

The Tokyo
Foundation

東京財団

政策研究

漁業資源管理と日本の課題

2017年10月

本報告書について

本書は、「水産資源管理と経済的利益再配分システム研究」プロジェクトにおける研究成果である。

同プロジェクトは政策対応の不備による結果である日本の漁業と水産業の停滞を前に何をすべきなのか、先進国各国との比較を通じ、日本の漁業のあり方について下記メンバーが分析を行い、その結果を本報告書にまとめた。

執筆にあたっては第1章Ⅲ、第4章Ⅵ(4)を亀井が、第4章Ⅶを濱田が執筆し、それ以外をプロジェクトリーダーの小松が執筆した。

【プロジェクトメンバー】

小松正之 東京財団上席研究員（プロジェクトリーダー）
澤野敬一 日本政策金融公庫農林水産事業本部情報戦略部調査主幹
八田達夫 東京財団名誉研究員、大阪大学名誉教授
濱田弘潤 新潟大学経済学部准教授
亀井善太郎 東京財団研究員（2017年3月31日まで）

【本報告書に関する問い合わせ】

富田清行 東京財団研究員兼政策プロデューサー
電話：03-5797-8401 / Email:tomita@tkfd.or.jp

はじめに

日本はかつて水産大国であった。1974年から1988年の15年間、日本の漁業の生産高は連続して世界一だった。日本列島周辺では、暖流、寒流が複雑に混じり合い、多様な水産資源を生み出していた。しかし、わずか30年足らずのうちに、日本の漁業は著しく衰退した。2016年の漁業生産高は431万トンで、ピーク時（1984年、1,282万トン）の3分の1程度まで落ち込んでいる。世界の漁業の生産高がむしろ増加傾向にある中で、日本の漁業の凋落は際立っている。

米、ノルウェー、アイスランドなど世界の漁業先進国は、水産資源の持続的利用のための管理政策を積極的に推し進めて、消費者の嗜好に応えた質の向上を含めた生産性上昇、水産資源量の安定、それに産出量のゆるやかな増加を実現している。これらの国々の漁業資源管理政策の核となるのは、科学的根拠に基づく年間漁獲総量（Total Allowable Catch; TAC）の設定とその個別漁業者への割り当て（Individual Quota; IQ）である。さらに効率性を高めるために、個別漁業者に割り当てられた漁獲権を取引可能（Individual Transferable Quota; ITQ）にしている国も多い。

日本でもTACは1998年から導入されたが、漁業先進国のTACが数十から数百の魚種について設定されているのに対し、日本のそれはわずか7魚種に限られる。また、温帯性と寒帯性の魚種を一括しているという問題もある。最も致命的なのは、全体のTACだけが設定されていて、個別漁業者のレベルでの制限が存在しないという点である。この場合、個々の漁業者としては、全体の漁獲量がTACに到達する前に、できるだけ早く、多くの魚を取りたいというインセンティブを持つことになる。オリンピック方式とよばれるこのような規制は、個々の漁業者間の競争を煽り、乱獲をより深刻にしまうこともある。また、同時期に大量の魚が市場に出回ることになるので、魚価が下がり、事業者を弱体化させることにもなる。

日本の漁業の衰退は、こうした規制の失敗によるところが大きい。本プロジェクトが目指したのは、漁業先進国での漁業資源管理政策と日本のそれとの比

較をしながら、日本の漁業の停滞に歯止めをかけるような漁業資源管理政策を提言することである。世界の先進事例との比較から見えてくるのは、日本の漁業資源管理は、三つの点で立ち遅れているということである。すなわち、①拘束力のない自主規制にのみ頼り、②科学的な検証が不十分で、③多様なステークホルダーの意見をくみ上げる場が存在しないのである。こうした不足点を補っていくことが、日本の漁業を復活させるための出発点になる。足りない3つの原則」を摘出し、「日本に漁業はどうあるべきか」に関する提言を行っている。政策立案・企画者、ジャーナリスト、学識経験者と漁業界・水産・食品業界、さらに水産物に関心のあるすべての国民に、有益な情報と示唆を提供するものと確信する。

東京財団理事長 星岳雄

報告によせて

東京財団の「水産資源と経済的利益再配分システム研究」は、2015年に始まり、プロジェクトリーダーの小松正之・東京財団上席研究員を中心として、世界と日本の漁業資源管理の現状と問題点を調査・研究してきた。その結果をまとめた本書はこれまでの行政官にも研究者にもない視点から、精力的に分析したものである。

まず、世界の漁業資源管理を国の域を越えて、地域単位で、歴史や漁業規模の大小に基づいて、きめの細かい分析をしている。

また、日本については、本質的な問題が日本の漁業法制度にあるとの着目点を持ったのも初めてであろう。

現代の漁業法は連合国総司令部（GHQ）が民主化を達成しようとして、あまりにも細切れの漁場の分割を認め、その矮小さゆえに漁業が近代的な自立した産業となる芽を摘んだことを指摘する。さらに、本質的な制度の問題は、明治時代ひいては江戸時代からの慣行と慣習をそのまま取り入れた漁業法を改正してこなかった点にあることを、漁業組合準則や旧明治漁業法まで遡り、見抜こうとする。現在の漁業法を見ただけではわからないことを、提示するものである。

こうした調査・研究を踏まえ、日本の現在の制度の問題と世界の漁業資源管理の先進国のそれをきめ細かく比較分析して、問題点をあぶりだした。それに加えて、日本の漁業制度が抱える現在の閉塞的な問題の根源を、遡って比較分析することを試みたのである。

特に、多くの外国のステーク・ホルダー（利害関係者）の聞き取り調査を行い、かれらの役割を精査し、日本の場合はどのような本質的な問題を抱え、それが政策決定や意思決定にどのような影響を及ぼしているか、誰も行わなかった分析を試みた。

これらの分析によって、日本の旧態依然の制度の抱える問題点が浮き彫りにされたものとする。

利害関係者として、行政官、政治家、漁業者と業界のみのトライアングルで、

国民の税金を問題の補てんに使っている構図ではないだろうか。外国の場合は、その利害関係者の範囲が格段に広い。科学者、一般市民、NGO とレジャー・フィッシャー（遊漁者）など、政治家や漁業の関係者だけでなく幅広い範囲の人が関与する。とすれば当然資源管理に関する意思決定の手法と内容も変わる。それが、この報告書では、克明に記述される。

そのような観点から、この報告書を読み解いていただければ、日本の漁業の将来の展望について今までと違った見方ができるに違いなく、また、漁業に限定されないさまざまな分野にも役立つものと考えてる。

東京財団名誉研究員 八田達夫

エグゼクティブ・サマリー

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。

諸外国との比較をすればこれは特異な現象であり、主な原因はカツオ、クロマグロ、マサバ、スケトウダラおよびスルメイカなどの過剰漁獲・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と主要先進国における資源管理に効果を上げている。

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。日本の沖合域の 200 海里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。

- 1) 欧米諸国では、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、公的な機関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 とともに 500 種に及ぶなど、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約 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。

- 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、欧米諸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、欧米諸国の場合は、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、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。

日本の漁業政策と漁業法

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。漁業法は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。

そうした中、2014年3月に水産庁が「水産資源管理の在り方検討会」を設置し3か月で検討内容を取りまとめている。これと前後して、新潟県の甘エビではIQが導入され、本研究ではその経済分析を行った。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、本研究でも紹介したが、これも自主的な取り組みに委ねている。

まとめ

以上の分析に基づき、以下にて日本の漁業管理の在り方をまとめる。

- 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。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と。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。

(注) 世界の漁業管理制度の先進事例

当研究では、ITQ（米国はキャッチシェア）と大きくくりではなく、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。これらを日本の各地の大中小の漁業との比較に用いた。

目次

はじめに	1
報告によせて.....	3
エグゼクティブ・サマリー	5
序論 世界と日本の漁業・養殖業の現状.....	11
第1章 漁業資源管理の制度と手法.....	13
I. 日本の漁業養殖業の現状と問題.....	13
II. 世界と日本の漁業制度の明暗	16
III. 漁業における資源管理の制度と手法について.....	18
第2章 日本における漁業資源管理制度と歴史	29
I. 漁業制度史概要.....	29
II. 大宝律令から江戸時代へ.....	31
III. 明治政府による取り組み.....	31
第3章 漁業権とは何か	43
I. 漁業権の種類	43
II. 漁業権の適格性と優先順位	47
III. 特区と漁業権	50
第4章 漁業の許可	55
I. 概論.....	55
II. 農林水産大臣許可による漁業	57
III. 知事許可漁業	65
IV. IQ / ITQ への動きと政府の検討.....	68
V. 操業規制、海区ごとの自主規制.....	70
VI. 日本における事例	71
VII. 日本における先進事例の経済分析	91

第5章 世界における資源管理の先進事例	103
I. IQ方式、ITQ方式の導入国	103
II. アイスランドの漁業管理 ——世界の模範となるITQ方式.....	104
III. ノルウェーの漁業管理 ——IVQ（個別漁船割当）方式.....	111
IV. アメリカの漁業管理 ——IFQ（個別漁業割当）方式.....	119
V. アラスカ州.....	127
VI. アメリカ東部の連邦政府管理漁業	141
VII. カナダの沿岸漁業規制	151
VIII. 国連食糧農業機関（FAO）などでの議論	158
IX. ノルウェー養殖業（補足）	159
第6章 世界の先進事例から見えてくる日本の課題	166
I. 日本の漁業・資源管理に足りない3つの原則	166
II. 日本漁業の本質的問題点.....	168
III. 外国の幅広いステークホルダー.....	172
IV. アウトプット・コントロールへの動き	175
V. 漁業資源管理 ——将来の漁業はどうあるべきか	178
（参考）日本の現状と世界の先進事例との比較.....	183
終章 まとめ.....	186
I. 自主規制ではなく明文化した法制度化を.....	186
II. 科学的評価と検証体制を急ぐこと	186
III. ステークホルダー会議.....	187
IV. 漁業資源管理と公平性及び生態系サービスの影響.....	187
参考文献.....	188

序論 世界と日本の漁業・養殖業の現状

世界の漁業養殖業の生産量は、近年急速な勢いで増加する需要に応じて伸びてきている。

しかし、現在の世界の天然漁業生産量は、その需要の伸びに対して応える体制になっているとは言いがたい。その結果、養殖業の生産に力点が移行した。加えて、天然漁業の資源の悪化が放置されることで、さらなる資源の悪化と漁業の衰退を招いている国が多い。

多くの主要漁業生産国では、乱獲や資源悪化の問題を克服し、新しい制度の下で、資源を科学的かつ持続的に管理する政策を導入してきた。この政策の柱となる手法は、科学的根拠に基づいた具体的な数値目標の設定と管理である。漁業先進各国は、科学的根拠に基づき、資源を維持・回復する水準の生物学的漁獲可能量を定め、これをもとに総漁獲可能量（TAC）を設定、それ以下に漁獲量をコントロールするというアウトプット・コントロール（総量規制）の手法、ならびに個別漁獲枠の譲渡制（ITQ方式）を導入・実施したのである。アメリカ合衆国（以下「アメリカ」と略す）やニュージーランドなどでは、科学的知識の発展と漁業操業の変化と共に、数次にわたり漁業法の目的と内容を改正して、それぞれの時代の環境と将来に適合するものにしてきた。

日本の漁業制度はどうなっているだろうか。日本が漁業法を事実上制定したのは1901（明治34）年で、漁業権を物権とする、漁業の取締りを入れるなどの改正をして近代法の体裁にしたのが1910（明治43）年である。これを明治漁業法と呼ぶ。しかしこの漁業法での漁業権は、江戸時代の慣行を引き継いでいた。それが初めて改正されたのは、1933（昭和8）年であり、漁業権に基づく経済事業を漁業組合が実施できる内容への改正であった。戦後は連合国最高司令官総司令部（GHQ）の主導で、民主化を主体とする漁業法の改正が行われた（1949〔昭和24〕年）。しかし、基本的な漁業の許可は外延的拡大を意図したが、一方で沿岸域の漁業権管理の方法については、明治漁業法の制定当時の慣行をベースにしたものを維持したままである。戦後漁業法（昭和24年法

律)が漁業権の再設定のための補償金の返還などGHQから与えられたことに対する不満と戦後の経済成長の下で、漁業を取り巻く経済状況と技術レベルに変化が起こったことを踏まえ、1962(昭和37)年に漁業法改正が再度行われた。しかし、当初は適切な資源管理と漁業の健全な育成を目的としつつも、漁業協同組合組織の強化に終わり、沿岸漁業者の経営と漁業管理の改善は放置されたままであって、根本的な制度改正とはならなかった。1996(平成8)年には、日本が国連海洋法条約を批准したことに伴い、国内法の整備が必要であったが、総量規制、すなわちアウトプット・コントロールの内容が不十分な資源管理のための法律は設定したものの、漁獲努力量規制というインプット・コントロールを内包する現行漁業法の改正は行われなかった。このため、現在でもインプット・コントロールが主体の漁業行政となっている。このような政府の政策での対応の差は、諸外国と日本の漁業における、資源状況と経営内容の差として現れている。

しかし、日本でも新潟県の甘えびの個別漁獲割当制度での経営利益の向上が見られ、緒についたばかりだが、水産庁でも北部太平洋まき網漁業での新・漁業管理制度への取り組みが見られる。本書では、日本と世界の資源管理の歴史と現状を踏まえて、諸外国の成功例及び日本の制度の本質的な問題と限界を考慮し、日本が取りうべき道について検討をしてみたい。

各国においても地域によって、また歴史的な経緯と漁業の規模によって、新しい漁業資源管理制度の導入や発展の程度がまったく異なる。日本においても、漁業権をベースにした沿岸漁業と、漁業の許可制度に基づいた沖合漁業や遠洋漁業とでは、その取り得べき道に対する反応や成否が異なる。これら十分留意しながら、日本への新しい漁業資源管理制度の導入の成否について、きめの細かい検討を加えたい。

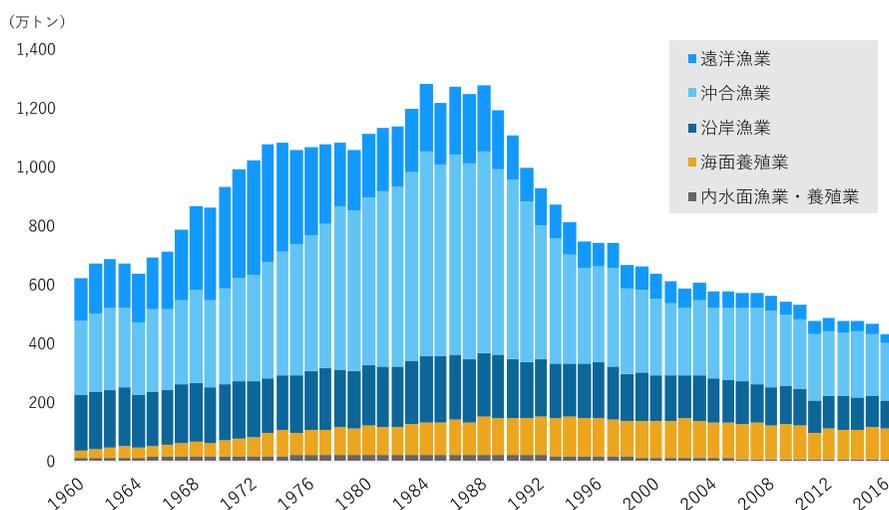
また、日本独特の自主規制、人間関係や慣行、漁業者・政治家・行政官のトライアングルについても分析を加え、日本の漁業制度の近代化の遅れと阻害要因とその対応についても、可能な限り摘出したものである。ご批判を賜れば幸いである。

小松正之

第1章 漁業資源管理の制度と手法

I. 日本の漁業養殖業の現状と問題

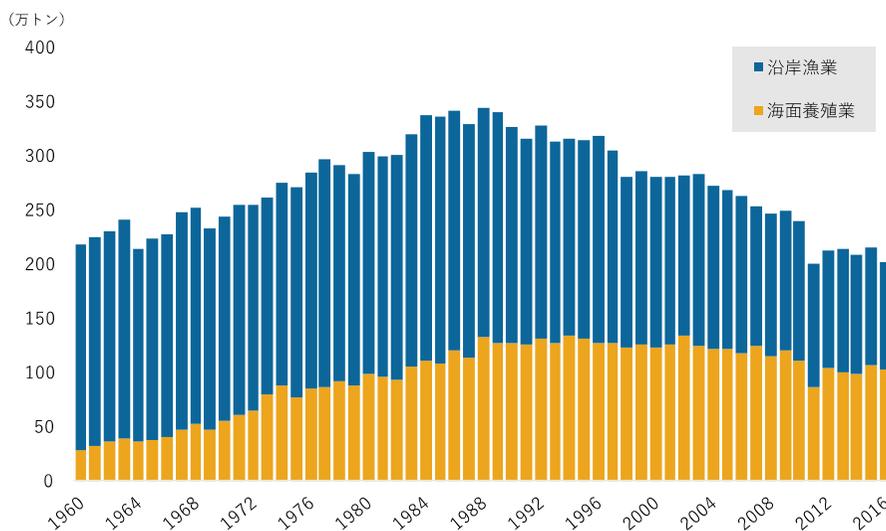
日本では現在、漁業資源が悪化し、漁業が衰退している。東日本大震災の後も、漁獲量の減少は止まらない。日本の漁獲量は、ピーク時（1984年）の1,282万トンから、2016年には431万2,000トンまで減少した（図1-1）。養殖業の生産量も先進国で唯一減少している。そのため、消費量の約40%を輸入に依存している。この減少傾向は今後も続くと見られる。



（資料）『水産白書』、漁業・養殖業生産統計（いずれも農林水産省）

この間には、200海里の排他的経済水域（EEZ）から締め出された遠洋漁業だけでなく、200海里水域内で操業する沖合漁業と沿岸漁業も急速に衰退している（図1-2）。原因は、資源の管理が不十分なことである。そのために、マイワシ、マサバ、スルメイカ、クロマグロ及びサンマの漁獲量が急激に減少し、

底引き漁業で漁獲するスケトウダラやホッケなども大幅に漁獲量を落とした。また沿岸漁業も、オホーツク海のホタテガイとサケ漁業を除くと、ピークの3分の1から5分の1まで漁獲量が減少した。また、魚体が縮小化するなど、個々の漁獲物の経済価値も急減している。2015年と2016年では、有望だったホタテガイ漁業でさえも、台風や大型の低気圧の影響から漁獲量を減少させた。サケについては、東日本大震災と台風による孵化放流量の減少ならびに北海道の台風と温暖化と見られる原因から、2016年の漁獲量は大幅な減少が見られた。



(資料) 『水産白書』、漁業・養殖業生産統計 (いずれも農林水産省)

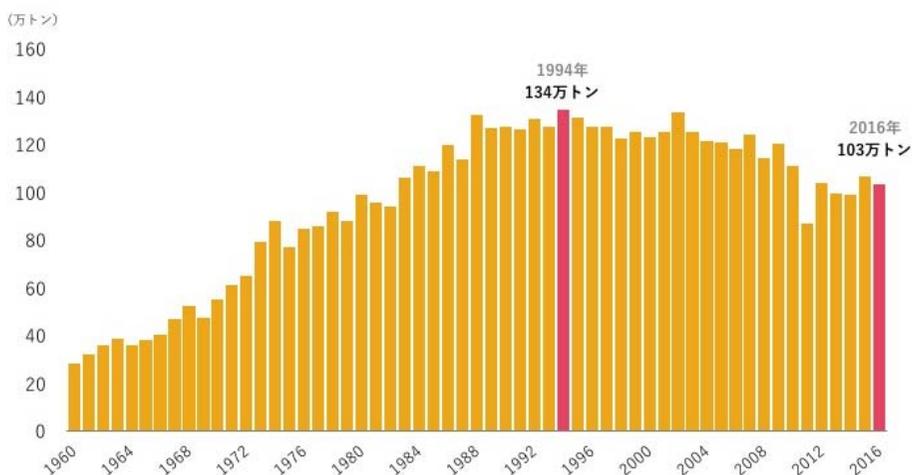
諸外国による200海里の設定時に、日本の200海里水域の見直しと生産性の向上のかけ声は、実際の政策とはかけ離れたものとなっていた。日本の漁業は、戦後、「沿岸から沖合へ、沖合から遠洋へ」のかけ声の下、より遠方への拡大を果たしてきた。しかしそれは、自国の沿岸漁業の狭隘性と資源悪化とを放置したままだった。すなわち、根本的な自国の沿岸漁業の再生策を講じず、外国水域に逃避していたのである。しかし外国の200海里水域の設定で、そこからも締め出された。

日本では養殖業の生産量も減少の一途をたどっている。ピーク時(1999年)

には、海面養殖業は134万トンの生産量があったが、現在（2016年）では103万トンと、ピークを過ぎてから生産量が減少している（図1-3）。魚類養殖でハマチとタイが横ばいである他は、貝類、海藻類も含め生産量の減少が見られる。このような養殖生産量の減少は、世界の先進国では見られない現象である。原因としては、経営規模が小さく、現代的な技術が導入されていないといった、技術的・経営的理由が挙げられる。さらに、養殖業を規制する漁業法に基づく漁業権などが、民主化・小規模な平等主義によって経営の近代化を妨げているなど、時代のニーズに合っていないことも大きい。例えば、漁協が管理する特定区画漁業権¹の制度は、その平等主義の弊害で、経済的な利益が出にくいものになっている。技術的な革新も新規参入もなく、現行制度によって妨げられている。

¹ 漁業権には、漁業協同組合員が一定の水域を共同利用して営む漁業権である「共同漁業権」の他、定置網を敷設する漁業権である「定置漁業権」と、区画を占有して養殖をする「区画漁業権」がある。区画漁業権のうち、規模が大きく、経営者に免許されるものが「真珠養殖業」であり、それ以外の日本の一般的な養殖業者——例えば、小割式、垂下式や筏式の養殖業で、ブリやタイ魚類、昆布やワカメ海藻類やカキやホタテの貝類を養殖する者——には、「特定区画漁業権」が免許される。これらは1962（昭和37）年の漁業法の改正で制度化された。養殖業の経営規模の拡大と近代化を目的に、それまで漁業者個人に与えられていた漁業権を、共同漁業権のようにいったん漁業協同組合に与え、その上で、組合員が漁獲するための漁業権行使規則を漁協が定め、当該規則に基づき養殖する。日本独特の制度である。諸外国では、養殖業者に直接許可をしている。諸外国の養殖業が近代化と規模の拡大が進むが、日本は高齢化と縮小が進む。

図 1-3 海面養殖業の生産量の推移（全国） | 1960 - 2016 年

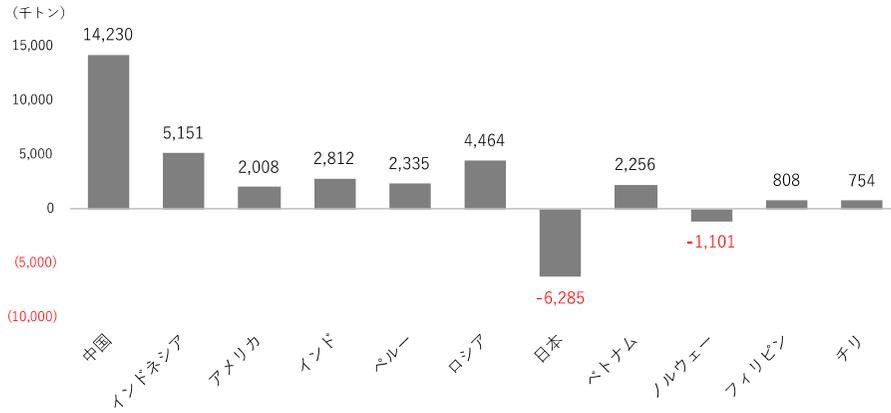


(資料) 『水産白書』、漁業・養殖業生産統計年報 (いずれも農林水産省)

Ⅱ. 世界と日本の漁業制度の明暗

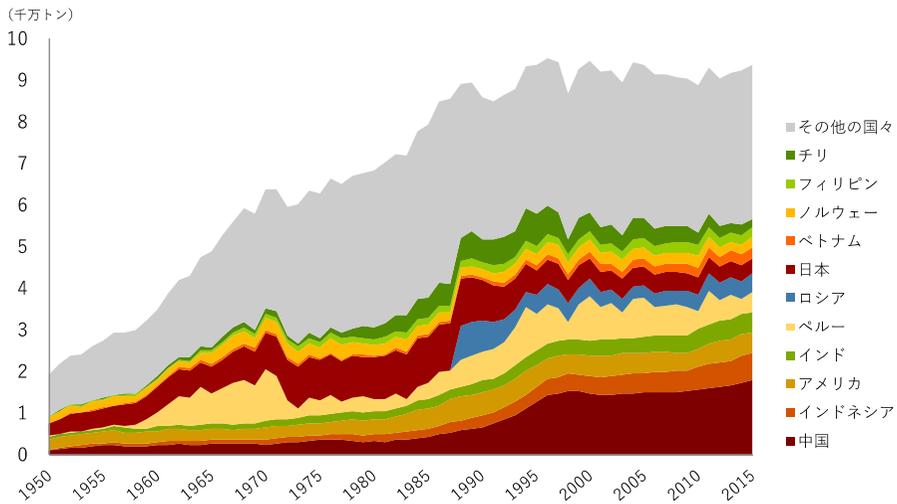
世界の主要国では、長年における漁業の自由な参入と漁獲から漁獲努力限度量の規制（インプット・コントロール）に移行し、最近では漁獲の総量を規制するアウトプット・コントロールを中心に置いている。これらは、インプット・コントロールが経験的に、資源の管理と保護には役立たないとの判断からである。漁船の隻数や大きさを規制しても、エンジンの馬力を拡大して、漁獲能力を増大させることがしばしば起こった。そして漁獲量のコントロールができない。そこで、1995年の国連公海漁業協定で定められた科学的根拠に基づく資源管理を導入した。1994年の国連海洋法の発効後は、その法の重要な内容である自国排他的経済水域内（EEZ）でのアウトプット・コントロールを開始した。そのため、漁業生産が横ばい、あるいは増加した。

図 4.4 漁獲量（千トン） | 1975年 - 2015年



(資料) FAO, Fisheries and Aquaculture Information and Statistics Branch, 2017

図 4.5 世界の漁業生産量 | 1950 - 2015年



(資料) FAO, Fisheries and Aquaculture Information and Statistics Branch, 2017

一方、日本の漁業法などの漁業制度は、漁船の数や大きさなどインプット・コントロールが中心である。すなわち、機器類・漁具等の性能の向上によって、すでに参入している漁業者の漁船の漁獲能力が過大となっても、行政には適切な規制手段が取れないことを意味する。そのため過剰漁獲が野放しとなって、

資源を悪化させている。しかし、最近で興味深いのは、太平洋のナウル協定諸国が採択する漁船操業日数制（VDS 方式）が、経済・経営的なコントロール方式を提供している。

先述したように、日本の漁業法は 1962（昭和 37）年を最後に、実質的な法律の改正はされていない。1994 年に発効した国連海洋法条約を受けて、諸外国は、漁業規制の根幹法としての漁業法を制定・改正した。一方、時代から遅れた漁業法を手つかずのままにして、日本は 1996（平成 8）年に「海洋生物資源の保存及び管理に関する法律（海洋生物資源管理法、平成 8 年法律第 77 号）」を別の法律として成立させた。しかし、漁業法が許可のための基本法なので、こちらに手をつけなければならない。

日本の海洋生物資源管理法では、インプット・コントロールが規制の柱の 1 つである。そのインプット・コントロールすなわち漁獲努力量の規制措置としては、漁網の網目や網の長さ、船の大きさの規制がある。加えて、同法律では、操業の区域、期間といった漁労作業の量の制限もなされている²。水産庁では、インプット・コントロールを各種の漁業で、「資源管理計画」として実施に移している。

しかし、この資源管理計画がどの程度の補助金が投入され、資源と経営の改善にどのような効果をもたらしたかについて、科学者・経済学者による評価がなされたことはない。

Ⅲ. 漁業における資源管理の制度と手法について

3

(1) インプット・コントロールとアウトプット・コントロール

自由な経済活動を前提とする社会においては、いかなる産業においても、その参入や活動に制限は加えられない。しかし、漁業の場合、その対象となる水

² 同法第 3 条第 8 項に基づくものである。

³ 亀井善太郎が執筆した。

産資源は、多くを天然資源が占めており、生物の多様性の保全、さらには気候変動や環境汚染による影響を考えれば、その持続可能性を踏まえるのは当然の配慮と言えよう。

実際、世界の水産物の供給量は、過去 50 年間にわたり、安定的に増加してきたが、現在の天然の漁業生産量の伸びは止まっているのが現状だ。国際連合食糧農業機関（FAO）によれば、9 割の魚種が過剰レベルあるいは満限レベルまで漁獲されており、その余地が残されているのは 1 割に過ぎない。

経済の拡大に伴い増加する消費に対する供給として、養殖は有効な手段と考えられるが、エサや排泄物の堆積による海洋汚染等の問題も指摘されており⁴、現行のままでは万全の解決策とは言えない。

こうした状況を踏まえれば、水産資源を持続可能なものとする、漁業における資源管理のための方策が重要となる。

資源管理の方策としては、その参入、つまり漁船の数や大きさ（トン数）、出漁回数に関する規制である「インプット・コントロール」と漁獲総量そのものを規制する「アウトプット・コントロール」がある。

インプット・コントロールは、日本では、漁船の建造や購入に関する補助金と組み合わせて展開されてきたと言えるが、漁船の数や大きさを規制したとしても、エンジンの馬力を強大にして、漁獲能力を増大させてしまうことがしばしばあり、資源保全の観点から考えれば、規制として効果が薄いことが批判されてきた。これは水産政策に限らず、日本の政策において見られる欠陥であり、供給側に対する補助金しか政策手段を持たず、いわゆるロジックモデル⁵による政策の目的に対する手段の因果関係に関する分析が十分に行われぬ。また、政策評価プロセスが十分に機能していないため、政策によって変化したインプットと目指すべき政策目標（アウトプットやアウトカムひいてはソーシャルインパクト）がつかないことがしばしば見られる。本件もその事例の一つとして挙げられよう。

アウトプット・コントロールは、文字通り、政策目標である漁獲量や資源量

⁴ 課題の詳細は第 5 章（Ⅲ）ノルウェーに関する記載を参照されたい。

⁵ ケログ財団等によるロジックモデルに関するガイドラインが詳しい。

を計測しながら、その達成状況を踏まえて政策手段を修正改善しながら進める政策手法である。具体的には、1995年には国連公海漁業協定において「科学的根拠に基づく資源管理」が定められ、その導入が進んだ。また、1994年の国連海洋法の発効後は、多くの国々においてEEZ内でのさまざまな形での規制が進んだ。

このように、水産資源管理を巡っては、長年の自由な参入と漁獲からインプット・コントロールにシフトし、近年はアウトプット・コントロールを選択する国・地域が増えてきている。

また、アウトプット・コントロールにおいては、科学的な実態把握が重要である。政策目標である水産資源状況にどのような影響を与えたのか。それが当該海域の資源の持続可能性にどのような効果をもたらしたのか。また、重要なステークホルダーである事業者の持続可能性から見れば経営への影響はどうであったのか。さらには、消費者にどのような影響をもたらしたのか。そうしたマルチ・ステークホルダーのさまざまな視点から政策効果検証が行われて初めて、アウトプット・コントロールと言えるものとなる。

近年、日本では、海洋生物資源管理法に基づき、船の隻数や大きさに加えて、網目や網の長さ、操業区域や期間の規制にも踏み込んできている。しかし、これも広く考えればインプット・コントロールの延長線にあるものであり、本来の政策目標である資源量の科学的な検証や評価は手つかずで、アウトプット・コントロールの導入への道のりは遠い。

以下、各節において、世界及び日本における漁業資源管理に関する諸制度や用語を概観したい。

(2) ABC（生物学的許容漁獲量：Allowable Biological Catch）

水産資源の減少、悪化を踏まえ、インプット・コントロールからアウトプット・コントロールにシフトするに際し、水産資源の保全を目指す先進国がまず取り組んだのは、生物学的許容漁獲量（ABC：Allowable Biological Catch）の決定だった。

ABCとは、資源の持続的維持、さらには悪化した資源が回復する水準に漁獲量を規制するための、科学的評価に基づいた資源評価による漁獲量上限であ

る。ABC は、純粋に生物資源の持続性を目的に、その観点から決定されるもので、漁業の経済性や漁業者の経営の観点はまったく入っていない。

例えばアメリカでは、約 500 種系統群について、国家レベル・海域レベルで、科学的根拠に基づく ABC を定めている。その上で、ABC を下回るレベルの総漁獲可能量（TAC : Total Allowable Catch）を設定し、個々の漁業者ないしグループに、漁獲実績などをもとに個別の漁獲量を割り当てている。TAC を漁業者ごとに割り当てたこの個別漁獲量を、個別漁獲割当（Individual Quota; IQ）と呼ぶ。さらに、漁業者や漁船間で漁獲枠の譲渡を可能にした方式を、譲渡可能個別漁獲割当（Individual Transferable Quota; ITQ）と呼ぶ。

（3）TAC（総漁獲高可能量：Total Allowable Catch）制度

TAC とは「総漁獲可能量」のことである。国連海洋法条約と国連公海漁業協定では、科学的根拠に基づくレファレンス・ポイント（漁獲の目標値）の設定を推奨しており、この条約に基づいて世界の主要水産国で導入されている。

TAC は、科学者が科学的根拠に基づいて設定した ABC を踏まえたうえで、社会・経済的要因に配慮して、行政が設定する。国連公海漁業協定で規定されている予防アプローチの原則に基づけば、TAC は ABC 以下でなければならない。

日本でも、TAC は 1998 年から導入された。TAC は科学的根拠を基礎に定めるとされているが、水産庁は、長年、科学的な根拠である ABC を超えた TAC を設定してきた。資源保全よりも事業者の経営、操業の維持を目的にしたためと考えられる。アメリカが約 500 種系統群、その他の国々でも数十種以上の ABC を定め、これに基づき TAC を定めているが、日本では、わずか 7 種だけが TAC 制度の対象である。加えて TAC 超過の罰則規定があるのは 2 種⁷だけである⁸。

⁶ マアジ、サバ類、マイワシ、スケトウダラ、サンマ、ズワイガニ、スルメイカ

⁷ サンマ、スケトウダラのみ

⁸ サバ類と一括りだが、その中には暖海性のゴマサバと冷水性のマサバが入っており、ここでも科学的な検証、評価不在が窺われる。

(4) TAE（総漁獲努力量：Total Allowable Effort）制度

日本特有の総漁獲努力量（TAE）は、「海洋生物資源の保存及び管理に関する法律（海洋生物資源管理法）」の第3条第5号の規定によって定められるものである。

用語としてはアウトプット・コントロールのように見えるが、実際のところ、その要件を満たすものではなく、インプット・コントロールの範疇にある。

操業日隻数や採捕の日数による規制であり、すなわち、漁獲努力量に上限（TAE）を設定し、その範囲内に収めるよう漁業の操業を管理するものである。この規制は、インプット・コントロールの一種であり、単独では効果が薄いという見解が世界では一般的である。

(5) オリンピック方式

オリンピック方式とは、TAC が設定されていない場合のインプット・コントロールにおいて、または、TAC が設定されていても、漁業者や漁船ごとの割当がない場合、漁業者が始める「早いもの勝ち」競争のことを言う。

つまり、規制が中途半端な場合、その海域や魚種に関する全体の TAC に達する前に、他の漁業者よりも早く、多くの魚を獲ってしまおう、自分さえたくさん獲ればよいという考えから、漁船の大型化、複数化、エンジン強化によるスピード化等により乱獲が起きてしまいがちということだ。

これは、資源の持続性にも悪い作用をもたらすし、過剰投資による維持・管理費や燃料費の増加、さらには、同時期に大量の魚が出回るため、価格も下がり、漁業者の収入も低下し、事業者にとっては厳しい競争の温床ともなる。

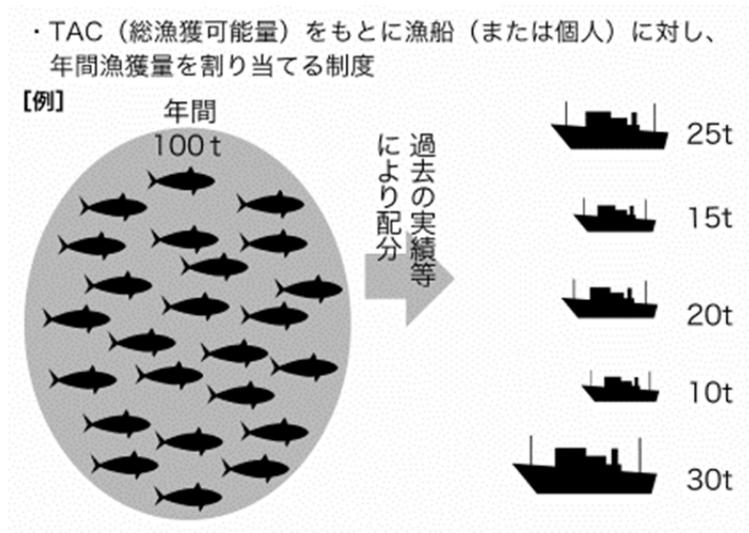
日本では、オリンピック方式の下でも、一斉休業などのさまざまな漁業者の自主規制があるが、その内容も明らかではないし、肝心の自主規制の結果については、公的な「モニター」と「評価」がなされず漁獲規制が守られたかどうかかわからないという問題も指摘されている。

(6) 個別割当（IQ: Individual Quota）方式

個別割当（IQ）方式は、ABC に基づいて決められた TAC を、その範囲内に

において、個々の漁業者ないしグループに、漁獲実績などをもとに個別の漁獲量を割り当てる制度のことであり、個別に割り当てた個別漁獲量を IQ と呼ぶ⁹ (図 1-6)。

図 1-6 IQ 方式の仕組み



資料：小松 (2017), P.101 より

IQ 方式のメリットとしては次の 3 点がある。

- ① 年間の割当量が決まっている (各人に割り当てられた IQ を獲ってしまえばその年の漁は終わり) ので、ABC 及び TAC に基づいて設定できれば、資源の回復と持続的維持が期待できる。(資源保全への効果)
- ② 他人の漁獲行動に左右されないため、年間の操業計画が立てられ、漁期中はマイペースで漁獲できる。ゆえに各漁業者が漁獲競争に費やす労力が減り、資材とコストが漁獲枠水準に合わせられ、無駄を削減できるので、総経費削減が図られる。(漁業者の投資及びコストへの効果)

⁹ デラウェア大学のアンダーソン教授等が理論的支柱。CO₂ の排出権割当制度にも似る。

- ③ 各漁業者は、市場の動向をにらんで、魚価が高い時に選択的に漁獲することで、収入増につなげられる。(漁業者の売上への効果)

魚価(上記メリットの③)については、消費者から見れば、価格の上昇なのでデメリットのように見えるが、魚の出荷が一時期に集中せず、幅広く安定的に供給されることは消費者の選択の多様性にも応えるメリットとも考えられよう。

その一方、IQ方式にもデメリットはある。それは各漁業者の経営戦略に合わせた経営規模の拡大などの融通を利かせるのが難しいことだ。自分の割当枠がなくなれば操業をストップせざるをえず、また、漁獲能力のない漁業者は割当枠を取り残してしまう。したがって、各漁業者の投下資本が有効に活用されないという意味での非効率が発生する。

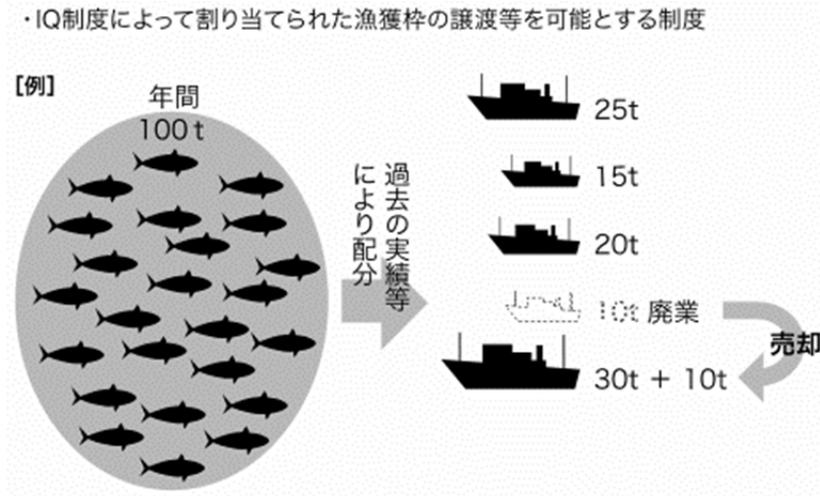
また、IQ制度の運用においては、各漁船の漁獲量のモニタリング及び違反の取り締りが必須であることも忘れてはならない。

(7) ITQ(譲渡可能個別割当: Individual Transferable Quota)方式

IQ方式のデメリットを克服すべく登場してきたのが、譲渡可能個別割当(ITQ)方式だ。ITQ方式の下では、個別のIQを売買などで譲渡できるようになった¹⁰(図1-7)。漁業者の漁獲する権利に所有権を与えることで、各漁業者の経営の自由度が高まる。

¹⁰ 譲渡の場合、実務上は漁船の売買とセットでIQの譲渡が行われることが多い。

図 1-7 ITQ 方式の仕組み



資料：小松（2017），P.101より

資源保全の観点からは、ABCに基づいて決められたTAC、それに基づくIQとの流れは確保しているため、乱獲競争や過剰投資を招くことはない。

ITQ方式の下では、それぞれのIQを、漁業者同士で売買や貸借できる方法なので、経営を拡大したい漁業者は、他の漁業者やIQの保有者から漁獲枠の融通や譲渡を受ければよい。また、漁業から撤退した人は、拡大したい人や残存者に漁獲枠を販売することによって、その資金を元手に廃業をすることも可能になる。

漁獲枠は毎年の貸与・譲渡を受ける方法と、漁獲枠の期間全部に亘って譲渡や売買を受ける方法とがある。集積と経営統合を促進し、投資規模の適正化と管理コストの削減などが進み収益が向上する。

オランダでは、ITQ方式の導入に合わせて、市場でのIT化（漁獲の日時・位置と品質）にも努め、情報が漁獲物に付加価値をもたらしており、漁業者と市場との連携の可能性も高まっている。こうした動きは、国を問わず、漁業者の今後を考えれば不可欠な流れであり、自らの経営の方向性を踏まえた積極的な投資を促すきっかけともなっている。

先駆的に ITQ 方式を導入したニュージーランドやアイスランドに続き、現在では、オーストラリア、カナダ、チリ、グリーンランド、オランダ、アイスランド、ロシア、モロッコでは、ほぼ完全に近い形で運用されている。また、ノルウェーでは、ほぼ同じ趣旨の漁船割当制度 (IVQ)、アメリカでは地域ごとに異なる制度 (キャッチシェア)、そして、デンマーク、メキシコ、ナミビア、南アフリカ、モザンビークも、それぞれの環境や事情を加味した制度を定め、運用が進められている。

一方、漁業者の経営の自由度を高める ITQ 方式は、寡占化を促進させてしまうとの指摘もある。寡占に伴う不当な価格上昇は消費者にも影響を与えるわけで、資源保全是当然としても、事業者にとっての利益ばかりを見ていてはならないのが政策である。先進事例を見れば、積まれる漁獲枠の総量に上限が設定されることで、寡占度を上げない工夫を見ることができる。また、IQ 制度と同様、その効果的な実行のためには、モニターや取締りが不可欠であることは言うまでもない。

長年行われてきた補助金政策を中心としたインプット・コントロールは、むしろ、オリンピック方式のように、潜在的漁獲能力を維持させ、過剰漁獲と競争を加速させた。これに対し、現在の ITQ 方式という進化に至ったアウトプット・コントロールは、科学的な検証に基づく資源保全是もちろんのこと、漁業者の経営の自由度を高め、多様なステークホルダーにとっての価値を実現するという複数の政策目標を達成する優れた制度として注目されてきている。

(8) VDS (漁船操業日数方式 : Vessel Days Scheme)

本章の最後に、近年、太平洋島嶼国で実施されている漁船操業日数方式 (VDS) について触れておきたい。

2005 年に、島嶼国 8 カ国¹¹で構成されるナウル協定諸国 (Parties to the Nauru Agreement) が導入した VDS は、VD (漁場に漁船が滞在できる日数換算の権利) を購入しないと特定の海域に入漁することができないという仕組みである。

¹¹ ミクロネシア連邦、バブアニューギニア、パラオ、マーシャル諸島、ソロモン諸島、ナウル、ツバル、キリバスの 8 国。

本海域では、日本をはじめ各国のまき網¹²（海外まき網¹³）漁業者がカツオやマグロを獲っているが、それ以前の入漁料は年間定額方式であり、日数換算はされていなかった。日本の場合、海外まき網漁業者は、団体を介して、太平洋島嶼国と二国間入漁協定を締結し、定額の入漁料を支払うことで入漁権を確保してきた。旧制度の下では、漁獲量や入漁日数の制限はなかった。

近年、VD がオークション制度となって、その価格が高騰しており¹⁴、漁業者の負担は増大している。また、他国と異なり、日本の大型船の運営コストは日本の規制により人件費を中心に相対的に高くなってしまったため、採算性が低く、厳しい競争にさらされている¹⁵。

島嶼国としては、アウトプット・コントロールは科学的な検証を必要とするので技術的に未熟で対応できないという限界を踏まえ、インプット・コントロールをできるだけ厳格にしようという制度が VDS である。VD の高騰は、結果として入漁を制限しているが、他のインプット・コントロールと同様、本質的に資源保全に効果があるかと言えば、当然、そこに限界はある。しかし、島嶼国にとっては、経済的なメリットが大きいのも事実で継続のインセンティブは高い。こうした制度に対して、資源保全を徹底する観点からはもちろんのこと、事業の継続性等の観点からも、いかに対応していくか、政府はもちろんのこと、漁業者にとっても課題は大きい。

以上、世界と日本における水産資源管理の制度の概要を見てきた。資源管理を政策の目標に設定し、インプット・コントロールからアウトプット・コントロールに転換してきたのが世界の流れだ。漁業者の経営の自由度にも配慮した ITQ が出て来たことは興味深い。さらには、インプット・コントロールの一つの派生形であり、第三の道ともいえる VDS への対応も迫られている。

次章では、日本における水産資源管理に関する取り組みの背景にある漁業法

¹² まき網漁業とは、長方形の網により、魚群を巻いて漁獲する漁業をいう。

¹³ 海外まき網の漁法は一艘まきと呼ばれ、帯状の網を円形にまいて魚を獲る。網の大きさは 1,600～1,800 メートル程度で深さは 100～200 メートル程度。

¹⁴ 180～200 日/年で数億円程度、ここ 4～5 年で入漁料も 4～5 倍に。

¹⁵ 入漁料の水準の変化も含め、海外まき網事業者へのインタビューより。

等の制度の変遷を詳しく見ることを通じて、世界の潮流に対する日本の水産資源管理の課題を明らかにしたい。

第 2 章

日本における漁業資源管理制度と歴史

I . 漁業制度史概要

わが国の漁業制度は、古く江戸時代に遡る。記録によれば、徳川吉宗の時代の「山野入会の規則」が文書で見える最初の公式規則である。奈良時代の大宝律令（701年）は規則というよりは政府の認識を示したものであろう。

明治時代には、政府が中央集権の力を地方に普及させようとの試みをして地主・庄屋と網元連中の反発を買った 1875（明治 8）年の「海面官有化宣言」から始まる。これは、江戸時代からの漁業慣行を真っ向から覆すもので、政府は反発を受けて翌年に撤回した。その後陸奥宗光が「漁業に関する一考察」を発著し、1886（明治 19）年には、政府は「漁業組合準則」を定め、中央集権の権力によってではなく、地方の有力者の集合力を通じて、沿岸漁業の紛争解決と調停を図ろうとした。現実的な路線に変更したのである。

他産業や殖産興業と国家建設分野が、近代的な法制度を導入して、法治国家の下の秩序に組み入れられたが、依然として、漁業は慣行に基づく行政がベースであった。

これでは近代法も制定されないようでは近代国家とは言えなかった。そして近代産業への転換・振興もおぼつかなかった。

そこで村田保貴族院議員が、近代法としての法整備を目指して漁業法案を議会上程したが、内容は、江戸時代の慣行を盛り込んだものであった。

しかし、これを受け入れがたかった明治政府が、1901（明治 34）年に漁業法をようやく制定した。この法律は、沿岸域の漁業やその周辺で行われてきた慣行的な漁業には漁業権の考え方を設定し、それを根拠に紛争の解決や調停を図ろうとし、また、沖合と遠洋の漁業には漁業許可の制度を導入した。

さらに 9 年後には、取締りや、漁業権を物権と見なす考えを導入し漁業権に

資産価値を持たせる改正をした。これが1910（明治43）年の漁業法で、明治漁業法と呼ばれ、わが国の漁業法制度の始まりと位置付けられる。

さて、欧米諸国に比べ、長い歴史を有する日本の漁業法制度であるが、一方で、この歴史がしがらみになっている。明治漁業法は戦後民主化の概念と目的を入れて、戦後漁業法（現行の漁業法）に改訂されたが、基本的な内容は明治漁業法と変わらない。漁業権の制度などがそれである。すなわち江戸時代の漁業の慣行を漁業権という形で、そのまま残している。

したがって、新しい概念と考えを取り入れたに漁業法制度に修正することが困難である。

一方、諸外国の漁業法制度を見ると、各国は基本的に、自由な漁業の機会を提供することが基本となって、資源の乱獲を招いていた。漁業も産業も参入自由の原則が適用された。その結果、彼らは自由な参入制限を規制することが、法制度の柱になっているが、歴史が古くない分だけ、新しい内容を規制として盛り込むことが有利な条件を持っている。その典型がニュージーランドやアメリカの漁業法である。特にアメリカ漁業法は歴史が古いニューイングランド、チェサピーク湾やメキシコ湾地方ではなく、ベーリング海をモデルとして、漁業法を成立させた。その原案を作成したのがワシントン州シアトルの漁業協会の職員で、それを担いだのがマグナソン上院議員であり、スティーブンス上院議員はその後に相乗りをした。この法律は日本の遠洋漁船の操業から多くを学んでいる。一方で、日本の沿岸の法制度は日本の遠洋漁業の経験や他国の制度をほとんど参考にしていない。

しかし、わが国はこれから真に漁業と漁業資源を立て直す場合、常に国内の動向と諸外国の政策、法制度や動向を参考にすることが重要である。

言うまでもなく、日本の漁業生産に関する基本的な法律は、1949年に制定された「漁業法」である。この法律は、「漁業の民主化」が目的で、「明確に優先順位を決めて、漁場を漁業者に優先的に使わせる」という漁場利用関係を定めることにあり、同法では基本的に、「漁業を営む者」は漁業者に限られる。漁業者が沿岸地域で漁業を行うためには、定置網漁業や真珠養殖業のように各自の「漁業権」を有するか、漁業協同組合の組合員となり、組管理型の漁業権を使う権利（漁場行使権）を持つことが必要である。漁船を使い、釣り漁業

や網漁業を行うときには、漁業の許可が必要になる。

Ⅱ．大宝律令から江戸時代へ

701年（大宝元年）に制定された「大宝律令」にある「山川藪澤海苔は公私を共にす。」と定められたのは、勝手に魚を獲ってよいとのことである。

1728（享保13）年に徳川幕府が定めた「山野入会論附海川入会」の原則では「磯漁は地付き、沖合は入会」となった。磯とは舟の權が立つところだ。したがって、封建領主が、地付きの資源については漁業部落に漁業の權利を付与し、領主が参勤交代の支援や軍事的使役への貢献などに基づいて許可したが、沖合の漁業については、一般には共同の利用に供された。

江戸時代にも漁業の紛争は多く、五島列島の有川と魚の目、志摩半島の宇治山田などでクジラの捕獲を巡る紛争が目立った。この件では江戸まで出向いた裁判が徳川幕府の下で行われた。

Ⅲ．明治政府による取り組み

（1）海面官有化宣言

わが国の漁業の発展は江戸時代以降の元禄享保年間（1688～1735年）以降である。これ以降は商品経済が発達して水産物に対する需要も増大した。漁業の技術開発も進展した。しかし、幕末から明治初期にかけては、漁業の技術の伸びも生産も頭打ち状態となった。

明治政府は、それまでの複雑で、漁業慣行を重視した状況を改めるのを急務とした。1875（明治8）年に、各藩で許可されていたものを政府がいったん取り上げ、海面を官有化した上で、それを申請に応じて、海面の使用権を貸し与えるという方式を取ろうとした。これが海面官有宣言・海面借区制と雑税の廃止を内容とする太政官布告第23号である。しかし、漁場は封建領主と漁業者

の関係の複雑さと魚類が回遊する性質を有することから、簡単ではなく、消滅した後に誰に許可するか当該太政官令が定めていない問題があった。そして、あまりにも多くの漁業慣行がありすぎて、それにこだわる漁民や部落と庄屋が多すぎた。多くの反対を受けて1876（明治9）年に取り消した。

明治政府は、農地に関しては地租改正を実施して、それまでの生産物への課税という不安的な税収から、農地の価値に対して課税する方式を漁場に対しても導入しようとした。そこで大蔵省の主導で海面を国による所有としたうえで、国民（漁業者）に貸し与えて国税を課す方針を出したが、内務省はこれに反対したという政府内部の事情もあった。また政府は、漁業慣行に漁業の操業を委ねることが漁業の近代化の妨げになるとの考えも強く、漁業慣行は尊重しつつも、その慣習を打破して、新しい近代的な漁業を導入しようとの意図も見られる。

（2）陸奥宗光と漁業組合準則の成立

1886（明治19）年に漁業組合準則が制定され、漁業組合の役割が定められた。これによる組合が、漁業調整機能を与えられ、当時漁労技術の進展などで頻発する近隣村との紛争などの調停や解決手段を提供した。明治政府は、沿岸各地の漁業者の数とその紛争の数に対応が困難であり、漁業組合を形成して、そこに、行政的な事務を移譲できないかを試みたと見られる。頻発する紛争の解決が急務であり、その事務作業を市町村に漁業組合を設立して、そこに委ねようとした。この組合には漁業権の管理を委ねたかどうかは意見が分かれるところであるが、時間が経つにつれて、政府は漁業権の管理を漁業組合に委ねることにした。それを後の旧明治漁業法（1901〔明治34〕年法律）で明記し、漁業権制度が発足する。

1891（明治24）年に、農商務大臣であった陸奥宗光は「漁業上立法の要旨」という草稿を示し、漁業法の制定の必要性を漁業の関係者に示した。明治政府は法治国家として出発しており、わが国の漁業が慣行に基づき運営されていることが問題であるとの認識であった。漁業法の制定の目的は、①漁業資源の保護と漁業の調整上の必要と取締り、②単に慣行に基づくことから国民の権利義務として法制度化すること、③新市町区政が敷かれ、漁場占有主体の漁業組合

の設立である。

(3) 貴族院議員村田保と漁業法案の上程

村田保は、1871（明治4）年から1873（明治6）年までイギリスに留学して刑法を学び、刑法改正に従事した。1880（明治13）年から、81年までドイツに学んだ。1882（明治15）年に大日本水産会が設立されると、漁業法律学芸員に就任した。1893（明治26）年には、村田から最初の漁業法案が発議された。深刻化する漁場紛争と乱獲状況に対処するために、漁業権などを定めた法律案を提出した。

内容は、水産資源の保護増殖を図ることと漁業の区域と占有には慣行を尊重することとしか書かれず、入会や総百姓の共同漁場についても言及がなかった。その後、1895（明治28）年に村田は第2次案を提出したが、基本的には江戸時代の慣行をそのまま法文化したもので、近代国家として漁業も近代化しようとして、江戸時代の慣行を尊重しつつも打破しようとした明治政府にはその内容は受け入れがたかった。しかしながら、明治政府がどこまで近代化の政策を漁業法中に入れ込んだかは疑問である。沖合遠洋漁業の振興のための「遠洋漁業奨励法」は漁業と漁法の近代化と日本の漁業の外延的拡大には貢献したが、沿岸域の漁場の近代化と新秩序の形成に貢献したかとなると疑問が残るものとなっている。その課題は現代まで引きずっているといっても過言ではない。

(4) 旧明治漁業法の成立

① 漁業権の確立

そこで、1897（明治32）年の第一次案を経て、政府は第2次案を衆議院に提出した。ここでようやく漁業権漁業の種類を9項に整理した。専用漁業権、定置漁業権、区画漁業権と特別漁業権（現在の共同漁業権と許可漁業に分かれるが基本的には漁船を使用した漁業の前身）を規定していた。漁業組合の設立の規定も包含していた。そして1901（明治34）年に、政府は第3次案を提出し、議会はそれを採択した。

② 専用漁業権と他の漁業権（定置漁業権、区画漁業権と特別漁業権）との差

政府は、漁業の近代を目指す方針を立てたが、一方で漁村の旧態の疲弊と貧困が問題であるとの認識を有していた。専用漁業権については2つに分け、地先専用漁業権と慣行専用漁業権としたが、前者は、自らの漁村や漁業組合の地先の漁場を意味した。地先はその漁村の存亡に関わることができないものであり、これを排他的に与える方針を取った。しかしイワシやサバなどの浮魚に関しては、その地先の特殊な魚群形成などに限定し、いたずらに漁場を拡大する請願は認めなかった。

旧 明治漁業法

第4条 専用漁業権

水面を占有して漁業を為すの権利を得むとする者は行政官庁の許可を受けるべし。

2. 前項の免許は漁業組合において、その地先水面を専有せんとする場合を除くほか従来の慣行有るにあらざればこれを与えず。

第5条

漁業組合においてはその地先水面の専有を出願した時は行政官庁は漁業の種類を限定して免許を当たへることを得。

従来の慣行により前条の免許を出願した時は行政官庁はその慣行により漁場の区域及び漁業の種類を定めこれを許可す。

定置漁業権は7種、区画漁業権は3種と特別漁業権は9種に整理された。ここでわが国の漁業権という概念ができ上がるのである。地先専用漁業権はそれぞれの漁業組合が存在する地先に生息する魚介類を漁獲するので容易に理解されるが、慣行専用漁業権については自らの地先漁場の沖合の漁場に自分たちの漁村と他の漁村から漁船・漁業者が入り会って操業する場合である。これは他の村落からやってくる漁業者・漁船が慣習・慣行的に認められていたものである。地先専用漁業権は、他に専有の慣行を主張する者がいないことを確認した上で、漁法・漁具と区域を制限してこれに与えている。これは戦後の漁業制度改革まで継承されたが、漁船漁業に吸収された。この漁業法は旧明治漁業法(明

治 34 年 [1901 年] 法律) と呼ばれる。

例えば瀬戸内海の香川県の沖の海はほとんどが慣行専用漁業権で埋め尽くされた。新しい漁業者が操業できる余地はなかった。さらにその狭い漁場に地先専用漁業権、定置漁業権区画漁業権と特別漁業権が設定されたのである。

また、入漁権も設定された。これは自分たちの地先専用漁場に他村の漁業者が慣習的には入っていたもので、その権利が入漁権として漁業法で認められた。

専用漁業権は村人たちが総有的に所有してその対象の魚介類を個別に漁獲するのである。一方、沖合のカツオ・マグロ漁などについては、個人の漁業者が発展的に漁獲をすることが許可された。これらには「許可漁業」または「自由漁業」という形がとられた。

(5) 明治漁業法（明治 43 年）の成立

その後、経済事情の変化に対応して、旧明治漁業法を改正したものが、1910（明治 43）年に上程され、同年 4 月に可決成立した。

その改正点は、①漁業権を物権と見なし、土地に関する規定を準用した。この改正により漁業権を担保に供することができ、資金調達の道が広げられた。②漁業権を物権と見なしたことにより、入漁権の設定が必要になり設定したこと。③漁業組合が経済事業を営むことができること。共同販売と購買ができ、魚問屋の支配を脱する上で効果を期待した。④漁業取締りの強化である。

この漁業法を作り上げるため、明治政府は、日本の津々浦々の漁業慣行を調べ上げて、それを西洋流の法律に書き落とした。外国には、わが国のような漁業権の制度は存在しない¹⁶。

入会権については、民法上は同法の第 263 条と第 294 条（共有の性質を有しない入会）があるが、漁業法では、専用漁業権と入漁権として定めた。

沿岸に漁業組合を組織させ、そこに組合員を所属させて、組合員が共同で漁

¹⁶ 1910 年の韓国併合の際に、日本はわが国の漁業制度を韓国に導入している。そのため、韓国の漁業法は日本のものと非常に類似している。沿岸には漁業協同組合も存在する。また、ワカメの養殖を始めとして漁業権の制度が存在する。1895 年に日本領となった台湾の漁業制度も日本の制度を導入したものであり、漁業権の制度が存在する。

獲できるようにした。これらの、一般に沖合で浮魚を対象とするものが「慣行専用漁業権」で、底生生物を中心に沿岸域での定着性魚介類を主として漁獲対象とするものが「地先専用漁業権」である。しかし前者の慣行専用漁業権であっても瀬付きのタイなども漁獲対象となり後者の漁業権であっても浮魚は漁獲されるし魚種の多様性が反映される。

この法律改正で漁業権と入漁権が物権と見なされ、これを担保に金融機関からの融資が受けられる。また、漁業権と入漁権は他人に売買されることとなり、漁労にも漁業経営にも従事しない者が経営の成果と果実を所有することができるようになり、将来漁業組合が経済事業を実施できる下地ができ上がった。本来であれば、漁業組合は漁業権管理団体として発足し、経済事業は産業組合が実施することが適切であったが、漁業者や漁業団体からは、自分たちで経済事業も実施したいとの願望が出されて、そもそもの成り立ちから程遠い組織になりつつあった。このことが戦後の水産業協同組合が、経済的に自立できない根本的な問題を抱えることにもなる。

新規許可については先願制がとられ、許可の存続期間が 20 年と長く、許可が利権化して、漁場の生産性の維持と民主化からはほど遠い状況となり、明治漁業法で、それが達成不可能との思いが充満した。

明治漁業法の改正から 20 年を迎え、漁業権の切り替えの時期の到来と併せて、漁業権の改正を求める声が高まった。特に慣行専用漁業権を地先専用漁業権に組み込もうとする動きが強かった。しかし、その方針を政府としては行政通達として打ち出したものの、漁業法の改正は行われなかった。

また、漁業産業組合中央会の設立の要望が高まった。明治漁業法（明治 43 年法律）で漁業権を物権化して、日本勸業銀行、日本興業銀行などからの融資の道は開けたが、十分な信用力がなく実際の融資は少なかった。漁業はわが国の産業の中でも重要であるとの考えから、独自の融資源を設立しようとの考えであったが、農業分野の関係者他は冷ややかであって、結局、漁業でも産業組合中央金庫から融資を受ける道を開くことで妥結した。

① 物権論争

漁業権は法第 8 条により「物権と看做して、土地に関する規定を準用す」と

定められた。ところが「水産動植物の繁殖保護、船舶の航行碇泊もしくは繋留もしくは国防上その他軍事上必要あるときまたは交易上害或る時は主務大臣は免許したる漁業を制限し、停止しまたは免許を取り消すことを得」とある。つまり、物権でありながら、物権としての権利・機能を著しく制限された。

(6) 1933（昭和8）年の漁業法改正

この改正により、産業組合中央金庫から漁業協同組合が資金の融通を受け、漁業組合を漁業協同組合（出資ができる漁業協同組合としたこと）に改組して、漁協が組合員に資金の融通をできるようにしたことと、共同利用施設事業を行えるようになり、共同での漁獲物の販売や共同での購入事業が開始された。また、遭難に対応する共同救援事業が創設された。すなわち、漁協による、経済的な自立のための各種の対策が講じられてきたのだが、全国4,000余りの漁業協同組合の多くは資本金も経営体質も脆弱であった。また、漁業組合が漁業の自営を行えることとなった。「漁業権の管理主体である漁業組合が、漁業の自営を行う経済団体となることはリスクが高い」との反対論が、1928（昭和3）年の漁政課長にあったがそれを押し切った。1933（昭和8）年の改正で、経済事業や共同利用施設事業が実施されたものの、それが実施可能なのが課題として残った。

(7) 1938（昭和13）年の漁業法改正

1938（昭和13）年の漁業法改正で、1933（昭和8）年の改正では除外された漁協が行う信用事業を、漁協が産業組合中央金庫（現在の農林中央金庫）に加盟し、組合員に対して行えることとなった。各県レベルの信用保証を目的とする漁業協同組合連合会が組織された。

(8) 戦後漁業法（昭和24年法律第89号）

① 概論

現行の漁業法は、大資本漁業者（大洋漁業他）、販売や流通を支配し、仕込

み金制度などによって漁業者をコントロールした問屋や網元から、漁業者や漁業労働者（水夫）を解放した。浮魚を大資本や網元などの漁業者が、自らの漁獲対象とできるように、共同漁業権の対象魚種から除外した。また、漁業協同組合中心の沿岸漁業の専門化を図るために、準組合員の漁場の利用を制限した。

戦後漁業法の目的は、民主化の達成と沿岸漁業者の経済的自立であった。しかし後者は、狭隘な漁場でどのように具体的に達成するのかの手法が明確にされなかった（衆議院水産委員会議事録第10号、1949〔昭和24〕年5月9日）。

明治漁業法では、漁業権の内容（専用漁業権）にイワシやサバなどの「浮魚」が含まれていたが、それが除外された。水産当局からの説明では、許可漁業の発展を考慮した場合、浮魚を漁獲することにより、中小・資本漁業の発展を促そうとした。「浮魚」は専用漁業権内漁業の金額では85%を占める（上述の議事録より）。このような状態では、新漁業法の下で、共同漁業権内の漁業で経営と生活を維持することは到底不可能である。沿岸漁業経営の自立と民主化の2つは相反する要素を持っており、民主化が進めば進むほど、小規模の経営が増加することになり、経営の自立からは程遠くなる。また、戦後漁業法では経営と技術革新の内容が明記されなかった。もともと、沿岸の資源に対して、漁業者が過剰であったので、経営困難に直面し、漁業者が退出することが多くなり、100万人の漁業者が、現在ではわずか16万人（2016年）に減少（実際はさらに減少）した。この減少はさらに継続している。

この法の目的は「漁業従事者を主体とする漁業調整機構の運用によって水面を総合的に利用し、漁業生産力を発展させることと、併せて漁業の民主化を図ることを目的とする」と規定している。

この規定では「海区漁業調整委員会」など漁業者の話し合いを通じて、行政庁が一方向的に定めるのではなく、漁業・資源・漁場の利用を定めるとの趣旨で、漁業者の話し合いが原点である。民主化と漁業者間の公平性が新たな観点ではある。しかし、選挙で当選した海区漁業調整委員にどのような水産資源の利用に関する専門知識と能力があるかは問われない。この規定は資源の管理に有効に機能はしない。人間関係に基づく、地域が異なった漁業者と地区の漁業者間の利害調整機能と紛争の調整以外の解決策は期待できない。そして漁船の漁獲能力拡大と共に、沿岸漁業の資源の悪化はさらに進行した。

② 民主化の促進

連合軍最高司令官総司令部（GHQ）の占領政策の根幹は「民主化」であった。農地改革と並行して、漁業制度改革が取り上げられた。

明治漁業法は、漁村社会に封建制度を生産、流通、行政と漁村生活の面に残しており、これを打破したいとの願望が強かった。

政府の漁業法の提案理由説明では「わが国の産業構造の基盤をなす漁業にして、その生産力の発展は停滞し、その内部に多くの封建的な残滓を内包したまま止まりますならば、再建日本の基盤は誠に脆弱にして、日本の民主化は勿論経済的自立もまた歪めされざるを得ないであります」と述べている。

戦後漁業法では、共同漁業権、定置漁業権と区画漁業権を定め、特に共同漁業権では地先の限定されていたものを広汎な漁場計画ができ管理できるようにした。また、共同漁業権とひび建てや貝類養殖等の区画漁業権は組合管理として、団体の規制下に置くことにした。漁業権の賃貸は禁止し、民主化の規定を重視し漁協の自営と漁業生産組合に優先的に許可した。また、民主的調整機構として、漁業者や学識経験者からなる「海区漁業調整委員会の設置」などが主な内容である。

（目的）

漁業法第一条 この法律は、漁業生産に関する基本的制度を定め、漁業者及び漁業従事者を主体とする漁業調整機構の運用によつて水面を総合的に利用し、もつて漁業生産力を発展させ、あわせて漁業の民主化を図ることを目的とする。

ところで、アメリカは、第2次世界大戦を引き起こした日本軍の強さは、農村と漁村からの兵隊の供給システムだと考えた。すなわち、農家と漁家の二男と三男らが兵隊として供出されたので、これらの労働力を土地や漁業権を与えて、その土地に縛りつければ、農漁村から離れる人的な流動性が減少すると考えた。

戦後直後に日本の農家は約600万人、日本の農地は約590万ヘクタールであり、一人当たりの所有農地は1ヘクタール未満であった。同様に漁業も、100

万トンの沿岸漁獲があつて 100 万人の漁業者がいれば一人当たり 1,000 キロであり、200 円の魚価とすれば収入が 20 万円（所得は 10%として 2 万円）となり、それではどうしても自立できない。戦後直後から、日本の沿岸漁業は、農業と同様に経済的に自立できない状況だった。そこで農林水産省と政府が唱えた政策は、①沿岸漁業の所得の向上、②漁業制度の改正、③高度経済成長期の労働力の都会への流出であつた。

この中で成果を見たのは③であるが、①と②に対して実施された事業は、制度改正ではなく、沿岸漁業構造改善事業といったハード面の漁業施設の改善と整備が中心であつた。

③ 経営の自立

戦後直後から、経済状況の変化と漁獲技術の向上で、狭隘な沿岸漁場の資源の乱獲はますます進んだ。しかし水産庁は、当時の国会答弁を見ても、何ら有効な手立てを講じていない。藤田巖水産庁次長は「一地区で生産性の向上を図るのではなく広い範囲での向上を図る」と一般論で終始していて、それ以上の案を出そうとしない。また、「浮魚」を共同漁業権の対象から除いたことによる知事許可と大臣許可のまき網漁業等の紛争の増加については、妥当な答弁がなされていない。

④ 漁業権の買い上げ

新漁業法の施行により、旧制度は白紙に戻された。すべての旧漁業権を買い上げて白紙に戻し、一斉消滅させてその補償は漁業証券（年 5 分 5 厘の利付 5 カ年の国債証券）を旧漁業会の漁業権者に交付し、これを引き継ぐ漁業協同組合が活用できるように財政金融措置をとった。この償還は新漁業権者が収める免許料によって充てることとしたが、このことが彼らの反発を招くこととなる。

「漁業権の買い上げは、その補償金を受け取った資本漁業家に利益をもたらしたが、漁業の民主化には何ら役に立たなかつたばかりか逆行した」とは、戦後直後に漁村を回った、農漁村に近い経済学者である近藤康雄氏の意見である

17。

政府は明治漁業法によって免許された漁業権を全部買い上げて、それを昭和の新漁業法に基づく漁業権として新たに免許することを決定した。旧漁業権の補償料と漁業制度改革に伴う費用及び利息として 301 億 7,200 万円である。

⑤ 漁業の許可

漁業法第 52 条で遠洋指定漁業が定められた。これは、国際環境の悪化から経営が困難になることが予想されたからであり、母船式捕鯨業他の捕鯨業、以西底引き網漁業、以西トロール網漁業、遠洋カツオ・マグロ漁業の 4 漁業種類である。当時の状況と国際的に困難な環境の下に置かれた漁業をのみ「大臣指定漁業」に指定し、特別の対策を講じようとした。

しかし一方で、承認制の大臣漁業（最近の「特定大臣許可漁業」）や、法定知事許可漁業と知事許可漁業は、ひとくくりに漁業調整（法第 65 条）の下で一括に扱われているが、許可方式の違いが説明されていない。

（9）昭和 37 年漁業法改正

「戦後漁業法（昭和 24 年法律第 89 号）は GHQ から与えられた法律であるので、わが国独自の漁業法を制定すべきだ」との動きが、GHQ が撤退後の昭和 25 年頃から高まり、法律に基づき「漁業制度検討委員会」が設定された。当委員会は農林大臣の諮問に基づき農林大臣へ答申の義務があり、昭和 36 年委員会は答申した。これに基づき、根本的な議論も行われたが、結局は漁業法の改正は、表面的な一部改正にとどまった。

すなわち、昭和 38 年（1963 年）の改正では、戦後直後から検討された漁場の狭隘性から派生する生産性の低さとそのための過剰漁獲からの脱却という根本的な資源の持続的利用である沿岸・沖合漁場の保護と利用の確立などの問題解決には手を付けなかった。代わりに、問題解決からは程遠い指定漁業の一斉更新の実施と対象となる指定漁業の増加と養殖漁業には、「特定区画漁業権」

¹⁷ 近藤（1975）

の制度が強化され、養殖を営む際には、漁協の管理の下で小規模に営むという方式がさらに強まった。後者の意図は、経営採算に乗らない養殖業を排除しようとのことであった。しかし結果的に、漁協の下での規模の悪平等の傾向が強まり、経営が悪化する経営者が増加した。また、定置網漁業も、組合の自営が優先順位第1位を与えられた。経営的な自立や漁業の経済的な近代化の目標や方向性は示されなかった。沖合と沿岸の線引きも改訂されず、大型船が沿岸域に堂々と侵入することを放置したままであった。沿岸漁業にとっては、漁業資源が悪化する要因である¹⁸。

(入漁権の定義)

第七条 この法律において「入漁権」とは、設定行為に基づき、他人の共同漁業権又はひび建養殖業、藻類養殖業、垂下式養殖業（縄、鉄線その他これらに類するものを用いて垂下して行う水産動物の養殖業をいい、真珠養殖業を除く。）、小割り式養殖業（網いけすその他のいけすを使用して行う水産動物の養殖業をいう。）若しくは第三種区画漁業たる貝類養殖業を内容とする区画漁業権（以下「特定区画漁業権」という。）に属する漁場においてその漁業権の内容たる漁業の全部又は一部を営む権利をいう。

また、海外で営まれる資本制漁業である、母船式捕鯨業など捕鯨業、以西機船引き網漁業、以西トロール漁業と遠洋カツオ・マグロ漁業の4漁種に加えて、新たに16漁種を指定漁業として、国際環境の変遷等に対し、弾力的に対応できる体制を整えた。

しかし、指定漁業に指定することが、国際漁業の厳しい状況にどのように対応するかについては、国際交渉は相手国があることである。こちらの対策と願望をいくら相手国に伝え交渉しても、それらが容易に実現するものではなかった。

¹⁸ 大分県の佐賀関の高島沖の共同漁業権の漁場には津久見や米水津のまき網船が入漁する。関サバも関アジも資源が大幅に減少した。

第3章 漁業権とは何か

日本独特の漁業の許可の制度は、水産業協同組合（昭和23年法律第242号）に基づき設立された漁業協同組合または漁業協同組合連合会（有明海のノリの養殖の場合など）に、都道府県から漁業権を与えることがユニークである。この漁業権を受けた漁業協同組合等が、漁業権の利用（漁業権行使）を定めた「漁業権行使規則」に基づき、組合員である漁業者に対して、共同漁業権漁業、養殖業、定置漁業を営む権利の行使を認める。ただし、資本を要するもの、長年の慣行に基づくもの、漁業以外の漁業者の集まりや法人が営むものについては、漁業権の許可を直接与えている。この方式は、多くの場合、慣行に基づく制度としているため、合理的目的を持った制度となっていないものも見られる。

漁業権は日本独特の制度だと言われる。基本的には、江戸時代以降の漁業と操業の実態を反映し、浦浜が単位となって共同で漁獲行為を行ったことに由来する。原点は共同漁業権である。同様の例は、江戸時代から藩が所有する森林に入域して薪を採集したり、河川の水利を水田用に共同で利用したりすることに見られる。

I. 漁業権の種類

（漁業権の定義）

第六条 この法律において「漁業権」とは、定置漁業権、区画漁業権及び共同漁業権をいう。

2 「定置漁業権」とは、定置漁業を営む権利をいい、「区画漁業権」とは、区画漁業を営む権利をいい、「共同漁業権」とは、共同漁業を営む権利をいう。

3 「定置漁業」とは、漁具を定置して営む漁業であつて次に掲げるものをいう。

一 身網の設置される場所の最深部が最高潮時において水深二十七メートル（沖縄県にあつては、十五メートル）以上であるもの（瀬戸内海（第一百条第二項

に規定する瀬戸内海をいう。)におけるます網漁業並びに陸奥湾(青森県焼山崎から同県明神崎燈台に至る直線及び陸岸によつて囲まれた海面をいう。)における落とし網漁業及びます網漁業を除く。)

二 北海道においてさけを主たる漁獲物とするもの

4 「区画漁業」とは、次に掲げる漁業をいう。

一 第一種区画漁業 一定の区域内において石、かわら、竹、木等を敷設して営む養殖業

二 第二種区画漁業 土、石、竹、木等によつて囲まれた一定の区域内において営む養殖業

三 第三種区画漁業 一定の区域内において営む養殖業であつて前二号に掲げるもの以外のもの

5 「共同漁業」とは、次に掲げる漁業であつて一定の水面を共同に利用して営むものをいう。

一 第一種共同漁業 藻類、貝類又は農林水産大臣の指定する定着性の水産動物を目的とする漁業

二 第二種共同漁業 網漁具(えりやな類を含む。)を移動しないように敷設して営む漁業であつて定置漁業及び第五号に掲げるもの以外のもの

三 第三種共同漁業 地びき網漁業、地こぎ網漁業、船びき網漁業(動力漁船を使用するものを除く。)、飼付漁業又はつきいそ漁業(第一号に掲げるものを除く。)であつて、第五号に掲げるもの以外のもの

四 第四種共同漁業 寄魚漁業又は鳥付こぎ釣漁業であつて、次号に掲げるもの以外のもの

五 第五種共同漁業 内水面(農林水産大臣の指定する湖沼を除く。)又は農林水産大臣の指定する湖沼に準ずる海面において営む漁業であつて第一号に掲げるもの以外のもの

(入漁権の定義)

第七条 この法律において「入漁権」とは、設定行為に基づき、他人の共同漁業権又はひび建養殖業、藻類養殖業、垂下式養殖業(縄、鉄線その他これらに類するものを用いて垂下して行う水産動物の養殖業をいい、真珠養殖業を除く。)、小割り式養殖業(網いけすその他のいけすを使用して行う水産動物の養殖業を

いう。)若しくは第三種区画漁業たる貝類養殖業を内容とする区画漁業権(以下「特定区画漁業権」という。)に属する漁場においてその漁業権の内容たる漁業の全部又は一部を営む権利をいう。

(1) 共同漁業権

共同漁業権は漁業権の根幹を成すもので、基本的に漁業協同組合に与えられる。これは戦前、網元や資本家などが漁業権を保有し、多くの漁民が経済的苦境に立たされたことの反省に基づく。しかし、これらの民主化がGHQや水産局の主導型で行われたことに、この民主化運動の限界がある。網元や漁業資本家などは、対象にする漁業の継続維持のために運動を強め、戦前の専用漁業権に比べて、沖合漁業の操業海域を、沿岸域にまで設定した。このことが、現在の沿岸の資源管理の問題点に繋がっていると考えられる。

共同漁業権とは、一定の漁場を共同で利用して漁業を営むことである。その地区で、漁業者が入会して利用することを意味する。漁業協同組合が漁業権を有し、漁業権行使規則を定めた上で、その組合員が漁業行使権を受け、漁業資源を漁獲する。経営者に免許される漁業権や漁業の許可とは一線を画す。漁業協同組合による漁業の管理を委ねるという点は、共同漁業権に特有なものではなく、養殖を営む特定区画漁業権にも見られるものであるが、後者においては、それが本質的なものではない。

表 3-1 漁業権の種類

第 1 種共同漁業権	地先漁場での採貝と採草などである。 加えて農林水産大臣の指定する定着性の水産動物を 目的とする漁業。
第 2 種共同漁業権	小型定置の敷設による漁獲行為 (固定式刺し網漁業、敷き網漁業と袋待ち網漁業)
第 3 種共同漁業権	地引き網漁業など (地漕ぎ漁業、無動力船による船曳漁業、餌付け漁業 (ボラ、ブリ等)、つきいそ漁業)
第 4 種共同漁業権	寄り魚漁業、鳥つき漕ぎ釣り漁業などであるが、 現在ではほとんど存在しない。
第 5 種共同漁業権	アユ漁業など内水面における漁業であり、 孵化放流の資源の培養が義務付けられる。

(2) 区画漁業権

① 第 1 種区画漁業権

石や瓦やその他の機材を持って、海上に施設を敷設して営む養殖業で、これが最も一般的な養殖業である。これらには「ひび建て養殖業」「カキ養殖業」「真珠養殖業」「真珠母貝養殖業」「藻類養殖業」「小割式養殖業」がある。

② 第 2 種区画漁業権

石や瓦を持って囲んで、その中で魚類を養殖するものをいう。人工的な築堤や網仕切り式が有る。

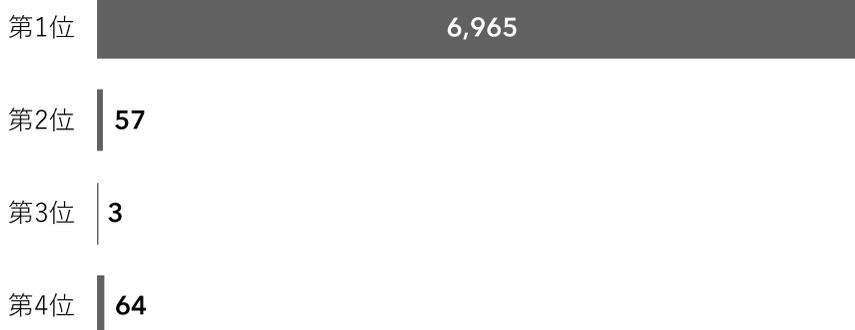
③ 第 3 種区画漁業権

その他の養殖業をいう。地撒き式の養殖業（第 1 種共同漁業権としても扱える）。

④ 特定区画漁業権

組合の管理に属する漁業権で、漁業協同組合の組合員である者に許可されるものである。これらは、ひび建て養殖業、藻類養殖業、垂下式養殖業、小割式

養殖業、貝類養殖業で入漁権（当該漁業との協定により他の地区から来てその漁業を利用できるもの）を設定できるものである。基本的に漁業協同組合に漁業権の免許の優先順位がある。その結果現在のわが国ではこれらの養殖業のうち約 96%がこの特定区画漁業権の免許の下で、上記の種類養殖業を営んでいる。



（資料）水産庁「海面における漁業権の優先順位に関する実態調査」

（3）定置漁業権

網の水深が 27 メートル以深の海域に敷設される定置式の漁網で魚類の進路を妨げることにより漁獲する漁具により営む漁業。北海道にあってはサケの漁獲用の定置網は 27 メートル未満でもこれに該当し、瀬戸内海におけるます網、陸奥湾における落とし網とます網、ならびに沖縄では、27 メートル以下のものも大型定置網であり、定置漁業権に基づく許可に寄るものである。

Ⅱ．漁業権の適格性と優先順位

漁業権の申請があると県知事は、申請者の免許に関する適格性を審査する。申請者が複数あるときは適格性（必要最小限の要件；労働法令の遵守や漁村の民主化を阻害しないもの等）の他に優先順位が考慮され、その結果、優先順位

に該当する者に漁業権が免許される。ノルウェーなど先進諸外国は経営、技術と環境への配慮が要件である。

(1) 優先順位

表 3-2 定置漁業権の免許対象と優先順位

優先順位	定置漁業権の免許対象
第1位	漁業協同組合（実態を同じくする漁民会社を含む）の自営
第2位	生産組合（実態を同じくする漁民会社を含む）
第3位	個人と株式会社

同列のものについては漁業の経験があるかどうかなどが勘案される。共同申請では出資過半数を占めるもので決定する。

表 3-3 特定区画漁業権の免許対象と優先順位別

優先順位	特定区画漁業権の免許対象
第1位	漁業協同組合または漁民会社
第2位	地元漁民70%以上が参加する漁業生産組合またはそれに類する法人
第3位	地元漁民が7名以上参加する漁業生産組合またはそれに類する法人
第4位	漁業者または漁業従事者（区画漁業権の優先順による）
第5位	個人または法人

(2) 経営者免許の漁業権

これらの漁業権は定置漁業権や区画漁業権（特定区画漁業権に属するものを除く）に対して許可されるもので、相当の資金を必要とし、直接経営者に免許される。

(3) 組合管理漁業権

漁業協同組合が管理し、組合が漁業権行使規則を定め、組合員にその行使を委ねることができる漁業権をいう。

(4) 漁協への優先的な許可の付与

基本的に地先に定着性の水産資源を漁獲する権利（共同漁業権）は、漁業者を構成員とし、その地先の漁業資源を漁獲することができる漁業協同組合に与えられる。共同漁業権を実際に行使するのは漁協の組合員たる漁業者である。以前は、準組合員と地域住民にも、ワカメなど漁獲の行為は開放していたが1962（昭和 37）年の漁業法改正以降漁業を専門的に営む者に対してのみ漁獲の行使を認める傾向が強くなり、漁協が地域住民に対しても、閉鎖性を増してきている。また、1962（昭和 37）年の漁業法の改正で設定された「特定区画漁業権」は（漁業協同組合の組合員たる特定の者にのみ基本的に当該漁業権を与え、その行使を認めるというものである）、定置漁業権でも免許の第1優先順位で付与される者は、漁業協同組合の自営である。しかし、定置網の敷設と運営には多額の資金と技術力が必要であり、会社や個人が営む場合が多い。その場合でも、宮城県の漁協のように共同経営者（出資上は主たる出資者となり漁業法上の優先順位第1位で承認されるが、実態上は民間の経営）となり、利益等の配分に預かっている。

(5) 現行の規定による新規参入の実態

いわゆる、特定区画漁業権に一般の市民や個人が県から直接免許を得て新規参入を果たした例はない。漁網会社や種苗会社等が事実上特定区画漁業権の養殖業の経営を支配しているケースは一部地区において見られる。漁業権漁業ではなく、一般の漁船漁業では都市の住民が、都会から移住して数年で漁業の組合員資格を取得していることがある。その場合、共同漁業権の漁獲の行使が許される。しかしながら、当該地域で、遠洋漁業の乗組員であったものが、減船で沿岸に帰り、そこで海苔やカキなどの養殖業に参入するケースは、長年に一般的に見られる。

また、都市から移住した者が長年住みつき、そこで準組合員や組合員資格を取得して、共同漁業権と特定区画漁業権を得る場合があるが、企業や個人が、即座に新規参入するケースは皆無と言ってよい。

(6) 特定区画漁業権の区割りの決め方

特定区画漁業権の下で養殖業を営む場合、都道府県が漁業者から（事実上漁協から）どのような要望があるのかのヒアリングを実施する。その結果を受けて県が「海区漁業調整委員会」の意見を聞く。その意見を聞いた上で、都道府県は最終案「区割りなどを含む許可と行使案」を、再度「海区調整委員会」に諮る。そこで、許可の条件に、出願者が適していることが確認されれば、県としての許可を行う。また、ある県では、区割りの案は当該漁協の全体の許可海面の設定は行うものの、その各漁業者への区割りについては、当該漁協に委ねるケースもあり、その場合、漁協が漁業者の要望を聞き「漁場の区割り」を決定する。

Ⅲ. 特区と漁業権

(1) 特区設立の経緯

2011（平成 23）年 5 月、宮城県の村井嘉浩知事は、政府の「東日本大震災復興構想会議」において、漁業法の特例を提言した。大津波襲来の日から二カ月後に提言されたこの特例は、「宮城水産業復興特区」を創設し、震災で壊滅的な被害を受けたカキやホタテの養殖業など沿岸漁業の再生に向けて、民間参入・民間資本導入の促進を狙ったものである。

(2) 特定区画漁業権の特質

養殖業を行うときも特定区画漁業権が必要で、都道府県知事が免許を与える。漁業法では、この特定区画漁業権は、①漁協、②地元の漁業者の 70%以上が所属する法人、③地元漁業者 7人以上が所属する法人、④漁業者と漁業従事者、

⑤個人と法人、という優先順位で漁業権を与えることを定めている。宮城県内では、地域ごとの漁協を束ねる連合組織である宮城県漁業協同組合（以下、県漁協）が、独占的に特定区画漁業権を県から受け、各漁業の支所に与えてきた。

宮城水産業復興特区の構想は、養殖に関する漁業権のうち、①、②及び③の間の優先順位を撤廃し、県漁協と並んで、地元の漁業者が 70%以上または 7 名以上でつくる漁業会社・漁業生産組合等にも、県が直接に漁業権を与えることができる。例えば、民間資本と地元の 7 名以上の漁業者で一つの会社をつくって養殖事業を行う、民間会社は出資の半分以下を提供し、販売力などのノウハウを提供して、漁業者たちが会社組織として事業を行う。漁業者は主たる投資者であるが一般の会社の役員やサラリーマンのような形で一緒に、会社を経営しそして事業に従事する、という考えである。

知事が構想を発表すると、既得権を持つ県漁協は猛反発した。中でも、漁業者が大きな抵抗を示したのは、「漁師のサラリーマン化」だった。「漁師が給料取りになる考えは受け入れられない。漁師には競争心があり、その中で互いに調和を取りながら生きているのだ」と、風土の違いを主張した。

知事は、「収入の安定化、けがや病気で漁に出られないときの保障もあり、高齢化が進む中で後継者不足を解消する一助にもなる」とし、「農協に頼らない農業法人が力を付けてきており、将来の水産業を考えるなら、漁業もシフトチェンジする時期が迫っており、震災前から第一次産業の大規模化、集約化、経営効率の向上が必要だった」とも語った。

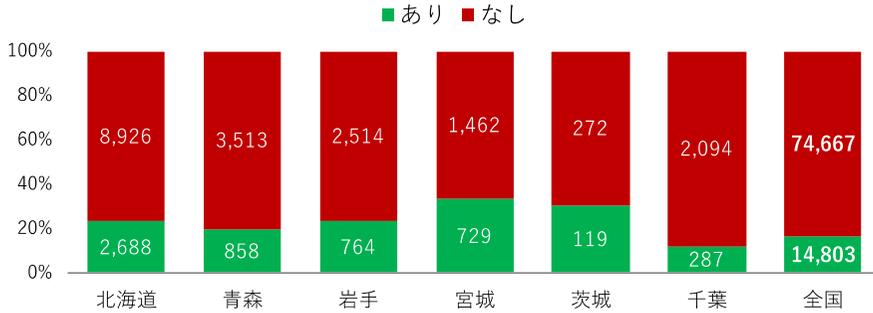
漁業権を得ている漁協は、組合員に漁場（カキ養殖用のいかだ）を区分として与える見返りとして、漁場の行使料（一漁業者当たり 20 万～120 万円程度）を払ってもらっている。さらに、カキを出荷する際は漁協を通すので、組合員は手数料として生産高の 5.5%を漁協に支払う。この手数料は、養殖用の資材や船、ガソリンを購入する時も支払う。

県が漁協以外に漁業権を与えると、このような行使料が漁協に入らなくなる。漁協以外を通じた他の組織や会社の養殖事業への参入は、漁協にとって大切な収入源が減ることにつながる。

宮城県に限らず、漁協の組合員数は、年々減少傾向にある。宮城の県漁協は、震災でカキの生産量も組合員数も減り、このままの状態では組合員の減少に歯

止めがかからない。

図 3-2 後継者の有無別個人経営体数の割合



(資料) 農林水産省「2013年漁業センサス」

(3) 桃浦は水産特区の第 1 号

宮城県石巻市桃浦地区では、水産特区制度を利用してその実現第 1 号となった民間企業の資金とノウハウを生かしたカキの養殖が始まっている。同地区は、震災前の 2010 年には、年間約 200 トン、2 億 5,700 万円のカキの水揚げがあった。19 人が養殖を手がけていたが、一人は亡くなり、現在 15 人で復興を目指している。

そこで、15 人の漁業者が各 30 万円ずつ、県内企業の「仙台水産」が 440 万円、計 890 万円の資本金で「桃浦かき生産者合同会社」を 2012 年に立ち上げて、カキの養殖から加工・販売まで一貫して取り組んでいる。法人化で、後継者と経営の継続を見定める。また、漁業者は、販売まで責任を有する経営者の一員である。現在では、漁業者会社員、サラリーマンとして、タイムカードを押し、制服を着用し、生産計画の策定に参画し、販売用のカキの加工にも従事し、販売促進の一翼を担っている。

(4) 漁業権の制約

法人化により、会社への入社希望者が多く、若い従業員が増加した。近隣の会社では、「桃浦かき生産者合同会社」の実績と評判を聞きつけ、販売面での

共同を提案する会社や、特区というストーリー性に着目した仙台市や東京圏の会社が取引を提案するなど、経営は順調な滑り出しを見せている。

(5) 特区の現況

東日本大震災後、宮城県の村井嘉浩知事は「企業に漁業権を与え、その力を借りて復興を果したい」と述べたが宮城県漁協が猛反対をした。水産業復興特区法（2011〔平成 23〕年）は成立したが、経営の概念がなく、旧態の漁業法の漁業権を与える優先順位のまま、第1位の漁協と、第3位の地元漁業者が7名以上参加する漁業法人とを同列に扱う。漁業者と株式会社仙台水産から構成される漁業法人桃浦かき生産者合同会社（2012〔平成 24〕年8月設立）に対して、宮城県は漁業権を与えたが、経済事業を制約する内容だ。同社はカキの養殖業に限定され、漁協組合員に与えられるアワビやワカメを漁獲する共同漁業権の行使も認められなかった。これからの宮城県の漁業の復興と将来のシンボルが、足枷をかけられた。それでも、生産高は2億円を超え、地域と外部からの雇用も拡大し、外食レストランチェーンなどに販売先も拡大し、剥き手不足と衛生改善用の超高压のカキ剥き機（写真3-1）の開発も進み、桃浦かき生産者合同会社の経営は順調だが、後が続かないとは奇妙である。宮城県漁協は震災後、15組織程度ある漁業生産組合等に特区の申請をしないように圧力をかけたとされる。また、村井知事も県漁協の反対で委縮し、桃浦に続く事例を作り上げたいとの意欲が見えない。震災後6年を過ぎ、今後も漁協主体では生産量が減少しよう。

写真 3-1 桃浦かき生産者合同会社の超高压処理装置（2016年2月，筆者撮影）



（6）漁業法人の増加

その中で法人・企業の新規の参入がカギである。農業では生産法人数は約1,700に達する。農業法人は農地を借り受けて農業を営み、生産物を販売できる。漁業は農業以上に閉鎖的で経済的な利潤の追求をせず、赤字を出しては政府補助金に依存する体質だ。本来は漁業者が自立すべきにもかかわらず、国民財産の税金を使っている。

特区の基準を旧態制度の遺物である優先順位は撤廃し、経営能力と技術力とすること。カキだけでなくホタテ等の養殖種も対象とし、共同漁業権も与えることが極めて重要である。ところで2016年2月21日には、安倍晋三首相も桃浦かき生産者合同会社を視察した。政府は真に三陸地方の漁業・養殖業の振興と地方創生を推進するべきだ。2018年の次期更新期には桃浦かき生産者合同会社のような漁業法人の増加が必要であるが、現実はそうっていない。

第4章 漁業の許可

I. 概論

漁業権漁業は日本に特有な法制度である。江戸時代から、日本は沿岸漁業と沖合の漁業に分けて長い間漁業の許可を与えてきた。沿岸漁業については、漁村のまとまりを単位として漁業権の免許をしてきた。戦後は、その地域のまとまりを漁業協同組合として、そこに漁獲の権限を与え、漁協はその権限を保持し、所属する組合員に漁獲させた。漁協が都道府県より免許された、漁業を営む権利が「漁業権」である。漁業権を組合員が行使する権限を、「漁業権の行使権」という¹⁹。

沖合海域は、江戸時代から入会とし、誰でもが漁業を行えたが、明治時代に入ると、沖合で漁業船を使用した漁業に従事する者に対して漁業の許可を与えた。

戦後漁業法は、大型船で沖合にて操業するものは農林水産大臣が、それより小型で都道府県の海域で操業するものは知事が、それぞれ許可した。

農林水産大臣は、大型で国際規制の影響を受ける漁業を対象として漁業法（昭和24年法律第267号）の第52条（指定漁業の許可）により漁業を管理する。他に大臣が管理すべき第65条の特定大臣許可漁業（旧承認漁業）がある。

（指定漁業の許可）

第五十二条 船舶により行なう漁業であつて政令で定めるもの（以下「指定漁業」という。）を営もうとする者は、船舶ごとに（母船式漁業（製造設備、冷蔵設備その他の処理設備を有する母船及びこれと一体と

¹⁹ 日本の漁業権に類似したものとしては、オーストラリアのアボリジニやニュージーランドのマオリの漁業の権利がある。彼らの権利は現在では、国内法や裁判の判例で保障されている。また、韓国と台湾には、日本の明治漁業法が導入され、現在でもそれが基本的に実施されている。しかし、韓国では漁業制度の改革を実施しつつある。

なつて当該漁業に従事する独航船その他の農林水産省令で定める船舶（以下「独航船等」という。）により行なう指定漁業をいう。以下同じ。）にあつては、母船及び独航船等ごとにそれぞれ、農林水産大臣の許可を受けなければならない。

- 2 前項の政令は、水産動植物の繁殖保護又は漁業調整のため漁業者及びその使用する船舶について制限措置を講ずる必要があり、かつ、政府間の取決め、漁場の位置その他の関係上当該措置を統一して講ずることが適当であると認められる漁業について定めるものとする。
- 3 第一項の政令を制定し又は改廃する場合には、政令で、その制定又は改廃に伴い合理的に必要と判断される範囲内において、所要の経過措置を定めることができる。
- 4 農林水産大臣は、第一項の政令の制定又は改廃の立案をしようとするときは、水産政策審議会の意見を聴かななければならない。
- 5 母船式漁業に係る第一項の許可は、母船にあつてはこれと一体となつて当該漁業に従事する独航船等（以下「同一の船団に属する独航船等」という。）を、独航船等にあつてはこれと一体となつて当該漁業に従事する母船（以下「同一の船団に属する母船」という。）をそれぞれ指定して行なうものとする。
- 6 農林水産大臣は、第一項の許可をしたときは、農林水産省令で定めるところにより、その者に対し許可証を交付する。

法定知事許可漁業には、知事許可漁業の中で、水産資源の保護と繁殖の点から2府県以上にまたがる管理を行う必要があるものがある。この場合、農林水産大臣が都道府県ごとに、一定の許可隻数や総トン数などに規制を設ける。

例えば、中型まき網漁業、小型機船底引き網漁業、瀬戸内海機船曳網漁業と小型サケ・マス流し網漁業は、上記の趣旨から漁業法の第66条（広域漁業調整委員会の指示）第1項で法定知事許可漁業として規定され、操業する漁船ごとに知事の許可を受けなければならない。この際に農林水産大臣は、知事が許可する船舶の総トン数などを定め、これを超える許可を知事が行うことを禁止する。

中型まき網漁業は、総トン数 5 トン以上で 40 トン未満の船舶により、まき網を使用して行う漁業をいう（ただし、指定漁業に定められるものを除く）。中型まき網の許可の対象は網船だけであって、火船などの付属船はこの対象とはならない。

また、小型底引き網漁業は、総トン数 15 トン未満の、漁船により底引き網を使用して行う漁業をいう。

知事許可漁業とは、知事が単独で法 65 条の規定に基づき許可する漁業をいう。

小型まき網漁業とは、総トン数 5 トン未満の船舶によりまき網により漁獲する漁業をいう。

このように、わが国の許可制度は、「漁船の大きさ」「国際規制を受けるか否か」と、「操業上の位置により、誰が漁船に対して許可を発給するのか」を定める法制度である。漁業の調整はあっても、資源の管理と保護の概念が客観的かつ明確には組み込まれていない。資源量や漁獲上限に対してどれだけの漁船の操業を許可するのかについては、定められていない。すなわち、漁業法の規制は、許可の発行者を明示するが、資源の健全性と持続性の担保・達成を目的とはしていない。現行の制度では、資源悪化や乱獲は防止できないのである。

Ⅱ．農林水産大臣許可による漁業

(1) 指定漁業（漁業法第 52 条）の内容

指定漁業とは、政令に基づき業種の指定を受けた遠洋の指定漁業のことをいう。これらは漁業法（昭和 24 年法律第 267 号）の第 52 条（指定漁業の許可）により定められた漁業である。

指定漁業は、次の 2 つの要件を備えた漁業について、政令で具体的に指定されるものである。すなわち、①水産動植物の繁殖保護または漁業調整のため、漁業者及びその使用する船舶について、制限措置を講ずる必要がある漁業であること。②政府間の取り決め、漁場の位置、その他の関係上、当該措置を統一

して講ずることが適当である漁業であること。このような要件は、戦後直後の指定漁業（法第 52 条）が定められた直後は明確に理解された。しかし、1962（昭和 37）年の改正を経て現在では、旧大臣の承認漁業（法第 65 条；漁業調整）の規定による漁業が次第に大臣指定漁業にされ、大中型まき網や沖合底引き網漁業など国内で操業が完結していても指定漁業となるなど、その意味合いが失われてきている。

指定漁業の改変については関係の漁業者の利害に重大な影響を及ぼすものであることから、必ず、「水産政策審議会」の諮問を要件とし、農林水産大臣は立案に当たっては必ず、水産政策審議会意見を聞くこととし、行政権の乱用を防止する仕組みになっている。

① 指定漁業の許可及び取締りに関する取扱い方針（昭和 38 年農令第 5 号）

この政令は、指定漁業の内容について、詳しく定めたものである。

第 1 章にて、指定漁業とはいかなるものかを定義し、沖合底引き網漁業等資源の管理と国際規制に対応して、漁業許可を実施する方針を示す。

第 2 章では、許可と企業の認可の申請、変更と書換えと再交付にかかる手続きと書類を明記している。

第 3 章では、操業の区域、期間、漁具と船舶の使用制限及び資源の管理の制限の遵守を要請。水揚げ港、許可船舶に対する停泊と検査命令への遵守を定め、その後指定漁業ごとの操業の条件と区域などを明示している。

第 4 章は雑則で第 5 章は罰則である。その後各申請書の様式が定められる。

② 許可の売買

水産資源の保護や漁業調整の観点から、許可の枠が特定の数に制限される中で、これらの許可は高い値段で売買された。1937（昭和 37）年の漁業法改正ではこれを問題視し、指定漁業の間では、許可の売買を、一定の要件を満たす相続や、法人の合併・分割に限定した。

法第 62 条は「指定漁業の許可または起業の認可を受けたものが死亡し、解散し、または分割した時は、その相続人、合併後存続する法人もしくは合併によって成立した法人または分割によって当該法人を継承した法人は、当該許可

等の地位を検証する」としている。

しかし現実には、漁業の許可等は、常時の制限されたケースにかかわらず、広く売買された。特に北洋で利益を上げた漁業者や法人、または国際的な厳選によって補償金を得て漁業を継続して営もうとする者は、遠洋カツオ・マグロ漁業の許可を購入した。これらは高度経済成長期以降活発に行われたが、これを違法の扱いをすることもなく放置された。事実上、実態として許可の売買は、慣行として1962（昭和37）年以前と同様になされていた。

しかしながら最近では、遠洋漁業は国際協定などにより締め出され、また国際的に操業の条件が厳しさを増している。そのため、許可の売買による利益と件数は年々減少し、ほとんど見られない。また、それらを仲立ちしたブローカーもほとんどが廃業した

現在、次の漁業が政令で指定漁業として指定されている（法第52条第1項の政令で定める漁業）。

③ 沖合底引き網漁業

わが国の200海里内における中核的漁業である。東経127度59分52秒以東、152度59分46秒以西の範囲のうち、北緯25度00分46秒以北で、総トン数15トン以上の動力漁船により底引き網を使用して行われる。

④ 以西底引き網漁業

北緯10度20秒以北であって、東経120度59分55秒以西の南シナ海と北緯25度15秒以北、あるいは、東経128度29分53秒以西等の東シナ海で行われる漁業である。総トン数15トン以上の動力漁船を使用し、2艘引きで行われる。

⑤ 遠洋底引き網漁業

沖合底引き網漁業と以西底引き網漁業区域以外の操業許可海域で、総トン数15トン以上の動力漁船を使用して操業する漁業である。ロシア海域、天皇海山の海域、ニュージーランド海域、南インド洋で操業している。

⑥ 大中型まき網漁業

総トン数 40 トン以上の動力漁船により、まき網を使用して行われる漁業である。ただし千葉県沖付近では総トン数 15 トン以上。主船、運搬船と火船などを構成要素とする大船団出操業するために、コストがかさむ傾向がある。太平洋中央海区に海外まき網が試験操業許可されている。80 トン型、135 トン型と海外まき網として 349 トン型がある。

⑦ 大型捕鯨業

動力漁船により、銚づつを使用して、ヒゲクジラとマッコウクジラを捕獲する漁業を言う。ミンククジラを除く。商業捕鯨のモラトリアムで捕獲はしていない。

⑧ 小型捕鯨業

小型の動力漁船を用い、銚づつを使用して、ミンククジラと小型鯨類（ツチクジラ、ゴンドウクジラ類とイルカ類）を捕獲する漁業を言う。現在は、IWC の規制対象外の小型鯨類を日本政府の許可に基づき捕獲している。現在、漁船は鯨類捕獲調査事業に参加している。

⑨ 母船式捕鯨業

母船式漁業であって銚づつを使用して、ヒゲクジラとマッコウクジラを取る漁業を言う。キャッチャーボート数隻と加工母船から構成される。現在は操業を一時中断している。現在、母船とキャッチャーボートは鯨類捕獲調査事業に参加している。

⑩ 遠洋カツオ・マグロ漁業

中西部太平洋、インド洋や大西洋において、カツオ・マグロ類を漁獲する漁業を言う。漁法では一本釣りによるカツオ一本釣り漁業とはえ縄漁法によるマグロはえ縄漁業に分かれる。総トン数 120 トン以上の動力漁船で行う漁業である。

⑪ 近海カツオ・マグロ漁業

概ね太平洋の海域において、総トン数 120 トン以下の漁船を使用してカツオ・マグロ類を漁獲する漁業を言う。漁法によりカツオ一本釣り漁業とマグロはえ縄漁業とに分かれる。平成 14 年から小型マグロはえ縄漁業も承認漁業から指定漁業に移行した。

⑫ 中型サケ・マス流し網漁業

中型サケ・マス流し網漁業はロシア海域内では、紅鮭、シロザケ、カラフトマス、ギンザケとマスノスケを漁獲対象とする。日本海の日本 200 海里内においてロシア系のカラフトマスとサクラマスとを漁獲する。前者の海域と後者のカラフトマスについてはほとんどがロシア系であり、日露漁業合同委員会で漁獲割当量を決定する。89 トンから 199 トンの動力漁船で操業する。

⑬ 北太平洋サンマ漁業

北海道と北関東の沖合で総トン数 10 トン以上の合力漁船により棒受け網を使用してサンマを漁獲する漁業を言う。平成 14 年に承認漁業から指定漁業に移行した。

⑭ 日本海ベニズワイガニ漁業

日本海において 100 トン以上の漁船で、水深 1000～2000 メートルの海底に籠を設置して紅ズワイガニを漁獲する漁業である。2002 年に承認漁業から指定漁業に移行した。

⑮ イカ釣り漁業

太平洋、日本海と東シナ海の海域において総トン数 30 トン以上の漁船を使用し、イカ釣り機でイカ類を漁獲する漁業を言う。平成 14 年に従前の「大型イカ釣り漁業」と「中型イカ釣り漁業」を統合して、それまでの承認漁業から指定漁業に移行した。わが国の周辺海域での総トン数を 185 トンから 200 トン未満、イカ釣りの台数を 25 台から 34 台に拡大した。

これらの漁業以外の漁業については、法第 65 条の規定により、省令に基づ

き「特定大臣許可漁業」とされている。

(2) 公示方式（法第 58 号）

（公示）

第五十八条 農林水産大臣は、指定漁業の許可又は起業の認可をする場合には、第五十五条第一項及び第五十九条の規定による場合を除き、当該指定漁業につき、あらかじめ、水産動植物の繁殖保護又は漁業調整その他公益に支障を及ぼさない範囲内において、かつ、当該指定漁業を営む者の数、経営その他の事情を勘案して、その許可又は起業の認可をすべき船舶の総トン数別の隻数又は総トン数別及び操業区域別若しくは操業期間別の隻数（母船式漁業にあつては、母船の総トン数別の隻数又は総トン数別及び操業区域別若しくは操業期間別の隻数並びに各母船と同一の船団に属する独航船等の種類別及び総トン数別の隻数）並びに許可又は起業の認可を申請すべき期間を定め、これを公示しなければならない。

指定漁業の許可方式の特色は、許可または起業の認可をすべき船舶の隻数、総トン数等を許可に先立って、あらかじめ公示する公示方式を採用し、公示に基づいて許可することを原則として規定していることである。公示することによって、許可と認可の透明性を高めようとしたものである。これにより、行政庁の恣意的な許可を抑えることができ、また、申請者にとって、いたずらに許可の申請の機会を失うことをなくするためである。

農林水産大臣は、指定漁業の許可または起業の認可をする場合において、あらかじめ、当該指定漁業の種類の数階層ごとに、許可する漁船の隻数を定めて示す必要がある。農林水産大臣は、当該許可をしても水産動植物の繁殖と保護に支障がない場合には、当該許可をしなければならない。

1982 年の国連海洋法の署名と 1994 年の発効以降、世界は、科学的基準による持続的漁業管理に移行しつつある。すなわち、定量的な総漁獲量を定めて、その漁獲を漁船に許可をする方式に変更された。しかし、わが国の公示方式は、一般に、前回の許可数からの実漁船の増減を斟酌し、その数値に基づき公示の隻数を定めている。そのため、科学的根拠に基づき漁獲量を制限するための許

可隻数との観点を取ることが、必ずしも図られていない。公示は漁船隻数という漁獲努力量の規制であって、漁獲量というアウトプット・コントロールとなっていない。

この点は、別の法律である「海洋生物資源の保存及び管理に関する法律（海洋生物資源管理法）」により、国連海洋法の成立後わが国においても総漁獲量規制の概念が導入されたが、中途半端である。

① 漁業法第 58 条の 2（公示に基づく許可）

公示の期間中に、許可及び起業の認可にかかる申請が行われた場合であって、その申請内容が①公示の内容と合致しない場合と、②法第 46 条第 1 項（適格性を有しない場合等）に該当する場合を除き、農林水産大臣は許可をしなければならない。

② 許可の取り消し

漁業法第 56 条第 1 項（漁業法令の遵守や労働法令の遵守）の適格性を有するものでなくなった場合。当該漁業の不当な集中を招き、資源の管理上、当該許可が問題を生じる恐れがあるときは、許可の取消ができる。

（許可又は起業の認可をしない場合）

第五十六条 左の各号の一に該当する場合は、農林水産大臣は、指定漁業の許可又は起業の認可をしてはならない。

- 一 申請者が次条に規定する適格性を有する者でない場合
 - 二 その申請に係る漁業と同種の漁業の許可の不当な集中に至る虞がある場合
 - 三 申請者が当該申請に係る母船と同一の船団に属する独航船等又は当該申請に係る独航船等と同一の船団に属する母船について、現に許可若しくは起業の認可を受けており又は受けようとする者と異なる場合において、その申請につきその者の同意がないとき。
- 2 農林水産大臣は、前項の規定により許可又は認可をしないときは、あらかじめ、当該申請者にその理由を文書をもって通知し、公開による意見の聴取を行わなければならない。

3 前項の意見の聴取に際しては、当該申請者又はその代理人は、当該事案について弁明し、かつ、証拠を提出することができる。

(3) 特定大臣許可漁業 (漁業法第 65 条第 1 項と当該農林水産省令)

漁業が禁止される海域であって、指定漁業に該当しないものについて農林水産大臣の許可を得て、操業することができる。(平成 19 年省令) これらの漁業としてはズワイガニ漁業、東シナ海カジキ等流し網漁業、東シナ海はえ縄漁業(マグロはえ縄漁業を除く) 大西洋はえ縄等漁業(マグロはえ縄を除く) と太平洋はえ縄漁業(公海で行うものでマグロはえ縄を除く) がある

(4) 届出漁業(漁業法第 65 条及び農林水産大臣省令第 1 条)

指定漁業、特定大臣許可漁業以外の漁業であって、操業の期間開始前に所定の届け出をして営む漁業を言う。

カジキ流し網漁業、沿岸マグロはえ縄漁業と小型スルメイカ釣り漁業がある。2014(平成 26) 年から沿岸マグロ引き縄漁業が届出漁業となった。

(5) 試験操業許可の目的と内容

① 試験操業許可とは

試験操業については、漁業法施行規則(昭和 25 年 3 月農林省令第 16 号)で定められている。その第 1 条(試験研究等の場合の適用除外)において、調査研究や漁場の開発等の起業化試験は、漁業法第 52 条(指定漁業の許可)などの適用除外となる。しかしながら、農林水産省令で、目的や試験操業の内容等が規定される。

基本的には、新漁場の開発や、漁場が存在することが分かっているにもかかわらず、それが企業化できるのか等の可能性を確かめることが目的である。特に漁場開発では、まき網漁場を大西洋、インド洋や南太平洋で開発し、企業化するケースが多かった。また試験操業の許可は、同一の魚種を対象とする場合、資源の競合

やマーケットでの価格と消費の競合が明らかに見られる場合、自らが属する業界と異なる競合団体からの反対がある。その場合、本許可に直ぐ移行することは困難なので、試験操業を許可しながら、反対業界との調整と話し合いに勤めることがある。

一方、将来の資源の持続的利用の目的を掲げて、資源、生物特性とマーケットに関する試験研究を行うことがある。これは鯨類捕獲調査の場合である。

② 漁業許可と試験操業許可との関係

漁業の本許可は、漁業法第 52 条の指定漁業につき、許可の申請をして、特段問題のないものについては許可される。試験操業許可は、漁場として企業化しても、まだ開発や試験の途上にあり、企業や漁業経営体が同許可を取得し、単独で操業を可能とする段階に至っていない。

一方で、試験操業が漁業の開発や水産物の販売その他によって企業化の目処が立つ場合には、本許可に移行することが妥当である。

③ 一斉更新時の本許可との関係

まき網漁業の場合、日本近海で操業していたものが、漁獲努力量の過剰で、他の漁場や漁法への転換を強いられる場合があった。この場合、当初試験操業許可として、水産庁がその操業を許可し、次第に、その試験操業許可に基づいて実績が強化され、反対派の理解が得られることを見はからって、本許可に移行されるとの手續きが取られる。これは、指定漁業の一斉更新時に明確にその意図を明らかにする必要がある。試験操業から、本許可に移行する場合には、一斉更新の中で取り扱う。

Ⅲ. 知事許可漁業

(1) 法定知事許可漁業

知事許可漁業の中には水産資源の保護と繁殖の点から、2 府県以上にまたが

る管理を行う必要があるものがある。ある特定の県の知事が当該許可を乱発した場合、それが他県にも影響を及ぼす場合である。取締りは都道府県が行うのが適切ではあるが、一定の歯止めを国の観点から規制を付しておく必要がある。この場合、農林水産大臣が都道府県ごとに、一定の許可隻数や総トン数などに規制を設けるものである。

例えば、中型まき網漁業、小型機船底引き網漁業、瀬戸内海機船船曳網漁業と小型サケ・マス流し網漁業は上記の趣旨から漁業法の第 66 条（広域漁業調整委員会の指示）第 1 項で法定知事許可漁業として規定され、操業する漁船ごとに知事の許可を受けなければならない。農林水産大臣は知事が許可する船舶の総トン数などを定め、これを超える許可を知事が行うことを禁止することができる。

① 中型まき網漁業

総トン数 5 トン以上で 40 トン未満の船舶により、まき網を使用して行う漁業を言う。しかし、指定漁業に定められるものを除く。中型まき網の許可の対象は網船だけであって、火船などの付属船はこの対象とはならない。しかし、総量規制がなく、漁獲努力量の規制がないこの状態は、現代に即しているかどうかの検証が必要である。

一般には、総トン数 40 トン以上のまき網船が「指定漁業」としての扱いを受けるが、北部太平洋の海域で従来操業する 15 トン以上のまき網船は、指定漁業の扱いを受ける。

また、隻数と総トン数の他、大臣許可の「指定漁業」競合する可能性のある北部太平洋の海域では、船舶の馬力の総キロワット数を定めている。

② 小型底引き網漁業

小型底引き網漁業は総トン数 15 トン未満も漁船により底引き網を使用して行う漁業をいう。「底引き網」とは海底に定着して開口をしながら、網を曳航して、漁獲物を得る漁業をいう。この漁業は、①第 1 種の小型底引き網漁業（開口の装置を有しない）、②手繰り第 2 種漁業（ビームを使用して、開口して行う底引き網漁業）、③第 3 種手繰り網漁業（桁を使用して行う漁業）、④打瀬網

漁業、⑤その他の小型底引き網漁業である。各地でその漁業の形態はまちまちであり、そこに全国一律の規制を入れることは必ずしも適切ではないことから、細目については都道府県が規制を定めることとされている。漁業の先進地である瀬戸内海と瀬戸内海以外とは、隻数などの制限がトン数階層によって異なる。また、東京湾や瀬戸内海などの半閉鎖海で操業する漁船については馬力の最高の限度が定められている。

③ 瀬戸内海機船船曳網漁業

瀬戸内海機船船曳網漁業とは動力船を用いて、中層と上層を曳網する引き網や引き寄せ網を使用して行う漁業をいう。いわば、表中層のトロール網漁業である。瀬戸内海では引き船を使用しないパッチ網漁業もある。また、網船が無動力船で引き網を使用する船曳網漁業がある。

④ 小型サケ・マス流し網漁業

小型サケ・マス流し網漁業とは、総トン数 30 トン未満の動力漁船により、流し網を使用してサケ・マスを漁獲する漁業をいう。流し網とは、網の位置をイカリ等で固定せず、海流や潮力などを利用して流して使用する刺し網をいい、漁獲目的の水産物の遊泳を遮断することによって漁獲するものをいう。資源の関係からは、ロシア系サケ・マスを漁獲することから、指定漁業である中型サケ・マス漁業と同一の範疇で考える必要があるが、一方で、経営規模が弱小なことから地方の実情に応じて配慮することが好ましい。

(2) 知事許可制漁業

漁業法第 65 条（漁業調整に関する命令）第 1 項及び水産資源保護法第 4 条の規定に従い、漁業ごとに都道府県知事の許可を受けなければならない。

許可漁業については、従前は漁業権・入漁件に基づく場合は許可を得ることを要しないとしていたが、平成 19 年の改正で、原則として、知事による許可を得ることとされた。

なお、主な知事許可漁業については、次のとおりである。

① 小型まき網漁業

小型まき網漁業とは、総トン数5トン未満の船舶により、まき網により漁獲する漁業。同じまき網漁業でも、総トン数5トン以上40トン未満の漁船により行う中型まき網漁業と、総トン数40トン以上の漁船により行う大中型まき網漁業がある（指定漁業）。

② 機船船曳網漁業

機船船曳網漁業とは一般に、漁船により船曳網を引いて行う漁業を言う。瀬戸内海においては、特に5トン未満の漁船において船曳網を使用して行う漁業をいう（総トン数5トン以上は、瀬戸内海機船船曳網漁業である）。

③ ゴチ網漁業

ゴチ網漁業とは、ゴチ網を使用して行う漁業を言う。ゴチ網とは、楕円形に一枚の網を結節により袋状になった網とその両端に決着された網から成る。引き網に包囲系を狭めることによって、タイなどを威嚇して袋状の部分に追い込み、網に刺したりして漁獲する漁法である。これはまき網にも船曳網漁法にも属しないが、瀬戸内海でタイの一本釣り漁法と競合することがある。

IV. IQ / ITQ への動きと政府の検討

(1) 水産資源のあり方検討会

水産庁の公式な文書(2014年3月24日付資料2)は漁獲量の減少に言及し、適切な管理を通じて漁業生産の維持増大を実現することが緊急の課題であるとし、水産庁内に「有識者からなる検討会」を設置し、IQ方式の導入の可能性の検討に言及している。しかし、IQ方式の目的、内容と導入スケジュールには言及がなかった。

(2) 検討会の問題点

この「検討会」は2014年3月に設置され、同年6月にとりまとめを行う予定であった。このスケジュールが論外の短さであり、これでは内容の伴った検討など不可能であった。ノルウェーやニュージーランドなどの諸外国は、1970年代から1980年代に資源の崩壊を経験し、ITQ方式の導入に際しては、自国にふさわしい方策を何年もかけて検討した。例えばノルウェーでは1990年からマダラで導入を開始、そして毎年修正を加えている。さらに2016年末を期限に、見直しの検討会を設置した。新潟県でも、2010年度から新資源管理のための委員会を設置し、2011年度からIQを導入して、現在実施中である。

ITQ方式制の検討・導入には、数年にわたる時間をかけた議論が必要であるが、水産庁の検討会の時間配分では、内容に乏しいものとなる。

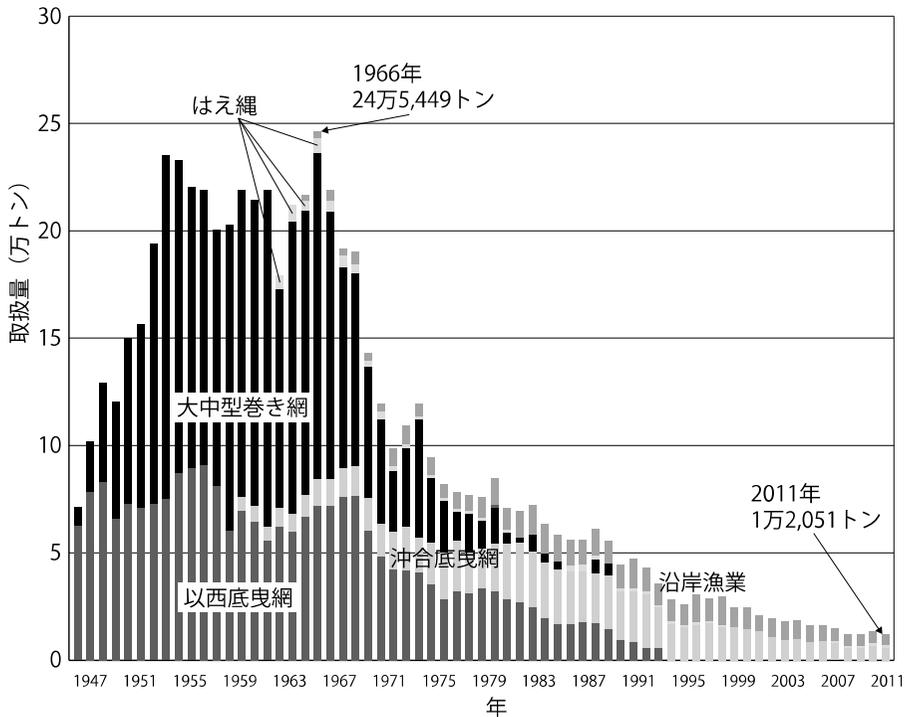
(3) 有識者の資格とは

水産庁は、当時IQ事業を実施していた新潟県の藤田利昭水産課長と、新潟県が設置した委員会の勝川俊雄氏を委員としたが、他の委員はその発言と実績に鑑みて、新資源管理制度に知見と経験があるとは見られない。諸外国のITQ方式などに関し、政府、業界、経済学者、研究者と漁業者・加工業者に直接の幅広い人脈をもっている人材は見られない。国内漁業についての見解も経験も不足していた。なお筆者（小松）は、2014年6月12日の検討会に招聘され、参加した。

(4) IQ方式 / ITQ方式検討へ

2007年7月に「魚食を守る水産業の戦略的な抜本改革」（高木委員会）提言がなされた。科学的根拠に基づく漁業資源の管理、IQ / ITQ方式の導入や漁業権の開放と漁業協同組合の事業の見直し等を提言した。

図 4-1 下関漁港における漁業種類別取扱量の推移



資料：漁業・養殖業生産統計年報 [農林水産省] 及び山口県

V. 操業規制、海区ごとの自主規制

漁業の合意や約束事について、現在の都道府県漁業規制の多くも、漁業者の合意が基になっている。日本は伝統的に、漁業者に漁場使用の慣行をルールとして定めてきた経緯がある。明治から昭和の初期にかけては漁船数が余りにも多かったので、行政庁が介入して漁場使用のルールを策定することも困難であった。また、科学的な資源の測定や評価も不備があり、科学的根拠に基づく漁業の規制の導入が困難であったこともその理由として挙げられる。漁業者間の合意も、わざわざ国や県の条例や漁業規則とすることなく、拘束力のない自主的ルールとして適用しているが、これが守られているかどうかの確認もなされ

ない。

現在も、漁業者が人間関係に基づいた規制を定める手法が主流であり、行政府が提案を出さずに、漁業者の考えに委ねている。これが嵩じて、漁業者が行政府からの提案を受け入れなくなった。本来、TAC 制度やアウトプット・コントロールには科学的根拠が必要であり、科学的根拠もないところでは TAC の設定は不可能である。漁業者の自主規制に頼ることは、科学データや漁獲データ及び有効な規制がないことを意味する。

VI. 日本における事例

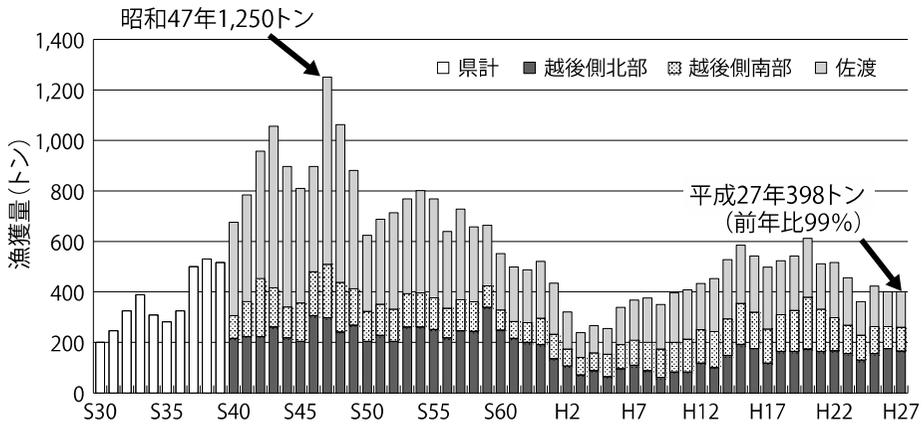
(1) 新潟県の IQ 方式

① 経緯と概況

新潟県では現在、ホッコクアカエビを対象種とした本格的な国内初の IQ 方式の導入を進めており、2011 年からは実際に IQ 方式の効果を試みる IQ 方式モデル事業が始まった。この事業は 2016 年 8 月で終了し、その後 1 年間は延長した。しかし米山隆一新知事になって、突然、現行の IQ 事業は終了した。

「甘エビ」と称されるホッコクアカエビは北太平洋に広く分布していて、日本海は生息域の南限にあたる。漁獲量は、北海道の日本海側が過半数を占めており（約 2,700 トン）、本州の日本海側では青森から鳥取までの 10 府県で漁獲されている。近年は石川・福井・新潟の三県の漁獲量が上位にあり、漁獲量全体の 35%を占めている。

図 4-2 新潟県のホッコクアカエビ漁獲量の推移



資料：新潟県水産海洋研究所

新潟県の漁獲量のピークは1972年で、1,250 トンを記録している。その後は700 トン前後で推移していたが、1980 年代半ば頃から減少傾向が進み、1981 年には239 トンと最低を記録した。2013年には425 トンにまで回復している。2015年の漁獲量は398 トンとなっている。

新潟県でホッコクアカエビをIQ方式導入の対象種に選んだ理由は、

- 1) 科学的なデータが比較的そろっている。
- 2) 移動が県内水域にとどまる可能性が高いこと。
- 3) 価格が高いため経済的に重要な魚種である。

ということによる。対象種の移動が県内水域にとどまっていると見られることを選定の条件にしたのは、IQ方式導入により漁獲量が制限された場合、効果が達成されることを期待したものだ。

新潟県でIQ方式導入に至った発端は、2008年に遡る。同年9月、泉田裕彦前新潟県知事は、「水産資源の回復は、新潟県のみならず日本にとっても重要なことだ」と述べた。泉田知事のリーダーシップの下、同年9月から外国の制度などの勉強会を開始し、2010年7月からは本格的に「新潟県新資源管理制度導入検討委員会」を組織してIQ方式導入を検討した。そして2012年8月からは「新潟県新資源管理制度評価・運営改善委員会」が、2014年7月からは「新潟県新資源管理制度総合評価委員会」が立ち上げられ、IQ方式事業の評

価と制度化を目的とした検討が進められた。IQ の評価は、IQ 方式導入の前後について、資源状況や漁業の操業状況及び経営の指標について、その変化を分析・評価した。また、制度化については、IQ 方式のモデル事業が終了した後も IQ 方式は継続させていく必要があることから、その恒久的な制度の立ち上げについて条例化及び県計画の策定を基本に検討した。

ともすれば、このような水産関係の委員会は、漁業関係者と漁業を専門とする学術経験者等の経験や利害関係者の狭い範囲の委員で構成されてしまいがちである。しかし新潟県は、広く委員を募り、マーケットや消費・流通及び漁業の経済的分析も含めて検討することを目的として、経営・流通の分科会を設立したのである。この委員会は、日本で初めて資源管理をマーケット・経営に結びつけたものだ。

② 佐渡の赤泊地区のモデル事業

IQ 方式導入の対象種としたホッコクアカエビは、新潟県内の水域では水深 300～600 メートル付近に生息しており、沖合底引き網、沿岸での小型底引き網及び「エビ籠」による漁獲がなされている。

籠を使った漁の割合は、新潟県では佐渡を中心に 4 割程度であるが、北海道では 9 割を占めている。

委員会では、直近 5 年間の漁獲量の最大・最小を除いた 3 年平均の数値を ABC（生物学的許容漁獲量）とした。そして、それに 1 以下の数値を乗じて TAC とした。IQ 方式の設定は、過去 5 年間の各漁業者の漁獲実績に基づいて、地区別 TAC に対する割合を算出し、それを個別の漁業者に振り分けた。資源回復とともに TAC が増加すれば、IQ 方式も増加することになる。逆に減少すれば IQ 方式も減少する。

新潟県では、2011 年 9 月から佐渡の赤泊地区のエビ籠漁業を対象に、IQ 方式のモデル事業（新資源管理制度モデル事業）を実施した。期間は 2016 年 8 月までの 5 年間で、赤泊地区の 3 つの経営体（開始時は 4 経営体）を対象にしている。地区 TAC は、過去 5 年間の漁獲量から算出した基準漁獲量の 98% とし、114.7 トンとしそこから各漁業者の実績に基づいて IQ 方式を分配した。

図 4-3 赤泊えびかご漁業漁場



A線とB線で囲われた佐渡海峡内のえびかご漁業許可区域のうち、斜線で図示した漁場区域。

資料：小松（2016），P.151

IQ方式の厳格な実施のために、漁獲の報告とモニターの方法も定めている。2013年度は、操業延べ日数の35%にあたる期間を取締りの対象とし、エビ籠漁船から水揚げした漁獲物を箱詰めする時点で、県職員が目を確認するというモニター調査を実施した。

モデル事業の実施に当たり、赤泊地区では、IQ方式の導入による漁獲量の上限規制がある上に、他地区他業種との漁場の競合がなく関係漁業者との調整がついたため、それまで禁漁期間だった夏場（2012年度は7月1日から8月15日まで、2015年度からは8月31日までに延長した）の操業も可能となった。

赤泊地区では、2隻を1隻に集約化し、これにより漁業者の代船の建造がよりしやすくなり、不必要な経費の削減が可能となった。また大型のエビの漁獲量が、2011年度の38.3トンから、2012年度は41.6トン、2013年度は47.5トン、2014年度には46.7トンと増加傾向にあり、資源の質の回復の成果も見える。

表 4-1 新資源管理制度モデル事業の概要

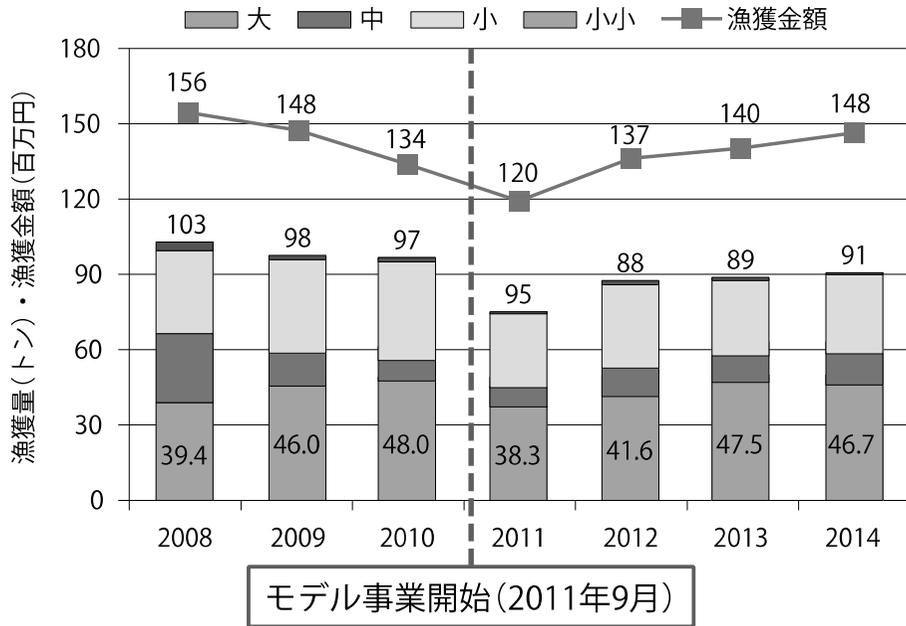
項目	内容
実施漁業者	前浜地区 3 経営体（開始時 4 経営体）
実施期間	2011 年 9 月～2016 年 8 月（5 年間）
地区 TAC	114.7 トン（基準漁獲量の 98%，4 年日以降は資源状況を再度評価したうえで新たな TAC を設定する）
IQ 方式	過去 5 カ年の漁獲実績に応じて百分比で配分。これを TAC に乗じて決定
IQ 方式枠の譲渡	消化する見込みのない IQ 方式枠は無償で他の経営者に譲渡可能

資料：小松（2016），P.152

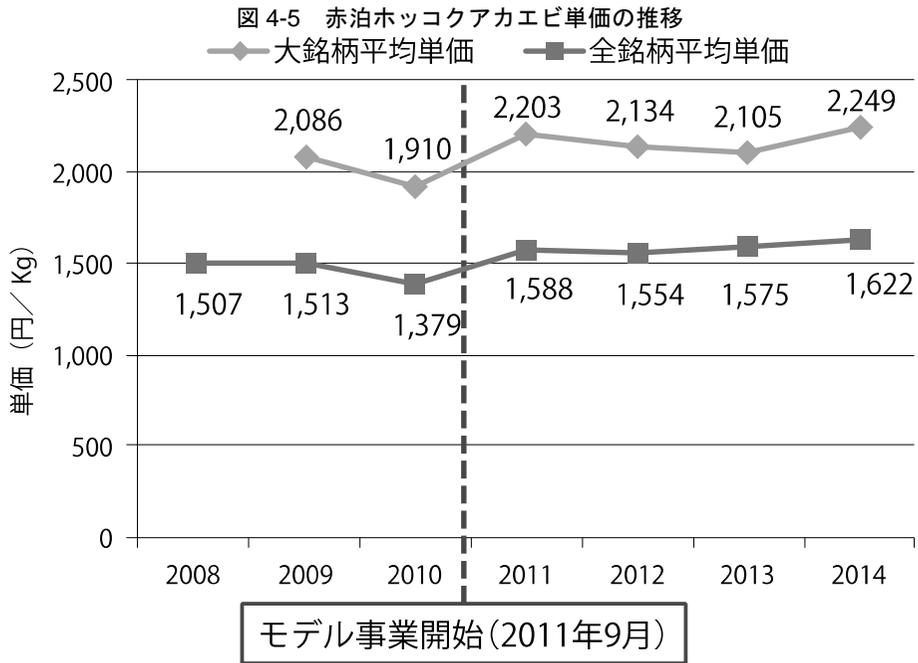
③ IQ 方式導入の評価

IQ 方式導入によって、禁漁期間であった夏場（7 月 1 日から 8 月 31 日）の操業が可能となった。この間、2013 年では、大サイズで 130%、中サイズで 128%の単価上昇が見られた。2014 年の夏場は昨年ほどの価格の上昇は見られないが、大型エビで 10%、中型で 14%上昇し、さらに、これまでは見られなかった「小」、及び、より小型の「小小」のエビでもそれぞれ価格の上昇がみられた。また、大型のエビの比率が、これまでの 2012 年の 47%から、2014 年は 52%に増加した。このことから漁業者の収入も増加した。

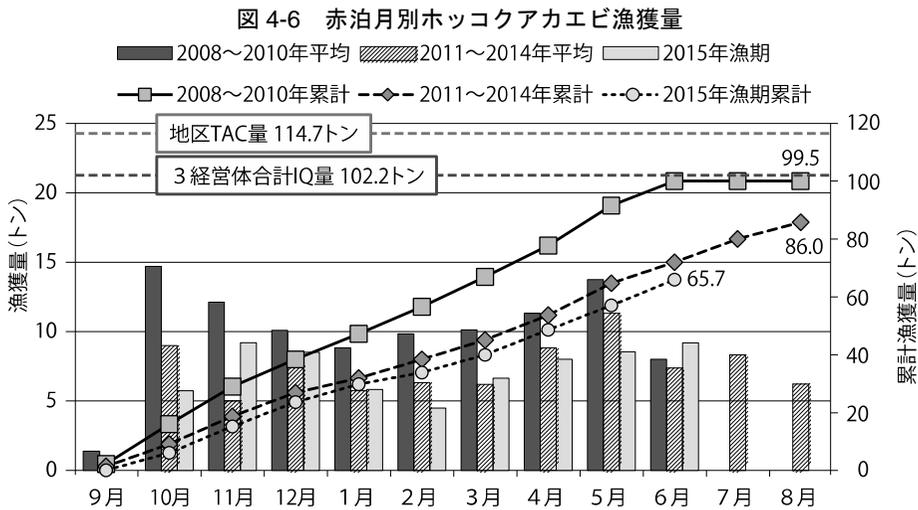
図 4-4 赤泊ホッコクアカエビ漁獲量・漁獲金額の推移



資料：小松 (2016), P.153



資料：小松（2016），P.154



資料：小松（2016），P.151

しかし、これが具体的に資源の増加や経営状況の改善に結びついているかど

うかの検証は、今後の資源データや財務諸表などの経年的データの蓄積を待つ必要がある。

一方、支出と投資の削減に関して、2隻の漁船を保有して約2,000個の籠を保有する経営体について、IQ方式を担保として籠数の上限を緩和したことから、漁船を1隻に集約することにより漁船への投資を削減することを可能とした。このように漁獲量が経営体ごとに決定されると、それに見合った投資の削減が可能となる。

IQ方式導入とともに、資源の回復策や経営の近代化と合理化の検討もなされている。漁業者の関心は、後継者を確保し、経営が継続できるかどうかである。そのための方策として、経営組織の株式会社や漁業合同会社（LLC）などの法人化や、経営体の統合など、永続的で透明性のある組織づくりも委員会の助言を得ながら検討した。

④ IQ方式導入と佐渡での影響

上述のような影響の他に、2015年11月26日に開催された、新潟県新漁業管理制度総合評価委員会では、モデル地区以外の佐渡の両津と姫津地区で試行的にTAC制度とIQ方式を設定することが合意された。また、両津地区と漁場を同一にして、資源の管理上、多大な影響がある新潟市を操業の根拠地とする沖合底引き網漁船にもTACを設定し、その数値を提示することができた。これらは、まだ試験的な導入段階であるが、佐渡全島にホッコクアカエビのTACとIQ方式が設定され、赤泊地区でのIQ方式が夏場の操業等で成果を生じたことが影響したものと見られる。

⑤ 経営状態の改善

赤泊地区では、特にIQ方式事業を実施した2011年度以降、経営収益の改善が図られており、2014年度には初めて、IQ方式事業を実施した漁業経営体が126.4万円の黒字を計上した。2015年度については、燃油費の低下と、資源回復傾向が見られ、引き続き、夏の期間を中心に収入が増加し311.8万円の黒字を計上した。これが、網目の拡大効果とTACとIQ方式のいずれかによるものの分析を行った。結果としてIQ方式事業としての取り組みを契機にして、

このような成果が上がったことは事実である。

TAC 設定下での網目の拡大が、収入増には有効な手段である可能性が高い。支出の削減には、IQ が効果的であった可能性がある。このモデル事業と効果の波及事例が、他の地区の水産業の振興策の参考となることを期待したい。

IQ 方式の導入とともに、資源の回復策や経営の近代化と合理化の検討もなされ、既に述べたように、籠数の一隻当たりの使用上限を上げた。従来は 1 隻（10 トン以上 15 トン未満）1,050 籠の使用まで許可されていたが、赤泊地区は 2 隻の漁船を所有し、実際は 1 隻を使用せず、2,100 籠を使用していた。そこに IQ 方式が導入されたので、漁船を 2 隻保有していなくても、籠数を現行の 2 倍にする制度の導入を図り、これにより漁業者に不必要な経費の削減が可能となった。この様に漁獲量が一人一人に決定されると、それに見合った投資が可能となる。

表 4-2 TAC と個別漁業者への漁獲枠の配分状況

地区	漁船	漁業種類	地区 TAC の運用	地区 TAC ※ 2	基準漁獲量(t) ※ 1	漁獲量 (kg)						
						2004	2005	2006	2007	2008		
新潟	A, B	沖底	数値設定のみ	135.0	138	131,950	86,602	133,932	147,368	163,273		
佐渡	姫津	C えびかご 留保枠※ 3	試行 H26.9～	34.0	35	6.2	8,678	4,646	5,179	7,240	6,214	
						28.5	28,173	26,987	27,429	29,901	29,792	
	両津	D E F G 留保枠	えびかご	試行 H26.9～	72.6	74	13.7	13,471	11,975	19,477	10,898	15,645
							21.6	18,946	17,203	28,835	19,889	25,921
							14.6	27,565	23,175	12,174	8,498	7,233
							19.9	23,363	24,917	21,032	15,451	15,144
							4.3	1,560	4,254	6,445	3,689	4,815
							30.2	20,918	26,049	30,755	33,677	34,813
	赤泊	H H I 留保枠	えびかご	IQ 制度モデル事業 H23.9～実施中	114.7	117	39.6	32,370	41,269	38,411	42,179	39,189
							34.4	28,685	35,471	31,697	36,106	36,102
12.8							11,348	16,879	12,705	8,035	12,624	

※ 1 H16～H20 の 5 年間の漁獲実績の 5 中 3 平均がベース値

※ 2 基準漁獲量× 0.98

※ 3 姫津地区留保枠には、姫津・高千地区板びき網漁獲分を含む

資料：小松（2016），P.156

表 4-3 赤泊地区のえびかご漁業者の経営状況について

(単位：千円)

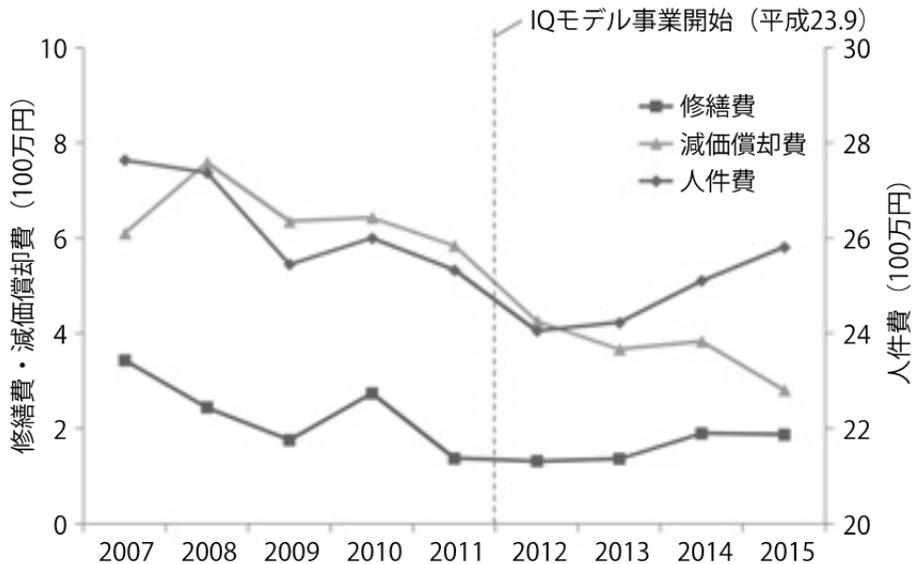
項目	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2007～ 2010年	2012～ 2015年	
水揚額	62,546	64,476	49,109	57,105	49,128	49,804	55,675	62,699	64,291	58,309	59,352	
変動費	燃料費	4,756	4,726	3,233	3,656	3,626	3,512	4,084	4,604	3,985	4,093	4,034
	餌代	3,613	3,760	2,878	3,504	3,929	3,569	4,743	5,636	6,534	3,439	5,403
	氷代	715	690	530	588	580	555	649	777	783	631	709
	箱代	3,079	3,012	2,325	2,644	2,491	2,284	2,669	2,891	2,938	2,765	2,744
	輸送費	1,957	2,365	1,453	1,709	1,702	1,563	1,765	1,933	1,922	1,871	1,821
	販売手数料	5,086	4,954	3,768	4,514	3,186	3,432	4,174	4,753	4,975	4,581	4,462
固定費	人件費	27,640	27,373	25,452	26,003	25,334	24,055	24,231	25,106	25,816	26,617	25,005
	租税公課	1,093	1,549	2,002	1,442	1,444	1,612	1,083	2,141	3,192	1,522	2,244
	冷凍保管料	1,111	991	944	859	822	615	603	662	686	976	650
	修繕費	3,438	2,443	1,763	2,743	1,380	1,316	1,365	1,902	1,878	2,597	1,668
	消耗品費	2,293	1,924	1,649	2,068	2,183	2,446	2,234	2,374	1,784	1,984	2,124
	損害保険料	2,195	2,190	2,321	2,330	2,238	2,143	2,150	2,007	1,893	2,259	2,017
	減価償却費	6,104	7,592	6,355	6,432	5,841	4,259	3,668	3,833	2,813	6,621	3,477
	その他	3,250	2,876	3,065	3,756	2,878	2,875	2,912	2,816	1,974	3,237	2,510
変動費	19,206	19,507	14,187	16,615	15,514	14,915	18,084	20,594	21,137	17,380	19,173	
固定費	47,124	46,938	43,551	45,633	42,120	39,321	38,246	40,841	40,036	45,813	39,695	
経費計	66,330	66,445	57,738	62,248	57,634	54,236	56,330	61,435	61,173	63,193	58,868	
漁業所得	-3,784	-1,969	-8,629	-5,143	-8,506	-4,432	-655	1,264	3,118	-4,884	484	
その他収入	6,097	8,433	7,572	6,132	5,874	5,255	2,807	2,272	684	7,059	3,445	
漁家所得	2,313	6,464	-1,057	989	-2,632	823	2,152	3,536	3,802	2,175	3,929	

※ 暦年で集計

(資料：新潟県水産課)

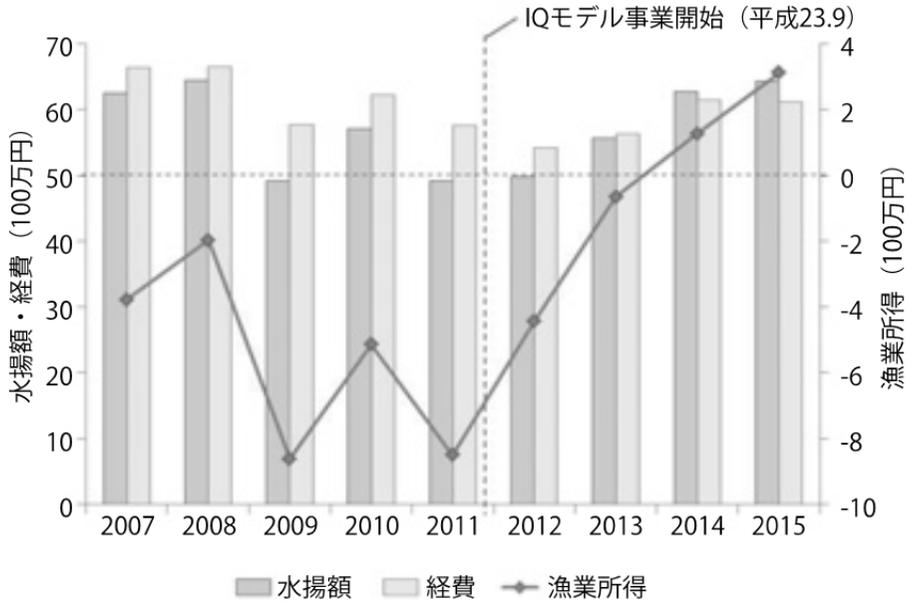
資料：新潟県水産課

図 4-7 ホッコクアカエビ漁業経費（固定費）の推移



資料：小松 (2016), P.158

図 4-8 新潟県ホッコクアカエビ IQ 漁業の所得の推移



資料：小松（2016），P.158

(2) 秋田県ハタハタ漁業の実例と課題

ハタハタは秋田県を代表する魚種である。1960年代には2万トンを超える漁獲量が記録されたが、1991（平成3）年にはわずか71トンに減少し、その翌年から3カ年にわたり禁漁が実施された。

この禁漁は、漁獲量が減少することに危機感を持った漁業者が中心となり、沖合漁業者と沿岸漁業者が集まって協議会を形成して実行した。県の水産研究所が科学的な助言を提供しているが、行政の積極的な関与はなく、その状況は現在でもまったく同じである。この協議会には県行政、研究者、流通、小売業者及びNGOは参加しておらず、漁業枠の配分を検討することが目的である傾向が見られる。そもそもハタハタが2万トンから71トンに、現在でも800トン程度に減少したのは漁業が主たる要因ではなく、漁獲対策で回復できるのはせいぜい1,000～2,000トン程度までであろう。ハタハタは秋田県八森地区、男

鹿半島の北部と南部、県南部に秋から冬にかけて戻る。その産卵域に石油備蓄基地を建設し、八郎潟を干拓する等、各種の埋立てで失われたため、漁獲が大幅に減少していると推測される。

秋田県のアタハタの場合、協議会の決定事項には行政規則の裏付けもなく、拘束力がない。また、正確なアタハタの流通量や漁獲量の把握が課題である。

① アタハタ資源対策協議会

アタハタ漁業の資源対策協議会の構成は、沖合部会（小底、沖底）、沿岸部会（刺し網、定置網）の代表、漁協長（県内4漁協）からなっている。沖合部会は各地区検討会で構成され、沿岸部会はブロック検討会と各地区検討会から構成される。この協議会では、アタハタ資源対策協議会を次のように年3回行っている。

- 1) 例年10月開催：水産振興センターが資源量予測と漁獲枠を提案し、協議会で決定する。
- 2) 例年11月開催：水産振興センターが接岸時期とサイズを周知し、協議会が初漁日を決定する。
- 3) 例年3月開催：今季の総括を行う。

② 秋田県のアタハタ漁業

秋田県ではアタハタの漁獲枠は沿岸：沖合を6：4で分けており、沿岸は11月から1月15日まで、沖合は9月から翌6月で操業している（漁獲の95%は11、12月に集中）。資源対策協議会で漁獲枠が決定したら、地区ごとに持ち帰って配分するが、その方法は地区に任されており、均等割、オリンピック方式、実績割りなどさまざまである。

アタハタ漁には、底びき漁船27隻（沖底15隻、小底12隻）が出漁し、ほとんどが20トン未満の小型船で、それらすべてが「かけ回し漁法」で漁を行っている。秋田県の沿岸は17地区に分かれ、ほとんど共同漁業権内で操業している。また、定置網漁業はすべて小型で、162カ統（水深5～6メートル）、刺し網漁業は101件に許可を出している。

③ 近年のハタハタ漁獲

漁獲量は年々減少傾向で、日本海北部系群は低位とされている。最近は、加入量の少なさが資源量の少なさに直結しているとされる。日本海の1～6月の底びきの漁獲量は、前年よりわずかに多かったが、秋田県と青森県が大きく減少した。

④ 資源管理の課題

漁獲枠を設定するために、これまで秋田沖1海域における稚魚調査を行い、稚魚密度を指標として翌年の1歳魚尾数を推定してきたが、近年の稚魚密度と1歳魚尾数との関係に相関が低いことから、漁獲枠算出方法に疑問が出てきた。

今までは、小型魚や価格の低いものが漁協を通さず流通していた。この量はかなり大きいのに漁獲量に含まれず、推定資源量が過小に評価されている恐れがある。漁獲規制されているため全長13センチ以下のハタハタは、獲れてしまっているものは自家消費等に回っていると考えられる。漁協取扱い分、漁協取扱い外分、自家消費分に分かれていると考えられる。今後は流通管理体制の強化が必要と考えられる。

これまでのハタハタの資源管理は稚魚密度を指標としていたが、平成15年からは再生産成功率からその中央値をとり、その年の1歳魚を生み出した親魚重量をコホート解析で計算し、親魚量に再生産成功率をかけて稚魚量を推定する方法に変更している。その結果、2～4歳の評価は今までどおりであったが、推定値は従来の半分になってしまった。

水産振興センターは、漁獲物が正規のルートで取引されてもきちんとメリットがあるということを、漁業者や漁協に対して働きかけている。今まではメスを重視した取り扱いであったため、小型のオスは統計外に流れやすく、鮮度が落ちやすいという問題があった。加工原料も含めてもっと漁協が扱えるはずであり、全体として価値を向上させて、枠内で十分な収益を上げられるような仕組みを作りたい。また、加工業者への聞き取りや消費者の指向性に関するアンケートを行っている。

⑤ 技術的・法的問題と今後の課題

資源量と漁獲枠の関係については禁漁明けから、資源量の 50%を漁獲枠として設定していたが、2009 年漁期以降安全率として 0.8 を乗じることとしたため、資源量の 40%が漁獲枠となっている。

漁獲枠を決定する根拠規則については、ハタハタ資源対策協議会自体が、県が委員として入っている自主的な取り組みである。漁獲枠の推定は水産振興センターが行うが決定は自主的なものであり、罰則はない。協議会長名で事務文書（事務連絡）を发出している。漁獲報告は、許可上のものはあるが、刺し網や定置網など漁業権内は漁協の報告となっている。協議会も、沿岸・沖合の配分決定までであり、後は漁協が持ち帰って地区に配分することとなる。

各地区における漁獲量配分は過去の実績等に基づくものや地区によりさまざまである。漁獲枠の消化率を上げるには漁期が短い。漁獲枠の譲渡などは、小さな地区ではできても、沿岸、沖合などの大きな括りではできない。

ハタハタ資源対策協議会は漁業者中心だが、流通、加工の対応については、流通部会は禁漁を解禁した後で 1 年ほど行われたが、流通の人は含まれておらず、県や漁協が行った。現在でもここが最も弱いと考えている。漁業者だけの協議会では、漁獲枠を大きくするための協議会となる。経営と収入の検討も必要である。新潟県の事例がモデルとなろう。流通業者に話を聞くと、来遊サイズや量に興味あるようだが、協議会に参加はしない。県庁は資源管理部門でハタハタを取り扱っているため、漁家の経営や流通は範囲外。漁協経営は農協経営の課で扱っている。普及員は水産振興センターにいますが、これ以上の業務量は困難な状況である。

ハタハタの漁獲金額は、例年 5 億円を維持していたが、2014 年は 4 億 5 千万円に落ちた。沿岸が 2 億 9 千万円、沖合が 1 億 6 千万円。年間の操業実績に対するハタハタ比率が非常に高く、ハタハタによって年間の赤字を帳消しにできるかどうかという状況がある。沖合底引き網漁業（沖底）は、特に年間の経営改善を行わない限り、ハタハタにおいて余裕を持って話し合いは非常に困難（沖底の年間収入は 3 千万～4 千万円であり、ハタハタとタラでその半分を占める）。

2016～2017 年の漁期の漁獲枠は 800 トンで、近年は低位水準である。

(3) 静岡県サクラエビ漁業の実例と問題点

サクラエビ漁業の縮小も、その主な原因は駿河湾域全体の海洋生態系と富士川水系等を含む陸域における水系の水量や栄養塩の流入等の、総合的な環境の変化によると考えられる。したがって、漁業の対策だけではサクラエビ漁を十分に回復させることは極めて困難であろう。サクラエビ漁はピークには 8,000 トンの漁獲量があったが、2015 年現在は 1,006 トンしか獲れていない。このような激減の状況下では、プール制を超えた根本的な対策が必要である。

静岡県の由比と大井川のサクラエビ漁は出漁隻数を抑え、全ての漁獲を漁業者全員で配分する自主規制を行っている。この結果、サクラエビの価格は安定するが、高位の傾向にあり、流通業者との間に軋轢を生じる。また、このような自主規制措置を取っても、資源量の評価とそれに基づく漁獲量規制ではないので、年々資源は悪化する一方である。したがって漁業者の自主規制に、行政や科学者が積極的に助言する体制の樹立が必要であるが、この場合は自主規制の性格はなくなる。本自主規制は、科学的根拠によらず、取締りやモニターもないため、実質的には規制ではなく単なる約束に過ぎない。サクラエビ価格を高水準に維持する役割は果たすが、資源の回復や保護の効果には期待が薄い。

また、サクラエビの場合、県の水産試験場は熱心に対応するが、行政が熱心でないため、静岡県行政としての ABC や TAC の設定もなされない。

サクラエビプール制は漁獲減少の危機感から考えついたものであるが、現実的な目的としてはサクラエビの漁場が狭く船の衝突事故など安全上の理由と水揚げの格差を減らすために制度を導入した。

① 資源状況と漁獲水準

2,000 トン（春期 1,500 トン、秋期 500 トン）は確保が好ましいが 2012 年は 1,000 トンの水揚げと不漁で、所得補償を受けた。漁獲量の減少要因は、これまで主たる漁場であった湾奥の沼津地先の分布がなくなり、大井川など湾口部に漁場形成されるようになった。

漁期は春漁（3～6 月）と秋漁（10～12 月）で、産卵期間の 6 月 11 日～9 月 30 日は、静岡県漁業調整規則で禁漁となる。

2012 年から資源量分析に取り組みはじめ、VPA、卵数法など多種分析して

いるが、うまく ABC を算出できない。産卵調査にかなり力を入れているが難しい。面積密度法も可能かどうかを試行する予定である。産卵後の秋の 1+ (1才以上のエビ) を漁獲するよう、2002 年から、1.5 メートルリング網の試験網でのサイズ確認後操業を行っている。

② プール制漁業の実施体制

サクラエビプール制に対する県の関わりは、2 艘曳きの県知事許可と水産技術研究所による漁況予測程度である。プール制の管理は、漁業者が構成するサクラエビ漁業組合が実施している。21 名で構成される出漁対策委員会（由比港漁協 14 名、大井川漁協 7 名）が短期的操業に全体的権限を有する。出漁対策委員会は、漁期中 13 時に毎日開催し、操業内容（操業時間、場所、回数、目標量等）を協議決定する。操業は由比・蒲原・大井川の各地区に 4～6 隻の 4 班（計 12 班）に分かれて、探索船、操業船を分担する。

総水揚げ金は、市場手数料（3%）と漁港負担金（1%）を除いた 96%を、船主と乗組員に 48%ずつ分配する。船主 60 カ統（120 隻）、乗組員 120 隻×6 名に均等配布する。サクラエビは大きいほど高価格になる。価格の動向で操業調整。CPUE は低下していないことから、漁獲圧は高くないと考えている。

80 名ほどの仲買（加工販売）と共生し、ノウハウを活かしている。県内は 1 割から 2 割程度で、大半が首都圏の大消費地へ出荷する。最近、22 時頃販売する「夜売り」が行われている。夜売りでは翌朝のセリの高値と同額で取引される。数年前に、生産者と仲買の間で紛争があった。生産者による要求下限価格を仲買が拒否したため、生産者と決裂した事案であった。これを境に、生産者が自ら安値ながらも直接販売するようになり、価格維持の駆け引きが日常的に行われている。サクラエビを自家加工する漁業者もいるが、22 時から 0 時過ぎまで労働することになるので、陸上作業も作業分担してプール制に加えることができないか検討中である。フィッシュポンプを使用して水揚げ、青年部を中心に水揚げ物の温度確認をして平均的な鮮度を管理している。消費先の詳細は不明だが、関東圏への出荷が多い。

近年は台湾産サクラエビ（国産の半値）が流入している。台湾エビは 1,500 トンほど流入していると思われる。駿河湾産は高値であるので、需要が徐々に

安値の台湾産に移行している。台湾産は風味と色合いが劣るとされるが、鮮度格差が小さくなり、品質が上がっているためである。台湾産と駿河湾産を区別する試みを検討しているが、遺伝的差を調べることができるマイクロサテライト法では、産地の差を示すことができていない。

1 隻当たり 5,000 万円が損益分岐点と思われるが、1 カ統当たりの水揚げは 5,000 万円～1 億円である。サクラエビ漁、シラス漁はいずれも 50 億円程度の水揚げがあり、静岡県沿岸の二大漁業となっている。両方を操業する漁業の経営は良好である。近年は生食傾向が高いため、鮮度・衛生面を徹底している。乗子子の年収は 200 万円。シラスもやるものはプラス 200 万円と 2 倍になる。船主収入は、経費を除いて年収 1,800 万円程度であるが、代船建造に 5,000 万円～1 億円を要する。漁船隻数は過剰の状態、全体として資源に見合った操業隻数の導入検討が急務である。

(4) 太平洋北部まき網漁業の IQ 方式の導入と操業の状況²⁰

① 北部まき網（サバ類）の取り組み

ここで取り上げる北部まき網漁業とは、北部太平洋海区（三陸から常磐海域）において、サバ類（とくにマサバ）を、主として秋から春にかけて大中型のまき網で獲る漁のことで、北部太平洋まき網漁業協同組合連合会（以下、北部まき網漁連）の下、各漁業者が操業している。

もともと、マサバ太平洋系群は、1970 年代には年間 150 万トン近い漁獲量があったが、1980 年代以降減少し、1990 年には年間漁獲量が約 3 万トンまで減少した。90 年代は増加と減少を繰り返し、年変動が大きいとの特徴があった。

北部まき網漁連では、2003 年度からのマサバ太平洋系群資源回復計画²¹に基づき、資源管理計画における自主的管理措置（毎月 5 日以上休漁の実施）に加え、漁獲量が一定量を超えた場合に臨時休漁をしてきた。

²⁰ 亀井善太郎が執筆した。

²¹ www.jfa.maff.go.jp/j/suisin/s_keikaku/pdf/masaba_taiheiyou.pdf（2017 年 3 月 16 日アクセス）

表 4-4 マサバ太平洋系群に対する臨時休漁の実績

年度	休漁日	休漁統日数 (a)	操業統日数 (b)	削減率 (a/(a+b))
単位：	日	統日	統日	%
2006漁期(7-6月)	24	755	1,898	28
2007漁期(7-6月)	31	883	2,289	28
2008漁期(7-6月)	33	933	1,964	32
2009漁期(7-6月)	31	970	1,611	38
2010漁期(7-6月)	26	843	1,291	40
2011漁期(7-6月)	25	743	1,474	34
2012漁期(7-6月)	10	217	1,742	11
2013漁期(7-6月)	22	583	2,262	20
2014漁期(7-6月)	32	791	2,116	27
2015漁期(7-6月)	58	1,425	2,470	37

資料：中央水産研究所資源研究センター
「2015（平成 27）年度マサバ太平洋系群の資源評価」より作成

併せて、北部まき網漁連では、近年、月別 IQ 管理も導入するようになった。2014 年 10 月から 2015 年 6 月まで、同海域で操業する 5 隻²²を対象に、試験的な IQ 管理、つまり、船ごとの個別割当を実施した。しかし、わずか 5 隻のみを対象としたため、IQ 船は非 IQ 船に比べ、漁獲量・単価とも及ばなかった。全体としては、資源管理の観点から効果があったとは評価されず、また、漁業者間の競争を抑制する効果も発揮できなかった。こうした反省を踏まえ、翌年度からは、同海域で操業する全まき網漁船を対象に拡大している。

水産総合研究センターの報告によれば、マサバ太平洋系群の資源量は 2001 年の 15 万トンの最低水準を脱し、2013 年度評価で 136 万トンに達し、12 年間で約 9 倍になったとしている²³。また、平成 28 年度資源評価報告書（ダイジ

²² がんばる漁業漁業復興支援事業による補助金を受けた船

http://www.fpo.jf-net.ne.jp/gyoumu/hojyojigyo/08hukkou/hukkou_gyogyo/hukkou_gyogyo.html（2017 年 3 月 16 日アクセス）

²³ 水産経済新聞（2015 年 4 月 28 日付、北日本漁業学会での報告）

エスト版)²⁴によれば、引き続き、資源量は低位ながらも増加の途上にある。

また、10年以上による漁連あげでの取り組みは、震災に伴う陸上加工・保存の処理能力の減退や小型種の販売先拡充（アジア・中東向け輸出のジャミサバ）もあって、生鮮魚であるマサバの価格の安定をもたらし、事業者にとってのメリットも見えてきている。

こうした資源量の回復の一方、回遊魚であるマサバが夏に回遊するオホーツク海・北方四島付近のエサであるオキアミやカイアシ類の減少、公海地域での他国の乱獲の影響等もあって、サバの小型化は進み、量の回復はともかく、本取り組みによる資源保全面での効果については、現場では疑問の声も上がっている²⁵。

マサバ太平洋系群に対する北部まき網漁連の取り組みは、近年、IQに着手したとはいえ、上記のとおり、依然としてインプット・コントロールによる施策が中心であり、また、アウトプット・コントロールの要件とも言える科学的な検証に基づく資源保全との因果関係、さらには、漁業者の経営への影響に関する分析も十分に見えてきていない。また、旧来の行政と漁業者だけではなく、本格的なIQやITQの要件とも言える、消費者や環境保全を進める団体といったマルチ・ステークホルダーを巻き込んだ検証等の導入も今後求められるところであろう。

(5) 大中型まき網と沿岸漁業者の対立

① 資源管理の妨げとなっている大中まき網漁業

基本的には海区を問わず、まき網と沿岸漁業者との対立は激しい。例えば、山口県の角島では、共同漁業権内まで中型まき網が入る事件が生じている。他にも、新潟県粟島沖でのまき網操業、八戸沖、岩手県三陸沖（樺島）などでの

²⁴ <http://abchan.fra.go.jp/digests28/html/2805.html>（2017年3月16日アクセス）

²⁵ 現地漁業者インタビュー等より。「ここ数年で水揚げは増えたが、個々の型は小さくなった。従来の6割程度で成長していない。」との声が聞かれる。なお、オキアミ類の減少の原因としては、黒竜江省の開発による河川汚染の影響は大きく、その影響で、流氷の栄養分が落ちているからだとの意見も聞かれた。日本漁業者には、日本沿岸域の乱開発や埋め立てと、針葉樹植林への言及がないのが特徴である。

操業、さらに最近では、長崎県沖でのマグロを巡っての沿岸はえ縄漁業と大中型まき網漁業との対立がある。大分県佐賀関の高島の共同漁業権内における中型まき網漁業の操業では、大分県が適切な資源管理の指針すら出せない状況である。これらは、戦後の漁業法の制定時にも解決できなかったことである。

② 八戸沖のイカ釣り問題——代表的な沿岸調整事例の紹介

青森県の場合、北辺の尻矢崎から八戸の鮫沖の突端まで、ほぼ一直線に、大中型まき網漁業の操業禁止ラインが設定されている。このラインは海岸からの距離が約 1.7~2 マイル程度で、沿岸漁船の操業海域内まで、大型漁船である大中型まき網漁船が入域し操業している。このこと自体は、現在の漁業法と農林水産省漁業省令に基づけば合法であるが、諸外国のように大型漁船の操業場は岸から最低 3 マイル、一般に 12 マイル以遠に設定されているのに比較すると、その漁獲圧力は非常に大きい。

そのため八戸沖のケースでは、イワシ、マサバなどの漁獲が減少して、まき網もイカを漁獲対象とするようになった。八戸や下北半島は小型イカ釣りの基地であり、多くの漁業者がイカ釣りを営んでいる。しかし、漁獲と漁場を巡り、そのライン（自主規制ライン）の越境など、絶えず紛争が生じ、そのたびに沿岸と大中型まき網漁業者間で話し合いがもたれ、両者間で、自主的な合意を達成することを繰り返した。しかし、それはあくまで自主規制であり、公的な取締りができない。また行政の立会いの下に、沿岸の被害に対して金銭的な補償と見舞金が支払われるのが慣習となっている。資源の乱獲に対して沖合漁業者から沿岸漁業者にお詫び金が支払われる。スルメイカ等の資源の悪化に伴い、自主規制の内容となる、沿岸漁業と大中型まき網漁業の合意内容も年々厳しさを増している。

Ⅶ. 日本における先進事例の経済分析²⁶

(1) 資源管理の経済学

2016年のノーベル経済学賞（正式名称はノーベル記念経済学スウェーデン国立銀行賞）受賞者は、オリバー・ハート（Oliver Hart）ハーバード大教授とのベント・ホルムストローム（Bengt Holmstrom）マサチューセッツ工科大教授である。授賞理由は「契約理論への貢献」で、オリバー・ハート教授は不完備契約理論に関する一連の貢献が認められた。契約の不完備性とは、起こり得る状態を全て網羅できる完全な契約を書くことが不可能な状況を指し、こうした現実的な不完備契約の下で生じる問題や、問題の解決策を分析する理論が、ハート教授の受賞理由となった不完備契約理論である。特に、ハート教授の最も知られた貢献に、「所有権アプローチ」と呼ばれる経済理論がある。不完備契約の下では、資産の所有権を誰が持つかが、資産の投資インセンティブに影響を与え、所有権の配分が企業の境界を決定するという画期的な理論である。資源管理に関して所有権アプローチの理論が示唆する現実の事例として、アフリカ・ジンバブエの象や南アフリカ共和国のサイの密猟対策が挙げられる。これまで密猟者による象牙やサイの角の乱獲に有効な防止策を見出せず、野生動物は絶滅の危機に瀕していた。取引の全面禁止や厳しい監視の下は、何ら有効に機能していない。その理由は、こうした全面禁止は密猟品価格を上昇させ、密猟者がさらなる密猟を行うインセンティブを高めてしまうだけだからである。これに対して、所有権アプローチが示唆する有効な乱獲防止策は、常識に反して象牙や角の取引を解禁することである。その代わりに、土地所有者に取引の独占的権利を付与し、適切な資源管理のインセンティブを与えると同時に、自らの資産を保護し密猟者から密猟を防ぐ強力なインセンティブが生み出される。事実、ジンバブエでは、村の土地所有者に象を狩る権利を与えることで自発的に象を保護し、一時期密猟のため絶滅危機に瀕した象は頭数を回復し増加している。同様に南アフリカ共和国においても、取引解禁でサイの角の売買

²⁶ 濱田弘潤が執筆した

が合法化されており、他の野生動物でも同様の措置が採用されている。こうした不完備契約理論の所有権アプローチが教える教訓は、遠い国の特殊な資源の話ではない。事実、自然資源を適切に管理する必要のある水産業において、乱獲を防ぎつつ漁業経営者に適切な漁獲を行わせるインセンティブを与えるために、多くの漁業国において個別漁獲割当制度（IQ 制度）が導入され成功を収めてきた。IQ とは Individual Quota の略で、漁業者一人一人や漁船ごとに1年間の漁獲量を割り当て、割当を超える漁獲を禁止することで漁獲量の管理を行う制度である。割当が定められているため、水産資源について「共有地の悲劇」の問題を引き起こさない。また割当の範囲で漁業者が自由な時期に漁を行えるので、値段の高い時期に出漁することができるなど、経済合理性に基づいて漁業ができる制度となっている。この制度の導入により、各漁業経営者に適切な漁獲の権利を与えることで、乱獲を防ぎ適正量を漁獲するインセンティブを与えることができる。アイスランドやノルウェーなどの水産資源国では、適切な資源管理政策を実施し漁業が成長産業となっている。

IQ 制度のメリットとしては、主に次の2点が挙げられる。第一に、個々の漁業者に一定の漁獲量が割り当てられるので、オリンピック方式と呼ばれる早い者勝ちの漁獲競争を排除することができる。第二に、各漁業者が割り当てられた漁獲量を、できるだけ低費用かつ高価格で漁獲・出荷する経済的インセンティブが生み出され、操業の効率性が実現する。一方、デメリットとしては、割当を超過して漁獲した場合の隠蔽や虚偽報告が行われる可能性、割当量をどう決めるのかの問題が挙げられる。しかし市場出荷量を適正にチェックし、科学的な生物資源量の計測と管理に基づく割当を算出することにより、デメリットは克服できる。実際に、アイスランドやノルウェーに代表される水産資源大国で IQ 制度は実施され、成功を収めてきた。ところが、魚食文化を持ち魚の消費量も多い日本において、日本の漁業は永らく衰退が指摘されているにも拘らず、インセンティブに基づいた適切な資源管理はこれまで実現してこなかった。水産庁のデータによると、日本の漁獲量は1984年をピークに減少の一途を辿っており、日本の漁業が衰退した理由の一つとして、乱獲による漁業資源の枯渇が挙げられている。日本の漁業においても、過剰な漁獲を防止し水産資源を維持するために、適切な水産資源管理として IQ 制度を導入・普及させる

必要がある。こうした上記の状況を一変させる画期的な取り組みとして、日本において初めて 2011 年から、新潟県佐渡市赤泊地区の南蛮エビのエビ籠漁業において、実質的な IQ 制度が導入された。以下では（2）節にて、IQ 制度の導入に伴い南蛮エビの価格がどのように変化するかについて、需要の価格弾力性を計算した結果を提示する。また（3）節では、佐渡の南蛮エビ漁に導入された新しい IQ 制度の下で、南蛮エビ大銘柄の価格にどのような変化が生じたのかについて、IQ 導入前後の価格を比較した結果を提示し、制度導入に伴い経済合理性が達成されているかどうかを明らかにする。

（2）南蛮エビ大銘柄の需要曲線の導出

2012 年より新潟県佐渡市赤泊地区で、新資源管理制度（個別漁獲割当制度）が導入された。導入前後の 5 年間のデータを用いて、南蛮エビの銘柄別単価、漁獲量・漁獲高の変動とその影響を分析する。はじめに、南蛮エビ銘柄別単価と漁獲量の関係を調べる。月単位集計で 5 年間のデータについて、4 つのサイズ別銘柄（大南蛮、中南蛮、小南蛮、小々南蛮）の漁獲量と単価の関係を散布図にまとめると、それぞれ図 4-9 から図 4-12 の通りとなる。

図 4-9 大銘柄の漁獲と単価の散布図

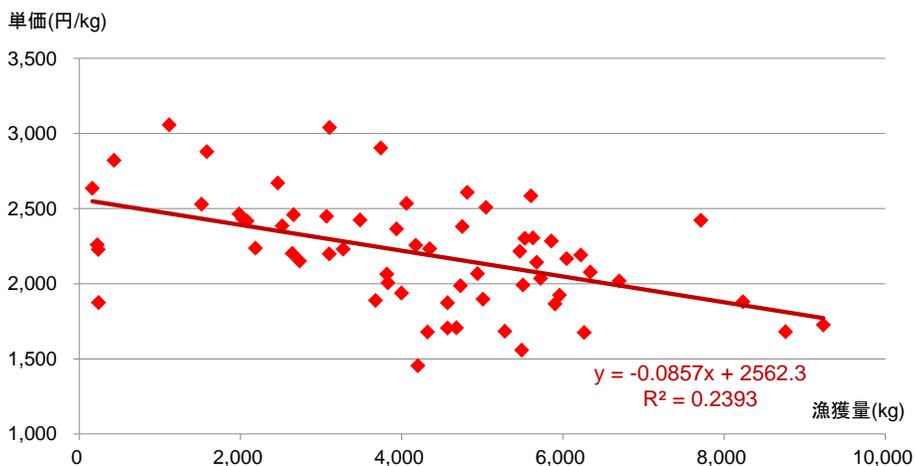


図 4-10 中銘柄の漁獲と単価の散布図

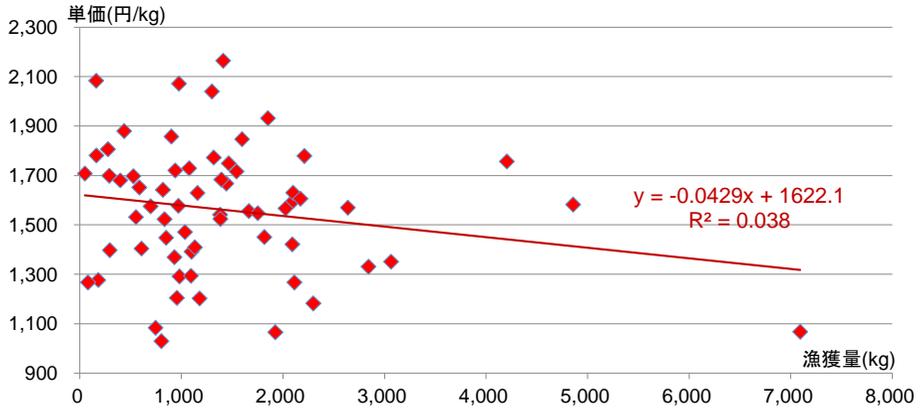


図 4-11 小銘柄の漁獲と単価の散布図

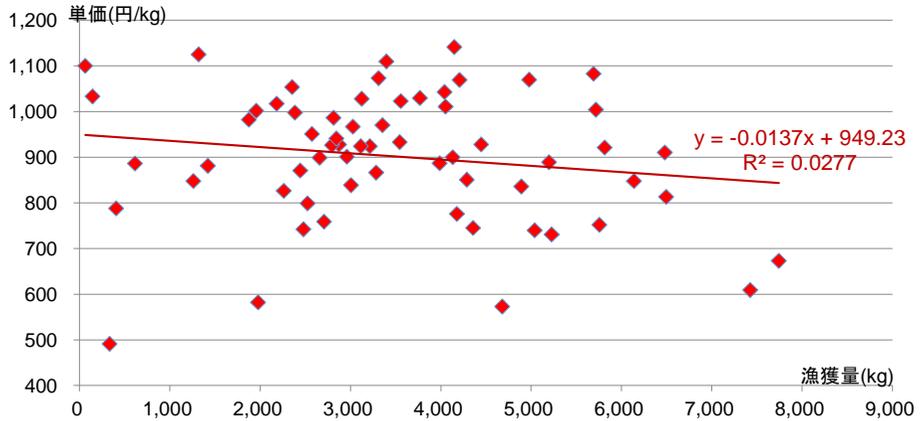


図 4-12 小小銘柄の漁獲と単価の散布図

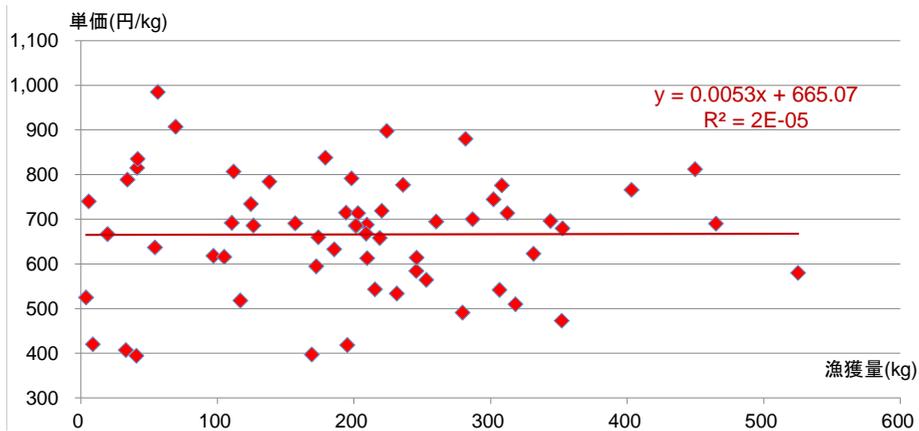


図 4-9 から図 4-12 の漁獲量と単価の散布図より、線形近似した関係を考えると、大銘柄のみ、単価の下落に従い漁獲量が増加する傾向が有意に見出される。具体的に、単価を y 、漁獲量を x として線形近似した場合、決定係数 ($R^2 = 0.2393$) で $y = -0.0857x + 2562.3$ となっている。一方、中銘柄・小銘柄・小小銘柄は、単価と漁獲量の間ほとんど相関関係がない。したがって、大銘柄を除いては、単価は漁獲量とは無関係に決定し、漁獲量が単価に影響を与えない完全競争市場の状況が成立していると思推することができる。具体的には、漁獲量と単価の散らばりを線形近似した場合の直線は、中銘柄で $y = -0.0429x + 1622.1$ ($R^2 = 0.038$)、小銘柄で $y = -0.0137x + 949.23$ ($R^2 = 0.0277$)、小小銘柄で $y = 0.0053x + 665.07$ ($R^2 = 0.00002$) であり、決定係数が非常に小さいため、いずれも散らばりはほぼランダムであると結論付けることができる。したがって上記の結果から、中・小・小小銘柄については、漁獲量が収入にどう影響を与えるのかを推計する際、プライステイカー (price taker) の状況を考えて、単価を所与として推計すればよい。すなわち、単価 (の平均値) \times 漁獲量 = 漁獲額において、平均単価を一定として漁獲額は漁獲量に比例するとして推計すればよく、漁獲量の多寡が単価に与える影響を考慮する必要はない。一方、大銘柄については、通常想定される右下りの需要曲線が存在することが示唆される。

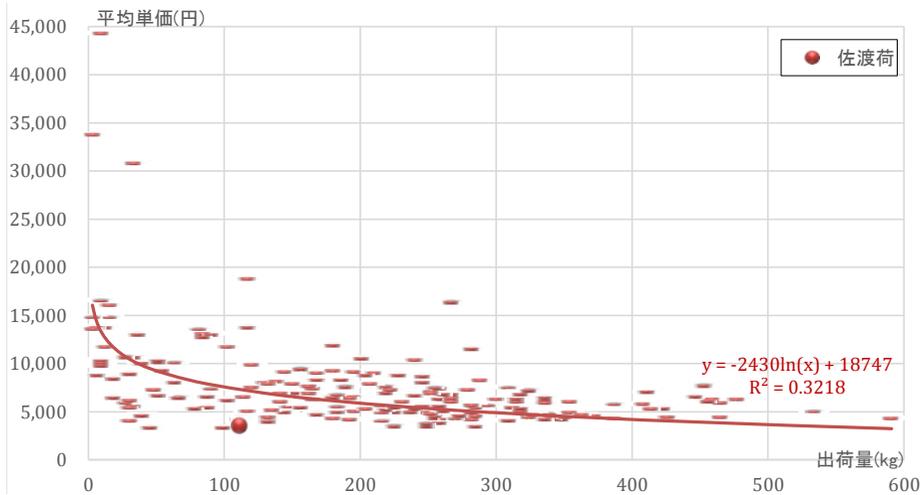
すなわち、漁獲量の増加 (減少) は単価を下落 (上昇) させるという関係が

存在する。この結果は、大銘柄の南蛮エビがたくさん獲れた場合には、市場で大銘柄を捌くために単価を下げる必要があることを意味する。反対に、漁獲制限をした場合には、単価が上昇するので、漁獲額増加に貢献し得ることを意味する。大銘柄のみ市場規模が小さいので、供給過剰の際に取引量の増大と単価下落が起こるからと推測される。大銘柄に関して、漁獲量 x と単価 y を線形近似した直線は、 $y = -0.0857x + 2562.3$ である。このことが意味するのは、大銘柄の漁獲量 1,000kg の増加（減少）は、単価を 85.7 円低下（上昇）させるというものである。大銘柄の漁獲量が増加（減少）する際に単価が下落（上昇）するので、消費者にとっては必ず余剰の増加（減少）をもたらす一方、漁業経営者にとっては利潤減少（増加）が起こる可能性がある。

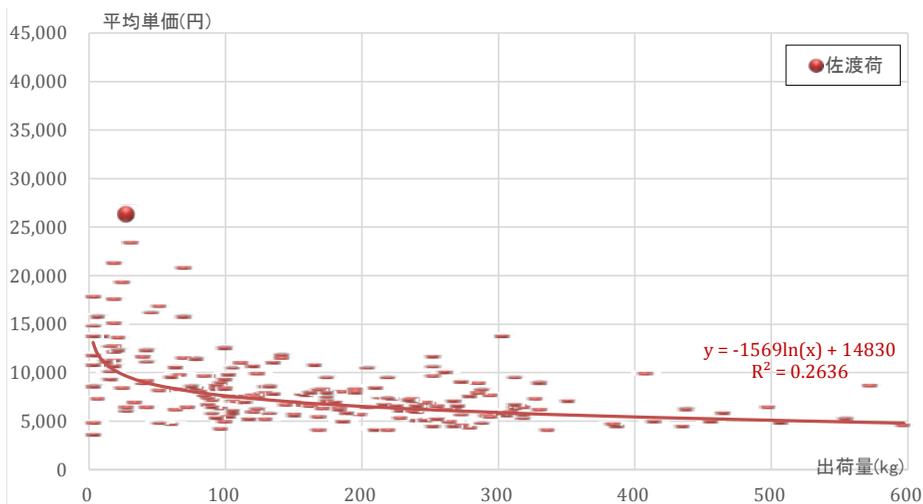
(3) 個別漁獲割当(IQ)制度導入に伴う市場価格の向上

IQ 制度の経済効果を検証するために、前節で推計した、南蛮エビ大銘柄の需要曲線及び需要の価格弾力性の推計値を参考にして、IQ 制度導入前後で市場価格がどのように変化したのかについて比較する。IQ 導入前後の南蛮エビ大銘柄の佐渡荷の出荷量と単価の散布図を、図 4-13 に示す。

図 4-13: IQ 導入前後の価格散布図²⁷

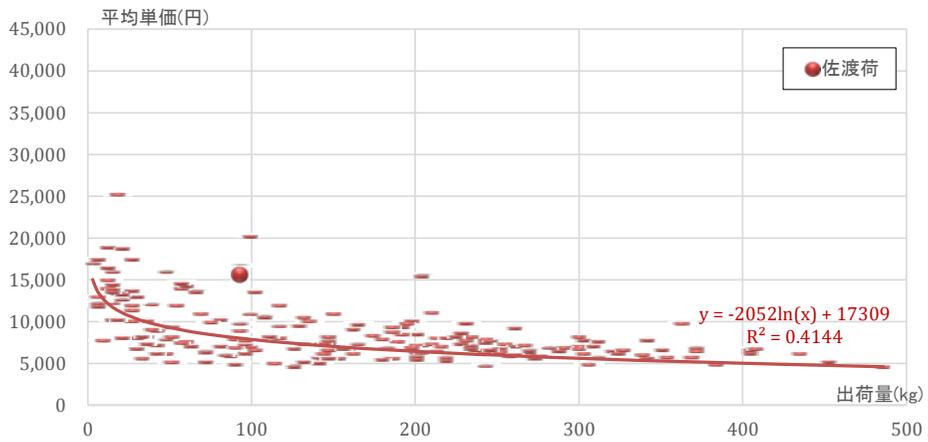


IQ 導入前 (2010 [平成 22] 年度)



IQ 導入 1 年目 (2013 [平成 25] 年)

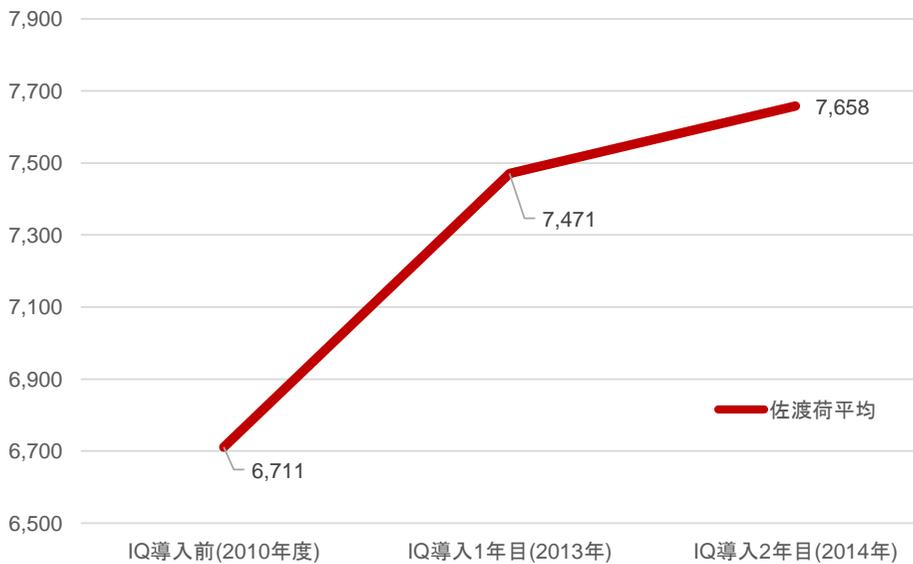
²⁷ IQ 制度導入前は 2010 年度、IQ 制度導入後は 2013 年または 2014 年の価格データである。IQ 導入前後で期間が異なるのは、IQ 導入前は年度ごとに単価を集計していたデータの制約のためである。



IQ 導入 2 年目 (2014 [平成 26] 年)

図 3-6 をみると、IQ 導入前に外れ値が 3 点あるものの、全体的に佐渡荷の単価は IQ 導入後に高くなる傾向が見られる。この市場価格データから得られる、佐渡荷の平均単価の変化を図 4-14 のグラフにまとめる。

図 4-14 IQ 導入前後の平均単価の推移



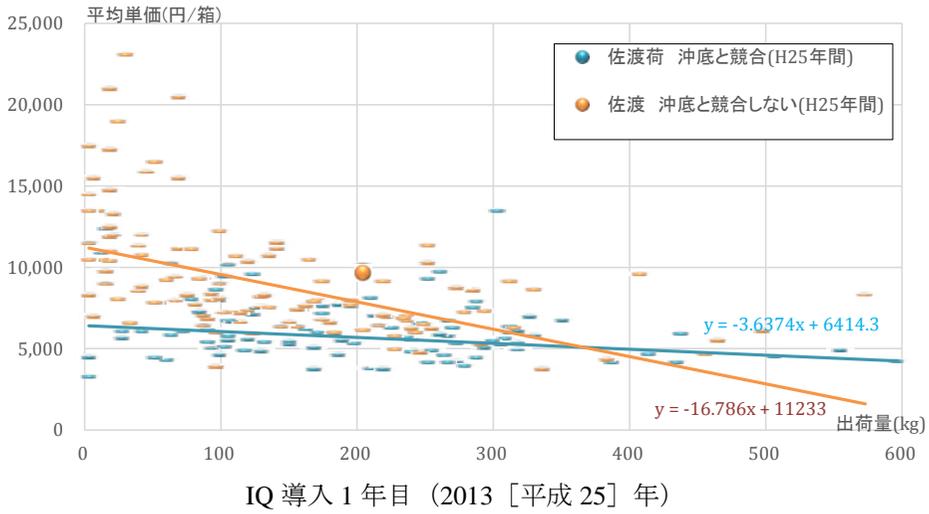
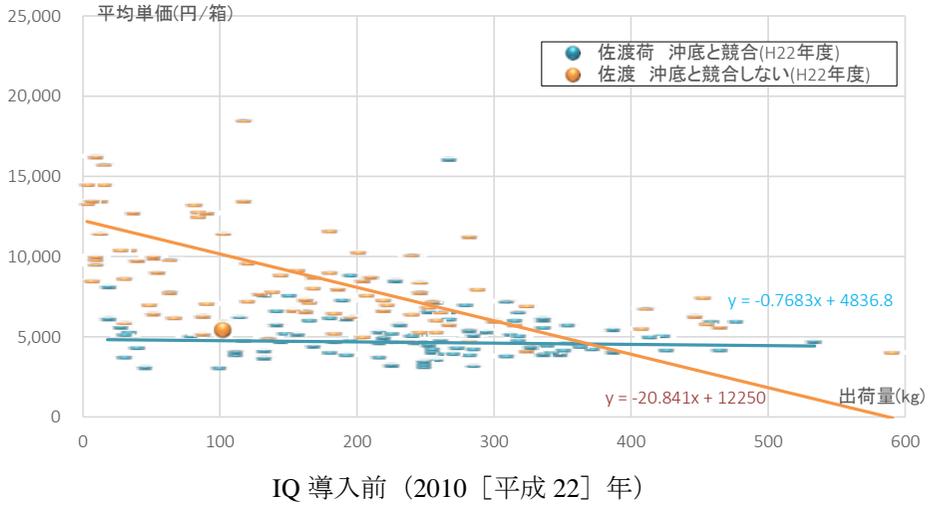
IQ 導入前の佐渡荷単価には年末とゴールデンウィークに値段が高騰した外れ値が 3 点あり、この値の影響を考慮しなければ、IQ 導入後の単価上昇傾向はより鮮明に現れる。

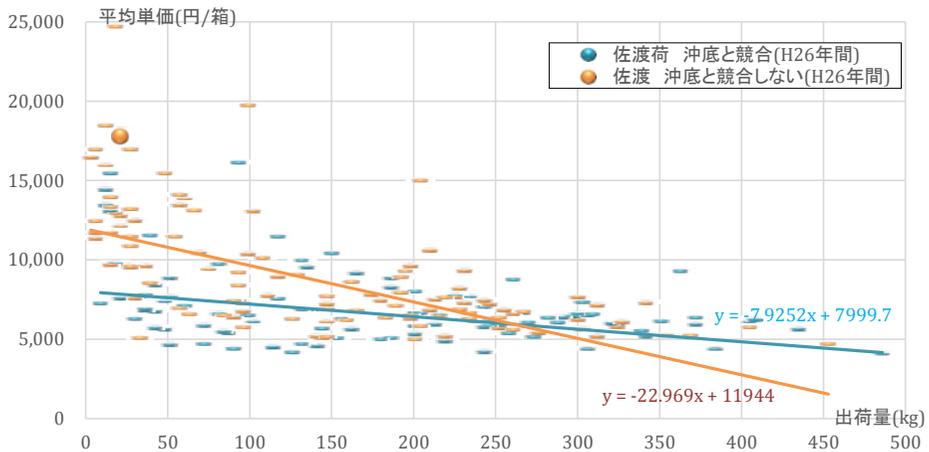
図 4-14 より、IQ 導入後に平均単価が上昇していることが確認できる。第一に、佐渡荷の平均単価は、IQ 導入前の 2010 年度に 6,711 円/箱であったのが、導入後の 2013 年に 7,471 円/箱となり、760 円/箱上昇している。さらに IQ 導入後 2 年目の 2014 年には 7,658 円/箱となり、187 円/箱上昇し、導入前と比べて 947 円/箱の単価上昇が見られる。これらは単純な平均の比較であるが、IQ 導入前には単価が高い外れ値が 3 点存在していたことを考慮すると、外れ値を除いた単価はさらに上昇傾向にある。平均単価の上昇が見られる理由の一つは、IQ 導入により単価の高い夏季操業が可能になったことが挙げられる。また夏季操業等に伴い、佐渡荷と沖底との競合が回避されたことで、沖底の平均単価も上昇したと推測される。7 月と 8 月に平均単価が高くなる傾向のあることは、月別単価のデータから示されている。

(4) 競合回避による単価下落の防止効果

次に、IQ 導入がもたらすメリットの一つである、漁業者への適切なインセンティブ付けについての分析結果を提示する。IQ 導入により、各漁業者は 1 年間の漁獲割当が定められるため、単価が最も高い月や週を選んで出漁・出荷できる。その結果、収益最大化を実現できることが大きなメリットとなる。これまで、エビ籠漁業（佐渡荷）と沖合底曳き（沖底）漁業が同じ日に新潟市場に出荷することが、南蛮エビ大銘柄価格が下落する一つの要因として挙げられてきた。IQ 制度の導入により、両漁業経営者の市場競合を避けることで、単価下落をある程度回避できるのかどうかを検討する。IQ 導入前後で佐渡荷が沖底と出荷市場で競合する時と、競合しない時との佐渡荷市場価格の散布図を、図 4-15 に示す。また市場価格のデータから得られる、IQ 導入前後の佐渡荷の平均単価を図 4-16 のグラフにまとめる。

図 4-15 IQ 導入前後の競合と非競合の佐渡荷単価

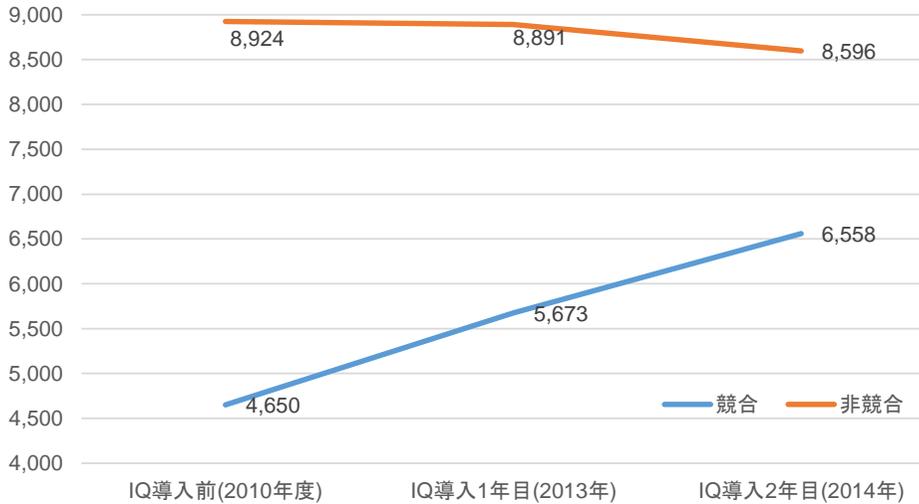




IQ 導入 2 年目 (2014 [平成 26] 年)

図 4-16 より、沖底と競合する時と非競合の時との佐渡荷平均単価を比較すると、非競合の方が、明らかに平均単価が高くなっている。このことから、競合を避けることが確実に単価上昇に繋がることが確認できる。IQ 導入による影響をみると、IQ 導入後に非競合の平均単価は若干下がっているがさほど変化はない。一方、競合時の単価は、IQ 導入後に大幅に上昇していることが確認できる。このことが生じる理由として、IQ 導入前後で出漁日数にほとんど変化がないことから、非競合となる夏季操業日数の増加に伴い、沖底と競合する操業・出荷日数が減少したため、競合時の単価が引き上げられたことが推測される。このように、IQ 導入による競合回避は、単価を維持することに繋がっており、一定程度成果をもたらしていることが確認できる。

図 4-16 IQ 導入前後の競合と非競合の佐渡荷平均単価の推移



他の条件を一定として、IQ 導入後に佐渡荷と沖底の競合状態が変化することで、平均単価が上昇した可能性が、以上のデータにより示された。IQ 導入後に、競合時の佐渡荷平均単価が大幅に上昇する一方、非競合時の平均単価は若干下落することが明らかになった。IQ 導入後の平均単価上昇を説明する理由として、単価の高い夏季操業が可能になったことと、夏季操業等に伴い、佐渡荷と沖底との競合日数が減少したことが挙げられる。この調査結果からも、佐渡の南蛮エビでの IQ 制度の導入は、沖底との競合を減らし、また夏季操業を認めることで、需要の大きい高価格の時期に出荷することができるという利点があることが明らかとなった。IQ 制度導入は、漁業者が割り当てられた漁獲量をできるだけ高価格時に漁獲・出荷する経済的インセンティブを与えるという利点がある。単価上昇の結果を確認したことで、IQ 制度導入は経済的効率性の観点からも支持されることが裏付けられる。

第5章 世界における資源管理の先進事例

I. IQ方式、ITQ方式の導入国

1970年代末に各国が200海里水域を設定した時、譲渡可能個別割当（ITQ）方式を採用した国はゼロであった。それから30～40年を経て、資源・漁業管理にこの手法を採用している国は大幅に増加した。先駆的にITQ方式を導入した国家はニュージーランドとアイスランドである。両国とも国家規模や行動規模が小さく、柔軟な行動が迅速に取れる優位性があった。

現在、ITQ方式は、オーストラリア、カナダ、チリ、グリーンランド、オランダ、アイスランド、ロシア、モロッコ、ニュージーランドでは、ほぼ完全に近い制度で実施されている。また、ノルウェーでは漁船割当制度（IVQ）、アメリカは地域ごとに異なる制度（キャッチシェア）を、そしてデンマーク、メキシコ、ナミビア、南アフリカ、モザンビークの国々もそれぞれの事情を加味した制度を策定して実施している²⁸。韓国はIQ方式を採用している。

日本では新潟県で、日本の沿岸漁業の最初の例としてIQ方式のモデル地区を設定して実施しており、2015年には、収入と利益の増加等の効果が上がっている。この波及効果が見られ、全国ベースでも、2014年10月から北部まき網漁業で試験的に、サバ類のIQ方式の実施が開始された。しかし、初年度は34隻のまき網漁船団に対し5隻の参加船しかなく、効果が上がらなかった。第2年目は、2015年10月から34隻が参加して行われている²⁹。第3年目も2016年10月から実施されている。

ここでは、世界各国のITQ方式の導入状況、制度の内容とその効果などを見ていく。

²⁸ アイスランド大学アーナソン教授と筆者との対談（2016年6月24日）他。

²⁹ ただし現時点では、科学的ないし経済的な分析を行なえるほどのIQ方式実施期間が蓄積していない。

Ⅱ. アイスランドの漁業管理 ——世界の模範となる ITQ 方式

(1) アイスランド漁業の概要

アイスランドは、世界で最初に ITQ 方式を導入した国家の一つである。1979 年に、資源の崩壊したニシンで導入した。1990 年には漁業管理法が成立し、ITQ 方式が制度化した。そしてマダラなど他の魚種にも導入を拡大してきた。アイスランド政府によれば、漁業者が、漁業資源の保護と増大の目的のために ITQ 方式の導入を支持するようになったという。操業違反の撲滅のために、漁業界が政府や研究所及び漁業総局と歩調を合わせて行動するようになったのである。

アイスランドの漁獲量は、最近ではおよそ 100 万トンから 150 万トン、2015 年は約 130 万トンで、漁業生産額は約 15 億ドル (1,500 億円) である。漁獲対象魚種は約 40 種。そのうち 15 種が主な魚種である。ITQ 方式の対象になっているのは、2016 年 5 月現在、48 魚種系統群である。これらの ITQ 魚種による漁獲量は、総漁獲量の 95~97% を占めている。

アイスランドの最も重要な漁業は底魚漁業であり、全体の 75% を構成する。魚種として重要なものは、タラ類のマダラ、セイス、ハドックとメヌケ類であり、タラ漁業が重要な単一漁業になっている。アイスランドの国内総生産 (GDP) に占める漁業の比率は 6~7%、水産加工業は 10~15% 弱であったが、最近はその比率がそれぞれ落ちている。しかし、2015 年でも漁業の比率は約 6% である。特に水産加工業の下落幅が大きく、2005 年では全体の 6% まで落ち込んだ。ただしこれは、他産業のウェイトが増大したことによる。

(2) アイスランド ITQ 方式

① ITQ の決め方

TAC は ABC に基づき、その範囲内で設定される。アイスランドでは、まず海洋研究所が魚種別の ABC を決定する。行政が介入することはない。その上

で、国際海洋探査協議会 (International Council for the Exploration of the Sea; ICES) に、アイスランドをはじめとする加盟各国から ABC 等の資源評価のデータが送られ、そこで加盟国全体の ABC が決定される。欧州漁業相理事会は、定められた ABC に基づいて TAC を設定し、各国別の配分が決定される。

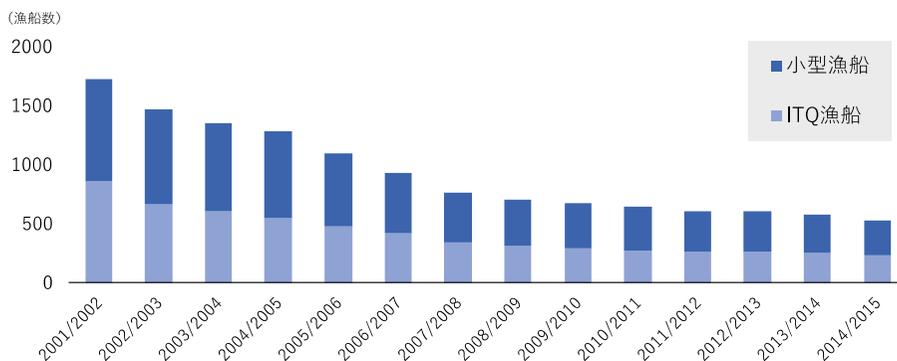
アイスランドの ITQ 方式は世界で最もよく文章化されている。導入後に僅かの法改正があったが、システムの特徴は次の通りである。

- A) クォータ (割当量) は漁獲の権限であって、毎年比率で与えられる。
- B) クォータは分割可能でかつ委譲可能。
- C) すべての重要漁業は ITQ 方式の対象となる。
- D) クォータは管理と取締りのコストをカバーするための少額の経費徴収の対象となる。

アイスランドでは、漁業省が ITQ 方式の運営に責任を有し、ITQ の決定権を持っている。取締りは漁業総局が行い、コーストガードが協力する。

制度の導入当初は、全漁獲の 2% 以下の小型漁船 (10 トン未満) は ITQ 方式の適用除外とされた。ところが、小型漁船数が増加して無視できなくなったため、2004 年より適用除外とする漁船を 6 トン未満と変更した。2001 年以降、小型釣り漁業は、漁業日数と ITQ が選択可能となり、2005 年からは手釣り漁業者は ITQ になった。最近ではマサバの ITQ 操業が認められている。そして 2010 年からは 6,000 トンのマダラが期間を区切り割当された。2016 年では小型漁船数は約 1,000 隻で、約 650 隻が ITQ を保持して操業する。残りの約 350 隻は ITQ なしで 4 か月間操業する。現在の小型漁船は 15 メートル以下である。2016 年の ITQ はマダラの 5 万トンを含む 8 万 717 トンである。

図 5-1 アイスランドの規模別漁船数の推移



(資料) アイスランド水産協会

② ITQ の配分

初期のクォータの決め方では、底魚・ロブスター・エビは過去3年間の漁獲記録に基づいて配分し、ニシン・沿岸性のエビ・シシャモは漁業者に等量を配分していた。現在は、漁獲量のクォータを魚種ごとに比率（ITSQ: Individual Transferable Share Quota）で行い、これにTACを乗じたものを各漁業者への毎年のクォータとしている。その期間は無期限であるが、25年後に一定の数量を政府に返還することが一時提案された。また、ITSQの20%までは翌年に繰り越すことができ、さらに5%以内であれば、ITQを超えて漁獲することができる。ただしこの超過分は、翌年のITQから返還することが義務となる。ITSQは、魚種ごとに一社による保有の上限がある。例えば、マダラの場合は1社当たり12%、メヌケは35%である。

③ ITQ の譲渡・取引（トレード）の促進機構

ITQ方式の効果を引き出すには、年間割当量=IQの取引が促進される必要がある。1998年9月に、アイスランドITQ取引所が5カ所に設置され、ITQ枠の活発な取引マーケットが形成された。アイスランド漁船船主協会（現アイスランド水産業協会）も会員のために取引オフィスを開設した。取引はコンピュータ化し、証券取引と同様、無記名で行われる。開設当初の取引手数料は、対象のITQ枠の全漁獲高の0.5%であった。加工業者と漁業者間のITQ枠の取

引金額が安すぎて、魚価が安くなりすぎるとの漁業労働者からの不平の表明に対応したものである。

ITQ 永久枠の取引についてはブローカーが行う。ITQ 枠の地域間の移譲には漁業大臣の承認が必要であるが、2年連続で、ITQ 枠を半分以下しか消化しなかった場合には、その枠は没収されてしまう。これは、ITQ 枠を保持するだけの不労所得を禁止すべきだとの声に応えたものであり、1992年に制度化された。

漁船の所有者でなければ ITQ 枠は保持できないが、実際には、漁船を所有していなくても底魚クオータの 80~90%が取引されている。これは、ITQ 枠に投機的な側面があるからである。1984年以降、割当を消化できなかったクオータが 20%を占めるようになって以来、この傾向が見られるようになった。ただし、甲殻類やニシンなどの ITQ 枠のトレードは少ない。また、ITQ 永久枠のトレードも少ない。

④ 取締りシステム

アイスランドの ITQ 方式においては、すべての漁獲物は水揚げ地点で正確に計測することになっている。漁獲実績のデータ（魚種とその構成、毎日の漁獲量など）を漁業総局に提出・報告するのである。水産加工物の生産量から漁獲物をチェックするシステムが確立している他、市町村の職員（オブザーバー）の乗船³⁰が義務付けられている。これらのデータはすべて漁港でオブザーバーによって収集される。また特定魚種の ITQ を別の魚種の ITQ との間で取引する場合、特定の変換率がある³¹。

(3) ITQ 方式導入による効果

① 投棄魚の減少

ITQ 方式の導入により投棄魚が増加するとの予想があったが、実際にはそう

³⁰ オブザーバー乗船のコストは漁業者が負担する。

³¹ 例えばマダラとハドックの間の変換率のような、魚体ごとの変換率のシステムを持っている。

はならなかった。投棄率は6%以下である。無駄な投棄が減少したことで、漁獲努力量も減少したことになる。つまり、ITQ方式の導入によって、経済効率の増加が見られた。これらは、ITQの貸与や取引の金額の上昇からも見て取れる。

② 浮魚漁業におけるITQ効果

ニシンは1975年にIQ方式が、1979年にITQ方式が導入された。シシャモは1980年にIQ方式が、1986年にITQ方式が導入された。スケトウダラなど底魚は1984年からITQ方式が導入された。また、1985年から努力量規制のオプションが導入され、この期間は漁船の大きさと漁獲努力量が増加した。1986年～1990年はIQとITQの併用制であったが、1990年に資源管理法が成立し、1991年から完全なITQ方式に移行している。

その結果、船価は上昇し、一日当たりの漁獲量は大幅に向上した。にもかかわらず漁獲努力量は30%も減少した。経済的成功を測定する指標であるITQの取引価格は、20ドル（1984年）から450ドル（1999年）に急増している。これは水揚げ金額の上昇を示していることに他ならない。

③ 資源保護意識の高揚

ITQ方式を導入することにより、資源を守ろうとする漁業者の意識が高揚した。TACの削減を漁業資源の増大のために支持するようになったのである。さらに、漁業界が自ら、政府や研究所及び漁業総局と一緒に漁業規則違反の撲滅のために行動するようになった。

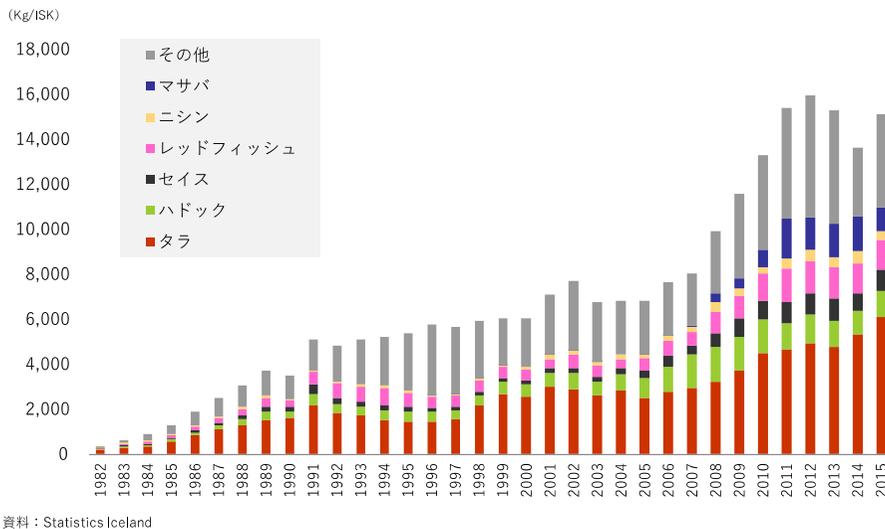
このような意識の向上は、理論上の予測と実際の生産金額の増加と一致している。ITQを所有することにより、漁業者は将来の利益を確保するために、生物資源状況に関心を有するようになる。ITQは資産であり、その価値は、将来の漁業のあり方とマーケットに依存している。資産の価値を最大にすることが利益につながるために、漁業者が関心を持つようになった。

④ 予想される漁業への課税強化

これまで述べてきたように、ITQ方式が導入されて漁船の収益が大幅に改善

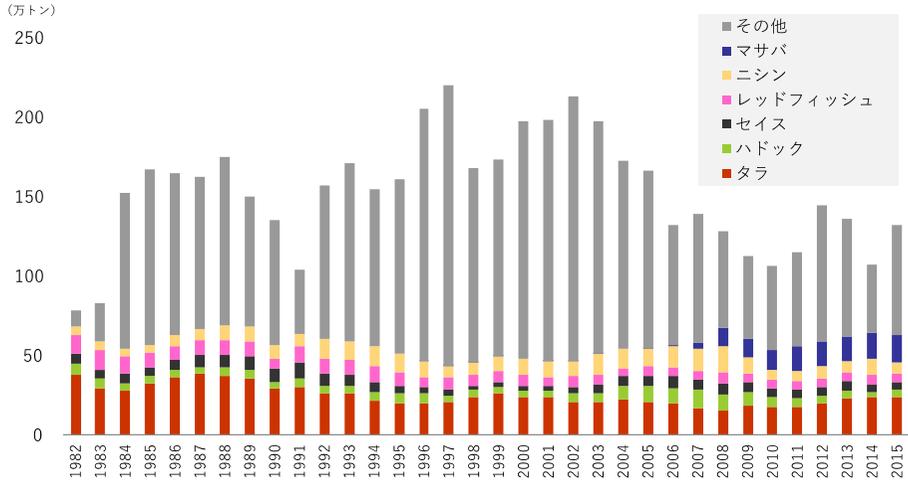
した（図 5-2, 5-3）。導入の翌年には純利益がプラスに転じ 1992 年以降、税・償却前利益（EBITDA）は 15%以上増え、純利益も総じてプラスになった。最近では純利益も 20%増に達する。これは、為替換算率が大きくアイスランド・クローネ安に変動し、輸出しやすくなったことや、漁船の整理統合が進んだことが理由である（図 5-4）。最近では、若干収益率が落ちたが、それでも高い水準である。

図 5-2 アイスランドの漁業生産額



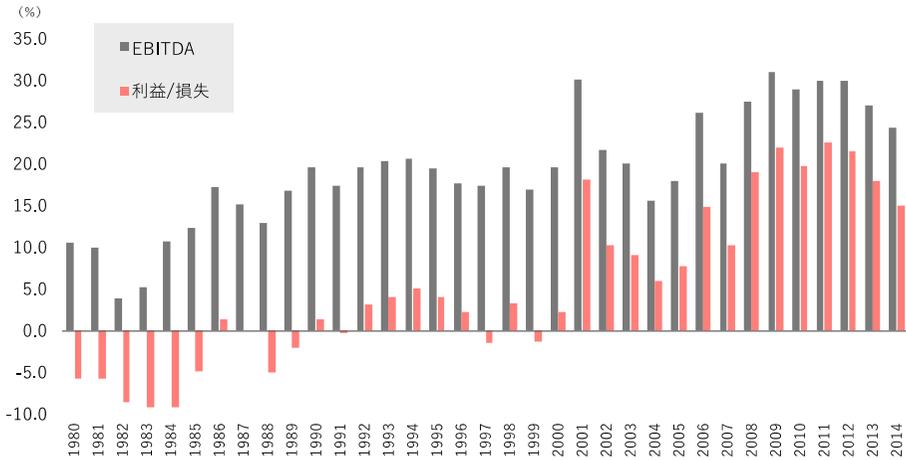
2012 年の 9 月 1 日から導入された資源利用税は漁業売上額（漁獲額）の 9.5% を税として徴収する方式である。さらに、他事業部門にも課税しようとの動きがあった。漁業セクターだけでなく、加工のセクターにも課すとなると、大きな税額になる。

図 5-3 アイスランドの漁獲量



資料：Statistics Iceland

図 5-4 アイスランド大型漁船の税・償却前利益（EBITDA）と損益の推移



資料：アイスランド水産協会

漁業セクターは、漁獲物の総売り上げを船主が 60%、船員が 40%で配分しており、現在は船主に売り上げがすべて入る取り扱いとなっていて、これも船主に過重な税負担を強いる。この状況では、企業の活力がそがれることになるので、大型船主協会は反対である。しかし、社会党政権はこれらを原資に公共

事業や社会福祉の充実を唱え、漁業者以外の人気を取っていた。現在、アイスランドでは、漁業と水産加工業で約 7,000 人の雇用（全雇用の 8%）があり、漁業用のコンピューターソフトの開発産業なども含めれば雇用者は 2 万 5 千人にも上るのであるが、重税政策が続くことになれば、これも大幅に低下しよう³²。しかし、2013 年に政権を奪還した保守政権の進歩党は、これらの税率を 5.7% と低く収め、資源利用税の名称も廃止した。

ところで、最近アイスランドでは漁獲量を抑え、漁獲金額を増大させている傾向がうかがえる。ITQ 方式の下で、漁業は販売と収入が重要であることが理解されたためと考えられる。しかし、2008 年のリーマンショック以降アイスランド・クローネの切り下げが行われており、この点を差し引いて評価する必要がある。

Ⅲ. ノルウェーの漁業管理 ——IVQ（個別漁船割当）方式

（1）ノルウェー漁業の概要

ノルウェーでは、1960～1970 年代にかけてニシンの乱獲、1980 年代後半にマダラの乱獲が起こった。政府は、「水産政策は地域に貢献する産業」というそれまでの位置付けを、「水産業を他産業に劣らない経営の採算性の良い産業とすること」と変更し、資源崩壊の失敗を踏まえて「資源を枯渇させない持続的な漁業の実現」という新たな目標を立てた。そのために導入されたのが個別漁船割当制度（IVQ: Individual Vessel Quota）方式である。

IVQ 方式による現在の漁業生産量は約 230 万～270 万トン、そして IVQ の対象魚種は新規参入を可能とする目的で 24 種である。また、新規参入を可能とするために、沿岸小型グループにオープン枠を設定している。

ノルウェーは ITQ 方式を採用せず、漁船の階層ごとに漁獲枠を割り当てて、

³² Arnason University of Iceland: “A Review of International Experiences with ITQs” 2002, OECD [Reforming Fisheries Policies Insights from the OECD Experience], 2008, Press Release in 2012.

枠の売買は漁船とともに行う IVQ を導入した。小規模漁業者と沿岸地域を保護する目的である。

一方、残存漁業者の経営安定を図るため減船を行った。これは、漁船の階層ごとに漁船と一体の漁獲枠の売買を認めるもので、漁獲枠の購入者は同時に購入した漁船をスクラップ（廃船）する。そして漁獲枠の集積を果たし、経営の規模拡大を目的とした。しかし、現在ノルウェーでは今後 20 年以上、頑健に機能するような制度づくりを目指して、IVQ の全面的な見直しを行っている。その専門家の結論は 2016 年 12 月に出る予定である。そこではアイスランドのような資源利用税の導入や、長さ 8 メートル以下の最小漁船階層間では、漁獲枠の譲渡禁止の撤廃等が検討され、IVQ から ITQ への制度変更も念頭に置いている。

(2) IVQ 方式と構造調整（減船）

① IVQ 方式導入前の水産政策

1960～1970 年代にかけてのノルウェーの水産政策は、「水産業によって、沿岸コミュニティにおける居住及び雇用を維持・振興すること」だった。しかし、この時期にニシンの乱獲が起これ、さらに 1990 年頃から始まったマダラの乱獲によって、この目標は達成できなくなった。

そこでノルウェー政府は、「他産業に劣らない賃金や生活水準を漁業者に保証できるように、水産業を経営の採算性の良い産業とすること」を 2 番目の政策目的として掲げた。また、過剰漁獲によって北海ニシンやマダラ資源を崩壊させてしまった失敗を踏まえて、「漁業資源を枯渇させない持続的な漁業の実現」という新たな目的を設定した。ノルウェー政府はこの政策目的を達成するため、資源の枯渇が危ぶまれる漁業において、禁漁などの厳しい漁獲規制を課した。

② ITQ 方式ではなく IVQ 方式の選択

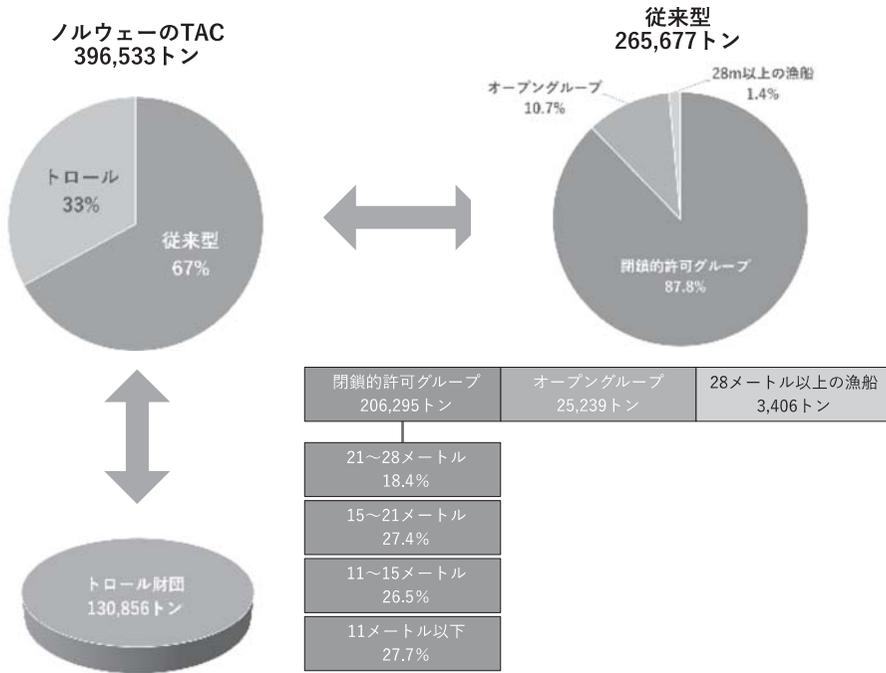
1990 年のマダラの資源崩壊を受けて、過剰となった漁船による漁獲競争を軽減し地域経済に配慮するため、アイスランドやニュージーランドのような純

粹な ITQ 方式は行わず、漁船の階層ごとに漁獲枠を割り当てて、枠の売買は漁船とともに行う IVQ 方式を導入した。2012 年にはノルウェーの IVQ の対象の魚種はすでに 24 魚種に及んでいた。主な魚種はタラ類（マダラ、ハドック、セイソ）、浮魚類のニシンとマサバ、タラ類以外の底魚類のグリーンランド・ハリバット（カラスガレイ）などである。対象種は各年少しずつ増加してきている。

1990 年からのマダラの資源崩壊を受けて、過剰となった漁船による漁獲競争を軽減するために漁船の階層ごとに漁獲枠を割り当てた（図 5-5）。まず、大型のトロール漁船と小型の沿岸漁船（従来型）とを区別し、前者に 33%、後者に 67% を割り振る。この比率は資源状態により変化する。資源状態が悪いときには、小型漁船の比率が増加する。これはそれぞれを生存させるための政策的な枠組みの設定である。

小型船は、「伝統的なグループ（閉鎖的許可グループ）」「28 メートルのはえ縄船のグループ」、新規参入者を可能とする「オープングループ」の 3 つに分けられる。最初のグループはさらに 4 つに分化される。枠の売買は、それらの区分内で行い、区分を超えては行えない。枠の売買は漁船とともに行う。しかし、11 メートル以下の最小階層の漁船では、漁獲枠の譲渡は許可されていない。これに対して、漁業者は譲渡が許されるべきだと主張しているが、地域住民や政治家の地方の疲弊につながると反対している。しかし、オープン枠といってもまったく経験のない者が新規参入する事例は少なく、必ず漁業に関与する者がこのオープングループの漁獲枠にもアクセスしている。また、28 メートル以上の漁船はトロール漁船ではなくはえ縄漁船であり、一隻当たりの漁獲性能はあまり大きくない。

図 5-5 2016 年のノルウェーのタラ割当量の配分



資料：ノルウェー政府貿易産業漁業省より筆者作成

写真 5-1 ノルウェーの高性能漁船



- ① “Libas”：2004年，全長94m，トロール，RSWシステム
 - ② “Olimpic Prawn”2012年，全長74m，エビトロール
 - ③ “Froyance”：2011年，全長60m，オートライン
 - ④ “Prestfjord”：2011/2012年，全長63m，トロール
 - ⑤ “Asta B”：2010年，全長15m，オートライン，最大速力28ノット
 - ⑥ “Ingvaldsson F-6-BD”：2011年，全長15m，ロングライン，最大速力27ノット
- ※1 RSW (REFREGERATED SEA WATER) システム：漁倉に冷却海水を循環させ、漁獲物を活かしたまま輸送する。鮮度が保つこと、エラや体内の汚れを除くことができる。
- ※2 オートライン (Autoline Coastal System)：底延縄漁の餌付け、投縄、揚縄等の船上作業を自動で行う。

資料：トロムソ大学（ノルウェー）

③ 構造調整（減船）

ノルウェー政府は残存漁業者の経営安定を図るため、構造調整すなわち減船を行った。過剰な漁船数を減少させるために、許可と IVQ を集約できるシステムを開発した。これは漁獲枠の集積を果し、経営の規模拡大を目的としている。漁船のスクラップを条件に許可と IVQ を集約させるものである。例えば大型のトロール船を 1 隻スクラップすれば、その漁船が保有していた許可と IVQ 枠の 100% を、他の保有している漁船に集約することができる。また、15～21 メートルの大きさの漁船をスクラップした場合には、その漁船が保有していた漁獲枠の 80% を残存船に集約できるが、20% は同漁船グループの全体に返還しなければならない。この返還された漁獲枠は、グループに所属する漁船に均等に分配される。

最も小型の 11 メートル以下の漁船については、上記の集約システムは認めていない。ただし、政府の補助金と減船せずに漁業に残る者からの拠出金半々からなる、減船支援金を受け取る形での減船は認めている。スクラップになる漁船が持っている漁獲枠は、減船後にすべてそのグループに返還され、グループの残存漁船に均等に配分される。これは、地域の漁業の振興と保護策である。しかし、現在ではこの階層でも構造調整と IVQ 枠の売買は認めるべきとの強い要望が漁業者から出ている³³。

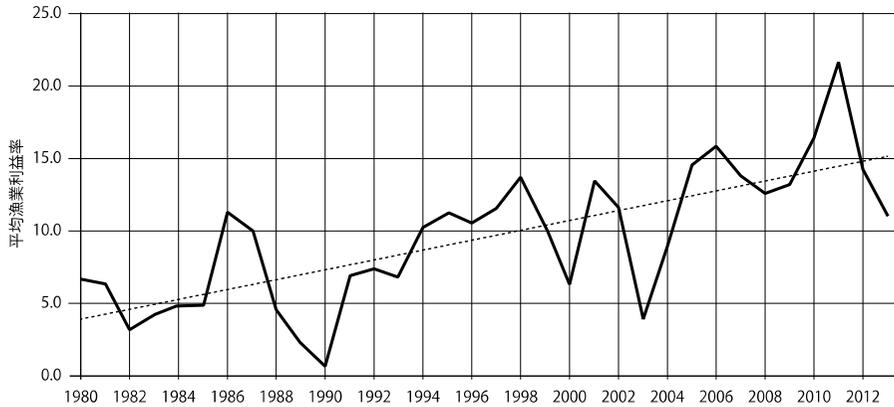
(3) ノルウェー漁業管理の課題

④ 漁業補助金の廃止

構造調整によって漁獲枠の集積が進み、アウトプット・コントロールが成功してコストは削減されたことで、漁業者の総数は減少したが、漁業者 1 人当たりの漁獲量は着実に上昇した。利益率も向上して漁業者の収入は向上した（図 5-6）。

³³ なお、日本にはこのような漁船の構造調整・集約的減船システムは存在しない。新潟県が行っている、エビ籠の数の 2 隻分を 1 隻分に集約することが最も類似したアレンジと考えられる。

図 5-6 ノルウェーの漁業者の平均漁業利益率（1980～2013 年）



資料：ノルウェー貿易産業漁業省

厳しい資源管理によって持続的利用を図り、漁獲金額を最適化したことで、それぞれの漁業経営体が補助金に頼らずとも収益を上げる産業となった。ノルウェーの水産業が沿岸コミュニティの経済と雇用の維持に果たす役割は低下したが、持続的利用と収益性とのバランスを図りながら、地域に貢献する政策目的は現在も受け継がれている。最近では以下の4つの目的を掲げている。

- 1) 過剰な漁船能力の削減
- 2) 資源利用パターンの向上と混獲率の低減
- 3) 単一種の資源管理から生態系アプローチに基づいた水産資源管理への移行
- 4) 資源管理手段の効率的な管理などの取り組み

特に、1) についての具体的な方法として、

- ア) 資源量に合わせた漁船数の制限
- イ) 漁業補助金の廃止
- ウ) 減船と許可の集約

の3つを実施している。その結果、1980年には32%だった漁獲高に占める漁業補助金の割合は、2012年にはほぼ0%となった。また2012年には、1990年において約1万8,000隻あった漁船数は6,214隻となり、漁船1隻当たりの能力は大幅に増加した。

⑤ 小規模漁業者の都市への移住

収益の向上が見られるのに漁業ライセンスとIVQの移譲が加速しており、小規模漁業者の減少が著しい。これは、資源と収益の回復で高価格となったIVQを販売して資金を蓄えた漁業者が、都市に移住するためである。

ノルウェーでは水産資源はノルウェー居住民の共有財産であり、水産業への新規参入を認めている。しかし、地方にとっては漁業のウェイトが大きいため、IVQ方式により漁業者のみが利益を得て他の地域住民に利益が及ばないのは、重大な問題である。許可とIVQの価格はますます上昇しており、新規に漁業従事または事業拡大するには多くの資金が必要である。特に小規模の漁業者には難しくなっている。IVQ制度も新たな課題に直面している。

このように、ノルウェーは資源の回復を図り、漁業の社会的構造を維持するため、IVQ方式を開発した。その結果、現存する漁業者の経営は安定したが、加工業の振興の制約等の新たな問題を抱えている。これらに対処することがノルウェーの課題でもある。

(4) ノルウェー漁業と水産業の将来

水産の資源管理の成功のおかげで、2011年にノルウェーの天然の漁業生産高は28億ドル(2,260億円)に達した。輸出額は養殖を含めて90億ドル(7,200億円)である。しかしノルウェーはこれに満足することなく、より高付加価値、より高品質の水産物を生産しようと努力中である。漁業大臣は水産資源に頼った水産・海洋国をつくらうとしている。2050年までに、現在の6倍の860億ドル(6兆8,800億円)の輸出額にしようとしている。生産が増加する要因は十分にある。第一に、世界の人口が増加する。第二に、世界の購買力が増加する。そして第三に、健康食品に対する需要が増加すると予測されるからである。そして、これからは海藻とサケ以外の種類に着目している。マダラなど伝統的

な食品も重要である。そのために、技術力、設備の向上、生物学的知識・資源レベルへの知見を備えた産業の育成が必要である。関連した加工業も振興し、若い人々をこの産業に呼び込まなければならない。このような、将来性と夢のある産業は、他にはなかなかない。

IV. アメリカの漁業管理 ——IFQ（個別漁業割当）方式

(1) アメリカ漁業の概要

① マグナソン・スティーブンス法；MSA（漁業法）成立

アメリカでは、オリンピック方式を含む多数の手法が混在していたが、2006年、アメリカにおける漁業管理の基本法であるマグナソン・スティーブンス漁業資源保存管理法（MSA: Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act）の改正により、ITQ方式をメインとする資源管理を行うことになった。

1976年以前のアメリカは外国漁船が入域し、国内漁船も誰もが自由に漁業を営むことができるオープンアクセスであった。しかし、1976年に外国漁業の排斥等を主たる目的にMSAが成立し、また200海里漁業専管水域が設定された。

MSAでは、科学的根拠に基づく管理と乱獲の防止が義務付けられた。外国漁船も漁獲割当量に余剰があれば、割当量と入漁を認められ、1980年代でも100万トンの外国割当量があった。しかし、外国勢は洋上での直接のアメリカ漁船からの漁獲物の引き渡しである合弁や、加工場の建設などの協力を求められた。これによりアメリカ水産業界は生産力を身に付け、日本を含む外国は、1988年頃に締め出された。

外国漁船の操業を締め出したMSAは、国内漁業の振興と資源の持続的利用を目的に、これまで数度改正されている。

② IFQ 方式導入までの経緯

アメリカの ITQ 方式は、「Individual Fishing Quotas (IFQ)」と呼ばれる。

IFQ 以前のアメリカの国内振興策は「Race for Fish (乱獲競争)」を招いてしまった。TAC を設定しても、資源は年々縮小していった。操業期間が大幅に短縮する中、TAC を消化するための競争が起こるに及んで、IFQ 方式導入の検討が開始された。しかし、ニューイングランド地方などの保守的・伝統的な漁業者からは、新制度導入への反発も起こった。

アメリカは、持続的漁業達成のための漁業法改正を 1996 年に行った。その目的は、国内漁業と新規参入の規制である。また IFQ 方式の導入に対する反発が強く、議論を呼んだので、1996 年から 2000 年まで IFQ の導入を一時停止した (2002 年まで延長された)。

また、MSA とは別に、アラスカ沖の漁業の排他的振興を図るために、1998 年にアメリカ漁業振興法 (AFA: American Fisheries Act) が成立した。この法律は外国漁業の排除法であり、国内で建造された漁船でなければ漁業に使用してはならないと定められた。また、アメリカ人の漁業に対する投資が 75% 以上でなければならず、母船式漁業、工船漁業とトロール漁船による加工基地へ陸揚げをする漁業の協同漁業方式 (Cooperative Fishery) も定められた。さらに、外国漁船のリフラッキング (アメリカ船籍に移籍すること) の禁止や、過剰な漁船をスクラップすることも決定された。

ベーリング海では、シアトル勢とアラスカ漁業者とが協力してスティーブンス上院議員を動かし、スケトウダラに関して、加工基地と漁船グループの協同操業の形での IFQ 導入を進めた。この裏付けとなった法律が AFA であった。

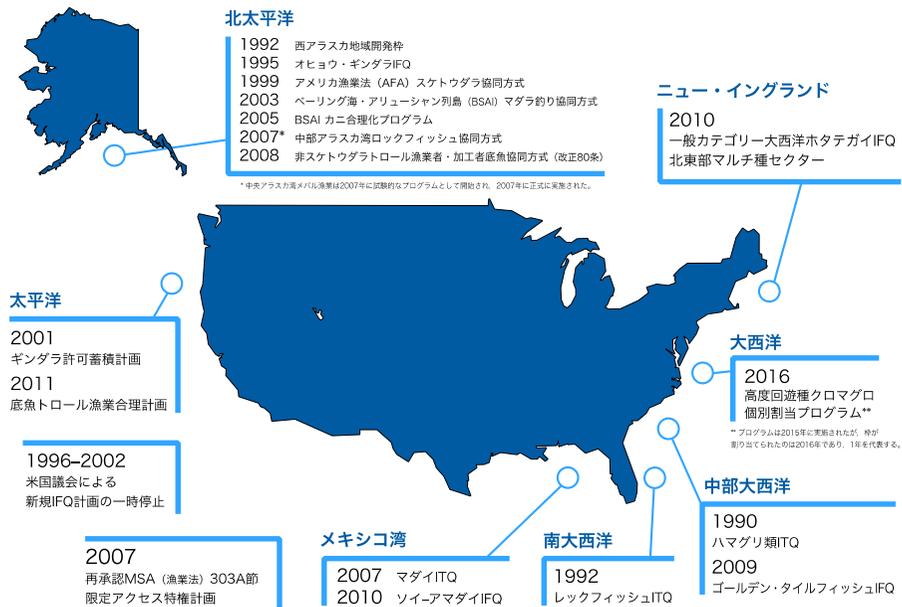
IFQ 方式は、1990 年に初めて、ハマグリ類が対象に導入された。1996 年以前には、すでに 4 漁業に導入されていた。アメリカは約 500 種の資源・系統群に TAC を設定しており、科学・行政対応による TAC の第 2 の段階として IFQ の導入が進められた。

しかし前述のように、IFQ 導入には反対の声も多く、議会での審議はなかなか進まなかった。漁業の歴史が長く、中小の漁業者が多いニューイングランドやメキシコ湾などの地域では特に強い抵抗が示された。そこでアメリカ政府は、2010 年にニューイングランドにセクター漁業の概念を導入する際に、事実上

の IFQ 方式の導入である「キャッチシェア (Catch Share) 計画」の考えを打ち出した。

キャッチシェアと呼ばれるのは、漁獲の割当枠を一定の範囲内で共有するためだ。最も反対の強かったニューイングランドでも、2010 年から約 20 人のグループに対して漁獲枠の配分を行うシステムを設定した。また、このようにできあがったニューイングランドの 17 セクター間でも漁獲枠を融通し合うことも合法とした。グループ内の配分・使用はグループの話し合いに委ねた。現在、このキャッチシェアは全米で 16 のプログラムに拡大している。

図 5-7 2016 年現在のキャッチシェア計画の推移



資料 : NOAA

③ 2006 年 MSA 再承認法での IFQ 方式の合法化

2006 年の MSA 再承認法では、IFQ 方式の推進が改めて重要政策として位置付けられ、IFQ 方式が限定的アクセスプログラムの一部として創設された。漁獲の許可とは、漁業者に国家から与えられる特権であり、法律に違反した時に

は取り上げられる。また、漁獲枠が譲渡可能であることが明記された。

しかし、小規模漁業者・漁船が多いニューイングランドでは、IFQ方式に対して反対が多かった。メイン州選出の民主党スノウエ上院議員の強い意向により、ITQ方式を導入するに際し、全体投票（レファレンダム）を実施する規定が定められた。これによって、IFQ導入には全体の3分の2の賛成が必要、またメキシコ湾では全体の2分の1の賛成が必要となった。

しかし、MSA承認法にはレファレンダムの実施内容が明確に規定されていない。そこで商務省は、グループに割当てられる「セクター漁業」はITQ方式から除外されるとの解釈を示し、レファレンダムはグループ割当ての導入には要しないとされた。その結果、2010年5月からニューイングランドでも漸く「セクター漁業」、すなわち約20名の漁業者グループに対する漁獲割当プログラムが実施された。

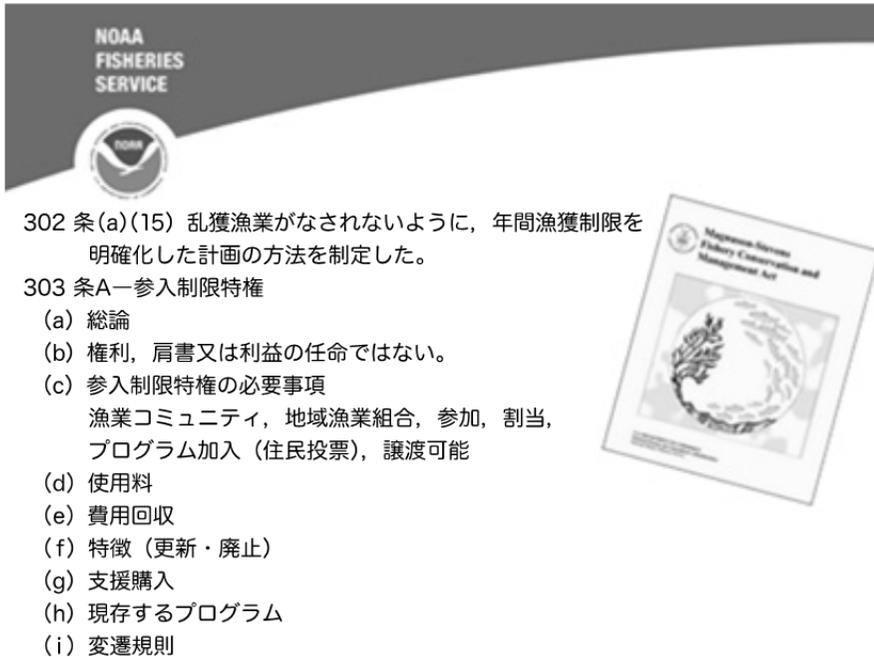
2007年以降、アメリカ連邦政府海洋大気庁（NOAA: National Oceanic and Atmospheric Administration³⁴）は、それまでのIFQ方式を、グループ割り当て、共同操業方式、地域振興枠まで含んでキャッチシェアプログラム³⁵と総称するようになった。キャッチシェアプログラムは、制限的アクセス特権プログラム（LAPP）として導入し、マーケットベースの漁業管理を広めることを目的としている。LAPPはあくまで保障された権利ではなく、本特権の受給者が遵法している限り、将来もこれを得る特権を与えられる³⁶。これにより、1996年から続いたIFQの実施の一時禁止が解除され、政府主導でキャッチシェア導入を推進する政策に転換した。

³⁴ NOAA “Economic Performance of U.S. Catch Share Programs”
(<http://www.st.nmfs.noaa.gov/economics/fisheries/commercial/catch-share-program/>)

³⁵ キャッチシェアとはニューイングランドやメキシコ湾の沿岸漁業が盛んな地域で20人程度の漁業者個人、共同組織と地域社会にTACの一部または全部を与える漁獲枠、アラスカの母船とキャッチャーが一体で操業する漁業協同体枠及び地域共同体枠などとIFQの総称である。漁獲枠は主対象の魚種と混獲に与えられる。

³⁶ 「適格性を欠く場合の許可の取り消し規定」の日本とは異なる。

図 5-8 2006 年のマグナソン・スティーブンス再承認法の修正（抜粋）



資料：NOAA 水産庁（NMFS）の資料から筆者和訳

④ 2014 年の MSA 再承認法の提出

MSA の現行法は 2013 年 9 月で期限が切れている。そのため、2014 年 5 月にはアラスカ州のベジチ上院議員とワシントン州のヘイスティング下院議員により、MSA 再承認法案が提出された。現在上院と下院で審議されている。

2014 年 MSA 再承認法案では、特に重要な変更はないが、科学的根拠の説明の透明性の向上（例えば、Overfishing と Overfished を盛り込む）と、生態系アプローチとを入れ込もうとしている。しかし、ニューイングランド、メキシコ湾や南西大西洋の漁業者の中には、MSA の内容や IFQ 方式是正の内容が不十分であるとの不満が見られる。

このようにアメリカは、数年ごとに時代と環境の変化に応じた法改正を行い、新水産政策を定めている。しかし 2016 年になっても MSA 再承認法の具体的な動きは見られない。また、2006 年の MSA 改正（再承認）法で十分だとの声

も強い。

(2) 科学を尊重——経済学者、科学者と政治家

① 実情を知る国会議員

アメリカでは、法律はアメリカ上下両院の国会議員が原案を作成して議会に提出し、公聴会を経て必要な修正を施した上で成立する。二十数人の議員スタッフが、行政職員や漁業・水産業界及び外国政府などの要望・意見を取り入れながら、政策や法案を作成するのである。

アメリカは、1976年のMSAの成立以降、科学的根拠に基づく持続的利用の原則に基づいた水産政策を実施してきた。アラスカ州のステーブンス上院議員やワシントン州のゴードン上院議員をはじめ、上下両院議員らは漁業の実態についてよく勉強し、漁業界の話もよく聞いて具体的な行動に結びつけた。アメリカ漁業振興法（AFA）の成立がその典型例である。

② 閣僚レベルの専門家と地域事務所の行政官

オバマ大統領の科学重視人事の一環として、2009年から13年まで、NOAA長官にルブチェンコ氏が任命された。ルブチェンコ氏は、ハーバード大学で生態学の博士号を取得しており、漁業の再生と収益性の回復策、キャッチシェアを積極的に促進した。

このような閣僚レベルでの専門家が日本政府でも必要である。専門知識と経験の深い者のトップダウンが資源管理の決め手である。

③ 地域漁業管理委員会

MSAに基づき、漁業資源の管理は連邦政府の役人の手から離れて独立して行うとの意志で、地域漁業管理委員会が設立された。委員会は、各種の知事が任命する各州の漁業者代表、州政府の役人、連邦政府の役人、有識者など、十数名で構成され、各人に投票権が付与される。地方の行政官も、組織全体でキャッチシェアの重要性を共有しており、その意識は高い。地方の漁業と資源の実情を理解して、漁業者らを招いてワークショップを開催し、時間をかけて理

解の促進に努めている。マサチューセッツ州グロスターやロングビーチのアメリカ海洋漁業局（NMFS: National Marine Fisheries Service）事務所では、担当官が漁業者と膝詰めで話している。しかし、州政府の管理の漁業には、連邦政府の制度は適用が困難で不適切であるとの考えも、州政府職員には根強い。

写真 5-2 NMFS ロングビーチ事務所（2014 年 5 月）



(3) 科学調査を行う研究機関

アメリカでは、水産政策の推進のために政治家、経済学者、中央と地方の行政官、科学者と核になる漁業者が強力なリーダーシップを発揮している。それぞれの層が厚い。

① 大学の研究者

IFQ / ITQ 方式の理論を構築したアンダーソン教授（デラウェア大学）は、連邦政府に批判的かつ建設的な意見を出している。

② 情報提供ニーズに応える水産科学センター

水産科学センターは、科学的評価の最新状況とキャッチシェアの制度について、関係者へのワークショップ / セミナーを行う場を随時提供している。各方面それぞれのニーズや、環境要因・海洋生態系など新しいニーズにも応えて

いる。

また、全米 5 地区に、NOAA に所属する水産科学センターがある。北西水産科学センター（シアトル）、南西水産科学センター（ラホヤ、写真 5-3）、太平洋諸島水産科学センター（ホノルル）、南東水産科学センター（フロリダ）、北東水産科学センター（ウッズ・ホール）である。資源の持続性の維持のために、科学者がキャッチシェアを推進する。これら研究センターの科学者と州研究機関と大学とが協力して、科学調査や資源評価を行う。

写真 5-3 手前が旧研究所、奥が新・南西水産科学センター



これらの結果をもとにして、8 地区に設置された地域漁業管理委員会の統計・科学委員会（SSC）が年間漁獲水準（ACL: Annual Catch Level）を検討・勧告する。また、同委員会に設置された諮問委員会（AP: Advisory Panel）は社会経済学的観点を考慮して、それ以下に TAC 設定を勧告する。委員会が最終的に TAC を設定した上で、商務長官の承認を得る。

（4）現在の資源評価と資源状況

アメリカは毎年 230 魚種・系統群を対象にして、資源評価の更新をしている。この結果をもとに TAC の設定がなされ、地域漁業管理委員会は漁業管理計画（FMP: Fishery Management Plan）を作成する。計画は、資源の持続的利用と回復が可能であるよう義務付けられている。

2014 年は、478 魚種・系統群（アメリカ連邦議会への NOAA 報告）が評価の対象となった。これらの対象の魚種の資源状況は、過剰漁獲の種が 28 系群

(9%)、過剰漁獲でない種が 272 系群 (91%)、資源状況が不明な種が 178 系群である。資源状態について、悪化した種が 40 系群 (17%)、悪化していない種が 190 系群 (36%)、不明な種が 248 系群である。

V. アラスカ州

(1) アラスカ州の地域開発枠 (CDQ)

アラスカ州では、西部アラスカ原住民沿岸コミュニティの支援を目的に、地域開発のための漁獲枠(CDQ: Community Development Quota)をTACから10%、特別に配分している。これは金額的には多額に上る。CDQは一般の漁業者に貸与・販売が可能であり、その収入は、エスキモー社会の施設整備や人材育成にも使われる。ワシントン州・オレゴン州の太平洋海区でも、10%程度がその地域特別枠となっている。しかしながら現在では、いまだ微少混獲魚種の漁業者への割当枠にしか使われていない。本来は、漁業管理委員会に諮り、特定地域への水揚げ、混獲枠への重点配分などが可能である。

CDQはそもそも、ベーリング海・アラスカ湾では、1980年代に外国漁船やシアトルを基地とする大型漁船が操業しても、資源を保有するアラスカ州(特に原住民)には恩恵が少なかったことから、アラスカ州政府の代表などから、原住民の共同体に漁獲枠の一部を割り当てる考えが提起されたことによる。1990年以降、アメリカ議会の公聴会で提案され、アラスカ地区を管轄する北西太平洋漁業管理委員会(NWPFMC)で議論された。1991年4月には、CDQとしてTACの7.5%(現在は10%)が配分されることが決定した。この7.5%とは、科学的根拠、管理目標と政治的決断によるものである。1992年からスケトウダラで実施された。

1995年に、北大西洋漁業管理委員会は、他の底魚やタラバガニとズワイガニにもCQDを導入し、1996年のMSA再承認の際には、アラスカとハワイなども取り込みCDQに法的根拠を与えた。2006年のMSAの再承認法では、アラスカ沿岸地域の振興目的が拡大され、配分率も、複数の底魚漁業と新規の魚

種については10%配分となった。

CDQの対象者は、西部アラスカのベーリング海から50マイル以内のアラスカ原住民の共同体である。最初は56、現在では65の共同体が選択され、6つのグループに分類された後、それらが漁獲枠を受ける。6つのグループとは、①アリュシャン・プリビロフ諸島、②ブリストルベイ経済開発公社、③中央ベーリング海漁業協同組合、④沿岸漁村漁民会社（アラスカ中央部）、⑤ノートンサウンド経済開発会社、⑥ユーコン・デルタ漁民開発協会である（図6-9）。

CDQ 枠は、自らが漁獲することもでき、入札により他の漁業会社に売却することも可能である。売却益を原資として諸事業を展開できる。

事業の内容としては、次のようなものがあげられる。

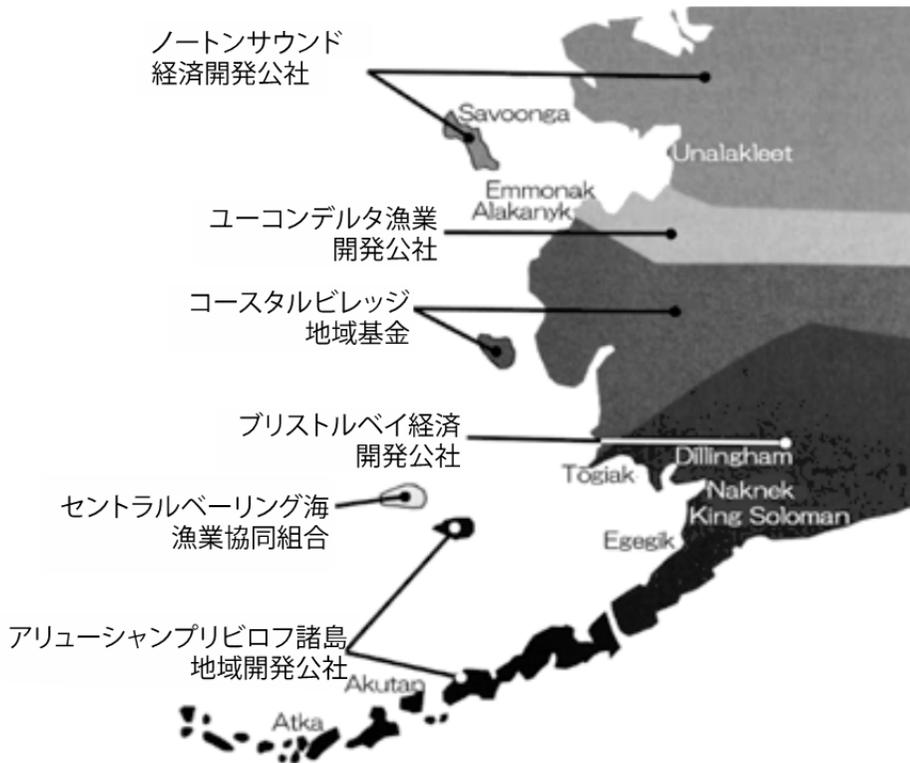
- 1) 枠の管理事務を運営する組織の設立
- 2) 漁業に関連した事業の実施
- 3) 共同体の住民に対する雇用の場の提供、母船と沿岸での雇用の確保
- 4) 母船への資本投資や漁船の購入
- 5) 加工場の建設と運営
- 6) ドックや道路、貯蔵庫の建設
- 7) 住民への奨学金の提供、大学やトレーニングによる教育機会の提供

CDQを受給したグループは、漁業者にCDQを貸与して、見返りにロイヤリティー（例えばスケトウダラ魚価の90%）を得ることができる。つまり、漁獲活動せずに利益が入る仕組みである。この売却益は、当初は漁業に関連したことに使用することに制約されていた。しかし、2006年MSA改正でこの制約が排除された。現在は、計画を定めればそれぞれの組織の裁量で、何にどう投資してもよい。

したがって、資金の蓄積が多額にのぼり、シアトル根拠の漁業会社の株式を取得して大型船を買い占めるといったことが起きた。シアトルの水産関係者には、CDQは不公平だとの不満が根強い。CDQ収入は非課税であり、これに課税すべきだとの議論も起こった。アラスカ勢の中にも、非課税は恥であるとの声がある。

CDQ の運営は、大半が白人コンサルタントで占められている。しかし、地域の振興には役に立っているとアラスカ州関係者は評価する。

図 5-9 アラスカの CDQ の受給団体



資料 : National Research Council, "The Community Development Quota", National Academy Press, 1999

① スケトウダラ漁業

1985 年日米の民間漁業交渉で、アメリカ水産業界から、アリューシャン列島ウラナスカ島の港湾都市ダッチ・ハーバーでの水産加工場への投資を条件付けられた。そして、その年日本水産株式会社と株式会社マルハが水産加工場の建設を決定した。そして、アンカレッジ市の南東にあるアリエスカに、マルハの第 1 工場が完成。続いて少し離れたところに、ウェスト・ワーズ・シーフードの第 2 工場が完成した。日本水産は、別の場所に第 1 工場と第 2 工場を建設

した。これらの工場はスケトウダラの基地式操業の受け皿であり、タラバカニなどの加工場である。

ダッチ・ハーバーは人口 3,000 人ほどの町だったが、2012 年 10 月には 4,768 人に拡大した。夏場には、加工場の労働者が 5,000 人も増加する（写真 5-4）。ウナラスカ島は道路・学校・水道・病院などのインフラも整備されている。毎年決定される TAC と IFQ 方式で税収があらかじめ計算可能なので、市財政も中長期的に展望できる。

写真 5-4 ダッチ・ハーバーに停泊中のアメリカトロール漁船
(2011 年 11 月、筆者撮影)



IFQ 方式の導入で、スケトウダラ市場の安定性は大きく向上し、他のプロダクトの間で差別化が可能である。TAC の変動は避けられないが、歩留まりも高く、特に価格も安定するスケトウダラ・フィレー製品の品質水準は高い。歩留まりの悪いすり身の生産量は、年々減少している。

乱獲競争や、加工業者と漁業者の対立もなくなった。早く獲り、早く水揚げすることがなくなった。以前は、一度にたくさん獲るために漁船の漁獲能力を大きくする競争が起きていた。現在は、製品の品質向上にエネルギーを費やす。陸上からのマーケット・ニーズに応える漁獲をすることが、船長・漁労長の任務となった。

IFQ 方式は、水準を超えずに漁獲過剰になる可能性を縮小し、危険回避を図ることが可能となる。関係者が正しい意志決定を行うことができる。

スケトウダラ TAC は一時急速に減少し、2010 年では 81.3 万トン、2011 年

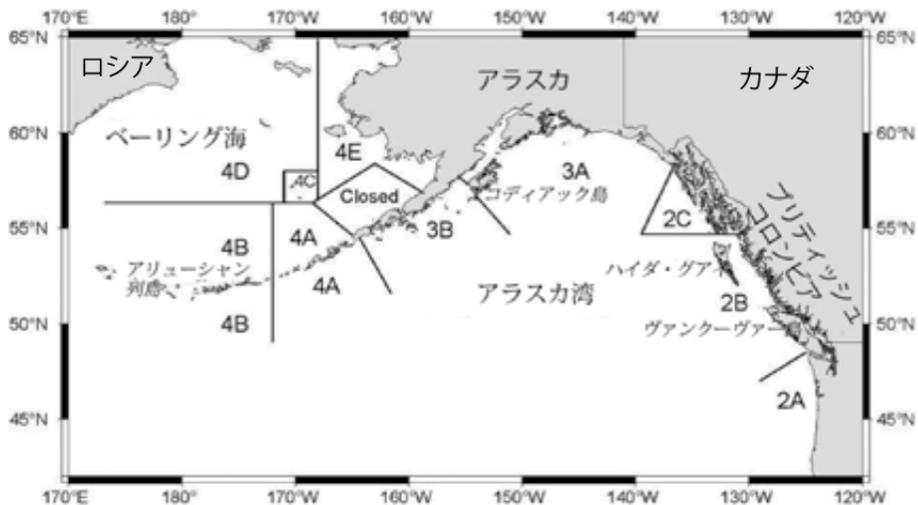
では 110.0 万トンであった。しかし最近は回復し、2015 年で 131.0 万トン、2016 年は 134.1 万トンである。

漁業者の収入も増大したが、船長や技術職の労働者は、同じ水準の給料であれば陸上で働きたいとの願望も強い。そのため、漁業従事者になる雇用従事者の数が年々減少しているのが悩みである。もはや給料だけでは漁業従事者を惹きつけられない時代に入った。

② オヒョウ漁業

オヒョウ漁業は原住民や初期の入植の欧州人が小型はえ縄漁船で漁獲していた。その後 1880 年代に小型の無動力漁船（ドーリー船）から母船への引き渡し方式、そして 1920 年代にディーゼルエンジン漁船での漁獲が増大し資源が減少した。漁業はバンクーバー沖からアラスカにかけて拡大したので 1923 年に国際太平洋オヒョウ委員会が設立された（図。その後トロール漁船やまき網漁船がはえ縄を搭載して副業として、1960 年代には小型漁船が参入し、1980 年代にはカニ漁業の崩壊とともになだれ込んだ。IFQ 方式実施前には漁船数は 3,275 隻に上り、操業日数は 3 日に落ち込んだ。

図 5-10 オヒョウの管理水域



資料：NOAA

③ ギンダラはえ縄漁業

ギンダラはギンダラはえ縄漁業とアカウオ等を対象とするトロール漁業の混獲によって漁獲される。1980年代のギンダラはえ縄漁業は、オヒョウ同様に、過剰漁獲能力でありダービー漁業で深刻な状況だった。1981～1988年に漁船数は10倍以上になった。漁期はアラスカ湾中央部では180日（1984年）から20日（1990年）に、東部では254日（1984年）から60日（1990年）に短縮された。1987年、北太平洋漁業委員会は産業界から参入規制の導入を要請され1988年12月IFQ方式を候補とし、1991年12月に委員会はIFQ導入を決定し1995年オヒョウと同時に導入した。

ギンダラは6つの管理エリアごとにTACが計算される。各漁業者はそのエリアのクォータシェア（QS）を与えられる。そのエリアの自分のQSに、そのエリアのTACをかけ各漁業者のIFQ方式となる。2006年の終わりにはQSホルダーの数は20～40%減少した。またQSの値段は上昇している。

IFQ導入後は漁獲量がTACを超えることはなく、未成魚の漁獲が減少し、漁獲効率は1.8倍になり、変動コストが減少した。さらに未成魚の漁獲の減少により、繁殖ポテンシャルが増加し産卵親魚が増加した。

④ タラバガニとズワイガニ

1990年代前半に資源が悪化し、NPFMCは6年かけて過剰な漁船と投資を削減し漁業を立て直す「カニ合理化計画」を策定した。これを受け、漁業者、地域社会と加工業者を保護するメカニズムを入れ、スティーブンス上院議員は「カニ合理化法」を成立させた。

そして2005年からタラバガニとズワイガニのIFQが実施された。この計画は、漁業者と加工業者の双方に割当てを分配した。漁業の利益の安定化と過剰能力の削減、加工業と地域社会を守ることを目指した。

IFQ方式を導入したことで、当初約270隻あった漁船が約60隻に大幅減少し、操業期間が長くなるメリットが発生した。CDQは5%から始まり、7.5%となり、そして現在は10%に達する。

(2) 加工業者枠 (IPQ) の創設

オヒョウとギンダラ漁業は IFQ 方式の導入により漁業者が陸揚げしなくなる地域が現れ、地域社会と水産加工業が疲弊するという問題が起きた。その例を踏まえて地域や加工業者を保護するために、加工業者枠 (IPQ: Industrial Processing Quota) が導入された。

カニを例に挙げると、IPQ によって漁業者は漁獲物を、IPQ を保有している登録されたカニ加工場に陸揚げする義務を負うことになった。IPQ を一人が持つ量には上限が設けられた。さらに、資源を守るために漁獲は雄ガニのみとされた。各漁業者の初期配分は、漁業事業者に 97%、乗組員に 3% が配分された。

IPQ は、漁業者 IFQ のうち、90% が A 区分、10% が B 区分に分けられる。A 区分の漁獲物は IPQ を持つ加工業者に水揚げし、水揚げ地域も指定される。B 区分の漁獲物はどこに水揚げしてもよい。これは漁業者に加工業者に対する価格交渉力を持たせるためである。この結果、87% の漁獲が地元の加工業者に陸揚げされることになった。各加工業者の初期配分は、過去の原料購入量を基に分配された。加工業者間の配分枠のリースは認められるが、一人が保持できる量に上限が設けられている。

(3) 協同操業など操業の集約化と安定

漁業者らには協同操業 (cooperative) での組織化が認められる。少ない数の漁船で操業でき、コストを削減できる。この操業割合は 90% を超える。

タラバガニは、400 トンクラスの漁船にカニ籠を積載し、生きたまま加工場に運搬される (写真 5-5)。加工場で働く者はほとんどがフィリピン系、ラテンアメリカ南方系のアメリカ永住権者である。

写真 5-5 ダッチ・ハーバーに陸揚げ中の雄タラバガニ（筆者撮影）



漁船の大きさで操業漁場に制約があり、58 フィート漁船はベーリング海で操業が可能だが、沿岸のプリストル湾で操業可能な漁船は38 フィート以下であり、船首部分を切り落とし、無理に長さを合わせる。これは操業上の危険性を増す。

前述の通り、IFQ 保有者の中には、自分自身で操業するより他人に貸与した方が経済的に有利な人がいる。また、漁船の操業効率を求め、多くの IFQ を集積する人もいる。この結果、IFQ リースの価格がカニの魚価（Ex-Vessel 価格）の60～80%に達する。

IFQ を保有しているだけで例えば4万ドルの収入を得る人が、自ら操業しても6万ドルの収入であったら、そこから労賃支払、油費などを控除すると利益は出ない。これは IFQ 方式の持つ弊害と言える。一方で、資源の回復、漁業経営の安定と地域社会の安定には貢献している。

（4）アメリカ漁業振興法の経緯

① アメリカ漁業振興法（AFA）

アラスカ州選出スティーブンス上院議員らは、外国漁業を追い出し、アラスカ化を進めようとしてアメリカ漁業振興法（AFA: American Fisheries Act）法案（s-1221）を上程した。1987年に成立した反リフラッキング法の抜け穴をふさぐのが目的であった。反リフラッキング法の穴をぬって18隻の外国漁船がア

アメリカ籍となったからである。しかし、漁業者と加工業者を集めた会合を開催して、この法案を過剰な漁船と加工場投資を削減する法案へと変容させた。これをワシントン州選出のゴードン上院議員と共同提案し、AFA は成立した。

外国漁業の排除

まず、AFA によって、外国籍の 9 隻の大型漁船を排除した。そのための資金には政府の補助金と残存水産業界からの拠出金を当てた。しかし、AFA の内容・目的は、当初に想定していた外国漁業排除のみにとどまらず、次の 3 つに拡大していた。

- 1) アラスカとシアトルによるアラスカ沖の水産資源の囲い込み
- 2) その持続的利用と過剰漁船の排除
- 3) マーケット主導への対応

協同漁業方式

ベーリング海の漁業は、①スケトウダラを漁獲し陸上基地で加工するキャッチャー操業、②母船とキャッチャーが付随する母船式操業、③洋上工船が全てを加工する 3 つの種類から成り立っている。このうち陸上加工場では、ユニシー（日本水産）、ウエスト・ワーズ（マルハ・ニチロ）、トライデントとアイシクスのグループが形成されている。

アメリカ内で漁業を行う者はアメリカ法人等が所有権を 75% 保持することになった。これは、その後 2010 年のコーストガード権限法の改正により、さらに新しく代替する漁船にも現状の維持などの制約が課せられた。また、使用漁船の所有者は当該漁船に優先担保を保有することとなった。AFA の規定によって実施された内容は以下の通りである。

- 1) 漁業者と加工業者の過当競争と過剰投資の削減のため協同漁業方式（Cooperative Fishery）を採用した。
 - ① 母船 5 隻と漁獲物を提供する 19 隻漁船との間での方式。
 - ② 20 隻の加工・トロール漁船と 7 隻の漁獲船の間での方式。

- ③ 112 隻の漁船による 8 つの沿岸の加工場に漁獲物を持ち込む方式。漁獲物の 90%を取引がある加工場に持ち込み、残りの 10%はこの加工場に持ち込んでよい。これは既存の加工場の利益を保護するためである。

この結果、1 つの母船式協同操業、1 つの加工トロール漁船協同が形成された（これは他に吸収された）。沿岸では 7 つの協同操業が組織された。

- 2) スケトウダラなどの配分を CDQ（地域開発枠）に 10%与え、9%を母船式操業に、36%を沖合加工トロール等に、そして 45%を沿岸小型漁船に与えている。また、一社が所有できる割当の比率は 17.5%を超えないことと定められた。

この他にも、シアトル沖のギンダラの許可の集積 IFQ 方式などが AFA の対象となった。これらの一連の枠組みにより、アメリカによる資源の排他的持続的利用が達成された。漁期も拡大し、マーケットの動向に対応した操業が可能となった。過剰投資が削減され、収益はこの協同方式の導入前に比べ大幅に向上したと言われる。

(5) アメリカ東海岸沿岸漁業——州法による厳しい管理

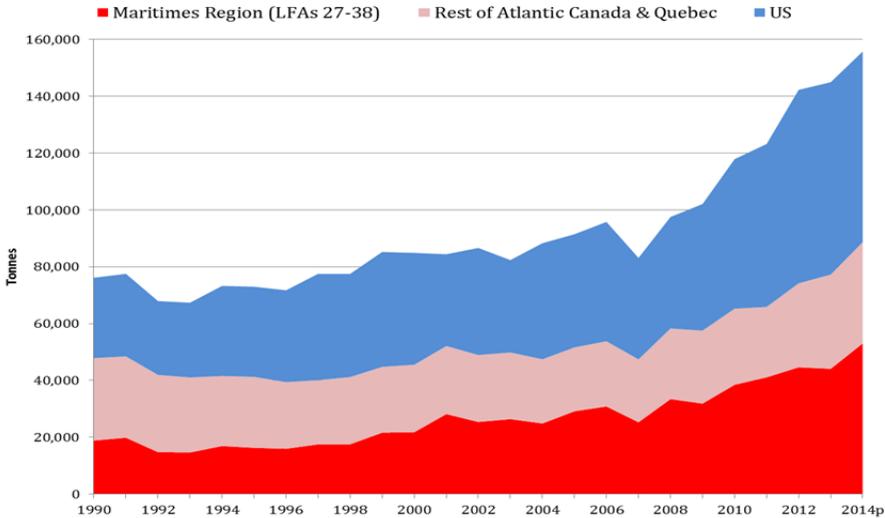
① ロブスター漁業の管理の歴史

17～18 世紀、メイン州に英国人を中心とした入植者があり、ロブスターは彼らの主たる食料だった。初期の入植時の囚人たちは、週に 3 回以上ロブスターの食事を提供しないように刑務所に要請した。19 世紀後半から、獲り過ぎから資源保護措置が必要とされた。提案されたのが、産卵のメスの保護である。卵を持ったメスの尾鰭部分に丸い円形のシールを押す。それを再放流し、繁殖に貢献させるものである。

2014 年のアメリカとカナダのロブスターの漁業生産量は、アメリカが 6 万 7,119 トン、カナダが 8 万 8,684 トンで、合計 15 万 5,802 トン（前年比 7%増）である（図 5-11）。増加傾向は近年著しい。一方で、マダラやカレイ類の漁業

は崩壊状態である。

図 5-11 アメリカ・カナダロブスター漁業生産量
青：アメリカメイン州など、赤：カナダ大西洋沿岸（ノバスコシア）、
ピンク：カナダ・ケベック州他



資料：カナダ連邦政府

② 最初の管理は 1917 年から

ロブスターの資源管理は、30～40 年にも及ぶ州政府と連邦政府の資源・漁業管理の権限争いの歴史でもある。IQ の導入を巡っても大きな論争がある。アメリカ連邦政府は 1976 年の 200 海里漁業専管水域の設定を行った時に州管理に介入したかった。州政府、州科学者と漁業者は抵抗してきた。

産卵ロブスターの保護は、1917 年から導入された。30 年後の 1948 年には V 字型の切り刻み (V-Notch) を尾鰭の右から 2 つ目のフリッパーにいった。「V 字切り込み」があるものは、一切漁獲が禁止される。一方で、産卵保護と加入促進のために 1905 年頃から、大型のロブスターの漁獲禁止が、小型のロブスターの保持禁止とともに提案された。小型のロブスターは獲り放題で、安い価格で加工工場や缶詰工場にもたらされ、結果として資源を悪化させた。大型のロブスターに、繁殖を保護する観点からの漁獲禁止導入が提案されたが、この

考えには科学者も冷淡だった。ところが 1930 年代になり、世界恐慌で経済が疲弊し、ロブスターを獲っても売れない事態が発生した。メイン州コミッショナー（漁業総局長）と有力な漁業者は、大型のロブスターの漁獲禁止案を進めた。供給を絞るマーケット対策であった。

これは、多くの漁業者からは支持されたが、加工業者と販売業者等は反対し、日々のごとしか考えない漁業者の反対にもあった。結局、リーダーたちに熱心な説得工作により、州議会でかろうじて、州法として成立した。

③ 最大サイズと最小サイズ規制

最小サイズと最大サイズ規制（漁獲禁止）の双方の規制は世界でもメイン州しか行っていない。現代でも続いており、その後、漁区の設定や、籠数の制限を導入している。現在は、600 籠と 800 籠の 2 種類がある。漁期の制限はない。ボトムアップ規制の浸透も大事だが、ルールを州法とし、地方で定着させることが重要である。

推進者は特定の漁業者や呼応する政治家である。彼らが説得役を果たす。

④ メイン州漁区の特質と見直し

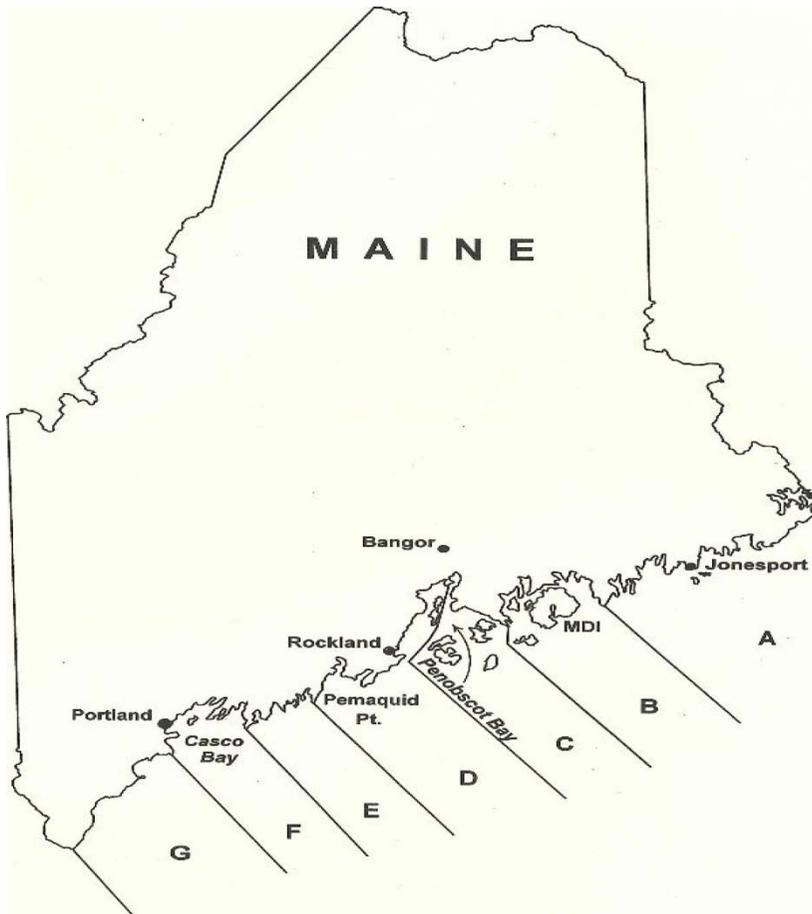
メイン州は、主要な漁業であるロブスター漁業がなければ、漁業が崩壊しているといつてよい。以前はマダラ、カレイ類やズワイガニなどが漁獲されたが崩壊してしまった。

ロブスター漁業は、A から G まで区切られた漁区（線引き移動など）の見直しが課題である（図 5-12）。

7 漁区でも漁獲量に濃淡があり、中間に位置する B 漁区と、特に C 漁区が最も漁獲が多い。メイン州での全許可数は 5,000 件であり、25%が漁業に従事していない。1 人 1 許可で、実際に使用漁船を有すること。20%の漁業者が 80%の漁獲を挙げる。籠制限は 600 籠または 800 籠である。漁期は周年で、カナダと異なる。5 月の春頃から始まる脱皮時期には、カナダとメイン州で、品質と製品への評価が異なる。メイン州では、ソフトシェルの脱皮後の肉の内容・重量が少ないロブスターが好まれる。加工向けも含めて、需要は多い。ロブスターは、3 マイル以内で 70~80%の漁獲が挙げられる。漁船の大きさは、これら

制限の範囲内で自由である。ところで、現在ロブスターの資源状況は極めて良好であり、1980年代の20万ポンドから2000年頃には2万1,744トン（48万ポンド；メイン州政府）になり、そして、2015年では6万7,044トン（148万ポンド；メイン州政府）まで急増した。

図5-12 メイン州ロブスター漁区（AからGに分割される）



資料：アチェソンアメリカメイン州立大大学教授

⑤ インプット・コントロールを州法化

メイン州では籠数規制、漁区規制と最大・最小サイズ規制をインプット・コ

ントロール（全て州法化）しており、TAC 導入などの新規制は困難と考える。ロブスターは資源の評価も正しく行われておらず、生物学的特性値も 1980 年代のものが当てはまらない。現在は漁獲の目標数値（レファランス・ポイント）が設定される。

⑥ 後継者・新規参入の課題

漁業は周年の許可である。20 日程度操業する G 漁区と F 漁区などは、むしろ新規の操業者は必要としないし、カナダに近い A 漁区では、新規参入者を歓迎する雰囲気がある。州政府は、政策（2015 年 11 月現在）を理解してもらい、漁業者の意見を聞くために普及ミーティングを各所で 16 回開催し、コミッショナー（漁業総局長）が出席して、合計で 1,600 人と対話した。また、漁業者のトレーニングスクールを開催して、若い人にロブスター漁業への理解を進めた。しかし、このような会合に出席しても、漁業地域以外に住んだ人がロブスター漁業の許可を得た例はない。地域内のルールと人間関係があり、外部の人間が、新規に参入する余地は少ない。一方で、漁業者の子弟が後継者となるのは、問題なく進んでいる。漁業者の平均年齢は 50 歳程度である。許可は全体の 5,000 件に対し毎年 20 件程度の空きが出るが、大量のウェイティングリストがある。後継者の資格要件として、①漁業経験者、②地域出身者、③犯罪やアルコール中毒者でないことである。

⑦ 漁業者の組織

ロブスター漁業者の団体として、ロブスター協会（Association）がある。政治的な要求を政府に対し行うことを目的に設立された。その他に、日々の販売と経済活動を主体とする自主的なグループ協同方式（Coop）がある。また、ロブスター委員会（Lobster Council）が設置される。これは法律に基づき、漁業者の意見を反映させる機能である。さらに、マーケティング促進ロブスター委員会がある。

⑧ 新規参入不足

海上での困難な仕事をするのが嫌で、机上のコンピューター仕事を好む若者

が増加している。現在許可数は5,000程度に低減されているが、州はこれを徐々に減らす政策を取っている。例えば死亡などで許可を返上すると、5,000 籠の空きに対してわずか 800 籠しか新規許可しない。知事は 3 : 1 程度に持っているきたいとしている。漁業者の息子たちがロブスター漁を継承したり着業したりするのは比較的容易で、他州の者が入ってくるのは困難である。まずメイン州の居住者が優先される。外から入ってくる者は、根気がない場合が多い。現在新規許可の申請者はウェイティングリストの待ちの状態である。

VI. アメリカ東部の連邦政府管理漁業

(1) IFQ 方式導入までの概要

① IFQ 政策への不信感と反対

TAC 制度の導入にも IFQ 方式にも反抗してきたのがニューイングランドの漁業者である。最初に政府が IFQ 方式を提案した時には彼らは反抗し訴訟した。彼らは 300~400 年もの歴史がある漁業者の子孫であり、科学者に対して不信を持っている。そして政府の政策が強引であるとして反対を続けてきた。また、中部大西洋ではハマグリ漁業に IFQ 方式が導入され、40 隻の漁業者などが 8 社に限定され、現在では実に 5 社になっている。それらがオランダ系銀行などに IFQ が占有されたことへの反発も強い。

② IFQ 再導入とキャッチシェア

2006 年の MSA の修正で、IFQ 方式の導入が再開された。しかし、IFQ 方式に反対が強かったニューイングランド漁業委員会とメキシコ湾漁業委員会では、IFQ の導入でレファレンダム（漁業者全体投票）を行い、前者で 3 分の 2、後方で 2 分の 1 以上の賛成を必要とする条件を修正の中に盛り込んだ。このレファレンダムを回避し、ニューイングランドで事実上の IFQ が導入できるようにしたのが、20 人以上のグループから構成されるセクター漁業と、協同漁業方式のすべてを包含するキャッチシェアの導入である。

そして2010年5月1日から、ジョージス・バンクのマダラの釣り漁業で、20人の漁業者グループから成るキャッチシェア（漁獲枠を共有）をするセクター漁業が開始され、セクター漁業グループへのTACの配分が始まった。しかし、最近ではマダラの資源が急速に悪化し、マダラ漁業は2015年には、その操業の規模が大幅に縮小された。

写真 5-6 ニューイングランド・ウッズホールの小型漁船（筆者撮影）



（2）崩壊するマダラ資源

ニューイングランドでは、1980年代に外国漁船は追い出し、補助金を投入してアメリカ内漁業の振興を図ったものの漁業資源の枯渇を招いた。

この地域ではIFQ方式の変形として、2000年からケープコットのマダラ釣・はえ縄についてセクター漁業の検討が始まり2004年から1つのセクターで20名の漁業者が参加して実施された。過去の漁獲に基づきTACを定め、漁具の制限（釣数など）や操業日数の制限をなくした。

2006年には、2番目のセクター漁業がマダラ刺し網漁で形成された。

これらの結果が非常に良好で、17セクターが形成されTAC制度以外の規制がなく操業できる。各セクターでは過去の漁獲実績により、各船の漁獲量が定められる。20隻ではなく10隻で行ってもかまわない。各自で柔軟性をもって操業する、地域社会にも依拠した方法で、漁獲物の100%保持が義務付けられる。誰が漁獲して誰が漁獲しないかも彼らが決定する。休んで他の仕事にも行

ける。

2012 年来、マダラのメイン州沖系統群とジョージス・バンク系統群の双方とも大幅な資源の減少に陥っており、2012 年は、科学的な ABC と TAC の設定を見送った。漁業者の強い要望があつて、資源調査をさらに 1 年延長して実施したためである。しかし結果は変わらなかった。

このように、ジョージス・バンクとメイン湾のマダラ資源は壊滅的に悪化して、2014 年には TAC は 75～80% の削減を余儀なくされた。漁業者もだいたい抵抗したが、MSA 法では、科学的根拠に基づく TAC の設定と資源持続性の確保が義務である。ハドックは豊富であるが、マダラ資源とともに生存しており、獲り分けが課題である。トロール網が近づくとマダラは下と横に、ハドックは上方に逃げる性質があり、2 層網を開発している。

漁業者は、経済的困難に直面しており、養殖業や、ホタテ漁業への転換も簡単ではなく、結局、ニューイングランドの漁業者の意向を受け政治力で 2014 年限りの救済補助金が提供された。政府が最初に IFQ 方式を提案した時には、彼らは訴訟した。現在では、セクター漁業という新展開を迎えた。今では 17 グループ設立されたセクター漁業間の混獲枠のやりとりも可能であり、その機動性は増している。2015 年には、ある漁業では 1 操業日当たりのマダラの漁獲量が 25 ポンド以下に制限された。

マダラは資源の加入と資源量も悪化している。温暖化による水温上昇が大きな一つの要因と思われる。

(3) ホタテガイの IFQ 方式とコモンプール制

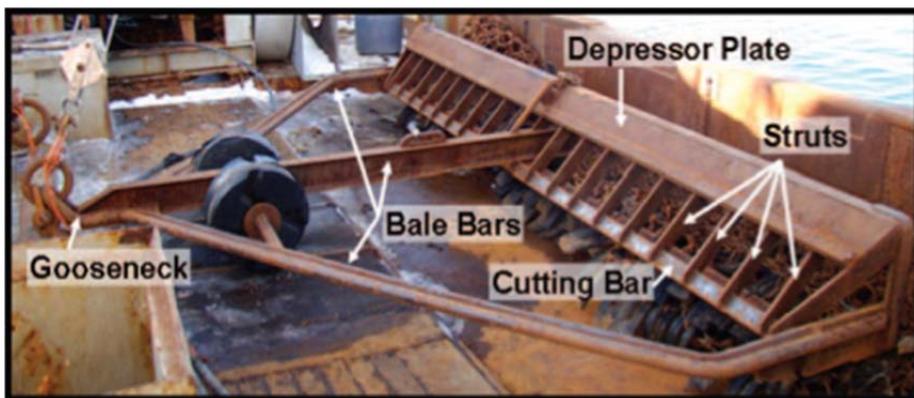
① 2010 年から IFQ 方式を導入

大西洋のホタテガイ漁業は約 120 年の歴史があるが、1982 年にニューイングランド漁業管理委員会で最初の漁業管理計画が策定された。これは漁獲の減少からの回復が目的であった。その後 1994 年から 98 年にかけて幾分か資源が回復したが、その後過剰漁獲になり、2007 年に当該漁業管理委員会は IFQ 方式の導入などを含む新計画(制限アクセスプログラム)の導入を提案した。2008 年から 2 年間をかけて審議し、このホタテ漁業に対して、2010 年から IFQ 方

式の限定的な導入を実施した。これは資源の悪化で年々削減される TAC 制度の下では、操業日数が年々減少し、経営的に割にあわない情勢になったためである。しかし、本地域では小規模なホタテ漁業者が多いために IFQ 方式の導入は全漁業者には導入せず、小規模な漁業者には、一日の総漁獲量の制限を課すなどの方策を実行している。また、大型漁船には総操業日の上限を設定している場合もある。

大西洋のホタテガイは、アメリカで最も重要な漁業の一つである。現在約 350 隻の漁船で操業が行われており、3 億 8,600 万ドル（約 450 億円）の生産金額をあげる主要な漁業である。ホタテガイの主たる分布の範囲は中西部の大西洋からアメリカとカナダの国境付近までである。漁法は主として二組か一つの桁引きを使用する。しかしごく一部でトロール漁法による漁獲がある。大部分の漁船はホタテを洋上でむき身にして、また一部は殻つきのままで陸揚げする。本漁業では、混獲として、コガネガレイやその他のカレイ類と、エイとアオウミガメなどとともに混獲される。アオウミガメに対しては混獲を回避する装置の装着が近年義務付けられた。

写真 5-7 ウミガメの混獲回避装置がついたホタテガイの桁引き



また、漁獲してよいホタテガイのサイズの制限がある。殻長 10 センチ以上のホタテガイの漁獲を許可している。

② ABC を下回る TAC、資源状態も安定化

現在の資源状況と漁獲の状況を見ると、漁獲は過剰状況になく、資源状態も悪化状態にはない。漁獲効率は最大漁獲効率（Fmsy）に対して約 0.8 の状況にあり、また、現在の生物資源量が 12 万 9,703 トンであり最大持続生産量をもたらす生物資源量（Bmsy）を幾分上回っている。現在の ABC は 2 万 782 トンであるが、そこから混獲量や、資源管理上の不確実性を省くと ACL 以下に設定される TAC は 1 万 5,567 トンである。最近、殻長 10 センチ以下の資源量は増加しているが、10 センチ以上のものは減少している。

ホタテガイ漁業の約 350 漁船に対しての漁業の許可は 1,000 程度（1 隻で複数の許可を所有する）に与えられている。そのうち 248 の漁船が IFQ（個別漁獲割当量）の許可であり、残りは全体の TAC の範囲内で操業する漁業者である。ホタテの漁業者は、その漁獲物を販売する許可を得た販売業者にしか販売してはならないし、また販売業者は、漁業許可を所有する漁業者からしかホタテを購入してはならない。極めて厳しい制限が課せられている。

ホタテ漁業はまだ、ケープコッド沖の George's Bank（ジョージス・バンク）の漁場を中心に、操業日数制限（Days at Sea）で操業する漁業者が多く、大型船は、漁獲量の制限ではなく、特にこの操業日数制限を好む。アメリカは自由の国であり、事業にも口を出されたくない。成功するも失敗するも、自分の責任であるとの考えである。投資して大きくするのか、投資ができずに小さいままなのか、ITQ にすると、企業の努力が無くても制度に守られてしまうと考える漁業者が多い。

ゾーンごとに資源の回復も異なるが、他の底魚魚種が多く生息し混獲魚の分布が大きいところはセクター漁業に割り当て、底魚の生息が少ないところは操業日数規制漁業と操業回数の規制に充てている。

約 70% は操業日数規制であるが、残りの 30% がセクター漁業としてホタテの漁獲が行われ始めた。ホタテの資源問題というよりは、資源が悪化したマダラやカレイ類混獲枠の消化がホタテ漁業の禁止を意味するので、まとまって操業する方が良いとの考えに基づくものである。連邦政府の許可の下のホタテ漁は 3 マイル以遠で行われており、総資源量は高位横ばいである。しかし、最近 5 カ年間で見ると殻長 10 センチ以上の「プレミアム」の資源量は急激に減少

している。小型のホタテガイが増えた。

資源が上向きなものについてはセクター漁業の導入も比較的容易であった。

ところで、ホタテガイにも地球温暖化の影響があると言える。その理由としては、①殻は海洋酸性化の影響を受ける CO₂ と炭酸カルシウムから形成されること、②ホタテガイは移動ができないこと、③温度の上昇が代謝に影響を与えることである。しかし現在、その影響が出ているのかどうかは不明である。

(4) アメリカ東海岸チェサピーク湾漁業

① シマスズキの ITQ の導入

シマスズキは小規模沿岸漁業の対象である。定置網、はえ縄、釣り漁業などで漁獲する。大西洋沿岸とチェサピーク湾内を主漁場とし、総漁獲量や規制は大西洋州漁業委員会で設定されるが、各州の意向も反映される。チェサピーク湾での総漁獲量はメリーランド州とバージニア州と州境を流れるポトマック川にそれぞれ配分され、州によって管理の政策が異なる。

メリーランド州

同州での譲渡性個別漁獲割当 (ITQ) は、これまでコガネガレイ (Yellow Flounder)、スズキ (Perch) とクロスズキ (Black Bass) に入れており、2014 年からシマスズキ (Striped Bass) にも導入した。最初は TAC の範囲内で自由に漁獲する共通プール (Common Pool) 制と TAC を漁業者に ITQ 枠として配分する 2 つを提示したが、誰も共通プール制を選択しなかった。当初は ITQ 方式への反対が多く、漁業者は共通プール制を選択するかと思われたがそうならなかった。ITQ 枠の配分は 25% を約 1,000 人の全漁業者に平等に、75% が実績に応じて配分されている。これが特定の漁業者には大変不満であった。漁業者は ITQ 方式に反対なのではなく、自分の ITQ 枠が少ないことに不満なのである。2001 年から 2012 年までの約 11 年間の実績に基づき配分を決定したが、1985 年から 1990 年までのモラトリアム以前の実績が認められないのが主な不満である。

メリーランド州内で漁業の許可を受けている漁業者 (Watermen; チェサピー

ク湾域の漁業者の呼称) は約 5,000 人である。専業漁業者は正確に把握できていない。多くの漁業者は、ワタリガニ、カキとシマスズキやハマグリとカレイ類の漁獲を組み合わせることで生計を維持する。多様な漁獲が生業の維持には非常に重要である。しかし、カキは現在資源状態が悪く、シマスズキも決して良くない。2016 年から 2017 年にかけて、チェサピーク湾内はシマスズキの大型産卵場であるとの理由で、漁獲枠が 25%削減された。

バージニア州

バージニア州はメリーランド州よりも早く 1988 年からシマスズキに ITQ を導入した。最初は行政も ITQ が明確にどんなものかわからず導入したところもある。漁獲した魚体ごとに標識を装着し、その標識を漁業者間で譲渡できた。シマスズキは遡河性魚種で、上流での魚体は大きくない。河川中域またはチェサピーク湾に入ると大型化するので、標識を他漁業者から購入して、大型魚に使うものが出てきて、管理上の問題が生じた。そこで最近では、尾数管理 ITQ から数量管理の IWTQ とした。W は重量を表し、割当は重量を配分する。

メリーランド州はバージニア州に比べて導入に時間がかかったのは、行政庁がいろいろな部門を抱えて迅速に動けず、政治的配慮を余分に払うことが原因である。漁獲枠が 25%削減されたのはノースカロライナ州での産卵場が消滅し、ニューヨークのハドソン川上流のそれも芳しくなく、結局、チェサピーク湾の産卵場の保護に過大な期待が寄せられたためである。

そのためチェサピーク湾内の規制措置が厳しく、18 インチ以下の小型魚と 32 インチ以上の親魚等は捕獲禁止である。

② ワタリガニ漁業と底桁引き漁禁止

概況

ワタリガニはチェサピーク湾の漁業生産物としてはカキとシマスズキと並んで非常に重要なものであり、チェサピーク湾での漁獲量は各年の変動はあるものの 2 万 4,490 トン (約 5,400 万ポンド; 2013 年) で、アメリカ内のカニ (アメリカ全体では 6 万 645 トン; 2013 年) としてはズワイガニ (3 万 1,270 トン;

2013年)と同等に重要である。漁獲割合はメリーランド州が49%、バージニア州が39%、両州にまたがるポトマック川では5%で遊漁が7%(2009年; NOAA)であった。本種は欧州人がアメリカのチェサピーク湾に入植した17世紀から漁獲され、アメリカ人には最もなじみが深い。チェサピーク湾全域の1,500か所で資源調査を実施している。資源状態は、成熟した雌で約2億尾以上の確保を目標としており、下回ってはならない最低水準は7,000万尾である。1994年頃から2008年頃までは資源状態は最悪の状況で5,000万尾に低下したが、現在は2億尾に達し危機を脱している。そのため、若い漁業者(Watermen)がこの漁業に参入してきている。2008年以降12月から4月までのバージニア海域での底桁引き漁業は禁止された。

雌ガニの漁獲率での管理

冬季にチェサピーク湾南部の浅瀬湾口付近海域で産卵するメスが、捕獲禁止となり資源の回復に大きく貢献している。漁獲量はメス資源に対し漁獲係数(現在は25.5%)をかけて上限設定している。

結果的には漁獲可能量の設定と同じ効果を有するが、それはTACのような明確な数値目標となっていない。チェサピーク湾は流域面積が2万3,200平方キロメートルの巨大な湾であり、流入河川はサスケハナ川、ポトマック川など12本の大型河川と150本の中型河川と10万本の小川がある。平均の水深が6.4メートルであり、大水があふれた際の塩分濃度や栄養塩が大きく変動し、環境要因が漁獲の影響より大きいと考えられるからである。カニは平均寿命が3年である。

底桁網漁法以外の漁法は、ポット数の制限と引き縄釣り(Trotting Line と Tong 漁法 [日本のアサリ漁の鋤簾に似た漁法])がある。

バージニア州の底桁網漁業の禁止への批判

漁業者はバージニア州漁業局長(コミッショナー)の取った底桁網禁止措置に批判的であり、結果的に当該漁業が禁止された冬にカニが販売できなくなった。

ところが脱皮前の雌カニを別の漁法で漁獲させ、ソフトクラブとして高値で

売っている。ポット漁業では脱皮前の雌ガニがたくさん入る。支流(クリーク)で許可されたポット漁業では小型のカニがたくさん捕獲される。

バージニア海洋研究所の科学者が、1990年代から資源状況が悪化したワタリガニ資源回復のために、2008年に底桁引きの禁止提案を科学的に策定し、当時の漁業局長(コミッショナー)が議会で提案し、採択された。

底桁引き禁止は各年の措置で毎年委員会が提案している。その結果、永久措置のように取り扱われている。

ワタリガニへのITQ方式の導入については、本漁業に関する漁業者からの報告が正確ではない。そうすると正確な科学評価が行えず、また環境変動が漁獲変動より大きいので機が熟していないとの考えがメリーランド州とバージニア州政府の役人と科学者に強い。

③ メリーランド州とバージニア州の行政組織の差

チェサピーク湾の南北をそれぞれ占有する両州であるが、政治的及び行政組織の状況は大きく異なる。

④ メリーランド州の行政組織

メリーランド州は、1969年から約50年続いた民主党政権から、2015年7月に現共和党のホーガン知事に代わった。彼の政治姿勢は、それまでの環境重視の姿勢から、ビジネス・ファーストの姿勢に変わり、州政府天然資源局の人事や意思決定機構にも影響が見られる。まず、デイヴィッド・ブレイザー氏が知事による政治任命で漁業・船舶部長に就任した。彼は州天然資源局の役人も務め、州議会議員も経験して、漁業部長として戻ってきた。

共和党の政治任命者は、「漁業者の利益を優先させる」姿勢で仕事をしている。しかし州政府は科学的な評価をもとに、科学者、行政官、遊漁者、漁業者と連邦政府の代表などを交えたプロセスで意思決定しており、漁業者の利益だけを反映し、政策や漁業規制を決定することは難しい。

メリーランド州の漁業者数は約5,000人で11地区に分かれ支部組織に属し、よく組織化されている。バージニア州の漁業者は、メリーランド州に比べて漁業者(Waterman)の団結と力が弱い。

⑤ バージニア州の漁業行政組織

バージニア州の組織はメリーランド州の漁業部局とは異なり、海洋資源委員会が組織され、この漁業局長（コミッショナー）は政治任命であるが、事務方がまとまっている。漁業局長の下で委員会が開催される。委員会を海洋の漁業管理の担当部長、沿岸域生息域担当部長と取締部長が補佐し円滑に機能する。

メリーランド州の場合は海洋漁業に加えて内水面漁業とスポーツ・フィッシングまで幅広いので、行政は利害が複雑に絡みあい、漁業対策と措置が迅速に取れない。また、スポーツ・遊漁者の影響や環境団体の影響で政治的なセクターからの影響を受けやすい。バージニア州も政治の影響を受けるがメリーランド州ほどではなく、ある歴代漁業局長は数十年間も務めた。過去より現在の方が委員会を含めて科学的根拠を尊重しつつ、行政組織が有効に機能している。

写真 5-8 ワシントン DC のマーケットでタグ付きで販売されるシマスズキ
(筆者撮影, 2013 年 4 月)



⑥ メリーランド州の環境団体と遊漁者の力

メリーランド州では、遊漁者と環境団体が大きな勢力を持ち、中でも遊漁者の勢力は大変に強い。さらに、自らのボートを持っているものが強い。彼らは議員に働きかけ、政策の実行を迫る。彼らには、資源の持続性は大きな関心である。メリーランド州は環境団体も強く、州議会議事堂の前などでのデモで、持続的な資源管理と回復策を強く要請する。また、チェサピーク湾の回復と資源の持

続性を義務付ける連邦法が成立し、州も ITQ 方式などの対策を講ずる必要性に迫られた。

(3) アメリカ西海岸の小型漁業と大規模漁業

① アメリカ沿岸の小規模漁業（シアトルベースの漁業）

アラスカ州内の沿岸釣りはえ縄漁業は 140～150 年の歴史を有する。1980 年頃にはハリバットとギンダラの漁期が漁獲競争を続けた結果、一時、ハリバットは 2 日、ギンダラは 7 日で終了した。漁船が係船され、無用になった。漁業管理の仕組みを変えるため、北太平洋漁業委員会に対して、漁業・資源の管理対策を要求した。ところで、アメリカの場合連邦政府の海域では全魚種に TAC が設定されるので、全 TAC 消化時点で漁業が終了する。

北大西洋漁業委員会は、近隣のカナダ、ニュージーランドやアイスランドの動向を見守りながら、個別漁獲割当（IFQ）方式の導入を決断した。

この IFQ 方式が導入されるまでに 15 年の検討を要した。そして 1995 年から開始した。カナダの方が遅く検討を開始したがアメリカより早く IFQ 方式の開始にこぎつけた。

IFQ 方式の導入から 20 年余りが経過して、第一世代が約 48% に減少し、うち 30～33% が 70 歳以上の高齢者である。残りは 60～70 歳代で今後 20 年のうちにこれらの年代はほとんどいなくなる。残りの 52% が第 2 世代であるが、彼らは年々、現システムに対する修正を要求している。この 48% が IFQ 枠を手放すか不明なことが問題である。そして IFQ 保持者が漁船に搭乗するのかが重要である。第 1 世代は全員が漁船に乗っていた。

VII. カナダの沿岸漁業規制

(1) 概観

カナダは先進的な最初の導入国の一つである。それは銀ダラが 1990 年でハ

リバットが 1991 年からである。

カナダは完璧な手法で ITQ 方式を導入した最初の国家である。例えばニュージーランドでは 1 社の ITQ の蓄積制限が 35%程度であるが、カナダの場合は、沖合のロブスターの ITQ の場合、一人当たり保有上限の制限を付していない。ホタテガイでも制限がなく、以前は 700~800 の漁業に許可を発給していたが、現在では 70~80 まで許可の発給は減少し、1 社・漁業者当たりの生産量が増し会社の収益性が向上した。

特長としては漁業の生産量の増大は求めず、品質の向上と維持を目的にしており、プレミアム製品の生産にのみ特化している。そのため生産量は肉重量でわずか 8,000 トンである（殻つき換算で 6 倍、約 5 万トン）。そしてアメリカ市場などの高価格で販売できるところにだけに売り先を特化している。2015 年はアメリカ産のホタテは減少し、日本産のホタテもオホーツク海を襲った大型低気圧で生産がふるわず、カナダ産が非常に価格的好条件を享受することができた。これは ITQ 方式の効果でもある。今後、未導入のロブスター漁業にも ITQ 方式を導入するかどうかは、カナダ連邦政府の漁業大臣や漁業者が決定事項である。

アメリカはカナダとは異なる漁業規制を導入しているが、双方の沿岸漁業者とも TAC や ITQ について消極的であることは一致している。また、双方の沿岸漁業者ともカナダ連邦政府とアメリカ連邦政府の資源・漁業管理方策については、必ずしも好意的な印象や評価をしておらず、連邦政府との密接な協力もうかがえない。

(2) 東海岸漁業——ロブスター漁業

① 概観

カナダは ITQ 方式を導入した最初の国家の一つである。しかし東海岸沿岸域のロブスター漁業には ITQ 方式導入の機が熟しているとはいいがたい。アメリカ・カナダとも漁区・漁期の規制を導入しているが、両国漁業者とも TAC や ITQ について消極的である。また、双方の漁業者とも連邦政府の資源・漁業管理方策について好意的な印象評価をしていない。

現在のカナダの東海岸漁業は、マダラなどの漁業が壊滅状態であり、ロブスター漁業に偏る。ロブスター漁業はアメリカメイン州沿岸も増加傾向を示し、1970年代から1980年代には2万トンを割り込む生産量でしかなかったが1990年頃から約4万トンに増加し、最近では4万トン（2014年）である。資源の暴落に対策する必要がある。4万トン程度に生産量を制限することも、一つの対策だが漁業者は反対している。

② 漁業の管理

東海岸沿岸域のロブスター漁業はカナダ連邦政府が管轄している。潮間帯から沖合まですべて連邦政府の管轄であり、3マイルを州管轄とするアメリカとは異なる。管轄権はカナダ憲法で定められている。

90キロ以遠の第41海域の沖合域ではロブスターにTACが設定されるが、沿岸の10～15キロまでが主漁場であり漁業はインプット・コントロール；漁船許可制限、（操業する漁業者のみに許可）と期間制限と漁場の制限があり、沿岸は27海区から38海区域の制限があり、海区で、操業期間と漁具制限が異なる。許可数は約3,200である。数量制限はなく、数量制限は沖合域（41海区）の720トンのみである。

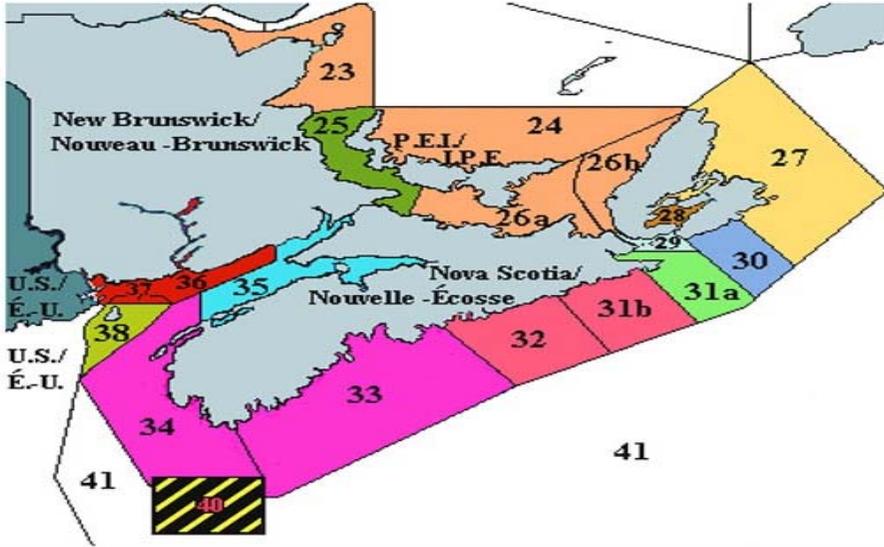
③ ITQ 設定の可能性

ITQの漁業での経験者もロブスターの兼業者の中では少数である

しかしながら連邦政府の職員は「マーケットは安定・継続した供給を求めており、自由競争でサイズもばらつきがあるものを供給していくわけにはいかない。今日は漁獲があつて明日はないというものは、マーケットからそっぽを向かれる」と語る。

地域社会政策も「雇用を費用と考えるか、雇用は維持すべきものとするか」によって、政策が分かれる。ITQの推進者は雇用をコストとして考える経営者に多い。ロブスター漁業の収入が現在良いからと言って地域社会に後継者がいるわけではなく、アルバータの油田天然ガス産業やトロントやモントリオールの都会の方が給料は高く、地域振興策はその点も考慮する必要がある。常に時代と環境で動くものである。

図 5-13 カナダのロブスターの漁区（注：27～38 が沿岸漁区，41 が沖合漁区）



資料：カナダ連邦政府

(3) 太平洋側（西海岸）の漁業

① カナダ西海岸トロール漁業の歴史と背景

太平洋側では 1990 年代から非常に漁業資源が悪化した。それによってカナダ連邦政府が漁業をクローズすることに決め、1995 年から禁漁となった。これまでにはこのような事態に及んだことがなかったが、これは大西洋側でポルトガルとスペインの漁船が越境し、カナダの大陸棚の延長線上にある資源を漁獲したことに對して、カナダ政府が非常に厳しい措置を取ったため、当時の漁業大臣は国内にも同様の措置を取らざるを得なかったのである。

この混乱の中で、政府が太平洋側のトロール漁業に対して ITQ 方式を提案したが、漁業者は全員が反対した。しかし、その後 1996 年に漁船にオブザーバーを 100% 乗り組ませることで、漁業のデータが次第に明らかになった。

一方で、カナダの環境団体は自国の漁業は非持続的であると主張を始めた。環境団体の中でも、科学データベースで対応してくれるところと漁業者は協議

した。政府の科学的データが漁業者から見ても不十分であり、漁業者側から資金提供して、科学的精度の向上を図った。このような過程で、漁業者も ITQ 方式の反対から、ITQ 方式とはどのようなものか、トロール漁業反対を唱える環境団体に受け入れるかなどを検討した。資源の回復と漁業管理にとって重要なのは、科学的データとそれに基づく管理措置の導入であるが、中でもモニターと報告と取締りが重要であるとの結論に達した。そして ITQ 方式の導入との結論に至った。

② アメリカの ITQ 方式の導入（旧カナダ連邦政府の職員）

カナダの西海岸の ITQ 方式の導入と成功は、アメリカのカリフォルニア州、ワシントン州とオレゴン州の混獲魚対策としての ITQ 方式による漁獲管理に影響を与えた。ニューイングランドのセクター漁業にも影響を与えた。

アメリカは、地域漁業管理委員会が民主的な手続きを踏むことを義務付けられている。州政府と連邦政府が 3 マイルを境にして、その漁業資源管理を分担していることが、迅速な管理政策を採択できない弊害である。一方で、カナダは地方行政が漁業資源管理に関与することはなく、連邦政府のみが関与するがゆえに迅速に対応できる。反面、現場の対応が手薄であるがゆえに、漁業者の協力が不可欠である。

カナダ西海岸に、その重要性が東のロブスターに匹敵するものがない。

カナダの西海岸と東海岸では、漁獲量に大差があり、東が 80% で西が 20% である。双方とも 1990 年代に漁獲量が急激に減少し、最近は横ばいである。西海岸は ITQ 方式の導入による漁獲量の回復が、統計上はまだ出てきておらず、成功したとは必ずしもいえない。

③ カナダ・ハリバット漁業

アメリカ・カナダのハリバット漁業は 1880 年代から開始されており、1923 年には悪化した資源の状況に対応するため、アメリカ・カナダ両国で国際ハリバット漁業条約と委員会が設立されて、漁業の規制のあり方について両国は意見を交換した。しかし資源の悪化が続き、また、1977 年にアメリカが 200 海里を宣言しカナダも 1979 年に 200 海里を自国水域に設定すると、アラスカ沖

の漁場を 50% 失い、商業漁業の規模が 17% に減少した。その後、1986 年には過大な漁獲競争からハリバット漁船が沈没し、乱獲競争の中で、漁期の終了を告げても、漁業者はハリバットがかかった漁具を放り投げて、過剰漁獲の犯罪を逃れた。1980 年に、漁業の許可制 (Limited Entry) が導入されると、100 隻のハリバットの操業漁船が、突如 435 隻に増加した。漁業省大臣がすべての許可を認めた。許可制にすることが重要であったと考えられる。その後 1981 年から 90 年頃までは漁業者は TAC を超過して漁獲し、さらには年々漁獲日が減少した。1980 年には、800 万ポンドの TAC に対し 65 日であった操業日数が、900 万ポンドの TAC に対して 9 日 (1990 年) に減少した。

④ カナダの ITQ

89 年にギンダラの ITQ の導入が決定し 1990 年から実施された。1991 年から、無駄な漁業操業が多くなるとの考えからハリバットの ITQ 制度を導入した。すぐに ITQ の効果が現れた。無駄な操業がなくなり、ラッシュして、船一杯に積んで、製品の質などに構わず漁獲していたが、ゆっくり陸上工場に持ち込むようになった。それまでは、一括してビクトリアに運んでいたが、ブリティッシュコロンビア州沿いの港町に水揚げし、陸路で迅速に運んだ。魚価と収入が上昇した。この間に、微小 ITQ の保持者が枠を売り、漁船の統合が進んだ。平均的な漁期も 80~90 日に増加した。

1991~92 年は ITQ の試験的实施期間で、翌年からは ITQ の半分をブロックで貸借するブロック譲渡制をはじめ、本格的な ITQ の実施は 1992 年からである。受給者の条件を漁船の搭乗者と明確に定めなかった。

その後 1999 年から漁船に対するモニタリングとオブザーバー乗船の制度が開始された。小型漁船はスペースも少なく、オブザーバーの乗船コストも 450 ドル/日を要するので、政府が、ビデオカメラによるモニタリングシステムを開発した。これを設置することにより 1 日当たり 100 ドルの経費で済む。このころから 2003 年にかけては、トロール漁業のメヌケ類の漁獲量制限と禁漁区の設定などが開始された。ここで小型トロール漁業者がハリバットを混獲しても、ハリバット漁業者がメヌケ類を混獲してもよくなり、漁獲枠の融通・移譲が可能になった。

⑤ ITQ の高騰

しかし現在漁獲枠は永久取得がポンド 106 ドルで、リースの場合には 7 ドルである。最近のハリバットの魚価が 10 ドル/ポンドであるから、漁獲枠代金が高騰している。それゆえ若い世代の漁業に参入することが困難になっている。

ある漁業者は現在 3 万 8,000 ポンドの漁獲枠を保有している。そのうち 2 万 4,000 ポンドは最初から保有し、残りはあとから買った。この枠で年間に必要な収入を得て、操業の期間は 7~9 日間で準備期間を入れても 2~3 週間から 1 か月以内である。これで 4 人のクルーに対して 4 万 5,000 ドルを給料として支払い、残りは 30 万ドルである。バンクーバー島の漁業者によれば、「彼は漁獲枠をさらに他の漁業者に貸し、その収入で生活する。通常 6 か月程度ある漁期のうち、たった 1 回の操業で済む」と語った。

漁獲枠はあくまで特権 (Privilege) である。いつ取り上げられるかわからないので、枠を購入して安定的に漁船や漁具に投資をすることを躊躇する。

現在でもカナダ漁業者から見れば、アラスカ漁業が資源管理を十分に達成していることは思えない。国際ハリバット委員会に海域ごとの資源評価のデータを見れば、明らかに、アメリカアラスカ沖の CPUE (単位漁獲努力当たりの漁獲量) は減少し、カナダ側の CPUE は現状維持か上昇している。カナダの ITQ 制度は資源の回復と維持には確実に貢献したが、社会経済的な要因についてみれば、必ずしも良かったとは言えない。

現行の制度では、カナダの連邦政府は全許可の 35% を First Nation に与え、ハリバットには 22~23% の許可を与えている。平均して ITQ 枠は 22% を与え、それは非課税で、彼らは直接漁業をしてもよいし、それをリースして収入を得てもよい。

⑥ 漁獲枠を保有しない者と保有者の不公平

カナダ政府による ITQ 方式は、漁船の所有者と実操業者に漁獲枠を与えられていた。現在では、漁船も持たず、操業もしない者が ITQ 枠を所有して漁業者にリースし、そのリース代収入で生活している。リースを受けた人は、漁獲金額の 20~30% の収入しか得られず、隷属した環境に置かれている。

漁業者は、自分の枠で操業しているものが極めて少ない。多くは、漁獲枠を

100%リースの下で操業しており、生活は極めて苦しい。このような苦境にある漁業者をどのように救済するか。政府は ITQ 特権 (Privilege) とは言っているが、現在の保有者から取り上げる考えはない。

環境団体「Suzuki 基金」の専門家は、「水産資源が公共物でもあるにもかかわらず、ITQ 保持者によって私物化され、一方で漁業者は安い労働力として虐待使用される。例えばアメリカのニューハンプシャー州では、漁業の共同体・地域社会が消滅した。カナダ政府は ITQ の導入で 40 億ドル産業が 200 億ドル産業になるといったが、その富はどこかに行ってしまった。EDF (Environment Defence Fund) のような環境団体も ITQ の推進者となって誤った政策誘導に加担している。ジャーナリストのリー・ヴァン・デー・ヴー (Lee Van Der Voo) 女史が書いた“*The Fish Market*”に、このような問題がぎっしり詰まっている」と語った。

Ⅷ. 国連食糧農業機関 (FAO) などでの議論

次に、ITQ 制度の社会への影響を論述する³⁷。

(1) 水産資源の所有論——私有か公有か

ITQ 方式は世界的に注目を浴びてきたが、それぞれの国の事情を踏まえた制度を開発すべきであると、国連食糧農業機関 (FAO) は考えている。世界的には、ITQ 方式も、「所有の権限に基づく漁業」(Property right based fishing) の一つとして FAO 等で議論されている。所有権は「漁獲の権限ないしは資源そのものの所有権」として捉えられているが、地域社会がそれらの所有権を持つなどさまざまな形態がある。

一般に先進国では、天然有限資源の漁獲の権利ないし特権を漁業者に付与し、天然有限資源の所有権は国家や国民ないし全居民に属するとされる。しかし、

³⁷ ノルウェーのトロムソ大学ズベイン・イェントフト教授の研究を参考にしている。

先住民が居住するアメリカ、カナダ、ニュージーランド、ノルウェーやオーストラリアではデリケートな問題である。

各国での ITQ 方式の導入と実施の結果、マーケットが漁業の再編等の問題を解決するとの見解がある一方、理想主義に基づいた方式であるとの議論もある。ITQ 方式はカナダ発祥であるが、経済学者が設計したものである。

ところで ITQ 方式は、経験に基づくものではないので当初は運用上の問題があった。しかし、各国が制度を導入・実施したことで、多くの課題と解決策が分かってきた。ITQ 方式への現実的な対応策が見つけられつつある。

(2) ITQ 方式の導入の成功と新課題

かつて、過剰漁獲が問題で資源枯渇対策として各国が行った補助金の提供が、むしろ潜在的漁獲能力を維持して過剰漁獲を加速した。これに対して ITQ 方式は、その導入後、過剰漁船や投資を削減し、一人当たりの漁獲量は確実に増えた。この結果をみれば ITQ 方式は成功している。ITQ 方式の導入には、現在成功した国々においても、多くの場合に漁業者や漁業会社は当初反対していた。しかし導入後に漁業が利益を生み出すと、その後は大半が ITQ 方式に賛成している。

現在は、新たな問題も浮上してきている。都市と漁村、資本家と労働者、ITQ 枠の所有者と貸与される操業者との間で、公平性が確保できないというものがある。公共物を私物化し、半永久的なものすることが問題であるとの観点が浮上してきた。

Ⅸ. ノルウェー養殖業（補足）

(1) 生産と許可概況

養殖対象種は、大半がアトランティック・サーモン（以下「サケ」と言う）である。生産量は、2015 年では 130 万トンに達した。ニジマスが 5 万 5,000 トン、マダラが 1 万 5,000 トン、ムール貝が 1,600 トンである（2011 年）。マ

ダラは安定的な養殖生産が困難で、失敗して倒産した事例が多い。サケの養殖生産が安定していて最も利益が出ている。

許可数は急激に増加し、1973年に197件であったものが、2003年では863件、そして2013年では963件に達している。許可を地域別にみると、初期のころは南部中心の許可であったがフィンマーク、トロムソやノルドランドの北部地方の伸びが著しい。

(2) ライセンス発給条件

2006年に新養殖法が成立した。新養殖法は、これまでの魚種養殖法と栽培漁業法を統合したものである。これらの法律によれば、養殖する際に必要な絶対条件は二つで、一つはライセンスであり、もう一つは良好な養殖エリアの確保である。ノルウェー沿岸のどこで養殖するのかが問題となる。政府から養殖業の申請者に正式な文書を発行して許可され、定数管理されている。1970年代からこの新しいシステムを開始し、現在は第4期目である。全体のライセンスの発行数は、産業・漁業沿岸省が一定の年数をおいて決定する。養殖の許可は譲渡・売買が可能である。所有権者の制限は撤廃されており、例えば銀行でも保有できる。

申請者は、市町村と計画を策定して、90の県（County）を經由し、産業・漁業沿岸省に申請書類を提出する。この際、漁業総局の地域事務所で地域経済への貢献を審査し、ノルウェー食品安全庁が安全面や魚の福祉面を、沿岸総局だが、沿岸域の環境や港への影響を、県知事が海洋汚染やレクリエーション活動への影響を審査する。取水が絡む場合には、水資源総局が審査に加わる。

(3) 許可の決定要因

持続可能な養殖を維持するために、ノルウェー沿岸域の海域ごとに、最大養殖生産許容生物量（MAB: Maximum Allowable Biomass）の規制が導入された。これは海域ごとと生簀ごとの両方である。北部地方と南部地方では、北部の方が大きい。加えて、国民などの生産物への評価（品質評価と需要）、養殖場へのアクセスに配慮して政策を決定している。養殖の実施において注意すべき点

は、海域汚染、沿岸の利用、避難するエリア、寄生虫の予防・防止、沿岸管理の五点である。

(4) サケ養殖業発展の歴史

① ノルウェーの養殖業

ノルウェーは、1960年代に極めて小規模な実験的事業として養殖業を開始した。養殖量が100トンから1万トンに増大するまで10年を要したが、1987年に10万トンになるまでには、たった10年である。2000年には、養殖量は60万トンに達した。

養殖業は1970年代から、技術開発により発展してきたが、これまで複数回に亘り、追加の新規許可を養殖業者に発給してきた。最近では、2009/10年度にフィンマーク地方、中部地方と南部地方の3地区において69の新許可を有償で発給した。これにより養殖能力が7~9%も増加し、生産が5%上昇した。この結果、ノルウェーのサケの養殖生産量は、2011年で110万トン、2012年では120万トン、2015年は131万トンに達した。

② 養殖業の展開

1972年に元漁業大臣ライソを委員長とする委員会が組織され、養殖業が経営的に自立した産業とすることを勧告した。1973年にはノルウェー議会が養殖法を承認したが、許可方針に議論があり、最終的に漁船漁業の許可制の採用を決定した。農業省の所管で発足したが、養殖業を健全で健康な産業とするだけでなく沿岸地域とフィヨルド地方に貢献する産業であるべきとされた。漁船漁業は、資源量水準の範囲内で漁獲量を抑えるが、養殖業はマーケット規模に見合う生産構造と新しい養殖場地域を規制する方針とした。

1981年、農業や漁業の副業の位置づけから主産業の位置づけに変更し主管が漁業沿岸省に移管した。

③ 過去の問題とEUとの関係

1990年のサケの生産過剰から、1991年にサケ養殖販売組合が倒産、養殖業

者の倒産が起これ業界の再編が進行した。このような生産と需給の不均衡は、リーマンショックや経済の後退で 2011 年と 2012 年でも見られる。

主要な問題としては、①常に、正確な需給見通しと業界の再編を迫られる状況に置かれている。②また、サケ以外の養殖が発展しないことである。マダラは、稚魚生産が困難なことに加え、天然のマダラの資源が大幅に回復し、養殖の価格の優位性がみられない。③サケ養殖場の規模が大きすぎ、施設が敷設される海域では他の生物が減少し、漁業の展開がみられないことである。④さらにノルウェーの物価と人件費が高すぎ、養殖場が経営合理化の必要性がある。養殖業の地域経済への貢献が許可方針ではあるが、雇用を多くすると国際競争力を失う。⑤マダラなどの天然生産物との需給上の競合の問題も、漁業者に不満が見られる。⑥さらにノルウェーの養殖業は、輸出の 3 分の 2 を占める EU からの外圧で再編を迫られた歴史がある。これまで 2 度否決された EU への加盟論が高まれば、許可方針などの国内制度の改訂を再度迫られる可能性もある。これら問題を抱え、政府と業界は一層、責任あるかじ取りを迫られている。

④ 戦略的な養殖業

2009 年にノルウェー政府は養殖政策の環境、持続性と科学を重視し、以下の 5 本の柱の戦略要素を包含している。

- 遺伝子のかく乱の防止
- 海洋汚染の防止
- 病気の防止（ウミシラミ対策）
- 沿岸地域の振興
- 餌の問題への対応

サケの餌の植物タンパクへの依存が 50%を超え、魚油と魚粉由来のオメガ 3（不飽和脂肪酸の不飽和の鎖が 3 つ以上あるもの）の含有率を、特段の問題を生じないで低下させることが課題である。現在は 15～20%の含有率である。消費者がどこまで低下を容認するかは不明である。

1986 年には、日本市場を開拓する「プロジェクト・ジャパン」が開始された。

(5) 許可方針

① ノルウェー産業貿易漁業省は今後も養殖業を拡大

これまで、許可の発給はその時の事情に応じていた。今後は新規・拡大許可の発給方針とタイミングを明確で分かり易くする方針である。

許可発給は政府で許可の大枠を決め、自治体や州で食品安全や沿岸の管理機関などと協議しながら具体的な場所での許可の発給に関して、州が主体性を持つ度合をさらに高める方針である。

また、新規の許可料は、これまで全額が国庫（財務省）に入っていたが、その許可料の80%を地方（Municipality）に配分し、国は20%を受け取るようになった。20%は財務省が手放さなかった。地方の受け取り分については、その地方が何に使ってもよい。最近、サケ養殖業への抵抗や懸念が見られるので、円滑に許可発給が進む使い方を考えている。

サケ養殖業は、地方経済への貢献がマダラ漁業などに比べて大きい。例えば、マダラ価格は20～25 クローネ程度にすぎないが、サケは30～70 クローネまで上昇し、経済的貢献度合いが大きい。また技術開発・経営改善等の余地も大きい。現実的には、製品製造までの作業の多くを地方が担い、地域経済への貢献度は高い。政府は、養殖業が今後もこの役割を担っていくと考えている。地方の満足度を高めてその協力を得て、養殖業を円滑に行うことがポイントであり、資金の用途を地方で検討してもらうこととしている。

② 課題

サケ養殖業は、約120企業、大中小さまざまな企業が参画し2万4,000人の雇用を創設し関連産業の発達への波及効果もある。現在、全養殖業生産量は139万トンであるが、99%がサケかトラウトであり、マダラなどは少ない。

経済学者・科学者などは、2050年まで、サケ養殖を中心に、海洋性機能性物質・餌等の供給産業、新種導入と海藻類（プランクトン）を開発し、養殖業全体で生産量を500万トン程度に増大する目標を立てる。

サケは今後とも大きく伸びると考える。

写真 5-8 ノルウェー・ノルドランド地方のサケ養殖（2016年6月、筆者撮影）



③ 許可発給の予測性

既に述べたとおり、サケ養殖業は大幅に拡大の方針であり将来予測の可能な問題（海シラミ対策と生態系・環境汚染）の解決に取り組む必要があり、それらは①養殖場からのサケ逃避（エスケープメント）と天然漁と養殖魚との交配による遺伝子の攪乱の防止、②海シラミによる天然魚種への攪拌の影響と防止対策の天然への影響及び、③養殖用の飼料の確保である。この他にも政府と民間の養殖業者が取り組むべきことがある。

政府は養殖業について、①今後 10 年から 20 年以上の間の成長を目指す。②環境に適合した持続性を確保し、研究開発と新生産技術への投資を促進する。そして③養殖業の許可方針に予測性を持つとしている。

明確なルールに基づく許可の方針を確立することで、海シラミ、サケ逃避と海洋汚染防止に関する指標を導入する。養殖生産の許可海域も特定する。今後 10～15 海域が海洋研究所により決定される。

④ 分り易い表示指標

既存の養殖場について、交通信号の赤、黄と緑を真似た分かりやすい指標を導入して、次期（0～2年）生産量を減少、横ばいと増加するか規定する。増減の目安は、プラスマイナス6%である。これは2年ごとに査定され、その後2年間の養殖許可生産量が決定される。この中で最も活用される指標は、海シラミの関連情報である。各サケ養殖のサイトからのシラミ数、バイオマスや水温や塩分などを提出させ、それにより野生のサケへの悪影響について査定する。これが信号機の表示になる。緑は野生サケへの悪影響が10%以下の場合。10～30%は黄色の場合で、30%以上の場合は赤になる。赤でも2年後に改善が見られれば緑や黄色に変わるし、逆に緑でも赤に変わる場合もある。

(6) 陸上循環養殖技術等

石油開発の掘削のプラットフォームを活用した、沖合生簀の実用可能性と将来性と陸上閉鎖式循環養殖の可能性についてサケ養殖は沿岸漁船漁業や環境団体との関係で沿岸域での養殖のさらなる展開には困難が多いので、沖合の海洋での生簀の設置を実験中で、実験会社は既にプラットフォーム建設に経験を有し、固定式でまったくの外洋ではなく、フィヨルドの湾口近くで実験中である。現在は、この実験に既に20個の新規実験許可申請が来ている。実験はさらに進行する。

環境関心の高まりが、住民、環境団体、漁業者から提起され、陸上閉鎖式循環養殖も推進中である。しかし、許可料は土地代等のコストがかかるので徴収しない方針である。また、サケの排出物を含む飼育水を外に出さず、外部の水温などの影響を受けないように、巨大なカプセル型の養殖施設も開発中である。

第6章

世界の先進事例から見えてくる日本の課題

I. 日本の漁業・資源管理に足りない3つの原則

(1) 漁業地域と規模別の細かなアプローチで見えた 日本と世界との違い

2015年からアメリカとカナダの東西両岸の各地を巡り、また、規模の大小の漁業種類を対象とした漁業資源管理の取り組みを研究・評価した。先行して実施した調査がIQやITQの全般的な取り組みと成果に主眼を置いたのに対し、本プロジェクトでの取り組みは、同一国内の漁業の規模・地域性による差（すなわち、大小や沖合沿岸の差や、連邦政府の取り組みか州政府の取り組みかの差）を探り、わが国にIQ/ITQを含めた有効な資源管理策を導入する場合、日本の沿岸漁業や沖合漁業は、どこの国のどの漁業から学ぶのが最も妥当かの参考にするためであった。漁業の性質や地域性、歴史に応じた、より肌理の細かいアプローチである。その上で、単に漁業の現場だけではなく、意思決定をもたらす要因と、それを促進する環境やプレーヤーにも着目した。諸外国では、幅広いプレーヤーが意思決定に関与しているが、日本の漁業の場合、意思決定に直接関与するのが、行政・漁業者（漁業協同組合を含む）・政治家という狭いステークホルダーに限定されていることが特徴である。

日本に関しては、漁業権に基づく沿岸漁業、漁業の許可制に基づく大臣許可漁業、法定知事許可漁業、及び知事許可漁業に対して、それぞれ、その許可の基本的な資源管理の本質に迫る分析を試みた。また、わが国における最近の漁業資源管理の実例を取り上げて、分析と評価を加え、諸外国の取り組みと対比した。さらに日本の事例で、ITQ導入前後の経済分析を試みた。

このような比較対象の分析・評価を加えると、以下のような共通の問題点に

遭遇する。

① 自主規制を唱えるのみで、拘束力のある法制度化・条例化せず

長い間の漁業慣行と、漁業法の主たる内容である漁業調整機能とを重視し、漁業者の自主的規制に委ねてきた結果、いったい何が自主的規制の内容なのか、それをどのようにモニターし取り締まるのか、自主的措置の効果については誰がどのように検証するのかがまったく明らかにされていない。すなわち、科学的根拠や取締り、モニターと評価・効果の要素が抜け落ちている。そのため、漁業資源管理の効果が上がらない。このことは、沿岸漁業の漁獲量が最近急速に減少している理由の一つと考えられる。

② 科学的な検証が不十分である

日本は、TACの対象となる魚種が7魚種しかない。主要先進国はABCを算出したものに対しては、基本的に全魚種にTACを設定している。日本は、ABCを実施しているものもわずか80種系統群程度しかなく、アメリカやニュージーランドの500~600種系統群に比べて格段に少ない。資源の状態に対する評価も下されていない。また、漁獲行為が持続的か非持続的かの評価も、諸外国では一般的になってきているが、日本ではその評価もなされない。資源の評価結果についての公表の程度が低いことと、調査データへのアクセスが基本的にまったくないことは、税金で調査していることを考慮すると問題である。

さらに問題は経済的な重要魚種についても、沿岸漁業を管理するほとんどの自治体で資源評価を行わず、ましてやTACを設定している魚種は存在しないことだ。例えば、沿岸漁業の重要な漁場と魚種を占める、都道府県の海域の魚種——カレイ類、ニギス、赤むつ類、シシャモ、オキアミ類、エビ類、ウナギ、アワビ、サザエ、昆布、ワカメやウニなど——の資源評価とTAC設定は行われていない。その結果として、当然のことながら、知事が許可した漁業や漁業権の沿岸漁業の漁業生産量と漁業者は減少し続けている。PDCAは当然のことながら実行されない。

③ 開かれたマルチ・ステークホルダー会議の欠如

わが国の法律に基づく会議は、沿岸漁業においては「漁業調整委員会」、全国ベースにおいては「水産政策審議会」である。前者は、委員の15名の内9名が漁業の代表者で、残りの6名も、知事が漁業関係者から選出する。また後者においても、水産庁が漁業団体長と漁業関係大学の教員等から選考している。そのため、独立性が確保されているとはいいがたい。こうなるのは、行政が事務局を務め、事実上の選定の実行力を持つため、中立・独立の委員が選出されないからだ。

アメリカの地域漁業管理委員会は、多様なステークホルダーから委員を選出するよう法律で担保しており、行政庁の恣意は通らない。また、漁業者が過半数を占めることがない。その他にも、科学統計部会と社会経済学的な考慮を払う「諮問委員会」が「管理委員会」に助言する。これらを地域ごとに有している。加えて、NGO、遊漁者、在野の科学者が各委員会や政治家、議会などに絶大な影響力を有する。また、科学データなどが公表されており、一般の漁業資源管理への認識と理解が高い。

ノルウェーでも、現場の漁業総局が、地域ごとの各年のTACなどについて、漁業者、加工業者とNGOなどの関係者から年2回意見を聴取する。

Ⅱ. 日本漁業の本質的問題点

(1) 慣行と習慣に基づく行動と古い法制度

現在の漁業法制度は、これまでの長い間の慣行に基づいた明治漁業法以来の制度を引き継いでいる。漁業規制は科学的根拠に基づく客観的な数量規制ではなく、人間同士の話し合いによる個人裁量に基づいており、資源の保護は目的ではなかった。慣行に基づく利益配分の踏襲が、社会秩序の維持に重要であり、江戸幕府や明治政府及び戦後の日本政府と漁業界そして漁村地域にも必要であった。その慣行を破ることが、漁村社会や地域社会の人間関係のバランスを崩し、不安定な要因を呼んだ。

漁業者にとっては、慣行と従前の慣習に基づいた規則が楽なのである。それに対して根本的な挑戦を受けることは、漁業社会に長年生きてきた漁業者にとって、面倒で嫌なのである。自分の先祖から数百年の間、代々繰り返してきた慣習に基づくことが楽なのである。新しいことが利益を生み、将来性をもたらすかどうかは関心の外である。

制度を理解するのが面倒であることや、資源が悪化しても自分だけは生き残るとの思い、自分の代で漁業はどうなってもよいとの考えも障壁である。また、漁業者にとっては未経験の分野であり、成功するのかどうか不安もある。

一方で、経営が立ちゆかなくなった場合に、日本では補助金が提供される。補助金を受けることがリスクではまったくなく、その手続きが安易であり、それに頼る精神構造ができあがっている。こういったことが、新しい規制や制度の導入を拒む原因として挙げられる。

日本の場合、漁業者の意向を非常に重視する。すなわち、合意の根拠と内容が何であれ、慣行と習慣に基づく合意とそれを法制化ないしは都道府県の漁業調整規則化したものを尊重する。国でも都道府県でも、行政庁は「漁業者のコンセンサスを得て、政策を実行したい」と発言する。

しかし、どうして漁業者のコンセンサスが適切なのか。漁業者だけでは、紛争の解決・調停と、現在の漁業者間の利益配分しか語らないのである。しかもこのコンセンサスは、科学的に見れば誤りであることが多い。科学的根拠に基づき、行政や科学研究機関からのトップダウンの傾向が強い ITQ 方式については、漁業者は感覚的に受け入れたくないと反応している。科学的根拠は、現在から将来にかけての持続性を担保するものである。いわば、現在の世代と将来の世代の間の漁業・海洋の資源を、公平に分ち合うプロセスであり、約束である。また、科学は共通言語である。資源の科学的な維持利用は、一般の国民や消費者にも理解が可能である。他方、漁業者の慣行と習慣は漁業者にしか理解できない。

諸外国では、科学的根拠という共通言語を介して、NGO、政治家、科学者及び漁業者の資源回復に対するモチベーション・意欲が高いのが特徴である。

(2) 狭い利害の範囲内のステークホルダー

① 日本の漁業者の特質

わが国の場合、漁業者と漁業協同組合が、行政と政治家が関心を持つ利害関係者である。その結果、漁業者の意向が TAC 設定の過程に相対的に反映されやすい。

漁業者は、漁獲量が減少すると、むしろ漁獲量を増加する割当量を要求する。特に現在世代の利益しか考えないときにこの傾向が見られる。これが資源を悪化させる一因である。しかし、慣行に基づく規制の下で操業してきた漁業者にしてみれば、政府や地方自治体から将来展望や保障が提供されるわけでもない限りは、漁獲量をさらに増大する以外の方策と選択肢がない。それゆえ、収益が悪化すれば、漁業協同組合が政治家を介して、行政府に対し補助金の提供を要求し、それを実現させてきた。これは戦後 70 年間、一貫している。

② 行政官・政治家の政策判断と行動パターン

行政官も長年、漁業法に基づく、漁業者間の利益配分の調整と判断を業務としてきた。漁業者へ配慮することは、漁業法が定める「漁業調整機能」の遂行であり、漁業者が困難に陥れば、その損失補てんや経費負担のための補助金獲得が業務となる。漁業共同利用施設建設（冷蔵庫や荷捌き場と漁業の事務所）の建設も、その一環として行われてきたが、これは、将来にわたる漁業の持続性ではなく、現在の漁業者の短期的利益に配慮したものである。

最近の行政官は、現場に出て日本の漁業の実態を直接見る機会が減少した。また遠洋漁業の縮小から、海外の先進事例を学ぶことも減少した。世界では、科学と経済学の観点を漁業政策に取り入れる一方で、日本には、数理統計や経済学の専門家が行政にいない。古い体質の水産の技官中心の行政であり、斬新な視点での政策立案は行えず、諸外国から後れを取る。

政治家も行政官を頼る。補助金の漁業者への提供は熱心であり、政策と制度を中長期的視点で変更することはしない。

③ 科学者の特質

科学者・研究者は、日本の場合、水産庁からの委託費を受けその資金で研究する。それゆえ委託元の意向を反映する傾向がある。科学者の独立性が担保されていないのである。水産研究所の科学論文の提出も、行政官や行政から出向した研究所幹部のチェックを受ける。

諸外国では、法的ないしは行政の規則上に科学者の地位が確立され、科学的根拠のみに基づく独立した研究が求められる（アメリカ、オーストラリア、ニュージーランド）。科学者・科学機関は行政・政治から独立している。

④ 科学的根拠の充実のための弊害

日本は TAC 魚種がわずか 7 種と、主要先進国中では極めて少ない。諸外国は 25 種から 500 種までさまざまである。資源管理は、漁獲量の把握が最も重要である。したがって、政府が責任を持って漁獲量をモニターするシステムが必要である。

日本の場合、港ごとにオブザーバーが派遣されていないので、漁獲全量の正確な把握と検証がなされない。また、漁業者に漁獲データを提供させる義務づけができていない（特に都道府県知事許可と漁業権漁業）。農林水産大臣の指定漁業でも、そのデータの提出のタイミングが遅く、また漁業協同組合が集積する等の理由で、提出データの信憑性と検証には問題がある。漁獲の努力量（操業日数、投網数や籠数）などの漁獲・資源の評価に必要なデータも不足し、経営上のデータがほとんど集積されない。

⑤ 政治家の特質

政治家には、専門的な知識を得る仕組みと機能がない。独立した外部の専門家から積極的にアドバイスを聴取する姿勢もなく、行政官の説明をおおむね受け入れる。欧米のように、根本的な漁業法制度（例えばアメリカではマグナソン・スティーブンス法 [MSA]）の議員立法もない。小選挙区制になり派閥勉強会がなく、与野党とも農漁民票の囲い込みの為に、補助金をより多く配る。中長期的な政策の提言がみられない。

Ⅲ. 外国の幅広いステークホルダー

(1) 実情を知る国会議員

アメリカでは、法律はアメリカ上下両院の国会議員が原案を作成して議会に提出し、水産・海洋関係も公聴会を経て必要な修正を施した上で成立する。二十数人の議員スタッフが、行政府職員や漁業・水産業界及び外国政府などの要望・意見を取り入れながら、政策や法案を作成するのである。

アメリカは、1976年のMSAの成立以降、科学的根拠に基づく持続的利用の原則に基づいた水産政策を実施してきた。アラスカ州のスティーブンス上院議員やワシントン州のゴードン上院議員をはじめ、上下両院の議員らは、漁業の実態についてよく勉強し、漁業界の話もよく聞いて具体的な行動に結びつけた。アメリカ漁業振興法（AFA）の成立がその典型例である。

(2) 閣僚レベルの有識者

オバマ大統領から科学重視人事の一環として、2009年から2013年まで、アメリカ連邦政府海洋大気庁（National Oceanic and Atmospheric Administration；NOAA³⁸）長官にルブチェンコ氏が任命された。ルブチェンコ氏は、ハーバード大学で生態学の博士号を取得しており、漁業の再生と収益性の回復策、キャッチシェア（＝アメリカ流ITQ方式）を積極的に促進した。

このような閣僚レベルでの専門家の専門知識と経験の深さが、トップダウンでの資源管理の決め手である。2013年には、ノルウェーでも、養殖業を営むベンテ・ハンセン氏が漁業沿岸地域大臣を務めた。

(3) 幅広い層がメンバー——アメリカ地域漁業管理委員会

MSAに基づき、漁業資源の管理は連邦政府の役人の手から離れ独立して行

³⁸ アメリカ連邦政府海洋大気庁 NOAA “Economic Performance of U.S. Catch Share Programs”
(<http://www.st.nmfs.noaa.gov/economics/fisheries/commercial/catch-share-program/>)

うとの意図で、地域漁業管理委員会が設立された。この委員会は、州知事が任命する各州の漁業者代表、州政府の役人、連邦政府の役人、有識者など、十数名で構成され、各人に投票権が付与される。委員となる地方の行政官をはじめ、組織全体でキャッチシェアの重要性を共有しており、その意識は高い。地方の漁業と資源の実態を理解して、漁業者らを招いてワークショップを開催し、時間をかけて理解の促進に努めている。

(4) 科学研究機関の充実

アメリカでは、水産政策の推進のために政治家、経済学者、中央と地方の行政官、科学者と核になる漁業者が強力なリーダーシップを発揮している。それぞれの層が厚い。

① 情報提供に応えるアメリカ水産科学センター

NOAA（アメリカの海洋大気環境庁）水産科学センターは、科学的評価の最新状況について情報を提供する。キャッチシェアの制度について、関係者へのワークショップ・セミナーを行う場を随時提供している。各方面それぞれのニーズや、環境要因・海洋生態系など新しいニーズにも応えている。

全米 5 地区に、NOAA に所属する水産科学センターがある。北西水産科学センター（シアトル）、南西水産科学センター（ラホヤ）、太平洋諸島水産科学センター（ホノルル）、南東水産科学センター（フロリダ）、北東水産科学センター（ウッズ・ホール）である。資源の持続性の維持のために、科学者がキャッチシェアを推進する。これら研究センターの科学者と州研究機関と大学とが協力して、科学調査や資源評価を行う。

これらの結果をもとにして、8 地区に設置された地域漁業管理委員会の統計・科学委員会（SSC）が、年間漁獲水準（ACL: Annual Catch Level）を検討・勧告する。また、同委員会に設置された諮問委員会（AP: Advisory Panel）は、社会経済学的観点を考慮して、ACL 以下に TAC を設定するよう勧告する。委員会が最終的に TAC を設定した上で、商務長官の承認を得る。

② 資源評価と資源状況の把握

アメリカは毎年 230 魚種・系統群を対象にして、資源評価の更新をしている。この結果をもとに TAC の設定がなされ、地域漁業管理委員会は漁業管理計画 (Fishery Management Plan : FMP) を作成する。計画は、資源の持続的利用と回復が可能であるよう義務付けられている。

2014 年は、478 魚種・系統群 (アメリカ連邦議会への NOAA 報告) が評価の対象となった。これらの対象の魚種の資源状況は、過剰漁獲の種が 28 系群 (9%)、過剰漁獲でない種が 272 系群 (91%)、資源状況が不明な種が 178 系群である。資源状態について、悪化した種が 40 系群 (17%)、悪化していない種が 190 系群 (36%)、不明な種が 248 系群である。

③ NOAA のガイドライン

2006 年の MSA の改正を受けて、2007 年に NOAA がガイドラインを作成して発表した。それによれば、資源の維持・回復と枯渇した資源の再建を目標とし、過剰漁獲水準 (OFL) を生じさせないことを目的としている。ABC (生物学的総漁獲量) は、必ず OFL 以下に設定される。

NOAA のガイドラインは、ABC の不確実性を考慮に入れて不確実性を排除する水準の ACL を定め、それ以下に TAC を定めるものである。これまで科学に厳格ではなかったメキシコ湾、ニューイングランド、カリフォルニア西海岸などに、その適用を促した。

④ 経済学者・他

アイスランド大学のアーナソン教授はアイスランドの ITQ 方式の理論を構築した。アンダーソン教授 (デラウェア大学) は、アメリカの ITQ の理論的構築者であり、連邦政府に批判的かつ建設的な意見を出している。

科学的なベースでは、ワシントン州のワシントン大学に資源評価の専門家が多数在籍する。他には、カリフォルニア大学バークレー校、同大サンタバーバラ校、スタンフォード大学ホプキンス研究所、ノーベル賞学者を輩出し世界的に有名なスクリプス研究所、東ではウッズ・ホール研究所、ロードアイランド大学、ブラウン大学、メイン州立大学などがある。

IV. アウトプット・コントロールへの動き

1982年に採択され、1994年11月に発効した国連海洋法は、排他的経済水域（EEZ）と科学的根拠に基づくアウトプット・コントロール（総量規制）が初めて導入された国際秩序である。第3次国連海洋法会議においてEEZは定められ、沿岸国はEEZ内の資源の保存・管理が可能な範囲で漁獲量を決定できることとされた。EEZに反対した国は、日本、ベルギー、イタリア、レソトであった。ここから日本は諸外国のアウトプット・コントロールへの動きに遅れをとりはじめた。

(1) 国連公海漁業協定と管理目標値

1993年に国連が公海漁業協定交渉を開始した。2001年12月に発効した1995年国連公海漁業協定は第6条と第7条で沿岸国EEZ内資源の保存と管理を求める。具体的には、①予防的アプローチをとり資源を悪化させない。②保存の限界となる基準値及び管理の目標となる基準値の2種類の基準値を用い、目標となる基準値に漁獲可能量を設定し、限界基準値を超えてはならない。③科学データを収集し資源管理の実施を規定する。

主要各国は、海洋法の国内実施法として根幹法である漁業法を制定・改正した。

アイスランドでは、海洋法と国連食糧農業機関（FAO）の責任ある行動規範をもとに1990年に漁業管理法を成立させた。同時にITQも導入した。

ノルウェーは国連公海漁業協定を1996年に批准した。これより前の1990年にマダラの乱獲が起これり個別漁船割り当て（IVQ）を導入した。「資源を枯渇させない持続的な漁業の実現」が目標となった。

アメリカでは1976年に国内漁業の振興を図るため漁業法（マグナソン・ステューブンス法）を成立させた。1983年にEEZを海洋法第4部に基づき漁業法を改正し設定。その後、順次科学情報の増加に対応し、持続的漁業達成のための漁業法改正を1996年に行った。また個別漁業割当（IFQ）方式の導入が議論を呼んだので、1996年から2000年までIFQ方式の導入を一時停止し、さ

らに2年間延長した。この間、ベーリング海ではスケトウダラの協同操業 IFQ の導入が進んだ。2006 年再承認された漁業法は、①過剰漁獲をなくす、②悪化した資源の回復、③IFQ を法的に制度として認知した。

オーストラリアは 1989 年に連邦政府が新たな漁業政策を発表。資源の持続性の確保、乱獲・過剰投資の克服を基本方針として ITQ を管理手法と位置づけた。1991 年にはその基本方針に基づいた漁業管理法を制定した。

ニュージーランドでは 1984 年漁業制度の大転換が図られ農業・漁業補助金の撤廃、過剰漁獲の削減と資源の回復が新政策として打ち出された。1986 年海洋法を踏まえた漁業法を制定し、ITQ 方式を導入した。現在では、ITQ により漁業資源の安定は図られたが、漁獲枠配分の流動性と拡大可能性が低くなり、より付加価値のある漁業や遊漁の見直しが始まっている。

日本は、インプット・コントロールを主体とした 1949（昭和 24）年漁業法を、1963（昭和 38）年以来修正していない。ところが、1996（平成 8）年に、予防原則の取り込みもなく科学的根拠に重きをおかず、免許や許可の条項もない「海洋生物資源の保存および管理に関する法律（資源管理法）」を成立させた。したがって漁業法では現在の問題に対応できず、資源管理法では先進国のような厳格で適切な資源管理ができない問題を今も抱える。

（2）不十分な対応の海洋生物資源保存管理法の制定

国連海洋法条約を批准し、EEZ 内の生物資源の総漁獲可能量（TAC）を決定することが義務付けられた。1996 年の資源管理法は、「最大持続生産量を実現することができる水準に特定海洋生物資源を維持し回復させることを目標として、魚種の資源動向及び他の魚種との関係を基礎とし、漁業の経営その他の事情を勘案して定める」。これは長年、TAC が科学的漁獲量（ABC）を大幅に超過する根拠とした。

水産庁には漁業経営を客観的に分析するデータはなく、専門の経営学・経済学者も職員として採用されない。

エビ類や底魚類の沿岸魚種も資源状況が悪化しているが都道府県が資源管理法第 5 条の水域で TAC を設定した例はない。全国レベルと同様に都道府県のレベルでも、TAC を設定し資源を回復させることが緊要である。

資源管理法第 11 条には「割当てによる採捕の制限ができること」とされており、農林水産大臣でも都道府県知事でもこの条項を活用して、実施することができる。同法第 5 条で都道府県の全部または一部の水域を定め、その上で、これらの条項に従い都道府県計画として TAC を定め、IQ を設定するのが、適切である。しかし都道府県の定める水域で操業する大臣指定漁業（沖合底引き網漁業等）には TAC 適用から除くとの規定がある。資源管理法としての一貫性が欠ける。

漁業法と資源管理法は、相互補完が薄いという欠陥を抱える。諸外国は、海洋法の批准時に漁業の基本法である漁業法を改訂し、インプット・コントロールとアウトプット・コントロールを相互補完とした。

(3) 科学的根拠以下の TAC の設定

科学的漁獲許容量（ABC）の設定は、国連海洋法条約と国連公海漁業条約の発効を受けて世界では一般的で、「漁業資源を健全かつ持続的に利用できる水準を与える科学的根拠に基づく漁獲量」を設定している。

ところが日本国内法ではアメリカ等の漁業法と異なり、ABC と TAC の関係について法律上の定めがない。TAC については、海洋生物資源の保存及び管理に関する法律（平成 8 年法第 77 号）の第 3 条第 3 項に基づき設定されるが、科学的根拠に基づきそれを下回ることとの明記がない。「漁業経営の事情を勘案して」、直近の漁業の救済のために ABC を超える TAC が設定された結果、日本海スケトウダラは悪化した。アメリカは ABC 以下に最適漁獲量（OY）を定め、さらにそれ以下に TAC を設定することが、漁業法（MSA）で定まっている。

(4) 漁獲量のモニターの重要性

TAC 制度には、資源管理、漁獲量の正確な把握が最も重要である。したがって、政府が責任を持ってモニターするシステムが必要である。しかしわが国の場合、港ごとのオブザーバーの派遣が行われていない。漁獲データの確認と証明は政府の責任で行っているが、日本では、漁協に一次的な直接取得を委ね

ている。漁業者を構成員とする団体がモニターやデータ収集するのでは、身内の甘えが先に立ち、正確な情報であるか否かの確証が得られない。

V. 漁業資源管理 ——将来の漁業はどうあるべきか

このように、世界と日本の漁業資源管理の現状と課題を評価すると、単に漁業の問題に限らない、日本と、アメリカ、カナダ、ノルウェーやアイスランド、オーストラリアなど諸外国との差が浮かび上がる。

(1) 明確な法制度化と文章化の必要性

各国の沿岸漁業は、沖合の中規模大規模漁業の資源管理に比べ、沿岸漁業は資源管理が遅れている。また、TACやIQ / ITQの設定が遅れている、あるいは進んでいないところも見られる。しかしこれらの地域にあっても、漁獲の規制や籠制限、網目の制限と漁区規制及び体長制限が定められ、かつそれが、州政府の法律（条令）として定められている。その規制に際しては、科学当局からの科学的助言が得られている。また、漁業の状況が州政府や大学から報告書として文章化されている（メイン州など）。アメリカのバージニア州とメリーランド州においては、各州が参加する大西洋広域漁業委員会で資源の評価を検討・勧告している魚種については、TACやITQの設定がすでになされ、州規則となっている。

アメリカ・カナダの連邦政府の漁業資源管理については、マグナソン・ステューブンス法（MSA）が科学的な漁業資源管理を義務付けており、現在はTAC種・系統群が多数に上る。また、アメリカ版ITQである「キャッチシェア・プログラム」の対象漁業も、16地区に上っている。これらの実施状況に対する報告書は、NOAAと民間NGOから数えきれない数が出版されている。

ノルウェー、アイスランド、オーストラリア、ニュージーランドの規則の法制度化と報告書の作成度合いも多数に上る。これにより漁業関係者に加え、一

般の消費者まで、多くの人が情報に接し、漁業資源管理を理解することができる。

一方で日本は、政府からの情報発信も少なく、大半の規制を漁業者の自主規制に任せるあまり、その自主規制の内容や手法、効果を漁業者が対外的に説明しないため、実態が明確でない。また、資源管理が法制度化されていないので、罰則もなく、漁業者が規制を守るインセンティブも働かない。その例が、最近のクロマグロの漁獲超過である。漁業者は罰則を受けずに、水産庁は漁獲枠の拡大という科学的根拠に反する対応をしている。

(2) 科学的評価と検証の実施

これまで見てきたように、わが国の科学的な根拠に基づく資源・漁業管理は手薄である。同じことは、アメリカでも州政府が管理する漁業で見られる。漁業者からの情報（漁獲統計）が入手できないか、あるいはそのレベルが低いところは、資源管理がおろそかになる（メリーランド州及びバージニア州のワタリガニや、ワシントン州のダンジネス・クラブの例）。わが国でも、知事許可漁業と漁業権漁業は、正確な漁獲量の集積がほとんどなされていない。したがって、州や漁業協同組合レベルで、科学的根拠に基づいた持続可能な漁獲数量制限を行えない。日本では、これまでの慣習に従った漁業調整機能の下での操業を行うので、資源管理が持続性につながらない。

それゆえ、知事許可と漁業権漁業では、まず基本的な漁獲データの収集のための規則やシステムを整えることから始めるべきである。

大臣許可漁業では、データの集計を漁業者が実施して、より迅速に提出させること、さらに、オブザーバー乗船や漁船監視システム（VMS）搭載の義務付けとその稼働を急ぐことである。これによって正確な資源評価を行い、TAC魚種を現在の7魚種から、最低でもアイスランドやノルウェー並みの25～48種程度まで、直ちに増大することである。また都道府県の魚種についても、ABCの対象を増やし、アメリカやニュージーランド並みの500～600種を目標として、先進国の標準的なレベルを目指すべきである。

基本となる漁獲や資源調査のデータは、外部の科学者に公表する。なおかつ、一般向けにも、資源評価の内容をわかりやすく工夫した上で公表するべきであ

る。

このことが、資源を将来の世代と漁業の後継者に対して継承・伝達するための基本である。

研究体制についても、外部の科学者がいつでも元データを分析できるように、透明性を確保するべきである。外国ではこれが通例である。アイスランドなど諸外国では、経済学者が ITQ の経済・経営学的なメリット・デメリットを紹介する。

(3) 開かれたマルチ・ステークホルダー会議

水産資源は、日本国民の共有資源である。しかし、漁業者・行政・政治家の「閉じられたトライアングル」が、科学的な根拠と国際海洋法の総量規制に基づく資源管理を怠ってきたことが、現在の日本漁業と漁村の衰退につながっている。そこで、漁業者、行政官、科学者と政治家の資源管理への理解の程度を向上せしめるために、外国の制度についての研修を外国人の漁業者や行政官を招き実施するべきである。また、これまでの日本の水産政策の内容と結果の総レビューを、迅速に行う必要がある。今後は、漁業者と行政の話し合いのプロセスをオープンにし、これをアメリカの地域漁業管理委員会やノルウェーのステークホルダー会議に倣って、広範囲な代表からなるオープンな会合とすることを法制化すべきである。また、水産関係の予算が、結果的に損失の補てんに使われて、使用しない漁業施設や漁港に大量の資金が投入されている。この投資が無駄であることに加えて、沿岸の生産性が高い漁場と海洋生物の生息場を失わせている。予算の編成についても、もっと透明性が確保されるべきである。

アメリカなどは、NGO、広範な利益代表の政治家、資源の利用を共有する遊漁者、大学やNGOに所属する科学者が、広範囲に漁業・水産政策と漁業法制化に参画する。わが国でも、そのような広範囲な参画が可能とするべきである。国民の共有の財産に対して、国民が広く参画でき、意見を述べるのが可能となり、また、漁業者や政治家が短期的利益に走った意思決定を行うことを阻止し、中長期の視点や将来の世代に水産資源を持続的に利用するメカニズムを伝承することが可能となる。

大規模漁業と小規模沿岸漁業は、その規模と操業の状況、経営形態、及び地

域社会への関与の程度が異なる。このこと自体は、わが国でも、アメリカ、カナダ、アイスランド、ノルウェーでも、同様に見られる現象である。しかし、特にわが国の沿岸漁業（漁業権漁業と知事許可漁業）に、TACやIQ / ITQを導入する場合や、他の漁業・資源管理を導入する場合は、外国の地域、漁業の特徴と日本の漁業地域の特徴とを詳細に検討して、どの国・地域の制度が、日本との類似性や共通性、汎用性と適用性が高いかを、重点的に検討・分析すべきである。大規模漁業は、その資本、漁船規模や販売戦略において、他国の大規模漁業を参考にすることが適切であろう。他方で中・小規模の漁業や地域の場合、諸外国でも、歴史が長く、慣行に基づく規則ができあがっているケースが多い。日本の沿岸漁業もそれに似ている。地域ごとの特徴を捉えて、アイスランドやアメリカとして一概に括ってしまわないことが、新しく作られる制度が日本において効果を上げるものにするためには極めて重要である。

(4) 将来への課題

① 漁業資源管理と公平性

現世代と次世代の間、都市と漁村部、大資本と漁民そして、漁獲枠保持者と漁業従事者との公平な漁業とは何かを考えてみよう。この点では、まず、アメリカ・カナダにおけるITQ方式の先進地での問題があった。日本でも、明治漁業法での漁業権の物権化によって、漁業権が売買され、羽織漁師や資本家が発生した。最近では、有明海のノリの区画漁業権が羽織漁師に占有されて、実際のノリの漁師が漁業権を購入したことなどの例もある。すなわち、資源の管理に成功し、資源が経済的な価値を高めるほど、漁業資源を資産投資として使おうとする動きが高まるし、漁業者も、本来は漁獲という行為で生計を立てるべきが、不労で利益を得るケースが多く見られるようになるということである。

このような、世代間、漁獲枠保持者と漁業従事者、大規模漁業者と小規模漁業者、及び漁業者と加工業者の間で、誰が資源にアクセス権を得て、利益を得べきなのかが課題である。

② 生態系アプローチと漁業資源管理の関連

最近の沿岸漁業と沖合漁業の漁獲物の生産量の激減は、資源管理自体の失敗に加えて、長年にわたる人口堤防の構築や埋め立てなどによって、有用な漁場及び育成場である藻場や干潟を喪失して、沿岸域の総合的な管理に失敗してきたことが原因である。それは、沿岸域に発生する栄養分やプランクトンの量で判別が可能である。

サケの回帰量の大幅な減少や、沿岸漁業の急速な減少は、良好な沿岸域の環境を失ったことに起因すると見られる。森と川と海と、そこに対する人間の関与のあり方が、今後の漁業資源価値の長期的課題である。

(参考) 日本の現状と世界の先進事例との比較

	日本	アメリカ・カナダ・ノルウェー	
		小型漁業	大中型漁業
1. 漁業法の目的と内容	<ol style="list-style-type: none"> 民主化と平等 漁業調整機構と紛争解決 漁業慣行と人間関係を重視 	<ol style="list-style-type: none"> 科学的根拠に基づく管理 資源の持続的利用 資源から利益を得る 過剰な漁船は削減 	
2. 漁業の種類	<ul style="list-style-type: none"> 沿岸小規模の漁業権漁業 知事許可漁業（小規模） 農林水産大臣許可漁業（沖合・遠洋漁業） 	<ul style="list-style-type: none"> 米・加ロブスター漁業（小型） 米チェサピーク湾内漁業（小型） 	<ul style="list-style-type: none"> ベーリング海母船、トロール漁業（大型） ノルウェーマキ網、トロール漁業（大型） ニューイングランド沖ホタテ漁業（東海岸、中型）
3. 国連海洋法との関係	<ul style="list-style-type: none"> 漁業法は修正せず、インプット・コントロールのまま 海洋生物資源管理法を別途制定 	<ul style="list-style-type: none"> 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 	
4. 日本に不足する原則 (1) 制度化・明文化	<ul style="list-style-type: none"> 漁業者による自主規制 自主規制内容が不明 罰則規定なし 報告書なし 	<ul style="list-style-type: none"> 州法（条例：メイン州） 	<ul style="list-style-type: none"> 連邦法
		<ul style="list-style-type: none"> 罰則規定あり 報告書多数 	

	日本	アメリカ・カナダ・ノルウェー	
		小型漁業	大中型漁業
(2) 科学的な検証	<ul style="list-style-type: none"> • TAC 対象魚種が7種 • ABC が約 80 魚種・系統群 • 都道府県が実施する ABC はゼロ、TAC も皆無 • 漁協が管理する漁業権漁業では ABC・TAC 設定はなし • ITQ はゼロ 	<ul style="list-style-type: none"> • 各州の漁業では科学データ、漁獲データが不足、ITQ 設定魚種あり 	<ul style="list-style-type: none"> • 米では、TAC 魚種が 500 種・系統群 • 米・ニュージーランドでは ABC も 500 ~ 600 種・系統群 • 米はキャッチシェアが 16 地区 • ノルウェー、アイスランドでは ITQ が約 25 種、48 種・系統群
(3) ステークホルダー会議	<ul style="list-style-type: none"> • 参加者は、漁業者・行政官・政治家のみ（＝狭い範囲） 	<ul style="list-style-type: none"> • 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） 	

	日本	アメリカ・カナダ・ノルウェー	
		小型漁業	大中型漁業
① 会議の構成	<ul style="list-style-type: none"> 海区漁業調整委員会 (漁業者・学識経験者) 目的：漁業紛争の解決と調整 	<ul style="list-style-type: none"> 米：地域漁業管理委員会（連邦役人・州役人・漁業者・科学者・経済学者・加工業者・他） ノルウェーは、ステークホルダー会議関係者のすべてが参加 目的：持続的な漁獲枠と漁獲手法の決定 	
② 漁業者の特徴	<ul style="list-style-type: none"> 慣行に基づく操業 短期の利益 	<ul style="list-style-type: none"> 科学的根拠に基づく操業 州では条例に基づく操業 	
③ 行政官	<ul style="list-style-type: none"> 漁業者間の利益の調整 補助金の配布 共同施設の建設 現場・海外経験の不足 	<ul style="list-style-type: none"> 科学者・経済学者が多数 トップダウンによる政策提示 政治家へのアドバイス 科学者と現場との交流 	
④ 政治家	<ul style="list-style-type: none"> 行政官と漁業者の情報に依存 次の選挙が関心事 	<ul style="list-style-type: none"> 広い範囲のステークホルダーの意見を聴取 自ら学習 (e.g. マグナソン議員、スティーブンス議員) 	
⑤ 科学者	<ul style="list-style-type: none"> 行政組織に研究予算を依存し、独立せず 	<ul style="list-style-type: none"> 行政から独立、大学や NGO の科学者はさらに独立 	

終章 まとめ

I. 自主規制ではなく明文化した法制度化を

わが国の漁業法は、江戸時代の漁業慣行を継承した漁業法であり、それは、実際には頻発する漁業紛争の調停と解決のために制度化されたものであった。そのことが、戦後の漁業法改正を経ても、漁業権漁業の定義の根幹である。国連海洋法と国連公海漁業協定の批准時にも、科学的根拠に基づく TAC を漁業資源管理の根幹に置くことが不十分だった。

最近の水産行政は、漁業者の自主規制を政策の主体としているが、これは科学的根拠と持続的利用の原則に基づいていない。科学的根拠に基づいて操業の規則を定めることが重要である。さらに漁業資源管理規制を、都道府県レベルと国レベルにおいて、条例と法律でそれぞれ明文化するべきである。法制化に当たっては、国民に対して説明責任を果たすこととその遵守義務を明確にし、罰則も定めること、さらに規制措置の効果を検証することも重要だ。

II. 科学的評価と検証体制を急ぐこと

日本では、わずか7魚種しか TAC が設定されていない。先進漁業国では、約 25 種から 500~600 種・系統群まで設定される。したがって、日本では以下の措置を講じるべきである。

- ① 科学的評価を急ぎ、TAC を 25 種程度は設定すること。
- ② 政府が直接、漁業データを収集すべきである。大臣許可漁業であっても、漁協がデータを収集しており、データの信憑性が乏しいのが現状

である。都道府県知事漁業と漁協管理下の漁業権漁業では、漁船ごとのデータ収集をほとんど行っていないため、沿岸資源の評価ができない。そのため資源に ABC や TAC が設定できず、資源の悪化が進行している。したがって、TAC や IQ の設定以前に、まず沿岸漁業でのデータ収集体制の構築を急ぐべきだ。

Ⅲ. ステークホルダー会議

漁業者、行政官と水産関係政治家がトライアングルを形成し、意思決定を狭い範囲で行うことが、短期的な対策しか講じ得ないことの原因である。すなわち、漁業者は現在の生活が、行政官は2年程度の在任期間を無事に乗り切ることが、政治家は次の選挙での当選が主たる目的になる。そこで環境団体、NGO、遊漁者、消費者、大学の科学者・経済学者（アメリカ、オーストラリア、ニュージーランドやノルウェーでは幅広く活用）を含む意思決定のメカニズムを創設する。こうすることで、中・長期的な視点での、資源の持続利用の将来展望を描ける。また、漁業者間の利益調整から脱して、幅広い漁業関係者、行政官（地方と国）、経済学者、科学者と民間実業家を入れた、日本型「地域漁業管理機関」を創設する。この会議プロセスはすべて公表することが重要だ。

Ⅳ. 漁業資源管理と公平性及び生態系サービスの影響

- ① 地域別・漁業規模別の TAC、IQ、ITQ の比較検討と、それに準拠した制度設計・導入が、新しい制度の効果的な導入と実施のためには重要である。
- ② また、陸上・海洋生態系と漁業資源の消長との関係が、経年的統計とフィールド調査から推量される。この因果の解明に取り組むことが重要である。

参考文献

- 有菌真琴（2002）『山口県漁業の歴史』、日本水産資源保護協会
- 岡本信男（1965）『近代漁業発達史』、水産社
- 岡本信男編（1971）『日魯漁業経営史』第1巻、水産社
- 大西俊輝（2007）『続日本海と竹島』、東洋出版
- 金田禎之（2013）『新編漁業法詳解 増補四訂版』、成山堂書店
- 川上健三（1972）『戦後の国際漁業制度』、一般社団法人大日本水産会
- 漁協組織研究会（2015）『水協法・漁業法の解説 21訂版』、漁協経営センター
- 小松正之・遠藤久（2002）『国際マグロ裁判』、岩波書店
- 小松正之監修（2008）『日本の水産業』、ポプラ社
- 小松正之監修（2009）『農商工連携等人材育成研修テキスト 漁業分野』、全国
中小企業団体中央会
- 小松正之（2011）『海は誰のものか』、マガジンランド
- 小松正之（2015）『国際裁判で敗訴！ 日本の捕鯨外交』、マガジンランド
- 小松正之（2016）『世界と日本の漁業管理—政策・経営と改革』、成山堂書店
- 小松正之（2017）『「豊洲市場」これからの問題点』、マガジンランド
- 近藤康男（1951）『農地改革の諸問題』、有斐閣
- 近藤康男（1975）『近藤康男著作集 第11巻 日本漁業経済論』、農山漁村文化
協会
- 衆議院（1949）「水産委員会議事録 昭和24年5月」
- 水産庁・国立研究開発法人水産研究・教育機構（2016）『国際漁業資源の現況』、
水産庁、国立研究開発法人水産研究・教育機構
- 全国漁業協同組合連合会他編（1971）『水産業協同組合制度史1～3』、水産庁
- 水産庁（2014）『わが国周辺水域における二国間協定について』、水産庁資源管
理部
- 水産庁50年史刊行委員会編（1998）『水産庁50年史』、水産庁50年史刊行委
員会

- 竹前栄治・中村隆英監修(1996)『GHQ 日本占領史 1 GHQ 日本占領史序説』、
日本図書センター
- 竹前栄治・中村隆英監修(1997)『GHQ 日本占領史 第33巻 農地改革』、日本
図書センター
- 竹前栄治・中村隆英監修(1998)『GHQ 日本占領史 第34巻 農業協同組合』、
日本図書センター
- 日本政策金融公庫(2014)『平成26年度4月版 日本政策金融公庫 農林水産事
業本部 取扱必携』、日本政策金融公庫農林水産事業本部融資企画部
- 新潟県(2012)『新潟県新資源管理制度導入検討委員会 報告書』
- 新潟県(2014)『新潟県新資源管理制度評価・運営改善委員会 報告書』
- 新潟県(2017)『新潟県新資源管理制度総合評価委員会 報告書』
- 農林漁業金融公庫(1982)『漁船資金』
- 寶田康弘・馬奈木俊介編著(2010)『資源経済学への招待－ケーススタディと
しての水産業』、ミネルヴァ書房
- U.S. Department of Commerce (2007), 『Magnuson-Stevens Fisheries Conservation
and Management Act.』, US Government Printing Office 2007 Second Printing.

漁業資源管理と日本の課題

2017年10月発行

発行者 公益財団法人 東京財団

〒106-6234 東京都港区六本木三丁目二番一号 六本木グランドタワー34階

Tel 03-5797-8403 (広報渉外) Fax 03-5570-6033

E-mail info@tkfd.or.jp URL <http://www.tokyofoundation.org>

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は本書が出典であることを必ず明記してください。
東京財団は、日本財団およびモーターボート業界の総意のもと、モーターボート事業の収益金から出捐を得て
設立された公益財団法人です。

公益財団法人 東京財団 | 政策をつくる・人を育てる・社会を変える

〒106-6234 東京都港区六本木3-2-1 六本木グランドタワー34階 TEL. 03-5797-8403 FAX. 03-5570-6033 E-mail. info@tkfd.or.jp



政策提言・報告書のデジタルデータをダウンロード頂けます。
<http://www.tokyofoundation.org>