

TUMSAT-OACIS Repository - Tokyo

University of Marine Science and Technology

(東京海洋大学)

「責任ある漁業」に関する一考察

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2008-03-27 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 渡辺, 浩幹, 小野, 征一郎 メールアドレス: 所属:
URL	https://oacis.repo.nii.ac.jp/records/128

「責任ある漁業」に関する一考察

渡辺浩幹^{*1}・小野征一郎^{*2}

Analytical Review of the Elaboration Process of FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries

Hiromoto Watanabe^{*1} and Seiichiro Ono^{*2}

(Received August 31, 1999)

The elaboration of the Code of Conduct for Responsible Fisheries initiated by the Cancun Conference and proceeded by FAO is analytically reviewed in general and in detail particularly for the Cancun Conference. Based on the general trend to closer relationship among fisheries, environment and trade, the Cancun Conference focused on the unilateral trade measures for particular fishing methods and high seas fisheries issue having been discussed simultaneously during the preparatory process for the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED). One of the major outcomes of the Cancun Conference was further elaboration of the International Code of Conduct for Responsible Fisheries by FAO.

Having taken the mission delegated by the international community, FAO initiated the consecutive consultations for elaborating the Code. The Informal Working Group on the General Principles for the International Code of Conduct on Responsible Fishing held in February 1994 proposed the Draft General Principles consisting of sixteen principles. Those principles prepared on a "fast track" oriented the following process of elaborating other thematic Articles as well as Article 6 "General Principles" of the completed "Code of Conduct for Responsible Fisheries".

The authors carefully examined the process of elaboration and extracted basic ideas underlying the Code so as to consider practical application of the Code as principles of fisheries policies.

1. はじめに一問題の所在一

1995年11月FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) 総会において採択された「責任ある漁業のための行動規範」(Code of Conduct for Responsible Fisheries¹⁾)—以下、「行動規範」と略す—は、水産業に対するグローバルな指導理念として世界的に影響を及ぼしていくと考えられる。すでにアメリカ・カナダにおいては、「行動規範」をベースに自らの政策目的を反映した独自の「行動規範実施計画」を作成し、また東南アジアにおいても、東南アジア漁業開発センター (SEAFDEC) がアジア版の「行動規範」を策定す

*1 Fisheries Agency, Kasumigaseki 1-chome, Chiyoda-ku, Tokyo 100-8907, Japan (水産庁)

*2 Department of Fisheries Resource Management, Tokyo University of Fisheries, Konan 4-chome, Minato-ku, Tokyo 108-8477, Japan (東京水産大学資源管理学科)

るために主導的役割を果たしている²⁾。それは直接には、国際漁業の管理問題に端を発しているが、国内漁業を含み、あるいは養殖業・加工業にも及び、水産業全般にわたる包括的内容を表現する。水産業の政策理念として「行動規範」をどのように受けとめるか、また「責任ある漁業」をいかに理解し水産業の実態に即してどのように実現していくかが、日本にとっても早晩重要な課題となろう。「責任ある漁業」とは何か、その内容を究明することが本論のテーマであるが、この検討を通じて日本の漁業理念を構築する手がかりを模索したい。

世界の有力国で漁業の地位が日本ほど高い国はない。それが故にこれまでひたすら「実績主義」を唱え、往々にしてその時々の場合当たりの対応にとどまっていた。しかし日本が「経済大国」・「漁業大国」として、世界の漁業秩序を主導していこうとするならば、従来の現場主義的・利害調整的ビヘイビアに抜本的再検討を加える必要があると思われる。我々が漁業理念にアプローチを試み、また日本の水産国際政策に論及し相応の関心をもつ所以である。一方にはそもそも漁業それ自体を否定しているのではないかと疑いたくなる議論—極端な環境論者—があり、他方には「乱獲」を専らとするパルス漁業—日本もこの経験にはこと欠かない—が存在する。アメリカの漁業政策が環境運動に強く影響され、それが国際漁業に投影されていることはよく知られていよう。一度原点に立ちかえって漁業の立脚点・政策理念—漁業倫理—を追求する必要があるのであって、この視角からすれば、長期間をかけ衆知を集めた「行動規範」の検討・分析³⁾は最適のテーマである。

以下、あらかじめ本論のあらましを述べておこう。2では「責任ある漁業」を生み出す発端・契機となった「カンクン宣言」を紹介し検討する。前もって述べておけば、捕鯨モラトリアムにつぐ、国連決議による公海流し網モラトリアム以後、日本の水産国際政策の転換が始まっていたが、それを念頭におきながら3において、国際的議論の動向をスケッチし、「責任ある漁業」の概念が煮詰められていく経緯を究明する。4を概念の検討・分析にあてるが、「行動規範」に対する問題関心が乏しいことを考慮して、その核心である一般原則の英文および訳文、さらに逐条解釈・コメントを付録として掲げた。本論は付録に対する背景説明・分析ともなっている。最後に5において、「責任ある漁業」を漁業理念として育てていく必要性を指摘し全体をしめくくるが、その際2・3をうけて、日本の政策転換のサーベイを試みよう。総じて日本の水産国際政策に必要な注意を払いたい。

2. 「カンクン宣言」

「行動規範」が採択・公認されるまでには漁業と環境および貿易との関わりを基本として、多くの複雑な経緯がある(図1参照)。それを次第に明らかにしていくが、「責任ある漁業」をめぐる国際的論議の契機・端緒となったのは「カンクン宣言」であった。FAO自体も、カンクン会議に先立つ91年3月、第19回水産委員会(Committee of Fisheries: COFI)において、「責任ある漁業についてのガイドラインの必要性」(the need for guidelines on responsible fishing)⁴⁾を提案しているが、それは漁具の選択性等に重点をおいた技術的なガイドラインを念頭においており、「行動規範」に結実していくような包括的概念ではなかった。以下、

「責任ある漁業」に関する一考案

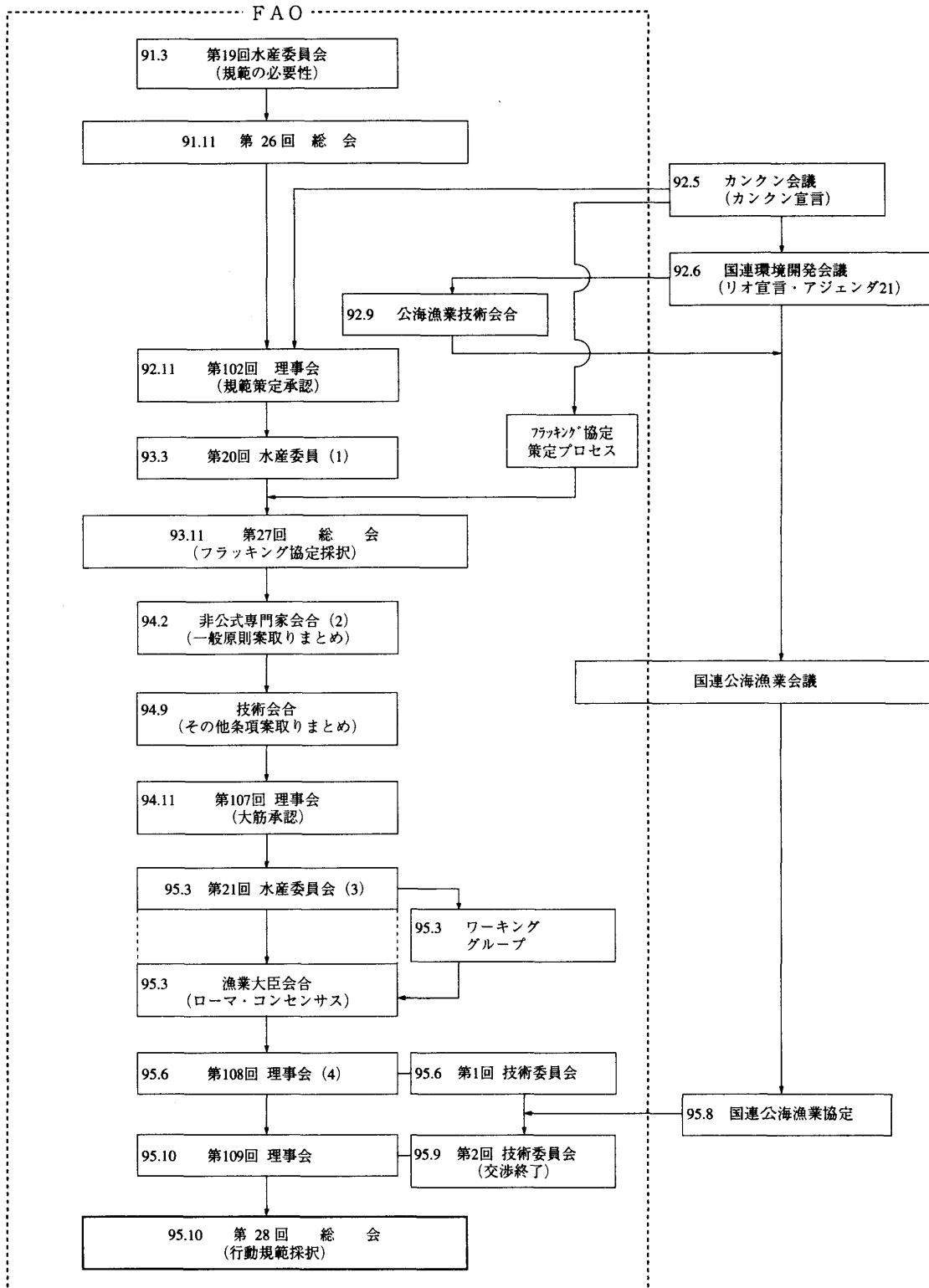


図1. 「行動規範」採択までの流れ

92年5月メキシコの主催により開催された「責任ある漁業に関する国際会議（カンクン会議）」の背景を説明することから始めよう。

東部熱帯太平洋におけるいわゆる「イルカ巻き」（イルカの下にキハダマグロがついて回遊するという習性を利用して、イルカを目標に網をまく大型巻き網漁業）によるイルカ混獲を防止する目的で、アメリカは海産哺乳動物保護法（MMPA）に基づき、90年10月、自国漁業者の混獲頭数を上回るイルカを混獲している国として、まずメキシコからのキハダマグロの輸入を禁止し、その後ベネズエラとバヌアツも禁輸対象国に加えた（第1エンバーゴ）。さらに91年5月、それらの国からキハダマグロを輸入している国からのキハダマグロ製品の対米輸入も禁止した（第2エンバーゴ：日本も対象国に含まれた）。これに対しメキシコは、同措置が当時のGATT（関税および貿易に関する一般協定）違反にあたる一方的貿易措置であるとして、90年11月アメリカを提訴し、91年9月GATTパネルで勝訴した。

しかしメキシコは北米自由貿易協定（NAFTA）への悪影響を考慮し、GATT理事会に対してパネルの結論採択の要請は取りやめた⁵⁾。このような状況を背景としてUNCEDのわずか1カ月前、66カ国・8国際機関が参加し、世界の漁業担当官のトップを集めカンクン会議が開催された。メキシコの目的は、GATTパネルでアメリカに勝訴した自信と、しかし漁業を超えた外交的配慮から理事会採択を見送らざるを得なかった悔しさをバネに、アメリカの一方的貿易措置を糾弾しつつ、どういう漁業であれば国際的にも受け入れられるのか、すなわち「責任ある漁業」であるのか、を正々堂々と議論しようではないかということにあった⁶⁾。

その成果が、“CONSIDERING”、“DECLARES”、“AGREES”の3パートからなる「カンクン宣言」（以下、「宣言」とする）にほかならない。「宣言」はまず“CONSIDERING”において、栄養源としての水産物の重要性・海洋環境保全の重要性・深刻な過剰漁獲能力を指摘したのち、「責任ある漁業」を、①環境と調和した持続的な漁業資源の利用、②生態系、資源またはその質に害を与えない漁獲及び養殖の実施、③衛生基準の要請を満たす加工を通じた付加価値向上、④消費者が良質の水産物を得られるような商業活動の実施、以上4点を包括する概念として提示する⁷⁾。さらに国連環境開発会議（UNCED）との関連、前述した第19回水産委員会における提案に言及したのち、20項目にわたる「宣言」を掲げる（“DECLARES”）。

その詳細は省略するが、ラテン・アメリカ諸国の思いの丈が異例の長文となった15を筆頭として⁸⁾、国際漁業問題に多くを割きながらも（3・10・11・12・13）、持続的利用と開発を原則・枠組みとして（1・2・4・5・6）、「責任ある漁業」の基本理念を「宣言」は明示している。当初FAOの念頭にあった技術的ガイドラインにとどまることなく、養殖・加工もあわせた水産業全般をEEZ・公海をとわず対象とし、さらに貿易・流通も含む概念へと発展する方向付けを与えたのである。

そればかりではない。表1のⅠ～Ⅵを“AGREES”として合意し、「宣言」は漁業の国際会議において一般に「三種の神器」と呼ばれる、リフッキング防止協定・国連公海漁業協定・「行動規範」の締結もしくは採択の直接的契機となったのである。すなわちⅢ・ⅣはNAFO（北西大西洋漁業条約）水域のストラドリング・ストックをめぐるECとカナダの周

「責任ある漁業」に関する一考案

知の論争に関わり¹⁰⁾、UNCEDの論議に委ね事実上棚あげされたが、95年に国連協定の締結をみた。Vは前述したようにカンクン会議の基本的背景をなす。I・II・VIに説明の要はなかろうが、「責任ある漁業」に関する国際的議論が、FAOを通じて展開していくことになったのである。

表1. 「カンクン宣言」の合意事項

- | |
|--|
| <p>I. FAOに対し、責任ある漁業に関する国際行動規範を起草するように要請する。</p> <p>II. 国連に対し、今後10年間に責任ある漁業の10年と宣言することを勧告する。</p> <p>III. 国連海洋法条約の枠組みの下で、公海資源の管理・保存のために国際協力を促進する。</p> <p>IV. UNCED・第4回準備会合における公海漁業に関する国際会議の提案について、各国が意見の相違をできるだけ早期に解決するよう要請する。</p> <p>V. 関税・非関税障壁が水産物の国際貿易および漁業資源の合理的利用に影響し、ウルグアイラウンドの交渉、GATTの一般原則、責任ある漁業の原則に合致した水産物貿易の促進措置に合意する必要がある。</p> <p>VI. メキシコに対し、「宣言」を国連事務総長、FAO事務局長、UNCED事務局長に伝達することを要請する⁹⁾。</p> |
|--|

3. 国際的議論の経緯

カンクン会議の1ヵ月後に開催されたUNCEDにおいても、「環境と開発に関するリオ宣言」や「アジェンダ21」のなかで、各国は自国の資源を開発する際に環境に害を与えない「責任」を有するとして「責任ある漁業」の励行を求めるとともに、「持続的開発」や「予防的取り組み」等の基本的概念と海洋生物資源の利用に関する具体的内容が示された¹¹⁾。またUNCEDの3ヵ月後、公海漁業技術会合が92年9月7日から15日まで開かれた。ここには国連決議により禁漁となった公海流し網が国際的にも日本に対しても強い影を落としているが、内容的・期間的に、公海漁業がこれほど広範な視点から集中的に議論されたことはなく、またテーマから見ても単なる「技術」をこえた包括的内容が表現され、採択された報告書は「行動規範」に多くの示唆を与えている。さらにUNCEDの準備会合¹²⁾から公海漁業5原則を提唱してきた日本は、アメリカ・カナダ・EU・メキシコ等とともに公海漁業会合において最も活発に発言し、世界の漁業秩序の形成に自ら能動的に参画する転機となった。UNCEDにおいてはなお従来通り守りの姿勢を堅持してきた日本は、この会合を契機に画期的転換をとげ¹³⁾、これ以後アメリカ・EUとともに、漁業の国際会議をリードしていくのである¹⁴⁾。

「FAO公海漁業技術会議報告書」は6項目からなるが、そのうち本論と直接関わる「責任ある漁業」(Responsible Fishing Practice)を説明しよう。それは漁業操業のため行動基準

の策定を求めた「カンクン宣言」を再確認し、すべての漁業に適用できる合理的なガイドの作成を要請する。とくにリフッキング問題には、緊急的な取組みと国際的抑止措置が必要であると指摘している¹⁵⁾。

カンクン会議の要請と UNCED における確認をうけ、FAO は 92 年 11 月、第 102 回理事会で「行動規範」の作成を承認するとともに実質的な策定作業に入った。以下、図 1 に記した番号順にその経過を追跡していこう。

- (1) FAO 事務局から漁船操業・水産物貿易・増養殖・調査研究・沿岸域の総合的開発の 5 項目が示され、次回（第 21 回）水産委員会までに、一般原則および 5 項目の規範案を準備することを決定した。
- (2) 第 27 回 FAO 総会において、「行動規範」の中核となる一般原則を先行して策定すべきであると勧告され、94 年 2 月、「漁業行動規範策定のための非公式専門家会合」が、日本・アメリカ・カナダ・EU を含む 27 カ国（ロシアはオブザーバー参加）からの専門家と公海漁業に関する国連会議議長等の参加により開かれ、一般原則が検討される。FAO 事務局に対して、参加国が 9 原則案を提示し、最終的には 16 項目からなる一般原則案が作成された¹⁶⁾。それがすべての FAO 加盟国および、関係する政府・非政府機関に配布されコメントが求められた。同時に並行して、一般原則案で示された方向性に従い、上記 5 項目等の具体的分野における「行動規範」の策定が開始される。9～10 月には「責任ある漁業のための行動規範に関する技術会合」において一般原則案以外の条項案が取りまとめられ、11 月の第 107 回理事会で大筋が承認された。
- (3) FAO 原案をさらに練りあげ第 21 回水産委員会に提出し、同時に設置されたワーキング・グループで検討し、引き続き開催された漁業大臣会合（水産委員会の最後の 2 日間は大臣会合に昇格した）に報告した。そこで「世界漁業に関するローマ・コンセンサス」が採択された。
- (4) 第 108 回理事会は「行動規範」を最終的に確定するために、並行して第 1 回技術委員会を設置し、公海漁業に関わる部分を除く内容をおおむね承認した。第 2 回技術委員会において、国連公海漁業協定と整合性をもって「行動規範」のすべての条項がまとまった。この最終案が第 109 回理事会を経て、第 28 回 FAO 総会において採択された。

以上の経過が物語るように、80 年代末から持ちこされた懸案であった公海漁業については、UNCED から国連へ引き継がれ、95 年 8 月、「ストラドリング魚類資源及び高度回遊性魚類資源に関する国連公海協定」（以下「国連協定」）として結実した。またカンクン会議に端を発したリフッキング（便宜置籍船）問題、すなわち国際的な漁業保存・管理の網の目をくぐるための便宜置籍船をいかに防ぐかという問題は、93 年 11 月「公海上の漁船による国際的な保存・管理措置の遵守を促進するための協定」（いわゆる「リフッキング防止協定」）が第 27 回 FAO 総会で採択され、「行動規範」の一部として加えられた。

「責任ある漁業」に関する国際的な議論は、NAFO 水域とベーリング公海の代表する公海漁業、環境問題がからまる公海流し網漁業、イルカまきやエビトロールにおける混獲といった国際漁業問題を背景とし、各国代表団ともほぼ同様の顔ぶれで、同時並行的にかつ連携を取りつつ、しかし独立した形で進み、95 年 10 月「行動規範」としてダイナミックに統合

「責任ある漁業」に関する一考案

された。それは漁業と環境および貿易との関わりを基本的テーマとし、まるで一つの山からわき出たいくつかの小さな流れが、次第に合流して大河となるが如き様相を呈している。

「行動規範」は全体として法的拘束力はもたないものの、FAO 総会において満場一致で採択されたことにより、加盟国に対して無視しえない影響力をもつと考えられる。また法的拘束力を有する「リフッキング防止協定」をその一部として包含し、公海漁業に対しては95年採択された「国連公海協定」との整合性がはかられ、最も包括的な水産業に関する国際的指針といえることができる。

4. 「責任ある漁業」の検討

「行動規範」は協定や条約と同じく条文の形をとり、FAO の発行するA5版小冊子で全41頁の分量がある（付録を含む）。さらに正式に理事会や総会の採択をへていないが、「行動規範」の実施を促進するために「漁業操業」(Fishing Operations)¹⁷⁾、「予防的アプローチの漁業への導入」(Precautionary Approach to Capture Fisheries and Species Introductions)、「沿岸域管理への漁業調整」(Integration of Fisheries into Coastal Area Management)、「漁業管理」(Fisheries Management)、「養殖業の発展」(Aquaculture Development)の5分野について、技術的指針・1～5 (FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries 1～5) —指針とする一が作成されている。いま「行動規範」の全体的構成を示せば以下の通りである。

- 第 1 条 規範の性質と範囲 (Nature and Scope of the Code)
- 第 2 条 規範の目的 (Objectives of the Code)
- 第 3 条 他の国際的枠組みとの関係 (Relationship with Other International Instruments)
- 第 4 条 実施, 実行の監視, 改善 (Implementation, Monitoring and Updating)
- 第 5 条 発展途上国の特別の要求事項 (Special Requirements of Developing Countries)
- 第 6 条 一般原則 (General Principles)
- 第 7 条 漁業管理 (Fisheries Management)
- 第 8 条 漁業操業 (Fishing Operations)
- 第 9 条 養殖業の発展 (Aquaculture Development)
- 第 10 条 沿岸域管理への漁業調整 (Integration of Fisheries into Coastal Area Management)
- 第 11 条 漁獲後の漁獲物の処理と貿易 (Post-harvest Practices and Trade)
- 第 12 条 水産研究 (Fisheries Research)

「行動規範」を採択した際のFAO 総会決議は、その冒頭において、世界の食料安全保障および経済・社会開発のための漁業の重要性と水産生物資源の持続性を保持することの重要性を謳っている。「責任ある漁業」の意味をあえて一言でいえば、環境や次世代の人類にも配慮した持続的開発を実現するための漁業であると言える。それは他から強制されることなく、漁業に関わるすべての国や人々が自ら責任をもって実現していくのであり、そこに法的拘束力のない自主的な「行動規範」の存在価値がある。

「責任ある漁業」の概念をより正確に知るためには、前節で述べたように「行動規範」のなかで最も早くから論議が開始され、その中核となった第6条・一般原則を検討することが

効果的である。

それは広範多岐な19項目(付録参照)にわたるが、大きく5点に整理・集約できよう。もちろん19項目が截然と区分できるわけではなく、相互に重なる場合もある。それに注意しながら、また「行動規範」の第1～5・7～12条¹⁸⁾、指針1～5をも念頭におきながら、第6条の全体的脈絡・構造を整序しよう。各項目の英文および翻訳と詳しい逐条解釈・コメントは付録を参照されたい。

第1は漁業管理全般に関わる内容である。一般原則—原則とする—は最初にまず、漁業の権利には責任ある漁業を行う義務が伴うことを掲げる。それを原則2・3¹⁹⁾が受けとめ、13・16が補完する。漁業が環境と共存し、漁業の権利が同時に義務と一体化しているという理念は、「宣言」には登場しない新たな発想であり、「責任ある漁業」→水産資源の効果的な保存・管理→持続的開発という論理を展開する。持続的開発はノルウェー首相・ブルントラントを委員長とする「環境と開発に関する世界委員会」(World Committee on Environment and Development)の報告書、「我ら共有の未来」²⁰⁾(Our Common Future, 1987)において提出された理念である。現在のみならず将来を見すえた持続可能な開発の実現を目ざす、その内容は「宣言」の冒頭において継承され、原則2では対象魚種のみならず生態系全般の管理を指摘する。また過剰漁獲をおさえ、水産資源の持続的利用に見合った漁獲努力量が課せられるのである²¹⁾。

1～3は原則の基軸を形成するが、13は漁業管理において透明性を確保し、水産関係者のみならず環境組織を含むすべての機関との協議を求める。16は漁業・養殖業者の理解・参加を奨励し、あわせて漁業管理における「コンセンサス」の重要性を述べる。このほかに第7条および指針4が準備され、国内・国外をとわず第1の漁業管理に、「責任ある漁業」の核心が表現されている。

第2は第1の系論とも見なされる環境保全に関わる。これは選択的漁具・漁法(6)と沿岸域管理における漁業調整(9)・生息域の保護(8)からなり、前者は技術的内容が中心をしめた91年・第19回水産委員会の重点項目であり、後者は「カンクン宣言」から登場した。環境にやさしい漁具・漁法の選択・開発・使用は第8条5で再述され、指針1も関連する。マングローブ、干潟、藻場等の生息域の保護が環境保全と直結することは言うまでもないが、第10条・指針3も関係する沿岸域管理への漁業調整について述べておきたい。これは原則9の条文よりも、第10条の冒頭が内容を表現していると思われる。その訳文を掲げよう。

各国は沿岸域の脆弱な生態系、そこに生息する有限な天然資源、沿岸域のコミュニティの資源に対する必要性の3点を考慮に入れ、持続的・総合的資源利用を達成するために、適切な政策的・法的・制度的枠組みを確実に採用する(10.1.1)

沿岸域管理・開発における漁業利益(fisheries interests)の調整(9)とは、沿岸生態系の持続的・総合的資源利用をはかる枠組みを用意することであり、それは高度成長期の開発政策により漁場環境が悪化し、漁業の環境保全に対するモニター効果が評価されようとしている²²⁾日本にとって注目し得る。ここには漁業と他産業との関係に踏み込んだ内容が表現されている。

「責任ある漁業」に関する一考案

第3は「行動規範」が採択される原動力となった国際漁業問題を内容とする。4・5・10・11・12・14・15がそれである。最も多くの条項が含まれ、幾つかは第1の漁業管理と内容が重複するが、国際関係に結びつく項目はおおむねここに収めた。第7・8条、指針1・4も同様である。このうち11はリフッキング防止協定として、10・12は国連公海協定として締結され²³⁾、第3条において確認する。4の科学的根拠は漁業管理の基本であり、二国間・多国間の研究協力を述べる。15は自明であろう。14はカンクン会議以来の懸案であり第11条が別に設けられた。水産物貿易が一方的・恣意的措置ではなく、WTO等の原則に従うという当然の内容である。

第3で重要なのは、UNCEDのリオ宣言（第15原則）により世界的に認められた予防的アプローチ（5）である。指針2が作成され、第7条5にも説明されている。

詳細は付録のコメントにゆずるが、漁業に限らず第一次産業は環境に依存する、言い換えれば環境に影響を及ぼす。漁業は環境に対する甚だしい影響にもかかわらず、「疑わしきは罰せず」の利益をこれまで享受してきた、と環境団体の多くが主張する。それはしばしば「勇み足」を含むが、必ずしも誤りではない。モラトリアム以前の70年代におけるIWCの鯨類管理、あるいはICCATのクロマグロ規制が環境保護運動による声高の主張によりようやく進展したことは否定しがたい。しかしかりに予防的アプローチを、科学的情報が不確実・不十分であるがゆえに、万全の措置を講じなければならないと漁業に無限定に適用するならば、捕鯨・公海流し網のようにモラトリアムに行きつくしかないであろう。フィードバック方式の漁業管理が提案されているが、情報の程度に応じてall or nothingではなく、漁業の規模・態様を生態系と調和させることが可能でありまた肝要なのである²⁴⁾。とりわけ国際漁業はイルカ・海鳥・海亀の混獲といった環境問題と切り離せず²⁵⁾、より一般的には漁業と環境がいかに共存していくか、予防的アプローチは「諸刃の剣」として作用することになる。

第4は途上国に関わる（17・18）。FAOは食料および第一次産業である農林水産業を所管する国連専門機関の性格上、また加盟国の構成上、途上国の発言力が強い。「行動規範」に関する議論においても同様の傾向が見られ、第5条が特別に設けられた²⁶⁾。また原則17は多くの途上国において漁業者が最貧層に属し、過酷な労働条件を強いられていることを反映する。18はやや異なった問題を含むが、途上国と関連づけて理解できよう。

第5は狭義の漁業以外の増養殖（19）、加工・流通（7）の指摘である。海面漁業資源の44%が完全利用・16%が過剰利用・6%が枯渇状態・3%が過剰漁獲からゆっくりと回復しつつある状態²⁷⁾という実態認識にたつて、残る養殖業に将来の食料供給の、また増殖には資源再生の期待が高まっている。指針5が作成され、第9条には栽培漁業を含む「責任ある養殖業」が記述される。加工・流通には第11条1に「責任ある魚類利用」が用意されているが、原則7は環境への悪影響を最小化することで結ばれている。

「責任ある漁業」を「行動規範」の核心である第6条に即して検討・分析してきた。漁具の選択性から始まった技術的ガイドラインが、環境と貿易に関わるカンクン会議を契機として一挙に国際的・内容的拮かりを獲得し、UNCED→FAOにおける一連の議論を通じて、次第に「責任ある漁業」に収斂してきたことは既述の通りである。そこでは貿易をWTOに

まかせ、世代をこえて環境に配慮した「持続的開発」が中心概念であり、漁業の権利には漁業管理・環境保全の義務が伴うのである。「無主物先占」を旨とした漁業に、水産資源が「無主物」であるからこそ野放図な「先占」に委ねるのではなく、「責任ある漁業」によって生態系の保全・管理を課したのであると考えることができる。

5. 結 語

日本は大規模公海流し網漁業に関する国連の議論等を通じ、いくつかの教訓を得た。それを整理すれば以下のごとくである。7) 国際社会に認知された形で公海漁業を継続していくためには、もはや公海自由の原則のみを盾とした議論は通用しない。1) 問題を指摘されてから後手にまわる形で論議に巻き込まれることは、例えば「害を与えないことを立証せよ」といった無理難題を押しつけられることになる²⁸⁾。先手先手で世界の議論をリードする必要がある。2) その際科学的データの重要性は変わらないが、そのみをベースに主張しても、国連総会のような漁業の非専門機関、とりわけ政治的機関において理解を得ることは至難である。3) 日本のみ、あるいは漁業国のみ主張では始めから色眼鏡で見られ説得力に欠ける。漁業を所管する国連機関であるFAOを活用する等、漁業専門家による国際的な会合において政策的提言を積極的に試み、参加国の総意を結集する必要がある。

これらの教訓を踏まえて、すでに議論が先行していたUNCED準備委員会では、91年3月ジュネーブで開催された第2回会合から、以下の公海漁業5原則を提唱してきた。

- ①持続的発展の実現 (realization of sustainable development)
- ②適切なモニタリングによる漁業の透明性の確保 (securing of transparency of fishing activities through appropriate monitoring)
- ③混獲を最小化するための漁具選択性の向上 (enhancement of selectivity of fishing gear to minimize incidental catch)
- ④調査研究の促進 (promotion of research)
- ⑤適切な取締の実施 (implementation of appropriate enforcement)

①生物資源の再生産力の範囲内での資源利用、すなわち持続的開発、②オブザーバー乗船、操業データのタイムリーな公表等による操業の透明性の確保、③非対象生物混獲最小化のための漁具の選択性、④資源の状況をより正確に把握するための科学的調査・研究の実施、⑤国際的な保存管理措置の遵守を確保するための旗国による取締まり、がその内容である²⁹⁾。カンクン会議を漁業専門家による国際的議論の場として、またUNCED、さらにはその後を睨んだ国際世論の形成のために、有効に活用すべきであると捉えたのである³⁰⁾。公海漁業技術会合には3で言及したが、日本は「公海自由の原則を標榜するのではなく、管理された公海漁業を目指すべきであるとの姿勢」³¹⁾を国際的にアピールした。公海漁業のみならず漁業全般を律する、「責任ある漁業」に向かう途を切り開いていったのである。

その結果が「持続的開発のための責任ある漁業」にほかならないが、日本は「行動規範」の採択後まもなく(95年12月)、「食料安全保障のための漁業の持続的貢献に関する国際会議」一通称・京都会議を開催し、すでに予定されていた96年の「世界食料サミット」に

「責任ある漁業」に関する一考案

関与し影響を及ぼしていくことになる。「FAOの協力による日本政府主催」という異例の形式をとった京都会議が、日本の水産国際政策の転換を物語ることは誰の目にも明らかであるが、この政策転換がすでにカンクン会議前後から始まっていたことは既述の通りである。「食料安全保障のための漁業の持続的貢献に関する京都宣言及び行動計画」の5・10条には「行動規範」を適用することが盛り込まれ、環境と共存した漁業の持続的発展とその世界食料安全保障への貢献を確認している。この成果は農業のみを念頭において進められていた「世界食料サミット」にも反映され、持続的な漁業資源の最適利用の重要性が認識されたのである³²⁾。

97年3月の第22回水産委員会においては、京都宣言および行動計画への支持が改めて確認された。FAOは今後、過剰漁獲能力の削減、サメおよび海鳥の混獲問題を「行動規範」のフォロー・アップとして優先して取り組もうとしている。さらにFAO水産局は既述の5分野に関する技術指針に加えて、「行動規範」を実施するために、「内水面漁業」、「漁獲物利用」、「海洋漁業の持続的開発のための指標」を作成した。現在8分野の指針があり、その他の分野の指針も順次作成していくことが予定されている。「行動規範」は地域および国レベルの取組みに反映され、次第に影響が広まろうとしている。

「責任ある漁業」は世界的な食料安全保障にとって、あるいは先進国・途上国をとわず当該国の漁業政策に対して、政策理念として徐々に浸透していくのではなからうか。日本の沿岸域管理が“Community-based Management”として注目・評価されていることはよく知られているが、伝統的な「浜のルール」を包括的な「責任ある漁業」とどう接合していくのか、またそれを通じて国内のみならず世界をリードする政策理念として練りあげていくことができるのかどうか、注意深く見守りたい。

海はいまや漁業者だけの専有物ではない。資源利用の遊漁者、スペース利用のマリンスポーツをもち出すまでもなく、全般に海洋レクリエーションと漁業との関係をどう築いていくかは差し迫った今日的テーマである。さらにエコロジストを含む国民一般が海にアムニティ価値を求めている³³⁾。漁業理念・漁業倫理、言いかえれば漁業に対する価値観を、単なる現実性・実効性をこえて根源的に考察することが必要である。“Think Globally, Act Locally”の基本精神にたつて³⁴⁾、新たな漁業理念を構築することが、漁業者のみならず国民全般、さらには全人類にとって、21世紀の大いなる課題として投げかけられているのである。

(注)

- 1) FAO, 1995, Code of Conduct for Responsible Fisheries.
- 2) アメリカは「行動規範」のために法律改正を行った。途上国においては、「行動規範」を起点に漁業管理にとりかかろうとしているように思われる。先進国とは逆である。
(Proceeding of the Regional Workshop on Responsible Fishing, Training Department, Southeast Asian Fisheries Development Center, Samut Prakarn, Thailand, TD/RP/41, p.450, 1997。日本水産学会漁業懇話会, 1997, 漁業懇話会報, No.40・「責任ある漁業」に向けた調査研究と技術研究－アジア太平洋地域の事例－)。
- 3) 全般に研究が乏しいが、漁業技術については精力的な取り組みが行われている。例えば日本水産学会漁業懇話会, 1998, 漁業懇話会報, No.41・「責任ある漁業」に向けた将来展望。同会報所収の, 有元貴文, FAO「責任ある漁業」と操業技術指針, を参照。
- 4) FAO, 1991, Environment and Sustainability in Fisheries (COFI/91/3) Rome, p.191.
- 5) メキシコが理事会での採択を見送ったため, 92年3月にEUがアメリカを再提訴した。結果は94年5月にアメリカの再敗訴となったが, アメリカは理事会での採択を拒否した。
- 6) 公式の議題は, A. 世界の漁業の現状, B. 水産資源と環境の管理・開発, C. 漁獲と加工, D. 水産物貿易, の4項目であったが, 焦点はイルカ混獲に関連したアメリカの一方的禁輸措置と, 当時並行して行われていたUNCED準備会合でも紛糾していた公海漁業問題であった。
- 7) 1992, Declaration of Cancun, Cancun, pp.1 - 5. 「宣言」より適宜引用するが, 本文中の数字は“DECLARES”の番号を示す。
- 8) アメリカの禁輸措置に対しては, メキシコをはじめとするラテン・アメリカ諸国が非関税障壁であるとし, イルカ・マグロ問題のみならず海亀・エビトロール問題 [カリブ海水域のエビトロールが海亀を混獲しているとしてアメリカが, 海亀を逃がす装置 (Turtle Excluder Devices = TED) を用いないトロール漁法で漁獲している国からのエビの対米輸入をキハダと同様に禁止した] についてアメリカを非難する内容を宣言案に盛りこむよう強硬に主張した。当然のことながらアメリカは, そのような貿易関係の記述を極力宣言案から削除することを主張し, 結果として「宣言」にアメリカを名指しで非難する内容は含まれなかったものの, 後述する合意事項のVとともに, カンクン会議の発端・背景となったアメリカの貿易措置を間接的に批判している。15が他に比べてひとときわ長く詳細になった所以である。
- 9) メキシコはカンクン会議後, FAOに課長クラスの職員を派遣し, 事務局内部において「行動規範」の草案策定に直接関与した。
- 10) 小野征一郎, 1999, 200海里体制下の漁業経済, 第8章公海漁業の帰趨, 東京, 農林統計協会。
- 11) 「リオ宣言」の第2原則において, 各国は「自国の資源を開発する主権的権利及びその管轄または支配下における活動が, 他の国または自国の管轄権の限界をこえた地球の環境に

「責任ある漁業」に関する一考案

害を与えないようにする責任を有する」という一般的な形ではあるが、「責任ある漁業」の推進が求められた。同宣言に基づく行動計画である「アジェンダ21」の第17章においては、持続的開発と環境保全の両立が中心テーマとなっている。公海漁業については、国連で政府間協議を続けることが第49項(e)で求められ、科学・技術的な観点 はFAOに依拠することが明確にされている。

後者は公海流し網漁業に関する国連総会の議論が必ずしも科学的な情報に基づいていなかったとの反省にたち、国連を議論の場としながらも、漁業についての唯一の専門機関であるFAOの積極的関与を予め確保している。これはUNCED直後のFAO公海漁業技術会合の開催、さらに予防的アプローチやそのためのリファレンス・ポイントについて、FAOが国連会議において公式に貢献する足がかりとなった。「行動規範」の公海漁業関連部分が後述する「国連公海協定」と整合性をもちえたのも、FAOの積極的関与をとくに漁業国が望み、それが実現したからである。

- 12) UNCED 準備会合については、外務省国際連合局監修，1993，国連環境開発会議資料集，東京，大蔵省印刷局，pp.189 - 194 参照。第4回会合（92.3.2～4.3）がきわめて重要であったことがわかる。
- 13) 野村一郎，1992，FAOの公海漁業に関する技術会議について，漁船，303，pp.28 - 43。公海会合の日本の出席者は野村一郎氏（当時・海洋漁業部参事官，現在・遠洋課長）と執筆者の1人である渡辺浩幹（当時・国際課南方漁業企画官）であった。99年11月29日野村氏とのヒアリングを行ったが、転換の経緯・根拠として以下の2点を指摘している。

第1に公海漁業の中心であるマグロ漁業において、日本は台湾・中国にくらべコスト的に劣る。資源水準が低下したなかで自由競争すれば対抗できない。それよりも第2に、略奪の最先端というイメージのある公海漁業を日本が率先して変え地位を高め、「責任ある漁業」を目ざしていると環境団体に認識させた方が戦略的に有利である。ある程度の規制を受けようが、日本以上に台・韓・中の打撃が大きい。
- 14) 野村氏の印象的発言を紹介しておく。

「…昔の日本は丸見えですよ、自国利益が。今こうなってはじめてわかるのですが、今、昔の日本と同じようにやっているのは韓国・中国ですから。つくづく思いますよね。今もリードしようという発想はまったくありませんから。…国際会議でよくも悪くもリードしているのは、漁業ではアメリカ・日本・EU。彼らは全体の議論をしますよね。…」
- 15) 前掲野村，FAOの公海漁業に関する技術会議について。
- 16) FAO，1994，Draft General Principle，Informal Working Group on the General Principle for the International Code of Conduct on Responsible Fishing，pp.1 - 4。
- 17) 武田誠一，1998，FAO「漁業操業に関する技術指針」と漁船の安全運航，漁業懇話会報，No.41に紹介がある。
- 18) 第1・2条から「行動規範」の対象範囲・問題領域・目的がきわめて広汎で包括的なことがわかる。第12条も詳細に規定されている。
- 19) 原則の6.2，6.3を指す。以下同じ。
- 20) 前掲国連環境開発会議資料集，pp.3 - 7。

- 21) 遠洋マグロ漁業の2割減船はFAOの提言に基づき実施されている。
- 22) 佐久間美明, 1998, 漁業は環境にやさしいか, 地域漁業学会(編), 漁業考現学, 東京, 農林統計協会, pp.185 - 197.
- 23) 野村一郎(編著), 1995, FAO 便宜地籍防止条約の解説, 東京, 水産新潮社, p.72, 野村一郎(監修)・香川謙一(編著), 1997, ストラドリング魚類資源及び高度回遊性魚類資源に関する国連協定の解説, 東京, 水産新潮社, p.192, 前掲小野, 200 海里体制下の漁業経済, pp.202 - 222.
- 24) 前掲小野, 200 海里体制下の漁業経済, pp.228 - 230, pp.239 - 267.
- 25) 魚住雄二, 1998, マグロ類資源の管理を巡る諸問題, 北原武(編著) 水産資源・漁業の管理技術, 東京, 恒星社厚生閣, pp.45 - 53. 松田 皎(編), 1995, 漁業の混獲問題, 東京, 恒星社厚生閣, p. 114.
- 26) 途上国, とくにアフリカ諸国等からは「行動規範」の内容はもっともであるが, 現実にはそれを実行する資金も技術もないという意見が強く出された。それが95年9月末の最終段階において第5条となり, 「行動規範」のフォロー・アップとして, FAO や先進国ドナーによる財政的・技術的支援が期待されている。
- 27) FAO, 1995, The State of World Fisheries and Aquaculture, p.8.
- 28) 谷津明彦, 1995, 公海流し網漁業, 松田 皎(編) 漁業の混獲問題, 東京, 恒星社厚生閣, pp.52 - 61.
- 29) ①④は自明として, 野村氏のヒアリングを参考にしながらより立ちいった説明を加えておこう。

②は, 国内漁業者にルールをいかに守らせるか, 最終的には取締り体制が最も重要である。漁船に対しトランスポンダーの配置を考えていたが, 他国とは異なり, 当時日本のみが許可制をしいていたから断然有利であった。日本の弱みはオブザーバーの乗船にあり, コスト負担も大きい, 理論的には旗国の責任を疑っている。旗国による管理が原則であると日本は反対し, 議論が白熱した。③は 流 すでに禁漁となり, 日本にとってダメージはなかった。延縄は現在, 混獲問題で取りあげられているが, この時はクリーンであると考えられていた。もっとも選択性がなければどの魚種もまんべんなく漁獲されるが, 特定魚種に集中する選択性漁具では, かえって人知のはかり知れない生態系の破壊をひき起こすかもしれない。逆の発想が可能である。⑤は沿岸国がとくにストラドリング・ストックに対して, EEZをこえた公海までの取締り権限を, ポートステートとして漁業国=旗国に主張した。カナダがその代表である。国連協定が締結されたことは本文の通りである。
- 30) 「公海大規模流し網漁業に関する国連決議」(91年12月)直後, ベーリング公海漁業に関する一連の会議の真っ最中(91年2月~94年6月まで10回の会合), さらに「UNCED」準備委員会会合(90年8月~92年3月まで4回の会合)では, とりわけ公海漁業の議論が白熱していた状況のもとで, カンクン会議において日本は, B. 水産資源と環境の管理・開発では公海漁業5原則を提案し, C. 漁獲と加工では混獲問題に対する感情的な対応を批判し, D. 水産物貿易では漁業はまず漁業管理措置によって規制され貿易措置はあ

「責任ある漁業」に関する一考案

くまで補完的であり、かつ一方的な措置ではなく国際的合意に基づくべきであると主張した（注5参照）。

- 31) 前掲野村，FAOの公海漁業に関する技術会議について，p.33.
- 32) 国際漁業研究会，1998，世界の漁業（第1編），東京，海外漁業協力財団，pp.3 - 59.
- 33) 前掲小野，200海里下の漁業経済，第6章，海洋レクリエーションと漁業。
- 34) 前掲有元，FAO「責任ある漁業」と操業技術指針，p.8.

付録 ARTICLE 6 - GENERAL PRINCIPLES (一般原則)

I. 英文及び翻訳

6.1 States and users of living aquatic resources should conserve aquatic ecosystems. The right to fish carries with it the obligation to do so in a responsible manner so as to ensure effective conservation and management of the living aquatic resources.

(各国及び水産生物資源を利用する人々は、水域の生態系を守りましょう。漁業をする権利は、その水産生物資源の効果的な保存・管理を確実にするため責任ある方法で漁業を行う義務を伴います。)

6.2 Fisheries management should promote the maintenance of the quality, diversity and availability of fishery resources in sufficient quantities for present and future generations in the context of food security, poverty alleviation and sustainable development. Management measures should not only ensure the conservation of target species but also of species belonging to the same ecosystem or associated with or dependent upon the target species.

(漁業の管理は、現在だけではなく将来も見越して食料が確保され、人々が豊かになり、持続的な開発が行われるよう、質が良く種類が豊富で量的に十分な水産資源を維持するように行いましょう。また、その管理は漁獲の対象魚種だけでなく、同じ生態系に属したりその対象魚種と関わりをもっていたりそれに依存していたりしている他の種類の生物も保存するようにしましょう。)

6.3 States should prevent overfishing and excess fishing capacity and should implement management measures to ensure that fishing effort is commensurate with the productive capacity of the fishery resources and their sustainable utilization. States should take measures to rehabilitate populations as far as possible and when appropriate.

(各国は、魚を獲りすぎたり獲るための能力を必要以上に高めたりしないようにしましょう。そして、水産資源の生産力とその資源の持続的な利用に見合った漁獲努力量とする管理措置をとりましょう。また、すでに減ってしまっている資源について、適切な場合には、できるだけ元に戻す措置をとりましょう。)

6.4 Conservation and management decisions for fisheries should be based on the best scientific evidence available, also taking into account traditional knowledge of the resource and their habitat, as well as relevant environmental, economic and social factors. States should assign priority to undertake research and data collection in order to improve scientific and technical knowledge of fisheries including their interaction with the ecosystem. In recognizing the transboundary nature of many aquatic ecosystems, States should encourage bilateral and multilateral cooperation in research, as appropriate.

(漁業の保存・管理について何かを決めるときには、入手できる最良の科学的な根拠に基づいて行いましょう。また、魚やそれが棲んでいる場所について昔から知られていることや関連する環境・経済・社会的な要因についても考慮に入れるようにしましょう。各国は、その生態系との関係を含む漁業に関する科学的、技術的知識を向上させるため、研究調査や情報収集に努めましょう。また、水域の生態系は国境を超えた広がりを持つことも多いということを考え、適切な場合には、二国間や多国間で調査研究の協力をすすめていきましょう。)

「責任ある漁業」に関する一考案

6.5 States and subregional and regional fisheries management organizations should apply a precautionary approach widely to conservation, management and exploitation of living aquatic resources in order to protect them and preserve the aquatic environment, taking account of the best scientific evidence available. The absence of adequate scientific information should not be used as a reason for postponing or failing to take measures to conserve target species, associated or dependent species and non-target species and their environment.

(各国や地域の漁業管理機関は、水産資源を保護し水域の生態系を守るために、入手できる最良の科学的な根拠に基づいて、水産資源の保存・管理・開発に予防的取り組みを幅広く適用していきましょう。適切な科学的情報が手に入らないことを理由に、漁獲対象魚、それと関係したりそれに頼って生きている他の生物、漁獲対象ではない生物、そして、それらの生物が棲む環境を守るための手立てを遅らせたりとらなかつたりしてはいけません。)

6.6 Selective and environmentally safe fishing gear and practices should be further developed and applied, to the extent practicable, in order to maintain biodiversity and to conserve the population structure and aquatic ecosystems and protect fish quality. Where proper selective and environmentally safe fishing gear and practices exist, they should be recognized and accorded a priority in establishing conservation and management measures for fisheries. States and users of aquatic ecosystems should minimize waste, catch of non-target species, both fish and non-fish species, and impacts on associated or dependent species.

(獲りたいものだけを獲ることができるような選択性があり環境にやさしい漁具・漁法をできるだけ開発・使用し、いろいろな種類の生物がバランスよく棲めるような生態系を保ち、質の良い魚を獲ることができるようにしましょう。すでに適切な漁具・漁法がある場合は、それを漁業管理・保存措置に優先的に取り入れるようにしましょう。各国及び水域の生態系を利用する人々は、資源の無駄をできるだけ無くし漁獲対象ではない魚やそれ以外の生物はできるだけ獲らないように、また、漁獲対象魚種と関係したりそれに頼って生きている生物への影響はできるだけ少なくするようにしましょう。)

6.7 The harvesting, handling, processing and distribution of fish and fishery products should be carried out in a manner which will maintain the nutritional value, quality and safety of the products, reduce waste and minimize negative impacts on the environment

(魚や水産製品の漁獲・取扱・加工・流通は、栄養・品質・安全性を保ち無駄を減らし環境への悪影響をできるだけ少なくするように行いましょう。)

6.8 All critical fisheries habitats in marine and fresh water ecosystems, such as wetlands, mangroves, reefs, lagoons, nursery and spawning areas, should be protected and rehabilitated as far as possible and where necessary. Particular effort should be made to protect such habitats from destruction, degradation, pollution and other significant impacts resulting from human activities that threaten the health and viability of the fishery resources.

(海水・淡水を問わずすべての重要な魚の棲息地、例えば、湿地・マングローブ林・サンゴ礁・干潟・その他の産卵育成場は必要に応じてできるだけ保護し、すでに失われつつある場合、必要であれば、できるだけ元に戻しましょう。人間の活動が原因で棲息地が壊されたり、棲みづらくなったり、汚されたりといった著しい悪影響を受け、それが水産資源を脅かしている場合には、特にそれを保護する努力をしましょう。)

6.9 States should ensure that their fisheries interests, including the need for conservation of the resources, are taken into account in the multiple uses of the coastal zone and are integrated into coastal area management, planning and development.

(各国は沿岸域のさまざまな利用を考える際に、資源の保存の必要性を含む漁業の利害が沿岸域の多様な利用の中で考慮され沿岸域管理・計画・開発に組み込まれるようにしましょう。)

6.10 Within their respective competences and in accordance with international law, including within the framework of subregional or regional fisheries conservation and management organizations or arrangements, States should ensure compliance with and enforcement of conservation and management measures and establish effective mechanisms, as appropriate, to monitor and control the activities of fishing vessels and fishing support vessels.

(各国は、各々の権限の範囲で、地域漁業保存・管理機関や取り決めを含む国際法に従って、保存・管理措置の遵守と取締りをしっかり行いましょう。そして、適切な場合には、漁船や漁業支援船の活動を把握し監督するための効果的な仕組みを作りましょう。)

6.11 States authorizing fishing and fishing support vessels to fly their flags should exercise effective control over those vessels so as to ensure the proper application of this Code. They should ensure that the activities of such vessels do not undermine the effectiveness of conservation and management measures taken in accordance with international law and adopted at the national, subregional, regional or global levels. States should also ensure that vessels flying their flags fulfil their obligations concerning the collection and provision of data relating to their fishing activities.

(各国はこの規範の適切な適用をしっかりと行うために自国船籍の漁船や漁業支援船を効果的に監督しましょう。各国は国際法に従って各国・地域及び世界的に決められた保存・管理措置の効果が自国船籍の漁船などの活動により弱められることがないようにしましょう。また、自国船籍の漁船などによる漁業関連情報収集の義務がきちんと果たされるようにしましょう。)

6.12 States should, within their respective competences and in accordance with international law, cooperate at subregional, regional and global levels through fisheries management organizations, other international agreements or other arrangements to promote conservation and management, ensure responsible fishing and ensure effective conservation and protection of living aquatic resources throughout their range of distribution, taking into account the need for compatible measures in areas within and beyond national jurisdiction.

(各国は、各々の権限の範囲で国際法に従い、保存管理を促進するための漁業管理機関やその他の国際協定・取り決めを通じて地域的・世界的に協力し、責任ある漁業を確実にを行い、国の権限の及ぶ水域の内と外で一致した措置をとる必要があることを考えながら棲息水域全体にわたり水産生物資源の保存・保護をしっかりと行いましょう。)

6.13 States should, to the extent permitted by national laws and regulations, ensure that decision making processes are transparent and achieve timely solutions to urgent matters. States, in accordance with appropriate procedures, should facilitate consultation and the effective participation of industry, fishworkers, environmental

「責任ある漁業」に関する一考案

and other interested organizations in decision-making with respect to the development of laws and policies related to fisheries management, development, international lending and aid.

(各国は、国内法的に可能な限り、皆に分かるような決定方法で緊急事態に間に合うように対策を取るようにならねばならない。また、漁業の管理・開発・国際的融資や援助に関する法律や政策を作るための決定を行う際には、適切な手続きを通じて水産業界・漁業者・環境やその他の関心を持つ機関との協議を促進するようにならねばならない。)

6.14 International trade in fish and fishery products should be conducted in accordance with the principles, rights and obligations established in the World Trade Organization (WTO) Agreement and other relevant international agreements. States should ensure that their policies, programmes and practices related to trade in fish and fishery products do not result in obstacles to this trade, environmental degradation or negative social, including nutritional, impacts.

(魚や水産製品の貿易は世界貿易機構(WTO)やその他の関連する国際協定によって決められた原則・権利・義務に従って行いましょう。各国は、魚や水産製品の貿易についての政策・事業計画とその実施がその貿易を邪魔したり、環境を悪化させたり、栄養面も含めて社会的な悪影響を及ぼすことのないようにならねばならない。)

6.15 States should cooperate in order to prevent disputes. All disputes relating to fishing activities and practices should be resolved in a timely, peaceful and cooperative manner, in accordance with applicable international agreements or as may otherwise be agreed between the parties. Pending settlement of a dispute, the States concerned should make every effort to enter into provisional arrangements of a practical nature which should be without prejudice to the final outcome of any dispute settlement procedure.

(各国は紛争を避けるために協力しましょう。漁業に関するすべての紛争は、国際法を適用するか関係者の合意に基づき適時・平和的・協力的に解決しましょう。未解決のままになっている紛争については現実的な仮の取り決めを交わすよう関係国はあらゆる努力を尽くしましょう。しかし、その取り決めはあくまで仮のものであり、紛争解決手続きによる最終的な結果を左右するものであってはいけません。)

6.16 States, recognizing the paramount importance to fishers and fishfarmers of understanding the conservation and management of the fishery resources on which they depend, should promote awareness of responsible fisheries through education and training. They should ensure that fishers and fishfarmers are involved in the policy formulation and implementation process, also with a view to facilitating the implementation of the Code.

(各国は、実際に漁業を行う漁業者や養殖業者がそれらの人々が利用している漁業資源についての保存・管理措置を理解することが最も重要であることを認識し、教育や研修を通じ責任ある漁業についてより多くの人々に知ってもらえるようにならねばならない。また、行動規範の実施を促進するために、政策を作る時や実施するときには漁業者や養殖業者が必ず参加するようにならねばならない。)

6.17 States should ensure that fishing facilities and equipment as well as all fisheries activities allow for safe, health and fair working and living conditions and meet internationally agreed standards adopted by relevant international organizations.

(各国は、漁業のための施設・設備・活動が安全・健全・公正な職場と生活条件を提供し関連する国際機関の決めた国際的な基準を満たすようにしましょう。)

6.18 Recognizing the important contributions of artisanal and small-scale fisheries to employment, income and food security, States should appropriately protect the rights of fishers and fishworkers, particularly those engaged in subsistence, small-scale and artisanal fisheries, to a secure and just livelihood, as well as preferential access, where appropriate, to traditional fishing grounds and resources in the waters under their national jurisdiction.

(伝統的で小規模な漁業が働く場を与え収入を得たり食料を確保したりするために重要な役割を果たしていることを認識し、各国は漁業者や漁業従事者、特に、自給自足的な小規模伝統漁業に携わっている人々の権利を適切に守り、安定したまっとうな生活を送ることができるようにしましょう。そして、そのために適当であると考えられる場合は、各国が権限を持つ水域においてこれらの人々が伝統的な漁場や漁業資源を優先的に使えるようにしましょう。)

6.19 States should consider aquaculture, including culture-based fisheries, as a means to promote diversification of income and diet. In so doing, States should ensure that resources are used responsibly and adverse impacts on the environment and on local communities are minimized.

(各国は、つくる漁業も含めた養殖を収入と食料を得る道を増やす方法として考慮しつつ、資源が責任をもって利用され環境や地元社会に与える悪影響は最小限に抑えられるようにしましょう。)

II. 逐条解釈・コメント

第1項は、漁業が環境と共存すべきであるという原則である。漁業の「行動規範」の第1に水界の生態系を守ることを持ってきた点は、漁業が自然環境に本質的に依存していることを考えればきわめて妥当なことである。ただし生態系の概念には幅がある。人間も生態系の一部を構成しているに過ぎず、従って、人間を生態系の外に置いた上で生態系は人間が守るものという立場には疑問を感じざるを得ない。また、漁業を行う以上生態系に何らかの影響を与えることは免れず、生態系に一切影響を与えないことがすなわち守ることであるとの極端な自然保護思想にも与し得ない。むしろ、人間も生態系の一部であるがゆえに食物連鎖の一環として水産生物資源を利用せざるを得ないのもであるとし、その上で、自らが生き残るためにも水産生物資源の持続的利用を図るためにその再生産力の範囲内での利用に留めるよう自らを抑制すべきであるとする。その抑制の原動力として、自然に対する畏敬の念と海及び水産生物資源利用の先達としての漁業者の誇りを挙げたい。

第2項及び疎 項はともに、責任ある漁業の根幹である漁業は持続的であるべきとの原則を訴えている。次世代も念頭に置いた持続性の確保とは漁業の在るべき姿を継承していくことであるとの考えも含まれる。また食料の確保と人々の豊かさを漁業の管理の目的とする点は、食料安全保障に対する漁業の貢献を明確化し、漁業の必然性、即ち人類にとって漁業をやめてしまうという選択肢は現実的ではないという基本的前提を提示している。さらに具体的方策として、漁業管理は「漁獲の対象魚種だけでなく、同じ生態系に属したりその対象魚種と関わりをもっていたりそれに依存していたりしている他の種類の生物も保存するように」行うこと、「獲るための能力を必要以上に高めたりしない」こと、また「すでに減ってしまっている資源について、適切な場合には、できるだけ元に戻す措置をと

「責任ある漁業」に関する一考案

る」ことを挙げているが、これらは持続的漁業という原則を実現するための方法論であり、原則としてはやや具体的に過ぎる。

第4項では、漁業の保存管理措置を決める際の科学的根拠の重要性を述べている。これは、公海流し網漁業問題以降特に漁業国が一貫して主張している原則である。本項は併せて「魚やそれが棲んでいる場所について昔から知られていることや関連する環境・経済・社会的な要因」についても考慮するよう訴えており、「昔から知られていること」あるいは「社会的な要因」と言う表現で伝統的な漁業者の知識や浜のルールを科学的根拠と同様重要なものとし、とりわけ前者が科学的根拠以外に考慮すべき要因の筆頭に挙げられている点は興味深い。それがこの要因の重要性を反映しているためであるとすれば、極めて現実に即しており、海の利用の先達者としての漁業者への配慮が伺われる。また「水域の生態系は国境を超えた広がりを持つことも多い」ということを前提とし、「二国間や多国間で調査研究の協力」を勧めている点については、スドラドリング・ストックや高度回遊性魚種の管理における沿岸国と漁業国のデリケートな拮抗関係に配慮し「適当な場合には」という条件がつけられたものの、漁業資源を生態系全体の位置付けの中で保存・管理していこうという方向性は先行の3項に照らしても妥当である。ただし前述のとおり「生態系」という概念は非常に幅のある解釈をとり得るので、どの程度の範囲の「生態系」を考慮に入れるかについては、まさに「入手できる最良の科学的根拠に基づいて」ケース・バイ・ケースで十分な議論をしていくことが実効上必要である。「行動規範」上どの程度までの範囲で「生態系」を実質的に捉えているかについては、次の第5項、第6項である程度読み取ることができる。

「行動規範」第5項は、UNCEDを通じて有害化学物質による汚染等一度汚染されると取り返しのつかないような不可逆的汚染の防止のために創られた「予防的原則 (precautionary principle)」という概念が一般的に環境に対する全ての悪影響に広く適用されるようになった「予防的 (precautionary)」概念を、「予防的取り組み (precautionary approach)」という形で漁業にも導入することを求めている。「原則 (principle)」ではなく「取り組み (approach)」とされているのは、再生産可能な漁業資源への影響と不可逆的な汚染を同一に論じるのは不相当であり、漁業には漁業に適用した「予防的」取り組み方があるはずであるという主張を背景にもつ。主として国連を舞台にして行われた公海漁業に関する論議の中でFAOが中心となって練り上げてきた概念である。本項ではまず、入手できる最良の科学的根拠に基づいた予防的取り組みを求めた上で、適切な科学的情報が手に入らないことを理由に必要な措置をとることを遅らせないようにと訴えている。この点については、漁業に関する情報の多くは漁業操業によってのみ得られる場合が多く情報の不足を理由に漁業を制限することによりますます情報を入手困難としてしまうというジレンマ、また、国連による公海大規模流し網禁止決議に至る経緯に見られたように漁業の妥当性を証明するために漁業が環境に悪影響を与えないことの举证責任を漁業者側が求められることの不合理性等、今後更に漁業に適応した予防的取り組みのあり方についての検討が必要である。一方、漁業が環境に依存せざるを得ず環境が破壊されれば真っ先に漁業が犠牲になることを考えれば、漁業、特に伝統的に継承されてきた日本沿岸の漁業はもともと「予防的」に生態系の中で環境と共存してきたと考える方が自然である。あくまで入手し得る最良の科学的根拠にまず基づくべきであるという点は明確にしつつ、経験と勘により会得され伝統的に維持されてきた浜のルールを再認識し、たとえ科学的に実証できない場合でもそれを尊重することが必要である。自然に対する謙虚な態度が言い伝えや信仰という形で慣習法化し長年にわたる沿岸資源の利用を可能としてきたと考えられ、民俗学的あるいは文化的な面も科学と同様に重要視することが必要である。今後筆者らは「行動規範」の日本への適用を考えるにあたり、漁業法を基本とする既存の漁業管理システムとともにこれらの伝統的慣習法との整合性を検証し、すでに取り入れられているルールについて

はそれをさらに督促し食い違っている部分についてはそのスムーズな適用の在り方を検討するつもりである。なお、保存の対象として漁獲対象となる魚種のみならず「それと関係したりそれに頼って生きている他の生物、漁獲対象ではない生物、そして、それらの生物が棲む環境」を挙げている点は、まだ曖昧ではあるものの、前項で提示された生態系という概念が「行動規範」上どこまでを適用範囲とするかについてある程度具体的に示している。

第6項は、第5項に引き続き、いかに環境と共存する漁業を行っていくかを説き、具体的には、「選択性があり環境にやさしい漁具・漁法」の導入を訴えている。前項で示された「行動規範」における生態系の適用範囲を繰り返しつつ、漁獲対象でない場合は魚のみならずそれ以外の生物 (both fish and non-fish species) についても混獲を最小限にするよう求めている。

第7項は、漁獲のみならず加工・流通まで含めて水産物の栄養・品質・安全性および有効利用に言及しており、食料安全保障への貢献のためには食品として基本的安全性が漁業にも求められることを示している。HACCPの導入によりますますこの原則は重要視されるものと考えられるが、同時に、イルカ巻きによるマグロ漁業やエビトロールによる海亀混獲問題で問題視された貿易障壁となる可能性もあり、漁業と貿易の視点から更なる検討が必要である。本項後段の無駄を減らして環境への悪影響を最小化するという点は漁業と環境の共存の原則に含まれる。

第8項は特に、漁業資源の生息地を取り上げ、その保護及び既に失われつつある場合はそれを回復する努力を求めており、これも漁業と環境との共存の原則と符合する。

第9項は漁業を総合的な沿岸域管理の中に明確に位置付けることを求めている。この発想は漁業が沿岸域の利用のマイノリティである欧米各国においては、特に重要である。日本においてはしかし、沿岸域利用がむしろ漁業中心で行われてきた歴史があり、制度上も漁業法に基づき漁業を中心とした沿岸域管理が行われてきた。日本には沿岸域管理の枠組みは存在しないとの一部意見もあるが、それは誤りである。例えば海水面より低い土地を多く持つオランダが、まずは、干拓や堤防等によりいかに海水の浸入を抑え国土を守るかをその沿岸域管理の中心に据えてきたことと同様、日本はまず、沿岸域を漁業の場として利用することを中心に据えた沿岸管理をしてきたのである。従って欧米式の総合沿岸管理 (Integrated Coastal Zone Management) の概念を不用意かつ無批判に日本に持ちこむことは漁業を軽視することにつながるおそれがあり、日本の実情に合わせた適用を考える必要がある。ただし近年、沿岸域の利用が多様化し、漁業ばかりが無理を通すわけにはいかない状況となっていることも事実であり、他の利用とどう折り合いをつけるかは可及的速やかに取り組むべき今日的課題である。その際、漁業あるいは漁業者は、日本における沿岸域利用の先達者としての誇りとともに新規利用者を受け入れ、導く度量を持たなければならない。

第10項は「国際法に従った保存・管理措置」と「漁船及び支援船のモニタリングと管理」の必要性を述べたものであり、原則というよりもいかにその原則を達成するかという手続き上の規定といえる。ただここで述べておきたいのは、監視・取締りの強化により責任ある漁業を達成しようとする漁業者性悪説に基づく西欧式の考え方には限界があるという点である。取締りの強化は新たな抜け道探しにつながり、更なる取締り強化につながるといったイタチごっこに陥り、最後は、例えば全船オーバー乗船や高額なトランスポンダー設置といった過大な負担を漁業者及び管理者双方に強いる結果となり、漁業の経済性にも逆行するおそれがある。これは我々が目指すべき姿ではない。責任ある漁業はなによりもまず、漁業者の誇りある自覚と他の漁業者にも無責任な漁業は許さないという、漁業者自らの強い意志によって達成されるべきものであり、管理者は一部の悪質な似非「漁業者」の取締りあるいは許可取消し等による排除によって責任ある漁業者を支援しつつ、基本的には漁業者を信

「責任ある漁業」に関する一考案

頼する姿勢が必要である。施策的には取締り強化よりも、むしろ、漁業者の啓蒙と責任委譲による自己管理の督励に重点が置かれるべきである。資源が枯渇して一番困るのは、それに依存して漁業を行っている漁業者自身である。水産生物資源の利用者であるとともに管理者であるとの自覚に基づく自己抑制こそが、責任ある漁業達成の正道である。もちろんその実現のために必要かつ有効であれば、国を超えて地域的あるいは世界的な協力を行うことが不可欠であるという点については、水産生物資源の国境を超えた分布の広がりを考えれば当然である。

第11項は責任ある漁業達成のための旗国の責任を訴えたものである。特に、ストラドリング・ストックや高度回遊性魚種を対象とする公海上の漁業に対する沿岸国の必要以上の権限行使や、リフレッギングによる保存管理措置の回避を防止するためにも、旗国の責任は重要である。しかしあくまで手続論であるとともに、管理と取締り強化による責任ある漁業達成を意図している点は前項と同様である。

第12項は「保存管理を促進するための漁業管理機関やその他の国際協定・取り決めを通じて地域的・世界的に協力する」ことを改めて訴えるとともに、特にストラドリング・ストックや高度回遊性魚種を念頭に置き「資源の分布する水域全体にわたり国の権限の及ぶ水域の内と外で一致した措置をとる必要がある」ことを指摘している。国連公海漁業会議での合意をそのまま踏襲したものであり当該魚種の管理上は非常に重要な概念であるが、沿岸・公海を問わず持続的漁業を実現するための方法的条項である。

第13項は、漁業に関する保存・管理措置をとるにあたっての透明性の確保と関係者の十分な関与を求めている。「行動規範」も含めて漁業の原則は漁業関係者のみならず漁業界以外の人々とも共有することが必要であり、そのためには透明性の確保が前提である。また漁業に関する措置を決めるにあたって、それを実際に実行する漁業者の意見を聞くことは当たり前である。さらに近年は、環境を心配する人々、漁業以外の目的で水界を利用する人々の意見も予め聞き尊重しなければ、いかなる措置も実施の段階で困難をきたすことは明白であり、そのためにも漁業とはこうあるべしという原則を皆が分かる形で提示することが必要となっている。また本項がそのような透明性を国際的な融資や援助にも求めている点も注目に値する。日本漁業の政策理念には海外漁業協力政策に関する理念も含まれるべきであり、その際に透明性の確保は不可欠の要素である。

第14項は、そもそも「行動規範」策定のきっかけとなったカンクン会議が、アメリカとラテン・アメリカ諸国間のイルカ巻きマグロ漁業によるイルカの混獲とそれに対する一方的な貿易措置の問題であったことから、特にラテン・アメリカ諸国が固執した規定である。水産物貿易については国際的に合意された枠組みによって管理すべし、裏を返せば一方的な貿易措置は不相当であるということを示唆している。特に異論を差し挟むものではないが、原則としてはやや詳細に過ぎ、手続論的な印象は免れない。

第15項は紛争解決の手続を決めたものであり、一般的な国際紛争解決手続を踏襲している。これも原則というよりは手続論である。

第16項は監視・取締りの強化よりむしろ漁業者の啓蒙・自覚を促す措置を重要視する。「行動規範」が実際にそれを実行する立場にある漁業者等に良く分かる形で提示され、その実施のために彼らの参加を求めるのは当然である。今後「行動規範」をいかに広く認知せしめ漁業に関するの実態に合った形で実施していくかの検討が必要である。

第17項は漁業が「安全・健全・公正な職場と生活条件を提供」できるように、例えば船舶の安全や労働条件等の国際基準を満たすよう求めている。漁業の安全性は後継者確保の観点からも漁業の存

渡辺浩幹・小野征一郎

続のために本質的な課題であり、原則の1つとして重要である。

第18項は社会的に弱者となりがちな、特に先住民族による伝統的小規模漁業の保護が主たる目的となっている。しかしむしろ、これら伝統的漁業の知恵こそが実効のある浜のルールとして尊重されるべきであるとの観点から注目に値する。「行動規範」を現実的に適用し実効をあげていくためには、より積極的にこれらの漁業に関するあるいは既に漁業自体は存在しなくとも例えば伝承や祭りのような形で継承されている伝統的な浜のルールを再認識し「行動規範」との整合性を検証するとともに、今後とも十分尊重し継承していく必要がある。

最後の第19項は増養殖を「収入と食料を得る道を増やす方法」として位置付けその振興を奨励しつつ、責任ある行動を求めている。漁業資源状況を含む自然環境に深く依存する「獲る」漁業と人間の管理下に置かれむしろ農業に近い形態で行われる集約的養殖を全く同じ原則で担保することには検討の余地があるが、人工種苗を放流する増殖や固有種以外の魚種を用いた養殖は、より直接的に環境に影響を与えることが想定される。環境との共存を求める原則を早急に検討することが必要である。