

# 東太平洋のキハダマグロ漁 におけるイルカ混獲問題

江 藤 淳 一

## 一 はじめに

近年、地球環境問題に関する意識の高まりに伴い、自国領域外の環境保全のために、国内法に基づいて一方的に保護措置をすすめようとする傾向がみられる。一国の領域をこえる環境問題に対処するためには、関係諸国の協力関係が不可欠であり、関係諸国の合意なしに実効的な保護制度を確立することはできない。しかし、環境保護の目標や水準をめぐって関係国の間にはしばしば見解の不一致が生じ、速やかな対応がとれないために、その間隙をうめるべく一国が単独で環境保護のための規制を実施するにいたる。このようにして行われる国内法に基づく措置を国際法上どのように評価するかは、法源論とも関連して、現代国際法学にとってきわめて重要な課題の一つと考えられる。

本稿で検討する東太平洋におけるイルカ混獲をめぐる紛争は、この問題に直接かわりをもつものである。<sup>①</sup>米国や

中南米諸国は、この水域で巾着網（巻き網）によってキハダマグロ漁を行っていたが、これによって、毎年かなりの数のイルカが混獲された。そのため、米国は、一九七二年に「海洋哺乳動物保護法」(MMPA)<sup>②</sup>を制定し、米国漁船に対して混獲規制を行うとともに、米国の設定する基準に反して巾着網漁を行う国についてキハダマグロの輸入禁止措置をとった。この措置は、その国の漁船が自国水域や公海において巾着網によって漁獲したキハダマグロに対してとられたのである。

この輸入禁止措置に関しては、環境保護を推進するために必要かつ有効であると評価する立場と国際協力を阻害し有害であると評価する立場が対立する。前者は、イルカ保護の重要性について関係諸国の認識は不十分であり、その認識を改めさせ、イルカ保護のために積極的な措置をとるよう求めていくためには、輸入禁止という形で関係諸国に圧力をかけていく必要があるとする。これに対し、後者は、関係諸国がイルカ混獲の減少という目標に向けて協力して措置をとりつつあるなかで、それを無視して行われる一方的な輸入禁止は、関係国間の信頼関係を損ねるもので、イルカ保護の国際協力を妨げるおそれがあるとする。こうした評価の対立は、環境保護のための一方的措置が関係諸国の国際協力に対して及ぼす影響をめぐるといえよう。

このイルカ混獲をめぐる紛争は、ガットの紛争解決の場に持ち込まれ、二度にわたってパネルで審理されている。第一のパネルは、メキシコの申立てによって設置され、一九九一年八月に報告を提示し、第二のパネルは、E E Cとオランダの申立てによって設置され、九四年六月に報告を提示した。<sup>④</sup>いずれのパネルも、米国のMMPAおよびそれに基づく輸入禁止措置は、ガット一一条が禁止している貿易の数量制限に該当するものであり、米国は、当該措置を

ガットの義務に適合させなければならないという判断を下した。この判断は、領域外の環境保護のために行われる一方的な輸入規制を明確に拒絶したものとして、活発な議論を呼んでいる。<sup>⑤</sup>

しかし、これらのパネルは、輸入規制のガット法上の違法性を示したにとどまっておらず、一方的措置と国際協力との関係全般について論じているわけではない。東太平洋におけるイルカ混獲問題については、一九七六年より全米熱帯まぐろ類委員会（IATTC）において検討が行われており、そのなかで国際協力が徐々に進んでいた。こうした地域的国際機関を通じた国際協力は、国連海洋法条約の海洋哺乳動物の保護に関する規定が予定していたものであり、イルカ混獲の防止はまずこうした機関が中心となって対応すべき問題である。この紛争において一方的措置と国際協力との関係を考える場合には、米国の輸入禁止措置がここでの国際協力にどのような影響を及ぼしてきたかという点を見過すことはできない。

本稿は、このような視点から、東太平洋のマグロ漁におけるイルカ混獲をめぐる紛争を検討するものである。まず、MMPAの一九八八年の改正に至るまでの経緯をたどり、米国のイルカ保護措置の内容を示す。次に、海洋哺乳動物の保護に関する国連海洋法条約の規定とIATTCの取り組みを概観し、国際協力義務の内容と実態にふれる。また、ガットの二つのパネル報告をとりあげ、米国の輸入規制に関するガット法上の評価に注目する。最後に、IATTCのもとで採択された「イルカ保存協定」とそれに並行して制定された米国の「国際イルカ保護法」の関係について考へる。このような検討を通じて、環境保護のための一方的な輸入規制と国際協力との関係を明らかにしていきたい。

- (1) この紛争については Joseph, J., The Tuna-Dolphin Controversy in the Eastern Pacific Ocean: Biological, Economic, and Political Impacts, *Ocean Dev. & Int'l L.*, Vol. 25 (1993), pp. 1-30.
- (2) Pub. L. No. 92-521, Oct. 21, 1972, 86 Stat. 1026 (1972) (codified as amended at 16 U.S.C. §§1361-1421). 以下、MMPAの該当条文をあげることは本文のなかでこの条文を示す。
- (3) United States-Restrictions on Imports of Tuna, Report of the Panel (August, 1991) (hereinafter 1991 Report), reprinted in *Int'l Legal Materials*, Vol. 30 (1991), p.1594.
- (4) United States-Restrictions on Imports of Tuna, Report of the Panel (June, 1994) (hereinafter 1994 Report), reprinted in *Int'l Legal Materials*, Vol.33(1994), p.839.
- (5) 例えば、アメリカ国際法雑誌の特集 (Agora: Trade and Development) における次の論文を参照。Schoenbaum, T.J., Free International Trade and Protection of the Environment: Irreconcilable Conflict? *Ann. J. Int'l L.* Vol. 86(1992), pp. 700-27. Weiss, E.B., Environment and Trade as Partners in Sustainable Development: A Commentary, *Id.*, pp. 728-35.

## 二 海洋哺乳動物保護法

米国では、鯨類、アザラシ、セイウチなどの海洋哺乳動物を保護するため、一九七二年に「海洋哺乳動物保護法」(MMPA)が制定された。この法律は、海洋哺乳動物が最適持続可能頭数を維持することを目標とし(一三六一条(2))、海洋哺乳動物を許可なく捕獲・輸入することを禁止するものである(一三七一条(a))。また、この法律によって、海洋哺乳動物委員会が設置され、海洋哺乳動物に関する現行の法令・条約を検討し、適切な保護計画を勧告す

ることとされた（二四〇一条・一四〇二条）。

この法律の背景の一つに、東太平洋のキハダマグロ漁におけるイルカ混獲問題があった。この水域のキハダマグロはイルカの群れの下を回遊するという独特の習性をもっていたため、巾着網（巻き網）によってイルカを囲い込むようにしてマグロを漁獲するという漁法が発展していた。これによってイルカは網にからまって動きがとれなくなり、毎年二〇万頭から四〇万頭が殺されたと推定されている。<sup>⑥</sup>環境保護団体は、こうした漁法によるイルカの殺傷に強く抗議し、議会に対しイルカ保護の法律を制定するように求めていた。

これに対し、MMPAは、海洋哺乳動物の捕獲を原則として禁止する一方、商業漁業における海洋哺乳動物の混獲をその例外としつつ、混獲による捕殺をゼロに近いわずかな水準まで減少させることを目標とし（一三七一条(a)(2)、次のような規制を行うこととした）。

第一に、商務長官は、米国の管轄に服する者および船舶による、また、米国の管轄下の水域における、海洋哺乳動物の混獲について、許可制のもとで規制を行う（一三七三条・一三七四条）。すなわち、商務長官は、海洋哺乳動物の生息数、現行条約上の義務、海洋生態系、漁業資源の保全、実施の経済的・技術的可能性などを考慮して、海洋哺乳動物の保護のために、捕獲数の上限などの基準を設定し、その基準に従って漁業許可を与える。

第二に、財務長官は、米国が設定した基準をこえて海洋哺乳動物の混獲が行われる場合には、それによって漁獲された魚およびその製品の輸入を禁止する権限を有する（一三七一条(a)(2)(A)）。このため、商務長官は、米国にこのような魚およびその製品を輸出する国の政府に対して、その国の漁法が海洋哺乳動物に与える影響についての合理的

な証拠を求めることとされている。これは、米国の管轄外の水域における外国漁船による海洋哺乳動物の混獲についても、漁獲された魚およびその製品の輸入禁止を通じて規制しようとするものである。

第三に、商務長官は、海洋哺乳動物の混獲を実施可能な範囲で最大限減少させるため、漁法や漁具の改善を目的とする研究・開発の計画を立案する権限を与えられた（一三八一条（a））。また、商務長官と國務長官は、この法律の規定の基本的な遵守を確保すべく、全米熱帯まぐろ類委員会（IATTC）との交渉を開始するように求められている（同条（c））。この委員会を通じて、加盟国に対して、改善された漁法や漁具の使用が勧告される仕組みである。

この七二年法に基づいて、海洋哺乳動物の混獲を伴う米国漁船団の商業漁業は、一九七四年から一般的許可制のもとにおかれた。当初は、この許可にあたって、捕殺数の上限は設定されていなかったが、その後、米国漁船団全体による捕殺数の上限について、七六年に七八、〇〇〇頭と定められ、八一年には二〇、五〇〇頭に改められた。<sup>⑧</sup>こうした規制強化の背景には、捕殺数をゼロに近いわずかなレベルまで引き下げると主張する、環境保護団体による訴訟があった。<sup>⑨</sup>

このような規制のなかで、東太平洋における米国漁船によるイルカ混獲数は激減した。一九七二年には三六八、六〇〇頭と推定されていた混獲数が、八三年には八、二五八頭にまで減少したと報告されている。<sup>⑩</sup>この理由として、MPAによる規制が成果をあげ、米国のマグロ漁船が混獲の減少のために漁法の改善などに努めたという理由のほか、米国のマグロ漁船数の大幅な減少という事情があった。米国のマグロ漁船は、中南米諸国による二〇〇カイリ水域の設定やキハダマグロの資源量の減少により採算を確保できなくなり、そのかなりの数が太平洋諸国や中南米諸国

に登録を移し、あるいは売却されたといわれている<sup>11</sup>。

米国漁船による混獲数が減少していくのに伴って、外国漁船によるイルカ混獲の問題が大きく注目されるようになった。外国漁船の漁獲したマグロの主要な輸出先は米国であり、その意味では米国はその混獲に加担していることになる。また、米国漁船がMMPAの規制を逃れるために船舶の登録を外国に移すということも懸念されていた。この水域のイルカは、絶滅のおそれのある種ではないが、混獲を規制しなければそうなる可能性がある<sup>12</sup>。

このため、一九八四年にMMPAが改正され、マグロ輸入に対し規制の強化がはかられた。すなわち、八四年改正では、東熱帯太平洋<sup>13</sup>の巾着網漁によって漁獲されたキハダマグロを輸出する国の政府に対して、商務長官は、(一) その国が海洋哺乳動物の混獲に関して米国と同等の規制計画を採択していること、(二) その国の漁船による混獲の平均率が米国漁船の混獲の平均率と同等であることを証明する書類証拠を提出するように求めるとされている(二三七一条(a)(2)(B))。さらに、これに基づいて、「同等の規制計画と混獲率のための指針」が作成され、輸入が許可される際にみたされなければならない規制計画(漁具の規制や監視員の乗船など)と混獲率の基準が示された。

東太平洋で巾着網漁に従事した漁船の本国は、米国のほか一八カ国にのぼる。そのなかで、MMPAの制定から八年改正の前までに、コンゴ、エルサルバドル、メキシコ、ペルー、セネガル、旧ソ連に対して輸入禁止措置がとられている。また、カナダ、ニュージーランド、バミューダ、韓国は、MMPA制定後巾着網漁を中止した。八四年改正のもとで、米国と同等の基準の採用を証明し、マグロの輸入を認められていたのは、ケイマン諸島、コスタリカ、エクアドル、パナマ、スペイン、バヌアツ、ベネズエラといった諸国・地域である<sup>16</sup>。

MMPAは、さらに、一九八八年に改正<sup>(17)</sup>が行われたが、キハダマグロ漁におけるイルカ混獲に関しては、次のような規制が新たに行われることになった。

第一に、漁獲国が遵守すべき、米国と同等の規制計画や混獲率に関して、次のような規定が設けられた。①漁獲国の規制計画は、海洋哺乳動物の純粋な群れの囲い込みや日没後の網の設置など、米国漁船に禁止された活動の禁止を含まなければならぬ。②漁獲国の漁船の平均混獲率は米国漁船の混獲率の一二五パーセント（八九年漁期については二倍）をこえてはならない。③混獲された海洋哺乳動物の総数のうち、イースタン・スピナー・ドルフィン（ハシナガイルカの亜種）は一五パーセント、コースタル・スポテッド・ドルフィン（マダライルカの亜種）は二パーセントをこえてはならない。④平均混獲率は、IATTCなどの国際的計画に基づく監視員によって監視されなければならぬ。⑤漁獲国は、科学調査への協力に関する商務長官の合理的要請に応じなければならない（二二七一条(a)(2)(B) I-IV）。

第二に、米国と同等の基準に従わない漁獲国が漁獲したキハダマグロおよびその産品について、それが第三国（中継国）から米国に輸入されるのを禁止した（二二七一条(a)(2)(C)）。すなわち、米国にキハダマグロおよびその産品を輸出する中継国は、その中継国が米国にマグロを直接輸出できない国からマグロを輸入することを禁止しているという証明を行い、その合理的な証拠を提出しなければならないとされた。この中継国からの輸入禁止は、漁獲国からの輸入禁止の措置の九〇日後に実施される。この規定は、漁獲国が中継国への輸出によってMMPAによる規制を回避しようとするのを阻止するためのものである。

第三に、商務長官は、ある漁獲国からのキハダマグロの輸入が禁止されてから六カ月後に、大統領にその事実の証明を行うこととされる(一三七一条(a)(2)(D))。この証明は、「漁業者保護法」第八条(a)(ペリー修正)の証明とみなされ、これによつて、大統領は、その漁獲国からのすべての魚および魚産品の輸入を禁止することができる。これは、MMPAとペリー修正を結び付けることにより、規制効果の拡大をねらつたものである。

第四に、商務長官と國務長官は、IATTCその他の適当な國際機關を通じて、東熱帯太平洋において巾着網漁を行つてゐる諸国と協定を締結するために、交渉を開始するという規定が加えられた(一三七八条(a)(2)(B))。この協定には、キハダマグロの代替的な漁獲方法の研究、影響を受ける海洋哺乳動物の生息数の研究、混獲される海洋哺乳動物の頭数や種類の監視、混獲の制限、海洋哺乳動物にとつて安全な技術や設備の利用に関する規定が含まれる。商務長官は、毎年これらの交渉の結果を議會に報告することとされた。

このように、MMPAは、いくつかの改正を経て、商業漁業における海洋哺乳動物の混獲について詳細な規定を設けるにいたつた。これに伴い、当然のことながら、許可や禁止の決定を行う際に商務長官に認められる裁量の余地も狭められる。<sup>(18)</sup>これは、マグロ輸入禁止のように、國際關係にかかわる措置に関しては大きな問題となる。この種の措置の実施にあつては、海洋哺乳動物保護に関する國際機關を通じた協力關係や当該国家との政治的・經濟的關係を考慮する必要があるからである。しかし、詳細な基準が設定され、実施に裁量が認められなくなると、そうした考慮を行うことは困難になつた。

こうした事情を端的に示したのが、アース・アイランド・インスティテュートなど環境保護団体が提起した訴訟で

ある。環境保護団体は、メキシコのマグロ漁船が米国の基準をこえるイルカを混獲しているとして、MMPAに基づき商務長官がメキシコ産キハダマグロの輸入を禁止するよう求める訴えを提起した。連邦地方裁判所は、この主張を認め、マグロの輸入禁止を命じ、これによりメキシコ産キハダマグロの輸入禁止が実施された。これに対し、商務長官は、混獲率を算定する期間などを変更し、メキシコの混獲率は米国の基準をこえていないと認定し、輸入禁止の撤回をはかった。しかし、最終的には、連邦控訴裁判所は、こうした行政府の裁量を認めず、メキシコからのキハダマグロの輸入禁止を支持する判決を下した。<sup>(20)</sup> この結果、メキシコは、MMPAに基づく輸入禁止措置の問題をガットの場で争ったのである。

以上が、MMPAの制定から八八年改正にいたるまでの経緯である。環境保護団体の強い圧力を受けた議会が、海洋哺乳動物の保護のための法律を制定し、数次にわたる改正を経て、その規制を強化した。とくに、八四年改正からは、外国漁船が米国の管轄外の水域で行っている巾着網漁の規制が一つの焦点となり、漁獲された魚の輸入禁止のために詳細な基準が設定されるようになった。これによって、厳しい輸入禁止措置が実施され、この措置がガットの規則と抵触するか否かが問題になったのである。

(6) 1972 U.S Code Cong. & Adm News, p.4148.

(7) 41 Fed. Reg. 23680 (1976).

(8) 50 C. F. R. §216.24(D)(2) (1991).

- (9) Committee for Human Legislation Inc. v. Richardson, 414 F. Supp. 297 (D. D. C. 1976), modified 540 F. 2d 1141 (D.C. Cir. 1976).
- (10) 1984 U.S. Code Cong. & Adm. News, pp.637-38.
- (11) Joseph, *supra* note 1, p. 4. Boreman, S.M., Dolphin Safe Tuna: What's in a Label? The Killing of Dolphins in the Eastern Tropical Pacific and the Case for an International Legal Solution, *Nat. Resources J.*, Vol. 32 (1992), pp.432-33.
- (12) この水域にかかわるイルカのすべての種は、「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」の付属書II（現在必ずしも絶滅のおそれのある種ではないが、その存続を脅かすこととなる利用がなされないようにするために、その標本の取引を厳重に規制しなければ絶滅のおそれのある種となるおそれのある種）に掲載されているものである。米国は、ガットの第二のパネルにおいて、この点を指摘して輸入規制の正当性を主張した。1994 Report, *supra* note 4, p. 853 (para. 3.14).
- (13) Pub. L. No. 98-364, July 17, 1984, 98 Stat. 440(1984).
- (14) MMPAでいう東熱帯太平洋とは、南北緯度四〇度、西経一六〇度、北米および南米の海岸で囲まれる水域をさす。50 C. F. R. §216. 3(1993).
- (15) 53 Fed. Reg. 8913-14 (1988).
- (16) 1988 U. S. Code Cong. & Adm. News, p.6156.
- (17) Pub. L. No. 100-711, Nov. 23, 1988, 102 Stat. 4755(1988).
- (18) ガットの第一のパネルは、MMPAがガットに違反するかどうか判断を示す際に、MMPAの輸入禁止措置が裁量の余地のなごもつておるかどうか前提に立っておる。1991 Report, *supra* note 3, p.1619(para. 5.21).
- (19) Earth Island Institute v. Mosbacher, 746 F. Supp. 964, 976(N. D. Cal. 1990).
- (20) Earth Island Institute v. Mosbacher, 929 F.2d 1449(9th Cir. 1991).

### 三 海洋哺乳動物保護の国際協力

ここでは、公海上のイルカ保護のために外国漁船に対して行われる規制が、海洋法においてどのように評価されるかについて、国連海洋法条約の規定と全米熱帯マグロ類委員会の活動に照らして検討しておきたい。

#### (一) 国連海洋法条約

一九四五年のトルーマン宣言以後、公海における生物資源の保存は、国際社会の重要な課題の一つとなった。公海の生物資源の枯渇を防ぐために、沿岸国の管轄権の沖合いへの拡張を認め、その管理のもとで保存をはかるか、それとも、沖合いの公海としての地位を保ちながら、生物資源の実効的管理をめざし、各国の国際協力を達成するか、がその争点である。これに対し、一九八二年の国連海洋法条約は、二〇〇カイリの排他的経済水域の制度を設け、その生物資源について沿岸国に開発の権利を認め、保存の義務を課す一方、その水域の外（公海）の生物資源について、各国に漁獲の自由を認めるとともに、保存の義務を課し、保存のための国際協力を求めている。こうして、従来公海とされていた水域は二つに区別され、それぞれの制度のもとで生物資源の保存がはかれることとなった。

こうした基本的枠組みのもとで、国連海洋法条約は、海洋哺乳動物について六五条と一一〇条の二つの規定を設けた。六五条は、排他的経済水域において、沿岸国または、適当なときは、国際機関が、他の場合に考慮される最適利用の要請にかかわりなく、海洋哺乳動物の開発を厳しく禁止、制限または規制することを認め（前段）、また、海洋哺

乳動物の保存にあつては、各国が協力するものとし、とくに鯨類の場合には、保存、管理および研究のために国際機関を通じて作業を行うよう規定している（後段）。他方、一二〇条は、六五条の規定が公海における海洋哺乳動物の保存および管理についても適用されると定めている。これらの規定は、海洋哺乳動物、とくに鯨類の多くが絶滅の危機にあるという事情を考慮し、特別の保護を与えようという趣旨である。<sup>21)</sup>

しかし、一二〇条については、その意義は必ずしも明らかではない。六五条前段は、海洋哺乳動物の保存に関して沿岸国に規制権を認めている。しかし、公海の生物資源の保存については、各国は自国民に対して措置をとるものとされており（一一七条）、沿岸国が規制権をもつとは考えられない。<sup>22)</sup> また、六五条後段は、海洋哺乳動物の保存に関する各国の協力義務を定めているが、公海の生物資源の保存については、一般的に各国は協力義務を負い、保存に必要な措置をとるよう交渉を行うものとされている（一一八条）。結局、一二〇条の規定は、この一般的な協力義務を海洋哺乳動物について確認したにとどまる。<sup>23)</sup> ただし、鯨類の場合には、とくに国際機関の作業を考慮することになる。

なお、六五条において最適利用の考慮が排除されているのに注目し、公海の海洋哺乳動物にも最適利用が適用されないという指摘がある。<sup>24)</sup> すなわち、海洋哺乳動物については、国際協力または国際機関を通じて、最適利用とは無関係に、捕獲の禁止などの厳しい保存措置をとることができるとするものである。しかし、国際協力または国際機関を通じて保存措置をとる場合、措置の内容は関係国の合意によって決定されるのであり、合意があれば厳しい措置をとることになら障害はない。したがって、一二〇条の規定によって、国際機関に特別な権限が付与されるというわけではない。<sup>25)</sup>

このほか、イルカをふくむ鯨類については、付属書Iにおいて高度回遊性魚種とされているため、六四条の規定の適用を受ける。六四条は、高度回遊性魚種について、沿岸国と漁獲国が、排他的経済水域の内外を問わず当該水域全体において、当該魚種の保存を確保し、かつ、最適利用の目的を促進するため、直接または国際機関を通じて協力するものとし、適当な国際機関が存在しない地域においては、そのような機関を設立するために協力するよう定めている。ここでは、排他的経済水域の内外を一つの水域として考え、全体としての保存と最適利用を目標にしている点が重要である。なお、六四条と六五条については、前者が一般法、後者が特別法<sup>26</sup>という関係にあり、したがって、鯨類については、最適利用の考慮は排除される。

以上のとおり、国連海洋法条約は、公海における海洋哺乳動物の保存について、国際機関の作業をふくめた国際協力の一般的義務を定めるにとどまっている。一二〇条によってとくに想定されていたのは、国際捕鯨委員会を通じた鯨類の保存であるが、この委員会の規制は捕鯨業の対象となる鯨種に限られており、イルカはそれにはふくまれていない。イルカなど他の海洋哺乳動物に関しては、一般的な国際機関は存在せず、いくつかの地域的な条約や国際機関によって保存がはかられている。

## (二) 全米熱帯まぐろ類委員会

本稿で検討されている東太平洋水域については、全米熱帯まぐろ類委員会（IATTC）という地域的機関が存在する。IATTCは、一九四九年に米国とコスタリカの間で締結された条約（全米熱帯まぐろ類委員会の設置に関する

るアメリカ合衆国とコスタリカ共和国との間の条約)によって設立されたもので(一九五〇年三月三日効力発生)、東太平洋におけるキハダマグロその他のマグロ類の資源について、その最大限の継続的利用をめざし、データの収集・分析を行うことを目的としている。<sup>(27)</sup>一九五三年以降、他の中南米の沿岸諸国やカナダ、日本、フランスがIATTCに加入し、<sup>(28)</sup>また、一九六〇年代には、その活動は、全体の漁獲可能量の決定など資源保存のための措置に拡大していった。その後、メキシコなど、若干の中南米諸国は、二〇〇カイリ水域をめぐる米国との対立から、IATTCを脱退したが、会議への参加など協力関係を保っている。<sup>(29)</sup>

IATTCは、その活動の対象となる魚種の定義のなかに「まぐろ漁船が漁獲する他の魚類」(二条一項)をふくんでおり、米国はこの規定を根拠にイルカ混獲の問題をこの委員会に持ち込んだ。一九七六年、加盟国は、高水準のマグロ生産を維持することに努めつつ、混獲を回避するために合理的な努力を払うことに合意し、混獲の実状を調べるとともに、それを可能なかぎり減少させる方法を検討するための計画に着手した。<sup>(30)</sup>これにより、一九七九年から、最初はかぎられた数ではあるが、米国以外のマグロ漁船について、IATTCの監視員を乗船させる計画が開始され、また、イルカ混獲を伴わない漁具・漁法の開発・研究も行われている。<sup>(31)</sup>

すでに指摘したとおり、米国のMMPA八八年改正では、商務長官と國務長官は、IATTCなどの国際機関を通じてイルカ保護のための協定を締結するよう求められていた。これを受けて、IATTCでは一九九〇年より会合が開かれており、第一回(九〇年九月)と第二回(九一年一月)の会合において、多数国間でのイルカ保護計画の策定とという一般目標について合意が成立し、また、マグロ漁船に一〇〇パーセント監視員を乗船させる計画やイルカ捕殺率

を減少させる手段を研究するための計画が承認されている。さらに、第三回会合(九二年四月)では、参加諸国は、九九年末までにイルカ捕殺数を年間五〇〇〇未満に減少させる計画に合意した<sup>(32)</sup>。そして、後で検討するように、九二年には関係一〇カ国の間で協定が結ばれ、地域的な国際協力を通じた保存体制が確立したといえる。

以上のとおり、東太平洋のイルカ保護については、IATTCを中心として、国連海洋法条約で予定されているような国際協力体制が整いつつあった。それは、米国のMMPAの要請に基づき、米国の主導のもとで進められていたものである。しかし、米国の環境保護団体は、IATTCをマグロ産業の存続だけを目的とする業界団体とみなして、それによるイルカ保護の実効性に疑問をもっていた<sup>(33)</sup>。そのため、MMPAに基づくイルカ混獲規制の強化が求められていたのである。

- (21) Natziger, J. A., *Global Conservation and Management of Marine Mammals, San Diego L. Rev.*, Vol. 17 (1980), pp. 606-13.
- (22) 小田滋『注解国連海洋法条約(上)』(一九八五)一四四頁。Fleischer, C. A., *Fisheries and Biological Resources, Duppy et Vignes (ed.) A Handbook on the Law of the Sea, Vol.2* (1991), p.1123.
- (23) United Nations, Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, *The Regime for the High Seas Fisheries* (1992), pp.16-17.
- (24) Klemm, C., *Living Resources of the Ocean, Johnston (ed.) The Environmental Law of the Sea* (1981), p.130, 134.
- (25) Fleischer, *supra* note 22, pp.1123-24.

- (26) Nordquist, M. H., (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982, A Commentary*, Vol. II (1993), p.658.
- (27) Joseph, J., & Greenough, J. W., *International Management of Tuna, Porpoise, and Bilfish* (1979), pp.13-18.
- (28) 現在の当事国は、コスタリカ、フランス、日本、<sup>34</sup>「ミナマ」米国、<sup>35</sup>「メキシコ」スペイン、<sup>36</sup>「メキシコ」中華民国、<sup>37</sup>「メキシコ」ロシア連邦。Minutes of the 53rd Meeting of the Inter-American Tropical Tuna Commission, *IATTC Minutes 6/94*, Appendix I.
- (29) Joseph, *supra* note 27, pp. 170-72. Boreman, *supra* note 11, p.441.
- (30) Joseph, *supra* note 1, p.5.
- (31) Colson, D.A., US Policy on Tuna-Dolphin Issues, US Department of State Dispatch, Vol. 3, No. 34 (August 24, 1992), p.669.
- (32) Boreman, *supra* note 11, pp.441-42.

#### 四 ガットのパネル報告

はじめに述べたように、MMPAに基づく輸入禁止措置をめぐる紛争は、ガットの二つのパネルにおいて審理されたが、それらのパネル報告について、国内法に基づく措置と国際協力との関係という観点から検討を加えたい。

#### (一) 九一年パネル報告

メキシコは、MMPAをめぐる米国との紛争について、九一年一月に紛争解決パネルの設置を要請した。<sup>(34)</sup> この紛争

の争点はいくつかあるが、MMPAとそれに基づく輸入禁止措置が、ガット（関税及び貿易に関する一般協定）の一条に規定される数量制限の禁止に反しないか否かが最も重要なものである。パネルは、九一年八月、メキシコの主張を支持し、MMPAと輸入禁止措置はガット一条に反するという報告を提示した。<sup>35</sup>

この報告のなかで本稿の観点から注目されるのは、ガットの二〇条bおよびgの解釈適用に関する部分である。二〇条は、ガット一条に対する例外を定めたものであり、その例外として、「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」（二〇条b）と「有限天然資源の保存に関する措置」（二〇条g）が含まれている。このうち、とくに二〇条bに関するパネルの見解は、国内法に基づく措置と国際協力の関係という問題に直接かわるものである。パネルは、まず、二〇条bの起草過程に注目し、起草者の関心は、輸入国管轄内の人および生物の生命または健康を保護するための衛生上の措置にあつたと述べる。<sup>36</sup>そして、二〇条bは、貿易にまさる公の政策を追求するため避けられない措置を許容するものであるとすたうえで、かりに域外の人および生物の保護のためにこの規定の援用を認めると、締約国は、他の締約国のガット上の権利を侵害するような生命または健康に関する政策を一方的に決定できることになり、ガットは多数国間の貿易枠組みとして機能しなくなると指摘した。<sup>37</sup>こうして、パネルは、二〇条bは締約国の管轄内の人および生物を保護するための規定であるという解釈を示した。<sup>38</sup>

さらに、パネルは、米国の輸入禁止措置は二〇条bの必要性の要件をみたしていないと指摘した。すなわち、イルカが多数の諸国の水域および公海を回遊しているという事実を照らすと、国際協力協定の交渉を通じてイルカ保護をはかるのが望ましいが、米国は、その点をふくめ、イルカ保護のために合理的に利用可能なすべての選択肢を尽くし

たということを立証していない。さらに、米国は、マグロ輸入が認められるためのメキシコ漁船の混獲率の上限を米  
国漁船の混獲実績にしたがって設定しているが、このような予見できない条件に基づく貿易の制限は、イルカ保護に  
必要なものとは認められない。<sup>39</sup> 以上の理由から、パネルは、たとえ二〇条bが域外の動物保護のために援用できた  
としても、MMPAに基づく輸入禁止措置は二〇条bによって正当化することはできないと結論した。

このように、パネルは、二段がまえの理由づけによって、二〇条bの援用をしりぞけている。すなわち、まず、  
二〇条bは管轄外の環境保護を認めたものではないという解釈を示し、次に、かりにその規定が管轄外の環境保護を  
認めているとしても、MMPAの輸入禁止措置は必要性の要件をみたしていないという判断を下したのである。こう  
した理由づけは、二〇条gの解釈適用についてもほぼ同様の形で用いられている。<sup>40</sup> これにより、パネルは、域外環境  
保護のために行われる一方的な貿易措置を明確に拒絶したといえる。<sup>41</sup>

ここで注意したいのは、パネルが二〇条bの解釈適用にあたって国際協力協定の交渉の必要を示唆した点である。  
そもそもガットは、ある環境保護の必要性を判断するための情報・能力を有しておらず、その判断は関係国または国  
際機関に委ねざるをえない。すでにふれたように、パネルで審理が行われていた当時、IATTCでは国際協定の締  
結へ向けて協議が進んでいた。パネルは、このような状況をふまえて、米国に対し国際協力協定の交渉を尽くすよう  
求め、それが立証されないかぎり、輸入禁止措置の必要性を認めないという考えを示した。これは、一方的な貿易措  
置を排除し、国際協力を通じた環境保護を促したものといえる。

パネル報告後、米国は、ガット理事会での審議を無期延期するようにメキシコに働きかけた。理事会がパネル報告

を採択し、米国の輸入禁止措置がガット違反であると認定されるのを回避したかったためである。メキシコは、当時 NAFTA（北米自由貿易協定）の締結を第一の外交目標としていたため、米国の要求を拒むことはできず、結局、両国の要請により、理事会はパネル報告の審議を延期した。<sup>(42)</sup>しかし、米国の思惑に反し、MMPAに基づく輸入禁止措置をめぐる紛争は再びガットの場で取り上げられることになる。

## (二) 九四年パネル報告

MMPAの八八年改正は、すでに検討したように、キハダマグロの輸入禁止措置を中継国にも及ぼすことを規定していた。これによって、一九九二年一月には、フランス、イタリア、オランダ領アンティール諸島、スペイン、イギリスなどをふくむ、多数の諸国が中継国のリストに挙げられていた。その後、中継国の定義の改正があり、九二年一〇月の時点でリストに残ったのは、コスタリカ、イタリア、日本、スペインであった。<sup>(43)</sup>

この中継国に対する輸入禁止措置をめぐる、九二年六月にEECが紛争解決パネルの設置を要請し、また、同年七月にアンティール諸島に代わってオランダが共同当事者としてパネルに加わることを求めた。<sup>(44)</sup>このパネルの争点は、第一のパネルと同様に、MMPAに基づく漁獲国および中継国に対する輸入禁止措置がガット一条に規定される数量制限の禁止に反しないか否かであった。パネルは、しばらく米国でのMMPA改正の動向を見守っていたが、結局、九四年六月、EECとオランダの主張を支持し、いずれの輸入禁止措置もガット一条に反するといふ報告を提示した。<sup>(45)</sup>

このパネル報告のなかで注目されるのは、やはり二〇条bおよびgの解釈に関する部分である。パネルは、第一のパネルと同様に、米国の輸入禁止措置は二〇条bおよびgの要件をみたさないという結論を下したが、ただし、その理由づけは、とくに生物・資源保護の場所的限定に関する解釈をめぐり、第一のパネルとは多少異なっている。この点について、パネルは、主として二〇条gに関する認定のなかでその見解を示している。

パネルは、最初に、二〇条gは、保存されるべき有限天然資源の所在について、条文のうえでなんら制限をつけていないという解釈を示した。その際、パネルは、パネル先例、ガットの他の諸規定、一般国際法に言及して、領域管轄外で生じた事項または行動に関して国家の規制が認められているとし、さらに、当事国の援用した諸条約やガットの起草過程その他の見解のなかに二〇条gの解釈に影響を及ぼすものはないと指摘している。こうして、パネルは、二〇条gが締約国の領域内の有限天然資源の保存に関する政策のみに適用されるという結論を支持するものは見当たらないと述べ、米国のイルカ保護の政策は二〇条gの政策の範囲にあるという判断を下した。<sup>(46)</sup>

次に、パネルは、米国の輸入禁止措置が有限天然資源の保存に「関する措置」であるか、また、それが国内生産または消費の制限と「関連して」行われているかを検討する。まず、パネルは、米国の輸入禁止措置は、米国と同等のイルカ保護を実施させるため、他国に対して管轄内の人・事項に関する政策の変更を強制するものであるが、これは実際にそのような政策の変更が行われないかぎり効果が生じないから、米国の保存目標を促進するものではないと述べた。そして、このような政策の変更の強制は、締約国間の権利義務（とくに市場へアクセスする権利）のバランスを害するものであり、もしそれが認められるならば、ガットはもはや貿易のための多国間の枠組みとして機能しなく

なると論じた。以上のことから、米国の輸入禁止措置は、有限天然資源の保存を主たる目的としたものではなく、また、国内生産または消費の制限を実効的にすることを主たる目的としたものでもないとし、二〇条gによって正当化することはできないと結論した。<sup>(47)</sup>

パネルのこのような理由づけは、二〇条bについても同様に用いられており、次の点で注目される。すなわち、二〇条bおよびgが、締約国の管轄外の環境保護のために援用される可能性を認めている点である。これは、九一年パネルの解釈を変更するものであるが、その理由は、規定の文言上環境保護の場所的範囲は限定されていないという指摘につきており、それ以上の積極的な根拠は示されていない。とくに、管轄外の環境保護を認めると他の締約国のガット上の権利を侵害するような政策を一方的に決定できることになるという九一年パネルの指摘にどう答えるかが明らかにされていない。

しかし、この点は、二〇条bおよびgの他の要件のなかで考慮されている。そこでは、他国の管轄内の人・事項に関する政策の変更を強制する措置は、締約国間の権利義務のバランスを害するものとされ、「関する措置」や必要性の要件をみたさないと判断される。<sup>(48)</sup>したがって、管轄外の環境保護のために締約国の一方的な判断で行われる貿易措置は、ガット上許容される余地はまったく存在しないということになり、結論は九一年パネルとまったく同じとなる。

米国は、二〇条bの必要性の要件に関して、次のような主張を行った。すなわち、米国は、東熱帯太平洋のイルカ保護のための多数国間協定の締結に二〇年以上にわたって努力を続け、一九九二年にIATTCのもとで締結された協定の当事国にもなっている。この協定は誠実に遵守されつつあるようであるが、まだ実施されたばかりで、現在の

ところまだその効果をみきわめることはできない。いずれにせよ、過去数年間におけるイルカ捕殺率の相当の減少は、協定の結果によるものではなく、MMPAのもとでとられた輸入禁止措置によるものである。<sup>(50)</sup> このように述べ、米国は、当該措置が必要性的要件をみたすと論じたのである。

この主張は、九一年パネルにおける国際協力協定の交渉の必要に関する指摘を考慮したものであろう。しかし、それは、本件パネルの見解のもとではほとんど意味をなさない。いかに国際協定の締結に努力していたとしても、いかにイルカ保護に貢献したとしても、他国に政策の変更を強制する措置は、必要性的要件をみたさないと判断されるからである。したがって、この意味では、本件パネルは、九一年パネルの判断よりも、一方的な判断に基づく貿易措置に対して厳しい態度を示したとみることができる。

以上のように、いずれのパネルも、域外環境を保護するために締約国が一方的な判断に基づき国内法によって行う輸入禁止措置を明確に拒絶した。域外環境の保護は、国際協力を通じて達成されるべきものであり、一方的な輸入禁止措置は許されないと趣旨である。しかし、環境保護団体は、パネルの意見に従うと、国際協力が達成されない場合にはただ手をこまねいているだけになるとの理由から、パネル報告を強く批判している。実際にも、次にみるように、MMPAに基づく一方的な輸入禁止措置は撤回・廃止されるという方向には進んでいない。<sup>(51)</sup>

(24) 1991 Report, *supra* note 3, p.1598 (para. 1.1).

(35) *Id.*, p.1623 (para. 7.1).

- (36) *Id.*, p.1620 (para. 5.26).
- (37) *Id.*, p.1620 (para. 5.27).
- (38) 上記の解釈については批判が幾多あり。Christensen, E., & Gelfin, S., GATT Sets Its Net on Environmental Regulation : The GATT Panel Ruling on Mexican Yellowfin Tuna Imports and the Need for Reform on the International Trading System, *Inter-American L. Rev.*, Vol. 23 (1992), pp.582-87. 平覚「メキシコ・米国間のイルカ・マグロ紛争に関する1991年GATTパネル報告——貿易と環境に関するその意義について——」、『商大論集(神戸商科大学)』九五巻三号(一九九三)三三八—八九頁。なお、本文で述べるように、第二のパネルは解釈を変更した。
- (39) 1991 Report, *supra* note 3, p.1620 (paras. 5.27-5.28).
- (40) *Id.*, p.1620 (paras. 5.30-5.34).
- (41) 平覚「前掲論文(註8)」三九〇頁。
- (42) GATT, *GATT Activities* 1991, p.55.
- (43) 1994 Report, *supra* note 4, p.849 (paras. 2.13-2.14).
- (44) *Id.*, p. 844 (para. 1.1).
- (45) *Id.*, p. 899 (para. 6.1).
- (46) *Id.*, pp. 891-93 (paras. 5.15-5.20).
- (47) *Id.*, pp. 893-94 (paras. 5.21-5.27).
- (48) *Id.*, pp. 895-898 (paras. 5.28-5.39).
- (49) *Id.*, p. 894 (para. 5.26), p.897 (para. 5.38).
- (50) *Id.*, p. 870 (para. 3.69).
- (51) 米国は、第二のパネルは公正な聴聞や適正手続を欠いていると指摘し、理事会によるパネル報告の審理またはパネルによる再検討を求めるという見解を表明した。Editor's Note, *Int'l Legal Materials*, Vol. 33 (1994), p.839.

## 五 イルカ保存協定と国際イルカ保護法

米国は、MMPAの八八年改正以後も、東太平洋におけるイルカ混獲の減少に向けて積極的に行動している。一方で、メキシコとの交渉あるいはIATTCでの協議を通じて、混獲防止のための国際基準づくりをすすめ、一九九二年六月には、関係国一〇カ国との間で「イルカ保存協定」<sup>(52)</sup>を締結した。他方では、環境保護団体の強い要請を受け、九二年一〇月に、イルカ混獲ゼロをめざし、東熱帯太平洋の巾着網漁を国際的に一時停止（五年間）するよう求める「国際イルカ保護法」<sup>(53)</sup>を制定した。ここで注目する必要があるのは、こうした国際協定と国内法がいかなる関係にあるかという問題である。

「イルカ保存協定」は、イルカ保護計画にあたって、次の二つの目的を掲げている。すなわち、（一）東太平洋漁業におけるイルカ捕殺を、毎年の上限の設定を通じて、ゼロに近づく水準に徐々に減少させること、（二）この漁業におけるイルカ捕殺の消滅を目標として、東太平洋のキハダマグロの数を毎年最大の持続的漁獲を可能にする水準に維持しながら、イルカと関係しない大型のキハダマグロを漁獲する生態学的に好ましい方法を追求すること、である。これを受けて、協定は、九三年から九九年まで毎年の上限を設定した。それは、九三年の上限を一九、五〇〇とし、これを年ごとに減らして、九九年の上限は五、〇〇〇未満とするものである。<sup>(54)</sup>

この数値目標を達成するために、協定では全漁獲枠を個別漁船へ割り当てる方式を採用している。この協定の当事国である政府（参加政府）は、自国の四〇〇トンをごえる巾着網漁船のリストをIATTC事務局長に提出し（一

項)、IATTCのなかに設置された審査パネルが、そのリストの漁船につき、割当てを受ける「資格がある」か否かの認定を行ったうえで、全漁獲枠を「資格あり」と認定した漁船の数で割り、それを個別漁船に割り当てる(二項)。参加政府は、その国の漁船に割り当てられた全体の漁獲枠を増大させない範囲で、かつ、個別割当ての一五パーセント以内において、自国の漁船の漁獲枠の調整を行うことができる(三項)。この個別割当てを受けられるのは、参加政府あるいはIATTC加盟国政府の管轄権のもとで操業している船舶にかぎられる(七項)。

協定では、この個別割当て方式の遵守を確保するために、監視員の乗船を定めている。参加政府は、その管轄下にある中着網漁船に対して、出漁中は監視員を乗船させるよう要求するものとされ、その監視員の少なくとも五〇パーセントは、IATTCの監視員計画から派遣されることとした(二二項)。監視員は、この協定の目的を達成するのに必要なすべての関連情報の収集を許される(二三項)。また、監視員は、漁獲量が個別の漁獲枠に達した場合、および、漁獲を中止しなければならない場合には、その漁船の漁労長にその旨を知らせるよう求められている(一四項)。

協定の実施状況に関しては、審査パネルが検討・報告し、また、適切な勧告を行うことになっている(二二項)。さらに、このほかに、IATTCのなかに諮問委員会が設置される。これは、科学者、政府機関、環境団体および漁業者団体から選ばれる専門家から構成される委員会であり、IATTCの事務局長を助け、研究を調整・促進・指導する任務を負う。これらを通じて捕殺率を減少させる方法についての国際的研究が進められることになっている(一一項)。

この協定は、九二年四月にIATTCが採択した決議(「国際イルカ保存計画」<sup>55</sup>)を確認したものであり、批准を必

要とする正式の条約の形をとっていない。このため、一部の国において、協定の国内実施に若干の問題を生じていると報告されている。<sup>56</sup>しかし、この協定は、監視員の乗船や審査パネルの設置など実効性の確保に配慮しており、イルカ保護の成果をあげつつある<sup>(57)</sup>（実施は九三年一月から）。いずれにしても、イルカ混獲の規制に関して、はじめて国際的な制度がつけられたという点は重要である。

ところが、米国では、この協定の交渉と並行して、イルカ保護に向けた動きがさらに進んでいた。米国の環境保護団体は、九一年パネル報告後、いっそうイルカ保護の主張を強め、議会に対し巾着網漁を全面的に禁止する法律の制定を働きかけた。他方、行政府は、イルカ保護のための輸入規制とガットとの抵触問題の解決をはかるために、巾着網漁の一時禁止に関する提案を行った。米国の議会では、この提案をめぐって、行政府、環境団体、マグロ業界の間で議論が続いていた。

行政府の提案は、東熱帯太平洋における巾着網漁を一九九四年三月一日から一定期間（五年間）禁止することとし、この一時禁止に合意した国については、MMPAによる輸入禁止を撤回するというものである。<sup>58</sup>これは、若干の時間的猶予を与えることにより、関係国に巾着網漁の禁止を迫り、GATT違反とされた輸入禁止を終了させようという趣旨であった。この提案にさきだつて、米国は、MMPAによる輸入禁止の対象国となっていたメキシコとベネズエラとの間で巾着網漁の一時禁止について交渉を行っていた。行政府は、議会への提案にあたって、この交渉によって両国政府が一時禁止に合意したと説明している。<sup>59</sup>

この提案に基づき、九二年一〇月に「国際イルカ保護法」が制定され、これによりMMPAが改正された。この法

律は、まず、国務長官に対して、一九九四年三月一日から少なくとも五年間巾着網漁を禁止する国際協定を締結する権限を付与している(一四二条(a))。この国際協定中には、イルカを囲い込まずにキハダマグロを漁獲する方法を開発するための研究計画も盛り込まれる(一四三条(a))。次に、①五年間の巾着網漁禁止を履行し、②四〇〇トン以上のすべての巾着網漁船に監視員を乗船させ、③一時禁止までの間イルカ捕殺を従来のレベルより減少させる、という正式の通知を国務長官に行った国に対しては、MMPAの輸入規制は行わないこととした(一四五条(a))。通知に反して五年間の巾着網漁禁止を履行しない国に対しては、キハダマグロの輸入禁止を行い、また、その六〇日後には輸入禁止をその他の魚種(その国から輸入される魚および魚産品の少なくとも四〇パーセント以上)に拡大することができ(一四五条(b))。さらに、MMPAによって米国マグロ漁船に付与されてきた巾着網漁の許可は、国際協定の締結に伴って効力を失うこととされている(一四六条(a)(3))。

この法律に基づき国際協定が締結され、MMPAの輸入禁止措置が撤回されれば、イルカ混獲をめぐる紛争は解決に向かうはずであった。しかし、実際には、東太平洋で巾着網漁を行っている国は、いずれも米国との国際協定の締結には応じなかった。メキシコとベネズエラは、それぞれ九二年一〇月と七月に、一時禁止の合意を否定する見解を米国に伝えたといわれている。<sup>60</sup> その結果、MMPAの輸入禁止措置は撤回されなのまま、継続することになった。

こうしたなかで、巾着網漁を行っている六カ国は、九三年六月、米国に対して事態の改善を求める共同声明を発表した。すなわち、米国政府は、関係諸国の会合の成果や「イルカ保存協定」によって達成された成功を考慮し、MMPAに基づいて行われているマグロの輸入禁止措置を撤回する必要があるというものである。<sup>61</sup> こうして、六カ国は、

IATTCにおける国際イルカ保存計画の有効性を確認し、これを楯として米国に対抗する姿勢を示した。

巾着網漁の全面禁止に関する米国の要求は正当性を欠いている。イルカ混獲は確かに無益な殺生であり、これを将来なくすべきだという点についてはどの国にも異論はない。しかし、即時に巾着網漁を全面的に禁止した場合、関係諸国の経済に及ぼす影響は大きく、代替漁法の開発や産業調整の進展をはかる必要がある。また、別の漁法 (hook fishing や school fishing) が採用されると、サイズの小さい、性的に未成熟のマグロが漁獲されるようになり、マグロ資源の管理に悪影響を及ぼすおそれがある。<sup>63</sup> 現在のところ、イルカは、絶滅のおそれのある種ではなく、いまのレベルの混獲が生態系に深刻な影響を及ぼすとは考えられない。<sup>64</sup> こうした状況のなかで、関係諸国は徐々にイルカ捕殺数を減少させることで合意したのであり、米国の巾着網漁の全面禁止の要求はこれを無視するものである。

米国の環境保護団体は、それにもかかわらず、関係諸国を要求に従わせるために、輸入禁止措置を他の魚種へも拡大するよう主張している。マグロ輸入禁止は、これまでも二〇〇カイリ水域の設定に対する制裁措置として採用されたことがあり、関係諸国は米国以外の輸出国をすでに開拓しており、そのため効果が小さいからである。<sup>65</sup> しかし、この主張については、関係諸国の経済に対しあまりに大きなダメージを与えることになるとして、行政府が反対の態度を示した。そうした拡大は、関係諸国との国際協力関係をかえって阻害することになり、環境保護のために有益ではないという判断である。<sup>66</sup>

米国のMMPAが、東太平洋におけるイルカ保護にあたって大きな役割を果たしてきたのは確かである。それは、米国漁船による混獲を大幅に減少させるとともに、関係諸国に対しても問題の重要性を認識させ、混獲の減少への取

り組みを促してきた。しかし、関係諸国の間でイルカ保護のための協定が実施されている現在の段階において、それを無視してMMPAに基づく措置の継続を正当化することはもはや不可能である。その措置は、関係諸国との国際協力関係を阻害し、米国のリーダーシップをかえって傷つけるという結果をもたらしている。

- (52) Agreement for the Conservation of Dolphins, *IATTC Annual Report 1992*, Appendix 2, reprinted in *Int'l Legal Materials*, Vol 33 (1994), p.936. なお Int'l Legal Materials より The Agreement of June 1992 for the Reduction of Dolphin Mortality in the Pacific Ocean として掲載されている。
- (53) Pub. L. 102-53, Oct. 26, 1992, 102 Stat. 3426(1992).
- (54) この目的および数値は、IATTCの「国際イルカ保存計画」によって示されたものであり、「イルカ保存協定」は前文でこれらを確認している。なお、捕殺数の上限は一九九三年に上方修正され、一九九四年につき当初一五、五〇〇頭だったのが、九、三〇〇頭に改められた。Resolution on Dolphin Mortality Limits for 1994, *IATTC Quarterly Report for October-December 1993*, Appendix I.
- (55) *IATTC Annual Report 1992*, pp.8-9.
- (56) Minutes of the 6th Meeting of the International Review Panel, *Minutes-IRP June 1994*, p.3. このたぐい 審査パネルは、新しい条約またはIATTC条約の議定書の作成を勧告した。Id., Appendix IV.
- (57) 一九九三年の捕殺は三、六〇九頭と報告されている。 *IATTC Minutes 6/94*, p.5.
- (58) 1992 U.S.Code Cong. & Adm. News, p.2924.
- (59) *Id.*, p.2924.
- (60) Joseph, *supra* note 1, p.12.
- (61) Minutes of the Intergovernmental Meeting of the Conservation of Tuna and Dolphins in the Eastern Pacific

Ocean (June 9 and 10, 1992), Appendix X.

- (62) 米国のブツロ漁船については、米国が太平洋島嶼国との間で漁業協定を締結しており、漁場の転換が可能と説明され<sup>128</sup>。1992 U. S. Code Cong. & Adm. News, p.2923.
- (63) Joseph, *supra* note 1, pp.18-20. IATTC Minutes 6/94, p.3.
- (64) IATTC Minutes 6/94, p.5, 7.
- (65) Joseph, *supra* note 1, p.15.
- (66) Colson, *supra* note 32, pp.670-71.

## 六 おわりに

域外の環境保護に関しては、国際協力によって実効的な制度をつくり上げることが必要である。国内法に基づく一方的な措置、とくに環境保護のための輸入規制は、それ自体で域外の環境保護を達成できるものではない。それは、関係諸国に対して国際協力を促すかぎりにおいて、域外の環境保護に貢献しうるものである。したがって、一方的な措置の評価にあたっては、国際協力との関係を考慮しなければならない。

米国のMMPAは、東太平洋のマグロ漁におけるイルカ混獲の防止に大きな役割を果たしてきた。マグロの輸入規制は、確かに関係諸国に不満をもたらしたが、混獲防止対策を促すうえで一定の効果をもったことは否定できない。メキシコは、ガットへ提訴してその違法性を主張したが、結局、審理を無期延期することに同意した。MMPAによる働きかけによって、「イルカ保存協定」が締結され、関係諸国の国際協力体制がつくられたといえる。

しかし、混獲の防止に向けて実効的な規制が開始された現在では、事情は大きく異なる。この段階において、さらに厳しい混獲防止を要求し、輸入禁止措置を継続することは、関係諸国との信頼関係を損ない、国際協力体制を阻害するものでしかない。米国は、MMPAに基づく輸入禁止措置を正当化する根拠をもちや失ったといわざるをえない。関係諸国が、「イルカ保存協定」を楯にして米国に輸入禁止措置の撤回を求めたのは当然といえる。

米国の環境保護団体が、イルカ混獲の防止に向けて厳しい輸入規制を求める理由は理解できないではない。マグロの主要な輸入国である米国が、その市場を通じてイルカ混獲に貢献するという状況を見過ごすことができないのである。しかし、関係諸国の協定を無視し、輸入規制を継続することは、国際協力を阻害し、かえって環境保護にマイナスとなる。諸国との協力関係に配慮しない場合、国内法に基づく一方的な措置は紛争を悪化させるものでしかない。