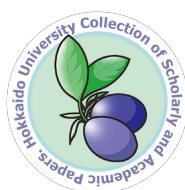




HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	営造物型国立公園における保護・利用・調整（2）：アメリカの国立公園を素材に
Author(s)	久末, 弥生
Description	論説
Citation	北大法学論集, 59(3), 546[25]-488[83]
Issue Date	2008-09-30
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/34845
Type	departmental bulletin paper
File Information	59-3_p546-488.pdf



営造物型国立公園における 保護・利用・調整(2)

—— アメリカの国立公園を素材に ——

久 末 弥 生

目 次

序章

第一節 アメリカの国立公園システムの法的意義とは何か

第二節 国立公園システムの現状－問題の所在

第三節 国立公園システムの分析の視点－地域協働型自然保護の可能性

第四節 アメリカの国立公園研究の現況

第一章 合衆国自然保護法における国立公園の位置づけ－国立公園システムの歴史

第一節 国立公園の誕生

1 国立公園の起源－ヨセミテ州立公園

2 国立公園の創設－イエローストーン国立公園

第二節 国立公園内規制権限の確立

第三節 国立公園利用の急増

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

2 ミッション66 (Mission 66)

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

4 ハーツォーグの管理革新

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

第四節 連邦政府イニシアティブの主導化

1 ニクソン政権－保留地システム (reservation system)

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

(以上、59巻2号)

第二章 アメリカの国立公園関連法制度

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

- 1 法の内容
- 2 判例

第二節 基本計画指針 (Management Policies)

- 1 指針の内容
- 2 判例

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

- 1 法の内容
- 2 判例

第四節 その他の主要な合衆国自然保護法

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

第五節 法主体としての国家機関

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

第六節 小括－アメリカの国立公園にかかる現行法制度の限界

(以上、本号)

第三章 国立公園紛争の歴史

第一節 戦前の対立の当事者構図

- 1 内務省国立公園局（NPS）対農務省森林局（FS）
- 2 国立公園局対商工業者

第二節 戦後の紛争の当事者構図

- 1 国立公園局と他の連邦官庁とのあつれき－森林局および土地管理局
 - (1) 国立公園局と森林局の関係
 - (2) 国立公園局と土地管理局の関係
 - (3) 連邦レクリエーション地域のオフロード車規制
 - ① 規制の内容
 - ② 判例
- 2 州行政機関および地方自治体行政機関
- 3 地域住民および一般商工業者
- 4 遊覧船業者およびモーターボート業者

第三節 地域の自然保護意思との調整

- 1 オリンピック国立公園（Olympic National Park）－市民運動による自然保護
- 2 ダイナソア国立記念物公園（Dinosaur National Monument）のエコー・パーク論争（Echo Park controversy）－自然保護団体の台頭
- 3 ヨセミテ国立公園のヨセミテ・ロッジ地域開発計画（Yosemite Lodge Area Development Plan）－国立公園策定計画紛争
- 4 コロラド川基本計画（Colorado River Management Plan）－レクリエーション紛争
- 5 イエローストーンスノーモービル論争－最近のオフロード車レクリエーション紛争

第四節 小括－国立公園紛争の当事者構図の複雑化

第四章 国有地および周辺民有地の自然保護規制

第一節 自然保護規制の根拠となりうる法理論

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

第二節 民有地（private land）における自然保護手法

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

- (4) 自然生息地役権 (Natural Habitat Easements)
- (5) 国民アウトドアレクリエーション・教育用国土地域保護地役権 (Easements to Protect Land Areas for Public Outdoor Recreation and Education)
- 4 土地信託 (land trust)
- 5 土地交換 (land exchange)
- 6 事例研究ートゥサヤン土地交換 (Tusayan Land Exchange)
- 7 地方ゾーニング (local zoning)
 - (1) ラッセン火山国立公園ーフィリップス石油会社 (Philips Petroleum Company) の地熱エネルギー開発
 - (2) グランドティートン国立公園ージャクソンホール (Jackson Hole) でのスキーリゾート開発

第三節 ウィルダネス (wilderness) の管理

- 1 S.4013ーハンフリー・セイラー法案 (Humphrey-Saylor Bill)
- 2 S.1176ー公聴会 (hearings) の五つのテーマ
- 3 S.3619ー両院共同決議 (concurrent resolution) の要請
- 4 S.4028およびS.1123ー内務省および農務省の懐柔

第四節 新たな管理手法をめざして

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

第五節 小括ー自然保護規制の新たな方向性

終章

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

第二章 アメリカの国立公園関連法制度

アメリカの国立公園システムは、どのような自然保護法制によって支えられているのだろうか。本章では、国立公園の規制権限規定をもつ主な合衆国自然保護法の内容を確認していく。

まず、それぞれが国立公園の組織法、計画法、管理法といういわば三本柱である、国立公園局設置法（National Park Service Organic Act）、基本計画方針（Management Policies）、連邦所有地政策管理法（Federal Land Policy and Management Act: FLPMA）から検討する。次に、その他の法を検討していくことにする。

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

1 法の内容

1916年の国立公園局設置法（National Park Service Organic Act, 16 U.S.C.A. §1）は、国立公園自らの内部規制権限を初めて確立した法である。同法が国立公園局（National Park Service: NPS）の創設を認め、公園の適切な管理に必要な規則を制定・公布する権限を国立公園局に与えながら、公園システム全体の管理のための法的な枠組みを確立する¹。具体的には、同法が国立公園局を設立し、基本的な従業員とその給料を規定し、国立公園システムを管理する規制を定める権限を内務長官に与え、公園資源を保全するために必要な場合に森林を売却するあるいは処分することを是認し、公園にとって有害な動植物を駆除することを許可し、そうすることが有害でない場合に観光客の収容設備や家畜放牧用の借地契約のために20年間の土地使用許可を与えることを認めた（但し、イエローストーンは除く）²。

¹ Joanna M. Hooper, *Blowing Snow: The National Park Service's Disregard for Science, Law, and Public Opinion in Regulating Snowmobiling in Yellowstone National Park*, *The Environmental Law Reporter* (Nov. 2004) at 10979.

² David A. Adams, *Renewable Resource Policy—The Legal-Institutional Foundations*, Island Press (1993) at 185-186.

規制は、国立公園の基本目的すなわち「景観および自然対象物・歴史的対象物、そこにいる野生生物を保全し、将来の世代の楽しみのためにそれらを損なわない方法や手段で、同じ楽しみを提供すること（“to conserve the scenery and the natural and historic objects and the wildlife therein and to provide for the enjoyment of the same in such manner and by such means as will leave them unimpaired for the enjoyment of future generations.” 16 U.S.C.A. §1）」に従わなければならない。

連邦議会は国立公園局設置法の規定を、1970年改正で追加した1a-1条³のなかで補足・明確化し、さらに同条についての1978年改正すなわち“レッドウッド修正（Redwood Amendment）”⁴のなかで補足・明確化した。レッドウッド修正のなかで連邦議会は、国立公園局部署の規制が「本章1条〔国立公園局設置法〕によって確立された目的と調和し、かつそれに基づく（“consistent with and founded in the purpose established by section 1 of this title,” 16 U.S.C.A. §1a-1）」ことを、明確に再確認かつ指示した。そして、公園の管理、保護、行政はもちろん、公園での活動の許可も「国立公園システムの高い公共の価値および無傷の状態を考慮して（“in light of the high public value and integrity of the National Park System” 16 U.S.C.A. 1a-1）」解釈、管理されるのであって、「それらの様々な地域〔国立公園〕が設立にあたって理由とされた価値および目的の質の低下（“in derogation of the values and purposes for which these various areas have been established,” 16 U.S.C.A. §1a-1）」をもたらすかたちでは与えられない、と念を押した⁵。

国立公園局設置法が「国立公園局…は国立公園、国立記念物公園…の利用を促進かつ規制しなければならないし…その目的は景観および自然

³ 国立公園システム一般授權法（National Park System General Authorities Act）とも呼ばれる。Joanna M. Hooper, *supra* n.1, at 10979. 国立公園局設置法1a-1条は、国立公園システムの一体的な管理の必要性和目的を再確認するために制定された。畠山武道『アメリカの環境保護法』（北海道大学図書刊行会、1992年）259頁。

⁴ 国立公園システム一般授權法修正（Amendment to the General Authorities Act）とも呼ばれる。Joanna M. Hooper, *supra* n.1, at 10979.

⁵ *Id.*

対象物・歴史的対象物、そこにいる野生生物を保全し、将来の世代の楽しみのためにそれらを損なわない方法や手段で、同じ楽しみを提供することである (“The service ... shall promote and regulate the use of ... national parks, monuments...which purpose is to conserve the scenery and the natural and historic objects and the wildlife therein and to provide for the enjoyment of the same in such manner and by such means as will leave them unimpaired for the enjoyment of future generations.” 16 U.S.C.A. §1)」と規定するように、新行政機関である国立公園局の使命とは、国立公園を自然のままの状態で保存し、そのうえ国民が楽しめるようにまさにそれらの国立公園へのアクセスを提供することだった⁶。

では、国立公園局はどのようにして「保全し (conserve)」つつ「楽しみを提供する (provide for the enjoyment)」のか、そして「楽しみを提供する (provide for the enjoyment)」けれども「それらを損なわない (leave them unimpaired)」のか⁷。ここに、国立公園システムが抱える最大のジレンマ、“保護と利用” という二重使命の構造が生まれることになる。すなわち、自然保護と自然開発、あるいは自然保存 (preservation) と自然保全 (conservation) という二つの命題の両立が⁸、国立公園局の最大のジレンマとなるのである。1916年の国立公園局創設以前にも自然保存派 (preservationist) と自然保全派 (conservationist)⁸の対立というかたちで潜在していたこの問題は、1916年の国立公園局設置法、さらに1918年の国立公園局の最初の“規則 (regulations)”のなかで顕在化し、第二次世界大戦後に激化する自然保存派 (preservationist) とレクリエーション派 (recreationist) の対立⁹にもつながることになる。

2 判例

⁶ Clarke and McCool, *Staking Out the Terrain*, Second edition, State University of New York Press (1996) at 70-71.

⁷ David A. Adams, *supra* n.2, at 186.

⁸ 自然保存派との対比では、自然保全派とは、自然資源の有効利用という実利的な保護を目指す、自然資源の保護派を意味する。

⁹ Nathan L. Scheg, *Preservationists vs. Recreationists in Our National Parks*, *West-Northwest Journal of Environmental Law & Policy* (1998) Vol.5, num.1, at 51.

現実の国立公園訴訟の論拠は、国立公園局設置法よりもむしろ国家環境政策法（NEPA）や野生・景勝河川法（Wild and Scenic Rivers Act）におかれるのが一般的である。多くの国立公園紛争の根底には、国立公園政策がある種のレクリエーション体験を優遇しなければならないかどうかという問題をめぐる非常に根深い闘争が隠されている¹⁰。この問題について、1984年のシェヴロン U.S.A. 対天然資源防衛会議連邦最高裁判所判決（Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., 467 U.S. 837; 81 L. Ed. 2d 694）がいわゆる二段階審査説（two-step approach）[シェヴロン理論]を示したことによって、近年多発するオフロード車訴訟では、国立公園局設置法に従うというよりもむしろ行政サイドにとって有利な内容の判決が定着しつつあった。二段階審査説とは、

「第一に、いつでも、争われている問題について、連邦議会が直接に意見を表明したことがあるかどうか問われる（“First, always, is the question whether Congress has directly spoken to the precise question at issue.”）。もし連邦議会の意図が明確ならば、問題はそれで終わる；というのも、行政機関はもちろん裁判所も、連邦議会の明示された意図を実行しなければならないからである [シェヴロン第一審査]。けれども、もし裁判所が、問題になっているまさにその問題を連邦議会が直接に扱ったことはないと判断するならば、必然的に行政解釈がないことになるだろうから、裁判所は制定法についての自身の解釈をただ課すだけではない。それどころか、もし特定の問題について制定法が沈黙するかあいまいならば、裁判所にとっての問題は、行政機関の答えが制定法の許される解釈に基づくかどうかである。」¹¹

として、制定法が沈黙するかあいまいならば、もしそれが許されるならば、裁判所は行政機関の解釈に敬意をはらう（defer）[シェヴロン第二審査]とする理論である。端的には、

¹⁰ Coggins, Wilkinson and Leshy, Federal Public Land and Resources Law, Fifth edition, Foundation Press (2002) at 945.

¹¹ Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., 467 U.S. 837 at 842-843.

- ① 連邦議会の意図が明確ならば、裁判所はそれに従う
 - ② 連邦議会の意図が不明確で、制定法の意図も不明確ならば、裁判所は行政機関の解釈に敬意をはらう（defer）
- ということになる。

2000年の南ユタ州ウィルダネス同盟対ダブニー連邦第10巡回控訴裁判所判決(Southern Utah Wilderness Alliance v. Dabney, 222 F. 3d 819)は、このような判決の流れに転機をもたらしたものとして注目される。この訴訟は、原告および被上訴人である南ユタ州ウィルダネス同盟が、ユタ州のキャニオンランズ国立公園（Canyonlands National Park）地域へのアクセスに影響を及ぼす、国立公園局山間地域基本計画（National Park Service backcountry management plan）に異議を申し立てたことから始まった。ウィルダネス同盟は、同計画が特に国立公園局設置法（16 U.S.C.A. §§1-18(j)）およびキャニオンランズ国立公園設置法（Canyonlands National Park Enabling Act, 16 U.S.C.A. §271）に違反すると主張した。四輪駆動乗り物¹²レクリエーションの後援団体組合である、ユタ州アクセス共有同盟（Utah Shared Access Alliance）が、被告として訴訟参加した。ウィルダネス同盟と連邦政府ほか被告らは、サマリージャッジ（summary judgment）を求めて交互申し立て（cross motions）を行なった。

そもそも1992年に国立公園局は、キャニオンランズ国立公園およびユタ州のグレンキャニオン国立レクリエーション地域（Glen Canyon National Recreation Area）のオレンジクリフ地区（Orange Cliffs Unit）の山間地域基本計画を展開するようになった。国立公園局によると、この計画の目的は、“公園資源を保護し、質の高いビジター体験を提供し、変化していく周囲の状況に柔軟に対応するための山間地域管理戦略を展開すること”だった。同計画が重点的に扱う地域の一つが、本控訴の係争物である地域、ソルトクリークキャニオン（Salt Creek Canyon）の一部であった。国立公園局によると、ソルトクリークジープ道（Salt Creek Jeep Road）は、コロラド川（Colorado River）やグリーン川（Green River）とは別の、キャニオンランズ国立公園内の表流水

¹² モーターボートのような船も含まれる。

(fresh water)の支流であるソルトクリーク(Salt Creek)をうねりくねって続く水路である。水流を避けるためにソルトクリーク道を迂回させるような方法はない。この水路を安全に渡るためには、四輪駆動乗り物や四輪駆動乗り物での一部の体験の厳しい安全確認(high clearance)、あるいは商業ガイド付きツアーへの参加が必須である。ソルトクリーク道では事故が後を絶たず、国立公園局は毎年、トランスミッション、エンジン、クランク室を水中に流して失くしてしまう、故障したり材木と化した乗り物の除去要請に追われた。こうして国立公園局は、この狭い水辺の回廊地帯に水路が存在して乗り物が走ることに内在する悪影響に関心をもつようになった。環境影響評価準備書(draft environmental assessment)の公表や多くの公の会議を経た1995年初めに、国立公園局は最終的な山間地域開発計画を公表した。それは、ソルトクリーク道の10マイル部分を閉鎖しないという代替案を採択するものだった。その代わりにこの代替案は、ソルトクリーク道の0.5マイル部分を閉鎖し、残りの部分を制限された許可制度の下で乗り物に開放した。その後ウィルダネス同盟が、山間地域開発計画を是認してその地域を乗り物がひっきりなしに走ることが引き起こす質の低下を許容することによって、国立公園局は国立公園局設置法およびキャニオンランズ国立公園設置法に違反したとして、宣言的救済および差止命令による救済(declaratory and injunctive relief)を求めた。ユタ州アクセス共有同盟は被告として訴訟参加し、乗り物アクセスへのソルトクリークキャニオンの閉鎖に反対した。

地方裁判所は、国立公園局設置法およびキャニオンランズ国立公園設置法が国立公園局に、独特の公園資源を恒久的に損なう活動を予め認可させないようにしていると考えて、ピーカブースプリング(Peekaboo Spring)からエンジェルアーチ(Angel Arch)までのソルトクリーク道の10マイル部分を乗り物に開放したままにしておくという山間地域開発計画の一部[内容]に対するウィルダネス同盟の異議申し立てについて、ウィルダネス同盟を支持する判決をした。そのうえ、地方裁判所は行政記録に基づいて、この10マイル部分をモーター付乗り物が継続的に利用することによって、ひどい恒久的な損傷が生じると判決し、連邦政府ほか被告にピーカブースプリングから先でのソルトクリークキャニ

オンでモーター付乗り物を許可することを差し止めた。そこで、訴訟参加人であるユタ州アクセス共有同盟が控訴した¹³。

控訴裁判所は、法廷に差し出された問題が、行政機関が管理する制定法についての当該行政機関の解釈を含む場合、「争われている問題について、連邦議会が意見を表明したことがある場合、われわれは連邦議会の明示された意図を実行しなければならない [シェヴロン第一審査]。けれども、もし制定法が沈黙するかあいまいならば、もしそれが許されるならば、われわれは行政機関の解釈に敬意を払う (defer) [シェヴロン第二審査]。』¹⁴と述べて、1984年のシェヴロン U.S.A. 対天然資源防衛会議連邦最高裁判所判決 (Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., 467 U.S. 837; 81 L. Ed. 2d 694) で示された二段階審査説を用いるとした。二段階審査説との関係では、次の各規定が問題になった。

● 国立公園局の創設および同局が監督する国立公園の目的に関する、
国立公園局設置法の規定

「このように創設される国立公園局は…当該公園の基本目的に従うような手段および方法によって…国立公園として知られる連邦所有地域の利用を促進かつ規制しなければならないし…その目的は景観および自然対象物・歴史的対象物、そこにいる野生生物を保全し、将来の世代の楽しみのためにそれらを損なわない方法や手段で、同じ楽しみを提供することである (“The service thus established shall promote and regulate the use of the Federal areas known as national parks ... by such means and measures as conform to the fundamental purpose of the said parks ... which purpose is to conserve the scenery and the natural and historic objects and the wildlife therein and to provide for the enjoyment of the

¹³ 奇妙なことに、連邦政府ほか被告は地方裁判所判決に対して控訴しなかった。けれども、“〔国立公園局設置〕法の固有の法構造について、連邦裁判所の見解に助言するために”地方裁判所に準備書面まで提出した。その書面のなかで連邦政府ほか被告は、地方裁判所で採用された立場とは異なる立場をとる。Coggins, Wilkinson and Leshy, *supra* n.10, at 946.

¹⁴ Southern Utah Wilderness Alliance v. Dabney, 222 F. 3d. 819 (10th Cir. 2000) at 824.

same in such manner and by such means as will leave them unimpaired for the enjoyment of future generations.” 16 U.S.C.A. §1)」

● 公園価値を損なう活動の許可を禁止する、国立公園局設置法の規定
「活動の許可は逐語的に解されなければならないし、それらの地域の保護、管理、行政は国立公園制度の高い公共の価値および無傷の状態を考慮して行なわれなければならないし、連邦議会によって直接かつ明確に規定されてきたかもしれないあるいは規定されることになる場合を除いて、それらの様々な地域〔国立公園〕が設立されるにあたって理由とされた価値および目的の質の低下をもたらすかたちで与えられてはならない（“The authorization of activities shall be construed and the protection, management, and administration of these areas shall be conducted in light of the high public value and integrity of the National Park System and shall not be exercised in derogation of the values and purposes for which these various areas have been established, except as may have been or shall be directly and specifically provided by Congress.” 16 U.S.C.A. §1a-1)」

● キャンيونランズ国立公園を創設する、設置法の規定
「国民のインスピレーション、利益、利用のために、最高の景観、科学、考古学的特色をもっているユタ州のある地域を保存するために、ここにこのようにしてキャンيونランズ国立公園が設立される…（“In order to preserve an area in the States of Utah possessing superlative scenic, scientific, and archeologic features for the inspiration, benefit, and use of the public, there is hereby established the Canyonlands National Park …” 16 U.S.C.A. §271)」

キャンيونランズ国立公園設置法はさらに、キャンيونランズが国立公園局設置法の目的に従って管理、保護、開発されることを命じる（16 U.S.C.A. §271d）。

地方裁判所において国立公園局は、国立公園局設置法およびキャンيونランズ国立公園設置法が資源保全とビジターの楽しみという相いれない二つの命令（mandates）のバランスをとることを是認するし、しかも自らの山間地域基本計画は十分な敬意をはらわれなければならない、相いれない命令（mandates）に関するもっともな妥当な解決策になると主

張した。地方裁判所は、シェヴロン判決の分析に従って、国立公園局の解釈を司法審査した。地方裁判所は、“連邦議会は、公園局が独特の公園資源を恒久的に損なう国立公園内の活動を許可する権限を与えられるかどうかという問題について、明確な答えを出してきた。答えはノーである。先に論じられた制定法のなかで述べられるように、公園局の命令とは、保存と調和し、重大、恒久的な損傷と調和しない、楽しみやアクセスの形態を許可することである”¹⁵と述べた。地方裁判所は、行政記録における証拠が“ソルトクリークキャニオンの水辺の地域が独特であること、およびピーカブースプリングを越える乗り物の往來の影響がそれらの地域が引き続き存在することによって内在的かつ根本的に有害である”¹⁶ことを示したとの事実を認定して、山間地域基本計画が連邦議会の意思である“明確な議会制定指令 (clear legislative directive)”に反するとの判決を下した¹⁷。

控訴においてユタ州アクセス共有同盟は、地方裁判所がシェヴロン第一審査に基づいて問題を解決することで間違いをしたとして争った。ユタ州アクセス共有同盟は、地方裁判所が、乗り物アクセスの問題についての関連制定法およびそれらの適用に内在するあいまいさを理由に、シェヴロン第二審査に及ぶべきだったと主張した。控訴裁判所は、ユタ州アクセス共有同盟に同意した。控訴裁判所は、問題になっている正確な論点は、山間地域基本計画、特にピーカブースプリングからエンジェルアーチまでのソルトクリーク道の10マイル部分での乗り物の利用を許可する山間地域基本計画の一部が、国立公園局設置法およびキャニオンランズ国立公園設置法のなかで述べられる連邦議会の明確な意思に反するかどうかである、とした。そして、“恒久的な損傷 (permanent impairment)”という言葉で問題を作り上げることは、行政記録がそのような恒久的な損傷が生じることを明確に示すならば必ずしも間違っ

¹⁵ Southern Utah Wilderness Alliance v. Dabney, 7 F. Supp. 2d 1205 (D. Utah 1998) at 1211.

¹⁶ Id.

¹⁷ Southern Utah Wilderness Alliance v. Dabney, 222 F. 3d 819 (10th Cir. 2000) at 825-826.

いないかもしれないが、当該記録はその問題について明確ではない、との事実を認定した。控訴裁判所は、「国立公園局設置法は、国立公園局が“将来の世代の楽しみのためにそれらを損なわない方法や手段で（16 U.S.C. §1）” 景観および自然対象物・歴史的対象物、そこにいる野生生物についての保全および楽しみを提供することを命じる。“損なわない（unimpaired）” という文言も、“将来の世代の楽しみのために損なわない（unimpaired for the enjoyment of future generations）” というフレーズも、同法では定義されていない。何が損傷（impairment）に相当し、損傷の存続期間および重大さの双方がどのように公園の他の公共利用価値に対して評価あるいは比較考察されるべきなのかは、制定法自体からは明らかでない。」¹⁸という考察を示した。

控訴裁判所は、国立公園局設置法が国立公園局に、どのような活動が許可あるいは禁止されなければならないかを判断する際に、資源保全とビジターの楽しみという時おり衝突する政策のバランスをとることを許している、と解釈した。そして、国立公園局が適切にバランスをとることを行ってきたかどうかの基準は、結果として生じる活動が、“将来の世代の楽しみのために損なわない（unimpaired for the enjoyment of future generations）” 資源を残すかどうかである。そのフレーズに内在するあいまいさのために、われわれはシェヴロン第一審査に基づいて当法廷の問題を解決することができない、その代わりに第二審査に及ばなければならない、とした¹⁹。

控訴裁判所への準備書面および口頭弁論において、国立公園局は、内務省が“国立公園局設置法の適切な解釈について実質的な再評価を行ってきた”ことを助言した。この再評価に基づいて内務省は、控訴裁判所への準備書面のなかで、国立公園局設置法が“個々の公園が設立されてきた基本的な目的と価値にとって、保全が不可欠な資源の恒久的な損傷”を禁止するという立場をとった。内務省はまた、国立公園局が、国立公園局設置法に基づいてどのような資源が特にその国立公園の価値および目的にとって不可欠であるか、そして何がそれらの資源の損傷に

¹⁸ Id., at 826.

¹⁹ Id., at 826-827.

相当するかを判断する裁量を有するという立場をとった。内務省は国立公園局基本計画方針案（Draft NPS Management Policies）を提出し、自らの立場をさらに明らかにした。基本計画方針案は、公園資源および公園価値への様々な影響の存続期間、程度、タイミング、蓄積効果の点から、資源の損傷を扱う。基本計画方針案はまた、国立公園局設置法が、恒久的だとみなすものに加えて、より広いカテゴリーの損傷を禁ずるという前提に基づく。そのうえ、基本計画方針案は、国立公園局設置法のなかの様々な文言に定義を与える。基本計画方針案は、“公園資源および公園価値の損傷（impairment of park resources and values）”を“公園の資源または公園価値の無傷の状態、あるいは現在または将来の世代がそれらを楽しむ機会を妨げる、一つあるいはもっと多くの公園資源または価値への悪影響”と定義することを提案した。さらに、“公園資源および価値（park resources and values）”を“その地域が国立公園システム内に含まれた目的…および公園の設立法あるいは設立宣言のなかで述べられた何か追加的な目的にとって、保全がきわめて重要な全ての公園資源および価値”と定義することも提案した。控訴裁判所および基本計画方針案で内務省および国立公園局によって述べられた、国立公園局設置法についてのこれらの解釈は、地方裁判所で国立公園局によって以前に述べられた解釈とは異なる。

控訴裁判所は、「…訴訟を通じてある行政機関によってとられるある立場は、シェヴロン判決の敬意 [すなわちシェヴロン第二審査に基づく敬意] が適用されるほど十分に公式なものとはいえない。…したがって、当法廷での当該行政機関の訴訟の立場は、シェヴロン第二審査に基づく敬意のための、公式（formality）要件を満たしていない。」²⁰として、現時点で敬意に値する行政機関の有効な立場は何もないと結論づけた。また、「同様に、行政機関の方針陳述（agency policy statements）は、訴訟の立場と同様に、シェヴロン第二審査に基づく敬意をいつも保証するわけではない²¹。…方針陳述は普通、シェヴロン判決の敬意をはらわれ

²⁰ Id., at 828.

²¹ 2000年のクリステンセン対ハリス郡連邦最高裁判所判決（Christensen v. Harris County, 529 U.S. 576）は、方針陳述（policy statements）、行政機関マニユ

ない、というのも方針陳述が通例、非公式のかたちで述べられしかも規則制定手続に従わないからである。…もし基本計画方針案が必要な規則制定手続に従ってまとめられかつ採択され、実質的あるいは法的な規則として解釈されるならば、それらはシェヴロン判決の敬意[すなわちシェヴロン第二審査に基づく敬意]をはらわれなければならない；けれども、もし最終的にまとめられた時に、それらが必要な公式〔性〕を満たさず単に解釈的な規則 (interpretative rules) の意としてのみとられるならば、行政機関の解釈 (agency's interpretation) が“よく筋の通った (well reasoned)” ものかどうかかつ“説得力がある (has the power to persuade)” かどうかを問う、より少なく敬意をはらう基準 (less deferential standard)²²に基づいて審査されなければならない。」²³として、基本計画方針が依然として草案のかたちであり、行政機関によってまだまとめられていないあるいは採択されていないとした。そして、「行政機関によって公式に採択されてきた現時点での解釈が当法廷に何も差し出されていないので、われわれはどのような行政機関解釈にも敬意をはらうことなく、国立公園局設置法および地方裁判所の措置を審査する。」²⁴としたうえで、「ソルトクリーク道の10マイル部分での乗り物アクセスの問題に関してはシェヴロン第一審査が決定力をもつという事実認定において、地方裁判所は間違いをした。分析はシェヴロン第二審査に基づいて進めなければならないし、その分析を行なうなかで地方裁判所は、一時的な損傷についての国立公園局の事実認定に対して適切な基準を適用して、その地域で乗り物によって引き起こされる損傷に関する記録のなかの証拠を再審査しなければならない。」²⁵と結論づけた。

アル (agency manuals)、実施要綱 (enforcement guidelines) に含まれる行政機関の解釈がシェヴロン審査の敬意を保証しないと述べた。Id., at 828.

²² 1944年のスキッドモア社対スウィフト社連邦最高裁判所判決 (Skidmore v. Swift & Co., 323 U.S. 134) で、この基準が示された。Id., at 829-830.

²³ Southern Utah Wilderness Alliance v. Dabney, 222 F. 3d 819 (10th Cir. 2000) at 828-829.

²⁴ Id., at 829.

²⁵ Id., at 830.

第二節 基本計画指針 (Management Policies)

1 指針の内容

国立公園局は、個々の国立公園の施設整備や管理の方針を公園基本計画 (General Management Plan: GMP) のなかで定める。さらに、個々の国立公園がもつ公園基本計画 (GMP) の内容や策定手続をより具体的に定めたものが、基本計画指針 (Management Policies) である²⁶。

ミッション66が終了した1966年に、国立公園局は個々の国立公園について公園基本計画を制定した。1971～1972年には、国家環境政策法 (National Environmental Policy Act: NEPA) をより効果的に実施するために同法その他の関連法と調和させながら、計画プロセスが詳細化された。一般に用いられる計画プロセスは、主に次の三つの段階からなる。

- ① “その公園の目的を達成するために果たされるべき要件”を明記する、基本計画宣言 (Statement for Management) が作成される。
- ② その公園の計画および管理のために必要な、自然、歴史、社会、経済、人口統計の資料を、収集・分析する。
- ③ 公園基本計画 (GMP)²⁷を開発する。公園基本計画の開発では、代替的な活動についての評価 (assessment) が、最終的な構成要素になる。

国立公園局のガイドラインは特に、計画決定が行なわれてしまう前のできるだけ早い段階で計画プロセス全体を通じて国民参加を確保するために、代替案の評価および環境影響評価報告案 (Draft EIS) について

²⁶ 畠山武道・前掲 (注3) 261～262頁。“management”は通常“管理”と訳されるが、“General Management Plan”はその実態を考慮して“公園基本計画”と訳される。“Management Policies”が“基本計画指針”と訳されるのも、同様の理由による。

²⁷ 以前は“マスタープラン (Master Plan)”と呼ばれていた。マスタープランは提案された地域について、土地利用、開発、公共の利用の代替案を確認、評価する。そのような考慮が、検討中の地域の保護、開発、説明、公共の利用のために実現可能な活動の方向を確認、評価するとともに、これらの管理代替案の環境影響を検討する。Michael Mantell, Preservation and Use: Concessions in the National Parks, 8 Ecology Law Quarterly 1 (1979) at 30-31.

のワークショップ、ミーティング、論評など、“積極的な活動”を求める。

公園基本計画は、資源管理、説明、ビジター利用、一般開発のための、別個の計画を含む。基本計画はまた、基本目標の宣言を含み、公園内の全ての土地および水域のゾーニング戦略を明示する²⁸。そして基本計画指針が、個々の国立公園の計画において根本的な規制権限規定としてはたらくことになる。

2001年に公布された基本計画指針²⁹は、国立公園局設置法1条および同1a-1条の指令(directives)の解釈を示した。同基本計画指針は、国立公園局設置法1条が国立公園局にとって“最も重要な制定法上の指令(directive)”であることを確認した。同基本計画指針は、国立公園システムの“基本目的”が“公園資源および公園価値を保全する[一般的内容を有するルールとしての]命令(mandate)”を創設することであると定義した。同基本計画指針は、国立公園局設置法1条および同1a-1条が、たとえ損なわれる危険がなくても全ての公園資源および公園価値について常に適用される保全命令(conservation mandate)と損傷に関する別個の禁止令の両方を含むことを明らかにする。同基本計画指針のなかで、損傷(impairment)は“それらの資源または価値を楽しむ機会を含めて、公園資源または価値の無傷の状態を害する(harm)”かもしれない何らかの影響と定義される。同基本計画指針は、連邦議会が国立公園局に公園内で一定のタイプの影響を許す裁量を与えてきたと同時に、その裁量が非損傷要件によって制限されることを指摘する。国立公園局は、“公園資源および価値への悪影響を避けること、あるいは実施可能な最大程度まで最小化することを、常に求めるよう”指示される。

同基本計画指針はまた、公園のもう一つの基本目的が、合衆国国民に公園資源および価値を楽しむことを提供することであると認める。保全(conservation)および楽しむこと(enjoyment)という二重の目的について同基本計画指針は、“国立公園を将来の世代が楽しむことは、公園

²⁸ Id.

²⁹ 公園基本計画(GMP)は個々の国立公園について個別的に定められるが、基本計画指針(Management Policies)は個々の国立公園に共通する内容が包括的に定められる場合もあるようである。

資源および価値のすばらしい質が損なわれていないままである場合に限り確保されうる”と認めながら、国立公園局設置法1条が“資源および価値を保全することと、それらを楽しむことを提供することの間に対立関係がある場合に、保全が優越すべきである”ことを求めていると解釈する。同基本計画指針はこの解釈が、保全と楽しむことという二重の目的に関する判例法と調和することを強調する。

2 判例

連邦裁判所は、基本計画指針が国立公園局を拘束することを確認してきた。2003年の動物基金対ノートン連邦コロンビア特別区地方裁判所判決（*The Fund for Animals v. Norton*, 294 F. Supp. 2d 92）で連邦政府ほか被告は、基本計画指針が国立公園局を拘束しないことを主張しようと試みたが、連邦裁判所は次のように述べて、この提案を明白に退けた³⁰。

「…2003年の決定記録（record of decision: ROD）のなかで国立公園局が十分に認めているように、国立公園局は保全命令（conservation mandate）に拘束されるし、その命令は全ての他の考慮すべき事柄にも勝る。2003 ROD at 18, A.R. 81479（“連邦議会は、〔公園内の〕資源および価値を保全することと、それらを楽しむことを提供することの間に対立関係がある場合に、保全が最も重要な事柄になるべきである、と規定してきた”）」³¹。

さらに裁判所は、基本計画指針が単に内部の、非公式のガイドラインにすぎないのではなく、公示とコメントというプロセスを経て公布され、しかも国立公園局設置法の公式解釈としてフェデラル・レジスタ（Federal Register）に公示されるから、国立公園局を必然的に拘束すると認めた³²。

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

1 法の内容

³⁰ Joanna M. Hooper, *supra* n.1, at 10979-10980.

³¹ *The Fund for Animals v. Norton*, 294 F. Supp. 2d 92 (D.D.C. 2003) at 105.

³² Joanna M. Hooper, *supra* n.1, at 10980.

国立公園管理との関係では、1976年の連邦所有地政策管理法（Federal Land Policy and Management Act: FLPMA）のウィルダネス（wilderness）見直し規定（review provisions）に、1964年の原生自然法（Wilderness Act）1131(c)条のウィルダネス（wilderness）定義規定が組み込まれた³³ことが重要である。すなわち、連邦所有地政策管理法は「国有地は、科学、景観、歴史、生態学、環境、空気および大気、水資源、考古学上の価値の質を守る方法で管理される；このことは、ふさわしい場所で、特定の国有地を自然のままの状態で保存し保護する；このことは、魚類・野生生物および家畜に、食べ物や生息地を提供する；このことは、アウトドアレクリエーションおよび人間の居住・利用を提供する；（“the public lands be managed in a manner that will protect the quality of scientific, scenic, historical, ecological, environmental, air and atmospheric, water resource, and archeological values; that, where appropriate, will preserve and protect certain public lands in their natural condition; that will provide food and habitat for fish and wildlife and domestic animals; and that will provide for outdoor recreation and human occupancy and use;” 43 U.S.C.A. §1701 (a) (8)）」として、国有地がそれらの景観、歴史、環境上の価値を保存する方法で管理され、土地の自然のままの状態と野生生物生息地を保存し、人間の利用に備えることが連邦政府の政策になることを宣言しつつ、連邦議会と国有地の関係を再定義した。この政策は、“複合的利用（multiple use）” および“持続的収穫（sustained yield）”の原則を組み込む³⁴。連邦所有地政策管理法もまた、国立公園の規制権限規定として有効にはたらく。

ここで、連邦所有地政策管理法のウィルダネス見直し規定の内容を見ていきたい。連邦所有地政策管理法は、15年間の見直しプロセス期間を設けて、土地管理局（BLM）にウィルダネス指定のために土地を見直して推薦するよう指示した。また内務長官には、原生自然法に従ってウィルダネス特性に関する国有地目録を作成するよう命じた³⁵。内務長官は、

³³ 10 Missouri Environmental Law & Policy Review 179 (2003) at 182.

³⁴ Id.

³⁵ 暫定基本計画方針（Interim Management Policy: IMP）には、“ウィルダネス

ウィルダネス保護のために見直される地域の適切性について、大統領推薦 (President recommendations) を訴え出る義務を負う。さらに見直しは、原生自然法で規定される手続に従わなければならない。次に大統領が、大統領推薦を連邦議会に報告する義務を負う。そしてウィルダネス地域としての指定が「連邦議会法によって規定される場合に限り有効となる… (“... become effective only if so provided by an Act of Congress.” 43 U.S.C.A. §1782(b))」。

見直しプロセス期間を通して、かつ連邦議会が行動するまで、内務長官は連邦所有地政策管理法1782条の非損傷規定 (nonimpairment provision) に支配される。同条は内務長官に、次のように命じる。

「ウィルダネスとしての保存に関する当該地域の適切性を損なわないような方法で、本法その他の適用法に基づく自らの権限に従って当該土地を管理すること…。国有地を管理する際に、内務長官が、規制または他の方法によって、土地および土地の資源の不必要または過度の質の低下を防ぐこと、あるいは環境保護を提供することが求められる何らかの活動を行わなければならない、という条件で。…いったん、ある地域がウィルダネスとしての保存のために指定されたならば、国有林ウィルダネス地域 (national forest wilderness areas) に適用される原生自然法の規定 (16 U.S.C. §§1131 et seq.) が³、当該指定地域の行政および利用について適用されなければならない… (“to manage such lands according to his authority under this Act and other applicable law in a manner so as not to impair the suitability of such areas for preservation as wilderness ... Provided, That, in managing the public lands the Secretary shall by regulation or otherwise take any action required to prevent unnecessary or undue degradation of the lands and their resources or to afford environmental protection Once an area has been designated for

見直し中の土地 (lands under wilderness review)” についての土地管理局 (BLM) の土地管理政策が明記されている。“ウィルダネス見直し中の土地” とは、土地管理局が連邦所有地政策管理法で規定されるウィルダネス目録作成プロセスを完了していない土地や、土地管理局がウィルダネス特性の存在を確定してきた土地を含む。Id., at 183-184.

preservation as wilderness, the provisions of the Wilderness Act [16 U.S.C.A. §1131 et seq.] which apply to national forest wilderness areas shall apply with respect to the administration and use of such designated area, ..."43 U.S.C.A. §1782(c))」。さらに、「内務長官は1712条に基づいて自らが作成する土地利用計画 (land use plans) に従って…国有地を管理しなければならない ("The Secretary shall manage the public lands ... in accordance with the land use plans developed by him under section 1712 ..." 43 U.S.C.A. §1732(a))」。

連邦所有地政策管理法1712条は、土地利用計画の作成、整備、修正を求めると共に、作成および修正に関して以下の9つの基準を列挙している。すなわち、

「土地利用計画の作成および修正の際に、内務長官は [次のことを] 行なわなければならない—

- (1) 本法その他の適用法で明記される複合的利用および持続的収獲の原則を、用いるかつ見守る；
- (2) 自然科学、生物学、経済学、他の科学についての統合された考慮をなし遂げるために、体系的な学際的アプローチを用いる；
- (3) 危機的な環境上の懸念がある地域の指定および保護を優先する；
- (4) 利用できる範囲まで、国有地、国有地の資源、他の価値についての目録に依拠する；
- (5) 国有地の現在および可能性のある利用を検討する；
- (6) 関係した価値の相対的な希少性、およびそれらの価値の実現のための (リサイクルを含めて) 代替的手段や代替用地の可能性を検討する；
- (7) 国民にとっての長期利益を、短期利益と比較衡量する；
- (8) 州および連邦の大気、水、騒音、その他の汚染基準あるいは実施計画を含めて、適用される汚染抑制法に従って定める；
- (9) 国有地行政に適用される法に調和する範囲まで、その土地がある他の連邦部門・行政機関および州・地方公共団体の土地利用計画および管理事業と、当該土地のあるいは当該土地のための土地利用目録、計画、管理活動を調和させる…」

土地利用計画は、土地管理局の一般管理規則 (general management

regulation) においてさらに扱われる。同規則は、資源管理計画 (resource management plan: RMP) を連邦所有地政策管理法の土地利用計画であると定義している (43 C.F.R. §1601.0-5(k))³⁶。資源管理計画 (RMP) は、一般に次のことを定めなければならない成文書である。

- (1) 管理されるべき土地
- (2) 許される資源利用
- (3) 資源状態についての目標および目的
- (4) 事業制限および一般管理実施
- (5) より詳細かつ明確な計画によってカバーされるべき地域の必要性
- (6) 目標を達成するために求められる支援活動
- (7) 一般的な実施順序
- (8) その有効性を判断するために、計画を監視しかつ評価する基準 (43 C.F.R. §1601. 0-5(k))

資源管理計画の承認は「人間の環境の質に著しく影響を及ぼしている主な連邦活動とみなされ (43 C.F.R. §1601. 0-6)」、このことが国家環境政策法 (NEPA) 問題を、連邦所有地政策法 (FLPMA) の国有地管理の文脈内に提起する。一般管理規則は〔環境負荷〕緩和策の結果、関連する計画における重大な変更、計画にとって重要な新資料を扱う基準に基づいて、資源管理計画を監視し評価することを規定する。地方管理者 (District Manager) が、基準に従ってかつ「他の適切なときに (43 C.F.R. §1610. 4-9)」、資源管理計画を監視することを求められる。さらに地方管理者は、必要なときに、監視および評価プロセスによって定められたように資源管理計画を見直すよう指示されている (43 C.F.R. §1610. 5-6)³⁷。

2 判例

2002年の南ユタ州ウィルダネス同盟対ノートン連邦第10巡回控訴裁判所判決 (Southern Utah Wilderness Alliance v. Norton, 301 F. 3d 1217) は、連邦所有地政策管理法 (FLPMA) および行政手続法 (Administrative

³⁶ Id., at 183.

³⁷ Id.

Procedure Act: APA) に基づく土地管理局 (Bureau of Land Management: BLM) の行為を扱ったものである。国立公園局が直接の当事者となった事例ではないが、国立公園内のウィルダネスの管理を考えるうえで、示唆に富む事例といえるだろう。環境保護団体の南ユタ州ウィルダネス同盟は、ユタ州管区連邦地方裁判所において、土地管理局に対する暫定的差止命令訴訟 (preliminary injunction action) を起こした³⁸。このインジャンクション (差止命令) を求める申し立ては、オフロード車によって引き起こされる元に戻せないほどの環境上の損害から、連邦政府によって管理されるウィルダネスを保護しようとするものだった。複数の環境保護団体が、土壌浸食、および傷つきやすい、乾燥した砂漠での植生破壊という結果になるオフロード車通行に関心をもった。南ユタ州ウィルダネス同盟の保全長 (conservation director)、マッキントッシュ (Heidi McIntosh) によると、“一台のオフロードバイクに乗る一人の男が、ある日の午後に莫大な量の損害を引き起す可能性がある”³⁹。

南ユタ州ウィルダネス同盟は、土地管理局がオフロード車利用と関連づけられる有害な環境上の影響を防がないことによって“自らの制定法上および規制上の義務を果たさなかった”と主張して、1999年10月27日に訴訟を提起した。主としてオフロード車利用者からなるレクリエーション利害関係者たちが、訴訟で抗弁する土地管理局のために訴訟に参加することを地方裁判所に要請した後、南ユタ州ウィルダネス同盟は行政手続法 (APA) に基づいて土地管理局に行動を起こすよう強制することを求める、もう一つの修正された不服申し立てを提起した。公判期日は2001年5月と定められたが、マッキントッシュは“われわれは公判期日まで待てない。われわれは、訴訟の解決を未決定のままにしておきながら、今すぐ道路を閉鎖させたい”と言ったと報じられた⁴⁰。こうして、南ユタ州ウィルダネス同盟は暫定的差止命令を求める申し立てを提起し、地方裁判所は2000年8月28日および同年12月13日に審理を開いた。

³⁸ Southern Utah Wilderness Alliance v. Babbitt, 2000 U.S. Dist. LEXIS 22170 (D. Utah 2000).

³⁹ 10 Missouri Environmental Law & Policy Review 179 (2003) at 179-180.

⁴⁰ Id., at 180.

南ユタ州ウィルダネス同盟は、土地管理局が連邦ウィルダネス検討地域（Wilderness Study Areas: WSAs）でのオフロード車活動を適切に管理しないことが、連邦所有地政策管理法（FLPMA）および国家環境政策法（NEPA）に違反すると主張した。したがって、南ユタ州ウィルダネス同盟は、行政手続法（APA）706(1)条（5 U.S.C.A. §706(1)）に基づいて訴えることによって、土地管理局に自らの制定法上および規制上の義務の遂行を強制するよう求めた⁴¹。これに対して土地管理局は、行政手続法に基づいてそのように主張することが事物管轄権（subject matter jurisdiction）を欠くとして却下するために、民事訴訟規則12(b)(1)条（Civ. Proc. Rule 12(b)(1)）の申し立てを提起した。南ユタ州ウィルダネス同盟は、土地管理局が行動しないことよりもむしろ、“土地管理局の行動が十分であること（the sufficiency of the BLM’s actions）”、つまり土地管理局の行動が不十分であると主張して争った⁴²。

地方裁判所は、土地管理局の却下の申し立てを認め、強制的義務を負っている行政機関は、行政手続法706(1)条に基づいて強制されえないとした。さらに、地方裁判所は、ある行政機関がそのような規定を実施するための“容認（affirmative）”の行動をとるまでは、その行政機関は自らの既存の土地利用計画（Land Use Plan）に従うことを強制されえないと結論づけた。最後に、地方裁判所は、土地管理局が補足環境影響評価（supplemental Environmental Impact Statement）でオフロード車活動に関する新たな情報を考慮しないことにする際に、自らの裁量を正当に用いると結論づけた⁴³。

控訴裁判所は、南ユタ州ウィルダネス同盟の控訴審での主張のうち、三つの点を検討した。

- ① 土地管理局が連邦所有地政策管理法（FLPMA）に従わなかったことは、違法か

⁴¹ Southern Utah Wilderness Alliance v. Norton, 301 F. 3d 1217 (10th Cir. 2002) at 1222.

⁴² 10 Missouri Environmental Law & Policy Review 179 (2003) at 180.

⁴³ Southern Utah Wilderness Alliance v. Norton, 301 F. 3d 1217 (10th Cir. 2002) at 1222.

② さまざまな土地利用計画についての規定を実施するのを拒んだことは、違法か

③ 増加したオフロード車利用について、国家環境政策法（NEPA）に基づく“厳しい審査（hard look）”を行なわなかったことは、違法か

である⁴⁴。最終的に控訴裁判所は、地方裁判所こそが、土地管理局の行動しないことについて、行政手続法に基づく暫定的差止命令を求める南ユタ州ウィルダネス同盟の申し立てを認めることが当然であるかどうかを検討するための事物管轄権を有するとの判決を下した⁴⁵。以下で、先に述べた三つの点についての控訴裁判所の検討を概観していく。

① 行政手続法（APA）706(1)条に基づいて提起される、連邦所有地政策管理法（FLPMA）違反という主張

控訴審は、行政手続法に基づいて提起される連邦所有地政策法主張を扱うことから始まった。連邦所有地政策管理法1782(c)条（43 U.S.C.A. §1782(c)）は、土地管理局がウィルダネス検討地域（WSAs）を「ウィルダネスとしてそのような地域を保存する適切性を損なわないような方法で（“in a manner so as not to impair the suitability of such areas for preservation as wilderness”）」「管理し続けなければならない（“shall continue to manage”）」と述べる⁴⁶。したがって、控訴裁判所は、連邦議会が判断を行なうまでは土地管理局がウィルダネス保護の資格があるので、土地管理局がウィルダネス地域を管理するという「直接的かつ継続的な義務（“immediate and continuous obligation”）」⁴⁷を連邦所有地政策管理法が創設すると結論づけた⁴⁸。行政手続法706(1)条（5 U.S.C.A. §706(1)）は連邦裁判所に、「行政機関行為を行なわないことが違法であるか、

⁴⁴ Id., at 1223.

⁴⁵ 10 Missouri Environmental Law & Policy Review 179 (2003) at 188.

⁴⁶ Southern Utah Wilderness Alliance v. Norton, 301 F. 3d 1217 (10th Cir. 2002) at 1225.

⁴⁷ Id.

⁴⁸ 10 Missouri Environmental Law & Policy Review 179 (2003) at 188.

行政機関行為が過度に延期された場合に、当該行政機関行為を強制する（“compel agency action unlawfully withheld or unreasonably delayed”）よう命じる⁴⁹。とはいえ連邦裁判所は、行政機関が“義務的、非裁量的な任務（mandatory, nondiscretionary duty）”を遂行していない場合にのみ、行為を強制してもよい⁵⁰。そのうえで、控訴裁判所は、“行政機関行為を強制することは、特定の成果を命じることと全く異なる”ことを指摘した⁵¹。

こうした背景の下、控訴裁判所は土地管理局の主張を扱った。第一に土地管理局は、ウィルダネス検討地についての暫定的管理政策（Interim Management Policy for Lands Under Wilderness Review: IMP）が土地管理局に、同局がどのように活動し、また活動するかわしなやかを判断する裁量権を与えるので、土地管理局が行動しないことを行政手続法審査から外すと主張した。控訴裁判所は、土地管理局の弁論が、行政手続法に基づく管轄問題よりもむしろ請求の実体（merits）の問題に役立つとしながら、土地管理局自身の規則に関する同局の解釈への敬意が、1782(c)条に基づく明確な制定法上の命令に従うよう土地管理局に強制することから裁判所を解放するものではないと結論づけた⁵²。第二に土地管理局は、行政手続法が、706(1)条の成熟性（ripeness）の要件を充足するためには“最終的な行政機関行為（final agency action）”があることを必要とすると主張した⁵³。控訴裁判所は、ある行政機関が義務的な制定法上の任務を遂行するなかで、期限に間に合わないあるいは過度に延期する場合には、「その任務を遂行しないことがそれ自体、“最終的な行政機関行為（final agency action）”である」と述べて、土地管理局の主張を退けた⁵⁴。このように、土地管理局の「申し立てられた、連邦所有地政策法

⁴⁹ Southern Utah Wilderness Alliance v. Norton, 301 F. 3d 1217 (10th Cir. 2002) at 1225.

⁵⁰ Id., at 1226.

⁵¹ Id.

⁵² Id., at 1228.

⁵³ Id., at 1229.

⁵⁴ Id.

基づく強制を受ける、704条の最終的な活動（final action）とみなされうる」⁵⁵。第三に土地管理局は、同局がオフロード車活動に対して部分的な行動をすでにとってきたので、706(1)条に基づく強制を受けることがないと主張した。控訴裁判所は、土地管理局の行動を認めかつ評価しつつも、「もしわれわれが土地管理局の主張を認めるとしたら、われわれは、ある行政機関が自らの法的義務に応じるためにいくらかの努力を行なう限り、たとえその努力が法的要件を満たすのに足りなくても、その行政機関は自らの義務的な、法的任務を果たすことを強制されえないことを、本質的に認めることになるだろう」と結論づけた⁵⁶。このように、控訴裁判所は、土地管理局の部分的な法遵守の主張を退け、加えてオフロード車損害が連邦によって保護されるウィルダネス検討地域(WSAs)で引き起こされているという“外見上の証拠 (colorable evidence)”⁵⁷を南ユタ州ウィルダネス同盟が提出していたため、南ユタ州ウィルダネス同盟の主張についての地方裁判所が下した却下を破棄する旨の判決を下した⁵⁸。

② 土地利用計画 (Land Use Plans) の不遵守

1990年と1991年に土地管理局は、ファクトリービュート (Factory Butte) とサンラッフェル (San Rafael) のそれぞれのウィルダネス地域について、土地利用計画を策定した。当初から、土地管理局がこれらの計画を十分に実施してこなかったことは明白だった⁵⁹。連邦所有地政策管理法1732条は土地管理局に、「1712条に基づいて作り上げられる土地利用計画に従って…国有地を管理する (“manage the public lands ... in accordance with the land use plans developed ... under section 1712” 43 U.S.C.A. §1732(a))」よう命じる⁶⁰。同条は、「自身によって作り上げら

⁵⁵ Id.

⁵⁶ Id., at 1231.

⁵⁷ Id., at 1233.

⁵⁸ 10 Missouri Environmental Law & Policy Review 179 (2003) at 189.

⁵⁹ Southern Utah Wilderness Alliance v. Norton, 301 F. 3d 1217 (10th Cir. 2002) at 1234.

⁶⁰ Id., at 1233.

れる土地利用計画に従って…内務長官が国有地を管理しなければならない (“The Secretary shall manage the public lands ... in accordance with the land use plans developed by him” 43 U.S.C.A. §1732(a))」ことを求める。「適用される制定法および規則のみならず、関連する土地利用計画についての徹底的な解釈」に基づいて、控訴裁判所は、土地管理局が土地利用計画を遂行する義務的、非裁量的な任務を有さないという、同局の第一の主張を退けた⁶¹。したがって、南ユタ州ウィルダネス同盟は、土地管理局が自らの土地利用計画に従ってこなかったという“外見上の主張 (colorable claim)”を述べてきたし、行政機関行為を強制するための行政手続法に基づく事物管轄権は適切だった⁶²。第二に土地管理局は、“将来の、場所を特定した行為 (future, site-specific action)”の義務を負っている場合には、同局は土地利用計画に基づいて行動することのみを強制されうると主張した⁶³。控訴裁判所は、1732(a)条に戻りながら、土地管理局が自らの土地利用計画を厳守しなければならないと繰り返した。さらに、行政機関が行動しないことは土地利用計画違反とならないという土地管理局の示唆を認めず、「土地利用計画のなかで明確に約束した計画を実施しないことは、あたかも土地管理局が自らの土地利用計画義務についての直接の挑戦的態度で“断固たる (affirmative)”あるいは“今後の (future)”行動をとるのと同様の効果を生む」とした⁶⁴。

③ 国家環境政策法 (NEPA) に基づく“厳しい審査 (hard look)”主張

最後に控訴裁判所は、オフロード車によって引き起こされる損害に関する新たな情報に対して“厳しい審査 (hard look)”を行なうことを土地管理局に要請している、南ユタ州ウィルダネス同盟の国家環境政策法 (NEPA) 主張を検討した。国家環境政策法の下では、「人間の環境の質に著しく影響を及ぼしている主な連邦活動は、環境影響評価報告が先

⁶¹ Id., at 1234.

⁶² Id., at 1235.

⁶³ Id.

⁶⁴ Id.

になされなければならない」⁶⁵。連邦規則の下では、もし「環境上の懸念に関連する重大な新事情あるいは新情報、および提案される活動あるいはその影響に関する挙動」が現れれば、行政機関は補足環境影響評価報告（supplemental environmental impact statement: SEIS）を準備するよう求められることになる⁶⁶。土地管理局は、予算の制約もあつてきた数年間のうちにオフロード車活動の影響についてより一層の国家環境政策法分析を行なうことを計画していたので、同局が行動を強制されることはないと主張した。控訴裁判所は、新情報が得られるようになるたびに、行政機関が行動を強制されることはないと認めたけれども、「問題は、その後の情報が、提案される活動の環境上の影響について、別の、一定の手続による徹底的な審査が必要であるような、新たな十分な脅威の懸念を提起するかどうかである」とした⁶⁷。地方裁判所は、「現在差し出された証拠によれば、現時点の補足環境影響評価報告（SEIS）あるいは補足環境アセスメント（environmental assessment: EA）は命じられない」と判決した⁶⁸。それにもかかわらず、南ユタ州ウィルダネス同盟は地方裁判所において、「“土地管理局が“厳しい審査”を採用しないことは…国家環境政策法の要件の明らかな違反である。」と主張した⁶⁹。控訴裁判所は、南ユタ州ウィルダネス同盟が土地管理局に新たなオフロード車活動情報に対して“厳しい審査”を採用するのを望んでいることを、地方裁判所が初めのうちは認めていたが、地方裁判所が最終的に、南ユタ州ウィルダネス同盟が補足環境影響評価報告（SEIS）の提出を強制しようと不適切に努めたと認定したことを指摘した。このように控訴裁判所は、地方裁判所が実際は適切に提起されかつ維持されていた南ユタ州ウィルダネス同盟の“厳しい審査”主張を誤って解釈したと認定した⁷⁰。

⁶⁵ Id., at 1237.

⁶⁶ Id., at 1238.

⁶⁷ Id.

⁶⁸ Id., at 1239.

⁶⁹ Id., at 1238-1239.

⁷⁰ 10 Missouri Environmental Law & Policy Review 179 (2003) at 191.

南ユタ州ウィルダネス同盟が自らの“厳しい審査”主張を適切に提起していたことを明らかにしながら、控訴裁判所は、控訴での土地管理局の今後の行動（future action）主張にとりかかった。控訴裁判所は次のように述べて、土地管理局の主張が説得力のないことを認めた。「土地管理局の予算上の主張は、財政上の制約と本訴訟での法的な問題とを不当に一体化する：〔この法的な問題とは〕土地管理局が、増大したオフロード車利用に対して、国家環境政策法に基づく厳しい調査を採用することを求められるかどうかである。自らの義務的な任務を遂行するための行政機関の財源不足は、裁判所が〔行政手続法〕706(1)条に基づいて行動を強制することを妨げない、とわれわれは結論づけた。」⁷¹

さらに控訴裁判所は、「自らの予算に基づいて考慮した主張（in light of its budget-based arguments）」⁷²という土地管理局の主張について、かなり懐疑的だった。土地管理局は次の数年間のうちに補足環境影響評価報告（SEIS）審査を行なうつもりだと示唆したが、控訴裁判所の見るところでは、同局の財源不足のせいで、約束された審査が実際に行なわれるかどうかは大いに疑わしいとされた。こうして、地方裁判所が南ユタ州ウィルダネス同盟の“厳しい審査”主張の本質を誤って解釈したものであり、かつまた、地方裁判所の決定を支持するという土地管理局の主張は説得力のないものであることを理由に、控訴裁判所は地方裁判所判決を破棄した⁷³。

第四節 その他の主要な合衆国自然保護法

1 原生自然法（Wilderness Act）

(1) 法の内容

連邦議会は、国立ウィルダネス保存地域システム（National Wilderness Preservation System）を設立し、「現在および将来の世代のアメリカ

⁷¹ Southern Utah Wilderness Alliance v. Norton, 301 F. 3d 1217 (10th Cir. 2002) at 1239.

⁷² Id., at 1239.

⁷³ 10 Missouri Environmental Law & Policy Review 179 (2003) at 191.

カ国民に、恒久的なウィルダネス資源の利益を確保するために (“to secure for the American people of present and future generations the benefits of an enduring resource of wilderness.” 16 U.S.C.A. §1131 (a))」、1964年の原生自然法 (Wilderness Act) を制定した。連邦ウィルダネス地域 (federal wilderness areas) は、「ウィルダネスとしての将来の利用および楽しみのために損なわれていないままにする方法で、アメリカ国民の利用および楽しみのために、そして…ウィルダネス特性を〔保存する〕ために…管理される (“administered for the use and enjoyment of the American people in such manner as will leave them unimpaired for future use and enjoyment as wilderness, and so as to ... [preserve] their wilderness character ... ” 16 U.S.C.A. §1131 (a))」ことになった⁷⁴。

原生自然法1131(c)条は、ウィルダネス (wilderness) を次のように定義する。

「大地と生物群集が、人間に束縛されていないところである。人間自身は、そこにとどまらないビジターにすぎない。ウィルダネス地域 (area of wilderness) とは、絶え間ない改良あるいは人間の居住を免れて自らの原始の性質および力を持ち続けている、未開発の地域を意味することが本章でさらに定義される。ウィルダネスは、その自然のままの状態を保存するために保護、管理される。そしてそれは

- (1) 人間の活動の痕跡が見られず、自然の力によって主に影響を及ぼされてきたと一般に思われる；
- (2) 一人で過ごす、あるいは素朴で自由なタイプのレクリエーションのための、優れた機会を備える；
- (3) 少なくとも5000エーカーの土地がある、あるいは損なわれていない状態でのウィルダネスの保存と利用を実行できる十分な規模である；
- (4) 科学、教育、景観、歴史上の価値について、生態学、地質学、あるいは他の科学的特徴もまた、含むだろう。

(“where the earth and its community of life are untrammelled by man,

⁷⁴ Id., at 181.

where man himself is a visitor who does not remain. An area of wilderness is further defined to mean in this chapter an area of undeveloped Federal land retaining its primeval character and influence, without permanent improvements or human habitation, which is protected and managed so as to preserve its natural conditions and which

- (1) generally appears to have been affected primarily by the forces of nature, with the imprint of man's work substantially unnoticeable;
- (2) has outstanding opportunities for solitude or a primitive and unconfined type of recreation;
- (3) has at least five thousand acres of land or is of sufficient size as to make practicable its preservation and use in an unimpaired condition; and
- (4) may also contain ecological, geological, or other features of scientific, educational, scenic, or historical value.” 16 U.S.C.A. §1131(c)」

原生自然法のこの規定は後に、1976年の連邦所有地政策管理法（FLPMA）のウィルダネス見直し規定に組み込まれることになる⁷⁵。

(2) 判例

1992年のボイジャーズ地方国立公園協会对ルーハン連邦第8巡回控訴裁判所判決（*Voyageurs Region National Park Association v. Lujan*, 966 F. 2d 424）は、原生自然法と個々の国立公園設置法の関係を明らかにした。ボイジャーズ国立公園（*Voyageurs National Park*）はそもそも1975年に、壮観なノースウッズ（*northwoods*）ウィルダネスを保護するために設立され、地元のスノーモービルやモーターボート愛好者たちが好むレクリエーション地域になった。ボイジャーズ国立公園はアメリカの最も野生的な国立公園の一つであり、アメリカハクトウワシ（*American bald eagles*）や、絶滅の危機にある東部シンリンオオカミ（*eastern timber wolves*）の残るたった二つの集団のうちの一つの本拠地でもある。ボイジャーズ国立公園設置法（*Voyageurs National Park Organic Act*）は、規定が「スノーモービルの利用を含めて、ウィンター

⁷⁵ 本稿第二章第三節 1(1)参照。

スポーツ… (“... winter sports, including the use of snowmobiles,” 16 U.S.C.A. §160h)」について適切であるという条件で同地のレクリエーション利用の可能性を認め、同公園でのスノーモービルの利用を明確に許す。けれども1991年の連邦行政規則 (36 C.F.R. §2.18(c)) は、「スノーモービルの利用は、他の季節の間にモーター付船舶やモーターボートによって利用される指定されたルートおよび水面を除いて、禁止される。スノーモービルは指定された場所で、それらの利用が公園の自然・文化・景観・美的価値、安全性考慮、公園管理目標と調和する、そして野生生物に迷惑をかけないあるいは公園資源を損傷しない場合を除いて、禁止される」と規定する⁷⁶。

争いは、環境保護団体ら原告が被告である内務長官および国立公園局に対して、ボイジャーズ地域でのスノーモービルの利用を許す決定が原生自然法に違反すると主張して、ウィルダネス指定のための地域について調査中の、ボイジャーズ国立公園のカベトガマ半島 (Kabetogama Peninsula) での全てのスノーモービル利用を禁止するために訴訟を提起したことから始まった。連邦ミネソタ管区地方裁判所は内務長官に、大統領に対してウィルダネス推薦を行なうよう命じた。しかし、ボイジャーズ国立公園でのスノーモービル利用を禁止することを命じなかった。

控訴裁判所は、連邦議会が、ボイジャーズ国立公園設置法を制定する際に原生自然法を意識していたと結論づけながら、国立公園局の判断が恣意的 (arbitrary) あるいは信頼できない (capricious) ものではないと判決した⁷⁷。これによって、原生自然法の一般的な文言は、内務長官がボイジャーズ国立公園のスノーモービル利用を許可することを明確に認めている、ボイジャーズ国立公園設置法のより明確な規定に譲歩しなければならなくなった。

2 国家環境政策法 (National Environmental Policy Act: NEPA)

⁷⁶ *Voyageurs Region National Park Association v. Lujan*, 966 F.2d 424 (8th Cir. 1992) at 425.

⁷⁷ *Id.*, at 428.

(1) 法の内容

1969年の国家環境政策法（National Environmental Policy Act: NEPA）の実質的な目的は、全ての連邦行政機関が、行政プロセスにおける他の意思決定要素と同様に環境要素を確実に考慮するように導くことである⁷⁸。特に国立公園の管理面で、国家環境政策法は国立公園の規制権限規定として有効にはたらく。

国家環境政策法は、「環境への損傷を防ぐあるいは除去する取り組みを促進すること（“to promote efforts which will prevent or eliminate damage to the environment.” 42 U.S.C.A. §4321）」という目的の宣言で始まり、連邦議会の方針と目標（policies and goals）を明らかにするⅠ節（Subchapter I, 42 U.S.C.A. §§4331-4335）、環境質諮問委員会（Council on Environmental Quality: CEQ）を設置するⅡ節（Subchapter II, 42 U.S.C.A. §§4341-4347）が続く。Ⅰ節は、国家環境政策法の環境上および社会上の目的を推し進める際に「あらゆる実行可能な方法を用いることを連邦議会（“the Federal Government to use all practicable means,” 42 U.S.C.A. §4331(b)）」に命じる。そのうえで同節は全ての連邦行政機関に、「人間の環境の質に著しく影響を及ぼす立法その他の主な連邦活動について（“for legislation and other major Federal actions significantly affecting the quality of the human environment,” 42 U.S.C.A. §4332(C)）」環境影響分析を命じる。

もっとも国家環境政策法は、規則を公布する権限を環境質諮問委員会に与えていない。むしろ国家環境政策法は、各行政機関自身の規則に環境影響分析を組み込むという新たな要件を課すことを意図していた。それでも環境質諮問委員会は、行政命令11514号および11990号⁷⁹を通じて環境質諮問委員会規則を公布する権限を与えられてきた。環境質諮問委

⁷⁸ 10 Missouri Environmental Law & Policy Review 179 (2003) at 185.

⁷⁹ 行政命令11514号は、環境影響評価報告の準備のための“ガイドライン”を採用する権限を環境質諮問委員会に委任する、ニクソン大統領（Nixon）によって公布された。このガイドラインは、公式の行政機関規則の状態を備えていなかった。1977年にカーター大統領（Carter）が行政命令11514号を修正し、環境影響評価報告についてのガイドラインよりもむしろ規則を採択する権限を環境質諮問委員会に与えた。これが、行政命令11990号である。Id., at 197 footnotes n. 83.

員会規則は明確な制定法上の権限から生まれるものではなく、型にはまらない規則なので固有の問題を提起する。この点について、1979年のアンドリュース対シエラ・クラブ連邦最高裁判所判決（*Andrus v. Sierra Club*, 442 U.S. 347）は、環境質諮問委員会規則にかなりの影響力を認めることを示したけれども、環境質諮問委員会規則が各行政機関を支配していることは認めなかった。

環境質諮問委員会は行政命令11991号に従って、連邦行政機関の国家環境政策法の履行を支配する規則を公布した。この規則は、「連邦行政機関が国家環境政策法の文言および精神に従って行動すること（“that federal agencies act according to the letter and spirit of the Act.” 40 C.F.R. §1500.1 (a)）」を確かめながら、国家環境政策法4332条（42 U.S.C.A. §4332）の“行政処分強制（action-forcing）”規定を履行する。環境影響評価報告（EIS）は「行政処分強制手段（“action-forcing device” 40 C.F.R. §1502.1）」であるので、「重大な環境上の影響について十分かつ公正な審議を用意しなければならないし、有害な影響を避けるまたは最小限にする、あるいは人間の環境の質を高める妥当な代替案を、意思決定者および国民に知らせなければならない（“shall provide full and fair discussion of significant environmental impacts and shall inform decision-makers and the public of the reasonable alternatives which would avoid or minimize adverse impacts or enhance the quality of the human environment.” 40 C.F.R. §1502.1）」⁸⁰。

(2) 判例

国家環境政策法が司法審査に関する規定を何も含まないので、連邦議会は国家環境政策法の遵守は連邦行政機関によって判断されるべきだと考えて司法審査を容認していないように思われる⁸¹。連邦最高裁判所は、国家環境政策法が手続法であって実体的な構成要素をもたないことを認めてきた⁸²。その結果、手続的な国家環境政策法の異議申し立ては行政

⁸⁰ *Id.*, at 186-187.

⁸¹ *Id.*, at 187.

⁸² 1978年のバーモントヤンキー原子力発電所対天然資源防衛会議連邦最高裁判所判決（*Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v. Natural Resource Defense*

機関の判断が法によって求められるような手続が遵守されていないという、行政手続法（Administrative Procedure Act : APA）に基づく主張ということになる⁸³。国家環境政策法の司法審査について、1989年のマーシュ対オレゴン州天然資源会議連邦最高裁判所判決（*Marsh v. Oregon Natural Resources Council*, 490 U.S. 360）は、国家環境政策法の司法審査で“厳しい審査”理論（“hard-look” doctrine）⁸⁴が果たす役割を再確認した。そして新たな情報に照らして環境影響評価報告を補うという判断は、行政手続法（APA）の恣意的かつ信頼できない（arbitrary and capricious）という基準に基づいて審査されなければならないとした⁸⁵。

3 絶滅の危機にある種の法（Endangered Species Act: ESA）

(1) 法の内容

現在、アメリカの全ての絶滅の危機にある種（endangered species）あるいは絶滅のおそれのある種（threatened species）の半分近くは、国立公園システム内で生存している。国立公園の創設以来、27の哺乳類種が国立公園内で絶滅してきた。この高い絶滅割合は、都会の生活が公園をますます侵害していくせいで、今後も続くだろうと予想されている。国立公園局（NPS）は、国立公園の野生生物に対する多くの脅威が過度のビジター利用、乗り物の騒音、土壌浸食といった“内部的脅威

Council, Inc., 435 U.S. 519) では、レンクイスト裁判官（Rehnquist）が“国家環境政策法は国にとって重要な本質的目標を確かに述べるが、国家環境政策法の行政機関への命令は本質的に手続的なものである”と述べた。Id., at 197 footnotes n.101.

⁸³ Id., at 188.

⁸⁴ “厳しい審査”理論とは一般に、司法審査裁判所が道理に基づいた行政機関の意思決定を要求するという原則を意味する。1971年のオーヴァートン公園保存市民対ヴォルペ連邦最高裁判所判決（*Citizens to Preserve Overton Park, Inc. v. Volpe*, 401 U.S. 402）は、行政手続法（APA）が司法審査裁判所に実体的調査にたずさわろうと要求すると判決した。つまり、行政機関は自らに有利になるように推定（presumption）する権利を与えられているけれども、その推定は、徹底的審査から行政機関活動を守ろうとはしないとした。この判決が、“厳しい審査”理論の確立の基礎を築いた。Id.

⁸⁵ Id.

(internal threat)”⁸⁶であることを認めてきた。将来の世代のために公園資源を保存するという国立公園局の命令 (mandate) は、国立公園紛争の際に同局が、ビジターの便宜よりも野生生物のほうを優先した解釈を行なうのに役立つ⁸⁷。

1973年の絶滅の危機にある種の法 (Endangered Species Act: ESA) は、アメリカの絶滅の危機にある種および絶滅のおそれのある種を保護するために、連邦議会によって制定された。特に、絶滅の危機にある種の法 9 条が、国立公園管理の規制権限規定として有効にはたらく。同条は、“何人であれ、本法に従ってリスト指定された全ての絶滅の危機にある魚類、野生生物について、合衆国の地域において、以下の行為をすることは違法である (16 U.S.C.A. §1538(a) (1))” として⁸⁸、「種の輸出入 (“import any such species ... or export any such species” 16 U.S.C.A. §1538(a) (1) (A))」「種の捕獲 (“take any such species” 16 U.S.C.A. §1538(a) (1) (B))」「種の所持、売却、輸送 (“possess, sell, deliver, carry, transport, or ship ... any such species” 16 U.S.C.A. §1538(a) (1) (D))」などを禁止する。“捕獲 (take)” とは、「困惑、危害、追跡、狩猟、射撃、負傷、殺害、わな、捕捉、収集、あるいは何かそのような行為にたずさわろうと企てること (“to harass, harm, pursue, hunt, shoot, wound, kill, trap, capture, or collect, or to attempt to engage in any such conduct.” 16 U.S.C.A. §1532(14))」を意味すると、法的に定義されてきた。このうち“困惑 (harass)” とは、「正常な行動パターンを著しく混乱させる程度に野生生物を悩ませることによって、野生生物に対する損傷の可能性を引き起こす (“which creates the likelihood of injury to wildlife by annoying it to such an extent as to significantly disrupt normal behavioral patterns” 50 C.F.R. §17.3)」行為と定義される。また、“危害 (harm)” とは、「野生生物を現実に殺害する、あるいは傷つける行為 (“an act

⁸⁶ 本稿第三章第二節 3 (北大法学論集59巻 4 号掲載予定) 参照。

⁸⁷ Nathan L. Scheg, *supra* n.9, at 53.

⁸⁸ 畠山武道「ハワイミツスイとウミガメは安住の地を見いだすか — 合衆国種の保存法・捕獲禁止規定に関する二つの訴訟」北海学園大学法学研究39巻 2 号 (2003年) 273頁。

which actually kills or injures wildlife.” 50 C.F.R. §17.3)」と定義し、「そのような行為は、繁殖、えさを与えること、庇護を含めて、本質的な行動パターンを著しく傷つけることによって、野生生物を実際に殺害するあるいは傷つけることになる、重大な生息地の変化あるいは質の低下を含むだろう (“Such act may include significant habitat modification or degradation where it actually kills or injures wildlife by significantly impairing essential behavioral patterns, including breeding, feeding or sheltering.” 50 C.F.R. §17.3)」と規定する⁸⁹。

野生生物の保存が重要な目標であることは、連邦裁判所および連邦議会によって一貫して認められてきた (16 U.S.C.A. §1531 et seq.)。理由は大きく三つある。

- ① 野生生物の保存は、生物多様性および生態系の健全な状態という目的にとってきわめて重要である。
- ② 動物たちがいつか、重要な科学上、医学上その他の利用の役に立つかもしれないので、今日の動物の滅亡は、将来の不利益を証明することになる。
- ③ 人間に人間以外の種を根絶する権利があるかどうかという、倫理上の問題が存在する⁹⁰。

(2) 判例

1992年12月に国立公園局は、絶滅の危機にある種の法で保護されているシンリンオオカミやハクトウワシの起こりうる捕獲を防ぐために、ボイジャーズ国立公園の特定の湖畔地域をスノーモービルその他のモーター付乗り物に対して閉鎖した。このことが、自然保存主義者とレクリエーション主義者の争いを激化させた⁹¹。閉鎖が告知あるいは国民の意見なしで課されたため⁹²、当該地域のスノーモービル愛好者たちが訴訟を提起した。原告らは閉鎖の実施が行政手続法 (APA) および絶滅の

⁸⁹ Nathan L. Scheg, *supra* n.9, at 54.

⁹⁰ *Id.*, at 53.

⁹¹ 争いの前段階については、本稿第二章第四節1(2)参照。

⁹² Nathan L. Scheg, *supra* n.9, at 53.

危機にある種の法に違反すると主張して、宣言的救済および差止命令による救済 (declaratory and injunctive relief) を求めた。被告らは、閉鎖が恣意的でも信頼できないものでもなく、国立公園局はスノーモービルに対する当該地域の閉鎖の前に何か手続を始めるあるいは関与することを求められておらず、閉鎖が完全に国立公園局の権限内にあると主張した。また被告である国立公園局は、スノーモービル愛好者たちの利害関係が絶滅の危機にある種の法によって保護される利害関係の領域を越えるので、スノーモービル愛好者たちは原告適格を欠くと主張した。

1996年のマウスolf対バビット連邦ミネソタ管区地方裁判所判決 (Mausolf v. Babbitt, 913 F. Supp. 1334) は、閉鎖を支持する者たちによって地方裁判所に提出された証拠を審査した後に、その証拠がボイジャーズ国立公園でスノーモービル利用を制限する判断を支えるのに十分ではないと認めた⁹³。地方裁判所はまず、絶滅の危機にある種の法に基づく行政機関行為は、行政手続法 (APA) の“恣意的かつ信頼できない (arbitrary and capricious)” という審査基準に従うとした⁹⁴。そして、問題の地域でのスノーモービル利用がボイジャーズ国立公園のシンリンオオカミおよびハクトウワシの個体数に重大な影響をもつだろうという証拠は、何もないとした。結局、地方裁判所は、湖畔の閉鎖をそれ以上実施することを禁止した。地方裁判所は、「“増加するアクセスは増加する死亡数につながる” という教訓に安易に頼ることが極端に解釈されると、魚類野生生物局 (FWS) と国立公園局がボイジャーズ国立公園を完全に閉鎖することを可能にする。このことは、ボイジャーズ [国立公園] 創設時の連邦議会の意図ではなかった。」⁹⁵とした。また、スノーモービル愛好者たちが事実上の損害 (injuries in fact) を主張し、当該損害は具体的、詳細、かつ現在のものであるから、絶滅の危機にある種の法に基づく訴訟を提起するための原告適格を有すると判決した。ある種類の動物を観察したいというスノーモービル愛好者たちの希望は、たとえ単に美的な目的のためでも原告適格の目的として審理されるべき利益で

⁹³ Id., at 54.

⁹⁴ Mausolf v. Babbitt, 913 F. Supp. 1334 (D. Minn. 1996) at 1343.

⁹⁵ Id., at 1344.

あるというのが、その理由だった。

地方裁判所は、行政記録の補足のために差し戻した。結果、地方裁判所はスノーモービル愛好者たちの絶滅の危機にある種の法に基づく宣言的救済および差止命令による救済を求める訴訟でサマリージャッジ（正式事実審理を経ないでなされる判決）の申し立てを認めたが、国立公園局のサマリージャッジの申し立てを退けた。

4 土地管理局（BLM）規則

(1) 規則の内容

国立公園内のウィルダネス（wilderness）の管理については、土地管理局（BLM）規則もまた国立公園の規制権限規定として活躍する。土地管理局は、合衆国全土の約八分の一に相当する2億7000万エーカーの土地を管理し⁹⁶、そのうち600万エーカーがウィルダネスに該当し、その数は161箇所⁹⁷に及ぶ（2003年度データ）⁹⁷。

ここでは、土地管理局によるウィルダネス管理の代表的な例であるカリフォルニア砂漠保全地域（California Desert Conservation Area: CDCA）についての訴訟を通じて、管理の現状を見ていきたい。

(2) 判例

1976年の連邦所有地政策管理法（FLPMA）601条は、カリフォルニア砂漠保全地域（CDCA）を創設し、土地管理局に、同保全地域を管理するための計画を公布するよう命じた（43 U.S.C.A. §1781）。連邦議会は同条に、カリフォルニア砂漠保全地域の「きわめて壊れやすく、容易に損なわれ、回復に時間がかかる（“extremely fragile, easily scarred, and slowly healed ;” 43 U.S.C.A. §1781(a) (2)）」特有の資源が、「増大する利用、特にレクリエーション利用の重圧（“pressures of increased use, particularly recreational use,” 43 U.S.C.A. §1781(a) (3)）」によって脅か

⁹⁶ 鈴木光『アメリカの国有地法と環境保全』（北海道大学出版会、2007年）8頁。

⁹⁷ 同データによると、国立公園局が管理するウィルダネスは4300万エーカーかつ54箇所である。

されていることを述べる、特別な事実認定の序文をつけた。同条はまた、「あらゆるカリフォルニア砂漠資源の利用は、将来の世代のためにそれらの資源を保全し、適切な場所でのレクリエーション用オフロード車の利用を含めて、現在および将来の利用および楽しみ、とりわけアウトドアレクリエーション利用を提供するための複合的利用および持続的収穫の管理計画において、認められうるかつ認められなければならない (“the use of all California desert resources can and should be provided for in a multiple use and sustained yield management plant [原文どおり。正しくは‘plan’] to conserve these resources for future generations, and to provide present and future use and enjoyment, particularly outdoor recreation uses, including the use, where appropriate, of off-road recreational vehicles; ”43 U.S.C.A. §1781 (a) (4))」と事実認定した。

1982年のアメリカオートバイ愛好者協会对ワット連邦カリフォルニア管区地方裁判所判決 (American Motorcyclist Association v. Watt, 543 F. Supp. 789) は、カリフォルニア砂漠保全地域についての土地管理局の計画を扱ったものとして注目される。地方裁判所が扱ったのは、カリフォルニア砂漠保全地域についての土地管理局の計画のうち、“通行認可ルート (approved routes of travel)” でのみモーター付乗り物が許されることになる、いわゆる“Lクラス (Class L)” 地域を指定している部分だった。問題になったのは、それによって認可ルートが選択されることになる、同計画で述べられる特別基準だった⁹⁸。あてはまる土地管理局規則は、次のように規定する。

「権限を与えられた職員は、全ての国有地を、オフロード車に対して開放されたもの (open)、制限されたもの (limited)、閉鎖されたもの (closed) のいずれかとして指定しなければならない。全ての指定は、国有地の資源保護、国有地の全利用者たちの安全の促進、国有地のさまざまな利用同士の対立を最小限にすることに基づかなければならない；さらに、次の基準に従わなければならない：

- (a) 地域と道は、土壌、河川流域、植生、大気、その他の国有地資源への損害を最小限にし、かつウィルダネスの持続可能性の損傷を防

⁹⁸ Coggins, Wilkinson and Leshy, supra n.10, at 992.

ぐように設けられなければならない。

- (b) 地域と道は、野生生物を困らせることあるいは野生生物生息地の重大な破壊を最小限にするように設けられなければならない。絶滅の危機にある種あるいは絶滅のおそれのある種、およびそれらの生息地を保護するために、特別な注意が払われることになる。
- (c) 地域と道は、同じあるいは隣接している国有地の、オフロード車利用と他の既存のまたは提案されるレクリエーション利用の間の対立を最小限にし、かつ騒音その他の要素を考慮しながら、人が住む地域での既存の利用とのそのような利用の適合性を確保するように設けられなければならない。
- (d) 地域と道は、公的に指定されたウィルダネス地域あるいは未開地域 (primitive areas) に設けられてはならない。地域と道は、権限を与えられた職員が、そのような場所でのオフロード車の利用が、それらゆえにそのような地域が設立された、自然、美的、景観、その他の価値に悪く影響しないだろうと判断する場合にのみ、自然地域 (natural areas) のなかに設けられるものとする (43 C.F.R. §8342.1)。

地方裁判所は、土地管理局のカリフォルニア砂漠計画 (California Desert Plan) の規定を引用した。

「複合的利用Lクラス地域 (Multiple-Use Class L areas) では、乗り物アクセスは、乗り物アクセスルートとして“認可 (approved)”され、かつ印をつけられたルートにのみ制限される。大多数の例における乗り物アクセスについて“認可”されていないルートは、消され、バリケードで囲まれ、標識が設置され、地図上に“閉鎖された (closed)”と表示されることになる。“認可”ルートは、明らかに開放されているそれらの通行ルートをすぐに確認できるように、標識設置または別の方法で印をつけられる、あるいは地図が作成されることになる。

ルート指定要素—複合的利用Lクラス

Lクラス向けの乗り物ルートの認可に関する判断は、次の判断基準を用いながら、各々の状況の分析に基づくことになる：

- (1) ルートが新規のものか、既存のものか。
- (2) ルートが資源利用あるいは楽しみへのアクセスを提供するか。

- (3) 代替的なアクセスの機会があるか。
- (4) ルートが相当程度の悪影響 (considerable adverse impacts) を引き起こすか。
- (5) 相当程度の悪影響を引き起こさない、代替的なアクセスルートがあるか。⁹⁹

裁判所は、次のように結論づけた。

「先に見たようにルート判断基準は、どのルート指定判断が行なわれるべきかによって、唯一の基準とすることを明らかにするためにそのような方法で示される。明白に、その基準は、一定の要件が満たされる場合にあるルートが認可されることを明確に命じないような、あいまいな疑問形で表現される。けれども同時にその基準は、定められるどんな状況においてもルート指定を明確に禁止しない。したがって同計画[カリフォルニア砂漠計画] 基準は連邦行政機関の職員たちに、連邦行政命令集43巻8342.1条 (43 C.F.R. §8342.1) によって明確に求められる環境上の影響および利用間の対立を最小限にすることをしないで、ルート指定を行なうことを許すかもしれない。さらにその基準は、あいまいに表現されてはいるが、同計画を実施する責任がある土地管理局 (BLM) 職員たちを、“相当程度の悪影響” の事実認定なしにルートが認可されなければならないと結論づけるように導く可能性がおそらく大きい。“相当程度の悪影響” 基準は8342.1条によって要求される最小限度基準 (minimization criteria) とは質的に異なり、実際には、オフロード車利用に賛成してルート指定の意思決定を曲げるためのものであることがほぼ明白である。

被告らは、行政命令11644号、同11989号についての同計画のなかの様々な言及、および特定の土地管理局規則が、土地管理局が連邦行政命令集43巻8342.1条に調和しない方法でルート選択基準を適用する意図ではない、あるいは適用する権限を与えられていなかったことを明らかにすると主張する。けれどもそれらが姿を現す文脈において考慮されると、それらの言及は先に引用されるルート指定基準についての提案のなかでつ

⁹⁹ American Motorcyclist Association v. Watt, 543 F. Supp. 789 (C. D. Cal. 1982) at 797.

くり出された効果を打ち消すのに十分ではない。というのも、それらの基準がルート認可判断のための唯一の基準ということになっているからである。行政命令あるいは適用される土地管理局規則についての言及は、同計画のなかのその基準を取り囲んでいる原文においては何も行なわれていない。そのうえ裁判所は、同計画のなかで提案される基準が連邦行政命令集43巻8342.1条あるいは行政命令と調和しないことを読み手の注意を喚起する言葉を、同計画のなかのどこにも見たことがない。(むしろ、その基準はこれらの先在している指令を忠実に実施するという印象が与えられる。)したがって全体として見ると同計画は、連邦行政命令集43巻8342.1条で述べられる明確な基準があるので、暗示的な点には従わないというルート選択プロセスに帰着する可能性が大きいと結論づける。¹⁰⁰

裁判所は土地管理局に、「連邦行政命令集43巻8342.1条で述べられる選択基準に従わないで、一回限りの基準あるいは恒久的な基準のどちらかに基づいて、Lクラス地域でのどんな通行ルートを認可すること」¹⁰¹も禁止した。

“相当程度の悪影響”基準をめぐる問題は、1985年のシエラ・クラブ対クラーク連邦第9巡回控訴裁判所判決 (*Sierra Club v. Clark*, 756 F.2d. 686) で、ようやく決着した。ダブスプリングスキャニオン (Dove Springs Canyon)¹⁰²はカリフォルニア砂漠保全地域 (CDCA) のなかに位置し、1976年に連邦所有地政策管理法 (FLPMA) の規定 (43 U.S.C.A. §1781) に基づいて同保全地域になった。カリフォルニア砂漠保全地域はカリフォルニア州南東部のおよそ2500万エーカーをカバーし、そのうち1210万エーカーが土地管理局によって管理されている。ダブスプリングスキャニオンはおよそ5500万エーカーから成り、3000エーカーがオフ

¹⁰⁰ Id.

¹⁰¹ Id., at 798.

¹⁰² ダブスプリングスキャニオンは、250種以上の植物、24種のは虫類、30種の鳥類が見られる動植物相の宝庫である。モハービ族ジリス (Mojave ground squirrel)、砂漠キットギツネ (desert kit fox)、アナホリフクロウ (burrowing owl) の生息地としても知られる。Coggins, Wilkinson and Leshy, *supra* n.10, at 994.

ロード車の自由な利用のために“開放 (open)”と指定されている。

ダブスプリングスキャニオンでのレクリエーション用オフロード車の利用は1965年に始まり、1971年にはすでにオフロード車愛好者たちによって集中的に利用されるようになっていた。その場所の多様な地勢がヒルクライム (hill-climbing) を楽しむのに抜群の機会を提供するので、比較的アクセスが容易なこととあいまって、ダブスプリングスキャニオンは特に人気の場所になった。1973年に土地管理局は、制限なしで当該地域をレクリエーション用乗り物が通行することを認める“オフロード車開放地域 (ORV Open Area)”としてダブスプリングスキャニオンを指定する、“カリフォルニア砂漠でのレクリエーション用乗り物利用についての暫定危機管理プログラム (Interim Critical Management Program for Recreational Vehicle Use on the California Desert)”を採択した。徹底的なオフロード車の利用は、主な地表の浸食、土壌圧縮、植生のおびただしい損失というかたちで、ひどい環境上の損害を伴ってきた。目に見える美しさは著しく衰えてしまい、特性がひどく変わってしまったダブスプリングスキャニオンは、ほぼもっぱらオフロード車活動のために用いられていた。

1980年7月にシエラ・クラブは内務長官に、ダブスプリングスキャニオンの植生、土壌、野生生物への“重大な悪影響 (substantial adverse effects)”を理由に、行政命令11989号によって修正される行政命令11644号¹⁰³、および連邦行政命令集43巻8341. 2条の権限に基づき、オフロー

¹⁰³ 1972年の行政命令 (Executive Order) 11644号は、連邦所有地でのオフロード車利用が「国有地の資源保護、国有地のあらゆる利用者たちの安全の普及促進、国有地の様々な利用者たちの間の衝突の最小限化」と調和しなければならないと規定する (行政命令11644号 3(a)項)。さらに行政命令11644号 3(a)項は、「各行政機関の長が、そのような場所でのオフロード車利用が自然的、美的、景観的価値に悪く作用しないだろうと判断する場合」にのみ、オフロード車道が国立公園システム区域内に設けられることを命じる (行政命令11644号 3(a)(4)項)。行政命令11644号の1977年修正である、行政命令11989号はさらに規定する。内務長官は「オフロード車の利用が、土壌、植生、野生生物生息地、国有地の特定地域・道にある文化的・歴史的資源に相当な悪影響 (considerable adverse effects) を引き起こすだろうあるいは引き起こしていると判断する場

ド車利用に対してダブスプリングスキャニオンを閉鎖するよう要請した。内務長官は、この問題が“カリフォルニア砂漠保全計画および最終環境影響評価報告（California Desert Conservation Plan and Final Environmental Impact Statement）（以下、‘最終計画’とする）”で対処されることになるかと返答した。

1980年12月に内務長官によって認可された最終計画は、ダブスプリングスキャニオンの5500エーカーのうち3000エーカーで自由なオフロード車利用を続けさせた。シエラ・クラブは、内務長官がダブスプリングスキャニオンを閉鎖しないことが行政命令11989号によって修正される行政命令11644号および連邦行政命令集43巻8341.2条、内務長官に“土地の不必要あるいは過度の質の低下（unnecessary or undue degradation of the lands）”を防ぐよう命じる規定（43 U.S.C.A. §1732(b)）、内務長官に“複合的利用および持続的収穫（multiple use and sustained yield）”の原則に基づいてカリフォルニア砂漠地域の資源を維持し保全することを命じる規定（43 U.S.C.A. §§1781(b) and (d)）に違反すると主張して、訴訟を提起した。控訴裁判所は、連邦行政命令集43巻8341.2(a)条を引用した。

「オフロード車が相当程度の悪影響（considerable adverse effects）を引き起こしているあるいは引き起こすことになると当局職員たちが判断する場合の参照規定である8342.2(a)条にかかわらず…当局職員たちは、影響を受けた地域あるいは道をただちに閉鎖しなければならない。…そのような閉鎖は、指定を妨げるものではない…、しかしそれらの土地は、当局職員たちが、悪影響が除去され再発防止策が実施されていると判断しない限り、閉鎖対象だった型のオフロード車に対して開放されてはならない（43 C.F.R. § 8341.2(a)）」¹⁰⁴

「…行政命令および規則の閉鎖基準は連邦所有地政策管理法に基づく開

合にはいつでも、そのような悪影響が除去されてきており将来の再発防止策が実施されてきていると判断するまで、そのような影響を引き起こしているタイプのオフロード車に対して、そのような地域や道の走行を直ちに禁止しなければならない（行政命令11644号9(a)項）。次にこれらの規定は、ケーブ岬国立海岸公園法7節に加えて、海岸公園でのオフロード車利用に関して内務長官の裁量を制限する。

¹⁰⁴ Sierra Club v. Clark, 756 F. 2d 686 (9th Cir. 1985) at 689-690.

放のような土地の指定と無関係に適用され、われわれの面前の問題はダブルプリングスキャニオンへの損傷が同キャニオンの閉鎖を命じる“相当程度の悪影響 (considerable adverse effects)”になるかどうかということである。当事者らは同キャニオンへの損傷の程度に関して真正な争点 (genuine issue) が何もないので、争点の解決はこのフレーズ [相当程度の悪影響 (considerable adverse effects)] についての内務長官の解釈、あるいはシエラ・クラブの解釈が統制することになるかどうかにかかっている。¹⁰⁵

「内務長官は、“相当程度の悪影響”がただ区画ごとの基準 (parcel-by-parcel basis) に基づくだけでなく、同砂漠地域全体としての状況では何が“相当程度の (considerable)”であるかを判断することを求めると解釈する。内務長官は、そのような広い解釈が必要であるかつオフロード車利用は“適切な場所 (where appropriate)”で許されるべきであるという連邦議会の見解を述べる合衆国法律集43巻1781(a)(4)条と調和すると主張する。¹⁰⁶」

「シエラ・クラブは、内務長官の解釈に反対して主張する。シエラ・クラブは、1977年8月1日の意見書 (memorandum) のなかで環境質諮問委員会 (CEQ) によって述べられた行政命令についての解釈が大きな敬意を払われるし、しかも環境質諮問委員会の解釈は同キャニオンの閉鎖を命じると主張した。この主張は、二つの理由で外れている。

まず、行政命令についての環境質諮問委員会の解釈は、規則についての内務長官の解釈と直接には矛盾しない。環境質諮問委員会の解釈は“‘相当程度の (considerable)’ という文言が、この基準によって正当に求められる最も広い可能な保護を提供するために自由に解釈されなければならない”と述べるけれども、“相当程度の悪影響 (considerable adverse effects)” という文言が同砂漠地域全体としての状況で、あるいは場所を特定した基準 (site-specific basis) に基づいて分析されなければならないかどうかを判断するとは主張しない。さらに当該意見書は、特定の地域を閉鎖する責任が“国有地の管理における彼らの実地経験、

¹⁰⁵ Id., at 690.

¹⁰⁶ Id.

および‘現場の (on-the-ground)’ 状況についての彼らの直接の知見に基づく” “現場で責任がある連邦職員たち” にかかっているということを確認する。…

…次に環境質諮問委員会の権限は、行政命令の実施に関する継続する審査を維持するためのものである。行政命令11644号、8(b)条。他方、内務長官の権限は、“オフロード車の利用が許されるだろう国有地、およびオフロード車の利用が許されないだろう地域における、特定の地域および道についての行政の指定”を規定する規則を公布するためのものである。同上、3(a)条。したがって、特定の地域がオフロード車利用に対して閉鎖されなければならないかどうか、およびどの程度までかを判断する裁量は内務長官にある。このように、われわれの敬意がはられるのは内務長官の解釈である。

シエラ・クラブは、たとえ閉鎖基準についての環境質諮問委員会の解釈が支配的でなくても、内務長官の解釈は当を得ないので採用されてはならないと主張する。シエラ・クラブは、恒久的な資源損害に対するどんな地域の犠牲も、“土地の生産性および環境の質の恒久的な損傷なしに (without permanent impairment of the productivity of the land and the quality of the environment)” 複合的利用を命じる、合衆国法律集43巻1702(c)条の複合的利用管理命令の下では正当化されないと主張する。自らの見解をさらに立証するなかでシエラ・クラブは、国有地の“不必要あるいは過度の質の低下 (unnecessary or undue degradation)”を内務長官が防ぐという、連邦所有地政策管理法のなかの要件に言及した。合衆国法律集43巻1732(b)条。さらに加えてシエラ・クラブは、連邦議会が同砂漠地域を設立した時に、内務長官に“将来の世代のために [カリフォルニア砂漠]¹⁰⁷の資源を保全し、現在および将来の利用および楽しみ、適切な場所でのレクリエーション用オフロード車の利用を含めて、特にアウトドアレクリエーション利用を提供するための (to conserve [the California desert] resources for future generations, and to provide present and future use and enjoyment, particularly outdoor recreation uses, including the use, where appropriate, of off-road recreational vehicles)” 複

¹⁰⁷ Coggins, Wilkinson and Leshy, supra n.10, at 996.

合的利用および持続的収穫管理計画を作らせるつもりだったと主張する。合衆国法律集43巻1781(a)(4)条。シエラ・クラブは、その利用が持続的収穫の原則に違反し、再生可能資源の生産性を実質的に損ない、環境の質の維持と調和しない場合に、オフロード車利用を“適切な (appropriate)”と内務長官が認めるのは当を得ないと主張する。

…われわれは、シエラ・クラブの見解のまじめさと影響力を高く評価することができるし、もしわれわれが真新しい石板に書くことができるならば、特別なレクリエーション活動のために便宜をはかるために、お金では買えない自然のままの地域を実質上犠牲にすることを許さないだろう見解を好むだろう。しかしわれわれは、連邦議会が連邦所有地政策管理法のなかに記した命令を無視することができない。その規則についてのシエラ・クラブの解釈は、オフロード車利用の全面禁止に必然的に帰着する。というのも個々のどんな地域も、相当程度の悪影響なしに自由なオフロード車利用に耐えられるかどうかははっきりしないからである。けれども連邦議会は、そのような環境上のジレンマの解決になるだろうとアピールしながら、実際のところは損害を与えることになるオフロード車利用が“適切な場所 (where appropriate)”で提供されるべきであることを認めてきた。そのことが適切性 (appropriateness) の判断を、激しい対立の地域にいる内務長官の責任に大いにゆだねた。もし変化があるとすれば、それは連邦議会の再審議を通じて生じてくるに違いない。われわれは、この立法上の判断が行政計画のなかでオフロード車利用の便宜を要求するという内務長官の解釈が、当を得ないものではないと結論づけなければならないし、さらにわれわれはそれを支持せざるを得ない。

裁判所は、それが規制についての内務長官の解釈を満たすかを判断するために、行政機関行為を審査しなければならない。パーキンズ対バーグラント判決 (Perkins v. Bergland, 608 F. 2d 803 (9th Cir. 1979)) においてわれわれは、内務長官が国有地の行政におけるように実質的な裁量を与えられてきたところでの、行政機関の事実認定の審査の範囲が、非常に狭いと判決した。…われわれは、“複合的利用”“持続的収穫”さらにどれほど“アメリカ国民の需要を満たすことが最も好ましいことである”かについてのさまざまな目標が、森林および放牧地を管理する最

適の方法を判断するために、内務長官の裁量に帰属することを指摘した。われわれは、領域の状況および環境収容力に関する行政機関の事実認定は、恣意的かつ信頼できない (arbitrary and capricious) 場合に限り覆されるだろうと結論づけた。

カリフォルニア砂漠保全地域計画に基づいて、今では全エーカー数のおよそ4% (48万5000エーカー) が自由なオフロード車利用に対して開放されている。ダブスプリングス自体は、同砂漠地域のなかの土地管理局管理地のたった0.025%を占めるにすぎない。全当事者たちが、ダブスプリングスでのオフロード車利用の環境上の影響がひどいと認めるけれども、これらの影響は同砂漠地域全体としての状況では“相当程度の (considerable)” ものではないという内務長官の判断は、恣意的かつ信頼できない、あるいは義務を負わせる連邦議会によって内務長官に託される広い裁量の濫用ではない。」¹⁰⁸

第五節 法主体としての国家機関

国立公園に関する具体的な法制度の検討に加えて、国立公園に関する法主体の検討も重要である。本節では、立法府、行政府、司法府の各府に沿って、法主体としての国家機関の役割を確認していく。

1 立法府の権限—連邦議会

国立公園関連法を生み出し、廃止し、改正するための立法府すなわち連邦議会の権限は、国立公園システムを維持するのに最も有効な手段といえるだろう。連邦議会が1916年に国立公園局設置法を制定し、1978年の国立公園局設置法改正法1a-1条が国立公園の保存こそが国立公園局の最も重要な任務であることを明らかにしたことから、連邦議会は「連邦議会は、合衆国に属する領地その他の財産を処分し、これに関し必要な一切の準則と規則を制定する権限を有する¹⁰⁹」と規定している財産権条

¹⁰⁸ Sierra Club v. Clark, 756 F. 2d 686 (9th Cir. 1985) at 690-691.

¹⁰⁹ 田中英夫編集代表『BASIC 英米法辞典』（東京大学出版会、1993年）226～227頁。

項 (property clause) によって付与される権限に基づいて、指定された目的が脅かされている国有地内外における活動を規制してもよい (合衆国憲法 4 編 3 節 2 項)。連邦議会はまた、特定の目的のために国有地をとっておく権限も有する (同項)。この権限に伴う要件として、連邦議会は、これらの土地が意図された目的に対する妨害に備えて保護されることを保証する能力を有していなければならない。この能力について、1976年のクレッペ対ニューメキシコ連邦最高裁判所判決 (Kleppe v. New Mexico, 426 U. S. 529 ; 50 L. Ed. 2d 154) は、「そのように連邦議会に委ねられる国有地についての権限に制限はない」と判示して、立法府の権限が強大であることを明らかにした。

ここで、連邦議会と法体系 (The law) の関係をより詳しく見ていこう。そもそも連邦議会とは、法体系をつくる責務を憲法上付与された連邦政府の立法部門である。連邦議会は上院 (Senate) および下院 (House of Representatives) から成り、定期的な選挙を通じて大衆に対して責任を負う。地元の事柄については州が連邦政府の残余規制権限 (residual police power) を保有するけれども、憲法の下で連邦議会は、国の問題に取り組むことを可能にするよう意図された特別に列挙される権限を与えられてきた。1930年代半ばから連邦最高裁判所は、州主権という州の主張に対して、連邦権限が及ぶという連邦議会の主張を支持してきた。連邦議会は何年もかけて、以前は州の領域とみなされていた経済的・社会的領域にまで連邦規制の影響を及ぼすために、自らの州際通商権限、課税権限、支出権限などを利用しながら、連邦権限の範囲を徐々に広げてきた。

憲法は連邦議会に、国有地および国有資源に及ぶ広い権限を与える。財産権条項がこの権限の主な源である¹¹⁰。つまり財産権条項は行政部門ではなく連邦議会に、「合衆国に属する…財産…に関し必要な…準則と規則」を生み出す権限、すなわち国有地を管理する権限を事実上与える¹¹¹。連邦最高裁判所は、1897年に連邦議会の財産権条項権限をきわめて広く

¹¹⁰ Robert B. Keiter, *Keeping Faith with Nature*, Yale University Press (2003) at 28-29.

¹¹¹ Coggins, Wilkinson and Leshy, *supra* n.10, at 321.

解釈して以来、財産権条項が連邦政府を国有地の所有者と主権者という両方の役目に任ずること、さらに“そのように連邦議会に委ねられる国有地についての権限に制限はない”ことを認める見解の正当性を一貫して再確認してきた。こうして連邦最高裁判所は先の1976年のクレッペ対ニューメキシコ連邦最高裁判所判決において、ニューメキシコ州が自分たちは州規制にのみ従うと主張するにもかかわらず、連邦議会が国有地上の野生の馬やロバを規制できると判決した。連邦最高裁判所はさらに、国有地および国有資源に影響を及ぼす事態を規制するために連邦立法権限が国有地の境界を越えて及ぼされうるほどに、財産権条項が十分に広いことも判決してきた。例えば1982年のミネソタ対ブロック連邦最高裁判所判決（*Minnesota v. Block*, 455 U. S. 1007 ; 71 L. Ed. 2d 876）は、危機にある自然価値を保護するために、連邦指定ウィルダネス地域内にある州所有の土地および水域における自動車活動を規制できると判示した。

通商条項（commerce clause）のような他の憲法規定もまた、国有地および国有資源に及ぶ権限を連邦議会に与える。通商条項の下で連邦議会は、州際通商に影響を及ぼす民間活動を規制する広い権限を有する。このことは、国有地および国有資源に影響するどんな民間商業活動にも連邦権限を効果的に及ぼす。絶滅の危機にある種の法（*Endangered Species Act*）規定は民有地においてすらどんな保護種の捕獲も規制することができるが、同規定も連邦通商権限の広さを示す一例である。渡り鳥条約法（*Migratory Bird Treaty Act*）に関して連邦議会は、州が各々の境界内の野生生物について伝統的に責任を負うにもかかわらず、自らの条約条項（*treaty clause*）権限（合衆国憲法2編2節1項）を用いて、水鳥渡り鳥の狩猟や管理を規制してきた。そのうえ連邦議会は、国有地政策を確立しまたは動かすために自らの課税権限や支出権限を用いる。連邦議会はこれら多種多様な権限を用いて、国有地上に生態系管理政策を確立する、もしそうでなければ生態系目標を促進するために連邦規制権限を用いるという、憲法上の権限を有する。

国有地に関して西部の上院・下院の議員たちは、どんな改革案に対しても“拒否権（*veto*）”に近い権限を伝統的に保有してきた。彼らはエネルギー・天然資源上院委員会（*Senate Committee on Energy and Natural*

Resources) や資源下院委員会 (House Resources Committee) といった、国有地立法について一次的に責任を負うべき連邦議会の委員会を常に支配する。連邦議会で西部州選出議員たちは、国有地政策を方向づけ影響を与えるために、監督公聴会、予算交渉、歳出予算追加条項ほか、制度化した特権を常に用いてきた。他方、東部州選出議員たちは、広大な国立公園やウィルダネスの指定提案を常に支持してきた。このような東部と西部の相違は、現在もなお存在する。もっとも、連邦議会による明示的な是認がないとしても、他の連邦政府組織が生態系管理原則を採用し、それらの原則を実行可能な天然資源政策として正当化するために根気強くはたらきかけてきたという経緯がある¹¹²。連邦レベルでは、連邦議会、大統領、裁判所が、国有地および天然資源管理に責任がある三つの主な組織である。これら三つの組織は、政策を練り上げて実行する際に、重要だが相互依存の役割を果たす¹¹³。そこで次に、大統領および裁判所についても見ていきたい。

2 行政府の権限—大統領および連邦行政機関

連邦政府の行政部門は、法を履行・実施する権限を憲法上与えられている。憲法は大統領に行政権限を明確に付与し、大統領に「法律が忠実に執行されることに留意¹¹⁴」する義務を負わせる (合衆国憲法 2 編 1 節・3 節)。国有地について、大統領が一般的な政策傾向を定め、内務長官および農務長官が特別政策アジェンダを作り上げ、国有地行政機関がこれらのアジェンダを履行することについて責任を負うべきことになる。統治組織法は、行政機関に概して、規則形成および裁決の広範囲にわたる権限を委譲する。これらの権限は、規定される法基準や手続要件と矛盾なく行使されなければならない。1979年のパーキンズ対バーグラント連邦第9巡回控訴裁判所判決 (Perkins v. Bergland, 608 F. 2d 803) が“あらゆる毛穴で自由裁量を吸い込む”と述べたように、国有地行政機関のなかでも森林局の複合的利用規定 (multiple-use provision) が広範な統

¹¹² Robert B. Keiter, supra n.110, at 29-31.

¹¹³ Id., at 28.

¹¹⁴ 田中英夫編集代表・前掲 (注109) 220～225頁。

治組織法の典型例である。

ほぼ全ての連邦行政機関判断が、政治責任および司法審査に従うことになる。前者では、連邦議会による予算わりあて、歳出予算追加条項、監視公聴会といった手法が用いられる。後者では、行政手続法（Administrative Procedures Act: APA）および関連法が行政機関の手続を国民参加や厳格な審査に付してきた。そこでは、規則形成の通知やコメント、情報開示義務、情報公開要求のほか、APAの司法審査基準にかかるシェヴロン理論（Chevron doctrine）が用いられる。このシェヴロン理論は、1984年のシェヴロン対天然資源防衛会議（Natural Resources Defense Council: NRDC）連邦最高裁判所判決（Chevron v. NRDC, 467 U. S. 837 ; 81 L. Ed. 2d 694）が、連邦議会が何か違うことを意図しない限り連邦裁判所は行政機関の法解釈に敬意をはらわなければならない旨判示したことから確立された。同理論によって、たとえ政治や司法の監視があるとしても、連邦行政機関はなお、自身の政策アジェンダを定めかつ実行するかなり広範な自由裁量権限を有する。

連邦官僚機構以外では大統領が、国有地政策を方向づけるのに用いてよい、重要な権限をもつ。連邦政府行政機関の長として、大統領は連邦財産所有者の具現である。この事実を用いて連邦裁判所は、大統領に固有の撤回権限（withdrawal authority）を授け、大統領は国有地および国有資源を保護するために撤回権限を行使できることになった。タフト大統領（William Howard Taft）は国家戦略石油資源が民間所有に渡るのを防ぐためにこの大統領撤回権限を用いたし、セオドア・ルーズベルト大統領（Theodore Roosevelt）は1903年にフロリダ州ペリカン島に初めての国立野生生物保護区を設立する¹¹⁵ために同権限を用いた。

連邦議会もまた、大統領に一定の撤回権限および留保権限（withdrawal and reservation powers）を委譲してきた。これらの権限はしばしば、国有地の地図を塗りかえるために積極的に用いられてきた。具体的には、1891年の一般修正法（General Revision Act）、1906年の古物保存法（Antiquities Act）、1910年のピケット法（Pickett Act）、1976年の連邦所有地政策管理法（Federal Land Policy and Management Act: FLPMA）

¹¹⁵ 畠山武道・前掲（注3）320頁。

がそれぞれ、大統領撤回権限を授けてきた。ハリソン大統領（Benjamin Harrison）、クリーヴランド大統領（Grover Cleveland）、セオドア・ルーズベルト大統領らは、連邦森林保護区内に1億5000万エーカー以上の国有地を設置するために一般修正法で認められた留保権限を用いたが、それらはやがて国有林システムに整理統合された。

大統領たちはまた、傷つきやすい場所や資源を国立記念物公園として保護するために、古物保存法で認められる撤回権限を用いてきた。フランクリン・ルーズベルト大統領（Franklin D Roosevelt）はグランドテイトン山脈（Grand Teton mountain range）を保護し、カーター大統領（Jimmy Carter）はアラスカ国有地（Alaska National Interest Lands）を保護した。クリントン大統領（Bill Clinton）は、南ユタ州ほかの傷つきやすい土地管理局（BLM）所有地を保護した。

さらに連邦所有地政策管理法（FLPMA）が大統領に明確な撤回権限を与えたので、例えばクリントン大統領はイエローストーン国立公園（Yellowstone National Park）に隣接する国有林地で採鉱活動をさらに進めるのをやめさせるためにこの撤回権限を用いた。

このように大統領は、保護国有地指定によって生態系管理アジェンダを遂行するために、種々の大統領撤回権限を利用することができる¹¹⁶。

3 司法府の権限—裁判所および司法審査

連邦政府の司法部門は、法を解釈することについて責任を負う。合衆国憲法3編の下で連邦司法権限は、他の事柄に加えて、連邦問題や連邦政府に司法府が当事者として関わる事件や争訟（cases or controversies）にまで及ぶ。1803年のマーベリー対マディソン連邦最高裁判所判決（Marbury v. Madison, 5 U. S. 137; 2 L. Ed. 60）のなかで初めて明確に述べられた、尊重すべき憲法原則に基づいて、裁判所は法を解釈し、合法かつ公平な救済を用いてそれらの解釈を実施する権限を有する。

1970年代初めに始まった一連の環境訴訟判決において連邦最高裁判所は、環境上の権利侵害に苦しんでいる当事者はそれらの侵害について司法救済を求めてもよいと判決しながら、連邦裁判所へのアクセスを制御

¹¹⁶ Robert B. Keiter, *supra* n.110, at 31-33.

するあいまいな当事者概念を広げてきた。関連して裁判所は、行政判断を審査するのに“厳しい審査（hard look）”論を採用してきた。このことが下級裁判所に、争われる行政機関行為を念入りに審査するための明確な権限を与えてきた。1954年のブラウン対教育委員会連邦最高裁判所判決（Brown v. Board of Education, 347 U.S. 483; 98 L. Ed. 873）の人種差別撤廃決定以来、連邦裁判所はしばしばこと細かに連邦政府の法遵守を監視するという自らの救済的なエクイティ上の権限を、徐々に自発的に行使するようになってきた。

これらの展開にともなって、国有地に関する司法の役割は変容していった。初期の訴訟の多くは、国有地および国有資源に及ぶ連邦権限の範囲を審査した。けれども近年では裁判所は、連邦行政機関の権限を規制するために、自らの拡大された司法審査権限を活用している。1970年代初期に環境訴訟が初めて高まっていくなかで連邦裁判所は、森林局の皆伐実施を禁止し、アラスカ石油パイプラインの建設を阻止し、土地管理局（BLM）に国家放牧事業の見直しを迫った。さらに最近の判決で連邦裁判所は、無数の伐採搬出、放牧、鉱物リース、その他国有地に影響を及ぼす資源決定を見直しかつ禁止するために、国家環境政策法（National Environmental Policy Act: NEPA）、絶滅の危機にある種の法（Endangered Species Act: ESA）、その他の環境法を積極的に用いてきた。連邦裁判所は今や、国有地および国有資源問題に関して重要な組織化された存在になってきた。

当初から司法審査権限は、論議を呼んできた。連邦裁判所が、法を解釈するよりもむしろ法をつくることに傾いていることが、長い間批判されてきた。そこで司法の立法傾向を防ぐことを意図して、シェヴロン理論が連邦最高裁判所によって確立されてきたのである。

ともあれ裁判所は、国有地上の生態学的管理政策を促進する際に決定的な役割を果たしてきた。明確な生態系管理法がないにもかかわらず裁判所は、生態系に基づく政策イニシアティブを促進するために既存の法を用いてきた。連邦議会が国有林管理法（National Forest Management Act: NFMA）、絶滅の危機にある種の法（ESA）、国家環境政策法（NEPA）といった立法に徐々に規定として組み入れてきた基準に依拠しながら、裁判所は土地管理行政機関に、計画立案プロセスと事業レベル決定プロ

セスの両方で生態学的基準を考慮するよう命じるようになってきた¹¹⁷。

このように、連邦議会、大統領、裁判所という三つの国家機関が、国有地さらには国立公園管理についての法主体として、相互依存的にはたらくのである。

第六節 小括—アメリカの国立公園にかかる現行法制度の限界

アメリカの国立公園システムは、多くの自然保護法制に支えられている。1916年の国立公園局設置法（National Park Service Organic Act）に代表されるように、合衆国自然保護法の歴史のなかでも国立公園関連法の歴史は古い。また、基本計画指針（Management Policies）や連邦所有地政策管理法（FLPMA）に加えて、さまざまな合衆国自然保護法が国立公園関連規定をもつことは先に検討してきたとおりである。

近時の傾向として、国立公園を含めた国有地（public land）でのオフロード車利用を規制する規定の整備が急がれていることが挙げられるだろう。国有地利用をめぐる実際の訴訟も、オフロード車利用に関するものが非常に多い。さらに、ウィルダネス（wilderness）においてもオフロード車利用の増加による深刻なダメージが問題になっているため、国立公園に含まれるウィルダネス地域でのオフロード車利用規制を強化していく必要があるだろう。

最近のアメリカでは、国立公園システムが資源管理法（Natural Resources Law）あるいは水法（Water Law）といった法分野で扱われることが主流になりつつあることから、従来の環境法や自然保護法に加えて、今後は一連の資源管理法からのサポートが充実していくことが期待される。

もっとも、本章で検討してきた現行法制度だけでは、現代の国立公園を取り巻くさまざまな問題に十分に対処することができない。というのも、国立公園局設置法の制定からほぼ一世紀の間に、国立公園をめぐる問題は大規模かつ複雑なものへと変わっていったからである。そこで次章では、具体的な国立公園紛争事例の研究を通じて、国立公園の新たな

¹¹⁷ Id., at 33-34.

管理手法への糸口あるいはその方向性を探っていくことにする。

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