

環境保護を目的とした貿易制限措置：GATT20条の解釈による正当化の限界

佐藤，弘基
九州大学大学院法学府

<https://doi.org/10.15017/10975>

出版情報：九大法学. 88, pp.516-470, 2004-09-15. Kyudai Hogakka i
バージョン：
権利関係：

環境保護を目的とした貿易制限措置

— GATT20条の解釈による正当化の限界 —

佐藤 弘 基

I. WTOと環境保護

1. はじめに
2. GATT20条

II. 「貿易と環境」に関するケース概要

1. 米国のキハダマグロ輸入制限(ツナケースI)
2. 米国のキハダマグロ輸入制限(ツナケースII)
3. 米国のエビおよびエビ製品の輸入制限(エビカメケースI)
4. 米国のエビおよびエビ製品の輸入制限(エビカメケースII)

III. GATT20条各項の検討

1. GATT 20条の検討手順
2. 20条(b)項
 - ① 保護対象の地理的範囲
 - ② 「必要な」の解釈 — 必要性の要件
 - A. 合理的に利用可能なすべての選択肢
 - B. 透明性の原則
 - C. 必要性の範囲
3. 20条(g)項
 - ① 有限天然資源
 - ② 保護対象の地理的範囲
 - ③ 保存に「関する」措置
 - ④ 国内の生産又は消費に対する制限と「関連して」実施される
4. 20条柱書
 - ① 柱書の目的
 - ② 「恣意的若しくは正当と認められない差別待遇」、「国際貿易の偽装された制限」

IV. 一方的措置としての正当化の可能性

1. 一方的措置のWTO・GATT法上の評価
2. 一方的措置の一般国際法上の評価

V. 結びにかえて

I. WTO と環境保護

1. はじめに

1995年1月1日、国際貿易を包括的に規律する国際機関として WTO が設立された。1947年の GATT に基づいた国際貿易体制が発展して発足した機関である。

WTO は、貿易の分野にとどまらず、国際通商分野全般において群を抜く重要性をもっている。というのも、GATT 体制はモノ（物品）の貿易のみを規律するものであったが、WTO 体制では GATT に加え、サービス貿易協定（GATS）や知的財産に関する協定（TRIPS）も取り込み、規律する対象を格段に広げたからである。また、諸協定で規律されていない分野であっても、WTO では様々な問題について「非貿易的関心事項（matters of non-trade concerns）」として交渉する場があたえられており、GATT 体制時に比べて、より多くの問題が提起されるようになって⁽¹⁾いる。しかし、その対象をどのように拡大するのは加盟国の政治的意思にかかっており、WTO 加盟国のなかには非貿易的関心事項を WTO 体制に組み込むことに消極的な国も多い。そのため、非貿易的関心事項を法的に整備することがなかなか進んでいないのが現状である⁽²⁾。

非貿易的関心事項のなかでも大きなテーマであるのが、GATT 時代からも多くの問題を提起してきた「貿易と環境」の問題、すなわち環境保護と国際貿易体制との関係である。

1972年の国連人間環境会議を契機として、国際環境問題に対処するために多くの国際条約が締結されるようになった⁽³⁾。国連人間環境会議において採択された人間環境宣言（Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment : 1972年6月16日採択）によると、「環境」は、「人間の生存を支えるとともに、知的、道徳的、社会的、精

神的な成長の機会を与えている (I-1項)』ものとされる⁽⁴⁾。より具体的には、「大気、水、大地、動植物及び地球の天然資源」を保護されなければならないものとして挙げ (II-2項)、とくに「祖先から受け継いできた野生動物」は、保全の対象として経済開発の計画作成において重視されなければならないとしている (II-4項)。しかし、これら天然資源や野生動物を保護の対象とする実効的な国際環境法は未だ作成できていない。そのため、このような地球環境を保護する国際レジームがない状態に危機感を抱いている先進諸国は、自国の国内環境法を通じて地球環境保護の実現を図ろうとしてきた。それを他国に強制させる有効な手段として貿易制限措置を用いたとき、この「貿易と環境」の問題が発生するのである。

たしかに、WTO の設立協定前文によると、WTO 加盟国の貿易・経済の関係は、「環境を保護し及び保全し並びにそのための手段を拡充することに努めつつ」貿易が拡大する方向に向けられるべきであるとされている。この文言から、WTO 協定では貿易が目指すものと環境が必要とするもの、すなわち経済発展と環境保護とを調和させることを目的のひとつとしており、環境保護を目的とした貿易制限措置も認めていると解釈できるかもしれない⁽⁵⁾。しかし、この姿勢は WTO 協定の中身である GATT に全く反映されていない⁽⁶⁾。WTO 体制においても GATT がその根幹にあるが、「1994年の GATT」という名称になって生まれ変わったようにみえた GATT は、1947年に作成された GATT をほとんど改正することなしに継承しているにすぎず、環境保護に関する規定等は取り入れられていないのである⁽⁷⁾。

この「貿易と環境」の問題を含めた非貿易的関心事項の問題一般に共通して言えるのは、GATT の基本原則との関係において、その非貿易的関心事項がどのように位置づけられるかということである。GATT の基本原則は絶対的な規範ではなく、他の政策目的によっては緩和されることも認められる。そして、どのような政策目的であればその貿易制

限措置が許容されるかを明示的に示しているのが、GATT20条の一般的例外規定である。原則的にはGATT違反である貿易制限措置も、その目的がGATT20条に列挙されている範囲内の事項に関するものであればGATT上合法であると認められる。しかし、どのような条件を満たせば一般的例外措置といえるのか。GATT20条は抽象的に列挙してあるだけであり、具体的な基準は存在しない⁽⁸⁾。そのような基準はGATTの原則の一つである「予測可能性の確保」の観点からは立法的に解決することが望ましい。だが、非貿易的関心事項をWTO体制に組み込むことに消極的な国が多い現在では、紛争処理機関の判断によって司法的に解決することも可能であると思われる⁽⁹⁾。

2. GATT20条

そもそも、GATT20条の一般的例外に列挙される項目のなかには、「環境保護目的の貿易制限措置」は例外の一つとして規定されていない。条項を文字どおりに解するならば、その時点で環境保護のための貿易制限措置は例外として許容されないといえる。

だが、環境保護を目的とした貿易制限措置をとる国(米国)は、20条の(b)項にいう「人、動物又は植物の生命又は健康の保護のために必要な措置」、および、(g)項の「有限天然資源の保存に関する措置」という2つの項を、環境保護のための貿易制限措置を正当化するものであると解釈して措置をとってきた。学説のなかにも、20条は条文のなかで「環境」の文言は用いてはいないが、(b)項および(g)項において環境問題に関連する2種類の貿易制限措置を加盟国に認めているとする見解も存在する⁽¹⁰⁾。

しかし起草過程をたどると、20条は衛生・検疫の面から必要とされる国境における通関手続を念頭において規定されたものであり、「環境」という広い利益の保護を対象としていなかったことがわかる⁽¹¹⁾。とくに20条(b)項にいう「人、動物又は植物の生命又は健康の保護のために必要

な措置」とは、あくまでも伝染病の予防や有害食品の搬入を阻止するために取られる措置を例外として認めるために規定された条項だと理解されており、起草過程における討議のなかでも環境目的の措置についての言明はなかった⁽¹²⁾。それにもかかわらず、(b)項を環境一般の保護について拡張して適用することが可能かどうかについては疑問が残る。また(g)項についても、ここで保護される「有限天然資源」とはGATTが起草された時代背景からして鉱物のような非生物資源のことを指していると考えるのが妥当であり、起草当時から現在のケースで扱われるような生物資源までも含んでいたとは考えにくい。さらに20条全体についても、この条項はGATTの義務の例外を規定するものであることから、狭い限定的な解釈を行うべきことがすでに確立した慣行になっていると考えられ⁽¹³⁾、環境に関する明示的な規定がない以上、20条が環境問題に関連する貿易制限を認めていると解釈するのには無理がある⁽¹⁴⁾。

このように考えると、WTO・GATT法と矛盾する環境保護目的の貿易制限措置を行うことを20条で正当化するのは、一見、不可能なように思われる。しかし、これまでの「貿易と環境」に関するケースにおいて貿易制限措置を20条で正当化しようと試みたとき、20条を援用すること自体を完全に否定した裁定はない⁽¹⁵⁾。また、1948年、23カ国を加盟国としてGATTが発足する直前の起草過程の討議がなされていた当時は、公害もほとんど問題となっておらず、地球温暖化、オゾン層の破壊、酸性雨、生物多様性の破壊といった、いわゆる国際的、地球的環境問題と呼ばれている問題はまったく知られていなかった⁽¹⁷⁾。GATTはそういった状況で作成された一般協定文書にすぎず、現在の問題に対処するにあたり条文の文理解釈に拘泥してもあまり意味はないともいえ、条約法条約31条3項(b)にいう「後に生じた実行 (subsequent practice)」を積極的に評価することが、環境保護目的の貿易制限措置に20条を適用する際には重要であると考えられる⁽¹⁸⁾。

そこで次章以降では、「貿易と環境」のケースと言われるものの中で

もとくに米国の希少動物 (生物多様性) 保護政策に基づいた貿易制限措置と GATT20条の関係に焦点をあてて、ケースの概要を説明し、裁定において20条、またその各項がどのように解釈されているのかを詳細に検討していく。そして、環境保護を目的とした貿易制限措置に20条を適用するのには限界があることを明らかにし、今後の GATT20条と環境保護措置の関係について問題を提起したい。

注

- (1) 「非貿易的関心事項」全般については、小寺彰編著『転換期の WTO—非貿易的関心事項の分析』(東洋経済新報社、2003年)を参照。非貿易的関心事項としては、本稿で扱う環境問題のほかに、競争政策や投資ルール、また労働問題、人権、文化などが考えられる。それら非貿易的関心事項は、ほとんど「貿易と—」という形で議論されるので、“trade and” issues とも言われている。同著、iii-iv頁。なお、2002年1月から始まった新ラウンド交渉では、「貿易と環境」に加えて、「貿易と投資」や「貿易と競争」に関する作業部会も作られて議論されている。
- (2) 小寺彰「WTO 体制における『非貿易的関心事項』の位置—その鳥瞰図」前掲書注1、3頁。
- (3) 大塚直『国際法』(有斐閣、2002年)117頁。
- (4) これはあくまでも「環境」の概念を間接的に示しているにすぎず、環境一般に関するよりはっきりした定義は現在においても存在しない。直接的な定義は、個々の環境条約において必要な範囲で、特定の資源やそれに対する悪影響を定義しているにすぎない。臼杵知史「国際環境法の形成と発展」水上千之・西井正弘・臼杵知史編『国際環境法』(有信堂高文社、2001年)1頁。
- (5) Shinya Murase, 'Perspective from International Economic Law on Transnational Environmental Issues', *Recueil Des Cours*, 253, 1995, p.326.
- (6) そのため、環境保護主義者の多くは WTO に対して不満を抱いているといわれる。Lester R. Brown (浜中裕徳訳)『地球白書2000-01』(ダイヤモンド社、2000年)322頁、参照。ここで Brown 氏は、WTO に対し、「地球環境の劣化傾向を食い止めることに、さほど緊急性を置いていない」という批判を加えている。
- (7) 中川淳司「WTO 体制における貿易自由化と環境保護の調整」小寺編書、

前掲注1、176頁。

- (8) 小寺、前掲注2、23-24頁。
- (9) 同上
- (10) 田村次朗『WTOガイドブック』(弘文堂、2001年) 198頁。
- (11) 村瀬信也『『環境と貿易』に関する WTO 紛争処理の諸問題』貿易と関税535号 (1997年) 82-83頁。
- (12) Steve Charnovitz, 'Exploring Environmental Exceptions in GATT Article XX', *Journal of World Trade*, vol.25, no.5, 1991.10, pp.44-45.
- (13) Christopher Thomas and Greg A. Tereposky, 'The Evolving Relationship Between Trade and Environmental Regulation', *Journal of World Trade*, vol.27, no.4, 1993.8, pp.28-29. 村瀬信也「GATTと環境保護」同著『国際立法』(東信堂、2002年) 435頁。
- (14) Kael W. Steininger, *Trade and Environment*, Physica-Verlag, Heidelberg, 1995, p.31.
- (15) 本稿では、GATT時代のパネル、および、WTOにおける紛争処理機関(Disputes Settlement Body: DSB)のパネル・上級委員会の紛争処理を総称して、「裁定(Arbitration)」という。また、裁定で出されたパネル・上級委員会の決定を、「報告(Report)」という。
- (16) このことから、紛争処理機関は20条によって正当化できる可能性自体は認めていると考えてもよい。後で紹介するケースの裁定のいくつかは、20条に直接の規定がない環境保護目的の措置であっても同条に適合させるための要件を挙げており、それによる正当化の可能性を認めていることがうかがえる。またWTO自体も、1996年12月の第1回WTO閣僚会議(シンガポール)に提出された貿易と環境委員会(Committee on Trade and Environment: CTE)の報告書(Report of the WTO Committee on Trade and Environment (CTE Report) (PRESS/TE 014: 1996年11月14日))において、国際協力に基づく多国間の解決が地球環境問題に対処する最善の方法であると明言する一方(para.171.)、GATT20条等WTO・GATT法の諸規定が多数国間環境協定(Multilateral Environmental Agreements: MEA)に基づくものを含めて環境目的の貿易関連措置を許容しうる、また、そのような許容性が重要であり維持されるべきであると述べている(para.174.)。
- (17) 山口光恒「自由貿易と環境保護」国際問題(1994年5月1日) 48頁。
- (18) 村瀬信也「GATTの規範的性格に関する一考察」法学(東北大学) 52巻5号(1988年) 780-783頁。

II. 「貿易と環境」に関するケース概要

1. 米国のキハダマグロ輸入制限⁽¹⁹⁾ (ツナケース I)

本ケースは、WTO・GATT体制における「貿易と環境」紛争のリーディングケースであるといわれている⁽²⁰⁾。

70年代以降、きんちやく網 (the purse-seine net) を利用する漁法は世界中でみられていた。東部熱帯太平洋地域 (the Eastern Tropical Pacific Ocean) においても同様であったが、他の地域と違うのは、きんちやく網をマグロ漁にも利用するということであった。この地域のイルカはマグロの群に付随して回遊するという習性をもっているため、マグロ漁をする漁民はその習性を利用し、海面に出てきたイルカを目標にその下にいるマグロの群をきんちやく網によって捕らえていた。そのため、マグロ漁に伴うイルカの付随的捕獲数が他の地域に比べて多くなるのは必然のことであった (para. 2.1-2.2.)⁽²¹⁾。

米国は、1972年、海洋哺乳動物保護法 (Marine Mammal Protection Act: MMPA) を制定し、商業的漁業に伴う海洋哺乳動物の付随的殺傷を減少させることを目的に、米国の管轄下にある漁業者の漁法を規制した。これにより東部熱帯太平洋地域でのマグロ漁ではイルカの付随的捕獲頭数が制限されることになった (para. 2.3.)。その後、1990年にMMPAは改正され、一定の基準数を超えて海洋哺乳動物を付随的に殺傷、またはこれに重大な被害を与えることになる商業的漁法により漁獲された魚またはその魚製品を輸入禁止とすること、という規制が加えられた (para. 2.3-2.6.)。そのため、1990年8月28日、米国政府は、東部熱帯太平洋地域できんちやく網漁によって漁獲されたキハダマグロ、およびキハダマグロ製品 (yellowfin tuna and yellowfin tuna products) の輸入禁止措置を発動し、輸出国側がMMPAの基準を充たしていることを証明しない限り禁輸措置を継続することとした。この措置は当初、メキシ

コ、ベネズエラ、バヌアツ、パナマおよびエクアドルに対してとられた (para. 2.7.)。

漁獲したキハダマグロの大半を米国に輸出していたメキシコは、輸出市場を確保するため、MMPA の要件を満たしているとの証明を米国政府に送付し、その後、同年9月7日にいったん輸入禁止措置が解除された。しかしその直後、米国国内の環境保護団体の圧力等もあり、メキシコ産のマグロおよびマグロ製品の輸入禁止措置を再発動することが決定された⁽²²⁾。措置の発動には少しの猶予が与えられたが、1991年2月22日、その猶予期間が切れると、メキシコに対する輸入禁止措置が再び効力を発生することになった (para. 2.7-2.11.)。

この輸入禁止措置を不当だと考えたメキシコは、GATT のパネル設置を要請した。パネルは1991年3月12日に設置され、審議が行われた (para. 1.1-1.3.)。メキシコは、米国の措置は GATT 11条 1項⁽²³⁾で禁止される数量制限にあたり、さらに米国産のキハダマグロと他国産のキハダマグロを差別する MMPA に規定された要件は、3条の内国民待遇に違反すると主張した (para. 3.1.)。それに対し米国は、本件輸入禁止措置は 11条 1項の適用対象ではなく、内国民待遇に関しても 3条に完全に適合し、加えて GATT 附属書 I の 3条⁽²⁴⁾についての注釈規定⁽²⁵⁾が適用されるとした。また仮に 3条に適合しないとされても、20条の (b) 項、(g) 項の一般的例外規定により正当化されるものであると反論した (para. 3.6, 3.11.)。

これに対してパネルは、まず、GATT 3条も 3条についての注釈規定も産品それ自体に関する措置のみを対象としていることを確認した上で、MMPA による措置はマグロの販売を直接に規制するものではなく、また産品としてのマグロに影響を与えるものでもないことを指摘した。そのため、当該措置がマグロ産品それ自体に適用されているとはみなすことはできないとして、3条に適合するという米国の主張は退けられ、措置は 11条 1項に違反する数量制限であるとした (para. 5.10-5.14.)。また

パネルは、米国の措置は20条(b)項および(g)項によっても正当化されないとした。

2. 米国のキハダマグロ輸入制限⁽²⁶⁾ (ツナケースⅡ)

ツナケースⅠでいう米国の禁輸措置は、マグロをメキシコから輸入しマグロ製品を米国に輸出するいわゆる「中継国 (intermediary nation)」にまで及んでいた。そのため、1992年3月11日にEEC (European Economic Community) が、次いで同年7月3日にオランダが、米国に対してGATT23条1項に基づく協議を要請した⁽²⁷⁾。しかし協議では満足すべき調整が得られなかったため、同年6月5日にEECは同条2項に基づきパネルの設置を要請し、7月14日、EEC及びオランダを共同申立国とするパネルが設置された (para. 1.1-1.3.)。

EECおよびオランダは、米国の輸入禁止措置は3条の注釈規定にいう「輸入産品について同種の国内産品と同様に適用される国内法令の輸入時、又は輸入地点における実施に関する措置」ではないと述べ、そのため注釈規定によって正当化することはできないと主張した。また、このことから本件輸入禁止措置は11条1項に反する数量制限であるとも主張した (para. 5.7.)。米国はツナケースⅠと同様、20条(b)項、(g)項の一般的例外により正当化されると反論した (para. 5.11.)。

パネルは、GATT3条とその注釈規定に関してはほぼツナケースⅠのパネル裁定と同様の見解を示してその適用は認められないとし⁽²⁸⁾、さらに禁輸措置は11条1項に違反するとした (para. 5.8-5.10.)。20条に関するもやはり適用できないとするものであったが、注目すべき点は(g)項の解釈である。まずイルカを保護する政策自体は「有限天然資源」を保存する政策であることを認め (para. 5.13.)、さらにその規定を援用するのは輸入国の領域内にある有限天然資源に限定されないとした (para. 5.33.)。結局は他の要件によって米国の措置の(g)項適用性は否定されたが、このことは20条(g)項を環境保護目的に利用する可能性を大きく開くこと

になった。そのため、以後の自国外の環境保護を目的とした貿易制限措置に関する「貿易と環境」のケースには、常にこの(g)項が登場することになる。

3. 米国のエビおよびエビ製品の輸入制限⁽²⁹⁾ (エビカメケース I)

ウミガメはすべての種が絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約 (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (1979年改正): CITES) の付属書 I⁽³⁰⁾ に含まれ、また、一種 (Australian Flatback) を除くすべての種が移動性野性動物種の保全に関する条約 (Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (1979年採択): CMS) の付属書 I または II、もしくは国際自然保護連合 (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources: IUCN)⁽³¹⁾ のレッドリストに挙げられている (para. 2.3.)。加えて、米国領海内のウミガメは、1973年に制定された米国国内法である絶滅危惧種に関する法 (The Endangered Species Act: ESA) において、絶滅危惧種としても挙げられている (para. 2.4.)。

エビ漁のトロール船によりウミガメが付随的に捕獲され、ウミガメの大きな死因となっているという調査結果から、米国の海洋漁業局 (National Marine Fisheries Service: NMFS) はエビトロール漁によるウミガメ混獲を防ぐための装置、「ウミガメ排除装置 (Turtle Excluder Devices: TEDs)」を開発し、1983年から TEDs の自発的な使用を米国のエビ漁業者に推奨した (para. 2.5.)。その後、TEDs の使用は規制として強化され、1987年に全米のエビ漁業者に対して特定地域でエビ漁をする際の TEDs 使用が義務づけられた。1990年にはその地域が全国に広がっている (para. 2.6.)。

1989年、米国はウミガメの保護地域を他国の領域にも広げ、米国と同等の混獲率を維持しているか、もしくは漁獲環境がウミガメに危険を引き起こさない場所でエビ漁をしているか、どちらかの条件を満たさない

かぎりウミガメに悪影響を与える方法で漁獲されているとして、エビの輸入禁止措置をとる Section 609 of Public Law 101-102 (Section 609) を制定した (para. 2.7.)。1991年には Section 609適用のためのガイドラインを制定し、すべてのエビトロール船は TEDs を常時使用すること、あるいは3年以内にウミガメの混獲を防ぐ同等の措置をとることを諸国に要求した。この時点では対象をカリブ海および西大西洋諸国に限定していた⁽³²⁾ (para. 2.8.)。

だが、1995年12月、米国国際貿易裁判所 (Court of International Trade : CIT) は、1991年 (および1993年) のガイドラインは地理的な適用範囲を限定しているという点で Section 609に違反していると判断し、ウミガメに悪影響を与える方法で漁獲されたエビに対してはいかなる地域で漁獲されたものであっても、1996年5月1日までに輸入禁止措置をとるよう政府に命じた⁽³³⁾ (para. 2.10)。この CIT の命令を受けて米国政府は、1996年4月に再び新たなガイドラインを制定し、Section 609の適用範囲をすべての国で漁獲されたエビに拡大した (para. 2.11)。当ガイドラインでは「ウミガメに影響を与えない方法で漁獲されたエビまたはエビ製品」が定義されたのと同時に、漁獲国の漁業環境がエビのトロール漁において偶発的にウミガメを混獲するおそれのないものであることを証明するための基準も明確に規定された (para. 2.12-2.13.)。加えて、漁獲国が米国のものに相当する規制プログラムを制定して、米国と同等またはそれ以下のウミガメ混獲率を維持していることを証明するための基準も規定している (para. 2.14-2.15.)。

こうして米国は、CIT の命令とガイドラインに従ってウミガメの保護をするために、特定国に対し一方的にエビの輸入禁止措置をとることになった。これに対して、インド洋周辺のエビ漁獲国であるインド、マレーシア、パキスタン、タイは、1996年10月8日、紛争解決に係る規則及び手続に関する了解 (Understanding on Rule and Procedures Governing the Settlement of Dispute : DSU)⁽³⁴⁾ 4条および GATT22条1項に基づき当

該措置に関する米国との協議を要請した。協議は同年11月19日に行われたが満足のいく解決には至らなかったため、マレーシア、タイは1997年1月9日、DSBにパネルの設置を要請し、同年2月25日にパネルが設置された。その後、パキスタン、インドもパネル設置を要請し、これらはマレーシア、タイのパネルに統合された(para.1.1-1.2.)。申立国4カ国は、米国の措置は11条1項で禁止されている輸入制限にあたりと主張した。米国は申立国の主張に対し、ツナケースと同じように、当該措置は20条により例外措置として認められると反論した。

パネルによると、そもそも米国は、Section609によって申立諸国からのエビに対し輸入禁止および制限措置をとることが11条1項にいう輸入禁止にあたりと認識していると推測され、仮に認識していないとしても、米国の措置が同条違反になることは明らかであるとした(para. 7.7.)。加えて、米国の20条による主張に対しても、米国の貿易制限措置は例外として認められないとした。パネルは20条の検討をする際、米国の主張した(b)項および(g)項を検討するより前に、米国の措置が20条柱書にある消極要件を満たすかどうかを検討して、米国の措置には20条を適用できないと判断した。そのため(b)項および(g)項各項の検討は行わなかった。その点を不服とした米国は上級委員会に上訴した。上級委員会は、パネルが用いた柱書を先に検討するという検討方法では、本来なら20条で正当化されるべき措置まで正当化されなく恐れがあるとして、改めて(g)項を検討してSection609による米国の貿易制限措置の適合性を肯定した(para. 120-121.)。だが結局、柱書の消極要件は満たしていないとして、ツナケース同様、米国の措置を20条によって正当化することについて否定している。

4. 米国のエビおよびエビ製品の輸入制限⁽³⁵⁾ (エビカメケースⅡ)

1998年11月6日にエビカメケースⅠのパネルおよび上級委員会報告が採択された後、東南アジアではウミガメの保護に関するいくつかの宣言、

決議、覚書等が採択されていた (para. 2.4.)。また、1999年1月21日、米国とエビカメケース I の申立国4カ国は、米国がDSBの勧告と裁定に従うための合理的期間を13ヶ月とすること、および、米国はDSBの勧告及び裁定の実施に関する報告書をDSU21条6項⁽³⁶⁾に従い1999年から2000年にかけて定期的に提出することを協議の上合意していた (para. 2.20.)。米国が提出した報告書には、1996年ガイドラインを修正するという意図が述べられていた。その修正点は、米国のウミガメ保護のための規制プログラムと諸外国の規制プログラムをより柔軟性をもって対照することと、漁獲国に対し認定を行うときのプランと手続を作成し公表することであった。後者の修正点は認定の過程における透明性と予測可能性の増大を図ったものである。また、報告書には、米国がインド洋地域の政府とウミガメの保護について合意に至るよう努力すること、TEDsの使用について技術的な援助を提供することも述べられていた (para. 2.20-2.21.)。

1999年7月8日、報告書に基づいて米国国務省はSection 609実施のための修正ガイドラインを公布した (para. 2.22.)。修正ガイドラインではSection 609による輸入許可認定のための基準が規定された。第一に、米国がエビの漁獲国に対し輸入許可を認定する際には、米国の規制プログラムと漁獲国の規制プログラムを比較して認定するため、漁獲国が検討できるように米国の規制プログラムの内容に関する詳細を公表した (para. 2.23.)。第二に、ウミガメに影響を与えない条件で漁獲されたエビまたはエビ製品にはSection 609による輸入禁止が適用されないとし、その条件を4つ規定した⁽³⁷⁾ (para. 2.24.)。第三に、米国に正式に輸入されるには、すべてのエビまたはエビ製品がウミガメに悪影響を与えない方法で漁獲されたか、あるいは、Section 609のもとで認定された国の管轄権内の水域で漁獲されたことが証明されていなければならないとした (para. 2.26.)。第四に、米国が年毎にSection 609によって輸入許可を決定する際、漁獲国の政府は過去に不許可とされていたとしても、自国に

おけるエビ漁の環境およびその状況を再検討するよう米国国務省に対して請求できる条項を設けた (para. 2.27.)。また、既に認定を受けている諸国に対しては米国が再検討を行うことができる手続も規定している。このように修正ガイドラインでは、ウミガメに影響を与えないエビ漁の環境をより詳細に考慮することが定められ、以前と同様、法的に TEDs の使用を強制したわけではない (para. 2.28-2.31.)。

しかし、米国がこのようにガイドラインを修正したにもかかわらず、2000年10月12日、マレーシアは再度 DSU21条5項⁽³⁸⁾に基づいてパネルの設置を要請した。マレーシアは、米国はエビの輸入禁止措置を解いておらず、エビカメケース I における DSB の勧告および裁定に従っているとはいえない、また制限的でない方法によるエビまたはエビ製品の輸入を認めるために必要な措置をとっていないとして、いわゆる報告に対する米国の履行確認を求めた (para. 1.4.)。

パネルは、米国も認めているとおりに当該措置は11条1項違反のままであることは明らかであるとした (para. 5.22-5.23.)。しかしその一方で、米国の修正ガイドラインは Section609の適用自体に影響を与えるものとは考えられず、それゆえ Section609はエビカメケース I の上級委員会裁定の時点から変更されていないとするのが妥当であるとした。そうであるならば、Section609は20条(g)項に適合すると判断したエビカメケース I 上級委員会の裁定が法的に有効である以上、尊重されるべきであり、よって当パネルにおいても米国の措置は20条(g)項により正当化できると判断した (para. 5.39-5.42.)。エビカメケース I の上級委員会は、(g)項の適合性を認めた後に20条柱書の検討に入り、米国の措置は柱書の消極要件を満たさないと判断して20条による当該措置の正当化を否定したのであるが、このエビカメケース II の裁定のパネルは、エビカメケース I 裁定後の米国の対応を検討、評価した結果、米国の措置は「恣意的若しくは正当と認められない差別」や「国際貿易の偽装された制限」を構成するものではなくなったとして、米国の措置は柱書の

消極要件を満たすと判断した。よって20条によって正当化できると認めただのである (para. 5.43-5.44.)。上級委員会もこのパネルの裁定と同様の見解を示すが、このエビカメケースⅡの裁定は「環境保護」が「貿易」に勝ったケースということもでき、GATT時代から続いた「貿易と環境」紛争の歴史の中で画期的な裁定であるといえよう⁽³⁹⁾。

注

- (19) United States - Restriction on Imports of Tuna (DS21/R : 1991年8月16日パネル報告 (未採択)), *I.L.M.*, 30, 1991, pp.1594-1623.
- (20) 平覚「メキシコ・米国間のイルカ・マグロ紛争に関する1991年のGATT・パネル報告」神戸商科大学商大論集45巻3号 (1993年12月) 366-367頁、早川修「WTO 貿易と環境委員会 (CTE) の作業過程とシンガポール後の展望」貿易と関税 (1997年10月) 108-107頁。
- (21) GATT・WTOのパネルおよび上級委員会の報告書には、通常、パラグラフ番号が記載されている。本稿で裁定の報告書を引用または参考する際には、文中に当該箇所のパラグラフ番号を記述する。
- (22) 詳しくは、平、前掲注20、370頁、参照。
- (23) GATT11条1項は、「締約国は、他の締約国の領域の産品の輸入について、…関税その他の課徴金以外のいかなる禁止又は制限も新設し、又は維持してはならない」として、GATTの基本原則のひとつである「数量制限禁止の原則」を定めている。
- (24) GATT3条に規定される「内国民待遇 (National Treatment)」とは、国産品と輸入品を同等に扱う非差別性の原則のことである。輸入品には、内国税や国内規則について国内産品よりも不利な待遇を与えてはならない。
- (25) GATT 附属書 I の 3 条についての注釈は、「内国税その他の内国課徴金又は 1 に定める種類の法令若しくは要件で、輸入産品について同種の国内産品と同様に適用され、かつ、輸入の時に又は輸入の地点において徴収され又は実施されるものは、内国税その他内国課徴金又は 1 に定める種類の法令若しくは要件とみなすものとし、3条の規定の適用を受けるものとする」と規定している。
- (26) United States-Restriction on Imports of Tuna (DS29/R : 1994年6月16日パネル報告 (未採択)), *I.L.M.*, 33, 1994, pp.839-903.
- (27) GATT23条1項は、「締約国は、(a)他の締約国がこの協定に基づく義務の履行を怠った結果として (違反申立)、(b)他の締約国が、この協定の規定に抵触するかどうかを問わず、なんらかの措置を適用した結果として

(非違反申立)、又は(c)その他の何らかの状態が存在する結果として(状態申立)、この協定に基づき直接若しくは間接に自国に与えられた利益が無効にされ、若しくは侵害され…ていると認めるときは、その問題について満足しうる調整を行うため…他の締約国に対して書面により申立又は提案をすることができる」として、「協議(consultation)」の申込について規定している。また22条1項は、加盟国は協定の運用に関する事項については、いかなることであれ協議の申込ができるとする。GATTおよびWTOにおいては、パネル手続よりも優先して当事国間の交渉による解決が目指されている。

- (28) パネルは、米国の措置には「マグロの漁獲方法」による差別に加えて、「マグロの輸入政策」による差別も含まれているとして、3条の注釈規定は適用されないとした (para. 5.9.)。
- (29) United States-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products (WT/DS58/R:1998年5月15日パネル報告、WT/DS58/AB/R:1998年10月12日上級委員会報告)。
- (30) CITES 附属書 I には、「絶滅のおそれのある種であって取引による影響を受けており又は受けることのあるもの」が列挙されている。ここに掲げられた種は、商業目的のための取引は禁止される。
- (31) IUCN には環境保護に賛同する国、政府機関、および NGO がそのメンバーとして加盟している。その数はおおよそ140カ国、980団体以上にのぼる。1948年設立。
- (32) また、1993年、ガイドライン対象国である西太平洋諸国に対し、相当数のエビトロール船が TEDs を使用していることの証明を要求するの新ガイドラインを規定した (para. 2.9.)。
- (33) 環境保護団体 (Earth Island Institute) が米国国務長官を訴えたケースの裁定。Earth Island Institute v. Warren Christopher, 913 Fed. supp. 559 (CIT 1995)。
- (34) DSU4条も GATT22条1項と同様、当事国間の「協議」について規定する。
- (35) United States-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products (WT/DS58/RW:2001年6月15日パネル報告、WT/DS58/AB/RW:2001年10月22日上級委員会報告)。
- (36) DSU21条6項は「紛争解決機関は、採択された勧告又は裁定の実施を監視する」としたうえで、「関係加盟国は、…勧告又は裁定の実施の進展についての状況に関する報告を書面により提出する」と規定する。
- (37) ガイドラインのいう4つの条件とは、①淡水において漁獲されたエビ ②TEDs を使用したトロール船によって漁獲されたエビ ③機械で網を回

収せず手で回収、もしくは米国の規制プログラムに一致するような特殊な装置を用いて網を回収する漁船によって漁獲されたエビ ④米国国務省がウミガメに影響を与えないと決定した他の方法で漁獲されたエビ、をいう。(para. 2.24.)。

(38) DSU の21条5項には、「勧告及び裁定を実施するためにとられた措置の有無又は該当措置と対象協定との適合性について意見の相違がある場合には、その意見の相違は、この了解に定める紛争解決手続の利用によって解決される」とある。

(39) 本ケースの裁定は、当時の新聞記事でも、「経済のグローバル化の牙城と見られがちな WTO が、環境問題にも関心を払った」事例として紹介された。『日本経済新聞』(日刊、2001年6月21日号) 9面

Ⅲ. GATT20条各項の検討

以上のように、「貿易と環境」に関するケースにおいてパネル・上級委員会の判断は、環境保護を目的とした貿易制限措置に対し基本的には否定的である。たしかに、エビカメケースⅡでは「環境」が「貿易」に勝ったといえるかもしれないが、これはエビカメケースⅠの報告にあわせて修正された米国の措置を確認するものであり、環境保護目的の貿易制限措置そのものが争われた他のケースとは多少性格が異なる。そこでここでは、ツナケースⅠ、Ⅱ、エビカメケースⅠの各裁定の20条の判断を詳しく検討することで、なぜ環境保護を目的とした貿易制限措置に対して否定的にならざるをえないのか、また20条を適用する際の限界点を、必要な場合にはエビカメケースⅡの裁定も見ながら明らかにしていきたい。

1. GATT 20条の検討手順

1996年のガソリンケースの上級委員会⁽⁴⁰⁾は、20条を検討する際、その柱書の意義を「20条に規定する例外の濫用の防止にある」と定義していた(p.22.)。その2年後のエビカメケースⅠのパネルは、同裁定の判断を参

考に、措置が正当化されるためには各項、すなわち(a)項から(j)項の要件だけを満たせばよいのではなく、20条の柱書によって課される要件も満たされていなければならないとした (para. 7.5.)。そうして、米国の措置の20条適合性を検討するにあたっては、初めに問題の措置が柱書の条件を満たすかどうかを決定し、満たす場合はそのあとで(b)項や(g)項を満たすかどうかを検討するとしている (para. 7.6.)。

しかしこれは、20条の検討手順としては異例の方法である。本ケース以前の裁定においては、措置の20条適合性を検討する際、常に各項の援用可能性を先に検討している⁽⁴¹⁾。本稿で取り上げている「貿易と環境」に関するケースについていうならば、柱書よりも(b)項や(g)項を先に検討するのである。そうして措置に20条のいずれかの項の援用が可能であると判断された場合に限り、柱書のいう「任意の若しくは正当と認められない差別待遇の手段となるような方法」、または「国際貿易の偽装された制限となるような方法」に当該措置が該当しないという消極要件に当てはまるか否かについて検討をするとしていた。

たしかに措置が柱書に適合しないと判断されれば、各項に該当するかどうかは20条に関する裁定上の法的結論には影響を及ぼさない。だが当該措置が各項に該当するか否かの判断によって、その措置およびその基礎にある政策のGATT上の位置づけが明確になり、柱書で結局GATT違反とされるにしても、それなりのGATT上の評価を与えることができるだろう⁽⁴²⁾。国際的関心が高いが法的な仕組みは完全でない地球的環境保護に関する措置および政策にとって、そのような評価は極めて重要であると考えられる。

そこで本章では、通常の裁定に倣って、まず(b)項および(g)項のパネル・上級委員会裁定について、その後、柱書に関する裁定について検討する。ただし本稿で扱う各ケースの裁定の中には、20条(b)項、(g)項および柱書の3つすべてを同時に検討している裁定はない。ツナケースI・IIのパネル裁定では、(b)項、(g)項の適合性を否定したため柱

書の検討はしていない。また、エビカメケース I のパネル裁定では柱書の検討を先にして当該措置が柱書に適合しないと判断したため、逆に (b) 項、(g) 項の検討をしていない。エビカメケース I の上級委員会、エビカメケース II のパネルにおいては、(b) 項はもともと争点になっていないため検討されたのは (g) 項および柱書のみであり、エビカメケース II の上級委員会では柱書のみが争点になっている⁽⁴³⁾。

2. 20条(b)項

(b) 項 人、動物又は植物の生命又は健康の保護のために必要な措置
necessary to protect human, animal or plant life or health

20条(b)項は、人、動物、および植物の生命・健康の維持に必要な通商上の措置を自由貿易の例外として許容している。この(b)項の下で輸入禁止などの WTO・GATT 法に矛盾する措置が正当化されるためには、保護される人体および動植物に対して国家管轄権が行使できること、および、措置に必要性が認められること、という2つの要件を求めている⁽⁴⁴⁾と考えられる。エビカメケース I および II の裁定は (b) 項を検討対象としていないため、ここで述べる自国外の環境保護のケースとしてはツナケース I および II のパネル裁定のみを扱う。

① 保護対象の地理的範囲

ツナケース I のパネルは、輸入制限措置を発動する国の管轄外の人、動植物の保護を目的とする措置が20条(b)項の適用範囲内に含むか否かについては、文言上明らかではないとしている。そのため地理的な適用範囲の問題は、(b)項の起草過程とこの規定の目的、さらには当事国によって主張される解釈が一般協定全体の運用にもたらす結果、それら両方を分析する必要があるとした (para. 5.25.)。

パネルは、ITO 憲章のニューヨーク草案⁽⁴⁵⁾における現 GATT20条の対

応条項 (草案32条) の「人、動物および植物の生命または健康を保護するための措置」を規定する条文 ((b)項) には、「輸入国において同様の条件の下で、当該措置に相当する国内保護措置が存在する場合に」限るという但書が挿入されていたことに注目した。その文言は後に不必要なものとして削除されたが、パネルは、この文言が挿入されていたという事実は、起草者が輸入国内の公衆衛生上の規制を輸入国自身が濫用することに対して強い関心をもっていたことを示しているとした (para. 5.26.)。すなわち GATT の起草当時は、(b)項の措置は輸入国内の保護措置に限定して適用されると考えられていたというのである。仮に(b)項が対象としている措置に域外的な保護措置も含むと解釈すれば、各締約国が他の締約国の生命・健康の保護に関する基準を一方的に決定することになってしまい、それは他の GATT 締約国の主権を害することになる (para. 5.27.)。そうすると、GATT は同一の国内規則をもつ締約国間だけの限られた貿易に関してのみ法的な安全を提供する枠組みになってしまう (para. 5.27.)。これは明らかに GATT の精神に反するものである。よって米国の輸入禁止措置、およびメキシコに課した MMPA の規定は、20条(b)項にいう例外の要件を満たさないとしている (para. 5.29.)。

また、ツナケースⅡのパネルは(b)項よりも(g)項の検討を先に行い、まず(g)項の「有限天然資源」が同項を援用しようとする国の領域内に存在することが求められているか否かについて検討をしたが、ここでも起草過程における議論を持ち出した。その結果、起草過程においては必ずしも明確ではなく、起草過程の議論からは(g)項の「有限天然資源」が適用国の管轄権内に存在しなければならないかどうかは見出せないとした。この考え方を(b)項の検討にも応用し、(b)項の保護対象の生命が領域内に存在しなければならないかどうかは起草過程の議論を検討するだけでは読み取れないとしたのである (para. 5.33.)。こうしてパネルは、保護対象の生命の領域外性が肯定できる可能性を示した。だが、東

部熱帯太平洋地域のイルカの生命および健康を保護する政策、すなわち米国領域外の動物の生命を保護する政策は、米国の管轄権内において実行される場合のみ、具体的には米国の自国民と自国船舶に対して行われる場合のみ、(b)項で認められた政策の範囲内であるとした。保護対象物の領域外性は肯定できるとしても、保護措置自体の管轄権外性は認められないということである (para. 5.33.)。

結局、(b)項の域外適用の可能性は、ツナケースⅡのパネルの解釈においても否定された。自国領域外の環境保護を目的とした貿易制限措置を(b)項で正当化しようとする米国の主張はこの裁定以後、エビカメケースⅠのパネル裁定において試みられた⁽⁴⁶⁾だけで、その他の裁定では主張されなくなった。だが、(b)項による正当化の困難性は、この保護対象の地理的範囲の問題だけにあるのではない。次の「必要な」の解釈にもそれがうかがえる。

② 「必要な」の解釈 — 必要性の要件

ツナケースⅠおよびツナケースⅡのパネル裁定は、(b)項適用の必要性を満たすための要件を挙げている。これらのケースでは(b)項の「必要な」という文言についての解釈が示されたのだが、GATTという実体法規に矛盾する環境保護措置を(b)項で正当化できる可能性は、この「必要な」という文言の解釈いかんでかなり減じられるといっても過言⁽⁴⁷⁾ではない。

ツナケースⅠのパネルでは、(b)項を援用するための第一の前提として、「合理的に利用可能なすべての選択肢 (all options reasonably available)」を尽くしたということの立証を求めた (para. 5.28.)。加えて、当該措置が「予見不可能な条件 (unpredictable condition)」に基づいたものである場合には、生命または健康の保護に必要なものとはみなし得ないとした (para. 5.28.)。すなわち、20条の適用に際しても GATT の基本原則である「透明性の原則」⁽⁴⁸⁾に従うことが求められたのである。

このようにツナケース I のパネル裁定による検討では、「必要性」を二つの要件に分けて検討がなされた。加えて、ツナケース II 裁定のパネルは、どこまでが必要な措置といえるのか、すなわちどこまでが(b)項で許容される例外措置にあたるのかという「必要性の範囲」も検討すべき対象とした。そこでここでは、必要性の要件を「合理的に利用可能なすべての選択肢」、「透明性の原則」、「必要性の範囲」という3つにわけて、それぞれパネルがどのような検討をしたのかを概観する。

A. 合理的に利用可能なすべての選択肢

ツナケース I のパネルは、措置が必要性の要件を満たすためには、「合理的に可能ないくつかの措置のなかで GATT の規定と最も抵触が少ない措置」(以下「LRA 基準」と表記する⁽⁴⁹⁾)をとることが要求されるとした。その結果、米国はイルカ保護という目的を達成するための GATT 整合性のあるすべての措置を検討し尽くしたことを立証していないため、LRA 基準に基づいて、当該措置は GATT 不適合であると言わざるを得ないとした。加えて、イルカが多数国の領海や公海を回遊する特性をもつという点に鑑みると、多数国間において「国際協定の締結」をすることが LRA 基準を満たす措置として望ましいと提案している (para. 5.28.)。

もっとも、このように LRA 基準を用いて「必要性」を解釈したのは、ツナケース I の裁定が初めてではない。LRA 基準がパネルによって論じられたのは、1989年の米国1930年関税法337条ケースのパネル報告⁽⁵⁰⁾で20条(d)項の「必要性」の解釈において採用されたのが初めてであり、(b)項についても1990年のタイ・タバコケース⁽⁵¹⁾の裁定で採用されている⁽⁵²⁾。だが、(b)項の解釈に LRA 基準を用いて「合理的に利用可能なすべての選択肢」が存在しないことを立証しなければならないというのは、その文言から当然に導かれる結果とはいえない。またツナケース I のパネルは「国際協定の締結」が「他のとりうる措置」としたが、国際環境保

護に関する措置として「国際協定の締結」が望まれるのは、ほとんどすべてのケースにあてはまると考えられる。しかし、とくに国際環境保護に関する場合は、「国際協定の締結」という要件を満足することは事実上きわめて困難と思われる。環境保護の必要性を論じる立場から見れば、環境保護を目的とした貿易制限措置に20条(b)項を適用することに対して厳格すぎるといえるかもしれない。⁽⁵³⁾

B. 透明性の原則

ツナケース I のパネルはこの LRA 基準による検討に加え、米国の措置が「予見不可能な条件」であったことも (b) 項の援用を認めることができない理由の一つに挙げている。パネルによると、本件措置は、同時期における米国の漁民による混獲率を基礎として外国漁民に許容されるイルカの混獲率を事後的に決定するというものであるため、外国は事前に規制の基準を知ることができないものとなっており、そのような措置は「予見不可能な条件」に基づくものと認定した (para. 5.28.)。このような「予見不可能な条件」に基づく措置は、GATT の一般原則である「透明性の原則」に適合しないというのである。

しかし、「透明性の原則」は GATT の基本原則として明文で定義されている「最恵国待遇の原則 (1 条)」や「内国民待遇の原則 (3 条)」などとは違い、特定の条文によって厳密に定義されているものではない。GATT 10 条⁽⁵⁴⁾は加盟国に対し自国の貿易規則を公表することを求めているが、「透明性の原則」はこの 10 条の規定を中心とした GATT 全体から導き出された原則であるといわれる⁽⁵⁵⁾。どの加盟国であっても実情を把握できるように各々の情報が公開されていることが、GATT の目指す「将来の予測が可能な安定した国際貿易体制」を作り上げるうえで必要不可欠であるともいえる⁽⁵⁶⁾。そう考えるならば、「透明性の原則」に反した例外措置は認められるべきではなく、本パネルのいうように「透明性の原則」が 20 条を適用するうえで要件の一つになっているとすることには納得がいく。

C. 必要性の範囲

ツナケースⅡにおいて争われている米国の措置は、メキシコ産のマグロを輸入して作られた製品に対してとられた、いわゆる中継国からの産品に対する輸入禁止措置である。⁽⁵⁷⁾ パネルはツナケースⅠの裁定に触れて、米国のメキシコに対するマグロの輸入禁止措置それ自体ではイルカの生命および健康を保護するという目的は果たされないと述べ、ツナケースⅠのパネル裁定で否定された米国の措置の必要性を、異なる視点から再度否定している (para. 5.37.)。マグロを漁獲し輸出する国の政策を変更させることによってのみイルカの保護という望ましい成果が得られるのであって、禁輸措置それ自体のみでは目的は達成できない。このことは中継国に対する輸入制限についても同じであり、中継国の政策そのものが変更されないかぎり漁獲国に影響を及ぼすことはできず、イルカ保護という目的は達成できない (para. 5.37.)。そう考えると、当該措置は他国の政策の変更を強制する目的でとられる貿易制限措置であり、その措置自体は「動物の生命又は健康の保護にとって必要なもの」とはみなされないというのである (para. 5.39.)。

このパネルの判断は、環境保護を目的としたものに限らず、一般的にもある加盟国の政策や措置によって他の加盟国に同様の政策もしくは措置の選択を一方的に強要することは、WTO・GATT 法上の措置として妥当でないことを示したものである。⁽⁵⁸⁾

3. 20条(g)項

(g)項 有限天然資源の保存に関する措置。ただし、この措置が国内の生産又は消費に対する制限と関連して実施される場合に限る。

relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption

① 有限天然資源

20条(g)項の起草過程における各国の認識では「有限天然資源 (exhaustible natural resources)」とは鉱物のような不足している (scarce) 非生物天然資源と考えられており、イルカ、ウミガメのような生物天然資源は再生可能ともいえ、「有限天然資源」には含まれないと考えられていた。⁽⁵⁹⁾

しかしツナケースⅡのパネル裁定は、生物天然資源であるイルカであっても、その群が枯渇する可能性はあり、そのためイルカも「有限天然資源」に含まれるとした。また、その保護政策の(g)項妥当性は現在その群が減少しているかどうかには依拠しないとして、イルカを保護する政策は「有限天然資源」を保存する政策であることを認めた (para. 5.13.)。パネルは、石油、鉱物などの天然資源に加え、野生動植物という生物資源もこの範疇に含まれるとしたのである。

さらにエビカメケースⅠ上級委員会の裁定によると、起草過程における各国の認識だけでは、20条の範囲から「生物」天然資源を排除している証明とはならない。(g)項が枯渇する (exhaustible) 鉱物や他の非生物天然資源の保存のみに関する規定であると仮定するのは「時代遅れ」であり、当該ウミガメ (5種) の有限性は否定しがたいとした (para.131-132.)。

また、すべてのウミガメがCITESの附属書Ⅰにリストアップされているのは、保護されるべき動物であることの証明になると述べ、GATTの解釈にCITESの基準を取り入れることも試みている。しかしCITESは、絶滅のおそれのある野生動植物そのものの国際取引を規制することでその種の保護を図ることを目的とするものであり、漁業によって付随的に捕獲することまでをも規制するものではない。そのようなCITESの基準を本ケースの保護措置に当てはめて判断するのは、すこし無理があるように思われる。

加えて、同ケースの上級委員会は、生物化学の見地からの意見も参考

にし、生物は第一義的には再生産ができるため「再生可能」であるが、しばしば人間の活動により、枯渇、消耗、絶滅の可能性があるという見解も提示した (para. 128.)。ツナケースⅡの裁定でも言われたとおり、当該資源が再生可能であるということ自体は(g)項適用を否定する根拠になりえないというのである⁽⁶¹⁾。さらには、生物は、石油、鉄鉱石、その他非生物資源と同じように限られているものであるとした「環境と開発に関する世界会議」の報告書の意見も有効に取り入れている (para. 128.)。

さらにエビカメケースⅡのパネル裁定では、米国の実施措置がエビカメケースⅠの上級委員会裁定で検討されたものと同じであるとするならば、本裁定においても同上級委員会と異なる結論に至るべきではないとして、エビカメケースⅠ上級委員会の判断を踏襲している (para. 5.39.)。

これらの裁定から、(g)項の「有限天然資源」の範囲には、「生物」天然資源も含まれるという解釈が確立したものになっているといえる。それは、イルカやウミガメのような希少動物を保護するための貿易制限措置について、(g)項で正当化できる可能性を大きく広げたことを意味する。WTOの姿勢が環境保護に傾いたことによるものだと捉えることもでき、環境保護の立場から見ると評価できる変化であるといえる⁽⁶³⁾。

② 保護対象の地理的範囲

1988年のニシン・サケケースのパネル裁定は、(g)項の検討をする際、当該措置が国内生産または消費に対する制限と「関連して (in conjunction with)」実施されたとみなされるためには、このような制限を「実効的なもの (are made effective)」にすることを主要な目的として措置が実行されなければならないという判断基準を示した (para.4.6.)。この基準を参考に、ツナケースⅠのパネルも、(g)項はそれらの制限を「実効的なもの」にすることを主要な目的とした貿易措置のみを許容するものであると位置づけた (para. 5.31.)。そうして、制限を「実効的なもの」

にすること、すなわち生産または消費を実効的に制限できるのは、有限天然資源が自国の管轄下にある場合に限られるとして、その保護対象を輸入国領域内の有限天然資源に限定した (para. 5.31.)。

一方、ツナケースⅡのパネル裁定は、ツナケースⅠのパネルとは異なる解釈をした。パネルは、条約法条約32条で認められる解釈の補足的な手段には「条約の準備作業および条約の締結の際の事情」を含むとあることから、ITO 憲章および GATT の起草過程における交渉を参照することを試みた。その結果、交渉における加盟国の声明や修正された草案からは、(g)項にいう「有限天然資源」の存在場所に関する問題についての意図は明確に読み取ることはできず、(g)項で許容される措置は、規定を援用する加盟国の領域内にある「有限天然資源」の保存に関する政策による措置に限定される理由はないとして、ツナケースⅠのパネル裁定を否定した (para. 5.20)。

また同パネルは、このような結論に至る過程において、「対人管轄権に基づく領域外での管轄権の行使は原則としては禁止されない」ということが一般国際法上の原則となっているとして、これも (g)項適合性が認められる根拠の一つにあげている (para. 5.17.)。ただこの原則からは、当該米国の措置のように、輸入禁止措置という間接的な手段によって他国民の行為を規制することができるということまではいえない。あくまでも、自国民に対する対人管轄権を通じた自国領域外の生物資源の保護を認めているだけである。そのため、同パネルの裁定から導かれる結論としては、保護される有限天然資源は自国の領域内に存在する必要はないということだけであり、依然、対人管轄権に基づかない、すなわち他国民に対する領域外での管轄権の行使の問題は残されたままになっている。⁽⁶⁴⁾

一方、エビカメケースⅠの上級委員会の裁定においても、管轄権の制限について問題になった。裁定は、ウミガメは希少で危機的状況にある生物であるため「有限天然資源」であることを認め、また、米国の措置

とその保護には十分な連関が存在するとした。だが、(g)項が「有限天然資源」の保護措置に対する管轄権を制限しているか否かの疑問には、明確な回答は出していない (para. 133.)。

結局、これら2つのケースから導き出せる結論としては、(g)項にいう保護すべき「有限天然資源」の存在する地理的範囲は貿易制限措置を発動する国の国内に限られていないというだけであり、国外における保護措置を他国民に強要することが(g)項によって許容できるということまではいえないであろう。

③ 保存に「関する」措置

ツナケース I のパネルは、(g)項の「関する (relating to)」という文言を「主たる目的とする (primarily aimed at)」という意味にとらえたが、これはツナケース II パネルの裁定においても支持された (para. 5.22.)。同パネルは米国の措置はイルカの保護を「主たる目的として」いないため、有限天然資源の保存に「関する」ものであるとはいえず、(g)項による正当化を否定したのである。具体的には、米国の貿易制限措置は他国の政策変更を強制することを目的としており、そのような変更が実現して初めて本来の目的が達成できるのであって、有限天然資源の保存を「主たる目的」とした措置とはいえず、また、措置が国内の生産または消費に対する制限を有効にすることを「主たる目的」としているともいえないとして、結果的に同パネルの20条(b)項における「必要な」の解釈と同様の厳しい判断をした (para. 5.27.)。

これに対しエビカメケースの裁定では、ツナケースに倣って「関する」を「主たる目的とする」と解釈したが、ツナケース II のように措置を直接「主たる目的とする」という文言に照らして検討するという方法は採っていない。エビカメケース I の上級委員会では、米国の措置である Section 609 の制定とウミガメの保護の関係は、「密接かつ真正な (close and real)」ものであるので「主たる目的とする」ものといえ、米国の措

置は有限天然資源の保存に「関する」措置であることを認めた (para. 141.)。このとき上級委員会は、(g)項の検討を行った裁定のなかでも最も直前に行われたガソリンケースの裁定での解釈を参考にした。

ガソリンケースのパネルでは、米国の GATT 3 条 4 項に違反する差別待遇が大気汚染の防止という米国の大気浄化法 (Clean Air Act : CAA) の目的と「直接的関係 (direct connection)」を有していないことを、「主たる目的として」いるとは認めない理由に挙げた。これに対し同ケースの上級委員会は、この点に関するパネルの解釈に対し疑問を投げかけている。上級委員会は、パネルの裁定では「直接的関係を有する」という文言が「主たる目的として」を単に言い換えた言葉なのか、それとも「主たる目的として」に新しく加えて要求される要件なのか、どちらに解せばよいのか明らかでないとい非難している (pp. 15-16.)。

エビカメケース I の上級委員会裁定は、そのガソリンケースの上級委員会の見解を踏まえ、「直接的関係」という文言を「密接かつ真正な関係」という文言に置き換えることでこの点を明らかにした。「密接かつ真正な関係」は当該措置が有限天然資源の保存を「主たる目的として」いることを証明するものだとして (para. 136.)、米国の措置がその目的と「密接かつ真正な関係」を有するかを検討することで、当該措置が保存を「主たる目的として」いるかどうか判断できるという。その結果、米国の措置はウミガメの保存と「密接かつ真正な関係」を有するので保存を「主たる目的として」いる、すなわち保存に「関する」措置であるとしたのである。

こうしてエビカメケース I では、保護措置の (g) 項適合性が認められた。確かに、文言上の解釈では「関する」は (b) 項の「必要な」と比較するとそれ程までに政策の目的と措置に緊密な必然性を要求したのではないといえるかもしれない。しかし、(b) 項の「人、動物又は植物の生命又は健康の保護」⁽⁶⁶⁾ のための貿易制限措置よりも、「有限天然資源の保存」のための貿易制限措置の方がより広く許容されるというのは、一

一般的に考えて不合理であるといえないだろうか。⁽⁶⁷⁾だが、あくまでもWTOは環境保護機関ではなく貿易機関であり、その設立目的から考えると、国内産業・国産品の保護のためにこの種の措置が利用されることを防ぐため、(b)項の許容性について厳格に解する必要はあろう。⁽⁶⁸⁾

④ 国内の生産又は消費に対する制限と「関連して」実施される

「この措置が国内の生産又は消費に対する制限と関連して実施される場合に限る」という(g)項の第二文で問題となるのは、「関連して(in conjunction with)」という文言の解釈である。ツナケースIおよびIIのパネルは、これを先に見た「関する (relating to)」と同じように解釈して、当該措置が国内の生産又は消費に対する制限を効果的にすることを「主たる目的としている (primarily aimed)」か否かを検討すべきだとした (para. 5.22.)。

一方、ガソリンケースの上級委員会報告は、異なる解釈を示している。同ケースのパネルはツナケースと同様に解釈したが、上級委員会は、国内の生産又は消費に対する制限と「関連して」の意味するところは、輸入ガソリンだけでなく国産ガソリンにも「同様の制限」を課すことを要請しているのであり、「主たる目的とする」ことまでを要求していないとした (pp. 20-21.)。

これを踏まえて、エビカメケースIの上級委員会も、Section609は輸入産品のみを対象としているが、同様の規定を国内産品にも適用する規制がすでに存在しており、したがってSection609は国内の生産又は消費に対する制限と「関連して」実施されるものであることを認めている (para. 143-145.)。

4. 20条柱書

この協定の規定は、加盟国が次のいずれかの措置を採用すること又は実施することを妨げるものと解してはならない。ただし、それらの措置

を、同様の条件の下にある諸国の間において任意の若しくは正当と認められない差別待遇の手段となるような方法で、又は国際貿易の偽装された制限となるような方法で、適用しないことを条件とする。

Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures

① 柱書の目的

20条柱書は、措置が20条のいずれかの項によって正当化される場合に満たさなければならない消極的要件を規定する。その要件とは、当該措置が「任意の若しくは正当と認められない差別待遇 (a means of arbitrary or unjustifiable discrimination)」にならないこと、「国際貿易の偽装された制限 (a disguised restriction on international trade)」にならないこと、の2つである。

柱書を検討した最初のケースは、1982年の米国による対カナダ産マグロ輸入制限に関するパネル裁定⁽⁶⁹⁾である。この裁定では、当該措置はその他の加盟国に課されている措置と比較する限りで「任意の若しくは正当と認められない差別待遇」ということはできず、また貿易制限措置は事前に公表されているので「国際貿易の偽装された制限」でもないとだけ述べられている (para. 4.8.)。

その裁定以降、ツナケース裁定も含めて、20条の適用に関するケースでは、各項の適合性を検討する段階でその適用を否定してきたため柱書の意味がこれ以上詳細に検討されることはなかった。しかしガソリンケースの上級委員会の裁定では、先にも述べたように、(g)項を緩く解釈することで米国の措置を(g)項に適合させた。こうして同裁定は、WTO・

GATT の紛争処理の歴史において、柱書に関して権威的な解釈を行う初めての裁定となった。⁽⁷⁰⁾

また、その後のエビカメケース I のパネルは、20条を検討する際、問題の措置を各項よりも先に柱書の消極要件に照らして検討した。しかし、この手順は上級委員会によって非難されている (para. 116.)。エビカメケース I のパネルは、「WTO の多角的貿易システムを害する (para. 7.44.)」ことは20条の柱書で認められる措置の範囲ではないとして、米国の措置は20条で正当化することはできないと判断した (para. 7.62.)。これに対して上級委員会は、パネルのこの検討方法では当該措置の20条適用可能性について検討したとはいえ、単に米国の措置を WTO および GATT 全体の趣旨および目的に照らして検討しただけであり、このことはガソリンケース上級委員会で示された20条の趣旨および目的から逸脱するものであるとして、パネルの判断を非難している (para. 116.)。たしかにエビカメケース I のパネル裁定のように、柱書を各項よりも先に厳格に解釈すると、措置を20条に規定される「一般的例外」として正当化することはほぼ不可能になってしまうであろう。またそうなれば、20条そのものの意味がほとんど無になってしまう恐れがある。

② 「恣意的若しくは正当と認められない差別待遇」、「国際貿易の偽装された制限」

エビカメケース I のパネル裁定のなかで米国は、ウミガメは加盟国が管轄権を有する領海から領海へ何千キロもの範囲を移動する高度な回遊性を有する種であり、仮にまったく回遊性をもたない種であるとしても生物多様性という文脈のなかでいう共通の地球資源 (a shared global resource) であるので、米国は保護をする利益と当該措置を行う権利を合法的に有すると主張した (para. 7.53.)。一方パネルによると、米国の主張するような共通の利益が存在するならば、他の加盟国が採る保護政策の内容いかんにより当該国の市場アクセスを認めないという一加盟国に

よってとられる貿易制限措置よりも、国際協力を通じての対応のほうが望ましいことは明らかであるという。さらに生物多様性条約の5条に⁽⁷¹⁾触れ、本条文は「共通の利益に関する問題 (matters of mutual interest)」は第一義的に国際協力を通じて対応されなければならないことの証拠であるとした。この「国際協力」をまったく介さない米国の措置は「恣意的若しくは正当と認められない差別待遇」にあたり、20条の適合性を認めなかった (para. 7.53.)。

エビカメケース I の上級委員会も、回遊性の高いウミガメの保護および保存には回遊路に当たる多くの国の調和した努力が必要であるとして、パネルの見解を支持した (para. 168.)。さらに、米国はそのことを認識⁽⁷²⁾しており、一部の国との間にウミガメの保護及び保存に関する地域条約を締結していることがその証拠になると指摘した (para. 169.)。このことは、本件措置の正当な目的を達成するための措置として、輸入禁止という一方的な合意に基づかない措置以外の手段、すなわち国際協定を締結するという手段が米国にとって十分に利用可能であったことを証明しているとした。にもかかわらず、申立国を含む他の地域の国々との協議なしに一方的な措置をとったということは、「恣意的若しくは正当と認められない差別」にあたりとした (para. 172.)。ちなみにエビカメケース I では、パネルおよび上級委員会の両裁定とも一つの消極要件を検討したのみで、「国際貿易の偽装された制限」あたるか否かの検討はしていない。

エビカメケース II のパネル・上級委員会の裁定は、柱書をさらに詳細に解釈している。

パネルは、エビカメケース I 上級委員会が述べたことを整理して、米国の措置が「恣意的若しくは正当と認められない差別」とされないための要件を示した。米国はすでに米州条約に加盟する5カ国と交渉をしていることから、①申立国との交渉においても先導的役割を果たさなくてはならないこと、②交渉はすべての利害関係国となされるべきものであ

り、かつ危機的状況にあるウミガメの保護および保存の措置に関して合意することを目標として取り組まなければならないこと、③米国は交渉にあたり誠実かつ真剣に取り組まなければならないこと、さらに、④そのような交渉は一方的な輸入禁止措置を実施する以前になされなければならないこと、⁽⁷³⁾の四つをその要件とした (para. 5.66.)。

これを踏まえて同ケースの上級委員会裁定は、国際協定の締結に関する申立国との交渉は、米州条約の5カ国との交渉に「相当(comparable)」するものでなければならないとした。しかし、さまざまな事情により国際協定の締結が不可能な状況は考えられるのであり、そのため、国際協定の締結が望ましいからといって国際協定が締結されなければ直ちに「恣意的若しくは正当と認められない差別」とみなされるわけではないという。すなわち米国は、申立国と国際協定の締結の交渉をしており、それが米州条約の5カ国との交渉に「相当」すればよいのである。そうして交渉の内容を吟味した結果、米国の対応は誠実かつ真剣に取り組まれたものであるため「恣意的若しくは正当と認められない差別」にはあたらないとして評価した (para. 122-124.)。

また米国の Section609の修正ガイドラインは、TEDs を使用せずに他の方法で漁獲したエビとウミガメの捕獲の危険性がない海域において漁獲したエビについても、それがウミガメの捕獲の恐れがないと米国国務省 (the Department of State) によって評価されれば輸入を認めると規定している。そのためパネルは、修正ガイドラインはエビトロール船によってウミガメが危険な状態にさらされない可能性もあるということを認めたのであり、それはそれぞれの輸出国の状況を考慮することになっていることの証拠として考えられ、マレーシアに対して「恣意的若しくは正当と認められない差別」をしているということにはならないと判断した (para. 5.96-5.99.)。上級委員会もこの判断を認めている。

エビカメケース I の裁定において検討されなかった柱書の消極要件である「国際貿易の偽装された制限」についても、エビカメケース II のパ

ネルは米国の措置はこの要件を満たすと判断した。エビカメケースⅡのパネル裁定によると、Section609は米国のエビ漁業者にも TEDs を常に使用することを義務づけており、そのことから米国内のエビ漁業者に利益を与えようとするものでないことは明らかであるという (para. 5.143.)。そのため、米国の Section609 およびその修正ガイドラインには「国際貿易の偽装された制限」になるような要素はないとして、米国の措置は柱書の消極要件をみたすと判断した (para. 5.142-5.143.)。

結局、エビカメケースⅡの裁定では、米国の措置を「差別待遇」ではないと判断したことで、それほど詳しく検討することもなく、ほぼ自動的に「偽装された制限」でもないという結論に達した。だが注意しなければならないのは、WTO が環境保護措置を容認する立場に傾いて、米国の措置を20条で正当化できるよう柱書の要件を緩く解釈したわけではない。あくまでも、米国がエビカメケースⅠの報告に従って措置を修正したことが、柱書の要件を満たすものになったと認められただけである。柱書の解釈としてはエビカメケースⅠの上級委員会が提示した要件がある以上、依然、環境保護目的の貿易制限措置を20条で正当化するのは難しいと言わざるをえない。

注

(40) United States-Standards for Reformulated and Conventional Gasoline (WT/DS2/R:1996年4月22日上級委員会報告) ガソリンケース上級委員会の報告書を引用、または参考する際には、文中にページ番号(本ケースの上級委員会報告書にはパラグラフ番号が存在しないため)を記載する。

【ガソリンケース概要】米国は、1993年に制定した「ガソリン規制」に基づいて、おもに外国精製ガソリン(輸入ガソリン)のみに適用される品質基準を設定した。1995年、ベネズエラとブラジルは、当該措置はGATT3条(内国民待遇)に違反するとしてWTO紛争処理機関に申立を行った。それに対して米国はGATT20条によって正当化されうると反論したが、パネル・上級委員会はともに否定している。なお、本ケースにおいて20条

- (g)項で保護すべき「有限天然資源」とは「清浄な大気 (clean air)」であり、これについては、はたしてGATTという通商協定で「大気」という取引可能でないものを扱うことが許容されるのかという議論がある。ケースおよび議論に関しては、Christopher Thomas & Greg A. Tereposky, 'The Evolving Relationship Between Trade and Environmental Regulation', *Journal of World Trade*, vol.27 no.4, 1993、川瀬剛志「ガソリンケース再考—その「貿易と環境」問題における意義—」貿易と関税 (1998年1月) 参照。
- (41) エビカメケース I のパネルによる裁定以前のものとして、ツナケース I、II の各パネル、ガソリンケースのパネル、上級委員会の裁定がある。
- (42) 松下満雄「ガット二〇条 (例外条項) の解釈に関する事例研究」成蹊法学48巻 (1998年) 61-62頁。
- (43) この点に関しては、少し複雑なため、文末に簡単な表を用意したので参照していただきたい。
- (44) 川瀬剛志「WTO 体制下における自由貿易と地球環境保護の法的調整—ガソリンケース後の GATT と多国間環境協定 (MEA) —」日本国際経済法学会年報6号 (1997年) 183-187頁。
- (45) ITO (International Trade Organization : 国際貿易機関) は、第2次世界大戦直後の国際経済協力体制の確立の一環として設立が試みられたが、設立は失敗におわり、ITO 憲章の起草作業と平行して行われた関税交渉における関税譲許を確保するために作成された GATT だけが、国際貿易体制を事実上維持するものとして残されることになった。清水章雄「ガット」国際法学会編『国際関係法辞典』(三省堂、1995年) 146頁、参照。また ITO 憲章の起草作業は、1946年から1947年にかけて、ロンドン、ニューヨークおよびジュネーブで行われた。
- (46) 裁定において(b)項に関する主張はなされたが、パネルによる検討はなされていない。
- (47) Fiona Macmillan, *WTO and the Environment*, Sweet & Maxwell, London, 2001, p.99.
- (48) 「透明性の要求 (the requirements of transparency)」ともいう。Asif H. Qureshi, *International Economic Law*, Sweet & Maxwell, London, 1999, pp.253-286. 参照。
- (49) ここでパネルは、各国が主に違憲審査に利用する「LRA (least restrictive alternative) 基準」を取り入れている。John H. Jackson, 'World Trade Rules And Environmental Policies: Congruence or Conflict?', *Washington And Lee Law Review*, vol. 49, 1992, p.1240. わが国の憲法の学説上では、「より制限的でない他の選びうる手段」ともいわれる。

右崎正博『『より制限的でない他の選びうる手段』の基準』芦部信喜編『講座・憲法訴訟2巻』(有斐閣、1987年)197-241頁、参照。

- (50) United States-Section 337 of the Tariff Act of 1930 (L/6439-36S/345:1989年1月16日パネル報告), para.5.26. 20条(d)項における必要性について、より GATT 整合的な代替措置が利用されることが合理的に期待できれば、当該通商制限に必要性は認められないとされた。
- (51) Thailand-Restrictions on Importation of And Internal Taxes on Cigarettes (DS10/R-37S/200:1990年10月5日パネル報告), para.74. 上記337条ケースの(d)項における解釈が、そのまま(b)項の必要性にも当てはまるとした。
- (52) ツナケースⅡ後のガソリンケースにおいても、20条(b)項を適用する上では「合理的に利用可能な GATT 整合性がある措置、あるいは GATT 違反の度合いがより小さい他のとりうる措置」が存在しないことが要求されるため、この要件を満たさない措置には必要性を認めることはできないという LRA 基準を採用した解釈を行っている (para. 6.24.)。
- (53) D. C. Esty, *Greening the GATT : Trade, Environment, and the Future*, Institute for International Economics, Washington D.C., 1994, pp.100-104.
- (54) GATT10条1項は、「締約国が実施する一般に適用される法令、司法上の判決及び行政上の決定で、産品の関税上の分類若しくは評価に関するもの、関税、租税その他の課徴金の率に関するもの…は、諸政府及び貿易業者が知ることができるような方法により、直ちに公表しなければならない…」とし、各加盟国に貿易規則を公表することを求めている。
- (55) 田村、前掲注10、49頁。
- (56) 高瀬保「ガットの基本原則と適用上の問題点・上」貿易と関税(1991年10月)37頁。
- (57) ツナケースⅡのパネルは20条を検討するにあたり、(g)項の検討から始めてその後で(b)項の検討をしているが、その理由は「政策変更の強制」を検討すべき対象としているからであると考えられる。環境保護に関する政策に対して変更を求めるような措置は、(g)項にいう「関する」措置とはいえないため、(b)項の「必要な」措置ともいえないという結論に至ることを予測して、(g)項を先に検討したと思われる。
- (58) 松下、前掲注42、42-45頁。
- (59) エビカメケースⅠのパネル前の協議における各国の意見より。エビカメケースⅠパネル報告(para. 3.237, 3.238, 3.240.)
- (60) このとき上級委員会は、「時代遅れ」とみる要因として、国連海洋法条約、生物多様性条約、アジェンダ21、ワシントン条約・開発途上国の援助

に関する決議という現代の国際条約や宣言には、生物および非生物両方の天然資源への言及があるということに言及している。

- (61) この考えを取り入れた最初のケースは、「有限天然資源」の解釈のリーディングケースである1988年のニシン・サケケースのパネル裁定である。Canada-Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon (L/6268-35S/98:1987年11月20日パネル報告), para.4.4.
- (62) World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford University Press, New York, 1987, p.13.
- (63) Macmillan, *supra* note 47, p.100. 参照。
- (64) 一方で、同裁定から「地球レベルでの環境保護にとって最大の障壁となっていた領域管轄権内性の要件は除去された」として評価する見解もある。川瀬剛志「モンテリオール議定書とGATT/WTOにみる地球環境保護と自由貿易の法的相克」商大論集46巻4号(1995年1月)108頁。
- (65) このように「関する」を解釈したのは、ニシン・サケケースのパネル裁定が最初である(para.4.6.)。
- (66) またガソリンケース上級委員会は、条約法条約31条に言及して、「文脈によりかつその趣旨及び目的に照らして与えられる用語の通常の意味に従い、誠実に解釈する」ということを解釈原則にすべきであると述べた(p. 17.)。
- (67) このような見解について、小寺彰「米国のガソリン基準」松下満雄・清水章雄・中川淳司編『ケースブック ガット・WTO法』(有斐閣、2000年)240-244頁。中川淳司「GATT/WTOと環境保護」水上千之・西井正博・白杵知史編『国際環境法』(有信堂、2001年)247-263頁。
- (68) Jackson, *supra* note 49, pp.1240-1241.
- (69) United States- Prohibition of Imports of Tuna and Tuna Products from Canada (L/5198-29S/91:1981年12月22日パネル報告), para. 4.8.
- (70) Thomas J. Schoenbaum, 'International Trade and Protection of the Environment : The Continuing Search for Reconciliation', *The American Journal of International Law*, vol.91, 1997, p.275.
- (71) 生物多様性条約(Convention on Biological Diversity (1992年))第5条には、「締約国は、生物の多様性の保全及び持続可能な利用のため、可能な限り、かつ、適当な場合には、直接に又は適当なときには能力を有する国際機関を通じ、いずれの国の管轄にも属さない区域その他相互に関心を有する事項について他の締約国と協力する」とある。
- (72) The Inter-American Convention for the Protection and Conservation of Sea Turtles この条約には、ブラジル、コスタリカ、メキシコ、ニカラグアおよびヴェネズエラの5カ国が署名している(para. 169.)。

- (73) 4つ目の要件は、エビカメケース I 上級委員会がその当時の状況を判断して述べているものであり、米国が時間的に遡ってこれに適合するように対処するのは不可能であるので、エビカメケース II のパネルは、本ケースにおいて米国の措置を検討する際には当要件は考慮しないとしている (para. 5.66. fn. 211.)。

IV. 一方的措置としての正当化の可能性

1. 一方的措置の WTO・GATT 法上の評価

パネル・上級委員会のこれまでの裁定を見る限り、米国の環境保護を目的とした貿易制限措置を GATT の一般的例外措置として正当化することは、かなり困難であることがわかった。だがここで見てきた貿易制限措置の目的である環境保護 (生物多様性の保護) は、地球全体の利益の保護であるともいえ、そうであるならば GATT を離れて一般国際法によって米国の措置を評価してみることも必要であろう。そこで本章では、米国の措置を地球環境保護を目的とした一方的措置として捉えなおし、GATT も含めた一般国際法のもとで再評価を試みる。

ツナケースにおいて米国は、国内法である MMPA を自国の領域をこえて一方的に域外適用した。だが、MMPA によるメキシコ産キハダマグロに対する輸入禁止措置は、何らかの国際法、条約に基づいてなされたものではない。確かに米国が主張したように、当該領域外の動植物を保護するために輸入制限を義務づけた条約として CITES があるが (ツナケース I para. 3.36.)、この条約は単に附属書に掲げられている動植物の個体の国際取引を規制しているだけであり、野生動植物を直接に保護するものではない。あくまでも、保護のうち的一部分である国際取引を規制することだけしか扱っていないのである。⁽⁷⁴⁾ 米国の措置はイルカの保護のためにイルカの取引を規制するというものではなく、イルカが付随的に殺傷される漁法によって漁獲されたキハダマグロに対して輸入禁止措置をとったものであり、CITES が規定する措置ではない。よって、

米国の貿易制限措置は国際法によるものではなく、国内法に基づいてとられた一方的措置に他ならない。

WTOにおける一方的措置とは、WTO協定という国際ルールに基づく紛争解決手続にはよらず、自国のみの判断に基づいて他国の貿易政策・措置の国際ルール整合性を判断し貿易制限措置を発動することと定義できる。⁽⁷⁵⁾そのためこのような一方的措置は、域外的な効果をもたらすものであれば加盟国どうしの「衝突」という結果を生じる恐れがある。⁽⁷⁶⁾

だが措置によっては、それが自国の経済・産業部門を保護するための貿易制限であっても、WTO・GATT法上禁止されていない、またはWTO・GATT法上正当なものとして明文で認められているものがある。⁽⁷⁷⁾さらに米国は、それ以外にも、自らの判断で他国の貿易慣行を不公正とみなし、それに対して当該国が速やかに適切な是正措置を講じないときは、「対抗措置 (retaliatory measure)」として一方的措置をとることがある。⁽⁷⁸⁾日本、EU諸国などはこの米国の措置に反発し、ウルグアイ・ラウンドではその措置の排除を強く求める立場をとっていた。⁽⁷⁹⁾このような経緯から、DSUの23条2項(a)として、WTO・GATT法違反の是正を求めるために一方的措置に訴えてはならないとする規定が盛り込まれることになった。⁽⁸⁰⁾それにもかかわらず米国は、このDSU23条によって禁止されたのはWTO・GATTが対象とする貿易問題に対する一方的措置であると解釈し、WTO・GATT法がカバーしていない事項については引き続き一方的措置の発動を続けるとの姿勢をとっている。⁽⁸¹⁾WTO発足後のエビカメケースにおける米国の一方的措置は、米国のそのような姿勢の現れだといえる。

2. 一方的措置の一般国際法上の評価

では、そのような一方的措置は、WTO・GATT法を離れて一般国際法においては正当性を得ることはできるであろうか。

米国の措置は領域外に影響を与えるとはいえ、貿易制限措置は自国領

域内において行われる行為である。したがって、それ自体は一般国際法上違法とはいえない。事実、国際社会の歴史の上でも、国家は自国の利益を保護するために一方的措置をとってきた。⁽⁸²⁾ところが「貿易と環境」ケースにおける米国の措置は、自国の利益ではなく自国領域外の環境、すなわち国際社会の一般的利益と考えられるものを保護することが目的であり、従来の一方的措置とは性質を異にする。そのため、国際社会の一般的利益と考えられるものを保護するために一方的措置をとることに、国際法上どのような根拠があるのかが問題となる。

そもそも国際法でいう一方的措置には、領海の設定や国籍の付与といった実定国際法の枠内で行われる一方的措置と、自国の法令により外国または外国人の国外での行為に対して制限を及ぼす、あきらかに実定国際法の枠外で行われる一方的措置がある。後者を「一方的国内措置」と呼ぶこともあるが、まさに米国の措置がこれにあたるだろう。⁽⁸³⁾

一方的国内措置の行使の形態としては、一つに、国家が国際社会全体に対する犯罪を防止または処罰するために、管轄権の範囲外にある者に対して管轄権を行使することがある。⁽⁸⁴⁾一定の行為を処罰することは国際社会全体の利益となるため、対象となる行為が国際社会全体にとって秩序を破壊する行為であり、かつその行為者の国籍国だけでは効果的に規制できないのであれば、いずれの国でも処罰できる立場にあるものに普遍的管轄権の行使が認められるのである。⁽⁸⁵⁾

エビカメケース I において米国は、「ウミガメは共通の地球資源であるので、米国は保護をする利益と当該措置を行う権利を有する」という主張をした (para. 3.42.)。これはまさに、ウミガメ保護に関する普遍的管轄権を主張しているといえる。だが、米国のとった一方的国内措置は、国際社会全体の利益を実現しようとするものであるといえるとしても、問題はその規制対象となっている行為、すなわちウミガメを混獲してしまうエビ漁が、秩序破壊的である犯罪だと国際社会に認識されているとはいえないことにある。

一方的国内措置は国際法が欠缺している分野で行われるものであるため、合法・違法という観点ではなく、その措置が他国との関係で対抗力をもちうるか否かという点で法的効果が判断される⁽⁸⁶⁾。一方的国内措置が対抗力を持つためには、第一に措置が急迫性を根拠としたやむをえないものであること、そして当該措置が正当性を持ち、衡平の実現をはかるものであること、という要件を満たすことが必要と考えられる⁽⁸⁷⁾。

これらを当該米国の措置に当てはめてみると、まず、ウミガメやイルカという希少動物の保護は国際一般の利益になるが、それを実行するのに関係国間の合意を待つまでの余裕がないという意味で急迫性があるといえるだろう。また、当該措置がGATT上の法の欠缺を補完するものであると認められれば、実定国際法の外にある衡平を実現するものといえ、この要件も満たすであろう。

ところで、ICJの漁業管轄事件⁽⁸⁸⁾では、ノルウェーが設定した直線基線は、事実の周知性、国際社会の一般的黙認によって、イギリスに対して正当化させる(warrant)ことができると判断された⁽⁸⁹⁾。ICJは、一方的国内措置が対抗力を持つためには、措置が周知のものであること、国際社会の一般的黙認があることという要件を満たすことが必要だとしたのである。これを「貿易と環境」のケースに当てはめて考えてみると、米国の措置はイルカやウミガメを直接保護するのではなく、マグロ、エビの輸入禁止によってその漁法を規制し間接的に保護しようというものであったが、輸入禁止措置である点で少なくとも関係諸国には知らされていた。しかし、ツナケースではメキシコやEEC諸国、エビカメケースでは東南アジア諸国というように、複数国からWTO・GATTに申立がなされたことから、措置が国際社会から一般的に黙認されていたとはいえない。よって、米国の措置が急迫性や正当性という要件を満たすとしても、ICJによって示されたこれらの要件を満たしてはならず、対抗力を持っているとは言い難いだろう。

注

- (74) 大塚、前掲注3、150-159頁。
- (75) 産業構造審議会レポート『1996年度版不公正貿易報告書～WTOから見た主要国の貿易政策～』（財団法人通商産業調査会出版部、1996年）279-283頁。
- (76) Francisco Orrego Vicuña, 'Trade and Environment : New Issue Under International Law', *Liber amicorum Gunther Janicke*, Zum85, 1998, p.707.
- (77) 小松一郎「GATTの紛争処理手続と「一方的措置」」国際法外交雑誌89巻3・4号（1990年）55-58頁。GATTにおいて認められている一方的措置を列挙すると、ダンピング防止税および相殺関税（6条）、国際収支の擁護のための制限（11条）、経済開発に対する政府の援助（18条）、特定の産品の輸入に対する緊急措置（19条、いわゆるセーフガード）、安全保障のための例外（21条）、また本稿のテーマでもある一般的例外（20条）が挙げられる。
- (78) 山本草二「一方的国内措置の国際法形成機能」上智法学論集33巻2・3号（1991年）79頁。米国においては、外国とその機関が行う行為、政策または慣行であって、正当な根拠がなく（unjustifiable）不合理で（unreasonable）または差別的（discriminatory）で、米国の通商に負担を課するか、またはこれを制限するものを「不公正貿易慣行（unfair trade practice）」といい、通商法301条によって報復的な対抗措置をとることができるとされている。
- (79) 江藤淳一「WTO/ガットと一般国際法—WTO/ガット対象外の事項に対する『一方的措置』—」日本国際経済法学会年報6号（1997年）114-116頁。
- (80) DSU23条2項(a)には、「加盟国は、この了解に定める規則及び手続に従って紛争解決を図る場合を除くほか、違反が生じ、利益が無効にされ若しくは侵害され又は対象協定の目的の達成が妨げられている旨の決定を行ってはならない」と規定されている。
- (81) 岩沢雄司「WTOにおける紛争処理—1994年紛争解決了解の意義—」ジュリスト1071号（1995年7月1日）56-57頁。
- (82) たとえば、国籍の付与、領海の画定が挙げられる。山本草二『国際法【新版】』（有斐閣、1994年）61頁。
- (83) 本稿で扱うケース以外にも、DSU23条との関係で問題を生じる一方的措置として、米国は通商法301条に基づいた措置をとることがしばしばある。谷口豊「WTO紛争解決手続と一方的措置—ケース・スタディー—」日本国際経済法学会年報第5号（1996年）126-138頁、参照。
- (84) 古賀衛「公海漁業に対する一方的措置—捕鯨・流し網漁の禁止をめぐる

て一」西南大学大学院法学論集25巻4号(1993年3月)15-16頁。

- (85) 同上。
- (86) 村瀬、前掲注11、84-85頁。
- (87) 山本、前掲注78、47-51頁。参照。
- (88) Fisheries Case (United Kingdom v. Norway), *ICJ Report 1951*.
- (89) *Ibid.*, p.139.

V. 結びにかえて

現時点では、WTO・GATT法に環境保護を目的とした貿易制限措置に関する規定は存在しない。そのため、このような措置を行おうとする場合、措置をGATT20条の「一般的例外」に当てはめて正当化する道を探るしか方法がないということをこれまで述べてきた。そしてそれを判断するパネル及び上級委員会の紛争処理機関は、ツナケースIを「貿易と環境」のリーディングケースとして、2001年のエビカメケースIIの裁定までのおよそ10年の間に、環境保護措置に対する20条の解釈を柔軟にしてきたことが分かった。

このことはとくに(g)項の解釈においてははっきりと見ることができる。パネル・上級委員会は(g)項の「関する」を緩く解釈してきた。それは、環境保護のための貿易制限措置をある程度評価するようになったためと解すこともできよう。しかしそうであれば、(b)項の「必要な」という文言に関してもより柔軟に解釈されてもよいであろう。「必要な」という文言については1996年のガソリンケースのパネル裁定以来、新たな解釈はなされていない。もし将来の裁定で「必要な」の解釈がなされるならば、ガソリンケース裁定と同様、ツナケースIIのパネルの解釈を踏襲してLRA基準を用いて、「他にとりうる措置がなく、GATTに最も抵触しない措置の場合」と解釈される可能性が高い。

だが、そこで扱われる貿易制限措置は環境保護を目的としてとられる措置であり、このように解釈することは環境保護に対して相当に厳しい

ものであると言わざるをえない。なぜなら、本稿で見てきた裁定においても述べられたように、「他にとりうる措置」として「国際協定の締結」が考えられるし、「GATTに最も抵触しない」というのもどの程度合致していれば(b)項で認められるのか明らかではないからである。⁽⁹⁰⁾もし、現在の地球環境を保護する措置として、当該貿易制限措置が有用であるならば、その貿易制限で得られる環境的利益を考慮し、その上で「他にとりうる措置」と当該措置を比較して明らかに不釣り合いとはいえない場合には、(b)項による正当化を認めることも考えるべきであろう。⁽⁹¹⁾

もっとも、「貿易と環境」の問題は、現行の20条の解釈だけで解決できる問題ではない。現実的には、20条に列挙されている項の中に「環境保護に必要な措置」という文言をいれるなど、20条を改正して対応することが望ましいと思われる。WTO 設立協定前文で、目的としては二義的かもしれないが、「環境を保護し及び保全し並びにその手段を拡充することに努め」ていくことが宣言されていることから、WTO にとって何らかの形で「貿易と環境」の問題を解決することが必要であると考えられよう。

現在、WTO においては、「ドーハ開発アジェンダ (Doha Development Agenda)⁽⁹²⁾」に基づく新ラウンド交渉が行われている。その議題の一つに「貿易と環境」があり、CTE 特別会合としてグループを形成し、話し合いが行われている。⁽⁹³⁾グループの目的は、WTO 法と現行の MEA による貿易義務の関係を明確にすることで両者の整合を図ることであるが、このことで「貿易と環境」の問題がすべて解決されるわけではない。地球環境問題は一日一日と深刻さを増し続けており、それらすべての環境問題を現在の MEA でカバーしきれているというわけではないだろう。また、新たな問題に対処するための MEA を締結しようとしても、それには多大な困難がともない、時間もかかる。仮に新たな MEA を作成できたとしても、地球環境問題はますます深刻になってきており、個々の問題の一つずつ対応している段階ではなくなるかもしれない。そうで

あれば、WTOに「非貿易的関心事項」の一つとして環境保護という新たな機能を加えること、またそれを安定・強化するために、GATT20条を利用した例外措置としての一方的措置だけではなく、究極的にはこの点について加盟国間でうまく合意を達成して国際環境保護を目的とした協定を作成することが、国際社会全体にとっても望ましいことであるといえるだろう。⁽⁹⁴⁾ 環境保護を包括的に扱う国際機関がない現在、150カ国近い諸国が加盟し実効的に機能しているWTO体制内で、地球環境保護問題を扱う方向に進んでもよいのではないだろうか。

注

- (90) Charnovitz, *supra* note 12, p.37.
- (91) Esty, *supra* note 53, p.222.
- (92) 第4回WTO閣僚会議(ドーハ)において採択された。(WT/MIN(01)/DEC/1:2001年11月14日採択)
- (93) 内容の詳細は、WTOのHPを参照。
http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envir_e.htm (アクセス日:2004年8月8日)
- (94) 小寺、前掲注2、24-25頁。

表 パネル・上級委員会のGATT20条についての判断

	(b)項	(g)項	柱書
ツナケースI 1991年8月	×	×	検討せず
ツナケースII 1994年6月	×	×	検討せず
エビカメケースIパネル 1998年5月	検討せず	検討せず	×*
エビカメケースI上級 1998年10月	—	○	×
エビカメケースIIパネル 2001年6月	—	○	○
エビカメケースII上級 2001年10月	—	—	○

○…当該措置は要件を満たしているので認められる。

×…認められない。

—…主張がなかったため、争点になっていない。

*ガソリンケースのパネルは、柱書を(b)(g)項よりも先に検討した。