

国際環境法における事前通告・協議制度

一 国際環境法とは

最近、世界の国際法学者は、環境の国際的保護に関する国際法を統一的に把握し説明するために「国際環境法」(international environmental law, droit international de l'environnement, internationales Umweltrecht)という新しいカテゴリーを構成しようとしている。たとえば、国際法ハーグ・アカデミーは一九七三年に国際環境法に関するコロキウムを開催し、また国際法協会(ILA)は一九七四年以来この分野に関する委員会を設置して検討を行ってきた。また国連環境計画(UNEP)は、一九七三年以来法律専門家からなるワーキング・グループを組織し、国際環境法の発展のための作

業を行っている。

国際環境法の定義については様々な試みがなされている。たとえば L. E. E. Goldie 教授は、国際環境法は、政府間の相互関係を規律し、諸国家の立法・行政に対してミニマムな基準を設定し、すべての国際機関に対して環境の保護を政策決定過程における固有でしかも誰れもが認める政策として含めることを要請し、また環境悪化を防止するための地域的及び普遍的なミニマムの基準を柔軟に設定する国際機関を設立する法であるとしている⁽¹⁾。またボローニャ大学の G. Arangio-Ruiz 教授は、国際環境法は環境に関する国際法規の客観的実施を目的とする規則から構成され、しかも国際環境法は、損害が発生し、国家がその損害を蒙り、被害国が国際的なレベルに

岩 間 徹

おいて当該問題を提起できるという三つの条件が充足されているかどうかにかかわりなく、この法に訴えることができるものであるとしている。⁽²⁾ その他、学者により様々な定義が行われているが、ここでは国際環境法の基本的性質を明らかにするために二、三の特質と思われる点を列挙してみよう。

国際環境法の特質として先ず第一に考えられることは、この法の目的である。フランスの *M. G. 教授* は、国際環境法を他の国際法の分野から区別するメルクマールは、この法の目的であるとし、その目的とは、生物圏を構成するすべての要素（水、大気、地表及びそこに存する広義の資源）を保護・保存し、生態上のバランスを保つことであるとしている。⁽³⁾ 同様なことは *Abi-Saab 教授* もいっており、国際環境法の目的とするところは環境の一体性の維持であり、これこそがこの法の統一原理（unifying principle）であると唱く。⁽⁴⁾

第二の特質は、国際環境法の規律する対象（行為）にある。すなわち、規律の対象になる行為は、人間生活をより快適で安全しかも尊厳あるものにする財もしくはサービスに天然資源を変えることが主要目的で、本来的に

は社会的効用性を有するものであると考えられている。環境損害とは、そのような活動から偶然発生する副産物であり、又はそのような活動に固有な副産物なのである。

第三の特質は、国際環境法の法源にある。法源としては、既に存在し環境の保護に援用できる一般国際法上の原則（たとえば領域主権、国家責任、公海自由の原則）が先ず挙げられるが、これらの法原則のもつ本来的な限界のため、⁽⁵⁾ むしろ環境保護に関する条約諸規定及び国際機関（たとえば国連の専門機関とか E C や O E C D などの地域機関）が採択する規則（regulations）、決定（decisions）及び命令（directives）の占める位置が高い。その他、この分野では、特に国際機関や国際会議の採択する宣言（declarations）、勧告（recommendations）及び行動計画（action plans）の法の発展における役割は大きく、学者によっては、これらを “soft law” として位置づけ法源のひとつに数えている。⁽⁶⁾

二 国際環境法における基本原則

前にも述べた通り、慣習国際法を含む一般国際法の中には、環境の保護に対して援用できる法原則が存在する。

たとえば隣接国家の関係では、ローマ法上の法諺 *non nocere tuo ut alienum non laedas* が国家間の関係にもちこまれ、国家は自国の資源を自由に開発・利用する主権的権利を有するが、他国に損害を与えてはならないことになる。これがいわゆる制限的領域主権、或いは衡平利用の原則といわれるもので、仲裁判例の中でも確認されている。⁽⁷⁾ 次に公海や宇宙空間など国際区域の開発・利用については、いわゆる公海自由の原則及びその内在的制約として「合理的考慮」の規程が存在する。しかし、これらの一般国際法上の原則は、本来環境保護そのものを目的とするものではないので、適用上限界がある。

一方、一九七二年のストックホルム国連人間環境会議（以下、ストックホルム会議）の採択した原則宣言、とりわけ法的インプリケーションをもつ第二一項は、国際環境法の基本原則ともいえるものである。⁽⁸⁾ 曰く、

「国家は、国連憲章及び国際法の原則に従い、自国の資源をその環境政策に基づき開発する主権的権利を有し、また自国の管轄権もしくは規制の範囲内における諸活動が、他国の環境又は国家管轄権の範囲を越える地域の環境に損害を与えないように確保する責任を有

する。」⁽⁹⁾

このように原則二一は、自国の天然資源を開発する国家の主権的権利を認め、またそのような権利の行使の結果他国に損害を与えてはならないとしている点で既存の一般国際法上の原則を確認しているといえる。⁽¹⁰⁾ 他方、天然資源に対する主権的権利の行使を「国連憲章及び国際法の原則」に従わしめ、公海などの国際区域に対して損害を与えてはならないとし、しかも他国や国際区域の「環境」に対して損害を与えてはならないとしている点では新しいルールを定めているといえる。

三 国際環境法における事前通告・協議制度

(一) 意義

ストックホルム原則宣言は、その発展の方向として、宇宙法や国際人権法にみられる通り、一般条約ないしは地域条約の中にくみこまれ、国家を法的に拘束する実定法上の規範に変化するであろう。特に、法的インプリケーションをもつ原則二一についてはそのことがいえる。その例を、たとえば一九七二年の「海洋投棄規制条約」の前文、及び一九七四年の「国家の経済的権利義務憲

章」の第三〇条にみる事ができる。

しかし、国際環境法の発展には、このような一般的な基本原則の成立だけでは不十分で、それに平行して個別的な国際法規則が発達することが必要である。なぜなら、基本原則はなるほど国家活動を規制する基本的規範であるが、基本原則が基本原則である以上、そのような規制基準は一般的にならざるを得ない。たとえばストックホルム原則宣言二一は、国家に他国の環境もしくは国際区域の環境に損害を与えてはならない義務を課しているが、その義務の内容は、結局、損害を与えないよう相当な（合理的）注意を払う義務であろう。この「相当」性もしくは「合理」性なる基準は、許容範囲の広い一般的な概念で、それぞれの時代や状況に応じて判断されるものである。しかし、實際何を以て「相当」、「合理的」な基準といえるか判断することは難しい。従って、そのような問題を解決するために、判断基準をより具体的なもの、客観的なものにする必要がある。事前通告・協議に関する規則は、そのようなものとして発達してきたといえる⁽¹¹⁾。つまり、事前通告・協議に関する規則は、基本原則に含まれる実体的規則を、手続的側面から補完する

ものといえよう。⁽¹²⁾

この事前通告・協議制度は、国際環境法に限らず他の国際法の分野においてもこれまでにもみられた手続規則であるが、特に環境法において果す役割は大きい。というのも、この分野においては、事柄の性質上、環境損害の事前防止は事後救済に優り、事前通告・協議制度は正にこの事前防止のために機能するひとつの重要な手続であるといえるからである⁽¹³⁾。そもそもこの制度は、ある国の行為が関係国に対してどのような影響をもたらすかを判断する機会と材料を与え、両者の交渉を通してより望ましい解決策は何であるかを探ることを目的にする調整原理である⁽¹⁴⁾。

(二) 法的性質

以上のような意義・目的を有する事前通告・協議に関する規則は、果して一般国際法上確立した規則と言えるか、それとも単なる個別条約上の規則にすぎないか。ストックホルム会議及びその後の国連における審議は、その問に対してひとつの解答を与えている。

先ずストックホルム会議における原則宣言起草のための準備委員会は、国連事務総長の「計画された活動が、

(43) 国際環境法における事前通告・協議制度

いかなるものといえども、他国の環境一般に重大な危害を与え、又は他国の環境権を侵害すると信すべき理由がある場合には、互いに協議をする権利・義務がある」という原則を含めるべきであるという提案⁽¹⁵⁾にもとづいて、事前協議に関する原則を審議することになった。これがきっかけになって米国は、一九七一年五月の第一回作業部会に次のような提案を行った。

「国家により提案された活動が、国家領域を越えた人間環境に重大な危害を及ぼすかも知れないときはいつでも、かかる活動を計画している国家は、活動に着手する前に適切な国際協議を行わなければならない⁽¹⁶⁾。」
一方、カナダも米国提案よりも詳細な内容をもつ次のような提案を行った。

「すべての国家は、他国の環境に損害を与える活動に着手する前に、かかる他国と協議する義務を負う。また、国家管轄権の範囲外にある地域の環境に損害を与える活動に着手する前に、適切な国際機関と協議する同様な義務を負う⁽¹⁷⁾。」

第一回作業部会では、これらの提案をたたき合に、カナダ・アメリカを中心とする先進国グループとブラジル等

の開発途上国グループとの間ではげしい議論がたたかわされた。結局、両者の合意が得られないまま、先進国グループの意見を取り入れた事前協議の権利と義務を並列させた次のような第一次草案が作成された⁽¹⁸⁾。

基本原則第七項

「各国は、他国の環境又は国家管轄権の範囲外の地域の環境に損害を及ぼす可能性のある行動をとろうとするときは、事前に国際協議を行う義務を有する。」

基本原則第八項

「他国の行動が、自国の環境又は国家管轄権の範囲外の地域の環境に損害を与える可能性がある⁽¹⁹⁾と信すべき理由を有する国は、その当面の行動に関し国際協議を要請することができる。」

この基本原則第七、八項に対しては、各国代表から、それらは国連憲章（第三三項）の中で加盟国の認めた義務に固有なものであり重複になるとか、それらは宣言的かつインスピレーショナルな文書の範囲を逸脱する義務を設定するという反論がなされた⁽²⁰⁾。また、たとえ事前協議制度が望ましいとしても、それは事柄の性質上国際条約の中で規定するのが適切であるという反対も⁽²¹⁾でた。更に、

第七、八項は法律的な根拠にもとづいていないし、また少なくとも環境問題に関する科学的知識の乏しい現段階では政治的にも望ましくないという反対意見も出された。⁽²²⁾

このような対立は第二回作業部会(一九七二年一月)にまでもちこまれ、基本原則第七、八項の内容はトーン・ダウンされ、議論は事前協議制度から情報提供制度に変わってしまった。⁽²³⁾たとえば、オランダは妥協策として次のような提案を行った。

「国家は、他国又は国家管轄権の範囲外の地域の環境に損害を与える可能性のある計画行為に関して、直接関係する他の国家もしくは適切な国際機関に情報を提供することを。また適切な場合には、国家は国際協議を行うものとする。⁽²⁴⁾」

一方、ブラジル、エジプト、ユーゴスラビアは、事前協議のみならず情報提供に関する義務を否定し、関連情報の提供の必要性だけに言及した提案を行った。⁽²⁵⁾その後、この三国提案にコスタリカ及びザンビアが賛同し、またそれに若干の修正が加えられて次のような原則草案第二〇項が作成された。

「国は、自国の管轄権又は規制の範囲内における活動又は開発に関し、自国の管轄権の範囲外にある地域の環境に対する重大な悪影響の危険を回避するために関連情報が必要であると信ずるとき、又は信ずべき理由のあるときは、かかる情報を提供しなければならない。⁽²⁶⁾」

一九七二年六月五日から開催されたストックホルム会議においては、この原則草案第二〇項をめぐる多様な賛否両論がたたかわされた。⁽²⁷⁾特にアルゼンチンとブラジルの対立は注目すべきである。すなわち、アルゼンチンは第二〇項に基本的には賛成したものの、次のような文言(情報の提供を要求する権利)を追加すべきであると主張した。すなわち、

「かかる情報は、関係締約国の要請のある場合にも、適切な期間内に、しかも入手可能な資料及び関係締約国として当該行為の性質・影響について自ら通報し判断するのを可能ならしめる資料を添えて提供されなければならない。⁽²⁸⁾」

これに対して、ブラジルは「国家が自己の国家安全、経済発展又は環境改善の国家努力を危くする可能性がある」と自ら根拠をもって判断する場合には、いかなる国家と

いえども情報を提供する義務を負わない」という従来の立場をより一層鮮明にした発言を行った。⁽²⁹⁾

結局、ストックホルム会議は、以上のべてきた事情を背景に原則草案第二〇項を採択することができなかった。ただし、同会議は、同項に関する問題を国連総会に付託する旨決定した。⁽³⁰⁾

この決議を受けた国連総会第二七会期は、一九七二年一月二日ニューヨークにおいて開催されたが、ここで注目すべきことは、あれほどにまで情報提供の原則に反対していたブラジルが、自ら開発途上国グループ及び一部の先進国をリードして次のような決議案の作成に動いたことである。

「総会は、…

(1) (省略)

(2) 国連人間環境会議宣言の原則二一及び二二を実施するための協力を含む環境の分野における国家間の協力は、隣接する地域の人間環境において発生する可能性のある重大な危害を回避するために、自国の管轄権の下でなされる事業に関する技術的資料について、職務上かつ公式にその知識が提供されるならば有効に達

成されるであろうことを認識し、

(3) 前項で言及された技術的資料は、協力及び善隣関係の精神で提供・受領される、ただし、このことは天然資源の探査・開発に関する計画や事業が実施される国家のかかる計画や事業を遅延し妨害することを各国に可能ならしめるものと解釈されてはならないことを認識する。⁽³¹⁾

このようなあくまでも情報提供の義務には反対するブラジルの提案に対して、各国から様々な反対意見や不満の声が出されたが、結局、同決議案が原則二一及び二二から逸脱せず、また同原則を修正・弱体化・制限するものではないことが確認されたため、妥協の結果ブラジル案は若干の字句の修正(「人間環境」→「環境」)を受けただけで決議二九九五号(XXVII)として採択された。⁽³²⁾

このように、ストックホルム会議においては情報提供及び事前協議の原則の採択に失敗したものの、その後の国連総会は情報提供についてのみ一定の決議を採択することに成功した。しかし、それにもまして重要な動きが、共有天然資源の開発をめぐる国連総会の審議に表われている。すなわち、国連加盟国は、総会決議二九九五号採

択後、同決議だけでは環境保護の見地から不十分であることを認識はじめ、一九七三年二月三日、「二国又はそれ以上の国によって共有される天然資源に関する環境分野における国際協力」について決議を行い、かかる協力は「情報提供及び事前協議の制度にもとづいて」発展させなければならないと決議した(総会決議三二二九号⁽³⁴⁾XXVIII)。翌年、国連総会はこの決議を確認する重要な決議(三二八一号)を採択している。すなわち「国家の経済的権利義務憲章」の第三条は、「二国又はそれ以上の国家により共有される天然資源の開発において、各国は他国の正当な利益に損害を与えることなくかかる資源の最適利用を図るために、情報提供及び事前協議の制度にもとづいて協力しなければならない」と定めている。総会決議三二二九号は、また、UNEPの管理理事会に対して、当勧告を考慮し、その実施のために採用すべき措置について報告するよう要請していたが、管理理事会はその要請を受けて、一九七五年四月に、共有天然資源の保存並びに開発に関する国家指導行動指針の原則案を具体化するために政府間専門家ワーキング・グループを設置した⁽³⁵⁾。このワーキング・グループは、一九七八年

三月ナイロビで開催された第五会期において、一五の原則案(正式には、Draft Principles of Conduct in the Field of the Environment for the Guidance of States in the Conservation and Harmonious Utilization of Natural Resources shared by Two or More States)を採択した⁽³⁶⁾。この原則案のうち、まず原則案六が次のように事前通告・情報提供・事前協議に言及している。

「一、他の一国又はそれ以上の国々と天然資源を共有するすべての国は、以下の措置をとる必要がある。すなわち、

(a) 他国の領域の環境に対して重大な影響⁽³⁷⁾を与える合理的に予想される資源の保存・利用又はその保存・利用の変更に關する計画の詳細を他国に対して事前に通告する。

(b) 他国から要請のある場合、上記計画について協議を行う。

(c) その旨他国から要請のある場合、かかる計画に關して特定の追加的情報を提供する。

(d) 上記(a)で予想された事前通告がなされなかった場合、他国から要請があれば、かかる計画について協議

を行う。

二、ある情報の伝達が国内法又は国際条約により禁止されている場合、かかる情報を有する国は、しかしながら、特に善意の原則にもとづきかつ善隣関係の精神で満足すべき解決策を探るため他の利害関係国と協力するものとする。」

情報提供については、特に原則案九が次のように定めている。

「一、国家は、影響を受ける可能性のある他国に対して、以下の件につき早急に情報を提供する義務を負う。すなわち、

(a) 他国の環境に対して思いがけない有害な影響を及ぼす可能性のある共有天然資源の利用から発生する緊急状態。

(b) 他国の環境に対して影響を及ぼす可能性のある共有天然資源に関する思いがけない重大な自然的出来事。

二、国家は、また、適切な場合かかる状況又は出来事について権限ある国際機関に情報を提供しなければならない。

三、関係国は、重大な状況を回避し、かかる状況や出

来事の影響を可能な限り排除し、軽減もしくは制するため、適切な場合には特に合意した緊急対策計画 (Contingency Plan) 並びに相互援助により協力しなければならぬ。」

総じて、以上の事前通告・情報提供・事前協議について次のような適用上の条件を付している。

「共有天然資源に関する情報交換、通告、協議及びその他の種類の協力は、善意の原則にもとづき且つ善隣関係の精神で、しかも協力又は開発・保存計画の実施の際不合理に遅延させることを回避するような方法でなされなければならない。」(原則案七)

この原則案は、ブラジル等少数の国による執拗な反対があったものの、一九七八年五月に開催されたUNEP管理理事会において承認され、同理事会はこの原則案を国連総会第三三会期において採択するようコンセンサスで決定した。⁽³⁸⁾

以上の分析を通して明らかになったことは、事前通告・情報提供・事前協議に関する国家の権利義務は一般国際法上確立したものとはいえず、⁽³⁹⁾ただ少なくとも国連加盟国が、共有天然資源⁽⁴⁰⁾の開発に関する限り、これらの

制度にもとづいて協力する道義的責任を負っているというものである。

(三) 慣行

事前通告・情報提供・事前協議に関する規則は、一般国際法上確立したのではなく、以下に見る通り、個別条約（一般条約、地域条約、二国間条約）の中で発達してきた条約規則といえる。

(a) 一般条約

先ず第一に、一九六六年に採択された「宇宙条約」は、その第九条において国際的協議にふれ、「条約の当事国は、自国又は自国民によって計画された月その他の天体を含む宇宙空間における活動又は実験が月その他の天体を含む宇宙空間の平和的な探査及び利用における他の当事国の活動に潜在的に有害な干渉を及ぼすおそれがあると信ずる理由があるときは、その活動又は実験が行われる前に、適当な国際的協議を行うものとする」と協議の義務を規定している。他方、同条は、そのような協議が探査・利用国の主観的判断により回避されるのを防ぐために、条約当事国に国際的協議を要請する権利を認めている。ここでいう国際的協議とは、国際科学連合評議会

(International Council of Scientific Union) 及びその特別委員会である宇宙研究委員会 (Committee on Space Research) を通して行う協議であると理解されている。⁽⁴¹⁾

第二に、海洋環境の利用について、一九七二年の「海洋投棄規制条約」は、締約国が付属書Iに掲げる有害物質（水銀、カドミウム、高レベル放射性廃棄物等）の投棄に対して特別許可を出す前に、その投棄により影響を受けるおそれのある他国及び国際機関（IMCO）と事前に協議しなければならないと規定している（第五条二項）。IMCOは他の締約国や適当な国際機関と協議して、投棄国に対して最も適切な手続を勧告する。また一九八〇年の第三次国連海洋法会議の再会第九会期終了後に配付された「海洋法条約草案（非公式草案）」の第一九八条は、事前通告にふれ次のように規定している。

「国家が、海洋環境が汚染により損害を受け又はすでに受けて重大な危機に瀕している状況を知った場合は、かかる損害により影響を受けるおそれのある他国及び権限ある国際機関に対して早急に通告するものとする」⁽⁴²⁾

最後に、一九五九年の「南極条約」は、その第九条一

項において、締約国は情報を交換して、南極地域に関する共通の利害関係のある事項について協議するために定期的に会合を開く旨規定している。

(b) 地域条約

まず第一にあげられるのは、国際河川の利用・開発に関する地域条約であり、これには一九六〇年の「コンスタンス湖汚染防止条約」及び一九六四年の「チャド川流域開発に関する条約・規程」がある。前者によれば、締約国（西独、スイス、オーストリア）は他の沿岸国の利益に影響を与えるおそれのある湖水利用に関する計画を適時通告し、しかもその計画は沿岸国が共同討議するまで実施されない。また後者によれば、加盟国は流域の全体の水量及び水質に重大な影響を及ぼすおそれのある措置をとる前に、加盟国の設立する委員会と協議しなければならず、特に流域における表流水及び地下水の流れに重大な影響を及ぼすおそれのある工事を自国の管轄下で実施する場合は、委員会に事前に通告し、協議を行わなければならない。

次に海洋汚染の分野においては、一九七四年の「陸地起因海洋汚染防止条約」（通称、パリ条約）があげられ

よう。その第九条一項は、本条約の付属書A第一部に掲げられない物質による陸地起因の海洋汚染が、本条約の一又はそれ以上の他の締約国の利益を侵害するおそれがある場合は、関係締約国はいずれかの国の要請により、協力協定の交渉のため協議を行う。しかも、要請のある場合は、本条約により設立される委員会が当該問題を検討し、勧告を行う（同条二項）。

第三に、大気汚染の分野において、欧州理事会の閣僚委員会は、一九七一年に国境地域における大気汚染に関して勧告決議を採択し、その中で加盟国に対し国境を越えて大気を汚染するおそれのある施設計画について、適時、相互に通報するよう勧告している。また、国連欧州経済委員会（ECE）が一九七九年一月に採択した「広域大気越境汚染に関する条約」によれば、要請のある場合、汚染発生源は、広域的な大気の越境汚染という重大な危険に現実の影響を受けているか、もしくはその危険にさらされている締約国とかかる行為について初期の段階で協議を行わなければならない（第五条）。

第四に、自然保護の分野においては、一九六八年の「自然及び天然資源の保存に関する条約」というアフリ

カの地域条約がある。それによれば、締約国の作成した開発計画が他国の天然資源に影響を与えるおそれのあるときは、その国と協議を行わなければならない。

最後に、環境上有害な活動一般について定めた一九七四年の「デンマーク・フィンランド・ノルウェー・スウェーデン間の環境保護条約」がある。⁽⁴³⁾ この条約は、情報提供について、環境上有害な活動の許可を審査している裁判所又は行政機関（以上、審査機関）が、かかる活動が他の締約国に重大なニューサンスを与え、又は与えるおそれがあると判断した場合は、審査機関は、速やかにその国の監督機関に対してすべての情報を提供し、また意見を陳述する機会を与えなければならないと規定している（第五条）。また事前協議についても、「他の締約国に対し重大なニューサンスを与え、又は与えるおそれがある環境上有害な活動の許可が、かかる活動の行われている国の政府、適当な大臣もしくは省庁により審査されている場合は、前者の国の政府が要請するならば関係国間に協議がもたれるものとする」と規定している（第一条）。

(c) 二国間条約

まず第一に気象変更の分野では、一九七五年に米国・カナダ間で締結された「気象変更活動に関する情報交換協定」がある。この協定によれば、両締約国は、相互に利害関係のあるいかなる気象変更活動に関しても、活動の開始前に一方の締約国に対して通告し、かつ十分な情報を提供しなければならない（第四条）。ただし、国内法の禁止する情報もしくは特許に係る情報であると判断される情報は除外される（第二条）。またこの協定は、事前協議についても規定し、一方の締約国から要請のある場合、早急に相互に利害関係のある気象変更活動について協議しなければならないとしている（第五条）。尚、この協定でいう「相互に利害関係のある気象変更活動」とは、国境から二〇〇マイル以内の領域内もしくは領域上で実施される気象変更活動、又は一方の締約国が他方の締約国の領域上の大気圏の構成・動き・ダイナミズムに重大な影響を与えると判断されるところの気象変更活動をさす（第一条(b)）。

次に国際河川の利用・開発に関する二国間条約にみられる事前通告・協議制度の慣行は、枚挙にいとまがないが、ここでは代表的なものだけをあげる。⁽⁴⁴⁾ その一例とし

て、米国・カナダ間の「五大湖水質協定」(一九七二年)があげられよう。この協定によれば、双方の関心事でありかつ早急な対応を必要とする特別な汚染問題を察知したときには、他方の締約国に対して適当な救済活動について通告し、協議しなければならない。また米国・メキシコ間の「コロラド川の国際的な塩化問題を永久かつ完全に解決するための協定」(一九七三年)によれば、両締約国は、国境付近の自国領土側で他の締約国に悪影響を及ぼすような表流水もしくは地下水の新規開発、又は進行中の開発の変更をする場合には、事前に協議しなければならない。一九七一年にアルゼンチン及びウルグアイが署名した「水資源宣言」は、どのような方法であれ河川を汚染しないこと、また河川水を利用する場合は、他国に対して工事計画とか実施計画及びその工事の領域内にもたらす影響を決定するのに役立つその他のデータを送付することを定めている。目をアジアに向ければ、一九六〇年のインド・パキスタン間の「インダス川条約」があり、それによれば、締約国は他方の締約国に対して重大な影響を与えるおそれのある工事について、その締約国に通告しなければならない。同時に、インダス

川の流れとか利用について定期的に両締約国間でデータの交換が行われる。ヨーロッパには、たとえば一九六〇年のオランダ・西独間の国境条約があり、そこでは境界水常設委員会が重要な役割を果している。即ち、相手国の領域内にある水資源の利用と管理に重大な影響を及ぼすおそれがある措置をとる場合には、直ちに委員会に通知する。また委員会が結論を出すまで、相手国が反対となえている計画を実施してはならない。

第三に、原子力利用の分野においては、特にヨーロッパでは原子力施設が国境付近に建設されることが多いので、事前通告・協議に関する条約がそれだけ多くみられる。たとえば、一九七七年の西ドイツ・デンマーク間の「国境付近における原子力施設建設に関する情報交換を規律する協定」は、国境からそれぞれ約三〇kmの範囲内に設置される施設について、関連書類を添付して国境を接する国に情報を提供しなければならないと定める。この規定は、施設の立地の決定、施設の建設と操業の許可、許可内容の基本的変更及び施設の終了に適用される。他方、国境からそれぞれ約三〇—一〇〇kmの範囲内にある施設に関しては、情報の提供だけにとどまる。しかし、

隣接国から要請のあるときは関連書類も提出しなければならぬ。(以上、第二条)。ただし国内法により保護される情報とか書類は、この協定の適用外とされる(第九条)。情報や関連書類を受領した締約国は、それに自己のコメント・見解を加えて施設所在国に提出することができる(第三条)。もし要請のある場合は、原子力施設の位置・建設・操業の決定に関する保安条件について協議が行われる(第六条)。一九七七年の西ドイツ・オランダ間の「国境付近の原子力施設に関する情報交換及び協議に関する覚書」は、上述の協定と同じような内容をもつ。また一九七八年に西ドイツがスイスと締結した「緊急の際の放射能の防護に関する協定」は、隣接国に有害な影響を及ぼすおそれのある緊急の際の通報制度を確立した。通報される情報には、放射能漏出の時期と性質、漏出発生場所、漏出経路などが含まれる。

(四) 態様と内容

事前通告・協議制度は、一般に事前通告、情報提供(交換)、事前協議の三段階に分けて考えることができる。しかし、事例研究を通して判明したことは、事前通告・協議制度といってもその態様は様でなく、(i)事前通告

のみ、(ii)情報提供のみ、(iii)事前協議のみ、(iv)事前通告及び事前協議、(v)情報提供及び事前協議、(vi)事前通告、情報提供及び事前協議という六つのタイプに分かれるということである。どのタイプが採用されるかは、条約によって異なるであろうし、また事前通告、情報提供及び事前協議がそれぞれどのような内容をもつかによっても異なる。

内容については、たとえば、「いかなる場合にこのような手続をとるか」「誰れにこのような手続をとるか」「どのような方法で通告し情報を提供するか」「どのような内容の通告、情報か」「いつこのような手続をとるか」等、条約によって異なり、条約をそれぞれ検討することによって初めて明らかになる。ただし、条約によってはこれらの点について沈黙している場合があるので、そのときは一般国際法にもとづく解釈が必要になってくる。

たとえば第一の問題について、多くの条約は、他国に与える影響の重大性を基準にあげている。「他国に重大な影響を与える」「他国に重大なニューサンスを与える」「他国の大気圏の構成・動き・ダイナミズムに重大な影響を与える」「越境大気汚染の重大な危険」「流域全体の

水量及び水質に重大な影響を及ぼす」「他国の水資源の利用と管理に重大な影響を及ぼす」等々。ところが、条約によつては「他国（の利益）に影響を与える」「他国の天然資源に影響を与える」とか「他国の利益を侵害する」というように曖昧な基準を定めているものもある。

従つて、この場合、与える影響とか利益の侵害の程度にかかわらず事前通告・協議の義務が条約上発生するか否か一般国際法上確定されなければならない。この点学説は、肯定的な解答を与えている。⁽⁴⁶⁾ その理由として、事前通告・協議制度のそもそもの目的は、当該行為が他国にどのような影響をもたらすかの判断材料を提供することであり、行為国のみが当該問題に関する唯一の判断者ではないという点があげられる。⁽⁴⁷⁾

第二の問題については、ほとんどの条約が明白な規定を設けており、影響を受ける他の締約国もしくは（及び）適当な国際機関としている。尚、事前通告、情報提供及び事前協議に関する義務がある以上、そのコロシアとして当然事前通告等を要請する権利が発生してくる。その点多くの条約ははっきり規定している。明文規定のない場合でも一般国際法上そのように考えることができ

る。⁽⁴⁸⁾ このように他の締約国のみならず、或いはそれを通り越して直接第三者機関（IMCOのような国連専門機関とか締約国により特別に設立される委員会など）に通告等ができるとしている点は、問題の客観的解決に役立つ。⁽⁴⁹⁾

第三の通告や情報提供は、どのような方法、つまり書面でなされるか、それとも口頭でなされるかという問題については、多くの条約が沈黙している。「インダス川条約」や西ドイツ・デンマーク間の原子力施設に関する条約等、二、三の条約が明白に書面による方法を定めているだけである。事前通告及び情報提供制度の本来的目的からすれば、書面による方法がよりその目的にかなうといえる。しかし、この方法に限定する根拠を一般国際法に求めることは難しい。尚、この方法の問題は、次の通告及び情報の内容と密接に関係してくる。

第四に、通告や情報の内容については、二、三の例（「十分な情報」「関連書類を添えて」）を除いてほとんど沈黙しているが、この制度の本来的目的からして、当該行為の与える影響を判断するのに有効なものでなければならぬ。その点、国際法協会が国際河川の利用につい

て一九六六年に採択した通称「ヘルシンキ規則」は、その第二九条において「本質的事実」を含むとしている点は注目すべきである。何が有効で、本質的かは具体的な場面において合理的に決定される問題である。⁽⁵⁰⁾ 従って、この点からいえば、通告等の方法はかかる内容の提供を満足させるようなものでなければならぬだろう。

第五に、通告等の時期については、勿論当該行為に着手する前という点ではどの条約も一致しているが、それ以上詳細な規定を設けているものが少ない。二、三の条約が「適時」とか「直ちに」「できるだけ早急に」という文言を用いている。明白に期間（たとえば何カ月前）が規定されていない限り、当該行為のもたらす影響を評価するのに相当な期間と判断される。⁽⁵¹⁾ 相当な期間かどうかは、それぞれの状況において合理的に決定される問題である。

(五) 実施上の原則

事前通告・協議に関する義務はどのように履行すべきであろうか。この問題は、個別条約の解釈からはなれて一般国際法上の問題に係る。一般国際法によれば、国際義務の履行は誠実に (in good faith) になされなければならない。

ならない。Lauterpacht 判事は、いみじくもノルウェー公債事件で次のようにいっている。

「疑いもなく、誠実に行動する義務は法の一般原則であるが、同時に国際法の一部でもある。⁽⁵²⁾」

しかしながら、この誠実に履行すべき義務は、相手国の合意が得られなければ当該行為に着手してはならないことまでも意味するものではない。その点、ラヌ湖事件において仲裁判決は、事前同意の規則は事前通告の義務から発生するものではなく条約上の規定からのみ発生する、しかもこの事前同意の規則は慣習としてもまた法の一般原則としても認められるものではないといっている。⁽⁵³⁾

次に、誠実の原則は、事前協議において、相手国の出す条件がもし合理的なものであるならば、その条件を受容しなければならぬ義務を協議国に課すであろうか。

Fawcett もいっているように、国際協定の中で国家が引受けた義務以上のことを誠実に履行しなければならぬ国際的義務は存在しない。⁽⁵⁴⁾ 国家の引受けた義務がどのようなものであるかは、条約規定ないしは条約当事者の意図から判断されるが、もしそれが不明である場合一般国際法に従う。それによれば、相手国の出する反対意見は

勿論のこと、条件がたとえ合理的であってもそれを受容しなければならぬ義務は事前協議の義務をこえるものである。従って、一般国際法上は、提供された条件等に従う義務はなく、ただそれに対して正当な考慮を払えば足り⁽⁵⁵⁾。

むすび

国際環境法の発展は、この法の基本原則の確立及びそれを補う個別規則の発達にかかっているといえよう。その中で事前通告・協議制度の占める位置は高い。たとえば、UNEPの国際環境法の発展のための法律専門家グループは、この制度を国際環境法のとり扱うべき問題の一つにあげている⁽⁵⁶⁾、また一九七四年にアメリカ国際法学会が開催した「環境紛争の防止と調停に関するベラジョ会議」⁽⁵⁷⁾では、この制度をまず第一にとり上げている。世界の国際法学界においてもこの問題を取り扱うことが非常に多くなってきた。その意味で、問題の整理に焦点をおいた本稿は、何がしかの貢献をしたのではないかと思っている。

(1) "Development of an International Environmental

Law: An Appraisal" in *Law, Institutions, and the Global Environment* (J. L. Hargrove ed., 1972) 104.

(2) A. C. Kiss ed., *Colloquium 1973: The Protection of the Environment and International Law* (A. C. Kiss ed., *Colloquium*) (Hague Academy of International Law, 1975) 542.

(3) A. C. Kiss, *Survey of Current Development in International Environmental Law* (A. C. Kiss, *Survey*) (IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 10, 1976) 14.

(4) A. C. Kiss ed., *Colloquium* 546.

(5) 拙稿「国際環境法の発展に関する序論的考察」『一橋研究』三巻四号、四九—五三頁。

(6) それによれば、これらの宣言等は、伝統的な意味での法的拘束力を有し執行可能な条約等 ("hard law") とは明らかに異なるが、関係国にその遵守を求める規範を定めている点でやはり法といえるものであるという。この "soft law" について詳しくは次の文献を参照。A. C. Kiss, *Survey* 17-28; A. C. Kiss ed., *Colloquium* 518-71; I. Seidl-Hohenveldern, "International Economic 'Soft Law'", 163 *Recueil des Cours* 173-246 (1979-II).

(7) たとえばマニール製錬所事件判決。3 U. N. *Reports of International Arbitral Awards* 1965 (1941).

(8) その点、山本教授は「原則二」は既存の国家責任の法

理(特に成立要件に関する法理)を確認し、その「法典化」を図るにとどまらず、環境保護に関する「国際法の漸進的発達」を志向するものであることは疑いない、といっている。山本章二「環境損害に関する国家の国際責任」『法学』(東北大学)四〇巻一号、四頁。

(6) U. N. Doc. A/CONF. 48/14/Rev. 1, p. 5.

(10) 前者については、国連総会の決議がくり返して宣言している。たとえば決議五二三号(VI)、六二六号(VII)、一三四号(XIV)、一五二五号(XV)及び一八〇三号(XVI)がそれである。この中で特に重要なものは、決議三二八一号(XV)が採択した「国家の経済的権利義務憲章」である。同憲章は、その二条一項において「すべての国は、所有・利用・処分を含む完全な永久的主権を有し、かつ自由に行使するものとする」と規定している。後者については、たとえば前述(注7)の「レーン製錬所事件判決」があげられる。

(11) その他の実体的・手続的規則については、拙稿(前掲論文)五四―五五頁を参照。

(21) E. J. de Arechaga, "International Law in the Past Third of a Century," 159 *Revue des Cours* 197 (1978-1); C. B. Bourne, "Procedure in the Development of International Drainage Basins," 22 *University of Toronto Law Journal* 172 (1972); A. E. Utton, "International Environmental Law and Consultation Mechanisms," 12 *Columbia Journal of Transnational Law* 63-64 (1973).

(13) ビルダー教授も、やや見る角度をかえ、この制度は環境紛争の発生を防止するために考えられるひとつの手続であるといっている。ちなみにここでいう環境紛争とは、「人間が介入することにより生じる自然環境の変化に関する国家間の意見もしくは利益の不一致又は対立」をさす。

R. B. Bilder, "The Settlement of Disputes in the Field of the International Law of the Environment," 144 *Revue des Cours* 153, 159-160 (1975-1).

(14) C. B. Bourne, "Procedure in the Development of International Drainage Basins: The Duty to Consult and to Negotiate," 10 *Canadian Yearbook of International Law* 230 (1972).

(21) U. N. Doc. A/CONF. 48/PC/WG. 1/CRP. 4, p. 14 (1971).

(16) *ibid.*, p. 65.

(17) *ibid.*, Add. 2, p. 3.

(18) 第一次草案について詳しくは、金子熊夫『かけがいのない地球』のために「国連人間環境会議とストックホルム人間環境宣言」『フォーラム』四九六号を参照。

(21) U. N. Doc. A/CONF. 48/PC. 12, Annex I, p. 3 (1971).

(20) *ibid.*, p. 8.

(12) *ibid.*, p. 9.

(22) *ibid.*

(57) 国際環境法における事前通告・協議制度

- (23) 事前協議には計画行為について意見の交換が予定されているのに対し、情報提供(交換)は計画に関する(その計画のもたらす影響も含めて)情報を伝達することとなる。
- (24) U. N. Doc. A/CONF. 48/WG. I (II)/CRP. 5, p. 5 (1971).
- (25) U. N. Doc. A/CONF. 48/PC/WG. I (II)/CRP. 3/Rev. 3, p. 4 (1972).
- (26) U. N. Doc. A/CONF. 48/4, Annex, para. 20, p. 4 (1972).
- (27) 両国は、ラブラタ川の上流(バラナ川)においてブラジルが巨大な発電ダムを建設する計画を打出してから政治的対立関係にあった。つまり下流のアルゼンチンに対しては、その建設によってひき起こされる河川の流れの変更は、洪水、早ばつ、水質汚濁その他環境上の利益に損害をもたらすと懸念される。従って、アルゼンチンは、計画の着手前にブラジルに対して事前協議を求めたのである。cf. J. Schneider, "State Responsibility for Environmental Protection and Preservation: Ecological Units and a Fragmented World Public Order," 2 *Yale Studies in World Public Order* 61 (1975).
- (28) U. N. Doc. A/CONF. 48/CRP. 5 (1972).
- (29) U. N. Doc. A/CONF. 48/14, p. 119 (1972).
- (30) *ibid.*
- (31) U. N. Doc. A/8901, p. 3 (1972).
- (32) これは「総会第二七会期において採択されたいかなる決議もストックホルム原則宣言二一及び二二に対して何らの影響を与えるものではない」という補足決議として採択された。
- (33) 賛成一四、反対なし、棄権一〇(これは、ストックホルム会議からの延長で、環境に関する決議にはすべて棄権するよう立場をとった社会主義諸国の投票)。U. N. GAOR: 27th Session, Suppl. No. 30 (A/8730) 42 (1972).
- (34) U. N. GAOR: 28th Session, Suppl. No. 30 (A/9030) 49 (1973). ボリビエ、ブラジル、パラグアイは共に、同決議は現存の国際協定に反するとして反対した。ここでいう国際協定とは、「第四回ラブラタ川流域諸国外交会議」が一九七一年に採択した決議二五号(アスンシオン議定書)をさす。それによれば、基本的な合意点として、「境界河川(contiguous river)と連続河川(successive river)とを区別し、前者については、二重主権(dual sovereignty)の下にあるためその利用については沿岸国の事前の協定が必要であるが、後者については、そのような二重主権の下にはないので、各国は他国に相当な損害を与えない限り、自己の必要に応じて利用することができるということがあげらるべきである。cf. A. L. Levin, *Protecting the Human Environment: Procedures and Principles for Preventing and Resolving International Controversies* 101—102 (1978).

- (35) Report of the Governing Council on the Work of its Third Session, 17 April-2 May 1975, U. N. GAOR: 30th Session, Suppl. No. 25 (A/10025) 111-112.
- (36) 原則案の内容説明に「4 Environmental Policy and Law 48-49 (1978)」を参照。
- (37) 同原則案は、「この用語で共有天然資源に対する相当な影響 (appreciable effects) を意味し、微小な影響 (de minimis effects) を排除する。」
- (38) 大田正豁「国連環境計画 (UNEP) 第六回管理理事会報告」『かんきょう』一三号、一一一頁。
- (39) 学説はこの点ではほとんど一致している。たとえば、以下を参照。A. C. Kiss, *Survey* 31; L. B. Sohn, "The Stockholm Declaration on the Human Environment," 14 *Harvard International Law Journal* 502 (1973).
- (40) ワーキング・グループにおいてこの共有天然資源なる概念の定義が問題になったが、結局結論を出さずに原則案を採択している。しかし、UNEP事務局長が共有天然資源の例として、とりわけ以下の五を挙げていることは示唆的である。(i) 地下水を含む国際河川水系、(ii) 数カ国の領土上にある大気層、(iii) 閉鎖海、半閉鎖海及び隣接沿岸水域、(iv) 数カ国の領水・領土間を移動する種、(v) ニカ国又はそれ以上の国の間の国境にまたがる特別なエコシステムである。
- (41) J. E. S. Fawcett, *International Law and the Use of Outer Space* 54, 60 (1968).
- (42) U. N. Doc. A/CONF. 62/WP. 10/Rev. 3 (1980).
- (43) この条約上「環境上有害な活動」とは、「(i) 土壌、建物又は人工構築物から固形又は液体の廃棄物、ガス、その他の物質を水路、湖、海洋に排出すること、及び(ii) 水質汚濁又は水質に影響を与えるその他のいかなる行為、砂漂、大気汚染、騒音、振動、温度の変化、イオン化、放射能、光線等により環境上ニューサンを与えもしくは与えるおそれのある(i)以外の方法で土地、海底、建物及び人工構築物を利用すること」をさす(第一条)。
- (44) 詳しくは、C. B. Bourne の前掲論文(注12、14)を参照。
- (45) C. B. Bourne, "International Law and Pollution of International Rivers and Lakes," 6 *University of British Columbia Law Review* 121 (1971).
- (46) F. J. de Archaga, *op. cit.*, pp. 197-198; C. B. Bourne, *supra* note (12), p. 176.
- (47) ラヌ湖事件で仲裁々判所は、「隣接国の行う工事によって影響を受ける国は、その利益の唯一の判断者である」とのべている。24 *International Law Reports* 119 (1957).
- (48) 非締約国から要請のある場合、果してそれに応える義務があるか。事前通告・協議制度が一般国際法上確立していない以上、当然にそのような義務が発生するとはいえないであらう。しかし、何らかの紛争が存在しているならば、その平和的解決のために交渉・協議する義務が発生するこ

(59) 国際環境法における事前通告・協議制度

とはいふまでもない(国連憲章第三三条)。ただ、このことは筆者の問題にしている点と次元を異にする。なぜなら筆者は、紛争の発生以前のことを問題にしているからである。

- (49) A. E. Utton, *op. cit.*, pp. 63—72.
 - (50) C. B. Bourne, *supra* note (12), p. 178.
 - (51) たとえば「ケルシンギ規則」第二九条三項。
 - (52) I. C. J. Reports 9, 53 (1957).
 - (53) 24 *International Law Reports* 128, 130, 132 (1957)
- 事前同意の規定を定めている条約は数多い。特に国際河川に関する諸条約に多くみられる。詳しくは参照 W. W.

- van Alstyne, "International Law and Interstate River Disputes," 48 *California Law Review* 605—616 (1960).
- (54) J. E. S. Fawcett, "The Legal Character of International Agreements," 30 *British Yearbook of International Law* 381 (1953).
- (55) C. B. Bourne, *supra* note (14) 229.
- (56) A. C. Kiss ed., *Colloquium* 285—286.
- (57) American Society of International Law, *The Avoidance and Adjustment of Environmental Disputes*, 1974.

(一橋大学助手)