

国際環境法の発展——手続的義務の意義と限界

白 杵 知 史

1 はじめに

国際環境法上の手続的義務として重要な義務は、

- a. 事前の通報・協議の義務、
- b. 環境影響評価 (EIA)、
- c. 危険活動実施後の影響の監視 (モニタリング)

の3つである。国家は、事前の通報・協議の義務によって、他国に環境リスクをもたらす領域内活動やそれに関する情報提供を要求され、高度に危険な活動を実施するか否かの決定に際して、当該他国と意見を交換し、双方の利益を調整しなければならない。今日、このような通報・協議の義務は、いくつかの環境条約において、環境影響評価 (EIA) の義務と結合し、複雑な法構造を備えている。本報告では、これらの義務が国際慣習法上の規則として確立しているか否かについての学説状況を紹介し、上記結合関係を示す1991年エスポ条約を素材に手続的義務の意義と限界について検討した。

2 手続的義務の慣習性

多くの条約実行及び国際裁判例を踏まえて、事前の通報・協議の義務は国際慣習法の規則として広く承認されているとする見解が有力である。環境影響評価の義務については、越境損害をもたらすおそれのある活動については当該評価を実施しなければならない、このことは今や一般国際法に基づく要件とみなすことができるとされた(2010年国際司法裁判所判決)。この判決によれば、条約上環境影響評価の範囲や内容が特定されない場合には、各国がその国内法や計画の許可手続において、各ケースで要求される影響評価の内容を特定できるとした。判決内容の曖昧性について議論の余地は残るが、環境影響評価の義務が新たな手続的義務として一般的に支持される方向にあると言える。

3 EIAと通報・協議の結合 (1991年エスポ条約)

事前の通報・協議の義務は適切な情報に基づいて行われなければならない。そのためには事前の環境影響評価は環境リスクの管理にとって必要不可欠である。科学的不確実性を伴う損害を客観的科学的に予見する上で影響評価の実施は関係国間の協議を有意義なものとする重要な要件である。こうした観点から事前の環境影響評価を含む事前の通報・協議の義務が1991年のECE越境環境影響評価条約 (エスポ条約) で詳細に規定された。エスポ条約は、重大な越境損害をもたらすおそれのある活動を列挙し (附属書)、被影響当事国が参加する環境影響評価手続を前提とする通報義務、影響評価文書の作成とそれに基づく協議の義務を定める (3～5条)。締約国は、

計画中の活動を実施するか否かの最終決定に際して、影響評価の結果及び協議の結果に適切な考慮を払う義務がある（6条）。

4 手続的義務の意義と限界

手続的義務については、実体的義務（例えば、CO₂排出量の削減規制、有害廃棄物の海洋投棄禁止など）と異なり、その合意形成が比較的容易であり、国際環境紛争の発生を回避し又は紛争を解決する手段として有用である。特に事前の通報・協議の義務は、環境影響評価の義務と結びつくことによって、政策決定過程の早い段階で環境要因を客観的に考慮するように関係国を導く機能を有する。これら一連の手続的義務を履行することによって、危険活動を計画・提案する国家は、その政策決定の段階で他国（あるいは国際公域）への環境影響を考慮した正当な決定を行うことができる。もっとも、これらの手続的義務については、潜在的加害国が所定の手続を誠実に履行するならば、当該加害国は自らの判断で計画した活動を実施する最終的な権利を有する（エスポ条約4～6条及び同附属書Ⅲ）。潜在的被害国に当該活動を停止させるような拒否権を与えるものでない。

他方、上記国際司法裁判所の判決によれば、環境影響評価を実施しない場合には、相当注意の欠如（及びこれが含意する「注意と防止の義務」違反）とみなされるとした。これまでは環境損害防止のために関係国が「相当注意」を払ったか否かは事後救済の制度において議論されてきた。すなわち、国際義務違反によって他国に重大な環境損害を与えるならば加害国には金銭賠償等の責任が生じるという国家責任発生のレベルで問題とされてきた。しかし、上記判決の立場は、「防止にまさる救済なし」の観点から、越境損害については事後救済の枠を越えて（あるいはそれと相互補足的に）、損害の防止を諸国の社会的責任として強化しようとする立場と言える。事前の手続的義務を履行しない国家に対しては、国際裁判をとおして、金銭賠償とは区別される広義の賠償（国際裁判による陳謝・再発防止の保証、違法行為の停止（＝手続的義務の履行）など）が命じられる可能性が増えると考えられる。

5 おわりに

最後に、手続的義務の適正な実施については、特に手続実施の要否の判断基準が問題となる。事前の環境影響評価ないし通報・協議が必要か否かは多くの場合、危険活動を計画し実施しようとする国家の判断に任される。条約が適用される環境リスクの存否に関する意見対立をどのように調整し解決するかの問題である。さらに、手続的義務違反への対応が問題となる。重大な違反とは言えない手続的義務の違反に対しては関係条約の停止・終了によって対応し得ないし、伝統的対抗措置の実施（外交関係の断絶、経済関係の中断など）は、関係国間の国際協力を本旨とする手続的義務の履行そのものを頓挫させることになる。これらの困難な問題に対処するための条約上の制度設計は必ずしも十分ではない。

以上