

ビクトリー

米国国防省に勝った沖縄ジュゴン

弁護士 関根孝道(兵庫県弁護士会・関西学院大学)

1 はじめに

2008年1月24日は沖縄ジュゴンにとって記念すべき日になった。この日、米国カリフォルニア北部地区連邦地方裁判所は、画期的な命令を下した。事件は、沖縄の住民3名とこれを支援する日米の環境・平和6団体が原告となって、米国国防省に対し、辺野古沖の普天間代替施設の建設にさいし、米国国家歴史保存法(National Historic Preservation Act, "NHPA")に違反し、同施設がジュゴンに及ぼす影響に「配慮」しなかったとして、同法違反の違法確認、同法を遵守するまで建設関与禁止の差止め、裁判所が適当と認める法的救済を求めるものであった。裁判所は、原告の請求内容をほぼ認め^{*1}、同法第402条の本件への域外適用については、原告の法的主張—請求原因事実の主張立証と同事実に対する同条の解釈適用—を、法の正しい解釈だとして全面的に支持した。かくして歴史的な本件訴訟命令が言い渡された。沖縄ジュゴンが国防省に勝ったのである^{*2}。

2 本件訴訟命令の意義

本件訴訟命令の射程もかなり広く、世界展開する史上最強の米軍に対し諸外国の文化財を保護すべき手続上の義務を課したこと、従来、司法的チェックが十分に及ばなかった外交・軍事の聖域においても、司法審査を可能とする法解釈論が示された。これは「法の支配」の勝利でもある。本件訴訟命令は米国憲法・行政法・環境法上の金字塔ともいえる。

日本法の解釈上も、たとえば、沖縄の個人原告3名が主張したジュゴン保護の「具体的な利益は、国防省の国家歴史保存法違反により引きお

こされた手続上の利益侵害と直接的な関係性を有するのであって、その理由は、(ジュゴンへの影響を)『配慮する(take into account)』という手続を遵守することが、ジュゴンへの危害を回避または緩和する限りにおいて、原告らの利益の対象そのものを保存し、また保護しうるからである。更に、…ジュゴンを歴史的・文化的な財産として保存することによる原告らの利益は、まさしく国家歴史保存法によって保護された射程内の利益にほかならない。」と判示されるなど^{*3}、日本の原告適格論に与える影響も大きいものがある。これは手続的な利益の侵害による法的救済の理論であるが、法の適正な手続(due process of law)と裁判所の役割論に根ざしている。つまり、行政府は法の手続を遵守することで正しい判断に達することができ、裁判所の使命は行政府の手続違反をチェックすることだという考え方である^{*4}。反対に、日本法の解釈の下では、行政府は手続違反があっても一官僚は「全知全能」と擬制されるので一正しい実体的判断ができるという前提にたち、あげくの果てには、手続の「治癒」という法「理論」により、行政府の手続違反に法的「救済」まで与えられる。その結果とし行政による手続遵守は徹底的にサボタージュされる。ここでは国民の手続的利益の犠牲において行政府が無罪放免される仕組みとなっている。裁判所は人権の擁護者ではなく行政の救済者である。本件訴訟命令に日本法が学ぶ点は少なくない。

3 2005年中間命令との関係

本訴訟命令は2005年に下された中間命令を踏まえている。この中間命令は、米国国家歴史保存法第402条の域外適用について判示したもののだが、筆者による全文訳とその解説がすでに公表されている^{*5}。中間命令は上訴されずに確定した。ジュゴンの同法保護対象である「遺産(property)」適格性、日本の文化財保護目録と米国の国家登録簿との「同等(equivalent)」性、日本政府による普天間代替施設建設と米国関与の有無などが争点となった。これらの点について中間命令は画期的な判断を示している^{*6}。本訴訟命令はこの中間命令が積み残した法的論点について判示したものである。両者は一連托生の関係にあるので、中間命令もぜひ参照していただきたい。

4 命令要旨

ここで本件訴訟命令の全てを紹介することはできない。同命令は46頁にも及ぶ大作であり、そこに引用された判例も36をゆうに超えている。判例法主義の国とはいえ引用された判例の数の多さもさることながら、連邦議会意思の探求、重要な憲法・行政法・訴訟法上の法理論—最終連邦行為性(final agency action)、原告適格(standing)、事件の成熟性(ripeness)、主権免責(act of state)、必要的当事者(necessary and indispensable party)、等々—についても、突っ込んだ解釈論が展開されている。ここでは、国防省の違反が認定されたジュゴンへの悪影響について「配慮する(take into account)」義務の内容と、今後、国防省がなすべき行為について判示した判決主文の二

点に絞って紹介したい。

4.1 ジュゴンへの悪影響を「配慮する」とは

この「配慮する」義務の具体的な内容は、NHPAの域外適用を定めた同法第402条に明記されたものだが、以下のようなものとされた。「その配慮するというプロセス(判断過程)は、最低限、(1) 保護された遺産の特定、(2) いかにか当該行為が当該歴史的遺産に影響を及ぼすかに関する情報の作出(generation)、収集(collection)、考慮(consideration)及び衡量(weighing)、(3) 悪影響の有無に関する決定(determination)、及び(4) 必要であれば、当該悪影響を回避(avoid)又は緩和(mitigate)しうる当該行為の代替案(alternatives)又は修正案(modifications)の策定(development)と評価(evaluation)を含む必要がある*7。この基本的なプロセスを果たす責任を担う者は、当該行為に係る管轄権をもつ者であり、当該プロセスの遵守は当該行為が承認される前になされる必要がある。加えて、連邦機関は、部外者を交えない身内だけの手続で、当該配慮するというプロセス(判断過程)を完結させるのではなく、ホスト国その他適当な民間団体及び個人との協働関係の下において、(当該配慮するというプロセスを)履践する必要がある。」

4.2 命令主文

以下の通り判示された。「1. 被告らは国家歴史保存法402条の定める義務に違反し(同法第470a-2条)、この違反は時機を失した違法な不作為(unreasonably delayed and unlawfully withheld)による連邦行為(agency action)である(行政手続法第706条(1))。

2. 被告らに対し、国家歴史保存法402条の遵守を命じ、普天間代替施設がジュゴンに及ぼす影響を評価するに必要な情報が創出され、かつ、被告らにおいて、ジュゴンへの悪影響を回避または緩和するために、当該情報に配慮するまで、本件

訴訟手続を停止(in abeyance)する。

3. 被告らに対し、本命令の日から90日以内に、(1) 普天間代替施設がジュゴンに及ぼす影響を評価するために、いかなる追加的な情報が必要かを示し、(2) 適当な個人・団体・政府機関を含め、いかなる情報源から当該情報が入手できるかを明らかにし、(3) 日本政府による環境評価の性質及び射程に関し、現時点において知り又は予想されること、並びに、日本政府による当該評価が国家歴史保存法に基づき被告らに課せられた義務の履行として十分なものであるかを明らかにし、(4) 影響緩和(mitigation)のための情報を審査し考慮する権限(authorization)と責任(responsibility)をもった国防省担当官を特定し、以上のことを記した文書記録にまとめて(documentation)、裁判所に提出することを命ずる。

4. 原告らにおいて、上記提出記録に反論するのであれば、被告らによる提出後45日以内にその機会が与えられるものとする。」

5 今後の展望

沖縄ジュゴン訴訟は本件訴訟命令の宣告によって終結したわけではない。

上記主文に明らかなように、今後は、裁判所における訴訟手続を通じて、普天間代替施設の建設がジュゴンに及ぼす影響について確定し、その悪影響を回避・緩和する措置を模索し、最終的には、ジュゴン保護プログラムの策定が目指されることになる。その過程において、原被告、利害関係者、ジュゴン研究者、自然保護団体等が意見・資料を出し合い、協議をして、合意形成が図られることになる*8。NHPAには手続的な効果しかないので、極論すれば、国防省はこの協議義務—手続的義務—を果たした上で、ジュゴンに悪影響を及ぼす実体的な決定をするこ

ともできる。この協議手続の詳細を定めた連邦行政規則によると、合意形成が不可能と判断されるなど、一定時点で協議を打ち切ることもできる。

それ故、今後は、協議不能にもちこまれないギリギリの限界線のところで、国防省と協調していくことになる。命令主文の執行が今後の課題である。ここで辺野古沖への移設断念を勝ちとっていくことになる。

なお、本件命令主文の全文訳も近々刊行予定である。入手を希望する人は大学事務室に問い合わせていただきたい。

*1 上記のように、原告の請求の趣旨は、違法確認、差し止め、裁判所が適当と認める法的救済の3つの請求から構成されていたが、差し止め請求は認められなかった。二つの原告団体の請求もテクニカルな原告適格欠如の理由で却下された。

*2 正確にいうと、沖縄ジュゴンの原告適格は否定されその請求部分は却下されたが、沖縄の住民3名と日米環境平和4団体の請求が認容された。本件訴訟は、ジュゴンのために追行された自然の権利訴訟であり、認容された請求内容とジュゴンのそれは同一なのだから、実質的には、ジュゴンが国防省に勝ったと評価できる。

*3 本件訴訟命令原文17頁。

*4 この考えかたの背後には、人権保障=手続保障(due process of law)、裁判所は、手続の専門家であり手続遵守の守護神として、行政権行使の違法をチェックするという法思想が横たわる。

*5 拙著「南の島の自然破壊と現代環境訴訟」関西学院大学出版会(2007)99頁以下に所収されている。

*6 同上99~100頁、参照。

*7 このように、裁判所が配慮するプロセスの内実につき踏み込んだ判断を示したこと—とくに本文中の(4)において悪影響を回避・緩和するための代替案・修正案の策定と評価について言及したこと—の意義は極めて大きい。

*8 詳しくは、前掲拙著88~90頁、参照。