

博士學位論文要約

論文題目： 環境アセスメント手続の瑕疵と司法的救済
—米国国家環境政策法に基づく差止訴訟を中心に—

氏名： 森田 崇雄

要約：

本稿は、アメリカにおける環境アセスメント（以下「アセス」とする。）手続の瑕疵が争われた事案における判例法理を分析することによって、アセス手続の瑕疵に対する司法的救済の在り方を考察するものである。アセス制度が実効性のある制度として機能するためには、制度の充実とともに、アセス手続に係る法令の遵守を確保するための司法的救済の確立が不可欠である。しかし、わが国においてはアセス手続の瑕疵を有効に争うことが可能な争訟制度が存在せず、司法的救済が機能していない状況にある。他方で、アメリカにおいては、国家環境政策法（National Environmental Policy Act、以下「NEPA」とする。）に基づくアセス手続についてその瑕疵を直截に争うことが可能であり、NEPAに基づく差止訴訟において約50年間にわたる豊富な判例の蓄積がある。差止命令の要件はNEPAをめぐる判例において確立されてきたものであり、アメリカの判例法理の分析は、わが国のアセス訴訟における問題点を認識し、今後の司法的救済の在り方を検討する上で有益であると思われる。

第1章では、NEPAの構造やNEPA訴訟における司法審査の在り方について検討を行った。NEPAは司法審査に関する規定を置いていないが、連邦裁判所は一貫してNEPAに基づく連邦行政機関の行為を司法審査の対象と判断している。NEPA訴訟においては、行政機関による手続的要件の遵守についてのみが司法審査の対象となるが、連邦裁判所において、NEPAに基づくアセス手続は、連邦行政機関が十分な環境情報を踏まえた上で意思決定を行うことを確保し、かつ環境影響評価書の公衆への縦覧等による意思決定プロセスに対する監視をもたらすことによって、行政機関の意思決定によって「環境損害が生じるリスクを低減する」ものであると解されている。

第2章では、NEPA訴訟における差止命令に係る判断基準について判例法理の分析を行った。差止命令が発付されるか否かの判断基準として、差止命令を発付しない場合に「回復不能の損害」が生じることという要件があり、通常、環境訴訟においては、原告は差止命令が発布されない場合には実体的な環境損害が生じることの立証が必要となる。しかし、連邦下級審の裁判例の中には、NEPA訴訟における特例として、NEPA違反の存在をもって回復不能の損害の発生を推定する裁判例が存在する。それらの裁判例では、アセスの瑕疵によって生じる損害は単なる手続的損害ではなく環境損害が生じるリスクの増加であるという発想がとられている。その後、連邦最高裁が初めてNEPA差止訴訟における判断基準を示した *Winter v. Natural Resources Defense Council*, 555 U.S. 7 (2008)によって、この「回復不能の損害の推定」自体は否定されたものの、同判決以降も連邦下級審においては、依然として、NEPA違反の存在が回復不能の損害が生じるか否かを判断する際の重要な考慮要素と捉えられており、実体的な環境損害が生じる蓋然性に関する立証責任を緩和する裁判例が存在する。

第3章では、NEPAに基づく簡易アセスをめぐる裁判例や環境諮問委員会のガイダンスについて検討を行い、なかでも近時簡易アセスの運用における重大な論点となっている「Mitigated FONSI」の許容性に焦点を当てた。Mitigated FONSIは、簡易アセスの段階で事業による重大な環境影響が予測されるにもかかわらず、ミティゲーション措置の実施を条件に詳細なアセスを

実施することなくアセス手続の終結を認めるものであり、このような Mitigated FONSI を簡単に認めてしまうとアセス手続が形骸化してしまうおそれがある。連邦裁判所は、これを許容する一方で、ミティゲーション措置の有効性について厳格な審査を行っている。また連邦裁判所は、ミティゲーション措置が有効に作用しない可能性も視野に入れ、当該措置の実施を確保するためのモニタリング計画が策定されているか、当該措置の実施が許可の条件として課せられるなど是非権限を連邦行政機関が有するか、といった点にも着目している。また、公衆から提出された意見により当該措置の有効性に関して多数の疑義が示された場合に Mitigated FONSI の適切性を否定した裁判例もある。環境諮問委員会は当初 Mitigated FONSI に否定的な見解をとっていたが、2011 年に、これを許容しつつ順応的管理や公衆の意見提出の機会の確保などを要求するガイダンスを公表した。

第 4 章では、累積的影響分析の適切性が争点となった裁判例について検討した。累積的影響とは提案行為が「他の過去、現在、および合理的に予見可能な将来の行為」と組み合わせさせて増大する環境影響のことであり、これはアセス手続において考慮されるべき環境影響の範囲を画定する上で重要な概念である。累積的影響の検討範囲については連邦行政機関に専門的裁量が認められているが、連邦裁判所は環境影響評価書以外にも過去の行政文書等を精査し、当該文書において相当程度の確実性が見込まれる将来の事業の影響を行政機関が考慮していない場合や、科学的知見との整合性がとれない地理的範囲の設定がされている場合にアセスにおける瑕疵を認定した。また、累積的影響分析の内容の適切性について、連邦裁判所は、行政機関に対して環境影響評価書等において自己の結論を裏付けるだけの詳細な情報の提示を要求しており、環境影響およびその緩和手法について定量的かつ最新のデータが含まれていない場合や、事業の有益な影響に偏った分析が行われている場合に NEPA 違反を認定した。また、連邦裁判所は、NEPA 手続における公衆参加の意義を重視し、公衆の意見が提示する環境影響について行政機関が全く検討しなかった場合にも累積的影響分析の瑕疵を認定している。

第 5 章では、わが国におけるアセスの瑕疵を争う訴訟について各類型（①事業の許認可に係る抗告訴訟、②住民訴訟、③公法上の当事者訴訟、④民事差止訴訟、⑤国家賠償訴訟）ごとに検討を行った。いずれの類型においても、アセス手続の意義が軽視され、アセスの不備が存在してもその違法性が認められない事案がほとんどである。ただし、許認可の取消訴訟においては、考慮事項とその重み付けに着目する判断過程審査においてアセスの結果や瑕疵の存在を考慮する事例があり、アセス結果を踏まえて付与された許認可に係る司法審査の密度を高めるものとして期待される。少なくとも、大規模な事前調査が実施された場合、調査・予測・評価の手法に明確な誤りがある場合、事業者が環境大臣意見を踏まえた許認可権者意見に対応しなかった場合等には、許認可処分を違法とすべきである。また、公法上の当事者訴訟としての確認訴訟はアセスの瑕疵を直截に争う手段として注目されるが、アセス手続における住民参加は単なる情報提供に過ぎないものであり、意見陳述権を保障するものでないとして確認の利益が否定されている。しかし、意見書提出手続に係る規定だけではなく、法や条例の規定全体をみれば「関係地域」内の住民については確認の利益の存在を肯定しうる「手続的地位」が保障されていると解することが可能であろう。

終章では、本稿における NEPA 訴訟およびわが国のアセス訴訟に係る議論を総括した上で、そこからいかなる示唆を得ることが可能であるかを検討した。有益な示唆となりうる NEPA 訴訟の特徴としては、第 1 に、NEPA 違反の存在を単なる手続的損害ではなく「環境に対するリスクの増加」と捉える裁判例が存在することである。このような考え方はアセス訴訟において原告の立証責任を緩和するものとして注目される。

第 2 に、NEPA 訴訟においては、公衆による提出意見をアセスの違法性判断において重視する裁判例が存在することである。NEPA は（わが国の環境影響評価法と同様に）、公衆から提出された意見について、個別に応答する義務を明文で課しているわけではないが、連邦裁判所は、公

衆からの意見によってアセスの適切性に疑義が呈された場合に連邦行政機関がそれに対応しないことが NEPA 違反を構成しうると判断している。これは意見提出等の公衆参加手続が単なる情報提供以上の意味を有し、権利防衛参加としての側面を有するものとして扱われていることを示唆しており、わが国のアセス訴訟における公衆参加手続の位置付けを検討するうえで参考となろう。

第3に、NEPA 訴訟においては、いかなる場合にアセスに瑕疵が存在するといえるかについて具体的な基準が確立されていることである。とりわけ、環境影響評価書の内容が他の行政文書等で公表されている科学的知見と相容れない場合に NEPA 違反が認定されていることは重要である。わが国のアセス手続において、アセスの審査プロセスにおける信頼を確保する観点から、環境大臣が第三者機関として、必要に応じて自らの意思で評価書について環境保全の見地から意見を述べるができるものとされているが、事業者がこの環境大臣意見（正確にはそれを踏まえた許認可権者意見）に適切に対応しなかった場合等には、アセスの正当性に疑義が生じるものとして、それを基礎とする許認可処分を違法しうることが示唆される。

最後に、Mitigated FONSI というプラグマティックな手続が、ミティゲーション措置の実施の確実性、当該措置の有効性、モニタリング等を用いた順応的管理の活用、当該措置が有効でなかった場合の是正措置（許認可の取消し等）が確保されることを条件に、連邦裁判所によって許容されてきたことである。アセス手続を、環境影響評価書を作成するまでの一度限りの判断プロセスに留めるのではなく、順応的管理の導入も含めた多段階型評価プロセスへと移行することの可能性は検討に値する。