

F A O責任ある漁業のための行動規範の適用の現状

－国際的な取り組みと日本の事例－

渡辺 浩幹 (F A O水産養殖局)

e-mail:hiromoto@pk9.so-net.ne.jp

1. はじめに

日本の漁業は沿岸から沖合へ、さらに公海へとその漁場を広げて発展してきた。しかし、90年代初頭から、公海における漁業にもさまざまな疑問が投げかけられ、国連を場として公海漁業のあり方が論議され、最終的には「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」（以下、国連公海漁業協定とする）が採択され、いまや公海上においても責任ある漁業を行うことが義務付けられている。一方、漁業は水域という生態系とそこに生息する水産生物資源に依存しているという性格上、生態系の保護を主張する環境保護論との調和も求められている。行動規範を策定する直接的な原動力となった「イルカ・マグロ問題」あるいは「公海大規模流し網漁業問題」は、ともに80年代後期から90年代初頭にかけて火を噴いた漁業と環境をめぐる問題を象徴している。すなわち、現代の漁業は、国連海洋法条約といった法的枠組みのみならず、環境保護といかに両立していくのか、言い換えれば、環境倫理的考え方といかに対峙し、かつ、調和していくのかという課題についても最早避けては通れないものとなっている。これらを考え合わせると、漁業はいかにあるべきかという根源的な問いに答えを与えるための理念的基盤の構築が不可欠と考えられる。

1995年10月第28回F A O⁽¹⁾総会において採択された「責任ある漁業のための行動規範」(Code of Conduct for Responsible Fisheries⁽²⁾) (以下、「行動規範」とする) は、水産業に対するグローバルな政策理念として世界各地に定着しようとしている。それは直接的には、国際漁業の管理問題に端を発しているが、国内漁業を含み、養殖業、加工業にも及ぶ水産業全般にわたる包括的内容となっており、国際的な漁業の枠組み作りや各国政府による国内の漁業政策策定の理念的基盤として適用することができる。

米国やカナダにおいては、「行動規範」をベースにいち早く自らの政策目的を反映した独自の「行動規範実施計画」を作成し、また東南アジアにおいても、東南アジア漁業開発センター (SEAFDEC) が、アジア版の「行動規範」を策定するために主導的役割を果たしている⁽³⁾。それに比べて日本の取り組みはどうであろうか。水産基本法は「行動規範」が提示しようとしている「責任ある漁業」理念を十分踏まえたものとなっているのであろうか。「行動規範」採択時に日本政府代表者の脳裏にあったように、すでに日本は責任ある漁業を実践している国であると胸を張って言えるのだろうか。「行動規範」策定後のF A Oを含む国際的な取り組み、並びに、国及び地域レベルでの「行動規範」適用への取り組み例をレビューしつつ、日本における「行動規範」適用の現状を検証していくのが本論のテーマである。なお、「行動規範」策定の経緯及びその具体的内容についてはすでに小論⁽⁴⁾をまとめてあるので、そちらを参照されたい。また、本稿は著者の個人的見解であり、所属機関を代表する意見ではありません。

2. 「行動規範」の適用に対する国際的並びに国別及び地域別取り組み

1) 「行動規範」策定後のF A Oの動きと国際的な「行動規範」実施への取り組み

「行動規範」の策定を進める一方で、FAOは、ディウフ事務局長の強いイニシアティブの下、96年11月の開催を目途に「世界食料サミット」の準備を進めていた。そして、日本政府は、それに先立って漁業の食料安全保障に対する重要性を確認することを目的とし、95年12月4～9日、京都において、FAOの協力の下、95ヶ国、11国際機関、9非政府機関の出席を得て、「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（京都会議）」を開催した。FAO憲章上、漁業は「国連食糧農業機関」の「農業」に包含されている。それに象徴されているように、世界食料サミットの準備も農業中心に進められる懸念があった。事実、サミット事務局の準備していた文書はほとんど農業のみを念頭に置いたものと言って良く、何らかの形で漁業の重要性をサミットの前に強調し、かつ、適切な内容でサミットの成果である「世界食料安全保障に関するローマ宣言及び行動計画」（ローマ宣言及び行動計画）に反映させる必要があった。京都会議の開催に当たっては、準備段階から日本政府が積極的に関与した。近年の、特に国連システム下にある機関による国際会議においては、コンセンサスが重視される傾向があり、一旦事務局文書が作成され出席国に配布されればよほどのことがない限りそれに従って協議が進行し、実質的な内容の変更は会議出席国の大勢がそれに同意しない限り難しい。従って、会議の結果を実りのあるものとするために、日本政府は、FAOに対し同会議の準備のためのトラスト・ファンドを提供することを通じてFAOとの緊密な協力関係を築き、事務局文書作成の段階からFAOとの共同作業を進めた。

「食料安全保障のための漁業の持続的貢献に関する京都宣言及び行動計画」（京都宣言及び行動計画）は、徒に環境保護のみを強調するのではなく、環境とも共存した漁業の持続的発展とその世界食料安全保障への貢献の必要性を確認し、そのためには、採択されたばかりの「行動規範」に基づく責任ある漁業の実施が必要であることを明確にする必要があった。同宣言の第5条及び第10条にそれが反映されている⁽⁵⁾。

京都会議の結果が報告されたことにより、世界食料サミットにおいても、日本、米国、ニュージーランド、EUを中心に漁業関連パラグラフが練り上げられた。その結果、ローマ宣言第8パラグラフで食料安全保障に対する持続的漁業の貢献が明確に位置付けられるとともに、行動計画コミットメント3第24及び第33パラグラフd)において京都宣言及び活動計画に言及しつつ、特に、「行動規範」を実施することにより責任ある持続的な漁業資源の利用・保存に取り組み、食料安全保障のために漁業資源を長期間持続的に最適利用することの重要性が認識された⁽⁶⁾。

FAOは、その後、「行動規範」の趣旨に従い、日本、米国等の協力を得て、過剰漁獲能力の管理、海鳥の混獲削減及びサメの保存管理に関する国際行動計画の策定を行った。漁獲能力の管理については98年4月に米国で、海鳥の混獲削減については98年3月に東京で、サメの保存管理については98年4月にこれも東京で国際行動計画案策定のための技術作業部会が開催され、それぞれの案が、98年7月の準備会合を経て同年10月のFAO会合で3つ合わせて審議され、99年2月の第23回水産委員会で3つとも採択された⁽⁷⁾。さらに、99年3月10、11日には、「行動規範」実施促進を目的としてFAO漁業閣僚会合が開催され、上記3行動計画の実施促進を含めた「行動規範」のより一層の実施促進を求める「責任ある漁業のための行動規範の実施に関するローマ宣言」を採択した⁽⁸⁾。同宣言は、また、便宜置籍漁船を含む全ての形態のIUU（不法、無規制、無報告）漁業に効果的に対処するための行動規範を策定することを求めており、これを受けて2000年5月、豪にて、専門家会合が開催され「IUU漁業を防止、阻止および排除するための国際行動計画」案を作成、同年10月及び2001年2月のFAO技術会合における審議を経て、同年3月の第24回水産委員会にて採択された⁽⁹⁾。2001年10月にはアイスランドとFAOの共催で「海洋生態系における責任ある漁業に関するレイキャビック会合」が開催された。この会合は、特に海洋生態系に注目して、責任ある漁業にいかに関与する海洋生態系への配慮を組み込んでいくかを協議するものであり、「行動規範」及びそれに基づいて策定された国際行動計画及び京都宣言の効果的実施の継続、責任ある漁業と海洋生態系の持続可能な利用を奨励する効果的な管理計画の導入、地域及び国際漁業管理機関の強化、漁業以外の活

動が海洋生態系及び漁業に及ぼす悪影響の防止、予防的アプローチに基づき生態系への考慮を組み込むための科学的基盤の強化等を含む「海洋生態系における責任ある漁業に関するレイキャビック宣言」を採択した⁽¹⁰⁾。その後もFAOは、「行動規範」の実施を促進するために技術指針の策定を中心としたフォローアップを続けている。現在以下の14の技術指針が策定されており、今後も同様の指針が策定されることが期待される。

- 漁業操業 (Fishing Operations)
- 漁船モニタリングシステム (Vessel Monitoring Systems)
- 予防的アプローチの漁業及び新たな魚種の導入への適用 (Precautionary Approach to Capture Fisheries and Species Introductions)
- 漁業の沿岸域管理への統合 (Integration of Fisheries into Coastal Area Management)
- 漁業管理 (Fisheries Management)
- サメ類の保存・管理 (Conservation and Management of Sharks)
- 漁業への生態系アプローチ (The Ecosystem Approach to Fisheries)
- 養殖開発 (Aquaculture Development)
- 養殖餌料製造の適切な実施 (Good Aquaculture Feed Manufacturing Practice)
- 内水面漁業 (Inland Fisheries)
- 責任ある水産物利用 (Responsible Fish Utilization)
- 海洋漁業の持続的開発に関する指標 (Indicators for Sustainable Development of Marine Capture Fisheries)
- 不法、無報告及び無規制操業を防止、阻止及び排除するための国際行動計画の実施 (Implementation of the International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing)
- 貧困緩和及び食糧安全保障に対する小規模漁業による貢献の促進 (Increasing the Contribution of Small-scale Fisheries to Poverty Alleviation and Food Security)

また、2年ごとに開催される水産委員会においてもFAO、各国政府及び各機関等における「行動規範」実施の進捗状況が毎回報告されている。

以上のように、FAOを中心として「行動規範」採択後も、その円滑な実施を促進するために種々の国際的取り組みが継続されている。並行して、国及び地域レベルでも「行動規範」を適用するための取り組みがなされている。次は、国別、特に先進国における取り組みの例として米国の取り組み、地域別、特に発展途上地域における取り組みの例として東南アジア地域におけるSEAFDECの取り組みを取り上げたい。

2) 米国における「行動規範」の適用

米国政府の水産庁にあたるNMF S (National Marine Fisheries Service) は、97年7月、「行動規範の実施計画 (Implementation Plan for the Code of Conduct for Responsible Fisheries)」を策定した⁽¹¹⁾。実施計画といっても「行動規範」をそのまま全て実施しようとするものではなく、まず米国の漁業政策理念と漁業の実情に従い「行動規範」のうち特に重要視しているものと逆に米国の考え方と必ずしも一致していないものを明確にし、前者を中心に米国の政策としていかに実施していくべきかという検討をしている。それは、すなわち、米国の漁業政策理念とそれに基づき米国が「行動規範」をどう評価しているかを垣間見せるものとなっており、興味深い。実施計画は9つの横断的課題 (nine cross-cutting themes) から構成されている。以下その概要を記す。

(1) 健全な魚類資源 (Healthy Fish Stocks)

持続的漁業についての米国の定義は、「その漁獲死亡率もしくはレベルが当該漁業の最大持続生産

(MSY)を継続的に達成する能力を危うくすることのない漁業」であり、その実現のためには、健全な魚類資源の維持、及び、乱獲された資源の再生が鍵となるとしている。そして、NMF Sの権限下にある201系群の魚類資源の内80%近くの158系群についてはMSYと関連付けて現在の資源レベルを把握するに十分な科学的情報が収集されており、さらに、そのうち半数以上の85系群については資源レベルがMSYを達成するかもしくはそれ以上のレベルにあり、従って、「健全である」といえるが、残りの73系群は過剰漁獲の状態であるとしている。今後長期(5年)計画に基づき、健全な資源はそれを維持するとともに、資源推定や生物学データを充実させ、未利用資源の利用も促進していくとしている。

(2) 過剰漁獲された資源 (Overfished Stocks)

過剰漁獲についてNMF Sは、「漁獲死亡率もしくはそのレベルが当該漁業の最大持続生産を継続的に達成する能力を危うくする」状態と定義しており、前述の通り73系群がそれにあたるとしている。NMF Sは、97年4月に策定した「漁業戦略計画 (Fisheries Strategic Plan)」⁽¹²⁾に基づき、2002年までに過剰漁獲をなくし、2007年までに過剰漁獲されていた資源の状態を再生することとしている。また、「持続的漁業法(Sustainable Fisheries Act)」⁽¹³⁾に基づき、過剰漁獲が発生した場合には、1年以内に当該地域の「地域漁業管理協議会(Regional Fishery Management Councils)」がそれを止める計画を作ること、もしそれができない場合には、商務省、事実上は商務省に属するNMF Sが過剰漁獲をなくす計画を作ることを求めることができる。そして、過剰漁獲をなくす具体的な措置として、i) ライセンス制や禁漁といった入漁規制及び個別漁業割り当て (IFQ: Individual Fishing Quotas)、ii)科学的に設定され厳格に実施される総漁獲量(TAC: Total Allowable Catch)設定、iii)漁船や漁業許可の買取(減船)計画(Buyback Programs)を挙げている。

(3) 過剰投資 (Overcapitalization)

過剰投資と過剰漁獲は、前者が漁船、漁具、その他漁獲能力への投資の過剰のことを言い、後者は前者の結果として生じた過剰漁獲能力を実際に使用し過剰な操業を行ってしまうことと明確に区別されている。しかし、過剰投資された漁業は、厳しい管理体制がない限り過剰漁獲に結びつく傾向があるとして、過剰投資された漁業も減らすことが求められている。そのために持続的漁業法は、i) 商務省に対し、関係者による「特別委員会 (Task Force of Interested Parties)」を作り、漁獲能力の拡大及び縮小並びにその他漁業への全体的な投資に影響を与える連邦政府の役割を調査し、98年10月までに議会に報告することを命じ、ii)2001年10月1日までは、米国経済水域内での漁獲能力を強化する結果となる新造船建造のために新たな貸付を確約することを禁止し、iii)標準化された漁船登録及び情報管理システムを作り、漁業への投資レベルをモニターすることを提案している。また、NMF Sは、95年に2百万ドルを投じて底魚及びホタテガイを漁獲していた11隻の漁船を減船するパイロット事業を行い、翌年は23百万ドルの予算をつけてさらに75隻から80隻の減船を行うとした。さらに、将来にわたって過剰漁獲を防ぎ、資源を再生し、目に見える効果をあげるために漁船及び許可を買い戻す(減船する)「漁獲能力削減計画(Fishing Capacity Reduction Program)」を策定することとしている。また、国際的にもFAO等の共催により、98年4月カリフォルニア州ラホヤにおいて過剰漁獲能力問題を協議するための技術作業部会を開催したことは前述のとおりである。

(4) 混獲(Bycatch)

混獲及びそれに伴う混獲魚の投棄の問題は、漁獲死亡率に関する不確実性を増し、最適漁獲量(OY: Optimum Yield)及び過剰漁獲のレベルの把握をさらに難しくする上、より生産的な資源の利用を阻害する結果をもたらすとし、持続的漁業法は、混獲の「国家基準(National Standard for Bycatch)」を作り、混獲を可能な限り削減する、もしくは、混獲が避けられないのであれば混獲による死亡率を最小

限に留めることとしている。NMF Sは、混獲の報告を標準化しどのような混獲がどの程度生じるのかを把握しようとしている。その上で、混獲についてのガイドラインを策定し、各漁業管理協議会による漁業管理計画に組み込むことを考えている。混獲を防ぐための技術開発も進められており、例えば、メキシコ湾のエビトロールに適用されている海亀除去装置(TED: Turtle Excluder Devices)等がその例である。東部熱帯太平洋のマグロまき網漁業におけるイルカの混獲削減の努力も続けられている。持続的漁業法は、こうした国内の努力のみならず、混獲を防止するための基準と手段についての国際合意の促進も求めている。

(5)海面養殖 (Marine Aquaculture)

NMF Sの言う養殖には、水産資源の再生のためのいわゆる増殖、さらには絶滅に瀕した種の保存のために水族館でそれを繁殖させることも含まれており、食用のみならずレクリエーションのためにも必要とされている。ただし、主体はやはり食用であり、米国内の人口増加だけで2000年まで毎年140万トンずつ水産物需要が増えるとの予想に基づき、増養殖による天然の資源の再生及び養殖自体による補完的な水産物供給が21世紀には重要な役割を果たすものと期待されている。同時にNMF Sは、環境に悪影響を与えない健全な養殖開発を振興するとし、適地や適種の選択、魚病対策、海洋生態系に対する影響、野生種への遺伝的影響等の研究を進めるとしている。そのためにNMF Sは、農務省、内務省及びNMF Sの所属する商務省を含めた「合同養殖小委員会(JSA: Joint Subcommittee on Aquaculture)」を作り、全米の養殖に関する計画と調整を行っていくこととしている。

(6)魚類生息地 (Fish Habitats)

持続的漁業のために健全な生息地の果たす役割は重要であり、沿岸域の総合的管理の中にきちんと漁業を位置付け、生息地を保護していかなければならない。そこで、漁業開発計画においては、i) いまだ健全な生息地についてはその劣化を防止する、ii)すでに劣化した生息地についてはそれを再生する、iii)海洋生物資源にとってこれまで生息に不適当な場所であっても、適切な場合は、新たな生息地として作り変えることにより生息地の減少を実質ゼロとする(no net loss of living marine resources habitats)ことを求めている。これらには、沿岸開発のためにどうしても避けられない生息地の劣化を相殺するための生息地の造成も含まれる。NMF Sは、今後5年間の内に生息地の劣化を防止するための有効かつ目に見える進捗を図るとしており、具体的には、沿岸域を管轄する他の行政当局と連携をとりつつ生息地保全計画(Habitat Program)を作り、重要な生息地を見極めそのリストを作成の上、今後も生息地として適切に保存されるようモニターしていくこととしている。

(7)調査研究 (Fisheries Sciences)

NMF Sにとって、i) 水産資源の状況、ii)環境の変化、漁業、その他の自然及び人為的要因による資源状況の変化、iii)より適切な漁獲や管理の検討等のために最良の科学的情報が不可欠であるとし、「信頼できる高度な調査研究(Credible high-quality science)」が漁業管理のための決定に伴うリスクを最小限に抑えるものであるとしている。「行動規範」に謳われている予防的アプローチを実現するためにも、科学的情報の確実性を増すことが不可欠であるとしている。そして、高度な科学的レベルを維持するためには、世界的レベルの科学者を集め、高度な情報収集・分析能力及び長期的な研究計画が必要であるとして、科学的助言のレベルアップ、調査船の更新及び新たな科学的資源評価管理技術開発等を含む5カ年計画を立てるとしている。

(8)国連漁業関連協定 (UN Fisheries Agreements)

特に公海上の漁船による国際的な保存・管理措置の遵守を促進するための協定 (フラッキング防止

協定)と国連公海漁業協定に言及し、これらの国連協定は1カ国の管轄権の及ぶ水域のみに生息するのではない資源に対しより効果的な漁業管理をすべきであるという国際的なコンセンサスの表れであると、特に米国としては、初めて国際的な漁業関連協定に予防的アプローチが組み込まれた点の評価をするとしている。米国はフラッキング防止協定及び国連公海漁業協定とも批准しており、それを国内的に担保するために95年11月、「公海漁業遵守法(High Seas Fishing Compliance Act of 1995)」を策定し、公海上で漁業を行う漁船に許可を与えることとし、約750隻が許可を受けているとのことである。

(9)貿易 (Trade)

米国は「行動規範」第11条「漁獲物の取扱と貿易」には満足していない。米国としては、WTO協定が貿易については尊重されるべきであり「行動規範」の関連条項は同協定と一貫性を欠く可能性があるとしている。そして、「行動規範」中のもっとも重要な諸点、すなわち、i)貿易の自由化、ii)製品の安全性と健康、iii)資源保存のためにWTOとの整合性を保ちつつとりうる貿易措置はすでにWTO協定で担保されていると主張している。「行動規範」策定の発端となったカンクン会議での論議及び最後までラ米諸国がこだわりを見せた「行動規範」中の貿易関連条項に対し、米国としては必ずしも納得していないことを主張しているものとする。

以上が、米国の「行動規範実施計画」の概要である。米国は、「行動規範」の採択には反対しなかったものの、特に貿易関連条項についてはかなりの不満を残しており、「行動規範」の国内での実施にあたっては、米国の国内漁業政策と整合性を取りやすい、言い換えれば、米国にとって都合のよい部分のみを取り出して実施計画を作った、いわば「よいとこ取り」式であると言えよう。これに対し、次に紹介するSEAFDECの取り組みは、「行動規範」の各条項に忠実にそれをいかに地域に適用するかを模索しているものとして、米国と対照的なアプローチといえる。

3) 東南アジアにおける「行動規範」の適用

SEAFDECは、「行動規範」に関し、同規範は特に公海漁業等主として先進国の漁業を念頭に策定されたもので、途上国の漁業の実状が十分反映されていないと考えており、理由として、以下の3点をあげる⁽¹⁴⁾。

①アジアの文化的状況が十分考慮されていない。東南アジアの人々は伝統的に魚食に依存してきた。従って、漁業を他の産業、たとえば畜産、に置き換えてたんぱく質を確保することは難しい。漁法、加工法、流通システムも非常に多様である。このように、漁業は全体として他の地域に比べ伝統的で複雑なシステムとなっており、より単純な漁業システムを前提として策定された「行動規範」のような国際的システムを適用するためには地域にあわせた特別の配慮が必要である。

②東南アジアの漁業構造の特質が反映されていない。長い漁業の歴史に培われてきた東南アジアの漁業構造は、国際的な漁業モデルとして使われる温帯地域の先進漁業国とは異なっている。東南アジアにおいては、60年代以降伝統的な漁業に加えて産業漁業も開発されてきてはいるが、漁民の大半が従事しているのは小規模、沿岸、自給的漁業である。従って、国ごとの違いは多少あるものの、東南アジアを団表する漁業は産業化されていない、小規模な伝統漁業である。そのような漁業に「行動規範」を適用し、それを変えていくとするならば、科学的、環境的要因に加えて社会的、経済的及び文化的な考慮が不可欠である。

③東南アジアの生態系が考慮されていない。熱帯海域では漁業資源は多魚種で構成されている。特に底魚でその傾向が強い。温帯地域のように、単一の主対象魚種が漁獲量の大半を占めるという結果にはならない。従って、漁具の選択性や資源評価に関し、比較的単純な魚種構成である温帯地域とは著しい違いが生じる。

従って、「行動規範」を東南アジア地域に適用させるためには、上記の諸点を考慮した同規範の地

域化 (Regionalization of Code of Conduct for Responsible Fisheries for Southeast Asia (RCCRF)) を行う必要があるとしている。

「行動規範」地域化の作業は、まず、フェーズIとして第8章の「漁業操業」を対象として開始され、タイにある訓練部局 (TD) を中心に、1998年6月、コア・エキスパート会合が開催された。SEAFDECの仕事の進め方は、このように、まず、加盟国の中から中心となる何人かの専門家 (コア・エキスパート) を選出し、彼らの会合を先行させ、その結果を逐次加盟国代表に諮るというものである。「漁業操業」のコア・エキスパートは、インドネシア、マレーシア、フィリピン、タイ、ヴェトナムから各1名ずつ選ばれ、これに、東水大の有元先生を含めて4名のアドバイザーも参加した。その後、同年11月に同じくタイで、各国の代表を招いた「責任ある漁業の地域化 (フェーズI : 漁船操業) に関する専門家会合」が開催された。そこでは、コア・エキスパート会合の結果をベースにして協議が行われ、さらに、専門家会合の成果として「東南アジアにおける責任ある漁業のための地域ガイドライン : 責任ある漁業操業」⁽¹⁵⁾ が作成された。同ガイドラインは第1章の「序」に続き、第2章は地域ガイドラインの目的等を記した「一般原則」、第3章は「地域に合わせた用語の定義」、第4章が「責任ある漁業操業のための地域ガイドライン」、そして第5章が「フォローアップ活動」という構成になっている。中心となる第4章は、「行動規範」第8条の各項とその地域化のためのガイドラインを左右に並べて書いた表の形を取っている。例えば、第8条第4項「漁業操業」2. 「各国は、ダイナマイトを使うような破壊的な漁業を行わないようにしましょう」という行動規範の条文に関し、現実にそのような漁業が行われているASEAN諸国の実状を反映して、以下の通り、細かなガイドラインを付記している。すなわち、①各国はダイナマイト、毒、電気ショック等を使う漁業を禁止するための現行法をレビューし適切な法的措置を執ること、②法的措置とともに破壊的漁業を最小化するための啓蒙活動を含めた包括的なプログラムを作ること、③禁止すべき漁業を特定するために生息地破壊、混獲、親魚捕獲、小規模漁業との競合等を含むクライテリア (基準) をつくること、④SEAFDECは各国の活動を支援するために、破壊的漁業最小化のための地域プログラムを作ること、⑤すべての破壊的漁業及び違法漁業はリスト化され公表されること、⑥破壊的漁業防止のためのプログラムの実施、取締りは地方政府との全面的な協力の下で行われること、⑦環境に優しい (責任ある) 漁業普及、啓蒙が効果的に行われること、⑧破壊的漁業は往々にして他に生活の糧がないことから行われることを考慮し、収入の道の多様化等も含めた共同体としての管理プログラム

(Community-based management programs) に着手すること、⑨各国は、可能な限り、権限の及ぶ水域内においては許可された漁業のみが操業し違法な漁業が最小限となるようにしなければならないこと。この例を見ても分かりますとおり、地域ガイドラインとは、行動規範の各条項を実際に地域において実施する際にはどうすればよいかを具体的に書き下したものとイえる。SEAFDEC事務局に依れば、この地域ガイドラインを基に、さらに各国が自国内で行動規範を実施するための各国ガイドラインを作成するよう促していくこととなっている。

「漁船操業」に続き、行動規範の地域化フェーズIIとして同規範第9条「養殖開発」が取り上げられ、フィリピンにある養殖部局 (AQD) が中心となって、2001年に「責任ある養殖のための地域ガイドライン」が作成された⁽¹⁶⁾。

さらに、フェーズIIIとして、同規範第7条の「漁業管理」が取り上げられることとなった。「漁業管理」については、さらに、第1部として沖合 (産業) 漁業 (Industrial Fisheries)、第2部として小規模漁業 (Small-scale Fisheries) と2つに分け、それぞれ、海洋水産資源開発管理部局 (MFRDMD) 及びTDが担当して作業が進められることとなった。2000年11月6日、「責任ある漁業のための行動規範の地域化フェーズIII (漁業管理) のための第1回技術会合」がマレーシアのパナンで開催され、筆者も日本代表 (当時) として出席した。同会議は、「漁業管理」のうち第1部の沖合漁業に関してMFRDMDが主催する第1回の技術会合と位置づけられている。残念ながら今回の会合はわずか1日と時間が制約されていたために、2000年1月にマレーシアのMFRDMDで開催された

コア・エキスパート会合の結果について報告を受けるのみに留まり、実質的な協議は行われなかったが、とりあえずMFRDMDがコア・グループの意見を要約した上で再度コア・グループの意見を聴取する等今後の作業の進め方を示唆するレポートを作成し、「漁業管理」条項の地域化の方向性についても、一応、各国代表の了承を得たという形となった。

同技術会合に先立って同年1月に開催されたコア・エキスパート会合には、ブルネイ、インドネシア、マレーシア、フィリピン、タイ、ヴェトナムから各1名の専門家と日本から1名のアドバイザーが参加し、29個に上る用語の定義と第7条の各項に対する各専門家の意見のとりまとめという宿題をMFRDMD事務局に残した。用語の定義については、例えば、そもそも「漁業管理」とは何かという点に関し、マレーシアは「持続的に漁業資源を管理するために使われる管理政策（手法）」、フィリピンは「社会に純粋な利益あるいは価値をもたらすことを最終的な目的として、漁業開発の生物学的、経済的、技術的、社会文化的、政治的現実を組み入れた、機能及び意志決定過程の広範なシステム」、インドネシアは「最適かつ持続的に資源を開発するための漁業の管理。漁業規制に関する政治決定及びその決定を法的、物理的に実施する過程よりなる」、FAOは「資源の継続的な生産性及び漁業のその他の目的を達成するために、情報を収集し、分析し、計画し、協議し、意志決定を行い、資源を分配し、漁業を管理する規制あるいはルールの策定、実施、要すれば取締りを行う統合的なプロセス」という定義を示し、そのうち、コア・グループとしては、たたき台としてまずはFAOの定義を推奨するという提言を行った。ほぼ同様に、漁業管理に係る計29個の用語について、コア・グループとしての提案を行っている⁽¹⁷⁾。

一方、各項に対する各専門家の意見というのは、例えば、本条項中最も注目される第5項「予防的アプローチ」について、マレーシアは「マレーシアは、漁業へのアクセスをコントロールすること（漁具や漁船の許可制等）に依って予防的アプローチを実践している」、フィリピンは「①各国は漁業管理に当たり常に予防的アプローチを念頭に置かなくてはならない、②MSY、MEYやTACを決定するための適切な科学的情報がない場合でも各国は管理及び保存措置の実施を思いとどまるべきではない」、ヴェトナムは「商業漁業の状況に関する科学的情報やデータが入手できないときは、予防的アプローチが適切なアプローチであろうと考えられる」、ブルネイも、①これまでMSYを用いた漁獲能力規制がうまくいっていること、②漁業許可に当たっては一度にたくさん行わず既存漁船の実績や調査の結果に基づいて少しずつ行っており、特に、適切な科学的情報が得られない場合は慎重に行うべきであること、等をコメントしている。用語の定義については、一応、コア・グループとしてこれがいいのではないかという提案まで行っているのに対し、各項に対する意見は各国の意見を列挙することとなり、かつ、上記の例に見られるように、自国ではこうであるといったコメントが多く、果たして、これで、「地域化」の指針につながるのかどうか疑問であった。このように、「行動規範」の地域化は決して容易な作業ではない。総論的な理念としては合意できても、いざ地域に即した適用の問題となると各国の事情や思惑が異なることもあって、なかなか合意に達することは難しい。しかし、そのような相違を乗り越えていく議論の過程そのものが「行動規範」の真の理解と各国間の協力体制を醸成することにつながる。最終的には、2003年、「責任ある漁業管理に関する地域ガイドライン」が完成した⁽¹⁸⁾。さらに、2005年には、地域化の最後を飾るフェーズIVとして「責任ある漁獲後の取り扱いと貿易に関する地域ガイドライン」も策定された⁽¹⁹⁾。

このようなSEAFDECによる「行動規範」地域化への取り組みは、2001年11月にASEANとSEAFDECがFAOの協力の下に共催した「食料安全保障のための持続可能な漁業に関するASEAN-SEAFDECミレニアム会議」においてもその促進が確認された。「Fish for the People」をスローガンに行われたこの地域サミットは日本及びASEAN加盟国（タイ、シンガポール、フィリピン、マレーシア、ヴェトナム、ブルネイ、ミャンマー、インドネシア、カンボジア、ラオス）より水産担当閣僚、研究者などが参加し、最終的には、「ASEAN地域における食料安全保障のための持続可能な漁業に関する決議」及び同「行動計画」を採択した。同決議は、前文でASEANの

食料安全保障のために持続可能な漁業が重要であることを認識しつつ、同地域の漁業の社会経済的、文化的、生態学的特徴を考慮した「行動規範」の実施のための地域ガイドラインの作成や漁業に関する各国政府機関間の協力強化、技術協力、国際的なフォーラムへのASEAN諸国の参加促進等を謳っている⁽²⁰⁾。

以上のようなSEAFDECでの取り組みを上記の米国における取り組みと比べてみると、米国においては「よいとこ取り」式であったのに対して、SEAFDECの取り組みは「行動規範」全体をそのまま受け入れるために地域化というプロセスを経る、言ってみれば「がっぷり四つに組む」式のアプローチであると言えよう。これは、すでに確立した漁業制度を持つ先進国といまだ国内の漁業制度に改善の余地を持つ途上国との違いに由来するものであると考える。つまり、「行動規範」は、すでに確立した漁業制度を持っている先進国にとっては自らの制度を照らし合わせて不十分と思われる理念を補うものであるとともに、漁業制度の未完成な途上国にとっては漁業制度全体を構築するためのモデルとなり得ることを示している。

「行動規範」そのものではなく、その実施を促進するために策定された国際行動計画を実施するための国内行動計画を策定することにより、「行動規範」の実施促進に努めている国も少なくない。例えば、過剰漁獲能力の削減については米国が、海鳥の混獲削減のためには米国、日本、豪州、英国等が、IUU漁業対策では米国、韓国、EU、豪州、ニュージーランド、カナダ、チリ等が、国内行動計画を策定している。

3. 日本における「行動規範」の適用

1) 日本の伝統的な漁業管理

「行動規範」採択時における日本の立場は、日本はすでに「行動規範」に盛り込まれているような原則については対応済みであるというものであった⁽²¹⁾。たしかに、日本の沿岸漁業は、限られた沿岸資源を有効かつ持続的に利用してきた。例えば、愛媛県の遊子漁協には、「漁村憲法」とも言うべき「運営要綱」があり、漁協の指導理念の源となっている⁽²²⁾。同運営要綱によると、まず、「この組合の保有する海は、海域において漁りを生業としてきた住民の共有財産」（第3条）であり「組合員は、共有財産である海の生産力を保持する責務」がある（第4条）としている。これは、まさに「一般原則」第1項に挙げられた「Stewardship」理念である。民法上水産資源は無主物先占であるとされるが、漁業法に基づき漁協に共同漁業権が与えられていることから実質的には多くの沿岸漁民が地先の海及びそこに存在する海洋生物資源は自分たちの物、或いは、自分たちが守るべきものと認識しているのではない。この「所有」意識こそが、自主的な資源管理の源となって伝統的に日本沿岸資源の持続的利用を可能としてきたのである。同運営要綱はさらに、「生活や生産行為によって海を汚染汚濁するときは原因者負担に基づき、これを清浄しなければならず、清らかで豊かな海を子々孫々に伝える義務を負う」

（第4条）とする。前段は海洋環境及び生息地の保護、汚染に責任を求めらるくは予防的アプローチにつながり、最後は、まさに、持続的漁業に言及している。全て、「行動規範」で取り上げられているものばかりである。さらに、漁業の担い手は、「祖先伝来の漁家の世帯主を単位」（第5条）とし、共同漁業権及び特定区画漁業権の漁場行使にあたっては「理事会が決定した施設や養殖数などの最高限度を超えてはならない」（第16条）と過剰漁獲能力の抑制にも言及している。さらには、「地域での連帯と協同の生き方や思想について、部落共同体の中で、生産組織の中で、その協同活動を通じて学びとるよう教育活動を強めなければならない」（第21条）という点に言及しているところも、伝統的な漁業に関する知識を大切に、それを受け継いでいく、また、漁業保存管理措置についてはそれを周知徹底していくという「行動規範」の思想を具現化しているものとする。同要綱は「この組合の組合員が、定款、規約、漁業権行使規則及び業務諸規定などのほか、本要綱の規定に違反したときは、理事会の議決により次の罰則を受けるものとする。1.警告、または過怠金、2.いかだや小割生簀などの削減、

3.除名」と違反取締りの規定も備え、漁業者自らが違法な漁業を取り締まる体制が作られている。「行動規範」は、自主的な規範である。漁業者自らが自らを律してこそその意義を持つ。不心得者を取り締まる場合でも、漁業者性悪説に立つ当局の取締りだけで違反漁業を排除しようとするのは、「行動規範」の主旨にそぐわないし、しかも、容易なことではない。本当に効果的な取締りは、漁業者自らが行う監視・取締りである。特に、共同体の中にあっては、当局の目は逃れられても隣近所や同じ漁業者仲間の目は逃れられないことから、自主的取締りの効果は絶大である。

このような漁業共同体としての取り組みは、遊子漁協のように文書化されてはいなくても、各地の漁協でごく一般的に行われており、日本の沿岸漁業管理の根幹をなしているものと考えている。筆者がかつて水産庁入庁当時に漁村研修を行った山口県阿武郡奈古漁協においても、漁模様を見ながら適宜休漁の張り紙を漁協のドアに張り出すような漁業者による自主規制が効果的な漁業管理として実施されていた。それらの規制は、必ずしも十分な科学的情報に基づくものではないかもしれないが、漁業者の長年にわたる経験とそれに培われた勘に基づき、効果的に実施されている。「行動規範」では、科学的情報とあわせて長年蓄積されてきた漁業者の知恵を漁業管理に考慮すべき重要な要素の1つとして列挙している。日本の沿岸漁業の管理システムは、まさに科学のみならず漁業者の英知を結集した責任ある漁業の実践例であると言えよう。

2) 沖合、遠洋漁業における取り組み

では、日本の沖合、遠洋漁業においては、「行動規範」の実施についてどのような取り組みがなされているだろうか。

沖合漁業については、1997年から漁獲可能量（TAC）制度が導入されている。同制度の導入は、93年11月にガイアナが国連海洋法条約（UNCLOS）の50番目の締結国となり1年後の94年11月にUNCLOSが発効することが確定したことを受けて、94年春ごろから検討が開始された⁽²³⁾。TAC導入の検討過程において「行動規範」が考慮されたかどうかについては、その検討が「行動規範」の採択前に始まったこともあり、明確ではない。しかし、当時の政策担当者の脳裏には、TACの目的は産業振興と環境保護を両立させ、保存と管理により資源を守りつつ漁業を発展させるという「持続的開発」の理念が確固として存在していた。TACが入手しうる最良の科学的情報に基づきつつ、諸般の社会経済的要因も考慮しつつ決められるところも、「行動規範」の理念と軌を一にするものと言えよう。さらに、TAC協定制度という日本独自のシステムは、TACを漁業者自らが守っていくことを目的としており、当局の取締り強化により「責任ある漁業」を達成していこうとする欧米の考え方とは一線を画す日本独特のものであり、上記の沿岸漁業における自主規制ともに、自主的規範としての「行動規範」の精神を具現化したものであると評価できよう。

遠洋漁業、特にマグロ漁業は、「行動規範」をもっとも忠実に実践している漁業であるといえる。99年2月の第23回FAO水産委員会で採択された「漁獲能力の管理に関する国際行動計画」は、過剰漁獲量を削減するために国別行動計画を策定し、地域漁業管理機関を通じた国際的協力を推進することなどを求めている。特に、遠洋マグロ延縄漁船については、直ちに20～30%の漁船数を削減する必要性が指摘された。これを受けて、日本は、99年3月末までに遠洋マグロ延縄漁船の2割にあたる132隻の減船を実施した⁽²⁴⁾。これはまさに、「一般原則」第3項過剰漁獲能力の抑制の実践に他ならない。

一方、日本は、「行動規範」と不可分一体をなす「フラッキング条約」を2000年6月に受諾、便宜置籍漁船対策にも積極的に取り組んでいる。第24回水産委員会では「IUU漁業を防止、阻止および排除するための国際行動計画」が採択され、また、大西洋マグロ類保存国際委員会（ICCAT）においても、IUU漁船の船籍国として特定されたベリーズ、ホンジュラス、カンボジア、セントビンセント及び赤道ギニアからのメバチマグロの輸入禁止等の措置が採択された。これらの国際的な動きを受けて日本は、99年に「マグロ資源の保存及び管理の強化に関する特別措置法」の規定に基づきマ

グロの輸入に際し漁獲した漁船名などを報告することを義務付けたほか、マグロ輸入業者に対して便宜置籍漁船の漁獲物の輸入自粛を呼びかけるなど便宜置籍漁船対策を強化した。また、2000年12月には民間レベルの動きとして「社団法人責任あるマグロ漁業推進機構（OPRT）」も設立され、便宜置籍漁船のスクラップなどの事業を進めている⁽²⁵⁾。さらに、OPRTは、米国西太平洋地域漁業管理理事会（WPRFMC）とともに2005年7月、横浜において「責任ある漁業に向けた国際まぐろ漁業者会議（第3回国際漁業者フォーラム）」を開催し、責任あるマグロ漁業の推進のための「横浜宣言」⁽²⁶⁾を採択する等の取り組みを続けている。

以上のように、沖合、遠洋漁業、特にマグロ延縄漁業においても、「行動規範」の趣旨に沿った責任ある漁業への努力が行われているものと言えよう。

3) 「水産基本法」及び「持続的養殖生産確保法」における「責任ある漁業」理念

次に、特に漁業政策理念に着目し、日本での「行動規範」の定着振りを評価してみたい。そのために、「行動規範」採択後に新たに作られた「水産基本法」と「持続的養殖確保法」について、それぞれの法律によって具現化された日本の漁業政策理念にどの程度「行動規範」の理念が反映されているかを分析していきたい。

(1) 「水産基本法」と「行動規範」

「水産基本法」（以下、「基本法」とする）は、97～99年の2年間続けられた水産基本政策検討会（以下、「検討会」とする）の議論を踏まえ99年12月に策定された水産基本政策大綱（以下、「大綱」とする）をベースに、2001年6月に制定された。沿岸漁業等振興法に代わる新たな水産政策理念の拠り所としてその制定の意義は大きい⁽²⁷⁾。「基本法」に盛り込まれた政策理念は、責任ある漁業の理念を十分取り入れたものとなっているのだろうか。「基本法」により、日本は責任ある漁業を実践していくと世界に胸を張って言えるのであろうか。

残念ながら、「基本法」の中に「責任ある漁業」という言葉はない。「基本法」制定のきっかけとなった99年8月の「検討会」報告の中には、遠洋漁業について「責任ある漁業」の実践を通じて世界の漁業と資源の調和に積極的に参画していくべきとの記述があるし、「大綱」にも「責任ある遠洋漁業の実践」が挙げられているのに、なぜ、「基本法」には「責任ある漁業」という言葉が入れられなかったのか。おそらく、法律の中に取り込む言葉としては、「責任ある漁業」の意味がまだ十分政府内でも一般社会でも理解されていなかったからであろう。何しろ、「行動規範」については、水産庁の作成した「仮訳」が国際条約集⁽²⁸⁾に載っているだけで、解説書の類は一切出されていない。「責任ある漁業」とは一体どんな漁業なのかと国会で問い詰められたら答えられないと法案策定者が考えても無理はない。では、「責任ある漁業」という言葉は使っていないなくても、そこに含まれる基本的理念についてはどうであろうか。「行動規範」の「一般原則」に盛り込まれたような基本的理念が内容として「基本法」に組み込まれていれば、たとえば、「責任ある漁業」という言葉が使われていなくても、「行動規範」を実践するものと言えはるはずである。

「一般原則」第1項は「漁業の権利と資源保存の義務」すなわち「Stewardship」である。ポイントは、漁業の権利と資源保存の義務が表裏一体で切っても切れないものであるとする点である。「基本法」第6条（水産業者の努力等）第1項は、「水産業者及び水産業に関する団体は、水産業及びこれに関連する活動を行うにあたっては、基本理念の実現に主体的に取り組むよう努めるものとする。」とする。ここでいう「基本理念」とは、「基本法」第2条に謳われている「水産物の安定供給の確保」と第3条で謳われている「水産業の健全な発展」である。そして、前者には、水産資源の持続的利用を確保するために「水産資源の適切な保存及び管理が行われるとともに、環境との調和に配慮しつつ、水産動植物の増殖及び養殖が推進されなければならない」ことが含まれる（第2条第2項）。つまり、漁業をする権利を持つもの（ここでは「水産業者」）は水産資源の適切な保存及び管理の実現にも主体的に取り組む努力

をしなければならない。「一般原則」第1項の「漁業をする権利は、その水産生物資源の効果的な保存・管理を確実にするため責任ある漁業を行う義務を伴います」というほどの明確な表現ではないが、獲る者が主体的に守ることに取り組むべきとした点は、評価できよう。「検討会」の段階では、「水産資源の保存・管理は、資源を利用する立場から、漁業者自ら責任を持って取り組むことが基本である」とより明確に「一般原則」の理念を表現している。一方、国及び地方公共団体は水産業者等の自主的な努力を支援する（第7条）とともに、国が排他的経済水域等における水産資源の適切な保存及び管理を図るため、「最大持続生産量を実現することができる水準に水産資源を維持または回復されることを旨として、漁獲量及び漁獲努力量の管理その他の必要な施策を講ずる」（第13条）ことを決めている。資源を利用する者と国が資源保存管理の責任を分け合うこととなっている点は、「一般原則」第1項の主語が「各国及び水産生物資源を利用する人々」となっている点と符合する。

「一般原則」第2項は持続的開発の原則である。「基本法」も第1の理念「水産物の安定供給の確保」の中で「水産資源が生態系の構成要素であり、限りあるものであることにかんがみ、その持続的利用を確保する」（第2条第2項）ことを政策目的のひとつとして明記している。「一般原則」第2項のほうは、さらに「管理は漁獲の対象魚種だけでなく、同じ生態系に属したりその対象魚種と関わりを持っていたりそれに依存していたりしている他の種類の生物も保存する」ことを求めているが、上記「基本法」の規定の中の「水産資源が生態系の構成要素であり」という記述がこのような「生態系アプローチ」的な取り組みを示唆しているかどうかは定かではない。しかし、「検討会」報告の中では「水産資源の管理は、科学的根拠に基づき生態系全体の保全・管理を視野に入れて行う必要があり、資源管理施策の実施にあたっては、海産ほ乳動物をも含めた生態系の一括管理の下での水産資源の持続的利用の確立を目指すべきである」とされていることから、「基本法」にあえて「生態系」という概念を導入した背景には、同検討会の意見が反映されているものと考えられよう。

「一般原則」第3項は過剰漁獲と過剰漁獲能力の抑制である。「基本法」第13条は水産資源の適切な保存・管理を図るため「漁獲量及び漁獲努力量の管理その他必要な措置を講ずるもの」としており一般原則と符合する。さらに、「大綱」の段階では、「資源回復計画」として「緊急に資源の回復を図ることが必要な魚種について、全国または海域レベルで、資源回復のための計画を定め、減船・休漁等を含む漁獲努力量の削減、資源の積極的培養、漁場環境の保全等の資源回復措置を、期間を定めて講じることにより、資源の早急な回復を図る」とされ、「一般原則」第3項後段の「すでに減ってしまっている資源について、適切な場合には、できるだけ元に戻す措置をとりましょう」ともよく符合する。

「一般原則」第4項は最良の科学的情報と調査研究の重要性である。科学的根拠に基づく資源管理の必要性は「検討会」の段階から指摘されており、「大綱」でも資源調査の充実と「水産研究戦略」に基づく技術開発が求められている。それを受けて、「基本法」第15条は国が水産資源に関する調査及び研究に必要な施策を講ずるものとしている。また、第27条では、国が、水産に関する技術の研究開発及び普及の効果的な推進を図るため、研究開発の目的の明確化、関係機関の連携等を図ることとしている。

「一般原則」第5項は、予防的アプローチであるが、この概念については、「基本法」に取り入れられているとは思えない。「検討会」報告や「大綱」にもそれらしい概念の提示はなく、すっぱり抜け落ちているという感じがする。

「一般原則」第6項は、漁具の選択性である。これも、「基本法」での言及はないが、技術的問題として調査研究の中に包含されていると考えることもできる。

「一般原則」第7項は、漁獲物の取扱、加工、流通である。「基本法」第25条は、国による水産加工業及び水産流通業の健全な発展を謳っており、この原則は担保されていると言えよう。特に、同条が、「環境への負荷の軽減及び資源の有効利用の確保」に配慮することとしている点は、「一般原則」とよく符合する。

「一般原則」第8項は、生息地の保護である。「基本法」第17条は国に対し、「水産動植物の生育環

境の保全及び改善を図るため、水質の保全、水産動植物の繁殖地の保護及び整備、森林の保全及び整備その他必要な施策を講ずる」ことを求めている。さらに、第26条の水産業の基盤の整備には、「検討会」が求めているような「資源の回復を図るための水産資源の生息環境となる漁場等の積極的な保全・創造」も含まれていると考えられ、生息地が「すでに失われつつある場合、必要であれば、できるだけ元に戻す」ことまで求めている「一般原則」第8項にも対応していると考ええる。なお、第17条に「森林の保全及び整備」が挿入されたのは、「基本法」の国会審議の過程において衆議院農林水産委員会で提出された修正案による。水域の保全のためには陸上、特に、森林の保全も必要であるという観点は、緑に恵まれた日本の国土の特性によるものであると考えるが、同時に、海を守るためには陸上の環境も保全しなければならないという理念は、他の国にも適用できるものとして、注目に値する。

「一般原則」第9項は、沿岸域管理への漁業の統合である。この原則については、記述の通り、欧米流の総合沿岸域管理の考え方と日本の伝統的沿岸域管理の違いを十分考慮する必要があるが、「基本法」第11条で「水産基本計画」の策定にあたり「漁村に関する施策に係る部分については、国土の総合的な利用、開発及び保全に関する国の計画との調和が保たれたものでなければならない」としている点は、第30条「漁村の総合的な振興」、第31条「都市と漁村の交流等」及び第32条「多面的機能に関する施策の充実」と併せて、漁村を中軸に据えつつ、その多様な側面を考慮し全体とのバランスをとるという日本流の沿岸域管理概念を具現化したものと言えよう。

「一般原則」第10項「モニタリング、監視、取締り」、第11項「旗国主義」、第12項「多国間アプローチ」及び第15項「紛争解決」は特に国際的な漁業に対する責任ある対応を求めるものといえる。「基本法」では、第14条で、国は、「排他的経済水域等以外の水域における水産資源の適切な保存及び管理が図られるよう、水産資源の持続的な利用に関する国際機関その他の国際的な取り組みへの協力、我が国の漁業の指導及び監督その他必要な施策を講ずるものとする」とされ、これらの責任を果たそうとしていることが認められる。

「一般原則」第13項は、決定過程の透明性と迅速性及び関係者の参加促進である。まず、「基本法」第4条で「国は、水産に関する情報の提供等を通じて、基本理念に対する国民の理解を深めるよう努めなければならない」と規定している点を評価したい。情報提供は透明性確保の第一歩である。第11条には、水産基本計画を定めようとするときは「水産政策審議会の意見を聞かなければならない」とする。実務的には、この「水産政策審議会」が関係者の意見を聞き、情報を提供するパイプとなるわけで、これがいかに開かれたものであるかがポイントとなる。水産政策審議会は農林水産省に置かれ(第35条)、委員30人以内で組織され(第37条)、「その所掌事務を遂行するために必要があると認めるときは、関係行政機関の長に対し、資料の提出、意見の表明、説明その他の必要な協力を求めることができる」(第38条)とされる。審議会の委員が水産界だけでなく、環境やその他の関心をもつ幅広い層からの人選で構成され、かつ、審議会の意見が十分政策決定に反映されるならば、本項の原則は満たされることとなる。

「一般原則」第14項は水産物貿易である。「行動規範」策定の実質的なきっかけは、イルカ・マグロ問題による米国の一方的な貿易措置とそれに対するラ米諸国の反発であった。当時と比較すると、現在は、FAOで「IUU漁業を防止、阻止および排除するための国際行動計画」が採択され、また、大西洋マグロ類保存国際委員会(ICCAT)においても、IUU漁船の船籍国からの輸入禁止等の措置が採択されているように、無責任な漁業に対しては貿易措置も有効に使うべきであるというのが国際的な動きであると見受けられる。日本も99年に「マグロ資源の保存及び管理の強化に関する特別措置法」の規定に基づきマグロの輸入に際し漁獲した漁船名などを報告することを義務付けたほか、マグロ輸入業者に対して便宜置籍漁船の漁獲物の輸入自粛を呼びかけるなど便宜置籍漁船対策を強化したことは前述のとおりである。「基本法」第19条は「水産物の輸出入に関する措置」として「水産物の輸入によって水産資源の適切な保存および管理または当該水産物と競争関係にある水産物の生産に重大な支障を与え、または、与えるおそれがある場合において、特に必要があるときは、輸入の制限、関

税率の調整その他必要な施策を講じるものとする」としており、貿易措置を水産資源の適切な保存管理あるいは国内漁業の保護のために使いうる規定となっている。14項とは微妙に異なるニュアンスとなっているが、昨今の国際的、国内的な動き、また、世界最大の水産物輸入国である日本の立場を考えると、妥当なものと言えよう。

「一般原則」第16項は啓蒙、広報、参加である。上記第13項との関係でも引用したが、「基本法」第4条は、国民に対する情報提供を規定している。第23条では、人材育成確保の一環として漁業に関する教育の振興を挙げる。さらに第28条では女性の、第29条では高齢者の水産業参画を促進することを規定している。政策決定への参加は、第13項の透明性の確保と重複するが、水産政策審議会の構成とその役割の重視によるところが大である。

「一般原則」第17項は、安全基準の充足である。第23条第2項は、「漁労の安全確保、労働条件の改善その他漁業の従事者の労働環境の整備に必要な施策を講じるもの」としている。

「一般原則」第18項は、小規模漁業への配慮である。「行動規範」では、特に途上国における自給自足的な漁業を念頭に置いているが、日本でいえば、沿岸漁業者への配慮ということになる。「基本法」第30条は、沿岸漁業者の住む漁村の生活基盤の整備が必要であるとの認識にたつて、「漁村の総合的な振興」を掲げている。沿岸漁業者が所属する漁業協同組合の強化も「検討会」の段階から強調されており、「基本法」第21条「効率的かつ安定的な漁業経営の育成」として結実している。

「一般原則」の第19項は増養殖の重要性である。「基本法」第16条は「水産動植物の増殖及び養殖の推進」を図るため「水産動物の種苗の生産及び放流の推進、養殖漁場の改善の促進その他必要な施策を講じるもの」としている。養殖については、さらに、「持続的養殖生産確保法」でより具体的な形で担保されているが、詳細は、あとに譲る。

最後に、「一般原則」からは最終的に独立して第5条となった途上国への配慮についても、「基本法」第20条で、「開発途上地域における水産業の振興に関する技術協力及び資金協力その他の国際協力の推進に努めるものとする」と言及している。世界有数のODA額を誇り、海外漁業協力もその一翼を担う日本の漁業政策理念には、海外漁業協力政策理念も包含されてしかるべきである。

以上のように、「行動規範」第6条「一般原則」に言及されている各基本理念は、「予防的アプローチ」及び「漁具の選択性」以外、ほぼ「基本法」で網羅されており、全体として「基本法」は「責任ある漁業」という言葉こそ使っていないものの、理念的には「責任ある漁業」を具現化するために作られたものであるといっても過言ではなからう。

(2) 「持続的養殖生産確保法」と「行動規範」

「行動規範」第6条「一般原則」最終項は、増養殖を収入と食料を増やす方法として認識しつつ、資源が責任をもって利用され環境や地元社会に与える悪影響を最小限に抑えることが求められている。この基本的方針を受けて「行動規範」のうち増養殖に特に言及している第9条「養殖開発」は、第1項「各国の管轄権下にある水域における栽培漁業を含む養殖の責任ある開発」、第2項「国家の管轄権の範囲を超えて存在する水域生態系(越境水域生態系)における栽培漁業を含む養殖の責任ある開発」、第3項「栽培漁業を含む養殖のための水域遺伝子資源の利用」及び第4項「生産段階における責任ある養殖」よりなる。第1項は、責任ある養殖開発のために、①適切な法的・行政的枠組み、②最良の科学的情報に基づく遺伝的多様性と生態系の健全性に対する影響の事前評価、③養殖開発戦略・計画、④取水、陸地の使用、排水流出、薬及び化学物質の使用等養殖活動の結果生じる生態学的・経済社会的影響を最小にするための環境評価及びモニタリングを求め、かつ、地域共同体の生計や漁場の利用を害しないよう求めている。第2項は、複数の国々の管轄権下をまたぐ水域における増養殖開発に関しては、隣国に十分配慮し、国際法に従って、責任ある種や場所の選択・管理、特に固有種でない種の導入にあたっての関係諸国との協議、地域的・世界的レベルでの協力のための仕組み、養殖への投入による影響をモニターする仕組みが必要であるとする。第3項は、特に水域遺伝子資源を取り上げ、

遺伝的多様性を保存すること、特に、固有種以外或いは遺伝子変換を行った種の導入や逃げ出した養殖魚が野生資源に与える遺伝的、病的その他の悪影響を最小限に抑えることを求め、そのために水域生物の導入と移植に関する国際規範の策定・実施、病気の伝染やその他の野生種及び養殖種への悪影響を最小限とするための国内行動規範の策定・実施、親魚の選択や種苗の生産についての適切な手続き、絶滅に瀕した種の遺伝的多様性の保存のための養殖技術の研究及び開発を求めている。第4項は、生産段階において責任ある養殖業の実践のための国による支援、養殖業者の積極的参加、適切な飼料等の選択、養殖場及び養殖魚の健康管理、薬品やホルモンの最小限の使用、健康や環境に悪影響を与えるような化学物質の使用の規制、臓物、死魚、薬等の廃棄物の適切な処理、養殖製品の食品としての安全性確保と質の向上を求めている。さらに、第9条の内容を各項ごとにより詳細に解説したものが、「指針」5「養殖開発」である。ここでは、用語の定義や第9条の各項で述べられていることをさらに詳しく、かつ、具体的に説明している。たとえば、「Culture-based Fisheries」という言葉については、「1つ或いはそれ以上の水生動物の再加入を補完或いは維持し自然のプロセスで持続的に維持されるレベルを超えて漁業の総生産或いは選ばれた要素の生産を挙げることを目的とする活動」⁽²⁹⁾と定義されており、この言葉はいわゆる栽培漁業を意味していることが明らかにされている。

「持続的養殖生産確保法」(以下、「持続的養殖法」とする)は、養殖漁場の悪化や養殖用の種苗への海外依存度の高まりを背景として養殖漁場の改善と養殖水産動植物の疾病のまん延防止を図ることにより持続的な養殖生産を実現することを目的とし、99年5月に成立した⁽³⁰⁾。同法による「持続的な養殖生産の確保」の定義は、「養殖漁場を良好な状態に維持し、又はその改善を図り、あわせて特定疾病のまん延を防止し、長期的に安定した養殖生産の維持または増大を可能とすること」である。まず、同法3条は、農林水産大臣に、養殖漁場の改善の目標、養殖漁場の改善及び特定疾病のまん延防止のための措置及び施設・体制の整備を定めた「基本方針」を作ることと求め、そのためには沿岸漁業等振興審議会の意見を聞くこととしている。この「基本方針」に基づき、漁業協同組合等は、持続的な養殖生産の確保を図るための「漁場改善計画」を作成し、都道府県知事の認定を受けることができる(第4条第1項)。知事は、漁協等が「基本方針」に即した養殖漁場の利用を行わないため養殖漁場の状態が著しく悪化していると認めるときは、当該漁協等に対し、「漁場改善計画」の作成その他の養殖漁場改善のために必要な措置をとる旨の勧告をする(第7条第1項)。そして、漁協等が従わなければ、その旨を公表できる(第7条第2項)。また、特定疾病のまん延防止については、知事が、特定疾病がまん延するおそれがあると認めるときは、疾病にかかっている養殖水産動植物の移動の制限・禁止、焼却・埋却、魚網等の消毒を含む命令をすることができる(第8条第1項)。そして、知事は、その命令によって生じた損失の補償をしなければならない(第9条第1項)。さらに、知事は、立入検査(第10条)、報告の徴取(第11条)を求めことができ、そのために「魚類防疫員及び魚類防疫協力員」を置くことができる(第13条)。また、知事は、疾病が発生したときには農林水産大臣に届け出なければならない(第12条)。農林水産大臣は、疾病予防のために試験研究等を推進し(第14条)、知事は、漁協等に指導及び助言を行う(第15条)。

持続的養殖法は、養殖漁場の改善と疾病まん延の防止に的を絞って日本の管轄権下にある水域で行われる養殖について「行動規範」第9条第1項及び第4項の趣旨に沿った責任ある取り組みを行っていくとするものであると評価できる。持続的養殖法の施行そのものが、まず、法的枠組みの整備であり、それに基づき、国及び都道府県が責任を分担する形で制度的枠組みが整えられた。大臣による「基本方針」の策定は、「行動規範」第9条第1項で求められている「養殖開発戦略・計画」に相当するものと言えよう。漁協等による「漁場改善計画」の作成は、第4項で求められている養殖業者の積極的な参加を促すものであると考えられるし、国による試験研究の推進や都道府県による指導及び助言も同じく第4項で求められている責任ある養殖業実践のための国の支援にあたる。一方、持続的養殖法で担保されていないものは、いわゆる増殖の分野であり、国家の管轄権を超えて存在する水域生態系における取り組みと水域遺伝子資源に対する配慮である。例えば、シロザケの種苗放流による野性資源への遺

伝子多様性上の影響の評価などには言及されていない⁽³¹⁾。しかし、それは、持続的養殖法の役割が不十分であるというわけではなく、むしろ、同法は「行動規範」が求めているもののうち日本として緊急を要すると思われる部分を取りあえず担保したものとして評価すべきであろう。米国流「よいとこ取り」式の適用である。片岡(2001)は、「漁場改善計画」に関し、「県、漁協、養殖業者の責務と役割を明確にし、推進体制を作ったこと」及び「漁場環境の悪化が著しいのに改善計画を立てない漁協に知事が勧告する制度を設けたこと」すなわち「強制力を持たせた」ことを意義としてあげている⁽³²⁾。まさに、責任ある養殖への体制作りには貢献しているとの評価であると言えよう。

「行動規範」の重要な原則の1つであり、また、その効果的な適用の鍵となるのは、漁業や養殖業に直接携わる者に十分情報を知らしめ、彼らが主体性を持って積極的に責任ある漁業の実践に取り組むようにすることである。持続的養殖法の成功の鍵は、いかに漁業者による認知度を高め、その自主的な実践を促すかという点ではないだろうか。

4. 結 語

「責任ある漁業」は世界的な食料安全保障にとっても、あるいは先進国・途上国を問わず各国の漁業政策にとっても、不可欠な政策理念として浸透し、認知されている。日本の沿岸域管理が“Community-based Management”としてすでに注目・評価されていることを鑑みれば、これからは、公海漁業のみならず沿岸漁業も含めた漁業全体について、日本が積極的に「責任ある漁業」の実践をリードしていくべきではないだろうか。日本の漁業は、沿岸漁業においては伝統的に、沖合・遠洋漁業に関しても最近の取り組みにおいて、及び、水産基本法等新たな政策理念の形成においても、「行動規範」に盛り込まれている「責任ある漁業」の基本理念に沿った取り組みがなされてきていると、概ね、評価してもよいだろう。今後とも、日本は、世界有数の漁業国として、また、世界一の水産物輸入国として、「責任ある漁業」を目指した取り組みを続けていくべきであり、同時に、その経験を世界の国々、特に、途上国と分かち合っていくべきであると思う。アジアやアフリカの国々の漁業は、SEAFDECが指摘している通り、多魚種を対象とする小規模な伝統漁業が主体である。日本は温帯域であるが、多様な魚種を対象とした伝統的で比較的小規模な沿岸漁業が主体である点で、彼らとの共通点が多く、日本の経験はきっとこれらの国々における漁業開発、管理に役立つものであると確信する。

注：

- (1) Food and Agriculture Organization of the United Nations (国連食糧農業機関)。国際連合経済社会理事会傘下の専門委員会で唯一漁業を専門的に所管する機関。2年に1度開催される総会(Conference)、2年に4回(総会開催年3回、非開催年1回)開催される理事会(Council)および各種専門委員会によって運営される。水産関係は水産委員会(Committee on Fisheries(COFI))が事実上の意志決定を行っているが、FAOとしての決定とするためにはその後の理事会、総会における承認や採択が必要となる。事務局はローマにあり水産関係は水産養殖局が所管している。
- (2) FAO. 1995. *Code of Conduct for Responsible Fisheries*. Rome, FAO. 41p.
- (3) 米国は「行動規範」実施のために法律改正を行った。途上国においては、「行動規範」をベースにして漁業管理に取り組もうとしている。(SEAFDEC. 1997. *Proceeding of the Regional Workshop on Responsible Fishing*. Training Department. Samut Prakarn, Thailand. TD/RP/41. 450 p. 及び 日本水産学会漁業懇話会 1997, 「責任ある漁業」に向けた調査研究と技術研究—アジア太平洋地域の事例—, 漁業懇話会会報, 40)。
- (4) 渡辺浩幹・小野征一郎 2000, 「責任ある漁業」に関する一考察, 『東京水産大学論集』, 35,

p. 153-176.

- (5) 水産庁 1995, 食料安全保障のための漁業の持続的貢献に関する京都宣言及び行動計画.
- (6) FAO. 1996. *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*. Adopted by the World Food Summit. Rome, FAO.
- (7) FAO. 1999. *Report of the Twenty-third Session of the Committee on Fisheries*. FAO Fisheries Report No. 595. Rome, FAO. 70p.
- (8) FAO. 1999. *The Rome Declaration on the Implementation of the Code of Conduct for Responsible Fisheries*. Adopted by the FAO Ministerial Meeting on Fisheries. Rome, FAO.
- (9) FAO. 2001. *Report of the 24th Session of the Committee on Fisheries (CL120/7)*. Rome, FAO.
- (10) *Reykjavik Declaration on Responsible Fisheries in the Marine Ecosystem*. Adopted by the Reykjavik Conference on Responsible Fisheries in the Marine Ecosystem. Reykjavik. 2001.
- (11) NMFS NOAA, US Department of Commerce. 1997. *Implementation Plan for the Code of Conduct for Responsible Fisheries*.
- (12) NMFS NOAA, US Department of Commerce. 1997. *NOAA Fisheries Strategic Plan*.
- (13) NMFS NOAA, US Department of Commerce. 1996. *Sustainable Fisheries Act*.
- (14) SEAFDEC. 1999. *Responsible Fishing Operations*. Regional Guidelines for Responsible Fisheries in Southeast Asia. Bangkok, SEAFDEC. 71p.
- (15) (14)に同じ。
- (16) SEAFDEC. 2001. *Responsible Aquaculture*. Regional Guidelines for Responsible Fisheries in Southeast Asia. Iloilo, SEAFDEC AQD.
- (17) SEAFDEC 2000, *Regional Meaning of Terminology (RRCRF/WP02)*, The First Technical Consultation on the Regionalization of the Code of Conduct for Responsible Fisheries (RCCRF) Phase III: Fisheries Management, Part I: Industrial Fisheries.
- (18) SEAFDEC. 2003. *Responsible Fisheries Management*. Regional Guidelines for Responsible Fisheries in Southeast Asia. Terengganu, SEAFDEC MFRDMD.
- (19) SEAFDEC. 2005. *Responsible Post-harvest Practices and Trade*. Regional Guidelines for Responsible Fisheries in Southeast Asia. Singapore, SEAFDEC MFRD.
- (20) ASEAN・SEAFDEC 2001, *Resolution on Sustainable Fisheries for Food Security for the ASEAN Region*, Adopted during the Ministerial Session of the ASEAN-SEAFDEC Conference on Sustainable Fisheries for Food Security in the New Millennium: “Fish for the People”.
- (21) 1999年11月29日, 水産庁遠洋課長(当時)野村一郎氏からの聞き取りと筆者の見聞による。
- (22) 木庸夫 1984, 愛媛県遊子漁協の漁業管理について, 『西日本漁業経済論集』, 25.
- (23) 篠原孝 1997, TAC(漁獲可能量)制度の成立と背景, 『漁業経済研究』, 42(2).
- (24) 水産庁 2000, 漁業の動向に関する年次報告 平成11年度, p. 96.
- (25) 水産庁 2001, 漁業の動向に関する年次報告 平成12年度, p. 75-77.
- (26) OPRT 2005, 責任あるまぐろ漁業者の宣言(横浜宣言).
- (27) 水産庁漁政部企画課監修 2001, 水産基本法関係法令集, 東京, 成山堂書店, 145p. 以下適宜引用。
- (28) 水産庁監修 1999, 漁業に関する国際条約集, 東京, 新水産新聞社, pp. 151-190.
- (29) FAO Fisheries Department 1997, *Aquaculture development*, FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries. No. 5, Rome, FAO, 40p.

- (30) 中里靖・新川俊一 2000, 持続的養殖生産確保法について, 『水産振興』, 34(1). 以下適宜引用。
- (31) 種苗放流による疾病伝播の防止, 遺伝的多様性や生態系への配慮を含め, 資源動向に即した種苗放流の実施による資源の計画的な維持・増大, 対象種以外の種も含めた包括的な資源管理の実現といった「責任ある栽培漁業」を推進するために, 2000年3月「第4次水産動物の種苗の生産及び放流並びに水産動物の育成に関する基本方針」(第4次栽培漁業基本方針)が策定された。持続的養殖法で担保されていなかった増殖の部分がこの基本方針によって施策上担保されることが期待される。(水産庁 2001, 漁業の動向に関する年次報告 平成12年度, p. 63.
- (32) 片岡千賀之 2001, 魚類養殖業の漁場利用と養殖新法, 『漁業経済研究』, 45(3).