

學術論文

台日漁業協議之研究：以適用海域原則之形成為例

Taiwan-Japan Fisheries Agreement: The Case of the Formation of the Designated Zone Principle

陳郁婷 *Yu-Ting Chen*

國立中山大學中國與亞太區域研究所博士候選人

*Ph.D. Candidate of Institute of China and Asia-Pacific Studies
National Sun Yat-sen University*

摘要 / Abstract

形成 2013 年台日漁業協議適用海域之主要原則為日本沖繩漁連與水產廳之適用海域規劃。沖繩漁連與水產廳從日本野田政府至安倍政府時期共同形成適用海域規劃。日本政府依規劃對台灣政府談判，包括使水產廳對台灣政府談判適用海域邊界設定；並在水產廳與台灣政府發生談判僵持時，提供部份符合沖繩漁連與水產廳規劃之政策折衷。

The major principle which shaped the Designated Zone of the 2013 Taiwan-Japan Fisheries Agreement was the Designated Zone design made by Japan's Okinawa Prefectural Federation of Fisheries Cooperative Associations (JF-Okinawa) and Japan Fisheries Agency (JFA). Since the period of Japan's Noda Cabinet to that of Abe Cabinet, JF-Okinawa and JFA had been jointly designing a Designated Zone. The Japan Government then followed

JF-Okinawa and JFA's design to negotiate the Designated Zone with Taiwan Government. The Japan Government had JFA to negotiate the border setting of the Designated Zone with Taiwan Government. At the point that JFA and Taiwan Government were in a stalemate, the Japan Government provided policy compromise that partly conformed to JF-Okinawa and JFA's design.

關鍵詞：台日漁業協議、日本政策制定過程、水產廳、沖繩漁連、日本對外關係

Keywords: Taiwan-Japan Fisheries Agreement, Japanese Policymaking Process, Japan Fisheries Agency (JFA), Okinawa Prefectural Federation of Fisheries Cooperative Associations (JF-Okinawa), Japanese Foreign Relations

壹、序論

台灣與日本自 1996 年談判重疊專屬經濟海域（重疊海域）漁業權之安排，¹ 至 2009 年共歷經 16 次漁業會談，卻未能達成共識後中斷。在 2012 年日本因為國有化釣魚台群島（釣魚台）與中國和台灣海上爭端進一步升高之背景下，日本外務大臣玄葉光一郎 2012 年 10 月 5 日發表公開信呼籲台日重啟漁業談判。台日在 2013 年 4 月 10 日第 17 次漁業會談簽署漁業協議。日本首相安倍晉三在 2013 年 4 月 23 日於國會稱，與傳統上友日之台灣簽署漁業協議有助保障亞洲區域安全環境，並列舉完成台日漁業協議簽署之原因，包括台灣政府在 2013 年 2 月表明立場不與中國合作釣魚台問題，以及農林水產省和水產廳之努力，並將繼續請沖繩漁民理解。² 然而，儘管安倍晉三指出日本對台簽署漁業協議有因應台灣可能與中國合作、為保障國家安全而未能符合沖繩漁民意見之考量，但安倍晉三之說明不易解釋台日在漁業協議僅對重疊海域漁業權做出部分安排。台日於北緯 27 度至日本先島群島（由與那國島、石垣島、宮古島等組成，簡稱先島）北方之間釣魚台周邊部分海域劃設台日漁業協議適用海域（簡稱適用海域），留下北緯 27 度以北和先島南方兩部份重疊海域漁業權爭端未解。不但台灣學者胡念祖指出台日重疊海域漁業權問題「未真正獲得妥善安排」，³ 台灣政府也稱將繼續向日本談判並護漁。⁴ 日本究竟如何形成、形成何種對台漁業協議適用海域規劃並如何對台談判，從而形塑台日漁業協議適用海域僅部分安排重疊海域漁業權？此研究問題待進一步探究。

¹ 關於台與臺之分，本文內文一致使用「台」字。關於簡稱台灣與日本，本文內文一致使用「台日」。註解則保持資料來源之原篇名、書名之用字與用詞。

² 參議院，〈第 183 回国會參議院預算委員會第 10 号〉，《国会會議録検索システム》，第 61 號發言，2013 年 4 月 23 日，<https://kokkai.ndl.go.jp/txt/118315261X01020130423/61>。

³ 胡念祖，〈台日漁業協議 勿自滿〉，《中國時報》，2013 年 4 月 12 日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20130412000960-260109>。

⁴ 漁業署劉家禎，〈簽署臺日漁業協議之進展〉，《農政與農情》，第 251 期（2013 年 5 月），<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2447495>。

本文收集台日漁業協議適用海域規劃相關台日政府部門與漁業團體等單位之發言和出版，以及議會討論提及之相關單位意見，從相關單位對適用海域之具體要求或抱怨，歸納台日相關單位之適用海域規劃，並比較相關單位規劃之前後變化和其與台日漁業協議適用海域結果之同異，主張沖繩縣漁業協同組合聯合會（沖繩県漁業協同組合連合会，簡稱沖繩漁連），與農林水產省水產廳（水產廳）所形成之對台漁業協議適用海域規劃為形塑台日漁業協議適用海域之主要原則。沖繩縣漁業團體以沖繩漁連為首，與水產廳從日本民主黨野田佳彥政府至自由民主黨（自民黨）安倍晉三政府期間逐漸形成可吸引台灣政府談判之對台漁業協議適用海域規劃。日本政府依規劃對台灣政府談判，包括由水產廳依規劃對台灣政府談判適用海域邊界設定；並在水產廳對台灣政府談判發生僵持時，提供部分符合規劃之折衷決策。台日漁業協議適用海域對重疊海域漁業權之部分安排，即在日本以沖繩漁連和水產廳之適用海域規劃為談判原則下形成。

本文首先於第貳部份回顧解釋台日漁業協議適用海域之主流文獻論述安倍晉三政府強力領導，並從其理論限制之啟發提出本文主張。第參部份檢驗沖繩漁連與水產廳形成可吸引台灣政府談判之對台漁業協議適用海域規劃之過程。第肆部份檢驗日本政府選擇由水產廳依規劃對台灣政府談判適用海域邊界設定，並在水產廳對台灣政府談判僵持時，提供部分符合規劃之折衷決策。第五部份總結本文主張和發現，並說明本文之理論貢獻與限制。

貳、文獻回顧

提及台日如何規劃以及談判漁業協議適用海域之既有文獻以強調日本安倍晉三政府強力領導為主流文獻，主張安倍政府為防止台灣與中國可能合作釣魚台問題，因此發揮領導力協調或否決國內漁業利益反對意見，對台灣政府簽署漁業協議以穩定台日關係。安倍晉三政府強力領導文獻探

討日本政策行為者之互動模式如何影響日本對外政策。Hook 等認為日本國內政策制定單位與各政治行為者之互動決定日本對國際結構之回應。Hook 等指出中央省廳、大企業、執政黨透過人際網絡與整合而形成之三方菁英互賴為戰後日本在自民黨長期執政下最廣為人知之政策制定模式，儘管此政官產業菁英三方之間與其各自內部也有內鬥和派系競爭。首相與其官邸透過借調中央省廳官員以制定政策或協調利益衝突之領導角色固然逐漸強化，但仍受限於官邸官員和執政黨內各自意見分歧。⁵ 在政治菁英意識協調或與官僚之競爭之外，郭育仁指出，在日本政治菁英與官僚之共識決策文化下，政官分工也能造成日本安全政策變化。⁶ 在國際漁業相關議題方面，Hook 等指出中央省廳之農林水產省與外務省在重疊海域漁業權談判扮演主要角色；漁業團體和綠色和平組織則分別倡議支持和反對流刺網漁法和捕鯨。⁷

解釋台日如何形成漁業協議適用海域之部分文獻強調日本民主黨野田佳彥政府和自民黨安倍晉三政府前後兩任日本政府均發揮領導力，在國內意見分歧中決策重啟對台漁業談判並簽署漁業協議。林賢參指出，日本過去受限於官僚本位主義未能務實處理台日雙方重疊海域問題，然而民主黨野田佳彥政府主動重啟漁業談判，自民黨安倍晉三政府也延續此方針，指示儘速達成漁業協議。⁸ 門間理良也認為，在日本國有化釣魚台後中國反應強硬，民主黨野田佳彥政府抱有危機感，對台漁業談判轉趨積極，自民黨安倍晉三政府在 2012 年底上台也同樣抱有危機感而繼續對台灣政府談判。在此背景下，外務省和水產廳對沖繩選區國會議員和沖繩漁連等單

⁵ Glenn D. Hook, Julie Gilson, Christopher W. Hughes and Hugo Dobson, *Japan's International Relations: Politics, Economics and Security* (London: Routledge, 2012), pp. 39-47.

⁶ 郭育仁，〈日本四期〈防衛計畫大綱〉制定模式之轉變：政官分工架構之逐漸成形〉，《問題與研究》，第 55 卷第 2 期（2016 年），頁 84-85。

⁷ Glenn D. Hook, Julie Gilson, Christopher W. Hughes and Hugo Dobson, *Japan's International Relations: Politics, Economics and Security*, pp. 46-63.

⁸ 林賢參，〈臺日締結漁業協議之意涵〉，《展望與探索》，第 11 卷第 5 期（2013 年），頁 20。

位溝通。日本政府最終在外務省考量大局下，決策接受台灣漁船作業範圍達到東經 126 度，未能滿足沖繩漁連欲保障東經 125 度 30 分以東之訴求，因此沖繩漁民指責日本政府擅自決策。⁹

主流文獻更強調安倍晉三政府強力領導角色，在協調或否決漁業利益反對意見下，對台灣政府達成適用海域共識而簽署漁業協議。川島真認為安倍政府發揮強力領導力於協調意見分歧。由於沖繩漁業團體和沖繩縣均有顧慮，水產廳為保護漁業權而阻撓外務省推進談判，安倍政府則協調各方利益以推進談判。¹⁰ Kotani 則認為，儘管沖繩漁民長期顧慮台灣漁船之作業方式，然而安倍政府強力領導對台灣政府簽署漁業協議，使台日漁船在北緯 27 度以南至八重山群島之間不受對方執法管轄，並約定討論資源保存與共同漁業規則。¹¹ 濱田武士與佐々木貴文也主張，儘管沖繩漁業團體自日本重啟對台漁業談判後即不停對日本政府各單位陳請，然而台日漁業協議在安倍晉三首相「官邸主導」下簽署完成。濱田武士與佐々木貴文也提供更具體之政府單位間意見差異，包括：外務省為求儘速對台灣政府達成共識而有以中日漁業協定北緯 27 度以南海域（包括東海之北緯 27 度以南，以及先島群島南方東經 125 度 30 分以西）劃設對台漁業協議適用海域之規劃。水產廳原規劃在先島北方黑鮪魚漁場劃設適用海域，一方面欲作為妥協以吸引台灣政府談判，一方面欲藉由設定作業規則以降低漁業權益損失。安倍政府為儘速對台灣政府簽署漁業協議下，最終決策則未納入水產廳堅持之漁船數量與魚獲限制，並在東經 125 度 30 分以東台日談

⁹ 門間理良，〈日台で民間漁業取決めを締結〉，《東亞》，第 551 期（2013 年），頁 57-59。

¹⁰ 川島真，〈日臺簽署「歷史性」漁業協議的意義與課題〉，《nippon.com》，2013 年 6 月 20 日，<https://www.nippon.com/hk/currents/d00081/>。

¹¹ Tetsuo Kotani, "The Japan-Taiwan Fishery Agreement: Strategic Success, Tactical Failure?," *The Asia Maritime Transparency Initiative and The Center for Strategic and International Studies*, October 20, 2015, <https://amti.csis.org/the-japan-taiwan-fishery-agreement-strategic-success-tactical-failure/>.

判發生僵持之處劃設特別合作海域，以完成對台灣政府談判。¹²

相較於野田政府之領導，主流文獻提出多種可能因素解釋安倍政府更有條件積極領導日本對台灣政府簽署漁業協議。丹羽文生指出，儘管水產廳顧慮對台灣政府簽署漁業協議將打擊沖繩漁業利益，然而安倍晉三重視台灣受其出身之政治世家偏好影響，力排眾議對台灣政府簽署漁業協議。¹³ 小笠原欣幸認為，安倍晉三與台灣總統馬英九之間有個人層次信賴關係，有助於做成政治決定，簽署台日漁業協議。¹⁴ Teraoka 則指出，相較於日本民主黨，傳統上自民黨對台灣的國民黨有長久聯繫，因此安倍政府上台後立刻能與馬英九政府共同處理東海問題。¹⁵ Sahashi 則認為，安倍政府閣員包含多位有力政治人物主張強化對台關係，因此日本在安倍政府上台後才有強烈政治動力推動對台灣政府談判並簽署漁業協議。¹⁶ 石原忠浩則指出，日本在野田政府時期受限於 2012 年 12 月眾議院大選可能發生政黨輪替而無法即時決策具體對外政策；安倍政府在自民黨於眾議院選舉獲壓倒性勝利後上台，因此更能在預期沖繩漁民反對下對台灣政府簽署漁業協議。¹⁷

儘管主流文獻主張安倍政府或日本政府發揮領導力，門間理良、濱田武士與佐々木貴文兩份文獻也分別指出安倍政府領導力展現於在漁業利

¹² 濱田武士、佐々木貴文，《漁業と国境》（東京：みすず書房，2020），頁 293-300。

¹³ 丹羽文生，〈安倍外交と台湾—その政治的系譜—〉，《問題と研究》，第 47 卷第 2 號（2018 年），頁 142-158。

¹⁴ 小笠原欣幸，〈馬英九の博士論文から読み解く日台漁業交渉〉，《東洋文化》，第 94 號（2014 年），頁 77。小笠原欣幸，〈日台關係 日台漁業協定に動いた馬英九總統の戦略〉，《外交》，第 20 卷（2013 年），頁 104。

¹⁵ Ayumi Teraoka, "What's Next for Japan-Taiwan Relations," *Council on Foreign Relations*, January 19, 2016, <https://www.cfr.org/blog/whats-next-japan-taiwan-relations>.

¹⁶ Ryo Sahashi, "Japan-Taiwan Relations since 2008: An Evolving Practical, Non-Strategic Partnership," in Jean-Pierre Cabestan and Jacques deLisle, eds., *Political Changes in Taiwan under Ma Ying-jeou: Partisan Conflict, Policy Choices, External Constraints and Security Challenges* (London: Routledge, 2014), pp. 239-240.

¹⁷ 石原忠浩，〈第二期馬英九政權下の日台關係の展開：日台民間漁業取り決めを中心に〉，《交流》，第 921 卷（2017 年），頁 31-34。

益反對下行使權力決策東經 125 度 30 分以東海域對台灣政府讓步，¹⁸ 然而強調日本政府領導力主要展現於克服漁業利益反對意見，對於解釋台日漁業協議僅部分安排重疊海域漁業權可能造成 2 種理論限制與啟發。一、主流文獻強調日本政府之角色在於克服漁業利益反對意見，將不易解釋台日何以未能劃設更大面積適用海域、以使適用海域更符合台灣政府之主張。美根慶樹即認為，台日政府均顧忌中國呼籲兩岸在釣魚台問題合作對抗日本，日本在此背景下積極對台灣政府談判、但仍保護沖繩漁民利益，因此日本在談判中並非單方對台灣政府讓步，並舉例日本漁船因台日漁業協議而得以進入台灣之專屬經濟海域作業。¹⁹ 儘管美根慶樹之舉例可能有待檢驗，因為 Yeh 認為日本漁船實際上很少在台灣之專屬經濟海域作業，²⁰ 然而美根慶樹主張日本政府在談判中爭取保障漁民利益，應較易解釋台日漁業協議僅部分安排重疊海域漁業權。

二、主流文獻強調日本政府領導力發揮於在談判最終階段克服漁業利益反對意見。然而不但日本政府克服之反對意見主要是東經 125 度 30 分以東之安排，透露日本政府與漁業利益在台日重疊海域其他廣大部分之安排意見應為一致或相近。日本政府領導力發揮於談判最後階段，更透露漁業利益應為規劃日本對台漁業協議適用海域主要角色。儘管濱田武士與佐々木貴文認為在沖繩漁業團體對日本各政府部門陳請下，日本對台灣政府簽署漁業協議是安倍首相「官邸主導」之結果，然而濱田武士與佐々木貴文描述水產廳在談判中「死守」先島南方海域、並規劃在先島北方黑鮪魚漁場劃設適用海域，²¹ 不但顯示水產廳之主張符合適用海域結果僅位於先

¹⁸ 門間理良，〈日台で民間漁業取決めを締結〉，頁 59。濱田武士、佐々木貴文，《漁業と国境》，頁 299。

¹⁹ 美根慶樹，〈日台漁業協定〉，《キャノングローバル戦略研究所》，2013 年 4 月 30 日，http://www.canon-igs.org/column/security/20130430_1868.html。

²⁰ Yun-Hu Yeh, Huan-Sheng Tseng, Dong-Taur Su and Ching-Hsiewn Ou, "Taiwan and Japan: A Complex Fisheries Relationship," *Marine Policy*, Vol. 51, 2015, p. 299.

²¹ 濱田武士、佐々木貴文，《漁業と国境》，頁 293-295。

島北方，且水產廳之規劃可能受到沖繩漁業團體陳請影響。

根據主流文獻之理論限制與其啟發，本文主張日本對台漁業協議海域規劃主要出自以沖繩漁連為首之沖繩漁業團體和水產廳；日本政府則以沖繩漁連和水產廳之規劃對台灣政府談判，並在台日談判僵持時提供部分符合規劃之折衷決策。沖繩漁連和水產廳之規劃因而成為形塑台日漁業協議適用海域之主要原則。本文將從台日相關單位發言與出版所提對適用海域之具體要求或抱怨歸納台日相關單位之適用海域規劃，以在第參部分檢驗在民主黨野田佳彥政府和自民黨安倍晉三政府前後兩任日本政府期間，沖繩漁連和水產廳何時、如何提出並改變適用海域規劃。並在第肆部分檢驗對台灣政府談判中，日本政府如何爭取或改變沖繩漁連和水產廳之規劃，以對台灣政府達成共識。

參、沖繩漁連與水產廳對台協議適用海域規劃

沖繩縣漁業團體以沖繩漁連為首，與水產廳共同就先島群島（由與那國島、石垣島、宮古島等組成）南北兩側台日重疊專屬經濟海域，在民主黨野田佳彥政府至自民黨安倍晉三政府期間逐漸形成可吸引台灣政府談判之對台漁業協議適用海域規劃。包括：一、排除先島群島南方海域（先島南方）和先島群島北方海域（先島北方）之東經 125 度 30 分以東海域（圖 1 之 C 區域）。二、在先島北方東經 125 度 30 分以西方面，排除先島北方浮魚礁海域（約位於圖 1 之 D 區域上方邊緣）；三、釣魚台領海至浮魚礁海域之間（圖 1 之 A 與 B 區域）黑鮪魚漁場劃設一定範圍適用海域，並設定作業規則。以下段落將逐步說明。

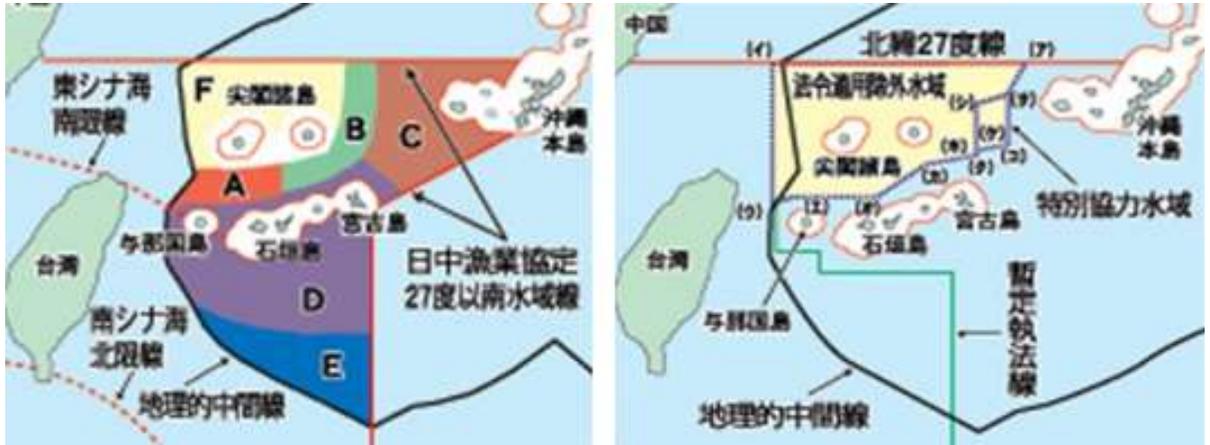


圖 1：先島群島南北海域分區與台日漁業協議適用海域對照圖

資料來源：宮古島漁業協同組合長粟國雅博，〈境界線③〉，《宮古毎日新聞》，2013年5月10日，<http://www.miyakomainichi.com/2013/05/49513/>。

一、規劃排除先島南方以及先島北方東經 125 度 30 分以東

在民主黨野田佳彥政府期間，沖繩漁連與水產廳形成對台漁業協議適用海域規劃之基本方向，包括：不承認台灣漁船在先島南方作業，以及台灣漁船不進入先島北方之東經 125 度 30 分以東海域；對於先島北方東經 125 度 30 分以西之規劃則尚未具體。2012 年 11 月 18 日農林水產大臣郡司彰和水產廳長官本川一善至沖繩參與「全國豐饒之海創造大會（全国豊かな海づくり大会）」與漁民交換意見，²² 本川一善指出會議共識包括：對台漁業協議務必排除先島南方；先島群島至釣魚台之間海域因台日漁船作業混亂，需確保作業秩序；釣魚台領海則須確保作業安全。²³ 然而，多

²² 〈海づくり大会情報〉，《全国豊かな海づくり推進協会》，

<http://www.yutakanaumi.jp/umidukuri/>。濱田武士、佐々木貴文，《漁業と国境》，頁 293。

²³ 衆議院，〈第 183 回国会衆議院内閣委員会第 11 号〉，《国会会議録検索システム》，

位沖繩縣選區之眾議員指出沖繩漁連與水產廳對先島北方之規劃共識也包括台灣漁船不可進入東經 125 度 30 分以東海域。生活黨（生活の党）眾議員玉城デニー即指出，沖繩縣、沖繩漁連及當地漁民代表在台日漁業協議談判重啟時即多次陳請，包括 2012 年 11 月 18 日對農林水產大臣、2013 年 1 月 15 日對外務省、2 月 25 日對首相官邸、農林水產省、和外務省之陳請，內容包括先島北方之東經 125 度 30 分以東海域和先島南方不可承認台灣漁船作業，並基於專屬經濟海域之地理中間線談判。²⁴ 自民黨眾議員國場幸之助也表示，沖繩漁民、沖繩縣漁連等相關單位之強力陳請包括先島南方不承認台灣漁船作業，以及台灣漁船不進入先島北方之東經 125 度 30 分以東。²⁵ 日本共產黨眾議員赤嶺政賢更表示，台灣漁船不進入先島北方之東經 125 度 30 分以東海域、先島南方不承認台灣漁船作業，是沖繩漁業相關單位的「最大讓步（最大限の讓步）」。²⁶

二、規劃先島北方東經 125 度 30 分以西排除浮漁礁海域

2012 年底自民黨安倍晉三政府上台，沖繩漁連和水產廳進一步形成對先島北方之東經 125 度 30 分以西（即與那國島、石垣島、宮古島等之北方）海域之海域規劃，包括台灣漁船不進入浮魚礁海域，以及釣魚台領海至浮魚礁海域之間黑鮪魚漁場劃設一定範圍適用海域，並設定作業規則。浮魚礁為設置於距岸約 20 海里以內之人工集魚裝置。²⁷ 在使台灣漁船不

第 113 號發言，2013 年 5 月 10 日，<https://kokkai.ndl.go.jp/txt/118304889X01120130510/113>。

²⁴ 眾議院，〈第 183 回国會眾議院外務委員會第 6 號〉，《國會會議錄檢索システム》，第 96 號發言，2013 年 4 月 26 日，<https://kokkai.ndl.go.jp/txt/118303968X00620130426/96>。

²⁵ 眾議院，〈第 183 回国會眾議院預算委員會第六分科會第 1 號〉，《國會會議錄檢索システム》，第 46 號發言，2013 年 4 月 12 日，<https://kokkai.ndl.go.jp/txt/118305274X00120130412/46>。

²⁶ 眾議院，〈第 183 回国會眾議院內閣委員會第 11 號〉，第 110 號發言，2013 年 5 月 10 日，<https://kokkai.ndl.go.jp/txt/118304889X01120130510/110>。

²⁷ 沖繩縣農林水產部漁港漁場課計畫調整班，〈水產環境整備事業とは〉，《沖繩県庁》，2012 年 12 月 28 日，<https://www.pref.okinawa.jp/site/norin/gyokogyojo/keikaku/suisankankyoku.html>。甲斐哲也，

進入浮魚礁海域之規劃方面，民主黨參議員岩本司擔任野田政府農林水產副大臣期間（2011年9月至2012年10月）至宮古島視察，發現宮古島各漁業協同組合（漁協）組合長之間有使台灣漁船進入宮古島海域捕鯊之議，²⁸ 認為台灣漁船捕鯊能使鯊魚減少，比較安全。²⁹ 然而，岩本司在2013年以參議員身份再訪，發現宮古島各漁協已形成不接受台灣漁船進入宮古島海域之共識。³⁰ 水產廳長官本川一善解釋不解受台灣漁船進入宮古島海域之理由，稱台灣漁船主要以長逾「30、40公里（三十キロ、四十キロ）」之延繩漁具捕鯊，若進入宮古島海域，則將發生延繩漁具纏繞宮古島周邊浮魚礁之狀況，能造成浮魚礁流失等問題。³¹

三、先島北方東經 125 度 30 分以西黑鮪魚漁場劃設適用海域

在釣魚台領海至浮魚礁海域之間黑鮪魚漁場方面，水產廳則欲設定一定區域作為適用海域，並制定規則；水產廳並向沖繩漁業團體說明其規劃。農林水產省水產政策審議會委員佐々木貴文（2019年8月～）在其2020年之共同著作中指出，水產廳規劃釣魚台至石垣島北方之間設定一定黑鮪魚漁場為資源管理區域，成為日後台日漁業協議適用海域「倒三角海域」之雛形。佐々木貴文說明，此為水產廳之有限海域「一點突破戰略（一點突破戰略）」談判方針。水產廳採取此方針乃考量到台日間過去因海域規劃差異大而未能達成共識，因此欲規劃此最吸引台灣之黑鮪魚漁場作為

〈沖繩県における浮魚礁漁業の概要〉，《水産工学》，第49卷第3期（2013年），頁205，《AgriKnowledge》，<https://agriknowledge.affrc.go.jp/RN/2010851723.pdf>。

²⁸ 參議院，〈第183回国會參議院農林水產委員會第6號〉，《國會會議錄檢索システム》，第21號發言，2013年5月9日，<https://kokkai.ndl.go.jp/txt/118315007X00620130509/21>。

²⁹ 參議院，〈第183回国會參議院農林水產委員會第6號〉，第23號發言，2013年5月9日，<https://kokkai.ndl.go.jp/txt/118315007X00620130509/23>。

³⁰ 參議院，〈第183回国會參議院農林水產委員會第6號〉，第9號發言，2013年5月9日，<https://kokkai.ndl.go.jp/txt/118315007X00620130509/9>。

³¹ 參議院，〈第183回国會參議院農林水產委員會第6號〉，第22號發言，2013年5月9日，<https://kokkai.ndl.go.jp/txt/118315007X00620130509/22>。

妥協，其他海域則不讓步。然而，水產廳也規劃透過對台灣漁船實施黑鮪魚漁船數量限制等作業規則，藉由實施資源管理而降低漁業權利損失。³² 水產廳也在 2013 年 3 月 13 日第 17 次台日漁業會談第 2 次預備會議前，對沖繩相關漁業團體說明。宮古島漁業協同組合長粟國雅博於《宮古每日新聞》投書提供先島群島南北海域分區與台日漁業協議適用海域對照圖，指出水產廳在 2013 年 3 月 12 日說明欲對台規劃釣魚台至先島北方之間一定區域（圖 1 之 A 與 B 區域）以達成協議。粟國雅博也稱，此為台日漁業協議於 4 月 10 日簽署前，水產廳最後一次與宮古島漁協之聯絡。³³

肆、日本政府依規劃對台灣政府談判

台日談判漁業協議適用海域過程中，日本政府即依沖繩漁連與水產廳之規劃對台灣政府談判。包括：一、由水產廳依規劃對台灣政府談判適用海域邊界設定。二、在水產廳對台灣政府談判東經 125 度 30 分以東海域發生僵持時，提供部分符合規劃之折衷決策。

一、由水產廳依規劃談判適用海域邊界設定

台灣政府與日本外務省原有以中日漁業協定北緯 27 度以南海域（包括東海之北緯 27 度以南，先島南方東經 125 度 30 分以西）做為談判範圍之議。然而，日本政府選擇沖繩漁連與水產廳之適用海域規劃，並由水產廳依規劃對台灣政府談判，其談判結果包括：（一）、適用海域排除先島南方；（二）、適用海域排除先島北方浮漁礁海域；（三）、在先島北方東經 125 度 30 分以西黑鮪魚漁場設定適用海域邊界。以下逐步說明。

³² 濱田武士、佐々木貴文，《漁業と国境》，頁 295。

³³ 粟國雅博，〈境界線③〉，《宮古每日新聞》，2013 年 5 月 10 日，<http://www.miyakomainichi.com/2013/05/49513/>。

(一)、適用海域排除先島南方

在台灣與外務省原有之中日漁業協定北緯 27 度以南海域規劃方面，與那國町漁協組合長中島勝治指出，在 2013 年 1 月 28 日之石垣市台日雙方交流中，台灣官員談及台日談判欲參考中日漁業協定。³⁴ 內閣府沖繩總合事務局（沖繩總合事務局）林務水產課上席漁業監督指導官島尻常次 2013 年 2 月 20 日向沖繩漁連等單位說明，表示外務省為儘速完成簽署漁業協議，有使台日漁業協議適用中日漁業協定北緯 27 度以南海域之議論。³⁵ 農林水產省水產政策審議會委員佐々木貴文也指出，外務省有採用中日漁業協定北緯 27 度以南海域之基本看法。³⁶

然而，日本政府選擇由水產廳依其與沖繩漁連之規劃對台灣政府談判，並首先取得台灣政府同意優先談判先島北方海域，使適用海域不包含先島南方。台灣漁業署長沙志一在《中央社》專訪說明台日成功簽署漁業協議的關鍵，是水產廳在 2013 年 3 月 6 日提高談判層級，首次派出部長級官員參與談判，沙志一「聽完他的分析以後，就跟府方做完整報告，建議方案就是先易後難，先把重要的北方作業水域拿下來」。沙志一更說明，台灣政府在 2013 年 3 月 13 日台日漁業會談第 2 次預備會議提出之談判方案，即為暫緩北緯 27 度以北和「八重山以南」之海域談判，「免除了琉球 80% 漁民的水域作業顧慮，讓日本政府的壓力減少」。³⁷

³⁴ 中島勝治，〈日台漁業交渉の続き〉，《与那国町漁協便り》，2013 年 1 月 30 日，<https://yonaguniyokyou.ti-da.net/e4302275.html>。

³⁵ 〈「尖閣の漁業権守れ」 県漁協組合長会臨時集会〉，《琉球新報》，2013 年 2 月 21 日，<https://ryukyushimpo.jp/news/preentry-203060.html>。

³⁶ 濱田武士、佐々木貴文，《漁業と国境》，頁 294。

³⁷ 〈台灣漁業署長インタビュー（上）「主権より漁業、最後は政治決断」 台日漁業協定〉，《フォーカス台湾》，2013 年 4 月 29 日，<https://japan.focustaiwan.tw/politics/201304290007>。〈漁業協議 奠定台日中永續次序〉，《釣魚臺列嶼 中華民國的領土》，2013 年 4 月 14 日，<http://taiwandiaoyutaislands.tw/ch/news/1343.aspx>。《釣魚臺列嶼 中華民國的領土》為外交部委託中央社建置網站。

(二)、適用海域排除先島北方浮魚礁海域

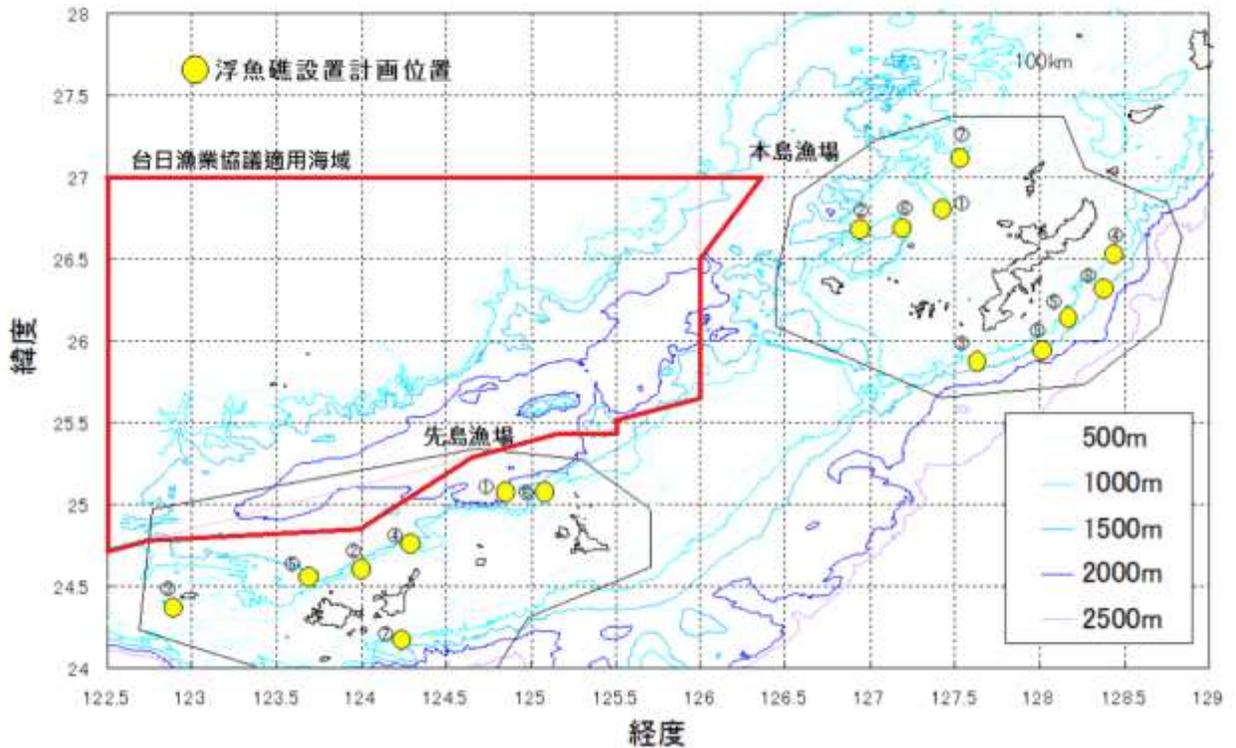


圖 2：沖繩縣浮魚礁設置計畫位置與台日漁業協議適用海域

資料來源：本圖為作者標示台日漁業協議適用海域範圍於浮魚礁設置計畫位置圖，該圖出自沖繩縣農林水產部漁港漁場課，〈広域漁場整備事業〉，《沖繩の漁港漁場 2008》，2008年3月，頁55，

<https://www.pref.okinawa.lg.jp/site/norin/gyokogyojo/kanri/documents/gyokogyojo6.pdf>。

在對台灣政府談判先島北方海域中，水產廳繼續依規劃使適用海域排

除浮漁礁海域，使適用海域邊界大致距離沖繩浮漁礁 10 海里以上，符合沖繩縣浮漁礁周邊 10 海里內禁止作業之規則。水產廳長官本川一善即指出，台灣政府原本爭取進入先島群島之宮古島北方浮漁礁海域，³⁸ 然而水產廳基於沖繩之意見，使台日漁業協議適用海域不比照中日漁業協定之廣大海域，不但排除先島南方，也排除先島北方之部份海域，包括先島群島之宮古島北方浮魚礁海域。³⁹ 儘管本川一善沒有提及適用海域邊界是否也避開先島群島之與那國島和石垣島北方浮漁礁海域。然而，若根據圖 2「沖繩縣浮魚礁設置計畫位置與台日漁業協議適用海域」之浮漁礁與適用海域相對位置，應顯示水產廳大致使適用海域邊界與沖繩浮漁礁至少有一定距離。由於沖繩有浮漁礁周邊 10 海里內禁止各類漁船作業、⁴⁰ 或禁止外地漁船作業之規則，⁴¹ 因此水產廳應儘可能使適用海域邊界最少距離浮漁礁 10 海里，以使台灣漁船符合沖繩浮漁礁之禁止作業距離。根據圖 2 浮漁礁與適用海域相對位置之經緯度距離，顯示水產廳確實大致使適用海域邊界距離浮漁礁 10 海里以上。

(三) 先島北方東經 125 度 30 分以西黑鮪魚漁場設定適用海域邊界

³⁸ 〈日台漁業協定 水產庁説明に漁民ら不満噴出〉，《宮古新報》，2013 年 4 月 21 日，<http://miyakoshinpo.com/news.cgi?no=7915&continue=on>。

³⁹ 參議院，〈第 183 回国會參議院農林水產委員會第 6 号〉，第 10 號發言，2013 年 5 月 9 日，<https://kokkai.ndl.go.jp/txt/118315007X00620130509/10>。

⁴⁰ 糸満漁業協同組合，〈糸満地域プロジェクト改革計畫書（ソデイカ旗流し漁業等）〉，《水産業・漁村活性化推進機構》，2019 年 2 月，頁 4，http://www.fpo.jf-net.ne.jp/gyoumu/hojyogijyo/01kozo/nintei_file/H310308_itoman_sodeika.pdf。

⁴¹ 若林良和，〈パヤオ（FADs）の機能と利用に関する総合的な分析—「現代的アプローチ」による沖繩県の事例研究—〉，《漁場利用の比較研究》（横浜：神奈川大学國際常民文化研究機構，2013 年），頁 118，http://icfcs.kanagawa-u.ac.jp/publication/sosho/report_01_02_01.pdf。

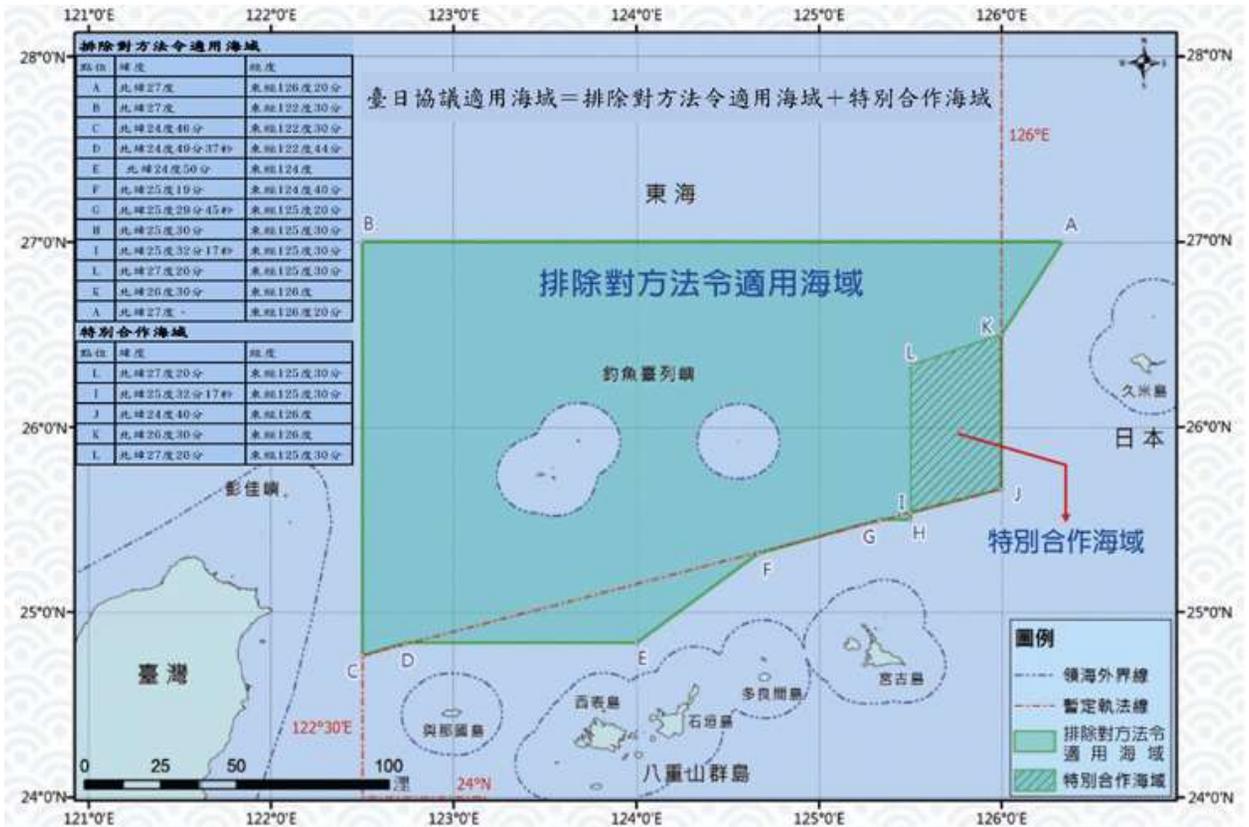


圖 3：台日漁業協議適用海域

資料來源：〈預告訂定「延繩釣漁船赴台日漁業協議適用海域作業管理辦法」〉，《行政院公報資訊網》，2014 年 1 月 28 日，

https://gazette.nat.gov.tw/EG_FileManager/eguploadpub/eg020021/ch07/type3/gov62/num26/Eg.htm。

水產廳也依吸引台灣政府談判之規劃，在東經 125 度 30 分以西釣魚

台領海至浮漁礁海域之間黑鮪魚漁場對台灣政府談判適用海域；並依據台日漁船作業型態及其可能發生之問題設定適用海域邊界，預留使台日漁船採用日本漁船作業規則共同作業之可能性。台日漁船作業型態和問題為，台日漁船採用長 30 海里之延繩漁具補黑鮪魚，然而日本漁船作業採取南北向投放延繩，台灣漁船則採取東西向投放延繩，台日漁船若共同作業將發生延繩漁具纏繞之漁業作業安全問題，因此日本漁民希望台灣漁船採用日本規則，使台日漁船以共同規則作業，避免問題。⁴²

水產廳即規劃超越台灣暫定執法線之適用海域，使釣魚台領海至適用海域邊界南北距離可能實施日本漁船 30 海里漁具南北作業之規則，保留台日漁船以日本規則共同作業之可能性。水產廳資源管理部長須藤德之說明先島群島之八重山群島北方台日漁業協議適用海域超出台灣暫定執法線之邊界設定邏輯，指出若以台灣暫定執法線作為適用海域之邊界，則台灣漁船之延繩漁具將進入釣魚台領海。⁴³ 須藤德之即意謂水產廳欲使台灣漁船從東西向作業改以日本規則南北向作業，因此需使釣魚台領海至適用海域邊界南北距離得以容納 30 海里漁具。根據圖 3 台日漁業協議適用海域邊界在東經 125 度 30 分以西超越台灣暫定執法線之段落，即大致符合距離釣魚台領海 30 海里。

二、提供部分符合規劃之折衷決策：先島北方東經 125 度 30 分以東

在水產廳和台灣漁業署在先島北方東經 125 度 30 分以東發生談判僵持時，日本政府則提供部份符合沖繩漁連與水產廳規劃之折衷決策。台灣之暫定執法線在先島北方之東界為東經 126 度，與沖繩漁連和水產廳規劃使台灣漁船不進入東經 125 度 30 分以東相衝突。佐々木貴文指出，台日

⁴² 劉家禎，〈參加台日民間漁業團體意見交流會談報告〉，《公務出國報告資訊網》，2013 年 7 月，頁 9-11，

<https://report.nat.gov.tw/ReportFront/PageSystem/reportFileDownload/C10201259/001>。

⁴³ 〈日台漁業協定、官邸が締結せかす 漁師ら内容に反発〉，《琉球新報》，2013 年 4 月 14 日，<https://ryukyushimpo.jp/news/preentry-205325.html>。

各有相當數量漁船在此海域作業，因此水產廳與台灣漁業署對東經 125 度 30 分以東海域之談判發生僵持。日本首相官邸為儘速完成談判，故提議以制定作業規則、避免台日漁船作業發生衝突為前提，設定此海域部份為特別合作海域，因此完成對台灣政府談判。⁴⁴ 台灣漁業署長沙志一也表示，台日漁業協議得以簽署，乃因採取「先難後易、互諒」之談判策略。⁴⁵ 儘管特別合作海域邊界不符合沖繩漁連與水產廳之原規劃，然而台日漁業協議第二條第三款 c 項明文規定「特別合作海域作業之相關具體事項，將於依據本協議第三條所設置之台日漁業委員會協商」，藉由透過漁業協議條文明訂特別合作海域需協商作業相關具體事項，保障日後得以實施作業規則，在制定規則之原則上符合沖繩漁連與水產廳之規劃，實為解決台日談判僵持之政策折衷。

伍、結論

本文嘗試解答日本如何規劃適用海域並對台灣政府談判，以形塑僅部分安排重疊海域漁業權的台日漁業協議適用海域。本文比較台日相關單位對台日漁業協議適用海域之意見，發現沖繩漁連與水產廳之適用海域規劃為日本對台灣政府談判之依據，是形塑台日漁業協議適用海域結果之主要原則。沖繩漁連與水產廳之初步規劃不但可追溯至野田政府時期，且其規劃固然排除先島南方和先島北方東經 125 度 30 分以東海域，然而其尚未規劃先島北方東經 125 度 30 分以西黑鮪魚漁場，顯示沖繩漁連與水產廳有開放此漁場之思考。在安倍政府時期，沖繩漁連與水產廳承襲初步規劃，進一步規劃在先島北方東經 125 度 30 分以西排除浮漁礁海域，並規

⁴⁴ 濱田武士、佐々木貴文，《漁業と国境》，頁 298-299。佐々木貴文，〈「日台民間漁業取決め」締結とそれによる尖閣諸島周辺海域での日本および台湾漁船の漁場利用変化〉，《漁業経済研究》，第 60 卷第 1 號（2016 年），頁 51。

⁴⁵ 〈漁業協議 奠定台日中永續次序〉，<http://taiwandiaoyutaiislands.tw/ch/news/1343.aspx>。

劃以黑鮪魚漁場吸引台灣政府談判，並欲設定作業規則。沖繩漁連與水產廳之規劃在保障日本漁業利益之外，也有考量吸引台灣政府達成共識之積極性。

本文也發現，儘管外務省為求儘速對台灣政府簽署漁業協議，原有以中日漁業協定北緯 27 度以南海域（其包含先島南方東經 125 度 30 分以西海域）作為談判規劃之意見，然而日本政府選擇由水產廳以其與沖繩漁連之規劃對台灣政府談判，使台灣政府同意優先談判先島北方海域，暫緩談判先島南方。此顯示日本政府藉由選擇沖繩漁連與水產廳之規劃談判，以力求保障日本漁民利益。

本文也進一步發現在先島北方東經 125 度 30 分以西海域之談判中，水產廳依規劃使適用海域排除浮漁礁海域，並使海域邊界大致距離浮漁礁 10 海里以上，符合沖繩縣浮漁礁周邊禁止漁船作業之距離規則。水產廳並在釣魚台領海至浮漁礁海域之間黑鮪魚漁場，藉由設定釣魚台領海至適用海域邊界之南北距離，保留日後台日漁業委員會談判實施日本漁船作業規則以南北向投放 30 海里漁具之可能性，藉以創造台日漁船能共同採用日本規則作業之潛在機會、或保留日本漁船進入適用海域安全作業之機會。先島北方東經 125 度 30 分以西海域之適用海域邊界設定深具日本漁業基礎設施與台日漁船作業規則相關細節，顯示日本政府藉由具有專業細節知識之水產廳依規劃對台灣政府談判，以保障日本漁民利益。

本文也發現在台日於先島北方東經 125 度 30 分以東談判僵持下，日本政府固然對台灣政府妥協使適用海域納入台灣暫定執法線東界並部分劃設為特別合作海域，然而也藉由在漁業協議條文明確規定需在台日漁業委員會討論具體作業規則，從而符合沖繩漁連與水產廳欲在適用海域實施作業規則之原則。此政策折衷顯示日本政府在依循沖繩漁連與水產廳絕大部分規劃之外，在談判最終階段也提供部分符合沖繩漁連與水產廳原則之政策改變，在對台灣政府妥協下仍力求保障日本漁民利益。

本文主張沖繩漁連與水產廳之規劃為形塑台日漁業協議之主要原

則，不但更明確描述台日形成適用海域之過程與內容，也提供更多資料來源以供檢驗，更能回答本文研究問題台日漁業協議部分安排重疊海域漁業權之緣由。本文更突顯沖繩漁連與水產廳在規劃可吸引台灣政府談判之適用海域之積極面，以及日本政府力求保障日本漁民利益之一面，為台日漁業協議既有文獻研究成果提供新累積。由於台日漁業協議適用海域以沖繩漁連與水產廳之規劃為主要形成原則，若欲解釋沖繩漁連與水產廳何以有規劃可吸引台灣政府談判之適用海域之積極面、以及其規劃何以能吸引台灣政府談判，應能從釐清台日在重疊海域之主要漁業利益和其衝突所在而得到可能解釋。

責任編輯：李欣樺

