

第10章

北極公海での新漁業管理機関の設立の動きについて

森下丈二

1. はじめに

気候変動に起因すると思われる北極海における海氷の減少に伴い、特に夏季における北極海の公海域での漁業が可能になるという期待と無規制な漁業が開始されるのではという懸念が国際的に高まった。これを受けて北極海の沿岸国であるカナダ、デンマーク（グリーンランド）、ノルウェー、ロシア、そして米国の5カ国（いわゆる Arctic 5）は、一連の政府間会合と、科学者会合を開催し、2015年7月にはこの5カ国により「北極海中央部における無規制公海漁業を防止する宣言（オスロ宣言）」が採択された¹。

さらに2015年12月より、米国の主導により、北極沿岸5カ国に加え、北極公海で漁業を行う潜在的な能力を有すると思われる中国、欧州連合（EU）、アイスランド、韓国、そして日本を加えた Arctic 5 プラス 5 による会合が開催され、オスロ宣言への参加範囲を拡大し、さらに法的拘束力を有する合意の形成を目指す話し合いが開催された。

本章執筆時点（2016年8月）ではこの話し合いは継続中であり、さらに、米国提案による合意案テキストは非公表となっていることから、ここでは公表されているオスロ宣言、報告書、関係会合の議長ステートメント等をもとに北極公海における新漁業管理機関設立の動きについて報告する。

なお、筆者は本件に関する政府間会合の日本代表を務めているが、本章は筆者個人の責任と理解により執筆したものであり、日本政府の交渉方針や見解を示すものではない。

2. 背景

北極海は北極沿岸5カ国に囲まれ、北極点を含むその中央部は5カ国の排他的経済水域（EEZ）に囲まれた公海となっている（図1）。

ロシア、米国側はベーリング海峡、ベーリング海を経て太平洋に至り、ヨーロッパ側はバレンツ海、グリーンランド海などを経て大西洋に通じる。冬季には大部分が氷に覆われた極寒の海であるが、夏季には解氷域が現れ、北極沿岸5カ国のEEZ内では従来から各国の先住民や沿岸漁業者による漁業が北極タラ、カジカなどを対象としておこなわれてきている（図2、図3）。

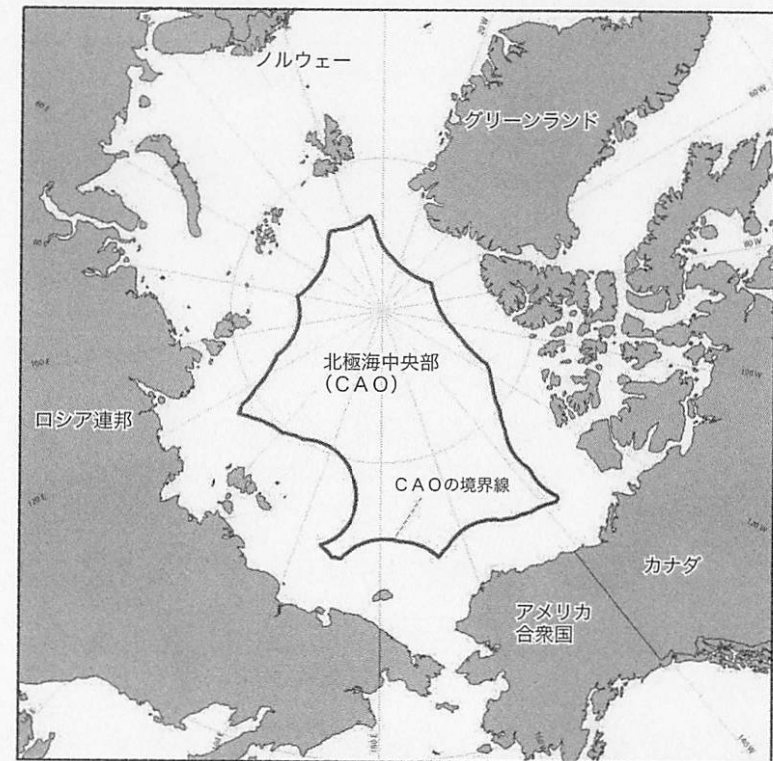


図1. 北極海中央部の公海域

図内の実線が北極海沿岸国の基線から200海里の線。その内部が北極海中央部の公海域。
（出典）：Min Pan, Henry P. Huntington, "A precautionary approach to fisheries in the Central Arctic Ocean: Policy, science, and China," *Marine Policy*, Vol. 63 (2015), p. 154 の図を一部修正。

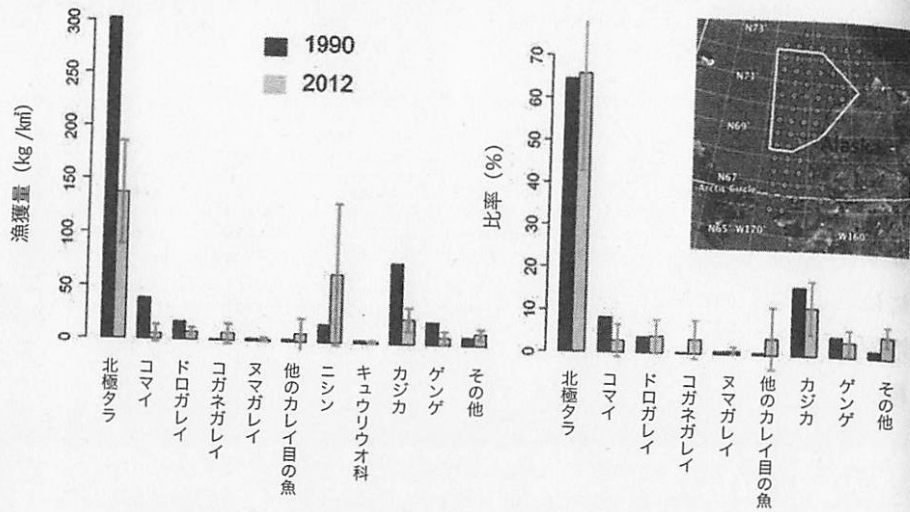


図2. アラスカ海域での漁業

右上の地図で白く囲ったチュクチ海域での1990年と2012年の漁獲量と魚種間の比率(2012年のグラフにあるエラーバーは、95%信頼区間を示す)。量的にも比率的にも北極タラが中心であることがわかる。

(出典) : FJ. Mueter and others, "Marine Fishes of the Arctic" in Arctic Report Card 2013, p.61 available at <ftp://ftp.oar.noaa.gov/arctic/documents/ArcticReportCard_full_report2013.pdf> の図を基に作成。

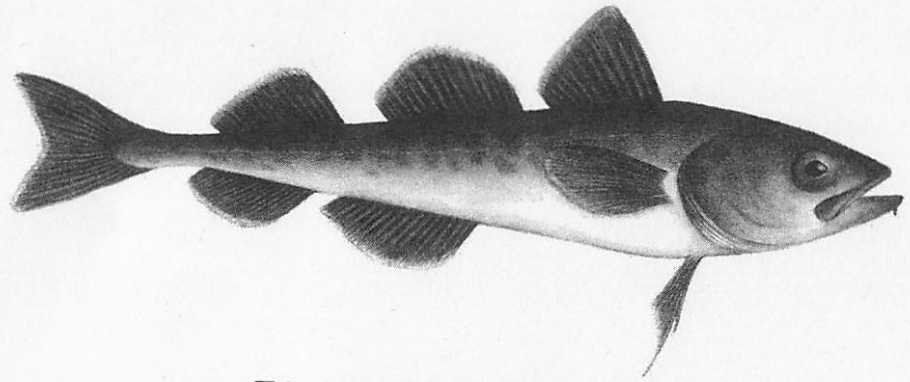


図3. 北極タラ (平均体長 25 ~ 30cm)

(出典) : <https://chartingnature.com/fish-print/cod-arctic/2060>.

しかし北極海中央部の公海域については、夏季でも海水に覆われていたこと、商業規模の漁業の採算に見合うレベルの漁業資源が存在しないとみなされていたことなどから、実質的な漁業活動は行われてきていなかった。

しかし、近年の気候変動の結果、夏季の解水域が公海部分にも出現し、海洋生態系の変化も伴って公海域に漁業対象となりうる資源が存在、もしくは出現する可能性も否定できない状況が生まれた。

他方、北極海における漁業資源に関する調査研究活動は決して充実しているとはいえない。今までの調査研究活動は、主に北極沿岸国のEEZ内において行われてきており、国際的な調査研究の相互協力や、公海域における調査活動の実施は限定的であったといえよう。

3. 北極漁業をめぐる近年の一連の動き

上記の展開に対応するため、北極評議会 (Arctic Council) の場などを通じて一連の国際会議が開催され、関係する国際社会としての対応の方向性が形作られてきている。その主なものと議論の主題・結論を年表風に示せば表1のようになり、政治的なプロセスと科学的なプロセスが相互に連携しながら同時並行的に進んできていることが見て取れる。さらに、北極沿岸5カ国により始まったイニシアティブが、潜在的に北極海における漁業を行う能力を有する4カ国とEUを加えた Arctic 5 プラス 5 の活動に移行してきたことも注目すべきである。

表1. 北極漁業に関する国際会議

年月	会議・開催地	内容
2010年6月	北極沿岸5カ国政府間会合・オスロ	北極公海漁業資源などに関する科学的知見の現状把握
2011年6月	第1回科学会合・アンカレッジ	緊急性はないものの知見は限定的、ベースラインとなるデータ収集の必要性を認識

2013年4月	北極沿岸5カ国政府間会合・ワシントンDC	北極公海での商業漁業の実現可能性の検討
2013年10月	第2回科学会合・トロムソ(ノルウェー)	商業漁業が可能となるほどの資源のまとまりや発生は近い将来には期待できないが、さらに調査研究が必要
2014年2月	北極沿岸5カ国政府間会合・ヌーク(グリーンランド)	合意に含まれるべき要素につき検討、共同科学調査計画の策定を要請
2015年4月	第3回科学会合・シアトル	科学的知見の現状とギャップに関する報告、調査・モニタリング活動のリスト化、共同科学調査モニタリング計画の枠組案につき検討、日本からも参加
2015年7月16日	北極沿岸5カ国政府間会合・オスロ	北極沿岸5カ国による「北極海中央部での無規制な公海漁業の防止に関する宣言(オスロ宣言)」の採択
2015年12月	第1回北極海中央部公海漁業会議・ワシントンDC	この会議から Arctic 5 プラス 5 が参加
2016年4月	第2回北極海中央部公海漁業会議・ワシントンDC	北極海中央部での無規制商業漁業を防止するとのコミットメントを確認
2016年7月	第3回北極海中央部公海漁業会議・イカルイト(カナダ)	北極海中央部における海洋生物資源の保存と持続可能な利用を促進し、その健全な生態系を保護するとのコミットメントの確認

4. 一連の会議での議論の詳細

上記の一連の会議のうち、オスロ宣言の採択につながっていったヌークでの北極沿岸5カ国会議以降の動きについて、その結果を公表可能な範囲でより詳細に見ていく。

(1) 2014年2月 ヌーク(グリーンランド)北極沿岸5カ国政府間会合

ヌーク会合は、カナダ、デンマーク(グリーンランドを代表する)、ノルウェー、ロシア、そして米国が参加して2014年2月24日から26日にかけて開催された。

この会合の主目的は、Arctic 5が議論してきた北極海中央部での無規制な漁業を防止するための暫定措置の策定に向けての検討と、それに関連する科学的な問題に関する検討を引き続き行うことにあった。

会議では、北極海中央部の公海部分で商業的漁業が行われることは、近い将来には考え難いという認識が再確認された。これを受けて、現時点においては、この海域に地域漁業管理機関や地域漁業管理のための合意など(RFMO/A)を設立する必要はないとの認識も再確認された。会議の結果としては、北極海中央部の公海域において、将来無規制な漁業が行われることを防止するための適切な暫定措置を策定することが望ましいことが合意された。

暫定措置の具体的内容としては、下記が挙げられた。

- (i) (暫定措置実施国は、)最新の国際水準に則って漁業管理を行うために設立されたRFMO/Aの保存管理措置に従って公海域での商業漁業を行うことを条件に、漁船の操業許可を与える。
- (ii) 共同科学調査プログラムを設立する。
- (iii) 公海域での監視取締活動について他国と連携する。
- (iv) 公海域での非商業漁業が暫定措置の目的を損ねないことを確保する。

ここで言及された「非商業漁業」については、その定義についてのちに議論となるが、意図としては先住民などが行う零細な生存のための漁業を指すと考えていい。

ヌークでの会議は、この暫定措置を土台として北極沿岸5カ国による大臣レベルの宣言を作成することに合意した。これが2015年7月のオスロ宣言である。また、ヌーク会議は、北極沿岸5カ国以外の国が北極公海漁業問題に関心を有する可能性を認識し、これらの国々の参加を得てより広範なプロセスを進めることを歓迎した。この、より広範なプロセスの目的としては、オスロ宣言と一貫性を有する一連の暫定措置を策定し、北極沿岸5カ国以外の国々のコミットメントを得ることにある。最終的な成果としては、法的拘束力のある文書の可能性を含む。

(2) 2015年7月16日 北極沿岸5カ国による「北極海中央部での無規制な公海漁業の防止に関する宣言(オスロ宣言)」²

ヌーク会議から約1年半を経て、北極沿岸5カ国は、法的拘束力を有しない形での「北極海中央部での無規制な公海漁業の防止に関する宣言(オスロ宣言)」を採択した。以下はオスロ宣言の抜粋(著者による暫定訳)である。

北極沿岸5カ国は、利用可能な科学的情報によれば、北極海中央部の公海部分で商業的漁業がおこなわれることは、近い将来には考え難いと認識し、したがって、現時点においては、この海域に地域漁業管理機関や地域漁業管理のための合意など(RFMO/A)を設立する必要はないと考える。しかしながら、公海域の海洋生物資源の保存管理における国際法の下での国家間での相互協力の義務(予防的アプローチの適用義務を含む)にかんがみ、北極沿岸5カ国は、北極海中央部の公海部分において、将来無規制な漁業が行われることを防止するための適切な暫定措置を実施することが望ましいとの共通の見解を有する。

(暫定措置)

北極沿岸5カ国は、確立された国際水準に則って漁業管理を行うために設立された、あるいは設立される、1つのあるいは複数のRFMO/A(の保存管理措置)に従って公海域での商業漁業を行うことを条件に、漁船の操業許可を与える。

北極沿岸5カ国は、本件水域の生態系に関する理解を改善し、関連する科学的組織(国際海洋開発理事会(ICES)と北太平洋海洋科学機関(PICES)を含むが、これに限定されない)との協力を促進するために、共同科学調査プログラムを設立する。

北極沿岸5カ国は、本件水域における監視取締活動の連携を含め、この暫定措置と関連する国際法の順守を促進する。

北極沿岸5カ国は、本件水域での非商業漁業が暫定措置の目的を損ねないこと、科学的助言に基づき、かつモニターされること、そして、その漁業により得られたデータがシェアされることを確保する。

北極沿岸5カ国は、引き続き共同して、他の国に対し、その国の船籍を有する船舶に関し、本件暫定措置と首尾一貫した措置を適用することを促していく。

北極沿岸5カ国は、他の国も北極海中央部の公海域での無規制漁業の防止に関心を有することを認識し、これら国々と共同でより広範なプロセスを通じ、すべての関心を有する国によるコミットメントを含んだ、本件宣言と首尾一貫した措置を策定することを期待する。

オスロ宣言はヌーク会議の結論を踏襲している。しかし、ヌーク会議では明記されていた法的拘束力を有する文書の作成については、すべての関係国による「コミットメント」という表現を用いており、明言を避けた印象が残るものである。後述するように、この点は関係国間において意見の一致が見られていない。

(3) 2015年12月1～3日 ワシントンDC 第1回北極海中央部公海漁業会議³

「より広範なプロセス」を実現するために、米国の呼びかけに応じ、この会議から北極沿岸5カ国に加えて中国、欧州連合(EU)、アイスランド、日本、韓国のプラス5が参加する会議となった。

会議の目的は、各国共通の関心である北極海中央部の公海域における無規制商業漁業の防止について議論することにあつたが、第1回の会議であることもあり、各国がその関心や対応方針を探りあう性質のものとなった。さらに、いくつかの参加代表団は、本件について未だ正式の交渉権限を有していないとの立場であり、会議はノン・コミットルなベースで進められた。

(科学)

2015年4月14日から16日に米国シアトルで開催された第3回の北極海中央部魚類資源科学専門家会議の結果が報告された。この会議には日本からも専門家が参加している。この会議では、北極海中央部魚類資源に関する科学調査やモニタリングを協力して強化することが要請され、それを実現するための様々な方策が検討された。また、北極海中央部の

公海域において持続可能な商業漁業を実現するための十分な魚類資源は存在するのか、いつかそのような資源が出現する可能性があるのかという重要な問題が検討された。また、そのような漁業が海洋生態系に与える影響についても検討が行われた。

(政策)

参加したすべての代表団が、多くの国際的な文書により示されているように、違法・無報告・無規制漁業(IUU漁業)を防止し、阻止し、撲滅することにコミットしていることが確認された。

第3回科学専門会議からの報告を受けて、本件会議としては、近い将来に北極海中央部の公海域に、持続可能な商業漁業を可能とするに十分な魚類資源が存在する、あるいは出現することは考え難いとの見解を表明した。しかし同時に、北極地域で発生している急速な環境変動を考慮すれば、この見解にも不確実性が存在することが認識され、したがって、予防的アプローチの必要性が確認された。そのためにも、国際的な科学協力を強化していくことへの関心が表明された。

さらに、本件に関する北極域の住人、特に北極先住民の関心が認識され、引き続き彼らとの対話を続けていく意思が表明された。

また、米国からは、次のような項目を含む国際合意の提案が行われた。

- (i) (合意への参加国は、) 近年の国際水準に則って漁業管理を行うために設立された、あるいは設立される、1つあるいは複数の RFMO/A (の保存管理措置) に従って公海域での商業漁業を行うことを条件に、漁船の操業許可を与える。
- (ii) 将来の漁業管理に関する決定に情報を提供し、本件海域の生態系に関する理解を深めるために、共同科学調査計画を策定する。
- (iii) 本件水域におけるすべての非商業漁業が科学的助言に従い、十分にモニターされることを確保する。

この国際合意案については、前述のようにいくつかの参加代表団が正式の交渉権限を有していなかったこともあり、具体的な内容についての議論は行われず、主要なポイントについての概念的な意見交換が行われた。

(4) 2016年4月19～21日 ワシントン DC 第2回北極海中央部公海漁業会議⁴

Arctic 5 プラス 5 が参加した第2回会合は、第1回会合の4か月後にやはり米国がホストし、ワシントン DC で開催された。すべての参加代表団は、北極海中央部の公海域での無規制な商業漁業を防止するとのコミットメントを確認した。また、多くの代表団が、本件に関して法的拘束力のある文書を交渉する正式な権限を得たことを表明したことが注目される。

(科学ワークショップ)

今回の科学ワークショップの準備状況が報告され、今回は2016年9月26日から28日にかけてノルウェーのトロムソにおいて開催されることとなった。次回ワークショップの付託事項は2つの主目的からなり、(i) 調査モニタリング5か年計画を作成し、(ii) その計画を実施するための枠組を作ることが含まれている。このワークショップでは参加者の範囲を拡大し、科学的理解を促進するための積極的なコミットメントを得ることを意図している。

(合意可能な文書の検討)

この合意文書は暫定的な性格のものであり、定期的なレビューを行い、最良の利用可能な科学的証拠と関連する政策的な検討に基づいて、北極海中央部に1つまたは複数の追加的な地域漁業管理機関、あるいは合意を設立するか否かを検討することをコミットすることが含まれる。

いくつかの代表団はこの合意文書は法的拘束力を有することを支持したが、これについては意見の一致はなかった。

合意文書を暫定的な性格のものとした背景には、多くの参加代表団が、海洋生物資源の持続可能な利用の原則を支持しており、無規制な漁業を防止するだけの合意ではこの原則と矛盾するとの考えであったことがある。すなわち、近い将来には商業漁業を行う可能性はないとしても、原則論として将来的には漁業資源の利用を含む保存管理の仕組みを設立することを示す

ことが必要であった。

議論された国際合意のドラフトは、第1回会議での議論を受けて修正されたものであったが、以下のような項目について、さらに議論が必要であるとされた。

- (i)「段階的」アプローチに関連する条文。
- (ii)本件国際合意と、関連した課題や海域を扱う他の国際合意もしくは機関との関係
- (iii)共同科学調査計画と本件国際合意の実施にあたって科学が果たす役割
- (iv)意思決定方式

上記の「段階的」アプローチについては、以下のようなステップ、あるいはその可能性が想定されている。

- (i)北極沿岸5カ国が署名した「北極海中央部での無規制な公海漁業の防止に関する宣言(オスロ宣言)」を、他の参加代表団からのインプットを受けて修正し、新たな、より広範な、法的拘束力のない宣言を採択する。
- (ii)法的拘束力がある国際合意を交渉する。
- (iii)本件水域に1つの、または複数の追加的な地域漁業管理機関、あるいは合意を設立する交渉を、近い将来に行う。

(5) 2016年7月6～8日 イカルイト(カナダ) 第3回北極海中央部公海漁業会議⁵

Arctic 5 プラス 5 による第3回会合は、カナダ極北のヌナブト準州イカルイトで開催された。すべての代表団は、改めて、北極海中央部の公海域における違法な商業漁業を防止する暫定措置を導入するとのコミットメントを確認するとともに、海洋生物資源の保存と持続可能な利用を促進し、健全な北極海中央部の海洋生態系を守るとのコミットメントも確認した。多くの参加代表団は、このコミットメントを、本件水域において1つの、または複数の追加的な地域漁業管理機関、もしくは合意を設立する可能性の前提となる、「段階的」アプローチの一環であると考えている。

第3回会議では、議論が行われている主要な問題の多くについて、見解の相違の解決に向けて実質的な前進が見られた。参加代表団は、近い将来に議

論が成功裏に決着を見る可能性があるとの一般的な感触を有している。

検討されている合意文書の形式に関する問題に加えて、将来的にさらに議論が必要な重要項目としては、例えば以下のようなものが挙げられる。

- (i)合意文書の中での開発漁業の問題の扱い
- (ii)北極海中央部において1つの、または複数の追加的な地域漁業管理機関、もしくは合意を設立するための交渉を開始する決定を行うための条件
- (iii)意思決定のための手続き

ここでの開発漁業は、商業漁業開始の可能性を探るための情報やデータを収集するための漁業を指し、南極海洋生物資源保存委員会(CCAMLR)などがそのためのルールや手続きをすでに有している。

また、地域漁業管理機関などの設立交渉を開始する条件の例としては、漁獲対象となりうる海洋生物資源の資源量水準などが考えられる。

5. 今後の予定

第3回会議では実質的な進展が見られたことから、次回会合はデンマークがホストし、2016年秋に開催されるとの可能性が表明されている。

また、科学作業部会についても、2016年9月26日から28日にかけてトロムソ(ノルウェー)において開催されることとなっている*。

注

- 1 <<https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/folkerett/declaration-on-arctic-fisheries-16-july-2015.pdf>> (最終閲覧 2017年6月1日)。
- 2 <<https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/folkerett/declaration-on-arctic-fisheries-16-july-2015.pdf>> (最終閲覧 2017年6月1日)。
- 3 <<http://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Udenrigsdirktoratet/Chairmans%20Statement%20from%20Washington%20Meeting%20December%202015.pdf>> (最終閲覧 2017年6月1日)。
- 4 <<https://2009-2017.state.gov/e/oes/ocns/fish/illegal/256780.htm>> (最終閲覧 2017年6月1日)。
- 5 <<https://2009-2017.state.gov/e/oes/ocns/fish/illegal/259944.htm>> (最終閲覧 2017年6月1日)。

* 編者注：その後、Arctic 5 プラス 5 は、2017年11月30日に北極海中央部における無規

制公海漁業を防止するための協定草案の交渉を終了した <<https://www.state.gov/e/oes/ocns/opa/tls/276136.htm>> (最終閲覧 2018 年 6 月 1 日)。同協定は、2018 年 10 月に署名開放される見通しである。