

### 第3章

## アメリカ合衆国における環境アセスメントの誕生

——「適正配慮」を越えて——

及川 敬貴

#### はじめに

世界初の環境アセスメント（環境影響評価）（以下、単にアセスともいう）制度は、約半世紀前にアメリカ合衆国で産声を上げた<sup>1)</sup>。1970年の国家環境政策法（National Environmental Policy Act: NEPA）に、その仕組みが導入されたのである。NEPAのモデルとなったのが、1934年の魚類・野生生物調整法（Fish and Wildlife Coordination Act: FWCA）であった。FWCAは、ダム開発等にあたって、魚類や野生生物の保全への配慮を求めた立法として知られ、1946年と1958年の改正を経て、野生生物保全が治水・利水と「同等の配慮を受ける」と定めるに至る。そしてFWCAの修正法案として上程されたのがNEPAであったことから、前者は後者の「直截的な先駆」とであると評されてきた（Andrews 2006, 174）。

---

1) 環境アセスメントとは、環境影響評価の一般的な呼称であり、省略して単にアセスと呼ばれることもある。そこで本章では、それらの呼称を区別することなく用いるが、その中身については、「環境影響評価とは、あるプログラムやプロジェクトを始めようとするにあたり、それが環境に与える影響を、事前に、調査・予測・評価して、これに基づき一定の環境配慮の手立てを決定に反映させようとするシステムであり、そして、このシステムを社会制度・法制度としたものが、環境影響評価制度ないし環境影響評価法制度である」との説明を前提とすることとしたい（浅野 2011, 3）。

そうすると、アセスは、FWCAからNEPAへという制度発展の過程で形づくられた法的な仕組みということになるが、そこでは実際にどのような考え方や法構造の変容が生じたのだろうか。たとえば、アセスの「核心」であるといわれる代替案検討要件（大塚 2016, 113）は、FWCAにどのように規定されていたのだろうか。開発関連の意思決定に地域住民等が参加できる、いわゆる公衆参加制度の規定ぶりについても、同様の問いを投げかけられるはずである。さらには、そもそも「環境」という概念が広く通用していない時代において、FWCAでは、同様の包括概念的な機能を果たす何かが規範化されていたのだろうか。

これらの点に関する合理的な推論を得られれば、制度としてのアセスの本質とはなにか、というこれまで等閑に付されてきた感のある問いに新たな光を当てられるかもしれない。このように考えて、本章では、FWCAを「初期の公共政策」として措定し、そこからNEPAという「後発の公共政策」へと至る長期的な制度発展過程を意識しながら、2つの制定法に関する歴史・構造分析を試みるものである。

## 第1節 先行研究と問題設定

本格的な検討作業に入る前に、それぞれの法律について、先行研究にも触れながら、もう少し詳しい紹介をしておこう。そのうえで、本章で扱う問題や考察の視点、それに研究の意義について敷衍することにした。

### 1-1 国家環境政策法

アメリカ環境法の主要な部分は、1970年から始まる10年間、いわゆる「環境の10年」のあいだに整備された（畠山1999）。清浄大気法の大改正（1970年）、清浄水法の大改正（1972年）、種の保存法の制定（1973年）、有毒物質規制法の制定（1976年）、国有林管理法の制定（1976年）など、主要

な連邦法の整備が一気に進んだのである。この「環境の10年」の幕開けを飾ったのが、クローニン・ケネディ（2000, 184）によって「マグナカルタ以来もっとも重要とされる環境保護立法」と称された、国家環境政策法（NEPA）の制定（1970年1月1日）であった。

NEPAの第102条（2）（C）は、世界初の環境アセスメント条項として知られ、その趣旨や内容が世界各国へと伝播していった。この規定は、NEPAの制定以来、ほぼ半世紀のあいだ、改正されていない。

第102条 連邦議会は、次の事項を可能なかぎり最大限に達成することを定め、命ずる。

（1）略

（2）すべての連邦機関は、

（A）、（B）略

（C）人間環境の質に重大な影響を与える立法の提案、その他の主要な連邦政府の提案行為に関するすべての勧告または報告には、責任ある連邦職員による次の各号に関する詳細な報告書を含めること。

（i）提案行為が環境に与える影響

（ii）当該提案が実施された場合、回避し得ない環境上のあらゆる悪影響

（iii）提案行為の代替案（alternatives）

（iv）人間環境の局地的、短期的な利用と長期的な生産性の維持、向上との関係

（v）提案行為の実施に関連して発生する、不可逆的で回復不可能な資源の消失

責任ある連邦職員は、詳細な報告書の作成に先立ち、見込まれる環境影響について法律上の管轄権もしくは特別な専門性を有する連邦機関と協議し、意見を求めること。当該報告書に、…（中略）…連邦、州、および地方の機関によるコメントと見解を加えたものの

写しは、大統領および環境諮問委員会、ならびに…（中略）…公衆に公開するとともに、各連邦機関の既存の審査過程を通じて、当該提案に添付されること。

この規定に基づき、アメリカでは膨大な数のアセスが実施されてきた。現在でも年間 100 件を超える数のアセスが行われ、開発事業にともなう環境影響の緩和措置が採用されたり（防音壁や柵の設置など）、事業計画そのものが変更されたり（事業規模の縮小や立地の変更など）する例が頻繁に見受けられる（及川・森田 2014）。

## 1-2 魚類・野生生物調整法

当然のことであるが、「環境の 10 年」以前にも、森林や水、そして野生生物などの自然資源の保全（conservation）をめざした連邦法が皆無だったわけではない。むしろそうした法律の数は増加する一途であった。そして「環境の 10 年」を迎えるまでに、その層が相当に厚くなっていたことは、Andrews（2006）や畠山（1992）などの主要先行研究からもうかがわれる。魚類・野生生物調整法（FWCA）もそのひとつであり、ニューディール初期の 1934 年に制定された。

FWCA は、ダム開発などの水資源開発事業を手掛ける連邦省庁に対して、魚類や野生生物の保全へ配慮するよう求めた立法として知られている。この法律は、たとえば、事業計画段階で、魚類や野生生物保全を所掌する機関と開発官庁とが協議を行うよう求めていた。Andrews（2006, 174）によれば、この協議条項が活用された結果、多くの大規模ダムに魚道が設置されたという。そして、1946 年と 1958 年の改正を経て、同法の中身は強化され、ついには、野生生物保全が治水・利水と「同等の配慮（equal consideration）を受ける」と規定するに至る。

なお、本章での以下の叙述にあたっては、この法律を一般に指す場合には、FWCA と表記し、その他の場合には必要に応じて、1934 年法、1946 年

法, 1958年法と表記することにしたい。

### 1-3 長期の制度発展への眼差し

NEPAとFWCAの関係について, Andrews (2006, 174) は, FWCAの制度発展過程を上記のように手短かに整理した後に続けて, 「このようにして, FWCAはNEPAの直截的な先駆 (a direct forerunner and precedent) となった」と述べている。この叙述には脚注は付されていないが, そうした評価がなされた背景には, 1969年2月17日の連邦議会において, のちにNEPAへと育ったH.R.6750法案<sup>2)</sup>が, 当初, FWCAの修正法案として上程されたことがあるだろう (及川2003, 108)。

NEPAがFWCAの修正法案として上程された事実に照らして, 後者が前者のモデルのひとつとなったと解することは可能である。しかし具体的に何がどのような意味でモデルとなり得たのかについて, 先行研究は多くを語っていない。FWCAからNEPAへと制度が発展するなかで, どのような仕組みが受け継がれたのだろうか。また, FWCAには存在しなかった法的な仕組みがNEPAで導入されたとすれば, それはどのようなものなのだろうか。他方で, FWCAからNEPAへ受け継がれなかった要素があるとすれば, それはアセスに関する「失われた選択肢」ということになるかもしれない<sup>3)</sup>。

そこで本章では, 各種の1次・2次資料に依拠しながら, FWCAの制定から1958年改正までの足取りを辿り, 制度変容の中身とその背景をとらえたうえで, NEPAとの比較検討を行う。この作業は, 本書序章で指摘された「経路依存性」の発露としての, 長期にわたって「緩慢に推移する」制度発展の姿を描き出す試みのひとつであり (Pierson 2004, Thelen 2004), 具体的

2) ディンゲル (John D. Dingell) 下院議員 (ミシガン州選出・民主党) が, この法案のスポンサーであった。

3) 失われた選択肢を回顧することの未来志向性について, 佐藤 (2011, 23) は, 「選択肢として存在したのに活かせなかった道をもう一度振り返ることは, 今, 私たちの眼前に開かれている選択肢が何であるかを考えることにもなる」と述べる。

には、1970年のアメリカで誕生した環境アセスメントとはなにか、という古典的な問いに、従来（「短期的に切り取った切り口だけから事象をとらえ分析」した場合）とは異なる切り口（寺尾 2015, 11）から挑もうとするものである<sup>4)</sup>。

アセスの制度化は、アジアの途上国の多くでも完了しており、今後は、制度をいかに改良するかが課題となるだろう（作本 2014, 寺尾 2013）。その際に、先進国の制度運用状況から多くを学べることは否定しないが、初期の制度形成過程からも多くの、そしてより本質的なことを学べるはずである。たとえば、本章を通じて、代替案の検討がアセスの「核心」とされる理由が浮かび上がってくれば、代替案の検討を法令で義務づけるという議論の説得性が高まってこよう。わが国では実際にそうした議論が求められているところであり、おそらく同様の状況はアジアの途上国でも存在していると思われる。本章を通じて得られる知見が国や地域のちがいを越えて、制度としてのアセスの意義や意味を見つめ直すための材料となるとも考える所以である<sup>5)</sup>。

## 第2節 大衆化した「保全」とその政治利益化

なぜ、アメリカでは、1934年という早い時期に、魚類・野生生物調整法（FWCA）を制定し、魚類を含む野生生物の保全への配慮を規範化できたのだろうか。本節では、FWCAのモデルとなるような政策アイデアや法的な

---

4) こうしたねらい、すなわち、スナップショット的な分析からは引き出せない、長期的な制度発展のメカニズムをとらえるという問題意識は、広く共有され始めており（Maher 2008; 寺尾 2013; 2015; 喜多川 2015; 西澤・喜多川 2017）、本章はそうしたベクトル上の一研究とも位置づけられよう。

5) わが国の環境法研究の現状に視点を転じてみると、FWCAがまったく取り上げられていないわけではないが、多くても数行程度の紹介・説明にとどまることが多い（たとえば、鈴木 2007, 263）。そのため本章については、FWCAそのものに関する基礎的な情報をおそらく邦語文献では初めて、まとまった量・形で提供するという意味で、資料的な価値もある程度は備わっていると考えている。

仕組みの萌芽が、すでに1920年の別な法律の中に存在していたことや、当時のアメリカ社会において、自然資源保全が、野外レクリエーションの大衆化を背景として、政治利益化し始めていたことなどを指摘する。

## 2-1 萌芽としての1920年水力発電法<sup>6)</sup>

連邦政府主導の水資源開発については、伝統的に、国防省陸軍工兵隊 (Army Corps of Engineers, Department of Defense) (以下、工兵隊) が、ダム開発をはじめとする各種事業を計画・実施してきた。工兵隊がそうした役割を担った背景には、独立戦争以来の軍事施設設置経験がある。ただし、工兵隊があらゆる水資源開発事業をとり仕切っていたわけではない。その他多くの連邦機関へ水資源開発関連の多種多様な権限が付与されていた。たとえば、1914年に内務省内に新設された開墾局 (Bureau of Reclamation) には、特定のダムや灌漑関連の事業を進める権限が付与されている。

こうした水資源開発関連のさまざまな権限を、一定程度整理することをめざしたのが、1920年の水力発電法 (Federal Power Act) であった。同法により、連邦動力委員会 (Federal Power Commission : FPC) が設けられ、水力発電用ダム (国内の航行可能水域で設置されるものに限る) の許認可権限が、この新設機関へ集約されることになったのである。

この水力発電法には、許認可権限の行使を制約するような2つの仕組みが設けられていた。ひとつは、公益適合性確保要件である。許認可の付与にあたって、FPCは、当該開発事業による「水域の改善… (中略) …が公益の観点から望ましく、かつ、正当化し得るものである」(desirable and justified in the public interest) ことを認定しなければならない。もうひとつは、計画適合性要件である。やはり許認可の付与にあたって、FPCは、提案された開発事業が、水域の改善や開発、通商上の利活用、ならびに「レクリエーション目的等を含んだ、その他の有益で公的な利用」(other beneficial public uses,

---

6) 本項の記述は基本的に、Bean and Rowland (1997, 417) による。

including recreational purposes) を目的とする総合計画に「適合したものである」(will be best adapted) ことを認定するものとされた。

1920年の水力発電法に魚類・野生生物保全への直接的な言及は見当たらないが、これらの2つの要件の中に、そうした価値を読みとることは不可能ではないだろう。ここでは資料不足のためこれ以上の検討ができないが、1934年法との関係では、同法が制定される10年以上前に水資源開発事業の許認可プロセスにおいて、魚類・野生生物保全の観点をとり込むような解釈が可能な法システムが存在していたのである。

## 2-2 大衆化した「保全」

ところで保全 (conservation) とは、林学等の科学的な知見に基づいて、森林や水などの自然資源を計画的に管理していくという考え方であり、1900年前後の革新主義時代に、アメリカ公共政策の概念的基盤となった。1902年の開墾法 (Reclamation Act) や1906年の古物保存法 (Antiquities Act) が代表的な制定法である。こうした保全立法は、無秩序な資源開発を抑制するための仕組みを備えていたが、基本的には、専門技術官僚が経済界と歩調を合わせ、効率性の名のもとに資源開発を進めるための法的根拠でしかなかったといわれている (Hays 1959, 3)。そのため、1920年の水力発電法が保全にひと言も触れていないことは、当時としては、とくに奇異な現象ではなかったものと考えられよう。

しかし、その後、保全は「大衆の需要」という観点からも定義されていく。アレン (1993, 110) によれば、第1次世界大戦終結後、アメリカ社会は徐々に落ち着きを取り戻し、「国民は… (中略) …いかにしてふたたびくつろぎ、楽しむかという問題に取り組みはじめた」。そして1920年代に入る頃には、狩猟やハイキング、それにカヌーなどの野外レクリエーション (outdoor recreation) が大衆的な需要へと育っていたという。

その背景となったのが、大戦後の経済発展をベースとする大衆消費社会の台頭と都市化の進展であった (Clawson 1963, 34-36)。1919年に677万台で



あった一般家庭の保有自動車台数は、1929年までに2312万台へと激増し、州際道路の設置・改良へ助成金を交付するための各種の連邦法に基づいて、道路網の整備が急速に進んだ（アレン1993, 219; ナッシュ2004, 6-7）。また、全人口のうち都市に居住する人の割合は、1800年には6%にすぎなかったが、車社会が到来し、都市が政治・経済・文化の中核となるにつれ拡大し、1920年には50%に達したという（小塩2006, 87）。都市、ないしはその近郊に暮らし、自動車という機動力を手にした大衆にとって、格好のレジャーとなったのが、釣りや森林浴、キャンピングなどの野外レクリエーションであった。

アレンは、当時の状況を次のように描いている。「自動車はあらゆる階層の男女をこの国の探検に駆り立てた。貧しい農民、夏の民宿管理人、自動車修理工までが、家族を安自動車に詰め込み、…（中略）…オートキャンプからオートキャンプへと」繰り出した（アレン1993, 361）。Sutter（2001, 292）によれば、アメリカ国民は、この時代に初めて、レジャーを通じて自然資源を知覚し、定義するようになったという。保全は、経済開発のみならず、野外レクリエーションの機会の確保という「大衆の需要」の観点からも意味をもち始めたのである。

こうして大衆化した保全は、新たな政治勢力の台頭を促した。1922年のアイザック・ウォルトン・リーグ（the Izaak Walton League : IWL）の設立である。IWLは釣りなどの野外レクリエーションの機会の確保を使命として掲げる団体であるが、保全の勃興期に設立されたシエラ・クラブ（1892年設立）や全米オーデュボン協会（1905年設立）などの既存の団体と異なり、その会員数が桁ちがいに多かった。当時、シエラ・クラブ等の会員数は1団体当たり7000名を超えることはなかったのに対し、IWLの会員数は1925年までに10万名を超えていたのである。都市居住者たちがその大半を占め、1929年に合衆国大統領に就任するフーバー（Herbert Hoover）もIWLの会員であった。Clements（2000, 50-51）によれば、遅くとも1920年代の後半までに、IWLは「大衆化した保全」を支持する有力な政治ロビー団体へと成長を遂げていたという。近年の重要な環境政策史の業績であるPhillips（2007）

も、1920年代に「大衆化した保全」の上に展開されたのが、ニューディールの各種施策であると論じている。

### 2-3 ニューディールと1934年法

ニューディール一般の評価はさておき、その開始によって、保全をめぐる政策動向も俄かに慌ただしくなった。ニューディール期の保全施策としては、テネシー溪谷開発事業（いわゆる TVA）や市民保全部隊（Civilian Conservation Corps: CCC）などが知られているが、1934年法もその時期の代表的な制定法のひとつである。

1934年法へホワイトハウスのサポートがあったことは理解し難いものではない。そもそもルーズベルト自身が筋金入りの保全主義者であった。また、政権内の主要ポストに、イッキーズ（Harold L. Ickes）（内務長官）やオルブライト（Horace M. Albright）（国立公園局長）などの保全主義者が数多く登用されていたことも周知の事実である（及川 2015, 209）。1934年1月には、FDRの肝いりで、野生生物の回復に関する大統領委員会（President's Committee on Wildlife Restoration）が設置された。この組織については、設置に向けての検討が1933年に始まり、最終的には、ウォーラス（Henry A. Wallace）農務長官が中心となって、人選などの作業が進んだ（Nixon 1972, 242）。著名な生態学者であり、環境倫理学の父とも評されるレオポルド（Aldo Leopold）もメンバーの一人となったこの委員会は、内務省の生物調査局（Bureau of Biological Survey, Department of Interior）などの政権外部の組織とも密接な協力関係にあったという（Nixon 1972, 243）。

一方で、連邦議会においても、野生生物保全の強化を企図した組織が発展をみていた。たとえば、下院では、1934年1月29日、野生生物資源の保全に関する特別委員会（Select Committee on Conservation of Wildlife Resources）が設置された。この委員会の設置に尽力したのが、ロバートソン（A. Willis Robertson）下院議員（ヴァージニア州選出・民主党）である。同議員は、当該委員会の設置から13年間にわたって委員長を務め、1937年の連邦野生

物回復援助法（Federal Aid in Wildlife Restoration Act）という保全立法の立役者となった。この法律は、ピットマン・ロバートソン法として知られるものであり、州政府の保全部局にとって、最も重要な資金源となったという（Brooks 2009, 23）。

このようにして、保全は大衆化し、少なくともニューディール開始前には、新たな政治利益として台頭しつつあった。このような事情を背景として、当時の政権と連邦議会ではそれぞれ、そうした利益への動員体制を整えていたのである。1934年法は、そのような状況下で制定された。

### 第3節 魚類・野生生物調整法の構造的変容

本節では、FWCAの制度発展過程について、1934年法、1946年法、そして1958年法の順に、それぞれの規定内容を紹介・説明していく。1946年法と1958年法については、どの部分がいかなる意味で強化されたのかに注目したい。なお、各法律の全訳を行うことはせず、第4節でのNEPAの規定内容との比較に資すると考えられる条文内容を集中的にとり上げる。

#### 3-1 1934年法

1934年法は、全6条からなる簡潔な制定法である。本項では、主たる構成部分である第1～3条をとり上げ、解説したい。なお、第4条はインディアン居留区関連の規定、第5条は公有地管理関連の規定、そして、第6条は寄付の受け入れなどに関する規定である。

##### (1) 調査・勧告・報告権限

第1条は、野生生物保全のための施策が立案される場合に、農務長官および商務長官（以下、農務長官等という）が、その他の省庁等へ、専門的な支援を提供できると定めている。次いで第2条では、農務長官等に対して、さま

さまざまな汚染物質が野生生物に及ぼす影響を調査する権限が認められた。農務長官等は、調査で明らかになった悪影響を緩和する措置を含む勧告を、当該調査結果とともに連邦議会へ報告できる。

これらの条文は、環境アセスメントの萌芽としてとらえられるかもしれない。汚染物質が野生生物へ及ぼす悪影響に限られるものの、さまざまな悪影響を特定し、それらを緩和するための措置を発展させて、連邦議会などでの意思決定に反映させる機会を創出するという大きな方向性を看取できるからである。

ただし、これらの条文は、農務長官等の権能を定めるだけであり、水資源開発を主管する省庁（以下、開発官庁という）に何らかの行為等を求めるものではなかった。開発官庁には、支援提供を求める義務も、影響調査を実施する義務も課されていない。なお、農務長官等が条文の主語とされているのは、農務省内に生物調査局が、商務省内に漁業局が設置されていたためである。すなわち、農務長官等に付与された権限は、実際には、これら2つの機関により行使される。

## (2) 省庁間協議条項

第3条では、2種類の省庁間協議（以下、協議という）の仕組みが設けられている。まず、同条(a)では、連邦政府主導のあらゆる貯水事業に際して、生物調査局や漁業局が、開発官庁と協議を行い得る（may consult）ことが定められた。次いで、第3条(b)は、連邦政府自ら、またはその許認可を得た民間機関によるダム建設に際して、同政府または当該民間機関が、漁業局との協議を行うものとするとしている（shall be consulted）。

第3条(a)の協議については、生物調査局や漁業局の権能として書かれているので、開発官庁に応諾義務があるわけではないだろう。これに対して、第3条(b)では、義務的な言い回しがなされている。加えて、第3条(b)では、協議要件の部分から続けて、ダム建設の着工前に、魚類用リフトや梯子等を用いて、魚類の移動経路を確保するための適切な設備を施すもの

とする (shall be made) ともされていた。おそらくは、この規定が設けられたことによって、「協議条項が活用された結果、多くの大規模ダムに魚道が設置された」ものと考えられる (Andrews 2006, 174)。

なお、第3条 (b) には、「必要と考えられる場合には」そして「経済的に実行可能であれば」といった文言も書き込まれており、開発官庁への具体的な義務が直截に発生することはないようにもみえた。それにもかかわらず、「協議条項が活用された結果、多くの大規模ダムに魚道が設置された」のであるから、協議の仕組みが現実の行政運営に及ぼす影響が少なくないことがうかがわれよう。

### (3) 1934 年法の評価

1934 年法は「先見の明があった」(forward-looking) 立法であるといわれる (Bean and Rowland 1997, 404)。上述したように、そこでは、魚類や野生生物への影響評価 (第2条) や省庁間協議 (第3条) の仕組みが逸早く制度化されていた。NEPA に基づくアセスの萌芽とも評し得よう。しかし 1934 年法は「歯抜け」(toothless) であったとも評されている (Brooks 2009, 31 n.19)。野生生物への配慮 (consideration) を確保するというような文言は見当たらず、開発官庁は常に省庁間協議に応じる必要もなかった。第2次世界大戦後の巨大な水資源開発の圧力の前に 1934 年法は無力であり、保全主義者たちは、状況を反転させようとして、その強化に乗り出す。関係者らの努力の結晶が、1946 年と 1958 年の法改正であった。

### 3-2 1946 年法

1946 年法は全 9 条からなる。1934 年法は全 6 条であったので、条文数は 3 つ増加しただけであるが、分量は 2 倍弱となった。また、実体・手続きのいずれの面においても、内容が強化され、その条文構成も現行の FWCA に近い。なお、1948 年にも小規模の改正があり、第 5A 条が追加された。この追加規定には、「十分な配慮」(full consideration) という、本章の目的の観点

から重要な文言が含まれるため、以下で合わせて紹介・検討の対象とした。

#### (1) 影響調査の内容

1934年法は、農務長官等に対して、さまざまな汚染物質が野生生物に与える影響を調査する権限を付与していた（第2条）が、そうした調査の内容として含まれるよう求めていたのは、廃棄物の再生利用手法にかかわる研究と先行調査研究状況のみであった。これに対して、1946年法では、同様の権限を内務長官に認めたとうえで、調査の内容として、①野生生物を維持するための水質基準の決定、②汚染の未然防止（廃棄物の再生利用などを含む）・緩和手法にかかわる研究、ならびに③先行調査研究状況が含まれるものとするとしている（第5条）。

#### (2) 協議要件の主語の入れ替えと意思決定過程のコントロール

1946年法は、次の3つを定めることによって、開発官庁の意思決定過程へのコントロールを強化した。まず、協議要件の主語の入れ替えである。1934年法における協議要件は生物調査局等の権能として定められていた（第3条（a））のに対し、1946年法では逆に、それが開発官庁の義務となった（第2条）。具体的には、水資源開発を所掌する官庁は、開発に先立ち、内務省魚類・野生生物局（Fish and Wildlife Services, Department of the Interior: FWS）らと野生生物保全のあり方に関する協議を行うものとされた。こうした規定ぶりであれば、開発官庁は必ずFWSらに協議を申し入れなければならない（つまり、協議をしないという裁量の余地はなくなる）。

次いで、野生生物保全に関する専門的な知見が意思決定に反映されうる道筋が整えられた。FWSらは、計画された水資源開発事業から野生生物へもたらされる損害やその未然防止手法を特定するための調査を行うことができる（第1条）。この調査権限は1934年法でも付与されていたが、これに加えて1946年法では、調査結果を基にして作成された報告書（勧告を含む）が、

開発官庁から連邦議会などへ提出される事業関連報告書の一部となると定められた(第2条)。保全関連の専門的な知見が、協議終了後の意思決定過程(たとえば、連邦議会やホワイトハウスでの討議)でも参照されうる状況が創出されたものといえよう。1934年法では、協議のベースとなった資料や同協議の結果が、後続する意思決定に反映されるのかどうか不明であった。なお、当の開発官庁自身に対して、そうした報告書や勧告の内容を考慮させるという制度設計もあり得るが、1946年法ではそうした仕組みは採用されていない。

最後に、FWSらが準備した報告書や勧告の中で特定された、上述の損害防止手法を実施するための費用が、当該水資源開発事業関連費用の一部となることが認められた(第2条)。

### (3) 「野生生物」の定義

1934年法では「野生生物」(wildlife)が何を意味するのかに関する規定はおかれていない。これに対して、1946年法では、「野生生物」と「野生生物資源」(wildlife resources)という文言には、鳥類、魚類、哺乳類だけでなく、あらゆる綱(class)の野生生物と、そうした野生生物が依存する水陸の植生すべてが含まれると定められた(第8条)。

### (4) 1948年改正と「十分な配慮」要件の登場

1946年法には、1948年に第5A条が追加された。この追加規定は、ミシシッピー川の一部に設けられたダム等の運用にあたって、工兵隊<sup>7)</sup>に対し、野生生物とその生息地へ「十分な配慮」をするように命じたものである。この「十分な配慮」が何を意味するのかが分明ではないが、単なる配慮しかなされていないのであれば、この条文に反して違法となると読むのが、素直な

---

7) 現在は、国防省陸軍工兵隊(Army Corps of Engineers, Department of Defense)である。



読み方であるだろう。

#### (5) 1946年法の評価

1946年の改正（1948年改正を含む）によって、開発官庁の裁量には一定程度の制約がかかったものと考えられよう。協議要件の主語が入れ替えられたことと、FWSらの準備した影響調査報告書が、当該開発事業関連報告書の一部とされたことによる。また、1948年の時点ですでに、野生生物保全に関する適正配慮要件のような仕組みも導入されていたこともわかった。

しかし戦後の水資源開発の高まりは凄まじく、野生生物資源の劣化と減少を食い止めるべく、連邦議会は、同法のさらなる強化をめざした改正作業に着手する。それが1958年の法改正であった。1958年法の登場により、野生生物保全は治水・利水と「同等の配慮」を受けるものとされるに至る。

### 3-3 1958年法

1958年法は、全9条からなるが、全体の文量の70%以上が、第1条と第2条で占められており、本章の目的との関係でも重要であるため、以下、これら2つの条文内容を中心に、紹介・説明を行う。

#### (1) 法目的としての「同等の配慮」

1948年改正により、陸軍工兵隊は、一部のダムなどの運用にあたって、野生生物とその生息地へ「十分な配慮」をするように命じられていた（第5A条）。1958年法は、この要件を厳格化するのみならず、その適用対象制限をも解除したものとなった。すなわち、同法は、あらゆる水資源開発に際して、野生生物保全への「同等の配慮」が確保されることを法目的として掲げた（第1条）。具体的には、「野生生物保全は、水資源開発プログラムにおけるその他の諸要素と同等の配慮を受けるものとする」（下線は筆者による）と定めたのである。そのうえで、同じ条文の中で、1934年法や1946年法と同じように、内務長官に対して、開発官庁等を施策面で支援する権限や、公有



地上であればどこでも調査を行う権限が付与されていた。

## (2) 専門的知見への「十分な配慮」と事業修正権限

1946年法の肝要のひとつであった、協議要件の主語の変更は、1958年法でも維持された。第2条(a)にしたがい、開発官庁は、ダム開発等の着手に先立ち、FWSらと野生生物保全のあり方に関する協議を行わなければならないようになった。

協議の流れやそこで用いられる資料について定めたのが、第2条(b)である。1934年法と1946年法のもとですでに、FWSは、影響調査等を行い、勧告を含んだ報告書を準備するものとされていた。1958年法では、そうした勧告について、野生生物へもたらされる損害やその未然防止措置の記載に加えて、勧告内容が「具体的である」(specific)ことを求めている。そして、開発官庁に対して、そうした具体的な勧告とそれを包含した報告書に「十分に配慮する」ことを義務づけた。1948年改正で新設された第5A条の「十分な配慮」要件が、より一般的な形で義務化されるに至ったものといえるだろう。

そのうえで、第2条(c)は、当初の開発事業の修正権限を付与し、同条(d)では、(FWSの報告書や勧告の中で示された)上述の損害防止措置を実施するための費用が、当該水資源開発事業の一部となることを認めている。

## 第4節 FWCAからNEPAへ

### ——環境アセスメントとはなにか——

前節までに獲得した知見を基礎として、本節では、FWCAとNEPAの規定内容を比較していきたい。最初に気がつくのは、第1節第3項で指摘したように、NEPAに基づくアセスの基本構造が、すでにFWCAに存在していたことである。それゆえ、FWCAという法律の主たる制度的な仕組みの説

明に際しても、開発事業に付随する「影響を事前に、調査・予測・評価して、これに基づき一定の…（中略）…配慮の手立てを決定に反映させ」という、アセスの定義（本章の注1）を参照されたい）を用いることができるだろう。この点は、FWCAをNEPAの「直截的な先駆」と評すること（あるいは、前者の「初期」性）の合理性を支持するものであり、また、後者の「後発性」を示すものである。

それでは、FWCAとの比較において、NEPAに基づくアセスを特徴的なものとしている制度的な要素はなにか。以下の3点を指摘しておきたい。

#### 4.1 「環境」への影響

ひとつは、「環境」への影響を扱う点である。FWCAは制定当初から、開発官庁に対し、水資源開発事業が「野生生物」へ及ぼす影響を調査するよう求めており、「野生生物」という文言の意味するところも、1946年の改正によって、あらゆる網（class）の野生生物とその生息地等が含まれるものへと拡大した。相当に広い定義であり、生物多様性保全の考え方とも重なり合うものだろう。

ただし、「野生生物」なる概念に、それ以上の包括性や媒体横断的な機能を見込むのは難しい。そうした機能を備えた概念が「環境」であり、それを初めて国家政策の基本に据えたのがNEPAであった。すなわち、NEPA第101条の「国家環境政策宣言」によって初めて、連邦政府の責務として、「すべての国民に対する良好な環境の確保」や「歴史的・文化的・自然的遺産の保存」、それに「リサイクルの最大限の達成」などの幅広い内容の責務が掲げられたのである。これらの責務を連邦政府に履行させるための仕組みが、アセス制度であった（第102条（2）（C））。

すなわち、NEPAに基づくアセス制度の特徴は、まさに「環境」アセスメントであるという点にあり、このことが、FWCAという「初期の公共政策」との比較を通じて確認されたといえるだろう。

#### 4-2 「公衆参加」の確保

もうひとつは、「公衆参加」の確保である。これまで述べたように、1934年法では、多角的な観点からの検討を確保する仕組みとして、省庁間協議要件が導入されていた。しかし、開発官庁は常にこの協議に応じる必要はなく、協議結果が最終的な意思決定にどのように反映されるのかも（法律の規定上は）不明であった。そこで1946年法では協議要件の主語を入れ替えるとともに、影響調査報告書を開発事業関連報告書の一部とするなどして、開発官庁の裁量に一定程度の制約をかけたものである。

この省庁間協議要件の仕組みがNEPAへ受け継がれたことは、両法の規定からも明らかであろう。ただし、FWCAで発展をみた省庁間協議要件は、行政の専門技術性を重視するものであった。これに対して、NEPAでは、省庁間協議の仕組みを受け継ぎつつも、アセスを通じて準備される報告書が「公衆に公開される」ことをも求めているという特徴がある。

意思決定が合理的であればよいというだけであれば、「公衆」の視点を取り入れる必要性は高くないだろう。しかしそうではないとすれば、アセスには単なる合理的意思決定機能以上の何か、おそらくは社会的意思決定機能でもいべきものの発揮が求められているのではないだろうか。アセス制度を「一種の社会的意思決定」のプロセスととらえたいという見解が呈されてきた（北村2015,192）が、そのように論ぜられる所以が、前節までにみたような、長期にわたって「緩慢に推移する」制度発展過程から浮かび上がってきたようにみえる。

#### 4-3 「代替案」の検討義務

最後に、最も重要な点として「代替案」の検討義務が挙げられよう。FWCAは、水資源開発において、野生生物保全が治水・利水と「同等の配慮を受ける」ことを法目的として掲げ（第1条）、さらに、その保全のための措置などを具体的に記載した報告書や勧告が、開発官庁によって「十分に配慮」されるものとしていた（第2条（b））。保全の観点からは、強力な実

体的性質を備えた規定であるように見えるが、開発官庁が「配慮した」と言いさえすればそれ以上を求めることは難しい。実は1958年法の立法過程において、開発官庁側から声高な異議は唱えられなかった。こうした適正配慮義務が画餅にすぎないことを、開発官庁側が見切っていたということなのかもしれない。

これに対して、NEPAに基づくアセスについては、FWCAの適正「配慮」義務を越えた代替案検討義務を掲げた点に、その最大の制度的特徴を見出せそうである。すなわち、代替案検討義務であれば、少なくとも代替案を検討しなければならず、そうしなければNEPA違反となり、違法とみなされよう。そして、ここであらためてNEPAの第102条(2)(C)を読んでもと、代替案がalternativeではなく、alternativesという複数形で記載されている周到さに気がつく。代替案を複数検討しなければ、やはり違法となるのである。さらにもう1点付け加えれば、NEPAに「配慮」という文言は一切用いられていない。環境アセスメントでは「適正配慮」を越えた、「代替案」の検討を求めるのだ、というNEPAの立法者たちの無言の意思表示であると解しえないだろうか。

## おわりに

本章ではまず、NEPAの「直截的な先駆」と評されるFWCAの規定内容が長期にわたって発展を遂げた経緯を検証した。そのうえで、両法の規定を比較し、制度としてのアセスの特徴をとらえようとしてきたものである。

そのようにして抽出された、アセス制度の特徴なるもののうち、①「環境」影響を扱うものであることや、②「公衆参加」を確保するものであることは、先行研究でもしばしば指摘されてきた点ではある。しかしそうした指摘は、十分な論拠とともに示されてきたとは言い難かった。また、アセスの核心が、③「代替案検討義務」にあるという点についても、さまざまな文献

でそうした記述がなされている一方で、なぜそういえるのかを説明しているものは管見のかぎり見当たらない。まさに制度の「核心」に当たる部分の説明が欠落した状態が続いていたといえるだろう。

こうした学術的な不十分さに対して、幾ばくかの手当を施そうとしたのが本章であった。もちろんここでの検討作業もまた不十分なものではあるが、FWCAという「初期の公共政策」からの「経路依存性」に着目したことで、NEPAという「後発の公共政策」により誕生したアセスという制度の特徴が、これまでよりもわずかながら明らかになったように思われる。読者諸賢のご批判を乞いたい。

## 〔文献リスト〕

### <日本語文献>

- 浅野直人 2011.「環境影響評価法の改正と今後の課題」環境法政策学会編『環境影響評価——その意義と課題』商事法務。
- アレン, フレデリック・L. 1993.『オンリー・イエスタデイ——1920年代・アメリカ』(藤久ミネ訳)ちくま文庫。
- 及川敬貴 2003.『アメリカ環境政策の形成過程——大統領環境諮問委員会の機能』北海道大学図書刊行会。
- 2015.「ニューディールと保全行政組織改革——改革はいかにして始まり、そして頓挫したのか？」寺尾忠能編『「後発性」のポリティクス——資源・環境政策の形成過程』アジア経済研究所。
- 及川敬貴・森田崇雄 2014.「米国環境アセスメント制度をめぐる近時の動向——環境審査とNEPA訴訟を中心に」『環境法研究』(39):87-116。
- 大塚直 2016.『環境法 BASIC 第2版』有斐閣。
- 小塩和人 2006.「アメリカ合衆国の環境史」小塩和人・岸上伸啓編『アメリカ・カナダ——朝倉世界地理講座 大地と人間の物語』朝倉書店。
- 喜多川進 2015.『環境政策史論——ドイツ容器包装廃棄物政策の展開』勁草書房。
- 北村喜宣 2015.『環境法』有斐閣。
- クローニン, ジョン ロバート・ケネディ・ジュニア 2000.『リバーキーパーズ——ハドソン川再生の闘い』(野田知佑監修・部谷真奈美訳)朝日新聞社。
- 作本直行 2014.「アジア諸国の環境アセスメント制度——ミャンマーの二〇一二年

環境保全法と二〇一三年第四次環境アセスメント法案の検討を中心に『環境法研究』(39):57-86.

佐藤仁 2011.『「持たざる国」の資源論——持続可能な国土をめぐるもう一つの知』東京大学出版会.

鈴木光 2007.『アメリカの国有地法と環境保全』北海道大学出版会.

寺尾忠能 2013.『環境政策の形成過程——「開発と環境」の視点から』アジア経済研究所.

—— 2015.『「後発性」のポリティクス——資源・環境政策の形成過程』アジア経済研究所.

ナッシュ, R. F. 2004.『アメリカの環境主義——環境思想の歴史的アンソロジー』(松野弘監訳) 同友館.

西澤栄一郎・喜多川進 2017.『環境政策史——なぜいま歴史から問うのか』ミネルヴァ書房.

畠山武道 1992.『アメリカの環境保護法』北海道大学図書刊行会.

—— 1999.「アメリカ合衆国の環境法の動向」森嶋昭夫・大塚直・北村喜宣編『ジュリスト増刊環境問題の行方——新世紀の展望2』有斐閣.

#### <英語文献>

Andrews, Richard N.L. 2006. *Managing the Environment, Managing Ourselves: A History of American Environmental Policy (2nd ed.)*. New Heaven: Yale University Press.

Bean, Michael J. and Melanie J. Rowland 1997. *The Evolution of National Wildlife Law (3rd ed.)*. Westport, Connecticut: Praeger.

Brooks, Karl Boyd 2009. *Before Earth Day : The Origins of American Environmental Law, 1945 – 1970*. Lawrence: University Press of Kansas.

Clawson, Marion 1963. *Land and Water for Recreation: Opportunities, Problems, and Policies*. Chicago: Rand McNally and Co.

Clements, Kendrick A. 2000. *Hoover, Conservation, and Consumerism: Engineering the Good Life*. Lawrence: University Press of Kansas.

Hays, Samuel P. 1959. *Conservation and the Gospel of Efficiency: The Progressive Conservation Movement 1890-1920*. Cambridge: Harvard University Press.

Maher, Neil M. 2008. *Nature's New Deal: The Civilian Conservation Corps and the Roots of the American Environmental Movement*. Oxford: Oxford University Press.

Nixon, Edgar B.,ed. 1972. *Franklin D. Roosevelt & Conservation 1911-1945*. New York: Arno Press.

Phillips, Sarah T. 2007. *This Land, This Nation: Conservation, Rural America, and the*

- New Deal*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Sutter, Paul S. 2001. "Terra Incognita: The Neglected History of Interwar Environmental Thought and Politics." *Reviews in American History* 29 (2):289-297.
- Thelen, Kathleen 2004. *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.

