

No.22

# 水産業をめぐる 制度改革の課題と展望

小松正之

独立行政法人水産総合研究センター前理事  
NPO 法人東都オーナー協会理事

## 「水産業をめぐる法制度改革の課題と展望」

(はじめに)

我が国の水産業は衰退に歯止めが全くかからない。明治政府が樹立され、近代法制度の下で、水産行政が施行され水産業の振興が図られて以来の未曾有の危機に直面していると考えられる。これは明治政府による海面を官有化の宣言後に、全国各地の漁民の抵抗による混乱や、第二次世界大戦による10万隻に及ぶ、日本漁船の喪失以来の大危機である。現在の危機はそれ以上に深刻であろう。

すなわち、戦後60年間で我が国は80万人の漁業者と15万隻に及ぶ漁船を失い、海外漁場を喪失しただけでなく、我が国の漁業者自身によって日本周辺の有益資源が乱獲され漁業者や漁船の減少が全く止む兆しを見せないからだ。

沿岸域の干潟や藻場も工業中心の高度経済成長を優先させる余り、戦後50%が埋め立てられた。海洋汚染や生態系の破壊も進行した。また、沖合漁業もマイワシ、マサバの過剰な漁獲、そして海洋環境の変動(レジームシフト)で、大幅に縮小した。遠洋漁業は、昭和52年以来、米、旧ソ連などの諸外国の海域から、同海域で操業する1100隻ほぼ全てが締め出された。この間、水産物の輸入が自由化され、日本産の水産物が日本市場から次第に駆逐され、日本の漁業の衰退に拍車がかかった。自給率(113%(1964年)→59%(2006年))は半分に低下した。水産物の諸外国との買い負けによって現在では、水産物が我が国の市場(マーケット)に入ってきた。2007年には1992年以来15年ぶりに輸入量が300万トンを超えることとなった。日本人の食糧供給の源は、自分たち自身の手で賄う。日本の水産業の再生と再建が柱となるべきなのである。このような背景を踏まえ、経済界の調査研究機関である社団法人日本経済調査協議会(略称:日経調)が、2007年7月31日に「魚食をまもる水産業の戦略的な抜本改革を急げ」(水産業改革高木委員会)との提言を行った。

(明るく活力のある水産業をつくる提言)

提言の骨子としては、次の4点である。

- ①海洋環境の保護と水産資源の有効利用のため、水産資源を国民共有の財産と明確に位置づける。科学的根拠の尊重による環境と資源の保護、及び持続的利用を徹底し国家戦略の中心に位置づけよ。
- 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の明示などによりスピード感を持って直ちに実行せよ。漁業法・水産業協同組合法を改正

し、漁業協同組合の資格要件を改め、養殖業、定置網漁業の参入を促進する。漁船漁業には IQ (個別割当制度) や、ITQ(個別譲渡性割当制度)の導入、休漁、減船、新船の建造など、総合的戦略政策の樹立を図れ。

③優先順位が低い漁港整備などの公共事業から水産業構造改革のために水産予算の大胆且つ弾力的な組み替えを断行せよ。消費者に軸足を置いた国民の理解と認識を高める予算を重点的に確保せよ。

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。客観的かつ科学的指標に基づく関係者共通ルールとして、持続性に関する「水産物基礎情報」制度を導入し情報の共有と公開を推進せよ。

この提言は、「食料は命の源泉である」との基本コンセプトのもと、日経調の水産業改革高木委員会が日本の水産業をとりまく現状の分析、検証を行い、日本人にとって、日本の水産業に支えられる魚食は、日本の食文化の礎であり、このまま水産業が衰退すれば、魚食も崩壊してしまい、我が国の食料の危機につながるとの認識に至ったことから、魚食をまもる水産業の戦略的な抜本改革につなぐ大胆かつ実践的な提言をすることが喫緊の課題との重大な認識の下で行ったものである。

アメリカやEU、アイスランド、ノルウェー、ペルーなどの諸外国では、1994年に海の憲法とも言われる国連海洋法条約が発効したことを契機に、自国の水産資源の持続的利用などのため水産資源を国民または国の共有財産として位置づけを明確にした。各国は憲法や漁業法などで、その位置づけを定めている。

一方、日本では、水産資源が無主物とされ、ダイビング訴訟などにみられる国民意識の変化に対応できていないばかりか、漁業者は魚は自分のもの、国民も魚は豊富にあり、特段の問題もなく、自分たちが関心を有する必要もなく、安ければ全てよしとの誤解を持っている。

日本は1996年(平成8年)に国連海洋法を批准した。国民共有の財産たる水産資源を国民からの付託を受けて漁獲する。このことを政策上のベースとすれば、海洋環境の保護と水産資源の持続的な有効利用のための明確な秩序と透明性のあるルールや水産業関連法制度の抜本的改革が促進されよう。

また、戦後60年の社会環境の激変の中で、漁業法が規定する漁業者間の調整では水産業の発展ひいては漁村の活性化が困難なばかりか衰退に歯止めがかからない。そこで、資源回復を急ぎながら水産業への新たな資本、技術、人、販売力の参入を促進する法体系に変更することが必要である。それにより生産性と所得を向上させ漁業と漁村社会に活気と、豊かさを取り戻すべきだ。補助金に頼る産業は国民や他産業からみればお荷物であり、魅力のない産業であり、若者の新たな参入も見込めない。

従って、漁業法や水産業協同組合法、資源有限の時代にそぐわなくなった水産業関連法制度の抜本的見直しを急ぎ、意欲と能力のある国民の誰もが、秩序ある形で、公平、公正に海洋環境と水産資源の利用と保護の基本原則の下で透明性のあるルール(法体系)の下で水産業に取

り組めるようにしなければならない。

そして、乱獲に陥った水産資源の持続可能なレベルへの回復、サンマなど豊富な水産資源の活用、漁具やエンジン馬力などの改良で向上した漁獲能力の削減、古く劣悪な居住空間や作業性の漁船に代わる近代的な新船建造、雇用・離職対策の支援などを総合的に包括した国家レベルと北海道・九州などの地域レベルの中長期的な戦略政策を立て、目標、水準、期限、予算(基金)規模を明確にして国民に示すことが必要である。

さらに、スピードを要する水産業の構造改革のため、効果的に使われない漁港建設などに偏重した公共事業予算をすべて見直し、当面大胆に削減するとともに、限られた予算をより賢く持続的に利用することへの支援に切り替え、構造改革に目途がつくまで、当面は公共事業から改革予算に徹底シフトするなどの思い切った組み替えを断行すべきである。

### 1. 凋落する日本水産業を取り巻く現状と世界の改革

日本の水産業は、戦後60年の中で高度経済成長期を経て、瀬戸内海沿岸や、東京湾などで、工業用地や住宅用地のための埋立てが進行するとともに、工場廃水の排出などによる、周辺海域の環境の悪化、漁業による乱獲、海洋環境の変化(レジームシフト)による水産資源の減少や他食品との競合などによる価格の低迷などにより、漁業生産量、生産金額、自給率、主要な漁船数、漁業経営体数が半減し、漁業者数は20%にまで落ち込んだ。このことは農村とともに漁村が我が国の高度経済成長を労働力とスペース(土地)の供出で支えたと考えられる。

漁業を支える水産加工場数、家計消費量や金額なども減少傾向が続いており、現在もその衰退が止まず、負のスパイラルに陥っている。それに対して抜本的な改革策の手立てが講じられていない。

一方で、世界の動向をみると、漁業、養殖業による生産品への需要は伸び、中国、東南アジア、欧米諸国などは、近年発生したBSE、鳥インフルエンザなどもあって魚食へ移行し、所得向上、健康志向や食嗜好の変化と相まって、その傾向に拍車がかかっている。

欧米諸国も、日本と同様に水産資源の減少や経営の悪化といった状態が続いたが、海の憲法といわれる国連海洋法条約の採択(1982年)を契機に、自国の水産資源を国民が共有する財産と明確に位置づけた。

そして、持続可能な開発と環境との調和のための国際的な行動計画を定めたアジェンダ21(1992年)や、ヨハネスブルグ宣言(2002年)による行動計画などの国際的な約束を具体化するため自国の漁業法などを数度にわたって改正し、科学的根拠に基づく資源管理の徹底、個別譲渡性漁獲割当(ITQ)制度の導入、漁船の漁獲努力量の削減や近代化、包括的な予算措置など中長期的かつ戦略的な水産政策を実行している。

こうした政策の取り組みにより、欧米諸国はそれまでの資源悪化や価格の低下、経営の低迷といった困難を乗り越え、水産業を強い産業に変えたばかりでなく、アメリカ、アイスランドやノルウェーなど水産物の輸出国にまでなっている国もある。

(各論)

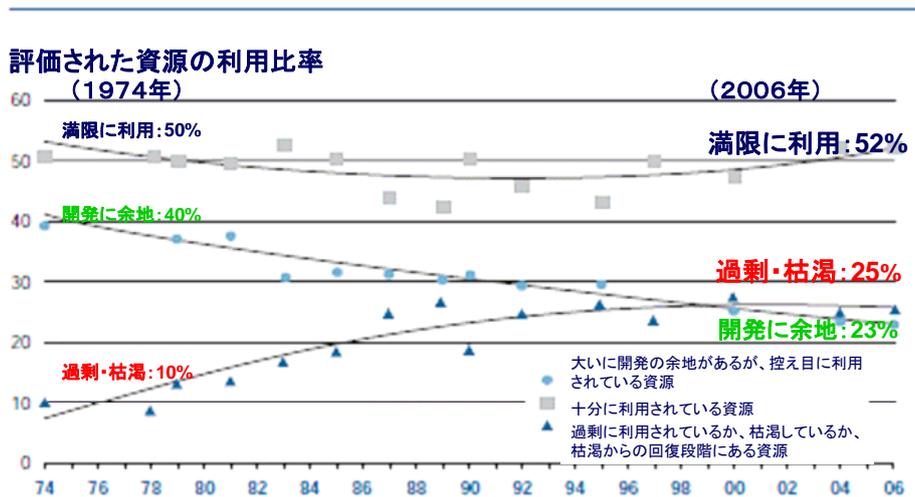
### ① 衰退を続ける日本の漁業

日本の漁業生産量はピーク時には1280万トン(1984年)で世界一だったが、現在は570万トン(2005年)で第6位である。第1位は中国で、5800万トンであるが、専門家は過大報告とみている。FAO(国連食糧農業機関)に報告された中国のデータを取り除いてみると、世界の漁業生産量は1億トンから9000万トン程度で、頭打ちの状態である。また、世界の海洋の漁業生産量は8700万トン程度とここ20年頭打ちで、2030年までの将来見通しでも全く伸びが予想されない。日本は、ペルー、インドネシア、インド、チリなどにも抜かれ6番目となった。アメリカも、今では560万トンで、日本が水産業構造改革を行い得なければ、抜かれよう。

### ② 乱獲される世界の海洋漁業資源

FAOの分析した世界の有用漁業資源200種類の資源について乱獲しているか、満限間で利用(十分に利用)されているか、まだ開発の余地があるかを示したものだが、30年前は、乱獲の状況は10%以下だったのが、今は25%まで達している。十分に利用されている魚種、即ち現在水準以上を越えていてこれ以上利用できないものが52%である。開発の余地があるものは40%から23%に低下した。即ち世界の資源の77%は乱獲か、ないしはこれ以上獲ってはだめだという状況にあり、残りの23%しか開発の余地がない。

図1:世界の海洋漁業資源の利用状況(1974年以降の動向)



・主要な漁業資源の77%が過剰漁獲か満限利用

資料: THE STATE OF WORLD FISHERIES AND AQUACULTURE 2006 (FAO)

### ③ 世界の1人あたり食用水産物の年間消費量は増大

日本の消費は、魚離れを示す傾向がみられ、少しずつ減っている。実際の販売に携わっている専門家の見方では、飽食が第一の原因と言われる。ところが、世界の消費は伸びている。中国、

アメリカ、EU、そして韓国などで、BSEや鳥インフルエンザの発生、健康食ブーム、急速に増大するGDP(国内総生産)を背景にした所得の向上により消費が急速に伸びている。若年齢層が魚を食べないのは日本人の特徴で、若い人がファストフードや機能性食品を食べている。

世界の水産物を買いつける国々は消費力のおう盛な韓国、中国、アメリカ、ヨーロッパ、インド、ブラジル、ロシアなどであり、日本が買い負ける。日本は魚をいつまでも「安く」食べたいと考える限り外国に買い負ける。外国は所得も向上し購買力が強くなり、もはや安く買うことは無理である。

#### ④日本の漁業生産量と生産金額の低下

日本の漁業生産の、ピークは昭和59年(1984年)で、この年の生産力の主力はマイワシで、1280万トンにも達し自給率も100%を超えていた。最近では570万トンで、自給率は59%(2006年)と半減してしまった。生産金額も、3兆円から1兆6000億円まで減った。平成元年のあたりから日本の漁業の凋落が始まったが、魚種別に漁業生産量をみると、昭和63年頃がマイワシの漁獲量ピークで450万トンあり、仮に、このマイワシがバブル的に湧いた生産とみなせば、昭和49年から日本漁業の凋落が始まっていた。マイワシに幻惑され、効果的な手を打ってこなかったため、構造改革の遅れをさらに著しくした。

#### ⑤日本周辺水域における資源悪化と乱獲(太平洋マサバの例)

日本周辺水域での水産資源の悪化の例として、太平洋のマサバをみると、1978年の150万トンの漁獲量が今や20万トン~30万トンだ。科学的には2007年のABC(生物学的許容漁獲量)は約5万トン(当初の設定)しか設定できない。資源量はピークに比べれば1/5~1/8程度だ。最近の漁業の状況としては、比較的たくさん獲れた2004年は、この年に生まれた200g未満の0歳魚がほとんどで、2005年はほとんどが300g位の1歳魚、2006年は2歳魚の500g位のマサバが主として獲られた。しかし、2004年以外に生まれたマサバはほとんどいなかった。2007年で2004年生まれの3歳魚をほぼ獲り尽くしたと考えられる。加えて2007年生まれの0歳魚がようやく出現したが、それを瞬間に獲り尽くした。このような漁業では、資源が壊滅する可能性が高い。どうして2004年生まれの3歳のマサバや2007年に生まれた小型のマサバを海に残し産卵群として、資源回復を果たしながら、マーケットと資源の再生産に配慮した獲り方をしないのか。日本の場合は、魚が発生してくるとすぐ獲る。1996年に卓越した群が出てきたが乱獲で消滅させた。この時より2004年の群ははるかに小さいが、それでも漁業者は小型の魚である0歳魚のうちに獲る、乱獲する漁業が日本の漁業である。これを根本から直さないといけない。行政庁も効果的な歯止めをかける様子がみられない。ノルウェーは徹底した資源管理をして0歳魚の漁獲はほとんどなく3~5歳が中心で、漁獲物の値段も高くなる。

#### ⑥ABCとTACの乖離と科学の軽視

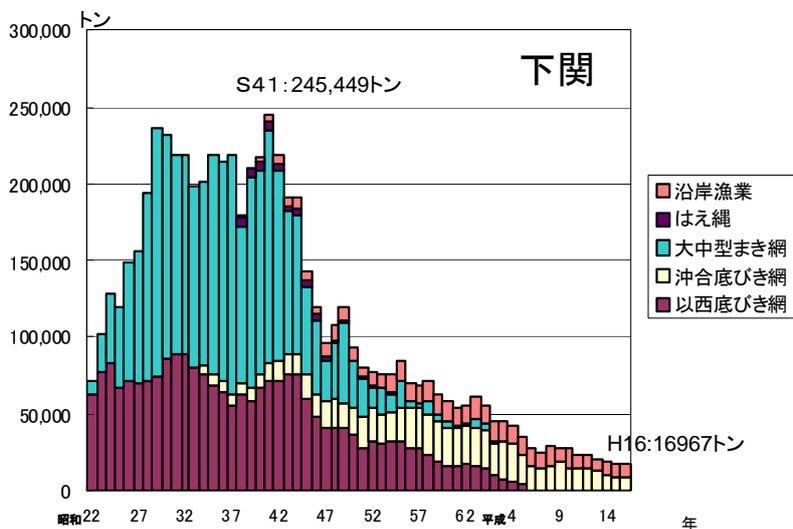
日本の水産行政の大きな問題としてABCとTACのギャップがある。ABCは Acceptable(または Allowable) Biological Catch で生物学的許容漁獲量のことで、科学的に獲ってよいという資源水準のことである。TACは Total Allowable Catch で総漁獲可能量のことで、資源管理法に基づいて行政庁が設定する漁獲枠である。ABCでは科学的にみてこれ以上獲ったら資源が減少していき、乱獲で絶滅する可能性がある数量にもかかわらず、TACを行政庁では社会経済的要因を考慮して設定したレベルとして、マイワシやサバのようにABCの10倍から数倍に設定した。これは、資源管理法の目的や趣旨に反していると考える。このような科学を軽視した資源管理は外国、すなわちノルウェー、アイスランド、アメリカなどではほとんどみられない。悪化した水産資源を回復させるには、ABCにあわせた TAC の設定と獲り方をしなくてはならない。アメリカでは TAC は ABC を超えてはならないと漁業法に明記された。このような非持続的な漁獲を続ければ資源が枯渇し、日本の魚にエコラベリングの認証を得られないばかりでなく、外国から日本産魚の輸出を拒否される日も早晚やってくる。

#### ⑦主要漁港における取扱量の激減

日本全体の漁業生産量の推移をみるとピークの半減状況だが、八戸、函館、塩釜、気仙沼、下関などの主要水産都市の水揚げ状況はもっと悲惨で落ち込みが激しい。ひとつの例として下関漁港を示す。

ピークには25万トンの水揚げがあったが、今は2万トンもない。資源がそもそも下関沖海域ではもう減少してしまった。このままでは2009年(平成21年)から2012年(平成24年)頃にはゼロとなる。このままではいけないということだ。過剰操業を半年、1年の休漁、漁船の減船、小型魚を逃がす網を使うなど、総合的にパッケージで早急に改善する対策を講じなければならない。

図2:下関漁港における漁業種類別取扱量の推移

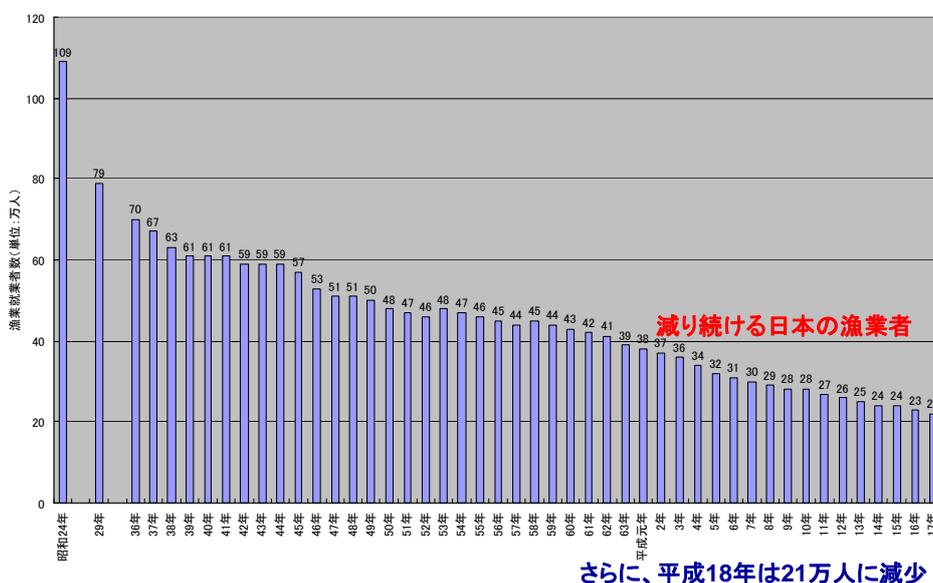


資料:農林水産省「漁業・養殖業生産統計年報」

### ⑧漁業就業者数の激減

漁業就業者数は戦争直後の1949年(昭和24年)の約60年前は109万人だが、今は22万人で、このうちの3分の1が65歳以上である。このままでは、漁業就業者は減少し高齢化も進み、新しい考え方、労働力、技術、資本も入ってこない。それでは生産性が上がらず、漁業生産は比例的に減少していく。若者を中心に新しい人々が漁業に参入できるように根本的な構造改革を行う必要がある。明治43年に現在の昭和漁業法のもとになる明治漁業法ができたが、当時の日本の人口は6千万人で、日本の漁業者数は300万人だったことからすると、減りすぎであろう。漁業の民主化を目的とした戦後に成立した昭和漁業法(昭和24年法律一現行法)は、その目的を達した。これからは、漁業地域の活性化と漁業資源の回復を目的とした法とすべきであろう。

図3: 漁業就業者数の推移



資料: 農林水産省「漁業就業者動向年報」他

### ⑨主要水揚げ産地及び島しょ漁港地の将来人口も急速に減少

独立行政法人国立社会保障・人口問題研究所が発表した将来の人口予測がある。日本の人口は100年後に今の1億2千万人が半分になるとの推測があるが、2030年には2000年の全国平均に比べ約7%減って、92.6%まで減る。

水産都市として、釧路、八戸、石巻、塩釜、下関、長崎などは、全国平均を大幅に上回るスピードで人口減少する。さらに漁業に大きく依存している島しょ、すなわち離島については、北海道の奥尻島が半分以下の45.2%のように、奈良尾(五島)、厳原(対馬)、小値賀(五島)なども同様で、このままでは離島の漁村は消失し壊滅状態になっていくことが人口推計でもわかる。

地元の人々は、水産資源が戻れば、漁業でも、観光資源としての活用でも、別の形で何とか生活の道を探ることができる。水産資源を戻すことが大きな命題である、との認識を有する。そのためには、我が国周辺海域で資源量の大きい浮き魚の回復に当面力を入れることだ。マサバ、マイワシ、マアジ、スルメイカそして、カツオとマグロをまず厳格に資源管理し、回復させることであ

る。そのための有効な手段は欧米型の資源管理など、新しい方法を含む減船や休漁を柱とした徹底した資源回復策の実行である。

#### ⑩沖合・遠洋漁業の操業隻数は3分の1に

実際に操業している沖合・遠洋漁業の大型漁船の数をみると、1976年(昭和42年)の約6000隻から現在は約1800隻まで農林水産大臣の許認可隻数が減ってしまった。沿岸の小型漁船数はあまり減っていないが、稼働率で見れば同じような傾向と推測される。日本の漁船は、生産手段が減少している。

大型の漁船の建造許可数は、1963年(昭和38年)に1521隻あった新船建造が、現在では26隻である。漁船の減少に加えて、老朽化が進み、大半の漁船の船齢が15年以上である。2005年に農林漁業金融公庫が漁船建造で50億円を貸し付けたが、そのほとんどが水産総合研究センターの開発調査用船関係の日本丸、北勝丸、海青丸の分として貸し付けられたもので、民間船は数隻しかなかった。2006～07年でも北海道や東北地方(八戸)の沖合底びき漁船とまき網漁船が数隻建造された状況である。

#### ⑪水産物陸上加工経営体数は45年間で4分の1に

水産資源の悪化、漁獲量の減少によりこれらを原料とする、水産加工工場数も大きく減少している。昭和30年代後半に4万5千もあった工場が現在は1万弱となり、この45年間で約75%が減少した。加工品生産量も300万トンを割り込み、減少が続いている。そのため、日本の水産業の再生・自立には、悪化した水産資源の回復を急ぎ、マーケットニーズに合った漁獲生産を行い、安定して、水産加工業に原料供給することが重要である。これらが、地域の雇用を創設し、支えている。加えて、流通関係の構造改革を行い、生産から販売・消費まで一貫したサプライチェーンが構築されるような陸上部門への支援も生産と一体的に取り組むことが必要である。

#### ⑫日本周辺水域での漁獲量の減少(キチジ(キンキ)の事例)

キチジは沖合底びき網漁業で獲られる魚である。その漁獲量は、45年前には1万4千トンだったが、現在ではたった1300トンと大幅に下がって、10分の1である。魚体の平均サイズも18cmから8cmに低下した。

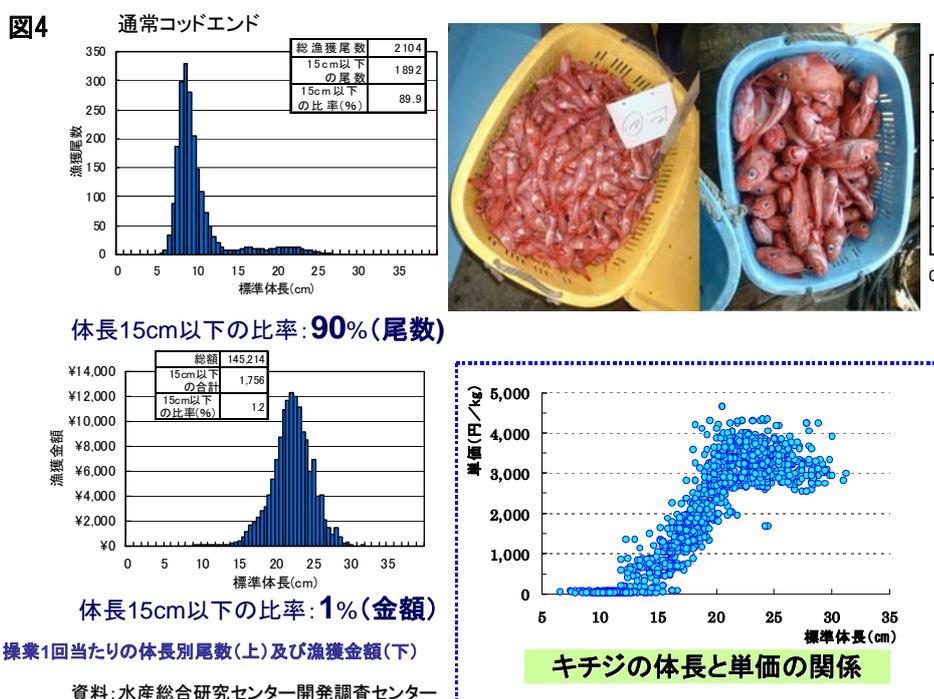
キチジを漁獲する沖合底びき網漁業は、東北太平洋岸の漁場全体を10か月間で約1万回網を引いて、ひとつの漁場を平均して10か月間に7回通過する、すなわち、おおよそ1か月半に1回は同じ地点を網でひいている。キチジが成長するのに3～5年はかかるので、キチジが親まで成長する時間がなく、結局は資源量と魚体サイズが下降する。

過剰な操業回数に加え、経済的にみれば、キチジは10cm未満ではほとんど値段がつかない。それを越して20cm位になると2000～3000円になる。つまり3～5年漁獲を抑えれば20～30倍値段が上がる。3年間で投資された資源が20～30倍に増大する事業が一体ほかにある

だろうか。

岩手県の沖合底びき網漁船で調査した時の魚体組成では、体長8cm付近にモードの山(90%)があり、これに1尾当たりの重量をかけると22cm付近と共に山が二つになる。それに価格曲線をかけると、大半の収入は22cmの山の近辺(99%)で、8cmのところ(1%)は全く何の収入の足しにもなっていない。つまり、資源の乱獲にはつながっていても、収入には何ら貢献しない。

小型魚を中心に漁獲する現在の操業からの脱却には、当面1~2年休漁するのがもっとも効果的である。沖合底びき網漁業は休漁、減船を中心対策として、資源を戻すことを急ぐべきだ。



## 2. 旧態の水産業関連法制度と水産予算

### ①水産資源は無主物から国民共有財産へ

国連海洋法条約やEUの共通漁業政策、アメリカやアイスランド、ノルウェー、ブラジルなどの諸外国における水産業関連法制度などにおいては、水産資源を国又は国民の共有財産と明確に位置づけ、自国の水産資源の持続的利用、海洋環境の保護などの政策を実施している。一方、日本の漁業法制度では、水産資源であるさかなを誰のものか明確にしておらず、民法上は無主物の扱いとされている。水産資源を国民共有の財産であるとの基本的理念を導入することにより、漁業者は国民の財産たる水産資源を漁獲する権利と、誠実かつ正確に国民のために漁獲する義務と責任を有することとなる。この考えを法制化しつつ海洋環境の保護と水産資源の有効利用のための明確な秩序と透明性のあるルール作り(漁業関連法制度の抜本的改正)を行い、これまで漁業に取り組んできた者(漁業権漁業者など)と、新たな参入者とが漁村社会の活性化と

水産資源の適切な保護と利用に努め、豊かさを享受する。そして資源の管理・回復に国民消費者がもっと関心を持つようになり、もっと積極的に政策や漁業の実際のあり方につき発言することが期待される。

## ②零細な定置網漁業及び養殖業の近代化・効率化

養殖業の規模拡大と効率化は、ノルウェーやチリなどで急速な勢いで進んでいる。しかし、日本は相変わらず、いけす1～3基程度の規模を中心とした零細な養殖業者が多くみられる。また、販売についても、外国から輸入された養殖水産物と直接競争にさらされ、これまで淘汰されてきた。定置網漁業も初期投資の規模が大きく、一漁業者や零細な漁業協同組合では投資と経営が極めて困難な状況となっている。また、漁業者の減少により、空白となった空き養殖場が存在しているにも関わらず、それが有効に活用されていない。漁業者は養殖生産にばかり特化して、共同管理や販売に携わるものも少なく、市場に浸透する努力が不足している。外国のような企業経営や生産や管理のための技術力も必ずしも修得していない。

## ③主要国における新しい漁業管理制度と成功事例

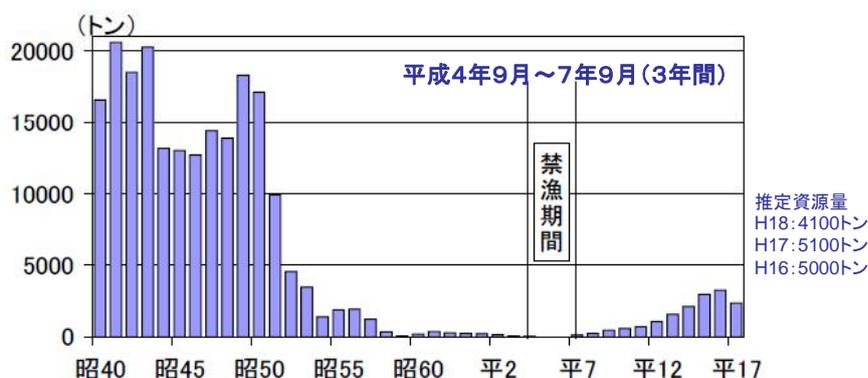
世界の漁業国は自国の水産資源の管理方策としてTAC(総漁獲可能量)を設定しているが、その管理方策だけでは不十分であることが判明しており、諸外国はIQ(個別漁獲割当)とITQ(譲渡可能個別漁獲割当)の制度を採用して、資源の管理に成果を挙げている。日本の場合は、TACを設定してもオリンピック方式である。オリンピック方式とは、定められた総漁獲量という決められたゴールラインに達するまで、誰でもが早い者勝ちで漁獲する方式である。TACを設定してオリンピック方式では心理的にはヨーイドンで先取りするので、人より早く獲ろう、漁船も大型化しようとする。燃油も多く消費する。結果的に資源の乱獲につながる。日本の場合わずか7種にTACが設定されるだけで、他の残りの数十種類の有用魚種にはTACすら設定されていない。これでは乱獲は進行する。

最近では、多くの漁業国がIQやITQ制度に移行している。IQやITQ制度を導入することによるメリットは、資源の乱獲防止、そして漁獲増大の歯止め、高品質ならびに高価格での販売、無駄な操業の削減と抑制による燃油削減や労働の減少、コスト削減、加えて何度も投網する過重労働からの解放という労働環境の改善につながる。マサバでもカツオでも脂がのったときにゆっくり獲ろうとする選択ができる。他の漁師が出漁するから自分も出漁しなければという思いもなくなる。水揚げの集中も少なく、消費者の望んでいる魚の売買にもつながる。計画的な生産ができ、経営の安定化が図られる。そして、何よりも資源の回復、保護、持続的利用を促進する。

日本の漁業の生産性は、漁船1隻当たりや漁業就業者1人当たりの漁獲トン数をみれば、ニュージーランド(NZ)やチリ、ノルウェーなどの10分の1程度と非常に低い。資源の回復と規模の大型化と効率化により、日本市場は自由化されているので生産性を大幅に向上させることが国際競争を勝ち抜く上で大切である。

2006年末のマグナソーンスティブソン法(米国漁業法)の改正で、これまで限定的にしか、ITQ 制度を導入しなかったアメリカ漁業も今では全ての魚種について ITQ(個別譲渡性割当制度)を実施することが可能となった。旧法の下で、協同方式などで既にITQ制度を導入したアメリカ合衆国アラスカ州沖のスケトウダラ漁業は資源の増大も果たし、外国への輸出も大幅に伸ばしている。ノルウェーやアイスランドでも、ニシンやシシャモのケースで、資源回復を果たしている。北米やEUなどで、マダラの回復資源だけは達成されておらず、長い間の北米での休漁も効果が見られない。地球温暖化が原因との話もある。また、日本では IQ やITQ制度の導入は進んでいないが、3年間休漁した日本海北部のハタハタ漁業など長期間の休漁を実施することにより、資源の回復を果たしている例がある。

図5:秋田県ハタハタ漁獲量の推移



- ・昭和40年代は毎年1万トン以上の漁獲があったが、昭和51年以降急激に減少した。
- ・解禁以降の漁獲量は、順調に増加してきたが、平成17年には初めて前年を下回った。

秋田県庁HP「平成18年第1回ハタハタ資源対策協議会資料」を一部改変

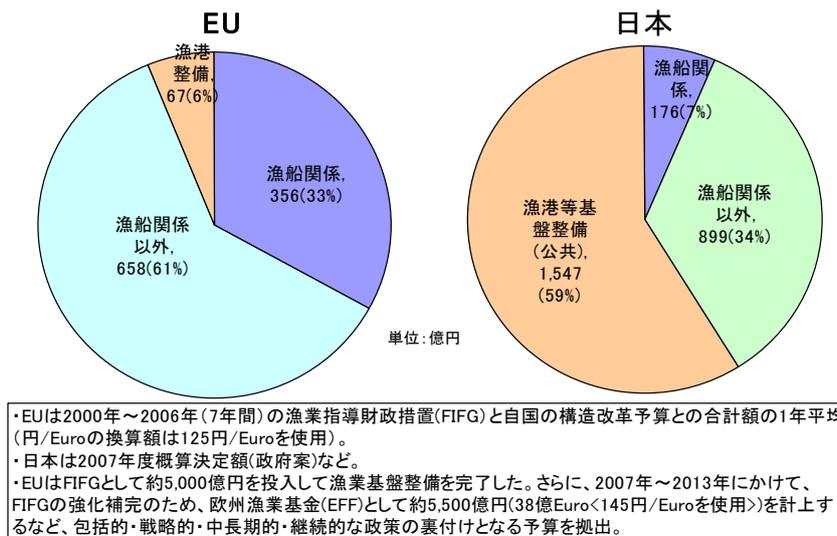
#### ④EU水産予算と硬直化した日本の水産予算

EUでは2000年～06年の7年間で漁業指導財政措置(FIFG)として約5000億円の予算により漁業の振興を行ってきた。予算額としては日本の水産予算の2年分の額であるが、2007年～13年では新たに欧州漁業基金(EFF)が5500億円の予算で発足した。これに各国の国別予算の合計約2500億円を加えて8000億円の総額予算である。日本の水産予算の約60%が漁港整備などの公共投資であるが、EUの予算では漁港整備はわずか6%である。大半の予算が漁船の近代化や加工流通システムの改善、漁船数や漁獲能力などの調整のための予算である。日本では2007年度の構造改革予算で漁船対策として措置された50億円は、欧米の国々をみると十分な数字からはほど遠い。予算の弾力的な組み替え(漁港事業を削減し、水産業構造改革に充てる)を断行しなければ、日本の水産業の脆弱化と衰退は更に進行する。

欧州漁業基金(及び財政措置)での漁港予算は主として、漁港区域内の漁船の活動や運搬、加工などを促進する施設のために費やされており、漁港建設などのインフラの整備は欧州地域

振興基金 (European Regional Development Fund) から拠出されているが、年間に建設されたり、改築されたりする漁港数と、1か所当たりの工事費から推測して、年間総額が得られる。これらの額は、我が国の漁港整備の予算にせまる割合(60%)に達するとは考えにくい。また、使わない施設が多い全国の漁港整備事業の実態調査を実行すべきである。工事費単価の欧米との比較も行うべきであろう。

図6:EUと日本の水産予算の比較



日経調・水産庁資料を一部改変し作成

### 3. 水産業の制度改革に際しての課題

12月28日の閣議(最大限尊重)を終えて、水産業の規制改革も遅ればせながらようやく本格的な実行に向けて稼働を開始した。

#### (1)新しい資源管理法制度の導入

我が国の水産業は重大な問題に直面しており、その最大のものの一つは水産資源の乱獲である。戦後の漁業法と平成8年の資源管理法は、未だに資源が無限時代、ないしは外延的拡大による漁船の移転配置が可能だった時代の漁業法制度を引きずっている。

他方、TAC魚種がまだ7種と少なすぎる。主要先進国は数十種が、対象となっている。加えて、サバ類の漁獲量(TAC)設定にみられるように、暖水系ゴマサバと冷水系マサバといういわばタラバガニとズワイガニをカニならば一緒に良いとの議論と同質の非科学論がまかり通っている。このような生物学的特性の無視も乱獲を促進している。このようなことは科学に基づく漁業の管理に向けて、直ちに是正されるべきである。欧米のように科学機関の独立性も確保することが大切である。

資源管理に失敗して資源を回復させた国々は、資源管理制定を根本的に改正している。それは、量的な自由競争方式から個別漁獲割当方式への移行である。

別割当方式(IQ=Individual Quota)は、自由な漁獲に委ねれば、強いものが最も多量を漁獲し

有限資源であるさかなを乱獲し、不必要な漁獲競争を誘発し、資源の総価値を大きく低下せしめるとの反省に立ったものである。この方式ではゆっくり漁場に向かうことが出来、燃油代、船価の節減や、過剰な労働力が回避され労働環境の改善にも貢献する。また、マーケットを見据えた漁獲が可能となり、市場性すなわち魚価も上昇する。消費者からみれば高品質のさかなが増え、相対的に割安になる。また、大型魚中心の漁獲となり産卵が行われるので、持続的生産にも大いに寄与する。

IQ は、既に資源管理法に定めがあり、行政庁にその気があれば、直ちに実行可能であり、平成20年度中にその実施につき、結論が出される。ITQ については、技術革新が進む漁業界にあって、漁獲能力の過剰を間引き、常に適正勢力を維持する上で、極めて重要な方式であり、アイスランド、アメリカ、ニュージーランドなどで、実施されている。ノルウェーでは船付の個別割当制度として実施されている。我が国でこれを実施する場合には、資源管理法の改正が必要となり、直ちに進めることが重要である。併せてマサバ、イワシ、スルメイカなどに事実上、資源管理が適用されないことを規定した同法施行令附則第2条(適用除外)を廃止すべきである。

量的な規制を行わないか、ゆるやかな量的規制にとどめる時代は、天然資源が無限と考えられたり、沿岸から沖合へ、沖合から遠洋へと、代替の漁場や資源が開発される時代に可能だった。有限が明確になり資源が乱獲により減少している現状では、厳格な量的規制のない資源管理は全く状況にそぐわない。

ITQ については、その実施につき、調査・研究・分析することが内閣府規制改革会議第2次答申で合意された。

## (2)戦後 60 年も経過した漁業法と水産業協同組合法の抜本的改正

国際貿易体制の下に組み込まれ、資源の有限が明らかになった現代では漁業関係法制度は既の実態にそぐわず、疲弊を起こしている。定置漁業権や養殖漁業権(特定区画漁業権)は、漁業協同組合の自営、行使・使用が行われることを原則として制度が運用されてきた。それによって漁業者の民主化が達成されはしたが、今後は明るく生き生きした漁村社会とするため生産性の向上と地域活性化への貢献などの使命を果たすべきである。そのためには、従前のやり方では打開策となっていないので、意欲と能力のある誰もが漁業を営めるようにすべきである。内閣府規制改革会議の第2次答申では、定置網漁業と養殖漁業権の許可優先順位と、漁場使用のルールの特明性については、定置網漁業及び養殖漁場の登録や使用状況についてデータベースを作り、ホームページ上で公開することが決定された。

また平成 20 年度には、沿岸漁場許可の一斉更新に合わせて、沿岸漁場使用状況の実態調査を水産庁が実施し、21 年度には公表されることになるので、我が国の沿岸漁場の利用状況がわかり、漁業権と漁場利用の正常化と透明性の確立に向けた一歩となった。

これらの調査結果を踏まえつつ、実態や社会変化などに合わせつつ、両法を近化法に改正する必要があると考える。

### (3) 漁業協同組合の経営の健全化

漁業権の自営行使をする漁業協同組合も沿岸地域の漁業社会の経済や社会的活動の中心的役割を長い間果たして来た。しかし、近年には乱獲と沿岸域の開発で漁場が荒廃し、漁業協同組合の主たる収入源である漁獲物の販売が不振を極め、漁業者への資材の販売なども減少し、赤字経営に陥った。一方で、その他収入のうち、海砂利の採集などによる収入などの雑収入が赤字を大幅に上回り、経常収支は黒字になっている。このような経営や事業のあり方は、健全でもなく将来の経営の再建をめざす場合にも足かせとなることが明らかであり、早急なる改善が必要である。

このため、漁業協同組合の経営の透明性の確保が大切である。販売、共済、購買などの事業部門別に、一般に向け資源や損益状況の詳細について自主的な情報開示を促進することが第2次答申では決められた。

漁業協同組合事業の状況の説明について、組合員及び貯金者等に対してホームページ上で説明書類の掲載等を参考に公開方式の検討が合意された。漁業協同組合は、水産業協同組合法という特別法によって設立され、税制上の優遇や、漁業権の自営行使など、特別の権利が附与され、各種の補助金などが供与されている特別の組織である。従って、国民に対して自らの組織の事業内容やその使命と役割について説明する責任と義務がある。その意味においても漁業協同組合の上部団体である全国漁業協同組合連合会(全漁連)による監査ではなく、外部からの公認会計士による監査を受け入れ、説明責任と透明性の確保を図るべきである。そのことによって、漁業協同組合経営の体質強化や健全化の第一歩となると考えられる。

### (4) 戦略的水産政策の樹立と予算効果的組み換え

水産資源を国民共有の財産と明確に位置づけ、科学的根拠に基づく資源管理を徹底することにより、日本周辺海域の水産資源の総量水準を増加させ、かつ魚体の大型化によって、価値(単価)も増大する。

このために減船や休漁などによる資源回復を図り、小型のコンパクト漁船による漁獲努力の削減を図り、かつ近代化を達成する。

一方で、生産(漁業)から水産加工業、流通業との一貫性の確保のため、生産者(漁業者)から消費者までの一貫した流通ルートを念頭に置き、この過程の物流と情報の流れが常に追跡できるトータルサプライの確立を図り、それぞれのレベルで、全体の利益を最適化する生産(魚業者)—流通—加工—消費の関係の樹立を目指す。このサプライ全過程において、持続性のデータを主とする「水産物基本情報」を共有するシステムを作り上げる必要がある。これによって、資源に優しく獲られたかなどがわかる。資源が膨大なサンマは、漁業者、産地市場、養殖業界、ミール業界、医薬品、加工業者、消費者の需要をみたくトータルサプライの例として、格好の例であり、この実現を妨げる旧態依然の諸法令(北太平洋サンマ政令など)を廃止しつつ、適切な生産から

消費までの一貫体制の確立を国民の総体利益の最大化の実現のために早急に行うべきである。

上記のような対策には膨大な資金を必要とする。現在のような緊縮財政の折には、水産予算の範囲内で、弾力的に活用することが現実的な方策である。漁船が減少し、使用頻度が減少した漁港（例えば、三浦、塩釜、和田、室戸岬（津呂））が多数存在し、また、機能が分散したり、総合的に整備されないものなどがあり、その現状と問題点（何故、効果的に活用されないのか、整備計画は適正だったか）などにつき、早急に調査、分析をすべきである。加えて離島では漁船が少なくなったにも関わらず、埋立地造成による、網置場や作業場の建設が進んだり、漁船保護のための沖出し防波堤が幾重にも建設されている。EU に比べて過大な（EU:対水産予算費60%、日本6%）漁港建設などを、単位当たりの建設コストなども洗い直しつつ一般水産予算にシフトして、水産業界の構造改革の達成に充当することが、構造改革の成否の鍵となろう。

#### 著者プロフィール

小松正之(こまつまさゆき)

米エール大経営大学院卒 2004 年東大農学博士。

水産庁課長、FAO 議長、国際捕鯨委員会日本副代表を歴任。07 年 12 月より、NPO 東都  
中小オーナー協会理事。著書に『国際マグロ裁判』(02 年)岩波新書、等多数。

#### 水産業をめぐる法制度改革の課題と展望

---

2008 年 2 月 発行

著 者 小松正之

発 行 総合研究開発機構

〒150-6034 東京都渋谷区恵比寿 4-20-3 恵比寿ガーデンプレイスタワー34 階

電話 03(5448)1735

ホームページ <http://www.nira.or.jp/>

---

無断転載を禁じます。