

国家の一方的行為と海洋環境保護

—その序論的考察—

川上 壯一郎

- 一 はしがき
- 二 国家並びに他の国際法主体による一方的行為と環境問題
- 三 エビノ海ガメ事件に対するWTO上訴委員会報告書の評価
- 四 結語

一 はしがき

一九九二年六月に、リオ・デ・ジャネイロで開かれた環境と開発に関する国連会議で採択された環境と開発に関するリオ宣言（リオ宣言）の第一五原則は、環境を保護するための予防的方策を次のように定めている。

「環境を保護するため、予防的方策は、各国により、その能力に応じて広く適用されなければならない。深刻な、あるいは修復し難い被害が存在する場合には、完全な科学的確実性の欠如が、環境悪化を防止するための費用対効果の大きい対策を延期する理由として、使用されてはならない」。

この文言をうけて、リオ宣言の鏡となっているアジェンダ二一 (Agenda 21) は、次のように述べている。
 方法や手段を進展させ、自然環境のプロセスと結びつけた、最近の又は計画されている統計学上のデータの傾向
 や要因についての環境上の効果により持続的に脅威をうけるであろう区域を発見する。⁽¹⁾

老若双方のために適当な社会的、経済的政策が展開されなければならない。⁽²⁾

問題は、この予防組織が国家の管轄権内部にとどまらず、一国の管轄権の及ばない区域にも一方的に及ぶもの
 のか、いわゆる国家の一方的行為 (Unilateral act) の問題と係わってくる。

環境問題のグローバル化のなかで、新しいコミニティゴールが生まれ、環境問題は新局面を迎えようとしてい
 る。リオ宣言は第一五原則は何をいおうとしているのか。

(1) A/CONF 151/26 (Vol. 1), para 5. 26.

(2) Ibid, para. 5. 32

二 国家並びに他の国際法主体による一方的行為と環境問題

(一) 一方的行為概観

リオ宣言やアジェンダ二一は、法的拘束力をねらったものでも、形式からみれば宣言であり勧告的效果しかもち
 えない。⁽¹⁾ これは、国際法上一方的行為であって一九六九年の条約法に関するウィーン条約の規定はそのままの形
 あてはまらない。

現在国連の国際法委員会が国家の一方的行為 (Unilateral Acts of States) に対する起草作業が進められているが、
 報告書は、条約行為 (Treaty Acts) と一方的行為との違いを次のように述べている。

条約行為と一方的行為との間には重大な違いがある。条約行為は、合意に基礎をおくものであり、二もしくはそれ以上の国際法主体者間の共同の意思表示である。これに対して一方的行為は、個別的であれ集合的であれ、一方的な国家の意思の表明に基礎をおくものであって、ある一定の行為をフォーミュレートするかエラボレートするに参加しない一國又は他の諸國もしくは他の国際法主体と新しい法的関係を創設することを意図するものである。⁽²⁾

國又は他の国際法主体の一方的行為については諸説紛々あるけれども、共通点は、国際法主体者による一方的行為によって、国際法上の一定の法的効果を生ぜしめることをねらったものである。⁽³⁾

今日この一方的行為は、国際社会の実質的変化や新展開を目前にして実定法に欠缺を生じた場合、実定法の枠組みをこえて、特に定国の国内法令や政策表明などの一方的国内措置により、外國又は外國人の國外行為を規制し、今後の一般国際法規を形成するための原型を提示しようとするものである。⁽⁴⁾ この傾向は、環境について特に顕著である。

リオ宣言第一五原則もこの流れにのるものと思われる。

(二) 環境問題に関する一方的行為

今日環境問題と絡んで一方的行為が問題となっている。⁽⁴⁾

リオ宣言第一五原則にいわれている事柄について、國家は、これまで国際的には別々なやり方で一方的な行為を行なってきた。一八九三年国際仲裁裁判所は、アメリカには、三カイリの領海を越えた公海で、たとえ資源の枯渇をもたらす漁業活動であつても、太平洋におけるイギリスのオットセイ漁業を差しとめる権限はないと判示している。⁽⁵⁾

この決定が暗に示唆していることは、アメリカの措置には、関係国すべての同意が必要であるということである。ここでは国家の一方的行為は認められなかった。

最近の例として一九八九年に行なわれたハンガリーの一方的行為がある。ハンガリーは、ドナウ河における二カ所のセキの建設についてのチエコスロバキヤとの共同工事をとり止めた。このハンガリーの一方的行為は、チエコスロバキアの反感を買い、チエコスロバキアを流れるダニューブ河の水流を一方的に変更するとする一九九一年の決定となつてあらわれた。一九九二年にハンガリーは、共同工事を定めた一九七七年のチエコスロバキアとの協定を一方的に廃棄した。⁽⁶⁾

一九九〇年から一九九二年までの間後のリオ宣言を生みだす政府間交渉が行なわれた。そこで討議された諸問題のうちの一つに国は、輸出国の製品が、輸入国の環境基準と一致しない場合、輸入を禁止することができるといった問題である。これには二つの問題が生じてくる。まず第一は、それぞれの国家の基準は、多数国—国際基準と合致したものでなければならぬのか。第二は、国際基準に必ずしも合致しなくともよいとする考え方が対立する。

環境基準は、国際基準と合致したものでなければならぬとする立場は、一方的行為は否定されるであろうし、そうでない立場は一方的行為は肯定される。リオ宣言一五原則は、後者の立場をとっているものと思われる。

又リオ宣言第一五条の線を踏襲していると思われる先例のなかにエビ/海ガメ事件がある。⁽⁷⁾ 事件は、アメリカがインド、マレーシア、パキスタンから生エビ及びエビの加工品の輸入を禁止したことから始る。その理由は、エビの乱獲は海ガメの生存にとって有害なとらえ方をしているというものであった。アメリカは、一九九六年に採択された合衆国の連邦法では、⁽⁸⁾ アメリカが輸入するすべてのエビは、右のアメリカ連邦法の下では、捕獲されたエビが、

右の連邦法の下で証明されている水域で漁獲されたものなのか、あるいは、海ガメに悪影響を与えないような事情の下で漁獲が行われたかを証明するエビの輸出業者の書類が必要であるとされていた。これは、まさにアメリカが実際に右に述べた四カ国の領域内で自国の保存基準を適用したことになる。このアメリカの行動は、インド、マレーシア、パキスタン、タイから非難されることになる。アメリカは、自己の行動を次のように正当化した。

海ガメの保護は、現在国際法によってひろく承認されている。海ガメの生存は、現在危機に瀕している。

WTO（世界貿易機関）のパネルは、当初アメリカの連邦法を根拠にとられた輸入禁止措置は、一九九四年のWTO/GATTの第一条(1)と一致するものではなく、又第二〇条の下においても正当化されえないとした。

アメリカは、WTOの上訴委員会に訴えを提起し、特にWTO/GATTの第二〇条は、アメリカの組置の合法性を正当化するのに十分であると主張した。WTO/GATTの第二〇条(G)は、自由貿易に対する例外を認め、もしも国内生産及び消費の制限と関連して有効な組置は、自然保護のために認められることを規定している。

WTOの上訴委員会は、前述のアメリカ連邦法は、WTO/GATT第二〇条(G)の下で暫定的に正当化されている。その理由は、一九九四年のWTO/GATTでは、海ガメは、枯渇する天然資源とされている。又、先のアメリカ連邦法は、枯渇する天然資源と関係しており、アメリカが海ガメに特に関心があるとか、又海ガメが、国際的に保護されるとか保護されないといった問題の上で結論が⁽⁹⁾だされている。

上訴委員会は、一九九四年のWTO/GATT第二〇条(G)が、条約を解釈するにあたって環境保護についての国際社会の現代の関心事という観点から読みとられなければならない。それは、WTO協定の前文で「持続的可能な開発の目的」とはつきりうたわれているとしている。そして、現代の国際条約や宣言は、国連海洋法条約を含めてこの観点からみるべきである。問題となっている海ガメは、枯渇する天然資源である。海ガメは、高度回遊性を有

する動物であり、多くの沿岸国の管轄権を通じて回遊しているのである、と述べている。⁽¹⁰⁾

上訴委員会は、この件について次のように結論づけている。

控訴人も又被告訴人も海ガメに対して排他的な所有権を主張しているわけではない。少なくとも海ガメが、自分が居住している区域である海を少なくとも泳いでいる限りにおいてである。第二条(G)ではのめかされている管轄権の範囲があるかないかということは審理しない。もし審査するならば、その範囲の性質や範囲である。われわれが留意するのは、われわれが審理している特殊な事情にあつて動いたり又危殆に瀕したりしている海洋動物と第二条(G)の下におけるアメリカとの間の十分なつながりである。⁽¹⁾多くの点でこのケースは、事実の発見に終始している。つまりアメリカが資源に利害関係を有していることを結論づけてはいるが、そして言葉に表わさず暗に回遊性のある海ガメに対してもアジアの四カ国による措置においてもアメリカは利害関係があると述べている。

問題となつてゐるエビの方であるが、アメリカの市場からしめだされた。その理由は、アメリカで証明されない国の水域で捕獲されているということからである。海ガメを保護し保全するという政策には当事者間に一致がみられなくなった。アメリカは、右のアジアの四カ国とこの問題に関して条約交渉に入ろうとしなかった。環境保護政策の手段として首尾一貫して外交にたよることがなかったがため、アメリカとの協定を結んでいないアメリカへのエビの輸出国の間に差別感をもした。アメリカは、交渉を開始したが、その相手方は、アメリカへのエビ輸出ではなかった。これは、無別的であり正当性を欠くものと非難された。そうこうしているうちに海ガメの保護・保全には国家間の一致した国際協力が必要であることが強く意識されるようになった。リオ・宣言第一二原則となり、アジェンダ二一にもとり入れられ、一九九二年の生物多様性条約第五条やその他の多くの条約にとり入れられている。

エビ／海ガメ事件は、一九九一年のGATTのパネルがマグロ／イルカ事件に対した裁定とはいささかちがっている。事件を簡単に述べると次のようになる。

アメリカは、一九七二年にできた海洋哺乳動物保護法に基づいてメキシコから輸入を禁止した。理由は、右の海洋哺乳動物保護法に規定に合致していないというものであった。問題となった点は、アメリカは、海洋哺乳動物保護法の対象がイルカであるのに、この法律を領土や管轄権を越えて、すなわちメキシコ水域、排他的経済水域及び公海といった水域にまで及ぼすことができるのかといった点である。メキシコは、問題のイルカは、国際文書には保存措置をうける動物ではないと反論した。アメリカは、アメリカ国民に愛されている動物を保護する措置をとることは合理的に思えた。メキシコ側からすれば、メキシコの漁業活動にアメリカの基準を課することと同じことになる。当時イルカの保護に関する国際基準は存在していなかった。

この件について一九九一年九月、GATTのパネルは、次のような裁定を下し、アメリカの措置は、GATTと一致するものではなく、特に次のような理由からアメリカの措置を認めなかった。

各々の当事者は、⁽¹⁾一方的に保護政策を決定することができる。他の当事者は、一般協定上の権利を妨げない限りそうすることはできる。

この点についてフィリップ・サマンドス教授は次のように述べている。

ここではつきりしない点は、一セットの価値を国境を越えて、他の一セットの価値を有するコミュニティに課していることである。

メキシコ、マグロ事件は、GATTの特定の文脈において一方的行為の特殊な形態と関係している。それ故にこの事件の議論あるいは結果から、より一般的な適用を結論づけられないよう注意する必要がある。にもかかわらず、一

方的行為と性格づけている本質的なコアに光をあてており、これが国際法秩序において問題となるところである。イルカの保護という価値を他国に課すことと関連してくる。

他国が、このような価値を作りあげるのに利益を持たず、又あったとしてもその価値が国際的に受容されるまでに至っていないのにもかかわらず、メキシコ、マグロ事件タイプの一方的行為は関心を惹起した。なぜならば、決定に影響をこうむる人は、直接的にも間接的にも、政策決定のプロセスに参加することはできただろうか。GATTのパネルが決定を下した後九カ月後、メキシコもアメリカを含めた一七五カ国が、リオ宣言を採択している。第一五原則となったテキスト又アジェンダ二一に写しだされているテキストは非常に議論の余地がある。第一五原則は、国際環境予防方策を求めており、一国がその価値とするものを、その国の管轄権の及ぶ範囲外でとれるような事情があることを決める試金石になっている。第一五原則の文言は、いろいろな面で注目に値する。国家の管轄権の及ばない環境問題に立ち向かうために、これまで取引きしていた国の商品の輸入や輸出を差し止める基準はどこに求めるのか。

(1) 一方的行為については、山本草二、国際法(新版)有斐閣 六〇頁—六八頁。山本草二。一方的国内措置の国際法形成機能 上智法学論集 三三卷二・三号 四七頁以下を参照。なおWilfried, Fiedler, Unilateral Acts in International Law, Encyclopaedia of Public International Law Vol. Four, 2000, p. 1018 及び中谷和弘「一方的行為」国際関係法辞典、国際法学会編「三二頁を併せて参照。

(2) Report of the International Law Commission on the Work of its 51st Session 3 May-23 July 1999, GAOR 54th Session supplement to 10 A/54/10 and Corr 182, 1999, para. 494

(3) 山本前掲 国際法 六〇頁

- (4) 山本前掲 国際法 六四頁
- (4') この点については加美康彦、国連公海漁業実施協定第七条における一貫性の原則、関西大学法学論集第五〇巻第四号九四頁以下、都留康子、国際漁業の保存と管理についての考察、国際法外交雑誌第九九巻第四号三五以下、又吉田修、国際法における「国際制度」の新展開、国際法外交雑誌第九九巻三号は、示唆にとんだ論文である。
- (5) J. B. Moors, *International Arbitration* 1893, p. 755.
- (6) International Court of Justice, *Reports of Judgments Advisory Opinions and Orders* (ICJ Reports 1997, 76
- (7) *International Legal Materials* (ILM) Vol. XXXVIII January 1999, p. 118 以下。事件の概要は Philippe Sands *Unilateralism, Value, and International Law*, *European Journal of International Law* (EJIL), Vol 11 (2000) No. 2. p. 296 以下。John H. Jackson, *Elements of Shrimp/Turtle and the Prochuet/Process Distinction*, *Ibid.*, p. 303 以下。
- (8) US Public Law 101-162 Section 609, 16 United States Code (USC) 1537
- (9) WT/DS58/AB/R of 12 October 1998, ILM XXXVII, January 1999, p. 121. なお WTO/GATT と一方的行為との関連については、江藤淳「WTO/GATT と一般国際法」日本国際経済法学会年報第六号一九九七年、二四頁
- (10) ILM, *Ibid.*, pp. 154-155.
- (11) ILM, *Ibid.*, p. 157.
- (12) Sands, *op. cit.*, p. 296
- サアンドスは、日本が行なったミナミ・マズロに対する調査漁業は、日本の一方的行為だとしている。なおその事件については、山田中正、河野真理子、松川るい「みなみまぐろ」事件の仲裁裁判について、ジュリスト二〇〇一、一一九七四月一日号五九頁。国連海洋法条約附属書VIIで設立された仲裁裁判所による「みなみまぐろ判決」は ILM Vol. XXXIX, Nov. 2000, 1359, p. 1359.

三 エビ／海ガメ事件に対する上訴委員会報告書の評価

エビ／海ガメ事件のWTOの上訴委員会裁定は、各方面の環境団体から批判にさらされることになる。まず第一に、環境保護基準を自国にあてはめるための国の能力について何ら決めていない。事実この裁定は、一方的に自国の環境基準を自国の管轄権の範囲外にも適用しようとすることを認めようとしているように思える。だが、その権利の及ぶ範囲は限界づけられなければならないし、又ある条件を満足させるものでなければならない。その条件とは、次の三点にしばられる。

第一は、自国の管轄権の及ぶ範囲を越えて措置をとろうとする国は、保護しようとする資源（たとえば、高度回遊性漁種といった共有すべき資源）に対して正当な利益をもっていなければならないこと。第二には、関係する資源が、これ以上危険にさらされないよう保護するための国際基準に従わなければならないこと。第三は、このような措置をとる国は、事前の外交的努力をつくし、資源保護のために適用さるべき基準に関連した措置に従っている国と協定を結ばなければならないこと。⁽¹⁾

上訴委員会が検証せねばならなかった三つの条件の中核には、国際社会 (International Community) によって認められている価値をまず検証する必要がある。すなわちまず、資源は共有さるべきであるというコミュニティ価値である。つまり魚の種族の保存が望ましい目的であるとされるものである。すなわち保存価値のあるものである、としてそれを行なうために、同意というアプローチが望ましいものとなろう。これを行なうには、コンセンサス／協力価値が必要である。⁽²⁾

エビ／海ガメ事件においてWTO上訴委員会は、三つの国際社会のもつ価値のうちの二つは、適切であったが、

しかし三つ目のコンセンサス／協力的価値はなかったとしている。このケースのこの側面は、二つの問題を提起する。第一は、いかにして国際的価値を検証するのか。第二は、検証された場合、その価値に効果を与えようとする国際裁判の通常の機能とはどんなものなのか。⁽³⁾

上訴委員会のアプローチに効果を与えるためには、社会的価値とか、保存価値とか又コンセンサスといった点で国際社会に問う必要がある。これは、条約とか慣習法の検証とはちがっている。

上訴委員会は、実際に国際文書を集めた。この国際文書のうちのあるものは、法的効果の発生を意図したものがあり又他の文書は、そうでないものもある。このアプローチは、ソフト・ローといわれるものを重視しているものと考えられる。その背後には、これまでの伝統国際法批判が隠されているといえよう。

しかしこのアプローチをとり入れることは主観的な問題を必然的に法の分野にとりこむことになる。

この主観性の問題は、二つの面で問題になってくる。つまりどの国際文書をとるかということを決めるプロセスのなかで、あるいはその行為が、関係しているものかを決定するプロセスのなかで問題になってくる。又問題の文書や行為のどの部分を重視するかといった点でも問題になってくる。このような問題は、更なる考察を必要としよう。

上訴委員会がとりあげた国際文書は、一九四七年のGATT、アメリカ連邦法六〇九、WTO協定、リオ宣言、アジェンダ二一の五つであった。審理の流れは、概ね次のようであった。貿易の自由化は重要であるということを中心にした問題を集約している。⁽³⁾

ここで注目したいのは、リオ宣言とかアジェンダ二一が、評価基準としてとりあげられている点である。国の一方的行為の是非曲直は、国際法的観点するならば、実定法よりなされるべきである。ところが、リオ宣言やアジェン

ダニ二は、法規範ではない。これは勧告であって法的拘束力はない。これは、見方をかえてみるならば、リオ宣言やアジェンダニ二を評価基準としてとりあげたことは、上訴委員会の主観によるものといわざるをえない。厳格な法実証主義の立場をとる学者は、法規範を国際司法裁判所規程第三八条一項 a b に規定された規範のみを法とするであろう。そしてこの規範以外のものはハード・ローであれ、ソフト・ローであれ法ではなくなるのである。

リオ宣言やアジェンダニ二の内容は、イデオロギーであり、かつ又社会の価値を標榜する。これには、国際社会の特定の国の一方的行為が正当なものであるか、正当でないかを評価するために用いられよう。

正当性を有するかそうでないかその限度づけを行なうのは国際裁定機関（国際司法機関）の法創造的機能に委ねられなければならない。

国際裁定機関は、正統的な価値を評価し、正当なものか正当でないものかを判断することを否定されてはいない。実定法に欠欠を生じた場合それを埋める作用をする。この場合社会的価値の存在は重要である。

- (1) Sands, *ibid.*, p. 100.
- (2) Sands, *ibid.*, p. 100.
- (3) 上訴委員会S説明書、ILM XXXVIII January 1999, 145 P. 以下を参照。

四 結 語

環境の分野で一方的行為の問題は各々の事情に焦点があわさってくる。このような事情の下で、地域的あるいはグローバルな通商に参加している国は、環境目的と一致しない方法で生産されたものの輸入に制限を課すことができる。この問題の重要性は、環境問題を越えて他の非経済的領域、たとえば人権とか労働基準といったようなもの

の意味をはっきりさせるべきである。

サンドスはいう、「私は一方的行為についての議論が、次の点に関して広汎な議論を投射しているという私の理解を説明しようとしてきた。

- ・ 国家間の緊張関係、又相異なつた価値を有するコミュニティ間の経済的、社会的、環境的緊張関係。
- ・ 国際法規範のなかで映し出されているような相異なる価値と価値との段階的關係の問題。

- ・ 取引のルールと国際法規範との関係。国際法規範は、他の価値に影響を与えようとしている。地域やグローバルな、取引のルールが密封されたレジームのなかに存在している。

この議論は、国際法秩序の変容によって、更に影響をうけることになる。このなかには、特に国際文書の急速な増大である。このような文書は、対象となつてゐる事柄をつなぎ合せ、相異なつた問題との相互関係、国際紛争を判く国際裁判所の場の多角化といった多方面にわたる。

「国際取引に関するルールに対する、挑戦はますますはげしくなつてこよう。⁽¹⁾」

このような価値に対する挑戦は、更に価値のちがひという形で別の価値を形成しよう。そして世界の取引秩序における仕組、人権や労働基準といった点に関して国際紛争をまきおこすであろう。このような分野に適用される国際法規範を設定する規則がないことは、一方的行為の採用をより容易にしている。地域的規範が、よりよいものであれ、たとえばヨーロッパにおける規範のようなものであれ、それはある場合一方的行為であつて、特定の価値をうながしているのである。リオ宣言の第一五原則、エビ／海ガメ事件は、行くべき道を示してはいるが、しかし又国際法秩序の性質や国際裁判の正しい機能についての幅広い論争の始まりを示唆している。⁽²⁾

附加したいのは、本来WTOは、国家の一方的制裁措置を嫌つてゐた。だからアメリカの通商法三〇一条及びス

パー三〇一条は多くの批判にさらされたのである。ところが、リオ宣言やアジェンダ二一のような文書で、環境保護という価値が固まってくると、環境保護を理由とした制裁措置を是認されてこよう。⁽³⁾ 国際社会の価値はますます多様化してこよう。これに対応する実定法構造も多様化してこよう。価値と実定法秩序との限界づけ又は相互関連性をこれからも問題となるであろう。

(1) Sands, *ibid.*, p. 302.

(2) Sands, *ibid.*, p. 302.

(3) ホルゲーゼ教授は、国連海洋法条約はすでに実定法化されたものであるとし、この条約発効後だされた諸宣言とくに国連総会による諸宣言は、この条約に合致したものでなければならぬとする。リオ宣言、アジェンダ二一、持続可能な開発委員会の報告書 (Commission on Sustainable Development) (第七会期の報告書は、Law of the Sea Bulletin No. 41, p. 63以下に収録されている。) は国連海洋法条約に根拠をおくものであると説く。この考えは傾聴に値するがもし仮にリオ宣言一五原則が、国連海洋法条約上法規範性をもつものとした場合、その法的拘束力の根拠は一体どこから引きだされるのか。Elizabeth Mann Borgese, *The Law of the Sea Convention and the Restructuring of the United Nations, the UN: New Horizons, Perspectives on Restructuring the United Nations*, Ed. by Salvino Busuttil, David Attard and Antonella Vassallo, International Ocean Institute-Malta Operation Center July 1997, pp. 40-48. なおこのホルゲーゼ教授の考え方を踏襲しているものとして The Ocean Our Future, the Report of the Independent World Commission on the Ocean (IWCOC), Chaired by Mário Soares, Cambridge University Press, がある。なおこの報告書は、私や布施勉横浜国立大学教授が中心となって翻訳は行なわれてきたが、その作業は一段落を迎え成文堂より出版のはこびになつてゐる。