

カナダによる 公海漁業取締措置と緊急避難

山 田 卓 平

はじめに

<問題意識>

国際法上の義務違反があった場合の被害国による国家責任追及は、分権的国際社会において国際法の実効性を確保し、それをもって国際法秩序を維持していくために有効な方法の一つである。もっとも、あらゆる国際法義務違反から国家責任が生じるべきかどうかは別途問われなければならない問題である。たとえば自己保存の要請からやむを得ず国際法義務違反を犯した場合はどうなるか。緊急避難をめぐる問題は、このような法秩序維持の要請と自己保存の要請の衝突点にある。

本問題は、国際法学者の間に大きな論争を巻き起こしてきた。まず一方で、緊急権や緊急避難の理論への反対説が有力に主張されてきた。この説によれば、避難行為はあくまでも国際法上違法で、行為国は国家責任を負うという評価になる。緊急状態概念の濫用の歴史に鑑みれば、かかる立場には一定の説得力がある。

このような長年の懸念にもかかわらず、国連国際法委員会（ILC）が2001年に最終的に作成した国家責任条文⁽¹⁾は、緊急避難規定を設けた。すなわち、第25条（緊急避難 Necessity）は、次のように規定する。

(1) UN Doc. A/RES/56/83 (2001).

- 「1 国家は、次の場合を除き、その国家の国際義務と合致しない行為の違法性を阻却する根拠として、緊急避難を主張することはできない。
- a) その行為が、重大かつ急迫した危険から不可欠の利益を守るために当該国家にとっての唯一の手段であり、かつ、
 - b) その行為が、義務の相手国または国際社会全体の不可欠の利益に対する深刻な侵害とならない場合
- 2 いずれにせよ、国家は、次の場合、違法性を阻却する根拠として緊急避難を主張することができない。
- a) 問題の国際義務が緊急避難を主張する可能性を排除している場合、または、
 - b) 当該国家が緊急の事態に寄与してきた場合」

それではこの規定は現在の実定国際法規範をどこまで反映しているのであろうか。この点で最近注目されるのが、この緊急避難規定が慣習法規則を反映しているとの立場が国際判例（特に ICJ や ICSID 仲裁裁判所など）を中心に広がっていることである。⁽²⁾これらの裁判例により、規範内容の明確化も着々と進んでいるように見える。確かに国際判例は国際法規範の内容確定や形成促進などの実際の機能を有しうる点で極めて重要である。しかし、理論的にそれ自体では国際法の法源とは言い難いということのみならず、特に緊急避難をめぐる国際裁判例の観察を中心として規範内容を語ることには一定の危険が伴うように思われる。すなわち、過去の濫用こそが緊急避難理論への懐疑の主因であった歴史に鑑みれば、緊急避難をめぐる実定国際法規範の状況を知るためには、国際法専門家によるある程度厳格な解釈適用を期待しやすい国際裁判よりも、生の国家実行の検討こそが特に要求されるであろう。

(2) 緊急避難をめぐる国際裁判例の検討として、以下を参照。Takuhei Yamada, *State of Necessity in International Law: A Study of International Judicial Cases*, 『神戸学院法学』34巻4号107-158頁（2005年）、拙稿「最近の ICSID 仲裁事例における緊急避難をめぐる判断」国際106巻3号56-76頁（2007年）。

＜本稿の検討対象＞

以上のような問題意識から、本稿では1990年代半ばのカナダによる一方的な公海漁業取締措置を検討する。カナダは自国の行為の法的正当化のために緊急避難を援用していたと言われることがある。⁽³⁾ 一方で ICJ は裁判管轄権の欠如を理由として、カナダの行為について法的評価を下さなかった。すなわち国際裁判によるコントロールは利かなかった。したがって本稿での検討の意味がある。

具体的には、カナダによる沿岸200海里外での他国漁船への取締措置の法的正当化理由を検討し、緊急避難規則によるのか、もしそうだとすればどのような規範内容を念頭においていたかを ILC の作業と対照しつつ検討する。その際に特に注目したい点の一つが、カナダの措置が保護しようとする利益である。歴史的には、緊急避難理論は個別国家の自己保存を念頭においていたが、後述するように、ILC 最終条文では「国際社会全体の不可欠の利益」保護のための緊急避難も可能とされた。この点、公海における漁業資源の保存管理などはかかる利益に含まれるように見える。沿岸国による漁業水域や排他的経済水域 (EEZ) の設定により閉め出された遠洋漁業船が公海上の特定の好漁場へ集中したことなどを背景とした過剰漁獲は、世界の漁業資源の減少を招いている。統計によれば、世界の年間海面漁獲高は1989年をピークに減少傾向にある。⁽⁴⁾ 周知の通り、それらへの対応のために数々の地域的漁業管理機関が設立されているが、非加盟国船舶による漁獲横行、合意された保存管理措置の内容の不十分さ、締約国船舶による保存管理措置の不遵守といった問

(3) ICJ スペイン・カナダ漁業管轄権事件判決での反対意見において、ベジャウイ裁判官は、「カナダはしばしば……「非常事態 (situation d'urgence)」または「緊急状態 (état de nécessité)」さえも援用してきた」と指摘する。Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada), Jurisdiction of the Court, Judgment, I.C.J. Reports 1998, p. 518.

(4) 林司宣「漁業の国際的規制とその課題」栗林忠男・秋山昌廣『海の国際秩序と海洋政策』228頁 (2006年)。

題の解決は容易ではない。これらの問題への不満を募らせるとき、沿岸国は、本来自己の管轄が及ばない公海上の外国漁船にも取締の手を伸ばしたいという衝動に駆られるだろう。カナダの措置はその一例と言える。しかし、かかる一方的措置は公海上の船舶への旗国管轄権の侵害に当たる。それでは、この行動を国際法上正当化する余地はあるのだろうか。もしカナダが自己の措置を緊急避難により正当化することを意図していたとすれば、それは一見、自国管轄権内に留まらない漁業資源の枯渇抑止という点で、国際社会全体の不可欠の利益を保護するための緊急避難を意図していた可能性がある。

以上の点を意識しつつ、本稿ではまず第I章で本件の事実の概要を述べた後、第II章で関係当事者によるカナダの措置への反応を確認する。その上で、第III章でカナダによる法的正当化理由の主張を抽出し、それを踏まえて第IV章でその規範的内容を分析したい。

1. 事実の概要

1. 北西大西洋における漁業資源の保存管理制度 (NAFO)

世界の各地域において漁業資源の保存管理のための国際協力制度が構築されているが、本事件が発生した北西大西洋における漁業資源保存管理のための条約が「北西大西洋の漁業についての今後の多数国間の協力に関する条約 (Convention on Future Multilateral Cooperation in the Northwest Atlantic Fisheries)」(NAFO条約)である。この条約は、カナダによる200海里漁業水域の設定(1977年)を受けて北西大西洋における漁業資源保存管理のための新たな国際協力制度を構築するために締結された(1978年10月24日にカナダのオタワで署名、1979年1月1日に⁽⁵⁾発効)。

(5) 現在の締約国は、カナダ、キューバ、デンマーク(フェロー諸島・グリーンランドについて)、EU、フランス(仏領サンピエール・ミクロンについて)、アイスランド、日本、韓国、ノルウェー、ロシア、ウクライナ、

同条約は北西大西洋の（サケ、マグロ、カジキ、クジラなどを除く⁽⁶⁾）すべての漁業資源の保存および最適利用の促進を目的とする（前文）。本条約の適用水域である北緯35度以北の北西大西洋は「条約区域（Convention Area）」（1条1項⁽⁷⁾），そこから沿岸国の漁業管轄権が及ぶ水域を除いた公海部分が「規制区域（Regulatory Area）」（1条2項⁽⁸⁾）と呼称されている。条約区域は，科学調査や統計のために0から6までの7つの小区域（Subarea）に分けられている（たとえばニューファンドランド島沖は主に小区域3に当たる）。さらに，それらの小区域はそれぞれいくつかの区分（Division）に分けられている（たとえば小区域3は3K, 3L, 3M, 3N, 3O, 3Pの6つの区分を有する）。組織面としては，総務理事会（General Council），科学理事会（Scientific Council），漁業委員会（Fisheries Commission），事務局（Secretariat）の4つの機関からなるNAFO（北西大西洋漁業機関）が設置される⁽⁹⁾（2条）。特に

米国。ウクライナ以外はエスタイ号事件当時にはすでに締約国になっていた。なお，ポルトガルは1979年，スペインは1983年にNAFOに加盟したが，いずれも1986年のEC加入と同時にEECとしての加盟資格に移行した。なお，本稿におけるNAFO関連の情報入手には以下ウェブサイトも参考にしてている。<http://www.nafo.int/index.html>

(6) 1条4項「この条約は，条約区域におけるすべての漁業資源について適用する。ただし，さけ，まぐろ類及びかじき類，国際捕鯨委員会又はこれを承継する団体によつて管理される鯨類並びに大陸棚の定着性の種族，すなわち，採捕に適した段階において海底面若しくはその下で静止しており又は絶えず海底に接触していなければ動くことのできない生物を除く。」

(7) 1条1項「この条約が適用される区域（以下「条約区域」という。）は，北緯35度以北の北西大西洋の水域であつて北緯35度西経42度の点から真北に北緯59度の点まで，そこから真西に西経44度の点まで，そこから真北にグリーンランドの沿岸までの線の西側の北西大西洋の水域並びにセント・ローレンス湾，デイヴィス海峡及び北緯78度10分以南のバフィン湾の水域とする。」

(8) 1条2項「この条約において「規制区域」として言及される区域は，条約区域のうち沿岸国が漁業管轄権を行使している水域以外の水域とする。」

(9) なお，2007年9月の年次会合で採択された改正条約（未発効）では，

漁業委員会は規制区域での漁業保存管理について責任を有し、漁業資源最適利用のための締約国の共同措置およびその履行確保のための国際的取締措置の提案を過半数の賛成で採択し、これらの提案（例：TAC（総漁獲可能量）、国別漁獲割当（Quota）、漁獲最小網目・最小体長などの規制、オブザーバー乗船・船舶監視システム（VMS）設置などの監視制度）は第12条に従って全締約国に拘束力のある措置となる⁽¹⁰⁾（11条）。

2. カナダによる200海里漁業水域外への取締権限拡大

しかし、カナダはNAFOの下での漁業資源保存管理の実効性に限界を感じていた。第1に、NAFO漁業委員会での決定への異議申立国は当該決定に拘束されない⁽¹¹⁾（第12条）。たとえばNAFO漁業委員会において

総務理事会と漁業委員会が統合されることになっている。改正条約のテキストは、NAFO, General Council Report, Annex 17: Amendment to the Convention on Future Multilateral Cooperation in the Northwest Atlantic Fisheries, GC Doc. 07/4.

(10) 11条1項「漁業委員会（以下「委員会」という。）は、この条の規定により規制区域における漁業資源の管理及び保存について責任を有する。」

2項「委員会は、規制区域における漁業資源の最適利用を実現することを目的とする締約国の共同措置のための提案を採択することができる。提案の検討に当たり、委員会は、科学理事会が委員会に与える関連情報又は助言を考慮に入れる。」

5項「委員会は、この条約及びこの条約に基づく有効な措置の規制区域における適用を確保するため同区域における国際的取締措置の提案を採択することができる。」

7項「次条の規定に従うことを条件として、この条の規定により委員会の採択した提案は、拘束力を有する措置となるものとし、委員会の決定する日にすべての締約国について効力を生ずる。」

(11) 12条1項「提案は、事務局長が提案の通知に明記する送付の日から60日以内に委員会の構成国が提案に対する異議を事務局長に申し立てた場合には、その異議についての締約国に対する通知に明記する送付の日の後40日の期間が満了する日までは、拘束力を有する措置とならない。この場合には、委員会の他の構成国は、追加の40日の期間が満了する日又は追加の40日の期間内に申し立てられた異議についての締約国に対する通知に明記

保存管理措置（例：カナダやEUなどの年間漁獲割当）が提案されても、EUは漁獲割当についての異議申立権を行使することができるのである。第2に、提案が拘束力を持つに至っても、規制区域での履行確保は旗国による自国船舶への取締に委ねざるを得ない。第3に、NAFO非加盟国船舶、特に便宜置籍船への規制はまったく不備なままである。

そこでカナダは、漁業資源の保存管理の実現のためには、公海たるNAFO規制区域においても取締措置に訴えざるを得ないと意識していた。そのような中、1994年初頭に議会に提出されたのがC-8法案である。これは刑法典（Criminal Code）第25節および沿岸漁業保護法（Coastal Fisheries Protection Act）を改正し、逮捕時の武力行使（use of force）権限を強化するものである。⁽¹²⁾ もっとも、本法案はまだ取締措置を沿岸200海里の漁業水域内に限定したままだったので、問題解決には不十分との指摘があった。⁽¹³⁾ そこで取締権限を200海里漁業水域外のNAFO規制区域にまで拡大するべく沿岸漁業保護法を改正することを提案したのが、1994年5月10日に下院に提出されたC-29法案である。両法案は5月12

する送付の日の後30日目の日のおいずれか遅い日までに、同様に異議を申し立てることができる。提案は、延長された異議申立期間の満了時に、異議を申し立てた締約国以外のすべての締約国に対して拘束力を有する措置となる。ただし、延長された異議申立期間の満了時に、委員会の構成国の過半数が異議を申し立てかつこれを維持したときは、提案は、拘束力を有する措置とならない。もっとも、委員会の構成国の一部又は全部が、合意した日に提案に拘束されることを相互間で合意する場合には、その合意するところによる。」

(12) Allan Rock (Minister of Justice and Attorney General of Canada), House of Commons Debates, Official Report (Hansard), Vol. 133, No. 21, 1st Sess., 35th Parl., 14 Feb 1994, p. 1291.

(13) C-8 法案では問題を解決しきれないという発言として, Yvan Bernier (Gaspé), House of Commons Debates, Official Report (Hansard), Vol. 133, No. 21, 1st Sess., 35th Parl., 14 Feb 1994, p. 1317; Benoît Sauvageau (Terrebonne), House of Commons Debates, Official Report (Hansard), Vol. 133, No. 21, 1st Sess., 35th Parl., 14 Feb 1994, p. 1325.

カナダによる公海漁業取締措置と緊急避難

日に Royal Assent を得て、それにより刑法典第25節と沿岸漁業保護法が改正されることになった。

沿岸漁業保護法⁽¹⁴⁾において追加または修正された規定のうち、第5節1項は次のように規定する。

5節1項「議会は、(a)ニューファンドランドのグランドバンクスにおけるストラドリング魚類資源が漁師に何世紀もの間の生計の手段を与えてきた主要かつ継続的な世界の食糧源 (a major renewable world food source having provided a livelihood for centuries to fishers) であり、(b) それらの魚類資源が絶滅のおそれがあり、(c)カナダの漁業水域と NAFO 規制区域の両方においてすべての漁船が有効な保存管理措置 (sound conservation and management measures), 特に1978年10月24日にオタワで署名された「北西大西洋の漁業についての今後の多数国間の協力に関する条約」に基づいて採られる措置を遵守する緊急の必要があり、そして(d)一部外国漁船が有効な保存管理措置の実効性を損なうやり方で NAFO 規制区域におけるそれらの魚類資源を漁獲し続けていることを認める。そして5節2節の目的は、パラ(d)で言及した状況のための実効的な国際的解決策の追求を続ける一方で (while continuing to seek effective international solutions), カナダにそれらの魚類資源のさらなる破壊を防止し再生させるために必要な緊急行動をとる権限を与える (enable Canada to take urgent action necessary to prevent further destruction of those stocks and to permit their rebuilding) ことだと議会は宣言する。」

それでは魚類資源の破壊防止・再生に必要な「緊急行動」とはいかなるものか。次の5節2項は以下のように規定する。

5節2項「所定の部類 (a prescribed class) の外国漁船に乗るいかなる者も、所定の保存管理措置 (the prescribed conservation and management measures) のうちいずれにも違反して NAFO 規制区域でストラドリング魚類資源の漁獲や漁獲準備をしてはならない。」

この5節2項は1994年5月25日に改正された本法の実施規則である沿岸漁業保護規則 (Coastal Fisheries Protection Regulations) の21節2項及

(14) Coastal Fisheries Protection Act, R.S.C., ch.C-33 (1985) (Can.), amended by ch.14, 1994 S.C. (Can.), *reprinted in* 33 I.L.M. 1383 (1994).

び付属の一覧表により具体化されている。⁽¹⁵⁾すなわち、「所定の部類の外国漁船」とは無国籍船またはベリーズ、ケイマン諸島、ホンジュラス、パナマ、セントビンセント及びグレナディーン諸島、シエラレオネの6ヵ国（すべてNAFO非加盟の便宜船籍国）のいずれかに属する船舶を指す。そしてこれらの船舶が服する「所定の保存管理措置」とは、区分3L、3N、3Oにおけるカラスガレイを含む28の魚類、およびより沖合の区分3Mにおけるカラスガレイ1種の漁獲、漁獲準備または捕獲・保持の禁止である。

さらにこのような漁獲などの禁止の実効性を確保するために、同法は検査や逮捕、逮捕に必要な武力行使の権限を規定する。

7節「保護官は、(a)本法および規則の遵守確保のために、カナダ漁業水域またはNAFO規制区域内で発見したいかなる漁船にも乗船および検査し、(b)7節1項に基づいて発行された許可証があれば、カナダ漁業水域またはNAFO規制区域内で発見したいかなる漁船およびその積荷も捜索することができる。」

8節1項「保護官が(a)合法的に船長または他の船舶指揮者の逮捕に着手しており、かつ(b)船長または他の者の逮捕のために武力が必要だと合理的根拠により信じる場合には、保護官は実施規則で規定された方法かつ程度で当該外国漁船を無力化する意図または見込のある武力を行使することができる。」

すなわち5節1項で言及された「緊急行動」とは、NAFO規制区域のうちニューファンドランド島沖のグランドバンクス周辺海域において無国籍船または一部便宜置籍船によるカラスガレイを中心としたストラドリリング魚類資源の漁獲などを禁止し、その禁止実施のために検査・逮捕・武力行使も辞さないというものである。海域も対象魚類も限定しているとはいえ、200海里漁業水域外の公海において他国船の漁獲活動

(15) I.C.J. Pleadings, Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada), pp. 155-161; see Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada), Jurisdiction of the Court, Judgment, I.C.J. Reports 1998, para. 17, pp. 441-442.

を禁止し、しかも禁止実施のために武力行使まで含んだ実力行動も可能とするものである。

3. エスタイ号拿捕事件

もっとも、上述した通り、この時点では漁獲禁止対象は無国籍船及びNAFO 非加盟の一部便宜置籍船に限定されていた。しかしカナダは、⁽¹⁶⁾EU 諸国、特にスペインとポルトガル漁船による漁獲も問題視していた。カラスガレイの1991年から1993年までの年間平均漁獲量実績は、カナダが6,400トンのところ、EU 諸国が37,000トンであり、1994年には40,000トン以上に上っていたことを、EU 自身が認めている。⁽¹⁷⁾

そこでカナダは、まずはNAFO の場を利用してEU 諸国の漁獲縮小を図った。1994年9月のNAFO 年次会合においてカナダの主導で1995年のカラスガレイ（小区域2+3）のTAC が27,000トンと合意された。EU 諸国は大幅な漁獲減を強いられることになることから、欧州議会はこのTAC を非難したものの、欧州委員会は異議を申し立てなかった。⁽¹⁸⁾これはカラスガレイ保存の観点からだとする。⁽¹⁹⁾

しかし、このカラスガレイのTAC の国別割当を初めて決める段階になって、EU は同意しきれなくなった。1995年1月にNAFO 漁業委員会が採択したカラスガレイ漁獲の国別割当が、カナダの16,300トン（60.37%）に対してEU へは3,400トン（12.59%）と抑えられると、欧

(16) C-29 法案ではスペイン・ポルトガル船へは対応できないという懸念として、John Solomon (Regina- Lumsden), House of Commons Debates, Official Report (Hansard), Vol. 133, No. 68, 1st Sess., 35th Parl., 11 May 1994, p. 4219.

(17) EU Press Release, MEMO/95/38, 10 March 1995. 以下、EU のプレス・リリースは次で入手。http://europa.eu/press_room/index_en.htm

(18) European Parliament, Resolution on the Recent Agreement on NAFO Fisheries Quotas for 1995, B4-0430/94 (18 November 1994), OJ [1994] C341, p. 262.

(19) EU Press Release, MEMO/95/38, 10 March 1995.

州議会はこの決定を非難するとともに、欧州委員会に異議申立を求める決議⁽²⁰⁾を採択した。その方針にしたがって欧州委員会は、NAFO事務局への書簡（1995年3月3日）によって、この割当比率についての異議を申立⁽²¹⁾てた。同時に、EUは1995年の割当を18,630トンと独自に設定した。

ここに至ってカナダは、沿岸200海里外のNAFO規制区域での漁獲規制対象にEU加盟国船舶を加える決意を固め、異議申立と同日の3月3日にスペイン・ポルトガル船に漁獲規制を拡大する規則改正⁽²²⁾を行った。具体的規制の一つとして、毎年3月3日から12月31日までの両国漁船によるカラスガレイの漁獲・捕獲・保持の禁止が挙げられている。同時にカナダは、3月6日から60日間のカラスガレイ漁獲モラトリアムを一方的に決定⁽²³⁾した。EUによる翻意要求にもかかわらず、3月9日にカナダの哨戒艇および沿岸警備艇は、スペインの漁船エスタイ号（The Estai）⁽²⁴⁾をカナダ沿岸から245海里のNAFO規制区域（区分3L）内で拿捕した。船長を含む乗組員および船体が釈放・返還された後も、カナダ当局は一方的取締措置を継続しようとしていた⁽²⁵⁾。

そこでスペインは、1995年3月28日にICJへ請求訴状を提出した。ス

(20) European Parliament, Resolution on allocation of the TAC of black halibut for 1995 in NAFO waters, B4-0242, 0243 and 0252/95 (16 February 1995), OJ [1995] C56, p. 103.

(21) See Counter-Memorial of Canada, para. 39, I.C.J. Pleadings, Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada), p. 230; see EU Press Release, MEMO/95/44, 14 March 1995.

(22) Memorial of Spain, Annex 19, I.C.J. Pleadings, Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada), pp. 162-167; see Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada), Jurisdiction of the Court, Judgment, I. C. J. Reports 1998, para. 18, pp. 442-443.

(23) EU Press Release, MEMO/95/44, 14 March 1995.

(24) Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada), Jurisdiction of the Court, Judgment, I. C. J. Reports 1998, para. 19, p. 443.

(25) スペイン外務省は、1995年3月27日に、カナダによる取締措置継続を批判する口上書を駐西カナダ大使へ送っている。Memorial of Spain, para. 14, I. C. J. Pleadings, Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada), pp. 36-37.

ペインの請求事項は以下の3点であった。

- 「(A) カナダの立法は、カナダの排他的経済水域外の公海での外国の国旗を掲げる船舶への管轄権行使を主張する限りにおいて、スペイン王国に対抗できないことを裁判所が宣言すること。
- (B) カナダは問題の行為のいかなる繰り返しも慎み、スペイン王国に支払うべき賠償をすべての損害や被害をカバーする額の金銭賠償の形式で申し出る義務を負うことを裁判所が判断し宣言すること。そして、
- (C) その結果として裁判所が、スペイン国旗を掲げたエスタイ号への1995年3月9日の公海上での乗船および同船や船長への強制措置と管轄権行使は、上述の国際法の原則および規範⁽²⁶⁾の具体的違反を構成することを宣言すること。」

しかし、1998年判決では、裁判管轄権の存在が否定されたことにより、本案判断には至らなかった。というのも、C-29法案の下院提出日の1994年5月10日にカナダが国連事務総長に寄託した選択条項受諾宣言には、次のような紛争を裁判管轄権から除外する留保が付されており、本件紛争はそれに該当するために裁判管轄権を欠くと判断されたのである⁽²⁷⁾。

「1978年の北西大西洋の漁業についての今後の多数国間の協力に関する条約が定義するNAFO規制区域で漁獲する船舶につきカナダによりとられた保存管理措置、及びこれらの措置の執行から生じた又はそれに関⁽²⁸⁾する紛争」

(26) I. C. J. Pleadings, Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada), p. 8.

(27) Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada), Jurisdiction of the Court, Judgment, I. C. J. Reports 1998, para. 89, p. 468. 本判決の評釈として、坂元茂樹「判例研究・国際司法裁判所 漁業管轄権事件（スペイン対カナダ）——裁判管轄権（判決：1998年12月4日）」国際103巻2号85-104頁（2004）。

(28) Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada), Jurisdiction of the Court, Judgment, I. C. J. Reports 1998, para. 14, pp. 438-439.

II. 関係当事者による国際法義務違反の主張

このように ICJ では本案判断に至らなかったものの、関係国は外交経路を通じて、沿岸200海里外での措置を認めるカナダの立法及びそれに基づく行動を国際法義務違反として強く批判してきた。

まず1994年段階では措置の対象は無国籍船と便宜置籍船のみだったの⁽²⁹⁾で、それほど強い反発を招いたわけではないものの、やはり一定の批判が見られる。たとえば EC は、同法および規則を国際法違反と批判して⁽³⁰⁾いる。スペインの国際協力大臣も、同法が国際法に違反することを指摘⁽³¹⁾している。また、C-29 法案が国際法および海洋法に違反するとの立場をフランスがとる場合にいかに同法の有効性を説得するかという質問に対して、漁業海洋大臣 (Brian Tobin) は、カナダの議員がフランスを訪問した際に期待したような支持を必ずしも得られなかったと述べてい⁽³²⁾る。

しかし、やはり諸国からの批判が噴出するのは、規制対象にスペイン・ポルトガル漁船が追加され、実際にエスタイ号の拿捕に至ってからであ

(29) 米国と欧州外交官が批判したが、制裁や正式な非難行為はなかったという。Christopher C. Joyner, *On the Borderline?: Canadian Activism in the Grand Banks*, in OLAV SCHRAM STOKKE, ed., *GOVERNING HIGH SEAS FISHERIES* 213 (2001). 漁業海洋大臣が慎重に無国籍船および便宜置籍船を標的に絞ったことが功を奏したとの指摘として、Michael Sean Sullivan, *The Case in International Law for Canada's Extension of Fisheries Jurisdiction Beyond 200 Miles*, 28 OCEAN DEV. & INT'L L. 221 (1997).

(30) JOSÉ A. DE YTURRIAGA, *THE INTERNATIONAL REGIME OF FISHERIES: FROM UNCLOS 1982 TO THE PRESENTIAL SEA* 240 (1997). 1994年6月10日の EC および EC 加盟国からの口上書でも批判している。Memorial of Spain, para. 19, I.C.J. Pleadings, Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada), pp. 58-59.

(31) 3 SPANISH Y. B. INT'L L. 153-154 (1993-1994).

(32) Brian Tobin (Minister of Fisheries and Oceans), House of Commons Debates, Official Report (Hansard), Vol. 133, No. 77, 1st Sess., 35th Parl., 2 June 1994, p. 4773.

る。

船籍国スペインは、拿捕後速やかに当該措置を非難した。拿捕当日の1995年3月9日、駐加スペイン大使館はカナダ外務国際貿易省への口上書において次のように述べる。

「スペイン政府は、200海里水域外での行為ゆえに現行国際法の目に余る違反であるカナダ海軍船舶によるスペイン船舶の追跡および嫌がらせを断固として非難する。⁽³³⁾」

国連スペイン代表部も、国連事務総長への書簡（1995年3月31日）において同措置を強く非難している。

「カナダによる国際法および国連憲章の目に余る違反を構成するこれらの行動は、スペイン市民に深刻な損害をもたらし、一定の場合にはその生命や身体を危険にさらしてきた。この状況に対して、スペイン政府は即座に外交経路を通じて関連する抗議を行うことにより対応する一方で、被った損害および被害に対応する金銭賠償の権利および請求権を完全に留保してきた。⁽³⁴⁾」

これらに加えて、ICJでのスペインの申述書では、公海の航行・漁業の自由原則、武力行使禁止原則、公海上船舶への旗国の排他的管轄権原則、臨検権・追跡権についての規則、公海不領有の原則、公海上での生物資源保存についての平和的協力義務、生命身体についての人権保護規範、

(33) *Note verbale n° 25, du 9 mars 1995, de l'ambassade d'Espagne au Canada au ministère des affaires étrangères et du commerce international du Canada*, I. C.J. Pleadings, Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada), p. 11; see Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada), Jurisdiction of the Court, Judgment, I.C.J. Reports 1998, para. 20, p. 443.

(34) *Letter dated 31 March 1995 from the Spanish Permanent Representative to the United Nations, Mr. Yáñez-Barnuevo, addressed to the UNSG*, UN Doc. A/50/98, S/1995/252, 31 March 1995, reprinted in 4 SPANISH Y.B. INT'L L. 150-151 (1995-1996).

紛争の平和的解決義務などの違反が⁽³⁵⁾列挙されている。

EUも非難している。1995年3月3日の規則改正によりスペインとポルトガルの船舶が規制対象に追加されたことに対して、EUは3月6日の口上書で、国連海洋法条約の規則とNAFO条約枠組で合意された規則・手続に違反するカナダ立法の不適用を要求し、同時にカナダによるモラトリアム決定を拒否した。⁽³⁶⁾このようなEUの翻意要求にもかかわらず3月9日にエステイ号が拿捕された後、ECおよびEC加盟国からカナダ外務国際貿易大臣への口上書（1995年3月10日）では次のように拿捕を指弾している。

「旗国であり当該船舶を管轄下におく国家以外の国家による国際水域での拿捕は、NAFO条約上も慣習国際法上も違法行為であり、いかなる手段によっても正当化されえない（cannot be justified by any means）。」⁽³⁷⁾

さらに、同日のプレスリリースでは、次のように述べられている。

「カナダ当局による一方的措置およびそれに基づいてとられるいかなる行動も、海洋法に関する関連国際規則の明確な違反である。公海について適用される国際慣習法及び国際協定によれば、いかなる国も公海の一部を自国主権下におくことを正当に主張できない。」⁽³⁸⁾

EUはその後も何度も違法性を批判しているが⁽³⁹⁾、最も詳細に違反する国

(35) Memorial of Spain, para.23, I.C.J. Pleadings, Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada), p. 67.

(36) See EU Press Release, MEMO/95/44, 14 March 1995.

(37) Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada), Jurisdiction of the Court, Judgment, I.C.J. Reports 1998, para.20, p. 444.

(38) EU Press Release, MEMO/95/38, 10 March 1995.

(39) EU Press Release, MEMO/95/44, 14 March 1995; European Parliament, Resolution on the illegal arrest of the Spanish vessel 'Estai', B4-0422, 0481, 0482, 0483, 0490 and 0491/95 (16 March 1995), OJ [1995] C89, p. 162.

際法義務を列挙しているのが、3月29日のプレスリリースで公表された欧州委員会の漁業担当委員（Emma Bonino）の発言である。⁽⁴⁰⁾ 彼女は、国連海洋法条約の多くの規定は慣習国際法を反映しているとした上で、具体的には今回の立法および拿捕は、国連海洋法条約87条（公海の自由）、116条（公海における漁獲の権利）、89条（公海に対する主権主張の無効）、92条1項（公海上の船舶に対する旗国の排他的管轄権）及び公海条約6条1項に反映された規則に違反すると批判する。また、63条2項（ストラドリング魚類資源保存措置についての沿岸国と漁業国の合意努力義務）および国連憲章2条4項にも違反するという。

このような厳しい批判は無理からぬところである。カナダの措置は国際法義務と抵触する。確かに、国連海洋法条約は1994年11月16日に発効したものの、カナダは2003年まで未批准であった。しかし、公海上の船舶への旗国の排他的管轄権は慣習国際法上確立しており、カナダの措置が少なくとも同規則と抵触することは否定し難い。カナダ政府の発言や諸文書を見る限り、同政府自身も同規則との抵触はそもそも生じないとはついに主張しなかった。なお、この違反はNAFO条約の規定によっても正当化されるものではない。というのも、カナダの措置は主に2点においてNAFO条約の規定を逸脱している。第1に、漁業委員会による保存管理措置提案についての異議申立権（12条）を実質的に無視すること、第2に、NAFO規制区域での沿岸国による一方的実力行動であることである。

III. カナダ政府による法的正当化の試み

それでは国際法義務に抵触するこのような行動について、カナダはいかにして法的正当化を図ろうとしていたのだろうか。政府の議会発言や諸文書を挙げてみよう。

(40) EU Press release, IP/95/313, 29 March 1995.

1. 初期

沿岸200海里外での一方的取締措置の必要性の主張自体は、C-29 法案提出前から見られる。1994年2月14日に、下院において国防政務次官 (Fred Mifflin) は次のように述べている。

「もし200海里限界の外に出ることは本当に許されないという何かの名目の下で、我々は黙って監視に固執して我々の魚が消えるのを見ていなければならないのであれば、政府はそれを支持しないでしょう。[確かに] 我々が議論している規則は、自国管轄権内での適用を意図したものです。……しかしながら、これらの規則は発展しうるものです。……私は [今までの人生で] 3海里から200海里までを経験してきたのであり、そこで私が思うに、⁽⁴¹⁾ 前衛的な国際法のために、我々はたぶん200海里限界を超えていくでしょう。」

すなわち、沿岸200海里外での取締措置を支持するものである。もっとも、この時点での法的議論としては、「在るべき法」「将来生成するかもしれない法」レベルの議論に留まっている。同日に漁業海洋政務次官 (Harbance Singh Dhaliwal) は、あくまでも現行国際法の枠内での対処を追求することを強調し、⁽⁴²⁾ 200海里外での一方的取締措置を支持していなかった。したがって、当初カナダ政府は、かかる措置を現行国際法上正当化するのは困難との立場であったように思われる。

しかしその後、特に漁業海洋大臣 (Brian Tobin) が沿岸200海里外での一方的取締措置の方針を表明し、しかもその現行国際法上の法的正当化を図りはじめた。彼は1994年3月9日の議会答弁で次のように述べている。

(41) Fred Mifflin (Parliamentary Secretary to Minister of National Defence and Minister of Veterans Affairs), House of Commons Debates, Official Report (Hansard), Vol. 133, No. 21, 1st Sess., 35th Parl., 14 Feb 1994, p. 1335.

(42) Harbance Singh Dhaliwal (Parliamentary Secretary to Minister of Fisheries and Oceans), House of Commons Debates, Official Report (Hansard), Vol. 133, No. 21, 1st Sess., 35th Parl., 14 Feb 1994, p. 1317.

カナダによる公海漁業取締措置と緊急避難

「来週月曜には私はニューヨークにおります。カナダ代表として公海漁業の国連会議⁽⁴³⁾で話すつもりです。私は合意によってこの問題を解決したいことを明確にします。同時に、必要な場合は一方的行動により解決するであろうことも明確にします。……先ほど言ったように、国内でのリストラや200海里限界内およびその外での合理的な保存措置の執行によって、漁業再建のためにできることすべてを実施したいのです。我々は東海岸での危機はニューファンドランド島の危機ではないことを理解し始めなければなりません。それは大西洋の危機ではありません。地域的問題ではないのです。それは国家のための主権の問題です。もし我々が国家として大西洋の大資源の再建に取り組めない、すなわち国内のみならず200海里外でも再建のために行動して我々の決意を誇示する覚悟がないのであれば、どれだけ我が国が成熟しているか、どれだけ我々が1994年時点で自立して成熟した現代国家と自負する⁽⁴⁴⁾気や用意があるのかを疑問視しなければなりません。」

すなわち、漁業資源の保存のための200海里外での一方的取締措置の正当化を、主権国家としての成熟性に求めているのである。法的議論としては極めて雑であり、かつての自己保存権概念を彷彿とさせるような内容である。同大臣は、1994年3月21日にも、現行国際法上も200海里外での保存措置や刑事制裁の法的権利を有しうるとのTed McWhinney議員の⁽⁴⁵⁾発言に賛同する形で、⁽⁴⁶⁾一方的措置による解決の意志を表明している。

(43) ストラドリリング魚類資源及び高度回遊性魚類資源に関する国連会議の第3会期(1994年3月14-31日)のこと。

(44) Brian Tobin (Minister of Fisheries and Oceans), House of Commons Debates, Official Report (Hansard), Vol. 133, No. 33, 1st Sess., 35th Parl., 9 March 1994, pp. 2053-2054.

(45) Ted McWhinney (Vancouver Quadra), House of Commons Debates, Official Report (Hansard), Vol. 133, No. 41, 1st Sess., 35th Parl., 21 March 1994, p. 2545.

(46) 「合意によってこの問題を解決できない場合には、カナダによる一方的行動によって解決するつもりです。」 Brian Tobin (Minister of Fisheries and Oceans), House of Commons Debates, Official Report (Hansard), Vol. 133, No. 41, 1st Sess., 35th Parl., 21 March 1994, p. 2545.

同趣旨の発言は1994年4月12日にも繰り返されている。⁽⁴⁷⁾しかしいずれに
おいても、必要な場合には一方的行動をとることを宣言するだけで、特
に見るべき法的正当化根拠は見られない。

そこで、より精密な国際法の議論には、外務国際貿易省の見解表明を
待つ必要があるだろう。

2. 外務国際貿易省覚書以降

注目されるのが、C-29 法案提出の3週間前の外務国際貿易省法務部
覚書⁽⁴⁸⁾（1994年4月19日付）である。同覚書はまず次のように述べる。

「本来なら義務違反となるであろう行為は、緊急状態 (a state of neces-
sity) すなわち当該国家の不可欠の利益が重大かつ急迫した危険により
脅かされ他に回避する手段がない場合 (where an essential interest of the
state is threatened by a grave and imminent peril and there is no other
means of averting it) においてとられるときには、違法ではない。北西
大西洋における漁業資源の深刻な枯渇 (The severe depletion of the fish
stocks in the Northwest Atlantic) は、多数のカナダ人の生計および大西
洋岸地方の経済を脅かす重大かつ急迫した危険 (a grave and imminent
peril threatening the livelihood of scores of thousands of Canadians and the
economy of the Atlantic provinces) である。もし便宜置籍船の漁獲継続
を許すならば、漁業資源は絶滅するかもしれない。短期的には、公海で
の強制行動 (enforcement action on the high seas) が漁獲を止め資源を
守る唯一の手段 (the only way) である。」

(47) 「議員の方々がよくご存じのように、首相が政府を代表して、外国お
よび自国による過剰漁獲の問題に取り組むつもりであり、可能であれば合
意で、必要な場合には一方的行動により対応するであろうことを明確にし
ました。」 Brian Tobin (Minister of Fisheries and Oceans), House of
Commons Debates, Official Report (Hansard), Vol. 133, No. 47, 1st Sess., 35th
Parl., 12 April 1994, p. 2932.

(48) *Memorandum written by the Legal Bureau at the Canadian Department of
Foreign Affairs and International Trade*, 19 April 1994, reprinted in 32 CAN. Y.
B. INT'L. L. 312-314 (1994); see Michael F. Keiver, *The Pacific Salmon War:
The Defence of Necessity Revisited*, 21 DALHOUSIE L. J. 420 (1998).

カナダによる公海漁業取締措置と緊急避難

このように、本覚書は緊急避難による法的正当化の立場を明確にしているのである。その上で同覚書は、緊急避難の規範内容を詳述している。

「同じく違法性を阻却する自衛や対抗措置とは異なり、緊急避難理論 (the doctrine of necessity) の作用のためには、緊急避難行為国により権利を侵害される他国による違法行為の存在は前提とされない。……要求されるのは、本抗弁に依拠する国が、緊急であり「異常な危険状況」であり当該国家の不可欠または「死活的」利益を脅かす重大かつ急迫した危険 (grave and imminent danger that threatens an essential or “vital” interest of the State) の状態において行為しているということである。この死活的利益は、国家の存在そのものを脅かすものである必要はないが、経済的苦難や少なくとも一部住民の生存の危機、生態系の惨害 (an ecological disaster) など、行動を絶対的に必要とさせるようなレベルでなければならない。違法性の不名誉を回避するためにとられる行動なので、急迫した危険を防ぐための唯一の実効的手段 (the only effective means) でなければならない。国際義務に違反しない何か他の手段が利用可能である場合は、その手段が選択されなければならない。」

その後過去の先例を紹介した上で、最後に次の諸要件を確認している。

「(1) 当該国家の「不可欠の」利益が主張されていなければならない (何か不可欠かは当該状況による)。(2) 危険は極度に重大でありかつ現時点で利益への脅威となっていなければならない。また、問題の行動は極度に重大かつ急迫した危険を回避するための唯一の手段に確実になっていないなければならない。(3) 緊急避難の恩恵を主張する国家は、故意にせよ過失にせよ、自身で緊急事態の発生を引き起こしてはならない。そして、(4) 当該義務の相手国の利益は、それ自体当該国家にとってより不可欠でない (less essential) 利益でなければならない。」

以上のように、同覚書は公海での一方的取締措置の法的正当化根拠として緊急避難に依拠し、その規範内容も詳述しているのである。

その後、C-29 法案提案時に漁業海洋大臣は次のように述べている (1994年5月11日)。

「我々が提案した法案によってカナダが得る権限、権能、能力は、200

海里を超えて管轄権を拡張することでも領域を強奪することでも経済水域を拡張することでもより多くの領域や水域を自国に引き入れることでもありません。……疑いなきようにもう一度確認したいのは、カナダ政府による3つの基本的約束です。第1に、カナダは国際法規則を遵守します。第2に、公海漁業への実効的な国際管理 (effective international controls over high seas fishing) がカナダの目標であり続けています。第3に、カナダ政府は絶滅の危機にあるストラドリリング魚類資源を保護する他の手段が失敗したときのみ (only where other means to protect threatened straddling stocks have failed), 本立法上の権限を行使するつもりです。……C-29 法案によって今日とる措置は、暫定的措置 (an interim measure) であり一時的措置 (a temporary measure) です。……世界やカナダは一国による一時的解決手段ではなく、国連の下でのすべての国家による恒久的解決手段を必要としています。そういうわけで、カナダは昨年夏及び本年春に国連において精力的に働いてきたのであり、公海漁業⁽⁴⁹⁾についての新条約を得るために8月に再びそうするつもりです。」

この発言を見る限り、2ヶ月前(1994年3月9日)の同大臣の答弁よりはいくらか洗練された印象がある。具体的には、まず領域的管轄権の拡大ではないことを強調した。次に、他の手段がない場合に限定し、ストラドリリング魚類資源及び高度回遊性魚類資源に関する国連会議における実効的な多国間漁業規制条約を作成するまでの暫定性を強調している。

その後1995年3月3日にはスペイン・ポルトガル船も取締対象に追加され、9日のエスタイ号拿捕事件に至った。拿捕翌日(1995年3月10日)にカナダ外務国際貿易省は、駐加スペイン大使館への口上書において次のように弁明している。

「エスタイ号は、カナダの検査官が国際実行に合致して (conformément à la pratique internationale) 行った臨検の試みに抵抗した。エスタイ号の乗組員は乗込梯子を海に投棄し、それから逃走のためにトロール網を切断した。停船を命ずるカナダ哨戒艇の再三の呼びかけにもかかわらず、

(49) Brian Tobin (Minister of Fisheries and Oceans), House of Commons Debates, Official Report (Hansard), Vol. 133, No. 68, 1st Sess., 35th Parl., 11 May 1994, pp. 4213-4214.

カナダによる公海漁業取締措置と緊急避難

エステイ号は遠ざかり続けた。他のスペイン船が、エステイ号を追跡する3隻のカナダ軍艦を取り囲み、臨検を妨害しようとした。それゆえ、カナダ哨戒艇は、必要な許可を得た後に、4回の警告射撃を行わなければならなかった。そこでエステイ号の船長は逃走の企てを止めたため、臨検は通常通り武力を使用することなく (sans utilisation de la force) 行うことができた。沿岸漁業保護に関する法及び規則の1つないし複数の違反を犯したと信ずる理由があることから、船長は逮捕されエステイ号は押収された。……[外務国際貿易] 大臣は、船長の尊厳および福利とその備品の尊重を確保するためにすべての措置をとる (toutes les mesures seront prises afin d'assurer le respect de la dignité et le bien-être du capitaine et de son équipage) ことを [駐カナダの] スペイン大使に保証したいと考えている。エステイ号の拿捕は、スペインの漁師によるカラスガレイの過剰漁獲を終わらせるために必要とされたことを [外務国際貿易] 大臣は思い起こす。ここに添付する3月9日の [外務国際貿易大臣の] 声明書は、そのための強制的措置発動をカナダに強いたEUの立場に関する、我が尊敬すべき外務大臣 André Ouellet の失望を表明するものである。⁽⁵⁰⁾

さらにICJにおける主張も見てみよう。確かにICJにおけるカナダの主張の趣旨は選択条項受諾宣言への留保該当性であって、本案に関わる問題すなわち本件措置の法的正当化を正面から議論するものではない。しかし本件紛争が留保該当の紛争に当たることを主張する際に、緊急避難による法的正当化を暗示すると思われる言い回しが散見される。まずカナダ政府はICJへの答弁書(1996年2月)で次のように記述している。

「北西大西洋のストラドリリング魚類資源の最近の歴史は、危機および衰退である。これらの状況に直面するとき、保存の絶対的必要性 (the imperative of conservation) により1994年5月および1995年3月のカナダの行動が余儀なくされたことは明らかである。⁽⁵¹⁾」

(50) *Note verbale du ministère des affaires étrangères et du commerce international du Canada à l'ambassade d'Espagne au Canada*, I.C.J. Pleadings, Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada), pp. 15-16; see Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada), Jurisdiction of the Court, Judgment, I.C.J. Reports 1998, para. 20, p. 443.

口頭弁論でも、カナダ政府副代理人 Blair Hankey（外務国際貿易省 Associate General Counsel）は次のように述べている（1998年6月11日）。

「保存危機に直面し、かつ残念ながらすべての関係国家に自国船舶を管理させることができないことにより、カナダ政府は漁業保存のための特別措置をとらざるを得ないと感じました。……外交的方法（diplomatic approaches）ではこの一方的な EU の行動を妨げられなかったため、カナダはスペインおよびポルトガルによるカラスガレイの過剰漁獲を防止するために緊急行動をとらざるを得ないと感じました。……すべての関係国と協力して保存危機に取り組むためのカナダの継続的努力にも関わらず、スペインとポルトガルの船舶が NAFO により割り当てられた漁獲量さえも大幅に超過する用意があることが明らかになってきました。……それゆえ、カナダは NAFO 規制区域⁽⁵²⁾におけるスペイン船への保存管理措置を執行せざるを得ないと感じました。」

ここでは NAFO 漁業委員会が採択した EU への漁獲割当量（3,400トン）のスペイン・ポルトガル漁船による超過が指摘されているが、先に述べたように、NAFO 条約上 EU には漁獲割当などの保存管理措置提案への異議申立権があり、EU はそれを行っていたので、この割当には拘束されない。このような事情を背景としてか、カナダは違法行為に対する⁽⁵³⁾対抗措置としての正当化は試みていない。代わりにカナダが現実に念頭に置いていた法的正当化理由は、「自衛や対抗措置とは異なり……他国による違法行為の存在は前提とされない」（1994年4月19日外務国際貿易省法務部覚書）緊急避難⁽⁵⁴⁾であった。

(51) Counter-Memorial of Canada, para.45, I.C.J. Pleadings, Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada), p. 232.

(52) I.C.J. Pleadings, Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada), pp. 516-517.

(53) Douglas Guifoyle, *Interdicting Vessels to Enforce the Common Interest: Maritime Countermeasures and the Use of Force*, 56 I.C.L.Q. 75 (2007).

(54) J. Alan Beesley & Malcolm Rowe, *Why Canada was right in the turbot fight*, THE VANCOUVER SUN (BRITISH COLUMBIA) (24 May 1995), A15; Peter G. G. Davies, *The EC/Canadian Fisheries Dispute in the Northwest Atlantic*, 44

IV. カナダが念頭におく緊急避難の規範内容

1. 慣習法上の緊急避難規則の存在について

上述の通り、外務国際貿易省法務部覚書（1994年4月19日）は、「緊急状態（a state of necessity）」や「緊急避難理論（the doctrine of necessity）」などの語に示されるように、公海での一方的取締措置の法的正当化根拠として緊急避難に依拠している。

もっとも、同覚書においては緊急避難が慣習国際法規則として確立していると明言されているわけではない。

しかし、外務国際貿易省は現行の実定国際法規範レベルでの合法化を当然意図していたはずであり、そうだとすればここでの緊急避難は慣習国際法規則としての位置づけで論じていると理解するのが自然な解釈であろう。

2. 緊急避難の要件をめぐって

外務国際貿易省法務部覚書（1994年4月19日）は、「国家の不可欠の

I. C. L. Q. 936 (1995); F. ORREGO VICUÑA, THE CHANGING INTERNATIONAL LAW OF HIGH SEAS FISHERIES 116 (1999); 水上千之「公海漁業における沿岸国の権利・利益の問題（一）」広島法学26巻4号16頁（2003年）；西谷斉「海洋環境及び漁業資源保護のための一方的行為——カナダによる海洋管轄権拡大行為を素材として——」近畿大学法学53巻3・4号402頁（2006年）。

Davies によれば、駐ロンドンのカナダ高等弁務官事務所（Canadian High Commission）から入手した文書「背景説明：カラスガレイ」（“Backgrounder: Greenland Halibut”）では、カナダは「スペイン人に対して行動する法的権利（a legal right to take action against the Spanish）」を有しており、その権利は、「国家の不可欠の利益が重大かつ急迫した危険によって脅かされていてかつそれを回避する他の手段がまったくない場合に適用される緊急避難理論の下で認められる（established under the doctrine of necessity, which applies when an essential interest of a State is threatened by a grave and imminent peril and there is no other means of averting it）」と記述されているという。

利益]、「重大かつ急迫した危険」、利益保護のための避難行為の唯一性、および避難行為の均衡性といった諸要件を確認するとともに、避難行為が国が緊急事態発生に寄与した場合の適用排除も要求している。

もっとも、これらの要件は、明らかに ILC において1980年に暫定的に採択された国家責任条文第一読草案第33条「緊急避難 (state of necessity)⁽⁵⁵⁾」を参照したものであり、同覚書のその他の部分でも、第33条の註釈⁽⁵⁶⁾の記述の引用が散見される。つまり、同覚書の議論は、全編にわたって、ILC の作業に頼ったものなのである。

したがって、これらの要件に関するカナダ政府の実際の立場を知るためには、単に覚書での言及を確認するだけでなく、具体的発言や行動においてカナダが当該諸要件をどのように解釈適用しようとしていたかの検証も必要であろう。

(55) 第一読草案第33条は以下のような条文である。Report of International Law Commission on the work of its thirty-second session (5 May – 25 July 1980), A/35/10 (1980), [1980] 2 Y.B. INT'L L. COMM'N (PART 2) 33.

「1 国家は、次の場合を除き、その国家の国際義務と合致しない行為の違法性を阻却する根拠として、緊急避難を主張することはできない。

- a) その行為が、重大かつ急迫した危険に対して当該国家の不可欠の利益を守るための唯一の手段であり、かつ、
- b) その行為が、義務の相手国の不可欠の利益に対する深刻な侵害とならなかった場合

2 いずれにせよ、国家は、次の場合、違法性を阻却する根拠として緊急避難を主張することができない。

- a) 当該国家の行為が合致しない国際義務が、一般国際法の強行規範から生じている場合、または、
- b) 当該国家の行為が合致しない国際義務を規定している条約が、その義務について緊急避難を主張する可能性を、明示的または黙示的に排除している場合、または、
- c) 問題となる国家が当該緊急状態の発生に寄与してきた場合」

(56) Report of International Law Commission on the work of its thirty-second session (5 May – 25 July 1980), A/35/10 (1980), [1980] 2 Y. B. INT'L L. COMM'N (PART 2) 34-52.

1) 「不可欠の利益」について

<国際社会全体の利益?>

ILC 第1読草案第33条では「当該国家の (of that State) 不可欠の利益」と規定され、この文言は第二読作業の特別報告者クロフォードの報告書段階まで維持されていた。しかし、その後の起草委員会で「当該国家の」が削除され、⁽⁵⁷⁾2001年に最終的に採択された ILC 条文第25条では、「不可欠の利益」という文言になった。⁽⁵⁸⁾同条註釈パラ15が明らかにするように、保護対象たる不可欠の利益として、避難行為を行う国家自身の利益のみならず、「国際社会全体 (the international community as a whole) の不可欠の利益」の保護も含めることを明確にするためである。問題は、このような国際社会全体の利益保護のための緊急避難が国際実践においてどれだけ実証できるかである。冒頭にも示唆したように、漁業資源の保存管理自体は国際社会全体の利益と構成することが可能ではないと思われる。それでは、本件においてカナダは、この種の緊急避難を意図していたのだろうか。

確かに、外務国際貿易省法務部覚書(1994年4月19日)は、緊急避難行為による保護対象利益の例として「生態系の惨害 (an ecological disaster)」も挙げている。これだけ見ると、個別国家には帰属しきれない国際社会全体の利益保護 (=生態系保全) のための緊急避難の余地を認めているように見えるかもしれない。

しかし同時に覚書は、第一読草案第33条の文言に従って、「当該国家の (of the state) 不可欠の利益」を保護するものとしている。しかも、これはただ第33条の文言に無自覚的に引きずられたからではない。なぜなら、保護利益として具体的に「多数のカナダ人の生計および大西洋岸地方の経済」と特定しているからである。したがってカナダ政府は、漁

(57) [1999] 1 Y. B. INT'L L. COMM'N 283.

(58) 第25条註釈は以下に掲載。Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session, A/56/10 (2001), pp. 194-206.

業資源の保存管理そのものというよりも、むしろ自国の具体的な経済的利益の保護を前面に出していたのである。⁽⁵⁹⁾さらに、このことは客観的事実からも裏付けられるように思われる。前述の通り、1991年から1993年までのカナダのカラスGREY年間平均漁獲量は6,400トンだったにもかかわらず、カナダの主導でNAFO漁業委員会が採択した1995年割当は、カナダに16,300トンもの量を割り当てている。これは、カナダの第一の関心が、漁業資源の保存管理そのものというよりもむしろ自国漁業の経済的利益の方にあったことを物語っている。欧州委員会の漁業担当委員による次の批判は無理からぬところである。

「近年の漁獲可能性のかなりの増加（12%から60%、つまり500%の増加！）を意味するカナダの漁獲主張からは、どうみてもカナダが真正な生態系の懸念を有していることは示されません。むしろその手法は非常に強い経済的利益の存在を暗に意味しているように思えます。」⁽⁶⁰⁾

したがって、カナダの主張内容および客観的状況に照らせば、本件においてカナダ政府は、必ずしも国際社会全体の利益保護というような広範な射程をもつ緊急避難を主張していたわけではないのである。⁽⁶¹⁾

(59) 沿岸漁業保護法に追加された5節1項で「ニューファンドランドのグランドバンクスにおけるストラドリング魚類資源が漁師に何世紀もの間の生計の手段を与えてきた主要かつ継続的な世界の食糧源」であることが表明されているが、ここでの「漁師 (fishers)」は沿岸のカナダ人漁師のことであろう。

(60) EU Press Release, MEMO/95/44, 14 March 1995. なお、カナダによる乱獲傾向を具体的なデータを挙げながら包括的に非難するものとして、EU Press release, IP/95/313, 29 March 1995.

(61) カナダの措置の緊急避難要件充足を主張する論者も、漁業が沿岸地域において5万もの雇用を生み出していること、1992年には魚の輸出により25億ドルもの国家収入がもたらされたことなどのデータを挙げて、漁業がカナダの経済にとって重要であることを強調することにより、「不可欠の利益」への危機の根拠としている。Okon Akiba, *International Law of the Sea; The Legality of Canadian Seizure of the Spanish Trawler (Estai)*, 37 NAT.

＜利益の不可欠性？＞

ILC 条文では、保護対象は単なる「利益」ではなく、「不可欠の利益」とされている。利益に不可欠なものとしてでないものがあるという点で、利益の階層性を前提にしている。もっともその一方で、最終条文第25条註釈パラ15は、「当該利益が「不可欠」である程度は、あらゆる状況次第であり、前もって判断はできない」と述べ、不可欠性の判断基準設定の困難さを吐露している。したがって、ILC 自身、利益の不可欠性の要件が實際上機能するための道筋をつけられたわけではない。それでは、カナダ政府は本件で危機にさらされている利益の不可欠性についてどのように述べているのだろうか。

既に確認したとおり、カナダ政府が念頭におく利益は、「多数のカナダ人の生計および大西洋岸地方の経済」である（外務国際貿易省法務部覚書（1994年4月19日））。しかし、数ある国家利益の中で、カナダ漁師の生活や沿岸の経済がカナダ自身の「国家の不可欠の利益」を構成することの説明が特にあるわけではない。確かに同覚書は、かかる利益を、「国家の存在そのものを脅かすものである必要はないが、経済的苦難や少なくとも一部住民の生存の危機、生態系の惨害など、行動を絶対的に必要とさせるようなレベルでなければならない」と叙述する。しかし、結局は「何が不可欠かは当該状況による」という ILC の言葉を借りるだけで、カナダの当該利益の不可欠性の根拠は不明である。すなわち、名目上はともかく、本件において本要件が実際に機能しているとは言い

RESOURCES J. 809-828 (1997). また、小寺彰は次のように的確に指摘する。「カナダの措置は明確にカナダ沿岸漁業の保護を目的としたものであり、公海における漁業資源の保存管理という国際法益の増進が目的だったわけでない」小寺彰「執行管轄権の域外行使と旗国管轄権——旗国管轄権の非旗国（沿岸国）による補完とその意義——」山本草二編『海上保安法制——海洋法と国内法の交錯——』187頁（2009年）。より一般的に公海漁業規制と国際社会の共通利益との関連への懐疑として、兼原敦子「現代公海漁業規制における旗国主義の存立根拠」立教法学75号38頁（2008年）。

難いように思われる。

2) 「重大かつ急迫した危険」について

ILC 条文によれば、不可欠の利益は、「重大かつ急迫した危険」に晒されていないなければならない。第25条の註釈パラ15によれば、「危険は、単なる可能性の懸念ではなく客観的に確立していなければならない」。予防的アプローチを排し、客観的データに基づいて危険を判断するということである。

この点、カナダ外務国際貿易省法務部覚書（1994年4月19日）に照らせば、「北西大西洋における漁業資源の深刻な枯渇」が危険の重大性および急迫性を充たすものと見なしていることになる。「枯渇」を断言していることから特に予防的アプローチに基づいているわけではない。その点で、ILC の立場に沿っていると思われる。

3) 避難行為の唯一性について

ILC 条文で規定される避難行為の唯一性要件について、第25条註釈パラ15は、「他の（合法的）手段が利用可能な場合は、たとえそれらがよりコストがかかり（more costly）またはより不便（less convenient）かもしれないとしても、本抗弁は排除される」と述べる。すなわち、他に合法的危機対処手段がありさえすれば、たとえそれが迂遠な手段であったとしても本要件は満たされないということである。それでは、カナダ政府は実際に本要件を尊重するべく行動しようとしていたであろうか。かかる問いを念頭においた上で、まずは本件措置をめぐるカナダの行動態様を描写してみよう。

この点、カナダの発言や行動を見る限り、（関係国が満足するレベルであったかどうかは別として）カナダは実効的な多国間漁業管理レジームによる対応を原則とする規範的立場を終始維持していた。

まずカナダは、一方的な取締措置の対象を、基本的には無国籍船及び

一部の便宜置籍船に限定していた。それはこれらの船舶にはNAFOのコントロールが及ばないからこそである。外務国際貿易省法務部覚書(1994年4月19日)では、便宜置籍船の漁獲停止のためには「公海での強制行動」が「唯一の手段」とされている。漁業海洋大臣の議会発言(1994年5月11日)では、「ストラドリング魚類資源を保護する他の手段が失敗したときのみ」措置をとるとしている。地域的漁業機関のコントロール外にある無国籍船・便宜置籍船による公海での過剰漁獲の防止のためには、一方的取締措置以外に実効的対処方法を望みにくいとの認識であろう。とはいえ、これらの船舶への一方的措置はあくまでも一時的なものに留めたいのであり、措置がそもそも不要となる環境を作るための実効的な多国間レジームの構築方針を何度も強調している。C-29法案提出2週間前の外務国際貿易省法務部の覚書(1994年4月25日)は、「法的に拘束的な義務を含む条約が締結されれば、一方的行動の必要性の除去に向けて大いに役立つであろう」と述べる⁽⁶²⁾。法案提出時の漁業海洋大臣による説明(1994年5月11日)においても、あくまでも「公海漁業への実効的な国際管理」が目標であって、一方的措置はそれまでの「暫定的措置」「一時的措置」であることが強調されていた。その結果、採択された沿岸漁業保護法5節1項においても、緊急措置をとる権限を規定する一方で、「実効的な国際的解決策の追求を続ける(continuing to seek effective international solutions)」旨が明記されたのである。

もっとも、その後カナダは一方的取締措置の対象をスペイン・ポルトガル船にまで広げるに至っている。

しかし、カナダによれば、これはNAFOの枠内での取組の実効性に限界を感じたからであった。拿捕翌日の外務国際貿易省の口上書(1995年3月10日)は、EUによる取締の不徹底によりカナダが一方的取締措置を発動せざるを得なかったことへの失望が強調されている。「スペイ

(62) 32 CAN. Y. B. INT'L. L. 309-310 (1994).

ンの漁師によるカラスガレイの過剰漁獲を終わらせるため」にはスペイン船拿捕に至らざるを得なかったというのである。ICJでの口頭弁論(1998年6月11日)でもカナダ政府は、「外交的方法(diplomatic approaches)」ではスペイン・ポルトガル漁船による過剰漁獲を止められなかったという事情を強調する。

事実、カナダは、拿捕後速やかに多国間レジームの枠内での対応という原則的立場への回帰に努めている。拿捕から1ヶ月余り経った1995年4月16日には、カナダとECとの間でNAFO漁業委員会への共同提案内容を含む合意議事録や交換公文などに仮署名がなされた(20日にブリ

(63) 外務国際貿易大臣は、実効的な監視制度や漁獲割当について速やかにEUと合意を目指す決意を表明している。André Ouellet (Minister of Foreign Affairs), House of Commons Debates, Official Report (Hansard), Vol. 133, No. 167, 1st Sess., 35th Parl., 15 March 1995, p. 10511. 首相も、あくまでも交渉による解決が目標だと発言している。Jean Chrétien (Prime Minister), House of Commons Debates, Official Report (Hansard), Vol. 133, No. 178, 1st Sess., 35th Parl., 28 March 1995, p. 11137.

なお、政治的かつ動態的な視点からは、カナダは一方的措置発動を梃子として実効的多国間レジームの構築に繋げる意図を有していた面が目目される。See Jeremy Faith, *Enforcement of Fishing Regulations in International Waters: Piracy or Protection, Is Gunboat Diplomacy the Only Means Left?*, 19 LOY. L.A. INT'L & COMP. L.J. 199 (1996); 西谷斉「海洋環境及び漁業資源保護のための一方的行為——カナダによる海洋管轄権拡大行為を素材として——」近畿大学法学53巻3・4号412頁(2006年)参照。より一般的に一方的措置と海洋法の形成との関係を指摘するものとして、以下を参照。山本草二『海洋法』(1992) i 頁, 兼原敦子「現代公海漁業規制における旗国主義の存立根拠」立教法学75号66頁(2008年)。

一方で、前述のECおよび加盟国からカナダ外務国際貿易大臣への口上書(1995年3月10日)においては、むしろ本件一方的措置が国連公海漁業実施協定作成の交渉遂行に悪影響を与えることが批判されていた。

(64) Canada-European Community, Agreed Minute on the Conservation and Management of Fish Stocks, Brussels, *reprinted in* 34 I.L.M. 1260 (1995); see Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada), Jurisdiction of the Court, Judgment, I.C.J. Reports 1998, para. 21, pp. 444-446. 同時に、カナダは規則を改正し

カナダによる公海漁業取締措置と緊急避難

ュッセルで正式に署名⁽⁶⁵⁾。合意議事録では、カラスガレイの TAC・国別割当について、小区域 2+3K のカナダ漁業水域内の TAC は7,000トンと設定されすべてをカナダが得る一方で、小区域 3LMNO での TAC は20,000トンで EC とカナダの配分は10対3とされた。さらに規制の実効性確保のためにオブザーバーの乗船や衛星追跡装置の設置などが定められた。この合意に従って、カナダは1995年4月18日にエスタイ号と船長への裁判手続を停止し、5月1日には沿岸漁業保護規則を改正し、スペインとポルトガルの船舶を取締対象から除外した⁽⁶⁶⁾。結局、スペイン・ポルトガル船が取締対象になっていたのは3月3日からの2ヶ月弱に留まったことになる。その後、この合意はNAFOの全締約国に拘束力を及ぼすに至る。合意直後からEUによる加盟国船舶への取締が機能し始めていることがカナダ下院で報告されていたが⁽⁶⁷⁾、合意による共同提案は9月のNAFO年次会合で漁業委員会に提出され⁽⁶⁸⁾、11月29日にNAFO締約国に拘束力を発するに至った⁽⁶⁹⁾。それだけではなく、この合意は現在まで

てスペイン・ポルトガルを漁獲禁止対象から除外する。一方で、カナダ沿岸漁業保護法の1994年5月25日改正が慣習国際法およびNAFO条約に合致しているかについてのそれぞれの立場を維持し、法的評価についての決着はあえて避けられた。交換公文でも、保釈金支払などがECによる本件拿捕の合法性の承認とはみなされないことが了解されている。

(65) 合意内容へのEUの満足の表明として、EU Press release, IP/95/390, 16 April 1995; EU Press Release, IP/95/391, 16 April 1995。3月17日にはEU理事会が合意議事録の署名および暫定適用についての決定を採択した。EU Press release, PRES/95/122, 19 April 1995。

(66) Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada), Jurisdiction of the Court, Judgment, I.C.J. Reports 1998, para. 22, p. 446。

(67) Fernand Robichaud (Secretary of State (Agriculture and Agri-Food, Fisheries and Oceans)), House of Commons Debates, Official Report (Hansard), Vol. 133, No. 197, 1st Sess., 35th Parl., 9 May 1995, p. 12373。

(68) Report of the 17th Annual Meeting of NAFO, 11-15 September 1995, Doc. NAFO/FC.95/23; JOS· A. DE YTURRIAGA, THE INTERNATIONAL REGIME OF FISHERIES: FROM UNCLOS 1982 TO THE PRESENTIAL SEA (1997) 246。

(69) Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada), Jurisdiction of the Court,

影響を及ぼし続けている。NAFOにおいては、1996年から3年間、カラスガレイ（小区域3LMNO）のTACは20,000トン、割当はカナダに3,000トン、EUに11,070トンと設定されてきた。その後TACは一時拡大したが、2002年の32,604トンをピークに再び縮小され、2010年は11,856トンである。その間一貫してEUへの割当はカナダの4倍弱というバランスが保たれている。合意議事録での10対3提案よりもEUに若干多いものの、合意での割当比率が現在まではほぼ尊重されているのである。

さらにカナダは、NAFOなどの地域的漁業管理機関の規制の実効化を目指して、国連公海漁業実施協定⁽⁷⁰⁾の作成を主導した（採択は1995年8月4日。発効は2001年12月11日⁽⁷¹⁾）。これは、地域的漁業管理機関を通じたストラドリング魚類資源（タラ、カレイなど）と高度回遊性魚類資源（マグロ、カツオなど）の保存管理の促進を目指した協定である。本協定の第1の注目点は、地域的漁業管理機関の保存管理措置を遵守する船舶のみに漁獲を許すことである⁽⁷²⁾。そのために、機関への加盟または機関

Judgment, I.C.J. Reports 1998, para. 22, p. 446.

(70) UN Doc. A/CONF.164/37. 正式名称は、「分布範囲が排他的経済水域の内外に存在する魚類資源（ストラドリング魚類資源）及び高度回遊性魚類資源の保存及び管理に関する千九百八十二年十二月十日の海洋法に関する国際連合条約の規定の実施のための協定」。同協定は「公海」のみならず、沿岸国の漁業管轄権下の水域にも準用・適用される規定（5-7条）を含む（3条）。

(71) 同協定の内容の解説・評価としては、高林秀雄『国連海洋法条約の成果と課題』第5章「公海漁業実施協定」（1996年）（初出「ストラドリング魚種の保存と管理——一九九五年国連公海漁業実施協定」京都学園法学一九九五年2/3号（1995年））、坂元茂樹「国連公海漁業実施協定の意義と課題」『海洋法条約体制の進展と国内措置』第1号89-114頁（1997年）、林司宣「公海漁業」水上編『現代の海洋法』21-26頁（2003年）、林司宣「国際漁業法の新展開と公海の自由」国際102巻2号22-43頁（2003年）を参照。

(72) 坂元茂樹「国連公海漁業実施協定の意義と課題」『海洋法条約体制の進展と国内措置』第1号105頁（1997年）。

が定めた保存管理措置の適用への同意の義務を定め（8条3項）、このような加盟・同意国のみには保存管理措置適用水域の資源利用を認め（8条4項）、その他の国には自国漁船操業の不許可を義務づける（17条2項）。第2に注目されるのは、地域的機関の保存管理措置の遵守確保のために、旗国の取締り義務を詳細に定める（18, 19条）だけでなく、機関加盟国による他の協定締約国（機関非加盟国含む）船舶への乗船・検査権限も認めていることである（21条1項）。

以上のような EC との合意を通じた NAFO の保存管理措置⁽⁷³⁾および NAFO の規制の実効性を高めるであろう国連公海漁業実施協定の主導・締結をもって、カナダは北西大西洋の漁業資源保存管理のための一応の実効的な多国間レジームの構築の成功を感じ、NAFO 締約国漁船への一⁽⁷⁴⁾

(73) 「グローバルな条約としてはじめて、協定の締約国に対して、同国が参加する地域的機関の規制水域内で、他の締約国の漁船に乗船・検査を認めるものであって、しかも乗船・検査の対象国には当該地域的機関に属していない国も含めているのである」（林司宣「国際漁業法の新展開と公海の自由」国際102巻2号36頁（2003年））。しかし、「こうした共同取締り制度を、実施協定に参加しない国、あるいは海洋法条約にも参加しない国の漁船に対して適用してゆくことは、一般国際法上の規則でないかぎり、困難」である（坂元茂樹「国連公海漁業実施協定の意義と課題」『海洋法条約体制の進展と国内措置』第1号106頁（1997年））。もっとも、便宜船籍国6カ国のうち、ベリーズが2005年7月14日に、パナマが2008年12月16日に本協定に加入した。

(74) さらに、2007年9月の年次会合で採択された改正条約（未発効）は NAFO の規制をさらに強化するものである。注目点の一つが、保存管理措置への異議申立権の制限である。たとえば、申立国は異議の理由を説明する義務を負い、その説明の中で、当該措置の条約規定との矛盾性・差別性についての評価や代替措置を明記しなければならない（第14条）。NAFO, General Council Report, Annex 17: Amendment to the Convention on Future Multilateral Cooperation in the Northwest Atlantic Fisheries, GC Doc.07/4.

(75) 国連公海漁業実施協定が適切に実施されればグランドバンクスでのストラドリリング魚類資源を恒久的に保護できると期待する発言として、Karen Kraft Sloan (York-Simcoe), House of Commons Debates, Official Report (Hansard), Vol. 133, No. 234, 1st Sess., 35th Parl., 29 Sep 1995, pp.

法的取締措置を現在に至るまで封印しているのである。⁽⁷⁶⁾

以上のようなカナダの行動を確認した上で、始めの問いに戻ろう。カナダの行動は、避難行為の唯一性の要件をどこまで尊重しようとするものだったであろうか。確かにカナダは一方的措置の暫定性を終始意識しており、多国間レジームの枠内での対応を原則とし、実際にその実現のために自らも努力していた。しかし、ILCが要求するような、「よりコストがかかりまたはより不便」かもしれないとも合法的な対応手段であればそれを試み続けなくてはならない、という厳しい基準にまで従おうと

15055-15056. 同協定があったならば本件紛争は回避できたはずだろうとの指摘として、Patrick Shavloske, *The Canadian-Spanish Fishing Dispute: A Template for Assessing the Inadequacies of the United Nations Convention on the Law of the Sea and A Clarion Call for Ratification of the New Fish Stock Treaty*, 7 IND. INT'L & COMP. L. REV. 223 (1996).

- (76) エスタイ号事件当時に国連公海漁業実施協定が成立・発効していたが、カナダ・スペインが当事国であったとしても、同協定はカナダの一方的措置を正当化するものではなかった。同協定は地域の機関（本件ではNAFO）が「定めた (established)」保存管理措置の実効性確保を主眼とするが、EUによるNAFO条約第12条の異議申立権によってカナダの主張する漁獲割当はEU諸国にとって拘束力がなかったため、そもそも本件においてNAFOが「定めた」措置の違反があったとは言えないからである。もっとも、第6条（予防的な取組方法の適用）の第7項は、漁獲活動が魚類資源の持続可能性への深刻な脅威（serious threat to the sustainability of such stocks）となっている場合の緊急の（on an emergency basis）保存管理措置の権限を規定する。これは地域の機関が定めた措置の遵守云々にかかわらず資源の持続可能性への深刻な脅威さえあれば沿岸国による一方的取締措置を許容する規定と読めるかもしれない。しかし、本協定は国連海洋法条約の範囲内かつ適切な解釈適用が要求されるとの歯止め規定（第4条）に照らせば、6条7項が許容する緊急措置が本件カナダのような拿捕措置まで含むうとの解釈には困難がある。以上について、Michael Sean Sullivan, *The Case in International Law for Canada's Extension of Fisheries Jurisdiction Beyond 200 Miles*, 28 OCEAN DEV. & INT'L L. 203-268 (1997); see Christopher C. Joyner & Alejandro Alvarez von Gustedt, *The Turbot War of 1995: Lessons for the Law of the Sea*, 11 INT'L J. MARINE & COASTAL L. 453 (1996).

していたようには思えない。カナダは公海漁業の保存管理の「実効性」を重視しており、多国間レジームの枠内での対応を原則としつつも、その実効性に限界がある（とカナダが判断する）場合には一方的取締措置により補完する立場であった。

4) 避難行為の均衡性について

外務国際貿易省法務部覚書（1994年4月19日）によれば、「当該義務の相手国の利益は、それ自体当該国家にとってより不可欠でない（less essential）利益でなければならない」。すなわち、避難行為により侵害してしまう相手国の利益は、避難行為国の保護対象利益よりも不可欠性の程度が低いものに留まらなければならない。覚書のこの部分は、ILC第一読草案第33条註釈の⁽⁷⁷⁾パラ35をそのまま引用したものである。同パラグラフでは次のようにも述べられている。「[緊急避難]のために犠牲となる利益は、それにより保護しようとする利益よりも明らかに重要でない（less important）ものでなければならない」。本要件は、国家の利益の階層性を前提としている。本要件を本件に当てはめれば、侵害されるスペインの利益は、カナダの保護対象利益（多数のカナダ人の生計および大西洋岸地方の経済）よりも不可欠性や重要性の程度が低いカテゴリーのものに留まらなければならないということになる。

それでは、この要件は、カナダ政府の実際の行動においてどのように解釈適用されていたか。前述の通り、スペインはICJでの申述書において、カナダの措置が違反する義務として、公海の航行・漁業の自由原則、武力行使禁止原則、公海上船舶への旗国の排他的管轄権原則、臨検権・追跡権についての規則、公海不領有の原則、公海上での生物資源保存についての平和的協力義務、生命身体についての人権保護規範、紛争の平

(77) Report of International Law Commission on the work of its thirty-second session (5 May – 25 July 1980), A/35/10 (1980), [1980] 2 Y.B. INT'L L. COMM'N (PART 2) 50.

和的解決義務を挙げていた。客観的に見てこれらすべての義務違反が発生していたかどうかはともかく、これらの義務によりスペインが享受することになる諸利益が、比較衡量の対象候補に含まれるだろう。

確かに、前述の通り、漁業海洋大臣（1994年5月11日）は法案が領域的管轄権を拡張するものでないことを強調し、外務国際貿易省（1995年3月10日）は、臨検が「国際実行に合致して」「武力を使用することなく」試みられたことを強調し、かつ「船長の尊厳および福利とその備品の尊重を確保するためにすべての措置」をとることを約束している（事実、ECとの合意次第速やかに船長及び同船は返還された）。これらの見解は、スペインが申述書で違反を主張することになる前述の諸義務の中でも、公海不領有の原則、臨検権・追跡権についての規則、武力行使禁止原則、生命身体についての人権保護規範などの無違反または少なくとも尊重姿勢を示す趣旨と位置づけることができよう。つまり、スペインの利益侵害をできる限り抑えようという意図が見えるのである。

しかし、カナダ政府の発言や諸文書を見る限り、スペインの利益がカナダの利益（多数のカナダ人の生計および大西洋岸地方の経済）よりも重要性が低いなどといった比較衡量の言辞を見つけることはできない。したがって、カナダが本要件を ILC の想定通り解釈適用していたとは必ずしも言い難い。

お わ り に

<本件における緊急避難をめぐるカナダ政府の態度>

本稿の目的は、カナダによる沿岸200海里外での他国漁船への取締措置の法的正当化理由を検討し、緊急避難規則に依拠していたのか、もしそうだとすればどのような規範内容を念頭においていたかを ILC の作業と対照しつつ検討することであった。本稿の検討で得られた結論をまとめておこう。

- 1) カナダ政府は取締措置の法的正当化を慣習国際法上の緊急避難規

則に求めていたように思われる。しかもその諸要件は、ILCの作業に多くを負っていた。

- 2) ILCの想定に沿った要件の解釈適用をしていると思われる点として、「重大かつ急迫した危険」要件について予防的アプローチをとっていないことが挙げられる。

もつとも、注意が必要な点として、

- 3) カナダ政府は、国際社会全体の利益保護というような広範な射程をもつ緊急避難を必ずしも主張していたわけではない。したがって、ILC最終条文で認められた国際社会全体の利益保護のための緊急避難の例とは評価し難い。

さらに、ILCの想定通りに諸要件が解釈適用されたとは言い難い部分もあるように思われる。⁽⁷⁸⁾

(78) 本稿はILCの緊急避難規定の内容が実定国際法規範をどこまで反映しているかを問直す視点から、その作業の一環としてカナダの実行を検討している。したがって、カナダの行動がILC緊急避難規定の諸要件を充足していなかったことの批判は主目的ではない。

もつとも、他の多くの論者は、おそらくは緊急避難規定の内容が慣習法上確立しているとの前提から、カナダの行動の要件不充足性を批判する。Andrew Schaefer, *1995 Canada-Spain Fishing Dispute (the Turbot War)*, 8 GEO. INT'L ENVTL. L. REV. 447-448 (1996); JOSÉ A. DE YTURRIAGA, *THE INTERNATIONAL REGIME OF FISHERIES: FROM UNCLOS 1982 TO THE PRESENTIAL SEA* (1997) 254-255; Michael Sean Sullivan, *The Case in International Law for Canada's Extension of Fisheries Jurisdiction Beyond 200 Miles*, 28 OCEAN DEV. & INT'L L. 203-268 (1997); DOUGLAS GUILFOYLE, *SHIPPING INTERDICTION AND THE LAW OF THE SEA* 134-137 (2009). 要件不充足とまでは言わないものの充足に懐疑的な立場として、Yves Le Bouthillier, *Can Canada Plead Necessity in Seizing the Spanish Trawler?*, THE GLOBE AND MAIL (TORONTO), 16 March 1995, at A29; Yves Le Bouthillier, *High Seas, Fishy Tactics: Yves*

- 4) 「不可欠の利益」要件は、名目上はともかく実際上は機能していたとは言い難い。
- 5) カナダ政府は多国間レジームの枠内での対応を原則と考え、一方的措置の暫定性を終始意識していたが、ILCが要求するような厳格なレベルの「避難行為の唯一性」要件に従っていたわけではない。公海漁業保存管理の「実効性」を重視する観点から、多国間レジームの規制の実効性に限界を感じれば一方的取締措置を厭わない立場だった。
- 6) カナダ政府は、スペインの利益侵害をできる限り抑えるべきと考えてはいたが、ILCが要求するように、保護される自国の利益と侵害されるであろうスペインの利益の不可欠性・重要性の比較衡量をしていたわけではない。

<緊急避難の慣習法規則性の検討——スペインの立場を参照しつつ>

以上の分析は、本件における緊急避難をめぐるカナダ一国の態度を検討したに過ぎない。さらに広げて、緊急避難をめぐる実定法規範の内容の提示にまで繋げるためには、本件での緊急避難をめぐる他国の立場はもちろんのこと、他の多くの国家実行の検討も加えた総合的な作業を経なければならない。その点で本稿は研究ノートの域を出ないものである。

とはいえ、最後に上記結論の1)の点、すなわち緊急避難規則が慣習国際法上形成されているか否かの検討の一環として、この点に対するス

Le Bouthillier considers Canada's possible legal defence for its seizure of the Spanish fishing vessel, THE GUARDIAN (LONDON), 4 April 1995, at T10; Peter G.G. Davies, *The EC/Canadian Fisheries Dispute in the Northwest Atlantic*, 44 I.C.L.Q. 937 (1995). その一方で、要件充足を認める立場もある。J. Alan Beesley & Malcolm Rowe, *Why Canada was right in the turbot fight*, THE VANCOUVER SUN (BRITISH COLUMBIA) (24 May 1995), A15; Okon Akiba, *International Law of the Sea; The Legality of Canadian Seizure of the Spanish Trawler (Estai)*, 37 NAT. RESOURCES J. 809-828 (1997).

ペイン政府の立場を若干検討しておこう。

既に述べたように、スペイン政府はカナダの措置を国際法義務違反として厳しく批判している。すなわち、緊急避難規則に基づくカナダの正当化は当然受け入れない立場である。もっとも、それはこのような法規則などそもそも慣習法上確立していないという理由によるのか、それとも、確立していること自体は否定しないまでも同規則の要件不充足などの理由によるのかが問題となる。

まず注目されるのは、ILC 国家責任条文の作業において、スペイン政府は緊急避難規定自体に反対しない一方で、エスタイ号拿捕を緊急避難の適用例とみなすことを拒絶していたことである。1999年国連総会第6委員会においてスペイン代表は、ILC 条文草案の緊急避難規定の制限的性格の維持に賛意を示す一方で、「公海での武力によるスペイン船拿捕は緊急避難によっては決して正当化されえなかった」ので、「当該事件は第33条の註釈において言及されるべきではない」と主張した。⁽⁷⁹⁾すなわち緊急避難規定維持には賛成するが、エスタイ号事件でのカナダの措置は緊急避難規定を適用したとしても正当化されうる例ではないと主張したのである。ここからは、拿捕の正当化の否定理由としてそもそも緊急避難規則なるものは確立していなかったからという見解を読み取ることは難しい。

それではなぜエスタイ号拿捕は緊急避難によって正当化できないのか。本件拿捕時のスペイン政府の主張からは必ずしも明確な立場は見出せないが、その中で注目されるのが、拿捕翌日のスペイン外務省から駐西カナダ大使館への口上書（1995年3月10日）である。スペイン外務省は、カナダ当局による慣習法規則（公海船舶への旗国の排他的管轄権）の違反を強調した上で、次のように述べる。

(79) The Sixth Committee, Summary record of the 21st meeting, on Friday 29 October 1999, UN Doc. A/C.6/54/SR.21, para. 21.

「スペイン政府が考えるに、カナダ海軍の船舶による違法行為は、当該水域の漁業保存への推定的懸念によって (en supuestas preocupaciones/ par de présumées préoccupations) は決して正当化されえない。なぜなら、カナダが当事国である NAFO 条約の規定に違反しているからである (al violar lo establecido por la Convención NAFO de la que Canadá es parte./ car elle viole ce qui est établi dans la convention NAFO dont le Canada est partie.)⁽⁸⁰⁾。」

「推定的」懸念では正当化されないという部分に着目すれば、確定的危機であれば正当化される余地があるところ、本件での漁業資源の危機が推定の域を出ないことが正当化否定の根拠と読めるかも知れない。しかし、全体として眺めれば、その後の「なぜなら」の後にこそ正当化否定の根拠を見出すのが自然であろう。この部分では、カナダの措置の NAFO 条約違反を強調している。NAFO 条約を逸脱するからこそ、「決して正当化されえない」というのである。この表現は、逆に言えば、当該水域における漁業資源保存管理のための措置は、本来なら他の国際法規則に抵触するようなものであっても、NAFO 条約に従っている限りにおいてのみ正当化されうるとの認識を表しているように思われる。すなわち、NAFO 条約は緊急避難の適用を排除する趣旨との解釈が可能ないように思われる。

以上を見渡す限り、少なくとも慣習法上の緊急避難規則の存在自体を否定する見解は現れてこない。このことは、ICJ におけるスペイン側弁論でも同様である。スペインの弁護人（サンチェス・ロドリゲス）は、カナダ側の主張を「一種の生態系上の緊急避難 (état de nécessité écologique) または同じく生態系上の予防的自衛」と解釈した上で、次

(80) *Note verbale n° 10 du ministère des affaires étrangères d'Espagne à l'ambassade du Canada en Espagne*, I.C.J. Pleadings, Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada), pp. 12-14; see *Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada)*, Jurisdiction of the Court, Judgment, I.C.J. Reports 1998, para. 20, p. 443.

カナダによる公海漁業取締措置と緊急避難

のように述べている（1998年6月15日）。

「事実上、違法性阻却事由となるのであろう、漁業に関する新奇な予防的自衛あるいは保護論者的緊急避難（un état de nécessité conservacionniste）の提案に関しては、本裁判所がガブチコヴォ・ナジマロシユ計画事件判決で述べることができたように、国際法委員会〔第一読〕草案の第33条および第34条とは何の関係もありません（n'a rien à voir avec les articles 33 et 34 du projet de la Commission du droit international⁽⁸¹⁾）。」

つまり本稿の関心の緊急避難についてのみ言えば、カナダによる「生態系上の緊急避難」や「保護論者的緊急避難」の主張は、ILC 第一読草案33条の緊急避難規定に「関係ない」というのである。「無関係」であることの根拠は必ずしも明らかではないものの、ここからも ILC の緊急避難規定の慣習法性自体を否定する立場を読み取ることは難しい。

以上より、カナダは緊急避難に関する慣習国際法規則の存在を念頭においていたと思われるが、被害国スペインもそのこと自体を必ずしも拒絶はしていなかったと判断しうる。その限りにおいては、本件は、少なくとも慣習国際法上の緊急避難規則の形成を妨げる実行ではないと評価できるだろう。

(81) I.C.J. Pleadings, Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada), p. 567.