

米加国境地帯における貿易規制の実効性確保に関する課題： バッファロー・ナイアガラフォールズ地域の平和橋 (Peace Bridge) 法人の位置付けに注目して

小林友彦

1. はじめに

貿易制限措置に対する「迂回」(circumvention; evasion)の問題は、主として途上国から先進国へ輸出される製品に関するもの、とりわけ新たに市場に参入しようとする生産者・輸出者による脱法的行為への対応に主たる関心が寄せられてきた¹⁾。とりわけ米国は、WTO協定の改正交渉に当たっても、強い関心を示してきた。さて、継続的な貿易関係を有する先進国間の貿易においては、「迂回」問題は生じないかと言えば、そうではない。とすると、「迂回防止」において、上記2つの異なる文脈において、何か質的な差異が存在するのだろうか。このような問題意識から、先進国間の国境貿易に注目して、「迂回」がどのような形で問題となり、そして「迂回防止」がどのように効果的に行われるか、新たな視点から検討する必要がある。本稿は、その作業の一環として、関連制度の国際法上の性質について検討する。

さて、北米大陸では、関税及び貿易に関する一般協定(GATT)や世界貿易機関(WTO)のようなグローバルな体制と並行して、1994年に発効した北米自由貿易協定(NAFTA)、そして米国・メキシコ・カナダ協定(USMCA)の締結等を通して北米3か国による経済統合が進化してきたことが知られている。その基盤として、カナダと米国は、200年以上にわたって密接に経済的

1) 本稿の基礎となる問題意識を示した分析として、小林友彦「WTO アンチダンピング協定における迂回防止措置の位置づけ：近年の国家実行及び紛争処理事例をふまえた予備的考察」『商学討究』59巻4号(2009年)、199-269頁。

に連携してきた。とりわけ19世紀末からは共に先進国として経済発展を遂げ、貿易管理制度も高度に確立した。NAFTAやUSMCAの基礎をなすのも1989年に発効した米加自由貿易協定（CUSFTA）であるし、両国間の密接な貿易関係は、今日でもその重要性が失われたわけではない。これまで両国間でビールから軟材（softwood lumber）まで、多種多様な製品の輸出入をめぐる多くの貿易紛争が生じてきたのも、双方の産業政策面・経済面における影響の大きさゆえだと言える。さらに、2017年から2020年までのトランプ政権期は、米加間の貿易関係に改めて緊張が走った。両国貿易関係は堅固だが盤石ではないことが分かり、さらなる検討を必要としている。

本稿が注目するのは、共に高度な技術的・制度的管理体制を備えた先進国間としての米加国境貿易においてさえ「迂回」が実務的な難問となっているということである。そこには、貿易制限措置の実効性確保をめぐる今日的課題がさまざまな形で提起されている。特に、いわゆる「バッファロー・ナイアガラフォールズ地域」（以下、「ナイアガラ滝地域」）での「迂回」問題に対して米国側でなされてきた対応に焦点を当てる。もちろん、両国は世界最長の国境線で隣接しており、両国間は100を超える橋や線路で接続されている。しかし、米国のニューヨーク州バッファロー市とナイアガラフォールズ市を中心とするナイアガラ滝地域は、人口密集地域である北米東部地域（特にカナダ最大都市であるトロント市を中心とする地域と米国東部・中西部諸州の間）における米加間貿易の要衝としての重要性を有する²⁾。とりわけ、この地域における両国間貿易

2) 2003年時点で、オンタリオ・ミシガン南東部地域（アンバサダー・ブリッジとデトロイトーウィンザー・トンネルがある）とナイアガラ滝地域が、両国間のトラック輸送の55%を占めた。John C. Taylor, Douglas R. Robideaux and George C. Jackson, "U.S.-Canada Transportation and Logistics: Border Impacts and Costs, Causes, and Possible Solutions," *Transportation Journal*, Vol. 43, No. 4 (Fall 2004), pp. 5-21, at 7. 筆者がこの問題に関心を持ったのは、在外研究中の2015年7月にバッファロー市を訪れた際に遡る。観光地としてのナイアガラ滝への両国側からの観光客の受入と並行して、米加間の物品貿易の中継地点としての機能が顕著に看取された。多量の車両の通行量を見て、米加国境地帯における貿易規制・行政実務の実効性、とりわけ「迂回」行為への対応についての関心が惹き起こされることとなった。

に対して、米国（またはカナダ）によって貿易制限措置が課されることも多く、また、それを免れようとする企てがそれらの措置の実効性を損なう恐れについても問題提起されてきた。こうした点で、これまで米国において関心を持たれてきた「迂回」と共通する問題は、早くから米加間貿易においても現れていた。

以下では、ナイアガラ川を国境とする米加国境地帯の中心であるナイアガラ滝地域の中でも、最大の税関検査体制を擁するバッファロー・フォートエリー公共橋当局（The Buffalo and Fort Erie Public Bridge Authority）（以下では、その通称（Peace Bridge Authority）に合わせて「平和橋当局」と呼ぶ）が果たしている役割に注目する。特に、中央政府間ではなく地方政府間の国際合意を基にするという点で特殊な国際公益法人であることの意義について整理する³⁾。それによって、冒頭に示した問題への対応のあり方について検討するための足掛かりとする。なお、カナダ側の制度・運用の検討やナイアガラ滝地域での国境貿易の管理や迂回防止のための取組みの分析については、別稿に譲る。

II. 地方当局間国際合意としての「平和橋当局」

A. 平和橋の沿革

米国と英領カナダ（Dominion of Canada）（以下、独立後のカナダと互換的に「カナダ」）の間の往来は、伝統的には海運が主であった。ここで、米加国境を結ぶ最初の鉄路橋の建設・運営のために、ニューヨーク州の1857年法753章に基づいて国際橋会社（International Bridge Company）がニューヨーク州法人として設立され、同名の法人がカナダにも設立された。1969年には、ニューヨーク州の1969年法550章に基づいて、両者がニューヨーク州法人の下に統

3) 米国の州と日本の地方自治体とでは性質上の差異は大きいものの、中央政府間ではなく地方政府間の国際合意がどのように機能・運用されているか分析することは、日本の自治体における他国の自治体との合意のあり方を検討する際に参考にする部分がありえよう。

合された⁴⁾。1874年に完成した国際橋 (International Bridge) を運営したのは、この法人である。この橋の開通によって、米加国境における直接物流が拡大した。

その後、1927年に竣工した平和橋 (Peace Bridge) は⁵⁾、高速道路によって米加間の物流・通勤・観光に携わるヒトとモノの往来をさらに促進した。平和橋の着工に先立つ1925年、それまでカナダ側と米国側に別々に存在していた法人が合併してThe Buffalo and Fort Erie Public Bridge Company (以下、「平和橋会社」) が設立された。そして1933年に、ニューヨーク州とカナダ連邦との間の合意に基づいて、平和橋会社を承継する公法人を設立することとした。手続上は、ニューヨーク州法に基づいて公法人を設立し、それを1934年3月28日の当時のカナダの法令によってカナダ法上も承認するという形を取った。

その後も複数の橋の建設が進み、今日、ナイアガラ滝地域においてナイアガラ川には4本の国際橋が架けられている。いずれも、米加それぞれの所属する州法に基づいてそれぞれの州知事が選任する同数の委員が参画する委員会によって国際共同管理されている。そのうち平和橋については本稿の対象となる平和橋当局が⁶⁾、それ以外の3本の橋についてはナイアガラ滝橋委員会 (Niagara Falls Bridge Commission: NFBC) が⁷⁾、それぞれ所掌する。では、国際共同管理の下にある平和橋当局とは、どのような性質を有するのだろうか。

B. 米国憲法上の協約条項の適用例としての位置づけ

平和橋当局は、国際法上、特異な性質を有する公法人である。もちろん、国境をまたいで建設・運営される施設や制度について、国家間協定によって国際委員会が設置されることは稀ではない。米加間でも、1909年の国境水域条

4) The *International*, 256 F. 192, at 193 (Circuit Court of Appeals, Second Circuit, January 15, 1919).

5) 1927年竣工当初の名称は国際平和橋 (The International Peace Bridge) であった。
<https://buffaloah.com/h/lalli/3.html#14>

6) <https://www.peacebridge.com/index.php/about-us-sp-1874923374/authority-information>

7) <https://www.niagarafallsbridges.com/index.php/bridge-info/what-is-the-nfbc>

約に基づいて、五大湖・セントローレンス川流域を管轄する国際合同委員会 (International Joint Commission) が設立された例がある⁸⁾。このような政府間国際機関の場合、双方の中央政府によって同数の委員が選任され、常設の機関として一定の独立性が認められ、委員等の一定範囲の職員は機能的免除を享有する⁹⁾。有効な紛争処理手続を備える場合もある¹⁰⁾。しかし、平和橋当局はこうした制度とは異なる。連邦国家たる米国を構成する一つの州を一方当事者とし、外国を他方当事者とする国際合意である。

このような合意について、米国憲法1条10節3、いわゆる「協約条項」(Compact Clause) は、州に対して、「連邦議会の同意なしに〔中略〕他州もしくは外国と協定または協約を締結し〔中略〕てはならない」(“No State shall, without the Consent of Congress, [···] enter into any Agreement or Compact with another State, or with a foreign Power [···]”)と定める¹¹⁾。同2条2節2において条約締結権を連邦に専有させ、同6条2において条約を連邦法と並ぶ最高法規とすることに加えて、さらに協約条項を置いて州の行為を制限したのは、憲法制定時の事情を背景として、州による他州や外国との立法権限を制約する趣旨を念押しするためだとされる。

協約条項については、裁判例が少ないこと等の事情から米国憲法上の位置づけが必ずしも確立しておらず、それ自体について、さらなる検討を必要としている。とはいえ、本稿が対象とする平和橋当局とは縁が深い。たとえば、そも

8) James G. Chandler and Michael J. Vechsler, “The Law and Economics of Environmental Regulation in the Canada/U.S. Context,” *Canada-United States Law Journal*, Vol. 18 (1992), pp. 261-281, at 261.

9) Robert A. MacKay, “The International Joint Commission between the United States and Canada,” *American Journal of International Law*, Vol. 22 (1928), pp. 292-318, at 316-317; L. H. Legault, “The Roles of Law and Diplomacy in Dispute Resolution: The IJC as a Possible Role Model,” *Canada-United States Law Journal*, Vol. 26 (2000), pp. 47-55, at 49-50.

10) Ralph Pentland and Ted R. Yuzyk, “The International Joint Commission: Continually Evolving Approaches to Conflict Resolution,” in D. Macfarlane and M. Clamen (Eds.), *The First Century of the International Joint Commission* (University of Calgary Press, 2020), 507-528, at 519.

11) Article I, Section 10 of the Constitution of the United States.

そも協約条項の最初の適用例として連邦議会による承認がなされたのは¹²⁾、本節冒頭で言及した1870年の国際鉄路橋を建設するために1869年に公法人が設立された際であった¹³⁾。1920年のInternational Bridge Co. v. People of State of New York事件連邦最高裁判決では、法人の設立準拠法がニューヨーク州法であることには変わりはなく、連邦議会が締結承認を与えるからといって、法人設立合意が連邦法に転化するわけではないとされた¹⁴⁾。

しかし、その法的性質についてさえ、解釈が確立しているとは言えない。1981年のCuyler v. Adams事件連邦最高裁判決の多数意見は、連邦議会の承認を得たことをもって協約が連邦法に転化すると判示したものの¹⁵⁾、州による行為に連邦議会が承認を与えたからといって、連邦議会が立法行為することと同視するのは失当であるし、そもそも同事案における協定は協約条項における「協定または協約」に該当しないとの反対意見が付された¹⁶⁾。このように、そもそも協約条項の適用範囲についても、確立した解釈は存在しない。

いずれにせよ、協約条項に適合した形で設けられた法人は、州と連邦という複数の主権の協調に基づくことになるため、そのいずれ（連邦またはいずれかの州）の支配に服することはない¹⁷⁾。そのため、連邦または州を規制する法令（連邦法または州法）が直ちに適用されることもない。同じことは、平和橋当局についても言える。

州法上設立された上記（前述II.A）の法人について、協約条項に基づいて同

12) Act to Authorize the Construction and Maintenance of a Bridge Across the Niagara River, Ch. 176, 16 Stat. 173 (1870).

13) Duncan B. Hollis, "Elusive Foreign Compact," *Missouri Law Review*, Vol. 73 (2008), pp. 1071-1103, at 1076.

14) *International Bridge Co. v. People of State of New York*, 254 U.S. 126, at 133 (1920). See also David E. Engdahl, "Construction of Interstate Compacts: A Questionable Federal Question," *Virginia Law Review*, Vol. 51, No. 6 (1965), pp. 987-1049, at 1015.

15) Julius T. Cuyler v. John Adams, 449 U.S. 433, at 440 (1981).

16) *Id.*, at 450-455 (Justice Rehnquist's dissenting opinion).

17) *Hess v. Port Authority Trans-Hudson Corp.*, 513 U.S. 30, at 42 (1994).

じく1934年5月3日に連邦議会上下両院の承認を受けるという形で¹⁸⁾、特殊な国際公法人として平和橋当局が設立されたのである¹⁹⁾。このことは、後述するMitskovski事件等の累次の米国裁判例においても確認されている。このような意味において、平和橋当局は、ニューヨーク州法に基づいて設立されつつも、カナダと米国（連邦議会）による承認を得て成立した特殊な国際公法人である。

III. 「平和橋当局」の権限と機能

平和橋当局は、両国の共通利益に資する公法人としてニューヨーク州税を免除されるのに加え²⁰⁾、カナダ側から米国側までの区間の道路の通行料や敷地内免税品店の賃料を徴収する権限を有する独立採算制を採用していた。1927年に有料道路として橋が営業開始した当初から、米国側では、国境線とバッファロー市街との間の平和橋当局の敷地内に税関・入国審査官の窓口が置かれた。平和橋当局は公機関ではなく独立の公法人であるものの、こうした税関等の施設が占有する区画についての賃料に関する定めはなく、10年以上にわたって賃料の支払いなしに税関等の業務が続けられていた。

しかし、1938年になって平和橋当局は、米国に対して妥当な賃料の支払い

18) Joint Resolution granting consent of Congress to an agreement or compact entered into by the State of New York with the Dominion of Canada for the establishment of the Buffalo and Fort Erie Public Bridge Authority with power to take over, maintain and operate the present highway bridge over the Niagara River between the city of Buffalo, New York, and the village of Fort Erie, Canada. H.R.J. Res. 315, 73rd Cong., 2d sess. (May 3, 1934). See also *Congressional Record-Senate, 73rd Cong., 2d sess.*, 1934, Vol. 78, Part 7, p. 7287. なお、1957年にも、制度再編に伴って再度連邦議会上下両院合同決議によって承認された。Public Law 85-145 (August 14, 1957).

19) Article 1(1), *Buffalo and Fort Erie Public Bridge Company Act*, S.C. 1934, c. 63. 当初は、取締役会が9名で構成され、うち米国側から6名が州知事によって選任され、カナダ側から3名が選任された。See also <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/b-9.86/page-1.html>

20) *People ex rel. Buffalo & Fort Erie Pub. Bridge Auth. v Davis*, 277 N.Y. 292 at 299 (1938).

を求めた。1942年に開始された訴訟において、税関等の施設利用は既得権だと主張した。しかし、それまでも賃料支払いのための予算は計上されていたことから、平和橋当局への賃料支払いを拒否する理由はなく、平和橋当局が賃料の請求を適時に行わなかったとしても、その後に公正な賃料の支払い受けることは妨げられないとして、合理的な使用料を徴収する権限が認められた²¹⁾。なお、NFCBについても、同様の理由で賃料の徴収が認められた²²⁾。ただし、米国連邦法上の労働法制には服する²³⁾。

さて、特殊な国際合意に基づく平和橋当局に対しては、連邦や州による国内法上の規律がどのように及ぶかが問題となる。第1に、州の規制については、制限的に適用される。上述(II.B)のように、法人の権限の淵源や業務の遂行が1つの州に局限されないのであるから、ある州の州法を設立準拠法としているからといって、当該州が専属的に解釈権を有するわけではない。そのため、その解釈適用が問題となる場合には、「連邦問題」(federal question)として連邦裁判所が管轄権を有する²⁴⁾。

このことを平和橋当局について確認した先例として、2006年のMitskovski v. Buffalo and Fort Erie Public Bridge Authority事件第2巡回区控訴裁判所判決がある。本件は、平和橋の拡張工事が周辺環境に悪影響を及ぼすと主張する原告が、ニューヨーク州法である環境品質評価法(State Environmental Quality Review Act: SEQRA)に基づく工事の差止めを求めて2004年にニューヨーク州裁判所に提訴したのが端緒である。被告である平和橋当局は、連邦法上の根

21) *Buffalo & Fort Erie Public Bridge Authority v. United States*, United States Court of Claims, 65 F.Supp. 476, at 486 (1946).

22) *Niagara Falls Bridge Commission v. United States*, United States Court of Claims, US 76 F.Supp. 1018, at 1021 (1948).

23) *Rios v. Buffalo and Fort Erie Public Bridge Authority*, WL 4991189, at 6 (United States District Court, W.D. New York, September 7, 2007)

24) *Cuyler v. Adams*, supra note 15, at 438 (1981); Engdahl, supra note 14, at 1046; David L. Sloss, Michael D. Ramsey, and William S. Dodge, "International Law in the Supreme Court to 1860," in David L. Sloss, Michael D. Ramsey, and William S. Dodge (Eds.), *International Law in the U.S. Supreme Court* (Cambridge University Press, 2011), pp. 7-51, at 42.

拠を持つ同当局の権限行使への制約となりうる事案であることから、本件は連邦裁判所に移送された。しかしながら移送先の連邦地裁は、被告である平和橋当局が書類のインデックス化を怠ったという手続的理由から、あらためて州裁判所に移送する決定を下した²⁵⁾。

そのため平和橋当局は、本件紛争が連邦法に関わる論点であるため、州裁判所には管轄権がなく、連邦地裁に移送されるべきだと主張し、上記連邦地裁の判断を覆すよう連邦控訴裁判所に上訴した。これに対して第2巡回区連邦控訴裁判所は、軽微な手続的違背を理由に州裁判所に差し戻した原審の判断を誤りだとしつつ²⁶⁾、州法のみを適用する州裁判所に管轄権があるのか、それとも連邦法上の問題を含むために連邦裁判所が管轄権を有するのかについても検討した。その上で、平和橋当局のように一つの州内にとどまらない法的性質を有し、さらには国際的な性質をも有する法人が関わる事項は連邦問題 (federal question) に属するとした。それゆえ、仮に原告が州法上の論点のみを提起したからといって、平和橋当局のニューヨーク州法上の位置づけをどうするか自体が連邦問題であるため、連邦裁判所が事項管轄権を有すると判示し、州裁判所への移送を取り消した²⁷⁾。

その後、差戻しを受けて連邦地裁は、平和橋当局の権限が米国領内とカナダ領内にまたがるものであることから、ニューヨーク州もバッファロー市も、平和橋当局に対して環境規制を課す権限を有しないと判断した²⁸⁾。また、平和橋当局の内規において明示されていないことから、ニューヨーク州法上の情報公開法制にも服さないと判示された。また、環境影響評価を完了するまでの間は橋脚建設工事の差止めを命じたバッファロー市の命令に違反したとの主張に対

25) *Mitskovski v. Buffalo and Fort Erie Public Bridge Authority*, 2004 WL 5573946 (United States District Court, W.D. New York, Oct. 5, 2004)

26) *Mitskovski v. Buffalo and Fort Erie Public Bridge Authority*, 435 F.3d 127, at 133 (United States Court of Appeals, Second Circuit, January 11, 2006).

27) *Id.*, at 135.

28) *Mitskovski v. Buffalo and Fort Erie Public Bridge Authority*, 689 F.Supp.2d 483, at 491 (United States District Court, W.D. New York, January 22, 2010).

しても、同命令は敷地内のインフラ整備にかかるいかなる物理的行為をも禁止するという趣旨ではないとして退けた²⁹⁾。

第2に、連邦法の規制がどこまで及ぶかについては、確立した先例があるわけではなく、不明確な点が多く残されている。とはいえ、協約条項に基づいて設立された法人を他の国内法人と区別して扱うことについては異論がなく³⁰⁾、他国を一方当事者とする国際的な協約に基づくものについては、なおさら慎重な対応が必要だと考えられる³¹⁾。

このように、平和橋当局は、物理的に存在するバッファロー市やフォートエリー市や関連する州の規制をある程度受けつつも、国際合意に基づいて事業活動を行い、規制権限を有する特殊な国際公法人としての地位を有している。

IV. おわりに：今後の課題

国家間合意に至ることが困難な状況下で、異なる国の地方当局・地方自治体間の合意が果たしうる役割については従来から議論があり、とりわけ近年では、環境保護や人権保障等の分野において関心が高まっている。たとえば、米国のカリフォルニア州とカナダのケベック州とオンタリオ州の3者による排出量取引制度に関する合意について、米国憲法上の条約条項や協約条項によって正当化しようとする試みもあった。米国連邦地裁ではその主張は退けられたものの³²⁾、まだ議論の余地はあろう。また、協約条項の解釈のあり方についても、さらなる検討が必要とされる³³⁾。

29) *Mitskovski v. Buffalo and Fort Erie Public Bridge Authority*, 415 Fed.Appx. 264, at 269 (United States Court of Appeals, Second Circuit, Jan. 31, 2011)

30) *Hess v. Port Authority Trans-Hudson Corporation*, 513 U.S. 30, at 42 (1994). なお、米国連邦政府が上訴したものの、後に自発的に取り下げたために本件訴訟は終結した。

31) *The Campaign for Buffalo History, Architecture and Culture, Inc. v. Buffalo and Fort Erie Public Bridge Authority*, 2013 WL 672323, at 7 (United States District Court, W.D. New York, February 22, 2013).

32) *United States v. California*, 444 F.Supp.3d 1181 (2020).

33) 最近の文献として、たとえば以下を参照。Michael Melli, "Quasi-International

特殊な国際合意によって設立された平和橋当局と、国家間合意によって設立された国際合同委員会との間の権限関係についても、さらなる検討を要する。たとえば、平和橋の建設にあたっては、その橋脚がナイアガラ川の流れに影響しうることから五大湖・セントローレンス川流域を管轄する国際合同委員会（前述II.B）に対して建設の承認申請がなされた。この申請に対して委員会は承認を与えたものの、そもそも承認が必要かどうかについて米加両国間で見解の相違があった³⁴⁾。平和橋当局の今日的な法的性質と機能を理解するため、こうした沿革にも遡って検討を加える必要がある。

本稿は、こうした多様な論点が存在することを示し、本稿冒頭で言及した論点についてさらに検討するための足掛かりとして位置付けられる。

【謝辞】 本研究はJSPS科研費JP16K03316, JP19K01310の助成を受けたものです。

Organizations: Cross-border Subnational Organizations in American Law,” *Journal of Transnational Law & Policy*, Vol. 28 (2018-2019), 119-144, at 128-130.
34) Chandler & Vechsler, *supra* note 8, at 270; MacKay, *supra* note 9, at 305.

