

環境損害概念の多元化と地球環境保護

Pluralization of the Concept of Environmental Damage and Protection of the Global Environment

岡松 暁子*
OKAMATSU Akiko

1. はじめに

「環境損害」(environmental damage)は、従来、現実に発生した後に損害賠償によって救済されるものとされてきた。しかし近年、地球環境保護問題を受けて、国際環境法の対象となる損害はその範囲を広げ、以上のような狭義の「環境損害」に加えて、事前予防の対象となる「環境上の危険」(environmental risk)を含めて広く「環境被害」(environmental harm)として、広義の「環境損害」の対象とされるようになってきた。「環境上の危険」とは、蓋然性により事前の防止・予防の対象とするものであり、原子力施設、油濁汚染、宇宙活動など、高度の危険性を内蔵する特定の活動(*ultra hazardous activities*)を規制する分野で発展してきたものと、さらにその延長線上に存在する、「地球環境損害」に代表される概念の両者を含むものである。

本報告ではまず、この概念が提示した原因活動と損害の因果関係に基づく影響評価、予見可能性の国際基準化に関して、原子力損害に関する賠償責任や補完基金条約等の先例を採り上げて検討する。それを踏まえて、さらに地球環境保護条約ではそのような賠償ないし補償によっても償いきれない法益の侵害(被害)に対して、予防原則によって「環境損害」の概念を拡大し、保護することとした。そこでは、これによって具体化された各国への予防措置の義務付けや、新しい国際協力の枠組みに焦点を当てて検討する。

2. 狭義の「環境損害」(environmental damage)

(1) 伝統的な損害の範囲

従来「環境損害」は、現実に発生し事後救済の対象となるものを指していた。すなわち「環境損害」の概念は物理的に捉えられ、その経済的価値は失われたあるいは損害を被った対象に置かれ、その補償は市場価値、収入減少、道徳・美的価値観・科学的利益の損失等を考慮して算定される¹。

このような損害は、例えば国境を挟んだ二国間の越境損害(*transfrontier pollution*)において具体的に現れる。すなわち、一国内に起因し、他国の環境に有害な結果を生ずる

* 独立行政法人国立環境研究所 ポスドク・フェロー 〒305-8506 茨城県つくば市小野川 16-2
E-mail: okamatsu.akiko@nies.go.jp

¹ このような概念では、無形財産(生物多様性、生態系のバランス等)、共有財産、公共財(公海、大気圏外空間等)の経済的価値の評価は困難となる。Kiss, Alexandre and Dinah Shelton, *International Environmental Law, 2nd ed.*, Transnational Publishers, Inc., 1999, pp. 228-233.

ような汚染であり、従ってこれらの越境汚染を防止、規制する協定の本旨は、直接相隣国相互間の領域主権の行使や領土保全の絶対性の調整にあった。

(2) 国家責任による対応

伝統的な国家責任で対応した事例 トレイル熔鉱所事件²

このような調整法規は、*sic utere tuo ut alienum non laedas* (何人もその隣人を害するような方法で自己の財産を用いてはならない) という国内私法上の相隣関係の法理を国際関係に用いたものである。この法理が最初に国際法上で援用されたのは、1941年のトレイル熔鉱所事件(アメリカ対カナダ) 仲裁裁判判決においてである³。

事件は、カナダのブリティッシュ・コロンビアにあるトレイル熔鉱所(民営)の排出する亜硫酸ガスにより、熔鉱所に隣接するアメリカのワシントン州の農作物及び森林が損害を受けたとして、アメリカがカナダに対し損害賠償を求めたものである。当初の国際調停において、カナダがアメリカに損害賠償を支払ったことにより一旦解決をみたが、その後もアメリカへの被害が継続したために事件は仲裁裁判に付託された。

a) 領域使用の権利と損害防止義務

ここで重要な争点は、第一に、カナダの国家責任を認める根拠としての領域使用の権利の限界はどこか、にあった。これについて判決は、「事態が重大な(serious)結果を伴い、煤煙による侵害(injury)が明白かつ納得させるに足る証拠(clear and convincing evidences)により確立される場合には、いかなる国家も他国の領土や他国の領土内の財産もしくは生命に対して、煤煙による損害を発生させるような方法で自国の領土を使用し、あるいは使用を許す権利を有するものではない」と述べ⁴、国家の領域使用の権利の限界を具体的に示した。

第二に、熔鉱所に関して損害防止の義務があるか否か、またあるとすればどの程度の義務があるのか、という点が問題となった。これについては、一方でトレイル熔鉱所の操業

² *R.I.A.A.*, Vol. 13, p.1911 and seq. 論点については、山本草二『国際法における危険責任主義』(東京大学出版会、1982年)115-124頁;太寿堂鼎「トレイル熔鉱所事件」田畑茂二郎、太寿堂鼎編『ケースブック国際法[新版]』(有信堂、1987年)177-180頁;臼杵知史「領域使用の管理責任 - トレイル熔鉱所事件 - 」『国際法判例百選』(別冊ジュリスト No. 156)、2001年、66-67頁。

³ この法理の適用にあたっては、1895年のリオ・グランデ河分水に関する米対メキシコ紛争での論争(米國務長官ハーモンが、一般国際法上、各国は、他国の領域に対する悪影響を全く顧慮せずに、自国の領域を自由裁量により無制限に利用できることを主張したのに対し、メキシコ側は、その領域に与える影響・侵害があれば、その実質的な程度にかかわらずすべての領土保全を害する違法なもの、と主張した)や、1906年の灌漑用リオ・グランデ用水の衡平な配分に関する米・メキシコ条約(各国は、一方でその領域の使用に関し直接相隣国との関係で越境損害の防止と救済や、個々の場合の必要性を衡量した自然資源の利用に許される限度の設定などについて義務を負い、他方、相手国は、これによって受ける影響のうち、「重大な」有形損害に至らない程度のものについては受忍すべきとした)などによって、領域使用の管理責任が国際慣習法上確立していたという背景がある。山本、前掲書、107-108頁。

⁴ *R.I.A.A.*, Vol. 13, p.1965.

の継続を保障し⁵、他方でその操業が適切な環境条件を維持し、亜硫酸ガスによる損害の発生を防止する措置をとるようにカナダに命じた⁶。

b) 判決の意義

本件は、確立した産業活動の慣行の集積による科学的な予見可能性を基準として、相当 (substantial) あるいは実質的な (significant) 損害を防止するという国家の注意義務の中に、領域使用の権利の限界を具体化したという点、また、将来における操業についての規制を設定したという点で、国際環境紛争の先例として評価されている。すなわち損害防止義務を実定法則化したことにより、損害防止義務を国際法法益として明確化したのである⁷。

国家責任法理の限界

しかしながら従来 of 国家責任では、科学技術の発展に伴って生ずる新規の産業活動によって生じる損害には対応できない場合がある。第一に、損害が国家責任による事後救済になじむものであるためには、相当または実質的な損害 (significant or substantial damage) であることが必要となり、また原因行為と損害との間の因果関係の存在が「明白かつ納得させるに足る証拠」により立証されなければならない。これらの要件を満たすためには損害の発生が予見できる必要があり、予見可能性の基準となる産業慣行や先例が不十分な状況では、それらの立証には限界があるのである⁸。

第二に、原因行為の違法性の認定の問題がある。国家の行為が国際違法行為であるとされるためには、国家が国際法により特定の行動の実施や方法を義務づけられていることを要する。しかし、現在の産業慣行を基準とした予見可能性に基づく損害発生の防止義務では、その防止措置は各国の国内法の裁量で決められることになり、その違反を捉えて国際違法行為責任を追及することは困難である。また、たとえ実施や方法の義務が課されて「相当の注意」義務が客観化されたとしても、その具体的な程度についてはなお論争があり、これらの点を補完するには個別の国際条約が不可欠となるのである⁹。

3 . 広義の環境損害：環境被害 (environmental harm) の機能分化

以上で述べてきた狭義の環境損害に対し、「環境上の危険」を含む広い意味での環境損害

⁵ *R.I.A.A.*, Vol. 13, p.1939.

⁶ *R.I.A.A.*, Vol. 13, pp.1934-1936.

⁷ Birnie, Patricia W. and Alan E. Boyle, *International Law and the Environment*, 2002, pp. 109-111; 兼原敦子「予防原則」『国際環境法の重要項目』(日本エネルギー法研究所、1995年) 88 91頁。

⁸ 山本草二『国際法 [新版]』(有斐閣、1994年) 660-662頁; 同『国際法における危険責任主義』、前掲書、122-123頁。

⁹ 山本草二『国際法 [新版]』、前掲書、633-635頁。

が認識されるようになった。この環境上の危険とは、蓋然性により予見でき、事前予防の対象となるものをいい、(1)発生の蓋然性は低いが出れば重大な損害を伴う結果となるものと、(2)発生の蓋然性は高いが個々の損害は小さくまたは累積してはじめて大きな損害となるものに大別される¹⁰。それぞれに応じて、国際社会は異なる法的対応を整備してきた。

(1) 高度の危険性を内蔵する特定の活動(**ultra hazardous activities**)に起因する損害 損害の内容

従来为国家責任では補償できない、一旦発生するとその損害が不可逆的なものについては、危険責任概念を導入して領域使用の管理責任を厳格にしようとする動きが一方で見られる。「環境上の危険」を認識し、事前に条約により対処を試みるものである。そのうち、原子力活動や、油濁汚染、宇宙活動に伴う損害などの「高度の危険性を内蔵する」特定の活動に起因する損害については、以下に述べるように、その原因行為自体の違法性を問わない国際責任(**international liability**)の対象とするのである。

無過失責任による救済の可能性

例えば、国際原子力損害に関しては、既に1960年に「原子力の分野における民事責任に関する条約」(パリ条約)、1963年に「原子力についての民事責任に関する条約」(ウィーン条約)等が存在した。加えて、1986年のチェルノブイリ原子力発電所の事故を契機として原子力利用の安全に対する関心が高まり¹¹、1990年代には入ってからさらに、1996年に安全基準に関して、「原子力安全条約」が発効、1997年には「原子力損害に対するウィーン条約改正議定書」¹²と「原子力損害に対する補完的補償に関する条約」が採択された。

これらの国際条約の成立により原子力損害に関する国家の国際賠償責任が設定されたのである。とりわけ改正議定書に見られる特徴は、「原子力損害」として認識されるものに、回復措置の費用、環境損害、防止措置の費用が含まれるようになったことである。すなわち、ここでは、損害概念が拡大されているのである。そして、国家の厳格な領域使用の管理責任を法的基盤として、原因行為の違法性を問題にすることなく、また国家の「相当の注意」義務違反の論証を必要とせずに、国家の国際責任を認定する体制を構築したのである。

¹⁰ 山本草二「環境損害の概念」『国際環境法の重要項目』(日本エネルギー法研究所、1995年)22-23頁。

¹¹ いくつかの国際的な手続規則が成立した。すなわち、1986年に、原子力事故早期通報条約と原子力事故援助条約が成立した。しかしこれらの条約は、事故の通報や援助の手続規則を定めたものにとどまっており、安全に関する実体的な義務は定められていない。

¹² 1997年の「原子力についての民事責任に関する条約」(ウィーン条約)の議定書の改正。

(2) 地球環境損害

環境損害の内容上の変化

さらに、大気汚染、オゾン層の破壊、有害廃棄物の越境移動による汚染などの地球規模の環境問題が顕在化すると、これまでの相隣関係法や領域使用の管理責任に基づく事後救済では補償できない、最も広義の環境損害に法的関心が向けられるようになった。これらの損害は、一旦発生するとその回復が不可能な被害であり、従来の国家責任のみならず危険責任をもってしても対応できない性質のものである。

保護法益の変化

これらの損害に対して従来の国家責任や危険責任に基づく国際責任で対処することは、国際法上多くの障害があるととも意義も少ない。そこで、人類の共通利益や、相隣関係や領域使用の管理責任を援用した相互主義適用の範囲を超える生態系・生物圏全体の保護・保全といった、国際的に行動の措置を講ずる必要のある国際保護法益については、「環境安全確保 (global environmental security)」という概念が主張されるようになってきた。これは、人類の共通の生存を脅かす危険を排除し、あるいは防止するために、気候上の安全、生物学的安全、化学的安全、生活上の安全等を確保することをいうが¹³、これにより新たな保護法益を設定し、保護の対象を拡大する必要性を示唆したのである。

制度的取組み

a) 予防原則の趣旨の条約への反映

これらの新しい問題に対しては、国際的な制度を設立して事前の危険防止・予防に関する連帯と協力の一般的義務を設定し、国家の行為規範を明確化していく必要がある¹⁴。具体的には、共通資源の衡平な利用や開発の主権的権能に関する国際規則・基準の設定、自国領域内で起こり得る環境損害についての国際責任の強化、各国の条約に基づく国内的措置の整備などである。

このような取組みは、予防措置の各国への義務付け、それを包含する新しい国際協力の枠組みの設定といった形で、予防原則を具体化する必要性を提示しつつある。例えば、原子力の分野においては、損害発生後の責任の問題を想定した損害賠償責任に関する条約に対して、チェルノブイリ事故を契機として採択された原子力事故早期通報条約と原子力事故援助条約は事故の早期通報や国際援助を規定しており、今後起こりうる損害の予防とい

¹³ 山本草二『国際法 [新版]』、前掲書、664頁。

¹⁴ 予防の制度化については、兼原敦子「地球環境保護における損害予防の法理」『国際法外交雑誌』第93号第3・4合併号、1994年、179-190頁。

う側面を有している¹⁵。また国連気候変動枠組条約においては、国家の実体的な義務として予防的措置を明示し、予防の法益を提示した¹⁶。

b) 予防原則による義務の性質及び内容の変化

もとより、予防原則そのものは、いまだ国際環境条約に一般的に導入されているとは言えない。しかし、国連気候変動枠組条約においては、予防原則を基盤として国家の義務の性質及び内容が変化していることが特徴的である¹⁷。

条約の締約国は、締結した条約の義務を国際法と国内法の両方のレベルで履行する必要があるが、その条約義務は性質上一般に、「結果の義務」と「実施・方法の義務」とに大別される。「結果の義務」とは、国際法が国家に対して特定の事態と結果を実現し、またはその発生を防止するよう確保する義務を課するが、そのための実施措置は特定せず、方法・実施に関しては各国の裁量に委ねている内容のものであり、「実施・方法の義務」とは、それらについて特定の方法・実施措置をとることを国家に要求している内容のものを言う¹⁸。

気候変動枠組条約では、温室効果ガスの濃度を安定化させるという特定の事態と結果を実現することを究極の目的として掲げ（第2条）、結果の義務を規定した。そして、かかる義務の履行をより具体的に国内レベルで実現するために、京都議定書によって「方法・実施の義務」を規定することを試みたのである¹⁹。また、このような環境条約は、条約の趣旨・目的に鑑みて、今後起こりうる損害を予防し続けることが求められる。すなわち、地球温暖化のような問題においては、原因と結果の因果関係の科学的不確実性に加え、原因と結果の発生時期に大きな隔たりがあるために、締約国は長期にわたり一定の方法を採り続ける義務が生じるのである。このような義務は新たに「維持の義務」と呼ばれ、予防原則などの包括的な原則を根拠として、国家に条約目的の具体的実現を課している²⁰。

¹⁵ 兼原敦子「原子力損害に関する国際法の近年の動向」『国際原子力利用法制の主要課題』（日本エネルギー法研究所、1998年）53-54頁。

¹⁶ 国連気候変動枠組条約第3条第3項。ただし、予防原則そのものはいまだ一般国際法の中では確立しておらず、今日成立している地球環境保護条約のいくらかが、この原則に基づいて保護の範囲を拡大しようとしている段階にすぎない。

¹⁷ 内容の変化については、保護法益の変化に伴い、特定国家間の相互的義務のみならず普遍的（対世的）義務というものが出現し、国際社会の共通利益の実現を目指す基盤となっている。山本草二『国際法[新版]』、前掲書、13-17頁。条約義務の性質と内容における特徴については、岩間徹「環境条約の展開」大塚直、北村喜宣編『環境法学の挑戦』（日本評論社、2002年）215-220頁。

¹⁸ 山本草二『国際法[新版]』、前掲書、113-114頁。山本はこの他に、本来は国家が管轄も関与もしていない人為的・自然的な事由に起因する特定の侵害結果について、「相当の注意」をもってその防止と排除をつくすように国家に要求する内容のものを、「特定事態発生の防止義務」を定める国際法規として分類している。本稿2(4)で述べた原子力損害賠償に関する諸条約はこれに分類されよう。

¹⁹ ただし、京都議定書における「方法・実施の義務」は、条約の義務の実現のために十分に具体的な方法が規定されているとは言えない。環境損害概念が拡大され予防原則の必要性が説かれてなお、国際環境条約が、一般的な義務としてかかる予防原則を具体的に条約規定に取り込むことが難しいことを示しているといえよう。

²⁰ 村瀬信也『国際立法 - 国際法の法源論 - 』（東信堂、2002年）576-578頁。

c) 予防原則の手続的側面における特徴

なお、制度の手続的な側面としては、損害の事前防止のための事前通報や協議義務を定めたり、各国の国内的救済の手続の整備のために国際的な基準を設定したり、あるいは、影響評価や監視、情報提供についての国際協力義務を規定したりすることが顕著に見られるようになった。さらに、行政法的手法としては、特別の国際機関は設立して、それによる義務の履行監視、情報交換、技術援助、基金創設等を規定する国際環境条約が整備されるようになった。

4. 結びに代えて

「環境損害」の概念に「環境上の危険」が含まれるようになったことで国際環境法の保護法益が拡大し、新しい枠組み設定の要求が反映されるようになった。その中でも、いわゆる地球環境条約では、実体法上、予防原則に基づいた予防措置の義務付けが取り込まれ、それに伴い手続法が整備されるようになった。

このように地球環境保護条約が予防原則に立脚して成立したことは、地球環境損害の予防状態を保護法益とし、その状態を維持する義務を分担する国際協力体制を生み出したという点で極めて注目されるものである。