

(2022年6月17日講演)

25. 「沿岸漁業と ITQ」

東京海洋大学准教授 勝川俊雄氏

それでは、沿岸漁業と ITQ について話をする。まず大まかなイメージである。ご存じの方も多そうであるが、遠洋漁業が海外に獲りに行く漁業で、沖合漁業は県をまたいで操業する大規模な漁業であるのに対し、沿岸漁業は沿岸の狭い漁場で完結する小規模漁業で、主に個人経営のものになっている。沿岸漁業は、知事の許可漁業と漁業権によって行われている。家族経営であったり、小型漁船、日帰りといったようなところが、一般的な沿岸漁業の特徴になるかと思う。もちろん例外はいろいろあるのであるが、大まかに言うところのような感じである（資料 P3）。

資料 P4 は日本海面漁獲量であるが、赤が沖合、青が遠洋、緑が沿岸となっている。沿岸の漁獲は、遠洋、沖合と比べて減り幅としては少ないが、コンスタントに減少している。

沿岸漁業の現状について整理しておきたいと思う。沿岸漁業の漁獲量は 1985 年から最近年まで直線的に減少している。過去のトレンドは、きれいな直線に乗っていて、この直線を延ばしていくと大体 2042 年にゼロになるようなペースである。したがって、今のままだと、それほど先がないということである（資料 P6）。

そして漁師の年収であるが、資料 P7 は平成 2 年度沿岸漁船漁家の漁労所得が 112 万円となっている。これは衝撃の低さであり、5 年前は 200 万以上だったのがコロナ禍もあり急激に減少してしまった。このような収入でも、年金をもらいながら、獲った魚を自分たちで食べるといったようなことをしていくと生活自体はできるのかもしれない。しかし、この収入で子供を大学に通わせられるのは難しく、若い人たちが入っていくのがなかなか難しい環境にあるかと思う。

漁業就業者は、資料 P8 のようにどんどん減少している。このように、もう先がない状況で、これをどうするか考えていかなければいけない。

そこで、ITQ の導入について考えていきたいのであるが、沿岸で行われている漁業の中には 3 種類ある。1 つは知事許可漁業である。船によってどういう漁業をやってよいかという許可が知事から与えられる。知事許可漁業は沖合の大臣許可と魚種がかぶっているものも多い。これが現状どうなっているかというと、TAC 魚種に関しては国が調整をするものもあるが、それ以外は早い者勝ちとなっている。

漁業権漁業というのは、これから少し説明するが、沿岸の狭い部分で排他的に行われているものである。こちらのほうは漁協が主導でやっている（資料 P9）。漁業権漁業には 3 種類あり、共同漁業権、定置漁業権、区画漁業権である。この区画漁業権というのは養殖等の権利である。ここで ITQ 等の対象となるのは共同漁業権かと思われる（資料 P10）。

共同漁業権というのはそれぞれの地区によって設定されているのであるが、結構思ったよりも範囲が狭い。例えば兵庫県の場合、タコ、アサリ、サザエ、アワビ、ウニ、ワカメとか、こういう磯に付いているものである。こういったような定住性のものが対象となっている（資料 P11）。

資料 P12 は共同漁業権が設定されている海域で、日本の沿岸部分に薄く広く張り巡らされていることが分かるかと思う。

資料 P13 は東京湾近辺の漁業権の設置状況である。緑のところが共同漁業権、青のところが養殖のための区画漁業権で、赤が定置網の漁業権となっている。こういう形でエリアがかなり狭く区切られている。それぞれに対して共同漁業権が設定されている。

神奈川県の場合はどう行っているかであるが、魚種ごとに漁業期間が決められている。それぞれの区画が 18 個に分かれているのであるが、それぞれの魚種を獲る権利があるかということである。漁業の期間が決まっているのと、あと漁具などの規制もある。また、県から与えられた期間だったらいつでも獲っていいかということではなく、漁協によってそれぞれルールを決めて合議制で管理を行っている（資料 P14）。

以上見てきたように、共同漁業権の実態としては、漁獲量がほとんどないような小規模なものが多い。そしてまた、こういった資源も全般的に減少傾向である。例えば磯焼け、密漁、過剰漁獲、環境劣化等様々な要因がある。中でも伊勢エビ、アワビ、ウニなど経済価値が高いものに関しては、口開けという制度が全国的に行われている。口開けというのは、「口が開いているときだけ獲ることができる」という漁期の管理である。例えば伊勢の海女さんのアワビ漁の場合、口開けの日のみ漁獲に出ることができる。これが大体年間 30 日ぐらいあり、あとはサイズ規制等もある。したがって、この限られた日にどれだけ獲るかが腕の見せどころとなる。三陸だとウニとかそういったものがこの口開けで行われており、漁協の委員の人たちが毎年漁期前に資源の状態をチェックし、「今年は少し多そうだから口開けの日数を増やすか」、「今年は少ないから口揚の日数を減らすか」といったような形で日数を決める。口開けの日には誰でも参加できる。皆の祭りのような感じで、いろいろな人が参加して漁獲量を競い合う。したがって、地元の多くの人たちが、口開けは楽しみにしている。地域のイベントという感じになっていたりする。ここでは漁具と時間の規制のみでどれだけ獲れるか腕次第ということである（資料 P15）。

この口開け・口閉めシステムの特徴としては、もともと宗教的な行事にルーツを持つ伝統的なシステムで、地域の祭りのようなものもあり、また、そういう口開けにだけ参加するような組合員もいたりする。このように機会が平等であるということは過当競争になりやすいし、また結果が不平等になるということでもある。そして水揚げは開口日に集中し、それ以外の日には漁獲ができないので密漁物以外はないということになる。ただ、口開けの日にたくさん獲ったものを蓄養して徐々に出すといったようなこともある。こういう状況であるので、IQ 方式を導入する（各自に枠を公平に配分し、いつでも獲れるようにする）ことは経済的に見ても平等性の観点から見てもメリットがあると思われるが、一方で、こ

ういう祭的な地域行事をなくすことには非常に強い抵抗が予想されるし、また水揚げ量を正確に確認する作業をどのようにやっていくのか、ここもまた深刻な問題かと思う（資料 P16）。

共同漁業権漁業への ITQ の導入について考えてみると、今のウニやアワビは大体いろいろな場所でボーナスもしくは臨時収入という位置付けである。これで生活していくとはなっていない。これを例えば ITQ にして漁獲枠を限られた人に集めていく、そしてまた、漁期を定めてその間いつ獲ってもよいとすると、こういった漁業が生活基盤になる可能性はあると思う。先ほど言ったように地域の賛同が得られるのかということと、あと ITQ をやるための最低限のインフラ、きちんと漁獲量を把握することとか、枠の譲渡の仕組みといったようなものを整備する必要がある。これはだいたいの話であるが、オーストラリアに行ったときに聞いたのが、売り上げが 5,000 万円以下の漁業は ITQ の導入コストのほうが高くなるので、オーストラリア政府は大規模な漁業から順番に ITQ を導入しているような話も聞いた。共同漁業権漁業への ITQ の導入は、管理コストと比較するとメリットが少なく、プライオリティーとしては高くないのではないかと個人的には思う（資料 P17）。

次に知事許可漁業について考えていきたいと思う。

資料 P19 は水産庁のドキュメントから持ってきたものである。それによると、TAC 魚種と非 TAC 魚種についてそれぞれ資源管理計画を基にやっていくということである。TAC 魚種については数量的な規制、それ以外のものについては自主的な取り組みや隻数制限、禁止期間など従来のやり方で対応することになっている。

資料 P20 も水産庁のドキュメントから持ってきたもので、沿岸漁業も IQ を導入すると書いてある。沿岸漁業においても、IQ 的な数量管理が行われているものについては資源管理協定の管理措置に位置付けるとともに、TAC 魚種については魚種、地域によって改正漁業法に基づく IQ 管理へ移行を目指すということである。具体的にどう行うかということ、毎年 TAC（全体で獲ってよい数量）を決める。それを管理区分に配分し、その配分の中でそれぞれの漁船にその割合を決めて配分するということである。例えばこの図の例だと全体が 3,000 トンで管理区分 A に 800 トン配分されると、漁船 C はこの管理区分 A の 12%分の漁獲枠を持っているのでこの 800 トンの 12%で 96 トンの枠が設定されるといったように、船ごとに漁獲枠を割ることを考えているようである。ただ、この方法を沿岸漁業に導入するのは、ハードルが高いのではないかと考えている。沿岸の小型漁船まで枠を配分して、それをきちんとモニタリングして守らせることをトップダウンで日本ができるのかというと、私はかなり懐疑的である。

例えばノルウェーなどでも、小規模な漁業に関しては船ごとに漁獲枠を配分しない。例えば Cod などの場合は、TAC があり、Trawlers（日本で言うところの大臣許可に相当するような大型トロール船）と Traditional gear（伝統的漁法：日本の沿岸漁業に相当する）に配分される。トロールでは、船ごとに漁獲枠が配分されるのだが、Traditional gear に関してはいろいろな魚種のグループや船の大きさのグループで分けて、それぞれの集団の中で

話し合っただけで漁獲量が漁獲枠の範囲に収まるような操業をする。小規模漁業に関しては、話し合いができる単位まで漁獲枠を配分することが必要であるが、そこから先は当事者に任せたいという考えである（資料 P21）。

IQ を導入する際の問題は枠の配分である。漁獲枠をどのように配分するかで確実にもめるだろう。沿岸漁業においては漁業法の内容や目的が十分に理解されていないこと、さらに知事許可漁業であるから都道府県の水産課が調整することになるが、この調整は難航するだろう。徐々に IQ に移行するというので、できるところからやっていくつもりなのだろう。（資料 P22）。

ITQ は、導入できたとしても、だいぶ先の話になるだろう。しかし、枠の譲渡については、今から考えておく必要がある。枠を譲渡するといっても、いろいろな形態がある。例えば今見てきたように、TAC の何%の持ち分を持っているかに応じて、毎年の漁獲枠が配分される仕組みになっている。TAC に占める漁獲権利の持ち分がクォータである。クォータを持っていると、毎年 TAC が決まると自動的に、今年は何トンまで獲ってよいか計算できる。この今年何トン獲ってよいというのが Annual Catch Entitlement (ACE) と呼ばれるものである。永続的に漁獲枠が発生するクォータと、そこから発生した今年限りの ACE という 2 種類の権利があり、クォータの譲渡と ACE の譲渡という 2 種類の譲渡が存在する。これは船に付いている漁獲枠が発生する権利を譲渡する場合と、今年の配分が発生した権利を譲渡する場合、この 2 つのケースがあるが、この図の場合 12% のところがクォータに相当し、96 トンが ACE に相当する（資料 P23）。

クォータを譲渡するのは来年以降 ACE が発生する権利を譲渡してしまうということで、半永久的な漁業権利の移行になる。ACE の譲渡というのはその年の漁獲の権利の譲渡で、割り当て自体は動かないので来年以降も ACE が発生することになる。ということで、漁獲枠の譲渡といっても 2 つの形式があることに注意が必要である（資料 P24）。

クォータの譲渡は半永久的に権利を失います。漁業から撤退するときや、漁場が完全に移行してしまったときなどに、漁獲枠を譲渡するという決断になるでしょう。ここで問題なのは、譲渡によって漁獲枠が流出すると、その地域での漁獲が失われることになるということである。地元の雇用などを考えると、地区をまたぐ譲渡や、沿岸漁業から沖合漁業へのクォータの譲渡には慎重になるべきだと思う（資料 P25）。

一方で、ACE の譲渡というのは、短期的な変動に対応するための譲渡である。例えば今年漁場が遠くなって漁に行けないとか、今年燃料が高くて漁に出ても赤字になってしまう、そういう場合は ACE を他者に販売して、この販売利益を得ることができる。ACE を買う側はより多くの漁獲枠を得ることができるので当然ながら利益がある。例えば 2007 年に燃料が高騰したときにも、オーストラリアで ITQ を導入している漁業では、ACE の売買によって、漁に出ない人も漁に出る人もそれなりに収入を得て生活できたが、そうではないところはにっちもさっちもいなくなり、国がサポートしなければいけなくなった。ACE の取引は売る側にも買う側にもメリットがないと取引が発生しないので、基本的には

両者にとってメリットがある。国が制度をつくらなくても恐らく水面下での取引は行われると思うので、IQを導入するに当たっては、こういったような公益にかなう制度づくりが不可欠かと思う（資料 P26）。

あと譲渡のスタイルは国や政策によって大きく違う。これは何が正解というわけではなく、どういう漁業を目指すのかを考えないと決められない。ニュージーランドはとにかく自由化を推進するという立場から、クオータと ACE の双方の取引を円滑化して、漁業の経済性を高めることを考えている。アメリカなども同じように割り当てを個別にしているのであるが、地域に配分したクオータが外部への販売ができないとか、販売にはいろいろ制限がかかっている。逆にノルウェーだと、漁船ごとに漁獲枠が設定されていて、漁船をスクラップにする場合にはクオータを他の船に譲渡することが認められているが、ACE の譲渡はできない仕組みになっている。これはそれぞれの国次第である（資料 P27）。

沿岸漁業の今後の展望であるが、漁業法改正後の動きを見ていると、特に沿岸漁業者は MSY ベースの TAC にいまだに反対しているものも少なくない。また、IQ の導入もそう簡単には進まないだろう。実際の現場の理解度が非常に低い。導入には時間が必要であるが、IQ を導入すれば譲渡の要求が必ず出てくるので、そういった場合にどのように譲渡を許可していくのかは、今から議論しておく価値はあるだろうと思う（資料 P28）。

また、これをさらに 10 年以上の時間軸で見えていくと、過疎高齢化が進み、現在の 60 歳以上がいなくなると労働人口が減ってくる。そしてまた、国全体の労働人口が減少しているので、水産業への参入が今後減ることはあってもそうそう増えないだろうと予想できるので、沿岸漁業も今は人手不足で回らなくなっている現場が多くなるので、これを何とかしていかななくてはいけない。少人数で産業が回るシステムにどう移行するために、採算が取れる経営体を残して生き残れるように規模を拡大する手段として、ITQ もしくはノルウェーがやっているような SQS といったような制度が必要になってくる可能性が高い（資料 P29）。

資料 P30 はノルウェーがやっている SQS というシステムであるが、漁船 A と漁船 B にそれぞれ漁獲枠が張り付けられている。今漁船 B をスクラップにするというときに限り漁船 B の漁獲枠を漁船 A に移すことができるという仕組みである。ノルウェーはこういう仕組みを行って過剰な漁船の削減を行った。クオータの譲渡によって、漁船 B の持ち主はクオータを売った金で、船をスクラップにして、残った金が退職金代わりになる。漁船 A は、未来の権利を購入したことになる。どちらにとってもおいしい話で、このように受益者負担で漁船を適正規模まで減らしていくというのが、この政策の目的である。

ITQ の導入には、今言ったように多様性がある。ITQ の導入を論じる前提として 10 年後、20 年後に日本の沿岸地域の漁業をどういう状態にしたいのかというビジョンをしっかりとつ必要がある。こういうビジョンがない中で、どうするかという話をしても、それはあまり意味がないと思う。高齢者の保護を継続するのか、それとも少数の若者世代に漁獲枠を集めて生き残らせるのか、沿岸と沖合のバランスをどうするのか、こういったようなビジ

ョンをまず固める。そうすると、そのために適正な漁獲枠の譲渡の仕組みなども議論ができるのではないかと思う（資料 P31）。

沿岸漁業の未来を変えるための時間はあまり残されていない。労働人口の減少、過疎高齢化、限界集落化が非常に急速に進んでいる。そういう中で、少ない人数で回っていくような、効率的に利益を生み出す産業に再編できるかどうかということがポイントである。そのためには水産資源を回復・維持するための資源管理の推進、その前提となる漁獲量を確認するシステム・トレーサビリティの導入、適正な価格で魚を販売するための流通改革、IoT の導入、省人化、漁船もマルチパーパスにして漁場や市場の変化に対応できるようにしていく、そして漁場の不安定化であるが、温暖化等もあってどんどん漁場が変わっている、ACE 譲渡の仕組みなどは絶対必要かと思う（資料 P32）。

漁業の現状を考えると、少ない人数で社会と経済を回すことを、国を挙げて考えていかなければいけないかと思う。北欧などだとそういう考え方で、もともと人口が少なかった、少ない人口でどうやって回していくかというノウハウを非常に持っている。これは例えばダイヤモンド社の記事であるが、スウェーデンは「人は守るが、雇用は守らない」という考え方でやっている。今後日本も参考になるのではないかと思うが、職を守るよりもむしろ新しい就業機会に移行することをサポートすることが重要だとしている。、労働者を守るために現在の雇用を守る必要はないという考え方である（資料 P33）。

例えばノルウェーでも同じようなことがあり、フィッシュフィンガーという加工品、自身の魚を棒状に加工したものであるが、このフィッシュフィンガーの加工がもともとノルウェーは盛んだったが、中国がマーケットに参入してくると、人件費の違いから太刀打ちできなかった。その結果、ノルウェーのフィッシュフィンガー加工場はどんどん閉鎖されていった。ノルウェー政府は、フィッシュフィンガーの価格競争力で中国には勝てないことが分かったので、それを延命するのではなく、むしろその労働者が別の産業に移行する手助けをするために、給与を与えながら職業再訓練が行われた。労働者としてはもちろん職を替わらなければいけないのはストレスであるが、生活自体は心配ないということである。このあたりも我々の考え方とは違うなと思う（資料 P34）。

翻って日本の水産業はこれまで何を守ってきたのかを真剣に考えなければいけない。ノルウェーは産業が消滅しても、国民が安定した生活を続けて、生産的であり続ける社会を目指している。日本は、既得権、制度、慣習、大組織を守ってきたが、その結果として産業も雇用も漁業者の生活も漁村コミュニティも何一つ守れていない。何となく惰性で現状維持をするのではなく、残すべき価値があるものは何か、それを残すために何をすべきかを真剣に考えるべきだろうと思う（資料 P35）。

私からは以上である。