

国際環境法における地球環境保全の類型と構造

—ストックホルム宣言原則21の現代的意味—

一之瀬 高博

はじめに

本稿では、地球環境の保全が国際社会の法によってどのように規律されているのかについて、ストックホルム宣言を手がかりに概括的な検討を行いたい。地球環境を守るための国際社会の法を、国際環境法と呼ぶことが多いが、それは一般に、国際法の新しい一分野であると理解されている。そのため、以下の議論も国際法の枠組みを前提に展開され、国際法が地球環境問題にいかなる機能と限界を有するのかが考察の主題となる。

1972年のストックホルム宣言（国連人間環境宣言）の原則21は、今日の国際環境法の重要な礎石をなしている。この原則21の文言からは、国際・地球環境保全に関して4つの構造類型が読みとれる。その詳細については後に触れるが、この4類型に即した対象をとりあげ分析する。すなわち、①越境大気汚染、②地球温暖化、③タンカー事故による海洋汚染、および④南極の環境保全である。まず、①の越境大気汚染については、その責任の追及には明白な証拠による立証が必要とされるのであるが、この要件を最近のPM2.5問題との関係から検討する。つぎに、②の地球温暖化については、国際社会が、将来起きるかどうかが不確実な問題に関し、京都議定書などの国際条約を通じて、どのように規律しようとしているのかを分析する。また、③のタンカー事故による海洋汚染については、油濁被害に対する救済のしくみを、無過失賠償責任条約をもとに概観する。最後に、④の南極の環境保全については、いずれの国にも属さない地域における環境保全の制度および汚染者の責任に関する最近の動向を検討することとしたい。

1. 環境保全と国際法の基本構造

1.1 国際法の法源

地球環境保全を規律する法の枠組みは国際法であると述べたが、国際法は、主として国家と国家の間の権利・義務関係に関する法である、とまとめることができる。さて、国際法とはどのようなものから成り立っており、どのような形で存在しているのだろうか。法学においては、法の存在形式のことを「法源」と呼ぶのであるが、国際法の主要な法源は、「条約」と「慣習法」である。

条約は、国家と国家の間の文書による約束であり、したがって成文法である。条約の法的な拘束力の根拠は「合意」に求められる。みずから行った「約束は守られなければならない」(*pacta sunt servanda*)からである。約束をした以上、約束をした国はその約束、すなわち条約を守らなければならないのである。

国際法のもう一つの法源に、慣習法（慣習国際法）がある。これは、国際社会において一定の慣行が蓄積し、それが国際社会の法と認識されるに至ったものである。慣習国際法は、不文法の性格を持ち、その拘束力はすべての国家に及び、その点で締約国のみを拘束する条約とは異なる。

国際社会の法構造は、国内のそれとはだいぶ様相を異にする。国内には、国会のような国家権力としての立法機関があり、そこで多数決により制定された法は、反対意見を有する少数者の国民を拘束する。しかし、国際社会には通常、このような法の働きはみられない。その理由は、国際社会には個々の国家の上位に立つ統一された中央権力も、国会に相当する立法機関も存在していないことによる。それゆえ、国際社会における国家間の決定は、多数決ではなく、合意（全会一致）が原則となるのであり、そのような国家間の合意が明確化されたものが条約である。それでは、条約

が存在しない分野や条約が定めていない事項については、規範が存在しないことになり、国家は自由気ままにふるまえるのかという点、そうは考えられていない。そこには、国際社会が慣習によって作り上げてきた法規範が一定程度存在していて、それをすべての国が受け入れているのだと理解されている。こうして慣習法も国際社会の中で重要な地位を占めている。

1.2 国際社会における国家の権限の行使

国際社会の中で、国家は、どのような根拠に基づいて自国の権限を行使するのだろうか。国家の権限の行使のしかたには、「領域主権」に基づく場合と「対人主権」に基づく場合とがある。

国家は、その統治権を自国の領域に対し排他的に（他国の干渉を受けることなく）行使することができる。この権限のことを領域主権という。また、国家は、自国の国籍をもつ自然人、会社などの法人、さらに自国に登録してある船舶や航空機に対して、その本国としての権限を行使することができる（国籍主義、旗国主義）。こちらを、自国民に対する対人主権という。

国家は、領域主権と対人主権という性質の異なる二種類の権限を行使するのであるが、当然、他国も同様の権限を行使するので、国家間には複雑な権限行使の関係が生まれてくる。そこで、国際社会における国家間の権限の限界を確定し調整を行うことが、国際法の重要な任務の一つになるのである。

1.3 ストックホルム宣言原則21

1.3.1 原則21の構造

1972年にスウェーデンのストックホルムで、「国連人間環境会議」が開催された。この会議は、国連がはじめて環境問題を中心テーマに据えた会議であり、そこで採択されたのが「ストックホルム宣言」（「人間環境宣言」）である。この宣言の「原則21」は、国際環境問題に対処する諸国家の責任について述べており、環境保全に関する国際法の基本的な考え方を示すものとして重要である。原則21は、次のように規定する。すなわち、「各国は、国連憲章および国際法の原則に基づき、…自国の管轄下または管理下の活動が、他国

の環境または国家の管轄外にある地域の環境を害することのないよう確保する責任を負う。」この規定は、ごく単純に要約すると、各国に対し、一国を超える環境に害を及ぼさないよう確保することを求めているということが出来るが、仔細に見るとその構造は若干複雑である。

ここでは「管轄」とか「管理」とかいう文言が用いられているが、「管轄下の活動」というのは「領域内の活動」を、また、「管理下の活動」というのは「自国民・自国籍の者の活動」を意味する。このことを踏まえて読み直すと、原則21の意図するところは、「各国は、…自国の領域内の活動または自国民・自国籍を有する主体の活動が、他国の領域の環境または国家の管轄外の——すなわち、どこの国の領域でもない——地域の環境を害さないよう確保する責任を負う」ということになる。

また、原則21の文言には「または」という接続詞が2回登場する。前半と後半に「または」があるので、原則21には、2×2の組み合わせの4通りの類型が収められていることになる。すなわち、この4つの類型とは、

第一に、自国領域内の活動が、他国領域の環境に、
第二に、自国領域内の活動が、国家領域外の環境に、
第三に、自国民の活動が、他国領域の環境に、
第四に、自国民の活動が、国家領域外の環境に、
害を及ぼさないよう確保すること、である。なお、ここでの自国民の活動とは、自国の領域外にいる自国民という意味合いが強い。

したがって、たとえば、他国の領土から日本の領土に汚染物質が到達するような越境汚染は、第1の類型に、あちこちの国家領域から温室効果ガスが排出され、それが地球全体の気象に悪影響を及ぼすような気候変動は、第2の類型に、ある国に属する船舶が他国の沿岸近くで座礁して、他国に対して被害をもたらすような油濁事故は、第3の類型に、南極大陸においてある国の国民が環境汚染を引き起こすような場合は、第4の類型に分類することができる。このことを図に表したものが、図1である。前述の第1、第2、第3、第4類型は、環境侵害の原因と被害の関係を表す図中の

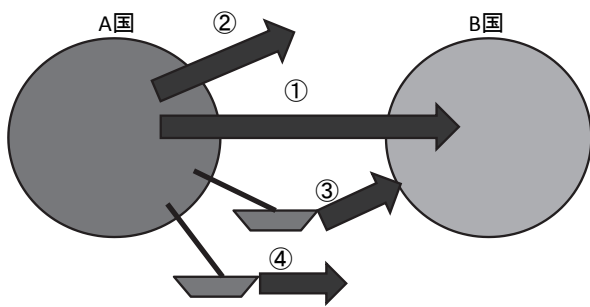


図1 原則21 概念図

矢印、①（自国領域内の活動⇒他国領域の環境）、②（自国領域内の活動⇒国家領域外の環境）、③（自国管理下の国民の活動⇒他国領域の環境）、④（自国管理下の国民の活動⇒国家領域外の環境）にそれぞれ対応する。このように、原則21は、今日の主要な国際・地球環境問題を対象とする包括的な適用範囲を有している。

これらの4類型をもう少し細かく見ると、次のことが明らかになってくる。すなわち、第1類型と第3類型は、ある国に関わる原因行為が他国の環境に悪影響をもたらす場合であり、最終的には、被害国が原因となる国の責任を追及するという国家間の問題として、法的に構成することが可能である。ところが、第2類型と第4類型は、いずれの国にも属さない地域（国際公域）が汚染されたり、いわゆる地球環境が破壊されたりするような場合である。この場合には、直接の被害国が存在しないので、被害国が原因国の責任を追及するという単純な構成をとることはできない。いずれの国家にも属するとはいえない環境が被害をこうむった場合、いったいどの国が、原因国に対して責任を追及できるのかという難問が横たわっているのである。地球環境への悪影響は、すべての国家にとっての不利利益であるがゆえに、国際社会全体がこの問題を規律する規則を形成してゆく必要がある。

1.3.2 原則21の国際法上の位置づけ

次に、原則21には、国際法上どのような位置づけが与えられているのかをみてみよう。ストックホルム宣言は条約ではないため、それ自体で国際法上の拘束力を有しているわけではない。ストックホルム宣言

の20年後の1992年には、「環境と開発に関する国連会議」（地球サミット）が開催され、そこでは「リオ宣言」が採択された。この「リオ宣言」の「原則2」は、「ストックホルム宣言」「原則21」と文言をわずかに異にするだけで、ほとんど同一の内容を繰り返し規定している。しかし、これもまたストックホルム宣言と同様に、それ自体で法的拘束力を有するものではない。

それにもかかわらず、原則21はリオ宣言原則2を経て現在、国際環境法上の重要な指針ととらえられている。さらに進んで、原則21が近年の環境条約によりしばしば言及され、国際社会から一般的に支持されていることに着目すると、原則21は、国際社会の実行の積み重ねにより慣習法化への道を歩んでいるように見受けられる。この点について、国際司法裁判所（ICJ）は、1996年の「核兵器による威嚇または核兵器使用の合法性」に関する勧告的意見、および、1997年の「ガブチコボ・ナジマロシュ事件」判決において、「ストックホルム宣言原則21の示す内容の一般的な義務は、現在では、環境に関する国際法体系の一部である」と述べている。ICJのこの説示は、原則21が慣習国際法としての法規範性を有することを肯定する、有力な見解ということができる。

もっとも、このICJの見解に立つ場合にも、原則21の解釈と適用において検討しておかなければならない点が存在する。それは、原則21の文言の内容の一般性に起因することがらである。すなわち、「害さないように確保する責任を負う」という文言からは、どのようなあるいはどの程度の害を与えることが許容されないのか、確保するとはいかなる意味であるのか、どのような状況の下で責任を負わなければならないのかといったことは、必ずしも明白ではない。そうすると、原則21が環境に関する国際法体系の一部であるとしても、原則21を適用して具体的な問題解決を行う際には不明確な部分が残されることになる。したがって、この限界を克服するために、原則21を補完するための条約が、それぞれの類型に合わせて生み出される必要があり、原則21の実効性は、そのような作業を通じて導き出されることになる。

ただし、原則21の第1類型については、事例の蓄積

から、他の類型に比べ慣習法化がより進展しているとの見解が支配的であり、第1類型は、条約に頼らずとも、慣習法の規則として適用され、これに基づき被害国は、原因国の責任を追及することができるかと理解されている。

2. 越境大気汚染——明白な証拠による立証【類型①】

〈領域内の活動が他国領域の環境に悪影響をもたらす場合〉

2.1 越境汚染を規律する原則

2.1.1 1941年トレイル熔鋳所事件仲裁裁判判決 (アメリカ対カナダ)

カナダのブリティッシュコロンビア州の南端部、アメリカとの国境にほど近いところにトレイルという町があり、そこでは亜鉛と鉛を精錬する民間の熔鋳所が操業をしていた。この熔鋳所から排出される煙は、コロンビア溪谷に沿って国境を越えアメリカのワシントン州にまで達した。1935年にアメリカは、カナダを相手取り、この越境大気汚染によりこうむった被害の責任を追及する国際裁判を起こした。訴えが提起された仲裁裁判所は、1938年と1941年の二つの判決において、ワシントン州内に引き起こされた農作物と森林に対する損害についてのカナダの責任を認め、カナダに対し、アメリカに7万8000ドルの賠償金を支払うよう命じた。

裁判所は、1941年の最終判決において、カナダの責任を肯定するにあたり、次のように判示した。すなわち、国際法の原則によれば、「事態が重大な結果を伴い、侵害が明白かつ説得的な証拠により立証される場合には、」いかなる国家も、他国の領域に煙により損害を発生させるような方法で、自国の領域を使用した、自国の領域を他人（民間企業）に使用させたりしてはならない、と。判決のこの部分は、トレイル・スメルター原則とも呼ばれ、越境汚染を規律する重要な原則をなしており、このような責任の構造は、慣習国際法を形成していると一般に理解されている（「領域使用の管理責任」）。

2.1.2 トレイル判決の意義

トレイル判決の特徴としてまず挙げられるのは、越

境大気汚染を国家の領域間の関係として構成している点である。しかも、民間企業であるトレイル熔鋳所が他国に汚染を引き起こす場合であっても、その企業の所在する領域国が、他国に対してその責任を負うことを認めている。つまり、判決は、カナダはその領域を自国の民間企業に他国の領域に害を与えるようなかたちで使わせてはならないとしている。カナダの国家や政府が越境損害を引き起こすのではなく、民間企業が引き起こす場合であっても、国家は自国の領域の使用を管理すべき責任が問われるのである。

次に、この判決の構造をさらに分析してみよう。判決の核心的な部分は、「事態が重大な結果を伴い、侵害が明白かつ説得的な証拠により立証される場合」と述べる、責任の発生要件に関わる箇所である。つまり、加害国の越境汚染の責任を追及するためには、被害国は、第一に、重大な損害が発生したことを証明し、第二に、その損害が国境を越えて引き起こされたということを、明白な証拠によって立証し、かつ、第三に、（判決のこの部分には明示されていないが、）加害国の側が損害の発生に「相当な注意」を払っていなかったことを証明することが必要とされているのである。

第一の重大損害の発生という要件については、何をもって「重大」というのかは必ずしも明白ではない。トレイル判決は、人的な損害が発生していないにもかかわらず、農作物被害や森林被害をとらえて責任が発生する重大損害ととらえている。しかし、その際に判決は客観的な基準を示しているわけではなく、何が「重大」なのかは、依然として明確ではない。ただ、具体的な損害の発生をもって重大な損害ととらえるべきとも考えられるが、詳細な検討については別の機会に譲りたい。

三つの要件のうち、以下の議論との関係で重要なのは、第二の、明白な証拠による立証の必要性である。越境環境汚染の責任を追及するためには、加害行為と損害発生との間に原因と結果の関係が存在しなければならず、被害国がこの因果関係の存在を証明しなければならないのである。

2.2 PM2.5と因果関係

2.2.1 PM2.5の問題状況

PM2.5（微小粒子状物質）とは、PM（粒子状物質）のうち、粒子直径が $2.5\mu\text{m}$ （1,000分の2.5mm）よりも小さいものを指す。PM2.5は、物質の燃焼に伴って生成したり、大気中の大気汚染物質が太陽の光に当たり光化学反応を起こすなどして生成するといわれている。

非常に小さい粒子は、呼吸とともに人間の体内に入りこむが、 $2\mu\text{m}$ 以下のPMは、肺の最も深い肺胞のところまで到達し、そこに付着しやすく、ぜん息や肺炎などの呼吸器系の疾患の原因となりうるといわれ、さらには循環器系への影響も懸念されている。人体にはクリアランス機能が備わっており、体内に入った異物であっても、痰などの形で排泄されるのであるが、それによってもすべて排泄されるとは限らないとされている。

2013年1月、中国の北京市を中心にPM2.5による大規模な大気汚染が発生したことが、大きく報道された。その原因は、自動車の排ガス、暖房用の石炭使用、工場の排煙などであると推測されている。当時、日本でも西日本で一時的に環境基準を超える濃度のPM2.5が観測された。その原因としては、中国大陸からの越境影響の可能性も推測されたわけであるが、日本の専門家の認識は、「大陸からの越境汚染と都市汚染の影響が複合している可能性が高い」というものであった（環境省「PM2.5専門家会合報告書」2013年2月）。2014年にも中国では同時期に同様な大気汚染が発生し、2月下旬には、北陸や西日本を中心に一時的に環境基準を超える濃度のPM2.5が観測されている。

2.2.2 PM2.5と日本の取組み

日本においては、2009年にPM2.5の環境基準が設けられた。基準の内容は、年平均値が $15\mu\text{g}/\text{m}^3$ 、日平均値が $35\mu\text{g}/\text{m}^3$ というものである。環境基準とは、人の健康を保護し、生活環境を保全する上で維持することが望ましい基準とされている。したがって、環境基準が達成されるならば、健康や生活環境に悪影響が生じる可能性は一応低いと考えられる。2013年1月の

PM2.5の濃度上昇を受け、2月に注意喚起のための暫定的指針が設けられ、環境基準の日平均値の2倍（ $70\mu\text{g}/\text{m}^3$ ）を超える事態が生じた場合に、対策を講じてゆくこととされた。

ところで、大陸からのPM2.5の飛来が問題となる前の、2010年の時点における日本のPM2.5の環境基準の達成状況を見ると、意外なことに、達成率は、一般大気測定局で32.4%、自動車排ガス測定局で8.3%にとどまっている（環境省「PM2.5専門家会合報告書」2013年2月）。つまり、一般大気測定局の約7割近くが、また、自動車排ガス測定局の約9割が、環境基準を満たしていなかったのであり、そもそも日本国内でPM2.5の環境基準が十分達成されていた状況にはなかった、言い換えるならば、国内にもPM2.5の発生原因が存在していた、ということが認められるのである。

そこで、2013年と14年の初頭に発生した環境基準を超えるPM2.5の濃度の上昇を、越境汚染の観点からとらえ直してみると、次のようなことになる。すなわち、トレイル判決によれば、明白な証拠による越境汚染の立証が必要とされるのであるが、そもそも環境基準の達成率が低い日本国内の状況の下で、環境基準の1.5倍ないし2倍程度の濃度の上昇が起きたとしても、この事態が越境汚染によるものであると立証することは、はたして可能であろうか。国内の原因と越境汚染の寄与率がどのような割合なのか、また、それらがどのように被害と結びついているのかを明らかにすることは、容易ではないといえることができる。

とりわけ広域的な大気汚染のような越境汚染については、事後的な責任の追及、つまり被害発生後に原因国の責任を追及するという事後救済の方法による解決には、大きな限界が横たわっているということが理解される。そうすると、このような複合的な原因を背景にもつ広範囲な越境大気汚染の場合には、原因国と被害国という責任の構図から離れて、複数の国々が国際的な地域協力体制を設け、汚染防止に向けた条約を整備し、その下で相互に原因物質を削減し、対策を講じてゆくことに、問題解決の実効性が期待されることになる。

3. 地球温暖化の防止——不確実性の世界の規律

【類型②】

《領域内の活動がいずれの国の領域でもない環境に悪影響をもたらす場合》

3.1 地球温暖化（気候変動）の特徴と予防措置の必要性

3.1.1 温暖化と科学的な不確実性

次にとりあげるのは、国家の領域内の行為が、気候システムや地球環境という世界の共有する価値を損なってゆくという問題である。しかも、そこには、人間の行為が地球温暖化を引き起こすのかどうかは、必ずしも確実とはいえないという事情が存在している。温暖化現象の理論とは、石油・石炭・天然ガスなどの化石燃料を燃焼させると、二酸化炭素（CO₂）が発生するが、化石燃料の消費の増大により大気中のCO₂の濃度が上昇してくると、大気の温度の上昇がもたらされるというものである。

温暖化のメカニズムの解明に今日大きな役割を果たしているのが、「気候変動に関する政府間パネル」（IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change）である。IPCCは、1988年にWMO（世界気象機関）とUNEP（国連環境計画）により設立された組織であり、気候変動とその影響に関する知見の科学的評価を行うことを目的としている。IPCCは、すべての国連およびWMO加盟国に開かれた政府間組織であり、現在、195カ国が加盟している。

最新のIPCC第5次評価報告書については、2013年9月に「第1作業部会報告書」（自然科学的根拠）、2014年3月に「第2作業部会報告書」（影響・適応・脆弱性）、また同年4月に「第3作業部会報告書」（気候変動の緩和）が公表されている。さらに、2014年10月27～31日にコペンハーゲンで開催されたIPCC第40回総会において、第5次評価報告書の「統合報告書」が採択されるとともに統合報告書の政策決定者向け要約（SPM）が承認・公表されている。

第5次評価報告書では次のような点が示されている。第一に、気候システムの温暖化には疑う余地はなく、気候システムに対する人間の影響は明瞭である。人為起源の温室効果ガスの排出が、20世紀半ば以降に観測

された温暖化の支配的原因であった可能性が極めて高い。（この「可能性が極めて高い」という表現は、「発生する可能性が95%～100%」である、という意味でIPCCは用いている。）

第二に、将来の温暖化については、2100年に世界平均地上気温が0.3～4.8℃上昇すると予想されるとしている。より詳しく見るならば、IPCCは将来の温室効果ガス排出量の多少（言い換えるならば温暖化対策の強弱）に応じて4つのシナリオを定義し、それをもとに将来の長期的な傾向を予測している。それによれば、2100年には、温室効果ガスの排出量削減が効果的に行われた場合には、可能性の高い予測幅として0.3～1.7℃（平均1.0℃）の気温の上昇が、また、温室効果ガスの排出が現状のまま推移し対策がとられない場合には、可能性の高い予測幅として2.6～4.8℃（平均3.7℃）の気温の上昇が予測されるとしている。

第三に、IPCC報告書は、「工業化以前と比べた温暖化を2℃未満に抑制する可能性が高い緩和経路は複数ある。これらの経路の場合には、CO₂及びその他の長寿命温室効果ガスについて、今後数十年間にわたり大幅に排出を削減し、21世紀末までに排出をほぼゼロにすることを要するであろう。」としている（「統合報告書SPM 3.4」環境省訳）。

2100年までに平均気温が4℃も上昇するならば、生態系をはじめ地球環境は甚大な被害に見舞われることが予想される。他方、平均気温が2℃上昇したとしても、そのような環境の変化に適応してゆくために様々な努力が必要になってくるであろう。かりに2℃の上昇にとどめるにしても、IPCCの見解に従えば、そのためには今世紀前半中に、相当な温室効果ガスの排出削減が求められることになる。

温暖化現象について整理すると、次のようにまとめることができるであろう。第一に、大気中のCO₂の濃度が上昇すると、大気中の熱が宇宙空間に放出されにくくなり、大気の温暖化が進行する、との理論が存在すること、第二に、20世紀後半から現在における世界平均気温の上昇傾向を示す観測データが存在すること、第三に、20世紀後半以降の大気中のCO₂濃度が上昇傾向を示す観測データが存在すること、第四に、人為起

源のCO₂の累積総排出量は増大の一途であること、である。以上からは、気温の上昇とCO₂濃度の上昇という事実の存在は明らかといえるが、両者の関係は必ずしも明確ではない。すなわち、第一の理論が必ずしも実証されているとはいえない。つまり、人為起源のCO₂排出量の増大が、大気の上昇をもたらしているということについての、因果関係の存在の有無とその程度が必ずしも明白ではないのである（もしかりに、自然現象としての気温の上昇がCO₂濃度を上昇させているのであれば、温暖化の議論は成り立たないことになる）。IPCCは、この点を精査、検討したうえで、「人為起源の温室効果ガスの排出が、20世紀半ば以降に観測された温暖化の支配的原因であった可能性が極めて高い」としているのである。IPCCの評価報告書に付きまとう科学的不確実性とは、このようなものである。

3. 1. 2 未然防止原則と予防原則

今日までの社会において、損害発生防止について一般的に認められてきた行動原則は、「未然防止原則」（「予見可能性に基づく損害防止義務」というものである。この原則は、社会における活動の自由は極力尊重されるべきであるとの考え方に立脚する。それによれば、活動の自由は他者に害を与えない限りにおいて許容されるが、活動が他者に害を及ぼすのであれば、そのような活動の自由は制約される。そして、この制約が生ずるには、原因行為と損害の発生との間に因果関係（原因と結果の関係）が存在することが必要であるとされている。とりわけ環境問題においては、この因果関係の存否をめぐって対立が生じうる。たとえば、環境汚染物質の排出と損害の発生との間に因果関係が存在するかどうかという問題がそれにあたる。この因果関係の存否をもっとも客観的に示すことができるのは、今日では「科学」(science)であるとされている。それゆえ、ある行為が特定の損害を引き起こすことの因果関係が科学的に証明されるならば、別の言い方をすれば、損害の発生が科学的に予見することができるならば、そのような行為は社会的に許容されるべきではない、との結論に至ることになる。

しかしながら、地球温暖化問題においては、人為的CO₂の排出量の増大と温暖化との因果関係が必ずしも科学的に証明されていないことから、温室効果ガスの排出を抑制する積極的な政策を実施しようとするものに対しては、根拠が不十分な自由に対する制約であるとの反論がなされ、そのことが積極的な対策の進展を阻む要因となっている。

このような問題状況のもとで、近年、「予防原則」(precautionary principle) または「予防的アプローチ」(precautionary approach) と呼ばれる新しい考え方が登場してきた（「科学的不確実性のもとでの一般的予防原則」）。これは、原因行為と損害発生との因果関係につき十分な科学的根拠がなくとも、甚大な悪影響を防止するためには、何らかの措置が講じられるべきであるとするものである。回復不能な甚大な損害の発生する可能性のある地球環境問題には、従来の未然防止原則（予見可能性に基づく損害防止義務）は不適切である。深刻な温暖化が現実となった場合に、元に戻すことは不可能だからである。

実際、国際社会においては予防的アプローチに言及する国際宣言や条約が存在する。たとえば、1992年の国連環境開発会議（地球サミット）で採択された「リオ宣言」は、「深刻なまたは回復し難い損害のおそれが存在する場合には、完全な科学的確実性の欠如を、環境悪化を防止する上で費用対効果の大きい措置を延期する理由として用いてはならない」と規定している（原則15）。また、条約にも、予防的アプローチの趣旨に一般的に言及するもの（気候変動枠組条約3条3項、生物多様性条約全文）や、より具体的に予防的アプローチに基づく措置に関する規定を置くもの（1996年ロンドン海洋投棄条約改正議定書3条1項）が存在している。

予防原則や予防的アプローチの適用については、活動の自由を過度に制約するものであるという批判的な見方が根強い。たしかに、リスクがゼロでなければ活動が許容されるべきではないとする考え方は、現実にはそぐわない面がある。むしろ、予防原則（予防的アプローチ）の重要な意義は、リスクの大きさに応じて合理的な措置を取ることにより、リスクの効果的な低減

を図る点にあるといえるであろう。

3.2 地球温暖化防止の国際レジーム

3.2.1 気候変動枠組条約

気候変動枠組条約は、リオ宣言と同年の1992年に採択され、1994年に発効した。この条約は、人間の活動が気候系に危険な影響を及ぼさない水準に大気中の温室効果ガスの濃度を安定化させることを究極の目的としている。そして、この安定化は、生態系、食糧生産および経済開発の持続可能性と両立すべきものとされている(2条)。したがって、この条約の目指すところは、温室効果ガスの濃度の急速な低減でも、現在の濃度での即時凍結でもないことになる。気候変動枠組条約は、いわゆる「枠組条約」であり、そこには一般的な目標が掲げられるにとどまり、具体的な対応策はそのもとに作成される「議定書」に委ねられる。

気候変動枠組条約の3条3項は、締約国に対し、気候変動に対する予防措置をとることを求めるとともに、「深刻なまたは回復不可能な損害のおそれがある場合には、科学的な確実性が十分ないことをもって、このような予防措置をとることを延期する理由とすべきではない。…」と規定している。この条約のもとに作成された京都議定書は、その前文において、気候変動枠組条約3条の規定が指針となるべきことを述べ、締約国の具体的な温暖化防止のための措置を定めている。したがって、気候変動枠組条約と京都議定書からなる温暖化防止のレジームには、予防原則(予防的アプローチ)の要素が含まれているとみることができ、京都議定書は、不確実性のもとで予防のための措置をとりうることを定めている、と理解することができる。

3.2.2 京都議定書

京都議定書は、1997年に京都で開催された気候変動枠組条約第三回締約国会議(COP3)において採択され、2005年に発効した。この議定書は、気候変動枠組条約の目標を実現するための具体的方策を定める。その法的性格は条約であり、国際法上の法的拘束力を有する。京都議定書の重要な意義は、途上締約国には削減義務を課さず、先進締約国と市場経済移行国(附属

書I国)に温室効果ガスの具体的な削減を義務づけたことにある。附属書I国は、全体で2008年から2012年までの第一約束期間にこの5年間の平均値で、温室効果ガスの排出量を1990年を基準として少なくとも5%削減することとされた(京都議定書3条1項)。他方、締約国の能力や事情により排出削減義務に差異化が認められ、国別の排出量数値が設けられた(附属書B)。たとえば、日本は-6%、アメリカは-7%、EUは-8%とされ、一部にはオーストラリアのように+8%と増加数値が認められた国も存在する。

対象となる温室効果ガスは、二酸化炭素やメタンをはじめ全部で6種類のガスとされた。温室効果ガスの排出削減は、化石燃料の消費を削減することが最も効果的な方法である。しかし、京都議定書には、自国内の化石燃料の消費を削減せずに削減数値を達成する「柔軟性措置」と呼ばれる方法も盛り込まれた。その中でも、①複数の附属書I締約国が、共同で排出削減事業を実施し、その結果生じた削減量を相手国との間で配分する「共同実施」(JI, 6条)、②附属書I締約国が途上締約国の排出削減を支援し、そこに生じた削減量を支援した締約国が利用する「クリーン開発メカニズム」(CDM, 12条)、および、③排出削減義務を負う締約国(議定書附属書B国)は、相互の温室効果ガスの排出量を取引し、自国の削減未達成分を他国の余剰分から購入することができる「排出量取引」(17条)の3つを指して、「京都メカニズム」と呼ぶ。このほか、森林を吸収源としてどのように扱うかも大きな焦点となった。柔軟性措置は、国内における実際の温室効果ガス排出削減を行わずに削減数値を達成する方法であり、排出削減が厳しい締約国には利用価値も高い反面、その無制約な利用は、気候変動の積極的な防止という観点からは疑問が残る。そのため、京都議定書は、共同実施と排出量取引は、国内行動に対して補完的になされることを要求している(6条1項, 17条)。

京都議定書の約束の達成方法や、京都メカニズムの利用方法につき残されていた未確定部分を明確化するために、2001年のCOP7において、京都議定書運用ルールが法的文書として採択された(マラケシュ合意)。

それによれば、①途上国支援のための3つの基金（特別気候変動基金、最貧国基金および適応基金）の設立、②京都メカニズムの活用は国内対策に対して補完的になされること、排出量の売りすぎを防止すべきこと、および、共同実施とCDMの排出削減に原子力の利用は控えること、③前述の新たに増加した森林の吸収源（3条3項）とは別に、既存の森林の管理による吸収量が認められ、国ごとに上限を設けたこと（これにより、日本は、3.86%分を獲得したのであるが、既存の森林の管理を吸収量ととらえる科学的根拠は乏しい）、ならびに、④削減数値が達成できなかった場合には、超過排出量の1.3倍を次期期間の排出削減義務に上乘せすること、が定められた。

第一約束期間の議定書全体の達成状況については、削減義務を負う国（附属書I国）全体の削減幅は、22.6%に上り、目標の5%を大幅に上回る結果となっていることが、気候変動枠組条約事務局により発表されている。（UNFCCC, Press Release / 13. Feb, 2015 <http://newsroom.unfccc.int/unfccc-newsroom/kyoto-protocol-10th-anniversary-timely-reminder-climate-agreements-work/>）

第一約束期間についての、日本の温室効果ガス排出削減の達成状況は、次のような結果となっている。日本は、2008年から2012年の5カ年の温室効果ガスの排出量の平均が、1990年の排出量（12億6100万トン）と比べて6%削減することが義務付けられていた。

日本の第一約束期間における実際の排出量は、90年比、2008年+1.6%、2009年-4.4%、2010年-0.4%、2011年+3.6%、2012年+6.5%であり、5カ年の平均で90年比+1.4%（12億7800万トン）であった。議定書には、排出削減を実際に行わなくとも排出削減したものとみなす「柔軟性措置」が設けられており、とりわけ森林吸収源対策と京都メカニズムは、日本にとって有効なものとなった。森林吸収源対策として、日本は、目標達成に向けて算入可能な森林等吸収量は、5カ年平均で90年排出量比3.8%と算定された。また、京都メカニズムのクレジット量は、5カ年平均で、90年排出量比5.9%と計算されている。したがって、第一約束期間の実排出量（+1.4%）-森林等吸収量（3.8

%）-京都メカニズムクレジット量（5.9%）=-8.4%、となり、京都議定書上、日本は、第一約束期間につき90年比8.4%の削減を行ったことになり、議定書の義務である6%削減を達成したことになる。

京都議定書の第一約束期間は2012年までであり、それ以降、すなわち第二約束期間の排出削減措置をどのようなものにするかについては、第一約束期間満了の7年前から検討を始め、削減措置の内容は、議定書の附属書Bの改正手続きにより決定されることとされていた（京都議定書3条9項）。気候変動枠組条約の締約国会議（COP）においてこの問題が議論されたが、当初は2012年の後の体制につき、京都議定書を延長して次期期間を設定すべきか、京都議定書に代わる新しい仕組みを設けるべきか（ポスト京都議定書）で意見が対立し、合意は得られなかった。ポスト京都議定書を支持する諸国、すなわち京都議定書はここで打ち切り温暖化防止の新しい国際制度を創設すべきとする諸国は、近年とくに排出量が増大している途上国が、京都議定書の下で削減義務を負っていないことや、排出量の多いアメリカが京都議定書に参加していないことに疑問を呈したのである。

2011年COP17の南アフリカ「ダーバン合意」において、京都議定書の延長がまとまったが、その次期期間の長さについては決定されなかった。2012年COP18のカタール「ドーハ合意」（12月8日）において、2012年より後の体制について合意が得られた。その内容は大きく二つの部分から成っていた。すなわち、一つは京都議定書の2020年までの延長であり（第二約束期間）、もう一つは2020年以降の新たな法的枠組みの構築であった。

第二約束期間への参加を表明しているのは、EU、オーストラリア、ノルウェーなどである。京都議定書にはとどまるものの第二約束期間に削減目標を掲げないとの態度をとる国に、日本、ロシア、NZがある。また、そもそも京都議定書に参加しないというかたちで第二約束期間にも加わらないことを表明する国に、米国、カナダがある。その結果、第二約束期間で削減の対象となる温室効果ガスの排出量は、世界の総排出量の約15%程度と、小規模なものにとどまることにな

る。そのため、第二約束期間の温暖化防止に対する実効性は、かなり限定的なものにならざるを得ないことが予想される。

日本は、アメリカや中国などの主要経済国が京都議定書に拘束されないことは、削減の公平性と実効性を欠くものであるとして、第二約束期間の設定にはもともと反対しており、ダーバン合意の議定書延長による第二約束期間への参加は控えている。日本の立場は、京都議定書にとどまり、その第一約束期間の義務は負うものの、第二約束期間についてはその拘束を受けず、そのかわり自主的に削減を行うというものである。

3.2.3 パリ協定

2020年以降の新たな法的枠組みとして、パリで開催されたCOP21において、2015年12月12日に「パリ協定」が採択された。パリ協定は、世界の気温上昇についての長期目標を、産業革命以前と比べて2℃未満とし、1.5℃に抑える努力をすることとした。排出の削減には、すべての締約国が削減に参加できるしくみとし、削減方法は、各国が自主的な削減目標を掲げて削減を行い、5年ごとに目標の見直しをすることとされ、京都議定書とは異なり義務的な数値は設けられなかった。

これに先立ち、日本は、温室効果ガスの削減目標を2030年度に、2013年比-26.0%（2005年度比-25.4%）とする削減目標を掲げている（2015年7月）。また、EUは2030年までに1990年比40%削減、アメリカは2025年までに2005年比26~28%削減、といった目標を掲げている。

パリ協定は、たしかに締約国にとって参加しやすいしくみが用意されているといえるが、各国の自主目標の積み重ねとその改訂により、世界の長期目標が達成されるのかどうかは未知数であり、むしろ楽観視はできないように感じられる。

4. タンカー事故による海洋汚染——無過失賠償責任条約【類型③】

《自国民の活動が他国の領域の環境に悪影響をもたらす場合》

4.1 問題の所在

タンカーが座礁し、他国の沿岸に油濁被害を引き起こすことを想定してみよう。この場合の事後的な責任の追及については、私人間の私法（民法）に基づく構成と、国家間の国際法に基づく構成とが考えられる。

私法に基づく構成というのは、油濁の被害者が、事故を引き起こした船舶の所有者や運航者を相手取り、民事上の損害賠償請求をするという方法である。この例では、加害者と被害者の本国が異なるため、いずれの国の民法が適用されるべきなのかは必ずしも明白ではない。私法上の国際的な紛争において、適用されるべき法（準拠法）を選択する法分野を国際私法といい、油濁事故の民事賠償請求も、とくに条約などによって規律されていないければ、国際私法上の問題となる。ただ、国際社会の趨勢として多くの国の民法は、「過失責任の原則」を採用しているため、どの国の民法が準拠法になるとしても、この原則の適用を受けることになろう。過失責任とは、加害者が責任を負うためには、被害者が加害者の過失の存在を立証しなければならないというものである。しかし、タンカー事故の場合に、どういう落ち度があつて座礁したのか、どのように船の運転を誤ったのか、あるいは、船舶の所有者は船の危険を認識していたのかといった、いわば海の上の過失の存在を、陸上の被害者が証明するというのは極めて困難であり、このような形での損害賠償による救済は、実効性があまり期待されない。

国際法に基づく構成は、被害者の属する国が、船舶の本国に対して、国家間の損害賠償請求を行うという方法になる。しかし、私人が国外において行った加害行為については、基本的にはまず加害者と被害者の間の紛争として解決が図られるべきであり、加害者である私人の本国（国籍国）が他国に対して直ちに責任を負うものではない、と考えられている。越境汚染の領域使用の管理責任では、領域内の私人の行為であっても、領域国は他国に対して責任を負うことになるが、

それとは大きく異なる。国家が自国外にいる自国民を管理する責任は未発達であり、環境保全に関してこの点を促しているのが、先にみた原則21である。結局、油濁被害は、既存の法制度のもとでは十分な救済を図ることができないため、条約制度の構築による解決が求められることになる。

4.2 油濁賠償責任レジーム

油濁被害の救済を目的とする、2つの条約を柱とした油濁賠償責任レジームが存在する。2つの条約とは、1992年の改正「油濁民事責任条約」（改正前の条約は1969年に作成）と、1992年の改正「油濁補償基金条約」（改正前の条約は1971年に作成）である。補償基金条約が民事責任条約を補完するかたちで、両者は一体となって機能するよう作られている。

油濁民事責任条約は、タンカーの油濁事故において、船舶の所有者が、損害を被った被害者に対して無過失の民事賠償責任を負うことを定めている。そこでは無過失責任が採用されており、被害者は加害者側の過失を立証する必要はなく、加害行為と被害との因果関係が明らかにされれば、船舶の所有者の損害賠償責任が発生する。この条約は、船舶の所有者に無過失責任を課す一方で、船舶の所有者の支払う損害賠償額には一定の上限を設けている。したがって、船舶の所有者は、その限度額まで支払えば、それ以上の賠償責任は追わずに済むのである。この条約はさらに、船舶の所有者が限度額までの賠償を担保できるようにするため、船舶の所有者に、保険に加入するなどして金銭上の保証を維持することを義務づけている。締約国は、自国の船舶の所有者に対し保険への加入等を義務づけなければならない。

92年油濁民事責任条約による賠償額の上限は、約9千万SDR（約120億円）と設定されている。これ自体、相当な金額ではあるが、これでも大規模なタンカー油濁事故の賠償には、まったく不十分とされている。そこで、民事責任条約の賠償額では不足が生じる場合に、基金が足りない分の補償金を支払うというしくみをもつ、油濁補償基金条約が作られている。この基金、すなわち「国際油濁補償基金」は、タンカーによる油

の海上輸送によって利益を得る者（受益者）、具体的には石油の輸入業者が出す拠出金によって形成されている。92年油濁補償基金条約の補償額の上限は、総計で約2億SDR（約270億円）と設定されている。なお、この270億円の金額のなかには、油濁民事責任条約の賠償額が含まれている。2010年の時点で、民事責任条約には122カ国、補償基金条約には104カ国が締約国となっている。92年補償基金条約をさらに補うものとして、2003年に追加基金議定書が作成されている。補償額の上限は、上記の金額を含めて総計7億5千万SDR（約1000億円）に引き上げられた。2010年のこの議定書の締約国数は26か国である。日本は、責任条約、補償基金条約、追加議定書のいずれにも加入している。

これらの条約および議定書が賠償や補償の対象としている汚染損害とは、次のようなものであり、大きく3つに分けられる。第一は、「油の流出によって船舶の外部に生じる損失および損害」である。海上や海岸で被った油濁被害はこれに該当する。第二は、「被害の防止措置によって生ずる費用」である。たとえば、油の海岸への漂着を防ぐためにオイルフェンスを設置するあるいは海上の油を回収するといった行為にかかる費用が考えられる。ただし、この防止措置は、どのようなものでも対象となるわけではなく、「事故後にとられる相当な措置」でなければならない。第三は、「環境の悪化を回復するための合理的措置の費用」である。たとえば、海岸に漂着した油の除去や撤去にかかる費用が考えられる。この場合も、回復のための一切の措置ではなく、合理的な措置のみが対象とされている。

4.3 ナホトカ号事件

この油濁賠償レジームが実際にどのようなかたちで機能するののかについて、1997年のナホトカ号事件を例に概観してみたい。これは、日本が経験した大規模なタンカー油濁事故である。ロシア船籍のタンカー「ナホトカ号」（約13,000トン）は、ロシアの会社が所有する船舶であり、C重油19,000klを積んで上海からカムチャッカ半島に向けて、荒天の日本海を航行していたところ、1997年1月2日、午前2時40分ごろ、島根

県の隠岐島北北東約100kmの公海上で、船体の折損により遭難した。船体の後方部分は沈没し、船首部分は漂流した。32名の乗組員のうち、31名は救助されたが船長は死亡した。当時の気象状況は、風速22m、波高約8mという相当な大時化であったが、1万トンを超える船が、冬の日本海のこの程度の荒天で遭難をするというのは、通常はありえないことであった。

船体の折損により約6,200klの重油が流出し、その一部が、日本海側の一府八県（島根、鳥取、兵庫、京都、福井、石川、新潟、山形、秋田）の海岸に漂着した。また、船首部分も、約2,800klの重油を残したまま福井県の海岸に漂着した。その結果、広範囲にわたる日本海沿岸に深刻な油汚染の被害もたらされた。事故の原因については、荒天により特殊な巨大波が形成されたためとの見方もあったが、むしろ、船体の老朽化による強度の低下によって、通常では耐えることのできる波の圧力で船体が破断したのではないかと考えられている。

ナホトカ号の油濁事故においては、日本もロシアも民事責任条約および補償基金条約の締約国であったため、これらの条約が適用された。最終的には、2002年8月に、船舶所有者・油濁補償基金と、日本の被害者との間で和解が成立し、補償額が確定した。船舶所有者と油濁補償基金の支払額は、総計約260億円にのぼった。その内訳は、国（海上保安庁、防衛庁、国土交通省）に約18億9千万円、海上災害防止センターに124億5千万円、漁業者に約17億7千万円、観光業者に約13億4千万円、地方自治体に約56億4千万円、船主に約7億7千万円、その他約22億7千万円、とされている。この事件では、油濁賠償レジームが機能し、それによる補償を通じて一定の実効性のある救済が図られたということができよう。

第3の類型である本項目では、原則21の述べる、各国が環境を害さないよう「確保する責任」は、国家が損害賠償を行う責任、というかたちではなく、条約（油濁賠償レジーム）を通じて、国家が被害者に対する賠償のしくみと実効性を確保する責任、というかたちで構成されていることが理解される。

5. 南極の環境保全——誰のものでもない環境をどのようにして守るか【類型④】

《自国民の活動がいずれの国の領域でもない環境に悪影響をもたらす場合》

5.1 国際公域の環境保全

「国際公域」とは、公海、公海上空、深海底、南極、宇宙空間など、どこの国の領域ともいえないところを指す。国際公域においては、国家は自国の領域を根拠に権限を行使することはできない。そこでの人の活動は、その者の国籍国のみが規律できる（対人主権）。したがって、国際公域の環境に悪影響を与える行為についても、その行為者の本国が規律することになる。公海での廃棄物の海洋投棄も本項での対象となるが、以下では、南極の環境保全をとりあげる。

5.2 南極の特殊性

南極大陸については、領土権を主張する国家が存在してきたため、もともと国際公域であったと考えるのは正確とはいえない。南極の国際公域としての性格を決定づけているのは、1959年の南極条約である。

南極条約は、1) 領土権を主張している国々の、南極に対する領土権の主張をいったん凍結すること、2) 南極をすべての国が平和的に利用できる地域とすること、3) どこの国も南極で科学調査を行う自由を有すること、を定めている。したがって、南極条約が存続する限り、南極は平和と科学調査のための国際公域であるという位置づけが維持されることになる。

ところで、南極に領土権を主張してきた国は、イギリス、フランス、ノルウェー、オーストラリア、ニュージーランド、アルゼンチン、チリの7カ国であり、「クレイマント」と呼ばれる。これらの国は、自国民による南極大陸の探検や南極点への到達、あるいはまた自国領土が南極大陸に近接していることなどを理由に、南極大陸の全部または一部に対する領土権を主張してきたのであるが、今日、南極条約のもとでその領土権の主張を凍結している。

南極条約の発足当初は、7カ国のクレイマント（領土権主張国）のほか、5カ国のノンクレイマント、すなわち、南極大陸に対する領土権を主張しない国が、

締約国であった。ノンクレイマントの5カ国とは、アメリカ、ソ連、日本、ベルギー、南アフリカであり、以上の12カ国が南極条約の原加盟国を構成した。

南極条約の最高決定機関は「協議国会議」であり、協議国会議は、「共通の利害関係事項の措置を審議し勧告する」ことを任務としている。協議国会議の決定に投票権をもつ締約国を「協議国」という。協議国は、12の原加盟国、および南極での科学研究活動に実績があると協議国会議により認められた国により構成され、2012年の時点では28の協議国が存在する。他方、南極条約の締約国ではあるが、南極での科学活動の実績のない国は、「非協議国」と位置づけられ、協議国会議では投票権を持たない。南極条約のもとでは、南極と強い関係を持つ協議国が、南極についての重要事項を決定してゆく方法が採用されている。このしくみは「南極条約体制」と呼ばれる。

5.3 南極の環境保全

南極の環境保全は、南極条約のもとに作成された1991年の「南極環境保護議定書」によって規律されている。この議定書は、南極を平和および科学に貢献する自然保護地域と位置づけ、南極の環境と生態系を包括的に保護することを目的としている。

議定書のもとでの環境保全の方法は、すでに述べたように対人主権に基づいて、南極における人の活動は、その者のそれぞれの本国が規律する、というものである。つまり、議定書の締約国は、南極の環境を害さないよう、議定書の規則に則り自国民の南極での活動を規制することとされている。

日本も、南極環境保護議定書の締約国であり、議定書の国内実施法として1997年に「南極環境保護法」を制定している。南極環境保護法によれば、研究や探検旅行などで自ら南極を訪れる場合には、環境大臣による「確認」を受けなければならず、そのための確認申請手続きをとらなければならない。また、たとえばチリやアルゼンチンなど外国において、現地組織された南極に上陸する観光ツアーに参加する場合にも、環境大臣に「届出」を提出しなければならない。(外国のツアー業者が他国で、日本の「確認」手続きと同等

の手続きをとっている場合には、ツアーに参加する日本人は、「確認」は不要とされるが、「届出」をしなければならないとされている。) (同法5条) 日本の国外に出る場合に、目的国の入国許可やビザが必要になることは通常であるが、出発国である日本に届出を行う義務があるということには、奇妙な感じがするかもしれない。しかし、対人主権に基づく自国民の管理を通じて、どこの国の領域にも属さない南極環境を保護しなければならないという議定書の要請が、ここには存在しているのである。

議定書におけるこの他の南極環境の保全のしくみには、次のようなものがある。議定書の附属書Iは、環境影響評価を定めている。議定書の締約国は、自国民の南極における活動計画について、南極環境への悪影響を防止するために、事前に環境影響評価を行うことが求められている。また、附属書IIでは、南極の動植物の保護が定められている。締約国は、自国民による南極原産動植物の捕獲を禁止するとともに、科学的研究等に必要の場合には、許可証を発給して、その許可証の範囲内で捕獲を認めることとされている。

5.4 南極における環境責任

最後に、南極の環境保全に関連して、「南極における環境責任」という新しい動きについて紹介しておきたい。たしかに議定書を通じて、国籍国は、自国民の南極での環境汚染行為を規律する立場にある。ところが、南極の自然環境を汚染するような事態が引き起こされてしまった場合、その行為者あるいはその行為者の本国は、南極には被害者も被害国も存在しないことから、誰からもその汚染についての法的責任は追及されることはない。たとえば、燃料用の油のタンクが壊れて、雪原あるいは動植物の生息地に油が広がってしまった場合などを考えると、南極の自然環境の汚染被害に救済の道がないというのは、深刻な問題である。とくに南極の自然環境はぜい弱であり、非常に寒い世界の中で動植物が耐えつつ生存しているという特徴がある。そこに人為的な汚染が加わると、たちどころに生態系は危機にさらされることになるのであるが、誰もその責任を追及することができない。しかしながら、

このような場合でも、汚染者は一定の責任を負うべきではないのか、という議論がなされるようになってきた。

南極環境保護議定書は、このような汚染者の責任を追及するための法的なしくみとして、2005年に附属書VI「環境の緊急事態から生じる責任」を作成している。ただ、この附属書VIは、極めて斬新な内容であることから、法的効力の発生までには、まだかなりの時間を要することが推測される。附属書VIは、南極における活動が、南極環境に重大かつ有害な影響をもたらす事故的な出来事を引き起こすというような、環境上の緊急事態が生じた場合について規定する。

そのような緊急事態の場合には、第一に、締約国は、自国の事業者（活動者）に、自ら引き起こした緊急事態に迅速かつ効果的な対応をするように要求することとされている。すなわち、事業者は、本国から、汚染事故の影響の回避、汚染の最小化・浄化・回復などの措置をとるよう求められる。

第二に、事業者が対応行動をとらない場合には、その事業者に賠償責任が発生する。これには、二つのパターンが用意されている。a) 活動に許可を与えた締約国、および、他の締約国は、この緊急事態につき、汚染の浄化等をはじめ必要な対応行動をとることができる。そして、対応行動をとった締約国は、それにかかった費用をその事業者に対して請求する。事業者は、締約国にその費用を償還する義務を負う。b) いずれの締約国も対応行動をとらない場合には、事業者は、とられるべきであった対応行動にかかる費用相当額を基金に支払うこととされている。

「環境損害」や「環境責任」という用語は、従来からも用いられてきたが、これには、現在2通りの意味がある。一つは、「環境そのものに対する損害・責任」である。これは、国際公域、自然、野生生物、生態系など、国家や人に属さない環境に対する損害の責任を指す場合である。先にみた南極の環境責任はこれに属する。最近では、環境損害・責任をこの意味で用いることが多い。もう一つは、「他者に属する環境に対する損害・責任」である。つまり、いずれかの国や人が有している（領土・身体・財産に関わる）環境に対する損害・責任であり、被害国や被害者に対する責任で

ある。以前は、環境損害・責任はこの意味で用いられることが多かった。これらの2通りの意味は、区別して論じられる必要がある。

南極の環境責任のような環境そのものに対する責任は、新しい環境保全の方法として近年注目を集めている。そこでは、どこの国のものでも誰のものでもない環境の汚染、言い換えるならば、被害者の存在しない自然環境の汚染に関する責任の問題を、汚染を回復した主体が、汚染者に対して回復に要した費用の償還を請求するというかたちに構成しなおすことによって、汚染者の環境損害賠償責任が、既存の法のしくみの中に位置づけられているのである。もっとも、このような場合でも、どこの国も誰も汚染を回復する行動をとらないような場合には、汚染者には費用の償還請求はなされないため、責任が発生しないことになり、汚し得になりうる。この不均衡を是正するために、汚染者は、他者が汚染を回復しない場合には、とられるべき措置にかかる費用を負担するべきである。そこで南極議定書の附属書VIは、汚染者である事業者に、一定の金額を基金に支払うことを義務づけているのである。

おわりに

以上では、地球環境の保全に関するストックホルム宣言原則21に着目し、同原則が示す4つの類型に即して、それぞれの代表的な環境問題を分析し、そこに適用される国際環境法の構造とその特徴を考察してきた。

原則21が保全の対象としているのは、「地球環境」それ自体および「他国の環境」であるが、両者の環境保全に関する義務の法的構造は異なってくる。「他国の環境」の保全については、被害国に対する原因国の義務として構成することができる。このような義務を国際法では「相対的義務」という。これに対して、「地球環境」の保全については、被害国が存在しない（あるいは被害国が受けた被害との因果関係が不明確である）ため、相対的義務の観点からの説明は困難であり、国際社会全体に対して原因国が負う義務として構成される。このような義務は「普遍的義務」あるいは「対世的義務」(obligation *erga omnes*) と呼ばれる。

また、国家が環境保全に対して負う責任との関係では、環境侵害の原因行為が、ある国の「領域」で行われた行為なのか、あるいは、ある国の「国民」が行った行為なのかによって、法的な構成と規律のしかたが異なってくることも、すでに検討した通りである。

現在、原則21が、慣習国際法として十分機能するしくみを必ずしも備えているわけではないことからすれば、その点を補うために、類型・分野ごとに条約レジーム等の整備・発展が図られてゆくべきである。今後登場してくる新たな地球環境問題についても、4類型との関係を意識し吟味したうえで、規律に向けた法のしくみが用意されなければならない。

※本稿は、2013年7月27日に獨協大学天野貞祐記念館大講堂において開催された獨協大学オープンカレッジ特別講座における筆者の講演、「地球環境を守るために 国際社会における法の役割」を基礎にしたものである。

参考文献

西井正弘・白杵知史編『テキスト国際環境法』有信堂 2011年、1-15、76-101、283-294頁。

松井芳郎『国際環境法の基本原則』東信堂2010年、57-80頁。

一之瀬高博『国際環境法における通報協議義務』国際書院2008年、43-69頁。

P. W. Birnie, A. E. Boyle and C. Redgewell, *Interanational Law and the Environment*, 3rd ed., 2009, pp.137-152.

環境省（2013）専門家会合報告書「最近の微小粒子状物質（PM2.5）による大気汚染への対応」。
http://www.env.go.jp/air/osen/pm/info/attach/rep_20130227-main.pdf

IPCC（2013-14）“Climate Change 2013 The Physical Science Basis”, “Climate Change Synthesis Report 2014” Fifth Assessment Report（AR5）。
<https://www.ipcc.ch/report/ar5/>

気象庁訳（2015）「気候変動2013：自然科学的根拠 IPCC 第5次評価報告書 第1作業部会報告書

政策決定者向け要約」。

<http://www.data.jma.go.jp/cpdinfo/ipcc/ar5/>

気象庁訳（2014）「気候変動2013：自然科学的根拠 IPCC 第5次評価報告書 第1作業部会報告書概要」。URL同上。

文部科学省・経済産業省・気象庁・環境省（2014）「IPCC 第5次評価報告書 統合報告書 政策決定者向け要約（SPM）の概要」。URL同上。

環境省（2014）「2012年度（平成24年度）の温室効果ガス排出量（確定値）概要」（図1「我が国の温室効果ガス排出量と京都議定書の達成状況」）。
<http://www.env.go.jp/press/files/jp/24374.pdf>

外務省（2010）「京都議定書に関する日本の立場」。
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyokiko/kp_pos_1012.html

UNFCCC COP21 Paris Agreement
<https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>

外務省（2015）「パリ協定の概要（仮訳）」
http://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ch/page23_001436.html

International Oil Pollution Compensation Fund 1992, *Claimas Manual*, 2013 ed.

国土交通省（2002）「ナホトカ号油流出事故における油濁損害賠償等請求事件に係る訴訟の和解について」
http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha02/10/100830_.html

The Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty
<http://www.ats.aq/e/ep.htm>

環境省（2012）「南極地域の環境保護」
<http://www.env.go.jp/nature/nankyoku/kankyohogo/>

環境省（2013）『南極』
<http://www.env.go.jp/nature/nankyoku/kankyohogo/kankyohogo/pdf/pamphlet.pdf>

Types and Structure of Global Environmental Protection in International Environmental Law

— Contemporary Meaning of Principle 21 of the 1972 Stockholm Declaration —

ICHINOSE, Takahiro

Principle 21 of the 1972 Stockholm Declaration provides that States have the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction. This Principle, which is reiterated in Principle 2 of the 1992 Rio Declaration and also stressed in the Nuclear Weapons Advisory Opinion of the ICJ in 1996, forms now an important cornerstone in the international environmental law.

This paper tries to analyze the structure and function of Principle 21 reflected in the several types of global environmental protection such as transboundary air pollution, climate change, marine pollution by tanker accidents and protection of the Antarctic environment.