

「漁業主体」台湾の国際的な枠組みへの参加

—かつお・まぐろ類地域漁業管理機関を素材として—



佐々木 浩子

(国立研究開発法人水産研究・教育機構 水産大学校・講師)

はじめに

- 1 全米熱帯まぐろ類委員会
 - (1) 1949年熱帯まぐろ条約
 - (2) 2003年アンティグア条約
 - (3) 台湾と IATTC
- 2 大西洋まぐろ類保存国際委員会
 - (1) 1969年大西洋まぐろ類保存条約
 - (2) 「協力国、協力的主体又は協力的漁業主体」の創設決議
 - (3) 台湾と ICCAT
 - (4) 2019年改正議定書
- 3 みなみまぐろ保存委員会
 - (1) 1994年みなみまぐろ保存条約
 - (2) 2001年拡大委員会設置決議
 - (3) 台湾と CCSBT
- 4 インド洋まぐろ類委員会
 - (1) 1996年インド洋まぐろ類委員会設置協定
 - (2) 台湾と IOTC
- 5 中西部太平洋まぐろ類委員会
 - (1) WCPFC 設置条約
 - (2) 台湾と WCPFC

おわりに

はじめに

新型コロナウイルスが発生し世界的に拡大する中、世界保健機関 (World Health Organization: WHO) と台湾との関係が度々報じられた¹ように、近年、台湾は WHO 総会へのオブザーバー参加が認められていない。2009年に WHO 総会へのオブザーバー参加を実現した台湾がその参加を認められなくなったのは、民進党の蔡英文政権が誕生した2017年以降のことである。2013年に「理事会議長のゲスト」として参加した国際民間航空機関 (ICAO) についても、2016年9月に開催された総会以降、オブザーバー参加がかなっていない²。そうした中、米国で2020年3月に成立した「台湾同盟国際保護強化イニシアティブ法 (TAIPEI 法) (Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative (TAIPEI) Act of 2019)」は台湾の国際組織における加盟又はオブザーバーの地位を支持するよう定め³、2021年1月に発足したバイデン政権は国連加盟国に対し台湾が国連システムへ意味のある参加をすることに支援を呼びかけるなど、台湾の国際的地位を高める取組を推進している⁴。WHOへのオブザーバー参加を含め、中国が台湾への対応を厳しくする⁵中で、こうした取組が今後どのように展開されてゆくかが注目される。他方で、漁業の分野では、台湾が漁業資源を管理するための国際的な枠組みに参加してきたことが知られており、海洋法の概説書には「漁業主体」という語も登場する⁶。

1 例えば次の報道がある。2020年11月10日付日本経済新聞「WHO総会、台湾の参加また認めず 中国が反対」、at <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO66025270Q0A111C2000000/> (as of September 20, 2022)、2020年5月11日付NHK解説記事「WHO総会 台湾オブザーバー参加は?」、at <https://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/300/428870.html> (as of September 20, 2022)。

2 これらについては以下の資料を参照。外務省「最近の日台関係と台湾情勢」(平成26年4月)14頁。at <https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/taiwan/pdfs/kankci.pdf> (as of September 20, 2022)。

3 同法では、例えば、適当な場合には、①国家性 (statehood) が要件ではない、米国も参加するあらゆる国際組織において台湾の加盟の地位 (membership)、②他の適当な国際組織において台湾の加盟の地位又はオブザーバーの地位、を唱道する (advocate) ことなどが定められている。TAIWAN ALLIES INTERNATIONAL PROTECTION AND ENHANCEMENT INITIATIVE (TAIPEI) ACT OF 2019, Sec.4, PUBLIC LAW 116-135—MAR. 26, 2020. at <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1678/text> (as of September 20, 2022)。

4 令和4年版防衛白書、67頁。at https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2022/pdf/wp2022_JP_Full_01.pdf (as of September 20, 2022)。

5 例えば、本年5月のWHO第75回総会における台湾のオブザーバー参加をめぐるやり取りについて、台北駐日経済文化代表処ニュースを参照。at <https://www.roc-taiwan.org/jp/ja/post/85567.html> (as of September 20, 2022)。

6 例えば、島田征夫、林司宣編『国際海洋法』4頁 (有信堂高文社、2010年)。

台湾の行政院農業委員会漁業署は「漁業政策と指針」において「国際漁業への参加」を第一に掲げており、政府は国際的な漁業管理機関の「作業において台湾の参加の地位を拡充するための方法を見出すべく非常に骨が折れる努力を行い」、そうした機関の「会合に参加するため人員を送ってきた⁷⁾という。漁業署がそのような漁業機関として挙げるのは計12の機関、すなわち、中西部太平洋まぐろ類委員会(WCPFC)、全米熱帯まぐろ類委員会(IATTC)、大西洋まぐろ類保存委員会(ICCAT)、インド洋まぐろ類委員会(IOTC)、みなみまぐろ保存委員会(CCSBT)、北太平洋まぐろ類国際科学委員会(ISC)、南太平洋漁業管理機関(SPRFMO)、北太平洋溯河性魚類委員会(NPAFC)、北太平洋漁業委員会(NPFC)、国連食糧農業機関漁業委員会(FAO-COFI)、経済協力開発機構漁業委員会(OECD-COFI)、世界貿易機関(WTO)である⁸⁾。

これらの機関の中でも、地域漁業管理機関(Regional Fisheries Management Organizations: RFMOs)は、漁業活動や関連活動について国際的な法的拘束力のある保存管理措置を採択する権限を有する⁹⁾という点で重要で、FAOによればRFMOに該当する機関は22ある¹⁰⁾。台湾が参加する上記機関のうち、ISC、FAO-COFI、OECD-COFI、WTOを除く8つの機関がこれに該当するが、台湾はそれらにどのような形で参加しているのか。コロナ禍でWHOとの関係で度々報じられるようにオブザーバーとしての参加であるのか、それとも「漁業主体」という用語が暗に示すように、オブザーバーとは異なる形態で参加しているのか。上述のとおり、米国が台湾の国際組織への参加に係る取組を進める中で、また、漁業資源の管理を含め様々な国際的課題に対処するための枠組み作りが進められる中でこの点を明らかにすることは、台湾の国際的な枠組みへの参加のあり方を考える一助になろう。そこで本稿では、台湾が参加するRFMOsのうち、特にかつお・まぐろ類を管理するRFMOsを

対象として、台湾のそれらへの参加形態を、その設立条約や委員会が公開する基本的な資料を素材として検討する。

1 全米熱帯まぐろ類委員会

全米熱帯まぐろ類委員会(Inter-American Tropical Tuna Commission: IATTC)は、東太平洋¹¹⁾におけるカツオ・マグロ類の保存と管理を目的として、1949年5月に「全米熱帯まぐろ類委員会の設置に関するアメリカ合衆国とコスタリカ共和国との間の条約」(1950年3月発効。以下「1949年熱帯まぐろ条約」とする。)により設立された。2003年には、IATTCの強化を目的とする条約案がグアテマラのアンティグアで採択され(アンティグア条約。日本での略称は全米熱帯まぐろ類委員会強化条約である¹²⁾)、アンティグア条約は2010年8月に発効している。

(1) 1949年熱帯まぐろ条約

1949年熱帯まぐろ条約は、1948年にコスタリカが距岸200海里の「保存水域」を設置する旨の宣言を行い、その結果当該水域で特にそのまぐろ漁船が操業していた米国との間で紛争が生じたことから、この紛争を平和的に解決するため作成された¹³⁾。条約は全5条から構成される。

ア 条約への参加

1949年熱帯まぐろ条約は、第5条に批准、効力発生、加入及び脱退に関する規定を置き、加入の資格を次のように定める。

3. その国民がこの条約の対象となっている漁業に参加している国の政府(Any government, whose nationals participating in the fisheries covered by the Convention)でこの条約に加入することを希望するのは、その旨の通告を各締約国(each of the High Contracting Parties)に行うものとする。(中略)各加入政府は、この条約の原署名政府

11 熱帯まぐろ条約では条約の対象水域は明記されず、「東太平洋」に言及するのみであったが、1970年代以降用いられてきた水域がアンティグア条約で正式に定められた。

12 外務省「千九百四十九年のアメリカ合衆国とコスタリカ共和国との間の条約によって設置された全米熱帯まぐろ類委員会の強化のための条約(アンティグア条約)(略称)全米熱帯まぐろ類委員会強化条約」、at <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/B-H22-008.pdf> (as of September 20, 2022)。

13 外務省「全米熱帯まぐろ類委員会の設置に関するアメリカ合衆国とコスタリカ共和国との間の条約」、143頁。at <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/B-S45-0111.pdf> (as of September 20, 2022)。

7 台湾行政院農業委員会漁業署、Fishery Policies and Guidance, at https://en.fao.gov.tw/view.php?theme=web_structure&id=112 (as of September 20, 2022)。

8 同上。

9 FAO, Regional Fisheries Management Organizations and Advisory Bodies, Activities and Developments, 2000-2017, FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper 651, p. iv. at <https://www.fao.org/3/ca7843en/CA7843EN.pdf> (as of September 20, 2022)。

10 *Ibid.*, pp. 5-63。

であったとした場合と同様に、この条約に基づくすべての権利及び義務を有する。

イ 委員会への参加

委員会への参加資格は、委員会の構成、所在地、役員、票決等に関する規定から読み取ることができる。

第1条

締約国 (the High Contracting Parties) は、この条約の目的を遂行する全米熱帯まぐろ類委員会と称する合同委員会 (以下「委員会」という。) を設置し及び運営することを合意する。委員会は国別委員部で構成し、各国別委員部はそれぞれの締約国の政府が任命する四人以下の委員で構成する。

これらから、1949年熱帯まぐろ条約は条約への参加も委員会への参加も締約国 (High Contracting Parties) に限定していることが分かる。

(2) 2003年アンティグア条約

1949年熱帯まぐろ条約は、その後多数の関係国が加入する多数国間条約として発展したが、上述のとおり全5条の簡素な規定ぶり、また、マグロ類資源の保存管理の重要性が高まる中、作成から50年以上経過した同条約では対応が不十分となってきたため、これを強化した新しい条約の作成が課題となった¹⁴。そのため、2003年に採択されたのがアンティグア条約である。同条約は、全9部37条と4つの附属書から構成される。現在の締約国は16か国とEUである¹⁵。

ア 条約への参加

アンティグア条約は、条約への参加に関係して、第27条に署名、第30条に加入に関する規定を置く。第27条が署名開放の名宛人として定めるのは、1949年条約の締約国 (the Parties) (第27条1(a))、1949年条約非締約国で条約水域に海岸線が接するもの (States) (第27条1(b))、

14 詳細は以下を参照。外務省「1949年のアメリカ合衆国とコスタリカ共和国との間の条約によって設置された全米熱帯まぐろ類委員会の強化のための条約 (アンティグア条約)」について (平成20年2月)、at https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/treaty169_8gai.html (as of September 20, 2022).

15 IATTC, Role and characteristics, at <https://www.iattc.org/en-US/About/Role> (as of September 20, 2022).

1949年条約非締約国及び地域的経済統合機関で、自国漁船がアンティグア条約採択前の4年の間に条約対象魚類資源の漁獲を行いつつアンティグア条約の交渉に参加したもの (States) (第27条1(c)) 等である。そして、条約はこれらの要件を満たす国及び地域的な経済統合機関による加入のために開放しておくことを定める (第30条)。また、これらに関連し、第1条には締約国の定義が置かれる。

第1条 定義

6. 「締約国」とは、第27条、第29条及び第30条の規定に従い、この条約に拘束されることに同意し、かつ、自己についてこの条約の効力が生じている国及び地域的な経済統合のための機関をいう。

イ 委員会への参加

委員会は、1949年熱帯まぐろ条約では条約の締約国が設置・運営の主体であったが、アンティグア条約では委員会のメンバー (members of the Commission. 公定訳は「委員会の構成国」であるが、本稿では「メンバー」と訳出する。) がこれを維持・強化することとされている (第6条1)。そして、委員会の意思決定 (条約対象種等の長期的な保存及び持続可能な利用を確保するための措置の採択を含む) は、別段の定めがある場合を除くほか、会合に出席する委員会のメンバーがコンセンサスにより行う (第9条1) もとされている。委員会のメンバーの定義、それに関連する漁業主体については、以下のとおり定められる。

第1条 定義

7. 「委員会のメンバー」とは、締約国並びに第28条の規定に従ってこの条約及びこの条約に基づいて採択される保存管理措置を遵守することについての正式な約束を表明した漁業主体 (any fishing entity) をいう。

第28条 漁業主体

1. 本条約の採択に先立つ4年の間のいずれかの時期において、自己の船舶がこの条約の対象となる魚類資源の漁獲を行っていた漁