

漁業補助金協定と今後の課題

国際法学会エキスパート・コメント No. 2023-1

張 博一（小樽商科大学准教授）

脱稿日：2023年2月23日

I はじめに

2022年6月、世界貿易機関（WTO）第12回閣僚会議において、2001年ドーハ・ラウンド交渉開始から20年以上議論が続けられてきた漁業補助金協定が合意されました。

海は、人類の生存基盤であり、将来にわたって豊かな海洋資源を守ることは国際社会に課せられている責務であります。しかし、国連食糧農業機関（FAO）によると、世界の水産資源のうち35.4%は生物学的に持続可能でない過剰に漁獲利用された状態にあり¹、そして、乱獲や水産資源の枯渇を引き起こす主な要因の一つが各国政府による有害な漁業補助金であると認識されています。2015年「持続可能な開発目標（SDGs）」目標 14.6においても、「過剰漁獲能力や過剰漁業につながる漁業補助金を禁止し、違法・無報告・無規制（IUU）漁業につながる補助金を撤廃し、同様の新たな補助金の導入を抑制する」ことが掲げられています。

こうした状況のなかでの漁業補助金協定を追加するWTO協定改正議定書の採択は、有害な補助金の禁止という手段を用いて、海洋資源の保存・管理、より広くいえば環境保全という国際公益の追求に関する取り組みとして注目されています。本コメントでは、漁業補助金協定の合意内容とその意義、今後の課題について解説します。

II 漁業補助金

「補助金及び相殺措置に関する協定」（以下、補助金協定）において、補助金は、政府または公的機関からの資金的貢献であり、受け手に利益が生じるものと定義されています（1条）。補助金付与の方法には、直接的な資金贈与のほかに、税額の減免や物品・サービスの提供といったあらゆる財政的価値の積極的又は消極的移転が含まれます。補助金協定は、補助金を、禁止補助金、相殺措置の対象となる補助金に分類し、それぞれについて異なる規制を規定しています。

漁業補助金には、漁港設備の建設・整備、大型船舶の建造やエンジンの改良、燃料の税控除、器具の最新化などの漁獲能力拡大のための補助金のほか、漁業管理、科学研究、規則遵守など水産資源の持続可能性を保证するための援助も含まれます。日本も、漁業経営安定化対策、沖合・遠洋漁業の競争力強化、漁業・漁村を支える人材の育成・確保などのための予算編成を行い²、各種補助金制度を設けています。このように、漁業補助金には、食料の安

¹ FAO, The State of World Fisheries and Aquaculture (SOFIA) (2022), at <https://www.fao.org/3/c0461en/cc0461en.pdf>.

² 水産庁「令和5年度水産予算の概要」、<https://www.jfa.maff.go.jp/j/budget/attach/pdf/index-20.pdf> 参照。

定供給、水産業の発展、水産資源の適切な保存・管理といった公益性が認められ、国内産業政策の一環として位置付けることができます。

しかし、世界の年間漁業補助金約 350 億ドルのうち、220 億ドルが乱獲を促す有害補助金であると指摘されています。有害補助金の代表例が IUU 漁業につながる補助金ですが、ほかにも、例えば、漁獲高を基準とする補助金により、漁獲量を拡大するインセンティブが生まれ、過剰漁業につながる恐れがあります。また、燃料費補助または燃料免税措置は、不必要な遠洋・深海漁業をもたらす可能性があります。このように、漁業補助金が水産資源に与える影響は、漁業の種類・状況、支給対象、政策目的によって様々であり、その中から「有害」となる補助金を特定し禁止する国際的な合意形成やその履行を確保することが海洋資源の保存・管理にとって重要だといえます。

III 合意内容

漁業補助金協定は全 12 条文によって構成されており、加盟国 3 分の 2 の受諾により効力を発することとなっています。他方で、追加規定の策定については今後も交渉が継続するとされており、また、「発効後 4 年以内に包括的な協定、又は何らかの決定が一般理事会でできない限り、協定は自動的に廃止」(12 条)と規定されているなど、暫定的な性格を有していることに留意する必要があります。

1 禁止対象となる補助金

今回の合意の中心は、以下の 3 種類の補助金を禁止したことにあります。

(1) IUU 漁業に対する補助金 (3 条)

IUU 漁業とは、無許可操業、無報告又は虚偽報告された操業、無国籍の漁船、地域漁業管理機関非加盟国の漁船による違反操業など、各国の国内法や国際的な操業ルールに従わない漁業活動のことを指します³。3 条は、IUU 活動が行われている沿岸国、IUU 漁業に従事する船の旗国、地域漁業管理機関 (RFMOs) ⁴のいずれかによって、IUU 漁業に従事していると決定された漁船または操業者、及びこれを支援する漁業関連活動に対して、加盟国が補助金を交付することを禁止しています。ただし、補助金が禁止される期間は、違反の重大性や頻度に鑑みてそれぞれの加盟国が決定するとされています。

(2) 乱獲状態にある資源の漁業に対する補助金 (4 条)

適正水準を超えた過剰な漁獲は水産資源の再生能力を阻害し、漁業資源枯渇、水産業全体の衰退につながります。4 条は、沿岸国または RFMOs が科学的証拠に基づき、乱獲状態にある資源と認定した漁業活動に対して、加盟国が補助金を交付することを禁止しています。もっとも、乱獲されている資源を持続可能なレベルまでに回復させるための補助金や管理措置は禁止対象には含まれないとされています。

(3) 無管理漁業に対する補助金 (5 条)

沿岸国は自国の領海や排他的経済水域において漁業資源を適切に利用・管理する権限を

³ FAO, International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (IPOA-IUU)(2001), at <https://www.fao.org/3/y1224e/y1224e.pdf>, paras. 3.1-3.3.

⁴ 沿岸国や遠洋漁業国をはじめとする関係国・地域が参加し、科学委員会や遵守委員会等における検討状況を踏まえて、資源や漁業の実情等に応じて実効性のある保存管理措置に関する議論及び措置の策定を行う、各海域で設置される国際機関。

有しており、その権利行使を通して資源の持続可能な維持・保存が図られています。それに比べて、公海はいずれの国の管轄にも属さない区域であり、効果的な漁業管理、とりわけ違法な漁業活動の取締りが困難となります。このような背景から、5 条は、沿岸国および RMFOs の管轄外の漁業活動に対して、加盟国が補助金を交付することを禁止しています。また、加盟国は、自国の旗を掲揚しない船舶の場合、漁業資源の状況が不明な場合には、補助金給付に特に注意を払うよう求められています。

2 その他の規定

禁止補助金規定の他に、後発開発途上国（LDC）への特別配慮（6 条）、技術支援とキャパシティ・ビルディング（7 条）、通報と透明性（8 条）、制度アレンジメント（9 条）、紛争解決（10 条）に関する規定などが設けられています。

IV 今後の課題

1 個別争点の合意形成

2001 年の交渉開始当初から、規律のあり方をめぐり、漁業補助金を原則禁止とした上で若干の例外規定を設けるべき（トップダウン・アプローチ）とする加盟国と、禁止補助金は真に必要なものに限定しリストアップすべき（ボトムアップ・アプローチ）とする加盟国の間で大きな隔たりがありました。このような立場の相違は、加盟国の漁業管理制度に関して規定を設けるべきか、小規模漁業を大規模漁業と同一に規制すべきか、漁船の操業経費、漁獲物の価格支持などを禁止補助金の対象に含めるべきかなど、個別の争点における議論の紛糾に繋がり、今回の合意では、これらの個別論点を含まない内容となっています。また、補助金と、IUU 漁業・乱獲資源の漁業・無管理漁業、その他漁業資源への悪影響との間の相関関係が必ずしも科学的・経済学的に実証されているわけではないことも、具体的なルールづくりの妨げとなっています。今後、漁獲規模や漁獲方法、魚種等の諸要素をも踏まえて、精緻なデータに基づいて、個別争点について交渉を積み重ね、追加規定に向けた合意形成が望まれます。

2 途上国への「特別かつ異なる待遇（S&D）」

追加規定交渉の中でも重要となるのが、途上国への S&D 条項の策定です。上位 5 カ国（中国、EU、米国、韓国、日本）が世界の漁業補助金交付総額の半分以上を占めており、インドなど途上国からは、すべての加盟国に一律の規制が課せられることへの批判が上がっています。現行規定では、IUU 漁業に対する補助金と乱獲状態にある資源の漁業に対する補助金に関して、途上国は協定の発効から 2 年間、禁止規定及び紛争解決手続から免除されること（3 条・4 条）、加盟国は LDC が関わる事項には妥当な自制（due restraint）を行うこと（6 条）が定められているのに留まっています。今後、技術援助とキャパシティ・ビルディング（7 条）のための基金といった具体的な制度の設立、途上国や太平洋島嶼諸国の漁業産業への依存度や経済的脆弱性に特別な配慮を払った詳細な規定の挿入、さらに「共

⁵ U. Rashid Sumaila et al., Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies, *Marine Policy*, Vol. 109 (November 2019), at <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X19303677?via%3Dihub>.

通だが差異ある責任」原則に基づく国別・グループ別の補助金基準を導入されるかが焦点となります。

3 履行確保メカニズム

義務の履行を確保するための手続には、加盟国からの通報（8条）と委員会による審議（9条）、WTO 紛争解決制度（10条）の利用が予定されています。通報については、加盟国は、漁業補助金の対象となる漁業の種類や漁獲量、資源状態、保存管理措置などを、[補助金協定 25条](#)に規定する通報の一部として、通報することを義務付けられ、通報された情報は定期的に開催される委員会において審議されることとなっています。しかし、審議の結果として義務違反と認定された国に対して、どのようなペナルティーやフォローアップ措置があるのかについては明文規定が置かれていません。また、[WTO 紛争解決手続](#)の利用についても、IUU 漁業に対する補助金、乱獲状態にある資源の漁業に対する補助金、無管理漁業に対する補助金の概念自体に曖昧さが残っていること、また、他国の禁止補助金が直ちに自国の実質的損害をもたらすわけではないため、被害国による責任追及の仕組みが機能するかは疑わしいところもあります。今後の運用の中で、実効的な遵守手続が工夫されなければならないといえるでしょう。

V おわりに

2015年 SDGs における資源管理、環境保全という貿易以外の共通目標が起爆剤となり、停滞していた WTO の規範形成機能の回復につながったことは非常に興味深いことです。

また、WTO 協定における貿易と環境の関係の再構成の契機となった点が、漁業補助金協定の重要な意義といえます。これまで、貿易と環境、労働、人権といった非貿易的価値との関係が論じられる際に、[米国エビカメ事件](#)に代表されるように、WTO 協定違反の有無がまず争われて、その上で被申立国は GATT20 条の例外条項を援用して自らの行為を正当化する手法が定着してきました。貿易と他の価値の対立を想定し、そのいずれが優位するかを判断し処理する従来のアプローチに対して、漁業補助金協定の合意は、貿易というフォーラムで加盟国の経済政策を調整しながら、貿易政策と環境政策の両立を目指すという積極的な関わり方を提示しており、今後 WTO が環境問題を扱う際の雛形となることが期待されます。

今後、WTO 加盟国は、「[IV 今後の課題](#)」で指摘した諸問題について話し合いを進めながら、その国内法において、義務を履行するための手続整備に着手していくこととなります。補助金には、市場に委ねては実現できない経済・社会状態を実現する効果があり、国内産業構造と密接に関連していることから、ステイクホルダーの利害調整も容易ではありません。その意味で、漁業補助金をめぐる取り組みはやっとスタートラインに立ったにすぎないのかもしれない。[ユモنزの悲劇](#)を回避し、人類の未来を守るためには、国際社会全体で責任ある管理と支援体制を確立することが必要不可欠であり、その中で、WTO という貿易レジームがどのような役割を担えるのか、動向を注視していきたいところです。