

国際環境法の発展と環境アセスメント

南 論 子

一 はじめに

今日、地球環境問題の量的、そして質的な深化に伴って、国際環境法には、環境問題の包括的な事前防止という新たな課題が提示され、その体系的発展が求められている。⁽¹⁾ その結果、法主体たる国家に対しては、環境損害の防止を確保する義務、あるいは環境保護義務といった、事前防止に係わる義務が課されることになる。しかし、これらの義務が、いかにして具体的かつ実効的に履行されるのかについては、必ずしも明らかに⁽²⁾なっていない。

一方、国内法において、環境問題の包括的な事前防止のための、具体的かつ有効な手段としては、環境アセスメントが挙げられることがある。環境アセスメントとは、

「ある意思決定をするに際して、それが環境に与える影響を評価すること。その評価の結果を潜在的な被影響主体に公開し、そのような被影響主体の意見を収集し、評価の結果及び収集された意見を考慮して、環境に配慮する意思決定を行っていくプロセスを伴うもの」と定義することができるものである。⁽³⁾

このように定義される環境アセスメントは、国際環境法の具体的な実施の手段としても、有効に機能するといえるのではないだろうか。本稿は、このような視点に立ち、環境アセスメントはいかにして有効に機能するのか、つまり、国内法における環境アセスメントの機能と同様の機能が、どのようなメカニズムによって国際法においても確保されるのか、その方法や条件、あるいは問題点

について考察するものである⁽⁴⁾。その際、国際法上国家には、環境アセスメントに関していかなる義務が課されるのか、という視点から、アセスメント規定を類型化することによって検討を行う。つまりここにおける検討の対象は、条約、国際文書、国内法の条文に限定され、よって本稿は、先に示された検討課題に関する一つの考察にとどまるものである⁽⁵⁾。

二 自国管轄権下あるいは管理下における

活動に関する環境アセスメント

国際法上国家に対して、その管轄権下あるいは管理下における活動の実施の決定、あるいは実施の許可という意思決定の際に、環境アセスメントに関する義務が課される場合がある。

1 自国管轄権下の環境影響について環境アセスメント手続を実施する義務

第一に、自国管轄権下の環境について、国内手続として環境アセスメント手続を実施する義務が、国家に課される⁽⁶⁾。それらは、活動が環境に与える影響を評価する義務⁽⁷⁾（一九七四年OECD環境影響分析理事会勧告のIの

一項、一九八五年ASEAN自然保全協定一四条一項、一九八九年ILO先住民条約七条三項、一九九二年リオ宣言一七原則、一九九三年北アメリカ環境協力協定⁽⁹⁾二条一項(e)、評価し、公衆に対して公開し、意見を収集する義務（一九七九年OECD環境影響評価理事会勧告のIの二、五項、一九八七年WCED法原則宣言五、六条、一九九二年生物多様性条約一四条(a)、評価し、公衆に対して公開し、意見を収集し、評価の結果及び収集された意見を最終的な意思決定において考慮し、最終的な意思決定の内容を公衆へ通知する義務（一九八五年EC環境影響評価命令二条一項、六、八、九条、一九八七年UNEP環境影響評価の目標と原則一、七、八、九原則）、評価し、公衆に対して公開し、意見を収集し、評価の結果及び収集された意見を最終的な意思決定において考慮し、影響を回避する意思決定（活動の中止、変更）を行う義務（一九八一年UNEP国家管轄権内の海底採鉱掘削に関する研究の結論六、十項、一九八二年世界自然憲章一一、一六、二一(b)原則）の四段階の義務に、環境アセスメントの諸要素をどの程度含むかという視点から、類型化することができる。

これらの義務は、国家に対して、主にその管轄権下の地域の環境保護のために、環境アセスメントの諸要素を一定程度含むような、国内手続の実施を要求するものといえよう。

2 自国管轄権下に限定されない環境影響について環境アセスメント手続を実施する義務

しかし、各国家が、その管轄権下の地域の環境保護を確保するのみでは十分ではない。環境問題は、その性質上国境を越えて発生し得るからである。よって第二に、1の国内手続を前提としつつ、環境アセスメントによって配慮される環境を、自国管轄権下の環境に限定しないような手続の実施が要求される。このような環境アセスメント手続は、国内手続の対象範囲の拡大と国家間手続とからなっている。

a 越境環境影響

最も基本的なものとしては、自国管轄権下あるいは管理下の活動が、他国管轄権下あるいは国際公域⁽¹⁾の環境に与える影響に関する、環境アセスメント手続の規定がある。

① 国内手続の対象範囲の拡大

国内手続の対象範囲の拡大には二つの側面が存在する。つまり、評価の対象となる環境の範囲の拡大と、公開及び意見収集の対象となる公衆の範囲の拡大である。

第一の側面としての、評価の対象となる環境の範囲の拡大によっては、他国管轄権下の地域あるいは国際公域への影響に関して、評価する義務が課されることとなる。このような義務は、後述のような国家間手続が規定されていることから、默示的に前提とされている場合(一九八五年EC環境影響評価命令、一九九二年生物多様性条約)、明文で規定されている場合(一九八〇年UNEP気象気候協定規定一項(e)、一九八二年ILAE越境汚染モニトリール規則五条二項、一九八五年UNEP陸上起因汚染ガイドライン二二項、一九八五年ASEAN自然保全協定一九条二項(c)、二十条三項(a)、一九八七年UNEP環境影響評価の目標と原則四原則(g)、一九九一年ECE越境環境影響評価条約二条三項、一九九一年米加大気質協定五条一項、一九九三年北アメリカ環境協力協定一〇条七項(a))、無差別原則によって要求される場合(一九七四年北欧環境保護条約二条、一九七八年OECD国境地域環境協力理事會勧告附屬書II三

項第一文、一九七九年OECD環境影響評価理事会勧告のIの八項、一九八一年UNEP国家管轄権内の海底探鉱掘削に関する研究の結論一九項⁽¹²⁾、明文及び無差別原則によって要求される場合⁽¹³⁾（一九七八年UNEP共有天然資源行動原則四、十三原則、一九八七年WCED法原則宣言十三條、十六條二項）、の四つの形態によって規定されている。

第二の側面としての、公開および意見収集の対象となる公衆の範囲の拡大によっては、他国管轄権下の公衆⁽¹⁴⁾ (public) に対しても、評価の結果を公開し、意見の収集を行う義務が課されることとなる。このような義務は、明文で規定されている場合（一九九一年ECE越境環境影響評価条約二條六項、三條八項、四條二項）、平等なアクセスの原則によって要求される場合⁽¹⁵⁾（一九七四年北歐環境保護条約三條、一九七八年UNEP共有天然資源行動原則十四原則、一九八一年UNEP国家管轄権内の海底探鉱掘削に関する研究の結論十九項⁽¹⁶⁾）、一九八五年UNEP陸上起因汚染ガイドライン十六項⁽¹⁷⁾）、一九八七年WCED法原則宣言二十條第二文⁽¹⁸⁾）、の二つの形態によって規定されている。しかし、このような公

衆の範囲の拡大に関しては、前述の、評価される環境の範囲の拡大に比べると、明確には規定されない場合が多い。国境を越えて発生する環境問題における、被影響主体に対する公開及び意見収集については、このような個人を対象としたものよりも、次に述べるような国家を対象としたものが主に規定されている。

② 国家間手続

①で述べた国内手続の対象範囲の拡大、特に、評価の対象となる環境の範囲の拡大を前提として、国家間手続に関する義務が規定される。

これには、関係国へ公開する（通知し、得られた情報を提供する）義務のみが規定される場合（一九七八年OECD国境地域環境協力理事会勧告附属書II三項第三文）と、関係国へ公開し、意見を収集する（協議に応じるあるいは意見を述べる機会を与える）義務が規定される場合（一九八五年ASEAN自然保全協定二十條三項^(b)）、（一九八七年WCED法原則宣言十六條一項^(c)）、一九九二年生物多様性条約十四條^(c)）。他国管轄権下への影響についてのみ規定するものとしては、一九七四年北歐環境保護条約五、十一條、一九七八年U

NEP共有天然資源行動原則六原則一項、一九八二年I
L A越境汚染モントリオール規則五条一項、六条、一九
八五年ASEAN自然保全協定十九條二項(d)、(e)、
一九八七年UNEP環境影響評価の目標と原則十二原則、
一九九一年米加大気質協定五条二項、一九九三年北アメ
リカ環境協力協定一〇條七項(b)がある。

さらには、このような関係国への公開及び意見収集の
義務について、国際機関を通じて履行する義務を課する
ものがある。これには直接にあるいは国際機関を通じて、
関係国へ公開し、直接にあるいは国際機関を通じて、関
係国から意見を収集する義務を課するもの(一九八〇年
UNEP気象改変協力規定一項(d)、(e)、(g))と、
国際機関及び関係国へ公開し、さらに関係国から意見を
収集する義務を課するもの(一九八一年UNEP国家管
轄権内の海底採鉱掘削に関する研究の結論十七項(一)、
十八項、一九八五年UNEP陸上起因汚染ガイドライン
十五項)とがある。つまり、前者において国際機関は、
関係国への公開及び意見収集について、補助的な役割を
果たすものとして位置付けられているのに対して、後者
においては、そのような役割に加えて、国際機関自身に

よる独自の対応を取ることが前提とされている。

また、関係国へ公開し、意見を収集し、評価の結果及
び収集された意見を最終的な意思決定において考慮し、
最終的な意思決定の内容を関係国に通知する義務を課す
もの(他国管轄権下への影響について規定するものとし
て、一九八五年EC環境影響評価命令七、八、九條、一
九九一年ECE越境環境影響評価条約三条、五条、六条
一、二項)⁽⁶⁾もある。

以上のことから、被影響主体への公開及び意見収集に
ついては、このような国家間手続のみを規定するものと、
国家間手続と、前述のような国内手続の対象範囲の拡大、
つまり公衆の範囲の拡大を、並立的に規定するものとな
ることがある。

b 特定の地域への影響

aで述べた越境影響に関する義務に対して、自国管轄
権下の地域をも含めた、特定の地域の環境の包括的な保
護を目的として、環境アセスメント手続を規定するもの
がある。

① 国内手続の対象範囲の拡大

この類型に関しても、評価の対象となる環境の範囲の

拡大が要求される。つまり、自国管轄権下、他国管轄権下、国際公域のいずれをも含み得るような特定の地域への影響に対して評価する義務が、明文によって規定されている（複数の当事国の管轄権下にわたって存在する地域に関して、一九八三年アメリカ・メキシコ国境地域環境協力協定七条⁽¹⁷⁾。複数の当事国の管轄権下及び国際公域にわたって存在する地域に関して、一九七八年クエート地域海条約⁽¹⁸⁾十一条（a）、一九八一年西・中央アフリカ地域海条約⁽¹⁹⁾十三条二項、一九八二年紅海・アデン湾地域海条約⁽²⁰⁾十一条一項、一九八二年国連海洋法条約二〇六条、一九八三年カリブ地域海条約⁽²¹⁾十二条二項、一九八七年南太平洋地域海条約⁽²²⁾十六条二項、一九八八年クエート地域海条約⁽²³⁾大陸棚開発議定書四条）。これに対して、公衆の範囲の拡大については特に規定がなく、被影響主体への公開及び意見収集は、次のような国家間手続としてのみ規定されている。

② 国家間手続

国家間手続としては、やはり関係国への公開及び意見収集に関する義務が規定されており、関係国への公開を促進する必要性を規定するもの（一九七八年クエート地

域海条約十一条（b）、一九八一年西・中央アフリカ地域海条約十三条三項、一九八二年紅海・アデン湾地域海条約十一条二項）と、関係国への公開を促進する義務を課すと同時に、意見収集の必要性を規定するもの（一九八三年カリブ地域海条約十二条三項）とがある。

さらには、aと同様に、国際機関を通じて公開及び意見収集の義務を履行することを要求するものもある。このようなものには、国際機関を通じて、関係国へ公開する義務を課するもの（一九八二年国連海洋法条約二〇五、二〇六条）と、国際機関を通じて、関係国へ公開し、さらに関係国から意見を収集する義務を課するもの（一九八七年南太平洋地域海条約⁽²⁴⁾十六条三項）とがある。

また、国際機関を通じて、関係国へ公開し、国際機関を通じて、意見を収集し、評価の結果及び収集された意見を最終的な意思決定において考慮し、影響を回避する意思決定（活動の中止）を行う義務を課するもの（一九八八年クエート地域海条約大陸棚開発議定書四条（c）⁽²⁵⁾）もある。

c 国際公域における活動の国際公域への影響

bと同様に、特定の地域の環境の包括的な保護を目的

とするもののうち、当該地域が国際公域である場合について、環境アセスメント手続を規定するものがある。但し、このようなものは b と異なり、当該地域の外部における活動が当該地域に対して与える影響は、その対象に含んでいない。

このようなものも a、b と同様に、国内手続の対象範囲の拡大と国家間手続とからなっている。つまり、評価の対象となる環境の範囲の拡大が要求されることによって、特定の国際公域への影響に関しても、評価する義務が課される（一九九一年南極条約議定書八条）。それを前提として、国家間手続が開始される。すなわち、国際機関及び関係国へ公開し（情報を提供し）、国際機関の助言に基づく意見の収集（国家間会議における検討）をへて、評価の結果及び収集された意見を最終的な意思決定において考慮し、影響を回避する意思決定を行い、その内容を国際機関と各国に通知する義務が課されている（同議定書附属書 I 三、四条）。ここにおいて国際機関は、被影響主体への公開及び意見収集に係わるのみならず、環境影響の科学的な評価などに関して助言を行うことによって、客観的な専門家としての役割を与えられている

といえよう。⁽²⁶⁾

また、これまでの類型における、国内手続の対象範囲の拡大の第二の側面、つまり他国の公衆への公開及び意見収集は、必ずしも国内手続の対象範囲の拡大としては規定されていない。すなわち、国家間手続における関係国への公開の後に、公開を受けた当該関係国が、自国の公衆に対して公開することが規定されており（同附属書 I 三条三項）、やはり被影響主体としては、国家に重点がおかれている。⁽²⁷⁾

以上のことから、2 において検討した、国家間手続を含む環境アセスメント手続に関する義務は、国家が、自国管轄権下あるいは管理下の活動から、国外の地域の環境を保護するために、国内手続の対象範囲を拡大することを要求するものであるといえる。その際、公開・意見収集の対象となる被影響主体の範囲の拡大については、公衆の範囲が拡大されるよりもむしろ、国家間手続及び国際機関を通じた手続が機能するということ、また、国際機関は、このような役割に加えて、環境アセスメントの実施に関して、独自の役割を果たす場合があるということがいえよう。

3 環境アセスメント手続に関する協力・援助義務

以上のような環境アセスメント手続に関して、影響国―つまり前述したような義務を課されるような国家―以外の国家にも、協力義務あるいは援助義務が課されることがある。

a 被影響国あるいは関係国の協力義務

国内手続の対象範囲の拡大に伴って、その管轄権下に他国の国内手続が拡大されるような国家に、協力義務が生じる。

① 評価の対象となる環境の範囲の拡大に伴って生じる義務

第一に、他国管轄権下の地域における環境影響の評価が要求されることに伴って、当該他国に、影響国に対して、自国の環境に関する情報を提供する義務が課される場合（一九七八年OECD国境地域環境協力理事会勧告附属書II三項第二文、一九九一年ECE越境環境影響評価条約三条六項）、あるいは、影響国による現地調査に協力する義務が課される場合（一九七四年北欧環境保護条約十條）がある。さらには、影響国による公開を受けて、自身で自国の環境影響を評価する義務が課される場

合（同条約七条後文）がある。

② 公開・意見収集の対象となる公衆の範囲の拡大に伴って生じる義務

第二に、他国管轄権下の公衆に対して、公開及び意見収集を行うことが要求されることに伴って、当該他国には、自国における自国の公衆に対する公開及び意見収集を、影響国とともに確保する義務が課される場合（一九九一年ECE越境環境影響評価条約三条八項、四條二項）がある。

b 影響国以外の国家一般の援助義務

以上に対して、被影響国あるいは関係国に限らず、影響国以外の国家一般に、国内手続としての環境アセスメント手続の実施に関する、援助義務が課される場合がある。これには、直接あるいは国際機関を通じて、発展途上国の環境アセスメントに関する能力の向上のために、援助プログラムを促進する義務が課される場合（一九八五年UNEP陸上起因汚染ガイドライン九項（一））と、直接あるいは国際機関を通じて、環境への影響を評価する際に援助する義務が要求される場合（一九八二年国連海洋法条約二〇二条（c）、一九九一年南極条約議定書

六条一項(b)とがある。

以上のような協力あるいは援助義務は、これまで述べてきたような環境アセスメント手続の実施の際の、補助的な義務として位置付けることができる。但し、aの義務が、ある国家の国内手続が、他国の管轄権下に拡大することに対応するものであるのに対して、bの義務は、国内手続を実施し難い国家が存在することに対応するものである。

4 国際機関の手続に従う義務

これまでのような、活動の実施に関する最終的な意思決定権限が、国家に与えられている場合に対して、ある特定の国際公域に関して、そのような権限、例えば活動の許認可権限が、国際機関に与えられている場合がある。このような場合に、活動の許可の申請に際し、当該国際機関の定める規則に従って、当該国際公域への影響を評価し、その結果を当該機関に提出する義務が、国家に課される場合(一九九四年国連海洋法条約第十一部の規定に関する実施協定附属書一条七項)⁽²⁸⁾がある。

ここにおいて、国家は評価するのみであり、評価の結果の考慮は、許認可権限を有し、かつ当該地域の環境保

護について権限を有する国際機関に委ねられる。これは、国際機関に最終的な意思決定権限が委譲されている、国際社会においては特殊な事例として位置付けることができるであろう。

三 他国管轄権下の活動に関する

環境アセスメント

国家に対しては、他国管轄権下の活動に関する意思決定の際にも、環境アセスメントに関する義務が課される場合がある。具体的には、他国管轄権下の活動についての、開発援助の決定、及びその条件の決定の際に課される義務であり、これらの義務は、援助国の国内手続によって履行される⁽³⁰⁾。

1 開発援助に関する国家の義務

a 被援助国において、十分な国内手続としての環境アセスメント手続が存在しない場合

① 国内手続の対象範囲の拡大

このような場合援助国には、被援助国内部及び外部への影響を評価し、被援助国の公衆に対して公開し、意見を収集し、評価の結果及び収集された意見を最終的な意

思決定において考慮する義務が課される(一九八五年OECD開発援助環境影響評価理事会勧告のIの(a)、一九八六年OECD開発援助環境影響評価促進理事会勧告のIの(a)から(f)、附属書I、一九九一年OECD環境と援助に関する開発援助委員会ガイドライン—開発プロジェクトの環境影響評価のための実施要領⁽³¹⁾)。ここで、評価する対象となる環境の範囲の拡大に関しては、被援助国の国境を越えた影響—越境影響—をも、評価することが要求されている。

② 付随する義務

以上のような義務の履行には、付随的に履行されるべき義務が課されている。つまり、国内手続の対象範囲を拡大する際に、被援助国の種々の事情を考慮に入れ、また、被援助国の政府機関そして政府職員の参加を得る義務が課される。さらには、被援助国の環境アセスメントに関する能力の向上のために、技術的及び資金的援助を行う義務が課される。(一九八五年OECD開発援助環境影響評価理事会勧告のIの(b)、一九八六年OECD開発援助環境影響評価促進理事会勧告のIの(g)、附属書I(c)第四文、附属書II、一九九一年OECD

環境と援助に関する開発援助委員会ガイドライン)

b 被援助国において環境アセスメント手続が存在する場合

このような場合には、いかなる環境アセスメントが行われ、いかなる結果が得られたかについて、意思決定において考慮するような、国内手続を実施する義務が課される(一九八九年OECD援助機関におけるハイレベル意思決定者のためのチェックリストに関する理事会勧告⁽³²⁾、附属書IのI、IIの六、IIIの八、十、附属書IIの六、八、十一)。

c 多数国間開発援助機関を通じた開発援助の場合

以上は二国間開発援助に関する義務であるが、多数国間開発援助機関を通じた援助に関しても、環境アセスメントに関する義務が規定される場合がある。つまり、多数国間開発援助機関における国家の代表者の意思決定に関して、援助の対象となる活動について、いかなる環境アセスメントが行われ、いかなる結果が得られたかについて、考慮する義務が課される⁽³³⁾。

これらの開発援助の際の環境アセスメントに関する義務は、国内手続を実施し難い国家が存在することに対応

するために、国家が、自国による援助の対象となる他国管轄権下の活動に関して、国内手続が当該他国によって実施されるように確保すること、あるいは自国の国内手続の対象範囲を、当該他国へ拡大すること、を要求するものといえよう。

つまり、これらの義務は、直接的には援助国の意思決定、つまり「援助の実施」に関するものであるが、間接的には被援助国の意思決定、つまり「活動の実施」の決定あるいは許可にも係わるものといえ、よって本来ならば、被援助国によって履行されるべき環境アセスメントの実施義務を、代替して履行する意義をも有するものとして位置付けることができる。それ故に、被援助国自身が、環境アセスメントの実施義務を履行し得るようになることを目的として、その能力の向上に向けて援助する義務が、同時に課されているのであろうし、被援助国の政府機関そして政府職員の参加を得る義務も、同様の意義を有するものとして解釈し得る。³⁴⁾しかし、このような環境アセスメントの実質的な押しつけは、被援助国の経済的な主権、開発主権の侵害のおそれを有する、と指摘され得るのである。

2 開発援助に関する国際機関の手続

開発援助の主体が国際機関である場合には、1のcにおいて述べたように、国際機関における国家の代表者の意思決定に関連して、環境アセスメントに関する義務が課されることがある。これに対して、国際機関の内部規則によって、環境アセスメント手続が規定される場合がある。つまり、被援助国が、国内手続としての環境アセスメント手続を実施するように支援及び監督し、また、いかなる環境アセスメントが行われ、いかなる結果が得られたかについて、最終的な意思決定において考慮する義務を、国際機関の職員に、その内部命令によって課する場合(一九九一年世界銀行環境影響評価業務指令書、附属書D)である。³⁵⁾またこの場合にも、1のaの②と同様の付随的な義務が規定されている。

これは、援助主体が国際機関の場合において、その内部規則が職員に対して、環境アセスメント手続が被援助国によって実施されるように、確保することを要求するものであり、国家の意思決定とは独立した別個の意思決定たる、国際機関の意思決定が問題となる場合の事例として位置付けられる。しかし、これもやはり1と同様に、

間接的には被援助国の意思決定にも係わるものといえよう。⁽³⁶⁾

四 国内法の検討

これまでの検討の結果、国内手続の実施を前提として、自国管轄権下の地域以外の環境の保護のために、国内手続の対象範囲の拡大や様々な国家間手続などが、要求されつつあることが明らかとなった。このような、言わば環境アセスメントの国際的な展開に関して、明確な国内法規定を有する国家が存在する。最後に、そのような国内法として、アメリカ合衆国とカナダの国内法を検討することとする。⁽³⁷⁾

1 一九七〇年アメリカ国家環境政策法（NEPA）
これは、国際社会において、初めて環境アセスメント手続を規定した法律であり、むしろこの法律によって規定された環境アセスメント手続が、その後各国の法律や国際文書などに取り入れられたと言えるものである。

この法律は、国内手続としての環境アセスメントを規定するものであるが（一〇二条二項（c）⁽³⁸⁾）、その国際的な展開について明文の規定は存在せず、よってその適用

範囲については解釈が対立してきた。しかし今日においては、多くの判例、一九七九年大統領命令第一二一一四号「主要な連邦の行為の国外における影響⁽³⁹⁾」、当該命令に基づく各国家機関の規則、種々の実行などによって、評価の対象として国外の環境を、公開及び意見収集の対象として他国の公衆をも、含むようになりつつあるといえる。⁽⁴⁰⁾つまり、国内手続の範囲の拡大が認められつつある。また、国家間手続に関しては、公開や意見収集の対象の範囲に、他国政府機関などを含ませる解釈が存在する。⁽⁴¹⁾

これに対して、他国管轄権下における活動に関する当該手続の拡大については、いまだに争いが顕著であり、地球環境保護のために拡大すべきであるという主張に対して、当該他国の国家主権を侵害するおそれがあることを理由として、拡大すべきではないという主張が対立している。⁽⁴²⁾

2 一九八一年アメリカ海外援助法の改正

以上のように、他国管轄権下の活動に関して、NEPAの適用はいまだ明確ではない。しかし開発援助の対象となる活動については、海外援助法に規定が導入された。

つまり、この改正によって、開発援助に関して、被援助国内部及び外部への影響を評価し、いかなる結果が得られたかについて、最終的な意思決定、つまり援助の決定などの意思決定において、考慮する義務が、国家の開発援助機関に課されることになった(一一七条(c))。さらに、影響を評価する際の現地の技術の利用についても言及されており、これは、三の1のaにおいて検討した、開発援助に関する国家の義務に照らしあわせると、付随的な義務に対応するものと考えることができよう。但し、被援助国の公衆への公開及び意見収集など、他の義務に関する規定は存在しない。

3 一九八九年アメリカ国際開発融資法

さらに開発援助に関しては、多数国間開発援助機関を通じた開発援助についても、環境アセスメントに関する規定がある。つまり、この法律によって、多数国間開発銀行における国家の代表者の意思決定に関して、当該銀行あるいは被援助国によって、環境への影響が評価され、その結果が利害関係者などに公開されない限り、賛成投票をしてはならない義務が課されている(五二二条)。

4 一九九二年カナダ環境アセスメント法⁽⁴⁵⁾

この法律は、基本的にはNEPAと同様に、国内手続としての環境アセスメント手続を規定するものであるが、明文でその対象範囲を国外に拡大している点が異なる。つまり、環境影響は、それが国内で発生するか国外で発生するかを問わず、評価の対象とされる(二条一項第七段落)⁽⁴⁶⁾。また、評価の対象には、他国管轄権下の活動の影響も含まれているが、このような影響に関しては例外的に、環境アセスメント手続を免除することも可能であると規定され(五九条(i)の(ii))、ここにおいても、他国主権への配慮が反映しているものと思われる⁽⁴⁷⁾。

五 結論

主権国家の並存する国際社会においては、特殊な事例を除いて、環境アセスメントは、基本的には各国家による自国の環境を対象とした国内手続によって実施される。しかし、環境が国境を越える包括的な存在であることや、いずれの国家の国内手続も及ばない国際公域が存在することから、各国家が国外の環境を対象とする環境アセスメントを確保することが必要となり、自国の国内手続の対象範囲の拡大によって対応することとなる。このよう

な対応に関しては、他国管轄権下に自国の国内手続を及ぼすことについて、当該他国による協力が必要となり、また特に、被影響主体への公開及び意見収集という点について、国家間手続あるいは国際機関の機能が重要となるということができる。

さらに、そもそも国内手続を実施し難い国家が存在することから、そのような国家に対して他国が技術的及び資金的援助を行うことが要求される。しかしそれ以上に効果的な対応として、そのような国家への開発援助の実施の際に、援助国が自国の環境アセスメント手続を及ぼしていく、あるいは被援助国によって環境アセスメントが実施されるように支援・監督するという対応が存在する。つまり被援助国が活動を実施するためには、開発援助の実施が不可欠であり、よって被援助国は、実質的には強制的にこの対応に従わされることにもなるのである。ここにおいて、実質的にその実施についての決定権を掌握するような活動に関して、国家がその国内手続として環境アセスメント手続を実施する、あるいは他の国家などによる実施を確保することが要求され、それを前提として、国家間の協力や手続あるいは国際機関の機能が

それを支えるという対応を、見いだすことができるだろう。

但し、このような対応に関しては第一に、環境影響についての客観的な科学的評価を、意思決定に反映させるという機能を確保するために、評価の実施に関する客観的な基準の存在や、あるいは国際機関による助言が必要となるということがいえるであろう。そして第二に、被影響主体の利害を、公正に意思決定に反映させるという機能を確保するためには、被影響主体の範囲が明らかにされることや、被影響主体としての、国家と国民の関係が明らかにされることが必要となるであろう。さらに、実質的に他国への強制となるような環境アセスメント手続については、当該他国の国家主権との関係が問題となるであろう。

本稿で検討したように、環境アセスメントは、多くの課題を残しながらも、国際法においても広く機能し始めており、その対応の方法は、地球環境問題の包括的な事前防止に取り組むべき国際環境法の、新たな発展方向を示唆しているように思われるのである。⁽⁴⁹⁾

(1) 環境問題の、事後的回復の不可能性とどう性質から、

事前防止の必要性が、そして、個々の問題の因果関係特定の不可能性という性質から、環境そのものの包括的な保護が要求される。この点に関して、これまで国際環境法に関する主要な課題であった、国家責任の法理では、基本的には、特定の被害を発生させた、特定の主体による、被害の事後的な救済を要求する法理である、という点において限界が存在する。Ved P. Nanda, "Global Warming and International Environmental Law—A Preliminary Inquiry", *Harvard International Law Journal*, Vol. 30, 1989, pp. 381-83; Peider Kőnz, "Law and Global Environmental Management: Some Open Issues", in Edith Brown Weiss ed., *Environmental Change and International Law: New Challenges and Dimensions*, United Nations University Press, 1992, p. 160, p. 162. Kőnzは、新たな方向性を示すものとして、Environmental Management (環境管理) という議論をなす。

(2) Environmental Managementや、主権国家の並存する国際社会においていかに確保するかとどう点について、Environmental Governanceの議論がある。Norman Myers, "Environmental Challenges: More Government or Better Governance?", *Ambio*, Vol. 17, 1988, p. 411, p. 413; Oran R. Young and Konrad von Moltke, "Governance without Government", *Work in Progress of the United Nations University*, Vol. 14, No. 2, The

United Nations University, 1993, p. 4.

(3) 各国の国内法について、例えば、山田敏之「各国の環境アセスメント法」外国の立法三一巻六号(一九九三年)五十一-六九頁。

(4) 国際法上の環境アセスメントに関する文献としては、例えば、一之瀬高博「国際的な環境影響評価のしくみとその特徴」環境研究八九号(一九九二年)一三一-一五頁。Nicholas A. Robinson, "International Trends in Environmental Impact Assessment", *Boston College Environmental Affairs Law Review*, Vol. 19, 1992, pp. 591-621; David A. Wirth, "International Technology Transfer and Environmental Impact Assessment", in Handl, G. and Lutz, R. E. eds., *Transferring Hazardous Technologies and Substances—The International Legal Challenge*, Graham and Trotman, 1989, pp. 83-105.

(5) 以下の検討においては、国際機関の決議などのいわゆるソフト・ローの規定、さらに条約上のものであっても、必ずしも明確な義務を課していない規定も含まれている。これは、国際環境法においてソフト・ローなどが果たす役割の重要性や、本稿の目的が、今後の国際環境法の発展方向の探求にあることによる。

(6) 以下、本稿において例示される条約や国際文書について、特に示されない場合には、地球環境法研究会編「地球環境条約集(第二版)」(中央法規、一九九五年)参照。

(7) OECD, *OECD and The Environment* (1986), p. 28.

これは、本稿の二において例示される。OECDの文書すべてを掲載してゐる。OECDの文書に関しては、Henri Smets, "Legal Principles Adopted by the OECD Council", *Environ. Pol'y & L.*, Vol. 9, 1982, pp. 110-116, も参照。さらに、エネルギー、海岸管理、観光事業、化学物質に関する種々のOECD理事会勧告には、この勧告と同様に、評価する義務を課す規定が含まれている。

(8) *I. L. M.*, Vol. 28, 1989, p. 1382.

(9) *I. L. M.*, Vol. 32, 1993, p. 1480.

(10) UNEP/GC. 9/5/Add. 5, Annex III, 1981.

(11) 本稿において「国際公域」とは、いずれの国家の管轄権も及ばない地域を指す。

(12) 無差別原則とは、国家は、その国内手続において、国内において発生する影響と国外において発生する影響とを差別してはならない、という原則である。よって、各国における環境アセスメント手続の存在を前提とすると、同原則を介して、国内と同様に国外の環境影響を評価する義務が発生すると考えられる。

(13) この場合、明文で評価の実施が要求され、かつ無差別原則によって評価の程度が規定され、結果として、国内と同様に国外の環境影響を評価する義務が発生すると考えられる。

(14) 「公衆」としてではなく、「影響を受ける(おそれのある)者」あるいは「利害関係者」として規定される場合もある。また、ECE越境環境影響評価条約において、「公

衆」は「一あるいはそれ以上の自然人または法人」と定義されている。一条(x)。

(15) 平等なアクセスの原則とは、国家は、その国内手続へのアクセスについて、国外の被影響者に対して、国内の被影響者と平等なアクセスを認めなければならない、という原則である。よって無差別原則の場合と同様に、各国における環境アセスメント手続の存在を前提とすると、同原則を介して、国内と同様に国外の公衆に対して、公開及び意見収集を行う義務が発生すると考えられる。

(16) 一九九二年ECE産業災害越境影響条約は、この条約と同様の環境アセスメント手続を採用している(四条及び附属書Ⅲ)。*I. L. M.*, Vol. 31, 1992, p. 1330.

(17) *I. L. M.*, Vol. 22, 1983, p. 1025.

(18) *I. L. M.*, Vol. 17, 1978, p. 511.

(19) *I. L. M.*, Vol. 20, 1981, p. 746.

(20) *Environ. Pol'y & L.*, Vol. 9, 1982, p. 56.

(21) *I. L. M.*, Vol. 22, 1983, p. 227.

(22) *I. L. M.*, Vol. 26, 1987, p. 38.

(23) *Environ. Pol'y & L.*, Vol. 19, 1989, p. 32.

(24) また、この条文においては、国内手続に従って、公衆の意見を収集することが規定されているが、公衆の範囲に、他国の国民が含まれるのか否かについては明らかではない。(25) bにおける事例は、UNEPの地域海プログラムのもとで採択された地域海条約を主とするが、これらは採択された時期が最近であればあるほど、公開、意見収集、考慮

の順に、定義された環境アセスメントの諸要素を、より明確に含むようになってきている。

(26) この点に関して例えば、北欧環境保護条約一二条は、国家間協議の際に意見を与えるような、臨時の委員会の設置について規定している。

(27) 北欧環境保護条約七条前文にも同様の規定が存在する。

(28) *I. L. M.*, Vol. 33, 1994, p. 1309.

(29) 但し、国連海洋法条約一六五条二項(d)には、法律・技術委員会による環境アセスメントの実施が、すでに規定されており、さらには、一六五条二項(f)には、同委員会による規則及び手続の作成に関して、環境アセスメントを考慮することが規定されている。しかし、この環境アセスメントが、活動の許認可にどのように関与するのかわくについては明らかではない。*I. L. M.*, Vol. 21, 1982, p. 1303.

(30) 開発援助を行う際の環境アセスメントの実施については、一九八九年第四次ローマ協定の三七条にも規定がある。

(31) OECD, *OECD / GD (91) 200, Development Assistance Committee Guidelines on Environment and Aid-Good Practices for Environmental Impact Assessment of Development Projects*, 1991.

(32) *I. L. M.*, Vol. 28, 1989, p. 1314. この勧告は、意思決定者が、その意思決定過程において考慮すべき事項について規定するものであり、aの義務にも係わるものといえよう。

(33) bにおいて挙げたOECD理事会勧告の規定は、多数

国間開発援助機関における意思決定者をも対象としている。同理事会勧告のIのb。

(34) 被援助国の政府の参加を得る義務の意義については、二において検討したような、関係国への公開及び意見収集の義務と類似するもの、としてとらえることもできよう。

(35) さらに、World Bank, *Environmental Assessment Sourcebook I Technical Paper No. 139*, 1991, pp. 1-23. これは、規定された環境アセスメントの実施のためのガイドラインであり、環境アセスメントに係わるあらゆる主体に向けて作成されたものである。

(36) 借入国のなかには、新たに環境アセスメント手続の導入をはかったところも少なくない、との指摘もある。柳憲一郎「持続可能な開発のための国際環境協力―世界銀行の取り組みから―」環境情報科学二巻四号(一九九三年)三九頁。「環境的介入」について議論するものは、世銀のこの手続を、有効な介入の手段として評価する。Cordini, G., "La Notion d'ingérence en Matière d'Environnement l'Apport d'une Analyse Comparative des Législations", *Revue Internationale de Droit Comparé*, Vol. 44, 1992, p. 692.

(37) 但しEC環境影響評価命令については、その国内法化が義務付けられることから(一二条)、EC加盟国の環境アセスメント法は、関係国への公開の義務などを明文で規定している。例えばドイツに関して、高橋信隆「環境アセスメントの法的構造―ドイツの環境親和審査法を素材とし

- て」熊本大学教育学部紀要（人文科学）四二号（一九九三年）二五頁。
- (38) *U. S. C. A., Title 42, § 4392 (c).*
- (39) *I. L. M., Vol. 18, 1979, p. 154.*
- (40) 以上の点については例えは最近のものとしては、Joan R. Goldfarb, "Extraterritorial Compliance with NEPA Amid the Current Wave of Environmental Alarm", *Boston College Environmental Affairs Law Review*, Vol. 18, 1991, pp. 543-603.
- (41) Note, "The Extraterritorial Scope of NEPA's Environmental Impact Statement Requirement", *Michigan Law Review*, Vol. 74, 1975, p. 362, note 64. また「大統領命令の二—四 (d) の第二文には、他国への情報提供に関する規定がある。
- (42) ここでいう国家主権の侵害とは、開発主権の侵害のみならず、NEPAという国内法を、他国における活動について適用することによって生じ得る「管轄権の侵害などをも意味するようである。
- (43) *U. S. C. A., Title 22, § 2151 p.*
- (44) *U. S. C. A., Title 22, § 262 m-7.* 正確には、この条項によって、以上のような内容の規定が、国際金融機関法に一三〇八条（当時）として付け加えられた。また、アジア開発銀行は、この法律の制定に伴って、自身の環境アセスメント手続及びその内容を格段に強化した。環境国際協力研究会「環境国際協力研究会報告書—環境分野の国際協力
- における中長期的観点からの政策議論に向けて」環境研究九六号（一九九四年）一一—一九頁。
- (45) *Statutes of Canada, 1992, Vol. 1, pp. 937-90.*
- (46) 越境影響については、特に四六条以下に規定がある。
- (47) 五四条二項においては、協定に基づいて自国が係わるような、他国管轄権下の活動については、当該協定に、環境アセスメントの実施についての規定を含ませることが要求されている。さらに、国家間手続に関しては、越境影響に関する規定のなかに、被影響国への、環境アセスメントの実施の通知についての規定がある。四七条四項 (c)。
- (48) 多国籍企業の活動は、このような国家の義務によってとらえることが困難な活動の、顕著な例として考えられるが、このような活動に関しては、企業自身の、自発的な環境アセスメント手続の実施を求める国際文書がある。しかし、これは、明確に企業自身の義務を規定するには至っていない。一九八五年OECD多国籍企業行動指針解釈（環境影響の評価について四項 (a)。情報提供については同項 (b)。
- (49) 最近注目を浴びた、フランスの核実験に対する、ニュージーランドの国際司法裁判所への提訴においても、国際基準に従った環境影響評価を実施し、安全が確認されるまで、核実験を差し控えることを命ずる、仮保全措置の指示が要求されたようである。
- (50) これまで、国際法における環境アセスメントは、影響国に他国への環境影響を評価させることによって、他国へ

損害を与えるという認識を発生させ、通報協議制度における通報の開始を確保する手続」としてとらえられてきた。

例えば、Gunther Handl, "The Environment: International Rights and Responsibilities", *American Society of International Law Proceedings*, Vol. 74, 1980, pp. 224-26. しかし、環境アセスメントを、環境影響を評価する手続にとどめずに、環境に配慮する意思決定を確保する手続にとらえ、通報協議制度を、環境アセスメント手続の一貫

としてとらえ直すことによって、両者を、国際環境法が新たな課題に向かうための、重要な手段として位置付けることが可能となるのである。

(一九九五年九月二二日脱稿)

* 本稿は、一九九五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。

(一橋大学大学院博士課程・日本学術振興会特別研究員)