HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	日本と中国を含む北東アジア地域の環境問題の解決のため、国際法は役に立つのか ： 国際法・国際法学の限界と可能性
Author(s)	児矢野, マリ
Citation	北大法学論集, 65(6), 298[317]-268[347]
Issue Date	2015-03-30
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/58375
Type	departmental bulletin paper
File Information	lawreview_vol65no6_20.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

研究ノート

日本と中国を含む北東アジア地域の環境問題の解決のため、国際法は役に立つのか

―― 国際法・国際法学の限界と可能性 ――

児矢野　マ　リ*

1．はじめに

国際法による環境問題への対処は、過去約50年間、多様な環境部門・問題領域に関する数多くの多数国間条約の締結を通じて、大きく進展してきた。これは、20世紀における科学技術の飛躍的進歩と、それによる人間活動の著しい拡大、また国家間の相互依存関係の深化を背景に、環境問題への対処が諸国に共通する課題となったことを受ける。そして、とりわけ1972年の国連人間環境会議（ストックホルム会議）及び1992年の国連環境開発会議（UNCED）を契機に、環境保護を目的とする条約、すなわち環境条約が、多数国間及び二国間で膨大な数締結されるとともに、海洋法、国際河川法、漁業法といった19世紀より先行する国際法の各領域においても、環境保護に関する諸規則は不可欠な部分を構成するようになった。また、宇宙法、南極法、原子力法など20世紀後半より現れた国際法の各分野でも、同様である。さらに、経済開発や自由貿易、人権、軍事などの分野でも、環境保護は一定の配慮を求められる。このようにして、環境保護という価値は、多様な形で現代の国際法規範の中に埋め込まれ、その実現がめざされている。

けれども、現代の環境問題に十分に対処するためには、いまだ今日の国際法

*北海道大学大学院法学研究科教授、koyano@juris.hokudai.ac.jp

は多くの課題を抱えている。具体的な規則を含む条約の作成は必ずしも容易ではなく、また、法の発展における「南北」間格差も著しい。このことによる法的対処の限界は、北東アジア地域の越境環境問題について如実に現れている。さらに、経済開発・自由貿易といった他の価値との緊張関係により、異なる分野の法規範との抵触・調整の問題もある。

本稿では、以上のような国際法の発展状況をふまえ、その一般的な特質と限界を念頭におきつつ、北東アジア地域で日本と中国の抱える課題を解決するため、国際法及び国際法学が果たしうる役割について模索する。その際、とくに近年ますます注目されつつある越境環境問題に焦点を当て、国際法及び国際法学の限界と可能性について、立法・政策論も含め、マクロの視点で考えてみたい[1]。

2．環境問題に対処するための国際法の枠組

（1）法規律の射程

国際法上、「環境」の概念について単一の定義はないが、近年の国際判例では、その内容をかなり広く捉える傾向がある。1996年「核兵器使用・威嚇の合法性事件」国際司法裁判所（ICJ）勧告的意見は、環境を「将来世代も含む人間の生活空間、生活の質及び健康そのもの」とし[2]、2010年「鉄のライン鉄道事件」仲裁判決は、その構成要素に、大気、水、土地、動植物、自然の生態系と場所、人間の健康と安全、気候を含むとした[3]。

---

[1] 本稿は、第10回日中公法学シンポジウム（2014年８月４-５日、北海道大学）における筆者の報告「国際法による環境問題への対処の限界と可能性―北東アジア地域における環境問題も視野に入れて―」に加筆修正したものである。また、本稿は、2012年度住友財団環境研究助成「北東アジアの越境環境協力を再考する―協力促進の阻害要因に関する比較分析」（代表：児矢野マリ）の研究成果の一部である。

[2] *Advisory Opinion, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, 1996, para.29.

[3] *Arbitral Award, Arbitration regarding the Iron Rhine ("Ijzeren Rijn") Railway between the Kingdom of Belgium and the Kingdom of the Netherlands*, 2005, 27 *United Nations Reports of International Arbitral Awards* (RIAA), para.58.

そして、現在、国際法の規律対象となっている環境問題は、その悪影響の物理的拡がりまたは悪影響に対する価値意識のあり方から、便宜上、主に３つの種類に分類される。第一には、隣接二国間の越境環境問題である。たとえば、隣接二国間の越境大気汚染、二国間で国境を形成または貫流する河川･湖沼（国際水路）の水質汚染、水量の変化や転流などである。第二には、広範囲の地域における越境環境問題である。その例は、欧州広域の酸性雨や北東アジア地域の越境大気汚染問題（長距離越境大気汚染）、メコン川、ライン川、ドナウ川、ナイル川など３ヶ国以上を河岸国とする国際水路及びその流域の環境問題、地中海や北東大西洋などの閉鎖海・半閉鎖海または一定地域海の汚染である。第三は､地球規模の環境問題である。これは､主に３つのものを含む。１つめは、地球温暖化やオゾン層の破壊など、悪影響が地球全体におよぶ問題である。一般に、すべての国が原因国であり被害国でもある。２つめは､「生態系」などの新しい観念の登場や、悪影響の甚大さに起因する価値意識、科学的知見の変化を受けた事実認識または事情の変化などにより、諸国が共通に対処すべきと考えるようになった問題である。具体的には、生物多様性の減少、生物資源の枯渇､放射能汚染､有害な化学物質や廃棄物の国際取引に伴う汚染などである。これらは、その物理的な悪影響が必ずしも国境を越えるとは限らず、一国の管轄地域内にとどまる場合もある。そして３つめは、公海、南極地域、宇宙空間など、国家の管轄を越えた地域の環境破壊である。なお、以上の複数の分類またはいずれの分類にも当てはまる環境問題もある。たとえば、長距離越境大気汚染は、隣接二国間で問題にもなるし、汚染物質を含む降雨は公海の汚染も発生させうる。

以上の環境問題は、今日、諸国がその対処に相互または共通の利益を見出したことにより、国際法の規律対象となっている。そして、北東アジア地域における環境問題の文脈では、次の二点に留意したい。一つには、物理的な悪影響が一国の管轄地域内にとどまるような環境問題にも、国際法の規律がおよぶ場合があることである。もう一つには、大気汚染問題に典型的に現れているように、越境問題としての規律が、実質的に一国内の問題への対処となる場合もあることである。このようにして、今日の国際法の規律は、従来は国内問題とされた一定の環境問題にもおよぶとともに、悪影響の物理的範囲の観点から国内問題として処理される環境問題も、事実上、そのなかに包摂するようになっている。

（2）法規律の骨格

①環境損害の防止・削減と環境損害の救済

現行の国際法は、主に二つの角度から環境問題に対処している。環境損害の発生防止・削減と、発生した環境損害の救済である。そして、そのために多くの条約が作成され、また、国際慣習法上の規則も一定程度形成されている。

ただし、環境損害の救済については、限られた種類の活動について条約が存在するにとどまる[4]。また、既存の条約は厳格責任主義を採用し、事業者または / および当該活動の管轄国の無過失賠償責任を定める[5]が、一般にその締約国数は相対的に少なく、未発効のものもある[6]。そして、発効している条約についても、各国の国内法制度に依存する執行のあり方に起因する限界がある[7]。慣習法上の規則も確立しておらず、一般国際法上の規則は存在しない[8]。この意味で、環境損害の救済における現行国際法の有用性は、現段階では限られている。

---

[4] タンカー油濁事故（油濁民事責任条約（1969年）と1992年全面改正議定書、基金条約（1971年）と2003年全面改正議定書）、航空機事故（外国航空機第三者損害ローマ条約（1952年））、有害廃棄物（有害廃棄物越境移動規制バーゼル条約責任議定書（1999年））や遺伝子組換え生物（バイオセイフティに関するカルタヘナ議定書の責任補完議定書（2011年））の越境移動、南極地域の活動（南極条約環境保護議定書責任附属書（附属書６、2005年））、原子力活動（原子力活動第三者責任パリ条約（1960年）、原子力損害民事責任ウィーン条約（1963年）、原子力損害補完的補償条約（1997年））および宇宙活動（宇宙条約（1967年）、宇宙損害責任条約（1972年））からの損害に関するものに限られる。

[5] 事業者の責任を定める民事責任型、事業者の負担能力を越える損害賠償の負担分につき管轄国が責任を負うとする混合責任型、管轄国の専属責任を定める国家の専属責任型などがある。

[6] その典型例は、バーゼル条約責任議定書。

[7] 賠償の対象となる環境損害を判断するのは各国の国内裁判所であり、条約の解釈、証拠法の適用のあり方により、適用の結果は大きく異なりうる。外国領域での行為につき裁判管轄を否定する国もあり、準拠法の選択や外国の被告に対する判決の執行、不便宜法廷地、防御の利用の可能性などの手続の問題もある。

[8] 国連国際法委員会（ILC）は、事業者に賠償責任を課す民事責任型の厳格責任主義に立つ「危険活動から生じる越境損害に関する損失配分」原則案を採択したが（2006年）、これはあくまでもモデル案にとどまる。Draft Principles on the allocation of loss in the case of transboundary harm arising out of hazardous activities, *ILC Report* 2006, U.N. Doc. A/61/10 (2006).

②環境損害の防止・削減のための規律の展開―慣習法規則および条約の発展

その一方で、環境損害の防止または削減に関する国際法は、膨大な数の環境条約の締結に加え、漁業資源の管理、国際河川や原子力の利用等に関連する条約での適用可能な規則の明文化により、著しい発展を遂げている。また、これと連動して慣習法上の規則もいくつか確立しており、一般国際法上、国家は等しく一定の義務を負っている。環境損害の回復にかかるコストを考慮すれば、その発生防止または削減は多面的に合理的なため、国際法による規律はこれを重視して展開している。

1）一般国際法上の規則

一般国際法上、国家は次に掲げるいくつかの義務を負う。まず、越境環境損害防止義務である。この義務の下で、国家は自国の管轄の下における活動が他国の環境または国の管轄外の地域の環境を害さないよう、適切な措置をとらなくてはならない。ただし、この義務は「相当の注意」義務であり、相当の注意の内容は、予見される損害の規模や性質、原因国の能力など、個別事案における関連事情で決まる。ゆえに、国家がとるべき措置を一義的に導かない。したがって、現実の越境環境損害防止または削減のためには、条約などであらかじめ、要請される措置の内容やその明確化のための手続を定める必要がある。今日の条約による規律は、この方向で進んでいる。また近年では、相当の注意に予防的配慮を埋め込み、「予防原則・予防的アプローチ」の実現をめざす国家実行も、少しずつ表れている[9]。ただし、予防的配慮に立つ越境環境損害防止義務の解釈・適用は、現段階では、一般国際法上確立しているとはいえない。

次に、一般国際法上の義務として、緊急事態通報義務がある。国家は、自国管轄下の緊急事態や深刻な危険について、その了知後遅滞なく、被影響国又は

[9] 例えば、核実験事件（再審請求）における原告ニュージーランドの主張、*Application, 21 August 1995, Request for an examination of the situation, Application of 9 May 1973* (New Zealand v. France), paras.105-111；ILCが2001年に採択した「危険な活動から生じる越境損害の防止に関する条文草案」（ILC越境損害防止条文案）、Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, 2001, *Official Records of the General Assembly*, 56th Session, Supplement No. 10 (A/56/10). 後者については、拙稿「越境損害防止」村瀬信也・鶴岡公二編『変革期の国際法委員会』（信山社、2011年）257-258頁、等。

潜在的被影響国に通報しなくてはならない。

さらに、重大な越境損害を生じるおそれのある国際水路の利用に関して、それを管轄する河岸国は、潜在的被影響河岸国との事前通報・協議義務と、越境環境影響評価（越境 EIA）の実施義務を負う。その基礎にあるのは、国際水路の衡平利用の原則と越境損害防止原則である。

なお、近年、重大な越境環境損害を生じるおそれのある活動一般について、一般国際法上、その管轄国は事前通報・協議義務及び越境 EIA の実施義務を負うとする立場が、有力となっている。主に欧米での国家実行の進展を背景に、欧米の多数の論者がこれを支持しており[10]、「ウルグアイ川パルプ工場事件」ICJ 判決も肯定的な立場を示した[11]。しかし、現段階の国家実行からは、慣習国際法の２つの成立要件――一般的な国家の慣行及びそれを支える法的確信―のうち前者の存在を導くことが困難であり、慣習国際法上の規則の存在を論証できない。なぜなら一定の限定的な環境部門以外でこれらの義務を定める条約、関連国内法制および現実の実施事例のいずれも、欧州と北米に偏在しているからである[12]。少なくとも北東アジア地域では、日本、中国、韓国、ロシア、モンゴルともに、これを支持する具体的な国家実行―関連政府間合意、国内法制の整備、実際の実施例など―は確認できない[13]。韓国が2000年代初めより、越境 EIA を推進するための政府間の実務家対話などを進めているが、そこではこ

---

[10] *e.g.* P. Birnie, A. Boyle & C. Redgwell, *International Law and the Environment, 3rd ed.*, 2008, p. 177; P. Sands & J. Peel, with A. Fabra & R. MacKenzie, *Principles of International Environmental Law, 3rd ed.*, 2012, p. 622, 634 & 638; J. Holder, *Environmental Assessment: The Regulation of Decision Making,* 2004, p. 53; O. Mclntyre, *Environmental Protection of International Watercourses under International Law,* 2007, pp. 229-239.

[11] *Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay* (Argentine v. Uruguay), *Judgment*, 2010, paras.203 & 204.

[12] この点も含め、これら義務の慣習法性を論証できない点を論ずるものとして、M. Koyano, "The Significance of Procedural Obligations in International Environmental Law: Sovereignty and International Co-operation," 54 *Japanese Yearbook of International Law* (2011), pp.108-114.

[13] 筆者による過去のインタビューでは、日本政府（外務省国際法課）担当者も、こうした慣習法上の義務については、その有無も含めて公式に議論の対象となったことはないと回答している（2011年７月25日）。

うした法規則の存在の認識は前提になっているとも思われない[14]。そして、前述国際判例も非欧米地域における十分な国家実行の存在を示しておらず、判決の表現には曖昧さも残るため、決定的な証拠とはいえないだろう[15]。したがって、一般国際法を慣習国際法と捉える伝統的な国際法の立場に立てば、上記の見解は十分な根拠を見出し得ない[16]。けれども、現段階で国家の一般的な規範意識が醸成されつつあることは間違いなく、これらの義務は形成途上にあるというべきだろう。たとえば、1990年代以降のこれらの義務を明示する条約の激増、国際判例の動向、これらの義務を中軸に据えた国連国際法委員会（ILC）採択の越境損害防止条文案に対する諸国の一般的支持[17]、などである[18]。

２）条約に基づく規律

現在、環境損害の防止・削減について多くの条約がある。これは、多様な環

[14] 韓国政府および韓国環境政策評価研究院（KEI）は、2004年から2011年まで毎年、日本を除く北東アジア５ヶ国（韓国、中国、モンゴル、ロシア、北朝鮮（途中から不参加））政府間の越境 EIA に関する実務者間のワークショップを開催し、2012年には KEI が単独で、国連欧州経済委員会（以下 CE）越境 EIA エスポ条約事務局と連携し東アジア地域および欧州地域の実務家・研究者を招き、ネットワークの構築をめざしてワークショップを開いている。これら一連のワークショップについては、Y-J. Lee, Strategies to promote Transboundary EIA system in Northeast Asia, presented at the Seminar on the Globalization of the Convention and the Protocol and the Role of International Financial Institutions, The sixth session of Meeting of the Parties to the Convention, in conjunction with the second session of the Meeting of the Parties to the Convention serving as the Meeting of the Parties to the Protocol, Geneva, from 2 to 5 June 2014. 筆者はスピーカとして、2010年と2012年に前述のワークショップに参加したが、アジア地域からのいずれの参加者についても、越境 EIA の実施義務が慣習法規則として確立しているとの認識を確認できなかった。

[15] Koyano, *supra* note 12, pp. 112-113.

[16] ただし、一般国際法を慣習国際法として捉えない立場からは、一般国際法の定義次第では別の結論もありうる。この点の議論については、紙幅の都合もあり別の機会に譲る。

[17] 例えば、日本政府も国連総会における後述 ILC 越境損害防止条文草案の審議では、これら義務を定める規定についてとくに異論を唱えていない。

[18] これらの実行については、Koyano, *supra* note 12.

境部門・問題領域について、普遍的条約と地域条約を含む多数国間条約と、二国間条約を含む。そのうち主要な条約は、末尾［資料］に掲げる通りである。日本も中国も、既存の大多数の普遍的条約の締約国である。

規律の内容には、各環境部門・問題領域の性質や関連諸条件を反映して、個別環境部門・問題領域ごとに一定の類似性がある。本稿では、紙幅の都合から規定内容の説明は省略するが、主な内容については末尾［資料］に示した。

そして、多くの条約、とりわけ多数国間条約は、主に以下の３つの点で共通する。第一に、「実体的義務」と「手続的義務」を組み合わせた規律を設けていることである。実体的義務とは、損害の発生防止・削減を含む環境保全それ自体を締約国に要求するものである。これは、締約国に対して、所定の環境基準の達成など、一定の結果の実現を義務づける「結果の義務」[19]、重大な汚染防止など、損害の発生を「相当の注意」を払い防止することを求める「特定事態の発生防止義務」[20]、損害の原因となる特定行為の禁止・許可や特定物質の使用・排出の削減など、特定の措置の実施を要求する「手段・方法の義務」[21]を含む。他方で、手続的義務は、損害の原因やリスクの解明、環境危険活動に関する意思決定過程での一定手続の実施を求めるものである。たとえば、通報・協議、EIA の実施、モニタリングの義務がある。これは、締約国に対してそのような特定の手続の実施を求める「手段・方法の義務」である。損害発生を防止するためには、所定の環境基準の達成や、その原因物質・活動の規制を締約国に求めるような実体的義務が重要だが、その設定が困難または不適切なところでは後者も有用である。一般に、環境条約は両者の相互補完的な機能を想定し、義務を定めている[22]。

また、第二の特徴は、追加議定書の採択・附属書の改正、締約国会議などの条約機関の諸決定の採択と、締約国によるその実施を通じた、規律の継続的発展による条約目的の実現を想定していることである。環境条約は、科学的不確

[19] 例えば、京都議定書における、所定数値目標の達成義務（３条）。

[20] 例えば、国連海洋法条約（UNCLOS）における、海洋環境保護･保全義務（192条）、海洋汚染防止義務（194条）。

[21] 例えば、海洋投棄規制ロンドン条約1996年改正議定書における、廃棄物の海洋投棄の原則禁止義務（４条１項）。

[22] この点も含め、そのような手続的義務の意義については、Koyano, *supra* note 12, pp.97-150.

実性・技術上の限界、経済発展などの対抗的利益との緊張関係により、条約締結時に具体的な規則の合意形成が必ずしも容易ではなく、さらに科学技術の進歩に即応した規律が求められる。したがって、追加議定書の採択・附属書の改正による具体的規則の段階的整備と規制対象の変更や、条約機関の非拘束的合意を通じた条約規定の解釈基準またはとられるべき具体的な措置、手続、行為基準の設定などを含む柔軟な規律の手法が、有効である。そして、その作成プロセスには、科学技術の専門家も関与する。こうして、条約による規律は、科学的知見の変化や技術の進歩に即応し動態的に「進化」していく（環境条約の「動態的進化」性）。

そして第三に、条約規定または締約国会合の決定に基づき、非強制的かつ多辺的な義務の遵守確保・促進メカニズムが導入されていることである[23]。具体的には、遵守検証手続として報告・審査制度と不遵守手続がある。いずれも、締約国間で遵守に関する対話を制度化し、条約機関の勧告的決定を通じて問題を抱える締約国に遵守確保を促す仕組みであり、一部の例外[24]を除いて強制性の契機はない。そのうち、報告・審査制度とは、各締約国が条約実施状況について条約機関に定期的報告を行い、条約機関がそれを検証し、適宜是正措置の勧告を行う手続である。他方で、不遵守手続とは個別の不遵守事案に対応するためのもので、締約国の自己申告、他の締約国の申立て、または条約機関のイニシアチブにより、条約機関が個別事案を審議し、不遵守の有無を判断して不遵守是正措置を勧告し、当該不遵守国による勧告の実施をフォローアップする手続である。是正措置として条約上の権利・特権の停止等の制裁的措置を想定するものもあるが、一般には不遵守国に対する条約機関や他の締約国からの支援措置を重視しており、この点で支援志向の手続である。また、これは紛争解決とは区別される。さらに、途上国支援のため、条約規定または条約機関の決

[23] 既存の条約の下で導入されているメカニズムの主な概要・特徴については、*e.g.* UNEP, *Compliance Mechanisms Under Selected Multilateral Environmental Agreements*, Nairobi, 2007; U. Beyerlin, P-T. Stoll & R. Wolfrum (eds.), *Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements: A Dialogue between Prcatitioners and Academia*, 2006.

[24] 例えば、京都議定書の下で採択されている不遵守手続。

定により、基金の設置や資金供与[25]、技術移転[26]の仕組を導入する条約も多い。また、京都議定書の「京都メカニズム」[27]のように、市場原理に基づく遵守のインセンティブ付与の制度を備えるものもある。

（3）国際法による規律の限界

以上の骨格をもつ国際法による規律は、相互対等な主権国家から成る国際社会の分権的構造を背景に、また、環境問題の特質も反映して、全体として諸々の限界を抱えており、直面する課題も多い。第一に、義務内容の一般性、義務の緩和条件の付加などにより、実体的規律が一般的に「弱い」ことである。この点で、環境損害の発生原因について特定の具体的な措置の実施を命じる手段・方法の義務を定める条約も増えているが、相対的には決して多くはない。また、可能または適切な場合に、という条件が付された実体的義務も多く[28]、そこでは通常、その第一次的判断は各締約国が行う。

第二に、既存の国際法の実効性が必ずしも確保されていないことである。これは、国家が負う義務の履行確保の問題にとどまらない。すなわち、前述した条約目的の実現を主眼とする環境条約の動態的進化性に着目すれば、条約機関の非拘束的合意の実施も含む実質的な意味における「有効性」確保の問題にもかかわる。そして、一般にこれらの問題は、次に述べるように国際および国内という二つの視点から把握される。

まず、国際的な平面では、国際法は本来、国内法とは異なり義務の履行強制に大きな弱点を抱えている。とはいえ、近年、環境条約における「実体法」の整備の進展に伴い、わずかながらも「手続法」の面でも従来の限界への対処が進んでいる面もある。一つめには、伝統的な国家責任法による違法行為責任の追及における技術的な限界に対応するため、前述のように、個別条約で遵守確保・促進メカニズムが導入され、一定程度機能していることである。しかし、主に対話を中心とする「ゆるやかな」手続であるため、締約国の遵守意思の欠

[25] 例えば、オゾン層破壊物質規制モントリオール議定書10条、気候変動枠組条約４条３項、11条、生物多様性条約20、21条。
[26] 例えば、生物多様性条約16条。
[27] ６条（共同実施）、12条（クリーン開発メカニズム）、17条（排出量取引）。
[28] 例えば、生物多様性条約８、９条。

如に対応できないという根本的な限界がある。

二つめには、1990年代後半より、漁業資源の保全を含む海洋環境、国際水路の保全の問題を中心に、国際裁判を通じて義務の履行確保が図られる事案が増えていることである。これまでにICJへの付託事案は６つあり[29]、また仲裁裁判への付託事案も、少なくとも７つある[30]。また、そのなかには、日本が敗訴した「南極調査捕鯨事件」のように、従来の訴訟適格の限界を超えて、多数国

[29]「核実験事件」(1995年再審請求、同年却下)(*Nuclear Tests case: Request for an Examination of the Situation in Accordance with Paragraph 63 of the Court's Judgment of 20 December 1974 in the Nuclear Tests Case* (New Zealand v. France));「ガブチコヴォ・ナジュマロス事件」(1993年付託、97年判決)(*Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Dam* (Hungary v. Slovakia));「ウルグアイ川パルプ工場事件」(2006年付託、2010年判決)(*Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay* (Argentine v. Uruguay));「除草剤の空中散布事件」(2008年付託、2013年付託取下げ)(*Case concerning Aerial Herbicide Spraying* (Ecuador v. Colombia));「南極海調査捕鯨事件」(2010年付託、2014年判決)(*Whaling In the Antarctic* (Australia v. Japan: New Zealand Intervening);「国境地域ニカラグア活動事件」(2010年付託)(Case concerning *Certain Activities carried out by Nicaragua in the Border Area* (Costa Rica v. Nicaragua))及び「ニカラグアのサン・ジュアン川道路建設事件」(2011年付託)(Case concerning Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica))(両事件は併合係属中)。

[30]「ライン川塩化事件」(1999年付託、2004年判決)(The Rhine Chlorides Arbitration Concerning the Auditing of Accounts (Netherlands & v. France));「ウラン・プルトニウム混合酸化物(MOX)工場事件」OSPAR仲裁(2002年付託、2003年判決)(*Dispute Concerning Access to Information under Article 9 of the OSPAR Convention*) (Ireland v. UK));「MOX工場事件」国連海洋法条約(UNCLOS)仲裁(2002年付託) *MOX Plant Case: UNCLOS Arbitration* (Ireland v. UK);「ジョホール海峡埋立事件」(2003年付託、2005年付託取下げ)(*Case Concerning Land Reclamation Activities by Singapore Impinging upon Malaysia's Rights in and around the Straits of Johor inclusive of the Areas around point 20* (Malaysia v. Singapore));「鉄のライン鉄道事件」(2003年付託、2005年判決)(Iron Rhine Arbitration (Belgium v. The Netherlands);「ミナミマグロ事件」(2004年付託、2008年却下)(*Southern Bluefin Tuna Cases* (Australia & New Zealand v. Japan));「インダス川キシェンガンガ事件」(2010年付託、2013年判決)(*Indus Waters Kishenganga Arbitration* (Pakistan v. India))。

間条約の義務違反によるすべての締約国の集団的利益の侵害を根拠に国際訴訟の原告適格が認められた事例もある[31]。以上の現象は、多数国間条約で規律される事項が増えるとともに、条約の定める義務の内容がしだいに具体化し、環境紛争を法的に争う余地が広がりつつあることを意味する。とはいえ、訴訟手続にかかる技術的に困難な問題は、依然として厳存している。

そして、以上の国際的平面の問題に加えて、国際法の規律の実効性を確保するためには、国内的な平面における課題―国際法の「適正な」国内実施―がある。これは、前述した環境条約の動態的進化性を念頭におき、環境条約の国内実施を「環境条約を作動させるために、締約国が自国において立法その他の措置をとること」と定義したうえで、環境条約の実施プロセスに着目すれば、条約の批准・加入時の国内法による条約の受容と、その後の条約の動態的進化への対応という二つの局面で捉えられる[32]。まず、受容においては、日本のように一般的受容方式をとる国であっても、通常、当該条約の批准・加入に先立ち、条約義務の履行が可能となるよう、必要に応じて関連国内法や行政措置の新規制定・改廃を行う。「完全担保主義」[33]の下では、条約と担保法の間に不一致が生ずることは通常はないが、場合によっては問題が生じることもある。たとえば、日本のように、条約の批准・加入に際してできる限り新規制定・改廃を回避する傾向のある国の場合には、条約の国内編入に際して、既存の国内法令のパッチワークで対応することも多い[34]。また、条約内容が完結的な体系をもつ既存の「事業法」に関連する場合には、条約の趣旨・目的を担保法に明示的に組み込むことが難しいことも多いため、複雑な経路で国内実施を図ることになりう

---

[31] *Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand Intervening), Judgment,* 31 March 2014. この点について、拙稿「国際行政法の観点からみた捕鯨判決の意義」『国際問題』636号（2014年）48-49、53頁。

[32] この点も含め、環境条約の国内実施プロセスに関する国内法の観点からの考察については、島村健「環境条約の国内実施―国内法の観点から」『論究ジュリスト』7号（2013年）81-86頁。

[33] 松田誠「実務としての条約締結手続」『新世代法政策学研究』10号（2011年）313-314頁。

[34] 例えば、生物多様性条約、湿地保護ラムサール条約、世界遺産条約を含む生物多様性・自然保全に関する諸条約の批准・加入に際しての日本の対応。

る[35]。これらの場合に、条約の本来の趣旨・目的にそぐわない形での実施のあり方や、逆に、国内法体系における歪みが生じることも考えられる。さらに、条約締結後の条約機関の諸決定などを通じた規律の動態的進化は、条約の批准または加入当初の必要最低限の国内編入措置における想定を超える事態を招来する場合もある。これは、必ずしも条約義務の違反を惹起するものとは限らないが、実質的な意味での条約の有効性や、国内法体系の一貫性確保という観点からは、問題となりうる。とりわけ環境問題への対処では、国家機関に加えて、地方当局、業界団体、科学者団体、市民など、幅広いアクターが利害関係者として絡むため、条約の適正な国内実施のための対応は、当該締約国の国内体制のあり方も反映して、かなり複雑なものとなりうる[36]。また、相手国の事前の許可を前提とする輸出入管理、共同観測（モニタリング）、情報交換、通報・協議、越境 EIA など、義務の履行のプロセスに他の締約国も関与するところでは、当該他の締約国の国内措置との「適正な」連動も不可欠である[37]。したがって、締約国は、そのための方途を適切に見出し、作動させていくことが肝要となる。しかし、これは各国の国内事情も反映して、必ずしも容易なことではない。

国際法による規律が直面する第三の課題は、以上のいずれの側面―環境条約の定立と実施―についても、「南北」間格差が著しいことである。とりわけ既存の地域および二国間条約は欧州と北米地域に偏在しており、既存の条約についても、それら地域の条約とその他の地域のそれとの間では、規律構造や規定内容の具体性に圧倒的な格差がある。さらに、既存の条約の実施実績も、欧米

[35] 例えば、日本の場合には鉱物資源開発や漁業活動に伴う環境保全・生物資源の保全の問題。原子力活動についても、2013年７月の原子力関連法制―とくに原子力基本法、原子炉等規制法―の改正を経て状況は変わりつつあるが、類似の問題はある。城山英明・児矢野マリ「原子力の平和利用の安全に関する条約等の国内実施―国際的基準と福島第一原子力発電所事故後の関連国内法制の動向」『論究ジュリスト』第７号（2013年）63-65頁；拙稿「横断的に用いられる手法への着目―環境影響評価（EIA）」前掲書66-67頁。

[36] この点については、久保はるか「環境条約の国内実施―行政学の観点から」『論究ジュリスト』第７号（2013年）90-99頁。

[37] Koyano, *supra* note 12, p. 131; 拙稿「国際条約と環境影響評価」『環境法政策学会誌』14号（2011年）93頁。

地域を中心とするものでは一般的に評価が高いのに対して、それ以外ではよくわかっていない。このような地域間の格差は、とくに1990年代以降、欧州における環境条約の激増と中東欧・旧ソ連邦諸国による参加の拡大・条約の実施状況の改善と、アジア・アフリカ地域における一般的な停滞状況により、拡大している[38]。

そして第四には、国際法の「断片化」(fragmentation) の問題である。前述したように、今日では膨大な数の多数国間環境条約が存在し、各々独自の「体制」(レジーム) を発展させている。そして、これによりあらたな問題―環境条約間の重複または抵触や[39]、WTO/GATT の自由貿易体制を典型とする他の国際法分野の規則との抵触―も生じている。条約の法規範性の阻害、条約実施の非効率化を防ぐため、条約法に基づく調整 (ウィーン条約法条約の関連規定の適用、個別条約への関連条項の挿入) や、条約の実施における実務的調整などが必要であり、各方面で模索されている。けれども、対応は必ずしも容易なことではない[40]。

---

[38] 環境保全に関する地域および二国間条約をめぐる欧州・北米地域とその他の地域間の格差については、拙稿「『越境汚染』に対する法的枠組と日本」『法学教室』393号 (2013年) 46-47頁。

[39] これは、主に２つの要因―環境条約の急速な増加により、相互の独立した別個の条約間で重複や対立が生じる可能性が高まったこと、および、生態系の相互依存性により環境問題は多面的であるため、一つの環境問題または環境危険活動が異なる角度から同時に複数の条約の規律対象になることも多いこと―による。この問題については、拙稿「多国間環境条約の執行確保と複数の条約間の調整―『ダニューブ・デルタ事件』の分析を中心に」中川淳司・寺谷広司編『大沼保昭先生記念論文集―国際法学の地平』東信堂、2009年、619－621頁；R. Wolfrum & N. Matz, *Conflicts in International Environmental Law* (2003)

[40] 国際法の断片化の問題は、今日では多様な分野・場面で見られる。宮野洋一「国際法の『断片化』」村瀬信也・鶴岡公二編『山田中正傘寿記念―変革期の国際法委員会』信山社、2011年、423-431。国連国際法委員会 (ILC) もこの問題について報告書を作成している。M. Koskenniemi, *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law/ Report of the Study Group of the International Law Commission* (A/CN.4/L.682, 13 April 2006).

3．日本と中国をめぐる環境問題と国際法の規律―４つの留意点

それでは、以上のことを念頭において、日本と中国を含む北東アジア地域における環境問題への対処について、国際法の観点から考えてみたい。

日本や中国が直面している、またはしうることが想定される環境問題は、実に多様であろう。両国のおかれた地理的、自然的、経済的、政治的、社会的条件などにより、相互に異なるものもあるだろう。物理的な悪影響がもっぱら自国の管轄地域内にとどまるものもあれば、近隣諸国に及ぶものもあり、さらに、地球規模で生じるものもある。

これらの問題に対処するために、現行国際法は有効だろうか―この問題を考えるにあたり、さしあたって次の４つの点に留意することが必要である。

第一には、本稿の冒頭で述べたように、物理的な悪影響が一国の管轄地域内にとどまるような環境問題にも、国際法の規律がおよぶ場合があること、および、大気汚染問題に典型的に現れているように、越境問題としての規律が、実質的に一国内の問題への対処となる場合もあることである。したがって、この点に着目して、国際法の「有効性」を柔軟に考える必要がある。

第二には、慣習国際法上の規則として確立している国家の基本的義務―越境環境損害防止義務、緊急事態通報義務、国際水路の利用に関する事前通報・協議義務と越境 EIA の実施義務―は、一般国際法として日本と中国にも課されていることである。したがって、具体的に適用可能な条約がないからといって国家は環境保護に関する国際的義務を負わないわけではない。

第三には、日本と中国は、既に述べたように現存する大多数の普遍的な環境条約に締約国として参加していることである。その詳細については、末尾［資料］の通りである。ここで重要なのは、それら条約が規律対象とする環境問題は、物理的な悪影響が一国の管轄地域内にとどまるもの、広範な地域に広がるもの、地球規模におよぶものまで、幅広く含むことである。そして、そのなかには、たとえば国連海洋法条約（UNCLOS）、原子力安全条約、生物多様性条約などのように、締約国に一般的内容の義務を課すにとどまるものの、規律対象となる悪影響について多様な物理的範囲を想定するものもある。

最後には、日本と中国が所在する北東アジア地域では、環境問題に対処するための地域および二国間条約の展開がきわめて乏しく、欧州・北米地域と対極的な状況にあることである。つまり、前述した南北格差が典型的に現れている。

その一方で、この地域では近年、地域の環境問題の悪化やそのリスクが大きく注目を浴びていることである[41]。

以下では、以上の４点を念頭におきつつ、とくに日本と中国が抱える、または抱えるおそれのある北東アジア地域の越境環境問題への対処に焦点を当て、国際法がなんらかの役割を果たしうるのかについて、日本の研究者として日本の立場を意識しながら、立法論・政策論も含め、マクロの視点でその可能性を探ることにする。これは、昨今この地域で高まりつつある越境問題の懸念を念頭においたものである。

４．北東アジア地域における越境環境問題への法的対処の可能性

（１）北東アジア地域における越境環境問題

近年、北東アジア地域においては、越境環境問題またはそのリスクとして語られる現象が増えつつある。たとえば、日本は、自国が原因国または被影響国として、さまざまな地域の環境問題を抱え、また抱えるリスクに直面している。まず、中国大陸方面からの越境大気汚染とそのリスクがある。主に、PM2.5[42]

---

[41] その典型例は、微小粒子状物質（PM2.5）を含む越境大気汚染問題である。2013年１月頃から新聞各社の報道は多いが、例えば「PM2.5観測強化 環境省 健康への影響解析 自治体と連携」日本経済新聞、2013年２月８日朝刊。

[42] PM2.5とは、大気中に浮遊している2.5μm（1μm＝１mmの千分の１）以下の小さな粒子のことで、非常に小さいため（髪の太さの1/30程度）、肺の奥まで入りやすく、呼吸系への影響に加え循環器系への影響が懸念されている。環境省「微小粒子状物質（PM2.5）に関する情報」http//:www.env.go.jp/air.osen/pm/info.html（2013年５月５日現在）。PM2.5は、物の燃焼等により直接排出されるもの（一次生成）と、環境大気中での化学反応により生成されたもの（二次生成）がある。一次生成粒子は、焼却炉、自動車等や、火山等の自然由来のものもある。二次生成粒子は、火力発電所、工場、自動車等の燃料燃焼により排出される硫黄酸化物（So_x）や窒素酸化物（NO_x）、森林等から排出される揮発性有機化合物（VOC）等のガス状物質が、大気中で光やオゾンと反応して生成される。*Ibid.* 日本政府によれば、本年１月以降西日本を中心に頻繁にみられるPM2.5濃度の上昇は、諸要因を考慮すると中国大陸からの越境大気汚染の影響ではないかという。環境省「微小粒子状物質（PM2.5）に関するよくある質問（Q&A）」http//:www.env.go.jp/air.osen/pm/info/attach/faq.pdf（2013年５月５日現在）。

や黄砂[43]等の粉塵の飛来、光化学オキシダント濃度の上昇[44]などが指摘されている。また、越境の海洋汚染として、日本海沿岸で深刻な海洋漂着ゴミ[45]、鉱物資源の開発活動（ロシアのサハリン沖油井、東シナ海の中国ガス田等）に起因する汚染や[46]、タンカー事故による油汚染[47]のリスクなどである。1990年代には、日本海でのロシアによる低レベル放射性廃棄物の海洋投棄（1993年11月）の問題もあった[48]。東日本大震災による漂流物も、潮流にのって日本海にまで達しているという[49]。また、越境放射能汚染として、日本が管轄する原子力活動は越境汚染の源となりうる。福島第一原子力発電所事故のような事故が日本海沿岸部で起きれば、近隣諸国に悪影響を与える可能性は高い。また、近年の

---

[43] 日本学術会議 農学委員会 風送大気物質問題分科会『黄砂・越境大気汚染物質の地球規模循環の解明とその影響対策』平成22年（2010年）２月25日、4-５頁。近年、黄砂が日本に飛来する途上の大気汚染による黄砂変質現象も注目されている。同左、12-13頁。

[44] 東アジアで NO_x や VOC の排出量が増加し、それにより生成されるオゾンが偏西風で日本に運ばれ、日本の地上オゾン濃度が上昇して生じている可能性が高いとの指摘がある。光化学オキシダントは光化学スモッグの原因となる物質。「越境大気汚染の日本への影響」国立環境研究所『環境儀』33号（2009年）。

[45] 環日本海環境協力センター「2011年度 NERA プロジェクト海辺の漂着物調査報告書」（2012年）76-82頁、http://www.npec.or.jp/3_report/pdf/2011/Marine_litter_report.pdf（2013年５月６日現在）；地球環境研究会編『地球環境キーワード事典［５訂］』（中央法規、2008年）108-109頁；小島あずさ・眞淳平『海ごみ―拡大する地球環境汚染』（中公新書、2007年）110-129頁。

[46] サハリン沖油井につき、村上隆「サハリン大陸棚の石油・天然ガス開発」村上隆編著『サハリン大陸棚―石油・ガス開発と環境保全』（北海道大学図書刊行会、2003年）32-36頁。

[47] 例えば、島根県隠岐島沖におけるロシア船籍タンカー「ナホトカ号」事故（1997年１月）による大規模な油流出事故。

[48] この投棄は当時ロンドン条約違反ではないが、日本はロシアに対して強く抗議した。IMO, *Report of the Sixteenth Consultative Meeting*, 15 December 1993, LC 16/14, paras. 5.25-5.26.

[49] 環境省「東日本大震災による洋上漂流物の漂流予測結果の公表について」平成25年３月15日、http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/hyouryuu/pdf/siryou.pdf（2013年５月７日現在）；「東日本大震災：がれき大量漂着、北米悲鳴４州が対策予算化」毎日新聞、2012年７月７日大阪版朝刊３頁。

近隣地域では、韓国、中国、台湾などを含めて原子力活動が活発であり、その事故が偏西風や潮流の作用で日本に放射能汚染をもたらすリスクも、大いに懸念される[50]。さらに、北東アジア海域も含む漁業資源の減少問題もある[51]。

また、中国は、以上の問題のいくつかについて利害関係国となる可能性に加えて、自国が河岸国となっている国際水路の保全や持続可能な開発、湿地などを含む越境の自然保全区域の保全といった課題も抱えているだろう。日露両国が共有する松花江の汚染問題（2005年11月）[52]は記憶に新しく、自国領域内を流れるメコン川の最上流域における水力発電事業についても、中・下流の河岸国との間で諸々の利害関係が指摘されている[53]。

（2）国際法による法的対処の限界

以上述べたような北東アジア地域の抱える環境問題に対して、既存の法的枠組は有効に機能しうるか―既に述べたように、少なくとも適用可能な国際法規則はある。一般国際法上の越境環境損害防止義務及び緊急事態通報義務である。

さらに、日本、中国、韓国などの地域諸国が等しく批准している普遍条約として、UNCLOS、船舶起因汚染防止 MARPOL 条約、海洋投棄汚染防止ロンドン条約（1996年改正議定書）、原子力事故早期通報条約、原子力事故援助条約、原子力安全条約、放射性廃棄物等安全条約、生物多様性条約、バイオセイフティに関するカルタヘナ議定書、湿地保全ラムサール条約、野生動植物国際取引規制ワシントン条約（CITES）の関連規定もある。そして、近隣諸国間の二国間

---

[50] 日本のこうした越境放射能汚染のリスクについては、拙稿「原子力災害と国際環境法―損害防止に関する手続的規律を中心に」『世界法年報』第32号（2013年）98-99頁。

[51] たとえば、日本海の産卵場での大型巻き網船による産卵群の乱獲を原因とする、太平洋クロマグロ資源の悪化問題など。勝川俊雄『漁業という日本の問題』NTT 出版、2012年、212-218頁。

[52] 関連報道として、「ロシア大使に中国外相が謝罪―松花江への汚染物質の流出事故」朝日新聞2005年11月27日朝刊など。

[53] A. Dinar, S. Dinar, S. McCaffrey & D. McKinney, “Case Study 1: The Mekong River Basin,” in A. Dinar, S. Dinar, S. McCaffrey & D. McKinney, *Bridges over Water: Understanding Transboundary Water Conflict, Negotiation and Cooperation, Second Edition*, 2013, p. 293.

環境保護協力協定もある。具体的には、一般的な協力義務、二国間の政府間委員会の設置などを定める、日中（1994年）、日韓（93年）、日露（91年）、中韓（93年）間などの各協定である。また、漁業資源の保全については、関係諸国間の二国間漁業協定[54]や諸国が締約国となっている多数国間漁業条約[55]もある。さらに、中国は越境河川の利用に関するいくつかの二国間条約を近隣諸国と締結しており、それに基づき政府間委員会も設置されている[56]。

ただし、以上の法規則は少数の例外を除いて、原因国がとるべき具体的措置を明示しない。汚染防止については、MARPOL 条約、ロンドン条約及びバーゼル条約を除いて、多数国間条約は具体的な実体的規則を含まない。生物多様性・自然保全についても、カルタヘナ議定書と CITES が規律対象について輸出入規制を設ける以外は、同様である[57]。

また、定められた手続的規則も、比較的一般的な内容または定式化にとどまるものが多い。手続的義務は、その事案が所定要件を充たせば所定手続の実施が要求される手段・方法の義務として、一定程度原因国の裁量を制限する。とはいえ、ロンドン条約を除いて多くの場合に、個別事案における手続の実施の要否や適否について、原因国が実質的に広い裁量をもつ。たとえば、多くの条約規定は、具体的な活動の実施や直面する事態から生じる越境汚染やそのリスクが一定程度以上の場合にのみ、それら手続の実施を要求する[58]。また、手続

---

[54] 日中漁業協定（1997年）、日韓漁業協定（1998年）及び日露間の四つの漁業協定（日露漁業協力協定（1998年）、日露地先沖合協定（1984年）、北方四島周辺水域操業枠組協定（1998年）、日露違法漁業防止協定（2012年））である。

[55] 一定魚種・一定海域の漁業について、多数国間漁業協定に基づき地域漁業機関も設置されている。例えば、中西部太平洋マグロ類条約（2004年）に基づく中西部太平洋マグロ類委員会（WCPFC）など。

[56] 例えば、アムール川とウスーリ川の越境水における水生資源の保護等に関する中露間の条約（1997年）に基づき設立された混合委員会等。

[57] なお、一般に漁業条約については、設置された政府間委員会または地域漁業機関で漁獲規制を含む具体的な保全管理措置が採択されるが、関係国間の利害対立などにより、適正な資源保全に有効な措置の採択は容易でないことも多い。FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture 2012*, Rome, 2012, p. 92

[58] 例えば、EIA の実施について、UNCLOS206条（EIA の実施）、生物多様性条約14条。

の実施について「実行可能な限り」といった緩和条件を明示する規定もある[59]。

そして、具体的な実体的義務を規定しない条約の下では、一般的な防止・削減義務や保全義務、手続的義務の具体的内容、解釈基準、実施方法を明記する合意文書も、とくに多数国間の締約国会議の決定として一定程度あるものの、締約国を法的に拘束せず、一般にその有効性は必ずしも明確ではない。また、関係国間の利害対立などにより、適正な資源保全にとって有効な措置の採択は容易でないことも多い[60]。こうした具体化文書がほとんどない条約もある[61]。このようにして、一般国際法上の基本的義務と同様、これらの条約義務の実施における原因国の裁量はかなり広い。

以上のように、日本と中国を含む北東アジア地域の抱える越境汚染問題については、ごく一部を除き、汚染源の具体的な規制も、具体的な事前手続による汚染源の相互監視も、関係国間における具体的な共同の科学的調査研究や情報交換の法的義務も、ほとんどない。生物多様性・自然保全の問題についても、前述した普遍条約に基づき相互に輸出入規制のかかる場合を除いて、ほぼ同様である。

これは欧州・北米地域の状況とは、対照的である。これらの地域では、二国間または広範囲の地地域におけるさまざまな環境問題について、具体的規則を含む二国間または多数国間環境条約の作成と実施が進んでいる。また、既存の普遍条約の規定内容を具体的に実施するための条約もかなり多い[62]。しかし、北東アジア地域では、漁業分野の一部の条約を除いてこうした条約はほぼ皆無である。

このようにして、関係国間では、一般国際法上の前述した基本的義務、条約上の一般的な防止・削減義務又は関係各国に広い裁量を認める手続的義務に基づき、相互に「適切な」措置の実施を要請できるにとどまる。これらの義務の「緩さ」のゆえに、相互にそれらの義務違反を法的に争うこともかなり難しい。義

[59] 例えば、UNCLOS204条（監視）、206条（EIA の実施）。

[60] 例えば、地域漁業機関。前掲注55。

[61] その例は、UNCLOS や二国間の環境協力協定。原子力の安全に関する IAEA の４つの条約の下では、IAEA 安全基準が関連規定の解釈基準たりうるが、それ自体には法的拘束力はなく、また解釈基準足りうるかどうかの判断も含め、各締約国の裁量は大きい。城山英明・児矢野マリ、前掲注35、57-58頁。

[62] 拙稿、前掲注38、35-37頁。

務違反の成立、その立証等が容易でないからである[63]。条約の下で「不遵守手続」が導入されている場合でも、北東アジアの越境汚染をめぐってはこの地域の諸国についてこれまで適用された実績はなく、その有用性も明瞭ではない。また、PM2.5などの越境大気汚染のように科学的に明確でないリスクについては、前述したように予防的配慮に立つ越境環境損害防止義務の適用・解釈が確立していない以上、そもそも越境環境損害防止義務に基づく措置の実施要請も困難である。以上のように、前述した北東アジア地域における越境環境問題またはそのリスクについては、既存の国際法の枠組による対処には、現段階では一般に大きな限界があるといわざるを得ない。

（3）国際法による法的規律の発展可能性の追求―限界を超えて

それでは、日本と中国を含む北東アジア地域が抱える環境問題について、国際法による対処を考えることはもはや無意味なのだろうか。北東アジア地域では、法的観点から有効な対処を語ることはできないのだろうか。―この先は立法論又は政策論の話になるが、法的規律の発展可能性という観点から、現段階で漠然と考えられるいくつかの方向性について示してみたい。

第１には、既存の一般的な法的枠組とともに、「ソフトな」ツールを活用する方途である。これを通じて、実質的に一般国際法および普遍的条約、二国間協定に基づく一般的規律として現存する法的枠組を強化し、具体化していく途である。

実は、北東アジア・東アジア地域には、すでにさまざまなレベルで関係国間のイニシアチブが多数存在する。たとえば、多様な環境問題を幅広く扱う主なフォーラムとして、各二国間環境保護協力協定に基づく複数の二国間合同委員会[64]、「日中韓三カ国環境大臣会合」（TEMM）（1999年～）、北東アジア６ヵ国間の「北東アジア地域環境プログラム」（NEASPEC）（1993年～）、北朝鮮を除く五カ国間の「環日本海環境協力会議」（NEAC）（1992年～）、がある。ASEANも含めば、「東アジアサミット環境大臣会合」（EAS EMM）（2008年～）、

[63] なお、義務違反の国際請求は、司法手続につき国際裁判所の管轄という訴訟手続上の問題も抱える。

[64] ただし、日露合同委員会は2007年以降開催されていない。筆者による外務省欧州局ロシア課担当者インタビュー（2015年１月26日）。

「ASEAN＋日中韓三環境大臣会合」（2002年～）がある。個別環境問題については、例えば、海洋汚染に関しては、UNEPの下で日中韓露とオブザーバとして北朝鮮が参加し、海洋漂着ゴミや油汚染事故の緊急時協力を扱う「北西太平洋地域海行動計画」（NOWPAP）（1994年～）、越境大気汚染については、日本のイニシアチブで始まり13カ国が参加する「東アジア酸性雨モニタリング・ネットワーク」（EANET）（1998年～）、および、韓国主導の「日中韓大気汚染物質長距離越境移動研究プロジェクト（LTP）（1996年～）などである。

以上のような既存の非拘束的合意に基づく枠組は、ヒントになる。そして、地域の環境問題またはそのリスクへの対処のためには、それら枠組の「有効性」に関する実証的な評価を前提に、実践的な観点から、それらの再構成の必要性も視野に入れつつ、あるべき対処の「枠組」を模索していくことが不可欠だろう。そしてその際、前述したような既存の一般的な法的枠組との事実上の連関を意識しながら、実質的な観点から、その規範的な意味を探っていくことが肝要だろう。あるべきソフトな枠組の実践の蓄積が、法的に有意味な結果を醸成する可能性もある。

第２には、実体的規則に対して補完的役割を担う手続的規則の意義に着目し、既存の一般的な法的枠組における手続的義務の具体的な実施を、実務的な観点からより容易にするために、地域または二国間条約を作成することも有意味だろう。まず利害関係がより緊密な二国間で条約を締結し、その実績に基づき地域に拡げるというやり方もある。この点で、緊急事態通報義務について、とりわけ原子力事故早期通報条約やUNCLOSの規定内容の具体化は、短期的に有効な選択肢だろう。これは締約国に新たな義務を課すものではなく、実務上の配慮から手続の円滑な実施を推進するもので、関係国にとって国内外で法・政策上のハードルが低く、相対的に容易であろうからである。現実的には、まず非拘束的な文書から出発し、将来条約の形式に固めていく方法もありうる。これが条約の形で実現されれば、北東アジア地域で具体的義務を定める初めての条約となる。貴重な先例として、将来の法的枠組の展開に重要なインパクトを与えるかもしれない。法的拘束力のある条約をまず１つ作ることの意義である[65]。

[65] とくに原子力事故早期通報条約に関するこのアプローチの意義について、拙稿、前掲注50、99-100頁。

第３には、以上と同様の手続的観点から、日本と中国が率先して具体的な国家実行を推進していくことである。これには、可能性として、主に３つの方向がある。１つめは、まず日本が率先して、越境 EIA、事前通報・協議を含む事前手続について、その相互主義的性格を考慮し、国際的合意の作成を意識しつつ、実践面でも率先して自身の国家実行を作っていくことである。UNCLOS では、越境 EIA と事前通報義務は一般的な定式化にとどまるが、近年では、国際裁判でこの義務の違反を争う事案も現れている[66]。また、前述したように今日、一般国際法上、重大な越境汚染を生じるおそれのある活動一般につき、事前手続の実施義務が確立しつつある。そして、ILC 越境損害防止条文案が条約として採択される可能性は否定できず、そうでなくとも国際裁判に事実上影響を与えることはあり得、さらに、この条文案は越境 EIA に予防的配慮を読み込んでいる[67]ことにも留意すべきである。以上のことを踏まえて、日本は自国が越境汚染の原因国と被影響国の双方になりうることに留意し、事前手続の相互主義的性格に鑑みて、これら義務の積極的な国内法制への受容等につき真剣に考えるべき時期にきているように思われる。UNCLOS や原子力安全条約など、条約における既存の手続的義務は管轄国の裁量が広いため、日本の現状は条約義務の不遵守とはいえないだろう。しかし、予防的配慮を読み込む条約解釈の発展可能性や、日本の抱える越境汚染問題への対処という政策的観点からは、それで必要十分なのかどうか、検討する余地もあるだろう[68]。

手続的観点からの２つめの可能性は、中国が、既に近隣国と締結している天然資源の利用と保全に関する協定、たとえば、中露間の国際水路協定や越境自然保護区に関する協定などの下で、相手方当事国との手続的協力を多面的に推

---

[66] 前述した「核実験事件」（再審請求）「MOX 工場事件」UNCLOS 仲裁、「ジョホール海峡埋立事件」、ウルグアイ川パルプ工場事件等。

[67] 拙稿、前掲注９、270-271頁。

[68] 詳細について、拙稿、前掲注50、100-101頁；拙稿、前掲注37、80-84頁；拙稿「国際環境法における手続的義務に関する一考察－「柔らかいコントロール」のプロセスの基礎として」『新世代法学研究』20号（2013年）222-224頁。鉱業法（2011年７月最終改正）のあり方につき、筆者の立場と類似の指摘として、東京大学海洋アライアンス・東京大学政策ビジョン研究センター「海洋基本計画の見直しに向けた提言」（2012年９月）11頁 http://www.oa.u-tokyo.ac.jp/news/2012/09/13/pro_ocean2012_all_ff.pdf（2012年10月22日現在）。

進していくことである。共同観測、情報交換に加え、越境 EIA、事前通報・協議を含む事前手続についても、将来における国際的合意の作成につながるような形で、具体的な国家実行を作っていくことが有益だろう。

そして、手続的観点からの最後の可能性は、そもそも対処すべき多くの具体的な環境問題について、日本と中国を含む北東アジアの関係諸国が科学的知見を共有していないという問題への対処に関係する。この問題は、とくに PM2.5 を含む長距離越境大気汚染で顕著である。この現状では、そもそもの協力の出発点において大前提を欠く。したがって、日本と中国はまずこの点を注視して、他の隣接関連国、たとえば韓国も含め、共通の影響指標に基づく真の意味での共同観測およびその結果の分析を積極的に推進し、可能性が指摘されている越境環境問題について科学的知見を共有することが必要である。そのためには、科学面における具体的な協力を強力に推進するべく、この観点から、既に述べたように越境環境問題に関する「ソフトな」枠組みとしての既存のイニシアチブの検証が急務となる。具体的には、たとえば大気汚染問題に関しては、前述した LTP および EANET の有効性についての検証と再構成のニーズの見極めである。そして、このプロセスを経て科学的知見を共有したうえで、現実的な対処策を検討する枠組として、韓国、ロシア、モンゴル、北朝鮮を含む他の関係諸国も参加するフォーラム、たとえば前述した NEASPEC の活用が求められる。ここでは、北東アジアにおける他の関係諸国も含め、地域の問題への対処として多辺的な仕組みを推進することが肝要だからである。これは、UNECE 長距離越境大気汚染条約という先例からの教訓である[69]。

ただし、以上述べてきた３つの方向性を進めるためには、根本的な前提問題がある。これは、北東アジア地域における現状の根底にある「環境」価値の相対的な劣位性を、なんらかの形で中・長期的に克服しなくてはならないことである。この地域の政治・経済状況、地政学的な要因などを考慮すれば、相対的に同質的な諸国から成る欧州や北米地域とは異なり、この問題への対処は容易なことではないだろう。けれども、環境問題への対処という観点から、政治・経済・安全保障などで難しい課題を抱えるこの地域の協力関係を多角的かつ永

[69] 石井敦・米本昌平・沖村理史・児矢野マリ・大久保彩子・堀口健夫・岡本哲明「東アジアにおける越境大気汚染と外交の考え方―PM2.5問題を軸に」（ワーキングペーパー）2015年刊行予定。

続的に推進し、地域の安定と繁栄を図るという、逆の発想はできないだろうか。なぜなら、環境問題への対処を抜きに持続可能な社会の発展はありえないことは、今日の国際社会で、また、日本と中国を含むこの地域の市民社会において、共通の認識だからである。

とりわけ、安全保障環境の厳しい現在の北東アジア地域において、このような逆の発想は中・長期的な地域の安定に貢献しうると思われ、潜在的な有効性は高いだろう。環境保全という国際社会で正統性の高い価値を追求する国際協力には、二つの積極的な意味―①地域の環境問題それ自体の解決を促す、②安全保障面における地域の緊張緩和の足がかりとなり、関係国間で緊張が高まった際の「安全弁」となりうる―がある。ここには、環境外交の推進を通じて地域の安定を図るという可能性も見出し得よう。その先例は、冷戦期の西欧諸国の外交にある。それら諸国は、冷戦構造の下で絶妙なバランスを要する外交課題に取り組む際、東側諸国との間で環境外交を巧みに行い、国際環境協力を積極的に推進した。そして、軍備拡張競争といった安全保障問題に伴う東西間の緊張を緩和させることに成功したとされる[70]。確かに、冷戦期の欧州地域の外交が直ちに現在の北東アジア地域のモデルとなるとは限らないが、環境そのものの価値を相対化し、外交「ツール」としての環境保全の意義に着目するという柔軟な発想は、一考の価値があるのではないかと思われる[71]。

5．おわりに―北東アジア地域の現実と国際法・国際法学の存在意義？

以上、本稿では、環境問題への対処における国際法の枠組を俯瞰し、その特質と限界を整理した。そして、日本と中国が抱える、または抱えるおそれのある環境問題と国際法の関係について、いくつかの留意点を示した。そのうえで、

[70] 米本昌平『地球変動のポリティクス―温暖化という脅威』弘文堂、2011年、70-84頁。

[71] 石井他、前掲注69。また、類似の発想で日韓間の環境協力の意義を説くものとして、田所昌幸・児矢野マリ・金良姫・洪鍾豪「V. 環境パートナーシップ」第二期日韓新時代共同研究プロジェクト『新時代の日韓協力―七つの核心的アジェンダ』（2013年12月14日）８、52-52頁　http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000023055.pdf（2014年11月30日現在）。

とくに近年注目されつつある北東アジア地域の越境環境問題に焦点を当て、それへの対処における国際法の限界を指摘し、立法・政策論も含め、マクロの視点から国際法または「国際法的思考」の貢献可能性を素描した。さらに、北東アジア地域の現実に鑑みて、その前提となる環境価値の相対的劣位性の問題への対処について、法的思考を外れつつも一定の示唆を試みた。

現代社会における環境問題への対処において、現行国際法には諸々の限界がある。これは、そもそも国際法一般に内在するものと、環境問題の特質と関連諸要因を背景に、現段階における環境問題に対処するための国際法の発展状況におけるものとがある。さらに、それに加えて日本と中国を含む北東アジア地域では、地域の環境問題への対処において、国際法「外在的な」限界も顕著である。そもそもの「ハードな」地域的法規範が著しく欠如しており、関連する国家実行も相対的に未成熟なのである。

視点を変えれば、ここには、現行国際法の基本的概念が欧州の国家間関係に端を発する「ヨーロッパ公法」に淵源をもつことの限界が、端的に表れているのかもしれない。北東アジア地域の国家間関係の伝統―欧米流の「違法 / 合法」思考に立つ「ハードな」法を主要なツールとしない―とでもいうべきものが、根底にあるのだろうか。それとも、現代のこの地域の国家間関係における地政学的要因の作用、または「環境」価値の相対的劣位によるものなのだろうか。

以上の現状に直面して、国際法学の課題は何か―国家間の利害調整および共通利益の実現を使命とする現代国際法といえども、北東アジア地域における現実の前では無力であり、国際法学はその現状を傍観しているしかないのだろうか―伝統的な方法論と概念枠組のみでは、問題状況の把握と現実の問題解決の処方箋が描けないという現実は重い。法規範が現実社会の問題に対処するための一つの手段であり、それを研究対象とする法学は「実学」であるとするならば、北東アジア地域の越境環境問題の解決に役に立たない国際法及び国際法学は語義矛盾であろう。

現実問題への対処のために、「法」や「法的技術」はいかなる役割を、いかなる形で、いかにして担うことができるのか、「法的思考」はどのように役に立つのか―ここでは、長期的な観点から北東アジア地域における法規範の可能性と限界を捉え直す必要があるだろう。その際、問題の性質、地域の事情等、関連する諸要因の考慮とともに、「ソフトな」枠組との関係で法概念や法的技術を相対化する視点も必要だろう。一定程度の「環境」価値の相対化すら、必要

かもしれない。柔軟な発想と複合的思考による国際法と国際法学の可能性の模索が求められよう。

［資料］　環境損害の防止・削減に関する主要な環境条約及び主な内容

○**大気系の保全**：UN ECE 長距離越境大気汚染防止条約（LRTAP 条約）（1976年）＋８つの追加議定書、米加大気質協定（91年）、オゾン層保護ウィーン条約（85年）＋オゾン層破壊物質規制モントリオール議定書（87年）、国連気候変動枠組条約（1992年）＋京都議定書（97年）［汚染・損害原因物質の使用制限・排出の削減、科学調査研究の協力、EIA の実施等］

○**海洋環境の保全**：国連海洋法条約（UNCLOS）をアンブレラとする重層的構造

・海洋汚染の防止

・国連海洋法条約（UNCLOS）（1982年）第12部［海洋環境保護・汚染防止、緊急事態通報、EIA の実施、立法・執行管轄権の配分等］

・船舶起因汚染防止のための MARPOL 条約（1973・78年）［船体構造の規制、特定物質の使用禁止等（５つの附属書による具体的規律）］

・海洋投棄汚染規制ロンドン条約（1972年採択・96年議定書で全面改正）［投棄の原則禁止（96年改正議定書）、EIA の実施等］

・13の地域海に関する各地域海保護条約＋汚染源ごとの追加議定書／附属書：北東大西洋保護 OSPAR 条約（1992年）、地中海環境保護条約（76年採択、95年全面改正）＋各汚染源に関する追加議定書等［地域海洋環境保護・汚染防止、MARPOL 条約やロンドン条約（1996年改正議定書）の定める義務の確認および／または強化、EIA の実施、通報・協議等］

・海洋生物資源の保存・管理

・UNCLOS 第５（排他的経済水域：EEZ）、６（大陸棚）、７部（公海）［漁業資源の保存・最適利用の義務（海域・７つの魚種ごとに異なる規制）］

・国連公海漁業協定（ストラドリング魚類・高度回遊性魚種を含む漁業資源の保存・管理に関する UNCLOS の実施協定）（1995年）［規律対象魚種の漁業に関する枠組条約として―漁業資源の持続可能な利用・予防的アプローチ・生態系アプローチ・EEZ とそれに接続する公開における保

存管理措置の一貫性などの概念・原則、締約国がとるべき措置、旗国による取締り、地域漁業機関の役割等］

・一定魚種または海域の漁業を規律する条約：国際捕鯨取締条約（1946年）、南極海洋生物資源保存条約（80年）、南太平洋流し網漁業禁止条約（89年）、ミナミマグロ保存条約（93年）等［政府間漁業管理委員会・補助的な科学的機関の設置、特定漁法の使用禁止、漁期の設定、捕獲枠の設定、保護区の設定等］

・違法漁業の規制：公海遵守措置協定（1993年）、寄港国取締協定（2008年）、二国間違法漁業防止協定　eg. 日露カニ密漁・密輸防止協定（2012年）［船舶の旗国による許可制、寄港国の取締措置、輸出入規制措置等］

・EEZ 漁業の規制：日中（1997年年）、日韓（98年）間の各協定、日台合意（2013年）［暫定水域の設定（領土問題の棚上げ）、日韓漁業共同委員会の協議、違反取締における旗国主義、各国 EEZ における相互入会、漁獲割当量・操業条件の設定などの基礎］、日露間の３つの協定（日ソ地先沖合漁業協定（1984年）日ソ漁業協定（85年）、北方四島操業枠組協定（97年））［漁獲割当、操業海域の設定等］

○国際水路の保全

・国連国際水路非航行的利用条約（1997年）［越境損害防止、水資源の衡平利用、汚染防止、生態系の保護、EIA の実施、事前通報・協議、共同観測、緊急事態通報等］

・UNECE 越境水保護ヘルシンキ条約（1992年）（締約国による個別水路条約の枠組条約）＋水と健康議定書（99年）［越境影響／水に関連する病気の発生防止、水資源の衡平利用、予防原則・汚染者負担原則、合同委員会の設置、EIA の実施、事前通報・協議、共同観測、早期警報、緊急事態通報等］

・南部アフリカ共同体（SADC）共有水路系議定書（95年）（締約国による個別水路条約の枠組条約）［国連国際水路非航行利用条約とほぼ同じ内容］

・特定の水路に関する多数国間条約：ラ・プラタ流域条約（1969年）、ライン川保護条約（99年）、ライン川塩化防止条約（78年）ドナウ川保護条約（94年）、メコン川協力協定（95年）等多数［多様な内容―越境損害防止、水資源の衡平利用、EIA の実施、河川委員会の設置、事前通報・協議、

共同観測、緊急事態通報に加え、特定活動の実施・排出物質の制限、水量の配分など実体的規則を含むものもある。］

・特定の水路に関する二国間条約：インダス川条約（1960年）、中露越境水利用・保護協定（2008年）、フィンランドとロシア間の境界水条約（64年）、米加間の五大湖水質協定（72年採択、2012年全面改正）、ザンベチ川協定（87年）、ガラニ帯水層協定（2010年）等多数［合同委員会の設置以外、具体的規律は多様だが、特定活動の実施・排出物質の制限、水量の配分など実体的規則を含むものもある。］

・非拘束的合意として―ILC 越境地下水条文案（2008年）［基本的構造・規定内容は国連国際水路非航行利用条約ときわめて類似。］

○危険・有害物質の管理

・有害廃棄物や有害化学物質の越境取引：有害廃棄物越境移動規制バーゼル条約（1989年）、有害化学物質・駆除剤規制ロッテルダム条約（PIC 条約）（1998年）［事前の情報提供に基づく同意の手続等］

・残留性有害物質の汚染：残留性有機汚染物質規制ストックホルム条約（2001年）、水銀に関する水俣条約（2013年採択・未発効）［一定物質の製造・使用禁止・排出削減等］

○放射能汚染の防止

・原子力事故からの放射能汚染：原子力事故早期通報条約（1986年）、同援助条約（1986年）、上記２つの条約の規定内容を具体化した二国間条約（ノルウェーとロシア間の早期事故通報協定（93年）等多数）［通報・協議、援助提供等］

・原子力施設の安全確保：原子力安全条約（1994年）、放射性廃棄物等安全条約（1997年）、国境近辺の原子力施設建設計画などの事前通報・協議に関する二国間協定（ポルトガルとスペイン間の原子力施設協定（1980年）等）［施設の管轄国による適切な国内的措置（国内規制機関の設置、許可制の導入、安全評価・EIA の実施）の実施、潜在的被影響国への情報提供・それとの事前協議、公衆への情報公開等］

・EURATOM 設立条約（1957年）［放射性廃棄物処理計画に関する欧州委員会との事前協議等］

・「国際的に定められた基準」としてIAEAのイニシアチブによる４つの普遍的条約の解釈指針となりうる非拘束的合意：120以上に上るIAEA安全基準

○生物多様性・自然保護

・野生生物・絶滅危惧種の保護：野生動植物国際取引規制ワシントン条約（CITES）（1973年）：移動性野生動物種保護ボン条約（CMS）（1979年）、欧州野生生物・自然生息地保全ベルン条約（1979年）［特定種の国際取引／捕獲の禁止・許可制、生息地の保全等］

・湿地の保全：湿地保全ラムサール条約（1971年）［湿地の保全と賢明な利用、登録湿地の指定等］

・世界遺産の保護：世界遺産条約（1972年）［世界遺産一般の保護、世界遺産の登録・保全管理等］

・生物多様性の保護：生物多様性条約（1992年）［生物多様性の保護のための国家戦略・計画の作成、生息域内保全・生息域外保全、EIAの実施、情報交換、遺伝資源の取得条件、遺伝資源関連技術へのアクセスの提供等］、バイオセイフティに関するカルタヘナ議定書（2000年）［遺伝子組み換え生物の国際取引について、事前のリスク評価、事前通報に基づく同意（AIA）等］、遺伝資源の取得と配分（ABS）に関する議定書（2010年採択・未発効）［遺伝資源の取得に関する事前の情報に基づく同意（PIC）、ABSにかかる国内法または規制上の要件等］

・砂漠化への対処：砂漠化対処条約（1994年）［協力一般、先進締約国による支援提供義務、砂漠化防止行動計画の策定等］

・渡り鳥保護に関する二国間条約：日米（1972年）、日露（73年）、日豪（74年）、日中（81年）間協定［情報交換、共同調査、協議等］

・越境自然保護区などに関する二国間条約：中露ハンカ湖自然保護区協定（1996年）［情報交換、協議等］

○南極地域の環境保全：南極条約環境保護議定書（1991年）［特定行為（鉱物資源開発など）の禁止、EIAの実施、廃棄物管理、在来動植物の保護、非在来種の持込み禁止、運航船舶からの油放出の禁止、南極特別保護区などの設定など（４つの附属書による具体的規律）］

○手続的観点からの環境リスク一般への対処・公衆の手続参加の推進

・UNECE 条約：UNECE 越境 EIA エスポ条約（1991年）＋同条約戦略的影響評価（SEA）議定書（98年）、エスポ条約の規定内容を具体化した地域又は二国間条約：南東欧諸国間の EIA 協定（2008年）等、北米環境協力協定（1997年）、UNECE 公衆参加オーフス条約（1998年）＋環境汚染物質排出移動登録（PRTR）議定書（2003年）［事前通報・協議、越境 EIA の実施、SEA の実施、公衆の手続参加、情報公開等］、

・非拘束的合意として―ILC 越境損害防止条文案（2001年）［越境損害防止の一般的義務、越境危険活動の許可制、越境 EIA の実施、事前通報・協議、緊急事態通報、公衆の手続参加等］

○越境環境協力一般

・環境協力一般に関する二国間環境保護協定：日中（1994年）、日韓（93年）、中韓（93年）、日露（91年）間の各協定等［協力一般、政府間委員会の設置、情報交換・協議等］