

TUMSAT-OACIS Repository - Tokyo

University of Marine Science and Technology

(東京海洋大学)

2002年EC共通漁業政策の改革と「マルチレベル・ガバナンス」

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: 稲本, 守 メールアドレス: 所属:
URL	https://oacis.repo.nii.ac.jp/records/175

2002年 EC 共通漁業政策の改革と「マルチレベル・ガバナンス」

稲本 守*

(Received February 10, 2005)

The 2002 Reform of the EC Common Fisheries Policy and Multilevel Governance

Mamoru Inamoto*

Abstract: Since the late 1990s, taking the opportunity of revising the EC Fisheries Regulations scheduled for 2002, the European Commission has begun to undertake a broader reappraisal of the Common Fisheries Policy (CFP). One of the key features was to reorganize the Advisory Committee on Fisheries and create the Regional Advisory Councils in order to deal with the problem of “Democratic Deficit” by increasing direct involvement of interested parties such as the fishing industry or environmentalist NGOs in decision-making processes of CFP. Its basic strategy is to adapt the EC Fisheries Policy to the de-territorialisation of the fishing industry and to Europeanize the CFP’s governance through Europe-wide reorganization of the stakeholders. It also aims to transfer the decision-making process of the fisheries management, which has been so far dominated by the national interests, to the European level. This article examines these recent developments of the CFP with regard to “Multi-level governance”, which has been widely spread in every aspect of the EU policy.

Key words: EC, EU, Common Fisheries Policy, Multi-level governance

1. 問題の所在

(1) EC 共通漁業政策の沿革とその失敗

1990年代後半に入り、欧州委員会は EC 共通漁業政策の抜本的見直しに着手した。そして欧州委員会が起草した新漁業規則は、2002年12月に加盟国漁業担当大臣により構成される漁業関連閣僚理事会において承認され、2003年1月より2002年第2371号規則（以下「2002年漁業規則」と称する）として施行されている。尚本論においては、漁業政策が欧州連合 (EU) において経済分野を担う EC によって扱われており、これにかかわる法令も「EC 規則」として公布・施行されている事情を鑑みて、「EC」共通漁業政策 (EC Common Fisheries Policy) の語を用いることとする。

さて EC 共通漁業規則の包括規則は、10年ごとの見直しが慣例となりつつある。EC 初の漁業規則として1970年10月に1970年2141号規則及び2142号規則（以下、「70年漁業規則」と称する）が制定されたが、これは EC 海域に200海里漁業水域が設定される以前に定められた規則であり、漁業資源の管理を含めた包括的漁業規則とはいえない。管轄海域における漁業管理を含めた最初の包括的漁業規則は、1983年1月に1983年第170号規則（以下、「83年漁業規則」と称する）として制定されている。同規則はその有効期間を10年間と定めた（同規則8条）ため

1992年12月に改正され、1993年1月より1992年3760号規則（以下「92年漁業規則」と称する）が施行された。旧漁業規則同様、10年後の見直しを定めた92年漁業規則の規定に従って見直された今回の2002年漁業規則は、包括的漁業規則としては二度目の改正ということになる。

過去の漁業規則の制定及びその改正作業は、それぞれの時期における欧州政治の動向や漁業政策上の問題点を反映してきた。70年漁業規則は、イギリス、アイルランド、ノルウェーの EC 加盟を控え、フランスを中心とする原加盟国の漁船が新規加盟国の沿岸域においても自由に操業できるよう、欧州漁船相互のアクセス権を保証したものである（1970年第2141号規則第2条）。但しノルウェー世論は漁船の相互アクセスを受け入れず、国民投票の結果 EC への加盟を見送っている。

83年漁業規則は、1977年1月に EC200 海里漁業水域が設定されたのを受け、この共同体海域における包括的漁業政策の策定が必要となったため、6年越しの議論と各国利害の調整を経て制定されたものである (Wise, pp.180–249)。その最大の特徴は、共同体200海里漁業水域における水産資源管理のため、「総漁獲許容量制 (TAC)」と、これに基づいて各国漁獲量を定める「国別漁獲割当制 (Quotas)」を導入したことにある（83年漁業規則第3条、第4条；稲本, 2003b, 11–13頁）。

1993年より導入された92年漁業規則の最大の目的は、

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

共同体としてなるべく統一のとれた漁業規則の実施体制を構築するとともに、共通漁業規則に対する遵守を徹底させるため、新たに「漁獲活動管理のための共同体システム (Community system for the management of exploitation activities)」を導入することになった。そのために同規則はまず、EC 漁船による漁場へのアクセスについて統一の取れた管理・監視制度を構築するため、共同体が定める最低限の情報を含んだ統一的な漁業ライセンス制を 1995 年 1 月までに導入するよう定めている (92 年漁業規則第 5 条)。

当時の欧州委員会が、委員会主導によるこうしたトップダウン型の漁業政策導入を目指した背景には、93 年末までに共同市場 (Common Market) を実現させたドロール EC 委員長をはじめとする欧州テクノクラート達による、共同体への中央集権志向が感じられる。即ち彼らによるならば、「資源有効管理のためには、責任は分割されてはならない。…管理は加盟国に委ねられてはならず、委員会の責任に委ねられねばならない」のである (Holden, p. 245, Gray and Hatchard, p. 545)。

但し 92 年漁業規則の制定に際し、欧州委員会は共同体による直接的かつ強制的な監視活動の導入を提案したが、加盟各国の反対が強くこれを断念せざるを得なかった。加盟各国が共同体による監視業務、言い換えるならば自国の水域における自国機関以外による警察行為 (Policing) を認めようとしないうのは、この問題が加盟各国の管轄水域における国家主権に深くかかわるからである。従って加盟国漁船の相互アクセスが導入されたとはいえ、領海概念を色濃く残す共同体海域における船舶の臨検や、各国領土における港湾・市場での監視活動については、EC 監視団は各国監視団に随行する形でしか監視活動を行えない。

共同体としての監視業務に制限が加えられたものの、各国ごとに行われる監視業務を出来る限り統一のとれたものとするため、欧州委員会は 92 年漁業規則の細則として 1993 年 11 月に 1993 年 2847 号規則を制定した。この規則は、「共同体システム」を導入するために加盟各国が共通してとるべき具体的措置について詳細に定めたものであり、加盟各国に対して管轄海域における漁船の監視や立ち入り検査、他国と協調した監視活動の導入等、様々な具体的措置を共同してとることや (93 年 2847 号規則第 2 条)、違反者に対する処罰規定を整えることを求めた (同規則第 31 条; Long and Curran, pp. 78-116)。

以上のような経緯をたどって導入されてきた EC 共通漁業政策であるが、その政策が最大の目的として掲げている「水産資源の持続的利用 (sustainable exploitation of fisheries resources)」に即してその成果を検証するならば、とうていその目的を達したとは言いがたく、むしろ「完全な失敗」と言っても過言ではない (Song, p. 41; Giwanza, p. 253; Gray and Hatchard, p. 545f; Payne, p. 304)。水産資源の持続的利用にとって大きな指標となる成魚の量は、底生魚について見るならば、共通漁業政策開始前の 70 年代の

方が 90 年代末より 90% 以上多い。北海のタラ資源に至っては、「枯渇 (depletion)」を超えてその「崩壊 (collapse)」すら危惧されている (inf01_18.htm; Graphs.pdf)。

EC 共通漁業政策が成果を挙げなかった具体的経緯については、かつて欧州委員会において漁業政策の立案にあたった Holden がその著書において詳細に報告している (M. Holden, 1994)。Holden によるならば共通漁業政策失敗の原因は、以下の二点に集約できる。即ち、資源の持続的利用に必要であると欧州委員会が判断した施策が十分に導入されなかったこと、そして不十分ながらも施行された規制が漁業者によって守られてこなかったことである。

資源の持続的利用についての学識経験者の意見は、欧州委員会に設けられた水産科学技術委員会 (STECF) を通じて反映される。但し、自ら欧州海域の資源状態について調査する機能をもたない欧州委員会は、TAC の設定及び漁業規制の立案に際し、事実上「国際海洋探査委員会 (ICES: International Council for the Exploration of the Seas)」による勧告を受けている。EC 水産科学技術委員会の委員の多くは ICES の諮問委員を兼ねていることもあり、ICES からの勧告は例年大きな修正を受けることなく承認される。欧州委員会はこの報告を法文化した上で、毎年末に開かれる各国漁業担当大臣による閣僚理事会に提出している (Daw and Gray, p. 190; 稲本, 2003b, 12 頁)。

しかし 83 年漁業規則の制定直後から、欧州水産業は折りしも急速な水産資源状態の悪化に直面することとなる (Holden, p. 151ff)。これに対し科学技術委員会と欧州委員会は、TAC の大幅削減、減船及び操業時間の短縮による漁獲努力量 (fishing effort) の削減及び操業規制 (漁場、漁期、漁法、漁具、漁獲許容サイズ等の制限) の強化によってこれに対処しようとした。しかし実際に理事会が、委員会原案どおりの規制策を決定したことはほとんどない。詳しくは理事会審議の内情についての Holden による具体的描写や、委員会原案と理事会決議との間に生じた差異について Karagiannakos による詳細な対比研究があるのでそちらを参照していただきたいが、例えば理事会により決定された TAC は、科学委員会によって勧告された漁獲割当量をはるかに上回ることが通例となっている (Karagiannakos, p. 238-243; Holden, pp. 56-70)。近年では 2002 年 12 月に開催された EC 漁業関連閣僚理事会が、象徴的ともいえる決議を行っている。同理事会における翌年の TAC 設定を前に、北海におけるタラ資源の崩壊を危惧した ICES と科学委員会は漁獲量をゼロとすること、即ち北海タラの「禁漁 (モラトリアム)」を勧告した。しかし閣僚理事会は、結局のところ TAC の 45% 削減を決議しただけで終わっている (inf02_61_en.htm)。

資源維持のため必要と判断された勧告が実施されないのは、TAC の設定だけに留まらない。操業規制について欧州委員会が提案した内容も大幅に緩和されるか、勧告通りの規制が導入されたとしても、その実施は大幅に延期されている (Holden, pp. 71-87)。

更に共通漁業政策の効果を損なってきたのは、このように水増しされた許容漁獲高や緩和もしくは実施を延期された漁業規制ですら、実際に操業を行う漁業者によって遵守されてこなかったという事実である。EC 海域においては、漁業者による漁法違反、航海日誌の不正記述、密漁等が横行している。漁獲高の不実記載も深刻で、実際の水揚げ量と申告された漁獲量との差は、60%にも上る場合があるとの推計も出されている (Karagiannakos, p. 245)。更に厄介な問題は、不要魚の海洋投棄問題である。EC 海域において TAC 及び漁獲割当制度が導入されて以来、漁業者の間には、漁獲割当を超えて捕獲したものについて、市場価値の低い魚種やサイズの魚からこれを海中に投棄する慣行が広まった。一説によれば、例年 EC 圏内で水揚げされる量とほぼ同量の魚が海上で投棄されているという (Song, p. 42; Daw and Gray, p. 194)。

(2) 研究史と本論の課題

こうした事態に対処するため、これまで識者の間から出された研究・提案は大きく2つに分類されよう。一つは、Long と Curran および Berg の著書によって代表される漁業行政の強化を軸とした研究・提案であり、漁業政策の実施段階、とりわけ監視方法についての技術的問題点を分析すると共に、その効率的な改善策を示唆している (R. Long and P. Curran, 2000; A. Berg, 1999)。今ひとつは TAC・Quota 制度やこれに伴う漁業権をめぐる問題を分析し、その効率的な運用による漁獲管理の改善を求めたもので、市場原理に則って漁業権を有償とすることを提案した Gwiazda の論考や、漁業団体による自主的なマネジメントを重視した Iglesias-Malvido 他による研究などが挙げられる (A. Gwiazda, *the Common Fisheries Policy, Economic Aspects*, 1993; C. Iglesias-Malvido et al., 2002)。

しかしこれまで主に水産経済学もしくは経営学の視点からなされてきた論考・提案や、水産資源管理についての技術的側面及びその監視・管理体制の不備について具体的に論じてきたこれまでの研究において、EC 政治機構全体の方向性を踏まえた政治学的考察が加えられることはまれである。その理由として、漁業政策についての研究者が必ずしも国際関係論もしくは EC 政治の専門家ではないため、国際機構論や EC 政治モデルについての最新の研究動向に通じていないという側面と、他方 EC 研究者の間においても、漁業政策に関心をもつ研究者が皆無に等しいという事情が指摘される。EU 政治全般について論じたあまたの研究書や論集において、漁業政策について独立した章を設けたものは、筆者は1点しか承知していない (H. Wallace and W. Wallace, 2000)。又、1962年に創刊され、現在では EC 研究について最も権威ある学術雑誌とされる『*Journal of Common Market Studies*』においても、過去に掲載された1000本を超える論文中、漁業政策を扱ったものは筆者の知る限り2本にすぎない (Payne, 2000; Lequesne, 2000b)。

こうした研究上の間隙を補うため、これまで EC 研究を主としてきた筆者も昨年度「Quota Hopping に見る EC 共通漁業政策の問題点」と題した拙稿を発表し、EC 漁業政策の問題点を欧州統合全般の流れの中から解明しようと務めた。この中で筆者は、共通漁業政策全体の構造的課題が、まさに EC 機構全体が「国家」と「欧州」との狭間において抱える課題と多くの共通点をもつことを指摘した。しかしテーマを Quota Hopping (後述) という限られた現象に絞ったため、Quota Hopping が持つ法的問題に集中し、欧州司法裁判所による判例の解釈に紙幅を割かざるをえなかった。又、折りしも EC においては共通漁業規則の改定作業が進行中であり、EC 漁業制度の改革に向けた欧州委員会での議論の方向性が論文執筆時には明らかになってはいなかったため、本来意図した論点には十分に踏み込むことが出来なかった。本論は、その際に積み残した課題に多少なりとも応えようとするものである。

先にあげた EC 共通漁業政策失敗の理由、即ち何故 EC は有効な資源管理策を決定できないのか、何故 EC 漁業者は EC 漁業規制に従おうとはしないのか、そしてこれらの問題に対処するため、欧州委員会は 2002 年漁業規則改正を通じて何を指そうとしているのか。この EC 政治全般にも通じる問いかけにこたえるためには、水産資源管理に関わる技術的・経営学的議論にとどまらず、共同体全体の方向性、とりわけ共同体による意思決定をめぐるなされている議論に即して、その政治的問題点を再整理しなければならない。そのために本論は次章において、他の政策分野同様、欧州漁業政策においても見られる「欧州化 (Europeanization)」がもたらす課題点を、EC 意思決定上の欠陥として指摘されはじめた「民主主義の赤字」の観点から論じるとともに、こうした構造的課題点を抱えながらも欧州委員会が漁業政策の「欧州化」を推進しようとする事情について考察した。第3章においては、前章に明らかにされた構造的課題点に対処するため、2002年共通漁業政策の見直し過程において欧州委員会が提案もしくは実施した諸改革案の詳細とその意義について、漁業諮問委員会の改組と地域漁業評議会の新設を中心に考察する。そして最終章において、これらの改革が欧州統合全体において持つ意味を、国際機構における新たな意思決定理論として注目されつつある「マルチレベル・ガバナンス」のモデルを踏まえて整理・評価してみたい。

2. 欧州漁業政策の「欧州化」と「民主主義の赤字」

欧州共同体は基本的には政策形成 (policy formulation) 機関、もしくは政策実施のための規則を策定する管理調整 (regulatory) 機関であり、その実施 (policy implementation) 及び監視 (monitoring)、場合によっては公権力を用いての強制 (enforcement) は各国政府に委ねられるのが通例である。従って共通漁業政策における漁獲割当及び操業に関す

る規制についての監視業務は、基本的に各国政府、もしくは地方自治体における担当部局の役割となる。共同体による一元的な監視業務が行われなければ、当然のことながら各国、地方ごとに検査体制の強弱や不統一が生じる (Symes and Crean, p. 398; Long and Curran, p. 58-65; Payne, p. 317f)。

元々漁業活動は専ら海上にて行われるものであり、これに対する監視業務は EC の他政策分野に比べてはるかに困難である。更にヨーロッパの漁業団体は、それぞれの国、地方自治体の担当部局との協調関係 (Corporatism) を保ちながら活動する伝統があり、これが両者の間に一種の「馴れ合い」を生じさせている。こうした風土の中では、各国・地方自治体による監視業務も漁業者との「社会的平静 (Social Peace)」を優先するあまり、不徹底なものになりがちである (Lequesne, 2004, pp. 43-51)。この監視業務の不徹底が資源の枯渇を加速している構図については、「ゲーム理論」を応用した Payne の説明がわかりやすい。即ちある国が自国漁船に対する取締りを十分に行わないならば、EC 海域全体でいわゆる「囚人のジレンマ (Prisoner's Dilemma)」が作用し、資源保護という大義に反すると知りつつ、どの国も自国海域における自国漁船の取締りを強化しようとはしない。そして監視業務の不徹底が EC 全体に広がると、各漁業者は競争者 (competitor) の行動に対する不信感もしくは不確実性 (uncertainty) に駆られて、先を争って漁獲に走ることになる。こうして相互のフリーアクセスを原則とする EC 海域において「共有地の悲劇 (tragedy of the commons)」が出現し、資源の枯渇を加速する (Payne, pp. 304-307, p. 313f, p. 319ff; Daw and Gray, p. 191)。

先に紹介した 92 年漁業規則は、欧州漁業規則の遵守を果たして共有地の悲劇を防ぐため、欧州レベルにおける規制・監視の強化、言い換えれば共通漁業政策の「欧州化」をねらったものである。しかし欧州委員会が欧州レベルでの規制を強めようとするほど、漁業者はこれを漁業活動への不当な介入と感じ、却って規則遵守が得られないという悪循環に陥るようになった (Berg, pp. 61-107; Long and Curran, p. 1f)。

共通漁業政策の欧州化をはかった 92 年漁業規則が漁業者の抵抗を招いた背景として、1990 年代に入り、共同体における「民主主義の赤字 (Democratic Deficit)」を指摘する声が急速に高まり始めたことにふれねばならない。1987 年に発効した「単一欧州議定書 (Single European Act)」及び 1993 年に発効した「欧州連合条約 (マーストリヒト条約)」を通じて、共同市場における経済活動を事実上管轄することになった共同体の権限が飛躍的に大きくなり、ヨーロッパ市民の生活に密接にかかわり、時には市民に大きな犠牲を強いるような決定が EU 本部のあるブリュッセルで次々と下されるようになった。しかしこうした決定に、欧州市民の世論を直接反映する機構及び手続きが十分に整備されていないことが問題視されるようになって

てきたのである (稲本, 2002, 30 頁)。

発足以来 EC の運営は、欧州委員会が提案する EC 法及び政策案を、加盟各国政府の代表 (多くは担当閣僚) によって構成される閣僚理事会 (Council of Ministers) において審議しこれを決定することによって行われてきた。しかし 80 年代前半までのように理事会が専ら外交交渉の場であった時代とは異なり、現在の理事会は多数決原理を導入して理事会としての意思を決定する一個の欧州機関である。にもかかわらず理事会を構成する閣僚はあくまで各国国内において個別に選任されており、決して集团的権限を振るう「合議体 (Collegiality)」としてその権力を行使すべく、国内レベルにおいても欧州レベルにおいても信任されているわけではない。又、そもそも欧州政策の立案にあたる欧州委員会は、近年でこそ欧州議会による信任手続きを受けてはいるものの、基本的には欧州市民による直接的関与を排したプロセスにおいて選任され、各国政府からは独立してその業務にあたってきた。従って共同体の最終的な意思決定が、民主的に構成された各国政府から派遣される代表者の集まりである理事会でなされているからといって、そのことが共同体の決定に対して民主的合法性を与えているとはとうてい言えない。又、共同体が各国国民にも犠牲を強いる新たな規制処置を決定するたびに、その決定に参加した各国閣僚は理事会構成員としての政治的責任を負おうとせず、自国民に対する説明に際しては共同体による圧力を口実にして責任を EC に転嫁してきたことも、共同体による「説明責任」の欠如を招いてきた (Holden, pp. 1-16; Hix, p. 52)。

こうした共同体意思決定の合法性を補うため、共同体は単一欧州議定書の採択以来、欧州市民による直接選挙を経て選ばれる欧州議会の関与を徐々に高めてきたわけであるが (稲本, 2002, 31-36 頁)、「領海」概念をひきずり、「国益」をかけた交渉が繰り広げられる共通漁業政策についての決定手続きは、83 年漁業規則施行以来、基本的に変更されていない。即ち同規則は、ローマ条約 43 条 (現行条約 37 条) に定められた共通農業政策についての決定手続きに準じた扱いを求めており、委員会の提案に基づいて理事会にてこれを決定するよう定めている。このように共通漁業政策は欧州市民による直接的関与を経ずして決定されるため、EC における「民主主義の赤字」を代表する一例ともなっている。欧州委員会が EC 共通漁業政策の「欧州化」を進めようとして各種規則を制定しても、欧州レベルで定められた規則に対する「合法性 (Legitimacy)」が十分に認識されない限り、本来これを遵守すべき漁業者は、地理的にも政治的にも離れたブリュッセルで決められた規制に積極的に従おうとはしない (Gray and Hatchard, p. 547)。

「民主主義の赤字」批判にもかかわらず、欧州委員会が欧州漁業政策の更なる「欧州化」、即ち漁業政策を国家レベルから欧州レベルの政策へと転換しようとしているのには、いくつか理由があげられる。まず水産資源が国境を越

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が必要とされることが当然ながら挙げられる。しかし20年にわたる共通漁業政策の経験から、とりわけ漁業規制の決定に際しては、「国益」を議論の焦点とすべきではないという考えが欧州委員会の間で強まり始めた。

翌年度のTACと各国別漁獲割当及び各海域での漁業規制を決定するため、毎年12月に召集され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」交渉にいとむ騒ぎとなっている。漁業規制がこのような場で決着させられるなら、自国での選挙結果を気にする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(Daw and Gray, p. 191f; Holden, pp. 56-70)。こうした弊害を回避するためには、漁業規制をめぐる意思決定の場所を、「国益」からなるべく離れた「欧州レベル」に移行させねばならない。

今ひとつ欧州委員会が共通漁業政策の更なる「欧州化」にこだわる背景には、80年代末から共同体のあらゆる局面で顕著になりつつある「脱国家化(De-territorialisation)」現象がある。「単一欧州議定書」が発効し、同議定書に基づいて「共同市場」が導入されると、EC圏内には経済的な意味での国境がなくなりはじめた。人、モノ、サービス、資本の国境を越えた移動は自由化され、EC圏内における会社設立の自由が保障されたため、欧州産業が各国別に住み分ける時代は終わりを告げ、各産業は否応なしに「脱国家化」、ひいては「グローバル化」への対応を余儀なくされている。

欧州水産業においても、1970年に最初の漁業規則が採択された際には、各国領海の区別なくEC漁船が他国の海域で相互に操業できるいわゆる「平等アクセス」もしくは「フリーアクセス」と呼ばれる原則が打ち立てられると共に、域内で自由に水産物を取引できる水産物共同市場が設立された。しかし1983年に採択された包括的漁業規則は国別漁獲高割当制を維持したため、欧州水産業は漁船の操業区域と水産物の流通については自由化と欧州化を果たしつつも、漁獲割当については従来の国境による区分を維持するという構造的矛盾をかかえることになった。ここに「国家」と「欧州」との狭間に揺らぐ、共同体運営全体にも通じる問題点の一つが浮き彫りされている(稲本, 2003, 19頁)。

欧州漁業者が、専ら母港周辺出身の乗組員を自国の漁船にのせて操業し、漁獲したものは自国の母港で陸揚げして現地の市場で売りさばっていた時代ならば、こうした矛盾もあまり問題にはならない。しかし欧州単一市場が次第に整備され、欧州水産業も否応なしに「脱国家化」への道を歩みはじめると事情が異なってくる。

共同市場の設置に伴ってモノの移動が自由化されたた

め、漁業者はもはや自国や母港の市場にはこだわらず、EC圏内で少しでも高く売れる国、地域で漁獲を陸揚げし、これを現地の市場で売りさばこうとしはじめた。また、本国の母港に帰港せずとも漁場に近い他国の港で陸揚げし再び漁場に向かうことができるならば、手間も燃料費も節約できることがこの傾向に拍車をかけた(Lequesne, 2004, p. 98f)。

人の移動が自由化されたため、遠洋漁業を中心に、次第に多国籍の乗組員が乗り込んだ漁船が増えてきた。近年ではフランスの船主が、多数のポルトガル人乗組員を雇い入れ、スコットランド沖で操業を始めたケースなどが報告されている。資本の移動が自由化されたため、水産物への需要が高い国の水産会社が他国の水産会社を買収するケースも出てきた。とりわけ話題になったのは、スペインの水産会社Pescanova社が、フランス・ブルターニュのロリアン(Lorient)を本拠地とするJego-Quere社を買収した「事件」である。この買収は、地元の慣習をめぐるLorient漁業者とPescanova社との対立から、1997年5月には漁業者による37日間のストライキを招いたことで一躍脚光を浴びた(Lequesne, 2004, p. 101)。

いわゆる「Quota Hopping」問題は、まさしく欧州水産業の「脱国家化」に伴うEC共通漁業政策の構造的矛盾を浮き彫りにした現象といえよう。わが国では「割当飛ばし」などといった訳語で紹介されるQuota Hoppingとは、ECに加盟しているある国、とりわけスペインやオランダの水産会社が他加盟国、とりわけイギリス、アイルランドやフランス船籍を持つ漁船を買収し、他国に割り当てられた漁獲割当を利用して操業し、その漁獲の大半を自国で陸揚げするようになった現象である。1996年にイギリス・メイジャー政権の漁業担当大臣は、およそ150隻にのぼるスペインとオランダ系資本によるQuota Hopping船により、イギリスに割り当てられた漁獲割当量のうちメルルーサについては44%、ツノガレイについては40%、イワシの34%、アンコウの29%、ヒラメの20%が漁獲され、他国の市場で売られていると発表した(Payne, p. 313f; Lequesne, 2004, p. 102)。

EC共通漁業政策の枠組みで割り当てられた漁獲量割当を、いわば「盗まれる」形となったイギリス及びアイルランド水産業界の反発は理解できなくもない。しかしQuota Hoppingを法的に規制しようとして、イギリス政府が1980年代後半に相次いで講じた対抗策は、いずれもEC条約ならびにEC法によって保証された資本移動の自由、会社設立の自由を妨げるものと判断され、ことごとく欧州司法裁判所によって違法と判断された。その結果、イギリス政府はこれらの規制措置を撤回したうえに、規制によって損害を蒙ったスペイン船主に対し賠償金を支払わねばならなくなった(C-3/87; C-216/87; C-213/89; C-221/89; C-46/93; C-48/93それぞれの判決の詳細については、Churchill, pp. 232-238; 稲本, 2003b, 15-17頁)。

そもそもスペインは、欧州で最も水産物を消費する国と

して知られている（一人当たり消費量は年間 39 kg で EU 平均は 22 kg）。オランダも国内消費は多くはないが、輸出向けの缶詰生産が盛んなことで知られる。従って国内に大きな市場をかかえて魚価も高く、船主による投資意欲も盛んなスペイン、オランダ水産業界が、多くの漁獲割当を許されているイギリスやフランスに「資本進出」することは、「共同市場」を標榜する EC 経済圏において極めて自然な成り行きといえる。つまり Quota Hopping 現象は「会社が他加盟国において工場を設立するのと何ら変わらない」（Holden）ものであり、研究者の間には Quota Hopping を共同市場における正当な経済行為として公認し、更には一步進んでこれを欧州水産業界の未来を先取りした多国籍ビジネスの芽生えであるかのごとく礼賛する傾向すらある（Gwiazda, p. 251; Iglesias-Malvido et al., pp. 404-407; Lequesne, 2000b, p. 787f, Holden, p. 241; Gray, p. 247f）。欧州委員会も、Quota Hopping によって代表される欧州水産業界の「脱国家化」現象を好意的に受け止め、Quota Hopping 問題そのものの解決をはかるより、むしろこの問題を契機に共通漁業政策の更なる「共通化」或いは「欧州化」を果たそうとする動きすら見られる（稲本, 2003b, 19 頁）。

しかし水産業界の「脱国家化」に EC 漁業政策を対応させること、例えば国別漁獲割当制を廃止して漁業権を有料化もしくは入札制としたり、或いは国境を越えた地域割当制を導入することなどがこれまでも検討されてきたが、長年にわたる欧州における漁業管理システムが、国家と漁業団体とによる協調関係を軸とするものであったため、簡単に受け入れられるものではなかった（Gwiazda, pp. 251-255; Commission Communication on a Community Framework for Access to Fishing Quotas; Gray and Hatchard, p. 551; Roadmap, p. 23）。又、EC 漁業政策の「欧州化」のみを強調するならば、その意思決定の場がますます欧州市民から離れたものになり、最初に述べた「民主主義の赤字」批判を呼び起こして漁業政策に対する合法性が更に損なわれる。そこで次章においては、2002 年に予定された漁業規則の改定を機に、「民主主義の赤字」批判にこたえつつ、同時に漁業政策の意思決定を欧州化するために欧州委員会がとろうとしている施策について考察する。

3. 共通漁業政策の改革

(1) 「行動計画」と「漁業諮問委員会」の改組

欧州委員会は 2002 年に予定された包括的漁業規則の見直し作業において、欧州水産業界及びこれに利害関係を持つ諸団体を欧州レベルで再編し、その代表者に対して共通漁業政策策定への直接参加を促すという新たな施策を打ち出した。その具体案として欧州委員会は、漁業関連団体とのより緊密な対話を果たすための「行動計画 (Action Plan)」を 1999 年 2 月に発表している。同計画はその具体的手段として

- ①漁業諮問委員会の改組
- ②欧州産業界の強化
- ③水産業界及び関係する他グループとのコミュニケーションの改善

を提案している (Action Plan, p. 2)。それぞれの提案は独立した行動計画として扱われているものの、実質的には漁業諮問委員会の改組を核とした総合的プランの体をなしている。以下ではまず、この「行動計画」及びこれに沿って制定された EC 法令、及びその間に欧州委員会や各団体が発表したプレス・リリース等から、欧州委員会の新たな戦略について検討してみたい。

そもそも「漁業諮問委員会 (Advisory Committee on Fisheries and Aquaculture)」は、共通農業政策の運営にあたる農業委員会をモデルとして 1971 年に創設されたものであり、発足当時は水産業界の諸団体から選ばれた 45 人 (任期 3 年) の委員により構成された。しかしこの委員会が共通漁業政策の策定に影響を与えることはほとんどなく、「既に決定された共同体の立場について、意見を求められる」のみで、共同体、水産業界相互の権威付けのために利用されるお飾りの存在であった (Fishing in Europe, p. 8; Lequesne, 2004, p. 51f)。「行動計画」において欧州委員会は、この有名無実であった諮問委員会の改組を真っ先に提案し、1999 年 7 月に出された第 478 号決定によって早くもこれを実行に移した。

この決定によってなされた漁業諮問委員会の改組は、「共通漁業政策の発展と管理について、すべての関係者との対話を広げる」(1999 年 478 号決定前文) ために出されたものである。しかし一見すると、まず諮問委員会の委員数が 20 名に削減されたことが否応なしに目に付く。この定員は後に 2004 年 864 号決定により 1 名増やされて 21 名となるが、いずれにせよ旧諮問委員会の半分以上に委員定員が制限されたことになる。しかも委員のうち 8 名は正式な委員とは呼ばず、専門分野について討議するために設けられた 4 つの分科会 (Working Groups: 「漁業資源へのアクセス・漁業活動の管理」「養殖」「市場・貿易」「経済・社会問題」) の正副委員長に割り当てられたため、漁業関連団体を代表する委員数は実質的には 13 名ということになる。

旧諮問委員会には各業界から複数の代表者が委員会に出席することができたが、改正後の新委員会には、それぞれの業界を欧州レベルで統括する団体ごとに、即ち個人船主 (Private Shipowners), 法人船主 (Co-operative Shipowners), 生産者団体 (Producers Organizations), 魚類養殖 (Fishfarmers), 貝類養殖 (Mollusc/Shellfishfarmers), 加工 (Processors), 貿易 (Traders), 漁業労働者 (Fishermen and employed fishermen) の 8 グループにつきそれぞれ 1 名ずつの代表者しか出席できなくなった (1999 年 478 号決定第 3 条) (acfa_en.htm; info61_en.htm)。

これでは「民主主義の赤字」の解消のため「関係者との対話を広げる」どころか、逆に関係を疎遠なものにするの

ではないかという印象すら抱かせる。しかし欧州委員会の意図は、水産業に携わる各業界の代表を1名に絞ることによって、これまで事実上各国ごとに分かれていた水産業関連団体に対し欧州規模での意見集約を促すことにある。即ち同時期に出されたプレス・リリース等を通じてなされた欧州委員会の説明によるなら、今回の改組の真の目的は、これまで各団体が「国家レベルでの立場 (national positions)」をばらばらに表明していたのに対し、欧州レベルの統括団体に「優先権 (preferences)」を与え、これらの統括団体に「真に欧州的な立場 (truly European positions) をとり」「幾多の問題について共通の見解 (a common point of view) を表明する」よう促す点にある (Fishing in Europe, 2000, p. 9)。

既にふれたように欧州水産業は、伝統的に各国ごとに当局と連携して漁業管理に当たってきた。その影響もあり、他産業と比べて欧州水産業の欧州レベルにおける組織化は著しく遅れており、欧州レベルでの利害の代表及び意見の集約を困難なものにしてきた (Holden, p. 212; info61_en.htm)。例えば欧州レベルで各国漁船船主の団体を統括するはずの Europeche も、その予算規模 (1999年度で15万ユーロ) やブリュッセルにおかれた事務局の規模からみて、欧州統括団体と呼ぶにはあまりにも貧弱なものである (Lequesne, 2004, p. 50)。「行動計画」において二番目に挙げられた「欧州産業団体の強化」が、漁業諮問委員会の改組に伴う「必然的結果 (corollary)」として提案されたのは、こうした実態をふまえたものである。

欧州委員会との窓口を欧州レベルに一本化された各業界は、諮問委員会に代表者が出席する前に、各国ごとにおける立場の相違を欧州レベルで調整せねばならない。そのため生じた事務量や会議費負担の増加に不満を漏らす団体も出てくるが、「行動計画」は「欧州産業団体の強化」の一環として、出来る限りの支援を行うことを提案している (Action Plan, p. 7f, Fishing in Europe, p. 11)。その具体策として委員会は、各統括団体が諮問委員会の開催前に、ブリュッセルで各国代表者を集めて協議を行う場合はその費用の一端を負担する規則を2000年に制定した (Council Regulation No 657/2000 of 27 March 2000)。

尚、欧州委員会は「行動計画」の策定にあたり、欧州水産業界の組織について詳細な調査を行い、欧州規模での統括団体としての「優先権」が与えられ、諮問委員会に迎え入れるにふさわしい組織の特定を行いこれを行動計画の中で公表している (Action Plan, Annex 1)。その結果、早くもこの「優先権」をめぐる欧州規模での統括団体の再編が一部で行われ、各団体の改組・強化が図られた結果、現在では以下の8団体が諮問委員会に委員を送っている。

個人船主団体: Europeche

法人船主団体: COGECA (General Committee for Agricultural Cooperation in the European Union)

生産者団体: EAPO (European Association of Fish Producers Organizations)

魚養殖団体: FEAP (Federation of European Aquaculture Producers)

貝類養殖団体: EMPA (European Molluscs Producers Association)

加工業者団体: AIPCE (E.U. Fish Processors Association)

水産物貿易団体: CEP (EU Federation of National Organizations of Importers and Exporters of Fish)

漁業者労働団体: ETF (European Transport Worker's Federation)

(2) 漁業諮問委員会と環境 NGO

諮問委員会改組の今ひとつの要点は、これまで水産業界の代表者に限られていた委員会に、市民社会 (civil society) を代表するメンバーを加えたことにある。その結果、消費者、環境、開発の分野における NGO 団体から、欧州組織の代表者が1名ずつ諮問委員会に加わるようになった。その他に水産業界の欧州レベルにおける労使協議会 (正式名「部門別対話についての委員会 (Committee on Sectoral Dialogue)」通称「ソーシャル・パートナー」) の正副議長が諮問委員会に出席している。欧州各産業における労使の代表であるソーシャル・パートナーは、既に90年代中ごろから正式に EC 社会政策の立案過程に参加している (Smith, p. 40; sectoralsocial_en.htm)。こうした動向を反映して、欧州水産業界においても1990年代末に、Europeche と Cogeca を雇用者代表、ETF を労働者代表とするソーシャル・パートナーが設置された。従ってこのソーシャル・パートナーを構成する労使代表が漁業諮問委員会に加えられたのは、EC 政治制度全体の傾向から判断するならば、極めて自然な成り行きといえよう。

環境保護団体を EC 政策立案に正式に加えることも、他政策分野、とりわけ EC 地域政策や EC 環境政策の分野ではもはや珍しいことではない (Majone, pp. 66-77; Sbragia, p. 40, 稲本, 2003a, 38頁)。それでも環境 NGO の欧州代表を、漁業政策を審議する諮問委員会に迎え入れることにした欧州委員会の「決定」は、欧州水産業界に大きな衝撃をもたらすとともに、これにとまどいや反発を表明する声も相次いだ。しかし水産業界よりもはるかに早く欧州規模でネットワーク化された環境保護団体の意向、及びそれらが造りだす欧州世論を無視して漁業政策を進めることは、もはや不可能となっていることも事実である (Fishing in Europe, p. 11; Gray and Hatchard, p. 550f)

周知のごとく1980年代以来、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、世界野生生物基金 (WWF: Wild Fund for Nature)、動物福祉協会 (Animal Welfare) など環境問題に取り組む非政府組織が、EC 本部のあるブリュッセルに事務所を構え、欧州委員会の環境総局などへの働きかけを始めるようになった。そしてマーストリヒト条約の発効に伴って、これまで全会一致

とされてきた環境問題についての理事会の議決に特定多数決制 (qualified majority) が導入され、更に環境問題に対する欧州議会の関与が高められた 1993 年以来、各 NGO は欧州議会において環境問題にかかわる委員会、とりわけ環境委員会と漁業委員会への働きかけを急速に強めている。他方、冷凍魚を扱う大手企業 Unilever 社が、欧州消費者の間における環境意識の高まりに配慮して 1997 年に同社製品へのエコラベル導入を決めたことから窺えるように、欧州市民の間における海洋環境保護の意識は 90 年代に入って急速に高まってきた (Lequesne, 2004, p. 40f, pp. 113-130; Daw and Gray, p. 195)。

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ってきたのは、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大きい。又、後述するように、欧州委員会が EC 海域における流し網使用の全面禁止に踏み切ったのは、これら環境 NGO のロビー活動抜きには語れない。

民主主義の赤字批判に苦しむ共同体にとって、共通漁業政策を審議する諮問委員会に、水産業界に限らずこうした市民グループの代表を正式に加えることの意義についてはもはや多言を要しまい。又、こうしたグループが国家の枠を超えて、欧州政治への影響力を着々と築いていることは、国家の枠にとらわれない共同体政策の「欧州化」を目指す欧州委員会や欧州議会の利害と一致したものである。水産業の脱国家化同様、欧州水産業に関心を持つ市民グループが欧州規模でネットワークを築き始めたことを、漁業政策の欧州化と民主化に利用しようとする欧州委員会の姿勢もここに見て取れる。

(3) 地域諮問評議会の新設

諮問委員会の改組が、欧州レベルにおける関係グループの欧州政治への直接参加と、これらの団体の欧州レベルでの再編を促すことを目的とするのに対し、欧州委員会は地域レベルにおいても、関係グループが同じテーブルについて欧州漁業政策への提言を行う組織作りに着手している。

1997 年、欧州委員会はまず非公式な協議機関として、漁場・魚種ごとに関連する自治体、漁業者、専門家を招いた「地域セミナー (Regional Workshops)」を立ち上げた。ここでの成果、とりわけ 1999 年にイベリア半島沖のイワシ資源の管理をめぐる問題解決に、同地域の行政担当者、漁業者、学識経験者を集めて開かれた地域セミナーが建設的な役割を果たしたこと、更には先に改組された諮問委員会においても、地域関係団体による協議機関を設ける必要性が指摘されたことなどを踏まえ、欧州委員会は恒久的な地域協議機関を正式に立ち上げることを検討した (Fishing in Europe, p. 11f; index_en.htm)。

その間欧州委員会は、欧州水産業の現状についての分析

と、漁業政策の見直しについての基本方針をまとめた「グリーンペーパー」を 2001 年 3 月に発表し、そこに掲げられた改革案についての意見を集約した上で、翌 2002 年 5 月には更に提案内容を具体化した「ロードマップ (Roadmap: 正式名「共通漁業政策の改革についての委員会からの通達」)」を発表している。懸案の地域レベル協議会の創設について「グリーンペーパー」は、「地域諮問委員会 (Regional Advisory Committee)」としてその設置を提案しており、更に「ロードマップ」はその名称を「地域諮問評議会 (Regional Advisory Council)」と改めたうえで、その構成を更に具体化した (Green Paper, p. 28f; Road Map, p. 23f)。この「地域諮問評議会」の設置を正式に定めたのは、新漁業政策の骨格をまとめた 2002 年漁業規則第 31 条である。更にこの規定を受けて欧州委員会は、2004 年 7 月に地域評議会の構成及び運営についての細則を定めた 2004 年第 585 号決定を公布している。

但し「国家」レベルによる意思決定からの脱皮をねらう欧州委員会の意向を反映し、この地域漁業評議会における「地域」は特定国家のみにかかわる沿岸海域を指すのではなく、「二カ国以上」の複数国にまたがる海域を指すことになった。そして地域漁業評議会では海域ごとに、具体的には「バルト海」、「地中海」、「北海」、「北西海域」、「南西海域」、及び EC 海域外の「遠洋海域」における特定漁業の管理について、当該沿岸地域の漁業部門の代表者 (representatives of the fisheries sector) や学識経験者 (scientists)、そして「その他の利害関係グループ (other interest groups)」の代表が集まって協議することになった。尚、この「その他のグループ」について 2004 年 585 号決定第 1 条は、「とりわけ環境、養殖、消費者、レクリエーション及びスポーツフィッシングの諸団体を意味する」と定義している。その他、海域をまたいで生息する魚種の管理のため、「外洋性資源 (pelagic stock)」をあつかう評議会が別に作られることになった。尚、2004 年 585 号決定の規定に基づき、2004 年 11 月、北海地域を対象とする最初の地域評議会が結成されている (inf04_44_en.htm)。地域評議会はその後 5 年間、その運営費について共同体より援助を受ける。

地域評議会での議題は特に限定されているわけではないが、その設立の経緯について「グリーンペーパー」は、「(漁業) 関係者は政策の重要な側面、例えば科学的勧告の検討や (漁業規制についての) 技術的手段の採択から排除されていると感じてきた。とりわけ漁業者は、彼らの見解や知識が十分に考慮されていないと信じていた」との背景説明を加えている (Green Paper, p. 10)。こうした経緯から地域評議会での協議される内容は、主に各海域・魚種ごとに設定される TAC や漁業規制が中心的議題となることが想定される。

地域評議会に参加することになった各グループ、即ち漁業者、学識経験者、環境保護団体は、これまで異なったルートを用いて、TAC や漁業規制にかかわるそれぞれの

利害・関心を反映させてきた。即ち環境保護団体は、欧州議会を拠点に欧州政策への影響力を及ぼそうとしており、国家との Corporatism の伝統を持つ漁業者団体は、それぞれの政府に対して圧力をかけることによって、漁業担当大臣が集まる漁業関連閣僚理事会での決定に影響力を及ぼそうとしてきた。又、学識経験者が ICES 及び水産科学技術委員会を通じて、直接欧州委員会に対して必要な勧告を行ってきたことについては本論でも既にふれた通りである。

先にも述べたが、欧州委員会は「グリーンペーパー」の中で、共同体が課してきた量的・技術的漁業規制に対して漁業者が大きな不満を持ってきたことに真っ先にふれている。そして各海域での漁業管理について、実際にその海域で操業する漁業者の意見が十分に反映されていないことから、彼らが共同体の規制に対して「敵意 (hostility)」すら抱き、規制を遵守していないことを指摘した (rac_en.htm)。漁業者の不満は、彼等が日々の操業の中で実感として感じている以上に資源状態を悲観し、彼等が必要と感じる以上の漁業規制を勧告する学識経験者たちにも向けられたものである。しかし学識経験者達の側からも、漁業者による不正行為のため、正確な漁獲量の把握が出来ないという不満が聞かれた (Gray and Hatchard, p. 552)。他方、生態系を維持するために、より選択性 (Selectivity) の高い漁法への転換を求めたり、特定海域におけるモラトリアムの導入を要求する環境保護団体と漁業者との意見の相違も際立っている (Symes, 2005, p. 260)。しかしこれらのグループが、実際の漁業管理をめぐる話し合うため共通のテーブルにつく公式の機会は今までなかった。更に、このグループ間の意見の相違に決着をつける場が「国益」をかけて協議する閣僚理事会であったことが、共通漁業政策の成果を阻んできた大きな要因とであったことについては、既に幾度もふれた通りである (Daw and Gray, p. 191f; Payne, pp. 308-322)。

意見を異にするこれらのグループを、共通のテーブルにつける効果は様々考えられる。まず挙げられるのは、学識経験者による科学的知見と、漁業者が実地で得た経験とが相互に補完することにより、より正確で効果的な資源保護策が提言されることに対する期待である (Daw and Gray, p.195)。更に地域評議会の新設に伴って欧州委員会が期待する直接のねらいは、各グループの欧州政治への直接参加を促すことにより、民主主義の赤字がもたらしてきた弊害を少しでも取り除くことにある。とりわけ漁業者が共同体の漁業管理に参加することにより、自らが関与した共同体規制を「自分達のものと感じ (gain a feeling of ownership)、これらが遵守されることを望むようになる」ことを欧州委員会は期待している (governance_en.htm)。

先に紹介した漁業諮問委員会の改組とあわせ、更に明らかとなった欧州委員会のねらいは、国家の枠を超えて関係グループと直接協議することにより、或いは各国間の意見調整を欧州レベルの統括団体に委ねることにより、漁業政

策についての意思決定の場を、国家間の交渉からなるべく欧州レベルに移行させることにある。後者のねらいを裏付ける動きとして欧州委員会は、TAC をこれまでのように単年度ごとに理事会で決定するのではなく、複数年の大枠のみを理事会にて設定する構想を打診し始めた。

複数年 TAC 制 (Multi-annual TACs) を導入しようとする構想自体はそう新しいものではなく、古くは 92 年漁業規則制定の際にも議論されている (Karagiannakos, p. 246)。又、欧州委員会が 2000 年に出した通達においてもその導入が改めて検討されているが、これらはいずれも水産資源の枯渇に備える「予防的原則 (precautionary principle)」に基づくものであるか、或いは漁業者が漁獲計画を立てる際の目安を提供する意図から検討されたものであり、その立場は 2001 年に出された「グリーンペーパー」でも変わっていない (Communication: Application of the precautionary principle, p. 8; Green Paper, p. 22)。しかし 2002 年に出された「ロードマップ」は、複数年 TAC 制において理事会が決定する部分を TAC の総枠と「初年度」漁獲割当量のみ限定し、後年度の TAC については欧州委員会が管理すること、更にこのプロセスに欧州議会を関与させるという欧州漁業政策の意思決定にかかわる大胆な提案を行った (Roadmap, p. 7; Gray and Hatchard, p. 550)。これは先にもふれたように、国益をかけて交渉を行う理事会において漁業規制を決定することを極力避け、なるべく地域評議会や漁業諮問委員会、あるいは欧州議会等の「欧州機関」に漁業規制策定の実権を移すことにより、「国益」から離れた共通漁業政策の「欧州化」を目指す欧州委員会の姿勢を明らかに反映しているものと思われる。

4. EC 共通漁業政策と「マルチレベル・ガバナンス」

「誰がヨーロッパを運営するのか？ 加盟国より民主的に選ばれた大臣達なのか、それとも選挙によって選ばれていないブリュッセルの官僚達か？」この発言は、EC 共通漁業政策の策定プロセスについて、スコットランド漁業協会会長 A. Smith によってなされた苦言である (FNI, 2003, 30; Gray and Hatchard, p. 550)。しかし同様の質問を欧州委員会に投げかけたとすれば、「どちらでもない。ヨーロッパを運営するのは欧州市民である。」という答えがかえってくるだろう。

共通漁業政策の策定や実施に漁業関係者の参加を呼びかけ、その意見を反映させようとする欧州委員会の姿勢を、ただの「レトリック」として批判する意見は無論ある (Gray and Hatchard, passim)。その根拠として、改組された漁業諮問委員会や、新設された地域漁業評議会に実質的な権限が伴っていないことがあげられる。しかし欧州水産業界が、これまで欧州レベルでの漁業政策に直接関与したことがほとんどなかったことも事実である。彼らにとって欧州漁業政策への関与とは、国家を通じて、もしくは国家

代表と同席して、EC 閣僚理事会等の国家間交渉の席において自国水産業の既得権益を擁護することと同義であった (Lequesne, 2004, pp. 27–53)。こうした過去の実態は、閣僚理事会を舞台に交渉を繰り広げる各国中央政府の立場を重視し、各国中央政府にのみ交渉の当事者としての役割を認めた「政府間主義 (Inter-governmentalism)」の好例でもある。この唯一の交渉当事者としての役割は、国際関係の理論において「ゲートキーパー (gatekeeper)」とも呼ばれている。即ちこの政府間主義的ガバナンスにおいては、欧州政治をめぐるあらゆる「国内的利害関係 (domestic concerns)」は一旦「ゲートキーパー」たる各国中央政府のもとに集約され、その調整は理事会を舞台とする各国間の交渉に委ねられることとなる (Moravcsik, p. 280; Bache, p. 19)。

他方、経済的な国境がほぼなくなって以来、EC 圏内において様々な団体、組織の欧州レベルにおける相互連携が深まってきた。これらの団体、組織は、政党や労働組合のように基本的に国家の枠組みの中で発展してきたものや、環境保護団体、消費者団体、地方自治体、各業界の欧州統括団体のように地域レベルから欧州全体のネットワークへと発展してきたものも含まれる。そしてこうした地方レベル、国家レベル、欧州レベル、即ち「マルチレベル」の団体・組織が「超国家的 (supra-national)」性格を強めつつある EC の諸機関を通じ、国家の枠組みを超えて直接に EU の意思決定に正式に関与したり、EC の諸政策の実施にあたる事例が 90 年代以降飛躍的に増加している。このようにマルチレベルの団体・組織が、ゲートキーパーたる各国中央政府を介さずに共同体の意思決定や政策実行に参画し始めた現象に着目した G. Marks を嚆矢とする EC 研究者達は、「民主主義の赤字」に対応した新たな民主的共同体ガバナンスのモデルとして、90 年代初頭より「マルチレベル・ガバナンス」理論を提唱し始めた。そしてこの理論はその後多くの研究者によって、EC の地域政策、産業政策、社会政策、環境政策などにおける新たな意思決定モデルとして展開されている (Marks, 1993, p. 392; Banchoff and Smith, pp. 5–12; Bache, p. 22ff, 稲本, 2002, 36–39 頁)。

尚、意思決定のマルチレベル化にとって欠かせない前提として、これまで国家によって独占されてきた情報の共有があげられる。先に紹介した 1999 年の「行動計画」において、欧州委員会が具体的な行動の三番目に挙げた「コミュニケーションの改善」とは、インターネット等を利用した徹底的な情報開示を含んだものである (Action Plan, p. 9; Roadmap, p. 26)。欧州委員会は、漁業諮問委員会や地域漁業評議会を中心に、欧州水産業にかかわるすべてのグループが共通漁業政策をめぐる議論に加わることを期待したため、「共通漁業政策にかかわる一般的な情報のみならず、共同体の諸機関で検討されている立法上の諸提案、それらの科学的・技術的根拠、及び漁業政策において共同体の施策に結びつく議論」(info61_en.htm) のすべてを、欧

州共同体の「Europa サーバー」において開示することにした。実際、欧州委員会による漁業政策情報の公開は詳細を極めており、筆者も本論の執筆に当たって大いに利用させていただいた次第である。これは見方を変えれば、インターネットにつながりさえすれば誰でも欧州漁業政策をめぐる議論に加わることができることを意味している。2001 年に欧州委員会が発表したグリーンペーパーに対しては、各国政府関係機関に限らず、地方自治体、水産業界、釣り団体、NGO 団体から 300 以上の意見が寄せられ、これを機に各地で欧州委員会と各団体との間で公式、非公式の公聴会が開かれたが、こうした直接民主主義的な傾向が従来政府間主義的な色彩の強かった漁業政策の分野でも生じ始めたことは、これまでには想像もつかなかった現象である (index_en.htm: Reforming the Common Fisheries Policy)。

筆者もかつて拙稿「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」においてマルチレベル・ガバナンス理論の紹介とこれをめぐる議論の整理に努め、「欧州連合 (EU) の地域政策とマルチレベル・ガバナンス」では、EC 地域政策 (Regional Policy) における意思決定のマルチレベル化について具体的考察を行った。そして欧州地方自治体と欧州委員会が国家を超えた「パートナーシップ (Partnership)」を形成することにより、欧州各国の地方自治体が、欧州政策の立案と実施に直接参加する道が正式に設けられたことや、このプロセスをへて地方自治体の欧州レベルにおけるネットワーク化が促進された過程を明らかにした (稲本, 2003a, 34–37 頁)。そして同様の傾向が、領海概念の名残や Corporatism の伝統から、最も国家間主義的色彩が強いと見られていた漁業政策にすらうかがわれはじめたことは、今後の EU 運営全般を見通す際に見逃すことができない兆候である。

本論を締めくくり、残された課題を明らかにするにあたって、本文中でもすこし紹介した欧州における流し網規制問題について今一度ふれておきたい。Lequesne が指摘するように、欧州における流し網規制の背景には、伝統漁法によってマグロを漁獲するスペイン漁船と、流し網を使用して急速に漁獲を伸ばしてスペイン市場にも進出するようになったフランス漁船及びイギリス漁船との間における、ビスケー湾のビンナガマグロ漁をめぐる利権争いという側面も確かにある (Lequesne, 2004, pp. 116–119)。しかし争いの発端はともかく、流し網の使用禁止を求めるスペイン・バスク地方の漁業者が、スペイン政府を通じた国家間交渉には頼らずに、グリーンピースをはじめとする欧州規模・世界規模の環境 NGO や欧州委員会、欧州議会によって代表される欧州機関への直接の働きかけを強めることで、流し網規制への欧州世論を喚起し、結果として欧州政策の意思決定への直接的参加を果たしたのに対し、フランス漁業者はフランス政府を通じての国家間交渉にこだわったため、欧州政策の意思決定過程において大きく遅れをとることになった (Lequesne, 2004, pp. 125–128)。そし

て共同体は1998年6月、海洋哺乳類の保護のため、バルト海を除く EC 海域における流し網使用を禁止する規則を制定し2002年1月よりこれを実施に移すこととした(1998年第1239号規則)。

この EC 流し網規制をめぐる経緯は、国家機関以外のルートを経て欧州政策決定に対し直接的に働きかけることが、漁業政策の分野においても伝統的な国家間交渉による意思決定にとってかわる可能性を示唆したものであり、本論の主旨からみても極めて興味深い。但し流し網規制が議論された時点では、まだ2002年漁業規則改正に伴う新漁業諮問委員会や地域漁業評議会は発足しておらず、スペイン漁業者や環境 NGO が EC の意思決定に正式に参画したわけではないので、これをもってマルチレベル・ガバナンスが機能した一例とみなすには少々無理があろう。しかし今後漁業分野においても予想されるマルチレベル・ガバナンスの個別の事例やこれによって築かれた欧州規模、ひいては世界規模のネットワークの詳細を具体的に明らかにすることが、欧州漁業政策の研究に、ひいては EC 研究及び国際機構論全般におけるマルチレベル・ガバナンス理論やネットワーク理論の構築に大いに寄与するものと思われる。

グローバル化に向かう世界経済の流れの中で、EUによって代表される地域経済ブロックの役割が改めて脚光を浴びつつある。わが国も「東アジアコミュニティ」の創設を提唱しており、わが国を含んだ経済共同体の樹立が現実のものとして語られ始めた。その枠組みの中で、日本海や東シナ海等における海洋資源の共同管理といった構想も話題になり始めている。周囲を海に囲まれたわが国の将来にとり、欧州共同体における共通漁業政策の試みについてあらかじめ理解を深め、将来の政策提言に備えておくことは大いに益あるものと考えられる。

文 献

- BACHE, Ian (1998), *The Politics of European Union Regional Policy; Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?*, Sheffield Academic Press.
- BANCHOFF, Thomas/SMITH, Mitchell P. (1999), "Introduction", in T. Banchoff/M. P. Smith (eds.), *Legitimacy and the European Union; the contested polity*, Routledge.
- BERG, Astrid (1999), *Implementing and Enforcing European Fisheries Law*, Kluwer Law International.
- 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.
- CHURCHILL, R. R. (1990), "Quota Hopping: The Common Fisheries Policy Wrongfooted?", in *Common Market Law Review*, 27, pp. 209-247.
- GRAY, Tim S. (1998), "Fishing and Fairness: the Justice of the CFP", in T. S. Gray (ed.), *The Politics of Fishing*, Macmillan Press, pp. 228-250.
- GRAY, Tim/HATCHARD, Jenny (2003), "The 2002 reform of the Common Fisheries Policy's system of governance-rhetoric or reality?", in *Marine Policy*, 27, pp. 545-554.
- GWIAZDA, Adam (1993), "The Common Fisheries Policy", in *Marine Policy*, 17, pp. 251-255.
- HIX, Simon (1999), *The Political System of the European Union*, Macmillan Press.
- HOLDEN, Mike (1994), *The Common Fisheries Policy*, Fishing News Books.
- IGLESIAS-MALVIDO, Carlos/GARZA-GIL, Dolores/VARELA-LAFUENTE, Manuel (2002), "Management systems in the EU fisheries", in *Marine Policy*, 26.
- KARAGIANNAKOS, A. (1996), "Total Allowable Catch (TAC) and quota management system in the European Union", in *Marine Policy*, 20.
- LEQUESNE, Christian (2000a), "The Common Fisheries Policy", in H. Wallace/W. Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford Univ. Press, pp. 345-372.
- LEQUESNE, C. (2000b), "Quota Hopping: The Common Fisheries Policy between States and Markets", in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, No. 5, pp. 779-793.
- LEQUESNE, C. (2000c), "Common Fisheries Policy", in D. Dinan (ed.), *Encyclopedia of the European Union*, pp. 81-83.
- LEQUESNE, C. (2004), *The Politics of Fisheries in the European Union*, Manchester Univ. Press.
- LONG, Ronan J. / CURRAN, Peter A. (1998), *Enforcing the Common Fisheries Policy*, Blackwell Science.
- 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.
- MORAVCSIK, Andrew (2000), "Integration Theory", in Dinan (ed.), *Encyclopedia of the European Union*.
- PAYNE, Dexter (2000), "Explaining the Conservation Failure of the EC's Common Fisheries Policy", in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, No. 2, pp. 303-324.
- SMITH, Mitchell P. (1999), "EU legitimacy and the defensive reaction to the single European market", in Banchoff and Smith (eds.), *Legitimacy and the European Union*.
- SONG, Yann-Huei (1995), "The EC's Common Fisheries Policy in the 1990 s" in *Ocean Development and International Law*, Vol. 26, pp. 31-55.
- SYMES, David (2005), "Altering course: future directions for Europe's fisheries policy", in *Fisheries Research*, 71, pp. 259-265.
- SYMES, D/CREAN, K (1995), "Historic Prejudice and Invisible Boundaries: Dilemmas for the Development of the Common Fisheries Policy", in G. Blake, W. Hildesley, R. Ridley and C. Schofield (eds.), *The Peaceful Management of the Transboundary Resources*, Graham and Trotman.
- WALLACE, H./WALLACE, W. (eds.) (2000), *Policy-Making in the European Union*, Oxford Univ. Press.
- WISE, Mark (1984), *The Common Fisheries Policy of the European Community*, Methuen.
- 稲本 守 (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。

欧州委員会発行文書・通達

Communication: A Community Framework for Access to Fishing
 Quotas, in Official Journal 1989, C 224/3 (1989)
 Action Plan for closer dialogue with the fishing industry and
 groups by the common fisheries policy (16.02.1999)
 Fishing in Europe, Nr. 5 (12.2000)
 Communication: Application of the precautionary principle and
 multi-annual arrangements for setting TACs (01.12.2000)
 Green Paper; The future of the common fisheries policy
 (20.03.2001)
 Communication from the Commission on the Reform of the
 Common Fisheries Policy (Roadmap), COM (2002) 181
 final (28.05.2002)

Web sites

○http://europa.eu.int/comm/fisheries/reform/governance_en.htm; “Reforming the Common Fisheries Policy; Effective and Participatory Decision-Making” (31.03.2003)
[index_en.htm](http://europa.eu.int/comm/fisheries/reform/index_en.htm); “Reforming the Common Fisheries Policy” (08.10.2003)
 ○http://europa.eu.int/comm/fisheries/dialogue/acfa_en.htm; “Advisory Committee on Fisheries and Aquaculture (ACFA)” (20.12.04)
[index_en.htm](http://europa.eu.int/comm/fisheries/dialogue/index_en.htm); “Greater involvement of the fisheries sector and other interested parties” (15.11.04)
[rac_en.htm](http://europa.eu.int/comm/fisheries/dialogue/rac_en.htm); “Regional Advisory Councils” (01.12.04)
[sectoralsocial_en.htm](http://europa.eu.int/comm/fisheries/dialogue/sectoralsocial_en.htm); “Sectoral Social Dialog Committee” (18.11.04)
 ○http://europa.eu.int/comm/fisheries/news_corner/press/graphs.pdf; “Cod in North Sea” “Hake in Northern Area”
[info61_en.htm](http://europa.eu.int/comm/fisheries/news_corner/info61_en.htm); “Action plan for closer dialogue with the fishing industry and other groups affected by the common fisheries policy” (23.07.1999)
[info01_18_en.htm](http://europa.eu.int/comm/fisheries/news_corner/info01_18_en.htm); “Re-thinking the Common Fisheries Policy” (20.03.2001)
[info02_61_en.htm](http://europa.eu.int/comm/fisheries/news_corner/info02_61_en.htm); “Outcome of the Fisheries Council of 16–20 December 2002” (23.12.2002)
[info04_44_en.htm](http://europa.eu.int/comm/fisheries/news_corner/info04_44_en.htm); “Fisheries reform: Commission welcomes creation

of first stakeholder-led Advisory Council” (04.11.2004)

参照条約・EC 法令・欧州司法裁判所判例

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
 Council Regulation (EEC) No 171/83 of 25 January 1983 laying down certain technical measures for the conservation of fishery resources
 Council Regulation (EEC) No 3760/92 of 20 December 1992 establishing a Community system for fisheries and aquaculture
 Council Regulation (EEC) No 2847/93 of 12 October 1993 establishing a control system applicable to the common fisheries policy
 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
 Commission Decision (EC) No 478/1999 of 14 July 1999 renewing the Advisory Committee on Fisheries and Aquaculture
 Council Regulation (EC) No 657/2000 of 27 March 2000 on closer dialogue with the fishing sector and groups affected by the common fisheries policy
 Council Regulation (EC) No 2371/2002 of 20 December 2002 on the conservation and sustainable exploitation of fisheries resources under the Common Fisheries Policy
 Council Decision (EC) Nr 585/2004 of 19 July 2004 establishing Regional Advisory Councils under the Common Fisheries Policy
 Commission Decision (EC) Nr 864/2004 of 16 December 2004 amending Commission Decision 1999/478/EC of renewing the Advisory Committee of Fisheries
 Case C-3/87, Judgment of the Court of 14 December 1989.
 Case C-216/87, Judgment of the Court of 14 December 1989.
 Case C-213/89, Judgment of the Court of 19 June 1990.
 Case C-221/89, Judgment of the Court of 25 July 1991.
 Joined cases C-46/93 and C-48/93, Judgment of the Court of 5 March 1996.

2002 年 EC 共通漁業政策の改革と「マルチレベル・ガバナンス」

稲本 守

(東京海洋大学海洋科学部海洋政策文化学科)

2002 年に予定された漁業政策の見直しを機に、欧州委員会は 1990 年代後半より、共通漁業政策の抜本
 的見直しをはかりはじめた。その要点の一つは、「民主主義の赤字」問題の解決のため、漁業諮問委員会を
 改組すると共に地域諮問評議会を新設することにより、水産業界や環境保護団体など、共通漁業政策にか
 かわる利害関係者を EC 漁業政策における意思決定に取り込むことにある。その基本戦略は、これまで各
 国別に組織されていた漁業関連団体の欧州レベルでの再編を促すことにより、欧州水産業の脱国家化に対

応した漁業政策の「欧州化」を果たすと共に、これまで国益にとらわれてきた漁業規制の決定を、欧州レベルに移すことにある。本論は、こうした共通漁業政策をめぐる近年の動きを、EU 政治全般に見られる「マルチレベル・ガバナンス」の傾向と対比させて検討する。

キーワード： 欧州共同体， 欧州連合， 共通漁業政策， マルチレベル・ガバナンス