

(2018年1月26日講演)

10. 「海洋法・公海漁業協定と国内の対応」

公益財団法人東京財団 上席研究員 小松正之主査

それでは、「国連海洋法・公海漁業協定の日本水産政策・漁業法制度への反映」2018年1月18日という紙をご覧ください。寺島氏の話に、さらに国際的な動きを漁業のほうに焦点を当てて書いてみた。

最初に、日本国内の動きであるが、1973年からの国連海洋法条約案の策定交渉を察知して、わが国でも遠洋漁業の開発に陰りが見えたということで、自国の沖合水域を見直そうと、沿岸海域を見直そうということで1979年に全漁連が資源管理型漁業を言い出して、それから自主的な管理を達成する資源管理協定制度、海洋水産資源開発促進法これは遠洋漁業の資源開発のための法律だったが、その中にこの考えを入れ込んで作ったのに合わせて1993年に水産業協同組合法を改正して、言ってみれば自主規制、自主操業であるが、組合の内部規定として資源管理規定制度が創設されたわけである。だから、自主的規制に法的なベースを与えたということである（資料 P1;1.）。

国連のほうの動きは、1982年、国連の海洋法が10年後に合意された。それまでの2回にわたる国連交渉は、遠洋漁業国が強く、領海も小さくて200カイリという概念もなかったわけであるが、1960年代を中心に中南米・アフリカの新興国が独立して行って「俺の海だ」と言いだして、200カイリなどというのは1940年後半から1950年代、トルーマン宣言の後を受けて言い出したわけであり、チリのマッコウをひいてくるぎりぎりが200カイリだから200カイリだとチリが最初に言い出したというようなことも言われている。それに加えて科学的情報が集まったということで、こういう動きになったと。アメリカ、ソ連も、最終的には200カイリの排他的経済水域設定を支持した。

ポイントは、200カイリの中を科学的に管理して、余剰があつたら外国に分け与えようということで、日本の観点は漁場、ほかの国々の観点は科学的管理をなるべく取り込んでいこうという概念である。後者のほうに日本が着目すれば、日本の200カイリの資源利用をこのあたりから整備しなくてはならなかったわけであるが、遠洋漁業の利権確保のために奔走したと。私もその一役を、日水、極洋、マルハの皆さんのために当時奔走したことをよく覚えていて、今こういうことを言える立場にあるのかどうか疑問に思っているところであるが（笑）、最終的にこの200カイリに反対したのはベルギー、イタリア、日本とレソトの4各国だが、水産庁の書き物を見ると、最終的には日本もこれに賛成したと書いてある。FAOの議長をやった林氏は、この4各国が反対したと書いてあるので、こちらのほうが事実だろうと思う（資料 P1;2.）。

この動きを受けて、次に、1995年にUNIAが交渉されるわけであるが、これはカナダと

スペインの大げんかから始まっていて、当時は日本もマルビナスだとかアルゼンチンの沖等にイカ釣船が大挙して出ていて、沿岸国は苦々しく思っていた。そこに公海資源と万国資源を管理しようという沿岸国の思いがこの条約交渉を始めさせて、一方で、アメリカは海洋法を批准していなかったので、海底資源をアメリカも十分に利用できるような形に変えたいという思惑があったわけであり、そこの改定交渉をするのと併せて、さらに国連海洋法の例えば科学的な根拠に基づく利用を充実させていったと。つまり、海洋法の漁業の部分に関する実施をさらに詳しくしようと。条約の内容は、予防原則の科学的根拠に基づく目標漁獲水準だとか、これ以上超えては駄目であるという限界水準を決めていったという内容である（資料 P1:3.）。

一方、こういう環境保護的な、それからやはり途上国の利権意識の動きを受けて、一方で海洋法とは別に国連人間環境会議が国連の枠組みのほうで開始されており、これがすべてのスタートになるわけであるが、日本では私も一端を担っているが、この辺が鯨、鯨である。本来ここが 10 年置きに開催される環境と開発に関する地球サミットの走りであることに、やはり気づかなかったのではなかろうかと思う。

さらには、私の前であるが、これも完全にぼうっとしていたのだと思うが、CITES ワシントン条約の会議で条約策定交渉をしていて、日本はこれに参画もしないで、遅れて 1978 年に鯨と鼈甲に留保を付けて加盟したわけである。アメリカが、海からの持ち込みという定義を入れて、これを貿易にしたわけである。つまり日本の 200 カイリの外から日本船が持ってくるやつは全部輸入扱いするという定義を入れ込んだ。だから、これは日本の代表団がきちんと入っていれば止めなくてはならないはずであるが、これも入ってしまったと。

併せてこの年から UNEP というものが出てきて、ナイロビに環境保護を主体とする国際機関ができて、それから、我々の名前にずっと残る、1984 年にノルウェーの首相のブルントラントが議長を務めるブルントラント委員会が、これも皆さん解釈がまちまちなのだろうが、Sustainable Development という言葉をここで作り出すわけである。これが良かったのか悪かったのか、皆さんこれを自分の都合で利用しているところがあるのだろうと思う。

この一連の流れを受けて UNCED がリオデジャネイロで開催されて、アジェンダ 21 ということで、先ほどの寺島氏の話になって、これが 10 年ごとに、2002 年にはヨハネスブルグサミットで開催されていて、私もこのころは忙しくて、代わりの人に行ってもらった覚えがある。一応 2012 年の 20 年後で終幕と言いながら、一方でこれに代わるものとしてずっと継続してきたアジェンダ 21 のフォローアップの委員会が、1993 年から始まっていた SDGs を併せて機能させてきて、2013 年で終わって、2015 年に新しいスタートとして、先ほどこれも寺島氏から説明があったサステイナブル・デベロップメントのアジェンダの 14 番目として海洋、海の豊かさを守ろうというのが、詳細は先ほど説明があったが、採択された（資料 P1:4.）。

これに対する日本と各国の状況であるが、海洋法締結の先に行く米国は、1976 年に米国

漁業法を採択し、1996年には科学的根拠に基づく持続的漁業の達成を入れて改正した。ニュージーランドは、1983年に漁業法が成立してITQを実施し、1986年にはさらにこれを改正進化させた。オーストラリアは、1991年に漁業法が成立、1992年にAFMAという実施組織を設置してITQを翌年から実施していて、200カイリ内資源から利益を上げることを目的としている。アイスランドは、1979年にITQを導入し、1990年には全魚種でITQができるように法制度を整えた。

一方、日本は、長年漁業調整を漁業者間の漁場利用の中心に据えた慣習から、漁業者の自主規制から脱却できないで、むしろこれを法制化していった。1990年には海洋水産資源促進法の改正により資源管理協定の制度が実施され、1993年には水産業協同組合法を一部改正して資源管理規程制度が実施された。それから、我々がよくTAC法と言っている海洋生物資源管理保存法が成立するも、よくよくこの法律を読んでもみると、インプットコントロール、民主化と漁業調整を内包した漁業法のほうには一切手付かずである。外国は漁業法を変えながらTACの概念を入れていった。また、TAC法自身にも、自主規制の性格を有する総漁獲努力量規制と、一回割り当てたものを漁業者間で協定を結んで割り振りしろという協定制度も入れており、国連海洋法とUNIAが目指すデータと科学的根拠に基づく漁獲規制の導入制度の確立からは、このTAC法自身も自主規制を入れた部分があり、遠ざかったと見られる(資料P2;5.)。

一方、リーダーシップがないということであるが、1995年に日本は国連食料農業機関FAOとの共催で、京都で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を開催して、過剰漁獲の削減や海洋生物(鯨類を含む)の持続的利用の合意に達しているし、1999年には日本のイニシアティブで「漁獲能力の管理に関する行動計画」が採択され、これに基づいて遠洋マグロはえ縄漁業の20%の減船を実施し、2001年にFAO水産委員会、このときは日本人が議長であるが、今のいろいろな対策の根拠になっているIUU漁業行動計画の大本をここで採択している(資料P3;6.)。

次に、「各国・地域の漁獲魚種上位25種」を見てもらえればと思うが、前回多田委員から日本は魚種が多いという話で、これは別に多田委員だけではなく水産庁の方々が口を開けばそう言っているのだから、私も見てみたところ、FAOのデータで漁獲が80%に達する魚種数を、北海道がノルウェーとかアイスランドに近いのではないかと思って見たら、北海道は7種類である。それから、ノルウェーは8種類。さすがにアイスランドのほうが少なかったが、ただ、アメリカが16種類、カナダが16種類に比べれば格段に北海道のほうが少ない。北の方に位置する東北3県を入れると11種類、日本全体では15種類と(資料P1)。

25種、これはアイスランドとノルウェーがITQをやっている魚種数であるが、北海道で99.8%カバーするし、ノルウェーで99.2%、アメリカとカナダが88.7%、88.6%である(資料P2)。

資料P4の北海道の魚種上位25種、2016年度を見てもらえれば、北海道もホタテとスケトウダラとサケと昆布とサンマとマダラをやっただけで78.95%の資源管理ができるので、

今東北・北海道で日本の漁獲量の3分の1強を占めているので、この辺をきちんとやればもう答えが出てしまうのではなかろうかと思う。むしろ魚種の多いのはアメリカとカナダであるが、アメリカとカナダはそれぞれ数十種類にわたって、例えば資料 P16 にアメリカの魚種があるが、ITQをやっているということである。以上である。

それから、22日に総理大臣の施政方針演説が行われて、第196回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説の5が地方再生であり、わが国を取り巻く広大な海にも豊かな恵があると、漁獲量による資源管理を導入しと、これでもうアウトプットコントロールということであるが、漁業者による生産性向上への創意工夫をします。それから、養殖業への新規参入が容易となるよう海面の利用制度の改革を行う。水産業改革に向けた工程表を策定し速やかに実行に移していくということで、役人にも相談されながら、多分ある程度政治主導で入れたのだらうと思う。ただ、この書きぶりだと、前進は前進であるが同床異夢であり、制度を変えなくてもできるという読み方を役人はするだらうし、きちんとしたものを達成するためには新しい制度の中でやらなくてはならないという読み方をしている政治家も結構多いのではないかと思う。以上である。