

判例 4:18-cv-00073-BMM 文書 39、記録日付:2020 年 5 月 1 日、原文全35ページ

米国連邦地方裁判所モンタナ州グレートフォールズ支部

原告:ワイルドアース・ガーディアンズ、モンタナ州環境情報センター、デイビッド・カツ(DAVID KATS)、ボニー・マルチネル(BONNIE MARTINELL)、ジャック・マルチネル(JACK MARTINELL)

被告:米内務省土地管理局、内務長官デイビッド・ベルナード(DAVID BERNHARDT)、モンタナ州土地管理局事務次官ドナト・ジューディス(DONATO JUDICE)

CV-18-73-GF-BMM 判決

概要

原告ワイルドアース・ガーディアンズほか(以下、総称して「ワイルドアース」)は、被告米国土地管理局ほか(以下、総称して「BLM」)が、145,063 エーカー(訳注:587 平方キロメートル)に及ぶ土地で、287件の原油と天然ガス採掘を目的とした鉱区借地契約販売が行われた 2017 年 12 月と 2018 年 3 月以前に、借地契約がもたらすモンタナ州の環境と水供給へのリスク配慮を怠ったと主張している(Doc. 25-1 at 1)。ワイルドアースは国家環境政策法(以下、NEPA)の下、特に4つの請求原因に基づき提訴した。第1に、BLM が原油と天然ガス採掘を目的とした鉱区借地契約による浅部帯破碎や表層ケーシング深度がもたらすモンタナ州の地下水への影響の配慮を怠ったこと(*Id.* at 26.)。第2に、BLM がモンタナ州の地下水供給への影響を軽減するための合理的な代替策の提案の検討を怠ったこと(*Id.* at 35.)。第3に、BLM は借地契約が気候に与える総合的な影響全体への配慮を怠ったこと(*Id.* at 21)。そして第4に、BLM が借地契約の販売はモンタナ州の環境に重大な影響を及ぼすことがないと不適切に判断したことである。

関係する法令および規制について

略式判決

申立人が、「いかなる重要な事実についても」真正な争いが存在しないこと、及び「法律上、判決を受ける権利を有する」ことを立証した場合、裁判所は即決裁判を行うものとする。「実質的な事実」に関して純然たる争点が存在せず、また「法律問題として」申立人が求める判決を行うことが可能な場合に略式判決を認めるべきである Fed. R. Civ. P. 56(a)。略式判決は、連邦政策局の行為に対する異議の申し立てについて判断するために、まずは行政記録のみに基づいて司法審査を行う場合にも有効である *Pit River Tribe v. U.S. Forest Serv.*, 469 F.3d 768, 778 (9th Cir. 2006)。

行政手続法

裁判所は行政手続法 (APA) の下、行政庁の NEPA 上の決定を審査する *Barnes v. Fed. Aviation Admin.*, 865 F.3d 1266, 1269 (9th Cir. 2017)。行政手続法 (APA) は、連邦行政庁の行為が「恣意的で、一貫性がなく、裁量権の乱用あるいは違法」と判断される場合に、裁判所に対して「当該行為を違法と判断して、無効とする」ことを指示している (5 U.S.C. § 706(2)(A); see *Ctr. for Biological Diversity v. Nat'l Highway Traffic Safety Admin.*, 538 F.3d 1172, 1194 (9th Cir. 2008)。裁判所は、行政庁の行為を支持することができる合理的な関係性が、認定された事実と採られた結論との間に存在すると認める場合にのみ、上述の基準の下で、行政庁の行為を支持すべきである *W. Watersheds Project v. Kraayenbrink*, 632 F.3d 472, 481 (9th Cir. 2011)。

国家環境政策法 (NEPA)

国家環境政策法 (NEPA) は「環境保護のための基本的な国家憲章として機能する」40 C.F.R. § 1500.1(a)。NEPA は連邦行政庁が「新たに提案された「主たる連邦行為」」を実施する時に適用される *Ctr. for Biological Diversity v. Salazar*, 706 F.3d 1085, 1094 (9th Cir. 2013)。NEPA は行政庁に対して「環境への影響を厳しく調査すること (“take a hard look”)」を義務付けることを通じて、環境を保護する *Robertson v. Methow Valley Citizens Council*, 490 U.S. 332, 350 (1989) (quoting *Kleppe v. Sierra Club*, 427 U.S. 390, 410 n.21 (1976))。同法は「特定の結果を義務付けるものではない」*Id.* NEPA はその代わりに「提案された行為の環境への悪影響」を特定し評価するため、行政庁が従わなければならない「必要な一連のプロセスを規定」するものである *Id.*

この必要な手続きは、行政庁に「詳細な報告文書」を用意することを求める 42 U.S.C. § 4332(C)。報告文書は異なる形式をとることができる。「主たる連邦行為で、人間の環境の質に重大な影響を及ぼす行為」すべてについて、行政庁に対して、環境影響評価書 (EIS) の作成を義務付ける *California ex rel. Lockyer v. U.S. Dep't of Agric.*, 575 F.3d 999, 1012 (9th Cir. 2009) (quoting 42 U.S.C. § 4332(C))。環境影響評価書は、提案された行為の環境影響について、「影響のある地域、利害関係、地域性」への影響を含めて、「完全で公平な検討」を含むものでなければならない 40 C.F.R. §§ 1502.1, 1508.27(a)。

NEPA は潜在的な環境への影響について、行政庁の「厳密な調査」を確保するために、必ずしも常に環境影響評価書の作成を義務付けてはいない *Lockyer*, 575 F.3d at 1012。行政庁は次に挙げる文書とこれに伴う分析の作成により、NEPA 法令の遵守が可能である。(1) より簡易な環境アセスメント (EA) によって、重大な影響が見られないと判断されるとき (FONSI); see 40 C.F.R. § 1508.9; または (2) 類型的な除外と個別的にもあるいは累積的にも人間環境に重大な影響をもたらさないと判断されるとき see 40 C.F.R. § 1508.4。

行政庁は詳細な報告書の形式に関わらず、特定の争点については必ず考慮しなければならない。それらの争点には、その行為がもたらすあらゆる「直接的」、「間接的」そして累積的な影響が含まれなければならない 40 C.F.R. § 1502.16; *see* 40 C.F.R. § 1508.7。行政庁はまた「提案された行為への代替案」を検討しなければならない 42 U.S.C. § 4332(C)(iii)。

鉱山賃貸法 (MLA) と連邦土地政策管理法 (FLPMA)

鉱山賃貸法 (MLA; Mineral Leasing Act) と連邦土地政策管理法 (FLPMA; Federal Land Policy and Management Act) を行政庁が適用して行う多数の決定に、NEPA 法令が適用される。BLM による公共の土地での原油や天然ガスの採掘には、鉱山賃貸法と連邦土地政策管理法が適用される。BLM は原油と天然ガスの鉱区借地契約販売の管理に関して、三段階の手続きに従う *See N.M. ex rel. Richardson v. BLM*, 565 F.3d 683, 689 n.1 (10th Cir. 2009)。

資源管理計画 (RMP; Resource Management Plan) 段階: BLM は、ゾーニング計画に類似した機能をもつ資源管理計画を作成し、計画区域内で使用可能な公共の土地を規定する (“RMP”) *See* 43 U.S.C. § 1712。BLM は、資源管理計画の段階で原油や天然ガスの借地のために開放する区域とどのような条件で開放するかを決定する *See* 43 U.S.C. § 1712(a)。BLM は資源管理計画の段階で環境影響評価書 (EIS) を作成し、計画の中で決定された土地管理政策が潜在的にもたらす予測可能な影響を評価する。これには原油や天然ガス開発を含む *See Richardson*, 565 F.3d at 692, 703。

意向表明 (EOI) 段階: 土地が原油と天然ガス開発のために解放されるか否かが資源管理計画段階で決定されたのち、企業は意向表明を行うことで、原油と天然ガス開発の借地権契約のために特定の土地の一区画を指定できる。BLM は土地が貸与するに適していると判断すれば、競争入札の経過を経て企業の土地利用を可能にする 43 U.S.C. § 3120.1-1。

採掘許可申請段階 (APD; Application for Permit to Drill Stage): 3つ目の段階は賃借人の採掘許可申請書の提出と BLM の借地契約の発行の手続きである。BLM の借地契約は「回復不能の資源の利用」に該当する。 *See* 43 C.F.R. § 3162.3-1(c)。

事実背景

ワイルドアースによる請求は、モンタナ州における2件の借地権契約を含んでいる。2017年12月と2018年3月に行われた借地契約販売である。これには4つの計画区域が含まれる。ハイライン (HiLine)、ビルングス (Billings)、バット (Butte)、マイルズシティ (Miles City) が該当の区域である。2018年3月の借地契約販売ではビルングス、バット、マイルズシティ計画区域が含まれた。それぞれの BLM の現地事務局は地区の一区域のみを対象に、簡易アセスメント (EA) と FONSI (重

大な影響無し)認定文書を作成した。2017年の借地権契約販売はマイルズシティ計画区域内の土地にかぎって実施された。

4つのすべての簡易アセスメント(EA)で2つの代替案が検討された。(1)何もしない、あるいは(2)提案されている借地権契約販売の実施である。それぞれの借地権契約販売は、資源管理計画(RMP)とそれに付随する環境影響評価書(EIS)に次いで「段階」的に行われる。BLMは借地権契約販売を承認し、BLMは借地権契約販売が関連する資源管理計画(RMP)、国の政策、法令上の要件に適合すると判断した。BLMは簡易アセスメントは、諸規定や借地権販売の諸条件が資源への影響を最小化するか、影響を避けるように規定されていることを明らかにしていると判断した。しかし、ワイルドアースはこの借地権契約販売が実際にはNEPA法令を遵守していないと主張している。

分析

1. BLMは特異性に配慮した地下水への影響について説明を行う必要がある

NEPAの「詳細に調査する」責任は、行政庁に対して潜在的環境影響を考慮することを義務付けている。それは「すべての直接的・間接的影響」を含むとともに、「不適切に負の副作用を最小化せず、悪影響についての議論」を含まなければならない *N. Alaska Env'tl. Ctr. v. Kempthorne*, 457 F.3d 969, 975 (9th Cir. 2006) (引用: *Idaho Sporting Congress, Inc. v. Rittenhouse*, 305 F.3d 957, 973 (9th Cir. 2002))。環境影響が「比較的予測可能」であるかないかは、「合理的に密接な因果関係」が行政庁の行為と環境への影響との間に存在するか否かに依る *Ctr. for Biological Diversity v. BLM*, 937 F. Supp. 2d 1140, 1155 (N.D. Cal. 2013)。

BLMとワイルドアース両者のどちらもBLMが浅部帯破碎や表層ケーシング深度がもたらす地下水への影響配慮の義務があることについて争っていない。ワイルドアースはBLMが(1)表層ケーシングを飲用水源の下への延長を失敗した場合の飲用水への潜在的リスクが存在したという点(2)浅部帯破碎による地下水に潜在的リスクが存在したという点(See Doc. 25-1 at 27-28.)について実質的証拠を持っていたという点を的確に指摘し、この証拠とワイルドアースの指摘が、NEPAに基づく「詳細な調査」の必要性をBLMに提起することとなった *Kempthorne*, 457 F.3d at 975。

BLMはワイルドアースが指摘する点について詳細な調査を行なったと主張した。BLMは様々な簡易アセスメント(EA)の中から、ワイルドアースが指摘する点について言及している点にあげた。しかしBLMが根拠とするいずれの引用もワイルドアースが具体的に指摘している点と関連性がないことが明らかになった。例えば、BLMは借地権契約が水量にもたらしうる影響について略式

判決申立に反対する書面の中で約3頁にわたって説明を行なっている(Doc. 29 at 18-20.)。BLMによるこの分析概要は、もしワイルドアースが借地権契約の水供給にもたらす影響を分析することを怠ったと指摘していたら、有益であったかもしれないが、実際はそうでない。同様にBLMは「浅部帯攪乱」がいかに「侵食を速め、水質を低下させる」ことに言及をしている(*Id.* at 20.)。しかしワイルドアースは浅部帯攪乱と水質への影響について説明を求めてはいない。BLMは不適切な採掘液体の保管が地下水を汚染することを説明し(*Id.* at 21.)、また「減少する地下水に依存している区域は水圧破碎引き出し法による影響に脆弱である」ことは認めている(*Id.* at 21.)。

これらの説明は興味深い、やはりワイルドアースの指摘とは無関係である。例えるなら、気象予報士が明日は雨が降るか、と聞かれて「明日は風が強くなります」と答えるようなものである。BLMは申し立てに無反応同然だったということが明らかとなった。

残りのBLMの返答も同様に不十分であった。BLMは水圧破碎流出などに関する事実リストを引用するだけで、ワイルドアースの指摘する浅部帯破碎と破碎流出の表層ケーシング深度の潜在的な役割への具体的な返答はなかった。例えばBLMは「水圧破碎による流出と、使用する液体により、地表水と地下水の汚染が起こりうることを認めた」と表記している(*Id.* at 20-21.)。また水圧破碎に用いる化学物質は「人間の健康にとって有害である」と注記している(*Id.* at 21.)。さらにBLMはハイライン(HighLine)地区では数千フィートにおよぶ不浸透性の層が地下水と原油源を分けているため、地下水汚染のリスクは低いことが確認されたと主張した(Doc. 31 at 11.)。

これらすべての陳述は、浅部帯破碎と表層ケーシング深度が流出にどのように寄与し、地下水に影響するののかというワイルドアースによる元の指摘内容をそのまま反映させたに過ぎない。先に登場した気象予報士が、明日はどれくらい雨が降りますか、という質問に「雨は降りますよ」と答えるのと同然、助けにならないことが証明された。風が強くなりますよ、という答えよりは良いかもしれないが、依然不十分な回答である。

BLMは第3のカテゴリーについての報告を論拠に、ワイルドアースが指摘した問題点について十分な分析をしたと主張する(See Doc. 31 at 10-11.)。この第3のカテゴリー報告はNEPAの要件を十分満たしているとは言えない。なぜならNEPAが借地権契約段階において要求するだけの具体性を欠いているからである。例えばBLMはビリングスの借地権契約販売についての簡易アセスメント(EA)を引用して、「水圧破碎法を利用する際、原油や天然ガス層と地下水源の間の垂直距離が不十分あるいは距離が取れない場合に、潜在的な汚染の可能性が高くなることを認めている」と示唆している(*Id.*)。この陳述はワイルドアースと国民が既にわかっている事実を繰り返しているに過ぎない。

BLMの陳述は、採掘許可申請(APD)を事前に分析した際、採掘深度が20,015フィート(訳注: 6100メートル)、表層ケーシング深度は1,800フィート(訳注: 548メートル)としているが、この分析

は NEPA の要求には程遠い。表層ケーシングが採掘の穴の全長に満たないという事実を述べても、それが地下水に与える影響について何も述べていないに等しいことに注意する必要がある (See *id.* at 11.)。BLM は「表層の帯水層の汚染を保護するため、表層ケーシングは適切に取り付けられ、セメント補強されなければならない。また利用可能な水が表層ケーシング部分より深い深度で存在する可能性がある」と指摘しているとの反論をしたが、不十分である。この陳述も他と同様分析に何ら新しい情報をもたらすものではなく、NEPA が求める詳細な調査の要件を満たすものではない (See *id.*)。

これらすべての陳述は NEPA の詳細な調査の要件を満たすことはできず、良いところで「可能性がある影響といくらかのリスクについての一般的な陳述」にとどまる *Or. Nat. Desert Ass'n v. Rose*, 921 F.3d 1185, 1191 (9th Cir. 2019) (quoting *Blue Mountains Biodiversity Project v. Blackwood*, 161 F.3d 1208, 1214 (9th Cir. 1998)); see *Klamath-Siskiyou Wildlands Ctr. v. BLM*, 387 F.3d 989, 994 (9th Cir. 2004)。クラマス・シスキユ (*Klamath-Siskiyou*) 判決において連邦第9巡回区裁判所は、簡易アセスメント(EA)が不適切であることを指摘した。それは簡易アセスメント(EA)が影響の可能性についての単に「一般的な陳述」にとどまったからである。該当の簡易アセスメント(EA)は「(読者に) 特定の環境ファクターが「影響を受けず」「改善され」あるいは「悪化する」だろうことや、またその影響が「大きい」か「小さい」を知らせるにとどまった」387 F.3d at 994。同簡易アセスメント(EA)は「読者に…どのデータが根拠となって、その結論に至ったのか、なぜ客観的なデータが提供できないのか」を知らせることを怠った *Id.*。本件で BLM は第9巡回区裁判所がクラマス・シスキユ判決で不備があるとした情報さえも提供することを怠った。本件の簡易アセスメント(EA)は上記で論じた通り、読者に地下水への影響がないのか、改善されるのか、あるいは悪影響を及ぼすのかを大部分で明らかにしていない。また特にどのデータがこれらの結論を導いたのかについての説明は全くされていない See *Klamath-Siskiyou*, 387 F.3d at 994。

注意したいのは、BLM が略式判決に反対する書面において反論の際に言及する判例のどれ一つも、反論となっていない点である。フレンズ・オブ・ヨセミテ対ノートンの判例では 348 F.3d 789 (9th Cir. 2003)、第9巡回区裁判所はナショナルパークサービスに合理的な管理計画のため、将来の決定に関する分析を先送りすることを認めた (See *id.* at 801)。この計画は「将来に認可される行為のための幅広い指標」を提供したにすぎず、「不可逆的で回復不能の資源利用に該当する」ものではない *Id.* (quotation marks omitted) (quoting *California v. Block*, 690 F.2d 753, 801 (9th Cir. 1982))。これと対照的に BLM は本件借地権発行の際に「不可逆的で回復不能の資源利用に該当する行為」を行った。さらにノートン判決の被告行政庁は、合理的な管理計画に沿って「将来の行政行為については(国家環境政策法、米国文化財保護法その他関連のある法令に従った)適切な環境評価を準備することが必要である」ことを認めていた *Id.*。行政庁はさらにその評価には「必要に応じて、システム全体にわたる影響についてのデータ収集と分析を含める」予定であることも認めていた *Id.*。ノートン判決が予期している将来の行政行為として、本件の借地契約販売

段階が想定できる。すなわち、BLM は潜在的な「システム全体の影響」を分析しなければならないことを意味している *Id.*。

BLM が依拠するシチズン・フォー・ヘルシー・コミュニティの判例も(健康な共同体のための市民) *v. BLM*, 377 F. Supp. 3d 1223 (D. Colo. 2019) また的外れである。BLM は「行政庁がフラッキング流出など『予想外の事故により水質が悪化すること』を認定していたことをもって裁判所は行政庁による「水に対する詳細な調査」の実施があったことを認めていると主張した (Doc. 29 at 2.)。BLM は本件地裁判決の中のひとつの事実認定部分をもってさながら当該判決判決全体の分析であるかのように説明している。実のところ、シチズン・フォー・ヘルシー・コミュニティの地方裁判所判決は、その事件において BLM が実施していた、広範囲で徹底した詳細な調査を論拠としていたのである。

当該事件の原告は「近代的な原油と天然ガス採掘技術がもたらす資源と人間の健康への影響」について懸念を表明した *Citizens for a Healthy Community*, 377 F. Supp. 3d at 1241。それに対して地方裁判所は BLM による徹底した分析を目録化した *Id.*, at 1241-42。BLM は水圧破碎による流出は水質を悪化させることを認めた *Id.*。BLM は水圧破碎による健康への影響の調査を論拠にしているが、「流出による予測される最大限の影響をモデル化し」、そして「大気質に関連する健康や生活の質への影響は重大ではない可能性が高い」とした *Id.* at 1242。BLM はまた「発癌性の疑いがある物質から予測される発癌リスクをモデル予測した」*Id.*。これらの項目は『シチズン・フォー・ヘルシー・コミュニティ』事件の中で BLM が行った資源や人間の健康にもたらす影響への潜在的な危険性に関する膨大な解析のごく一部にすぎない *Id.* at 1241-42。本件において BLM は『シチズン・フォー・ヘルシー・コミュニティ』事件でなされた徹底的で対応的な分析と比較して、借地契約販売による地下水への影響に関する分析をほとんど、または全く行わなかった。

BLM はワイルドアースの懸念について具体的な返答ができなかったとしても、地区ごとの分析を採掘許可申請 (APD) 段階に延期して行うことは可能だと主張している。第九巡回裁判所は数十年にわたり、借地契約段階においてそれが「資源の回復不能な利用」に該当している場合に、NEPA は少なくとも何らかの「特定の現場に即した分析」を義務付けることとしてきた *Kempthorne*, 457 F.3d at 975-76; *see Conner v. Burford*, 848 F.2d 1441, 1450-51 (9th Cir. 1988)。BLM が借地契約段階で「採掘によってもたらされる影響について正確な範囲で十分に解明する能力がなかった」ことは、この段階で、これらの影響に配慮できなかったことを正当化できるものではない *Conner*, 848 F.2d at 1450。

第九地区巡回裁判所は必ずしも一区画ごとの分析を義務付けていたわけではない *See Kempthorne*, 457 F.3d at 976。第九地区巡回裁判所は、複数段階にわたる原油・天然ガス借地契約販売計画を、NEPA の影響分析の要件に適用した場合に生じる固有の問題を考慮した上でこ

の決定を下した。借地契約段階では、どのプロジェクトが特定のどの区域で実現するかについての確実性はない *See id.*

この理由から第九地区巡回裁判所は、BLM が借地契約販売決定をするにあたり、一区画ごとの影響調査を行わないものの、その代替として「予測可能な結果の潜在性の範囲を表す仮説的な状況」を考慮して決定することを認めている。第九地区巡回裁判所は、BLM が地下水の影響について、一区域ごとの調査を実施したのかどうかではなく、借地契約販売のため、必要最低限具体的な調査を実施したのかという争点に直面しているものである。

この争点は借地契約段階の NEPA 分析に基づくもう1つの固有問題によって、さらに複雑化している。BLM の影響を測定する能力は、借地契約段階においては、評価の対象とする影響項目によって、大きく左右される。たとえば湿地帯における原油と天然ガス借地契約などは、油井が一区域のどこに位置するかにより、影響が大きく左右されるからである。 *See Ctr. for Biological Diversity v. BLM*, No. 17-cv-553, 2019 WL 236727, at *10 (D. Nev. Jan. 15, 2019)。湿地帯への影響の大きさを左右する油井のための採掘位置を正確に測定し、決定するには高度な正確性が必要となり、BLM の能力にはその限界がある。結論として、借地契約段階における BLM の分析は比較的一般的なものとなるが、まだこの時点で NEPA に適合している可能性はあるといえる *See id.*

環境影響の種類によっては、一区域内の配置によって決まるわけではなく、借地契約段階におけるそれらの影響については、裁判所はより具体的な分析を要求した。例えば、裁判所はこれまで BLM に借地契約段階での潜在的な温室効果ガス量の比較的具体な予測値を要求してきた *See Wildearth Guardians v. Zinke*, 368 F. Supp. 3d 41, 67-68 (D.D.C. 2019)。同様に、裁判所は潜在的な水の利用が争点となっている場合には、借地契約段階においても水利用に関するより具体的な分析を要求していた *See San Juan Citizens All. v. BLM*, 326 F. Supp. 3d 1227, 1254 (D.N.M. 2018)。サンフアン市民連盟事件において連邦地方裁判所は、借地契約段階で BLM が「異なる水圧破碎の方法による水利用に関して予測する」ための「十分な情報」を所持していたということを認定した *Id.*。地方裁判所は後の許可段階において「行為の水質への影響の予測はより正確になる」としつつも、BLM にこの分析を命じた *Id.*。これらの判例は、争点となっている環境影響についての特異な性格に応じて、借地契約段階において BLM が十分具体的な分析を実施したのかどうかについて、裁判所が審査しなければならないという結論を導き出している。

BLMIによる浅部帯破碎と表層ケーシング深度がもたらす地下水への影響の分析と事実に基づいた記録を比較すると、BLMIは分析を不適切に採掘許可申請(APD)段階まで延期していたことが明らかになる。BLMIは浅部帯破碎と表層ケーシング深度に関してほとんど何の分析も行っていない。その一方で事実に基づいた記録は、BLMが借地契約段階で、実際に行った分析よりもさらに具体的な分析のために必要な情報を保持していたことを明らかにした。BLMIは「借地契約販売対象地域の帯

水層深度と品質」と「同地域で採掘された既存の油井の記録」に関する記録を入手できたというワイルドアースの主張は正当である(Doc. 30 at 13.)。本記録は「モンタナ州で浅部帯破碎が最も起こりやすい場所を特定する環境保護庁(EPA)調査」を含む(*Id.*)。この情報のみでも浅部帯破碎と表層ケーシング深度がもたらす地下水への潜在的な影響を、BLMが借地契約段階で予測することは可能だった *See San Juan Citizens All.*, 326 F. Supp. 3d at 1254。

裁判所はBLMの分析が地下水への潜在的な影響を含んでいなければならないと強調したが、ワイルドアースが主張した一区画ごとの分析を含む必要はないとした。BLMは浅部帯破碎と表層ケーシング深度がもたらす地下水への潜在的な影響を詳細に測定するための少なくともいくつかの事実情報が、油井の位置に左右されるということを的確に指摘した(Doc. 31 at 11-12.)。この情報をなくしてBLMはワイルドアースがNEPAの要件であるとして求めている現地を特定した分析を提供することはできないし、その必要もない *See Ctr. for Biological Diversity*, 2019 WL 236727, at *10。

まとめると、過去の飲用水層まで届かない部分での浅部帯破碎と表層ケーシング深度がもたらす地下水への影響についての詳細な調査さえもBLMは怠ったといえる。BLMは浅部帯破碎と表層ケーシング深度がもたらす地下水への影響を予測し、提供するための情報を借地契約段階で保持していた。それぞれの区画ごとの地下水への影響を予測する必要はないが、かわりにNEPAの要件となる詳細な調査を借地契約段階で可能な限り具体的に実施することはできた。どの程度の具体性が必要かは、それぞれの借地契約販売とその対象地の区画の性質によって異なり得る。

II. BLMは地下水保護のための代替案の検討を怠った

異議申立段階で、かつBLMが関連する簡易アセスメント(EA)とFONSI認定文書を発行した後、ワイルドアースは異議申し立てを行った。その内容は、BLMによる借地契約販売はNEPA違反にあたり、「利用可能な地下水の上に位置する区画の借地契約販売の実施を見合わせ、代替地を検討、またその他利用可能な地下水区域のすべてが保護されるための対策」など代替案の考慮を行わなかったと主張するものだったBLM-MT-BI-004774。「その他の対策」の中でワイルドアースは、「借地契約や借地契約通知の中に、借主が利用可能なすべての水(源)を特定するための地下水検査を採掘に先駆けて実施すること」を義務付ける代替案を提案した。ワイルドアースは現在、BLMが代替案の検討を怠ったことで、NEPAに違反したと主張している(Doc. 24-1 at 35-39.)。

NEPAの規定は「すべての妥当な代替案について徹底的に調査し、客観的に評価する」ことを行政庁に義務付けている。行政庁は、行為の目的にある程度関連する代替案のみ評価する必要がある

ある See *Wild Wilderness*, 871 F.3d at 728; *League of Wilderness Defs.—Blue Mountains Biodiversity Project v. U.S. Forest Serv.*, 689 F.3d 1060, 1069 (9th Cir. 2012)。

NEPA の規定は、代替案の要件を満たすための数的な要件の概要をまとめてはいない See *Native Ecosystems Council v. U.S. Forest Serv.*, 428 F.3d 1233, 1246 (9th Cir. 2005)。

NEPA はいくつの代替案について分析するかについて行政庁に完全な裁量権を与えるわけではない。行政庁は、提案された代替案で分析されなかったものがなぜ除外されたのかについて「簡潔に説明」しなければならない 40 C.F.R. § 1502.14(a)。「実行可能だが検証されてない代替案は環境影響評価報告書を不十分なものとする」*Muckleshoot Indian Tribe v. U.S. Forest Serv.*, 177 F.3d 800, 814 (9th Cir. 1999) (引用: *Citizens for a Better Henderson v. Hodel*, 768 F.2d 1051, 1057 (9th Cir. 1985))。代替案の検討の必要性は「環境影響評価報告書(EIS)の代わりに簡易環境アセスメント(EA)を作成する場合、緩和されるものの、現存する」*Wild Wilderness*, 871 F.3d at 728; see 40 C.F.R. § 1508.9(b)。

ワイルドアースの異議に対する否認のため BLM から提供されるべき情報の詳細の程度について、当事者らは意見を異にしている。なぜならワイルドアースはこの代替案についての議論を NEPA 手続きの期間に提起しなかったからである (See Doc. 31 at 14-15.)。BLM が異議段階においてどの程度の情報を提供しなければならないのかに関わりなく、BLM は、異議に対して、最低限、十分具体的な情報によって NEPA 法令を遵守していることを弁明しなければならない。そう考えなければ、異議手続きの目的をおおかた減殺してしまうからである。利害関係者は、しばしば異議手続段階で NEPA 法令の違反を指摘する See, e.g., BLM- MT-BI-004709, BLM-MT-BI-004711, BLM-MT-BI-004727-4736, BLM-MT-BI- 004764-4775, BLM-MT-BI-004778-4790, BLM-MT-BI-004852-4862。BLM は正当な異議が申立人からあった場合、その有効な NEPA の申立に対する救済を行う責任がある。そうでなければ異議段階における市民からの NEPA 法令への違反の指摘は意味をなさない。BLM は、単に原告が NEPA 法令への違反についてより早い段階で指摘するのを怠っただけで、なぜ NEPA 法令への違反に対応しなくてよいのかについて何の理由も示していない See generally *W. Watersheds Project v. Zinke*, 336 F. Supp. 3d 1204, 1228 (D. Idaho 2018) (石油とガスの借地権販売への①申立期間の目的と重要性について論じている。

これを念頭に、BLM のワイルドアースの申し立てに対する回答では、なぜ NEPA 法令に遵守する代替案が検討されなかったのかというワイルドアースへの指摘に対して、十分な説明は行われなかった。BLM の回答は、ワイルドアースの異議によって提案された代替案について言及しなかった。ワイルドアースは BLM に2つの代替案を検討するように提案した。「水源の上部に位置する地区は借用対象としない」こと、そして借地権に関して、地下水の検査、特定のケーシング、そしてセメンチングの深さに関する規定の義務付けを行う代替案である。BLM-MT-BI-004774。BLM はワイルドアースの提案した代替案について「これらの地区と関連する全ての資源は厳しい資源

保護制度のもとにあるため(NSO、CSU)、そのような地区を除外する代替案を分析する必要はない」と簡略に言明回答した。BLM-MT-BI-004775。

当時も、また弁論の時ににおいても、BLM はワイルドアースの代替案が非合理的または実現不可能であると主張しなかった。BLM の主張は、その代わりに、BML の回答とその余の代替案の分析が十分な証明になっていると主張した。(Doc. 29 at 34-37.)。このことから裁判所は、BLM がワイルドアースの提案を検討しなかったことについて、適切な説明があったかのかどうかのみを考慮しなければならないことになる。40 C.F.R. § 1502.14(a); see *Muckleshoot Indian Tribe*, 177 F.3d at 814。

BLM が代替案を検討しなければならない責任は、環境評価報告書の場合と比較して簡易アセスメントにおいてはより緩和されている *Native Ecosystems*, 428 F.3d at 1246。裁判所は BLM のワイルドアースの提案した代替案への回答がどの程度具体的だったのかに異議を唱えているのではない。See *id.* 裁判所はそのかわりに BLM の回答の内容に関して、それでは不十分であるとするものである。BLM の回答は、なぜ No-Surface Occupancy (地表の非占有) 規定あるいは Controlled Surface (地表規制) 規定がワイルドアースが提案する規定の十分な代わりとなるのか、全く説明をしていない。NEPA 手続きの間に BLM による地下水についての別のコメントがなされたことや適切な代替案の提案を怠ったことなどを踏まえると、異議段階でワイルドアースから代替案の提案を受けた時、BLM は白紙状態からスタートを切っているわけではない。BLM がワイルドアースに提供した結論だけの回答以上の説明なくして、BLM は NEPA 法令の要件を満たすことはできない。

他の判例でも連邦行政庁が提案された代替案の検討を怠ったことへの説明が不十分として、NEPA の代替案要件を満たしていないとの判決が下されている。第九地区巡回裁判所では *Muckleshoot Indian Tribe* の判例で森林局の代替案分析をこの理由から認めなかった 177 F.3d at 813。その際の環境評価報告書は No-action 代替案と実質的に同一の二つの代替案を考慮しただけだった。第九地区巡回裁判所は森林局が代替案の検討を怠った理由の根拠について「記録に何も見いだせない」と指摘している。コロラド州の連邦地方裁判所でも BLM が NEPA の代替案要件を満たせなかったとの同様の判決が下された。なぜなら提案された代替案についての BLM の回答は代替案を「特に具体的に検討しなかったという結論以上のものではなかった」からである The district court in *Colo. Env'tl. Coal. v. Salazar*, 875 F. Supp. 2d 1233, 1248-50 (D. Colo. 2012)。

第九地区巡回裁判所が連邦行政庁が2つのみの代替案を検討したことを支持した時でさえも、その理由は「『すべての合理的な代替案が』検討され、そして連邦行政庁がなぜ他の代替案を検討しなかったのかという理由について妥当な説明がされた場合」だったからである *Native Ecosystems*, 428 F.3d at 1246 (emphasis added); see *Env'tl. Prot. Info. Ctr. v. U.S. Forest Serv.*,

451 F.3d 1005, 1016 (9th Cir. 2006) (代替案を除外した理由への説明は「恣意的または一貫性がない」わけではなく、行政庁は適切に代替案を検討したとして行政庁の判断を支持)。BLM は *Native Ecosystems* と *Environmental Protection* を根拠に2つの代替案のみの検討で足りる旨を主張した。しかしながら両方の判例とも、行政庁がなぜ除外した代替案についてそれらを検討しなかったのか説明しなければならないとしている *See Native Ecosystems*, 428 F.3d at 1246 (「代替案を除外した理由への妥当な説明がされた場合」にかぎり、行政庁は法令の要件を満たすとされたことに留意); *Env'tl. Prot. Info. Ctr.*, 451 F.3d at 1016 (提案された代替案を除外した理由についての説明が「恣意的または一貫性のない」ものでない旨判断されたことに留意)。BLM はワイルドアースの提案した代替案を検討しなかったことについての「適切な説明」を行うことを怠った *Native Ecosystems*, 428 F.3d at 1246。これら考慮すべき事項と引用した判例の理由づけから、裁判所は BLM がワイルドアースの提案した代替案の検討を怠ったと結論づけるに至った *See id.*

III. BLM は累積的な気候影響への配慮を怠った

すべての訴訟当事者は、問題の簡易アセスメント(EA)が NEPA の累積的影響要件を満たすかどうかについての争点についての略式判決を請求した。NEPA は行政庁に1つ1つの借地契約販売による付加的な影響、すなわち「行政庁(連邦あるいはそうでない)または同等の行為の主体となる人間による、過去、現在、そして合理的に予測できる近い将来の行動に、付け足される」付加的な影響全体に対して配慮することを義務付けている 40 C.F.R. § 1508.7。「累積的影響とは個々にすれば小さいが、一定期間にわたって重ねられる集団的に重大な行為から生じる影響である」*Id.*

「累積的な影響分析では行政庁はすべての行為について「厳密に調査」しなければならない」*Te-Moak Tribe of W. Shoshone of Nev. v. U.S. Dep't of Interior*, 608 F.3d 592, 603 (9th Cir. 2010)。行政庁は NEPA の下で「より正確な情報が提供できなかった正当な理由」が説明されない限り、「『推定される影響』や『いくらかの危険性』のような一般論的な陳述で要件を満たすことはできない」*Ocean Advocates v. U.S. Army Corps of Eng'rs*, 402 F.3d 846, 868 (9th Cir. 2005) (quoting *Neighbors of Cuddy Mountain v. U.S. Forest Serv.*, 137 F.3d 1372, 1379-80 (9th Cir. 1998))。

NEPA は累積的な環境影響を与えうる複数の計画が同時に承認待ちの状態にある場合、環境的結果への影響を総合して配慮しなければならないと義務づけをしている *Kleppe*, 427 U.S. at 410。NEPA はまた行政庁が地域において関連する計画をリストアップする以上のことを行うことを義務付ける *Great Basin Mine Watch v. Hankins*, 456 F.3d 955, 971 (9th Cir. 2006)。行政庁は、代わりにこれらの計画について、また計画ごとの差異について十分に詳細な分析を行う必要がある。*Id.* 行政庁は「決定権者に対して、累積的な環境影響を削減するために計画を変更する必要があるのか、あるいはどのように変更するのか」を判断することを支援するため、十分な具体的な

情報をその分析の中で提供しなければならない *Churchill Cty. v. Norton*, 276 F.3d 1060, 1080 (9th Cir. 2001) (quoting *City of Carmel-by-the-Sea v. U.S. Dept' of Transp.*, 123 F.3d 1142, 1160 (9th Cir. 1997))。

連邦地方裁判所は *Helena Hunter & Anglers* 判決において、森林局が簡易アセスメント(EA)中の累積的影響の部分において、異議を申し立てられた計画と同じ地域で、同局による他の道路建設計画をリストアップすることを怠ったとして、NEPA 法令に違反したと判決を下した 841 F. Supp. 2d 1129, 1138 (D. Mont. 2009)。

第九地区巡回裁判所は *Lands Council v. Powell*, 判決 395 F.3d 1019, 1028 (9th Cir. 2005) においても、行政庁が自身の別の計画をリストアップすることを簡易アセスメントと環境影響評価報告書においてを怠ったとして非難した。裁判所は行政庁は「過去の木材伐採と伐採によって生じた過去の環境への損害についての内容」を「十分詳細に説明」することを怠ったことが NEPA 法令違反にあたるという理由づけを行った *Id.* 第九地区巡回裁判所は *Klamath-Siskiyou* の判例で BLM が他の計画について論じてはいるものの、「統合した環境影響についての定量化されたアセスメントの実施」はなかったとして、NEPA 法令の遵守を怠ったと指摘した 387 F.3d at 994。言い換えれば、第九地区巡回裁判所は一貫して、過去・現在・合理的に予測できる近い将来起こりうる計画について目録化しその全体を対象に「複合的な環境影響」の分析を要件としてきた *Id.*

本件では BLM からの関連する計画全体の目録の提供はなく、複合的な環境影響を明らかにするための分析も不十分である。ワイルドアースが指摘するようにバット(Butte)、ビルングス(Billings)、そしてハイライン(HiLine)の個別の簡易アセスメント(EA)は、同じ借地契約販売で販売される土地にも関わらず、それぞれの計画の相互関係を議論していない。これに加え、マイルズシティ(Miles City)の借地契約販売は他の3つの簡易アセスメント(EA)からの環境への影響についての議論を全く含んでいない。これらの不作為は第九地区巡回裁判所の指示する「過去・現在・合理的に予測できる近い将来の計画について十分な詳細目録を作成し、これらの計画と計画間の差異が環境にもたらした影響についての妥当な分析を実施すること」という要件に違反している *Great Basin Mine Watch*, 456 F.3d at 971-72; see *Helena Hunter*, 841 F. Supp. 2d at 1138; *Lands Council*, 395 F.3d at 1028。

BLM は他の計画について目録化を怠ったとの指摘に反論する代わりに、実施した分析が NEPA 法令の累積的影響についての要件を満たしていることについての理由を多数の理論的根拠を提示し、主張している。まず初めに BLM は、法令への適合は「不可能」だと主張している (Doc. 29 at 27 n.6.)。BLM は法令が「BLM の対象計画とその他の温室効果ガスの排出源とを区別していない」ため「温室効果ガス排出源ごとの排出増加の寄与分をそれぞれ個別に測定」することはできないと述べている (*Id.*)。法令がたとえ BLM が主張したようなアセスメントを義務付けるにすぎないとしても、非連邦政府機関や民衆による温室効果ガス排出についての目録化についての不可

能性はともかく、連邦政府機関の計画からの排出について目録化が不可能だとするものではない。BLM は連邦政府機関の計画についても目録化することを怠っているため、この不可能性の議論は無効となる。BLM はさらに累積的影響分析の中で、行政庁は「地区において影響を与えた過去の行為の全てについて個々に列挙することなく、過去の行為をすべて集合して累積的影響とみなす」ことができる、としているから、それに矛盾する上記主張は自身の論拠の信頼性を低下させた(Doc. 31 at 6 (quoting *Ctr. for Env'tl. Law & Policy v. BLM*, 655 F.3d 1000, 1007 (9th Cir. 2011))).

BLM はまた NEPA の累積的影響要件に適合していることへの裏付けを温室効果ガスの数量化に依存している。BLM は6ページにわたり、それぞれの借地契約販売において予測される温室効果ガスの数量化のプロセスを細かく説明している(See Doc. 29 at 9-15 and Doc. 31 at 2.)。この情報は綿密で、BLM にとって NAPA を遵守するために必要なものであったが、BLM が「累積的な」気候影響を考慮しているのかについて説明しているものはなかった。

BLM はまた、簡易アセスメント(EA)と関連する資源管理計画(RMP)を階層化しているとして、NEPA の累積的影響要件を満たすと主張した (Doc. 29 at 28; Doc. 31 at 2-3.)。この議論も、少なくとも2つの独立した理由から失敗に終わっている。1つ目の理由として、関連する資源管理計画(RMP)は「計画地域での BLM が認証した行為から推定される温室効果ガス」のみを考慮しているからである BLM-MT-BI-002397 (emphasis added); see BLM-MT- MC-001163 (資源管理計画(RMP)の累積的影響分析が「計画区域内で…予測される行為」のみを考慮していることに注目)。このことから NEPA 法令に適合するために BLM は Wyoming 借地契約販売の影響分析を考慮しなければならないのにも関わらず、ビルングス(Billings)の計画区域のための資源管理計画(RMP)ではワイオミング(Wyoming)の計画区域からの影響を考慮していない。

また BLM の階層化の議論についても、資源管理計画(RMP)が借地契約販売に2年間も先立つことから無効である。See, e.g., BLM-MT-BI-002281。累積的な影響の評価規制は過去・現在・そして合理的に予測可能な近い将来の計画を借地契約販売の時点で目録化することを義務付けているところ、二年前の時点のものは無効である。BLM は RPM 段階では何が過去・現在・そして合理的に予測可能な近い将来の計画にあたるかが不明であったから、2年の経過によってその関連情報を得られる利益はある。BLM の段階化の議論は資源管理計画(RMP)の代替案が過去2年間に進展されたシナリオ通りだと証明されれば、それなりの意味をもつかもしいない。しかし、資源管理計画(RMP)以外の計画地域を考慮に入れていないことから、どちらにせよ無効となる See *Klamath-Siskiyou*, 387 F.3d at 994。

資源管理計画(RMP)への階層化(段階化)が NEPA の累積的影響分析を満たすという議論について、BLM は、よくするように、NEPA 法令が「階層化を奨励している」と指摘する。(Doc. 29 at 29; Doc. 31 at 3.) 裁判所も同意する。しかしながら階層化を奨励しても、階層化のみによって

NEPA の様々な要件を十分満たすということの意味してはいない。NEPA では環境評価の異なるレベルにおける「同じ論点に関しての重複する議論を除外するため」階層化を奨励するとしている 40 C.F.R. § 1502.20。BLM は重複のリスクが存在しないにも関わらず、累積的影響の一般議論を避けるための手段として階層化の議論を用いている。

さらに BLM は、一つの借地契約販売からの排出を州や国レベルの温室効果ガスと関連づけることになるため、そもそも NEPA の累積的影響分析の要件を満たすことはできないと主張した (See Doc. 31 at 6-9.)。BLM は「気候変動とそれに寄与する温室効果ガス排出は、グローバルでスケールにおいて累積的である」と主張する (*Id.* at 8.) BLM は気候変動のグローバルな性質から「特定の地区や地球規模における、特定の借地契約販売からの温室効果ガスの明確な影響」を測定することは不可能であることを強く主張している。このことから BLM によれば「決定権者と一般市民は特定の計画の直接的または間接的な温室効果ガス排出を…(州や国レベルの排出と)関連する累積的影響分析によって判断すべきだ」としている (*Id.* at 8-9.)。

気候変動は確かに累積的影響分析へ特有の課題を提示している。とはいえ、この裁判において BLM が NEPA を遵守しているという議論はいくつもの理由から説得性を欠いている。初めに、これらの特有の課題は第九地区巡回裁判所の判例法に従う必要性を取り消すものではない。この判例法は過去、現在、合理的に予測できる近い将来の計画の目録化を義務付けている See *Great Basin Mine Watch*, 456 F.3d at 971-72。さらに BLM は、これらすべての計画がどのように計画地域における気候変動の影響に寄与しているのか解明することはできずとも、温室効果ガスの排出が少なければそれだけ気候変動も少なくなるということはわかっている See BLM-MT-BI-000051, BLM-MT-BU-000045, BLM-MT-HI-000039, BLM-MT-MC-002493 (原油と天然ガスの開発は温室効果ガスの要因であり、温室効果ガスの濃度の高まりが気候変動に寄与していることを認識した上で)。

3つ目に、気候変動のような広範囲の自然における環境問題では、累積的影響分析が NEPA の全体的分析にとって必要不可欠である。累積的影響分析は「ここで少しの影響、あちらで少しの影響、そして他の場所でも少しの影響であっても、ある時点でそれらの影響を総合すると大きな影響になりうる」のかを判断するように考案されている *Klamath-Siskiyou*, 387 F.3d at 994。グローバルな特性をもつ気候変動と温室効果ガス排出は、個々の借地契約販売や BLM の計画が州、国レベル温室効果ガスからすれば取るに足りない割合である可能性が高いことを意味している See *Ctr. for Biological Diversity*, 538 F.3d at 1217。そのため、BLM が自身の計画の気候変動への真の影響の究明を望むのであれば、単に州や国レベルの排出源の観点からではなく、それぞれの計画を組み合わせ、総合的に影響を検討することが唯一の方法である See *id.*。このことをなくして関連する「決定権者」は、気候変動への「計画による累積的影響を少なくすることが可能なのか、またどのようにそれができるか」を判断することはできない *Churchill Cty.*, 276 F.3d at 1080 (quoting *City of Carmel-by-the-Sea*, 123 F.3d at 1160)。グローバルな特性を持つ気候変動は借

地契約販売による気候変動への正確な影響を測定することを複雑にしている。しかし、複雑ではあるが、このことによって BLM が第九地区巡回裁判所の判例法が義務付ける過去・現在・合理的に予測できる近い未来の計画を目録化することを不可能にしているわけではない See *Great Basin Mine Watch*, 456 F.3d at 971-72。

BLM が主として依拠している判例は以上の結論を否定していない。(Doc. 29 at 13 (citing *Wildearth Guardians v. Jewell*, 738 F.3d 298 (D.C. Cir. 2013) and *Wildearth Guardians v. BLM*, 8 F. Supp. 3d 17 (D.D.C. 2014)) and Doc. 30 at 3-4 (citing *Citizens for a Healthy Cmty. v. BLM*, No. 117-CV-02519, 2019 WL 1382785 (D. Colo. Mar. 27, 2019)). これらすべての判例は巡回裁判所以外のものであり、この裁判に第九地区巡回裁判所の判例法を否定することを強いることはできない。さらに重要なのが、このうち2つの判例は第九地区巡回裁判所の判例法に適合するということである。

ワイルドアースがこの裁判で取り上げているのと同様に、D.C.巡回裁判所は *Jewell* の判例で、行政庁が説明を求められている環境評価報告書(EIS)において、保留されている他の11件の借地契約申請分を含めることを怠ったことが、恣意的または一貫性のない行為であったかどうか、という争点を扱った。D.C.巡回裁判所は行政庁が11件の計画を含める必要はなかったと判決した *Jewell*, 738 F.3d at 310。しかし D.C.巡回裁判所がこの判決に至った理由は、これらの計画が「合理的に予測できる近い将来」にあらず、§ 1508.7要件内の適用必要条件とならなかったためである *Id.*。2008年に BLM が説明を求められていた計画についての最終評価書(FEIS)を発行した際、提案されていた計画のうち、たった4つの借地契約計画のみが環境評価報告書(EIS)プロセスを経ていた。7つの借地契約計画はスコーピング(注:環境影響評価項目の特定段階)の過程を通過していなかった *Id.*。D.C.巡回裁判所は2011年での説明会で、原告がこの11件の提案された借地契約販売計画について論拠を置いたことに対して、「後知恵」として退けた *Id.*。「初期段階での計画には不確かな将来がある」ため、すべての提案された借地契約について、合理的に予想できる近い将来の行為についての分析を検討することを BLM に要求するのは妥当ではない *Id.* (引用: *Theodore Roosevelt Conservation P' ship v. Salazar*, 616 F.3d 497, 513 (D.C. Cir. 2010)。

連邦地方裁判所はワイルドアース・ガーディアンズ対 BLM の訴訟において、BLM が「他(区域の)採掘地」と「他の係属中の借地契約」からの排出の分析を実施した累積的影響分析を支持した。 *Wildearth Guardians*, 8 F. Supp. 3d at 35。BLM は提案されている借地契約からの温室効果ガス排出を予測し、それを州レベルの排出と関連づけている *Id.*。BLM は同じことを本件でも行っている (Doc. 29 at 13.)。BLM の累積的影響分析はほぼそこで終了している。対照的に、BLM は *Wildearth Guardians* においてさらに深く踏み込んでいる。BLM は提案されている借地契約の温室効果ガス排出量の数量化を「他の採掘地(Powder River Basin)における炭鉱採掘とその他係属中の借地契約と合わせて」考慮している *Id.*。環境評価報告書(EIS)は排出量と石炭燃焼によ

る副産物についてより深く論じており、すべての Powder River Basin の採掘地における石炭燃焼によって発生する二酸化炭素排出量は 2006 年で CO2 換算 7 億 1690 万トンになると予測した。この排出量は全米の石炭燃焼からの二酸化炭素排出量の 33.6%を表す *Id.* 本件での BLM の分析は *Wildearth Guardians* での分析に到底及ばない。これらの判例によっては、行政庁が環境評価報告書(EIS)や簡易アセスメント(EA)の対象となっている行為から、発生が予測される新たな排出量を単に数量化し、州レベルや国レベルでの排出量の何割にあたるのかを計測することで、NEPA の基準に適合しているとする BLM の主張を裏付けることはできない。

BLM は過去・現在・合理的に予測できる比較的近い将来の計画の目録を簡易アセスメント(EA)中で作成しなければならない *See Great Basin Mine Watch*, 456 F.3d at 971-72。BLM は不可能なことを行う必要はないが *Wildearth Guardians*(8 F. Supp. 3d at 35)判決は、BLM はここで明らかにした分析より以上のものを実施できたことを示している。BLM は4件の簡易アセスメントにおける地区ごとの温室効果ガス排出量の数量化を行うことで必要な要件を大方満たしたが、これらの借地契約販売が環境に累積的に影響を及ぼすのかについて示す、次の段階にあたる分析の実施はしなかった。

IV. BLM が恣意的で一貫性のない FONSI (Finding No Significant Impact) 認定文書を発行したかどうか

ワイルドアースはこの裁判で BLM の恣意的で一貫性のない(注:日本における裁量権の濫用に類似する)FONSI(Finding No Significant Impact、環境への重要な影響がないとの事実評価)認定文書を退け、借地権契約のために、簡易アセスメント(EA)ではなく環境評価報告書(EIS)の作成を要求するように求めている。BLM によって作成された簡易アセスメントでは、浅部帯破碎と表層ケーシング深度による地下水への影響への十分な議論を怠っている。 *See supra* Section I。簡易アセスメントでは、借地契約のためワイルドアースが提案した代替案への検討を除外することへの決定に関して、妥当な説明がされなかった *See supra* Section II。また同簡易アセスメントでは、借地権契約の気候変動への累積的影響について十分明らかにすることも怠った *See supra* Section III。BLM のすべての FONSI 認定文書はこれら欠陥のある簡易アセスメントを論拠としており、分析も比較的少なく、それらほとんどが直接的に簡易アセスメントへ繋がっている *See* BLM-MT-BU-000011 (FONSI 認定文書は一部簡易アセスメントの審査に基づいている点を明記), BLM-MT-BI-000012 (same), BLM-MT-HI-000006 (same), BLM-MT-MC-000005 (same)。ワイルドアースは BLM のこれら恣意的で一貫性のない簡易アセスメントに依存する FONSI 認定文書も、同様に恣意的で一貫性のない内容であることを強く主張する。この主張は正しい。これらの事実を受け、裁判所は、BLM に対して、提案された行為の様々な環境影響についての新たな分析を行うように本件を差し戻さなければならない。裁判所は借地契約に環境評価報告書が必要であるかを議論するのは不必要であり、賢明ではないと考える。それは BLM が新たに行う分析の実施により、自ら必要であると結論づけるかもしれないからである。

V. 救済方法

ワイルドアースは以下の救済命令を訴状の中で求めている。この裁判において「借地契約を承認する際に、被告が NEPA 法令に違反したことを宣言すること (Doc. 1 at 33)。この裁判で「借地契約を承認した決定の記録、決定の前提となった簡易アセスメント(EI)と FONSI 文書、異議却下決定そしてこれらの販売に準拠する借地契約のすべて」を違法無効とし除外すること(*Id.*)。この法廷が「被告による法律違反への救済措置がとられるまで本件に対する裁判権」を維持し続けること (*Id.* at 34)。そしてこの裁判でワイルドアースへの「司法制度平等利用保障法に基づく弁護士への妥当な支払いを含む、本訴訟への費用」を裁定すること 28 U.S.C. § 2412,” (*Id.* at 33)。ワイルドアースは見解趣旨書の中で以下の救済措置、宣言的判決と法廷が以下の無効化を行うことを求めている。(1)2017年12月と2018年3月の借地契約のための簡易アセスメント(2)関連する FONSI 認定文書(3)関連する決議記録(4)原告の借地権契約に対する異議却下決定 (5)借地契約 (Doc. 25-1 at 50.)

裁判所は BLM の決定を行政手続法(APA)に準拠しながら審査し、これに基づき行政庁による最終決定 final agency action を「恣意的で一貫性がなく、裁量権の乱用、あるいは法律に違反している」と判断した場合に「無効にする」ことができる *Ctr. for Biological Diversity*, 538 F.3d at 1194。さらに「もし行政記録によって行政庁の行為が支持できないか(または)行政庁が関連するすべての要素を検討していない場合、…まれな状況下を除き、妥当な手段としては、行政庁に追加的な調査や説明をさせるために差し戻しを行う」*Fla. Power & Light Co. v. Lorion*, 470 U.S. 729, 744 (1985)。

第九地区巡回裁判所は「限られた状況下のみにおいて」行政庁の行為の無効化をせずに差し戻す *Pollinator Stewardship Council v. EPA*, 806 F.3d 520, 532 (9th Cir. 2015) (引用: *Cal. Cmty. Against Toxics v. EPA*, 688 F.3d 989, 994 (9th Cir. 2012); see *Wood v. Burwell*, 837 F.3d 969, 975-76 (9th Cir. 2016) (救済方法としての無効化を伴わない差し戻し remand without vacatur は「慎重に使用」されると認識した上)。行政庁の行為を継続させるか、差し戻しをするかの判断を行う際、裁判所は「行政庁の誤りの深刻度」と「それ自体がさらに変更されうる臨時変更によってもたらされうる混乱」とを秤に掛ける *Cal. Cmty. Against Toxics*, 688 F.3d at 992 (quoting *Allied-Signal, Inc. v. U.S. Nuclear Regulatory Comm'n*, 988 F.2d 146, 150-51 (D.C. Cir. 1993))。行政庁が差し戻しされてもまた同じ結論に達する可能性が高い場合、「行政庁の誤りの深刻度」の要素は無効化を伴わない差し戻しに有利な要素として働く See *Pollinator*, 806 F.3d at 532。

BLM の簡易アセスメント(EA)の問題は、大部分で分析が欠如していることに関連しており、分析内容の欠陥のことではない。言い換えると、裁判所は累積的影響や地下水についての誤った分析に対する責任を追及しているわけではなく、大部分で BLM が分析自体を提供していないことについての責任を追及している。この分析が欠如しているために、裁判所は「(行政庁が)差し戻

し中の決定についてより実質化できる相当な可能性があるか」どうかを判断することはできない *Allied-Signal*, 988 F.2d at 151。代わりに第九地区巡回裁判所の通常の手続きに従い、当裁判所は行政庁の決定を無効化し、この命令と一致する調査と分析のため差し戻しを行う *See Pollinator*, 806 F.3d at 532。

したがって、この裁判所は、妥当な救済方法として、BLM の FONSI (Findings Of No Significant Impact、重大な影響はないとの認定) と借地契約を無効化し、判決理由に一致するさらなる分析と行為を求めるための差し戻しを BLM に対しておこなう。

判決

上記理由により、ワイルドアースが違法宣言・差し止め命令申立の中で要求した、以下の救済方法を認める(Doc. 1):

FONSI (Findings Of No Significant Impact、重要な影響はないとの認定) を無効化する;

借地契約を無効化する;

そして本件に関して、裁判所でここまで議論されてきた、論争中の借地契約の許可決定に関する議論と一致する、環境影響評価の更なる分析の実施を BLM に対して命じる

2020 年 5 月 1 日



Brian Morris, Chief District Judge
United States District Court