

—国際環境判例紹介—

ウルグアイ川パルプ工場事件 国際司法裁判所判決

一之瀬 高博

はじめに

国際的な環境問題については、地球環境保全のような人類共通の環境の価値を、国際社会全体がいかに達成してゆくべきかに大きな関心が向けられている。たとえば、地球温暖化防止、オゾン層の保護、生物多様性の保全などが、世界規模の環境条約レジームを通じて模索されている。しかしその一方で、越境汚染のように国家間の権利義務が争われる環境紛争も、国際裁判所において少しずつ増加の傾向にある。ここにとりあげるウルグアイ川パルプ工場事件もその一例である。

この事件は、アルゼンチンとウルグアイとの間の環境紛争であり、ウルグアイが両国の境界をなすウルグアイ川河畔にパルプ工場の建設をしようとしたところ、アルゼンチンが環境保全を理由に計画の停止を求めて国際司法裁判所に提訴したというものである。国際司法裁判所は、仮保全措置に関する命令を、2006年7月13日(I.C.J. Reports 2006, pp.113.)および2007年1月23日(I.C.J. Reports 2007, pp.3.)に、また、本案に対する判決を2010年4月20日(I.C.J. Reports 2010, pp.14.)にくだしている。以下においては、これらの命令と判決の内容について、おもに判決に重点をおきつつ紹介することにしたい。

1. 事件の概要とアルゼンチンの提訴

アルゼンチンとウルグアイは、1961年に締結した二国間条約(以下、1961年条約とする)において、ウルグアイ川を両国の国境として画定するとともに、両国による河川利用制度の創設を予定した。両国は、1975年にウルグアイ川協定(Statute of the River Uruguay、以下、1975年協定とする)を締結し、両国による河川利用制度を創設した。

2004年と2005年にウルグアイは、自国領域のウルグアイ川河畔における2つのパルプ工場の建設計画に

対して、それぞれ建設等の許可を与えた。これに対して、アルゼンチンは、ウルグアイによるこれらのパルプ工場の許可、建設および将来の操業開始が、とりわけウルグアイ川の水質および同河川の周辺地域に悪影響をもたらすものであり、両国間の1975年協定のもとでの義務に違反すると主張し、2006年5月4日に同協定の裁判付託条項に基づきICJに提訴した。

2. 仮保全措置の要請と命令

アルゼンチンは、事件をICJに提訴した2006年5月4日、同時にICJに仮保全措置の要請を行った。ICJは、2010年の本案判決に先立ち、2006年7月13日にアルゼンチンの仮保全措置の要請を退ける決定をくだした。他方、ウルグアイも、2006年11月29日に仮保全措置の要請を行い、これについてもICJは、2007年1月23日の命令によりウルグアイの要請を退ける決定をくだしている。

2.1. 仮保全措置

ICJの仮保全措置の制度とは次のようなものである。すなわち、裁判所に訴訟が提起されその本案判決がくだされるまでの間に、当事国の権利を回復できない侵害が発生するおそれがある場合には、当事国は、裁判所に仮保全措置を指示するよう要請することができ、「裁判所は、事情によって必要と認められるときには、各当事者のそれぞれの権利を保全するためにとられるべき措置を指示する権限を有する。」(国際司法裁判所規程41条1)仮保全措置は、国内法にひきつけて例えるならば、仮処分の制度に類似するものといえる。

仮保全措置が裁判所によって認められるためには、次の3つの要件を満たすことが必要とされている。すなわち、①裁判所が本案訴訟の管轄権を持つ蓋然性があること、②仮保全措置の要請の内容が、本案訴訟の

主題をなす権利の保全と結びついていること、③権利の保全のための緊急性が存在すること、である。

2. 2. 2006年の仮保全措置に関する命令

アルゼンチンは、仮保全措置の指示の要請において、ウルグアイが、最終判決までの間、①パルプ工場建設の許可および作業を停止し、②ウルグアイ川の最適かつ合理的な利用のためにアルゼンチンと誠実に協力し、③一方的な行動および紛争の悪化や解決を困難にする行動を行わないよう求めた。

裁判所は、まず、1975年協定が同協定をめぐる紛争をICJに付託できるとしていることから、本案に対する裁判所の一応の管轄権(管轄権の蓋然性)を認め、仮保全権限の存在を肯定した上で、権利の保全のための緊急性の有無を判断した。

裁判所は、①の工場の計画の停止を「第一の要請」とし、そこでは手続義務と実体義務を区別した。まず、手続義務に関しては、1975年協定の事前通報協議の規定が遵守されたかどうかの問題は、本案段階での救済ができなくはないとし、本案の判断に委ねた。次に、実体義務に関して回復できない権利侵害を防止するための緊急の必要性があるかどうかについて、裁判所は、そのような差し迫った環境上の損害の脅威は示されていないと判断した。

また、裁判所は、②、③の当事国の協力と紛争悪化の防止を「第二の要請」とし、この問題は、1975年協定のもとに創設されたCARUという共同機構によって解決が図られるべきであるとした。

以上から、裁判所は、第一の要請についても第二の要請についても、仮保全措置を指示する必要はないと結論づけたのであるが、同時に、裁判所は、両当事国に、現在の紛争の解決をより困難にするようないかなる行動も差し控えるよう勧告した。

2. 3. 2007年の仮保全措置に関する命令

他方ウルグアイは、その仮保全措置の指示の要請において、2006年11月以来、アルゼンチンの市民がウルグアイ川に架かる国際橋梁を封鎖したために、アルゼンチンからウルグアイへの通商および観光旅行が遮

断され、ウルグアイは巨額な経済的損失を被ること、また、封鎖の目的は工場の建設中止と操業妨害であり、これを許容・黙認したアルゼンチンの行為は、当事国は紛争解決をより困難にする行為を差し控えるとする2006年の命令に反することを主張した。その上で、ウルグアイは、アルゼンチンが、最終判決までの間、①通行の遮断を解除する適切な方策をとること、②紛争を悪化させる措置を慎むこと、③ウルグアイの権利を害するおそれのある措置を慎むことを求めた。

裁判所は、2006年の命令と同様、仮保全権限については、本案に一応の管轄権が存在すれば認められるとした上で、そのことは、本案の原告、被告のいずれが仮保全措置を要請する場合でも同じであるとした。そして、裁判所は、すでに2006年の命令において1975年協定に基づいて一応の管轄権の存在をすでに肯定していることを指摘した。

次いで、ウルグアイがこの仮保全措置の要請において主張する権利と、本案の訴訟手続の主題との関連性が問題とされた。つまり、アルゼンチンは、仮保全措置の封鎖の解除の要請と、本案の工場の建設・操業の停止の訴えとは、関連性がないと主張したのである。しかし、ウルグアイは、この仮保全措置の要請により保護を受ける権利は、1975年協定に従って工場の建設・操業を続行する権利およびこの紛争を解決する権利であると主張した。裁判所は、ウルグアイが保護を求めているこれらの権利は、本案と十分な関連性を持つと判断し、本要請の仮保全権限を肯定した。

仮保全措置の必要性について、裁判所は、2006年命令と同様に、緊急の必要性の存在が要件であるとした。ウルグアイの行った、上述の3点の仮保全措置の要請——すなわち、①封鎖の解除、②紛争を悪化させるおそれのある措置の禁止、③権利を侵害するおそれのある措置の禁止——について、裁判所は、次のように判断した。①については、通行の封鎖があっても工場建設は継続しており、また、封鎖のウルグアイ経済に損害をもたらすおそれについての主張がないので、封鎖がウルグアイに回復できないあるいは急迫の侵害のリスクをもたらしているとはいえないとし、仮保全措置を認容しなかった。また、裁判所は、②、③につ

いても、①の要件が満たされていない以上、仮保全措置は認められないとした。

3. 本案における事実関係

3.1. アルゼンチンの請求

アルゼンチンは訴状において、ウルグアイの行為が、1975年協定の定める、(a)ウルグアイ川の最適かつ合理的な利用のためのすべての必要な措置をとる義務、(b)事前通告の義務、(c)同協定の定める手続を遵守する義務、(d)完全かつ客観的な環境影響調査を行う義務を含む、水環境の保全と汚染防止のためのすべての必要な措置をとる義務、および、生物多様性と水産業を保護する義務、ならびに、(e)汚染防止および生物多様性と水産業の保護において協力する義務に違反する、と主張した。その上で、アルゼンチンは、ウルグアイが、(i)国際違法行為を停止し、(ii)1975年協定の義務の厳格な遵守を再開し、(iii)国際違法行為がなされる前の状況を再構築し、(iv)損害に対する賠償を支払い、および、(v)同協定の定める協議手続を妨げないことの適切な保証を提供するよう、裁判所に求めた。

裁判所は、2010年4月20日の判決で、ウルグアイの行為は、1975年協定のもとでの同国の手続的義務に違反するものであると判示した。

3.2. 裁判所の認定事実

アルゼンチンとウルグアイ間の1961年条約は、ウルグアイ川における両国の国境を画定し、河川の島々の帰属を定め、河川の航行制度を設けるとともに、生物資源の保全や水汚染の防止等のさまざまな問題を対象とする「河川利用制度」の創設を定めていた(7条)。この「河川利用制度」は、ウルグアイ川の最適かつ合理的な利用のための共同のしくみ(joint machinery)を設けることを目的とする1975年協定により創設された(1条)。この1975年協定は、河川の利用、資源の保全・利用・開発、汚染、航行のほか、ウルグアイ川行政委員会(CARU)の創設(49-57条)、紛争の司法的解決(60条)等を規定していた。

本件紛争の原因となったパルプ工場は2つあった。

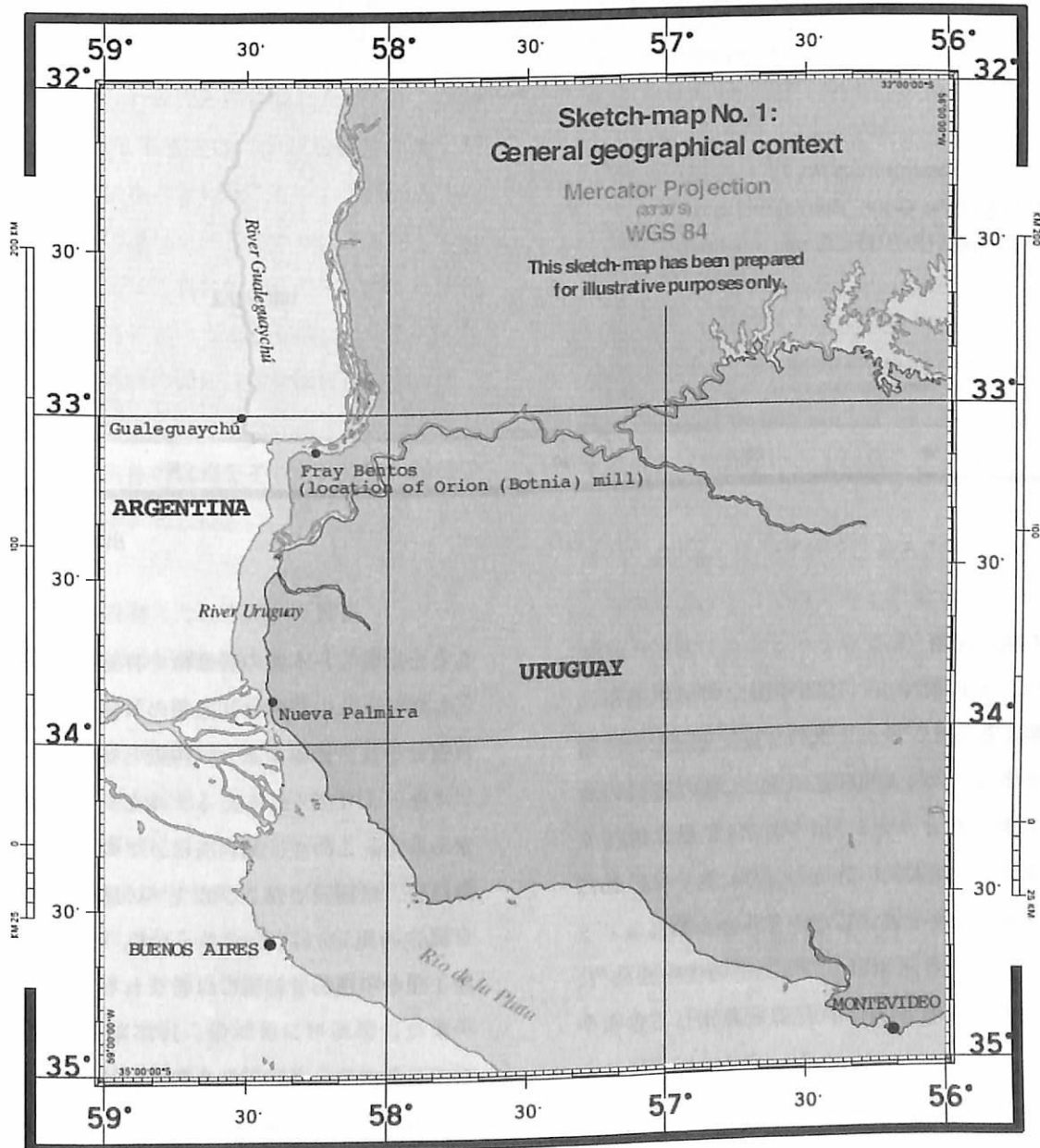
第一の工場は、スペイン会社「ENCE」により設立された「CMB」社によって計画され、フライ・ベントス(Fray Bentos)市東方近郊に建設が予定されていた工場である(以下、CMB(ENCE)工場(Mill)という)。2002年7月に事業計画の発起人らは、計画の環境影響評価をウルグアイの国家環境局(DINAMA)に提出し、事業計画をCARUに通知した。2003年7月に、フライ・ベントス市において許可申請に関する公聴会が開催された。同年10月2日に、DINAMAは、ウルグアイの住居、土地利用および環境省(MVOTMA)に、CMBへの第一次環境許可を勧告する評価報告書を提出した。10月9日にMVOTMAは、CMBに工場の建設に関する第一次環境許可を与えた。10月17日のCARUの臨時本会議において、アルゼンチンはウルグアイの第一次環境許可の付与に抗議した。10月27日に、ウルグアイは、ENCEによる環境影響評価、DINAMAの評価報告書および第一次環境許可のコピーをアルゼンチンに送付した。これに対してアルゼンチンは、1975年協定7条の通報が遵守されなかったとして反論した。その後、2005年11月にウルグアイは、CMB(ENCE)工場建設に向けた土地整備事業に許可を与えたのであるが、2006年9月になって、事業計画の発起人らは、この工場の建設中止を公表した。

第二のパルプ工場は、フィンランド会社により設立された「ボトニア」社の計画した「オリオン」工場(以下、オリオン(ボトニア)工場(Orion Botnia Mill)という)である。この工場は、CMB(ENCE)工場予定地の数キロメートル下流の河岸に建設され、2007年11月に操業を開始している。このオリオン(ボトニア)工場の事業計画の発起人らは、2004年3月に、ウルグアイ当局に第一次環境許可の申請を行った。12月にDINAMAは、フライ・ベントスにおいて公聴会を開催した。2005年2月に、DINAMAが同工場に関する環境影響調査をとりまとめ、許可の付与を勧告し、MVOTMAは、同工場および隣接する港の建設につきこの許可を与えた。3月と5月のCARUの会合において、アルゼンチンは、第一次環境許可の付与に対して、1975年協定の手続的義務の観点から異議を唱えた。ウルグアイは、4月に、工場用地の整地と関連

の基礎工事に許可を与えた。5月に、両国は、同工場にかかる紛争を解決するためのハイレベル技術部会 (GTAN) を創設した。GTANは、2006年1月まで12回の会合を持ったが、問題を解決するに至らなかった。ウルグアイは、2005年7月に、同工場に隣接する港湾の建設を許可し、8月には、工場の煙突の建設やコンクリート基礎工事に許可を与えた。これに対して、

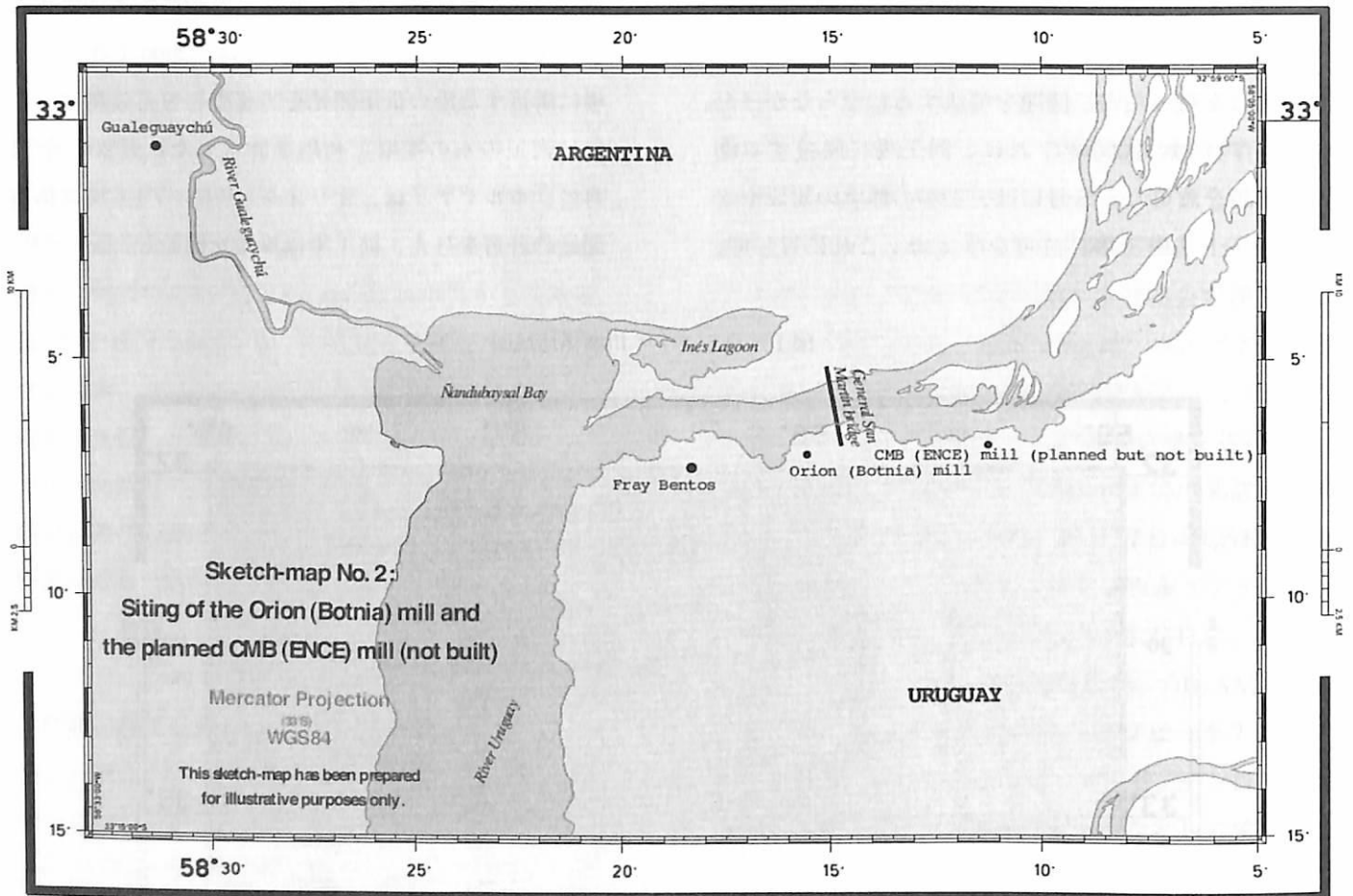
アルゼンチンは、オリオン(ボトニア)工場とCMB (ENCE)工場およびそれに関連する初期事業の停止を繰り返し求めたが、ウルグアイは、2006年8月に工場に隣接する港の供用開始を、また、9月にはボトニアに河川の水の採取と利用を許可した。翌2007年11月に、ウルグアイは、オリオン(ボトニア)工場に供用開始の許可を与え、同工場は操業を開始した。

図1 ウルグアイ川関係地域図



出典:ICJ判決より抜粋

図2 パルプ工場位置関係図



出典:ICJ判決より抜粋

4. 本案の判決理由

裁判所は、本件紛争を、1975年協定の解釈適用に関する問題ととらえ、争点を次の2点に整理した。第一は、ウルグアイが、CMB(ENCE)工場の建設の許可の付与、およびオリオン(ボトニア)工場に隣接する港湾の建設と供用開始の許可の付与において、1975年協定の手続的義務を遵守したかどうか、第二は、ウルグアイが、オリオン(ボトニア)工場の供用開始後、1975年協定のもとでの実体的義務を遵守してきたかどうかであった。

4.1. 裁判所の管轄権

裁判所は、両当事国が、交渉により解決されない1961年条約および1975年協定の解釈または適用に関するいかなる紛争も、当事者の一方によりICJに付託されうるとする1975年協定60条1項に合意している

ことを指摘し、本案の管轄権を肯定した。

しかし、この裁判付託条項の対象の範囲を、河川の水質とそれに影響する大気汚染と狭くとらえるウルグアイと、より広くとらえるアルゼンチンとの間で対立があった。この点、裁判所は、アルゼンチンが主張する騒音、景観破壊および観光への悪臭の影響は、1975年協定の規定の対象とはいえず、そのため同協定60条1項の事項的管轄権には含まれないとした。

また、アルゼンチンは、1975年協定には、環境保護を目的とする多数国間条約の義務を同協定の中に組み込むはたらきのある関連条項(referral clause)の規定が存在すると主張したが、裁判所は、同協定にはこのような関連条項の存在は認められず、したがって、アルゼンチンが多数国間環境条約の義務の遵守をしたかどうかを判断する管轄権は有しない、とした。

4. 2. 手続的義務の違反の有無

4. 2. 1. 手続的義務と実体的義務の関係

アルゼンチンは、1975年協定の手続的義務と実体的義務は不可分であり、1975年協定7条から12条の定める手続規定に違反するならば、自動的に実体的義務の違反が伴い、工場の建設を続行することはできない、と主張した。

裁判所は、両当事国は、1975年協定の実体的義務を履行できるようにするために、同協定にCARUを創設し関連する手続きを設けていること、また、手続的義務と実体的義務は相互に補完しあうことにより、協定の目的が達成されることに言及した。しかしながら、裁判所は、1975年協定は、手続的義務の遵守が実体的義務の履行になるということも、手続的義務の違反が実体的義務の違反を伴うということも示していない。同様に、協定は、実体的義務の遵守が手続的義務の遵守や免除を導くということも示していない。したがって、両者の義務の間には汚染損害の防止に関して機能的関連性が実際に存在するけれども、両当事国は、手続的義務と実体的義務をそれぞれ別個に履行することが要求される、とした。

4. 2. 2. 手続的義務とそれらの相互関係

1975年協定の7条から12条には、以下のような手続的義務が定められている。すなわち、当事国は、河川のレジームやその水質に影響を及ぼすおそれのある事業を実施する場合には、委員会(CARU)に通報し、委員会は、他の当事国に重大な損害が生じるおそれがあるかどうかを30日以内に決定する(7条1文)。委員会が、そのおそれがあると認める場合または結論が得られない場合には、計画当事国は、委員会を通じて他の当事国に通告する。この通告には被通告当事国が影響を評価することができる情報が含まれる(7条、2文・3文)。被通告当事国は、当該計画に関して180日以内に回答をしなければならず(8条)、期間内に異議が表明されずまたは回答がなされない場合には、計画当事国は、計画事業を実施または許可できる(9条)。被通告当事国は、当該事業またはその運用プログラムの実行が、河川の体制またはその水質を重大に害する

との結論に達する場合には、8条の通告を受けてから180日以内に委員会を通じて他の当事国にその旨を通告する(11条)。両当事国は、11条の通告から(交渉を通じて)180日以内に合意に達しない場合には、60条の裁判付託条項の手続に従わなければならない(12条)。

アルゼンチンは、ウルグアイが、CARUへの通報義務を定める7条1文を遵守せず、また、CARUを通じて計画をアルゼンチンに通告せず7条2文・3文を遵守しなかったと主張した。

4. 2. 2. 1. CARUの性質と役割

ウルグアイは、CARUの利用は必ずしも拘束的ではなく任意である、と主張した。しかしながら、裁判所は、CARUは、協定により「ウルグアイ川の最適かつ合理的な利用」を達成するために必要な権限が与えられており、協定7条1文にいう事業計画につき、両当事国間の協議の枠組みとしての役目を果たすのであり、当事国いずれかが、一方的にその枠組みから逸脱することはできない、とした。

4. 2. 2. 2. ウルグアイによるCARUへの通報義務

両当事国は、2つの工場と隣接する港の建設計画が通報の対象になるという点では一致していたが、情報の内容と通報の時期の点で意見を異にしていた。

裁判所は、慣習法規則としての環境損害の防止の原則は「相当な注意」(due diligence)に起源を有し、国家は他国の環境に重大な損害を引き起こさないようにする義務を負っており、この義務は「現在では環境に関する国際法の総体の一部分である」と述べた。また、CARUへの通報義務は、環境損害防止の義務を履行するのに必要な両当事国間の協力の開始を可能にするものであるとした。

その上で、裁判所は次のように判断した。協定7条の事業を計画する国は、事業が他の当事国に重大な損害を引き起こすおそれがあるかどうかにつき、CARUが予備的な評価を行うことができる程度の計画を保有したときには、CARUに通報することが要求される。この通報には、時間を要する完全な環境影響評価を伴

う必要はない。この通報義務は第一次環境許可の前に生じることになる。したがって、ウルグアイが、計画をCARUに通報しないまま、2つの工場と隣接する港に対する第一次環境許可を与えたことは、協定7条1文の義務違反に該当する。

4.2.2.3. ウルグアイによる他の当事国への通告義務

ウルグアイのアルゼンチンに対する通告義務につき、裁判所は、次のように判断した。両当事国は、計画がもたらすおそれのある重大な損害を評価するために、完全な環境影響評価が必要であるということに合意していた。1975年協定の7条2文・3文に従って、他の当事国に重大な越境侵害を引き起こすおそれのある計画の環境影響評価は、関係当事国によってCARUを通じて他の当事国に通告されなければならない。この通告には、環境影響評価の一連の過程に被告国が参加できるようにする意図があり、そのため、この通告は、環境影響評価を適切に考慮するために、関係当事国が計画の実施を決定する前になされなければならない。しかし、本件においては、環境影響評価のアルゼンチンへの通告はCARUを通じて行われず、ウルグアイは、2つの工場の第一次環境許可を付与した後に、その環境影響評価をアルゼンチンに送付しただけである。したがって、ウルグアイは1975年協定7条2文および3文のもとでの、CARUを通じてアルゼンチンに計画を通告する義務に違反した。

4.2.3. 両当事国は1975年協定の手続的義務の免除に合意したか

4.2.3.1. アルゼンチンとウルグアイの間の2004年3月2日の「了解」

CARUの議事録によれば、2004年3月2日に、アルゼンチンおよびウルグアイの外相は、ウルグアイが環境管理計画を含め当該工場の建設に関する情報を伝達する、との了解に達したとされていた。裁判所は、ウルグアイがこの了解の中でCARUに伝達することを合意していた情報は、伝達されなかったこと、また、この了解の合意はCMB(ENCE)工場のみを対象とし

ていたことを認定した。裁判所は、この了解は、ウルグアイが了解の条件を遵守した場合にのみ、1975年協定7条のもとでの義務をウルグアイから免除する効果を有するものであると解した上で、ウルグアイはそうしようとはしなかったため、ウルグアイは了解による手続的義務の免除は受けない、とした。

4.2.3.2. ハイレベル技術部会(GTAN)を設立する合意

2005年に両当事国は、GTANという名称のハイレベル技術部会の創設を発表した。裁判所は、GTANは、1975年協定12条の定める合意に達するための180日以内の交渉を可能にする目的で創設されたと認定した上で、次のように判示した。すなわち、GTAN創設の合意には、協定12条と同じ目的が見出されるが、その合意は、1975年協定の定める他の手続的義務を免除するものと解釈されてはならない。したがって、GTANの創設に合意したアルゼンチンは、1975年協定の他の手続的権利も、その侵害に対する責任の追及の可能性も、放棄していないし、協定の手続的規定の運用停止に同意しているわけでも、建設を受け入れたと解釈されるわけでもない。したがって、ウルグアイには、1975年協定7条から12条の協議・交渉期間に、工場や隣接港を建設しまたは建設に許可を与える権利はなかった。活動を計画する当事国が、協力のしくみの結論を待たずして、活動を許可し実施したのだとすれば、協定の7条から12条の協力のしくみの意図するものは失われる。以上から、裁判所は、GTANを創設する合意は、ウルグアイに1975年協定7条の通報・通告義務の免除を許すものではなく、交渉期間満了前に工場と隣接港の建設を許可することによって、ウルグアイは、協定12条の交渉義務を遵守せず、協定7条から12条の協力のしくみを無視した、と結論づけた。

4.2.4. 交渉期間終了後のウルグアイの義務

1975年協定12条は、両当事国が180日以内に合意に達しなかった場合には、60条のICJへの裁判付託条項を用意している。交渉期間終了後から裁判所の判決

までの間、ウルグアイは、建設しない義務を負うのかどうか問題とされた。裁判所は、建設しない義務は1975年協定に明示的に定められておらず、その規定からは導かれなかったとした。以上から裁判所は、両当事国が2006年2月3日にGTAN内で実施された交渉が失敗したと判断しているため、12条の交渉期間は同日をもって終了し、ウルグアイはそれ以降建設しない義務は負っていないと結論づけた。

4.3. 実体的義務の違反の有無

4.3.1. 立証責任および専門的証拠

実体的義務違反の有無の検討に入る前に、立証責任と専門的証拠という二つの予備的問題がとりあげられた。

4.3.1.1. 立証責任

アルゼンチンは、1975年協定は予防的アプローチを採用しており、オリオン(ボトニア)工場が環境に重大な損害を引き起こさないことの立証責任はウルグアイに課され、また、同協定は両当事国に説得のための平等な負担を課しているため、立証責任は原告のアルゼンチンにのみ課されるべきではない、と主張した。

裁判所は、立証責任は原告が負う(*onus probandi incumbit actori*)という十分に確立した原則に従い、ある事実を証明することは、そのような事実を主張する当事国の義務であると述べ、また、この原則は、原告の事実の主張にも被告の事実の主張にも適用される、とした。裁判所は、予防的アプローチ(*precautionary approach*)については、それは、協定の規定の解釈および適用に適切であるかもしれないが、立証責任を転換する機能を果たすことになるわけではないとし、また、1975年協定についても、その中に両当事国に平等に立証責任を課していることを示すものは何もない、と判断した。

4.3.1.2. 専門的証拠

専門的証拠の取り扱い方につき、裁判所は次のように述べた。両当事国は裁判所に、事実に基づく科学的資料や専門家による報告書を提出するが、このような専門

家には、当事国の法律顧問として裁判所に出廷するものもあり、専門家の見解は、多くの場合に相反するものとなるため、その根拠や信頼性が当事国間で争われる。専門家の独立性の問題については、本件では専門家による文書等の信頼性や根拠に関する一般的な議論に入る必要があるとは考えない。提出されたすべての証拠に注意深く検討を行った後に、証拠としての価値を評価しまた適切な場合には結論を導くために、いずれの事実を考慮するのがふさわしいのかを決定することが裁判所の責任である。したがって、裁判所は、自らの事実認定を行い、それらの事実に対して国際法の適切な規則を適用することにする。

4.3.2. 実体的義務の違反の主張についての判断

次に、裁判所は、ウルグアイによるオリオン(ボトニア)工場の建設および操業の許可が、1975年協定の定める実体的義務に違反するかどうかについて検討した。

4.3.2.1. 当該河川の最適かつ合理的な利用に寄与する義務(1条)

協定1条によれば、両当事国は、1961年条約にもとづき、ウルグアイ川の最適かつ合理的な利用のために必要な共同機構を創設することに合意する、とされている。アルゼンチンは、ウルグアイが生態系の変化の回避や汚染防止に必要な措置をとらなかったことは、協定1条の定める河川の最適かつ合理的な利用に寄与する義務に違反すると主張した。

裁判所は、1条は、協定の目的を述べるものであるが、それ自体は両当事国の権利・義務を定めてはいない。最適かつ合理的な利用は、協定の定める他の義務を遵守することによって達成されるべきであり、また、この目的は、共同機構を構成するCARUおよびその規則、ならびに、両当事国の採用する規則や措置によっても確保されなければならない、とした。

4.3.2.2. 土壌および森林地帯の管理が当該河川のレジームまたはその水質を害さないよう確保する義務(35条)

協定35条は、「両当事国は、土壌および森林地帯の管理ならびに地下水および当該河川の支流水域の利用が、当該河川のレジームまたはその水質を重大に害するような変化を引き起こさないよう確保するための、必要な措置をとることを約束する、」と規定する。アルゼンチンは、オリオン(ボトニア)工場のための原材料を供給する大規模なユーカリ植林事業の実施についてのウルグアイの決定は、協定35条に反すると主張した。しかし、アルゼンチンは、その主張を根拠づける証拠を裁判所に提出しなかったため、裁判所は、アルゼンチンはこの問題についての自らの主張を立証していない、と結論づけた。

4.3.2.3. 生態学的な均衡の変化を回避するための措置を調整する義務(36条)

協定36条は、「両当事国は、当該河川とそれにより影響を受ける地域の、生態学的均衡の変化を回避するための、また、害虫や他の有害な要因を管理するための必要な措置を、CARUを通じて調整しなければならない、」と規定する。アルゼンチンは、当該河川における藻の大量発生や毒素によるワムシの先天性奇形の発生を理由に、オリオン(ボトニア)工場からの排水が当該河川の生態学的均衡を変化させたとし、ウルグアイの協定36条違反を主張した。

この点について裁判所は、次のように判断した。36条の目的は、当該河川にとって必要な措置の採用を、CARUを通じて調整することによって、生態学的均衡を変化させるおそれのある越境汚染を防止することにある。したがって、36条は、両当事国に、生態学的な均衡の変化を回避する積極的な手段をとる義務を課しており、そのような手段は、CARUを通じてなされる規制の枠組みを採用することだけでなく、採用された措置を両当事国が遵守し執行することでもある。裁判所は、すでにガブチコヴォ・ナジマロシュ事件において、「環境保護の分野においては、環境への損害のしばしば不可逆な性格、および、この種の損害の賠償のしにくみに固有な限界のために、警戒と防止が必要とされる」と強調している。

36条の義務の性質については、アルゼンチンは結

果の義務ととらえ、ウルグアイは行為の義務ととらえる。裁判所は、36条の義務は、委員会を通じて必要な措置を調整するという特定の行為を定めていると解する。個別にまたは共同で規制のまたは行政的な措置を採用し、それらを執行する義務は行為の義務である。それゆえ、両当事国は、36条のもとで、当該河川の生態学的な均衡を保全するのに必要な措置につき、相当な注意をもって委員会を通じて行動するよう要求される。裁判所は、アルゼンチンは、ウルグアイが36条に違反して同条の予定するような調整に携わるのを拒絶したことを、説得的に示してはいないと判断する。

4.3.2.4. 汚染を防止しかつ水環境を保全する義務(41条)

41条は、次のように規定する。

「この点に関する委員会に付与された機能を損なうことなく、両当事国は、次のことを約束する。

- (a)水環境を保護しかつ保全すること、および、とりわけ、適用可能な国際的協定に合致し、かつ、適切な場合には、国際的な専門家の団体の指針や勧告と調和する、適切な規則と措置を定めることにより、その汚染を防止すること、
- (b)両当事国の法制度において、以下の点を減じないこと、

- 1. 水汚染を防止するために現在施行されている技術的要件、
- 2. 違反に対して定められている罰則の厳しさ、

- (c)両当事国のそれぞれの法制度に同等な規則を創設するために、水汚染に関して両当事国が定めることを予定する規則を、相互に通報すること。」

裁判所は、まず一般論として、これまですでに、核兵器の脅威または使用の合法性に関する勧告的意見において、「自国の管轄および管理下の活動が、他国のまたは国家の管理を超える地域の環境を尊重するよう確保するための国家の一般的義務の存在は、現在では、環境に関連する国際法の総体の一部をなす、」と述べたこと、また、ガブチコヴォ・ナジマロシュ事件判決において、「両当事国はともに、ガブチコヴォ発電所の操業の環境への影響を新たに再び調査するべきであ

る」とを強調したことを指摘した。

次に裁判所は、41条の内容を以下の4点にわたり整理した。第一に、41条のもとでの両当事国の義務は、水環境を保護し保全しおよび汚染を防止するために、両当事国の各国内法制度の枠内に適切な規制と措置を採用することである。第二に、41条は、そのような規則と措置は、「適用可能な国際協定に合致し」かつ「適切な場合には、国際的な専門家の団体の指針や勧告と調和する」ものでなければならない。第三に、この義務は、各当事国の管轄および管理の下でなされるすべての活動に関して、相当な注意を払って行為を行う義務である。第四に、汚染防止の義務は、協定40条の汚染の定義に従って決定される。40条によれば、汚染とは、有害な効果をもつ物質またはエネルギーの水環境への人為的な導入とされている。この「有害な効果」という用語は、CARUダイジェストにおいて、「水のあらゆる適法な利用を妨げ、また、生物資源に対する有害な効果や害、人の健康に対するリスク、または、漁業を含む水関連の活動への脅威やレクリエーション活動の減退を引き起こす、あらゆる水質の変化、」と定義されている。このダイジェストは両当事国の意思と1975年協定の両国の解釈を示している。

その上で、裁判所は、この「有害な効果」の存在を決定づける規則は、1975年協定、CARUを通じて創られる両当事国の調整された立場、および、協定の範囲内で各当事国により採用された規則であるとした。

4.3.2.4.1. 環境影響評価

裁判所は、両当事国は、1975年協定のもとで環境影響評価を実施する必要性については合意していたが、その対象範囲と内容については意見を異にしていた、と認定した。

その上で、裁判所は、協定41条(a)(b)のもとでの義務を適切に遵守するために、両当事国は、越境侵害を引き起こすおそれのある活動に関して水環境を保護し保全するために、環境影響評価を実施しなければならない、との見解を表明し、さらに、次のように述べた。協定41条(a)のもとでの保護し保全する義務は、提案された産業活動が、とりわけ共有天然資源に関し

て、越境関係における重大な悪影響を有するおそれがあるというリスクが存在する場合には、環境影響評価を実施することが今日では一般国際法のもとでの要件と考えられるという、近年諸国の間で十分な承認を得てきた実行に従って解釈されなければならない。さらに、相当な注意、および、それが意味する警戒と防止の義務は、当該河川の流れの形態またはその水質に影響を及ぼすおそれのある事業を計画する当事国が、そのような事業の潜在的効果に関する環境影響評価を実施しなかった場合には、尽くされたと考えることはできないであろう。

裁判所はさらに、1975年協定も一般国際法も、環境影響評価の適用範囲と内容を特定していない、とし、その範囲と内容は、各国が、計画の許可手続において、開発計画の性質と規模、その起こりうる環境への悪影響、および、相当な注意を尽くすことの必要性を考慮しつつ決定するものである、と述べた。

4.3.2.4.1.1. フライ・ベントスにおけるオリオン(ボトニア)工場の立地

裁判所は、第一に、ウルグアイが環境影響評価の実施にあたり、工場の場所の選定に関して相当な注意を尽くさなかったかどうか、また、第二に、選定された場所であるフライ・ベントスが、本件工場の建設にとって不適切であったかどうか、を検討した。

第一の点について、裁判所は、ウルグアイがフライ・ベントスの場所の適格性を包括的に評価したことや、他の可能性のある用地も検討したこと、ボトニアが4つの場所につき評価したことを示す2006年の影響調査が存在することを認定し、最終用地決定の前に、可能性のある用地の評価がなされなかったとするアルゼンチンの主張は、認められないとした。

第二の点については、裁判所は、工場の場所の決定には、廃水を受容、希釈、拡散する河川の水量および汚染に対する受容能力が考慮されるべきであるとした。その上で、裁判所は、CARUは、水質基準設定の際に、当該河川の汚染に対する受容能力や敏感性を考慮したと考えられるので、工場からの廃水が、これらの水質基準の限界を超過したことが証明されない限り、ウル

グアイが1975年協定のもとでの義務に違反したということはできない、とした。

4.3.2.4.1.2. 影響を受ける住民との協議

両当事国は、影響を受ける住民の協議は、環境影響評価の一部を形成するべきであるということに合意していたが、影響を受けるおそれのある、とりわけ当該河川のアルゼンチン側の住民が環境影響評価手続において協議を受ける程度につき、意見を異にしていた。

裁判所は、影響を受ける住民と協議する両当事国の国際法上の義務は、本件では、アルゼンチンの援用したエスポー条約等からは生じない、とした上で、次のように判示した。すなわち、ウルグアイは、第一次環境許可の付与の前と後に当該河川のアルゼンチンとウルグアイの両側において、影響を受ける住民と協議することを目的とした活動を実施した。これらの活動には、2003年12月のリオ・ネグロでの会合や2004年5月のフライ・ベントスでの会合があり、2004年12月にフライ・ベントスで開催された公聴会には両当事国の近隣地域の居住者が参加した。また、IFC(国際金融公社)関連の聞き取り調査や協議も行われた。以上にかんがみると、影響を受ける住民とのウルグアイによる協議は、実際に行われたと判断する。

4.3.2.4.2. オリオン(ボトニア)工場において用いられる生産技術の問題

アルゼンチンは、ウルグアイは「利用可能な最善の技術」(BAT)を用いることをオリオン(ボトニア)工場に要求しなかったことにより、汚染を防止するためのすべての措置を取らなかった、と主張した。裁判所は、提出された書類からは、当該工場が生産するパルプのトン当たりの廃水に関して、BATに従っていないとの、アルゼンチンの主張は認められないと判断した。

裁判所は、当該工場からの汚染物質の排出については、CARUダイジェストは争われている物質の具体的限界値を設けていないので、両当事国の規制基準、および、ウルグアイの工場に対する第一次環境許可の条件の定める排出基準から評価される、とし、データによれば、当該工場の排出はこれらの基準を超過して

いるようには思われないと、判断した。

4.3.2.4.3. 排出の当該河川の水質への影響

裁判所は、オリオン(ボトニア)工場からの排出との関係が争われている、河川中の以下の環境要因について、次のように判断した。

①溶存酸素については、CARUダイジェストの定める最低値を下回るとのアルゼンチンの主張は証明されていない。

②リンについては、当該工場の排出はウルグアイの定める全リンの基準に合致してきた。また、当該河川的全リン濃度がウルグアイの水質基準を超過するという事実は、工場操業前から当該河川的全リン濃度が比較的高かったことから、協定41条(a)違反とは解されない。河川に藻が大量発生したことについても、当該工場から排出された栄養分に起因するということは証明されていない。

③フェノール類についてのデータは、当該工場の操業開始のはるか前から水質基準を超過しており、このことを当該工場の操業に帰するための証拠は不十分である。

④ノニルフェノールについては、ウルグアイは当該工場による当該物質の使用を否定しており、アルゼンチンによる立証もなされていない。

⑤ダイオキシンおよびフランについては、それらの増加を当該工場と関連づける明白な証拠はない。

4.3.2.4.4. 生物多様性への影響

裁判所は、水環境を保全する義務の一部として、両当事国は、当該河川の動物相および植物相を保護する義務を負い、そこには生物多様性および生息地の保護に関する国際的な約束も反映されるべきである、としつつも、ウルグアイがそれらの義務に違反したと結論付ける証拠は見出されなかった、とした。

4.3.2.4.5. 大気汚染

裁判所は、当該工場の煙突からの排出により、有害な物質が水環境に堆積するのであれば、そのような汚染は1975年協定のもとにおかれるが、その存在を示

す証拠はない、とした。

4.3.2.4.6. 41条の結論

裁判所は、以上から、ウルグアイが必要とされる程度の相当な注意をもって行動しなかった、または、オリオン(ボトニア)工場の廃水が、その操業開始以来、当該河川の生物資源、水質または生態学的均衡に有害な影響または侵害を与えたということを示す決定的な証拠は存在せず、それゆえ、ウルグアイは協定41条のもとでの同国の義務に違反しなかった、と結論づけた。

4.3.2.4.7. 継続的義務…モニタリング

裁判所は、ウルグアイは、協定41条に合致するように、当該工場の操業のモニタリングを継続し、かつ、自国の国内規則およびCARUの設けた基準をボトニアが遵守するよう確保する義務を負う、とした。

4.4. 最終申立における両当事国の主張について

裁判所は最後に、ウルグアイの1975年協定の手続義務違反という国際違法行為に、いかなる責任が伴うのかを判断した。裁判所は、手続的義務に関するウルグアイによる違法行為の判断それ自体が、アルゼンチンに対する精神的満足的手段を構成するとし、手続的義務の違反は、過去に生じ終了しているので、その停止を命ずる理由はない、とした。裁判所はまた、原状回復は、被った被害にふさわしいものでなければならず、本件では実体的義務の違反はなく、交渉期間の満了後も工場の建設と操業は禁止されていなかったことから、工場撤去を命じることは、手続的義務の違反に対する適切な救済を構成しないとし、さらに、ウルグアイに再発防止のための適切な保証を提供させる特別な状況は見出せない、とした。

5. 主文

判決主文は次のとおりである。

「以上の理由から、裁判所は、

(1)13対1で、ウルグアイは1975年協定の7条から12条のもとでの同国の手続的義務に違反し、裁判

所によるこの違反の宣言が適切な精神的満足を構成する、と判断する。

(2)11対3で、ウルグアイは、1975年協定の35条、16条および41条のもとでの同国の実体的義務には違反しなかった、と判断する。

(3)全員一致で、両当事国による他のすべての申立を棄却する。」

付記

本稿は、「国際判例研究会」における報告を基礎としている。本研究は、後日、同研究会による『国際司法裁判所 判決と意見』[第4巻]に掲載の予定である。

– International Environmental Decisions –
**ICJ Judgment and Orders on the Case concerning Pulp Mills on the River Uruguay
(Argentina v. Uruguay)**

ICHINOSE Takahiro

The River Uruguay forms the international border between Argentina and Uruguay. Uruguay authorized the construction of two Pulp Mills on the bank of the River Uruguay in its territory. On 5 May 2006 Argentina filed in the ICJ (International Court of Justice) an Application against Uruguay. Argentina contended that Uruguay, by its unilateral authorization of the Pulp Mills, breached its procedural and substantive obligations under the Statute of the River Uruguay concluded between Argentina and Uruguay in 1975 (1975 Statute) and this breach concerned with the effects of such activities on the quality of the waters of the River Uruguay and on the areas affected by the river.

On 5 May 2006 Argentina also submitted a request for the indication of provisional measures to the Court. By an Order of 13 July 2006, the Court rejected the request by Argentina. On 29 November Uruguay in turn submitted a request for the indication of provisional measures. By an Order of 23 January 2007, the Court also denied Uruguay's request ordering Argentina to remove protesters who were blockading bridges across the river.

On 20 April 2010 the judgment (merits) announced by the Court. It found that Uruguay breached its procedural obligations under the 1975 Statute to notify Argentina of the plan, and that the declaration by the Court of this breach constituted appropriate satisfaction. However the Court found that Uruguay did not breach its substantive obligations under the 1975 Statute.