

## 論説

## カナダの環境政策と法

桑原昌宏

## 一 概 説

## 二 環境アセスメント

## 1 委員会の類型・性質と住民参加

## 2 特別環境アセスメント委員会の活動

## A マッケンジー峡谷パイプライン設置計画

## B オンタリオ州電力開発計画

## C オンタリオ州北部自然環境調査

## D サスカチワン州クラフ湖ウラニウム採掘調査

## E オンタリオ州廃棄物処理場操業開始許可

## F 大西洋沿岸石油基地建設計画

## G プリテイツシュ・コロンビア州ウラニウム鉱拡張計画

## H ニュー・ブルンズウィック州原子力発電所設置計画

## 3 常設環境アセスメント委員会の活動

## A オンタリオ州環境アセスメント委員会の常設委員会

## B オンタリオ州環境アセスメント委員会の臨時委員会

## 4 環境アセスメント委員会制度の評価

## 三 個々の汚染源に対する政策と立法

## 1 酸性雨対策

## 2 水質汚濁規制

## A 五大湖汚濁

a 連邦と州の水質協定

b 連邦とアメリカ合衆国との水質協定

## B 河水湖沼の水質汚濁

a 越境河水の汚濁

b 越州河水の汚濁

c 富栄養化の磷規制

d 連邦水法による規制

e 連邦漁業法による規制

f 過度の地下水汲上げの規制

## C 海洋汚染

a 海洋投棄規制法

b 北部諸島領海法

c 北極海公害防止法

d 連邦漁業法(以上 本号)

## 3 大気汚染対策

## A 大気汚染物の範囲

B 建設・操業の許可

C 目標値・ガイドライン・排出基準

D 自動車排気ガス規制

E 排出基準違反への制裁

4 産業廃棄物処理規制

5 有害化学物質規制

6 農薬散布剤規制

7 森林保護

A 都市近郊森林保全

B 木材伐採規制

8 砂利等採取公害規制

9 土地利用計画

A 都市周辺の土地利用

B 自然保護のための土地利用

C 歴史的文化財保護

10 騒音

## 四 環境訴訟の法律問題

## 1 州水質法違反への厳格責任

## 2 「利益考量」論

## 3 クラス訴訟の原告適格

## 5 公害規制と経済成長

## 六 おわりに

## 一 概 説

カナダの環境政策は一九七〇年代中葉以降から充実され、これらが、環境調査報告と環境訴訟によって促進されたことはいままでもない。主要な環境問題には、大気環境保護、水質環境改善、産廃物処理、有害化学物質規制、農業散布規制、砂利採取規制、騒音規制、砂利等採取公害規制、都市近郊森林保全、森林保護、歴史的文化財保護、そして土地利用計画などがある。近時は、酸性雨、五大湖汚染、有害化学物質などが問題となっている。

環境政策の展開としては、固定した特定の公害源を規制する方法から、流動的な公害源も規定する方法に移行した。環境管理の考え方へ移ったといっている。例えば、一九七五年以後の水質汚染規制政策、大気汚染規制政策などは、点規制(ポイント・ソース)から面規制(ノー・ポイント・ソース)へ重点が移しかえられた。つまり公害源として個別の工場なり特別の下水処理場のみを規制対象にするのではなく、農地・道路・建設現場などからの流出物といった、知らぬ間に拡大してゆく公害源へ規制の対象が拡大していったのである。大気汚染も特定工場に限定せず、自動車・トラックなどの公害源を規制対象として意識しはじめたのである。

カナダの環境政策と立法を重複を恐れずに展開順にみると三つが指摘できる。<sup>(1)</sup> 第一の段階は一九五〇年までにできた。当時から、不法行為による損害賠償が認められる余地があった。しかし、主たる法的手段は、一九世紀に制定された簡潔で、かつ個別の公害源に対するバラバラの立法であった。土地利用、大気汚染源、水質汚染源を排出する工場などに、認許可制度を規制手段とする、発生源の個別規制であった。しかし、各立法は、政府に法適用除外、許認可、行政命令に関する自由裁量権限を広く認めたため、環境保護の実効性確保には疑問を提示する見解が、環境法学者から提起されている。<sup>(2)</sup>

第二の段階は、一九七〇年代に顕著に発展し、一九七〇年代の末期までにできあがった。特に七〇年代中葉から、公害が人類の将来に深刻な影響を与えうるものという認識がひろがり、立法政策にも総合的内容が考えられるようになった。またこうした立法に基づく環境政策も、既存の行政機関からスタッフを移籍し、連邦行政機関と州行政機関から権限を多分に移した、連邦環境省が、多くの問題について立案、遂行することとなった。規制対象も点としての発生源たる工場などに加え、面として公害現象を捉える規制方法をとった。

第三の段階は、事前環境影響評価（アセスメント）制度の確立である。一九七四年には明確となる。連邦および州政府はおのおの、事業のうちで環境に重大な悪影響を与えるものについて、調査又は評価委員会を設け、科学的調査と住民参加を保障しようとする制度である。どちらかというところ、七〇年代後半までは、個々の評価事項について、個別の委員会を任命する方式が多かった。七〇年代後半から、それと並行し、常設の委員会が活動する方式が目されるようになった。

以上のように、展開段階を特徴付けながらカナダの環境政策と立法を分析することは可能であるが、そうした展

開が、必ずしも、公害被害者に満足ゆく結果を生んでいるとはいえないことも指摘しなければならない。<sup>(3)</sup>

カナダの立法を検討するに際して、連邦・州政府の管轄権問題は重要である。一九八二年四月一七日、カナダ連邦憲法が制定されたが、連邦政府と州政府は、おのおの環境問題について、独自の立法、行政、司法権限を有する点は従前のブリテッシュ・ノースアメリカ法と大差はない。従って州法は州域内における財産ならびにその他の私権に関する管轄権を有し、また州所有の資源についても管轄権を有する。ただ、次の場合、立法権が制限される。

第一は自己の州を越える活動、第二は同一州内でも、異なる自治体政府の管轄下にある事項、第三は有効に成立した連邦立法と抵触する場合である。次に連邦政府は、次の事項についての立法権を有する。すなわち、公有財産、州際通商、航海・海運、漁業、刑事・治安、国民の安全と保健、一部の農業等である。こうして州と連邦は独自の管轄権を有するが、環境管理上、その間隙をうめるために、両者間で協定が結ばれることがある。<sup>(4)</sup>

## 二 環境アセスメント制度

### 1 委員会の類型・性質と住民参加

カナダの環境アセスメントは、住民参加を保障している。この制度によって、計画のタイムリーな公表、住民の必要とする情報の公開、政府から独立した審査会での主張開陳、住民参加活動への資金援助、不公正な手続や管轄

権問題への司法審査が考えられている。

ところで、カナダにおける環境アセスメントは、二種類の制度で行なわれてきた。一つは一般調査法によるアド・ホックな委員会形式で、個別の調査対象毎に、委員が任命される。連邦あるいは州政府が、調査委員会あるいは王立委員会として設置し、数年間の活動で解散する。その間、公聴会開催、中間報告の発表などを行なう。例えば天然ガス輸送パイプライン建設計画に関するバーガー報告が、その代表的なものである。一九七三年の閣議了解以来、連邦政府がとっている方式である。この閣議了解によると、連邦の行なう事業の他、連邦からの資金援助を受ける事業、連邦の財産にかかる事業、および特定の連邦省庁に関係する事業は、全て環境アセスメント手続を経なければならぬ。この手続の第一段階は、実施機関自身が、アセスメントを行ない、その事業が環境に重大な影響を与えるかどうかを判定する。この予備評価は、第三者によるものではない点が批判されている。しかし、いずれにせよ、重大影響ありと判定すれば、当該事業は、第二段階として、連邦環境省の一機関である連邦環境影響評価審査室にその旨、届けなければならぬ。そこで連邦政府は環境アセスメント委員会を任命する。個別の事業毎に委員会が構成されるのである。この手続では、環境影響評価書を基礎にして審査が行なわれ、その間、公聴会を開く。以上の手続は、閣議了解に基づくものであるため、制定法によっていないから、司法審査の対象になる場合は、極めて限られている。

この一般調査委員会への住民参加につき、州レベルの地方裁判所の判決がある。これによると王立調査委員会による公開調査への参加人資格は、調査事項に重大かつ直接の利益を有する者に限られる。オンタリオ地方裁判所は一九八三年に判決したのである。<sup>(6)</sup>

原告は、北部オンタリオのオジブウェイおよびクリー地方に住む二万人が構成する、四〇の地区から民主的に選出された人たちの団体である。この二万人という数字は、本件のオンタリオ州北部自然環境調査に関する王立委員会の調査地域の三分の二に相当する。この団体が、同調査に意見書を提出している人たちへの反対尋問をするために、調査に参加したいと申出たところ、王立委員会はこれを却下した。

裁判所は、この決定を取消し、右団体は参加が認められるべきであると判決した。その理由は、同委員会が、一般調査法に基づき設置されており、公開調査への参加は「調査事項に重大かつ直接的利益を有する者」に対し、広くかつ公開で許されているからとする。そして、単なる学問的関心を持つ者、あるいは一般住民の一員として関心を持つ者は、参加資格はない、と判示した。

この判決は、一般調査法に基づく公開調査への参加資格の基準を明らかにし、その具体的な適用として、現地住民の代表の参加を肯定したものである。

もう一つの形式は、法律によって設置された常設の環境アセスメント委員会により環境影響評価を行なう方法である。<sup>(7)</sup> オンタリオ州ではすべての公共活動と規則で定める企業活動についてアセスメントの対象とする。手続としては、第一に事業者はその環境アセスメント書を州環境大臣に提出しなければならない。第二に、環境大臣は、これを一般の閲覧に供し、公聴会の開催申立てを受理することができる。そして、事業認可の可否を決定する。この間の事業開始は禁止される。以上の手続は立法に基づくものであり、司法審査の対象となる。

この二つの委員会形式は、個別に任命される特別委員会方式から常設委員会方式に重点が移るであろうという見解が有力である。<sup>(8)</sup> ただ、政府は、常設委員会によれば、住民参加を通して、問題の事業計画をめぐる公害紛争が生

じ、それに対し新たな対策を講じなければならないので、その方式を常用することに積極的ではないことが多い。この点を示した事例は、オンタリオ州政府がとった、常設委員会方式回避の方針を、州控訴裁判所が支持する判決を出した事件である。これは、州政府が、PCB含有燃料を使用するセメント工場の操業について環境影響評価は不要で一般的な調査で足りるとしたのを、州地裁が一九七九年に、同控訴院も八一年に支持したのである。<sup>(9)</sup>

その理由は、PCB含有燃料の使用が一九七五年オンタリオ州環境アセスメント法に定める公聴会手続の対象となる活動ではなく、また一九七二年同州環境保護法に定める産業廃棄物でもないというにある。

ところで、一般調査法に基づく調査は、情報収集とそれに基づく勧告案の作成が目的であって、環境アセスメント法による調査とは異なる。この法律による調査は、調査の過程で、事態收拾のための審判的機能も、持っているからである。

この判決の意味は、PCBの大気中排出も場合によっては環境評価は必要がないことを示した点と、もう一点は、環境アセスメント法の調査と一般調査の調査の違いを明らかにしたことである。

## 2 特別環境アセスメント委員会の活動

### A マッケンジー峡谷パイプライン設置計画

一九七四年、連邦政府が設置し、バーガー調査委員会として有名なこの委員会は、以後の連邦、州の環境影響調査委員会の運営方法に多大の影響を与えた。<sup>(10)</sup> この調査は三年がかりで、結局、パイプラインの建設を承認するに際



しての条件と、取用に関する和解の条件などを提示したが<sup>(11)</sup>、その後には影響を与えた運営方法というのは、形式に拘らず、かつ公平な手続であった。すなわち(1)遠隔の現地へ出かけての現場調査、(2)土着民の言語による公聴会開催、(3)公聴会参加者への資金援助、(4)政府の保有する情報の公開、(5)関連証拠の広い採用、(6)手続に関する意見の聴取、(7)すべての当事者が関心のある資料の公表、(8)現場言語による公聴会開催の連日ラジオ放送、などである。

## B オンタリオ州電力開発計画

一九七五年設置で、一九八〇年に発表されたこの報告書は、五百万ドルの費用をかけ、九冊のボリュームと<sup>(12)</sup>なった。この報告書の中間報告で、原子力発電所設置による原子炉および再処理工場の建設は、住民の反対も高まっていたが、許容できる程度に安全であると判断した<sup>(13)</sup>。州王立委員会である。

## C オンタリオ州北部自然環境調査

一九七六年に設置され、同七八年に公表されたこの州王立委員会の中間報告は興味ある内容となっている<sup>(14)</sup>。この委員会は、もともと、オンタリオ州北部の一万九〇〇〇スクエアマイルの森林を伐採する製紙企業の計画を検討するため発足したが、諮問事項はそれよりも拡大され、州の約半分の面積に相当する土地における全ての資源保護に関するものとなった。その中間報告は、(1)オンタリオ州北部における特定の事業計画は、環境影響評価を加えること、(2)政府の決定に際して現地主着民の効果的な参加をさせる方法を検討するため、北方住民で構成する委員会を設置すること、(3)インディアンではない住民にも野生米を収獲できる許可を付与すること、(4)インディアンの代表

をその構成員に加え、連邦および州政府代表もメンバーにした紛争調整委員会を設け、公害、自然資源、自治に関する紛争の処理にあたらせるなどである。

#### D サスカチワン州クラフ湖ウラニウム採掘計画

一九七七年に発表された連邦調査委員会報告は、サスカチワン州内のクラフ湖にあるウラニウム鉱の採掘と紛争計画が、現行法の改正と、より厳格な基準の設定、その遵守が厳格に行なわれれば、原子力エネルギー利用のために寄与することができ、倫理的にも許されると判断している。<sup>(15)</sup>

#### E オンタリオ州廃棄物処理場操業開始許可

一九七一年に汚職事件の調査目的で設置された州調査委員会、一九七八年になってオンタリオ州地方裁判所の判決で、その委員会への公害反対住民参加が認められたのが、この委員会である。<sup>(16)</sup> 事件の発端は、廃棄物処理会社が州の進歩的保守党に対し三万五〇〇〇ドルの寄金をして、同社の有する三つの処理場を操業する許可を得ようとしたためである。委員会の中間報告では、この寄金が贈賄ではなく、政治寄金であると判断したが、この委員会への参加を求める住民が参加拒否をされたのである。これらの住民は、同社の関連企業がすでに操業しており、その廃棄物処理によって公害被害を受けたとし、従ってこの処理が州環境保護法に違反するにも拘らず、その廃棄したものは、この寄金の故であると、主張した。これに対し、同委員会は住民参加を拒否しその理由を当該住民が公害の問題よりも寄金問題に関心をもっていているからとした。そこで住民は、この決定についてオンタリオ地方裁判所

で争ったところ、裁判所は住民の委員会参加を認めるべきであると判決したのである。<sup>(17)</sup>その後、委員会は、問題の寄金は贈賄である証拠はないとしつつ、他方、オンタリオ州当局に対し、環境保護法をもっと一貫性をもって実施すべきであると書いたのである。

#### F 大西洋沿岸石油基地建設計画

一九七八年に中間報告を発表して任を終えた連邦調査委員会は、ブリティッシュ・コロンビア州キイティマット港に建設予定の石油基地は、そこに入出港する石油輸送船によって、付近の環境および漁業に対し損害を与えうるものであると判断した。<sup>(18)</sup>この中間報告を受けた連邦大臣は、そうした石油基地の建設により利益はあっても、一度、大きな汚染事故が発生すれば、その利益も帳消しになりうる、として、その建設計画を取消した。

#### G ブリティッシュ・コロンビア州ウラム鉱拡張計画

一九七九年に州立委員会として設立されたが、<sup>(19)</sup>ウラム鉱開発と採掘がもたらす住民の健康への影響と環境に与える影響について調査を行なった。公聴会手続が進行している最中、州首相は、埋藏量の比較的少ない州有鉱を以後七年間、採掘を中止すると発表し、一たん、同委員会を解散させると決定したが、一般の要求が強く、計画の環境への影響について公聴会を継続することになった。

## H ニュー・ブルンズウィック州原子力発電所設置計画

ニュー・ブルンズウィック州のポイント・レプルーにある原子力発電所は、発電した電力をアメリカへ輸出するため、同発電所にカンデウ型原子炉を設置する計画をもっている。この設置計画実施に先立ち、ニュー・ブルンズウィック州政府および連邦政府は、その設置に伴う環境アセスメントをすることとなり、両政府から同数の委員を出す委員会を設置した。この委員会では、原子炉から排出される汚染物質の、(1)性質、(2)量、(3)その環境への影響を検討する予定である。なお、この設置計画自体へは、環境保護者から批判がでて<sup>(20)</sup>いる。

## 3 常設環境アセスメント委員会の活動

### A オンタリオ州環境アセスメント委員会の常設委員会

この委員会は一九七〇年、オンタリオ州水資源委員会法によって設置され、下水処理施設の建設と操業の申請を受けて、公聴会を開かねばならなかった。当初はオンタリオ州水資源委員会と呼ばれていたが、一九七二年に環境聴聞委員会と名称変更がなされた。同委員会は廃棄物処理施設の操業許可申請についても公聴会を開かねばならなかった。一九七五年に環境アセスメント法の成立に伴ない、同名の委員会と呼ばれることになった。公聴会開催は以後、水質汚染に限らず、主な事業計画について環境アセスメントをすることとなったが、この常設的な機能の外に、臨時に州政府からの特別の要請による特別公聴会も開く権限を有することとなった。

#### B オンタリオ州環境アセスメント委員会の臨時委員会

トロント鉛冶金工場事件、フイッシュハー港事件、エリオット湖ウラニウム鉱事件等が、一九七〇年代後半までの例である。<sup>(21)</sup>しかし、州政府はこの臨時委員会の手続を必ずしも好まない。一九七八年二月二日に設置された特別委員会は、PCB焼却計画について、環境影響評価を行なう権限を付与されたが、この事件については後に、私企業業の計画であるとして、一般調査法<sup>(22)</sup>に基づく調査に切換えられた。一九七九年二月、州内閣は、この方法の方が楽で、環境アセスメント法では、有害物投棄計画には、企画された方法に代わる方法がないかどうかの詳細な検討を受けなければならなかったからである。カナダ環境法協会とミシシスアウガ市は、当該事業の調査について、別に立法がない場合に限り、一般調査法が適用されるのであって、本件のPCB焼却事業は、環境アセスメント法によるべきであると主張して州地裁に訴えた。地裁は、その主張を容認しなかった。<sup>(23)</sup>

#### 4 環境アセスメント委員会制度の評価

前述の簡単な制度紹介からも推定されるように、閣議了解に基づく制度は、事業企画者による自己評価を第一段階にしている、これは客観性・公平判断の担保を欠いていると思われる、かつ、第二段階としての政府による事業認可も原則として司法審査の対象にならない点で批判を免れない。

それにとどまらない。この種の委員会は、酸性雨のような越境公害問題に対処できないし、また多種多様な有害化学物質によって引き起こされている複雑な汚染問題にも対処できない。<sup>(24)</sup>この委員会制度が、工場、発電所などの

個別の公害発生源を規制対象に限定する限り、右の批判は当るであろう。この委員会の活動対象を、より広く保護を必要とする一定地域に拡げ、そこに存在する公害現象の分析と対策を提起する権限を付与することが解決の一案であろう。

### 三 個別の汚染源に対する政策と立法

#### 1 酸性雨対策

酸性雨は、カナダのみならずアメリカの河水、湖沼の魚の生存を脅かしている。一九七九年に出されたオンタリオ州サドベリーのニッケル製錬工場排気物調査は、ケベック州およびアメリカにある河水と湖沼が、酸性雨を媒介として汚染されていることを明らかにしている。<sup>(25)</sup> アメリカのオハイオ峡谷にある製鉄工場からの排気物は、酸性雨となってカナダの河水・湖沼を汚染している。

カナダでの酸性雨の原因については、調査が続けられているが、東カナダでは、五大湖周辺にあるアメリカ企業の活動によるだけではなく、カナダ内部の特にオンタリオ電力が燃やしている石炭によるという見解もある。この石炭もカナダ産のみではない。一六四〇万トンにのぼるアメリカ産の石炭もカナダで燃やされているとして、アメリカからの輸入を禁止すべきであると主張するのが、新民主党のリーダーである。<sup>(26)</sup> しかし酸性雨の原因は自動車排ガ

スによるところもある、という主張が、カナダとアメリカの教会指導者から出されている。そして政府に対し、排気ガスに含まれる窒素の規制基準を厳しくするよう求めている。この教会関係者の主張は、北ケベック州にあるノーランダ社と、オンタリオ州サドバリーにあるノンコ社に対し、名指しで排煙規制を呼びかけている。この決議は、一九八四年一月にトロントで開かれた全米キリスト教会連合とカナダ・ユナイテッド・チャーチの合同会議で示された。<sup>(27)</sup>この酸性雨は東カナダだけではなく西カナダのブリティッシュ・コロンビア州でも問題になっている。Hが五・〇という数字が同州議会への報告書によって明らかにされた。その原因は同州内の産業活動の外、アメリカからの越境公害にもよると推測している。この酸性雨のためにサケの養殖、動植物への悪影響が心配されている。<sup>(28)</sup>

こうした酸性雨のもたらしている経済的な損失は、年間約一億ドルにのぼるといふ計算が発表されている。アメリカでは一五億という。そこで、これら酸性雨に汚染された自然、都市などの被害を清浄化するために必要な経費はアメリカの分だけで二五億ドルから四七億ドルにのぼるとみている。これはワイオミング大学が米環境省の依頼で試算したものである。<sup>(29)</sup>

こうした事態に対して、カナダ内部で、連邦政府と州政府の間に協定を結んで防止しようとし、また、アメリカ・カナダ間でも国際大気汚染条約により、<sup>(30)</sup>排出規制を実施しようとしている。アメリカの特定の州とカナダの特定の州の間でも協定が結ばれている例があり、例えば、ミネソタ州とオンタリオ州は、双方の州の情報と技術の交換を約束し、ことにモニタリングのデータや湖沼汚濁の程度、その他の調査結果の交換を約束している。<sup>(31)</sup>

この酸性雨対策は、カナダの汚染の七〇%はアメリカからもたらされたものということもあり、一九八一年にレーガン大統領がカナダを訪れた時に対策を講ずる旨の声明を出しているが、その後、充分な対策がとられることなく

事態は悪化しつつあり、八四年の選挙のトピックになった。<sup>(32)</sup> アメリカ側の遅い動きに対し、カナダ側は、八三年九月の段階で、アメリカとカナダの環境省による合同委員会設置を提案し、その会議では、①環境基本権 (Environmental Bill of Rights) を承認し、それに従う国内法を制定すること、②モニタリングの強化、③環境管理の考え方で対処する、④地球的影響を与える公害源を出している国に、その原因除去を求めうる委員会をつくることを提案した。<sup>(33)</sup>

そして八三年末の段階で、カナダ側は、①アメリカ側の二硫化酸素排出の総量規制を求め、②年間、一エーカー当りの硫黄を一八ポンドにする目標を設定し、③情報交換をする委員会の提案をした。<sup>(34)</sup>

## 2 水質汚濁規制

カナダの水質環境には、従来から問題にされてきた五大湖汚濁の防止と、近時問題となっている酸性雨問題がある。また、河水湖沼など魚の生棲する水質の汚濁防止、特に海洋への汚染物投棄の防止は、一九七〇年代の初頭から環境政策として扱われてきた。

水質汚濁防止法令は、連邦水法が、連邦の責任を明示し、かつ各州法の法的枠組みを定めているが、実際はこれ以外の連邦もしくは州法令で、水質汚濁が規制されている。

水質汚濁防止法令は、大気汚染防止法令と法令を含めて、次の類型がある。<sup>(35)</sup> 第一の類型は、特定の汚染物質について排出基準を定め、それに違反するのを犯罪であるとする。もつとも特定のものについて建設許可と承認手続に



よって規制を加えることにもなっている。これらの規定を包括的な公害規制立法で定める州もあるが、個別立法形式をとる州もある。

第二の類型は市条令あるいは公衆衛生法による水質汚濁防止である。住民の保健・健康のために、下水処理場あるいはごみ処理場からの排出物を規制する場合がこれにあたる。この市条令らに基づく汚濁規制の実施については、別に定める公害規制法令がこれを行なうとする場合も多い。

第三の類型は特別立法により、特定の産業や活動を規制するものである。例えば天然ガス、鉱業、廃棄物処理に関するものがある。

#### A 五大湖汚濁

五大湖汚染問題は、以前から問題にされていたとはいえ、一九六四年に始まったカナダ・アメリカ合同委員会の調査により注目された。一九八〇年段階では、面としての公害源として土地利用からの汚染が問題とされているが、自動車からの窒素排気物が酸性雨を通して五大湖汚染の原因となっていることも指摘されている。もとより特定工場や下水処理場、農地家庭排水等からもたらされた、燐、重金属、産業有機廃棄物、沈殿物、農薬も汚染源とされている。

こうした事態に対応すべく、カナダ内部では、例えば、連邦・オンタリオ州両政府の五大湖水質協定が一九七六年に締結され、アメリカとの間では、これも五大湖水質協定が一九七五年に結ばれている。いずれも一九八〇年代に入り改訂されている。<sup>36)</sup>

## a 連邦と州の間の水質協定

多様な環境問題を抱え、それらに対して多角的な規制を必要とする五大湖の水質改善には、五大湖を州域内にもつ、オンタリオ州と連邦政府の間で、協定が締結されている。カナダ連邦・オンタリオ州間五大湖水質協定がこれである。この協定は一九七六年に締結されたものを改訂したもので、一九八二年七月一二日に改訂された。

その内容は次の諸点に要約される。(1)五大湖流域に位置する市の下水処理場を、一九八二年から八五年までに建設するため、連邦政府は六五〇〇万カナダドルを、一度に援助するという協定が、すでに一九八一年一〇月に成立しているので、これを具体化すること、(2)計画中のオンタリオ州内企業のプロジェクトは、危険・有害物質および地熱までは放射線物質を含む産業廃水の規制基準を、一九八三年一二月までに遵守しなければならない、(3)農業、動物飼育廃棄物から生ずる公害、固形および液体廃棄物の処理および廃棄から生ずる公害、土壌公害、土地流失公害などの規制、(4)一九七一年に開始された硫黄規制の協力体制の再重視、(5)商船およびレジャー用船舶がもたらす公害の規則測定、(6)五大湖流域の主たる廃棄物埋蔵地域の確認と保存をする努力、浚渫により生ずる公害を規制する義務を改更し、米加共同水質規制委員会の作成した基準を実施すること、(7)石油および危険公害物質の倉庫、パイプライン、沿岸油田開発塔、廃棄物貯蔵所などからの公害規制活動、(8)水に見出される長寿命物質の研究保存、評価測定、規制条件などの計画を開始すること、(9)米加国境流域へ放水される産業廃水および市町村廃水の経費測定計画の継続、(10)調査結果の審査機関連設置および新しい公害規制計画についての年次報告書の提出などである。<sup>37)</sup>

## b カナダ連邦とアメリカ合衆国の水質協定

カナダ連邦政府とアメリカ連邦政府との間では、五大湖水質協定が締結されている。この協定は、一九六四年に

始まる徹底した広範囲な調査を米加合同委員会が行ない、その結果、五大湖の汚染原因は下水処理施設の不整備、工場排水を含めた産業廃棄物、農林業などの土地利用、船舶の航行、湖底石油・ガスの採掘、家庭排水などであるとした。そして一九七二年、両国間で五大湖水質協定を締結した。<sup>(38)</sup> その中で、改善策としては、都市の下水処理施設の拡充を第一であり、これに加えて産業廃棄物処理施設の整備をあげた。しかし、この協定は、こうした改善策を両国がとらなかつた場合の法的強制力をもっていない。単に勧告、報告、調査の権限を米加合同委員会に付与するものである。とはいえ、この協定が締結される過程で、一九七〇年にはカナダの連邦水法、七一年にはアメリカのミシガン市環境保護条令とニューヨーク州法、七二年にはカナダの連邦環境省合成洗剤規則などが制定されて、これらが両国間の五大湖水質協定締結を導いた調査活動と無関係とは思われない。

この七二年協定は、七八年に改訂された。その際、リンによる富栄養化が最重要の問題であるとされた。家庭用洗剤については、その含有リン量を〇・五%にまで引下げるよう協定化し、その数量で五大湖周辺の都市下水の処理施設の規制値と定めた。しかし産業廃棄物のリン規制値は、単に実現可能な最大限と定めるにとどまった。この協定によると、汚染物質を、リンの他、ことにPCB、DDT、水銀、放射性物質をあげ、加えて、鉛と銅を大気浮遊物の物質としてあげている。この協定で強調されたのは、ノーポイント・ポリューションであつて、自動車排ガス、道路使用、土地開発など、面における公害現象である。しかしこの協定も調査、勧告の権限しかなく、越境公害を理由とする差止請求、発生した損害賠償請求を、この協定の違反を理由に求めることはむづかしい。それは因果関係の立証、管轄裁判所の決定、国家主権の問題があるからである。<sup>(39)</sup> 違反の事実認定と協定の解釈、それらに関する仲裁裁定の権限も、同条約に関する米加合同委員会の権限ではない。従つてこの協定の意味は、協定化の過

程と協定の締結を通して、両国連邦政府および、五大湖周辺の州に対し与える事実上の影響力であろう。

この両国間の協定に違反した協定当事国への法的拘束力を持たせるには、米加合同委員会の決定に法的強制力をもたせ、現在のように勧告的性質しか持たない制度を改善する必要がある。しかし、一九八三年段階でアメリカ政府はもとより、カナダ連邦政府もそうした改善をするつもりはない。その結果、五大湖汚染も、その原因の一つになつてゐる酸性雨規制も、不十分なもののままといえるが、この改善がなされれば、五大湖汚染は改善されよう。<sup>(40)</sup>

一九八三年末の調査では五大湖汚染にそれなりの改善がみうけられる。同年一月、米加合同委員会、水質委員会が発表した報告書によると、まず五大湖のうち産業活動に影響を最も受けるオンタリオ湖とエリー湖の周辺都市は汚水放出規制を実施し、一九七二年に設定された規制基準をクリアした。次に燐であるが、右の湖では一九七二年水準の一五%つまり、年間一万九〇〇〇トンから三〇〇〇トンに減少した。さらにミシガン湖のDDT、ポリ塩素化ビィヘニール、水銀は、七〇%もしくは九五%も減少している。しかし、ナイヤガラ川河口付近のラブ・キャナルでの地下産業廃棄物からしみ出ている化学物質は、オンタリオ湖の汚染源として残つてゐる。<sup>(41)</sup>

一九八三年一月、カナダ連邦政府はアメリカ政府との間で、五大湖への燐流入規制基準に関し、水質協定を改訂した。これによりさらに一五%減を目標とし、エリー湖については年一万三〇〇〇トンから一万一〇〇〇トンへ、オンタリオ湖については八二〇〇トンから七〇〇〇トンへ減少させるのである。<sup>(42)</sup>

以上のように五大湖の水質汚染防止のためには、米加合同委員会の調査を基礎として、両国間の水質協定がそれなりの機能を有している。

## B 河水湖沼の水質汚濁

### a 越境河川の汚濁

アメリカからカナダへ国境を越えて流入する河川が、アメリカ側にある汚濁原因によって汚れている疑いがあれば、カナダ側はその汚濁防止と補償を要求する場合が生じる。五大湖汚染のところで述べた米加合同委員会の外に、個別の交渉が行なわれることがある。例えば、一九八三年以来問題になっている一つは、アメリカのノース・ダコタ州からカナダのハドソン河に流れて行くミズリー川に、ダムを建設するというガリソン計画がある。この計画によると、アメリカ領土内でローン・ツリーダムを建設し、そこで貯水池ができる。その結果、カナダ領土内に流れ込むミズリー川の自然生態系を害し、また従来、カナダ側にも来ていた魚も少なくなる。これがカナダの主張であるが、当初はアメリカがそれを受入れず、連邦議会で建設予算を承認し、建設契約も締結してしまった。カナダはそれに反発し、両国合同の委員会設置をアメリカに求めたのである。一九八三年二月一四日、両国は、植物学者、エンジニアなどの専門家で構成する調査委員会を設置し、アメリカ側ミズリー川とそれが流れ込むカナダ側ハドソン湾の流域を調査することに同意した。カナダが魚のために四〇〇〇万ドルかかるバイパスを建設することを、合同会議で主張したが、アメリカは同意しなかった。<sup>(43)</sup>

なお、前述した五大湖汚濁の原因の四大汚濁源のうち、三つは河川であり、そのうち一つは越境河川であるナイヤガラ川である。この川のアメリカ側には産業廃棄物が地下に埋蔵されているラブ・キャナルがある。カナダ連邦の環境大臣はアメリカ側に対し、有害物処理を、米加合同委員会で主張しているが、カナダ側を満足させる対応策をアメリカがとっていないと理解している。<sup>(44)</sup>

## b 越州河川の汚濁

カナダ領土内には、複数の州にまたがり流れる河水があり、この河水が上流で汚染されれば、下流の州で、その汚染による損害も発生する。法的問題としては、下流の州立法で、別の州に属する上流沿岸の工場に対し、汚染規制ができるのか、そしてまた、損害賠償請求ができるのか、といったことがとりあげられている。カナダ連邦最高裁によりカナダの旧憲法に基づき、いずれも許されないと判決されている。その理由は、カナダ特有の州統治権の考え方から、州の立法権限を逸脱するからである。サスカチワン州およびオンタリオ州に、クロール・アルカリ工場をもち、それらの州の認可をえて操業していたドライデン・パルプ製紙会社と州際協同組合は、河水に水銀をたれ流した。この川はアニトバ州に流れ込んでおり、そのため、魚は汚染されて食用に供することができなくなって、市場価値を失った。そこで、マニトバ政府は、同河水での漁業を禁止し、その補償を州漁民扶助・汚染者責任法第(45)二条に基づき行なった。この法律によるとマニトバ州政府が、公害により経済的損害を蒙った漁民への補償を認めていると同時に、漁民の汚染者に対して有する、コモンロー上の損害賠償請求権を右州政府が、その汚染者に対して位請求権を行使する権利を定めている。

そこで、州政府は、同法に基づき、一、五九〇名の漁民に支払った約二〇〇万ドルを、会社に請求する訴訟を、同法ならびにコモンロー上の過失責任、ニューサンス、トレスパスを根拠に、マニトバ州裁判所に提起した。会社は、同法が州立法府の立法権限を逸脱するとして、カナダ連邦の憲法にあたる、ブリティッシュ・ノース・アメリカ法に違反すると主張したが、マニトバ州控訴院は、同法の合憲性を肯定した。この事件は連邦最高裁に上告された。

判決は連邦最高裁の裁判官七名のうち、四対三の僅少差で破棄され、同法は違憲であるとの判決が下された。理由は、他州にある工場などの財産が原因で河水が汚染され、その結果として、別の州で発生した損害につき、その他州の工場などへ損害賠償ができる立法は、州の立法管轄権を逸脱するものと判決した。

少数意見には、マニトバ州内で発生した損害の賠償請求にはマニトバ州の法令を援用して、他州の汚染者に請求できるとするものもある。

しかし全ての裁判官は、複数の州を流れる河水の公害は、連邦に専属管轄があるとみる点で一致した。<sup>(46)</sup>

この判決は重要な論点を提起した。すなわち、河水は数州をまたがって流れることがあり、汚染源が他州にあれば、それに対する損害賠償を求めることは、連邦議会による特別立法がない限りできないことになりはしまいか、という点である。また、ある州では公害源として規制対象とならない物質が、規制対象とする別の州に流入した場合、その州としては、公害発生源で規制はできないことになりはしまいかという問題である。<sup>(47)</sup>

#### c 富栄養化の燐規制

五大湖へ流入する燐を規制する米・加間の協定は、前述のごとく、五大湖水質協定の補充として、八三年九月に締結されたが、これとは別に、カナダ内部での燐規制は、後述する連邦水法<sup>(48)</sup>、およびそれに基づく含有燐規制規則によっている。右の法規定は、一九六〇年代に遡る。いわゆる「燐論争」<sup>(49)</sup>の結果、同法立法化の最終段階で、規制の根拠規定が挿入された。この規定によると、法定の最高許容量をこえる、これまた法定の富栄養化物質を含む洗剤またはウォーター・コンディショナーは、カナダ領土内で使用もしくは販売する目的で、輸入もしくは製造をすることが禁止される(同法第五章第一八条)。この規制実施のための臨検、違反物質の押収(二〇―二二条)の権

限も定められている。具体的にはこの法律に基づき、含有燐規制規則が定められている。<sup>(50)</sup>これにより燐および燐を含有するものを富栄養化物質であると定め、洗濯用合成洗剤については、五酸化物として燐が含有されれば、重量比5%を最大許容量とする。又、元素として含有されておれば、同じく二・二%とすると定めている。

d 連邦水法による規制

連邦水法は、水質汚濁規制の立法として、その役割は必ずしも大きくはない。<sup>(51)</sup>その理由は、この法律の立法目的が水質環境にあるというよりは、水質環境のための連邦と州の間の協定ガイドラインの設定や、その協定実施のための調査あるいは行政機関設置ガイドラインを設定するところにあるからである。<sup>(52)</sup>

しかし、この法律が水質汚濁規制に果たす役割は否定できない。第一に、「水質管理」の意味を明確にした。水質管理とは、水質汚濁発生に際して制裁を加えたり、浄化をはかることにとどまらず、日常的に水質を一定水準で維持することを指すものとした。第二に河水湖沼が複数の州にまたがる場合の対応策として、州際協議が必要なことを明らかにした。第三に水質管理計画の段階での住民参加を定め、利害関係者の公聴会での発言を考慮すべきことを明文で定めた(一三条一項)。これと関連して、同法は、水質源に関する情報を住民に提供する権限を環境大臣に付与している。こうした制度の下で住民参加が実現した例として、セント・ジョーンズ河調査、クアペル峡谷・オカナガンベンスン調査がある。<sup>(53)</sup>第四に、同法は「水質管理地域」を設定する規定をおき、全国的規模の水質管理システムをも設定することができるとしている。しかし、こうした地域は設定されないでいる。今後、この水質管理地域が設定されれば、その地域を管理する連邦行政機関が設置され、それにより、特定の州内に散在する水資源についても連邦が管理でき、また、その地域への不法投棄物に対する制裁も可能となる。刑法二四章の規定に



より、<sup>(54)</sup> 最高五〇〇ドルの罰金刑が適用されるであろう。

カナダ水法が水質汚濁防止に直接的にかかわったのは、湖沼の富栄養化対策としての、燐規制である。前述の通りである。

e 連邦漁業法による規制

国内河湖水湖沼の水質汚濁規制は、連邦法レベルでみると、連邦漁業法が中心である。たしかに同法全体の趣旨は、カナダにおける漁業資源およびスポーツ目的の魚類を保護することにあるが、その限定的目標は、公害から魚類および魚卵などの生育地を保護することにある。

この法律は、連邦議会が制定したものであるが、各州の内部のみにある河湖水湖沼を規制する立法でもあるという州最高裁判決がある。ニューブランズウィック州にあるフォレスト・プロテクション社は、同州政府との取決めに基<sup>(55)</sup>づき、同州内の森林にエゾ松駆除の製薬を散布してきた。そして連邦漁業法および害虫駆除薬品法<sup>(56)</sup>などに基<sup>(57)</sup>づき、その散布行為が告発された。その召喚の取消を求める申立てにつき、同州最高裁クインズ・ベンチは、連邦漁業法が、当時の連邦憲法にあたるブリティッシュ・ノース・アメリカ法九一条一二項に基づくものとして合憲であつて、それによる召喚も認められるとした。同条は、沿岸漁業および内陸漁業に関する連邦議会の専属管轄を認めていて、連邦漁業法はそれによつていとみたのである。

事件は、同州最高裁控訴院に上告されたが、同裁判所は、同法が原告会社と共同して事業を行なっている州政府をも拘束するものであると判決した。<sup>(58)</sup>

一九七〇年制定のカナダ漁業法は、一九七七年に大幅な改正がなされた。<sup>(59)</sup> 有害物質漏出事故の連邦環境大臣への

報告義務、汚染拡大の防止義務も定めるが、違反者への民事損害賠償規定が改正された。有害物質所有者、管理者、漏出原因者らは、共同で、その過失の有無の立証なくとも、連邦又は州政府に対し、汚染除去、汚染防止のための要した費用を合理的な範囲で補償しなければならない。そのみにとどまらず、被害を蒙った漁民に対しても汚染による収入減を補償しなければならない。この違反は厳格責任違反にあたり、裁判所は構成し、従ってその訴追に際し、違反者の故意過失の立証を要しないと解してきた。ただ、被告は相当の注意を払ったという抗弁が許されている。この法律は、この外に、連邦政府に対し、何が禁止される特定有害物質であるかの決定権限があり、それら物質の放出が許される許容度も、連邦政府が決定できる。

制裁としての罰金が拡大された。魚類生育地および魚卵を汚染した者も制裁対象者に加えられ、また五〇〇ドルであった最高罰金額が一〇万ドルに変更された。

事前に魚生育地への汚染を防止する方法として、連邦環境大臣は、新規の事業あるいは、既存の事業の拡大が、魚類生育地の汚染をもたらすと考えた場合には、事業計画の変更あるいは閣議決定による事業中止を可能にするため、関係者に対し、計画書の提出を求める権限を付与された。

なお汚染防止のための規則には、液体流出物規制規則として、クロール・アルカリ水銀、牛肉・豚肉食品製造、金属採鉱、馬鈴薯食品製造などに関するものがある。

この法律は、従来、連邦環境省によつて厳格に適用されてきたといわれる。<sup>(61)</sup>

しかし一九八二年七月に明らかにされた、連邦漁業大臣レメオ・ルブラン Remeo LeBlanc への疑惑は、同法の適用が改めて問題になる事件である。一九七九年の選挙中、同大臣は、アメックス・オブ・カナダ社に対し、砒素、

銅、鉛、亜鉛、ニッケル、カドミウム、セシウム、コロンビア州の北部海岸にあるアリス・アー  
ムに投棄することを、公聴会手続を踏まずに許可したのである。連邦議会は、この投棄物が、漁業法の定める許容  
度の八、〇〇〇倍の有害性を有するものであったとして、連邦政府の上下両院合同委員会できりあげたのである。  
新民主党のジム・フルトン議員は、議会がこの件につき、公開調査を行なうよう、一九八二年七月、要求している。  
公聴会無視については、ニシガ・インディアン環境保護団体、英国国教会も問題にしている。<sup>(62)</sup>

f 過度の地下水汲み上げの規制

地下水汲み上げによる隣接地陥没には、ニューサンス又は過失の法理で賠償請求が可能である。

原告は、隣接地の所有者が、地下水を汲み上げすぎて、その結果、土地が陥没した、として損害賠償の請求をし  
た。

最高裁はそれを支持し、その根拠を、被告がオンタリオ州水資源法の許容する汲み上げ量を超過したことによる  
責任に求めた。これにより、隣地の所有者も、その土地の下を流れる地下水汲み上げの権利が制限されることを認  
める。そして発生した損害からみて、刑事責任を問うのは妥当ではなく、民事上の過失責任もしくはニューサンス  
の責任法理によるとした。<sup>(63)</sup>

この判決は、従来認められてきたコモロ上原則を修正するものである。従来、他人の地下水の汲み上げに  
よる損害には訴権が発生せず、ただ、自分の土地が陥没した時にのみ、例外的に地下水汲み上げを理由に訴権が与  
えられたが、この判決により、地下水の汲み上げ自体が過失又はニューサンスの法理で争えることになった。それ  
に加えて、この判決は、水資源法違反という制定法違反を根拠に、独立した不法行為訴権が認められる余地を与え

たのである<sup>(64)</sup>。

## C 海洋汚染

### a 海洋投棄規制法

連邦法として海洋汚染防止の法令に、一九七五年海洋投棄規制法<sup>(65)</sup>が比較的早い時期に制定された。この法律によつて、特定の有害物質を故意に投棄することが禁止され、その他の有害物質も、その投棄には政府許可を必要としたので、よほどのことがない限り、水銀、カドミウムなどの有害物質の海洋投棄はなくなるであろう。許可が与えられても、特定海域で、安全措施をとつた上、政府の監督の下で投棄がなされる。規制対象となるのは、カナダ船舶のみならず、国籍いかんを問わずカナダ海域に入った全ての船舶、および航空機なども含まれる。制裁としては違法投棄者には、一〇万ドル以下の罰金が定められている。この法律に基づく規則は、投棄許可手続、許可料、投棄許可物質の最高有害基準、緊急投棄の報告手続などについて定める<sup>(66)</sup>。

### b 北部諸島領海法

ユーコン準州および北西準州の水質管理は、北部諸島水法<sup>(67)</sup>による。この地方の全ての水の使用あるいは転用は、同法により設置されたユーコン・北西準州領海委員会の許可が必要である。また、この領海への廃棄物投棄はこの許可なしには許されない。

許可なしの領海使用、廃棄物投棄に対しては、五、〇〇〇ドル以下の罰金に処せられる。許可条件に違反すれば、この罰金刑以外に、操業許可が取消される。これらに関連する事案がある。

まず、許可なしに廃棄物が領海に流出した責任を問われて、一、〇〇〇ドルの罰金が、ユーコン準州簡易裁判所から言渡されている。被告人は、硫酸銅工場をもつカナダ・インダストリ社である。同工場は、一時、労使紛争のため操業を中止していたが、その間、硫酸銅は、溶液にしてタンカーの貯蔵場へホースを使って、工場から送られていた。しかし、このホースが不備であったため、貯蔵場はあふれて、緊急用の水溜めに流れ込んだが、この水溜めに通じる管も腐敗していたので、遂に硫酸銅溶液は、タンカーの停泊するローズ水路へ、二、四〇〇ガロンも流れ込んでしまった。会社は、インディアン問題・北部開発省に連絡し、その調査に協力した。調査の結果、五マイルの下流で、魚の半数が四八分以内に死亡し、残りの半数は一時間後に全滅する程度の汚濁があることがわかった。一リットル当り一五ミリグラムの硫酸銅が測定された。同社が受けた廃水許可基準は一リットル当り〇・二ミリグラムであったので、許可条件にかなり違反していたのである。この点が、北部諸島領海法六条一項に違反するとして告発された。ユーコン準州簡易裁判所は、被告人会社が緊急事態に対し迅速かつ責任をもって対応し、また調査に協力したので、情状酌量の余地があるとして、一、〇〇〇ドルの罰金刑にとどめた。<sup>(88)</sup>一九七七年の判決である。

次の事例は、被告人会社の違反が未必の故意に近いとして、五、〇〇〇ドルの法定最高罰金刑を、同じくユーコン準州簡易裁判所から言渡された事件である。この判決では、環境保全と地域開発のバランスを考える際に、前者を優先すべき立場をとった点が注目される。一九七六年のユーコン準州簡易裁判所の判決である。被告人は、同州ファロで露天掘りを業としているシブロス・アンビル鉱業株式会社であるが、禁止されている産業廃棄物と許可基準をこえたソディウム・サイナイドをたれ流ししたものである。この化学物質は、同社が浮遊物質処理をする過程で生じたものであるが、一リットルにつき〇・〇五ミリグラムまでが許されていたところ、その一〇倍をたれ流し

となった。そのため、同鉱業所に隣接するローズ水路とその下流二八マイルにあるペリー川を含め、全ての魚類を死に至らしめる量であった。

このたれ流しは、同鉱業所の労使紛争の最中に管理職がタンクの破裂を防止するために行なった操作の結果、生じたものである。これは争議終結後も続けられ、連邦インディアン問題・北方開発省がそれを発見したのは、漏出開始後、七、八日を経過していた。測定結果に基づき、同省は、同社に対し、文書で充分な方法がとられるまで、鉱業所自体の操業停止を招きうる漏出物の流出は閉鎖することを命じた。同鉱業所は対応策をとったが、三日後、失敗に終わり、漏出が始まったが、その翌日、中和剤を投入するだけで、操業自体は継続した。そこで、翌日、連邦政府の担当官は、廃棄物たれ流しを中止するか、さもなければ操業停止の差止命令を申立てる、と鉱業所長に通告した。

裁判所で、被告人会社が右の漏出の原因として労使紛争や、悪天候をあげて抗弁したが、裁判所はこれらを認めず、むしろ厳しく、違反一日につき法定最高の五、〇〇〇ドルの罰金刑に処したのである。判決によると、会社は前述の文書通告を受けた日以後、重大な過失があり、政府からの要請に協力する真摯な努力もしなかった。しかも、その前の年に類似の違法たれ流しをしていたことからみて、今年も漏出事故がおこりうることを知っていたとみられたのである。判決は未必の故意に近いとした上、過去一〇年の経験から、環境保全は雇用機会と投資額を増大させる経済活動よりも優先的に保護されるべきであり、本件の違反事実は回復しがたい損害を環境に与えるとみただである。<sup>(69)</sup>

これらの判決の意味は、第一に北部諸島領海法違反に対し、罰則規定が現に適用されていることにあり、第二に

その違反が繰返し行なわれた上、政府の是正命令に従わない悪質な場合には、一日につき法定額最高の罰金刑が処せられるということであり、第三には、これとは逆に真摯な防止努力が事後的であれ為されれば、情状酌量されることであり、第四に罰金刑適用の理念は、経済開発よりも環境保全にあることを示した点である。

#### c 北極海公害防止法

北極海公害防止法<sup>(70)</sup>の前文によると、北極圏に埋蔵されている資源の開発と同時に、カナダ領北極圏におけるエコロジのバランス保持が、連邦政府の責任であると定めている。ここにいう北極海とは、西経六〇度以西、西経一四一度以東であつて、カナダの陸地から一〇〇マイルの海上を指す。

禁止されているのは、廃棄物を北極海へ投棄すること、および北極海へ流入するであろう陸地での投棄である。但し、規則によつてその投棄が許可されれば許される。この禁止に違反すれば、最高五、〇〇〇ドルの罰金を投棄責任者に対し課すことができ、また船主に対しては最高一万ドルが、投棄行為毎に予定されている。これらの罰金は一日について支払の命令が出るので、違反事実の終了まで毎日、この罰金が追加的に付課されることになる。なお、情状酌量はありうる。この他に罰則適用があるのは廃棄禁止物の投棄をしてしまった場合、それを公害防止官に通告しない場合である。

同法で禁止する廃棄物とは、水質変化により人間が使用することが、困難になる程度に水質を低下させる物質である。この場合、水質変化により、人の利用に供せられる、動植物および魚類の利用困難をもたらす水質汚濁も、これに含まれる。こうした物質のみではなく、廃水でも、熱処理その他の加工によつて、右に述べた程度に水質汚濁になっている水もまた、投棄禁止の廃棄物となる。

例外的に投棄が許される廃棄物については総督の定める命令があり、これには、領海公衆衛生令の認める家庭からの廃棄物、オイル・ガス製造・保全法の認める産業廃棄物、公共用地法の委任規則が定める廃棄物として、ビュフォート海の指定場所での調査目的を有するオイル投棄である。

ビュフォート海の開発は、六〇〇億ドルの価値ある海底油田から石油をとり出す計画として、ダメベトロ、ガルフカナダエッソ資源の各社から提起されている。この開発によって、一日七〇万バレルが採油されるが、他方、本開発計画が実行されると、その計画が終了するまでに一度か二度、五、〇〇〇バレル規模の油流出事故が予想されている。これは一九八三年一月一日、連邦環境省が連邦ビュフォート海環境評価再審査委員会に提出した資料の示すところである。困難な点は、北極に近い低温海水で発生した油流出の浄化作業であるという。

民事責任は無過失の絶対責任である。この責任は、資源開発者、廃棄物産出者、船舶所有者に課せられる。その額は廃棄物による人身被害に加えて、汚濁除去の費用も含めて決定されるが、その金額に上限が設定されている。例えば、複数のガス・オイル採掘会社が汚濁した場合、油田の数掛ける一、〇〇〇万ドルで上限五、〇〇〇万ドルである。船舶所有者には二億一、〇〇〇万ドルが課せられたことがある。

これらの違反を告発するに際しては、告発者の立証程度は、海洋投棄者の誰たるかを立証する必要はなく、ただ禁止されている廃棄物が特定の船舶その他より為されたことの立証で足りる。

事情によっては、公害防止官は、違反船舶の捕獲をすることができる。そして、罰則適用の手続が開始されることになる。無過失責任とはいえ免責されることがあり、それは船舶所有者の場合であって、同種の廃棄物を投棄する結果となった他の船舶も共同して海洋汚染をもたらした時には、その船舶から無過失に流出した廃棄物のみでは、



違反事業を構成しない旨の、反証に成功すれば免責される。

d 連邦漁業法

海洋汚染は、沿岸に設置されている製油所から海水に流出される公害物質によっても生まれている。これを防止するために、連邦漁業法に基づく基準が定められている。一九八三年一月三日、連邦環境省が発表した報告書によると、一九七七年から一九八〇年の三年間に三六の製油所からの排出物は五〇%から九五%が減少したという。具体的には硫黄が九五%、フェノールが七八%、窒化アンモニアが五六%、原油は五〇%の減である。それでも三六ある製油所のうち、五ヶ所が連邦漁業法の基準に合致しているにすぎず、一三ヶ所は五%以上、基準をオーバーしている。<sup>(76)</sup> 今後の改善が期待されている。

(1) John Swaigen, "Annual Survey of Canadian Law: Environmental Law 1975-1980", 12 OTTAWA L. REV. 439 ff. (1980). 以下の記述は、この論文に多くを負っている。なお環境法の特徴については、Estrin, "Annual Survey of Canadian Law - Pt. II: Environment", 7 OTTAWA L. REV. 397 (1975).

(2) Estrin, *ibid.*, at 405.

(3) インタービュー「カナダ・インディアン水銀中毒事件の現状——ジョン・オルシス弁護士に聞く」公害研究一九八三年七月号四九頁。

(4) R・トンブソン著・副田隆重訳、「カナダの環境法——概説」ジュリスト七六九号二六頁(リシック・森島編)「カナダ法概説」所収)

- (15) Public Inquiry Act, S.O. 1971, s. 49.
- (16) Re Royal Commission on the Northern Environment, (1983) 14 D.C.R. (3d) 416 (Ont. Div. Ct.).
- (17) The Ontario Water Resources Commission Act, R.S.O. 1970, c. 332; The Government Re-Organization Act, 1972, S.O. 1972, c.1, s. 70; The Environmental Assessment Act, 1975, S.O. 1975, c. 69.
- (18) Estrin, *supra* note 1, at 399; Swaigen, *supra* note 1, at 440.
- (19) Re Ca. Env'l L. Ass'n and Pitura, (1979), 9 C.E.L.R. 41 (Ont. Div. Ct.), *aff'd* (1981), 10 C.E.L.R. 80 (Ont.C.A.).
- (20) Swaigen, *supra* note 1, at 441; Ertin, *supra* note 1, at 399, n. 8, at 415.
- (21) NORTHERN FRONTIER, NORTHERN HOMELAND: REP. OF THE MACKENZIE VALLEY PIPELINE INQUIRY (Berger J. Chairman 2 Vols. 1977); Gamble, "The Berger Inquiry: An Impact Assessment Process, 199 SCIENCE 946 (1978); M. O'MALLEY, THE PAST AND FUTURE LAND: AN ACCOUNT OF THE BERGER INQUIRY INTO THE MACKENZIE VALLEY PIPELINE (1976); Berger The Mackenzie Valley Pipeline Inquiry, 16 OSGOODE HALL L.J. 639 (1978).
- (22) REP. OF THE ROYAL COMM. ON ELECTRIC POWER PLANNING, Vol. 1: CONCEPTS, CONCLUSIONS & RECOMMENDATIONS (A. Porter Chairman, 1980).
- (23) ROYAL COMM. ON ELECTRIC POWER PLANNING, A RACE AGAINST TIME: INTERIM REP. ON NUCLEAR POWER IN ONTARIO (A. Porter Chairman 1978).
- (24) ROYAL COMM. ON THE NORTHERN ENVIRONMENT, ISSUES REP. (Hart J. Chairman, 1978); INTERIM REP. AND RECOMMENDATION (Hart J. Chairman 1978).
- (25) THE CLUFF LAKE BD. OF INQUIRY, FINAL REP. (Bayda J. Chairman, 1978).

- (9) REP. OF THE ROYAL COMM. APPOINTED TO INQUIRE INTO WASTE MANAGEMENT INC., ET CETERA (Hughes J. Chairman 1978).
- (10) Re Royal Comm. on Conduct of Waste Manufacturing Inc. 17 O.R. (2d) 207, 6 CA. ENV'L L. NEWS 114 (Div'l Ct. 1977).
- (11) WEST COAST OIL PORTS INQUIRY: STATEMENT OF PROCEEDINGS (A. Thompson Comm'r 1978); STATEMENT BY THE HONOURABLE IONA CAMPAGNOLA ON WEST COAST OIL PORTS (Feb. 23, 1978).
- (12) ROYAL COMM. OF INQUIRY. FIRST INTERIM REP. ON URANIUM EXPLORATION (Dr. D. Bates Chairman, 1979).
- (13) Effect of Second Candu Reactor to Be Assessed, IER (Nov. 9, 1983), at 519.
- (14) PAUL D. EMOND, ENV'TL L., at 132 n. 6 (1978).
- (15) The Ontario Public Inquires Act, 1971, S.O. 1971, c. 49.
- (16) Re Canadian Env'tal L. Ass'n & Pitura, 9 C. E.L.R. 41 (Ont. Div'l Ct., 1979).
- (17) エンviron・雑誌『111111』
- (18) LEGISLATURE OF THE PROVINCE OF ONTARIO STANDING COMM. ON RESOURCE DEVELOPMENT, REP. ON ACID RAIN PRECIPITATION, ABATEMENT OF EMISSIONS FROM THE INT'L NICKEL CO. OPERATIONS AT SUD-BURY, AND POLLUTION CONTROL IN THE PULP AND PAPER INDUSTRY (1979).
- (19) "Federal, Provincial Governments Agree on Plan to Limit Acid-Rain Causing Emissions," IER (Oct. 12, 1983), at 458.
- (20) "Church Leaders Condemn Acid Rain, Call For Swift Action in Canada, U.S.," IER (Feb. 8, 1984), at 56.
- (21) "Report Says Rain On B.C. Coast Most Acid Reported Outside Eastern Canada," IER (Dec. 14, 1983), at 549.
- (22) "Canada to Supply Weekly Reports on Acid Rain to Media in Move to Boost Political Pressures", IER (Dec. 14, 1983), at

- 549.
- (8) Draft Treaty on a Regime of Equal Access and Remedy in Cases of Trans-frontier Pollution, in REP. AND RECOMMENDATIONS OF THE U.S. AND CA. BAR ASS'N JOINT WORKING GROUP ON THE SETTLEMENT OF INT'L DISPUTES (1979).
- (16) "Ontario, Minnesota Agree to Combat Acid Rain", IER (Oct. 12, 1983), at 486.
- (22) "Stafford Says Canada Should Set Example, Act Unilaterally to Curb Sulfate Emissions", IER (Nov. 9, 1983), at 514.
- (33) "Canada Ready to Negotiate on 'Urgent Basis', If U.S. Develops Broad Policy, Caccia Says", IER (Nov. 9, 1983), at 501.
- (37) "Long, Complex Debate on Acid Rain Predicted Because of NGA's Failure to Reach Consensus", IER (Dec. 14, 1983), at 550.
- (45) R.T. FRANSON and A.R. LUCAS, CANADIAN ENVIRONMENTAL LAW, Vol. 1, at 465-7, Butterworth Canada, (1976-84).
- (49) Agreement Between Canada and the U.S.A. on Great Lake Water Quality, 23 U.S.T. 301, T.I.A.S. No. 7312 (Apr. 15, 1972, effective) 参 参 月川倉夫「国際河川流域の汚染防止」国際法外交雑誌七七卷六号五四頁以下
- (53) Canada Signs new Pact with Ont. to Improve Great Lake Water Quality, IER, Vol. 8 No. 11, at 82. Canada, Ontario Signs new Pact on Great Lakes, IER Vol. 8 No 11, at 308.
- (88) Agreement Between The U.S.A and Canada on Great Lake Water Quality (Nov. 22, 1978) in IER REF. FILE, No. 31, 0601-9; B. Bilder, Controlling Great Lake Pollution: A Study in U.S. Canadian Env'l Corporation, 70 MICH. L.REV. 496; "Seeks Tighter Controls on Toxics in Revision of U.S. Canadian Agreement, 1: 5 IER 129 (May 10, 1978); U.S. Canada Re-

- vice 1972 Agreement, Ban Toxics, Tighen Fluent Limits, 2: 3 IER 169 (Jun. 1, 1978); Phosphorus Levels Near Toronto  
 Decrease, 1: 8 IER 275 (Aug. 10, 1978); Env'l Minister Bees Great Lakes Progress, 1: 10 IER 350 (Oct. 10, 1978); Signing  
 of Revised Water Quality Pact Delayed Pending Study of Costs to U.S., 1: 8 IER 240 (Aug. 8, 1978), 1: 9 IER 380-1 (Nov.  
 1, 1978); G.L. Water Quality Agreement Freed by OMB, Signed by the U.S. and Canada, 1: 11 IER 405 (Dec. 10, 1978); J.F.  
 Castrilli and A.J. Dines, "G.L. Water Quality Pollution Control: The Land Use Connection", 6 ENV'L POLICY & L. 16.  
 (29) D.C. Arbitbill, "The Plight of Am. Citizens Injured by Transboundary River Pollution", 8 ECOLOGY L. Q. 339.  
 (40) Henry Regier, a Member of the Int'l Great Lakes Fishery Comm.; Peter Rowcliffe, Toronto Law Firm Fasken & Calvin,  
 "JJC Said Bypassed As Often As Used, Could Become Force In Pollution Control", IER (Oct. 12, 1983), at 463.  
 (41) "U.S. Acid Rain Policy Will Be Adopted Before 1984 Elections, Ruckelshaus Says," IER (Dec. 14, 1983), at 537.  
 (42) "U.S. Canada Agree on Phosphorus Limits, Fails to Make Progress on Acid Rain Issue", IER (Nov. 9, 1983) at 500.  
 (43) "U.S., Canada Agree To Sep Up Panel For Garrison Project, IER (Dec. 14, 1983), at 544.  
 (44) *Id.*  
 (45) *Man. Fishermen's Assistance and Polluters' Liability Act*, S.M. 1970, c. 32.  
 (46) *Interprovincial Co-op. Ltd. v. Tho Queen*, [1976] 1 S.C.R. 477, 53 D.L.R. (3d) 321 (1975).  
 (47) Swaigen, *supra* note 1, at 486.  
 (48) *Canada Water Act*, R.S.C. 1970 (1 st Supp.) c. 5.  
 (49) Moreley, "Legal Developments in Canadian Water Management" (1972), 11 W. ONT.L.R. 139.  
 (50) *Phosphorus Concentration Control Reg.*, S.D.R./70-354, s.s. 73.

- (17) Moreley, "Pollution as a Crime: The Federal Response", (1973) 5 MANITOBA L.J. 247.
- (18) FRANSON & LUCAS, supra note 35, at 472.
- (19) Moreley, supra note 49; J. O'Riordan, "The Public Involvement Program in the O'Kanagan Basin Study (1976), 16 NATU-RAL RES. J. 177.
- (20) Criminal Code, R.S.C. 1970, c-34, s. 722(1).
- (21) Q.C. 76-331, May 12, 1976.
- (22) Canada Fisheries Act.
- (23) Pest Control Products Act.
- (24) R.V. Forest Protection Ltd., (1978) 20 N.B.R. (2d) 653 (N.B.Q.B.); *rev'd* in part, (1979) 25 N.B.R. (2d) 513 (N.B.C.A.).
- (25) An Act to amend the Fisheries Act and to amend the Criminal Code in Consequence thereof, S.C. 1976-77, c. 35, s. 1. (Amending R.S.C. 1970 (1st Supp.) c. 17 s. 3(2)).
- (26) Cheor-Alkali Mercury Liquid Effluent Regulations, S.O.R./77-575 (111 Can. Gaz. 3, Pt. II, 3074); Meat and Poultry Prods. Plant Liquid Effluent Reg. S.O.R./77-279 (111 Ca. Gaz., 4S. II, 1695); Metal Mining Liquid Effluent Reg., S.O.R./77-178 (111 Ca. Gaz., Pt. II, 667); Potato Processing Plant Liquid Effluent Reg., S.O.R./77-518 (11 Ca. Gaz./Pt. II, 1875); Alioarn Tailing Deposit Reg. S.O.R./75-347 (113 Ca. Gaz., Pt. II, 1543).
- (27) FRANSON and LUCAS, *supra* note 35, at 128.
- (28) "Environmentists Assail Government For Tailings Dumping Arctic Funds Decisions., IER (Dec. 14, 1983), at 500.
- (29) Pugliese v. Nat'l Capital Comm'n, [1979] 2 S.C.R. 104, 97 D.L.R. (3d) 631, *aff'd on other ground* 17 O.R. (2d) 129, 79

- D.L.R. (3d) 592 (C.A. 1977).
- (70) Swaigen, *supra* note 1.
  - (71) Ocean Dumping Control Act, S.C. 1974-5, c. 55.
  - (72) Ocean Dumping Control Regulations S.O.R./75-595 (109 Can. Gaz. Pt. II, 2786).
  - (73) Northern Island Waters ACT, R.S. 1970 (1 st Supp.) c. 28.
  - (74) R v. Canadian Industries Ltd. (1971), 8 C.E.L.R. 121, (YT. Reg. Ct.) C.E.L. Vol. 1 at 5002-3.
  - (75) R v. Cyprus Anvil Mining Corp. Unrep., Yukon Territory Magistrates Ct. Whitehome, Sep. 13, 1976, ECR Vol. 1, at 5004-6.
  - (76) R.S.C. 1970 (1 st Supp.) c. 2.
  - (77) Territorial Public Health Ordinance, S.O.R./72-33 s. 5.
  - (78) Oil and Gas Products and Preservation Act, R.S.C. 1970 c. 0-4.
  - (79) Arctic Water Experimental Pollution Prevention Reg. 1974 S.O.R./74 s. 599.
  - (80) The Canada Oil and Gas Land Reg. S.O.R./61-253; Canada Oil and Gas Drilling Production Reg. S.O.R. 61-253.
  - (81) "At Least One, Significant Arctic Oil Spill Seen If Beaufort Sea Development Process", IER (Dec. 14.), at 552.
  - (82) "Report Says Oil Refineries Exceeded Goals In Reducing Pollutants Discharges in Water", IER (Oct. 2, 1983), at 473.