

第7節 安全操業枠組み協定への道

交渉スタート

慎重姿勢の外務省に突破口を拓いたのは、鈴木宗男衆議院議員（自民党）だった。1994年6月3日の衆院外務委員会での鈴木は、前年のエリツィン、細川の日ロ首脳会談で署名された東京宣言を持ち出し、柿沢弘治外相にポキージン提案への積極的な対応を促した。

鈴木「8月までにある程度の検討結果を出して、そして進めていくと理解してよろしいですか」

柿沢外相「最大限の努力をするよう事務当局に指示をいたします」

鈴木「それならば、私は8月めどという表現をしたいと思います。（中略）もう一回それを確認させていただきたいと思います」

柿沢外相「その意を体して事務当局に指示をいたします」²⁰⁵

こうして、外務省は8月をめどにロシア側と交渉に入る、との意向をしぼしぼ表明した。

慎重な日本側と対照的に、ポキージン提案が報道されるとロシア側は敏感に反応していた。

ポキージン提案が報道された8日後の94年4月14日、アンドレイ・クリフツォフ駐札幌ロシア総領事は北海道新聞のインタビューに答えて、「提案はモスクワの指示ではないが、周辺を平和の海にするために、外務省内部で検討していたのと似た結論で、正しい内容だと思う。大統領令のクリル発展計画により、地元の権限が強まったはずで、現実的な意味を持つと考える」と述べた²⁰⁶。クリフツォフはロシア外務省第2アジア局日本部長から、数日前に着任したばかりだった。この2日後、ロシア外務省のアレクサンドル・パノフ外務次官は時事通信とのインタビューで、「（日本の）立場や法的側面を損なわずに、漁業協力は可能だ」と述べるなど、ポキージン提案を基本的に支持する考えを示した²⁰⁷。

鈴木が衆院外務委員会で柿沢外相から積極姿勢を引き出した翌日の4日午前、加藤六月農水相は閣議後の記者会見で、相次ぐ北方水域での拿捕事件に関連して「サミットでロシア支援の話があるが、このままでは国民感情が厳しくなる」と指摘し、同水域での漁業秩序の確立が日ロ両国の改善につながる、との認識を示し、ポキージン提案についても前向きに検討する考えを示した²⁰⁸。

巨額の地元案

ポキージン提案を受けて、根室管内8漁協は5月12日以降、日ロ漁業問題対策委員会を精力的に開催し、10回目の6月21日、そのたたき台を決定した。その2日後、管内組合長会議は地元案をまとめた²⁰⁹。

その内容は道庁、外務省、水産庁を驚かせた。対象魚種は毛ガニ、ハナサキガニ、タラバガニ、エビ、ツブ、タコ、ホタテ、ウニ、ホッキ、マダラ、スケソウ、ホッケ、メヌケ、キチジ、カレイ、コマイ、サケ・マス。操業隻数は15トン未満から200トン未満まで計1517隻、水域は北方四島のゼロカイリから12カイリと、それに囲まれた200カイリ水域（いわゆる三角水域）のほぼ全域に及んだ。総漁獲量は14万2200トン、水揚げ金額は362億8000万円、1キロ当たりの平均単価は255.13円。

²⁰⁵ 『衆議院外務委員会議事録』1994年6月3日。

²⁰⁶ 『北海道新聞』1994年4月15日。

²⁰⁷ 『北海道新聞』1994年4月17日。

²⁰⁸ 『北海道新聞』（夕刊）1994年6月7日。

²⁰⁹ 根室市提供の関連資料による。

362億円という金額は、根室管内8漁協の前年の年間販売取扱額のほぼ半分に匹敵する数字だった²¹⁰。

ポキージン提案はあいまいである。それなら、実現できなくても、とりあえず可能性のあるものを全部出してしまうほうがいい。組合長会はそう判断した。また、各漁協の希望を調整しようとしてもできなかった。沖合で操業する大型の船が多い根室漁協、沿岸の小さな船が多い羅臼や歯舞の各漁協、サケ・マスの定置網やホタテのけた引きなどが主力の野付、標津と各漁協はそれぞれ性格が異なっていた。地元案はいわば「希望であり最終目標」(松沢政雄根室漁協組合長)だった²¹¹。注目されたのは領土問題を避けるため、基金方式を提言していたことだ。入漁料ではなく、共同資源管理、資源の増大、漁場造成対策を名目に漁業者が資金をロシア側に拠出し、基金を設ける、というアイデアだった。その金額は1キロ当たり30円、水揚げ金額の11.8%と想定し、総拠出額を42億6600万円と弾き出していた²¹²。30円という数字は、従来の有償操業交渉から導き出したもので、必要経費を除いた利益の半分程度で、漁業者も経営が成り立つ数字だった。

大矢をはじめ、根室管内の1市4町の首長、議会議長、管内8漁協組合長らは6月30日と7月1日の2日間、この地元案を盛り込んだ要望書を持って、道庁、道議会、鈴木宗男ら地元選出衆議院議員、北海道開発庁、総務庁、外務省、水産庁を回った。

要望書には「あくまで我が国主権を損なうことのない基本的立場を堅持する中で北方四島周辺水域における資源の有効かつ適正な利用を基本とした操業につきまして別記の通り要望する」とあったが、外務省の野村一成欧亜局長は「皆さんの要望の趣旨は承った。基本的な立場を崩さないことが前提であり、入漁料の問題、管轄権の問題があり、この中で何ができるか検討中である」とあらためて、問題の難しさを強調した²¹³。

その発言を受けて、大矢は「具体的な案を検討中としているが、国に道を拓いてもらうことが一番大事だ」と食い下がった²¹⁴。

漁業を基幹産業とする根室は苦境にあえいでいた。77年の200カイリ経済水域を導入後、根室の漁船はソ連水域からじわじわと締め出されていた。その中で、再び北方領土水域の扉を開くかもしれない安全操業への期待はますます大きくなっていった。

それだけではない。大矢は個人的にも安全操業実現への熱意を示すことが必要だった。3選を目指す市長選は、2カ月後余りの9月に迫っていたが、強力な対立候補が大矢の前に立ちあがりようとしていたのだ。

大矢の対立候補

その対立候補は91年5月から93年3月まで、根室支庁長をつとめた山本信夫だった。山本は、上川管内美深町出身。道庁では主に林務畑を歩き、知事室参事などを経て根室支庁長に就任し、道庁を退職後は北海道熱供給公社の常務を務めていた。3月に発足した根室市内の若手経済人を中心とする市民政策集団「ねむろ創世21の会」から要請を受け、5月16日、市長選への立候補を表明した²¹⁵。

山本は、何事にも慎重な大矢とは正反対に、辛口なものいいで、どんどん話を進めてゆく熱血漢タイプ。根室の停滞ぶりに危機感を持ち、閉塞ムード打開や市役所の機構改革を

²¹⁰ 根室市提供の関連資料による。

²¹¹ 同上。

²¹² 同上。

²¹³ 同上。

²¹⁴ 同上。

²¹⁵ 『北海道新聞』1994年5月17日。

望む一部の商工会議所幹部の経済人も支援に回り、根室は30年ぶりの保守分裂選挙に突入しようとしていた。

その山本の後援会は6月6日夜、発足し、選挙戦はいよいよ本格化した。その翌日、大矢は自分の後援会事務所で記者会見し、選挙戦へ向けた主要政策を発表する。市立病院の新築など全部で54項目の個別政策の中で、その最初に「北方四島周辺海域における安全操業の実現」を挙げた。政策発表の記者会見で大矢は、4日前の衆院外務委員会での柿沢外相発言に言及し、「現地の実情を理解した積極的、前向きの姿勢ととらえている。これに大きな望みをかけ管内の意見を集約、外務省にぶつかっていききたい」と述べ、積極姿勢をアピールした²¹⁶。

ポキージンとの会談

その実現性は別にしても、地元案はまとまった。外務省もなんとか、安全操業実現へ向け検討を開始した。それにしても、分からないのは提案したポキージンの真意だった。それを知る絶好のチャンスが巡ってきた。

7月4日から8日までの日程で、国後、択捉、色丹の各島をめぐるビザなし訪問団だった。92年から始まったビザなし訪問の実施団体は、道レベルの北方四島交流北海道推進委員会と、国レベルの北方領土問題対策協会があるが、これは根室管内1市4町でつくる北方領土隣接地域振興対策根室管内市町連絡協議会（北隣協）が初めて主催する訪問団（46人）で、北隣協の会長でもある大矢が団長をつとめ、各漁協の組合長や幹部も参加した。

大矢は5日、ユジノクリリスクの港で、ポキージンの出迎えを受けた。ポキージンが大矢を案内した車は、日本から人道支援として送られたトヨタの四輪駆動車ランドクルーザーである。大矢はやっと、提案の真意を確かめることができる、と緊張気味に後部座席に乗り込んだ。

車が地区行政府へ向け動き出すと、助手席のポキージンは思いがけない話題を持ち出した。

9月の根室市長選のことだった。ポキージンは対立候補が前根室支庁長ということも知っていた。大矢とはもう2年を越える付き合いである。その相手をいま変えたくないと思ったのだろうか²¹⁷。

午後2時、南クリル地区行政府地区長室で、会談が始まった。日本側は大矢のほか、石黒勝三郎羅臼漁協組合長、織田勝二歯舞漁協常務、佐藤孝雄根室漁協常務ら7人、ロシア側からポキージンのほか、セルゲイ・ゴロジャンキン地区政府水産部長ら3人が出席した。前年10月、議会の解散に伴い地区議会議長を「失職」し、サハリン州水産部次長に転職していたテレシコも、会談に参加するはずだったが、悪天候でヘリが飛ばず、欠席していた²¹⁸。

大矢が「この機会に提案に貝殻島区域拡大と書いていたが、具体的な内容を聞きたい。また、この提案について、サハリン州、政府に対してどのような運びをしているのか」とテーマに入ると、ポキージンは「貝殻島方式あるいはその他の方式で、最初から連邦漁業委員会のコレリスク議長に話をし、満足してくれた。検討を約束してくれた」と述べ、胸のバッジを見せた。「これはコレリスクがくれたものだ」

漁業委員会も提案を後押ししている、と印象付けようとしたのだろうか、ポキージンは先のモスクワ訪問では、コレリスクとは会っていなかった。

漁協幹部の関心は対象魚種と、水域、漁獲量である。

²¹⁶ 『北海道新聞』（釧根版）1994年6月8日。

²¹⁷ 大矢快治からの聞き取り、2006年3月20日。

²¹⁸ 根室市提供の関連資料による。

織田常務「カニ、ツブ、ウニ、エビ、カレイ、スケソウ、タラ、タコ、サケ・マスのそれぞれの可能性は」

コロジャンキン水産部長「初めから検討の対象にならないことはない。エビは調査が必要。調査員を乗せて操業ということだ。カレイ、マダラ、ツブ、タコについては問題はない。スケソウもオホーツク海側は問題ない」

石黒「択捉も入っているのか」

ポキージン「南クリル水域に択捉も入っている。ただし、行政区には入っていない」

会談で、ポキージンは10月1日までに計画をまとめるように要請した。来年の漁獲割当量を決める会議に間に合わせようとしたのだろう。その際、希望魚種、漁区、使用する漁具・漁法、船舶の形式、無線局の周波数、船名・船主名の6項目を含むよう求めた²¹⁹。

会談後、記者会見したポキージンは「ロシアは今年になって操業水域や国境の警備を強化しているが、そればかりでは（日ロ）双方の関係を深めることはできない」と述べ、提案の狙いについて、ロシアで需要のない水産資源の有効利用と、根室管内の沿岸漁業者の窮状への配慮を挙げた。

ポキージンの説明は大矢と、漁協幹部に期待を抱かせる内容だったが、そのまま信じるには危うさを感じさせるものがあつた。

ポキージンとの会談など一連の国後島での予定を終え、大矢ら訪問団が島を離れようとしていたとき、大矢あてにポキージンの手紙が届いた。封を開けてみると、それは根室市長選で大矢を推薦する、というメッセージだった²²⁰。大矢への友情のしるしだった。

市長選の勝利

ポキージンは大矢との会談で、提案が実現して得られる資金の使途について、第1に水深30メートルまでの資源調査、第2に水産加工場の更新、第3に「南クリル地区の社会問題」に向ける、と説明した。地区の社会資本の整備は緊急の要請だった²²¹。

その3カ月後の10月4日、追い打ちをかけるように北海道東方沖地震が発生する。津波被害も加わり、択捉、国後、色丹で少なくとも17人が死亡し、多くの家屋が倒壊した。電気、水道も止まった。ユジノクリリスクでは港の栈橋が破壊され、漁船や荷役船が海岸に打ち上げられた。倒壊を免れた住民たちも余震を恐れ、野外の車やテントで寝泊りを強いられた。

ポキージンは不眠不休で陣頭指揮に立ち、復旧作業や被災民の救済にあたった。

この地震で、住民の流出は加速する。大陸に家がないか、頼りになる親戚がいないか、引っ越し費用も用意できない貧しい住民たちだけが、あとに残った。

根室市長選は大矢、山本の事実上の一騎打ちで9月11日の投開票日を迎えた。30年ぶりの保守分裂選挙の中で、大矢は2期8年の実績を訴え、市議28人のうち与党会派18人の支持を受けたが、情勢は厳しかった。後援会幹部は選挙戦の終盤、後援会で、ポキージンから推薦文が届いていることを明らかにした²²²。結局、大矢は1万1551票を獲得し、市政刷新を訴えた山本を2400票あまりの予想外の大差をつけて破った。

市長選が行われた9月、日ロはポキージン提案をめぐる非公式予備折衝を始めたが、違反した場合に日ロのどちらが取り締まるのか、という管轄権をめぐる主張は平行線をたどっ

²¹⁹ 根室市提供の関連資料による。

²²⁰ 大矢快治からの聞き取り、2006年1月29日。

²²¹ 根室市提供の関連資料による。

²²² 大矢快治からの聞き取り、2006年1月29日。

た。だが、11月27日、東京で行われた河野洋平外相とオレグ・ソスコヴェツ第一副首相との会談で、管轄権問題は先送りし、ともかくも政府間交渉を始めることで合意した²²³。

漁獲枠配分権限がモスクワへ

北大スラブ研究センターの荒井信雄教授によると、この時期に交渉開始を合意したのは、ロシアの国内事情もあった。先に記述したように、1990年にロシア最高会議が主権宣言をすると、漁獲枠の配分に極東の地方・州の行政府が参入するようになった。例えば、ポキージン提案の7カ月前の93年9月、根室市内の漁協、建設業者、市関係者を中心とする経済調査団が北クリル地区のパラムシル（幌筵）島・セベロクリリスク市を訪れた際、地区長は調査団に「合弁企業を設立すれば、マダラ等の漁獲枠は地区行政府が責任を持って確保する」と提案した。北クリル地区の企業との合弁企業の設立には至らなかったが、「地区行政には漁獲枠を取ってくる権限がある」という期待がまだあった。しかし、ポキージン提案が行われた94年春、漁獲枠の配分をめぐる新しい方式が導入されようとしていた。

各地方・州の行政府が漁獲枠の配分にあまりにも大きな権限を持っていると考えたロシア連邦政府と漁業委員会（ソ連漁業省を解体して設立された）は漁業委員会と極東ロシアの各地方・州の合意に基づいて国内漁業者向けの無償の漁獲枠を配分する一方、合弁企業が外国船を使って操業する際の有償の漁獲枠については、モスクワが配分権限を握ることを想定して、極東ロシアの各地方・州と交渉を行っていた。

ポキージンが提案を行った時期には、外国漁船による操業を許可する権限、そして、これら外国船が漁獲枠に対して支払う外貨を手に入れる権限がモスクワに移ろうとしていた。

提案を携えてモスクワの漁業委員会を訪れたポキージンに、漁業委員会が冷たい対応を行った背景には、ロシア水域で操業する外国漁船に地方行政府が漁獲枠を提供して外貨収入を確保するという「行き過ぎた地方分権」を是正し、外国漁船に対する漁獲枠の提供の権限をモスクワに集中するという方向で、極東ロシアの地方・州行政府との交渉が進んでいたことが挙げられる。

こうした方式での合意が得られたのは1994年秋だった。日ロ交渉を開始するロシア国内での前提条件が整ったのだ。

4年目の合意

日ロは翌95年3月13、14の両日、政府間交渉をスタートさせた。71年1月、モスクワで安全操業をめぐる初の日ソ政府間協議が行われて、約24年が経過していた。当時は一回だけで終わったが、今回はそうならなかった。交渉は双方とも管轄権を主張し、平行線をたどる。1年半後の翌96年11月の第7回交渉で、日本側は管轄案を棚上げした協定案の骨子を示すが、ロシア側はこれを拒否した。大きな転換点になるのは97年7月の第10回交渉だった。管轄権を協定に明記しないことで日ロが合意する。これで交渉はヤマ場を越え、年の瀬も押し迫った97年12月30日、13回目の交渉で妥結した²²⁴。

翌98年2月21日、訪ロした小淵恵三外相と、ボリス・ネムツォフ第一副首相が安全操業枠組み協定²²⁵に調印した。

調印した小淵は「今回の署名にこぎつけたことは、日ロ双方の関係者の熱意、努力、信頼のたまものとする。この日の署名がクラスノヤルスクで両国首脳が一致したことにつ

²²³ 『北海道新聞』1994年11月28日。

²²⁴ 『北海道新聞』1997年12月31日。

²²⁵ 正式名称は、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という。

いて、着実に進展している査証である。今後、この協定に基づき、わが国の漁船の安全操業が確保されることになるが、それと同時に両国の信頼関係の象徴となることを期待する」とあいさつした。これを受けて、ネムツォフは「クラスノヤルスクで示された日ロ両国首脳の政治的意思がなければ、私たちは今回、この協定を署名することは不可能だったと考える。これで、これ以降、密漁事件が起きないことが期待される。また、サハリン州やクリル諸島の社会経済発展のために、追加的な資金協力を受けられることになった。今後の日ロ関係の発展の方向性を示した極めて重要なステップを踏んだと確信している。サハリン州などの地方への経済協力をめぐる問題も、これで解決されるだろう」と今後の日ロ関係の進展に大きな期待感を表明した²²⁶。

協定は日ロ両政府が締結した全7条と操業水域を緯度と経度で示した付表で構成されている。また、これとは別に、この協定を補足する、北海道水産会とロシア農業食料省・国境警備庁が締結した了解覚書²²⁷もある。了解覚書は漁獲量、ソ連側への支払金額、日本の操業漁船などを定める。最大の特徴は、協定も了解覚書も、日本漁船が違反操業をした場合の取り決めが何も書いてない、ということだ。違反操業への対応を考えると、どうしても取り締まり権、裁判権という管轄権に触れざるを得ない。すると、それは領土問題へ直結してしまう。当時の篠田研司ロシア課長は「管轄権を棚上げしたのではなく、違反は起こらない、ということ的前提にした」と説明した。

操業水域は北方四島のオホーツク、太平洋側の沿岸3-12カイリ。ロシアにとってみれば、領海内操業だ。しかし、ロシア側は協定に基づいて操業する日本漁船を直接は取り締まらず、代わって道水産会がチェックする。例えると、自分の家の庭先ではなく、庭の中に他人を入れるが、それを自分ではチェックもしない、まさしく、異例の協定だった。

小淵が指摘したように、日ロ間に信頼関係がないと成立しない協定だ。

ポキージンが提案して、約4年が経過していた。この協定によって、南クリル地区にもカネが入ることになるのだが、ポキージンは「日本からの人道支援物資を横領した」などといわれなき批判を受け、前年3月の地区長選への立候補を辞退、その後、失意の中で島を離れていた。

日ロの思惑

膠着状態にあった交渉が大きく動きだした背景には、日ロ関係の進展があった。

96年夏、日本外務省はそれまでの政治（領土）と経済の「拡大均衡」から領土問題を経済、安全保障、その他のあらゆる分野を進展させる中で解決してゆくことを目指す「重層的アプローチ」という政策を採用する。

その政策は停滞していた日ロ関係にインパクトを与えた。97年6月、米国デンバーで行われた日ロ首脳会談で橋本龍太郎首相はエリツィンに強く働きかけ、安全操業交渉について「交渉を促進するよう事務当局に強く働きかけている」という言葉を引き出す。

その3カ月後の11月、橋本・エリツィンの非公式首脳会談で、日ロは「2000年までに平和条約を締結するよう全力を尽くす」と合意する。小淵・ネムツォフの双方が、98年2月の協定調印式で言及したクラスノヤルスクでの首脳会談である。

ロシアで最も協定に抵抗したのが、漁業委員会や国境警備隊、法務局だった。そこで威力を発揮したのが「ネムツォフの電話」だった。当時、第一副首相のネムツォフはエリツィ

²²⁶ 調印式での取材、1998年2月21日、モスクワ。

²²⁷ 正確には、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第1条に定める水域における日本漁船による生物資源についての操業実態に係る了解覚書という。

ンの信頼が最も厚い側近で、クラスノヤルスク首脳会談にも同席していた。エリツインから指示を受けたネムツォフは「いいかげんにしろ、譲るべきところは譲れ」と電話をかけまくり、協定実現へ向け各官庁を動かした²²⁸。

ロシア国内でも政治が官僚を動かしたのだった。では、ロシアは一方的に譲歩したのか。

ロシア側は97年12月の第13回交渉で、妥結の直前に条件を出す。資金協力の要請だった。数十億円とされている²²⁹。結局、日本側が資源保護協力費など2500万円相当に加え、対サハリン技術・人道支援費として2億4000万円を支払うことで合意した。これは「初年度限り」という条件がついたが、その後も継続されている。

ロシア側が資金協力を要請した背景には、地元サハリンの不満を抑えなければならない、という事情もあったと思われる。

荒井信雄教授によると、94年、ポキージン提案がサハリン州内でも広く知られるようになると、サハリン州の漁業団体は反対の声を上げた。1990年以降、サハリン州漁業では合弁企業ブームの時期があった。国際市場での取引の経験を持たない州内漁業企業は、北海道をはじめとする外国企業と合弁事業を行い、外国船が操業して得た漁獲物を北海道市場で販売し、その利益を双方で折半することで満足した時期もあったが、どんな魚種を、どのように操業すれば、北海道市場で販売できるかを、サハリン州内の企業は急速に学習した。自力で操業して北海道の各港に搬入すれば、外貨収入のすべてを確保できる。そう考えるようになったサハリン州内企業は、外貨の獲得につながる魚種が豊富な南クリル操業水域に日本船を入れるのではなく、自分たちに漁獲枠を配分し、外貨を獲得する機会を与えるべきだと考えていた。

当時、対サハリン技術・人道支援費の出どころは国際機関・支援委員会だった。支援委員会はバルト3国を除くロシアなど旧ソ連諸国の市場経済化を支援するため、93年1月に発足した。形式的には国際機関とはいえ、資金は100%日本政府が出資する事実上、外務省の外郭団体である。

その結果、例えば2005年の漁獲割当量はホッケ、スケソウ、タコ、マダラなど計2180トン、操業隻数は48隻。これに対し、ロシア側への支払いは資源保護協力金2130万円、水産研究機関への機材供与は2110万円相当、それに対サハリン技術・人道支援費として2億4000万円の計2億8240万円。1トンあたり12万9500円（1キロあたり129円50銭）、1隻あたり588万円にのぼる。これでは出漁せずに現金をもらったほうが、漁民も喜ぶ。

それだけの対価を支払っても、安全操業を実現したかった日本政府の狙いは何か。困った漁民を救いたい、という思いもあったのだろうが、それだけではない。

対サハリン技術・人道支援費として2億4000万円を支出する支援委員会は、当初、国際社会と協調して、ロシアをはじめとする旧ソ連諸国を支援することで世界の不安定要因を取り除くという目的で設立された。だが、次第に領土問題解決のための環境整備を担う機関として位置づけられてゆく²³⁰。安全操業実現に絡んで、同委員会の資金が提供されたことは、逆に日本政府が安全操業をどう位置づけていたかを浮き彫りにしている。

第1に当時、日ロ関係改善の流れを加速させるためのステップ、いわゆる領土問題解決の環境整備だ。第2に、ロシアの「領海内」操業を実現することで、領土問題で日本の立場を強化したかったのだろう。

²²⁸ 日本外務省関係者からの聞き取り、1990年代後半の取材。

²²⁹ 同上。

²³⁰ 本田『密漁の海で』213-214頁。

同委員会は2002年2月、鈴木宗男衆議院議員をめぐる疑惑の舞台とされる。そのことを理由に、日本政府は翌03年4月18日、委員会を廃止した²³¹。

政治の決断

北方領土水域と日本側の水域を隔てる中間ライン。事実上の「国境線」だ。ソ連が200カイリ経済水域を設定した1カ月後の77年4月、北海道庁（根室支庁）、根室海保、各漁協は中間ラインの北海道側0.3–0.5カイリに沿って操業自粛ラインを引いた。漁協に与えられた共同漁業権ラインは、一部に中間ラインを越えて、ソ連側にはみ出しているところもある。そこで、日本漁船が操業していても、違反にはならないが、ソ連の警備艇に拿捕される危険性があった。そこで、新たな操業自粛ラインを設定したのだ。

ところが、その通達を出したのは、民間団体の北海道水産会だった。中間ラインを前提にひいたラインだから、もし、道庁や根室支庁、海保などの公の機関が通達を出せば、それは間接的に中間ライン、つまりソ連の不法占領を認めることになる。そこで、民間団体が設定したという形式にしたのだ²³²。

こうして民間団体が設定したラインとなったことで、これに法的な強制力はなくなった。根室海保の巡視船が、操業自粛ラインを越えて操業している船を発見しても、戻るように指導することしかできない。

安全操業がスタートすれば、日本漁船は戦後初めて、ソ連が実効支配するソ連主張領海で合法的に操業できるようになる。かつて、日本側の各種情報を渡す見返りに操業を黙認されていたレボ船、高馬力の船外機をとりつけ、カニやウニを取り、ソ連警備艇を振り切って逃げ帰る特攻船が横行した。その彼らが入っていた水域で、大手を振って操業できるのだ。

だが、この協定は日本漁船が違反操業をしないことを前提にしている。無許可の船が中間ラインを越えないよう、これまで以上に警備を強化しなければならない。

「違反は起きない」という安全操業の枠組みの中で、枠組みの中にある船と、そうではない船が出てくる。そうではない船がその水域にはいってしまうと、トラブルが発生する。しかし、操業自粛ラインに法的な根拠がなければ、「そうではない船」がラインを越えたとしても、海保は取り締まることができない。海上保安庁は「安全操業に責任はもてない」と外務省、水産庁を突っついた。

そこで、この安全操業枠組み協定の締結を機会に自粛ラインは98年9月8日、農水省の「指定漁業の許可及び取り締まり等に関する省令」第18条、北海道漁業調整規則第32条の2に基づいた「規則ライン」になる。安全操業協定に基づいたホッケの操業が始まる22日前のことだった。こうして、海保はようやく取り締まりの法的根拠を与えられた。

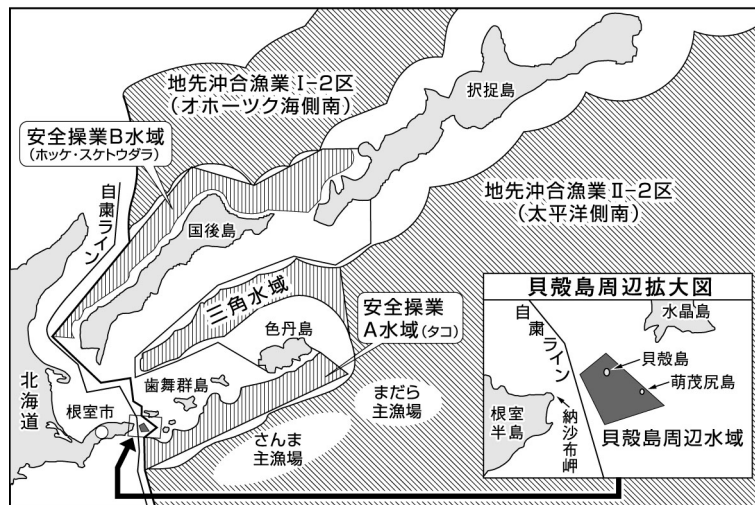
この場合、中間ラインを前提に公の機関がラインを引くことは、中間ラインを認めたことにならないのか。外務省は「領海の中で、実際に操業水域を決めるのはわが国の裁量の範囲になる。法律に基づいて操業水域を制限することは中間ラインと法律上、関係がない。中間ラインとは法的にはつながらない。国内法令の運用の問題だ」と説明する。

貝殻島コンブ協定を認めたことと同じように、無理やりこじつけた理由ともいえる。日本が自国領土と主張する北方領土。ところが、それはロシアの実効支配のもとにある。そのことを前提にした場合、建前だけでは割り切れない現実の問題を解決するには、どうしても無理が出てくる。

²³¹ 『北海道新聞』（夕刊）2003年4月18日。鈴木議員は2002年6月、逮捕され、その後、斡旋収賄罪など4件の容疑で起訴されるが、支援委員会関連の容疑はない。

²³² 本田『国境の海で』130頁。

北方四島周辺海域における操業海域概略図



原図作成：根室市

安全操業を通じて見えてくるのは日ソ、日ロとも、最後は「政治決断」が現実を動かしてきたという事実だ。それは日本、ロシア（ソ連）とも時に原則を曲げることもあった。

98年10月1日午前4時45分、知床半島の羅臼町・羅臼漁港で、安全操業の出漁式が行われた。来賓のパノフ駐日ロシア大使、鈴木宗男官房副長官、それに家族や関係者が見守る中で、船団長の代表が「羅臼の漁業の中核を担えるよう、協定を順守して操業を行います」と誓った。

午前5時すぎ、朝日が姿を見せると同時に日本の国旗を掲げた漁船20隻が2船団に分かれて、一斉に出漁した。取り決めに従ってロシア国境警備隊へ事前通告など手続きを終え、船団は同6時5分から次々に日ロ中間ラインを越えた²³³。

それは、これまでどうしても越えられなかった日ロの壁のひとつを、信頼関係に基づき越えたことも意味した。

²³³ 『北海道新聞』（夕刊）1998年10月1日。