HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	日本とロシアの漁業問題と国際法 ： グローバル・リージョナル・ナショナル・ローカルな文脈で持続可能な漁業を考える
Author(s)	児矢野, マリ
Citation	北大法学論集, 74(2), 159-191
Issue Date	2023-07-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/90230
Type	departmental bulletin paper
File Information	lawreview_74_2_05_Koyano.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

研究ノート

日本とロシアの漁業問題と国際法

―― グローバル・リージョナル・ナショナル・ローカルな文脈で持続可能な漁業を考える ――

児矢野　マ　リ*

1．はじめに

日本は、日本海およびオホーツク海をはさんでロシアと向き合っており、北方の「境界」地域である北海道から、ロシア（ロ）はごく近い距離にある。北海道北端の宗谷岬（稚内市）からサハリン（樺太）までは約43kmである。また、ロシアが実効的支配をしている北方四島（択捉島、国後島、色丹島、歯舞群島）のうち、国後島は知床半島東岸の羅臼町から約52km、さらに歯舞群島に至っては、根室半島の納沙布岬から僅か約４kmである。けれども、日本はロシアとの間で未だ平和条約を締結していない。その一つの大きな要因は、両国間における北方四島をめぐる領有権問題（北方領土問題）である。そして、これを受けて海洋の境界も画定してない。

しかし、漁業に関しては両国間で、４つの二国間協定（日ロ漁業協力協定（1985年）[1]、日ロ地先沖合漁業協定（1984年）[2]、安全操業枠組協定（1998年）[3]および日ロ

* 北海道大学大学院法学研究教授

[1]「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」（1985年５月12日署名・同年５月13日発効）。1991年にロシアが承継しており、本稿では日ロ漁業協力協定と呼ぶ。

[2]「日本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」（1984年12月７日署名・同年12月14日発効）。1991年にロシアが承継しており、本稿では日ロ地先沖合漁業協定と呼ぶ。

密漁防止協定（2012年）[4]が結ばれている。これは、日本海およびオホーツク海が豊かな漁場であることから、同海域における海洋生物資源の保存と最適かつ合理的な利用を確保するための国際協力を推進するとともに、係争海域周辺での漁業活動をめぐる紛争の発生を回避して[5]、両国間の相互利益を実現するためである。

日本は漁業・魚食大国であり、漁業を含む北海道の水産業はそれを支える[6]。また、長年にわたり水産業は農業と並んで北海道の主要産業であり、そこにおいてロシアとの関係は歴史的に１つの重要な位置を占めてきた[7]。そして、両国

---

[3]「日本政府とロシア連邦政府と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」（1998年５月12日署名・同年５月28日発効）。

[4]「北西太平洋における生物資源の保存、合理的利用及び管理並びに不正な取引の防止のための日本国政府とロシア連邦政府との間の協定」（2012年９月８日署名・2014年12月10日発効）。

[5] 後述するように、かつては北方四島周辺海域で日本漁船の拿捕や国境警備隊からの銃撃事件も生じ、両国間で緊張が高まることもあった。とりわけ安全操業枠組協定の締結は、こうした状況を背景とする。なお、日本は、韓国および中国との間でもそれぞれ島の領有問題を抱え、それぞれの国との間で海洋の境界が画定していない。この意味で、隣接する全ての国との間で境界が画定していないという、世界的に稀有な状況にある。ただし、漁業に関しては日ロ間と同様に、これら２つの国との間でもそれぞれ漁業協定を締結している。日韓漁業協定（「漁業に関する日本国と大韓民国との間の協定」1998年署名、1999年発効）と、日中漁業協定（「漁業に関する日本国と中華人民共和国との間の協定」1997年署名、2000年発効）である。これらの協定については、杉山晋輔「新日韓漁業協定締結の意義」『ジュリスト』1151号（1999年）98-105頁：三好正弘「日中漁業問題」水上千之編『現代の海洋法』（有信堂高文社、2003年）224-245頁；鶴田順「日中漁業協定の暫定措置水域などにおける海洋生物資源管理の現状と課題（上）」『環境管理』53巻５号（2017年５月）58-62頁・「同（下）」『同』53巻６号（同年６月）95-99頁など。ただし、日ロ間と日中・日韓間とでは、関連事情の相違を反映して二国間漁業条約のあり方や内容はかなり異なる。

[6] 2020年の統計では、北海道の漁業生産量は全国都道府県の中で第１位であり、第２位の長崎県の約４倍となっている。「2-5 漁業・養殖業都道府県別生産量・産出額（令和２年）」水産庁『令和３年度 水産の動向』（水産白書）（第208回国会（常会）提出）「参考図表」５頁。

[7] ロシアは、北海道の水産加工業にとっても、原材料の供給源として死活的に

間の漁業協定とそれに基づく実践は、法的に、また事実上も、北海道の地域産業とそれに支えられた地域社会に大きな影響を与えてきた。さらにより広い文脈においては、日ロ間の漁業協定は歴史上、また現在においても、北太平洋の漁業秩序のみならずグローバルな海洋法秩序およびその発展とも密接な関係にある。このように、漁業をめぐる日本とロシアの二国間体制とその実践は、ローカル・ナショナル・リージョナル・グローバルな文脈をもっている。

その一方で、一般に二国間条約は多数国間条約に比べて、締結および実施の両面で当該二国間関係の影響を直接受けやすい。加えて、前述したように日ロ両国の関係は政治的に複雑であり、人の往来も日中または日韓間ほど自由ではない。そして現実にも、2022年２月末に始まるロシアによるウクライナへの軍事侵攻と日本の対ロシア制裁を契機に、両国の関係は悪化しており、二国間漁業協定に基づく協力関係も少なからぬその影響を受けている[8]。とはいえ、本論で述べるように、その影響の有無や程度は既存の４つの漁業条約の間で異なる

重要とされる。北海道大学スラブ・ユーラシア研究センター＝ NPO 法人ロシア極東研＝公益社団法人北海道国際交流･協力総合センター（HIECC）主催「生存戦略＆実社会共創研究セミナー HIECC 第11回 北海道で考える北東アジア国際情勢シンポジウム　日ロ漁業協定セミナー～ウクライナ戦争下における交渉のゆくえ～」（2023年２月６日、オンライン）における原口聖二氏（北海道機船漁業協同組合連合会 常務理事）の講演。

[8] ロシアは日本を「非友好国」に指定し（朝日新聞デジタル「ロシア政府、日本・米国・EU などを「非友好国」に制裁に対抗か」2022年３月８日＜ https://www.asahi.com/articles/ASQ382GJDQ37UHBI03T.html ＞（2023年３月22日閲覧））、日本との北方領土問題を含む平和条約交渉の中断、北方領土の元島民らによる「ビザなし交流」などの交流事業の停止、平和条約交渉の前進に向けた北方四島での共同経済活動に関する対話からの離脱を表明した。NHK NEWS WEB「ロシア外務省 日本との平和条約交渉を中断する意向を表明」2022年３月22日 <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220322/k10013544671000.html>（2023年３月22日閲覧）。さらに、北方四島周辺海域の日本漁船の安全操業に関して、安全操業枠組協定の下で2023年分の操業条件にかかる政府間協議には応じない旨、日本政府に伝達した。北海道新聞（道新）「協議凍結 制裁が原因」2023年１月30日朝刊；NHK NEWS WEB「ロシア 北方四島周辺「安全操業」政府間協議応じず」2023年１月22日 <https://www3.nhk.or.jp/sapporo-news/20230122/7000054459.html>（2023年３月22日閲覧）。

面もある。これは、それら４つの条約間で両国の相互利益のあり方が一様ではないことを、示すものでもあるだろう。

他方で、多くの国際文書にもある[9]ように、現代では、海洋生物資源の持続可能な利用は国際社会の共通利益とされている。とすれば、４つの条約に支えられた日ロ二国間の現行体制は、その実現のためにいかなる役割を担い、また果たしうるのか。そこにはなにがしかの課題はないか。これらの問いは、多数国間条約に基づく地域漁業管理機関（RFMO）のみならず、隣接国との二国間条約に基づく関係においても、漁業・魚食大国である日本が、持続可能な漁業の実現において、どのようにして、どの程度、国際的な責務を果たしてきたか、また果たしうるのか、ということにも関わる。

本稿は、以上の点を探究するための出発点として、漁業をめぐる日ロ間の法的枠組とその実践について、要点を記述的に整理する。これは、1990年代後半以降、国際法の分野では両国間の漁業協定を扱う先行研究がほとんどない状況[10]に鑑みて、今後の議論のための前提を提供するものである。ただし、日ロ

---

[9] 1992年の国連環境開発会議（リオサミット）で採択された「持続可能な開発のための人類の行動計画」（アジェンダ21）（Agenda 21, United Nations Conference on Environment & Development, Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992, UNCED Report, A/CONF.151/26/Rev.1（Vol. I）, 1993.） 第17章；国連食糧農業機関（FAO）採択の「責任ある漁業のための行動規範」（FAO行動規範）（1995年）（FAO, Code of Conduct for Responsible Fisheries, Rome, 1995）；国連「持続可能な開発目標」（SDGs: Sustainable Development Goals）（2015年）（United Nations General Assembly, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, Draft resolution referred to the United Nations summit for the adoption of the post-2015 development agenda by the General Assembly at its sixty-ninth session, Seventieth session, Agenda items 15 and 16, Integrated and coordinated implementation of and follow-up to the outcomes of the major United Nations conferences and summits in the economic, social and related fields, Follow-up to the outcome of the Millennium Summit, 18 September 2015,* A/70/L.1.）目標14（海の豊かさを守ろう）、など。

[10] 1990年代前半までは、溯河性魚類資源を含む北太平洋の沿岸諸国（ソ連／ロシア、米国、カナダ）と日本との法的関係を論じるものや、200海里排他的経済水域（EEZ）体制の確立の文脈において、和文・英文ともに一定数の先行研究はある。たとえば、水上千之「第５章 北太平洋の漁業問題」『日本と海

間の漁業協定の実施状況については、一般に入手可能な公的文書や資料・データが極めて限られており、独立の研究者の立場で、事実関係の詳細を把握したうえで掘下げた実態分析と現状評価を行うことは、必ずしも容易ではない。けれども、持続可能な漁業の推進における日ロ間の協力の重要性に鑑みて、将来の探究のための基礎となることを期待して、現時点において可能な範囲でひとまず現行体制とその実践の整理を試みることは、それなりに有益ではないかと思われる。

本稿では、さしあたり漁業をめぐる日本とロシアの関係を主に３つの観点から捉える。そして、まず前提として北太平洋海域における日本漁業の変遷とグローバルな海洋法秩序のあり方に触れた後、それら３つの観点からの記述的な整理を順番に行う。すなわち、第１に、グローバルな海洋法秩序の変動に連動する、北西太平洋及び日ロ隣接海域の漁業をめぐる国際的な法体制とその実践の現状である。第２には、北方領土問題を背景とする日ロ間の漁業協力をめぐる関係のあり方である。そして第３に、違法・無規制・無報告（IUU：illegal, unregulated or unreported）漁業に対処するための国際規制の展開と日ロ間協

洋法』（有信堂高文社、1995年）；山本草二『国際漁業紛争と法』（玉川選書、1976年）85-102・129-138頁；同『海洋法』（三省堂、1992年）186-187頁；小田滋『海の資源と国際法 I』（有斐閣、1971年）21-34頁；W.T. Burke, 'Anadromous Species and the New International Law of the Sea,' *Ocean Development and International Law*, Vol. 22 (1991), pp. 98-99 & 107-108; F. O. Vicuña, 'International Cooperation in Salmon Fisheries and Comparative Law Perspective on the Salmon and Ocean Ranching Industry,' *Ocean Development and International Law*, Vol. 22 (1991), p. 137。ロシア語の先行研究については、筆者の言語能力の問題もあり不明である。なお、近年の先行の研究が少ない日ロ間の状況は、日韓間または日中間の場合とはやや対照的である。日韓・日中の漁業協定に関しては、2000年代以降も国際法の先行研究はコンスタントにある。たとえば、前掲・注５）に掲げる和文に加えて、英文でも、Joon-Suk Kang, 'The United Nations convention on the law of the sea and fishery relations between Korea, 'Japan and China, *Marine Policy*, Vol. 27 (2003), pp. 111-124; Zou Keyuan, Sino-Japanese joint fishery management in the East China Sea,' Ibid. pp. 125-142; Kuan-Hsiung Wang, 'Management of Fishery Resources: A Starting Point Towards Cooperation in the East China Sea,' *Asian Yearbook of International Law*, Vol. 22 (2016), pp. 69-85など。

力の位置づけである。

なお、本稿はあくまでも現時点で入手可能な資料・データに基づいて、以上３つの各観点からの現行体制とその実施状況の大まかな整理を行うものである。そして、理論的分析や現行体制全体に対する横断的かつ総合的な評価は、将来における関連資料の入手可能性に期待して今後の機会に譲る。また、本稿では入手可能な公的文書をめぐる限界により、やむをえず記述の根拠が新聞報道[11]や二次文献などに大幅に依拠するものとなっている。

２．北太平洋海域における日本漁業の変遷とグローバルな海洋法秩序

（１）日本の「北洋漁業」の隆盛・衰退と国際法

主に北海道（釧路、根室、函館など）と東北地域を拠点とする日本の北洋漁業[12]の隆盛と衰退[13]は、日本の近代、第二次世界大戦後の日本の復興、20世紀

[11] なお、日ロ間の漁業関係が北海道地域に深く関わるものであることから、本稿の依拠する新聞報道も、必然的に北海道の地方紙である北海道新聞によるものが多くなっている。

[12] 北洋漁業とは、通例、①露領漁業（ロシア領漁業）、②北千島漁業、③母船式カニ漁業、④母船式サケ・マス漁業を含む４種類を指すといわれる。歴史的には、上記①が最も古くから発展し、日露戦争の結果ポーツマス条約（1905年）（11条）を受けて締結された日ロ漁業条約（1907年）により、基礎が確立したとされる。上記②は、1907年頃よりタラ延縄漁業を中心に開始され、その後缶詰工場建設後のカニ漁業、さらに1920年代後半以降サケ・マスの沖獲り漁業が発展したという。上記③は北千島カニ漁業から発展したもので、1920年以降始まったといわれている。上記④は、起業として本格的に確立したのは1929年以降であり、上記①における漁区の縮小と独占資本への集中に伴い、これから排除された資本の転業という形で出発したとされる。北海道水産部漁業調査課 北海道漁業制度改革記念事業協会編『北海道漁業史』（第一法規、1957年）835-837頁。

[13] 北洋漁業に関する文献はとくに漁業史の分野で膨大にあるが、たとえば、北海道水産部漁業調査課 北海道漁業制度改革記念事業協会編・前掲書・835-908頁；北海道水産部編『続北海道漁業史』（第一法規、1969年）35-64 & 131-174頁；板橋守衛『北洋漁業の盛衰―大いなる回帰』（東洋経済新報社、1983年）；中井

後半の海洋法秩序の変動および現在の北太平洋を含む北方海域の漁業秩序の形成[14]と、密接に関連する。日本は、20世紀初めから約半世紀以上（1945年～52年の占領期を除く）にわたり、ロシア、米国（米）およびカナダ（加）を沿岸国とする北太平洋とその北部にあるベーリング海（ロシア領カムチャツカ半島と米領アラスカ・アリューシャン列島に囲まれる）とオホーツク海（北海道とサハリン、カムチャツカ半島と千島列島に囲まれる）および日本海北部において、大規模な遠洋漁業を行った。1907年の日ロ漁業協定に基づくロシア領漁業に続いて、母船式のサケ・マス漁業とカニ漁業が発展し、ソ連成立後は日ソ漁業協定（1928年）を経て、日本の母船式漁業は、カムチャツカ半島周辺とオホーツク海にも拡大した。20世紀半ばからは、サケ・マス流し網漁業と基地式の底曳き網漁業（カレイ、タラ、スケトウダラなど）も展開した。

けれども、日本漁船による大量漁獲は、既に1930年代から沿岸国（ロシア、米国、カナダ）の警戒と反発を招き[15]、第二次世界大戦後には諸条約の締結による対日漁業規制をもたらした。米国のトルーマン宣言[16]（1945年）などを経て、

昭『北洋漁業の構造変化』（成山堂書店、1988年）など。最近の著作では、濱田武士・佐々木貴文『漁業と国境』（みすず書房、2020年）81-108頁；片岡千賀之・小岩信竹・伊藤康宏編著『日本漁業の200年』（北斗書房、2022年）106-109, 134-141 & 173-177 & 頁など。1920年代から30年代の北洋漁業を新たな視点で論じるものとして、伊藤考治「生態学的地図作成の試み―戦間期の北太平洋における鮭鱒漁業の変容と水産海洋学的アプローチの台頭」太田出・川島真・森口（土屋）由香・奈良岡聰智編著『領海・漁業・外交―19～20世紀の海洋への新視点―』（晃洋書房、2023年）121-166頁；神長英輔「1930年代後半の日ソ漁業交渉」前掲書・219-259頁など。ジャーナリストによる広範囲の取材に基づくものとして、本田良一『日ロ現場史 北方領土―終わらない戦後』（北海道新聞社、2013年）171-301頁などもある。

[14] 国際法研究者による文献として、水上・前掲注10）・175-248頁。また、山本・前掲注10）85-102 & 129-138頁；小田・前掲注10）21-34 & 109-111頁も参照。

[15] 例えば、アラスカのブリストル湾における日米間のサケ・マス漁業紛争は有名である。この紛争については、小野寺五典・廣吉勝治「日米漁業摩擦の起源とその背景―いわゆる「ブリストル湾事件」に関する素描と一考察―『北海道大學水産學部研究彙報』47巻1号（1996年）13-29頁など。

[16] 米国トルーマン大統領による「公海の一定区域における沿岸漁業に関するアメリカ合衆国の政策」宣言（1945年9月28日）。

具体的には、1950年代からの幾つかの漁業条約、すなわち、サケ・マス漁業については、北東太平洋海域の日米加漁業条約（1952年）[17]および北西太平洋海域の日ソ漁業条約（1956年）[18]、またカニ漁業に関しては、日米カニ取極め（1964年）および日ソカニ取極め（1969年）[19]などの締結による[20]。

この流れは、1970年代におけるカナダ・米国・ロシアを含む多くの諸国による自国沿岸200海里漁業水域の設定を経て、国連海洋法条約[21]（1982年）による国際的な漁業規制の強化（200海里排他的経済水域（EEZ）制度、公海漁業資源の保存と管理の義務、魚種別アプローチの採用など）に繋がり、北洋漁業は衰退した。その先に現在の北海道漁業があり、日本とロシアの漁業をめぐる国際法とその実践がある。

---

[17]「北太平洋の公海漁業に関する国際条約」（1953年発効、93年失効）。条約適用海域は北東太平洋全域（領海除く）。この条約は、抑止・抑制（abstention）の観念（最大限に利用され、かつ大規模な科学的研究のための法規制の対象となっている資源に関しては、その保全と漁獲に実績のない国はそれらの漁獲を自発的に抑止・抑制する）に基づく義務を明記し、その結果として日本の漁獲は制限された。この観念およびその評価に関しては、水上・前掲注10）176-194頁；山本・前掲注10）91-102頁；小田滋・前掲注10）117-176頁など。

[18] 条約適用海域は、日本海、オホーツク海およびベーリング海を含む北西太平洋の全域（領海除く）。この条約は、日ソ国交正常化の最大の促進要因となり、日ソ共同宣言と同日発効。水上・前掲注９）200頁。詳細に関しては、水上・前掲注10）195-205頁。

[19] この動きは、大陸棚条約（1958年）における、定着性種族を含む（２条４項）大陸棚の天然資源の開発に対する沿岸国の主権的権利（同条１項）の明記と連動する。米ソは同条約を批准したが、日本は未批准。第一次国連海洋法会議での大陸棚条約の起草交渉をめぐる議論、その後の日米カニ取極めおよび日ソカニ取極めの締結の経緯に関しては、山本・前掲注10）134-138頁；S. Oda, *International Law of the Resources of the Sea, Reprinted edition with Supplements*, Sijthoff & Noordhoff, 1979, pp. 71-74.。

[20] 水上・前掲注10）197-222頁；山本・前掲注10）・85-102 & 129-138頁。漁業外交の視点から、片野歩・阪口功『日本の水産資源管理』（慶應義塾大学出版会、2019年）181-195頁。

[21]「海洋法に関する国際連合条約」1994年発効。

（2）漁業をめぐる国際規制の枠組―グローバルな法体制

漁業をめぐる現在のグローバルな法体制[22]は、海洋に関する規則を包括的に定める国連海洋法条約を中心とする。そして、日ロ両国は締約国としてこの条約に拘束される。また、その規則の殆どの内容は国際慣習法としても確立しているため、国連海洋法条約の非締約国、例えば米国にも適用される。

国連海洋法条約に基づく規律は、主に３つのアプローチの複合から成る。第１に、国家管轄権の配分にかかる海域別アプローチとして、締約国は、自国の領海における排他的主権（２条）、大陸棚の天然資源の開発に関する主権的権利（77条）、およびEEZの天然資源の開発、保存、管理などのための主権的権利（56条）を有し、自国のEEZでは生物資源の保存や最適利用の義務（61条・62条）を負う。また、公海自由の原則（87条）により公海の漁獲は自由（116条）だが、資源の保存に関する義務を負う（117条～119条）。

第２に、魚種別アプローチとして、海洋生物種の属性を踏まえた６つの種類の資源[23]ごとに異なる規則がある。サケ類を含む溯河性資源[24]の保全と管理に関しては、その溯河性・越境性・回遊性を考慮して「母川国主義」（当該資源の発生する河川の所在する国の第一義的利益と責任）を基礎とし、公海における漁獲を原則として禁止しつつ、漁獲に関して関係国の経済的な利益にも妥当な

---

[22] 概要に関しては、Y. Tanaka, *The International Law of the Sea, Third edition*., Cambridge University Press, pp. 281-321；R. Churchill, V. Law & A. Sander, *The Law of the Sea, Forth edition*, Manchester, 2022, pp. 513-599 & 718-778; A. Boyle & C. Redgwell, *International Law and the Environment, Fourth edition*, Oxford University Press, 2021, pp. 724-775など。

[23] 隣接するEEZ相互間に跨る資源、EEZ及びEEZに接続する水域内の双方に存在する資源（ストラドリング性魚類。63条）（カレイ、サンマ、スルメイカ、タラ、マイワシ、マサバなど）、高度回遊性魚種（64条）（附属書Ⅰ 掲載種として、マグロ類、サメ類など）、海産哺乳動物（65条）（鯨類、アザラシなど）、溯河性資源（66条）（サケ類など）、降河性資源（67条）（ウナギなど）、定着性の種族（68条・77条４項）（貝類、サンゴ類など）。

[24] 溯河性資源とは、河川上流で繁殖して河口から海域に移動し、海洋を広く回遊した後、再び同一の河川（母川）に戻って繁殖するというライフサイクルをもつ魚類。国連海洋法条約の英語正文ではanadromous stockだが、日本政府公定訳では溯河性資源と訳されている。本稿では、公定訳が別の訳語をあてている場合を除いて、科学の用語法にならいstockに「系群」という訳語をあてる。

考慮が払われるべきとし、国際協力の必要性と地域的機関の潜在的な役割を重視している（66条）。

加えて、ストラドリング性魚類資源に関しては、国連海洋法条約の魚種別アプローチに基づく一般的な規定をより具体化するために、国連公海漁業協定（1995年）[25]が採択されている。資源の保存と利用に関する予防的アプローチ、生態系アプローチ、EEZ 内外水域の保存管理措置にかかる一貫性の原則などを採用し、RFMO の役割を重視する。日本とロシアは締約国として、この条約に拘束される。

第３に、いかなる海域における海洋生物資源の利用にも、海洋環境の保護及び保全に関するさまざまな規則（第12部192-265条）が適用される。締約国は、海洋環境の保護および保全に関する一般的な義務を負い（192条）、自国の管轄する資源活動からの海洋環境の汚染を防止するために必要な措置をとらねばならず（194条）[26]、そのために第12部の各規定の定めるさまざまな義務を負う。

３．北西太平洋海域における日本とロシアの漁業関係―北洋漁業のその後

（1）日本とロシアのサケ・マス漁業

日本の北洋漁業の一翼を担っていた北西太平洋のサケ・マス漁業のうち、現

[25]「分布範囲が排他的経済水域の内外に存在する魚類資源（ストラドリング魚類資源）及び高度回遊性魚類資源の保存及び管理に関する1982年12月10日の海洋法に関する国際連合条約の規定の実施のための協定」（2001年発効）。日本とロシアともに締約国。

[26] 国際判例によれば、海洋生物資源の減少は海洋環境・生態系の問題であり、漁業活動はその対象種を含む海洋環境の保護及び保全に配慮した形で行われるべきという。すなわち、国際海洋法裁判所（ITLOS）は、海洋生物資源の保存を海洋環境の保護および保全の一要素として捉え（*Southern Bluefin Tuna (New Zealand v. Japan; Australia v. Japan), Provisional Measures, Order of 27 August 1999, ITLOS Reports 1999*, p.280, para. 70）、締約国は漁業活動において192条および194条に基づく義務を負うとした（*Request for an Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SPRC), Advisory Opinion of 2 April 2015, ITLOS Reports 2015,* p.5, para. 120. ）。

在も適法に行われているのは、１）日本のEEZ内での日本漁船によるロシア系サケ・マス資源（ロシアを母川国とする資源）の流し網漁業と、２）ロシアEEZ内における日本政府の補助金による試験操業としてのサケ・マス曳き網漁業に限られる。このようにして、国連海洋法条約、後述する北太平洋溯河性魚類保存条約（1992年）[27]および日ロ漁業協力協定の下で、現在、北西太平洋では公海のサケ･マス漁業は行われていない。なお､後述するように上記１）と２）とではその根拠となる日ロ間の協定は異なるが、実務上は両者を併せて、日ロサケ・マス漁業交渉で扱っている[28]。

まず、上記１）は日ロ漁業協力協定[29]に基づく。この協定は、北西太平洋の生物資源の保存、再生産、最適利用及び管理に関する互恵的協力の発展（１条）を目的とする。そして、母川国主義（２条１項）に基づいて、日ロ各国の200海里水域および公海におけるサケ・マス類を含む溯河性資源の保存と管理について定める。当該資源の保存のため、その母川国は、自国200海里水域と公海の漁獲規制を設け、関係国と協議し両水域における総漁獲可能量（TAC）を決めることができる（同条２項)。また、当該資源は原則として200海里水域でのみ漁獲され、公海での例外的な日本漁船によるロシア系資源の漁獲については、日ロ間で漁獲条件の合意のため協議を行う。さらにロシアは、日本による漁獲に関して、当該資源の再生産のための貢献や漁獲実績などを考慮する（同条３項)。また、例外的な日本漁船による公海漁獲の規制に関しては、日本政府による漁獲許可、ロシア公務員による日本漁船の乗船検査、拿捕、違反に対する日本の裁判管轄権などの規則を定める（同条４･５･７項)。そして、日ロ両国の科学・技術に関する協力の義務を明示し（同条７･８項、３･４条)、本協定の目的達成のため日ロ漁業合同委員会（各国の政府代表１人および２人以内の代表代理から成る）の設置について規定する（７条)。加えて、本協定のいかなる規定も、海洋法の諸問題に関する日ロいずれの国の政府の立場又は見解に影

[27]「北太平洋における溯河性魚類の系群の保存のための条約」(1993年発効)。締約国は日本、カナダ、韓国、米国、ロシア。

[28] 水産庁「「プレスリリース 日ロさけ・ます漁業交渉（日本水域)」の結果について（令和５年３月24日)。< https://www.jfa.maff.go.jp/j/press/kokusai/230324_12.html>（2023年３月31日閲覧）

[29] この協定の締結経緯、協定の概要と1993年までの実行については、水上・前掲注10）213-221。

響を与えない旨の条項をおく（８条）。

以上の協定の下で、日本のEEZ内の日本漁船によるロシア系サケ・マス資源の流し網漁業は、日ロ漁業合同委員会での協議を経て、漁獲割当量を含むその年の操業条件が決定されている。合同委員会の協議には、各国政府の漁業担当機関（日本は水産庁、ロシアは連邦漁業庁）および外務省の職員から成る政府代表と代表代理に加えて、政府代表団としてその他の関係者（自治体関係者や漁業団体の関係者など）も出席している。そして、そこで決定された操業条件に従い、日本漁船の流し網漁業は、日本がロシアに協力金を支払って実施されている。直近2023年の操業条件は、合計漁獲割当量が2050トン（t）（カラフトマス、ベニザケ、ギンザキ、マスノスケで合計1550t、シロザケ500t）、漁業協力費が２億円～３億13万円の範囲で漁業実績に応じて決定する、というものであった[30]。この数年間、合計漁獲割当量には変動がなく、漁業協力金も少額の変動にとどまる[31]。

なお、日ロ漁業合同委員会の決定に基づいて「日ロ漁業専門家・科学者会議」が設置されている。毎年秋に開催されるこの会議での意見交換の結果は、翌年の日ロ漁業合同委員会に提出される。また、同会議の作成した毎年の科学技術協力計画案は日ロ漁業合同委員会で検討され、採択されている[32]。このようにして、日ロ漁業合同委員会の協議において、最新の科学的知見が考慮されうる仕組みは、ひとまず存在している[33]。

次に、上記２）にいうロシアEEZ内の日本漁船によるサケ・マス曳き網漁業は、2016年に始まった試験操業である。日本は、1988年よりソ連200海里内（北

[30] 水産庁・前掲注28）。

[31] 水産庁がプレスリリースとして公表している「日ロさけ・ます漁業交渉」の結果について、2019年から2023年までの過去５年間分のデータを水産庁から入手して、筆者が比較した結果による。

[32] たとえば、直近2023年については、水産庁・前掲注28）。

[33] ただし、いかなる知見が、どのように、どの程度、実際の協議において考慮されているかは不明である。この協定によれば、日ロ漁業合同委員会の毎年の会議の議事録は作成されることになっている（７条５項）が、過去の議事録は非公開とされているからである。同様に、日ロ漁業専門家・科学者会議の報告や提案も非公開であり、日ロ漁業合同委員会が採択した科学技術協力計画も非公開であるため、詳細は不明である。

方四島周辺水域を含まない）で、民間の日ソ合弁事業として自国漁船のサケ・マス操業[34]を実施していたが、これは2015年に終了した。ロシアでは同年６月に、環境保全を理由[35]に自国 EEZ 内における流し網漁業を全面禁止する国内法が制定され[36]、2016年から日本漁船はロシア EEZ 内でサケ・マス流し網漁業を操業できなくなったからである。これを受けて、サケ・マス曳き網漁業はその代替をめざすものである。その操業条件は、後述する日ロ地先沖合漁業協定に基づく政府間協議を経て決定され、日本はロシアに入漁料を支払って、試験操業を実施してきた。2021年の政府間協議で合意された操業条件は、漁船隻数が１隻、漁獲割当量は合計125t、入漁料は2433万円であった[37]。

---

[34] これは、1992年以降のソ連200海里外の日本漁船によるサケ・マス漁獲の禁止と引き換えに、1987年の日ソ漁業合同委員会でソ連が提案したものである。この合弁事業のため、全国鮭鱒流網漁業熊井連合会（全鮭連）など日本のサケ・マス業界６団体は、合弁事業の日本側投資会社「北洋合同水産」を設立した。この動きに関しては、水上・前掲書・注10）219-220頁；本田・前掲書・注13）236-277頁。

[35] 流し網漁業は、環境保全の観点からは問題視されることが多い。大量の魚類やその他の水産資源を無差別に捕獲するため、水産資源の持続性を阻害するものであるとともに、海鳥や海生哺乳類の混獲も伴うからである。国連でも1991年に、公海流し網漁業の全面的停止（モラトリアム）が総会で採択されている。Resolution 46/215 of 20 December 1991. 以上の点に関しては、R. Caddell, 'International Fisheries Law and Interactions with Global Regimes and Processes,' in R. Caddell & E.J. Molenaar (eds.), *Strengthening International Fisheries Law in an Era of Changing Oceans*, Hart Publishing 2019, pp. 137-140；水上・前掲注10）231-233頁など。

[36] 連邦法第208号（「連邦法『漁業及び水産資源の保護について』の改正について」）の制定である。その概要と背景については、小泉悠「立法情報［ロシア］サケ・マス流し網漁を禁止する法律」『外国の立法』（2015年８月）14-15頁。背景には、ロシア国内の漁業紛争（定置網漁業中心のサハリン州 vs. 流し網漁業中心のカムチャツカ地域）があったとされる。小泉・前掲論文；濱田＝佐々木・前掲注13）・106頁。また、クリミア紛争以降 EU の経済制裁（水産物の対ロシア輸出禁止）を受け、国内の水産物自給のため日本漁船を締め出したいロシア政府の意向もあっただろう。

[37] 水産庁「「日ロさけ・ます漁業交渉」の結果について」（令和３年４月５日）。https://www.jfa.maff.go.jp/j/press/kokusai/210405_12.html（2023年１月31日）

以上のサケ・マス漁業に関して、2022年と2023年の政府間交渉は対ロシア制裁と切り離して実施され、2022年には日本のEEZ内で日本漁船の操業も行われた。また、交渉開始は、2022年にはロシアによるウクライナ侵攻の影響で4月中旬までずれこんだが、2023年には例年と同時期となり、解禁日（4月10日）以降、道東の小型漁船が出漁した[38]。けれども、ロシアEEZ内の試験操業の実施は、2022年の交渉では操業船舶の安全性を懸念する日本政府の判断により見送られ[39]、2023年の交渉時点では「検討中」とされている[40]。

他方で、北太平洋の公海におけるサケ・マス漁業については、太平洋溯河性魚類保存条約が多数国間の規則を定めている[41]。この条約は、条約水域（北緯33度以北の太平洋及び接続する諸海の水域にある公海）において、サケ・マス類を含む溯河性魚類の漁獲を、科学的調査を目的とする場合を除いて禁止し、その混獲の最小化を締約国に求める（3条1・2項）。また、条約水域では、締約国の権限当局による他の締約国の船舶に対する乗船・検査や、違反操業の従事者の逮捕、船舶の拿捕および必要な状況調査を認め（5条2・3項）、締約国に関連情報の交換を求める（6条）。さらに、溯河性魚類の系群の保存のため、科学的調査の実施に関する締約国の協力義務を定める（7条）。そして、条約実施のため北太平洋溯河性魚類委員会（NPAFC）（8・9・10条）が設置され、活動している[42]。

このようにして、この条約の適用海域となる公海では、日本漁船はサケ・マスを漁獲できない。日ソ漁業協力協定の下で日本漁船に割当のあったロシア系サケ・マスの漁獲[43]は、1980年代末のロシアの方針転換[44]に加え、この条約の

---

[38] 道新「サケ・マス流網漁解禁 200カイリ内 根室など6隻出漁」2023年4月10日朝刊。

[39] 道新「ロシア域サケ漁見送り」2022年6月25日朝刊。

[40] 道新「日ロサケ・マス交渉妥結 漁獲条件 前年と同じ」2023年3月25日朝刊。

[41] この条約の概要に関しては、水上・前掲注10）223-230頁。

[42] NPAFCの活動については、<https://npafc.org/>（2023年3月10日閲覧）。

[43] たとえば、1985年の第1回日ソ漁業合同委員会では、漁獲割当量37,600tおよび協力費42億5,000万円で妥結した。その後年間漁獲割当量は年々減少したが、1991年までソ連の200海里水域外の日本漁船によるソ連系サケ・マスの漁獲は実施された。水上・前掲注10）218頁。

[44] 前掲注34）参照。

発効により全面的に終了した。

（2）日本とロシアのサケ・マス以外の魚種の漁業

北西太平洋海域は、サケ・マス以外にもタラ、スケトウダラ、サンマ、カレイ、ホッケなど、商業的価値の高い魚が多い。公海域におけるそれらの漁業は、国連公海魚協定をアンブレラとする北太平洋公海漁業資源保存条約（NPFC 条約）（2012年）[45]により、また、日ロ各国の EEZ 内の漁業は日ロ地先沖合漁業協定により、規制されている。

NPFC 条約は、条約水域（概ね北緯20度以北の北太平洋の公海）における漁業資源が存在する北太平洋の海洋生態系を保護しつつ、当該漁業資源の長期的な保存と持続可能な利用の確保を目的とする。その一般原則は、漁業資源の最適利用の推進と漁業資源の長期的な持続可能性の確保、最大持続生産量を実現可能な水準に漁業資源を維持し又は回復することを確保するため入手可能な裁量の科学的情報に基づく、予防的アプローチと生態系アプローチによる措置の採択、脆弱な海洋生態系に著しい悪影響を防ぐための漁獲活動の管理などである（３条）。また、条約の実施のため北太平洋漁業委員会（NPFC）の設置を定め（5-12条）、旗国の義務（13条）と寄港国の義務（14条）に加えて、遵守と取締り（17条）について定めている。

この条約により設立された NPFC[46]は、クサカリツボダイ、マサバ、サンマを含む魚種の漁獲などに関する保存管理措置を決定し、締約国の遵守状況を監視している。近年、日ロ両国が自国 EEZ 内で漁獲してきたサンマの資源状況が懸念され[47]、北海道の年間総漁獲量も激減している[48]。主な要因の１つは、公海での漁獲国／団体（韓国、中国、台湾、日本、ロシア）による資源の奪い合

[45]「北太平洋における公海の漁業資源の保存および管理に関する条約」（2015年発効）。締約国／団体は日本、カナダ、韓国、中国、台湾、バヌアツ、米国、ロシア、EU。

[46] NPFC については、<https://www.npfc.int/>（2023年３月10日閲覧）

[47] 水産研究・教育機構「令和３年度 国際漁業資源の現況 81 サンマ 北太平洋」5-7。<https://kokushi.fra.go.jp/R03/R03_81_SAP.pdf>

[48] NHK NEWS WEB「サンマ水揚げ量 過去最低ペース」（2022年12月10日）<https://www3.nhk.or.jp/sapporo-news/20221210/7000053288.html>（2023年３月10日閲覧）

いだという[49]。NPFC では、サンマにつき総漁獲可能量（TAC）の設定は合意されたが、国別の割当には合意がない[50]。なお、2022年の漁期には、道東沖で操業する北海道のサンマ漁船は、日ロ関係の悪化からロシア水域内の航行の安全性を懸念し、同水域を迂回したという[51]。

次に、日ロ両国の EEZ 内の漁業については、1977年締結の日ソ／ソ日漁業暫定協定を実質的に一本化した日ロ地先沖合漁業協定に基づいて、相互利益の原則に立ち、両国漁船の相互入漁が認められている（１条）。これは、北西太平洋の生物資源の保存と最適利用に関する両国の共通の関心を踏まえたものである（前文）。そのため、日ロ各国は、本条約に基づく日ソ漁業委員会（６条）での協議を経て、資源状態、自国の漁獲能力、相手国の伝統的な漁獲量と漁獲の方法その他の関連要因を考慮し、自国水域における相手国漁船のための漁獲割当量、魚種別組成と操業区域、その他の具体的な操業条件について毎年決定する（２条）。沿岸国は、自国 EEZ 内の相手国の違法操業船を拿捕又は抑留でき、その場合は相手国に通報し、適当な担保又はその他の保証の提供後速やかに釈放する（４条２項）。そして、本協定の目的達成のため日ロ漁業委員会（各国の政府代表１人および２人以内の代表代理から成る）が設置される（６条）。また、この協定は北方領土問題を前提に、この協定とそれに基づく活動や措置は両国間の問題にかかる両政府の立場を害しない旨の規定（７条）をおいている。

この協定に基づいて、日ロ間では、毎年11月または12月開催の日ロ漁業委員会で、翌年の入漁条件が協議されている。日ロ漁業委員会には、各国政府の漁業担当機関（日本は水産庁、ロシアは連邦漁業庁）および外務省の職員から成る政府代表と代表代理に加えて、政府代表団としてその他の関係者（自治体関

[49] 片野・阪口・前掲注20）91-95頁。

[50] North Pacific Fisheries Commission. 2021. 6th Meeting Report. NPFC-2021-COM06 Final Report Rev. 01 447, paras. 49-52 & Annex S. (Available at <www.npfc.int> as of 20 June 2023.) なお、2023年３月に開催された第7回 NPFC 会合において、サンマの TAC 削減が決定され、禁漁期間も設定されたが、国別の割当に合意がない点では同じである。North Pacific Fisheries Commission – Seventh Meeting. 2023. Meeting Report. NPFC-2023-COM07-Final Report, paras. 83-100 & Annex U. (Available at <www.npfc.int> as of 20 June 2023.)

[51] 道新「道東サンマ 不安の船出」2022年８月10日朝刊。

係者や漁業団体の関係者など）も出席している[52]。そして、委員会での協議の結果に基づいて日ロ間で相互入漁が実施されている[53]。また、日本は無償の相互入漁（日ロ間で漁獲割当総量は同一）に加え、ロシアへの入漁料支払いを伴う有償入漁も行っており、その操業条件も協議される。

なお、この協定は日ロ漁業協力協定とは異なり、科学的協力に関する明示的な規定はない。けれども、日ロ漁業委員会では、日ロ両国水域に共通に存在する主要な魚種系群の持続的利用を図るため、科学者グループを設置し、それらの資源状態について、前述した日ロ漁業専門家・科学者会議での議論を踏まえて協議し、報告書を作成している[54]。このようにして、日ロ漁業委員会での協議において、両国の専門家による最新の科学的知見が考慮されうる仕組みは存在する[55]。

具体的には、たとえば2022年には、日ロ漁業専門家・科学者会議は2021年開催の日ロ漁業委員会の決定に従い、両国が双方の水域内で利用している同一資源について最新の情報を交換し、資源状態に関する見解をとりまとめた。10月には、「さんま、まさば、まいわし、かたくちいわし、いかおよびすけとうだらの生態学および現存量に関する意見交換会」が開催され、幾つかの魚種を対象に調査研究結果の報告と議論を実施した。また、翌月に開催された日ロ漁業専門家・科学者会議では漁業や資源状態に関する資料及び意見の交換を行い、漁業の状況と資源状態に関する共同報告と2023年の調査協力計画案を作成して

---

[52] たとえば、水産庁「「日ロ漁業委員会第39回会議（日ロ地先沖合漁業交渉）の結果について」（令和４年12月27日）。<https://www.jfa.maff.go.jp/j/press/kokusai/221227.html>（2023年１月30日閲覧）。

[53] ただし、日ロ両国の想定する漁獲割当量の隔たりから漁業委員会での交渉妥結が遅れ、日本漁船はロシア EEZ 内操業の漁期を逃すこともあった。道新「根室痛手 マダラ漁期逃す」2019年２月26日朝刊。

[54] 水産庁 水産研究・教育機構「令和４年度 国際漁業資源の現況―67 日ロ浮魚・底魚（総説）」67-2頁 <https://kokushi.fra.go.jp/R04/R04_67_JapanRussia-R.pdf>（2023年５月１日閲覧）。

[55] ただし、日ロ漁業委員会会議の議事録及び関連資料、また日ロ漁業専門家・科学者会議の作成した報告書や調査協力計画案は非公開であるため、この委員会の協議において、いかなる科学的知見が、どのように、またどの程度考慮されているのか、さらに、日ロ漁業専門家・科学者会議からの報告や提案がどのように検討がされているのか、については不明である。

いる[56]。この計画案は、2023年開催の日ロ漁業委員会第40回会議で検討され、採択されているものと推測される。

そして、直近の具体的な状況として、2022年12月の日ロ漁業委員会第39回会議（日ロ地先沖合漁業交渉）で妥結した2023年分の操業条件については、漁獲割当総量は日ロ同量で、各国75,000t（日本はサンマ・スルメイカ・マダラ、ロはサバ・マイワシ・イトヒキダラなど）であり、漁船の総隻数は674隻（日本は585隻、ロは89隻）である。また、ロシア水域における日本の有償入漁については、マダラなどの TAC は694.66t、総隻数は22隻であり、入漁料は2694万円であった[57]。これに関連して、無償入漁の TAC は年ごとに増減はあるが、過去５年間で、全体として減少傾向にある[58]。これは、日本 EEZ 内のサバなどの漁獲枠を増やしたいロシアに対する、日本の「守り」の姿勢を反映するという指摘もある[59]。無償入漁では、相互主義により日ロ間で TAC は同量となるため、ロシア水域の TAC を増やすことは逆に日本水域でのロシア漁船による TAC を増やすことを意味するため、近年ロシア水域で漁獲実績がふるわない日本にとっては経済的に必ずしも有益とはいえないからである。また、日本の有償入漁は、2022年分から前年比で TAC および入漁料ともに約35％減少している（総隻数は変化なし）。なお、日本水域におけるロシアへの漁獲割当量は、日本の国内法上の TAC 魚種[60]に該当するもの（サバ、マイワシなど）に関しては、当

---

[56] 水産庁 水産研究・教育機構・前掲注54）67-1頁。

[57] 水産庁・前掲注52）。

[58] 水産庁がプレスリリースとして公表している日ロ漁業委員会（日ロ地先沖合漁業交渉）の会議の結果について、2018年から2022年までの過去５年間（第35回会議～第39回会議）分のデータを水産庁から入手して、筆者が比較した結果による。

[59] 北海道大学スラブ･ユーラシア研究センター他主催「日ロ漁業協定セミナー」（前掲注７）における濱田武士氏（北海学園大学経済学部）の講演。

[60] 2018年11月までは、国連海洋法条約の批准（1996年）に際して制定された「海洋生物資源の保存及び管理に関する法律」（TAC 法）により、また2018年12月以降は改正漁業法により、サンマ、スケトウダラ、マアジ、マイワシ、サバ類、ズワイガニ、スルメイカを含む７種が、TAC 魚種とされている。なお、最新の TAC 制度を含む日本の漁業資源管理に関しては、水産庁「（２）我が国の資源管理」<https://www.jfa.maff.go.jp/j/kikaku/wpaper/r02_h/trend/1/t1_3_2.html>（2023年６月３日閲覧）。

該年のTACの中に含まれることになっている。

近年、ロシア水域における日本漁船の操業に関して、ロシアの権限当局（国境警備局）による監視が厳格化しつつあるとされる[61]。2021年５月には、サハリン沖で日本漁船が、ロシアEEZ内での違法操業を理由に拿捕された[62]。また、2022年にロシアは、９月以降の日本漁船によるサンマ漁業に、例年とは異なり漁業許可証を発行しなかったという[63]。さらに、日ロ関係の悪化による拿捕のリスク回避のため、「拿捕保険」と呼ばれる特殊保険に加入する北海道の漁船も増えているとされる[64]。

その一方で、日本水域におけるロシア漁船の操業に関しては、直近の2022年実績で３件、これを含め過去５年間で合計９件（2018年および2019年は各２件、2020年はゼロ件、2021年は２件）の違法漁獲の取締りがあった[65]。全体として大きな推移はない。

４．北方領土問題と日本・ロシアの漁業関係

（１）日ロ間の安全操業枠組協定

北方領土の周辺海域は、カニ、マダラ、カレイ、キンキ、ウニが豊富である。けれども前述したように、北方四島の領有権問題を背景に日本とロシアの間では海洋の境界が画定していない[66]。その中で、日ロ間の安全操業枠組協定（1998

---

[61] 道新・前掲注51）。

[62] 実際には、日本漁船の操業はサハリンとの地理的な中間ラインの日本側におけるものだったが、ロシアの想定する中間ラインが未公表で漁船にとり不明のため起きたともいえる、との指摘もある。道新「消えた『四島返還』第５部100」2022年８月13日朝刊。

[63] 道新「サンマ水揚げ8.9％減」2022年12月７日朝刊。

[64] 道新「海と国境505」2022年９月26日夕刊。

[65] 水産庁「プレスリリース 令和４年の外国漁船取締実績について」（令和５年２月28日）<https://www.jfa.maff.go.jp/j/press/kanri/230228.html>（2023年５月29日閲覧）。

[66] ただし、第二次世界大戦後から根室海峡に事実上の中間ラインはあるとされ（ロシア設定の中間ラインの正確な位置は公表されていない。）、1977年には、日本漁船の拿捕を防ぐため、海上保安庁、道庁、漁協などの協議を経て、中間ラインの少し内側に日本側の操業自粛ラインが設定された。そして、1998年の

年）に基づき、日本漁船は北方四島周辺12海里内で一定の操業が認められている。

この海域では、根室海峡を中心に日本漁船は終戦後も操業を続け、海域を実効的に支配しているソ連／ロシア国境警備局による拿捕や銃撃事件が絶えなかった[67]。また、1970年代から90年代初めには、「諜報船（レポ船）」（ソ連当局に米軍・自衛隊や公安関係の情報を提供する見返りに操業を黙認されていた日本漁船）[68]や「特攻船」（ソ連国境警備局取締船の追尾を逃れる特殊な小型高速船）による四島周辺海域での違法漁業も多かった[69]。

安全操業枠組協定は、以上の状況を背景に、冷戦終結直後に日ロ関係が改善するなかで、両国の政治的思惑も合致して締結された。日本は、安全操業の実現を領土問題解決に向けた環境整備の一つと考え、ロシアは極東地域への経済支援を望んだからとされる[70]。

この協定は、その適用水域（その付表に示された北方四島の周辺の緯度と経度の点を順次結ぶ測地線により囲まれる水域）において、両国が、日本「漁船による生物資源についての操業が実施されるため、また、当該水域における生物資源の保存、合理的利用及び再生産のため、協力する」（１条）ことを目的とする。付表によるこの協定の適用水域は、四島周辺でロシアの主張する領海を含んでおり、本協定は、そのような水域において、日本漁船の操業に加えて生物資源の保存、合理的利用及び再生産の確保をめざしている。

「北海道海面漁業調整規則」の改正により、これは操業規制ラインとなった。道新「海と国境531」2023年10月26日夕刊、同「同532」同年同月27日夕刊。現在、このラインは「北海道漁業調整規則」（北海道規則第94号）33条の別表第３の定めるライン（規則ライン）とされている。

[67] 1945年４月30日～2015年12月10日で、根室海峡とその周辺で1,341隻が拿捕され、乗組員9,504名が拘留され、銃撃事件は13件発生し、うち未帰還は23隻、31名（拿捕時の船舶沈没や拘留中の自殺による）とされる。本田良一「日ロ漁業の枠組みと操業実態」『漁業経済研究』60巻１号（2016年）、27頁。

[68] 諜報船（レポ船）については、西木正明『オホーツク諜報船』（角川文庫、1985年）。

[69] なお、1990年代初めからロシア当局の取締りが厳格化し、レポ船や特攻船はほぼ消滅したといわれる。この点も含めて諜報船や特攻船に関しては、本田良一『密漁の海で―正史に残らない北方領土［新訂増補版］』（凱風社2011年）6-206頁。

[70] その背景・経緯や締結後の実情について、本田・前掲注13）9-67 & 126-151頁；同・前掲注67）27-28頁；濱田＝佐々木・前掲注13）121-126頁。

そして、日本漁船の操業は、日ロ各政府の認めた各国の団体の間で毎年合意される了解覚書に従い実施され（２条１項）、日本政府は、生物資源についての操業、保存および再生産に関連して、同団体による支払いが確保されるように措置をとる（同条３項）。このようにして、本協定に基づく日本漁船の操業の実施は、あえて日ロ各国の認める「団体」間の合意に基づくことになっている。

また、両政府は原則として毎年、本協定の実施に関連する諸問題について協議を行い（４条）、適当な場合は、日本の水産庁、海上保安庁、ロシア連邦農業食糧省、ロシア連邦国境警備庁、その他の両政府の関係機関の間の連絡を促進する（５条）。このような形で、日本漁船の操業の実施は前述した「団体」間の合意によるが、両国政府間の関連諸問題に関する毎年の協議と、時宜に応じた両国政府の関係機関間の連絡を想定している。

さらに、両国間および両国の団体と企業の間の協力の発展が奨励されている（３条）。これは、規定のあり方からは主に経済面での協力を中心とするものだろう（「漁獲物の市場価格の動向に関する情報の交換、漁獲物の加工を含む両国間の漁業一般の分野における協力の発展」）（同条第１文）。その一方で、前述した２つの漁業協定とは異なり、科学的調査などの科学的な相互協力に関する規定はなく、両国間の科学技術面における協力は明示的には想定されていない。

さらに、この協定は北方領土問題を前提に、この協定とそれに基づく活動や措置は両国間の問題にかかる両政府の立場を害しない旨、規定する（６条）。そして、特筆すべきは、日本漁船による協定違反の場合の手続や管轄権に関する規定を含まない[71]ことである。

以上の協定に基づいて、北方四島周辺海域においては、北海道水産会を支払い団体として日本からロシアへの協力金の支払いと技術援助（機材供与）を条件に、日本漁船の操業が実施されてきた。これは、毎年11月頃開催の政府間協議に続く民間交渉で、翌年の操業条件や協力金・技術援助の金額が合意され、それを記した覚書（北海道水産会とロシア連邦漁業国家委員会、国境警備長と

[71] ただし、出入域手続などを定める「操業手続の指針」に基づき、「日本側は集団で操業し、安全操業の水域に入る場合は事前通報し、退出する場合も通報する･ロシア国境警備局の臨検を受け、操業日誌のチェックを受ける。」という。本田論文・前掲注68）21頁。

の間で交わされる）による[72]。直近の2022年の操業条件は、漁獲割当量が2177t（スケトウダラ955t、ホッケ777t、タコ213t、その他232t）、漁期については、スケトウダラが1月1日～3月15日、ホッケが9月16日～12月31日、タコが1月1日～31日と10月16日～12月31日であり、隻数は48隻であった。また、日本からの支払いは、協力金が2130万円、機材供与が2110万円とされた[73]。この操業条件の内容は、2019年から2022年まで変動はない[74]。

さらに、形式上はこの協定とは無関係であるものの、日本政府はロシア側の要請に応じた外務省の事業として、サハリン州との協力事業に関する援助金（約１億５千万円）を、事実上協力金と併せて毎年支払っている。これも併せれば、水揚げ実績と隻数に照らして、日本からの支払いは実質的に相当額に上る[75]。このような安全操業は、日本の国内法上、漁業法の下において都道府県（北海道）の沖合等で操業する漁業として知事許可漁業に該当する。そして、北海道漁業調整規則（32条の2別表2の2）の定める規則ラインより国後島側の水域において、歯舞群島と色丹島の南側水域でタコ、国後島と択捉島の北側水域でホッケやスケトウダラなどの漁業が、北海道知事の許可を受けて行われてきた。ただし現実には、協定では想定されていないロシア当局による日本漁船への「見学」（実質的に臨検（日本漁船に乗船し操業承認書を点検するなど））[76]が実施されてい

---

[72] 根室市『令和４年度版 水産ねむろ』（令和５年３月発効）25頁。

[73] 外務省「「北方四島周辺水域における日本漁船の操業に関する協定」に基づく日ロ政府間協議および民間交渉の結果について」（令和３年12月28日）<https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_009230.html>（2023年１月30日閲覧）。毎年、漁獲割当量は魚種により多少の変動はあるが、支払い金額はほぼ同じ。

[74] 水産庁がプレスリリースとして公表している「北方四島周辺水域における日本漁船の操業に関する協定」に基づく日ロ政府間協議及び民間交渉の結果について、2017年から2021年までの過去５年間分のデータを水産庁から入手して、筆者が比較した結果による。

[75] おそらく世界一高額の入漁料だろうという。本田・前掲注68）28頁；濱田＝佐々木・前掲注13）125頁。

[76] 従来日本政府は、協定上臨検は認められないとして、ロシア当局の船上検査を「訪船」と呼んできた。しかし、2019年の民間交渉で交わされた覚書（北海道水産会とロシア漁業庁・ロシア国境警備局間）では、事前通告を伴う「見学」として実質的に臨検が認められたという。道新「北方四島安全操業 ロシアの乗

る。そして、これは2018年から急増し、2022年には前年の倍以上に上ったと報道されている[77]。

以上のように、安全操業枠組協定は、北方四島の12海里水域内の操業、民間による操業条件の決定、管轄権規定の不存在という点で、きわめて特異である。さらに、日本からの多額の協力金や機材供与のための支払いに加え、日本の国内法上は知事許可漁業でありながら、明文上管轄権規定が存在しないなかで、ロシア当局による事実上の乗船検査も行われており、現実の運用状況においても特異な条約である。また、前述した他の２つの漁業協定とは異なり、既に述べたようにこの協定には両国間の科学的な協力について明示がなく、前述した協定の２つめの目的にもかかわらず、少なくとも条文上は、この協定の実施における科学の役割は明確ではない。

そして、近年この協定の実施には不安定さが目立っている。第１に、2022年６月に日本政府からサハリン州への援助金の支払いが停滞し、ロシア政府は協定の履行停止を発表した。結局９月には支払いが済み、操業が行われた[78]。第２に、前述したように、近年ロシア当局による漁船への見学が急増しているとされる。第３に、2023年１月にロシア政府は日本政府に対して、この協定自体は維持するが、遅れている政府間協議には日本の対ロシア制裁のゆえに応じられない旨、伝達した[79]。日本政府はロシア政府に善処を求め[80]、影響を受ける日

船・点検容認」2019年１月14日朝刊。

[77] 2022年のホッケ刺し網漁では、ロシア国境警備局による書類点検などが昨年の約2.5倍（延べ259隻）に上り、漁港での競りに遅れる漁船も出たという。道新「越年、落胆の漁業者」2022年12月31日朝刊。なかには、安全操業枠組協定に基づく「操業手続の指針」に反した記入漏れによる罰金支払い要求や、書類不所持による漁船の一時連行の事案もあるとされる。道新「安全操業「臨検」延べ46隻」2019年３月23日朝刊。

[78] 外務省は、ロシアが日米欧の制裁で国際決済網から除外されており送金方法が課題だったとするが、サハリン州への援助金支払いは安全操業の前提条件ではないとの外務大臣の発言もあり、対ロ制裁との関係で慎重になったがロシアの強硬姿勢より立場を変えた、との見方もある。道新「四島周辺安全操業」2022年６月15日朝刊。

[79] 道新「協議凍結 制裁が原因」2023年１月30日朝刊。

[80] 道新「四島安全操業 早期実現求める」2023年１月31日夕刊。

本の漁業者[81]への支援を発表した[82]。けれども、その後もロシア政府は協議に応じておらず、操業実施の目途が立たない状況が続いている。

安全操業枠組協定は、両国それぞれの政治的思惑を受け、日ロ間の係争水域において日本漁船が操業を行うための二国間条約である。それゆえに、制度設計および運用の両面において、かなり特異な面がみられる。また、日ロ関係の悪化に伴い不安定さも顕在化している。この協定は、その目的実現に向けて、今後どのように、またどの程度機能しうるのか―係争水域の漁業に関する二国間条約の１つの先例としても、その行く末を見守る必要がある。

（２）貝殻島昆布採取協定（民間合意）

以上述べた日ロ間の二国間条約に加えて、北方四島周辺海域における漁業に関しては、歴史的な事情を反映して日本の民間団体とロシア政府機関との間で、コンブ漁業に関する合意も結ばれている。これは、北海道水産会とロシア漁業省との間で結ばれた貝殻島昆布採取協定（1981年）であり、当事者に日本政府を含まない合意である。

北方四島のうち歯舞群島にある貝殻島（岩礁）は、納沙布岬から3.7㎞の距離にある。周辺海域には良質のコンブが豊富にあり、第二次世界大戦前より日本漁船によるコンブ採取が盛んであり、地域にとっては重要な産業であった。ソ連による実効的支配の下でも地域の漁業者によるコンブ採取は行われ、拿捕の事案も相次いだため、日本漁船による安全なコンブ採取のために地元の強い意向を受け、漁業団体（大日本水産会）のイニシアチブで交渉が始まった。そして、1963年に大日本水産会とソ連政府機関との間で現行協定の前身となる協定が合意された[83]。その後、1977年からソ連の200海里水域設定に伴う４年間中断したが、1981年にはその後身として、現行の貝殻島昆布採取協定が結ばれた[84]。こ

[81] 例えば、国後島周辺海域のスケトウダラ刺し網漁は、羅臼漁協の冬季水揚げの柱であり、地域への打撃は多大であるという。道新「漁業者落胆 先行き不安」2023年１月22日朝刊。

[82] ロシアのウクライナ侵攻後に作られた「日ロ漁業協定関係漁業者対策事業」の枠組による。道新「四島安全操業 漁業者支援」2023年１月24日朝刊。

[83] 大日本水産会とソ連国民経済会議付属漁業国家委員会との間の協定。

[84] 1966年の協定および現行協定も含めてコンブ協定の合意の背景と交渉経緯に関しては、伊藤康彦「昆布漁業と貝殻島安全操業について」『日本水産学会誌』

のような現行の協定は、前身となる1963年協定の内容をほぼ引き継いでいる。

この協定の下では、毎年の交渉で操業条件（採取種類・採取料・操業隻数・操業期間）が決まり、日本側は入漁料を支払い操業する。ただし、安全操業枠組協定とは異なり、日本のコンブ採取従事者はこの区域に適用されているソ連の法律、決定、規則などを遵守しなくてはならない旨、規定する（５条）。但し、協定の附属書は、協定に違反した日本漁民のコンブ採取権の喪失に関して定める（６条）ものの、採取権取消の主体が誰かについては明記しない[85]。

この協定に基づいてコンブ漁は実施されてきたが、近年では、ロシア側に支払う採取料の負担、生育不良などによる資源量の減少などで、漁業者の経営は厳しくなり、許可隻数も年々減少している[86]。直近の2023年春の交渉でも、操業期間は６月１日から９月30日まで（例年通り）、コンブ採取量は3081t（前年比300t 減）、ロシア側に支払う採取料は8254万円（前年比600万円減）、隻数は204隻（前年比16隻減）で合意されている[87]。なお、2022年には北海道水産会とロシアの交渉の開始が例年より数か月遅れて５月末となり、合意が６月初めとなったため、出漁が例年の解禁日の６月１日から３週間遅れた[88]が、2023年は例年通りの日程で交渉が進み、例年通りの操業が可能になった[89]。その一方で、2022年にはロシア国境警備局による臨検（日本とロシアの中間ラインのロシア主張水域側で）の件数が急増し（延べ数は前年の４倍以上）、臨検の際の確認も

77巻４号（2011年）694-698頁；本田・前掲注13）71-125 & 151-168頁；同論文・前掲注67）26-27頁；濱田＝佐々木・前掲注13）117-120頁。

[85] 前身では「ソ連官憲又は大日本水産会」との明記があるという。本田・前掲注13）110-111頁。

[86] 根室市・前掲注72）23頁 -24頁。2022年分の許可隻数は、ピーク時（1983年～ 2004年）から約40％減。2023年には、さらに減少している。

[87] NHK NEWS WEB「貝殻島コンブ漁は日ロ交渉が妥結 ６月１日に出漁へ」2023年４月22日 < https://www3.nhk.or.jp/sapporo-news/20230422/7000057011.html>（2023年４月30日閲覧）；道新「貝殻島コンブ漁妥結 日ロ ６月１日操業見通し」2023年４月22日夕刊。

[88] NHK「北方領土 貝殻島周辺のコンブ漁 日本とロシアの民間交渉妥結」2022年６月４日https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220604/k10013657141000.html>（2023年１月30日閲覧）；道新「貝殻島 日ロ民間交渉妥結 コンブ漁継続 安堵と重み」2022年６月５日朝刊。

[89] 道新・前掲注88）

厳格化したとされる。漁船の拿捕事案はないが、地元の漁協は現地の指導船を増やすなどの対応をとったと報道されている[90]。

以上のように、北方四島周辺海域においては、政府間協定に加えて民間団体とロシア政府機関との間の協定も存在する。そして、この協定は2022年には危ぶまれる状況もあったが、最近の様子からは、操業自体は継続されている。これは、前述のように安全操業枠組協定が日ロ関係の悪化を受けて事実上運用が停止されている状況とは、対照的である。その背景には、両協定間における合意の主体および性質に関する違いがあるものと推論される。ただし、新聞報道によれば、前述したようにロシア国境警備局による監視体制は強化されてきており、係争海域における漁業活動が抱える構造的な問題は解消していない。

5．IUU 漁業に対処するための国際規制の展開と日ロ間協力の位置づけ

（1）IUU 漁業に対処するための国際規制の展開

IUU 漁業は、持続可能な漁業に向けた関係者の意欲と努力を害し、海洋生態系に悪影響を与えるとともに、適正な競争を阻害して正当な漁業を不利な立場におく。その対策として、1990年代から地球規模の条約（公海漁業保存措置遵守協定（1993年）[91]、国連公海漁業協定、違法漁業防止寄港国措置協定（2009年）[92]）の採択、RFMOs による多様な対処措置の導入、漁獲物の取引が比較的多い二国間の協定の締結や、国連食糧農業機関（FAO）の関連スキーム[93]の採

[90] 道新「貝殻島コンブ漁「臨検」を厳格化」2022年７月14日朝刊。同「貝殻島コンブ漁 ロシア「臨検」急増」同2022年９月６日朝刊。

[91]「保存および管理のための国際的な措置の公海上の漁船による遵守を促進するための協定」（2003年発効）。日本は締約国だが、ロシアは締約国ではない。

[92]「違法な漁業、報告されていない漁業および規制されていない漁業を防止し、抑止し、および排除するための寄港国の措置に関する協定」（2016年発効）。日本およびロシアともに締約国。

[93]「IUU 漁業をなくすための国際行動計画」（FAO, *International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, Rome, 2001.）など。

択が進んでいる[94]。地域による格差はありつつもその実施状況は世界全体で向上したとされるが[95]、依然としてIUU漁業は国際社会で大きな問題となっている。最近では、従来の便宜置籍船[96]の問題に加え、IUU漁業の隠れ蓑として漁獲物の洋上転載の問題がある[97]。その対処のため、FAOによる任意指針の採択[98]や、RFMOsによる規制措置の導入[99]も進んでいる。

地球規模の条約に基づいて、また多くのRFMOでは、主に便宜置籍船も含め旗国の責任の強化とIUU漁獲物の市場流通の防止が図られており、近年では、前者の限界を踏まえ後者の規制が強化されてきている。これは、IUU漁獲物の陸揚げと転載を禁止してIUU漁業からの漁獲物が市場に出回ることを阻止し、IUU漁業のインセンティブを減らすというアプローチである。

このアプローチは、地球規模の条約ではまず国連公海漁業協定で採用され（23条）、寄港国措置協定はこのアプローチを強化した。寄港国措置協定によれば、締約国は寄港国として主に３つの措置をとらなくてはならない。すなわち、１）自国の港に寄港を要請する船舶に対して附属書に掲げる情報を提供させること、２）当該船舶がIUU漁業に従事したことにつき十分な証拠がある場合は、一定の例外を除いて自国の港への寄港を拒絶し（9-10条）、また既に船舶が入港している場合は自国の港の使用を拒絶すること（11条）、３）自国の港に寄港中の船舶を附属書に従い検査して（12-13条）、その結果を、当該船舶の旗国などの関係国、RFMOおよびFAOなどに送付すること（15条）である。また、当

---

[94] IUU漁業に対処するための国際規制の発展と課題に関しては、例えば、E.R. van der Marel, 'Problems and Progress in Combating IUU Fishing,' in Caddell & Molenaar (eds.), supra note 35, pp. 291-318.

[95] FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture: Towards Blue Transformation*, Rome, 2022, pp. 163-164.

[96] 便宜置籍船とは、船舶に対する有効なコントロールを意図的に放棄しつつ、自国への船舶の登録・自国籍の付与・自国国旗の掲揚を認めることにより登録税などの収入といった利益を得ようとする国に登録された船舶のことを意味する。

[97] FAO, supra note 96, p. 129. 洋上転載とは、漁獲した魚を洋上で運搬船に積み移す行為。

[98] *Voluntary Guidelines for Transshipment*, Appendix E, FAO, COFI/2022/INF/10; COFI/2022/5, paras. 28-31.

[99] 旗国の第一次的な責任の下で転載と水揚げの申告の仕組みの導入など。

該船舶の旗国も、取調べを受けた自国船舶の完全な取調べを実施しなくてはならない（20条）。

加えて、多くの RFMO も、強力な寄港国措置（寄港した漁船の検査、IUU 漁業からの疑いのある漁獲物の陸揚げ・転載の禁止など）を加盟国に求めている[100]。また、IUU 漁業からの漁獲物の市場流通を防ぐため、輸出入規制措置として漁獲証明制度[101]や統計証明制度[102]も導入されている[103]。この点に関して、以上の貿易制限措置は、WTO/GATT の自由貿易ルールとの関係では、一般に GATT 第20条（g）の例外的措置として正当化されると考えられている[104]。

（2）日ロ密漁防止協定とその実効性

日本とロシアの間では、北西太平洋のロシア水域内でロシアの国内法に違反してカニが漁獲され、そのような違法な漁獲物がロシアから日本に輸出されるのを防ぐため、2012年に日ロ密漁防止協定が締結されている。これは、前述した IUU 漁業をめぐる国際規制の展開と連動しており、IUU 漁獲物の市場流通の防止という近年の規制手法を、従来ロシア産のカニの輸入が多い日本と原産地ロシアとの間で、輸出証明書手続として導入するものである。そして日本にとっては、「乱獲によるカニの枯渇を防ぐことにより、カニの我が国への長期

---

[100] 北西太平洋漁業機関（NAFO）、南極海洋生物資源保存委員会（CCAMLR）、大西洋まぐろ類保存国際委員会（ICCAT）、インド洋まぐろ類委員会（IOTC）など。

[101] 漁獲証明制度とは、漁獲物の水揚げや輸入に際して、それが違法漁業によるものでないことの証明書（その漁獲起源および漁獲から市場までを追跡できる情報を含む。）を水揚げ国や輸入国が確認し、その漁獲物の遡った追跡を可能とする情報を取得するとともに、この証明書がない場合は当該漁獲物の水揚げや輸入を禁止する制度。

[102] 統計証明制度とは、漁獲物の輸出に際して漁船や畜養場、加工場を管理する国が漁獲を行った船名や水域を確認した証明書を発行し、輸入国が証明書を回収することにより各国の漁獲状態を監視する制度。

[103] CCAMLR、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）など。

[104] R. Churchill, 'International Trade Law Aspects of Measures to Combat IUU and Unsustainable Fishing,' in Caddell & Molenaar (eds.), supra note 35, pp. 317-349.

的な安定供給に寄与することが期待」[105]される。

この協定は、北西太平洋における特定種類のカニ資源の保存、合理的利用および管理のため、ロシアの国内法に違反してロシアから日本に持ち込まれることを防止するための協力を、締約国に求める（２条）。規制の対象となる生物資源は、北西太平洋における所定の種類のカニ資源とその加工品（タラバガニ、ズワイガニ、ガザミ、ケガニ、モズクガニ、その他のカニ）（別表１）であり（１条（b））、ロシアの権限当局はロシアから日本へのその輸出に際して輸出者に対して証明書を発給し（４条１項）、その写しその他の関連関係する情報を日本の権限当局に提供しなくてはならない（同条２項）。また、日本の権限当局は、ロシアからのそれらの輸入に際して、ロシアの権限当局が発給した証明書を確認しなければ輸入を認めてならならず（５条１項）、証明書を受理した場合は、その写しをロシアの権限当局に提供するための措置をとらなくてはならない（同条２項）。そして、この協定に基づき設置される両国の政府間委員会が、この実施と運用を監視し、監督し、必要な場合は両政府に対して適切な勧告を行う（７条）。

このような協定の締結の背景には、1990年代から北海道内の港（根室、釧路、網走、稚内など）において、ロシア水域でロシアの国内法に違反して捕獲されたものと推定されるカニの水揚げと流通が激増した、という事情があった[106]。

---

[105] 外務省「報道発表 水産物の密漁・密輸出対策に関する日露協定の発効のための書簡の交換」（平成26年11月10日）。<https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_001436.html>（2023年３月23日閲覧）。

[106] 当時、ロシアから日本に対するカニの輸出統計と日本の輸入統計に数倍の差があった。このことも含め、米国、日本、韓国および中国に関する違法なロシア産カニの貿易に関しては、WWF ジャパン（公益財団法人 世界自然保護基金ジャパン）『違法なロシア産カニ 貿易フロー調査』（2015年６月）が詳しい。<https://www.wwf.or.jp/activities/data/201506wwf_illegal_crab_reportJP.pdf>（2023年３月23日閲覧）。なお、これより前の時代（とりわけ1970年代～ 90年代初め）には、前述したレポ船や特攻船などの日本漁船が北方四島周辺海域（とくに北方領土で囲まれた「三角水域」）でカニを捕獲し、根室地方の各港に水揚げして、それらのカニは闇の仲買人が市場価格よりも安く買い取り、仲買人を介して、最終的に正規の流通ルートに乗る形で販売されていたという。1980年代後半頃は、根室市で出回っているカニの９割以上がこのようなカニだったとされるが、1990年代初めのソ連国境警備隊の取締りの強化により消滅したと

これに対処するため、「日ロ行動計画」（2003年）に続いて2007年に日ロ専門家会議が設置され、協定の締結に向けて段階的に協議が進められた[107]。

この協定は、日本国内では外国為替及び外国貿易法に基づく輸入に際しての確認手続きを通じて、実施されている。具体的には、輸入者は以下の手続をとらなくてはならない[108]。すなわち、まず、ロシア産の冷凍カニやその調整品（冷凍された燻製品など）を輸入するためには、輸入者は、事前確認申請においてロシア連邦漁業庁が発給した証明書の原本を経産省に提出する。第三国を経由して輸入する場合も同様であるが、ロシア連邦漁業庁の証明書の発給が受けられない場合は、船積地域の政府その他の公的機関が発給した原産証明書の原本又はその写しを提出する。たとえば、韓国を経由する場合は、大韓商工会議所の発行する原産地証明書で代用できる。そして、以上により発給された事前確認書を、通関時に税関に提出する。次に、冷凍していないロシア産のカニ（活・生鮮・冷蔵など）やその調整品（冷凍されていない燻製品など）を輸入する場合は、輸入者は通関時にロシア連邦漁業庁が発給した証明書の原本を提出する。第三国を経由する輸入の場合も同様であるが、ロシア連邦漁業庁の発給が困難な場合は、積荷地域の政府その他の公的機関が発給した原産地証明書の原本を提出する。冷凍カニと同様に、たとえば韓国を経由する場合は、大韓商工会議所の発行する原産地証明書で代用できる。

以上の動きは、前述したようにIUU漁業規制に関するグローバルな国際法の展開に連動する。そしてロシアは、日本との協定締結に先立ち韓国、中国および北朝鮮ともそれぞれ類似の二国間協定を締結しており[109]、日ロ密漁防止協

される。本田・前掲注67）24-26頁。

[107] 外務省ロシア課「水産物の密漁・密輸出対策に関する日露協定」（2012年９月）<https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/24/9/pdfs/0908_01_03.pdf>（2023年３月23日閲覧）。

[108] 経済産業省「カニの輸入管理（事前確認・通関時確認）」<https://www.meti.go.jp/policy/external_economy/trade_control/03_import/07_kani/kani.html>（2023年５月17日閲覧）。

[109]「海洋生物資源のIUU漁業の防止における協力に関するロシア連邦政府と大韓民国間の協定」（2009年12月22日署名）;「海洋生物資源のIUU漁業および捕獲の防止、中止および撲滅の分野における協力に関するロシア連邦政府と中華人民共和国間の協定」（2012年12月６日署名）;「海洋生物資源のIUU漁

定は、北東アジアのカニをめぐるIUU漁業に対する国際規制のネットワークの一部でもある。

日ロ密漁防止協定の発効（2014年）直後、従来北海道を中心に大量に出回っていたロシア産のカニ（活カニ）は激減したとされる[110]。けれども、過去10年間の日本におけるロシア産冷凍カニの輸出入状況について、「ロシアの日本への輸出量に比べ、日本のロシアからの輸入量がはるかに多い不自然な状態が続いている」と指摘し、関係団体との踏み込んだ調査により、第三国（たとえば、保税倉庫のあるオランダ（ロッテルダム）や韓国（釜山））経由で、比較的容易に船積地域で入手可能される原産地証明書（原本又は写し）による代替を通じて、北西太平洋産のみならずベーリング海やバレンツ海を産地とするロシア産の違法カニが日本に輸入されている可能性を指摘する報道[111]もある。

加えて、日ロ密漁防止協定が発効した2010年代半ば頃より、カニの好漁場であるオホーツク海の日本EEZにおいて、便宜置籍船を含む外国漁船が貨物船を装って漁具（かにかご）を違法に設置し、カニを違法漁獲するケースが頻発している[112]。このように違法に漁獲されたカニは、日本ではなく外国で水揚げ

業および捕獲の防止、中止および撲滅の分野における協力に関するロシア連邦政府と朝鮮民主主義人民共和国間の協定」（2012年１月30日署名）。いずれもFAOのデータベース（FAOLEX Database）, available at <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC104100/>; <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC129434/>；<https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC131283)>（2022年８月15日閲覧）。

[110] 道新「ロシア産カニ 道内消えた―密漁防止協定発効から10日」2014年12月21日朝刊。

[111] 中日新聞「カニ輸出入量 20倍差 ロシア→日本 WWFと調査」2023年１月16朝刊。なお、複数のロシアメディアによれば、ロシアの漁業庁は、2022年12月末に「モスクワの飲食店やホテルに供給されたカニのうち、合法なカニとの確認を得られたのはわずか３％だったと公表した。残り40％は違法なカニで、57％は原産地の合法性が疑われるカニだった。」と発表しており（みなと新聞「モスクワの合法カニわずか３％ ロシア漁業庁が飲食店・ホテルを調査」2023年１月11日）、ロシア国内でも違法カニが多く出回っているとの指摘もある。

[112] 北海道漁業調整事務所「令和４年オホーツク海における取締活動の結果について」（令和５年２月10日）<https://www.jfa.maff.go.jp/hokkaido/press/kantoku/230210.html>（2023年３月20日閲覧）。

され、一般に船積地域で比較的容易に入手可能といわれる原産地証明書により、第三国経由の冷凍カニとして日本に輸入されている可能性もあるかもしれない。

以上のように、日ロ密漁防止協定の定める輸出証明手続は、日本の国内法により担保されており、北西太平洋のロシア水域におけるカニ資源の違法な漁獲と日本への輸出の抑止において、一定程度貢献しているように見える。他方で、ロシア産も含むカニ一般をめぐる IUU 漁業問題は、グローバルな流通網と日本における漁獲物の消費との関連において、順調に解決に向かいつつあるといえるかどうかは必ずしも定かではなく、より広い文脈において検討すべき課題もあるように思われる。

6．おわりに

日本とロシアの漁業関係は、さまざまな条約や民間合意が関連し、地元の事情、地方と政府の関係、業界の利益、二国間、地域およびグローバルな政治・経済の要因も絡み、複雑に展開している。本稿では、グローバルな海洋法秩序の変動に連動する北西太平洋漁業の現体制と実践、北方領土問題を背景とする四島周辺海域の漁業にかかる特異な枠組とその実行、さらに IUU 漁業に対処するための国際規制の展開と日ロ間協力の位置づけについて、その法的枠組を整理するとともに実践の一端を示した。それを通じて、さまざまな要因に揺れる日本とロシアの漁業関係と、それを支える法的枠組の効用と限界を考えるための基礎を提供した。

海洋生物資源の保存と持続可能な利用は、冒頭に述べたように今や国際社会の共通利益とされており、日ロ間のいずれの漁業条約も、相互利益を基礎とする二国間の文脈において、その実現を推進すべきであろう。けれども、二国間の漁業条約はいずれもその属性においてローカルな文脈を抜きに語ることができず、さらに、係争地域の漁業をめぐっては高度にナショナルな文脈もある。そして、このようなローカルまたはナショナルな文脈における利益は、必ずしもリージョナルおよびグローバルな文脈における持続可能な漁業の推進と整合的な関係に立つとは限らない。このような利益関係の錯綜は RFMO においてもみられるが、隣接二国間の漁業関係は条約の制度設計および実施の両局面において、当事国間関係（時として漁業分野にとどまらない）のあり方に直接左右される余地が大きく、問題はより複雑となる。

多様な要因に左右されやすい二国間の法的枠組とその実践を、いかにして各文脈における課題に最大限応えつつ、海洋生物資源の持続可能な利用の実現に向けて展開させていくか―歴史の教訓も踏まえ、中・長期的な観点からさまざまな知恵が求められる。

［付記］本稿の２．および３．は、出版社（有斐閣）の許可を得て、拙稿「北海道から国際法を見る―日本とロシアの漁業問題」『法学教室』510号（2023年３月）（4-7頁）の一部に大幅な加筆修正を行ったものであり、本稿では、その他にもところどころ上記拙稿と類似する表現を用いた箇所がある。本稿は、JSPS 科研費18K18549および20H01441の助成を受けた研究成果の一部である。本稿は、2023年５月30日に脱稿した。