HOKUGA 北海学園学術情報リポジトリ
学校法人北海学園
北海学園大学
北海商科大学

| | |
|---|---|
| タイトル | 現代アメリカの環境論(三) ： 「鉱物開発～土地と地域社会の保護～」(2002) |
| 著者 | マッツ，キャサリン・M; 鈴木，光 |
| 引用 | 北海学園大学法学研究，40(3)：661-696 |
| 発行日 | 2004-12-31 |

Hokkai-Gakuen Organization of Knowledge Ubiquitous through Gaining Archives.

資料

# 現代アメリカの環境論 (三)

## ——「鉱物開発～土地と地域社会の保護～」(2002)——

キャサリン・M・マッツ (Kathryn M. Mutz) 著
鈴木 光 (Suzuki Hikaru) 訳

目次

現代アメリカの環境論 (一)
——「北西部インディアン漁業に関する判決～第九巡回裁判区の歴史における啓発的事件～」(2001) (Charles F. Wilkinson, *The Northwest Indian Fishing Decisions: Luminous Events in Ninth Circuit History*, 14 Western Legal History 19-27 (Winter/Spring 2001)) ——
チャールズ・F・ウィルキンソン (Charles F. Wilkinson)

著、鈴木光（Suzuki Hikaru）訳（北海学園大学法学研究第三九巻第一号一〇三―一一六頁（二〇〇三年六月））

現代アメリカの環境論 ㈡
――「西部の水～倫理的・精神的な諸問題～」（2002）（Charles F. Wilkinson, *Western Water: The Ethical and Spiritual Questions*, 1 Seattle J. Soc. Just. 367 (2002)）――チャールズ・F・ウィルキンソン（Charles F. Wilkinson）著、鈴木光（Suzuki Hikaru）訳（北海学園大学法学研究第三九巻第四号七三一―七四五頁（二〇〇四年三月））

現代アメリカの環境論 ㈢
――「鉱物開発～土地と地域社会の保護～」（2002）（Kathryn M. Mutz, *Mineral Development: Protecting the Land and Communities, in* Justice and Natural Resources: Concepts, Strategies, and Applications 307 (Kathryn M. Mutz, Gary C. Bryner, and Douglas S. Kenney eds., Island Press 2002)）――キャサリン・M・マッツ（Kathryn M. Mutz）著、鈴木光（Suzuki Hikaru）訳（本号）

環境的・社会的正義の問題
モンタナ州ゾートマン・ランダスキ（Zortman-Landusky）鉱山
ワシントン州ミッドナイト（Midnite）鉱山
ニューメキシコ州マリコープ（Molycorp）鉱山
鉱業場からの教訓
現行の法律と規則に基づく、鉱山業の影響の規制
土地・資源を管理する法律と規則
国家環境政策法の評価
大統領命令、および法律と規則に基づく裁量行為
大統領命令の指令とその限界
現行の鉱山業法と規制
国家環境政策法の創造的活用
まとめ
感謝のことば
原注
訳注
原著者紹介
原著者の最近の主要業績
訳者あとがき

## 現代アメリカの環境論 (三)
### ——「鉱物開発〜土地と地域社会の保護〜」(2002)——

ひとりの鉱山労働者が、ロッキー山脈高地にある彼の採掘払い下げ請求地へ続く狭い岩だらけの小道を、傍らの彼のラバとともに、ゆっくり、とぼとぼ登っている。つるはしと爆薬、そして一週間分としては十分な食糧を携えた彼は、もういつでも金持ちになる用意ができている。彼は素晴らしい鉱脈を掘り当てることを夢見つつ、たて鉱のなかに身をかがめ主鉱脈をつついて掘り、爆破し、そしてシャベルで掘る。彼は典型的な鉱山労働者——つまりアメリカ西部の象徴である。一八七二年、連邦議会は、彼のために、そして鉱物を必要とし西部入植を切望していた国のために、鉱山業を促進する目的で一般鉱山業法(General Mining Act)を可決した。

今日、このような鉱山労働者は単なる空想的な偶像に過ぎない。議論の余地はあるが、鉱物開発と同様に、環境の保護と回復が重要事項になっている。西部入植の促進は、ここ数十年間、間違いなく優先事項ではなくなりつつある。しかし鉱山業者の企業家精神を守り奨励するために考案されたこの法律は、ほとんど変わっていない。かつての探鉱者は、多国籍企業に取って代わった。近代の鉱山業技術は、高度な科学技術を用いた鉱物抽出作業(milling)による精巧な地下抽出から、巨大な露天掘りにまで及ぶ。こうした技術により鉱物一オンスごとに動かされる岩石は多量であり、十九世紀の鉱山労働者の想像をはるかに超える。

近代の鉱山業は、ほかの産業と同様、破壊的な方法で操業することも、あるいは環境にたいする責務をわきまえた方法で操業することもできる。鉱山業に起因する環境破壊の痕跡は、ほかの産業とおなじように、近年改善されてきた。この変化は、連邦政府のための広範な環境政策を確立し、「人間環境の質に重大な影響を与える」連邦の行為を分析するよう求めた一九六九年の国家環境政策法(National Environmental Policy Act, NEPA)をはじめとする、鉱山業に適用可能な環境法が可決されたところに負うところが大きい。つづいて一九七〇年代から一九九〇年代にかけて、大気、土地、および水に影響を及ぼす鉱山業を規制する多数の環境法が制定された(1)。

これら一般的に適用される法律の可決がもたらした環境保護にもかかわらず、第一章でデイヴィッド・ゲチス(David Getches)とデイヴィッド・ペロウ(David Pellow)が説明

したように(訳注1)、すべての地域社会が国の環境面の改善から等しく利益を得ていたわけではなかったことが明らかになった。それゆえクリントン大統領は、一九九四年に、環境正義に関する大統領命令、すなわち「少数者と低所得者(minority population and low-income population)における環境正義にむけた連邦政府の取り組み」を発表した(2)。そして規制行政機関は、いかにその計画、政策、および活動が地域社会にたいして不均衡な影響を与えているか、または地域社会を不平等に保護しているかを、徐々に考え始めた。

本章は、低所得者と少数者、――すなわち大統領命令が、不均衡な負担が課されないよう特別に配慮する必要があると指定した人々――の近くに位置する実在の鉱業場における環境問題と環境正義をめぐる訴えの例〔を紹介すること〕から始まる。こうした人々にとっての環境正義に限定することで、私の議論は、ゲチスとペロウによる、サービス(供給)を受ける地域社会という点からみた環境正義の定義に適合する。私が取り上げるのは、伝統的な環境正義の文脈である有害廃棄物処分場の事例よりもさらに田舎に住む人々だが、鉱山業が環境に及ぼす影響――たとえば、水や大気の質の低下、危険物質(たとえばシアン化物)への暴露、環境法の執行の欠如、決定告知の際の情報不足、開発が特定の人々に与える独特の影響にたいする取り組みの欠如など――の大半は、すべて伝統的な環境正義の問題と認識できる。これらの事例につづき、――なおこれらの事例は、鉱山開発業の特性を描写するのに必要であるというよりはむしろ、環境不正義に潜在する問題を提起することを意図したものであるが――本章の残りの部分では、連邦所有地管理者にたいし、連邦所有地上のハードロック(hard rock)鉱山業に関連する環境劣化を規制する権限を認めた法律と規則に焦点を当てる(3)。そして、行政機関がどのようにその権限と裁量権を行使すれば、少数者と低所得者が鉱山業から不均衡な影響を受けないよう保証できるかを検討し、本章のまとめとする。

## 環境的・社会的正義の問題

鉱山業における環境保護の失敗例をみれば、環境正義の問題は明らかであろう。鉱山業は、西部の多くの地域社会に雇用と経済発展をもたらしたが、同時に、経済的・環境的に打ちのめされた地域社会を置き去りにした。こうした地域の多くは田舎にあり、貧しく、しばしば極端に人口が少ない。しかし一般に鉱山は、有害廃棄物施設、化学処理工場、石油精

錬所、ましてや主要道路とおなじ方法で「設置する」ことはできない。鉱山は鉱物資源の源泉地に設置しなければならず、鉱山業会社は、環境規制による監視または環境規制の遵守を最小限化するために、単に政治的に脆弱な、低所得者または少数者の地域社会を選んで鉱山を設置することはできないからである。それゆえ、施設の設置にあたり抵抗力のない人々〔による地域社会〕を意図的に標的にすることは、鉱物開発にとり、さほど重要な関心事ではないように思われる。だが、ひとたび鉱物が発見され、鉱山業許可がおり、建設と操業が開始されると、環境正義の問題が発生する可能性がある。

以下の事例研究は、三カ所の鉱業場における、地域社会の非難をあびた環境不正義の訴えを示している。これらの鉱業場を選んだ理由は、それらに環境不正義または人種差別に関する明瞭な訴えが含まれているうえ、それらが鉱山で明らかに見られる一連の環境問題を例証しているからである。私は、これらの訴えの妥当性や、それらがどこまで鉱山業を特徴づけるものであるかを評価しようとするものではない。むしろ私は、影響の種類と、環境正義の問題を引き起こし、また法律や規制を通じて示されるであろう決定過程を示唆したい。

## モンタナ州ゾートマン・ランダスキ(Zortman-Landusky)鉱山

ハードロック鉱山業における環境不正義のもっとも明確な訴えが、現在では放棄されているゾートマン・ランダスキ(Zortman-Landusky)金鉱の隣人である、モンタナ州フォート・ベルナップ(Fort Belknap)インディアン指定保留地のアスィナボーン(Assiniboine)部族とグロウ・ヴァント(Gros Ventre)部族によりなされてきた。ペガサス・ゴールド〔社〕(Pegasus Gold)は、一九七九年、モンタナ州北部中央にあるリトル・ロッキー・マウンテンズ(Little Rocky Mountains)内の私有地と国有地が混在する地域に、露天掘りの堆積浸出型金鉱(heap leach gold mines)を設立した。採鉱が発展するにつれ、かつてグロウ・ヴァント部族とアスィナボーン部族にとり精神的・文化的に重要な頂であった霊山(Spirit Mountain)は姿を消し、巨大な露天掘り〔場〕に取って代わった。部族は、この金鉱の開始以来、シアン化物の流出や酸性の岩石排水(rock drainage)による水質汚濁を含む、おびただしい環境問題に耐えてきた。ところがゾートマン・ランダスキ鉱山は、こうしたさまざまな問題にもかかわらず、一九

七九年から一九九五年までの間、たった一度、一万五千ドルの罰金を科されたのみであった。しかもペガサス〔社〕は、一九九二年、鉱山と廃石施設を大幅に拡張する計画を提案した（4）。

政府行政機関は、水質汚濁の訴えを十年以上、どちらかといえば放置していたが、ついに応じる動きを見せた。一九九三年、合衆国環境保護庁(Environmental Protection Agency, EPA)、モンタナ州環境質省(Montana Department of Environmental Quality, Montana DEQ) および〔合衆国内務省〕土地管理局（Bureau of Land Management, BLM）のすべてが、ゾートマン・ランダスキ金鉱の水質基準違反に言及した。同年、土地管理局とモンタナ州環境質省は、ペガサス〔社〕にたいし、酸性の鉱山排水が水質に与える影響〔という問題〕に取り組むため、現行の操業および埋め戻し（reclamation）計画を修正するよう求めた(訳注2)。一九九四年、土地管理局は、ペガサス〔社〕の新たな埋め戻し計画の分析と、同社の鉱山拡張計画の検討を合冊にした、環境影響評価書（environmental impact statement, EIS)を作成した。一九九五年、モンタナ州と合衆国環境保護庁は、ペガサス〔社〕を相手どり、水質基準違反を理由に訴訟を提起した。しかし土地管理局は、この訴訟の係争中、フォート・ベルナップ地域の水質汚濁〔問題〕にたいする同鉱山の責任をめぐる多くの問題が未解決にもかかわらず、環境影響評価書を完成させ、操業規模を三倍に拡張するというペガサス〔社〕の計画に同意してしまった（5）。

部族は、内務省の行政不服審査機関である内務省土地不服審査委員会（Interior Board of Land Appeals, IBLA）にたいし、ゾートマン・ランダスキ〔金鉱〕の拡張許可に関する土地管理局の同意にたいする不服を申し立てた。部族は、国家環境政策法の審査は、提案にかかる採掘が与える影響――これには水利権の侵害、地下水の質の低下、文化的・宗教的場所の破壊、および部族の文化的慣習にたいする妨害が含まれる――を、十分に認識し評価していないと主張した（6）。部族は、土地管理局が、より適切な補足的環境影響評価書(supplemental EIS) を作成したうえで当該決定を再検討すべきことを求めた。しかし一九九八年一月、一切の決定が下される前に、鉱山拡張の脅威が消滅した。ペガサス・ゴールド〔社〕が破産を発表し、鉱山を閉鎖したからである。そして、同社の不十分な埋め戻し保証金（reclamation bond）では到底支払いきれない数百万ドルに達する埋め戻しおよび浄

化の費用が、モンタナ州に残された(7)。

部族は、環境影響評価書の多数の明らかに不十分な部分を引用し、土地管理局はその信託された責務を維持しなかったうえ、大統領命令に基づく同局の義務の履行をも怠ったと非難した。部族は、とくに土地管理局が、情報がないにもかかわらず鉱山の拡張を性急に承認したことは、同局の、「部族構成員の健康と部族の物理的環境の質にたいする関心のなさのあらわれである」と非難したが、これは、大統領による大統領命令の発布を促すことになった汚染研究を通じて暴露された事実であった。部族は、環境法違反が引続くなかで鉱山の拡張を承認することは、「少数者に影響を与える地域で環境法を適切に執行しないというこの国の歴史を継続させるものである」と主張した。さらに部族は、大統領命令によれば、土地管理局は、環境影響評価書のなかで、鉱山の拡張が少数者の地域社会に不均衡な影響を与え得るか否かを明らかにし、さらに現在の清浄水法(Clean Water Act)違反を念頭に、どうすれば拡張の同意を大統領命令に適合させることができるかを議論する必要があったと主張した(8)。

これらの主張にたいし、土地管理局は、手続的にも実質的にも大統領命令の要求にしたがっていると反論した。土地管理局は、環境影響評価書は部族が受ける可能性のある消極的・積極的影響を分析したと主張した。そして同局は、経済利益と環境上のリスクの大部分は非インディアンによる地域社会に向けられていると結論づけた。ただしこの均衡にたいする例外は、アメリカ先住民の伝統文化的な慣習や先祖伝来の価値は、他の人々のそれと比べて、鉱山開発の影響を受けやすいであろうという点であった。土地管理局は、もし鉱山が拡張されれば、こうした影響が緩和され得ないことを承知していたにもかかわらず、拡張を承認したのである(9)。

内務省土地不服審査委員会は、結局、部族の主張の多くに賛同し、土地管理局が環境影響評価書の分析的な部分ではなく、一通の住民意見書にたいする回答のなかでしか環境正義の問題を取り上げなかったことを批判した。しかし内務省土地不服審査委員会は、ペガサス社が鉱山拡張計画の取りやめを決定したことに鑑み、環境正義の訴えの実質的内容をあつかわなかった(10)。二〇〇〇年四月、部族は当該〔鉱山〕地が過去から現在に至るも継続的に環境上の損害をこうむっていることを理由として、連邦政府を相手に訴訟を提起し、当該跡地を完全に埋め戻すよう求めた。部族は、土地管理局が鉱山業の影響から部族の健康〔状態〕を保護するのを怠った

うえ、国有地〔の質〕の低下を防止することも怠ったと主張した。さらに部族は、連邦政府はインディアン指定保留地の水質と流水量、および鉱山地域の内部とその周辺における精神的・宗教的利益の確実な保護を怠ったことから、浄化の責任は連邦政府にあると述べた（11）。

二〇〇一年五月、土地管理局は、五つの浄化案を検討した、鉱山〔敷地〕埋め戻しのための補足的環境影響評価書準備書を発表した。最優先の選択肢は、酸性の鉱山排水〔問題〕に対処し、もっとも破壊された地域を再緑化するため、垂直に切り立つ採石場の高壁の大半を覆うよう求めていた。これには、州が支給できる埋め戻し基金を上回る、およそ二二〇〇万ドルの費用がかかる見込みだが、それでも部族が望む完全な埋め戻しにはほど遠いものであった（12）。

## ワシントン州ミッドナイト（Midnite）鉱山

デンバーを根拠地とするニューモント鉱山業会社（Newmont Mining Company）の子会社、ドーン鉱山業会社（Dawn Mining Company, DMC）は、スポキャン（Spokane）インディアン指定保留地のミッドナイト（Midnite）鉱山で、二十六年間にわたりウラニウムを採掘した。さらにドーン鉱山業会社は、ワシントン州スティーヴンズ（Stevens）郡の州道二三一号線沿いのフォード（Ford）に近接する同〔インディアン〕指定保留地内の工場でウラニウムを加工処理した（13）。一九八二年、ウラニウムの需要が低下し、ドーン鉱山業会社は、鉱山に注意しつつこれを維持管理している状態を装っていた。しかしその後ドーン鉱山業会社は、鉱山から絶え間なく染み出ていた水からウラニウムを再生利用するため、ふたたび最小限度の操業を始めた。一九九二年二月、さらにドーン鉱山業会社は、採掘口の地下水が汚染されていたため地下水改善計画にも着手した。以後ドーン鉱山業会社は、汚された名誉を挽回し、放射性核種（radionuclides）と硫酸塩（sulfates）を除去するため、地下にあるウォーカーズ・プレイリー帯水層（Walker's Prairie Aquifer）から三〇〇〇万ガロン以上の水をポンプで汲みあげた。汲みあげた水は、プラスチックで内張りした百エーカーを超えるプールで蒸発される。ドーン鉱山業会社は、九二〇〇万ガロンの汚染水がおよそ二十年以上にわたり除去されるべきであると推計している。

工場敷地と鉱山の水質汚染は改善を要するが、工場敷地用の百万ドルの埋め戻し基金では、十分な埋め戻しができない。なぜならば工場敷地には二千万ドル、鉱山には一億ドルから

二億ドルの費用がかかると見積もられているからである。そこで合衆国環境保護庁は、一九九九年二月、ミッドナイト鉱山をスーパーファンド〔適用〕地（superfund site）のリストに掲載するよう提案した（14）。

改善計画は、各方面から環境正義の訴えを突きつけられている。ドーン鉱山業会社は、一九八六年以後、ワシントン州保健省（Washington State Department of Health）にたいし、工場敷地をさまざまな種類の低レベル放射性廃棄物の貯蔵所に改造することで、その敷地を部分的に埋め戻してはどうかと再三提案した。ドーン鉱山業会社は、全国から放射性廃棄物を運び込み、地表よりも低いところにある二十八エーカーのくず人工湖（tailings impoundment）を埋め立てれば、鉱山工場開発においてもっとも経費のかかる単一の問題を改善できると主張した。そして商業的処分場から得られる利益で、工場とおそらく鉱山の一部を浄化する資金をまかなえると主張した。

一方、ワシントン州保健省は、州の環境影響評価書手続により、廃棄物処分計画を評価した。しかし一九九一年、ワシントン州保健省はドーン鉱山業会社の案ではなく、清浄な盛り土を用いてその放棄されたくず人工湖を埋め戻すという優先的代替案を告知した。当該敷地へ清浄な盛り土を搬入するほうが、当該地域の道路系統に与える影響が小さく、〔将来〕高額の費用をかけて浄化しなくてはならない事故が発生する可能性も小さいからである。しかしドーン鉱山業会社は、勧告された清浄な盛り土を用いた閉鎖計画をつくらず、輸入廃棄物のための放射性廃棄物処分計画の修正版を提出した。そして新しい州行政府は、ワシントン州に流入する放射性廃棄物の総量を制限するという州の政策にもかかわらず、この計画を承認してしまった。

この廃棄物投棄事業にたいする地域社会のおもな懸念のひとつは、放射性廃棄物をドーン鉱山業会社の敷地まで運搬することに関するものであった。つまり地域社会は、当該地域の小さな地域社会をほかの地域社会とつなぎ、さらに主要道路やスポキャン〔インディアン指定保留地〕へとつなぐ二車線の農業用収集道路である州道二三一号線が〔放射性廃棄物による〕損害をこうむることを懸念した。地域社会の最大の関心事は、全国の放射性物質をフォードに搬入することは、「危険、不名誉、かつ迷惑なことである」という点であった（15）。〔しかし地域社会の〕基幹施設にたいする影響を相殺し、安全性を確保するような計画と財源は、最終的には承認され

なかった。そこで地域社会は、施設の閉鎖を急ぐあまり地域社会が無視されるのではないかと恐れた。さらに地域社会は、ドーン鉱山業会社が鉱業場の埋め戻し費用を支払うために、連邦税で成り立っている政府の処理契約（disposal contracts）の利用を許すことで、〔悪しき〕先例が作られはしないか、とも懸念した。

そこで、スポキャンインディアン部族のあるメンバーとドーン・ウォッチ(Dawn Watch)が、同社を相手取り、〔ドーン鉱山業会社は〕インディアン指定保留地内に放置されたウラニウム鉱山と工場というゴミの浄化を拒否することにより、「環境上の人種差別」を行ったと告訴した（16）。部族は、鉱業場を廃棄物処分に利用することは、スポキャンインディアン指定保留地のアメリカ先住民に不均衡な影響を及ぼすと主張した（17）。さらに部族は、公示が不適切であったため、意思決定過程における市民参加が不完全であったこと、また環境影響評価書の〔作成〕過程ですでに運輸上の安全問題が提起されていたにもかかわらず、この問題が早期の段階であつかわれなかったことを主張した。この訴えは、公開会議の場で、とくに部族のために主張されたものであったが、部族は、この訴えはワシントン州でもっとも貧しい郡のひとつであるスティーヴンズ郡の住民のために主張されるものでもあると、改めて強調した。

部族の関心事の多くは、最終的には二〇〇〇年七月に公表された最終埋め戻し案のなかであつかわれた。その後ドーン鉱山業会社は、同社の処分計画に放射性物質を用いることができないとなると、「清浄な盛り土」に加え、工場敷地からの粉砕済み建物・設備、および鉱山の水処理場から出る未加工処理の放射性沈泥を用いて採石場を埋め戻すことに同意した。この最新計画によれば、工場から出る廃石（tailings）を新たに埋めることはないため、当該敷地の放射能が減少し、工場敷地は早期に閉鎖されることになる（18）。

## ニューメキシコ州マリコープ（Molycorp）鉱山

ニューメキシコ州北部の街クウェスタ（Questa）は、ゾートマン・ランダスキ鉱業場とおなじ環境問題――とくに水質汚濁問題――を抱えているが、社会的正義の問題は異なる。第一にこの鉱山は、〔ゾートマン・ランダスキ鉱山〕より古く、もともとスペイン領であった譲渡地上に設立された。その敷地は、一八七二年の〔一般〕鉱山業法に基づき、一九二〇年代に〔公有地譲渡証書により〕譲渡されたため、現在では私

有財産になっており、カーソン（Carson）国有林内に位置する(19)。マリコープ社は、一九六四年、地下鉱山から露天掘り操業への転換にともない、既存の施設を大幅に拡張した。この転換により廃石産出量が劇的に増加したため、マリコープ社は、その大量の汚染鉱泥を処理すべく、同社の廃石施設を建設・拡張した。現在の廃石施設は、〔すでに〕八五〇〇万トンを超える廃棄物を抱えている。マリコープ社は、一九八〇年代後半から一九九〇年代にかけて、さらに二億五〇〇〇万トンの廃棄物を貯蔵する許可を求めたが、地域社会からの猛烈な反対に遭い断念した（20）。

ヒスパニック系の人々が優位を占める街クウェスタは、東の採石場と西の廃石施設の中間に位置するため、鉱山・工場のコンビナートに囲まれており、鉱山と工場から出る汚染廃棄物を廃石施設へと運搬するための鉱泥輸送管（slurry pipe-lines）が、レッド・リヴァー（Red River）に沿って、あるいは灌漑用水路をまたいで設置されている。レッド・リヴァーとその地下水は、クウェスタの街にとり唯一の水源であり、街は歴史的にその水から農業用水、家庭用水、および文化用水を得てきた(訳注3)。クウェスタの街とその人々は、三十年もの間、百件以上の文書記録のあるレッド・リヴァーへの鉱泥流入、鉛で汚染された廃石ほこりを含む雲の街への吹き込み、酸性の鉱山排水、および重金属汚染に悩まされてきた。そして街には、生態学的にみると少なくとも八マイルにわたり生物がすべて死に絶えた川が残された。この街の近くの汚染がいかに深刻であるかは、最近、当該鉱山がスーパーファンド〔適用〕地のリストに掲載されようとしていることから明らかである。

クウェスタの一部の人々とアミゴス・ブラヴォス（Amigos Bravos）の環境論者が述べたように、マリコープ鉱山の環境正義の問題は、つまるところ、三十年間にわたりレッド・リヴァーが汚染されたこと、合衆国環境保護庁とニューメキシコ州が清浄水法を厳密に執行しなかったこと、さらに貧しい少数者による地域社会が経済上の理由から取り締まり活動を実行できなかったことである。問題の核心は、州や合衆国環境保護庁も同様であるが、地域社会が、水質汚濁原因の確定にあたり、鉱山操業者による専門的研究に依存していたことであった。地域社会には、水質問題を独自に評価するための専門技術・知識も資金もない。河川の生物がすべて死に絶えたことが住民の目に明らかでも、彼らは、汚染原因を証明できなかった（21）。〔一方〕マリコープ社は、同社による廃石

投棄は河川汚染の主要な原因ではない、と、しきりに主張していた。一九九八年、ごく最近になって合衆国環境保護庁は、鉱山開発から生ずる水理学的関係についての研究を完成させた。またニューメキシコ州環境省（New Mexico Environment Department）は、マリコープ社が、ニューメキシコ州水質法（New Mexico's Water Quality Act）に違反して、廃石の山（pile）からの汚染物質を不法に地下水に排出したとの理由から、同社を告発した(22)。二年間近くにわたる論争のすえ、マリコープ社、ニューメキシコ州環境省、およびアミゴス・ブラヴォスは、ニューメキシコ州環境省が監視するという和解に同意した。マリコープ社は、廃石排出物の集水・処理の質を向上させること、および鉱山に起因する汚染の範囲をさらに調査するための費用を支払うことに同意した。さらにマリコープ社は、同社の廃石池の浄化費用と鉱山閉鎖後の埋め戻し費用をまかなうため、保証契約〔金〕に一億五〇〇〇万ドル以上を提供した（23)。

汚染原因に関する資料が利用可能であり、〔客観的〕確実性をそなえているにもかかわらず、クウェスタのような地域社会にとり、汚染された河川に反応することは容易ではない。地域社会は雇用と税収入を鉱山業に依存しているため、鉱山業を犠牲にしてまで健康と環境への危険性を回避するための行動を起こすべきかをめぐり、意見が分かれている。マリコープ鉱山がクウェスタを鉱山業に依存した街に変える以前、この地域社会は田舎の農業社会であった。地域社会がおもに必要としていたのは、水産用水、灌漑用水、および家庭用水であり、レッド・リヴァーがそれらの水を供給していた。鉱山の拡張にともない、クウェスタは、マリコープ社の多くの従業員が「自分たちは鉱山の言いなりになっている」と感じるなかで、マリコープ社と同社がもたらした「にわか景気」経済に依存するようになった(24)。鉱山と地域社会の間のこのような関係が、クウェスタの住民の多くに、食卓に食べ物を載せるか、または河川汚染への反対を堂々と表明するかの二者選択を迫っている。また他の者は、実用主義的に、鉱山開発がもたらす利益と負荷のいずれをも受け取ることを拒否した。クウェスタの住民のひとりが述べたように、「鉱山であれ、油井であれ、どのような種類の産業であれ、ひとたび街、地域社会、都市にそれを持ち込めば汚染をこうむる。もし仕事が欲しいなら、汚染につきあわなければならない。そして自分の身の安全を神に祈るしかない」(25)。

## 鉱業場からの教訓

これらの事例研究は、鉱物開発の文脈において持ち上がってくる可能性のある環境正義の基本問題のいくつかを例証する。鉱山開発は、おそらく意識的に低所得者または少数者の地域を選んで設置されるのではないが、鉱山業の文脈においては依然として環境不正義がありうる。とりわけゾートマン・ランダスキ鉱山の事例に示されたように、鉱業場が地域社会にとって特別な価値――つまり本件では宗教的または文化的価値――のある場所に設置されるがゆえに、地域社会にたいする深刻かつ不均衡な影響が引き起こされる可能性がある。ひとたび鉱山業開発がなされると、マリコープ社の敷地における主要問題のように、環境法の不十分な執行は、地域社会の環境と健康が十分に保護されない結果を招きうる。そして最終的には、ミッドナイト鉱山の例が示唆したように、埋め戻し計画が、より裕福なまたは英国系アメリカ人による地域社会で適用される基準に適合しない場合、鉱山閉鎖時の埋め戻しが不正義なものになりうる。

## 現行の法律と規則に基づく、鉱山業の影響の規制

我が国は一連の環境法と環境正義に関する大統領命令を有するので、いかなる住民も、人々と地域社会が鉱山業に起因する環境の質の低下およびそれに関連する健康への影響から守られるよう「神に祈る」必要はない。しかし我々の現行法および規則は、どの程度十分に土地と地域社会を保護しているだろうか。連邦所有地上でのハードロック鉱山業を規制するおもな法律には、一八七二年一般鉱山業法、連邦土地政策管理法（Federal Land Policy and Management Act, FLPMA）、合衆国〔農務省〕森林局の一八九七年基本行政法（Organic Administration Act）、国家環境政策法、および清浄水法のような個別の環境法がある(26)。本節では、これらの法律とその規則が土地管理者に授与する、鉱山業の影響を規制する権限、および鉱山閉鎖後の適切な埋め戻しを確保するための権限について述べる。鉱山業がいかに規制されうるかが基本的にわかれば、我々のなかでもっとも被害を受けやすい人々――つまり少数者と低所得者による地域社会――を、鉱物開発による不公正な負担の賦課から保護する方法もおのずと決まろう。

## 土地・資源を管理する法律と規則

一般鉱山業法は、連邦所有地上におけるハードロック鉱物の開発を認める。同法は、合法的な採掘請求権が設定されれば、鉱山業者にたいし、連邦所有地上の鉱山について包括的権限を与える。土地は、連邦土地政策管理法に基づき正式に処分留保されない限り、この「自由アクセス（free access）」ルールに服する（27）。

自由アクセスルールのもとで、連邦所有地において近代的かつ商業的なハードロック鉱山を開発し操業するには、企業は、価値ある鉱床を発見して合法的な採掘請求権を設定し、当該の土地管理行政機関の法律と規則にしたがい、採掘場計画（操業計画）を準備しなければならない（28）。つぎに行政機関またはその代理人は、国家環境政策法に基づき、環境評価書（environmental assessment, EA）または環境影響評価書（EIS）を準備し、当該鉱山のもつ潜在的影響を分析するとともに、適切な緩和策を作成する。

鉱物開発の着手は、自由アクセスルールに基づくアクセスが可能である以前に、鉱床は「価値あるもの（valuable）」でなければならないという最初の条件によってある程度抑制される。鉱床に価値があるか否かは、「市場性検査（marketability test）」を基礎として評価される。〔この検査を受けるには〕申請者は、当該鉱物の開発から利益を上げられることを示さなくてはならない。土地管理局は、採掘費、輸送費、および環境規則を遵守するための費用を考慮して、利益が上がるか否かを評価する（29）。ゆえに、自由アクセスルールの利点を得ようとするなら、提案にかかる鉱山は、あらゆる環境法にしたがうことが可能でなければならない。清浄水法、清浄大気法（Clean Air Act）、絶滅のおそれのある種の法（Endangered Species Act）、および資源保全回復法（Resource Conservation and Recovery Act）を含む一連の一般環境法は、〔適用〕範囲から鉱山業操業を明確に除外するか、または特別な例外規定をおいていない限り、いずれも鉱山業操業に適用できる。一方、市場性検査は、かろうじて収支の見合うような操業、または鉱山を設置する場所としてはもっとも影響を受けやすく、比較的高くつくような場所での操業を防止するにとどまると思われるが、しかしそれでも鉱山の設置場所を決めるにあたり地域社会がある程度これを抑制することを可能ならしめるものである。

一般鉱山業法は、百年もの間ほとんど変化しておらず、環

境保護を明記する規定もない。しかし同法は、鉱床への接近は「法律が規定する規則に基づいて」行う、と定める(30)。それゆえ森林局は、「森林の占有と利用」を制限し「森林を破壊から保存する」規則を公表する権限を農務長官に与えた一八九七年基本法を根拠として、国有林における鉱山業の管理権限を有する(31)。連邦土地政策管理法は、内務長官が国有地(土地管理局の管轄下にある連邦所有地)を管理する基本的権限を有すると定め、土地管理局にたいし、「土地の不必要または不当な侵食(unnecessary or undue degradation)を防ぐために必要なあらゆる活動をするよう」求めている(32)。さらに連邦土地政策管理法は、内務長官にたいし、連邦土地政策管理法や一般鉱山業法のような国有地に適用可能なほかの諸法律の目的を実現するためのルールと規則を制定するよう命じている。

土地管理局と森林局は、これらの法律にしたがい、おのおのが管理する土地における鉱山業操業を規制する規則を、別々に作りあげた。連邦土地政策管理法が土地管理局に課している「不必要または不当な侵食」を防止するという指令は、森林局と比較すると、土地管理局にたいし、管轄地保護のためのより広範な許容範囲を認めているようである。この指令は、保護活動を、自由裁量的なものよりも、むしろ義務的なものにしている。すなわちこの指令は、さまざまな手段による活動を授権する。またこの指令は、接続詞「または(or)」を用いることにより、鉱物抽出に必然的に環境上の侵食が伴うか否かにかかわらず、侵食が禁止されるべきことを示している。しかし法律上のこうした広義の文言にもかかわらず、一九八一年に規則が公表されて以来、この規則の「不必要または不当な侵食」という規定に関する土地管理局の解釈は、操業計画の拒否または条件を付す同局の権限を極端に制限してきた。土地管理局管轄地のすべての既存鉱山は、一九八一年規則の第三八〇九条に基づき許可されたものであるが、同条は、土地管理局が環境上の理由から許可を拒否したり、許可に条件を付す機会を与えた。しかし規則による「不必要または不当な」〔という〕定義は、「慎重な操業者(prudent operator)」の基準をつくり出した(33)。この基準のもとで、土地管理局は、あらゆる絶対的な基準によるのではなく、同様の鉱山において「慎重な操業者」によって引き起こされるであろう事柄と比較して、提案にかかる鉱山が引き起こす環境上の侵害の可能性を評価した。この基準は、たとえ施行されたとしても、もっとも言語道断な環境上の侵食、すなわち産業

界の基準に照らして受け入れ可能な侵食〔レベル〕を超えるような侵食を防止するにすぎない。しかし土地管理局は、これ以外の方法では、一九八一年の基準のもとでは、影響を受ける資源や特定の地域社会の価値をもとに、鉱山の潜在的影響を評価したり、操業計画を否認したり、それに条件を付すことはできない。

土地管理局は、長期の論争を引き起こした規則制定過程を経て、クリントン政権の終期に、新しいより厳格な規則を完成させた(二〇〇一年規則)。しかし鉱山業界が即座にこれらの規則に異議をとなえたため、ゲール・ノートゥン(Gale Norton)内務長官は、それらの規則の再評価と修正に着手した(34)。この規則をめぐる議論は数年間続くと思われるが、以下では、一九八一年規則と二〇〇一年規則改正が、それぞれ、資源保護と環境正義にどのように関連するかを比較する。

おそらく最大の議論となった改正点は、「不必要または不当な侵食」の定義である。二〇〇一年規則は、土地管理局が完全に許可を否認したり、さまざまな環境基準にしたがうよう求めることを認めようとした。これらの規則によれば、土地管理局は、「国有地の科学的、文化的、または環境上重要な資源価値にたいする、効果的に緩和することが不可能な、重大で回復不可能な損害(substantial irreparable harm)」を引き起こす可能性のある鉱山業を阻止しなければならない(35)。こうした損害には、ゾートマン・ランダスキ鉱山の霊山で発生したような、露天掘りによるアメリカ先住民聖地の消滅が含まれる可能性があった。また、この新たな定義は、完全に許可を否認する権限に加え、すべての鉱山にたいし、採掘技術および実務、不必要な影響を回避するための一連の操業、土地利用計画の遵守、国有地保護を目的とする土地管理局指定の緩和措置、同時埋め戻し、および広範な環境要素に関する、結果に基づく(outcome-based)一連の履行基準をも満たすよう求めることになっていた。

一九八一年規則と二〇〇一年規則には、いずれも鉱山業の影響を規制するための二つの追加的手段が定められている。第一に、両規則はいずれも鉱山操業者にたいし、連邦および州の環境法にしたがうよう求めている。特別の環境法が適用される地域においては、――権限を委任された者が合衆国環境保護庁であるか、州であるか、部族であるかを問わず――その環境法を執行する義務を負う行政機関が、鉱山開発にたいして許可を発行し、許可にともない適切な許可条件を検討する。第二に、いずれの規則も、連邦土地政策管理法の不必要

で不当な侵食〔を防止しなければならない〕という指令が、土地管理局管轄地に一般的に適用されるのにくらべ、これらの規則はいずれも特別の法律が一定の場所を一層保護することになる文言を含みうると考えている。

この厳密な基準は、土地管理局の規則が変更される以前、カリフォルニア砂漠保全地域（California Desert Conservation Area, CDCA）のグラーミス・ゴールド（Glamis Gold）鉱山の開発許可を拒否するのに適用された。土地管理局は、内務省法務官の勧告に基づき、問題となっていた特定の資源の性質に鑑み、当該鉱山は「不当な損傷（undue impairment）」（カリフォルニア砂漠保全地域権限付与法のなかに明確に述べられている基準）を引き起こすおそれがあると決定し、その結果、操業計画の承認を拒否した。このような法律上明記された権限は珍しいが、その権限はまさに、適用可能な場面において、環境正義の問題をあつかう機会を提供している。それはグラーミス・ゴールド鉱山の事例において、クウィッチン（Quechan）部族の宗教的、文化的、および歴史的資源にたいして深刻かつ回復不可能な影響がおよぶのを防いだのである（36）。

森林局の鉱山業規則とその遵守基準は、土地管理局の旧規則・新規則いずれと比較してもより緩やかである。つまり操業は、「実行可能な場所において」、「国有林の地表資源にたいする環境上の悪影響を最小限」にするだけで良い。しかし森林局の基準は、適用可能な州および連邦の環境法の遵守を明確に求めている。また、追加的な特別な要求は、「実行可能な場所において」という漠然とした文言で表現されている(37)。

ひとたび操業計画が承認され、鉱山の操業が始まると、両行政機関〔土地管理局と森林局〕は、定期的に操業を監視・点検し、作業基準にしたがうことを強制する権限を有する。森林局は、操業計画不遵守の通知〔操業計画にしたがっていない旨の通知〕を発することができるが、それは操業者の行為が「不必要または不合理に地表資源を損傷、損失、または傷つける要因となっている」場合に限定される。二〇〇一年規則は、〔操業計画〕不遵守通知の発布と同様に、一般市民立会いのもとで行われる可能性のある敷地内点検（on-site inspections）、重大な違反にたいする〔操業〕停止命令、または健康や安全性を守り、あるいは差し迫った危険や危害から環境を守る必要がある場合に発せられる緊急一時〔操業〕停止を定める。また二〇〇一年規則によれば、土地管理局は、〔操業者にたいして〕土地管理局の州局長（state director）の

面前にて執り行われる非公式の聴聞の機会を与えたのち、違反の不是正〔を根拠として〕、または違反形態の如何により、操業計画を取り消したり、通知を無効にすることもできる。操業者が執行命令にしたがわない場合、土地管理局は、同局の命令を強制し、当該操業者が国有地上で操業するのをやめさせ、違法行為に起因する損害の代価を徴収するために差止めまたは命令を求めて合衆国地方裁判所に民事訴訟を提起することができる。土地管理局の〔操業計画〕不遵守通知を実施するには裁判所の力を借りる必要があると定めていた旧規則と比較すると、これらの点検と実施に関する条項は改善されている。

鉱山開発のための十分な資金的保証措置（支払保証金）もまた、地域社会を守る助けとなる。森林局は、操業計画に基づいて規制されるすべての鉱山にたいして資金保証を求める。土地管理局の二〇〇一年規則は、ほとんど最小の「臨時利用の(casual use)」操業にたいし〔ても〕、保証金を求める。これらの規則によると、この保証契約は、操業者が履行しない場合、行政機関が操業計画に応じて埋め戻し活動を行う際に必要と見積もられる費用の全額を償うに足るものでなければならない。このようなより厳格な予防手段があれば、旧規則のもとで開発されたゾートマン・ランダスキ鉱山とミッドナイト鉱山の両方で発生した問題――すなわち適切な再生〔活動〕を行うのに十分な保証金なくして鉱業場が放棄されるのを防ぐことができる。二〇〇一年の保証金規則によると、鉱山が操業計画を修正した結果、埋め戻しに必要と見積もられる費用が増加した場合、または金融市場の変動により担保の価値の十パーセント以上が失われた場合、鉱山はその資金的保証措置を増額しなければならないことになっていた。

## 国家環境政策法の評価

国家環境政策法については、第十章においてスウェイジー(Suagee)学部長が、また第十一章においてジャン・バーマン(Jan Buhrmann)が詳細に述べるが、同法は、提案にかかる鉱業操業が国有地に与える影響を評価し、その理念として、行政機関にたいし、特定の操業計画を承認するか否か、またはそれにどのような条件を付すかに関する行政決定を指示するための重要な手続を規定する。この過程に市民が参加することは、特定の鉱物開発計画の代替案、およびその潜在的影響を明らかにするのに役立つ。操業計画の承認は、「主要な連邦行為（major federal action）」と考えられるため、国家環

境政策法は鉱物開発にも適用される。しかし残念なことに、国家環境政策法の適用は、ほかの開発計画案と同様に、鉱山業（mining）という文脈に限定される。

第一に国家環境政策法は、重大な影響を与える可能性のある行為でない限り、行政機関の行為に環境影響評価書を求めない。スウェイジー学部長が説明するように、これらの行為は、環境影響評価書よりもむしろ、市民参加や一般からの意見を求めない環境評価書を通じて評価されうる。さらに国家環境政策法は、元来、手続法であるため、〔原則として〕手続以上のことを求めない。手続が遵守されていれば、行政機関の決定が尊重される。たとえ市民またはほかの行政機関が手続過程に参加し、提案にかかる計画や、その計画に関し国家環境政策法に基づいて作成した文書について異議を申し立てたとしても、行政機関はこうした発言者に同意する必要はない。同意しなかったからといって、行政機関がこうした意見を十分に考慮しなかったとか、行政機関の決定が将来〔裁判で〕支持されないということにはならない（38）。

行政機関は、国家環境政策法に基づく分析のなかで「妥当な代替案を研究、開発、および記述する」責務がある。影響をこうむる地域社会は、分析済みの代替案のなかから行政機関が選択した案、または行政機関が提案した優先的代替案にたいし、異議を申し立てることができる。また一般大衆が、この手続過程に当初から参加するための通知を受けておらず、その結果、参加する機会がない場合には、審査裁判所は、さらなる分析をさせるため、それ〔国家環境政策法に基づく手続〕を当該行政機関に差し戻すことができる（39）。しかし前述のように、行政機関が適切な手続にしたがっている場合は、審査裁判所は行政機関の決定を尊重する。地域社会が、環境影響評価書のなかで検討された一連の代替案にたいする異議を首尾よくとなえるには、おそらく最低でも、成功する可能性のある明確かつ詳細な代案を示すことが必要であろう。行政機関は、事業の影響を特定し、評価し、潜在的影響の分析に用いられる詳細な事項を決定する相当な裁量権も有する。たとえば、鉱山が不必要または不当な侵食を引き起こさないことを実証するには、州および連邦の環境法を遵守していることが必要条件であるが、土地管理局は、法律遵守の有無を別途評価する必要はない。行政機関は、合衆国環境保護庁、指定された州の行政機関、または部族が、その管轄権に基づき、取り締まりおよび許可に関して必要な事項を適切に管理し実施するであろうことを、単に推測するだけで良い

(40)。

マリコープ鉱山とゾートマン・ランダスキ鉱山の事例が例証するように、また第十章の国家環境政策法に関するスウェイジーの議論が示すように、地域社会の保護とは、まさに、それらの法律の執行にほかならない。鉱山業を規制する土地管理局の能力は、新規則により改善されたかもしれないが、同局が鉱山業を規制することを認める法律や規則の大半は、本章のはじめに記述したような諸問題が発生した当時、すでに有効であった。すなわち現実には、これらの法律と規則は、土地と地域社会を守るための「可能性」を規定しているものとしか考えられない。実際にこれらを保護するには、適用可能な権限を、強制力をともないつつ、そしておそらく創造的な方法で用いることが必要である。

## 大統領命令、および法律と規則に基づく裁量行為

前節では、鉱物開発という文脈における環境保護の可能性――すなわち、どのような人々が影響をこうむるかにかかわらず適用される法律や規則が求める事柄――について総合的に述べた。全体としてとらえると、連邦土地政策管理法によって改正され、森林局の（一八九七年）基本法に基づいて解釈されている一般鉱山業法は、土地管理局と森林局にたいし、環境とすべての地域社会が鉱山業による影響の一部――すべてではなく一部――を受けないよう保護するための法律上の権限を与えている。いずれの行政機関も、ほかの資源を保護するために鉱山業を禁止することができる完全なる裁量権は有しない。しかし両行政機関は、つぎの四つの特別な状況のもとでは、ほかの資源を保護することが可能であり、鉱山許可を拒否できる。すなわちそれは、(一)当該土地が鉱物登録から留保されている場合、(二)鉱山が環境法を遵守できない場合、または環境法の遵守に必要な費用を考慮すると、鉱山事業主が鉱物生産から利益を上げられそうになく、事業主が有効な採掘請求権を設定できない場合、(三)カリフォルニア砂漠保全地域の事例のように、ほかの特定の法律に基づく機関が採掘期間中は達成できないような保護基準を達成するよう求めている場合、および（四）鉱山が鉱山操業に関する行政機関自体の規制基準を満たすことができない場合、である。森林局の不十分な基準や土地管理局の一九八一年基準では、鉱山業を締め出すことはできないだろう。しかし土地管理局の二〇〇一年基準に匹敵するようなものが最終的に執行されるならば、行政機関は、そうした危害が効果的に緩和されな

い場合は、――重要な資源にたいして相当かつ回復不可能な危害を及ぼしうる鉱山業を、不許可、または許可条件の付加により――これを締め出すことが可能となるかもしれない。

私は、以上の事柄を背景として、つぎに環境正義が求めるものを検討する。土地管理行政機関は、低所得者と少数者による地域社会に鉱山業の影響を不当に負わせないようにするため、さらに何を考慮すべきか。またはどのような裁量権を用いることが可能であろうか。

## 大統領命令の指令とその限界

環境正義に関する大統領命令とは、連邦行政機関にたいし、以下のことを命じる指令である。

> 実行可能でかつ法律により許されている最大限度の範囲において、行政機関の計画、政策、および活動が少数者と低所得者に与える不均衡に重大かつ不利な人体上または環境上の影響を適切に特定し取りあつかうことにより、行政機関の任務の環境正義の部分を達成すること(41)。

土地管理局と森林局の親元である内務省と農務省は、いずれもこの大統領命令のなかで明確に名指しされた。そして、「(一)少数者と低所得者の地域において健康と環境に関するあらゆる法律を執行するよう奨励し、(かつ)(二)より広範囲な市民参加を確保すること」を含めて、この大統領命令を遂行する戦略を考案するよう命じられた(42)。

合衆国環境保護庁と環境問題委員会(Council on Environmental Quality, CEQ)は、行政機関がその任務に環境正義の原則を組み入れるのを助けるべく、指針文書を作成した。これらの文書は、重要な内部政策文書と考えられており、管理をゆだねられた行政官または行政機関による解釈として「大きな敬意」を払われている(43)。大統領命令の指令は明確であるが、大統領命令の最終的な執行は、行政機関、省、および大統領の裁量にゆだねられている。大統領命令第六―六〇九条は、同命令の遵守または不遵守について司法審査を求める権限は一切創設しないと明示する(44)。おなじく、合衆国環境保護庁と環境問題委員会の作成した指針文書にも、大統領命令の遵守をめぐる問題は裁判所ではあつかわないことを予定する内容の、明白かつ否定的な文言が含まれている。内務省は、少なくとも初期の段階では、合衆国環境保護庁や環境問題委員会と比較すると、さほど躊躇していなかった。

すなわち内務省は、同省の指針において、「決定の際は、決定がもたらす利益と危険性の公正な配分に加え、我々の行為や不作為が少数者と低所得者およびその地域社会にもたらす影響を確実に考慮する必要がある」と強調しており、しかも〔司法審査をしない旨の〕否定的文言も記さなかった（45）。

これまで裁判所は、環境正義の訴えに基づき行政機関の決定の審査を求められた場合は、大統領命令の〔司法審査〕拒否的文言を引用し、そうした請求の本案に取り組むことを拒否してきた（46）。これとは対照的に、〔大統領命令の〕司法審査の否認の影響を受けない内務省と合衆国環境保護庁の行政不服審査委員会は、環境正義の本案の検討に進んで取り組んできた（47）。

大統領命令と指針文書は、連邦行政機関にたいする指令を創設しているが、指針文書の回避条項は、社会正義論者が行政機関に直接働きかけて環境正義問題に取り組むよう仕向けるべきであることを示唆する。行政不服審査委員会は、ゾートマン・ランダスキ鉱山の事例で最終的にみられたように、擁護派の立場を支持する可能性がある。だが裁判所は、環境正義という用語が明示された訴えに関してはほとんど頼りにならない。

## 現行の鉱山業法と規制

大統領命令の執行を支持する省支部・行政支部が今後も存在し続けるとした場合、大統領命令の文言のうち、とくに連邦所有地上での鉱物開発における環境正義を確保するために「実行可能かつ法律により許されていること」とは何であろうか。「求められている（required）」の対義である「許されている（permitted）」という言葉こそ、ここに示されている重要な意義をもつ言葉である。

第一に、一般環境法を適用することにより、現行法の枠組みのなかで環境正義を奨励するという可能性がある。先に議論したように、鉱山に許可を与えるには、鉱山にこれらの法律を遵守する能力があることが、前もって必要である。なぜならば、採掘請求権――これは鉱山開発の土台となるものである――の有効性は、市場性検査に基づいて評価されるからである。環境正義の検討は、鉱山操業計画と鉱山埋め戻し計画の策定に関連して、環境上の許可を発する過程に挿入することができる。環境法にしたがうことは、森林局・土地管理局の両基準の明白な構成要因または最低条件である。州の鉱山業規制法も、一様に、州と連邦の環境法を遵守するよう求

めている(48)。

少数者と低所得者の地域社会における環境法の執行を、より裕福な英国系アメリカ人の地域社会におけるのと同様に厳密に行うことは、あらゆる地域社会を保護する最初の一歩である。たとえばマリコープ鉱山における環境正義の訴えの核心は、清浄水法の執行である。しかし、合衆国環境保護庁と州は、ひとたび一律の執行が達成されれば、環境正義問題を特別に考慮するためにこれらの法律を用いることが可能となる。リチャード・ラザラス(Richard Lazarus)氏は、合衆国環境保護庁が環境正義を根拠として許可に条件を付したり、許可を否認したりする権限を有するかを調べるため、清浄水法を含むいくつかの法律を分析した結果、合衆国環境保護庁はその許可決定において環境正義に関する事柄を取りあつかう権限を有する、と結論づけている(49)。しかしラザラス氏は、行政機関の裁量権は、その法律上の任務よりもはるかに広範であると述べる。したがって、前述の大統領命令の執行にあたり、環境正義の進展は、行政機関による自発的活動を必要とすることになろう。なぜならば、行政機関が裁判所から裁量権を行使するよう強いられることはないからである。

環境法の遵守とは別に、第三八〇九条の規則は、さらに、操業者にたいし、国有地保護を目的として土地管理局が指定した緩和措置を執行するよう求める。土地管理局は、事例ごとに、操業に起因する影響と環境上の損失を最小限にするのに必要な緩和〔措置〕を決定しなければならない。これらの〔緩和〕措置は、国家環境政策法の手続過程を通じて策定されうる。緩和〔措置〕にはすべての影響回避が含まれる。すなわちこれには、提案にかかる行為とその実行を制限して影響を最小限にすること、影響をこうむる環境を修復し、回復させ、または復元して影響を修正すること、活動期間中、継続的な保存・維持活動によって影響を削減または除去すること、資源または環境を別の場所に移設(replacing)する、または代替物を用意することで影響の補塡をすること、が含まれる。緩和措置は、行政機関が定める開発基準を満たすのに必要な規則の範囲内に明らかに限定されるわけではない。ゆえに行政機関は、環境法の執行と同様、危険な状態にある地域社会の必要に応じて緩和〔措置〕を作り変える裁量権を有するといえよう。

土地管理局が一九八一年に作成した、「不必要または不当な侵食」か否かを評価するための慎重な操業者基準は、環境正義問題をあつかう際に大きな障害をもたらした。土地管理局

は、この基準を用いたために、鉱山業の影響をこうむる地域社会または資源価値がどれほど深刻な影響を受けるかということよりも、産業上の基準にしたがったかどうかに基づいて鉱山業計画とその執行を評価した。その結果、行政機関は、特定の法律が連邦土地政策管理法が定める資源保護基準よりも厳しい基準を規定した場合を除き、鉱物開発の文脈において環境正義を推進する上での自身の能力を制約してきたのである。

二〇〇一年の第三八〇九条規則は、もし執行されていれば、新たな鉱山開発または既存の開発の拡張が、重要な資源的価値にたいし、本質的で回復不可能な損害を与える結果になるか否かを、土地管理局に検討させることになっていた。もしそのような影響がありそうであれば、その影響を緩和するか、または土地管理局が採掘許可を否認しなければならないことになっていた。この根本的な規則変更が最終的に行われれば、土地管理局は、少なくともある程度、その地域の非鉱物資源の評価に基づいて鉱物開発を決定できる明白な権限をもつことになる。

大統領命令の指令に鑑みると、行政機関は、これらの規則のもとで、国の多数を占める人々の見地や評価のみならず、開発の影響を受ける可能性があるすべての地域社会の特定の見地にも基づいて、資源的価値にたいする損害を評価することができる。この種の分析のなかでもっとも明らかな事例は、カリフォルニア砂漠保全地域のクウィッチンインディアンの事例、またはモンタナ州のゾートマン・ランダスキ鉱山近くのアスィナボーン部族とグロウ・ヴァント部族の事例に類似するものであろう。これらの事例にみられるように、採石場が神聖な風景を消滅させることが、文化的資源にたいする「本質的で回復不可能な損害」を引き起こしうることは、比較的明白であろう。〔一方〕ニューメキシコ州のクウェスタのような貧しい農業中心の地域社会に、くず鉱を吹き散らした雲が流れてきたり、河川が死に絶えたりするなどの複合的な環境影響がおよんでいる場合、損害の程度を評価するのはより難しいと思われる。もしそれが「重大で回復不可能〔な損害〕」であると決定された場合、二〇〇一年規則によれば、行政機関は少なくとも、その損害の緩和が可能か否かを決定しなければならないことになっていた。

大統領命令の精神に照らすと、またすべての地域社会を確実に等しく保護するには、二〇〇一年の不必要または不当な侵食という基準を適用する際、物理的資源と同様に、地域社

会をも考慮すべきである。環境問題委員会は、「地域社会独特の文化的習慣のゆえ、少数者、低所得者、またはインディアン部族にたいする影響は、一般の人々にたいする影響とは異なる可能性がある」と認識することの重要性を指摘する(50)。それゆえ、何が「不当な侵食」にあたるかは、影響を受ける資源の質、それらの資源が地域社会にとって有する価値、および鉱物開発を促進するためにそれらの資源を侵食することでもたらされる負担と利益の相対的分配の見地から定義されるべきである。

## 国家環境政策法の創造的活用

鉱物開発の影響を規制するために国家環境政策法を利用する可能性とその限界については、すでに述べた。大統領命令は、これらの限界を是正せず、また国家環境政策法に基づく法律上の解釈やいかなる法的出発点も変更しないが、実行可能な場合は、国家環境政策法に基づく分析のなかに環境正義に関する考慮を組み入れるよう求める指令を規定する。環境問題委員会と土地管理局が準備した指針は、管理者がこうした〔環境正義に関する〕事項を分析文書に組み入れる際の助けとなる(51)。第十一章でバーマン氏が説明したように、合衆国環境保護庁が作成した環境正義分析のための四つのフレームワーク(four-point framework)は、そうした分析を指揮するためのより明確な指針を提供する。

とりわけ行政機関は、省を通じて、大統領命令に基づき「より広範囲な市民参加を確実なものとする」任務が課されており、環境問題委員会は、低所得者と少数者のために創造的で有意義な市民参加と代表制度を準備するよう求める特別の勧告を規定する(52)。法律自体は行政機関にたいし、「個々の事例に、公衆の意見を盛り込むのに必要と思われる」あらゆる「手段」を用いることができる裁量権を与える(53)。環境問題委員会は、「地域社会の参加は、それが有意義である場合には可能な限り早期の段階に行わなければならない」と警告する。また環境問題委員会は、不均衡な負担が発生する可能性がある場合、「行政機関は、手続過程において環境正義の問題を確実かつ十分に取りあつかうために、自身の手続を拡大すべきである」と勧告する(54)。

鉱物開発を取り巻く意思決定への参加手続があることは、それ自体、地域社会にとり、ひとつの利益となりうる。なぜならばそれは、地域社会は自身の将来について意見を有すること——つまり、鉱山開発による利益と負担を比較考量し得

る意見を有すること――を保証するものだからである。少数者と低所得者の特別な状況を特定することは、鉱山業活動により「緩和できない、重大で回復不可能な損害」が引き起こされる可能性があるため、その鉱山業活動は国有地上では許されない、という状況を認識する際、基本となるものであろう。しかし、許可を認めない場合は別として、地域社会が〔意思決定〕過程に参与することは、特定の影響分析を促したり、影響を受忍可能な程度に保つための許可条件を作成する際に有益となりうる(55)。適切な環境的資料と資料の欠陥を特定し、とくに少数者または低所得者にたいする影響を分析し、鉱山業開発に由来する不均衡な危険性と利益を特定することもまた、公平を奨励しうる強制的または任意の特別な許可条件を作成するよう働きかけることになろう。

行政機関が不均衡な影響を認識して効果的な緩和計画を立てるか否かは、どのような論点が分析され、どのように影響が評価されるかにある程度左右される。国家環境政策法が求める文書では、提案にかかる事業が与える直接的または間接的影響の両方を分析しなくてはならない。しかし、これまで行政機関は、こうした要件のもとで、一見したところ関連のありそうな影響を考慮の対象から除外することが可能であった。たとえば内務省土地不服審査委員会は、既存の採銅場を拡張するため換地を利用しようとした事例において、土地管理局が土地交換計画を分析する際、鉱山業による影響を考慮しないことを承認した(56)。一方、行政機関は、当該行為を提案する行政機関の管理の範囲内にある影響であるか否かを問わず、影響分析を含めることができる裁量権を有する(57)。ある地域社会が環境正義を評価するため、行政機関にたいして特定の種類の分析を用いるよう強制したいと望む場合、当該地域社会は、その希望する分析が、なぜ、またはいかに不平等な影響が発生する可能性を実証することになるのかを、論証しなくてはならない(58)。

国家環境政策法に基づく累積的影響分析も、環境正義の事項を取りあつかうのに役立つ。なぜならば地域社会は、おそらく〔すでに〕過去の開発により同様の負担を強いられてきているからである。しかしそれだけでは、地域社会がその地域内の多くの類似事業について不平を述べるには不十分である。累積的影響分析を強いるには、他の事業と提案にかかる事業との間に、行政機関が考慮する必要のある「増強または修正された影響」をもたらしうる相互作用が起こる可能性がなくてはならない(59)。

環境正義の目標を促進するため国家環境政策法に基づく分析を創造的に用いることは可能だが、その効果は、伝統的に市民権を剝奪されてきた地域社会が、その過程に参加する能力をどれほどそなえているか、また、地域社会の関心事が確実に取りあつかわれるよう、進んでその裁量権を用いようとする心構えが、どれほど行政機関にあるかによる。公衆参加固有の問題、および行政機関の積極的関与に関する歴史的問題は、第六章でシーラ・フォスタ（Sheila Foster）が、また第十章でスウェイジー学部長が議論する。

## まとめ

鉱物開発による否定的な影響を感じた地域社会は、鉱山業会社、連邦行政機関、および州行政機関にたいし、環境上の侵食への反応がにぶく不適切である、または不十分であると批判してきた。影響をこうむる地域社会が、低所得者または少数者の地域社会である場合、その申し立てには環境正義の訴えが含まれる可能性がある。申し立てに、連邦所有地上でのハードロック鉱山が含まれる場合、土地管理局と森林局は、鉱山業による負の影響の防止を促すため、一般鉱山業法、連邦土地政策管理法、国家環境政策法（やや小さな限度において）、森林局基本法、および一連の一般環境法を用いることができる。

一般鉱山業法は、連邦土地政策管理法により修正されつつも、いまだに鉱山業の利益と神秘性（cryptic）を断固として保護する法律であるが、環境保護を受け入れる余地もある。これらの法律の枠組みと大統領命令の指令によれば、特定の環境法を適用して、鉱山業による特異または不均衡な負の影響を認識し緩和することができる。加えて、国家環境政策法は、影響を評価するプロセスを求めるとともに、行政機関にたいし、環境正義に関する事項を考慮するための柔軟性を与える。行政機関は、地域社会が有意義なかたちで参加できるよう準備し、考慮に際しては広範な代替案を案出し、それらの地域社会に特有の、または特異な影響を特定し、地域社会の多くの関心事を取りあつかうような緩和措置を作り出すことができる。さらに土地管理局は、二〇〇一年規則の精神が生き残っているならば、重要な科学的、文化的、および環境上の資源的価値にたいし、どのような影響を与えるかにより鉱山開発を評価する義務を有することになろう。

しかし「法律上許されている」ことの多くは、実際には単に「可能なこと」でしかありえない。規則の変更は、土地管

理局に新たな柔軟性を与えるかもしれないが、鉱山業を管理する法律や規則の大半は、〔すでに〕これまで何十年間も有効なものであった。大統領命令は、単に行政機関に新たな自覚を命じ、環境正義というレンズを通して自分たちの任務と計画を再検討するよう要求したにすぎない。地域社会の声を引き続き聞いてもらうようにするか否かは、影響をこうむる地域社会次第である。すべての人々が確実に公平にあつかわれるようにするために、――すなわち、連邦所有地上での鉱物開発から、誰ひとりとして過度な損害をこうむらないよう確保するために――、法律、規則、および裁量権を用いるか否かは、行政機関次第である。

## 感謝のことば

本稿の草稿に有益なご助言をくださったゲリー・ブライナ(Gary Bryner)氏とタッド・バルドゥイン(Todd Baldwin)氏(アイランド・プレス社)、調査を手伝ってくださったメアリ・エリザベス・モーフィ(Mary Elizabeth Murphy)とセアラ・スターヘリン(Sarah Stahelin)、そして寛大にも辛抱し私を支えてくださったチェット・ポールズ(Chet Pauls)氏に感謝申し上げたい。また、フォード財団(Ford Foundation)とウィリアム・アンド・フローラ・ヒューレット財団(William and Flora Hewlett Foundation)による、自然資源法センター(Natural Resources Law Center)の正義と自然資源事業へのご支援に感謝申し上げるとともに、私に本章を執筆する機会を与えてくださったことに、重ねて御礼申し上げたい。

## 原注

1. NEPA is codified in the U.S. Code (U.S.C.) at 42 U.S.C., secs. 4321-4347 (1988), available at www.law.cornell.edu/uscode/. See particularly 42 U.S.C., sec.4332(2)(C); see also Clyde Martz, ed., *Environmental Regulation of the Mining Industry: From Second Edition of the American Law of Mining* (New York: Bender, 1996), for environmental statutes applicable to mineral development.
2. Executive Order No. 12898, 59 *Federal Register* 7629 (1994), 3 C.F.R., sec.859, reprinted in 42 U.S.C., sec. 4321, available at www.epa.gov/docs/oejpubs/.
3. ハードロック鉱物とは、「権利を主張できる(locatable)」鉱物、すなわち、一八七二年一般鉱山業法に基づき取得することが可能な鉱物をいう。ハードロック鉱物は、(たとえば石油、ガス、

または石炭のように)賃貸借したり、(普通の砂や砂利のように)売却することのできる鉱物ではなく、銅、鉛、亜鉛、マグネシウム、金、銀、およびウランといった鉱物を指す。ここで論じられる連邦所有地とは、土地管理局が管轄する国有地と国有林システムに含まれる土地の両方を意味する。

4. Mineral Policy Center, "Six Mines, Six Mishaps," *Regulatory Reform Report No.1*, (1999), 6-8, available at www.mineralpolicy.org/publications/.

5. *Island Mountain Protectors*, 144 IBLA 168 (1998); Island Mountain Protectors Statement of Reasons: 1 (on file with the author).

6. *Island Mountain Protectors*, 176. 土地管理局が本鉱山の拡張に関する環境影響評価書において選択した代替案は、鉱山業操業の累積的影響は、「百年以上にわたり、アメリカ先住民の文化的慣習を深刻な程度にまで破壊することになろう」と明言していた。控訴した当事者は、Island Mountain Protectors, National Wildlife Federation, the Assiniboine and Gros Ventre Tribes, および the Fort Belknap Community Council であった。

7. Erin P. Billings, "Mining Reclamation Laws Need Changes," *Billings Gazette*, March 8, 2000; Mineral Policy Center, "Six Mines, Six Mishaps," 5.

8. Island Mountain Protectors Statement of Reasons, 12-14.

9. Bureau of Land Management, "Final Environmental Impact Statement on the Zortman and Landusky Mines Reclamation Plan Modification and Mine Life Expansion, Responses to Public and Agency Comments," 6-194, comment 26.

10. *Island Mountain Protectors*, 203.

11. Erin P. Billings, "Tribes Sue U.S. over Damage at Gold Mines," *Billings Gazette*, April 13, 2000; Bob Anez, "Fort Belknap Tribes Sue over Pollution from Mines," *Associated Press Newswires*, April 13, 2000.

12. "Preferred Alternative Will Cost $22 Million More Than State Has, Study Shows," *Associated Press Newswires*, May 4, 2001.

13. 本事例研究に関する情報は、おもにドーン・ウォッチ (Dawn Watch) のウェッブサイトから得た。Dawn Watch web site, available at www.dawnwatch.org. See e.g., "Responsibility for Transportation Impacts" and "The Dawn Story."

14. "Six Mines, Six Mishaps," 25, citing EPA News Release, "EPA Proposes Midnite Mine (Stevens County) for Inclusion on National Priorities List" (February 16, 1999).

15. "The Dawn Story," available at www.dawnwatch.org, the Dawn Watch web site.

16. John K. Wiley, "Mining Firm's Pond-Filling Plan Draws Fire," *Morning News Tribune*, December 9, 1999.

17. Testimony by Shannon Work, attorney for Spokane Tribe

of Indians, Wellpinit Public Meeting, Spokane Indian Reservation, DMC/DOT Transportation Public Meeting #3 of 4 (August 25, 1997), Wellpinit School, Wellpinit, Washington.

18. John K. Wiley, "State Recommends Approval of Modified Uranium Mill Closure Plan," *Associated Press Newswires*, June 13, 2000.

19. この土地は国有地譲渡証書によって譲渡されたので（現在は私有地である）、そこでの鉱山開発には一八七二年一般鉱山業法、森林局規則、および国家環境政策法が適用されない。

20. 本事例研究に関する情報は、アミゴス・ブラヴォス（Amigos Bravos）のウェブサイト（available at www.amigosbravos.org), *The Workbook*, vol. 15, no. 2, および当該組織の Oral History Project から得た。アミゴス・ブラヴォスとは、リオ・グランデ（Rio Grande）流域の生態学的・文化的豊かさを積極的に保護する、非営利の河川支援（保護）団体である。

21. Amigos Bravos Oral History Project, at www.amigosbravos.org/Projects/oralhistory.html.

22. "Six Mines, Six Mishaps," 20-21; "Molycorp in Violation," *Bulletin* (winter 1998-1999), available at www.amigosbravos.org/Bulletin/bulletinarchives.html; U.S. Environmental Protection Agency, "Report on Hydrological Connection Associated with Molycorp Mining Activity, Questa, New Mexico," EPA Report (February 13, 1998).

23. "Mining Company, Environment Department Reach Agreement," *Associated Press Newswires*, November 15, 2000; "Mining Company Posts Bond to Cover Tailings," *Associated Press Newswires*, October 14, 2000.

24. Brian Shields, executive director, Amigos Bravos, telephone interview with Sarah Stahelin (February 9, 2000); Oral History Project, Roberto Vigil, July 22, 1998.

25. Oral History Project, Anonymous, "The Molybdenum Corporation of America Has Not Been a Good Neighbor"; John and Mary Valdez (pseudonyms) ("People are afraid to speak out against the mine for fear of making trouble for friends or relatives that work at the mine"); see also interviews with Moises Rael and Berlinda Trujillo.

26. Codification of these laws can be found in the U.S.C. at FLPMA: 43 U.S.C., sec. 1701 et seq.; General Mining Law of 1872: 30 U.S.C., secs. 21-42; 1897 Organic Administration Act: Act of June 4, 1897, ch. 2, 30 Stat. 34-36 (codified as amended at 16 U.S.C., secs. 473-481, 551; and NEPA: 42 U.S.C., sec. 4321 et seq. The U.S.C. is available at www.law.cornell.edu/uscode. See also National Research Council, *Hardrock Mining on Federal Lands* (Washington, D.C.: National Academy Press, 1999), for a summary of statutes applicable to hardrock mining.

27. See John D. Leshy, *The Mining Law: A Study in Perpetual Motion* (Washington, D.C.: Resources for the Future, 1987);

and Michael Graf, "Application of Takings Law to the Regulation of Unpatented Mining Claims," *Ecology Law Quarterly* 24 (1994): 57.

28. 土地管理局と森林局はいずれも、取り締まりを行うため、操業の規模と型を区別する。本稿は、操業計画が必要な大規模な鉱山のみを取り上げる。「臨時利用(Casual uses)」(手動の道具を用いて岩石見本を採取するなど、擾乱性のきわめて低い活動)や「通知(notice)」操業(土地管理局管轄地におけるとくに小規模な実地調査、または国有林地における五エーカー以下の鉱山)の規制は最低限にとどめられ、承認済み操業計画も必要ない。たとえ擾乱をうける特定地域で価値ある鉱物埋蔵物〔の存在〕が確証されなくとも、連邦所有地でハードロック鉱物を開発することが可能である。これは巨大な現代の金鉱にとり、重要な事柄である。なぜなら、多量の浸出堆積物やくず岩石の山をシアンで処理するには、広大な非鉱物埋蔵地を要するからである。こうした地域に適用されるべき基準は、現在、本稿で後述する土地管理局の新しい規則第三八〇九条に関連して、まさに法廷で争われている。See *National Mining Association v Bruce Babbitt*, filed in the U.S. district court for the District of Columbia as Case Number 1:00CV02998, December 15, 2000.

29. *U.S. v Coleman*, 390 U.S. 599 (1968); *Clouser v Espy*, 42 F. 3d 1522, 1530 (9th Cir. 1994) (increased operation costs due to environmental regulation compliance may affect claim validity); *Great Basin Mine Watch et al.*, 146 IBLA 248, 256 (1998) ("Under no circumstances can compliance be waived merely because failing to do so would make mining of the claim unprofitable").より柔軟性のある「比較価値」検査("comparative value" test)を用いて請求の妥当性を検討する方法も提案されたが、裁判所がこれを認めるかどうかは定かではない。See *United States v United Mining Corp.*, 142 IBLA 339 (1998).

30. 30 U.S.C., sec. 22.

31. 16 U.S.C., sec. 551.

32. 43 U.S.C., sec. 1732.

33. The original Section 3809 regulations were codified in the Code of Federal Regulations (C.F.R.) at 43 C.F.R., sec. 3809 et seq., 45 *Federal Register* 78902-78915 (November 26, 1980).これらの規則は、「不必要または不当な侵食」をつぎのように定義した。すなわち、

〔不必要または不当な侵食とは、〕慎重な操業者が、同様の特質をそなえた事業について、通常・通例の、そして熟練した方法を用い、かつ操業地域以外の資源・土地利用も含め、他の資源・土地利用にたいして操業がおよぼす影響を考慮しつつ、**ある活動を完遂しようとするときに、一般的に引き起こされる地表の擾乱よりも大きな**地表の擾乱をいう。擾乱を受けた地域の埋め戻しを含め、合理的な緩和措置を創案したり完成させたりしないこと。または、不必要または不当な侵食をもたらすような有害行為(nuisance)を行うこと。適用可能な環境保護法および規則にしたがわず、不必要ま

た は不当な侵食を招く状態を引き起こすこと。特定法令に基づく当局が一定水準の保護または埋め戻しの達成を求めている場合、その保護の水準は達成されなければならない。43 C.F.R., sec. 3809.0-5 (強調は原著者による).

34. *National Mining Association v Bruce Babbitt*; Scott Sonner, "Nevada Mining Industry Cheers BLM Decision to Suspend Regulations," *Associated Press Newswires*, March 20, 2001. 規則再評価の略史は、以下を参照されたい。See the "background" sections of the proposed rule, 64 *Federal Register* 6423-6425 (February 9, 1999), and the final rule, 65 *Federal Register* 69998-01 (2000), 2000 WL 1723734, available at www.access.gpo.gov/su_docs/aces/aces140.html. See also *Public Land News* 26 (July 20, 2001): 1.

35. 43 C.F.R., sec. 3809.5. The 2001 regulations were to be numbered as follows at 43 C.F.R., sec. 3809 et seq.; definitions at sec. 3809.5; performance standards starting at sec. 3809.400; inspection and compliance starting at sec. 3809.600; and bonding starting at sec. 3809.550.

36. Regulation of Hardrock Mining, memorandum from Interior Solicitor Leshy to the acting director of the BLM (December 27, 1999).

37. Forest Service mining regulations are found at 36 C.F.R., sec. 228 et seq., available at http://www.access.gpo.gov/nara/cfr/cfr-table-search.html.

38. See, e.g., *Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v Natural Resources Defense Council*, 435 U.S. 519, 555 (1978) (deference) and *Okanogan Highlands Alliance et al., v Robert Williams*, et al. 1999 WL 1029106 (D. Or.) (agency comments).

39. *Island Mountain Protectors*（代替案選択の際、行政機関による分析が不十分であった）; *National Parks and Conservation Association, et al. v Federal Aviation Administration*, 998 F. 2d 1523, 1531-33 (10th Cir. 1993)（少数者への通知は行われなければならないが、白人への通知に匹敵するほどの通知である必要はない）。

40. *Okanogan Highlands v Robert Williams*（政府行政機関は、その規則・法令上の命令の範囲内で、合法的に活動すると推定される）(citing *In re Hergenroeder*, 555 F.2d 686 (9th Cir. 1977)).

41. Executive Order No.12898, sec. 1-101.

42. Executive Order No.12898, sec. 1-102.

43. *Udall v Tallman*, 380 U.S. 1, 16 (1965).

44. See, e.g., U.S. Environmental Protection Agency, *Final Guidance for Incorporating Environmental Justice Concerns in EPA's NEPA Compliance Analyses* (April 1998): 1, available at http://es.epa.gov/oeca/ofa; Council on Environmental Quality, *Environmental Justice Guidance under the National Environmental Policy Act* (December 10, 1997).

45. Memorandum from Secretary of the Interior Bruce Babbitt to Solicitor, All Assistant Secretaries, Inspector General and

Heads of All Bureaus and Offices, Environmental Justice Policy, August 17, 1994; さらに土地管理局局長は、「我われの意思決定に関する国家環境政策法(NEPA)の証拠書類には、(環境正義への影響についての)考慮が明確に含まれるべきである」と述べた。Instruction Memorandum No. 93-(expired 9/30/94) from BLM Director to ADs, SDs and SCD, "Policy of Promoting Environmental Justice in Public Lands Decisions."

46. *Citizens Concerned About Jet Noise v Dalton*, 48 F. Supp. 2d 582 (E.D. Va. 1999); *Sur Contra La Contaminacion v Environmental Protection Agency*, 2000 WL 132655 (1st Cir. 2000); *Morongo Band of Mission Indians v Federal Aviation Administration*, 161 F.3d 569, 575 (9th Cir. 1998).

47. 〔司法審査をしないという〕否認〔的文言〕の存在を認識しつつ、本案の検討に着手した行政判事もいる。See *Antonio J. Baca* 144 IBLA 35 (1998): 39. 〔司法審査をしないという〕否認的文言をまったく無視し、大統領命令の解釈が不適切であるとして、行政機関を叱責するか、そもなくば実質的な訴えとしてあつかった判事もいる。See *Island Mountain Protectors*, 203 n. 8; *In Re: Ash Grove Cement Company*, 7 E.A.D. 387, 1997 WL 732000 (E.A.P), 18.

48. See Martz, ed., *Environmental Regulation of the Mining Industry*, chap. 173 (examples of Colorado and Nevada).

49. See Richard J. Lazarus and Stephanie Tai, "Integrating Environmental Justice into EPA Permitting Authority," *Ecology Law Quarterly* 26 (1999): 617-78. The authors address the Clean Air Act, Clean Water Act, Resource Conservation and Recovery Act, Safe Drinking Water Act, and Toxic Substance Control Act, as well as other statutes not applicable to mining. See also EPA Office of General Counsel Memorandum, EPA Statutory and Regulatory Authorities under Which Environmental Justice Issues May Be Addressed in Permitting (December 1, 2000).

50. Council on Environmental Quality, *Guidance under NEPA*, 14.

51. Council on Environmental Quality, *Guidance under NEPA*, 10; Bureau of Land Management, *Incorporating Environmental Justice into the NEPA Process*, Training Manual.

52. Council on Environmental Quality, *Guidance under NEPA*; see also U.S. Environmental Protection Agency, *Final Guidance for NEPA Compliance Analyses*.

53. 43 U.S.C., sec. 1702(d).

54. Council on Environmental Quality, *Guidance under NEPA*, 9-17. この勧告は、環境影響評価書(EIS)も環境評価(EA)もない状況に関するものであるが、たった一度の環境評価しか求められず、それだけでは地域社会の関心事をあつかうには不十分であると思われる場合にも適用できると考えてよい。

55. *Sur Contra La Contaminacion v Environmental Protection Agency*, 2000 WL 132655 (1st Cir.), 5 (permit that is issued may

be "particularly stringent due in large part to the participation of the area residents"); see also U.S. Environmental Protection Agency, *Final Guidance for NEPA Compliance Analyses* ("Presence of disproportionately high and adverse effects may or may not necessarily change the final decision, but will change the focus of the analysis and may result in additional mitigation measures").

56. *San Carlos Apache Tribe et al.*, 149 IBLA 29, 30 (1999).

57. Council on Environmental Quality, *Guidance under NEPA*, 9.

58. *In Re: Ash Grove Cement Company*, 7 E.A.D. 387, 1997 WL 732000 (E.P.A.), 18.

59. *Wyoming Outdoor Council et al.*, 147 IBLA 105, 109 (1998). See *Kleppe v Sierra Club*, 427 U.S. 390, 409-14 (1976).

## 訳注

訳注1．本稿の原著は、マッツ教授ほか編集による『正義と自然資源――その概念、戦略、および適用――』(Kathryn M. Mutz, Gary C. Bryner, and Douglas S. Kenney eds., Justice and Natural Resources: Concepts, Strategies, and Applications (Island Press 2002)の第十三章に収められている論文である。同書は十四の研究論文から構成される。

訳注2．本稿でいう埋め戻し（reclamation）とは、かならずしも原状回復を意味するのではなく、ある土地を鉱山に使用した後、その土地から建物、関連施設、汚染物質、および廃棄物等を除去し、土地の形状を変えたり整地するなどして、当該土地をつぎの新たな利用に供することができる状態にすることをいう。新たな土地利用には、農業、放牧、森林、レクリエーション、住宅地、湖沼、草原など、多様な可能性が含まれる。

訳注3．本稿でいう文化用水とは、その地域に住む人々が、民族的儀式などの伝統行事・伝統活動を行う際に用いる水を意味する。

## 原著者紹介

キャサリン・M・マッツ（Kathryn M. Mutz）教授。一九七四年シカゴ大学文学士、一九七九年ユタ州立大学理学修士、一九九五年コロラド大学ロースクール法学博士の各学位を取得。一九九六年九月、コロラド大学ロースクール自然資源法センター（Natural Resources Law Center）の専任研究員となり、現在に至る。コロラド州控訴裁判所ジェニス・デイヴィッドソン判事（Hon. Janice Davidson）付調査官、顧問生物学者、顧問生態学者、ユタ州石油・ガス・鉱山業局埋め戻し利用専門官などを歴任。現在の研究テーマは、環境正義、および湿地、絶滅のおそれのある種、擾乱を受けた土地の埋

め戻しなどを含む国有地管理全般である。

## 原著者の最近の主要業績

1. *Justice and Natural Resources: Concepts, Strategies, and Applications* (Island Press, 2002) (ed. With Gary C. Bryner & Douglas S. Kenney).
2. "Mineral Development: Protecting the Land and Communities," in *Justice and Natural Resources* (Island Press, 2002).
3. *Seeing the Forest Service for the Trees: A Survey of Proposals for Changing National Forest Policy* (major contributing author and editor) (Natural Resources Law Center, University of Colorado School of Law, 2000).
4. *The State Role in Western Watershed Initiatives* (with others) (Natural Resources Law Center, University of Colorado School of Law, 1998).
5. *Innovations in Forestry Pamphlet Series* (Natural Resources Law Center, University of Colorado School of Law, 1997).
6. *Restoring the Waters* (principal editor) (Natural Resources Law Center, University of Colorado School of Law, 1996)
7. "SMCRA and the States: Changes in State Capabilities," (with Daniels) in *Moving the Earth* (Greenwood Press, 1992).

## 訳者あとがき

本稿の原著は、アメリカ合衆国国有地における鉱物管理法制の代表的研究者であるキャサリン・M・マッツ教授（コロラド大学ロースクール自然資源法センター）による論文、Kathryn M. Mutz, *Mineral Development: Protecting the Land and Communities, in* Justice and Natural Resources: Concepts, Strategies, and Applications 307 (Kathryn M. Mutz, Gary C. Bryner, and Douglas S. Kenney eds., Island Press 2002)である。本稿には、合衆国国有地における鉱山業活動の規制、先住民の精神的・文化的聖地の保護、および環境正義に関する現代的論点が簡潔にまとめられている。日本では、これらの問題はまだ十分に議論されていない。マッツ教授の論文は、日本に多くの示唆を与えよう。

翻訳に際しては、マッツ教授はもとより、畠山武道教授（北海道大学大学院法学研究科）より大変貴重なご指導をいただいた。衷心より感謝申し上げたい。本稿の〔　〕部分と訳注は、訳者が挿入した。本稿は、日本学術振興会平成十四年度海外特別研究員（コロラド大学ロースクール）としての研究成果の一部である。

From *Justice and Natural Resources* by Kathryn M. Mutz, Gary C. Bryner, and Douglas S. Kenney, eds. Copyright © 2002 by Island Press. Reproduced by permission of Island Press, Washington, DC.