

1998年EC流し網規制にみる新たな国際関係

| | |
|-----|---|
| 著者 | 稲本 守 |
| 雑誌名 | 東京海洋大学研究報告 |
| 巻 | 3 |
| ページ | 13-24 |
| 発行年 | 2007-03-30 |
| URL | http://id.nii.ac.jp/1342/00000183/ |

1998年 EC 流し網規制にみる新たな国際関係

稲本 守*

(Accepted September 29, 2006)

The New Framework of International Relations leading to the 1998 EC Regulation on Driftnet Ban in Europe

Mamoru INAMOTO*

Abstract: In 1998 the European Community adopted the regulation No.1239/98, which practically banned the use of driftnets by EC vessels from 2002. The article will first illustrate the historical development of the “tuna war”, which would provide the historical background for the regulation. After carefully examining the formation of international anti-driftnet opinions, typically represented in the UN General Assembly Resolutions of 1989 and 1991, it will be demonstrated how the once regional dispute over fishery resources was Europeanized by the formation of transnational networks, which were opposed to the use of driftnets by albacore tuna fishing vessels. Finally this case will be discussed in the context of the emerging multi-level governance in EC, which tries to involve European, national and sub-national groups into inclusive decision-making procedures as an alternative to exclusive intergovernmental negotiations.

Key words: EC, EU, Driftnet Ban, tuna war

第一章 はじめに

1998年6月, EC 漁業担当閣僚理事会 (Council of Ministers) は 1998年1239号規則を採択し, 2002年1月1日よりバルト海域を除き, 加盟国漁船による流し網 (driftnet) の使用を実質的に禁止した。尚本論では, 「欧州連合 (EU)」において経済分野を担う「欧州共同体 (EC)」によって漁業政策が行なわれており, これにかかわる法令も「EC 規則 (Regulation)」もしくは「EC 指令 (Directive)」として公布・施行されている事情を鑑みて, 特に断らない限り, 「共通漁業政策 (Common Fisheries Policy)」を扱う機関としては「EU」ではなく「EC」の名称を用いることとする。

近年の欧州における意思形式過程では, EC 条約の改正を伴うような欧州政治機構の根幹に関わる交渉や安全保障問題を除いて, 国家を窓口に加加盟国間の利益調整を行う政府間交渉 (Intergovernmental negotiations) から, 国家の枠を超えた欧州レベルのアクターが参加する意思形式プロセスへとその重点が移りつつある (Marks, 1993, p.392, Banchoff and Smith, pp.5-12, I. Bache, p.22ff)。本論が扱う EC 共通漁業政策分野においても, これを成立させた 1980年代前半までの交渉は, 専ら国家を単位とする政府間交渉を軸に展開された。そこでは漁業政策をめぐる国内諸団体の利害が一旦各国政府に集約され, 当該政府の代表者が EC 閣僚理事会を舞

台に, 他国の代表者及び欧州全体の利益代表者である EC 委員会と交渉を繰り広げた。EC 共通漁業政策の成立過程と初期の展開を国家間のパワーゲームの一例として考察した研究として, 古くは Leigh (1983) や Wise (1984) の著作, また近年における Conceicao-Heldt (2004) の論考がある。これらの研究は, EC 漁業水域における加盟国相互のアクセス権の導入と水産物共同市場の設置を定めた 1970 年漁業規則や, 漁業資源管理の手段として総許容漁獲量 (TAC) や国別漁獲割り当て制 (Quota) の導入を定めた 1983 年漁業規則の制定過程の考察を通じて, EC を舞台とする政府間交渉によって行われた漁業外交の姿を分析している。

しかし 1987 年に単一欧州議定書 (Single European Act) が発効して欧州に共同市場 (Common Market) が成立し, EC 加盟国間の経済的国境が事実上消滅して以来, EC 政策の欧州化 (Europeanization) もしくは脱国家化 (de-territorialization) の傾向が顕著になった。即ち漁業政策を含む EC 経済政策が欧州レベルで決定され標準化されるにつれ, 国内の利害を独占的に集約して欧州機関に取り次ぐ「Gatekeeper」としての国家の役割が次第に薄まり, 様々な利害を持つ団体が国境を越えた欧州レベルのネットワークを形成しつつ, 欧州機関による政策立案に直接参加することによって EC 政策を左右する場面が見られるようになったのである (I. Bache, p.29; 稲本, 2002, pp.36-39; 稲本, 2003a, pp.29-38)。

* Department of Marine Policy and Culture, Tokyo University of Marine Science and Technology, 5-7 Konan 4-chome, Minato-ku, Tokyo 108-8477, Japan (東京海洋大学海洋政策文化学科)

こうした EC 政策決定過程の変遷ぶりとその意義については筆者も何度か論考を発表する機会を得たが、本論はそのケース・スタディとして、冒頭でふれた 1998 年 1239 号規則をめぐる論争を取り上げた。まずこの EC 規則については、その伏線として、ビスケー湾周辺海域におけるビンナガマグロ漁をめぐる欧州諸国間の対立が指摘される。次章においてはまず、欧州ビンナガマグロ漁における流し網の使用をめぐる紛争について、その歴史的経緯の整理に努めた。

この紛争において流し網の使用禁止を訴えたスペイン漁業者の極めて地域的利害にかかわる運動が、欧州全体のネットワークと呼応して欧州世論を動かすようになった背景として、流し網による海洋哺乳類の混獲問題を国際世論に訴えた環境 NGO やこれに呼応したアメリカ、オーストラリア政府を中心とする各国政府による活動が指摘される。本論は第三章において、国際的に沸き起こった流し網規制への動きと、その集大成としての 1989 年及び 1992 年の国連総会決議の持つ意味について考察した。そして第四章以降では、欧州規模の反流し網ネットワークが成立した事情と、これに後押しされることによって 1998 年 EC 規則が成立した経緯をたどり、そこから近年における欧州政治の意思形成過程の変化と、それに伴う新たな国際関係の枠組みについて検討した。

第二章 欧州ビンナガマグロ漁と流し網

1. 欧州ビンナガマグロ漁の歴史

主に缶詰に用いられる白身のマグロであるビンナガマグロ (Albacore) 漁が北東大西洋海域において始まったのは、15 世紀にさかのぼる。18 世紀頃には、主にフランス、スペインの漁船が 5 月から 10 月にかけて、アゾレス諸島からアイルランド沖を経てビスケー湾へと移動するマグロの群れを追うようになり、とりわけフランス・ブリュターヌ地方やスペイン・バスク地方の漁業者によるビスケー湾でのマグロ漁は、それぞれの地方における地域的伝統の一端をも担うようになった。19 世紀半ばには、フランスにおける缶詰工業の勃興に伴い、フランス漁船によるビスケー湾でのビンナガマグロ漁が本格化した。第一次大戦直前には、およそ 700 のフランス漁船がマグロ漁を行っていたとされる。

第二次大戦後、アメリカから生き餌を使った竿釣り漁法 (pole-and-line fishing) やトローリング漁法 (trolling) が欧州にもたらされた。釣り糸を用いてマグロを釣り上げるこの漁法は、1950 年代よりスペイン側バスク地方の漁業者やフランス・ブルターニュ地方の漁業者によっても採用され始め、1967 年にはトローリング・竿釣り漁法に従事するフランス、スペイン漁船の総トン数はおよそ 48,000 トンにも達したという (Findlay and Searle, p.95; Lequesne, 2004, p.116)。

しかしスペイン漁船が 70 年代に入っても引き続きトローリング・竿釣りによるビンナガマグロ漁を続けたのに対し、

フランス漁船は 60 年代半ばより急速にマグロ漁から撤退し始めた。これには技術的及び社会的要因が指摘される (Lequesne, 2004, p.116f)。まず技術的要因として、60 年代より大西洋で操業するフランス漁船がトロール網 (trawler) を装備し始めたことが挙げられる。そしてこれらトロール漁船をビンナガマグロ漁の限られた漁期のためにトローリング・竿釣り漁船に転換することは、技術的・経済的に極めて困難とされた。又、社会的要因として、長い航海を伴う労働集約型のマグロ釣り漁が「時代遅れ」としてフランス漁業者達によって敬遠され始めたことが挙げられる。こうして 1980 年代前半までには、トローリング・竿釣りによるビンナガマグロ漁を行うフランス漁船はほんの数隻になってしまった。

他方、通常「旋網」(purse seines) を用いてビスケー湾でアンチョビー漁を行っていたバスクやガリシア地方を中心とするのスペイン漁業者は、夏の間はこれらの船をトローリング船や竿釣り漁船に転換してビンナガマグロ漁を継続した。これらの漁法によるスペインのビンナガマグロ漁の水揚げは 1991 年には 16,515 トンを記録し、これに従事するスペインのビンナガマグロ漁船も、1994 年には竿釣り漁船がおよそ 150 隻、トローリング漁船も 550 隻を数えた (Findlay and Searle, p.97)

1970 年代後半、ナイロンによって代表される合成繊維の開発により、長さが数十キロにも及ぶ流し網 (driftnet) が世界各地で普及し始めた。1985 年、フランス海洋利用研究所 (IFREMER) の技術者達は、ブイで浮かせた長さ 2.5km から 10km の流し網を用いて中層から表層で群れをなすビンナガマグロをターゲットとする新漁法を提案し、同時に試験操業を行った。この実験が極めて良好な結果をもたらしたことから、1987 年には早くもフランス・ブリュターヌ地方のビッグデン (Bigouden) やユー島 (Isle de Yeu) から 20 隻のフランス流し網漁船がマグロ漁に参入し始めた。そしてその数は 1990 年には 38 隻に、そして 1994 年には 64 隻に膨れ上がった (Findlay and Searle, p.96, Lequesne, 2004, p.117; O'Riordan and Gillet, p.17)。

流し網を用いたマグロ漁船が欧州海域において急増した最大の要因は、その経済性にある。フランス缶詰産業からのマグロ需要は相変わらず高かったため、少ない乗組員 (5-7 人) で三週間程度の操業を行っただけで、十分採算がとれるだけの水揚げが期待できた。ちなみに 1997 年における 3 週間のビンナガマグロ流し網漁による乗組員の平均収入は 1,928 ユーロと算定されており、この漁がいかにか短期間で高収入が望めるものに成長したかが知れる。

流し網によるビンナガマグロ漁が急速に普及したもう 1 つの背景として、EC 漁業規制による影響が指摘される。欧州海域におけるビンナガマグロ資源は当面枯渇の心配がないと判断されたこともあり、EC による漁獲制限 (TAC) や国別漁獲割り当て (Quota) は適用されなかった。他魚種、とりわけタラ、ニシン、メルルーサ (hake) などについては資源

の枯渇を防ぐため、1983年漁業規則の成立以来、漁獲制限や国別漁獲割り当て、更には漁場や漁期について年々厳しい制限が課されてきた。EC漁業規制の結果表面化した過剰漁獲能力、言い換えればEC加盟国が漁獲割り当てをはるかに超える過剰な漁船を保持しており、その転用や削減に迫られていたことも、過剰設備を振り向けて操業できるビンナガマグロ漁を急成長させた背景として指摘される (Findlay and Searle, p.102f, p.105; Lequesne, 2004, p.117f; Earthtrust, history.html)。

中でも家族経営による伝統的ビンナガマグロ漁が行われていたユー島は、流し網の導入以後、フランスにおける流し網漁の拠点となり始めた。そして同島における流し網によるマグロの水揚げは、1987年に127トンであったものが、1993年には2,000トンに達している。加えて1990年代に入ると、年々厳しくなるEC漁業規制のあおりを受けてメルルーサ漁から撤退したイギリス漁船もこの漁に参入し始めた。イギリス漁船の多くはコーンウォールのニューリン (Newlyn) 港を母港とし、1991年には4隻、1994年には12隻のイギリス漁船がビスケー湾周辺における流し網マグロ漁に従事している。他方、既に流し網を用いたサケ漁に実績のあるアイルランドも、新たに大きな追加投資を必要としないことからこの漁にも参入し始めた。そして1993年には8隻、1994年には18隻のアイルランド流し網漁船もビスケー湾周辺で操業している (Lequesne, 2004, p.117f; Findlay and Searle, p.99)。しかし、合計すると90隻余りにもなる他国の流し網漁船団の出現が、同海域でトロリング・竿釣り漁法を継続してきたスペイン漁船の反発を招いたのである。

2. 紛争の始まり

元々スペインの漁業者は、欧州他国、とりわけフランス漁業者に対して不信感を抱いていた。特に1970年代よりフランス漁船がトロール網を装備するようになってから、沿岸域におけるいくつかの魚種についてその減少が指摘されるようになったため、比較的小型の漁船で操業していたスペイン漁業者はフランスの大型トロール網船をきらっていた。実際、後にふれる「マグロ戦争」の余波として、スペイン漁船は漁場を荒らすフランスのトロール漁船も襲い、乗組員に重傷を負わせている (Lequesne, 2004, p.118; O'Riordan and Gillet, p.21)。

1977年にEC加盟国が200海里漁業水域を設定して以来、当時は非加盟国であったスペイン漁船はそれまで伝統的に操業してきたEC海域から締め出された。イギリス海峡以北の海域に比べると、スペイン周辺は大陸棚も狭く決して好漁場とは言えない。スペインは1986年にEC加盟を果たしたものの、欧州最大のスペイン漁船団が好漁場でもある北ヨーロッパ海域に押し寄せることを恐れたイギリスやフランスの主張により、EC加盟後も当面の間、北ヨーロッパ海域におけるスペイン漁船の操業が制限されるよう加盟条約

に条件が加えられた(加盟条約156～160条; Long and Curran, p.19f; Lequesne, 2000, p.347; 稲本, 2003b, p.13)。このようにスペイン漁業者は、EC規制に対して強い不公平感を抱きながらもマグロ漁に従事してきた。そしてイギリス、フランス、アイルランドが本国周辺の海域からスペイン漁船を締め出しておきながら、マグロ漁のためスペイン近海に進出してきたことに対して、彼等がいかに反発を抱いたかについては想像に難くない (O'Riordan, p.37ff)。

流し網を使ったフランス、イギリス漁船によるビンナガマグロ漁と、スペイン船による従来の漁法との経済効率の差は歴然としていた。バスクやガリシアの竿釣り漁船は、一日に平均しておよそ0.5トンから1トンのマグロを釣り上げたのに対し、フランスやアイルランドの大型流し網漁船は一日に1.5トンから2トンの漁獲を揚げていた。又、労働集約型の漁法を続けたスペイン船は平均して20人程度の乗組員を雇い続けていたのに対し、フランスの流し網船は5、6人の乗組員でこと足りた。こうして他国漁船によって漁獲された安価なマグロがスペイン市場に出回ることによってスペインにおけるマグロ価格が下落し、スペイン・ビンナガマグロ漁業の採算性が悪化した。他方スペインが他国漁船に習って流し網を採用すれば乗組員のリストラに直結し、スペイン漁業者の間に深刻な失業問題を引き起こしかねない。これは20パーセント以上の失業率に苦しんでいた1990年代のスペイン、とりわけ漁業以外にこれといった産業がなく、失業率も25パーセントを越えていた北部沿岸地域にとって看過できない問題でもあった (Holden, p.78; O'Riordan and Gillet, p.18)。

スペイン船と他国船との衝突は、1990年の夏に始まった。この年、スペインのマグロ釣り漁船が、他国漁業者の網を毀損する事件が起こった。その後も小競り合いが続いたが、1994年にはスペイン漁船がフランス・ユー島の流し網漁船ラ・ガブリエル (La Gabrielle) を拿捕した上に、これをガリシアの港ブレラ (Burela) に曳航した。更に一部のスペイン漁船は、ビスケー湾に面したフランスの港を封鎖した。その結果、スペイン、フランス、イギリスの海軍がそれぞれ自国の漁船を保護するために艦艇を漁場に派遣し、「マグロ戦争 (Tuna War)」と呼ばれる騒動に発展したのである (Financial Times, 05.08.1994, p.12; Imig, s95tarro.htm; Lequesne, 2004, p.118; O'Riordan and Gillet, pp.17-22; Wise, 1996, p.150f)。

この時期までのマグロ戦争は、スペイン漁業者とイギリス・フランス漁業者の間における漁業資源をめぐる地域紛争としての性格が強く、欧州委員会が仲裁に入ったものの、未だ「欧州問題」と呼べる性格のものではなかった。しかもこの問題は当初、スペイン側にとって分が悪かったようである。そもそも暴力的行為に及んで挑発を繰り返すスペイン漁業者が非難的となったのに加えて、EC海域での操業が制限されながらも他国の船籍を取得して操業するいわゆる「Quota Hopping」(この行為自体は後に欧州司法裁判所

により、EC 法に照らし合法と判断された) や、密漁を初めとする違法操業を繰り返すスペイン船は欧州他国の漁業者の間では極めて評判が悪かった。更に流し網紛争についてもイギリスやフランスは、漁法の近代化と効率化をはかろうとせずに立ち遅れたスペイン側の「守旧性」が問題の根源であるとした (O'Riordan, p.37ff; O' Riordan and Gillet, pp.19-22; 稲本, 2003b, p.13f)。しかしスペイン漁業者は、流し網の使用に反対する欧州・国際世論の高まり、そしてこれに伴う逆流し網欧州ネットワークの成長という思いもかけぬ「追い風」をうけることになるのである。

第三章 流し網規制の国際世論

1. アメリカでの展開

1980 年代の初頭、アメリカにおいて最初に流し網規制を訴えたのはアース・アイランド研究所 (Earth Island Institute) やグリーンピースといった環境 NGO である。彼らが最初に非難の標的としたのは、主に北太平洋でイカやマグロを主要なターゲットとし、長さ 40 キロにも及ぶ流し網を使用していた日本、韓国、台湾のアジア漁船であった。ここで問題とされたのは流し網の持つ非選択性 (non-selectivity) と、網にかかった海洋生物の致死性の高さである。即ち流し網を使用することにより、相当量のイルカをはじめとする海洋哺乳類や海鳥が無差別に混獲 (by-catch) され、混獲されたもののほぼ全量が死に至ることが問題視されたのである。

これに対して、「問題を劇化する戦略 (strategy of dramatizing problems)」に基づいていち早く華々しい行動に出たのはグリーンピースである。後にアーストラスト (Earthtrust) の創設に加わり、反流し網運動の中心的人物となった D.White が、最初に流し網の実態についての報告を受けたのが 1983 年であったとされる。その後グリーンピースは各海域におけるイルカの混獲を調査・撮影して被害の状況を訴えとともに、レインボー・ウォリアー号を用いて日本漁船による流し網使用を阻止するという直接行動にもでた (Earthtrust, dnw.html; Earthtrust, donwhite.html)。更に 80 年代後半からは、アーストラスト、地球の友 (Friends of the Earth)、世界自然保護基金 (WWF)、シエラ・クラブ (Sierra Club) 等の環境保護団体が、センセーショナルな表現や犠牲となったイルカの映像を駆使して、「死の壁である流し網の脅威 (The Driftnet Menace: Walls of Death)」を大々的に宣伝し始めた (環境保護団体による反流し網キャンペーンの詳細については、参照した Web Sites の一覧を参照されたい)。

こうした環境 NGO の行動は、アメリカ、カナダの北太平洋沿岸の漁業者や彼らの利害を代弁する政治家達によっても支持された。理由はどうであれこれら環境 NGO の行動は、漁業資源、とりわけ回帰率の減少が懸念され始めていた北東太平洋沿岸のサケ資源を、アジアの漁船による混獲から守ることにつながったからである (Burke et al, p.133f, p.139f, p.170; Findlay and Searle, p.100, Lequesne, 2004, p.119;

岩崎, p.179f)。

こうした運動は次第に米議会をも動かし始め、1987 年、まず「流し網の影響調査、評価、管理についての法 (Driftnet Impact Monitoring, Assessment and Control Act)」が可決された (16 U.S.C.1822)。これは連邦政府に対し、北太平洋海域で流し網漁を行う第三国と、流し網の監視と規制について交渉を行う権限を付与したものである。更に同法は、第三国との交渉が不調に終わり、US 法に違反する操業を続ける国に対し、「水産物及び野生生物の輸入規制法 (22 U.S.C. Sec.1978)」(いわゆる「ペリー修正法: Pelly Amendment Act」) を適用して貿易上の制裁措置をとる可能性に言及している。

更に 1988 年には、「海洋哺乳類保護法 (Marine Mammal Protection Act (16 U.S.C Secs.1361-1371))」が改正・強化された。同法は、主にマグロ漁に用いられた大型の巾着網である旋網によるイルカの混獲問題に対処するため 1972 年に制定されたもので、1981 年と 1984 年にも改正・強化されている。これらの改正を通じて同法は、米国が定めた海洋哺乳類保護基準に合致せず、海洋哺乳類の致死率を一定 (米国基準の 1.25 倍) 以下に抑制できない漁法、もしくは同法が定める国際もしくは米国監視員の査察を受けずに漁獲された全てのマグロ製品に対し、当該国からの米国への輸入を禁止する権限を米財務長官に与えている。しかもこの法律は当該国と対象水産物の取引がある第三国 (intermediary country) に対しても適用され、更に 6ヶ月以内に当該国による状況の改善がみられない場合、先に紹介したペリー修正法に基づき、禁輸措置はすべての水産物及び水産加工品に拡大される (16 U.S.C Sec.1371 a-2; Joseph, pp.2-7)。

同法の実施規則が 1990 年 3 月に公布されるや、同法に基づいて制裁措置を科すべきとする環境保護団体の訴えが多数起こされたことから、1990 年 8 月以来、米政府は旋網を用いたマグロ漁に関係する 20 余りの国に対して禁輸措置を科した。この措置を不服としてメキシコ政府は、1991 年 1 月に問題を GATT の紛争解決手続に付託した。自由貿易を定めた GATT 諸条約に関連米国法が違反するかどうかについての GATT 審判の詳細は本論の範疇を超えるため割愛するが、GATT は 1991 年 9 月の第一次、1994 年 5 月の第二次裁定において、米政府の一方的措置を不当と判断した。しかしアメリカは結局この禁輸措置を解除しなかった (Long and Curran, p.295ff; 布施, p.156f; Joseph, p.9f; Urgese, passim)。

他方、イルカを殺して漁獲されたマグロの缶詰を非難するメディア・キャンペーンが環境保護団体によって大々的に繰り広げられたことに対し、アメリカのマグロ缶詰業者は「ドルフィン・キラー」の汚名を晴らすため、イルカに害を与える漁法によって漁獲された製品ではないことを示す「ドルフィン・セーフマーク」を採用した。そして米議会は 1990 年 11 月に「イルカ保護と消費者情報についての法 (Dolphin Protection Consumer Information Act: 16 U.S.C. Sec.1385)」を可決し、これをエコ・ラベルとして正式に認

定している。

更に米政府は、後に紹介する流し網規制に関する国連総会決議を履行するため、1992年12月に「公海上の流し網規制法 (High Seas Driftnet Fisheries Enforcement Act: 16 U.S.C. 1826a-1826c)」を制定し、公海上で流し網を使用し続ける国に対する制裁措置を強化した。米政府、とりわけ米商務省や米議会の一部議員が流し網規制に非常に積極的な姿勢を示したこと、又、アメリカの環境保護団体が「海洋哺乳類保護法」や「公海上の流し網規制法」に基づく貿易上の制裁措置の発動を求め、再三にわたって米商務長官を提訴し米裁判所もこれを支持してきたことは他国に対して大きな圧力となり、公海上での漁業活動について本来強制力を持たない国連決議に実効性を伴わせたのである (Earthtrust, dnwcap.html; Bache and Evans, p.261; Burke et al, pp.137-140; Long and Curran, p.296ff)。

2. 南太平洋流し網規制

南太平洋において大規模流し網規制のイニシアチブをとったのは、オーストラリアである。主に台湾漁船による流し網がイルカの混獲を招いているとして、オーストラリアは1986年に漁業法の改正を行い、自国の漁業水域における大規模流し網の使用を禁止した。

オーストラリアが流し網の規制を行った直後の1988年から89年の漁期に、南太平洋海域で流し網を使って操業する日本と台湾の漁船が十数隻から一気に200隻近くに増加した。グリーンピースやアーストラストのダイバーは、早速タスマニア海において実際にイルカやクジラ、サメが流し網の犠牲となっている様子を撮影し、年間およそ5000頭から6000頭のイルカが犠牲になっていると称したメディア・キャンペーンを南太平洋諸国において開始した。このキャンペーンを受けて、日本と台湾は1990年より急遽同海域で操業する漁船の数を大幅に減らしたが、流し網漁船の一時的な集中が資源の枯渇を恐れる沿岸各国の警戒心をあおると共に、流し網を警戒する環境 NGO の注目を集めてしまったことは否めない (Earthtrust, dnwcap.htm; Burke et al, 1994, p.132f; Bache and Evans, p.262)。

まず1989年7月11日、南太平洋フォーラムの席で、南太平洋沿岸諸国はアジア諸国に対して流し網使用の停止を呼びかけるタラワ宣言 (Tarawa Declaration) を採択した。更に同年11月、南太平洋諸国はウェリントン会議において議定書 (Wellington Convention) を採択し、同海域における大規模流し網の使用禁止を申し合わせた (Findlay and Searle, p.99f)。尚、同議定書における「流し網」の定義が、その後各地で出される同趣旨の宣言・決議の雛形ともなったので以下に引用しておく。即ち「流し網とは、刺し網又は他の網、もしくはこれらの網を組み合わせたもので、長さは2.5キロメートル以上であり、その目的は海水面または海中を漂わせ、魚を絡ませることである (“driftnet” means a gillnet or other net or a combination of nets which is more than 2.5

kilometers in length the purpose of which is to enmesh, entrap or entangle fish by drifting on the surface of or in the water)。(同議定書1条b)

この申し合わせについての科学的根拠があまりに希薄であることについては、Burke et al 等によってしばしば指摘されてきた。環境 NGO が発表したショッキングな映像はともかくとして、この時点で流し網による混獲についての信頼できる調査報告はほとんど公表されておらず、十分な科学的データが蓄積されていたとは言い難い。確かに流し網による混獲の事実とその規模についての数件の調査報告はあったが、これらの報告は、流し網による混獲がイルカの生息状況に影響を与えてはいないと結論付けているか、或いは海域全体におけるイルカの生息数についてのデータがほとんど得られていないため、少なくとも混獲が特定種の生息状況に与える影響については現時点では判断できないと指摘していた。まして流し網による混獲と、他の漁法 (例えばトロール網) による混獲を比較したデータはこの時点では全く得られていない。しかし結果的にはこうした報告から混獲の事実と、犠牲となるイルカの数のみが抽出され強調された感否めない (Burke et al, pp.133-137, Bache and Evans, p.264)。また、旋網を用いたアメリカ漁船による東太平洋でのマグロ漁により、1970年代前半までに年平均30万頭以上、混獲率の減少がはかられ始めた1980年代後半に入っても年平均2万頭あまりのイルカがアメリカ漁船の犠牲となっていたことを考慮に入れるなら、年間5,000頭から6,000頭ともいわれた先の数値についても、取り立てて強調されるべきものであるとは思えない (Joseph, pp.4-11)。

他方ウェリントン議定書は流し網の長さを2.5キロ以上と規定し、これ以下のサイズの流し網については規制を行っていないが、同議定書で採用された2.5キロという流し網の長さの基準がどのような科学的根拠で用いられるようになったかは不明である。Findlay et al は南太平洋諸国の沿岸域で用いられていた流し網がおおむね2.5キロ以下の長さであったことを指摘し、沿岸諸国の漁業活動に影響を与えない長さとしてこれが定着したのではないかと推測している。この沿岸域での小規模流し網の使用を例外とする規定は、後に国連総会決議44/225号においても、「発展途上国における生計と経済発展にとって重要な貢献をもたらしている」(同決議前文)との理由で引き継がれることになる。しかし沿岸域における長さ2.5キロ以下の流し網の使用が、外洋における大規模流し網に比べて安全であるとする科学的根拠は全くなく、むしろ外洋における大規模流し網より混獲の危険性が高いと推定する調査結果すら存在する。しかしこのウェリントンで採択された2.5キロという長さはいつしか一人歩きし、いわゆる「大規模流し網 (LSPDN: large scale pelagic driftnets)」と沿岸域を想定した「小規模 (artisanal)」流し網とを区別する極めて恣意的な (arbitrary: Holden) 境界として用いられるようになったのである (Findlay and Searle, p.100; Burke et al, p.129; Holden, p.77; Long and Curran, p.280, p.284)。

3. 国連総会 44/225 号決議と 46/215 号決議

1989年11月、ウェリントン協定における成果を受けて、公海における流し網の使用を規制する決議案が、南太平洋沿岸各国の政府を通じて第44期国連総会に提出された。当初決議案に消極的であったと伝えられたアメリカも、国務省の後押しを受けてこれに賛成した(Earthtrust, dnwcap.html; Burke et al, p.137)。

この決議案自らが前文において「入手可能な科学的情報」の重要性を指摘しているにもかかわらず、これらの決議には常に科学的根拠の希薄さがついてまわることについては既に触れたが、更に公海上の漁業活動を規制することに対する法的根拠の希薄さについても指摘されねばならない(Burke et al, p.135)。言い換えればこうした法的・科学的問題点を認識していたからこそ、流し網規制を支持する国々や環境 NGO は、既にこうした問題点が指摘されていた国連食糧農業機関 (FAO) などの「専門」機関を選ばず、当事者たる国が少数派であり、専門性はないが注目を集めやすい「一般」会合 (General Assembly) である国連総会を、あえて流し網問題について議論する舞台として選択したとも解釈できる。しかし公海上における流し網による混獲問題という極めて専門性が高く法的に錯綜した問題を「一般会合」で審議してしまったことは、海洋利用についての専門機関やこれを通じての国際レジームの健全な育成を妨げてしまった可能性が指摘される (Burke et al, p.172, p.177f)。

しかし1989年12月22日、国連総会は公海上の流し網の使用全般について不拡大を呼びかけるとともに、南太平洋海域における流し網による漁業活動についてはこれを段階的に縮小し1991年7月1日までに停止すること、及び1992年6月30日までにその他の公海上における「大規模な遠洋流し網」の使用を禁止する44/225号決議を採択した。

他方、この漁法による「受け入れがたい影響を避けるため」、「統計上健全な分析に基づき、効果的な保護・管理措置がとられる (effective conservation and management measures be taken based upon statistically sound analysis)」場合は、この禁止措置は課されないとする条件が添えられた (同決議4項 a)。この条項は当初、混獲を緩和する改善措置が流し網漁に導入されるならば、決議に盛り込まれた禁止措置は実施されないと理解された。従って、この時点で日本を始めとする規制に反対する国々は、少なくとも北大西洋海域における流し網漁の継続に楽観的な見通しを持っていたと言われている。尚、国連総会は翌1990年12月にも、前年の決議に注意を喚起する決議を採択している(45/197号決議)。

しかしアメリカは翌90年7月と91年8月に国連宛に声明を発表し、先の国連決議についていわゆる「予防原則 (precautionary principle)」を厳正に適用することを強硬に主張し始めた (Burke et al, p.172f)。1980年代後半から主張され始めたこの原則は、1992年に開催された国連環境開発会議 (リオ・サミット) においても、「深刻な又は不可逆的な危害の恐れがある場合に、十分な科学的な確実性がないこと

が、環境の劣化を防ぐため、コスト効果のある措置を遅らせるための理由に使われてはならない」(リオ宣言15項)として明文化された。言い換えるならば、ある生物種の生息について何らかの危険性が認識されるならば、その危険性がないことが速やかかつ完全に証明されない限り、予防的措置として何らかの保護策が直ちに導入されるべきと考える立場である。

この原則によるならば、先の国連総会決議の4項 a に挙げられた条件が速やかかつ完全に満たされない限り、即ち流し網漁の継続が環境システムに影響を与えないことが期限内に当事国によって証明されない限り、予防的措置として流し網による公海での漁業は禁止される (Findlay and Searle, p.100; Burke et al, pp.142-144, p.168f)。しかし統計上十分な調査を行うには期間が短すぎたし、また、ようやく収集され始めたデータの分析に着手しはじめたばかりの1991年12月、国連総会は46/215号決議を採択した。同決議は「44/225号決議3項に従い、この漁法が海洋資源の保護と持続可能な管理を脅かすような悪影響を及ぼさないと結論付けることは出来なかった」(決議前文)として、89年の決議を実施に移すよう加盟国に勧告した。周知のように国連総会決議は「勧告」であり、それ自体には何らの拘束力はないものの、公海上での流し網の使用を全面的に禁止したこの決議が履行されるなら、大規模流し網の影響について統計的データを得ることや混獲を減少させるような改良 (例えばソナー音を用いてイルカを流し網に近づけない等の方策) を施す道を閉ざしてしまうことになる (91年国連総会決議までに得られたデータについては、Burke et al, pp.144-171, pp.178-181)。

同じ頃アメリカ政府は、同様にイルカの混獲が問題視されていた旋網を使ったキハダマグロ漁についてはこれを禁止せず、アメリカ漁船による漁を継続しつつ漁法の改良を重ねることにより、混獲率を劇的に減少させることに成功した (Joseph, p.7)。これは漁法こそ異なるものの、混獲問題という同種の問題への対応において、自国の利益が関わっているか否かでかくも政策に差異を生じさせる典型的な例と言えよう。

第四章 欧州流し網紛争の激化と EC 1998年規制

1. 1992年 EC 規制

拘束力のない国連総会決議については、その実施についての法整備が加盟国によって行われなければ有効性を持ち得ない (Long and Curran, p.281)。そしてアメリカが国連総会決議を受けて、1992年12月にこれを実施に移す「公海上の流し網規制法」を制定したことについてはすでにふれた。ECにおいても、1989年の国連総会決議が行われた翌90年2月、欧州委員会は総計で2.5キロ以上の長さの流し網の使用を禁止する条項を、漁業規則の技術的細則の改正案に盛り込むことを提案した。そしてこの提案は1991年9月、欧

州議会によっても支持された。

改正理由として挙げられているように、先の国連総会決議に対し EC は賛成の立場をとっており、これに基づいて EC 委員会が流し網規制案を提案したのは自然の成り行きともいえる (1992 年 345 号規則前文; Holden, p.77)。但し、北東大西洋海域におけるイルカの混獲についての科学的調査は行われておらず、「入手可能な科学的助言」に基づいて水産資源の保護策を定めることを求めた EC 漁業規則 (83 年 170 号規則 2 条 1 項) を考慮に入れるなら、科学的根拠に言及せず流し網の使用を規制したこの EC 規則案には問題点が多い。

他方イルカ保護の国際世論が高まりつつある中、わずかに数十隻の流し網漁船の利益のためにヨーロッパの評判を落とし、「負け戦とわかっている戦いをする (fighting a losing battle) 気にはなれないとの Manuel Martin EC 漁業担当委員の発言は、彼が流し網の規制を求めるスペインの出身であったことを割り引いたとしても、委員会全体の本音をついていよう。実際 1990 年夏頃からグリーンピースの船は大西洋北東海域にも姿を現し始め、アーストラストなどの環境 NGO による欧州での宣伝活動も開始されていた。そしてここでもイルカが犠牲となっている姿が「死の壁」の表現を用いてアピールされ (その映像が実際に欧州海域によって撮影されたものであるかどうか不明であるが)、欧州世論を喚起し始めていたのである (Earthtrust, [dnwcap.html](#); Lequesne, 2004, p.121; J. Smith, p.36f)。

さて、流し網の使用を制限する委員会の提案は欧州議会の支持は受けたものの、EC 法についての決定権を持つ理事会の承認をすんなりとは得られなかった。北東大西洋海域で流し網によるビンナガマグロ漁を行っているフランス、イギリス、アイルランドや、更には地中海におけるカジキ漁に流し網を使用していたイタリアがこれに強く反対したからである (Collet, p.104f)。しかし 1991 年 12 月、理事会はバルト海を除いて 2.5 キロ (個別もしくは合計) を流し網の最長サイズとすることを承認し、EC 漁業規則の技術的細則 (1986 年 3094 号規則) を改正した 1992 年第 345 規則にこれを盛り込んだ (同規則第 1 条 8 項)。

しかし強硬に反対を続けたフランスに配慮し、同規則の発効日より遡って過去二年間以上の操業実績のあるビンナガマグロ漁船については猶予期間を与え、1993 年 12 月 31 日まで 5 キロ以下の流し網を使用することを認めた。ちなみにこの例外規定 (EC 法で言うところの *derogation*) は、1980 年代より流し網マグロ漁を始めていたフランス漁船のみに適用されるもので、2 年以上の操業実績が証明できない後発のイギリス、アイルランド漁船には適用されない (Long and Curran, p.282f)。また、サケ・マス漁に長さ 20 キロ以上もの流し網が使われているバルト海が規制対象水域からはずされたことについては、EC 加盟国以外の国 (当時) の排他的経済水域を含んでいたバルト海を巡る法的問題が指摘される。即ち EC は、バルト海の漁業問題を審議する地域委

員会の一構成員に過ぎず、単独でバルト海域の流し網使用を禁止することは出来ない。実際欧州司法裁判所も、1992 年の流し網規制がバルト海沿岸加盟国とその他の加盟国とを差別しているとの訴えに対し、「EC にその権限がない」ことを理由にこれを退けている (C-405/92, para.54f; Long and Curran, p.284)。

2. 欧州流し網論争の展開

そもそも流し網反対運動の先頭に立っていたグリーンピースも、その標的は太平洋において大規模流し網を使う日本や台湾漁船に向けられており、小規模流し網を使う欧州沿岸域の漁業者とはむしろ友好関係を維持しようとしていた (Findlay and Searle, p.104)。しかし 1991 年頃から、そのグリーンピースの姿勢にも変化が見られる。事の発端は、同年 5 月に開催された国際捕鯨委員会において、イギリスとノルウェーが繰り広げた論戦にあったようである。同会議でイギリス政府が捕鯨の全面禁止を訴えたのに対してノルウェー政府は、流し網の使用を容認して大西洋の海洋哺乳類に甚大な被害を与えているイギリス政府の「偽善」を激しく攻撃した (Findlay and Searle, p.105f)。この論争に対して何らかの姿勢を示す必要に迫られたグリーンピースは、小規模とはいえ流し網の使用を許容しているイメージを払拭するためにも、ノルウェーの主張に配慮して、とりわけ欧州沿岸域における小規模流し網の使用についても厳しい姿勢をとり始めた。そしてこの立場は、規模の大小にかかわらず流し網の全面禁止を訴えていたスペイン漁業者の利害と完全に一致したのである。

そもそもスペインがビスケー湾における流し網規制を唱えだしたのは、先にも触れたように、専ら経済的・社会的理由、もしくはイギリス、フランスに対する不公平感からくるものである。マグロ戦争において、スペイン船が流し網漁船にとどまらず他国のトロール漁船をも襲ったことは、流し網による混獲問題とはかけ離れた、地域間に根ざした複雑な利害対立の存在を物語っている。実際 1980 年代末にフランスが流し網によるビンナガマグロ漁を始めた際、スペインは航行への障害やマグロを初めとする漁業資源に対する影響、あるいは単に他国船の進入によってマグロの群れが散ってしまう (*dislocated*) ことを理由にこれに反対したが、この時点では海洋哺乳類の混獲問題には全く触れていない。しかし 1994 年の「マグロ戦争」における実力行使が欧州世論の不評を招いていたスペイン漁業者にとって、グリーンピースの出現や流し網の禁止を求める国際世論の盛り上がりはまさしく渡りに船とでも言うべき存在である。そしてそもそもイルカの保護について何の関心も持たなかったスペインのビンナガマグロ漁業者は、突如としてイルカ保護を大義名分に挙げ始め、環境 NGO とも連携を始めたのである (O'Riordan and Gillet, p.17)。

まずバスクやガリシアの船主達が、グリーンピースに加入を始めた。そしてグリーンピースと提携してイルカの保

護を訴える NGO (Itsas Geroa: 海の未来) が急遽結成され、スペインのマグロ釣り漁業者を中心に、1998年には300人の会員を集めた。そして EC 理事会において流し網規制の強化が焦点となり始めた1998年4月には、ガリシアからボルドーに至るビスケー湾沿いの漁港に船舶が派遣され、スペイン漁業者達とグリーンピースが協調して反流し網世論の喚起に努めると共に、共同で EC 漁業総局や欧州議会に対して盛んに陳情活動を行った (Lequesne, 2004, p.122, p.125)。

バスク地方の漁業者が、スペイン政府を介さずに国境を越えた運動を展開することになった背景として、グリーンピースを始めとする環境 NGO との連携以外にもバスク漁民特有の事情、即ちバスク地方がスペインにおける少数民族居住地域であることから、中央政府を通じての働きかけに抵抗感が残っていたことが指摘される。これに対し、ユー島を中心とするフランス漁業者の運動は、欧州レベルでの直接行動をほとんど伴わず、ほぼフランス国内の諸機関を通じた働きかけに限られていた。これは地方自治制度が発展しておらず、中央政府による集権的性格が強いフランスの特色を反映するものであり、少数民族地域としての自治意識が高かったスペイン・バスク地方とは好対照をなしている。実際フランス漁業者の統括団体である CNPME (Comite National des Peches Maritimes et des Elevages Marins) は、国家との協調主義 (Corporatism) を代表する団体であり、フランス漁業者は長年にわたってこの国家ギルド的団体の枠内で活動してきた。フランス政府も漁業団体の要請に応じて、「マグロ戦争」後も引き続きビスケー湾に巡視艇を派遣してグリーンピースの活動を牽制している (Lequesne, 2004, pp.43-51, p.125f; J. Smith, p.37)。

3. EC 1998年規制

1994年4月、EC 委員会は先の1992年規則を強化し、EC 海域における流し網の使用を実質的に全面禁止とする規則案を提案した。そしてこの提案は、同年9月に欧州議会による圧倒的支持を受けた。他方、同じ時期に行われたフランス海洋利用研究所 (IFREMER) の研究者による調査や、イギリス農漁業食料省の要請によってイギリスの生物学者たちが行った調査、あるいはイタリア政府によって採用された地中海における調査では、一定量のイルカの混獲が認められるものの、種の生息に危険をもたらす程度のものではないとの結論が出されていた。 (Lequesne, 2004, p.122f; Collet, p.104f)。しかしこうした科学者達による結論も、流し網の禁止を求める環境 NGO、スペイン漁業者、欧州委員会、欧州議会がかもし出す世論の中で、あまり省みられなかった。

しかし1994年から97年にかけて、流し網規制の強化問題は、担当大臣による EC 閣僚理事会で繰り返し議論されたが結論には至らなかった。フランス、アイルランド、イギリス、イタリアや、サケ・マス漁に流し網を使用していたデンマーク、スウェーデン、フィンランドも規制強化に反

対したからである (Long and Curran, p.299f)。当時の15カ国体制における閣僚理事会での各国の持ち票総数は87票であり、EC 法の可決に必要な「特定多数 (qualified majority)」は62票である。言い換えるなら、理事会の決議を阻止できるいわゆる「阻止少数 (blocking minority)」は26票ということになる。そして流し網の規制強化に反対する加盟国、即ちイギリス (10票)、フランス (10票)、イタリア (10票)、スウェーデン (4票)、デンマーク (3票)、アイルランド (3票)、フィンランド (3票) の票を加算すると43票となり、阻止少数を大きく上回る。

この票数だけをみれば流し網の全面禁止を可決することは難しそうに見えるが、これらの国々のうち、最も問題視されていた流し網によるビンナガマグロ漁に従事しているのはイギリス、フランス、アイルランドのみであり、これらの加盟国による反対票は23票に過ぎず、阻止少数には達しない。実際サケ・マス漁に流し網を利用するデンマーク、スウェーデン、フィンランドの北欧諸国は、先の1992年規則と同様にバルト海域が規制からはずされるならば、規則案に合意する可能性があった。他方、地中海においてカジキ・マグロ類を漁獲するイタリアの姿勢も揺れ動いていた。イタリアは1996年以来アメリカより、先に紹介した「公海上の流し網規制法」に基づく制裁措置を視野に入れた政治的圧力を受けており、イタリア政府も金銭面での補償を求める条件闘争へと戦術を転換し始めていたからである (Lequesne, 2004, p.123; Long and Curran, p.297)。

しかし EC 全体が次第に流し網の全面禁止へと傾きつつある中、閣僚理事会は規制案の採択を先送りし続けた。その主な理由としては、票の大小にかかわらず、EC の主要国であるイギリスとフランスが一致して流し網の禁止に反対していたことや、国名のアルファベット順で半年毎のローテーションが決められていた閣僚理事会の議長国に、相次いで流し網の規制に反対する国が就任していたこと (1995年前半期フランス、1996年前半期イタリア、1996年後半期アイルランド) が挙げられよう。

しかしこうしたムードも1997年5月のイギリス総選挙で、労働党のブレア政権が成立したことにより一変する (Lequesne, 2004, p.124f)。イギリスにおいて欧州反流し網ネットワークの一翼を担っていた王立動物虐待防止協会 (the Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals) と王立鳥類保護協会 (the Royal Society for the Protection of Birds) はイギリス労働党の主要な支持団体であり、およそ100万人の会員をかかえていた。こうした労働党の支持母体である環境保護団体の意向を受けて、新政権の農業大臣 Jack Cunningham や副大臣 (漁業担当) の Elliott Morley は、EC による流し網の規制強化に賛成の立場をとっていた。更にイギリスは1998年前半期において閣僚理事会の議長国を務めることとなっていたため、ブレア政権はその間に流し網禁止を実現させることを公約していた。

イギリスはまず流し網規制に対する閣僚理事会での賛成

票を確保するため、先にふれたバルト海における例外措置を打ち出した。又、イタリア政府に対しても配慮が行われ、流し網漁船を他漁法漁船に転換する場合には補助金が支出されることになった(1997年292号決定)。但しこの決定はイタリア漁船のみを対象としたため、流し網規制の決定後に他国から不満が噴出し、イギリス、フランス、アイルランド、スペイン漁船にも適用されるよう改正された(1999年27号決定)。こうして1998年6月8日、閣僚理事会は1998年1239号規則を可決し、2002年1月1日よりバルト海を除き、EC漁船による流し網の使用を実質的に禁止したのである。「実質的に」というのは、同規則11条が長さ2.5キロまでの流し網の使用を認めながらも、対象魚種を厳しく制限したからである。そして同規則付表VIIIは、すべてのマグロ類の漁獲に際しての流し網の使用、及び流し網を用いて漁獲されたこれらの魚種をEC域内の港において水揚げすることを禁止した。

理事会での投票に際し、結局決議に反対票を投じたのはフランスとアイルランドのみで、イタリアは棄権した。尚この規則、及び先行した1992年流し網規則は、排他的経済水域を越えて公海上における加盟国漁船に対しても適用される。共通漁業政策にかかわるEC法令が公海上においても適用される範囲やその法的根源、及び欧州司法裁判所による関係諸判例についての分析は本論の紙幅をはるかに超えるため、稿を改めて論じてみたい(Case C-405/92 para. 12ff; Long and Curran, pp.285-289)。

1998年規制の結果、ビスケー湾をはじめとする北東大西洋海域における流し網漁は一部の密漁行為を除いてほぼ姿を消し、フランス、イギリス漁船は再びトローリング・竿釣り漁法によるビンナガマグロ漁に復帰した。機械化に伴って省力化が進み生産性が高まったことや傷みの少ないマグロが珍重され出したこと、更に先に紹介したように漁法の転換に際して補助金が支出されるようになったこともあり、現在ではかつての流し網漁船の数をはるかに越える200隻余りの英仏漁船がビンナガマグロ漁に従事している(Garez, p.40f)。他方、地中海でのカジキ・マグロ漁については、EC加盟国以外の漁業水域と隣接していることから査察が困難なこともあり、未だ流し網による密漁が横行して環境保護団体との小競り合いが尽きないようである。ただ、地中海における密漁はイタリア船だけでなく、そのかなりの部分が流し網に反対していたはずのスペイン船によっても行われているという実態については、この問題の複雑さを思い知らされるばかりである(Silvani et al, passim)。

第五章 流し網問題に見る欧州政治の変容

漁業政策に限らず、いわゆる環境問題にかかわる政策は最新の科学的知見に基づいて決定されることを建前としている。しかし多くの場合、科学的知見によって政策が決定されるのではなく、政策を正当化する科学的知見が「事後

に(post-facto)」取捨選択されているのが実情である(Bache and Evans, p.263f)。他方ウェリントン会議や国連決議において、沿岸国による流し網の使用が事実上容認されたことは、沿岸国による流し網規制への動機がそもそも海洋哺乳類の混獲防止にあるのではなく、むしろ他国の漁船による自国周辺海域での資源の乱獲を防ごうとする、漁業資源をめぐる経済的・政治的な動機が背景にあったことをうかがわせる。こうした事情は、サケ資源を巡る紛争を抱えていたアメリカ・カナダ政府による流し網問題を巡る対応や、本編で扱ったビンナガマグロ漁を巡る欧州での紛争においても指摘される。

本論でも度々引用したBurke et alの論考はその全編を通じて、流し網を規制する過程において政治的判断が優先され、科学的知見が余りにも軽視されたことを激しく非難している。これに対し、科学的知見が政策に生かされていないことを認めながらも、現実には科学的知見は政治的意思決定過程における諸要因の一つに過ぎず、むしろこれを恣意的に取捨選択して利用している政治的・社会的・経済的背景とそのシステムについての研究を進めるべきであるとするBache et alの見解は傾聴に値しよう(Bache and Evans, p.259)。

欧州政治においても、共通漁業政策が科学的知見に基づくことを求めた1983年漁業規則の採択以来、環境・漁業政策を巡る政治的・社会的背景は大きく変動してきた。周知のごとく1980年代以来、各国議会や欧州議会に「緑の党」を初めとする環境政党が議席を確保するようになった。そしてこれにつられるように、グリーンピース、アーストラスト、世界自然保護基金(WWF)、動物福祉協会(Animal Welfare)など環境問題に取り組む国際NGOがEC本部のあるブリュッセルに競って事務所を構え、欧州委員会の環境総局や漁業総局、欧州議会における環境委員会や漁業委員会などへ活発なロビー活動を始めた。又、各国の環境NGOは欧州規模のネットワークを築き上げ、欧州世論を盛り上げると共に各国政府に対する圧力を強めた。この傾向は、1987年7月に発効した単一欧州議定書(Single European Act)により、初めてEC共通政策の一つとして環境政策が掲げられ(現行条約3条, 174条)、更に1993年に発効したマーストリヒト条約において、環境問題に対する欧州議会の関与が強化されたことによって加速された(Mazey and Richardson, pp.141-155; Lequesne, 2004, p.115)。

各環境NGOは、欧州議会議員といわゆるインターグループ(Inter-group)を形成して活動しているが、1994年以降、欧州議会が再三にわたってEC海域における流し網の使用禁止を求める決議を行い、規則の採択を渋っていた理事会に圧力をかけてきたのは、海洋哺乳類の保護を求める環境NGOによってネットワーク化された欧州議会インターグループの影響力が決定的な役割を果たしている。他方、欧州企業が自社製品にエコ・ラベルの導入を決めたことなどからも窺えるように、各NGOによる啓蒙活動の結果、欧州市民の

間における海洋環境保護の意識は急速に高まっている。ちなみに1998年流し網規制において決定的役割を果たしたイギリスでは、同時期、既に環境保護団体の構成員の総数がイギリス諸政党の党員総数をはるかに超えている(Lequesne, 2004, p.40f, pp.113-130; Daw and Gray, p.195; R. Smith, p.161)。

こうした欧州漁業政策・環境政策に関わる欧州横断的なネットワークの形成と同時に、EC本部においてもEC委員会を中心に、漁業・環境政策の脱国家化もしくは欧州化を志向する動きが強まった。もともと水産資源や汚染物質が国境を越えて移動するものである以上、国境を越えた資源管理及び環境保全策が必要とされることがEC共通漁業政策の存在意義として掲げられてきた。しかし現実には漁業規制の決定に際しては「国益」が議論の焦点となり、とりわけ翌年度のTACとQuota及び各海域における漁業規制を決定する漁業担当閣僚理事会は、各国漁業団体からの陳情、時には政治的脅しを受けて集まる各国漁業担当大臣が、まさに「国益をかけて」交渉にひどく騒ぎとなっている。漁業規制がこのような場で決着させられるなら、各国政府代表は自国漁業者を保護するため少しでも漁獲割当を増やそうとすると共に、自国に不利な規制の緩和をはかろうとする。こうした姿勢が例年のごとく資源保護を二の次にした「政治決着」を生み、漁獲割当量を水増しし、実効ある規制の実現を阻んできた。これこそが、80年代におけるEC共通漁業政策が「完全な失敗」に終わったと評される最大の理由でもある(Daw and Gray, p.191f; Holden, pp.56-70; Karagiannakos, pp.238-243; Holden, passim; 稲本, 2005, p.74)。

流し網規制に見られるように、バスク漁業者、環境NGO、欧州委員会、欧州議会による国境を超えた連携が力を発揮したことは、欧州漁業団体のあり方、ひいてはEC共通漁業政策の運営に一石を投げかける「事件」となった。そしてEC流し網規制問題において専ら自国政府を通じて運動を展開してきたフランス漁業者達も、この論争を通じて国境を超えた連携の重要性を学び、これまでの国家中心的な姿勢を転換しようとする傾向が見られ始めた。1998年初頭、フランス・ユー島漁業者は、多国間ネットワーク形成の第一歩として、同じく流し網を使用してきたイタリアのカジキ漁業者との連携を模索し始めた。そして同年2月には、フランス、イタリア両国の流し網製造者の仲介と資金援助により、シシリー島においてユー島漁業者とイタリア漁業者との会合が持たれた。更に1998年9月、ユー島漁業者は流し網規制措置の無効を訴え、欧州司法裁判所に提訴を行った。この提訴は結局2000年2月に退けられたものの(C-138/98)、提訴に乗り気でなかったフランス政府の頭越しにフランス漁業者が直接欧州機関に訴えかけはじめたという点において、欧州水産業をめぐる利害代表のあり様が、国家・政府を介したもから国家を超えた「transnational」なものへと変化しつつあることを感じさせる(Lequesne, 2004, p.126ff)。

本論の二章において考察したように、欧州海域における流し網問題とは、本来スペイン・バスク地方漁業者と他国漁業者の間における、地域的利害にかかわる排他的な問題であった。それが国際世論の動向、もしくは欧州規模の開放的ネットワークを通じて脱国家化し、欧州政策に取り込まれた。この事例は明らかに、従来の排他的(exclusive)な伝統的国家間交渉とは異質な、グローバル化・ネットワーク化した社会における新たな開放的・包括的(inclusive)な意思形成システムの出現をうかがわせる。こうした趨勢を受けてEC本部においても、2002年漁業規則の改正過程において、欧州規模のネットワークを持つ漁業団体や環境NGOを含む市民団体を構成メンバーに加えた「漁業諮問委員会(Advisory Committee on Fisheries and Aquaculture)」や、国境を越えた海域ごとの関連諸団体をメンバーとする「地域諮問評議会(Regional Advisory Council)」を創設し、これを正式にEC政策立案過程に取り込んだ(1999年第478号決定passim; 2002年第2371号規則第31条)。これは、欧州市民の世論がEC政策の策定に十分反映されていないとする「民主主義の赤字(Democratic Deficit)」批判に応えるため、国家以外の「マルチ・レベル」の諸団体である地方自治体、市民団体、各種利益団体等の意見を直接集約し、これらを政策決定のプロセスに組み入れようとする「マルチレベル・ガバナンス」の一環でもある(稲本, 2005, pp.78-81)。

本論は一部NGOによるセンセーショナルな宣伝活動や、あるいは大多数の参加者が当事者でもない非専門的な機関を舞台とし、科学的知見を無視した感情的な議論が繰り返られる実態を支持するものではない。しかし国境を超えた対策と多くのアクターの参加が求められている点において、漁業問題もしくは広く環境問題はグローバル化を象徴する課題でもある。従って、国益の実現を最優先とし、国家以外のアクターを排した国家間のパワーゲームを基本とする従来の枠組みが、こうした問題の解決にふさわしい場であるかどうか再検討されねばならないだろう。こうした中、80年代における共通漁業政策の失敗に鑑み、欧州規模でネットワーク化された漁業団体や市民組織、更には学術経験者を同じテーブルにつかせ、そこでの議論から生み出された幅広い意見や合意を政策立案に取り入れようとするECの試みを今後も注視していきたい。

参考文献

- BACHE, Ian (1998), *The Politics of European Union Regional Policy; Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping ?*, Sheffield Academic Press
- BACHE, Sali Jayne / EVANS, Nathan (1999), Dolphin, albatross and commercial fishing: Australia's response to an unpalatable mix, in *Marine Policy*, Vol.23, No.3. pp.259-270
- BANCHOFF, Thomas / SMITH, Mitchell P. (1999), Introduction, in T.Banchoff/M.P.Smith (eds.), *Legitimacy and the European Union; the contested polity*, Routledge, pp.1-23
- BURKE, William T. / FREEBERG, Mark / MILES, Edward L. (1994), *United Nations Resolutions on Driftnet Fishing: An Unsustainable*

- Precedent for High Seas and Coastal Fisheries Management, in *Ocean Development and International Law*, Volume 25, pp.127-186
- CONCEICAO-HELDT, Eugenia da (2004) *The Common Fisheries Policy in the European Union*, Routledge
- COLLET, Serge (1996), Leviathan Management or Customary Administration: the Search for New Institutional Arrangements, in K. Crean / D. Symes (eds.), *Fisheries Management in Crisis*, Fishing News Books, pp.99-109
- DAW, Tim / GRAY, Tim (2005), Fisheries science and sustainability in international policy: a study of failure in the European Union's Common Fisheries Policy, in *Marine Policy* 29, pp.189-197
- GAREZ, Beatrice (2006), Driftnet Fishing: Other ways of fishing, in *Samudra* 44, p.40f
- HOLDEN, Mike (1994), *The Common Fisheries Policy*, Fishing News Books
- FINDLAY, M / SEARLE, A.E. (1998), The North East Atlantic albacore fishery: a Cornish crisis of confidence, in *Marine Policy* 22, pp.95-108
- IMIG, Doug (1995), Fishnets, Internets, and Catnets: Globalization and Social Movements,
<http://wcfia.harvard.edu/ponsacs/seminars/Synopses/s95tarro.htm>
- JOSEPH, James (1994), The Tuna-Dolphin Controversy in the Eastern Pacific Ocean: Biological, Economic, and Political Impacts, in *Ocean Development and International Law* 25, pp.1-30
- KARAGIANNAKOS, A. (1996), Total Allowable Catch (TAC) and quota management system in the European Union, in *Marine Policy* 20
- LEIGH, Michael (1983), *European Integration and the Common Fisheries Policy*, Croom Helm
- LEQUESNE, Christian (2000), The Common Fisheries Policy, in H. Wallace / W. Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, pp.345-372
- LEQUESNE, C. (2004), *The Politics of Fisheries in the European Union*, Manchester Uni Press
- LONG, Ronan J. / CURRAN, Peter A. (1998), *Enforcing the Common Fisheries Policy*, Fishing News Books
- MARKS, Gary (1993), Structural Policy and Multilevel Governance in the EC, in A.Cfruny and G.Rosenthal (eds.), *The State of the European Community, vol.2; The Maastricht Debates and Beyond*, Lynne Rienner
- MAZEY, Sonia / RICHARDSON, Jeremy (2002), Environmental Groups and the EC: Challenges and Opportunities, in A. Jordan (ed.), *Environmental Policy in the European Union*, Earthscan, pp.141-156
- O'RIORDAN, Brian (1995), The turbot war; Flying the Canadian flag, in *Samudra* 12, pp.37-39
- O'RIORDAN, Brian / GILLET, Pierre (1994), Fish Wars: Putting up the barricades, in *Samudra* 10&11, pp.17-22
- SILVANI, L. / GAZO, M. / AGUILAR, A. (1999), Spanish driftnet fishing and incidental catches in the western Mediterranean, in *Biological Conservation* 90, pp.79-85
- SMITH, James (1994), Environmentalists: Join with the likes of Greenpeace?, in *Samudra* 10&11, pp.35-37
- SMITH, Randall (2001), The Development of Environmental Policy in Britain, in H.Heinelt / T.Malek / R. Smith / A. E. Toller (eds.), *European Union Environment Policy and New Forms of Governance*, Ashgate, pp.157-166
- URGESE, Joseph (1998), Dolphin Protection and the Marine Mammal Protection Act Have Met Their Match: The General Agreements of Tariffs and Trade, in http://www.animallaw.info/articles/art_details/print.htm
- WISE, Mark (1984), *The Common Fisheries Policy of the European Community*, Methuen
- WESE, Mark (1996), Regional Concepts in the Development of the Common Fisheries Policy: the Case of the Atlantic Arc, in Crean / Symes (eds.), *Fisheries Management in Crisis*, Fishing, pp.141-158
- 稲本 (2002), 欧州連合 (EU) における「民主主義の赤字」と「マルチレベル・ガバナンス」, 東京水産大学論集第 37 号所収
- 稲本 (2003a), 欧州連合 (EU) の「地域政策」と「マルチレベル・ガバナンス」, 東京水産大学論集第 38 号所収
- 稲本 (2003b), 「Quota Hopping」に見る EC 共通漁業政策の問題点, 東京水産大学論集第 39 号所収
- 稲本 (2005), 2002 年 EC 共通漁業政策の改革と「マルチレベル・ガバナンス」, 東京海洋大学研究報告第 1 号所収
- 岩崎・グッドマンまさみ (2002), カナダ北西海岸におけるサケをめぐる対立 —ブリティッシュ・コロンビア州先住民族のケース—, 秋道智禰・岸上伸啓編『紛争の海 水産資源管理の人類学』人文書院 所収
- 布施 勉 (2001), 環境保護のための自由貿易制限 —米国のマグロ輸入制限事件—, ジュリスト No.156 所収

参照法令・決議・宣言

○国際宣言・決議

- Tarawa Declaration on Drift Net Fishing of 1989
- Wellington Convention for the Prohibition of Fishing with Long Driftnets in the South Pacific of 1989
- UN General Assembly Resolution 44/225 of 1989: Large-scale pelagic driftnet fishing and its impact on the living marine resources of the world's oceans and seas
- UN General Assembly Resolution 45/197 of 1990: Large-scale pelagic driftnet fishing and its impact on the living marine resources of the world's oceans and seas
- UN General Assembly Resolution 46/215 of 1992: Large-scale pelagic drift-net fishing and its impact on the living marine resources of the world's oceans and seas
- Rio Declaration on Environment and Development of 1992

○合衆国法

- Marine Mammal Protection Act of 1972, amended in 1988 (16 U.S.C. Sec.1371)
- Restriction on importation of fishery or wildlife products from countries which violate international fishery or endangered or threatened species programs (25 U.S.C. Sec.1978)
- Driftnet Impact Monitoring, Assessment and Control Act of 1987 (16 U.S.C. Sec.1822)
- Dolphin Protection Consumer Information Act of 1990 (16 U.S.C. Sec.1361 - 1370)
- High Seas Driftnet Fisheries Enforcement Act of 1992 (16 U.S.C. Sec.1826a-1826c)

○EC法・関連条約・判例

- Regulation (EEC) No 2141/70 of the Council of 20 October 1970 laying down a common structural policy for the fishing industry
- Regulation (EEC) No 2142/70 of the Council of 20 October 1970 on the common organization of the market in fishery products
- Council Regulation (EEC) No 170/83 of 25 January 1983 establishing a Community system for the conservation and management of fishery resources
- Treaty concerning the accession of the Kingdom of Spain and the Portuguese to the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (June 12, 1985)
- Council Regulation (EEC) No 3094/86 of 7 October 1986 laying down certain technical measures for the conservation of fishery resources

Council Regulation (EEC) No 345/92 of 27 January 1992 amending for the eleventh time Regulation (EEC) No 3094/86 laying down certain technical measures for the conservation of fishery resources
 Case C-405/92, Judgment of the Court (Sixth Chamber) of 24 November 1993. - Etablissements Armand Mondiet SA v Armement Islais SARL
 Council Decision (EC) No 292/97 of 28 April 1997 on a specific measure to encourage Italian fishermen to diversify out of certain fishing activities
 Council Regulation (EC) No 1239/98 of 8 June 1998 amending Regulation (EC) No 894/97 laying down certain technical measures for the conservation of fishery resources
 Council Decision (EC) No 27/99 of 17 December 1998 on a specific measure to encourage diversification out of certain fishing activities and amending Decision No.292/97
 Commission Decision (EC) No 478/1999 of 14 July 1999 renewing the Advisory Committee on Fisheries and Aquaculture
 Council Regulation (EC) No 2371/2002 of 20 December 2002 on the conservation and sustainable exploitation of fisheries resources under the Common Fisheries Policy

Web Sites

○ Greenpeace Archives

<http://archive.greenpeace.org/pressreleases/oceans/1998jun4.html>
 GREENPEACE DISABLES ILLEGAL ITALIAN DRIFTNET WHILE FISHERMEN THROW FLARES AND KNIVES AT INFLATABLES CREW
<http://archive.greenpeace.org/comms/fish/drift01.html>
 COMMENTS ON THE ITALIAN PLAN TO ELIMINATE DRIFTNETS

○ Earthtrust Web Sites

<http://www.earthtrust.org/donwhite.html>
 DONALD WHITE President, EARTHTRUST
<http://www.earthtrust.org/dnwcap.html>
 Earthtrust and Driftnets:A Capsule History from 1976-1995
<http://www.earthtrust.org/dnw.html>
 EarthTrust's "DriftNetwork" Program
<http://www.earthtrust.org/dnpaper/history.html>
 HISTORY OF DRIFTNET FISHERIES IN OPERATION

1998年 EC 流し網規制にみる新たな国際関係

稲本 守

(東京海洋大学海洋政策文化学科)

1998年、ECは加盟国漁船による流し網の使用を2002年度より事実上禁止する98年1239号規則を採択した。本論はまず、この規則制定に結びついた歴史的背景でもあるスペイン、フランス間の「マグロ戦争」の経緯について明らかにした。そして1989年と1991年の国連総会決議において象徴される国際的逆流し網世論の形成について検討した後、本来極めて地域的である漁業論争が、欧州規模の逆流し網ネットワークの形成によって、いかにして欧州化されるに至ったか考察する。最後に本論はこの事例を、ECにおけるマルチレベル・ガバナンス、即ち従来の排他的国家間交渉に代わって、地域レベル、国家レベル、欧州レベルで活動する組織を包括的な意思形式プロセスに加えようとする試みと対比させて論じている。

キーワード： EC, EU, 流し網, 国連総会決議, マグロ戦争