

# アメリカの「地域住民の知る権利」法における 情報提供を受ける権利（二・完）

前田 定孝

はじめに

第一章 「地域住民の知る権利」法における「知る権利」（以上、二二二号）

第二章 環境情報提供制度における法と政策

第一節 *Steel Co.* 連邦最高裁判決における私的利益と公益

(一) *Steel Co.* 連邦最高裁判決における多数意見の構造

(二) *Scalia* 多数意見の背景と意義

(1) *Lujan v. Defenders of Wildlife* 判決

(2) 「権力分立論に基づく権利公益二分論」に対する批判

(三) 最近の市民訴訟における理論動向との整合性

(1) 事案の概要

(2) *Laidlaw* 連邦最高裁判決の要旨

(3) 評価

第二節 環境法制度の形成とその性格

第三節 環境判例の形成とその性格

第三章 情報提供法制度と法的権利

第一節 環境情報を利用する国民の権利

(一) 国家環境政策法における情報の原告適格論

(1) 納税者がCIA情報を入手することに関する権利

(2) 国家環境政策法における環境影響評価書

(3) *Federal Election Commission v. Akins* 判決

(二) *Sunstein* の情報の原告適格論

第二節 監視権限の地域住民への委任の可能性

おわりに (以上、本号)

## 第二章 環境情報提供制度における法と政策

### 第一節 *Steel Co.* 連邦最高裁判決における私的利益と公益

以上のように、「地域住民の知る権利」法における「地域社会に存在する化学物質の情報を利用可能にする権利」

は、連邦最高裁において認められなかった。それは第一に、かかる「知る権利」が権利としての具体性に欠如し、および拡散的なものにすぎないがゆえであった。そして第二に、本法のもとで、規制者である行政、被規制企業、および当該周辺地域住民という三面関係において、地域住民が被規制企業に対してその報告義務付けの遵守を求める権利は、認められないことを示すものでもあった。<sup>(66)</sup> それでは、かかる司法判断をおこなう連邦最高裁の裁判官は、そこできかなる認識を有しているのであろうか。そのことを明らかにするために、今一度、*Steel Co.* 連邦最高裁判決の構造をみる。

(一) *Steel Co.* 連邦最高裁判決における多数意見の構造

前述のようにこの判断は、Scalia 判事以下六名の多数意見 (Scalia, Rehnquist, O'Connor, Kennedy, Thomas, Breyer) と、Stevens 判事以下四名 (Stevens, Souter, Ginsburg) の同意意見によって構成される。Scalia 多数意見は、以下のとおりである。

まず最初に、本案の審理に入るに先立ち、合衆国憲法上の司法判断適合性の有無について判断しなければならぬとして、Scalia 判事は延々と一四ページにわたってその理由を述べた。<sup>(67)</sup> ここでは、「請求が『実体的ないものどもである、および管轄権を得る目的のためになされたものであり、もしくはかかる請求が全体として実質的なものではなく (insubstantial) および取るに足りない (frivolous)』場合に」、連邦の地方裁判所は裁判管轄権を有しないとする。そこで「その請求が『あまりにも実質的なものではなく、説得力がなく (implausible)』、これまでに当裁判所の判決によって排除された場合、またはその他連邦裁判所において審査するにはあまりにも争訟性 (controversy) を有しないがゆえに実体的な争点 (issue) を完全に欠く場合』にのみ、連邦裁判所における訴訟要件を満たさないがゆ

えに、事物管轄の欠如を理由に請求を却下するのが適切である」とする。<sup>(90)</sup>ここで Scalia 判事は、「憲法上の未決定の論点においてはその検討を回避するのがつねに賢明である (prudential) がゆえに、当裁判所は制定法上の論点を最初に解決すべきと考える」とした Stevens 少数意見<sup>(91)</sup>に対して、「議会の立法行為の妥当性が問題となっている場合であっても、およびたとえそこに深刻な合憲性に関する疑いが存在する場合であっても、……制定法の解釈が可能かどうかを裁判所が最初に確定することは基本的な原則である」とした *Aswander v. TVA* 判決の Brandeis 判事の同意意見<sup>(92)</sup>に依拠した。ここで Scalia 判事は、Brandeis 判事のいうところは、「論点の審査が回避され」ない程度に「深刻な合憲性に関する疑いが存在する場合」に、かかる回避が認められないということであって、本件において「*Stevens* 判事が解決しようとしているのは、『地域住民の知る権利』法がこの原告に対する訴訟を認めているのかどうかではなく、『地域住民の知る権利』法において付与された権利の射程が (*Gwaltney* 判決で問題となった……筆者註) 過去の違反問題に関するものかどうかである」として、その訴訟は本案上の争点において決せられるのではなく、「管轄権の欠如のゆえに却下される」のであって、本件のように「真実の事件・争訟性が存在しない場合には、合衆国憲法第三条における(「事件・争訟性」)についての判断の……筆者註) 範囲内に入っているとみることが困難である」とした。<sup>(93)</sup>そして、このように原告が裁判を通じて救済を得られるかどうかの判断をするに先立って、先に本案審理に入る場合の裁判管轄権を、「仮説的管轄 (hypothetical jurisdiction)」とよび、「仮に仮説的管轄があったとしても(そこで得られるのは……筆者註) 仮説的救済にすぎない」とした。<sup>(94)</sup>

そのうえで、原告が求めていた救済のうち、第一に、「地域住民の知る権利」上の報告義務違反があったとする宣言判決につき、「被上告人が報告義務を履行しなかったかどうか、またはかかる報告義務の不履行が法違反を構成するかどうかについての争いがない」こと、いいかえれば、原告被告とも、問題となった違反行為そのものは存

在したということを認めていたため、宣言判決は、当事者にとつても他の人々にとつても一見して無意味であるとした。第二に、制定法によつて権限づけられた民事課徴金については、そこで徴収された金額はそのまま連邦財務省に支払われるのであつて、かかる民事課徴金の賦課自体が、原告に対する個別的な損害の救済とはならないのであるから、精神的な満足 (psychic satisfaction) にすぎないのであつて、審理可能な合衆國憲法第三条における損害を救済するものではないとした。

第三に、「地域住民の知る権利」法によつて権限づけられた「調査及び告発」に要する費用は、訴訟に付随する費用であるがゆえに、そもそも原告適格が認められない訴訟について、かかる付随的利得は認められないとした。

そしてその他原告が求めた救済のうち、原告による企業施設に対する立入調査および被告企業の環境保護庁に対する法令遵守報告書 (compliance report) の写しの提供命令につき、「被告企業が継続的な違反または将来の違反に対する緊急的対応を求めるものではない」として斥けた。そしてこの場合、被告企業が訴訟への対応として自発的に違法活動を中止した場合に、将来的な損害を想定することになるがゆえに差止めは救済たりうるとする連邦政府に依拠した原告の主張に対して、*Scala* 判事は、これを「現在または差し迫つて脅威となつてゐる損害の存在が主張される場合に、訴えの原因となつた活動を中止することによつてムートネスとなつたとする被告の主張を論駁するために政府が用いてきた論法である」としつづ、「被告人は『地域住民の知る権利』法に対する過去において終結した違反行為のみを主張するがゆえに、およびそれは継続的な法違反でも将来的な違反の可能性でもないがゆえに、差止めによる救済は救済たりえない」とした。<sup>(40)</sup>

このように、本件判決の特徴の第一は、そこで主張された法違反は過去においてすでに解決されているとされていることである。すなわち前章でも述べたように、「地域住民の知る権利」法のおよび趣旨が、企業がその使用

または保有する化学物質についての情報を行政当局に報告する単なる報告義務付け制度であるとするのであれば、かかる報告義務はすでに果たされていることになるのであり、裁判所は、その前提で、本案に入るまでもなく損害はすでに消滅しており、かかる損害に対する救済は存在しえないと認識しているのである。

第二の特徴は、制定法上の地域住民の権利の性質については、「他日を期す」としている点である。実はこの点においては、後述するように、司法判断適合性をめぐって、それが個別的利益であるのかそれとも拡散的利益であるのか、もしくは具体的な権利侵害なのか、それとも抽象的な権利侵害なのかという論点が存在する。しかしながら、Scalia 法廷意見においても、「被告による一般的な利益を除き、請求された差止めによる救済の付与を支持するものは存在しないのであり、それは合衆国憲法第三条の意図するところについて不充足である」として、その個別のおよび具体的な権利性を否定しているのである。ここでいう「一般的な利益」という文言に、本件における Scalia 判事の認識が反映されていると思われる。すなわちここでは第一に、後述のように、個別的なおよび具体的な権利・利益に対する法的対応と、拡散的なおよび一般的な権利・利益に対する法的対応とを、権力分立論に基づいて截然と区分しようとする意識が反映している。さらに第二に、本件のような情報の報告義務付け・提供制度において、情報を利用可能にしえないことによってもたらされる損害とは、毒性物質の水質への違法な放出とは異なり、権利侵害としては、具体的に人体または生態系に対して否定的影響を及ぼすものとはいえないという理由によると思われる。

## (二) Scalia 多数意見の背景と意義

さて、かかる *Steel Co.* 連邦最高裁判決は、制定法においていったん権利として認められたにもかかわらず、なにゆ

えに地域の企業施設内に存在する化学物質の情報について地域住民がこれを利用可能にする権利を、上述の理由で否定しうるのであるか。いいかえれば、制定法において国民または住民の権利義務を創設した場合に、アメリカではなにゆえに裁判所は、立法の意図とは異なつた次元において、別個の判断をすることができ、そしてそれは学説上いかなる評価を受けているのであろうか。

(一) *Lujan v. Defenders of Wildlife* 判決

この点に ついて、*Steel Co.* 連邦最高裁判決の法廷意見を執筆した当事者である Scalia 判事本人が、かつて *Lujan v. Defenders of Wildlife* 判決（以下、*Lujan* 判決と略）<sup>(10)</sup> の法廷意見および彼の論文において述べていることが重要である。まず *Lujan* 判決につき述べる。絶滅危惧種保護法 (*Endangered Species Act*)<sup>(11)</sup> は、行政機関が、その権限下の財政支出による活動において、絶滅危惧種または絶滅の危険に瀕した種の保護または生息地を危険にさらさない保障を要請し、または適切な行政機関に相談することを義務付けている。この場合、内務長官および商務長官は、外国領土における連邦政府の活動に対しても、同規定に基づく規則を元来から制定していた。しかしながらその後、同規定の地理的な適用範囲を、合衆国内および公海上に限定する規則の改正手続をおこなった。これに対して原告は、新規規則が絶滅危惧種保護法の同規定の地理的範囲の解釈を誤つたものであるとする宣言判決と、その元来の解釈に基づく新規規則の制定を内務長官に義務付ける判決を求めて、連邦地方裁判所に提訴した。

本件では、合衆国憲法第三条に基づく原告適格要件の意義が争点となった。そこでは、合衆国における裁判所の権限は、合衆国憲法第三条でいう事件 (case) または争訟性 (controversy) に限定されるのであって、そこで「事件」とは執行権限に属するものであり、「争訟性」とは立法上の論点に属するものであるとされた。そして、訴訟要件を構成するには、第一に「原告は『事実上の損害 (injury in fact)』を被らなければならず、それは法的な意味での保護

を受ける利益 (legally protected interest) の侵害であつて、それは①具体的なおよび特定のものである」こと、ならびに②『「推測的な」または「仮説的な」ものではなく、「現実的なまたは差し迫つたもの』でなければならず、第二に損害と訴えの対象となつた活動との間に追跡可能な (traceable) 因果関係が存在しなければならず、およびそれは第三者の独立的な活動の結果であつてはならないということ、ならびに第三に、その損害は、単に「推測的に」ではなく、その「原告に有利な決定によつて救済可能」でなければならぬとする。このように、アメリカでは、市民訴訟における原告適格判断についても、何らかの当事者性が要請される点が特徴である。<sup>(11)</sup>

そのことを踏まえて判決は、絶滅危惧種保護法における同規定が憲法違反であることを根拠に、原告適格がないと判断した。ここでは、「公的な利益を擁護すること」は、議会および執行権の長の機能であり、法による適切な行政権限行使（とりわけ特定の制定法によつて規定された手続についての行政機関の判断）において公的な利益をそのようなものとして認めた制定法上の権利として変換されうるかどうかということであり、それは、合衆国憲法上の権力分立論に基づいて判断するとすれば、議会に対してその執行権限の最も重要な憲法上の義務、すなわち「法が誠実に執行されるように配慮する (take care)」権限を、大統領から裁判所へと移行せしめることを認めるということであつて、合衆国憲法上の権力分立原則上許されない、というのが、その論拠となつた。<sup>(12)</sup>

このように、Scalia判事の認識は、合衆国憲法上の権力分立の原則がその前提となつている。そしてその限界とは、Scalia判事本人は、たとえば、多くの個人の福祉を前進させる環境保護のような一般性を帯びたプログラムの場合に、法的な権利を創出する立法権において、一般性を帯びた法的な利益を法的な権利に変換する際に限界性が存在するのであり、それはいわゆる原告適格の「中核的な」要請によつて課せられる制約であるとする。<sup>(13)</sup>

Scalia判事は、制定法によつて創出された権利であつても、これをより制限的に理解しようとする。彼は、たとえ



ば現代の原告適格法理における画期とされる *Association of Data Processing Serv. Org. v. Camp* 判決<sup>(11)</sup> に対しても批判的である。彼の原告適格論は、以下の一文に集約されると思われる。

「私は考えるに、原告適格の法理とは、裁判所の役割を、多数者 (majority) が課すことさらに対して個人および少数者 (minority) を保護するという伝統的な非民主主義的な役割 (undemocratic role) へと制限するものであり、多数者自身の利益のために、その他の二つの政府部門（すなわち立法府および執行府……筆者註）がいかに機能するのにかついての問題を、非民主主義的な（裁判所の……筆者註）役割から除外するという、機能的な関連性がそこに存在すると考える。このように、法によって義務付けをされた、またはその対象となった個人が訴訟を提起する場合、その者はつねに原告適格を有する。（これを古典的なかたちであると定義するとすれば、これに対して）……かかる裁判所の古典的なかたちに対照的なものは、原告が、第三者 (someone else) に対する法的義務付けまたは禁止を課することにつき、行政機関が違法行為をおこなったという主張をした場合であり、その場合、かかる権利侵害は、市民としての彼に、憲法または法が要請する政府活動をさせないことによつて、原告の利益を侵害する。しかしながら、かかる損害のみでは、これはいわゆる多数者のそれにすぎない。それだけでは「彼が個別に損害を受けたということを確認するものではない」。「原告がその余のわれわれ国民が受けたよりもより多くの損害を受けたということについて（たとえばその者が職業安全衛生局による法律上の安全管理義務の誤った解釈・適用を受けた特定の工場の労働者であるなど）、いくつかの側面において提示することができないのであれば、その者は、少数者保護を要する権利を多数者が抑圧し、または無視しているということへの懸念の根拠を明確にしていないものということになるのである）、この場合司法関与

の前提条件をなさなご」<sup>(12)</sup>。

さらに、行政の役割に関して、Scalia判事は以下の認識を示す。

「執行にあたる行政機関によって実行される制定法の条文に、議会が立法史料上解決しえない不明確さを残した場合、……その不明確さの解決は政策判断を含むことになる。われわれの民主的なシステムのもとにおいて、政策判断は裁判所ではなく政治部門によるものであり、議会は政策問題に開かれつつもそれは執行部によって回答されなければならない」。それは執行府こそが「制定法の目的を決定するからである」。そしてそれゆえに、執行府は「制定法の目的を最も有効ならしめるであろうことを決定する」<sup>(13)</sup>。

このように、Scalia判事の見解において、立法を通じて国民的な利益を実現する議会の任務と、議会の立法によってその任務を委任された行政または執行部門における任務と、そしてかかる行政または執行部門が国民的な利益の実現を意図したにもかかわらず、何らかの事情によって否定的影響を受けた者への救済を与える司法の任務という三者の任務を、機能的に截然と区別する点に、その特徴がある。そしてここでは、前二者は、立法ならびに行政または執行を通じて国民全体、すなわち多数者の最大限の価値を実現することを意図するのに対して、司法部門の任務は、そこからこぼれた少数者の利益を救済するところにあるのである。それは「権力分立論に基づく権利公益二分論」とよぶことができる<sup>(14)</sup>。

前述したように、制定法上規定されたはずの権利が制定法どおりに執行されない、または司法上認識されえない

という場合に、その認識の根底には、かかる論理が存在したのである。しかもそれは、前章で *Gwinney* 判決において *Whiting* 判決と対比して明らかにしたように、かかる権力分立に基づく裁判所の権限の限界についての認識は、*Scalia* 判事以外のその他の判事においても、大なり小なり共通するものであるうと思われるのであって、そこでは、*Scalia* 判事のように一刀両断に截然と分けてしまうのか、それとも制定法が付与した範囲に基づいて、部門間の権限配分を考慮するかという違いがあるのみである。<sup>(12)</sup>

それでは、かかる見解は、アメリカにおいてどれくらい<sup>(13)</sup>の普遍性を有するものであろうか。そのことを検討するのが、次の課題である。

(2) 「権力分立論に基づく権利公益二分論」に対する批判

アメリカにおける原告適格法理について、詳細な歴史的分析を加えているのが、*Steven L. Winter* である。彼は、アメリカの植民地時代以来の原告適格法理の発展史を分析し、現代の原告適格法理が二〇世紀の産物であること、そこでは本来的に個別的な損害などは要請されてこなかったこと、さらには、法律上の損害の概念とは、制定法においても創出しうるものとして認識されてきたことなどを指摘する。<sup>(14)</sup> たとえば彼の分析によると、そもそもアメリカ建国に先立つ植民地裁判所において、われわれが今日認識しているような原告適格法理は存在せず、一八世紀のコモンローのもとで、権利は救済と類義的であり、救済は活動の形式と類義的であり、活動の形式は救済可能性と類義的であるとされたのであり、そこでは、違法な政府活動に対する訴訟については、イギリスの大権令状システムが用いられ、それは裁判所が下級裁判所または下級行政機関の違法な活動を統制するためのものであり、そこではおよそ今日でいうような原告適格法理は適用されないと考えられたのであった。*Winter* はそこで、アメリカの植民地時代におけるイギリス法に基づく訴訟においても、事実上の損害の要件や今日の団体訴訟におけるような代表

性などは求められなかったとする。<sup>(42)</sup>

その後、一九世紀初頭に原告適格——standing——という文言が Marshall 判事の時代に出現した。しかしながら、それは現代の原告適格法理とは関係性を有しないのであって、その後、いわゆる第三者の権利との関係において考察されるものとなり、それは憲法の原則からではなく、エキテイの法理から派生したとされる。<sup>(43)</sup> Winter によれば、アメリカの原告適格法理が憲法論と結合したのは、一九一一年である。

Winter は、私的な権利に基づく原告適格法理が憲法論と結合したことについての要因として、以下の五点を指摘する。第一に訴訟量の増大である。一八七〇年から一八九〇年にかけて、連邦最高裁判所の作業量は三〇〇%に増大した。第二に、一九世紀終盤および二〇世紀初頭に、現代的な行政国家現象の展開により、行政と私人との法的紛争が増大した。第三に、一八八〇年代から一九二〇年代にかけて、認識しうる損害なくして救済なし (damnum absque injuria) の法理が理論次元において台頭した。第四に、一九世紀の自由主義が、私的権利を基礎としたモデルを称揚するにいたり、現代的な原告適格法理へと導いた。そして第五に、連邦裁判所の業務量の増大と自由主義の世界観とが相乗作用した。<sup>(44)</sup>そして、原告適格法理を形成したと Winter が指摘する Fairchild v. Hughes 判決<sup>(45)</sup>における Brandeis 判事の意図の背景には、連邦政府および州政府が自由に進歩的な立法をおこなうことを抑制しようとする意図が認められるのであって、それは実体的デュー・プロセスの時代に対応するためのリベラル派への対応としての司法保守主義の究極の憲法的伝統であったとされる。<sup>(46)</sup>

やがてかかる原告適格法理は、*Coleman v. Miller* 判決<sup>(47)</sup>において Frankfurter 判事によって憲法上の原告適格法理へと結合されたとする。

すなわち、Winter は、原告適格法理とはアメリカ合衆国憲法ともコモンローとも切り離されたところから発展し

てきたのであり、したがって Scalia 判事に代表される現代の原告適格理論は、その根拠を根本的に欠くものであることを、歴史的文脈に沿って明らかにしつつ、それが実はイデオロギーにすぎないことを、析出しているのである。同様に Sunstein は、原告適格が憲法第三条上の事件・争訟性の要件の文脈において論じられたのは一九四四年の *Stark* 判決<sup>(44)</sup>において初めてであつて、この論理が連邦裁判所で幅広く用いられるようになったのは、一九七〇年の *Data Processing* 判決<sup>(45)</sup>においてである<sup>(46)</sup>と指摘する。そして Winter は、かかる現状解決の方向として、上記のような私的権利に着目した解釈を用いる現在の原告適格法理の影響のもとで、適切な司法のあり方を決定する議会権限が疑わしいものとなつているものの、この考え方はあるべき姿ではなく、誰が裁判所にアクセスするのは、議会が決定すべきであるとする<sup>(47)</sup>。

そしてさらに、権力分立に基づいて私的権利と公的利益とを二分する見解に対して、「反多数派的傾向における現実の問題とは、裁判所における規範的な作業が、参加を通じておこなわれるのではなく、一般国民を民主的な過程から排除することを通じておこなわれることであ」り、「それは民主主義の外皮をまもつて権威主義的な行動を支持することである」と批判する<sup>(48)</sup>。

これらの見解を通じて、Scalia 判事による理論が、アメリカの学説の支持を全面的に得ているものとはいえないことだけは確認されうる<sup>(49)</sup>。

### （三）最近の市民訴訟における理論動向との整合性

それでは、より視野を広げた場合、制定法上創設された権利との関係で、損害、救済、そして法によって創設された権利は、最近における市民訴訟において、いかなる現状にあるのであろうか。この点では、*Friend of the Earth v.*

*Laidlaw Environmental Services* 判決 (以下、*Laidlaw* 連邦最高裁判決と略) における Ginsburg 法廷意見を通じて検討する」とする。

(1) 事案の概要

被告である *Laidlaw* 社は、一九八六年廃水処理工場を含む有害廃棄物焼却施設をサウスカロライナ州ロウバックに設置した。その後サウスカロライナ州衛生環境規制局 (Department of Health and Environmental Control) は、水質清浄法一三四二条(a)項に基づき、ノースタイガー川へ廃水を排出する (discharge) に際し、水質清浄法に基づく国家汚染物質排出除去システム (National Pollutant Discharge Elimination System) <sup>(4)</sup> に基づく許可を発した。それは、同河川への水銀を含む非常に毒性の強い汚染物質群の排出に対する制限値を定めるものであった。同許可は、施設からの水の流入量、温度、毒性の値、および pH 値を規制するものであった。*Laidlaw* 社は、この許可のあと後、さまざまな汚染物質を排出した。その排出は、同許可上の制限を超えるものであった。本件第一審は、一九八七年から一九九五年の間に四八九回の水銀排出規制違反をしたことを事実認定した。<sup>(4)</sup>

一九九二年四月一〇日、原告である環境保護団体 Friend of the Earth と市民地域環境行動ネットワーク (Local Environmental Action Network) は、*Laidlaw* 社、環境保護庁、およびサウスカロライナ州衛生環境規制局に対して市民訴訟提起の意思を通告した (六〇日前の告知)。この間、同局は、州裁判所において *Laidlaw* に対する告訴をおこなう、その後市民訴訟に先立つ六〇日間の告知期間が切れる最終日にあたる一九九二年六月一〇日、これに対する州裁判所の同意命令が出された。*Laidlaw* 社と同局は、一〇万ドルの民事課徴金の支払いに同意した。

一九九二年六月一二日、原告は *Laidlaw* 社に対する市民訴訟を提起した。原告は *Laidlaw* の違反によって損害を受けたと主張する構成員数人の宣誓供述書を提出した。そこでは、その原告

構成員が、Laidlaw 社の水銀排出地点であるノースタイガー川下流を使用していたこと、人間の健康に対して、および魚に対して、Laidlaw 社による違反行為が潜在的に否定的影響を有するという懸念のゆえに、原告のその構成員はそれらの用途を制限されたことを主張した。

一九九七年、Laidlaw 社への排出許可に関する水銀規制について、サウスカロライナ連邦地方裁判所は、Laidlaw 社が前述のように排出違反につき四八九回、監視義務につき四二〇回、および報告義務につき五〇三回の違反行為をおこなったと判断し、さらにそのうち、水銀の排出違反のうちの二三回、監視義務違反のうちの二三回および報告義務違反のうちの二〇回が、原告が市民訴訟を起こしたあとに発生したと判断した。なお、ここでいわれる報告義務違反のなかには、前稿において言及した、国家汚染物質排出除去システムを追跡調査するためのデータシステムである許可遵守システム (Permit Compliance System = PCS) のうちの排出監視報告 (Discharge Monitoring Reports = DMRS) の義務違反も含まれる。<sup>(4)</sup> そして、その後 Laidlaw 社がその後許可条件を実質的に遵守するにいたったとして、その違反行為の差止めによる救済につき原告の請求を拒否しつつ、四〇万五八〇〇ドルの民事課徴金の支払いを命じた。<sup>(4)</sup> 原告は、民事課徴金の額が著しく低いがゆえに違法であるとして、第四巡回区控訴裁判所に控訴した。同裁判所は、Steel Co. 連邦最高裁判決に依拠して、控訴を棄却した。<sup>(4)</sup>

## (2) Laidlaw 連邦最高裁判決の要旨

連邦最高裁判所の判決の要点は、以下の三点である。

第一に、国家汚染物質排出除去システムに基づく許可違反による原告の組織構成員の損害を、具体的なおよび個別のな損害と認めた。そこで本判決は、以下のように判断した。まず、そこで主張される権利利益につき、「合衆国憲法第三条における原告適格の目的を適切に示すということとは、……環境に対する損害ではなく、原告に対する損

害であるとした<sup>(44)</sup>。ここでは、本件において争われている権利を環境という拡散的なものから、原告個人に対する個別的なまたは具体的な権利へと絞り込み、そのうえで、「影響を受けた地域を彼らが利用することについて主張する際に、環境上の原告は、十分に事実上の損害を主張したこと、および訴訟の対象となった活動によって、『その地域の美的なおよびレクリエーション上の価値を』減じせしめられた者である」とした。本件で見落としてはならぬのは、市民訴訟の提起後においても、被告企業の違反行為が連続したことに着目したことである<sup>(45)</sup>。

第二に、市民訴訟の提起時点とのタイミングとの関係で、どの時期に違法行為を中止したことをもって、ムートネスとなったとみるのか、という論点である。ここでは、違反行為の継続性に鑑みて、「後のできごとによって、訴えられた不正な行為が再発しないと合理的に期待できないということが絶対的に明白である場合に、その事例はムートネスとなる」のであるものの、市民訴訟提起時点との関係で、「訴訟の対象となった行為に対する被告の自発的な中止は、その行為の合法性についての裁判所の判断権限を奪わない」とした<sup>(46)</sup>。このように、本件は、Gwaltney判決以来の市民訴訟の「過去の違反」問題の枠組みに立って、Steel Co. 連邦最高裁判決が詳細な検討をすることなく判断してきた違反行為の消滅時点を、明示的に起訴時点としている点に、その特徴がある。

そして、かかる前提に立って、判決は第三に、民事課徴金による救済可能性について判断した。ここでは、「起訴時点において継続している違法な行為のゆえに損害を受け、または将来の損害の脅威にさらされている原告にとつて、かかる違反行為を有効に緩和するおよびその再発を未然防止するための制裁とは、救済の一つの形態を提供する」とする<sup>(47)</sup>。そこでは、かかる民事課徴金とは、議会制定法に基づくものであることが重視されているという点が特徴的である。



(3) 評価

このように、全体として、*Laidlaw* 連邦最高裁判決では、*Steel Co.* 連邦最高裁判決とは対照的な判断がなされた。*Pierce* は、「多数意見の救済可能性についての取り扱いには、私的な当事者が公法を執行することを権限づけたことが憲法上容認されうると考える者の大勝利であった」とする。<sup>(64)</sup> それは、第一に違反行為の継続性が大きな影を落としていることは否定できない。第二に、そこで争われたのは、規制者たる行政機関と被規制者たる事業者という関係の反映において、地域住民が具体的なまたは個別的な損害を受けることに着目した水質清浄法という規制の制度における権利・利益であつて、単に環境上の問題に関して行政の保有する情報のような拡散的なまたは公益的な性格を有するものを国民または住民へと提供するか否かが問題となつた訴訟とは、趣を異にする点も否定できない。その点において、*Scala* 判事のような権力分立論に基づく権利公益二分論が採用しにくかつたこともあげられるのかもしれない。さらに第三に、少なくとも、かかる損害に対しては、原審である第四巡回区が示したように、「民事課徴金は原告本人の手に支払われるのではなく財務省に直接その全額が支払われてしまうので、被害者救済とはなれない」と「刀両断に切り捨てる *Steel Co.* 連邦最高裁判決型の判断をしておらず、その理由として、制定法上の根拠を挙げている点が特徴である。

それにもかかわらず、本件で法廷意見を執筆した *Ginsburg* 判事は、「*Steel Co.* 連邦最高裁判決で、「『地域住民の知る権利』法において、議会は過去の違反に対する市民訴訟を認容していない」として、*Stevens* 意見に同調している。<sup>(65)</sup> このことからわかるように、*Ginsburg* 判事による *Laidlaw* 判決は *Steel Co.* 連邦最高裁判決の延長線上のものであり、この二つの判決を比較することを通じて、「地域住民の知る権利」法における地域住民の法的地位権利と、水質清浄法における周辺住民の法的地位とがどのように異なっているのかが明らかになると思われる。

本件では、Ginsburg 判事の法廷意見に対して六名の判事 (Rehnquist, Stevens, O'Connor, Kennedy, Souter, Breyer) が同調した。これに対して、第四巡回区で出された原審を支持する反対意見を書いた Scalia 判事に、「Thomas 判事が同調した。この Scalia 反対意見は、Steel Co. 連邦最高裁判決をなぞるようなものである。このように、その比率の変動はあったとしても、連邦最高裁の判事の間に於いて、たとえそれが水質清浄法上の利益のように利害が比較的個別なものであっても、具体的な権利と拡散的な公益をめぐって判断が分かれるのが特徴である。」

これまでの検討から、原告適格論における損害論において、その損害が具体的であるのか抽象的であるのかという次元と、その損害が個別的であるのかそれとも拡散的であるのかという次元が存在することを読み取ることができる。さらに、前章で指摘したように、かかる権利の主体として、単なる規制によって利益を受ける者に法的利益を与えるという次元にとどまることなく、そこでさらにかかる企業施設の周辺住民に、当該企業施設の監視権限を付与することが可能なかどうか、その場合にその住民はいかなる法的地位にあるのかという論点が存在することが明らかになった。これらのうち、Scalia 判事に代表される裁判官は、上記の三つのいずれも認めないのに対し、Ginsburg 判事に代表される裁判官は、前二者を認めつつも、三つ目の法的地位を認めることができないう立場にあるという整理が可能であろう。Steel Co. 判決において制定法上の「過去の違反」であることを理由に訴えを却下した判事が *Laidlaw* 判決において過去の違反ではないことを理由にこれを認めたことは、このことを示していると思われる。

それでは、連邦裁判所は、仮に Scalia 判事を除外したとしても、なにゆえに環境上の原告適格を積極的に認めようとしないのであるか。

前述のように、Winter によればそもそも原告適格法理とは、保守的な裁判官がその政治的な立場を法的に表現し

たものであるとされた。これに対して、リベラルな裁判官は、訴訟要件は制定法に基づいて形成されるとする認識を示す傾向があるとされた。このことについて、たとえば、Susteinは、事実上の損害とは、実は法律上認められた損害であるのであって、元来何らかの法によってそれが「損害」であると認識されないかぎり、法システムにおいてそれは「損害」と認識されないとする。たとえば彼は、情報自由法において、その制定前である一九五六年と現在を比較してみると理解可能であるとし、たとえば、同様のことは、一九五八年におけるセクシュアル・ハラスメントに対する国民の意識と現在とを比較するとわかりやすいと指摘する。<sup>(49)</sup>

この点で、アメリカにおける環境法とは、いかなる発展を遂げてきたのかを検証する必要がある。ここでは、判決を通じて形成された法理と、立法を通じて形成された国民の権利とが、いかなる関係にあるのかが問題となる。

## 第二節 環境法制度の形成とその性格

Perivalによると、環境法とは、コモンローの法理、その他の領域の法、ならびにエコロジー、その他の自然科学、経済学、および倫理学から派生する概念の適用によってつくり出された総合体であり、とりわけアメリカ環境法とは、元来プライベートニューサンズおよびパブリックニューサンズに対する判例法理と、実際に州際通商法などを通じた規制、さらには環境保護運動などを通じて、さまざまな規制制度が法の世界に取り入れられるなかで発展したものであった。たとえば、一九世紀終盤までの環境政策は、局地的な汚染問題についてはコモンロー上の救済に頼ることと組み合わせられた天然資源開発への圧力を反映した政策であったのであり、それは、連邦規制権限は環境保護のためではなく、むしろ通商を推進するために用いられていたとされる。<sup>(50)</sup> 第二次世界大戦前の最初の環

環境規制とされた煙害改善条例などは、ほぼ排他的に地方政府の、場合によっては州政府の任務とされた。<sup>(53)</sup>この当時、州政府が初めて制定した環境法らしいものが一八三八年の汽船のボイラーの爆発を未然防止する安全規制に関する制定法であるとされた。その後、一八九九年に、連邦議会は、陸軍大臣の許可なくして可航水域に廃棄することを禁止する制定法を制定した。しかしながら「河川港湾法 (Rivers and Harbors Act) の一部とされたこの立法は、環境上の懸念によるものではなく、「議会は水路における航海に対する障壁をなくそうとしたものであり、「この法は、環境主義者が水質汚染を停止させるために市民訴訟を通じて復活させられるまで、ほとんど環境質に対して影響をもたなかった」とされる。<sup>(54)</sup>その後、一九一二年、白リンマッチ工場の労働者がその原材料の白リンによって受ける健康被害を、未然防止するための規制として、「Esch-Hughes Act of 1912」が制定された。この制度も、「議会は（健康または環境のための……筆者註）かかる直接的禁止的行為は憲法上の権限と考えていなかったがゆえに、……連邦物品税を課する」ものであった。<sup>(55)</sup>

一九五〇年代から六〇年代にかけて、環境規制は州および地方政府の役割であり、これに対して連邦政府の役割は、研究の補助および資金援助であると考えられた。その後一九六二年から七〇年にかけて、Rachel Carsonの「沈黙の春」の発行に触発されたこともあって、現代の環境保護運動が前進した。この当時、環境保護基金 (Environmental Defense Fund) やNRDC (National Resource Defense Council) などの環境保護団体は、政府行政機関が環境問題により適切に対応することを求めて、法廷闘争を繰り広げた。その後、環境保護運動は、当時のアウトドアでのレクリエーションの普及と政府行政機関による環境汚染に対する懸念と相まって、一九六〇年代の代表的な環境立法の制定を促進していった。

かかる政府行政機関による環境汚染を未然防止すべく、一九七〇年一月一日にNixon大統領によって署名された

のが、国家環境政策法である。<sup>(83)</sup>この年、大統領命令によって環境保護庁が設置された。この当時の環境保護運動は、同年四月二二日に実施された国家行事であるアースデーで頂点に達した。<sup>(84)</sup>その後の一九七〇年代は「環境の一九七〇年（environmental decade）」とよばれた。現在の主要な環境保護立法の多くが、この時代に制定された。<sup>(85)</sup>Perivalは、一九七〇年代における環境保護立法の急速な発展は、「環境に影響を与える行政機関の決定に対する司法審査に対して、および新しい立法の実行と法執行のための市民訴訟のために裁判所をオープンにすることによって達成され」、この市民訴訟は市民に決定的に重要なツールを与えたと評価する。<sup>(86)</sup>

このことは、主要な環境法制度のいくつかが、重大事件を契機に制定されたことも密接に関係していると思われる。たとえば、第一回目のアースデー後の環境保護への政治的熱狂のなかで制定された一九七二年の水質清浄法、ラプキヤナ廃棄物法の刑事的民事訴訟規定を復活させた訴訟の熱狂のなかで制定された一九七二年の水質清浄法、ラプキヤナ地域における毒性汚染物質の発見によるパニックを契機とした包括的環境応答補償責任法（Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act）の制定、一九八四年のインドのボーパールにおけるイソシアン酸メチルの大規模漏出事故を発端とした「緊急対処計画及び地域住民の知る権利」法の制定、そしてエクソン・バルディズ号の石油漏出事故に続く一九九〇年に石油汚染法（Oil Pollution Act）制定など、その例である。<sup>(87)</sup>

これらの一連の事実は、環境法というものは、環境保護運動と連邦議会による立法を通じて形成されたものであって、それはむしろ法というよりも政策的対応であるということができるのであり、判例法の積み重ねを通じて形成されたものとは次元を異にすることを示している。<sup>(88)</sup>

### 第三節 環境判例の形成とその性格

それでは、この当時の環境判例はいかなる展開をしたのであろうか。ここでは、その大きな里程標とされる *Scenic Hudson* 判決を通じて、その展開をみてみよう。

この事案は、以下のとおりである。

ストームキングプロジェクトは、ハドソン地域の高原と峡谷という、独特の美観と多くの歴史的な重要性を有する地域において計画された。連邦水力発電法（その後連邦動力法に改正）は、国内の水資源の包括的開発を推進するための国家的規制枠組みを作成するべく、自然保護分野における努力の結果として制定された。<sup>(4)</sup> 原告の *Scenic Hudson Preservation Conference* は非営利の自然保護団体である。本件において原告は、被告である連邦動力委員会による *Consolidated Edison* 社に対する、ニューヨーク州コーンウォールのストームキング山近辺のハドソン川の西側地域に所在する水力発電施設の建設に対する一九六五年三月九日付けの免許を含む三つの決定の取消を求めて提訴した。

本件において問題となった揚水発電装置は、この種のもので世界最大規模のものであった。このプロジェクトは、貯水池、発電施設、および送電装置という三つの主要な部分によって構成されていた。ストームキングプロジェクトは、環境保護団体、この計画によって否定的影響を受ける自治体、ならびに州および連邦の立法機関および行政機関の間で重大な懸念を発生させた。<sup>(5)</sup>

本件では、連邦動力法の保護対象のなかに、レクリエーション上の利益が含まれるのかが問題となった。連邦動力委員会は、「採用されたプロジェクトとは、委員会の判断において、レクリエーションにおける目的を含

む」ものとし、「かかる計画を確実なものとするために必要あるときは、委員会は、承認に先立ち、プロジェクトのおよび計画の修正、並びにプロジェクト中の業務の特定を要請する権限を有するもの」としていた。<sup>(40)</sup>

そして、本件では、環境保護団体の原告適格が問題となった。ここでは連邦動力法の以下の規定の解釈が問題となった。

「本件手続において委員会によって発せられる命令につき、本章に基づく手続に対して異議のある者は、その命令に関連する免許又は施設が位置する連邦巡回控訴裁判所において、その命令の審査を求めることができる」<sup>(41)</sup>。

この規定に基づき、判決は、「(合衆国憲法上の)『事件』または『争訟性』はそれが欠如している場合は、制定法によって創設されえないのではあるが、制定法は新しい利益または権利を創設することができるのであって、およびこのように『事件』または『争訟性』を欠くことによってその訴訟を妨げられた者に対する原告適格を与えることができる」のであり、「合衆国憲法第三条第二節における『事件』または『争訟性』の要請は『権利を侵害された(agrieved)』または『否定的影響を受けた(adversely affected)』当事者は、個人的な経済的利益を有するということを要請することなく、「原告が直接的な個人的利益を示した場合、創設された(original)原告適格を有する場合であっても、最高裁判所は経済的な損害を要請するものではない」とした。そしてそのうえで判決は、「その活動および行動によってかかる領域において特別の利益を示した者は、連邦動力法八〇三条(b)項に基づく『権利を侵害された』当事者に含まれると判断しなければならぬ」のであって、「われわれは、連邦動力法は原告に対してその特別の利益を保護する権利を付与するものである」のであり、判決は、「レクリエーション上の目的」とは、本制定法が言及する、国民による利益的な利用のうちに、明らかに含まれている。この条文は、疑いなく天然資源の保護、天然の美観の維持、および歴史的な場所の維持を包含するものである」と判断した。<sup>(42)</sup>

このように、本件において、第一に、原告適格とは、憲法上の「事件」または「争訟性」がない場合であっても、制定法によって創設されるものであると考えられたこと、第二に、その原告が被規制者でない場合には、その法律によって保護を受ける者およびその利益の範囲が、「権利侵害の当事者」として、環境法において最初に問題となり、かつ本件においてそのことが認められたことがわかる。

このように、環境法制度形成期における判決例およびその後の立法例をみると、議会および一部の裁判官は、かかる制定法において創設された権利とは、合衆国憲法第三条に基づく「事件」「争訟性」とは直接関係なくとも、制定法を通じて付与することが可能であると考えていたことがわかる。

このようにみると、アメリカにおける環境法とは、その形成史上コモンローを通じて刻印された性格と、国民の世論または運動などを反映して制定法上において与えられた性格とが、必ずしも整合性を伴わないままで併存させたものであるということができよう。前章において指摘した、規制者である行政と、規制を受ける事業者と、規制によって利益を受ける国民という、それぞれの法的な位置づけが、司法において必ずしも整合性をともなっていないというのは、かかる対立的な性格を反映しつつ発展してきたアメリカ環境法の歴史を反映したものであると考えられる。「地域住民の知る権利」という考え方は、この場合まさに国民の世論または運動を反映した考え方なのであって、必ずしも具体的なまたは個別的な何らかの権利侵害が存在したために、これを救済するために設定された権利ではなく、Scaliaらにとつて、それは立法部および行政・執行府において実現されるものであつても、司法的救済の対象と考えられなかつたのである。<sup>40)</sup>



註

- (9) Richard J. Pierce, *Citizen Suits and the Future of Standing in the 21st Century: From Lujan to Laidlaw and Beyond: Issues Raised by Friends of the Earth v. Laidlaw Environmental Services: Access to the Courts for Environmental Plaintiffs*, 11 DUKE ENV'L & POL'Y F 207, 218 (2001).  
「政府各部門の権限配分をめぐる」訴訟問題の理解の相違を整理する。
- (10) 523 U.S. 83, 88-101.
- (11) 523 U.S. 83, 88.
- (12) 523 U.S. 83, 112.
- (13) *Ashwander v. TVA*, 297 U.S. 288, 348 (1936).
- (14) 523 U.S. 83, 92-93.
- (15) 523 U.S. 83, 101.
- (16) Percival, *supra* note 91, at 130-31.
- (17) 523 U.S. 83, 107-09.
- (18) 523 U.S. 83.
- (19) 523 U.S. 83, 110.
- (20) 523 U.S. 83, 108-09.
- (21) *Lujan v. Defenders of Wildlife*, 504 U.S. 555 (1992).
- (22) 16 U.S.C. §1536(a)(2).
- (23) 504 U.S. 555, 560-61.
- (24) Philip Weinberg, *Are Standing Requirements Becoming a Great Barrier Reef Against Environmental Actions?*, 7 N.Y.U. ENVTL. L.J. 1, 7

(1999).<sup>45</sup> *Natural Resources Defense Council, Inc. v. Train*, 510 F.2d 692 (D.C. Cir. 1975)を引用しつつ、「市民訴訟規定は、原告適格をめぐる論争を回避し、環境法違反であると判断せしめることを何らかの憲法上の利益を有する者に可能にするために制定された」とする。かかる見解は、アメリカにおいても市民訴訟が、必ずしもその当事者性の証明を必要としない訴訟類型として創設されたかのように述べるものであるように思われるが、しかしながらかかる見解は少数であるように思われる。

(10) Pierce, *Is Standing Law or Politics?*, 77 N.C.L. REV. 1741, 1751-52 (1999).

(11) 504 U. S. 555, 576-77.

(12) Antonin Scalia, *The Doctrine of Standing as an Essential Element of the Separation of Power*, 17 SUFFOLK L. REV. 881, 886 (1983).

(13) *Association of Data Processing Serv. Org. v. Camp*, 397 U. S. 150 (1970).

(14) Scalia, *supra* note 118, at 889.

(15) *Id.* at 894-95.

(16) Scalia, *Judicial Deference to Administrative Interpretations of Law*, 1989 DUKE L.J. 511, 515 (1989).

(22) この点につき、小田急訴訟大法廷判決(最大判二〇〇五年二月七日判例時報一九二〇号一三頁)において、藤田宙靖裁判官は、補足意見において、「従来の当審判例が採用してきた、当該処分根拠規定が処分相手方のみならず第三者をも保護しようとする意図を含む場合には、この意味での『法律上の利益』が認められる、という公式(以下『従来の公式』という。)のみをもってしたのは、理論的に十分な説明がなされているとはいいがたい」として、これに對置して、「本件のような都市計画施設についての事業認可のケースでは、仮に周辺住民に原告適格が認められるとするならば、理論的にはそれは、行政庁に、当該施設が将来において利用されることに起因する一定の損害を受けるリスクから、第三者(周辺住民)を保護する法的な義務が(如何様にしてか)課せられている(言葉を換えていえば、住民には、そのような保護を受ける法的利益が与えられている)と認められるからであろうと考える」として、これを「リスクからの保護義務」とよび、さらに、「このようにして保護されるは

ずの周辺住民の利益が、『公益一般』にすぎないのか、それとも『個人の利益』なのか、という問題についていえば、ここでいう『公益一般』とは、たとえば土地収用の場合などのように、『私益』と対立する『公益』ではなく、『個々の利益の集合体』ないし『総合体』としての『集団的利益』なのであるから、そこに『個人の利益』が内含されていることは、むしろ当然のことなのであって、そうでないというならば、むしろそのことについて法律上明確な根拠が示されるのであればなまじい」とする。この点は、その理論的な基礎こそ違っても、権利・利益の具体性および個別性という点で、アメリカの原告適格法理における問題点と問題を共有するものであると思われる。

なお、日本における権利公益二分論とは異なっており、*Scalia* 判事における「権利公益二分論」とは、本文でも紹介したとおり、権力分立論に基づく「権利公益二分論」である点には注意しなければならない。なお、宮田三郎氏は、日本における権利公益二分論を、立憲君主制に基づく公権論から導き出されたものであるとする（宮田三郎『環境行政法』（信山社、二〇〇一年）八五頁）。また、*Pierce* が示すように、*Scalia* 判事の見解は他の保守的な判事における司法消極主義とは異なり、議会による立法行為を無効とする点で、司法部による積極的な関与が想定されている点に特徴を有する。そのかぎりでは *Scalia* の見解を司法消極主義と位置づけるのは多少無理がある。See *Pierce, Lujan v. Defenders of Wildlife: Standing as a Judicially Imposed Limit on Legislative Power*, 42 DUKE L.J. 1170 (1993).

(24) *Pierce* は、一九八三年の論文発表当時に特異なものともみられた *Scalia* 判事の見解が、その後 *Lujan* 判決においてその他の連邦最高裁判事たちの間で受容されていく過程を述べる。Pierce, *supra* note 100, at 299-30.

(25) *Pierce supra* note 116, at 1767-74. は、「現代の原告適格法理の根底には、人民およびその代表による新しい方向性に対して敵意を抱く、活動家的な、政治的に応答義務を負うことのない裁判官たちから、民主主義的制度を隔絶せしめる必要性についての認識が存在した」ものの、この認識は現代においてかかる認識とはまったく逆に作用しており、「要するに *Scalia* 判事は原告適格法理を司法部が立法府の権限を制約しうる手段を与えるものとみる」とする。ここで *Pierce* は、*Scalia* 判事の「多数者に便益を

与える立法による法制定とは執行部門の行政機関によって法執行される」とする認識に対し、「もしも行政機関がかかる制定法の執行のためのリソースまたは意思を有しないとすれば、仮に政治的に応答義務を有する立法府が制定法の法執行をその他の組織・個人に権限つけるとしても、裁判所は時にその権限の範囲内で、（法執行の確保のために……筆者註）原告適格法理を使用しうるし使用すべきである」とする。

(126) Steven L. Winter, *The Metaphor of Standing and the Problem of Self-Governance*, 40 STAN. L. REV. 1371, 1374 (1988).

(127) *Id.* at 1403.

(128) *Id.* at 1425.

(129) *Id.* at 1435.

(130) *Id.* at 1451-55, see also *Anri-Fascist Committee v. McGrath*, 341 U.S. 123, 150 (1951).

(131) *Finchild v. Hughes*, 258 U.S. 126 (1922).

(132) Winter, *supra* note 126, at 1456-57. なお、この点については、Richard J. Lazarus が「共和党政権による最高裁判所の判事の任命は、現在の政治的風潮においては、私的財産権に対する憲法上の保護を推進せしめ、環境訴訟における市民の原告適格を制約し、および絶滅危惧種および湿地帯に対する保護のような環境保護および資源保護に関して言及する国家の政府の通商条項を制限する方向に重きを置いて」おり、これに対して「対照的に、…… Ginsburg 判事および Breyer 判事は、環境市民訴訟の原告に対して適用されるものとして、原告適格に対するより緩和されたアプローチ、および環境質に影響を与える規制活動に対する議会の通商条項に関する権限について、より拡張的な見解を志向する。対照的に Scalia 判事および Thomas 判事は、より過酷な原告適格の基準、より精力的な収用条項の適用、および通商条項に関する議会の権限についてのより制限的な見解を志向する」とす。

9. RICHARD J. LAZARUS, *THE MAKING OF ENVIRONMENTAL LAW*, 244 (2004); see also, Pierce, *supra* note 116.

(133) *Coleman v. Miller*, 307 U.S. 433 (1939).

アメリカの「地域住民の知る権利」法における情報提供を受ける権利（二・完）（前田）

- (134) *Stark v. Wickard*, 321 U. S. 288 (1944).
- (135) *Sunstein*, *supra* note 94, at 169; see also *Percival and Goger*, *supra* note 91, at 121.
- (136) *Winter*, *supra* note 125, at 1513, 1514 points to *Pierce* as 「合衆国憲法制定によつて、裁判所は制定法上の訴訟原因を有する者に対し「損害」を被つたと判断するようになった」を示す。<sup>9</sup> *Pierce*, *supra* note 116, at 1765.
- (137) *Id.* at 1514-15.
- (138) *Pierce*, *supra* note 116, at 1675, 1676. 「原告適格法理の発展史……筆者註」は、合衆国憲法第三条において連邦裁判所にアクセスする原告の類型の制限を課するところの趣旨が存在することへの歴史的な支持が絶対には存在しないということを、そのことを研究する者に対して確信させるものである」とする。なお、蔡、前掲註（94）四六〇頁は、この点に関連して、アメリカの原告適格法理を、「一八、九世紀および二〇世紀前半における私権モデル（原始的公権モデルとの併存）→一九七〇年代以降における公権モデル→一九七〇年代後半以降、とくに八〇年代における私権モデルへの回帰」という図式で位置づけている。
- (139) *Friend of the Earth v. Laidlaw Environmental Services*, 528 U. S. 167 (2000).
- (140) 33 U. S. C. §1342(a).
- (141) *Friends of the Earth v. Laidlaw*, 956 F. Supp. 588 (1997).
- (142) 拙稿前掲註（2）五六頁参照。
- (143) 956 F. Supp. 588 (1997).
- (144) *Friends of the Earth v. Laidlaw*, 149 F.3d 303, 306 (4th Cir., 1998).
- (145) 528 U. S. 167, 180.
- (146) 528 U. S. 167, 181-84.
- (147) 528 U. S. 167, 184-85.

註

- (87) 528 U.S. 167, 189.
- (88) 528 U.S. 167, 185-86.

論

(89) Pierce, *supra* note 100, at 207, 239-40. 同様に Percival and Goger, *supra* note 91, at 143 は、原告適格を示すために排出基準違反より原告が特定の損害を被ったことを示さなければならぬことを主張し、観念を否定することによって、原告適格法理は私法の影から救い出られたと評価する。

- (90) 523 U. S. 83, 133.
- (91) Sunstein, *Informational Regulation and Informational Standing: Akins and Beyond*, 147 U. PA. L. REV. 613, 639-41 (1999).
- (92) PERCIVAL ET AL., ENVIRONMENTAL REGULATION: LAW, SCIENCE, AND POLICY 62 (5th. ed. 2006).
- (93) Percival, *Separation of Powers, the Presidency and the Environment*, 21 J. LAND RESOURCES & ENVTL. L. 25, 29 (2001).
- (94) Percival, *Environmental Federalism: Historical Roots and Contemporary Models*, 54 MD. L. REV. 1141, 1148-49 (1995).
- (95) *Id.* at 1149.
- (96) PERCIVAL, *supra* note 153, at 89; Sunstein, *supra* note 151, at 31.
- (97) *Id.* at 89-90.
- (98) Percival, *supra* note 154, 1159.
- (99) PERCIVAL, *supra* note 153, 90.
- (100) *Id.* at 91.
- (101) Percival, *The Political Origin of Modern Environmental Law: Environmental Legislation and the Problem of Collective Action*, 9 DUKE ENV. L. & POL'Y F. 9, 20-21 (1998).
- (102) リーランド・グスタフ・環境の國家財としての側面を位置づけようとする Richard B. Stewart の『その理由として』国民の意見の支

持が厳しい環境基準に対して投票行動させること、連邦環境規制プログラムを確定し、維持し、実施しおよび法執行することへの幅広い、持続的な、有効な政治的支持の存在、全米的な環境団体の高水準の組織力およびこれに対する財政的支援の存在、ならびに環境質保護または天然資源保全に関する連邦資源管理プログラムおよび規制プログラムに対への個人および有権者の関心と支持の存在をあげる。

(164) *Semie Hudson Preservation Conference v. Federal Power Commission*, 354 F. 2d 608, 613 (2nd Cir., 1965). この判決は、「いわゆる公益代表モナルとして紹介される」ことである。 See Richard B. Stewart, *The Reformation of American Administrative Law*, 88 HARV. L. REV. 1669, 1728 (1975). さらに、 畠山武道「公益利益訴訟・団体訴訟・市民訴訟（アメリカ法の視点から）」環境法政策学会誌第八号『環境訴訟の新展開 その課題と展望』（商事法務、二〇〇五年）三二二頁参照。

(165) 354 F. 2d 608, 611-612.

(166) 16 U. S. C. §803(a).

(167) 16 U. S. C. §825(f).

(168) 354 F. 2d 608, 612-15.

(169) Pierce は、保守的な判事たちが市民訴訟を通じて実現される制定法上の権利を「公法上の権利」であるがゆえに、司法救済になじまないと考えていると指摘する。すなわち、環境訴訟において、保守的な判事たちにとって、特定の汚染源から特定の結果を被ったことを立証しうる者のみしか司法救済は得られないことになる。 Pierce, *supra* note 100, at 220.

### 第三章 情報提供法制度と法的権利

以上、「地域住民の知る権利」法における国民の権利状況を概観した。ここでは、制定法上規定された国民または住民の権利が法的な保護を受けるものとはなっていないことの理由および経過について分析した。これらの検討を通じて、「地域住民の知る権利」法において立法上定立されたはずの権利は、連邦最高裁において必ずしも認識されていないこと、およびそこには伝統的な法理論との関係で、規制によって利益を受ける者の権利を法的に認識するに際して、環境法制度の場合、問題となった権利・利益の拡散性および抽象性が問題となること、ならびにそれは、「権力分立論に基づく権利公益二分論」が採用された場合に一層増幅されること、それは私人への権限委任の問題が絡んだ場合、連邦最高裁判所の判事にとって、より法的に認識しにくいものであったものと思われる。

それでは、かかる状況のもとで、情報提供制度の制度化に際して、アメリカは、いかなる理論状況にあるのであろうか。

「権力分立論に基づく権利公益二分論」に対置して、情報自由法、国家環境政策法などとともに「地域住民の知る権利」法などの制定法において創設された利益への侵害に対する救済を可能にする理論として、アメリカでは情報原告適格論が主張されている。

たとえば Sunstein は、現代の行政法現象として、情報の報告義務づけおよび国民への提供を通じた規制方法が発展しつつあること、たとえば一九六五年のタバコへの健康リスクについての警告を与えるラベルや、食品医薬品局による薬品への警告表示、環境保護庁によるアスベストへの警告表示の義務づけ、一九八三年の職業安全衛生局による有害物質コミュニケーション基準などがあげ、これらの情報上の利益を訴訟において救済されるべき権利・利



益であるとする。<sup>(67)</sup>

それは、原告が納税者としての地位によって中央情報局（CIA）の予算支出情報についての情報の提供を求めた *Richardson* 判決<sup>(67)</sup>上、*Douglas* 判事の反対意見において示された考え方であり、その後、それを撒布することによって新たな毒性を発生させる除草剤がメキシコで国内で合衆国政府関与のもとに栽培される大麻に対して使用されるがゆえに、マリファナを常用する原告組織構成員が国家環境政策法上の環境影響評価書を利用する権利を有するかどうかが争点となった *National Organization for the Reform of Marijuana Laws v. United States Department of State* 判決<sup>(68)</sup>においても、かかる考え方が示された。さらにその後、*Federal Election Commission v. Akins* 判決（以下、*Akins* 判決<sup>(69)</sup>）における *Beyer* 判事の法廷意見において確認された。

*Sunstein* は、この情報的原告適格論を *Scalia* 判事らの「権力分立に基づく権利公益二分論」との関係で整合性を図ろうとしている。彼は、上記のような法理に対して、法的権利は制定法によって創設されるものであると主張する。たとえば彼は、人種差別などに対する法的保護についても、制定法の成立を通じてそれが権利侵害であると考えられるようになってきたがゆえに、法的な権利侵害（*injury in law*）として認識されるとする。本章では、その内容について検討する。

## 第一節 環境情報を利用する国民の権利

### (一) 国家環境政策法における情報的原告適格論

(1) 納税者がCIA情報を入手することに関する権利

*Richardson* 判決の事案の概要は、以下のとおりである。

本件は、被上告人(原告。本稿では以下原告と称する)が連邦中央情報局の支出に関する詳細な情報を政府から手に入れようと試みたことについて、連邦地方裁判所に提訴されたものである。その請求によれば、原告は一九六七年、連邦印刷局に対して、「合衆国憲法第一条第九節(7)項に基づいて政府によって発行された」文書を提供するよう求めた。財務省は、さまざまな資料を提供したものの、原告は満足せず、中央情報局法が、「財務省の陳述の信用性に着目したもの』かどうか、および中央情報局に関するさらなる情報を得るにはどうしたらいいのか」について問い合わせをしてきた。これに対して、財務省の窓口は、他に利用可能な情報は存在しないと回答した。<sup>(47)</sup>

連邦最高裁は、「課税および支出条項に基づく立法府のとりくみが、課税および支出権限の行使を制約するため作用する憲法上の条項を軽視したと主張される場合にのみ、納税者は合衆国憲法第三条に基づいて連邦の司法府の権限に訴えるための原告適格を有する」のであって、「原告適格の問題の要点とは、救済を求める原告が……その結果において個人的な利害を有しているかどうか」であり、裁判所は、「連邦の組織体系における政府のとりくみまたは権限配分についての一般的な不平 (grievance) を述べるフォーラム」ではないとする立場を裁判所は再確認したとして、原告適格を否定した。<sup>(48)</sup>

*Douglas* 判事は反対意見において、「(合衆国憲法第一条の)の歴史からみて、憲法制定者たちは本規定を、公的資

金の支出方法に関する知識を国民に与えるために挿入したということは明白である。本保護基準をつかさどるに際し、納税者において『個人的な利害関係』を有する者は存在しない」としつつ、「(かかる制度の) 受益者は国民である。国民は、少なくともそれぞれの政府機関の長による応答のほとんどに関する基本的な知識なくして選挙権の合理的な行使方法を知りえない。……それは政府の広範な秘密の作用へと追いやるものであり、およびこの国または他国に關係する秘密の計画が進行中であることを国民が知りえない状態に置くことになるがゆえに、その帰結は深刻である」とした。<sup>(40)</sup>

この反対意見は、損害の個別性または利益の一般性に執着することなく、代表制政府のあり方という視角から、その司法判断適合性の拡大の必要性を指摘するものである。

(2) 国家環境政策法における環境影響評価書

これに対して、その原告適格を認容したのが、*National Organization for the Reform of Marijuana Laws* 判決である。原告である非営利会員制組織 *National Organization for the Reform of Marijuana Laws* は、国務省、国際開発庁、覚醒剤規制庁 (*Drug Enforcement Administration*)、および農務省に対して、組織自身およびその構成員の利益に基づいて、訴訟を提起した。原告は、メキシコにおけるマリファナの原料である大麻およびケシに対する除草剤の散布に関する合衆国の関与につき、環境影響評価書を準備しおよび考慮しなかったがゆえに国家環境政策法に違反したとする宣言判決、および被告に対して、その国においてその計画についての環境影響評価書を準備するまで、その他の国における除草剤散布計画への協力または補助行為の提供を禁止すること、という差止めによる救済などを求めた。

原告は、メキシコにおける大麻およびケシに対する除草剤散布が、「人間の環境の質に無視しえない影響を与える主要な連邦の行為」を構成するものであること、国家環境政策法のもとで環境影響評価書は、連邦の行為が開始

されるに先立って、準備され、回覧され、および検討されるべきであったこと、およびアメリカ国内およびメキシコ国内の両方における撒布計画による無視しえない影響が存在することを主張し、ならびに、国家環境政策法が国境を越えた影響をとまう合衆国の活動に対して適用されるものであるとの宣言判決などを求めた。

これに対して裁判所は、メキシコにおける除草剤撒布計画への関与についての宣言判決については認容したものの、差止めによる救済は認めなかった。

原告適格について本件では、「原告組織は国家環境政策法の要請を満たすことについてその活動の範囲内におけるプロジェクトについて国民に情報を提供するに際しての利益を有する」とした *Scientist Institute* 判決<sup>(6)</sup>の基準にしたがって、「もしも差止めによる救済が予測されるのであれば、メキシコはその完全なかたちにおいてその計画を継続することができなくなるか、またはその完全な取りやめが必要となることが想定されるというのが合理的であるがゆえに、少なくとも原告の損害のうちのいくつかもものは救済される」とした<sup>(6)</sup>。

(3) *Federal Election Commission v. Akins* 判決

その後、情報を受け取る者の権利に着目して、その原告適格を認容したのが、*Akins* 判決である。本件の事案は以下のとおりである。

一九七一年の連邦選挙活動法は、政治腐敗を是正するためのものである。そのことに関連して、この法は、「連邦政府の選挙に影響を与える目的で」「任意の年度における」「寄附」において千ドル以上を受け取り、または「支出」において千ドル以上を売り上げる「いかなる委員会、クラブ、社団、またはその他のグループ」に対して、数多くの項目についての記録の作成および開示義務を課している。原告である被告人は、米国イスラエル公共問題委員会 (American Israel Public Affairs Committee (AIPAC))、以下 AIPAC と略) に対する批判的見解を有する投票者で

あり、被告である連邦選挙委員会 (Federal Election Commission) に対して、AIPAC が連邦選挙活動法に違反したことを連邦選挙委員会が認定することを要請しつつ、その他のことがらのなかでもとりわけ、AIPAC に対して連邦選挙活動法が政治的組織に対して義務付ける情報を公にすることを命じるように主張した。最高裁における審査において、第一に被告である原告は、連邦選挙委員会の決定を攻撃する原告適格を有するのかどうか、および第二に「その主要な目的」が「候補者の指名または選挙」ではないがゆえに、AIPAC は、連邦選挙活動法上の「政治的委員会」に該当するのかが問題となった。<sup>(8)</sup>

連邦最高裁の法廷意見において *Bryant* 判事は、議会は連邦選挙活動法においてとくに「本法に対する違反が……発生したと考える者は、連邦選挙委員会に対して異議 (complaint) を申し立てることができる」とする連邦選挙活動法四三七 g 条(a)項(1)号および「かかる当事者によって提起された主張を棄却する委員会の命令に異議を有する (aggrieved) 者」とする同法四三七 g 条(a)項(8)号(A)の規定に基づき、「歴史は『異議を有する (aggrieved)』という文言を正味の範囲で広範に——伝統的に依拠されていた『自制的な』原告適格をコモンロー上の利益および実体的な制定法上の利益を超えて——原告適格の意味をとらえるために関連づけてきた」として、制定法上の原告の範囲を問題にした。<sup>(9)</sup> そのうえで、「自制的な原告適格とは、『制定法によって保護されまたは規律された利益の範囲内に入る』と原告によって主張される場合に満たされる」のであり、「制定法の文言および損害の性質に照らして、われわれは、議会が本件で争点となった種類の損害を被ることから被告のような投票者を保護することを意図する一方で、この種類の訴訟の権限を認めたものと結論づける」のであり、「したがって、被原告人は『自制的な』原告適格の要件を満たす」と判断した。

そのうえで本件判決は、損害について以下のように論じた。すなわち、「被告が被った『事実上の損害』とは情報

——AIPACに対する寄附者の一覧表および選挙運動関連の寄附および支出——原告の見解によれば、制定法はAIPACがこれを公にすることを要請する——を得ることができなかったことよって構成され、「原告が制定法に基づいて国民に対して公開されなければならない情報を得ることができなかった場合に、原告が『事実上の損害』を受けた」と判断した先例に照らし、かかる損害は具体的であり特定であるとして、原告適格を認めた。<sup>(64)</sup>ここでは、前述のRichardson判決が「納税者としての地位と、その行政機関の支出に関するより詳細な情報を、議会が執行府に求めなかったこととの間において『論理的な関連性』は存在しない」としたのに対して、本件では、「すでに指摘したように、かかる損害からの個人の保護を追求する制定法が存在する」点が違っていると、制定法上の規定を最大の根拠としている。

注目されるのは、損害の個別性と具体性とを峻別している点である。すなわちここでは、「損害が広範に共有されている……という事実は、それ自体としては、合衆国憲法第三条についての利益を自動的に剥奪するものではない。十分に具体的な場合にかかる利益は、『具体的な損害』として考えられる。この結論は、多数の個人が同じコモロ—上の損害を被る場合、または多数の投票者が、法に規定された投票権への干渉を受けた場合に、とりわけ明確である」のであり、……「本件で争点となっている情報上の損害、すなわち、最も基本的な政治的な権利である投票と直接的に関連しているものが、広範に共有されているという事実は、連邦裁判所におけるその正当化を権限づける憲法上の権限を、議会から剥奪しないほどに、十分に具体的でありおよび個別的存在である」とした。<sup>(65)</sup>ここでは、「具体的な損害」が「多数の投票者」に対する損害においても発生すること、すなわち原告適格法理という損害の具体性と個別性（すなわち拡散性に対するものとして）とを峻別している点が、特徴である。<sup>(66)</sup>

このように、*Akins* 判決にいたる流れにおいて、情報的原告適格論は、判例を通じて、第一に訴訟における原告適

格とは制定法においても創設することができるという認識、第二にその損害が制定法によって創設された国民の権利に対して具体的に影響を及ぼすものであれば、仮にそれが一定の拡散性を有するものであつたとしても、制定法によって保護された権利または利益との関係で、具体的な利益として認定することが可能であると解せられる点を、その特徴とする。

なお、本件は、被告の原告に対する情報提供を命じたのであって、被告が法を遵守しない者に対して直接的にその遵守を求めるものでも、行政による報告命令権限行使の義務付けを命じるものでもない点は、注意を要するであらう。

### （二）Sunsteinの情報的原告適格論

これらのことを整理し、Sunsteinは、前記のAkins判決の意義を積極的に評価しつつ、合衆国憲法第三条論に代表されるアメリカ原告適格理論と制定法において創設された権利との関係について、理論的な整理を試みる。

まず第一に、Sunsteinの主張は、訴訟上の権利とは議会が授権するものであるとする点にその特徴を有するのは、前述のとおりである。第二に、その損害論において、具体性または個別性の要件を制定法上の規定に求める点に、特徴を有する。そこではまず、「最高裁判所の最近の原告適格事例は、市民に一般的に原告適格を与える情報自由法および連邦選挙活動法を含む多くの制定法と衝突する」ことを指摘する<sup>109</sup>。そのうえで、Scalia判事の「権力分立論に基づく権利公益二分論」に言及する。Sunsteinはこうして、「もしも議会が誰かに選挙運動関係の情報公開を保障する権利を与えるとすれば、それは連邦選挙委員会は十分に法執行しえないのではないかと議会が懸念したがゆえであり、および裁判所において連邦選挙委員会の決定を攻撃する権利は良好な結果の可能性を増大させると議会が考

えたからである」と、Scalia 判事の見解を分析する。また、執行府の権限について、Scalia 判事が合衆国憲法第二条との関連で、広範に共有された損害を被った人々への救済は執行府および立法府の任務であるとしていることに對し、Sunstein は、合衆国憲法第二条にそのような制限は存在しないと断言する。<sup>(94)</sup>

さらにそこで問題となった利益が情報である場合に、「制定法解釈の問題」とりわけ「一般化された不平」に対する自制的な制約が存在する」として、「利益の範囲要件 (zone of interest test) において情報的な原告適格を有しようとするのであれば、その組織は、「制定法が示した利益を推進する組織の一般的な目的」以上に、組織が「行政による見過ごしに対する特別に適切な当事者」であるといういくつかの示唆を提示しなければならない」とする。そして結論的に、①「情報がその構成員に対する（情報に関するものではない）制定法上の法的な権利を保護するために重要である場合」であり、②その情報によってもたらされる利益が非常に広範囲にわたって共有されているときに、明確に情報が組織の任務に対して重要であるとしても、裁判所は自制的な次元において原告適格を否定する場合があり、および③純粹に情報上のものではない利益を保護するためにつくられた国家環境政策法およびその他の制定法に基づいて、訴訟をする理由がとりわけ環境であるかまたはその他制定法の実体的な目的による利益を保護する場合に、組織は、環境影響評価書またはその他のその活動に本質的な情報を請求するための訴訟をすることが出来る」場合がそれにあたる<sup>(95)</sup>とまとめている。

第三に、救済可能性については、「裁量的な決定が行政機関または私人当事者によって原告の求めた救済を得ることを妨害することもあると考える重要な理由が存在するとすれば、原告適格は認められない」と過去の事例において考えられてきたものが、*Akins* 判決においては拒絶され、「行政機関が原告の損害に対してその裁量権を行使する実質的な可能性に直面する場合であっても、原告適格は存在する」とされたものの、「それがなにゆえであるの



か、説明の余地を残した」。

しかしながら付言すれば第四に、上記の原告適格論は、いずれも規制によって利益を受ける者が行政機関に対してその情報の提供を要請した事例である点に、さらに注意しなければならないであろう。この点で、*Steel Co.* 連邦最高裁判決にて問題となったような、規制による受益者が直接被規制者に対してその情報の報告義務の履行を求める場合とは、次元が異なっているということの意味している。

これらのことから、*Scalia* 判事の主張との関係で、*Sunstein* の主張を整理すると、「その利益が高度に一般化されたものであり、および制定法において規定された利益の範囲にないという両方の根拠に基づいて裁判所が原告適格を否定する場合、かかる損害は政治的に最も適切に救済されるという理由において原告適格を認めないという想定がなされるべきである」ということになる。<sup>(48)</sup>

## 第二節 監視権限の地域住民への委任の可能性

これまでの検討を通じて、議会が制定した「地域住民の知る権利」における権利状況に検討を加えた。ここでは、アメリカにおいて、議会で創設された権利であっても、連邦最高裁判はこれを必ずしも法として認識しえない実情が存在しつつも、他方で学説を中心にして、反対論も展開してきていることが明らかになった。ここでは第一に、権利侵害の個別性が問題となること、第二に「地域住民の知る権利」のような環境上における拡散的な権利がいかにか制定法上創設されたとしても、それは拡散的であるがゆえにその救済にあたるのは立法府および行政部という政治部門であって、裁判所はこの任にあたるできないとする「権力分立に基づく権利公益二分論」をいかに評

価するのかわという問題が存在すること、第三に、「地域住民の知る権利」法における地域住民の地位の法的認識の問題、すなわち水質清浄法のような規制的法制度における規制者对被規制者に対峙する規制によって利益を受ける者として理解するのか、それとも規制によって利益を受ける者という範囲を超えて、制定法はかかる地域にある企業施設を監視する権利を住民一般に対して付与しているのかどうか、いいかえれば、本来行政が担ってきた監視権限の一部を地域住民に委ねたのかどうかという論点が存在することが明らかになった。これらのことは、どのように理解されるべきなのであろうか。

本稿第一章において指摘したように、そこには、制定法は誰に法執行権限を委任しているのかという問題があるように思われる。

たとえば、*Gwaltney* 判決では、すでに水質清浄法違反状態が解消した場合において市民訴訟は認められないこと、それは、市民訴訟が政府による法執行機能を補完する場合にのみ認められることについて述べた。それでは、水質清浄法に基づいて市民訴訟の原告となる周辺住民と、「地域住民の知る権利」法に基づいて市民訴訟の原告となる地域住民とは、同一の法的地位なのであろうか。*Seal Co.* 連邦最高裁判決におけるように、「地域住民の知る権利」法の趣旨が情報の報告義務付け制度であるという理解に基づけば、そこで国民が直接当該の情報を利用する権利は認められていないという理解にもなりえよう。そうであるとすれば、第一章において指摘したように、かかる権利とは、私人に対して制定法上、何らかの法執行権限を付与したものであるということになる。しかしながら、この論点に言及した研究は、現在アメリカでは存在しないように思われる。<sup>(4)</sup>

この点について、*Akins* 判決における *Scalia* 判事の反対意見の内容は、参考になる。*Scalia* 判事は、「連邦選挙運動法は、連邦選挙委員会に報告書を請求するすべての者に対して、その情報提供請求に対する拒絶に対する司法審査

を求める権利を与えようとするものではない」とし、その理由として、（原告が連邦選挙委員会に対してAIPACに関する情報の提供を求めるというのは）「私にとってはあまりにも拡大しすぎであるように思われる」のである。それは、この訴訟はこの制定法によって提供が義務付けられた情報を利用可能にすることを拒絶したことに対するものではなく、原告が本件において主張したのは、「第三者が行政上の執行行為の開始をすることに対する拒絶についての訴訟である」とする。

この場合、「地域住民の知る権利」法の趣旨が化学物質を使用する企業施設周辺住民の安全または身体・生命を保護するために、住民自身がかかる事故の未然防止策を策定する前提としての情報を提供するものであるとすれば、当該情報を入手することによって、その権利を全うされた者以外の少数者がかかる権利を享受できないという事態は、提出された情報に基づいて緊急対処計画が策定されるものであるがゆえに、かかる計画策定を妨げる行為が、それ自体として権利侵害にあたるのではないかという論点が存在するのである。この点、Sunsteinがいうように、地域住民における企業施設に対する監視権限とは、それが「高度に一般化」された利益の程度、およびそれが「制定法上規定された利益の範囲」にあるのかどうかの判断をめぐって争われることになると思われる。

註

(70) なお、Pierceは、Lujan判決におけるSalvia判事の見解を用いた場合、情報自由法に関する訴訟についての、その損害が「具体的であるかまたは特定できであるか」という点をめぐって、その原告適格が問題となる可能性を指摘する。Pierce, *supra* note 123, at 1189.

(71) Sunstein, *supra* note 152, at 619-20.

(172) 418 U. S. 166 (1974).

(173) *National Organization for the Reform of Marijuana Laws v. United States Department of State*, 452 F. Supp. 1226 (1978).

論 (174) *Federal Election Commission v. Akins*, 524 U.S. 11 (1998).

(175) *Sunstein*, *supra* note 152, at 639-40 (1999).

(176) 50 U. S. C. §403a et seq.

(177) 418 U. S. 166, 168.

(178) *Frohlingham v. Mellon*, 262 U.S. 447 (1923).

(179) 418 U. S. 166, 172-73.

(180) 418 U. S. 166, 200-02.

(181) *Scientist' Institute for Public Information v. Atomic Energy Commission*, 481 F.2d 1079, n.29 (D. C. Cir. 1973).この事件は、高速増殖炉計画につき、原子力委員会に対して、国家環境政策法に基づく環境影響評価書の作成および公開を求めて争われた。本件では制定法上の審査に先立ち、註釈において、その原告適格に言及された。そこで「控訴人は、*Sierra Club* 判決において最高裁判所によって決定された原告適格を満たすに充分な「具体的な損害」を有し、「本件における原告の組織のとりくみは、重要な社会的な争点に関連する自然科学上の情報を国民に対して利用可能にすること、ならびにおよび公共の利益の自然科学的側面における議論について国民を刺激しおよび情報提供するということを含むものである。高速増殖炉計画の全体についての環境影響評価書を提供しないという原子力委員会の決定は、高速増殖炉計画についての情報を国民に提供することに関する原告の能力を制限することによって、その組織的活動に対して否定的影響をもたらす」とした。このように、この判決は、原告である非営利的な組織における国民に対する情報提供活動能力を当該の行政決定が毀損するかどうかという点に着目して、その利益の具体性を判断している点に特徴がある。

アメリカの「地域住民の知る権利」法における情報提供を受ける権利（二・完）（前田）

- (82) 452 F. Supp. 1226, 1231.
- (83) 2 U. S. C. §431(4)(A).
- (84) 524 U. S. 11, 18.
- (85) 2 U. S. C. §437g(a)(1).
- (86) 2 U. S. C. §437g(a)(8)(A).
- (87) 524 U. S. 11, 19.
- (88) *Public Citizen v. Department of Justice*, 491 U.S. 440 (1989).
- (89) 524 U. S. 11, 22.
- (90) 524 U. S. 11, 24-25.
- (91) Pierce, *supra* note 116, at 1788.
- (92) Sunstein, *supra* note 152, at 634.
- (93) *Id.* at 661-62.
- (94) *Id.* at 664.
- (95) *Id.* at 667.
- (96) 523 U. S. 83, 133.
- (97) See Matthew J. Smith, "Thou Shalt Not Violate!": Emergency Planning And Community Right-To Know Act Authorizes Citizen Suits For *Wholly Past Violations* - - *Atlantic States Legal Foundation, Inc. v. Whiting Roll-Up Door Manufacturing Corp.*, 10 PACE ENVTL. L. REV. 1051, 1052-53, 1055-56 (1993). J. J. Smith と Lautenberg 上院議員の発言を引用せよ。 See also 131 CONG. REC. S11,664 (daily ed. Sept. 18, 1985) (statements of Sen. Lautenberg.)

## おわりに

以上、「地域住民の知る権利」法上の「知る権利」、すなわち地域に存在する企業施設において存在する化学物質に関する情報を地域住民が利用可能にする権利が、法的にどこまで執行可能であるのかにつき、市民訴訟事例を素材に検討した。そこでは、制定法上規定されたはずの権利が、訴訟では認められていないこと、それは合衆国憲法三条に基づく原告適格論において、主として救済可能性の次元で訴えが却下されてきたこと、しかしながらその根底的理由として、本件訴訟における法関係が、規制による受益者対規制対象者という関係において構成されていること、すなわちそれは私人である規制受益者に対して本来行政機関が担うべき法執行権限を執行させるものであるがゆえに、連邦最高裁判所判事はかかる法関係を認識することができなかつたのではないかということを指摘した。

かかる指摘に基づき、そこにおける問題を、損害論、救済論、そして私人による法執行権限に関する論点という三つの論点に基づいて整理し、検討した。

そしてこれらを参照しつつ「地域住民の知る権利」法に基づく連邦最高裁判例に対して再検討を加えた。そのなかで、原告適格論における損害論においては、その損害が具体的であるのか抽象的であるのかという次元と、その損害が個別的であるのかそれとも拡散的であるのかという次元があること、さらに、かかる権利の主体として、単

なる規制によって利益を受ける者に法的利益を与えようとどまることなく、企業施設周辺住民に、当該施設の監視権限を付与することが可能なかどうか、その場合にその住民はいかなる法的地位にあるのかという論点が存在することが明らかになった。

*Lallaw* 連邦最高裁判決において問われた権利または利益とは、水質清浄法に基づいて保護されるべき実体的な環境であり、*Atkins* 判決において問題とされた権利または利益とは、規制受益者が選挙委員会に対して情報提供の義務付け命令の発出を求めるものであった。これに対して、「地域住民の知る権利」法において保護されるべき利益とは、規制受益者に対する情報提供の義務付けである。そこで措定された情報の用途が、国民ないし住民が行政決定過程に参加するに際して用いるものであった点は、このことを物語るものといえる。とりわけ「地域住民の知る権利」法上の権利の場合、企業施設の監視権限を地域住民一般に委任する性格を有するだけに、問題が大きいと認識されたのかもしれない。

このように、制定法上付与された権利が裁判上認められないこともあるという事実は、とりわけ環境法のように、判例の積み重ねを通じて形成されたとはいいたい、むしろ国民の運動を背景として議会が制定法上創設してきたものにおいては、裁判上の論理との整合性との関係上、司法救済に限界が存在すると思われる。

さて、このように、「地域住民の知る権利」という名称において情報提供制度の創設を通じて国民または住民に対して政府活動に関与する権限を与えることの可否、および地域において存在する私企業が、その企業施設内において保有する化学物質について制定法において義務付けられた報告を怠った場合、私人である地域住民がその法執行に関与することができるのかどうかという問題は、昨今問題となっている私化 (privatization) とも共通の論点を有するものである。そこでは、どこまで国民の権利利益が救済されるのか、さらにその前提として、どこまでが法的

な権利利益として、司法上認識されうるのかという論点が存在する。

かかる行政監視権限の私人への委任の諸問題の検討は、今後の課題である。