

BBNJ 協定の採択（海洋における環境影響評価）と環境影響評価の紛争類型

環境法ニュースレター

2024 年 11 月 12 日号

執筆者:

[渡邊 典和](#)n.watanabe@nishimura.com

目次

- I はじめに
- II BBNJ 協定の採択と環境影響評価の規定の内容
- III 国家管轄圏内区域の活動の影響が国家管轄権外区域に及ぶ場合
- IV 環境影響評価の紛争類型

I はじめに

2023 年 6 月、新たに、国家管轄権外区域の海洋生物多様性の保全及び持続可能な利用に関する協定（BBNJ 協定：Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction）が採択され、2025 年 9 月までの署名解放期間を経て、60 か国の批准をもって発効することが予定されている。BBNJ 協定は、国連海洋法条約（UNCLOS：United Nations Convention on the Law of the Sea）では定められていなかった、国家管轄権外区域における海洋生物多様性の保全及び持続可能な利用を目的として、①海洋遺伝資源、②海洋保護区を含む区域型管理ツール等の措置、③環境影響評価、④能力構築及び海洋技術移転の 4 分野を取り扱っているが、そのうち、本稿では、現在あるいは将来的な利用が見込まれている、海域における環境影響評価に関して、BBNJ 協定の内容を紹介し、国家管轄圏内区域の活動の影響が国家管轄権外区域に及ぶ場合について考察するとともに、環境影響評価の紛争類型を紹介する。

II BBNJ 協定の採択と環境影響評価の規定の内容

1. 国連海洋法条約と BBNJ 協定

環境影響評価とは、事業を実施するにあたって環境にどのような影響を及ぼすのか、調査、予測、評価を行い、その結果を公表して一般に意見を聴き、環境保全の観点から総合的かつ計画的に環境に望ましい事業計画を作り上げていこうとする制度である。

国際的には、パルプミル事件¹など国家間の国際的な裁判において、一般国際法上の義務として越境影響が生じる場合の環境影響評価の実施を求めるケースが存在し、一般義務化しているとみる向きもあるが、少なくとも、海洋については、UNCLOS の 206 条において、以下のとおり規定されている。

「いずれの国も、自国の管轄又は管理の下における計画中の活動が実質的な海洋環境の汚染又は海洋環境に

¹ Judgement, 20 April 2010, Case concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)

対する重大かつ有害な変化をもたらすおそれがあると信ずるに足りる合理的な理由がある場合には、当該活動が海洋環境に及ぼす潜在的な影響を実行可能な限り評価するものとし、前条に規定する方法によりその評価結果についての報告を公表し又は国際機関に提供する。」

この規定は特に海域を限定する文言はないから、国家管轄権の内外の区域を問わず、環境影響評価の実施義務が定められているもの解されるが、この UNCLOS の規定は環境影響評価の実施手続きやその内容など具体的な規定を置いておらず、「信じるに足りる合理的理由がある」、「実行可能な限り評価する」といった文言にあるとおり、各国の裁量に委ねられており、一般的なものとどまっていた。

これをより具体化するために採択されたのが、BBNJ 協定の環境影響評価の規定である。

2. BBNJ 協定の環境影響評価の規定の内容²

BBNJ 協定は、27 条以下において環境影響評価の規定を定めている。

まず、27 条では環境影響評価の目的が定められており、締約国がアセスメントを実施し報告するためのプロセス、閾値、その他の要件を定めることにより、国家管轄権外区域の環境影響評価に関する条約の規定を運用すること、国家管轄権外区域での活動に対する一貫した環境影響評価の枠組みを実現することのほか、累積的影響や国家管轄圏内区域での影響の検討を支援することが規定されている。

次に、28 条において環境影響評価の実施義務が定められており、許可前に締約国が自国の管轄下または管理下にある、国家管轄権外区域で行われる計画的な活動が海洋環境に及ぼす潜在的な影響を BBNJ 協定が規定するとおりに評価する義務があることが定められている。ただし、それだけでなく、国家管轄圏内区域の海洋で実施される計画的活動を管轄または管理する締約国が、その活動が、国家管轄権外区域の海洋環境の相当な汚染または重大で有害な変化をもたらす可能性があると判断する場合、締約国は当該活動の環境影響評価が BBNJ 協定の規定に従って実施されること、または当該環境影響評価が締約国の国内プロセスの下で実施されることを確保することとしている。その上で、自国の国内プロセスの下でそのような評価を実施する締約国は、国内プロセスにおいて、適時に関連情報を入手可能な状態とすること、国内プロセスの要件に合致した方法で活動がモニタリングされることを確保すること、環境影響評価報告書や関連するモニタリングの報告書が入手可能な状態とすることとされている。

29 条では、BBNJ 協定と、他の法的文書、枠組みや関連する世界的、地域的、純地域的、分野別の機関の下での環境影響評価プロセスとの関係が規定されている。計画されている活動または活動のカテゴリの潜在的な影響が、他の関連する法的文書、枠組みや関連する世界的、地域的、純地域的、分野別の機関の要求に従って評価されている場合、計画された活動に対して既に実施された環境影響評価が BBNJ 協定で要求されるアセスメントと同等でそのアセスメントの結果が考慮されている場合、関連する法的文書、枠組みや関連する世界的、地域的、純地域的、分野別の機関の規制または基準が BBNJ 協定の環境影響評価の閾値未満の潜在的な影響を防止、緩和または管理するよう設計されており、これらが遵守されている場合、などは国家管轄権外区域での活動であっても環境影響評価の実施を要しないことが定められている。

30 条では、環境影響評価を実施する場合の閾値と要素が規定されており、計画された活動が海洋環境に軽

² <https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/n23/177/28/pdf/n2317728.pdf>

微または一時的な影響を超える可能性がある場合、または活動の影響が未知または十分に理解されない場合、活動を管轄または管理する締約国は、活動のスクリーニングを実施することとし、スクリーニングは計画された活動が海洋環境の相当な汚染または重大で有害な変化を引き起こす可能性があると感じるに足る合理的根拠があるかどうかを締約国が評価するために十分詳細なものでなければならないとし、スクリーニングの結果、海洋環境の相当な汚染または重大かつ有害な変化を引き起こす可能性があると感じるに足る合理的根拠があると決定された場合は、BBNJ 協定に従って環境影響評価を実施しなければならないとされている。

31 条では、環境影響評価のプロセスが規定されており、スクリーニング、スコーピング（主要な環境影響及び潜在的累積影響及び国家管轄圏内区域における影響を含む関連する影響並びに計画活動の代替案の特定の確保など）、影響評価、潜在的悪影響の防止、軽減、管理、公告と協議、環境影響評価報告書の作成と公表の確保が定められている。

32 条では、公告と協議が規定されており、締約国は計画されている活動の適時の公告や、実行可能な限り、すべての国、特に隣接沿岸国及び最も影響を受ける可能性がある場合に活動に隣接するその他の国、並びに環境影響評価プロセスにおける利害関係者の参加のために、計画された効果的な期限付きの機会を確保することなどが定められている。

33 条以下では環境影響評価報告書の作成、計画された活動の意思決定、許可された活動のモニタリングとその報告、審査、科学技術委員会が作成する基準またはガイドライン、戦略的環境影響評価（事業計画段階よりも早い段階での環境影響評価）などが定められている。

III 国家管轄圏内区域の活動の影響が国家管轄権外区域に及ぶ場合

以上のとおり、BBNJ 協定においては、基本的に国家管轄権外区域での活動において環境影響評価を行う義務を規定しているが、他方で、国家管轄圏内区域での活動について、締約国が国家管轄権外区域に相当な汚染または重大で有害な変化をもたらす可能性があると感じる場合には環境影響評価を行う義務を課しており、この義務を果たしているというためには、国内法を遵守しつつ国際的に公表されることを前提とした環境影響評価を行うことや他の国際的な枠組みの下での環境影響評価の実施が求められることとなる。

また、計画された活動が軽微または一時的な影響を超える影響を与える場合や活動の影響が未知または十分に理解されない場合、活動を管轄または管理する締約国は、活動のスクリーニングを実施する義務が課されている。この義務が国家管轄圏内区域の活動を含むと仮定した場合に³、国内法を遵守している場合には義務が免除されていると考えることもできるが、国家管轄圏内区域の活動であってもこれが国家管轄権外区域に軽微または一時的な影響を超える影響が及ぶなど（と指摘されるおそれがある）場合は、国家は国際社

³ BBNJ 協定の規定上、スクリーニングが国家管轄権外区域についての活動についてのみの義務かどうか明確でないが、スクリーニングの基準が「海洋環境の相当な汚染または重大で有害な変化を引き起こす可能性があると感じるに足る合理的根拠がある」かどうかといった、国家管轄圏内区域についての活動が国家管轄権外区域に及ぶ場合の環境影響評価実施義務を規定する規定と同様の表現をとっていることからすると、国家管轄圏内区域の活動であっても国家管轄権外区域に軽微または一時的な影響を超える影響が及ぶ場合は、スクリーニングの義務が課されていると考えることもできる。

会からこのスクリーニング義務の規定を意識した対応を求められる可能性もある。（なお、国家管轄圏内区域の活動にスクリーニングの義務が適用されないとしても、上記Ⅱの1で引用した UNCLOS の 206 条の環境影響評価実施義務は及ぶ）。

そして、BBNJ 協定や UNCLOS は国家の義務であるが、企業がこれらに反するおそれがある活動を行うと、国家が責任を追究されることとなるから、その点で企業も無関係とはいえない。

これらの点を踏まえると、BBNJ 協定の規定も意識した上で、国内法の遵守や国際的な環境影響評価の仕組みが存在する業態の場合には、そのような国際基準に従った環境影響評価を実施することが今後求められる可能性が出てくると思われる。

昨今、浮体式の原子力発電の活用も議論されているところであるが、原子力の分野では、IAEA（国際原子力委員会）の GSG（General Safety Guide）により、人と環境の放射線防護についてのガイドラインが発行されているところである。最近の事例では、福島第一原子力発電所の沖合い 1 km からの処理水の放出にあたり、事前に IAEA の GSG に基づき人と環境に対する影響評価が実施された例⁴が存在し、このような取り組みも参考になると思われる。

IV 環境影響評価の紛争類型

国際的に BBNJ 協定上の解釈または適用に関する紛争が生じた場合については、BBNJ 協定 60 条により UNCLOS の紛争解決の規定が援用されている。UNCLOS の紛争解決規定においては、紛争当事者の権利を保全し、または、海洋環境に対して生ずる重大な害を防止するため暫定措置命令の制度が設けられており（UNCLOS 290 条）、国家は国家間の紛争として仲裁を申し立て、暫定措置として活動の中止を求めてくることが予想される。また、その他に管轄の問題等は生じるが、環境団体等が他国の裁判所において国や企業に対して環境影響評価の不備を理由に訴訟を提起してくる可能性もある。

国内的には、環境影響評価の実施や内容の不備について争う手段として、独自の制度は設けられていないが、最近では、石炭火力発電所の建設に関して国の許認可等の手続きの取消訴訟（行政訴訟）を提起する中で、環境影響評価手続きの瑕疵を主張するケースがみられるところである⁵。また、民事事件としては人格権侵害等による差し止め請求において環境影響評価の不備が主張されることもある^{6, 7}。

行政訴訟においては、原告適格などが認められるかどうかも争点となるが、裁判所は、今のところ国の手続きにおいて、「重要な事実の基礎を欠くか、又は社会通念に照らし、著しく妥当性を欠くもの」であって裁量の逸脱濫用が認められない限り違法性を認めない立場にあるが、様々な環境問題への関心、国際動向を踏まえ、今後の動向に着目していく必要があると考えられる。

⁴ <https://www.tepco.co.jp/decommission/progress/watertreatment/images/230220.pdf>

⁵ 大阪高判令和 4 年 4 月 26 日、東京地判令和 5 年 1 月 27 日

⁶ 津地四日市支判平成 18 年 9 月 29 日。裁判所は、侵害かどうかを判断する受忍限度の考慮要素の 1 つとして環境影響評価の不備を考慮するとしている。

⁷ そのほか、公法上の当事者訴訟として、環境影響評価の実施を求める給付訴訟、環境影響評価のやり直し義務の確認訴訟などが提起されたケースもある。

当事務所では、クライアントの皆様のビジネスニーズに即応すべく、弁護士等が各分野で時宜にかなったトピックを解説したニュースレターを執筆し、随時発行しております。N&A ニュースレター購読をご希望の方は [N&A ニュースレター 配信申込・変更フォーム](#) よりお手続きをお願いいたします。

また、バックナンバーは [こちら](#) に掲載しておりますので、あわせてご覧ください。

本ニュースレターはリーガルアドバイスを目的とするものではなく、個別の案件については当該案件の個別の状況に応じ、日本法または現地法弁護士の適切なアドバイスを求めている必要があるとあります。また、本稿に記載の見解は執筆担当者の個人的見解であり、当事務所または当事務所のクライアントの見解ではありません。

西村あさひ 広報課 newsletter@nishimura.com