

国際環境条約の実施をめぐる理論と現実

西村 智朗

概 要

国際環境法は、現代国際法の非常に新しい分野の一つとして、1970年以降急速に発展してきた。そして1992年のリオ会議を経て、その主要テーマは、立法から実施へと移り変わっている。多くの国際環境条約は、締約国会議を中心とした条約システムの中で、国家報告制度や遵守手続を備えている。

本稿では、このような国際環境条約の実施に関する研究動向について概括し、特に遵守手続に関して、M. Koskenniemi (1993年)、M. Fitzmaurice & C. Redgwell (2000年)、そしてG. Loibl (2004年)の学説を紹介し、遵守手続の理論状況を分析する。その上で、国際環境条約の実施メカニズムの現状から導き出される一般国際法上との関係について検討する。

最後に国際環境法のレジームとしての重複・抵触の問題を検討し、「持続可能な発展」概念を念頭に入れた国際環境法の統合の可能性について言及する。

キーワード

多数国間環境協定、遵守手続、報告審査、国家責任法、条約法

はじめに

国際環境法は、現代および将来の社会機能に危険をもたらす主要な悪化から生物圏を保護することを目的として¹⁾、国際連合（以下国連）発足後、具体的には国連人間環境会議（1972年・ストックホルム会議）を契機に急速に発展してきた国際法の一領域である。従来、国境を越えて発生する環境汚染は、伝統的な国際紛争の一つとして位置付けられ、国家責

1) A. Kiss & D. Selton, *International Environmental Law*, 3rd ed., Transnational Publishers Inc., 2004, p. 11.

任法に基づいて処理されてきた（トレイル・スマルター事件²⁾、ラヌー湖事件³⁾など）。そしてストックホルム会議以後、国連や同会議によって設置された国連環境計画の積極的な活動によって、多数国間環境条約が急激に増加したことは周知の通りである。

これに呼応するように、欧米では、国際環境法に関する著作・論文が数多く出版されるようになった。その最も先駆的な業績はオランダ・ハーグアカデミーが1973年に開催したコロキウム「環境保護と国際法」であろう⁴⁾。その後、増加の一途をたどる環境条約を検証し、環境保護に関する国際法を体系化する試みが積極的におこなわれた。欧米の動きと比較して、日本での国際環境法に関する関心は、国連環境発展会議（1992年・リオ会議）の頃までは、一部の研究者を除いてそれほど活発なものではなかった⁵⁾。

ストックホルム会議からリオ会議、そして2002年の持続可能な発展に関する世界サミット（ヨハネスブルグ会議）を経て、国際環境法は、今や立法（law-making）の時代から実施（implementation）の時代へと移り変わってきたと言われている⁶⁾。国際環境法の歴史はわずか30年であるが、その間の進化は、他の国際法領域よりもかなりアグレッシブであることは疑いない⁷⁾。

しかも、国際環境法が拡充・発展（見方によっては肥大）するに伴い、他の国際法領域、特に貿易レジームをはじめとする国際経済法との抵触が指摘され、注目されている。ここで重要なことは、国際環境法が、国際法の一般理論との関係で、どのような独自性と共通性を有しているかという点である。村瀬信也は、国際環境法を一般国際法の枠組の中で位置付ける視点を持ち続けることが必要であると説き、そのために方法論的視点から捉え直す必要性と、隣接法分野とのリンケージを明確にしておくことの重要性を強調する⁸⁾。

本稿では、国際環境法の実施をめぐる研究動向と実践の関係を中心に、まず国際環境法における実施の問題として、国家報告制度と遵守手続の現状について概括する（第I章）。次に遵守手続に的を絞り、1990年代から最近に至るまでの代表的な研究業績を紹介する

2) Trail Smelter Case, 3 *RIAA*, 1941, pp. 1911-1982.

3) Lake Lanoux Case, 12 *RIAA*, 1957, pp. 285-317.

4) Academie de droit international de La Haye, *La protection de l'environnement et le droit international: colloque*, 1973 (14-16 VIII).

5) 国際環境法が日本の国際法学会で確固たる地位が与えられるに至ったのは、1990年代に入ってからと思われる。その中であって、日本の国際法の基本書として、比較的早い段階で環境保護に関する独立した章を設けたのは、松井・佐分他著『国際法（新版）』（有斐閣・1993年）である。同書は初版（1988年）発行後の「地球環境保護・保全に関する関心の高まり…は、従来の国際法学の立場からは必ずしも十分に説明できない、新しい概念や考え方を含んでいる」として、「第14章 環境保全のための国際協力」を新設した（新版はしがき ii）。

6) P. Sands, *International Environmental Law*, 2nd ed., Cambridge Univ. P., 2003, p. 69.

7) J. DiMento, *The Global Environment and International Law*, University of Texas Press, 2003, p. 56.

8) 村瀬信也「国際環境レジームの法的側面」『国際立法』（東信堂・2002年）358-359頁。

(第Ⅱ章)。そして、環境条約の実施メカニズムから導き出される一般国際法上の問題点を検討した上で(第Ⅲ章)、最後に国際環境法の将来の動向について私見を述べたい。

なお、ここで用語の定義をしておく必要がある。国際環境法に限らず、法の実施について、その用語法は極めて多様である。その結果、implementation(実施)とcompliance(遵守)は、その定義や使われ方がかなり錯綜している。日本語の翻訳は、これに「履行」という言葉が加わり、さらに事態を混乱させている⁹⁾。

B. Weiss は、implementation と compliance を取り上げ、「implementaion とは、国家が国際協定を国内法で実行なからしめるためにとる措置のことであり、実行なからしめるために国内立法を必要としない自動執行条約でないかぎり、ほとんどの国際協定は国内立法又は法令を必要とする¹⁰⁾」と位置づける。その結果、implementation が取り扱う範囲は、国際法上の義務に限定されない。事実、国連環境発展会議や持続可能な発展会議で採択された行動計画(アジェンダ 21 およびヨハネスブルグ実施計画)の中には、国際義務になっていないガイドラインや行動計画も含まれているし、国内措置に関わる内容もかなりの部分を占める。したがって、implementation とは、必ずしも条約義務の達成だけに限定されず、条約目的を実現するために国家がおこなう行動一般を指すものと位置づけられる。

一方、compliance は、implementation よりも狭義に用いられることが多い¹¹⁾。P. Sands は、compliance を「国家の行為(その国民の行為により、およびその国民の行為から派生するものも含む)で、条約の一次規則に合致するもの¹²⁾」と定義し、その意味では、国際法上の義務の合致を想定する。ここでは、最近の環境条約の公定訳にも考慮する形で、implementation を実施、compliance を遵守とする¹³⁾。なお、本稿において環境条約とは、一般に多数国間環境協定(Multilateral Environmental Agreement)を指し、また遵守手続は、不遵守手続(Non-Compliance Procedure)と特に区別を設けない。

9) M. Koskenniemi は、さらに breach または violation を含めて、non-compliance の定義が、様々に使用されていることを指摘する。M. Koskenniemi, "New Institutions and Procedures for Implementation Control and Reaction", J. Cameron & J. Werksman ed., *Greening International Institutions*, Earthscan, 1996, p. 300.

10) H. K. Jacobson & E. B. Weiss, "A Framework fo Analysis", *Engaging Countries: Strengthening Compliance With International Environmental Accords*, MIT, 2000, p. 4.

11) P. Birnie & A. Boyle, *International Law and Environment*, 2nd ed., Oxford, 2002, p. 207.

12) P. Sands, "Compliance with International Environmental Obligations: Existing International Legal Arrangements", J. Cameron & J. Werksman ed., *supra* note 9, p. 49.

13) Implementation について、気候変動に関する国際連合枠組条約(12条)、深刻な干ばつ又は砂漠化に直面する国(特にアフリカの国)において砂漠化に対処するための国際連合条約(13条)、および生物多様性に関する条約(18条)等、compliance については、気候変動に関する国際連合枠組条約京都議定書(18条)、生物多様性に関する条約バイオセーフティに関するカルタヘナ議定書(34条)および有害廃棄物の国境を越える移動及びその処分の規制に関するバーゼル条約(20条)等参照。

1. 環境条約の実施

「はじめに」で触れたように、環境条約は、ストックホルム会議以降、急速に増加してきたが、研究対象として、条約の実施メカニズム、特に遵守手続に関心が集まったのは、1990年代に入ってからである¹⁴⁾。その一因としては、1992年のリオ会議で環境条約の実施が大きな焦点となったことが挙げられる。アジェンダ21は、その39章「国際法文書とメカニズム」の中で、「国際協定の締約国は、実効的で、十分かつ迅速な実施を促進し、レビューする手続並びにメカニズムを検討すべき」ことを要請している¹⁵⁾。

ところで、P. Sandsが指摘するように、環境条約の実施には国内的实施と国際的実施の二段階が存在することは言うまでもない¹⁶⁾。当然、国際環境保護の実現のためには、その両方が重要で、しかも両者が乖離してはならない¹⁷⁾が、主として国際法上問題になるのは、国際的平面における実施であり¹⁸⁾、本稿での対象は、専ら国際的実施に限定する。

実施措置として、多くの環境条約で採用されているのが、国別報告書の提出義務を設定し、締約国会議を中心に審査・公表する手続である。そして、1990年代に入り、オゾン層保護を破壊する物質に関するモントリオール議定書（以下モントリオール議定書）の下で、締約国の履行確保について処理する専門的な機関として不遵守手続が設置され、以後主要な環境条約の中で検討・導入が図られてきた。本章では、環境条約の実施に重要な役割を占める国家報告制度と遵守手続について、その特徴と国際法上の位置づけを概観する。

14) 特に国際環境法の体系書の中で、「実施」が検討対象として一定の地位を確保するのは、1990年代後半のことである。例えば、A. Kiss & D. Sheltonの*International Environmental Law*は、その第2版（1999年）で、遵守と紛争解決に関する章（第16章）を置くが、初版（1991年）は、第8章「国際環境法違反と環境損害に対する賠償責任」の中で簡単に触れられているに留まる。また、P. Birnie & A. Boyleの*International Law & Environment*においても、遵守手続が独立して登場するのは第2版（2001年）になってからである。なおP. Sandsの*International Environmental Law*には初版（1995年）から第5章「遵守：履行、強制、紛争解決」で不遵守手続に関する特徴が解説されている。

15) Agenda 21, Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992. A CONF. 151/26/Rev.1 (Vol. I).

16) P. Sands, *supra* note 6, pp.174-200, 岩間徹「地球環境条約の履行確保」『日本と国際法の100年 開発と環境』（三省堂・2001年）111頁。

17) 岩間「前掲論文（注16）」111頁および村瀬「前掲論文（注8）」354頁。

18) 石橋香奈美「多数国間環境条約の実施における『監督』又は『遵守管理』メカニズムの実効性——ワシントン条約（CITES）を例として——」『香川法学』第15巻第2号（1995年）67-69頁。

1. 国家報告制度

環境条約は、締約国に具体的な政策措置を義務づけることはほとんど無く、条約目的実現のための国内措置については締約国の裁量に委ねることが多い。その一方で、締約国の実施を検証するためには、各締約国の政策措置、さらにはその進捗状況を把握しておく必要がある。そのため、一般的には、締約国は国内の環境情報を条約に規定する内部機関に定期的に報告し、当該報告は専門家委員会を通じてレビューされるという制度を置く。条約の実施措置として、このような国家報告制度の設置は、すでに環境条約が量産されつつあった1970年代初頭から一つの兆候であったといえることができる。

国家報告制度は、条約の義務内容によって違いがあるが、K. Sachariewによれば、報告書の提出手続から審査、フォローアップがおこなわれることが一般的であり、情報交換、登録および通報といった制度よりも精緻な構造となっている¹⁹⁾。

もちろん他の国際法同様、国際環境法においても、各国の国内における実施措置が履行確保において重要であり、その大半は国内立法措置を要請する。このような前提を受けて、環境条約の多くは、履行確保の入口として、各締約国に国家報告書の提出を義務づける。そして当該報告書は、締約国会議の審査に付される。

1998年ハーグアカデミーで「国際環境における遵守と強制の確保手段」について講義をしたR. Wolfrumは、環境条約の要請として締約国の約束遵守に関する透明性の改善の必要性を強調し、そのような透明性を確保するメカニズムとして、定期的に締約国によって提出される報告書の重要性を挙げた²⁰⁾。彼によれば、報告制度に関する限り、環境条約は、国際人権条約に基づく実行に基礎を置いて構築されたとする。このような見解は、環境保全が、人権尊重と同様に、伝統的な二国間関係による相互主義的な法関係ではなく、むしろ国際社会全体の集合的利益として把握されていることに理由がある。

このような国際制度を「国際コントロール」として説明することもできよう。佐藤哲夫は、1980年代以降における多数国間環境条約において、人権の国際保護の領域における国際的コントロールに類似した多様な履行確保措置が導入されたとし、国際人権条約における履行確保措置に特有の論理的事情として相互性(reciprocity)が働かないという点を強調する。そして人権条約と環境条約を比較した場合、第一の特徴として、国際組織によ

19) K. Sachariew, "Promoting Compliance with International Environmental Legal Standards: Reflections on Monitoring and Reporting Mechanism", *2 Yearbook of International Environmental Law* (hereafter cited as *YIEL*), 1991, p. 41.

20) Academie de droit international de La Haye, *Means of Ensuring Compliance with and Enforcement of International Environmental Law* by Rudiger Wolfrum, 1999.

る国際的コントロールが大きく進展したと述べる。そして第二の特徴として、国際コントロールは各領域の特徴に応じた履行確保措置を生み出してきたと位置付ける。最後の特徴として、二つの領域においては、非政府組織の活動と役割が増大していることに注目する。そして環境条約の履行確保については、環境汚染の原因や因果関係などの科学的不確実性の存在、人権条約に類似した相互主義の欠如といった特徴を挙げる²¹⁾。

一方、D. Bodansky は、人権条約の報告制度との類似点がある程度認めた上で、人権条約と環境条約の報告制度の重要な違いを指摘する²²⁾。まず第一に、環境条約は、締約国の集合的な努力を要求しているのに対して、人権条約は、相互に義務を負っているのではなく、個人に対して義務を負っていることに注目する。その結果として、報告制度においても環境条約では、人権条約と異なり、報告の主要な機能の一つは、環境を尊重する自国の努力がお互いに報われることを国家に確保させることであるとする。

第二に、環境条約は、政府の行動というよりもむしろ私人の管理に焦点が向けられていることを指摘する。確かに環境保全義務は第一義的には政府に向けられており、環境影響評価など、いくつかは政府の行動を対象とするが、ほとんどの環境損害は、私人の活動から生じており、私人の活動における変化を通じてしか解決できない。逆に人権は、伝統的に政府に対する権利として想定されてきたという。

第三に、人権条約における報告制度は、環境条約に比べて本質的に法律尊重主義であるとする。すなわち、環境条約によって設置される中心的なシステムは、締約国会議であり、その主要な作業は政治的である。そして遵守の問題に法的にアプローチするというよりもむしろ政治的なアプローチを取る。それに対して、人権条約の報告制度は、個人資格による専門家集団によっておこなわれ、あくまでも法的なアプローチである²³⁾。

このような両者の違いをふまえた上で、彼は、環境条約の報告制度の機能、内容および審査システムについて以下のように述べる。

まず報告制度の重要な機能として、国家の実行の評価を促進する機能と政策における是正を誘発する機能を挙げる。最終的に報告の情報を共有することで、国家は以前は知らなかった政策のオプションを学ぶ。さらに追加的な機能として、報告書は、新規のまたは修正された規範を作成するべきかどうかに関する決定のために現実の基礎に寄与する。そして立法機能を補助する²⁴⁾。

21) 佐藤哲夫「国際組織による国々の義務履行に関する国際的コントロール——国際人権法から国際環境法へ——」『一橋論叢』第114巻第1号(1995年)99-115頁。

22) D. Bodansky, "The Role of Reporting in International Environmental Treaties: Lessons for Human Rights Supervision", P. Alston & J. Crawford ed., *The Future of UN Human Right Treaty Monitoring*, Cambridge Univ. P, 2000, pp. 361-380.

23) *Ibid.*, pp. 363-364.

報告の審査手続に関して、報告は一般的に、条約事務局により処理され、締約国会議に送られる。例外的な例として長距離越境大気汚染条約は、専門家機関が条約の実施を審査するが、専門家機関に個別報告を審査したり、追加的情報を要請する権限を与えてはいない。結果として、報告書の審査は、個別国家の遵守というよりも、条約義務の達成に関する締約国の実行の集合体に主眼を置く傾向となる²⁵⁾。ただし、そのような審査は、主として法的機能を果たし、国家が最近どのような実行をおこなっているかを知らせることにより、審査は調整や修正が必要かどうかを示唆する²⁶⁾。

国家報告制度は、締約国による報告書の確実な作成と誠実な提出によって成り立つものであるが、その実効性は必ずしも芳しくない²⁷⁾。その最大の理由は、締約国による報告書作成の能力欠如にあると考えられる²⁸⁾。実際に、報告書提出義務の不履行は発展途上国に圧倒的に多く、その為気候変動条約などいくつかの条約では、先進締約国による資金提供によって、締約国会議を通じた技術及び財政支援措置が図られている。その他にも、Baratt-Brownが述べるように、報告内容の確認が困難であること、および遅延に対する制裁が存在しないことが課題として挙げられよう²⁹⁾。

もっとも、多くの論者は、国家報告制度の意義は、非対立的（non-adversarial）性質にあり、関連情報の公開と世論による圧力を背景とした締約国の環境義務の履行促進が目的であることから、義務違反に対する制裁には消極的である³⁰⁾。その結果、報告制度を含めた環境条約の履行をチェックし、不履行を予防するシステムとして遵守手続が注目されるに至る。

2. 遵守手続

典型的な遵守手続の登場は、国家報告制度よりも遅れ、モントリオール議定書の不遵守手続（1992年）がその最初の事例とされる。もっとも前述の環境条約も、国家報告のレビュー制度を設置することが多く、それらも含めて履行確保制度と総称されることもある。

遵守手続は、通常、条約に従って、または法的拘束力ある決定によって設置されるが、

24) *Ibid.*, pp. 365-367.

25) K. Sachariew, *supra* note 19, pp. 34-37.

26) D. Bodansky, *supra* note 22, pp. 368-372.

27) United States General Accounting Office, *International Environmental Governance*, World Resources Institute, 1990.

28) P. Sands, *supra* note 6, pp. 181-182.

29) E. P. Baratt-Brown, Building a Monitoring and Compliance Regime under the Montreal Protocol, 16 *The Year Journal of International Law*, 1991, pp. 538-539.

30) A. Kiss & Shelton, *supra* note 1, pp. 302-306 and K. Sachariew, *supra* note 19, p. 42.

非拘束的なソフト・ローによるものもある³¹⁾。また(不)遵守手続という表現でなくても事実上同様の手続を置く条約も多い³²⁾。そして同手続が果たすべき主要な目的は、G. Handlによれば、「不遵守国のレッテルを貼ることと言うよりもむしろ、締約国が遵守できるように支援することである」という³³⁾。

そもそも遵守手続が導入される背景には、環境問題の普遍性が高まるに連れて、「加害国—被害国」の特定、損害のタイムラグや回復可能性、過失の有無や立証責任といった問題から伝統的な国家責任法では十分に対処できないという理解がある³⁴⁾。もっとも、遵守手続の必要性は、国家責任法の限界というだけでは十分に説明したことにはならない。国際環境法の義務が、単純な環境情報の交換から、その内容の重層化を示している点や、それに伴い、各国が義務の解釈に相違を見せ始めていること、さらに条約の普遍化が高まるに連れて、各国の経済的・技術的能力の格差が生じていることにも留意しなければならない³⁵⁾。

そして、遵守手続に対するこのような考え方は、その性格として協力的 (co-operative)、非対立的 (non-confrontational)、非司法的 (non-judicial) 特徴を導き出す³⁶⁾。遵守手続を検討する多くの研究者の見解は、概ね上記のような態度に肯定的である。A. Kiss & D. Sheltonによれば、国際環境法自身が、非強制的、非対立的なメカニズムおよび手続を強調しており、その目的は環境規範の違反を予防すること、および規範の尊重と促進を確保することにあるとする。そのため、まず締約国の行動を監視するフォーラムとして、次に議論や交渉を通じて紛争を未然に回避する手段として遵守手続を位置付ける。このようなメカニズムは、国際法の他の分野で発展してきた司法手続とは大きく異なる国際環境法の特長性であるとしてその政治性に重点を置く³⁷⁾。一方 P. Birnie & A. Boyle は、遵守手続を紛争回避または代替的紛争解決手続と位置付ける³⁸⁾。

ただし、第一義的に遵守手続が友誼的・非対立的性格を有していることは頷けるとして

31) P. Birnie & A. Boyle, *supra* note 11, p. 207.

32) T. Gehring, "International Environmental Regime: Dynamic Sectoral Legal Systems", 1 *YIEL*, 1990, p. 54.

33) G. Handl, Controlling Implementation and Compliance with International Environmental Commitments: The Rocky Road from Rio, 5 *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 1994, p. 317.

34) 拙稿「地球環境条約における遵守手続の方向性——気候変動条約制度を素材として——」『国際法外交雑誌』101巻2号, 103-104頁。

35) P. Sands, *supra* note 6, p. 49.

36) G. Loibl, "Compliance with International Environmental Law-The Emerging under the Kyoto Protocol", Wolfgang Benedek, Hubert Isak, and Renate Kicker ed., *Development and Developing International and European Law*, Peter Lang Pub Inc, 1999, p. 100.

37) A. Kiss & D. Shelton, *supra* note 1, 200.

38) P. Birnie & A. Boyle, *supra* note 11, p. 207.

も、強制的性格を排除するものであるかについては、論者によって見解が異なる。例えば、Chayes & Chayes は、遵守手続に制裁的要素を含めるべきかという問題に対して、これに強く反対し、不遵守の理由は、非計画性または無過失にあるのであって、国内法のアナロジーとして法に「歯 teeth = 威力」を求めること、すなわち強制執行措置を導入することを批判する³⁹⁾。二人がこのように考える背景には、強制執行措置がしばしば恣意的に発動されるという危険性も指摘する⁴⁰⁾。

他方で J. Werksman は、遵守手続を「ソフトな管理アプローチ」から「不遵守を阻止し、又は不遵守国を遵守へと促す強力な戦術に取り組む強制的アプローチ」まで幅広くとらえている⁴¹⁾。遵守手続における強制措置の位置づけについては、一般国際法との関係に関わる問題であるので、次章で検討したい。

II. 環境条約の遵守手続と一般国際法の関係

本章では環境条約の実施メカニズムである遵守手続が、一般国際法との関係でどのような位置を占めるかについて、M. Koskenniemi, M. Fitzmaurice & C. Redgwell, そして G. Loibl による 3 組の論文を紹介する。彼らに絞って検討する理由は、彼らが優れた国際法学者であることはもちろんだが、彼らの論文が、遵守手続の流れに大きな影響を与えている節目の時期に発表されたことに最大の理由がある。すなわち、モントリオール議定書不遵守手続が採択された 1992 年に M. Koskenniemi⁴²⁾ が、京都議定書の遵守手続が合意に至らず、締約国会議が決裂した 2000 年に M. Fitzmaurice & C. Redgwell⁴³⁾ が、そしてその後合意を得た京都議定書遵守手続を始め、主要な環境条約の遵守手続がある程度出揃った 2004 年に G. Loibl⁴⁴⁾ が自説を世に問うている。彼らの論文に共通するのは、環境条約の遵守手続と一般国際法、特に条約法、国家責任法および紛争解決手続との関係に対する

39) A. Chayes & A. H. Chayes, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Belknap Pr, 1995, p. 2.

40) *Ibid.*, p. 106.

41) J. Werksman, "Compliance and the Kyoto Protocol: Building a Backbone into a Flexible Regime", 9 *YIEL*, 2000, pp. 48-56.

42) M. Koskenniemi, "Breach of Treaty or Non-Compliance? Reflections on the Enforcement of the Montreal Protocol", 3 *YIEL*, 1992, pp. 123-162. ただし発刊は 1993 年である。

43) M. Fitzmaurice & C. Redgwell, *Environmental Non-Compliance Procedures and International Law*, 31 *Netherland Yearbook of International Law*, 2000, pp. 35-65. ただし発刊は 2001 年である。

44) G. Loibl, "Environmental Law and Non-Compliance Procedures: Issues of State Responsibility", M. Fitzmaurice & D. Sarooshi, ed., *Issues of State Responsibility before International Judicial Institutions*, Hart Publishing, 2004, pp. 201-217.

強い関心である。

1. M. Koskenniemi

M. Koskenniemi は、モントリオール議定書締約国会合が採択した不遵守手続について、同手続の帰結が、伝統的紛争解決手続と接触していることにいち早く着目し、その関係について条約法と国家責任法からのアプローチを試みた。基本的にこの姿勢は三論文に共通している。

A. 遵守手続の背景

彼は、環境条約の違反に対して伝統的な事後救済システムを利用することが困難であるという状況が、遵守手続によって克服できるのかという問題関心から、以下のように分析した。すなわち、これまでの環境法学者が述べるように、伝統的な国家責任法は、環境条約の遵守を担保し、違反に対処するには不十分な手段である。したがって、モニタリングや報告といった「ソフトな責任」が遵守コントロールのために利用されるとする。そして、K. Sachariew⁴⁵⁾の言葉を引用し、モニタリングや国家報告に基づく「ソフトな責任」(soft responsibility) が遵守コントロールのために利用されると述べる⁴⁶⁾。

B. 遵守手続と条約法との関係

彼は、遵守手続と条約法条約の関係に論を進め、モントリオール議定書では、その排出量を削減したり、合意された期限内に報告書を提出することができなかった国によって特に影響を受けた締約国を特定することはほとんど不可能であり、条約法条約がもつ条約関係の継続へのバイアスにより、特に影響を受ける国以外の締約国による停止又は終了は、締約国の全会一致という条件が付けられるとする(条約法条約 60 条 2 項 (a))。すなわち、条約法条約は、一見したところ、締約国がある締約国の権利停止の可能性を論じる場合にのみ、モントリオール議定書の違反に条約法を適用することが可能であるが、モントリオール議定書不遵守手続の多くが、条約法条約の制限を無視していると述べる⁴⁷⁾。

45) K. Sachariew, *supra* note 19, p. 31.

46) M. Koskenniemi, *supra* note 42, pp. 123-134.

47) *Ibid.*, pp. 137-141. 例えば、全会一致の要請については、出席し投票する締約国の 3 分の 2 だけ必要とする手続規則に軟化させられている。

C. 遵守手続と国家責任法との関係

上記のような条約法の立場はあくまでも「義務不履行者に義務の履行は求められない」(*inadimplenti non est adimplementum*) 原則の妥当性の下におこなわれる。彼は、この原則は、双務的な契約の場合、その妥当性は明白だが、多数間の場合には制約が設けられると述べる。そして国際法委員会（以下 ILC）国家責任草案の特別報告者 W. Riphagen の言葉⁴⁸⁾を引用し、国家の集合的利益の保護に関する条約の場合、停止や終了は不適當であると述べる。その結果、モントリオール議定書不遵守手続は、集合的な対抗措置のメカニズムとして現れると説明する⁴⁹⁾。

D. 遵守手続と紛争解決手続の関係

まず彼は、「紛争はレジーム外の制度に関係なく、その部門のシステム内部で解決される⁵⁰⁾」とする T. Gehring の説明を検証する。ここでいう制度とは、前述の条約の終了及び運用停止の手続を定める条約法と国家責任法を指す。そして、自己完結型 self-contained レジームと呼ばれるものが、外交関係法や人権法などの分野で存在し、これが環境条約にも適用できるのではないかという考えについて分析する。彼は EC 法など特殊な例外を除き、人権法については、例えば自由権規約 44 条と矛盾することなどから、締約国がその他の実施手段に訴えることを排除してきたとする見解は誤りであるとする。そしてモントリオール議定書不遵守手続も同様に、同手続の存在がそのまま一般法の適用を除外するものではないと断言する⁵¹⁾。

さらに、M. Koskenniemi は、違法行為としての不遵守を取り上げるが、環境条約の場合、違法行為とは言えない不遵守があるとして、「違反」と「不遵守」の違いを強調する。彼によれば、違反 breach とは、拘束力ある条約義務の侵害 violation であり、国家責任を発生させる。他方、不遵守とは政治的な問題であり、不遵守が存在するかどうか、いかなる対抗措置が適当かは条約毎に設置された政治プロセスを通じて決定される⁵²⁾。

彼の上記のような結論は、不遵守手続を政治的機関として司法的機関とはっきりと分離

48) W. Riphagen, Sixth Report on State Responsibility, *Yearbook of International Law Commission*, 1985 II (1), p.12.

49) M. Koskenniemi, *supra* note 42, pp.141-147.

50) T. Gehring, *supra* note 32, p.53.

51) M. Koskenniemi, *supra* note 42, pp.134-137.

52) *Ibid.*, p.145. ただし、彼のこの見解には批判もある。高村ゆかりは、司法機関でないというだけで違法性の判断をおこなう権限を有しないとは言えないとし、不遵守手続に係る一定の不遵守は国際違法行為を構成し、それらの国際違法行為について、国家責任の一般的制度がもたらす法的帰結と異なる法的帰結を定める限りで、不遵守手続は国際法委員会が言うところの国家責任の「特別の制度」に該当すると反論する。高村ゆかり「国際環境条約の遵守に対する国際コントロール——モントリオール議定書の Non-compliance 手続 (NCP) の法的性格——」『一橋論叢』第 119 巻第 1 号 (1998 年) 72-73 頁。

しなければならないという強い主張による。彼によれば、実施委員会は、司法的機関ではなく政治的機関であり、このことから論理的に導き出せるのは、ある締約国による不遵守の事案が実施委員会の場で検討された場合、当該事案は、もし議論されても審理中 *sub judice* ではなく、もし決定されても規範事項 *res judicata* ではないとする⁵³⁾。

2. M. Fitzmaurice & C. Redgwell

彼女らは、条約義務の重大な違反や国家責任に関する伝統的国際法規則は、環境条約遵守の問題に十分対処させるには不適切—実際に不可能—であるという認識の下で、モントリオール議定書不遵守手続とハーグでの締約国会議（2000年）で決裂の要因となった京都議定書の遵守手続の各国提案を検討しつつ、遵守手続を説明する。

A. 遵守手続の目的

まず、環境条約が遵守手続を設置する主要な目的として、国家が条約義務を履行するよう促すと同時に、もし不遵守が生じた場合には、一般国際法に基づく伝統的な紛争解決手続よりも「ソフトに」不遵守に対処するシステムを付与することを挙げる。従って遵守手続は、違反国の遵守への回帰を支援することを意図しており、必ずしも不遵守に対する処罰を意味しない。もっとも、ただ乗り *free ride* による経済的利益の確保から資金上の能力不足まで、国際義務を負う国家の不遵守には様々な理由が考えられることから、遵守を促す手法は、支援的なものから強制的なものまで及ぶと考える。

遵守手続のもう一つの特徴として、外部の司法機関あるいは組織に頼らずに、紛争解決／回避の多数国間フォーラムが紛争の内部解決のために設置されていると指摘する。手続へのアクセスは、一般的に伝統的紛争解決メカニズムよりも広範であり、しかも、遵守手続は、被害国 (*injured state*) の存在も必要ない⁵⁴⁾。

B. 遵守手続と条約法との関係

二人は、遵守手続と条約法条約 60 条（重大な違反）の適用に関する一般国際法原則の関係に注目した。確かに遵守手続は、多数国間条約のそれぞれの「義務」の集合的停止と条約「文書」全体としての集合的停止の中間と見なすことができるかもしれない。そしてその場合、前者は国家責任に基づく対抗措置の範囲であり、後者は条約法条約 60 条の範囲である。当然重大な違反の結果、権利が停止する場合、条約法条約 60 条が適用されたと

53) M. Koskeniemi, *supra* note 42, pp. 155-161.

54) M. Fitzmaurice and C. Redgwell, *supra* note 43, pp. 39-43.

みなすことができる。重大な違反がない場合、一般国際法との関係は、国家責任の構造の枠内で対抗措置を通じて影響を受ける。しかしながら、国家責任に関する特別報告者 J. Crawford の第三報告書⁵⁵⁾でも明らかなように、条約義務の停止が、重要でない違反に対する対抗措置として行使された場合でも、条約法および国家責任に関する国際法原則は、別々の段階で機能する。

そして多数国間条約の下で、重大な違反は、特別に影響を受ける締約国に条約の機能停止を申し立てる根拠を組み立てる。換言すれば、その影響は、基本的には、事実として条約の終了又は停止という効果を与える重大な違反それ自身と言うよりもむしろ、当該違反及びその結果を申し立てる特別に影響を受ける国がおこなう選択権の行使次第であるという。更に別の問題点として、モントリオール議定書の不遵守手続も権利停止の場合の手続をその条件の下で確定していないという事実を指摘する⁵⁶⁾。

C. 遵守手続と国家責任法との関係

二人は、遵守手続と国家責任の対抗措置の関連性を検討するにあたり、まず ILC の国家責任法の作業を再確認する。その結果、国家責任条文草案 42 条（最終草案 43 条）における「非侵害国」の定義は、国際社会全体に対する義務の遵守を確保する際に国の一般的利益を認識する。これは純粋に連帯義務（solidary obligation）であり、決して特定の当事国との明白な関連はない。にもかかわらず、一致した行動をとる諸国家（集合的対抗措置）のみならず、個別国家の場合にも当該義務違反のために、条文草案の対抗措置が適用可能であることを確かめる。

重要な問題は、手続における拘束力およびその権限など、国家責任法に基づいて適用される紛争解決メカニズムの性格である。これはモントリオール議定書に基づく遵守対応措置に対するこれらの規定の適用可能性にとって強い影響力を持つ。

そして、遵守手続の目的は、環境保全の目的という点において、国家責任法に関する伝統的規則とは区別可能であることを強調する。遵守手続の主要な目的は、賠償の請求というよりも、条約義務の遵守に対する回帰を確保することである。対抗措置の文脈では、遵守手続の措置は、一次的義務 primary obligation の遵守に関連している一方で、対抗措置は、二次的義務 secondary obligation の遵守に関連している。

結局、損害に賠償を直接求めるよりもむしろ、予防原則、共通だが差異ある責任、そして負担と利益の衡平な共有といった原則に基づいて条約当事国が規制レジームを設置する多くの実例が存在すると述べる。さらに規制アプローチは、その特徴から多数国間で、一

55) Third Report on State Responsibility by J. Crawford, A/CN.4/507/Add.3, paras. 324-325.

56) M. Fitzmaurice and C. Redgwell, *supra* note 43, pp. 59-62.

方で損害に対する賠償は、一般的に二国間を基礎に追求されるという。条文草案に基づく義務のカテゴリーと、被侵害国に対する国家責任条文草案の革新的アプローチにもかかわらず、この現象は継続中である。というのも、非常に多くのケースで、規制は事前の矯正よりもましであるだけでなく、遵守手続への申立の増加は、国家責任よりも利用可能なより広い対応を伴った多数国間フォーラムを提供するからである⁵⁷⁾。

D. 遵守手続と紛争解決手続との関係

二人は、遵守手続と紛争解決手続に優先順位があるかということに触れ、モンテリオール議定書締約国会合の準備作業から、両システムの優先順位は合意に達しなかったというものの⁵⁸⁾、実際には、モンテリオール議定書については、不遵守手続前文によって、伝統的紛争解決手続を遵守手続に優先させようとしていると指摘する⁵⁹⁾。ただし、上記の規定は、両者の法的関係を明らかにするには何ら役に立たないと述べる。

まず、モンテリオール議定書不遵守手続について、同手続は、異なる役割を担いながらも、不遵守国の「世話役」(facilitator)である実施委員会と最終意思決定機関である締約国会合の両者によって実施されることを確認する。この点で、二人は M. Koskenniemi が最も強調する「実施委員会は司法的機関ではなく政治的機関である」という結論に同意する⁶⁰⁾。もっとも、締約国会合の決定の法的帰結については、国家実行の不足を理由に結論を保留している。

そして、実施委員会と紛争解決手続との権限関係の問題は、紛争解決手続が交渉から司法的解決まで多岐にわたっているという事実によって更に複雑化すると述べる。その意味では、両者の法的関係は、紛争解決手続のいずれを選択するかに依拠する。

また M. Koskenniemi の「実施委員会の権限踰越論」に対して、二人は「権利停止などの対抗措置を意味する措置の勧告を除いて、実施委員会が友誼的解決へと導く紛争の世話役として行動する場合、当該機能は別の場所で審理中の紛争に対する問題ではなく、奨励されるべきである」と反論する⁶¹⁾。

以上の考察から、二人は、遵守手続を事実上、国家責任条文草案に基づく集合的対抗措

57) *Ibid.*, pp. 52-59.

58) P. Szell, "Development of Multilateral mechanisms for Monitoring Compliance", W. Lang ed., *Sustainable Development and International Law*, Graham & Trotman, 1995, p. 102.

59) モンテリオール議定書は第 14 条で、「条約における議定書に関する規程は、この義務に別段の定めのある場合を除く他、この議定書に置いて適用する」と規定し、紛争解決手続が、ウィーン条約第 11 条に従って適用される。

60) 二人は、履行委員会によって決定される事項が規範事項 *res judicata* ではないことについて、南西アフリカ事件、モンテリオール条約適用事件、ジェノサイド条約適用事件の各 ICJ 判決を引用する。

61) M. Fitzmaurice and C. Redgwell, *supra* note 43, pp. 43-52.

置を構成するものとして適用されていると評価する。その意味で、遵守手続は、国家責任が環境問題に十分対応できなかつた際に生じた「責任の溝」(responsibility gap)を埋めるために重要な役割を果たすと評価する。

3. G. Loibl

G. Loiblは、近年充実してきた国際環境法が、①結果として環境問題を取り扱う国際裁判及び仲裁裁判の事例の数を増加させたか、②国際環境法の違反に対処するためにその他の方法が開拓されてきたか、そして③国際環境法において発展してきた特別法ほどの程度国家責任法に影響を与えるか、の三点から遵守手続を検討する。

A. 遵守手続の目的

彼はまず、環境分野での国家責任に関する国際裁判及び仲裁裁判の判例を検討した後、環境損害に対して責任を援用することが実際には難しいことを論証し、同様に国家が責任の援用に躊躇の姿勢を見せていることにより、国際義務違反に対処するための新しい(代替的)メカニズムの創設を導いたとして、遵守手続に注目する。そして、遵守手続の主要な要素が、1990年代初めに形成されたとして、環境に関するECEローザンヌ宣言(1993年)を例に挙げて以下のようにその特徴を整理する。①複雑性を回避すること、②非対立的であること、③透明性があること、④意思決定の権限を国家が決定できるようにしておくこと、⑤それぞれの協定の中で、技術的・財政的決定の要求を条約締約国に決定させること、そして⑥締約国の合意により、透明性の高い報告書システムおよび手続を含むこと。

もちろん、設置された遵守手続は、基本的特徴を共有しつつも、国際環境協定に基づくコミットメントの特徴によってある程度異なる。より明解なのは、一方で手続は、国際環境協定の遵守を促進・支援する目的を持つが、他方で手続のいくつかは、遵守に関連して「強制 enforcement」目的もあわせ持つ。

「強制」手続の創設により、新たな要素が遵守手続機能に追加されたことは言うまでもない。最近十年の遵守手続の進化は、その法的性格を変化させたかどうかという一つの問題が問われている。そしてこの問題に答えるために、モントリオール議定書(最初に機能した手続)と京都議定書(「不遵守に対する制裁」を遵守手続に導入)を比較する⁶²⁾。

彼は二つの議定書の遵守手続をそれぞれ検証した後、遵守手続により生じる問題を取り上げる。

62) G. Loibl, *supra* note 44, p. 203.

B. 遵守手続と条約法との関係

彼は、モンリオール議定書の遵守手続を「伝統的」タイプと位置づけた上で、京都議定書の手続を「新世代」タイプと位置づけ、それぞれの手続を整理する。

例えば、特定の締約国と同じ主題を含んで遵守手続と紛争解決手続が同時におこなわれた場合、その法的帰結について、モンリオール議定書に関しては、「ソフトな帰結」—関係締約国に助言を与え、支援を促進する—に焦点を合わせている。しかし、締約国による義務違反の場合に提案する「条約の運用停止に関する国際法の適用可能な規則に従って」締約国の権利及び特権の停止については、ウィーン条約 60 条の中で規定されている他国による多数国間条約の「重大な違反」に対する対応と位置づけ、M. Koskenniemi や M. Fitzmaurice & C. Redgwell と一線を画する⁶³⁾。

ただし、「新世代」の不遵守手続については、それがそのまま当てはまらないと述べる。京都議定書不遵守手続において、遵守委員会は、個人資格によって構成されており、採択された手続は、詳細に規定されている。そして採択される帰結は、「ソフトな強制 sanction」とは限らず、関係締約国の個々の活動に影響を与える。すなわち、京都議定書の遵守システムは、司法的手続と極めて近接していると述べる。強制部は、議定書締約国が、個々の国家の行動をモニタリングすることを委ね、客観的な法的レジームの適用を確保する国際的な当局と見なすことができるとする⁶⁴⁾。

C. 遵守手続と国家責任法

「新世代」の遵守手続が、「強制」措置を担保する以上、国家責任法との関係は避けられない。京都議定書は、締約国を将来にわたり遵守へと導くことを目的とする「伝統的な」遵守手続とは対照的に、過去に生じた事実と状況に対処する。すなわち、締約国が議定書 3 条 1 項と附属書 B の義務を履行しているかどうかは、第 1 約束期間 (2008-2012) が終了した時のみ明らかとなる。彼は「強制」は、締約国を遵守へと導くための目的ではなく、過去における締約国の失敗に対する「帰結」を決定することであると述べる。

このような不遵守手続が国家責任条文草案 55 条にいう「特別法 *lex specialis*」と見なすことができるかどうかという問題については、「伝統的」遵守システムは別として、京都議定書の強制部により、遵守システムは新しい段階に到達し、国家責任法の領域に属する要素を包含すると述べる。その様な遵守手続の創設—そして将来の進化—は、全ての遵守手続が紛争解決手続を害することなく機能することに留意しつつも、国家責任法の一般規則がもはや適用されず、条約レジームに基づく特別規則に置き換えられたということ

63) *Ibid.*, p. 214.

64) *Ibid.*, p. 213.

意味する⁶⁵⁾。

D. 不遵守手続と紛争解決手続との関係

遵守手続と紛争解決システムとの関係に関して、M. Fitzmaurice & C. Redgwell と同様、「遵守システムは、紛争解決手続を害することなく機能する」はずの両者の関係について多くの問題が残されたままであると述べる。

特に上述のような国家責任法との関係を踏まえた場合、彼は、国際環境協定の紛争解決条項は、その様な枠組にどのように収斂するかについて疑問を提起する。彼によれば、遵守手続において提示された帰結は、遵守システムの内部で調節された制度によって採択されたに過ぎないので、もし紛争が締約国によって、国際裁判所または仲裁裁判所に付託された場合、国家責任法の中に含まれる帰結が採用されることは明白であると述べる。確かに国際裁判所又は仲裁裁判所が締約国が京都議定書の義務に違反したかどうかを決定することを求められる場合、国家責任法が適用されるだろう。

最近の遵守手続の出現によって生じる問題を実証してきた事例は、国際社会の利益であり、それゆえ「二国間紛争」が生じるとは想定できない手続のように思われる。しかしながら、多数国間環境協定でも「二国間紛争」が生じる可能性があるものとしてカルタヘナ議定書を挙げる。この条約の主たる規定の一つは、越境移動に関する遺伝子改変生物の事前の情報に基づく合意手続である。手続は、輸入締約国が遺伝子改変生物の輸入を許可するか禁止するかを決定するための厳格な時間的枠組を設定した。したがって、カルタヘナ議定書締約国が、期限内に決定をしなかった場合、議定書義務の違反がなされたと見なされ、輸入締約国と輸出締約国との間で二国間紛争が生じる。もっとも、カルタヘナ議定書が商品の越境移動を取り扱うことを考えれば、紛争は世界貿易機関にもとづく紛争解決手続にも付託されるかもしれない⁶⁶⁾。

結論として、彼は、過去数年以上にわたって不遵守問題に対処する環境分野における新しいメカニズムの進化は、責任を回避することを許容するメカニズムを提供することにより、国家の義務を緩慢化すると非難されてきたが、これまでのところ、モントリオール議定書の遵守手続の成功にも見られるように、この非難は的はずれであるとする。京都議定書の強制部は、遵守手続に新しい特徴を追加したが、そのような遵守手続と国家責任法のオーバーラップが益々増えることにより、それらが特別法 *lex specialis* を含んでいるかどうかについて、問題が発生すると述べる⁶⁷⁾。

65) *Ibid.*, pp. 215-21.

66) *Ibid.*, p. 217.

67) *Ibid.*, pp. 217-218.

III. 環境条約の実効性

1. 環境条約の実施メカニズムの現状

環境条約の遵守手続は、1992年のモントリオール議定書不遵守手続以降、条約義務の履行確保を促進するという基本原則を維持しつつ、着実に定着してきた。京都議定書以降も、バーゼル条約（2002年）、環境に関する情報へのアクセス・意思決定における市民参画および司法へのアクセスに関する条約（オーフス条約・2002年）およびカルタヘナ議定書（2004年）などで同手続が決定し、さらに砂漠化対処条約、PIC条約⁶⁸⁾、POPs条約⁶⁹⁾などで採択が予定されている。その意味では、国際環境法も、立法過程の充実に加えて、実施過程の実績も蓄積しつつある。

他方で、環境条約における遵守手続に対する評価は、様々である。

I及びIIで検討した国家報告制度および遵守手続に関する限り、それらは基本的には、締約国相互間の合意によって形成されるフォーラムであり、政治的（非司法的）プロセスである。したがって、M. Koskenniemiが述べるように、遵守手続を厳格に政治機関と位置づけ、紛争解決手続から分離させようとする見解は、少なくとも当時においては極めて示唆的であった。しかし、その後、特に遵守手続が、その組織及び権限という側面において、法的領域に接近（浸食？）してきたが故に、紛争解決手続との位置関係は益々深刻な問題となる。

まず、M. Fitzmaurice & C. Redgwellが主張するように、遵守手続を自己完結型のいわゆる「レジーム Regime」と見なす見解がある。森田章をはじめ、遵守手続を自律した国際コントロールの一例であると述べる論者は多い⁷⁰⁾。

この点について、R. Churchill & G. Ulfsteinは、多数国間環境協定において、締約国会議を中心とした「自律的制度取極（Autonomous Institutional Arrangements: AIAs）」が形成されつつあると指摘する。AIAsの目的は、環境保護のための約束を作成し、それを管理することであるが、その為には明示的・黙示的権限として、内部組織の規則を制定する権限、立法と条約解釈を通じた実質的義務を作成する権限、義務の実施と遵守を監督する権

68) 国際貿易の対象となる特定の有害な化学物質及び駆除剤についての事前のかつ情報に基づく同意の手続に関するロッテルダム条約（1998年採択）。

69) 残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約（2001年採択）。

70) 森田章『国際コントロールの理論と実行』（東京大学出版会・2000年）44頁。佐藤哲夫「前掲論文（注21）」115頁。

限（遵守手続）、締約国、国際組織、他の AIAs と取極を結ぶ外部的権限を行使する⁷¹⁾。もちろんこれらの制度や権限があらゆる点で伝統的な国際組織と同じであるというわけではないということに留意しなければならない。しかし、国際組織法とは一応一線を画すものの、条約に基礎を置いた制度的枠組は、国際法のより一般的な発展の局面と見なすこともできよう。

その一方で、遵守手続については、これを紛争解決手続の発展形態と見る立場がある。白杵知史は、伝統的紛争解決の手続によっては、十分に処理しえない地球環境保護の問題が存在する現状で、遵守手続は、紛争防止機能のみならず、その政治的または司法的解決をとおして、条約当事国が国際社会の一般的利益を共同管理する独自の機能を有すると考える⁷²⁾。P. Sands も、遵守機能を調停 conciliation と伝統的紛争解決（ここでは裁判による解決を意味すると思われる）の間に位置すると定義している⁷³⁾。このような立場に立てば、遵守手続は、伝統的紛争解決を機能的かつ組織的に処理するという点で極めて優れたメカニズムであるが、あくまでも紛争解決手続の枠内に収斂する。

これは一般国際法における紛争解決手続をどのように把握するかに関わる問題である。ここで紛争の分類（法律的紛争と非法律的紛争）に立ち入る余裕はないが⁷⁴⁾、前章で見たように、ほぼ全ての遵守手続が、紛争解決条項とは独立して位置付けられ、しかも同条項を害することなく機能すると規定していることから、一般的には遵守手続は、従来の交渉から司法的解決に至る伝統的紛争解決手続とは別個のメカニズムと位置付けなければならない。

そして、再度確認したいのが、遵守手続を処理する組織の性格である。すなわち、モントリオール議定書実施委員会が、10人の国家代表により構成され、しかも最終的な決定は議定書の最高意思決定機関であり、締約国の合議体である締約国会合がおこなう。すなわち、その手続は（仮に法的帰結を伴うとしても）政治的性格を脱しているとは言えない。その限りで、事実上議定書の紛争を回避し、解決することはあっても、伝統的紛争解決手続とは一線を画しているのである⁷⁵⁾。

71) Robin R. Churchill & Geir Ulfstein, "Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements: A Little-Noticed Phenomenon in International Law", 94 *American Journal of International Law*, 2000, pp. 623-659.

72) 白杵知史「地球環境保護条約における紛争解決手続の発展」杉原高嶺編『紛争解決の国際法』（三省堂・1997年）。

73) P. Sands, *supra* note 6, p. 205.

74) 紛争の分類に関して、祖川武夫「国際調停の性格について」小田滋・石本泰雄編集代表『国際法と戦争違法化 その論理構造と歴史性』（信山社・2004年）51-100頁。

75) 従って、伝統的紛争解決と遵守手続の関係は、その優先順位の有無という点で違いはあるものの、国際連合憲章33条と37条1項の関係に類似しているといえよう。

ただし、ここで再び問題を混乱させたのが、個人資格によって構成される遵守委員会の登場である。京都議定書の遵守委員会強制部会に至っては、「法的経験を有していること」が条件とされている⁷⁶⁾。しかもモントリオール議定書と異なり、京都議定書遵守手続は、締約国会合を介さず、直接帰結を決定できる。このような伝統的紛争解決手続への「浸食」は、今のところ限られているが⁷⁷⁾、各環境条約の実情と遵守手続の実例を踏まえて、慎重に検討しなければならない。

2. 環境条約における義務違反の帰結

Ⅱで整理したように、遵守手続は、もし不遵守が生じた場合、伝統的な紛争解決手続よりもソフトな解決を目的とすることから、一般に促進的性格を有するとされてきた。しかし、モントリオール議定書の不遵守手続が、その指示リストの中で、「特権の停止」を掲げていること、さらに京都議定書では、遵守委員会強制部会が、温室効果ガス排出削減義務の不遵守国に対して、「1.3倍の超過排出抑制義務」や「遵守行動計画の作成」を決定できるとしたことから、徐々に同手続の強制的措置の性格がクローズアップされてきた。

ここで遵守手続において、決定される強制措置の法的性格に留意する必要がある。遵守手続が一般国際法との関係で問題となるのは、不遵守に対する帰結は、条約法に基づく条約の停止（条約法条約 60 条）なのか、それとも国家責任法の対抗措置（国家責任条文草案 22 条）なのかという点である。

まず、一般論として、条約法条約 60 条の条約の停止と ILC 国家責任法の関係については、条約法条約自身が国家責任により条約に関連して生じるいかなる問題についても予断を下しているものではない（条約法条約 73 条）こと、さらにガブチコボ・ナジマロシュ計画事件国際司法裁判所（以下 ICJ）判決⁷⁸⁾を受けて国家責任条文草案も「ウィーン条約 60 条は、もっぱら条約の終了又は停止のために、他国による実質的違反を援用する条約当事国の権利に関連している。それは、条約違反に関する責任の問題には関係がない。これは条約 60 条が、条約の『実質的違反』に限定しているからである。実質的違反だけが、条約の終了又は停止を正当化できる。一方で、国家責任の文脈においては、その重大性に関係なく、条約のいかなる違反も責任を発生させる⁷⁹⁾」と位置付けていることを確認しなければならない。結局この問題は、一般国際法における国家責任法と条約法の交錯⁸⁰⁾が、遵

76) この問題については拙稿「前掲論文（注 34）」101-124 頁。

77) 委員会の個人資格を明記しているのは、京都議定書（および気候変動条約 13 条の多数国間協議プロセス）以外には、オーフス条約（2002 年決定）だけである。

78) *Gabcikovo-Nagymaros Project Case*, *ICJ Rep.* 1997, pp. 7-241.

守手続にも波及している結果である。

次に問題となるのが、その帰結の「強制的性格」である。環境条約がその義務履行確保のための遵守手続を導入した背景には、如何に実効性を高めるかを強く認識していたからである⁸¹⁾。そこでは、原則として、義務不遵守国の遵守への回帰を支援することを目的としており、必ずしも不遵守に対する処罰を意味しない⁸²⁾。京都議定書における議定書遵守手続の「懲罰的」措置に対する批判も、遵守制度の本来的意義を重視してのことと考えられる。村瀬信也は地球環境条約の不遵守手続は、促進的・支援的措置に依存すべきもので、強制的・制裁的要素を導入しようとする事態が誤った考え方であると断言している⁸³⁾。

この問題は重要かつ微妙であるが、少なくとも、環境条約および遵守手続の交渉過程は、その時代背景と照らし合わせて評価しなければならない。例えば、モントリオール議定書の場合、条約の発効から議定書採択までは極めて短期間だが、その間、OECD諸国の中ではフロンガス規制は合意済みであり、代替フロンへの供給目処もある程度立っていた。つまり、モントリオール議定書のターゲットは、採択当初からすでにその後のフロンガスの生産・消費を検討に入れている途上国（およびその後経済が崩壊した旧社会主義国）だったのである。それに対して、京都議定書は、排出抑制義務を課すべき対象は、財政的にも技術的にも能力を有した先進締約国である。彼らの削減義務不遵守に対して助言と支援をおこなっても、それは「釈迦に説法」である⁸⁴⁾。

もとより、環境条約も国際条約である以上、国際法が持つ限界を甘受しなければならない。並存する主権国家で構成される国際社会では、国際立法からその実施メカニズムの構築まで、国家の合意によって形成しなければならない。実際に、環境条約の義務は、環境保全のために必要な水準を想定して作られるのではなく、交渉の結果はじき出された国家が同意しうる最大公約数である⁸⁵⁾。皮肉を込めてJ. Dimentoは、「遵守手続のためのレジームは、…本質的には重要ではないかもしれない。いくつかの国際条約について、国家は、それが自国の利益になり、自国に都合が良く、遵守しやすいということが理解できたとき

79) United Nations International Law Commission, J. Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries*, Cambridge University Press, 2002, p.100.

80) 坂元茂樹「国家責任法と条約法の交錯——二つの事例を手がかりとして——」『関西大学法学論集』第51巻第2・3号（2001年）171-200頁。

81) 高村「前掲論文（注52）」67頁。

82) G. Handl, *supra* note 33, pp.305-329.

83) 村瀬信也「国際環境法の履行確保」『ジュリスト』第1232号（2002年）74頁。

84) 第2期約束期間以降、できるだけ多くの途上国にも温室効果ガス削減義務を引き受けてもらうことが重要だが、その場合も、第1期において、附属書I国がどれだけ京都議定書の約束を遵守したかによって交渉のスタンスは大きく変わるだろう。

85) 高村ゆかり「国際環境法の限界と可能性」『法学セミナー』44巻3号（1999年）75頁。

のみ、加入する」と述べる⁸⁶⁾。ただし同時に、環境条約（より具体的には締約国会議）が遵守確保のため実効的であると考え、合意すれば、懲罰的性格を内包させることは何ら問題はないということも事実である⁸⁷⁾。後は、抑止力としての強制的措置を頼むことを良しとするか否かの立法判断である⁸⁸⁾。

この点に関連して、近年の環境条約における実施に関する研究が、実施の精度に実効性という要素を加味しているという点を強調しておきたい。この問題について研究を統括した Jacobson & Weiss は、各国の意思 (intent) と能力 (capacity) に注目した。そして、(A) 両方を備えている国、(B) 能力のみの国、(C) 意思のみの国、そして (D) 両方とも備えていない国の 4 種類に分類できるとした上で、それぞれのカテゴリーで有効な帰結は異なると主張した⁸⁹⁾。もちろん実効性を考える際には、誰が判断するかという問題とどのように判断するかという問題を避けて通ることはできない。したがって、抽象的に実効性を評価することは危険であるが、条約毎に、そして対象となる締約国によって、実効性の基準は異なるということには留意しておくべきである⁹⁰⁾。

3. 環境条約の義務の軟化

このように、環境条約の遵守手続は、紛争解決手続との関係でその位置付けが確定していないものの、伝統的国家責任法の限界を機能的に対処する手法として肯定的に受容されてきたと言える。その機能も、紛争の防止機能から条約機関による監視機能、さらには立法機能に至るまで多岐にわたる⁹¹⁾。ここで、政治的機関である遵守委員会が取り扱う範囲が、純粹に環境条約の義務に限定されないこと、さらに遵守手続が想定する活動範囲が、

86) J. DiMento, *supra* note 7, p. 189.

87) ただし、京都議定書 18 条後段がすでに法的拘束力の問題について手続的要件を課していることには留意しなければならない。先に紹介した村瀬の批判の根拠の一つもここにある。「前掲論文 (注 83)」74 頁。

88) 例えば、ワシントン条約では、1991 年に報告義務違反を他国に公表することの合意が成立し、それにより、98 年に報告書を提出した締約国の数は 90 年の 2 倍に増加した。H. K. Jacobson & E. B. Weiss, *supra* note 10, pp. 112-116. なお、2000 年には、3 年連続して報告書の提出を遵守できなければ、条約が管理している生物種の貿易が禁止されることになった。

89) *Ibid.*, pp. 538-551. この中で、(A) に該当する国として日本と米国、(B) にハンガリーや旧ソ連、(C) にブラジル (D) に中国を挙げている。そして (A) には情報公開手法 (Sunshine Method)、(B) には懲罰 sanction とポジティブ・インセンティブ、(C) には第一にポジティブ・インセンティブ、第二に情報公開手法、(D) 総ての手法を使う戦略を提唱する。

90) その他に実施と実効性の関係を検討したものとして、D. G. Victor, K. Raustiala and E. B. Skolnikoff, ed., *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice*, MIT Pr, 1998.

91) 村瀬信也「国際紛争における『信義誠実』原則の機能——国際レジームの下における締約国の異議申立制度を中心として——」村瀬『前掲書 (注 8)』588-590 頁、白杵知史「前掲論文 (注 72)」180-185 頁。

「不遵守の結果」だけでなく、「不遵守の可能性」にまで及んでいること、そして、遵守手続の多くが締約国の義務違反に対して強い制裁措置を選択しないことなどから、環境条約義務の規範力の低下、言い換えればある種のモラルハザードが生じる危険性がある。これは特に遵守手続が、政治的な機関でありつつも、不遵守を取り扱うが故に、国際法たる環境条約の義務に対して一定の法的な評価を下すこと（しかも法的な評価であるかどうか曖昧であること）が最大の原因である。

さらに科学技術の急速な発展に伴う法律問題への対処の緊急性といった観点から、国際環境法においても、ソフト・ローが重要な役割を果たしてきたとあって良い⁹²⁾。しかしながら、遵守手続が規範の弱体化に対して Chayes らが言うところの「歯 = teeth」を用意しないことにより、「ハード・ローのソフト化」が露呈してしまう危険性に留意しなければならない。

おわりに

本稿では多数国間環境条約の実施をめぐる国際法上の諸問題について先行業績を比較・検討する形で概括してきた。ここでは、散発的ではあるが、理論的または体系的には整理できないいくつかの課題に触れておきたい。

まず、何人もの論者が、遵守手続の目的を国家責任の限界から導きだし、そして紛争解決手続との関係でこれを把握しようと試みるのは、現代国際社会の義務体系一ひいてはその義務違反の対応メカニズムが混迷していることに最大の原因がある。

周知のように、現代国際社会は、共存の国際法から協力の国際法へとステップアップした。ICJ の対世的義務の認定⁹³⁾、ILC の強行規範の確認（条約法条約 53 条、国家責任条文草案 40-41 条）などは、国際社会の義務体系において、主権国家間の相互のベクトルだけではなく、国際社会全体に向けたベクトルが存在することを物語っている。

他方で、後者の義務に対応する手続についてはなお、十分な制度構築は図られていない。ICJ が民衆訴訟の適格性に消極的なことは、南西アフリカ事件⁹⁴⁾のみならず、東チモール事件⁹⁵⁾でも確認されている。また ILC は国家責任条文草案で、全ての義務違反は国際違法行為を構成するとし、特に集合的利益に対する対応を別に設けたが、これも主権国家が併存する国際社会の中で、理念的に相対的義務と集合的義務が峻別できるとしても、それ

92) P. Sands, *supra* note 6, p. 124.

93) *Balselona Traction Case*, ICJ Rep. 1970, p. 32.

94) *South West Africa Case*, ICJ Rep. 1966, p. 47.

95) *Case concerning East Timor*, ICJ Rep. 1995, p. 102.

それぞれに対する対応手続については国家実行が伴っていない苦しい台所事情がある。

結局国家責任条文草案でも規定されているように、条約の中で特別法 *lex specialite* が設定されれば、それを用いても構わないという具合に、それぞれの多数国間条約で別個の「レジーム」を形成することにより、集合的利益保護のための「囲い込み (enclosure)」をおこなわざるを得ないのである。

しかしながら、ここで問題となるのは、そのような囲い込みは、それぞれの条約で妥当するとしても、それを一般化する際には様々な困難がきまとう。現在いくつかの環境条約が他の領域の「レジーム」あるいは同じ環境領域の「レジーム」間で、重複・抵触関係にある⁹⁶⁾。もとより、国際環境法に限らず、国際法の専門領域が、相互にクロス・オーバーすることはこれまでも確認されてきた。その最も顕著な例はいわゆる「環境と貿易」の相互関係である。

モントリオール議定書やバーゼル条約の非締約国に対する貿易規制が WTO の自由貿易原則に抵触するという批判が、現実にはそれを WTO で争う国がないことにより目をつぶるとしても、京都議定書における遵守手続と WTO が抵触する可能性は、多くの論者が憂慮している⁹⁷⁾。G. Loibl が指摘した遺伝子改変作物の輸出入においても同様のことが言えるだろう。このような問題は、ある程度統合され、かつ専門家によって構成されたフォーラムで合意形成を図る必要がある。その際には、ヨハネスブルグ会議で確認された「環境、経済、社会」を統合する中心理念としての「持続可能な発展 (Sustainable Development)」の実現に向けた国際法の形成と基盤整備が必要となろう⁹⁸⁾。

このような必要性は、遵守の実効性確保という点でも検討に値する。条約渋滞 (treaty congestion)⁹⁹⁾ と揶揄されるほど増殖した環境条約に対するそれぞれの報告書の提出義務は、律儀に批准する締約国、特に真摯に報告書の提出に取り組む途上国にとっては過重な負担である。報告制度がある程度の合理化を図る必要性に迫られていると言って良い。また報告書および審査結果の公開が遵守確保に効果があるのであれば、これも散乱しているよりも統合した方がより効果は高いであろう。その意味では、環境条約相互の調整機能を併せ持った世界環境機関の創設と、それに対する国際法学者の関与が真剣に議論されても良い時期に来ている。

96) 環境問題相互の重複という点では、モントリオール議定書と京都議定書 (モントリオール議定書で認められている代替フロンを京都議定書は規制対象にしている点) などが挙げられよう。

97) 村瀬信也「国連気候変動枠組条約の履行をめぐる問題」村瀬『前掲書 (注 8)』633-638 頁。平覚「貿易と環境——京都議定書と WTO 法」松下満雄編『WTO の諸相』(2004 年・南窓社) 66-103 頁。

98) 拙稿「現代国際法における『持続可能な発展』概念の到達点——ヨハネスブルグ会議から見た国際環境法の現状と課題——」『名古屋大学法政論集』202 号 (2004 年) 204-205 頁。

99) D. Victor, K. Raustiala and E. B. Skolnikoff, "Introduction and Overview", D. G. Victor, K. Raustiala and E. B. Skolnikoff, *supra* note 90, p. 1.