

第15回日本海洋政策学会年次大会 研究発表（2023年12月2日）

国連公海漁業実施協定における開発途上国に対する 援助義務の法政策的意義

-太平洋島嶼国への援助を中心に-

吉原 司 姫路獨協大学（国際法）

目次

- はじめに
- I. 国連公海漁業実施協定（UNFSA）
- II. WCPFC条約（WCPFC）
- III. 国連の貢献：UNFSAレビューカンファレンス（Review Conference）
- IV. FAOの貢献
- V. 太平洋島嶼国における対象資源の保存管理と協力・援助
- おわりに

はじめに

- 報告の目的

- UNFSAの援助義務及びWCPFCの援助について、

- それぞれの援助の根拠・援助の形態・援助の際の考慮事項を比較
- 上記の比較から客観的な指標を作成し、援助の可否に際して用いる、またはUNFSA第24条・WCPFC第30条2項が基準として援用される必要性を主張
- UNFSAやFAOとの関りで、上記の援助とレビューの法政策的意義を提示

- 援助に関わる協力のあり様について、太平洋諸島の国々の状況を踏まえ、二国間協力についても、UNFSA・WCPFCの枠組み内に組み込むことを提案

I. 国連公海漁業実施協定（UNFSA）

• 正式名称

分布範囲が排他的経済水域の内外に存在する魚類資源（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12月10日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

- 平成7年8月4日 ニューヨークにおいて採択、平成8年11月19日 ニューヨークにおいて署名、平成13年12月11日 効力発生、平成18年6月1日 国会承認、平成18年8月7日 批准書寄託、平成18年8月9日 公布及び告示（条約第10号及び外務省告示第476号）、平成18年9月6日 日本について効力発生（92の国加盟）
- UNCLOSの関連規定の効果的实施を通じた対象資源の長期的保存管理が目的
- RFMOの未加盟国であっても機関に従うことを義務づける等、適切な保存措置に関する一般原則を規定
- RFMOを通じた協力（第8条）、取締りのための国際協力（第21条）などについて規定

UNFSA 第7部 開発途上国の要請

・第24条（開発途上国の特別な要請の認識）

- ・対象資源の保存管理・漁場開発に関する特別な要請の認識、各国による**直接**または国際機関などを通じた援助提供義務（shall provide）（1項）
- ・次の特別な要請の考慮（2項）
 - a. 海洋生物資源の利用に依存する開発途上国のぜい弱性
 - b. 特に開発途上にある島嶼国における自給漁業者、小規模漁業者、零細漁業者、女性の漁業労働者及び原住民に対する悪影響の回避、漁場確保の必要性
 - c. 当該保存管理措置による保存活動に関する不均衡な負担が転嫁されないことの確保

UNFSA 第25条（開発途上国との協力の形態）

- 次の協力の実施（shall cooperate）（1項）

- a. 対象魚種の保存管理・漁場開発のための開発途上国の能力の向上
- b. 開発途上国公海漁業参加のための援助
- c. 漁業管理機関への参加の援助

- 開発途上国との協力形態（2項）

- 財政的援助、人的資源開発援助、技術援助、技術移転及び顧問・諮問サービス

- 援助の対象（3項）

- a. 漁場データ及び関連情報の取扱いなど
- b. 資源評価及び科学的調査
- c. 監視、規制、監督、遵守及び取締り、国・地域的オブザーバー計画の開発など

UNFSA 第26条（この協定の実施のための特別の援助）

- 開発途上国による協定実施のための援助に関する特別基金設立への協力（1項）
- Assistance Fund under Part VII of the Agreementの設立（A/RES/58/14）
- 協定締約国、特に後発開発途上国及び小島嶼開発途上国に対し、対象魚類資源の保全及び管理、並びに当該資源の漁業開発に関し、当該資源の適切な保全及び管理を確保する義務に合致した、人材育成、技術訓練、及び技術支援の支援
- ※現在、支援基金は枯渇
- 開発途上国による小地域的もしくは地域的な漁業管理のための機関設立などへの支援（2項）

II. WCPFC条約 (WCPFC)

- **正式名称**

西部及び中部太平洋における高度回遊性魚類資源の保存及び管理に関する条約

平成12年9月5日 ホノルルにおいて採択、平成16年6月19日 効力発生、平成17年6月15日 国会承認、平成17年7月8日 加入書寄託、平成17年7月13日 公布及び告示（条約第9号及び外務省告示第663号）、平成17年8月7日 日本について効力発生（26の国加盟）

- **中西部太平洋における高度回遊性魚類資源の長期的保存及び持続可能な利用確保**
- **総漁獲可能量・漁獲努力量の決定、当該資源の長期的持続性確保のための必要な保存管理措置・勧告の採択**

WCPFC条約の対象海域



WCPFC 第8部 開発途上国の要請

・第30条（開発途上国の特別な要請の認識）

- ・委員会（第9条）による保存管理措置・漁場開発に関する開発途上国などの特別な要請の認識（1項）
- ・委員会による、対象魚種の保存管理措置の策定に関わる協力義務履行の際の、開発途上にある締約国に関わる次の事項の考慮（2項）
 - a. 海洋生物資源の利用に依存する開発途上国のぜい弱性
 - b. 開発途上にある島嶼国などにおける自給漁業者、小規模漁業者、零細漁業者、漁業労働者及び原住民に対する悪影響の回避、漁場利用確保の必要性
 - c. 当該保存管理措置による保存活動に関する不均衡な負担が転嫁されないことの確保

- 委員会による開発途上国による委員会の活動編の効果的な参加の促進のための基金の設立（+委員会の財政規則における当該基金の運用指針及び援助の資格基準）（3項）
- 開発途上国などとの協力の形態（4項）
- 財政的援助、人的資源開発援助、技術援助、技術移転及び顧問・諮問サービス
- 次のような援助の対象
 - a. 漁場データ及び関連情報の取扱いなどを通じた対象資源の保存管理の改善
 - b. 資源評価及び科学的調査
 - c. 監視、規制、監督、遵守及び取締り、国・地域的オブザーバー計画の開発など
- UNFSA第24～26条とほぼ重複
- しかしながら、shall～といった用語法は利用されていない

- WCPFC Financial Regulation
- 7.5 7.6
- 開発途上国が申請するプロジェクト
 - WCPFC条約第30条の目的との関連性の明記
 - 望ましい成果の説明及び費用の明細の提示
- 委員会の判断
 - 基金の規模・費用対効果を考慮した判断
- 他の基金
 - Japan Trust Fund及びChinese Taipei Trust Fund
 - プロジェクト
 - West Pacific East Asia Project及びCapacity Development Plan template

I. II. の小括

① UNFSA・WCPFCにおいては、

- 「共通だが差異のある責任」 (Common But Differentiated Responsibility: CBDR)

- が反映されていると解する見解がある (リオ宣言第7原則、持続可能な開発のための2030 アジェンダ) 。
- まぐろを規制対象とする主なRFMOsの設立条約のなかでは、WCPFC設立条約においてのみ、**先進国と開発途上国の取扱いに差異が設けられている**。但し、「特別かつ異なる待遇」 (Special & Differential Treatment)、またはLoss (損失) & Damage (損害) に対するLiability (責任) & Compensation (補償) があてはまる可能性もある。

② UNFSA・WCPFCのいずれにおいても、

- 「開発途上国の特別な要請」が援助の実施に際しての考慮事項

- として位置づけられている。

- しかしながら、「考慮事項」であることは、判断機関の裁量のようにも思われるし、また、必ずしも基準であることを意味しないと考えられる。

➤ たとえば、

- 客観的な指標を作成し、援助の可否に際して用いる
- UNFSA第24条・WCPFC第30条2項が基準として援用される

➤ 可能性が検討されねばならない。

III. 国連の貢献：UNFSAレビューカンファレンス（Review Conference）

- ※（UNFSA第36条 再検討のための会議（2006、2010、2016及び2023））
- 協定の有効性評価のため、関連規定の妥当性の再検討・評価を実施、関連規定の内容と実施方法を強化する手段の提案
- RFMOsによる実施が十分でないなど、多くの問題の指摘、成功したRFMOの実践を参考にしたより良い実施に向けた方法の提示
- 定期的コミュニケーションを通じて議論を継続
- 例. 基金の強化、UNFSAへの参加促進、RFMOsへの途上国参加強化、途上国の自給自足漁業者、小規模漁業者、女性漁業労働者、先住民に対する悪影響の回避、漁業へのアクセスの確保、途上国の小規模漁業管理への効果的な参加と関与の重要性

IV. FAOの貢献

- FAOの広範な勧告権限（FAO憲章第1条2項（c）（d））と事務局からの自主的なアンケート実施とその報告（RFMO's・NGOなどにも送付）

- コンプライアンスの評価というよりは対話の維持・問題点の特定に力点（関係するアクターの行動に関する情報生成による透明性の向上）

- 有効なフィードバックの提供

- 「Fish Cide」・「Fish Code trust fund」による能力開発支援への資金提供・管理（例、Lake Tanganyika）

- 「責任ある漁業のための行動規範」
- +4つの行動計画
- +2つの戦略
- +9つのガイドライン
- +33のテクニカルガイドライン 作成

※例、FAO Voluntary Guidelines for Flag State Performance（2015）

- 取扱う事項に関わる評価基準の明確化、評価手続の規定、途上国支援の具体的内容の提示

III. IV. の小括

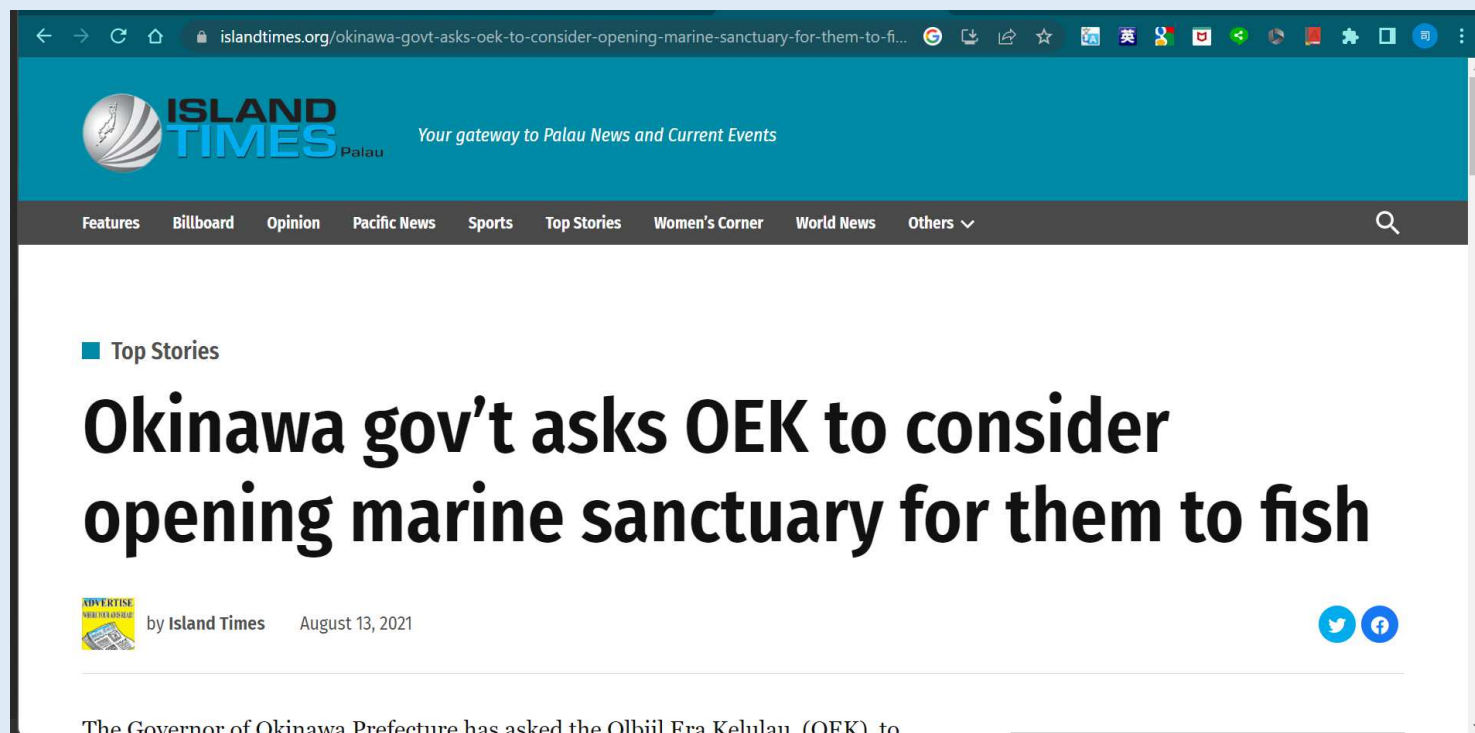
- レビューカンファレンス
 - UNFSAの効果的実施のための手段・方法に関わる議論に集中、RFMOsでの問題の指摘、参考例の提示などを実施
 - また議論の継続により、先のカンファレンスで提示された課題についての評価などを実施
 - RFMOsの実行などにも言及

 - FAO
 - FAOによる、包括的な範囲での漁業に関わる取扱い
 - 非拘束的文書の作成による、取扱い事項に関わる評価基準の明確化、評価手続の規定
- **問題の共有、議論の継続 ⇒ 援助義務の内容その他の具体化に貢献**
 - 当該サイクルが有効に機能

V. 太平洋島嶼国における対象資源の保存管理と協力・援助

• 太平洋島嶼国の状況

- 海洋生物資源の利用に依存するぜい弱性
- 悪影響の及びやすい、自給のための漁業者をはじめとした利害関係者
- 保存管理措置の実施に際して不均衡な負担が転嫁されやすい状況

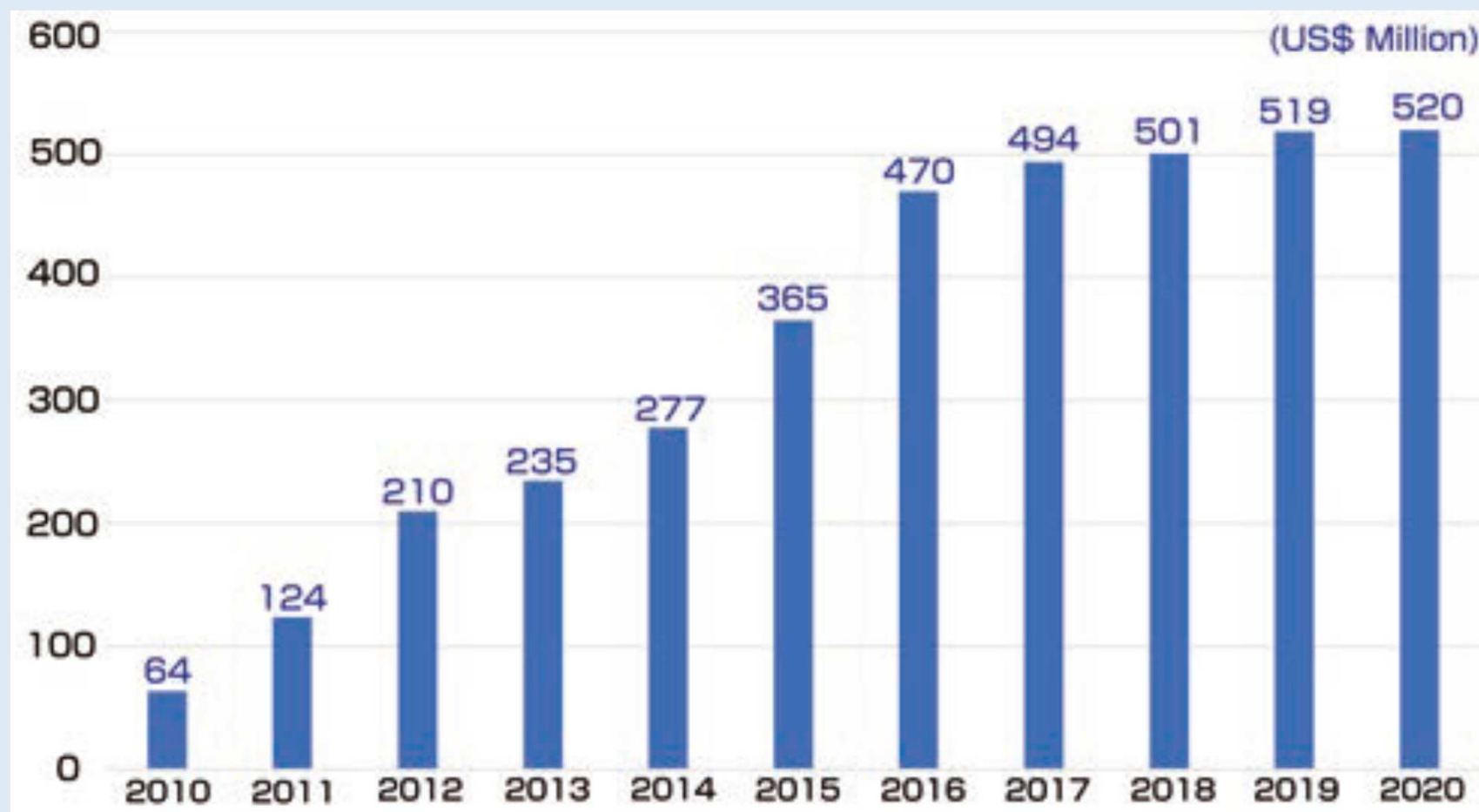


Island Times Augst 13, 2021

海洋生物資源の利用に依存するせい弱性が背景の一部にあると考えられる事象

- 対象漁業資源を材料にした取引（沖縄県とパラオ共和国との友好関係の強化に関する覚書（MOU））
 - 妥当ではないと一概にはいえないが、パラオのMarine Sanctuary Actに影響を与えた。
- ※新型コロナウイルス感染症の下で、観光産業が打撃を受けていた。
- ナウル協定のVDS（Vessel Day Scheme）
 - ※現在、1日あたり11,000米ドル（2021年）といわれる。もっとも、工場などの現地投資が求められる場合、二国間協定による入漁料と比較し割安だともいわれる。
 - VDSによる十分な収入が得られる場合、インフラ整備をはじめ、漁業資源の保存管理、取締りといった活動に太平洋島嶼国のインセンティブがあるのか？
- 二国間協力も含めた協力・援助は、基本的に望ましい。しかし、WCPFC条約第30条2項に規定される考慮事項に関わるような協力・援助についてはその是非を検討する余地はあるのか？

PNAにおけるVDS収入の変遷



対象資源の保存管理に関わる協力のあり様

・ 直接の協力・援助が認められている点

- ・ 二国間協力といった、直接の協力は、柔軟に利用することができ、非常に便利である。
 - しかしながら、二国間の政治力・経済力の差が協力の内容に反映しないわけではない（沖縄とパラオのMOU）。
 - PNGは国内漁業関係産業の発展に特に注力しており、国内への投資を伴わない漁業者の優先順位を下げている（中国による援助の急拡大と中国のプレゼンスの増大）。
- ・ 二国間協力についても、たとえば、WCPFCにおいて、指標などを利用して評価する、といった形態で、WCPFCの枠組み内に組み入れることによって、UNFSA第24条2項やWCPFC条約第30条2項といった援助に際しての考慮事項をふまえた協力・援助が生まれやすい状況が生じ得るのではないだろうか。

・ 協力・援助の範囲の広さ

- ・ UNFSA・WCPFCともに、いわゆる漁業補助金規律のような広範囲を規制対象としているとは現時点でいえないが、協力の主体、内容なども含め、非常に多岐にわたっている。
 - UNFSA・WCPFCの対象とする範囲を見定める必要がある。

おわりに

1. 基金を通じた援助において効果的な援助が行われているか否かに関わり、UNFSA・WCPFCともに開発途上国の特別の要請を考慮事項として援助を実施
➤ しかしながら、考慮事項が援助に際してどのような位置付けなのかは不明確
2. UNFSAのレビューカンファレンス・FAOの取組みは、1. について、問題の共有、議論の継続をすること自体が法政策の一部となっており、援助義務の内容その他の具体化に貢献（**法政策的意義**）
3. 援助に際しての（とりわけ、二国間）協力について、協力の便宜性を認めつつも、何らかの方法で一定程度、UNFSA・WCPFCの規制下に置くことで、UNFSA第24条2項やWCPFC条約第30条2項といった援助に際しての考慮事項をふまえた協力・援助が生まれやすい状況が創出（**提言**）

