HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	環境保護に関する南極条約システムの変容
Author(s)	臼杵, 知史
Citation	北大法学論集, 49(4), 1-44
Issue Date	1998-11-10
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/15791
Type	bulletin (article)
File Information	49(4)_p1-44.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

論説

環境保護に関する南極条約システムの変容

臼杵知史

はじめに
一　平和と科学の時代（一九六〇年代）
　1　南極条約
　2　南極地域の動植物相保存のための合意措置
二　資源の時代（一九七〇～一九八〇年代）
　1　海洋生物資源の利用
　2　鉱物資源の開発
三　生態系保護の新時代（一九九〇年代）

1　国際世論の喚起
2　南極条約の環境保護に関する議定書
3　附属書による規律
4　議定書の履行確保
おわりに

はじめに

南極大陸は、一九六〇年代初頭から南極条約が規定する領有権の凍結、軍事利用の禁止をとおして科学観測の場として利用されてきた。領有権の凍結は締約国のあいだの領有紛争を防止する機能を有し、また軍事利用の禁止は科学調査に関する国際協力を促進した。このような条約制度は、基本的には「平和と科学」に関する国際社会の利益を確保し、とくに米ソ協調によって冷戦時代の南極秩序の安定を図るものであった。(1) この時代の環境保護については、一部の締約国（協議国会議）による動植物相保存のための措置がとられた。

七〇年代から八〇年代にかけて「資源の開発と利用」がもたらす環境影響が懸念され、資源活動と環境保護という二つの要請を調整する条約が作成された。そのうち生物資源については、すでに条約が採択され現在まで機能している。しかし、鉱物資源については、八〇年代末の環境破壊の発生と国際世論の圧力を契機に、協議国によって採択された鉱物条約を短期間に見直すという事態が生じ、その結果、南極環境を包括的に保護する新たな法規制が出現した。一九九八年に発効した「南極条約の環境保護に関する議定書」（九一年採択）である。この議定書は、南極環境とそれに依存・

関連する生態系の保護を強化する必要を認め、同時に、南極が地球環境問題の解決にとって重要な観測・調査の場を提供するという認識のもとに作成された（前文）。最も注目されるのは、鉱物資源活動を禁止し、その他のあらゆる活動（計画段階も含む）について環境影響評価の実施を要求する点である（七条、三条）。さらに、議定書と一体をなす附属書によって、廃棄物の適正処理、動植物相の保存などについても、従来よりも強化された措置が要求されるようになった。

本稿は、南極関連の条約およびそれら条約に基づく措置（いわゆる「南極条約システム」[2]）に定める環境保護規制の内容およびその基本的な変化について概観し、九一年議定書の意義を明らかにすることを目的とする。その際、南極環境保護の発展過程を明確にするため、考察の対象を三つの時期に分けて、必要に応じて各時代の国際（政治）状況にも言及する。以下にみるように、「平和と科学」の時代、「資源」の時代、そして「生態系保護」の時代である[3]。このような時代区分は主要条約が保護する利益内容に対応するものである。

一　平和と科学の時代（一九六〇年代）

1　南極条約

日本の三十数倍（地球陸地面積の十分の一）におよぶ面積をもつ南極大陸は海洋に囲まれた地球上で唯一孤立した大陸である。極地における科学研究の必要はすでに一九世紀に認識され、南極については一九五七年から五八年にかけて国際地球観測年（ＩＧＹ）の名の下に実施された。日本を含む一二カ国が観測基地を設けて科学観測が継続し本格化すると、すでに南極大陸に主張されていた領有権が問題となり、国際紛争の発生が懸念された。実際、南極半島では英国、アルゼンチン、チリの三カ国が領有権を主張し、四七年にはディセプション島で発砲事件が生じた。それ故、科学者の

要望を入れて平和目的の科学観測を自由に行うことを保障する南極条約（一九五九年署名、六一年発効）が必要となり、米ソを含む関係国（原署名国）は本条約を締結した(4)。条約の締約国は協議国と非協議国の二つのカテゴリーに分類され、協議国は一二の原署名国（うち七カ国は領有権を主張）と科学活動に実績のあるその他の協議国から構成される。経済的、技術的理由から南極に研究施設を維持できない途上国は、非締約国または非協議国（一部の締約国）である。現在、協議国は二六カ国、非協議国は一七ヶ国である。

条約は、南極の平和利用（一条）と南極の科学的調査に関する国際協力の維持・継続（二条）を保障する。これら二つの目的は科学上の利益ひいては全人類の進歩に貢献すると考えられた。条約は核爆発と放射性廃棄物の投棄を禁止し、南極を地球で初めての国際非核地帯とする（五条）。この平和利用は南極における科学調査の自由を保証する。締約国は、実行可能な範囲で、科学的計画・観測結果に関する情報と探検隊・科学要員を交換する義務を負う（三条）。条約はまた、南極における領有権問題を凍結し、右の国際協力活動が領土主権または領土に関する請求権に何ら影響を与えないとする（四条）。条約を遵守する限り、締約国は領有権の有無を問わず、南極で自由に活動できる。

以上から推測されるように、環境保護は南極条約の目的ではない。それに関する直接の明示規定はない。核爆発および放射性廃棄物投棄の禁止は間接的には環境保護の効果を有するが、しかし、軍事利用の禁止が完全な環境保護をもたらすわけではない。ある活動が平和的であるかどうかの判断は、当該活動が環境にとって有害であるか否かの決定と直接には関係しないからである。実際、観光事業活動はそれが純粋に平和的活動であっても、今や南極環境を破壊する最大の脅威と考えられている(5)。

もっとも、環境保護に関する規定が全くなかったわけではない。協議国の会議は南極に関する共通の利害関係事項のみならず、生物資源の保護・保存に関する措置を審議し、締約国に勧告することができる（九条一(f)）。協議国会議は、

IGYで設立された南極研究科学委員会（SCAR）の助言に基づいて、六〇年代以降、環境事項に関係する多数の勧告を採択してきた。たとえば、南極活動による環境損害防止のための活動計画と継続的な科学モニタリングを要求する勧告がある。環境影響評価、廃棄物処分、海洋汚染などに関する勧告も採択された。協議国会議が条約の政策決定機関として、協議国と非協議国に効力をもつ勧告を採択するにはすべての協議国の承認が必要である（九条四）。これは協議国の主権尊重に根ざすものである。

2　南極地域の動植物相保存のための合意措置

協議国会議の勧告として、南極の動植物相の保存に関する合意措置（一九六四年採択）がある。[6] これは南極に固有の海洋生物、鳥類と植物を保護する措置であり、その基本は、人間活動による植物・野生生物への偶発的危害の防止である。とくに繁殖のために上陸した海産動物の保護が重視される。この措置は、五九年条約（九条）により採択されたため、陸地上の生物資源にのみ適用され、公海上の生物には適用されない。南極条約の適用範囲（六条）は地理的に限定され、南緯六〇度以南（全ての氷棚を含む）の公海は除外されるからである。

主たる規制内容はつぎの三つである。第一に、南極に固有の海産動物または鳥類を無許可で殺傷、捕獲することは禁止される。許可が付与されるのは食糧、科学的標本その他として提供される場合に限られる。さらに、それら生物の通常の生息条件に対する有害な妨害を最小化し、沿岸水域の汚染は回避されるべきとする（六～七条）。第二は、種の保護である。非原産の種の持ち込みは自然の生態系バランスを破壊するために禁止される（九条）。また、特別の保護を受ける種が指定される。いずれの場合にも、締約国は自然種の扱いと生息地妨害を規律する許可制度の採用を要求される。その許可自体を規制する有権的機関は存在せず、各国の判断が優先し、動植物取得の長期的な影響をモニターする

手段もない。第三に、特別な科学的利益をもつ生態系を保護するための「特別保護地域」（ＳＰＡ）が附属書で指定され、その場所へのアクセスが規制される（八条）。ＳＰＡへの立ち入りに締約国の許可制度が導入される。やむを得ない科学目的がある場合であって、かつＳＰＡの自然生態系が活動によって害されないことを条件に立ち入りが許可される。この目的を定義するガイドラインは存在せず、ＳＰＡに基地を建造することは明示的に禁止されない。しかし、ＳＰＡにおける車両走行が禁止されたため（八条三(b)）、基地活動は効果的に実行しえない。六〇年代後半以降、こうした不便を回避しようとする協議国の政治的思惑によって、いくつかのＳＰＡの範囲が縮小されたり、その指定が撤回された。また、生態系保護を強調するＳＣＡＲの科学的提案は人間活動を重視する協議国によって無視される場合が少なくなかった。(7)

六四年合意措置は、南極動植物相の保護を目的とする初期の試みとして注目される。少なくとも動植物の保護が必要であるという協議国の意識を示すものである。(8) しかし、右の保護地域制度が採用された場所はきわめて少ない。人間活動によって環境影響が生じると考えられる南極大陸（氷に覆われていない部分）のわずか〇・一五％にすぎない。さらに当該指定地域においてすら、合意措置の違反がしばしばＮＧＯによって指摘されてきた。後述するように（三1(1)）、勧告は必ずしも実効的な環境保護を保証するものではなかった。(9)

このように、六〇年代は、条約によって領有権問題を凍結し、戦略的重要性をもつ南極を非軍事および非核地域とすることで、協議国は国際紛争の発生を防止しえたが、条約（九条一(f)）に基づく環境保護措置は必ずしも実効性を有するものではなかった。南極条約作成時における協議国間の申し合わせ、すなわち主権問題の棚上げという「政治的および安全保障上の価値」を優先させることによって、動植物の保護は各国の判断にもとづく許可や自発的遵守に任された。(10) 資源の保存あるいは環境保護という価値が前面に出るのは七〇年代以降である。

二　資源の時代（一九七〇～一九八〇年代）

七〇年代に入ると、「資源の開発・利用」と「生態系の保護」をいかに両立させるかが問題となる。協議国はこの点を考慮して三つの条約を作成した。後述する南極海洋生物資源保存条約は、多様な関連魚種の間に存在する生態系上の関係を維持すべきことを強調しつつ、基本的には海洋資源の「合理的な利用」を認める。八八年の鉱物資源活動規制の条約も、南極生態系の保護を原則としながら、資源開発を許容する。資源の開発・利用が合理的に実施されるならば、生態系は保護されるというアプローチである。以下、三つの条約について概観する。

1　海洋生物資源の利用

(1)南極アザラシ保全条約

南極に生息する特定アザラシは六四年合意措置によって保全されるが、協議国はその商業捕獲が再開されるであろうと考え、本条約（一九七二年署名、七八年発効）を作成した。六四年のノルウェーによる試験的なアザラシ捕獲を除いて、条約交渉の時点で主要産業による本格的なアザラシ操業実施の見通しは殆どなかった。アザラシの絶滅が現実に懸念されていたわけでもない[11]。

条約は、六種類のアザラシの存続を最適レベルに維持するために、その商業捕獲を制限する。年間許容捕獲量、一般的な禁漁時期、特定アザラシの捕獲区域、一般的な捕獲禁止区域（繁殖区域と長期の科学調査区域）などが規定される。とりわけ、南緯六〇度以南の「海域」で、相対的に総頭数が豊富な三種類のアザラシについて年間捕獲許容量を設け（附属書の一）、他の三種類のアザラシについては商業捕獲を一般に禁止する。ただし後者について、人または犬に不可欠な食物を提供する場合、科学的調査の対象となる場合、または博物館・教育施設への標本となる場合には、締約国

の許可を条件に、限られた数量のアザラシを捕殺できる（四条、附属書の二）。

条約作成当時、アザラシの総頭数や生育可能性に関する正確な科学的知識は存在せず、かかる情報なしには資源の有効管理は難しいと考えられた。そこで、過度な商業捕獲からアザラシ資源の枯渇を防止することを一般的な目的として、「科学的知識」に基づく合理的な資源利用が要求される（前文）。締約国は統計上の情報を交換・提供する義務を負い、専門家から構成される南極研究科学委員会（ＳＣＡＲ）は科学的な助言と報告を行い、種または生態系に対する重大な影響を締約国に警告し、勧告する（五条四、附属書の三～七）。

上記のような当時の捕獲現状から判断して、条約の中心は資源枯渇の予防対策である。アザラシ保全のための国際的な執行制度は存在しない。各締約国が自国民と自国船舶に対して条約の実施に必要な国内法その他の措置（四条の許可制度を含む）をとるものとし、締約国による集団的な査察措置（三条一ｋ、六条一ａ）は採択されなかった。なお、科学的捕獲に関する報告義務（四条）は履行されていないという。また、商業的捕獲は実施されていないが、これを商業アザラシ捕獲禁止の規範意識の成立と見るか、それとも経済的その他の理由による締約国の事実上の自制と考えるかについては、意見が分かれる[12]。

(2)南極海洋生物資源保存条約

さて、七〇年代後半になるとアザラシに限らず、南極海洋生物資源の利用可能性が国際的な関心事項となる。とくにオキアミ（エビに類する甲殻類）が旧ソ連と日本によって無秩序に採捕されたため、いくつかの南極生物のタンパク源が枯渇し、食物連鎖の破壊が予想された[13]。また、排他的経済水域宣言による遠洋漁業の締め出しによって南極海の漁業資源が注目された。アザラシ保全条約と異なり、南極条約の非締約国も食糧難解決のために海洋資源に関心を寄せるようになる。そのため、七五年に協議国は南極条約の枠内での海洋生物資源の科学的研究およびその合理的利用を促進し

達成する必要を承認した。七七年には南緯六〇度以北に及ぶ新しい条約を作成すること、保存措置には合理的利用が含まれ、資源捕獲は禁止されないことが合意された。こうしてアザラシ保全条約の発効後、正しい科学情報に基づく南極海洋の生態系の保護と生物資源の保存（合理的な利用を含む）を目的とする本条約（一九八〇年作成、八二年発効）が締結された。

この条約は、野心的な条約といわれる[14]。第一に、海洋生態系を本来のままの状態で保護するという生態系アプローチを採用する[15]。すなわち、各生物資源相互の関係および資源とそれを含む自然環境の関係を考慮した資源の利用・保存が要求される（前文）。締約国は海洋生物資源を「合理的に利用」するため、保存に関する三つの原則（義務）に拘束される。①海洋生物の採捕を単純に禁止することなく、むしろ採捕の量を安定したレベルに維持し繁殖による最大年次増加を確保すること、②採捕される資源とそれに依存する資源の間の生態学的関係を保持すること、および③採捕や外来種の導入に伴って二〇～三〇年間回復不能となるような海洋生態系の変化を防止・軽減することが要求される（二条）。それゆえ理論上、問題となる資源によっては、採捕量が一定レベルに制限されるのみならず、採捕が完全に禁止される場合も考えられる。第二に、南緯六〇度以南よりも広い海域におけるすべての形態の海洋生物資源を保護する。すなわち、南緯六〇以南の海洋生物資源のみならず、南緯六〇度と南極収束線との間の南極海洋生態系に属する生物資源も対象とし、魚類、軟体動物、甲殻類のほかに鳥類が含まれる（一条）。

条約機関として保存委員会、科学委員会および事務局が設けられる（七条、一四条、一七条）。保存委員会は条約の目的・原則を実施するため、資源や生態系に関する調査・研究を促進し、関連の統計資料の入手・取りまとめを行い、科学的証拠に基づく保存措置を作成し採択する（九条）。条約採択時の締約国はすべて保存委員会の構成国となり、実質事項は「全会一致」によって決定される（七条、一二条）。科学委員会は保存委員会の「協議機関」として、資源に

関する情報収集その他の国際協力の促進、保存措置を決定するための基準・方法の策定、資源量の定期的評価、資源に対する影響分析や保存措置の評価などを行って、条約目的達成のための措置を保存委員会に勧告する（一五条）。この科学委員会は保存委員会の構成国と同一であり、保存委員会は科学的専門家を保存委員として任命することもできる（一四条）。

このように本条約で重要なのは、アザラシ保全条約のように特定の生物資源の状態を個別に評価するのではなく、南極の海洋環境を一つの生態系として扱う点にある[16]。南極条約システムにおいて海洋環境保護の重要性を初めて明確にし、南極条約地域の環境保全（生物資源の保存）に関する協議国の特別の義務・責任（主要な責任）を明示的に認める（五条一、前文）。五九年条約で除外された南極条約地域内の公海部分とその外側の特定海域（南緯六〇度と南極収束線との間の海域）において、海洋生態系と生物資源を包括的に規制する。

しかし、この条約にはいくつかの欠陥がある。第一に、生態系アプローチの採用といっても、条約の operational な部分は、生態系の保護というよりも、むしろ生物資源の採捕と保存の両立性の確保にある。生物資源とそれに関連・依存する他の資源に回復不能な損害を与えない限り、資源の持続可能な採捕は許される[17]。どちらかといえば、資源の「合理的な利用」に重点がおかれている。第二に、これに関連して条約の実施が問題となる。生態系アプローチが成功するには採捕の対象となる種およびこれに依存・関連する種に関する正確なデータが不可欠である。これなしには保存委員会は科学委員会の勧告に基づいて有効な保存措置を決定しえない。条約は長期（二〇～三〇年）に及ぶ海洋生態系の変化を軽減・防止するための措置を求める（二条の原則）が、それには長期間の高度な学際的研究を必要とするため、複雑多様な食物連鎖における資源の相互依存関係を確認することは難しい[18]。科学委員会の専門家によってさえ資源の採捕量や資源量を正当に評価することは容易でないといわれる。そのため、海洋生態系をその本来のままの状態で保護すると

いう本条約の生態系アプローチに対して、非実際的な方法論であると批判する見解もある。第三に、保存委員会（協議国を含む）の任務は生物資源・生態系の調査と包括的研究の促進である（九条一a）が、保存委員会の決定は協議国の全会一致を必要とし、採捕を肯定する協議国の反対で適切な保存措置を決定し得ない場合がありうる[19]。さらに、締約国の政治的・経済的な利益が優先し、この条約はモニター、査察、執行の措置を導入しない。これは要するに、関係国の国際協力および条約の自発的遵守を重視するアプローチである[20]。その背景には領有権凍結の問題があった。すなわち、その凍結を海洋資源に対する沿岸国管轄権（その行使または行使の請求権）の凍結にまで拡大し、主権請求国と否認国の意見対立を調整する必要があった（本条約四条による五九年条約四条と六条の継承）。前者の請求国は沿岸国としてその主権に基づく管轄権が本条約でカバーされるすべての地域に適用されるとするが、否認国は沿岸国の管轄権は主権が争われていない（南緯六〇度以北の）本条約地域内の島々についてのみ適用されるとした[21]。よって、領有権問題に関する関係国間の政治的妥協を損なうおそれのある決定および実施・執行の措置は見送られ、南極大陸およびその周辺海域に関する決定は五九年条約と同様に関係国の事実上の規制に任されたのである。

2　鉱物資源の開発

七〇年代には、メタンの発見と石油・天然ガスの埋蔵量の推定が行われ、米国政府が自国民の南極開発申請を拒否したため（七三～七五年）、鉱物資源の開発規制は協議国にとって現実の問題となった[22]。その後、鉱物資源条約の交渉期間中に（八二～八八年）、途上国は、先進国を含む協議国と同様に、資源の開発・利用を肯定し、その経済利益の配分を求める立場から南極条約システムを批判した。ここではまず、途上国の見解に言及し、そうした批判にも拘わらず採択された八八年鉱物条約について検討する。

(1)途上国による南極条約システム批判

八〇年代前半から、途上国は「人類の共同遺産」(Common Heritage of Mankind ; CHM) の概念に基づいて南極の鉱物資源の配分を要求するようになる。[23] いわば南抜きの経済活動規制条約ではなく、南極を深海底と同様に人類共同の遺産と捉えて、北中心の開発活動から得られる利益を南を含む国際社会全体で衡平に配分すべきという趣旨である。かかる批判は九一年議定書の導入と直接には関係しないが、八八年鉱物条約の採択前に、同条約の交渉過程と並行して、南極条約システムそれ自体に対する批判が存在したことは注目される。こうした事実は国際社会全体が南極を資源開発の場として考えるようになった証左である。

途上国が八〇年代にそのような主張を展開した背景はなにか。第一に、八〇年代には南極及びその周辺海域に対する国際的な認識が変化した。特定の海洋資源は別として、南極はかつては一般に経済的価値のない「氷に覆われた砂漠」と考えられたが、その後、南極は豊富な鉱物資源が眠る宝庫であると理解されるようになった。すでに南極には石油・天然ガスの他に多くの鉱物資源があるとされ、専門家はそこに四五〇億バレルの油と一一五兆立方フィートの天然ガスが含まれると推定した（七三年）。大陸棚には石炭、銅、鉄が発見され、コバルト、鉛、マンガン、ニッケル、銀、チタン、ウラニウム、プラチナ、そしてクロムも存在するという。[24] 第二に、鉱物資源に関する条約交渉が、八二年以降、協議国のあいだでのみ進められた結果、南極条約システムに加入していない途上国は、協議国による鉱物資源開発がかれらに何ら利益をもたらすものではないと考えた。世界のエネルギー供給源を確保するためとはいえ、途上国は最先端技術をもつ先進協議国による鉱物資源の一方的独占を懸念した。[25]

第三に、そうした懸念を払拭するため、途上国は国連海洋法条約（一三六条以下）の深海底制度に導入されたCHM概念に依拠した。その先例が南極にも妥当すると途上国が期待しても不思議ではない。[26] CHM概念の起源は、国連総会

におけるマルタ代表パルドー（Arvid Pardo）の主張（六七年）である。国家管轄権の外にある海底とその地下は人類の共同遺産であり、新たに設立される国際機関が全ての国家の受託者としてそこを管理・規制する権限をもつという。マレーシア首相（Mahathir Mohamad）は、途上国を代表して、八二年九月に国連総会でつぎのように述べた。「われわれは現在の南極条約システムが成し遂げてきた価値を争うつもりはない。しかしわれわれが作り上げようとしているのは、そのシステムの長期的な安定性と実効性を確保するような、…南極における国際協力のための一層広い基盤と確固たる基礎である。われわれは少なくとも南極を何らかの点で人類の共同遺産であると考える強い正当理由があると確信する。」[27] 八三年にマレーシアは南極活動が人類全体の利益となるような積極的かつ広範な国際協調の可能性を検討する必要があるとし、南極のあらゆる側面に関する包括的・客観的研究を準備するように国連事務総長に求めた。その総会決議案は、他の非同盟諸国（スリランカ、パキスタン、バングラデッシュ、インドネシア、ブータン、ネパール、フィリピンなど）の支持を得て、南極問題を総会（第一委員会）の議題とすることに成功した。八五年には、アフリカ統一機構の閣僚理事会の決議が南極を人類共同の遺産であると宣言したことを受けて、南極における人類全体の利益を承認する総会決議（40/156 A）が採択された。さらに、鉱物条約が交渉中であることに鑑みて「南極資源の開発が南極における国際平和と安全の維持、その環境保護と資源保全、その国際管理と開発利益の衡平な配分を確保すべきであることを確認する」総会決議（40/156 B）も採択されるに至る（ただし多くの先進国は票決に不参加[28]）。その後、国際社会のすべてのメンバーが鉱物条約交渉に参加できるまで、同交渉を一時停止すべきことを協議国に要求する決議（八七年、42/46 B）も採択されたが、それを無視するように八八年鉱物条約が作成された[29]。

協議国は、南極とその資源をCHMであるという途上国の主張を否定した。二つの理由が考えられる。第一に、CHM概念は八〇年代において（そして現在なお）国際慣習法の規則ではなかった。途上国は、人類全体の利益のために南

極に関する「開放的な、すべての国が責任が負うような、そして衡平な枠組み」[30]を要求するが、深海底制度に準ずるならば、CHM概念の採用は少なくとも、主権または主権的権利の禁止、南極活動から生じる経済的な利益の国際社会における衡平な配分、そして国際管理による新たな資源開発方式の導入を意味する。それまで南極に主権を主張し且つ実際に主権的権利を行使してきた協議国（七カ国）、そして主権的権利の主張を留保した協議国（米ソ両国）に、新たな国際管理構想を受諾させるには無理があった[31]。深海底（月及びその資源）と異なり、CHM概念が主張された時点で、南極は完全な意味での「国家管轄権の範囲を越えた地域」ではなかった[32]。第二の理由として、八〇年代に主要途上国（the big brothers of the Third World）が協議国ブロックに加入したため、条約システムに対する途上国の批判は大きな影響力をもつものではなかった[33]。現在、協議国の数は二六カ国、その他の締約国は一七カ国であるが、一九八〇年から九一年までのあいだに、鉱物資源活動による利益を期待した一四カ国が新たに協議国の地位を得た。そのなかには途上国グループ（G77）の大国であるインド（八三年）、中国（八五年）、ブラジル（八三年）、そしてウルグアイ（八五年）が含まれる。その後、イタリー（八七年）、旧東ドイツ（八七年）、スウェーデン（八八年）およびスペイン（八八年）にも協議国の地位が与えられた。加入決定は協議国会議における全会一致による。そうした地位容認が南極条約システムに対する途上国の批判を考慮した結果と見るのは不正確であるが、インド、中国、ブラジルの加入要求は鉱物資源開発の可能性に触発され、鉱物条約交渉に乗り遅れないためのものといえる。いずれにせよ「南（途上国）はこの問題に関する一方の側としての結束に欠けていた。」アルゼンチンとチリを擁し、東西の結合からなる協議国ブロックは、インド、ブラジルそして中国という影響力ある途上国から条約システムに対する支持を取りつけたといえる[34]。バスラー（K. Basler）の表現を借りるならば、共同遺産概念を主張する南の立場を考慮することなく、協議国は世界人口の四分の三から成る「少数者独裁連合」の性格を有しつつ、資源開発の実施を認める法制度を作りあげるのである[35]。かくして

協議国は彼らの立場を強化し、南極条約システムの維持を貫徹しえた。

(2)南極鉱物資源活動規制条約

協議国は鉱物資源の開発前にその活動規制が必要であると認識し、すでに南極における採鉱活動を停止する旨を約束していた（七七年非公式モラトリアム）。関連条約は可能なかぎり迅速に作成されるという見通しのもとに、協議国は実質六年の検討を経て条約を採択した。環境NGOの反対はあったが、イギリス、ブラジル、日本、旧西独そして米国は、当時、採鉱活動を積極的に推進することに熱心であった。最終的には、協議国主導のもとに鉱物条約の草案が完成し（八八年六月採択）、条約は署名のために開放された[36]（同年一一月）。

本条約は九一年の南極環境保護議定書に取って代わられ、現在は未発効であるが、環境保護の見地から画期的な内容をもつものである。ワッツ（A. Watts）によれば、この鉱物条約は他の同様の多数国間条約よりも優れた環境保護規定を含むものであるという[37]。条約は、地球環境にとって南極が有する重要性、および南極がもつ特異な生態学的、科学的および自然的な価値を認めて、将来行われるであろう鉱物資源活動が南極環境またはそれに依存・関連する生態系に有害な影響をもたらすとして、環境影響評価と資源活動の効果的規制は、国際社会全体の利益に資するという（前文、二条）。海洋生物資源保存条約と同様に、生態系保護のアプローチが採用され（四条二）、南極環境の保護は協議国の特別な責任であるとする（二条）。他面、厳格な環境影響評価の実施を条件とするが、開発活動を容認する点において、この条約も基本的には海洋生物資源保存条約と同様の構造をもつ。以下、条約の一般原則、鉱物資源活動の実施に関する規定（条約機関の任務・機能を含む）、および条約の履行確保について概観する。

①一般的な原則

一般原則はつぎの三つに大別できる[38]。第一は環境影響評価の義務である。条約は鉱物資源活動が環境に与える影響の

評価、当該活動の受諾可能性、受諾される場合の実施条件を規定し、これに従わない活動は禁止される（一一～一三条）。また、影響を判断する適切な情報がない場合、および情報に基づいて予想される影響が一定の水準以上である場合（たとえば、空気、水質、大気、陸地、海洋への著しい悪影響など）には、当該活動は禁止される（四条）。この水準について条約は詳細に特定しないが、条約機関によって確定される問題である。第二の原則は、国際協力と国際参加の原則である。締約国は条約の枠内で国際協力を促進し、非協議国である途上国を含む、すべての締約国は鉱物資源活動に参加するように奨励される（六条）。もっとも、この参加原則による権利義務の内容は不明瞭である。それは、先進国の開発活動に途上国が参加する権利をもつかどうかが条約交渉時に争点となり、その解決を曖昧にするためであったといわれる。第三は特別地域の保護である。鉱物資源活動は、前述の特別保護地域（六四年合意措置）において禁止され、かつ既存の確立された南極地域の利用（基地活動、科学協力、海洋生物資源の保存、観光、歴史記念物の管理、航行と飛行）を妨害してはならない（一三条、一五条）。

②鉱物資源活動の実施に対する規制

活動の実施に関連して、つぎの三点に注意する必要がある。第一に、条約は鉱物資源活動を規律するが、「鉱物資源」とは、すべての非生物資源で天然の再生不能な資源である（氷は再生可能な資源として除外される）。鉱物資源の所在地は、南緯六〇度以南の大陸とすべての南極の島、およびこれらの大陸・島に隣接する沿岸区域の海底と地下で深海底まで延びる部分である。深海底はこの適用範囲から除外され、生態系に影響しうる諸活動については南緯六〇度以南の地域に限定されない（以上、五条二、四）。第二に、鉱物資源活動とは「概査、探査または開発」を意味し、科学的調査活動（五九年条約三条）は除外される。概査（prospecting）は探査と開発のために潜在的に鉱物資源が存在する場所を確認する活動、探査（exploration）は資源の存在または鉱床を確認・評価する活動であり、開発（development）とは

探査のあとで行われる鉱床の採鉱などをいう（一条七～一〇）。第三に、鉱物資源活動は締約国のみならず、締約国の機関・公共事業体や法人、これらのもので構成される合弁事業のいずれか（「操業者」）で行われ、これらと実質的かつ真正な関係をもつ締約国（「保証国」）が第一次的には操業者の活動を規制する（一条一一以下）。

さらに、条約が設ける五つの機関に触れておく必要がある。南極鉱物資源委員会（以下、委員会とする。これは主に協議国から構成される機能的な機関）、南極鉱物資源規制委員会（以下、規制委員会。委員会が決定する一〇カ国から成る機関）、科学・技術・環境諮問委員会（以下、科学委員会。すべての締約国を代表する委員から成る機関）、特別締約国会議（すべての締約国から成り、五九年条約の締約国にもオブザーバーの資格が付与される機関）および事務局である。事務局を除くすべての機関が概査、探査または開発を直接または間接に規制する権限を有する。

(a)概査　保証国は操業者による概査の計画を委員会に通告し、その場所・方法を詳細に提示し、操業者による「条約遵守と環境保護」を確保する義務を負う。概査は条約機関による事前の許可に服さない。しかし、概査が条約（または条約により有効とされる措置）と両立しないと考える他の締約国が委員会に異議を申し立て、委員会が関連の措置（概査の制限・禁止）を採択するときには（全会一致、二二条二）、保証国はそれに合致するように計画を修正し、その結果を委員会に通報すべきとされる（以上、三七条～三八条、二一条一(e)(ii)）。かくして、委員会は概査の活動を制限または禁止する権限を有する。

(b)探査と開発　概査と異なり、探査と開発には厳格な許可が要求される。まず、締約国は探査・開発のための地域指定を求める通告を事務局長に提出しなければならない。この通告では当該地域の自然や環境上の特徴などの詳細な説明が要求される。通告はまた、すべての締約国および委員会に召集されるオブザーバーにも送付される。科学委員会はその通報に関して委員会に助言し、特別締約国会議は通報に基づく委員会の地域指定と条約の適合性を検討し委員会に

報告する。委員会はこれら両機関の意見を考慮して、探査・開発が行われる資源と地域を指定する決定を行う（全会一致、一二条二）。この決定を受けて、当該特定地域に関与する規制委員会が設立され、規制委員会は申請を検討し、実施に関するガイドライン、探査・開発の一般的要件や特定条件（管理計画）を定める（三分の二多数決、三二条）。もし操業者が条約や管理計画で特定された措置を遵守しないならば、委員会は管理計画を停止、修正またはは取消すことができ、場合によっては操業者に金銭罰を課することができる（以上、三九条～五一条）。このような一連の手続と決定なしには探査・開発は実行しえない。(39)

③条約の履行確保

これについては、遵守、査察および損害賠償責任に関する一般規定がある。(40)遵守について、締約国は「その権限内において」条約（条約に基づく有効な措置）の履行を確保するための適切な措置をとる義務を負う（七条）。この権限が属人的権限のみならず属地的権限も含むと解する主権請求国（claimant）とその否認国（non-claimant）の間に意見対立がある。つぎに、査察については、条約は締約国が指名する監視員による現場査察の制度（五九年条約七条）を維持しながら、委員会と規制委員会が指名する監視員から構成される新しい国際査察の制度を導入する（一一～一二条）。

最後に、操業者はその活動が南極の環境・生態系に損害を与えるか又はそのおそれがある場合には、損害を防止、制限、浄化し、それを除去する適切な措置を要求され、操業者はその活動から生じる損害について厳格な賠償責任を負う（八条）。保証国についても、操業者の条約違反またはその継続から発生した損害について、操業者の賠償でカバーされない部分につき、国際法に基づく副次的な賠償責任が課される。対象となる損害の範囲、免責事由（自然災害、武力紛争、テロ行為など合理的に予見し得ない損害）と賠償軽減事由が特定され、その他の詳細な手続・規則（賠償限度額、請求に関する裁判手続、基金設立など）は本条約発効後に作成される別の議定書が扱うとする。かかる議定書が発効す

るまでは、締約国（操業者）は探査または開発のための申請を行うことはできない（八条九）。したがって本条約が発効したとしても（現在は未発効）、賠償責任の議定書が作成され発効しない限り、締約国の実施しうる活動は概査の段階にとどまることになる。その意味で、この損害賠償に関する議定書が採択されるか否かは、鉱物資源開発の将来に大きな影響をおよぼすものと考えられた。

以上みたように、鉱物条約では広範囲な資源活動に対して相当に厳格な環境基準が適用される予定であった。南極で通常実施される科学調査に類似する「概査」も、有害な環境影響を理由に停止されうる。もとより条約の実効性は、活動が禁止される場合の環境への「著しい悪影響」または「著しい変化」（四条二）の解釈いかん、とくに関係活動と条約の両立性に関する条約機関の個別判断に左右されるところが大きい[41]（たとえば、三七条二、三八条一、四五条一(b)(ii)、五一条一、五四条四）。

三　生態系保護の新時代（一九九〇年代）

鉱物条約が採択された直後、南極で保護すべき国際社会の共通利益はその包括的な環境保護にあるとの理解が一般化した。かつての資源利用中心のアプローチは少なくとも鉱物資源については妥当しないとする考えが広く支持されるようになる。協議国は国際世論（環境ＮＧＯ）の圧力を受けて、南極条約システムによって保護すべき価値を鉱物資源の開発・利用から生態系保護に「転換」し、九一年議定書が採択された。鉱物条約はそれがいかに厳格な環境影響評価を義務づけるものであっても、原則として鉱物資源活動を許容するものにほかならず、この議定書の採択・発効によって、鉱物資源の開発に優位する南極環境の自然のままの価値を認める新時代が到来した。以下ではまず、こうした南極条約

システムの方向転換を促した背景について検討する。

1　国際世論の喚起

鉱物条約採択の一年後に、同条約を生み出したコンセンサスが崩れ始め、鉱物活動を原則的に禁止する議定書が採択された。八八年鉱物条約は途上国の要求するCHM概念を導入するものではなかったが、資源開発の活動を厳格に規律するものとして高く評価された。他方、採鉱活動による環境への悪影響の可能性（および鉱物資源価格の下落）が広く認識されて、まずオーストラリアとフランスが八八年の鉱物活動規制条約を批准しないとする姿勢を明確にした。学説が指摘するように、それは、南極で実際に生じた環境損害（とくに八九年一～三月の若干のケース）に触発され一層厳格な環境保護を求める国際世論に起因する[42]。オーストラリアとフランスの両国は、少なからずそうした圧力を受けて八八年条約の批准を差し控えたと考えられる。

(1)フランス基地滑走路建造事件（一九八二～八五年）

国際的な環境保護団体（NGO）はすでに八八年鉱物条約の交渉期間中に、鉱物資源活動が南極環境に有害な影響を与えるであろうと確信していた[43]。本件は鉱物資源活動に反対するNGOの立場を活性化させた初期の事件である。九二年に完成予定の長い岩状の滑走路（一一〇〇メートル）を建造するフランスの計画は、一応の環境影響評価に基づいて、八二年から八三年初めにかけて実施された。初期の段階で地表（四五万立方メートル）を除去する必要があり、さらに二つの隣接する島の地ならし、およびそれら島々と五つの他の島を結ぶために、基礎工事用の石塊が使用された。この作業によって南極の動物生息地の破壊が懸念された。同地域は南極で動物が豊富に生息する場所である。とくに希少なペンギン種（帝王ペンギン）の生息地であり、また大陸にいる一〇種の鳥類のうち八種の生息地でもあり、多くのアザラシがそこに棲んでいた。そのため、動物科学者にとって重要な地域であり、南極海の生態系変化をモニターする

ための優先的場所として指定されていた。

フランス国家科学アカデミーは、フランス政府に対して当該計画の環境影響を詳細・綿密に研究することを要求した（全会一致の決議で可決、八三年三月）。環境保護団体（ASOC（太平洋・南極海洋連合）、グリーンピース）は、建造と航空機騒音に伴う動物生態系への悪影響を理由に滑走路の建造に反対したため、フランス政府は八四年に作業を一時停止した。フランス国内法では航空機滑走路のような大規模事業について事前の環境影響評価が要求されるが（七六月七月のフランス国内環境法）、南極条約上は影響評価に基づく作業計画提出の義務はない[44]。その後、フランス政府は専門家委員会を設置したが、その勧告（新評価の報告書、八四年末）を無視して作業は再開された。

右の活動が生態系を破壊したとする証拠はすでに協議国に提出されていた（八四年一月）。ジョイナー（C.C.Joyner）によれば、フランスの建造行為が六四年合意措置に違反し、フランスの行為に対して他の協議国が何ら実効的な措置をとらなかったことに問題があるという。しかし、①作業過程（地ならしのための爆破作業）でペンギンが殺害され、さらに多くの鳥類が営巣地からトラックで移送されたとする報告内容が正確であるとしても、その活動が合意措置に違反するといえるか否かは必ずしも明白ではない。フランス外務省は、計画によって周囲の環境に生じる影響を最小限にするためのあらゆる防止措置を講じたとして、とりわけ作業現場から鳥類を保護したので、計画は合意措置に何ら違反しないと主張した[45]（八四年）。六四年合意措置によれば、締約国は原産鳥類への妨害を最小限にするための「適切な措置」をとらなければならず、妨害行為として列挙されるいくつかの行為は基地の設営や運用に「必要最小限」の範囲で許される（七条一～二）。たしかに、合意措置によれば条約地域内で自然の海産動物・鳥類を殺傷・捕獲し、苦痛を与える行為は（条件つきで）禁止される（六条一）が、本件フランスの活動は基地へのアクセスを促進する目的で実施された。よって、フランスの行為が合意措置に違反すると断言できるかどうかは疑わしい[46]。もとより、右の「適切な措置」およ

び「必要最小限」の範囲（七条）について画一的な基準はなく、それを判断する有権的機関も存在しないため、解釈が対立するところであろう。

他方、②大多数の協議国はフランスの行為について無関心であるか、またはそれに反対しフランスを刺激する対応を控えた。オーストラリアおよびニュージーランドはフランスに対して作業に関する一層の情報を求めたといわれるが、他の協議国（一五カ国）は何ら正式の意思表明を行わなかった。かかる無関心な対応を機に、ＡＳＯＣは、南極条約の締約国政府に対して、次のような結論を公にした。「本件の取扱いは南極条約システムの信頼可能性の問題を提起する。もし締約国政府が何ら集団的活動をとらないならば、（そして）違反の申立てを調査することさえしないならば、国際社会（the public）は南極条約と関連の文書にしたがうという諸政府の約束を殆ど信頼しえない」と述べた[47]（八五年）。

このように、六四年合意措置は南極環境に影響を及ぼす国家の活動を監視する有権的制度（審査・規律の機関）を欠いていたため、フランスの活動を国際法によって実効的に規制することは実際に困難であった[48]。大規模な建造計画に先行する環境影響アセスメントを要求する勧告はすでに存在していた[49]が、有効に執行されなかった。また、科学基地・その他の戦略的支援施設を設ける場合に環境影響評価を命じるその後の勧告（八七年一〇月の第一四回協議国会議で採択された勧告XIV-2）についても、その遵守を確保する手段はなんら存在しない。

(2)船舶座礁による油漏出事故（一九八九年）

ところで、条約システムの実効性は別として、ＡＳＯＣはグリーンピースと共同して八八年条約の作成を挫折させるため、多様な示威活動を展開していた（八三～八八年）。ＡＳＯＣは、オゾン層破壊、海洋保護そして極地などの諸問題に関する世界の一七五以上の環境保全グループを代表する組織として設立され（七七～七八年）、八二年にはＡＳＯＣの事務局と財政基盤を担うものとして、非営利組織たる南極プロジェクト（TAP）を設立した。ＡＳＯＣは、鉱物の

商業開発が相対的に脆弱な南極の生態系を害すると考え、八八年六月までにそのメンバーが諸政府と接触し、鉱物条約の批准を拒否する協議国を発見しようと努めていた。九〇年初めには、クストゥー協会（the Cousteau Society）は刊行物をとおして南極保護の請願運動を展開した。フランスの探検家クストゥー（Jacques-Yves Cousteau）は各国の議員や行政官を精力的に訪問し、鉱物条約への反対を訴えたのである。(50)

その間、八九年初めに三つの船舶事故が南極で発生した。そのうち最も重大な事故は、アルゼンチンのタンカー（Bahia Paraiso号）の座礁による油漏出事故である。海軍船舶でもある同号はビスマルク海峡（南極半島の米国パーマー基地）付近で座礁し（八九年一月）、有毒なジーゼル燃料油（九五万リットル）が漏出した。過酷な気象条件のため、従来の清掃方法は役に立たず、また低温によって油の生物学的分解が遅れるとの理由で、環境への悪影響が懸念された。(51)さらに、類似の事故が短期間に発生した。英国船舶（Endurance号）がディセプション島付近で氷山に衝突した事故、ペルー調査船が南シェトランズ・キングジョージ島付近で座礁した事故である（いずれも八九年一月）。後者のケースでは流出した九五万リットルの油のうち四万リットルのみが回収されたにすぎず、長さ八～一二キロメートルにおよぶ油によって米国パーマー基地周辺の生態系に広範な損害が生じた。ついでエクソン・バルディーズ（Exxon Valdez）号からの油漏出事故が発生した（八九年三月）。かくして、極地における輸送活動の増大にともなう環境損害の発生が国際社会で注目されるようになった。とくに南極における石油の採掘という資源開発活動は、それが本格化するならば、油の輸送・漏出と決して無関係ではない。(52)

このような事実に基づくNGO（ASOC, Greenpeace, IUCNなど）の活動は、八八年条約による鉱物活動を疑問視する国際世論を喚起したと考えられる。クストゥーの説得活動はこれらの海洋事故による汚染損害に焦点をあてるものであったといわれる。(53)くり返し述べるように、八〇年代末の環境保護団体の活動およびそれを支持した国際世論は、オー

ストラリアとフランス両国による鉱物条約の拒否を促した大きな要因と考えられる。

(3)「世界公園」構想

ＮＧＯはすでに七〇年代に南極の世界公園化を構想していた。その起源は、南極を世界公園（World Park）と指定し、国連の監視下におくべきとする一九七二年の国立公園に関する第二回世界会議に遡る。ＡＳＯＣは世界公園構想が南極環境の包括的保護の中心をなすとし、世界公園を平和と科学的な調査・協力の場所と位置づける。鉱物条約の交渉開始後、採鉱活動の永続的禁止と世界公園構想を求める彼らの主張は一層明確になる。この構想を含むＮＧＯの包括的条約案はすでに八四年にオーストラリア政府に提示され、翌年には協議国に配布されていた。(54)

他方、八九年以降、途上国は人類共同遺産の概念に代替する「世界公園」構想を支持するようになる。前者のＣＨＭの主張は八〇年代に消滅したといわれるが、かつての途上国の見解は大きく後退した。(55) 八九年一二月の国連総会決議（A/RES/44/124 B）は、南極を「自然保留地または世界公園」（a natural reserve or a world park）とすべきであるという信念を初めて表明し、それによってすべての人類の利益のために南極の環境・生態系は保護されるという。同様の見解はその後も表明された。そこに共通する基本認識は、つぎの四点である。①南極は、国際社会の平和・安全および科学調査のみならず、地球環境とくに地球気候の条件に及ぼす影響に照らして重要な意義をもつ。②したがって、人類全体のために南極の環境・生態系を包括的に保護する必要がある。とくに、科学調査活動（基地・探検）を中心とする人間活動がもたらす南極への悪影響は防止または最小化されなければならない。③そのために、人類全体の利益を考慮し、かつ完全な遵守と執行を確保できる新たな条約がすべての国家の参加のもとに交渉・作成されなければならない。④さらに、南極を自然保留地または世界公園とすることは人類利益のための南極保護に通じるという（八九年～九三年までの国連総会総会決議(56)）。このように、途上国はかつては資源の開発・利用を肯定しその利益配分を要求したが、その後、

野生動植物の価値（wilderness values）を優先させる世界公園の考えを支持する。基本的には、南極の種とその生息環境は他のすべての要因に優位する特別の美的かつ科学的な重要性をもつという見解である。[57]

世界公園の構想はさらに、同時期にフランスおよびオーストラリアによっても支持された。さきに見たいくつかの環境破壊ケースのあとで、両国は鉱物条約に重大な欠陥ありとする姿勢を初めて公にした。フランス首相（Michel Rocard）は当初、南極鉱物資源レジームを設立する考えを完全には放棄せずに、むしろ条約改善のための再交渉を望むとしたが、その後、増大する環境ロビー活動を静めるために八八年鉱物条約の支持を撤回した（八九年四月）。一週間後、オーストラリア首相（Bob Hawke）も鉱物条約を批准しないと宣言した。当初、オーストラリアの外務大臣と環境大臣は鉱物条約が環境保護の唯一の方法であると確信していたが、上院が条約に反対するという動議を可決したため、条約を批准しないとした（同五月）。次いで、両国の共同声明で、オーストラリア＝フランス両国の首相は、南極における鉱物資源活動は脆弱な南極環境の保護と両立しないとし、南極を野生保留地（wilderness reserve）とすべきであると宣言した[58]（同八月）。

この共同宣言によって、鉱物条約は発効しえないことが明確になった。というのは、鉱物条約の発効には右の両国を含む、すべての主権請求国（claimant）の批准が必要とされたからである。この宣言を受けて、インド、ベルギー、イタリーは南極環境の完全な保護および世界公園構想を支持した。英米両国は鉱物資源活動禁止に強く反対したが、英国国内では鉱物資源活動を肯定する法案が労働党率いる下院で否決された。米国議会では鉱物条約反対の決議案が上下両院に提出され、上院での鉱物条約の批准に先立ち米国南極政策の再検討が問題となった。その後、九一年末に新たな議定書が作成されるまでに、NGOは鉱物条約反対の積極的な活動を展開し、ソ連、スペイン、ニュージーランドがオーストラリア＝フランスの見解を支持した。もとより、英米両国の採鉱活動容認の姿勢に基本的な変化はなかった（英国

は鉱物条約署名国のなかで唯一国内批准手続を開始した(59)。しかし、先にみた国連総会決議は「世界公園」構想を支持し、環境NGOの活動とともに、協議国を九一年議定書作成の方向に誘導する要因であったと推察される。（なお、あらゆる人間活動の禁止を含意するという理由で総会決議は完全な支持を得なかったといわれる(60)）。ここで議定書交渉の詳細に触れる余裕はないが、英米両国は採鉱活動の一時的停止を認めるところまで譲歩し（九一年初め）、日本は鉱物資源活動禁止を支持すると表明した（九一年四月）。かくして、九一年議定書が作成された(61)。

2　南極条約の環境保護に関する議定書

九一年議定書によれば、南極は「平和と科学に貢献する自然保護区域」(a natural reserve devoted to peace and science)であり、南極環境・生態系の包括的保護は人類全体の利益に適うとされる（二条、前文、四条参照）。①「平和と科学」に言及することから、五九年条約に基づく南極秩序の政治的安定が前提である。議定書自ら、南極条約（体制）を強化（補足）することを意図し、南極におけるすべての活動が南極条約の目的及び原則と一致することを確保するという（前文）。②さらに、議定書は五九年以降の南極条約体制に基づく環境保護の範囲を拡大し改善する。すなわち、「南極の海洋生物資源保存条約の保全原則を再確認」し、同時に、締約国は南極環境と生態系を保護する必要から、南極を「自然保護区域」として指定する（前文）。それを「世界公園」とは呼ばない(62)。議定書の適用範囲は「氷だなを含む南緯六〇度以南の地域」に確定されるので、議定書はそれに先行するすべての南極関連の諸条約や拘束力ある諸勧告に当然かつ自動的にとって替わるものではない（四条）。議定書の適用範囲（一条）から除外される地域（海域）を対象とする条約は、現在なお有効である(63)（南極アザラシ保全条約および南極海洋生物資源保存条約）。ボグラー(J. Vogler)が指摘するように、「生態系保護の原則は（鉱物）資源開発の回避を通して幾分は前進した」が、しかし海洋生物資源

に同じアプローチを採用するにはなお時間が必要である。[64]（未発効の鉱物資源活動規制条約（八八年）との関係については後述する。）

(1)議定書の特色と締約国の一般的な義務

議定書は、つぎの三点において従来の規制内容と異なる。第一に、議定書は、公的・私的を問わず、南極におけるすべての活動を規律する（広範性）。鉱物資源活動、科学調査（地球環境研究も含む）と観光事業活動がその主たる対象である。氷の取得は除外される。第二に、議定書は、現行の関連諸条約と異なり、もっぱら南極の環境・生態系の保護に重点をおく（包括性）。八八年条約は鉱物資源開発という特定活動と環境・生態系保護の両立を条件に当該活動を規制するものであるが、議定書は後者を優先的な価値とし、あらゆるタイプの人間活動を規律する。第三に、議定書は現行の関連条約よりも厳格な環境保護を要求する（厳格性）。右の環境優位の原則によって、科学調査を除く鉱物資源活動は原則として禁止される（七条）。これは鉱物条約の全面否定である。[65]このような方向転換を促した背景についてはすでに述べた。

鉱物資源活動を除くすべての活動は、三条の「環境原則」によって規律される。すなわち、締約国は特定の環境影響を一般的に回避し抑止するように行動を計画・実施しなければならない。そのため、議定書（および附属書）は、考慮すべき環境上の価値を特定し、かつ回避すべき悪影響を列挙する。これらの環境要因は、気候、大気、水質、種などへの悪影響から南極の環境・生態系および自然のままの価値（原生地域としての価値、美的価値、科学研究活動の場としての価値を含む）を保護することである。とくに、科学調査・基地活動と関連の軍事要員・備品の使用、観光事業および探検活動がこれらの原則を考慮しない場合には、活動（計画段階を含む）は修正、停止、または撤回される。さらに締約国は予見できる影響を検証したり、予見できない影響を発見するために、諸活動を「定期的かつ効果的に」モニター

しなければならない[66]（以上、三条）。

その他の一般的な義務として、通報、緊急事態への対応、協力、協議の義務がある（一三～一七条、六条）。締約国は相互に議定書遵守を確保するための立法・行政措置と執行措置、そして違反活動を阻止するための努力措置を通報しなければならない。年次報告書および査察報告書は関係国ないし条約機関に送付される。環境上の緊急事態についても、締約国は他のすべての締約国に迅速に通報しなければならない。締約国はまた、事故に対処するための緊急計画を立案し、実際の緊急事態に迅速かつ実効的に対応しなければならない。さらに、締約国は南極活動の計画および実施について協力する義務を負う。この活動には環境保護に関する科学研究と環境影響評価が含まれる。累積的な悪影響を回避するために将来の基地その他の施設の設置場所の選択について、締約国は他の締約国と協議しなければならない。

(2)環境保護委員会

環境保護委員会（Committee for Environmental Protection; CEP）は、協議国会議は別として、議定書（附属書）の実施に関与する唯一の機関である。議定書の締約国は、この新設機関のメンバーとなる。議定書の非締約国で、南極条約の締約国であるすべての国はオブザーバーの地位を有する。CEPの任務は、議定書遵守の監視であるが、独立した役割や義務的な執行手段をもたない。CEPはむしろ補助的または諮問的な機関として、協議国会議による検討のために、議定書（附属書）の運用・実施に関して締約国に助言と勧告を行う（以上、一一～一二条）。かかるCEPの限定された機能には批判がある。たとえば、後に見るように、環境影響評価におけるCEPの役割は最終段階でのコメント提出に限定されるが、影響評価の内容・活動と議定書の両立性に関する強い権限が必要であるとされる（附属書I参照）。保護地域の提案、同地域の管理計画の作成についても同様の批判がある（附属書V参照）。しかし、議定書はCEPにそのような役割・権限を認めない[67]。

3　附属書による規律

議定書と一体をなすものとして、五つの附属書が採択された。これによって、科学研究や科学基地の建造という伝統的な南極活動のみならず、多様な非政府活動が具体的かつ詳細に規律される。（観光事業活動（tourism）に関する第六の附属書の作成が予定されている。）以下、附属書について概観する。

(1)環境影響評価（附属書Ⅰ）

締約国のすべての活動は、新規の活動であるか現行活動の変更であるかを問わず、この附属書に定める環境影響評価（ＥＩＡ）およびモニタリングの手続にしたがう（議定書八条）。この手続は予想される環境影響を三段階に分類する。①締約国が活動開始前にその「適切な」国内手続によって、計画活動から生じる環境影響を「軽微または一時的以下」と判断する場合には、活動を直ちに実施できる。②それ以上の影響が考えられる場合には、提案活動、その代替案、予想される影響（累積的影響を含む）を記述する初期環境評価書（ＩＥＥ）を作成し、影響が「軽微または一時的にすぎない」ことが判明するならば、影響の評価・検証（監視）の実施を条件に当該活動を実施できる。③ＩＥＥ（または他の方法）によって影響が「軽微または一時的以上」であるならば、締約国は、予想される変化・影響を予測するために使用した手段・資料を提示して、予想される影響の性質・範囲・期間と頻度、間接的・二次的な影響を記述する一層詳細な包括的環境評価書（ＣＥＥ）を作成しなければならない。ＣＥＥ草案はすべての締約国と委員会に送付され、委員会の助言に基づく協議国会議の「検討」（consideration）がなされるまで、当該活動を行うという締約国（活動計画国）の「最終的な決定」（final decision）は許されない（三条五）。また、ＣＥＥ手続完了後に活動を実施する締約国は、環境指標を適切にモニターする義務を負う（五条一）。しかし、協議国会議が活動の実施を許すか否か（修正を含む）を「最終的に」決定しうるかは、附属書の条文から必ずしも明確ではない。すなわち、附属書（四条）は決定主体および

決定の最終性について明示しない。したがって、活動実施に関する最終決定権は協議国会議に付与されていないとする解釈（学説）が有力である。[69] これによれば、環境影響が軽微または一時的な影響を上回る活動について、協議国会議は拒否権をもたないことになる。（もとより、附属書三～四条の解釈をはなれて、協議国会議は条約システムの義務違反について特定の措置をとる一般的な権限を有する。[70] 議定書一〇条一(b)による全会一致。）

このような影響評価手続の欠陥は（協議国会議が最終決定権をもつと仮定しても）、①「軽微または一時的な」影響であるか否かの判断（入り口決定）が、活動開始を望む締約国の国内手続に左右される点である。同様に、CEEについては委員会と協議国会議によって検討（決定）されるが、締約国の判断によるIEE次第で活動が実施されうる。②CEEについては草案送付の義務と公的コメントの機会（締約国の意見および委員会の助言）が認められるが、IEEについて、締約国は他の締約国と委員会へのIEEリストの送付を要求されるにすぎない。

(2)南極動植物相の保存（附属書Ⅱ）

この附属書[71]は動植物へのアクセスおよび妨害を規律し、許可制度によって原産動植物の捕獲・有害な干渉を禁止する。①締約国の許可証の発給は、科学的研究や博物館などの施設に標本を提供する場合、または科学活動や設備の建設・運営にとって避けられない場合などに限られる（附属書Ⅱ・三条）。②南極に固有でない動植物を南極に持ち込むことは、許可のない限り、禁止される（同四条）。③さらに情報交換および通報の義務がある。締約国は南極で毎年捕獲・採取される南極原産のほ乳類、鳥類または植物の年間捕獲・採取量、各種の個体数に関する情報を交換し、環境保護委員会と他の締約国に通報される（同六条）。

(3)廃棄物の処分と管理（附属書Ⅲ）

この附属書によって、締約国は、実行可能な限り、南極環境への影響を最小化するように南極での廃棄物処分を減ら

し、かつ南極から廃棄物を除去すべき一般的な義務を負う。もっとも、こうした義務は人命の安全、船舶・航空機などの高価な施設・資機材の安全に関する緊急の場合には適用されない。附属書の欠陥は、海洋環境の浄化能力の考慮を条件とするにせよ、汚水と生活による液体廃棄物の直接の海洋投棄を許す点である（以上、附属書Ⅲ一条二、一二条一、五条一）。さらに、実体的義務とは別に、廃棄物に関する「情報提供と記録」の制度が設けられる。締約国は南極における活動用キャンプ、固定基地または船舶からの廃棄物について年次管理計画（削減、貯蔵、処理を含む）を準備し一般的に明示しなければならない。締約国はまた、過去に廃棄物処分が行われた活動地の目録を準備しなければならない（以上、同八条二、五条三）。

(4)海洋汚染の防止（附属書Ⅳ）

附属書Ⅳは、船舶による南極の海洋環境の汚染を規制する。締約国は、自国船舶からの排出規制措置を設ける義務を負う。①最も強い措置として、プラスチック類、その他すべての廃物の海洋投入処分の絶対的禁止が要求され、特に石油運搬船については、海洋汚染の緊急事態に対応する緊急計画の作成と緊急汚染に対処する協力行動が求められる（以上、附属書Ⅳ五条一～二、一二条一～二）。②その他の排出及び処分に対する規制は弱い。たとえば、船舶またはその設備の損傷に起因する油または油性混合物の海洋排出は、合理的な予防措置を条件に許される。有害液体物質の排出は原則として禁止されるが、海洋環境に有害な物質を大量または高濃度で排出した場合にかぎる。食糧廃棄物の海洋処分は、粉砕・圧搾装置によって処分され、かつ陸地（または氷棚）から一二カイリ以上離れた地点で処分されるならば許される。これらの規定は、船舶・乗組員の安全または海洋における人命救助の緊急の場合には適用されない（以上、同三条二、四条、五条三、七条）。

この附属書の実効性を損なうのが、主権免除である。あらゆる政府船舶はこの附属書の適用をうけない。締約国は、

かかる船舶が適切かつ実行可能な範囲でこの附属書に抵触せずに行動するように、自ら所有または運行する船舶に対して適切な措置をとるように要求されるにすぎない（一一条一）。南極における輸送作業は通常、政府船舶によって行われる現実に鑑みるならば、この規定は上記の海洋汚染防止規定の適用範囲を相当に制限することになる。(72)

(5)地域保護と管理（附属書Ⅴ）

附属書Ⅴは、二つの特別保護地域を設ける。①締約国が指定するＡＳＰＡ（「南極特別保護地域」）の制度によって顕著な環境的、科学的、歴史的、美的もしくは原生的な価値、実施中もしくは計画されている科学調査が保護される。ＡＳＰＡへの立ち入りは許可による場合を除いて禁止される。②締約国が指定するＡＳＭＡ（南極特別管理地域）は、活動の計画・調整、将来紛争の防止、締約国間の協力改善、環境影響の最小化を目的とする。ＡＳＭＡへの立ち入りには許可を要しないが、行動綱領を遵守しなければならない（以上、附属書Ⅴ三～四条）。

これら二つの場所の指定案には、管理計画の提出が要求され、特別な保護・管理を必要とする価値、ＡＳＰＡへのアクセスと活動が許可される条件、ＡＳＭＡの行動綱領などが詳細に記述されなければならない。環境保護委員会は管理計画について協議国会議に助言し、同会議はコンセンサスで管理計画を採択する。管理計画は必要に応じて改訂され、また五年ごとに見直しが行われる。各締約国はＡＳＰＡの管理計画にしたがう場合にのみ、自国民の立ち入りと活動を許可できる。要するに、ＡＳＰＡ・ＡＳＭＡを指定する締約国は、環境保護委員会と協議国会議の事前承認をえた管理計画に基づいて、それら地域の環境保護に責任を負う（同五条一、六条一、六条三、七条一）。

4　議定書の履行確保

議定書は、年次報告の提出、査察と紛争解決について規定する。(73)

(1)年次報告

締約国は議定書の実施措置に関する報告書をすべての締約国と委員会に送付する義務を負い、これは協議国会議で審議され、かつ一般に利用可能なものとされる（一七条）。

(2)査察の手続

協議国は自国民を査察の監視員として指名できる（五九年南極条約七条三と同様）[74]。さらに協議国会議は、その手続で新しい種類の監視員を指名できる。これらの個別的あるいは集団の監視員による査察は、協議国の積極的な義務である（一四条一）。後者の詳細な手続規定はないが、これを実現して環境分野における国際監視制度を導入する必要がある。査察後に作成されるべき査察報告書も注目される。報告書は違反の疑いのある締約国に対して、そのコメントを付する機会を与えるために送付され、協議国会議の検討のために、すべての協議国と環境保護委員会に配布され、最終的に公表される（一四条四）。この報告書は遵守に関する情報源として重要である。

(3)議定書にもとづく紛争解決

議定書は二種類の紛争解決手続を設ける。①議定書の解釈または適用に関する紛争については、いずれかの当事国の要請で、当事国は平和的解決のための協議を行う義務を負う（一八条）。②第二の手続は、①の協議手続を利用した後に一方の当事国の要請で発動され、特定の紛争（鉱物資源活動の禁止、環境影響評価、緊急事態対処、議定書の履行、附属書の解釈・適用）について適用される（一九～二〇条）。各締約国は、議定書の批准時に、②の手続による紛争解決のために、議定書が設ける仲裁裁判所もしくはＩＣＪのいずれか（または両者）を受諾する旨を宣言できる。宣言を行わない締約国は仲裁裁判所の権限を受諾したものとみなされ、紛争当事国が同一の裁判所を受諾したときはそこに紛争が付託され、その他の場合には仲裁裁判所に付託される（一九条）。このような紛争の義務的解決は、国際的な査察

制度とともに、議定書の執行を確保する価値ある手段となりうる。とくに議定書が予定する仲裁裁判による解決は、国際環境法分野における新たな方式であり、その活用が期待される。(75)

おわりに

九一年議定書は、南極の環境と生態系の包括的保護を締約国の義務とし（二条）、鉱物資源活動を禁止するとともに、科学研究計画、探検、基地活動、観光事業活動など、すべての人間活動を規律する一般的な枠組みを提供するものである。上述のように、あらゆる人間活動の計画および実施の段階で環境影響評価を要求し（附属書Ⅰ）、その際、南極の環境価値（生物学的・歴史的・美的価値など）は、締約国が考慮すべき基本的要因とされる（三条）。さらに締約国は、進行中の活動から生じる影響のみならず、予見しえない影響を発見するための定期的・実効的なモニタリングを要求される。

鉱物条約と比較するとき、回避されるべき環境の悪影響や重大変化の範囲が一般的・抽象的に定義され、それら悪影響の存否が第一次的には締約国の個別判断に任されるが、事後に条約機関の「検討」に服する点において（鉱物条約の活動実施規制と議定書のCEE手続）、両者の間に大きな差異はない。もっとも、附属書の解釈上、協議国会議が活動の実施を許可する「決定」権を有するかどうかは不明確であり、この点において議定書は鉱物条約に比べて後退していると考えられる。(76) しかし、協議国会議は、議定書の一般的な環境原則（三条）と両立しない個々の活動に対して、その履行確保のために（活動の取消・修正を含む）特定の措置をとりうる（一〇条）。三条の一般的な環境価値と悪影響の解釈・適用については、附属書の修正・追加（八条）による具体化が考えられる。環境影響評価を除く現行の附属書で

は、禁止事項が特定され（動植物の捕獲・持ち込み、廃棄物処分、海洋汚染）、締約国による管理計画の提示および条約（議定書）機関による計画内容の検討が予定されている（廃棄物処分、地域保護）。さらに集団的・定期的な査察制度を導入し、かつ査察報告書と義務的な紛争解決手続を活用することで、具体的ケースにおける一般原則の明確化が期待できる。

各附属書には上述のような欠陥があり、議定書についても環境保護委員会の権限の範囲や非締約国に対する執行の可能性[77]など、いくつかの限界が指摘されている。しかし、南極における人間活動全般について、それがもたらす環境影響を防止し管理する議定書の試みは、人間と自然環境・生態系の共生ないし調和を実現しようとする画期的アプローチである。九一年議定書は、（海洋生物資源は別として）南極条約システムにおける資源主義（resourcism）から地球保護主義（Earth-patriotism）への転換をはかるものと考えられる[78]。南極条約システムは、今や政治・経済的価値以外に環境価値を積極的に組み込む段階に入ったといえよう[79]。南極環境・生態系の保護が人類全体の利益であるという一般的な確信は少なからず、南極が地球環境問題の解決の場であるという実践的要請（前文）に支えられていることは疑いない[80]。この意味において、とりわけ地球環境に関する科学活動が今後、議定書の包括的規制の枠内で実際にどのように展開されるのか、その国家実行が注目される[81]。

つぎに、九一年議定書（九八年発効）と八八年鉱物条約（未発効）の関係について触れるならば、議定書における鉱物資源活動の禁止（七条）はつぎの二つの方法のいずれかによって解除できる。一つは、すべての協議国の合意があれば、いつでも議定書は修正・改正できる。第二に、議定書の発効後五〇年が経過するならば、いずれかの協議国の要請で議定書検討会議を開催することが可能となり、この会議で議定書の修正・改正が採択されうる。しかし、この採択にはつぎの条件が付される。①修正・改正案は、議定書採択時の協議国の四分の三を含む締約国の過半数で採択される。

②とくに七条に関する提案は、法的拘束力のある鉱物資源活動レジーム（鉱物資源活動を認めるか否か、そして認める場合の条件を決定するための合意された手段を伴う）を含むものでなければならない。③こうして採択された修正・改正案は議定書採択時の協議国すべてを含む協議国の四分の三による批准で発効する（二五条）。このように、議定書は鉱物資源活動を原則として禁止するが、その禁止は厳格な条件のもとに解除されうる。[82] 議定書の改正によって協議国が鉱物資源開発を行うかどうか、さらに協議国の領有権にふれるＣＨＭ問題が再浮上する可能性については、現在のところ予想しがたい。しかし、そうした方向は議定書にもとづく新たな規範意識の形成に逆行するものであろう。南極空間はかつては地理的に孤立した科学実験室であったが、今日では地球生態系の不可欠の一部分であり、それゆえにまた、地球環境問題（オゾン層破壊、地球温暖化）解決のための貴重な情報源を提供しうる場でもある。かかる認識のもとに、南極の自然のままの環境・生態系の保護が強く要求されているからである。[83]

最後に、南極環境保護規制に右の「転換」をもたらした一つの重要な契機は、既存の環境規則が不完全であるとするＮＧＯの積極的なロビー活動（鉱物活動反対・世界公園構想の運動）であった。[84] 環境ＮＧＯは南極環境の重要性を認める国際世論を喚起し、政治的には少数協議国と途上国の連携すら誘発し、南極条約システムを生態系保護の新時代に導くのに主要な役割をはたした。[85] 本稿では九一年議定書作成に至るまでの国家アクター（協議国、途上国）と非国家アクター（環境ＮＧＯ、国連総会）の政治的相互作用については十分に検討しえなかったが、環境ＮＧＯが国家の枠を越えて連携し、議定書作成を促す重要な役割を担ったことは注目に値するといえよう。[86]

（1）J. Vogler, *The Global Commons: A Regime Analysis*, 1995, pp. 80-81, 93-94.

（2）多くの学説は具体的には以下をあげる。①南極条約、②協議国会議で採択された二〇〇以上の勧告で効力をもつもの、

南極条約に基づいて採択された条約として③七二年アザラシ保全条約、④八〇年海洋生物資源保存条約、⑤八〇年鉱物資源活動規制条約および⑥九一年環境保護議定書（附属書を含む）、および⑦これら条約に基づく有効な諸措置をいう。P. Sands, *Principles of International Environmental Law*, Vol.1, 1994, p. 521.D. Vidas, The Antarctic Treaty System in the international community: an overview, in: *Governing the Antarctic* (ed. by O.S. Stokke and D. Vidas), 1996, pp. 42-43.

（3）D. Vidas, op.cit., pp. 48-54.

（4）神沼克伊「極地における科学研究と国際協力」国際問題三五三号（一九八九年）一八－二三頁参照。

（5）J. Angelini and A. Mansfield, A Call for U.S. Ratification of the Protocol on Antarctic Environmental Protection, 21 *Ecology Law Quarterly*, 1994, pp. 182-183.

（6）勧告（III-8）に附属するこの合意措置は唯一例外として条約の形式をとり条約の文言をもって起草されたといわれる。P. Gautier, Institutional Developments in the Antarctic Treaty System, in: *International Law for Antarctica* (ed. by F. Francioni and T. Scovazzi), 1996, 2nd ed., p. 40. 原文についてはF. M. Auburn, *Antarctic Law and Politics*, 1982, pp. 304-309.

（7）Id., pp. 270-277. 九一年までに二〇のSPAが指定された。P.Sands, op.cit., p. 522, n. 13.

（8）永続的研究基地（現在、四一の基地が存在）を設けることが可能な南極空間は限定されていたので、人間は多くの鳥類、海産動物との共存を余儀なくされ、とくに人間にとって外在的な動植物の生存を不必要に妨害することのないように科学者たちが先導してこうした一般ルールを設けたという。L. Kimball, Environmental Law and Policy in Antarctica, in: *Greening International Law* (ed. by P. Sands), 1993, p. 122.

（9）J. Vogler, op.cit., p. 87. その他の欠陥として、勧告ゆえに法的地位が不明確であり、実施に時間を要し、各国の実施内容が統一されないことが指摘される。D.R. Rothwell, *The Polar Regions and the Development of International Law*, 1996, p. 364. なお、南極条約九条によって採択された措置のなかで重要な勧告としてしばしば言及されるのは、六四年合意措置のほかにつぎの四つである。①南極の探検と基地活動の行動綱領（七五年、のちに勧告VIII-11（八一年）、さらに改正されて勧告XV-3（八九年）となる）、②環境影響評価ガイドライン（八七年、勧告XIV-2）、③廃棄物処分ガイドライン、④海洋汚染ガイドライン（ともに八九年）である。

（10）L.M. Elliott, *International Environmental Politics: Protecting the Antarctic*, 1994, pp. 206-207. Kimballは、この時代を「科学が

南極保全のみならず、外交および法と交錯していた時代」とみる。Supra note 8, p. 122.

(11) J. Vogler, op.cit., pp. 87-88. D.R. Rothwell, op.cit., p. 365. D.H. Overholt, Environmental Protection in the Antarctic: Past, Present, and Future, *Canadian Yb. IL,* 1990, pp. 237-238.

(12) J. Angelini and A. Mansfield, op. cit., p. 189. E. Franckx, Environmental Protection: An Arctic-Antarctic Comparison, in: *The Antarctic Environment and International Law* (ed. by. Verhoeven, P. Sands and M. Bruce), 1992, p. 111.

(13) J. Vogler, op.cit., p. 77. S.T. Madsen, A Certain False Security: The Madrid Protocol to the Antarctic Treaty, 4 *Col. J. International Envtl. Law and Policy,* 1993, p. 462, n. 29. C.C. Joyner, Japan and the Antarctic Treaty System, 16 *Ecology L.Q.,* 1989, p. 160.

(14) J. Vogler, p. 88.

(15) 生態系とは、動植物と微生物の共同体およびこれらが相互に作用しあう物理的・化学的環境から構成されるシステムをいう。生態系アプローチの特色は、種とその物理環境の間の生態学上の内的関係を体系的に評価することにあり、そこで重要なことは、捕獲・採取される種とその捕食者との間に均衡のとれた生態学上の相互依存関係を維持する必要を認めることであるという。S. T. Madsen, op.cit., p. 462, n. 30.

(16) P. W. Birnie and A. Boyle, *International Law and the Environment,* 1992, p. 445.

(17) J. Vogler, op.cit., p. 88.

(18) Id., p. 93. D.H. Overholt, op.cit., pp. 241-242. D.R. Rothwell, op.cit., p. 366.

(19) P. W. Birnie and A. Boyle, op.cit., p. 451.

(20) J. Vogler, op.cit., pp. 91-92.

(21) 林司宣「南極条約体制の課題とその将来」国際問題三五三号（一九八九年）、三九頁。

(22) R. Friedheim and T. Akaha, Antarctic Resources and International Law: Japan, the United States, and the Future of Antarctica, 16 *Ecology L.Q.,* 1989, pp. 133-134.

(23) 林司宣「国連における南極問題」国際法外交雑誌八四巻四号（一九八五年）一六頁以下。D.C. Waller, Death of a Treaty: The Decline and Fall of the Antarctic Minerals Convention, 22 *Vanderbilt J. of Transnational Law,* 1989, p. 660. 本稿ではこの問題について主に以下に依拠した。K. Basler, *The Concept of the Common Heritage of Mankind in International Law,* 1998, pp. 243-276

(Chapter 7).

(24) D.H. Overholt, op.cit., p. 245. R.Friedheim and T.Akaha, op.cit., p. 133.

(25) D.M. Zang, Frozen in time: the Antarctic Mineral Resource Convention, 76 *Cornell L.R.* 1991, p. 760.

(26) Id., p. 765.

(27) UNGAOR 37th Session, UNDoc A/37/PV10, Sep.29, 1982, at 17, cited in S. T. Madsen, op.cit., p. 476.

(28) 協議国は国連総会で南極条約システムについて討議する用意はなく、それゆえ同システムに関する決議の票決には参加しなかった。中国は投票に参加したが、しかし棄権した唯一の協議国であった。S. van Bennekom, A New Regime to Protect the Antarctic Environment, 5 *Leiden J. of International Law*, 1992, p. 39.

(29) K. Basler, op.cit., pp. 247-249.

(30) Vogler,op.cit., p. 83は、マレーシア国連代表（Zain-Azraai, 1987）を引用して、途上国はつぎのような南極条約システムを批判したという。協議国は他の締約国がもたない決定権を有し（排他性、exclusive）、南極におけるあらゆる活動を規律する権利をも有し（絶対性、total）、かつ条約システム内の決定は外部機関の審査に服さない（無答責性、unaccountable）。

(31) 林司宣、前掲論文（国際法外交雑誌）、三四頁。

(32) E. Suy, Antarctica: Common Heritage of Mankind?, in: *The Antarctic Environment and International Law* (ed. by J. Verhoeven, P. Sands and M. Bruce), 1992, p. 94.

(33) S. van Bennekom, op.cit., p. 39.

(34) J. Vogler, op.cit., pp. 82-83.

(35) K. Basler, op.cit., p. 248.

(36) K.S.N. Blay, New Trends in the Protection of the Antarctic Environment: The 1991 Madrid Protocol, 86 *AJIL*, 1992, pp. 377-378. 山本草二「南極資源開発の国際組織化とその限界」、大沼保昭編『国際法、国際連合と日本』（高野雄一先生古稀記念）一九八七年、一九五－二三九頁参照。筒井若水「「鉱物資源条約」からみる南極」国際問題三五三号（一九八九年）、四八－五八頁参照。

(37) A. Watts, *International Law and the Antarctic Treaty System*, 1992, p. 264.

(38) これら諸原則について、E.F. Foreman, Protecting the Antarctic Environment: Will a Protocol Be Enough?, 7 *American Univ. J. IL and Policy,* 1992, p. 863.

(39) P.W. Birnie and A. Boyle, op.cit., p. 173. 鉱物資源活動の条約規制の簡略な説明として、P. Sands, op.cit., pp. 527-528.

(40) 仲裁裁判と国際司法裁判所への紛争付託義務（五五～五九条）については九一年議定書の関連規定（後述）と同一であるので省略する。後述三4(3)参照。

(41) J. Vogler, op.cit., p. 89. D.R. Rothwell, op.cit., p. 369.

(42) 八〇年代を通してこれら環境NGOがえた公的支持（世論）は豪仏の態度変更をもたらす「重要な、たぶん決定的」要因であったという。S. van Bennekom, op. cit., p. 37. 同様の見解として、C. Redgwell, Antarctica, 39 *ICLQ,* 1990, pp. 474-477. C. Redgwell, Environmental Protection in Antarctica: The 1991 Protocol, 43 *ICLQ,* 1994, pp. 599- 602. D.H. Overholt, op.cit., p. 259. L.M. Elliott, op.cit., pp. 163-173, 186. S. Pannatier, La protection du milieu naturel antarctique et le droit international de l'environnement, 7 *European JIL,* 1996, pp. 440-442. なお、消極的な評価として、K.S.N. Blay, op.cit., p. 387.

(43) R.R. McColloch, Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty, 22 *Ga. J. Int'l and Comp. L.,* 1992, p.214.

(44) 一九七六年フランス国内法に反してこの計画が決定されたとするC.N.R.S.の見解（一九八三年六月一五日）について、C. Rousseau, Construction d'une d'aviation sur la Terre Adélie, 80 *RGDIP,* 1984, p. 256.

(45) Pratique française du D.I.P., Antarctique, 30 *AFDI,* 1984, p. 950.

(46) L. Pineschi, The Antarctic Treaty System and General Rules of International Environmental Law, in: *International Law for Antarctica* (ed.by F. Francioni and T. Scovazzi), 1987, pp. 200-203. D.H. Overholt, op.cit., p. 235. なお、必要最小限の範囲で許される妨害行為とは、航空機・ヘリコプターの飛行、車両走行および爆発物の使用である（七条二）。他方、合意措置六条に違反するという見解として、C.C. Joyner, Protection of the Antarctic Environment: Rethinking the Problems and Prospects, 19 *Cornell ILJ,* 1986, pp. 268-270. L. Kimball, op.cit., p. 130. D. M.Zang, op.cit., p. 756. しかし、原生動物の保護に関する六条の禁止は各参加国政府の許可によって解除され、科学目的を有しかつ生態系または種の存続を害さない場合に締約国の許可は有効とされる（八条二～四参照）。よって、六条は絶対的禁止の規定ではなく七条と同様の要件が問題となる。

(47) C.C. Joyner, op.cit., pp. 269-270. E. F. Foreman, op.cit., pp. 873-874.

(48) C.C. Joyner, op. cit., pp. 250, 253-254.

(49) 七五年勧告 (VIII-13) および七七年勧告 (IX-5)。D.H. Overholt, op.cit., p. 232.

(50) R.R. McColloch, op.cit., pp. 214-215, notes. 20 and 22. D.C. Waller, op.cit., p. 660.

(51) R.R. McColloch, op.cit., p. 216, n. 24. D.H. Overholt, op.cit., pp. 246- 247. K.S.N. Blay, op.cit., p. 387, n. 41. E.F.Foreman, op.cit., p. 875.

(52) M.L. Canmann, Antarctic Oil Spills of 1989: A Review of the Application of the Antarctic Treaty and the New Law of the Sea to Antarctic Environment, 1 *Colo.J. Int'l Envitl. L. & Pol'y,* 1990, pp. 211-212.

(53) R.R. McColloch, op.cit., pp. 215-216.

(54) J. Berguno, The Antarctic Park: The Issue of Environmental Protection, in: *The Antarctic Environment and International Law* (ed. by J. Verhoeven, P. Sands and M. Bruce), 1992, pp. 104-106. L.M. Elliott, op.cit., pp. 176-178.

(55) J. Vogler, op.cit., p.84.

(56) そのような国連総会決議として、A/RES/44/124B;A/RES/45/78 A; A/RES/46/41A; A/RES/47/57; A/RES/48/80.

(57) J. Vogler, p.95.

(58) 以上について、K.S.N. Blay, op.cit., p.378. D.C. Waller, op. cit., pp. 662-664. D.H. Overholt, op.cit., pp. 247-248.

(59) I. D. Hendry, The Antarctic Minerals Act 1989, 39 *ICLQ*, 1990, pp. 183-190.

(60) P. Sands, op.cit., p.521.

(61) 以上について、L.M. Elliott, op.cit., pp. 178-194. なお、Overholt, op.cit., p. 248. は、一九九〇年一一月に英米両国は採鉱・油採掘の活動に関する「重大な政策転換」をアナウンスしたという。

(62) 議定書に「自然保護区域」の定義がないことから当該言葉に由来する権利義務内容が不明であるという見解として、C. Redgwell, op.cit., p. 605. 他方で積極説もある。D.R. Rothwell, op.cit., p. 380. 世界公園の提案は環境影響評価の原則を含まない傾向にあるといわれる。K.S.N. Blay, op.cit., p. 386. cf. J.Vogler, op.cit., p. 84.

(63) J. Angelini and A. Mansfield, op.cit., p. 194. ロスウェルは議定書がそれら海洋法条約を害さないことを意図したとして、以下をあげる。Final Act of the 11th Antarctic Special Consulting Meeting, 30 *ILM* (1991) p. 1460. cf. D.R. Rothwell, op.cit., p. 379, n.

187. しかし、この点についてはいくつかの問題が提起されている。①議定書七条の禁止の適用範囲（場所）を確定する特別規定が議定書にないこと、よって南極条約地域内にある海底が議定書七条により規律されるのか、それとも国連海洋法条約に服するかの問題、②南極大陸の大陸棚には大陸棚の法概念が適用されない（理論上大陸棚に対して経済的権利を主張しうることを承認された沿岸国は存在しない）が、いくつかの沿岸国は一般国際法で保証された沿岸国管轄権の拡大を主張するという問題、などである。F. Francioni, A Decade of Development in Antarctic International Law, in: *International Law for Antarctica* (ed. by F. Francioni and T. Scovazzi), 1996, 2nd ed., pp. 3-8.

(64) J. Vogler, op.cit., p. 85.

(65) 以上について、K.S.N. Blay, op.cit., pp. 385-386. M.N. Shaw, *International Law*, 1997, 4th ed., p. 366.

(66) サンズは三条原則が非鉱物資源活動の計画・実施において環境保護を支える「指導原則」（guiding principles）であるというが、このことから、三条が修正、停止、撤回の部分（四b）を除いて、宣言的性格をもつことを意味するかは不明である。P. Sands, op.cit., p. 531.

(67) K.S.N. Blay, op.cit., pp. 388-389.

(68) 九二年一一月第一七回協議国会議において、観光ビザの事前承認、訪問先地域の制限、観光客・NGO訪問の人数・回数制限などを求める第六議定書の提案があった。P. Sands, op.cit., p. 533. 最近の議論について、L. Pineschi, The Madrid Protocol on the Protection of the Antarctic Environment and Its Effectiveness, in: *International Law for Antarctica* (2nd ed, by F. Francioni and T. Scovazzi), 1996, pp. 277-281.

(69) Id., p. 392. S.T. Madsen, op.cit., pp. 466-467. S. Pannatier, op.cit., pp. 422-443. なお、協議国会議の最終決定権の不存在を示唆する見解として、D.R. Rothwell, op.cit., p.382. S. van Bennekom, op.cit., p. 45. F. Francioni, The Madrid Protocol on the Protection of the Antarctic Environment, 28 *Texas ILJ*, 1992, pp. 64-65.

(70) C. Redgwell, op.cit., 1994, p. 621.

(71) すべての締約国が六四年合意措置を執行する国内法を制定するのに約二〇年を要したことを考えると、この附属書Ⅱは拘束力ある法的文書として重要である。S. van Bennekom, p. 44. なお、前掲注9参照。

(72) K.S.N. Blay, op.cit., p. 393. S.van Bennekom, op.cit., p. 43. L. Pineshi は、南極で最も頻繁かつ典型的に行われる活動は探検と

科学活動であり、これらは「殆どつねに政府によって行われ、非商業的性格をもつ」とし、国内法による主権免除の放棄が望ましいという。L. Pineschi, op.cit., 1996, p. 275-276.

(73) 遵守に関するその他の規定として、議定書履行確保のための適切な措置をとるべき義務（それら措置の通報を含む）、議定書の実施に影響を及ぼす活動について他の締約国と非締約国に注意を促す義務、締約国の損害賠償責任に関する手続・規則を将来検討すべき義務（undertake to elaborate）がある。一三条、一六条。

(74) 五九年条約七条の査察の権利を行使した国は八七年時点で五ヶ国のみ（英、米、豪、NZ、アルゼンチン）であり、これら過去の査察目的は非軍事化規定の遵守、核爆発禁止や放射性物質投棄の監視であったが、これまでそれらの違反は報告されていない。他方、査察は伝統的に保護地域の尊重その他の環境措置（廃棄物やアセスメントに関する五九年条約関連措置）については利用されないできたという。J. Angelini and A. Mansfield, op.cit., p. 185.

(75) 判決はいうまでもなく紛争当事国を拘束し、義務的解決手続は鉱物条約からの借用であり、国際環境法上最も厳格な紛争解決手続の一つである。S. van Bennekom, op.cit., p. 43.

(76) 議定書の附属書Ⅰに定める環境影響評価の規則は、鉱物条約のそれと比較して厳格でないとする見解として、S. van Bennekom, op.cit., p. 45. この点における鉱物条約の厳格性について、P. Sands, op. cit., p. 526. 鉱物条約では、活動が重大な悪影響を与えないこと、安全技術と手続が利用可能であること、さらに重要な環境要因をモニターし事故に対処する能力がある、と判断されるまで当該活動は禁止される（四条二～四）。このことから活動予定国には厳格な立証責任が課されているという。

(77) T.D. Madsen, op.cit., pp. 470-471. E.F. Foreman, pp. 877-878. によれば、議定書一三条五を除いて、議定書の非締約国に関する規定はない。その紛争解決規定（一八～二〇条）においても非締約国にとくに言及しない。よって、議定書三条の一般原則は第三国に対して執行されず、第三国は賠償責任を課されるというリスクなしに悪影響をもたらす活動を開始するかまたは継続できるという。なお、慣習法またはいわゆる objective treaty theory によっても現状では議定書は第三国を拘束しえない。いずれにせよ議定書は従来からの南極条約システムの欠陥を継承しつつ第三国には執行されえないものとされる。

(78) D. Vidas, op.cit., pp. 53-54. なお、南極における人間活動の増加について、L. Kimball. op.cit., pp. 122-125. D.H. Overholt, op.cit., pp. 229-231. は、人間と動植物の南極空間確保の競い合いに言及し、これまで科学基地の建造とそれに付随する施設（燃料、貯蔵、発電、船舶停泊、滑走路）が南極の生態系を破壊してきたが、最近では訪問者の増大による外来バクテリ

ア・ウィルス・真菌類の導入、アルゼンチン（エスペレンザ）居留地やチリによる領有政策の進展（キングジョージ島におけるホテル、スーパーマーケット、銀行、郵便局、観光事業所の設置など）、イギリス科学基地（ロセラ）の空港建設に伴う観光事業の拡大など、によって事態は悪化しているという。

(79) L.M. Elliott, op.cit., pp. 196 and 205.

(80) J. Vogler, op.cit., pp. 78-79. D.H. Overholt, op.cit., p. 228. 具体的には、UNCED, Agenda 21, para. 17.104. および国連総会宛の国連事務総長の報告書（GA/51/390, 20 September 1996）を参照。

(81) 議定書発効（九八年一月）前の議定書批准国（豪、独、蘭、NZ、ノルウェー、スウェーデン、英、米）における国内実施について、J.N. Barnes and C.W. Webb, Implementing the Protocol: State Practice and the Role of Non-Governmental Organizations, in: supra note 2 (O.S.Stokke and D. Vidas ed.) pp. 482-493. 参照。

(82) したがって、鉱物条約が remerging する可能性は as a matter of law として排除されないが（P. Sands, op.cit., p. 525.）、七条禁止原則は「潜在的に採鉱活動の無期限の禁止を意味する」あるいは「無期限禁止の効果をもちうる」といわれる。K.S.N. Blay, op.cit., p. 394. なお、議定書二五条五にいう regime については、ここではつぎの通常の意味に理解する。《principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given issue-area》. S. Krasner, Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables, 36 *Int'l Org.*, 1982, p.185. 議定書の非締約国または議定書の脱退国（議定書二五条六）による鉱物資源開発活動によってもCHM問題が再燃する可能性はある。

(83) S. Pannatier, op.cit., pp. 444-445 et 446. かかる意味で南極は人類の遺産であり、その環境に有利な人間活動の実施が強調されるべきこと、そして議定書の作成（採択）は人類利益のために商業利益を放棄するという苦痛を伴う選択である。

(84) D.H. Overholt, op.cit., p. 227. L.M. Elliott, op.cit., p. 208.

(85) C. Redgwell, op.cit., pp. 599-604. L.M. Elliott, op.cit., p. 209.

(86) G・ポーター、J・W・ブラウン（信夫隆司訳）『地球環境政治』一九九三年、二八四頁。なお、南極環境保護に関する各アクターの役割を規範変更の要求と構造・制度変更の要求の二つのレベルに分類して検討するものとして、D. Vidas, op. cit., pp. 52-58. 類似の研究として、L.M. Elliott, supra note 10. がある。

（一九九八年六月一日脱稿）

THE HOKKAIDO LAW REVIEW
Vol. XLIX NO. 4 (1998)
SUMMARY OF CONTENTS

Protection of the Antarctic Environment: From Resourcism to Earth-patriotism

Tomohito USUKI*

Introduction

I Environmental protection in the time of *peace and science*

1 The 1959 Antarctic Treaty

2 The 1964 Agreed Measures for the Protection of Fauna and Flora in Antarctica

II Environmental protection in the time of *resource uses*

1 Conservation and use of Antarctic Marine Resources

(1) The 1972 Convention for the Conservation of Antarctic Seals

(2) The 1980 Convention on the Conservation of Antarctic Marine Resources

2 Exploration and development of Antarctic Mineral Resources

(1) Developing countries' call for the idea of Common Heritage of Mankind

(2) The 1988 Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities

III Normative change from regulation of resource use to *protection of global ecology*

1 Demand and pressure of public opinion in environmental NGOs or in the UN

(1) The French Airstrip Case in 1982-1985

(2) Accidents affecting the Antarctic environment in 1989

(3) NGOs and developing countries' call for the idea of World Park

* Professor of International Law, Hokkaido University

2 The 1991 Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty

3 Regulations of the Annexes to the Protocol

4 Implementation/non-compliance procedure in the Protocol

Concluding remarks

As the outline suggests above, during less than a decade until 1991, a rapid and profound change has occurred in the Antarctic Treaty System (ATS). In the past, especially from 1960s to 1980s, principal values of the ATS were *peace, scientific knowledge and natural resources,* but now its primary value is *protection of global ecology* which is expressed in the 1991 Environmental Protocol to the Antarctic Treaty. This article analyzes this changing process in the ATS, in particular by confirming each three values in the normative structure of the relevant treaties and also reviewing several international political/economic situations which called for another alternative value. These situations brought about the ATS critics in the United Nations and environmental NGOs, namely the application of the ideas of *common heritage of mankind and world park,* which exerted great influence on the adoption of the new Protocol with a mining ban in the Antarctic. The author identifies the fundamental shift in the ATS from what one can call "resourcism" to "Earth-patriotism".