

(2018年11月22日講演)

35. 「日本のシーフード・サステナビリティの現状と将来」

学習院大学法学部 教授 阪口功氏

学習院大学の阪口と申す。法学部にいながら、なぜか魚の話を今日はさせていただく。ひよんな縁から魚に巻き込まれているという感じである。

今日のテーマは、やや全般的なことも含めて話をさせてもらいたいと思うが、日本は水産物について非持続的な状況にあり、政策は今規制改革で漁業法改正等が進んでいるが、資源管理ができていない、養殖管理の枠組みも存在しないと。マーケットは合法性も確認せず、持続性も気にせず水産物を売り続け、消費者はまたそれを買っていると。科学者は科学者で、資源管理強化の規制改革の声が上がると、何だかMSY反対とか、資源管理の常識となっているような概念に反対する声ばかり上がって、資源管理を進めないといけないという声が学者から上がってこないような異常な構造である。メディアも市民も政治家も、何が問題で日本の水産物が衰退しているのかほとんど認識できずに置かれてしまう。このように、非常にアンサステナブルな状況が日本を取り巻いている。

幸いにして今政策は変わろうとしている。ただ、問題となるのはやはりマーケットであり、マーケットが非合法な水産物、あるいは非持続的な水産物を買っていると、なかなか規制も強化することが難しい。政策とマーケットは相互につながっている(資料P1)。もちろん科学者が黙っているとなかなか話が進まないこともあるのだが、今日はマーケットを変革する上で重要な役割を担う認証制度についてポイントを少し話したいと思う。

資料P2は説明を省略したいと思う。ただ、養殖についてはグローバルな認証制度がもう既に3つある状況で、日本のローカルな認証制度のAELは、MELに合併される予定であるが、なかなか難しいところがあるのかなという気はしている。

アラスカのローカル認証制度であるが、資料P3を見てもらうと分かるように、これで認証を受けた漁業のほとんどがMSCを取ってしまっている。MSCが取れないからローカル認証を取っているわけではない。MSCを取っていないものも、シーフードウォッチと言われる、モンレーベイ水族館がやっているシーフードの評価制度で、BestあるいはGoodになっている。MSCを取ると自動的にGoodまではもらえるという状況である。ただ、基本MSCは皆取れる状況でローカルな認証制度も運営しているというのがアラスカの状況である。

アイスランドのローカルな認証制度も同じで、これで認証を受けたものもMSCを皆取っていると。彼らにとっては、MSCを取れないからローカルな認証制度を作っているのではなく、MSCなど本来要らないのだと、自分たちは持続的にやっていると、なのにMSCが必要とかマーケットに言われて腹立たしいところもあって、いろいろあってやっていると

いうところである（資料 P4）。

認証制度の運営にはかなりのコストがかかる。資料 P5 左上は認証制度の運営コストの比較である。右下はアラスカの認証制度の運営コストの詳細であるが、100 万ドルを超えている。1 億何千万円とか毎年かかるわけである。こういうコストを継続的に捻出できなければスキームオーナーとしての経営を維持できなくなるので、ファイナンスの問題は非常に重要な課題である。MEL は今のところ補助金が出ているので何とか大丈夫というところであるが、持続的に運営できる体制を整備する必要があると思われる。

各認証制度のスキームオーナーは、ラベル利用料を取ったり、あるいは会費を取ったりという形で運営経費を賄っている。なお認証審査費用は、審査機関が受け取るものであり、スキームオーナーは受け取れない。こういった費用は認証制度によってかなり差がある（資料 P6）。

重要なポイントは資料 P7 で、なぜ民間の認証制度が必要となるのかということである。民間認証制度は公的な規制が機能不全な状況だから必要となっている。漁業以外にも、林業、パームオイルなどいろいろな認証制度があるわけであるが、もともとの由来は、公的な規制管理が不十分であるために破壊、汚染等の問題が発生しているなか、政府や国際機関がやらないのだったら民間の認証制度でやろうということから始まったものである。天然の漁業は乱獲がかなり進んでいる。養殖は今生産が急増しているが、これは天然がもう取れなくなって資源の満限状態に来ているからである。養殖も環境破壊、生態系の破壊の問題が発生する。日本の養殖施設の下は食べ残しの餌やふんで底生環境がかなり破壊されている。抗生剤の問題、耐性菌の問題、さらに餌の持続性の課題もある。日本の沿岸資源も養殖用の餌のために過大な漁獲圧がかかっている状況がある。こういった問題に対応しないと養殖も持続的なものにはならない。しかし、FAO などの国際機関でも十分対応できているわけでもないし、各国政府でも対応できているわけでもないということで、民間の認証制度が水産物の世界で広まっているという状況になるわけである。

認証制度でやってはいけないことは何かというと、十分に管理できていない、機能していない公的規制をそのまま追認してしまう枠組みになることである。認証制度を通じて、マーケットの力を通じて資源管理、養殖管理を促して、そういう認証制度がマーケットに広がることによって政府も国際機関も規制強化、管理強化をしやすくなる。水産物の場合に森林などと少し違うところは、少なくとも水産物について持続的に管理することが長期的にはビジネスにとっても、生態系にとっても最も望ましい状況となることである。乱獲は短期的には利益になるが、長期的には利益にならないということである。養殖も同じである。過密養殖などをしてしまったら、アコヤガイの養殖で漁場が破壊された英虞湾が置かれている状況のようになってしまって、産業自体が衰退していくわけである。

そういうことで、民間認証制度が始まり、広まっている。欧米のマーケット等では相当普及している。資料 P8 右上はドイツのフランクフルトのディスカウントスーパーの冷凍食品売り場で撮ったもので、ほとんど MSC のラベルが付いている。

左は今年のボストンのシーフードエキスポで撮った写真であるが、途上国の企業のブースも含めて国際認証だらけである。特に左上が養殖であるが、ASC、BAP、GLOBALG.A.P.もある。国際養殖認証を複数同時に取っている企業が非常に増えているという状況である。日本ではインターナショナル・シーフード・ショーが東京であるが、国際認証はほとんど見られない。落差が非常に激しい。認証制度がいかに普及していないのかが分かる。

MSCの認証漁業というのは、トン数ベースでは資料 P9 青のところの 12%である。世界の水揚げ量の 12%が MSC 認証を今取得している。

日本では過去こういった漁業で MSC 認証が取得されたが、今残っているのは北海道のホタテ、さらに京都のアカガレイ、明豊漁業のカツオ・ビンナガー本釣りだけである。あと 2 つ審査中のものがある（資料 P10）。ただし、京都のアカガレイは、資源管理ができていないということで今認証が停止中である。ズワイガニはアカガレイと同時に 2008 年に取得したものであるが、資源が減っているのにそれを止める資源管理方策が導入されていないということで失効してしまった。こういう形で、広域で使われている資源の場合、MSC を単独で取っても、近隣都道府県で乱獲がされてしまうと認証が止まってしまうというのが MSC の特徴である。これは MSC が勝手にそう決めているわけではなく、FAO が水産認証ガイドラインで要求する事項である。やはり全体の漁業が持続的に管理されないといけないということで、認証対象者だけが真面目にやっても駄目なのが天然漁業の認証の難しいところである。

ASC の認証は日本でも最近非常に急速に増えている（資料 P10）。ただし、ASC では抗生剤の利用規制が非常に厳しいので、例えば黒瀬水産のブリ養殖は世界初のブリの ASC 認証を取得したが、ASC 認証水産物としてはまだ出荷できていない。つまり病気が発生すると抗生剤を投与するわけであるが、それが ASC の禁止抗生剤だと ASC 認証水産物としては出せなくなる。魚を大量に死なせるわけにはいかないの、そういう状況が続いていると聞いている。

養殖認証は、資料 P11 左側のグラフを見てもらうと、世界全体の養殖に占める認証取得済みの割合が 6.3%となっている。右側がその構成であるが、これは 2013 年から 2015 年ぐらいのデータを取ってやっているの、今は恐らく 10%をはるかに超えていると思う。資料 P12 が最近の ASC の伸びである。非常に倍増ペースで、数年で倍増するぐらいに増えている。

GAA というのは BAP のことで、世界養殖同盟が運営している Best Aquaculture Practices のことで、これも資料 P13 にあるように、急速に伸びている状況である。

資料 P14 は飼料の認証制度、IFFO がやっている IFFO RS である。養殖飼料の持続性に関わる問題で、各国際認証制度の飼料基準にも取り入れられている。世界の 45%のフィッシュミール、フィッシュオイル、つまり魚粉、魚油が、今この認証を受けたものとなって供給されているという状況である。残念ながら日本の魚粉・魚油製造会社でこの認証を取っているところはない。

認証制度でポイントとなる場所であるが、非持続的なものに認証が与えられてはいけないということである。何でも認証を与えてしまうと、これは壊れた信号機になってしまって、リテイルも水産加工会社も消費者も本当は持続的ではない水産物を買わされて、調達させられて、資源に良い影響を与えるよりは、むしろマイナスの影響を与えてしまうことになる。そこは厳格にコントロールしないといけない。しかしながら、認証制度には基準を弱めてしまったり、審査を弱めてしまうインセンティブが働いてしまう。基準が緩いほうが多くの漁業者、養殖業者が参加しやすくなるし、ラベル利用料等も増えていく。また、審査する側も、監査法人の問題でよくあることであるが、日産もいろいろ大変なことになっているが、監査が厳しいと、できる限りそういうところではなくもう少し優しいところをお願いしたいと、OK がもらいやすいところをお願いしたいというのが心情となってしまうので、どうしても審査を緩めるインセンティブが存在する。水産認証ではそれを防ぐために FAO の水産認証ガイドラインがある。また、ガイドラインも自称準拠では困ってしまうので、GSSI を作って、本当にガイドラインに準拠しているかどうかを認定する制度も始まっていると（資料 P15）。

いずれも ISO の規格に基づいて行われている。ISO/IEC17065 は審査機関の規格である。認定機関は審査機関が適切な業務を行っているか、また資質があるかどうかチェックする認定機関があるが、認定機関の規格として ISO/IEC17011 がある。全部 ISO でコントロールされていて、FAO のガイドラインにも取り込まれている。こういう制度がしっかり機能すれば、壊れた信号機は市場から排除されていくことになる。MEL は GSSI 認定を取るために今頑張っておられるところである。

審査と認定のプロセスを MSC を例に図示したものが資料 P16 である。MSC は基準を作り、また MSC の普及を図るスキームオーナーであるが、審査は外部の第三者が担当する。それも ISO/IEC17065 の審査機関が。また、ASI という認定機関が審査機関の業務の適切性を確認する。適切でなければ審査機関の資格を剥奪ないし停止するというようなことを行うことで審査が緩むことを防いでいるという状況である。

認証では審査機関が非常に重要である。審査機関がでたらめだと、神戸製鋼で問題になったが、最近では免震装置の品質検査不正の問題が起きたりと、認証をとっているのに品質検査で不正が相次ぐような状況になってしまう。これではジャパンブランドの失墜にもつながりかねない。では ISO/IEC17065 で審査機関に何を要求しているのか、資料 P17 に書かれているとおり非常に公平で透明性の高いきちんとした審査のプロセスと要員の能力管理が要求されている。かなり厳格である。MEL では、日本水産資源保護協会というところが、まだ ISO/IEC17065 を取れていないが、審査機関に指定されている。ISO/IEC17065 の要求事項を満たすことが MEL の最大の課題になっている。国際認証制度も、アラスカ等のローカルな認証制度も全部 ISO に対応している。MEL のほうでは、日本適合性認定協会を認定機関にしたことで ISO/IEC17011 には対応したが、審査機関はまだ ISO/IEC17065 を取れていないという状況になっている（資料 P18）。

FAO の水産認証ガイドラインはかなり厳格なことを要求している。ISO 対応はもちろんのことであるが、資源管理についても MSY で管理しると、加入乱獲を防止する値で限界管理値を定めて資源管理をしると、限界管理値を下回った資源については認証を与えてはならないとまで書いてあって、そうなってくると乱獲だらけの日本の漁業はなかなか認証対象にならない。予防原則の適用もうたわれている。MSC は FAO のガイドラインに基づいている。日本では MSC は難し過ぎるという声があるが、それは日本の資源管理があまりにも遅れているために難し過ぎるということである。ほかの国々は MSC を普通に取っている（資料 P19）。

日本の養殖にも非常に大きな課題があり、生産が日本だけ激減している。主要な養殖国ではどんどん増産しているなか。これは規制改革でも問題になったところである。国際的に見れば養殖水産品も価格が高騰していて輸出すればもうかるにもかかわらず、日本では中小中心の生産になっていて、また抗生剤の問題などで輸出が難しい。特に欧米は抗生剤の規制が厳しく、マーケットも敏感である。日本ではワクチン開発が遅れている。国際認証が取れない管理水準であることが原因となって輸出できず、どんどん減産が続いている。また飼料価格の高騰の影響も大きい（資料 P20、21）。

資料 P22 は『養殖ビジネス』という雑誌に私が書いた国際養殖認証制度の環境、薬品、種苗等の基準のまとめである。MEL も養殖認証基準を作り今頑張られている。MEL の天然の基準はアイスランドの認証制度の基準を超えるぐらいのレベルに達している。ただ、養殖の基準は国際認証制度と比較すると、BAP のような業界主導の認証制度、GLOBALG.A.P. のようなリテイル主導のものと比べても、まだまだ改善しないといけないところが大きい。GSSI を取れたとしても、特に抗生剤の問題は欧米では敏感な問題であるので、マーケットできちんと信頼が得られるかは微妙なところなのかなという気がしている。

資料 P23 は養殖飼料の基準であるが、飼料における魚の利用削減等の規定をまとめている。また、植物由来原料の使用についての基準もある。後でお手元の資料にて詳細を確認してもらえればと思う。

資料 P24 は国内で漁獲された浮き魚の使途をまとめたものである。養殖あるいは漁業用の餌向けにかなりの割合が使われている。水産研究・教育機構の資源評価でも低位のものもあれば、中位のものもある。中位となっているものも MSY に基づく資源評価ではなく、過去 20 年の平均資源量等に基づいているため、20 年乱獲すれば乱獲状態が中位になる。最近公表された MSY に基づく資源評価だと、マイワシは MSY に対して 10% 前後しかないということで、かなりの乱獲状態にある。養殖の餌として沿岸漁業資源が乱獲されてしまう問題が日本では起きているので、これにも対応しないとイケないが、餌の持続性問題は日本ではほとんど議論されていない。

なかなか認証制度が日本では普及していないが、マーケットのインセンティブがないと、マーケットが水産物に持続性を要求しないと、認証ラベルを付けたからといって高く売れ

るようにならない。また、養殖も天然漁業も国内の管理が非常に遅れているので、国際認証を取ろうとすると、基準を満たしているというエビデンスをなかなか出せない。資源管理枠組みがしっかりしているかと聞かれても「ない」という状態になってしまうので、認証が出なくなってしまう（資料 P25）。

あと水産庁の問題も大きい。MEL、AEL を推奨されるのは、まあ、いいかなと思うが、MSC を取ろうとしても、OB などからやめるようにと説得が入ることもある。自分の漁船のオブザーバー・データを出してもらうにも苦勞が多い。認証審査にあたって漁船のオブザーバー・データを審査員が確認し、ログブックとデータに食い違いがないか確認するのに必要となる。また、東京オリンピックは認証がなくでいいと、自主的な管理計画があればよいということで 9 割の水産物国産を調達対象に含めてしまった。そうすると、オリンピックを契機に資源管理と養殖管理が進むのかなと期待したが、進まないことになる（資料 P25）。

認証のコストは、グループで取ると 1 事業者当たりでは非常に低くなる。北海道はそれをうまくやっている。各国の零細漁業者もグループで MSC や ASC の取得をめざす。特に MSC は審査費用が高い高いと言われるが、何十という漁業者で取ってしまえば 1,000 万円かかっても 1 人当たりでは大したことがない金額になるわけである。日本の場合は、これをするには県漁連、あるいは組合、あるいは業界団体に調整してグループで申請しないといけないが、MEL、AEL を水産庁が推奨されるなかで、なかなかグループで国際認証に挑戦しようという動きが強まらないという構造が起きている。そのため、多くは単独で取られている（資料 P26）。

資料 P27 はロンドン・オリンピック、リオ・オリンピックの調達基準で、MSC あるいは ASC 等が採用されている。東京オリンピックは認証制度がなくてもいいということであるが、今規制改革が目指すものの後塵を拝する内容で、何がやりたいのかもはや分からないという感じである（資料 P28）。

資料 P29 は MEL、AEL の認証取得状況である。例示されているとおり、古い MEL のほうでは問題がある漁業、乱獲状態にあるとか、規制を守っていない漁業等にも認証が出てしまって、それがまだ現在も続いている。特に昨年クロマグロの幼魚漁獲について水産庁の漁獲停止の指導を無視して与えられた枠を大幅に超過した南かやべの認証が維持されているのは非常に問題ではないかなと思う。

資料 P30、31 は、先ほども出てきた MSC 認証を取得した京都のズワイガニとアカガレイ漁業、ズワイガニは失効、アカガレイは認証停止となってしまった問題である。京都府は水産庁にだいぶ働きかけをしたが、管理強化をやってくれなかったということである。

MEL は今非常に努力しているが、最大の課題は日本水産資源保護協会の独立性と審査能力の問題である。一般的に言うと ISO の規格を満たしているとは言いがたい状況で（資料 P32）、理事の構成は 2016 年と比べると少しは変わったが、業界団体、元水産庁の方が圧倒的に多いということになっており（資料 P33）、公平性を担保する仕組みができてい

かどうかが問われることになる。最近では審査報告書も公開しなくなっている。実際に認証を取得された漁業者に聞いてみると、本人も審査報告書を受け取っていない。審査報告書を下さいと日本水産資源保護協会に言っても、FAO のガイドラインに基づき運営しており、そのため公開できないと提供を拒否している。FAO のガイドラインで本人への開示が禁止されているようなことは全くない。FAO ガイドラインでは審査報告書の要旨の外部公開が要求される。審査報告書の外部への公開は要求されないが、本人への開示は禁じていない。むしろ FAO ガイドラインが依拠する ISO/IEC17065 では本人が内容を確認できないといけない。しかし、本人にも非公開なので、本当に審査報告書を作成しているのか、審査報告書を作成せずに認証を出しているのではとの疑念を持たれる状態になっている。

過去、MEL の旧基準では、スキームオーナーは全く何も知らないうちに審査入りしていて、全く何も知らないうちにあつという間に審査が終わって合格が出て、スキームオーナー側でも何も把握できない状態でがらがら認証が出てしまうことがあった。新しい MEL では、そういうことはなくなって、ここにあるように、右下（資料 P32）、審査入りは日本水産資源保護協会のほうで公開されるようになったが、しかし、旧 MEL も存続している中で、こちらのほうが全く適正化されていないという状態になっている。問題は、まだ日本水産資源保護協会が ISO/IEC17065 を取っていないにもかかわらず、また新しい MEL で ISO/IEC17065 を要求しているにもかかわらず、新しい基準で日本水産資源保護協会を審査機関として審査入りしてしまっているということである。これだとなかなか GSSI のハードルは越えられないというところではないかと思う。AEL も同じ状況である。認証が急増しているが、報告書の概要も、昔は公開していたのが、公開されなくなってしまった（資料 P34～35）。

資料 P36 は GSSI の基準の概要である。ISO 準拠が要求されている。GSSI もまだまだいろいろな課題が残っている制度である。参加する認証制度を増やすことへの関心が強くなりすぎると、クオリティーコントロールが働かなくなるので、それをどうやるのかが今後の課題になるかなというところである（資料 P37）。

最後に、日本の問題に触れてであるが、日本は資源管理、養殖管理が非常に遅れている途上国状態である。よって MSC、ASC のような A 基準だけではなくて B 基準も必要である。B 基準としての役割を私は MEL に期待している。ただ、この B 基準は C、D、E にまで合格を与えてはならない。これまでの MEL、AEL は C、D、E のものにまで合格を与えていた。新基準ではそれが決してないようになることを非常に願っているところである。そうなるとリテイル等にもいろいろ推奨できる状態になっていく。一つのモデルとしては、林業がやっている PEFC という業界の相互認証制度、世界中の業界あるいは国が主導で作った各国の認証制度の相互認証制度であり、FSC に対抗するために作られた。業界あるいは国主導の認証制度として最低限満たさないといけない基準を作って、それを満たした認証制度を相互に承認するということである。例えば日本の SGEC という林業認証の PEFC 基準で認証取得すると、グローバル認証制度の PEFC のロゴを付けて海外でうることがで

きる。MELのロゴを海外で認識してもらうのはなかなか難しい。アラスカも同じ悩みを抱えていて、認証制度を運営しているがラベルの付いた水産物はほとんど普及していない、売られていない。ラベルなしで売られている。そこが課題なので、業界の認証制度の相互承認制度を作って、グローバルな業界天然漁業の認証ロゴを作って、それを付けて売れるようにすることをやらないといけないのではないかというのが私の思うところである（資料 P38）。以上である。（拍手）