

# 自然環境保護の国際化と地域化に関する覚書

—世界遺産条約と同条約へのオーストラリアの対応を素材として

木原正雄

はじめに

- 一 世界遺産条約の概要と国家主権
  - 二 オーストラリアにおける連邦の自然遺産保護制度の概要と問題点
  - 三 オーストラリアにおける州の自然遺産保護制度の概要と問題点—クイーンズランド州の制度を素材として
- おわりに

はじめに

環境問題については、多様な学問領域から数多くの研究が行われてきているが、法学の領域では、従来、環境権を基  
本的人権として位置づけ、権利論からアプローチするものが多かったように思われる。<sup>(1)</sup> 例えば、現在でも廃棄物処理に  
関わって発生するダイオキシンが住民に対する脅威となっていることなど、いまだに深刻な公害が発生していることか  
ら、環境問題に対する権利論からのアプローチの重要性は否定できない。しかし、自然環境への理解と対応については、  
権利論からのアプローチとともに、主権論からのアプローチも重要であり、これは三つの視角を提供する。第一に、

自然環境保護の国際化と地域化に関する覚書

現代の環境問題は地球規模のものであるという意味で、対外的国家主権の存在が常に前提問題となる。第二に、自然環境を第一次的に利用し又は保護するのは地域住民であり、環境問題には住民の意思が反映されなければならないという意味で、国民主権の観点からも論じられなければならない。第三に、環境問題は、中央政府と、州政府、地方政府又は自治体の共管事務であるために、政府間関係のあり方にも関わるものである。これらは、いずれも権利論からのアプローチでは十分には論じることのできない重要な視角である。<sup>(3)</sup>

そこで、本稿では、このような問題意識に基づいて、準備作業として、世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約（世界遺産条約）（Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage）及びオーストラリアの国内法制度を考察する<sup>(4)</sup><sup>(5)</sup>。世界遺産条約は、後述のように、自然環境の総合的な保護にも資する条約であり、また、オーストラリアは同条約の実施のために国内法の整備を行っており、わが国の自然環境保護に関する法システムについても一定の示唆があるものと考えられるからである。

### 一 世界遺産条約の概要と国家主権

世界遺産条約は、文化遺産（cultural heritage）及び自然遺産（natural heritage）が社会的及び経済的状況の変化によっても破壊の脅威にさらされていることに留意し、これらの遺産を国際的な協力によって保護することを目的として、第一七回ユネスコ総会において、一九七二年十一月一六日に採択されたものである。本稿では、まず以下で、自然環境保護と直接関係する自然遺産を中心として、この条約の概要を考察する。<sup>(6)</sup>

まず、世界遺産条約は、自然遺産を、「無生物又は生物の生成物若しくは生成物群から成る特徴のある自然の地勢（natural features）であって、鑑賞上又は学術上顕著な普遍的価値（outstanding universal value）を有するもの」

「地質学上及び地形学上の形成物並びに絶滅のおそれがある動物及び植物の種の生息地、自生地 (habitat) として区域が明確に定められている地域 (delineated areas) であつて、学術上又は環境保全 (conservation)<sup>(7)</sup> 上顕著な普遍的価値を有するもの」、「自然の場所又は区域が明確に定められている自然の地域 (natural site) であつて、学術上、環境保全上又は自然景観上顕著な普遍的価値を有するもの」と定義しつつ (二条)、自然遺産とされるべき具体的な物件 (properties) で自国の領域内に存在するものを認定し及びその区域を定めるのは締約国の役割であるとしている (三条)。なお、本条約では、後述するように、一定の自然遺産は「世界遺産リスト (World Heritage List)」に登録されるが、このリストに登録されていないものであつても、これに登録されることにより生じる効果を別にして、顕著な普遍的価値を有しないという意味に解してはならないと規定されており (一二条)、何を自然遺産とするのか、特に「顕著な普遍的価値を有する」か否かについては、各締約国の裁量に委ねられている。

そして、世界遺産条約は、各締約国が、自国の領域内に存在する本条約所定の世界遺産を、認定 (identification) し、保護 (protection) し、保全し、活用 (presentation) し及び将来の世代へ伝達すること (transmission) を確保するのは第一義的には自国の義務 (duty) であることを認識すべき旨を規定し (四条)、世界遺産の保護等のための効果的かつ積極的な措置の実施を確保するために、世界遺産の保護を総合的な計画のなかに組み込む一般的な政策を講じること、世界遺産の保護等のために必要な職員を有する機関を設置すること、学術的及び技術的な調査・研究を進展させること、学術上、技術上、立法上、行政上及び財政上必要な措置を講じることなどに努めなければならないとしている (五条)。このように、世界遺産条約は、各締約国に対して、抽象的に自然遺産の保護等を義務づけてはいるが、具体的な措置については努力義務を課しているに止まる。すなわち、これらの規定は、当該締約国が自国の領域内に存在する世界遺産について適当な措置を講じることの確認に過ぎず、これだけでは、資金や能力などに格差のある各締約国

に存在するあらゆる世界遺産を破壊の脅威から十分に保護することは困難である。そこで、世界遺産条約は、世界遺産の国際的な保護を、締約国が世界遺産を保全し及び認定するための国際的な協力及び援助のシステムの確立と位置づけ（七条）、いくつかの仕組みを設けており、これが重要な特徴となっている。

第一に、顕著な普遍的価値を有する文化遺産及び自然遺産の保護のための政府間委員会（世界遺産委員会）（International Committee for the Protection of the Cultural and Natural Heritage of Outstanding Universal Value; World Heritage Committee）をユネスコのもとに設置している。本委員会は、ユネスコ総会の通常会期間に開催される締約国会議において締約国により選出される一五の締約国をもって構成される（八条一項）。なお、本委員会の会議には、文化財の保存及び修復のための国際センター（ローマ・センター）（International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property; Rome Centre）の代表一名、記念物及び遺跡に関する国際会議（International Council of Monuments and Sites; ICOMOS）の代表一名、自然及び天然資源の保全に関する国際同盟（International Union for Conservation of Nature and Natural Resources; IUCN<sup>(8)</sup>）の代表一名の他、締約国会議における締約国の要請により、同様の目的を有する政府間機関と非政府機関（non-governmental organization）の代表が顧問の資格（advisory capacity）で出席することができる（八条三項）。さらに、本委員会は、その任務の遂行に必要なと認める諮問機関（consultive body）を設置することができる（一〇条三項）。このように、本委員会は、世界遺産に関する専門的、技術的事項について、合理的な判断を行うことができるようになってきている。

第二に、一定の世界遺産は、世界遺産委員会により世界遺産リストに登録される。登録にあたっては、各締約国は、世界遺産の一部を構成する物件で、自国の領域内に存在し、かつ、このリストに登録されることが適当であるもの目錄（inventory）を提出し（一一条一項）、世界遺産委員会は、委員会の定めた基準に照らして顕著な普遍的価値を有す

ると認めるものを登録し、公表する（同条二項）。自然遺産の登録基準については、「世界遺産条約・履行のための作業指針」<sup>(9)</sup>においては、「生命進化の記録、重要な進行中の地質学的・地形形成過程あるいは重要な地形学的自然地理学的特徴を含む、地球の歴史の主要な段階を代表する顕著な見本であること」、「陸上・淡水域・沿岸・海洋の生態系や生物群集の進化発展において重要な進行中の生態学的生物学的過程を代表する顕著な見本であること」、「類例を見ない自然の美しさ、あるいは美的重要性を持ったすぐれた自然現象あるいは地域を包含すること」、「学術的・保全的視野から見ずぐれて普遍的価値を持つ絶滅のおそれのある種を含む、生物の多様性の野生状態における保全にとってもっとも重要な自然の生息生育地を包含すること」とされている。そして、世界遺産リストに登録されるためには、これらのうち一つ以上に適合しなければならず（D36（a））、さらに、完全性の要件として、当該国の政府による適切な立法措置、人員確保、資金準備、管理計画など、十分な国内的保護措置がとられていなければならないとされている（A6（v）, D36（b）（vi））。そして、登録基準と完全性の要件に関する評価はIUCNによって行われ、通常、データ収集、外部審査、現地調査、IUCN本部における専門家の審査会による検討に基づいて、<sup>(10)</sup>評価報告書が世界遺産委員会事務局に提出され（D36本文後段）、事務局の検討を経て、同委員会が登録を決定する（H55）。

第三に、世界遺産の保護等についての国際的な協力及び援助のシステムの一環として、ユネスコの財政規則に基づく信託基金として、顕著な普遍的価値を有する世界の文化遺産及び自然遺産の保護のための基金（世界遺産基金）（Found for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage of Outstanding Universal Value; World Heritage Fund）が設立された（一五一条一項、二項）。同基金の用途は、世界遺産委員会によって決定される（一三条六項）。

第四に、いかなる締約国も、自国の領域内に存在する世界遺産の一部を構成する物件のために、国際的援助を要請す

ることができるとしている（一九九条）。この援助は、原則として世界遺産リストに登録された物件を対象としており（二〇〇条）、締約国が、世界遺産委員会に対して、できる限り、専門家の報告書に裏付けられた要請書を提出し（二〇一条一項）、同委員会が必要と認める研究及び協議を経て決定される（二三条一項、二二条三項）。援助の形態には、世界遺産の保護等において生じる芸術上、学術上及び技術上の問題に関する研究、専門家等の提供、世界遺産の保護等に関わる専門家の養成、機材の供与、長期の融資、補助金の供与がある（二二条）。なお、世界遺産委員会は、この援助を行う際に、その必要性、緊急性、当該締約国の能力（resource）、特に当該締約国が当該物件を自力で保護することができる程度を考慮すること（一三条四項）、援助を要請する締約国は、予想される作業過程、必要な作業とその費用及び自国の資力によって全ての経費を満たすことができない理由を明示すること（二二条一項）、国際社会は、必要な作業経費の一部のみを負担し、原則として被援助国が各計画又は事業に充てられる資金額の相当な割合を負担すること（二五条）、とされている。

このように、世界遺産条約は、世界遺産の国内的保護を中心として、国際的保護、すなわち国際的な協力及び援助をあくまで補助的なものと位置づけている。これは、当該世界遺産を保護すべき具体的措置を講じ得るのは現実的にも当該締約国であるという認識があるとともに、<sup>(11)</sup>各締約国の主権（sovereignty）を尊重した結果である（六条）。これに対して、本条約と類似の目的を有する、武力紛争の際の文化財の保護に関する条約と、文化財の不法な輸入、輸出及び所有権譲渡の禁止及び防止の手段に関する条約は、文化財の保護を実効あるものにするために、国内的規制措置にする規定を設けているが、<sup>(12)</sup>これがかえって締約国数の伸び悩みの一因となつておるとの指摘もあり、<sup>(13)</sup>順調に締約国数が増加している世界遺産条約と好対照をなしている。現時点では、国際条約を普遍化するためには、国家主権の尊重が必要と考えることができる。

しかし、各締約国の国内的保護が不十分なために、個々の世界遺産が破壊の脅威にさらされる危険性は依然として少なくないから、締約国の主権を尊重しながら、世界遺産条約の運用において何らかの措置を考える必要があり、その一つとして個々の世界遺産に対する定期的なモニタリングを実施することが考えられる。これは、すでに一九八三年の世界遺産委員会第七回会議において認識されており、IUCNが世界の全ての自然遺産地域について定期的なモニタリング報告を行うことを求められている<sup>(14)</sup>。また、モニタリング報告書に基づいて、世界遺産委員会が各締約国に対して調停役を果たすことにより、例えば、オーストラリアのクイーンズランド湿潤熱帯地域において、林業活動の中止により自然遺産の破壊の脅威が回避されたなど、着実な成果をあげている<sup>(15)</sup>。

ただし、モニタリングの実施にあたっては、いくつかの留意すべきことがある。

第一に、個々の自然遺産に対する脅威の性格と程度については多様な見解があり得るから、モニタリングは机上の検討だけで行うのではなく、詳細な現地調査が不可欠なことである。それにより、自然遺産に対する脅威に関し、当該締約国及び国民各階層に対する説得力が高められる<sup>(16)</sup>。

第二に、各締約国及び国民の各階層のモニタリングに関する意識の向上が必要なことである。モニタリングの実施にあたっては当該締約国やその国民などの協力が必要であり、またモニタリングの結果の捉え方如何がその後に具体化されるべき国内的な保護措置に直接関係するからである<sup>(17)</sup>。世界遺産条約は、締約国が、適切な教育・広報プログラムを通じて、世界遺産の保護等についての意識の向上を図べき旨を規定している(二七条)。

第三に、世界遺産基金の資金量が十分ではないために、一件あたりの援助額が小規模にならざるを得ないことである。十分なモニタリングを実施するためには、それに対する資金的裏づけも重要であり、今後の課題となろう<sup>(18)</sup>。

## 二 オーストラリアにおける連邦の自然遺産保護制度の概要と問題点

オーストラリアは、世界遺産条約の採択後二年目の一九七四年に早くも本条約を批准し、自国の遺産を世界遺産リストに推薦しており、一九八一年に、カカドゥ国立公園、グレートバリアリーフ、ウィラントラ湖群地方が登録されたのを初めとして、タスマニア原生国立公園やクィーンズランドの湿潤熱帯地域など、一九九六年末現在で、一一の地域が世界遺産リストに登録され、この他にも幾つかの地域の登録を既に推薦し又は推薦する予定である。<sup>(19)</sup> さらに、一九九五年現在で、一二の生物圏保護区 (Biosphere Reserves) を設定して、重要な生態系 (ecosystem) の保護と天然資源の持続的な利用を両立させつつ、積極的に自然環境保護に取り組んでいる。<sup>(20)</sup> なお、世界遺産委員会に対し世界遺産リスト登録について推薦を行い、世界遺産条約の実施を担当する機関は、連邦の芸術スポーツ環境観光準州省 (Department for the Arts, Sport, the Environment, Tourism and Territories) である。

ところで、オーストラリアでは、世界遺産条約を国内法制度のなかに組み込むために、一九八三年世界遺産物件保全法 (World Heritage Properties Conservation Act 1983)<sup>(21)</sup> と一九八六年移動可能文化遺産保護法 (Protection of Movable Cultural Heritage Act 1986)<sup>(22)</sup> を中心に、法整備が行われてきた。このうち、本稿では、以下、自然遺産の保護に関わる前者を考察の対象とする。

世界遺産物件保全法は、文化遺産又は自然遺産の一部を形成する物件であって、「連邦が、本法の施行の前後にかかわらず、(世界遺産) 条約二一条に基づき、同条二項に規定された世界遺産リストへの登録が適当であるとして、世界遺産委員会に提出したものと」規則 (regulation) により、文化遺産又は自然遺産の一部を形成すると宣言された (declared) もの」及びこれらの物件のあらゆる部分について、認定された物件 (identified property) と定義してい



る（三条二項<sup>(23)</sup>）。その上で、本法は、認定された物件で州（State）内に存しないもの、また、州内に存するものであっても、州の要請により世界遺産リストへの登録が適当であるとして世界遺産委員会に提出されている物件、オーストラリアが保護することが国際的義務（international obligation）に関わる事柄である物件、オーストラリアが保護することが条約を実施し又は条約に基づく優位若しくは利益を得るために必要か又は望ましい物件、オーストラリアが保護することが国際的重要問題（international concern）である物件、オーストラリア国に特有の遺産の一部であり、その審美的、歴史的、科学的若しくは社会的重要性があるか、又はその国際的若しくは全国的な名声があるという理由で、かつ、その保護又は保全のための何らの他の有効な施策も欠如し又は不適當であるという理由で、その保護又は保全の施策をとることが特に適切である物件については、総督（Governor-General）は、当該物件が損傷又は破壊され若しくはそのおそれがあると認める場合に布告（Proclamation）を発することができるとしている（六条）。この場合は、担当大臣の書面による同意（consent of writing）がある場合を除き、本人によるとその使用人又は代理人によるにかかわらず、当該物件上での掘削、当該物件上での鉱物採取のための操業等、建物及び工作物の建築等、当該物件上の建物及び工作物の損傷又は破壊、当該物件上の樹木の枯死、伐採又は損傷、当該物件上での道路の建設等、及び当該物件上での爆発物の使用などの行為が不法（unlawful）とされる（九条）。なお、本条における同意は、担当大臣が、世界遺産条約の趣旨の範囲内において、当該物件の保護、保全及び活用のみを考慮して決定する（一二条一項）。また、総督は、認定された物件が損傷又は破壊され若しくはそのおそれがあると認める場合には布告を発し（七条）、この布告によって、外国法人（foreign corporation）、準州（Territory）内で組織された法人、連邦の制限事項の範囲内で設立された商事法人（trading corporation）が、担当大臣の書面による同意がある場合を除き、本人によるとその使用人又は代理人によるとにかかわらず、前述の各種行為を行うことが不法となる（一〇条）。さらに、アボリジニ人の遺跡及

び遺跡上の人工的遺物並びに遺品が損傷又は破壊され若しくはそのおそれがあると認められる場合も同様である（八条、一一条）。そして、オーストラリア最高裁判所（High Court）又は連邦裁判所（Federal Court）は、法務長官（Attorney-General）又は利害関係人の申立て（application）により、本法九条から一一条によって不法となる行為を行う者に対する差止命令（injunction）を与えることができる（一四条一項）。これに対して、州、ノーザンテリトリー若しくはノーフォーク島に存する物件又は遺跡について、本法九条から一一条に基づく同意を与えるか否かを決定する場合、担当大臣は、事前に州又はノーザンテリトリーの担当大臣若しくはノーフォーク島の長官（Administrator）に通知し、同意を求めている者に陳述を行う合理的機会を付与しなければならず（一三条三項）、同意の付与又は拒否とそれに関わる行為を説明した告知（notice）を官報（Gazette）に掲載しなければならない（同条四項）。また、同意を拒否された者は、一九七七年行政決定（司法審査）法（Administrative Decisions (Judicial Review) Act 1977）に基づいて司法審査を求めることができる（同条五、六項）。なお、本法六条から八条に基づいて布告が発せられた場合には、担当大臣は、当該布告の副本を議会の各院に提出しなければならず、また、何れかの院が布告中の宣言に対して否認（disapproving）の決議を行った場合は、当該布告はその効力を失うものとされている（一五条一項、三項）。

しかし、世界遺産物件保全法は、必ずしもその制定当時から順調に運用されてきたわけではなく、自然遺産の重要な構成部分として世界遺産リストに登録された地域の価値を不明瞭にするかのような政治的論争が行われたこともある。<sup>(24)</sup>

例えば、州の管理下にある地域を世界遺産リストに推薦し、本法の下で規制を行う権限が連邦にあるのかが問題とされた事例や、世界遺産リストに登録された地域について本法に基づいて発せられた布告の効力が争われた事例などがある。

まず、Tasmanian Dam 事件<sup>(25)</sup>では、本法に定められた連邦の権限が、オーストラリア連邦憲法（Commonwealth of Australia Constitution Act 1900）に定められた連邦の権限の範囲内であるか否かが争われた。本件は、タスマニア水

力発電委員会 (Hydro-Electric Commission of Tasmania) が州法の授権に基づいてダムを建設しようとしたところ、同委員会は発電と配電に関わる機能から本法における商事法人であり、世界遺産物件保全法一〇条によって、担当大臣の書面による同意がなければダムの開発と建設が不法になるとされたために、タスマニア州が連邦を被告として提訴したものである。本件における争点は多岐わたるが、ここでは、連邦議会の立法権について規定した連邦憲法五一条に関する三つの論点についてのみ言及することにする。

第一は、本法が、連邦憲法五一条二〇号にいう「外国法人及び連邦の制限事項の範囲内で設立された商事又は金融法人」に関する法律に該当するか否かである。オーストラリア最高裁は、本法一〇条四項に「商行為 (trading activities) 上の目的で」という文言があるとの理由で本法を合憲であると判断し、同委員会が本法における商事法人であることを認め<sup>(26)</sup>た。

第二は、本法が、連邦憲法五一条二六号にいう「特別法の制定が必要と考えられるあらゆる民族 (race) の人民」に関する法律に該当するか否かである。最高裁は、本法八条一項に「アボリジニ人民族のための特別法として、本条、第一一条、第一三条七項及び第一四条五項を制定する必要があることをここに宣言する。」と規定されていることを理由として合憲と判断<sup>(27)</sup>した。

第三は、本法が、連邦憲法五一条二九号にいう「対外問題 (external affairs)」に関する法律に該当するか否かである。最高裁は、連邦の法律が国際条約によってオーストラリアに課された義務を実施するためのものであれば、当該法律は対外問題に関わるものであるとし、本法は、世界遺産条約によって課された義務を実施するためのものであると認め、合憲と判断<sup>(28)</sup>した。

また、Queensland v. Commonwealth 事件<sup>(29)</sup>では、連邦政府がクイーンズランド州北東部の湿潤熱帯雨林地域を世界

遺産リストに登録し、本法を適用するために総督が布告を発したことに對して、これに反對する同州政府によって右布告の効力が争われた。本件では、州政府は、単に物件が世界遺産リストに登録されたという事實は、それが直ちにオーストラリアの自然遺産の一部を形成することを帰結するものではなく、世界遺産としての地位を創設する規準と、本件地域がそれを満たしているか否かが問題である旨を主張した。しかし、最高裁は、世界遺産委員会が当該地域を世界遺産リストに登録するとした決定は国内の裁判所で審査することができず、また、一度リストに登録されると当該物件を保護及び保全する国際的義務が発生するとし、本件においては、世界遺産委員会が遺産リストに登録した行為は、その結果として生じる国際的義務を履行するために、オーストラリア国内で効力を有する法律を制定する権限を付与するものとなる<sup>(30)</sup>と判示した。

このように、自然遺産の保護を含め、連邦と州の間では環境問題に関して多くの紛争が発生した。そこで、一九九〇年に開催された首相會議 (Premiers' Conference) では、これらの紛争を減少させ、協力関係を促進する仕組みを構築するために、環境に関する政府間協定 (Inter-Governmental Agreement on the Environment) を締結する旨が合意され、連邦、州、準州及びオーストラリア地方政府協會 (Australian Local Government Association)<sup>(31)</sup> は、一九九二年五月一日に本協定に署名した。<sup>(32)</sup>

本協定は、強く、成長し、かつ多様な経済を実現するためには、生態学的に持続可能な開発 (ecologically sustainable development) を原則とすべきであるとの認識に立って、連邦や州等が、提案されている事業計画、プログラム又は政策に関連する環境問題が意思決定過程で考慮すること、環境に重大な影響を与える事柄を適切に調査すること、採用される施策が費用の点で効率的であり、当該環境問題の重要性と不均衡でないことを保証することを定めている。そして、連邦と州等の協力を図るため、全国環境保護庁 (National Environment Protection Authority) を設置して、

大気及び水質に関するガイドライン及び基準、廃棄物等の管理や環境アセスメントなどを推進し、また、気候変動、生物多様性、自然保全、世界遺産の保護などについて共同して行動することとしている。なお、本協定では、州がその管轄内における環境管理について第一次的な責任を負い、連邦は、全国的な事柄を処理するものと認識されているが、国際協定を締結する際には州と協議（consult）しなければならぬ旨が定められている。<sup>(33)</sup>従って、現在では、連邦が世界遺産リストへの登録を推薦するためには当該州との協議が義務づけられており、以前のように自然遺産の保護をめぐる連邦と州の間に深刻な紛争が発生する可能性は著しく減少したと考えられる。

また、これらの法制度に基づく活動の他に、連邦の芸術スポーツ環境観光準州省が、全世界遺産について一九八九年一月から翌年一〇月の調査報告書を作成したり、世界遺産に関する教育キットを作成したりしている。さらに、連邦は、世界遺産を管理する専門スタッフに対して、環境保護、考古学及び人類学の専門的訓練を実施したり、世界遺産基金に年一回分担金を拠出するなど、世界遺産条約を実施するためにさまざまな施策をとっている。<sup>(34)</sup>

### 三 オーストラリアにおける州の自然遺産保護制度の概要と問題点―クイーンズランド州の制度を素材として

ここでは、クイーンズランド州の湿潤熱帯地域を素材として、州の自然遺産保護制度の概要を考察する。この地域は、クックタウン南からタウンズビル北にわたり、約九二〇〇平方キロの面積を有する熱帯多雨林地域で、一九八八年一月に自然遺産地域に指定されている。そして、オーストラリアの湿潤熱帯地域の九割を占め、密林にランヤソテツなどの貴重な植物が生育し、太古ゴンドワナ大陸の名残とされ、世界遺産条約・履行のための作業指針における自然遺産登録基準（D36(a））の全てを満たしているとされた。<sup>(35)</sup>

世界遺産リストへの登録については、前述のように、連邦対クイーンズランド州の紛争が発生したが、一九九〇年五月一〇日に連邦の首相とクイーンズランド州の首相との間で、世界遺産条約の意味の範囲内で、クイーンズランドの湿潤熱帯世界遺産地域を保護し、保全し、活用し、修復 (rehabilitation) し及び将来の世代に伝達するために、オーストラリアに課された国際的義務を実施することを目的として、湿潤熱帯世界遺産地域管理スキーム (Wet Tropics World Heritage Area Management Scheme)<sup>(36)</sup> が合意され、これに基づいて組織及び財源に関する協定が締結された。以下、この概要について考察する。

まず、本協定は、管理スキームの組織として、大臣協議会 (Ministerial Council)、クイーンズランド湿潤熱帯地域管理公団 (Wet Tropics of Queensland Management Authority)、湿潤熱帯地域管理庁 (Wet Tropics Management Agency)、地域協議委員会 (Community Consultative Committee)、科学諮問委員会 (Scientific Advisory Committee) を設置することとしている。

大臣協議会は連邦と州から指名された各二名、計四名で構成され、合同協議会はクイーンズランド州環境遺産大臣 (Queensland Minister for Environment and Heritage) が議長となる。また、熱帯湿潤地域管理庁の長が幹事 (secretary) となる。会議における定足数は連邦と州双方各一名の大臣であって、少なくとも年一回開催される。本協議会の所掌事務は、大臣レベルにおけるクイーンズランド湿潤熱帯地域に関する連邦と州の政策及び財源を調整し、湿潤熱帯地域管理公団との連絡調整を図ることとされている。

湿潤熱帯地域管理公団は、大臣協議会によって任命された非常勤の長一名と、連邦と州から任命された各二名、計四名の非常勤職員四名で構成されている。本公団の会議は、四半期に一度及び必要に応じて開催され、その決定と勧告は多数決による。本公団の最重要とされる所掌事務は、オーストラリアの国際的な義務である世界遺産地域に関する包括

的管理計画の策定することについての責任を果たすこととされている。

湿潤熱帯地域管理庁は、長一名及び調整と計画策定にあたる一〇名程度の上級スタッフで構成される独立行政機関 (independent agency) であり、クリーンズランド州環境遺産大臣の下に設置されている。長は、大臣協議会及び湿潤熱帯地域管理公団の幹事となり、同公団を通じて大臣協議会に対して責任を負う。本庁の基本的所掌事務は、大臣協議会及び湿潤熱帯地域管理公団の承認に基づき、管理スキームの目的に適合した政策、計画及びプログラムを推進し、調整し、実施し及び監視することとされている。全ての中核的スタッフは、クイーンズランドの法律に基づき、専任スタッフとして任用される。

地域協議委員会は、世界遺産地域の管理について利害関係を有する地域団体を広く代表するものであり、委員長を含めて一三人以内の委員で構成される。委員長は大臣協議会により任命され、連邦と州は各六名以内の委員を指名する。本委員会の最も重要な所掌事務は、代表的な利益集団及び市町村全体の見地から、湿潤熱帯世界遺産地域の管理に関する事柄について、湿潤熱帯地域管理庁に勧告し、報告することとされている。

科学諮問委員会は、委員長を含めて五名の中核的委員で構成される。委員長は連邦と州の合意により選出され、他の四名は連邦と州が各二名を選出する。委員長及び各委員は、自然科学、生物学及び社会科学を含め、湿潤熱帯地域の管理に関する専門分野の科学者である。本委員会は、湿潤熱帯地域管理公団の要求又は委員会自体の意思によって、学的調査、監視、新しい知見などについて、答申を行うものである。

次に、本協定は、管理スキームを実施するために、連邦及び州双方が法制度を整備するとしている。これらについては、後述する。

また、本協定は、連邦及び州双方が共同して湿潤熱帯地域の管理のための基金を設立し、この基金に対して予算を支出

すること、この基金は、大臣協議会で承認されたプログラムに従って、湿潤熱帯管理庁に支出されることなど、管理スキームの実施に伴う財源措置についても定めている。<sup>(37)</sup>

このように、連邦とクイーンズランド州は、対等の立場で協力しつつ、湿潤熱帯世界遺産地域の保護等を図る制度的枠組みを創設し、以前に発生した対立関係を解消した。

そして、クリーンズランド州は、本協定に基づき、一九九三年湿潤熱帯地域の世界遺産の保護及び管理に関する法律(Wet Tropics World Heritage Protection and Management Act 1993)<sup>(38)</sup>を制定した。以下、本法の概要を考察する。本法は、まず、先に締結された協定の内容に沿って、湿潤熱帯管理公団の設置及び所掌事務等について規定している(六条以下)。なお、本公団は湿潤熱帯地域と特に関係あるアボリジニ人との共同管理の協定に参加し及び参加を促進するものとされていることから(一〇条一項f号)、立法者がアボリジニ人の伝統を十分に配慮していることがわかる。また、本公団は、その職務の執行にあたって、湿潤熱帯地域の自然遺産としての価値の保護と調和すると同時に、可能な限り、「生態学的に持続可能な発展に関する国家戦略(National Strategy for Ecologically Sustainable Development)」に調和するようになければならないとされている(一〇条四項、六項)。

次に、本法は、本公団が湿潤熱帯地域に関する管理計画の策定にあたるものとしているが(四一条以下)、その策定手続には公衆の参加が認められている。すなわち、本公団は、管理計画案を策定することについてクイーンズランド州内において流通している新聞等によってこれを公示(public notice)し、政府機関、公的団体、土地所有者、地方公共団体、当該地域と特に関係あるアボリジニ人、利益団体及び大衆から提案を求めなければならない(四二条)。そして、本公団は、全ての提案を適切に考慮して管理計画案を策定し(四三条)、同様の公示を行い、前述の者からの提案を求めなければならない(四四条)。さらに、本公団は、全ての提案を適切に考慮して最終的管理計画(final management



plan) を策定し (四五条)、計画の副本と管理計画案に関連して正当になされた提案についての報告書を大臣協議会に提出しなければならない (四六条)。また、最終的管理計画は、大臣協議会の勧告に基づいて総督が承認する (四七条)。

ところで、管理計画は他の計画スキームと矛盾することがあり得るが、その場合には、矛盾する範囲内で管理計画が優先し (四九条)、地方公共団体は管理計画に反する承認、同意、許可その他の行為をしてはならないとされている (五〇条)。ただし、一九九二年自然保護法 (Nature Conservation Act 1992 (Qld)) に基づく保全計画と本管理計画が矛盾した場合には、担当大臣が、自然遺産地域の保護及び生物多様性の保護及びその他の公共の利益を考慮して、その優劣を決定して、書面による告知を行う (五一一条)。なお、この管理計画の規定に違反した者には、一六五ペナルティ・ユニット (penalty units) 以下の罰金が科せられるとし (四八条)、計画の実効性を担保している。

さらに、湿潤熱帯地域内の土地について、規則 (regulation) に基づいて公団により、若しくは一九八九年鉱物資源法 (Mineral Resources Act 1989 (Qld)) に基づいて付与された、免許、許可又はその他の権原を保有する以外の者が、林産物の破壊、道路等の建設、あらゆる掘削活動の実行又はその他規則で禁止された行為などを行うことが禁止され、これに違反した者には、二年以下の自由刑 (imprisonment) 若しくは三〇〇〇ペナルティ・ユニットの罰金又はその双方が科せられる。ただし、本法は、アボリジニ人が林産物について他の法に基づいて有する権利には、何らの影響も及ぼさない (五六条)。また、本法に違反する行為に関して有罪判決を受けた者に対し、裁判所は、湿潤熱帯地域の修復若しくは現状回復に要する費用を州に支払うことを命じることができる旨を規定し (八三条)、本法による湿潤熱帯地域の保護等の実効性を担保している。なお、管理計画又は本法五六条に基づく禁止によって侵害を受け又は受けるおそれのある土地所有者は、補償を求めることができる<sup>(39)</sup>とされている (五四条、五七条)。

これに対し、連邦は、一九九四年クイーンズランド湿潤熱帯世界遺産地域保全法 (Wet Tropics of Queensland

World Heritage Area Conservation Act 1994<sup>(40)</sup>を制定した。連邦法は、主として、本協定の実施細目を定めたもので、その意味では、クイーンズランドの湿潤熱帯自然遺産地域の保護等に関する主要な役割はクイーンズランド州が担うことを前提としているものと思われる。<sup>(41)</sup>

## おわりに

自然環境への理解と対応について、主権論からのアプローチによる三つの視角に関して、現時点では以下のように要約することができよう。

第一に、現代の地球規模における環境問題の解決にあたって、国家主権を国際条約等で制約することが望ましい場合もあり得るが、現実的には、そのような条約の内容を普遍化するのは極めて困難ということである。自然環境保護は、現代の法システムにおいても、第一義的には国内法の整備することによって行われており、現時点では、国際法上は、対外的国家主権を尊重して、独立した対等当事国の協力を図ることが現実的である。

第二に、自然環境を第一次的に利用し又は保護するのは地域住民であり、環境問題には住民の意思が反映されなければならぬが、それには住民参加が有効な手段となるということである。ただし、住民参加によって自然環境について提案がなされるとしても、住民相互に深刻な利害関係の対立が発生する場合もあり得るため、コンセンサスを得たうえで一定の原理原則を事前に定めて、それに基づいて行政機関が意思決定をなすべきである。単に住民参加という手段を設けるだけでは、合理的な意思決定が行われないおそれもある。<sup>(42)</sup> オーストラリアでも住民参加が制度化されているが、前述のように、法律で原則が定められている。

第三に、環境問題は、中央政府と、州政府、地方政府又は自治体の共管事務であるために、政府間関係のあり方にも

関わるが、中央政府がイニシアチブをとるよりも、住民に身近な州政府、地方政府又は自治体がイニシアチブをとる方が望ましいということである。確かに、世界遺産の保護は国家の国際法的義務であるが、地方政府又は自治体の意思を無視することは重大な国内問題を発生させかねない。国は、州政府、地方政府又は自治体及びその住民に対して、例えば世界遺産の価値などについて啓発活動を行いながら、それらの意思を尊重し、協力を求めて、自然環境保護制度を作り上げていく必要がある。

なお、自然環境保護についての自治体及び非政府機関の役割など、多くの論点が残されているが、準備作業としての本稿の性格から、今後の課題とする。

(1) 今後、法学の領域においても、ますます、人間と自然との関わり合いのあるべき方向性を視野にいれて研究を進めなければならないが、そのためには環境倫理思想との協同作業が必要となろう。環境倫理思想の系譜やその動向などを簡潔にまとめたものとして、例えば、鬼頭秀一『自然保護を問いなおす—環境倫理とネットワーク』（筑摩書房、一九九六年）などがある。

(2) 権利論からのアプローチが多かった理由の一つとして、国民に環境権の法的主体性を認めるべきであるにもかかわらず、わが国の環境法システムのなかでは、この法的主体性が十分に認められてこなかったことがあるものと思われる。環境基本法においても、国民の責務についての規定（九条）はあるが、法的主体性を認めた規定はない。阿部泰隆・淡路剛久編『環境法』三七頁以下（有斐閣、一九九五年）。

(3) これらの視角は、従来、個別に論じられてきたが、主権論に関わるものとして、統一的に把握する必要があると考える。これは、国家主権と国民主権の概念が、例えば主権の担い手に関わって、相互に変容を迫られているからである。国家主権と国民主権の統一的把握及びその変容については、例えば、山内敏弘「国家と国民主権」樋口陽一編『講座憲法学2主権と国際社会』一一頁（日本評論社、一九九四年）など参照。

(4) すでに、世界遺産条約について、例えば、武藤顕「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」（ジュリスト一〇〇八号一—四頁（一九九二年））、磯崎博司「世界遺産は誰のために残すのか」野添憲治・北川智彦『世界遺産白神山地からの発信』七六頁（同友館、一九九五年）、益田兼房「世界遺産条約—文化遺産からみたそのしくみと日本の課題」石澤良昭『講座文明と環境第一二巻

文化遺産の保存と環境」二五〇頁（朝倉書店、一九九五年）など、多数の先行業績がある。

- (5) 世界遺産条約との関係でオーストラリアの自然環境保護について考察したものとして、例えば、松本昌悦「オーストラリアの環境保護計画と世界文化遺産条約」社会科学研究所・オーストラリア研究部会編『日・豪の社会と文化―異文化との共生を求めて』一二五頁（成文堂、一九九五年）などがある。

- (6) 世界遺産条約の条約本文はすでに日本語に翻訳されているが、正文は、アラビア語、英語、フランス語、ロシア語及びスペイン語によって作成されており（三〇条）、適切でない部分もあると判断し、英語の正文を参照して、以下一部を改めた。

- (7) 「環境」保全」と「保存 (preservation)」とは、対立することがあり得る概念である。「保全」とは、最終的には人間の将来の消費のために保護することであり、「保存」とは、人間の活動を規制してでも破壊から保護することである。鬼頭・前註(1) 四〇頁以下。

- (8) IUCNは、自然の保護と天然資源の保全に関心をもつ各国の政府機関、国内及び国際的民間団体などの関係者の協力を図ることを目的として一九四八年に設立された国際団体であって、国連機関や世界自然保護基金などの援助と協力の下に、自然保護に関する情報交換、調査研究及び啓発活動を幅広く行っている。自然遺産については、主にIUCNが関わっている。磯崎博司「用語の解説」野添憲治・北川智彦『世界遺産白神山地からの発信』一一三頁以下。

- (9) (財) 日本自然保護協会『世界遺産条約資料集3』(一九九四年) 四九頁。

- (10) 世界遺産リストとは別に、事情により必要とされる場合には、右リストに登録されている物件であって、保全のために大規模な作業が必要とされ、かつ、本条約に基づいて援助が申請されているものについて、「危険にさらされている世界遺産リスト (List of World Heritage in Danger)」に登録し、公表する。このリストには、当該作業に要する経費の見積りを含むものとし、世界遺産の一部を構成する物件であって、重大かつ特別な危険にさらされているもののみを登録する。また、緊急の必要があるときも同様である(一一条四項)。オーストラリアには、このリストに登録されている世界遺産はない。

- (11) 武藤・前註(4) 一一五頁以下。

- (12) 前者においては、同条約が主たる目的としている国際管理下における保護の付与については、対象となる文化財の集中する地区等が重要な軍事目標から妥当な距離にあることが要件とされている。また、後者においては、同条約に定める不法輸入を直接規制することなどが締約国に求められている。なお、武藤・前註(4) 一一七頁参照。

- (13) 武藤・前註(4) 一一七頁以下。

- (14) ジェームズ・R・ペイン「危機にひんした世界遺産」(財) 日本自然保護協会『世界遺産条約資料集3』一一四頁。

- (15) ジム・トーセル「力から力へ…二〇周年を迎えた世界遺産」(財) 日本自然保護協会『世界遺産条約資料集3』一〇七頁。

- (16) ジム・トーセル・前註 (15) 一〇九頁。
- (17) ジェームズ・R・ペイン・前註 (14) 一一七頁。
- (18) N・イシュワラン「世界遺産地域の保護と管理」(2) 世界遺産と生物圏保護区、バッファゾーンの管理、モニタリングと国際協力」(財) 日本自然保護協会『世界遺産条約資料集3』一五頁。
- (19) (財) 日本自然保護協会が一九九〇年九月から翌年九月までに行った「世界遺産条約に関するアンケート」の結果による。(財) 日本自然保護協会『世界遺産条約資料集2』(一九九二年) 四四頁。
- (20) これは、ユネスコの「人間と生物圏プログラム」に基づくものである。See G. M. Bates, *Environmental Law in Australia* 340 (4th ed. 1994).
- (21) No. 5 of 1983. Acts of Parliament of the Commonwealth of Australia 1983 vol. 1, II. なお、本法は、(財) 日本自然保護協会によってすでに仮訳が行われているが、(財) 日本自然保護協会『世界遺産条約資料集2』(六五頁)、適切でない訳語もあると判断し、英語の正文を参照して、以下一部を改めた。See Bates *supra* note (20) at 341.
- (22) 本法の意義及び背景と翻訳については、苗代あおい「一九八六年移動可能文化遺産保護法」(外国の立法二六巻二号四九頁(一九八七年)) 参照。
- (23) 本条項は、一九八八年環境保全立法改正法 (Conservation Legislation Amendment Act 1988 (No. 7 of 1988, Acts of Parliament of the Commonwealth of Australia 1988 vol. 1, 155) 五条により、認定された物件について、世界遺産リストへの推薦の対象となっている物件及び世界遺産リストに登録されている物件が該当することを明文化するなどの改正を経ている(改正世界遺産物件保全法三条A一項)。
- (24) Bates *supra* note (20) at 340.
- (25) *Commonwealth v. Tasmania*, 158 C. L. R. 1 (1983)
- (26) See T. Blackshield, G. Williams & B. Fitzgerald, *Australian Constitutional Law and Theory Commentary & Materials* 402-406 (1996), D. E. Fisher, *Environmental Law Text and Materials* 88-90 (1993).
- (27) See Fisher *supra* note (26) at 69-72.
- (28) See Blackshield *et al. supra* note (26) at 458-464, Fisher *supra* note (26) at 91-103, W. D. Duncan ed., *Planning and Environment Law in Queensland* 17-23 (1993).
- (29) *Queensland v. Commonwealth*, 167 C. L. R. 232 (1989). なお、本件に先立って、クイーンズランド州は、連邦が世界遺産委員会に対し本件地域を世界遺産リストに推薦することについて差止命令を求める訴訟を最高裁に提起したが (*Queensland v. Commonwealth*).

*wealth*, 62 A. L. J. R 143 (1988))、最高裁は、同委員会に対して当該地域を推薦することは連邦の執行権限の範囲内にあり、本件のような訴訟では中間的差止命令 (*interlocutory injunction*) という方法で救済を与える前に原告に明確な弁論を要求することになるであろうとして、請求を退けている。

- (30) See Fisher *supra* note (26) at 103-105.
- (31) 本協会がこの主の政府間協定に署名する憲法上又は法的な当事者適格があるのかに関して疑問の余地もあるが、地域レベルでの環境上の諸基準を実施する「草の根」として地方政府の重要性が認識された結果であると解される。Duncan *supra* note (28) at 71.
- (32) Australian Government Publishing Service, 1992
- (33) See Fisher *supra* note (26) at 49-51.; Duncan *supra* note (28) at 71-74.; Bates *supra* note (20) at 96-98, 340.
- (34) (財) 日本自然保護協会が一九九〇年九月から翌年九月までに行った「世界遺産条約に関するアンケート」の結果による。(財) 日本自然保護協会『世界遺産条約資料集2』四四頁。
- (35) せとうち総合研究機構編『世界遺産データ・ブック一九九七年版』三四頁。
- (36) Wet Tropics World Heritage Protection and Management Act 1993 (No. 50, 1993., Acts of the Parliament of Queensland 1993 vol. 2, 1123) Schedule 1. (p. 1178-1193)
- (37) 本協定は、本文で考察した以外に、三年の予定で行われる過渡的管理 (Transitional Management) についても定められた。これは、湿潤熱帯地域の管理の緊急性に基づくものである。
- (38) No. 50, 1993., Acts of the Parliament of Queensland 1993 vol. 2, 1123
- (39) See Bates *supra* note (20) at 342.
- (40) No. 32, 1994. Acts of Parliament of the Commonwealth of Australia 1994 vol. 1, 1014.
- (41) これに対して、グレートバリアリーフについては、前述の州法と同様の内容の連邦法（一九七五年グレートバリアリーフ海洋公園法 (Great Barrier Reef Marine Park Act 1975 (No. 85 of 1975, Acts of Parliament of the Commonwealth of Australia 1975, 836))）がある。See Duncan *supra* note (28) at 50-52.
- (42) 意思決定の包括的な合理性が参加のみによって担保されるものではないことは、すでにアメリカで指摘されているところである。これは、意思決定者が、目的を特定し、目的に到達する全ての可能な方法を識別し、各の方法を適切に評価し、望ましい結果に最も近づく方法を選択するという段階を経て、担保されるものである。Diver, *Policy-making Paradigms in Administrative Law*, 95 Harv. L. Rev. 393, 396.; See Garland, *Deregulation and Judicial Review* 98 Harv. L. Rev. 505, 583 (1985). なお、古城誠「規制緩和理論とアメリカ行政法—規制の失敗と裁判所の役割」(アメリカ法 [1986-2]) 二九二頁以下参照。特に、環境保護においては、保

全と保存が対立する場合には、参加という手段を設けるだけでは合理的な意思決定には到達し得ないであろう。

(追記) 本稿は、大東文化大学の創立七〇周年記念事業(一九九四年～九六年)の法律学科プロジェクト「二一世紀における国家主権と人権及び民族自決権の法概念的実証的研究」の成果であり、同事業予算で行った作業である。関係各方面に対しては、このような機会を与えていただいたことへの謝意とともに、原稿執筆がはなはだ遅延したことについてお詫び申し上げる次第である。

(完)