

## 第4章 日中漁業協定の暫定措置水域等における海洋生物資源管理の現状と課題

鶴田 順

### はじめに

本稿は、東シナ海における海洋生物資源管理の現状と課題を、日本と中国の間の漁業秩序に焦点をあてて、「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11月署名、1998年4月国会承認、2000年4月公布および告示、2000年6月発効）（日中漁業協定あるいは協定）の解釈およびそれにもとづく実行等によって把握し、検討し、課題の克服策を提示するものである。

現在、東シナ海の海洋生物資源の資源状況については、多くの魚種が「中位・低位水準」で「横ばい・減少傾向」にある。例えば、ゴマサバは中位で横ばい、アマダイ類は低位で横ばい、ムロアジ類は低位で減少傾向、マダイは低位で減少傾向、タチウオは低位で横ばい、ヒラメは中位で減少傾向、ウマズラハギは低位で横ばい、ケンサキイカは低位で減少傾向にある（国立研究開発法人水産研究・教育機構のHP掲載情報「平成27年度魚種別系群別資源評価」より）。「漁場の再生」が急務である。

### 1. 日中漁業協定締結にいたる経緯

1977年5月に日本は「漁業水域に関する暫定措置法」を制定し、同年7月に200カイリ漁業水域を設定した。しかし、中国国民と韓国国民による漁業については、中国と韓国が同様の海域設定をしていなかったことなどから、同法の適用対象から除外していた。すなわち、日本が1977年に200カイリ漁業水域を設定した後も、中国国民と韓国国民は同海域で「公海の自由」に基づく「漁業の自由」を享受できた。日本の200カイリ漁業水域の設定は、実質的には、ソヴィエト連邦とアメリカ合衆国が同年に200カイリ漁業水域を設定し、日本国民による漁業を規制しはじめたことに対抗するためのものであったといえる。

しかし、1970年代から1980年代にかけて韓国と中国の漁業が発展し、両国の漁民が沖合に、さらに日本近海に進出するようになり、1990年代には沖合漁業の勢力が「日本>韓国>中国」から「中国>韓国>日本」に完全に移行したことから、日本政府は200カイリ水域の「全面設定・全面適用」への変更を模索しはじめた。当時の日本の周辺海域の状況について、水産庁漁政部企画課監修1997は、「韓国漁船や中国漁船による活発な操業が行われており、我が国漁業者との間で漁場競合、漁具被害等種々の問題が生じているほか、

我が国周辺水域の資源状況が総じて低水準にある中で水産資源に対する影響も懸念される状況」（水産庁漁政部企画課監修 1997, p.22.）であったとしている。日本政府は 200 カイリ水域の「全面設定・全面適用」への変更を模索しつつ、最大の問題の一つが「韓国及び中国との関係をいかにすべきか」（水産庁漁政部企画課監修 1997, p.26.）であったという。

日本は「海洋法に関する国際連合条約」（1982 年 4 月採択、1994 年 11 月発効、日本については 1983 年 2 月署名、1996 年 6 月批准、1997 年 6 月発効）（国連海洋法条約）を批准し、200 カイリの排他的経済水域（EEZ）を設定するにあわせて、1996 年 4 月、日中間で漁業協定締結のための協議を開始した。1997 年 9 月、日中両国がそれぞれ自国 EEZ においていわゆる「相互入会措置」をとることを原則としつつ、日中両国がそれぞれ主張する EEZ が重なりあう東シナ海中央部に「暫定措置水域」を設定することなどを実質的な内容とする合意に達し（【図】「日中漁業協定水域図」参照）、1997 年 11 月に署名が行われた。その後、暫定措置水域の北側の海域の取り扱いなどをめぐって両国間の議論が紛糾した。日本の漁業者は日本近海での中国漁船の集団操業による資源減少や操業不能などに苦しめられていたことから、協定の早期発効を望んでいた（水産世界編集部 2000, p.20.）。2000 年 2 月に日本の玉沢農林水産大臣と中国の陳農業部長の閣僚級協議によって、暫定措置水域の北側（北緯 30 度 40 分以上）の海域のうち、東経 124 度 45 分から 127 度 30 分の海域に「中間水域」を設定し、暫定措置水域と同様に相手国の許可を得ることなく操業できるとすることで合意し、協定は署名から 2 年以上経過した 2000 年 6 月に発効した。

## 2. 日中漁業協定の概要

日中漁業協定は、「海洋法に関する国際連合条約の趣旨に沿った新たな漁業秩序を両国の間に確立し、共に関心を有する海洋生物資源を保存しおよび合理的に利用」することなどを目的としている（協定前文）。協定は、日中両国が、それぞれ自国の EEZ において、相手国の国民および漁船に対して、漁獲の許可を行うこと、資源状況等を考慮して漁獲割当量その他の操業条件を決定すること、海洋生物資源の保存措置等の遵守を確保するために必要な措置を講じることなどを規定している。

日中漁業協定の適用対象海域は、日本の EEZ と中国の EEZ のすべての海域（協定 1 条）である。

日中両国は、相互利益の原則に立って、本協定および自国関係法令に従って、自国の EEZ で相手国の国民および漁船が漁獲を行うことを許可する（協定 2 条 1 項）。

日中両国は、自国の EEZ における資源状況、自国の漁獲能力、伝統的な漁業活動、相互入会の状況などを考慮して、自国の EEZ における相手国の国民および漁船に対する漁獲割

相当量その他の操業条件（魚種、操業水域、漁期、漁具・漁法等）を毎年決定する（協定 3 条）。この決定は日中漁業共同委員会の協議に基づく勧告を尊重して行われる（協定 3 条、11 条 2 項(1)、11 条 4 項）。

日中両国は、自国の関係法令に定める海洋生物資源の保存措置その他の条件を相手国の国民および漁船が遵守することを確保するために、国際法に従い、自国の EEZ（日中両国がそれぞれ主張する EEZ が重なり合い、境界が未画定の海域を除く）において「必要な措置をとることができる」（協定 5 条 1 項）。協定 5 条は国連海洋法条約 73 条 1 項の内容を確認した規定である。

このように、日中漁業協定では、日中両国がそれぞれ主張する EEZ が重なり合い、境界が未画定の海域以外の自国の EEZ においては、日中両国がそれぞれ海洋生物資源の保存・管理措置と執行措置を講じることが可能となった。すなわち、日中両国が日中漁業共同委員会の協議に基づく勧告を尊重しつつ自国の EEZ において相互入会措置をとり、相手国国民の漁業を規制し執行措置を講じることが可能となった。

日本と中国はそれぞれの EEZ の資源水準を上回る漁獲能力を有することから、外国漁船に漁獲させる「余剰分」はないが、伝統的漁業実績等を考慮して相互入会措置をとった（cf. 片岡 2011, p.700.）。国連海洋法条約は、EEZ の沿岸国は、自国の EEZ における他国による漁獲を認めるにあたって、伝統的漁獲実績を有する国における経済的混乱を最小のものにとどめる必要性を含む、すべての関連要因を考慮するとしているが（国連海洋法条約 62 条 3 項）、あくまでも漁獲可能量の余剰分の漁獲を他国に認めるか否かを判断するにあたって伝統的漁獲実績の考慮をうたっているにすぎない。伝統的漁獲実績の位置づけについては、日中漁業協定と国連海洋法条約には齟齬がある。

日本は、日本の EEZ において、中国国民による漁業を「排他的経済水域における漁業等に関する主権的権利の行使等に関する法律」（EZ 漁業法）で規制し、同法に違反する中国漁船を拿捕し、中国国民を逮捕するなどの執行措置を講じることが可能となった。

2016 年 11 月に開催された第 17 回日中漁業共同委員会では、協議の結果、2016 年漁期の相互入会による操業条件について、中国の EEZ における日本漁船の操業は総隻数 290 隻（前年比 8 隻減）・総漁獲割当量 8,720 トン（同 621 トン減）、また日本の EEZ における中国漁船の操業も同数の総隻数 290 隻（前年比 8 隻減）・総漁獲割当量 8,720 トン（同 621 トン減）とする勧告がなされている。2000 年の協定の発効当初は、国連海洋法条約をふまえた海洋生物資源の適切な保存・管理ではなく、伝統的漁獲実績等に配慮した勧告がなされていたが、その後、総漁獲割当量と入漁漁船の総隻数の双方の削減が徐々に図られ、2002 年には総漁獲割当量の日中の等量化（2001 年は中国 73,000 トン・日本 70,300 トンで中国

の割当量が多かった)、2007年には入漁漁船の総隻数の等量化が図られた(2006年は中国636隻・日本570隻で中国の割当量が多かった)。

日中漁業協定の前文では国連海洋法条約の趣旨に沿うことや共に関心を有する海洋生物資源の保存および合理的な利用がうたわれているにもかかわらず、日中漁業共同委員会ではこれまで「漁船の総隻数」と「総漁獲割当量」について勧告するのみで、国連海洋法条約における海洋生物資源の保存・管理措置の特徴ともいえる「魚種別の漁獲量」についての勧告は行っていない。日中漁業共同委員会のこれまでの勧告等は、海洋生物資源の適切な保存・管理措置として課題を有するものであることについては本稿4. で述べる。

### 3. 「暫定措置水域」と「北緯27度以南水域」の設定、以南水域における問題状況

日本は1996年の国連海洋法条約の批准にあわせて200カイリのEEZを設定したが、日中両国がそれぞれ主張するEEZが重なり合い、境界が未画定の海域については、「暫定措置水域」と「北緯27度以南の東海の協定水域及び東海より南の東経125度30分以西の協定水域」(以南水域)を設定し、協定2条から5条までの規定は適用しないこととした(協定6条および7条)。東海とは東シナ海であり、沖縄県宮古島東平安名崎から沖縄県糸満市荒崎を直線に結んだ線から西側の海域である(【図】「日中漁業協定水域図」参照)。この線の東側の海域は太平洋であり、日本のEEZにある中国国民による漁業には日本の関係法令(EZ漁業法等)の適用・執行が可能である。

以南水域には、沖縄本島と宮古島の間にあり、宮古島の北東45カイリにある「宝山(ほうざん)曾根(ぞね)」が含まれる。宝山曾根はいわゆる「宝石サンゴ」(ヤギ目サンゴ科に属する種)が生息することから、「サンゴ曾根」と呼ばれることもある。宝石サンゴは水深数百mの海底に生息している。宝石サンゴは生育速度が極めて遅く、軸の直径が太くなる速度は約0.2から0.3mm/年であり、大人の小指ほどの大きさに成長するのに約50年を要する。

宝山曾根付近では2013年11月に約200隻の中国船籍の100トン規模のサンゴ漁船が確認された。水産庁は、2015年8月18日から9月7日にかけて、「沖縄本島南西から宮古島、八重山諸島を含む海域」において、「沖縄周辺海域宝石サンゴ漁場環境調査」を実施した。遠隔操作無人探査機(ROV)を海底に潜行させ、底生生物(宝石サンゴ等)の生息状況を確認し、海底の操業痕跡や底生生物の破損状況を記録したところ、「中国サンゴ船の操業によると思われる残存漁具や、アカサンゴの破損など被害痕跡が確認された」(水産庁, 2015, 『平成27年度水産庁漁業調査船「開洋丸」 沖縄周辺海域宝石サンゴ漁場環境調査 報告書』, p.3.) という。沖縄県では2006年以降は宝石サンゴを選択的に獲ることができる潜

水艇等を用いた操業しか許可されていないことから（底引き網漁業は禁止されている）、日本人漁民の操業によって海底に網等の新しい漁具が残ることは考えられないという（*Ibid.*）。

日本では、宝石サンゴ漁は、沖縄県、高知県、鹿児島県、東京都と長崎県において、都道府県漁業調整規則によって知事の許可を得ることで行うことができる。全国の水揚げの7～8割を高知県が占めており、サンゴ網漁業のみが許可され（鍾となる石や鎖に網束をつけたものを船上から海底に沈めて曳き、固いサンゴの骨軸を折って網束に絡めて採集するという原始的な漁法が用いられている）、他方で底引き網は禁止されており、原木（漁獲された状態の加工前の骨軸）の入札も高知県のみで行われている（林原 2016, p.204., 高橋 2010, p.38.）。長崎県は漁法の制限を設けていない。鹿児島県は「申請された漁法のみ許可」してるという。高橋そよによる鹿児島県水産課へのインタビューによると、「現在許可を得ている経営体は、東京に本社のある船舶保有会社が潜水艇を用いて宝石サンゴを選択的に採捕しているという」（高橋 2010, pp.38-39.）

このように、日本では宝石サンゴ漁は都道府県知事の許可漁業として現在も行われているが、国際的には、ヤギ目サンゴ科の全種をワシントン条約(CITES)の附属書に掲載する提案がなされるなど、宝石サンゴは減少傾向にある種として保護・保全していく方向性にある。CITES は、野生動植物が国際取引によって過度に利用されることがないように、特定の野生動植物（その生死や全体・部分に関わりなく、また加工品も含まれる）の国際取引を規制することで、野生動植物の種を保護するための条約である。国際取引には、輸出、再輸出、輸入、さらに海からの持ち込みも含まれている。近年、CITES の締約国会議（COP）では、太平洋クロマグロ、サメ類やナマコ類等、漁獲されている海洋生物種の CITES 附属書の掲載が議論されることが増えてきた。

宝石サンゴの CITES 附属書への掲載が議論されたのは、1987 年 7 月にカナダで開催された CITES 第 6 回締約国会議（COP6）が初めてであった<sup>1</sup>。COP6 ではスペイン政府が地中海産ベニサンゴを附属書 II に掲載することを提案したが否決された。2007 年 6 月にオランダで開催された COP14 ではアメリカ政府が宝石サンゴ全種を附属書 II に掲載する提案を行った。この提案は第一委員会で採択されたが、全体会で否決された。COP14 の後、アメリカ政府は再提案の準備として国際ワークショップを開催し、2009 年 10 月にアメリカ政府とスウェーデン政府は COP15 の議題として宝石サンゴ全種の掲載を CITES 事務局に提案した。2010 年 3 月にカタールで開催された COP15 で提案は否決されたが、掲載賛成国（64 か国）が反対国（59 か国）を上回った（cf. 岩崎 2010, pp.27-28）。

このように、宝石サンゴの CITES 附属書 I および附属書 II への掲載はこれまで実現していないものの、中国は「中華人民共和国野生動物保護法」によって宝石サンゴを（既に CITES

附属書Ⅰに掲載されているジャイアント・パンダ（大熊猫）と同じランクの「中国国家一級重点保護野生動物」に指定し、漁獲等を禁止している。同法の目的は、野生動物を保護し、貴重かつ絶滅の危機に瀕した野生動物を救い、生物多様性と生態系バランスを維持し、生態系に十分配慮した社会を構築することである（同法1条）。さらに、2008年4月には自国の資源を保護するとの目的で宝石サンゴ（サンゴ科に属するアカサンゴ、シロサンゴ、モモイロサンゴ、*C.secundum* の4種）をCITES附属書Ⅲに掲載することをCITES事務局に通報し、国際取引を規制している（cf. 岩崎2010, pp.27-28, 林原2016, pp.205-206）。附属書Ⅲに掲載される種は、「いずれかの締約国が、捕獲または採取を防止または制限するための規制を自国の管轄内において行う必要があると認め、かつ、取引の取締りのために他の締約国の協力が必要であると認める種」（CITES2条3項）であり、附属書Ⅲへの掲載を行った締約国からの輸出には当該締約国から事前に発給を受けた輸出許可書が必要であり（5条2項）、輸入には附属書Ⅲ掲載締約国の輸出許可証または原産地証明書を要する（5条3項）。このように、中国は宝石サンゴについて積極的な保全・管理措置を講じているが、近年、中国国内では宝石サンゴは宝飾品として需要が高まり、高値で取り引きされるようになったことを受けて、中国漁船が宝石サンゴの採捕のために日本の周辺海域（宝山曾根、長崎県の男女群島や東京都の小笠原諸島等の領海やEEZ）にまで出漁するという問題状況が生じたといえる。

#### 4. 暫定措置水域における海洋生物資源の保存・管理措置と執行措置

日中漁業協定の暫定措置水域における資源管理措置について、協定は「各締約国は、暫定措置水域において漁獲を行う自国の国民及び漁船に対し、取締りその他の必要な措置をとる。」（協定7条3項）と規定している。この海域では日中両国はそれぞれ自国民の漁業について「取締りその他の必要な」執行措置をとる。日本は協定7条3項を執行管轄権の行使のみではなく立法管轄権の行使も否定するものと解し、そのような解釈と抵触しないような国内法整備、すなわち、暫定措置水域および北緯27度以南水域における中国国民による漁業に対してEZ漁業法を適用しないとする法整備を行っている（EZ漁業法附則2条（適用の特例）およびEZ漁業法施行令附則2条）。

このように、暫定措置水域において相手国国民の漁業に対する執行措置は認められていない。このことは、日中漁業協定の締結以前に1975年に日中間で締結されて同年に発効した「日本国と中華人民共和国との間の漁業に関する協定」（旧（日中漁業）協定）、また旧協定に先立ち1955年に締結された「日本国と日中漁業協議会と中華人民共和国の中国漁業協会との黄海・東海の漁業に関する協定」（日中民間漁業協定）においても同じであった<sup>2</sup>。

これらの協定は黄海および東海（東シナ海）を適用海域とし、これらの海域における相手国国民の漁業の取締りを認めていなかった。日中漁業協定の交渉過程において、中国政府は、中国沿岸域で日本国民によって漁業が行われてきた歴史的経緯に留意するべきで、日本の沿岸域から中国漁船がただちに締め出されるべきではないと主張し、とりわけ東シナ海においてはこれまでの漁業のあり方ができるだけ維持されることを希望したという（Kanehara & Arima 1999, p.22）。

また、協定では、「一方の締約国は、他方の締約国の国民及び漁船が第11条の規定に基づいて日中漁業共同委員会が決定する操業についての規制に違反していることを発見した場合には、その事実につき当該国民及び漁船の注意を喚起するとともに、当該他方の締約国に対し、その事実及び関連する状況を通報することができる」（協定7条3項）と規定している。それゆえ、協定のもとでは、暫定措置水域において、日本は中国漁船に対して執行措置はとれないものの、日中漁業共同委員会による資源管理措置についての「決定」に「違反」しているという事実の操業の現場海域における中国漁船に対する「注意喚起」（違反事実の通知）と中国政府に対する「通報」は行うことができる。

しかしながら、日中漁業共同委員会による暫定措置水域における操業条件の決定は、これまで「漁船の隻数」と「漁獲量の上限の目標値」のみであった。2015年7月に開催された第16回日中漁業共同委員会では、協議の結果、2015年漁期の漁船の隻数について、中国漁船は17,500隻以内（前年比489隻減）、日本漁船は800隻以内（前年同）とする決定が、また漁獲量の上限の努力目標値については、中国漁船は1,662,372トン（前年比22,905トン減）、日本漁船は109,250トン（前年同）とする決定がなされている。また、2016年11月に開催された第17回日中漁業共同委員会では、協議の結果、2016年漁期の漁船の隻数について、中国漁船は17,307隻以内（前年比193隻減）、日本漁船は800隻以内（前年同）とする決定が、また漁獲量の上限の努力目標値については、中国漁船は1,644,000トン（前年比18,372トン減）、日本漁船は109,250トン（前年同）とする決定がなされている。さらに、2016年の決定では新たに「漁法」も考慮され、中国漁船による「漁獲量の上限の目標値」について、中国漁船による「まき網漁業」の漁獲量上限の「努力目標値」が新たに設定された（2016年については266,000トン）。

暫定措置水域における海洋生物資源の保存・管理措置について、日中漁業協定の前文では国連海洋法条約の趣旨に沿うことや共に関心を有する海洋生物資源の保存および合理的な利用がうたわれ、協定本文でも「海洋生物資源の維持が過度の開発によって脅かされないことを確保するため、適当な保存措置及び量的な管理措置をとる」（協定7条2項）と規定されているにもかかわらず、日中漁業共同委員会ではこれまで「漁船の隻数」、「漁獲量

の上限の目標値」と「漁法」についての決定がなされているのみで、国連海洋法条約における海洋生物資源の保存・管理措置の特徴ともいえる「魚種別の漁獲量」についての決定は行われていない。

暫定措置水域における執行措置についてはどうか。日中両国は日中漁業共同委員会が決定に従って自国民に操業許可を与え、許可を与えた漁船の名簿（暫定措置水域操業許可漁船名簿）を交換している。しかし、現在のような日中漁業委員会における決定では、日本政府は、基本的には、暫定措置水域において当該名簿に記載のない中国漁船が操業している場合にのみ、「決定違反」の認定をおこなうことができるにとどまる。

暫定措置水域における海洋生物資源の保存・管理措置と執行措置それぞれが有するこれらの課題を克服するためには、日中漁業共同委員会が日中両国それぞれの操業条件について現在よりも詳細で実質的な意味での「決定」を行うこと、すなわち、「いかなる魚種をいかなる漁法でどれくらい漁獲するか」を決定することが必要である。このような決定は、自国 EEZ における相手国国民の決定違反の認定と相手国への通報という日中漁業協定が予定している手続き（執行措置）にもとづく「適当な保存措置及び量的な管理措置」（協定7条2項）（海洋生物資源の保存・管理措置）を実現していくためには不可欠である。

日中漁業共同委員会による操業条件についての「決定」の実質化を実現していくにあたっては、それが積極的なものとなるためにも、国際法とその動向を参照すべきである。二点のみ述べたい。

第一に、国連海洋法条約において、EEZの沿岸国は、EEZを設定することにより、自国のEEZにおける海洋生物資源についての主権的権利、より具体的には、自国のEEZにおける海洋生物資源の漁獲可能量（allowable catch of the living resources）を決定する権利や自国の漁獲能力（its capacity to harvest the living resources）を決定する権利を有するのみでなく（国連海洋法条約56条1項(a)、61条1項、62条2項）、いくつかの義務を課せられている。まず、自国のEEZにおける海洋生物資源の維持が過度の開発によって脅かされないことを「適当な保存措置及び管理措置」を通じて確保する義務を課せられており（国連海洋法条約61条2項）、そのような措置は海洋生物資源の「最大持続生産量」（most sustainable yield: MSY）を実現する水準に漁獲される種の資源量を維持することができるようなものとする義務を課せられている（国連海洋法条約61条3項）。そして、EEZの沿岸国は、自国が漁獲可能量のすべてを漁獲する能力を有しない場合には、漁獲可能量の余剰分について他国による漁獲を認める義務を課せられている（国連海洋法条約62条2項）。すなわち、EEZの沿岸国はあくまでも自国の漁獲能力の限度において海洋生物資源についての排他的権利（漁業独占権）を有するということになる。



暫定措置水域はあくまでも日中漁業協定によって設定された日中両国のみに妥当する海域であり、協定を離れば、日中両国は東シナ海でそれぞれの主張に基づきそれぞれ EEZ を設定している。日中両国は、協定の前文でもうたわれているように国連海洋法条約の趣旨に沿って、EEZ が有する海洋生物資源に対する主権的権利および義務、また EEZ 制度にこめられた趣旨および目的の理解をふまえて、「いかなる魚種をいかなる漁法でどれぐらい漁獲するか」を決定し、海洋生物資源の保存・管理措置を、自国の利益のみにとらわれることなく、ひろく国際協力として講じていく必要がある。

第二に、海洋生物資源管理における「生態系アプローチ」の強まりである。生態系アプローチはさまざまな文脈でさまざまな意味をこめて用いられているが（生態系アプローチの多義性）、ひとまず、「生態系の保護・保全において守るべき対象は、個々の生物種（単一種）だけでなく、その種の生息域に着目し、生物・非生物の各構成要素の間のさまざまな関係性を含むとする理念・方法」であると定義することができる。生態系アプローチに基づく実際の海洋生物資源の保存・管理措置としては、保全的かつ予防的な漁獲枠の設定、投棄や混獲の規制、選択的な漁業（経済価値の低い魚種や小型魚の漁獲の回避等）に資する漁法や漁具の選択や改良、操業・禁漁海域や操業・禁漁期間の柔軟な設定等があり、生態系概念を取り入れることで従来の単一種管理等の保存・管理措置を改善しようとする傾向がある。

「生態系アプローチ」や「生態系に基づく海洋生物資源の保存・管理措置」は、近年、国際条約や国際的な規范文書等においてひろく採用されるにいたっている。例えば、国連海洋法条約では、「資源間の相互依存関係」（国連海洋法条約 61 条 3 項）、漁獲対象種に関連または依存する種への影響などの考慮（国連海洋法条約 119 条）への言及がみられる。より具体的には、漁獲対象種については最大持続生産量を実現する水準に資源を維持・回復すること、関連または依存する種については、その再生産が脅威にさらされない水準に維持・回復することである。また、最良の科学的証拠、沿岸社会や途上国のニーズ、漁業のパターンおよび国際的な最低限の基準を考慮すること、国際機関を通じて漁業や資源保全に関する情報を交換することを定めている。国連海洋法条約は生態系アプローチという概念を明示的に用いていないものの、その主要な要素を採用しているといえる。また The Food and Agriculture Organization of the United Nations（FAO）は水産資源の持続的利用を実現するために生態系アプローチの漁業管理への適用を推奨している（FAO2003, Ecosystem Approach to Fisheries, FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries 4 suppl.2）。日本でも 1999 年の水産基本政策大綱が「生態系の保全は、水産資源の維持・増大はもとより、安全な水産物の供給にとっても不可欠な前提条件である」と明記し、2001 年の水産基本法 2 条

でも「水産資源が生態系の構成要素」であることを前提として、水産資源の保存・管理が行われなければならないと規定している。

もともと、生態系アプローチをふまえた海洋生物資源の保存・管理の確保を行うことがそもそも可能かについては、海域によって異なり、生態系アプローチをふまえた具体的な海洋生物資源の保存・管理の可否やそのあり方には地域差が生じる。海洋生物資源の保存・管理における生態系アプローチの法規範性やその位置づけは地域によって異なることになる。生態系アプローチをふまえた具体的な資源管理措置について、そもそも「複数魚種一括管理」は科学的に不可能で、「混獲規制」を行うことができるにとどまるとの指摘もある。

## 5. 北緯 27 度以南水域における海洋生物資源の保存・管理措置と執行措置

日中漁業協定 6 条(b)によって設定された北緯 27 度以南水域（以南水域）における資源管理措置について、協定本文は執行措置のあり方について規定していないが、協定署名と同日の 1997 年 11 月 11 日付けの日本国外務大臣による日本国駐在中国大使宛ての書簡には「日本国政府は、日中両国が同協定第 6 条(b)の水域における海洋生物資源の維持が過度な開発によって脅かされないことを確保するため協力関係にあることを前提として、中国国民に対して、当該水域において、漁業に関する自国の関係法令を適用しないとの意向を有している」とある(同日付けの日本国駐在中国大使による日本国外務大臣宛ての同内容(「...日本国民に対して、当該水域において、漁業に関する自国の関係法令を適用しないとの意向を有している」とあり)の書簡もある)。日本は、EZ 漁業法附則 2 条および EZ 漁業法施行令附則 2 条において、この海域における中国国民による漁業に対して EZ 漁業法を適用しないこととしている(それゆえ、日本は本稿 3. で指摘した以南水域内の宝山曾根における中国国民による宝石サンゴの採捕を自国の法令違反として取り締まることができない)。また、日中漁業共同委員会は、以南水域については、暫定措置水域における資源管理措置のような「決定」ではなく「勧告」を行うことができるにとどまる(協定 11 条 2 項)。以南水域における中国国民による漁業について、日本は拿捕・逮捕等の執行措置を講じることはできず、他方で旗国の中国も(暫定措置水域とは異なり)執行措置を講じる義務を課せられているわけではない。

旧日中漁業協定でも北緯 27 度以南の海域の扱いは必ずしも明確ではなかった。旧協定の締結交渉過程において、中国は北緯 27 度以南が「軍事作戦状態」にあることを理由にした日本漁船の入域を規制しようとする南北二つの軍事的区域の設定、すなわち、(朝鮮半島情勢との関係で)渤海湾への「軍事警戒区域」の設定と(台湾問題との関係で)北緯 27 度以南の海域への「軍事作戦区域」の設定を主張した。北緯 27 度以南には日本の領土であ

る沖縄諸島、宮古諸島、八重山諸島、先島諸島、尖閣諸島等が存在することから、日本は軍事的理由に基づく入域規制や日本漁船の操業禁止については拒否しつつ、これらの海域では「資源保護を必要とするとの理由をあげて新しい規制区域を中国側から提案してくるなら、その海域が現在の軍事上の規制区域とほぼ一致していても、積極的に検討する用意がある」との立場をとっていた（小倉 2010, pp.149-150.）<sup>3</sup>。

このような以南水域における海洋生物資源の保存管理措置をめぐる問題状況の克服策としては、日中両国が協定をふまえて協力して行う次の二つの策が考えられる。

第一に、水産庁取締船等が北緯 27 度以南水域の日本側 EEZ で中国漁船の操業を視認した場合に、日本政府（農林水産省水産庁）から中国政府（農業部漁業局）に対して当該中国籍漁船の船名・番号・乗組員情報等を通報し、当該中国漁船の中国帰港後に中国政府が捜査、拿捕や逮捕等の刑事司法手続きを進めることができるように、日中両国政府の関係部局間の「**視認情報通報体制**」を構築する。

ただし、サンゴ（密）漁に従事するような船は中国政府が発行する漁船登録証・漁船許可証・漁業許可証を持たない「三無漁船」が多く、外観上船籍や船名が隠匿されている、あるいは虚偽表示を行っている船が多い。そのため、このような三無漁船の船籍や船名の特定とその後の刑事司法手続きを確保するために、第二に、北緯 27 度以南水域の日本側 EEZ で外国人漁業の取締りを行う水産庁取締船に中国政府の法執行官（漁政検査官）が同乗し、中国政府の法執行官が外観上は「三無漁船」も含む中国籍漁船の状況を把握し、ただし、仮に中国政府の法執行官が中国籍漁船による「中華人民共和国漁業法」等の中国国内法令違反を認定できた場合であっても、サンゴ漁の現場海域での「中華人民共和国漁業法実施細則」7 条に基づく検査等の執行は許容しないとする「**視認情報共有体制**」を構築する。

なお、この視認情報共有体制は、中国政府による「中華人民共和国排他的経済水域漁政巡航管理規定」にもとづく北緯 27 度以南水域の日本側 EEZ の現場海域における執行管轄権の行使を援助するものではない。同規定における「排他的経済水域漁政巡航」とは、中国漁政法執行機構が中国関係法令に従って、漁政船により、中国の EEZ において漁業生産物および生物資源調査等の漁業活動に従事する中国人・船舶および外国人・船舶に対して、法に依拠して監督検査および行政処分を実施する法執行活動である。

#### 【主要参考文献・資料】

阿南友亮, 2012, 「海洋をめぐる日中関係」『改訂版 岐路に立つ日中関係』（晃洋書房）, pp. 191-220.

- 大日本水産会 2002, 『日中漁業協定要覧 一漁船乗組員の手引き一』(大日本水産会) .
- 陳激, 2014, 『民間漁業協定と日中関係』(汲古書院) .
- 深町公信, 2001, 「新日韓・日中漁業協定における執行に関する問題点」『海上保安国際紛争事例の研究(平成12年度「周辺諸国との新秩序形成に関する調査研究事業報告書」)』2号, pp.55-76.
- 岩崎望, 2010, 「宝石サンゴとワシントン条約」『海洋と生物』32巻1号(186号), pp.25-32.
- 國吉まこも, 2011, 「尖閣諸島における漁業の歴史と現状」『日本水産学会誌』77巻4号, pp.704-707.
- 前嶋匠, 2015, 「わが国領海内でのさんご密漁事件に対して、外国人漁業の規制に関する法律が初めて適用された事例 [横浜地裁平成27.3.23判決]」『新・判例解説 watch (TKC ローライブラリー)』刑法編96号(2015年12月18日掲載), pp.1-4.
- 三好正弘, 2003, 「日中漁業問題」水上千之編『現代の海洋法』(有信堂高文社), pp.224-245.
- 越智均, 2009, 「中華人民共和国「排他的経済水域漁政巡航管理規定」について」『海保大研究報告』54巻2号, pp.115-139.
- 越智均, 2013, 「中国の漁業行政管理」『海保大研究報告』57巻2号, pp.217-237.
- 小田滋, 1955, 「日中漁業協定の成立をめぐる」『ジュリスト』1955年6月15日号, pp.29-34.
- 小倉和夫, 2010, 『記録と考証 日中実務協定交渉』(岩波書店) .
- 岡村志嘉子, 2016, 「中国 野生動物保護法の改正」『外国の立法(月刊版)』2016年8月号, pp.16-17.
- 大久保彩子, 2009, 「海洋生物資源管理における生態系アプローチ適用の国際比較と日本への政策的含意」『海洋政策研究』7号, pp.1-17.
- 小豆野稔, 2000, 「日韓日中漁業協定発効まで」『水産界』2000年8月号, pp.20-26.
- Kang Joon-Suk., 2003, The United Nation convention on the law of the sea and fishery relations between Korea, Japan and China, *Marine Policy*, Vol.27, pp.111-124.
- Kanehara Nobukatsu and Arima Yutaka, 1999, New Fishing Order –Japan’s New Agreements on Fisheries with the Republic of Korea and with the People’s Republic of China, *Japanese Annual of International Law*, No.42, pp.1-31.
- 河西直也, 1992, 「排他的経済水域と外国漁業の参入」『海洋法・海事法判例研究』3号(日本海洋協会), pp.1-18.
- 片岡千賀之, 2004, 「中国における新漁業秩序の形成と漁業管理—東シナ海・黄海を中心として—」『長崎大学水産学部研究報告』85号, pp.57-66.
- 片岡千賀之, 2011, 「日中韓3ヵ国の新漁業秩序と漁業調整」『日本水産学会誌』77巻4号, pp.699-701.
- Kim Sun Pyo, 2003, The UN convention on the law of the sea and new fisheries agreements in north East Asia, *Marine Policy*, Vol.27, pp.97-109.
- 牧野光琢, 2013, 『日本漁業の制度分析 漁業管理と生態系保全』(恒星社厚生閣) .
- 牧野光琢, 2013, 「「バランスのとれた漁獲」という概念が持つ可能性」『アクアネット』2013年12月号, pp.27-30.
- Masuo Chisako, 2013, “Governing a Troubled Relationship: Can the Field of Fisheries Breed Sino-Japanese Cooperation?”, *Japanese Journal of Political Science*, Vol. 14, Special Issue 01, pp 51-72.
- 林原毅, 2016, 「宝石サンゴ」中野秀樹・高橋紀夫編『魚たちとワシントン条約』(文一総合出版), pp.201-212.
- 坂元茂樹, 1999, 「排他的経済水域における生物資源の保存とわが国の対応」『海洋法関係国内法制の比較研究』(日本海洋協会) 第2号, pp.65-88.
- 坂元茂樹, 2000, 「新日韓漁業協定の暫定水域をめぐる諸問題 —資源管理と取締りをめぐって」『EEZ内における沿岸国管轄権をめぐる国際法及び国内法上の諸問題(海洋法制研究会 第二年度報告書)』(日本国際問題研究所) pp. 1-17.
- 杉山晋輔, 1999, 「新日韓漁業協定締結の意義」『ジュリスト』1151号, pp. 98-105.
- 水産庁, 2015, 『平成27年度水産庁漁業調査船「開洋丸」 沖縄周辺海域宝石サンゴ漁場環境調査 報告書』 .
- 水産庁漁政部企画課監修, 1997, 『国連海洋法条約関連水産関係法令の解説』(大成出版社) .
- 水産世界編集部, 2000, 「新日中漁業協定が合意・6月1日に発効 「中間水域」設定で政治決着」『水産世界』2000年3月号, pp.20-23.
- 高橋そよ, 2010, 「東アジアにおける宝石サンゴの国際取引と資源管理」『海洋と生物』32巻1号, pp.33-40.
- Xue Guafang, 2005, *China and International Fisheries Law and Policy*, Martinus Nijhoff.
- 王偉彬, 2004, 『中国と日本の外交政策 —1950年代を中心にみた国交正常化へのプロセス—』(ミネルヴァ書房) .
- Zou Keyuan, 2005, *Law of the Sea in East Asia, Issues and Prospects*, Routledge.

浅野貴博議員が衆議院議長に提出した平成24年10月29日付け質問第9号「1997年のいわゆる日中漁業協定における尖閣諸島の取り扱い等に関する質問主意書」および内閣総理大臣臨時代理国務大臣岡田克也による平成24年11月6日付け答弁第9号

### 一注一

<sup>1</sup> CITESによる国際取引の規制対象種は「絶滅のおそれ」ごとに3つに格付けされて、附属書Ⅰ、ⅡとⅢにリスト・アップされ、いずれの附属書に掲げられたかによって取引についての規制が異なっている。附属書に掲載される種は、原則として2年に1回開催される締約国会議（COP）における決議を経て、附属書への追加、附属書からの削除や附属書間の移行が行われている。附属書の改正に係る決議は、出席しかつ投票する締約国の3分の2以上の多数で採択される。条約は附属書ⅠおよびⅡへの掲載の基準について簡単に規定するのみであったため、第1回締約国会議（COP1）では、生物学的情報（個体数や生息地に関する情報等）と取引に関する情報（取引量に関する情報等）を掲げる「ベルン基準」が採択された（決議1.3）。さらに、1994年のCOP9では、「絶滅の恐れ」について明確な判断基準を提示していなかったベルン基準に代わる新たな基準が採択された（決議9.24）。条約のもとでは、附属書掲載基準の策定以外にも、COPの決議による条約解釈の整理や運用規則の策定が着実に進められている。

附属書Ⅰに掲載される種は、「絶滅のおそれのある種であって取引による影響を受けておりまたは受けることのあるもの」であり、取引は原則として禁止される（CITES2条1項）。例外的に学術研究などの目的での輸出入は認められているが、輸出には輸出国から事前に発給を受けた輸出許可書が必要とされ（3条2項）、輸入には輸入国政府から事前に発給を受けた輸入許可書も必要とされる（3条3項）。輸入国は、主として商業的目的のために使用されるものでないと認める場合でなければ輸入許可書を発給せず（3条3項(c)）、輸出国は輸入許可書が発給されていなければ輸出許可書を発給しない（3条2項(d)）。掲載種は、ジャイアントパンダ、トラ、ゴリラ、オランウータン、ウミガメ科の全種、大型鯨類等、約1,000種の動植物である。

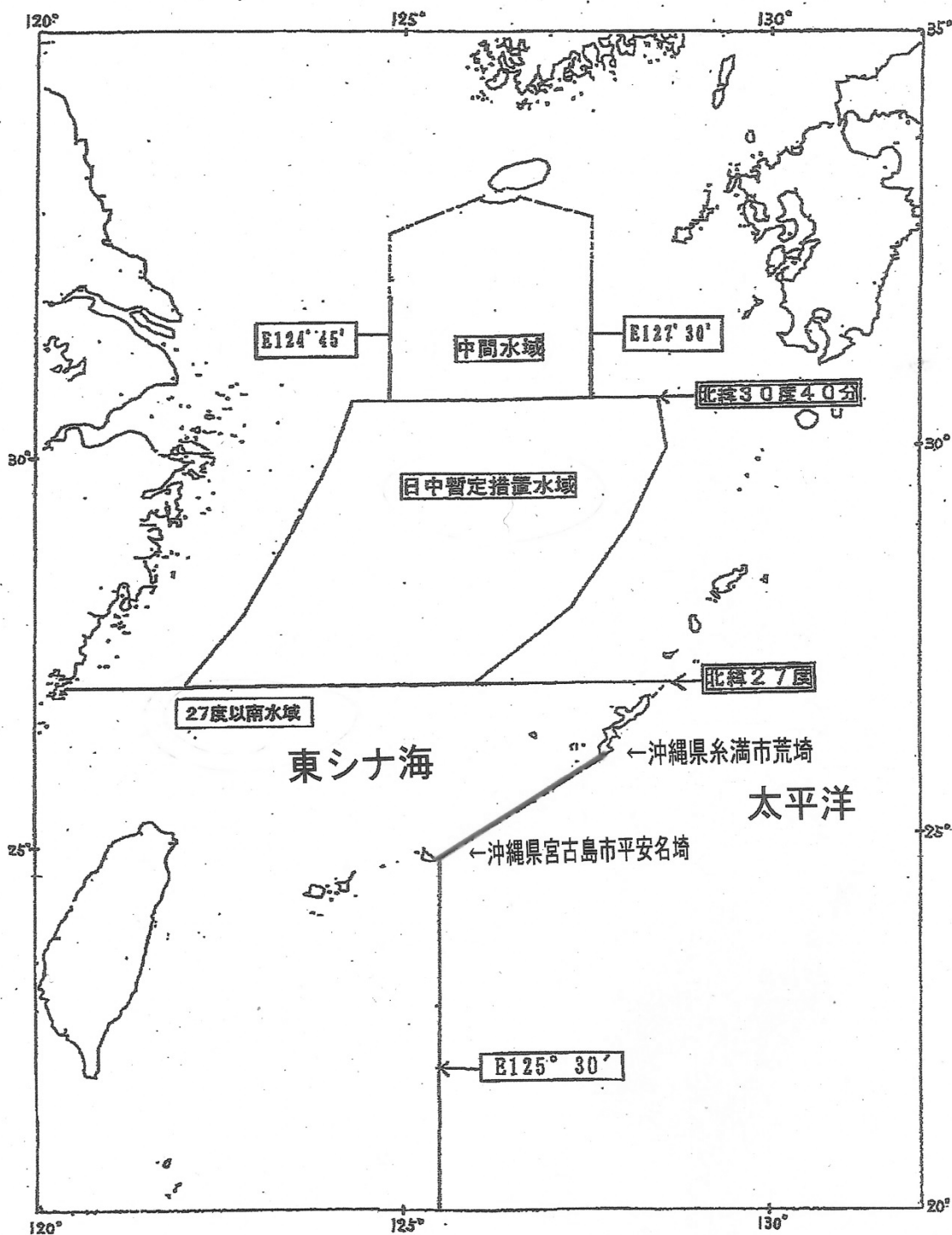
附属書Ⅱに掲載される種は、「現在必ずしも絶滅のおそれのある種ではないが、その存続を脅かすこととなる利用がなされないようにするためにその標本の取引を厳重に規制しなければ絶滅のおそれのある種」（2条2項(a)）等である。附属書Ⅱ掲載種については輸入許可書は必要ではないが、輸出許可書の発給は必要である（4条4項）。輸出許可書の発給要件として商業的目的でないことは規定されていないため、商業的目的の輸出入も可能である。掲載種は、タテガミオオカミ、カバ、ウミイグアナ、ケープペンギン、野生のサボテン科の全種等、約34,000種の動植物である。

附属書Ⅲについては本文に記したとおりである。

<sup>2</sup> 1950年代前半、日本漁業が戦後復興を遂げていくなかで、この海域の中国沿岸域に日本の以西トロール・以西底曳網漁船が殺到し、中華人民共和国政府官憲による違法操業を行う日本漁船に対する発砲や拿捕が多発した。1950年から1954年の4年間に、合計158隻の日本漁船が拿捕され、合計1,909名（17名の死者、5名の負傷者を含む）の船員が逮捕された（陳2014, pp.103-114.）。日本漁船の拿捕等の理由は中華人民共和国政府によって明らかにされることはなかったが、その一つの理由は、東シナ海の中華人民共和国の領海において同国の許可なく漁業を行ったことであると考えられる（小田1955, p.31.）。このような問題状況を受けて、当時、日本は台湾政府を中国の正統政府としていたため、中華人民共和国政府との間で国家間の漁業協定の締結はできないものの、1952年9月に日中貿易促進会、日中友好協会、日本遠洋底曳網漁業協会や全日本会員組合等の有志によって日中漁業懇談会が結成され、同会によって中国側に日本漁船の安全操業や乱獲防止等の実現のための「民間交渉」の呼びかけがなされた。その後、1955年1月から4月にかけて、日本の日中漁業協議会（日本遠洋底曳網漁業協会、大日本水産会と日中漁業懇談会が中心となって設立した民間団体）と中国の中国漁業協会が協議し、同年4月に日中民間漁業協定の締結にいたった。日中民間漁業協定においても、「6つの漁区における操業漁船の制限に対する規定に違反する相手方の行為を発見した場合には、自国の漁業協（議）会を通じ、相手方の漁業協（議）会に対し、これを処理するよう通知し、通知をうけた側は違反漁船に対して警告その他の処分を加え、その処理の結果を相手方に通知するものとされ」（小田1955, p.30.）た。

<sup>3</sup> なお、1955年4月に締結された日中民間漁業協定においては、日中両国代表の往復書簡によって、中国政府の許可なく日本漁船が立ち入ることができない海域として、渤海湾への「軍事警戒区域」の設定と北緯29度以南の海域への「軍事作戦区域」の設定が行われた。Cf. 小田1955, p.30.

### 日中漁業協定水域図



水産庁HP上の水域図に報告者（鶴田）が加筆