新たな漁業・水産業に関する制度・システムの 具体像を示せ

~漁業・水産業の成長と活力を取り戻すために~

第2次水産業改革委員会 中間提言

2018年7月

一般社団法人 日本経済調査協議会
Japan Economic Research Institute

第2次水産業改革委員会 委員名簿

(2018年6月22日現在・敬称略)

顧 問 阿部 泰隆 神戸大学名誉教授

(五十音順) 八田 達夫 公益財団法人アジア成長研究所 所長

委 員 長 髙木 勇樹 特定非営利活動法人日本プロ農業総合支援機構 理事長

主 查 小松 正之 公益財団法人東京財団政策研究所 上席研究員

委 員 有薗 眞琴 水産アナリスト

(五+音順) 伊藤 裕康 中央魚類株式会社 代表取締役会長

伊藤 宏之 美濃桂商店 会長

柏木 康全 三菱商事株式会社 執行役員 生鮮品本部長

佐野 慎輔 株式会社産業経済新聞社

産経新聞特別記者 兼 論説委員

志田 富雄 株式会社日本経済新聞社 編集局

編集委員 兼 論説委員

島貫 文好 株式会社仙台水産 代表取締役会長

多田 久樹 株式会社極洋 代表取締役会長

田村 忍 株式会社高知銀行 地域連携ビジネスサポート部

取締役部長

土谷美津子 ビオセボン・ジャポン株式会社 代表取締役社長

福島 哲男 株式会社福島漁業 代表取締役社長

的埜 明世 日本水産株式会社 代表取締役社長 執行役員

村井 利彰 株式会社ニチレイ 代表取締役会長

矢野 雅之 株式会社ベニレイ 代表取締役社長

専門委員 浦和 栄助 東京都水産物卸売業者協会 専務理事

(五+音順) 川﨑 龍宣 株式会社みなと山口合同新聞社 みなと新聞 顧問

澤野 敬一 水産アドバイザー

事務局 杉浦 哲郎 日本経済調査協議会 専務理事

竹内 信彦 日本経済調査協議会 主任研究員

國房 基子 日本経済調査協議会 リサーチ・アシスタント

目 次

第 1	章 中間提言の考え方・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	• 1
第 2	2章 提言の背景・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	. 5
第3	3章 提言・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	. 9
拐		
	海洋と水産資源は国民共有の財産であると明示せよ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	. 9
掼	是言 2	
	科学的根拠に基づく水産資源の持続的利活用を徹底し、直ちに悪化資源の回復を図	る
	とともに、広く国民に開かれた海洋と水産資源の保存管理を行え・・・・・・・	11
掼	書言 3	
	現行の漁業権を廃止し、すべての漁業・養殖業に許可制度を導入せよ・・・・・・	13
掼	計 4	
	譲渡可能個別漁獲(生産)割当(ITQ)方式を導入し、過剰漁獲(生産)能力を早急	.12
	削減するとともに、漁業経営を持続可能な自立経営とせよ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	15
拐	是言 5	
	国際社会の動向の反映と消費者マインドを確立せよ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	18
拐	是言 6	
	水産予算の大幅な組み替えを実行せよ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	19
掼	是言?	
	現行の漁業法制度を廃止し、新たな制度・システムを構築せよ・・・・・・・・	20
第4	1章 委員会での検証状況・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	24
検証	E関連説明資料(水産業改革が必要な背景)・・・・・・・・・・・・・・・・	30
1	. 日本漁業の現状と漁業法制度・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	30
2	2. 世界の漁業・養殖業と漁業管理・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	37
3	3. 日本の漁業・養殖業の課題・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	43

一般社団法人 日本経済調査協議会 第2次水産業改革委員会 委員長 髙木 勇樹 主査 小松 正之

新たな漁業・水産業に関する制度・システムの具体像を示せ ~漁業・水産業の成長と活力を取り戻すために~

第2次水産業改革委員会 中間提言

第1章 中間提言の考え方

本年は明治漁業法から 108 年、戦後の漁業法制定(1949 年)から 69 年が経過し、この間に漁業・水産業と魚食を取り巻く環境が激変する中で、その制度・システムの基本は変わっていない。

このままでは日本の漁業・水産業は、世界の潮流と経済社会の変化に対応できず魅力の乏しい産業として衰退するとの危機意識のもと、2017年9月29日に発足した第2次水産業改革委員会は、趣意書(新たな漁業・水産業に関する制度・システムの具体像を示せ~漁業・水産業の成長と活力を取り戻すために~)*1にある通り、水産業改革髙木委員会(第1次)の提言(2007年2月2日、2007年7月31日)*2の実現状況も踏まえ、その後の徹底した現状分析と海外事例も参考にしながら、現行の制度・システムの検証作業を行ってきた。

その結果、真に持続的な日本の漁業・水産業の成長と漁業地域の活力を取り戻すためには、

- 1. 海洋と水産資源は国民共有の財産であり、その利活用・保存管理の権原 *3は国(国民) に帰属するものであることを制度・システムの基本理念として明示する
- 2. 海洋と水産資源の利活用は当然国の許可を得るべきものである。したがって、広く国 民に情報を開示し、国民に開かれた場で、その実行がなされるべきである
- 3. 海洋と水産資源の利活用・保存管理は、国の責務として当然その持続性が担保されなければならず、そのため例えば漁場利用度を見える化するほか科学的根拠に基づくア

ウトプット・コントロール *4によるべきである。また、この面での国際的動向(国連海洋法条約、SDGs (持続可能な開発目標)、認証システムなど)を踏まえたものとする

- 4. 海洋と水産資源を利活用する者(個人、法人その他いかなる形態であるかを問わない) の許可要件には、資源を持続的に利活用・保存管理する義務を負うことはもとより、 産業として収益をあげ持続的に経営を行い得ることを必須とする
- 5. 上記 1~4 は現行の制度・システムでは対応不可能であることから、これらをパッケージとし、これを適確に実施し得る体制構築を内容とした新たな制度・システムとすることが必要である。

現在、例えば10年前の第1次提言における「養殖業などにつき透明性のあるルールのもとでの参入オープン化」の具体化などいろいろな改革の動きがみられるが、基本理念の変更を伴っていないことから、現行の制度・システムの延長線上での当面の課題への対応にとどまっている。

今後は加速度的に社会経済状況が変化する中で新たな漁業・水産業に関する制度・システムの具体像(あるべき姿)への転換は必然であり、急ぐべきとの共通認識に至った。

この共通認識のあるべき姿の骨子(基本原則)を提示すれば次の通り。

基本原則1:海洋と水産資源は国民共有の財産

基本原則2:科学的根拠に基づく水産資源の持続的利活用

基本原則3:新たな漁業及び養殖業の許可制度の確立

基本原則4:譲渡可能個別漁獲割当 (ITQ) 方式の導入

基本原則5:持続可能な自立的漁業経営の樹立

基本原則6:国際社会の動向の反映と消費者マインドの確立

基本原則7:水産予算の大幅な組み替え

基本原則8:新たな制度・システムの構築

今回の中間提言のミッションは、あるべき姿への移行が遅くとも 10 年以内の適期に軟着陸し、魚食を求める国民をはじめ全ての関係者がそれぞれの立場での努力を通じ、利益を享受しあう中で、日本の漁業・水産業が悪循環(負のスパイラル)から抜け出し好循環の構造となり、他産業を大きく下回る漁業者の所得向上とともに漁業・水産業の成長と漁業地域の活力を取り戻す契機とすることである。

このことが関係者の理解と協力のもとで行われるよう、現行の制度・システムからある

べき姿への移行の工程表を提示することとする。

なお、あるべき姿の目標は「食料は命の源泉である」との基本認識のもと、魚食をまもる持続可能な漁業・水産業の確立であることは論をまたない。

従って、日本人の魚食を支える流通、加工、消費のあり方はあるべき姿の一環として極めて重要な論点、課題であることから、最終提言に向けしっかり取り組んでいくこととする。

このため最終提言まで引き続き、広く利害関係者 (ステークホルダー) の方々の意見を聞く機会を設け、共通認識の醸成に極力努めることとする。

【参考】

*1 一般社団法人日本経済調査協議会 HP を参照

http://www.nikkeicho.or.jp/wp/wp-content/uploads/gyogyou_pressrelease.pdf

*2 提言

2007年2月2日「魚食をまもる水産業の戦略的な抜本改革を急げ」(緊急提言)

- 1. 海洋環境の保護と水産資源の有効利用のため、水産資源を無主物としての扱いではなく、日本国民共有の財産と明確に位置づけよ。
- 2. 水産業の抜本的な構造改革を水産業への参入のオープン化と包括的かつ中長期的な戦略政策を明示し推進せよ。
- 3. 水産業の戦略的な抜本改革のため水産予算の弾力的な組替えを断行せよ。
- 4. 提言の確実な実行のための水産業改革プロジェクトチームの設置と監視委員会(オーバーサイトコミッティー)の設置。

2007年7月31日『魚食をまもる水産業の戦略的な抜本改革を急げ』

- 提言 1. 科学的根拠の尊重による環境と資源の保護および持続的利用を徹底し、かつ国家戦略の中心に 位置づけ、これに基づく水産の内政・外交を展開せよ。
- 提言 2. 水産業の再生・自立のための構造改革をスピード感をもって直ちに実行せよ。
- 提言 3. 水産業の構造改革のため、水産予算の大胆かつ弾力的な組替えを断行せよ。
- 提言 4. 生産から最終消費までの一貫した協働的・相互補完的な流通構造(トータルサプライチェーン) を構築せよ。

*3 権原(けんげん)

権原とは、ある法律行為または事実行為(ここでは、海洋と水産資源の利活用・保存管理の行為)を正当とする権利の発生する法律上の原因(ここでは、海洋と水産資源は国民共有の財産であること)をいう。

*4 アウトプット・コントロール (産出量規制)

TAC の設定等により漁獲量を制限し、漁獲圧力を出口で規制する方式。

第2次水産業改革の実現工程表(髙木委員長私案)

「あるべき姿」の基盤づくり (2019~2022年度)

【基本原則】

- I. 海洋と水産資源は国民共有の財産
- Ⅱ. 科学的根拠に基づく水産資源の持続 的利用
- Ⅲ. 新たな漁業及び養殖業の許可制度 の確立
- Ⅳ. 譲渡可能個別漁獲割当(ITQ)方式の 導入
- V. 持続可能な自立的漁業経営の樹立
- VI. 国際社会の動向の反映と消費者マインドの確立
- Ⅲ. 水産予算の大幅な組み替え
- Ⅷ. 新たな制度・システムの構築

- 1. 漁業法など現行の水産関係法律を原則廃止し再編整備
- 2. 「海洋と水産資源は国民共有の財産」を基本理念とする「<u>持続的漁業経営体総合支援法(仮称)</u>」(現行の法制度・システムのもとで形成された権利・義務に関する経過措置を含む)を制定
- 3. オープンな場での法整備・制度設計の実行
- 1) 漁獲データ提出の義務付け
- 2) 資源調査・評価を行う独立機関の設立、資源管理の公的データの公開
- 3) 資源評価、養殖許可、経済効果等の検証を行う第三者外部評価機関の設立
- 4) 漁獲割当や養殖海面の行使実態など漁場利用度の見える化
- 5) 地域漁業管理委員会(仮称)等の設置
- 6) ABC評価・TAC導入魚種系統群の拡大(目標:2年先100魚種系統群、5年先400 魚種系統群)
- 7) 漁業・養殖業の許可制度及びITOの導入
- 8) ITQの段階的導入によるインプットコントロールの廃止(トン数・隻数制限の撤廃 等)
- 9) 漁業権制度の廃止に向けた条件整備(漁協による漁業・漁場管理制度の段階 的廃止、免許の優先順位の廃止、許可資格要件の基準設定)
- 10) 養殖業における知的財産の保護、防疫管理体制の確立、技術開発の促進等
- 11) 消費者に的確な水産情報を提供する認証制度やトレーサビリティの整備
- 12) 持続可能な開発目標(SDGs)の実現に向けた国内法及び取組体制の整備
- 4. 水産関係予算の再編計画の策定
- 流通・加工・消費のあり方(※最終提言に向け検討)
- 6. 漁協のあり方(※最終提言に向け検討)

「あるべき姿」への移行・実現(2023~2027年度)

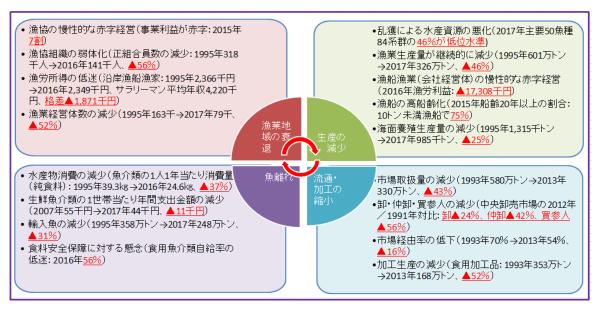
- 1. 新たに制定された法制度・システムの実施
- 1) 漁業・養殖業の許可制度への移行
- 2) 大臣許可漁業、都道府県知事許可漁業の再編
- 3) 漁業・養殖業におけるITQの本格導入
- 4) 独立性・透明性が確保された資源管理制度の運用
- 5) 適切な認証制度と水産物トレーサビリティの確立
- 6)「あるべき姿」に向けた水産関連予算の執行
- 2.「あるべき姿」による現場の変化
- 1) 科学的資源調査・評価に基づく漁業生産基盤の確立
- 2) 漁業・養殖業生産量の増加と水揚げの安定
- 3) 漁業者の所得向上の道筋、新規漁業就業者の確保の呼水
- 4) 漁協の経営意識、ガバナンスの向上(漁業権漁業から許可 漁業への移行)
- 5) 一定の基準を満たした漁協をはじめ新規参入経営体の増加
- 6) 補助金に依存しない自立的な持続的漁業経営体の誕生
- 7) 新規漁業就業者の所得増による定着、漁業地域の活性化

第2章 提言の背景

我が国の漁業・水産業は衰退の一途をたどっている。ここ 30 年間の漁業・養殖業生産量は、遠洋・沖合漁業に限らず沿岸漁業と養殖業を含めて 850 万トンを失い、その結果、ピーク時の三分の一の約 430 万トンまで減少し、この傾向は止まるところを知らない。

この結果、漁業経営の悪化や漁業経営体の減少に止まらず、水産物の市場流通や加工生産の継続的な縮小と水産物消費の減退を招き、それらがまた漁業地域の衰退に拍車をかけるなど、我が国の漁業・水産業は、あらゆる指標からみて悪循環(負のスパイラル)に陥っている(図表 1)。

図表 1:日本の漁業・水産業の悪循環(負のスパイラル)の状況



【国連海洋法条約発効(1994年)後の状況】

出典:第2回委員会(2017年10月10日)講演資料を修正

こうした状況を招いている根本原因は、科学的な根拠ではなく人的関係を基本として管理する漁業権をはじめとする日本独特の漁業・水産業に関する制度・システムにあり、特に「海」と「魚」に対する我が国の法体系が、最早、科学を基礎とする世界各国の制度・システムとかい離するものになっている、すなわち「制度疲労」を起こしているためだと考えられる。

我が国では、沿岸域にはどこでも漁業権が設定され、漁業者による排他的・独占的な「海」の利活用が認められ、その権利は漁業者の後継者のみに継承が可能な物権とみなされ強く保護されている。このため、国民参加による「海」の民主的・効率的な利活用が阻害され、その結果、かえって漁業・水産業の衰退に拍車をかける事態を招いている。

また、天然の海・湖沼・河川等に生息する「魚(水産資源)」は、これまで、『民法』上は「無主物(誰のものでもない)」とされ、先に取った者のものになるという原理(「無主物先占」)によるため、『国連海洋法条約』の発効(1994年)以降においても、日本の漁業では「早取り競争」が広く行われ、乱獲によって水産資源の減少に歯止めがきかない状況に陥っている(図表 2)。

図表 2: 水産資源は誰のものでもない「無主物性」による資源管理政策の失敗

資源管理の部屋

1 水産資源管理の基本的な考え方

水産資源は、通常、海の中を泳いでいる時には誰の所有にも属しておらず、漁獲されることによって初めて人の所有下におかれるという性質(無主物性)をもっており、水産資源の漁獲に当たって何の制限も課されていない状態では、自分が漁獲を控えたとしても他者がそれを漁獲することが懸念され、いわゆる「先取り競争」を生じやすくなります。

先取り競争によって、資源状況からみた適正水準を超える過剰な漁獲 (=乱獲)が行われた場合、水産資源が自ら持っている再生産力が阻害 され、資源の大幅な低下を招くおそれがあります。

水産資源を適切に管理し、持続的に利用していくためには、資源の保全・回復を図る「資源管理」の取組が必要なのです。

出所:水産庁ホームページ>分野別情報>資源管理の部屋 http://www.jfa.maff.go.jp/j/suisin/index.html

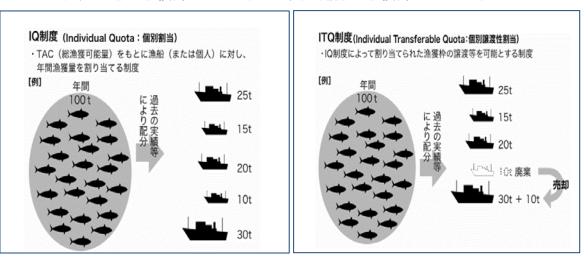
水産資源(さかな)の「無主物性」が先取り競争、乱獲につながっている

出典:委員作成資料

さらに、我が国の漁業法制度は、『明治漁業法』(1910年)以降、現在の『漁業法』(1949年)に至るまで、いわゆる漁獲努力量規制(インプット・コントロール)*1と技術的規制(テクニカル・コントロール)*2を中心に、科学的データに基づく資源管理よりも、漁業者と漁場を管理する「漁業調整」を重視した漁業政策を推進してきており、こうした政策をとり続けてきたことが、現在の我が国の漁業及び養殖業の衰退に一層の拍車をかけることにつながっている。

一方、欧米諸国をはじめとする漁業先進国は、『国連海洋法条約』の発効以降、科学的データに基づく生物学的許容漁獲量(ABC)*3と ABC に基づきそれを下回る総漁獲可能量(TAC)*4の設定と併せて、水産資源管理の徹底と経済的利益を達成する新たな制度(IQ*5又はITQ*6)を導入(図表 3)し、いわゆる産出量規制(アウトプット・コントロール)*

7を基本とし、国連海洋法条約の思想と内容を取り入れた新しい漁業法の制定と抜本的な政策の見直しを着実に推進することによって、水産資源の回復と漁業の持続的かつ成長産業化を果たしてきた。



図表 3:個別漁獲割当(IQ)方式と譲渡可能個別漁獲割当(ITQ)方式

出典:第1回委員会(2017年9月29日)講演資料

また、国連総会(2015 年)は、「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」を採択し、持続可能な開発目標(SDGs)において、2020 年までに過剰漁業、違法・無報告・無規制(IUU)漁業及び破壊的漁業慣行を終了させる科学的管理計画を実施すべきことなどを掲げている。

こうした事情からみれば、今後の我が国の水産政策は、「海洋と水産資源は国民共有の財産である」という基本理念に立って、水産資源の持続的利活用と漁業及び養殖業の産業としての持続的発展を図る政策へと速やかに転換することが求められる。

具体的には、先の考え方で提示した「基本原則」に基づく新たな水産政策の立案と展開を通じて、我が国の漁業及び養殖業が持続可能な産業として再生し、自立的に発展するものと確信する。

※ なお、詳細な提言の背景については、「検証関連説明資料」(P30 以降)を参照のこと。

【参考】

*1 漁獲努力量規制 (インプット・コントロール)

漁船の規模や隻数等を制限することによって、漁獲努力量を管理し、漁獲圧力を入口で規制する方式。

*2 技術的規制 (テクニカル・コントロール)

漁具の仕様や漁期等を制限することによって、若齢魚や産卵親魚等の漁獲を規制する方式。

*3 生物学的許容漁獲量(ABC; Allowable Biological Catch)

水産資源の持続的な有効利用のための資源評価としての推測値で、総漁獲可能量(TAC)設定のための科学的根拠とされる。

*4 総漁獲可能量 (TAC; Total Allowable Catch)

TACとは、総漁獲可能量のことで、水産資源を維持・管理・回復するため、魚種ごとに漁獲できる総量を制限すること。

*5 個別漁獲割当(IQ; Individual Quota)

漁業者や漁船などにそれぞれの漁獲枠を割り当てて管理する方式。

*6 譲渡可能個別漁獲割当(ITQ; Individual Transferable Quota)

IQ方式を前提に、漁業者間などで個別漁獲枠の移譲を認める方式。

*7 産出量規制 (アウトプット・コントロール)

TAC の設定等により漁獲量を制限し、漁獲圧力を出口で規制する方式。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。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たが、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。

第3章 提言

提言1:海洋と水産資源は国民共有の財産であると明示せよ

我が国では、これまで海・湖沼・河川等の天然水域に生息する魚(水産資源)は誰のものでもなく、先に獲った者のものになる「無主物先占」(民法第 239 条) *1とされてきた。このため、水産資源に対する国の管理責任が希薄になり、その多くが漁業者等によるいわゆる「自主的管理」(科学的根拠と取締りがない漁業者間の申し合せ)に委ねられるとともに、「早取り競争」が広く行われ、乱獲による水産資源の減少と漁業の衰退に歯止めがかからない状況を招いている。

国連海洋法条約 *2では、沿岸国は自国の排他的経済水域における生物資源の総漁獲可能量を決定するとともに、最良の科学的証拠を考慮して、適当な保存措置及び管理措置を講ずべきことを規定しており、諸外国は科学的権能と取締り機能を有する国と州のみが管理するとともに、国連海洋法条約の批准の前後に自国・州の憲法・漁業法などに水産資源を国民共有の財産と位置づけた(図表 4)。すなわち、民間機関は管理機能を有しない。

図表 4: 水産資源を国または国民の共有財産とする事例

水産資源ほか共有財産と定めている法的規定の例 「理念の改革」

国連海洋法条約:第1部(前文)

・・・国の管轄権の及ぶ区域の境界の外の海底及びその下並びにその資源が人類の共同の財産(as well as its resources, are the common heritage of mankind)であり、・・・

EU共通漁業政策:序論

・・・漁業資源はわれわれの共有財産の一部である(Fish resources are part of our common heritage)

アイスランド漁業管理法:第1章 第1条

開発可能な海洋資源(marine stocks)は、アイスランド国の共通所有物(the common property of the Icelandic nation)である。

米国(NOAA Statement)

天然資源は、公共信託主義(public trust do ctrine)に基づく公共資産で、個人の所有によるものではなく (incapable of private ownership)、政府は被信託者として、その管理の権限と責任を有している。

海洋基本法(平成19年法律第33号):第7条 海洋に関する国際的協調

海洋が人類共通の財産であり、・・・海洋に関する施策の推進は、・・・国際的協調の下に行われなければならない。 公有水面埋立法(大正10年法律第57号):第1条

本法二於テ公有水面ト称スルハ河、海、湖、沼其ノ他ノ公共ノ用二供スル水流又ハ水面ニシテ国ノ所有二属スルモノヲ謂ヒ埋立ト称スルハ公有水面ノ埋立ヲ謂フ

水循環基本法(平成26年法律第16号):第3条 基本理念

2 水が国民共有の貴重な財産であり、公共性の高いものであることに鑑み、水については、その適正な利用が・・・ 農地法(昭和27年法律第229号、最終改正平成26年法律第69号):第1条 目的 国内の農業生産の基盤である農地が現在及び将来における国民のための限られた資源であり、・・・ 規制・制度改革に係る追加方針(平成23年7月22日 閣議決定):資源管理の強化 我が国の排他的経済水域内の水産資源は国民共通の財産であるとの理念の下、資源管理に計画的に・・・

〇 わが国も水産資源(さかな)は"国民共有の財産"であると明文化すべき

出典:委員作成資料

国連海洋法条約第61条からみれば、我が国における水産資源の所有権の帰属については、 従来の「無主物先占」から「天然果実」(民法第88条・第89条)*3の原理に転換する必要 がある。この「天然果実」の原理に基づけば、国が管轄する排他的経済水域内における水産 資源を採取する権原は国民の側にあり、その利活用と保存管理を負託された国が、漁業者に 採取権を与える(許可)という考え方が成り立つのであり、水産資源に対する国の責任が明 確になる。

これらから、我が国における今後の水産政策の展開においては、「海洋と水産資源は国民 共有の財産である」*4ことを漁業関連法の中に明示するとともに、この基本理念の下で、科 学的根拠に基づく水産資源の持続的な利活用と保存管理を強力に推進すべきである。

【参考】

*1 民法

(無主物の帰属)

- 第二百三十九条 所有者のない動産は、所有の意思をもって占有することによって、その所有権を取得する。
- (注)「所有者のない動産」とは、現に何人の所有にも属していない動産をいう。
- *2 国連海洋法条約

(生物資源の保存)

第六十一条

- 1 沿岸国は、自国の排他的経済水域における生物資源の総漁獲可能量を決定する。
- 2 沿岸国は、自国が入手することのできる最良の科学的証拠を考慮して排他的経済水域における生物資源 の維持が過度の開発によって脅かされないことを適当な保存措置及び管理措置を通じて確保する。

*3 民法

(天然果実)

- 第八十八条 物の用法に従い収取する産出物を天然果実とする。
- (注)「天然果実」とは、「物の用法に従い収取する産出物」とされ、例えば、果樹園で採取された果実、 菜園で収穫した野菜、鉱山から採取された鉱物などがそれに該当する。

(果実の帰属)

- 第八十九条 天然果実は、その元物から分離する時に、これを収取する権利を有する者に帰属する。
- (注 1) 天然果実の分離時の元物の所有者に収取の権利を認める法制(日本の民法は、この元物主義を採用)。
- (注 2) 国の所有・管轄下にある海洋 (元物) において、国の管理の下で生産された水産資源を「天然果 実」と見なすことには、合理性・妥当性がある。
- *4 国民共有の財産

オーストラリア、アイスランド、ノルウェー、韓国、ブラジルなどの憲法ないし漁業法では、水産資

源は国民共有の財産として明記されている。また、米国、ニュージーランドにおいても水産政策上で国 民共有の財産として取り扱われている。オーストラリア(クインズランド州、ニューサウズウェルズ州 他)と米国(アラスカ州)は州民の共有財産と定める。

提言 2: 科学的根拠に基づく水産資源の持続的利活用を徹底し、直ちに悪化資源の 回復を図るとともに、広く国民に開かれた海洋と水産資源の保存管理を行 え

国民共有の財産である水産資源の保存管理は、行政庁(国又は都道府県)が科学的かつ 持続的な利活用の原則に基づき、責任をもって管理しなければならない。

行政庁(国又は都道府県)は、以下の責任を果たすものとする。

- 1) 科学的評価には、漁業に独立して得られる科学的データと漁船から得られる漁獲データの収集が極めて重要であることから、漁獲データの提出を沿岸漁業から沖合・遠洋漁業に至るまで、全ての漁業に義務づける。漁獲データの提出がない場合は、漁獲割当量の削減や漁業の許可を取り消す場合がある旨を法令に規定する。
- 2) 水産資源の調査及び評価の対象魚種・系統群を定めた目標(※)に沿って速やかに拡大する。また、有用魚種・系統群に関しては、系統群ごとに ABC (生物学的許容漁獲量)*1を設定する。また、TAC (総漁獲可能量)*2は社会経済的要因を加味する場合においても ABC を必ず下回るものとし、系統群ごと、生息海域ごとに設定するものとし、日本全海域での TAC の設定は廃止する。

(※) 目標設定

2 年先目標: ABC 評価及び TAC 導入を 100 魚種・系統群 5 年先目標: ABC 評価及び TAC 導入を 400 魚種・系統群

- 3) 現在、日本の水産資源は低位ないし中位の資源が約80%を占め、大半は資源悪化の状態にあり、これらの回復を早急に目指す(図表5)。
- 4) 水産資源の調査及び評価を行う科学機関は行政庁から独立させ、科学機関が行う資源 調査及び評価の独立性を保証するとともに、資源調査及び評価の公的データを公開し て透明性を確保する。また、大学と民間の機関や外国の科学者による資源評価の第三 者外部評価(ピア・レビュー)を行うとともに、資源評価に係る人材を確保する。

図表 5:日本の資源評価対象魚種・系統群の水準・動向

2017年度 我が国周辺水域の水産資源評価一覧(50魚種84系群)

魚種	系群	2016		·動向	7年度	魚種	系群	2016		·動向 2017	7年度	魚種	将系	2016	水準	·動向 201	7年
	太平洋系群	中位	7 LQ.	中位	一人	イトヒキダラ	太平洋系群	中位	→ →	中位	+B.	タチウオ	日本海・東シナ海系群		-	低位	- 1
マイワシ	対馬暖流系群	中位	-	中位	-		北海道	高位	-	高位	1	925000	東シナ海系群	低位高位	-	高位	-
	太平洋系群	中位	1	低位	`	マダラ	太平洋北部系群	高位	1	高位	1	サワラ	瀬戸内海系群	低位	1	中位	t
マアジ	対馬暖流系群	中位	1	中位	1		日本海系群	高位	-	高位	\rightarrow		太平洋北部系群	高位	1	高位	t
マサバ	太平洋系群	中位	1	評任	西中	キアンコウ	太平洋北部	中位	\rightarrow	中位	1	La=-/	瀬戸内海系群	中位	\rightarrow	中位	T
49/1	対馬暖流系群	低位	1	低位	1	キンメダイ	太平洋系群※注2	低位	1	低位	-	ヒラメ	日本海北·中部系群	低位	1	低位	T
ゴマサバ	太平洋系群	高位	1	評任	西中		オホーツク海系群	低位	1	低位	-		日本海西部・東シナ海系群	中位	1	中位	Ī
14011	東シナ海系群	中位	1	中位	\rightarrow	キチジ	道東·道南	低位	1	低位	-	サメガレイ	太平洋北部	低位	1	低位	Τ
	日本海北部系群	低位	1	低位	→	100000000000000000000000000000000000000	太平洋北部	高位	1	高位	1	ムシガレイ	日本海系群	低位	→	低位	T
ケソウダラ	根室海峡	低位	1	低位	1		根室海峡·道東·日高·胆振	低位	1	低位	-	ソウハチ	日本海系群	中位	1	中位	T
17.77	オホーツク海南部	低位	1	中位	1	ホッケ	道北系群	低位	1	評价	50	2.31(3	北海道北部系群	中位	-	中位	I
	太平洋系群	中位	1	中位	1	The second secon	道南系群	低位	1	低位	-	アカガレイ	日本海系群	中位	-	中位	T
	オホーツク海系群	低位	1	中位	1	アマダイ類	東シナ海	低位	1	低位	→	ヤナギムシガレイ	太平洋北部	高位	1	高位	T
	太平洋北部系群	中位	→	中位	\rightarrow	ブリ		高位	1	評价	5中	マガレイ	北海道北部系群	低位	1	中位	I
(ワイガニ	日本海系群A海域	中位	+	中位	→	ムロアジ類	東シナ海	低位	1	低位	1		日本海系群	低位	1	低位	Ι
	日本海系群B海域	高位	1	高位	→		奄美・沖縄・先島アオダイ	低位	1	低位	-	ウマゾラハギ	日本海・東シナ海系群	低位	1	低位	T
- 4	北海道西部系群	中位	1	中位	-	マチ類	奄美・沖縄・先島ヒメダイ	低位	1	低位	-	トラフゲ	日本海・東シナ海・瀬戸内海系群	低位	1	低位	I
スルメイカ	冬季発生系群	低位	1	評任	西中	47 98	奄美・沖縄・先島オオヒメ	低位	1	低位	1	1777	伊勢·三河湾系群	低位	1	低位	I
()//1/)	秋季発生系群	中位	1	評任	西中		奄美・沖縄・先島ハマダイ	低位	1	低位	1		東シナ海ハモ	低位	1	低位	T
マアナゴ	伊勢·三河湾	低位	1	低位	+		瀬戸内海東部系群	高位	1	高位	1	東シナ海底魚類	東シナ海マナガツオ類	低位	1	低位	I
ルメイワシ	太平洋系群	高位	1	高位	\rightarrow	マダイ	瀬戸内海中·西部系群	高位	1	中位	-	米ンノ海底用類	東シナ海エン類	低位	1	低位	
עני די עוני	対馬暖流系群	中位	+	高位	1	Commence in the	日本海西部・東シナ海系群	低位	1	低位	1	contraction and the second	東シナ海 カレイ類	低位	1	低位	I
ニシン	北海道	低位	1	中位	1	キダイ	日本海・東シナ海系群	中位	-	中位	-	ホッコクアカエピ	日本海系群	高位	1	高位	Ι
	大平洋系群	低位	1	低位	>	ハタハタ	日本海西部系群	中位	-	高位	1	シャコ	伊勢·三河湾系群	低位	1	中位	
クチイワシ	瀬戸内海系群	中位	-	中位	-		日本海北部系群	中位	-	中位	1	ベニズワイガニ	日本海系群	中位	-	中位	
15000	対馬暖流系群	低位	→	低位	→	イカナゴ類	宗谷海峽	中位	\rightarrow	低位	→	ケンサキイカ	日本海・東シナ海系群	低位	1	低位	I
ニギス	日本海系群	中位	-	中位	\rightarrow	イカナゴ	伊勢·三河湾系群	低位	1	低位	-	ヤリイカ	太平洋系群	中位	1	中位	
_TA	太平洋系群	中位	1	低位	-	בונור	瀬戸内海東部系群	中位	-	低位	-	מרכיז	対馬暖流系群	低位	1	低位	T

注:緑色(Ⅲ)は、TAC対象の7魚種19系群 注2:サンマについては2016年度から本資源評価では取り扱わない 注3:動向の→は、■=高位、■=中位 ■=仮位 *水津:過去20年以上にわたる資源量や漁獲量等の推移から「高位・中位・仮位」の3段階で区分 *動向:過去5年間の資源量や漁獲量等の推移から「増加・横1式・減少」の3段階で区分

出典:第4回委員会(2017年12月22日)講演資料

5) 海洋と水産資源の利活用と保存管理は、広く国民と利害関係者(ステークホルダー)に開かれた場で検討され、意思決定されるものとし、漁業者代表・市民代表・行政機関代表・科学機関代表などで構成される「地域漁業管理委員会」(仮称)を主な海区に新たに設置する。また、当該委員会に年間漁獲水準などを検討する「科学・漁獲統計諮問委員会」(仮称)と地域社会などへの影響を検討する「社会経済諮問委員会」(仮称)を下部組織として設置する。地域漁業管理委員会はこれら2つの下部諮問委員会の勧告に基づき漁業管理計画などを検討・勧告をする。

【参考】

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

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。

例えば、米国では、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。

*2 TAC (総漁獲可能量: Total Allowable Catch)

日本でも TAC は 1997 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。日本で

は、日本全体で8魚種(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、クロマグロ)だけがTAC設定されている。また、TAC超過の罰則規定があるのは2魚種(サンマ、スケトウダラ)のみである。日本のTACは、本来は別の生物学的グループである太平洋と日本海などの系統群別に設定されていないので、一方の漁獲枠で他方を過剰漁獲することで乱獲となる可能性が大きい。さらにはサバ類は一括りで、暖水性のゴマサバと冷水性のマサバが入っており、これでは科学的な管理はできない。

提言3:現行の漁業権を廃止し、すべての漁業・養殖業に許可制度を導入せよ

漁業及び養殖業は全て許可制度とし、これまでの漁業権*1を廃止するとともに、資本力、 技術力、販売力、環境への配慮義務などを資格要件とする。

- 1) 漁船漁業を営もうとする者は、漁業種類ごと船舶ごとに、操業海域を管轄する行政庁 (国又は都道府県)の許可を受けなければならない。TAC 又は ITQ 対象魚種を漁獲し ようとする者は、あらかじめ漁獲割当量の配分を受けるか、それを調達しなければ、 当該漁船漁業を営むことはできない。
- 2) 養殖業を営もうとする者は、対象海域ごとに、あらかじめ行政庁(国又は都道府県)が定める環境収容力の範囲内の事業内容で、行政庁が発給する養殖業の許可を受けなければならない。併せて、養殖業を営む海面の使用許可のリース(期間の限定あり)を受けなければならない。行政庁は、養殖のためのリースが可能な海面とリース料算定基準を明示するとともに、これらの内容の許可に際しては、あらかじめ、または定期的に独立性と専門性をもつ第三者外部機関の意見を聞かなければならない。なお、養殖業についても譲渡可能個別生産割当(ITQ)方式を導入する。
- 3) 養殖業の許可及び振興に当たっては、魚病などの防疫管理や種苗生産を含めた技術開発、種苗分野での知的財産保護等に配慮すべきである。
- 4) 国民共有の財産である水産資源の保存管理は、行政庁(国又は都道府県)の責務であることから、これまで民間機関である漁業協同組合が行ってきた「漁業権行使規則」 等に基づく漁業や漁場の管理制度は廃止する。
- 5) 漁業の許可については、大臣指定漁業と特定大臣許可漁業等は「大臣許可漁業」に統一し、法定知事許可漁業と一般知事許可漁業は「知事許可漁業」に統一する。また、第1種から第4種の共同漁業権漁業、定置漁業権漁業、区画漁業権漁業(特定区画漁業権漁業を含む)は「知事許可漁業」とする。

漁業権を廃止し、許可制度とする理由

① 組合管理漁業権(共同漁業権及び特定区画漁業権)は、漁業・漁場・水産資源の管理

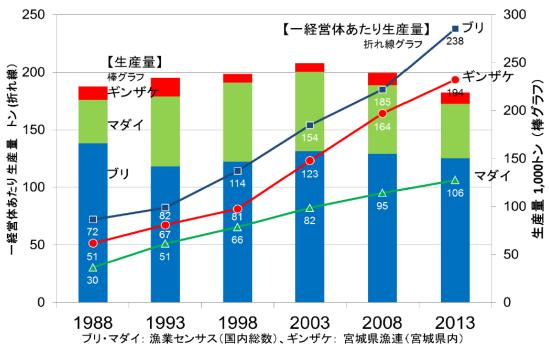
を一括して漁協に委ねる制度であるため、科学的根拠に基づく水産資源の保存管理を 困難にし、現在の沿岸漁業の衰退を招いている。したがって、全てを都道府県知事に よる許可制度とし、漁協によるいわゆる「自主的管理」を廃止し、今後一切これを行 わないものとする。

② 漁協優先の漁業権(特定区画漁業権や定置漁業権)は、漁場利用の公平性と効率性を 阻害しており、特に魚類養殖業や定置網漁業においては、漁協による各種制限を受け て水産物需要や経営能力に応じた事業拡大ができない状況にある(図表 6)。したがっ て、漁協を第一優先とする現行の優先順位も含め、全面的に漁業権を廃止し、資本力・ 技術力・販売力と環境への配慮義務等を資格要件とした許可制度とすべきである。

図表 6:日本の養殖業の国際競争力のない低い生産性

国内養殖業の現状

一経営体あたりの生産量は増加しているものの、国際競争力ある規模には一桁足りない。



出典:第3回委員会(2017年11月24日)講演資料を修正

【参考】

*1 漁業権

漁業権とは、一定の水面において、特定の漁業を一定の期間、排他的に営む権利であり、都道府県知事 (一部の漁場では農林水産大臣)の免許によって設定される。漁業権には、定置漁業権、区画漁業権及び共同漁業権の三種類がある。

提言 4:譲渡可能個別漁獲(生産)割当(ITQ)方式を導入し、過剰漁獲(生産)能力を早急に削減するとともに、漁業経営を持続可能な自立経営とせよ

- 1) 行政庁(国又は都道府県)が設定・運用する TAC 制度もしくは養殖事業の内容については、ITQ 方式を基本として、漁業・養殖業の許可と合わせて導入することとする。なお、ITQ の基本的な内容については、諸外国が今後とも ITQ を推進するとみられることから、わが国では諸外国の状況をみて特定の漁業者や特定の地域への配慮など漁業・養殖業の公平性を確保するものとする*1。
 - ① ITQ は個別漁獲(生産)枠を与えることから漁獲(生産)量のモニターと取り締まりに大変効果的である。したがって、水産資源の持続的な利活用の達成にはいち早い効果をもたらす。
 - ② 漁船数の削減や経営体数・漁業者数の合理化に効果がある。したがって、過剰な漁獲(生産)能力と投資が削減され、操業や生産も効率化されることにより変動経費も削減されて経営の基盤が強化される。
- 2) ITQ の導入に際しては水産加工業への配慮を行うとともに、ITQ の下では漁船のトン 数や隻数などのインプット・コントロールは原則として廃止する。
- 3) 国は ITQ を導入する漁業及び養殖業に関して、その導入後 5~7 年を経過後に、ITQ の導入が果たしたとみられる経済的な効果について評価し、これを公表しなければならない。これによって ITQ が真に経済的効果があるかいなかを定期的に検証するものとする。
- 4) 現在も、補助金を活用した漁船の建造が行われている。これらが過剰な漁獲能力を生じており、これを特定したうえで ITQ を活用し、その削減を図るべきである。
- 5) 自国の海洋と水産資源は国民共有の財産であり、これらを利活用する者は、そこから 得られる利益を国民に還元する義務を負う *2。このため、漁業の経営は、水産資源の 持続的利用の下で、妥当な投資とコストの下で利益を上げる義務を負うと考えられる。 すなわち、補助金に依存せず恒常的に利益を上げる自立的経営を行わなければならな い。

IQ ではなく ITQ 方式を導入すべき理由

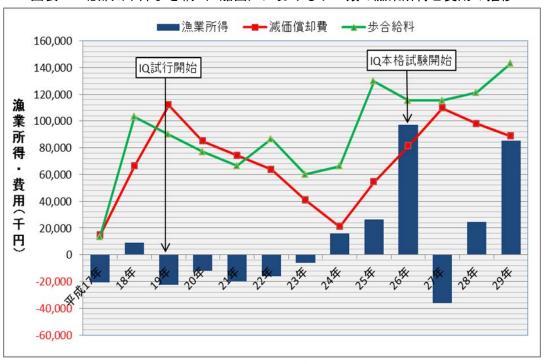
① TAC 制度における IQ 方式の導入効果は、漁業先進国の事例はもとより、国内でも新潟県佐渡のホッコクアカエビでのえびかご漁業(図表 7) や北部太平洋まき網漁業のサバ類での試験運用(図表 8)で実証されており、ホッコクアカエビでは単価の上昇効果により、またサバ類では燃料費等経費の節減効果(図表 9)により、それぞれ漁業所得の向上が認められている。しかし、IQ 方式は各漁業者の経営が漁獲枠の範囲に止まるため、経営戦略に合わせた規模拡大など融通を利かせることが難しく、投下資本が有効

に活用されないなどの非効率が発生するため、恒久的かつ安定的な事業の経営体とはなし得ず、あくまで過渡的な対策に止まる。

(百万円)水揚額・経費 漁業所得(百万円) ■水揚額 ■経費 ━○━漁業所得 70 モデル事業開始 2011年9月 60 -2 50 -40 -2 30 -20 -6 -8 10 -0 -10 2001 2 ৵ 8 8 0 **√**▷ ⋄ (年)

図表 7: 新潟県における個別漁獲割当(IQ)漁業(えびかご漁)での所得の推移

出典:第1回委員会(2017年9月29日)講演資料



図表 8:北部太平洋まき網(A船団)におけるサバ類の漁業所得と費用の推移

出典: 第7回委員会(2018年3月23日)講演資料



図表 9: 北部太平洋まき網(A船団)におけるサバ類の水揚金額と燃料費比率の推移

出典:第7回委員会(2018年3月23日)講演資料を基に作成

② 一方、ITQ 方式は、IQ を売買などで譲渡できるようにしたものであり、各漁業者の経営戦略に合わせて経営規模の拡大などを可能とする制度であることから、漁業先進国の多くが ITQ 方式を導入し、資源の持続的利活用と漁業の成長産業化に成功している。特に、我が国のように漁業が長期にわたり衰退・低迷しているときは、過剰漁獲能力を削減しつつ経営の統廃合を漁業者自らが選択・推進していく必要があることから、そうした取組みを促進し持続可能な経営体の育成に有効な手段である ITQ 方式の導入を図ることが重要である。

【参考】

*1 特定の漁業者や特定の地域への配慮など漁業・養殖業の公平性の確保

上記 1) の①及び②の観点から、ITQ 先進国では漁業の経済的な価値が高まり、ITQ を漁業者以外が 所有したり、漁業から廃業して ITQ を保持できることになると、所得富裕層に ITQ が集中したり、漁 業地域の衰退に拍車がかかる傾向がみられるなどの是正が課題となっている。

*2 国民共有の財産

ITQ の譲渡先については、外国企業の投資は厳格な出資規制を課す、または日本国内の者(法人、個人)とするなど専ら日本の企業等が漁業及び養殖業を営めるようにする。

提言5:国際社会の動向の反映と消費者マインドを確立せよ

1) 水産資源は持続的に利活用・保存管理することが基本であることから、国連決議に基づく持続可能な開発目標(SDGs)などの実現に向けて、国は国内法を整備するとともに、持続可能な漁業の管理を強化するための措置のほか、過剰漁獲能力や乱獲を助長するとみられる漁業補助金の廃止などを水産政策に反映させる必要がある。また、「持続可能な開発のための2030アジェンダ」(2015年9月採択)の目標14(海洋・海洋資源の保全、持続可能な利用等)*1の実現に向けて、TAC 魚種・系統群の拡大と我が国の資源調査及び評価を強化する資源管理体制の構築などを図ることが急務である。なお、SDG14などの国際社会の動向の反映については、今後に検証を深めることが必要である(図表10)。

図表 10:日本の持続可能な開発目標(SDGs)における取組み課題

SDGs等の国際的取り組みへの対応の問題点

我が国のSDGsの取組みに対する問題点:

- · SDGsの取組みは1省庁だけの問題ではないこと
- 関係省庁間の調整を含めて政府内での取組みが十分でないこと
- ・ SDGsのような総合的な課題に対応するための政府全体の取り組み体制 (特に司令塔)が明確になっていないこと
- 国際的影響力を発揮するには、SDGs策定、国連海洋会議などに対する準備段階からの議論参加が重要、我が国はこれに積極的に参画していない。
- SDG14で多く取り上げられている漁業関係のターゲットについては、水産庁の内外におけるリーダーシップの発揮が求められている。国際的視野をもって準備段階からの議論への積極的参画、この問題の重要性の国内・国際社会への積極的発信がまだまだ弱い。(国際的な場で交渉している方はそれなりに頑張っているとは思いますが)

出典:第5回委員会(2018年1月26日)講演資料

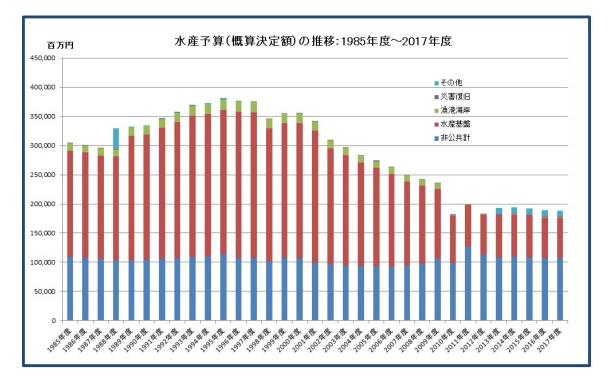
2) 持続可能な漁業の確立と併せて、安全・安心な水産物の流通・加工並びに消費を促進するため、国は水産物トレサビリティの充実や資源管理を促進する目的での適切な「認証制度」の確立とともに、そうした取組みに対する消費者マインドの醸成を図る施策を展開する必要がある。そして、広く国民の関心と消費動向を踏まえた政策の樹立と消費者への情報の提供、特に科学的な資源情報の提供は基本中の基本として重視されるべきである。また、これらを国民にわかりやすく情報提供するとともに、小中学校における水産資源に関する教育と国民への啓発普及を強化する必要がある。

【参考】

- *1 持続可能な開発目標 (SDGs) 目標 14
 - ・ 2025年までに、あらゆる海洋汚染の防止、大幅削減
 - ・ 2020年までに、海洋及び沿岸の生態系の回復
 - 海洋酸性化の影響の最小限化、対処
 - ・ 2020 年までに、過剰漁業、違法・無報告・無規制 (IUU) 漁業及び破壊的漁業慣行を終了、科 学的管理計画を実施
 - ・ 2020年までに、少なくとも沿岸域及び海域の10パーセントを保全
 - ・ 2020年までに、過剰漁獲能力や過剰漁獲につながる漁業補助金禁止、違法・無報告・無規制(IUU) 漁業につながる補助金撤廃、同様の新たな補助金の導入抑制
 - ・ 2030 年までに、漁業、水産養殖及び観光の持続可能な管理などを通じ、小島嶼開発途上国及び 後発開発途上国の海洋資源の持続的な利用による経済的便益を増大
 - ・ 海洋の健全性の改善と、開発途上国の開発における海洋生物多様性の寄与向上のために、科学的 知識の増進、研究能力の向上、及び海洋技術の移転
 - ・ 小規模・沿岸零細漁業者に対し、海洋資源および市場へのアクセスを提供
 - ・ 国連海洋法条約 (UNCLOS) に反映されている国際法を実施することにより、海洋及び海洋資源の保全及び持続可能な利用を強化

提言6:水産予算の大幅な組み替えを実行せよ

我が国は、戦後一貫して、漁港・漁場整備事業や漁業構造改善事業などのハード整備を中心に巨額の予算を全国の漁業地域に投入してきた(図表 11)が、漁船数・漁獲量・漁獲金額・漁業就業者数等の継続的な減少傾向が続く現状をみれば、費用対効果等の厳格な評価の下で適切に予算執行がなされているとは言い難く、新たな制度・システム(あるべき姿)への移行のための水産予算の公共・非公共事業での大幅な組み替えが必要である。なお、これらのハード整備によって優良な沿岸域の藻場や干潟の喪失と魚類の住みかとなる汽水域も大幅に減少しており、昨今の主要魚種の急激な減少との関係の検証も急ぐべきで、その予算も計上するとともに、水産関連予算全体のあり方について今後に検証を深める議論を行っていく必要がある。



図表 11:日本の水産関連予算の推移

出典:第4回委員会(2017年12月22日)講演資料

提言7:現行の漁業法制度を廃止し、新たな制度・システムを構築せよ

1) 我が国の漁業や資源管理に関連する法律は、他国に較べると多数(69 関連法)(図表 12) かつ難解であり、一般国民はもとより漁業関係者においてすら漁業法制度を正しく理解できていない状況にある(図表 13)。そのため、漁業先進国にならいシンプルかつ解りやすい法体系とする必要がある。

図表 12:日本の水産関係法の一覧

	水産関係法 一覧(水産小六法より)										
	法律名)	法律名		法律名		法律名				
1	水産基本法	19	輸出水産業の振興に関する法律	37	漁業災害補償法	55	絶滅のおそれのある野生動植物の 種の保存に関する法律				
2	漁業法	20	遊漁船業の適正化に関する法律	38	漁船損害等補償法	56	特定外来生物による生態系などに 係る被害の防止に関する法律				
3	持続的養殖生産確保法	21	水産業協同組合法	39	漁船再保険及漁業共済保険特別会計における漁業共済に係る保険金の支払い財源の不足に充てるための一般会計からする繰入金に関する法律	57	鳥獣による農林水産業等に係る被 害の防止のための特別措置法				
4	海洋生物資源の保存及び管理に関する 法律	22	漁業用海岸局を開設運用する漁協 及び漁連に対する水協法の適用の 特例に関する法律	40	漁船乗組員給与保険法	58	農林水産省設置法				
5	水産資源保護法	23	漁業協同組合合併促進法	41	特別会計に関する法律	59	独立行政法人通則法				
6	まぐろ資源の保存及び管理の強化に関す る特別措置法	24	中小漁業融資保証法	42	漁船法	60	国立研究開発法人水産研究·教育 機構法				
7	領海及び接続水域に関する法律	25	農水産業協同組合貯金保険法	43	船舶法	61	独立行政法人農林漁業信用基金法				
8	排他的経済水域及び大陸棚に関する法律	26	漁業近代化資金融通法	44	船舶のトン数の測度に関する法律	62	独立行政法人北方領土問題対策 協会法				
9	排他的経済水域における漁業等に関する 主権的権利の行使に関する法律	27	農林中央金庫法	45	船舶安全法	63	北方地域旧漁業権者等に対する特別措置に関する法律				
10	外国人漁業の規制に関する法律	28	農林漁業金融公庫法	46	船員法	64	有明海及び八代海を再生するため の特別措置に関する法律				
11	米軍隊の水面の使用に伴う漁船の操業 制限等に関する法律	29	水産加工業施設改良資金融通臨 時措置法	47	漁港漁場整備法	65	食育基本法				
12	自衛隊法	30	農林水産業協同組合の再生手続 の特例等に関する法律	48	海岸法	66	海洋基本法				
13	電気通信事業法	31	災害対策基本法	49	社会資本整備重点計画法	67	行政手続法				
14	沿岸漁業改善資金助成法	32	激甚災害対処特別財政援助等に関 する法律	50	公有水面埋立法	68	農林物資の規格化及び品質表示 の適正化に関する法律				
15	沿岸漁場整備開発法	33	庫負担法	51	海上交通安全法	69	臘虎膃肭獣猟獲取締法				
16	海洋水産資源開発促進法	34	農林水産業施設災害復旧事業費 国庫補助の暫定措置に関する法律	52	農山漁村滞在型余暇活動のための 基盤整備の促進に関する法律						
17	漁業経営の改善及び再建整備に関する 特別措置法	35	天災被害農林漁業者等に対する資 金の融通に関する暫定措置法	53	農山漁村活性化のための定住等及 び地域間交流促進に関する法律						
18	国際協定の締結等に伴う漁業離職者に 関する臨時措置法	36	活動火山対策特別措置法	54	環境基本法						

出典:第4回委員会(2017年12月22日)講演資料を修正

2) 現行の漁業法制度は、漁業権制度、インプット・コントロール、並びに科学的根拠に 基づかない自主的管理を主体にしており、アウトプット・コントロールを基本とする 資源管理の推進など本提言の考え方である基本原則とは相容れないものである。その ことから、現行の制度・システムは原則として廃止し、「海洋と水産資源は国民共有の 財産である」という基本理念の下で、新法の制定とともに新たな制度・システム(あ るべき姿)を構築すべきである。

現漁業法との 神完 排他的経済水域及び大陸棚に関する法律:200%法 不完全 相関図 否整合 海洋資源の保存と管理、海 洋環境の保全義務を負うが、 その責任を果たしていない。 資源の保存・管理の 沿岸、沖合漁業の 沿岸漁業等 理念を導入、MSY 水産基本法 生産性向上の名の 振興法 を基本に置くが、実 もとに乱獲を促進 2001年 行する法律が不備、 民主化と調整を目的とし、権 1963年 させた。 民主にと調整を目的とし、権利を固定化したため、資源の乱獲を許し、漁業を衰退させた。インプット及びテクニカルコントロールのみの管理で 体制も整わず。 2001年 に合わせて廃止 資源悪化を促進した元凶。 TAC魚種はわず か7種で、しかも 厳格に管理してい 漁業者の成長を規 漁業法 TAC法 水協法 漁業の発展を阻害。 1996年 組合員数は激減し、 1948年 1949年 ない。資源の回復 組織崩壊に直面。 と漁業再生を遅ら 戦後復興時、 旧体制温存で 海洋水産資源 作られた法律 漁港漁場 水産資源 持続的養殖 開発促進法 生産確保法 整備法 保護法 1971年 沿岸漁場整備 1950年 1951年 1999年 開発法 増殖・養殖の計画的推 1974 年 漁業者、漁船が激減し 過剰な底引の整理を目 持続的な養殖生産確保 進と漁業者団体による 的に議員立法化。イン プット及びテクニカル コントロールで資源減 ているにもかかわらず を謳うが、漁協事業に 資源の白主管理促進を 護うが、計画的推進は 行われず。資源の科学 効果の定かでない稚魚 の放流など行い、漁業 の衰退を助長した。 る。漁港・漁場ありき 少を許してきた。 的管理を損う。

図表 13:日本の複雑怪奇な水産関係法の相関図

出典:第4回委員会(2017年12月22日)講演資料を修正

3) 上記の全ての提言は、総合的に包括したパッケージとして実行することが肝要である (図表 14)。すなわち、提言による新たな制度・システム(あるべき姿)の実行から、 漁業生産の拡大、水産物の流通・加工の増加、魚食の回復、漁業地域の活性化という 漁業・水産業の好循環が構築され、国民共有の財産である水産資源の的確な管理とと もに、漁業者の所得向上、元気で豊かな漁業地域、漁業・水産業の成長産業化の実現 につながると確信する。

図表 14:新たな漁業・水産業の制度・システム(あるべき姿)による好循環の構築

水産資源の科学 的管理の徹底 新たな漁業制度・ システムの構築 水産予算の大幅 組み替え 国際動向の反映と 流通改革

基本理念の共有

提言1:海洋と水産資源は国民共有の財産であると明示せよ
 ☆「魚(水産資源)」の帰属を「無主物先占」(民法第23条)から「天然果実」(民法第8条・第8条)の法的原理へと転換
 ☆「海洋と水産資源は国民共有の財産」であり、その利活用・保存管理の構腐は国(国民)に帰属する

水産資源の科学的管理の徹底

- 提言2:科学的根拠に基づく水産資源の持続的利活用を徹底し、直ちに悪化資源の回復を図るとともに、広く 国民に開かれた海洋と水産資源の保存管理を行え の通籍データ提出の義務づた。②ac(生物学的許容通雅量)評価とtac(総通籍可能量)設定の400種・系統群への大幅な拡大、③悪化資源 の早急な回復、②和学評価機関が対性の保証、第三者外部評価化デーレビュー)の実施、資源評価に係る人材の確保、⑤広(国民に開かれた「地域通業管理委員会」(仮称)等の設置
- 提言3:現行の漁業権を廃止し、すべての漁業・養殖業に許可制度を導入せよ
 ①漁船漁業はおは、高級の企業を可能関別割当(ITO)方式、②養殖業は事業許可・海面使用(リース)許可、譲渡可能関別生産割当(ITO)方式、③養殖業における防疫管理体制の確立、技術開発の促進、種苗の知的財産保護、④漁協による漁業・漁場管理制度の廃止、⑤大臣許可漁業及で知事等可漁業の再編
- 提言4:譲渡可能個別漁獲(生産)割当(ITQ)方式を導入し、過剰漁獲(生産)能力を早急に削減するとともに、漁業経営を持続可能な自立経営とせよ
 ①漁業(TAC制度)も人は養殖業におけるITQ(譲渡可能個別割当)方式の導入、②漁船のトン数・隻数制限等インブット・コントロールの廃止、③ ITO導入の効果の定期的採記公表、④過剰漁獲・生産能力の早急な削減、⑤補助金に依存しない自立的漁業経営の実行

国際動向の 反映と流通改革

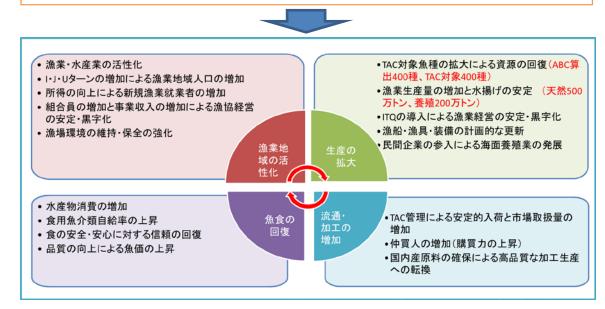
提言5:国際社会の動向の反映と消費者マインドを確立せよの持続可能な開発目標(506s)の実現と国内法及び取組み体制の整備の過剰通報能力や乱雑を助長する補助金の廃止、③水産物トレーサビリティの充実、④消費者に的確な資源情報等を提供する「認証制度」の確立、⑤消費者マインドの確成を図る教育及び啓発普及施策の展開

水産予算の大幅組み替え

提言6:水産予算の大幅な組み替えを実行せよ
 ①公共事業)1-ド整備に偏重した予算の大幅組み替え、②沿岸環境・生態系関連予算の評価・検証、③水産関連予算全体の更なる検証

新たな制度・システムの構築

提言7:現行の漁業法制度を廃止し、新たな制度・システムを構築せよの多数(6)関連法かつ難解な現行漁業法制度を廃止し、シンブルで国民に解かすい法律の制定、②「水産資源は国民共有の財産である」と明示した新たな漁業・水産業の制度・システム(あるべき姿)の構築、③全ての提言をバッケージとして実行



出典:第2回委員会(2017年10月10日)講演資料を基に作成

第4章 委員会での検証状況

2017 年 9 月 29 日に立ち上げた、日本経済調査協議会「第 2 次水産業改革委員会」は現在の法制度とシステムに基づいた政策(例えば水産基本計画)では漁業・水産業の衰退に 拍車をかける傾向が今後とも継続するとの認識を有している。

そこで、中間とりまとめ(提言)まで 9 回にわたり委員会を開催し、漁業・水産業を取り巻く重要かつ緊急な諸問題を優先的に取り上げて、検証作業を重ねてきた。

検証状況については、議題、解題、議事概要などを踏まえて整理すると以下の通りである。なお、各回の講演資料等の詳細については、一般社団法人日本経済調査協議会 HP を参照されたい。

http://www.nikkeicho.or.jp/info/5320/

第1回:「世界と日本の漁業」、「世界と日本の漁業制度」(2017年9月29日)

世界の漁業・養殖業の生産量は増大していますが、日本は天然漁業も養殖業も 1988 年以来減少の一途をたどっています。これは世界でも珍しい現象です。この間(水産基本法が制定されて以降 15 年間で生産量が 200 万トン減少)の行政政策はなぜ漁業生産の減少を食い止める効果を持たなかったのでしょうか。また行政や政治家は漁業の衰退を正確に問題として認識しているのでしょうか。漁業法などの日本の法制度に原因があるとの認識を持っているのでしょうか。諸外国の比較と学習はどうしてしてこなかったのでしょうか。外国と日本は違うとかたづけています。

(概要)

委員会の設立趣旨説明、委員会の運営方法、委員自己紹介についての議事に続いて世界 と日本の漁業の動向、世界の漁業規制と各国の漁業構造についての説明があり、第 1 回解 題について意見交換が行われました。

第2回:「日本の漁業法の歴史・制度」、「日本漁業の現状と改革」(2017年10月10日)

漁業管理の基本法である「漁業法」を読んだことのある日本人はどれだけで、そのうち理解している人はどれだけいるでしょうか。漁業法は基本的には明治漁業法の漁業者の慣行に基づく漁業紛争の解決と調停にあります。このことを理解していない原因は、法律の書き方や構成のまずさなど何処に原因があるのでしょうか。GHQは農業の農地改革とともに漁業の民主化を進めましたが、民主化を達成したのでしょうか。経営指標では漁業は経済的な自立からほど遠いですが、その原因は法制度のどこに問題があったと考えますか。

(概要)

「日本の漁業法の歴史・制度について」と題したプレゼンテーションがありました。1910年明治漁業法と1949年戦後漁業法の趣旨・目的とその比較について、日本の漁業制度の原

型が作られた江戸時代における漁業制度の内容、明治政府による海面借区制と漁業法の立法過程について説明がなされた後、明治漁業法と戦後漁業法(1962年改正法を含む)の比較対照として「制定の目的と漁業権の種類」「漁業権・入漁権の物権としての性質」「漁業権の存続期間」について解説がありました。その他にも漁業権免許の優先順位、漁業調整機構の問題点についても説明がありました。

また、「日本漁業の現状と改革」と題したプレゼンテーションがあり、「漁業・水産業における負のスパイラル」でデータに基づいた現状分析を行い、「漁業・水産業の再生を目指して」でそれに対する再生後の将来像が例示されました。

その後各委員から、戦後漁業法と漁業の現状についての見解などが表明されました。

第3回:「漁業権について」、「企業の養殖業への進出とその課題」(2017年11月24日)

漁業権とは日本独特の制度で、マオリなどの自然物や土地の共有の概念と近いものです。 しかし、諸外国は漁船毎に許可を出すのが一般的です。集団的漁業者の集まりに漁業権という形で漁業免許(漁業権の場合は許可ではなく、免許という)を与えましたが、どうして日本の沿岸漁業は経営的な自立ができず、資源が減少し、漁業者が減少・高齢化し、衰退したのでしょうか。これは漁業権制度の問題なのでしょうか。または漁業権に科学的な根拠に基づく管理が可能なのでしょうか。

(概要)

「漁業権について」のプレゼンテーションがあり、漁業権漁業の概要説明の後、「共同漁業権」「区画漁業権」「定置漁業権」についての内容、法的性格、問題点について説明がありました。

「桃浦の漁業者と仙台水産の取組」と題したプレゼンテーションがあり、仙台水産の被災漁業者支援や水産業復興特区での桃浦かき生産者合同会社についての説明があり、桃浦がいかに頑張っているかが伝わりました。

「ニッスイの養殖業への進出とその課題について」と題したプレゼンテーションがあり、 漁業会社としての歴史、養殖の歴史と現状と課題についての説明がありました。

各委員からそれぞれのプレゼンテーションに対し、積極的に質問・意見・見解が表明され、活発な議論が行われました。

第4回:「水産関連法(69本)について」(2017年12月22日)

前回の特定区画漁業権についての報告や漁業権と漁協の経済活動に関する発言が根本的問題を提起しました。

このような議論をさらに深めるため水産業関連法を主たる議題とし、役割を終えたもの、時代にそぐわなくなったものはないかについて議論をすることを狙いとしました。

(概要)

「水産業関連法(69本)について」のプレゼンテーションがあり、主要関連法の概要、

今後の状況予測、取り組むべき課題についての説明の後、それに対する各委員からの質問・ 意見・見解が表明され、今後の委員会の進行や論点の参考になりました。

第5回:「海洋・海洋資源の持続可能な利用に関する国際的取組の進展」、「海洋法・公海漁業協定と国内の対応」(2018年1月26日)

1982年国連海洋法条約、1995年国連公海漁業協定並びに最近における国連の持続的開発委員会などの決議・決定が、日本の「漁業法制度」にどの程度反映したと思いますか。反映したとするとその程度及び理由、反映しなかったとするならばその程度及び理由はいかなるものでしょうか。

(概要)

「海洋・海洋資源の保全と持続可能な利用に関する国際的取組の進展」についてご講演いただきました。海洋に関する国際的取組の今日までの進展、そしてその最新のイベントである昨年 6 月の国連海洋会議の内容・成果について取り上げてご説明いただき、その中で、会議における政府・民間を含めた日本の参画を詳しく取り上げるとともに、そのような国際会議におけるわが国の対応についての問題点についてもご意見をいただきました。

「海洋法・公海漁業協定と国内の対応」について 1970 年代からの日本国内や国連等の動きと、科学的根拠に基づく持続的漁業に対する各国と日本の国内法への反映と実施の違いとその背景の説明がありました。

それらに対する各委員からの質問・意見・見解が表明され、今後の委員会の進行や論点 の参考になりました。

第 6 回:「定置網漁業の現状と課題」、「サケ定置網漁業の許可実態」、「新潟県甘えびの IQ 導入効果」(2018 年 2 月 23 日)

- 1. 漁業権漁業のうち定置漁業権は経営能力、技術力や資源の持続的利用とは関係なく、 免許の優先順位が定められ、その第1位が地域の漁業者の70%以上を組合員とする 漁協自営によって営むものです。したがって、漁協が自営を申請すれば、既存の定 置漁業者に優先されます。これについて如何に考えますか。
- 2. 日本の本格的な制度設計による個別漁獲割当 (IQ) 方式が 2011 年 9 月に新潟県佐渡のエビかご漁業に導入され、収益が大幅に向上しました。しかし、この成功例がなぜ日本に普及しないと考えますか。

(概要)

現場で漁業に従事されている方より「定置網漁業の現状と課題」についてご講演いただきました。定置網の概要、構造、漁場、漁場要件、免許の形態などの説明があり、そして現状と漁業自営を第 1 位とする免許優先順位と漁獲データ報告の欠如等の課題について意見をいただきました。

「さけ定置網漁業の許可実態」において、組合自営と長年良好な定置網漁業を経営して

きた自社が、その良好・健全経営のために、組合の幹部が同社から許可を取り上げるため 競願することになった経緯と、漁業法の免許の優先順位の規定により自社経営の免許が取 り上げられたことについてご講演頂きました。

「新潟県甘えびの \mathbf{IQ} 導入効果」について、ホッコクアカエビ \mathbf{IQ} 制度実施直後から現在までの漁獲量増加、漁獲サイズ上昇、漁獲金額の増加、夏場の出荷による単価上昇などの推移と、 \mathbf{IQ} 制度の有用性について説明いただきました。

それらに対する各委員から定置網漁具の近代性の不足、免許優先順位の弊害、IQ 制度が進まない理由や PR 不足等に関する質問・意見・見解が表明され、活発な議論が行われました。

第7回: 「北部まき網における IQ 等の取組状況とその経営分析」、「世界と日本の $ITQ \cdot IQ$ 」 (2018年3月23日)

日本の漁業管理は漁業の許可制度である大臣許可の指定漁業、法定知事許可並びに知事許可漁業を含めてほとんどすべてが、インプット・コントロール(漁獲努力量規制)です。 外国は TAC と ITQ などアウトプット・コントロール(算出量規制)を採用しています。この差が、世界は漁業資源を回復ないし安定させ、日本は漁業資源が悪化し衰退している原因とみられます。それでもなぜ日本の漁業界はインプット・コントロールにこだわると思いますか。また、どうしたらアウトプット・コントロールを効果的、速やかに導入できると考えますか。

(概要)

「北部巻き網のIQの状況」について、北部巻き網の概要、国内初のミニ巻き網船団がコスト大幅圧縮して利益を上げるようになるまでの経緯、IQの状況、漁労長が優先し船団の操業にまだ経営者の意向が反映できない現状、イワシ・サバ類の専業船とカツオ・マグロ類も漁獲する船団のIQと経営に関する差などの説明がありました。

「IQ 導入と漁業経営分析」について、北部太平洋まき網のサバ類を対象とした IQ の導入に関する経営分析で多角的な数値の推移を説明し、効果的な操業による燃費節減と粗利益から労務費や減価償却費への配分の増大など IQ 導入効果の現れや IQ の範囲内でも漁業者と目標水揚げ量が設定できるが、一方で加工などに配慮する漁獲目標も設定できるとの分析結果の説明がありました。

「世界と日本の ITQ・IQ」について、各国の年度ごとの漁獲量・養殖生産量と法制度や IQ 制度導入の説明があり、世界は法制度・IQ 制度導入によって漁獲量・養殖業生産量の安定と増大効果が現れる傾向にある一方で、日本は現行の法制度ほか諸政策の導入によって 状況が悪化しているとの見解をいただきました。

「大中型巻き網の漁業許可制度」について、海外巻き網漁業の漁業制度上の位置づけ、 操業区域などの概要の説明、許可上の規制など実際の許可証に沿って詳しく解説いただき、 世界と対抗するためにはアウトプット・コントロールへの移行が重要との見解をいただき ました。

それらに対して各委員から、どのように ABC や TAC の設定が行われ配分がなされているのか、北部巻き網の IQ の消化率が悪いのは何が原因か、IQ 導入と魚価上昇との関係の蓋然性、IQ・ITQ 制度については経営上もうかることは明らかである、その導入の是は明白であるなどの活発な議論が行われました。

また、ノルウェーとアイスランドでは沿岸・小型漁船が 92~95% (両国政府統計) を占めており、一部で蔓延している両国では沿岸漁船は駆逐されたとの意見は全く誤解であることが説明されました。

第8回:「萩大島船団丸/株式会社 GHIBLI の取組」、「日本の漁業許可制度」、「築地入荷数量・金額と資源量・漁獲量」(2018年4月27日)

一般に、漁獲対象とする資源と漁業経営の持続性(利益を継続的に上げること)が重要ですが、萩大島船団丸の経営に際しては、

- ① 漁協の共販の枠組みを超えて、独自のチャネルで精力的に漁獲物の販売に努められてきましたが、この取り組みがどのように、どの程度収入の増加と収益の向上に貢献したとお考えですか、また、ご自身のご経験から漁協の販売面での取り組みを含め、漁協の問題点と改善点についてお伺いしたい。
- ② 漁業にとっては漁獲対象とする漁業資源の状況が重要ですが、萩大島船団丸が漁獲対象とする漁業資源は近年減少していると考えられます。ご自身は漁獲がさらに減少したら、もっと高く販売すると言われますが、これには当然限界があるし、極端な場合漁獲資源がなくなります。この資源の状況とその問題や資源管理に関して、これまでの取り組みを通じて、どのようにお考えかをお伺いしたい。
- ③ 漁業への補助金が漁業をだめにした、衰退に導いたとのお考えですが、具体的にお話 をお伺いできればと思います。

(概要)

「萩大島船団丸/株式会社 GHIBLI の取り組み」について、農林水産省 6 次産業化事業の国内初認定に至るまでの経緯、資源問題についての認識、1 本のパイプ(資源)を地元で獲りあわずそのパイプを皆でどう太くするのかが地方創生の大切さであるとの見解、今後の事業拡大や多角化についての取り組みの説明がありました。当面の役目として、海区(操業海域や漁業規制)問題や資源問題に耳を傾ける漁業者を育てることと語られました。

「日本の漁業許可制度」について、許可の意義、制度的分類、許可漁業の内容、許可漁業の要件、操業海域、漁業種類の禁漁期間、漁業調整機構の説明があり、操業海域が複雑すぎることや禁漁期間が地域により異なり不公平が生じることなどの問題点について見解をいただきました。

「水産物流通と資源管理」について、築地入荷数量・金額と資源量・漁獲量のデータを 基に説明があり、築地市場の入荷量・金額の減少要因と築地市場の入荷数量・金額と資源 量・漁獲量の分析、卸売市場法改正による受託拒否項目などの問題点について見解をいた だきました。

それらに対して各委員からの販売に関する漁協との関係、資源の先行きの見通しと資源の管理への考え、販売先に更なる多様化への意欲などに関する質問・意見・見解が表明され、活発な議論が行われました。

第9回:「海外の養殖業の現状と課題」、「中間とりまとめ(提言)の考え方(案)についての委員長提案」(2018年5月25日)

海外の養殖業は日本企業の技術経営力をもって発展したチリの例や、1970 年代にゼロの レベルからノルウェーの養殖業は現在 130 万トンまで成長しました。わが国の養殖業は過 去 20 年衰退していますが、その原因は何だと思われますか。また、これはどうすれば克服 が可能でしょうか。

(概要)

「チリ鮭鱒養殖業の現状と制度」について、養殖期間や生簀の構造、法令の内容や公布推移等の概要と、日本と異なる点について、チリでは養殖業を漁業法の中で規定し、養殖業の許可は営業の許可・場所の許可・養殖可能量に関する上限の許可と 3 つあり、場所ごとの養殖量の規制がある。養殖を行う際には国に申請しライセンスが発給され、ライセンスは売買可能である。また、日本との最大の違いは漁業協同組合がなく海面に漁業権が設定されていないために、チリでの事業投資が格段に行いやすかったことであると説明されました。魚の病気等で新たな海面を得ることは難しいため、生産量は今後現状維持であろうとの見解をいただきました。

「日本と世界の養殖業」について、鮭鱒生産量・漁獲量を世界と日本を比較し世界の伸びに対して日本は衰退していることと、ノルウェーとオーストラリアの養殖産業の概要と政策について説明がありました。日本と異なる例として、オーストラリアでは養殖魚種と生産量を養殖業の許可で受け、養殖場(ゾーン)を州政府からリースされて営むことができる。また、薬物の使用量や養殖場の生態系や環境が損なわれないよう、常に国が検査・評価していると説明されました。

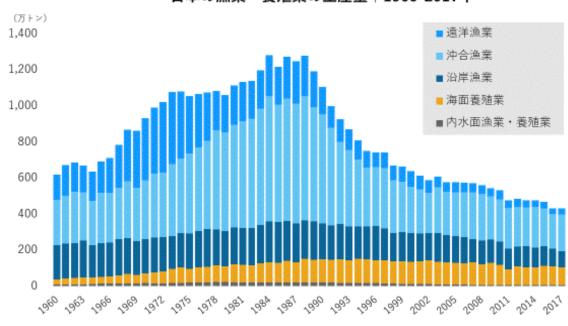
それらに対して各委員からチリではサケ養殖が発達し、日本では遅れた原因、許可制度 に関して質問・意見・見解とそれに対する回答が交わされ、活発な議論が行われました。

以上の議論の後、髙木委員長より「中間とりまとめ(提言)を行うこととしてはどうか」また「そのとりまとめに当たっての考え方は別添委員長案で良いか」との提案と説明があり、いずれについても基本的な了承を得ました。委員長より今後 7 月中・下旬の提言公表を目途に考え方(案)の文言整理を含め、考え方に沿って提言内容をつめるとの説明があり、顧問、委員の了解を得ました。

検証関連説明資料(水産業改革が必要な背景)

1. 日本漁業の現状と漁業法制度

漁業の生産量は1,282 万トン(1984 年)から430 万トン(2017 年)まで852 万トンも減少した。外国の200 カイリ水域からの締め出しだけでなく、その活用が政策の柱であった沿岸漁業と日本の200 カイリ内の漁業が大幅に下落した。さらに、養殖業が減少した国は日本以外では世界でも例を見ない。



日本の漁業・養殖業の生産量 | 1960-2017年

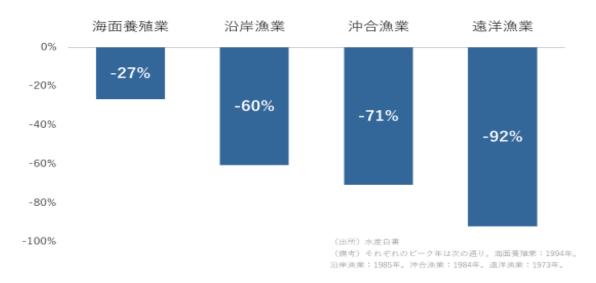
(資料) 『水産白書』、油業・養殖業生産統計 (いずれも農林水産省)。2017年は概算。

出典:農林水産省「漁業養殖業生産統計年表」を基に作成

第1次水産基本計画を定めた2002年には588万トンの漁業生産量があったが、3回にわたる水産基本計画は何ら効果を発揮せず、157万トンも漁獲が下落した。2017年も北海道のサケとサンマ、ホッケやスルメイカが大幅に減少した。これらの原因は、科学性がなく経営の自立の概念に乏しい漁業者の自主的管理に基づく「浜プラン」を政策の柱とする第4次水産基本計画にあり、前3つの水産基本計画と同様に期間中の更なる漁業の衰退が懸念される。

すなわち、明治漁業法以来 100 年以上にわたり基本的な改変なく続く漁業法制度を維持したままでは従来路線の政策は何ら実効をもたらさない。水産資源は誰のものでもない無主物であるとの基本理念と、科学的な管理手法と経営の独立の概念を目的と機能とする内容を持たない漁業法制度が、日本漁業の衰退の主たる原因となっている。

ピーク年から2017年にかけての生産量減少率



出典:農林水産省「水産白書」を基に作成

(ア)古い体質を反映した漁業法制度

漁業法制度の起源は江戸時代に遡る。明治漁業法は、漁業の慣行を法文化したものであり、場と人間関係の管理が主体となっている。現行の漁業法は戦後、GHQ(連合国軍最高司令官総司令部)の下で、漁場利用の民主化と漁業調整機能を加えた。漁業協同組合(漁協)に対して漁業権を優先的に免許し、漁業者が排他的に漁業を営む権利を認めた。これは、「魚(水産資源)」は基本的には国家が管理し、国民共有の財産であるとの国連海洋法条約の理念とは相容れないものである。

現在の漁業法(1949年法律)と漁業権問題の本質は、江戸時代の漁業の慣行と明治政府の政策方針にまで遡る。漁業者の漁場を地先専用漁業権や慣行専用漁業権と特定して、紛争の調整と解決を図ることが目的の漁業権であった。これは資源管理ではなく「漁業者」という人間の管理を目指したものであった。戦後、GHQは明治漁業法(1910年法律)に、新たに「民主化」を入れ込んだ。「民主化」とは、小規模な漁業者の間の平等を目指したものである。

漁業権は、漁業法を根拠としてある特定の日本国民にその権利が排他的に与えられている。漁業権は現在所有している漁業者以外にはそれを与えることを排除している。漁業協同組合に所属する漁業者間で優先順位をつけ、その配分を利権化した。魚(水産資源)は、基本的に国民共有の財産であることから、漁業をやる気のある若者や地域企業、そして一般企業にも等しく与えることが必須である。

(イ)「無主物先占」と「国民共有の財産」

明治時代から続く「無主物先占」の原理によって、漁業資源の減少と漁業の衰退を招いた。漁業者が「早取り競争」をせかされた結果、共有資源(コモンズ)の悲劇を招いた典型的な例となっているのが、日本の漁業資源の状況である。欧米の漁業先進国は、国連海洋法条約の発効を契機に、水産資源を国民共有の財産と位置づけ、国家が科学的管理を実行し、資源の持続的利用を達成した。水産資源を「無主物先占」から、「国民共有の財産」へと政策変更することが必須である。

我が国は、現在まで長期間にわたり、水産資源は「無主物」であり、これを先取りした 漁業者にその所有権が帰属する(民法第 239 条)との考えで、水産行政を行ってきた。

しかし、その結果、それら施策はその効果を発揮せず、資源の悪化と漁業の衰退が進んだ。特に、この「無主物先占」の政策は国連海洋法条約を我が国が批准した時点、つまり同条約61条に基づき国家が管理を義務付けた時点で、変更するべきであった。ここから世界の各国は、政府が責任をもって海洋水産資源を管理することとし、そのための国内法整備を完了した。米国漁業保存管理法(マグナソン・ステーブンス法)やオーストラリア漁業管理法などの制定である。

また、これら各国は、憲法、漁業法制度、並びに水産行政政策の中に明確に、「海洋・水 産資源は国民共有の財産」と位置付けた。そして国家(沿岸 3 マイル域は州政府)が管理 することとした。

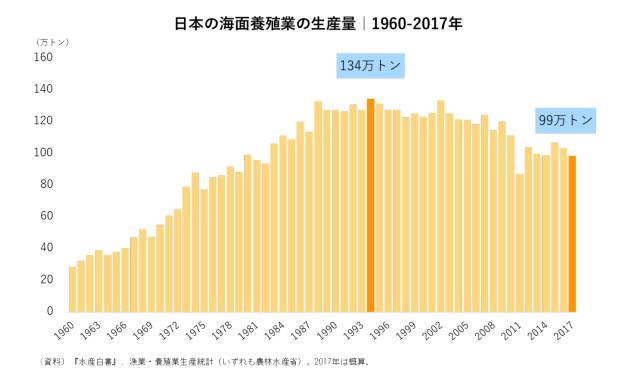
ここで日本政府と外国政府の漁業政策との間に大きな乖離を生じた。

(ウ) 制度疲労を起こしている現行漁業法制度

戦後間もなく立法化した「漁業法」及び「水産業協同組合法」、「水産資源保護法」と国連海洋法条約批准後に立法化した「海洋生物資源の保存及び管理に関する法律(TAC法)」、「水産基本法」などとの間には一貫性がなく、漁業の産業としての成長と発展を阻害してきた。また、インプット・コントロール主体の資源管理政策が続いた結果、資源乱獲を招き、資源悪化が進行している。TACを系統群ごとの科学的設定によらず8魚種にとどめ、自主的管理を謳い、「持続的養殖生産確保法」では養殖漁場改善も漁協に委ねてきた。漁船と漁業者が減少するも「漁港漁場整備法」に基づき漁港整備、漁場整備を継続してきたが、効果検証がなされていない。漁協の収支については、行使料とそのほかの料金の徴収、補償金の授受など、その決定、徴収、使途等が不明確であり、組合員である漁業者の負担増につながっている恐れがある。漁協経営の透明性の欠如である。また、漁協に行政的役割(漁業権の管理と行使)を付与したことで排他的状態が続き、新たな参入の障壁となっている。

(エ)養殖業制度の現状と問題点

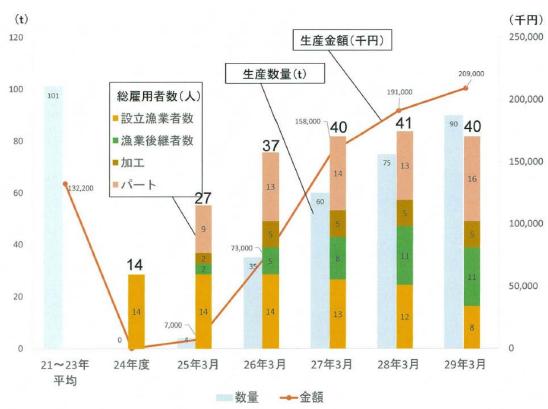
我が国の養殖業は、1994年をピークに毎年減少し続けている。これは、横ばいである魚類養殖を除くとすべての貝類、藻類養殖業に当てはまる。韓国は、1910年に日本から持ち込んだ漁業権制度を廃止し、養殖業への新規参入を認めて以降急速に養殖業の生産量を拡大し、内外からの資本の参入を奨励している。現在、世界の養殖業の許可は、漁業の許可と同様、経営体と養殖場に着目した経営者への直接許可であり、その方式(日本でも、1962年の特定区画漁業権の創設以前は、養殖業は経営者への直接免許が中心であった。)が、養殖業発展のためには妥当である。



出典:農林水産省「水産白書」「漁業・養殖業生産統計」を基に作成

我が国では、東日本大震災後に宮城県石巻市に桃浦かき生産者合同会社による企業の新規参入が認められたが、漁民会社の性格を持ち、社員たる漁業者の出資額が過半を占め、かつ社員が各自一票の議決権を有しなければならないなど、会社の目的である利益を上げるためには、大きな制約がある。

また、現在、日本水産株式会社は特定県の養殖業への進出で事業の成功を見ているが、「特定区画漁業権」には優先順位があるため、漁業協同組合等の優先順位の上位者が許可を申請した場合その上位者が養殖業を行える問題が常に存在している。



水産業復興特区で企業連携した桃浦かき生産者合同会社の実績推移

出典:第3回委員会(2017年11月24日)講演資料

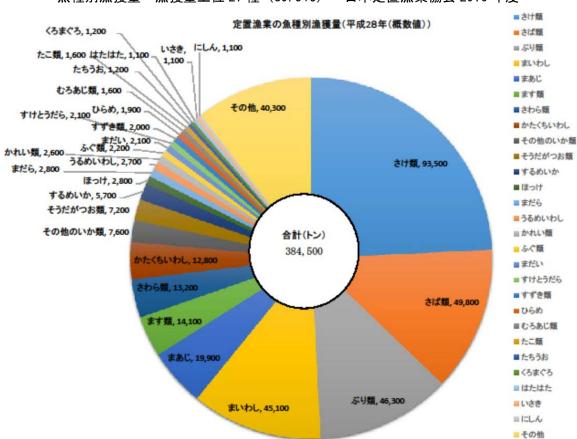
都道府県知事は、養殖業のうち主要な「特定区画漁業権」に関して以下の表に規定する 優先順位で漁業権を免許する。これらは、企業や漁業者の経営力、海洋環境への配慮や技 術・生産力に関係はない。ノルウェーでは経営能力、技術と海洋環境への配慮が要件であ り、経済的自立と地域経済に貢献することを目的とする。この制度の差で、日本の養殖業 は衰退し、ノルウェーは拡大してきた。

優先順位	特定区画漁業権の免許対象
第1位	地元漁協又はその連合会
第2位	上の申請がなかった場合は、地元漁民7割以上を含む法人(漁民会社等)
第3位	地元漁民7人以上で構成される法人(生産組合、漁民会社)
第4位	漁業者又は漁業従事者(法人を含む)
第5位	その他の者 (新規参入者等)

出典:漁業法を基に作成

(オ) 定置漁業の現状と問題

1. 定置網漁業は漁獲量が減少傾向にあるが、他の沿岸漁業の衰退が著しいので、沿岸漁業に占める割合は 2000 年頃の 30%から現在では約 40%となった。現在の沿岸漁業の漁獲量 99 万トンに対し定置漁業の漁獲量は 38.5 万トン (2016 年) である。日本の定置網漁業の魚種は多いわけではなく、上位 27 種で 89.5%であり、世界の資源管理を適正に行っている漁業国の一般的な魚種組成とほぼ同一である。したがって、定置網漁業は、受け身で多魚種を漁獲するので、資源の管理は困難であるとの主張の根拠は極めて希薄である。



魚種別漁獲量 漁獲量上位 27 種 (89.5%) 日本定置漁業協会 2016 年度

出典:第6回委員会(2018年2月23日)講演資料

2. 当該漁業へのITQ (譲渡可能個別漁獲割当) 方式を適用する場合にも諸外国がITQ を導入する典型的な魚種の数が25種程度なのでITQ の管理さえ可能である。実際に 米国チェサピーク湾の定置網漁業(Pound Fishery)でもシマスズキはITQで管理 されている。

漁獲量80%を達成する魚種数と、 漁獲魚種上位25種が占める割合

	北海道	北海道・青森県・ 岩手県・宮城県	日本 (農水省)	ノルウェー	アメリカ	アイスランド	カナダ	日本 (FAO)
漁獲量が80%に 達する魚種数	7種	11種	15種	8種	16種	5種	16種	16種
漁獲魚種上位25種が 総漁獲量に占める 割合	99.8%	97.5%	93.0%	99.2%	88.7%	99.4%	88.6%	89.7%

(出所) 農林水産省「漁業養殖業生産統計年報」,FAO「Fishery and Aquaculture Statistics. Global capture production 1950-2015.」 (備考) 日本のデータは農林水産省より入手した2016年度の数値を利用した。また海外のデータは、FAOより入手した2015年の数値を利用した。

出典:第5回委員会(2018年1月26日)講演資料

3. 定置網漁業は漁業権漁業であるが、真珠養殖業と並んで、大規模な資本の投下を要する漁業である。小規模な多数の漁業者と民主的に共同で営むべき性質を有しておらず、個別の企業・漁業者に対する漁業の許可とすることが適切であろう。したがって、漁業権漁業とする理由がまったくない。

(カ) 漁協自営の優先順位第1位の問題点

1962年の漁業法改正によって、漁業協同組合の自営免許の優先順位が、一般の経営に優先する内容に改正された。

これを根拠にして、漁業協同組合の恣意的な免許申請が行われた例が北海道オホーツク海沿岸でのサケ定置にある。操業実績のない漁協が長年収益を上げてきた既存の定置網漁業会社に対抗して漁協自営の免許申請をし、定置網漁業の優先順位を活用して免許を受け、実績者から免許を奪い取った事例である。これでは、会社や個人は安定的、持続的に漁業を営むことができない。

(キ)漁業協同組合

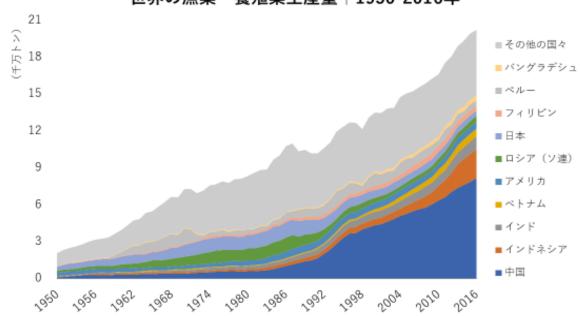
漁業協同組合は漁業権の管理団体であるとともに、漁業者のために経済事業などを行う 団体である。ともすれば、漁協は漁業権の行使権を保有、行使することで漁業権の算出根 拠のない行使料や他の名目の利用料の徴収を組合員になった企業に要請し、適切な事業の 実施から逸脱する。漁協については、その漁業権管理機能をなくし、漁協を漁業者のため の経済事業体に特化することが適切である。

また、漁協は説明責任と透明性の確保が重要であり、信用事業を行う漁協のみにとどまらず全ての漁協に一般監査法人の監査を受け入れることが適切である。

2. 世界の漁業・養殖業と漁業管理

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。2017年における漁業・養殖業の生産量は1.5%の増で2億222万トンと初めて2億トン台となった。漁業は前年をわずかに下回り9,201万トンで、養殖業は4.5%伸びて1億1,020万トンである。日本の漁業・養殖業生産量は世界第7位である。養殖業は186万トンの韓国に水をあけられ、日本は107万トンであった。

しかし、現在の世界の漁業生産量は、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。94年から約9,000万トン台で現在まで横ばいである。この間に主要先進国は資源の管理の体制を確立したが、発展途上国は、漁業法制度自体も未熟である。そのために資源の乱獲と悪化は継続している。その結果、世界の水産物の需要を満たしているのは養殖業で、養殖業の生産に力点が移行した。



世界の漁業・養殖業生産量 | 1950-2016年

(出所) FAO - Fisheries and Aquaculture Information and Statistics Branch

出典:第1回委員会(2017年9月29日)講演資料を修正

ところで、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許容漁獲量(ABC)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、並びに個別漁獲枠の譲渡制(ITQ 方式)を導入したの

である。米国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。

(ア) アウトプット・コントロールとインプット・コントロール

漁船毎に漁獲する許可を与える「漁業の許可」は世界的に一般的な行政手法であるが、日本の場合この手法が、漁船、魚槽容積やエンジン馬力を規制する許可基準(インプット・コントロール)に基づいている。つまり、世界の潮流である科学的根拠に基づき許可と漁獲量を与える制度(アウトプット・コントロール)になっていない。特に日本は1994年に発効した1982年国連海洋法条約を、漁業法制度に適切かつ十分に取り入れてこなかった。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国連海洋法条約の発効後は、本条約の重要な内容である自国の排他的経済水域内(EEZ)でのアウトプット・コントロールを各国は開始した。そのため、これらの国の漁業生産は横ばいあるいは増加した。唯一、減少をしたのは OECD 諸国では日本のみである。

(イ) 世界の漁業と法制度の現状

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、国連海洋法条約の国内実施法として根幹法である漁業法・政策を制定・改正し、多くの国で TAC と ITQ を導入した。しかし日本はそれをしなかった。

アイスランドでは、国連海洋法条約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。

米国では、1976年に国内漁業の振興を図るため漁業保存管理法(マグナソン・ステーブンス法)を成立させた。その後、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) 方式の導入が反対の議論を呼んだので、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、ベーリング海では米国漁業振興法(AFA)を成立させ、スケトウダラを漁獲する母船式漁業や工船漁業などの協同操業方式の 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。

ニュージーランドは、1984 年漁業制度の大転換を図り農業・漁業補助金の撤廃、過剰漁獲の削減と資源の回復を新政策として打ち出した。1986 年国連海洋法条約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開始されている。

① ノルウェーの個別漁船割当制度(IVQ)

ノルウェーは 1970 年代のニシンの乱獲と 1980 年代のマダラの崩壊を受けて 1990 年からマダラに IVQ を導入した。IVQ は譲渡可能個別漁獲割当(ITQ)とは異なり、漁獲枠と漁船が一体で、漁船の大中小階層別に割当てた。その後、残存漁業者の経営の安定のために減船政策を組み合わせ、残存漁船の収益向上を図った。

ノルウェーの漁業管理の目的は持続性、収益性と効率の向上である。加えて沿岸地域の 漁業の定着と大型漁船と小型漁船の所有構造を多様化する相対立する目的の実現である。 すなわち①公平な方法による貴重な資源の分配、②漁船過剰漁獲能力削減と③種々の漁船 団の構成(沿岸小型漁船から大型巻き網漁船とトロール漁船)の維持である。

2015年6月から、経済学者、法律家と漁業者等を構成員とし IVQ レビューを開始した。
1) 現行の IVQ に変えてどのような代替制度があるか。その際の新たな制度はi) 柔軟性があり、ii) 収益性が上がり、iii) 国民共有の財産を利用する漁業者から政府に支払われる資源利用税(リソースレント)の実現、2)漁獲割当制度・システムの評価のあり方、3)資源利用税をどのように使用するかの検討であった。

② 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、1970年代から技術開発により発展してきた。数回に亘り、新規許可を養殖業者に発給し、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。これによりノルウェーのサケの養殖生産量は2015年は131万トンに達したが、フィヨルド内の養殖場の許可は満杯に達しつつある。

ノルウェーは養殖業を経済的に自立した健全で健康な産業とするだけでなく、沿岸地域

とフィョルド地方に貢献する産業であるべきとした。ノルウェーは養殖業をマーケット規模に見合う生産構造と新しい養殖地域の海洋環境への配慮で規制した。

1981年に養殖業の主管官庁を農業省から漁業沿岸省(現在の貿易漁業省)に移管した。 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 り業界の再編が進行した。リーマンショック後の2011年と2012年も再編が見られた。

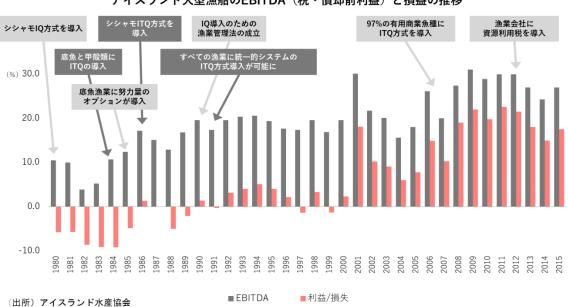
③ アイスランド漁業と ITQ

アイスランドは 1969 年に TAC (総漁獲可能量) 制度を設定し、1975 年にニシンに IQ (個別割当制度) を導入した。最重要魚種のマダラの TAC は 1976 年に導入され、ITQ の導入はニシンが 1979 年でマダラ他底魚が 1984 年からである。1990 年には ITQ 導入のための漁業管理法が成立し、翌年からはすべての魚種に統一した ITQ が適用されている。現在 ITQ の対象魚種は 25 種で総漁獲量の 97%を占める。

アイスランドは 1960 年代に比べて漁船数も漁業者数も半減し、一隻当たりの乗組員も 30名が $14\sim15$ 名に減少した。

漁船も水産加工場も年々集約化されている。漁船や工場施設が近代化・自動化、高性能化、合理化し大型化しているが、船齢が20年以上に達したので、今後更にITQの下で大型化、合理化と高性能化は進行する。漁船乗組員も減少するが、良質な人材を確保する。

賃金は非常に高い。船長は平均 5,000 万円で乗組員が 2,500 万円から 1,500 万円である。 会社数も合併を繰り返して減少しよう。アイスランド漁船協会は「ITQ 制度を導入してア イスランドの漁業は成功した」と評価している。



アイスランド大型漁船のEBITDA(税・償却前利益)と損益の推移

出典: 第7回委員会(2018年3月23日)講演資料

④ 米国の漁業保存管理法と改正

1976年、漁業保存管理法(MSA)は外国漁業の排斥と排他的経済水域(EEZ)の設定を目的に成立した。1996年には持続的漁業の推進のために漁業法改正(再承認)を行った。1990年から導入が開始されたITQを1996年から2002年までは一時停止することを決定した。

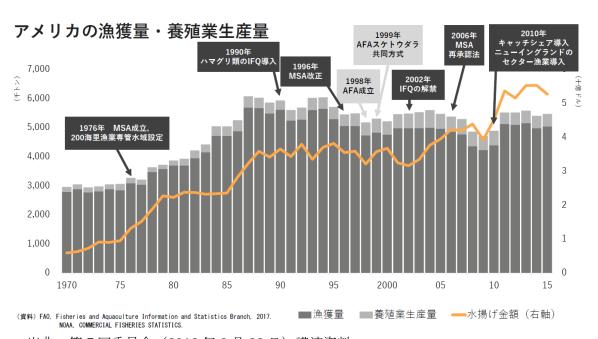
2006年漁業法改正(再承認)では、1)過剰漁獲をなくす、2)悪化した資源の回復、3) ITQ を法的な制度として認知した。

その後 11 年が経過し、再承認法案として 4~5 の法案が提出されている。法案の大半は本質的なものではなく特定の漁業の問題を取り上げている。しかし、全国問題を包括する本質的な再承認法案は出ていない。2006 年法律から 11 年が経過した。漁業保存管理法の再承認は時代に即した内容への更新と予算支出の再承認の目的がある。

⑤ 米国の漁業制度とキャッチシェア (CSP)

2006 年の CSP (20 人程度のグループへの IFQ 配分) 導入時の規定により、2017 年 4 月から CSP の全面的レビューを行っている。

2007 年に導入された CSP は導入後 5 年経過時点で、その後は 7 年経過時にレビューが 義務付けられた。2007 年以前のものはそれに準ずる。全ての CSP が 5~7 年の間隔でレビューされる。レビュー終了は、ベーリング海・アラスカ湾のハリバット・ギンダラ IFQ、ベーリング・アリューシャン列島のカニの減船計画、アラスカ湾の底魚漁業計画、メキシコ湾マダイ漁業計画、太平洋ギンダラの許可蓄積計画がある。CSP の全体数は 16 のままで、大方の漁業が CSP 下に取り込まれたことと、反対が強い地域もある。



出典:第7回委員会(2018年3月23日)講演資料

⑥ 米国の「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。下部組織として科学・統計委員会と諮問委員会がある。

⑦ 米国の水産科学センター

NOAA (米国の海洋大気環境庁) 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。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。

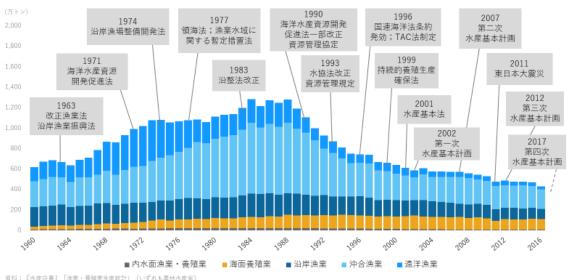
⑧ 米国の資源評価と資源状況の把握

米国は毎年 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 (米国連邦議会への NOAA 報告) が評価の対象となった。

3. 日本の漁業・養殖業の課題

我が国は、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・資源管理を漁業者の自主的管理に委ねてきた。しかし、それは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。そして漁業権漁業と知事許可漁業では、漁獲データ収集が不足している。漁業の許可もインプット・コントロールが主体であるため、都道府県の取り締まりも効果を発揮していない。大臣許可漁業でも漁獲データの収集が漁協経由で行われ、漁獲された魚種特定が信用できない場合がみられる。そのため、漁業・資源管理の効果が上がらない。沿岸漁業と沖合漁業の漁獲量が最近急速に減少している理由の一つとして考えられる。



日本の漁業・養殖業生産量と漁業制度の改正など

出典:第7回委員会(2018年3月23日)講演資料を修正

日本は、TAC の対象となる魚種が 8 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 70 魚種・系統群程度しかない。また、TAC の設定も太平洋と日本海に別の系統群のABC が設定されているにも拘わらず、これを一本化して日本全体の TAC とする非科学性を露呈している。スケトウダラに至っては、そのほかに根室海峡系統群とオホーツク海系統群の 4 系統群が一本化されている。世界の先進国ではこのような非科学的な TAC 設定は行われない。

また、沿岸漁業を管理するほとんどの自治体では科学的根拠に基づく ABC の算定までは 行っておらず、ましてや TAC を設定している魚種は存在しない。例えば、沿岸漁業で重要 な魚種であるカレイ類、ニギス、アカムツ類、シシャモ、オキアミ類、エビ類、ウナギ、 アワビ、サザエ、コンブ、ワカメやウニなどは漁獲や操業の実績による漁業・資源管理が ほとんどで、科学的データによる ABC 算定と TAC 設定は行われていないに等しいのが現 状である。

1. 漁業者に偏った漁業調整機構

我が国の漁業調整機構は、都道府県の管轄として「海区漁業調整委員会」と「連合海区漁業調整委員会」、国が管轄するものとしては「広域漁業調整委員会」と「水産政策審議会」がある。「海区漁業調整委員会」は、委員 15 名の内 9 名が漁業の代表者であり、残りの 6 名は知事選任であるが、その中に漁業関係者が含まれる場合が多々あり、漁業者に大きく偏る委員構成となっている。また、国が所管する委員会や審議会においては、水産庁が漁業関係団体の幹部や漁業関係大学の教員等の中から主に選考しているため、委員構成の偏りとともに独立性が確保されていない。これは、漁業法に委員の構成の規定がありそれに従って選出される。水産資源が国民共有の財産であることからみれば、広く委員を公平・中立で独立性のある委員を選出する漁業法制度・システムとなっていない問題がある。

2. 慣行に基づく旧態依然の漁業法制度

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。したがって、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、水産資源保護・管理の目的は極めて希薄である。つまり、慣行に基づく利益配分の踏襲が社会秩序の維持には重要であり、戦後の日本政府と漁業界、さらには漁業地域にとっても必要であった。その慣行を破ることは、漁業地域や地域社会の人間関係のバランスを崩すものであり、現在までその根拠を内包する旧態依然の漁業法制度を引き継ぐことになった。また、科学的根拠に基づく管理には日本の漁業者は知見も乏しく、慣れてもいないのが問題である。

3. 科学者の独立

- 1) 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で漁業・海洋の資源を、公平・公正に分か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。資源の科学的な持続的利用は、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。
- 2) 科学者・研究者は水産庁からの委託費・補助金等で漁業・資源管理を調査・研究する。それゆえ委託元の水産庁の意向を反映することとなり、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さえも、行政官や行政庁から出向した研究所幹部のチェックを受ける。
- 3) 諸外国では、法律ないしは行政の規則上で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(米国、オーストラリア、ニュージーランドなど)。科学者・科学機関は行政・政治から独立している。

4. 海洋生物資源保存管理法 (TAC 法) の欠陥

我が国が、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ことを受けて、1996年に立法化した TAC 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物資源を維持し回復させる」ことを目標とした。また、「漁業の経営その他の事項を勘案して定めるものとする。」(TAC 法第 3 条 3 項)としているが、水産庁内には漁業経営を客観的に分析するデータはなく、経営学・経済学者がいない。また、TAC 法には ABC と ITQ に関する規定がなく、法的強制力も弱い。

5. 包括的な法制度化と文章化の必要性

米国等の漁業先進国にあっては、漁獲量の規制や籠数制限、網目制限、漁区規制、体長制限などが定められ、かつそれが、州政府の法律(条例・規則)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。米国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。米国・カナダの連邦政府の漁業資源管理についての報告書は、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。

日本では、漁業者が漁獲データを提供しない。そして、適切な資源管理の規制が導入できない。その結果、漁業・資源管理を漁業者の自主的管理に任せるなど効果的な規制になっていない。

6. 国民共有の財産である水産資源と開かれた会議

水産資源は、日本国民の共有財産である。しかし、漁業者・行政・政治家の「閉じられたトライアングル」のみでの議論と意思決定がなされてきた。これは水産資源が国民共有の財産であれば本来は許されないことである。米国などは、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を可能とするべきである。

国民共有の財産と位置づけることによって、国民が広く参画でき、意見を述べることが可能となり、また、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。

本資料は、信頼できうると考えられる情報・データに基づき作成しておりますが、当法人はその正確性・安全性を保証するものではありません。これらの情報を利用することで直接・間接的に生じた損失に対し、当法人および本情報提供者は一切の責任を負いません。本資料に掲載された内容は、事前の通知を行うことなく更新、追加、変更、削除されることがありますが、それによって生じたいかなるトラブル・損失・損害に対しても責任を負うものではありません。

本資料を利用する際は出典を記載してください。編集・加工した情報を、当法人が作成したかのような態様で公表・利用しないでください。また本資料の全部または一部を無断で複製 (コピー) することは著作権法上での例外を除き禁じられています。