

# アメリカの沿岸域管理法制度の実態と課題

下村英嗣

(受付 2017年10月25日)

## I. はじめに

沿岸域やその資源への関心は高まるばかりである。沿岸域は、食糧生産、エネルギーや鉱物資源の開発、レクリエーション、物資や人の輸送、医薬品などの有用な物質の提供といった多様な便益をもたらし、高い生物多様性を保ち、経済に大きく貢献する。しかし、一方で、沿岸域は、過度の沿岸域利用、海岸閉鎖、有毒藻類の繁殖、侵入種の拡散、固有種の絶滅などの脅威にさらされてきた。また最近では、海面上昇など気候変動による脅威もある。

現在、100年前に人類が考えていたよりも、沿岸域の利用は集約的になり、利用者間の対立・紛争が起こり、資源や生態系システムに負荷をかけている。沿岸域管理は、政策策定のみならず、政策優先順位の設定、良好なガバナンスなどを考えていかなければならない。

アメリカは、連邦と州の双方で、沿岸域に関して現在世代と将来世代のために貴重な沿岸資源を守ることを目的としてさまざまな法律や規制を個別分野ごとに制定・実施してきた。その中でもとくに重要なのが1972年の連邦法 Coastal Zone Management Act (CZMA)<sup>1)</sup> である。CZMA は沿岸資源の保護と管理を委任された州規制機関に連邦から助成金を交付する手続を定め、沿岸域管理の実施は州が担う。

本稿は、CZMA の法制度とその分析を行い、CZMA に関連して沿岸域管理を実施する州が直面する実態的な課題の提示を目的とする。以下では、まず、連邦法の CZMA の制度内容と、CZMA に関連した州における沿岸域管理政策の動向を述べたうえで、CZMA に関する若干の分析を行う。次に、CZMA 制度の中核をなす連邦適合性要件に合致する州のプログラム（ルイジアナ州）と州機関（サウスカロライナ州）の実態を取り上げる。

## II. 沿岸域管理の政策動向

### 1. CZMA の制定経緯

沿岸域の保護を意図する主要な法律である CZMA は、同時代に制定された他の連邦環境

---

1) Coastal Zone Management Act of 1972, Pub. L. No. 92-583, 86 Stat. 1280 (1972) (codified as amended at 16 U.S.C. § § 1451-64).

法と大きく異なる。CZMA は、特定行為を命じるのではなく、主に2つのインセンティブによって州に自主的な計画策定を促す。CZMA における州の自主的な計画作成を促進する方策は、州の個別の沿岸域管理に対する連邦の承認と連邦政策への州の参加である。

1969年1月に、ジョンソン大統領が設置した「海洋科学、工学、資源に関する委員会」(Commission on Marine Sciences, Engineering, and Resources: 一般に、ストラットン委員会(Stratton Commission)として知られる)は、国家の海洋政策に関して包括的な審査と評価を初めて行い、沿岸域と海洋の効果的な利用に焦点を当てた<sup>2)</sup>。

沿岸域の管理には、航行、国家安全保障、環境の保護および修復に関して連邦の関与が不可欠であるとされた。多くの連邦機関が沿岸水域で活動しているため、ストラットン委員会は、州が沿岸域の問題を効果的に管理できるように連邦政府が責任を持つべきであると結論した<sup>3)</sup>。

しかし、当時の連邦議会は、国による地方沿岸域管理が上手く機能しないと考えていた。第1に、当時の沿岸域管理は、現在の水資源管理が直面しているように、個別細分化の問題に直面していた。さまざまな政府機関が同じ沿岸域とその利用について重複する権限をもっていた。このような個別細分化の問題は、統合的・効果的な管理を阻害していた。とくに、地方政府は、個別細分化から生じる問題や対立に関して限定的な権限しか持っていなかったため、さまざまな州や連邦の機関は、自らの責任を果たすために相互に複数の機関と協力しなければならなかった。

第2に、地方政府は、しばしば沿岸域保護を望む公衆の関心と対立する開発に傾倒していた<sup>4)</sup>。連邦議会は、その対立を州レベルでの包括的な沿岸域管理で解決しようとした<sup>5)</sup>。

ストラットン委員会は、州による管理の必要性を認めたとうえで、「連邦政府は州に対して沿岸域管理の問題に対処する特別な組織を設立するよう強要できないし、むろんすべきでない」とした。連邦の適切な役割は、州の管理を促進し、支援することであり、仮に州が自己の沿岸域を管理する州組織の設置を選択するならば、連邦機関がかかる管理に介入しないようにしなければならないとされた<sup>6)</sup>。

ストラットン委員会の最大の成果は国家海洋大気庁(National Oceanic and Atmospheric

---

2) Comm'n on Marine Sci., Eng'g & Res., *Our Nation and the Sea: A Plan for National Action*, H.R.Doc. No. 91-42 (1969).

3) Comm'n on Marine Sci., Eng'g & Res., *ibid.*, at 60-61; John Justus et al., Cong. Res. Serv., IB10132, *Ocean Commissions: Ocean Policy Review and Outlook*, at CRS-1 (2005), available at <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/IB10132.pdf>.

4) Sam Kalen, *The Coastal Zone Management Act of Today: Does Sustainability Have a Chance ?*, 15 *Southeastern Env'tl. L.J.* 191, 198 (2006).

5) Comm'n on Marine Sci., Eng'g & Res., *supra* note 2, at 56-57.

6) *Id.*, at 57.

Administration: NOAA) を創設したことであった。NOAA は、商務省の海洋担当部門であり、CZMA を所掌する。

## 2. CZMA の概要

1972年、連邦議会は、沿岸域の生態学的重要性と同様に、その主な開発価値を認識して CZMA を制定した。CZMA の政策は、「現在および将来の世代のため国の沿岸域の資源を保全し、保護し、開発し、可能な場合に、修復し、向上させる」ことであった。

CZMA の実務を担当するのは、NOAA 中の海洋沿岸域資源管理局 (Office of Ocean and Coastal Resource Management) である。また、CZMA の制度への参加を決定した沿岸域州に連邦政府が支援するという自主的システムを採用している。沿岸域州は、CZMA により「大西洋、太平洋、北極海、メキシコ湾、ロングアイランド海峡、あるいは、五大湖の1つ以上があるか、それらに接する合衆国の州」と定義される。また、プエルトリコ、ヴァージン諸島、グアム、北部マリアナ諸島、太平洋諸島の信託統治領、アメリカ領サモアも含まれる。

沿岸域州は、作成した沿岸域管理プログラムが連邦の承認を得られたならば、プログラムを実施する連邦助成金を受け取ることができる。沿岸域管理プログラム (Coastal Management Program: CMP) を承認された州と自治州は現在のところ34ある。アラスカ州だけが2011年にプログラムから脱退している。

CZMA において、連邦議会は、州内沿岸域の計画策定と管理を連邦ではなく州の所掌とした。州は、沿岸域プログラムの性質や構成に関して裁量を与えられ、沿岸域の地理的範囲を決定する際にも裁量を付与された。

しかし、CZMA は、沿岸域の海側外縁を浸水地法 (Submerged Lands Act)<sup>7)</sup> における州の権原および所有権まで拡大すると定義した。州は、CZMA の制定から最初の10年、沿岸域の陸上側をプログラムの主な対象とした。

## 3. 州に対する沿岸域管理インセンティブ

### (1) 助成金プログラム

CZMA の主な機能は、沿岸域の包括的かつ統合的管理に州を従事させるインセンティブを提供し、連邦の努力に協力させることである。連邦清浄大気法や連邦水質汚濁防止法といった同時期に制定された他の連邦環境法とは異なり、CZMA は、州に対して何も求めていないため、州は、沿岸域の問題に自己の裁量で対処できる。

---

7) 16 U.S.C. § 1453 (1). Under the Submerged Lands Act of 1953, 43 U.S.C. § § 1301-1315 (2006).

その代わりに、州が自主的に行動するよう連邦が促進するシステムが導入された。CZMA の目的は、「州が沿岸域における自らの責任を効果的に行使するよう促進しおよび支援する」こと、また、「適切な連邦、州、地方自治体の間で、および、それらとの協調と協力を促進する」ことである<sup>8)</sup>。

主なインセンティブの1つが助成金である。CZMA は、以下の CZMA の要件を満たすと商務省が承認した州の沿岸域管理プログラムの運営に対して財政支援を提供する。これらの要件は相対的にミニマムなものである。

第1に、特定の州の管理当局は、開発をコントロールし、管理プログラムの遵守を確保し、土地利用と水利用に関する対立を解決する権限を持たなければならない。

第2に、プログラムは、境界を画定し、許容可能な土地利用と水利用を定義し、特定の関心事項の地理的範囲の目録を作成し、州がコントロールする手段を明らかにしなければならない。

第3に、州は、「連邦機関、州機関、地方自治体政府、地域組織、港湾局、その他、公共または民間の利害関係のある団体と個人」に対して、管理プログラムの作成に参加する十分な機会を提供しなければならない。州は、継続的な協議と協調のための実効的なメカニズムを定めなければならない<sup>9)</sup>。

州に連邦の目標を達成させるインセンティブとして助成金を活用する際に、CZMA は、新規事業を立ち上げるのではなく、従来の州と地方自治体の活動の枠組みの中で制度を実施する方法を選択した。

## (2) 連邦適合性要件

### ①要件の内容

プログラムの作成と運用に対する連邦助成金は、沿岸域管理プログラム策定に州が参加する主なインセンティブとなったが、CZMA は、州に対して、長期的なインセンティブを追加的に提供した。いわゆる連邦適合性要件 (federal consistency requirement) である。

CZMA において、沿岸域で活動や開発プロジェクトを行う連邦機関は、最大限実施可能な程度まで、承認された州管理プログラムの執行可能な政策と適合する方法で遂行しなければならない。さらに、沿岸域の土地または水の利用に影響を与える連邦の許可または認可の申請者は、申請者の提案する活動がいずれかの関係する州管理プログラムと適合する方法を遵守し、かかる方法で行われることを規制当局に証明しなければならない<sup>10)</sup>。

連邦適合性に関するこれらの要件は、2つの役割を果たす。第1に、州の措置を促進する

---

8) Id., § 1452 (2).

9) Id., § 1455 (d).

10) Id., § 1456 (c).

インセンティブを提供し、第2に、統合的な沿岸域管理に必要な前提条件である州の努力と連邦の協力を確保する。

連邦の利益を保護するために、CZMAは、商務省が州の沿岸域プログラムを承認する前に、州の沿岸域プログラムによって影響を受ける連邦機関と協議することを求め、また、さまざまな例外を定める。

このように、連邦適合性要件は、州が作成し、連邦が承認した沿岸域管理プログラムと最大限実施可能な程度にまで適合させる方法で、沿岸域に「直接的に」影響を与える活動を行い、または支援することに連邦機関が関与する連邦優位性の限定的なウェーバー（免除）規定となった。

参加する州にとって連邦の助成金よりも強力なインセンティブは、次の307条c項1号である。「1号にしたがって活動を遂行している各々の連邦機関は、できる限り早期の実施可能な時期で、連邦機関と州機関の双方が異なるスケジュールに合意しないならば、連邦活動の最終承認より90日前に、関係州機関に対して適合性の判断を行わなければならない」。

1号で言及される活動は、「いずれかの陸地または水域の利用、あるいは沿岸域の自然資源に影響を与える、沿岸域の中あるいは外での各連邦機関の活動」と定義される。すなわち、そのような活動を遂行している連邦機関は、「プロジェクトが最大限実施可能な程度まで、承認された州の管理プログラムの執行可能な政策と一致することを確保しなければならない」。

さらに、連邦機関の許可発給は、許可受給者の活動が州の沿岸域管理プログラムと一致しないと州が認める場合に、禁止される。

州政府あるいは連邦政府のいずれが連邦プロジェクトと州プログラムの適合性を証明する負担を負うべきかについては異なる学説・見解があるものの、適合性要件は、沿岸域内の州の水域あるいは自然資源に悪影響をもたらす連邦プロジェクトを停止する強力な手段となりうる。関連規制は、州が適合性の判断についてどのように行うかについて管理プログラムの中で記述することを求めている。

これらの規定は、州が連邦の海洋活動に大きな影響を与えるものであり、とくに、外縁大陸棚（outer continental shelf: OCS）の石油と天然ガスのリース計画、探査、開発に大きな影響を与えた<sup>11)</sup>。

## ②要件に関する解釈と変遷

しかし、連邦適合性要件は、即座に骨抜きになった。最高裁が当該規定の効果を限定したからである。Secretary of the Interior v. California 事件<sup>12)</sup>において、カリフォルニア州など

11) Donna R. Christie, LEAD, FOLLOW, OR BE LEFT BEHIND: THE CASE FOR COMPREHENSIVE OCEAN POLICY AND PLANNING FOR FLORIDA, 44 Stetson L. Rev. 335, 339-340 (2015).

12) 464 U.S. 312 (1984).

は、カリフォルニア州沖合の外縁大陸棚リース販売を行う前に内務長官に適合性判断を行うよう求めて訴えた。内務長官は、リース販売案がカリフォルニア州の沿岸域に「直接影響を与える」活動ではないため、**CZMA**によって求められる連邦適合性の判断に無関係であると主張した。

最高裁は、5対4で判決を下し、法廷意見は、「リースが石油ガス開発における一連の事項の仕上げ段階のものであるため、リースが307条(c)(1)の意味の範囲内において沿岸域に直接的に影響を与える」との州の主張を退けた。

最高裁は、外縁大陸棚土地法 (**Outer Continental Shelf Lands Act: OCSLA**)<sup>13)</sup> の構造に依拠し、同法がリースの下での主な活動を沿岸域に重大な影響を与えない予備的な探査に限定しているとして、リース販売の影響とは切り離して解釈した。

リース販売は、沿岸域に直接的に影響を与える活動で最終段階となる一連の決定」の最初の段階に過ぎないため、最高裁は、「リースの販売から実質的に生じうる沿岸域に起こりうる影響」が「直接的に」という文言に当たらないと結論した。さらに最高裁は、**OCSLA**の1978年修正において、連邦議会が探査と開発の段階で外縁大陸棚での活動の調査に関して**OCSLA**と**CZMA**の規定を調整したが、リース販売段階において適合性を扱う**OCSLA**の文言を取り入れなかったことに注目した。それゆえ、最高裁は、連邦議会がリース販売段階で連邦適合性を求めているとの政策決定を行ったと結論した。

最高裁は、沿岸域における連邦の活動のみが直接的な影響を有することを示すことによって、**CZMA**の範囲を解釈したと思われる。この解釈は、連邦機関によっては、適合性要件の範囲を限定する機会と捉え、その結果、州は、連邦の政策作成に編入された。たとえば、陸軍工兵隊は、連邦の活動が**CZMA**を遵守するよう連邦機関に求める「直接的な影響」を有する沿岸域で行わなければならないという解釈を採用した<sup>14)</sup>。

**CZMA**の適合性要件に依拠して沿岸域管理プログラムを作成した州は、衝撃を受け、最高裁の判決の効果をなくすよう**CZMA**の修正を連邦議会に働きかけた。しかし、連邦議会の対応は遅々として進まず、州は他の選択肢を模索し始めた。

レーガン大統領は、1988年に領海を12カイリに拡張する宣言を行った際に、その宣言の効果をアメリカ合衆国の対外関係に限定し、対外的な目的での領海の拡張が国内法を変更するものではないとした。仮に、それらが**CZMA**の適合性条項を通じて沖合の開発に関する宣言を行使できないとしても、沿岸域州は、浸水地法の修正を通じて、12カイリまで州域を拡張することで、州の影響を沿海にまで及ぼす可能性を考え始めた。

州は、12カイリまで州域を認めるよう浸水地法を修正する可能性を探っていたが、連邦議

13) 43 U.S.C. §§ 1331-1356A (2006 & Supp. II 2009).

14) Corps of Engineers Ocean Dumping Regulations, 53 Fed. Reg. 14,902, 14,905 (Apr. 26, 1988).

会は、連邦適合性要件に関する1984年の最高裁判決を覆すため、ついに1990年に CZMA を修正した。1990年 CZMA 再授權化修正法<sup>15)</sup> は、連邦適合性要件を再度取り上げ、連邦行為および連邦に認められた活動が、「沿岸域の陸地、水域、自然資源に影響を与える州の沿岸域の内外」の双方において、CZMA の連邦適合性要件を満たさなければならないと明示した。

これらの修正は、沖合い活動が沿岸域と同様に州の海域および海岸の管理に対する州の政策と関心を扱うことを確保し、沖合い政策作成における州の役割を改善した<sup>16)</sup>。

#### 4. CZMA のアプローチに対する若干の評価

実務上の問題として、また一般的には連邦主義の問題として、連邦プロジェクトを中止に追いやることのできる州プログラムを採用する CZMA のアプローチは、賞賛と批判の双方を生起せしめた。

たとえば、ある論者は、CZMA は国家安全保障のような国家利益を州が損なうことを容認する方法で制度化されていると批判する<sup>17)</sup>。別の論者は、CZMA が結果的に大きく異なる州のプログラムを採用し、ある地域での CZMA の成功は他の地域での成功を必然的に示すものではないが、CZMA が環境被害を軽減したと肯定的に評価する<sup>18)</sup>。

沿岸域管理で州プログラムを採用する CZMA と、沿岸域管理に対する中央集権的な連邦アプローチの対立の背景にあるのは、沿岸域に多様な地域特性があるがゆえに自らの沿岸域について熟知するのは州であるという主張である。しかし、州の自主的な協力を促進する CZMA の仕組みは、広範で多様な沿岸域の管理に対する国家アプローチを煩雑にするおそれがある。

このように、CZMA は完璧な環境法でなく、評価が分かれるが、CZMA が沿岸域を保護する能力を有するのは確かであろう。しかし、実際に沿岸域を管理する措置を作成し、実施するのは州である。次章では、CZMA で承認された州のプログラムの実態について検証する。

---

15) Coastal Zone Reauthorization Amendments of 1990, Pub. L. No. 101-508, § 6201, 104 Stat. 1388, 1388-299 to 1388-319 (1990).

16) Donna R. Christie, *supra* note 11, at 341-342.

17) Patrick J. Gibbons, Too Much of a Good Thing? Federal Supremacy & the Devolution of Regulatory Power: The Case of the Coastal Zone Management Act, 48 *Naval L. Rev.* 84, 121 (2001).

18) Ronald J. Rychlak, Coastal Zone Management and the Search for Integration, 40 *DePaul L. Rev.* 981,991 (1991).

### III. 連邦適合プログラムの実態～ルイジアナ州

#### 1. ルイジアナ州沿岸域の価値と危機

NOAAの海洋沿岸域資源環境局によれば、ルイジアナ州が所有する沿岸域は合計で7721マイルである。ルイジアナ州の沿岸域は、全米の外縁大陸棚の石油・天然ガスの90%、年間商業船舶輸送の20%、大陸棚の商業漁業水揚げ高の26%、500万羽の渡り鳥の冬の飛来地を提供している。ルイジアナ州の沿岸域ほど地球規模で重要な生息地と幅広い経済的な価値の双方を同時に提供する地域は、アメリカの他の地域で見られない<sup>19)</sup>。

外縁大陸棚を含めた場合、ルイジアナ州は2009年の推定で全米50州の中で石油・天然ガスの双方において生産量が1位である。外縁大陸棚の生産を除いても、ルイジアナ州の石油・天然ガスの生産量は、それぞれ第5位と第4位にランクされる。

沿岸域の商業・レクリエーション目的での狩猟、漁業、野生動物ウォッチングは、ルイジアナ州に莫大な経済効果をもたらしている。たとえば、野生動物ツーリズム（狩猟、漁業、野生動物ウォッチング）は、2011年だけで年間およそ20億ドルの経済効果をもたらしたと言われる。さらに、商業船舶輸送に関連する港湾は、沿岸域湿地帯によって高潮から防護されており、沿岸域の安定性は、国際商取引に直接的に関係する<sup>20)</sup>。

ルイジアナ州沿岸域は、重要な生態系区域でもある。沿岸域の湿地帯は、数えきれないほどの動植物に生息地を提供している。堤浜（バリア）島は、鳥類にとって重要な営巣地や越冬地を提供し、絶滅の危機にある種の方法で絶滅の危機にある種に指定されるフエチドリやルイジアナ・クロクマの生息地でもある<sup>21)</sup>。さらに沿岸域湿地帯は、汚染浄化機能を提供し、きわめて重要な生態学的サービスを担っている<sup>22)</sup>。

このように優れた価値を有するルイジアナ州の沿岸域であるが、さまざまな危機に直面している。海岸喪失、水質汚濁、嵐に対する脆弱性、気候変動による海面上昇などである。2010年に起きたメキシコ湾原油流出事故（ディープウォーター・ホライズン事件）に関連する訴訟は続いており、沿岸域湿地帯の可航水路に関する新たな訴訟も進行している。

連邦内務省は、ルイジアナ州の沿岸域は合衆国の沿岸域湿地帯のおよそ40%を占めると報告している。現在のメキシコ湾沿岸域は、多くの湿地帯が消失した。ルイジアナ州沿岸域保

19) Coastal Prot. & Restoration Auth., La., Louisiana's Comprehensive Master Plan for a Sustainable Coast (2012), available at <http://www.lacpra.org/assets/docs/2012%20Master%20Plan/Final%20Plan/2012%20Coastal%20Master%20Plan.pdf>.

20) Id.

21) Endangered Species Act, 16 U.S.C. § § 1531-1544.

22) Coastal Prot. & Restoration Auth., La., supra note 19.

護修復局（Louisiana's Coastal Protection and Restoration Authority）は、ルイジアナ州の沿岸域は1932年から2010年までの間に1883平方マイルの陸地を消失したと報告している<sup>23)</sup>。沿岸域湿地帯の喪失は、堤防システムや運河などの多くの原因によって起こされてきた。さらに、将来的に原油流出事故の可能性と気候変動による海面上昇の危機も否めない<sup>24)</sup>。

## 2. ルイジアナ州沿岸域資源プログラム

ルイジアナ州は、**CZMA**のもとで承認された沿岸域管理プログラムを有する34の州・準州の1つである。ルイジアナ州沿岸域管理プログラムは、ルイジアナ州地方沿岸域資源管理法（Louisiana's State and Local Coastal Resources Management Act: **SLCRMA**）の制定とともに1978年に作成され、1980年に**CZMA**で承認された。ルイジアナ州沿岸域管理プログラムを所掌する州機関は、ルイジアナ州自然資源省のものの沿岸域管理局（Louisiana's Office of Coastal Management: **OCM**）である。**SLCRMA**にもとづく政策は、**CZMA**の政策に類似しているが、州の沿岸域を保護し、開発し、実施可能ならば、資源を修復し、または向上させることを目的とするため、開発に傾倒するおそれもある。

沿岸域管理プログラムを作成するにあたり、**SLCRMA**は、沿岸域利用の許可を発行するか否かのクライテリア作成に関するガイドラインを公布するよう求める。ガイドラインで複数の目標が示され、その多くは、開発、輸送、工業化、沿岸域資源の十分な活用といった経済活動の促進するものであるが、漁業専管水域、汚染物質規制、開発と保全のバランスといった環境に焦点を当てた目標もある。

たとえば、実施可能な場合に限られるが、自然システムの変更を最小限にする手段によって、または、既存の運河の多面的な使用、傾斜掘削、その他の実用的技術によって、自然保護区、野生生物生息地、漁業に対する有害な影響を最小限にする目標がある。

また、ガイドラインは、沿岸域プロジェクトを分類しており、それぞれのプロジェクトの種類ごとにクライテリアを定めている。これらには、堤防や施設の設置、海岸線の変更、廃棄物処分などのプロジェクトがあり、プロジェクトを遂行する際に環境への影響を最小限にするよう求められる。

**SLCRMA**はまた、郡政府が沿岸域管理プログラムを作成し、州が州ガイドラインとの整合性について審査し承認するスキームになっている。小規模で独立したプロジェクトは、しばしば地方自治体の許可を必要とするが、大規模なプロジェクトは、州の許可を必要とする<sup>25)</sup>。

23) Coastal Prot. & Restoration Auth., La., Louisiana Coastal Facts, La. Dep't of Natural Res. (July 27, 2011), available at [http://dnr.louisiana.gov/assets/OCM/OCM/webfactsheet\\_201\\_10727.pdf](http://dnr.louisiana.gov/assets/OCM/OCM/webfactsheet_201_10727.pdf).

24) Oliver A. Houck, Land Loss in Coastal Louisiana: Causes, Consequences, and Remedies, 58 Tul. L. Rev. 3, 17-19, 33-35 (1983).

25) La Rev. Stat. tit. 49, § 214.22, § 214.27 (B)-(C), § 214.28, § 214.30, § 703 (A)-(B), (F) (2012).

SLCRMA214条30項は、申請者の許可を承認する一般的なプロセスを定めており、関連規制は、その詳細を定め、ルイジアナ州沿岸域管理プログラムが「できる限り開発をしやすくように開発寄りに傾倒しているように思われる」と、少なくとも1人の論者は主張してきた<sup>26)</sup>。

### 3. 特別区域推薦制度の不活用

#### (1) 特別区域制度

SLCRMAには、沿岸域を特別区域に指定する特に重要な区域を推薦する制度がある。特別区域は、特別な管理手続を必要とする独特で価値のある沿岸域内の区域である。たとえば、鉱物の堆積層、歴史的考古学的サイト、航路、洪水時の浸水区域、希少で脆弱な生物資源の生息地、港湾やその他の施設や構造物、レクリエーション区域、淡水の貯水区域などが指定候補対象となる。これらの対象例は、州が鉱物の探査または開発のためでなく、沿岸域生態系の保護に適した区域も指定することができることを示す。

州自然資源長官は、特別区域の画定、指定、利用に関するガイドラインと優先順位の設定について規則を採択しなければならない。ルイジアナ州行政規則（Louisiana Administrative Code）729条は、特別区域の推薦および行政審査に関する規制を定めている。それによると、区域は、いずれかの個人、地方自体政府、州行政機関、長官によって、特別区域として指定されるために推薦される。いずれかの「人」は、規則上、長官以外の、いずれかの個人、パートナーシップ、企業、団体、政府下部組織、公共あるいは民間の団体である。この規則では、知事が明示されていないが、人の定義からすれば、知事も特別区域を単に推薦するだけでなく、実際に指定し、それらのガイドラインを公布できる。

特別区域は、沿岸域にあり、独自の価値があり、通常の沿岸域管理プロセスとは異なる特別な管理手続を必要とし、地域、州、国家の重要な目的ため管理されるべき場合にのみ推薦されうる<sup>27)</sup>。

候補地の推薦には、推薦に値することを証明する多くの情報を伴うよう求められる。次に、規則は推薦の行政審査プロセスを定め、特別区域指定案がルイジアナ州沿岸域管理プログラムと整合するか否かに関して長官が判断するよう求め、もしかかる整合性が見出されるならば、特別区域の提案書が作成される。この提案書は、区域の使用に関するガイドラインと同様に区域の範囲を含み、パブリック・コメントの行政プロセスを経ることになる。

26) Andrew S. Jessen, Comment, Louisiana and the Coastal Zone Management Act in the Wake of Hurricane Katrina: A Renewed Advocacy for a More Aggressive Use of the Consistency Provision To Protect and Restore Coastal Wetlands, 12 Oceans & Coastal L.J. 133, 134-35, 136 (2006).

27) La. Rev. Stat. tit. 49, § 214.27.

そして、あらゆるコメントが考慮されたあとに、長官は、区域を管理するために使用される指定およびガイドラインに関する決定を行う。特別区域の指定は、州の沿岸域プログラムの要素または修正として、CZMAにおいて連邦に承認されなければならない<sup>28)</sup>。指定された特別区域に関するプログラムは、CZMAの適合性判断の考慮対象になる。

特別区域は、2つ指定されている。1つは、深海ターミナルを特別に管理する必要があるため、沖合いターミナル局によって所掌される沖合い石油ポート区域である。もう1つは、多くの種の重要な生息地であることを理由に指定された。

それぞれの特別区域の利用に関するガイドラインは、「公衆のいずれかのメンバーが州の同意なしに保護区に入ることは、不法侵入であり、犯罪行為である。1マイルの緩衝地帯は、近隣のレクリエーション区域から野生生物の保護区に不法侵入するのを防ぐために設定され、マーシュ島の周辺に設置される<sup>29)</sup>」と定め、厳格である。

## (2) 推薦制度の機能不全

しかし、SLCRMAとルイジアナ州沿岸域管理プログラムができてからおよそ25年近くが経つが、州内に特別区域として指定された地域は上記の2つだけである。ある論者は、団体、地方自治体、州政府機関、個人、自然資源省長官がルイジアナ州沿岸域の中で環境悪化に対抗する嚆矢として特別区域の指定をさらに増やすことを推奨する。この論者は、SLCRMA214条29項の文言に従えば、ルイジアナ州南東部の沿岸域がすべて特別区域に指定されうると主張する<sup>30)</sup>。

もっとも、特別区域指定の目的には、環境保護だけでなく、沿岸域資源の十分な活用の促進もある。実際、石油・天然ガスの活動によって沿岸域の湿地帯が可航水路になったために海岸浸食や浸水が起こった結果として、沿岸域の陸地が過去最大に喪失した沿岸域もルイジアナ州にはある。

同州プラークミンズ郡は、メキシコ湾に面しており、特別区域として、少なくとも一部分を推薦することのできる最適な区域例である。プラークミンズ郡やその他の郡は、石油・天然ガス活動のための運河の掘削によって、1982年から2000年の間にポンチャトレーン流域内の湿地帯の3.14%を失った。1981年に公表された調査では、プラークミンズ郡は2033年までに完全消滅すると予測された。プラークミンズ郡には地方沿岸域プログラムがあるが、2000

28) La. Rev. Stat. tit. 49, § 214.29; La. Admin. Code, tit. 43, § 101 (A), § 729 (B)-(E) (2012).

29) Office of Coastal Mgmt., A Coastal User's Guide to the Louisiana Coastal Resources Program, La. Dep't of Natural Res. (2013), available at [http://data.dnr.louisiana.gov/ABP-GIS/ABPstatusreport/FinalUsersGuide\\_2013.pdf](http://data.dnr.louisiana.gov/ABP-GIS/ABPstatusreport/FinalUsersGuide_2013.pdf).

30) William Lindsey, COMMENT: Louisiana's Coastal Zone, It's All Special, but Some Areas Deserve Legal Classification: Using Section 214.29 of Louisiana's SLCRMA To Designate Special Areas and Protect the Coastal Zone, 27 Tul. Envtl. L.J. 351, 364-365 (2014).

年の沿岸域管理プログラムにおいて、郡に付与された特別区域を推薦する権利は、認識されていない。

プラークミンズ郡のような地方自治体は、可航水路化およびその他の湿地帯への悪影響を抑制するため、SLCRMA 214条29項の活用を検討すべきである<sup>31)</sup>。湿地帯の可航水路が特別区域に関する承認済みのガイドラインと一致しないならば、水路を掘削する許可は、CZMA 適合性判断の基準で認められなくなるはずである。

また、貴重な生物資源の生息地も特別区域指定に値する。フエチドリは最適な例であろう。この鳥は、連邦レベルで絶滅危機種に指定され、堤浜島の多くは絶滅の危機にある種の法で重要生息地に指定されている<sup>32)</sup>。したがって、これらの鳥が生息する区域を特別区域に推薦し指定することで、連邦の重要生息地と階層的な保護が可能になる。州のガイドラインは、堤浜島が浸食されないようにする措置を定めることができる。

法律で課された州機関の義務の履行に関して、214条29項を活用しないことは、明らかに、多くの関係機関にとって好機を逃すことになる<sup>33)</sup>。

#### IV. 連邦適合プログラム所掌機関の問題

サウスカロライナ州の沿岸域管理は、1977年に設立された沿岸域委員会（South Carolina Coastal Council）が所掌し、その後、1993年の政府再編時に設置された健康環境管理局（South Carolina Department of Health and Environmental Control: DHEC）が所掌するようになった<sup>34)</sup>。双方の機関の変容は、州議会、州政府幹部、公衆の間で継続的な論争と批判が起り、沿岸域管理に内在する多くの問題を示す。

##### 1. サウスカロライナ州の CZMA への対応

CZMA プログラムに参加するため、サウスカロライナ州議会は、1977年にサウスカロライナ州沿岸域干潟湿地法（South Carolina Coastal Tidelands and Wetlands Act in 1977）を制定した。同法は、サウスカロライナ州沿岸域委員会を設立し、2つの基本的義務を課した。①州の沿岸域管理プログラムを作成し、所掌し、執行すること、②特定の沿岸域の区域内に

31) Coastal Environments, Inc., et al., Plaquemines Parish Coastal Zone Management Program, La. Dep't Natural Res. 7-9 (Aug. 2000), available at <http://dnr.louisiana.gov/assets/docs/coastal/interagencyaff/localcoastalprograms/plaquemines.pdf>.

32) Endangered and Threatened Wildlife and Plants; Final Determination of Critical Habitat for Wintering Piping Plovers, 66 Fed. Reg. 36,038, 36,127 (July 10, 2001).

33) William Lindsey, supra note 30, at 365-368.

34) Act effective July 1, 1994, No. 181, sec. 1235, § 48-39-35, 1993 S.C. Acts 2500 (Supp. 1993) (codified amending S.C. CODE ANN. § 48-39-35 (1976)).

においてさまざまな活動に関する規制権限を行使することである<sup>35)</sup>。

沿岸域委員会は、沿岸域水域、干潟、海岸、砂丘に関する権限を付与された唯一の機関である。沿岸域委員会の権限の範囲は広範であるが、砂丘と海岸が狭いため実際には限定される。これにより、建設業者は沿岸域で適法に活動でき、しばしば重要区域の1歩離れたところでホテルやコンドミニアムを建設できると言われた<sup>36)</sup>。

沿岸域委員会は、州法と CZMA の双方で設定される適用可能なプロセスに従って沿岸域管理プログラムを作成する義務を負い、2年以上かけてプログラムを作成した。プログラムは1979年に NOAA によって承認された。

1988年海岸管理法 (Beachfront Management Act) は、州と委員会の役割と政策を拡張し、全米でもっとも強力な開発規制規定を定め、沿岸域のミティゲーション政策の中核をなした。規制は、自然海岸と砂丘のシステムを維持し、天然の暴風緩衝機能を維持することを求める。海岸管理法は海岸と砂丘が重要区域としたため、委員会の管轄範囲は拡大した<sup>37)</sup>。

## 2. 沿岸域委員会の組織と任務

沿岸域委員会は、1993年の州政府再編まで、法律上の州の沿岸域を保護する責任を担った<sup>38)</sup>。沿岸域委員会は18名からなり、14の団体や機関（8つの郡の委員会と6つの州議員の選挙区）からそれぞれ任命された14名の市民と、3つの機関（下院議員、上院議長、上院魚類狩猟森林委員会）によって任命された4名の議員から構成される。市民委員の任期は2年、州議員の任期は州議会の任期と同じ4年である。

沿岸域委員会は、独自の専門スタッフを雇用し、許可の審査および発給を行っていた。沿岸域委員会は、州法を実施するために必要な規則・規制を作成および執行し、CZMA のもとで交付された連邦助成金の受領と用途決定を行う。

沿岸域管理に関連する問題について州機関と協調する権限も付与された。沿岸域委員会は、沿岸域環境保護を実施する上で、他の州と地方自治体の機関との協力体制を確立する責任を負っていたため、統合的沿岸域管理の枠組みを実施する際に主導的な役割を担った<sup>39)</sup>。

---

35) S.C. Coastal Zone Management Act, No. 123, 1977 S.C. Acts 224 (codified as amended in S.C. CODE ANN. § § 48-39-10 to -220 (1976)).

36) Newman Jackson Smith, Analysis of the Regulation of Beachfront Development in South Carolina, 42 S.C.L. REV. 717, 720 (1991).

37) Ellen P. Hawes, Coastal Natural Hazards Mitigation: The Erosion of Regulatory Retreat in South Carolina, 7 S.C. ENVTL. L.J. 55, 61-62 (1998).

38) S.C. CODE ANN. § 48-39-40 (1976), amended by S.C. CODE ANN. § 48-39-35 (1976).

39) Bradford W. Wyche, Note, The South Carolina Coastal Zone Management Act of 1977, 29 S.C. L. REV. 666, 669, 671-72 (1978).

### 3. 沿岸域委員会の健康環境管理局への編入

#### (1) 行政改革の影響

1994年7月1日、沿岸域委員会やその他の州行政機関は、健康環境管理局（DHEC）に組み込まれた。DHECの委員会は7名のメンバーからなり、その構成は、上院と下院の選挙区から1名、知事から任命された州行政機関から1名で、上院の助言と同意を必要とする。

沿岸域委員会は、沿岸域管理上級委員会（Coastal Zone Management Appellant Panel (CZMAP)）になった。沿岸域管理上級委員会は、14名で構成され、8つの沿岸域郡のそれぞれから1名選ばれ、6つの選挙区それぞれから1名選ばれる。沿岸域管理上級委員会のメンバーの任期は4年で、州議会の選挙区から選出されたメンバーの中には2年任期の者もいる。

沿岸域委員会の構成メンバーはDHECに移行したが、役割と方法は劇的に変わった。沿岸域管理上級委員会は、DHECに対する諮問委員会と位置付けられ、事実認定を行う権限を付与されず、その後の2006年に不服申し立ての審査権限もDHEC局長に移された。このように、1993年の組織再編によって、沿岸域管理の決定はもはや独立した行政機関によってなされなくなった<sup>40)</sup>。

#### (2) さらなる組織再編の提案

1993年の州政府再編の目標は、効率性および説明責任を向上することであり、業務の重複を解消し、上部組織に吸収することで、知事に奉仕できるようにすることである。そのため、沿岸域管理に関連する委員会は、DHECにまとめられ、州政府のさまざまな機関によって承認されなければならなかった業務、たとえば許可申請と発給の「窓口の一本化」が図られたのである。行政業務の効率化は審査時間を節約でき<sup>41)</sup>、世論の支持を得ていた。

1996年に、DHEC局長は一層のスリム化を推進するため、さまざまな部署に分散していた沿岸域管理業務を環境質管理課のもとでまとめる提案をした。この提案は、環境保護団体、新聞、州議員、法曹界、市民、州職員から猛烈な反発を受けたため、局長は、何も変わらず、DHECの強化を図るだけであると反論した。

同年末、ある州上院議員がこの組織再編の適法性について州司法長官に意見を求めたところ、司法長官は、かかる組織再編には議会の承認が必要であるとした。NOAAもこの組織再編に懸念を示し、沿岸域管理の実効性を低下させ、既存のCZMAのもとで連邦助成金を受け取る他の州よりも、沿岸域ガバナンスのレベルが劣ると指摘した。DHECは、実質的に譲

40) S.C. CODE ANN. REGS. 30-1 (A) (1) (1976 & Supp. 2008); S.C. CODE ANN. § 44-1-40, § 48-39-40 (A)-(C).

41) S.C. STATE GOV'T: STATE REORGANIZATION COMM'N, A DIRECTORY OF STATE BOARDS, COMMISSIONS, DEPARTMENTS, AGENCIES, AND COMMITTEES, (June 1997).

歩し、環境質管理課への一本化を断念した。

DHEC のあり方について、議会、ジャーナリスト、環境保護団体は沿岸域管理委員会の復活を継続的に話し合い続けていた。2009/2010年の州議会に、DHEC を州知事の直接的なコントロール下に置く法案が提出され、効率性と説明責任が高まると考えられた<sup>42)</sup>。

### (3) DHEC への編入に関するガバナンス問題

政府はあらゆる利用可能な情報および知識を導入し、沿岸域管理プログラムの目標を達成することにそれを適用する権限を付与され、能力のある機関または組織によって実施・執行することで、両者のバランスをとらなければならない立場にある。行政が作成する沿岸域管理プログラムもバランスがとれていなければならない。

しかし、州の沿岸域管理プログラムの目標はさまざまな思惑が交錯し、利害関係者の目的は異なるため、沿岸域管理のバランスの良し悪しを判別するのは困難である。国家的な観点からの評価はさらに複雑になり、CZMA が州に多大な裁量を付与した理由もそこにある。

CZMA 上、州は、いずれの規制機関がそれぞれの計画を実施するのか、計画はどのように作成されるのか、州が沿岸域管理プログラムをどの程度重視するのかについて、自ら決定できる。このように、効果的な沿岸域プログラムは、重要と思われる目標、その目標達成のために設定されたプロセス、プロセスから得られる結果の明確な関係を示さなければならない。

NOAA は、CZMA 上の権限にもとづいて、あらゆる州の沿岸域管理プログラムを評価する。しかし、定量的な評価は NOAA にとってさえ困難である。その対応として、現在 NOAA は、定量的な評価システムと適切な評価指標を開発している最中である。このような評価システムと指標の中で、利害関係者の参加は、現行のプロセスの実効性に関して最重要課題になる<sup>43)</sup>。

サウスカロライナ州において伝統的に影響力の強い利害関係者は、農業と繊維業であるが、最近では銀行、電力会社、サウスカロライナ州商工会議所といった開発関係者が DHEC のような州の規制機関に対するロビー活動を行い、影響力を高めている。州議会におけるロビー活動は、行政の活動を歪曲・偏向させる。このため、独立した沿岸域委員会から DHEC に管理権限が移行したことで、開発者や土地所有者を優遇し、市民の参加や意見を犠牲にしていると批判される<sup>44)</sup>。

42) Hollis Inabinet, Finding Common Ground on Shifting Sands: Coastal Zone Regulatory Bodies, Governance, and Program Effectiveness in South Carolina, 17 Southeastern Envtl. L.J. 429, 438-441 (2009).

43) Marc J. Hershman et al., The Effectiveness of Coastal Zone Management in the United States, 27 COASTAL MGMT. 113, 114-118, 121, 126-127 (1999); Charles N. Ehler, Indicators to Measure Governance Performance in Integrated Coastal Management, 46 OCEAN & COASTAL MGMT. 335, 337-338 (2003).

44) Hollis Inabinet, supra note 42, at 445-448.

#### 4. 沿岸域ガバナンスに関する評価

CZMA は、助成金制度として設計されており、州は個別の沿岸域管理プログラムおよび法令の要件を遵守する限り資金を受領できる。

サウスカロライナ州は、これらの要件に違反していないと NOAA に認定されてきた。NOAA の2008年のサウスカロライナ州に関する評価は、著しい改善がみられるが、複数の改善すべき点もあったとした。

NOAA は、DHEC と州が沿岸域資源を管理するために行っているプログラムと業務を承認したが、承認後の定期審査において複数の提案を行い、もっとも重要な沿岸域管理上級委員会の役割を再評価することを指摘した。また、DHEC が実際の沿岸域管理プログラムにいくつもの大きな法令変更を行った点も指摘した。公衆も州の組織形態に対して批判するようになった。

サウスカロライナ州も、NOAA とは別に行政活動のレビューを行っている。DHEC は、自己の改善提案を行うために「沿岸域の将来に関する委員会」に諮問した。この委員会により、DHEC の内部でのコミュニケーションを改善することと、許可プロセスを改善することが主に提案された。

さらに、州議会監査委員会は、最近の DHEC の環境許可プロセスにおける許可発給プロセスを改善する方法について23の提案を行った。これらの提案は、DHEC が許可申請を審査する際に統一的な手続を用いておらず、許可の審査において書面での手続を行っておらず、複雑で官僚的な組織体系に深く根差す許可プロセスであり、DHEC と申請者とのやり取りにおいて不適切な制約になっているとの批判に対応した。

DHEC が沿岸域委員会を吸収する前に、土地所有者は、重要区域において建築物を建てるためには複数の異なる規制機関から許可を得なければならず、非常に煩雑な手続であった。1993年に DHEC に沿岸域委員会を編入した目的の1つは、許可の「窓口の一本化」であり、許可プロセスを簡素化することであった。許可プロセスの簡素化と簡略化は、沿岸域管理における最大の問題の1つである。

許可発給は、市民・土地所有者と行政機関の相互作用であり、また、規制機関の資源と時間をもっとも要するからである。DHEC への編入により、この簡素化のプロセスはある程度対処された。たとえ部署が異なっても、必要な許可は DHEC によって発給されるからである。

利害関係者の関与は、もっとも大きな問題の1つである。自然資源の保護保全において私権と公共政策のバランスが重要である。公衆参加の拡大と増加は、コミュニティ内や政府機関内部において、「学習し、教育し、信頼を構築し、決定の正当性を獲得し、政策作成プロセスを改善する可能性」を創出する。

沿岸域の開発に対しては、伝統的なトップダウンのアプローチは機能してこなかった。あらゆるレベルの利害関係者を関与させるプロセスは、持続可能な沿岸域のバランスを達成する良い機会となる。NOAA は、利害関係者の参加がプログラムの成功に不可欠であることを認めてきた。

沿岸域委員会が公衆と相互作用してきたにもかかわらず、DHEC が公衆と相互作用していないとの批判がある。沿岸域委員会は、積極的にマスメディアや公衆を会合に関与させてきた。しかし、DHEC は、行政機関の審査を受けるだけであり、公衆の関与も限定的であることから相当な批判を受けてきた。

沿岸域管理委員会は、地方の代表から構成され、地方の利益が最大限配慮されるようになっていたが、DHEC は、州全体の代表から構成され、扱う業務や責任も幅広い。このような組織形態の相違は、利害関係者が規制機関の政策プロセスから排除され、関与できないとの不満につながっていると思われる。

海洋沿岸域資源管理局または沿岸域委員会によって利用されてきた伝統的な公衆参加フォーラムの公聴会は不適切であると指摘されてきた。ボトムアップ・アプローチをつうじた公衆参加の増加は、あらゆる利害関係者の間で、プロセスに対する合意と同様に、満足のいく結果を生み出す。かかるアプローチは、執行および管理を容易にする。

沿岸域委員会は公衆参加において好評を得ていたが、それは、地方からの圧力に対処することに責任を持ち、沿岸域の郡からの代表者が地元住民の意見に敏感な郡の行政府によって任命されていたからである。

DHEC において持ち上がった別の大きな批判は、官僚主義と政治についてである。DHEC の局長は、最終的に海洋沿岸域資源管理に責任を負うが、廃水管理や疾病管理など他の健康や環境の分野についても所掌している。これに対して、沿岸域委員会は、重要区域の政策および許可発給についてのみ責任を負っていた。DHEC の幹部職員の時間と資源は沿岸域管理以外の多くのことに費やされ、すべてを平等に扱うことは不可能になった。

このように、DHEC に関しては、利害関係者が参加でき、許可発給プロセスを監視する公の場がない。DHEC は、透明性の低い官僚主義を意図していたわけではないが、結果的に行政改革によって閉鎖的な組織に制度化されてしまったといえよう<sup>45)</sup>。

## V. お わ り に

沿岸域管理に対する統合的アプローチは、古くから沿岸域に存在し、しばしば効果的な沿

---

45) Id., at 449-455.

岸域ガバナンスを阻害してきた対立の克服を目指してきた。この対立は、実体的な面と地理的な面の双方にある。実体的な面は、異なるもののしばしば密接に関連する実体的な問題に関して責任を所掌する個々の行政機関に関するものであり、地理的な面は、1つの沿岸域に複数の行政的・政治的境界が交差していることである。

CZMA が制定される以前、州あるいは地方自治体による個別対応は、沿岸域管理を悩ませてきた。20世紀中ごろの沿岸域管理に対する批判は、沿岸域に関するコントロールが細分化されたままにある限り、国の沿岸域が危機的状況であり続けるというものであった。これに対応して、連邦議会は、1972年に包括的な州レベルの沿岸域計画の策定と実施を促進するために CZMA を制定したのである。

しかし、連邦支援と統合的管理を促進するモデルとして、CZMA は、新たな連邦法が扱う必要があるいくつかの重要な問題を覆い隠してしまっている。第1に、CZMA は、明白な目標（沿岸域の州による管理）を定めたが、どのような統合のタイプまたは範囲を新たな法律で求められるかは、定義するのが難しく、等しく実施するのが難しいあいまいで複雑な概念である。統合的管理を促進するうえで、連邦議会は、統合に必要な地理的範囲および統合されるべき問題を特定する際に、かかる問題を扱う必要があるだろう。

第2に、CZMA が提供するインセンティブは、州の沿岸域管理の統合的計画策定と管理に着手するよう多くの州を納得させるうえで現代の状況から十分といえるのかの検証が必要である。

学説の中には、CZMA が広範で効果的な州の沿岸域管理を十分に促進するインセンティブを提供していないと批判するものもある<sup>46)</sup>。連邦の資金は、現在かなり限られており、連邦議会は、すでに多くの連邦機関に対して州の政策を擁護するよう指示してきた。それゆえ、統合的沿岸域管理を促進するため、連邦議会は、CZMA 以上の他のインセンティブを探求する必要があるかもしれない。

---

46) Linda A. Malone, *The Coastal Zone Management Act and the Takings Clause in the 1990's: Making the Case for Federal Land Use to Preserve Coastal Areas*, 62 U. Colo. L. Rev. 711, 714 (1991); Sam Kalen, *supra* note 4, at 204, 220.