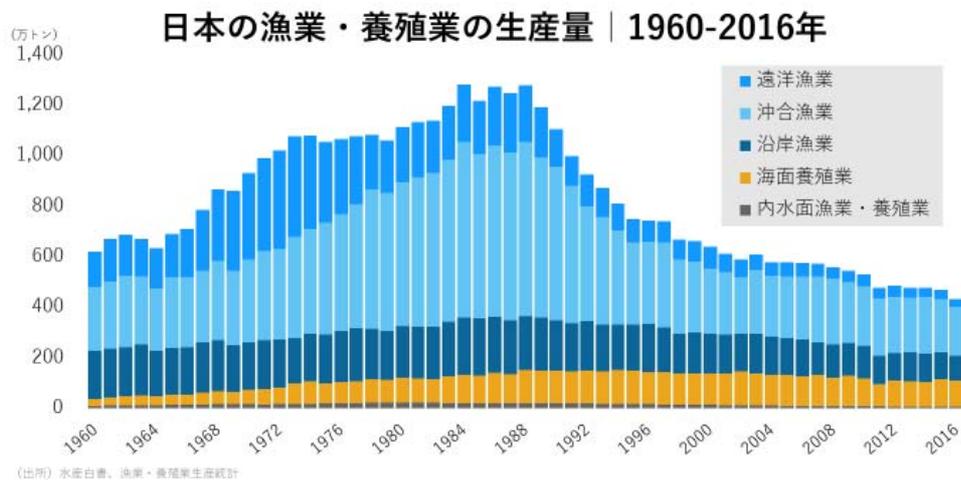


## 東京財団「水産資源管理と経済的利益再配分システム」プロジェクト 「漁業資源管理と公平性」(エグゼクティブ・サマリー)

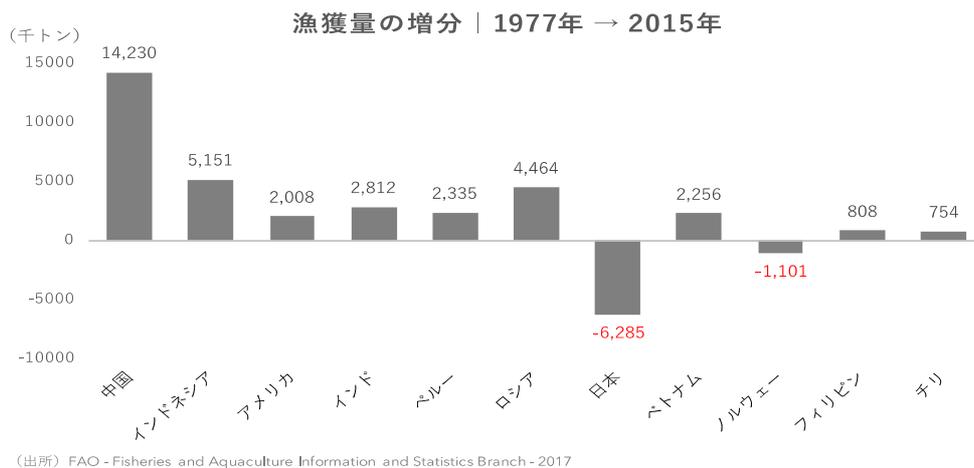
本プロジェクトの目的は、日本の漁業資源回復を図るために制度の何をどう改革すべきか、国際比較に基づいて提言することである。

### 世界と日本漁業の現状

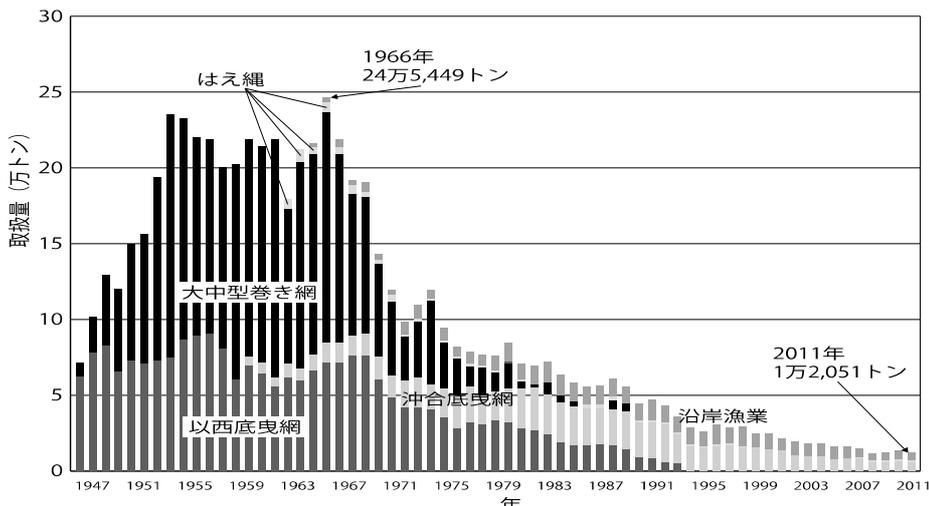
世界の漁業・養殖業生産量は急速な勢いで伸びてきている。しかし、主要な漁業国の中で日本は、漁業・養殖業生産量が急速に減少している。



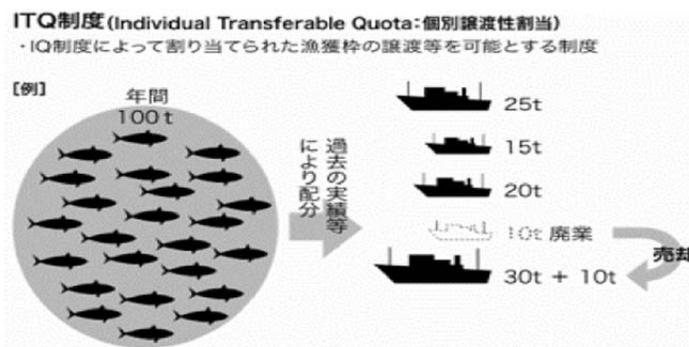
7



これは諸外国との比較をすれば特異な現象であり、主原因はカツオやマグロ、マサバ、スケトウダラなどの過剰漁獲・乱獲によると考えられる。



欧米諸国も 1980 年代には漁獲過剰に陥り、国連海洋法の発効・批准と併せて、1990 年代から科学的根拠に基づき持続可能な漁獲総量を設定し、漁業資源の管理政策を採った。さらに、コスト削減とマーケットに対応した供給を目的にした個別漁獲割当制度 (IQ) を譲渡可能とし、投資削減・合理化をもたらす個別譲渡可能漁獲割当制度 (ITQ) を導入した。これらは漁獲統計の収集でも効果を上げている。主要先進国は資源管理に効果を上げる。



しかし日本は、欧米諸国と違い、国連海洋法の批准以降も実効ある漁業資源管理の改革が行われていない。沖合域の 200 カイリ内で操業する巻き網漁業や沖合底引き網漁業の許可制度は漁船の数や大きさ、操業時期を規制するインプット・コントロールである。

### 世界の先進事例から見えてくる日本の課題—日本の漁業資源管理に足りない3つの原則

このように、日本における許可制度の改革が困難である理由を明らかにするために国際比較を行った。その際、先進事例では、ITQ (米キャッチシェアやノルウェーIVQ を含む) の内容の分析と日本との比較分析を加えた<sup>1)</sup>。

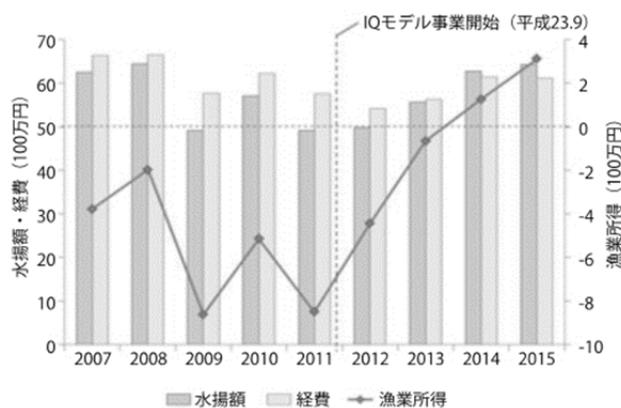
1) 第一に、西洋先進国では、環境や社会の変化に応じて、拘束力のある漁業法制度

<sup>1)</sup> 地域により操業や対象魚種が異なる。国によっても ITQ 制度の内容が異なるが、歴史的にも漁業の形態が異なる。当研究プロジェクトでは、ITQ (米国はキャッチシェア) と大きくりではなく、アラスカ沖の大型船と中型のニューイングランド漁業と分けた。また、カナダでも太平洋と大西洋では、ITQ の導入状況が異なる。ノルウェーでは大型漁船と伝統的な漁船に分け、伝統的漁船はさらに漁船の大きさによって、管理内容が異なる。また、米国では、連邦政府とメイン州、バージニア州とメリーランド州では、漁業資源管理への対応レベルが異なる。

を制定している。例えば米連邦政府による漁業法改正である。2006年の法改正ではキャッチシェアが法的根拠を持ち、また、メイン州は規制を州法化している。一方、日本は、基本的に漁業法を改正せず、漁業者の自主規制に委ねている。

- 2) 日本は、官憲による常設のデータ収集や取締り、モニターもなく、各都道府県が指定する魚種にはTAC（漁獲総量）とABC（生物学的漁獲可能量）の設定もない。日本政府のTACもわずか7魚種である。米国ではABCとTACとも500種に及ぶなど、西洋諸国は各段にABCとTACの設定の種・系統群が多い。日本にほとんど導入されていないITQに至っては、ノルウェーとアイスランドは25種、米国は16プログラム導入されており、オーストラリアやニュージーランドでも数十に及ぶ。日本では、新潟県の甘えびなど事例が数えるほどしかなく、科学的な検証が不十分な状況では漁業資源管理は不可能である。

### 新潟県ホッコクアカエビIQ漁業の所得の推移



17

- 3) 開かれたマルチステーク・ホルダー  
日本の漁業政策のステークホルダーは、漁業者・行政官・政治家間の閉鎖的なトライアングルから成るが、比べて西洋先進国は在野の科学者やNGO、遊漁者を巻き込んでいる。政府が諮問する会合・委員会についても、日本では漁業者専門の漁業調整委員会がそれに該当するが、西洋諸国の場合は、経営者や経済学者も参加する開かれたメンバーシップの委員会から成り、ステークホルダーとして漁業の実情を知る国会議員や（米ステーブンス上院議員他）、科学に精通した閣僚レベルの人材が任命され、科学機関が行政と漁業界から独立し科学的評価を提供している。一方、日本の科学者は、研究予算を行政に依存しているため独立して意見を言う環境にない。NGOや大学科学者はさらに独立する。

## 日本に不足する原則

	日本	米国・カナダ・ノルウェー
(1) 制度化・明文化	<ul style="list-style-type: none"> <li>漁業者による自主規制</li> <li>自主規制内容が不明</li> <li>罰則規定なし</li> <li>報告書なし</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>連邦法と州法（条例：メイン州）による明文化</li> <li>罰則規定あり</li> <li>報告書多数</li> </ul>
(2) 科学的な検証	<ul style="list-style-type: none"> <li>TAC対象魚種が7種</li> <li>ABCが80魚種・系統群</li> <li>都道府県が実施するABCはゼロ、TACも皆無</li> <li>漁協が管理する漁業権漁業ではABC・TAC設定はなし</li> <li>ITQはゼロ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>米では、TAC魚種が500種・系統群</li> <li>米・Nzでは、ABCも500～600種・系統群</li> <li>米はキャッチ・シェアが16地区</li> <li>ノルウェー・アイスランドではITQが約25種</li> </ul>
(3) ステークホルダー会議	<ul style="list-style-type: none"> <li>参加者は、漁業者・行政官・政治家のみ（＝狭い範囲）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>参加者は、NGO・環境団体・地域住民・大学科学者・経済学者・政治家・遊漁業者（＝広い範囲）</li> </ul>

### 日本漁業政策の問題と漁業法

このような原則論の欠如をもたらした歴史的背景は次のとおりである。

現在の漁業政策は、占領軍総司令部（GHQ）が主導して昭和24年（1949年）に制定した漁業法に基づいている。このため、

- ① 日本の軍事力再興の阻止を狙って民主化を達成しようとし、漁村や農村に次男三男を縛りつけようとした。このため、並はずれた細切れの漁場分割を認めた経緯がある。
- ② 当時、憲法制定や農地改革に忙しいGHQはおおざなりにしか漁業法を見なかったため、結果的に江戸時代の慣行を取り入れた明治漁業法（1910年制定）を踏襲した。

1982年国連海洋法や1995年国連公海漁業協定の批准後も、漁業法を維持したままである。漁業慣行に基づく部落間の紛争の調停が目的であり、資源の持続的利用とは無関係である。そして、民間団体の漁業協同組合に公的管理を委ねた漁業権という特殊な制度を維持している。

ところで、2014年3月に水産庁が「水産資源管理の在り方検討会」設置し3か月で検討を取りまとめた。これと前後して、秋田のハタハタと静岡のサクラエビの資源管理の在り方における文案化が進み、内容が明確な新潟県の甘えびにおいては個別漁獲割当制度（IQ）が検討され、事業期間5か年でその収益性は18%改善した。北部太平洋のサバ類の巻き網漁業のIQは2015年にスタートしたが、これも漁業法を改正するのではなく、自主的調整に委ねている。

したがって、日本の現状と先進国事例は次のように比較できる。

## 日本の現状と世界の先進事例との比較

	日本	米国・カナダ・ノルウェー
漁業法の目的と内容	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 民主化と平等</li> <li>2. 漁業調整機構と紛争解決</li> <li>3. 漁業慣行と人間関係を重視</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 科学的根拠に基づく管理</li> <li>2. 資源の持続的利用</li> <li>3. 資源から利益を得る</li> <li>4. 過剰な漁船は削減</li> </ol>
漁業の種類	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 沿岸小規模の漁業権漁業</li> <li>● 知事許可漁業（小規模）</li> <li>● 農林水産大臣許可漁業（沖合・遠洋漁業）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ベーリング海母船、トロール漁業（大型）</li> <li>● ノルウェー巻き網トロール漁業（大型）</li> <li>● ニューイングランド沖ホタテ漁業（東海岸、中型）</li> <li>● 米・加ロブスター漁業（小型）</li> <li>● 米チェサピーク湾内漁業（小型）</li> </ul>
国連海洋法との関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 漁業法は修正せず、インプット・コントロールのまま</li> <li>● 海洋生物資源管理法を別途制定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 漁業法を改正し、科学的根拠とアウトプット・コントロールを盛り込む</li> </ul>

27

### 提言

以上の分析に基づき、次の提言を行う。

- 1) 行政不関与の拘束力なき自主規制ではなく、法制度として水産政策を明示し、漁業資源管理制度を定める。漁業者の資源管理への責任を促し、政府は国民に対して説明責任を果たすこと
- 2) 科学的評価の充実を急ぐこと。国レベルでABC設定魚種とそれに基づくTAC魚種を増加させ、漁業から提供されるデータの信ぴょう性を高めること。また、都道府県知事許可や漁業権漁業（漁協管理下）の小規模漁業では、データの収集体制をまず導入すること
- 3) 漁業者・行政官・政治家間の閉鎖的なトライアングルを超えた幅広いステークホルダーからの意見を聴取することを明示する。また、漁業者中心の会議を、漁業者、NGO、消費者、遊漁者、経済学者、科学者を含む意思決定のメカニズムを法制化する。このほかに、地域別、規模別および現在と将来間の漁業資源管理の在り方の検討を通じ何が公平な漁業資源管理かを検討すべきである。また陸上・海洋生態系の変動と漁業資源の消長が著しいのでこれらの関係の解明を急ぐべきである。

#### 世界の漁業管理制度の先進事例

上記のごとく我が国の漁業も沿岸の小規模の漁業権に基づいて営む漁業と、沖合域で知事の許可を得て操業する10～20トン規模漁業と農林水産大臣の許可を得て操業する概ね100～500トン程度の漁業がある。また、地域により操業や対象魚種が異なる。国によってもITQ制度の内容が異なるが、歴史的にも漁業の形態が異なる。

当プロジェクトでは、ITQ（米国はキャッチシェア）と大きくりではなく、アラスカ沖の大型船と中型のニューイングランド漁業とを分けた。また、カナダでも太平洋と大西洋では、ITQの導入状況が異なる。ノルウェーでは大型漁船と伝統的な漁船に分け、伝統的漁船はさらに漁船の大きさによって、管理内容が異なる。また、米国では、連邦政府とメイン州、バージニア州とメリーランド州では、漁業資源管理への対応レベルが異なる。