

太平洋島嶼国における海洋の管理に関する一考察

—「水域に基づく管理 (zone based management)」とは何か—

はじめに

1 フォーラム漁業機関 (FFA) における「水域に基づく管理」

- (1) FFA とは
- (2) 「水域に基づく管理」概念の登場と展開
- (3) 小括

2 ナウル協定締約国 (PNA) における「水域に基づく管理」

- (1) PNA とは
- (2) 「水域に基づく管理」概念の展開
- (3) 小括

おわりに



佐々木 浩子

(内閣府日本学術会議事務局学術調査員)

はじめに

日本は、国際社会における法の支配の強化を外交政策の柱の1つとし、様々な機会に、力や威圧ではなく法に基づき紛争を平和的に解決することの重要性を訴えている¹。海洋については、「海における法の支配の三原則²」を国際会議の場で提唱しており³、こうした立場は国会答弁からも

1 外交青書 2015「第3章 国益と世界全体の利益を増進する外交」available at: https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2015/html/chapter3_01_07.html (最終アクセス: 2020年9月26日)。

2 「海における法の支配の三原則」は、国家は法に基づいて主張をなすべきこと、主張を通すために力や威圧を用いないこと、紛争解決には平和的取捨を徹底すべきことをいう。内閣官房領土・主権対策企画調整室ウェブサイト。available at: <http://www.cas.go.jp/jp/ryodo/law/law.html> (最終アクセス: 2020年9月26日)

3 例えば、2014年の第13回アジア安全保障会議 (シャングリラ・ダイアログ) では、安倍内

うかがえる⁴。そして、「海における法の支配」の根幹を成すのが国連海洋法条約である。国連海洋法条約は、海洋及び海洋法に関する国連総会決議で毎年確認されているとおり、海洋におけるあらゆる活動の法的枠組みを提供する⁵ものとして、海域の法的区分とともに、各海域における沿岸国とその他の国の権利義務関係、海洋環境の保護及び保全などの個別の事項について包括的に定めている。日本は、海における法の支配の重要性を十分に認識する国家として、国連海洋法条約が定める規則の遵守を促進したいと考えている⁶のである。

このような日本の考えとは異なり、国際社会には、例えば、中国がいわゆる九断線内の海域において「歴史的権利」を有すると主張してきたように、国際法と整合的ではなかったり、それによって何を主張しようとしているのかははっきりしていない、おそらく意図的に曖昧にしていると思われる⁷ものも存在する⁸。そして、こうしたものにあたると考えられるものとして、太平洋島嶼国による「水域に基づく管理 (zone based management)」の主張が挙げられよう。

太平洋島嶼国は、国際社会において日本の立場を支持するなど日本にとって重要な国々であり、また、日本のマグロ・カツオ漁獲量の6割を占める主要な漁場であるとともに、資源の重要な輸送路としても重要な

閣総理大臣 (当時) がその重要性を訴えた。available at: https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/nsp/page4_000496.html (最終アクセス: 2020年9月26日)

4 例えば、第197回衆議院外務委員会において、自由で開かれたインド太平洋戦略と一帯一路の相違点や競合点を問われた際、河野外務大臣 (当時) は「日本が掲げるインド太平洋に関する自由で開かれたインド太平洋構想というものは、航行の自由ですとか海上における法の支配、自由貿易、こうしたものを普及、定着させていこう、(中略) そういうことをうたったものでございまして」、「海上における法の支配、あるいは自由貿易、航行の自由、インフラの整備、海上法執行能力の向上、これはどの国にとっても大切なものでございます (攻略)」と答弁した。第197回衆議院外務委員会会議録第5号 (平成30年12月5日)。available at: http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/0005_1.htm#197 (最終アクセス: 2020年9月26日)

5 この一文は、2000年に採択された海洋及び海洋法に関する国連総会決議55/7以降、毎年採択される海洋及び海洋法に関する国連総会決議の前文に定められている。

6 河野真理子「海における法の支配と日本の海洋政策」一般社団法人平和政策研究所『政策オピニオン』第65号 (2017年10月30日) 8ページ。

7 河野真理子「海洋における紛争解決と法の支配—日本の役割—」一般社団法人平和政策研究所『政策オピニオン』No.40 (2016年7月11日) 1ページ。

8 中国の主張については、比中仲裁裁判所によって、国連海洋法条約に整合的でないとの判断が下された。この点について、例えば以下を参照。西本健太郎「南沙海仲裁判断の意義—国際法の観点から」『東北ローレビュー』Vol.4 (2017年3月) 15-52ページ。

国々⁹である。そうした点を踏まえ、日本はこれらの国々との関係を強化する目的で、1997年以降、3年ごとに「太平洋・島サミット (Pacific Islands Leaders Meeting: PALM)」を開催している。他方で、太平洋島嶼国は中国が関与を拡大させている国々でもあり、中国は2006年に「中国・太平洋島国経済発展協力フォーラム」を、2013年にはその第2回フォーラムを開催するなど関係を深めている¹⁰。中国の関与拡大に照らしても、日本にとっての太平洋島嶼国の重要性は増していると考えられる。

そうした中、2018年に福島県で開催された第8回太平洋・島サミットでは、「水域に基づく管理」の概念に言及する首脳宣言が採択された。同宣言は、首脳らが「漁業の持続的な管理を確保するために、国連海洋法条約を含む国際法に従って太平洋諸島フォーラム (Pacific Islands Forum: PIF) 加盟国の排他的経済水域 (their Exclusive Economic Zones) における水域に基づく管理の実施における PIF 首脳のコミットメントに留意した¹¹」旨を記したのである。しかしながら、「水域に基づく管理」は国連海洋法条約、海洋及び海洋法に関する国連総会決議、持続可能な漁業に関する国連総会決議など国際的な文書に登場したことはなく、それがいかなるものであるか、その詳細は明らかではない。そこで、本稿では、同宣言で言及された PIF の加盟国によって設立されたフォーラム漁業機関 (Forum Fisheries Agency: FFA) の資料を手掛かりに、「水域に基づく管理」がいかなるものであるかを明らかにすることを試みるものである。

1 フォーラム漁業機関 (FFA) における「水域に基づく管理」の概念

(1) FFA とは

FFA は、1979年に、当時の南太平洋フォーラム (South Pacific Forum、2000年10月の総会で PIF に改称。) の加盟国により、加盟国の沖合漁業資源

9 外務省ウェブサイト。available at: https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ps_summit/index.html (最終アクセス: 2020年9月26日)

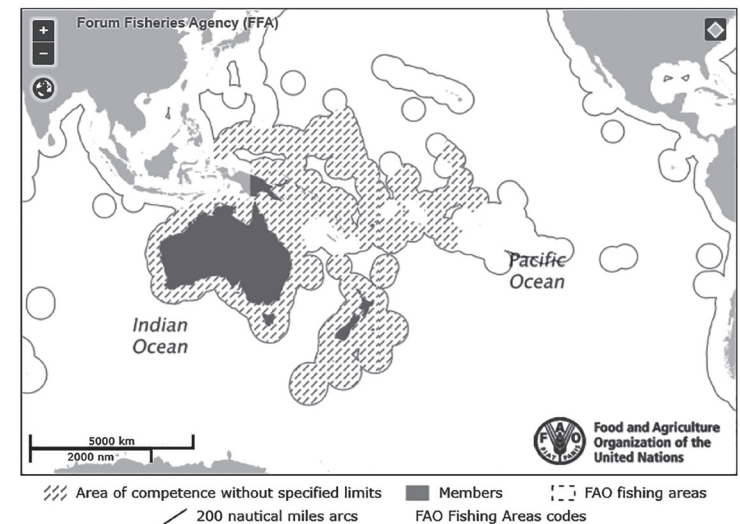
10 中国の太平洋島嶼国への進出については、以下を参照。八塚正晃「中国の太平洋島嶼国への進出と「一带一路」構想」防衛研究所『NIDS コメンタリー』第73号 (2018年5月25日)。

11 The Eighth Pacific Islands Leaders Meeting (PALM8) Leader's Declaration, para. 16. available at: <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000375738.pdf> (最終アクセス: 2020年9月25日)。なお、2015年に開催された第7回太平洋・島サミットでは「水域に基づく管理」の語を盛り込んだ文書は採択されていない。

の持続可能な管理及び利用における加盟国の能力と地域的連帯を強化するため¹²、南太平洋フォーラム漁業機関条約 (South Pacific Forum Fisheries Agency Convention) に基づき設立された。加盟国は、オーストラリア、クック諸島、ミクロネシア、フィジー、キリバス、マーシャル諸島、ナウル、ニュージーランド、ニウエ、パラオ、パプアニューギニア、サモア、ソロモン諸島、トケラウ、トンガ、ツバル、バヌアツの17か国であり、上述の第8回太平洋・島サミットにはトケラウを除く国々の首脳らが参加した。

同条約には、条約の適用水域に関する明示的な規定はないが、前文で「南太平洋地域の海洋生物資源の保存及び最適利用における共通の利益を認識」していること、第3条において沿岸国の200カイリ排他的経済水域を害することのない形での地域における沿岸国間の協力に言及していること、国連食糧農業機関 (The Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO) による FFA 権限水域図 (以下「図」参照) が同条約締約国の排他的経済水域を示していることなどから、締約国の排他的経済水域を適用水域としてしていると考えられる。

図: FFA が権限を有する水域



(出典: FAO ウェブサイト (<http://www.fao.org/fishery/rfb/ffa/en#Org-GeoCoverage>))

12 Pacific Islands Forum Fisheries Agency, Strategic Plan 2020-2025, p.3.

同条約では、沿岸国が領海の幅を測る基線から200カイリまで伸ばすことのできる自国の排他的経済水域又は漁業水域 (its exclusive economic zone or fishing zone) (下線筆者) において高度回遊性の種を含む海洋生物資源の探査並びに開発、保存及び管理のため主権的権利を有することを締約国は承認する(第3条)と定めた上で、FFAの任務として、FFAは地域の海洋生物資源、特に高度回遊性の種に関する生物学的な情報等を収集し、分析し、評価し、締約国に共有すること(第7条)などを定めている。FFAはこれらの規定にしたがい、マグロ資源の管理、規制及び開発のための能力などの強化に努めている。

(2) 「水域に基づく管理」概念の登場と展開

(a) 概念の登場

「水域に基づく管理」は、FFAが2012年に発行した「FFA漁業貿易ニュース」の第5巻第5号¹³に登場する。同号では、FFAが熱帯マグロに関する中西部太平洋まぐろ類委員会(Western and Central Pacific Fisheries Commission: WCPFC)の第9回年次会合(2012年12月、フィリピンにて開催)の成果に失望したこととともに、同会合で合意された新たな保存管理措置(CMM(2012-01))の複数の要点のうちの1つとして以下が記載された。

(WCPFCの(注:筆者追記))技術遵守委員会(TCC)第9回年次会合及びWCPFC第10回年次会合で検討される複数年(2014年から2017年)の管理枠組みの案を作成するため、作業部会が設置される。複数年の枠組みは、メバチの死亡率を減少させるための管理措置、ナウル協定締約国(Parties to the Nauru Agreement: PNA)の水域ではえ縄漁について水域に基づく管理(下線筆者)(中略)を検討するものだ¹⁴。

こうして、「水域に基づく管理」の語が登場したものの、ここでは、メバチの死亡率を減少させるための措置であること、はえ縄漁に用いられることが書かれるのみであり、水域や管理の意味、管理の具体的な

内容についての説明はなく、また、ニュースで言及されたWCPFC第9回年次会合などの文書にも手掛かりとなるものは存在しない。

(b) 第3回小島嶼開発途上国国際会議におけるFFA事務局長の発言

2014年9月にサモアで開催された第3回小島嶼開発途上国(Small Island Developing States: SIDS)国際会議は、その成果文書として「SIDS Accelerated Modalities of Action (SAMOA) Pathway」を採択し、小島嶼開発途上国の持続可能な開発に向けた今後の取組などを明らかにした¹⁵。同会議の全体会合ではFFA事務局長がステートメントを行っており、その内容から「水域に基づく管理」の一端をうかがうことができる。

FFA事務局長は、FFAメンバーの広大な排他的経済水域は中西部太平洋に所在し、世界最大のマグロ漁を支えているが、漁獲量の3分の2は外国漁船によるものであると指摘し、太平洋小島嶼国は地域における遠洋資源を自らの発展に完全に貢献することを可能にする方法で同資源を持続的に管理するため自らの主権的権利及び特権の実効的な承認(effective recognition)を求めるとして、次のとおり述べた。

我々は、水域に基づく漁業管理(zone-based fisheries management)に対する幅広い承認と適切な支持を求める(下線筆者)。これにより、我々は、高度回遊性の種及びストラトリング種の生物学的及び経済的な持続可能性を確保する予防的な制限(limit)にしたがって、沿岸国(costal States)が自国の海域(their own waters) (下線筆者)において漁業の機会を規制し、自国の海域(their own waters)内及び隣接する水域において自国の漁業を開発する権利の承認を求める。この地域では、我々の地域漁業管理機関が、太平洋小島嶼国によるまき網漁につき水域に基づく管理に基づいた、熱帯マグロ保存管理措置の採択において、これを承認するためのはじめの一步を踏み出した(下線筆者)。FFAメンバーは、まもなく、12月にここサモアで開催されるWCPFCの次回会合で南太平洋ビンナガマグロについて別の、水域に基づく効果的な管理ス

13 FFA, FFA Fisheries Trade News, Vol.5, Issue 5.

14 *Ibid.*, p.3. なお、「FFA漁業貿易ニュース」は、当初のタイトルを「FFA漁業貿易ブリーフィング」としていたところ、2009年1月発行分から同タイトルに変更された。

15 A/RES/69/15 (15 December 2014).