

日ソ・日ロ漁業の枠組みの成立過程と現状

本 田 良 一

はじめに

北海道新聞社の本田と申します。私は一九八五年に入社し、入社から一年半後に根室支局に赴任した際、北方領土問題と漁業問題を担当しました。これらのテーマについては現在も道内外で取材を続けており、本紙に記事を連載したり、書籍化したりもしています。

本日は漁業問題を扱い、北海道周辺海域に関わる日ロ両国間の漁業の枠組みについて成立過程を振り返り、現状を確認し、その存在意義や今後の展望などについて考えてみたいと思います。

漁業という分野はそもそも、農業などに比べて現場が見えないものであり、さらに裏と表があるといえますが、目に見えていることと見えないこととの間に大きなギャップがあつて、そこを踏まえておかないと理解できないようなことがたくさんあります。漁業の実態について理解するには、まずこの二点を踏まえておく必要があります。

一九〇七（明治四〇）年の日露漁業協約以降、日本とロシア（ロシア帝国、ソ連、ロシア連邦）は、北海道周辺で海域を接していることから、漁業に

関する協定の締結を繰り返してきています。第二次世界大戦後は、北方四島がソ連・ロシアの実効支配下に置かれ、領土問題が発生・継続する状況下にありながら、漁業の分野では、両国政府間あるいは民間で協定を締結し、対象となる漁獲物ごとに、一シーズン当たりの漁獲量の上限（漁獲枠）、入漁料や協力金の額、漁船の隻数などについて交渉してきましたし、その運用は今日に至るも継続されています。

二〇二三年現在、効力を持つ日ロ漁業の枠組みは四つあり、それぞれ以下の協定に基づいて行われています。すなわち、「日ソ（日ロ）漁業協力協定」、「日ソ（日ロ）地先沖合漁業協定」、「日ソ（日ロ）民間貝殻島コンブ協定」、「安全操業枠組み協定」の四協定で、いずれも通称です（正式名は表1参照）。このうち貝殻島コンブ協定だけは民間協定で、その他は政府間協定です。

1. 現行の交渉枠組みの成立までの前史

四つの協定に基づく現行の日ロ漁業の枠組みは、いずれも第二次世界大戦後に成立したものです。これらについての説明に入る前に、明治期以降に本格化した北洋漁業の前史について見ておきたいと思います。

(1) 戦前・戦中期（一九〇七～四五年）の北洋漁業

「北洋漁業」という言葉については、公式かつ明確な定義があるわけではありません。戦前期の実績から言えば、「オホーツク海、ベーリング海、北太平洋の三つの海で行われる漁業」のことを指し、①カムチャツカ半島・沿海地方沿岸を租借して行う「露領漁業」、②公海でサケ・マスを沖取りする母船式漁業（戦前は工船漁業）、③北千島のパラムシル島（幌筵島）など四島を基地に定置

<表1> 各交渉枠組みの根拠協定の正式名

	協定名の通称	正式名
1	日ソ(日ロ)漁業協力協定	漁業の分野における協力に関する日本国政府とソヴィエト社会主義共和国連邦政府との間の協定
2	日ソ(日ロ)地先沖合漁業協定	日本国政府とソヴィエト社会主義共和国連邦政府との間の両国の地先沖合における漁業の分野の相互の関係に関する協定
3	日ソ(日ロ)民間貝殻島コンブ協定	日本漁民による昆布採取に関する北海道水産会とソヴィエト社会主義共和国連邦漁業省との間の協定
4	安全操業枠組み協定	日本国政府とロシア連邦政府との間の海洋生物資源についての操業の分野における協力の若干の事項に関する協定

<表2> 各協定の成立経緯と対象漁獲物

	現行協定名(通称)	現行協定の締結日	対象漁獲物	経緯	
				締結日	経緯
1	日ソ(日ロ)漁業協力協定	1985.05.12	サケ・マス	1956.05.15 1978.04.21 1985.05.12	日ソ漁業協定 旧・日ソ漁業協力協定 現行協定
2	日ソ(日ロ)地先沖合漁業協定	1984.12.07	スケソウダラ サンマ マダラなど	1977.05.27 1978.04.21 1984.12.07	日ソ漁業暫定協定 旧・日ソ漁業協定 現行協定
3	日ソ(日ロ)民間貝殻島コンブ協定	1981.08.25	コンブ	1963.06.10 1981.08.25	旧協定(高碕協定) 現行協定
4	安全操業枠組み協定	1998.02.21	スケソウダラ ホッケ タコ	1998.02.21	現行協定

※ 当日レジュメに基づき、2023年6月、編集部作成。

網・流し網で獲る「北千島漁業」、の三つを内実としていました。
戦前期の北洋漁業は、日露漁業協約(一九〇七年七月二八日調印)の発効により一九〇八(明治四一)年秋より本格的に始まりました。このタイミングになったのは、日露戦争(一九〇四〜五

年)の講和条約である、いわゆる「ポーツマス条約」(一九〇五年九月五日締結)に「露西亜国は日本海、オホーツク海及びベーリング海に瀕する露西亜領地の沿岸に於ける漁業権を、日本国民に許与せむが為、日本国と協定をなすべきことを約す」(第一一条)と明記され、日本が同戦争を経て獲得し

た権益の一つであったからです。これにより、カムチャツカから沿海地方に至る大陸側沿岸の漁区を、日本の漁業者がロシアの漁業者と同じ条件で入札できることになりました。

一九一七(大正六)年にロシア革命が起こり、日露関係も不安定になりましたが、こうしたなかにあっても北洋漁業は続けられており、一頃はロシア領海に行く漁船に軍艦が同行し、その警護のもとで漁が行われるという状況も見られました。北洋漁業は当時、それだけ重要視されていたことがうかがわれます。一九二二(大正一一)年八月二五日夜から翌二六日朝にかけては、北洋漁業に同行していた三〇〇ト級の高速巡洋艦「新高」が嵐で転覆し、乗組員三二七人が死亡する事故も起きています。

一九二二年、ロシア帝国がソ連に替わり、ロシア側の政体変革がありました。一九二五(大正一四)年一月二〇日に日ソ基本条約、一九二八(昭和三)年一月一三日に日ソ漁業条約が締結され、これらに基づき北洋漁業は継続されました。

その後、一九三〇年代に入り、北洋漁業で勢力を伸ばした日本企業が日魯漁業(現・マルハニチロ)です。一九三三(昭和八)年には露領漁業を独占し、一九三六(昭和一一)年には母船式漁業も独占してしまいました。

戦前期の北洋漁業のピークは一九三九(昭和一四)年で、生産額にして一億二〇〇万円、従事者五万人という隆盛をみました。また、北千島漁業(占守島・幌筈島などを拠点とする基地式漁業)

<表3> 日露・日ソ・日ロ関係・漁業関係 略年譜

年	日露・日ソ・日ロ関係	日露・日ソ・日ロ漁業関係
1855	2月7日 「日露和親条約」締結、択捉島と得撫島の間に国境線	
1875	5月7日 「樺太・千島交換条約」署名、千島列島全島が日本領に	
1904	2月6日 日露戦争開戦（～1905年9月）	
1905	9月5日 「ポーツマス条約」締結、日露戦争終結、南樺太が日本領に	9月5日 「ポーツマス条約」の締結により、日本が沿海州・カムチャツカ半島沿岸の漁業権を獲得
1907		7月 「日露漁業協約」締結、日本の露漁漁業スタート
1917	ロシア革命	
1922	12月30日 ソビエト連邦発足	
1925	1月20日 「日ソ基本条約」締結	
1928		1月13日 「日ソ漁業条約」締結
1945	8月9日 ソ連対日参戦、千島列島、南樺太、満州に侵攻 8月14日 日本が「ポツダム宣言」を受諾し、太平洋戦争の敗戦確定、GHQの占領下に 9月5日 ソ連、千島列島、南樺太を占領、以降、実効支配を継続	9月27日 GHQ「日本の漁業及び捕鯨業に認可された区域に関する覚書」発出（第1次許可）、いわゆる「マッカーサー・ライン」設定、以降、北洋漁業禁止
1946		6月22日 GHQ覚書の第2次許可
1949		9月19日 GHQ覚書の第3次許可
1951	9月8日 「サンフランシスコ講和条約」調印、日本の独立の回復、千島列島、南樺太などの領有放棄決定（ソ連は調印せず）	
1952	4月28日 「サンフランシスコ平和条約」発効	4月25日 GHQ覚書失効（「マッカーサー・ライン」廃止）、日本の北洋サケ・マス漁の再開 5月9日 「日米加漁業条約」締結、日本の北太平洋でのサケ・マス漁に関する「自発的抑止ライン」設定（西経175度）→1979年改定
1955	6月3日 日ソ第1次ロンドン交渉（～9月13日）	
1956	1月17日 日ソ第2次ロンドン交渉（～3月20日） 3月20日 日ソ第2次ロンドン交渉、無期限休会に 10月19日 「日ソ共同宣言」締結、平和条約締結後の2島返還明記	3月21日 ソ連、いわゆる「ブルガーニン・ライン」設定公表 5月14日 「日ソ漁業協定」締結 10月19日 「日ソ共同宣言」締結、「日ソ漁業協定」発効
1963		6月10日 旧「日ソ民間貝殻島コンプ協定」(高碕協定)締結
1977		3月1日 ソ連、200海里漁業専管水域設定 5月27日 「日ソ漁業暫定協定」締結
1978		4月21日 旧「日ソ漁業協力協定」締結
1981		8月25日 現行「日ソ(日ロ)民間貝殻島コンプ協定」締結
1982		4月30日 「海洋法に関する国際連合条約」採択
1984		12月7日 現行「日ソ(日ロ)地先沖合漁業協定」締結
1985		5月12日 現行「日ソ(日ロ)漁業協力協定」締結
1991	4月18日 北方領土問題の存在を認めた「日ソ共同声明」署名 12月25日 ソ連崩壊、ロシア連邦発足	
1992	4月22日 北方四島の「ビザなし交流」スタート	
1998		2月21日 「安全操業枠組み協定」締結
2022	2月24日 ロシアのウクライナ侵攻発生、欧米諸国による対ロ制裁に日本も同調 9月5日 ロシア、北方四島の「ビザなし訪問、自由訪問に関する合意の破棄を発表	6月7日 ロシア、日本の安全操業凍結の声明 → 9月凍結解除
2023		1月29日 ロシア、安全操業の政府間交渉の凍結を通告

※ 本研究会の当日配付資料などに基づき、2023年6月、編集部作成。

が北洋漁業全体の水揚げ量の六割を占めました。しかし、一九四五（昭和二〇）年八月に日本が第二次世界大戦で敗れると、日魯漁業は資産の七割を失うことになりました。

(2) GHQ占領期（一九四五年八月～五二年四月）の日本漁業

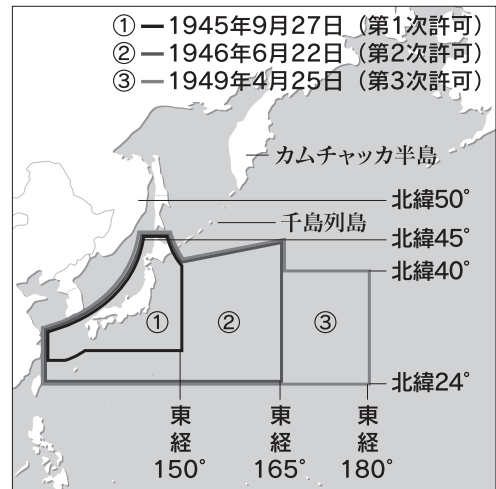
第二次世界大戦の敗戦国となった日本は、サンフランシスコ平和条約（一九五一年九月八日調印、一九五二年四月二八日発効）により国家としての主権と独立を回復するまでの期間、GHQの占領下に置かれました。

この占領期における日本の漁業は、GHQ発出の「日本の漁業及び捕鯨業に認可された区域に関する覚書」（一九四五年九月二七日）によって操業可能な領域を制限されるなかで行われました。

この領域を定めた境界線を通称「マッカーサー・ライン」といいます。GHQの認可制のもと、GHQの定める範囲内に限って、日本の漁業は操業を許されたということです。

マッカーサー・ラインは、一九四五（昭和二〇）年九月二七日の第一次許可の発効後、同覚書の改正に伴い、四六年六月二二日（第二次許可）、四九年九月一九日（第三次許可）と、範囲が徐々に拡大されています。範囲の拡大は主に太平洋を東か南に向かうもので、制限は日本の独立の回復（サンフランシスコ平和条約の発効）の直前（一九五二年四月二五日）まで続きました。この間、戦前

<図1> マッカーサー・ラインの変遷



期に北洋漁業が行われたオホーツク海、ベーリング海、北太平洋での日本漁船の操業は一切できませんでした。

(3) 独立回復直後の北洋サケ・マス漁の再開（一九五二～五六年）

日本が独立を回復し、マッカーサー・ラインという壁が消失した一九五二（昭和二七）年四月以降、北洋でのサケ・マス漁が復活することになりました。ソ連はサンフランシスコ平和条約には調印しておらず、この時期の北洋漁業に関する日ソ間の取り決めは空白でした。

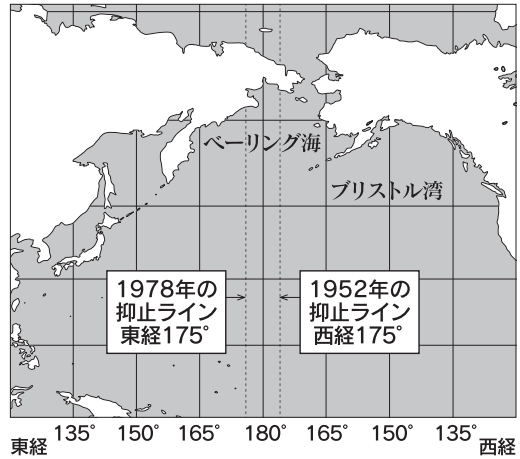
初年の一九五二年は母船三隻十独航船（母船に付属して漁業を行う船）五〇隻の体制で行われました。その後、以下のとおり、いわばソ連の顔色

を見ながら、一九五五（昭和三〇）年まで船団の規模が拡大されていきました¹⁾。

一方で、この時期、北洋サケ・マス漁業の日本の操業区域の設定には、アメリカの意向も関係しています。そもそもサンフランシスコ平和条約に「日本国は、公海における漁鯨の規制又は制限並びに漁業の保存及び発展を規定する二国間及び多数国間の協定を締結するために、希望する連合国とすみやかに交渉を開始するものとする」（第九条）という条文が記されたからです。アラスカの議員らは、戦前期に日本のサケ・マス漁船がベーリング海へ進出しようとしたことを踏まえ、平和条約が発効し、マッカーサー・ラインが消えて再び日本漁船がアラスカへ進出することを許すのであれば、平和条約の批准に反対するとの圧力を政府にかけていました。

結果として、日本の独立回復から一日後の一九五二年五月九日に日米加漁業条約が調印され、これにより、日本は西経一七五度以东の北太平洋のサケ・マス漁と、北米沿岸でのオヒョウ漁、ニシン漁を自発的に抑止することが取り決められました。この東の境界線を「自発的抑止ライン」といい、この線より東側でのサケ・マス漁を日本は禁じられたのです。「自発的」とあえて付されているのは、抑止ラインの設定自体が「公海自由の原則」に反する行為であるところ、アメリカ側の意思ではなく日本側の意思として自発的に操業しないという体裁を整えるためです。

＜図2＞ 日米加漁業条約によって設定された日本漁船の「自発的抑止ライン」



なお、一九七八（昭和五三）年四月二五日に同条約の改定議定書が調印され、抑止ラインは一〇度西（東経一七五度）に移動されて、日本の操業区域はさらに狭められました。

(4) 戦後北洋漁業のルールづくりの始まり
(一九五六年)

続く一九五六（昭和三一）年も母船一九隻十独航船五〇〇隻の体制による操業を計画していましたが、同年三月二一日、突如としてソ連側がカムチャツカ半島周辺の東南の海上に「ブルガーニン・ライン」という漁業規制区域を設定し、この海域の漁獲量の上限を五万トとする、と通告してきた。当時、日本のサケ・マス漁は、規制された

水域で、総漁獲量の七割をとっていました。これにより、同区域内での漁業の実施にはソ連の許可が必要になり、許可なしに入った船は拿捕するとされたのです。ブルガーニン・ラインの設定する漁業規制区域は広く公海（領海外の海）にも及んでおり、「公海自由の原則」という国際ルールに違反するのですが、当時、ソ連は戦勝国という立場から、敗戦国である日本に対して強硬な対応をしてきたと、日本側からは見なされました。

このブルガーニン・ラインの設定が表明されたのは一九五六年三月二一日で、その前日（三月二〇日）は日ソ平和条約締結を巡る「第二次ロンドン交渉」が決裂し、無期限休会とされた日です。ロンドン交渉は北方四島をめぐる領土問題を日ソ間で初めて公式に協議したものであり、一九五五年六月から九月までの第一次交渉、一九五六年一月から三月までの第二次交渉から成ります。第二次交渉が無期限休会とされ、ロンドン交渉が終結した翌日に、ブルガーニン・ラインの設定が表明されたということです。

こうしたソ連側の対応は当時、日本側からは圧力や嫌がらせではないかと受け取られました。ソ連側の内情として、ベニサケの遡上量が激減するという問題を抱えていたことも事実です。実際、一九五二年では二三五万匹だったのが、五三年には一二〇万匹と半減し、五四年には五〇万匹とさらに半減していました。その原因の一つが、この時期に北洋サケ・マス漁の船団規模を年々増やしていた日本漁船が遡上前のベニサケを沖取りして

＜図3＞ ブルガーニン・ライン



いたことにあるのは確かです。ロンドン交渉が無期限休会になった翌日にブルガーニン・ラインを公表したというのは、それまでその公表を控えていたと見ることもできます。

こうした北洋サケ・マス漁の現状を踏まえ、一九五六年五月、日ソ漁業交渉がモスクワで行われることになり、日本からは当時農林大臣であった河野一郎氏を代表とする代表団が派遣されました。この交渉の結果として日ソ漁業協定（一九五六年五月一四日締結）が締結され、これが現行の四つの枠組みの一つである日ソ漁業協力協定へとつながっていきます。

以上で見えてきたとおり、戦後、ソ連領海外での日本漁船による漁業が復活するのは、日本が独立を回復した一九五〇年代以降、日ソ（日ロ）間で

の協定の締結によって漁業の枠組みが形成されていったことによります。

次節以降、それぞれの日ソ・日ロ漁業の枠組みの成立過程と時代背景、交渉の現状やロシアのウクライナ侵攻（二〇二二年二月以降）の影響などを順にみていきたいと思います。

2. 日ソ（日ロ）漁業協力協定

現行の日ソ（日ロ）漁業協力協定は、ロシアと日本の二〇〇海里排他的経済水域で日本漁船がロシア系サケ・マスを漁獲する枠組みです。ソ連時代の一九八五（昭和六〇）年五月一二日に締結され、当初はサケ・マスのほか、カニとニシンも対象でしたが、現在はサケ・マスだけが対象になっています。

(1) 「日ソ漁業協定」の締結と運用（一九五六～七七年）

ア 協定の締結

現行協定の締結に至るまでには、前身となる二つの協定がありました。始まりは、前節でも触れたとおり、一九五六（昭和三一）年五月一四日締結の日ソ漁業協定に遡ります。日ソ漁業協定は同年一〇月一九日締結の日ソ共同宣言を受けて発効し、これ以降、協定に基づき設置された「北西太平洋日ソ漁業委員会」がソ連周辺海域における日本漁船のサケ・マスの総漁獲枠などを毎年決めて

いく体制がつくられました。

イ 漁獲枠オーバーの始まり

一九五六年の最初の交渉で、ブルガーニン・ライン内で上限五万トとされていた日本漁船の年間総漁獲枠は、六万五〇〇トで妥結しました。日本政府が法定した配分は、母船式が五万五〇〇ト、基地式が一万トです。この当時の北洋サケ・マス漁業は、大手水産会社による母船式と、根室・釧路を拠点とする基地式独航船の二方式がありました。

後者は全国鮭鱒流通網漁業組合連合会（全鮭連）という団体が統轄し、この当時の会長は、根室漁協組合長の川端元治氏でした。母船式の付属独航船の隻数と、基地式独航船のそれはほぼ同じ。明らかに母船式偏重です。川端氏がこの結果に不満の声を上げたところ、岡田正男水産庁長官が「ええじゃないか、海の上のことはわからん。川畑さん、もう往生せい」といい、川端は「よし、分かった」と答えました。岡田の発言は「枠より多く獲ってもわからない」という意味でした。この二人のやりとりは、当時、その場に同席していた全経連専務の金澤幸雄氏が証言しています。

一方の母船式の大手水産会社にも漁獲枠に不満があり、これにはモスクワから帰国した河野農水大臣が大手水産会社のトップらを前にして「あれは目安だ」と発言します。こちらの発言も「枠より多く獲ってもかまわない」という趣旨でした。

これ以降、北洋サケ・マス漁で、後述する「漁

獲枠オーバー」が常態化する構造がつくられます。

ウ 当時のサケ・マス漁の経済効果

日本が戦後も北洋サケ・マス漁業の存続に強くこだわったのは、一つにはやはり経済効果の高さがあります。

例えば、母船式の場合、母船一隻十独航船三〇〇隻の船団を想定すると、母船には事業員（工場のライン）三〇〇人のほか、航海士、社員、機械技師、立会人など計一〇〇〇人が乗船し、加えて、独航船（一隻あたり一六～一八人乗船）には三〇〇～四〇隻で計六〇〇人ほどが乗船することになるので、一船団あたりの乗船者総数は一〇〇〇人規模になります。これは中規模炭鉱と同程度の規模であり、漁獲高は最盛期には一船団で二〇億円に上ったとされています。

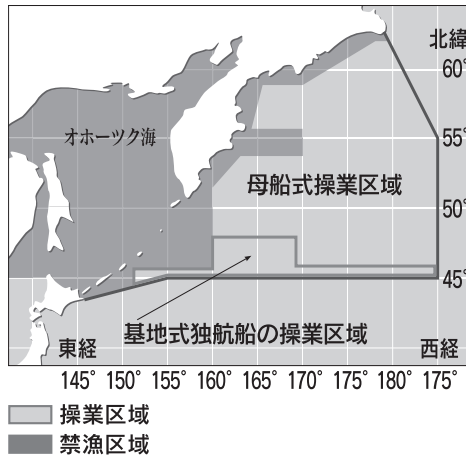
サケ・マス関連の輸出は、一九五九年で言えば、六〇〇〇万ドルを稼ぎました。これは水産関連輸出の八分の一を占め、主にヨーロッパ諸国へのベニサケ缶の輸出によるものです。外貨が不足していた当時、サケ・マスを大量に獲ることが国益に適うと考えられた背景です。

エ 操業区域の制約

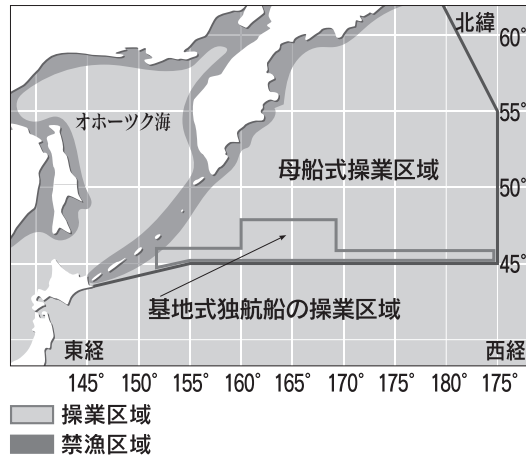
日ソ漁業協定に基づく日ソ間の漁業交渉は一年ほど続きますが、交渉がくり返されるなかで、日本漁船が操業可能な区域は縮小されていきました。

一九五七（昭和三二）年に定められた当初の規

<図4-B> 日ソ漁業協定による規制ライン (1962年)



<図4-A> 日ソ漁業協定による規制ライン (1957年)



制ラインでは、禁漁区域はソ連領海の沿岸部に限られ、オホーツク海や太平洋北部の公海はほとんど

公海で規制水域が拡大されるなか、基地式独航船の業界団体・全鮭連は日ソ合弁事業に新たな活路を見いだします。日本側がサケ・マスのふ化場を建設する見返りに、増えた資源の一部をとらせ

(3) 現行協定下の主な動向

これがさらに「海洋法に関する国際連合条約」(一九八二年四月三〇日採択)の成立と、その後のソ連の排他的経済水域設定などの動きを受けて、一九八五(昭和六〇)年五月一二日、現行協定である日ソ漁業協力協定の締結に至っています。

(4) 漁獲割当量・隻数の推移

日ソ漁業協定、旧協力協定、現行協定のもとで妥結されてきた日本へのサケ・マス漁獲割当量の推移(一九六二〜一九九一年)を振り返ると、日ソ漁業協定の期間では一二万ト六・二万トだったの

どのエリアで操業が可能でした。これが一九六二(昭和三七)年になると、オホーツク海は全面的に禁漁区域に変わるなど、操業区域の範囲が大幅に狭められました。あわせて、この時期の操業区域の設定には、先ほども説明したとおり、日米加漁業条約に基づく「自発的抑止ライン」により、東に境界線が定められていたことも影響しています。

(2) 現行協定の締結までの経緯(一九七八〜八五年)

一九七七(昭和五二)年、ソ連による二〇〇海里漁業専管水域の設定(一九七七年三月一日)に伴い、一九五六年締結の日ソ漁業協定は破棄され、一九七八(昭和五三)年四月二日に旧・日ソ漁業協力協定が締結されました。

てもらおう、という枠組みです。戦前、戦後を通じて、サケ・マス資源を巡って争っていた日本とソ連は、初めて「共存の枠組み」をつくり、その長かった争いの歴史に終止符を打ちます。そして一九八八年(昭和六三)七月から、一九七七年以降、禁漁区となっていたソ連の二〇〇海里水域内で日本漁船が操業を開始しますが、同年は母船式の操業の最後の年になりました(ただし、一九八九年に限っては、チャーター方式で母船式を実施)。その後、流網漁が生態系への悪影響などを理由に国連などで問題視されるようになり、一九九二(平成四)年二月二日以降、公海での流網漁(沖取り)が禁止されました。

二〇一六年一月一日以降は、ロシア二〇〇海里水域内でも流網漁が禁止になり、以降、日本漁船によるサケ・マス漁は、日本二〇〇海里水域内の小型船(一〇ト未満)の操業のみになりました。加えて、二〇一七年六月からは、ロシア二〇〇海里水域内でのサケ・マス引き網漁の試験操業が始まっています。しかし、後述のとおり、ロシアのウクライナ侵攻が発生した二〇二二年以降は中断しています。

が、旧協力協定の期間では四万ト台、現行協定の期間では四万ト弱〇・九万トと、協定が更新されるたびに大幅に縮小されてきたことが見て取れます。

これに伴い、実際の漁獲量はどうかあれ、漁獲枠が減らされれば、船団の規模も縮小せざるを得ず、協定の更新の度に大幅に縮小されてきました。母船式は、日ソ漁業協定の期間では一〇一六船団あったのが、旧協力協定の期間では四船団まで減らされ、先述のとおり、現行協定下の一九八八年を最後に母船式が操業できなくなりました。

その一方で、一九七八年以降は、二〇億〇四〇億円程度の「協力費」を日本がソ連・ロシアに支払うことになっています。

(5) 漁獲枠オーバーをめぐる

私はかつて、ある流通・加工業界の関係者から資料の提供を受け、一九七六〇〜七七（昭和五一〜六二）年における北洋サケ・マス漁の漁獲量（母船式＋基地式）の実績を知る機会に恵まれたことがあります。この資料に記されたデータを整理したところ、漁獲枠の超過率は最小一・三六倍から最大二・五七倍という結果を得られました（表4）。

この北洋サケ・マス漁での漁獲枠オーバー問題は、長く「公然の秘密」とされてきましたが、ついに公になる事件が一九九二（平成四）年に起きました。いわゆる「小型船違反事件」です。一九九二年は、先述のとおり、公海での流網漁が禁止

<表4> 流通業界の資料に基づく北洋サケ・マスの実際の漁獲量と割当量の推移

年度	母船式＋基地式 (t)	割当量 (t)	総漁獲量／割当量
1976	165,208	80,000	2.07倍
1977	155,177	62,000	2.50倍
1978	57,710	42,500	1.36倍
1979	80,871	42,500	1.90倍
1980	85,240	42,500	2.01倍
1981	93,068	42,500	2.19倍
1982	86,193	42,500	2.03倍
1983	97,343	42,500	2.29倍
1984	83,542	40,000	2.09倍
1985	83,064	37,600	2.21倍
1986	62,906	24,500	2.57倍
1987	44,596	24,500	1.82倍

になり、日本の二〇〇海里内ではしか操業できなくなった年です。そうした状況下でありながら、小型船（一九ト型）八八隻の操業は継続されていたのですが、これが公海へ越境操業していたことがアメリカの沿岸警備隊に発見され、うち二二隻が摘発されました。これにより、八八隻の総漁獲量は割当量の三・三倍に上り、サケに限ると約三〇倍という実態が発覚しました。その後の裁判により、超過分は二五二トと確定され、追加再生産協力費の名目で日本がロシアに四〇〇〇万円を支払うことで、この事件は決着しました。

また、二〇〇〇（平成一二）年六月には、いわゆる「アレクサンドル・ハム事件」が起きています。先に触れたとおり、公海での流し網は禁止されていたのですが、ロシア二〇〇海里内での流し網漁は続いていました。ロシア漁業委員会から派遣された陸上オプザーバーの任にあったアレクサンドル・ハムという人物が突如として、釧路・根室の港で、部下を使って漁船ごとに水揚げ量を検量させ、漁獲枠をオーバーしていると判定された船に対し罰金を請求しました。請求された船は、翌年の入漁の免許を得られなくなるのではないかとの恐れもあって、超過量に応じて数千万円を現金で支払いました。

私はこの支払いに立ち会った元漁協幹部から話を聞いたことがあります。その時の支払い金額は五六〇〇万円。現金が入ったダンボール箱はずっしりと重かったそうです。

このような事件が起きたことを日本の水産庁が知るのは、この年の終漁後のことでした。ロシアの陸上オプザーバーは、ただの見学者であって、日本国内で罰金を請求する権限などは持たされていないのですが、ハムは罰金を請求し、受け取っていたのです。これは日本の主権を侵害する行為でした。それにこれを放置しておく、同じロシア水域で操業しているサンマ漁船などへ波及する恐れがある、と水産庁は懸念しました。

翌二〇〇一（平成一三）年、水産庁は厳格な検量を実施し、ロシアから罰金を請求させないようにしようとしたのですが、同庁の北洋班は三人しかいなかったもので、上手くいかず、翌二〇〇二（平成一四）一四一六（一六）年、自らの漁業取締船を根室市・花咲港などに張り付けて、ようやく厳格な検量を実施しました。しかし、道知事許可の小型船は水産庁の権限が及ばず、小型船は水産庁職員が立ち会うまで水揚げ作業を待つよう指示して

も、無視して検量を逃れるなどしました。その結果、中型船だけが厳しく漁獲枠を管理されることになり、中型船の間で不満が高まりました。また、この時期、ロシア側が漁獲枠オーバーなどを見逃す代わりに日本漁船に公然と裏金（賄賂）を要求しているという実態も発覚しました。こうした状況を受け、水産庁は二〇〇五（平成一七）年以降、漁獲量の換算率に関する規制を緩和するなどして、中型船の不満を抑えました。

沖取り（流網漁）は、先ほども説明したとおり、二〇一六（平成二八）年一月以降はロシア二〇〇海里水域内で禁じられました。その禁止に伴う道東経済への影響額を根室市・根室信金（現・大地みらい信金）と、道庁がそれぞれ推計したところ、前者は二五億円、後者は一八五億円でした。六六億円という差が生じたのは、根室市が実際の水揚げ量を根拠にしたのに対し、道庁は漁獲割当量を根拠にしたからです。逆に言えば、六六億円という差額は漁獲オーバーの経済効果と捉えることもできます。

(6) ウクライナ侵攻の影響

二〇二三年現在の北洋サケ・マス漁業は、日本二〇〇海里水域内での小型船（一〇ト未満）の操業と、二〇一七（平成二九）年六月二十四日に始まったロシア二〇〇海里水域内でのサケ・マス引き網漁の試験操業です。

これらは、二〇二二年二月二十四日に勃発した口

シアのウクライナ侵攻により、以下のような影響を受けています。

日本二〇〇海里水域内での小型船操業は、二〇二二年は四月二三日に交渉が妥結し、例年より一カ月ほど遅れましたが、五月三日に出漁しました（例年は四月一〇日）。二〇二三年も三月二十五日に交渉妥結し、四月一〇日に出漁しています。操業条件は、二〇二二年、二〇二三年ともに、漁獲上限二〇五ト、漁業協力費（機材供与）は漁獲実績に応じて二億円〜三億一三〇〇万円の範囲で支払うこととされています。ウクライナ侵攻の影響はほとんどありません。

ロシア二〇〇海里水域内での引き網漁の試験操業は、二〇二二年六月二十四日に水産庁が「緊急性や必要性があるか検討した結果として見送り」と発表し、中断されました。二〇二三年も見送りととなり、中断が続いています。ウクライナ侵攻発生前の二〇二一年は、入漁料二四三三万円で、漁獲実績は八八トに上り、過去最高となっていました。

3. 日ソ（日ロ）地先沖合漁業協定

日ソ（日ロ）地先沖合漁業協定は、日ロ双方の漁船がそれぞれ相手国の二〇〇海里水域に入り会って操業する枠組みを定めています。毎年、翌年の相互の漁獲割当量等の操業条件について協議しています。ソ連時代の一九八四（昭和五九）年一月七日に調印され、その運用は今日も継続されています。対象魚種はサンマ、マダラ、スルメイ

カなどです。

(1) 協定締結までの経緯

本協定の締結が必要とされたことの発端は、ソ連最高会議幹部会が一九七六（昭和五一）年一月一日、二〇〇海里漁業専管水域を設定する、とした幹部会令を突然公告し、一九七七年（昭和五二）二月二十四日には、ソ連閣僚会議が同年三月一日付で設定するとして、北方四島水域を含む二〇〇海里の線引きを決定したことです。これにより、退去期限の三月三十一日までに同水域から日本漁船約一〇〇〇隻が退去させられました。

こうした事態の発生を受け、同年三月十五日、鈴木善幸農林大臣がモスクワに赴き、七日間もの長期にわたる交渉を行い、結果として同年五月二十七日に日ソ漁業暫定協定および付属書の調印が実現しました。その後、日ソ漁業協定（一九七八年四月二一日締結）を経て、一九八四（昭和五九）年一月七日に調印された現行の日ソ地先沖合漁業協定につながっていきます。

日ソ漁業暫定協定交渉が難航したのは、北方四島の管轄権の問題が絡み、漁業交渉ではなく、形を変えた領土交渉になったからです。

この難題を最終的にどう決着させたかという点、暫定協定の第一条に「この協定の目的はソ連最高会議幹部会令第六条及びソ連政府の諸決定によって定められた北太平洋のソ連沿岸に属する水域での日本国民及び漁船による操業秩序と条件を定め

ることである」と規定した上で、第八条に「この協定のいかなる規定も、第三次国連海洋法会議において検討されている海洋法の諸問題についても、相互の関係における諸問題についても、いずれの締約国政府の立場又は見解を害するものとみなしてはならない」と明記し、あくまでも暫定協定の定める規定は漁業分野に限定されるものであり、日ソ間の領土問題とは区別するという考え方を明示したということです。これを免責（デイスクレター）条項といえます。

このような条項は後続の漁業関係の協定にもくり返し明記されています。旧・日ソ漁業協力協定では「この協定のいかなる規定も、第三次国連海洋法会議において検討されている海洋法の諸問題についてはいづれの政府の立場又は見解をも害するものとみなしてはならない」（第六条）と、現行の日ソ（日ロ）地先沖合漁業協定では「この協定のいかなる規定も、海洋法の諸問題についても、相互の関係における諸問題についても、いづれの締約国政府の立場又は見解を害するものとみなしてはならない」（第七条）と、それぞれ記されています。

(2) 漁獲枠オーバーと賄賂問題

本協定に基づくロシア水域での日本漁船の漁獲量についても、前出の北洋サケ・マス漁の場合と同じく、サンマ漁、スケソウダラ漁、マダラ漁で漁獲枠オーバーの問題がありました。

例えば、サンマ漁は例年、七月初めに流網漁船、八月初めに小型船（棒受け網）、八月中旬に大型船と順次解禁になり、ロシア二〇〇海里水域、色丹島周辺から南下していく魚群を追いかけるように、九月中旬は北海道沖で、一〇月上・中旬は三陸沖で、一月上旬は銚子沖で、漁が続けられていきます。

二〇一〇（平成二二）年九月三日付けで全国さんま棒受け網漁業協同組合（全さんま）が発表したところによると、この時点のサンマの漁獲量は五万五三七八トでした。しかし、本協定に基づく同年のサンマの漁獲枠は三万五五〇〇トであり、約二万トもオーバーしています。先述のとおり、サンマの漁場はロシア水域から日本水域へ移動するため、日本水域で獲れたものとしておけば問題はないように思われますが、実は二〇一〇年は魚群の南下が例年に比べて遅く、ロシア水域でしか漁場が形成されていなかったため、実際にはロシア水域で五万五三七八トを漁獲していたことが判明しています。

これ以降、サンマの漁獲枠は、二〇一〇年の三万五五〇〇トから年々拡大され、二〇二〇〜二一年では七万トを超えていました。その後はサンマが急速に獲れなくなっているため、二〇二三年では三万一千三四トに縮小されています。

サンマ漁船はロシア水域で操業し、日本の港へ帰港する際、チェックポイントを通過することが義務付けられています。では、なぜ漁獲枠オーバーが許容されてきたのか。それはサンマ漁船がロシア

ア国境警備局に「保険料」を支払っていたということがありました。要は賄賂です。

「保険料」の支払いは、北洋サケ・マス漁で水産庁が漁獲管理を厳格化した三年後の二〇〇五（平成一七）年から始まりました。サケ・マス漁で「罰金」や賄賂を受け取れなくなった国境警備局が、今度はサンマ漁船へ要求を始めたのです。

アレクサンドル・ハム事件で、水産庁が「サンマ漁船へも波及する恐れがある」としていた懸念は現実になっていました。実態は明らかではありませんが、保険料の額は、二〇〇五〜〇六年では大型船一隻あたり五〇万円、二〇〇七年は一〇〇万円、二〇〇八年は二〇〇万円といわれ、二〇一五（平成二七）年以降は支払わなくなっています。

二〇一五年以降に「保険料」を支払わなくなったのは、二〇一四年一月にロシア・サハリン国境警備局にセルゲイ・クドリャシヨフ局長が就任して以降、二〇一五年一月に同局の取締り担当課長を逮捕するなど、規律が強化されたからです。同年七月二一日のサハリン・コルサコフで行われた日ロ合同訓練の際には、第一管区海上保安本部の坂野公治本部長と面会し、日本漁船の操業に関して、規則を遵守すること、警備隊に賄賂を渡さないこと、の二点を求めてきました。それでこれ以降、「保険料」、つまり賄賂は支払われなくなりました。もともとは、警備隊側が要求していたもので、その恩恵を受けていたとはいえず、日本の漁業者が責められるものではありません。

(3) 日本からの「協力費」の支払い

一九九四（平成六）年以降、本協定のもと、資源保護の名目で、日本はロシアに「協力費」を支払ってきましたが、これが二〇二〇年以降はゼロが続いています。

なぜ日本が協力費を支払うことになったかといえば、前提に等量主義という考え方があるからです。本協定は、日ロ双方の二〇〇海里水域における相互の漁船の漁獲割当量等の操業条件について協議するものであり、等量主義とは双方の割当量を等しくする考え方で、一九八五年以降に採用されました。しかし、日本がロシア水域内で獲る量に比べ、ロシアが日本水域内で獲る量ははるかに少なかったため、その差を埋めるために日本が協力費を支払うようになったのです。一九九四年の約四億五〇〇〇万円からスタートし、二〇一八年には最高額となる七億四九八〇万円、二〇一九年も七億八七一万円を支払っていましたが、二〇二〇年以降は支払っていません。

日本が協力費を支払わなくなった背景は、二〇一六年までは日本が総漁獲量で上回っていたのが、二〇一七年以降は逆転してロシアが上回るようになったからです。逆転の理由としては、北太平洋でスケトウダラやカレイなどを漁獲していた北転船^③が、漁獲枠の管理の厳格化などを理由に撤退したこと、サンマの漁獲量の減少などが挙げられます。

(4) ウクライナ侵攻後の状況

本協定については、ウクライナ侵攻の影響は今のところありません。直近では二〇二二年一月二十七日に交渉が妥結し、二〇二三年の操業条件や漁獲割当量が以下のとおり決められています。

- ・ 日本漁船のロシア水域での漁獲（相互入漁）：
サンマ三万一千八百四十ト（前年比四三・六％減）、マダラ三二〇〇ト（同一〇〇％増）、スルメイカ五六一九ト（前年と同じ）など。総隻数五八五隻。
- ・ 日本漁船のロシア水域での漁獲（有償入漁）：
マダラ等約六九五ト、総隻数二二隻、見返り金約二六九四万円。
- ・ ロシア漁船が日本水域で漁獲（相互入漁）：
サバ四万ト（前年比二一％減）、マイワシ八〇〇ト（同六〇％減）、イトヒキダラ二〇〇ト（同八〇％減）など。総隻数八九隻。

なお、二〇二二年の日本のサンマ漁獲量は一万七九一〇ト（前年比二・一％減）で、漁獲枠に全く達しない量でした。それでも三万ト以上の枠が設定されるのは、相互入漁分で前出の等量主義の考え方が依然有効だからであり、二〇二三年は双方とも計五万トの漁獲枠となっています。

4. 日ソ（日ロ）民間貝殻島コンブ協定

日ソ（日ロ）民間貝殻島コンブ協定は、日本の

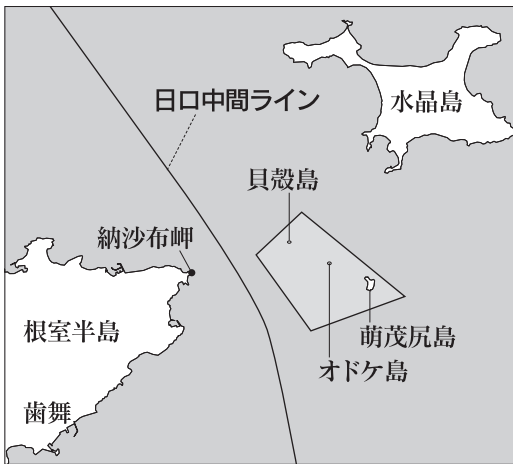
コンブ漁業者が歯舞群島の貝殻島周辺海域で安全にコンブ漁を行う枠組みです。現行の四つの枠組みの中で、唯一の民間協定です。

現行協定は一九八一（昭和五六）年八月二五日に締結されたものですが、これに先立ち一九六三（昭和三八）年六月一〇日に旧協定の締結がありました。

(1) 現行協定の締結までの経緯

貝殻島は北方四島のうち、歯舞群島を構成する島々の一つで、北海道本土の根室市・納沙布岬から三・七キロと最も近い位置にあります。同島周辺はコンブの豊かな漁場として知られ、戦前から根室の零細コンブ漁業者などによる漁が盛んに行わ

<図5> 日ロ民間貝殻島コンブ協定による日本漁船の操業区域



れていました。

戦後、日ソ共同宣言（一九五六年一〇月一九日調印）により、平和条約の締結は先送りしつつも、日ソ間の国交は回復しましたが、その後も貝殻島コンブ漁の安全操業は確保できず、日本漁船が拿捕される事件が相次いでいました。一九六一（昭和三六）年八月二三日には、コンブ漁船・カニかご漁船計一三隻（三二人）が拿捕される事件が発生し、二人の高校生も含まれていたことから、日本国内に大きな衝撃を与えました。

こうしたなか、一九六三（昭和三八）年四月に至って、それまで「平和条約の締結が先」という立場を一貫して示してきたソ連が「民間協定を結ぶ用意がある」と回答してきました。これを受け、大日本水産会の高崎達之助会長が、盟友である河野一郎氏（元農林大臣、一九六三年当時は建設大臣）の政治力などを背景に、ソ連国家漁業委員会と交渉を進め、同年六月一〇日に締結したのが旧「日ソ民間貝殻島コンブ協定」です。旧協定には「高崎協定」という別称もあります。

旧協定のもとの貝殻島コンブ漁は、締結から一四年後に中断されます。一九七七（昭和五二）年三月一日、ソ連が自らの二〇〇海里漁業専管水域を設定し、これに関係して、貝殻島コンブ漁についても「ソ連漁業省の許可証がないと操業を認めない」と通告してきたためです。

その二年後、一九七九（昭和五四）年四月になって、新たな協定の締結に向けた交渉が北海道水産会とソ連漁業省との間で始まり、一九八一（昭和

五六）年八月二五日に至って締結されたのが現行協定です。同年九月一日より現行協定に基づく貝殻島コンブ漁が再開され、今日に至っています。

なお、私自身は現行協定を、その締結に尽力した、当時、全鮭連専務で北海道水産会理事だった金澤幸雄氏の名にちなみ、「金澤協定」と呼んでいます。

(2) 北方四島の管轄権問題をどう乗り越えたか

貝殻島コンブ漁の協定締結にあたって、前出の地先沖合漁業協定と同じく、両国間で北方四島の管轄権をどう整理するかが問題になりました。

旧協定では、「昆布採取は、ソビエト連邦魚族保護機関によって監督される」（第三条）、「昆布採取に従事する日本漁民は、この区域において適用せられるソビエト社会主義共和国連邦の法律、決定、昆布採取を規制する規則を含む規則、並びにこの協定の規定を順守しなくてはならない」（第六条）と明記されています。これらの条文を素直に読めば、ソ連が北方四島の管轄権を有することを日本が認めることになりました。

それでも協定を締結し得たのは、先ほども触れたとおり、高木達之助氏と河野一郎氏の政治力によるところが大きく、ソ連の主権を認めるような協定締結に否定的な日本の外務省は脇に置かれる格好になったからです。日本の外務省は、①協定は民間の取り決めであって、日ソ政府間に法的な権利義務関係を設定する国際約束ではないこと、

②仮に違反した場合、ソ連の法律に従って採取権を取り消すことまで認めていないこと、の二点をもって、「領土問題に対するわが国の立場を損なうものではないと、両国政府間で確認している」という立場です。

現行協定では、締結交渉の当初、ソ連側から、①貝殻島ではなくシグナリヌイ島と呼称すること、②日本漁船はソ連発行の許可証を携帯すること、③違反した場合の裁判権がソ連側にあること、の三点を明記するよう要求してきましたが、最終的に、協定文中に貝殻島もシグナリヌイ島も使用せず、操業区域を経緯度で示したほか、旧協定では本体の第六条にあった「採取権の喪失条項」について、付属書に移動させられるとともに、取り消す主体を示す「ソビエト官憲または、大日本水産会により」の文言が消え、「この協定の規定に違反する日本漁民はこの区域における採取権を喪失せしめられ得るものとする」と、より曖昧な書き方になりました。これにより、日本漁船の採取権の取り消しは日本側で行うという解釈が旧協定と同じく可能になっています。

ただし、第五条の「昆布採取に従事する日本漁民は、この区域に適用せられるソビエト社会主義共和国連邦の法律、決定及び規則並びにこの協定の規定を順守しなくてはならない」という規定は維持されています。また、日本がソ連に支払う採取料は、中断前の約四倍に相当する六六〇〇万円に増額されました。

(3) 臨検の急増と厳格化（二〇一九年）

貝殻島コンブ漁に関して二〇一九年以降に見られるようになった状況として、ロシア側による臨検の厳格化があります。

ロシアの警備艇による日本業船の臨検は以前から行われており、かつては歯舞漁業の指導船「はほまい丸（九・七ト）」が、指示された各漁船を回って書類を回収し、監督官のチェックを受けるかたちをとっていました。これが二〇一九年七月一日以降、監督官がゴムボート一隻に乗って直接、漁船を回るようになっていきます。その後臨検を受ける漁船数は急増し、二〇一九年は二二隻だったのが、二〇二〇年六五隻、二一年八七隻と漸増しました。二〇二二年からはゴムボートを二隻に増やし、多い日は一日あたり三〇〇四隻を対象に臨検を行い、計三六六隻に上りました。

あわせて、臨検の内容も厳格化しています。コンブに付いた虫や石を海中に戻すよう指示された。スマホの写真を確認されることもありました。協定の付属書には、遵守事項として「昆布に付着して石が引き上げられた場合は、採取現場において直接海中にそのまま投下すること」とあり、禁止事項として「他の種類の採捕をなすこと」、「漁船上に写真機及び映画撮影機を保持すること」と明記されており、これらの規定をあらためて厳格にチェックするようになっていと言えます。

こうした状況下、歯舞漁協は二〇二一年以降、出漁する漁船に、漁船保険の「戦乱等特約」第一

種、いわゆる「拿捕保険」への加入を義務付けるようになっていきます。一隻当たりの保険料は五〇〇〜一五〇〇円程度です。

(4) 出漁隻数と生産量の減少

貝殻島コンブ漁は、かつてピーク時には三三五隻が出漁し、一〇〇〇トン（製品重量）を超え、生産額も一二・五億円に達したこともあります。しかし、これが現在は大きく減少しています。

この一〇年の実績を振り返ると、二〇一五年の四二三ト（出漁隻数二三八隻）、生産額六億円が最高でした。二〇二〇年は過去最低となる一七五ト（出漁隻数二二三隻）、生産額二億四五〇〇万円へ落ち込みました。その後も二億円台の低い水準が続いています。

(5) ウクライナ侵攻後の状況

貝殻島コンブ漁に対するウクライナ侵攻の影響はほとんどありません。

二〇二二年は交渉のスタートが例年より遅れ（五月二七日）、交渉妥結が六月三日にずれ込んだため、出漁も例年の六月一日より三週間ほど遅く六月二二日になりました。この年は二二〇隻が出漁しました。

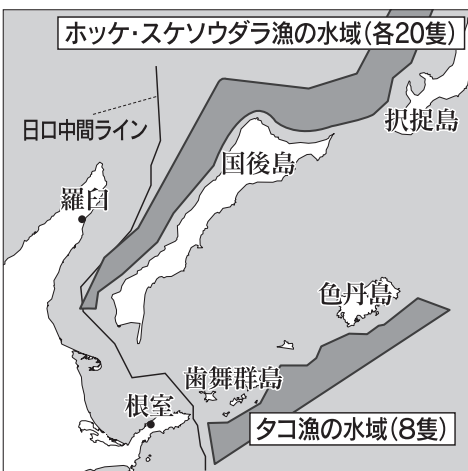
二〇二三年は四月下旬に交渉が妥結し、例年どおり六月一日に出漁しました。出漁隻数は二〇四隻となっています。二〇二三年の操業条件は、期

間は六月一日から九月三〇日までで例年と同じ、漁獲枠は前年比三〇〇ト減の三〇八一ト、採取料は八二五万円（前年比六〇〇万円減）、機材供与は三五〇万円となっています。

5. 安全操業枠組み協定

安全操業枠組み協定は、北方四島周辺のロシアの主張領海内三〜一二海里水域で、日本がロシアに対し資源保護協力金を支払うことなどを条件に、日本漁船によるスケソウダラ漁、ホッケ漁、タコ漁の操業を認める協定です。通常、ある国が外国漁船に自国水域での操業を認める場合、それは二〇〇海里排他的経済水域であって、領海内での操業を認めることはありません。その意味で、この協定は異例の協定です。

<図6> 安全操業枠組み協定による日本漁船の安全操業の水域



本協定は一九九八（平成一〇）年二月二一日に締結され、現行の四つの漁業枠組みの中で唯一、ロシア連邦の時代に締結されたものです。四つの枠組みの中ではウクライナ侵攻の影響を最も強く受けています。

(1) 締結に至る経緯

一九九二（平成四）年四月、北方四島のビザなし交流がスタートします。そのちょうど一年前にゴルバチョフ大統領が来日にした際、「日本国民と北方四島住民の間の交流の拡大、日本国民による四島訪問の枠組みを設定することが提案されたこと」を受けて実現されたものです。

ビザなし交流が続けられるなかで、ロシア南クルール地区のニコライ・ポキージン地区長と大矢快治根室市長との間の親交も深まっていたのですが、一九九四（平成六）年三月二八日、ポキージン地区長が大矢市長に対し、テレックスで、「日本の漁業者は貝殻島方式での操業拡大を希望しているか、否か」と照会してきました。コンブ以外にも、入漁料を支払って獲りたい漁獲物はないのかと、照会が来たということです。

私自身、二〇〇二年一月にモスクワでポキージン氏と面談し、この提案の意図を尋ねたことがあります。要はお金の獲得が目的でした。一九九四年という年はソ連崩壊からまだ二年ほどしか経っておらず、経済は安定せず、行政の資金も足りていなかったため、収入を増やしたかったのです。

本件に関する両国政府間交渉は一九九五（平成七）年三月一三日からスタートしました。北方四島周辺海域が対象になるため、またしても北方四島の管轄権問題をどうクリアするかが大きな焦点になりましたが、当時の良好な日ロ関係を背景に、外務省欧亜局審議官の東郷和彦氏（後の欧州局長、駐オランダ大使）、ロシア外務省第二アジア局長のワシーリー・サプリン氏（後の駐札幌ロシア総領事）が交渉団長だった一九九七（平成九）年七月三日に、管轄権を協定に明記しないことで合意し、一九九八（平成一〇）年二月二一日に協定の調印に至りました。

(2) 北方四島の管轄権問題をどう乗り越えたか

本協定は全七条の簡潔なもので、協定本文にも、北海道水産会とロシア農業食料省・国境警備庁が交わした了解書にも、日本漁船が違反した場合に関する規定は書かれていません。

ただし、北海道水産会とロシア漁業委員会が結んだ「操業手続きの指針」に、「日本の漁船は、この指針の下での操業の実施に際し、ロシア側の公務員の行動について、最も好ましい条件を作るために行動する」という条文があります。協定に管轄権は明記されていませんが、ロシア国境警備局は指針の同条文を根拠に管轄権を事実上行使しています。

なお、行政関係者の発言や新聞報道などに「安全操業枠組み協定は北方四島の管轄権を棚上げに

して締結された」という表現を見ることがありますが、これは誤りです。「棚上げ」にしているのではなく、「触れていない」だけです。ですから、「安全操業枠組み協定は北方四島の管轄権に触れない形で締結された」という言い方が正解になります。

(3) 拿捕・銃撃事件の発生

ロシア国境警備局が管轄権を行使しているため、本協定に基づいて操業する日本漁船（安全操業船）が同局に拿捕されたり、銃撃を受けたりする事件も実際に発生しています。これまでに発生した主な事件を以下に紹介します。

- ・ 二〇〇五年一月三日 安全操業船一隻が禁止魚種をとって拿捕
- ・ 二〇〇七年一月二日 安全操業船一隻が国後三海里内の区域外操業で拿捕
- ・ 二〇〇七年一月三日 羅臼の刺し網漁船四隻が安全操業区域内で拿捕
- ・ 二〇一一年一月二九日 安全操業船二隻が国後沿岸一・五海里の区域外操業で銃撃
- ・ 二〇一九年一月一九日 安全操業のタコ漁船五隻が操業日誌の不実記載で拿捕

(4) 直近（二〇二二年）の操業条件

後述するとおり、本協定に基づく交渉は、ウクライナ侵攻の影響を受けて、二〇二三年現在ではス

トップしています。

したがって、直近の操業条件（漁獲枠、操業隻数、協力金等の額）は二〇二一年のものになります。二〇二一年の操業条件は以下のような内容でした。

- ・ 漁獲枠・操業隻数（枠）計二二七ト（前年比三ト減）：スケソウダラ九五ト（前年と同じ）
- ・ 二〇隻／ホッケ七七ト（同）・二〇隻／タコ二二ト（前年比三ト減）・八隻／その他二二ト（前年と同じ）
- ・ 資源保護協力金 二二三〇万円（前年と同じ）
- ・ 機材供与 二二〇万円（同）
- ・ 対口人道・技術支援金 一億五〇〇万円（同）

日本側の負担する協力金等の資金は、二〇二一年の条件で言えば計一億九二四〇万円に上ります。これを「入漁料」と見なすならば、操業隻数（枠、四八隻）で割ると、一隻当たり四〇〇万円になります。また、同年の水揚げ実績計二億一七五八万円を当時の実際の操業隻数（三七隻）で割ると、一隻当たり五八八万円にもなりません。日本側は水揚げ金額の八八％に相当する「入漁料」を支払っていることになりませんが、一般に入漁料は水揚げ金額の二〇〜三〇％以内に収まっていなくて採算がとれないとされています。本協定に基づく操業条件は、世界で最も高額な入漁料となっていると言えます。

対口人道・技術支援金は、サハリン州との協力

事業への援助金などとして毎年支払われているものです。ロシア側の求めに応じて、日本側は「初年に限って」という条件で支払いましたが、二年目以降も二〇〇三年を除いて支払いは続いています。

(5) 臨検の急増と厳格化（二〇一八年）

本協定に基づく操業においても、前出の貝殻高コンブ協定と同様に、近年は臨検の実施件数の急増と、内容の厳格化が見られます。

実施件数は、二〇一七年まで延べ二一隻にとどまっていたのが、一八年一四一隻、一九年一一隻、二〇年二〇八隻など急増しました。直近の二〇二一年も二〇二隻で実施されています。二〇二〇年に比べると、少し減っていますが、出漁隻数も減っているのです。一隻当たりの回数は二〇二〇年より多くなりました。

また、二〇一八年以降、魚種別の漁獲枠が従来の一三〜四隻の船団枠から一隻ごとの個別枠へ変更されたほか、新たにロシア当局による「見学」規定も設けられ、臨検の根拠もより明確にされています。

(6) ウクライナ侵攻の影響

ウクライナ侵攻の影響を最も強く受けているのが本協定です。

二〇二二年六月七日、ロシア外務省は、「日本

が協力金の支払いを凍結している」として、「安全操業を認めない」との声明を発表しました。ここで言う協力金は対口人道・技術支援金を指しています。日本政府は元々、安全操業と対口人道・技術協力金はリンクしていないという立場であり、ウクライナ侵攻で欧米諸国などから批判を浴びるロシアに協力金を支払うことに躊躇し、二〇二二年は支払いを先延ばしにしていたのですが、ロシア側の声明を受けて支払うことにしました。日本が九月から支払い手続きを開始したことで操業凍結が解除され、例年の解禁日（一六日）から半月遅れの同月三〇日から羅臼のホッケ刺し網漁船九隻が出漁しました。

しかし、二〇二三年一月二九日に至って、ロシア側が再び政府間交渉の凍結を通告してきたため、これ以降は凍結が続いています。交渉凍結の理由については、ロシア外務省報道官マリア・ザハロワ氏によると、「日本政府が取った対口措置は、一九九八年の『善隣の強化と発展に関する協定』の精神と文言に明らかに反するものである」とのことでした。

ロシア側が求めてきたのは、協定の破棄ではなく、交渉の凍結です。本協定は日本漁船がロシア領海内三〜二海里水域で操業することを認める異例の枠組みですので、ロシア政府はこれを廃止したいと考えているのではないかと思います。サハリン州は協力金のこともあって継続したいと考えていると思われ、それが交渉凍結という通告のしかたに現れていると見ています。

6. まとめに代えて―交渉枠組みの意義と今後の可能性

現行の四つの協定にそれぞれ性格付けをするならば、以下のように言えるのではないかと考えています。

- ・ 日ロ漁業協力協定：北洋のサケ・マス資源をめぐる両国の歴史的な関係を背景とした「対立と協調の協定」
- ・ 日ロ地先沖合漁業協定：ソ連実効支配下の北方四島周辺を含めて日本が漁業を継続するため、領土問題で妥協を強いられ渋々結ばざるを得なかった「苦渋の協定」
- ・ 日ロ民間貝殻島コンブ協定：拿捕が相次ぐ零細漁業者を救うために、双方が歩み寄った「人道上の協定」
- ・ 安全操業枠組み協定：当時の比較的良好な両国関係により実現した「政治的協定」、あるいは、日本漁船は違反しないという前提に立った「信頼の協定」

ウクライナ侵攻後の二〇二三年現在の状況で言えば、四つのうち安全操業枠組み協定のみが交渉凍結になっていますが、他の三つはほぼ従前どおりの運用が続けられています。

こうした現状も踏まえながら、漁業交渉の今後の展望や可能性について考えてみると、漁業交渉

は両国関係からは切り離して進めるといふ姿勢が重要であると思います。日本国内でも、ウクライナ侵攻の発生後、対ロ制裁との兼ね合いの中で、漁業交渉をどうするかが多少なりとも議論になりましたが、現状から言えば、漁業はロシア産水産物の輸入を含めて基本的に対ロ制裁と切り離して進められています。これはロシアも同様で、ロシアは日本だけでなくノルウェーとも漁業交渉を従前どおり続けています。ノルウェーはロシア産水産物の輸入、ノルウェー国内の港での水揚げの許可、緊急時の漁船の修理などを継続しています。

現在はウクライナ侵攻と対ロ制裁が続くなかで、日ロ両国は領土交渉なども含めて公式の交渉テーブルにすらつけない状況が続いています。しかし、そうした状況下でありながらも、漁業の枠組みがあることによって、年に一回程度は必ず、両国の政府関係者が顔を突き合わせて交渉する場が確保されています。交渉によって妥結される操業条件を見ると、経済規模としてはどれも微々たるものですが、現状では漁業交渉の場が日ロ両国をつなぐ重要な「橋」になっているということです。細くて小さな橋ですが、両国関係の安定化を展望する上でもその重要性を増していくと思われ、長期的な視点に立った協定の運用が引き続き望まれます。

【注】

(1) 一九五二～五五年の船団規模は以下のとおり。

・ 一九五二年 母船三隻＋独航船五〇隻

・ 一九五三年 母船三隻＋独航船一〇五隻
 ・ 一九五四年 母船七隻＋独航船一六〇隻
 ・ 一九五五年 母船一六隻＋独航船四六一隻

(2) 従前は水揚げ量の算定上、換算率の適用が求められており、生サケ一・二一、塩サケ一・三二、冷凍サケ一・一一である。例えば生サケならば、水揚げ時の重量が一〇〇^キだとしたら、水揚げ前に除去された内蔵などの重量を含めて計算する必要があるため、換算率一・二一を掛けて一一一^キとし、漁獲枠をオーバーしないよう計算しなければならぬ。二〇〇五年の規制緩和は、この換算率の適用の免除を指す。

(3) 北洋転換船の略称。一九六〇年以降の日本の漁業政策のもと、操業海域を日本近海から北太平洋海域に転換した中型底引き網漁船の通称。

△ほんだりよういち・北海道新聞社編集局特別編集委員▽

本稿は、二〇二三年六月一四日に開催した、二〇二三年度第一回所内研究会の内容をまとめたものです。
 文責・編集部