚類野生生物局はフクロウの指定に対する同局の決定の根拠を述べなかったものと判断する。

同局の記録資料は、同局の結論を支える専門的な分析を一切欠いている。むしろ、多くの専門家が反対の意見を述べており、フクロウは絶滅のおそれがないと結論づける者は1人もいなかった。裁判所は、行政機関が、信用に値する

代替案の説明を自ら行うことなく、専門的意見を一方的に無視するような場合には、行政機関の専門的知見を最終的に認めることを拒否するだろう。本件において、魚類野生生物局は、フクロウは絶滅のおそれがあるという同局の専門家の意見も含めて、生存可能個体数についてのあらゆる専門的意見を無視した。

魚類野生生物局は、同局の結論を支持するような同局自身による分析、または他の専門家による分析を行っていない。そうした分析は、示された証拠と魚類野生生物局の決定との間の合理的な関連を確認するために不可欠である。したがって、魚類野生生物局がESAにもとづいて、フクロウを絶滅危惧種または希少種に指定しないとした今回の決定は、専断的かつ恣意的であり、法律に違反する。

魚類野生生物局の専門的知見およびESAにもとづく同局の職務を尊重して、裁判所はこの問題を同局へ差し戻す。ただし、同局の指定を拒否した決定を分析するための準備期間として、本日から90日間を認める。

② Northern Spotted Owl v. Lujan, 758 F. Supp. 621 (W. D. Wash. 1991)

《事実の概要》

①判決をうけて、魚類野生生物局は、フクロウをESAの定める絶滅危惧種または希少種に指定するかどうかの検討を開始し、1990年6月26日、ワシントン州・オレゴン州・カリフォルニア州北部のフクロウを希少種に指定した。55 FR 26, 114 (1990)。その際、魚類野生生物局は、重要生息地 (critical habitat) の画定が不可能であるとの理由から、その指定を延期している。

そこで、環境保護団体が、フクロウの重要生息地の指定を延期するという魚類野生生物局の決定を争って出訴した。

《判旨》

ESA 4条(a)(3)は、内務長官に対し、同法にもとづいてある種を絶滅危惧種または希少種に指定することを決定すると同時に、「賢明かつ決定可能な最大限の範囲で」重要生息地を指定するよう求めている。この法律上の指示は、ESAは「絶滅危惧種や希少種が依存している生態系を保全する方法を規定する」という、連邦議会が述べた目的と一致している。

ESAは、制定当初、重要生息地の指定は種の指定決定と同時に行わなければならないという要求に関し、一切の例外を認めていなかった。1978年、連邦議会は、内務長官は種の指定が提案されたときに、賢明かつ決定可能な最大限

の範囲で重要生息地を指定するよう求められると ESA を改正した。78年改正によって、連邦議会は、重要生息地指定の時期を種の指定決定と明確に連結させた。1982年、連邦議会は ESA の執行速度の遅さに失望の意を表明した。とりわけ関心は、遅滞の原因となっている内務長官の重要生息地に関する責務に集中した。

現在、内務長官は、特定の種の指定または指定の除外が提案されてから2年以内に当該種の現況に関する最終決定ができなかった場合、その提案をそれ以上の考慮から除外するよう求められている。1978年以降、この要求は長官が数多くの指定の提案を完全撤回する原因となってきた。なぜなら、長官は2年以内に重要生息地の指定に関する経済分析を完成させることができなかったからである。

連邦議会によって採用された解決策は、長官に対し、長官が ESA にもとづき特定の種を指定する提案をしたとき、または彼が最終指定決定を行ったときに重要生息地を決定できないと認定できれば、重要生息地指定の延期を許容するというものであった。ただし、いかなる場合にも、長官は最終指定決定の公表後12カ月を越えて重要生息地の指定を延期することはできない。この解決策を定めるにあたり、連邦議会は、重要生息地を「画定できない」または重要生息地を指定することが「賢明でない」という限られた場合を除き、重要生息地の指定は種の指定決定と同時に行為されるという連邦議会の立法当初の判断を再確認した。この立法史から、連邦議会の意思については、ほとんど議論の余地がない。すなわち重要生息地の指定は、特別な場合を除き種の最終指定決定と同時に行為される。内務長官は、最終指定決定に先立ち重要生息地の指定に必要な生物学的・経済的資料を丹念に探索し、またそれを確認するという明確な義務を有する。

当裁判所は、魚類野生生物局が、1989年6月にフクロウの希少種への指定を提案したとき、または1年後に最終指定決定を発表したときに、フクロウの重要生息地を指定することが不可能であったという被告の主張を支える証拠資料を一切見いだすことはできない。

魚類野生生物局は1990年6月の最終指定決定の中で、フクロウは成熟したオールドグロースに「全面的に依存している」と述べていた。さらに同局は、現在の割合で木材を伐採すると、現存するフクロウ生息地の大半は20年から30年以内に消滅するであろうと述べていた。こうしたおそれるべき評価にもかかわ

らず、同局は最終指定決定の中で重要生息地の指定を拒否したのである。同法は、そのような行為を是認していない。

提出された証拠から、当裁判所は、魚類野生生物局は ESA および行政規則にもとづく自身の責務を怠ったと判示する。とくに同局はその裁量権を濫用した。これらの行為は専断的かつ恣意的であり、法律に違反する。したがって同局は、フクロウの重要生息地の審査を完了するための書面の計画を1991年3月15日までに裁判所に提出するよう命じられる。同局は、その後45日以内に重要生息地計画案を公開するよう命じられる。

2 土地管理局を被告とする訴訟

土地管理局は、西部に広がる乾燥地域を管轄する一方で、木材資源に恵まれた O & C 地域を管理している（本稿第1章第1節2）。ところが、土地管理局は伝統的に自然保護に最も関心の低い官庁であった。1990年秋、土地管理局はジャミソン戦略なるものを作成し、ISC 報告書をほとんど無視した独自の方法でフクロウを保護することを宣言した（本稿第3章8）。③判決は、土地管理局が魚類野生生物局との協議を経ずにジャミソン戦略を遂行することを禁止したものである。また④および⑤判決は、土地管理局がフクロウに関する最近の知見の蓄積を無視し、アセスメントのやり直しを拒否したことから、再度のアセスメントの実施を命じたものである（本稿第3章7(1)）。

③ Lane County Audubon Society v. Jamison, 958 F. 2d 290 (9th Cir. 1992)

《事実の概要》

オレゴン州西部の約114万9954エーカーのオールドグロースを管轄する土地管理局は、「1991・92会計年度におけるフクロウ保全のためのガイドライン」と題される文書（一般に「ジャミソン戦略」といわれる）を公表した。この中で土地管理局は、同局が管理するワシントン州、オレゴン州、カリフォルニア州内の広大な地域の中から伐採地を選ぶ基準を示していた。また、この文書には1991・92会計年度中に毎年750mbfの木材を売却する計画が含まれており、それを即刻実施するよう指示していた。

1990年12月、レーン郡オーデュボン協会その他の環境保護団体が、土地管理局はジャミソン戦略の作成について魚類野生生物局と協議することを怠ったと

主張し、ESA の市民訴訟の提起に必要な60日間の予告をした。1991年1月、土地管理局は1991会計年度に実施が予定される174の木材売却計画については魚類野生生物局に協議を申し入れたが、ジャミソン戦略自体の協議を申し入れたわけではなかった。

そこで原告らは、ジャミソン戦略に関する協議が行われるまで、すべての売却行為を禁止する旨の差止命令を求めて訴えを提起した。第一審裁判所は、ジャミソン戦略が、魚類野生生物局との協議が必要な「最終決定」であることを認めたが、個別の木材売却の差止請求は却下した。そこで環境保護団体が控訴した。第9巡回区連邦控訴裁判所のシュレーダー (Mary Schroeder) 判事は控訴人の主張を認め、「ガイドライン」に関する土地管理局と魚類野生生物局の協議が実施されるまで木材売却を行うこと禁止した。

〈判旨〉

ESA の7条(a)(2)は、内務長官に対し、連邦政府機関の行為が、すべての希少種または絶滅危惧種の継続的な生存を危機に陥れないようにすることを求めている。そのため7条は協議手続を定めており、指定種の生息する土地を管轄する政府機関は、内務長官に対し、当該政府機関の行為によって当該種に与えられる危険の性質および範囲を評価した「生物学的意見」を発表することを求めている。また7条は、協議がなされている間、「資源を、不可逆的または回復困難な状態にすること」を禁止している。

この協議のための魚類野生生物局規則は、政府機関の「行為」とは「その全部または一部が、連邦政府機関によって何らかの方法で授権され、資金を与えられ、または実施されるすべての活動や計画」を含むと定義している。当裁判所は、ジャミソン戦略は「疑う余地なく、土地管理局によって授権され、資金が与えられ、実施される政府機関の行為」であると判示した地裁に同意する。ジャミソン戦略は、フクロウ生息地の木材を収穫するための基準を示しており、フクロウに「影響を与える可能性のある」行為である。したがって土地管理局は、個々の売却計画の採択によってジャミソン戦略が実施される前に、ジャミソン戦略を魚類野生生物局との協議にかけなくてはならない。土地管理局は、魚類野生生物局と協議する前にジャミソン戦略を実施した点でESAに違反していた。

しかしながら政府は、個々の売却はジャミソン戦略ではなく、1979年から1983年までの間に公表された木材管理計画にもとづき実施できると主張してい

る。これは妥当ではない。なぜならば、もしジャミソン戦略が協議を必要とする「行為」に該当するなら、土地管理局の主張する木材管理計画の復活も明らかにその行為を構成するからである。木材管理計画とジャミソン戦略は売却に関する同一の機能を果たしている。

要するに個々の売却計画の根拠となっている木材管理計画もジャミソン戦略も、魚類野生生物局との協議にかけられることはなかった。したがって土地管理局が、その開発を進める根拠となっている計画に関する協議手続きが終了するまで、個々の売却を進めることはできない。

④ Portland Audubon Society v. Lujan, 795 F. Supp. 1489 (D. Ore. 1992)

《事実の概要》

土地管理局は、西オレゴンのO & C地域における木材を計画的に売却してきたが、その際個々の森林施業区では、NEPAの要求にもとづき詳細な環境影響評価書を作成してきた。とくに1979年から1983年の間に作られた7区域の木材管理計画では、年間伐採許容量を示すとともに、それが環境にもたらす影響を検討している。1986年、土地管理局は、これらの個々の計画にかえて西オレゴン全体の管理計画を作成することとし、5月30日、新たな資源管理計画を公表した。その間、土地管理局と魚類野生生物局は協議を重ね、現在のフクロウの90パーセントを保存すること、省庁間の協力を維持すること、1988年10月までにフクロウに関する新たな情報と最近の状態を審査することなどを申し合わせた。その後、環境保護団体が新たに補足環境影響評価書の作成を申請したところ、土地管理局は環境調査(EA)を実施し、1987年4月、環境保護団体の情報は中途半端なもので、新たな補足環境影響評価書の作成は必要ないとする決定をした。

そこで、環境保護団体が、不服申立てをしたあと、この決定を争って出訴した。裁判は1989会計年度内務省関連歳出法314条の適用の有無をめぐる最高裁まで争われ(712 F. Supp. 1456; 884 F. 2d 1233; 914 F. 2d 1311; 112 S. Ct. 1407)、結局、原審に差し戻されて本判決となった。

《判旨》

1989年5月18日、当裁判所は、新たに重大な、おそらく正確な情報が得られること、したがって土地管理局は同局の木材売却計画が長期にわたりフクロウ亜種の生存に与える影響を明らかにしなければならぬと判示した。1989年

5月以降の科学者の議論の中で、1979年から83年の間に決定された計画が環境に与える影響を再検討するという NEPA の定める義務から、土地管理局を開放するような出来事は、なにひとつ生じなかった。学界の知見は、補足環境影響評価の必要性を確認するもののみであった。

補足環境影響評価書を作成しないという土地管理局の決定は、最終的な行為であって司法審査に服する。また当裁判所は、補足環境影響評価書を作成しないという土地管理局の決定を審査し、決定が専断的・恣意的なものであったと判示した。現在の環境影響評価書は適切でなく、土地管理局は、1979年から83年の間に作成された木材管理計画がフクロウ亜種の生存に与える長期的な影響を NEPA にもとづき公開すべきである。

連邦行政機関は、伐採行為を提案し、付与し、許可することをすべて禁止される。この禁止命令は、土地管理局が当裁判所に対し、NEPA の指令に従って、補足環境影響評価書または伐採のフクロウ亜種に対する影響に関する新しい情報を再検討する同種の文書を提出するまで、または上級裁判所が当禁止命令を取り消すまで効力を有する。

⑤ Portland Audubon Society v. Babbitt, 998 F. 2d 705 (9th Cir. 1993)

本件は、④の控訴審判決である。第一審裁判所は原告に有利な略式判決および差止命令を下したので、内務長官その他が控訴した。

〈判旨〉

フクロウの継続的な生存性が、フクロウ生息地を含むオールドグロースの継続的な存在と直接に結び付いていることは疑いが無い。NEPA に従うことなく土地管理局管轄地上のオールドグロースを継続的に伐採することは、フクロウおよびフクロウの観察や研究ができなくなる原告らに損害を与えることになる。

政府は、補足環境影響評価書を作成しないとした1987年の決定は、当時利用可能であった情報に鑑みると、専断的または恣意的なものではなかったと主張している。さらに内務長官は、1987年以降の法律の経過は土地管理局を環境影響評価書作成義務から解放したと主張している。

土地管理局は、1979年から83年の間に作成した木材管理計画の中で、さまざまな土地利用決定を行った。これらの決定の中には、10年以上にわたる予定の活動方針も含まれていた。継続的な伐採がフクロウの種としての生存能力に与

える影響に関する1989年までに利用可能な科学的証拠の大部分は、もし木材管理計画により許可された量や地区で伐採が継続されるなら、フクロウの生存能力を保護する土地管理局の能力に強い疑念がもたれることを示していた。補足環境影響評価書は準備されるべきであった。なぜならば1987年に内務長官が利用可能であった科学的証拠は、環境上の事項に関する新しい重大な情報を提示していたからである。

連邦議会は、1989会計年度内務省関連歳出法314条を制定したときに、適切な環境法に従う義務から土地管理局を一時的に解放した。しかし、314条はすでに期限切れとなり、NEPA が再び適用されている。現在の木材管理計画は、個々の木材売却計画がフクロウの生存に与える影響を十分に明らかにしてはいない。地裁が批判したように、1987年以降の科学的知見の発展は、補足環境影響評価書の必要性のみを確認してきたのである。

O & CA の後に可決された NEPA は、たとえその行為が他の法律によって認められるものであっても、環境上重大な影響を有するすべての政府の行為に適用される。したがって、地裁の差止命令は誤った法的原理に基づくものではなく、また裁量権の濫用でもないと認める。

3 森林局を被告とする訴訟

フクロウ保護をめぐる訴訟の（SCLDF に対抗する）一方の主役が森林局である。今回の一連の訴訟を通して森林局は連敗をかさね、信用を大きく失墜させた。とくに第6管区内の森林管理計画作成の際の指針となる「太平洋北西管区ガイド」の作成をめぐる森林局の不手際は、同局を窮地に追いこむことになった（本稿第3章2(3)）。以下、裁判の経過は相当に複雑であるが、多数の判決の中から主要なものを紹介しよう。

⑥ Seattle Audubon Society v. Evans, 771 F. Supp. 1081 (W. D. Wash. 1991)

〈事実の概要〉

1984年6月、森林局は、太平洋北西管区全域に適用される管理計画と環境影響評価書を発表した。しかし環境保護団体の不服申立てに対し、農務次官補はフクロウ保護対策が不十分であるとして補足環境影響評価書（SEIS）の作成を命じた。そこで森林局は1988年4月に最終補足環境影響評価書（FSEIS）を

公表し、1988年12月8日に決定理由書（ROD）と新たなガイドラインを公表した。そこで環境保護団体らが、その適法性を争って出訴した。

裁判所は、審理を急ぐ一方、1989年3月24日、ワシントン州およびオレゴン州で計画された木材売却の延期を命じる仮処分的差止命令を発した。5月11日、森林局は魚類野生生物局と協議する間、審理を中断することを求め、原告らもこれに同意した。また森林局はフクロウ生息地保護の暫定措置を公表するつもりであると述べたが、公表は実施されず、8月24日には、延期されていた11の地域の木材売却を進めることを提案した。そのとき、フクロウ保護計画はまったく存在しなかった。そこで裁判所は、9月12日、審理中断の決定を取り消し、審理再開を当事者に通告した。

他方、連邦議会は、1989会計年度内務省関連歳出法を可決し、法律は1989年10月23日に発効した。その318条は、1989・90会計年度内に一定量の木材を売却することを森林局および土地管理局に命じ、さらに、その売却が「オレゴン地区連邦地裁で係属中の本事件の基礎となっている法律上の要求に適合するよう十分な考慮をつくしたものとす」と定めていた。また318条は、森林局に対し、新たなフクロウ保護計画を作成し、それを1990年9月30日までに実施することも命じていた。そこで1989年11月6日、裁判所は仮処分的差止命令を取り消した。

1990年4月2日、ISC報告書が公表され、6月26日、魚類野生生物局はフクロウを正式にESAの希少種に指定した。しかし森林局は、議会の定めた最終期限である90年9月30日までにフクロウ保護計画を公表せず、そのかわり、直前の9月28日に、88年12月の決定理由書を撤回し、今後、ISC報告書と矛盾しない方法で木材売却を管理する旨を公示した。55 FR 40413 (1990)。この公示は、NFMA および NEPA が定める告知、聴聞、環境影響評価およびその他の規則制定手続を経ることなくなされた。

1990年12月18日、裁判所は、森林局がフクロウ保護のための基準やガイドラインを一切作成していないことを理由に、1990会計年度に予定されている12地区の木材売却に着手することを禁止した。さらに91年3月7日、裁判所は別の地域で計画された木材売却計画を違法と宣言する略式判決を下した。

本訴訟は、こうした一連の事件の経過の中で、森林局が新たな売却を計画したことから、環境保護団体らが、森林局はNFMA・NEPAに適合するフクロウ保護計画およびそのための環境影響評価書を作成していないと主張し提起し

た裁判である。ドワイヤー判事は、原告らの主張を認め当該地域での木材売却を禁止した。

〈判旨〉

本訴訟の記録は、前例のない数々の環境法違反を示している。森林局は、1988年12月の決定理由書に2年間も固執し、それを弁護し続けてきた。しかし1990年秋、森林局はそれが不十分であったことを認めた。1989年、当裁判所に審理延期を求めたとき、森林局は30日以内に暫定的なガイドラインを採用するつもりであると述べた。しかし森林局はそれを行わず、その後も行っていない。森林局は、連邦議会から1990年9月30日までに修正した決定理由書を作成するよう命じられたが、その指示にも従わなかった。もし森林局が連邦議会の指示を履行していたなら、本裁判はとうに終了していただろう。

本件には、森林局が単に法律に従わなかったということ以上の事柄が含まれている。もっとも最近のNFMA違反は、森林局と魚類野生生物局が野生生物保護法に従うことを、故意に（deliberate）かつ計画的に（systematic）拒否していることを示している。これは政府の高い地位にある者の決定を反映したものである。

森林局は、新しい決定理由書と環境影響評価書の準備のために、さらに15週間の猶予ないし1992年7月31日までの延期を求めている。こうした延期は不必要であるうえ、認容しがたいものである。森林局が国有林のフクロウ生存確保計画をすみやかに作成しない理由は見当たらない。魚類野生生物局との協議は障害とはならない。両者は、他の生物種について協議の努力をしてきたからである。

差止命令の必要性について判断する。本件は、裁判所がある行政決定を審査する際に、行政機関の専門的知見に敬意を払うというような通常の場合ではない。森林局は、最初から決定に必要な手順を踏まず、さらに環境に重大な影響を与える活動を行った。適切な保全計画を実施せず、またISC報告書の戦略をどの行政機関も実施することなく、66000エーカーのフクロウ生息地を失うことは、回復困難な損害を生じさせる。国有林内のフクロウ生息地の木材売却中止は、すべての木材産業会社とその従業員に悪影響を与えるだろう。しかしオールドグロースの消滅は永久的である。他方、差止命令による経済的影響は一時的であり、さまざまな方法で最小限度に食い止めることができる。環境法をかくぐることは、一時的か恒久的かを問わず、木材産業に起こりつつある変化

を防御することにはならない。

以上の理由から、公益とエクイティーのバランスは、森林局に対して1992年3月5日までにフクロウ保護のための基準とガイドラインを修正し、あわせて環境影響評価書を作成することを命じ、森林局が法律に従うまでフクロウ生息地である第5・第6管轄区域における現在以上の伐採権の売却を禁止する。

(なお、この判決に対して森林局が控訴したが、控訴裁判所は、控訴を棄却した。Seattle Audubon Society v. Evans, 952 F. 2d 297 (9th Cir. 1991))

⑦ Seattle Audubon Society v. Moseley, 798 F. Supp. 1473 (W. D. Wash. 1992)

〈事実の概要〉

本件および⑧⑨⑩⑪判決は、⑥判決に続く一連の判決であり、訴訟に至る背景は⑥と同じである。⑥判決に従い、森林局は1992年1月31日、新たな最終環境影響評価書を発表した。それは、フクロウ保護のための5つの代替的な管理計画案を検討していたが、5番目の代替案は木材生産団体の提案で追加されたものであった。森林局は、ISC報告書に適合した代替案を優先案としている。ついで92年3月3日、被告(農務次官)は、ワシントン州、オレゴン州、およびカリフォルニア州内の国有林管理計画として先の優先案を採用する決定理由書に署名したが、その中には、フクロウ保護計画と同時に、フクロウ生息地における木材売却計画が含まれていた。

そこで1992年3月25日、環境保護団体が、新たな管理計画と環境影響評価書の違法性を主張して出訴した。裁判では、すべての当事者が略式判決を求めた。ドワイヤー判事は、最終環境影響評価書および決定理由書はNEPAの要求を充たしていない、と判示した。

〈判旨〉

NEPAは、政府機関に対し、環境影響評価書の中で提案にかかる行為の危険性を率直に明らかにし、かつ関係分野の科学者の反対意見に応答するよう求めている。政府機関は資料や有益な情報によって支持されないような最終的結論に依拠してはならない。また新たな情報が得られた場合には、環境影響評価書を補足するかどうかについて、十分な議論を尽くした決定を求めている。連邦政府機関は、たとえ環境影響評価書を発表した後でも、自身の行為による環境上の影響に関連する新たな情報を収集し、評価する継続的な義務を有している。新たな情報が明らかになった場合、政府機関はそれを検討し、評価し、NEPA

が正式に要請する手続の履行を求めるほどに重大なものであるかを決定しなければならない。

関係規則は、森林局に対し、国有林を計画地域内に現存する在来種および生存の望まれる非在来種の生存可能個体数を維持するような方法で管理するように求めている。この義務は、1つの種だけではなく、生態的共同体全体のための計画策定を求めている。しかし、すべての種を観察することは不可能であるので、一般的な野生動物の生存の目印として指標種が観察される。

NFMA および同法施行規則は、政府機関が脊椎動物種を絶滅させるような計画を作成することを許していない。最終補足環境影響評価書は、こうした危険性の大きさを説明し、その計画の主要な論点、すなわちオールドグロースに生息する他の種の絶滅の危険性について言及すべきである。こうした情報を欠く環境影響評価書は、NEPA の要求を充さない。以上から、本件の最終補足環境影響評価書および決定理由書は NEPA の要求を充たしていない。

⑧ Seattle Audubon Society v. Moseley, 798 F. Supp. 1484 (W. D. Wash. 1992)

《事実の概要》

原告らは、⑦の略式判決に引き続き、恒久的な差し止めを求めて、再度出訴した。

《判旨》

連邦議会は、1976年の NFMA の中で、より特定した命令を発している。すなわち NFMA は、国有林計画が「多目的利用の目的に適合させるために、特定地域の適応性や可能性にもとづいた動植物共同体の多様性を援助する」ことを求めている。主要な法学論集の中で、この条文は、森林局の計画策定者に対し、野生生物資源を森林管理における最も主要な対等の要素として取り扱い、とくに木材生産に対する実体的な制限として野生生物資源を取り扱うよう求めていることが明らかである、と評されている。

NFMA およびその規則は、森林が動植物共同体を保護するように管理されることを命じている。木材伐採と野生生物保護の双方を含む多目的利用という連邦議会のかかげた目標は、もしオールドグロースが存続するなら達成される。しかし、もし、すべての国有林内において在来脊椎動物が生息できなくなるまでオールドグロースを伐採するなら、多目的利用という目標は達成されない。

当法廷での記録および他の報告事例は、NFMA に従った国有林管理が動植

物共同体の生命維持に不可欠なことを示している。なぜなら、それ以外の方法は多数の種の保護に不相当だからである。国立公園や原生自然地域も、フクロウの生存には狭すぎる。ESAによる魚類野生生物局の対策は、ある種が危機にさらされ、絶滅が危惧され、生物共同体の通常の管理に失敗した後で初めてなされる。こうした意味で、国有林はフクロウに最後の生存の機会を提供するものである。

この問題に関するこれまでの経過は、森林局を直ちに法律に従わせるためには時間的制限が必要なることを示している。最終期限を設けなければ期間が無制限となり、差止命令は無意味なものとなりかねない。木材産業を含め、すべての利害関係者は可能な限り迅速な問題解決を望んでいる。その最終期限は、すでに他の環境事件の中で述べられている (④⑥判決)。

⑨ Seattle Audubon Society v. Moseley, 798 F. Supp. 1494 (W. D. Wash., 1992)
《事実の概要》

環境保護団体は国有林内のフクロウ生息地域における伐採権を売却するという森林局の提案に対し、農務次官が発表した環境影響評価書および決定理由書の適法性を争い、訴えを提起した。裁判所が、原告の主張に対する部分的な略式判決を認め (⑦判決)、さらに恒久的差止命令を認めたので (⑧判決)、森林局が控訴の間の差止命令の停止を申請した。

《判旨》

1992年7月2日の差止命令には2つの意味がある。第1は、森林局に対し、管理法規に従って修正した「基準とガイドライン」を採用するまで、フクロウにとって適切な生息地を伐採することになる第5・第6管轄区域における現在以上の木材売却を禁止したことである。命令のこの部分を延期することは、国有林内のオールドグロース生育地の伐採をさらに認めることになる。それにより生じる損害は回復不可能である。

第2は、森林局に対し、命令で指摘された欠陥を是正し、NEPAに適合した新たな環境影響評価書または補足環境影響評価書を作成し、さらに新たな決定理由書を1992年7月14日までに完成するよう命じたことである。森林局は、裁判所は特定の日までにそれを完了するよう命じる権限を有していない、いつまでに完成させるかは森林局の裁量に委ねられている、実施には費用がかかりすぎるなどと主張している。しかし、本件および⑥判決は森林局による長い延期

の歴史を示している。森林局は、これまで繰り返し法律や判決によって定められた期限を守らなかった。こうした経緯に鑑みると、期間の限定は不可欠である。森林局が92年7月2日の差止命令に直ちに従うことは十分に可能である。森林局はそれを達成しうる科学者を擁している。法律に従うことが困難な理由は極めて誇張されており、これ以上の遅滞を正当化するほどのものではない。したがって、控訴の間、差止命令を延期する旨の申立ては却下される。

⑩ Seattle Audubon Society v. Espy, 998 F. 2d 699 (9th Cir. 1993)

《事実の概要》

本判決は、⑦および⑧判決の控訴審判決である。

《判旨》

森林局の環境影響評価書は、ISCが依拠している科学的根拠を取り囲むさまざまな不確実性を、有効な方法で摘示していない。森林局が一度は模範としたISC戦略に示された敬意に値する科学的評価を無視するのを許すことは、環境保護というNEPAの目標を推進することにはならない。

森林局は、たとえ、フクロウの生存可能性および現在以上の生息地の消滅の影響について、これ以上の科学的調査が必要ないという結論を下した場合であっても、環境影響評価書の中で、なぜその調査が不必要であり、かつ実行不可能であるのかを説明しなければならない。

ISC戦略を取り囲むさまざまな科学的不確実性について森林局が十分な議論を尽くさなかったということは、フクロウの生存可能性の減退が、他のオールドグロース依存種、とりわけNFMAが目的とする管理のための指標種としてのフクロウの状態にどのような影響を与えるかという重大な議論を、森林局が怠ったということである。

森林局は、将来作成される他の計画の中で、その他の種への影響を明らかにするという立場をとっている。NEPAが意図している合理的な意思決定を可能にするためには、フクロウ生息地に適した土地に関するさまざまな土地利用決定の後方で推進力となる運命にあるフクロウ管理計画に、さまざまな代替案や最終的選択がフクロウと同一地域に生存するその他のオールドグロース依存種に与える影響についての議論を含めるべきである。個々の森林管理計画は、「管区基準およびガイドライン」に照らして採択されなければならない。もしそれが、継続的伐採がフクロウやその他のオールドグロース依存種の生存可能

性に短期的および長期的に与える結果についての不完全な NEPA の分析に依拠するなら、計画の中に繕うことのできないギャップが生じることになる。

森林局の環境影響評価書は、陳腐な科学的証拠、他のオールドグロース依存種に対する環境上の影響に関する不十分な議論、省庁間の協力および関連法規の適用に関する誤った前提にもとづいている。したがって、原審の判断に誤りはない。原審の判決および恒久的差止命令は承認される。

⑪ Seattle Audubon Society v. Lyons, 871 F. Supp. 1291 (W. D. Wash, 1994)

〈事実の概要〉

本件は、⑥⑦⑧⑨⑩と続いた一連の裁判をしめくくる判決である。1994年2月、クリントン大統領の指示で設置されたワーキンググループ (FEMAT) は、最終補足環境影響評価書を完成させ、さらに4月「決定理由書・基準とガイドライン」を公表した (本稿第3章10(4))。

この訴訟は、その適法性を争ったものである。ドワイヤー判事は、事件の経過、適用される法令などに詳細な検討をくわえ、原告の訴えを棄却した。

〈判旨〉

計画に対する争点は、4つの基本的なカテゴリーに分かれている。第1は、内務長官らによる野生生物生存可能性条項の適用と解釈に関する争いである。第2に、原告らは、政府機関が、いくつかの点で NEPA に従っていないと主張している。これらの主張のなかには、新しい情報、反対意見および累積的な影響に関する政府機関の分析に対する反論が含まれる。第3に、原告は、内務長官らが当該計画の一部について、これを採用する権限を有していないと主張している。最後に原告は、当該計画を推進するための特定の手続について争っている。

FEMAT の設置と活動が、非連邦職員をメンバーに加えたことで FACA (連邦諮問委員会法、Federal Advisory Committee Act) に違反したとしても、それは森林計画の無効をもたらすものではない。森林局と土地管理局が協働して森林計画を作成することは違法ではない。また、エコシステム・アプローチは、MUSY および NFMA の掲げる多目的利用原則に違反しない。

最終補足環境影響評価書は、NEPA の要求に従い、フクロウ生息地における木材伐採の影響のリスクを明らかにし、広範囲に代替案を検討し、さまざまな反論に十分配慮したものである。

被告らは、修正されたオプション9は、「計画地域内の脊椎動物種の継続的な持続を支えるのに十分な生息地の面積および分布を提供するものであり」、「ESAによって指定されたいかなる種の継続的な生存を危機に陥れるものでもない」と判断した。最終補足環境影響評価書は、オプション9がフクロウ個体数を国有地上に適切に配分するための十分な生息地を提供し、80パーセントまたはそれ以上の生存可能率となることを示している。同じ判断が、マダラウミスズメについてもなされている。

最終補足環境影響評価書は、大量の危機に瀕した魚種について記述している。同評価書は、水生生物に関する13頁の章を含むさまざまな箇所でも管理上の問題を議論している。同評価書は、大部分は森林の外に起因する魚類の減少を引き起こす主要な要因を列記し、国有地上の水生・水辺生息地および水源を維持し、回復するためのアプローチを採用している。同評価書は、NEPAに適合してリスクおよび不確実性の問題に正面から取りくみ、合理的な結論に到達している。

決定理由書は、淡水生息地の破壊が溯河魚の生存と繁殖に悪影響を与えることを示す研究を引用している。原告の主張は十分に検討され、回答されている。また森林生息地保護が、水生生物種のためになされるべきであるという決定は合理的である。

原告によって提起されたすべての主張および議論は審議され、計画の無効または行政機関への差戻しを正当化するものは見当たらない。以上の理由から、原告の行政機関の行為に関する略式判決の申立ては拒否される。

(第4章、鈴木光)

第5章 まとめにかえて

以上、アメリカ合衆国におけるキタ・ニシヨコジマフクロウをめぐる政治的・社会的な議論の経過と裁判の動きをおって来た。そこで最後に、これらの経過から気をつくことを、簡単に記して本稿を終えよう。

まず第1は、フクロウ保護をめぐる、環境保護団体がきわめて大きな役割を果たしたことである。オーデュボン協会、シエラクラブなどの環境保護団体は、キャンペーン等で行政や世論に働きかける一方、裁判をきわめて有効に利用した。また、多数の裁判を一手に引き受けたのが、環境訴訟専門のNGOで

あるシエラクラブ・リーガル・ディフェンス・ファンド (Sierra Club Legal Defense Fund) であり、実質的にはその中の2、3名の弁護士であったことも銘記されてよいだろう。今回の事件は、国有林管理という国の政策の根幹にわたる問題が裁判によって大きく変更された数少ない事例として、今後、合衆国環境史に記録されることになるだろう。

また、こうした裁判による野生生物の保護が可能な背景には、環境保護裁判において、原告適格が広く認められていることに注意すべきである。とくに、ESA その他の環境法規におかれた市民訴訟規定は、実質上、すべての環境保護団体や市民に裁判を提起する機会を与えている。この点は、日本の野生生物保護法のみならず、環境保護法制全体を考える際の最大の教訓である。

第2は、裁判官の果たした役割である。一連の判決は、一口でいうと、分かりやすい血の通ったもので、その信条や見識には傾聴すべきものがある。しかし、これは、裁判官が自己の主義主張にもとづいて政治的に行動したということの意味するのではない。むしろ裁判官は、法律の解釈・適用という自らの権限の範囲内で、きわめて厳正にその任務を果たしているといえるだろう。また、ドワイヤー判事やジリー判事が突出した存在ではないことは、第9巡回区連邦控訴裁判所が、地裁判決をサポートしていることから理解できるだろう。この点も、日本の環境裁判の現状や裁判官の社会へのかかり方を考えるうえで、きわめて示唆的である。

第3に、森林局が迷走し、後半は完全に議論のリーダーシップを失ったことに注目すべきである。森林局は、これまで高い職業倫理と技術をもち、国民の尊敬を集める官庁であった。しかし、今回の論争では、国有林をめぐる社会的な動向や世論の変化を読みとることに失敗し、地元利益の優先、木材産業の振興という旧来の価値(感)をふりかざすだけであった。こうした森林局の価値観や行動様式が大きな変革を求められていることを、今回の事件は、きわめて明確に示している。しかし幸いなことに、合衆国森林局は、変革を可能にする有能な人材を内部に有している。フクロウ問題で高い評価をえている生物学者ジャック・ワード・トーマスが森林局長官に就任したのも、その変化の徴候といえるだろう。このような世論に対する森林局の対応と自己改革の試みは、日本の国有林制度を考える際に参考になるはずである。

最後に、今回の論争では、連邦議会が何の役にも立たなかったことを指摘できる。議会は、長期的・全国的な観点から国有林制度や野生生物保護制度のあ

り方を考えるという本来の任務を放棄し、北西部選出の地元議員の跳梁を許すばかりであった。実際、合衆国議会は、このような複雑な問題を考える気力も能力も失っているといえるだろう。ここにみられるような議会のありようが、アメリカ国民の広範囲な議会不信・ワシントン不信を生み出しているのである。

以上から判明するように、世界の環境法の手本とされている NEPA や、「世界でもっとも進んだ野生生物保護法」「アメリカ環境法の良心」といわれる ESA も、その運用をめぐっては多くの問題をかかえており、環境保護団体の積極的な活動や裁判所の厳格な法解釈が辛うじてその空洞化を阻止しているともいえる。法律を作るには莫大な労力を必要とするが、それが制定された後にあっても、それを適切に運用し、法の目的を達成するには、常に市民の側からの働きかけが必要である。また、市民に働きかけを可能にする武器を与える必要がある。このような行政と市民の間の法律執行をめぐる均衡があって、はじめて法が社会に根付き、社会を動かす原動力となることを、今回のフクロウ保護をめぐる論争は示しているといえる。

(第5章、畠山武道・鈴木光)