

日本の水産業改革への取組み

アジア成長研究所客員主席研究員 小松 正之

要 旨

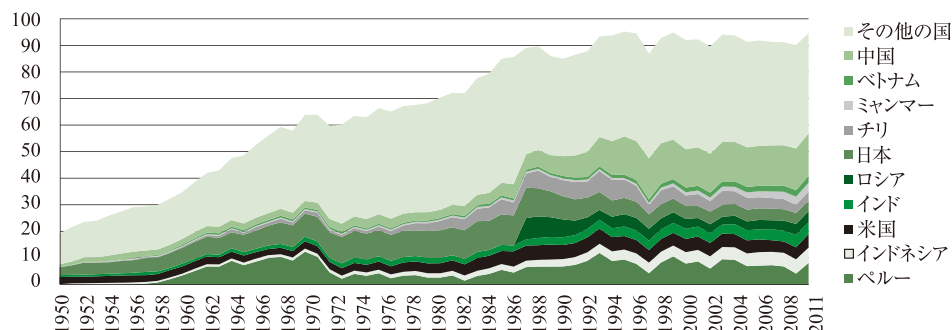
世界では、漁業資源の悪化が進んでいるが、主要な漁業国では従来の漁業の制度を根本から見直し、資源の回復を図り、漁業を経済的にも強い産業に変質させた。それは従前の経験則から漁獲の努力量をコントロールする手法では効果がないと判明したことから、資源を客観的に評価し、数量目標を定め、その範囲内で漁獲を許容する方法を導入したことである。更に、漁獲する者の利益を増加させる手法として譲渡性個別漁獲割当量（ITQ）を導入したことである。日本では、小規模な沿岸漁業者が多くかつ補助金が投入され、現状を保守しようとする漁業者と行政の姿勢のためこの導入が遅れているが、「魚食を守る水産業改革高木委員会」（日本経済調査協議会）と新潟県の取り組みとをきっかけに最近国政レベルでも検討が行われた。また、世界では養殖業が急速に発展する中、主要国では日本だけが、養殖業も衰退している。漁業権の排他性がみられる。これも水産業特区の活用でようやく改善の検討に着手した。筆者は今後も研究と実践を重ね政府に提言等を行う。

1. 世界の水産業の動向

1.1 世界の漁業の動向と日本の課題

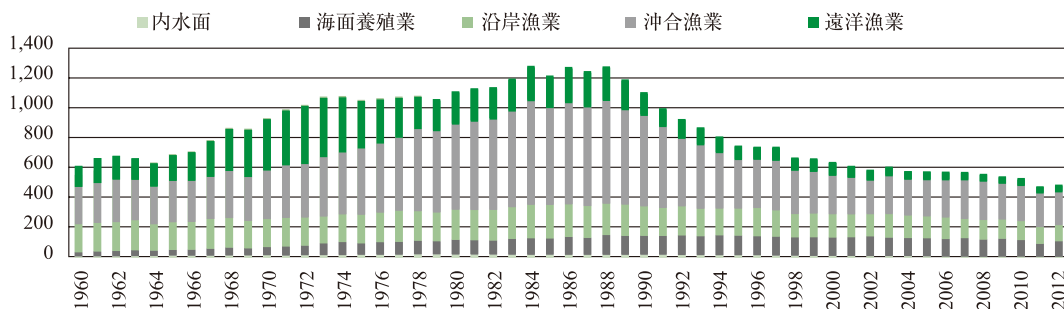
世界の漁業は1980年代後半から、過剰な漁獲が顕著となり、世界の漁業生産量（養殖業生産を除く）は9,000万t台で横ばいないし減少傾向である（図1）。一方、世界の養殖業の生産量は1970年代から急速に伸び出し、現在では、漁業生産量と匹敵する9,000万tに達している。この結果、世界の漁業・養殖業の生産量は1.8億tであるが、世界の水産資源の30%が過剰に、

図1 世界の国別漁業生産量の推移(1950～2011年, 単位: 100万t)



(出所) 国際食糧農業機関(2012)『FAO 統計年報』より作成

図2 漁業・養殖業の生産量の推移(全国)(単位:万t)



(出所)農林水産省『漁業・養殖業生産統計年報』より作成

また 57%は満限レベル（利用可能の限界）まで漁獲されており、資源状態は年々悪化している。

日本も同様に資源が悪化し漁業が衰退しており、東日本大震災後も漁獲量の減少は止まらない（1984年は1,282万t、2012年は486万t）。養殖業の生産量もピークの130万t（1988年）から減少し104万t（2012年）である（図2）。

1.2 資源の回復を果す国々

しかし、これらの状態の中にあっても、漁業の先進国は、資源の回復策にいち早く着手した。水産資源管理の先進国と言われるニュージーランド、オランダ、ノルウェー、アイスランドなどは、1970年代から過剰漁獲と資源の悪化の対策に取り組み、オーストラリア、米国なども、資源の回復の対策を積極的に講じ、漁業を活力ある産業に改革した。ニュージーランドでは、約600種を国家レベル、海域レベルで、科学的根拠に基づき漁獲総量を決定したうえで、個々の漁業者に、漁獲量を割り当てている。これらの個々の漁業者へ割り当ては、漁業者間で譲渡が可能である。これを個別譲渡性漁獲割当（ITQ：Individual Transferable Quota）と呼ぶ。オランダでは、ITQの導入に合わせて、市場でのIT化（漁獲の日時・位置と品質に関して）にも努め、情報が漁獲物に付加価値をもたらしている。アイスランドでも、漁場からマーケットに搬入されると同時に、その情報が、欧州市場や世界中を飛び回り、世界中から注文が殺到する。また、2008年のリーマン・ブラザーズ社の経営破たん後、アイスランド・クロネが切り下げられ輸出が好調で、経済が活況を呈している。特に水産資源は管理に成功し漁獲量が安定していることから、海外市場からの注文に応え、好調な輸出を支えている。また、2012年の9月から、アイスランド水産会社は、国民共有の財産である水産資源を漁獲して利益を得ているとの理由で、資源利用税を賦課されている。このように、世界は、漁業・水産業が元気を取り戻している。これらはITQの導入による成果である。

1.3 資源の悪化が止まらない日本

一方、資源の悪化が進む日本の漁業制度は漁船の数や大きさなど入口の規制が中心で、機器類、漁具等の性能の向上により漁獲能力が過大となり、資源が乱獲され規制が機能しない。そして、過剰な漁獲を継続して、資源を悪化させている。

ところで、2008年9月6日に「第28回豊かな海づくり大会」が新潟県で開催された。泉田裕彦知事のリーダーシップのもとで、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」を設置し、そこで、漁業者、流通業者、消費者、県行政、研究機関および学識経験者が、新潟県で経済的にも資源的にも食文化上も最重要魚種の1つであるホッコクアカエビについて幅広く検討し、日本全国で事実上はじめて個別漁獲割当制度（IQ：Individual Quota）の導入を提言することを決定した。この提言に基づき新潟県では2011年9月から佐渡の赤泊地区で、IQ導入のモデル事業が開始された。

2. 東日本大震災と日本漁業

2.1 漁業・養殖業生産の落ち込み

2011年3月に東日本大震災に襲われ、日本の漁業の約15%を占める東北地方の水産業は壊滅的な打撃を受けた。そのため全国の2011年の漁業生産量は466万tにまで激減した。ピーク時の1982年の1,282万tから、わずか30年で3分の1になっていた。新興国のミャンマーと同程度の漁獲量にまで落ち込み、OECD（経済協力開発機構）諸国の中では最悪の減少率である。

日本は、大震災により衰退を更に加速させた。岩手県、宮城県と福島県の漁業者はほとんどの漁船を失い、漁港もほとんど崩壊するなど壊滅的な被害を受けた。このため、漁業生産量と養殖業の生産量もほとんどなくなった。更に、福島第一原子力発電所の放射性物質の漏洩が漁業に大きな損害を与えた。

2.2 漁業従事者の急激な減少

1949年には全国に109万人いた漁業従事者が、2011年には約18万4,000人と、5分の1以下にまで落ち込んでいる。減少傾向は現在も続いており、1年間で1万人ずつ減っている。

特に深刻なのは、津波で船や道具を流されたり、設備が壊れたりと大きなダメージを受けた東日本大震災の被災地である岩手・宮城・福島の3県である。この3県の漁業従事者は、2007年は2万2,900人だったが、2013年3月の時点で、6割減の9,200人になっている。なかでも宮城は7割減で2,800人、岩手は5割減の5,000人になっている（総務省2013年3月）。

3. 日本の漁業の種類

漁業は陸から漁場への距離と漁船の大きさや能力によって、小さな漁船により海岸近くで行なう「沿岸漁業」、中型の船で海岸からやや離れた海域で行なう「沖合漁業」、大型船で公海や外国まで出かけて漁をする「遠洋漁業」の3つに分類される。現在、日本の漁業の中心となっているのは、「沿岸漁業」である。更に、施設を敷設して、生物を囲いまたは垂下して、種苗から育成させる「養殖業」がある。その他、河川や湖で行う漁業を「内水面漁業」と言い、内水面で行われる養殖業を「内水面養殖業」と言う。

3.1 漁業の基本をなす漁業法（昭和 24 年法律第 267 号）

日本の漁業・養殖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、この法律の根幹は、「漁業の民主化」である。「優先順位を決めて、漁場を誰にどう使わせるか」という漁場利用関係を定めることにあり、「漁業を営む者は漁業者に限る」となっている。これにより、漁業者が沿岸地域で漁業・養殖業を行なうためには、「漁業権」を有するか、それを使う権利を持つことが必要である。釣り漁業や網漁業を行なうときには、漁業権は必要ないが、漁業の許可が必要になる。

現在の漁業制度のベースとなる考え方は、江戸時代に遡る。沿岸は地元の集落で管理し、沖合は共同で使うという、「磯は地付き、沖は入会」というルールが定められ、藩主に税を納めることを前提に、漁を行なう権利を保証された。この権利は、1901年に定められた明治時代の漁業法に受け継がれた。沿岸漁業については、地域の「漁業組合」に独占的な権利を与え、沖合のカツオ・マグロ漁などについては、「許可漁業」という形がとられた。

3.2 漁業権と漁協

現在の漁業権には共同漁業権、区画漁業権（表1）と定置漁業権がある。それぞれの漁業権には免許期間が定められていて、期限になったら更新しなければならない。この漁業権は、基本的に都道府県から漁業協同組合（以下、漁協）に与えられる。漁業権を与えられる第1位の優先順位が漁協である。第2位が漁協以外に漁民が組織する漁業生産組合で、第3位が法人と個人である。本来は経営の能力と意欲がある法人と個人が沿岸漁業を営める状況であるべきだが、現状はそうになっていない。

現在の漁協は、第2次世界大戦後に漁業者（漁民）のために組織されたもので、明治時代からのものとは異なる。戦後、GHQ（連合国軍最高司令官総司令部）の指揮のもと、「農地改革（農地解放）」が行なわれ、小作人に農地が分け与えられた。漁業の場合も、それまで漁業権を持つ網元に支配され、水主として働く漁師たちに、漁業権が与えられた。「漁民の民主化」を目的として、漁業者を組織の構成員とする漁協ができたのである。

表1 養殖業（区画漁業）への新規参入における課題

養殖業（区画漁業）	
漁業権の種類	特定区画漁業権
漁業権者	漁業協同組合
漁業権行使者	漁業協同組合の組合員
免許の優先順位	第1位：漁協の管理（組合員が営むもの） 第2位：漁民の7割以上を構成委員とする漁民会社、漁業生産組合 第3位：普通の個人、法人
組合員の資格要件（水協法第18条）	（特定区画漁業権の行使は漁協の組合員であることが条件） ①組合の地区内に住所を有し、1年を通じて90日から120日まで定款に定める日数を超えて漁業を営む者 ②組合の地区内に住所または事業所を有する漁業を営む漁業生産組合
新規参入の課題	①漁協組合員の資格要件を超える事業規模の企業は組合員になれず、特定区画漁業権の行使ができない。現状は、企業が別法人を立ち上げ、別法人が組合員資格を取得して、免許を行使している。 ②漁協組合などを土台にして、組合員資格要件や適格性を大幅に緩和し、実績と経営能力のある経営体、企業を沿岸漁業に導入すれば、雇用の確保、漁村や地域経済の活性化につながる。

（出所）日本経済調査協議会資料より作成

漁業の場合は漁業に従事している労働者たちの組織である漁協に漁業権を持たせて、共有資源である水産物を漁獲ないし生産できるようにした。こうして、戦後の基本的な構造ができる。漁協には、漁業権の行使を通じて漁場の管理を行ない、安定的に水産物を市場に提供する役割がある。しかし、権利を受け取る組織はそれが既得権となり、戦後 70 年を経て検証する必要がある。

3.3 漁協の赤字経営

2008 年度の収支を見ると、漁協全体では黒字になっていても、2,000 余の漁協のうち約 7 割は、漁協本来の事業による収益は赤字で、総額は 23 億円にのぼっている。その赤字を「事業外利益」や「その他の事業の収益」で埋めて、黒字にしているのである。「事業外利益」などの収入源は、農林中金などの配当金、政府補助金、海砂利採取補償金、あるいは公共事業や電力・空港事業などにともなう補償金である。

4. 水産業復興特区

2011 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。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目的としている。

養殖業を営むには、特定区画漁業権（漁業の組合員である漁業者という特定の者に許可される区画漁業権）が必要で、都道府県知事が免許を与える（表 1）。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、ないし地元漁業者 7 人以上が株主または社員の法人（漁業生産組合など）、（3）個人と法人という優先順位で与える。水産業復興特区の構想は、養殖に関する漁業権のうち、（1）と（2）のあいだの優先順位を撤廃したもので、県漁協と並んで、地元の漁業者が 7 名または 70% 以上でつくる漁協以外の組織にも、県が直接に漁業権を与えるものである。

これに先立ち、日本経済調査協議会の設置した「魚食を守る水産業改革高木委員会」は 2006 年から、漁業への新規参入をうながす漁業権の改革を提言した。

4.1 漁協と既得権

漁業権を得ている漁協に、組合員は漁場（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 ～ 120 万円程度）を払う。さらに、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・ガソリンを購入時にも支払っている。

県が漁協以外に漁業権を与えると、このような行使料と手数料が漁協に入らなくなるので、漁協組織の存続のために必死になる。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からである。

4.2 宮城県石巻桃浦の水産特区

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号となり、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た。同地区は、震災前の2010年には、19人が養殖を手がけていたが、1人は亡くなり、現在15人で復興を目指している。

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、カキの養殖から加工・販売まで一貫して取り組んでいる。法人化することで、後継者の獲得と経営の継続を見込める。

法人化したことにより、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、販売面での共同を提案する会社が出現するなど、経営は順調な滑り出しをみせている。

5. 資源再生と自立の水産業へ

「漁業の民主化」を目的とした漁業法は、もはや現代では時代遅れの代物になっている。外国の場合は、たとえば、資源の状態が悪化した時や「国連海洋法」などの批准時に国内法の目的を見直した。ところが、日本は、戦後70年近くなるのに、戦後直後に制定した法律を変えようとせず、問題が生じたら補助金や公共施設の建設を提供するといった方策に頼るのみで、資源の回復と持続的利用が目的的政策を展開する外国と比べて、漁業生産が大きく後退している。

5.1 日本の水産行政の問題

水産資源管理について、限られた資源でも人より先に獲ることに熱心な漁業者に、自主的な資源管理は機能していない。誰がどこまで漁獲しているか不明である。

マサバやマイワシの乱獲を食い止めようと思うなら、科学的な資源評価に基づいて、資源の量を健全な程度までの水準に引き上げる資源回復の全体的なビジョンを示すのが国家としての役割である。そして中長期的なビジョンを示し、それを踏まえて休漁や減船などの対策を打ち出さなければ、漁業者が自分の利益のみの判断で過剰投資になり、漁業者の倒産・破産に繋がる。

たとえば、ノルウェーの場合は、政府がトップダウン式に政策原案を定め、それに漁業者やNGOなどが意見を述べ、修正を求める。日本では、行政庁はボトムアップ式を好むが、漁業者が自分たちの経験以外の情報を持っていることはない。行政庁が、現場にビジョンを提示するトップダウン式になる必要がある。

5.2 漁獲規制の種類と総漁獲許容量（TAC）制度

ところで、漁業管理は、インプットコントロールと、アウトプットコントロールの大きく2つに分けられる。

- ・ 漁獲努力量の規制＝インプットコントロール
- ・ 技術的規制：漁網の網目や網の長さ、船の大きさの規制＝テクニカルコントロール
(この規制も、しよせんはインプットコントロールの一種)
- ・ 総量規制：捕獲する数量を決める規制＝アウトプットコントロール

アウトプットコントロールは、総漁獲可能量(TAC: Total Allowable Catch)制度である。TACは、研究者が科学的根拠に基づいて設定した生物学的漁獲許容量(ABC: Allowable Biological Catch)を踏まえたうえで、社会経済的要因に配慮して、行政庁が設定する。ところが、科学的根拠よりも漁業者の声がしばしば優先されるため、ABCを大幅に超え、科学的見地からは乱獲を助長する水準に設定される。

さらに漁業者は、早い者勝ちの競争を始める。これを「オリンピック方式」と呼ぶ。オリンピック方式の場合、人より多く魚を獲るために、船も大型化する。漁業者が「自分さえたくさん獲ればいい」という姿勢で漁に励むので、乱獲状態に陥りやすくなるのである。船を大型化すれば燃料費も余計にかかる。同時期に大量の魚が出回れば、価格は当然下がり、漁業者の収益も少なくなる。

そして重大な問題は、日本の場合、取締りが行なわれていないということである。漁船が水揚げしても、そこで政府の職員が立ち会い計量することがない。

日本では、1998年からTAC制度が導入された。それ以前は、漁獲量の上限が定められていなかった。TAC制度導入後も、数百種ある有用魚種のうち、諸外国では数十種から600種がTAC制度の対象となっているのに対し、日本は、マアジ・サバ類・マイワシ・スケトウダラ・サンマ・ズワイガニ・スルメイカの7種のみである。

世界の主要漁業国のうち、自国の200海里内でオリンピック方式を採用しているのは、日本だけである。それ以外の国々は、IQ方式やITQ方式といったTAC管理手法を採用している。

IQ方式は、TACで設定された全体の漁獲量を、それぞれの漁業者に割り当てる方法である。この方法のメリットは、他人の漁獲行動に左右されないことである。各人に割り当てられた量を獲ってしまえば漁は終わり、漁期中はマイペースで漁獲できるため、漁獲競争に費やす労力が減り、コスト削減にもつながる。さらに、市場の動向をにらんで、高値で売れる大きな魚を選んで獲ることも可能になるなど年間の操業計画が立てられる。

IQ方式にもデメリットはある。各漁業者の経営戦略に合わせて融通を利かせることが難しいことである。そこで登場したのが、ITQ方式である。これは、それぞれの漁獲枠を、業者同

表2 主要国のITQ制度の概要

	TAC 設定	TAC管理方式			内 容
		IQ方式	ITQ方式	オリンピック 方式	
アイスランド	○		○		25魚種で実施。小型船も対象。
ノルウェー	○		○		24魚種で実施。漁船割当：漁船サイズの階層配分、沿岸小型漁船階層の譲渡制限があるが、譲渡検討中。
韓国	○	○			11魚種を対象。
デンマーク	○		○		まず大型のまき網から開始。後にトロール対象。
ニュージーランド	○		○		600魚種を対象。マオリ特別枠あり。
オーストラリア	○		○		20漁業種を対象。
米国	○		○		8海区で15のキャッチシェア実施。ニューイングランドはグループ枠。TAC超過罰則はスルメイカとサンマのみ。CDQ(共同体枠)とコーポレート方式あり。
日本	▲	▲		○	7魚種対象(2種のみ罰則規定)、IQはベニズワイガニの一部に導入。2014年7月からIQの可能性について検討。
(新潟県)	○	○			ホッコクアカエビで実施。

(注)○は導入済み、▲は導入検討中。

(出所)ノルウェー、アイスランドおよび米政府資料等から筆者作成

士で貸借、売買できる方法で、経営を拡大したい人は、他の漁業者や漁獲枠の保有者から枠の融通を受ければよいのである。

6. 制度改革を果たした世界の国々

世界の各国はすでに、ITQを導入して資源と漁業を回復させている。ITQは各国の状況に応じて、内容にそれぞれの国の特徴がある（表2）。

6.1 漁業が若年層に人気：ノルウェー

ノルウェーでは、1990年代初頭から、ITQ方式の変形である個別漁船漁獲割当方式（IVQ：Individual Vessel Quota）が採用されている。人（漁業者）ではなく、漁船ごとに割当量を定める方法で、漁船と共にでなければ漁獲枠の移譲はできない。漁獲枠を他の漁業者から購入した漁業者には、購入した漁船の漁獲枠は一隻の船で消化し、他の漁船をスクラップすることを国策として奨励しており、これを構造調整と呼んでいる。これらの制度を合わせて、IVQ方式と呼んでいる。

漁業者数は1985年2万5,000人だったのが、2010年には1万2,000人に減少している。つまり、IVQを導入したことで漁業の効率化が図られ、結果的に1人当たりの漁獲量が上昇したのである。漁業就業者の年齢も、日本では60歳以上が40%以上を占めるのに対し、ノルウェーでは60歳未満が85%を占め、そのうちの40%は39歳以下の若い世代である。沿岸漁業者の平均所得も日本の倍以上ある。漁船はホテル並みに快適で、操業時の安全性も高いので、漁業は若い人たちにとって人気の職業になっている。

ノルウェーでは、1960年代から70年代前半にかけて、ニシンの資源が崩壊した。このときは、政府が許可制度を導入して漁業者数を制限し、漁業を助ける目的で補助金を投入したが過剰漁獲を招いた。やめるべき漁業者がやめなかったためである。さらに、1980年代後半から90年代前半にかけては、過剰な漁獲が原因で、マダラの資源も崩壊した。

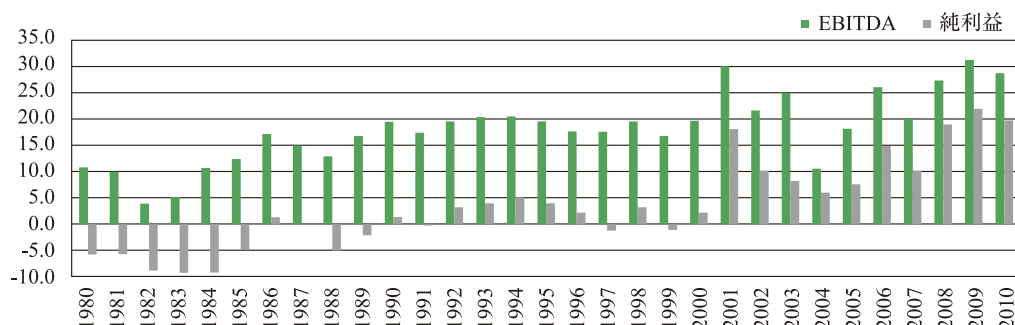
深刻な危機感を抱いたノルウェー政府と漁業界は、資源管理の徹底を図り、業界の再編も検討し、ニュージーランドやアイスランドが採択したITQではなく、漁業地域に配慮するとの目的で、しかも1年限りでのIVQ方式の採用に至った。漁業者はこのIVQに半信半疑だったが、自分の漁獲枠が他人から保護される排他性により、新規の参入や将来の過大な操業を防止する機能があることを理解し、その後、半永久的な制度として定着した。

さらに、補助金撤廃の要求をEUから受けたのを機に、それまでの過剰ともいえる補助金（130億クローネ＝約2,000億円、1980年代）を2006年には、一部の減船補助金を除いてほぼ撤廃した。漁業者は政府に依存する体質から、自立した漁業経営へと転換したのである。

6.2 近代的な漁業先進国：アイスランド

アイスランドは、世界でいち早くITQ方式を導入した漁業先進国の1つである。同国の水産業（漁業および水産加工業）は、GDP（国内総生産）の1割以上にのぼり、水産物の輸出は大きな比重を占めている。国家の財政を支える重要産業であるため、水産資源の保護には早

図3 アイスランド大型漁船の EBITDA と純利益(収入からの比率)の推移(単位：%)



(注) EBITDA (Earnings Before Interest, taxes, depreciation and amortization) は、利払い・税引き・償却前利益。

(出所) アイスランド船主協会

い時期から取り組んできた。1969年にはTAC制度を導入し、1970年代から80年代にかけて、ニシンやシシャモなど個別のIQやITQが採用された。IQ、ITQ導入のきっかけは、1970年代にニシンが極端な不漁に陥ったため、この資源回復を目指したのである。

アイスランドでは、1990年に新たな漁業管理法が成立し、その翌年には、すべての漁業に統一されたITQ方式が導入された。現在は、25の魚種がITQの対象になっている。アイスランドのITQシステムでは、漁業者が過去の実績に応じて漁獲枠の配分を受ける。一度配分された漁獲枠は譲渡可能であるが、寡占化防止のために、1つの会社が集積できるITQは、全体の20%までと決められた。漁獲枠が不足した際などには、ITQのオークション市場でその売買が行なわれる。しかしながら、当初、小型の沿岸漁船についてはITQ適用除外を設けたために、このグループの勢力が拡大し、ITQシステム全体への悪影響が目立った。

アイスランドの漁業の収益は年々拡大し、2008年のリーマンショック以降はアイスランドクローネが切り下げられたので輸出が好調で、更に収益が向上した(図3)。また、ITQの価格の高騰も問題になったため、いったん漁業者の手に渡ったITQを国が買い上げ、再び払い下げる方針を打ち出したことで、業者の反発を買ったりしている。

6.3 米国とキャッチシェア

米国のITQ方式は、「個別漁業割当 (IFQ: Individual Fishing Quotas)」制度と呼ばれるもので、毎年の割当漁獲量を決め、漁獲枠の譲渡は漁業者間にのみ認められている。IFQは、1996年以前にすでに4つの漁業に導入されていた。初めてのIFQ導入は1990年、ハマグリおよびハマグリ類を対象としたものである。しかし、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が、結局、最終的には導入を選択したのである。

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、IFQ導入に強い抵抗が示された。2006年、アメリカにおける漁業管理の基本法であるMS法(マグナソン・ステーブンス漁業保存管理法)の改正により、再度ITFQ方式を主とする資源管理を行なうことになった。アメリカ政府は、ニューイングランドへの導入に際し、グループへの漁獲枠の設定を可能とする「キャッチシェア計画」の考えを打ち出した。キャッチシェア計画とは、個人、共同組織、地域社会などに、TACの一部または全部を与えるという計画で、

それぞれの受給者は、漁獲枠を消化した時点で漁獲を停止しなければならない。

2014 年現在、アメリカでは 15 漁業種類にキャッチシェア計画が導入されている。

6.4 オーストラリア

オーストラリアでは、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 を好ましい管理手法と位置づけた。1991 年には、上記の基本方針に基づいた漁業管理法を制定するとともに、ITQ 導入にあたって行政側と漁業者側とが密接に対話する機関として、オーストラリア漁業管理機関（AFMA）を設立している。国が漁業者の理解を求めて、長い歳月をかけて意見交換をしながら共に歩んできたことが、ITQ 導入成功の決め手になった。

同国で最初に ITQ を導入したのは、ミナミマグロの巻き網漁業であった。さまざまな問題を乗り越えながら、今では、ロブスターやエビ、アワビなど約 20 の魚種に ITQ が導入されて、資源と経営の安定化に大きく貢献している。

6.5 ニュージーランド

1983 年、ニュージーランドでは海洋水産資源の乱獲が進み、沿岸漁業者の行き場がなくなっていた。そこで政府は、200 海里水域内で操業する日本や韓国の漁船を追い出して、そこに自国の漁業者を入れることにした。これは比較的スムーズに成功した。政府が設定した沖合での漁獲枠を売って得た資金で、沿岸の漁業者の漁獲枠を買い取り、沿岸漁業の縮小、整理を図ったのである。

ニュージーランドの TAC は、政府が行なう科学調査と評価に基づき、約 600 魚種を対象にしている。同国の漁業管理区域は 10 の海域に区切られており、それぞれの区域で TAC と ITQ を設定している。なお、データを収集する区域は、さらに細部にわたっている。ニュージーランドでは、永久的な漁獲枠を ITQ と呼び、各年の漁獲可能量は「年間漁獲権限（ACE：Annual Catch Entitlement）」と呼ぶ。漁業者は、ITQ を自分が保有するか、もしくは ITQ 保持者から ACE として毎年リースを受ける。そして、漁業者が漁獲量を超過した場合は、罰金を支払うというユニークな制度を設けている。超過漁獲の取締りや漁獲報告書の提出は、半官半民から民営化に移行した Fish Serve という組織が担っている。

同国では、原則として誰でも漁獲枠を売買できることになっている。いち早く ITQ を導入したニュージーランドは、成功を収めた部分も大きい反面、全般的に漁獲枠の値段が高くなってきているため、資本力のない若い世代は ITQ を買えないなど、実質的に新規参入が阻まれている。また、寡占化も進んでいるため、1 社当たりの ITQ の蓄積の上限を定めている。

6.6 アジアで初の IQ：韓国

韓国の漁業制度は日本の後追いから、近年は欧米諸国を見習う方針に転換しており、1999 年から TAC と併せて IQ を導入している。1999 年は、サバ類・マアジ・マイワシ・ベニズワイガニの 4 種が対象であったが、2001 年にウチムラサキガイ、サザエ、タイラギ（二枚貝の一種）にも拡大、年を追うごとに、ズワイガニ、ワタリガニ、スルメイカ、ハタハタ、カンギ

エイを追加した。現在は、漁獲の少ないマイワシを削除し、TAC、IQの対象は11種の魚介類である（2011年時点）。

IQによる資源回復の効果が如実に表れている。また、民間ベースでは漁獲枠の譲渡も行われているので、ITQになっている。たとえばベニズワイガニの漁獲量は、1万7,996 t（2002年）から2万3,828 t（2006年）に、タイラギは1,246 t（2002年）から2,733 t（2006年）に、それぞれ増加している。

韓国のTAC、IQの漁獲量設定は農林水産食品部が、海洋水産振興院（NFRDI）の科学評価に基づいて提案し、それを漁業者に提示する。漁業者との協議後は、水産業界・漁業専門家・地方政府職員および農林水産食品部職員をメンバーとするTAC委員会で検討し、中央漁業調整委員会（各地域の代表、各漁業界代表、漁業専門家）で最終決定を下す。

沿岸・沖合漁業は、1980年代半ばから、主要資源の減少、操業コストの増大によって経営状態が悪化していた。しかし、TAC、IQを導入するとともに、資源保護のために小型底引き船の違法操業対策を強化し、大幅な減船を実施してからは、徐々に好転の兆しをみせている。沿近海漁業の漁獲量は、2003年の110万tから2008年には130万tに増加した。

韓国では、政治家や行政官が熱心に漁業者に理解を求めた。なかでも、ノ・ムヒョン元大統領（任期2003年2月～2008年2月）が、2000年8月から8ヵ月間、海洋水産部長官を務めた際、同長官の強力なリーダーシップのもと、行政官らは活発に漁業者と接した。

7. 日本でのITQ導入の取組み

7.1 ITQの導入が遅れる理由

IQ／ITQを導入して実行するには、膨大な努力が必要なうえに制度改革をとまなうものであるため、日本の行政官は自ら率先して新しい制度について勉強することを避け、行動しないことを正当化する傾向にある。水産資源の悪化が進んでいないようなデータを持ち出してきたり、資源の悪化は温暖化のせいであるとか、魚種が多すぎてできないとか等、何ら対策をとる必要はないとの現状政策の正当化を図るのである。現実には漁業の衰退、資源の悪化しており、現状の政策は効果がない。

2つ目の理由は、「予算を獲得し補助金を提供する」ということである。農林水産行政における補助金の額は膨大なもので、戦後70年近くの間、この方針やってきた。たとえば、燃油費が上がった、魚価が低迷した、外国からの水産物が輸入された、最近では東日本大震災で経営難に陥ったなどを理由に補助金の支給を行う。また、漁業生産量が減少すれば漁業共済による補填が「所得補償」としてなされるが、それにも補助金が投入されている。

3つ目の理由は、政治家（国会議員）の意欲・勉強の不足である。政治家も、意欲を持ち、良く勉強して自らリスクを負って政府を動かすという姿勢が不足している。役人に対策を依頼するが、自らが率先して、方針を示すことをしない。

7.2 新潟県での日本初の本格的 IQ 取組み

(1) ホッコクアカエビの IQ スタート

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 制度（個別漁獲割当制度）の導入を進めており、2011 年からは実際に IQ の導入の効果を評価する IQ モデル事業が始まった。

「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おり、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 t）、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 3 県の漁獲量が上位にあり、漁獲量全体の 35% を占めている。新潟県の漁獲量のピークは 1972 年で、1,250 t を記録している。その後は 700 t 前後で推移してきたが、1980 年代半ば頃から減少傾向が進み、1981 年には 239 t と最低を記録した。2013 年には 421 t と低位である。

新潟県でホッコクアカエビを IQ 制度導入の対象種に選んだのは、①科学的なデータが比較的そろっていること、②産卵後に孵化した「稚エビになる前の幼体」移動が県内水域外に出る可能性が少ないこと、③価格が高いため経済的に重要な魚種であること、という理由による。対象種の移動がほぼ県内域にとどまっていることを選定の条件にしたのは、IQ 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が期待したためである。

(2) 泉田知事のリーダーシップ

新潟県で IQ 制度導入に至った発端は、2008 年にさかのぼる。同年 9 月、泉田裕彦新潟県知事は、「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もと、早速同年 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」（以下、委員会）を立ち上げ、筆者自身がその委員長となって IQ 導入を検討することになった。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」（以下、委員会）と改められた。この委員会は日本で初めて資源管理をマーケット・経営に結びつけた画期的なものである。2014 年 9 月 5 日から今後 3 か年の予定で、新たな委員会が前委員会の提言の検討を開始した。

(3) 赤泊地区のモデル事業で成果

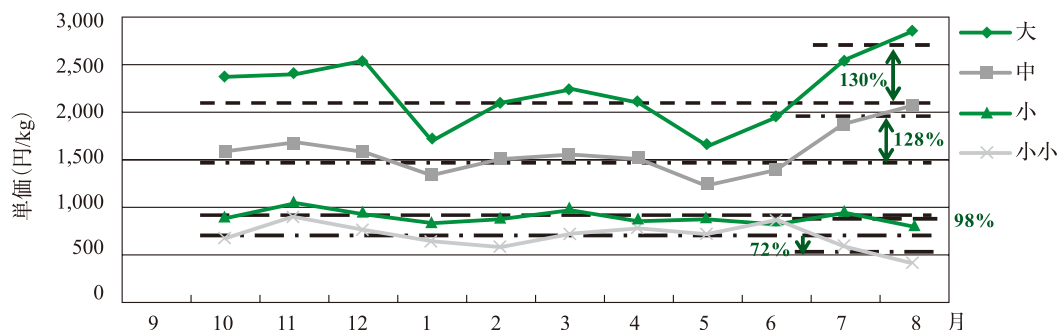
2011 年 9 月から佐渡の赤泊地区のえびかご漁業を対象に、IQ 制度のモデル事業（新資源管理制度モデル事業）を実施している。期間は 2016 年 6 月までの 5 年間で、赤泊地区の 4 経営体を対象にしている。地区 TAC は、過去 5 年間の漁獲量から算出した基準漁獲量の 98% を乗じ、各漁業者の実績に基づいて IQ を分配した。

IQ 制度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。えびかご漁船から水揚げした漁獲物を箱詰めする時点で、県職員が確認するというモニター調査を実施した。

禁漁期間だった夏場（7 月 1 日から 8 月 15 日まで）の操業も可能となった。2013 年 7 ～ 8 月の夏期操業で、平均単価は大サイズで 130%、中サイズで 128%、そして平均でも 17.7% 上回った（図 4）。

IQ 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ている。既に述

図4 赤泊地区南蛮エビ銘柄別単価の推移と比較(2012年9月～2013年8月)



(出所)新潟県水産課

べたように、かご数の1隻当たりの上限を上げ、漁船を2隻保有していなくても、かご数を現行の2倍にする制度の導入を図ると、これにより漁業者にとって不必要な経費の削減が可能となる。このように漁獲量が1人1人個別に決定されると、それに見合った投資が可能となる。今後、さらに大型のエビの割合が平成23年度の40%から平成24年度は50%に増え、漁網の網目を拡大した効果も出てきた。

8. 高木委員会と「内閣府規制改革会議」での取り組み

筆者らは2006年に「魚食を守る水産業改革高木委員会」(以下、高木委員会)を組織し、2007年に水産業の再生のための提言を発表した。この提言内容は、政府に持ち込まれ、その後、2008年度の自民党福田内閣と2009年度の麻生内閣の規制改革会議の提言にも盛り込まれた。また、2010年度の菅直人内閣の行政刷新会議の提言にも盛り込まれた。そして、新潟県のIQ制度導入や宮城県の水産特区導入、最近では2014年3月に設置した水産庁が「水産資源のあり方検討会」の開催にも繋がり、水産庁は漸くIQの導入に重い腰を挙げた。その検討内容は、きわめて初期的で諸外国から比べると、内容が見劣りするものの、一歩前進である。

しかし、日本の水産業が取り組むべき課題は依然として変わっていない。将来の日本の水産業を構築するうえで、この提言^(注1)はますますその必要性が認識される。

9. 結論と今後の取り組み

戦後60年にわたり、ほとんど、変わらなかった我が国の漁業政策が変わりだした。すなわち漁魚の凋落と水産資源を回復させる取り組みがようやく、予算の提供という手段以外の制度を改革することによる解決を図ることに若干の進展を見出した。この進展は、2007年の高木委員会の提言に基づく、歴代内閣の規制改革会議と新潟県のIQ導入検討委員会の動きによるものである。新潟県の例で日本初の本格的IQが稼働したことのインパクトは大きいとみられる。これが日本全体のITQの適用と実施に拡大する一歩となりつつある。

また、沿岸漁業の閉鎖性とコミュニティーの崩壊の原因である漁業権の改革に関しても、高木委員会の提言を受けて、宮城県が、水産業の特区を政府の震災復興会議で提言し、現実に、

漁業者と流通業者の合同会社として実を結び、其処に漁業権が与えられた。

これらの双方の成果はノルウェーや米国の成果から見れば微々たるもので、まさに緒に就いたばかりである。日本の水産業の抜本的改革を、諸外国の様に成し遂げることは、遙か先のことである。また、検討される制度もまだまだ、欠点が多いが、戦後約 70 年間制度の改革が行われなかったところに、少々とはいえ、動き出したことは事実である。

筆者は今後とも、諸外国の ITQ 制度と養殖業の制度につき更に研究を高め、これらを日本にとって導入可能となる例として、一層、内容を充実し、紹介・提言したい。

また、2014 年度から 3 ヶ年にわたり開催される予定の新潟県の新委員会で新たに国政レベルに提言できる内容のものを検討することに貢献する。他にも、東日本大震災の被災を受けた漁業地区を中心に、新たな漁業と水産業の展開を図れるため、現場との接点を持ち続け、これをもとに機会を見つけ政府に積極的に提言して行きたい。

注

- (注 1) 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共働的・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。

参考文献

- 小松正之（2014）『日本の海から魚が消える日』マガジンランド
 水産業改革高木委員会（2007）「魚食を守る水産業改革高木委員会報告書」日本経済調査協議会
 新潟県新資源制度評価・運営改善委員会（2014）「新潟県新資源制度評価・運営改善委員会報告書」