

(2022年4月15日講演)

## 22. 「米国、オーストラリア、ノルウェー、NZの監視・管理・取締制度」

早稲田大学 地域・地域間研究機構 客員主任研究員・研究院客員准教授 真田康弘氏

早稲田大学の真田と申す。本来は専門が政治学の国際関係であり、魚関係だと地域漁業管理機関（RFMO）やワシントン条約の研究をやっている。

1カ月くらい前、小松委員長に各国の履行取締制度について調べて欲しいと言われて、私も関心があったので、少し調べさせてもらったものを皆さんとシェアさせてもらえればと思う。だから、私の専門から外れており、ペーパーベースで調べてみたものにとどまるので、あくまでも話題の提供と捉えてもらえればと思う。皆さんのほうが個々のポイントについては詳しい点多々あるかと思うので、ここについては実はこういうことなのだと思え加えてもらえると大変ありがたいと思っている。

ということで、米国、オーストラリア、ノルウェー、ニュージーランドの各国でどうなっているのかをペーパーベースで少し調べさせてもらった。今日は、主に米国とオーストラリアの話題提供にさせてもらう。それで、米国もオーストラリアのいずれも連邦政府・国レベルの話である。海上保安庁については川崎氏から紹介があると思う。私も、沿岸警備隊コースガードとなると、必ずしも水産の取り締まりだけに限らないということもあり、沿岸警備隊コースガードは省かせてもらっている。したがって、主に水産関係の情報となる。

まず米国は、ご存じのように米国で水産関係を担当しているのは海洋漁業局であるが、その中でも執行を担当しているのは、ここの **Office of Law Enforcement** で略して **OLE** と言う（資料 P2）。

**OLE** だけの予算はそれほど多くなくて全体として 7,000 万ドル、大体 80 億円くらいとなっている。内訳は資料 P3 をご覧いただければと思う。

地域別となると、こちらが東岸である。こちらが西岸で、ここはハワイとかの太平洋島しょ、それからアラスカとなっていて、シェア的には東岸のほうが執行面については予算が多い（資料 P4）。

人員も大して多くなく、全体で 200 人いない。執行面の担当となっている。**OLE** の紹介では、**Special Agent** が 71 名、**Enforcement Officer** が 52 名、その下にいる **support personnel** が 60 名未満おり、本部と 5 つの地域事務所及び 53 のフィールドオフィスに勤務されているような配置になっている（資料 P5）。

そこでいろいろ執行や事件摘発をするわけであるが、法令別に見ると、当然のことながら水産関係の基本的な法律、連邦法、マグナソン・スティーブンス漁業保存管理法に関する事件が最も多い。これは海洋哺乳類保護法と言って、米国はご存じのとおり海洋哺乳類

は基本的に獲っては駄目ということになっているので、その関係である。北太平洋オヒョウ法というのはハリバットである。米国とカナダとの 2 国間条約があるそうで、その国内執行法だそうである。あとは絶滅危惧種法、レイシー法、違法に取得された動植物の収載あるいは国家間取引を規制する法律となっている（資料 P6）。

罰則の前にモニタリングの話を中心にさせてもらおう。オブザーバーである。米国では、National Observer Program というものがある。このプログラムが始まったのが 1999 年で、マグナソン・スティーブンス法などにベースを置いている。オブザーバーの規模としては 850 名となっている。しかし、NOAA の常勤職員は 3 名しかおらず、すなわち外部との契約ということである（資料 P18）。

対象としている漁業は合計 54 で、54 の漁業がこの National Observer Program の対象になっている（資料 P20、21）。

予算が大体 100 億円で、このオブザーバープログラムは業界からも金を持ち寄る場合がある。地域によってだいぶ違うのであるが、例えばアラスカの場合は業界が出すシェアが結構大きい。一方で、ハワイ等については全部連邦予算で賄われており、業界からの持ち出しはないと報告には記載されている。ということで地域によって違うのであるが、地域としては、東岸 2 つ、西岸、太平洋島しょ、アラスカと、地域ごとに全米オブザーバープログラムの下に地域オブザーバープログラムがぶら下がっていて、オブザーバープログラムの対象が全部で 54 になっている（資料 P22）。

ということで、オブザーバーの人数は先ほど紹介したように大体 800 人、全部の管理予算が 8,110 万ドル、大体 100 億円となっている（資料 P23）。

協会からの持ち出しのほかに、各種財団と提携して、財団から金を受けているものもあると書いてある（資料 P24）。

カバー率はばらばらである。100%カバレッジのところもあれば、全然そのようなことはないというようなことがあったりする。例えばこれはアラスカのオブザーバープログラムであるが、全部カバーするやつもあれば、部分的にしかカバーしないやつもある。フルカバレッジのやつは最低 1 人いることになっているが、全然カバレッジが違うやつもあるということで、例えばフルカバーは当然 100%が目標であるが、ここら辺だと底引きだと 25% いかないぐらいという感じで、全然違っている（資料 P25、26）。

ビデオの紹介は飛ばす（資料 P27）。

南東岸に関して言うと、これもやはりカバー率が全然違って、ここのはえ縄のオブザーバープログラムだと 8%であるが、メキシコ湾のクルマエビのオブザーバープログラムだと 2%と、全部別になっている（資料 P28）。

VMS であるが、現在 4,000 隻に VMS が取り付けられている。例えばアラスカの場合だったら、スケトウダラその他の漁業許可を有する漁船等々に取り付けられている（資料 P29）。

では戻って、罰則はどうなっているのかである。罰則の最大額であるが、例えばマグナソン・スティーブンス法だと 1 件につき最大罰則が 18 万 9,427 ドルである。何でこのよう

に細かくなっているかということ、元のマグナソン・スティーブンス法には 1 万ドルとか 2 万ドルとかと書いてあるのだが、インフレの調整ということで後の違う法律でかさ上げして増額しているということがあるので、実際には 2019 年現在で 1 件につき最大罰則が大体 2,400 万円となっている。禁錮刑が付くのは基本的に官憲に対する執行妨害をしたときとなっている。ただ、銃器を振り回して「殺すぞ」とか言うと最大 10 年の禁固刑が付く場合もある（資料 P8）。

罰金の算定方法であるが、NOAA の法執行に関する部門が算定方法についての基準を出しており、これに従ってやると記載されている。Office of General Counsel が作成している文書である。罰金の算定であるが、まず基本の罰金額+個々の状況を鑑みて罰金額を算定することになっており、この基本の罰金（Base Penalty）であるが、これは違反の重大性と故意か過失かの度合いによって、この 2 つの縦軸と横軸、重大性あるいは故意・過失の度合いによって測るのだと、こういうマトリックスで算定する。したがって、重大性の一番軽いやつ、I 番～VI 番ということで数字が大きくなるに従って重大性が大きい。それから、故意・過失の度合いであるが、私は英米法を全然知らないので今回初めて調べた。故意・過失の度合いは、日本だと故意・過失あるいは過失も重過失があったりするが、米国の場合は reckless というのがあり、近い考え方としては未必の故意のような考え方になっている。もちろん故意であればあるほど罰金は重くなるようになっていて、このマトリックスによって罰金額を算定する。基本的に各ボックスにある中間値を基準とすることになっているので、例えばこのマトリックスでⅢの B に当たる場合だと 1 万 2,000～1 万 8,000 ドルになっているから、真ん中を取って 1 万 5,000 ドルが中間値になっている。これがベースになる。まずこのマトリックスで決めて、それから個々の状況を鑑みた調整というのは、過去の違反歴、捜査への協力の度合い等によって決めることになっている。

もう一つの重大なプラスがあり、違法行為によって得られた経済的利益も罰金額の中に入る。したがって例えばロブスターを獲って、違法に取ったロブスター分で 1 万ドルもうけたとしたら、その 1 万ドル丸まるがこの罰金額に乗っかってくることになる（資料 P9）。

違反行為ということで I～VI まで細かく書いてあり、文書記載や許可に関する違反行為等があるが、例えばうそを書いたという虚偽報告の場合は結構重くてⅢになってしまう。それから、漁獲制限違反、一番多いのはクォータ違反であるが、これはⅡとなっている。米国の執行の基準だと、クォータ違反よりもその報告のほうが重たい（資料 P10、11）。

この文書に事例が何件か、こういう場合は大体このようになると書かれていたりする。執行の基準であるが、資料 P12、13 のように I～Ⅲとなっている。

マグナソン・スティーブンス法の先ほどの文書で紹介された事例であるが、漁船 A が 5,000 ポンドのカレイを水揚げしたが、本来持っている漁獲枠は 3,000 ポンドだったので 2,000 ポンド超過している。違反があった時点で漁獲枠 3,000 ポンド分自体は有効であった。NOAA の捜査官の聞き取りに対して船長 X は、超過分は 3,000 ポンドの制限を知らなかつ

た経験の浅い乗組員のミスによるものだと答えた。船長 X は超過して漁獲されたカレイを自発的に放棄した。違反当時、漁船 A は連邦政府の操業許可を受けた漁船として底魚漁業に参加していた。漁獲されたカレイは乱獲された種と見なされていない。その他の違反は見つかっていない。ただし、船長 X は、2 年前に 1 回操業違反をしたことがある。漁獲枠超過であるので違反のレベルはⅡである。故意・過失の度合いはレベル B すなわち「過失」ということになる。したがって、Ⅱの B であるから 4,500～7,000 ドルとなる。ということで、中間値は 5,750 ドル。これがベースとなる。

ただし、調整要因として、違反を 1 回やっているということで、違反を 1 回やった場合どのようにするかというと、この文書によると、個々の状況を鑑みた調整というのは、それぞれのボックスの中で罰金額を上にしたり下にしたたりする場合と、ボックス自体を横にずらすやり方もある。したがって、この違反した場合は、ここで紹介されている例ではボックス自体を重いほうに移す、すなわちⅡの C に移すとなると、Ⅱの C は 7,000～1 万 2,000 ドルの罰金となる。そうすると中間値が 9,500 ドルということになる。その他の考慮要因はないということで 9,500 ドルになった。あと違法操業において経済的に得られた超過的な利益については、船長は自発的にそれを放棄しているのでないことになるので罰金額は 9,500 ドルで、大体 100 万円と少しぐらいの罰金額だと紹介されている。

2 番目の事例として資料 P14～16 で紹介されている例であるが、まず違反の内容は、船長 X が所有・運営している漁船 A は、830 ポンドのホタテガイを水揚げし、合計 4,980 ドルを売り上げた。この漁船は有効な操業許可証を発行されており、その操業条件でホタテガイの水揚げは 400 ポンドに制限されている。つまり漁獲が 430 ポンド、約 200kg 超過している漁獲枠超過違反である。さらに、船長 X は 400 ポンドのホタテガイしか水揚げしていなかったと漁獲報告書に虚偽の内容を記入し、この報告書を NOAA に提出したということで、うそを報告した。ホタテを販売するディーラー Y も 400 ポンドのホタテしか購入していなかったと NOAA に虚偽の内容を報告した。調査官の事情聴取に対してディーラー Y は違法なホタテの購入を否定している。調査官が船長 X に事情聴取したところ、船長 X はホタテの漁獲枠を上回って水揚げし、それをディーラー Y に売って現金化したことを認めた。また、虚偽の漁獲報告書を提出したことも認めた。さらにディーラー Y との間で 400 ポンドだけ報告するよう取り決めたことも認めた。この船長 X の自供によってディーラー Y の記録を調査したところ漁獲枠を超過して漁獲した 430 ポンドのホタテガイを 2,580 ドルの現金で購入したことが発覚した。船舶 A も船長 X も過去に違反歴はない。このような場合は、2 つの違反になる。1 つ目が漁獲枠の超過でレベルはⅡである。2 つ目の違反はうそを報告したということで、これは漁獲枠超過よりも重いレベルⅢになっている。それから、故意・過失の度合いであるが、これは故意であると、したがってレベル D となる。

まず漁獲枠超過のほうは、マトリックスで言うとⅡの D となり、1 万 2,000～2 万 4,000 ドルで、中間値は 1 万 8,000 ドルである。それから、虚偽報告はレベルⅢで、故意であるからⅢの D となり、2 万 4,000～4 万 8,000 ドルで、中間値は 3 万 6,000 ドルになる。

それから、調整要因としては、まず過去の違反歴はない。その他の考慮要因として、船長 X は全部自供した。自供した結果、ディーラー Y の虚偽の報告も明らかになった。したがってこれは考慮すべき要因であり、斟酌すべきマイナスの要因、罰金引き下げの要因になるということで、違反行為②については罰則下限の 2 万 4,000 ドルに下方修正する。さらに、違法行為によって得られた経済的収益が 2,580 ドルあった。したがって、この 2,580 ドルも罰則額に加算する。全部加算すると、漁獲枠超過と虚偽報告、この 1 回の違反で 4 万 4,580 ドルとなり、大体 500 万円である。こういうのが運用基準として示されていた。

実際の摘発事例としては、2019 年の NOAA の OLE 報告書に書かれている摘発事例であるが、例えば VMS を搭載していなかった、VMS 要件を順守していなかった場合は 1 万 2,873 ドルの罰金刑となった。それから、オブザーバーに対する暴行やセクハラなどを行った。暴行に関する件は先ほどのマトリックスの I～VI のところには書いていなかったが、この場合、実際の事件では 5 万 5,000 ドルの罰金を通告したとなっている。一番重かった例として書いてあるのは、非常に広範囲に虚偽報告や制限区域違反を繰り返した漁業者がいて、これについては漁船を没収し、民事制裁金が 300 万ドル、3 億数千万円という事例がある（資料 P17）。

次に、オーストラリアは、連邦レベルについて、Australian Fisheries Management Authority: AFMA が管轄しており、職員は AFMA のウェブサイト報告書によると 160 人ぐらいとなっている（資料 P31）。

この順守に関しては、2 年ごとに National Compliance Risk Assessment を実施して順守に関する優先順位を設定し、優先順位の高いものから焦点を当てて見ていくような形を取っている。現在のところは、このようなものを優先的にして取り締まるものとなっている（資料 P32）。

これはあくまでも紙ベースで、だから実際のところは見てみないと分からないが、米国は罰則が重い場合が結構あったりするが、オーストラリアは少なくともどんどん取り締まって重い罰則を与えていこうというようなアプローチではない。なるべく自発的な協力を促していこうと、そちらのほうがコスト的にも安いだらうということになっている。したがって、執行方針のピラミッドに書いてあるが、自発的に進んで順守するようにする。だから、順守したいがその能力がないという場合は助けてあげようとか、いや、あまり従いたくないなという場合は従わないと駄目なことになるということで抑止する。絶対守ってやるものかという場合は法を執行して取り締まるという方針である。最適な順守レベルを達成するということで、何が何でも取り締まっていくと、金を幾らでも使うというものではないということになっている。したがって、自発的に順守させるために教育・広報活動に力を入れるような感じになっている。こういうピラミッドの頂点のところは、どうしても守らない人たちに対しては取り締まるというアプローチであると、少なくとも紙ベースではなっている（資料 P33）。

オブザーバーと VMS であるが、オーストラリアについては、AFMA から要請があった場合、すべての操業者はオブザーバーを乗船させる義務がある。オブザーバーを乗船させる場合、操業者が費用を払う必要があると書いてある。オブザーバーはナショナルレベルでは結構少ない。私の調べたのはあくまでも連邦レベルであるが、23 名でカバーすることになっている。カバー率が 100%のやつもあれば、10%のものもある。VMS に関しては、随時スイッチオンにしておかないといけない。停泊時も必ずスイッチオンにすることになっている。ということで、AFMA 全体では 159 人いて、オブザーバーの数が 23 人である (資料 P34)。

オーストラリアは E モニタリングも実施している。対象漁業は全 75 隻となっている。どういうものなのか出だしのところだけ、このような感じであるというビデオであるが、音声は共有できないかもしれないので、ここに字幕を出しておく。YouTube には日本語字幕翻訳機能があるので、少し翻訳が変であるが、大体分かる (資料 P36)。

このように E モニタリングを現在 75 隻でやっている (資料 P37)。

執行であるが、できれば皆自発的に協力してもらいたい、そうでない場合はということで段階を踏んで、最初は口頭だけで駄目であると言う。次は文書で駄目であると言う。3 番目は、Commonwealth Fisheries Infringement Notices で、これは水産関係の法規の違反切符のようであるが、そういう通告書を発行する。最終的に、それでも駄目であるというか、守ってもらえない場合は裁判を提起するしかないということになっている。漁業管理法を見たところ、罰則は最大 3 年以下の禁固刑、7,500 罰則ユニット (penalty unit) ということで、現在の 1 罰則ユニットは 222 オーストラリアドルとなっているので、7,500 罰則ユニットは大体 1 億 5,500 万円になっている (資料 P38)。

資料 P39 が非順守の例の一部となっている。

捜査後の処置であるが、訴訟提起までいった場合は、オーストラリア会計検査院の報告書によると、有罪判決までしてしまった例はそれほど多くなく、多くの場合は教育活動として、守ろうと言ってみたり、駄目であると言ってみたり、文書によって警告を発してみたりというような感じで終わっていると、レポートではなっている (資料 P40)。

資料 P41 は船舶検査の数である。2019~2020 年になるとコロナウイルス感染症が広まり、実際にオンボードができなくなったのでデスクベースでやっているものも一部あると報告されている。

船舶検査された後の処置であるが、ほとんどは「特になし」となっている。何か問題があった場合も「口頭による警告」が分量的には多い。だが、2020 年には 12 件が「捜査」までいった (資料 P42)。

AFMA が毎年どこまでやるとか、どこまでやったということを書いてあるレポートがあるが、それぞれに対して目標を設定し、どこまでできたかを調べているというか、良かった、駄目だったという場合を調べることになっている。例えば年間 150 隻以上の船舶検査

を実施することを目標にしている、最低限ここまではやる、例えば 120~149 隻まで検査するという目標を設けてやっていて、これについては全部達成されている（資料 P43）。

ノルウェーはノルウェー語で書かれており、正直文章がよく分からないということで、英語になっているドキュメントだけで調べた。

調べてみて特徴的なところは、販売組合がノルウェーでは非常に大きな役割を持っていて、管理監督でも販売組合がその一翼を担うことになっている（資料 P47）。

検査体制は、資料 P48~50 のようになっている。最後に、それぞれ各国がどのようなかを表にしたものがあるので、そここのところがかいつまんで紹介させてもらう。

ニュージーランドであるが、ニュージーランドにはオブザーバー制度がある。プラス漁業取り締まり・監視の予算を 43 億円付けている。罰則規定については、Fisheries Act に規定されている文面上では最大 5 年以下の禁固刑、25 万ニュージーランドドル以下の罰金もしくはその双方である。オブザーバーは全部で 116 名となっている。ニュージーランド政府は、漁業法で要請があれば国内漁船にオブザーバーの乗船を義務付けている。2006 年以降、漁業監視員の数は 2 倍以上に増加している。毎年 1,000 隻以上の漁船を検査している。毎年 1,000 件の違反を公表し、うち数百件を起訴している。それから、オンボードカメラによる規制を 2018 年から行っている。2024 年末までに最大 300 隻の沿岸漁船にオンボードカメラを装備する予定になっている。原則としてすべての商業漁業者は漁獲高と位置を報告する必要がある。28m 以上のトロール船は 2017 年 10 月に電子的な報告を開始し、電子報告は 2019 年中に残りのすべての商業漁業で段階的に実施するとなっていた（資料 P51）。

日本は資料 P52 に記載してあるが、ご承知のとおりである。

各国を資料 P53 で比較した。ノルウェーは罰則上限の法律がよく分からなかったので空白にしている。特徴的なところであるが、米国は結構罰則がきつい。オーストラリアは先ほども申し上げたとおりできれば自発的に守ってほしいというようなことを奨励している。オブザーバーであるが、米国、オーストラリア、ニュージーランドはオブザーバー制度があるが、日本とノルウェーについては国内的なオブザーバー制度はない。もちろん RFMO で規定される場合は除く。電子報告については、米国とオーストラリアで一部実施している。

ということで、順守については、一つは米国のように重罰で取り締まっていく、見つかったら大変なことになるというようなオプションがあり得るだろ。日本ではモニタリングが全然されていないので、そこら辺を大幅に拡充するのが一つのオプションなのではないかというような感想を持った。これについては、人員や予算をどの国についてもそれほど、アメリカでもオーストラリアでも 100 億円程度の予算となっていて、それほど大した予算ではない。プラス金の話は民間に委託すればよいという話になる。プラス電子的な E モニタリングなども活用すればかなりリーズナブルにすることができるのではないかというような感想を抱いた。

あと最後は、オーストラリアなどでも紙ベースではそうになっていたが、なるべく自発的な順守を促すような感じで、そうするためには、一つは守ってもらう方の漁業者等に関して、このルールに関する一定の納得感がないと、そもそも納得感がないルールに関してはあまり従いたくないと当然考えるだろうし、そこら辺をどう比較考慮していけばよいのだろうというような感想を持った（資料 P54）。

以上、簡単に紹介させてもらった。