

GATT第20条に関する分析：マグロイルカとエビカメケース

平成21年9月17日

発表者：八木信行

1. はじめに

メキシコは、2008年10月28日、IATTC（全米熱帯マグロ委員会）において国際合意された基準に従い漁獲されたメキシコ産のマグロ及びその製品であっても、米国の措置によって「ドルフィンセーフ」ラベルを付与することが妨げられている点、一方、同じ基準で漁獲された米国産のマグロにはこのラベル付与が許されている点を問題視し、この措置がTBT協定第2条、5条、6条、9条、並びにGATT第1条及び2条その他の規定と整合性を有していないとして、DSU第4条等に基づく2国間協議を申請した（WT/DS381/1）。

2009年3月10日、メキシコは、本件について2008年12月17日に複数回の協議を米国と行ったが、紛争解決には至らなかったとして、パネルの設置を要請した（WT/DS381/4）。DSUでは、米国は、本件はNAFTA第2005(4)条に基づきNAFTAの紛争解決手続きで扱うべきとの立場を表明し、メキシコは本件を多国間案件であるとしてNAFTAは適用できない旨を述べたとされる。また、New Zealand, Ecuador, Guatemala, Korea, Turkey, Chinese Taipei, Japan, China, the EC, Argentina, Australiaが、第3国参加をする意思を表明した。

2009年9月時点において、本件パネルの設置はなされているものの、会合は有していない状況にあり、双方主張の詳細は不明な部分が多い。

このケースの帰趨は未だ不明確な部分もあり、GATT第20条に関する議論はその中心とならない可能性もあるが、この機会に、過去のGATT及びWTOで議論された類似のケース（マグロイルカ及びエビカメ）をレビューし、それぞれの特色をつかむこととしたい。

2. マグロ・イルカ I 事件

周知の通り、WTO（世界貿易機関）は、ガットを発展させる形で1995年に設立された国際機関である。「世界貿易機関を設立するマラケシュ協定（WTO設立協定）」の前文には、協定に際し、貿易や生産の拡大だけでなく、「持続可能な開発の目的に従って世界の資源を最も適当な形で利用すること」や「環境を保護し及び保全」することも考慮する旨が明記されている⁽¹⁾。1947年の「ガット（関税及び貿易に関する一般協定）」の前文では、資源に関しては、「世界資源の完全な利用を発展させる」とだけ記述されており、これと比較すれば、WTO設立協定では「時代の要請⁽²⁾」に従った認識が示されていることが確認できる。

というのも、WTO設立前の1991年、ガット紛争解決小委員会（ガットパネル）において、イルカを混獲する漁法により水揚げされたメキシコ産キハダマグロを米国が禁輸した措置が争われ、本件がガット違反であるという裁定が下った事件があった（いわゆるマグロ・イルカ I 事件）⁽³⁾。折から、米国・欧州の環境主義者は、自分たちの関心を貿易に関する法律・項小雨に盛り込み、環境

(1) 「世界貿易機関を設立するマラケシュ協定」前文及び第一条

(2) 中川淳司、清水章雄、平覚、間宮勇。「国際経済法」2003年有斐閣。57ページ。

(3) GATT, "United States - Restrictions on Imports of Tuna: Report of the Panel" (DS21/R) 3 September 1991.

保護運動を増進させようとしていたところであり、パネルの決定に打撃を受けたといわれている⁽⁴⁾。本件は、環境が貿易を制限する要素となるか否かがガットで争われた初めての案件でもあり、貿易と環境の関係というポスト・ウルグアイラウンドのテーマの一つを提起する契機となったとされている⁽⁵⁾。

なお、マグロ・イルカ I 事件が WTO での貿易と環境問題を提起する契機になったということ、保護団体のイルカ保護の主張が当時の世界で広く受け入れられていたように誤解される可能性もあるが、実際はその逆であった。保護団体の意見は国際的な合意にはなり得ない状況であり、だからこそ保護団体は、米国による禁輸措置という一方的な方法を選択したと思われる。

(イルカ混獲のメカニズム・そのころのイルカ資源量の詳細) そもそも、保護団体の主張には、イルカが何百万頭生息していようが一頭たりとも捕獲すべきではないという発想に基づく部分が存在しており、どちらかという環境保護というよりも動物愛護の側面が強いと理解されていた⁽⁶⁾。仮にイルカの資源水準低下防止を目指すのであれば、資源の再生産量以上まで捕獲する行為を禁止すればよいのであって、一切の個体まで捕獲禁止しなければならない必要性は存在しない。実際、問題のキハダマグロ漁業を取り扱っている全米熱帯マグロ類委員会 (Inter-American Tropical Tuna Commission : IATTC) での議論も、イルカの混獲量を 1999 年までに 5000 頭まで引き下げようとの方向であり、混獲の即時禁止というものではなかった。

保護団体は、国際捕鯨委員会 (IWC) において、捕獲禁止の対象を大型鯨類に加えてイルカなどの小型鯨類にまで広げるべきとアピールし会議で緊張が高まっていた⁽⁷⁾が、現実的にはこれも達成不可能な状況であった。IWC 条約の管轄範囲は条約設立時の趣旨から考えて大型鯨類でありイルカ類は入らないとの議論が IWC 年次会合でも根強く、実際、IWC は現在もイルカを捕獲規制対象とはしていない。

また、ワシントン条約 (CITES: 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) においても、イルカ自体は付属書 II 以上に掲載され取引規制の対象種ではあるが、キハダマグロは付属書には掲載されておらず規制対象にはなっていない。そもそもワシントン条約は、特定生物の混獲を理由に別の生物の取引規制対象にするような仕組みは存在せず、イルカ混獲をなくすためにキハダマグロを付属書掲載すべきといった提案を行う国もない状況であった。

このように、各種の国際的なフォーラムでイルカの完全保護について支持が得られないことに業を煮やした米国の保護団体が、米国国内法⁽⁸⁾に基づく輸入禁止措置を行政府に取らせることで、国際合意よりも高次のイルカ保護を外国に及ぼそうとしたと解釈できる。

このような一方的な措置に訴える手法には懸念が表明され、1992 年 6 月にブラジルのリオ・デ

(4) ジェトロ農林水産ウィークリー「米国のマグロ禁輸はガット条項違反」平成 3 年 9 月 30 日号、7 ページ。

(5) 松下満雄、清水章雄、中川淳司「ケースブック ガット・WTO 法」2000 年有斐閣。234 ページ。

(6) ユージン・ラポワント (1982-1990 年の CITES 事務局長) から筆者への私信による伝達。

(7) 筆書は、90 年、91 年と国際捕鯨委員会年次会合に出席していたが、IWC が小型鯨類まで管轄しているか否かなどを巡り各国の主張は大きく乖離し、全く議論がかみ合わない状況であった。この中で、イルカ保護を主張する国が提案した決議が強行採択されていたが、そもそも IWC 決議は法的拘束力がないことから考えれば、決議はイルカ保護管理の実効性を求めるというよりも、当時のメディアへのアピールを狙ったものであったと思われる。

(8) 1972 年の米国海産哺乳動物保護法の Sec.101(a)(2)は、米国財務長官は、海産哺乳動物を混獲する方法で獲られた水産物を米国に輸入することを、若干の例外を除いて、禁止しなければならない規定となっている。

・ジャネイロで開催された国連環境開発会議（UNCED）は、環境の目的のための貿易政策に関し、「輸入国の管轄外の環境問題に対処する一方的な行動は避けるべき」とし、同時に「地球規模や国境を越えた環境問題に対応するための措置は、可能な限り国際的なコンセンサスに基づくべき」と述べた宣言を採択している⁽⁹⁾。なお、この内容はその10年後（すなわち2002年9月）に南アフリカのヨハネスブルグで開催された持続可能な開発に関する世界サミット（WSSD）で採択された「世界実施計画」でも、全く同じ文章を用いて再確認されている⁽¹⁰⁾。

話を元に戻すが、WTOでは、環境問題に特化した協定は存在しておらず、貿易と環境問題は必然的にGATT 1994（1994年の関税及び貿易に関する一般協定）の適用を受ける。焦点となる条文は、GATT第20条（一般的例外）の(g)項であり、ここでは「有限天然資源の保存に関する措置」を、加盟国が一定の条件下で採用又は実施することが認められている。水産物貿易と環境に関する過去の紛争では、この条文を巡る議論が必ず生じており、先ほど取り上げたマグロ・イルカ I 事件でもこの点が争点の1つとなった。

イルカ・マグロ I 事件（1991年）を含め、水産資源に関連してガット又はWTOの紛争解決手続きに持ち込まれ、GATT第20条(g)の解釈が議論された案件は、今まで5件存在している。

1件目は、1981年に、カナダ産マグロ及びマグロ製品に対する米国による輸入制限を、カナダがガット提訴した事件である。結局パネルは、米国マグロ漁船がカナダに拿捕されたことに対し米国が禁輸措置を発動している点を指摘し、それ自体20条に掲げられる例外措置とはならない等の見解を提示した（すなわち措置はGATT第20条(g)で正当化されないとの結論）⁽¹¹⁾。

2件目は、1987年に、カナダ産の未加工サケ・ニシンの輸出制限を、米国がガット提訴した事件である。パネルでは、輸出禁止が、サケ及びニシン一般に対し課せられているわけではなく、未加工品だけに課せられている点などを指摘しつつ、この措置が有限天然資源の保存を主な目的とするものとは言えないと結論づけている（すなわち措置はGATT第20条(g)で正当化されないとの結論）⁽¹²⁾。

3件めは、前出のマグロ・イルカ I 事件である。このパネルは、第20条(b)及び(g)が管轄権区域外にまで適用されることに否定的な見解を示し、また米国のイルカ保護基準がメキシコにとって予見不可能であった点などを指摘しつつ、米国の措置はGATT第20条(g)で正当化されないと結論づけた⁽¹³⁾。当時のガットの仕組みでは、パネル報告はガット理事会でコンセンサスがない限り採択さ

(9) 「環境と開発に関するリオ宣言」第12原則。1992年6月。なお、同じ会議で採択されたアジェンダ21のパラ2.21(i)にもほぼ同様の文章が見られる。

(10)WSSD (World Summit on Sustainable Development) Plan of Implementation, 4 September 2002, Paragraph 95.

(11) GATT, "United States - Prohibition of Imports of Tuna and Tuna Products from Canada: Report of the Panel" (L/5198) 22 December 1981. Paragraph 4.13, (pp. 26).

(12) GATT, "Canada - Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon: Report of the Panel" (L/6268) 20 November 1987. Paragraph 4.7, (pp. 16).

(13) GATT, "United States - Restrictions on Imports of Tuna: Report of the Panel" (DS21/R) 3 September 1991. Paragraphs 5.32, 5.33, and 5.32. (pp. 47).

れないとになっていた⁽¹⁴⁾。マグロ・イルカ I 事件の報告は 1991 年 9 月 3 日付けであるが、その後 9 月 25 日にアメリカとメキシコで協議し 10 月 8 日のガット理事会の議題から本件を外すことに合意したとされる。実際、本件はその後ガット理事会に累次先送りされ、複数回の理事会において、報告採択がなされるべきとの問題提起が第 3 国からなされたが、当事国の同意が得られず、結局、報告の採択は行われなかった。

4 件目は、米国によるキハダマグロの 2 次的禁輸を、EC がガット提訴した事件である（いわゆるマグロ・イルカ II 事件）。すなわち、米国は、海産哺乳動物保護法に従い、イルカを混獲する漁法でキハダマグロを漁獲する国からの輸入禁止（すなわち 1 次禁輸）を 1991 年 2 月から実施しただけでなく、第 3 国である貿易中継国経由の輸入を回避するため、1991 年 5 月から EC や日本などからもキハダマグロの輸入原則禁止（すなわち 2 次禁輸）を実施していた。更に米国は、1992 年 1 月から、貿易中継国の範囲を拡大し、2 次禁輸措置を強化した。貿易中継国からの製品を禁輸することは先のマグロ・イルカ I パネルでガット非整合とされていた⁽¹⁵⁾が、米国は、敢えてこれに逆行する形で規制を強化したことになる⁽¹⁶⁾。

マグロ・イルカ II パネルは、申し立て国がメキシコと EC で異なるとはいえ、その前年にマグロ・イルカ I パネルが検討したものとほぼ同一の対象を、パネリストを変えて検討するという状況となった。このパネル報告は 1994 年 6 月付けで配布された。報告では、第 20 条が貿易措置によって他国管轄権内の他国の政策を変更させることが可能であると解釈すれば、GATT 加盟国間の権利義務のバランス、特に市場アクセスの権利が損なわれるとして、米国の措置は第 20 条(g)で正当化されないとの立場を取った⁽¹⁷⁾。すなわち、パネルは、結論部分においてはマグロ・イルカ I パネルの結論を踏襲した結果になった。しかし一方で、環境保護を進める側に有利な解釈を示す部分も目立った。特に第 20 条(g)が管轄権区の域内だけに適用されるべきとすることに否定的な見解を示した点⁽¹⁸⁾は、先のマグロ・イルカ I の解釈を明らかに転換するものであった。また、有限天然資源を保全するため政策は、必ずしも現在枯渇に瀕している資源を対象とする必要はない点を指摘している点⁽¹⁹⁾も注目に値すべきであろう。なお、パネル報告は、その後のガット理事会で米国の同意が得られず、採択されなかった。

5 件目は、米国が、ウミガメ混獲防止のためエビの輸入を条件付きで禁止したことに対し、インド、マレーシア、パキスタン、タイが提訴した事件である（エビ・カメ事件）。

(14) 現行の WTO では手続きが変更され、パネル報告は、紛争当事国が上訴する場合を除き、WTO 紛争解決機関 (DSB) が採択しないことをコンセンサスで合意しない限り、DSB は報告書の送付後 60 日以内に報告書を採択しなければならないこととなっている。（DSU 第 16 条）

(15) GATT, "United States - Restrictions on Imports of Tuna: Report of the Panel" (DS21/R) 3 September 1991. Paragraphs from 5.35 to 5.40. (pp. 48-49).

(16) これは米国政府が自発的に強化したのではなく、米国国内でアース・アイランド・インスティテュートという NGO が政府に対して 1991 年 9 月に起こした訴訟（海産哺乳動物保護法をより厳格に適用すべきとの趣旨）に対し、1992 年 1 月 10 日にカリフォルニア州連邦地裁が NGO 側の要求をほぼ認める判決を下したことによる。

(17) GATT, "United States - Restrictions on Imports of Tuna: Report of the Panel" (DS29/R) 16 June 1994. Paragraph 5.26. (pp. 57).

(18) 同上。Paragraph 5.20. (pp. 55).

(19) 同上。Paragraph 5.13. (pp. 53).

3. エビカメ事件の詳細

(1) エビカメ事件の発端

米国は、1987年、Endangered Species Act of 1973に基づき、特定海域で操業する全ての米国船籍のトロール漁船に対し、海亀混獲防止装置（Turtle Excluder Devices: "TEDs"）の使用等を義務づけた。

続いて米国は、1989年、いわゆる「セクション 609」（すなわち米国 Public Law 101-162, Section 609 (16 U.S.C. 1537)) を施行し、海亀に悪影響を与える漁法で漁獲したエビを禁輸するよう規定した。この禁輸は、米国と同等の海亀保護プログラムを採用する国、又は海亀混獲が生じない国に対しては適用されない仕組みとなっているが、適応除外を受けるためには、エビの輸出国は毎年、米国からその旨の証明を受ける必要があった²⁰。

1991年、米国が官報²¹にて発表したガイドラインでは、同法の適用をカリブ海及び西部大西洋地域の14か国に限定した上で、3年間の猶予期間を設定した。また米国が、1993年に官報²²で発表したガイドラインも、この地域限定を踏襲していた。しかしながら、この地域限定に対し米国のNGOであるアース・アイランド・インスティテュートが訴訟を起こした結果、1995年12月、米国国際貿易裁判所は、1996年5月1日以降においては同法を全世界に適用すべきである旨の判決を下した²³。米国国務省はこの期日を延期するよう申請したが、裁判所はこれを却下²⁴。米国は、1996年4月、新たなガイドラインを官報²⁵にて発表し、セクション 609の適用を全ての外国とする旨を発表した。なお、ここで適用を受ける国に対しては、猶予期間が4ヶ月と設定されていた。

(2) WTO エビカメ・パネル

以上に対し、1996年10月、インド、マレーシア、パキスタン、タイは、WTOにおいて、米国の措置がGATT第11条等に違反し、GATT第20条を含むいかなるGATTの規定によっても正当化できないとしてGATT第22条に基づく協議を要請（後にフィリピンも参加）した。この協議では当事国どおしの解決が図られず、1997年2月、タイ、マレーシア及びパキスタンは、紛争解決機関（DSB）会合においてパネル設置を要請。この結果、パネルが設置された。なお、我が国もこれに第三国として参加した。

GATT 第 20 条（一般的例外）の規定の抜粋は、次のとおりである。

この協定の規定は、締約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

20 <http://www.nmfs.noaa.gov/pr/species/turtles/shrimp.htm>

21 56 Federal Register 1051, 10 January 1991

22 58 Federal Register 9015, 18 February 1993

23 Earth Island Institute v. Warren Christopher, 913 Fed. Supp. 559 (CIT 1995)

24 Earth Island Institute v. Warren Christopher, 922 Fed. Supp. 616 (CIT 1996)

25 61 Federal Register 17342, 19 April 1996

となるような方法で、適用しないことを条件とする。

(a) 一略一

(b) 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)

(c)(d)(e)(f) 一略一

(g) 有限天然資源の保存に関する措置(relating to the conservation of
exhaustible natural resources)。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(if such measures are made
effective in conjunction with restrictions on domestic production or
consumption)。

(h)(i)(j) 一略一

パネルの報告書では、GATT 第 20 条に関し、(g)項よりも先に柱書き規定を審査し、措置が、同様の条件にある諸国の間において正当とは認められない差別待遇をなしているため、第 20 条で認められる措置には該当しない²⁶とした。とりわけ、パネルは、輸入国が一方的な保護政策を採用し貿易措置をとることには否定的であり、報告において、仮に輸入国が思い思いの基準で政策を策定すれば世界で複数の矛盾する基準が並立する場合もあり、その場合は輸出国が全ての要求を同時に満たせなくなるが、これでは WTO の多角的な貿易枠組みに急速な終焉をもたらすことになる、と指摘している²⁷。また、パネルは、柱書き規定で結論が得られたため、(g)項に係る考察は不要とした²⁸。これにより、米国の主要な主張はパネルで却けられたことになる。この報告書は 1998 年 4 月に加盟国に回章された。

パネル報告は 1998 年 5 月に公表され、米国によるエビ輸入に関する措置が GATT 第 11 条違反であること、多角的な貿易体制に脅威をもたらすような方法により他国の政策に影響を与えるような措置は、GATT 第 20 条でも正当化されない等の判断を示した。

(3) WTO エビカメ上級委

GATT 時代は、パネル報告を採択するためには理事会でのコンセンサスが必要であり、例えばマグロ・イルカのケースではパネル報告書は採択されなかったが、WTO 移行後は紛争解決手続きが一新され、当時国が上級委員会²⁹に申立てる場合又は紛争処理機関 (DSB) がコンセンサスで採択しないことを決定する場合を除いて、パネルの報告は DSB で採択しなければならない規定となっている³⁰。

当該ケースにおいては、米国は、パネル報告を不服として、1998 年 7 月に上級委員会に上訴した。上級委は当事国から口頭聴聞などを行った上で分析を行い、この報告書を 1998 年 10 月に回章した。

26 WTO, "United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products: Report of the Panel" (WT/DS58/R) 15 May 1998. Paragraph 7.49. (pp. 296-297).

27 同上。 Paragraph 7.45, p. 295.

28 同上。 Paragraph 7.63. p. 303.

29 ガット時代には上訴審の規定はなかった。

30 DSB 第 16 条。

上級委の報告書では、第 20 条に関する検討の順序 (sequence) について、WTO ガソリン・ケース上級委で行われたように、まず(g)項を分析した上、その後で柱書きを分析すべきとして、パネルの決定を覆した³¹。すなわちこれは、第 20 条の柱書き条項は、第 20 条の各項に示されている権利を加盟国が濫用しないよう確保するためのものである³²ので、初めに第 20 条(g)項における加盟国の権利関係を議論しておかなければ、この権利が濫用であるのか否かといった柱書き条項の判断が不能になる³³、との考え方による。

また、上級委は、輸入国が一方的 (unilaterally) に政策を定めて輸出国側に輸出の条件として示す行為につて、これは GATT 第 20 条の(a)から(j)項で認められている GATT 上の例外規定にある程度当てはまる一般的な形態であり、事前的 (a priori) に GATT 第 20 条での正当化を否定するものではない、との見解を示した³⁴。これにより、上級委は、先のパネルの結論、すなわち、輸入国が思い思いの基準で政策を策定すれば世界で複数の矛盾する基準が並立し、WTO の多角的な貿易枠組みに急速な終焉をもたらすことになる、としていた部分を、覆した³⁵。

その上で上級委は、「セクション 609」が GATT 第 20 条(g)項で正当化が可能かどうか分析を行った。

まず上級委は、ウミガメが「有限天然資源(exhaustible natural resources)」に相当するかどうかについて検討を行い、GATT 時代のカナダ産マグロパネルにおいても魚類が「有限天然資源」であるとされていた点などを引用³⁶しつつ、ウミガメが「有限天然資源」に相当すると結論づけた³⁷。その際、上級委は、GATT の起草者は「有限天然資源」はマンガンなどの鉱物に念頭に置いていた (従ってウミガメのケースに第 20 条(g)を援用できない) とする申し立て国側の議論には説得性はないとした。すなわち、GATT 第 20 条(g)は 50 年以上前に作成されたものであり、その後 1994 年に成立した WTO 条約の前文 (preamble) には環境保護や持続可能な開発の重要性が示されていることから、当該ケースにおける「有限天然資源」は最新の関心事項 (contemporary concern) に沿って解釈されなければならない、との見解を示した³⁸。なお、上級委は、第 20 条(g)を自国の領域外に存在する有限天然資源に対し適用できるのかどうかという点については明確な見解を示さず、回遊性かつ絶滅に瀕した海洋種と、米国との間には、十分な関連性 (sufficient nexus) が存在する、と述べたに留まっている³⁹。

続いて上級委は、措置が、有限天然資源の保存に「関する (relating to) 」ものであるかを検討した。米国ガソリン上級委では、措置の「主要な目的 (primarily aimed at) 」が清浄な空気の保全で

31 WTO, "United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products: Report of the Appellate Body" (WT/DS58/AB/R) 12 October 1998. Paragraphs 116-122. (pp. 42-45).

32 WT/DS2/AB/R, p.22 (Adopted 20 May 1996)

33 WTO, "United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products: Report of the Appellate Body" (WT/DS58/AB/R) 12 October 1998. Paragraphs 120. (p. 44).

34 同上。Paragraph 121, p. 45.

35 同上。Paragraph 122, p. 45.

36 同上。Paragraph 131, p. 50.

37 同上。Paragraph 134, p. 51.

38 同上。Paragraph 129, p. 48.

39 同上。Paragraph 133, p. 51.

あるかを検討した⁴⁰が、当該エビカメのケースでは、「ウミガメの保全という政策目的と、貿易措置の一般的な構造やデザイン (general structure and design) との関係を検証しなければならない⁴¹」と上級委は述べている。この検証において、上級委は、零細な手法 (artisanal methods) や養殖で得られたエビについて禁輸対象ではないこと、すなわちウミガメの混獲措置が包括的禁止 (blanket prohibition) ではないことを指摘しつつ、合わせてウミガメ生息域におけるエビトロール漁業がウミガメ死亡の「重大な (substantial)」原因である点はパネル参加者の間で異論がなかったことを示し、これらにより手法と結果の関係は適切であるとして、米国の措置が「原則として、手段は結果と適正な関係にある (related to) ⁴²」とした。つまり、措置が有限天然資源に「関する (relating to)」ものであると結論づけたことになる⁴³。

更に上級委は、措置が国内制限と「関連して (in conjunction with)」実施されているかを吟味した。米国ガソリン上級委では、輸入品と国産品の間において、規制の公平性 (even-handedness) が判断の基準となり、国内規制の効果までは問わないとの判断が示されていた⁴⁴。当該ウミガメのケースでは、上級委は、ウミガメ混獲回避措置は米国国内でも実施されているので禁輸措置には公平性 (even-handed) があるとし、措置が国内制限と「関連して (in conjunction with)」実施されると結論づけた⁴⁵。

以上により、上級委は、措置は GATT 第 20 条(g)項の要件を満たしていると判断したことになる。

続いて上級委は GATT 第 20 条柱書き要件に関して検討を行った。米国ガソリン上級委では、柱書き条項は、第 20 条の各項に示されている権利を加盟国が濫用しないよう確保するためのものであるとしていたが⁴⁶、当該ウミガメのケースでも、上級委はこの考えを踏襲しつつ、更に措置が「任意の若しくは正当と認められない差別待遇 (arbitrary or unjustifiable)」であるかを検証した。結局、上級委は、今回のケースでは同じ条件下の貿易相手国の間に、米国が真摯に交渉相手とした国としない国が存在していたこと、技術移転内容などにも国ごとに差異があったことなど指摘し、米国の措置は「正当と認められない (unjustifiable) 差別待遇」であるとした⁴⁷。更に上級委は、セクション 609 が輸出国側の条件に関わらず基本的に米国と同じプログラムを要求していることなどに注目し、こういった硬直性・非柔軟性は「任意の (arbitrary) 差別待遇」に相当する、との見解を示した⁴⁸。以上により、上級委は、セクション 609 は GATT 第 20 条の柱書き要件を満たさないと結論したことになる。

この結果、米国の措置は GATT 第 20 条では正当化されないことになった。しかしながら、同時に上級委は、米国ガソリン上級委において、WTO 加盟国は、WTO 上の権利義務を満たしている限

40 Adopted 20 May 1996, WTO/DS/AE/R, p.19

41 エビカメ上級委報告。para. 137. p.52.

42 エビカメ上級委報告。para. 141. p.53.

43 同上。Paragraph 138-142, pp. 52-54.

44 Adopted 20 May 1996, WT/DS2/AB/R, pp20-21.

45 同上、paragraph 143-145, pp. 54-55.

46 WT/DS2/AB/R, p.22 (Adopted 20 May 1996)

47 WTO, "United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products: Report of the Appellate Body" (WT/DS58/AB/R) 12 October 1998. Paragraph 176. (p. 72).

48 同上。Paragraph 177, p. 72.

り、自由に環境保護政策を実施することができる、としていた点を強調している⁴⁹。

1998年11月に開催されたDSB特別会合では、上級委がGATT第20条の解釈において国内措置の域外適用の余地を認めたのではないかといった懸念を述べる加盟国が一部あったものの、最終的には報告書はDSUの規定に則り採択された。この際、米国は、1999年1月から13ヶ月以内に措置を改善する旨の約束を行った。

(4) WTO エビカメ第21条5項パネル

その後、2000年10月になってマレーシアは、米国は紛争解決機関の決定を遵守していないとしてパネル設置を要請。紛争解決機関は再度、エビ・カメ・パネルのパネリストを招集し、2000年10月、紛争解決了解(DSU)第21条5項パネル(勧告実施の有無につき判断を行うパネル)が設置された。

紛争解決後、米国は、1999年に新しいガイドラインを発表し、輸出国がTEDを用いていない場合であっても米国のウミガメ保護措置と「同等に効果的(comparably effective)」である旨を示せばよい⁵⁰としたが、他方でセクション609そのものは修正していなかった。米国は、上級委で指摘された事項を改善した上で禁輸を行っているので、現在の禁輸は正当、との主張であった⁵¹。

まず、パネルは、GATT第20条(g)の部分について、この部分は先の上級委で決着を見ており、その後米国はセクション609に変更を加えていないので、上級委判断は現状でも有効であると見なした⁵²。また、柱書き部分についても、パネルは、米国が、関係国と合意に向けて誠実かつ真剣に交渉する限りにおいて(すなわち協定成立までは求めている)、1999年のガイドラインにより実施されているセクション609は、GATT第20条で正当化される、との結論を出した⁵³。報告書は、2001年7月、加盟国に回章された。

(5) WTO エビカメ第21条5項上級委員会

このパネル結果をマレーシアは不服として上級委員会の設置を求め、これが設置された。マレーシアの主要な論点は、米国は国際合意を形成する責務があり、交渉するだけでは不十分、また、1999年のガイドラインの柔軟性は依然として不十分、などとするものであった。上級委員会は口頭聴聞などを経た上で報告書をまとめ、2001年10月にこれを公表した。

上級委は、大筋においてパネルの結論を支持しつつ、米国の措置はGATT第20条に適合した形で運用されているとの結論を出した⁵⁴。特に、GATT第20条柱書きの部分について、「任意の若しくは正当と認められない差別待遇(arbitrary or unjustifiable)」であるため米国が行うべき行為は、

49 同上。Paragraph 186, p. 75.

50 US Department of State, 64 Federal Register No. 130, 8 July 1999, Public Notice 3086, pp. 36946-36952.

51 WTO, "United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products: Recourse to Article 21.5 by Malaysia; Report of the Panel" (WT/DS58/RW) 15 June 2001, Paragraph 5.24. (p. 70).

52 WT/DS58/RW. Paragraphs 5.39-5.41

53 同上。Paragraph 6.1, p. 100.

54 WTO, "United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products: Report of the Appellate Body" (WT/DS58/AB/R) 12 October 1998, Paragraph 138, p. 52.

関係国と合意に向けて誠実に交渉を行うことであり⁵⁵、交渉が合意をもたらしているかどうかまで求めるのは合理的ではない⁵⁶とした。また、上級委は、米国が、以前は輸入国全てに対し米国と「基本的に同じ (essentially the same)」保護手法を求めていたのに対し、1999年のガイドラインは「効果が同等であること (comparable in effectiveness)」を認めており、柔軟性を示しているとしたパネルの決定を支持した⁵⁷。

最後に上級委は、本件では DSU 第 19.1 条に基づいて紛争処理機関に対し行う勧告はないと述べた⁵⁸。これはすなわち、米国の措置は、WTO 整合的であることを示したことになる。

4. エビカメ上級委に対する評価

(1) 当時の WTO を巡る動き

当該ケースは、米国が、ウミガメ混獲防止のためエビの輸入を条件付きで禁止したことに対してインド、マレーシア、パキスタン、タイが 1996 年 10 月に WTO の紛争処理に訴え、2001 年 10 月に最終的に上級委において米国の措置が WTO 整合的との判断を示して幕を閉じたものである。この上級委の判断は、エビカメパネルの結論を大幅に書き換えるばかりでなく、過去、GATT マグロ・イルカパネルにおいて、有限天然資源であるイルカを保護するためにマグロを禁輸した米国の禁輸措置が GATT 整合的ではないとしていた議論も、同様に書き換えたことになった。

実際、ウェインスタイン⁵⁹とシャノヴィッツ⁶⁰は、「エビカメ上級委の判断により、自国領域外で絶滅に瀕する種を守ることを一義的な目的とする禁輸措置が通商法で認められる可能性がある点を明らかにした」、「環境保護の観点からすれば、これは 10 年前のマグロ・イルカ事件の結果から何光年も先に行く態度を示した」と述べている⁶¹。

また、ジャグディシュ・バグワティ⁶²は、「上級委が、長年続いてきたプロセスと製造手法に関する判例を、エビカメケースにおいて覆したことに驚きを覚える」、「上級委メンバーが、裕福な国の NGO による政治的圧力を受けて途上国側に悪影響を及ぼす判断を下した点に、疑いの余地はほとんどない」と述べている⁶³。確かに、エビカメ事件では、一部の市民社会から極めて高い関心が存在していた。米国の環境 NGO は、「法廷の友による要旨説明 (amicus curiae briefs)」と称し、環境目的によるエビの禁輸は正当であるとのアピールをパネルや上級委に対して積極的に行う状

55 WTO, "United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products: Recourse to Article 21.5 of the DSU by Malaysia, Report of the Appellate Body" (WT/DS58/AB/RW) 22 October 2001. Paragraph 122, p. 36.

56 同上。Paragraph 123, p. 37.

57 同上。Paragraph 144, pp. 46-47.

58 同上。Paragraph 154, p. 51.

59 Acting Director of the Goeconomic Center and BP Senior Fellow for International Economics at the Council on Foreign Relations

60 Wilmer, Cutler & Pickering; former Director of the Global Environment and Trade Study at Yale University.

61 Michael M. Weinstein and Steve Charnovitz, *The Greening of the WTO*, Foreign Affairs, November/December 2001, p.152

62 米国コロンビア大学教授

63 Jagdish Bhagwati, *After Seattle: Free Trade and the WTO*, in EFFICIENCY, EQUITY, AND LEGITIMACY: The Multilateral Trading System at the Millennium 60-61 (Roger B Porter et al, eds, 2001)

況が存在していた⁶⁴。

しかし、バグワティの議論に対しては、ロバート・ハウス⁶⁵から反論が示されている。ハウスは、DSBはWTO合意に関する既存の条項（existing provisions of those agreements）を公的な国際法解釈の慣例に従って明確化することが求められているのであって⁶⁶、WTOで採択されていない（すなわち「合意」を形成していない）マグロ・イルカ・パネルの報告書は検討対象には当たらないとの趣旨である⁶⁷。

更にハウスは、有限天然資源の範疇に生物が含まれるか否かを上級委が1994年のWTO設立協定の前文を引きながら「進化的（evolutionary）」に解釈した点への異論（上級委は一步引いて政治判断に委ねるべきであったとの趣旨）に対しても反論を行い、「協定の条文は進化的に解釈することもあるというのが、確立された国際公法である⁶⁸」と述べている。ただし、筆者としては、上級委が引用したのは同じWTO協定の枠内の条文であって、WTOの外に存在しているノンバインディングな決議など（WSSDやFAOの責任ある漁業行動規範）ではないので、上級委の行為が国際法の「進化的（evolutionary）」な解釈と呼ぶべきほどの内容を有しているのかは疑問である点を指摘しておきたい。いずれにせよ、進化的解釈問題は他の国際的なフォーラムでも見られる問題であってWTO上級委に固有の問題ではない⁶⁹。

なお、客観的に見ても、エビカメ第21条5項で上級委員会が判断を示した時期は、WTOにおいて政治的に極めてデリケートな時期であったといえる。

1998年10月にエビカメ上級委の判断（米国の措置はGATTで正当化されないとするもの）が示されて以降、環境NGOは反WTOの姿勢を強めており、とりわけ1999年11～12月に米国シアトルで開催されたWTO第3回閣僚会合では、場外でNGOが大がかりな反グローバルイゼーション活動を繰り広げたために、会議場に加盟国の代表団が出入りするのさえ困難を極める状況であった。NGOデモの参加者の中にはウミガメに仮装した者の姿もテレビに映し出されていた⁷⁰。この閣僚会

64 エビカメパネルにおいては、海洋保全センター及び国際法センター、WWFが、提出物を提出した。パネルは、パネルの方から情報を求めているようなNGOの提出物は考慮しないが、加盟国が自国の提出物の中にNGOの文書を含有することは自由であるとした（パネル報告：パラ7.8）。上級委では、米国が自国の提出文書の中に、①アース・アイランド・インスティテュート、米国ヒューメイン・ソサエティー、セラクラブ、②国際環境法センター、海洋保全センター、環境基金、マングローブ行動計画、フィリピン生態系ネットワーク、レッド・ナショナル・デ・アクション・エコロジカ、ソブレヴィヴェンシア、③WWF、国際環境法基金、の文書を添付して提出。これに対しマレーシア等は、上級委の検討事項はパネル報告書の範囲内に限るべき、上級委で意見陳述や書面提出ができるのは加盟国だけであるなどとして、上級委がNGOの文書を受け取るべきではないと主張。結局、上級委は、米国提出書類の別添部分になっているNGO文書は検討材料として受け入れられると判断した。（上級委報告パラ79-110）。

65 ミシガン大学ロールクール教授

66 DSU第3条2項

67 Robert Howse, *The Appellate Body Rulings in the Shrimp/Turtle Case: A New Legal Baseline for the Trade and Environment Debate*, COLUMBIA JOURNAL OF ENVIRONMENTAL LAW [Vol. 27:2 2002] pp. 514-517.

68 同上。p.518.

69 例えば国際捕鯨委員会においては、国際捕鯨取締条約の目的に「捕鯨産業の秩序ある発展」との文章があるが、これは文言どおりではなく進化的に解釈すべき、との議論を一部の加盟国が主張する状況が存在している。

70 当時筆者はワシントンの日本大使館で情報収集に当たっており、こういった報道を頻繁に目にした。なお、シアトル

合は、ウルグアイラウンド以降、WTO となって初めての新しい新ラウンド立ち上げを目指していたが、結局コンセンサスが醸成されず、閣僚宣言も採択できずに会議を終えた。続く第4回閣僚会合は、2001年11月にカタールのドーハで開催された。エビカメ第21条5項上級委員会の結論（米国が新しいガイドラインによって実行しているエビの禁輸措置は、WTO 整合的であることを示したもの）は、この直前のタイミングで出されている。

こういったデリケートな状況下で、上級委が政策的な判断を行ったのではないかと懸念も存在していることは否定できないが、これらの議論の多くは、一般的な概念を議論する内容であり、上級委判断のどの部分を具体的に変更すれば良かったのかといった個別論は少ないように思える。

（2）「製品」制限、「製造過程」制限、野生生物資源取引制限についての論点

このような中で、PPM（製品生産方法）巡る議論には、上級委判断の問題点を具体的に指摘しつつ、修正すべきポイントをピンポイントで提案する内容が多いように思える。パトリック・ケリー⁷¹は、エビカメ上級委の判断を敷衍すれば、欧州連合が、京都プロトコールに合致しない方法で生産されたという理由で鉄鋼や自動車を禁輸することも可能になる点を指摘しながら⁷²、一方的なPPMに関する措置までもがWTOの例外規定として認められることを避けるためには、GATT第20条における例外を狭くとるべきと主張している⁷³。ケリーは、特に生物種の場合は、有限天然資源の「有限（exhaustible）」の意味を「絶滅の危機にある（in danger of extinction）」と読み替えるようにして解釈を限定することが解決策の1つになると提案している⁷⁴。

これは一見興味深い議論ではある。しかしながら、筆者は、解釈を限定すべき点は、有限性の部分ではなく、むしろ措置が保全と関係（relating to）しているかどうかとの点であると考え。保護する対象が「絶滅の危機にある（in danger of extinction）」であっても、その種に関係する品目があまり国際取引されていないような場合は、措置自体が意味をなさなくなるためである。

ジャクリーン・ピール⁷⁵は、エビカメ上級委が判断した対象は、貿易規制の対象が環境に悪い「製品」そのもの（例えば絶滅危惧種の個体）を貿易制限する行為ではなく、環境には必ずしも悪くない製品を「製造する過程」を律しようとして行う貿易措置であるとし、前者と後者を混同して議論してはならないと述べている。具体的には、ピールは、輸出国が、より高度な生産「過程」基準を採用することを目的としている貿易措置では、これが効果を上げるかどうかは輸入国側の市場サイズによって異なると指摘し⁷⁶、小規模な市場しか有さない国はこのような行為を行っても効果は薄い点を示唆している。すなわち、「製品の生産過程に関する案件では、製品の貿易規制が効果的に

に出張した者は、デモによりホテルから外出禁止になり食事にありつけなかったり、環境団体につばを吐きつけられたり、といった局面に遭遇したとのこと。

71 ワイデナー法科大学教授、ナイロビ国際法研究所 Director。

72 J.Patrick Kelly, *The Seduction of the Appellate Body: Shrimp/Sea Turtle I and II and the Proper Role of States in WTO Governance*, 38 Cornell International Law Journal 2005, p 484.

73 同上。p.490.

74 同上。p486.

75 メルボルン大学法学部講師。

76 Jacqueline Peel, *Confusing Product with Process: A Critique of the Application of Product-Based Tests to Environmental Process Standards in the WTO*, N.Y.U. Environmental Law Journal, 2002, Vol 10, pp. 219-220.

環境目的を達成するのかが、より曖昧になる⁷⁷⁾としている。このため、「製品」制限を念頭に置いた分析手法を用いて、「製造する課程」に対する制限の是非を分析すれば、場合によっては「環境保護への懸念が国際的な自由貿易を制限するに足るものであるかどうか立証が極めて困難になる⁷⁸⁾」と指摘している。筆者もこの指摘は説得性を有すると考える。

なお、ピールの議論は、別の観点からも興味深い示唆になっていると思われる。すなわち、マグロイルカ事件やエビカメ事件に見られるように、WTO の紛争処理システムに持ち込まれる案件が、貿易制限ではなく、禁輸という手法であるのは何故なのか、という疑問に答えている。つまり、小規模な市場しか有さない国は禁輸を行っても効果は薄いという点と同様に、禁輸ではなく条件付きの貿易制限といった中途半端な手法では措置の効果が薄くなるため、輸入国はいきなり禁輸に訴えなければならないという仕組みを説明している。

それでは上級委は、エビカメケースではどうすべきであったのか、以下に、この部分についての筆者の考えを紹介したい。結論から言えば、上級委の判断で若干改善の余地がある部分があるとするれば、それは保存に「関する (relating to)」措置を巡る部分の議論において、対象が生物資源であるという特性に十分な考慮が払われていなかった部分であると考ええる。今回のエビカメ事件は、「製造過程」に関する制限措置を扱った案件であるが、ウミガメの場合、国際的な貿易規制として「製品」に関するものも存在している。これは、ワシントン条約 (CITES) による規制である。この両者における規制デザインの差異を以下に検証しながら、上級委判断の脆弱な部分を明らかにしたい。

CITES では、「絶滅のおそれがある (threatened with extinction) 種であって取引により影響を受けており又は受けることのある」種に対し、これを附属書 I に掲げることで国際取引を原則禁止することができる⁷⁹⁾。附属書に掲載されるためには締約国会合で投票国の 2 分の 3 以上の多数の賛成が必要である⁸⁰⁾が、締約国はこの決定に留保を付することができる⁸¹⁾。締約国会議では、絶滅のおそれがある種であるかどうかに関し、生物学的に突っ込んだ議論がなされている。特にウミガメの一種であるタイマイについては、取引禁止を解除するための提案が出されて紛糾の末に 4 票差で否決されたり⁸²⁾、また IUCN レッドリストにおける扱いを巡って動物学を専門とする学者の間で論争が起こったり⁸³⁾と、常に緊張感がある状況である。

他方で、エビカメ事件のような「製造過程」に関する制限を巡る WTO の解釈では、「有限天然資源」に対し、この「保全に関する措置 (relating to)」が、「任意の若しくは正当と認められない

77 同上。p.219.

78 同上。p.244.

79 CITES 第 2 条 1 項

80 CITES 第 15 条 1 項 (b)

81 CITES 第 15 条 2 項 (f)。なお、日本もタイマイの留保を付していたが、米国がペリー修正法による対日貿易制裁の可能性を示して留保撤回を迫ったこともあり、1992 年末をもって留保を撤回した経緯がある。余談であるが、米国がペリー修正法による制裁を発動したケースは、WTO 加盟前の台湾に対して発動した例が 1 件存在するだけである。

82 2000 年に開催された CITES 締約国会合では、キューバによるタイマイ輸出を許可するための提案が、賛成 66 票、反対 38 票、棄権 16 票で、63.5%の支持を得たが、附属書改正に必要な 3 分の 2 (66.7%) の得票が得られず否決された。

83 Mrosovsky N. (2003) Predicting extinction: Fundamental Flows in IUCN's Red List System, Exempted by the Case of Sea Turtles [online] <http://members.seaturtle.org/mrosovsky/extinct>

差別待遇 (arbitrary or unjustifiable) 」でない範囲内で、許容される場合があることとなった。

なお、筆者は、この両者による規制強度の差異をここで議論する考えは有していない。「製造過程」に関する規制と「製品」に関する規制は、必ずしも二律背反ではない。例えば、ウミガメ自体の禁輸と、ウミガメを混獲する漁法で漁獲するエビの禁輸では、両者は併存可能な関係にある。従って、この両者のうち、どちらが厳しくてどちらが容易に貿易規制を行えるかを論じること自体、それほど大きな意味が存在するとは思えない。

また、CITES の場合、加盟国が禁輸措置を導入する前に CITES で合意形成が必要であるが、ウミガメ事件の場合は米国が一方的に禁輸措置を導入した後で事後的に WTO がその措置の条約整合性に関し評価を行うという差異も存在している。しかしながら、これは「製品」規制が CITES という MEA (多国間環境協定) が存在するのに対し、「製造過程」に関する規制には MEA が存在しないという状況の差異に起因しているものであり、これは WTO 上級委がコントロールできない差異である。言い換えれば、上級委は、このような差異は所与のものとして扱うことはできても、差異を縮めるための介入 (乃至判断) は不可能である。従って、上級委判断の適切性を議論するにあたり、この論点を持ち出すということも筋違いであるように思える。

しかしながら、エビカメ事件の場合、CITES による「製品」規制と、上級委が認めた「製造過程」に関する規制の間には、措置の継続性 (言い換えれば時間的な柔軟性) について明白な差が存在している点は看過されるべきではないように思える。措置の時間的な柔軟性は、特に措置の目的が野生生物資源の保全といった生物が対象になる場合は、十分勘案すべき事項であるように思える。すなわち CITES の場合は 2 年に 1 回の締約国会合があり、締約国の投票結果によっては、「製品」の禁輸措置が解除されてしまう可能性も存在している。言い換えれば、措置は定期的に見直しを受ける状況が存在している。生物種の特性として、資源量などの年次変化は十分起こりえるものであり、このような時間的な柔軟性の存在は、むしろ規制の構造として合理的といえよう⁸⁴。

しかしながら他方で、「製造過程」を巡る措置であるエビカメ事件は、定期的なレビューは存在していない。これは、このような「製造過程」と環境保護を主題とする MEA が存在していないという点に一部起因していることは確かである。しかしながら、上記の一方的措置の場合における「製品」規制と「製造過程」規制の差異とは異なり、本件は WTO 上級委が差異を縮めるための介入 (乃至判断) が可能な案件である。

どうすれば介入が可能であったのか、上級委の判断を一部復習したい。上級委は、本件 WTO 紛争解決プロセスにおいては、ウミガメが絶滅の危機に瀕しているとの点に提訴国側が異議を挟まず⁸⁵、上級委もウミガメが CITES 付属書 I 掲載種であるため有限性 (exhaustibility) は反駁困難としている⁸⁶部分がある。この記述は、措置の硬直性を認めるものにはなっても、定期的なレビューの必要性を示唆するものにはなっていないが、筆者は、有限性 (exhaustibility) の部分を定期的に評価しても上述のケリーの議論のように、意味をなさないと考える。むしろ、定期的に評価すべきは、措置が保全と関係している (relating to) かどうかの部分であろう。上級委は、ウミガメの混獲措置

84 また、CITES は、WTO において MEA の 1 つと例示されているので、今後、WTO/CTE (貿易と環境委員会) において、精査の目をくぐらなければならないようになる可能性も存在する。

85 WTO, "United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products: Report of the Appellate Body" (WT/DS58/AB/R) 12 October 1998. Paragraph 25, pp.11.

86 同上。Paragraph 132, pp. 50.

が包括的禁止 (blanket prohibition) ではないことを指摘しつつ、合わせてウミガメ生息域におけるエビトロール漁業がウミガメ死亡の「重大な (substantial)」原因である点はパネル参加者の間で異論がなかったことを示し、これらにより手法と結果の関係は適切であるとして、米国の措置が「原則として、手段は結果と適正な関係にある (related to)⁸⁷⁾」としている (強調部分は筆者による)。しかしながら、例えば、孵化放流や天敵の減少などによりウミガメの資源が十分に増加すれば、資源の保全に関する措置を発動する必要もなくなる点や、逆の場合で、ウミガメが絶滅してしまえば資源の保全に関する措置を発動する必要はなくなる。すなわち、措置が保全と関係している (relating to) かどうかは定期的にレビューが必要であるといえる。

もちろん、米国がセクション 609 を定期的な見直しにかけ、又は輸出国がウミガメの資源状況に応じ定期的に申請解除国となるような認証 (certification) を頻繁に申請することによって、実質的には定期的なレビューは可能である。しかしながら、本件が、有限天然資源の保全に「関する (relating to)」措置を行う場合に重要な条件の 1 つとなる点に鑑みれば、そのような間接的な示唆ではなく、措置の定期的レビューが重要である旨を上級委は報告書に直接的な表現で明記し、今後の法規範とすべきであったのではなかろうか。

なお、GATT 第 20 条(g)で、措置は国内措置と「関連して (in conjunction with)」実施する必要があるとしている部分については、生物資源の特性を勘案しなくて良かったのかという議論もあり得よう。しかし、結論から言えば、この部分では生物資源の特性を特段勘案する必要はないと思われる。米国ガソリン上級委は、国内措置が貿易措置と関連して (in conjunction with) 実施されているかについては、国内外の措置の公平性 (even-handedness) は問われる⁸⁸⁾ものの、措置の効果性は問わない、有限天然資源の保全措置が有効かどうか判定するためには何年もかかる⁸⁹⁾のでそこまで求めるのは合理的とは言えないとしている。つまり、「関連して (in conjunction with)」の部分进行分析するに当たっては、措置の内容自体を吟味する必要性は薄いため、生物資源の特性などといった込み入った内容にまで議論の範囲を広げる必要性はないと解釈できるからである。

(3) エビカメパネルとマグロイルカパネルの比較

形式的には、エビカメパネルは WTO 上級委が判断したケースであり、マグロイルカは GATT 時代にパネル報告書が作成されたものの理事会での採択を受けていないという差異は存在する。それでは、内容についてはどうであろうか。

世界的にウミガメ捕獲やイルカの捕獲自体を禁じる国際条約は存在していない。ただし、マグロ漁業などを管理する国際機関では、マグロなどの通常の漁業対象種を狙った操業で、イルカやウミガメが混獲されないように講じる措置は推奨されている。ウミガメ混獲などを避けるために特殊な形状の釣り針を用いるよう推奨され、また、巻き網でイルカを混獲する頭数の上限を定めて船上オペレーターにより監視をさせる (IATTC) 等の措置がそれであるが、これらは海域ごとに内容は異なるものとなっている。

ワシントン条約 (CITES) では、ウミガメ自体は付属書 I 掲載種であり取引禁止の対象種である。イルカは付属書 I 又は II 掲載種であるが、実際に貿易制限の対象となる生物であるマグロやエビは

87 エビカメ上級委報告。para. 141. p.53.

88 ガソリン上級委。p.20.

89 同上。p.21

付属書には掲載されておらず規制対象にはなっていない。従って、本件は本来的にはワシントン条約とは関係がないとの見方もできる。

ただし、ウミガメの場合、本件 WTO 紛争解決プロセスにおいては、ウミガメが絶滅の危機に瀕しているとの点に提訴国側が異議を挟まず⁽⁹⁰⁾、上級委もウミガメが CITES 付属書 I 掲載種であるため有限性 (exhaustibility) は反駁困難としている⁽⁹¹⁾点については、イルカ問題とは異なる要素が存在していた。上級委では、生息域におけるエビトロール漁業がウミガメ死亡の「重大な (substantial)」原因である点はパネル参加者の間で異論がなかったことを示し、これらにより手法と結果の関係は適切であるとして、米国の措置が「原則として、手段は結果と適正な関係にある (related to) ⁹²」とし、措置が有限天然資源に「関する (relating to) 」ものであると結論づけた⁹³。この際、CITES では、キューバなどが、養殖したウミガメも野生ウミガメと同じように規制がかかるのは不適切として、養殖ガメだけでも取引規制が緩和されるべきといった提案を何回か行ったが、保護団体のロビイングもあり、締約国会合で何回か否決された (引用作成) 点については、当事国は触れていない。他方で、イルカの場合は、当事国であるメキシコがイルカは百万頭以上生息する等としてその有限性に反駁しており (引用作成) 、この点ではウミガメケースと差異が存在している。

なお、NGO の関心が高い主であった点はイルカもウミガメも同じであろう。各種の国際的なフォーラムでウミガメやイルカの完全保護についてコンセンサスが得られないことに業を煮やした米国の保護団体が、米国国内法⁽⁹⁴⁾に基づく輸入禁止措置を行政府に取らせることで、ウミガメやイルカの保護について現状での国際コンセンサス以上の保護内容を外国に強要しようとした構図は変わらない。

4. 結論

いずれにせよ、以上見たように、エビカメ上級委の判断は、画期的かつ新規な内容であることで、かなりの批評がなされてはいるが、これは製造過程を律する MEA が存在しない等、上級委のリーチの外にある状況が非難の対象となっていることが多い。むしろ、上級委としては、与えられた条件の下で、スキのない決定を下したということになるのではないか。しかしながら、上級委は、扱った対象(生物資源)が、保全条件が時間的に変化し得る生物であったということに対しては、GATT 第 20 条(g)「relating to」の部分で議論するに当たって、より深い考察を行う必要があったと考える。(ただしそのような観点が上級委に欠けていたとしても、筆者は、上級委判断自体は変更する必要はないと考える。)

なお、GATT 第 20 条(b)に関し SPS 協定を作成したように、今後、GATT 第 20 条(g)について、環境問題に関連する「製造過程」を広くカバーする新しい協定を作成すれば、エビカメ上級委結果

(90) WTO, "United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products: Report of the Appellate Body" (WT/DS58/AB/R) 12 October 1998. Paragraph 25, pp.11.

(91) 同上。Paragraph 132, pp. 50.

92 エビカメ上級委報告。para. 141. p.53.

93 同上。Paragraph 138-142, pp. 52-54.

(94) USC 第 16 編 1537 条附則。ここは米国 Endangered Species Act を 1989 年に改正した条項であり、具体的には、ウミガメに悪影響 (affect adversely) を与えるおそれがある漁法で漁獲されたエビを 1991 年 5 月までに原則として輸入禁止すべき旨などを規定している。

のような「一方的措置」を問題視する論争を招かずにすむ可能性もある。例えば、エッサーマンとハウスは、如何なる司法システムであっても政治介入を避けることは困難であると指摘した上で、だからこそ「政治的・外交的なチャンネルがより公平で良好な解決をもたらす可能性がある場合にあっては、加盟国は、裁判所に駆け込む衝動を抑制しなければならない」⁹⁵と述べている。

しかしながら、このような交渉は困難な道のりが予想される。今次ドーハラウンドではこのような案件はラウンド交渉の直接的な範囲にはなっていない。次回ラウンドが立ち上がるとしても、交渉開始のコンセンサスすら取れない恐れもある。仮に交渉が開始された場合でも、途上国への特別かつ異なる扱い（S&D）をどのように盛り込むかなどで相当な議論になり、また、盛り込みすぎると環境保全とはほど遠い世界になるので先進国は受け入れるメリットがなくなる、という問題も生じるであろう⁹⁶。また、環境問題に関連する「製造過程」を広くカバーする新しい協定を議論し出せば、一部において既存⁹⁷している「製造過程」規制とどのような調和を図るべきかという点も相当な議論になる可能性もある。いずれにせよ、このような協定が合意できるまでには、何重ものハードルが存在していることになる。加盟国の一方的措置を、DSB が追認するという状況は、今後、長引く可能性が高い。

95 Susan Esserman and Robert Howse, *The WTO on Trial*, Foreign Affairs, January/February 2003, p.140

96 これは、現在、ドーハ・ラウンド交渉で進行している漁業補助金の例を見ても、明白である。

97 例えば、多国間においてマグロ資源管理などを行う地域漁業機関では、加盟国以外からのマグロの輸入や、加盟国が漁獲枠を超過して漁獲したマグロについて貿易規制をかけることが可能である旨の合意が既に存在する。