

(要約)

IUU 漁業と旗国主義

— 「旗国以外の国」による法執行の制度的展開 —

楊 名 豪

本論文は、序章（公海漁業文脈における「旗国以外の国」による法執行の位置付け）、第1章（IUU 漁業と旗国主義の交錯）、第2章（IUU 漁業に対応する国際漁船管理の法的枠組みの変容）、第3章（地域的漁業管理機関における「旗国以外の国」による法執行について）、第4章（他の分野における最近の発展）、終章（「旗国」と「旗国以外の国」の対立図式の止揚）から構成される。

序 章 公海漁業文脈における「旗国以外の国」による法執行の位置付け

近年、国連海洋法条約起草当時には想定されていなかった漁業形態が出現した。「違法 (illegal)」、「無報告 (unreported)」、「無規制 (unregulated)」の漁業であり、「IUU 漁業」と総称される。通常この語は、「違法漁業」の同義語として認識されている。他国の管轄水域内または公海において漁業資源の乱獲に従事する船舶は、経営コストを削減することを目的とした便宜置籍船であることが多い。便宜置籍国は、船舶の登録費用等の利益を稼ぐために、緩やかな登録条件を定める。一般に、このような開放登録国は、船舶への実質的な管理を行わず、執行の意思と能力を欠いていると指摘される。地域的漁業管理機関の枠内で、その加盟国に対して、合意に基づいて保存管理措置を義務づけ、旗国による管理に関する問題の一部を解消する努力は行われているが、地域的漁業管理機関の非加盟国が地域的漁業管理機関の保存管理措置を尊重しまたはそれに協力しなければ、漁業資源の保存の成果は損なわれる恐れがある。地域的漁業管理機関の非加盟国の船舶の漁業活動に対処する際には、旗国の排他的管轄権（旗国主義）に配慮しなければならないが、この点は常に旗国以外の国による管轄権の行使の障害となる。したがって、IUU 漁業を阻止するためには、旗国と旗国以外の国との間の管轄権の調整が課題となる。

IUU 漁業に対する旗国以外の国による法執行は普遍的に可能であるとの説があるが、漁業の自由にさらに制限をかける旗国以外の国による法執行については、その法的根拠の正当性をさらに検討する必要がある。この点に関連して、IUU 漁業に対処するための措置が、従来の旗国主義を中心とする海洋法秩序に対してどの程度の影響を与え、それぞれの措置における管轄権配分の実態がどのようになっているのかについて解明していくことが非常に重要である。また、新しい規範の導入が法的安定性に与える影響を最小限に抑えるために、旗国以外の国の責任および手続的な保障が、管轄権配分構造の中で極めて重要な位置を占めることになり、それについての分析も不可欠である。近時、国際漁業に関しては、旗国以外の国による法執行に関して新たな動き（寄港国措置協定の発効、地域的漁業管理機関における乗船検査制度の広がり、2015年の国際海洋法裁判所による勧告的意見）が急速に展開しつつある。こうした現実には、上述の問題を解明することは喫緊の課題

となっているといえる。

以上の問題意識に基づいて、本論文の主要な目的は、急速な展開を続ける IUU 漁業に対応して実施されている旗国以外の国による法執行の法的根拠にかかる論点を包括的に検討すると共に、この分野における手続的な保障、責任関係を含め、管轄権配分の構造の全体像の現状を明らかにすることにある。

第 1 章 IUU 漁業と旗国主義の交錯

第 1 章は、本論文を貫く「IUU 漁業」と「旗国主義」という基本概念について検討する。「IUU 漁業」という用語の形成経緯および IUU 漁業の諸要素の本質を検討することによって、それら諸要素、とくに「無規制漁業」の意味を探求する。併せて、IUU 漁業と旗国主義との密接な連関を明らかにし、本研究の核心的問題と検討の手かぎりを示す。

IUU 漁業という用語は、1997 年の南極の海洋生物資源の保存に関する委員会 (CCAMLR) における使用を嚆矢として、1999 年から、国連総会、国連食糧農業機関の会議、持続可能な発展に関する国連委員会、国際海事機関の会議および報告、IUU 漁業国際行動計画において使われてきた。IUU 漁業の三つの要素には相互に重なる部分があり、一見したところ区別できない場合が多い。総括すれば、IUU 漁業という概念の意義は、漁業資源の乱獲に関する現象を包括的に描くと共に、関連行為についてある程度の類型化を行うことにある。

当初は、規制されていない非加盟国船舶が従事する「無報告漁業」は、地域的漁業管理機関の保存管理措置に違反する「違法漁業」であるとのみ認識されていたが、後の発展に関連して「無規制漁業」がとくに注目されるようになってきた。無規制漁業におけるいくつかのパターン（地域的漁業管理機関の非加盟国の船舶、漁業主体の船舶、無国籍船）を検討すると、IUU 漁業を阻止するに当たって、地域的漁業管理機関の非加盟国の船舶への保存管理措置の適用問題が旗国主義への影響に関する焦点であり、これまでの漁業資源に関する国際法規範の最も重要な課題であったことが判明した。とりわけ留意すべきは、IUU 漁業が違法漁業のみを指すと考える研究は少なくないが、検討対象を違法漁業に限定することは、問題を過度に簡略化することになり、IUU 漁業の包括的で統合的な対応の必要を無視する結果となる恐れがあることである。

第 2 章 IUU 漁業に対応する国際漁船管理の法的枠組みの変容

第 2 章は、重層的構造である公海漁業管理規範の発展とその旗国主義への影響および問題点を検討する。まず、国連海洋法条約における公海漁業管理の基本構造を整理する。次に、旗国以外の国による法執行の二つの主要な手段（乗船検査、寄港国措置）の展開を観察し、国連海洋法条約の不備を補う趣旨で作成された国連公海漁業実施協定をはじめ、寄港国措置協定、IUU 漁業国際行動計画を含む国連食糧農業機関主導の国際文書と旗国主義との関係を整理する。第三に、上述の整理を基礎として、地域的漁業管理機関の非加盟国に関する制度を検討すると共に、検証すべき具体的な問題点を指摘する。

旗国主義は、公海における航行の自由を背景に、安定した海上輸送の維持等のため、国際社会の要請を基礎として確立してきた。しかし、船籍の許与もその登録条件の決定も、国内管轄事項であることが判例上も実行上も認められている。このような法構造の下では、船籍許与の権利の濫用ないし便宜置籍船の問題が生じ、海洋汚染、海上労働に関する問題の解決が妨げられてきた。しかし同時に、経済合理性の発想の下で、このような現状が多くの国で受け入れられてきた。こうして、船舶の国籍の意義は曖昧となり、旗国主義は本来の機能が果たせなくなってきた。この点がまさに旗国主義を中心とする海洋法構造の限界であるといえよう。国連海洋法条約の採択によって旗国の義務が強化されたが、船舶とその旗国の「真正な関係」の意義の分析を通じて、船舶の登録条件や旗国による有効な管轄および規制に関する措置は、単なる船籍許与後の旗国の義務の強化に過ぎないことがわかった。また、同条約の関連規定では、旗国のとるべき具体的な措置には言及されておらず、また、個別の漁船の行為が当然に旗国に帰属し、その責任を生じさせるともいえない。

国連海洋法条約は、沿岸国の主権的権利を強調する排他的経済水域の制度を設けているが、このような「海域別管理アプローチ (zonal management approach)」は、人為的な境界に基づく管理方式であるため、国家管轄権内外に存在する生物資源に対する全般的な管理に適しているとは必ずしもいえない。この点、国連海洋法条約第 63～67 条で用いられる「魚種特定管理アプローチ (species specific approach)」は、排他的経済水域の外側の海域にも及ぶ。しかし、後者のアプローチにかかる条文は、直接または地域的漁業管理機関を通じて「協力する」、または「保存管理措置の合意の達成に努める」といった、抽象的な規定のみを置くにすぎない。すなわち、締約国が漁業管理につき、どのように「協力する」のか、または「努める」のかについて、具体的には定められていない。

国連海洋法条約においては、旗国以外の国による法執行が、海賊行為などの海上犯罪について定められ、また公海における外国船舶へ臨検権の行使や、海洋汚染についての寄港国措置が定められている。しかし、IUU 漁業との関連では、そうした執行措置が明記されていない。寄港国措置については、一般国際法上、一定の条件の下で行使可能であると考えられるが、IUU 漁業行為の取締りについてそれが認められるかについては、国際社会にコンセンサスがあるとはいえない。公海上の乱獲行為に対する法執行について、かかる「法の欠缺」のゆえに紛争が生じやすいという点は、1998 年の西加間の漁業管轄権事件や 2000 年の南東太平洋メカジキ資源保存事件などの発生によって明らかになった。こうして、国連海洋法条約の採択後、旗国以外の国による法執行に関する世界的な協定（1995 年の国連公海漁業実施協定、2009 年の寄港国措置協定）が策定されたのであり、それらは、IUU 漁業を阻止する措置の強化や、旗国と外国漁船の権利保障の確保として一定の評価を与えることができよう。

現状では、公海漁業秩序実現への具体的な対策として現実に IUU 漁業の規制を行うのは、地域的漁業管理機関である。こうして、国連海洋法条約、世界的な協定、地域的漁業管理機関、および執行機関としてのその加盟国の法執行からなる新しい国際的規制構造が形成されてきた。それらは、旗国以外の国による法執行の緻密化という垂直的な発展に寄与すると同時に、今後は、特定の措置の発展について、地域的レベルでの相互な影響および個々

の制度の発展という水平的な側面においてもさらに期待されることになる。

旗国以外の国による法執行に関する世界的な協定をめぐって検討を行った結果、共通していえる不明な部分として、次の四つの問題が摘出された。すなわち、(1) 旗国以外の国の法執行権限、(2) 管轄権調整のメカニズム、(3) 実力行使の制約、(4) 世界的な協定の締約国でもなく、地域的漁業管理機関の加盟国でもない国の船舶への規制措置の適用、である。

第3章 地域的漁業管理機関における「旗国以外の国」による法執行について

第3章は、地域的漁業管理機関の枠内における旗国以外の国による法執行の制度の現状を検討する。まず、旗国以外の国による法執行の制度の進展の旗国主義への影響について、加盟国間における法執行の範囲と制限、実力の行使に関する規則、管轄権移譲のメカニズムといった側面を検討する。次に、旗国以外の国がいかに地域的漁業管理機関の非加盟国船舶に管轄権を行使することができるかについて、地域的漁業管理機関における制度を評価して、併せて執行措置に関する正当化根拠の是非を明らかにする。同時に、現行制度上、旗国以外の国がとる IUU 漁業規制の限界をも考察する。

地域的漁業管理機関の加盟国は、反対手続 (objection procedure) を利用して保存管理措置を回避することができる。その結果、保存管理措置の適用の免除は、地域的漁業管理機関の加盟国の間に措置実施の不均衡をもたらし、保存管理措置の実効性を損なうことになるし、反対手続をとる国は本当に IUU 漁業を阻止したいのか、疑問視されることになる。さらに、機関の非加盟国との関係では、非加盟国が反対手続を利用できないことから、さらにいっそう不公平な事態が生ずる。地域的漁業管理機関の非加盟国にとって、新加盟国に与えられる権利の保障は、加盟の誘因となるが、新加盟国の権利の性質および範囲を決定する際には、新加盟国の漁業上の利益、漁獲の態様、漁獲の慣行、透明性なども考慮に入れることが重要であろう。

海上乗船検査にせよ寄港国措置にせよ、旗国以外の国の措置についての地域的漁業管理機関の実践は、基本的に世界的な協定の内容を反映しているが、旗国以外の国と旗国との間のバランスの維持の面ではさらに改善される余地がある。不必要な物理的検査ないし調査から生ずる船舶の航行利益への不当な侵害を防ぐために、保障措置に関する規定が置かれている。旗国以外の国による法執行の承認と保障措置に関する規定の同時存在という設計は、旗国以外の国による法執行を通じて、一定の違法・不適切行為に対し規制の実効性を確保すると同時に、旗国以外の国は、その執行措置の根拠について旗国に対して正当化のための説明を求めることも可能にすると考えることができる。

現段階では、IUU 漁業に従事する外国船舶に対しては、乗船検査よりも近年急速に発展してきた寄港国措置を用いるほうが法的には問題が少ないことは明らかである。地域的漁業管理機関による寄港国措置の内容は、寄港国措置協定に合致する部分が多い。今日の国際漁業法の発展において、個別国家の利益よりも国際社会の共通利益を優先的に考慮し、国家の主権を制限することを通じて、公海漁業資源管理の強化が図られてはいるが、地域

的漁業管理機関の加盟国への適用に関する限り、旗国以外の国による法執行の発展は、基本的には旗国主義を基礎とする海洋法の基本から逸脱する方向は見られない。

地域的漁業管理機関と協力しない非加盟国は、漁獲の割当量の配分にすら参加できないにもかかわらず、一部の地域的漁業管理機関では、その船舶は保存管理の実効性を損なうものと推定されている。非加盟国の同意を得ずに、非加盟国の船舶に地域的保存管理措置を適用することは、漁業の自由に対する重大な制限を構成することになる。さらに、地域的漁業管理機関の加盟国間でのみ適用される反対手続の公平性の問題、および協力非加盟国制度における透明性の欠如に加えて、非協力かつ非加盟国船舶に適用される「推定方式」、「特定船舶の狙い撃ち」、「無差別原則」といった手法には、いくつかの法的問題が存在する。「推定方式」についていえば、加盟国が反対手続を通じて保存管理措置から免除されうることと比較して、保存管理措置の採択のみならず、討論にすら参加できない非加盟国に一方的に措置を適用するのは、極めて不合理であろう。「特定の船舶の狙い撃ち」については、異なる海域を管轄する機関が、他の機関で IUU 漁業船舶として登録されたことを理由に同一の船舶につき保存管理措置を適用するという実践には、十分な法的根拠があるようには思えない。また、誤った登録から生ずる損失に関して、現在各機関は相応の手続を設けておらず、その正当性が損なわれることになる。授権された船舶のみ漁獲の権利を有するという制度は、狙い撃ちという敵対的性格の緩和の効果はあるものの、実際には非加盟国船舶の漁獲の権利が完全に剥奪される可能性がある。「無差別原則」の遵守は、措置適用の正当性を確保するものであるとされているが、現在の地域的漁業管理機関の実行では、明らかに非加盟国を差別する規定が定められている。なお、CCAMLR の制度においては、加盟国の船舶とは異なり、非加盟国船舶の漁獲物は没収される可能性がある。こういった点については、今後の実行を引き続き観察する必要がある。以上のように、地域的漁業管理機関と協力しない非加盟国船舶の場合には、旗国以外の国による法執行措置が旗国主義と整合性を保つことができるのかについて疑問が残るのである。

第 4 章 他の分野における最近の発展

第 4 章は、他分野における乗船検査と寄港国措置の制度の発展との比較を通じて、IUU 漁業問題に対する旗国以外の国による法執行の問題を検討する。乗船検査については、国連海洋法条約において十分にカバーされていない麻薬取引と、その規制手法と類似する大量破壊兵器拡散の対策について考察する。寄港国措置については、船舶からの汚染とそれに関する条約および非拘束的な文書、それらを基礎として寄港国措置をさらに発展させてきた海上労働の分野を比較考察する。その上で、前章での成果を踏まえて、他の分野における実行に照らしつつ、IUU 漁業問題におけるありうべき方策について示唆する。

麻薬取締りおよび大量破壊兵器拡散の海上規制の発展においては、「犯罪化」という規制手法が重要である。条約を通じて、特定の行為を国際法上の犯罪と定義した場合には、締約国は、当該行為に従事した者を処罰するために国内法を制定する義務を負うのが通常である。こうして、少なくとも一部の国の間には、短い期間で共通利益が形成されやすいと

ということになろう。しかし IUU 漁業の問題にこのような「犯罪化」の手法を取り入れ、さらにはその法執行を旗国以外の国に委ねることは、行為の違法性の問題、認められる制裁の方式および船舶の行為と旗国の責任のリンクの困難性を考えれば、適切ではない。

また、個別国家の利益に還元できない共通利益という現象にも留意すべきであろう。一言で「共通利益」といっても、その中身は必ずしも一様ではない。たとえば、海上における大量破壊兵器の輸送の阻止と IUU 漁業行為の阻止には、共通利益を促進するという共通性があるが、その緊急性の程度は異なる。また、船舶からの汚染に対する規制や海上労働規制の発展で示されるように、国はまず自国の利益を考えるのであって、費用対効果が低い乗船検査と、港内経済利益を損なう寄港国措置の実施には一般的に消極的であろう。利害関係を持つ国の積極的な行動に頼って、地域的漁業管理機関の保存管理措置の実行を期待するだけでは、IUU 漁業問題は永遠に解決できないであろう。

なお、他の分野の発展の経験を参照した結果、条約の第三国に対する法執行の正当性を担保するためには、管轄権の調整メカリズムや執行措置の制度を明確化し、苦情申し立てや司法的解決などの手続面を整備し、法執行の透明度を向上させることによって、旗国主義との矛盾が緩和される可能性があることも判明した。細かな手続上の問題であるが、たとえば執行中の検査官権限の明定、損害賠償や苦情申し立てに関する国内手続の整備および開示など、私船の権利保障の側面が当面の急務であると思われる。

終 章 「旗国」と「旗国以外の国」の対立図式の止揚

本論文の検討の結果をまとめると、以下のとおりである。

旗国以外の国が乗船検査という法執行措置を用いて、遠隔地にある船舶の管理を行うことには一定の合理性があるし、旗国主義と明らかに矛盾する措置は導入されていないように思えるが、現行の地域的漁業管理機関の制度では、受検船舶または船員の権利への保護は、十分であるとはいえない。機関内の制度上または国内法令上、合理的かつ実効的な救済手続を手当てすることが必要であろう。これには、法執行過程において損なわれた旗国と旗国以外の国との間の権限のバランスを回復する意味もある。他方、寄港国措置は、旗国主義との衝突を回避しつつ、地域的漁業管理機関による措置の第三国への効果を図るものであり、IUU 漁業の実効ある取り締まりが期待される。

こうして、公海上の乗船検査を慎重に実施すると同時に、寄港国措置を軸として、旗国以外の国による法執行を発展させていくというのが、進むべき妥当な方向であるように思える。ただし、IUU 漁業関連の対策が、地域的漁業管理機関非加盟国の船舶の活動の抑制の方向に向かっている点には注意しなければならない。そのことは、IUU 漁業対策の正当性を危うくする可能性さえあるからである。したがって、機関の非加盟国を一方的に非難する対立の構図から抜けだして、「協力」の視座から IUU 漁業問題に取り組む方が適切であるように思われる。