

第5章

有害廃棄物の国境を越える移動を めぐる国際法の展開

井上 秀典

はじめに

イタリアのセベソで1976年に起きた化学工場爆発によって生じたダイオキシン汚染土が、82年、行方不明となった。83年に、やっと北フランスで発見されたわけであるが、この事件を契機として有害廃棄物の国境を越える移動の問題が浮上してきた。さらに最近では、有害廃棄物を積んだ貨物船による海洋への不法投棄、アフリカ諸国への有害廃棄物の投棄の事例が報告されている。⁽¹⁾ アジェンダ21の第20章では「有害廃棄物の国境を越える移動が既存の国内法制や国際的な文書に違反して行なわれ、かつこれが、特に発展途上国の環境や公衆衛生に損害を与える」可能性がある、とうたわれている。アジア地域では有害廃棄物の国境を越える移動が先進国から発展途上国へとといった形態だけでなく、NIEsから他のアジアの発展途上国へというように多様化してきている。また、この問題は発展途上国の累積債務問題とも絡んで、早期解決が望まれていた。このような状況に対して、OECD（経済協力開発機構）やUNEP（国連環境計画）で検討が行なわれ、「有害廃棄物の国境を越える移動およびその処分の規制に関するバーゼル条約」（Convention on the

Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, 以下、バーゼル条約と略す) が89年3月22日に採択された。⁽²⁾ バーゼル条約は29条および六つの付属書からなり、条約の発効は批准国数が20カ国に達したときであり、92年5月5日に発効した(94年3月現在の批准国は65カ国)。条約の留保は認められていない。バーゼル条約は規制の厳格さをめぐって先進国と発展途上国の対立があり、その妥協の上にてできたものである。

本稿ではバーゼル条約採択後、条約の効果の実施のために開催された締約国会議の決定をフォローし、国際機関の動向を追い、国際法上の問題点、特に責任について検討する。

I バーゼル条約の原則

バーゼル条約の主要なポイントは次のとおりである。⁽³⁾

- (1) 有害廃棄物の定義については条約の別表に示される性状のものおよび締約国が国内法によって有害廃棄物と定義し、考えているものを合わせて⁽⁴⁾している。
- (2) 締約国は有害廃棄物の輸入を禁止する他の締約国に有害廃棄物を輸出してはならない。
- (3) 締約国は非締約国に有害廃棄物を輸送してはならない。
- (4) すべての国は有害廃棄物の輸送受け入れを拒否する主権を有している。
- (5) 輸出国は有害廃棄物の輸送を行なう前に書面による輸入国の同意を必要とする。輸出国は安全性の評価のために輸出についての詳細な情報を輸入国に提供しなければならない。
- (6) いかなる締約国も輸入国が環境上適正な方法で廃棄物を処理する施設を有していない場合、有害廃棄物を他の締約国に輸送することはできない。
- (7) 輸入国が環境上受け入れ可能な方法で合法的に輸入された廃棄物の処理

が不可能であるとわかったとき、輸出国は廃棄物を返送するかあるいは環境上適正な方法で廃棄物を処理する方法を見つける義務を有している。

- (8) 有害廃棄物の不法な移動は違法行為を構成する。
- (9) 有害廃棄物の輸送は一般国際規則、基準にしたがって輸送されなければならない。
- (10) 2カ国間協定は締約国間および非締約国間で締結することができるが、バーゼル条約の規定と整合したものでなければならない。
- (11) 締約国の関係機関が有害廃棄物に関する情報を評価し、効率的に取り組む専門家や技術的ノウハウを十分に養成開発できない場合は、専門家の養成、情報交換、技術移転を含む国際協力が求められている。
- (12) 条約実施促進のための事務局の設置。
- (13) 有害廃棄物の発生を最小限にすること。廃棄物が発生した場合は発生場所にできるだけ近いところで処理する。
- (14) 国際法上確立している領海に対する国家の主権、排他的経済水域および大陸棚に対して国家が有する主権的権利、裁判管轄権に本条約規定は影響を与えるものではない。

問題となっていた通過国への通報制度については輸出国の判断にまかされることになり、その運用指針は国際海事機関との間で検討されることになっている。この点に関しては、国際法で保障された沿岸国の平和、秩序または安全を害しない領海上の無害通航の場合でも、通報が必要とされるかどうか議論となっていた。

この条約は有害廃棄物の移動を全面的に禁止した条約ではないが、ともかく法的に有害廃棄物の国境を越える移動を規制した点が注目される。

Ⅱ バーゼル条約採択以後の有害廃棄物規制の動向

1. 国連総会

国連総会は1989年の第44会期で決議（44/226）（Traffic in Toxic and Dangerous Products and Wastes）を採択した。この決議はUNEPや国連関係機関と協力して、国連の地域経済委員会にモニタリングおよび不法な取引の地域アセスメントによって、有害物質の不法取引を防止することを要請する、というものである。この決議の実施のために、UNEPは91年に ESCAP と協力して、この分野の地域プロジェクトを展開している。

1991年UNEPは有害廃棄物の削減には包括的なアプローチが必要だと考え、この問題を環境と開発に関する国連会議の場に持ちだした。採択されたアジェンダ21の第20章では、有害廃棄物の環境上適正な管理がうたわれている。

1991年1月には、有害廃棄物のアフリカへの輸入の禁止およびアフリカ内の有害廃棄物の国境を越える移動および管理の規制に関するバマコ条約を、アフリカ統一機構(OAU)が採択した。条約はモロッコと南アフリカを除くすべてのアフリカ諸国に適用される。有害廃棄物発生者の厳格責任を規定し、⁽⁵⁾放射性廃棄物を含む有害廃棄物を適用範囲としているのが特徴である。

2. E C

1992年10月20日ルクセンブルグにおいてEC内外の有害廃棄物の国境を越える移動の規制に関して合意した。⁽⁶⁾この合意ではEFTA（オーストリア、スウェーデン、スイス、フィンランド、ノルウェー、アイスランド、リヒテンシュタイン）を除いたEC非加盟国にすべての有害廃棄物の輸出を禁止する内容となっている。ただしサイクル可能な廃棄物に関しては総会と委員会の間で考

え方の相違があった。すなわち総会は輸出禁止廃棄物にリサイクル可能な廃棄物も含めようとしたのに対し、委員会はより緩やかな規制を求めた。

1992年7月、EC裁判所の判決で、廃棄物の輸入を規制する法規はECの自由貿易法違反であるが、国民の健康と環境保全のためにはそのような規制も⁽⁷⁾許されるところとした。

3. OECD

OECDでは1991年1月、理事会で「廃棄物の国境を越える移動の削減に関する決定・勧告」を採択し、廃棄物の国境を越える移動に関するルールづくりを行なってきた。バーゼル条約には先進国間のリサイクル目的の取引は2カ国間で協議する規定(11条)があり、2カ国間の取り決めの内容を統一する意味で、OECDは理事会で先進国間の廃棄物取引を一部自由化する規制基準を決定した。OECD加盟国間で取引する廃棄物を有害度に応じ三つのグループに分類し(有害度が最も低い緑グループ、緑よりも有害度が高い黄グループ、有害度が最も高い赤グループ)、有害度の最も低い廃棄物は自由取引が認められるという内容である。緑リストに入る金、プラチナなどを含む廃棄物は加盟国間で自由に取引でき、黄リストにはいる鉛蓄電池などは業者が輸出申請を相手国政府に提出し、30日以内に文書により拒否されなければ許可される。⁽⁸⁾赤リストに入るPCB、アスベストなどは輸出入許可が必要となる。

さらに有害廃棄物の国境を越える移動に関し、次の二つの決定が採択されている。廃棄物の国境を越える移動の削減に関する決定・勧告および再処理のための廃棄物の国境を越える移動規制に関する決定である。⁽⁹⁾これらはバーゼル条約11条にいう地域的協定または取り決めである。⁽¹⁰⁾

4. UNEP

UNEPにおいて有害廃棄物の国境を越える移動に関連する採択決議は次の

とおりである。

(1) 軍事部門による環境基準の適用 (Application of Environmental Norms by Military Establishment)⁽¹¹⁾

軍事部門に対する国家環境政策の促進を政府に要請している。UNEP 事務局長に対し、次の情報を集めるように要請している。

- ① 軍事施設が有害廃棄物の処理に関する国家環境基準に適合するような国家の活動に関する情報。
- ② 国家の環境政策達成における軍事部門の貢献。
- ③ 損害のアセスメントならびに軍事活動によって被害が生じた地域の浄化および回復の実現および必要性に関する情報。

(2) 放射性核燃料の海上輸送 (Carriage of Irradiated Nuclear Fuel by Sea)⁽¹²⁾

IAEA/IMO/UNEP 合同ワーキンググループは放射性核燃料，プルトニウム，高レベル放射性廃棄物の海上安全輸送規則案 (INF-Code) に関する作業を終わり，UNEP 事務局長に IAEA/IMO/UNEP 合同ワーキンググループによる作業の進展を報告するように求めている。

1993年に開かれたIMOの第18回総会では規則が採択され，即時実施を関係各国政府に要請した。さらにIAEAと協議のうえ，IMOの海洋安全委員会および海洋環境保護委員会に対し，次のことを要請した。

- ① 必要に応じて定期的に規則の再審査を行ない，改正をすること。
- ② IAEA/IMO/UNEP 合同ワーキンググループの勧告およびアジェンダ 21の17.22の目的を考慮に入れ，最優先で INF-Code を補足する放射性核燃料および他の放射性物質の輸送に関する関係事項を考察すること。
- ③ INF-Code および関連事項実施のための国際協力の必要性を維持すること。

(3) 有害廃棄物の環境上適正な管理 (Environmentally Sound Management

(13)
of Hazardous Wastes)

有害廃棄物の環境上適正な管理の技術ガイドラインを含む国際戦略および行動計画の原則 (Elements of the International Strategy and an Action Plan Decision 16/30 of May 1991) を利用するように、適宜、各国政府、関係国際機関に要請する。

5. ESCAP (国連アジア太平洋経済社会委員会)

アジア太平洋諸国の工業化にともない有害廃棄物による環境および健康への影響がでてきた。多くの国は有害廃棄物の処分能力を持たず、その結果、有害廃棄物の不法な移動が行なわれた。このような状況下で総会は、1989年12月22日の決議で不法な輸送および環境や健康への影響のモニタリングならびに地域的アセスメントを行なうことによって有害廃棄物の不法な輸送を防止することを地域コミッションに要請している。これを受けて UNEP (国連環境計画) の資金援助のもとで、ESCAP 地域での有害廃棄物の不法な輸送の予備的アセスメントに関するプロジェクトが実施された。予備的アセスメントは、地域的協力を規定したアジェンダ21の20.45の延長上にある。すなわちアジェンダ21の20.45は「地域的コミッションはUNEPその他の国連システムの関連団体からの専門家による支援や助言を信頼し、バーゼル条約を十分に考慮しつつ、不法取引に関するUNEPおよびESCAP共同の予備的アセスメントにおいて得られた結果や経験から導き出される有害廃棄物の不法取引のモニタリング・アセスメントを継続すべきである」と規定している。94年3月に開催された有害廃棄物の不法輸送防止に関する ESCAP/UNEP 専門家レベル・ワークショップで有害廃棄物の不法輸送防止のためのガイドライン⁽¹⁴⁾が出されている。

Ⅲ バーゼル条約締約国会議

1. 第1回締約国会議

1992年12月、バーゼル条約第1回締約国会議が開かれた。この会議では条約実施のために23の決議が採択された。会議ではUNEPが恒久的な事務局となることが要請され、この要請に基づいてUNEPはジュネーブに事務局を設置した。

会議では有害廃棄物の国境を越える移動および発展途上国での廃棄物処理の禁止が要請された。また、発展途上国に対し有害廃棄物の輸入を禁止するよう要請があった。再生利用目的の有害廃棄物の国境を越える移動が妥協点となった。一方で再生利用にふさわしいかどうかの基準の決定を技術ワーキンググループが検討するという見解も見られた。

制度上および財政上の枠組みを決めた決議Ⅰ/7では二つの基金が設定された。1993年度に条約実施のために147万ドル、さらに条約実施上、発展途上国支援のために788万740ドルが基金として盛り込まれた。締約国および非締約国は基金に積極的に寄与するように要請された。

締約国会議は決議Ⅰ/2に基づいて特別委員会を設置した。事務局の主要な役割はバーゼル条約の規定や原則および第1回締約国会議の決議に沿って、環境上適正な管理で有害廃棄物の国境を越える移動を削減することであるが、そのために次に掲げる重要な決議（要旨）が採択された。

(1) 責任および賠償（決議Ⅰ/5）

締約国会議は1990—91年に専門家グループによって検討した責任および救済に関する要素を考慮に入れ、有害廃棄物の国境を越える移動および処分から生ずる損害賠償のための国際的基金の創設を含む責任および賠償に関する

議定書案を考慮し、検討するために法律および技術専門家からなる特別ワーキンググループを創設する。

(2) モデル国内法（決議Ⅰ/12）

締約国に適切な法律上、行政上その他の措置をとることを締約国に要請する条約の第4条4項の実施を促進するために、締約国会議は条約と整合する法律を定めていない国に対し、専門家グループの助力により事務局によって明らかにされた有害廃棄物の管理に関するモデル法および有害廃棄物の国境を越える移動の管理に関するモデル法という要素を考慮に入れて法律を制定することを奨励する。また、モデル国内法の制定作業を継続し、バーゼル条約の規定と、法律および規則が整合するよう協力を促進し、締約国を援助することを事務局に要請する。

2. 第2回締約国会議

第2回締約国会議は1994年3月21～25日にジュネーブで開催された。コンセンサスにより27の決定が採択されたが、その中で重要な決定（要旨）を次に掲げる。⁽¹⁵⁾

(1) OECD加盟国から非OECD加盟国への有害廃棄物の全面的輸出禁止
（決議Ⅱ/12）

- ① OECD加盟国から非OECD加盟国への最終処分目的の有害廃棄物のすべての国境を越える移動を直ちに禁止する。
- ② OECD加盟国から非OECD加盟国への再生利用目的の有害廃棄物のすべての国境を越える移動を1997年12月31日までになくし、同日をもって禁止する。
- ③ 国内的に有害廃棄物の輸入を禁止しておらず、1997年12月31日までに再生利用のために有害廃棄物をOECD加盟国から輸入する非OECD加

盟国は、バーゼル条約事務局に次のことを通知しなければならない。輸入のため受け入れ可能な有害廃棄物のカテゴリー，輸入数量，利用される明確な再生プロセス，再生利用から生じる残滓の最終処分を明確にすることによってOECD加盟国からの再生利用目的の輸入が許可される点。

(2) 責任および賠償（決議Ⅱ/1）

バーゼル条約の締約国および非締約国に対し，責任と賠償に関する事実関係の情報を求めるアンケートを行なうことおよび特別ワーキンググループの次回会合に報告書を提出することをバーゼル条約事務局に要請する。

バーゼル条約の第3回締約国会議までに，検討および可能であれば採択のため議定書案を完成させるあらゆる努力を特別ワーキンググループに要請する。

(3) 再生利用目的の有害廃棄物の国境を越える移動（決議Ⅱ/14）

再生利用目的の有害廃棄物の国境を越える移動に関する文書案を技術ワーキンググループでさらに検討し，国家および関係機関の意見を考慮に入れ，特別委員会と協議して，採択に向けて第3回締約国会議に文書の改訂版を提出する。

締約国，非締約国に対し，再生利用目的の有害廃棄物の環境上適正な管理を含んだ再生利用に関する2，3のケーススタディの実施を求める。ケーススタディに関しては次の五つの条件が付属として加えられている。

- ① 再生処理にしたがった有害廃棄物の流れおよび法律・行政上の整備を含んだ国内のインフラを確認する。
- ② 既存の廃棄物取引および関連産業の構造と特徴を明らかにする。
- ③ 経済的，技術的側面を含んだ廃棄物管理の技術的オプションを確認する。
- ④ 有害廃棄物再生施設のアセスメントを行なう。どのようにして再生過

程から生ずる残滓が処理され、健康および環境にどのような影響があるか。

- ⑤ 処理プロセスから生ずる残滓の処理を考慮に入れて、有害廃棄物から生まれる二次的材料を再生する上での環境および経済的側面と原材料からできる生産物を比較する。

決議の表現を見てみるとRequest（要請する）という部分が多く、Decide（決定する）と明確に表現した部分は少ない。決定するという表現の部分は、特に決議Ⅱ-12（OECD加盟国から非OECD加盟国への有害廃棄物の国境を越える移動の禁止）に明確に見ることができる。この決議は第2回締約国会議の特徴でもある。

3. 第3回締約国会議

1995年9月に第3回締約国会議が開催された。会議での争点は第2回、締約国会議の決議Ⅱ/12を条約化するかどうかであった。結果として、コンセンサスによって次に示す改正が行なわれた。⁽¹⁶⁾

- (1) 条約前文に「とりわけ発展途上国への有害廃棄物の越境移動が、環境上適正に管理されないという危険性を考慮し」という文言を付け加える。
- (2) 附属書Ⅶに掲げる各国から附属書Ⅶに掲げられていない各国への最終処分目的での有害廃棄物の輸出を禁止する。
- (3) 附属書Ⅶに掲げる各国から附属書Ⅶに掲げられていない各国へのリサイクル目的での有害廃棄物の輸出を1997年12月31日までに段階的に削減し、同日をもって禁止する。当該廃棄物が本条約上有害な特性を有さないといわれる場合にはこの限りではない。
- (4) 附属書Ⅶに掲げる国をOECDおよびECの加盟国とする。

有害特性のリストは1997年の締約国会議に提出される予定であるが、条約改正によって先進国が発展途上国に輸出している使用済みバッテリーや金属スクラップが発展途上国において処理できなくなる可能性が大きい。

Ⅳ 責任および賠償に関する議定書

バーゼル条約採択後の主要な作業は責任と賠償に関する議定書の採択であった。バーゼル条約第12条では「締約国は、有害廃棄物および他の廃棄物の国境を越える移動および処分から生ずる損害に対する責任および賠償の分野において適正な規則および手続きを定める議定書をできる限り速やかに採択するため協力する」と規定されているのを受けて、1991年3月ワーキング・グループが発足した。93年に行なわれた、ジュネーヴの会合で「有害廃棄物の国境を越える移動および処分から生ずる損害に対する賠償責任および補償に関する議定書案」(Draft Protocol on Liability and Compensation for Damage resulting from Transboundary Movement of Hazardous Wastes and their⁽¹⁷⁾ Disposal)がまとまった。議定書案の作成過程において主要な議論となったのは次の点である。

1. 責任の性質

議定書案は責任を無過失かつ無限責任(第5条)としてとらえており、重い責任を課すものとなっている。

2. 責任主体の範囲

第4条1項は次の二つの案を併記する。

〔案1〕 発生者、輸出者、および事件の際に有害廃棄物および他の廃棄物を「所持または」支配していた者(廃棄物の処分者を含む)は損害を賠償する責めを負う。

〔案2〕 事件の際に当該廃棄物を現実支配していた者は損害を賠償す

る責めを負う。

案1はバーゼル条約の目的は廃棄物の国境を越える移動を抑制することから汚染者負担の原則にもかなっている。案2は議定書の目的が廃棄物の適正管理および被害者の救済であるから廃棄物の現実の支配者に責任を課せば十分であるとする。

事業者に責任が課されるかどうかが論点となっており各国の関心度も高い。

3. 損害の範囲

損害の定義の中に環境の劣化 (impairment of the environment) を含ませるかどうかが議論となっている。環境保全の観点から含ませるべきであるという意見も多いが、被害者が存在しないゆえに私法上の賠償制度の対象とすることは困難であるとする見解もある。

4. 越境移動の始期および終期

どの時点で国境を越える移動が開始されたかが論点となっている。第3条1bisは次の二つの案を規定する。

〔案1〕 輸出国内において開始されるものとし、運搬者が条約第6条第9項の移動書類に署名した時点または当該廃棄物の管理の引き受け契約を締結した時点。

〔案2〕 輸出国の領土（領海を含む）を当該廃棄物が離れた時点。

国境を越える移動は領土を離れる前から物理的に生じているとし、案1を支持する見解と輸出国内に有害廃棄物がある場合は国内法で処理できるとし、案2を支持する見解がある。

国境を越える移動の終期については最終処分後の跡地管理を盛り込むかどうか論点となっている。

5. 有害廃棄物の競合

議定書の対象とする有害廃棄物と対象外の有害廃棄物が競合して被害が生じた場合に、責任を有する者が寄与割合に応じて賠償責任を負う（第4条第3項）。議定書の対象となる廃棄物と議定書の対象とならない廃棄物の区別が明確でない場合、国境を越える移動の記録の点から記録の不備に責任を負う者が賠償責任を負うべきだとする見解と責任割合の立証責任は被告が負うべきであり第4条第3項の規定は不要であるとする見解がある。

6. 補償基金

第8条第1項は「この議定書の締約国は、緊急事態に迅速に対応するため、および私法の枠組みの下における損害賠償が不適當か、または利用できない範囲内において賠償を行なうため、国際基金を設立する」と規定する。補償基金は議定書の中心部分をなす論点として重要である。基金設立の前に基金を集めることの困難さなどを議論すべきであるとする慎重論が見られる一方で被害者保護の観点から基金を設立すべきだとする見解がある。

7. 国際責任

第9条は「輸出国（輸入国）たる締約国は、私法上の損害賠償制度または基金の制度の下では損害賠償が不適當または利用できない範囲内において損害を賠償する責めを負い、および損害を賠償する」と規定する。この規定の理解の仕方は一様ではなく、国家の国際責任を問題にしているのか、責任を負う者が責任を果たせなかった場合の第2次的責任なのか明確ではない。有害廃棄物の国境を越える移動による損害に対する国家の国際責任を条約上に位置づけるのかどうか議論のあるところであり、先進国は消極的である。

議定書案はいまだ確定しておらず、採択までには多くの論点をクリアしなければならないが、国境を越える汚染に対する国際法上の責任制度を取り入れようとしている。

次に国境を越える汚染が起こった場合に一般的な国際法上の責任をどこに求めることができるかを検討する。

V 国境を越える汚染の責任と国際法の一般原則

1. 国際法の一般原則

国境を越える環境損害は、一般的に私人によって引き起こされる場合が多い。私人の活動による国境を越える環境損害の発生と他国の法益侵害は国際法上の義務違反となるが、国家が国際責任を負う場合は国家が当該活動に対し、許可を与えるなど国家の「相当な注意」の欠如が必要である。現在でも国境を越える環境損害に対する国家の国際責任は過失責任主義がとられている。そこで科学技術の進歩がめざましい現在では、相当な注意義務を客観化することにより、被害者の救済がはかれることになる。

相当な注意義務を客観化した国際判例も多くみられる。たとえばトレイル
 熔鉱所事件判決⁽¹⁸⁾、Gut Dam 事件⁽¹⁹⁾、コルフ海峡事件判決⁽²⁰⁾が代表的である。トレイル
 熔鉱所事件判決では領域使用の管理責任が適用され、相当な注意義務の内容を明確化した。すなわち国家の管轄下にある活動から生じる損害を「相当な注意」をもって防止することを一般的に国家に義務づけたものである。さらに国家に国際責任が発生するのは「事態が重大な結果を伴い、侵害が明白かつ確信的な証拠によって立証される場合」とあり、注意義務の基準を示した。

領域使用の管理責任は人間環境原則宣言の原則21に取り込まれ、「自国の管轄または管理下の活動が他国の環境または国の管轄権の範囲外の区域の環

境に影響を及ぼさないように確保する責任を有する」と規定されるにたった。この原則は *sic utere tuo ut alienum non laedas* の法理（自己のものを使用するに他人のものを害せざるごとくこれをなすべし）に由来する。原則21はさらにリオ宣言の原則2でも確認され、今日では国際慣習法となったといえることができる。

科学技術の進歩に伴い宇宙空間、深海底、原子力の開発が推進され、人工衛星の落下、海洋汚染、原子力事故など高度に危険性を内蔵する活動（Ultra-hazardous activity）が増えてきた。このような活動に対する国家の国際責任を問う場合に従来の過失責任主義に基づく領域使用の管理責任ではもはや十分に対応することができなくなってきた。これらの活動は合法的な場合が多く、国際法違反を国家の国際責任の根拠とすることはできないので、高度に危険を内蔵する活動の危険を根拠としてとらえるのが危険責任主義の考え方である。危険責任主義の考え方を突き詰めていくと無過失責任主義に行き着く。無過失責任主義は国際違法行為及び過失の存在を必要とせず、原因行為と損害発生との間に相当因果関係が存在すれば国家の国際責任が発生するとする考え方である。ただ無過失責任主義は個別の条約を根拠として成立しているものであり、国際慣習法となっていることはできない。このように国際法上は一般的に高度に危険性を有する活動から生じる損害に対し無過失責任を適用するのではなく個別の条約で対応しているにすぎない。したがって現在でも過失責任主義の考え方が存在する余地は大きい。

高度な危険性を有する活動に対する賠償責任については次に述べるように、個々の賠償責任条約によって対応している。無過失責任を導入した条約はいくつかの類型に分けることができる。

(1) 油汚染

油による汚染損害に関する民事責任⁽²¹⁾ブラッセル条約、海底鉱物資源の開発から生じる油汚染損害に関する民事責任条約⁽²²⁾、油による汚染に対する責任に関するタンカー所有者の協定⁽²³⁾に代表される。

油汚染による民事責任条約では船舶の所有者や海底資源開発関連施設の事業者が有限無過失責任を負い、保険などの金銭上の保証を維持する義務を負う。ただし船舶の登録国や関連施設に主権的権利を行使する国家は賠償責任に直接関与せず、条約の履行確保のための国内的措置をとる義務を負うのみである。

(2) 原子力

ヨーロッパ諸国ではヨーロッパ原子力共同体およびヨーロッパ経済協力機構、ヨーロッパ原子力機関が設立され、次のような原子力損害賠償に関する私法統一条約を作成した。

原子力の分野における第三者に対する責任に関する条約（以下パリ条約：⁽²⁴⁾
1964, 68, 82年改正）

原子力の分野における第三者に対する責任に関する条約の追加条約（1964,⁽²⁵⁾
82年改正）

パリ条約はOECD加盟国のためのものであったため国際原子力機関において原子力損害に関する民事責任条約（以下ウィーン条約）、紛争の強制的解決に関する選択議定書（Optional Protocol Relating to the Compulsory Settlement of Disputes, May 21, 1963）が作成された。チェルノブイリ事故後、ウィーン条約およびパリ条約の適用に関する共同議定書（Joint Protocol Relating to the Application of the Vienna and the Paris Conventions, Sept. 21, 1988）が作成された。そのほかに原子力船運行者の責任に関する条約、放射性物質の海上輸送分野における民事責任条約がある。⁽²⁶⁾
⁽²⁷⁾
⁽²⁸⁾

原子力分野の条約は運航者や運用管理者に第一次的な有限無過失責任を負わせ運用管理者の負担能力を超える損害賠償を活動を許可した国家に負わせる点が特徴である。

バーゼル条約が適用対象から外した放射性廃棄物の国境を越える移動に関して国際原子力機関（IAEA）で、法的拘束力はないが放射性廃棄物の国境を越える移動に関する行動綱領が採択されている。⁽²⁹⁾すなわち放射性廃棄物の国

境を越える移動には事前通告に基づいた関係国の許可が必要であり、国際安全基準の遵守のための管理・技術能力およびコントロール・システムが存在することが必要であるとする。

(3) 宇 宙

宇宙条約 (Treaty on Principles governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies, Dec. 12, 1969)

宇宙損害賠償条約 (Convention on International Liability for Damage caused by Space Objects, Mar. 29, 1972)

宇宙条約は宇宙空間における活動が政府機関によって行なわれるか非政府団体によって行なわれるかに関わらず国家が第三者損害に対し、国家が国際責任を負うことを規定し、宇宙損害賠償条約は打ち上げ国が無過失責任を負うことを規定しているのが特徴である。

国連の国際法委員会は「国際法上禁止されていない行為に起因する侵害の結果に対する国際責任」 (International Liability for Injurious Consequences Arising out of Acts Not Prohibited by Law) について法典化をめざして検討を行なっている。ただし国境を越える損害を生じさせる高度に危険を内蔵する活動による賠償責任について一括して無過失責任を導入すべきかどうかは議論がある。なぜなら、従来の個別条約ではその活動の態様によって責任の形態が異なるからである。すなわち油汚染分野の条約では民事責任の形を取り、原子力分野の条約では混合責任の形を取り、宇宙分野の条約では国家に責任が集中する形を取っているからである。

人間環境宣言の原則22およびリオ宣言の原則13は責任および賠償に関する国際法、国内法を発展させるという規定にとどまり、国際法では国家が賠償責任を負うのは国家が国際義務違反によって他国に損害を及ぼした場合であるとするのみである。したがって国際法上国家が損害賠償責任を負う場合の注意義務の内容を明確化する必要が生じてくる。

2. 国境を越える汚染に関する訴訟

前述のように環境損害に対し国家に責任を課す個別の条約がない場合には、国境を越える環境損害の被害者は不法行為地の裁判所または汚染者の所属国裁判所で民事裁判を提起することとなる。しかし、このような裁判には次のような問題点がある。

(1) 管轄権の有無

条約がない場合、被害者は汚染者の所属国の管轄裁判所に民事請求をすることになるが、その際、forum non conveniens（裁判管轄権があるにも関わらず当事者の正義の実現のためには他の法域で審理を行なうのが妥当だと考えた場合、裁量によって裁判管轄権を行使しない）の問題がある。この問題解決のためには平等なアクセス権の概念が有用である。

平等なアクセス権の概念はOECDが中心となって形成、発展してきた。平等なアクセス権は二つの要素から成り立っている。一つは、情報へのアクセス権⁽³⁰⁾であり、もう一つは訴訟上の原告適格を有することである。

平等なアクセス権は無差別原則の手続き的な方法である。無差別原則は次のような要素を含んでいる。

- ① 国境を越える汚染を引き起こした当事国は自国内で生じた同様の汚染に適用するのと勝るとも劣らない厳しい法規定をおかなければならない。
- ② 国境を越える汚染のレベルは汚染が起こった国内で受け入れられると考えられるレベルを越えてはならない。
- ③ 汚染者負担原則を適用するいかなる国も汚染の影響が国外で起こった場合でも、すべての汚染者に当該原則を適用しなければならない。
- ④ 国境を越える汚染によって影響を被った個人は当該国境を越える汚染を起こした国で同種の汚染によって影響を受ける個人と勝るとも劣らない⁽³¹⁾有利な取り扱いを受けなければならない。

管轄権の問題をクリアした条約の代表例として北欧環境保護条約⁽³²⁾をあげることができる。第3条に平等なアクセス権が規定されている。すなわち、他の締約国内の環境上有害な活動により生じるニューサンスによって影響を受けているか、またはそのおそれのあるものは当該活動が許認可しうるかいなかに関する問題を当該他国の適切な裁判所に提訴する権利を、その活動が行なわれている国の法律上の主体と同一の範囲および条件において有し、環境上有害な活動から生じる損害賠償に関する訴訟手続きにも適用されると規定する。この条約の規定が一般条約になれば国際法上国家を法的に拘束するものとなりえ、管轄権の問題は解決される。

前述の個別条約では一般に損害発生地国の裁判所が管轄裁判所として指定されている。また国連海洋法条約第235条2は海洋汚染損害に関して汚染者の所属国で私人が民事請求ができるよう締約国に義務づけた規定として注目される。

管轄権に関連して域外適用の問題がでてくる。バーゼル条約は有害廃棄物の処理は「環境上適正な処理」がなされないおそれのある場合の輸出を許可しないことを締約国に義務づけているが、有害廃棄物の国境を越える移動に関して多国籍企業の活動が指摘されている。バーゼル条約は域外適用について規定していないが、有害廃棄物の処理が多国籍企業によって行なわれている現況から見ると、有害廃棄物の国境を越える移動において、環境上適正な処理が行なわれていない場合、輸出国にある親会社が輸入国の子会社を実効的な管理を及ぼしていることを根拠として、輸出国の法律の域外適用を指摘する見解もある。⁽³³⁾

また、ボパール事件やアモコカディス号事件といった環境損害をめぐる判例⁽³⁴⁾においても本国の裁判管轄権を認定している。

(2) 判決の執行

仮にA国裁判所で原告勝訴の判決があったとしても、被告の資産がA国外にあった場合、判決の執行は困難である。ただし、条約で規定している場合

は例外である。たとえばEC諸国での判決の執行を規定した民事および商事における判決の管轄および執行に関するブリュッセル条約 (Brussels Convention on Jurisdiction and Enforcement of Judgements in Civil and Commercial Matters, Sept. 27, 1968⁽³⁵⁾ (1990年改正)), 民事および商事における判決の管轄および執行に関するルガノ条約 (Lugano Convention on Jurisdiction and Enforcement of Judgements in Civil and Commercial Matters Sept. 16, 1988)⁽³⁶⁾ がその例である。前述の個別条約では一般に判決は条約締約国の裁判所で執行される。

3. ソフト・ロー (Soft Law) からのアプローチ

有害廃棄物の国境を越える移動に関する責任・賠償についてはアジェンダ21の207(b), 20.35によって責任, 賠償についての議定書の実施促進が規定されている。さらにバーゼル条約第12条にも同様の規定がある。現段階ではバーゼル条約には責任・賠償についての規定はない。そこで現在の国際法上ソフト・ローを根拠にする見解がある。各種の環境分野の勧告および宣言は国際法上はソフト・ローととらえることができる。

国境を越える環境損害に関する責任について次にあげる数々の勧告・宣言が出されている。有害物質に関しては, 禁止および特定化学物質の輸出に関わる情報交換に関するOECD理事会勧告 (OECD Governing Council Recommendation on Information Exchange Related to the Export of Banned and Severely Restricted Chemicals)⁽³⁷⁾, 有害廃棄物の環境上適正な管理および処理のためのカイロガイドラインおよび原則 (Cairo Guidelines and Principles for the Environmentally Sound Management and Disposal of Hazardous Wastes)⁽³⁸⁾, 化学物質の国際貿易に係わる情報交換に関するロンドンガイドライン (London Guidelines for the Exchange of Information on Chemicals in International Trade)⁽³⁹⁾, 責任・賠償に関しては, 国境を越える汚染に係わる平等なアクセス権および差別禁止制度の実施に関するOECD理事会勧告 (OECD Governing Council

Recommendation for the Implementation of a Regime of Equal Right of Access and Non-Discrimination in Relation to Transfrontier Pollution)⁽⁴⁰⁾、このような勧告・宣言は条約のような批准手続きを要せず、柔軟な対応をとることができる。法的拘束力はないものの国際的なコンセンサスが得られており、ハード・ロー（バーゼル条約）の発展に寄与するものとして重要な役割を担っている。

4. 国際基金によるアプローチ

国際基金によるアプローチの例は油濁損害補償に対する国際基金の設立条約（International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation of Oil Pollution Damage⁽⁴¹⁾）にみることができる。本条約は1969年条約のもとで所有者の責任限度を超えた損害に適用される。当該基金は条約加盟国の総会により運営され、加盟国の国内裁判所で原告適格および被告適格を有する法主体となっている。さらにIMOの有害物質海上輸送条約案（Draft International Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea⁽⁴²⁾）では船舶からの排出に対し一次的に所有者に厳格責任を課し、損害が所有者の支払い能力を超えた場合および無資力である場合は損害を被った請求者は国際基金に対して請求をすることができるとしている。有害廃棄物の国境を越える移動に関してこのような基金を設立するには廃棄物関連事業者の基金への寄与を確実にすることが必要となる。

5. 仲裁制度

前述の宇宙損害賠償条約では第14条で請求についての解決が外交交渉によって得られない場合には、いずれか一方の当事国の要求によって請求委員会を設置すると規定し、19条で請求委員会の決定は当事国が合意している場合には最終的なかつ拘束力のあるものとする規定する。このように仲裁制

度の創設が有害廃棄物の分野でも考えることができる。バーゼル条約付属書Ⅵ第3条では仲裁裁判所による解決が明示されている。国連海洋法条約第15部は紛争の解決について規定するが、条約の解釈・適用に関する紛争解決のために付属書Ⅵにより設置される国際海洋法裁判所、国際司法裁判所、付属書Ⅶにより設置される仲裁裁判所、付属書Ⅷにより設置される特別裁判所を1または2以上選択できる。

アメリカ・カナダ間では境界水条約 (Treaty Relating to the Boundary Waters and Questions Arising Along the Boundary, Jan 11, 1909)⁽⁴³⁾ の第7条に基づいて合同委員会 (International Joint Commission) が設置され、両国間の国境を越える環境問題解決のために機能している。

おわりに

有害廃棄物の国境を越える移動は、先進国から開発途上国への有害廃棄物の移動規制という点に重きがおかれている。開発途上国における環境保全の観点から好ましいことである。バーゼル条約が発効し、加盟国は国内法の整備を行っており、国際機関の努力により国際社会で有害廃棄物の規制に関する国際ルールを確立しようとしている。有害廃棄物の国境を越える移動および処分から生ずる損害に対する責任および賠償に関する議定書案も採択に向けて努力が重ねられている。責任および補償に関して国際基金を中心として具体的なルールづくりが必要である。さらに、国境を越える環境保護を目指して管轄権の域外適用という新たな考え方が登場してきている。今後、バーゼル条約を中心に国および国際機関の協力のもとに有害廃棄物の国境を越える移動の問題が解決されることを望む。

注

(1) *Time*, January 2, 1989, pp-32-34; 『ニューズウィーク』(日本語版) 1988年12月

15日号 60～63ページ。ココ事件については、後藤典弘「ナイジェリアへの有害廃棄物投棄事件」(『環境研究』No.74 1989年) 47～53ページ。

- (2) UNEP/IG.80/3, 22 March 1989/*Environmental Policy and Law*, 19/2 (1989), pp.68-77.
- (3) バーゼル条約については、森秀行「有害廃棄物の越境移動問題について」(『生活と環境』1989年5月号)／渡辺和夫「有害廃棄物移動規制条約について」(『月刊廃棄物』1989年5月号)が、実務家の観点から書かれている。臼杵知史「有害廃棄物の越境移動とその処分の規制に関する条約について」(『国際法外交雑誌』第91巻第3号 1992年)／Viktor Sebek (井上秀典訳)「有害廃棄物取引、輸送、処理の国際的規制」(『法律のひろば』1990年6月、7月号)参照。
- (4) バーゼル条約の規制有害廃棄物は原則としてOECDのコアリストを基にしており、以下のとおりY18, Y46, Y47の3種類が加わっている。UNEP/IG.80/3, 22 March 1989, pp.41-42.

廃棄経路

- Y 1 病院、医療センターおよび診療所での医療行為に伴う医療系廃棄物
- Y 2 医薬製品の製造および調整に伴う廃棄物
- Y 3 不用となった医薬品および薬剤
- Y 4 殺生剤および植物薬剤の製造、調合および使用に伴う廃棄物
- Y 5 木材保存化学品の製造、調合および使用に伴う廃棄物
- Y 6 有機溶剤の製造、調合および使用に伴う廃棄物
- Y 7 熱処理および焼き戻し作業に伴うシアン化合物を含む廃棄物
- Y 8 本来意図した使用に適合しない廃鉱物油
- Y 9 不用となった油および水または炭化水素および水の混合物または乳濁物
- Y10 ポリ塩化ビフェニル (PCBs), ポリ塩化ターフェニル (PCTs), もしくはポリ臭化ビフェニル (PBBs) を含む水またはそれらに汚染された廃棄物質および廃棄物品
- Y11 精製、蒸留およびあらゆる熱分解処理による生ずる不用となったタール状残し
- Y12 インク、染料、顔料、ラッカー、ワニスの製造・調合および使用に伴う廃棄物
- Y13 樹脂、ラテックス、可塑剤および接着剤の製造、調合および使用に伴う廃棄物
- Y14 研究、開発または教育活動に伴い生ずる化学物質であって、未同定および／または新規の物質であって、人および／または環境への影響が未知のもの

- Y15 他の法律で規制されない爆発性廃棄物
- Y16 写真用薬品および製版剤の製造・調合および使用に伴う廃棄物
- Y17 金属およびプラスチックの表面処理に伴い生ずる廃棄物
- Y18 産業廃棄物処理操作により生ずる残し

以下の成分を含有する廃棄物

- Y19 金属カルボニル
- Y20 ベリリウム，ベリリウム化合物
- Y21 六価クロム化合物
- Y22 銅化合物
- Y23 亜鉛化合物
- Y24 砒素，砒素化合物
- Y25 セレン，セレン化合物
- Y26 カドミウム，カドミウム化合物
- Y27 アンチモン，アンチモン化合物
- Y28 テルル，テルル化合物
- Y29 水銀，水銀化合物
- Y30 タリウム，タリウム化合物
- Y31 鉛，鉛化合物
- Y32 フッ化カルシウムを除く無機フッ素化合物
- Y33 無機シアン化物
- Y34 酸性溶液または固体状酸
- Y35 塩基性溶液および固体状塩基
- Y36 アスベスト（粉塵および繊維質）
- Y37 有機りん化合物
- Y38 有機シアン化物
- Y39 フェノール，クロルフェノールを除くフェノール化合物
- Y40 エーテル
- Y41 ハロゲン化有機溶剤
- Y42 ハロゲン化溶剤を除く有機溶剤
- Y43 ポリ塩化ジベンゾフラン類
- Y44 ポリ塩化ジベンゾ-P-ダイオキシン類
- Y45 本表掲載分（Y39，Y41，Y42，Y43，Y44等）を除く有機ハロゲン化合物

特別の考慮を必要とする廃棄物のカテゴリー

- Y46 家庭系から収集した廃棄物
- Y47 家庭系廃棄物の焼却残し

- (5) The Bamako Convention, 4, para 3(b), (f).
- (6) Environment Ministers Agree on Waste Shipment Regulations, Official Journal of the European Communities, No. C. 115/4, May 6, 1992.
- (7) Commission v. Belgium (7/9/92).
- (8) Council Decision C (92) 39/FINAL.
- (9) Decision—Recommendation (90) 178/FINAL (31 January, 1991).
- (10) Decision C (93) 39/FINAL 30 March 1992.
- (11) Governing Council Decision 17/5.
- (12) Governing Council Decision 17/13.
- (13) Governing Council Decision 17/18.
- (14) Guidelines for the Development of a Legal and Institutional Framework to Prevent Illegal Traffic in Toxic and Dangerous Products and Wastes, ST/ESCAP/1375.
- (15) Decisions adopted at the Second Meeting of the Conference of the Parties to the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal.
- (16) UNEP/CHW. 3/L5/Add. 1, 23 September 1995.
- (17) Draft Articles of a Protocol on Liability and Compensation for Damage Resulting from the Transboundary Movement of Hazardous Wastes and their Disposal, UNEP/CHW. 1/WG. 1/2/4, 14 October 1994.
- (18) Trail Smelter Case, 3 R. I. A. A. 1907, 1911, 1965 (1941).
- (19) Gut Dam Arbitration, 4 ILM 468 (1965), 8 ILM 118 (1969).
- (20) Corfu Channel, 1949 ICJ Rep. 4.
- (21) International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, Nov. 29, 1969, 16 ILM 617 (1977) 改正。
- (22) Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage from Exploitation of Seabed Mineral Resources, Dec. 17, 1976, 16 ILM 14 50 (1977).
- (23) The Tanker Owners Voluntary Agreement Concerning Liability for Oil Pollution, Jan. 7, 1969, 8 ILM 497 (1969).
- (24) Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy, July 29, 1960, 956 UNTS 251.
- (25) Convention Supplementary to the Paris Convention of 29 July 1960 on third Party Liability in the Field of Nuclear Energy, Jan. 31 1963, 2 ILM 685 (1963).
- (26) Convention on Civil Liability for Nuclear Damage, May 21, 1963, 1063 UNTS 265.

- (27) Convention on the Liability of Operators of Nuclear Ships, May 25, 1962, 57 AJIL 268 (1962).
- (28) Convention Relating Civil Liability in the Field of Maritime Carriage of Nuclear Material, Dec. 17, 1971, 10 ILM 130 (1971).
- (29) 30, ILM 556 (1991).
- (30) OECD Recommendations of the Council on Equal Right of Access in Relation to Transfrontier Pollution, Annex, OECD Doc. C (76) 55 (1976).
- (31) OECD Recommendations of the Council on Principles Concerning Transfrontier Pollution Title C, OECD Doc. C (74) 224.
- (32) Convention on the Protection of the Environment between Denmark, Finland, Norway, and Sweden, Feb. 19, 1974, 13 ILM 591 (1974).
- (33) 村瀬信也「国際環境法における国家の管理責任」(『国際法外交雑誌』第93巻第3・4合併号 1994年)。
- (34) In re Union Carbide Corp. Gas Plant Disaster at Bhopal, India in December, 1984, 634 F. Supp. 842. 控訴審は, 809 F. 2d 195, In re Oil Spill by the Amoco Cadiz Off the Coast of France on March 16, 1978, 699 F. 2d 909 (1983), 954 F. 2d 1279.
- (35) O. J. (C 189) 1.
- (36) O. J. (L 319) 9.
- (37) OECD Doc. C (84) 37 (Apr. 4, 1984).
- (38) UNEP/GC/DEC (Governing Council Decision) 14/30 (June 17, 1987).
- (39) Doc. UNEP/GC/DEC 15/30 (May 25, 1989).
- (40) OECD Doc. C (77) 28 (May 23, 1977).
- (41) Dec. 18, 1971, ILM 284 (1972).
- (42) IMO Doc. LEG 67/3 (May 18, 1992).
- (43) U. S. —Canada, 36 Stat. 2448.