

国連人間環境会議について

清 水 良 三

目 次

- (一) 序 説
- (二) 会議のための文書集成
- (三) 会 議
 - (1) 人間環境に関する宣言のうち、海洋汚染に関する側面について
 - (1) 原則の一
 - (2) 原則の六
 - (3) 原則の七
 - (2) 海洋汚染に関する行動計画について
 - (1) 行動計画の要点と傾向
 - (2) 行動計画と海洋汚染法の発展
 - (3) 海洋汚染に関する一般原則
 - (4) 行動計画の諸規定

(一) 序 説

国際連合人間環境会議は、環境法の歴史の中でも大きな事件である。この会議が開催された当時においては、環境

保護の必要については、漠然とした概念しか存在しなかった。環境に対するこういう漠然とした関心に対して具体的な表現を与え、諸国民の協同行動への動機を与えたのがこの会議であった。そしてこの会議の成果が、その後の環境対策の発展の基礎を築いたのである。そういう訳で国連人間環境会議こそは、環境法の出発点であると考えることが出来よう。その時までには、「油による海の汚染の防止に関する一九五四年条約」、「核船舶の運航者の責任に関する一九六二年条約」、「公海における干渉及び油による汚染損害に対する民事責任についての一九六九年ブラッセル条約」などの諸条約は、それぞれが孤立した事件であって、国際法によって認められていた古典的な規範や自由に対する例外的な現象であった⁽¹⁾。さらに重要なことは、本会議が開催された当時においては、汚染は直接的または間接的に人間生活のあらゆる側面に影響する全包括的な危険の一部として考えられていたのではなく、目前の具体的な権利や利益に対する侵害として考えられていたのである⁽²⁾。ところがこの会議が開かれてから以降、環境問題に関するすべての活動に文脈が与えられたのである。それ以来、環境保護のための活動は、比較的はやい速度で例外的、断片的な制度化から、一般的な規則や原則の形成へと変わってきたのである。そういう訳で現存する環境法あるいは現に発展しつつある環境法のそれぞれの源泉は、もとをたどれば、国連人間環境会議の作業にある⁽³⁾といえるのである。

一九六八年に国連総合会議は、その第二十三会期において人間環境に関する会議を召集することを決定した。環境問題に関する国際会議を開催する問題が最初に提起されたのは、国連経済社会理事会においてであった（同理事会決議一三四六号）。この決議において同理事会は、人間環境の毀損を制限し、そして可能ならば、毀損を皆無にするために、国家的並びに国際的な水準において強度の行動をとるための緊急な必要性があることを特に強調した。そして国際連合総会がその第二十三会期において、人間環境問題にかんする国連会議を開催することが望ましいことについ

て考慮を払うよう要求したのであった。そして、人間環境に関する同会議は、「環境毀損問題が起ることをあらかじめ阻止することを発展途上国に可能ならしむることの重要性を特に念頭におきつつ、諸国政府の行動ならびに国際協力という手段によって人間環境を保護し、改善すること。また人間環境の毀損を修復し、予防することを意図した国際諸機関による行動のための指導方針を提供し、かつ奨励するための実際的手段として役立つために」召集されたのであった。(国連総会決議・二三九八号(二三回総会)一九六八年十二月十五日)⁽⁴⁾

同会議を準備する全般的な責任は、国連事務総長に委託された。さらに総会は二七カ国からなる準備委員会を設立したが、同委員会の仕事は、会議の準備に関して事務総長がその業務を果すにあたり、事務総長に勧告をすることであつた。準備委員会は四回会期を持った。一九七一年二月八日から同十九日に至る期間ジュネーブにおいて開かれた第二会期において、委員会は準備作業を実行するための「政府間作業集団」Intergovernmental Working Groupsの設立を要求した。⁽⁵⁾この集団のうちの一つ「海洋汚染に関する政府間作業集団」が、海洋汚染の問題を取扱つたのである。

(二) 会議のための文書集成

会議のための文書集成の基礎となつたのは、諸国政府、国際連合機関、政府間機構、非政府機関、個々の専門家などから寄せられた大量の諸文書であつた。全部で八十六カ国の政府が、環境問題に関する彼らの経験と業務についての概略を述べる国家文書を提出した。専門機関やその他の国連の諸機関は、彼らの色々な責任分野における知識や経

験を参考に、基礎的な諸文書を提出した。他に非常に沢山の種類の政府関係と非政府関係の組織や個人が、それぞれの権限分野およびそれぞれが関心を有する分野に関連ある問題にかんし、よりもっと基本的な資料を提供した。⁽⁶⁾

資料は基礎的な報告書や各国家の報告を含めて、約一万二〇〇〇ページに達した。事務局では、この全書類を約八〇〇ページの会議用文書へと圧縮した。そして会議用整理文書は六つの報告書として公開された。この六つの報告書は会議によって取扱われるべき主要な問題分野をすべて含んでおり、次の項目にわかれている。

- (a) 環境性に合った人間居住条件の計画と管理 (Planning and management of human settlements for environmental quality)
- (b) 自然資源管理の環境的側面 (Environmental aspects of natural resources management)
- (c) 国際的に大きな重要性を持つ汚染分子の確定と管理 (Identification and control of pollutants of broad international significance)
- (d) 環境問題の教育、情報、社会、文化的側面 (Educational, information, social and cultural aspects of environmental issues)
- (e) 開発と環境 (Development and environment)
- (f) 行動計画と国際機構との密接な関係 (International organizational implications of action proposals)⁽⁷⁾

(三) 会議

国際連合人間環境会議（UNCHE）は、一九七二年六月五日から十六日までストックホルムにおいて行なわれ、百拾参国の代表が出席した。この会議で「人間環境に関する宣言」「A Declaration on the Human Environment」が採択された。さらに「行動計画」「Action Plan」が採択されたが、それは、主として国際的水準における人間環境の保存と改善のために、諸国政府と国際諸機関によってとられるべき将来の行動に対する勧告という形式をとっていた。さらに会議は行動計画の実現に関連した組織上並びに財政上の問題に関して国連総会に提案するために、詳細な提案を準備した。宣言も行動計画も全体としての環境に関連している。だがその中のいくつかの規定は、海洋法と海洋汚染により、直接的な関連性を持っているのである。

国際連合人間環境会議（UNCHE）は、人間環境保護のための条約を採択しなかったし、採択しようとする意図も持っていなかった。⁽⁸⁾けれども、「人間環境に関する宣言」に含まれている原則と、「行動計画」の勧告は条約的な性質をもっているものであり、海洋汚染に関する慣習国際法と条約国際法のこれ以上の発展のための骨組と基礎を提供したのは、これらの原則や勧告である。そして国際連合人間環境会議のもたらした結果はこういう観点から考察されなければならぬのである。⁽⁹⁾

（イ） 人間環境に関する宣言のうち、海洋汚染に関する側面について

「人間環境に関する宣言」は、七節からなる前文と二六原則を含む本文（an operative part）からなっている。このうち海洋汚染により多くの関連性を有する原則を摘記すれば次の通りである。

（1） 原則の一

原則の一は環境を保護し改善するための一般的な義務について述べている。この原則の第一によれば「人間は尊厳と福祉の生活を許容するような性質を持った環境の中で、自由と平等と適当な生活条件を得るための基本的な権利を持っている。そして彼は、現在と将来の世代のために、そういう環境を保護し改善するための厳粛な責任を負っている。」

この本文は基本的には、準備委員会（the Preparatory Committee）によって準備された宣言草案からとられたものであった。そして、その政治的側面において、会議によって強化されたものである。たとえば、どういふ点で強化されたかといえ、**「自由」と「平等」といふ言葉が附加された。**さらに明示的に政治的な強化部門として、会議によって附加されたものとして、次の部分が挙げられる。「この点に関して、**アパルトヘイト、人種隔離、差別、植民地的な形態あるいはその他の形態をとる圧迫、および外国による支配は当然非難されるべきものであり、そしてまたそれらはまったく無いものにされねばならない**」。⁴⁰

この原則は、すくなくとも環境を保護するための責任に関する限り、文明諸国民によって認められた原則と同様に、法として容認された一般的な慣行として、いまや一般的な国際法の一部として考えられるであらう。⁽¹¹⁾

こういう提案への暗示を与えてくれたのは、宣言草案を起草した起草者たちによって使用され、会議によってこの原則の中に受容された用語そのものである。宣言の中であとの方に引続いて出てくる諸原則の中で用いられた用語と対照すると、特にこのことがわかるのである。こういう考えかたはこの会議の政治的重要性によって支持されているばかりでなく、国際会議においてなされる数多くの宣言、海洋汚染に関する条約網、この問題に関する国内立法の巨額の増大、さらにはまた、国際的分野において汚染に反対するこれ以上の行動を促進するための交渉等によって証示されている全般的な現代の国家慣行によっても支持されているのである。

しかしながら、この点に関して注意しなければならないことは、こういう提案を支持するあらゆる証拠は、海洋法にのみ関連しているということである。⁽¹²⁾ さらにまた注意すべきことは、この原則を確認する数多くの国際条約は、慣習法の証拠としての充分なる重要性を顯示するためには、まだ有効なものにはなっていないということである。だがそれにもかかわらず、これらの数多くの国際条約は批准される過程にあるのであり、また、時に応じて効力を発生する過程にあるのである。だが、一方において、この問題についての増大する国内立法と併行してどんなに沢山の国際条約が採択されても、それだけではその重要性は、ある程度の重要性を持つに過ぎないのである。⁽¹³⁾

宣言の原則一の重要性は、宣言の採択時に隠在していた国際法の傾向に表現を与えたこと、そして国家的、地域的、地球的な水準で、従来以上のより具体的な、包括的な、そして協調的な環境行動のための基盤を整備し、かくす

ることによって、新しい慣習国際法原則の形成に積極的に貢献したことの中にあるのである。⁽¹⁴⁾

(2) 原則の六

この原則は、有害な物質の環境への放出の防止に直接関連がある。それは次のように述べている。

「有毒な物質や其の他の物質の排棄および環境が有害性を除去し得る能力を越える程度に至るまでの量あるいは集中度における熱の放出は、生態系に重大な、あるいは回復不可能な損害を加えられないことを確保するために、停止せなければならぬ。汚染に反対するすべての国の正当な闘争は支持されなくてはならない。」⁽¹⁵⁾

この本文は源を探れば、宣言草案に由来するものである。「熱の放出」という言葉は、会議において付加されたものである。さらに、宣言草案に使用されていた「阻止される」(checked)という言葉は「停止される」(halted)という言葉に代えられた。また、原則についての二番目の文章はその全体が会議によって付加されたものである。このあとの方の修正の持つ意義は、主として政治的なものであるが、前の方の修正はまた法律的な意義を持っている。何故なら、それは「原則」適用の範囲と程度を変えるからである。すなわち、範囲については、「および……熱の放出」という言葉は、原則六の規定中に「熱汚染」(thermal pollution) までをも含ませる結果となっているし、程度については、「停止される」(halted) という言葉は「阻止される」(checked) という言葉よりも、本文の持つ意味をより、厳格なものにしている。だが、「停止されなければならない」からと言っても、それは必ずしも「排棄の完全皆無化」(complete elimination of discharges) を規定している訳ではない。何故ならば、本文にみられるように「環境が有害性を除去し得る能力を越える程度に至るまでの」という表現は、適用の柔軟性の余地がある程度残しているからであ

る。¹⁶ 汚染物質を無害化する環境能力は、科学的基準にもとづいて決定されるべきものである。

原則の六に関連して採用されたすべての修正は、この本文をより厳格かつ明確なものにする結果をもたらした。そして汚染の管理を厳格化しようとする会議の政治的な意志を示しているのである。

原則六は地上、海、空そして大気圏外に至るすべての場所での排棄に関係を持っている。この「原則」の用語法は非常に幅ひろく、固形であろうが液状であろうが、あるいは気体であろうが、とにかく油、核排棄物あるいは他の有害物質を含めて、有毒であろうと有毒でなからうと実質上あらゆる物質をその範囲に含んでいるのである。それほさらに機械や乗物の操作によるものや、海におけるゴミの大量放棄をも含めて、偶然あるいは意図的な排棄をその中に含めているのである。¹⁷

連続的あるいは後続的な発展現象とは、次のような事実を指すものと考えられるであろう。すなわち一九七二年十一月の「ゴミの投棄に関するロンドン条約」(the London Convention on Dumping)における主要な規則は防止であったが、それと丁度同じように、一九七三年の船舶からの汚染の防止のためのIMCO条約の目的は、出来るならば一九七五年までに、そして、¹⁸ 確実には一九七〇年代の終りまでに故意で意図的な海洋汚染を完全に皆無化することの実現であったのである。

(3) 原則の七

海の汚染に特別な関連性を有するこの原則の下においては

「国家は人間の健康に危害を及ぼすことが定まっております、生物資源や海の生命を害することに定まっております、生活の

快適さを害し、あるいはその他の海の合法的な使用に干渉することが定まっているところの諸物質による海洋の汚染を防止するために、あらゆる手段を講じなければならない⁽¹⁹⁾。

この原則は宣言草案の中には出てこなかった。この原則はインドによって提出された提案に従って、会議において付加されたものである。海洋汚染に関するより明確な規則の採択が適当であろうということは感じられていたけれども、この原則の(七)は、原則の(一)の結果として生じてきているものである。海はすべての国家が共同で責任を有するものとも幅広い分野である。さらにまた、海は、汚染管理に関するものとも長い伝統と経験が存在する地域でもある。すなわち、海洋汚染に関する最初の多数国間条約が出来たのは一九五四年のことである。それは一九五四年の油による海の汚染の防止に関する国際条約である。陸地環境、空中環境あるいは大気圏外環境においては、多数国間条約による規制の度合は、はるかに少なく未発達である。諸国政府は、彼らが適当な知識や経験をもたない分野においては、特定の義務を負うことを大いに躊躇するものである。だがいくらかでも伝統の存する事項については、より特別な行動をとろうとするものである。そして、このことが「宣言」においても「行動計画」においても、他の事項に関する諸規定よりも、海洋汚染に関する諸規定がより特定義務設定的事項であることの理由の一つである。

原則の(七)の用語は「ゴミの投棄に関するオスロ条約」(the Oslo Convention on Dumping)からとられている。このオスロ条約は「契約当事者が、人間の健康に危害を加えることが定まっております、生物資源や海の生命に危害を呈せしめ、生活の快適さを害し、あるいはその他の海の合法的な使用に干渉することを免れ得ないような、諸物質による海の汚染を防止するためにあらゆる可能な手段を講ずることを誓う」と規定しているのである(同条約第一条)。

この原則には、科学的に定義された海洋汚染概念が含まれているのである。海に放棄される物質は、それが人間の健

康への「危険要素を造り出す」時、あるいは生物資源に「危害を及ぼす」時に、汚染の原因をなすものとみなされる。このような場合、人間の健康と生物資源に対する取扱いが異なっていることは明らかである。⁽²¹⁾「生活の快適さ」という言葉の意味は決して明瞭ではない。だがこの言葉の意味には、海の保養的乃至気分転換的側面や海の美学が含まれているように思える。その他の海の合法的な使用に対する干渉もまた汚染であると考えられる。そして、ここにいう合法的な使用の中には、漁業航海あるいは海底電線の設置などが含まれるのである。⁽²²⁾

原則の代はその後の諸条約に影響を及ぼしている。そして、この原則の本質的な部分は、その後採択されたすべての国際的な文書あるいは草案の中に、多少の差こそあれ、採択されてきているのである。斯くて、「ゴミの投棄に関するロンドン条約」(The London Convention on Dumping)の第一条の用語は、本宣言の原則の代々の用語に非常に近接したものとなっているのである。「ゴミの投棄に関するロンドン条約」の第一条には、特に次のような規定がみられるのである。「締約当事者は、人間の健康に危険な要素をもたらすことが判明している廃物やその他の物質、生物資源や海の生命に危害を及ぼすことが判明している廃物やその他の物質、生活の快適さを害したり、あるいは他の合法的な海の使用を妨害することが判明している廃物やその他の物質の投棄による海の汚染を防止するために、あらゆる実的な手段を講ずることを特に誓約する」。さらに、この原則を構成している本質的な部分は、船舶からの汚染の防止に関するIMCO(政府間海事協議機構)条約、バルチック海地域の海洋環境の保護に関するヘルシンキ条約、陸地源出の海洋汚染の防止に関するパリ条約(the Paris Convention for the Prevention of Marine Pollution from Landbased Sources)において採用されているのである。この原則の中の本質的な要素は、国連海洋法会議の枠組の中で準備された条約文の中にも存在しているのである。

(4) 原則の二十一

原則の二十一は、環境法の抱えている主要問題の一つに關係を持ってゐるが、特に自然資源の開発と環境保護の關係に關連があるのである。それは次のように述べてゐる。

「國家は國際連合憲章および國際法の原則に従い、彼ら自身の環境政策に應じて彼ら自身の資源を開発する主權的な權利を持っており、彼らの管轄權内あるいは支配權下の活動が、他國のあるいは彼らの國家的管轄權の限界を越えた區域の環境に危害を及ぼす原因をつくらないことを確實にするための責任を持っている。」⁽²⁾

本文は宣言草案の原則十八から採用されてゐるものである。そしてそれには二つの要素が含まれてゐる。第一の要素は彼ら自身の資源を開発する國家の主權的權利に關するものであり、第二の要素は國家的管轄權の範圍を越えた區域へ危害を及ぼす原因をつくらないという國家責任に關するものである。

彼ら自身の資源を開発する國家の主權的權利の確認は、人間環境の保護に關する宣言に対して無關係であるように思われるかも知れない。だが、資源の開発と環境問題は密接につながっており、相互に關連があるのである。たとえば、汚染は技術の發展と自然資源の集中的開發が生み出した副作用である。他方において汚染を防止するためにとられる措置は開發への障害となるかも知れないのである。たとえば汚染防止措置が資源の開發から得られる利潤をより少くするかも知れないのである。事實において、原則の二十一は数多くの特定の諸問題の基底に存在する現代環境法にとつての、もっとも重大な問題の一つに觸れてゐるのである。すなわちその問題とは環境と開發との關係である。特に發展途上國はこの問題に重大な關心を持っているのである。

宣言の原則八、十一、十二、二十三もまた環境と開発との関係問題に関連しているのである。この問題は一九七一年の六月四日から十二日にかけてスイスのフネックス(Funex)で「人間環境に関する国連会議」UNCHEの事務局長によって召集された専門家による討論会において詳細に検討された。この討論会の作業は「開発と環境についての報告」(フネックス報告)としてまとめられたのである。²⁴⁾

だが環境と開発の問題は環境上の目標と経済上の目標との間の単なる二者択一の問題と考えられてはならないのである。それは衝突の問題というよりも、相互補完の問題である。両者の複雑な相互関係は開発途上国の観点から考察した方がよりよく理解されるであろう。後進国の環境問題は、本質的には未開発の問題なのである。それは貧困の問題であり、安全でない水の問題であり、栄養失調の問題であり、自然災害の問題である。開発とはこれらの問題を解決するための条件である。だが同時に開発は、資源の集中的な採掘を伴い、その結果これらの資源の渾濁につながるのである。事実、環境問題は未開発自身か、あるいは、開発自身の副作用にはかならないのである。

開発と環境とのかかる相互関係の結果、環境上の目標および経済上の目標を適当に補完しつつ、政策上の選択において優先順位を定める必要が存在するのである。しかもこの場合、相互補完的な政策は、そのいずれもが、多元的な開発過程の不可欠の一部を形成しなければならないのである。

さて、ここで概念上の区別に関して考慮しなければならない幾つかの点を挙げておくことにしよう。それは、例えば環境問題は汚染問題と同一視されてはならないということである。汚染は環境問題の側面であるに過ぎない。また、経済成長は必ずしも開発と一致しない。歴史的にみると国民総生産の上昇にもいくつかの型があって、その中のいくつかの型においては、国民総生産の上昇にもかかわらず社会問題や環境問題はかえって悪化したのである。²⁵⁾

発展段階の異なった国家グループ間において経済目標の達成や環境政策の実現において競争が行なわれる場合には、開発過程の多元性は、より複雑なものとなるであろう。急速な経済発展のためには、多少の環境破壊はやむを得ないとする国家グループの周辺に位置する国家は、環境破壊の進行を阻止することを至近目標とする国家グループの周辺に位置する国家と地理的に重複する立場におかれた場合、政策選択の基準はより複雑化し、より多元的になるであろう。

宣言の原則二十一によって支配されるべきことが意図されたのは、自然資源の開発と環境保護との間のこの複雑な相互関係であったのである。この原則の中で強調されていることは、人間環境を保護するために会議によって採択されたり勧告されたりする規範や措置は、諸国が彼ら自身の環境政策に従って彼ら自身の資源を開発する主権的な権利をおかすものではないということである。だが、この権利は無制限なものではない。斯様な主権的な権利は、他国の環境に危害を及ぼすものとなってはならないし、国家の管轄権を越えた区域に害を及ぼすことになってもならないのである。

右に述べたような観点からみるならば、同じ原則の中に二つの要素が結合して含まれていることは偶然のことではないのである。だが、この原則の主要目的は、主権的な開発権を再確認することであり、そして新しい環境上の現実に照合して、この主権的な開発権を規制することであったということを付加しておかねばなるまい。危害を及ぼすような原因をつくらぬ責任に関するこの原則の第二の部分は、開発権に対する制限機能を果しているものであり、汚染による損害に対する責任問題を解決しようとする意図しているものではない。

元来は原則廿一によって提起された自然資源の開発権と環境の保護との間の関係の問題は、その後も数多くの条約

や海床委員会の草案によって取扱われたし、また国連海洋法会議においても討議されたのである。たとえばケニアによって提出された海洋環境の維持と保護に関する条約草案の第一条には次のように述べられていた。「国家管轄権の制限の範囲内で沿岸国はその国の環境政策に従い、かつこの条文の規定に従って管轄権の範囲内の地域における海洋資源を探索し、開発する主権的な権利を有する。」(UN doc. A/CONF. 62/C. 3/L. 2; Timagenis, op. cit., p. 94) カナダ、フィジー、ガーナ、ギアナ、アイスランド、インド、イラン、ニュージーランド、フィリピン、スペインの共同提案による海洋環境の保存にかんする地域的対応についての条約草案は、その第五条において次のように述べている。「これらの条文のうちのどれ一つとして、それ自身の環境政策に従い、それ自身の利益のため、また、全体としての人類の利益のため、海洋環境を保護し、保存する義務に従って、それ自身の資源を開発する国家の主権的権利を奪うものではない。」また、国連海洋法会議のカラカス会期における海洋汚染に関する非公式会合の討議結果の第二項は次のように言う。「これらの条文のうち、どれ一つとして次に挙げるような国家の主権的権利を毀損するものではない。その主権的権利とはそれ自身の環境政策と経済発展のための諸計画に従い、そして又、海洋環境を保護し保存するそれ自身の義務に依じて、それ自身の自然資源を開発する権利である」。(UN doc. A/CONF. 62/C. 3/L. 6; Timagenis, op. cit., p. 95) (UN doc. A/CONF. 62/C. 3/L. 15; Ibid.)

その後の宣言や条約等の諸規定文に対するこの「宣言」の影響はきわめて明らかである。そしてこのことはそれ以前の諸条約文との対照によって明らかになるのである。かくて、海洋法に関するモンテヴィデオ宣言(一九七〇年五月八日)および同じ主題に関するリマ宣言(一九七〇年八月八日)などは、いずれも、それ自身の自然資源を開発する国家の権利に制限を課するようなどのような規定も含んでいないのである。同様にサント・ドミンゴ宣言(一九七

二年六月九日）は、「父祖伝来の海」（Patrimonial Sea）にある諸資源および大陸棚に対する国家の権利に対する何らの制限条項も含んでいないのである。だが、サント・ドミンゴ宣言は、その規定の別の部分においてきわめて躊躇した形においてはあがあるが、海洋汚染の防止についての規定を含んでいるのである。

右に述べたような諸実例とは対照的に、一九七二年十一月の「人間環境に関する国連会議」のあと、この会議の勧告に従って締結された「ゴミの投棄に関するロンドン条約」は、その前文に「宣言」の原則廿一から直接引用された文節を含んでいるのである。その文節は同前文の第三節にみられるものであり、次のように述べている。「国家は国際連合憲章ならびに国際法の原則に従い、彼ら自身の環境政策に応じて彼ら自身の資源を開発する主権的な権利を持つと共に、彼ら自身の管轄下あるいは支配下にある範囲内での活動が、他国の環境にあるいは彼らの国家的管轄権の制限を越えた地域の環境に危害を及ぼすような原因をつくらないよう確保する責任を有することを認めつつ云々」。

さらにその後海床委員会や国連海洋法会議において提出されたこれに関連するあらゆる条約草案は、開発の利益と汚染の防止という相衝突する利益の間に均衡をもたらしそうとして、自然資源の開発権にある程度の制限を課そうとする規定を設けているのである。だがこの権利の制限基準は色々異なっているのである。

斯くて海床委員会に提出された「オーストラリアの作業文書」*'an Australian working paper'*は、開発の権利はすべての国家が(a)海洋環境を保護し保存する義務と(b)彼らの領海の外側の海洋環境に対する危害を防止するか、あるいは最小限化するための措置を講ずる義務という二つの義務を遵守しつつ、行使されなければならないと規定しているのである。ケニアによって提出された草案は、この責任と義務という二つの要素を同程度に両立させている。そして汚染を防止する義務は開発権に対する制限という形をとっていないのである。同草案の第七条には「すべての国家

は其の環境政策に従って、その資源を開発する権利を持っており、ここに挙げる諸条項の規定に従って、海洋環境の汚染防止管理にかんして共通の義務と責任をもっている」と述べられている (UN doc. A/AC.138/SC.111/L.41/July 16, 1973: Timagenis, op. cit., p. 97)。

さて、右に述べてきたように海洋資源の開発権と海洋環境の保護と保存への責任と義務の相互関係についての諸条文の発展過程の概観から、いくつかの結論が導入されるのであって、それらの結論を要約すれば次のようになるであろう。

(a) 「宣言」の「原則二十一」ならびにこの原則によって触発形成されたその後のすべての諸条文の主要目的は、経済問題と環境問題への均衡のとれた接近方法のための或る指導要項を提供することである。

(b) 発展途上国は、彼らの発展の度合を維持し発展させる努力の中で、彼ら自身の資源を開発する主権的な権利を特に強調する傾向がある。強調の種類や度合は色々な草案の中で異なっており、その相異は草案作成に参加するそれぞれの国あるいは国々の状況を反映しているのである。たとえば、海床委員会におけるケニアの草案とオーストラリアの草案を対照すれば、ケニアの強調点はより明瞭となる。

(c) 開発権に対する制限の基準として、そもそも最初に用いられたのは、国家の管轄権を越えた地域に対する危害の原因をつくりださないという「責任」であった。ところがその後になって、この「責任」は、海洋環境を保護し保存する「義務」にとって代えられたのである。だが、「自然資源の開発にかんする国家の主権的権利」に対する制限としての「海洋環境を保護する義務」は「危害の原因をつくりださない責任」にくらべれば、基準としての明確性においてはるかに欠けている。事実においてそれは法律上の類語反覆 (a legal tautology) になっている。何故ならば「原

則二十一」ならびにその後の諸文書によって解決されるべき問題点は、この新しく生まれてきた「環境を保護すべき義務」によってどの程度開発権が制限されるかという点にあつたからである。そういう訳で「開発権」が「環境を保護すべき義務」によって制限されると言つても、それでは解答にならないということがいえるであらう。こういう訳で不十分な点や法律的に不明確な点があるけれども、このような規定でも一つの指針としての価値は十分に存在する。

(d) その後の発展における原則廿一の影響は否定出来ないのである。

(5) 原則の二十二

汚染損害に対する責任と賠償の問題は重要だが複雑な問題であり、それは「原則二十二」で取り扱われている。そして「原則二十二」は次のように述べている。

「国家は、国家の管轄権あるいは支配権の範囲内での活動が原因となつて彼らの管轄権を越えた地域へ汚染あるいはその他の環境上の危害を及ぼした場合、それらの汚染あるいは危害の被害者に対して責任があり賠償しなければならぬが、そういう責任と賠償にかんする国際法をさらに発展させるために協力しなければならぬのである」。

右の本文は宣言草案の「原則十九」にその起源を持つている。そして環境を保護すべき国家の義務ならびに他国の環境や国家管轄権の範囲を越えた地域の環境に危害を及ぼす原因をつくり出さないという国家の責任に必然相伴う問題に関連を有するのである。

この原則の中で述べられている責任は、特定の条約上の義務の違反から生ずる責任と区別されなければならない。

事実この原則は諸国家に対して、たとえそれらの諸国家が全体としての環境を保護すべき条約上の義務に拘束されていないにしても、斯様な責任の査定評価等のための手続を念入りに作成すべきことを求めているのである。この原則の中で用いられている管轄権という言葉は主として領土管轄権について述べているのであるが、必ずしもそれだけに限定されている訳ではない。この宣言が採択された当時、管轄権という言葉の有する領土的側面は、出来る限り中立的に、非固定的に了解されていたのである。海洋法に関する限り、この言葉は現在のあるいは将来の国家管轄権の制限を意味することが意図されていたばかりでなく、いずれかの他国の見解を侵害することなければとの条件付で、現在または将来の請求権を意味することが意図されていたのである。だがこの原則の中での管轄権という言葉、あるいは「宣言」の中の他の場所で用いられている管轄権という言葉は、必ずしもある特定の国家の最大限の領土管轄権について述べている訳ではない。発展しつつある海洋法の傾向は、その下においては諸国家が完全な管轄権を持つ地帯と、機能的な管轄権のみを持つ附加地帯を持つこととなるような法律制度がつけられつつあるということを明らかに示している。たとえば領海という概念と経済水域という概念についても、このことが看取されるのである。そして、機能的管轄権の問題は汚染管理との関連において、すなわち排棄基準と船舶の設計、建造、設備、乗組員等についての基準との間の相違に関するものを含めて規則を作成して行く地帯、外国船舶や海床の開発活動に対して強制的管轄権を及ぼして行く地帯との関連において、より特殊化された意味を持つてくるのである。この原則の中における管轄権という言葉は、明らかに、国家の完全な管轄権のおよぶ地帯と、国家が関連ある機能的管轄権を行使する地帯とに言及しているのである。ここで言う関連ある管轄権とは換言すれば環境管轄権のことである。

管理 (control) という言葉は、主としてある国家の領土管轄権を越えた地域における活動に主として言及している

のであるが、それはまた、事実上の支配下にある地域での活動にも言及しているのである。今後の段階で決定されるべきもつとも重要な問題の一つは、国家には、政府の使用人による行為又は行為の省略（不作為）が原因でもたらされた汚染損害に対してのみ、責任が生じてくるものなのか、それとも政府の使用人だけではなく私人による作為又は不作為が原因でもたらされた汚染損害に対しても責任が発生してくるものなのか、という問題である。^四

「汚染の被害者」(the victims of pollution) という言葉は、宣言草案の中には現れなかった。そしてこの言葉が付加されたのは「会議」に於てであった。汚染の被害者という言葉は私人、私的あるいは公的な法的実体及び国家について言及する場合の表現である。環境毀損の被害者が誰であるかを明確に決定する問題は、この問題に関係のある国際法原則のより一層の精密化の過程において解決されるべきものである。「汚染の被害者」という言葉は「他の環境上の危害」という言葉と対照的に用いられるべきように思われる。何故この二つの言葉が対照的であるのかと言え、ば、「他の環境上の危害」という言葉は、「汚染の被害者」がない場合について述べる時に使用されるからである。そして、汚染の被害者がいない場合とは、汚染が国家管轄権の外側にある地域と関連がある時のことを言っているのである。法的に損害賠償制度の存在を確認出来る状況での被害と、そのような損害賠償制度の存在を確認出来ない状況での被害との対照である。国家管轄権の範囲を越えた地域という言葉は、文字どおり国家管轄権の範囲を越えた地域を指すばかりでなく、他国の管轄権下にある地域をも指すのである。

原則の中ではっきりしない問題は、この原則がその管轄権内の地域で起きた汚染損害から生ずる国家の責任について規定しているかどうかということである。宣言草案の「原則十九」は、国家の管轄権を越えた地域の環境に対する危害に対してのみ国家の責任があることをはっきりと述べていた。宣言の原則二十二の下に於ては、草案の書きなお

しのあと、ならびに「汚染の被害者」という言葉が付加されたあと「かかる国家の管轄権あるいは支配権の及ぶ範囲内の活動の、それらの管轄権をこえた地域への波及によってもたらされた」という言葉は「他の環境上の危害」という言葉を規制するものとしてのみ読み得るのであって、それにさきだつ「汚染」という言葉を規制するものとして読むことは出来ないのである。

環境汚染の度合は海域の場所毎に異なっているという見方からすれば、ある海域を沿岸海として持つ国家と、別の海域を沿岸海として持つ国家では、おのずからさらされている汚染状況が異なっている。こういう場合、それぞれの国家は経済の発展度合が異なっており、其処の住民の汚染に対する敏感度が異なっておれば、おのずから環境汚染に対する法的規制の度合も異なってくるのであって、ある国家にとっての汚染認定基準と別の国家の汚染認定基準は異なるのである。そして、一方の国においては汚染基準を越えているが、同じ汚染度が別の国家においては、定められている汚染基準以下である場合がある。そして「被害」というものを単に被害国民の個々の汚染意識汚染自覚によってとらえるのではなく、その国の法的基準をもととして、その基準を越えた汚染を実際に体験させられたものを「被害者」としてとらえるものとすれば、法的基準が異なっている国家の沿岸海が接続している場合において、あるいは公海をへだてて離れている場合においても、一方の国家の国民にとっての「被害」が他方の国家の国民にとっては被害ではなくなる場合が当然出てくる訳であつて、一方において「被害」であるものが、他方において「被害」でない場合、あるいはその逆、すなわち、一方の海域において「被害」でないものが他方の海域において「被害」である場合が当然生じてくるのである。この場合、汚染の基準をそれぞれの国家の国内法による基準と考えるならば、「被害」であるかないかはあくまで相対的である。したがって、かかる相対性を承認した上で、或る連続する汚染海域あ

るいは、地形あるいは海流あるいは両者を隔てる公海上の距離によって相離れている汚染海域について、これを国際的環境基準（あるいは、それが無い場合は両国民に共通する）清麗な海水概念から検討する場合、「汚染の被害者」という言葉は、「他の環境上の危害」に対応するのであろう。なぜなら、「環境上の危害」という言葉は、それぞれの海域を担当する国家の法令による汚染基準以上であらうと、以下であらうと、それが汚染されていることを、「被害」であるか否かに言及せずに、表現し得る言葉であるからである。

そして、こういう解釈の下においては、自国民に対する国家の責任は、国際法上の規則に基準をおくことになるであらう。そして、もしもここでいうような国際法が存在していないならば、必要な国内法を採択しなければならないであろう。さらにこういう解釈の下においては、なんらの責任も生じない場合においても、汚染の被害者に対する補償についての規則が定められなければならないであろう。それは、例えば、補償基金の設立についての規則であり、偶然の汚染に対する強制的保障制度樹立についての規則である。このことは、この「原則」が責任について規定しているばかりでなく、必ずしも責任に基づかない補償についても規定しているという事実によっても、支持されているように思えるのである。

右に述べたような意見の提示は、「原則二十二」の比較的、幅広い解釈を根拠にしているのである。だが、人間環境に関する宣言のすべての原則は、幅広く解釈されるべきものであって、「原則二十二」のみに限定する必要はないように思える。事実、これらの諸原則は、諸国家に対して具体的な義務を課し、そして、はっきりとした解釈と、時には厳格な解釈を要求する条約規定ではないからである。これらの諸原則は幅広い政治的重要性をもった規定であり、その後の段階でさらに精密化されるべき指導方針を含んでいるのである。これらの原則は色々な提案をしている。こ

これらの原則は今後の発展方向を指導しようとしている。また、時にはいくつかの新しい問題点を指摘しているに過ぎない。この宣言の原則の役割について右に述べたような了解をするならば、これらの原則を幅広く解釈すべきことは、自ら明白であるように思えるのである。²⁹⁾

汚染損害に対する責任と補償の問題は、その後、数多くの条約によって取扱われた。また、海床委員会に提出された草案においても、また、国連海洋法会議に提出された草案や、あるいは海洋法会議において準備された草案においても取り扱われたのである。これらの諸条文の中にみられる諸変化は、大きな重要性を持つものではない。だがこれらのすべては、明らかに「人間環境に関する宣言」の影響をこうむっているのである。これらの諸条文の共通の特徴は、それらが、この問題に関するこまかな規定を含んでいないということである。それらは一般的な原則を提示し諸国家はその原則に従って法を發展させるべきことを述べているのである。これらの諸点の指摘から明らかであることはこの分野において法の顕著な發展はみられなかったということである。この問題についての詳細な規則をさらに發展させるために、特別な会議が必要であるということも明らかである。また、次のことも明らかである。すなわち、これらすべての一般的な規定は、関係諸問題のより詳細な検討の機会を提供した。諸政府は汚染損害に対する国家責任の理念に親しみを持つようになってきた。特定の諸問題が姿を現わしてきた。この問題の新しい諸側面が考察されるようになってきた。そして問題全体が解決への熱度を増しつつあるのである。この点における「人間環境に関する国連会議」の役割は特に重要であった。

(ロ) 海洋汚染に関する行動計画について

(1) 行動計画の要点と傾向

「人間環境に関する国連会議」で準備された行動計画は、諸政府ならびに諸国際団体によって主として国際的な水準でとられるべき行動に関する一〇九のこまかな要請からなっている。これらの諸要請の要点を機能的に分類すると、(一)環境評価への要請 (二)環境管理への要請 (三)諸要請の実現を助ける諸方法からなる。そして(一)の環境評価の中には鑑定、検討、調査、観察勧告および情報交換が含まれる。(二)の環境管理は、国際的な協議や協定はいうに及ばず目標の設定や計画作成を含むものと理解されているのである。そして(三)の諸要請の実現を助ける諸方法は、教育、訓練、公衆への情報伝達、組織化、金融措置および技術協力からなる。⁽³⁰⁾

汚染に関する行動計画を準備する仕事は、「幅広い国際的意義を有する汚染分子の識別と管理」という一般的な題名の下で、会議の第三委員会へ付託された。この計画に関連ある要請は、二部に分れる。そのうち一つは汚染全般に関する要請であり、もう一つは海洋汚染に関する要請である。第三委員会の作業を注意深く研究してみると、とられた行動の中に三つの傾向を見出すことが出来た。まず第一に、会議は、汚染分子についての知識の獲得を取り扱う勧告を支援し、かつその勧告の範囲を拡大しようとする意志を示した。第二に諸政府の行動の自由を制限するような諸措置は、弱められるか回避された。そして第三番目の傾向は、第二の傾向への例外を示すものであった。すなわち政府の行動の自由を制限するような措置が、放射能汚染や海洋汚染を構成する分子の管理に向けられる場合は例外とさ

れる。⁸⁰⁾ これらは準備委員会によって提出された勧告草案、色々な代表から提出された諸提案、及び会議によって採用された勧告の比較研究から得られた結論である。第一番目の傾向は汚染の分野における知識と、政策の作成に必要な資料を獲得せんとする政府の必要との間の隔差の結果であると説明出来るであろう。第二番目の傾向の基底には国家主権についての関心が存在していた。事実、いかなる国家も何を為すべきかを告げられることを欲しなかったし、どの程度までの汚染分子が許容されるべきかを告げられることを欲しなかったのである。特に、自国の領域の範囲内で、どの程度の汚染分子が許容されるべきかを告げられることを欲しなかったのである。それとは対照的に諸国家が、より厳格でかつ明確な措置を容認しようとしていたのは、放射能汚染と海洋汚染についてであった。このことは、他の形態の汚染に比較して、この分野での汚染についての知識がより多かつたし、またこの分野での汚染に対する管理の伝統がより長かつたことによるものと思われる。「諸国民は彼らが無知である分野においては行動することを欲しない」といわれているが、これはまことに當を得た表現である。(Knudsen, Identification and Control of Pollutants of Broad International Significance, 8 Stanford J. of Int. Studies 57 (1973); Timagenis, op. cit. p. 103)

(2) 行動計画と海洋汚染法の発展

海洋汚染についての勧告の中には、行動の枠組を構成する三つの要素がすべて含まれている。その三つの要素とは、評価と管理と勧告の実現を助ける諸方法である。ここで言うところの勧告の実現を助ける諸方法とはまず第一に、勧告の「八九」と「九四」にみられる教育、訓練と一般公衆への情報提供であり、第二に勧告の「八七」と「九三」にみられる組織的な取り極めであり、第三に勧告の「八七」と「九四」にみられる金融上の援助やその他の形態

の援助である。このような勧告は準条約的な性質をもつものであるが、調印国を拘束しないし、また、規範的な性格をもつものでもない。その結果、これらの勧告が汚染に関する法の諸原則の進化において果す役割は、その重要性において「宣言」の果す役割よりも小さい。だが、前例のないほどの量の調査と国際的協力を基礎としたところの、本会議において考察された諸勧告は、それ故に諸国家の政策ならびに国際的機構の政策に対して影響力をもつことが期待されると、いう指摘は妥当な指摘であったのである（Brown, 'The Conventional Law of the Environment', 13 Nat. Res. Journal 203 (1973) at 209)。国際的な協議や国際的な協定に関連をもつ管理についての勧告は、この点におけるもっとも適切な事例である。

このことに関連して、会議においてまとめて承認され、行動計画の中に組み込まれた「海洋汚染に関する一般原則」は特別な重要性をもつものなのである。これらの諸原則は行動原則の不可欠の部分となったのである。

(3) 海洋汚染に関する一般原則

海洋汚染に関する一般原則は海洋汚染の分野において採用されるべき規則と、とられるべき行動についての規定を含む規定である。これらの原則は「海洋汚染に関する政府間作業集団」(Intergovernmental Working Group on Marine Pollution (IWGMP)) によって、一般的な協定のための基礎を示す指導概念として、一九七一年十一月、オッタワにおける同作業集団の第二回会合において準備されたものである。これらの諸原則は「宣言」の諸原則から区別されるべきであることが指摘されているが、その理由は、これらの諸原則と「宣言」の諸原則とは別の時期に協定された別個の原則体であるばかりでなく、環境問題に関する別個の側面に焦点をあてているからである。これらの諸原則は

「勧告の九二」(recommendation 92) によって「行動計画」の中に組み込まれたのであるが、それには

「次のことが要請される。すなわち (a) 諸政府は会議文書 A/CONF. 48/8 の一九七節 (Paragraph 197) に示された諸原則を、海洋法会議ならびに一九七三年に行なわれることが予定されている政府間海事協議機構海洋汚染会議の指導概念として、まとめて承認する」とある。

右の文書は準備委員会によって提出された「勧告草案二三九」の中においてみられるものであり、それが「会議」において採択されたのである。勧告のこの部分に関する討論において、多くの代表が細かな審議をすることなしにこれらの諸原則を「まとめて承認すること」に関して躊躇の態度を示したが、時間の不足のために、細かな審議をすることは不可能であったのである (Timagenis, *International Control of Dumping at Sea*, 2 *Anglo-Am. L. R.* 157 (1973) at 169)。英国代表は、諸政府はこれらの諸原則に対して、唯単に注意深い考慮を払えばよいとすべきだという趣旨の修正案を提出したが受け入れられなかった。そして投票の結果は、準備委員会によって提出された草案の中にもとからあった言葉、つかい、そしてカナダによって提案された修正案の中に残った言葉、つかい、そして最後にはカーナ、アイスランド、メキシコおよびスペインの代表によって共同で提案された表現・言葉、つかいが賛同を受けたのであった。⁽²⁾

これらの原則がこまかな討議を経ることなしに「人間環境に関する国連会議」において、まとめて承認されたという事実は、会議の枠組の中でこれらの原則の政治的な重要性を、ある程度毀損することになったのである。だが、より幅広い見地からすれば、これらの原則は、会議とは無関係に或る価値を持っている。何故ならば、これらの原則は、現在の諸問題が何かを明示すると共に、海洋汚染に関する海洋法の最近の傾向を反映しているからである。それ

故に、これらの諸原則は、海洋汚染に関する国連海洋法会議の作業に対して幅広い基礎を提供しているのである。³³⁾

(4) 行動計画の諸規定

主として、海洋汚染に関する法の発展に影響を及ぼした「行動計画」の諸規定は、「勧告の八六」と「勧告の九二」及び「海洋汚染に関する諸原則」の中に含まれている。これらの諸規定の中には、諸国政府によってとられるべき行動についての規定と、特に国連海洋法会議の中での法の発展の枠組についての規定が含まれているものと考えられる。これらの二組の規定はその性質が異なっている。このうち第一組の規定は主として「勧告」の中に含まれているものであって、海洋環境を保護し維持するために国家によってとられるべき手続について述べているのであるが、その中には次の諸手続が含まれている。(a) 利用し得る諸手段の承認と補完 (b) これらの諸手段の強制 (c) 再検討 (d) 新しい諸条約の採択。

「海洋汚染に関する一般原則」の中に主として含まれている第二組の規定は、実体的な問題について述べているのである。それらは採択されるべき新しい条約の内容に対する指導方針について述べているが、それは次のような事項についてである。(a) 基本的義務 (b) 規則の作成 (c) 強制 (d) (主として偶然発生汚染の) 減少と緩和 (e) 汚染損害に対する責任、義務および補償 (f) 調査と監察 (g) 国際的な援助 (h) 国際的な援助³⁴⁾

注

(1) GR. J. Tingenis, *International Control of Marine Pollution*, Vol. 1, Oceana Publications, Inc., 1980, p. 83

- (2) Ibidem
- (3) Timagenis, op. cit., p. 84
- (4) 同書・同頁・脚注參照
- (5) Timagenis, op. cit., p. 85
- (6) Ibidem
- (7) Timagenis, op. cit., p. 86
- (8) Ibidem
- (9) Timagenis, op. cit., p. 87
- (10) 同書・同頁・脚注㉓
- (11) Timagenis, op. cit., p. 88
- (12) Ibidem
- (13) Timagenis, op. cit., p. 89
- (14) Ibidem
- (15) Ibidem
- (16) 同書・同頁・脚注㉔
- (17) Timagenis, op. cit., p. 90
- (18) Ibidem
- (19) Ibidem
- (20) Timagenis, op. cit., p. 91 (脚注㉔1)
- (21) Ibidem
- (22) Ibidem
- (23) Timagenis, op. cit., p. 92
- (24) Timagenis, op. cit., p. 93 (脚注㉔2)

国連人間環境会議について (清水)

- ㉞ 同書・同頁・脚注の55
- ㉟ Timagenis, *op. cit.*, p. 98
- ㊱ Timagenis, *op. cit.*, p. 99
- ㊲ Timagenis, *op. cit.*, p. 100
- ㊳ Timagenis, *op. cit.*, p. 101
- ㊴ Timagenis, *op. cit.*, p. 102
- ㊵ Knudsen, Identification and Control of Pollutants of Broad International Significance, 8 *Stanford J. of Int. Studies* 53-54, 1973; Timagenis, *op. cit.*, p. 103 (脚注の55)
- ㊶ Timagenis, *op. cit.*, p. 105
- ㊷ Timagenis, *op. cit.*, p. 106
- ㊸ Ibidem 国連大会議の全貌について (清水) 参照の115° Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5-16 June 1972, United Nations 1972.