

軍と環境法：特に米国の域外軍事施設に関する環境保護法制について

NAGANO, Hideo / 永野, 秀雄

(出版者 / Publisher)

法政大学人間環境学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

The Hosei journal of humanity and environment / 人間環境論集

(巻 / Volume)

大学院特集号

(開始ページ / Start Page)

83

(終了ページ / End Page)

120

(発行年 / Year)

2003-06-30

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00002901>

軍と環境法

—— 特に米国の域外軍事施設に関する環境保護法制について ——

永野秀雄

はじめに

軍と環境法という問題、すなわち、国家防衛を目的とする軍事活動の遂行と環境保護を目的とする法制度は、国家的政策課題として両立しうる目標と成り得るのであろうか。米国のディック・チェイニー (Dick Cheney) 副大統領は、国防長官当時に「防衛と環境とは相互排他的な問題ではない。防衛に対する重大な脅威と環境に対する真摯な関心が並存する現実の世界では、これらの問題に対して択一的選択を迫るのは不可能である」¹⁾と述べている。たしかに、「国防を目的とする軍事活動に最大限の自由度を確保するために、軍事組織およびその軍事活動に対しては、環境保護法制は適用されるべきではない」という立場と、「国防を目的とする軍事活動であっても、環境問題の重要性からすれば、戦時・平時を問わず、軍事組織・軍事活動に対しても国内環境法を全面的に適用すべきである」という立場のいずれもが、現実的な政策上の選択肢とはなりえない。この両極の立場の間に、国家が策定すべき自国の軍事活動に対する環境保護法制のあるべき姿が存在することになる。

このうち、平時における自国軍の国内活動に対して、いかに国内環境法を適用するかという問題は、国内法上の問題として処理しうる。事実、米国では、国民の環境問題に対する意識の高まりとともに、国内軍事施設に対しては、原則的に連邦環境法が適用されるに至っている。

しかしながら、米国域外に存在する米軍施設²⁾に対して連邦環境法を直接適用すると、当該受入国の主権と衝突する可能性があることから、このような直接的な域外適用は例外的な場合に限られている。その一方で、受入国と米国

との地位協定等により、米国の駐留軍基地に対する受入国側の国内法の適用は、制限されている場合がある。日米地位協定においても、米国の軍事施設に対しては、日本国法の直接適用はないと解釈されている。それでは、米国環境法の直接適用がなく、受入国の環境法の直接適用もない米国の域外軍事施設に対しては、どのような環境保護法制がとられているのであろうか。本稿は、この問題に答えるため、米国の域外軍事施設に対して、いかなる環境保護法制が取られているのかを、米国の側面から検証することを目的とするものである³⁾。

わが国における米軍基地については、米軍機騒音公害訴訟が数多く提起され、その法学研究にも相当の蓄積がある⁴⁾。これとは対照的に、米国の域外軍事施設に適用される環境保護法制を検討した論考は皆無に近く⁵⁾、さらに、米国の域外軍事施設が閉鎖され、受入国に返還された場合に生じる法的諸問題を詳細に検討した法律論文は存在していない。本稿は、この法学研究上の空白を埋める点で、意義があると思われる。また、本稿で明らかにされる法律情報は、現実的な政治課題となっている普天間基地の返還・移設に関する議論の発展に寄与することができるものと確信する⁶⁾。

以下では、まず第1章で、米国の域外軍事施設に関する環境保護法制の法的根拠を検証する。この後で、域外軍事施設における環境保護対策に不可欠な4つの段階、すなわち、①環境影響評価、②環境保護基準、③基地閉鎖に伴う汚染浄化措置、④環境保護規範の違反者に対する処罰について、それぞれ、第2章、第3章、第4章、第5章で検討する。そして最後に、第6章において、在日米軍施設における環境保護法制

の不備を、特に、今後の米軍基地の閉鎖や移転に焦点を当てながら検証する。

なお、「軍と環境法」というテーマには多くの争点が含まれるが、以下に掲げる諸問題については除外争点とし、今後、機会があれば検討していきたい。これらの除外争点のうち、米国内に直接関係するものとしては、①閉鎖される米国外軍事施設に関する詳細な法的要件、②米国外軍事施設における具体的な漏出対処指針の内容、③米国の域外軍事施設に関する環境遵守基準の具体的内容（特に、日本環境管理基準の内容と他国の米軍駐留基地に適用される最終管理基準との比較検討）、④米国の域外軍事施設に関する環境遵守基準で適用除外とされている海軍原子力推進計画（the Naval Nuclear Propulsion Program）の内容、⑤米国内で閉鎖される基地に関して適用される軍用地閉鎖法（the Military Land Withdrawal Act of 1986）⁷⁾の内容、⑥米国内の基地騒音問題に対する法的対処、などが挙げられる。

また、軍事基地の閉鎖に伴う運用上の諸問題としては、⑦米国内の軍事施設の閉鎖に伴う浄化措置と転用事例に関する実証的研究（法、組織、費用、技術、期間等）、⑧他の地位協定における基地閉鎖に関する規定の比較とその運用、⑨フィリピン、パナマ、マーシャル諸島、カナダ等における米軍基地閉鎖に伴う環境問題に関する実証的研究、⑩ドイツにおいてフランス軍が駐留地区を返還した事例などの汚染浄化と転用事例の研究⁸⁾、などの検討が必要であろう。

さらに、国際法上の争点としては、⑪武力紛争へ国際環境法を適用する場合の一般的理論の問題、⑫戦艦による海洋汚染に対する国際法の適用、⑬核兵器や生物・化学兵器などの使用による環境破壊への法的統制の可能性、⑭国際組織と環境法（国連安保理事会による環境危機への対応等）、⑮米国が「有害廃棄物の国境を越える移動およびその処分の規則に関するバーゼル条約」⁹⁾の当事国でないことから生じる法的諸問題、等が挙げられよう。また、国内法・国際法の双方において重大な法規制が必要な分野としては、⑯軍事物資調達における環境配慮と法規制、および、⑰兵器の廃棄に対する環境保護を

目的とした法的統制、が挙げられよう。また、通常は軍と環境法の問題としては扱われていないものの、⑱環境変化による水不足等に起因する地域紛争の発生に代表される「環境安全保障」も、将来この分野の問題として検討を要する¹⁰⁾。そして、最後になるが、⑲わが国で発生した基地外の民間業者による基地内への環境汚染という厚木基地ダイオキシン問題¹¹⁾のような事例も、本稿における除外争点とすることを付記しておく。

第1章 米国の軍事施設に関する環境政策とその法的根拠

本章では、まず、米国における軍事施設に対する環境政策の歴史的变化を検証する。次に、軍事施設に対する環境保護法制の法的根拠が、大統領命令であることを確認する。そして、米国の国内環境法が、域外軍事施設へ直接的に適用されるか否かが争われた判例を検討する。

A 軍事施設に対する環境政策の変動

米国において、軍事活動による環境破壊が社会的な問題となってくるのは、1940年代以降である。もちろん、それ以前にも個別の軍事行動による環境破壊は存在していたが、40年台に軍産複合化が進展し、世界規模の戦闘が展開されたことで、この問題の深刻さが、多くの人々に認識されるようになった。

しかしながら、米国では、このような認識が形成された後においても、軍事活動の目的たる国家防衛という使命が、環境保護のために制限されるのは危険であるとの考え方が支配的であった。このため、実際には何らの法的根拠がないにもかかわらず、環境諸法は、軍事組織とその活動には適用されないということが、当然のこととされてきた¹²⁾。

米国では、1970年代後半に至って、ようやく、平時における軍事活動については、環境保護を目的とする法的統制が必要であるとの認識が定着した¹³⁾。そのような認識が形成されたのは、①劣悪な環境の中で軍の任務を遂行することが困難であること、②軍人、軍属、扶養家族の健

康と安全への配慮、③域外軍事施設への継続的なアクセスを確保するためには、受入国や基地周辺住民への環境配慮が必要であること、などの理由に基づくものである。これらに共通しているのは、軍事施設において環境保護策をとることが、国家安全保障上の利益にも結びつくという思想である¹⁰⁾。

B 軍事施設に対する環境保護基準の法的根拠

米国では、連邦議会による一部の立法上の統制を除けば、軍事施設に対する環境保護施策の大部分は、大統領命令を法的根拠としている。これは、議会の定めた環境法は軍に対しては直接適用されず、行政権の長たる大統領の命令により規制されるべきだとする考え方が支配的であったことに起因している。軍事施設に対する環境上の配慮を規定した大統領命令は、1948年にまで遡ることができるが、これらは米国内の軍事施設に関するもので、かつ、その内容も限定的なものであった¹¹⁾。

米国の域外軍事施設における環境保護施策に最初に目を向けたのは、ニクソン大統領である。ニクソン大統領が1973年に出した大統領命令11752号の第3条第(c)項は、「米国域外の連邦施設の建設と運営に責任をもつ連邦行政機関の長は、受入国あるいは管轄権を有する関連機関の下で一般的に適用される環境汚染基準を遵守するように、そのような施設を運営することを確実に行う義務を負う」と規定したのである¹²⁾。この条項は、米国域外の連邦施設において、当該受入国で一般的に適用されている環境基準を遵守する義務を初めて明確化し、義務とした点で意義がある。だが、この大統領命令が出された1973年の段階で、充実した環境保護法制をもつ受入国は少なかったことから、この規定が、実際の域外軍事施設の環境保護統制に大きな影響をもたらすことはなかった。

その後、1978年に、カーター大統領は、ニクソン大統領による大統領命令11752号の効力を停止する一方で、国防総省を含むすべての連邦行政機関による米国内における全ての活動は、連邦政府、州政府および地方自治体の定めた環境

保護法を遵守しなければならないとする大統領命令12088号を出した¹³⁾。この命令は、米国内の全ての軍事施設や軍事活動が、国内環境法を遵守しなければならないことを定めた点で、画期的なものである。すなわち、この大統領命令により、軍は米国内における環境法の適用を免除されるという特権的地位を失い、原則として他の連邦政府機関と同様に、環境法による規制に服することになったのである¹⁴⁾。しかし、この大統領命令12088号では、域外での連邦政府機関による活動については、ニクソン大統領による大統領命令11752号と同様、受入国で一般的に適用される環境保護基準に従うことが求められたにとどまった¹⁵⁾。逆に、このことにより、本大統領命令が施行されてから、米国内と域外の軍事施設・軍事活動の間で、適用される環境基準の差異が明白になったと言える。

それでは、現在の域外軍事施設に関する環境保護法制は、いかなる法的根拠に基づいて実施されているのであろうか。米国連邦環境法や条約が、域外軍事施設に対して直接適用されることは、まれである。また、域外軍事施設に対する環境保護策を統一的に規定した連邦法や大統領命令は存在していない。米国の域外軍事施設や軍事活動に対しては、環境保護統制に必要な3つの段階、すなわち、①環境影響評価、②環境保護基準の制定と実施、および、③汚染浄化対策ごとに、個別の法源が存在している。これらの具体的内容については、後に検討するものの、ここで、これらの法源をまとめておく。

まず、域外の軍事施設や軍事活動に関する環境影響評価については、1979年のカーター大統領による大統領命令12114号¹⁶⁾と、この大統領命令の定める域外環境影響評価制度を実施するために1979年に施行された国防総省指令6050.7号¹⁷⁾、および、この国防総省指令をさらに具体化した各軍の域外環境影響評価に関する指令が、具体的な法源となっている。

次に、域外軍事施設における環境保護基準の根拠となるのは、カーター大統領により1978年に出された前述の大統領命令12088号¹⁸⁾である。しかし、国防総省は、本大統領命令を実施するための国防総省指令を制定する作業に即座に着

手せず、長期間にわたり放置していた。国防総省が、この環境保護基準を制定したのは、1991年会計年度国防授權法²³⁾の要請によるものであり、同年に、ようやく国防総省指令6050.16号²⁴⁾が制定された。現在では、同指令を改正した1996年の国防総省指針4715.5号²⁵⁾が、域外軍事施設における環境保護基準の策定手続を定めている。

最後に、域外軍事施設の汚染浄化、特に当該軍事施設が閉鎖され受入国に返還される場合を規定する対処措置の法的根拠であるが、この対処措置を策定するように国防総省に求めたのは、1991年会計年度国防授權法²⁶⁾である。国防総省は、同法の要請に対応するため、1992年に一応の政策方針 (SECDEF MSG 131758Z Jan 92) を表明したものの、具体的な指針の策定は遅れ、1998年の国防総省指針4715.8号²⁷⁾により、ようやく実施レベルの法的根拠が整うことになった。

C. 連邦環境法の域外への直接適用

現在、米国内の軍事施設に対しては、原則として、連邦環境諸法が適用されている。しかし、域外の軍事施設に対しては、連邦環境法がそのまま適用されているわけではない。域外軍事施設に対しては、後で詳しくみるように、原則的には、米国の国内環境法をもとに作成された域外環境基準指針文書で定められた環境基準、受入国で一般的に適用される環境基準、および、地位協定などの国際的合意がミックスされて作られる、各国毎の最終監理基準が適用されているのである。

しかし、これは原則であって、部分的な例外も存在し、直接に連邦環境法が域外適用される場合も存在する。ここでは、①このように例外的に連邦環境法が域外軍事施設に直接適用される場合、②連邦環境法の域外適用を否定する法的根拠、および、③域外適用の適否が争われた国家環境政策法 (the National Environmental Policy Act)²⁸⁾ と絶滅の危機に瀕する種についての法律 (the Endangered Species Act)²⁹⁾ に関する判例を概観する。

1 国防総省の域外活動に直接適用される連邦法

連邦環境法の中には、少数ではあるものの、その立法文言や立法者意思により、国防総省の域外活動へ直接適用されることが明白な立法も存在している。

まず、1984年アスベストによる危険に対する学校対処法 (the Asbestos School Hazard Abatement Act of 1984)³⁰⁾ が、国防総省に勤務する者の扶養家族が通う域外施設内の学校に対する適用を規定している。また、国家歴史保存法 (the National Historic Preservation Act)³¹⁾ も、国防総省の域外活動に対して適用がある。

2 連邦環境法の域外適用を否定する法的根拠

それでは、連邦環境法が、原則的に域外適用されないという米国法上の根拠はどこにあるのであろうか。この法的根拠は、国防総省の政策によるものではなく、国内立法の域外適用を制限するコモンロー上の法理にある³²⁾。このコモンロー上の法理は、特定の連邦法上の文言が、同法は合衆国の主権の存する領域を越えて適用され、あるいは、法的管轄権をもつ領域を越えて適用されるという示唆を与えるものでない限り、合衆国の領域内のみ適用されるという推定が機能するというものである³³⁾。

このコモンロー上の法理における域内適用推定は強力なものであるものの、これまでの判例法理をみる限り、裁判所は必ずしも同推定を一律的に適用せずに、立法類型を2つに分けて、適用の仕方を区別している³⁴⁾。まず、当該連邦法が独占禁止法や証券法といった市場規制に関する立法類型にあたる場合には、当該立法における域外適用の有無に関する規定文言が曖昧であり、かつ、当該立法が域外に対して一定の影響を及ぼすものと判断されれば、コモンロー上の域内適用の推定を覆して、域外適用を認めている³⁵⁾。これに対して、雇用関係法、差別規制法、環境法といった市場規制法以外の法類型については、当該立法において域外適用を認める立法

者意思が明白でない限り、コモンロー上の推定をそのまま認める判例法理を確立している³⁶⁾。

本稿で問題としている連邦環境法は、上記の2つのタイプのうち後者に入る。このため、域外適用が明記された前述のアスベストによる危険に対する学校対処法と国家歴史保存法以外の連邦環境法について、訴訟によりコモンロー上の推定が覆され、域外適用が認められる可能性は少ない。なお、一昨年、域外軍事施設においても、連邦の環境法、および公衆衛生と労働者の安全に関する諸法を遵守させることを目的とする法案が連邦議会に提出されたが³⁷⁾、実質的な審議はなされずに放置されたままになっている。

3 連邦環境法の域外適用が訴訟で争われた事例

国家環境政策法は、米国連邦環境法制の中心的存在のひとつであり、これに基づいて環境影響評価が実施されている。現在、この国家環境政策法は、域外の軍事施設や軍事活動に関する環境影響評価に対しては、直接適用されていない。前述したように、これらに対する環境影響評価は、大統領命令12114号と、これを具体化した国防総省指令6050.7号、およびこの国防総省指令に基づいた各軍の指令が適用されている。これらの軍の法規範に基づく環境影響評価は、国家環境政策法に類似しているものの、同法と比較すると、その内容・手続ともかなり緩和されており、環境影響評価そのものを免除する規定すら含まれている。米国の環境団体は、これを不満として、平時における域外の軍事施設・軍事活動については、国家環境政策法を直接適用するべきであると主張し、一連の訴訟を提起してきた。

また、絶滅の危機に瀕する種についての法律も、非常に強力な環境保護法であるため、米国の環境団体は、同法の地球環境保護的側面をとらえ、その域外適用を主張して訴訟を提起している。

以下では、これらの環境保護立法の域外適用の有無について判断した具体的な判例を検証する。

a People of Enewetak v. Laird 判決

People of Enewetak v. Laird 判決³⁸⁾では、米国の信託統治下にある環状サンゴ状の諸島において計画された核実験に対して、国家環境政策法が直接適用されるか否かが争われた。この実験では、核爆発によりできる「クレーター」効果を測定するために、これらの諸島の広い範囲において、植物と表土を取り除く計画が策定された。もしもこの実験が米国内で行われるのであれば、国家環境政策法の定める厳格な環境影響評価手続が必要となる。しかし、本実験が信託統治地域で行われることから、同法の適用の有無が争点となった³⁹⁾。

ハワイ地区連邦地裁は、①立法者意思を精査すると、同法が「合衆国」という文言ではなく「国家」というより広い文言を用いていることから、国家環境政策法は合衆国50州に限定されて適用されるものではなく⁴⁰⁾、②信託統治地域に暮らす人々は、独自の政府を持っていないことから、その保護について配慮することには正当性があるばかりでなく、同地域の人々は、むしろ合衆国政府を信頼するように強制されている状態にあり⁴¹⁾、③国際連合信託統治協定とその制定経緯を検討した結果、同地域の人々は米国民が享受する全ての保護を受けることができるとして⁴²⁾、国家環境政策法は、当該信託統治地域における連邦政府の行為に適用されると判示したのである⁴³⁾。

このように、本判決は、国家環境政策法が米国信託地域に適用されるとの判断を示したものであって、同法の域外適用を一般的に肯定したのではない⁴⁴⁾。このため、本判決の示す法理の射程は、非常に限定されたものであると言える。

b Greenpeace USA v. Stone 判決

Greenpeace USA v. Stone 判決⁴⁵⁾では、当時の西ドイツに貯蔵されていた米国陸軍の神経ガス兵器を、太平洋上の米国領Johnston Atollへ輸送して処理する移送計画に対する環境影響評価が問題となった。すなわち、この移送計画については、大統領命令12144号に基づく個別の輸送ご

との環境影響評価は行われたものの、移送全体に対する包括的な環境影響評価書がないことから、グリーンピースが、国家環境政策法に違反すると主張して、当該移送の仮差止命令を求める訴訟を起こしたのである⁴⁶⁾。このグリーンピースによる主張は、国家環境政策法が、域外適用されるという前提に立つものであることから、本件訴訟の中心的な争点となった⁴⁷⁾。

本判決で、裁判所は、フィリピン政府が原子力発電施設を最初に米国から購入しようとしたときに、国家環境政策法の域外適用が争われたNRDC v. NRC判決⁴⁸⁾で示された法理に依拠しながら、①国家環境政策法には、連邦議会が明示的に域外適用を定めた条項がなく⁴⁹⁾、かつ、②国家環境政策法を西ドイツ国内での武器移送に適用すれば、当時のレーガン大統領とコール首相との間で締結された合意に支障をきたし、外交政策にも影響することから、同法の適用はないと判示した⁵⁰⁾。

しかし、同裁判所は、このような結論に達する一方で、この判断が本件に特有の事実関係に基づくものであり、他の事実関係において同法の域外適用の可能性が全般的に否定されるものではないことを示唆している⁵¹⁾。このため、本判決以後も、米国の域外軍事施設や軍事活動に対する国家環境政策法の直接適用が、現実的可能性こそ少ないものの、完全に否定されたものとは言えないこととなった。

c Environmental Defense Fund, Inc. v. Massey 判決

Environmental Defense Fund, Inc. v. Massey 判決⁵²⁾では、南極における連邦政府の活動に対して、国家環境政策法が直接適用されるか否かが争点となった。国家科学基金 (the National Science Foundation (NSF)) は、合衆国南極プログラムの賛助の下で、南極のMcMurdo基地における調査施設を運営していたが、同基地の食料廃棄物は、野焼きにより処理されていた⁵³⁾。NSFは、環境保護を促進する目的で、この野焼きをやめて、最新技術を備えた焼却炉を購入したが、同焼却炉が届くまでは、仮の焼却炉を用い

て食料廃棄物を処理しようとした⁵⁴⁾。これに対して、原告の環境防衛基金 (the Environmental Defense Fund) が、NSFの仮の焼却炉による処理は、環境にとって有害な物質を生じさせるものであり、同焼却炉を使用する前に、国家環境政策法に基づく環境影響評価がなされるべきであると主張して、仮差止命令を求める訴訟を起こした⁵⁵⁾。

この訴えに対して、連邦地裁は、①国家環境政策法においては、連邦議会による域外適用を行うという明白な立法者意思が見出せないことから、域外適用はなく、②このため本裁判所には管轄権がなく、③域外環境影響評価を規定する大統領令12114号においては、民事訴訟における請求原因が認められていないとして、原告による仮差止命令に関する請求を棄却した⁵⁶⁾。これに対して、控訴審のDC巡回区控訴審裁判所による判決では、①南極には主権が存在しないために他国との主権競合は起きず、かつ、②この活動に関する予算の決定が、主に合衆国の領域内でなされたことを理由として、域内適用を推定するコモンロー上の法理は適用されず、国家環境政策法の適用が認められると判示して、破棄差戻を命じた⁵⁷⁾。

この控訴審判決では、国家環境政策法の域外適用が認められているものの、南極という国家主権の競合がおきない地域に関する特別な事例についての判示がなされたにすぎない。このため、この判例が一般的な意味で、国家環境政策法の域外適用を認めたとは言えず、今後、この判例に依拠して域外適用を請求することのできる事例は、非常に限定されていると考えられる。

d NEPA Coalition of Japan v. Les Aspin 判決

NEPA Coalition of Japan v. Les Aspin 判決⁵⁸⁾は、環境団体が、国防総省による在日米軍基地における活動について、国家環境政策法の定める環境影響評価書が準備されていないのは同法に違反すると主張して、訴訟を提起したものである⁵⁹⁾。

DC地区連邦地裁は、①主権の存在しない南極

での事例を判断したMassey判決は、日本国における米軍基地の地位に関して判断する場合と区別されなければならないことから、同判決の法理を適用することはできず⁶⁰⁾、②域外適用を原則として否定するというコモンロー上の強い推定が働くことから、域外適用は限定的に解釈されなければならない⁶¹⁾、③本件請求に関して、国家環境政策法に基づく環境影響評価を国防総省に要求する事は、日米安全保障条約および地位協定を基軸とした長期にわたる条約関係を侵害する可能性があり⁶²⁾、④たとえ本件に対して国家環境政策法の域外適用を認めたとしても、環境影響評価に関する報告書を準備することよりも、米国の外交政策上の諸利益の方が優先することから環境影響評価を行う必要はないとして⁶³⁾、日本における米国海軍施設に対する国家環境政策法の域外適用を否定し、正式事実審理を経ないでなされる被告勝訴の判決を下した⁶⁴⁾。

e 絶滅の危機に瀕する種についての法律の域外適用が争われた事件

絶滅の危機に瀕する種についての法律 (Endangered Species Act, ESA) の域外適用が争われた事件としては、Defenders of Wildlife, Friends of Animals v. Lujan判決⁶⁵⁾がある。ESAの旧規則では、連邦政府機関が域外のプロジェクトに財源を拠出する場合、当該プロジェクトにより、絶滅の危機に瀕する種に対して如何なる影響をもたらすかについて、内務省長官と協議する義務が課せられていた。内務省長官は、ESAの規則制定権に基づいて、この旧規則を改正し、域外プロジェクトに対するこの協議義務規定を削除した。これに対して、環境団体が、ESAの域外適用を主張して提訴したのが、この事件である。

連邦第8巡回区控訴審裁判所は、ESAの文言を精査したうえで、連邦議会は、世界的な生物保護の努力に責任を果たそうとする明白な意思を表明していると判断して、同法については、その域外適用が認められると判示した⁶⁶⁾。

これに対して連邦最高裁判所は、当事者には具体的な損害が生じていないことから、当事者

適格がないとして、控訴審判決を棄却した⁶⁷⁾。このように、連邦最高裁は、この事件を原告適格の問題として処理して、域外適用に関する直接的な判断を示さなかった。しかしながら、連邦最高裁が、この問題に関して踏み込んだ判断を行なったとしても、従来からの判例傾向からすれば、ESAにおける黙示的な立法者意思を読み込んで域外適用を認める判断を下すとは考えられない。このため、将来においても、ESAの域外適用が認められることはないと考えられる。

f 連邦環境法の域外適用が争われた判例法理の総括

これまで見てきたとおり、域外の軍事施設・軍事活動や研究基地などに対して、国家環境政策法の適用を判断した諸判例において、連邦裁判所がその適用を認めたのは、グローバル・コモンズとしての南極に関するMassey判決のみである。Laird判決は、信託統治地域に関する判決であり、「域外」という枠組には入らないことから、域外軍事施設・軍事活動に対する同法の適用は、すべて否定されているといえよう。この点に関する裁判所の判断が、今後大きく変わることはないと思われる。ESAの域外適用についても、同様であろう。

このように、特殊な事例を除けば、厳格な環境影響評価を求める国家環境政策法やESAは、米国の域外軍事施設に対して適用されない。このため、わが国の米軍基地やその軍事活動への適用もなく、これらの法律に代わって、以下で詳述する大統領命令と、これを具体化した国防総省指令が適用されるのである。

第2章 域外軍事施設に対する環境影響評価

これまで見てきたように、国家環境政策法は、米国の域外軍事施設に対して、適用されることはない。このため、これらの施設に対する環境影響評価は、大統領命令と国防総省指令などに基づいて行われることになる。以下では、この域外軍事施設に対する環境影響評価に関する法規範の内容、制定手続、および、その問題点を

順次検証していく。

A 大統領命令12114号

1 基本的内容

カーター大統領は、1979年1月4日に「域外の主要活動に関する環境影響」と名づけられた大統領命令12114号⁶⁹⁾に署名した。これが、域外軍事施設に適用されている現行の環境影響評価の法的根拠となるものである。

この大統領命令は、合衆国の外交政策と国家安全保障政策とに合致することを条件としながらも、連邦政府の域外活動に対して、①国家環境政策法、1972年海洋保護・調査・保護区法 (Marine Protection, Research, and Sanctuaries Act of 1972)⁶⁹⁾、および1974年深海港湾法 (the Deep-water Port Act of 1974)⁷⁰⁾ で定められた目的を推進するという目標をかかげ、②「国家環境政策法類似」の環境影響評価プログラムを設定した⁷¹⁾。これにより、連邦政府による一定の域外活動に対しても、環境影響評価が要求されるようになったのである。

2 環境影響評価を要する連邦政府の域外活動

もっとも、この大統領命令12114号は、連邦政府による全ての域外活動に対して、環境影響評価を要求しているわけではない。域外活動のうち、環境影響評価が必要とされるのは、本命令第2-1節が規定するとおり「合衆国の地理的外延、領域、および所有の外にある環境に重大な影響 (significant effects) を及ぼす連邦政府による主要な活動」⁷²⁾ に限定されている。

この環境影響評価の実施対象を定めた規定の問題点は、2つの要件、すなわち、「重大な影響を及ぼす (having significant effects)」という用語と「連邦政府による主要な活動」という用語の双方に関する具体的な定義がなされていないことにある。さらに、後でみるように、この大統領命令を具体化した下位法令においては、「連邦政府による主要な活動」に関する定義はある

ものの、「重大な影響を及ぼす」とは何かについては、間接的な定義のみで直接的な規定がなされていない。このため、何が「重大な影響を及ぼす」かについては、担当者の裁量権限に委ねられ、恣意的に環境影響評価が回避される可能性が残るのである。

もっとも、この大統領命令の第2-3節では、そこで例示されている事項に対して、重大な影響をもたらす連邦政府による活動は、環境影響評価の対象となると規定されている。ここで例示されている事項とは、①世界的共有地域 (たとえば、海洋や、南極大陸)、②当該連邦政府の活動に参加していない、あるいは関与していない外国政府の管轄下にある環境、③合衆国が規制する有毒物質または放射能物質を生じさせることにより影響を受ける外国政府の管轄下にある環境、④大統領により、または、国際的合意に基づいて、その保護が指定された世界的重要性をもつ環境資源、である⁷³⁾。

これらの例示の中で注意すべきは、②の内容である。すなわち、②の反対解釈として、外国政府が米国連邦政府の活動に参加あるいは関与している場合には、環境影響評価の対象から除外されることになるという点である。確かに、外国政府が参加・関与する活動に対してまで米国政府による環境影響評価が実施されることになると、当該相手国政府に対する主権侵害を引き起こす可能性があることから、この規定自体には正当性がある。問題は、この反対解釈の内容が、次に検討する「適用除外および配慮事項」と呼ばれる条項の中で、非常に広い枠組みをもって規定されていることである。

3 適用除外および配慮事項

これまで述べたように、大統領命令12114号において環境影響評価の実施が求められる連邦政府の域外活動は、2つの基本的要件により適用対象が限定されていた。それでは、これらの要件を満たすことになる米国連邦政府の域外軍事施設における主要な活動や軍事行動が、受入国の環境に重大な影響を及ぼす場合には、環境影響評価が一律に要求されることになるのである

うか。答えは、否である。その理由は、この大統領命令が、域外の軍事施設・軍事行動の環境影響評価について、広範な適用除外を認め、かつ、配慮事項と呼ばれる条項を含んでいるためである。ここでいう適用除外とは、環境影響評価の対象から除外することを意味する。また、配慮事項とは、通常は必要とされる環境影響評価手続を簡略化することが認められる原因を意味する。

以下、多少長くなるが、この適用除外・配慮事項に関する規定を訳出した日本語論文が存在しないため、その全訳を提示する。なお、米国内の軍事施設や軍事活動に対して適用される国家環境政策法には、このような例外規定は存在しない。

「第2-5節 適用除外および配慮事項

- (a) 第2-3節の規定にもかかわらず、以下の行為は、本命令の要求事項から除外される。
- (i) 合衆国域外の環境に対して重大な影響を及ぼさないと当該行政機関により決定された行為、
 - (ii) 大統領によりとられた行為、
 - (iii) 国家安全保障あるいは国益が関連する場合、または当該行為が武力紛争の間に生じ、大統領の命令、あるいは閣僚の命令により、あるいは、これに従ってなされた行為、
 - (iv) 情報活動および武器輸送、
 - (v) 輸出免許、許可、輸出の関する承認、および外国政府に核生産を提供する場合を除いた原子力に関する行為、または、1954年原子力法（その後の改正を含む）において定義された利用施設、あるいは、核廃棄物管理施設、
 - (vi) 国際会議および国際的組織における投票およびその他の行為、
 - (vii) 災害および緊急時の救助活動。
- (b) 以下に規定する場合において、必要な場合には、影響をうける他の連邦行政機関と国家に対して、第2-1節における第2-4節を執行する行政手続に関して、その内容、時期、書類の利用可能性について、適切な修正を行うことができる。

- (i) 当該行政機関に、迅速な決定と行為が必要である場合、
 - (ii) 外交関係に対する悪影響を回避する場合、あるいは、他の国家や統治責任に関して事実上の、または、外形的な権利侵害を回避する場合、
 - (iii) 以下の要素を適切に反映する必要がある場合：(1)外交上の要因、(2)国際的な商業、競争、および輸出を促進するための要因、(3)政府のあるいは商業上の秘密保持の必要性、(4)国家安全保障に関して考慮すべき事項、(5)提案されている行為に関して意味のある環境上の影響を分析するための情報を得ることが困難である場合、および、この分析を行う行政機関の能力に困難が生じる場合、および、(6)当該行政機関が行う決定についての関与の程度、あるいは、当該行政機関が決定に影響を及ぼすことのできる程度。
- (c) 緊急事態、例外的な外交政策に伴う状況、国家安全保障に微妙な影響を与える場合、および、このような特別の状況に対応する必要がある場合には、第2-1条における行政手続に関して、典型的な適用除外と、本条の(a)項で特定したものに加え、新たな適用除外を規定することができる。このような追加的な適用除外を用いる場合には、当該行政機関は、できる限りすみやかに、國務省および環境問題諮問委員会と協議しなければならない⁷⁰⁾。
- このように、第2-5節では、第(a)項で適用除外の対象を規定し、第(b)項の配慮事項で挙げられた項目については行政手続上の修正を認め、第(c)項で一定の場合に適用除外対象を追加できる場合とその手続を規定している。
- ここで注目すべき点は、第(a)項において、国家安全保障や国益にかかわる場合をすべて適用除外としうる規定がおかれているため、米国の域外軍事施設と軍事活動に対する環境影響評価の適用範囲が、著しく狭められる懸念があることである。また、第(a)項第(iv)号において、「武器輸送」が全面的に環境影響評価の適用除外とされている点については、軍

事上の作戦や機密保持の観点からその必要性が認められるものの、武器輸送ルート付近の近隣住民等にとっては、大きな不安材料が残されたことになる。

B 国防総省指令・指針と各軍の指令の制定手続

大統領命令12114号は、米国連邦政府の域外活動に関する環境影響評価の対象やあり方を規定する法源である。しかし、このような概括的な規定だけに基づいて、実際の環境影響評価を実施することはできない。このため、行政規則により、具体的な実体規定・手続規定が定められることになる。このことは、本大統領命令により規定された環境影響評価に限らず、他の大統領命令や、連邦法一般についても妥当する。

このように、連邦政府による活動を把握するためには、行政規則による規制内容を知る必要がある。一般の連邦行政機関が、行政規則を制定しようとする場合には、連邦行政手続法 (the Administrative Procedures Act)⁷⁶⁾ が適用され、そこで定められた公的告知やコメントの手続を遵守する必要がある。ここに民主的な統制が機能している。しかしながら、連邦行政手続法は、国防総省による行政規則には適用されず、独自の規則制定手続が用いられている。そこで、以下では、域外軍事施設・軍事行動に関する実体規定・手続規定を定める国防総省における規則制定手続を概観する。

1 国防総省による大統領命令の具体化

国防総省による規則制定過程をみると、通常、立法または大統領命令において規定された要件は、まず、同省により、国防総省指令または国防総省指針という法形式によって、具体的実施に耐えるルールにまで詳細化される。

さらに、このような指令・指針に基づいて、国防総省の下にある各軍が、自らの実施規範としての指針を起草するのが通常である。たとえば、海軍の場合には、海軍長官指針 (a Secretary of the Navy Instruction (SECNAVINST)) または、海軍作戦本部長指針 (Chief of Naval

Operations Instruction (OPNAVINST)) という形式で制定され、実施されることになる。これらの法形式名が示唆するように、海軍長官指針は、行政的色彩の強いものであり、海軍作戦本部長指針は、機動的で作戦重視型の内容となっている。この最終段階の法形式となる各軍の指針は、単に国防総省の指令・指針を転用しただけの場合もあるが、より詳細な規定がなされる場合もある。

2 国防総省における環境保護プログラム制定手続と行政手続法におけるプロセスとの差異

この国防総省および各軍による規則の制定手続の特徴は、完全に当該組織の内部において、その手続過程が完結することにある。つまり、一般の連邦行政機関が、同様の法規範を制定しようとする場合には、連邦行政手続法が適用され、民主的統制が確保されるのに対して、国防総省指令・指針や各軍の指針の制定にあたっては、その規則制定が指令および指針という形式でなされる限り、連邦行政手続法は適用されず、その民主的な行政コントロールを受けることはないのである。また、国防総省が、自らの環境保護プログラムを国防総省指令・指針 (あるいは各軍の指針等) として起案する場合には、連邦環境保護局 (the Environmental Protection Agency) や國務省のような外部の行政機関と協力して策定する義務が課されていない。このような例外的な制定手続過程が認められているのは、国防総省や各軍の規則が、内部的な活動に限定して適用され、一般市民に対しては適用がないためである。

このように、国防総省指令・指針および各軍の指針の制定に対しては、連邦行政手続法が適用されず、また、その環境保護プログラムの策定についても他の関連省庁との連携が必要とされていない。この特徴は、国防総省により域外軍事施設について制定された環境影響評価手続、環境監理基準、域外軍事施設の閉鎖に関する基準のいずれにも妥当する。

C 域外環境影響評価に関する国防総省指令 6050.7号

1 国防総省指令6050.7号の構成

国防総省は、大統領命令12114号が要請する域外軍事施設と軍事活動に対する環境影響評価について、その具体的規定を定めた国防総省指令6050.7号「国防省による域外における主要な防衛行動に関する環境影響」⁷⁶⁾を1979年3月31日に施行した。この国防総省指令は、「1. 目的、2. 適用、3. 定義、4. 政策、5. 責任、6. 情報に関する要件、7. 本指令の発効および施行日」が規定された本文と、3つの付属文書「1. 世界的共有地域に対する環境配慮要件、2. 外国および保護対象となる世界的資源に対する環境配慮要件、3. 参照文献」により構成されている。

この国防総省指令は、かなり詳細な規定をもち、インターネット上でも公開されている。このため、以下では、国防総省指令6050.7号の個別規定を一律に検討することはせずに、その主要な問題点を指摘していくことにする。

2 国防総省指令6050.7号に基づく訴訟提起の可能性

まず最初に指摘しておくべき点は、本国防総省指令の「1. 目的」の中で、本指令の目的が内部手続を確立することであり、何らの訴権を生じさせるものではないことが明記されている点である。

国家環境政策法に基づいて、域外軍事施設に対する環境影響評価の実施を求めることができないことは、すでに見たとおりである。また、この国防総省指令が、訴訟の請求原因となる義務を定めたものではないと規定されていることから、市民や環境団体が、域外軍事施設・軍事活動に関する環境影響評価の実施、適用レベル、手続等の適否を訴訟で争う可能性は、完全に閉ざされたことになる。

3 連邦政府による主要な活動

次に、この国防総省指令では、大統領命令12114号において定義されていなかった環境影響評価を実施する要件のひとつである「連邦政府による主要な活動」について、その内容を明らかにする具体的な規定が2箇所においてなされている。

まず、本指令第3.5節において「主要な活動(Major Action)とは、広範な地域にわたる環境に影響する行為、あるいは、より限定された地域に対して実質的な環境上の影響を及ぼすもので、環境的配慮に関して以前に分析したその他の行為と実質的に異なる、あるいは、実質的な差異のある行為のうち、実質的な時間、費用、資源が必要となる相当の重大性をもつ行為をいう。艦船、軍用機、あるいはその他の軍用装備・機器の配置・展開は、本指令において主要な活動に該当しない」と規定されている⁷⁷⁾。この定義において、前半の主要な活動に関する定義は抽象的なものであるが、後半では、艦船・軍用機等の展開が主要な活動から除外されており、環境影響評価の対象とはならないことが明らかにされている。

次に、本指令付属文書2では、環境に対する配慮要件が、外国政府の管轄下にある環境と、保護対象となる世界的資源との2類型に分けて規定されているが、域外軍事施設および軍事行動は前者の類型に該当するため、これに関する規定を確認する必要がある。この付属文書2の第E2.2.1節においては、外国政府による環境影響評価との管轄権競合を回避する目的で、外国政府が合衆国政府による活動に直接参加する場合や合同で特定の行為を行う場合を「連邦政府による主要な活動」から除外している。また、この類型において環境影響評価の有無を判断する対象となるのは、当該行為が行われる場所ではなく、環境被害がおきる地理的場所であることが、同条項の後段に明記されている⁷⁸⁾。

ここで重要な点は、域外軍事施設に関する活動や、域外軍事活動について、受入国政府が参加する場合や、合同でこれを行う場合には、国防総省、または、その構成単位としての軍によ

る環境影響評価が、管轄権競合を理由に、実施されないということであろう。このため、たとえば日米合同軍事演習などについては、わが国が環境影響評価を実施しないかぎり、包括的な環境影響評価が一切なされないままに演習が実施されることになる。さらに、環境影響評価法制をまったく持たない発展途上国等に関しては、本来であれば、環境影響評価の実施に関する管轄権競合が生じないにもかかわらず、発展途上国側が当該行為へ参加したことを理由に、米国側の環境影響評価が行われなくなることになる。

4 重大な被害を及ぼす行為

この国防総省指令においては、大統領命令12114号において定義されていなかった「重大な影響 (significant effects) を及ぼす」という要件について、これが形容詞節によるものであることから具体的定義こそおかれていないものの、その実質的な意義が明らかにされている。すなわち、付属文書2の第E2.2.1.2節において、「重大な被害 (significant harm) を及ぼすものと決定されるもの」とは、①その有毒性 (toxic effects) により、一般公衆に対する深刻な健康上のリスクを環境にもたらすことから、連邦法により米国内で禁止あるいは厳格な規制をうけている物質をもたらし、あるいはこれを発生させる活動、または、②放射性物質から環境を保護するために連邦法により米国内で禁止あるいは厳格な規制を受けている活動が、これに該当するとしている。そして、同条後段では、この①の「禁止あるいは厳格な規制をうけている」という類型に入る物質として、アスベスト、塩化ビニール、シアン化ビニール、イソシアン酸塩、PCB、水銀、ベリリウム、砒素、カドミウム、および、ベンゼンが規定されている⁷⁹⁾。

まず、この規定について着目すべきは、大統領命令12114号で用いられていた環境に「重大な影響 (significant effects) を及ぼす」という文言をそのまま用いずに、「重大な被害 (significant harm) を及ぼす」というより具体的ではあるものの、明らかに大統領命令における文言より狭い概念を採用していることである。そして、

この狭義の概念を、さらに、有毒物質と放射性物質にかかわる活動に限定して定義している。このため、ここで掲げられている有毒物質および放射性物質の影響に関係する連邦政府の域外軍事施設における活動や域外軍事活動については、他の実施要件に関する制限や適用除外に該当しない限りにおいて、環境影響評価の実施が確保されることになる。その一方で、これに該当しない場合には、環境影響評価の担当者が、その裁量により、積極的に環境影響評価を実施しようとは決断しない限りは、その実施を期待することはできないことになる。

5 環境影響評価が実施されない適用除外対象

以上から、域外軍事施設および軍事活動に対する環境影響評価が実施されない主要な適用除外対象は、①大統領命令12114号における国家安全保障や国益にかかわる適用除外、②同大統領命令における武器輸送に関する全面的適用除外、③国防総省指令6050.7号による艦船、軍用機、あるいはその他の軍用装備・機器の配置・展開に対する全面的適用除外、④同指令による外国政府が合衆国政府による活動に直接参加する場合や合同で特定の行為を行う場合の全面的適用除外、⑤「連邦政府の主要な活動」、「重大な被害を及ぼすもの」という双方の実施要件や、その他の配慮条件などを判断する責任者による裁量的適用除外、があることがわかる。

また、国防総省指令6050.7号付属文書2の第E2.2.1.2節が、「重大な被害 (significant harm) を及ぼすものと決定されるもの」に該当する対象物質の限定列挙を行っていることから、これらの物質により環境への重大な被害が生じると判断されない場合については、環境影響評価の実施の有無を判断する責任者の裁量的判断に、その実施の有無が左右されることになるため、確実に環境影響評価が実施されるという保障はないことになる。

6 各軍の環境影響評価に関する法規範と担当者

これまで、大統領命令12114号と国防総省指令6050.7号による域外軍事施設と域外軍事活動に対する環境影響評価に関する規定を見てきたが、実際に環境影響評価を実施することになる各軍は、これらに基づいて作成された域外環境影響評価に関する指針を作成している。

各軍が、自らの活動が環境影響評価の対象となるか否かを判断する場合には、当該活動が、国防総省指令等に定められた適用要件と、適用除外対象とに該当するかどうかを検討しなければならない。適用除外対象と、環境に「重大な影響を及ぼす」と「主要な連邦政府の行為」という2つの要件については、国防総省指令6050.7号と各軍がこれを具体化した指針の中で、一定の枠組みが与えられているものの、その他の条件については、担当者の裁量的判断が大きな役割を果たすことになる。軍の当該域外活動がこれらの要件に該当するか否かについては、当該軍事施設司令官が、実際に環境影響評価を担当する法務官と国防総省環境執行官（DoD Environmental Executive Agent）に相談したのちに、決定する。

7 域外軍事施設・軍事活動に適用される環境影響評価法制と国家環境政策法との乖離

これまで見てきたように、この大統領命令12114号に基づく国防総省指令6050.7号による域外における環境影響評価法制には、適用除外対象が多く、また適用される場合においても範囲が限定的で、その他の場合には裁量に依存するなどの問題点が存在した。

クリントン大統領は、国内における国家環境政策法と域外における環境影響評価体制と実体的乖離を調査する目的で、「国家環境政策法の域外適用に関する米国の政策」と題された大統領調査命令NSC-23号⁶⁰⁾を1993年に出した。この大統領調査命令は、大統領命令12114号に基づく国防総省の環境影響評価体制の有効性を完全か

つ継続的に見直すことを標榜していたが、結果として、これに基づいて、国防総省の環境影響評価体制が変更されることはなかった。

その一方で、連邦議会は、1994年に会計検査院（the General Accounting Office）に対して、国家環境政策法と大統領命令12114号との実態的な乖離を評価するように命じている。会計検査院は、この要請に対して「国際環境—米国連邦政府による域外活動に関する環境影響評価手続の改善の必要性」と題された報告書⁶¹⁾を作成し、この問題を詳しく分析した。

同報告書は、大統領命令12114号に基づく域外環境影響評価体制を国家環境政策法と比較して、①同大統領命令の要件は、より曖昧であり、②適用対象となる行為、要求される分析、手続、参加者のいずれにおいても制限的であり、③文書の種類や評価過程で用いられる分析の種類について、十分な規定を行っておらず、④行政機関相互の監視がなく、公的参加、および司法審査などによる評価過程に関する外部による審査が求められていない、などの多くの問題点を指摘している。

その一方で、同報告書は、国家環境政策法を直接的に域外適用した場合には、①外国政府が管轄する領域に対して米国法を適用すると、他国の主権を侵害する可能性があること、②国家環境政策法において認められている訴訟原因に基づいて、外交関係と国防政策に影響を与える恐れのある訴訟が多数提起される可能性があること、③このような訴訟が起きた場合に、外交・防衛に関する大統領権限に対する侵害を構成する可能性があり、これにより合衆国憲法の定める三権分立制度に抵触する恐れがあること、④他国で国家環境政策法に基いた環境影響評価を実施した場合の費用の問題、⑤国家環境政策法が規定する公的参加要件を他国で実施しようとする場合、行政文書の翻訳、外国での公的ヒアリングの実施などに伴う問題、などが生じることを指摘している。

この会計検査院による問題点の指摘は、一般論としては適切であるものの、なぜ国家環境政策法を、受入国等が参加しておらず、他国の主権侵害が起これない域外軍事活動に適用でき

ないかを十分に説明していない。いずれにしろ、連邦議会は、この調査報告を受けたのちも、これらの問題に対して具体的な立法措置をとらなかった。このため、域外軍事施設・軍事活動に対する環境影響評価体制に問題があることは、立法、行政、司法のいずれにおいても認識されているにもかかわらず、現在まで根本的な改革がなされないまま放置されている。

第3章 域外環境保護基準

A 域外環境保護基準の制定に至る経緯

国防総省は、第2章で検証したように、1979年の大統領命令12114号に基づいて、国防総省指令6050.7号を迅速に施行し、域外活動に関する環境影響評価の実施体制を整えた。これに対して、1978年に、大統領命令12088号が、域外環境保護基準の策定を求めたにもかかわらず、国防総省は、この基準策定作業を放置し続けた。

この国防総省による域外環境基準策定作業が遅れている点については、連邦議会下院の環境・エネルギー・自然資源小委員会できりあげられ、その要請により会計検査院による調査が行われた。会計検査院は、1986年と1991年の2度にわたる報告書の中で、域外の基地における有毒廃棄物の貯蔵と処理に適用される基準について、基地ごとに混乱が見られるとの評価を下すとともに、この混乱の原因は、①有毒廃棄物管理について、米国法と受入国の法令とをいかに適用するかを決定する明白な国防総省指令がないこと、②各軍の発行した指令が矛盾していること、および、③個別の基地レベルでは、受入国の法令に関して十分な情報がないこと、にあると指摘した⁸²⁾。これらの会計検査院報告書の指摘により、国防総省は、大統領令12088号を実施するために、包括的な域外環境保護基準を策定する必要に迫られた。

そして、連邦議会は、ついに、1991年会計年度国防授權法⁸³⁾において、国防総省に、域外軍事施設における環境基準の策定を命じるに至った。同法では、この点について、「国防長官は、米国域外に存在する軍事施設に適用される環境

要件を決定するための政策を立案しなければならない。この政策の立案にあたっては、同長官は、その政策が、このような施設に勤務する軍人および民間人の健康と安全を適切に保護するために、十分な配慮を行なうこと⁸⁴⁾と明記された。もっとも、この文言にみられるように、連邦議会の主たる関心は、域外に派遣された米国人の安全に向けられたものであって、受入国の環境保護や、国際的な環境保護に十分な配慮がなされていたとは言いがたい。

国防総省は、1991年に、連邦議会による要求にこたえ、「域外軍事施設における環境基準の設定と実施のための国防総省政策」と題された国防総省指令6050.16号⁸⁵⁾を定めた。この国防総省指令に基づいて最初に域外最終基準が制定されたのは1992年であった。このことは、国防総省が、域外軍事施設における環境基準について、1978年に大統領命令12088号が出されてから14年間にわたり、各軍ごとのばらつきや矛盾を放置し、さらには、受入国の環境法令情報を十分に獲得しないままに活動してきたことを意味する。

B 域外環境基準指針文書

現在、米国の域外軍事施設に関する環境基準の枠組みを規定しているのは、前述の国防総省指令6050.16号が廃止された後に定められた、1996年の「域外軍事施設における環境遵守に関する管理」と題された国防総省指針4715.5号⁸⁶⁾である。

この国防総省指針は、受入国ごとの環境基準を策定するために、2段階のシステムを採用している。その第1段階では、国防総省が、米国の国内環境法を参照しながら、域外環境基準指針文書 (the Overseas Environmental Baseline Guidance Document) と呼ばれる域外に共通して適用される環境保護基準を策定する⁸⁷⁾。次の第2段階では、この域外環境基準指針文書と、当該軍事施設の存在する受入国の環境法とを参照しながら、最終管理基準 (Final Governing Standards) と呼ばれる受入国ごとの環境基準指針文書が設定される⁸⁸⁾。この最終管理基準こそ、当該受入国における米軍施設に具体的に適用さ

れる環境保護基準である。わが国の米軍施設に対しては、「日本環境管理基準」と呼ばれる最終管理基準が適用されている。

以下では、まず域外環境基準指針文書の概要を見たあと、最終管理基準と日本環境管理基準について検討する。

1 域外環境基準指針文書の環境基準

域外環境基準指針文書の策定を規定しているのは、国防総省指針4715.5号である。同指針は、域外環境基準指針文書が、国防総省により「米国内の国防総省管轄の軍事施設、その他の施設、および行動に現在適用されると考えられる、一般的に受け入れることのできる環境基準を考慮しなければならない」という判断基準の下で、作成されると規定している⁹⁰⁾。このため、域外環境基準指針文書に用いられる環境基準は、米国内の軍事施設に適用される環境基準と同一のものではない。その一方で、連邦議会が当初から域外適用を意図した連邦法だけは、完全にこの指針文書の中に盛り込まれることとなるが⁹⁰⁾、そのような連邦法は、すでに見たように非常に限定されている。

このように直接的に域外適用が意図されているものを除く大半の米国環境法は、域外環境基準指針文書を作成するにあたり、一応の基準として「考慮」されているに過ぎない。このような厳格性を欠く基準設定方式が採用されている理由としては、域外軍事施設・軍事活動においては、より「柔軟性」を確保する必要があることが挙げられている⁹¹⁾。しかし、この「柔軟性」を確保するという目的のために、域外環境基準指針文書で採用される環境基準が、米国内における軍事施設に対して適用されている環境基準よりも緩和される可能性があることは否定できない。

以下では、この域外環境基準指針文書について、その適用除外、訴権、制定手続、有害廃棄物の処分、という重要な法的問題に限って検討していくことにする。

2 適用除外

国防総省指針4715.5号第B.1節は、いかなる場合に、域外環境基準指針文書が適用されないかを規定している。この適用除外規定のうち重要なものは、典型化された4つの実体な適用除外規定と、新たな適用除外を申請する場合の手続規定である。

まず、以下の4つの場合には、域外環境基準指針文書は適用除外となる。その第1は、米国軍艦船・米国軍用機の作戦、(国際合意や他の国防総省指令・指針等に従うとの限定はあるもの)基地外の作戦と訓練を目的にした配備、または、米軍艦船と米軍用機に対する米軍による支援機能(廃棄物や資材の管理・処分を含む)、のいずれかに該当する場合である⁹²⁾。第2は、大統領命令12344号で規定され、合衆国法律集第42編第7158章(42 U. S. C. 7158)に基づき行われる海軍原子力推進計画(the Naval Nuclear Propulsion Program)の実施に伴う諸施設・諸活動への適用除外である⁹³⁾。第3は、国防総省の過去の活動により引き起こされた環境問題を治療するための回復措置(remediation)に関する決定や行為に対しては、本指針文書は適用除外となる⁹⁴⁾。第4は、大統領命令12114号に基づいて行われる環境影響評価も、本指針文書の適用から除外される⁹⁵⁾。

これらの実体的な適用除外のうち、最大の問題は、第1の適用除外である。戦時・武力衝突時における作戦のための軍艦・軍用機の基地外における配備に対して、平時における環境保護プログラムである域外環境基準指針文書が適用されないのは理解できる。しかし、平時における基地外の軍艦・軍用機の訓練について、制限付ではあるものの適用除外対象となることは、受入国側との関係で、環境問題の解決を阻害する要因を残す可能性があるだろう。

第2の適用除外対象である原子力航行艦船やその関連施設については、立法により、別体系・別組織により管理されている。このため、原子力空母や原潜の寄港、または、その関連施設に関する環境保護基準については、域外環境基準指針文書ではなく、上記の立法および関連する

諸規則の内容を検討する必要がある。

第3の過去の環境汚染に対する浄化措置については、後述する国防総省指令4715.8号「国防総省の域外活動に関する環境回復」⁹⁶⁾により、閉鎖される基地の浄化活動が規定されていることから、域外環境基準指針文書の適用除外となることは当然である。また、第4の環境影響評価に関するシステムも、すでに見たように大統領命令12114号を具体化した国防総省指令6050.7号の下で実施されることから、この適用除外も了解できる。

次に、新たな適用除外を申請する場合の手続規定を検討する。この国防総省指針4715.5号では、域外環境基準指針文書に基づいて作成された国別の最終管理基準の遵守義務⁹⁷⁾、または、最終管理基準が存在しない場合における国際合意等による環境基準の遵守義務⁹⁸⁾に対する適用除外申請手続が、第F.6節において、詳細に規定されている⁹⁹⁾。

適用除外申請の対象として認められるのは、特定の域外軍事施設における最終管理基準の遵守が、①当該施設における活動に重大な支障をもたらす可能性がある場合、②受入国との関係に悪影響を与える場合、③閉鎖されることが予定されている域外軍事施設、または、軍事施設の再編が予定されている施設で、将来、適用除外となることが明らかであるにもかかわらず、現時点で、その物理的な改善のために相当の予算の支出が要求される場合、に限られている。もっとも、この適用除外申請は、米国の域外適用がある場合や、国際合意に違反する場合については認められていない。

国防総省環境執行官 (DoD Environmental Executive Agent) は、このような適用除外申請の適否を決定する権限をもつ¹⁰⁰⁾。当該適用除外申請の理由が受入国の環境基準を理由とする場合については、通常、米国の外交使節 (あるいは国際合意に基づいて設立されたその他の機関) と受入国側の責任のある機関と相談したうえで、この決定がなされることになる¹⁰¹⁾。

3 訴権

次の問題は、国防総省指針4715.5号第B.2節において、本指針が、合衆国政府、その行政機関、および構成員に対して、強制執行可能な法律上あるいは衡平法 (equity) の実体的・手続的な権利または利益を創出するものではないと、確認されていることである¹⁰²⁾。このため、本指針に関する違反等が存在する場合であっても、これを理由に裁判で争うことができないことになる。

この問題については、「第5章 域外環境保護政策の監査と刑事責任」において検討することにする。

4 制定手続等

国防総省指針4715.5号の「D. 政策 (Policy)」以下では、具体的な域外環境基準指針文書と最終管理基準の制定方針と運用手続が規定されている。適用除外については、すでに述べたので、それ以外のいくつかの重要な点について指摘しておきたい。

まず、域外環境基準指針文書は、必要に応じて見直しが行なわれることになるが、少なくとも2年ごとに見直しを行う義務が課されている¹⁰³⁾。最終管理基準も、定期的な見直しが要求されているが、これも少なくとも2年ごとの見直しが要求されている¹⁰⁴⁾。

受入国ごとに制定される最終管理基準は、その制定権者たる国防総省環境執行官 (DoD Environmental Executive Agent) が、域外環境基準指針文書を用いて策定する。域外環境基準指針文書で定められている基準が、最終管理基準に取り込まれる受入国の環境基準や国際合意で定められた環境基準と矛盾する場合には、人の健康と環境にとって、より保護的な基準を定めている方が採用される¹⁰⁵⁾。

最終管理基準の制定手続において、受入国の環境基準として取り込まれるものは、①適切に定義され、受入国政府および民間部門に対する効力と執行力をもつ基準と、②受入国の地方公共団体における条例のうち、法律で委任された

権限を執行する委任条例に限定されている¹⁰⁶⁾。この2つの限定的な要件のもつ意味は大きいため、若干の説明を付しておく。

まず、①については、国の法令の中でも法的執行力のある基準に限定されている。このため、わが国の環境基本法第16条にいう「望ましい基準」としての「環境基準」は、それだけでは法的執行力をもたないことから、別の法令において当該環境基準に対する違反に対する執行力が確保されない限り、最終管理基準に取り込まれないことになる。②については、委任条例で、地方自治体による執行が可能なものについては、最終管理基準に組み込まれる。しかし、それ以外の条例（つまり自主条例等）は、最終管理基準には取り入れられないことになる。このため、米軍基地周辺の地方自治体が、委任条例以外の条例等により環境保護規制をおこなっても、米軍の域外環境保護基準を定めるこの最終管理基準に含まれることはないのである。

なお、国防総省構成単位は、DUSD (ES) (Deputy Under Secretary of Defense for Environmental Security, 国防次官代理 (環境安全保障担当)) に対して、個別の域外軍事施設ごとに、最終管理基準を遵守しているか否かについて、情報を提供する義務を負う。これらの情報は、連邦議会に対する国防総省の年次報告書の中で、環境遵守の内容 (environmental quality) として報告される¹⁰⁷⁾。

5 有害廃棄物の処分

国防総省指針4715.5号は、その第F.4節において、国防総省指針4715.4号「汚染防止指針」¹⁰⁸⁾とは別途に¹⁰⁹⁾、域外における有害廃棄物 (Hazardous Wastes) の処分について規定している¹¹⁰⁾。

そこでは、国防総省の構成単位は、その活動により生じた廃棄物のうち、米国法または受入国法において有害廃棄物とされるものについては、①域外環境基準指針文書、最終管理基準、適用を受ける国際合意を遵守しない限り、これを処分してはならず、②適用される国際合意が存在しない場合には、当該廃棄物の処分がなさ

れる国の適切な機関による、明示または黙示の処分に関する合意が必要であり、③上記の要件を満たすことができない場合には、当該有害廃棄物は、国防次官代理 (環境安全保障担当) により承認されたその他の処分に関する協定が存在しない限り、米国、または、適用される条件が合致するその他の外国において処分しなければならず、④国防総省が排出した有害廃棄物質を外国で処分できるか否かは、国防総省環境執行官が、関連する国防総省構成単位および米国外交使節の長と相談した上で決定され、かつ、⑤有害排気物質の輸送および貯蔵に関しては、最終管理基準の遵守に加え、地位協定および他の適用を受ける国際合意を遵守しなければならない、と規定されている。

C 最新の域外環境基準指針文書とその内容

最新の域外環境基準指針文書は、2000年3月15日に施行されたものである¹¹¹⁾。当初、この改正では、氾濫原、海岸部、湿原、鉛塗料、非爆発兵器 (unexploded ordnance)、不特定源排水、汚染防止、演習場とその浄化に関する最低基準について、新たな条項が設けられると予想されていたが、このうちで具体的基準が設定されたのは、鉛塗料にとどまった。この域外環境基準指針文書の改正に伴い、全部で26ある域外最終管理基準が、見直され、更新された。

この2000年3月15日付の域外環境基準指針文書の構成は、以下のとおりである。「第1章 概観」、「第2章 排気放出 (Air Emissions)」、「第3章 飲料水」、「第4章 廃水 (Waste Water)」、「第5章 有害物質」、「第6章 有害廃棄物」、「第7章 固形廃棄物」、「第8章 医療廃棄物管理」、「第9章 石油、油、潤滑油」、「第10章 騒音 (規定留保)」、「第11章 殺虫剤 (Pesticides)」、「第12章 歴史的・文化的財産」、「第13章 自然資源および絶滅危惧種」、「第14章 PCB」、「第15章 アスベスト」、「第16章 ラドン (規定留保)」、「第17章 含鉛ペイント」、「第18章 漏出防止対策および対処計画」、「第19章 地下貯蔵タンク」。なお、ここで規定留保とされている2つの章においては、章の見出しのみが書かれて

いるだけで、あとは空欄になっている。

この「第1章 概観」の規定は、ほとんど、国防総省指針4715.5号に基づいたものであるが、これと異なる重要な点が3つあるので、指摘しておきたい。まず、その第1点は、受入国法の適用「要件」について、国防総省指針4715.5号での要件に加え、「受入国軍に一般的に適用のあるもの」という要件が付加されている点である¹¹²⁾。この要件は、国防総省指針4715.5号が、受入国政府および民間部門に対する効力と執行力をもつ基準を、最終管理基準における受入国法の採用基準としていることと比べると、より限定的な要件となる可能性がある。しかし、受入国にとっては、自国軍に対する環境保護規制よりも、米国駐留軍に対して適用される規制を厳しくすべき正当事由はないことから、当然の要件として認めることができよう。

第2点として、域外環境基準指針文書では、最終管理基準において用いられている環境基準の法源を、米国法、受入国法、または、国際合意のいかんによらず、明記しないと規定されていることが指摘されるべきであろう¹¹³⁾。つまり、最終管理基準において定められている環境基準は、いったいどの国の如何なる法令、または、条約等に基づいて規定されているのかが、明らかにされていないのである。この点は、国防総省にとっては、この内部規範たる環境保護基準の運用効率を高めるために、当然のこととされるのかもしれない。しかしながら、受入国側にとっては、最終管理基準における個々の環境基準の適否が国会等で問題になった場合に、政府としては十分な説明責任を果たせない要因のひとつとなる可能性がある。

第3は、この域外環境基準指針文書では、汚染防止の概念が、最終管理基準の策定に際して「考慮される」べき事項にとどまっている点である。すなわち、汚染防止は、必ずしも優先的事項とは言えず、「経済的利益があり、任務遂行要件に合致する場合には、汚染防止は、最終管理基準、あるいは、最終管理基準が定められていない受入国に適用される域外環境基準指針文書の遵守を達成するための好ましい手段である」¹¹⁴⁾と規定されるにとどまっているのである。

D 最終管理基準

最終管理基準の策定手続については、すでに、域外環境基準指針文書のところで述べた。そのため、以下では、その規定項目と問題点について指摘するとどめる。

1 最終管理基準の規定項目

最終管理基準によりカバーされる一般的な項目は、域外環境基準指針文書に含まれている章構成と一般的に同一のものである。特定の受入国の最終管理基準においては、受入国法を反映して、構成上の変更があるものが存在するとされているが、わが国の最終管理基準である日本環境管理基準は、域外環境基準指針文書の構成と完全に一致した19章からなる構成をとっている。

なお、域外環境基準指針文書で規定保留とされている「第10章 騒音（規定保留）」および「第16章 ラドン（規定保留）」の2つの章については、日本環境管理基準においても、何らの基準も設定されずに、章立てのみが残る空白の章となっている。

2 最終管理基準の問題点

最終管理基準は、当該受入国の国防総省施設に適用される唯一の環境基準を定めている。確かに、この最終管理基準により環境保護活動を行えば、広範な適用除外と合わせて、柔軟な運用が可能である。

しかしながら、この最終管理基準による環境保護システムには、多くの問題点があることも確かである。まず第1に、最終管理基準の策定手続には、連邦行政手続法が適用されず、一般公衆からの監視が届かないものであるため、その策定に関して、環境保護よりも軍事的使命が優先される恐れがある。第2に、最終管理基準の特定の項目は、米国内の基準より緩いものである場合があることから、この点を受入国側の市民から指摘された場合、環境外交の阻害要因となる可能性がある。第3に、受入国の管轄権

と競合がおこらない域外軍事活動について、なぜ米国内法ではなく、最終管理基準が適用されるのかについて、説得力のある説明がないことも問題であろう。第4は、適用除外の対象が広範であることである。そして最後に、最終管理基準は、あくまでも国防総省単位にとっての内部規範であり、訴権を生じさせるものではないことから、受入国側の市民にとって、個別の被害が生じた場合であっても、最終管理基準を根拠として訴訟を提起することはできず、政府間交渉による国際合意により、改善を期待することしかできない点である。

E 日本環境管理基準

わが国にある国防総省施設に適用される最終管理基準は、日本環境管理基準 (Japan Environmental Governing Standards) と呼ばれている。この個別の章における具体的な規定は、具体的な環境基準に関する詳細なものであり、必ずしも法学論文の対象足り得ない。このため、ここでは、現行の日本環境管理基準の冒頭メモと第1章「概観」のうち、中心的な法律問題に限って検討する。

日本環境管理基準が初めて制定されたのは、1995年であり、最新のものは2002年のものである¹¹⁵⁾。在日米軍司令官 (COMUSJAPAN) は、環境執行官として、2年毎、または、場合によってはこれより短い期間内に、日本環境管理基準を更新する義務を負っている¹¹⁶⁾。以下に、この改正過程を示す¹¹⁷⁾。

版	発行・改正年月日
第1回 (First Issue)	1995年1月31日
第2回 (Second Issue)	1996年5月31日
第3回 (Third Issue)	1997年1月31日
第4回 (Fourth Issue)	2001年10月31日
第1.1版 (Version 1.1)	2002年6月14日

この最新版の策定にあたっては、日本政府、在日米軍総司令部 (HQ USFJ)、各軍、および在日米国大使館からなる環境分科委員会 (the Environmental Subcommittee) の下に設置された日本環境管理基準技術業務グループ (the JEGS

Technical Working Group) により審査がなされている¹¹⁸⁾。この環境分科委員会とは、日米地位協定に基づく日米合同委員会 (Joint Committee) の下部機関として環境保全に関する協議を行うために設置された委員会であり、この日本側議長は環境省環境管理局総務課長、米国側議長は在日米軍司令部第4部部長が務めている¹¹⁹⁾。このうち、第4回改定と第3回改定版との主要な差異は、次のとおりである。まず、①米国の根拠法令が、(i) 1996年4月22日付の国防総省指令4715.5号「域外施設における環境遵守管理 (Management of Environmental Compliance at Overseas Installations)」と、(ii) 2000年3月15日付の国防総省文書4715.5-G号「域外環境基準指針文書」に従ったものとなったこと、②日本法に基づいて、(i) 排気放出 (Air Emissions) の章と、(ii) 自然資源および希少生物 (Natural Resources and Endangered Species) とが大幅に改正されたこと、③騒音、ラドン、および域外環境効果 (Environmental Effects Abroad) の各章が削除され、④鉛含有塗料に関する章が、第20章から第17章へ移されたことである¹²⁰⁾。

日本環境管理基準は、第1-1節「目的」に規定されているとおり、「この文書は、1996年4月22日付の国防総省指針4715.5号『域外施設における環境遵守管理』と、2000年3月15日付の国防総省文書4715.5-G号『域外環境基準指針文書 (OEBGD)』による指示を含むものである」¹²¹⁾。このため、すでに国防総省指針4715.5号、域外環境基準指針文書、最終管理基準の各箇所指摘した法的諸問題が、この日本環境管理基準においても、そのまま妥当することになる。

日本環境管理基準が、これらの上位規範に加えて適用除外を規定している点は、第1-2節「適用」において、「a. 国防総省施設のうち、自然環境に対して最小限の潜在的影響をももたらさないもの (たとえば、大使館付武官事務所、防衛協力事務所、海外購買事務所、および、その他の類似の事務所等、主たる機能が行政的な性質の事務所)、または、国防総省の構成単位が暫定的または断続的にのみ管理権を行使する場合。b. 賃貸された施設、共同利用される施設、またはこれに類似する施設で、国防総省が、そ

の機関や機能に関する基準の規則制定について、管理権限を持たない場合。」¹²²⁾であるが、これは適切な適用除外と言えるであろう。

また、第1-7節「許可書およびライセンス」では、「米国と日本との間で締結された地位協定に基づき、国防総省の活動とその施設には、日本の許可書およびライセンスは要求されない。しかしながら、特定の契約において特定された行為に対して、特別の許可およびライセンスが必要となる場合がある。」¹²³⁾と規定されているが、これは地位協定の内容を取り込んだ規定である。

この第1節の中で、日本環境管理基準の上位規範と比較して、積極的に評価しうる点が、3つ存在する。その第1は、第1-9.2節において、「日本国における国防総省の活動および施設は、在日米軍司令官の事前の同意を得ることを条件に、本基準で要求されているよりも、より保護的な補助基準を発行することができる。より厳格な基準を採用する場合の申請は、当該活動および施設に対する影響と、日本の政府機関との関係に基づいて評価される。国防総省の活動および施設は、資源を求める全ての申請において、日本環境管理基準との差異を明白に特定すること。」¹²⁴⁾と、具体的な規定を置いている点である。このことから、特定の環境基準が政治問題化した場合に、具体的に対応する余地が確保されていると言える。

第2は、第1-9.3節において、「これらの基準は、罰則規定としての性格をもつ指令として、発行されるものではない。しかし、施設および活動に責任をもつ司令官は、これらの基準を実施するために、罰則規定を伴う命令を発することができる。」¹²⁵⁾と規定している点である。本来、最終管理基準は、当該受入国における環境基準として、罰則を課すための注意義務を定めたものではない。このため、第5章で検討するように、たとえ米国国防総省の構成員がこれに違反しても、多くの場合、刑事的制裁が課されることはない。本規定は、このような最終管理基準の運用について、例外的に、具体的な訴追の可能性を示す珍しい条項であると言える。この点については、第5章で言及する。

第3は、第1-10節「監査」において、詳細な監査手続規定をおいていることである。各施設において、内部自己監査は、外部監査が行なわれた年を除き、少なくとも年1回実施され、3年に1回は外部監査が行なわれる¹²⁶⁾。ただし、日本環境管理基準は、他の最終管理基準と同様に、汚染浄化に関する基準ではないため、第1-10.1節後段が規定するとおり、「この監査プロセスは、施設の閉鎖、対処、浄化、または、過去の環境問題に対処するための行為に関する特定の活動に言及するものではない」¹²⁷⁾ことになる。

現行の日本環境管理基準に関する最大の問題点は、すでにのべたとおり、前の基準と比較して、騒音、ラドン、および域外環境効果の各章が削除された点であろう。特に、米軍基地に起因する騒音問題について多くの訴訟が提起されているわが国においては、騒音の章が削除された点は、大きな後退と評価せざるを得ない。もちろん、日本環境管理基準において、わが国の騒音に関する環境基準が採用されていない理由は、わが国の「環境基準」が法的執行力をもつ基準ではないためであり、米軍基地騒音問題を根本的に解決するためには、米国側への要求以前に、この点が国内法で改善される必要がある。この騒音に関する環境基準が削除された理由として、日本環境管理基準第1-13節第a項は、次のように規定している。「a.【第10章 騒音(削除)】域外環境基準指針文書検討委員会(OEBGD Review Committee)は、米国内の軍事活動または米国内の国防総省施設から生じる騒音に適用される連邦法または連邦規則が存在しないこと、および、域外環境基準指針文書が全体としては域外の軍事活動には適用されないことから、同章を削除することができるものと判断した。同検討委員会は、騒音に関する軍規則とプログラム・ガイダンスは、国防総省の域外施設における人間の健康と環境に対する保護を確実にするものとして適切なものであると判断した」。このように、旧基準第10章の削除は、上位基準たる域外環境基準指針文書の改定にそってなされたものである。

なお、日本環境管理基準に関する問題は、わが国の国会でも多々議論されてきている。この

中で、日本環境管理基準の性格や規定の内容について、最も具体的、かつ、まとまった質問と思われるのは、第154国会における原陽子議員による「米軍基地に関する『日本環境管理基準』に関する質問主意書」であろう¹²⁸⁾。この質問主意書は、福田康夫総理大臣臨時代理による答弁書¹²⁹⁾において、以下の注目すべき5つ政府見解を引き出している。それは、①日本環境管理基準の訳文及び解説書を作成し、公表するか否かは、第一義的には合衆国が判断することであると考えるという点（日本国政府は、基地周辺の地方自治体等の要請があった場合でも、このような訳文・解説書を自ら作成し、配布する予定がないということ）、②「環境分科委員会の議事録は日米両国政府の合意なしには公表しないこととされており、環境分科委員会においてどのような事項が議題とされたかについては、これを公にすることにより、合衆国政府との信頼関係が損なわれる等のおそれがあるため、答弁を差し控えたい」として、日本環境管理基準の訳文・解説書に関する自治体からの要望を同意委員会で議論したか否かについても答弁しなかった点、③日本環境管理基準においては、騒音、振動及び悪臭に係る基準が設定されていないこと、④「政府としては、合衆国軍隊により発生した騒音、振動又は悪臭が合衆国軍隊の施設及び区域以外の地域に影響を及ぼす場合には、必要に応じて環境分科委員会等の枠組みを通じて適切に対処してまいりたい」との方針を述べていること、⑤日本環境管理基準において採用されている土壤に関する基準に関して、「JEGSには、環境管理指令等に基づき、鉛及びポリ鉛化ビフェニルによる土壤汚染に係る基準が設定されていると承知している。なお、平成14年5月に土壤汚染対策法（平成14年法律第53号）が公布されており、政府としては、今後、JEGS作業部会等を通じて、同法における基準がJEGSに適切に反映されるよう、合衆国軍隊に働きかけてまいりたい」との方針を述べていることである。

これらのうち、①と②については、これを不満とする政党・会派もあるであろうが、これまでの政府方針からすれば、当然の対応かもしれない。次に、③と④が示すように、騒音、振動

及び悪臭に係る基準が日本環境管理基準において設定されていないという事実は、わが国におけるこれらに関する環境基準が、政府および民間部門に対する効力と執行力をもつ基準ではなく、かつ、受入国軍（自衛隊）に一般的に適用のあるものではないと、日米地位協定に基づく日米合同委員会の下に設置された環境分科委員会において認識されていることを意味する。最後に、⑤の土壤汚染対策法における基準を日本環境管理基準に適切に反映されるようにするとの方針は、同法は米軍基地を対象としたものではなく、かつ、日本環境管理基準において、わが国の環境基準として採用される要件を満たしていないようにも思われるが、おそらく同法施行令第1条の有害物質について、その管理基準を定めるように働きかけるとの意図であろうと考えられる。

第4章 域外軍事施設の閉鎖に伴う浄化問題

米国では、土壤汚染に対処するための連邦環境法として、包括的環境対処補償責任法（Comprehensive Environmental Restoration Liabilities Act）が存在する。同法は、国防総省の国内の軍事施設や活動にも適用され、有効に機能している。しかし、この土壤汚染回復措置を定めた優れた立法は、米国の域外軍事施設に対しては、適用がない。

そこで、以下では、米国の域外軍事施設における土壤汚染・地下水汚染に対して、どのような法規範が適用され、いかなる対処がなされているかについて、検討する。

A 1991年会計年度国防授權法による政策策定要求と予算問題

国防総省は、域外軍事施設における環境基準の策定と同様に、1991年に至るまで、域外軍事施設が閉鎖される場合の汚染浄化措置について、なんらの具体的な指針も策定してこなかった。

連邦議会は、この問題に対処するため、1991年会計年度国防授權法第342条第(b)項第(2)号において、「国防長官は、合衆国域外に位置する軍事

施設において存在する可能性のある環境汚染の浄化に関して、国防省の責任を決定するための政策を策定しなければならない。この政策を策定するにあたっては、国防長官は、(地位協定のような)適用される国際的な合意、多数国家による、または、二国間共同による当該軍事施設の利用と作戦使用、集団的防衛負担に関する相対的な負担、および交渉による調整を考慮に入れなければならない¹³⁰⁾との政策策定要求を行っている。

1991年会計年度国防授權法によるこの政策策定要求自体は、高く評価できる。しかし、連邦議会は、同法において、実際に域外軍事施設における汚染浄化措置に必要な予算措置を、何も講じなかった。もっとも、同法の立法過程資料を見ると、必ずしも最初から予算確保が放棄されていたわけではないことがわかる。すなわち、当初の法案では、域外の米軍基地が閉鎖される場合には、国防総省に、残余価値 (residual value) の回復を命じる強力な条項が存在していたのである。たとえば、上院の法案では、「合衆国が負担する環境浄化の費用は、いかなる場合においても、閉鎖する域外軍事施設の残余価値を越えるものであってはならない」¹³¹⁾と規定されており、少なくとも残余価値との相殺に至るまでの予算確保が予定されていたのである。だが、連邦議会は、「外国に存在し合衆国により利用された基地の環境回復は、受入国側の責任であると信じていた」ことから、この条項は法案から削除されてしまったのである¹³²⁾。その一方で、下院公用収用委員会は、国防総省に対して、域外施設の閉鎖に伴う回復措置についての現在の努力と計画について報告することを命じるとともに、受入国側の協力についても分析することを要求している¹³³⁾。

このような連邦議会の考え方は、米国と軍事同盟条約を締結し、その軍事施設を受け入れている国家の国民にとって、納得のいくものではなからう。なぜなら、①「外国に存在し合衆国により利用された基地の環境回復は、受入国側の責任であると信じていた」という論理は一方面的なものであり、②このような論理にたって受入国側の協力を分析させるという政策は、地位

協定の対等性の点から見て疑問が生じ、かつ、③国防総省に政策決定要求を行なう一方で、なんらの予算措置を執らないということが、国防総省が域外軍事施設の閉鎖に伴う浄化活動を十分に推進できない最大の障害になっているからである。そもそも、冷戦下で締結された米国との安全保障条約の多くにおいては、時代状況から、受入国とその国民に対する環境・安全についての配慮が十分になされていたとはいえ、本来であれば、当該条約や地位協定において、その根本的見直しが必要となるものであろう。

連邦議会は、その後も、域外の軍事基地の閉鎖に伴う浄化活動に対して、十分な予算措置を確保していない。このため、域外閉鎖基地の汚染浄化活動に必要な費用は、通常、当該軍事基地の一般的な作戦および管理予算 (Operations and Management budget (O&M)) から拠出されている。この予算不足に関する問題は、会計検査院報告書において、次のように指摘されている。「連邦議会は、国防総省の土地浄化活動に重大な影響を及ぼす3つの行為をおこなった。1995年には、連邦議会は、国防総省の予算要求額よりも4億ドル少ない額で予算承認をおこない、さらに、この承認された予算のうち、さらに3億ドルを撤回した。最後に、1996年会計年度では、国防総省の要求額よりも2億ドル少ない額で予算を承認した」¹³⁴⁾。そして、「国防総省の下部機関は、連邦議会の活動と国防総省指針に基づいて、予算の優先順位を調整している。…高いリスクのサイトを優先することを奨励し、かつ、本質的でない浄化に関する調査を後回しにしていた」¹³⁵⁾。

このように、域外閉鎖基地の汚染浄化に関する連邦予算が十分に確保されていないという事態は、受入国の国民、特に閉鎖予定基地の周辺住民にとっては、基地内の土壤汚染・地下水汚染が放置され、自分たちの健康や環境に被害が及ぶのではないのかという不安を生むことになる。その一方で、実際に環境保護業務に従事する米軍当局者にとっても、プライドをもって業務を遂行することが困難になるという不満を引き起こすことになる。さらには、当該域外軍事施設の司令官と国防総省環境執行官 (DoD Environ-

mental Executive Agent) は、関連支出を削減するために、環境保護指針の曖昧さを利用せざる負えないという、苦しい立場に追い込まれていると言えよう。

この域外閉鎖基地の環境浄化に関する問題は、連邦議会の予算措置に根本的な原因がある。このため、わが国の政府関係者が、SACOの下で米軍当局者と話し合いをおこなっても解決できる問題ではない。地位協定を改定するか、連邦議会に対してロビー活動を行なう等、長期的な視点にたった解決を目指すべきであると思われる。

B 国防総省指針4715.8号

国防総省は、1991年会計年度国防授權法による政策策定要求に対して、「域外基地および施設の受入国への返還に関する国防総省の政策と手続」と題された公式のメッセージ (SECDEF MSG 131758Z Jan 92) 等の中で、一応の政策指針を表明したものの、具体的な指針は、なかなか策定されなかった。具体的な指針は、1998年になって出された国防総省指針4715.8号「国防総省の域外活動に関する環境回復」¹³⁶⁾により、ようやく確定されたのである。この国防総省指針が、域外軍事施設に対する環境浄化に関する現在の基本的な規範となっている。

以下、本指針の内容を概観することにする。

1 目的および市民訴訟の可能性

この国防総省指針4715.8号は、域外軍事施設における浄化活動の施策を、具体的に規定したものである¹³⁷⁾。

もっとも、本指針により、国防総省、合衆国、またはその官吏、機関、被用者に対して執行可能な独立した権利を創出するものではなく、あくまでも国防総省の内部規範であることが、第1.2節で明記されている¹³⁸⁾。このため、本指針に対する違反行為が存在する場合であっても、市民は、本指針にもとづいて訴訟を提起することはできない。

2 適用範囲

本指針の適用範囲は、第2節において詳細に規定されているが、重要な点だけを指摘する。まず、本指針は、米軍構成単位に対して適用があり¹³⁹⁾、場所的には、域外の米軍施設のみならず、受入国の関連施設における国防総省の活動についても、その環境汚染の浄化活動の対象となる¹⁴⁰⁾。

そして、現在の国防総省の活動および訓練により引き起こされた環境汚染の浄化は、本指針の適用対象となるものの、実際の戦闘や予期される戦闘、防衛援助プログラム、平和維持活動、または、救助活動に関連した活動には適用されない¹⁴¹⁾。また、基地外における請負人によりなされた、兵站業務、保守業務、管理補助業務に対しても、適用がない¹⁴²⁾。

3 手続

第5節「手続」では、①活動中の域外施設のうち返還が決定されていない施設、②返還が予定されている域外施設と、既に返還された域外施設、③域外施設外への汚染に対する回復措置、④人の健康と安全に対して認識された急迫かつ実質的な危険と、その回復措置の程度の決定、⑤汚染による不動産価値の減少と基地整備により増加した残余価値とを受入国に対して相殺すること、⑥受入国による回復措置基金への出資、⑦受入国との交渉、という条項が設けられ、詳細にその内容が規定されている¹⁴³⁾。この第5節は、日本における米軍基地が返還される場合にも適用される。ここでは、本節の内容について、以下の重要な3点についてだけ、指摘しておく。

第1は、この環境に関する対応措置に責任をもつ司令官は、軍事施設の内外における国防総省の活動により引き起こされた「人の健康と安全に対して認識された急迫かつ実質的な危険」に対して安全な状態を回復するための迅速な行動をとることが義務づけられている一方で¹⁴⁴⁾、この基準を超えて環境回復措置が執られるのは、国際条約により、米国にそのような義務が課されている場合と¹⁴⁵⁾、現場の担当司令官が、国防

総省環境執行官と相談したのちに、裁量により、作戦の維持、または、人の健康と安全の保護のために必要であると決定した場合に限られている点である¹⁴⁶⁾。

第2に、すでに連邦議会が域外の環境浄化措置について十分な予算を確保していないことは述べたが、第5節で執られる措置そのものが、「予算の利用可能な範囲内において (Subject to the availability of funds)」という限定が付されていることである¹⁴⁷⁾。

第3は、第5.5節における、閉鎖され返還される基地の汚染による不動産価値の減少と、基地整備により増加した残余価値とが、受入国に対して相殺されるという内容である¹⁴⁸⁾。この条項自体にも問題があるが、日米地位協定では、米国が受入国に対して残余価値の支払義務を免除することと交換に、米国に対する不動産に関する原状回復義務を免除している。このため、日米間においては、国防総省指針4715.8号第5.5節の相殺規定によらず、日米地位協定に基づいて、わが国は、米軍が行なった必要最低限と思われる回復措置を上回る環境浄化措置を行なう必要が生じ、かつ、その費用を負担することになる。わが国が日米地位協定を締結した当時、在日米軍が土壌汚染の十分な回復措置を予算の欠如等の理由から行なわずに基地を返還し、そのために、わが国が、莫大な環境浄化措置のための費用を負担することになるという事態は想定していなかったと考えられることから、今後、この点は、地位協定の改定を行なうべきポイントのひとつとなろう。

C 域外軍事施設の閉鎖にともなう汚染問題の顕在化

米国の域外軍事施設が実際に閉鎖されるに伴い、その土壌・地下水汚染の問題が顕在化してきた。以下では、フィリピン、パナマ、およびカナダの事例を、概観することにする。

最初にこの問題が表面化したのは、フィリピンにおける米軍基地閉鎖による事例である¹⁴⁹⁾。連邦議会の調査要請にこたえ、会計検査院は、1992年1月の報告書において、米軍により引き

起こされたフィリピンにおける環境被害を浄化するためには、個々の基地ごとに1215万ドルが必要であると見積もっている¹⁵⁰⁾。

しかし、Richard Solomon在フィリピン米国大使は、この報告書も含めた様々なレポートを否定し、有害廃棄物は、米国に300万ドルをかけて移送されたと主張した。また、国防総省も、フィリピンとの基地設置合意および国防総省の域外汚染浄化プログラムを遵守しているとの主張を展開した。

これらの主張はいずれも真実であるが、重要なことは、米軍は、米国へ有害化学物質の移送を行ない、域外浄化プログラムを遵守したものの、土壌や地下水の浄化は放置されたということである。このため、「フィリピン内の米軍基地を米国が占有・管理していた間に引き起こされた環境被害に関する浄化には、数百万ドルの費用が必要であり、この実質的費用をフィリピンは支払うことができない。最後に有効に締結された軍事合意においては、米国の環境上の責任については十分に規定されていないものの、同合意では、米国が占有している期間において、これらの基地における米軍施設に対する米国の利用と管理権が明白に与えられていた。合衆国は、45年間にわたり、その利益を享受したのである。フィリピンに対してなされた援助は、この権利や利益とは別なものである。よって、この援助は、これらの基地の利用に対する補償や「賃賃料」ではない¹⁵¹⁾といった批判を浴びる結果を生じた。

同じ問題は、パナマにおける米国軍事施設の返還についても生じた¹⁵²⁾。この返還に適用される条約においては、「本合意に基づく活動あるいは作戦が終了した場合、合衆国は、人の生命、健康、安全に対するすべての危険を除去するために、現実的である限り (insofar as may be practicable)、これを確実にする全ての手段をとる義務を負う¹⁵³⁾」と規定されていた。このため、同軍事施設に対する汚染浄化が十分なものではないと主張する法学者達は、米国はこの「現実的である限り」という文言を、包括的かつ徹底した浄化を回避するために利用したと批判している。

最後のカナダにおける事例は、上記の2つと非常に対照的である。カナダは、米国側に法的義務がないにも係らず、米国側の負担（約1億ドルと言われている）で、問題とされた米軍基地の土壤汚染修復措置を受けている。John J. Hamre 国防次官は、1998年に連邦議会に送付された手紙において、この負担は特別なもので、将来、他国に対して、同じような対応がなされるものではないと明言している。そして、他の国家にこのような対応がなされない理由として、カナダのように地理的・歴史的な関係を米国と維持し、かつ、米国の安全保障にとって極めて重要な国家は他に存在しないことを挙げている¹⁵⁰。もちろんこのような米国側による配慮もあるだろうが、この成果をもたらした最大の要因は、カナダ政府の米国連邦議会におけるロビー活動にあると言われている。

第5章 域外環境保護政策と刑事責任

域外軍事施設における環境保護政策は、環境影響評価、環境保護基準、および、汚染浄化措置に関する規定を制定することからスタートする。そして、これらの規定が適切に実施されているか否かは、組織内部および外部からの環境監査によりモニタリングされる。さらには、環境保護政策の実施規範に対する違反が見つかった場合には、責任者に対して制裁が課されることで、その実行が担保される。

環境保護規範に対する軽微な違反に対しては、通常は、組織内部の人事的制裁を適切に構築することで、うまく対処しうるのである。しかし、当該違反が、刑事法規に違反する場合には、刑罰が課されなければならない。

それでは、米軍の域外軍事施設において、環境保護規範に対する違反が起きた場合には、どのような対処がなされるのであろうか。ここでは、①軍内部の人事的制裁システム、および、②域外軍事施設に関する環境刑事法のあり方を検討し、現行の法体制では、域外米軍施設における環境刑事犯に対して、十分に対処しえないという問題点を指摘する。

A 軍内部の人事的制裁システム

米国の域外軍事施設に対する環境監査は、最終管理基準に規定されている。わが国における米軍施設については、日本環境管理基準の第1-10節「監査」における手続きが、これにあたる。

この環境監査システムにより、なんらかの違反事例が見つかった場合には、当該軍事施設の責任者は、監査により指摘された問題を修正する機会が与えられる。そして、この問題に対して、どのような対処がなされたかについては、通常、軍事施設司令官の年次成果報告書（annual performance report）または適合報告書（fitness report）において報告される。

もしも十分な対処がなされていないと判断された場合には、当該責任者たる軍司令官は、軍内部の人事的制裁を受けることになる。すなわち、その司令官は、否定的見解の付された適合報告書を受け取るようになるため、昇進が困難になるのである。この適合報告書に基づく人事的制裁システムは、司令官のみならず、環境保護規定に反した構成員すべてに適用される。

さらに、重大な違反が存在する場合には、「正当事由による解任（relief for cause）」手続きに基づいて、司令官は即座に当該職務から解任され、より責任の軽い職務へと配転させられる可能性がある。

軍という垂直型の指揮命令システムの組織において、昇進が遅れたり、職務を解任されるという事態は、軍人としてのキャリアを築こうとする個人にとって、大きな痛手となる。このため、この環境保護規定違反に対して、軍内部において人事的制裁を課するというシステムは、環境基準遵守のためのインセンティブを高める目的で、かなり有効に機能していると評価されている。

B 環境刑事責任の追及

1 米国国内における刑事責任

国防総省の構成単位に帰属する者が、米国内で、その環境刑法に違反した場合、当該違反者が、軍人であるか、軍属であるかにより、適用

される刑法典と裁判管轄に違いが生じる。すなわち、軍人には統一軍事法典 (the Uniform Code of Military Justice)¹⁵⁵⁾ が適用され、軍事刑事裁判システム (the military criminal justice system) により判断されるが、軍属 (civilian employees) に対しては、一般的な司法管轄に基づき、法務省か当該地域の州の検察官により、米国環境法における刑事犯として訴追されることになる。

軍人が米国内において、国防総省などの定めた環境基準を遵守しなかった場合には、一般的には、統一軍事法典第92条第3項¹⁵⁶⁾に基づき、職務怠慢により、訴追される。この犯罪構成要件は、①ある個人に特定の義務があり、②当該個人は、その特定の義務を知っていたか、合理的に知っているべきであり、かつ、③当該個人が、これらの義務の遂行にあたって、意図的に、または有責性のある非効率さで、怠慢であったことである¹⁵⁷⁾。まず第1の要件たる当該任務に関して特定された義務が存在していることについては、条約、法律、規則、合法的な命令、基準運用手続、または、慣習により義務が課せられている必要があるが¹⁵⁸⁾、米国内における国防総省や各軍の定める環境関連の指針等においては、環境遵守に関する義務が明白に規定されているため、この要件は問題とならない。第2の要件も、規則の存在や教育訓練等が行なわれたことが立証されれば、本人が実際に知っていたか否かは問題とされないことから¹⁵⁹⁾、容易に充足される。あとは、第3の要件が満たされることで、職務怠慢が認められるのである。

2 域外軍事施設における軍人の環境犯罪に関する問題点

このように、米国内では、軍人による環境犯罪を職務怠慢により訴追できるシステムが整備されているのに対して、米国域外の軍事施設における環境犯罪については、事情が全く異なっている。なぜならば、域外軍事施設における軍人による環境犯罪に対して、統一軍事法典第92条第3項における職務怠慢を適用しようとしても、その犯罪構成要件たる特定の義務の存在が、

大統領命令や最終管理基準において、明確に規定されていないためである。

まず、1978年にカーター大統領が出した大統領命令12088号においては、域外軍事施設においては、受入国で一般的に適用される環境保護基準に従うことが求められているが、このような曖昧かつ宣言的性格しかもたない記述によっては、職務怠慢を規定する統一軍事法典第92条第3項の構成要件のひとつである「特定の義務」という明確な義務が存在するということができない。

また、駐留軍は受入国法を「尊重 (respect)」すべきであるという地位協定において一般的に規定されている条項は、あまりに曖昧であり、別途、当該地位協定の条項を実施するための規則等において特定の義務が明確に規定されていない限り、統一軍事法典第92条第3項における要件を満たすことはない。

さらに、米国法に基づいた最低限の環境遵守基準を定めたものとされる域外環境基準指針文書も、同文書が新たな権利や義務を設定するものではなく、かつ、個人の注意義務や遂行基準を生じさせるものでもないとされているため、職務怠慢の根拠となる特定の義務が設定されているとは言えない。本来、この文言は、過失による民事訴訟を回避する目的で挿入されたものであるが、同時に、統一軍事法典のもとでは刑事訴追を回避する機能を果たしているのである。

最後に、受入国ごとに策定されている最終管理基準でも、多くの場合には、域外環境基準指針文書の前述の文言がそのまま組み込まれているので、やはり特定の義務が設定されているとは言えない。この点については、日本環境管理基準についても、同様である¹⁶⁰⁾。その一方で、英国およびトルコの最終管理基準では、環境義務に対する個人の責任に積極的に言及する文言が、それぞれ第1-3E条に規定されている¹⁶¹⁾。事実、これら両国の最終管理基準では、同条項に基づいて、統一軍事法典第92条第3項における軍人による職務怠慢が構成されることが、明白に意図されていたのである。これが、本来のありべき姿であろう。

3 統一軍事法典第92条第1項と日本環境管理基準

統一軍事法典第92条第1項¹⁶²⁾は、特定の命令や規則に従わなかったという不服従に関する犯罪を規定している。この犯罪の構成要件は、(a) 法的効力のある一般命令または規則の存在、(b) 被告がこれに従う義務があったこと、および(c) 被告がこの命令または規則に違反したか、または、これに従わなかったこと、である¹⁶³⁾。

この第92条第1項は、被告の知識の有無にかかわらず課される「厳格責任」としての性格をもつため、その適用は限定的に解釈されている¹⁶⁴⁾。つまり、同項に該当する規則は、①懲罰的(punitive)でなければならず(一般的な指針を特定しただけでは不十分)¹⁶⁵⁾、②当該規則それ自体が、懲罰的な性格を明らかにしており¹⁶⁶⁾、③部隊を指揮する将校(a general officer)、一般軍事裁判所召集機関(General Court Martial Convening Authority)、大統領、国防総省長官、各軍の長官などのより高い権限者により発行されたものでなければならない¹⁶⁷⁾。このため、一般的な最終管理基準などに反したことをもって、第92条第1項違反により訴追されることはないのである。

しかしながら、数ある最終管理基準のなかで、少なくとも1つの最終管理基準が、懲罰的の命令について言及し、本項による訴追の可能性を示唆している。それが日本環境管理基準であり、その第1-9.3項において、「これらの基準は、罰則規定としての性格をもつ命令として、発行されるものではない。しかし、施設および活動に責任をもつ司令官は、これらの基準を実施するために、罰則規定を伴う命令を発することができる¹⁶⁸⁾と規定している。もっとも、今日まで、いかなる最終管理基準に関しても、第92条第1項に基づく訴追が可能となる懲罰的規則や命令が出されたことはない¹⁷²⁾。

4 統一軍事法典第134条第2項

統一軍事法典第134条第2項¹⁷⁰⁾は、軍の評判を傷つける行為、または一般社会における軍へ

の尊敬に対してその評判を貶めようとすることにより、軍の信用を損ねるような性質の行為を罰する規定である¹⁷¹⁾。軍人が外国法に違反した場合、その行為により軍の信用が損なわれたことが、合理的な疑いを超える程度に証明された場合には、この規定に基づいて、罰せられることになる¹⁷²⁾。

この分野の専門家の中には、本項に基づいて、軍人による受入国の法令違反を広範に罰することができる解釈する者もあるが¹⁷³⁾、判例では、外国法の違反により、本項が必ず適用されるものではないと判示され、その適用範囲は限定されている¹⁷⁴⁾。このため、本項に基づき、わが国の環境刑法違反を理由として、軍人が訴追される可能性は少ないと言えよう。

5 統一軍事法典第109条

統一軍事法典第109条¹⁷⁵⁾は、米国軍の財産以外の財産を、故意または未必の故意により毀損または損傷し、あるいは、故意かつ不法に破壊または損害をもたらした場合の刑事責任を規定している。このことから、軍事施設内外でなされた環境犯罪により、不動産に対して損害を引き起こしたときに適用される可能性がある。具体的には、受入国が管理し米国側に貸与している当該軍事基地の不動産に対して損害が起きた場合と、軍事基地外の受入国、地方政府、あるいは個人が所有している不動産に損害が起きた場合との、双方の事例への適用が考えられる。

もっとも、この第109条における「故意」の要件を立証するのは困難である。しかしながら、米国軍人による悪質な環境法違反事例の場合には、米国政府がその管轄権を行使し、刑事訴追を行える可能性が残されている。

6 域外軍事施設における民間人被用者の環境犯罪に関する問題点

米国の域外軍事施設における民間人被用者(軍属)に対しては、統一軍事法典に基づく管轄がないとの判例法理が確立している点については、すでに述べた。このような判例法理が確立され

たことにより、米国は、受入国との間で締結された地位協定に基づく限り、軍属の刑事犯罪に対して、共同管轄権を失うことになった。なぜならば、多くの地位協定においては、米国側の管轄権は、「軍の」機関による「軍事」法の適用に基づいているためである。このため、米国政府は、域外における軍属の犯罪に対して、訴追手段をもたないという苦しい立場に追い込まれた。

米国連邦政府は、このような事態に対応するため、2000年軍事域外管轄法 (the Military Extraterritorial Jurisdiction Act of 2000)¹⁷⁶⁾ を制定した。同法は、米国軍人、あるいは、域外に駐留・展開する米国軍に雇用され、または、同行する民間人により米国域外で行われた犯罪が、もしも米国の領域的裁判管轄権と特別海事裁判管轄権とが及ぶ場所において行われていたとすれば連邦法において重罪 (felony) を構成する場合には、連邦刑事罰を課すことができ、かつ、米国の領域的裁判管轄権が及ぶ場合と同じものとするとの規定を設けた¹⁷⁷⁾。同法は、米国政府の刑事裁判権拡張政策に沿ったものであり、域外における米軍の活動に従事する民間人または同行する民間人に対して、刑事罰を課すための根拠法となった。

しかしながら、①同法の適用が米国内での重罪に限られていること、②米国域外において適用される最終管理基準には、法的義務を課す条項がないこと、③米国環境法が直接に域外適用される場合が限られていることから、この2000年軍事域外管轄法が、域外における軍属による環境犯罪へ適用され、訴追を行なう根拠となりえる場合は、ほとんどないと思われる。この結果、軍属による域外における環境犯罪は、通常、行政的な懲戒規定により対処されるにとどまるのである。

このように、米国域外における軍属の犯罪に対しては、米国自体が、2000年軍事域外管轄法に該当する場合を除いて、訴追手段をもっていない。この事実は、わが国においても、今後、環境刑法の重要性が増すにつれ、問題化する可能性がある。このような事態にわが国政府が対処する方針としては、次の3つの選択肢があり得よう。まず、第1に、米国側の現行システムを

認めながら、行政的な懲戒規定の執行を厳格に運用するように求めるという方針が考えられる。第2は、日本環境管理基準において、米国の軍属を処罰する刑事法上の根拠を明記するように求めることである。第3は、ドイツ補足協定のように、域外軍事施設に対して受入国法が適用されるように地位協定を改定して、日本国法上の環境刑事犯に該当する者の引渡を求める方針をとることである。

第6章 わが国における米軍基地の閉鎖と移転に伴う諸問題

これまで述べてきたように、米国の域外軍事施設に関する環境保護法制については、様々な点で不備が存在した。残念なことに、日本政府は、この在日米軍がおこなっている環境保護法制に関して、国民に対して、十分な説明をおこなってきたとは言いがたい。国会において比較的質問が多かった日本環境管理基準についても、日米間で2000年9月11日に出された「環境原則に関する共同発表」における管理基準に関する項目の内容、すなわち、「環境保護及び安全のための在日米軍による取り組みは、日米の関連法令のうちより厳しい基準を選択するとの基本的考えの下で作成される日本環境管理基準 (以下「JEGS」) に従って行なわれる。その結果、在日米軍の環境基準は、一般的に、日本の関連法令上の基準を満たし又は上回るものとなる」という表現に基づく国会答弁¹⁷⁸⁾ からなかなか踏み出さず、この共同発表における「基本的考え」と「一般的に」という表現の裏に、本稿で指摘したような様々な問題があることを明らかにしてこなかった。このことは、日本環境管理基準のみならず、在日米軍施設における環境影響評価、基地閉鎖に伴う環境汚染の原状回復、さらには、環境刑事犯に関する問題についても、同様である。また、日米合同委員会による環境関連の合意の公表が非常に遅れるなどの問題も表面化している¹⁷⁹⁾。今後、わが国の政府が、これらの諸問題に真摯に対応し、国民、特に基地周辺住民への十分な説明責任を果たすことが期待される。

以下では、日本における米軍基地が閉鎖され

日本に返還される場合、および、移設される場合に焦点をあて、米国の域外軍事施設に対する環境保護法制がどのように機能するかを、日米地位協定を踏まえて概観する。なお、具体的検討事例としては、沖縄県の普天間基地の返還と移設を想定する。

A 米軍基地の閉鎖による返還に伴う法的課題

1 米国の域外軍事施設に関する環境保護法制の機能

a 環境影響評価について

はじめに、わが国における米軍基地が閉鎖される場合における環境影響評価の問題を検討する。

まず、連邦環境法の域外適用について考察したとおり、域外軍事施設が閉鎖される場合に、米国の国内法である国家環境政策法と絶滅の危機に瀕する種についての法律は、直接適用されることはない。

次に、米軍の域外環境影響評価システムが、基地閉鎖に伴って実施されるか否かが問題となる。大統領命令12114号は、域外軍事施設に対しても、国家環境政策法類似の環境影響評価の実施を命じているものの、わが国の米軍軍事施設が閉鎖される事態を想定すると、同命令が掲げる適用除外や配慮事項に該当する可能性がある。たとえば、適用除外としては、「国家安全保障あるいは国益が関連する場合」に、配慮事項としては、「外交関係に対する悪影響を回避する場合、あるいは、他の国家や統治責任に関して事実上、あるいは外見的な権利侵害を回避する場合」に該当する可能性がある。

また、同大統領命令を具体化した国防総省指令6050.7号、および、これをさらに具体化した各軍の環境影響評価に関する指令が、これらの適用除外や配慮条項に該当しないものとして適用されると仮定しても、受入国が参加している行為に対しては評価の対象外とされているため、実施されない可能性がある。

このように、米軍自身が、域外軍事施設の閉

鎖に伴う環境影響評価を自ら行なうという保障は存在しない。このため、わが国が、米軍基地閉鎖に伴う諸活動について、自ら環境影響評価を行なう必要がある。

b 日本環境管理基準の適用

次に、既存の基地に関する環境保護法制であるが、これは、大統領命令12088号と1991年会計年度国防授権法の要請に基づき、国防総省指令6050.16号等により定められた枠組で運営されている。わが国の米軍軍事施設に関しては、日本環境管理基準により管理されている。この基準は、現存する基地の運営に適用されるものであって、基地の閉鎖に伴う浄化活動や、基地の移設や新設に伴う環境影響評価に適用されるわけではない。

このため、現在の域外環境基準指針文書において、絶滅に瀕したおよび絶滅が危惧される動物としてジュゴンが明記され、さらに、この保護基準が現行の日本環境管理基準において既に落とし込まれているとしても、普天間基地の閉鎖・移転に関する適用はない。これは2001年3月22日に、第151回参議院外交防衛委員会における答弁で、斉藤斗志二大臣が「JEGS、日本環境管理基準は、在日米軍の使用している施設及び区域における作業に関しての基準であり、日本政府が実施する代替施設の整備自体に適用されるものではなく、将来、普天間飛行場代替施設において在日米軍が何らかの活動を行う際に適用されるものと承知いたしております」と答弁しているとおりである。よって、基地の移設に伴うジュゴンの保護に関する問題については、わが国が実施することになる環境影響評価等により、対応を図るほかはない。

c 米軍基地閉鎖に伴う汚染浄化問題

第3に、域外軍事施設の閉鎖に伴う浄化問題は、1991年会計年度国防授権法の要請により、国防総省指針4715.8号がその対処を規定している。この指針の問題点は、作戦の維持、または、健康と安全について知り得ていた急迫の危険を

排除するために必要最小限のものを超えて、維持、補修、あるいは環境に関する原状回復がなされることが十分に期待できず、また、それに要する十分な予算も確保されていないという点であった。

このため、わが国における米軍基地の土壤汚染・地下水汚染については、当該基地が返還される以前に、日本政府が資金を提供し、あるいは、共同でその汚染浄化に取り組まない限りは、当該基地の返還後に、わが国の環境基準等を満たしていない土壤汚染・地下水汚染が発見されるという事態も想定しうる。また、当該不動産が汚染された状況のまま返還された場合には、その不動産の価値も当然に減少することになる。この問題については、次の日米地位協定のところで考察する。

2 日米地位協定の機能

それでは、在日米軍基地が汚染された状態のまま日本政府に返還された場合、日米地位協定は、どのように機能するのであろうか。

まず、在日米軍基地に対しては、地位協定第3条1項のいわゆる「3条管理権」と第16条の日本国法令尊重義務の抽象性から、解釈上は争いのあるものの、日本の環境法規が直接に適用されることはない。このため、米国側の環境保護法制が適用されていることは、すでに見たとおりである。

それでは、基地が返還された場合に土壤・地下水汚染が十分に浄化されていなかった場合の責任はどうなるのであろうか。これは、すでに述べたように、日米地位協定第4条第1項により、米国側には原状回復義務はなく、返還された跡地を浄化する義務もない。このため、この汚染浄化はわが国が負担し、実行することになる。

このような事態を改善するために、米国とパナマとの間の地位協定のように、環境規定をおくべきであるとの議論もある。たしかに、そのような改正はひとつの改善であるものの、パナマにおける基地閉鎖問題のところでみたように、「現実的である限り」という条項の存在と、米軍

が実際に城外軍事施設の土壤汚染などを十分に浄化する予算を持っていないことから、その実効性には限界がある。本来は、ドイツ補足協定のように、原則的に国内環境法の基地への適用が認められるように日米地位協定を改正するか、これと同等レベルの運用の改善がなされるべきであろう。また、米国国防省に基地返還に伴う汚染浄化について十分な予算がないという点については、米国議会におけるロビー活動を積極化させて、わが国における米軍基地向けの浄化費用を確保するよう運動を行なうとともに、肥大化しているとの批判のある米軍への「思いやり予算」を、在日米軍基地の環境保護・汚染浄化へ振り向けるための外交交渉を行なうことなどで、対処することができよう。

3 普天間基地の閉鎖に伴う日本法の問題と対処

日米地位協定の近々の改正が困難である現状からすれば、米国から軍事施設が返還された場合、わが国が、当該基地の浄化活動や原状回復措置をどのように行なうかが、最重要の法的課題となる。

この点について、沖縄県議会は、1999年7月15日に、日本国政府に対して、「沖縄県における駐留軍用地の返還に伴う特別措置に関する法律」(平成7年法律第102号、以下、「軍転法」)を改正し、跡地利用に支障がないように、環境浄化処理の確認調査、不発弾撤去、建物の撤去などの特別管理期間に国が行うべき措置を「返還実施計画」で明示することを要求した。このような要求が出された背景には、①軍転法が2002年6月までの時限立法であったことと、②同法の第6条「返還実施計画」をはじめとする規定には、米軍の使用に起因する土壤汚染や不発弾の調査や除去、フェンスなどの工作物の撤去等の原状回復に必要な措置や期間が明示されていなかった、という事情がある。

政府は、この要請に対して、1999年末の普天間基地飛行場の移設に関する政府方針において、これらの問題を法制化により解決することを決定した。そして、2002年に成立した「沖縄振興

特別措置法」(平成14年法律第14号)により、軍転法を2012年3月末日まで延長することで(同法附則第16条)、その基本的な法的枠組みを整えた。これで、沖縄県議会による上記①の要請は満たされたことになる。また、沖縄振興特別措置法では、「第7章 駐留軍用地跡地の利用の促進及び円滑化のための特別措置」において、跡地利用促進に必要な国の財政支援措置を講じる努力義務や、土壤汚染等に対する原状回復に期間を要する跡地についての給付金(地主補償)の支給期間の延長などが規定されている。

次に、上記②の問題に対処するため、政府は2002年秋に、「沖縄県における駐留軍用地の返還に伴う特別措置に関する法律施行令の一部を改正する政令」(平成14年10月2日政令第302号)を公布し、その第2条において、軍転法第6条第2項第3号の政令で定める事項として、次のような規定をおこなった。

「一 法第6条第2項第1号に掲げる返還に係る区域(次号において単に「返還に係る区域」という。)内に所在する法第2条第1号に規定する駐留軍(次号において単に「駐留軍」という。)が使用している建物その他土地に定着する物件の概要及び当該建物その他土地に定着する物件の除去をすとした場合に当該除去に要すると見込まれる期間

二 返還に係る区域において次に掲げる事項について国が調査を行う必要があると認める場合にあっては、調査を行う区域の範囲、調査の方法、調査に要すると見込まれる期間及び調査の結果に基づいて国が講ずる措置に関する方針

イ 駐留軍の行為に起因する土壤の土壤汚染対策法(平成14年法律第53号)第2条第1項に規定する特定有害物質又はダイオキシン類(ダイオキシン類対策特別措置法(平成11年法律第105号)第2条第1項に規定するダイオキシン類をいう。以下この号において同じ。)による汚染の状況

ロ 駐留軍の行為に起因する水質汚濁防止法(昭和45年法律第138号)第2条第2項

第1号に規定する物質又はダイオキシン類による水質の汚濁の状況

ハ 駐留軍が遺棄した不発弾その他の火薬類の有無

ニ 駐留軍が埋立処分を行った廃棄物の有無」。

これにより、上記沖縄県議会の要請事項の②の問題に対する法的枠組みが整ったことになる。今後は、軍転法と沖縄振興特別措置法の下で、いかに地元住民や自治体の意向を尊重しながら、円滑な運営を図るかが重要となる。

B 米軍基地の移設に伴う法的課題

まず、環境影響評価については、基地の新設は、環境に重大な影響を及ぼす主要な連邦政府の行為に該当するであろうが、米軍基地の閉鎖による返還に伴う法的課題のところで指摘したのと同じ適用除外や配慮条項の問題が生じる。なお、たとえ米国の絶滅の危機に瀕する種についての法律の域外適用がなく、軍の環境影響評価システムだけが機能している現状にあっても、普天間基地の移設場所がサンゴ礁上となり、防衛庁による代替施設協議会の要請にこたえた工事着工前の環境影響評価とは別途のジュゴンの生息状況予備調査の結果を踏まえると、米国はこの環境影響評価を自ら行うことを回避したいと考えるであろう。

このため、米国とは、日米合同委員会の下にある環境分科委員会での問題が協議され、一定の協力関係が維持されることはあっても、基本計画決定後の環境影響評価は、平成11年度の閣議決定に基づき、日本国政府により実施されることになろう。

次に、移設場所についての環境保護法制の適用であるが、これは移設基地が完成してからの問題であり、それ以前には問題とならない。しかし、移転後の運営に関しては、日本環境管理基準にもとづいて、前述のサンゴ礁およびジュゴンの保護に関する問題が生じるので、米国側は慎重な取組みが要求されるであろう。

注

- 1) Memorandum from the Secretary of Defense to Secretaries of Military Departments re: Environmental Management Policy, Oct.10, 1989.
- 2) 1995年時点で、米国防総省は19カ国において、61の恒久的軍事施設を管理している。これらの軍事施設の受入国は、オーストラリア、ベルギー、キューバ、デンマーク、英領インド洋地域のディエゴ・ガルシア、ドイツ、ギリシャ、グリーンランド、アイスランド、イタリア、日本、韓国、ルクセンブルグ、オランダ、パナマ、ポルトガル、スペイン、トルコ、および英国である。U. S. Military Installations-By Country, By Service, Department of Defense List of Military Installations Foreign, (Sep. 30, 1995), at <http://www.DENIX.gov>.
- 3) 本稿における米国の域外軍事施設に関する環境法制については、以下の文献を参照にした。See STEPHEN DYCUS, NATIONAL DEFENSE AND THE ENVIRONMENT (1996); M. Victoria Bayoneto, *The Former U.S. Bases in the Philippines: An Argument for the Application of U. S. Environmental Standards to Overseas Military Bases*, 6 FORDHAM ENVTL. LAW J. 111 (1994); Margaret M. Carlson, *Environmental Diplomacy: Analyzing Why the U.S. Navy Still Falls Short Overseas*, 47 NAVAL L. REV. 62 (2000); Thomas E. Digan, *NEPA And the Presumption Against Extraterritorial Application: The Foreign Policy Exclusion*, 11 J CONTEMP. H. L. & POL'Y 165 (1994); Joan R. Goldfarb, *Extraterritorial Compliance with NEPA amid the Current Wave of Environmental Alarm*, 18 B.C. ENVTL. AFF. L. REV. 543 (1991); Cary Ichter, "Beyond Judicial Scrutiny": *Military Compliance with NEPA*, 18 GA. L. REV. 639 (1984); Karen A. Klick, *The Extraterritorial Reach of NEPA's EIS Requirement After Environmental Defense Fund v. Massey*, 44 AM. U. L. REV. 291 (1994); Richard A. Phelps, *Environmental Law for Overseas Installations*, 40 A. F. L. REV. 49 (1996); Mark R. Puppert, *Criminal Jurisdiction Over Environmental Offenses Committed Overseas: How to Maximize and When to Say "No"*, 40 A. F. L. REV. 1 (1996) [hereinafter Puppert]; Silvia M. Riechel, *Governmental Hypocrisy and the Extraterritorial Application*

of NEPA, 26 CASE W. RES. J. INT'L L. 115 (1994); Glenn R. Schmitt, *The Military Extraterritorial Jurisdiction Act: The Continuing Problem of Criminal Jurisdiction over Civilians Accompanying the Armed Forces Abroad-Problem Solved?*, 2000 ARMY LAW. 1 (2000); Jonathan Turley, "When in Rome": *Multinational Misconduct and the Presumption Against Extraterritoriality*, 84 NW. U. L. REV. 598 (1990); Richard M. Whitaker, *Environmental Aspects of Overseas Operations*, 1995 ARMY LAW. 27 (1995); Richard M. Whitaker, *Environmental Aspects of Overseas Operations: An Update*, 1997 ARMY LAW. 17 (1997); Donald N. Zillman, *Book Note*, 65 GEO. WASH. L. REV. 309 (1997). また、この問題に関して直接的な分析を行った邦語文献として、1998年の佐藤毅彦「米軍のアメリカ国外における環境政策」レファレンス48巻1号155頁以下を挙げる事ができる。

なお、米軍基地に起因する環境汚染問題に関する邦語文献としては、浦田賢治編著『沖縄米軍基地法の現在』（一粒社、2000年）、(財)南西地域産業活性化センター「東アジアと沖縄米軍基地に係る総合安全保障の枠組みに関する提言—調査報告書」（(財)南西地域産業活性化センター、2000年）、(財)南西地域産業活性化センター「米軍基地跡地利用を推進する新たな組織の設立可能性に関する研究」（NIRA研究報告書、2001年）、日本弁護士連合会編『日本の安全保障と基地問題—平和のうちに安全にいきる権利』（明石書店、1998年）、松宮敏樹「こうして米軍基地は撤去された！—フィリピンの選択」（新日本出版社、1996年）、江畑謙介「米軍の比『訪問』でようやく地位協定批准へ」世界週報80巻7号52頁以下、宇井純「環境破壊の政治経済学—沖縄の米軍基地と環境破壊」地域開発424号11頁以下、落合浩太郎「環境安全保障—拡散する概念」赤根谷達雄・落合浩太郎編著『「新しい安全保障」論の視座』（亜紀書房、2001年）150頁以下、小松健一・下原護「フィリピン米軍基地跡周辺に発生した奇病を追う」週間金曜日4巻24号41頁以下、下嶋哲朗「基地内地下水汚染」世界656号67頁以下、スコット・ベル（聞き手・高杉晋吾）「厚木基地ダイオキシン問題—米海軍少佐が語った廃棄物処理業者との【仁義なき戦い】十二年」論座63号130頁以下、砂川かおり「軍事

基地と環境汚染問題」環境と公害29巻2号66頁以下、田口栄一「運河の主権とともに米国からパナマに移された基地の汚染という『置き土産』」日経ECO21・9号62頁以下、竹田いさみ「太平洋地域における環境安全保障問題」白井久和・綿貫礼子編『地球環境と安全保障』（有信堂、1993年）159頁以下、波平勇夫「軍事基地と環境問題—沖縄県金武町の場合」社会分析25巻1頁以下、本間浩「沖縄と地位協定」法律時報66巻4号23頁以下、山崎静雄「米軍『環境汚染』を規制できる根拠はある」前衛726号103頁以下。

- 4) 本稿では直接の検討対象とはしない米軍基地騒音訴訟については、多くの研究論文が存在する。その中で、比較的最近のものとして、日本弁護士連合会編『日本の安全保障と基地問題—平和のうちに安全にいきる権利』（明石書店、1998年）320頁以下、小川竹一「嘉手納米軍基地騒音訴訟判決の検討(1)」沖大法学21号45頁以下、原強「自衛隊機及び米軍機の離着陸等の民事差止請求の可否—厚木基地騒音公害第一次訴訟—」判例タイムズ1062号144頁以下、廣部和也「米軍に関する裁判免除」ジュリスト1157号282頁以下、横田守弘「基地騒音公害訴訟と米国に対する民事裁判権の免除」法学セミナー571号107頁以下、などがある。
- 5) 筆者が管見した限りでは、この米国の域外軍事施設に関して直接的な考察を行っている論考は、前掲中(3)の佐藤毅彦「米軍のアメリカ国外における環境政策」だけである。ただし、この論文は、この問題を立法参考資料として概観する目的で書かれていることから、個別の争点にまで言及されておらず、かつ、同論文が公表されて以後、すでに様々な制度的変更がなされている点を指摘しておく。
- 6) 本稿の検討対象とする米軍基地に起因する環境問題は、政治問題とも直結している。このため、多くの法解釈学者には当然であり説明の必要がないものの、本誌が学部学生をも含めた一般読者を対象としていることから、政治問題・政治活動に対する筆者の立場を明らかにしておきたい。

筆者は、日米比較法研究者たる「法技術者」としての自らの役割を、筆者が研究対象とした問題に関心のある国民、議会政党、マスコミ、学者等に「法律論文」という形で情報提供し、立法、行政、司法の各方面の議論や政策的判断の形成に役立ててもらおうことにあると考えてい

る。このため、専門家としての「法技術者」あるいは法解釈学者が、たとえ自らの研究対象と関連する分野のものであったとしても、当該政治問題を解決するための政治活動に直接的に参加することに対しては批判的であり、かつ、自己抑制的な立場にたつ。これは、①法解釈学者は、本来は政治問題については素人であり、法律情報の説明や解釈を超えて政治活動に関与することは、本人にとって専門家としての立場を逸脱するものと考えられ、②法解釈学者の多くは「大学教員」たる肩書があることから、この肩書を外さずに政治活動に参加することは、一般市民に対して当該政治問題に関しても専門家であるとの誤った印象を与える危険性があり、③「大学教員」たる法解釈学者の使命は、教育・研究活動にあり、政治活動への参加や関与にあるのではなく、④政治活動に費やす時間があるのであれば、当該法律問題に関する調査・研究を深化させるか、自らが重要と考える別の法律問題に取り組むのが、相当の社会的費用（学費、寄付金、大学への国庫補助等）を活用している専門家としての法解釈学者の社会的義務である、と考えているためである。

- 7) Pub. L. No. 99-606, 5, 100 Stat. 3457, 3462-63 (1986).
- 8) この点に関する邦語論文のひとつとして、喜多川進「軍用地のエコロジカルなコミュニティへの転換—フライブルク市ヴォバーン地区における試み—」環境と公害29巻2号55頁がある。
- 9) 1989 Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, Mar. 22, 1989, 28 I.L.M. 649 (1989).
- 10) このようなタイプの「環境安全保障」の問題については、前掲注(3)の落合浩太郎「環境安全保障—拡散する概念」、および、江畑謙介「環境問題が安全保障に及ぼす複雑な影響」を参照のこと。
- 11) この問題については、前掲注(3)に挙げたスコット・ベル（聞き手・高杉晋吾）「厚木基地ダイオキシン問題—米海軍少佐が語った廃棄物処理業者との『仁義なき戦い』十二年」等を参照のこと。
- 12) See Donald N. Zillman, *Book Note*, 65 GEO. WASH. L. REV. 309, 323 (1997).
- 13) See STEPHEN DYCUS, NATIONAL DEFENSE AND THE ENVIRONMENT (1996) at 9.
- 14) See *id.*

- 15) 本稿で取り上げる1973年のニクソン大統領命令以前の軍に対する環境関連の規制を行った大統領命令は、以下のとおりである。Exec. Order No. 11752, 32 C. F. R. 650. 12, *reprinted in* 42 U. S. C. § 4331 (1973) (Prevention, Control, and Abatement of Environmental Pollution at Federal Facilities, Pres. Richard Nixon); Exec. Order No. 11507, 35 Fed. Reg. 2, 573, *reprinted in* 42 U.S.C. § 7401, 7418 (1970) (Prevention, Control, and Abatement of Air and Water Pollution at Federal Facilities, Pres. Richard Nixon); Exec. Order No. 11288, 31 Fed. Reg. 9,261, *reprinted in* 33 U.S.C. § 1323 (1966) (Prevention, Control, and Abatement of Water Pollution by Federal Activities, Pres. Lyndon B. Johnson); Exec. Order No. 11282, 31 Fed. Reg. 7,663, *reprinted in* 42 U.S.C. § 7418 (Prevention, Control, and Abatement of Air Pollution by Federal Activities, May 28, 1966, President Lyndon B. Johnson); Exec. Order No. 11258, Prevention, Control, and Abatement of Water Pollution by Federal Activities, Nov 19, 1965, President Lyndon B. Johnson; Exec. Order No. 10779, Directing Federal Agencies to Cooperate with State and Local Authorities in Preventing Pollution of the Atmosphere, Aug 22, 1958, President Dwight D. Eisenhower; and Exec. Order No. 10014, Directing Federal Agencies to Cooperate with State and Local Authorities in Preventing Pollution of Surface and Under-ground Waters, Nov 3, 1948, President Harry S. Truman.
- 16) *See* Exec. Order No. 11752, 32 C. F. R. 650. 12, *reprinted in* 42 U.S.C. § 4331 (1973) (*Prevention, Control, and Abatement of Environmental Pollution at Federal Facilities*, Pres. Richard Nixon).
- 17) Exec. Order No. 12088, 3 C.F.R. 243 (1978).
- 18) 大統領命令12088号の第1—1節は、連邦行政機関の長に対して、以下の立法を含む諸立法において、民間の個人に対して適用されるものと同じ実体的規定、手続的規定、およびその他の汚染管理要求を遵守することを義務づけている。
- (a)有害物質管理法 (15 U.S.C. 2601 et seq.).
- (b)連邦水質汚染管理法 (33 U.S.C. 1251 et seq.).
- (c)安全飲料水法により改正された公共健康サービス法 (42 U.S.C. 300f et seq.).
- (d)大気汚染防止法 (42 U.S.C. 7401 et seq.).
- (e)1972年騒音管理法 (42 U.S.C. 4901 et seq.).
- (f)固形廃棄物処理法 (Solid Waste Disposal Act, as amended (42 U.S.C. 6901 et seq.).
- (g)1954年原子力法第274条第 (h) 項に基づく放射能指針 (Radiation guidance pursuant to Section 274 (h) of the Atomic Energy Act of 1954, as amended (42 U.S.C. 2021 (h)).
- (h)1972年海洋保護・調査・保護区法 (Marine Protection, Research, and Sanctuaries Act of 1972, as amended (33 U.S.C. 1401, 1402, 1411-1421, 1441-1444 and 16 U.S.C. 1431-1434).
- (i)連邦殺虫剤、殺菌剤、殺鼠剤法 (Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act, as amended (7 U.S.C. 136 et seq.). *Id.* at 8.
- 19) *Id.*
- 20) Exec. Order No. 12,114, 44 C.F.R. 1957 (1979), *reprinted in* 42 U.S.C. § 4321 (1979) (Environmental Effects Abroad of Major Federal Actions) [hereinafter E.O. 12114].
- 21) Department of Defense Directive 6050. 7, *Environmental Effects Abroad of Major Department of Defense Actions* (31 Mar. 1979) [hereinafter DOD Dir. 6050. 7].
- 22) Exec. Order No. 12088, 3 C.F.R. 243 (1978).
- 23) The National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1991, Pub.L. No. 101-510 [hereinafter NDAA for 1991].
- 24) DoD Directive 6050. 16., “DoD Policy for Establishing and Implementing Environmental Standards at Overseas Installations,” September 20, 1991. [hereinafter DoD Directive 6050. 16.].
- 25) DoD Instruction 4715. 5., “Management of Environmental Compliance at Overseas Installations,” April 22, 1996 [hereinafter DoDI 4715. 5].
- 26) NDAA for 1991.
- 27) DoD Instruction 4715. 8., “Environmental Remediation for DoD Activities Overseas,” February 2, 1998 [hereinafter DoDI 4715. 8.].
- 28) National Environmental Policy Act of 1969, Pub. L. No. 91-190, 83 Stat. 852 (1970) (codified as amended at 42 U.S.C. 4321-4370d (1994 & Supp. II 1995-1997)).
- 29) The Endangered Species Act of 1973, Pub. L. No. 93-205, 87 Stat. 884, codified as amended at

- 16 U.S.C. 1531-1544 (2000).
- 30) See 20 U.S.C. § 4020 (5) (B) and 40 C.F.R. § 763. 83.
- 31) See 16 U.S.C. § 470a-2.
- 32) See Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States § 402(1) (1987).
- 33) E. E. O. C. v. Arabian American Oil Co., 499 U.S. 244, 248 (1991), citing Foley Bros., Inc. v. Filardo, 336 U.S. 281, 285 (1949).
- 34) Jonathan Turley, "When in Rome": *Multinational Misconduct and the Presumption Against Extraterritoriality*, 84 Nw. U. L. Rev. 598, 658-59 (1990).
- 35) See, e. g., United States v. Sisal Sales Corp., 274 U.S. 268 (1927); United States v. Pacific & Arctic Ry. & Navigation Co., 228 U.S. 87 (1913); Bersch v. Diexel Firestone, Inc., 519 F.2d 974 (2d Cir.), *cirt. denied*, 423 U.S. 1018 (1975); Schoenbaum v. Firstbook, 405 F.2d 200 (2d Cir.), *cert. denied*, 395 U.S. 906 (1969).
- 36) See e.g., Benz v. Compania Naviera Hiclalso, S.A., 353 U.S. 138 (1957); Foley Bros. v. Filardo, 336 U.S. 281 (1949).
- 37) Military Environmental Responsibility Act, H. R. 2154, 107th Congress, 1st Session, June 13, 2001.
- 38) 353 F. Supp. 811 (D. Haw. 1973).
- 39) *Id.* at 814.
- 40) *Id.* at 815.
- 41) *Id.* at 818.
- 42) *Id.* at 818-19.
- 43) *Id.* at 819.
- 44) *Id.* at 817 n.10.
- 45) 748 F. Supp. 749 (D. Haw. 1990).
- 46) *Id.* at 752-54.
- 47) *Id.* at 757.
- 48) Natural Resources Defense Council v. Nuclear Regulatory Comm'n, 647 F.2d 1345 (D.C. Cir. 1981).
- 49) Greenpeace, 748 F. Supp. at 752.
- 50) *Id.* at 761.
- 51) *Id.*
- 52) 772 F.Supp. 1296 (D.D.C.1991), *rev'd*, 986 F. 2d 528 (D.C. Cir. 1993).
- 53) Massey, 986 F.2d at 529.
- 54) *Id.* at 529-30.
- 55) *Id.* at 528-30.
- 56) Massey, 772 F. Supp. at 1298.
- 57) Massey, 986 F. 2d at 529.
- 58) 837 F. Supp 466 (1993).
- 59) 本判決文には、具体的な事実関係の記載がなされていない。この事件の具体的事実関係については、日本弁護士連合会編『日本の安全保障と基地問題—平和のうちに安全にいきる権利』(明石書店、1998年) 319頁を参照のこと。
- 60) NEPA Coalition of Japan v. Les Aspin, 837 F. Supp 466, 467 (1993).
- 61) *Id.* (citing Smith v. United States, 113 S. Ct. 1178, 1182 (1993)).
- 62) *Id.* 本判決で、裁判所は、判決文中の注 (n.4) において、たとえ日本国の裁判所が米軍基地に対する管轄権を有しないと判断した場合であっても、日米地位協定に基づいて設置された日米合同委員会 (the Joint Committee) が、原告の主張するような請求に対する救済方法を定めており、法の真空状態が存在しているわけではないとの見解を示している。
- 63) *Id.* at 468.
- 64) *Id.*
- 65) 911 F. 2d 117 (8th Cir. 1990).
- 66) *Id.* at 123.
- 67) Defenders of Wildlife, Friends of Animals v. Lujan, 112 S. Ct. 2130 (1992).
- 68) E.O. 12114, P1-1.
- 69) 16 U.S.C. §§ 1431-1445(c)-1 (1994 & Supp. V 1999), *amended by* Pub. L. No. 106-513, § 3(c), 114 Stat. 2381, 2382 (2000), Pub. L. No. 106-553, § 1(a)(2), 114 Stat. 2762, 2762A-69 (2000).
- 70) 33 U.S.C. 1501-15(a) (2001).
- 71) E.O. 12114, at P1-1.
- 72) E.O. 12114, at P2-1.
- 73) *Id.* at P2-3(a)-(d).
- 74) E.O. No. 12114, P2-5.
- 75) 5 U.S.C. §§ 501-576 (2002).
- 76) Department of Defense Directive 6050. 7, *Environmental Effects Abroad of Major Department of Defense Actions* (31 Mar. 1979) [hereinafter DOD Dir. 6050. 7.].
- 77) DOD Dir. 6050. 7., P3. 5.
- 78) DOD Dir. 6050. 7., app. 2, PE2. 2. 1.
- 79) DOD Dir. 6050. 7., app. 2, PE2. 2. 1. 2.
- 80) The Presidential Review Directive/NSC-23, U.S. Policy on Extraterritorial Application of the National Environmental Policy Act (NEPA)

- (April 8, 1993).
- 81) International Environment-Improved Procedures Needed for Environmental Assessment of U.S. Actions Abroad, GAO/RCED 94-55 (1994).
 - 82) See GAO/C-NSIAD-86-24, Hazardous Waste Management Problems at DoD Overseas Installations, September 1986; GAO/NSIAD-91-231, Hazardous Waste Problems Continue at Overseas Military Bases, August 1991.
 - 83) NDAA for 1991.
 - 84) *Id.* at § 342, P(b)(1), 104 Stat. 1485, 1537-1538 (1990).
 - 85) DoD Directive 6050.16.
 - 86) Department of Defense Instruction 4715. 5., *Management of Environmental Compliance at Overseas Installations* (22 Apr. 1996) [hereinafter DoDI 4715. 5.].
 - 87) 最初に域外環境基準指針文書が策定されたのは、1992年10月である。現行の域外環境基準指針文書は、国防総省指針4715. 5号を受けて定められた、2000年3月15日の国防総省文書4715. 5-G (DoD 4715. 5.-G, "Overseas Environmental Baseline Guidance Document," March 15, 2000 [hereinafter DoD 4715. 5.-G. or OEBGD 2000]) である。国防総省指針4715. 5号によれば、域外環境基準指針文書は2年に1回は見直しが要求されているが (DoDI 4715. 5, PF. 2(b))、今日 (2003年4月4日) までに、新たな域外環境基準指針文書は出されていない。
 - 88) See DoDI 4715. 5, PD. 1.; PF.3.
 - 89) See DoDI 4715. 5, PF. 2. a.
 - 90) *Id.*
 - 91) Interview with CAPT Tom Ledvina, JAGC, USN (ret), Office of the Department of the Navy General Counsel, 30 April 1999, cited in Margaret M. Carlson, *Environmental Diplomacy: Analyzing Why the U.S. Navy Still Falls Short Overseas*, 47 NAVAL L.REV. 62 (2000) n41.
 - 92) DoDI 4715. 5, PB. 1. d.
 - 93) DoDI 4715. 5, PB. 1. e.
 - 94) DoDI 4715. 5, PB. 1. f.
 - 95) DoDI 4715. 5, PB. 1. g.
 - 96) Department of Defense Instruction 4715.8., *Environmental Remediation Policy for DoD Activities Overseas* (2 Feb. 1998) [hereinafter DoDI 4715. 8.] .
 - 97) DoDI 4715. 5, PF. 3. e.
 - 98) DoDI 4715. 5, PF. 3. h.
 - 99) DoDI 4715. 5, PF. 6.
 - 100) DoDI 4715. 5, PF. 6. c.
 - 101) DoDI 4715. 5, PF. 6. b.
 - 102) DoDI 4715. 5, PB. 2.
 - 103) DoDI 4715. 5, PF. 2. b.
 - 104) DoDI 4715. 5, PF. 3. f.
 - 105) DoDI 4715. 5, PF. 3. c. (1).
 - 106) DoDI 4715. 5, PF. 3. b. (2).
 - 107) DoDI 4715. 5, PF. 8.
 - 108) Department of Defense Instruction 4715. 4., *Pollution Prevention* (6 Jul. 1998) [hereinafter DoDI 4715. 4.].
 - 109) See DoDI 4715. 5, PF. 7.
 - 110) DoDI 4715. 5, PF. 4.
 - 111) DoD 4715. 5.-G.
 - 112) OEBGD 2000, C. 1. 4. 5. 2.
 - 113) OEBGD 2000, C. 1. 5.
 - 114) OEBGD 2000, C. 1. 6.
 - 115) Department of Defense, Japan Environmental Governing Standards, October 2001, Version 1. 1 (Revised: June 2002), Issued by Headquarters, U. S. Forces Japan. [hereinafter 2001 JEGS, Version 1. 1].
 - 116) 2001 JEGS, Version 1. 1, P1-8. 1. b.
 - 117) 2001 JEGS, Version 1. 1, at vi.
 - 118) 2001 JEGS, Version 1. 1, at i.
 - 119) See 2001 JEGS, Version 1. 1, at iii-iv.
環境省のホーム・ページによると、「環境分科委員会 (ESC) 及び日本環境管理基準 (JEGS) に関するお問い合わせ」は、環境省環境管理局総務課が担当になっている。
<<http://www.env.go.jp/air/info/esc.html>>
 - 120) See 2001 JEGS, Version 1. 1, at v.
 - 121) 2001 JEGS, Version 1. 1, P1-1.
 - 122) 2001 JEGS, Version 1. 1, P1-2.
 - 123) 2001 JEGS, Version 1. 1, P1-7.
 - 124) 2001 JEGS, Version 1. 1, P1-9. 2.
 - 125) 2001 JEGS, Version 1. 1, P1-9. 3.
 - 126) 2001 JEGS, Version 1. 1, P1-10. 2, P1-10. 6, P1-10. 7.
 - 127) 2001 JEGS, Version 1. 1, P1-10. 1.
 - 128) 第154回国会常会質問番号第135号、原陽子 (社会民主党・市民連合) 「米軍基地に関する『日本環境管理基準』に関する質問趣意書」 (平成14年7月15日提出)。
 - 129) 内閣衆質154第135号、内閣総理大臣臨時代理・

- 国務大臣 福田康夫「衆議院議員原陽子君提出米軍基地に関する『日本環境管理基準』に関する質問に対する答弁書」(平成14年9月13日)。
- 130) NDAA for 1991, at § 342, P(b)(2), 104 Stat. 1485, 1537-1538 (1990).
- 131) See S. Rep. No. 101-384 (2d. Sess. 1990) at 298.
- 132) See H. R. Rep. No. 101-923 (2d Sess. 1990) at 707.
- 133) See H. R. Rep. No. 102-74 (1st Sess. 1991) at 5.
- 134) Environmental Cleanup: Defense Funding Allocation Process and Reported Funding Impacts (Letter Report, 11/16/98, GAO/NSIAD-99-34).
- 135) *Id.*
- 136) DoDI 4715. 8.
- 137) See *id.*, P1. 1; § 3.
- 138) *Id.*, P1. 2.
- 139) *Id.*, P2. 1. 1.
- 140) *Id.*, P2. 1. 2.
- 141) *Id.*, P2. 1. 3.
- 142) *Id.*
- 143) *Id.*, § 5.
- 144) *Id.*, P5. 1. 1, P5. 2. 1, P5. 3. 1.
- 145) *Id.*, P5. 1. 2, P5. 2. 3. 1, P5. 3. 3. 1.
- 146) *Id.*, P5. 1. 1, P5. 2. 2, P5. 3. 2.
- 147) See *id.*, at § 5.
- 148) *Id.*, P5. 5.
- 149) この米国とフィリピンとの間の基地問題に関する歴史的事実について簡潔にまとめたものとしては、江畑謙介「米軍の比『訪問』でようやく地位協定批准へ」世界週報1999. 3. 2号52頁を参照のこと。また、この基地閉鎖については、松宮敏樹「こうして米軍基地は撤去された！—フィリピンの選択」(新日本出版社、1996年)および「第5章 米軍基地の撤去—フィリピンの場合」日本弁護士連合会編「日本の安全保障と基地問題—平和のうちに安全にいきる権利」(明石書店、1998年)323頁が参考になる。さらに、フィリピン米軍基地跡の周辺住民におきた健康被害等をレポートした文献として、小松健一・下原護「フィリピン米軍基地跡周辺に発生した奇病を追う」週間金曜日1996. 6. 28号41頁がある。
- 150) U.S. Gen. Accounting Office, GAO/NSIAD-92-51 Military Base Closures: U.S. Financial Obligations in the Philippines (1992).
- 151) Bayoneto, *supra* note 3, at 153.
- 152) このパナマ基地返還に関する環境問題については、次の邦語文献が詳しい。田口栄一「運河の主権とともに米国からパナマに移された基地の汚染という『置き土産』」日経ECO21・2000年9月号62頁。
- 153) See Agreement in Implementation of Article IV of the Panama Canal Treaty, Sept. 7, 1977, U.S.-Pan., art. IV(4). See also, J. Martin Wagner and Neil A.F. Popovic, *Environmental Injustice on United States Bases in Panama: International Law and the Right to Land Free From Contamination and Explosives*, 38 VA. J. INT'L L. 401 (1998).
- 154) David Armstrong, *US presence on foreign soil is tainted* (Boston Globe Online, 11/15/99) (<http://www.boston.com/globe/nation/packages/pollution/day2bar1.htm>) (visited on 2002/10/29).
- 155) Uniform Code of Military Justice, 10 U.S.C. §§ 801-946 (1994) [hereinafter UCMJ]. The UCMJ is also found in the MANUAL FOR COURTS-MARTIAL, app. 2 (1995) [hereinafter MCM].
- 156) 10 U.S.C. § 892, cl.3.
- 157) MCM, at pt. IV P, 16b. (3).
- 158) *Id.* P 16c. (3).
- 159) *Id.*
- 160) 2001 JEGS, Version 1.1, P1-5.
- 161) The United Kingdom FGS, para. 1-3E (Jan. 1, 1994) and the Turkey FGS, para. 1-3E (Mar. 1, 1994).
- 162) 10 U.S.C. § 892, cl. 1.
- 163) MCM, P 16b. (1).
- 164) See *United States v. Sweitzer*, 33 C.M.R. 251 (C.M.A. 1963).
- 165) MCM, P16c. (1)(e).
- 166) See *United States v. Nardell*, 45 C.M.R. 101 (C.M.A. 1972).
- 167) MCM, P16c. (1)(a).
- 168) 2001 JEGS, Version 1.1, P1-9.3.
- 169) Interview with Lt. Col. David Rathgeber, Director, Environmental Law Branch, Air Force Environmental Law and Litigation Division, in Rosslyn, Va. (July 3, 1995), cited in Puppert.
- 170) 10 U.S.C. § 934, cl.2.
- 171) MCM, P 60c. (3).

- 172) *Id.*
- 173) See JOSEPH M. SNEE & KENNETH A. PYE, STATUS OF FORCES AGREEMENT: CRIMINAL JURISDICTION 25 (1957); JOHN WOODLIFFE, THE PEACETIME USE OF FOREIGN MILITARY INSTALLATIONS UNDER MODERN INTERNATIONAL LAW 177 (1992).
- 174) See, e.g., *United States v. Hughes*, 7 C.M.R. 803, 811 (A. F. B. R. 1953) (英国の車両規則違反については、これが米軍の評判に損失を及ぼしたという立証がなされない限り、第134条違反を構成することはない); *United States v. Singleton*, 15 M. J. 579, 581-582 (A. C. M. R. 1983) (同盟国の立法に対する全ての違反が第134条違反となるわけではないものの、非合法薬物に関するドイツ国法違反は、米軍への尊敬を傷つけるものであり、第134条違反を構成する)。
- 175) 10 U.S.C. § 909.
- 176) 18 U.S.C. §§ 3261-3267 (2000).
- 177) *Id.* § 3261(a).
- 178) たとえば、第150回国会外務委員会会議録第2号(2000年11月8日)における浅野勝人外務政務次官による答弁を参照のこと。
- 179) 2002年12月11日に、衆議院外務委員会において、河野太郎理事が、1973年の合同委員会合意「環境に関する協力について」に関して、なぜ非公開とされているかを質したことがきっかけとなって、同文書は2003年1月23日ようやく公表された。これらの文書の公開には米国側の合意が必要であるものの、今後は、より迅速かつ積極的な公開が必要であろう。