

IUU漁業寄港国措置協定における 地域漁業機関の役割

來 田 真依子

要旨

本稿は、2009年の違法・無報告・無規制漁業（IUU 漁業）寄港国措置協定（PSMA）に基づく寄港国措置の実施について地域漁業機関（RFMO）が果たす役割を分析するものである。PSMA は、1982年の国連海洋法条約（UNCLOS）および1995年の国連公海漁業実施協定（UNFSA）に基づき、FAO の枠組の下で締結された多数国間条約であり、IUU 漁業対策のための寄港国措置の最低基準を定めている。

RFMO は寄港国措置の実施にあたり、中心的な役割を担うとされるが、PSMA そのものは RFMO に明示的な権利義務を付与していない。しかし、近年 PSMA の採択及び発効と並行して、複数の RFMO が自らの枠組内における寄港国措置を PSMA 上の最低基準と整合させる努力を行ってきた。さらに、PSMA の締約国会議等においても、協定の実施に際しては RFMO の関与が不可欠であるとの認識が示されている。

本稿では、締約国による協定の実施に向けて、PSMA が RFMO に対し、いかなる役割を果たすよう事実上要請しているのかを検討する。そのために、まず UNCLOS および UNFSA において RFMO に付与されていた役割を検討し、それらが PSMA においてどのように発展ないし継承されているのかを分析する。その上で、PSMA が実効性を確保するためには、特に PSMA の実施に関する具体的基準の策定と IUU 漁業等に関する情報交換について、RFMO の関与を要する仕組みが存在することを明らかにする。

キーワード：

国連海洋法条約・国連公海漁業実施協定・IUU 漁業寄港国措置協定・地域漁業機関（RFMO）

はじめに

違法・無報告・無規制漁業（IUU 漁業）規制のための寄港国措置の実施においては、地域漁業機関（RFMO）が鍵となる役割（key role）を果たすとされる¹。仮に RFMO が法的拘束力のある保存管理措置として寄港国措置を採択すれば、当然ながら当該

RFMO の加盟国は、入港禁止や港内サービスの利用禁止といった港での IUU 漁業規制を行う義務を負うことになる。この一体的な地域的取組みに基づく寄港国措置の実施によって、IUU 漁業に従事したりこれを補助したりする船舶に対し経済的な損失を与え、IUU 漁業に対するインセンティブを失わせることが期待されている。

寄港国措置の実施に関する RFMO の存在感は、グローバルな条約である IUU 漁業寄港国措置協定 (PSMA) においても強く認識されている。同協定が2009年に採択され、2016年に発効した後、第1回締約国会議が2017年に行われた際には、オープニングスピーチにおいて開催国であるノルウェーの漁業大臣が「依然として RFMO が寄港国措置の中心的な手段」であり、「実施に関わる実質的な問題に取り組む責任は、主として RFMO にあるべき」であると述べた²。同会議ではまた、複数の締約国が協定の実施を補助する重要な主体として RFMO の存在に言及した³。条約事務局である国連食糧農業機関 (FAO) も、PSMA において「RFMO の役割は際立っている。重要なのは、締約国は小地域、地域、世界レベルで、適切な場合には RFMO を含め、協定の効果的な実施に協力しなければならないということである」という認識を示している⁴。

実際、PSMA の採択及び発効と並行して、協定上で定められた寄港国措置の最低基準を自らの保存管理措置に反映しようと、複数の RFMO が寄港国措置に関する保存管理措置を採択し、あるいは改正してきた。しかしながら、PSMA 上では地域的な国際機関である RFMO 自身が何らかの権利義務を明示的に負っているわけではな

¹ Judith Swan, *Implementation of Port State Measures: Legislative Template, Framework for Procedures, Role of Regional Fisheries Management Organizations* (FAO, 2016), pp. 2-3.

² Food and Agriculture Organization of the United Nations, *FAO Fisheries and Aquaculture Report No. 1211: Report of the First Meeting of the Parties to the Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* (Oslo, Norway, 29-31 May 2017), FIAP/R1211 (2017), at <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/4f81adf6-11b9-44a2-843e-1731236ce754/content> (as of March 12, 2025), p. 21, APPENDIX C.

³ *Ibid.*, p.3, para. 19.

⁴ Swan, *supra* note 1, p. 77.

い。本稿の目的は、PSMA が協定の実施について RFMO が何らかの役割を果たすよう協定上で内在的に要請しているのか、仮に要請しているとすればいかなる役割が RFMO に与えられているのかを明らかにすることにある。

PSMA は1982年の国連海洋法条約 (UNCLOS) の関連規定やその実施協定である1995年の国連公海漁業実施協定 (UNFSA) を想起しながら、FAO 憲章第14条の規定に従い FAO の枠組の下で締結された多数国間条約である⁵。特に、UNFSA 第23条は一部の公海漁業資源に関する寄港国措置を定めており、PSMA 起草の契機となった国連総会決議においても第23条に対する考慮が払われていた⁶。そこで、本稿においてはまず UNCLOS 及び UNFSA がそれぞれの条約上で RFMO にどのような役割を与えていたのかを検討したうえで、PSMA における RFMO への内在的要請を分析し、それが過去の関連条約上の要請をどのように発展させるものであるのかを明確化する。

1 国連海洋法条約

(1) 基本枠組

UNCLOS 上、海洋生物資源の保存及び管理について、RFMO 等の国際機関に対し明示的に言及しているのは、第一に排他的経済水域 (EEZ) 内外の海洋生物資源の保存に関する第61条2項、3項及び5項、第63条及び第64条1項、第二に公海漁業資源の保存に関する第118条、第119条1項(a)及び2項である。

まず第61条は、沿岸国が自国 EEZ 内における漁獲可能量 (TAC) を決定するにあたり(1項)、自国が入手できる最良の科学的証拠を考慮して、生物資源の維持が脅

⁵ IUU 漁業寄港国措置協定前文。

⁶ General Assembly of the United Nations, *Resolution adopted by the General Assembly on 8 December 2006: 61/105. Sustainable fisheries, including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and Related Instruments*, UN Doc. A/RES/61/105 (2007), at <https://docs.un.org/en/A/RES/61/105> (as of March 12, 2025), para. 42.

かされないことを保存管理措置によって確保しなければならない、適当な場合には「権限のある国際機関（小地域的なもの、地域的なもの又は世界的なもののいずれであるかを問わない。）」と協力しなければならない旨を定める（2項）。このとき、沿岸国がとる保存管理措置は環境上及び経済上の関連要因を勘案し、かつ、漁獲の態様、資源間の相互依存関係及び「一般的に勧告された国際的な最低限度の基準（小地域的なもの、地域的なもの又は世界的なもののいずれであるかを問わない）」を考慮し、最大持続生産量（MSY）を実現することのできる水準に漁獲される種の資源量を維持し又は回復することのできるようなものでなければならない（3項）。さらに、入手することのできる科学的情報及び関連するデータについては、「適当な場合には権限のある国際機関（小地域的なもの、地域的なもの又は世界的なもののいずれであるかを問わない。）を通じ及びすべての関係国」の参加を得て、定期的に提供し及び交換する義務が沿岸国に課されている（5項）。この「権限のある国際機関」には、FAO のような世界的な国際機関のほか、RFMO も含まれると解される⁷。

次に第63条は、1項及び2項において、2以上の沿岸国のEEZ内またはEEZ内及び当該EEZに接続する水域内の双方に存在するいわゆるストラドリング魚種につき、その保存等のために必要な措置について関係国間で合意することを努力義務として定める。ここで想定されているのは、EEZ沿岸国や当該魚種の漁獲国などの関係国が「直接に又は適当な小地域的若しくは地域的機関を通じて」行う合意の形成である。次に、第64条1項の前段においては、附属書Iに掲げられる高度回遊性魚種の保存と最適利用のため、「直接に又は適当な国際機関を通じて」協力する義務が沿岸国と当該魚種の漁獲国に対して課せられている。ある地域に適当な国際機関が存在しない場合には、同項後段の規定により、これらの関係国は機関の設立とその活動への参加に関する協力義務を負うことになる。第63条1項及び2項では「適当な小地域的若しくは地域的機関を通じて」、第64条1項では「適当な国際機関を通じて」という異なる用語がそれぞれ用いられているのは、第64条の対象である高度回遊性魚種より、第63条

⁷ James Harrison and Elisa Morgena, "Article 61: Conservation of the Living Resources," in Alexander Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary* (Hart Publishing, 2017), p. 491.

の対象とするストラドリング魚種のほうが、魚種としての分布が地理的に限定されているためである⁸。ただし、今日においてこれらの用語の差異はもはや重要ではなくなっていると解される⁹。いずれにせよ、第63条と第64条の対象とするそれぞれの魚種について、関係国間で直接協力する以外の選択肢として、適当な国際機関を通じた協力という義務履行の方法が条文上で示されている。

公海漁業資源に関しては、まず公海自由の原則（第87条）に基づく漁獲の権利（第116条）を前提に¹⁰、第117条が「公海における生物資源の保存のために必要とされる措置を自国民についてとる」一般的義務と、「その措置をとるに当たって他の国と協力する」、いわゆる協力義務を締約国に対して課す。この協力義務をより具体化するのが第118条の規定である¹¹。第118条は「いずれの国も、公海における生物資源の保存および管理について協力する」義務を定めた上で、「2以上の国の国民が同種の生物資源を開発し又は同一の水域において異なる種類の生物資源を開発する場合」、これらの生物資源の保存のために必要とされる措置をとるために交渉を行うことを関係国に義務づける。そして、当該交渉義務の履行のため、関係国は「適当な場合には、小地域的または地域的な漁業機関の設立のために協力する」ことが求められる。換言すれば、第118条はすべての国に交渉義務を課しつつ、適当な場合に「小地域的または地域的な漁業機関の設立のために協力する」ことを求めるものである。つまり国家による交渉の結果、RFMOが設立されうることを意味しているに過ぎず、第118条における協力義務を履行するための1つの方法を示すだけに留まっていることには留意する必要がある¹²。なお、これらの第116条から第118条は、1958年の公海漁業保存条

⁸ 猪又秀夫「地域漁業管理機関の制度的特徴に関する一考察－設立条約の横断的比較から」『国際漁業研究』第13巻（2014年）、3頁。

⁹ Rosemary Rayfuse, “Article 118: Cooperation of the States in the Conservation and Management of Living Resources,” in Alexander Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary* (Hart Publishing, 2017), p.827, note.73.

¹⁰ 今日において公海自由の原則はもはや絶対的なものではなく、制限的に解される。特に公海漁業については、第116条（a）から（c）の条件に従って権利を行使すべきことがUNCLOS上明文で規定されている。Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea: Fourth Edition* (Cambridge University Press, 2023), pp. 204 and 310.

¹¹ Rayfuse, *supra* note 9, p. 819.

¹² Tanaka, *supra* note 10, p. 288.

約にあった規定を引き継いでいる¹³。

これに対し、第119条は UNCLOS で新たに設けられたものであるが、第117条の下で国家が保存管理措置を決定するにあたり、考慮すべき事項を提示するものであり、第117条及び第118条と併せて読まれる規定である¹⁴。同条1項(a)は、第61条3項と同様、いずれの国も、関係国が入手できる最良の科学的証拠に基づく措置であって、「一般的に勧告された国際的な最低限度の基準（小地域的なもの、地域的なもの又は世界的なもののいずれであるかを問わない）」を考慮した保存管理措置をとる義務を課す。さらに同条2項には、入手できる科学的情報及び関連するデータは、「適当な場合には権限のある国際機関（小地域的なもの、地域的なもの又は世界的なもののいずれであるかを問わない。）を通じ及びすべての関係国の参加を得て」、定期的な提供及び交換がなされなければならないという、第61条5項と類似の規定が置かれている。特に第119条2項における情報交換に関しては、TACの設定をはじめとする資源管理を RFMO が遂行する上で情報の普及（dissemination）と交換が極めて重要になるという現実的な必要性に基づき、地域レベルでは RFMO が第一義的な仕組みとなっているとされる¹⁵。

（2）選択的協議フォーラム

UNCLOS 採択に至るまでの議論状況を見ると、1953年の国連国際法委員会（ILC）草案においては、公海漁業資源の保存管理について立法的な権限を有する国際機関（international authority）を国連の枠組内に設立することが提案されていたが、実現することはなかった¹⁶。また、第118条の起草過程では「統一的な国際漁業機関（a

¹³ 田中則夫「地域的漁業期間による非締約国漁船の活動規制」日本国際問題研究所『海洋法制研究会第3年次報告書－「海洋生物資源の保存及び管理」と「海洋秩序の多数国による執行」』（2001年）、62頁。

¹⁴ Rosemary Rayfuse, “Article 119: Conservation of the Living Resources of the High Seas,” in Alexander Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary* (Hart Publishing, 2017), pp. 832-833.

¹⁵ *Ibid.*, p. 849.

¹⁶ Rayfuse, *supra* note 9, p. 821; International Law Commission, Report of the International Law Commission: Regime of the High Seas, General Assembly Official Records: 8th Session, Supplement No.9, UN Doc. A/2456 (1953), p. 17, Art. 3.

unified international fishery organization)」を将来的に設立することを念頭に、地域的な国際機関を設けるという趣旨の提案もなされたが¹⁷、そのような構想は結局、以降の草案には引き継がれていない。さらに、第3次国連海洋法会議においてはRFMOの権限を強化することが提案されたものの、やはり条文の採択には至らなかった¹⁸。ここで注目すべきは、UNCLOSにおけるRFMOは、上述の議論の中で目指されていたような、何らかの特別な権限を有する国際機関としては語られておらず、極めて抽象的な位置づけしか与えられていないという点である。

第一に、第61条2項、第63条、第64条1項、及び第118条は、主に協議フォーラムとしての役割をRFMOに与えつつも¹⁹、RFMOを通じた協力や合意形成を、あくまでも締約国による協力義務の履行方法の1つとしてのみ示している。加えて、第118条においては、RFMO設立後にそこで行うべき交渉の内容について一切触れられていない。第二に、第61条3項及び第119条1項(a)では、締約国が保存管理措置の採

¹⁷ UN. Committee on the Peaceful Uses of the Seabed and the Ocean Floor beyond the Limits of National Jurisdiction, *Report of the Committee on the Peaceful Uses of the Seabed and the Ocean Floor beyond the Limits of National Jurisdiction: Volume III*, Working Paper Submitted by the Chinese Delegation: General Principles for the International Sea Area (Originally issued as document A/AC.138/SC.II/L.45), A/9021 (Vol.III) (1973), at <https://digitallibrary.un.org/record/725188?v=pdf> (as of March 12, 2025), p. 101, para. 6.

¹⁸ The United Nations, *3rd United Nations Conference on the Law of the Sea, 2nd session: 2nd Committee, 26th meeting, Monday, 5 August 1974, Caracas*, A/CONF. 62/C.2/SR.26, at <https://digitallibrary.un.org/record/3975839?v=pdf> (as of March 12, 2025), p. 206, paras 46-52; The United Nations, *3rd United Nations Conference on the Law of the Sea, 2nd session : 2nd Committee, 24th meeting, Thursday, 1 August 1974, Caracas*, A/CONF. 62/C.2/SR.24, at <https://digitallibrary.un.org/record/3975837?v=pdf> (as of March 12, 2025), pp. 191-192, paras 66 and 76. この時点で設立されていたRFMOとしては、全米熱帯まぐろ類委員会(1950年)、地中海漁業一般委員会(1952年)、大西洋まぐろ類保存委員会(1969年)、北西大西洋漁業機関(1979年)および南極海洋生物資源保存委員会(1982年)がある。なお、第3次国連海洋法会議に先立つ海底平和利用委員会での議論においても、ILC草案と同様、公海漁業を規制するための国際機関を設立することが提案されたが、これも実現には至っていない。Albert W. Koers, "Fishery Proposals in the United Nations Seabed Committee: An Evaluation," *Journal of Maritime Law and Commerce*, Vol. 5 (1974), pp. 203-204.

¹⁹ 奥脇直也「国連海洋法条約における協力義務—情報の収集・提供・共有の義務を中心として」柳井俊二 他(編)『国際法の実践—小松一郎大使追悼』(信山社、2015年)、414頁。

沢に際して考慮すべき「一般的に勧告された国際的な最低限度の基準」に RFMO の措置が含まれると解されるものの²⁰、RFMO のいかなる基準を締約国がどのように、そしてどの程度考慮すべきなのかは不明瞭である。第三に、第61条5項及び第119条2項をみると、情報の提供や交換のための基盤として RFMO が含まれる規定ぶりになっているものの、UNCLOS 締約国や RFMO 及びその加盟国が当該情報をいかに活用し、漁業資源の保存管理のための実効性確保につなげていくべきなのかは明らかでない。

そもそも協力義務は規範の指し示す方向に従った行動をとることを国家に要請するものであるため、国家がとるべき具体的な行動についてはその義務の中では特定されないという特徴を有する²¹。これまでに挙げた UNCLOS 上の規定に関しても、締約国がとるべき「保存管理措置の実体的規律は、極めて概括的な内容にとどまり、その具体化は、考慮すべき『国際的な最低限度の基準』を含めて関係する国家間での直接または RFMOs を通じた協力・調整に任せられ」と指摘される²²。締約国による協力義務の実施に際して RFMO がどのような機能ないし役割を果たすべきなのかさえ、選択的な協議フォーラムの1つという以外には UNCLOS は何ら方向性を示さず、その後の国家実行に委ねたといえる。

2 国連公海漁業実施協定

(1) 協定実施の中核的役割

1995年の UNFSA はストラドリリング魚類資源及び高度回遊性魚類資源の長期的な保存及び持続可能な利用の確保のため、UNCLOS 第63条、第64条、及び公海に関する第116条から第119条を効果的に実施することを目的として締結された²³。加えて、特

²⁰ Harrison and Morgera, *supra* note 7, p. 487; Rayfuse, *supra* note 14, pp. 845-846.

²¹ このため、協力義務を遵守するには、協力義務の内容につき、国家自身が状況に応じてその都度適正に判断し、最善の国家実行を通じて具現化していく必要があるという。奥脇直也「協力義務の遵守について—『協力の国際法』の新たな展開」江藤淳一〔編〕『国際法学の諸相—到達点と展望』（信山社、2015年）、13-14頁。

²² 西村弓「IUU 漁業規制に関する国際規律の展開—海洋国際協力と SDGs の実践—」『国際問題』第693巻（2020年）、7頁。

²³ UNFSA 第2条。

に第63条、第64条、及び第118条が RFMO を通じた協力について定めていることを反映し、RFMO による取極や保存管理措置を「自らの実施協定のように位置づける」という複層的構造を有する²⁴。すなわち UNFSA において RFMO は協定実施のための重要な機関として位置づけられており、このため第8条から第16条までの規定を含む第3部は、その役割に関する主要な問題を要約するものとなっている²⁵。

まず第8条1項において、沿岸国及び公海漁業国は、ストラドリング魚類資源及び高度回遊性魚類資源の効果的な保存及び管理を確保するため、地域的特性を考慮しつつ、直接に又は適当な RFMO を通じて、条約に従い、これらの資源に関して協力する義務を負う。そして第8条3項は、公海漁業国及び関係する沿岸国による協力義務の履行方法を特定する。すなわち、RFMO が特定の漁業資源について保存管理措置を定める権限を有する場合には、これらの国は当該 RFMO の加盟国になる、もしくは RFMO の保存管理措置の適用に同意することによって協力義務を履行することが義務づけられる。ただし、RFMO への参加条件は現実の利害関係を有する国を排除するものであってはならず、またそうした国や国の集団を差別するような方法で適用されてはならない。その上で、第8条4項は、RFMO の保存管理措置の適用対象である漁業資源につき、同条3項で特定された方法によって協力義務を履行する国だけが利用できると規定する。

他方、RFMO の非加盟国であり、かつ RFMO によって定められた保存管理措置の適用に合意しない国は、第17条2項により、自国を旗国とする船舶に対し、当該 RFMO の保存管理措置が対象とする漁業資源の漁獲操業への従事を許可することが禁じられる。ただし、これらの国は UNCLOS 及び UNFSA に従って協力する義務を免除されない(第17条1項)。例えば、A 国が RFMO の

²⁴ 兼原敦子「IUU 漁業の国際規制にみる海洋法の現代的課題」『ジュリスト』第1365号(2008年)、38頁。

²⁵ UNFSA において、協定の実施に係る「国際協力の仕組み」とは地域協定を含む RFMO を意味する。David J. Douman and Judith Swan, *FAO Fisheries and Aquaculture Circular No. 1074: A Guide to the Background and Implementation of the 2009 FAO Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, FIPI/C1074 (2012), pp. 9-10.

非加盟国であったとしても、UNFSA の締約国であれば、RFMO の対象水域である公海において、RFMO 加盟国かつ UNFSA 締約国である B 国の検査官によって行われる洋上検査の対象に A 国の船舶が含まれうる (第21条 1 項)²⁶。

このような UNFSA の規定ぶりは、「個々の地域機構が異なる保存管理措置を策定しその適用海域や適用対象なども多様という法的『パッチワーク』状態」がある中、UNFSA を国家による合意の基礎として、「保存管理措置の適用や適用対象を拡大し一定程度の統一化の効果をもたらす」ものであると評価される²⁷。すなわち、UNFSA はその枠組内において²⁸、魚類資源の保存管理について中核的役割を担うように RFMO の権限を実質的に強化したといえる²⁹。加えて、UNFSA 第10条は、RFMO を通じて協力する締約国の義務の履行方法を挙げる中で、RFMO が果たすべき具体的役割を明確化している。それは主に保存管理措置や漁獲配分の設定、データの収集と資源評価、監視や取締り、参加メカニズム、紛争解決に関する役割であり、これらの事項は協定の採択時点で RFMO においておおそ既に行われているものであったとされるが³⁰、UNCLOS の関連規定と比較すると、協力義務の内容の具体化が図られ、

²⁶ UNFSA 第21条1項の定める洋上検査は、公海における伝統的な旗国主義の原則を協定の枠組内において変更するものとして注目される。詳細については、深町公信「公海漁業の規制－IUU 漁業を手がかりとして」『国際法外交雑誌』第112巻2号 (2013年)、60-61頁。

²⁷ 兼原「前掲論文 (注24)」、40-41頁。

²⁸ UNFSA は UNCLOS 上の関連規定の実施協定ではあるものの、その起草過程や締結状況に鑑みると、UNCLOS の締約国全ての合意を代表しているとはいいがたいため、慣習国際法ないし UNCLOS に対する後の合意 (条約法条約第31条3項 (a)) ではなく、UNFSA 締約国間で有効な新たな海洋法の枠組みとして捉えるのが妥当とされる。Alan Boyle, "Further Development of the 1982 Convention on the Law of the Sea: Mechanisms for Change," in David Freestone, Richard Barnes and David Ong (eds.), *The Law of the Sea: Progress and Prospects* (Oxford University Press, 2006), pp. 49; 林司宣「漁業の国際的規制とその課題」栗林忠男 他 (編)『海の国際秩序と海洋政策』(東信堂、2006年)、241頁。

²⁹ 同様に、UNFSA によって保存管理措置の適用範囲が拡張された点に着目する見解として、奥脇「前掲論文 (注19)」、414-415頁。

³⁰ 香川謙二 (編著)『ストラドリング魚類資源及び高度回遊性魚類資源に関する国連協定の解説』(水産新潮社、1997年)、63頁及び188-192頁。

RFMO を基盤とする国際協力のために国家がとるべき行動を詳細に示す規定となっている。

(2) 寄港国措置の実施に関する不明確性

UNFSA は協定の実効性を確保するため、締約国を RFMO 加盟国と非加盟国に区別し、前者の国籍を有する船舶だけに当該 RFMO 水域内での漁業資源の利用を認める制度を設けることによって（第8条3項及び4項、第17条2項）、RFMO に中核的な役割を与えている。さらに、協力義務の履行方法を UNCLOS より具体的に示すことによって（第10条）、締約国がどのように管轄権を行使し、RFMO を通じた国際協力を行うかについて各国の足並みを揃えた。

しかし UNFSA の定める執行措置の中でも寄港国措置に関しては、締約国による措置の実施に際して RFMO がどのように機能していくのかについて十分な青写真が示されたとは言いがたい。UNFSA はまず第23条1項において、寄港国が「国際法に従って、小地域的、地域的又は世界的な保存管理措置の実効性を促進するための措置をとる権利及び義務」を一般的に定める。その上で、寄港国に対し、特に漁船上の書類、漁具及び漁獲物について乗船検査を行う権利（同条2項）、及び漁獲物が RFMO の保存管理措置の実効性を損なう方法で漁獲されたと認められる場合に陸揚げ及び転載を禁止する権利（同条3項）をそれぞれ認めている。第23条は寄港国による規制について寄港国側に大きな裁量を与えつつ、漁獲物の陸揚げと転載禁止を目的とする同等で調和のとれた国内規制の採択に向けて、「寄港国の地域的グループ間で少なくともある程度協力することを示唆する」規定として結実したという³¹。

RFMO との関係に注目すると、第23条2項上、RFMO による保存管理措置の実効性を損なう方法で漁獲された漁獲物であるかどうか、寄港国による陸揚げ及び転載禁止が行われるか否かの判断基準とされている。しかしながら、UNFSA 締約国が寄港国措置をとる過程において、保存管理措置の実効性を損なわれた当該 RFMO がどのように関与しうるかについては、第10条から間接的に判断するほかない規定ぶりになっていることは否めず、その意味で RFMO 自体はあくまでも受動的な存在と

³¹ Doulman and Swan, *supra* note 25, p. 10.。

して位置づけられているといえる。例えば、UNFSA 採択当時、寄港国措置を先駆的に導入していた大西洋まぐろ類保存国際委員会 (ICCAT) の「寄港国検査に関する ICCAT スキーム」(1978年) パラグラフ 2 は、加盟国が検査官の氏名を ICCAT に通知し、ICCAT がその氏名を加盟国に伝達し、検査官自身もまた ICCAT の承認した形式に従って権限のある当局から提供された身分証明書を携帯しなければならない義務を負うという制度を設けていた³²。パラグラフ 4 もまた、ICCAT の定めた書式に従って検査報告書を作成する義務を検査官に課するとともに、その報告書のコピーを ICCAT に提出するよう加盟国に義務づけている。このように、RFMO を中心として寄港国措置を実施する仕組みが、ごく一部とはいえ地域的には既に存在したにもかかわらず、UNFSA 第23条はその仕組みを反映するような規定にならなかった。これは、公海上での乗船検査に関する UNFSA 第21条が検査手続の策定など RFMO を通じた措置の実施について詳細な規定を置いたのとは対照的であり、その意味で精彩を欠いている。

もちろん UNFSA 第23条は、交渉時に各国の見解がさまざまな点で対立したため、シンプルな内容の規定にならざるを得なかったという背景を持つ³³。また、漁業活動に対する寄港国措置という概念をグローバルな条約である UNFSA が取り込んだことにより、協定の採択後、ICCAT や北西大西洋漁業機関 (NAFO)、南極海洋生物資源保存委員会 (CCAMLR) などの RFMO において地域的な寄港国措置の改正や採択が進められたという点にこそ、UNFSA 第23条の真の重要性があるともいわれる³⁴。しかし本稿においては、UNFSA は全体として協定実施のための中核的存在としての位置づけを RFMO に与え、果たすべき役割も明示しようとしていたものの、少なくとも寄港国措置に関する第23条においては、その目的を十分に果たせる規定ぶりになっ

³² International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas, ICCAT Scheme on Port Inspection, at <https://www.iccat.int/Documents/Recs/compendiopdf-e/1979-02-e.pdf> (as of February 17, 2025).

³³ 香川「前掲論文（注30）」、131頁。

³⁴ Budislav Vukas and Davor Vidas, "Flags of Convenience and High Seas Fishing: The Emergence of a Legal Framework," in Olav Schram Stokke (ed.), *Governing High Seas Fisheries: The Interplay of Global and Regional Regimes* (Oxford University Press, 2001), pp. 79-80.

ていなかったという点を強調しておきたい。

3 IUU漁業寄港国措置協定

(1) 到達点と限界

PSMA は、寄港国措置の最低基準に関する拘束的国際文書を作成するという方向性を定めた2006年の国連総会決議に基づき、2009年に採択された³⁵。基礎となったのはFAOにおいて採択された非拘束的国際文書である「IUU 漁業の防止、抑制及び廃絶のための国際行動計画 (IPOA-IUU)」(2001年)及び「寄港国措置に関するFAOモデルスキーム (FAO モデルスキーム)」(2005年)である。成立の背景にあったのは、RFMO の定める寄港国措置の多様化と複雑化、そしてIPOA-IUU 及びFAO モデルスキームという法的拘束力のない政治的文書による規制の限界であったとされる³⁶。すなわち、UNFSA 以降、前述のように様々なRFMO で寄港国措置が採択されていたものの、同時に地域的なばらつきも生じていた。このばらつきを最小化し、かつ地域的な寄港国措置が実施されていない海域についても適用可能な「グローバルな最低基準」の確立がPSMA を通じて志向されたのである³⁷。

PSMA において締約国は、入港を求めるか、あるいは既に入港している外国船舶

³⁵ General Assembly of the United Nations, *supra* note 6, para. 43.

³⁶ 大河内昭博「IUU 漁業対策における寄港国措置協定の意義と課題」『国際法研究』第7巻(2019年)、63頁。PSMA の採択に至るまでの交渉過程については、小山佳枝「違法漁業防止寄港国措置協定と国内措置：IUU 漁業問題をめぐる法的対応」『環境と公害』第47巻3号(2018年)、18-19頁；David J. Doulman, “FAO Action to Combat IUU Fishing: Scope of Initiatives and Constraints on Implementation,” Davor Vidas (ed.) *Law, Technology and Science for Oceans in Globalisation* (Martinus Nijhoff Publishers, 2010), pp. 136-138.

³⁷ Erik J. Molenaar, “Port State Jurisdiction to Combat IUU Fishing: The Port State Measures Agreement,” in Dawn A. Russell and David L. VanderZwaag (eds.), *Recasting Transboundary Fisheries Management Arrangements in Light of Sustainability Principles: Canadian and International Perspectives* (Martinus Nijhoff Publishers, 2010), p. 374. 統一的な、あるいは互換性のある (compatible) 最低基準を設けるという方針は、FAO モデルスキームの時点で明確に打ち出されていたといわれる。Judith Swan, “Port State Measures: from Residual Port State Jurisdiction to Global Standards,” *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 31 (2016), p. 407.

に対し、寄港国としての資格において協定を適用する(第3条1項)。協定の適用にあたっては、締約国は自国が加盟していないRFMOの措置又は決定に拘束されるものではなく、また当該措置又は決定を認めるわけではないこと(第4条2項)、及びRFMOの措置又は決定が国際法に従って採択されたものでない場合には、いかなるときも当該措置又は決定の実施を協定により義務づけられないこと(同条3項)が確認されている³⁸。その上でPSMAは、第6条に基づき、RFMOとの協力に関連するいくつかの義務を締約国に対して課す³⁹。第6条1項は第一に、関係国、FAO、他の国際機関及びRFMOと協力する義務、第二にこれらの主体と情報交換を行う義務を定めるが、後者の交換対象となる情報には、RFMOが協定の目的に関連して採択した措置に関するものも含まれることが明文で規定されている⁴⁰。次に第6条2項は、最大限可能な範囲で、他国及び他の関連する国際機関が採択した保存管理措置を支援するための措置をとる締約国の義務を定める。最後に同条3項は、適当な場合にはFAO又はRFMOを通じて、この協定の効果的な実施に協力することを締約国に義務づける。

³⁸ なお、第4条4項の規定により、PSMAは「適用のある国際的な規律及び基準(国際海事機関を通じて定められたものを含む。)並びに他の国際文書を考慮した上で、国際法に従って解釈され、及び適用される」。同項における国際法としては、国際慣習法、通商航海条約、WTO協定等が挙げられる。大河内「前掲論文(注36)」、69頁。

³⁹ 第6条1項から3項のうち、2項においては、最大限可能な範囲で、他の国及び他の関連する国際機関が採択した保存管理措置をとらなければならない締約国の義務を定めるにあたり、RFMOとの措置の連携については言及されていない。Molenaar, *supra* note 37, p. 383. 第6条2項が関連しうるのは、漁業管理、市場関連措置、あるいは訓練や能力開発などを通じた途上国支援といった分野であるとされる。Doulman and Swan, *supra* note 25, p. 42.

⁴⁰ その他、陸揚げや漁獲枠に関する旗国と寄港国の情報共有も含まれると解されうる。Doulman and Swan, *ibid.* General Assembly of the United Nations, *Resolution adopted by the General Assembly on 19 March 2010: Sustainable fisheries, including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and related instruments*, UN Doc. A/RES/64/72 (2010), at <https://documents.un.org/doc/resolution/gen/n09/466/15/pdf/n0946615.pdf> (as of March 12, 2025), para. 57.

これらの規定は、まるでUNFSAのように、RFMOの保存管理措置をPSMAの「実施協定」として位置づける形で、PSMAの中に複層的構造を設けようとしているようにも見える。仮にPSMA締約国が自国の加盟するRFMOにおいて、PSMAにおける寄港国措置の最低基準を反映した保存管理措置が採択されるよう行動すれば、その国はPSMA第6条3項の協力義務を履行すると解されよう。そして寄港国措置の最低基準というPSMAの構成要素がRFMOの内部でも保存管理措置として採択された場合、主権国家の合意原則から逸脱することなく、RFMOの地域的枠組を基礎として当該要素の一般化を実質的に進められると考えられる。換言すればPSMA第6条は、協定の構成要素である寄港国措置の最低基準を、RFMOを通じて一般化していくための推進力を潜在的に備えているといえる。

また、ここで一般化が試みられるPSMAにおける寄港国措置の最低基準は、寄港国に対して様々な態様での管轄権行使を義務づけるものであることにも留意したい。前述のように、UNFSA第23条1項は寄港国の一般的な権利義務を定めるが、続く2項と3項は寄港国の権利について規定するのみであり、寄港国の具体的な義務に関しては沈黙していた⁴¹。UNFSAの交渉時、チリはいくつかの地域的条約を引き合いに出し、漁獲物の陸揚げ及び転載の禁止に関する義務規定を盛り込むことを提案したが、韓国や中国がWTO条約との抵触を主張し、最終的には「チリ案の義務規定は行き過ぎではあるが、その趣旨は支持し得る」という見解が多数の国に共有された結果、「禁止できる」という文言で第23条3項が採択されたという⁴²。しかしながら、PSMAにおいては、船舶が入港しうる港の指定(第7条1項)や情報提供に関する船

⁴¹ この点、UNFSAの僅か2年前に採択されたコンプライアンス協定第5条2項は、漁船が旗国以外の締約国の港に任意に寄港する場合において、「漁船が保存及び管理のための国際的な措置の実効性を損なう活動に使用された」と信ずるに足りる合理的な理由を有するとき、旗国に対して速やかに通報を行う義務を寄港国に課すものであった。「南太平洋における長網による漁業の禁止に関するウェリントン条約」(1989年)もまた、ごく簡潔ながらも、第3条2項(d)において、流し網漁に従事する船舶の入港制限と港におけるサービスの利用制限に関する寄港国の義務について定めていた。The Convention for the Prohibition of Fishing with Long Drift-Nets in the South Pacific, at https://www.pacii.org/pits/en/treaty_database/1989/25.html (as of March 12, 2025).

⁴² 香川「前掲論文(注30)」、134頁

舶への事前要請 (第8条1項)、入港拒否 (第9条1項)、港の使用禁止 (第11条1項)、乗船検査の実施 (第13条1項) といった寄港国の義務が明示されている。したがって、RFMO の保存管理措置が PSMA の「実施協定」のように機能すれば、PSMA 非締約国である RFMO 加盟国もまた、PSMA と同等の寄港国としての義務を RFMO の保存管理措置に基づいて負うことになる。

この仕組みは IUU 漁業船舶によるポートホッピング (port hopping) を防止するうえで重要となる。ポートホッピングとは、IUU 漁業船舶が規制の緩い港で漁獲物を陸揚げしたり積み替えたりするため、港を転々とすることを意味し、地域的な国家グループ間で寄港国措置が調和されていない場合に助長される可能性が高いと指摘される⁴³。例えば CCAMLR は、規制水域内での無規制漁業により漁獲されたメロの陸揚げが、当時非加盟国だったモーリシャスとナミビアの港で行われ、CCAMLR の規制を及ぼすことができないという問題を抱えていた⁴⁴。CCAMLR が港での規制を行うよう両国に呼びかけたことについて、Vukas と Vidas は法的基礎としての UNFSA の重要性に注目するが⁴⁵、PSMA は同様の状況において、第6条を通じ、UNFSA 第23条1項より具体的かつ厳格な寄港国としての義務を自らの締約国に課することができるような規定ぶりになっていると考えられる。

しかしながら、PSMA が UNFSA の仕組みを理想とするような構造を有する一方で、UNFSA 第8条に類する強力な規定は PSMA 上に設けられていない。Molenaar が批判するように、UNFSA 第8条3項の RFMO に対する旗国の協力義務と比較すると、

⁴³ Doulman and Swan, *supra* note 25, p. 5.

⁴⁴ Vidas and Vukas, *supra* note 34, p. 80. モーリシャスとナミビアに対する CCAMLR の対応については、Rosemary Gail Rayfuse, *Non-Flag State Enforcement in High Seas Fisheries* (Martinus Nijhoff Publishers, 2004), p. 272. なお、今日においてモーリシャスとナミビアはそれぞれ2004年と2000年に CCAMLR に加盟し、特にナミビアは南極海洋生物資源保存条約第7条2項に基づき、保存管理措置の採択等を行う委員会の構成国にもなっている (第9条1項)。Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, Members, at <https://www.ccamlr.org/en/organisation/members> (as of March 12, 2025); Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, Acceding States, at <https://www.ccamlr.org/en/organisation/acceding-states> (as of March 12, 2025).

⁴⁵ Vidas and Vukas, *supra* note 34, p. 80.

PSMA 第6条が規定している寄港国の義務、すなわち RFMO に対する又は RFMO 内部での協力義務、及び RFMO 等による保存管理措置への支援義務は「より明確でなく、より限定的なものである」⁴⁶。すなわち、PSMA は UNFSA 第8条3項のように、RFMO の加盟国になったりその保存管理措置の適用に同意したりすることを締約国による協力義務の履行方法として明文で特定しているわけではない。もちろん、UNFSA 第8条4項、第17条2項、及び第21条1項のような、RFMO 非加盟国である協定締約国への規制が PSMA 上に設けられているわけでもない。その意味において、RFMO に実施の中核を担わせた UNFSA の強靱な仕組みを PSMA が継承できたとはいえず、また PSMA 第6条の協力義務をどのように履行するかについては、締約国に裁量の余地が多く残されている。そもそも、PSMA 第6条が義務づけているのは RFMO 等と協力し、情報交換を行う義務（1項）及び適当な場合に RFMO 等を通じて協定の効果的な実施に協力する義務（3項）であり、PSMA と同等の寄港国措置を RFMO 内で採択する義務までは締約国に課されていない。

実際、こうした第6条の規定ぶりは、寄港国措置の実施に係る RFMO との協力について、現実の状況に影響を及ぼしているように思われる。Swan は、PSMA 上の基準や文言と一致するよう、複数の RFMO が加盟国の提案や内部のパフォーマンスレビューに後押しされる形で自らの保存管理措置を更新しているとし、特に「最も包括的で PSMA とほぼ同じ」措置として、インド洋まぐろ類委員会 (IOTC) が2010年に採択した「違法な漁業、報告されていない漁業及び規制されていない漁業を防止し、抑止し、及び排除するための寄港国措置に関する決議10/11 (IOTC 決議10/11)」を挙

⁴⁶ Molenaar は同時に、コンプライアンス協定第3条や UNFSA 第8条3項をモデルとする「寄港国の責任」概念を PSMA が盛り込まなかったことについても機会損失であると批判する。Molenaar, *supra* note 37, p. 383.

⁴⁷ Swan, *supra* note 37, pp. 412-413; Indian Ocean Tuna Commission, Resolution 10/11 on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (2010) at <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/842822f2-f2c7-4834-be88-20a3ba007d05/content> (as of March 12, 2025). なお、決議10/11は2016年に決議16/11に取って代わられている。Indian Ocean Tuna Commission, Resolution 16/11 on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (2016) at <https://faolex.fao.org/docs/pdf/mull63767.pdf> (as of March 12, 2025).

げる⁴⁷。しかしながら、IOTC のような、PSMA と同等の広範な規定を持つ寄港国措置の採択に至っている RFMO は比較的少なく、要件や基準に RFMO 間の差異があるとされ、その背景的要因としては「RFMO の種別、機能、権限、ガバナンス体制の違い」や、自国の遠洋漁業を保護しようとする一部の RFMO 加盟国の政治的意思の影響が考えられるという⁴⁸。PSMA 前文で確認されているように、ポートホッピングの問題等を踏まえ、寄港国措置を通じて IUU 漁業と戦うための「地域的な及び地域間の段階における調整を進める」必要性が世界的に認識され、IOTC 決議10/11という「成功例」もある一方、PSMA は UNFSA のように協定の中核的な実施機関としての役割ないし権限を RFMO に与えそびれたがゆえに、結果として寄港国措置の最低基準の一般化に向けた推進力が十分に働かない状況が生じているように思われる。

(2) 発展的役割

もっとも、寄港国措置の実施にあたり RFMO が果たすべき役割に関しては、PSMA が UNFSA 第23条の内容をより具体化させたというべきであろう。PSMA は、多くの RFMO が地域的に採用している措置の通知要件に基づき、寄港国措置の様々な側面について RFMO の役割を明確化したといわれる⁴⁹。本稿では、第一に寄港国

⁴⁸ Swan, *supra* note 37, p. 413.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 415.

⁵⁰ 紙幅の都合上、本稿では PSMA 第9条4項と第12条1項・2項に焦点を当てるが、第11条1項(d)もまた PSMA 実施に関する具体的基準の策定について、RFMO に一定の機能を与えているように思われる。第11条1項は、船舶が自国の港に入ったケースにおいて、「従前に陸揚げされていない魚類の陸揚げ、転載、包装及び加工のため、並びに他の港湾サービス（特に、補給（燃料補給を含む。）、保守及び入渠を含む。）」を目的とする港の使用について、一定の場合に拒否しなければならない締約国の義務を規定する。そうした場合の1つとして挙げられるのが、「旗国が、第4条の2及び3の規定を十分に考慮した上で、寄港国の要請に応じ、船内の魚類が関連する地域的な漁業管理のための機関により課される関係する要件に従って採捕されたものであることを合理的な期間内に確認しない場合」を挙げる。すなわち、旗国が寄港国の要請に基づき確認すべき要件（換言すれば、寄港国が港の使用を拒否しなければならないかどうかの間接的な判断基準）は、関連する RFMO によって定められるのである。ここでの「旗国」「寄港国」及び「関連する地域的な漁業管理のための機関」の解釈については、Doulman and Swan, *supra* note 25, pp. 48-49.

措置の実施に関する具体的基準を策定し、PSMA 締約国が管轄権行使に係る意思決定を行いやすくする役割⁵⁰、第二に寄港国措置の実施に関する情報交換の基盤としての役割に焦点を当て、UNCLOS や UNFSA を踏まえ、PSMA がどのように RFMO の役割を発展させたのかを検討する。

(i) 具体的基準の策定

① IUU 漁業リスト

PSMA においては、UNFSA 第23条と異なり、寄港国措置の1つとして入港拒否が明示的に採用されている⁵¹。PSMA 締約国は、船舶に対して自国の港に入ることを許可する前に、最低でも附属書 A において求められる情報を提供するように要求しなければならず(第8条1項)、当該船舶の入港を許可するかどうかを決定し、その決定を当該船舶又はその代表者に通知する義務を負う(第9条1項)。入港を希望する船舶が IUU 漁業等に従事したことの十分な証拠を有する場合には、RFMO の保存管理措置の適用に関する第4条2項及び3項の規定を十分に考慮した上で、締約国である寄港国は原則として当該船舶の入港を拒否しなければならない(第9条4項)⁵²。この「十分な証拠」を締約国が有するのはいかなる場合であるかについて、第9条4項は「特に、当該船舶が、関連する地域的な漁業管理のための機関により当該機関の規則及び手続並びに国際法に従って採択された IUU 漁業又はこれを補助する漁獲関連活動に従事した船舶の一覧表に含まれている場合」を挙げる。

第9条4項の示すいわゆる IUU 漁船リストは、まぐろ類に関する5つの RFMO (ICCAT、IOTC、みなみまぐろ保存委員会(CCSBT)、全米熱帯まぐろ類委員会(IATTC)、中西部太平洋まぐろ類委員会(WCPFC)) やそれ以外の魚種に関す

⁵¹ 入港拒否は船舶にとって金銭罰より経済的な不利益が大きいといわれる。Cedric Ryngaert and Henrik Ringbom, “Introduction: Port State Jurisdiction: Challenges and Potential,” *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 31 (2016), p. 385.

⁵² 当該船舶を港内で検査し、並びに IUU 漁業等を防止し、抑止し、及び排除するにあたり、入港拒否と少なくとも同等の実効性を有する他の適当な措置を国際法に従ってとるためであれば、締約国は例外的に当該船舶の入港を認めることができる(第9条5項)。

る CCAMLR、NAFO、北東大西洋漁業委員会 (NEAFC)、南東大西洋漁業機関 (SEAFO)、南太平洋地域漁業管理機関 (SPRFMO) 等で作成されており、RFMO の非加盟国船舶もリストに掲載されている⁵³。すなわち、これらの RFMO において作成されている IUU 漁船リストに当該船舶が含まれるかどうか、締約国が入港拒否を行う際の判断基準の1つとなり⁵⁴、さらには締約国に対し管轄権行使を義務づける根拠にもなっているのである。

実際、PSMA 締約国である日本は、国内担保法である「外国人漁業の規制に関する法律（外規法）」（1967年7月14日法律60号）の運用にあたり、RFMO の IUU 漁船リストを重視している。外規法第4条の2は、「外国漁船の船長は、前条の規定にかかわらず、特定漁獲物等（外国漁船によるその本邦への陸揚げ等によつて我が国漁業の正常な秩序の維持に支障が生じ又は生ずるおそれがあると認められる漁獲物等で政令で定めるものをいう。（略））を本邦に陸揚げし、又は他の船舶に転載することを目的として、当該外国漁船を本邦の港に寄港させてはならない」と定める。ここでいう「特定漁獲物等」とは、日本が加盟している RFMO の作成した IUU 漁船リストに掲載された船舶であり、かつその活動が「水産資源の適切な保存及び管理に支障」をもたらしうるものとして農林水産大臣が指定した船舶が積載する漁獲物と解される（「外国人漁業の規制に関する法律施行令」（2016年7月15日閣議決定、7月21日改正公布、8月20日施行）第3条）。今日では農林水産大臣の政令により、当該リストに掲載されているすべての船舶が指定を受けているため、日本が入港拒否を行うにあ

⁵³ 鶴田順「IUU 漁業対策としての寄港国措置－日本における寄港国措置協定の実施に焦点をあてて－」兄矢野マリ（編）『漁業資源管理の法と政策』（信山社、2019年）、102頁。なお、RFMO 間では IUU 漁船リストの調和が進められているが、体系的には行われておらず、不十分であるという批判もある。Barbara Hutniczak, “Coordination between RFMOs on Mutual Recognition of IUU Vessel Lists,” *Marine Policy*, Vol. 107 (2019), p. 3.

⁵⁴ Doulman and Swan, *supra* note 25, p. 45. PSMA 第9条4項の交渉過程においては、特に IUU 漁船リストへの言及をめぐり、PSMA の規定を RFMO と関連付けることについてアルゼンチンが懸念を表明していたものの、第4条3項に RFMO の措置又は決定が国際法に従って採択されたものでない場合に関する文言を挿入し、また第9条4項にも RFMO「の規則及び手続並びに国際法に従って採択された」という文言を加えることで妥結したという。Molenaar, *supra* note 37, pp. 383-385.

たっては、形式的にも実質的にも「外国漁船が RFMOs 作成の IUU 漁船リストに掲載されているか否かが決定的な意味を有する」ことが指摘される⁵⁵。これは、RFMO による IUU 漁業リストの作成が、PSMA 締約国にとって、入港拒否の実施という協定上の義務を果たす際の意味決定を支える重要な判断基準として機能していることを示しているといえる。

②最低限度の検査水準

UNFSA 第23条2項は港内での乗船検査を寄港国の権利として認めつつも、どのような状況下で寄港国が乗船検査の権利を行使するのかさえ特定しなかった。これに対し、PSMA では検査の実施を寄港国に義務づけるとともに、締約国間で遵守すべき最低限度の水準につき、RFMO 等を通じて合意することを促すという内容的な発展がみられる。まず第12条1項は、「この協定の目的を達成する上で十分な年間の検査水準に達するために必要とされる数の自国の港にある船舶を検査する」ことを締約国の義務として定める。このような規定ぶりは、締約国間に検査能力の差異があることに鑑み、「協定の目的を達成する上で十分な年間の検査水準」については協定上で一律の水準を設けることを避けるという柔軟なアプローチに基づくものであるとされる⁵⁶。その上で、同条2項において、船舶の検査のための最低限度の水準につき、「適当な場合には、地域的な漁業管理のための機関、FAO 又は他の機関若しくは枠組みを通じて」合意する努力義務を締約国に課す。

確かに、第12条1項は検査の実施に関する裁量を締約国に一定程度委ねており、第12条2項もまた「適当な場合に」という文言付きの努力義務を定めているため、いずれの条項もいわゆる「弱い」義務の規定に留まっていることは否めない。しかしながら、これらの規定は RFMO をはじめとする国際機関を通じ、法的拘束力のある最低限度の水準が PSMA 締約国間で別途定められ、協定の実施のために適用される可能性を示唆している。というのも、乗船検査を十分に行わないまま、IUU 船舶かどう

⁵⁵ 鶴田「前掲論文（注53）」、109頁。

⁵⁶ Doulman and Swan, *supra* note 25, p. 50.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 51.

かを問わず港を使用して利益を得る便宜港（ports of convenience）の出現を阻止するためには、地域レベル及び国際レベルで検査水準を調和させていく必要がある⁵⁷。最低限度の検査水準について国家間で合意するのか、そして協議の場として RFMO を選ぶかどうかは締約国に委ねられているものの、PSMA は第12条1項及び第12条2項の実施に際し、具体的な検査水準を策定する役割を協定上で RFMO に与えたといえよう。

事実として、近年多くの RFMO が最低限度の検査水準の策定に取り組んでいる。例えば、まぐろ類に関する RFMO については、ICCAT と CCSBT は毎年港での外国船舶による陸揚げおよび転載の少なくとも5パーセント⁵⁸、IOTC は各報告年における陸揚げまたは転載の少なくとも5パーセントについて乗船検査を行う加盟国の義務を定める⁵⁹。まぐろ類以外に関する RFMO もまた、類似の規定を保存管理措置の中に置いている。NAFO の場合、加盟国船舶に対しては報告年ごとに港内での陸揚げまたは転載の少なくとも15パーセント（第43条10項）、及び入港が認められた全ての非加盟国船舶（第51条2項（f））について加盟国が検査義務を負う⁶⁰。NEAFC もまた加盟国船舶と非加盟国船舶で異なる検査水準を規定しており、加盟国船舶を対象とする場合には、港内での陸揚げまたは転載のうち、鮮魚については報告年ごとに

⁵⁸ International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas, Recommendation by ICCAT on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing [Rec. 18-09] (2018), at <https://www.iccat.int/Documents/Recs/compendiopdf-e/2018-09-e.pdf> (as of March 12, 2025), para. 29; Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna, The Resolution for a CCSBT Scheme for Minimum Standards for Inspection in Port (2015), at https://www.ccsbt.org/sites/default/files/userfiles/file/docs_english/operational_resolutions/Resolution_Minimum_Port_Inspection_Standards.pdf (as of March 12, 2025), para. 15.

⁵⁹ Indian Ocean Tuna Commission, *supra* note 47, point 10.1.

⁶⁰ Northwest Atlantic Fisheries Organization, Conservation and Enforcement Measures 2025, Serial No. N7612, NAFO/COM Doc. 25-01 (2025), at <https://www.nafo.int/Portals/0/PDFs/COM/2025/comdoc25-01.pdf> (as of March 12, 2025).

⁶¹ North-East Atlantic Fisheries Commission, New NEAFC Scheme of Control and Enforcement (2025), at https://www.neafc.org/system/files/New-ERS-Scheme-2025_0.pdf (as of March 12, 2025).

少なくとも5パーセント、および冷凍魚については少なくとも7.5パーセントを基準として行うことが加盟国に義務づけられる(第25条1項)⁶¹。非加盟国船舶であれば、NAFOと同じく入港している全ての非加盟国船舶が検査の対象となる(第40条1項)。CCAMLRは保存管理措置10-03において、メロ類を積載しているすべての漁船(パラグラフ1)、及びメロ類以外の種類を積載して入港する漁船については、自国の港に入港する漁船の最低50パーセントを検査対象とすることを加盟国に義務づける(パラグラフ2)⁶²。GFCMにおいては、加盟国は前年に入港した船舶の合計数のうち少なくとも15パーセントについて検査を行わなければならない⁶³。このように、RFMOによって検査水準の内容に差異こそあるものの、PSMAの「目的を達成する上で十分な年間の検査水準」(第12条1項)は、第12条2項に基づき、RFMOでの合意形成を通じて間接的に具体化され、PSMA締約国を含む各RFMO加盟国に義務づけられる傾向にある。2025年3月時点において、既存の全てのRFMOでこうした最低限度の検査水準の策定が行われているわけではないとはいえ、PSMAが第12条1項及び2項を通じてRFMOに委ねた、協定の実施に関する準立法的な役割は、ある程度有効に機能しているように思われる。

(ii) 情報交換の基盤

PSMA上、締約国が寄港国または旗国として外国船舶に対し措置をとった場合、必要性の程度については措置の種類によって若干の差異があるものの、関係する情報の送付ないし通報先にRFMOを含めることが求められる。例えば、締約国が港内の船舶について第11条1項(a)～(e)のいずれかの条件を満たすと判断し、当該船舶に

⁶² Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, Conservation Measure 10-03: Port Inspections of Fishing Vessels Carrying Antarctic Marine Living Resources (2019), at <https://cm.uat.ccamlr.org/en/measure-10-03-2019> (as of March 12, 2025).

⁶³ General Fisheries Commission for the Mediterranean, REC.MCS-GFCM/40/2016/1 on a Regional Scheme on Port State Measures to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing Activities in the GFCM Area of Application (2016), at <https://faolex.fao.org/docs/pdf/mul166785.pdf> (as of March 12, 2025), para. 27.

港の使用を禁じるのであれば、「旗国並びに適当なときは」関係する沿岸国、RFMO 及び他の関連する国際機関に対し、自国の決定を速やかに通報しなければならない（第11条3項）。同様に第18条は、寄港国である締約国が乗船検査を行った後、船舶が IUU 漁業等に従事したと信ずるに足る明白な根拠を有する場合、「旗国並びに適当な場合には」関係する沿岸国、船長の国籍国、並びに RFMO 及び他の国際機関に対し、検査結果を速やかに通報する義務を定める（第18条1項(a)）⁶⁴。検査結果の送付に関する第15条もまた、締約国が寄港国として外国船舶に対し乗船検査を行った場合、当該「船舶の旗国並びに適当な場合には」沿岸国や船長の国籍国を含む関係国、RFMO 並びに FAO 及び他の関連する国際機関に対して結果を送付することを義務付ける。PSMA はさらに、自国船舶が「この協定に従ってとられた寄港国の措置の結果、IUU 漁業又はこれを補助する漁獲関連活動に従事したと決定されたもの」を対象として、旗国としてとった措置を報告する義務を締約国に課している（第20条5項）。これらの規定に対し、船舶の入港について定める第9条は、締約国が船舶の入港を拒否した場合、「旗国に対し、並びに適当な場合には、かつ、可能な限り」関係する沿岸国、RFMO 及び他の国際機関に対してその決定を通報する義務を定める（第9条3項）。このため、第11条3項、第18条1項(a)、第15条、第20条5項と比較すると、「可能な限り」という文言によって、第9条3項は旗国以外の主体とも情報共有を行う必要性をより強調する規定になっている⁶⁵。

⁶⁴ 第18条1項(a)と第11条3項は、外国船舶が IUU 漁業等に従事した疑いが濃かったり、その明白な根拠を寄港国である締約国が有していたりする場合の通報義務であるため、後述する情報共有の重要性という観点から、他の規定より速やかな通報が求められているように思われる。

⁶⁵ これは、IUU 漁業等に従事した蓋然性の高い船舶に関する情報共有がより重視されるためであるように思われる。というのも、第9条3項に基づき寄港国が入港拒否の決定を通報する際、通報される船舶の中には当然「IUU 漁業又はこれを補助する漁獲関連活動に従事したことの十分な証拠を締約国が有する」船舶が含まれうる（第9条4項）。そのような船舶については、旗国はもちろん、後述するようにそれ以外の主体と連携し、実効的な規制を確実に行うことがより強く求められよう。第18条1項(a)と第11条3項もまた、外国船舶が IUU 漁業等に従事した疑いが濃かったり、その明白な根拠を寄港国である締約国が有していたりする場合の通報義務であるがゆえに、後述する情報共有の重要性という観点から、他の規定より速やかな通報が求められていると考えられる。

他方で、これらの規定に共通して見られるのは「適当な場合には」という文言である。すなわち、いずれの条項も情報の送付先や通報先として必ず旗国を含めることを締約国の義務として定めつつ、RFMO に関しては他の関係国（沿岸国や船長の船籍国）や国際機関と同列の位置づけを与え、情報を提供するかどうかについて締約国に一定の裁量を残している。ただし、上記の規定における情報交換の義務は、第6条1項後段における関係国、国際機関及びRFMOとの情報交換義務と併せ読むべきであり、その意味において締約国の裁量は狭く解される必要があろう。

PSMA において旗国以外の国に対する情報の送付・通報も義務の中に組み込まれているのは、IUU 漁業等に従事した、あるいはその疑いが濃厚な船舶の情報をリアルタイムで広く共有することがIUU 漁業対策にとって非常に重要になるためである⁶⁶。ある寄港国からひとたび情報が共有されれば、他のPSMA 締約国は当該船舶に対し、第9条3項の入港拒否をはじめとする措置を寄港国としてとることが義務づけられ、結果的に寄港国間の調和的な規制が実現する。沿岸国や船長の船籍国といった他の関係国、RFMO、及びFAOなどの国際機関もまた、得られた情報に基づき、協定上望ましい行動をとることが可能になる。例えば、締約国が寄港国として検査する船舶を決定するにあたっては、他の関係する締約国、国またはRFMOから検査の要請があった特定の船舶を優先しなければならない（第12条3項(b)）。このとき、当該船舶がIUU 漁業等に従事したことの証拠によって当該要請が裏付けられる場合には特に当該船舶の検査が優先される。つまり、PSMA の枠組内において、ある寄港国から関係国やRFMO等に船舶のIUU 漁業活動に関する情報送付が行われることにより、その情報が根拠となって第12条3項(b)の要請が行われ、結果として他の寄港国が乗船検査の義務を履行する際により実効的

⁶⁶ Doulman and Swan, *supra* note 25, pp. 45, 49 and 55.

⁶⁷ 乗船検査だけでなく、港の使用禁止に係る寄港国措置でも同様のケースが考えられうる。第11条1項(c)は締約国が港の使用を拒否しなければならない状況の1つとして、「当該締約国が、船内の魚類が沿岸国の管轄の下にある区域に関して当該沿岸国により課される関係する要件に反して採捕されたものであることについての明白な証拠を入手した場合」を挙げるが、この「明白な証拠」には船舶の違法行為に関する沿岸国の報告書やRFMOからの情報などが含まれうるとされる。*Ibid.*, p. 48.

な IUU 漁業規制を行うことが可能になる。それゆえ、疑わしい船舶を検査対象とし、証拠に基づいて港から確実に閉め出すためには情報共有による相互的な協力が不可欠なのである⁶⁷。換言すれば、寄港国による情報送付及び通報は、IUU 漁業規制に係るあらゆる主体（沿岸国、船長の船籍国、RFMO、国際機関等）が規制の実効性確保のために「適切な行動」をとるトリガーの1つになるといえる。

特に、PSMA 締約国から RFMO への情報送付・通報がなされると、RFMO という PSMA とは別個の枠組内でその情報が単に共有されうだけでなく、情報送付・通報の対象となった船舶が当該 RFMO の IUU 漁船リストに掲載されることも考えられる。既に確認したように、RFMO の IUU 漁船リストは、その RFMO に加盟している PSMA 締約国にとって、どの船舶に対し入港拒否を義務として行わなければならないかを判断する基準となる。こうした IUU 漁船リストへの掲載による波及効果に鑑みると、RFMO に対する情報提供が意味するところは大きい。

UNCLOS 第61条5項や第119条2項も「適当な場合には」RFMO や国際機関を通じ、すべての関係国の参加を得て、関連する情報の定期的な提供及び交換をする UNCLOS 締約国の義務を定めており、実際 RFMO が地域的な情報交換の第一義的な仕組みとして位置づけられていた⁶⁸。PSMA の土台となった2001年の IPOA-IUU においても、「情報共有のハブ」として RFMO が機能することを期待し、RFMO を通じて IUU 漁業等に従事する船舶に関する情報交換の確立と協力について検討することが各国に奨励された（パラグラフ80.4）⁶⁹。これらの文書を踏まえて採択された PSMA は、UNCLOS 以降、国際社会で醸成されてきた情報交換の基盤としての RFMO の役

⁶⁸ Rayfuse, *supra* note 14, p. 849.

⁶⁹ Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Implementation of the International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* (2002) at <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/48a091ed-53f5-457c-b56d-3bd934b4c7a6/content> (as of February 17, 2025), p. 61. 寄港国措置についても、寄港国が検査の権利を行使する場合、一定の情報を収集し、旗国のほか適当な場合には関連する RFMO に送付すること（パラグラフ58）や、検査の過程で船舶が IUU 漁業等に関与したり支援したりした疑いが十分にあると判明した場合、直ちに報告すべき対象として、適当な場合には関連する沿岸国と RFMO が含まれること（パラグラフ59）が示されている。

割を寄港国措置の文脈でより具体化し、強固なものにしたといえる⁷⁰。

結びにかえて

UNCLOS は EEZ 及び公海における漁業資源管理について、締約国が協力義務を履行する場合の協議フォーラムの1つとして RFMO を位置づけながらも、第一に締約国が RFMO 内でどのような議論を行うのか、第二に RFMO のいかなる基準を締約国がどのように考慮するべきか、第三に RFMO を通じて行われる情報交換をいかなる形で活かすのか、といった点に関しては言及せず、将来の国家実行に委ねていた。その後、UNFSA において、RFMO は協定実施の中核を実質的に担う機関として権限を強化されたものの、寄港国措置の実施については RFMO がどのような役割を果たすのか明言されることはなかった。これらの経緯を踏まえ、本稿では PSMA が協定上で RFMO にどのような役割を発展的に与えているのかを検討した。

確かに PSMA には、UNFSA 第8条の規定するような、RFMO に協定実施の中核的役割を担わせ、強力な権限を付与する仕組みは備わっていない。また UNCLOS の協力義務がそうであったように、RFMO を通じた協力や合意形成は、PSMA においてもあくまでも協力義務の履行方法の1つとして位置づけられている。しかしながら、RFMO で行われるべき議論については、最低限度の検査水準に関する合意を締約国に求めるという形で、一步踏み込んだ内容が規定されることになり、寄港国措置に関する協議フォーラムとしての RFMO の役割が具体化されるに至った。次に、PSMA は IUU 漁船リストや最低限度の検査水準といった RFMO 内で策定される基準を、PSMA 締約国による管轄権行使に係る判断基準の1つとして採用している。これによって、PSMA 締約国が協定上の義務を履行する際に参照すべき基準を策定すると

⁷⁰ この点に関連して、Marel と Rosello は RFMO 自身も「IUU 漁業に関する報告、調査及び関与の義務」を負っているという立場のもと、当該義務を構成する最低限度の要件の1つとして、RFMO 間での IUU 漁船リスト及び IUU 漁業に関連する情報の交換を挙げる。Eva R. van der Marel and Mercedes Rosello, "IUU Fishing Vessel Listing Cooperation and Current RFMO Practice," in Bjørn Kunoy, Tomas Heidar and Constantinos Yiallourides (eds.), *International Fisheries Law: Persistent and Emerging Challenges* (Routledge, 2024), pp. 132-133.

いう役割が RFMO に新たに与えられているといえる。最後に、PSMA 上では情報交換の基盤としての RFMO の役割が強化された。「適当な場合には」という条件付きではあるものの、締約国が PSMA 上の義務に基づき、IUU 漁業等に従事した船舶に関する情報送付や通報を行う対象には RFMO が含まれる。ここで RFMO に共有された情報は、当該 RFMO による IUU 漁船リストの更新や他の寄港国に対する検査要請に活かされ、協定の実効的な実施に資することが期待される。

加えて、PSMA 上、こうした締約国の情報送付・通報義務を通じて RFMO に集積されるのは、どの船舶が IUU 漁業等に従事しているのかといった、各 RFMO での資源管理の実効性確保においても不可欠な情報である。RFMO の保存管理措置や IUU リストとの明確な結びつきに鑑み、PSMA は RFMO による地域的ガバナンスの実効性を強化する潜在性を秘めているといわれるが⁷¹、実際 PSMA と RFMO との間に設けられているのは決して一方的ではない、IUU 漁業規制の実効性確保に向けた相互補完的な仕組みであるといえよう。

近年、RFMO は専門的な漁獲割当を行う政策機関としての機能を拡大し、旗国としての責任に基づく管轄権行使を加盟国に義務づけることによって、IUU 漁業に対する規制実施機関としても機能するように変化を遂げてきたとされる⁷²。しかし PSMA の内在的要請に鑑みると、今日では RFMO が規制実施機関としての機能をより強化し、寄港国としての責任を加盟国に負わせていくことが、グローバルな条約上でも期待されるようになりつつあると考えられる。このことは、寄港国のような非旗国による IUU 漁業規制の重要性に係る認識が、国際社会において相対的に向上している証左ともいえるのではないだろうか⁷³。

⁷¹ Swan, *supra* note 37, p. 409.

⁷² 坂元茂樹「地域漁業管理機関の機能拡大が映す国際法の発展」柳井俊二 他（編）『国際法の実践－小松一郎大使追悼』（信山社、2015年）、480頁。

⁷³ 特に公海漁業規制については、寄港国のような非旗国による管轄権行使の取組みに着目し、旗国主義の今日的な妥当基盤を問い直していくことが重要になると考えられる。來田真依子「ノースター号事件 ITLOS 本案判決における旗国の排他的管轄権原則—IUU 漁業に対する非旗国の規律管轄権行使の動向を手がかりに—」『京女法学』第21号（2022年）、27-28頁。

いずれにせよ、PSMA に基づく寄港国措置の実施に関して、RFMO が一定の役割を果たすことが協定上で内在的に要請されている以上、PSMA 締約国は第4条2項及び3項に反しない限りにおいて、その要請に応えることが今後も求められていくと考えられる。特に、RFMO 加盟国でもある PSMA 締約国に関しては、RFMO が PSMA 上で求められている役割を果たせるように RFMO 内で行動しているかどうか、PSMA 第6条をはじめとする協力義務の実施という観点から重要になっていくであろう。

※本研究は JSPS 科研費 JP 23K12377 の助成を受けたものです。

