

第 70 回 海洋フォーラム 講演要旨

第 15 回ワシントン条約締約国会議の結果を受けた
水産資源管理の方向性

水産庁資源管理部審議官
宮原 正典

1. マグロ漁の歴史と現状

現在世界で消費されている主要なマグロは 5 種類。過去には日本のマグロ漁獲量は世界一であり、漁獲のほとんどを占めていたが、現在は、途上国の漁獲量も増加している。日本国内に輸入搬入されるクロマグロの内、大西洋のクロマグロが約半分であったが、漁獲総量規制を ICCAT という管理機関が強化しているため、その大西洋クロマグロの搬入漁獲量が減少している。このため、最近では国内のクロマグロの搬入量の漁獲の 3 分の 2 が日本近海などで獲れる太平洋クロマグロが占めるようになってきている。現在、日本に供給されているマグロ類の全体量（約 43 万トン）の内、今回の議論の対象となった大西洋クロマグロは全体の 3% 程度である。

大西洋のクロマグロは漁業の歴史が長く、イタリア、スペイン、フランス等のヨーロッパ諸国ではローマ時代から伝統的に消費されており、刺身を輸出する以前にヨーロッパではクロマグロの市場が存在した。日本向けの輸出が開始されたのは、養殖されたクロマグロである。地中海はマグロの産卵場であったため、産卵後の魚は脂が少なく日本向けとしての価値がなく、輸出量は限定されていた。

大西洋のクロマグロの減少の一つの理由は、養殖技術の発達である。90 年代初めからから、一度天然のマグロを生け簀で養殖し、脂をのせるという技術が開発されだし、ミナミマグロでこの方法が確立しそれが地中海にも導入された。この結果、2006 年をピークに 90 年代後半からヨーロッパから日本へのクロマグロの輸出量が増加し、資源に対して大きな負担となった。

もう一つの問題は、生きた魚を捕って生簀で養殖するというその方法である。ICCAT は、漁獲した時点の量（養殖して太らせた後ではない原魚重量）によりマグロの管理を行っているため、生きた魚の量を計測する困難性が、クロマグロ取引の管理不備の原因となった。この問題に対応するため、現在、トレーサビリティのシステムを強化している。

今回のワシントン条約締約国会議で日本への輸出禁止という提案に至ったのは、輸出量が急激に増加し、日本への輸出がクロマグロ減少と管理の不備を生じた大きな原因とされたためである。

2. ワシントン条約とドーハ会議への経緯

2-1. ワシントン条約の概要と日本のクロマグロに対する立場

ワシントン条約の正式名称は「絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約 (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora: CITES)」。

2009 年 8 月現在、175 カ国が加盟している。本条約の一番の目的は絶滅危惧種の貿易からの保護である。付属書 I のリストに記載されている種については、貿易の禁止、自国の領域以外から物資を持ち込むことも禁止されている。付属書 II のリストに記載されている種については、輸出する国が許可を出さない限り取引は禁止されており、管理貿易が行われる。本条約はその歴史が長いから、陸上の絶滅危惧種は既にほぼ全て扱われている。付属書 I のリストとして掲載後は、解除を行わないのが通例である。大西洋のクロマグロも一度リストに掲載される

と、解除不可能な厳しい規制がかかり、また、他の魚種もリストに掲載されてしまうという危惧から、日本はクロマグロの付属書 I への掲載について強く反対する立場を取る事となった。また、日本は、I C C A T 下の管理を徹底して実施しており、科学的根拠に基づき漁獲を減量していたため、ワシントン条約によるクロマグロの規制は必要ないと考えていた。

2-2. モナコ提案の理由と環境保護団体、EU、米国の立場と事情

EUでは、環境問題に熱心に取り組む国々が環境保護団体の提案によるクロマグロの規制案に賛成していた。EUとしてクロマグロ規制を提案するには、EU 27ヶ国がまとまらなければならないが、前述の歴史的にマグロ漁業を行う国々が存在するなど、意見がまとまっていなかった。そこで、環境保護団体はEUの加盟国ではなく環境保護に熱心なモナコに提案を持ちかけ、その提案が受け入れられる事となった。

ドーハ会議では、会議直前にEUや米国など、主要な国際勢力がモナコ案に賛成の立場を取っていた。EUは、27カ国全体として、モナコ提案に賛成だが、実施は一年延長し、その間にEU域内の対策を立てるという立場であった。米国は漁業国であるが、国立公園や野生生物を担当する内務省が交渉を担当していたため、環境保護勢力の優位により賛成の立場を取った。

3. ドーハ会議での攻防

3-1. ワシントン条約締約国会議のルール

本条約の会議は、ほとんどの決議が多数決により決定し、棄権票を除く単純な賛成と反対との総数の3分の2の票で可決される。ドーハ会議の参加者は約150カ国前後であったので、モナコ提案を否決するには約50票が必要となる。しかし、ドーハ入国時点では、伝統的に日本に協力的な東南アジア諸国やアフリカ諸国を考慮しても、確定している票は40前後であった。そのため、会場外の交渉により、日本は支持票を集めるため奔走することとなった。

3-2. 読めない票数と賭け

提案は、第一委員会後の本会議で採決、本会議で再度決定というプロセスを踏む（敗者復活戦ができる）。また、会議の議事進行には議事手続き規則と呼ばれる細かい規則がある。本規則に基づき、議事の進行方法に問題が起こったり、議論の早期の終了を希望するのであれば、過半数の議決で決定することができる。日本は、勝負のタイミングを見計らっていた。日本は、欧米諸国の意見が勢いを得たり、その影響力で日本の支持国の意見が反転する事態を避けるため、クロマグロが審議入りした18日に直ちに休日前の第一委員会で採決を急ぐという決断に至った。今回の会議で鍵を握っていたアラブ諸国が味方に着いたことなど有利な展開につながる事態があったため、18日の会議終盤に直ちに採決を行うことを参加国の過半数の賛成により決定した後、第一委員会においてモナコ提案を賛成20票、反対72票という大差で否決することが出来た。本結果を受け、モナコは戦意を失い、3月25日の本会合は第一委員会の結果をそのまま了承した。

4. ドーハ会議を終えて感じたこと

4-1. 日本問題にさせない努力

大西洋でクロマグロ漁業を行っているのは、地中海であり、ヨーロッパ諸国が6割を占める。クロマグロ減少のそもそもの原因は、ヨーロッパが規制に反対し、規制を守らなかったことである。しかしながら、環境保護団体としては、欧米諸国を批判すると、資金集めにつながらないこともあり、日本の批判を開始する。日本としては、捕鯨やトヨタの問題のように日本攻撃の問題として扱われないよう、欧米のメディアを含めマスコミに対して十分な事前説明努力を払う必要がある。

4-2. 途上国との関係改善

今回のCITES会議の論議の大勢を決めたのは実は日本ではなく途上国であり、彼らは、資源が減った原因はEUという先進国の乱獲にありその付けを途上国に回すのは理不尽だと強く反発した。彼らの主張のきっかけを与えたにすぎない。これからの国際会議は途上国抜きにしては何も決められない。以前のように欧米と日本がリーダーシップをとって決定するというわけには行かないことを肝に銘じて対応していくべきだ。

4-3. 環境と身体に優しい食べ方

マグロだけが魚ではない。トロを偏食するのではなく、バランスよく食べることが健康にも資源にもよいということをご理解いただきたい。これからの漁業は資源管理が必要不可欠であり、日本は資源管理において先端を行かなければならなければならない。

また、現在は、一隻一万トンを取獲する、華僑系資本による大型の新漁船が南太平洋で乱獲しており、これがカツオ資源減少の原因といわれている。日本の近海に来遊するカツオが減っているとすれば、これは大きな問題であり、これを解決するためにも、日本は今後、資源管理において次世代まで資源が続くよう、リーダーシップを取る必要がある。

質疑応答

1. オーストラリアが賛成にまわったのは何故か。パラオはサメやマグロを保護するなど環境派となったように見えるが何故か。その一方でパラオの提案は全て否決されてしまったのはなぜか。

オーストラリアはマグロの中では2つめに価値があるミナミマグロの最大の漁業国であり、この漁業を保護したかった。実際のミナミマグロの資源の状態は、大西洋のクロマグロと同等かそれよりも悪い。しかし、その現状が判明してしまえばミナミマグロもリストに入ってしまうので、日本と同じ立場を取った。

パラオの資源は水産資源と共に観光資源が重要であるが、現在、台湾からのサメなどを捕る密猟者が横行しているのが大きな問題である。このためパラオはサメの付属書I I掲載を提案したが、主として中国の反対のため、否決された。しかし問題の本質は密漁にあることを日本は指摘し、パラオが自国の200海里をきちんと管理できるよう取締面での協力も提案したところだ。また、サメの問題は、CITESのように個別の種を一々取り上げるのではなく、種に拘わらずサメヒレなどの製品全体の貿易として管理しなければならないため、今後こうした全体的なトレーサビリティの構築を国際的に図りたいと考えている。

2. 今回の会議結果を受け、EUは今後、どのような方向性をとるのか。また、WCPFCではどのような取り組みを行っているか。

EUでは、漁業グループは規制に反対、環境派は規制に賛成と意見が二分している。昨年の会議で、科学的知見に基づいて禁猟や漁獲制限等資源回復に必要な措置を行うことが決定した。関連会議で本件に対して、引き続き意思統一を図りたい。

WCPFCは、太平洋のマグロを管理する委員会である。北太平洋のクロマグロは日本の漁獲が圧倒的に多い。したがって、国際機関の管理を待つのではなく、日本が率先して管理を行っていかなければならない。小さい魚の漁獲を控えることを手始めに、資源管理のため日本の漁業者が何が出来るか、既に話し合いを開始した。資源を持続的かつ有効に利用するため、この管理を来年から始めたい。

3. 資源として考えるのであれば、コモンズ概念、すなわち所有物の概念を考え直すこと

が必要ではないか。また、卵から返す養殖で解決できるか。

漁業の資源管理は政治的な問題というよりは、資源の奪い合いである。総論は賛成しても、自身の生活に関連すると意見や立場が異なることは避けられない。魚場が限られる漁業と量の均等な分配は現実問題として難しい。一方で、漁船の数を管理することは考えられる。現在は、漁獲を規制するのが精一杯であり、公平な分配まで考慮するのは難しい。

完全養殖については、技術的には成り立っているが、良質なものを安定した量で提供できているとは言えない。また、最大の問題は、経済的に成り立たないことである。高い飼料を使い、長い間育てても、それに見合った値段で魚が売れるとは限らない。このため、現段階では完全養殖により資源問題を回避し、十分な供給をえることは困難である。

4. 今後の資源管理の取り組みについてという農林水産大臣談話の中に、「地域漁業管理機関のルールを遵守しない水産物については一切輸入しない方針です」と明記されているが、実際、ルールを無視した漁獲というのは入ってくるのか。

技術的には違法な水産物を識別するためには、トレーサビリティのシステムを作らなければならない。現在は、クロマグロとメバチマグロはそのシステムが開始されている。このシステムが他のマグロやサメヒレについても必要である。現在はその制度は依然として玉石混交であり、違法漁獲による水産物の識別は不可能であるため、国内で通関してしまう場合もある。違法漁獲による水産物の入荷を減らす努力を続けている。

5. 太平洋クロマグロ管理強化で取り上げられた国別漁獲割り当てはコモنزの議論と関連すると考えるが、先ほどの説明では、一律の割当は難しいという話であったが、管理強化の取り組みにITQ（譲渡可能個別漁獲割当）などは考えていないのか。

個別割当の考え方は考慮しているが、実態の問題には必ずしも沿わない。漁獲を行っているか、いないかに関わりなく例えば巻き網の漁業者には同じ漁業許可が与えられており、みな漁獲の権利は有する。一方、漁獲実績がある者は実績に応じて多く与えなければ納得しないため均等の割当は制度開始時点で実行不能だろう。仮に漁獲の権利が譲渡可能であってもその方法や対象など、検討することが多すぎるため、結論付けが難しい。ただし、制度が全て確立しなくとも、可能な取り組みから開始するという一方で、来年度からはサイズの小さいマグロの漁獲を規制管理から始めたい。漁業問題は、ステークホルダーである漁業者が非常に多いので、ステークホルダー間の話し合いが重要である。

6. 日本国内の漁業権と資源管理の問題をどう考えるか。

日本は、資源管理の後進国ではなく、伝統的に漁場の管理を徹底している。ただ、長い漁業経済活動の中で、漁業者がいないのに権利だけが存在するなど、実際の漁業活動と権利が乖離するという問題が起こっている。業界の閉鎖性につながりかねない、漁業権や漁業許可の固定化が問題であり、改善策を検討する必要がある。これができれば、日本の漁業の近代化につながる。

7. 今後の日本の地域漁業管理機関における役割について、ICCATなどは、漁獲量を規制するアウトプットコントロールが中心の対策であるが、日本としては、漁船などを規制するインプットコントロールを行うべきであると考えるか。

インプットコントロール、アウトプットコントロールの両方が必要である。地中海のマグロが失敗したのは、まき網船の数が多かったことにも原因がある。漁獲割当が少ないのに、漁船が多ければ違反をするのは当然である。漁獲に見合った漁船の管理が必要である。

以上