

## 第3章

# 国際環境法の展開と課題

磯崎博司

### I 環境に関する主な条約の概要

環境に関する条約はストックホルム会議を契機として急速に発展してきた。<sup>(1)</sup>

#### 1. 汚染の防止

汚染は環境に直接的な損害を及ぼすために、その防止は環境法の中心課題である。

##### (1) 海洋汚染

海については、比較的多くの条約がある。<sup>(2)</sup> 国連海洋法条約は、その第12部「海洋環境の保護および保全」を中心にして、あらゆる活動について、汚染防止から資源管理まで、環境影響評価を含む未然防止措置から緊急対応措置まで、国際協力から紛争解決まで、きわめて包括的な規定を置いている。

第1に、海洋汚染の原因の大半は陸上に起因する。陸上の汚染源については、バルト海環境保全条約（1992年）、北東大西洋海洋環境保護条約（92年）、そして地中海汚染防止条約の下の議定書（80年）、南東太平洋環境保護条約の

下の議定書（83年）および黒海汚染防止条約の下の議定書（92年）が規制を定めているが、一般的には定められていない。

第2に、船舶による汚染については、多くの条約が存在する。<sup>(3)</sup> 船舶からの油または油性混合物の排出を規制するための海洋油濁防止条約は1954年に採択された。その後67年のトリー・キャニオン号事故を契機にして海洋汚染に関する条約が強化拡充された。油濁に対する公海措置に関する条約（69年）は、このような公海上にある他国の船舶が起こした海難事故によって急迫する重大な油濁危害にさらされている沿岸国に対して、必要とされる措置をとることを認めた。73年には、油以外の有害物質による汚染の場合にも同様の措置をとることを認める議定書が採択された。

油濁民事責任条約（1969年）は、タンカー所有者に対して油濁事故に関する無過失責任を定め、責任限度額を設定している。また、被害地国の裁判所に賠償請求に関する管轄権を認めるとともに、法廷地国以外の締約国における判決の執行力を認めている。

油濁補償基金条約（1971年）は、十分な損害賠償が実行されない場合に備えて基金を設置しており、定められた責任限度額内で被害を補償する。この基金に拠出するのは原油または重油の輸入者であり、その受取り量に比例して負担する。

ところで、これらの条約は非締約国には適用されない。そのため、タンカー船主による TOVALOP（Tanker Owners Voluntary Agreement Concerning Liability for Oil Pollution, 1969年）および石油会社による CRISTAL（Contract Regarding an Interim Supplement to Tanker Liability for Oil Pollution, 71年）という民間協定も結ばれており、どこで事故が起きても対応できるようにされている。

MARPOL（海洋汚染防止）条約（1973年）は、上記の海洋油濁防止条約に代わるものであり、油類に限らず一般的に船舶による有害物質の排出、輸送または処分に関する規制を定めている。有害物質としては、油または油性混合物（付属書Ⅰ）、油以外のばら積み有害液体（付属書Ⅱ）、容器に収納された有害

物質（付属書Ⅲ）、汚水（付属書Ⅳ）および廃棄物・ゴミ（付属書Ⅴ）が規制の対象とされている。特に、付属書Ⅴは、プラスチック類の投棄を禁止している。

しかし、この条約自身は、規制が厳しすぎるとされて発効していない。ところが、1976年にアメリカ東海岸でアルゴ・マーチャント号の座礁による原油流出事故が起き、この条約の規制の早期実施が求められた。そのため、対応に時間がかかるとされた付属書Ⅱの適用を一定期間免除する議定書が78年に採択され、その下でこの条約の規制が行なわれてきている。この分野では、近年は、排出規制だけではなく船体そのものの構造規制も行なわれるようになってきている。実際、89年のアラスカにおけるバルディス号の座礁事故の後、92年に付属書Ⅰについて船体の二重構造を義務づけるための改正が行なわれた。

第3に、航空機、船舶または海洋構築物からの海洋投棄については、大西洋を対象とするオスロ条約と、すべての海を対象とするロンドン条約が採択された。ロンドン条約においては、付属書Ⅰに掲載されている廃棄物の投棄は禁止される。付属書Ⅱのものは事前に個別の特別許可が必要とされる。付属書Ⅲのものは事前に許可が必要とされる。その後、各地域の海洋条約においても投棄に関する規定や議定書が整備されてきている。

1993年のロシア共和国による日本海への低レベル放射性廃棄物の投棄を契機にして、同年のロンドン条約の締約国会議において付属書の改正が行なわれ、すべての放射性物質の海洋投棄が禁止されることとなった。また、同様に、産業廃棄物の投棄についても、有害性の低い一部の例外を除いて原則的に禁止されることとなった。

第4に、海底開発に伴う汚染の防止については、欧州地域において海底開発による油濁損害責任に関する条約（1976年）が定められているが、一般的には対応は進められていない。深海海底の資源開発に関しては、国連海洋法条約（82年）が触れており、環境影響評価の実施や操業停止を含む緊急命令の発動も定められている。

第5に、大気に起因する海洋汚染も認識されているが、国内法においても

国際法においても対応は遅れている。

第6に、海洋汚染そのものではなく、その原因となる海難事故の防止に関する条約も整備されてきている。海上人命安全条約（1974年）および議定書（78年）、海上衝突予防条約（72年）、船員・監視体制条約（78年）などの条約は、船舶そのものの構造および設備の基準、航行・操舵基準のための統一規則、貨物の積載制限、ならびに配乗基準などを定めている。

第7に、海洋汚染が発生したときに備えて、地中海や南太平洋などの各地域の海洋環境保護条約には、それぞれ、汚染事故などに対応するための緊急措置と地域協力を定めている議定書が作成されている。また、油濁事故対策協力（OPRC）条約（1990年）は、地域を限らず一般的に、緊急対応のための準備体制を整備することと、必要な措置のために協力すること、特に、開発途上国の体制整備のために協力することを定めている。

## (2) 大気汚染

1970年代になって、欧州において酸化物の移動と汚染被害の発生が広域的に広がるのが明らかとなり、早急に酸化物の排出を削減することが求められた。それを受けて、79年にECE（国連欧州経済委員会）によって長距離越境大気汚染条約が作成された。<sup>(4)</sup>

この条約のもとに、観測体制の資金負担のための議定書（1984年）、硫黄酸化物の排出の30%削減のための議定書（85年）、窒素酸化物の排出削減のための議定書（88年）、および揮発性有機化合物の排出削減のための議定書（91年）がそれぞれ採択された。94年には、硫黄排出をさらに削減するための議定書が採択された。

他方、北米地域においても酸性雨問題は近年になってさらに深刻になっており、アメリカとカナダの間で酸性雨覚え書き（1980年）が交わされた。その後、数値基準を設定して酸性物質を規制するための大気質協定（91年）が締結された。また、アメリカとメキシコの間にも亜硫酸ガスの規制基準を定めた協定（87年）が締結された。

### (3) 有害廃棄物

先進工業国において有害廃棄物が急増し、その処理コストも高くなったため、産業廃棄物や残留物が開発途上国へ輸出されるようになった。受け入れ国の規制と管理が不十分であるため、輸入された大量の廃棄物が深刻な汚染や健康被害をもたらすことが増えた。このような事態に対処するために1989年に有害廃棄物の越境移動を禁止するバーゼル条約が採択された。<sup>(5)</sup>

この条約は、有害廃棄物による汚染の防止を目的とするものであるが、たとえ、輸送に際して十分な汚染対策をした場合であっても、有害廃棄物の移動行為そのものを禁止または規制している点に特色がある。特に、非締約国との貿易は禁止されている。近接処理原則および発生者責任原則に基づいて、発生国・輸出国の責任と義務が強調されている。また、締約国には、環境上健全かつ効率的な管理が求められている。しかし、そのような管理は他国でしか行なえないという理由で越境移動が正当化されるおそれがある。

越境移動が認められる場合は、有害廃棄物の行方不明の防止を目的として、輸出者から最終受領者に至るまでを監視するための事前通告および事後報告手続きならびに情報管理手続きが定められている。このような通告・報告制度は、情報の確実な伝達と集中的な管理・監視を必要とするため、開発途上国を含むすべての国において行方不明を防止するための確実な手法を開発する必要がある。

汚染が発生した場合の被害救済に備えて、保険および保証のための措置をとることが求められている。また、違反の場合には、原因者が不明な場合も含め、積み戻しまたは代替措置が義務づけられており、国内法において不法取引を犯罪とし、法的、行政的措置をとることも求められている。また、他の締約国による違反に関する通報制度も定められている。

今後、開発途上国が工業化を進め、有害廃棄物を多量に産出するようになった場合に備えて、適切な処理のための資金および技術の移転が不可欠であり、そのための国際システムを確立する必要がある。法的には、貿易禁止措置との関係でWTOと、通過国通告制度との関係で領海の無害通航権およ

び海洋汚染防止に関する諸条約と、域内取引規制との関係で地域経済統合機関の条約と、そのほか、海洋投棄規制条約や南極条約の環境保護議定書(1991年)などとの調整も必要としている。

有害廃棄物の越境移動に関しては、バーゼル条約の他にも、OECD(経済協力開発機構)による決定や勧告、EC(欧州共同体)による第4次ロメ協定および関連する指令や規則、アフリカ地域を対象としているバマコ条約(1991年)、アメリカとカナダとの間の協定(86年)、アメリカとメキシコとの間の協力協定の下での議定書(86年)などがそれぞれ規制を定めている。バマコ条約とロメ協定は放射性廃棄物も含み、廃棄物移動を完全に禁止しており、アフリカ諸国やEC諸国は国内法でも相互の輸出入を禁止している。

#### (4) 高度な危険性をともなう事業

原子力関連事業または宇宙関連事業のように高度な危険性をともなう事業については、事故が発生した場合の損害救済を確実にするためにいわゆる厳格責任が定められている。<sup>6)</sup>

原子力損害責任に関しては、パリ条約(1960年)、パリ条約補足ブラッセル条約(63年)およびウィーン条約(63年)がある。パリ条約は追加議定書(64年)および修正議定書(82年)によって修正されている。两条約ともに、輸送途中の事故も含めて包括的に、また、国籍、住所または居所に関わらず適用される。事故の場合の賠償責任は無過失責任とされ、原子力事業者に集中される。その責任は金額面および時間面で制限されるが、強制保険により支払を準備しておかなければならない。ブラッセル条約は、国家を関与させることによって補償額を増大させた。

两条約の調整が求められていたが、1986年にチェルノブイリで原子力発電所の事故が起きたことによって、88年に两条約を連携させるための共同議定書が採択された。これによって、两条約ともに、他方の条約の締約国の領域にまで拡大された。しかし、法的には解決されていない問題も多く、また、どちらの場合も現在予想される被害規模に比べて限度額が少なすぎるという

問題も残されている。

同様に、チェルノブイリ事故の後、原子力事故に関する早期通報条約(1986年)および相互援助条約(86年)が採択された。早期通報条約は、国境を越えて影響を及ぼす事故について、事故の発生の時刻、場所、放出された放射性物質の種類、また、その状況判断に必要とされるその他の基本的なデータを通報するよう求めている。相互援助条約は、原子力事故または放射性緊急事態が発生した場合に、その影響を最小限にし、放射性被害から人命および環境を守るための緊急援助活動について定めている。なお、以上の通報義務は軍事施設には及ばないが、核兵器保有諸国は、軍事施設についても自発的に情報提供することを宣言している。

また、チェルノブイリ事故は原子力施設の安全性、特に、旧社会主義諸国や開発途上国におけるそれらの施設についての関心を高めた。IAEA(国際原子力機関)は1991年からそのための条約の草案作成作業を進め、94年9月に原子力安全条約を採択した。この条約は、民生用の原子力発電所のみを対象としており、軍事施設または再処理施設などには適用されない。国ごとに技術レベルが異なるため、統一的な基準や罰則は定められておらず、教育・訓練の充実、緊急対応計画の策定、そのための国際協力が求められている。なお、安全性が向上させられないときは、早期に閉鎖することとされている。

宇宙活動に関わる事故および損害についても同様であり、宇宙天体条約(1967年)および宇宙損害責任条約(72年)によって宇宙活動の実施国に対して無過失責任が定められている。

#### (5) その他

環境兵器禁止条約(1976年)、ジュネーブ第4条約(49年)および追加第1議定書(77年)、特定通常兵器禁止条約(80年)、生物兵器禁止条約(72年)または化学兵器禁止条約(93年)などは、重大な環境破壊をもたらす兵器や攻撃手法を制限している。部分的核実験禁止条約(63年)や海底非核化条約(71年)は、放射性物質による汚染の防止という役割も果たしている。

ライン川、五大湖またはコンスタンス湖などの複数の国に関わる河川や湖沼に関する条約は、汚染の防止や水量の確保を定めている。<sup>(7)</sup>特に、ライン川には、塩化物および化学物質による汚染防止のための条約（1976年）が採択されている。

有機溶剤、振動、発ガン性物質またはアスベストなどに関するILO（国際労働機関）の諸条約は、労働環境の保全を定めている。

## 2. 気候系の維持

大気圏やオゾン層などの気候系は長期の時間枠のもとで変動するが、近年の人類の活動はその変動に影響を与えるまでに増大してきている。

### (1) オゾン層

オゾン層が特定の物質によって破壊されていることが明らかとなり、その排出を規制するためにオゾン層保護条約が1985年に採択された。この条約のものとモントリオール議定書（87年）によって、主な対象物質であるフロンガスなどの使用と生産は段階的に削減され、最終的に禁止される。モントリオール議定書の規制基準は、科学的知見が進むにつれて改訂強化されてきている。<sup>(8)</sup>フロンガスなどの規制対象物質またはそれを含む製品もしくはそれを用いて製造された製品を非締約国と取り引きすることは禁止されている。この措置は、差別的貿易規制であるとしてGATT/WTOとの調整が求められている。

この条約においては、先進国と開発途上国との間に生じる不平等を是正するため、開発レベルに応じて規制基準を変えることが採用されており、開発途上国には規制が緩和されている。また、オゾン層保護基金に見られるように、開発途上国の自助努力を助けるため、必要とされる資金および技術を移転するための協力奨励措置もとられている。

## (2) 気候変動

炭酸ガスやメタンガスなどの温室効果を有する気体の蓄積により、気候が変動するおそれが指摘されている。そのようなガスの排出を規制するために気候変動枠組み条約(1992年)<sup>(9)</sup>が採択された。この条約が規制対象とするガスは自然界に普通に存在し、吸収と発生の関係が複雑である。そのため、温暖化現象に関する科学的知見が不確実であるとして、規制目標を国際的に設定することに反対があった。最終的には、先進諸国が設定すべき計画に基づく約束・審査方式が採用された。

具体的には、温暖化防止の責任はすべての国に共通であるとして、開発途上諸国にも抑制努力義務を定めながら、先進諸国(EC諸国のすべてを含む西側先進諸国と旧東側諸国)に対しては、温室効果ガスを2000年までに1990年レベルに戻すことを目標として上記の約束を行ない、先導的な役割を果たすよう求めている。さらに、炭酸ガスの規制によって今後の開発に大きな影響を受ける開発途上諸国のために、旧東側諸国を除いた上記諸国に対して資金と技術の援助を行なうよう求めている。

## 3. 生物多様性の保全と資源の利用

動植物種の絶滅とともに、生物多様性が急速に失われている。そのため、特に、開発途上国に残されている生物種の保全を図り、その利用を持続可能な範囲内にとどめることが急務とされる。<sup>(10)</sup>

### (1) 生物多様性

生物多様性条約(1992年)は、できる限り多くの種類と変異性に富んだ遺伝子を残そうとしている。他方、貧困の撲滅を目指して、生物資源および遺伝資源の持続可能な利用を促進することと、遺伝資源の利用から生ずる利益を公正かつ衡平に配分することもこの条約の目的である。これらの資源に対しては、領域国の主権的権利が確認されており、その利用は当該国の国内法に

従うこととされている。

生物・遺伝資源に関する研究については、できる限りその資源の原産国においてその参加を認めて実施することと、その成果および利益をその資源を伝統的に利用してきた地域住民を含めて衡平に配分することが求められている。他方、知的所有権などを尊重しつつ、資源提供国が有利な条件でバイオテクノロジーを含む関連技術やその成果物を利用できるようにすることが求められているが、その具体的な手続きについては今後の課題とされている。バイオテクノロジーによって改変された生きている生物の安全性の確保については、議定書の必要性を含めて今後検討するとされている。

また、生物多様性に重大な影響を及ぼすような緊急事態に対応するための計画を立てることと、そのための国際協力体制を整えることも求められている。なお、生物多様性の観点から国際的に重要な区域を指定する制度は最終的には採用されなかった。

## (2) 野生動植物の貿易

ワシントン条約（1973年）は、絶滅のおそれのある野生動植物の種を保全するために、関連する国際取引を規制している<sup>(11)</sup>。国際取引には、公海上で捕獲したものを陸揚げすることも含まれる。規制の対象となる動植物種は、付属書に掲げられているものであり、付属書Ⅰの種は、原則として商業取引が禁止され、付属書ⅡおよびⅢの種は、定められた輸出入手続きに従うことを条件として、商業取引も認められている。また、対象とされる動植物には、その生死に関わりなく、また、全体であるか一部分であるか加工されているかにも関わりなく規制が適用される。

絶滅のおそれに関する基準が改訂され、成熟個体数を5000未満、分布域を1万km<sup>2</sup>未満とする数値基準が設定された。しかし、これらの数値は参考にすぎず、当てはまらない場合も多いという但し書きも記されている。

### (3) 熱帯林

国際熱帯木材協定(1994年)は、熱帯木材貿易の長期的な安定的拡大のためにその持続可能な利用を目的とする国際商品協定である。持続可能な林業管理が行なわれている森林から生産された木材のみを貿易対象とすることを定めた「2000年目標」を達成するために締約国の能力を高めることが目的規定に取り入れられた。また、そのための国際基金(パリ・パートナーシップ・ファンド)も設置されている。ただし、この協定のいかなる規定も、木材の輸入や使用を制限する措置を認めるものではないことが確認されている。

他方、この協定の前文の第8項は、消費国の温寒帯林についても持続可能な管理を2000年までに確立することを求めている。これを受けて、そのための基準と指標が定められた。

### (4) 移動性の動物種

ボン条約(1979年)は、移動性の野生動物種(周期的、規則的に国境を横切るもの)の保全を目的としている。条約の対象となる種として、付属書Ⅰには絶滅のおそれのある種が掲げられており、付属書Ⅱには保全状況が良好でないか、保全管理のための補足協定を必要とするか、またはそのような協定により大きな恩恵を受ける種が掲げられている。付属書Ⅰの種に対しては、締約国は、関連する研究調査を奨励し、支援しまたはそれに協力し、および、必要とされる保護措置を早急にとるよう努めなければならない。付属書Ⅱの種に対しては、締約国は、その保全管理のための補足協定を締結するよう努めなければならない。個々の補足協定において定めるべき項目としては、移動性の種の狩猟・捕獲・利用の規制、移動ルート確保、生息地・繁殖地の保全および原状回復などが定められている。

補足協定によって重層的な国際保全ネットワークが樹立されることを想定しているところにこの条約の特色がある。補足協定には、この条約の締約国でなくても生息域のすべての国を含むことが求められている。アザラシ、コウモリ、小型鯨類、ソデグロヅルに関する補足協定が締結されている。

#### (5) その他

渡り鳥に関する条約は関係する渡り鳥をリストアップし、それらおよびその卵の捕獲の規制、それらの取引および所持の規制、保護区の設定、環境保全、外来種の規制、共同調査の実施などを定めている。日本はアメリカ(1972年)、ロシア(73年)、オーストラリア(74年)、および中国(81年)との間に条約を締結している。

水産業に関する諸条約は、従来より、持続可能な利用を目的としており、漁区、漁期、漁法の規制に加えて、MSY(最大持続可能漁獲量)方式、混獲規制なども導入されるようになってきている。MSYは国連海洋法条約(1982年)の第61条や国際捕鯨取締条約(46年)の付表10などに取り入れられている。最近では、南極海洋生物資源保全条約(80年)、また、北太平洋溯河性魚種条約(92年)やその他のサケ・マスを対象とする条約のように混獲や生態的要素を重視するものも増えてきている。南太平洋流し網漁業禁止条約(89年)は混獲を排除するため、流し網漁法を禁止するとともに、操業船舶に対する食糧や燃料の提供などの便宜供与、寄港、漁獲物の取引などの関連活動まで広く禁止している。なお、公海漁業に対しても、資源管理の観点から国際的に規制するための検討が進められている。

このほか、クジラ、オットセイ、アザラシ、ホッキョクグマまたはビクレーニャなどに関する諸条約もそれぞれの生物の利用を持続可能なレベルにとどめることを目的としており、捕獲数規制、捕獲データの報告、科学調査の実施、取引規制、監視制度などの具体的規定を含んでいる。ASEAN自然保全協定(1985年)などの特定の地域の自然に関する諸条約も、個体数レベル、食物連鎖、原状回復、採捕規制、無差別捕獲手法の禁止、取引・所持の規制などについて定めている。

#### 4. 自然地域の保全

生物多様性には、生態系の多様性も含まれており、生物種を支えている生

態系を全体として保全する必要がある。

### (1) 湿地

ラムサール条約(1971年)は、湿地そのものを保全することと、湿地およびその資源や機能を賢明に利用することを目的としている<sup>(12)</sup>。この条約が定義する湿地には、淡水、海水を問わず、水に関係する場所はすべて含まれ、人工のものや一時的なものでもよい。従って、湿原や沼沢地だけではなく、湖、貯水池、河川、運河、用水路、水田、汚水処理場、干潟、珊瑚礁なども対象となる。これらのうち国際的に重要なものは締約国の指定に基づいて登録簿に掲載される。ただし、各締約国は、条約加入に際して最低1カ所を登録しなければならない。登録湿地については、締約国は、その保全と賢明な利用のための措置をとらなければならない。また、自国内の湿地の変化または保全計画の変更について事務局に通報しなければならない。さらに、登録されているか否かに関わらず、自国内のすべての湿地について、自然保護区の設置などを通じて、湿地と水鳥の保全を図らなければならない。

湿地は生物多様性にとっても重要な地域である。そのため、上記の登録湿地の選定に関して締約国会議によって採択された基準には生物多様性も明記されている。他方、この条約が対象とする湿地の定義が広いために、特に、開発途上国における開発のほとんどは湿地に関わることになる。そのため、湿地の保全と賢明な利用の確保のために資金や技術を移転することが求められている。また、環境への配慮を開発援助のための融資基準に取り入れることも求められている。

賢明な利用を確保するためのガイドラインが1990年の締約国会議において採択された。具体的には、湿地基本政策を策定し実施すること、および、特定の湿地を賢明に利用することの両方が必要であるとされている。特に、環境影響評価、過剰利用の規制、住民参加に基づく管理計画の策定・実施・再検討、登録指定、自然保護区の設定、復元などが求められている。さらに、このガイドラインを当てはめる際の手助けとなる追加手引きが93年の締約国

会議において提示された。

## (2) 自然遺産

世界遺産条約(1972年)は、文化遺産(文化的な価値を有する記念物、建造物、地点など)および自然遺産(自然または生物の作用による形成物、希少生物種の生息地など)を世界遺産として将来世代へ引き渡すこと、また、それらを保全するとともに利用することを目的としている。特に、開発途上国にあるこれらの遺産の保全と復元に必要とされる資金と技術を提供することが主眼とされている。

締約国は、自国内のこれらの遺産を認定し、保護し、保存し、整備し、また、活用しなければならない。そのために、総合的な基本政策を定め、行政機関を整備し、研究調査を奨励し、必要な法的および財政的措置をとらなければならない。これらについてとられた措置は、ユネスコ総会に報告しなければならない。外国にあるこれらの遺産についても損害を与えるような行動をとってはならない。なお、以上でいう「これらの遺産」とは、以下の世界遺産リストに掲載されているものだけではないことに注意する必要がある。

締約国は、自国内のこれらの遺産のなかで世界遺産リストに掲載されることが望ましいもののリストを世界遺産委員会に提出する。それに基づいて世界遺産委員会は、世界遺産リストに掲載する遺産を選定する。世界遺産リストのうちから、特に緊急行動を要するもののリストが作られる。この緊急リストに掲載されている遺産に対しては、世界遺産基金を活用して必要な修復および復元のための国際援助活動が行なわれる。

## (3) 南極

南極の環境一般を対象とし、鉱物資源に関するすべての活動を少なくとも50年間にわたって禁止するという議定書が南極条約のもとに採択された。

環境影響評価に関するその付属書では、すべての活動に対して段階的な評価が求められている。大規模な活動の場合に必要なとされる包括評価においては、評価準備書の公表や論評の受付が義務づけられている。その準備書は、

すべての締約国に送付され、各締約国もこれを国内において公表する。また、南極条約協議国会議が準備書を検討するまで、当該活動は実行されてはならない。

動植物に関する付属書では、鳥類やあざらしの群れを乱すような行為が禁止されている。南極地域外からの動植物の持ち込みも禁止されている。特別地域に関する付属書は、原生的価値や科学的価値を有する地域を南極特別保護地域や南極特別管理地域などとして指定するものと定めている。南極特別保護地域への立ち入りは、科学調査の場合を除いて厳しく制限される。このほか、廃棄物や海洋汚染などに関する付属書、また、紛争処理のための仲裁条項も定められており、この議定書は環境保護一般に関するモデル的な文書となっている。

他方で、近年、南極地域における民間活動や旅行者が急増し、南極の自然の攪乱と遭難事故が問題とされるようになってきている。そのため、「南極の観光および非政府活動に関する手引き」が採択された。

#### (4) 砂漠化防止

砂漠化防止条約(1994年)は、人為的な原因だけではなく、自然現象を原因とする干ばつも対象としている。ただし、その場合の対応としては気候制御などではなく、早期警報とか食糧の備蓄とかが考えられている。また、砂漠化には貧困およびマクロ経済が関係することが確認されている。砂漠化や干ばつの影響を受ける締約国には、行動計画の策定、適切な資源配分の確保、社会経済的な要素への配慮などが義務づけられている。その際、地元の人々、特に、女性と若者の役割を重視しなければならない。他方、先進締約国には、影響を受ける締約国に対して科学・技術、教育・訓練、資金などについて支援・協力することが求められている。

付属書として、アフリカ、アジア、中米、地中海の4地域に関する地域実施計画が定められているが、アフリカ地域が最も充実している。資金メカニズムについては、GEFを含む既存のさまざまな資金の活用を求めている。革

新たな手法として、債務スワップにも言及している。他方で、新たな「グローバルメカニズム」の設立を求めている。これについては、第1回締約国会議において検討される。

## Ⅱ 環境に関する条約の要素

### 1. 被害救済のための制度

#### (1) 責任の強化

アメリカ・カナダ間のトレイル・スメルター事件の判決<sup>(13)</sup>や、ストックホルム会議の原則宣言21に示されているように、一般国際法上、国家は領域内で行なわれる活動について相当な注意をもって監督・管理する責任がある<sup>(14)</sup>。油濁民事責任条約、また、原子力や宇宙活動に関する諸条約のように、加害行為を行なった者だけでなく、所有者や管理者などにも責任を広げて、無過失責任や厳格責任<sup>(15)</sup>が定められてきている。

#### (2) 私法および国内法による救済

北欧環境保護条約（1974年）のように、被害発生地国の私人が汚染発生地国の国内裁判において不利な立場に置かれまいよう確保する努力がされてきている<sup>(16)</sup>。

#### (3) 基金制度の充実

油濁補償基金条約のように、被害救済の実行を経済的に確保するために、保険制度や基金制度が定められてきている。

#### (4) 汚染危害の除去

原子力早期通報条約および相互援助条約、また、公海措置条約のように、

汚染の拡大を防止し、危害を除去するために、緊急対応体制が定められてきている。また、南極条約の下の環境保護議定書や生物多様性条約においても、緊急事態のための体制づくりが求められている。

## 2. 未然防止のための制度

### (1) 規制のための基準

ECEの長距離越境大気汚染条約の下の諸議定書、オゾン条約の下のモントリオール議定書、また、気候変動条約のように、それぞれの対象物質について削減目標が設定されている。他方、ワシントン条約、オゾン条約およびバーゼル条約などは、取引の規制とそのため基準を定めている。オゾン条約においては、特定物質の製造についても段階的な削減が義務づけられており、最終的には禁止される。

このような国際的な基準設定にあたっては、最低限のレベルにとどめるか、または、特別に緩い基準を例外として認めるという妥協を図らなければならないことが多い。また、規制の根拠となる科学的な知見が不十分なことも、基準設定を困難にしている。

### (2) 影響評価制度

経済活動が悪影響をもたらさないようにするために、事前の影響評価が不可欠とされる。国際レベルの環境影響評価制度は、国連海洋法条約によって深海海底開発事業に関して設定されている。南極環境保護議定書も、その付属書Iにおいて、すべての締約国による検討を含む影響評価手続きを定めている。また、国際的な融資については、世銀および地域開発銀行などによって融資対象事業に関する環境影響評価が行なわれている。<sup>(17)</sup>

他方で、国内レベルの環境影響評価制度の実施を、国際的に確保するために、通告、情報提供および協議に関する国際制度が必要とされている。これに関しては、制度の実行を事業計画国の判断に委ねるタイプと、北欧環境保

護条約や、ECEの環境影響評価条約（1991年）のように、汚染の潜在被害国に要請権限を認め、事業計画国にはそれに応える義務を定めるタイプとがある。

### （3）関連行為の規制

効果的な取締りのために、問題とされる汚染や捕獲に直接関わる行為だけでなく、航行や取引のような、その前後の段階の行為も規制されるようになっていく。海洋汚染に関する諸条約、バーゼル条約、ワシントン条約、モントリオール議定書、南太平洋長距離流し網禁止条約などにはそのような規制が含まれている。

## 3. 新たな展開

最近の地球環境問題においては、国境だけではなく、世代も超えるような問題も表面化してきている。また、温暖化問題のように、損害の把握が困難な問題、被害者と加害者の区別がつかないような問題、または加害者がきわめて多数存在するような汚染問題が登場している。

### （1）普遍的義務

地球規模の環境保全義務は、従来の当事国間の相互的義務に対して、普遍的義務（地球社会全体に対して負う義務）<sup>(18)</sup>であるとされる。その場合に保護すべき法益は、場所と時間を越えるものであり、伝統的な国際法と国内法では対応できないため、新たな法原則が求められている。たとえば、国家主権の制限、無主物概念の制限、共有物に対する国際共同管理の必要性、公共信託の概念などが提唱されてきており、部分的に条約制度の中に取り入れられてきている。<sup>(19)</sup>

月協定（1979年）および国連海洋法条約においては、月その他の天体または深海海底は人類の共同遺産であり、将来の世代へ伝えなければならないとされている。気候変動条約は、将来世代のために気候系を保護すべきであると定

めている。世界遺産条約は、将来の世代へ世界遺産を伝える義務を定めている。

## (2) 枠組み形式

長距離越境汚染条約、ボン条約、オゾン条約、南極条約、バーゼル条約、気候変動条約および生物多様性条約などのように、枠組み条約形式をとり、具体的な規制措置、規制基準、国内実施措置、資金分担または保護事業計画などについては定めず、その条約が成立してから、その下で議定書によって定める場合が多い。この方法によると、細かな点まで合意しなくてもよいため、基本条約が発効しやすく、また、具体的な基準や措置についても、条約に定められている議定書作成義務の下での内部作業になるため、その合意も促進しやすくなる。

## (3) 生物多様性と持続可能性

地球の生命維持能力は、生物種およびその遺伝子が多様であることを決定的条件としている。したがって、あらゆる利用開発活動は、生命系が持続して支え得る範囲内のもの、すなわち、持続可能なものとどめ、生物多様性を維持しなければならない。非生物資源の開発または一般的な産業活動の場合には、環境影響評価制度の充実が不可欠である。生物資源の利用の場合には、関連する生態系全体を視野に入れて資源管理することが必要である。

## (4) 効果的な実施のための手法

法的規制だけではなく、経済的メカニズムによって、汚染行為を抑制し、汚染被害の救済および予防を図ろうとする制度、たとえば、汚染賦課金、国際環境税、または売買可能な排出権などの制度が提唱されてきている。特に、気候変動条約においては経済的手法が重視されている。

他方、ワシントン条約、ラムサール条約、バーゼル条約およびオゾン条約などは、条約の実施状況に関する報告を各国に義務づけ、また、それらを締約国会議において検討している。さらに、気候変動条約においては、先進諸

国が条約の目標を達成するための計画を公表し、その計画の達成状況を締約国会議において定期的に審査し、改善措置を検討するという、積極的な約束・審査方式が採用されている。

#### 4. 今後の課題

最近では、地球規模の問題が注目されており、国境だけではなく、世代を超えるような問題も表面化してきている。また、温暖化問題のように、損害の把握が困難な問題、被害者と加害者の区別がつかないような問題、または加害者が極めて多数存在するような汚染問題が登場している。このような問題に対応することと気候系や生物種のようなグローバル・コモンズの管理のための制度を確立することが国際環境法に求められている。

さらに、環境問題は人間社会のあり方にも関わるため、次のような分野の法制度や対策と連携を図ることが求められている。

戦争や武力紛争は、環境を破壊するという直接的影響だけでなく、必要な環境対策を遅らせるという間接的影響も有する。そのため、既存の武力紛争に関する条約の規定のうち環境保全に役立てられる条文を再検討し、認識を高めることが求められている。<sup>(20)</sup>

逆に、環境の悪化が社会の基盤を不安定にし、武力紛争を招来するという観点から、安全保障と環境との関係が重視されるようになってきている。そのため、特に、開発途上国や経済体制の移行過程にある国に対して、環境汚染対策、自然保全対策、資源管理対策などに関する国際協力を行なうことが求められている。<sup>(21)</sup>

国際的な債務の返済にあたっては、先進国通貨を必要とするために自然資源が輸出されることが多い。それに伴い、開発途上国の自然環境が破壊されている。自然破壊をもたらさないような方法で累積債務の削減を図ることが求められている。

地球環境問題に見られるように、法的規制が難しい分野の環境問題が増え

てきている。そのような場合には、賦課金、課徴金、税金などの経済的手法を用いて、間接的な規制を行ない、人間活動を誘導することが求められている<sup>(22)</sup>。

環境上好ましくない製品や、保護の必要な生物種などの国際取引を規制することが必要とされているが、そのような措置が差別的な保護貿易の手段として使われることもある<sup>(23)</sup>。そのため、差別的な貿易規制とならないように環境上の貿易規制をすることが求められている。

劣悪な労働環境は労働者だけではなく、その周辺の住民や地域にも悪影響を与える。また、環境保全コストをかけないことは国際的な貿易上の不平等を生じさせる。そのため、国際的な水準で、労働環境の改善を図ることが求められている。

環境問題の被害は社会的な弱者に集中することが多いため、人権保障の観点から環境保全を考えることが求められている。特に、人権に関する法制度と環境に関する法制度の連携が検討されている。

#### 注

- (1) 磯崎博司「国境を越える環境問題」（阿部泰隆・淡路剛久編『環境法』1995年）87～120ページ。
- (2) 岩間徹「海洋汚染防止に関する国際条約」（加藤一郎編『公害法の国際的展開』岩波書店 1982年）140～164ページ。
- (3) 水上千之「船舶起因海洋汚染の国際的規制」（『金沢法学』第26巻第1号 1984年）69～109ページ。
- (4) 月川倉夫「越境大気汚染防止に関する国際協力」（『産大法学』第17巻第1・2号 1983年）19～50ページ。
- (5) 白杵知史「有害廃棄物の越境移動とその処分に関する条約（1989年バーゼル条約）について」（『国際法外交雑誌』第91巻第3号 1992年）44～93ページ。
- (6) 繁田泰宏「原子力事故による越境汚染と領域主権」（『法学論叢』第131巻第2号 1992年）97～122ページ／同（第133巻第2号 1993年）63～89ページ。
- (7) 月川倉夫「国際河川流域の汚染防止」（『国際法外交雑誌』第77巻第6号 1979年）42～80ページ／繁田泰宏「国際水路の衡平利用原則」と越境汚染損害防止義務との関係に関する一考察(1)（『法学論叢』第135巻第6号 1994年）19～43ページ。

- ジ。
- (8) 山崎元資「ウィーン条約とモントリオール議定書」(『季刊環境研究』第69号 1988年) 45～52ページ。
  - (9) 「特集地球温暖化防止条約に関する課題」(『ジュリスト』第995号 1992年) 12～50ページ。
  - (10) WRI ; IUCN ; UNEP『生物の多様性保全戦略』(佐藤大士郎監訳) 中央法規出版 1993年/磯崎博司「生物多様性条約の法的意義と今後の展開」(『環境法研究』第22号 1995年) 31～52ページ。
  - (11) 磯崎博司「野生動植物の種の国際取引規制に関するワシントン条約」(『アルテス リベラレス』〔岩手大学人文社会科学部紀要〕第42号 1988年) 261～288ページ。
  - (12) 磯崎博司「ラムサール条約の現状と課題」(『季刊環境研究』第82号 1991年) 152～161ページ。
  - (13) 岩間徹「トレイル製錬所事件——中間判決・最終判決——」(『福岡大学法学論叢』第29巻第1—4合併号 1985年, 第30巻第1号 1985年)。
  - (14) 山本草二『国際法における危険責任主義』東京大学出版会 1982年。
  - (15) 石橋可奈美「法の一般原則及びエクイティの国際環境法形成機能」(『筑波法政』第16号 1993年) 151～229ページ。
  - (16) 磯崎博司「北欧環境保護条約」(加藤一郎編『公害法の国際的展開』岩波書店 1982年) 257～282ページ/石黒一憲『国境を越える汚染』木鐸社 1991年。
  - (17) 鷺見一夫『世界銀行』有斐閣 1994年。
  - (18) 村瀬信也「地球環境保護に関する国際立法過程の諸問題」(『地球環境と政治』〔講座地球環境4〕中央法規出版 1990年) 220～223ページ。
  - (19) アレクサンドル・ティモシェンコ「地球気候変動に対する国際的な法的及び機構的枠組」(『季刊環境研究』第82号 1991年) 19～32ページ/高村ゆかり「Sustainable Developmentと環境の利益」(大谷良雄編『共通利益概念と国際法』国際書院 1993年) 361～390ページ。
  - (20) 磯崎博司「武力紛争時の環境保護に関する国際法制度」(『季刊環境研究』第89号 1993年) 26～38ページ。
  - (21) 白井・綿貫編『地球環境と安全保障』有信堂 1993年。
  - (22) 石弘光『環境税』東洋経済新報社 1993年/永井進「OECDの環境税について」(『環境と公害』第23巻第3号 1994年) 14～18ページ/新澤秀則「アメリカにおける取引可能な排出許可証の実際」(同) 29～34ページ。
  - (23) 加藤峰夫「輸入国による地球環境保全対策と国際貿易の関係」(『国際化時代の行政と法』良書普及会 1993年) 721～747ページ。