

国際環境アセスメント制度の実効性・効率性を確保する手続

— エスポー条約を素材として —

田 代 薫 子

はじめに

第1章 国際環境アセスメント制度とその実効性・効率性

第1節 国際環境アセスメント制度の定義

第2節 国際環境法における国際環境アセスメント制度の位置付け

第3節 国際環境アセスメント制度の実効性・効率性

第2章 エスポー条約の検討

第1節 エスポー条約に基づく環境アセスメント制度

第2節 エスポー条約の検討

おわりに

はじめに

1960年代後半から70年代は、先進国において経済発展に伴う公害問題が頻発し、また世界各国で環境破壊の進行が明らかになっていった時期である。1972年、国連は、このような環境破壊を危惧するスウェーデンの提案を受けて、「かけがえのない地球（Only One Earth）」をキャッチフレーズに、スウェーデンのストックホルムで国連人間環境会議（以下、ストックホルム会議）を開いた。同会議は、環境問題全般についての大規模な国際会議として初めてのものであり、人間環境宣言（以下、ストックホルム宣言）を採択した。以来、環境問題に関する国際的フォーラムの場が頻繁に設けられるようになり、それに伴い、この間、環境⁽¹⁾に関する条約等の採択数が飛躍的に増加した。これは、環境問題が一国内にとどまらず、越境し、さらに地球規模で起こるようになったことを反映している。科学技術の進歩によって環境損害は甚大になり、一度引き起こされると取り返しがつかない場合が多くなったのである。原状回

復のためには、現代の科学技術をもってしても困難であり、また経済的にも多大なコストがかかる。そこで、環境問題が起こってから対処するよりも、未然に防止する方が、技術的にも経済的にも負担の少ないことが認識されるようになってきている。さらに近年は、環境問題への取り組みにおいて、「持続可能な開発」というキーワードが頻繁に用いられ、環境保全と開発を両立させようという動きが一般的である。この未然防止、および「持続可能な開発」に供するのが、国際環境アセスメント制度なのである。

国際環境アセスメント制度が実施される場合はいくつか考えられるが、ここでは、興味深いモデルとなる条約が存在する越境影響の場合の環境アセスメント制度について述べることにする。その条約とは、1991年2月25日、国連欧州経済委員会（以下、ECE）によりフィンランドのエスポーで採択された「越境環境影響評価条約（以下、エスポー条約）⁽²⁾」であり、この条約には越境影響の際の環境アセスメント制度の実効性・効率性を確保するために有用と思われる手続が多く規定されている。環境アセスメント制度および国際環境アセスメント制度には、実際の運用面から実効性・効率性が備わっていることが求められるため、本稿は、エスポー条約を素材として、越境影響の際の環境アセスメント制度の実効性・効率性をより高めるための方策を導き出すことを目的とする。これによって、今後、他の地域、特にわが国を含む極東において同様の制度を導入する可能性に関し、新たな視座を提供することができると考える。

そこで本稿では、まず国際環境アセスメント制度について定義し、次に国際環境法⁽³⁾における当該制度の位置付けを行い、さらに当該制度の実効性および当該制度の効率性とは何を意味するのか検討する。そして、エスポー条約に基づく環境アセスメント制度の流れを紹介した後、当該条約に規定された手続について⁽⁴⁾、当該条約に基づく環境アセスメント制度の実効性・効率性をより高めるために、各手続がいかなる内容を持ち、いかなる方法で実施されることが求められるのか検討し、最後に残された課題を提示することとする。

第1章 国際環境アセスメント制度とその実効性・効率性

第1節 国際環境アセスメント制度の定義

これまでのところ、環境アセスメント制度、および国際環境アセスメント制度について確立した定義はない⁽⁵⁾。ここでは、各々の制度を以下のように定義する。

すなわち、環境アセスメント制度とは、ある活動を行う際に当該活動が環境にもたらす科学的、社会的、文化的小および経済的影響を事前に予測・評価（環境アセスメント）し、その結果を当該活動が環境に配慮したものとなるよう意思決定に反映させ、当該活動を実施するか否かの判断を下すという一連の手続から構成されるものである。そして、国際環境アセスメント制度とは、上記の手続が一国内で完結せず、国際レベルで行われるものである。例えば、開発援助を行う場合やグローバル・コモンズを利用する場合、そして越境影響が発生する場合に実施される環境アセスメント制度が、国際環境アセスメント制度である⁽⁶⁾。そのうち、本稿でとりあげる越境影響の場合の環境アセスメント制度とは、自国内の活動について越境影響のおそれがある際、当該活動が他国の環境に悪影響をもたらさず、環境的配慮のあるものになるよう、関係する条約に基づいて当該活動国が自国の国内手続である環境アセスメント手続を実施する環境アセスメント制度であると定義できる⁽⁷⁾。

第2節 国際環境法における国際環境アセスメント制度の位置付け

ところで、オゾン層破壊や地球温暖化等、現在地球規模で生じている環境問題、つまり地球環境問題は、一国のみでは対処できず、国家の枠組みを越えての対応が求められるものである。かくして、地球環境問題につき国家が協力して対応する際に、国家主権がやや制限されることになる。そこで、国家主権の尊重と地球環境問題における国家間協力とのバランスが問題となるのであるが、これに関してストックホルム宣言の原則21は、

「各国は、国連憲章及び国際法の原則に従い、自国の資源をその環

境政策に基づいて開発する主権を有する。各国はまた、自国の管轄権内または管理下の活動が他国の環境または自国の管轄権の範囲を越えた地域の環境に損害を与えないよう確保する責任を負う。」

と述べている。また、1992年に開催された国連環境開発会議（地球サミット）で採択された「環境と開発に関するリオ宣言（以下、リオ宣言）」の原則2は、ストックホルム宣言の原則2を踏襲し、ほぼ同様の文言で、自国の資源に対する国家主権を認めつつ、他国の環境や国家の管轄権を越えた地域の環境に損害を及ぼさないようにする国家の責任を宣言している⁽⁸⁾。

ストックホルム宣言の原則21及びリオ宣言の原則2は、今日、国際慣習法として認められているというのが学説の主流となっている⁽⁹⁾。上記原則21及び原則2は、一般国際法上の *sic utere tuo* の原則に由来し、国際環境法の法原則として形成されてきたものである。*sic utere tuo* の原則とは、国家は、他国又は他国民の身体や財産に損害を与えるような方法で自国領域を使用したり、使用させたりしてはならないというものである。同原則は、トレイル製錬所事件判決⁽¹⁰⁾において、国際的な環境汚染の分野で初めて適用された。この事件は、1920年代に、カナダにあるトレイル製錬所からの煤煙が国境を越えてアメリカの農作物や森林に損害を与えたため、アメリカがカナダに対して損害賠償を求めたものである。1941年、仲裁裁判所は、

「合衆国の法は勿論のこと、国際法の諸原則によれば、煤煙による損害が重大な結果を伴い、また当該損害が明白かつ確信的な証拠により (by clear and convincing evidence) 立証される場合には、いかなる国家も他国の領土において、または他国の領土に対して、または他国内の財産もしくは人身に対して、煤煙により損害を生ぜしめるような方法で自己の領土を使用し、またはその使用を許容する権利を有しない。⁽¹¹⁾」

として、カナダの責任を認めた。

その後、トレイル製錬所事件判決の内容は、ストックホルム宣言の原則21、さらにリオ宣言の原則2において再確認されたのである。以上のように、他国

の環境や国家の管轄権を越えた地域、つまりグローバル・コモンズの環境に損害を与えないようにする義務、いわば環境損害未然防止義務が国際法上存在する。国際環境アセスメント制度は、未然に環境損害を防止するための手段として機能するのである。

一方、ストックホルム会議以降、環境保全に関連する新しい概念もいくつか登場した。そのひとつが、「持続可能な開発 (sustainable development)」という考え方である。これは、1987年に「環境と開発に関する世界委員会⁽¹²⁾」が発表した報告書「Our Common Future⁽¹³⁾」の中心的考え方として取り上げられ、今や地球環境問題への取り組みにおいて不可欠なキーワードとなっている。同報告書によると、その意味は、「将来の世代のニーズを満たす能力を損なうことなく現在の世代のニーズを満たすこと」というものである。つまり、そこには、現在の世代が開発によって環境や資源を利用する場合には、将来世代のことも考えて環境や資源を長持ちさせるような形で利用しなければならない、という「世代間衡平⁽¹⁴⁾」の意識があるのである。

持続可能な開発という概念は、環境保全か開発かという従来の考え方を乗り越え、環境保全と開発を相反するものとしてではなく互いに依存するものとしてとらえ、環境を保全してこそ将来にわたっての開発を実現できると考えるものである。環境保全と開発を両立させ、将来的にも両者を存続させるために、国際環境アセスメント制度は、有効に機能するのである⁽¹⁵⁾。

このように、国際環境アセスメント制度は、ある活動が環境に与える悪影響を未然に防止し、もって将来にわたる環境保全と開発との両立・調和を図るためのひとつの有効な「手段⁽¹⁶⁾」なのである。すなわち、国際環境法における国際環境アセスメント制度は、国際法上の従来の原則である *sic utere tuo* の原則を発展させたストックホルム宣言の原則21やリオ宣言の原則2という実体的義務を保証し、かつ新たに登場した「持続可能な開発」や「世代間衡平」の概念を実現するための手段として位置付けることができるのである。

第3節 国際環境アセスメント制度の実効性・効率性

次に、国際環境アセスメント制度について、実際の運用という面から考察すると、実効性・効率性が備わっていることが求められる。

国際環境アセスメント制度の実効性という観点は、当該制度の実施による効果の度合いを考慮するものである。例えば、環境アセスメントにより科学的な情報が得られることや、その情報を第3者である専門家が評価すること、そしてその情報を意思決定に反映させること、また公衆の参加を確保すること等、当該制度にいわゆる客観性が付与されれば、そのようにして実施された国際環境アセスメント制度は実効性があると言える。

また、国際環境アセスメント制度の効率性とは、当該制度の実施にかかる金銭的、人的、時間的費用の節約の度合いを考慮するものである。これらの費用が多大となると、適正な環境アセスメント制度が実施されないおそれがあることから、そのような費用をいかにして抑えることができるかという観点が必要なのである。

両観点については、双方のバランスをいかにとるかが重要である。すなわち例えば、公衆の意見の取り込みや科学的データの収集を徹底させようとするれば、それだけそのための金銭的費用がかかるし、時間もよけいにかかることになる。しかしだからと言って、効率性を重視するあまり、公衆参加や情報収集の機会が損なわれては、実効的な国際環境アセスメント制度とは言えまい。

エスポー条約に基づく環境アセスメント制度を構成する各々の手続には、実効性と効率性両方の確保に寄与するものもあれば、そのいずれかの確保にのみ供するものもある。詳細は第2章第2節に譲ることとする。

第2章 エスポー条約の検討

第1節 エスポー条約に基づく環境アセスメント制度

それでは、越境影響の際の環境アセスメント制度に関する条約の代表的な典

型と言われる、エスポー条約を検討していくこととしよう。最初に、本条約に基づく環境アセスメント手続の流れについて、紹介する（図参照）。各手続に該当する条文、および各手続の実施主体の別については、表を参照されたい。

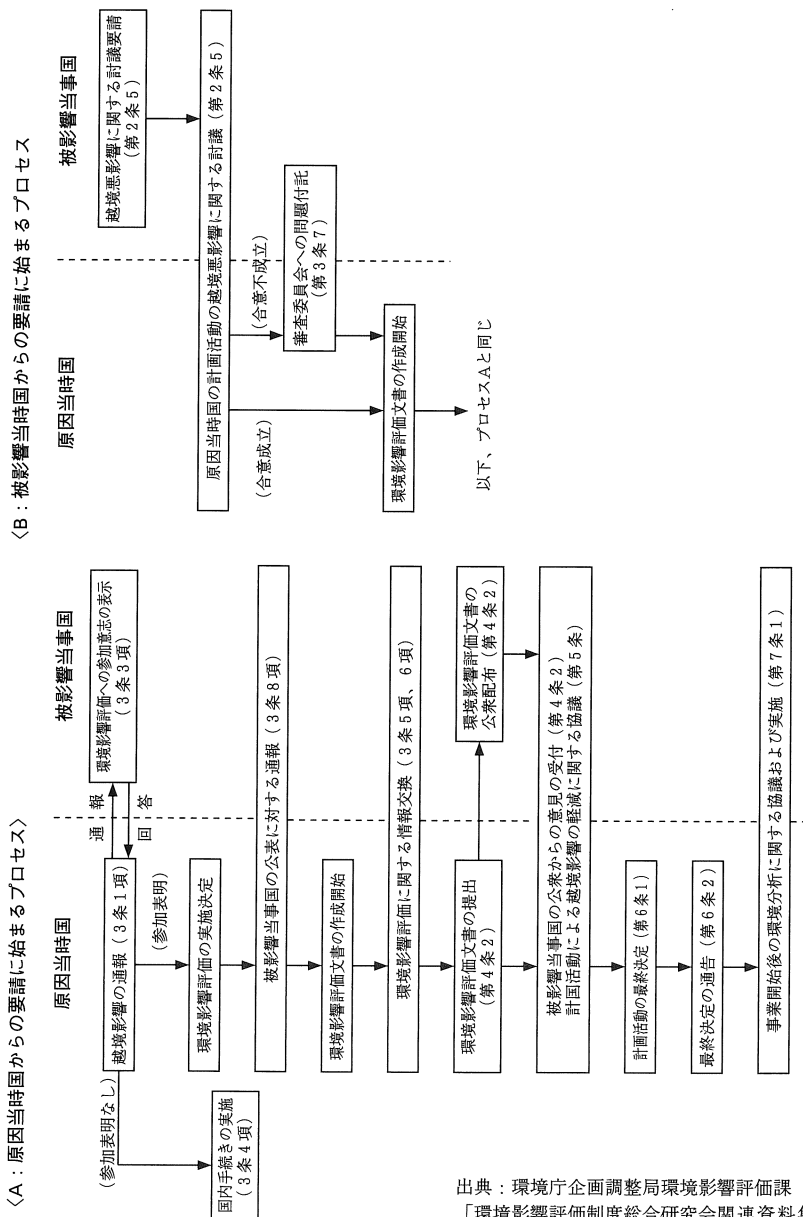
まず、関係当事者（原因当事者⁽¹⁷⁾と被影響当事者⁽¹⁸⁾）は、計画活動⁽¹⁹⁾につき、附属書Ⅰおよび重大な越境悪影響を引き起こすおそれの有無によってスクリーニング（環境アセスメント対象活動の選別）を行う。その結果、当該計画活動が、附属書Ⅰに掲げられかつ重大な越境悪影響を引き起こすおそれがある場合、原因当事者は、原因当事者の公衆⁽²⁰⁾に対してなされる通報に遅れることなく、当該計画活動について被影響当事者に通報する（第3条1項）。なお、関係当事者は、附属書Ⅰに掲げられていない活動が重大な越境悪影響をもたらすかどうかを考慮する際、附属書Ⅲに示されるクライテリアを用いることができる（第2条5項、附属書Ⅲ）。

表 各手続きの該当条文及び実施・確保主体の別

年	手 続 国際文書 手続の実施・確保主体	スクリーニング	通 報	情報提供	スコーピング	公衆参加	協 議	代替案	モニタリング	紛争解決
1991	原因当事者	○ 2条5項 附属書Ⅰ、Ⅲ	○ 2条4項 3条1、2、5、6条2、3項 7条2項	○ 3条2項(a) 同条5、7、8項 4条2項	○ 3条8項	○ 2条6項 3条1、8項 4条2項	○ 2条5項 5条5項 6条3項 7条2項	○ 5条(a) 附属書Ⅱ(b)	○ 5条(a) 7条1項 9条(c) 附属書Ⅴ	○ 3条7項 15条 附属書Ⅳ、Ⅶ
	被影響当事者	○ 2条5項 附属書Ⅰ、Ⅲ	○ 3条8項 6条3項 7条2項	○ 3条6、7、8項 4条2項	○ 3条8項	○ 3条8項 4条2項	○ 2条5項 6条3項 7条2項			○ 3条7項 15条 附属書Ⅳ、Ⅶ

さて、通報を受けた被影響当事者は、当該通報の中で定められた期間内に、環境アセスメント手続に参加するか否かの回答を行う（第3条3項）。被影響当事者が不参加の意志を表明する場合、または期限内に回答を行わない場合には、これ以後の当該条約の手続は行われず、原因当事者は、自らの国内法および国内慣行に基づいて環境アセスメントを実施するかどうかを決定する（第3条4項）。被影響当事者が環境アセスメント手続への参加を表明する場合には、

図 エスボー条約の環境影響評価手続きのフロー



環境アセスメントの実施が決定となり、関係当事者は、計画活動について被影響当事者の公衆に通報する（第3条8項）。通報を受けた公衆には、当該計画活動について意見を表明したり、反対を主張する機会が関係当事者によって確保される。

その後、原因当事者は、附属書Ⅱに記載される情報を含んだ環境アセスメント書を作成する（第4条1項）。関係当事者は、当該環境アセスメント書が被影響当事者の機関および公衆に配布されるよう、また当該機関や公衆が原因当事者に意見を提出できるよう、手はずを整える（第4条2項）。

そして、原因当事者は、当該環境アセスメント書に基づき、ミティゲーションや代替案（計画不実施の選択を含む）等に関して、被影響当事者と協議を開始する（第5条）。計画活動についての最終決定は、第3条8項や第4条2項に従って受領される公衆の意見、環境アセスメント書、そして第5条の協議の結果を考慮して行われ（第6条1項）、原因当事者が、理由を付して被影響当事者に通告する（第6条2項）。その後、関係当事者のいずれかの要請があれば、事業開始後の分析が行われることとなる（第7条）。

以上が、エスポー条約に基づく環境アセスメント制度を構成する一連の手続の流れであるが、この他本条約の解釈・適用をめぐる紛争の解決規定（第15条）も用意されている。

第2節 エスポー条約の検討

ここでは、エスポー条約に基づく環境アセスメント制度の実効性・効率性をより高めるために、各手続が有すべき内容および実施方法について、実際の規定内容および実施方法と比較しながら手続順に検討することとする。

1. スクリーニング

ある計画活動を実施しようというとき、まず最初に行われる手続が、スクリーニングである。本条約におけるスクリーニングは、ある計画活動が、附属書Ⅰに掲げられかつ重大な越境悪影響をもたらすものかどうか、そしてそれ故に環

境アセスメントの実施対象となるのかどうかを決定するという内容である。一般に、スクリーニングを行う方法としては、環境アセスメントの実施対象となる活動のリストを用いる方法（以下、リスト方式）と、簡易な環境アセスメントを実施してから包括的な環境アセスメントの要否を判断する方法（以下、2段階方式）とがあるが、エスポー条約に定められたスクリーニングの方法は、リスト方式である。すなわち、本条約では、「附属書Ⅰに掲げられかつ重大な越境悪影響を引き起こすおそれのある計画活動」について環境アセスメントが実施され（第2条3項）、この附属書Ⅰが、環境アセスメント実施対象活動のリストであり、このリストに該当する活動にはすべて環境アセスメントが実施される。

ところで、考えられるすべての活動のタイプを予想して、完全な環境アセスメント対象活動リストを作成することは無理である⁽²¹⁾。実際、そのようなリストを有する他の国際文書等において、各々のリストは例示的で網羅的なものではないことが記されている⁽²²⁾。これに対し、2段階方式は、簡易な環境アセスメントを実施した上で、その結果によって包括的な環境アセスメントが必要か否かを定めるため、リスト方式では漏れる可能性のある活動をカバーすることができる。しかし、すべての活動について、まず簡易な環境アセスメントを実施するということは、効率性の面から好ましいとは言えない。

従って、効率性が良く、かつ実効性のあるスクリーニング実施方法が求められるわけであるが、本条約の場合、リスト方式に加えて重大な越境悪影響が生じる可能性の有無の考慮を定めている点が、注目に値する。先述のように、リスト方式だけでは、重大な越境悪影響をもたらすおそれのある活動であってもリストに該当しなければ、環境アセスメントを実施することなく活動に着手するということが起こりうる。重大な越境悪影響の可能性についての考慮は、リスト方式のこうした欠点を補うものと言える。

もっとも、エスポー条約においては、附属書Ⅰに掲げられない活動が重大な越境悪影響を引き起こすおそれがあるか否かを決定するための指針として、附属書Ⅲが設けられている。故に、附属書Ⅰに掲げられる活動の重大な越境悪影

響の可能性を決定するクライテリアの明確化が、今後の課題となろう⁽²³⁾。

2. 通報

通報は、越境影響の際の環境アセスメント制度に必然的に備わる、必須の手続である。これは、附属書Ⅰに掲げられかつ重大な越境悪影響を引き起こすおそれのある計画活動、つまり環境アセスメント実施対象活動に関して、原因当事者が被影響当事者またはその公衆に知らせることである。すなわち、スクリーニングの結果、計画活動が環境アセスメントの実施対象とされたとき、原因当事者は、まず被影響当事者に対してのみ通報する（第3条1項）。このとき通報する事項は、計画活動から生じうる越境影響についてのあらゆる利用可能な情報を含む、当該計画活動の関連情報や、なされる可能性のある決定の性質、また被影響当事者が環境アセスメント手続に参加するか否かの回答を行う期限等である。そして、被影響当事者が参加の意志表明をすると環境アセスメントの実施決定となり、原因当事者は、今度は被影響当事者の公衆に対して計画活動に関する通報を行うのである（第3条8項）。通報を受けた公衆は、原因当事者に対して意見や反対を伝達することができるのであるが、これについては4.スコーピング及び5.公衆参加を参照されたい。

通報を行う目的は、本条約によると、後に行われる協議を適切かつ効果的なものにするためであるが、その他、重大な越境悪影響をもたらすおそれのある活動が計画されているという事実について、できる限り早い時期に被影響当事者へ警告するため、また環境アセスメント手続に参加するか否か表明する機会を被影響当事者に与えるためともされる⁽²⁴⁾。通報の方法についてエスポー条約に規定はないが、第3条1項の下で行われる被影響当事者への通報は書面の形式でなされると考えられ、第3条8項に基づく被影響当事者の公衆への通報は、新聞、ポスター、その他のメディアでなされるとされる⁽²⁵⁾。その際、通報する内容の翻訳問題が生ずる。翻訳の必要性については、関係当事者がケース・バイ・ケースで決定するが、公衆に与える情報は翻訳されることが望ましいとされ、また、翻訳の費用については、原因当事者が負担すべきとされてい

る⁽²⁶⁾。

ところで、エスポー条約には、通報を担保するシステムがある。すなわち、附属書 I に掲げられる計画活動によって重大な越境悪影響を受けるであろうと被影響当事者が考えるときで、かつ第 3 条 1 項に従った通報がなされないとき、関係当事者は、当該被影響当事者の要請に基づき、重大な越境悪影響の有無について情報交換、討議を行い、そこで解決しないときには審査委員会に問題を付託することができる（第 3 条 7 項、附属書 IV）。このことは、当該制度の実効性確保に貢献するものと言える。

3. 情報提供

情報提供は、計画活動に関する情報について、原因当事者から被影響当事者へ、また被影響当事者から原因当事者へ提供することで、関係当事者間での情報交換も含むものとする。原因当事者から被影響当事者へなされる情報提供は、通報の際に行われるものである（提供される情報の内容については、2. 通報を参照）。このときの情報提供は、被影響当事者が環境アセスメント手続に参加するかどうかを決定するためのカギの役割を果たす。また、被影響当事者から原因当事者への情報提供は、原因当事者が環境アセスメント書を準備するにあたって要請したときになされる（第 3 条 6 項）。情報内容は、被影響当事者の管轄権下にある潜在的に影響を受ける環境に関する合理的に入手可能なものである。情報交換は、前述のように、通報の必要性について関係当事者間で意見が分かれる場合に行われる。いずれの情報提供も、書面をもってなされると考えられる。

また、環境アセスメント書の公開も情報提供の一形態とみなすことができる。エスポー条約では、関係当事者が、影響を受けるおそれのある地域に所在する被影響当事者の機関および公衆に対して、環境アセスメント書を配布する手はずを整えるようになっている（第 4 条 2 項）。このときの情報提供は、公衆参加を促す役割を担っている。

このように本条約では、効率性を損なわない程度に、つまり適切な段階に適

切な方法で情報提供の機会が設けられている。なお、情報提供についても翻訳問題が生じ、特に環境アセスメント書の公開に際しては、公衆参加の促進との関連で翻訳問題の解決が必要となるが、これについては先述のとおりである。

4. スコーピング

スコーピングとは、環境アセスメントの評価項目や評価範囲を絞り込んで確定することである。この手続には、次のようなメリットがある⁽²⁷⁾。すなわち、環境アセスメントで評価されるべき項目や範囲を適正に確定することにより、評価のポイントを明確にすること、後から要求される可能性のある事項を初期の段階で把握する機会を設けて、問題の早期解決を図ること、そしてひいては環境アセスメントの実施、あるいは環境アセスメント書の作成に効率性を与えることである。

エスポー条約には、スコーピングを規定していると明確に解釈できる条文はない。しかし、第3条8項は、スコーピングと事実上同じ効果をもたらすものと言えないだろうか。すなわち、同条は、「計画活動が影響を受けるおそれのある地域に所在する被影響当事者の公衆に通報されるよう、並びに、当該計画活動に関して意見を表明し又は反対を主張する可能性、及び、原因当事者の権限ある機関に対して、当該機関に直接に又は適当な場合には原因当事者を通じて、そのような意見又は反対を伝達する可能性が、当該公衆に与えられるよう、関係当事者は確保する。」と規定している。ここで出された意見や反対が、この後原因当事者が行う環境アセスメントの実施項目や実施範囲等に影響を与えることは、十分考えられる。従って、エスポー条約には、一見したところスコーピング規定がないようにみえるが、実質的にスコーピングの手続が組み込まれているのである。しかもそれは、公衆参加という実施方法により客観性が付与され、当該制度の実効性を高めている。

5. 公衆参加

公衆参加とは、公衆の意見を取り込むことである。エスポー条約では、ある計画活動について環境アセスメントを実施することが決定した際、その計画活動が被影響当事者の公衆に通報されるとき、および環境アセスメントの実施後に環境アセスメント書が当該公衆に配布されるとき（第4条2項）の計2回、原因当事者は、公衆からのコメントを受け付けることとなっている。前者の場合、先述のようにスコーピングの手續に公衆が参加することとなり、彼らの意見が環境アセスメントの実施項目や実施範囲に反映される。また、後者の場合、公衆の意見は、この後行われる関係当事者間の協議や計画活動の着手を許可するか否かの当事者⁽²⁸⁾による最終決定に影響を与えることができる。国際環境アセスメント制度に関する多くの国際文書等⁽²⁹⁾の中で公衆参加についての規定を有するものでも、公衆からのコメントを受け付ける旨明記している国際文書等は非常に少なく⁽³⁰⁾、その点本条約は評価されよう。

また、第2条6項が、公衆参加について平等なアクセス権を規定している点も評価される。すなわち、同条は、「原因当事者は、この条約の規定に従い、影響を受けるおそれのある地域の公衆に対して、計画活動に関する適切な環境アセスメント手續に参加する機会を提供する。また、原因当事者は、被影響当事者の公衆に提供されるこの機会が、原因当事者の公衆に提供されるそれと同等であるよう確保する。」と規定している。この原則は、エスポー条約の手本となり1974年に採択された「環境の保護に関するデンマーク、フィンランド、ノルウェー、及びスウェーデンの間の条約（以下、北欧環境保護条約）⁽³¹⁾」の柱となるもので⁽³²⁾、エスポー条約第2条6項は、北欧環境保護条約から導かれたものと言える。

6. 協議

協議をする機会は、複数回用意されている。まず、ある計画活動について通報の必要があるものか否かが問題となったとき、関係当事者間で行われる（第2条5項）。また、環境アセスメント書の完成後には、計画活動の潜在的越境

影響、及びその影響を軽減又は除去するための措置に関し、関係当事者間で協議が行われる（第5条）。ちなみに、このときの協議には、先述のように第4条2項に基づく公衆の意見が反映されよう。さらに、活動実施の決定がなされた時点では利用可能でなく、かつ当該決定に著しく影響を及ぼす可能性のある情報が、当該活動に関する作業が開始される前に利用可能となった場合、関係当事者は、当該決定を修正する必要があるか否かについて協議する（第6条3項）。この他、活動開始後の分析の結果、重大な越境影響が存在することが判明した場合に、当該影響を減少又は除去するための措置について、関係当事者間で協議を行う（第7条2項）。

これらの協議のうち、第5条に規定される協議、つまり環境アセスメント書の完成後に設けられる協議については、その実施を原因当事者が確保しなければならないが、その他の場合の協議については、原因当事者及び被影響当事者のいずれの要請によっても始めることができる。このようにいずれの関係当事者の側からも協議を要請できるということは、協議の実施を担保していると考えられる。

協議は、通報と同様、適切なタイミングで適切な開始方法により、そのタイミングに合った協議内容で行われるよう規定されているため、効率性を備えていると言える。

7. 代替案

環境アセスメント書に含む内容のひとつとして、代替案が定められている（附属書Ⅱ）。一般的に代替案とは、計画されている活動と同等の結果を生ずる他の案のことで、例えばA地点でのダム建設案に対してB地点でのダム建設案を用意するといった具合である。それに加えて、活動を実施しないという旨の代替案もあり、エスポー条約では、この活動不実施の選択ができるようになっている。

代替案は、計画活動による環境への影響がより小さい結果となるように用意されるものである。従って、複数の多様な案が用意されていることが望ましい

わけであるが、その中に活動不実施という案が用意されているということは、環境的配慮の度合いが大きいということになる。

一方、代替案は、環境アセスメントにおける科学的知見の不確実性をフォローするために必要とされるという見方ができる。この見地からはことさら、活動不実施という案が含まれていることが求められる。

8. モニタリング

モニタリングとは、活動の実施中及び終了後の監視である。環境アセスメントの結果着手された活動の影響が予測どおりか否か、また活動の実施に関しての条件が守られているか否か等について監視する。第5条(a)より、モニタリングの費用を負担するのは原因当事者であることが推測される。また、関係当事者は、事業開始後の分析が実施されなくてはならないかどうか、そしてもし実施されるとするならばどの程度実施されなくてはならないかを決定する（第7条1項）。しかし、モニタリングの実施主体、及びモニタリングによって問題が発見された場合にはどのように対処するのかについては、明らかでない。

特に、誰がモニタリングを実施するのかという点は、公正なモニタリングの確保のために重要なポイントである。広く国際環境アセスメント制度に関する国際文書等に目を向けると、その多くにおいて、活動の当事者によりモニタリングが行われるようになっている。例えば、OECDの「開発援助プロジェクト及びプログラムの環境アセスメントの促進のための理事会勧告」（1986年）では援助国が、環境保護に関する南極条約議定書（1991年）では活動国が、そしてOECFの「環境配慮のためのOECFガイドライン（第2版）」（1995年）では被援助国が、モニタリングを行うこととなっている。しかし、OECFの当該ガイドライン及びアジア開発銀行の「環境アセスメント要領」（1993年）は、モニタリングにあたって第3者機関を活用するようにも述べている。エスポー条約の下でも、NGOを含む第3者機関によってモニタリングが行われることが望ましい。

9. 紛争解決

詳細な紛争解決規定は、エスポー条約の特色として挙げることができる。国際環境アセスメント制度に関する国際文書等のうち、紛争解決規定を有するのはごくわずかであるからである⁽³³⁾。

さて、第15条によると、本条約の解釈又は適用をめぐり当事者間に紛争が生じた場合、これらの紛争当事者は、まず交渉によって、あるいは当該当事者に受け入れ可能なその他の紛争解決方法によって、当該紛争の解決を図る。それらにより解決できないとき、紛争当事者は、国際司法裁判所か仲裁裁判所に紛争を付託する。ここで、紛争当事者が、国際司法裁判所と仲裁裁判所の両方を受諾する場合、紛争は国際司法裁判所に対してのみ付託される。

なお、本条約の解釈又は適用をめぐる紛争の中でも、ある計画活動についての通報の必要性に関するものについては、先述のように別の解決方法が設けられている。すなわち、まず、情報交換及び討議により解決が図られ、通報の必要性の有無についてそれでも合意が得られない場合には、附属書IVに定められる審査手続に従って、審査委員会に問題を付託することができるのである。紛争の種類によって、その解決方法に棲み分けがなされているのである。しかし、審査委員会の最終意見に拘束力があるか否かは明らかでない。従って、紛争当事者の双方又はいずれかが、審査委員会の出した最終意見に満足せず、かつその最終意見に拘束力がないとすると、この後第15条の規定が適用されることとなる。

第15条の紛争解決規定の存在は、附属書IVの審査手続の規定と並んで、エスポー条約に基づく環境アセスメント制度全体の実効性を担保している。

おわりに

以上、エスポー条約の下での環境アセスメント制度につき、実際の運用を重視して実効性・効率性という観点から考察を行ったが、当該制度は、全体として

実効性と効率のバランスがとれたものとなっていることが分かる。

エスポー条約の署名国、あるいは批准国は、経済的、政治的、文化的状況の異なる多様な国である。従って、今後他の地域、特にわが国を含む極東において越境影響に関する環境アセスメント条約を作成する際にも、以上の検討結果が多いに参考になるものとする。また、一般的に国際環境アセスメント制度自体が、現在なお生成過程にあるため、エスポー条約に関する国家実行がこれから積み重ねられ、本条約が、越境影響の際の環境アセスメント制度に関する条約の手本としての役割を担っていくことが期待される。

(注)

- (1) 環境についての定義は確立しておらず、ほとんどの主要な条約や宣言等もこの言葉の明確な定義を有していない。若干詳しい定義を与えているものとしてはEC環境行動計画があり、これによると、環境とは、「その複雑な相互関係が、個人の生活、及び彼らが属した影響を受ける社会の生活の背景・周囲・状況を形成する要素の組合せ」とされている。
本稿では、環境について、上記のいわゆる社会環境の他、「地球上の水圏、大気圏、地圏及びそこにある広義の天然・文化資源」に加え、「宇宙空間及び宇宙天体まで」を含むものとする。岩間徹「国際環境法の現状」法律のひろば第42巻11号（1989年）47頁。
- (2) 本条約の発効には、16ヶ国の批准が必要であるが、1996年9月16日現在の批准国は13ヶ国で、未だ発効していない。しかし、本条約は、「越境影響の際の詳細な環境アセスメント手続を定めた初の多数国間条約」としての意義がある。Patricia W. Birnie and Alan E. Boyle, *International Law & The Environment* (Oxford: Clarendon Press, 1992) 105.
- (3) 国際環境法についての定義は確立していない。この言葉の使用に関する法学者の反応については、以下を参照。Ibid. 1.
本稿では、国際環境法とは、環境保全を目的とする国際法規則の総体をいうものとする。Birnie and Boyle 105. Alexandre Kiss, *Droit International de l'environnement* (Paris: Pedone, 1989) 5. なお、国際環境法の現状については、岩間徹「国際環境法の現状と将来の課題」大来佐武郎監修『地球環境と政治』（中央法規、1990年）259-283頁に詳しい。
- (4) 本稿では、一般的な9つの手続を取り上げるが、他にも環境アセスメント書の審査、活動実施の許可といった手続がある。
- (5) 例えば、Sandsによれば、環境アセスメント制度あるいは国際環境アセスメント制度とは、「環境的配慮を社会経済開発や意思決定過程に統合するための重要な国際的・国内的法技術」である。Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law* (Manchester: Manchester University Press, 1995) 579. また、原科幸彦によれば、それは、「環境に与える人間行為の影響を事前に評価して、環境と調和した行為ができるような」、そして「人間の行為による環境への影響を最小限にするための」意思決定を行うことである。原科幸彦『環境アセ

スメント』(放送大学教育振興会、1994年) 3、13頁。

- (6) 国際環境アセスメント制度をより広義に、手続は一国内で完結するが国際法の関与しうる制度にとらえると、この他に域外適用の場合が付け加えられる。域外適用の場合の国際環境アセスメント制度とは、他国またはグローバル・コモンズにおける活動をする際、当該活動が他国またはグローバル・コモンズの環境に悪影響をもたらさず、環境的配慮のあるものになるよう、当該活動国が自国の国内手続である環境アセスメント手続を他国またはグローバル・コモンズにおいて一方的に適用、実施する環境アセスメント制度をいう。域外適用に関する著名なケースとして、南極におけるアメリカ政府の活動にNEPA(国家環境政策法)が適用されるかどうか争われた、*Environmental Defense Fund v. Massey* 事件があり、本件ではNEPAが適用されると判示された。*International Legal Materials* 32 (1993): 505-515. 本件を含む域外適用についての議論に関しては、S.C. McCaffery, "Assessment of Environmental Impact: Some Reflection on the American Experience," *Environmental Law: International and Comparative Aspects*, ed. Oceana (London: Chameleon Press, 1976) 159-169. *Federal Supplement* 772 (1991): 1296-1298. Paul D. McHugh, "The European Community Directive-An Alternative Environmental Impact Assessment Procedure?," *Natural Resources Journal* 34 (1994): 589-628. John F. Beggs, "Combating Biospheric Degradation: International Environmental Impact Assessment and the Transboundary Pollution Dilemma," *Fordham Environmental Law Journal* 6 (1995): 379-403. Gabriella Burgha, "The Extraterritorial Application of Antitrust Law and the National Environmental Policy Act: A Comparative Study," *The Georgetown Int'l Environmental Law Review* 8 (1996): 351-379. Mark P. Gibney, "The Extraterritorial Application of U.S. Law: The Perversion of Democratic Governance, the Reversal of Institutional Roles, and the Imperative of Establishing Normative Principles," *Boston College Int'l & Comparative Law Review* 19 (1996): 297-321 等を参照。
- (7) 開発援助を行う場合の環境アセスメント制度は、「開発援助を行う際、当該援助が被援助国の環境に悪影響をもたらさず、環境的配慮のあるものになるよう、原則として被援助国政府が環境アセスメント手続の実施責任を負う環境アセスメント制度である。」と定義できる。この場合の当該制度は、さらに2国間援助の場合と多国間援助の場合に分けられ、前者の場合は原則として被援助国の国内法に基づいて、後者の場合は援助側のガイドライン等に基づいて環境アセスメント手続を実施する。またグローバル・コモンズを利用する場合の当該制度は、「グローバル・コモンズにおいて活動する際、当該活動がグローバル・コモンズの環境に悪影響をもたらさず、グローバル・コモンズの環境及びこれに依存する生態系を保護し、環境的配慮のあるものになるよう、関係する条約に基づいて当該活動国が環境アセスメント手続を実施する環境アセスメント制度である。」と定義できる。
- (8) リオ宣言原則2。「各国は、国連憲章及び国際法の原則に則り、自国の環境及び開発政策に従って、自国の資源を開発する主権を有するとともに、自国の管轄あるいは管理下における活動が、他国や国家の管轄権を越えた地域の環境に損害を与えないよう確保する責任を有する。」
- (9) 例えば、Sands 190-191, 194. Alexandre Kiss and Dinah Shelton, *International Environmental Law* (New York: Transnational Publishers, 1991) 40, 107.

- Alexandre Kiss and Dinah Shelton, *International Environmental Law 1994 Supplement* (New York: Transnational Publishers, 1994) 61.
- (10) United Nations Reports of International Arbitral Awards 3 (1941): 1905.
 - (11) United Nations Reports of International Arbitral Awards 1965.
 - (12) 1982年、ストックホルム会議の10周年を記念して UNEP (国連環境計画) により特別理事会が開催され、このとき日本代表が同委員会の設置を提案した。ノルウェー前首相のブルントラント女史が委員長となったので、ブルントラント委員会とも言われる。
 - (13) 大来佐武郎監修『地球の未来を守るために 環境と開発に関する世界委員会』(福武書店、1987年)を参照。
 - (14) 世代間衡平については、その提唱者による著書、Edith B. Weiss, *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity*(New York:Transnational Publishers,1989)に詳しい。なお、同書の訳書として、イーデイス・B・ワイズ著、岩間徹訳『将来世代に公正な地球環境を』(日本評論社、1992年)がある。
 - (15) 環境庁地球環境部編『改訂地球環境キーワード事典』(中央法規、1995年) 128頁を参照。
 - (16) 岩間徹「環境アセスメントの国際的視点」環境法研究第12号(1979年) 191頁、一之瀬高博「越境環境影響評価に関する国連欧州経済委員会条約」佐賀大学経済論集第25巻2号(1992年) 123頁、Barry Sadler, "Attributes of Effectiveness of Environmental Assessment," 環境影響評価制度に関する国際シンポジウム報告書(日本国環境庁、1996年) 103頁所収。
 - (17) 同条約第1条(ii)より、原因当事者とは、「その管轄権の下で計画活動の実施が予定されている、この条約の一ないし複数の締約当事者」をいう。
 - (18) 同条約第1条(iii)より、被影響当事者とは、「計画活動の越境影響によって影響を受けるおそれのある、この条約の一ないし複数の締約当事者」をいう。
 - (19) 同条約第1条(v)より、計画活動とは、「適用される国内手続に従った権限ある機関の決定を必要とするあらゆる活動又はそのような活動のあらゆる主要な変更」をいう。
 - (20) 同条約第1条(x)より、公衆とは、「一ないしそれ以上の自然人又は法人」をいう。
 - (21) 加藤峰夫「環境アセスメント制度の世界的動向と課題 環境影響評価の「実効性」と「効率性」を求めて」環境研究第102号(1996年) 52頁。
 - (22) 例えば、OECD「開発援助プロジェクト及びプログラムの環境アセスメントに関する理事会勧告附属書」(1985年)、世界銀行「環境アセスメント業務指令(4.01)」(1991年)、アジア開発銀行「環境アセスメント要領」(1993年)、OECD「環境配慮のためのOECDFFガイドライン(第2版)」(1995年)。
 - (23) United Nations Economic Commission for Europe, *Specific Methodologies and Criteria to Determine the Significance of Adverse Transboundary Impact* (1996) を参照。
 - (24) United Nations Economic Commission for Europe, *Final Report of the Task Force on Legal and Administrative Aspects of the Practical Application of Relevant Provisions of the Convention (ENVWA/EG.3/R.12)*(1996)。
 - (25) United Nations Economic Commission for Europe, *Final Report*.
 - (26) United Nations Economic Commission for Europe, *Final Report*.

- (27) 加藤峰夫、前掲論文、52頁。
- (28) 同条約第1条(i)より、当事者とは、「この条約の締約当事者」をいう。
- (29) 本稿では、国際文書等とは、拘束力ある条約、議定書、決定等に加え、拘束力のない勧告、ガイドライン、業務指令等を含むものとする。
- (30) エスポー条約の他には、環境保護に関する南極条約議定書(1991年)のみである。
- (31) 北欧環境保護条約については、磯崎博司「北欧環境保護条約」加藤一郎編『公害法の国際的展開』(岩波書店、1982年)257-282頁、佐伯富樹「北欧環境保護条約に関する一考察」慶応義塾大学法学部法律学科開設100年記念論文集(1990年)47-65頁。
- (32) 北欧環境保護条約第3条。「他の締約国内の環境上有害な活動により生じるニュースانسによって影響を受けているか又はそのおそれのある者は、損害防止措置の問題を含む、かかる活動が許認可し得るか否かに関する問題を当該他国の適切な裁判所又は行政機関に対して提訴する権利、並びに、その裁判所又は行政機関の決定について上訴する権利を、その活動が行われている国の法律上の主体と同一の範囲及び条件において、有する。(後段略)」
- (33) エスポー条約の他には、環境保護に関する南極条約議定書のみである。