

TUMSAT-OACIS Repository - Tokyo

University of Marine Science and Technology

(東京海洋大学)

エビ・ウミガメ紛争に関する一考察

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2015-03-12 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 稲本, 守 メールアドレス: 所属:
URL	https://oacis.repo.nii.ac.jp/records/13

【論文】

エビ・ウミガメ紛争に関する一考察

稲 本 守

人間科学研究

—日本大学生物資源科学部 人文社会系研究紀要—

第10号 2013.3 別刷

Reprinted from

STUDIES IN HUMAN SCIENCES

No.10 March 2013

College of Bioresource Sciences

Nihon University

【論文】

エビ・ウミガメ紛争に関する一考察

稲本 守

1. 始めに⁽¹⁾

1989年、米国は PL101-162号609条（以下「609条」と呼ぶ）を制定し、同法に伴って出されたガイドラインを通じて、エビ・トロール漁船へのウミガメ除去装置（Turtle Excluder Devices: 以下、「TED」と呼ぶ）の装着を義務付けていないエビ漁獲国から、米国によるエビ輸入を禁止する措置をとった。この措置は、当初米国近隣の国々のみに対して適用されたが、1996年には全世界のエビ輸出国に適用されるようになった。この609条及びガイドラインの発動に伴う貿易制限をめぐって WTO パネルで争われた「エビ・ウミガメ紛争」は、先に米国とメキシコとの間で GATT パネルを舞台に繰り広げられた「マグロ・イルカ紛争」との類似点が多いことなどから、マグロ・イルカ紛争の「第2ラウンド」とも称せられ、共に自由貿易と環境保護をめぐる国際的議論において象徴的意味合いを占めている⁽²⁾。

マグロ・イルカ紛争は、イルカの群れをねらってまき網を張ることにより、イルカの群れの下に寄り添って回遊するキハダ・マグロを漁獲する「ドルフィン・セット」と呼ばれる漁法が、大量のイルカの混獲を引き起こしていたことに端を発する問題である。この問題を審理した GATT パネルでは、ドルフィン・セットを用いてマグロ漁を行う国からのマグロ製品の輸入を禁止した米国の措置が、GATT 協定に適合するかどうか争われた。そして1991年9月に出されたパネル報告では、イルカ保護のために米国が課した貿易制限は GATT 協定上許容されないと判断されたのである⁽³⁾。

1998年にエビ・ウミガメ紛争を審理した WTO パネル報告（United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Report of the Panel, WT/DS58/R, 15 May 1998: 以下、「1998年パネル報告」と呼ぶ）及び上級委員会報告（Report of the Appellate Body, WT/DS58/AB/R, 12 October 1998: 以下、「1998年上級委員会報告」と呼ぶ）においても、米国が課した貿易制限は GATT 協定違反にあたるかと判断された。その後1999年11月に米国シアトルで開催された第3回 WTO 閣僚会議は、反グローバリズムを訴える市民団体による抗議行動が繰り広げられ、夜間外出禁止令が出されるなど大きな混乱を引き起こしたことで知られる。これに参加した環境保護団体のメンバーがウミガメに扮してデモを繰り広げたことから明らかなように、この騒動にはエ

ビ・ウミガメ紛争の成り行きも大きな影響を与えている⁽⁴⁾。その最大の動機は、グローバリゼーションを象徴する存在として批判を受けつつあった WTO/GATT が、結果的に環境より経済的利益を優先する判断を下した（と受け止められた）ことに対する反発にある。

しかし「1998年パネル報告」や「1998年上級委員会報告」をつぶさに検討するならば、環境保護団体がかくも強く抗議せねばならないほどの判断を WTO が示したかどうか、筆者は疑問視せざるを得ない。詳しくは後述するが、少なくとも「1998年上級委員会報告」は、明らかに環境保護を目的とする609条そのものについては GATT 協定違反と見ておらず、ガイドラインを通じた609条の適用方法に問題があったと判断したに過ぎないからである。そしてその判断は、2001年に再度マレーシアと米国との間で争われ、米国勝訴の判断を下したパネル報告（Report of the Panel, WT/DS58/RW, 15 June 2001：以下、「履行確認パネル報告」と呼ぶ）、及びマレーシアの上訴によって設置された上級委員会による報告（Report of the Appellate Body, WT/DS58/AB/RW, 22 October 2001：以下、「2001年上級委員会報告」と呼ぶ）においても再確認されている。

本論中で主に扱う「エビ・ウミガメ紛争」を論じたこれまでの研究では、「履行確認パネル報告」及び「2001年上級委員会報告」が事実上、エビ漁における漁獲方法を規制対象とすることを認めたことから、WTO が「生産工程方法（PPM: Processes and Production Methods）」に基づく貿易規制を許容する方向に大きく舵をきったことを重視する論評が見られる⁽⁵⁾。マグロ・イルカ紛争も、イルカに危害を及ぼす方法で漁獲されたマグロ製品の輸入を禁止することが、GATT 協定に適合するかどうか争われたものであることから、いずれの事例も、他国の管轄下で行われた特定の PPM を実質的に禁止することを目的とした貿易規制の是非をめぐる論争に分類されよう。そしてマグロ・イルカ紛争を審理した GATT パネルは、産品自体の特性とは無関係である PPM を規制することによって差別を行うことは GATT 協定上許容されないことも、米国の措置を不当と判断する理由の中に含めている⁽⁶⁾。これに対し2001年に出された諸報告は、結果的にマグロ・イルカ紛争における判断を覆し、PPM に基づく貿易規制を初めて認めた形となった。こうした PPM にかかわる論点は、WTO パネル判決の解釈をめぐる国際経済法の分野における議論において、貴重な視点を提供するものである。

他方、エビ・ウミガメ紛争をめぐる WTO パネルによって提出された計4本の報告を詳しく検討するならば、そこでは PPM に直接係る議論はほとんどなされておらず、後述するように、むしろ意図的にこの問題が避けられている。従って PPM をめぐる上記の論点は、あくまでも結果に対する解釈であって、実際に環境保護を目的とする貿易制限の是非を判断するにあたり、パネルにおいて繰り上げられた主要な争点ではなかった。エビ・ウミガメ紛争を審理したパネル報告における最大の論点は、多国間協力によって成り立っている国際社会において、グローバルな課題を代表する国際的環境問題への対処が「恣意的若しくは正当と認められない差別（arbitrary or

unjustifiable discrimination)」⁽⁷⁾とならないためには、いかなる対応が必要とされるかという問題にある。そこで本論の第一の目的は、エビ・ウミガメ紛争を考察するに際して、専ら国際経済法分野において行われてきた議論から意図的に離れ、国際環境保護政策のあり方という視点から、これまでわが国においては必ずしも正確に把握されてこなかった同紛争の背景と経緯を整理しつつ、これに伴うパネル報告の分析を行なうことにある。これにより本論は、海洋環境の保全と資源の利用をめぐる国際紛争についての実例研究を提供すると共に、今後多発が予想される国境を越えた海洋環境と漁業をめぐる紛争解決のあり方について検討を加えようとするものである。

2. ウミガメ混獲問題とウミガメ除去装置 (TED) の導入

現在、7種のウミガメ (アオウミガメ、アカウミガメ、ヒラタウミガメ、タイマイ、オサウミガメ、ヒメウミガメ、ケンブヒメウミガメ) が生息しており、そのほとんどは亜熱帯、熱帯地域に分布している。ウミガメは孵化から成熟期に至るまでのスパンが長く、その間に大洋を横断するなど、非常に高い回遊性を持つ種としても知られている。ウミガメの全種類はワシントン条約 (CITES) の付属議定書 I に記載され、国際取引が禁止されている。他方、1973年に米国で制定された絶滅危惧種法 (ESA) は、米国海域で見られる5種のウミガメを「絶滅のおそれがある」か、または「その危険にさらされている」種に指定し、米国領海内におけるウミガメの捕獲 (take)、及び公海を含む米国管轄外の海域においても、米国人による捕獲を禁止してきた⁽⁸⁾。

ウミガメの生息数が減少した原因として、捕獲以外にも漁業に伴う混獲、海洋汚染や護岸工事等による生息域・産卵地の破壊・減少等が挙げられるが、歴史的減少の主因として、これまで食肉や甲羅の採取を目的とする乱獲が指摘されてきた。他方、ワシントン条約によってウミガメの国際取引が規制されるようになった70年代後半以降では、これにかわってエビ・トロール漁による混獲が注目を集め始めた⁽⁹⁾。

当時、全世界で混獲によって死亡するウミガメは年間125,000頭に及ぶと推測された。又、全米海洋漁業局 (NMFS) の調査によれば、1973年から1984年にかけて、米国海域において毎年およそ48,000頭がトロール漁によって混獲され、そのうちの約11,000頭が死亡したとされる。こうしたウミガメの混獲を防ぐため、NMFS は TED を開発した。この装置は底引き網内部に格子状のはね上げ戸を備えたもので、ウミガメやサメのような漁獲対象外の大型生物は格子に衝突し、側面部に設けられた開口部 (trap door) へと誘導され排出されるが、エビなどの小型の生物は格子部のバーを通過してそのまま漁獲される。NMFS によれば、TED はウミガメの97%を脱出させる一方で、開口部から漁獲対象物が排出されることによって生じる損失率は6%以下にすぎないとされている。

更に NMFS は、1983年に米国のエビ漁業者が自発的に TED を使用することを推奨するプログ

ラムを導入し、有志の漁業者に対して TED を配布すると共に、TED の装着・使用法についてのデモンストレーション等を行った。しかし十分な数の漁業者が TED の装着に応じなかったため（自主的に TED 装着に応じたエビ漁業者は、2%に過ぎなかったとされる）、このプログラムは十分な成果を挙げられなかった。そこで1987年、NMFS は ESA に基づき、エビ漁業者に対し TED を使用するか網を曳く時間を制限するよう求めた。この曳網時間制限（Tow time restriction）は、トロール網を曳く時間を短縮することによって（およそ90分以内）、ウミガメが海面に出られずに窒息死することを出来る限り避けようとするものである。尚、この87年プログラムは、沖合においては25フィート以上のエビ・トロール漁船に対して TED の使用を要求し、25フィート以下の漁船については上記の網投入時間制限を行うか TED を使用するよう求めている。これらの規制により、米国管轄の水域におけるウミガメの混獲は著しく減少したが、他国水域における他国漁船による混獲が未解決の問題として残った。

3. ウミガメ保護のための貿易制限

(1) PL101-162号609条

本論冒頭でふれたように、1989年、米国は PL101-162号609条を制定した⁽¹⁰⁾。609条(a)は国務長官に対し、ウミガメに悪影響を与える可能性のある商業的漁業を行っているすべての外国政府との間で、二国間又は多国間条約を出来る限り早く交渉すること等を求めた。609条(b)(1)は国務長官、商務長官、財務長官に対し、ウミガメに悪影響を与える商業トロール漁によって漁獲されたエビの輸入を、遅くとも1991年5月1日までに禁止するよう求めている。但しこれに続く609条(b)(2)では、例外的に米国へのエビ輸出が認められる条件として、以下の項目が挙げられた。

- (A) 捕獲国政府がウミガメの混獲を抑制する、米国と同等の（comparable）規制プログラムを導入している証拠を提供すること。
- (B) かつ捕獲国漁船における平均混獲率（the average rate of that incidental taking）が米国漁船における平均混獲率と同等であること。
- (C) 或いは捕獲国の漁業環境がウミガメに対して危険がないこと。

尚、米国によるエビ輸入が認められるためには、エビ輸出国において上記の条件が満たされていることについて、1991年5月1日までに（その後も毎年）、米政府が米議会に対し認証（certify）せねばならない。

(2) 1991年、1993年ガイドラインと609条適用範囲の限定

米政府は609条を他国に適用するに際し、同条(b)項(2)(A)において挙げられた、「米国プログラムとの同等性」を評価するための具体的ガイドラインを1991年に公表した。同ガイドラインに

よるならば、米国プログラムと同等と認証されるためには、すべてのエビ底引き漁船に常に TED を使用する（或いは25フィート以下の漁船においては底引き網投入時間を制限する）ことを義務付けるか、エビ漁におけるウミガメの大量死を削減し、漁船による平均混獲値が米国漁船によるものと同程度であることを証明するため、統計的に信頼でき、かつ検証可能な科学的プログラムを代替的に導入することを約束せねばならない。尚、TED を使用した場合には、609条(b)項(2)(B)に挙げられた平均混獲率は、米国と同等であるとみなされる。

但し1991年ガイドラインは、609条の適用範囲を広域カリブ海・西大西洋海域（the wider Caribbean/western Atlantic region）に限定するとともに、養殖エビには輸入制限を適用しないことを決定した。又、他国がプログラムを導入し、必要な証拠を米政府に提示するために要する期間（phase-in period）として3年間の猶予（1994年5月1日まで）を設けたため、609条が求めた1991年5月1日までの禁輸措置の導入は事実上見送られた。その後1993年には改正ガイドラインが公表され、1991年ガイドラインにあった科学的プログラムの代替的導入という選択肢や小型漁船に対する底引き網投入時間制限が廃止され、事実上、機械を使って網を巻き上げるすべてのエビ・トロール漁船に対して、TED の使用が義務付けられることになった⁽¹¹⁾。

尚、適用範囲を限定した同ガイドラインによって影響を受けるエビ漁獲国は、ベリーズ、ブラジル、コロンビア、コスタリカ、ギアナ、仏領ギアナ、グアテマラ、ホンジュラス、メキシコ、ニカラグア、パナマ、スリナム、トリニダード・トバゴ、ベネズエラの14カ国である。その内、当時米国にエビを輸出していた上位7カ国の中に含まれるのはメキシコのみで、米国が輸入していたエビの75%以上を輸出していた他の国々、とりわけマレーシア、インド、インドネシア、韓国、日本のアジア諸国に対して同条項は適用されなかった。

609条の適用範囲を限定した表向きの理由として米国務省は、同条の立法意図が米国近海におけるウミガメの保護にあることから、これらの海域のみをカバーすることで立法趣旨が満たせることや、海域を限定することについて米議会の暗黙の了解があったこと等を挙げている。しかしその背景として、同条項が全世界に発動されることによって世界のエビ貿易に大きな影響を与えかねないことへの懸念や⁽¹²⁾、同時期に争われたいわゆるイルカ・マグロ紛争において米国が敗訴したことの影響が指摘されている。そこで米政府は609条の適用範囲を、米漁船もエビ漁を行っている海域に限定することにより、米国の施策が他国に対する不当な差別であるとの批判をかわそうとしたものと思われる。更に広い政治的背景として、ブッシュ政権とこれに続くクリントン政権が、自由貿易の擁護者としての米国の信用が傷つくことを恐れたことや、更にこれらの紛争が、当時相次いだ NAFTA や WTO 設立によって代表される自由貿易交渉の推進に悪影響を及ぼすことを懸念したことなども指摘されている⁽¹³⁾。

(3) 米国際貿易裁判所 (CIT) 判決と1996年ガイドライン

1991年ガイドライン、及び1993年改正ガイドラインは609条の発動を実質的に遅らせると共に、同条を適用する地理的範囲を限定した。しかしアースアイランド研究所 (Earth Island Institute) を代表とする環境保護団体のグループは、609条を直ちに全世界に適用することを求めて1993年に連邦裁判所に提訴した。これに対し米政府は、禁輸措置にかかわる排他的裁判権 (exclusive jurisdiction) が米国際貿易裁判所 (CIT) にあることから、訴えの棄却を求めた。

そもそも CIT は、その前身である米関税裁判所 (The Customs Court) の管轄が不明瞭であったことが混乱を招いたため、国際貿易に関する排他的裁判権を持つ機関として1980年に設置された⁽¹⁴⁾。CIT の設置は国際取引に従事する業界からはおおむね歓迎されたが、環境問題を理由とする貿易規制を支持する環境保護団体の間では、当初から同裁判所に対する懐疑心が強かった。とりわけ先にもふれたように、1991年に GATT パネルがイルカ保護を理由とするマグロの輸入規制を GATT 協定違反にあたりと判定して以来、環境保護団体は、GATT パネルと同じく国際貿易を専門とする裁判官から構成される CIT に対する不信感を更に強めた⁽¹⁵⁾。そこでアースアイランド研究所は CIT での審理を避けるため、当該問題が貿易問題ではなく環境問題であるとして、連邦裁判所への提訴に踏み切ったのである。しかし連邦裁判所が当該問題に対する CIT の裁判権を認めて訴えを棄却したため、アースアイランド研究所はやむなく CIT での提訴に切り替えた。

既に GATT パネルで争われたマグロ・イルカ紛争の展開を重要視した米政府は、CIT での審理においても、同紛争における GATT パネル裁定を引き合いに出し、米国が609条の適用範囲を全世界に広げれば国際条約上の義務違反に問われる恐れがあることを主張した⁽¹⁶⁾。そしてこうした主張は、国際貿易問題を専門とする CIT では受け入れられやすいと思われたのである。

しかし大方の予想に反して、1995年12月に出された CIT による判決はアースアイランド研究所の全面勝訴とでも言うべき判断を示した⁽¹⁷⁾。CIT はまず、貿易紛争を可能な限り避けようとする米政府の立場に一定の理解を示しつつも、「すべての外国政府」を対象とする609条の適用範囲を限定する法的根拠を認めなかった。更に中南米諸国が押し並べて TED 装着の義務化を受け入れており、609条の適用に際して、これまでのところ特に外国政府との間で「厄介な緊張関係 (troubling tensions)」を招いてはいないことから、GATT 協定の遵守義務違反を招きかねないとする米政府の懸念についても「推測的にすぎる (too speculative)」としてこれを退けた。その上で CIT は米國務省、財務省、商務省に対して、「ウミガメに悪影響を与えるおそれのある商業的漁法で捕獲された天然エビは、どこで捕獲されたものであっても、1996年5月1日までにその輸入を禁止する」よう命令したのである。これに対して米政府は、このままでは他国が認証に必要な対策をとるための猶予期間が短すぎることから期限を1年間延長するよう申し立てたが、CIT は、他国が猶予期間の延長を必要とする十分な証拠が政府によって提出されなかったことや、法に基づく期限の変

更は議会においてなされるべきである等の理由から、この申し立てを却下した(但し CIT 自身は、猶予の延長に前向きであったと伝えられている)。これにより609条は、事実上わずか4か月の猶予期間の後、アジア諸国に対しても適用されることになったのである。

(4) 1996年ガイドライン

CIT 判決を受けて国務省は、609条を全世界に適用するための新ガイドラインを1996年4月に公表した。この1996年新ガイドラインは、609条の適用範囲を全世界に拡張するとともに、エビ及びエビ製品の米国への出荷に際して、ウミガメに影響を与えない条件で漁獲されたエビであるか、ウミガメ混獲のおそれのない漁業環境にある国であることを証明する書類を添付するよう求めた。その際、ウミガメに影響を与えない条件で捕獲されたエビについては、以下の通り定義された。

- ① 養殖場で収獲されたエビ
- ② 米国と同等の効果を持つ TED を使用した底引き漁船によって捕獲されたエビ
- ③ 機械による漁網回収を行わない(手作業により網を引き揚げるため、TED を必要としない) 漁法によって捕獲されたエビ
- ④ ウミガメが生息しない海域で捕獲されたエビ

その上で1996年ガイドラインは、「その他の認定」という扱いで先の609条(b)(A)及び(b)(B)において挙げられた項目を再び採用し、米国に対してエビを輸出しようとする国の政府に対して、エビ底引き漁におけるウミガメの付随的捕獲を抑制するために米国と同等のプログラムを採用し、かつ、付随的捕獲率が米国における平均値と同等であることを証明する文書 (documentary evidence) を提出するよう求めている。そしてこの証明文書に基づき米政府は、CIT 判決において示された1996年5月1日までに(その後は毎年)、エビ輸出国がこれらの条件を満たしていることについて認証を行うことになる。

尚、これまでのガイドラインと異なり、609条(b)において定められた認証手続きが「その他の認定」として扱われたのは、出荷されたエビがウミガメに害を与えない方法で漁獲されたことを宣言する書類に輸出業者とエビ漁獲国の当局者が署名を行えば、国として認証を受けなくとも、「出荷別に (shipment-by-shipment)」米国が輸入することを許可しようとしたからである(非認証国からの出荷別輸入許可制度)。言い換えれば、米国への輸出处のエビを漁獲するトロール漁船のみに TED が装着されていれば、輸出国が609条(b)項による認証手続きを受けていなくとも、引き続き米国によるエビ輸入が認められる内容でもあった。

しかし非認証国からの出荷別輸入許可制度を含む1996年ガイドラインは609条に違反するとして、1996年6月にアースアイランド研究所は、再び CIT において米政府を提訴した。これに対して CIT は同年10月に、基本的にアースアイランド研究所による訴えを認め、609条に基づく認証

を受けない国からのエビ輸入を禁止する判決を下した。このためウミガメ混獲の恐れがある海域で操業するすべてのエビ・トロール漁船に、米国で使用されているものと同等の効果を持つ TED の使用を義務付ける規制プログラムがエビ漁獲国によって採択され、かつ米国によって認証されない限り、CIT が追認した一部の例外を除いて（人力で捕獲されたエビ等）、米国による天然エビの輸入は認められなくなったのである（国別認証制度: country-by-country certification）⁽¹⁸⁾。

（５）貿易規制の影響とアジアにおける TED 普及の遅れ

609条及びガイドラインに基づく米国の輸入規制は、アジアのエビ輸出国に大きな影響をもたらした。「1998年パネル報告」に記載された当事国からの申し立てによれば、インドによる生エビの米国向け輸出は、1996年10月の1,090万ドルから、輸入規制が発動された同年11月には680万ドルへとおよそ60%減少した⁽¹⁹⁾。同じくマレーシアでは、1995年5月から10月には287万ドルにのぼったエビ輸出額が、1996年の同時期には180万ドルに減少した（38%減）。とりわけ同国の Sabah 州と Sarawak 州では、同国の米国向けエビ輸出の90%に及ぶエビが生産されており、その内95%が養殖に依らない天然エビが占めていたことから、米国の措置が地方の地場産業に大きな被害をもたらしたことが指摘された（「1998年パネル報告」 para. 3. 120）。更にパキスタンから米国向けのエビ輸出も、1996年10月には180万ドルであったものが、同年12月には11万5千ドルに激減したことが報告されている（「1998年パネル報告」 para. 3. 121）。

このようにアメリカによるエビ禁輸措置はアジア諸国のエビ産業に対して大きな影響をもたらしたが、エビ輸入を再開するための条件として米国が求めた TED の装着は、アジア諸国のトロール船の間では、タイを除いてほとんど普及しなかった⁽²⁰⁾。かつて米国においても、TED の自主的装着に応じるエビ漁業者が少数にとどまったことについてふれたが、その背景として、TED 装着のために新たな投資を行ったのでは安価な輸入エビに対抗出来ないとする経済的事情が挙げられる。しかし経済的負担という意味では、アジア諸国における事情はより深刻である。当時 NMFS による認可を受けていたのは米国製の TED のみであったため、609条の適用は、実質的に米国製 TED の装着を義務付けるものであった。しかし米国で製造される TED をトロール漁船に実装するには、平均300~400ドルかかるとされた。インドの漁業者の平均年収（当時）はおよそ300ドル、パキスタンでは600~700ドルであったことから⁽²¹⁾、米国製 TED の装着とそのメンテナンスにかかる費用は、アジアの漁業者にとって大きな経済的負担となった。

他方、TED の装着に伴って生産性が低下することに対する懸念も、TED 使用率を上げる原因となった。6%以下とされた TED 装着に伴うエビ漁獲量の損失が、米国のエビ漁業者の間でさえ20%以上、場合によっては30~50%に上ると実感された⁽²²⁾。それ故、米国の一部漁業者の間でも「TED は網に穴を開けるようなもの」と受け止められ、TED を「トロール船除去装置（TED: Trawler

Eliminator Devices)」と揶揄してその装着を拒否する運動が繰り広げられたという。確かに構造上、TED から脱出するウミガメと共に、エビや小魚が同時に排出されてしまう。加えて、トロール網に商業価値のある大きい魚がかかっても、TED はそれを排出してしまう。とりわけアジアの国々ではそうした漁獲物も、トロール漁に従事する漁業者にとっては貴重な収入源とされていたことから、ますます TED の装着は敬遠された。エビだけで20%以上の収入減が見込まれた上（TED 装着に応じたタイの申し立てによれば、30-40%）、大型魚が排出されることに伴う収入減や金属製の TED を引っ張ることによる燃料費の増大、TED の目詰まり等のトラブルによる操業の中断等に伴う損失が加わるならば、もはやアジア諸国におけるエビ漁業者の生活は成り立たない。

更に、アジアの国々からは、TED 装着の必要性そのものに対する疑問も出された。アメリカの禁輸措置によって大きな影響を受けたインド、マレーシア、パキスタン、タイにおいては、宗教的・文化的背景からウミガメを崇拝する伝統があったことなどから、アメリカが ESA を制定する以前から、いずれの国においても法律又は沿岸域州政府の条例によってウミガメの捕獲が禁止されてきた。更にこれらの国々では、遅くとも70年代までには、ウミガメ・サンクチュアリや禁漁区・トロール漁船立入禁止区域等の設定、産卵地や生息域の保護、ウミガメ孵化・放流プロジェクト、保護訓練や啓発活動への取り組み等、TED 装着以外の方法による広汎なウミガメ保護措置が取られており、各国はこぞってその成果を強調している（「1998年パネル報告」paras. 3. 4-3. 16）。従って、これらアジアの国々で採用されてきた施策による効果を検証することなく、或いは、米国近海以外の海域においても、エビ・トロール漁がウミガメ減少の主因であるかどうかについて十分な検討を加えることなく、TED の装着こそが唯一効果的なウミガメ保護策であると主張し、これを事実上強制しようとする米国の姿勢（「1998年パネル報告」para. 3. 19）に対し、アジア諸国からは強い不満と疑問が出されたのである⁽²³⁾。

他方、米国において TED 導入のきっかけとなったのは、エビを食べる食性があることから、エビの群れとともに混獲されやすい肉食性のウミガメ（ケンブウミガメやアカウミガメ）を保護するためであったと言われている。これに対して、東南アジアの海域に生息するウミガメは主に海藻を食べ、エビの群れを追いかける習性がないことから、エビ・トロール漁による混獲の危険性が低いとみられたアオウミガメが中心である。実際、タイ政府の申し立てによっても、米国が禁輸措置を発動する以前の1967年から1996年の間、エビ漁に伴うウミガメの混獲は報告されていない（「1998年パネル報告」para. 3. 15）。一部環境保護団体によって疑問視されているこうした報告内容の真偽を検証する術を筆者は持ち合わせていないが、生息地毎によって異なるであろう生態学的な情報や各国毎における漁業者の実態、更にはこれらの国々において採用されてきた保護策の効果を十分に検討せず、米国が自国の環境保護政策を全世界のエビ漁獲国に対して一方的、かつ一律に課そうとするならば、こうした姿勢は米国による「環境帝国主義（environmental

imperialism)」と受け止められ、他国においてこれを遵守しようとする機運が生まれないのも無理はなからう。

4. 1998年パネル報告と上級委員会報告

(1) パネル報告

CIT が非認証国からの出荷別輸入許可制度を認めなかったことを見届けた上で、インド、マレーシア、パキスタン、タイは1996年10月、609条及び1996年ガイドラインに基づく米国の輸入禁止措置について、WTO 紛争解決機関 (DSB: Dispute Settlement Body) に対し、紛争解決手続き (DSU: Dispute Settlement Understanding) に基づく協議の開始 (DSU4.3条) を求めた。しかし期限内 (協議要請から30日以内) に解決が見られなかったため、翌1997年1月にマレーシア、タイ、パキスタンが、翌2月にはインドがそれぞれ別途に DSB に対してパネルの設置を要請した (DSU4.7条)。これらの訴えは併合審理されることとなり、同パネルによる最終報告書は、翌1998年5月に WTO 加盟国に対して配布された。

申し立て国による訴えの内容を簡潔にまとめるならば、以下の通りとなる。まず GATT 協定はその11条において、輸出入に際して、「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」と定めている。従って609条がエビの輸入禁止を定めている限り、この措置は GATT 協定が定める「関税以外による数量制限の一般的廃止」に違反する。第二に米国の措置は、エビ輸入について認証国と非認証国に分けると共に、結果的にはあるが、カリブ海周辺国とその他の国に与えられた猶予期間に大きな差をつけてしまった。これらの措置は輸出国を平等に扱っておらず、GATT 協定13条が求める「数量制限の無差別適用」に違反する。

他方、GATT 協定は例外的に貿易制限が行える事項として、同協定20条において「一般的例外」規定を設けている。米国は自国の措置を正当化する理由として、「動物・植物の生命の保護のために必要な措置」(同条 b 項)、及び「有限天然資源の保存に関する措置」(同条 g 項) の適用を訴えた。そしてこの20条適用をめぐる問題こそがこのエビ・ウミガメ紛争における最大の焦点でもあり、後述するように、GATT 協定11条違反については争わなかった米国による主張の最重要部を占めることになる⁽²⁴⁾。これに対し申し立て国は、米国の措置の目的がウミガメ保護にはあたらないこと、及びウミガメは有限天然資源ではないとの理由で、本件に GATT 協定20条を適用することに反対した。

さて、1998年5月に出されたパネル報告では、米国の措置は GATT 協定違反とされ、米国の敗訴に終わった。その理由の多くの部分は後に出された上級委員会報告と重複するのでそちらで詳述するが、ここでは本パネル報告において最も重要と思われる部分のみを簡潔にまとめておく。パネル報告はまず、米国が609条に基づく輸入制限を課していること自体について、米国自らがこ

れを認めていることもあり、米国の措置は GATT 協定11条1項違反であると認定した (para. 7. 17)。又、米国の措置が11条に違反している限り、更に13条に違反しているかどうかについては、パネルはこれを検討する必要を認めなかった (para. 7. 23)。

米国の措置が GATT 協定20条の適用対象となるかどうかの問題についてパネル報告は、米国の措置がそもそも20条柱書において不適格要件として記された「恣意的若しくは正当と認められない差別」にあたるかと判断した (その理由については、上級委員会報告にてふれる)。言い換えればパネル報告は、そもそも米国の措置が20条柱書に違反していることから、例外項目として挙げられた同条 (b) 項、(g) 項に適合するかどうかについて検討する必要性すら認めず、米国の主張をいわば門前払いしたのである (paras. 7. 62-7. 63)。

(2) 上級委員会報告

紛争当事国は、パネル報告に不服がある場合は、上級委員会に上訴することができる。そこで米国は1998年7月1日に上級委員会に上訴し、同委員会は同年10月2日に報告を提出した。上級委員会報告は、結論的には先のパネル報告と大差ないが、先のパネル報告において、609条が20条例外項目に適合するかどうかについての検討が行われなかったのに対し、上級委員会はエビ・ウミガメ紛争の2年前に争われた「ガソリン精製基準事件」に際して出されたパネル報告を引き合いに出しつつ、「規制措置の一般的意図 (the general design of a measure)」は20条の例外項目により、「規制措置の適用方法 (the manner in which measures are applied)」は20条の柱書に則って判断されべきであるとの認識を示した。その際、例外項目に適合するかどうかは先に判断されるべきであり、1998年パネル報告は検討の順序を誤ったとされた (「1998年上級委員会報告」 paras. 115-116)。そこで上級委員会報告は先のパネル報告を破棄するとともに、改めて米国の措置が20条の例外項目に適合しているかについて検討したのである (「1998年上級委員会報告」 paras. 121-122)。

例外項目適用の検討に際して上級委員会は、ウミガメの全種類が CITES の付属書 I に記載されていることからこれを「有限天然資源」と認め (paras. 131-134)、WTO 加盟国が「ウミガメのような絶滅危惧種を保護するための効果的な措置を採用する」ことは「明確に可能であり、かつそうすべきである (Clearly, they can and should.)」と断じている (para. 185)。そして609条はその保存に関する政策であり、「(その政策目的に関して) 不均衡に広いものではない」(筆者注: 目的を逸脱しているものではない) こと、及び「手段がその目的に合理的に関連している」ことから、この政策は20条 (g) 項についての要件を満たすものと解釈している (paras. 140-142)。しかし上級委員会は、このように米国によるウミガメ保護措置を肯定し、その目的が GATT 協定20条 (g) 項に適合すると判断しつつも、以下の理由から米国による609条の「適用方法 (application)」には「硬直性と非柔軟性 (rigidity and inflexibility)」が認められ (para. 177)、ひいては「恣意的」

かつ「正当化でない」差別にあたることから、20条柱書の要件は満たされないと判断した (para. 186)。

①1996年ガイドラインは命令的 (mandatory) であり、米国による保護策を他国に強制するものである (para. 162)。

②米国の施策は他の加盟国における状況や輸出国において採用された他の保護政策を考慮せずに、或いは輸出国における条件がプログラムに適しているかどうか調査することなく、もはや米国の領域内で実施されるものと (効果において) 「同等 (comparable)」ではなく、「本質的に同一」 (essentially the same) のプログラムを採択するよう要求している (para. 163-164)。

③ (出荷別輸入許可制度を認めず国別認証制度のみを導入したことにより) 米国は非認証国において TED を使用して捕獲されたエビの輸入を認めていない。これは米国が「多くの加盟国においては事情が異なるにもかかわらず、自国トロール船に対して採用されているのと本質的に同じ包括的規制策とるよう、他の加盟国に影響を及ぼす」そうとしていることを示唆するものであり、(認証国と非認証国との間で) 差別を招いている (para. 165)。

④米国は609条(a)において指示されているにもかかわらず、又、ウミガメのように高度な回遊性を持つ種の保護には多くの国の協力が必要とされるにもかかわらず、当該国と真摯な交渉を行う努力を怠った (paras. 166-168)。又、米国がカリブ海及びラテン・アメリカ諸国と交渉を行って国際協定を結んだものの、他の輸出国との交渉を行わなかったことは明らかな差別である (paras. 169-172)。

⑤米国は、カリブ海及び西大西洋のエビ輸出国に対しては3年間の段階的導入期間を与えたが、当該国には4か月の猶予しか認めなかった (paras. 173-174)。

⑥米国は、カリブ海及び西大西洋のエビ輸出国に対しては、TED 使用についての技術移転に際して多大な努力を払ったが、猶予期間が短かったとはいえ、アジアの当該国に対してはこれを怠った (para. 175)。

⑦米国が導入した認証手続きでは、申請国に聴聞、反論の機会が与えられておらず、見直し、上訴の手続きも定められていない。さらに、国務省の判断書類には承諾・否認の判断理由が記されていないことや、認定を否認された国が見直しまたは上訴のための手続きが取れないこと等が、手続きの透明性と公正性を求めた GATT 協定10条3項の精神に反する (paras. 178-183)。

他方「1998年上級委員会報告」は、自国の管轄外における PPM を自国法によって規制する環境保護策がいわゆる「域外適用」に当たるかどうかという問題について、「20条(g)には黙示的な管轄権の限界 (implied jurisdictional limitation) があるかどうか、あるとすればその性格と程度についての問題を扱うことは差し控える」として、この問題に対する言及を意図的に避けた。但し、同報告は引き続いて「我々は、米国と、回遊性を持ち絶滅が危惧される海洋生物群との間には、

十分な関連 (nexus) があることを認める」(para. 133) と記していることから、少なくとも海洋生物をめぐる環境保護を目的とした貿易規制について、自国にも回遊する可能性があり、自国でも保護措置をとっている種に限って管轄権が生じるとの解釈も成り立つ。他方 GATT 協定20条は、保護の対象となる種が生息する場所についていかなる条件もつけてはいないことから、そもそも管轄権の限界は存在しないとの議論もある⁽²⁵⁾。しかしたとえ管轄権が認められるにせよ、それは一般的なものではなく、「パネル、上級委員会報告を通じて、自国領域外の環境保全は国際協力によって図るべきであり、それが原則であることが繰り返し説かれている」ことから、国際協力のために十分な交渉努力がはられない限り、「自国領域外の環境保全を図るための一方的な貿易措置の許容されるケースは、きわめて例外的な場合に限られる」とする小寺氏の解釈に、筆者は同意する⁽²⁶⁾。

(3) 1998年諸報告に対する評価

本論冒頭でもふれたが、結果的に米国の主張を退けた「パネル報告」、及び「上級委員会報告」は、環境保護団体による強い抗議活動を招くことになった。無論のこと、数百頁に渡って難解な法律用語がちりばめられ、専門家の間ですら解釈の分かれる諸報告が、環境保護団体の間で十分に理解されなかった側面は指摘されよう。又、「貿易を通じた経済開発」を優先し、609条が20条例外項目に適合するかどうかについて検討しなかった先のパネル報告に対して(とりわけ「1998年パネル報告」para. 7. 42)、環境保護団体が抗議することについては理解できなくもない(但し、検討を行わなかったものの、20条例外項目に適合しないと判断したわけではない!)。しかし原報告を取り消した上級委員会報告の結論にいたるロジックを詳しく追ってみるならば、環境保護団体がかくも強く抗議せねばならないほどの判断が示されたとは思えない。

先にふれたように、上級委員会報告では関連分野における科学者の意見を踏まえた上で、CITESの付属書Iに記載されている7種全てのウミガメを「有限天然資源」と認め、609条がその「保存に関する」措置であると認めると共に、WTO加盟国はこうした保護措置をとるべきであると断じている。こうした点から上級委員会報告は、609条の文言がGATT協定違反に当たると見なししていないことは明らかである。

問題は、米国のプログラムと「同等」との表現で一定の柔軟性を認めた609条そのものにあるのではなく、「国務省によって公布された1996年ガイドライン、及び認証判断をなすにあたっての行政官の実行を通じた政策実施において、同法の制定に際して議会によって意図されたであろういかなる柔軟性も、事実上失われてしまった」ことにある(「1998年上級委員会報告」para. 161)。このようにガイドラインや認証手続きを通じた609条の適用方法に硬直性と非柔軟性が認められることから、上級委員会報告はこれを、20条柱書に則って恣意的で正当化できないと判断したの

である⁽²⁷⁾。

確かに市場にアクセスする条件として、自国の政策を「硬直性と非柔軟性」をもって、「一方的に」他国に押し付けることを認めるならば、多角的貿易枠組みとしての GATT/WTO 協定は成り立たない。そこでマグロ・イルカ紛争以来 GATT/WTO パネルが重視しているのは、他国における事情を考慮しない環境保護を理由とした貿易制限が、一方的、差別的に適用されることがないよう、多角的貿易交渉の枠組みの中で事前に十分な協議が多国間で行われたかどうか、いう点にある⁽²⁸⁾。振り返ればマグロ・イルカ紛争において GATT パネルが20条の適用を認めなかったのは、米国が「とりわけ国際協力協定を締結する交渉を通じて、イルカ保護という目標を遂行するに当たり、合理的に必要な全ての選択肢を尽くす」ことを怠ったと判断されたからに他ならない⁽²⁹⁾。そして同様にエビ・ウミガメ紛争において WTO パネルが20条の適用を認めなかったのも、米国が609条の施行に際して「他国の状況を考慮せずに」、「当該国と真摯な交渉を行う努力を怠った」からでもある。

これらのことを言い換えられるならば、20条柱書に記載された要件さえ満たされれば、即ち他国における条件を十分に考慮した上で、施行にあたっては一定の柔軟性を認め、更に多国間における十分な協議を経た上で導入されさえすれば、環境保護を理由とする貿易制限については、もはや恣意的で正当化出来ない差別とは見なされず、こうした措置も WTO によって正当化される可能性があるということの意味している⁽³⁰⁾。そしてその可能性は早くも2001年パネル報告によって現実のものとなるのである。

5. 2001年パネル報告

上級委員会報告を受けて米国と他の当事国は1999年1月、米国が WTO による勧告に従うための「妥当な期間」として13か月（期限は1999年12月6日まで）を置くことに同意した（DSU21.3条）。この間米国はガイドラインを改訂するとともに、ウミガメ保護についての多国間協定締結を目指して関係国と交渉を行った。しかし2000年10月、マレーシアは米国が DSB の勧告に従っていないとして、再度パネル（履行確認パネル: Implementation Panel）の設置を求めた（DSU21.5条）。同パネルは、翌2001年6月に報告を提出した（「2001年履行パネル報告」）が、その内容に対し不服を申し立てたマレーシアの請求により更に上級委員会が設置され、同上級委員会による報告（「2001年上級委員会報告」）も同年10月に提出されている。

今回はマレーシアが不服を申し立てたことから推測されるように、これら2001年に出された「履行確認パネル報告」、及びこれに続く「上級委員会報告」は、1998年に出された諸報告と異なり、米国による輸入制限を正当と判断した。その理由について、先に米国の措置が恣意的で正当化できない差別と見なされた項目にそってまとめると以下の通りになる。

①交渉努力

米国は1998年以来、とりわけ「インド洋、東南アジアのウミガメ及びその生息域の保存と管理についての覚書」(Memorandum of Understanding on the Conservation and Management of Marine Turtles and their Habitats of the Indian Ocean and South-East Asia)の採択に貢献するなど、真剣かつ誠実な努力をもって交渉を行い、少なくともインド、パキスタン、タイ政府との間でウミガメ保護策について合意に達した(「2001年上級委員会報告」paras. 131-134)⁽³¹⁾。但し米国は、当事国(マレーシア)と最終的な合意に達したわけではない。多角的協定の締結には多数の国との協働が必要であり、その交渉のために真剣かつ誠実な努力が払われることが求められるが、このことは必ずしも合意を結ぶ義務を負わせるものではない。その理由として上級委員会は、特定国との合意を義務付けることは当該国に事実上の拒否権(veto)を与えることになるため妥当ではないことを挙げている(「2001年上級委員会報告」para. 123)。その一方でパネル報告は、米国とマレーシアが出来る限り早期に、ウミガメ保護のための合意を締結するため、全面的に協力するよう要請している(「履行確認パネル報告」para. 7.1)。そして当事国との合意がないままに課される一方的措置は、真摯な交渉が継続されている間の暫定的措置(provisional measure)と見なされるべきであるとの見解を示した(「同報告」para. 5.88)。

②段階的導入期間

調停パネルは、1995年のCITの判決から現在まで4年以上の期間があったことを指摘し、段階的導入期間の問題については既に勧告に沿ったものになっていると判断した(「履行確認パネル報告」para. 5.113-115)。

③ガイドラインの柔軟性

米国が1998年パネル報告後に導入した改正ガイドラインは他国における特殊事情を考慮するよう求めており、米国プログラムと「本質的に同じ(essentially the same)」ではなく、他国において「効果において同等(compatible in effectiveness)」のプログラムが実施されることを許容している(「2001年上級委員会報告」paras. 141-144)。言い換えれば改正ガイドラインはエビ輸出国に対し、もはや米国で使用されているものと同じTED、同じ施行規則を用いるよう強制してはならず、「特定の手法や基準に基づくのではなく、特定の目的が達成されたかどうかに基づく」(「履行確認パネル報告」para. 5.124)、より柔軟性に富んだものとなっている⁽³²⁾。

④出荷別輸入許可制度の導入

米国はガイドラインの改定に際し、(出荷別輸入許可制度を導入することにより)非認証国からのエビ輸入を許可した(「履行確認パネル報告」para. 5.111)。尚、米国の措置には「状況に変化がない限り」との条件がつけられたが、これは出荷別輸入許可制度の導入に伴う非認証国からのエビ輸入の是非が米国内の裁判所において係争中であり、将来の判決によっては取り消される可

能性があったためである。新ガイドラインが出荷別輸入許可制度を導入したことに対して、アースアイランド研究所はその変更を求めて CIT に提訴したが、2000年7月に CIT は、新ガイドラインが法令に表面上は違反する (violate on its face) ことを指摘したものの、1996年の判決と異なり、ガイドラインの改正命令は出さなかった (「履行確認パネル報告」 para. 2.17)⁽³³⁾。これについてマレーシア政府は上訴の理由の一つとして、非認証国からの輸入を否定して出荷別輸入許可制度を認めなかった CIT の判決が変更されたわけではないことを挙げたが、「2001年上級委員会報告」は、改正ガイドラインの改正命令が CIT から出されていないこと、更に将来における米法廷の判決内容を予測することは出来ないこと等の理由から、マレーシアの訴えを認めなかった (「履行確認パネル報告」, paras. 3.51-3.53, 5.109; 「2001年上級委員会報告」 paras. 44, 93-95, 113, 151)。

⑤認証手続き

先の1998年上級委員会報告において「手続きの透明性と公正性」が欠如していると指摘された点について、改正ガイドラインは認証を否定された国に再審査 (reconsideration) の機会を認めていることなどから、是正がはかられていると判断された (「履行確認パネル報告」 paras. 3.186-3.187)

⑥技術移転

米国は技術移転のシンポジウムを開催しており、2000年にはパキスタン、オーストラリアで訓練とワークショップを開催している。これ以外にも、米国は TED の設計、構築、設置、操業などについて技術支援を行った。そして、それらの国々が生産したエビは全面的に輸入を許可されたか、もしくは製品の一部が許可されている。マレーシアに対する技術移転が進んでいないのは、同国が技術移転を求めなかったからであり、同国に対する恣意的差別があったとは認められない (「履行確認パネル報告」 paras. 5.118-119)。

尚、GATT 協定20条柱書は、環境保護を目的とする貿易制限が「(環境保護を理由に) 偽装された国際貿易制限」ではないことも20条適用の要件に挙げている。しかし1998年上級委員会報告では、そもそも米国による609条の適用方法が「恣意的若しくは正当化できない差別」に当たると判断されたため、同条項が「偽装された貿易制限」に当たるかどうかについての検討は行われなかった (「1998年上級委員会報告」 para. 184)。しかし「履行確認パネル報告」は、米国の施策がもはや「恣意的若しくは正当化できない差別」にはあたらないと判断したこともあり、改めて609条が「偽装された貿易制限」に当たるかどうか審理し、これに該当しないことを認めた (「履行確認パネル報告」 para. 5.32)。続く上級委員会では、上訴国であるマレーシアもこの結論については争わない姿勢を示している (「2001年上級委員会報告」 para. 82)。

6. 結び

マグロ・イルカ紛争以来、アメリカが課してきた環境保護を目的とする貿易制限に対し、GATT/WTO パネルの見解は結論こそ異なっているが、そのロジックは以下の4点において終始一貫している⁽³⁴⁾。即ち、貿易制限が許容される環境政策は、以下の条件を満たしていなければならない。

- ①GATT 協定20条における「一般的例外」項目に適合した措置であること、即ち明確に環境保護を意図したものであり、環境保護を名目に偽装された措置ではないこと。
- ②一方的な押し付けではなく、複数の国と真摯かつ誠実な多角的交渉が継続されていること。
- ③環境保護政策の適用に際しては他国の事情に配慮しつつ、柔軟性を持たすこと。
- ④差別的ではなく、関係国に対して公平に適用されること。
- ⑤環境保護のための技術移転について、国際的な協力がなされること。

そしてこれらの条件は、とりもなおさず国際環境政策のあるべき姿でもあり、1992年に開催された国連環境開発会議（リオ・サミット）において採択された「リオ宣言」においても逐一確認された原則でもある⁽³⁵⁾。筆者はかつてマグロ・イルカ紛争問題を総括して、GATT パネル裁定の結論のみを見るのではなく、解決への筋道を含めた全体の経緯から評価されねばならないことを強調した。その意味でエビ・ウミガメ紛争における WTO パネルの姿勢も、関係国による国際的交渉を強く求めて問題の解決を促すという意味においては極めて明快であり一貫性が認められる。とりわけ「2001年パネル報告」は、その最終段落において改めて米国とマレーシアに合意のための交渉を促すとともに、米国の措置は誠実な交渉が行われている間の暫定的性格を持つものであり、「交渉の初期において誠実な努力と見なされた歩みも、（誠実な交渉が継続されなければ）後の検証には適合しない（steps which constituted good faith efforts at the beginning of a negotiation may fail to meet that test at a later stage）」可能性にまで言及している（「2001年パネル報告」para. 5. 88）。

マグロ・イルカ紛争においては、同様に関係国による交渉を強く求めた GATT パネル報告が提出された後、環境保護団体を含めたマルチレベルのステークホルダーが参加した協働的取り組みがみられた。そしてこうした取り組みが、国際的にイルカ混獲を劇的に減少させることに成功した取り組みでもある「ラ・ホヤ協定」（1992年）、及び「パナマ宣言」（1995年）の調印に結びついたことが知られている⁽³⁶⁾。他方、エビ・ウミガメ紛争においては、1998年の上級委員会報告が出された時点で、米国と中南米諸国との間ではウミガメ保護についてのプロジェクトが進行していたものの、米国と東南アジア諸国との間でこうした協働的取り組みは見られなかった。しかし WTO パネル報告が提出された後、米国はアジア諸国との間で、ウミガメ保護にかかわる地域協定の締結を行っており、「交渉の初期段階」における成果であったとはいえ、こうした「誠実な努力」は2001年パネル報告においても高く評価された。このように GATT/WTO パネルは、両紛争

を通じて、「国境を越える、あるいは地球規模の環境問題に対処する環境対策は、可能な限り、国際的な合意に基づくべきである」（リオ宣言第12原則）という、国際的に認知された極めて妥当な基準に基づく判断を繰り返しているに過ぎない（「1998年上級委員会報告」 para. 168; 「履行確認パネル報告」 para. 5. 103; 「2001年上級委員会報告」 para. 124）。

これに対し、米国内の環境保護団体を中心に、米国が一方的な環境保護措置を他国に強制することこそが環境保護への取り組みに遅れた他国を動かし、問題の解決を促進するとの主張が見られるが⁽³⁷⁾、筆者はこうした論調は相互の信頼を基礎とする国際秩序を損ないかねないものであり、許容できないと考える。実際エビ・ウミガメ紛争では、その一方性故に「大国による TED の強制」、更には米国による「環境帝国主義」というイメージがついてまわり、発展途上国の大国に対する不信感の増幅につながったことが報じられている。一方的措置を支持する他の理由として、時間のかかる国際交渉を行っている間にも環境破壊が進行することが挙げられているが、押し付けられた環境保護措置に対する不信感の増幅は敵対心と共に意図的な不服従をも生み出し、却って問題の解決を遅らせかねない⁽³⁸⁾。又、自国政府が受け入れる合意が果たされ、何らかの規制が自国政府によって導入されるまで、米国への輸出は制限されるものの、発展途上国の漁業者は自由にエビ・トロール漁を行うことができる。或いは、規制に伴うコストが輸出による利益を上回るならば、もはや輸入規制を課さない国への輸出や国内消費のみを目的としたエビ・トロール漁が継続される⁽³⁹⁾。ウミガメのように、大洋を横断するほどの高度な回遊性を持つ種の保護は、特定の水面に限定された規制措置ではその効果は限られる。従って回遊種の保護を目的とする規制の有効性という意味でも、一方的措置こそが環境保護に結びつく主張する米国環境保護団体の論理は矛盾していよう。

WTO 協定の前文は、「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、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を考慮」することを求める一方で、「物品及びサービスの生産及び貿易を拡大する」ことにより、「成長する国際貿易において開発途上国特に後発開発途上国がその経済開発のニーズに応じた貿易量を確保する」ことを謳っている。この目的は環境保護と経済発展を両立させようとするものであり、一見すると二律背反的ではあるが、共にグローバルな課題という意味では共通している。そしてこの目的を実現するためには、エビ・ウミガメ紛争やマグロ・イルカ紛争を通じて GATT/WTO パネル報告が強く促した国際的協働と、これを通じた「多角的環境協定（MEAs: Multilateral Environmental Agreements）」の締結以外に問題解決のための方途はないと筆者は考える（「1998年上級委員会報告」 para. 168）。

こうした国際的協働に向けたファシリテーターとして最も期待されるのは国際的環境保護団体であり、これらの団体がイルカ・マグロ紛争においては、問題解決のために米国とラテンアメリ

カ諸国との間で国際的仲介役を果たしたことについては既にふれた。しかしエビ・ウミガメ問題に際して環境保護団体は、法廷闘争やメディアへの露出には熱心であったが、現場のエビ漁業者との対話はほとんど行ってこなかったことが批判され、或いは環境保護団体自身によっても反省点として指摘されつつある⁽⁴⁰⁾。WTO パネルが批判したのは、保護政策の「一方性 (unilateralism)」にある。これを「多面性 (multilateralism)」に立脚したものへと発展させるためには、環境保護に対する「双方向的 (multilateral)」な取り組みこそが、グローバル化する社会においては何よりも必要とされよう。エビ・ウミガメ紛争をめぐる WTO パネル諸報告は、そのためのルールと基準の明確化に努めたものに他ならない。

注

- (1) 本稿は、筆者が日本大学生物資源科学部（「国際海洋管理学」）、東京海洋大学海洋科学部（「国際関係論特論」）及び大学院（「海洋国際関係論」）での授業に際して使用した講義ノートの一部を、論文として加筆・再構成したものである。これらの講義・ゼミに出席した学生・院生諸君が繰り広げてくれた活発な議論から、筆者は当該問題を考察するにあたって、数々の有益な示唆を得ることができた。東京海洋大学在学中に筆者の研究室に所属し、ウミガメ研究会でも積極的に活動した経験を持つ北條菜摘さんからは、ウミガメの生態や TED の構造・問題点等について、貴重な情報や資料の提供を受けた。東京海洋大学大学院の同僚で「海洋環境政策論」をご担当の中田達也氏には、お忙しい中、本研究の初期稿にお目を通していただき、数々の有益なご助言を賜った。本稿はこれら学生諸君・同僚の協働とご鞭撻を経てまとめられたものであり、関係の皆様には、この場を借りて厚く御礼申し上げる。
- (2) 川島富士夫「米国のエビ及びエビ製品の輸入禁止」, 経済産業省編『WTO パネル・上級委員会報告書に関する調査研究報告書 1998年度版』, 1998, 98頁。
- (3) マグロ・イルカ紛争についての詳細は、拙稿「東部太平洋マグロ・イルカ紛争に関する一考察」『漁業経済研究』53巻3号, 2009, 1-16頁等を参照されたい。
- (4) “Protestors in Turtle Costumes” (<http://www.seattle.gov/cityarchives/Exhibits/WTO/photo8.htm>)
尚、本論において Web Site よりの引用を行う場合、最終アクセス日はすべて2012年11月8日である。
- (5) エビ・ウミガメ紛争と PPM をめぐる議論については、特に宮川公平「GATT/WTO と環境保護に基づく貿易措置－PPM(生産工程方法)に基づく貿易措置の GATT 適合性を中心に」『国際開発研究フォーラム』21, 2002, pp.167-188 を参照されたい。

- (6) United States-Restrictions on Imports of Tuna, Report of the Panel (DS21/R-39S/155), 3 September 1991, para.5.14.
- (7) GATT 協定公定訳は“arbitrary”を「任意の」と訳しているが、筆者は敢えて「恣意的な」を採用する。ちなみに「履行確認パネル報告」は、“arbitrary”の意味を、“capricious, unpredictable, inconsistent”と説明している（「同報告」 para. 5. 124）。
- (8) 海洋哺乳類保護法等と同じく、米国法における「take」には、「攻撃(harass)」、「狩猟(hunt)」、「捕獲(capture)」、「殺害(kill)」の意味が含まれる。
- (9) 本論中におけるウミガメ混獲、及び米国における TED の導入過程についての記述は、主に以下の文献・資料を参照した。「1998年パネル報告」 paras.2.1-2.6, Paul Stanton Kibel, “Justice for the Sea Turtle: Marine Conservation and the Court of International Law”, *Journal of Environmental Law*, Vol.15, 1996, p. 59-60; David Shiffman(WhySharksMatter), “Turtle excluder devices: analysis of resistance to a successful conservation policy”, *Southern Fried Science*, 2011 (<http://www.southernfriedscience.com/?p=8070>).
- (10) 609条の内容、及び609条に伴って出されたガイドラインの内容についての以下の記述は、主に「1998年パネル報告」(paras. 2. 7-2. 16) 及び「1998年上級委員会報告」(paras. 3-6) を参照した。
- (11) Susan L. Sakmar, “Free Trade and Sea Turtles: The International Domestic Implications of the Shrimp Turtle”, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 1999, p.351, note 34.
- (12) 米国は世界有数のエビ消費国・輸入国として知られており、1996年には約246, 000万ドル相当のエビ(国内消費の67%)を輸入した。米国にエビを輸出する国を地域別にみると、NAFTA 諸国が約14%、ASEAN 諸国が42. 78%、エクアドルが15%、インドが約5%を占めている(D. Hudson / D. Hite / A.Jaffar / F. Kari, “Environmental regulation through trade: the case of shrimp”, *Journal of Environmental Management*, 68, 2003, p.232)。
- (13) Kibel, supra note 9, p.63-64; Christopher C. Joyner / Zachary Tyler, “Marine Conservation versus International Free Trade: Reconciling Dolphins with Tuna and Sea Turtles with Shrimp”, *Ocean Development and International Law*, 31, 2000, pp.134-145.
- (14) Birgit Kurtz, “Dolphins, Sea Turtles and Finnish Elks: Is the Court of International Trade the Proper Forum for Environmental Disputes?” , *Fordham Environmental Law Review*, Vol.7, Iss.1, 2011, pp.113-116.
- (15) Kibel, supra note 9, pp.66-68; Kurtz, supra note 14, pp.144.
- (16) Kibel, supra note 9, p.78.

- (17) 同判決は、米政府による環境保護政策の違法性を訴えるに際し、環境保護団体の法的利益を認め、訴訟当事者としての適格性を受け入れた点において、その後の環境保護を巡る裁判に大きな影響を与えたことでも知られている。尚、同判決をめぐる本論中の記述は、既に本論中にて引用した Kibel (supra note 9), Sakmar (supra note 11), Kurtz (supra note 14) による関連諸論文の他、エビ・ウミガメ紛争を扱った WTO パネルによる諸報告中の事実認定に関する記述を参照した（「1998年パネル報告」 para. 2.10; 「履行確認パネル報告」 para. 2.8）。
- (18) Howard F. Chang, “Toward a Greener GATT: Environmental Trade Measures and the Shrimp-Turtle Case,” *Southern California Law Review*, Vol.74:31, p.37, pp.43-45; Sakmar, supra note 11, pp.356-357.
- (19) 養殖エビの輸入は規制対象となっていないため、米国向け輸出がゼロになるわけではない。その他、インドの水産業全般に対する輸入規制の影響については、「1998年パネル報告」 (paras. 3.117-3.119) を参照されたい。
- (20) 以下に記載した TED 装着に伴う問題点については、パネル報告中における記載（とりわけ「1998年パネル報告」 paras. 3.78-3.106）の他、以下の記事を参照した。David Shiffman, supra note 9; “TED Case Studies –Turtle Excluder Devices”, MandalaProjects (<http://www1.american.edu/ted/TEDS.HTM>); “Sea Turtles”, *International Environmental Law and Policy* (<http://www.wcl.american.edu/environment/iel/sup5.cfm>); A. Sukhija et al, “Shrimp-Turtle Case: A case for the developing countries” (<http://www.slideshare.net/arnabmoitra09/shrimp-turtle-case-at-wto-11723597>). 尚、タイはアメリカの要求に応じて自国漁船への TED 装着に応じ、1996年11月に認証を受けたが、これに伴うタイ漁業者の苦境については「大国の経済制裁－ウミガメ保護に潜む思惑－」, ジンネット, TBS・報道特集, (2001. 1. 14) (<http://www.jin-net.co.jp/sakuhin10.htm>) を参照されたい。
- (21) パキスタン漁業者の当時の平均年収について60 - 700ドルと記載した論考を見かけるが、これは「1998年パネル報告」における誤植によるものである。その他、同報告については、同年11月に WTO より正誤表が配布されている (WT/DS58/R/Corr.1)。
- (22) TED 使用に伴う漁獲の損失量について、米国は当時の実験データに基づく研究成果を示して反論を試みている（「1998年パネル報告」, para. 3.87）。他方、2007年に発表された Gallaway et al による実証実験によれば、TED が正しく装着され、何の支障もなく使用された場合の平均損失率は6%と評価されるものの、網の構造と使用する TED の組み合わせの違い、混獲物・流木等による目詰まり、荒天下での操業、ハングアップによる中断等を伴う場合の損失率については19%から89%に達することから、TED の効果は使用条件によって大きく左右されることが明らかにされた。その上で Gallaway et al は、1998年パネル報告において参照され

た米国のデータについては、サンプルの取り方等に問題があることから、NMFS によって是認された新たな研究が必要であることを指摘している (B. J. Galloway / J. G. Cole / J. M. Nance / R. A. Hart / G. L. Graham, “Shrimp Loss Associated with Turtle Excluder Devices: Are the Historical Estimates Statistically Biased?”, *North American Journal of Fisheries Management*, Vol.28, Iss.1, 2007, pp.203-211)。

- (23) 米国は、アジア諸国で採用されているウミガメ保護プロジェクトの欠陥として、ウミガメ産卵地の保護や孵化・放流プロジェクトに重点を置きすぎていることを指摘する。孵化したウミガメが産卵適齢に達するのは、1,000から10,000匹に1頭と言われていることから、例えばマレーシアが申し立ての通り33,000個の卵を保護し（これとて地域における産卵数の2%以下にすぎない）、16,000匹のウミガメを放流したとしても、自然界においては数十頭程度のウミガメ保護に貢献したに過ぎない。米国の主張によるならば、成体のウミガメを保護することこそが肝要であり、そのためには TED の装着が不可欠ということになる。他方、アジア諸国が設定してきた各種の保護区について、米政府はとりたててコメントはしていない（「1998年パネル報告」, paras. 3.21-3.23）。
- (24) Robert Howse, “The Appellate Body Rulings in the Shrimp/Turtle Case: A New Legal Baseline for the Trade and Environmental Debate”, *27 Columbia Journal of Environmental Law*, 2002, p.494.
- (25) Chang, supra note 18, pp.35-36; Howse, supra note 24, pp.498-499; 川島, 前掲論文 (注2), 104-107頁; 宮川, 前掲論文 (注5), 171頁。
- (26) 小寺彰「アメリカのエビ・エビ製品の輸入禁止 (紛争解決了解21.5条に基づくパネル報告・上級委員会報告)」, 経済産業省編『WTOパネル・上級委員会報告書に関する調査研究報告書 2002年度版』, 2002, 43頁。
- (27) Chris Wold / Randi Black, “An Analysis of Shrimp/Turtle : The WTO Makes Room for Environmental Trade Restrictions” (<http://www.lclark.edu/live/files/170>) , 2005, p.2; Sakmar, supra note 11, pp.378-379.
- (28) Elizabeth R. DeSombre / J. Samuel Barkin, “Turtles and Trade: The WTO’s Acceptance of Environmental Trade Restrictions”, *Global Environmental Politics*, Vol.2:1, 2002, p.14.
- (29) Report of the Panel, supra note 6, para.5.28.
- (30) Chang, supra note 18, p.41, pp.45-46; Sakmar, supra note 11, pp.382-385; 川島, 前掲論文 (注2), 98-99頁; 小寺, 前掲論文 (注27), 42頁。
- (31) 米国による真剣かつ誠実な交渉努力を示す事実として、以下の項目が挙げられた（「履行確認パネル報告」 paras. 5.79-5.82; 「2001年上級委員会報告」 paras. 131-132）。
- ① 1998年10月14日に米国務省は、インド洋及び東南アジア諸国に、ウミガメ保護に関する

地域協定の構成要素となりうる文書を伝達した。

② 1997年7月に米国は、マレーシア・サバ州におけるウミガメ保護シンポジウム・ワークショップの開催に貢献した。このシンポジウムの結果、インド洋西太平洋地域におけるウミガメ保護を目的とする広域協定の交渉と実施を呼びかける宣言が採択された。

③ 1999年10月、米国はオーストラリア・パースで開催された国際会議に参加し、ウミガメの保全に関する国際的合意の発展を約束した。

④ 2000年7月、米国はマレーシア・クアンタンで開催された交渉ラウンドに参加し、本文中で記した覚書の採択に貢献した。

(32) Wold / Black, *supra* note 27, p.3; 小寺, 前掲論文(注27), 31頁。これまでのガイドラインでは、米国と同等の混獲率を達成するためには米国製の TED を使用する以外に認証を受ける方法が示されていなかったが、改訂ガイドラインでは、「効果において同等な規制プログラム (comparably effective regulatory program)」を実施している国は、TED を使用せずとも認証が受けられる(「2001年履行パネル報告」 paras. 2, 28, 5, 143)。更に米国製に比べて技術的に劣るとされてきたオーストラリア Northern Prawn Fishery 社の TED を使用して捕獲されたエビの輸入が、スเปนサー湾における混獲減少データを基に認証されるなど、TED の認可についても「効果において同等」の原則が導入された(「履行確認パネル報告」 para. 5, 94)。

(33) 詳細は本稿の枠を超えるため省略するが、1995年以来繰り広げられた非認証国からの出荷別輸入許可制度を巡る米国内の法廷論争は、本論執筆中においても未だ係争中である。直近の出来事として2012年2月に、米高等裁判所が Turtle Island Restoration Network の訴えを退けて出荷別輸入許可制度を是認する判決を下したが、環境保護団体グループによる最高裁への上告が予想されるため、最終決着には至っていない。”United States Court of Appeals for the Ninth Circuit”, No.10-17059 (<http://www.ca9.uscourts.gov/datastore/opinions/2012/02/17/10-17059.pdf>) .

(34) DeSombre / Barkin, *supra* note 28, p.17; Wold / Black, *supra* note 27, p.4.

(35) 例えば、以下の条項を参照されたい。

第7原則：各国は、地球の生態系の健全性及び完全性を、保全、保護及び修復するグローバル・パートナーシップの精神に則り、協力しなければならない。

第9原則：各国は、科学的、技術的な知見の交換を通じた科学的な理解を改善させ、そして、新しくかつ革新的なものを含む技術の開発、適用、普及及び移転を強化することにより、持続可能な開発のための各国内の対応能力の強化のために協力すべきである。

第11原則：環境基準、管理目的及び優先度は、適用される環境と開発の状況を反映するものとすべきである。一部の国が適用した基準は、他の国、特に開発途上国にとっては不適切であり、不当な経済的及び社会的な費用をもたらすかもしれない。

第12原則：環境の目的のための貿易政策上の措置は、恣意的な、あるいは不当な差別又は国際貿易に対する偽装された制限であってはならない。国境を越える、あるいは地球規模の環境問題に対処する環境対策は、可能な限り、国際的な合意に基づくべきである。

(36) 拙稿，前掲論文（注3），7-13頁。

(37) Joyner / Tyler, *supra* note 13, p.133; Chang, *supra* note 18, pp.36-37.

(38) 「大国の経済制裁」（前注17）；Joyner/Zyler, *supra* note 13, p.144; Shiffman, *supra* note 9.

(39) Howse, *supra* note 24, p.509, note 2.

(40) Shiffman, *supra* note 9.

(Abstract)

A Study on the Shrimp/Turtle Dispute

Mamoru Inamoto

In 1989, the US enacted Section 609 of PL101-162 and banned the import of shrimp from countries in which shrimp trawling vessels were not equipped with Turtle Excluder Devices. Some of the Asian countries, seriously affected by the trade ban, brought the case to the WTO's Dispute Settlement Body. The WTO panel in 1998 ruled against the US and left the impression that the WTO placed economic merits over environmental values. This set off world-wide protests by environmental NGOs against the WTO, criticizing it as an icon of globalization.

This article first analyses the WTO panel reports and clarifies that the panel never rejected the objectives of Section 609, but only criticized its unilateral, inflexible application. The position of the US on this matter was judged to be arbitrary and unjustifiable, because it failed to engage in serious negotiations with the concerned countries.

In 2001, the WTO panel, contrary to its earlier decision, recognized the US ban as legitimate. This time, the WTO considered positively the US's subsequent efforts to conclude a multilateral agreement for the protection of sea turtles.

Instead of emphasizing the legal interpretations derived from different conclusions, this article rather focuses on the coherent logic of the WTO panel reports, namely its position to induce multilateral settlements in international environmental disputes, and discusses how to address international environmental problems in the globalized world.