

国際環境条約の遵守に対する国際コントロール

—— モントリオール議定書の Non-compliance 手続 (NCP) の法的性格 ——

高 村 ゆ かり

一 はじめに

近年、環境保護分野における国際法の発展はめざましい。専ら環境保護を目的とした国際的取極もすでに九百を超えると言われる⁽¹⁾。しかし、こうした発展にもかかわらず、環境の悪化はとどまることを知らない。それゆえ、既存の条約が十分役割を果たすよう、その「実効性 (effectiveness)」を担保するための条約義務の「遵守」確保の重要性が強く認識されるようになって⁽²⁾いる。

最近の環境保護条約の多くは、締約国の義務の履行を促進し、監督する独自のメカニズム⁽³⁾—しばしば、「締約国会議」という名で呼ばれる機関を中心とする—を設けている。なかでも、オゾン層を破壊する物質に関するモ

ントリオール議定書(以下、「議定書」と略⁽³⁾)は、義務の不遵守が生じた場合の不遵守の認定とその取扱についての手続を初めて詳細に制度化したものである⁽⁴⁾として注目される。その先例としての意義は大きく、気候変動枠組条約をはじめ、他の環境保護条約の不遵守対応システムのモデルとされている⁽⁵⁾。

本稿では、環境保護条約の履行確保の視点から、先例として評価を受け、実際に運用が開始されている⁽⁷⁾議定書の Non-compliance 手続(以下、「NCP」と略)の法的性格とその登場の背景について考察を行う。

二 NCP の概要

「締約国は、その第一回会合において、この議定書の

規定に対する不遵守の認定及び当該認定をされた締約国の取扱に関する手続及び制度を検討し、承認する」と規定する議定書第八条に基づき、議定書の締約国会議は、第二回会合において暫定手続⁽⁸⁾を、第四回会合において正式にNCPを採択した⁽⁹⁾。

NCPのもとでは、締約国は、他の締約国による議定書の義務の不履行を確証できる場合、書面でその旨事務局に提出する。事務局は、不履行が問題とされた締約国にそれを送付し、送付された締約国は、原則として三ヶ月以内に事務局に対して回答を提出する。事務局は、申立、不履行が問題とされた締約国の回答及び関連する情報を履行委員会に提出する。履行委員会(Implementation Committee)⁽¹⁰⁾は、「議定書の規定を尊重し、事案について友好的な解決を確保するために」⁽¹¹⁾提出された意見及び回答を検討し、場合によっては適当と思われる勧告を付して、締約国会議に報告する。履行委員会は、検討中の事案について締約国にさらなる情報を要求したり、締約国の要請に基づいて、当該締約国の領域内で情報収集を行う権限を与えられている。締約国会議は、「事案の状況を考慮して」⁽¹²⁾議定書を完全に遵守させるための手段

段を決定し、要求できる。

また、締約国会議への報告書の作成過程で、事務局がある締約国の不遵守に気づいた場合、事務局は、当該締約国に必要な情報を要求することができ、そして、三ヶ月以内に当該締約国からの返答がない場合、又は、事務局の働きかけや外交ルートによって事案が解決しない場合、事案を報告書に盛り込み、履行委員会に通告する権限を有している⁽¹³⁾。さらに、最善を尽くし、誠実に努力した(*bona fide efforts*)⁽¹⁴⁾が、義務を遵守できないと考える締約国も、その事案について自ら委員会に事務局に申告できる。事務局は、その場合、申告された事案を履行委員会に送付する⁽¹⁴⁾。

三 NCPのもとで不遵守がもたらす法的帰結

(一) NCPにおける「不遵守(non-compliance)」
概念

NCPにおける「不遵守」の意味するところについて、議定書及びNCPは何も定めてはいない。一般に「不遵守」とは、あるアクターの行動が一定の規範、規則に合致することである⁽¹⁵⁾。生物多様性条約の第三回締約国会議

に提出された文書では、「遵守」とは、個人及び組織が、現在ある形式的及び社会的な制約を尊重し、それを行う「程度」であり、その程度は、「形式的及び社会的制約の強制の相対的レベルによって定まる」と定義されている⁽¹⁶⁾。

「遵守」の対象は、必ずしも法的拘束力を有する規範に限るものでなく、また、「遵守」をなす主体は国家にとどまらない。「遵守」又は「不遵守」は、「遵守」の対象となる規範と、これら主体の行動との一致、又は、乖離の事実を示すが、それだけで、行動の善悪や違法性・合法性など主体の行動の性質を決定するものではない。

NCPでは、議定書第八条が定めるように、議定書の規定に対する不遵守が問題となり⁽¹⁷⁾、また、遵守が問題とされる主体は、議定書の規定の名宛人である国家である。「不遵守」とは、議定書の規定と締約国の行動との乖離の存在を示しており、この場合、違法性阻却事由がない限り、締約国による議定書上の義務の不履行、即ち、国際違法行為が生じていることになる⁽¹⁸⁾。

(一) NCPのもとで不遵守により生じる法的帰結

① NCPのもとで不遵守による法的帰結が生じる関係NCPのもとで不遵守がもたらす法的帰結は、国家責

任制度とは異なり、加害国对被害国(集団)という、水平的な、対立する国家間関係に生じるものではなく、また、被害国が侵害された権利の回復を請求し、加害国が侵害された権利を回復する義務を負うというものではない。むしろ、NCPは、議定書の義務の遵守確保のために、締約国集団の代表たる履行委員会(及び締約国会議)⁽¹⁹⁾と不遵守国の間の法的関係を定めるものである。

確かに、ある締約国の不遵守について、他の締約国の申立によりNCPが開始される場合、加害国对被害国(集団)という対立の構図を持つように見えるが、NCP運用の目的は、あくまで議定書の義務の遵守確保であり、侵害された被害国の権利の回復ではない⁽²⁰⁾。しかも、これまでのところ、他の締約国の申立によりNCPが開始された事例はなく、大概の場合、義務を履行できない締約国からの自己申告により手続が開始されている⁽²¹⁾。その場合、加害国により侵害された被害国の権利の回復の請求という構図は存在しない。

② 不遵守により生じる法的帰結

NCPのもとでは、議定書の義務の不遵守は、履行委員会への情報提供、履行委員会における協議、義務の履

行状況や不遵守の原因の説明といった不遵守国の不遵守解消への努力義務を導く。⁽²²⁾ こうして、不遵守国の義務履行は、履行委員会による継続的監視のもとに置かれる。

不遵守認定後、履行委員会は、個々の不遵守の状況に応じて、遵守確保のために最適と思われる対応を決定する。⁽²³⁾ 履行委員会は、議定書の義務の遵守確保のためにとる措置の選択に広範な裁量を有している。⁽²⁴⁾ 第一六回会合では、議定書が報告義務を課していない、第五条の対象となつている途上国たる規制物質の輸出入に関する情報の報告を、履行委員会がロシアに要請したことについて、履行委員会は、ロシアが、議定書の削減スケジュールを遵守せず、なおオゾン層破壊物質を製造しているという事実によるものとして、情報提供の要請を正当化した。⁽²⁵⁾ このことは、履行委員会がNCPのもとで締約国に求めることができる情報は、必ずしも議定書により報告が義務づけられている情報に限定されず、また、履行委員会の権限の範囲について、履行委員会自らが解釈する権限を有していることを示している。

A 不遵守国への援助

議定書の義務の不遵守に対して、履行委員会は、原則

として、不遵守国への援助を行う。特に、不遵守国による遵守確保、又は、遵守に向けての努力を条件に資金供与を国際資金供与機関に勧告する。第一四回会合で、履行委員会は、ラトビア、リトアニア及びロシアの不遵守を認定した。⁽²⁶⁾ そのうえで、締約国が地球環境ファシリテイ(GEF)から援助を受けるには、ロンドン改正の批准が前提となっているが、ラトビアの経済状況及びリトアニアの国内制度上の問題をふまえ、両国の批准前であっても、両国のオゾン破壊物質削減事業への資金援助を積極的に検討するよう、国際資金供与機関に対して勧告した。⁽²⁷⁾ ロシアについては、ロシアが履行委員会とともに問題の解決にむけてさらなる努力を行うという条件で、今後の融資が継続されることを勧告した。⁽²⁸⁾

B 制裁的措置

しかし、まれに、履行委員会は、不遵守に対してそれとは異なる対応をとることがある。履行委員会第一六回会合では、チェコが、九二年の議定書改正が定める規制措置に違反してハロンを生産していたことが確認され、その不遵守が認定された。履行委員会は、ハロン使用の継続が不可欠であったならば、不可欠な利用認定プロセス

ス (essential use nomination process) を通じて締約国会議に申請すべきであったという「非難」ととれる決定を行った⁽³⁰⁾。また、履行委員会は、モリタニアが、再三の働きかけにもかかわらず、報告義務を履行しない件について、必要なデータ提出まで、第五条に基づく地位を享受しないことを勧告した⁽³¹⁾。これらの場合、履行委員会は、より制裁色の強い対応をとってきた。

(三) 履行委員会の対応選択の基準

① NCP のもとでの不遵守解消に向けての努力の誠実さ

このように、NCP のもとで、不遵守への二つの異なる性格の対応がなされている。その対応決定に際しては、情報提供や協議への参加など、NCP のもとで不遵守の解消に向けて締約国が「誠意 (good will)」をもって努力しているかどうかがまず考慮される。履行委員会第一二回会合でロシアの不遵守が議論された際、世界銀行の代表は、要請される情報を提出するなどのロシアの努力には意義があり、誠意の現れとして考えるべきと発言し、履行委員会が強硬な対応をとることに否定的見解を表明した。それをうけて、履行委員会は、性急に制裁的措置

をとることをさしひかえた⁽³²⁾。また、自己申告により NCP が開始される場合、制裁的措置がとられていないのは、自己申告という事実から不遵守国の不遵守解消に向けての努力の誠実さを推定しているものと思われる。

② 不遵守の原因や状況をふまえた履行努力の誠実さの評価— 衡平の要素の導入—

そのうえで、履行委員会は、不遵守の理由及び原因をふまえて、不遵守国によってなされた議定書の義務履行への努力の誠実さをはかり、とるべき対応を決定している。これまでの実行を見ると、締約国の監督能力の欠如、財政的問題、制度的欠陥など、発展の不平等に起因すると思われる事由が不遵守の原因である場合、不遵守国への援助を履行委員会は決定している。こうした不遵守の事由は、国家責任制度のもとで、必ずしも違法行為の違法性を阻却するものではないが、NCP のもとでは、解消されなければならないが制裁に値しないという意味において、不遵守を正当化する「正当な困難 (legitimate difficulties)⁽³³⁾」を構成するものと考えられる。このことは、議定書の実効性確保のために最適な対応を行うという履行確保制度たる NCP の特徴を示すとともに、国際

社会に存する発展の不平等に由来する義務の不履行への対応に衡平の要素を導入したものと言うことができる。

四 NCPの法的性格

(一) 遵守確保制度としてのNCPと国家責任制度
 NCPの対象となる不遵守は、その違法性の観点から、国際違法行為を構成する不遵守と違法行為を構成しない不遵守の二つに大別できる⁽³⁴⁾。前述のチュエコやモーリタニアの不遵守の事例は、何らかの違法性阻却事由を援用する余地はなく、違法行為を構成する前者のタイプの不遵守である。これらの不遵守により生じる法的帰結は、本来、国家責任制度の枠組においてとらえられるはずのものである。しかし、NCPのもとでこうした不遵守がもたらす法的帰結は、国家責任の一般的な制度のような加害国对被害国(集団)という対立する国家間関係に生じるものではない。履行委員会は制裁的措置をとり、国家責任の一般的な制度が予定する賠償義務や原状回復とは異なる法的帰結を与えている。

ILCの国家責任条約草案(以下「条約草案」と略)第一部第一七条注釈は、「国家責任に関して一般国際法

の強行規範が存在している場合を別にすれば、国々はいつでも、それらの国家間で締結された条約において、当該条約に特に規定する義務の違反による特別の制度(special regime)を定めることができる」(傍線は筆者)と述べ、こうした特別の制度の例として、国際機構の設立文書の中に、当該文書に定める一定の義務の履行に失敗した加盟国に対して、加盟国としての権利の停止や除名の可能性を定めるものをあげている⁽³⁵⁾。

NCPに係る一定の不遵守は国際違法行為を構成し、それらの国際違法行為について、国家責任の一般的な制度がもたらす法的帰結と異なる法的帰結を定める限りで、NCPは、ILCがいうところの国家責任の「特別の制度」に該当すると思われる⁽³⁶⁾。こうした特別の制度は、条約草案第二部第二条注釈が示すように、国家責任の一般的な制度とは別の「条約の実効性を確保するシステム」として締約国により選択されたものである⁽³⁷⁾。

他方、これまでNCPに係った不遵守の多くは、不遵守国の財政的、制度的な能力不足がその原因である。こうした不遵守については、違法性阻却事由の不可抗力又は緊急状態にあたり、違法性は阻却されるという主張も

可能である⁽³⁸⁾。しかし、議定書締結時から継続する、義務履行の主体である国家の財政的、制度的な能力不足による義務の不遵守について、不可抗力又は緊急事態を援用することは微妙である⁽³⁹⁾。これまでの判例も、国家の財政難を理由にした債務の支払拒否について、不可抗力又は緊急事態の援用による違法性阻却の主張を認めていない⁽⁴⁰⁾。これに対して、NCPは、違法行為たる不遵守と違法性のない不遵守との間の「グレーゾーン」に位置するとでも言えるこれらの不遵守について、不遵守を認定しつつも、違法性の存在、即ち、違法性阻却事由の存在について法律上の議論に立ち入ることなく、不遵守の原因解消のための援助を行っている。ここに、責任の追及よりも不遵守の原因の解消という、NCPの遵守確保への強烈な指向性が現れている。さらに、違法性のない不遵守をもNCPがその対象とすることもそれを窺わせている。法的拘束力のない締約国会議の決議の不遵守は、国家責任法上、国際違法行為を構成せず、不遵守国の責任を問う、決議の履行を促すことは不可能であるが、NCPのもとでは、不遵守に対応するのに違法性の判断が前提とならないが故に、決議の遵守を確保するための措置をと

ることが可能となる。

したがって、NCPは、違法行為について国家責任の一般的制度が定める法的帰結とは異なる法的帰結を、締約国間の合意により定めた国家責任の「特別の制度」と、*Prima facie*には違法であると判断できない不遵守を含む⁽⁴¹⁾それ以外の不遵守に対する対応を定めた制度が複合した、議定書の遵守確保を目的としたメカニズムとすることができると言える。

(二) NCPの紛争抑止機能

こうした遵守確保への方向性は、NCPを誰が開始するかという点にも現れている。NCPは、いずれかの締約国又は事務局により開始されるのに加えて、「誠実に」努力したが、遵守できない不遵守国自らの申告によっても開始される。これまでの実行では、NCPに係る不遵守の大半を占める財政的、制度的能力不足に由来する不遵守については、全て不遵守国の自己申告によりNCPが開始されている。NCPのもとでは、こうした不遵守について、違法性の判断が回避され、制裁的措置のかわりに不遵守解消のための援助が行われることにより、自発的に自らの不遵守を申告し、NCPを開始する動機

を不遵守国に与えている。このことは、履行委員会による不遵守の早期の発見と遵守確保への迅速な対処を可能にし、同時に、不遵守により生じるおそれのある締約国間の紛争の事前回避を可能にしている。⁽⁴¹⁾

(三) NCP創設の背景

NCPが設けられた背景は、伝統的に国際的義務の履行確保機能を果たしてきた国家責任制度⁽⁴²⁾が、近年の環境保護義務の履行確保のために必ずしも十全に機能しないことにある。国家責任制度は、本質的に違法行為発生後に機能し始める事後的なものであり、損害を引き起こした原因国と損害を被った被害国との間の *diaterei* な関係を対象としている。それに対して、近年の地球環境問題が引き起こす可能性のある損害は、回復不可能又は回復困難であり、かつ、損害により失われる利益は人類の生存にとって大変重要で、事後的な損害の回復を基礎とする国家責任制度の枠組みに適合しない。さらに、環境損害は、複数の行為の複合、蓄積により生じたり、原因行為から相当期間経過後発生するなど、原因行為と損害を結びつける因果関係が複雑な場合が多く、国家責任制度の援用は困難になる。⁽⁴⁴⁾

さらに、もう一つの環境保護義務の特質が問題となる。近年の環境保護義務の履行には、国家領域内で行われる私人の活動を実効的に監督し、環境の状態や人間活動が及ぼす影響を常時モニタリングし、管理 (*manage*、*en*) する能力が締約国に求められる。⁽⁴⁵⁾ オゾン層の保護について、締約国は、一定の産業部門で利用されるオゾン層破壊物質を特定し、その分量を把握し、税関においてその輸出入を管理しなければならぬ。さらに、オゾン層破壊物質を削減、全廃するため産業部門への指導や規制を行い、規制物質削減後の工場の転換なども要求される。したがって、義務の履行のためには、相当の財源と人材が必要となり、さらに、国家領域内で環境管理と私人の活動への規制を行うために国家の経済政策の変更や制度改革・強化を行うことが要求されるのである。⁽⁴⁶⁾

このことは、発展の不平等が未だ解消されぬ現状では、履行の意思があっても履行できない、又は、履行に相当な時間がかかる発展途上国による不遵守を生み出さざるをえない。⁽⁴⁷⁾ 条約の目的達成と実効性確保という見地からは、こうした国家に対して、義務違反の責任を追及し、原状回復や賠償を求めるよりも、その遵守に向けての努

力を援助するほうが有効である。なぜなら、義務の不履行の理由がまさに国力の不足にあるため、国家責任の追及によっては環境を管理するに十分な能力を獲得することはできず、不遵守の原因を根本的に解消できないからである。また、先進国が自らの経済発展のためにこれまで環境破壊を進行させ、また、先進国の植民地であったがために十分な発展をなしえなかったにもかかわらず、国力の不足故の環境保護義務の不履行の責任が問われるのを、途上国は妥当としないであろう。

このように、伝統的に履行確保機能を果たしてきた国家責任制度は、環境保護義務の不遵守に対応するメカニズムとして適合せず、それゆえ、環境保護義務の遵守確保には、国家責任制度とは別の、あるいは少なくともそれを補充する制度が必要となるのである。

五 結論

NCPは、議定書の義務の遵守確保のために、国際違法行為を構成する不遵守に対する国家責任の「特別の制度」と、それ以外の不遵守に対する対応を定めた制度の複合したメカニズムたる性格を有する。履行委員会によ

りとられる措置は、不遵守の原因を考慮した不遵守国の履行努力の誠実さの評価とNCPのもとの不遵守解消に向けての努力の誠実さの評価により決定されるが、基本的な対応は、不遵守の責任の追及ではなく、不遵守の解消に向けての協力にある。NCPは、発展の不平等等に起因する義務の不遵守の存在故に、違法性の判断を巧みに回避しつつ、義務履行努力の誠実さに応じて、規範の二元性⁽⁴⁸⁾ならぬ、不遵守に伴う法的帰結の二元性を導入した制度と言えるかもしれない。

確かに、NCPは、議定書の実効性確保に有効であるが、いくつかの問題をはらんでいる。まず、不遵守国に遵守の意図がそもそもない場合、NCPにより強制的に義務を履行させることはできない。一定の議定書上の権利の停止は可能だが、そもそも議定書上の義務に拘束されることを望まない不遵守国には制裁としてほとんど意味をなさない。したがって、強制をもって議定書上の義務を履行させることが必要な場合、NCPは実効的に機能せず、個別国家による対抗措置の行使など他の手段によらざるをえない。それが、国家責任の特別の制度たる性格を有するNCPから国家責任の一般的制度への回帰

の可能性が想定される理由である。⁽⁴⁹⁾

もう一つの問題は、NCPのもとで、不遵守の原因や不遵守国の不遵守解消への努力の誠実さを考慮して、しばしば不遵守国への援助が行われるが、そのことは、善意の不遵守とはいえ、結果的に義務の不履行を容認するという事態を生み出す。義務の遵守確保のために有効と選択された制度が、本来ハードな議定書の義務の法的拘束力を曖昧なものにしてしまうという可能性を含んでいる。近年の国際環境法における「遵守」概念の登場は、発展の不平等に起因する、是正されるべきだが非難できない義務の不履行の登場と密接に関連している。それは、環境保護義務が、それぞれの領域内で環境の管理と私人の活動の規制を実効的に行うという高度な積極的義務を全ての国家に課すことを背景にしている。こうした背景を持つ義務の不履行に対して条約の履行を確保する必要性、そこに「義務違反」ではない「不遵守」という概念と「不遵守」に対応する手続を誕生させた理由を見るのである。

(一) E. B. Weiss, P. C. Szasz & D. B. Magraw, *International Environmental Law: Basic Instruments and References* (1992).

(2) 絶滅のおそれのある野生動植物種の国際取引に関するワシントン条約やラムサール条約の締約国会議においても効果的な実施を確保するための討議が行われている。

(3) フロンなどオゾン層破壊物質を規制する目的で、まず一九八五年に「オゾン層の保護に関するウィーン条約」(26 *International Legal Materials* (I. L. M.) 1539 (1987)) が制定され、次いで、八七年に具体的な規制を盛り込んだ「オゾン層を破壊する物質に関するモントリオール議定書」(26 *id.* 1550 (1987)) が採択された。議定書は八九年に発効し、その後、九〇年のロンドン改正(九二年発効) (30 *id.* 537 (1991))、九二年のコペンハーゲン改正(九四年発効) (32 *id.* 874 (1993)) を経ている。この二つの改正により、規制対象物質の拡大や削減・全廃スケジュールの前倒しなどが決定された。

(4) 自然保護条約の中には、長年の実行の蓄積により、条約義務の不遵守に対する手続を作り上げたと思われるものもある。ラムサール条約のモニタリング手続は、その一つと考えられる。拙稿『国家領域内の環境に対する国際コントロール—国家の経済主権の観点から—』(二二〇—二三二、二六四—二六五頁(一橋大学博士課程単位修得論文、一九九七年))。

(5) 議定書の non-compliance に関する *Ad hoc* 法律専門家作業グループ (*Ad hoc* Group of Legal Experts

(GOLE)の議長は、その開会宣言で「不遵守は徐々に大きな議論の対象となっており、しかも、作業グループの作業が国際法上の先例にならと考えると、大きな問題である」と述べた。L. E. Susskind, *Environmental Diplomacy: Negotiating More Effective Global Agreements*- 100 (Oxford University Press, 1994).

(9) ECE 長距離越境大気汚染条約の一九九四年の〇削減議定書に關して決定された手続は、ZCDをモットにしたZCDとは一回一〇のじぶる。J. Werksman, "Designing A Compliance System for the UN Framework Convention on Climate Change", in J. Cameron et al. eds., *Improving Compliance with International Environmental Law 136* (Earthscan, 1996). 採択された手続は、UN/ECE/EB. AIR/50, at 78-79. 気候変動枠組条約や有害廃棄物の越境移動に關するモントレー条約に關しての不遵守に対する手続が検討されてあり、ZCDは一つの有力な選択肢と考えられる。Werksman, *supra* note 6, at 124-131.

(7) 一九九七年九月末時点で、履行委員会の会合は十九回締約国会議は九回を数える。

(8) 第一回締約国会議決定³⁰。Non-compliance, in *Report of the Second Meeting of the Parties to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer*, Doc. UNEP/OzL. Pro. 2/3, 29 June 1990, at 11.

(6) 第四回締約国会議決定³¹。Non-Compliance Proce-

dure, in *Report of the Fourth Meeting of the Parties to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer*, Doc. UNEP/OzL. Pro. 4/15, 25 November 1992, at 17. ZCDの業社総題は「M. Koskeniemi, "Breach of Treaty or Non-compliance? : Reflections on the Enforcement of the Montreal Protocol", 3 *Yearbook of International Environmental Law* 128-134 (1992).

(10) 履行委員会は、地理的コンパニメントされた一〇の締約国からなり、年一回会合を開く。義務の不遵守を問題にした締約国は、履行委員会に参加する権利を有するが、その事業に關して勧告の作成は加わらない。報告は「*Report of the Third Meeting of the Ad Hoc Working Group of Legal Experts on Non-Compliance with the Montreal Protocol*, Doc. UNEP/OzL. Pro./WG. 3/3/3, 9 November 1992, Annex I, para. 5.

(11) Doc. UNEP/OzL. Pro. 2/3, 29 June 1990, para. 6.

(12) Doc. UNEP/OzL. Pro. 4/15, 25 November 1992, para. 7.

(13) *Report of the Third Meeting of the Ad Hoc Working Group of Legal Experts*, *supra* note 10, Annex I, para. 3 and 7 (b). P. Szell, "The Development of Multilateral Mechanisms for Monitoring Compliance", in Winfried Lang ed., *Sustainable Development and International Law* 106 (Graham & Trotman/Martinus Nijhoff,

1995).

(14) *Report of the Third Meeting of the Ad Hoc Working Group of Legal Experts*, *supra* note 10, Annex I, para. 4. 「[四] 申告制度 (self-reporting)」は、NCPの交渉の最終段階で、NCPが調停的性格を有していることに照らして、旧連により提案されたものである。Szell, *supra* note 13, at 100.

(15) 国際法における「遵守」の問題を最も早く検討した論者の一人Fisherは「遵守」とは「(政府の)行為を規則に従わせること」であるとす。R. Fisher, *Improving Compliance with International Law* 20 (University Press of Virginia, 1981). Mitchell & Fisherの定義を踏襲しよう。R. B. Mitchell, "Compliance Theory: An Overview", in Cameron et al. eds., *supra* note 6, at 5.

(16) UNEP/CBD/COP/3/24, para. 25.

(17) ただし、GOLE作成の不遵守状態のリスト(ただし、これは公式には採択されなかった)では、「議定書の締約国会議の決定に定められる義務の不遵守」もNCPの対象となっていない。Report of the Third Meeting of the Ad Hoc Working Group of Legal Experts on Non-Compliance with the Montreal Protocol, UNEP/OzL.Pro/WG.3/2/3, 11 April 1991, Annex II, Point I.

(18) 国際法委員会(ILC)の国家責任条約草案第一六条は、「国家の行為が、国際義務によって当該国家に要求される行為と一致しない場合、当該国家による当該国際義務

の違反が存在する」とする。責任発生要件等について、ILCの立場に異論もあるが、本稿では、その議論には立ち入らず、ILCの草案の枠組において検討を行う。なお、NCPが対象とする不遵守は、締約国会議の決議の不遵守や、違法性阻却事由の存する場合も含むという点で、国際違法行為より広範なものと言える。

(19) 不遵守に対する対応は、履行委員会が締約国会議に勧告し、後者が決定するが、本稿では、便宜上、特にことわりがない場合、履行委員会としておく。

(20) 気候変動枠組条約も、第二三条に基づき、NCPにあたる「多数国間協議手続」の策定を進めている。多数国間協議手続は、「外部の調停者や制度に頼らないで、システム内で問題を解決しようという目的を持って」おり、「敵対的な性質を持たず」、「条約上の義務を全ての締約国が果たすことを確保するという締約国会議の集団的関心を反映」という性格づけがなされている。Werkman, *supra* note 6, at 128-130.

(21) 例外は、後述するチェコ、モリタニアの事例で、事務局による履行委員会への通告によりNCPが開始された。

(22) 履行委員会への情報提供や履行委員会における協議への参加などは、NCPの規定(六八頁)が定めるように、履行委員会による不遵守の認定前にも不遵守国に対して要求されるが、不遵守認定後も、履行委員会は、こうした情報提供や協議への参加などを、不遵守国に対して要請している。

(79) 国際環境条約の遵守に対する国際コントロール

- (23) NCP 策定過程で作成された「議定書の不遵守に関して締約国会議によりとられうる措置のリスト」は、適切な援助、警告、議定書上の権利及び特権の停止の三つをあげている。 UNEP/OzL. Pro. 4/15, Annex V.
- (24) ただし、議定書の規定を改正するような権限行使はできない。第二二回会合で、ロシアが遵守のために一定の猶予期間の付与を要請した件について、履行委員会は、特定の年におけるある締約国の不遵守に関してどのように対処すべきかを締約国会議に勧告（締約国会議はそれを受けて決定）できるだけで、個々の締約国に「正式の猶予期間」を認めることはできなかった。 *Report of the Implementation Committee under the Non-Compliance Procedure for the Montreal Protocol on the work of its Twelfth Meeting*, UNEP/OzL. Pro./ImpCom/12/3, 21 December 1995, at 4.
- (25) *Report of the Implementation Committee under the Non-Compliance Procedure for the Montreal Protocol on the work of its Sixteenth Meeting*, UNEP/OzL. Pro./ImpCom/16/1, 18 December 1996, at 3-4.
- (26) *Report of the Implementation Committee under the Non-Compliance Procedure for the Montreal Protocol on the work of its Fourteenth Meeting*, UNEP/OzL. Pro./ImpCom/14/4, 26 August 1996, at 2-8.
- (27) *Id.* at 4-6.
- (28) *Id.* at 6-8.
- (29) ハロンは、九二年の議定書改正により、九四年一月一日以降全廃するよう削減スケジュールが前倒しされた。ただし、締約国は、「基本的な国内需要」を満たすために、締約国会議が認定する「不可欠な利用」であれば、八六年の生産レベルの10%までは生産レベルを超えることができる。
- (30) *Report of the Implementation Committee*, *supra* note 24, at 4-5. ただし、チャロはすでにハロンを全廃しているとして、これ以上の措置はとられなかった。
- (31) *Report of the Seventh Meeting of the Parties to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer*, UNEP/OzL. Pro. 7/12, para. 36. この勧告は、第六回締約国会議における報告義務不履行の場合の第五条締約国たる地位の取扱に関する決定、Decision VI/5, UNEP/OzL. Pro. 6/7 に基づくものである。
- (32) *Report of the Implementation Committee*, *supra* note 25, at 5-6.
- (33) この文言は、履行委員会第七回会合で、データの報告義務の不履行にどうして述べられたものである。 *Report of the Implementation Committee under the Non-Compliance Procedure for the Montreal Protocol on the work of its Seventh Meeting*, UNEP/OzL. Pro./ImpCom/7/2, 16-17 November 1993, at 6.
- (34) 議定書が定める義務は、国家の能力に応じた義務、又は履行に向けての誠実努力義務にすぎず、法的拘束力は

有しないので、議定書の義務の不遵守は国際違法行為を構成しないという解釈も可能である。Koskeniemi, *supra* note 9, at 143-145. しかし、NCPのもとでの不遵守の問題となる規制物質の削減義務は、特定の年の規制物質の生産量、消費量を基準に定められた明確なもので、能力対応義務や誠実努力義務として解釈する余地はない。また、議定書は、締約国のいかなる留保も容認しておらず(第一八条)、その改正もこれまで正式の批准手続を経て行われてゐる。

(35) *Yearbook of ILC*, 1976, II-2, at 80. El-Erian 委員は、特別の制度の例として、除名(第六条)及び侵略と武力不行使に関する国連憲章諸規定をあげた。*Yearbook of ILC*, 1976, I, at 31, para. 21. さらに、条約草案第一部第二条(第三七条)の注釈は、「(一)：国家は、『第一次』の権利・義務をそれらの国家間で創設する場合、同時に、一あるいはその後であっても、設定された『第一次』の義務の違反がある前に、そのような国際違法行為の、国家間での法的帰結を定めておくことができる。(二) そのようなあらかじめ定められた法的帰結は、第二部に規定する法的帰結とは別のものであって、……とする。*Yearbook of ILC*, 1983, II-2, at 42-43.

(36) 「特別の制度」及びそれに関連する諸概念の考察については、川崎恭治「国家の国際責任法におけるサブ・システム(一)」『修道法学』第一八巻第二号二一四—二二五頁参照。環境保護条約内の自律的な特別の制度の存在について

述べたものとして、T. Gehring, "International Environmental Regimes: Dynamic Sectoral Legal Systems", *1 Yearbook of International Environmental Law* 37 (1990).

(37) *Yearbook of ILC*, 1983, II-2, at 42-43. NCPのもとでの一定の不遵守は国際違法行為を構成するが、履行委員会は、国家責任を発生させる違法行為の存在を決定するために締約国の義務の履行を評価する機関という意味での司法的機関ではなく政治的機関であり、違法性の判断を行う権限を有しないので、違法行為の法的帰結を決定することはできず、NCPは特別の制度たりえないとの見解もある。Koskeniemi, *supra* note 9, at 144-145. しかし、司法的機関でないというだけで違法性の判断を行う権限を有しないとは言えず、実際、NCPのもとで国際法に基づき議定書上の権利の停止を行う権限、即ち、議定書の重大な違反を認定する権限が履行委員会に与えられている。Koskeniemi は、NCPのもとでは、違法性の決定を必要とする義務違反国の権利停止をなしえず、こうした権利停止を行えば、締約国会議はその権限を濫用したことにならうと主張する。*Id.* at 146.

(38) *Id.* at 143. なお、不可抗力と緊急事態は、しばしば国家により混同され、援用されてきた。*Yearbook of ILC*, 1979, II-1, at 47-48.

(39) 例えば、ロシアは、自国の財政難、税関コントロールの欠如などを理由に、議定書の削減義務に反して規制物質

を生産し、議定書の義務に反して旧ソ連邦構成国である議定書の非締約国に輸出しているとされるが、こうした不遵守に不可抗力や緊急状態の援用は困難であろう。

(40) Russian Indemnity case [1912] RIAA xi, at 421 及び Serbian Loan case, PCIJ, Ser. A, no. 20, at 17° 深刻な財政難を不可抗力又は緊急事態と主張したその他の事例については、*Yearbook of ILC*, 1980, II-1, at 23-26.

(41) NCP に相当する気候変動枠組条約の多数国間協議手続は、「条約上の義務を全ての締約国が果たすことを確保する」という締約国会議の集団的関心を反映し、「締約国が条約の義務を履行するのを援助することにその中心的役割がある。したがって、紛争防止の手段としての役割を果たしうる」と評価されている。Werkman, *supra* note 6, at 128-130.

(42) Arangio-Ruiz の国家責任に関する第四次報告書によれば、通常以下の四つの義務が国家責任制度のもとで義務を履行しない国家に帰属するとされる。即ち、①違法行為の終了、②原状回復、③相当な補償による賠償、④将来、義務を遵守することの保証を含むその他の形態の賠償である。Arangio-Ruiz, *Fourth Report on State Responsibility*, *Ev. Doc./A/CN.4/444*, at 2. こうした第二次規則の履行により、国家責任制度は、その範囲で国際的義務の履行確保機能を果たしてきた。

(43) フロンヤハロンなどがオゾン層を破壊するには、排出後二〇年から三〇年かかると言われている。

(44) こうした問題は、損害が発生しないよう遵守すべき環境基準やとるべき措置を明確に条約上の義務とすることである程度解決されるかもしれない。しかし、この場合も、条約が特に定めていない場合、条約上の義務の不履行について、誰が義務違反国の責任を問えるのかという問題が残る。

(45) ここで筆者が指摘する環境保護義務の特質は、村瀬教授が類型する「維持の義務」に該当するものと思われる。村瀬信也「国際紛争における『信義誠実』原則の機能」『上智法學論集』第三八巻第三号、二〇二二〇五頁（一九九五年）。

(46) 九二年のリオ会議以降、国家の capacity-building の推進が国際的に提唱されたのは、こうした文脈で理解でき

る。(47) これまでNCPの対象となったのは、ほとんどが旧社会主義国であったが、それは、大半の発展途上国が、議定書第五条により、オゾン層破壊物質に関する規制措置の実施について一〇年の猶予期間が与えられていたためである。今後、この猶予期間の終了とともに、発展途上国の不遵守が少なからず問題となることが予想される。

(48) 国際環境法における「規範の二元性」については、高島忠義「開発の国際法」四二八―四四四頁（慶應通信、一九九五年）。

(49) 条約草案第一七条注釈が示すように、NCPが議定書の実効性確保のために有効に機能しない場合などには、N

C Pに係っている事案であっても対抗措置の行使など国家責任の一般的制度が適用される可能性が考えられる。本稿では、紙幅の制約上、対抗措置など国家責任の一般的制度とN C Pとの関係についてふれることができなかった。N C Pと対抗措置をとる個々の締約国の権利についての考察

とし、 Koskeniemi, *supra* note 9, at 128-134.

(一九九七年一月一日脱稿)

(付記) 本稿は、一九九七年度文部省科学研究費補助金(特別研究員奨励費)による研究成果の一部である。

(日本学術振興会特別研究員)