
IUU漁業規制に関する国際規律の展開

西村 弓

Nishimura Yumi

はじめに

持続可能な開発目標（SDGs）の目標 14.4は、「水産資源を、実現可能な最短期間で少なくとも各資源の生物学的特性によって定められる最大持続生産量のレベルまで回復させるため、2020年までに、漁獲を効果的に規制し、過剰漁業や違法・無報告・無規制（IUU: Illegal, Unreported and Unregulated）漁業および破壊的な漁業慣行を終了し、科学的な管理計画を実施する」ことを目標に掲げる⁽¹⁾。

こうした目標設定の背景には、IUU漁業による資源枯渇への懸念が存在する。関係国・機関による規律の適用を逃れ、規律に違反し、あるいは漁獲実績等にかかるデータ集積に参加しないIUU漁業は、その性質上、実態の把握が困難ではあるものの、一説によれば、毎年、1100—2600万トンの漁業資源が水揚げされ、その金銭的価値は、100—235億USドルに上ると推計されるという⁽²⁾。日本の2018年度の漁業生産額が1兆5335億円（約140億USドル）である⁽³⁾ことと比較しても、IUU漁業の規模の大きさがみてとれる。IUU漁業は、沿岸国や関連漁業管理機関が定める保存管理措置を無視して行なわれるため、過剰漁獲を招くとともに、正確な漁獲データの集積を妨げることにより、これら国や機関が科学的根拠のある資源評価に基づいて措置を策定することをも阻害する。また、定められた漁法等を遵守せず、捕獲対象魚種とは別の種をも意図せず同時に捕獲する混獲等を招くことにより、海洋生態系への脅威ともなる。さらに、各種の規制を遵守して操業する漁業者との関係では、公正な競争を害して経済的損失を与えるとともに、規制不遵守の動機を与えかねない。

このように、IUU漁業は持続可能な漁業にとって大きな弊害となる。SDGs目標 14.4がIUU漁業対策の必要性を強調するのはそうした理由からである。それでは、国際法は、IUU漁業問題にどのように対応してきているのか。本稿は、国連海洋法条約（UNCLOS）における漁業規制の枠組みを確認したのち、同条約採択後の漁業規制に対する国際法規範の進展を整理してIUU漁業対策の現状と課題について検討する⁽⁴⁾。

なお、IUU漁業は、領水、排他的経済水域（EEZ）および公海のいずれにおいても問題となる。例えば、日本周辺海域においては、2014年に沖縄県や小笠原諸島近海において200隻を超える中国漁船が赤サングを大規模に採捕した事案が注目を浴びた。また、2017年には、日本海の大和堆付近において多数の北朝鮮のイカ釣り漁船による違法操業が顕在化した⁽⁵⁾。これらは日本の領海ないしEEZ内での行為であるので、「外国人漁業の規制に関する法律」に

基づく処罰対象となる⁶⁾。これに対して、以下にみるように、国際法による IUU 漁業規制は主に公海（および関連する範囲で EEZ）における規律逃れや違反にいかに対応するかに中心的関心を寄せており、本稿における検討ももっぱら公海漁業規制を対象とする。

1 UNCLOS における漁業規制の枠組み

(1) UNCLOS による基本枠組みの設定

かつて海洋は、沿岸国の主権下に置かれる狭い領海を除けば、すべての国家が自由に利用しうる「万民共有物」としての公海と性格づけられ、公海自由の原則の一環として漁獲の自由が認められていた。しかし、魚類に対する世界的な需要や漁船の漁獲能力の増大を背景として、徐々に公海漁業資源の枯渇が懸念されるようになる⁷⁾。遠洋漁業国による漁獲増大に対する沿岸国の懸念から、1982年に採択された UNCLOS においては、沿岸国が漁業管理に関する主権的権利をもつ 200 カイリの EEZ が導入されたが、このことは、残された公海に遠洋漁業船が集中する効果を生み、公海における漁業資源管理の必要性をいっそう高めることにもつながった。

以上を背景に、UNCLOS においては EEZ および公海における漁業資源管理が次のような枠組みのもとで行なわれる。まず、EEZ において沿岸国は生物資源の保存管理についての主権的権利をもち、自国 EEZ において生物資源の漁獲可能量（TAC）を決定する（第 61 条 1）。もっとも、その際には、科学的証拠を考慮して生物資源の維持が脅かされないことを確保しなければならない。適当な場合には権限ある国際機関と相互に協力することが求められる（同 2）。保存管理措置は、環境上および経済上の関連要因、漁獲の態様、資源間の相互依存関係ならびに国際的な最低限度の基準を考慮して、最大持続生産量（MSY）を実現する水準に資源量を維持・回復しうるものでなければならない（同 3）、漁獲される種に関連し、または依存する種への影響を考慮することが求められる（同 4）。

EEZ 制度は、一方では、漁業資源に依存する沿岸国に自国の管轄海域における資源を適切に管理・利用する手段を与え、他方では、自らの管轄水域内の資源について適正な管理を行なう動機をもつ沿岸国を通じて漁業資源の持続可能性を図ろうとする。沿岸国には TAC やその限界内での自国の漁獲量を決定する主権的権利が与えられるが、権利行使にあたっては、保護水準・考慮要因に関する一定の制約下に置かれ、科学的根拠に基づいた行動が求められる。主権下の領海とは異なり、EEZ における沿岸国の主権的権利は、その成立経緯に照らしても一定の限界をもつことに注意しなければならない。

さらに、スケトウダラ、マサバ、イカ、カレイ等、2カ国以上の EEZ に、あるいは、ある国の EEZ と隣接する公海にまたがって分布するストラドリグ魚種については、関係沿岸国及び漁業国は、直接にまたは適当な地域的機関（RFMOs: Regional Fisheries Management Organizations）を通じて、資源の保存および開発を調整し、および確保するために必要な措置について合意するよう努めなければならない（第 63 条）。また、カツオ、マグロ、カジキ、サンマ等のさらに広く大洋を回遊する高度回遊性魚種については、関係沿岸国および漁業国は、EEZ の内外を問わず回遊地域全体において当該種の保存を確保しかつ最適利用の目的を促進する

ため、直接にまたは適当な国際機関を通じて協力しなければならず、適当な国際機関が存在しない地域においては、そのような機関を設立し、およびその活動に参加するため、協力しなければならない（第64条1）。国際法が定める、EEZ間、あるいはEEZと公海を分ける人為的な境界を越えて分布する魚種については、EEZ内での過剰漁獲が他国EEZや公海における資源量に影響を与える危険性をもつからである。

他方、公海漁業については、第1に、公海における自由は他国の公海利用に妥当な考慮を払って行使せねばならないことが確認された（第87条2）。公海漁業資源が有限である以上、ある国による漁業活動は他国もまた漁獲の自由をもつことを考慮に入れて相互に調整されなければならないことになる。第2に、EEZとの関係においても公海漁業には制約が課される。EEZと公海の双方に分布する魚種については、上記の裏返しで、ある国が自国のEEZ内での保存管理に努めても、隣接する公海で過剰漁獲が行なわれれば、沿岸国による管理措置は実効性をもちえないからである⁽⁸⁾。したがって、すべての国は、公海上の生物資源の保存のために必要な措置を自国民についてとり、また当該措置をとるにあたって他国と協力する義務を負う（第117条）。適切な場合には、RFMOsの設立のために協力することも義務づけられる（第118条）。資源の保存管理措置を決定する際の目標設定や考慮要因に関しては、EEZに関する第61条の規定とほぼ同一内容の規定が置かれている（第119条）。

以上のように、UNCLOSは、EEZ内外について、漁業資源の保存管理に関する基本原則を定めた。もっとも、保存管理措置の実体的規律は、極めて概括的な内容にとどまり、その具体化は、考慮すべき「国際的な最低限度の基準」を含めて関係する国家間での直接またはRFMOsを通じた協力・調整に任されたと言える。

（2）公海漁業規制の具体化——RFMOsによる規制措置

上記の基本枠組みを受けて、現在に至るまでにさまざまなRFMOsが組織されている。例えばマグロ・カツオ類については、5つのRFMOsによって全世界のほぼすべての海域がカバーされている。また、カラスガレイやアカウオを管理する北西大西洋漁業機関（NAFO）やサンマ、サバ類、イワシおよびイカ等を管理する北太平洋漁業委員会（NPFC）等、地域や魚種ごとにRFMOsが設立され、それぞれに保護対象として定めた魚類について保存管理措置を講じている⁽⁹⁾。

これらの諸機関は、管轄海域内の対象魚種の資源評価を行ないTACを決定して、多くの場合それを国別割り当てのかたちで加盟国に分配するとともに、漁場、漁期、漁具、漁法および漁獲物の大きさ等について制限を設ける⁽¹⁰⁾。合意された割り当てや漁法等に関する規律の実効性を担保する手法としては、船舶位置監視装置による規制海域への漁船の出入域の監視、相互の乗船検査、操業許可を受けた漁船のリスト（ポジティブリスト）および過去にIUU漁業に従事した漁船のリスト（ブラックないしネガティブリスト）の作成、公表およびこれらリストに基づいた輸入制限、あるいは、陸揚げ時の統計証明書や水揚げ・転載ごとの漁獲証明書による漁獲物の認証等の措置がとられている⁽¹¹⁾。

なお、EEZ沿岸国と隣接する公海を管轄するRFMOsの間で保存管理措置を具体的にどのように調整するのかについてUNCLOSは特定していない。この点に関して、UNCLOSを補完す

るかたちで1995年に採択された「ストラドリング魚類資源及び高度回遊性魚類資源の保存及び管理に関する1982年の海洋法に関する国際連合条約の規定の実施のための協定」（以下、「国連公海漁業協定」）は、沿岸国および漁獲国はEEZ内外において一貫性（compatibility）のある保存管理措置を達成するために協力する義務を負うとする（第7条2）⁽¹²⁾。同項が公海上の措置がEEZ内の措置の実効性を損なわないよう確保することを求める（同(a)）ことに着目して、EEZ内の保存管理措置は公海上のそれに優先すると主張されることもあるが、同項は、沿岸国と漁業国の双方に対して、措置の一貫性を実現するために、沿岸国・RFMOsのそれぞれが採択する措置、生態的一体性、資源分布状況、関係国の資源への依存度および生物資源全体に対する有害な影響の回避等の要因を考慮することを義務づけている。また、EEZ内措置の「実効性を損なわない（not to undermine the effectiveness）」という規定ぶりは、事実として相手の措置の効果を失わせることを禁ずるが、EEZ内外の措置が同一であることを要求しない。一貫性原則は、EEZ内外で沿岸国およびRFMOsが、同一の考慮要因を勘案しつつ、しかし、それぞれ独立に措置を採択することを想定する点で、海域ごとに管轄権の担い手を割り振るUNCLOSの枠組みを維持していると言える⁽¹³⁾。

2 IUU 漁業対策の展開

上記のように、各RFMOsは、それぞれに漁獲に関する実体的基準およびその履行確保に関するメカニズムを定めて、公海漁業規制に取り組んでいるが、IUU 漁業がその実効性を減殺しているとされる。「IUU 漁業」という呼称は、南極生物資源保存委員会（CCAMLR）において用いられ始め、FAOが2001年に採択した「IUU 漁業の防止、抑止及び撲滅に関する行動計画」において定義された。そこでは、「違法（illegal）漁業」は、RFMOsの定める規則に反し、あるいは沿岸国の管轄海域下で沿岸国法令に反して行なわれる漁業を、「無申告（unreported）漁業」は、沿岸国当局ないし関連RFMOsに対して正確なデータを提供せずに行なわれる漁業を、「無規制（unregulated）漁業」は、RFMOsの非加盟国の船舶であってRFMOsによる規律を受けない、あるいはRFMOsの対象外の海域・魚種について国際法上の生物資源保存のための国家の責務に合致しない態様で行なわれる漁業を指す⁽¹⁴⁾。この定義からわかるように、三者は必ずしも相互に排他的ではないし、また後二者は特定の要件・効果を伴う法的に厳密な概念というよりもある種の漁業の現象的な特徴を捉えたものと言える。さらに、無規制漁業という概念は、沿岸国ないしRFMOsの保存管理措置に法的に拘束されない漁獲についても何らかの対処を行なう意図を含意する。従来の海洋法上の権限配分の観点からは捉えづらくこうした概念は、後述のように、海洋法上の措置にとどまらない対応手段の展開につながっていくこととなる。本節では、IUU 漁業対策に関するUNCLOS後の国際的規律の展開を、UNCLOSの基本的枠組みとの関係を視野に入れながら確認する。

(1) 無規制漁業への対応——RFMOs 保存管理措置の適用範囲の拡大

第1に、RFMOsの規制措置はそれぞれの条約において当事国間の合意に基づいて決定される以上、当事国間においてもRFMOsの管轄水域・魚種のみ適用可能であり、また、非当事国に対しては拘束力をもたない。この点を突いて、RFMOsの非加盟国にリフラッキング（船

船登録変更)を行なって規制逃れを図る漁船も存在する⁽¹⁵⁾。

こうした無規制漁業に対しては、国連公海漁業協定が、RFMOs 管理措置への協力を締約国に義務づけることによって対応を図っている。同協定は、協定締約国の船舶がRFMOsの管轄海域で漁業に従事する場合には、当該RFMOsに参加するか、当該RFMOsが採択する保存管理措置を自国船舶に適用することとし(第8条3)、当該条件を満たした船舶のみに規制対象魚種へのアクセスを認める(同4)。すなわち、国連公海漁業協定の締約国は、第8条を通じて、自国が加盟していないRFMOsの保存管理措置の受け入れに同意したことになる。実施協定への合意を通して、形式的には合意原則から逸脱せず、しかし実質的には個々の規制内容に個別の合意を与えていない非加盟国に対して、RFMOsの規制内容を一括して及ぼし——すなわち、無規制漁業を規制下の漁業に位置づけ直し——、規律逃れを防ぐための工夫ということができる⁽¹⁶⁾。

専門技術上の知見の進展に合わせて時宜に適った規制を行なうために、改正に時間を要する条約に具体的規律内容を書き込まず、条約外で発展する基準の適用を指示するかたちで条約目的の実現が図られる例はほかにもあるが、そうした例においては、多くの場合、条約外で行なわれる基準策定にも条約当事国が関与している。これに対して、国連公海漁業協定がRFMOs非加盟国に対してRFMOsの保存管理措置を実質的に義務づける場合、国家は自国が関与しないフォーラムで作成された基準の遵守を求められることになる点に特徴をもつ。むしろ形式的には国連公海漁業協定への合意によって、国はそうした仕組み自体にあらかじめ合意してはいる。しかしながら、こうした仕組みは、個々の魚種に関する具体的な規律はRFMOsにおける決定によるとしても、公海漁業に従事する国家は資源の保存管理について相互に調整と協力を行なう義務を負うという一般原則が、諸国の間で共有されていることを背景としなければ導入しづらい。第1節でみたように、UNCLOSは、万民共有物としての公海の性格および資源の有限性に関する認識に基づいて、公海漁業における調整や相互協力を求める。そうした一般原則はそれ自体で具体的な義務を生むものではないが、上記第8条の仕組みを支える基盤を提供していると言うことができよう。

(2) 違法漁業への対応——旗国の責任の確認と補完

第2に、RFMOsの定める規則に反して行なわれる違法漁業の取り締まりにも困難が伴う。そもそも、広大な公海における監視や乗船検査は、費用対効果に優れた方法とは言えない。さらに、UNCLOS上、公海における船舶の取り締まりは旗国主義に従うため、旗国が執行の意思や能力を欠く場合には違法操業の取り締まりは事実上困難となるからである。

この問題に対しては、旗国の責任の強調およびその補完というかたちで対応が試みられている。まず、責任強化に関して、1993年に「保存及び管理のための国際的な措置の公海上の漁船による遵守を促進するための協定」(コンプライアンス協定)が採択された。同協定は、締約国に対し、自国漁船が国際的な保存管理措置の効果を損なう活動を行なわないよう管理する義務を課し、また、過去にRFMOsによる保存管理措置を損なう漁業に従事した船舶に対しては原則として公海漁業を許可しないこと等を命じて旗国の義務を強化した(第3条)。しかし、協定非加盟国の存在に加えて、規制実施に消極的な国家や管理を行なう技術的・経済

的能力を欠く国家も存在する。旗国の責任の強調は、むしろ協定非加盟国や規制の緩い国へのリフラッキングを促進する側面をもった。

そこで、国連公海漁業協定は、RFMOsが定める保存管理措置の遵守を確保するため、締約国の検査官が他の締約国を旗国とする漁船に乗船し、これを検査する権限をもつ旨を定めた(第21条1)。検査の結果、対象漁船が保存管理措置に違反したと信ずるに足りる明白な根拠がある場合には、検査国は証拠を保全したうえで旗国に違反の容疑を通報する(同5)。重大な違反が行なわれたと信ずるに足りる明白な根拠があるにもかかわらず、旗国が何らの措置もとらなかった場合には、検査官は、適当な港に移動することを含め、さらなる調査に協力するよう船長に対して要請することができることとされた(同8)。もっとも、同条は、旗国に代わって締約国が公海上で他国船舶に対して乗船検査を行なうことを認める一方で、船舶の拿捕や乗組員の逮捕・訴追については検査国から通報を受けた旗国が行なうものとする。また、旗国以外の国が措置を開始した後でも旗国が管轄権の行使を始めれば、旗国管轄が優先する(同12)。

第21条が定める乗船検査は、保存管理措置の遵守を確保するために、旗国による権限行使を補完する執行協力としての性格をもつものと位置づけられ、その意味においてUNCLOSにおける旗国主義を根本から変えるものではない。他方で、こうした新たな試みは、保護すべき利益の性質に応じて公海秩序をどのような分担によって実現すべきかを問い直す契機にもなりうる。公海漁業規制において、保存管理措置の実体的内容はRFMOsが決定するが、RFMOs自体は当該措置を執行する手段を有していない。RFMOs加盟国ないし公海漁業実施協定締約国による実施は、国際的に合意された管理措置の分担執行という性格を帯びる⁽¹⁷⁾。国家には自国船舶に公海の自由を行使させる権利が認められることを前提に、当該自由を行使する船舶の行為については、それぞれの船舶の旗国が管轄することが旗国主義の本来の考え方であるとすれば、国際的な保存管理措置の遵守状況をRFMOsに代わって分担して監視する任務を旗国のみで留保しなければならない必然性はないとも考えられる。国際的な保存管理措置の実効性をいかに確保するかという観点から管轄権の分配を捉え直す動きは、旗国主義の原則性を相対化する可能性を秘めている⁽¹⁸⁾。

(3) 海上における権限配分を超えて——寄港国措置

以上のように、RFMOs非加盟国船舶に対する、さらには旗国以外の国による海上での執行措置の可能性が国連公海漁業協定を通じて導入された。しかし、国連公海漁業協定の非締約国を旗国とする漁船は依然として規制対象外であり、また、公海上における執行の非効率性は上記のとおりである。

そこで、第3に、IUU漁獲物の水揚げや輸出入を規制することを通してIUU漁業を阻止する方策が導入されている。具体的には、2009年に「IUU漁業を防止し、抑止し、及び排除するための寄港国の措置に関する協定」(以下、「寄港国措置協定」)が採択され、2016年に発効した。寄港国措置協定の当事国は、第1に、自国の港への入港を希望する船舶に対して、船舶登録、漁獲・転載許可、漁獲物等に関する情報の事前提供を求め(第8条)、その他の情報と併せて当該船舶の入港を許可するか否かを決定する(第9条1)。とりわけ、RFMOsのブラ

ックリストに掲載されている等、IUU 漁業に従事したことについて十分な証拠がある船舶については入港を拒否することが求められる（同4）。第2に、自国の港に入港した船舶がIUU 漁業に従事したと信ずるに足りる合理的な根拠がある場合等には、従前に陸揚げされていない魚類の陸揚げ、転載、包装および加工や燃料補給・保守といった港湾サービスの提供を当該船舶に対して拒否しなければならない（第11条1）。第3に、締約国は、自国の港に入港した船舶について、協定目的を達成するうえで十分な年間の検査水準を達成するために必要とされる数の船舶検査を実施することを義務づけられる（第12条1）。検査に当たっては、IUU 漁業への従事を疑うに足りる明白な根拠がある船舶の検査を優先しなければならない（shall give priority to）ものの、具体的な検査対象船舶は締約国が選定することとされた（同3）。検査結果は、旗国等に送られ（15条、18条1(a)）、IUU 漁業に従事したと信ずるに足りる明白な証拠を示す検査結果を受領した旗国は、自国の法令によって取り締まりを行なうことが求められる（20条4）。ここでも寄港国による検査は、旗国による取り締まり実施を補完する役割を担うことになる。

公海上での執行に比べて、寄港国による措置は効率的である。また、上記の措置のうち、入港拒否や港湾サービスの提供拒否については、寄港国の領域主権に基づく裁量権の行使として、旗国の意思とは無関係に、また、関係諸条約の非締約国船舶（無規制漁業船）をも対象とすることができるという利点をもつ。一般国際法上、遭難による緊急入域等に当たる場合を除いて外国船舶には沿岸国の港に入港する権利はなく、沿岸国は、どのような船に入港と港湾サービスの利用を認めるかについて広範な裁量を有するからである⁽¹⁹⁾。多くの二国間通商航海条約は、相手当事国の船舶を自国ないし第三国船舶と同等の条件で入港させる義務を定めるが、IUU 漁業従事の疑いを根拠とする入港拒否は船籍に基づく差別には当たらず、これら条約にも違反しないと解される⁽²⁰⁾。また、海洋法分野を離れば、関税貿易一般協定（GATT）との抵触の可能性があるものの⁽²¹⁾、IUU 漁業対策としての措置は、有限天然資源の保存に関する一般的例外規定（GATT 第20条(g)）によって正当化されうるという理解が示されている⁽²²⁾。

他方で、第12条に基づく検査義務の対象に、寄港国措置協定等を通して寄港国による権限行使に合意した国以外を旗国とする船舶が含まれるかについては争いがある⁽²³⁾。この点については、乗船検査は入港許可や入港条件の裁量的決定を超えて外国船舶に対する執行管轄権の行使に当たるため、その対象は締約国船舶に限定されると考えられる。船舶起因汚染に関する UNCLOS の規定は、寄港国の管轄水域外で生じた国際的な規則・基準に違反する排出について、寄港国による調査および司法手続開始の権限を定めるが（第218条1）、そうした明文規定が存在しない公海漁業について、寄港国による管轄権行使は一般には認められない。自国の管轄下ではない公海上で行なわれた漁獲について、寄港の事実のみを理由として寄港国が執行管轄権を行使する権限は、条約を通して特別に合意した国家間においてのみ妥当すると考えられる。

寄港国措置は、漁業活動をその利益構造に着目して一連のプロセスとして捉え、IUU 漁業船の入港や漁獲物の陸揚げおよび転載を禁止することによって、IUU 漁業に従事する者が利

益を得ることを困難にする。IUU 漁業対策を漁獲規制の枠内にとどめず、最終消費に向けた流通過程を含めて包括的に対処することによって、IUU 漁業を行なうインセンティブを低下させ規制の実を上げようとする試みである⁽²⁴⁾。この観点からは、寄港国としての規制を十分に行なわない「便宜寄港国 (port of convenience)」を選んで陸揚げがなされる場合についても、当該国から漁獲物が最終消費地に向けてさらに輸出されるのであれば、正規の漁獲証明書が添付されていないIUU 漁獲物の輸出入の禁止という手法によって対処を行なうことが可能である。保存管理措置の海上における執行が、対象船舶の限定や海域ごとの管轄権配分といった法的観点から、あるいは事実上の困難から限界を有する場合について、IUU 漁業対策は狭義の海洋法にとどまらない多面的な対応を試みるに至っている。

おわりに

本稿は、UNCLOS 以降の IUU 漁業対策の展開を追った。RFMOs 非加盟国に対する保存管理措置の適用の拡大、旗国に対する公海上の執行協力の仕組みの導入を経て、近年では陸揚げ規制および流通規制といった貿易関連措置に対策の重点が移りつつある。この点では、輸入額ベースで欧州連合 (EU)、米国に次いで世界第3位 (2016年現在) の水産物輸入国である日本⁽²⁵⁾ の役割も大きい。2015年に日本に輸入された天然水産物のうち、24—36%がIUU 漁業によるとの推計がある⁽²⁶⁾。EUではすべての魚種について、米国では特にリスクの高い19魚種について、輸入に際して漁獲情報等の証明・提供を要求する制度がすでに導入され、IUU 漁業対策の一環をなしている。日本は、マグロ類やメロ等、自国が加盟する RFMOs で義務づけられた特定の魚種については、外国為替及び外国貿易法 (外為法) 第52条に基づいて適切な証明書を具備しない水産物の輸入制限を行なっているが、漁獲証明制度の対象のさらなる拡大が望まれる⁽²⁷⁾。

他方で、海洋法上は、公海上の有限な共有資源の保存管理を図るための協力義務を背景として、国家に自らがその生成に直接携わっていない規範の効果を及ぼし、あるいは旗国以外の国に船舶の検査権限を与えて旗国の管轄権を補完する役割を担わせる等の新たな対応がとられる。違法漁業への従事が判明した場合の裁判権は旗国に留保される点で、これらの検査はUNCLOS が基本原則とする旗国主義自体を覆すものではなく、むしろ旗国主義に基づく保存管理措置の実施を補完する役割を果たしていると評価しうるかもしれない。もっとも、これらの検査は、必ずしも保存管理措置の不遵守の疑いをその実施の要件としない行政的な性格を有するため、違法操業を行なっていない船舶の航行にも実質的な影響を与える可能性がある。とりわけ、国連公海漁業協定は、検査国による違法行為については第21条18で対象船舶への賠償を定めるが、適正な検査によって生ずる航行の遅れ等に起因する損失はその対象にもならず、補償を欠くままに他国船舶の航行を害しうる。裁判権は旗国に留保されるとしても、こうした条件下での検査を旗国以外の国に認めることは、旗国主義が本来守ろうとしていた法益は何か、公海上の有限共有資源の保存管理という目的と当該法益はどのようにバランスされるのか、さらには、海洋環境保護や海洋安全保障といった他の分野と比較したとき、IUU 漁業対策に認められる共通利益の性質や旗国主義の相対的把握の可能性はどのよう

な位置を占めるのかといった点についての検討を促すと言えよう。

- (1) 外務省「Japan SDGs Action Platform——14：海の豊かさを守ろう」、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/statistics/goal14.html>。なお、目標14.6は、IUU 漁業を助長する漁業補助金の削減を目標とする。
- (2) D. J. Agnew et al., “Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing,” *PLOS ONE*, 4 (2), 2009, p. 4. 国連食糧農業機関 (FAO) も、最大2600万トンの魚がIUU 漁船によって捕獲されているとする。FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture*, 2016, p. iii.
- (3) 農林水産省「統計情報：漁業産出額」、https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/gyogyou_seigaku/index.html#y1。
- (4) IUU 漁業について包括的に論じた論稿としては、日本においても次のようなものがすでに公表されており、本稿はこれらの論稿から多くの示唆を得た。林司宣「国際漁業法の新展開と公海の自由」『国際法外交雑誌』102巻2号 (2003年)、22-43ページ；兼原敦子「IUU 漁業の国際規制にみる海洋法の現代的課題」『ジュリスト』No. 1365 (2008年)、36-45ページ；深町公信「公海漁業の規制——IUU 漁業をてがかりとして」『国際法外交雑誌』112巻2号 (2013年)、53-80ページ；坂元茂樹「公海漁業の規制と日本の対応——IUU 漁業をめぐる」、同『日本の海洋政策と海洋法 (増補第2版)』、信山社、2019年、177-209ページ。また、本稿の議論は、西村弓「公海漁業規制」、森肇志・岩月直樹編『サブテキスト国際法——教科書的一步先へ』、日本評論社、2020年、121-133ページ、と部分的に重なる。
- (5) 大和堆の一部は日韓漁業協定に定める北部暫定水域内に位置する。北部暫定水域はEEZに対する権原 (entitlement) をもつ国家間 (日韓間) での境界画定がなされていない海域であり、日韓両国は、日韓漁業共同委員会における協議・勧告に配慮しつつ、それぞれが自国船に対する立法および執行管轄権を行使し、その内容を相手国に通報することとされる。境界は画定されていないとしても、日韓両国が権原をもつ海域であるから、いずれの国からの許可も得ず同水域で操業する第三国船 (北朝鮮船) に対しては、両国ともに管轄権を行使することが可能である。もっとも日韓漁業協定は、日韓両国のEEZ境界が未画定である北部暫定水域において、正確なデータに基づいて暫定的な資源管理を行なうことを目的のひとつとする取り極めであるから、仮に一方当事国が同水域で第三国船を取り締まった場合には、違法漁獲量その他の関連情報について他方当事国に通報することが望ましいと考えられる。
- (6) 同法は、赤サンゴ密漁を契機として2014年に改正され、EEZ内での違法操業に対する罰金額は3000万円に引き上げられた。これは個人に対する罰金の最高額である。
- (7) 2016年には世界人口1人当たりの魚の消費量は年間20.3kgに上り、この数値は1961年と比べてとき、人口増加率の2倍を超える伸びを示すという。FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture*, 2018, p. vii.
- (8) 裁判管轄権が否定され本案段階には進まなかったものの、自国EEZに隣接する公海におけるスペイン漁船による漁獲に対して、カナダが国内法令に基づく取り締まりを行ない両国間の紛争となった漁業管轄権事件において、カナダは外国漁船による公海漁業によって自国EEZにおける保存管理措置の実効性が害されることを問題としていた。*Fisheries Jurisdiction Case (Spain v. Canada)*, *Jurisdiction of the Court, ICJ Reports 1998*, p. 432ff.
- (9) 水産庁『平成30年度水産白書』(2019年)、134-138ページ。
- (10) もっとも、RFMOs内部の討議において、個別の魚種に関する保存管理措置の必要性やTACについて合意できないケースもある。例えば、近年、日本のEEZにおけるサンマの水揚げ量の減少が報道され、その一因として、日本のEEZに回遊する前に、公海上で中国や台湾漁船に漁獲される量が増えていることが指摘されている。こうした事態を受けて、2018年NPFC会合においては、NPFC管轄

海域におけるサンマの漁獲量の上限と国別割り当ての導入が模索された。しかし、サンマの資源状況は漁獲量規制が必要なほどには低下していないと主張する国もあって、可決に必要な3/4以上の賛成を得られず、上記の措置については合意に至らなかった。その後、2019年会合においてTACの合意にこぎつけたが、国別割り当ての決定については2020年会合に持ち越されている（NPFC, Conservation and Management Measure [CMM] 2019-08 For Pacific Saury, available at <https://www.npfc.int/cmm-2019-08-pacific-saury>）。RFMOsにおける合意形成にとって、資源量・状況に関する共通認識を得ることの重要性がわかる。

- (11) RFMOsによる保存管理措置について、詳しくは、R. Rayfuse, “Regional Fisheries Management Organizations,” D. R. Rothwell, A. G. Oude Elferink, K. N. Scott, and T. Stephens eds., *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*, Oxford U.P., 2015, pp. 448–459；林、前掲論文（注4）、27–32ページ；深町、前掲論文（注4）、66–78ページ。
- (12) 一貫性の原則についてより詳しくは、林、前掲論文（注4）、39–40ページ；Atsuko Kanehara, “A Critical Analysis of Changes and Recent Developments in the Concept of Conservation of Fishery Resources on the High Seas,” *Japanese Annual of International Law*, Vol. 41 (1998), pp. 15–17; A. G. Oude Elferink, “The Determination of Compatible Conservation and Management Measures for Straddling and Highly Migratory Fish Stocks,” *The Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 5 (2001), pp. 551–607 参照。
- (13) 隣接する公海上での活動に対して沿岸国が何らかの優先権を有するという立場は、現在行なわれている国家管轄区域外の生物多様性（BBNJ: Biodiversity beyond National Jurisdiction）に関する新協定の策定交渉においても、国家管轄区域外海域における活動に関する環境影響評価について、隣接する沿岸国との協議やEEZ内規制との一貫性確保、さらには評価プロセスにおける意思決定に関する沿岸国の優先的地位といったかたちで主張される。しかし、漁業分野においても、EEZ内外の措置決定に際して沿岸国措置の優先は実定化されておらず、また上記の一部主張はEEZ内外規制の一貫性を確保するというよりは、片務的に沿岸国の管轄権を公海活動に伸ばそうとするものであって、その正当化根拠は薄いと考えられる。
- (14) FAO, *International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, 2001, pp. 2–3.
- (15) ブラックリストに載った船舶は、船名や旗国を変え、あるいはRFMOs管轄海域を離れた他の海域でIUU漁業を続けることがある。例えば、1980年代以降には、スペインやポルトガル国籍者が所有する漁船が、NAFO規制海域においてパナマ、ベリーズ、シエラレオネあるいはバヌアツ等のNAFO非加盟国にリフラッキングすることによって、規制逃れをする例が横行したとされる。坂元、前掲論文（注4）、181ページ。
- (16) R. Rayfuse, “Article 117: Duty of States to Adopt with Respect to Their National Measures for the Conservation of Living Resources the High Seas,” A. Proelss ed., *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary*, C. H. Beck, 2017, p. 811.
- (17) 小寺彰「執行管轄権の域外行使と旗国管轄権——旗国管轄権の非旗国（沿岸国）による補完とその意義」、山本草二編集代表『海上保安法制——海洋法と国内法の交錯』、三省堂、2009年、193ページ。
- (18) 旗国主義の本質および旗国に留保されるべき管轄権の種類という観点から、公海漁業規制における旗国主義について検討するものとして、兼原敦子「現代公海漁業規制における旗国主義の存立根拠」『立教法学』75号（2008年）、23–66ページ。
- (19) R. R. Churchill and A. V. Lowe, *The Law of the Sea*, 3rd ed., Manchester U.P., 1999, pp. 62–63.
- (20) 大河内昭博「IUU漁業対策における寄港国措置協定の意義と課題」『国際法研究』7号（2019年）、69–70ページ。なお、同様の義務を定める多数国間条約である「海港ノ国際制度ニ関スル条約及規程」（1923年採択）は、漁船を適用対象外としている（第14条）。

- (21) 自国EEZに隣接する公海でスペイン漁船が漁獲したメカジキについて、チリが陸揚げ・転載を禁じたことをめぐって、欧州共同体 (EC) は、通過の自由 (GATT 第5条) および数量制限の禁止 (同第11条) 違反にあたるとして2000年に世界貿易機関 (WTO) パネルの設置を要求した。その後、両当事者が合意により事件を取り下げたので、パネル判断は示されていない。
- (22) 大河内、前掲論文 (注20)、70-72ページ。なお、EUは、個々のIUU漁船による漁獲物ではなく、IUU漁業取り締まりに消極的な「非協力的第三国」からの水産物輸入を制限する政策をとるが (Council Regulation (EC) No 1005/2008 of 29 September 2008)、こうした包括的な輸入規制方式がGATT適合的かについては議論がありうる。GATTに抵触するIUU漁業対策措置は対抗措置として正当化されるとの理解もあるが、そのためには、前提として、旗国が先行違法行為を犯したことを認定しうるか——RFMOsや公海漁業実施協定非加盟国である旗国が、UNCLOSの一般規定によって果たしてどこまでの具体的な管理義務を負うのか——が問題となる。See, Rayfuse, *supra* note 16, pp. 811-812.
- (23) なお、この点は、国連公海漁業協定においても問題となった。同協定上、寄港国は、RFMOsの保存管理措置の実効性を促進するための措置を「国際法に従って」とる権利および義務を有する (第23条1)。国連公海漁業協定の非当事国船舶に対して寄港国としての措置をとることができるかについては、「国際法に従って」という文言の解釈次第となる。なお、同規定は寄港国の権利および「義務」に言及するが、措置内容を具体化する規定は、寄港国は、入港中の漁船上の書類、漁具および漁獲物の検査 (同2) やIUU漁獲物の陸揚げおよび転載の禁止にかかる規則制定 (同3) をなしうる (may) としてもっぱら寄港国の権利のみを定めている。これに対して、寄港国措置協定は寄港国が義務を負うことを明らかにした点に新しさがある。
- (24) この観点から、IUU漁業対策はIUU漁獲 (IUU Fishing) 対策ではなくIUU漁業活動 (IUU Operations) 全体に対するものであることを強調する論者として、O. Schram Stokke and D. Vidas, “Regulating IUU Fishing or Combating IUU Operations?” OECD, *Fish Piracy: Combating Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, 2004, pp. 20-23.
- (25) 前掲『平成30年度水産白書』(注9)、132ページ。
- (26) G. Pramod, T. J. Pitcher, and G. Mantha, “Estimates of Illegal and Unreported Seafood Imports to Japan,” *Marine Policy*, Vol. 84 (2017), pp. 42-51.
- (27) すでに証明制度の拡大の検討は始められている。水産庁における検討状況については、<https://www.jfa.maff.go.jp/j/kakou/gyokakusyousei.html>。