

《研究ノート》

国際環境法とは何か

佐藤 哲夫

近年重要性を増している、国際環境法とは何か。最近の日本語の書物においては、環境法の体系書・教科書の一部として、「国境を越える環境問題」の題名の下に扱われたり、国際法の教科書の一部として、「環境の国際的保護」の題名の下に扱われることがあるが、未だ日本語の体系書として、国際環境法の書物は出版されていない。他方で、欧米においては、国際環境法の名の下に体系書が出版されるにいたっている。そこで、以下に、書評と言えるほど忠実・総合的な紹介ではないが、それらに依拠しながら、国際環境法といわれる法領域のおおざっぱな見取り図を描いてみたい。その際に、視点として、一般国際法としての慣習国際法に、及び地域的な制度・条約ではなくて一般的な制度・条約に重点をおいて鳥瞰する。

国際環境法という用語にどのような意味をもたせるかは、基本的には定義の問題、概念規定の問題である。その意味では、同様に近年注目を引いている国際人権法の場合と同様な問題と

言つてよいであろう。国際人権法という用語は、一方では人権に関する国際法としても使用されるが、他方では、国際法と国内法の両面から総合的に人権問題を扱うとして、その総体をさすものとしても使用される。特に国際人権法や国際環境法という領域では、国際法と国内法の相互浸透が激しく、関係国内法を検討する場合に国際的な規制を常に考慮に入れることが不可欠であると同様に、関係国際法を検討する場合にも国内的な実施を常に考慮に入れることが不可欠になってきていると考えられる。このような状況を十分に認識しながらも、以下においては、筆者の専門と能力の故に、説明を国際環境法の国際的な次元、言い換えれば環境に関する国際法の範囲に限定して、検討を進めたい。

二

国際環境法における慣習国際法と多数国間条約…古い伝統的慣習法は、環境問題にはほとんど関わってこなかったと言える。せいぜい、国家は公海の利用において他国の権利に合理的な考慮を払うこと、国際河川などの共有資源の衡平な利用において協力すること、隣国に対して国境を越える重大な損害を防止することを要求される等にとどまった。さらにこれらの慣習法規則は、その一般性・抽象性の故に、複雑な環境問題における行為規範として或は紛争解決の手段としての価値は限定的であった。また、自国領域及び公海を使用する国家の自由に対してはほとんど制限を課しておらず、越境損害に対する救済において有益であったにすぎなかった。こうして、環境法の領域におけ

る具体的詳細な規則は、国際連合環境計画(UNEP)等の国際組織の活動に基づく形で、多数国間条約によって形成されてきた。これらの多数国間条約は、環境上の害悪の防止及び天然資源と生態系の保存・持続的開発に重点を置いており、①既存の慣習法規則に実際の具体的な内容を付与することによって明確・正確化する、②環境保護と持続的開発の基準の国際的な監視に基礎を提供する、③国際社会の共通利益の保護を促進するという三つの点において特に重要である。(八三―八五頁)

二つの重要な慣習法原則…現行の慣習法原則の中で、特に次の二つが重要とされる。第一の原則は、環境上の害悪を防止し、軽減し、管理する義務である。この原則は、トレイル塔鉱所仲裁判決やコルフ海峡判決などの判例に加えて、人間環境宣言の原則二一及び様々な条約を含む国家実行によって根拠づけられる。この原則については、二・三説明を加えておく。第一に、「相当な注意」の基準は、その柔軟性の故に国々によって受け入れられてきたのであるが、逆に言えば不明確でもある。この短所を克服するために、国々は国際的に合意された最低基準に送致するという工夫(UNCLOSの諸条項に見られる。後出)や、変動的基準の利用(例えば、長距離越境大気汚染条約(ECE条約)第六条の「経済的に実行可能な最善の利用可能技術」という手法が用いられている。第二に、他国等に影響すると考えられる計画に対して事前の環境影響評価の義務を課すことは、多くの条約に取り入れられており、ある程度慣習法上の義務になってきている。第三に、「予防原則」(深刻な又は回復不可能な損害のおそれがある場合には、完全な科学的確

実性が存在しないことを理由として、予防措置をとることを延期するべきではないという考え方。一九九二年の環境と開発に関するリオ宣言に第一五原則として取り入れられた。)については、コンセンサスが欠如しており、慣習法上の原則ではない。第二の原則は、越境環境危険の軽減において協力する義務である。この義務も、ラヌー湖仲裁判決などの判例に加えて、人間環境宣言の原則二四、ILCやUNEP等の国際文書によって根拠づけられる。特に緊急時の通報と援助が重要である。以上の二つの慣習法原則に加えて、国内的次元での重要な二つの原則として、①汚染者負担の原則(ただし、人間環境宣言の原則一二は途上国への配慮を要請する。)と②平等アクセスと無差別の原則(私人の民事・行政手続への越境アクセスにおいて重要。ただし、人間環境宣言においては触れられていない。)が指摘されるが、いずれも途上国によって支持されていない。(八九―一二頁)

三

1 国際水路

国際水路の国際的規律については、従来より関心は高く、国際法学会(Institut de Droit International)や国際法協会(International Law Association)でも法典化が試みられてきている。実際、国際法協会の国際河川水利用ヘルシンキ規則(一九六六年)、モントリール規則(一九八二年)はよく知られている。国際法委員会(International Law Commission)も一九九四年に「国際河川の非航行的利用に関する法」の条文章

案を採択している。特に重要な次の三点について触れておこう。

- (1) 利用に関して「『衡平な利用』については、国際法の確立した原則である旨が指摘されている(第五条一項)。また衡平かつ合理的な利用に関連する要因が列挙されている(第六条)が、要因間の優先・比重・調整は、個別事例における判断の問題として残されている。(2)汚染に関して「重大な損害を防止する義務は、慣習法として確立されている(第七条一項)。もっとも、義務の内容・性質については、相当な注意の義務なのか或は一層厳格な基準なのかをめぐって見解の対立が存在したが、国際法委員会は相当な注意の義務の立場をとった(第七条一項)。(3)協力に関して「共有資源の利用が重大な損害を引き起こしうる場合には、国家は事前通告、協議および交渉する権限をもつとする原則(第二二・一七条等)は、ラヌー湖仲裁判決を受けたものであり、慣習法上の原則といえるであろう。(二二四—四一頁)

結論として、国際河川を開発すべき共有天然資源としてのみ考えるのではなくて、保護すべき生態系として考える視点からは、衡平利用の原則は不十分である。(二五〇頁)

2 海洋汚染

(1) 慣習法と一九八二年国連海洋法条約(UNCLOS)

一九五八年公海条約の第二四・二五条は海洋汚染の防止に関する規定であるが、両規定の下で国家は実質的な汚染の自由を有していた。他方で、一九八二年の国連海洋法条約(UNCLOS)の海洋環境規定を全体として見れば、その特徴として、

汚染は、もはや海洋の自由の一部とは考えられないこと、旗国(航海と漁業の自由)対沿岸国(実効的規律)の対立が存在すること、そして国家責任よりも海洋環境の保護のための国際的規律と協力へと重点が移されたことを指摘できよう。(二五三頁)

慣習法との関りでは、次の三点に触れておきたい。①慣習法の法典化としては、第一九二条(いずれの国も、海洋環境を保護し及び保全する義務を有する。)及び第一九四条(海洋環境の汚染を防止し、軽減し及び規制するための措置)が重要である。②ジュネーブ諸条約の発展として、船舶、陸上源、海底活動、投棄、大気汚染などを含む海洋汚染のすべての源を含む形で環境保護の義務を規定した。③「相当の注意義務」の扱いについては、陸上源及び大気については緩和された(第二〇七・二二二条)が、船舶、投棄、海底活動については「一般的に認められた国際的な規則及び基準」を実施する(第二〇八・二一〇・二一一条)。この送致は、一九七二年ロンドン海洋投棄条約、一九七三年MARPOL条約・一九七八年同議定書などを対象としており、第一九四条に規定された相当な注意の慣習的義務の内容を定めるものである。(二五四—五七頁)

(2) 船舶起因の汚染

伝統的な管轄権の構造の欠点としては、適切な規律を採択・実施する旗国の義務が、不明確かつ非実効的であったこと、また沿岸国の規制権限が、あまりに限定的であったことが指摘できよう。これに対して、一九七三年MARPOL(船舶による汚染の防止)条約・一九七八年同議定書及びUNCLOSは、

旗国の責任・実施、入港国の管轄権、沿岸国の管轄権等を強化している。(二六三—二八三頁)

(3) 汚染の事故及び緊急事態

① 協力・援助…UNCLOSは、第一九八条で急迫した又は現実の損害の通報義務を、第一九九条で協力義務を定める。一九九〇年油濁事故対策協定は、UNCLOS第一九四条の措置を油汚染に詳細な形で適用した。

② 介入…一九六七年に、イギリスが自国沿岸を守るために、トリッキーオン号を公海上で爆沈したことを受けて、一九六九年油汚染事故における公海上の介入に関する条約、一九七三年議定書が作成された。この結果、海難の場合(通常の運行に伴う汚染や海洋投棄を含まない。)に、「著しく有害な結果をもたらすことが合理的に予測され」、「重大なかつ急迫した危険を防止」するため(同条約第一条)、損害と均衡を失しない措置(同第五条)であるという要件を満たす限りで、領海以遠における介入の権利は、慣習法の一部になったとされる。(二八六—二八八頁) UNCLOS第二二一条の規定も同様と考えられる。

(4) 損害に対する責任 (responsibility) と賠償責任 (liability)

UNCLOS第二三五条一項は、国家責任のオーソドックスな規定であり、船舶に関する旗国、管轄権内あるいは管理下の活動に関する沿岸国の責任に関わる。この規定が国家の厳格な賠償責任を規定するかについては、厳格賠償責任の考え方が深海底に適用されなかったこと(第一三九条は相当の注意基準を定める。)や国家実行がないこと(一般に国内民事訴訟が利用

され、一九六九年油濁民事責任条約や一九七一年油濁補償基金条約が締結されている。)に鑑みれば、否定的に考えられる。

3 有害廃棄物

(1) 陸上源の海洋汚染

陸上源の海洋汚染は海洋汚染の八割を占めているが、開発の必要性や経済的費用の理由から規制に対して国々は消極的である。

① 実体について…UNCLOS第二〇七条(陸上源からの汚染)は慣習法の反映と言えるが、この規定の下では、とるべき措置は各国が決定するし、すべての廃棄ではなくて「汚染」を引き起こす廃棄のみが対象となる。ここでは開発の考慮が優先しており、第一九三条は天然資源を開発する国の主権の権利を規定するほか、第一九四条一項では「自国のとり得る実行可能な最善の手段」や「自国の能力に応じて」に、また第二〇七条四項では「地域的特性並びに開発途上国の経済的な能力及び経済開発の必要性を考慮して」に言及しているうえに、いずれも努力規定にとどまる。(三〇六—二八頁)一九八五年UNEPの陸上源からの汚染ガイドラインは、取決め作成のための一般的な枠組としての基本的条項のチェックリストにすぎず、「国際的基準」を提供するものではない。

② 手続について…事前評価に関するUNCLOS第二〇六条、通報・事前協議(UNCLOSには規定がないが、一連の地域条約に規定がある。)及び監視に関するUNCLOS第二〇四条は、いずれも慣習法上の義務となっていると考えられる。

(三) 四一六頁)

(2) 海洋投棄

一九七二年ロンドン海洋投棄条約は一九七〇年代の最も成功した規律的な条約と一般的に評価されている。附属書Ⅰに掲げるものは全面禁止、附属書Ⅱに掲げるものは事前の特別許可が必要とされる。その後多くの地域的条約が締結されている。

UNCLOS第二二〇条は投棄による汚染を、第二二六条は投棄による汚染に関する執行を規定するが、いずれも慣習法の法典化であるとされる。(三三〇頁)ただし、「投棄」の定義は第一条五項において「故意に処分すること」とされており、通常の活動や事故に伴う排出は除外される。また、執行管轄権についても、旗国に委ねたままであり、実効性の点で不十分という、公海上の執行の問題を残している。手続的義務を規定する第二二四―二六条は、前述のように、慣習法の法典化と考えられる。

(3) 有害廃棄物の国際的移動

この問題については、先進国は一定の制約を認めるが、途上国は自国領域上での廃棄物処理を伴うすべての貿易の禁止を求めるといふように、南北間に見解の対立があり、一九八九年有害廃棄物の移動・処分に關するバーゼル条約も妥協の結果である。一方で、①外国の有害廃棄物の搬入・処分を禁止する、国家の主権的権利の確認(前文)、②輸出国が廃棄物を環境上適正に処分する能力のない、例外的事情においてのみ許可されること(第四条九項)、③通過国及び輸入国の事前の同意が必要であること(第六条)の三原則は、慣習法化しているとされる。(三三三―三四頁)しかし他方で、処分を目的としない有害物

質の貿易には適用されない(このためには、UNEPの国際貿易における化学品の情報交換に関するロンドン・ガイドライン(一九八七年)がある。)し、事前同意の原則も、バーゼル条約の要ではあるが、領域主権の帰結にすぎないのであり、海洋区域(領海、EEZ)では、通過は制約されることはあっても、禁止はされない。もっとも、「環境上適正な処理」(第二条八項)の義務(第四条)はすべての締約国の義務とされる。

4 核エネルギー

(1) 核実験・核兵器の合法性

フランスの核実験の合法性をめぐる意見の相異及び核兵器の合法性に関する国際司法裁判所の勧告的意見における対立が示すように、コンセンサスの欠如する難しい問題である。

(2) 原子力の環境上の危険

原子力の危険を最小化し、他国への損害を防止する義務を国々が承認していることは、原子力商船・衛星、放射性物質の国境を越える移動・海洋投棄などに関する国家実行から確認できる。原子力施設については、一方で、他国への損害の危険があるからといって、国家は核技術の利用を国際法上禁止されない。しかし他方で、重大な越境危険の場合には、隣国に通報し、協議する義務はある(一九八〇年核物質防護条約、一九九四年原子力安全条約)。特に原子力事故の際に、関係国に通報し、協力する旨の一般的義務の存在は重要である。一九八六年原子力事故早期通報条約は、「放射線安全に関する影響を及ぼし得るような国境を越える放出」の場合としており、不明確な基準

のために国々に実質的な裁量を残しているほか、軍事施設の事故は除外される。原子力事故の際の援助については、一九八六年原子力事故相互援助条約があるが、援助を提供すべき明示の義務を締約国に課してはいない。

(3) 原子力損害と環境への害悪に対する国家責任

国家実行は、責任の単一の基準を示しておらず、コンセンサスは欠如している。チェルノブイル事故においては、請求がなされていない。慣習法上の国家責任としては、相当な注意義務の欠如に対する責任であり、厳格責任ではない。(二七〇頁)

(4) 原子力損害に対する民事責任

若干の二国間取決めで、平等のアクセス及び無差別の原則を適用している。また、幾つかの民事責任条約が締結されている。

5 大気および宇宙空間

(1) 越境大気汚染

越境大気汚染の領域における古典的な判決であるトレイルル溶鉱所仲裁判決は、「領域使用の管理責任」の原則を承認したが、これは国家の相当の注意義務の違反にもとづく責任を意味すると理解されている。しかし、大気汚染の防止のためには、一層詳細な基準が必要である。こうして地域的な規模においては、地域的条約(一九七九年長距離越境大気汚染条約、一九八四・八五・八八年同議定書)によって基準が設定されてきている。他方で一般的な規模においては、UNCLOS第二二二条(大気からの又は大気を通ずる汚染)なども、国内法令の制定において国際的基準を「考慮」するにとどまる。さらに慣習法上の

基準は、非常に一般的な基準にとどまる。(二九四―五頁)

(2) 地球大気の保護

① オゾン層の保護

一九八五年オゾン層保護のためのウィーン条約は枠組条約であるが、先進国と途上国との間の妥協の結果、具体的義務はほとんどない。しかし、地球環境の保護に明示的に関り、予防的なアプローチを示している点で重要である。一九八七年モントリオール議定書(一九九〇年改正)は、より大きな合意を示しており、具体的な目標を設定するほか、途上国の配慮(第五条)、履行確保措置の整備などを規定する。

② 地球気候変動

先に二つの重要な慣習法原則の一つとして指摘した環境上の害悪を防止し、軽減し、管理する義務が地球大気へも適用されることは、人間環境宣言原則二一、一九七九年長距離越境大気汚染条約、一九八五年オゾン層保護のためのウィーン条約、一九七六年環境改変技術敵対的使用禁止条約等からのアナロジーによって示すことができる。もっともこの原則は、一定の抑制機能をもつとしても、具体的な基準を提供するものではない。しかしながら、一九九二年気候変動枠組条約は、前文において「人類の共通の関心事」や「共通に有しているが差異のある責任」に言及するほか、第三条において、予防原則を規定しており、注目に値する。

(3) 宇宙空間

一九六七年宇宙条約は、宇宙活動の慣習的基本的原則を反映するものであるが、第九条は他国の利益に妥当な考慮を払うこ

と、宇宙空間の有害な汚染及び地球の環境の悪化を避けることを規定する。一九七九年月協定は、第七条において月環境の保全を規定しており、宇宙空間及び天体の環境保護の義務を強化することにはなるが、当事国が少ない。

大気及び宇宙空間の全体を通して、慣習国際法は一般的な内容にとどまるが、問題解決のための交渉において枠組として機能するといえよう。(四一八頁)

6 生物資源：一般論

生物資源の領域における従来の法の役割は、領域国の主権に基づいて、生物資源に対する権利の配分に関わっていたと言うことができる。これに対して、最近では新しい概念の発展が見られ、「共同遺産」や「共通関心」などの概念が世界遺産条約、ワシントン条約、ボン条約などに現れてきている。さらに、保存概念の発展も見られ、特に世界自然憲章(一九八二年国連総会決議)は慣習法に発展しうる自然保護の諸原則を示している。しかし他方では、Maximum Sustainable Yield, Optimum Yield, Optimum Economic Yield, Optimum Ecological Resource Management等の基準に示されるように、保存概念の多様性が問題となるほか、保存は生態系、種、遺伝子の三つの次元で確保される必要があるとされる。(四五三、四八八頁)

7 移動性および絶滅のおそれのある陸上種

この領域では、数多くの一般的、地域的、二国間の条約が存在する。その中で最も重要な四条約としては、一九七一年特に

水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関するラムサール条約、一九七二年世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約、一九七三年絶滅のおそれのある野生動物種の国際取引に関するワシントン条約、一九七九年移動性野生動物種の保存に関するボン条約がある。これに加えて、一九九二年生物多様性条約(すべての生物を対象として広範な措置を予定する包括的な条約)が締結された。

総じて、国際環境法は未だ、生物資源一般についても、移動性種についても、UNCLOSの意味での「共同遺産」とも世代間権利とも認めていない。しかし、一連の条約・協定から判断するに、生物資源の保存とそのため協力、今や国家実行により、慣習法の一部として確立された義務として見なしうる。国家実行の方向としては、持続可能な開発という、広範に合意された一般的な政策の中で、保存と経済的目的との間のバランスを達成するための枠組の設定へ向かっていると考えられる。

8 海洋生物資源

海洋生物資源に関しては、従来より数多くの二国間又は地域的な漁業条約が締結されてきた。その保護・保存に関しては、一九五八年に漁業及び公海の生物資源の保存に関する条約が締結されたが、この条約は限定的な内容にとどまり、実効的な保存体制の設立に失敗した。同条約及びUNCLOSの他では、漁業資源の開発に関する唯一の世界的規模の枠組は、一九七八年UNEPの共有天然資源の保全・調和ある利用に関する行動原則であるが、これは勧告的性質にとどまる。他方で、一九八

二年UNCLOSには、保存の点からは多くの不十分な点があるとされる。同条約は、領海(沿岸国の主権)、群島水域(領海類似の地位)のほか、大陸棚においては、定着性の種族に属する生物(第七七条四項)について保存の義務規定がない。EEZにおいては、第六一条(生物資源の保存)が沿岸国に確保の義務、最大持続生産量の実現を規定し、第六二条(生物資源の利用)が生物資源の最適利用を規定するほか、魚種別方式が採用され、第六四条(高度回遊性魚種)、第六五条(海産哺乳動物)、第六六条(湖河性資源)、第六七条(降河性魚種)の規定がある。公海においては、公海とEEZの双方に存在する資源(第六三条)、他の国の利益に妥当な配慮(第六七条二項)、公海における生物資源の保存及び管理(第一一六―一二〇条)が規定されている。

四

一九九二年の環境と開発に関する国連会議を中心とする、最近の地球環境保護の領域においては、「持続可能な開発」(Sustainable Development)の枠組が設定された。このような最近の動きは、国際環境法に特徴的な原則を産み出しつつあるように思われる。例えば、サンズは、「持続可能な開発」の中核的な法的要素として、次の四つの原則を指摘する。世代間衡平の原則(リオ宣言の第四原則)、気候変動枠組条約の第三一条項、生物多様性条約の前文)、持続可能な利用の原則(気候変動枠組条約の第三條四項、生物多様性条約の前文及び第一一条)、衡平な利用の原則(リオ宣言の第三原則、気候変動枠組条約の第

三条一項及び第四条二項(a)、生物多様性条約の第一条及び第一五條七項)そして開発と環境の統合の原則(リオ宣言の第二・四原則、気候変動枠組条約の前文及び第三條四項、生物多様性条約の第六條(b)及び第一〇條(a))である。

他方で、今日では、環境に関する条約の数は九〇〇を越えるに至っており、条約の過剰の現象を呈しているとも指摘される。その結果、条約間の調整等の問題が生じており、例えばワイスは、国際通商法の領域における関税と貿易に関する一般協定(General Agreement on Tariffs and Trade: GATT)や世界貿易機関(WTO)が提供する包括的枠組に対応するような環境に関する一般協定(General Agreement on the Environment: GATE)の締結を検討する時期ではないかと指摘する。実際に、一九九五年の国際連合総会第六委員会では、国際法委員会にそのような環境に関する一般協定を作成させるべきかについての検討が始まっている。

※ この研究ノートは、外務省条約局法規課主催の国際法に関するアド・ホック勉強会での一九九六年四月一九日における報告に基づいている。その際の議論を参考としており、関係者に感謝申し上げます。

(1) 磯崎博司執筆、阿部他編『環境法』(有斐閣、一九九五年)。

(2) 臼杵知史執筆、杉原他編『現代国際法講義 第2版』(有斐閣、一九九五年)。

- (c) A. Kiss & D. Shelton, *International Environmental Law* (1991) & 1994 Supplement (1994); P. W. Birnie & A. E. Boyle, *International Law and the Environment* (1992).
- (4) 前注の Kiss 他の書物については、佐伯教授による書評がある。『国際法外交雑誌』第九一卷第五号（一九九二年）一二九頁参照。
- (5) 以下に説明する国際環境法の中の様々な領域の区分及び条約や慣習に関する評価は、基本的に、注3の Birnie

- 他の書物に依拠する。本文中の括弧内の頁数も、同様に同書物の頁を示す。
- (c) P. Sands, *International Law in the Field of Sustainable Development: Emerging Legal Principles, in Sustainable development and International Law* 53, 58-61 (W. Lang ed. 1995).
- (7) E. B. Weiss, *Environmental Equity: the Imperative for the Twenty-First Century*, *id.* at 17, 23-27.
(一橋大学教授)