

【事実の概要】

米国は、絶滅の危険がある海洋哺乳動物を保護することを立法目的とする1972年海洋哺乳動物保護法 (Marine Mammal Protection Act of 1972) により、許可なく海洋哺乳動物の捕獲することを禁止している。これまで同法に基づく許可は、アメリカ・マグロ船協会 (the American Tunaboat Association) に与えられただけである。その許可には、1992年国際イルカ保護法 (International Dolphin Conservation Act of 1992) により、1993年1月1日から1994年3月1日までにマグロ漁に伴う混獲によるイルカの死亡数を800頭以下とすることなどの条件が付されている。さらに海洋哺乳動物保護法は、米国の水準を越えて海洋哺乳動物を混獲により殺傷する方法でとったマグロ及びマグロ製品の輸入を禁止している。これは原産国禁輸 (primary nation embargo) と呼ばれ、同法の要求する内容の協定を漁獲国が米国と締結すれば適用されない。加えて、米国への直接輸入の禁止の対象であるキハダマグロ又はその製品を輸入し米国に輸出する国 (中継国, intermediary nation) は、過去6ヵ月間にそのような産品を輸入しなかったことを証明し、かつ、その合理的な証拠を示さなければならないことを同法は規定している。この規定は公海流網施行法による改正 (1992年11月2日) 及び国際イルカ保護法による改正 (1992年10月26日) により1991年5月24日以来有効であった中継国禁輸規定 (当初の中継国はコスタリカ、フランス、イタリア、日本及びパナマであり、1992年1月31日にはカナダ、コロンビア、エクアドル、インドネシア、韓国、マレーシア、マーシャル諸島、オランダ領アンティル諸島、シンガポール、スペイン、台湾、タイ、トリニダードトバゴ、英国、及びベネズエラが中継国のリストに加えられた。) が改められたものである。1992年10月26日にフランス、オランダ領アンティル諸島、及び英国は中継国のリストからはずされ、コスタリカ、イタリア、日本、及びスペインはリストに残った。これらの中継国から米国に輸出されるマグロの間接的な輸入は海洋哺乳動物保護法に基づく制限の対象となり、これは、中継国禁輸 (intermediary nation embargo) と呼ばれる。

米国による以上のマグロ製品の輸入制限について、1992年3月11日にE E Cが、次いで1992年7月3日にオランダ領アンティル諸島を代表してオランダが、米国に対して一般協定第23条第1項に基づき協議を要請した。協議では満足すべき調整が得られなかったので、

1992年6月5日にE E Cは同第23条第2項に基づきパネルの設置を締約国団に要請した。オランダは1992年7月14日にE E Cの要請に応じて設置されるパネルに共同申立国と参加することを要請した。

理事会は、1992年7月14日の会合でE E C及びオランダを共同申立国とするパネルの設置を合意した。1992年9月6日にE E Cは、当事国がパネルの構成について合意することができないので、1989年4月12日締約国団決定パラグラフF（c）5に従って事務局長にパネルを構成することを要請した。1992年8月25日に理事会議長は、George A. Maciel（委員長）、Winfried Lang 及び Alan Oxley がパネルを構成することを事務局長が決定したと発表した。当事国がパネル設置から20日以内に別段の合意をしなかったため、付託事項は標準的なものとなった。

1992年10月の米国の法改正に伴い、パネル手続が停止され、当事国間で再度の協議が行われた。その結果、当事国は改正法をパネル手続で審理することに合意し、パネルもこれに合意した。

1993年2月3日に当事国は手続再開の用意ができたことをパネルに通告し、1993年3月31日及び6月22日にパネルと当事国との会合があり、1993年3月31日にパネルと紛争に利害関係のある第三国との会合があった。ガット紛争解決ルール及び手続の改善に関する1989年の決定パラグラフF（f）6に規定された6ヵ月の間にパネルはその作業を完了することができず、パネルは1994年5月20日にその報告を当事国に提示した。1994年7月の理事会においてE E Cはパネルの採択を要求し、日本並びに東南アジア及びラテン・アメリカの何ヶ国かがこれを支持したが、米国は応じなかった（注1）。

申立側のE E C及びオランダは、米国がその立法措置を一般協定に基づく義務に合致するよう改めるために必要なすべての措置をとることを勧告することを要求した。その主張の根拠をまとめると、次のとおりである。

1. 米国の海洋哺乳動物保護法の中継国禁輸の基づく措置は、一般協定第11条第1項に違反すると推定される（*prima facie contrary to*）マグロ及びマグロ製品の輸入禁止である（para 3.3）。
2. 海洋哺乳動物保護法に基づく国内措置は、キハダマグロ漁に付随するイルカの殺害を制限しており、マグロの陸揚自体を制限するものではない。同じく国境措置は、当該国が過去6ヶ月間原産地禁輸国からイルカを輸入していないことを証明するまではキハダマグロ及びその製品の輸入を禁止する。このように国内措置と実質的に異なっ

た措置である中継国禁輸に基づく措置は、第3条の注釈規定にいう輸入の時又は地点における国内法令のエンフォースメントではない（para 3.4）。

3. 第3条の注釈規定は、産品自体に適用される措置のみを対象とする。海洋哺乳動物保護法の要件は、漁獲方法に適用され、マグロ又はマグロ製品自体に適用されるのではない。中継国禁輸は、産品としてのマグロの販売を規制する。したがって中継国禁輸は、第3条の注釈規定の対象となり得ない。たとえ第3条の注釈規定が適用されるとしても、中継国からの全面的な輸入の禁止は一定の漁業規則にしか影響されない国内産品より不利な待遇であり、第3条第4項の内国民待遇基準に合致しない（para 3.5）。

4. 米国の措置はその管轄権外にある天然資源の保存若しくは生物の生命又は健康を保護するものであるので、第20条(g)及び(b)を援用することはできない(para 3.15)

5. イルカは有限天然資源ではないし（para 3.52），米国の措置は有限天然資源の保存を主たる目的とするものではない（para 3.52）。

6. 第20条（b）にある「必要な」の意味はある結果を得るために他の方法がないことであり（para 3.71），中継国禁輸はこの基準に合致しない。

7. 原産国禁輸は一般協定に合致しないし、たとえ例外として認められるものとされても、それが一般協定に合致した措置になるのではないから、中継国禁輸を第20条(d)による例外とすることはできない（para 3.80）。

8. 原産国禁輸に関する規定は羈束的なものであり、現在これがEEC及びオランダ領アンティル諸島に適用されていなくても、締約諸国の産品の間の競争関係についての締約国の期待を保護する目的を有する第3条及び第11条違反を争うことができる(para 3.84)。東熱帯太平洋における巾着網によるマグロの漁獲時のイルカの付随的殺害について米国のその1.25倍という目標を達成しない国からのキハダマグロ及びその製品の輸入の直接的禁止は、一般協定第11条に反する貿易の数量制限であり、第11条第2項の規定に基づいて正当化され得ない（para 3.92）。

9. 中継国禁輸の場合と同様の理由により、原産国禁輸は第3条の注釈規定の対象となり得ず、たとえ国境における調整とされても第3条第4項に反し、第20条（g）及び（b）の要件に合致しない（para 3.92-3.95）。

米国は、EEC及びオランダの申立てを退けることを要求した。その主張の根拠をまとめると、次のとおりである。

1. 中継国禁輸は、第3条及び第11条に合致しないとしても、イルカの保存に関する措置として第20条（g）の規定に基づき正当化され、かつ、動物の生命又は健康を保護するために必要な措置として第20条（b）の規定に基づき正当化される（para 3.7）
2. 第20条（g）又は（b）の規定の通常の意味からすれば、それらの規定は対象となる資源又は生物の所在地についての領域又は管轄権による制限を含むものではない（para 3.16）。
3. イルカを天然資源とすることは過去のパネルの判断と合致し、その保護の義務は国際的に認識されている。中継国禁輸は、イルカの保護と関係している（para 3.50）
4. 米国は以前からイルカを保護するために国内のマグロ生産慣行に制限を加えており本件で問題となっている措置は国内の消費又は生産と関連して実施されている（para 3.54）。
5. 第20条（b）の「必要な」を一般協定との「矛盾が最も少ない」と解釈することについては、一般協定の条文上又は起草過程上の根拠がない（para 3.64）。これはパネルが締約国のとるべき特定の措置を指図することになるので、締約国の主権の侵害になる（para 3.65）。たとえ「必要な」が「不可欠な」等を意味するとしても、米国の措置はこの基準に合致する。近年のイルカの死亡率の低下は汎アメリカ熱帯マグロ委員会において交渉された国際協定によるものではなく、海洋哺乳動物保護法に基づく措置によるものである（para 3.69）。
6. 中継国禁輸は原産国禁輸（これは一般協定に反しない。）の規定に基づく輸入禁止の履行を確保するために必要であるから、第20条（d）により正当化される（para 3.78）。
7. 原産国禁輸による一般協定に基づきE E C又はオランダに与えられた利益の無効化又は侵害はない。原産国禁輸はE E Cに適用されなかったし、また適用され得ない（para 3.88）。申立国の貿易に影響がない場合に他の締約国の措置について申立てを行うことはできない（para 3.89）。
8. 中継国禁輸の場合と同じ理由で、原産国禁輸は第20条（g）及び（b）に合致している（para 3.94, 3.95）。

【報告の要旨】

原産国禁輸及び中継国禁輸は一般協定第3条の注釈規定の要件に合致せず、第11条第1

項に反し、第20条（b）（g）又は（d）の例外の対象ともならないとパネルは判断したが、その理由は以下のとおりである。

1. 関税交渉において交換されるコミットメントは、貿易量についてのものではなく、貿易の競争条件についてのものである。一般協定に基づく義務に反した行為を行政部に要求する立法は、ある特定の事件において実際にその立法が適用されたかどうかにかかわらず、一般協定に合致しないことを過去の事件において締約国団は決定している。原産国禁輸を規定する立法は、行政部に裁量の余地を与えない羈束的な立法である。したがって、E E C及びオランダは原産国禁輸と一般協定との整合性を争うことができる（para 5.6）。
2. 第3条の注釈規定は、輸入产品及び国内產品に影響し又は適用される法令及び要件の輸入の時又は輸入の時点におけるエンフォースメントを許すことができるだけであって、產品自体に影響し得ない政策又は慣行に関連した法令又は要件の輸入の時又は輸入の時点におけるエンフォースメントに適用することはできない（para 5.8）。米国の輸入禁止措置は漁獲方法及びマグロの輸入政策によりマグロ製品を区別するものであり、第3条の注釈規定を適用することはできない（para 5.9）。
3. イルカの種族（stocks）が潜在的には絶滅し得、かつ、イルカ保護政策の根拠は現在その種族が減少しているかどうかによ拠しないので、イルカを保護する政策は天然資源を保存する政策である（para 5.13）。
4. 第20条（g）の規定は、その規定を援用する締約国の領域内にある有限天然資源の保存に関する政策にのみ適用されとする理由はない（para 5.20）ので、東熱帯太平洋に生息するイルカの保護政策で、米国がその管轄権内でその国民及び船舶について遂行するものは、第20条（g）が対象とする政策の範囲内にある（para 5.20）。第20条（b）についても同様である（para 5.33）。
5. 第20条（g）の「に関する」という用語は天然資源の保存を「主たる目的とする」ことを意味し、「に関連して」という用語は国内の生産又は消費に対する制限を有効にすることを「主たる目的とする」ことを意味する（para 5.22）。米国の措置は他国の政策変更を強制するためにとられてものであり、そのような変更が実現して初めて有効となるものである。そのような措置は、有限天然資源の保存又は国内の生産又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得ない。したがって第11条第1項に反する米国のマグロ及びマグロ製品の輸入禁止は、第20条（g）によって正当

化されない (para 5.27)。

6. 米国の措置は他国の政策変更を強制するためにとられてものであり、そのような変更が実現して初めて有効となるものである。そのような措置は第20条 (b) でいうところの動物の生命又は健康の保護に「必要な」ものとは考えられない。したがって第11条第1項に反する米国のマグロ及びマグロ製品の輸入禁止は、第20条 (b) によって正当化されない (para 5.39)。

7. 原産国禁輸が一般協定第11条第1項に反するのであるから、第20条 (d) により原産国禁輸を中継国禁輸の正当化事由とすることはできない。

【解説】

本件 (以下「マグロ・イルカⅡ」という。) は1991年9月にパネル報告(注2)が出されたメキシコと米国との間の紛争 (以下「マグロ・イルカⅠ」という。) と同じく、米国の海洋哺乳動物保護法の一般協定との整合性が争われたものである(注3)。イルカの保護が環境問題として捉えられ、同法がその保護手段として貿易措置を用いていることから、「貿易と環境」という論議の中でこの2つのパネル報告は非常に注目されている。

米国の海洋哺乳動物保護法に基づくマグロ及びマグロ製品の原産国及び中継国からの輸入禁止は、マグロ・イルカⅠのパネル報告においても一般協定第11条第1項に反し第20条 (b) 又は (g) の例外規定により正当化されないと判断されたが、今回のパネル報告においても同様の結論が導かれた。ただし、2つのパネルの判断には微妙な差異が見出される。

マグロ・イルカⅠのパネルは、第20条 (b) がこれを援用する国の領域内の人、動物又は植物の生命又は健康を保護しようとする措置を対象とし(注4)、同条 (g) が同じく領域内の有限天然資源を保護しようとする措置を対象としているとし(注5)、第20条 (b) 及び (g) の領域外への (extrajurisdictional) 適用は許されないという立場から、米国の措置がこれらの例外規定により正当化されないと判断した。これに対しマグロ・イルカⅡのパネルは第20条 (g) 及び (b) が保護又は保存しようとする人、動物又は植物の生命又は健康及び有限天然資源の所在地をこれらの規定を援用する国の領域内に限定する根拠は見出せないとしている(注6)。

その上でしかしながらマグロ・イルカⅡのパネルは、他国の政策変更を求めるような措置が天然資源の保存を「主たる目的とする」こと及び動物の生命又は健康の保護に「必要

な」ものとは考えられないので、米国の措置は第20条（g）又は（b）によって正当化されないとしている。第20条が貿易措置により他国の政策変更を強制することを許すと解釈したら、締約国間の権利及び義務のバランス、特に市場アクセスの権利の重大な侵害になることをその理由としている（para 5.26）。そのような解釈では一般協定が締約諸国間の多数国間貿易枠組みとして機能しなくなる、というのはある国は政策変更を余儀なくされ、その他の国は政策変更の必要がない場合を考えているのであろう。この点では、マグロ・イルカⅠのパネルが各締約国が一方的に他の締約国の生命又は健康保護の政策を決定することができるとしたら、当該の他の締約国の一般協定上の権利を害し、一般協定が全締約国間の多数国間貿易枠組みとして成立し得なくなるとしているのと一致している。したがって、第20条（b）及び（g）の対象物をマグロ・イルカⅠのパネルが援用国の領域内のものに限定しており、マグロ・イルカⅡのパネルがそのような限定をしていないといっても、両パネルとも他国の政策の変更を要求するような措置は同項により正当化されないとしている。

マグロ・イルカⅡのパネルは、東熱帯太平洋においてイルカを保護する政策であって、米国が自国の国民及び船舶に対してその自国の管轄権内で遂行するものは、第20条（g）の対象とする政策の範囲に入るとしている（para 5.20）。その理由として、第20条の規定がこれを援用する国の領域外の事項に関連する措置を禁止するものではないこと（para 5.16）及び一般国際法上、対人管轄権に基づく領域外での管轄権の行使は原則的には禁止されないこと（para 5.17）をあげている。したがって米国が他国の国民及び船舶に対しこの政策を遂行することは、第20条（g）の対象とする範囲に入らないことになる（注7）。マグロ・イルカⅡのパネルの解釈では可能で、マグロ・イルカⅠのパネルの解釈では否定されるのは、輸入制限国の領域外の有限天然資源保存のための製品の輸入制限である。ただし、輸入制限国内でその製品の生産又は消費についての制限が行われていなければならないし、また他国の政策変更を求めることになる輸入制限であってはならない。環境保護条約には他国の政策を変更させるために貿易措置を活用するものがあるが、以上のように政策変更要求の有無を基準にするとかなりの困難が生ずる。しかしながら、ガットにおける事後の慣行として環境問題を考慮するような一般協定の規定の解釈はできないとせざるを得ない。

マグロ・イルカⅠのパネルも、マグロ・イルカⅡのパネルも、産品が同一である限り、その産品の製法を理由として、又はその産品自体に影響のない政策又は慣行に関連して、

輸入国が輸入の時又は輸入の地点で特別な法令又は要件を輸入産品に課すことは内国民待遇を否定することになると判断した。しかしながら産品の製法等に基づく差別的取扱いが特定の目的の達成にはかなり有効なことは事実である。とはいえ、これを第23条に基づく紛争処理手続で合法化することは許されない。マグロ・イルカⅡのパネルは、ウェーバー手続によりこれを実現すること及びWTOの組織作業の中で立法的に解決することを提案している（para 5.43）。これは、現行ルールの解釈論としては妥当である。

なお、米国通商代表は1994年5月23日のプレス・リリースにおいて(注8)、パネルが公平な聴聞及び適正手続を提供しなかったことを理由に、理事会による完全な再検討（full review）又は本件パネルによる再審理（reconsideration）を要求すると発表した。また、ガット理事会又はパネルは公開の手続において行われ、NGOの参加を認め、更にあらゆるソースから提出されたすべての文書が直ちに公開されるべきであるともしている。これまでも問題の多いパネル判断に対する理事会の特別な対応があったこと(注9)を考えると、米国はこの事件についても求めているのであろう。また、手続の非公開はこれまでの慣行である。公開するべきか否かは、それが紛争の解決に貢献するかどうかを考慮しての政策判断の目的であろう。パネルの審理は裁判手続きではないが、国際社会ではその裁判すら公開するのが原則となっているとは必ずしもいえない。パネルの審理が実質的には司法的な側面を有するとしても、本質的には協議、調停などを含めた外交交渉の延長にあるとすれば、さらに公開には適さないと云わざるを得ないであろう。

<注>

1. Robert Evance, "GATT States Condemn U.S. Tuna Boycott," REUTER, July 20, 1994.
2. United States - Restrictions on Imports of Tuna, DS21/R, 3 September 1991.
3. マグロ・イルカⅠでは米国のイルカ保護消費者情報法の一般協定との整合性も争われた。
4. ITO憲章案及び一般協定の起草会議から第20条（b）の起草者は輸入国の管轄権内にある人、動物又は植物の保護のための衛生措置を念頭においていたとし、このような解釈が導かれた（マグロ・イルカⅠパネル報告 para 5.26）。
5. 国家が有限天然資源の生産又は消費を有効に規制することができるのはその生産又は消費がその管轄権下にある限度においてだけであるとして、このような解釈が導かれた（マグロ・イルカⅠパネル報告 para 5.31）。

6. ウィーン条約法条約の定める条約の解釈方法を採用することを明示した上で、起草過程の諸文書からは第20条（g）及び（b）の保護対象がその援用国の領域内のものに限定されるという主張の根拠が見出せないとして、このような解釈が導かれた（マグロ・イルカⅡパネル報告 para 5.19）。なお、マグロ・イルカⅡのパネルがウィーン条約法条約の定める条約の解釈方法を採用することを明示していることは注目に値する。
7. Philippe Sands, GATT 1994 and Sustainable Development: Lessons from the International Legal Order, Trade and Development, TE 009, 28 July 1994, at 27, 29 はこの問題は未解決であり、貿易関連環境措置の域外適用がガットに合致することとすることが可能であるとしている。
8. 33 I.L.M. 839 (1994) ; 11 Int'l Trade Rep. 819 (1994) .
9. たとえば, DISC 事件 (BISD 28S/114) 。

（清水 章雄）