

【寄稿論文】

韓国漁業養殖業制度，政策の変遷と課題 —日本の漁業制度との比較—

アジア成長研究所客員教授 小松 正之[†]

要旨

日露戦争後の1905年に韓国統監府が設置され、1908年11月には旧明治漁業法に基づく「朝鮮漁業法」が制定された。1910年の韓国併合を経て、1911年に日本と韓国は明治漁業法の同一の漁業法体系を保有することとなった。その後、韓国は朝鮮戦争の混乱で諸制度の整備が遅れ、日本はGHQ（連合軍最高司令官総司令部）の下で戦後の民主化政策がすすめられ、それぞれの法体系に変化が見られた。

韓国の漁業は、1960年代からの国を挙げての工業化政策にのっとり、生産量の増加がみられた。韓国の沿近海漁業（日本「沿岸・沖合漁業」に相当）は、1980年代半ばから、沿岸漁業と近海漁業の対立、主要資源の減少と漁場の遠隔地化が進んで、漁船の大型化と機械化に向かい、さらに沿岸と沖合の区別がなかったことから、沿岸域での漁場の資源状況とそれをめぐる紛争は一段と悪化した。

日本の漁業生産量は、1974～88年までは1,000万t以上（1984年には1,282万t）を記録し、世界一の漁業生産量を誇ったが、それ以降凋落した。その原因の大部分は、自国200カイリ排他的経済水域内での漁獲の減少である。

世界では1982年に国連海洋法条約が署名され、1994年にはこれが60カ国の批准を経て、発効するに至った（林，2008）。日本は1996年6月に、韓国は日本に先立ち1996年1月にそれぞれ批准した。

日本はTAC（総漁獲可能量）制度を1997年に導入した。韓国は1999年から導入したが、同時にIQ（個別漁獲割当量）制度を導入した。TAC魚種数でも韓国が上回る。

韓国の漁業生産量は、1980年の日本の約20%から80%の水準まで追いついた。これは日本の漁獲量の減少と韓国の養殖業生産量の増大が主たる要因である。水産政策にも差がみられる。内向きで過去にこだわる日本と外向きで未来志向の韓国である。

本稿では、何が日韓の漁業と養殖業の差をもたらしたかを見ていきたい。

[†] 東京財団政策研究所 上席研究員

1. 韓国漁業法制度の歴史

1.1 日韓の歴史的関係

日本と韓国は日本海と東シナ海を挟み、多くの漁業資源を共有し、古くは、江戸時代以前から勇猛果敢な西日本の漁業者によって季節的に出稼ぎ漁業をする朝鮮通漁がなされた。江戸時代の鎖国政策によって、それは一時的に衰退するも、密猟の形で継続されたといわれている。江戸・明治時代における日本の漁業では、国内で漁業を営む場合、漁業権・漁業慣行の拘束のために、自由な発展が望めない状況にあった。そのため、西日本の漁業者や会社は新天地を求めて朝鮮半島南部を中心とした朝鮮海域に出漁し、その漁獲物を国内に持ち込むことで、国内の水産物需要を満たした。特に短期間で漁獲物を日本に運んだ林兼商店（現在のマルハニチロ株式会社）や日本水産は、当該海域での漁業によって収益を上げて資本を蓄積して、北洋漁業や南極海の捕鯨業に進出することで、第二次世界大戦前後の日本の漁業・水産業の発展に貢献した。

日本漁業の朝鮮海域への進出を後押ししたのが1876年2月に調印された「日朝修好条約（条規）」であり、ここから日本漁業の韓国への進出が本格的に始まることになる。日露戦争後の1905年に大日本帝国政府によって設置された韓国統監府に勤務していた法学士が漁業法案を書きあげることになるが、これは初めて日本の漁業権を定めた旧明治漁業法^{注1)}（1901年）を基に策定されており、大韓帝国政府による「朝鮮漁業法」^{注2)}として1908年11月に制定された。当該法律では、沿岸域での専用漁業権の設定が認められなかったために、日本漁業者による沿岸漁場の合法的な蚕食が起こったとされる（朴，1991）。

その後、大日本帝国政府の韓国併合（1910年）によって韓国総督府が設置され、朝鮮漁業法は朝鮮漁業令に引き継がれた。日本では1910年に、旧明治漁業法に資源培養と漁業権と入漁権を「物権」とみなした旧明治漁業法の不足点を補完した明治漁業法^{注3)}が公布されたが、この明治漁業法が1929年の朝鮮漁業令改正の基となる。韓国の沿岸漁業者の権利を認めず、沿岸水域で日本から進出した漁業者が漁業を行うには好都合な法律（改正令）にしたといわれる。

1.2 韓国の独立と独自の歩み

韓国は1945年に大日本帝国から解放され、米軍政庁の統治が終了し1948年8月に独立を迎えた。日本は、GHQ（連合軍最高司令官総司令部）の下で戦後の民主化政策を進め、これまでの漁業法に民主化の概念を持ち込んだ漁業法を1949年に改正する（水産庁50年史編集委員会，1998）。

注1) 旧明治漁業法；明治34年（1901年）に定められた日本で最初の漁業に関する近代法。明治国家になり江戸時代の漁業の慣行と地先の漁業資源をめぐる漁業者間の紛争の調整と解決を目的に、漁業組合に対して漁業権を与えた。漁業権は専用漁業権と慣行漁業権並びに区画漁業権と特別漁業権からなり（小松，有蘭，2017），明治政府は、日本の漁業の振興のために、専用漁業権を狭く取ろうとした。

注2) 朝鮮漁業法；統監府水産課主任の米花芳太郎が作成。日本の植民地漁業政策の実現手段として即興的に作成。全11カ条からなる。第1種から第5種までの免許漁業を定める（朴，1991）。

注3) 明治漁業法；旧明治漁業法を改正して1910（明治43）年に成立した漁業法で、これが戦後の漁業法が成立するまで、日本の漁業の方向と規制を定めた根幹の法律であった。

他方、朝鮮戦争による国内混乱で韓国の漁業法の改正・制定は1953年を待つことになった。1953年の改正は1951年のマッカーサーライン^{注4)}の廃止と同年の李承晩ライン^{注5)}の設置の混乱のさなかで行われており、その大部分は韓国漁業令がそのまま取り入れられることになった。その後、1962年から韓国は工業化方針に合わせて、沖合漁業と遠洋漁業の振興、個人漁業権^{注6)}の免許による養殖業と定置網漁業の振興を図った。この結果、沖合・遠洋漁業と個人の企業的養殖業（特にカキ養殖業）の発展は著しかった。一方で沿岸漁業、特に専用漁業権を継承した沿岸の漁業は狭い沿岸漁場域に封じ込められた。したがって、1962年の漁業法改正と同年1月の水産業協同組合法の制定は、「沿岸漁業者の低位均衡、零細漁業者の共同漁業権内への封じ込めとこれら零細漁民を政策遂行上の行政の下請け機関である役割を担当する水協組織内に包摂しようとしたことであつた」といえる（金，1992，p. 26）。この法律により、第二次世界大戦前の水産業組合は水産業協同組合に変わった。1975年には、水産業協同組合法を定め、沿岸漁村の自然発生的な相互扶助組織であつた漁村契^{注7)}を漁業権を保有した主体として法的に認め、それまで水産業協同組合が保有していた漁業権を漁村契が保有できるようにした。

このように韓国は、日本の漁業法制度を規範にしながら、独自要素も入れて、個人漁業権制度の充実他の改正を行った。しかし、1990年代に入り、日本を参考にすることから距離を置くようになった。

2. 沿岸漁業・養殖業と漁村契

2.1 沿岸漁業・養殖業の振興

韓国は、朝鮮戦争の混乱で第二次世界大戦前の朝鮮漁業令をそのまま適用していたが、1951年に李承晩ラインが宣言されたのに合わせて、急遽1953年に漁業法を制定することになる。韓国政府は、朝鮮戦争後企業の育成策をとるが、沖合・遠洋漁業と企業的養殖業の浸透を目的とした1963年の漁業法改正も急いだ。

1963年の漁業法の改正にむけて、まずは朝鮮漁業令から分離したかたちで1962年に水産業協同組合法が成立し、その中で「水産業協同組合の組合員は行政区域と経済圏などを中心に漁村契を組織しうる。その業務区域は定款でこれを定める」とされた。漁村契には、上部組織たる水産

注4) マッカーサーライン；日本漁船による漁業と捕鯨業を規制する目的で1945年9月27日に設定されたラインで、日本の漁船・捕鯨船の活動は日本の近海に限定された。しかし当ラインは外側に順次拡大され、1951年9月8日のサンフランシスコ講和条約締結後の1952年4月25日に廃止される。

注5) 李承晩ライン；韓国は日本の底引き漁船などの急速な増加を懸念して、マッカーサーラインの継続とサンフランシスコ講和条約への参加を要請して、受け入れられず、1952年1月一方的に韓国水域を保護する目的で、当時の李承晩大統領は同ラインの設定を宣言。日米は同ラインが国際慣行に反すると抗議した。日韓基本条約の締結後の1965年6月22日以降に同ラインは無効とされた。

注6) 育成当初の新規参入者は行政と結託した商業資本家的性格を帯びていた（金，1992，p. 28）。

注7) 漁村契；契は韓国の社会に普遍的に存在する集団の1つである。定説はないが高麗（13～14世紀）に起源があり、李氏朝鮮時代に栄えたといわれる。特定の目的のために組織され基金を捻出する。漁村契は、総会で規約を定め、漁業秩序を守り、漁業活動が永久に続くよう活動する。1975年の水産業協同組合法の改正によって漁業権の保持ができる。また、水産業協同組合の下部組織であり、漁村契の構成員は水協の組合員でもあることが一般的である（益田，1991）。

業協同組合の組合員の資格を得ることで加入ができる。韓国の漁業権は、以下のように分類され、1975年の漁業法の改正で定着することとなる。

- 養殖漁業：一定の水面で区画，その他の施設をして養殖を行う漁業
- 定置漁業：一定の水面を区画して，大敷き網などを定置して行う漁業
- 共同漁業：第1種共同漁業 水面を専用して定着性の魚介類を漁獲するもの
 - 第2種共同漁業 地引網漁業や船曳網漁業などで採捕する漁業
 - 第3種共同漁業 定置網漁業と上記第2種共同漁業以外のもの

2.2 個人漁業者への漁業権の免許

1963年の漁業法改正では、養殖業も個人に対して免許された。個人漁業者への免許資格は、漁業の経験を問われるものの水産研究者や水産関係役人や地域の資本家でも参入できており、厳密な資格審査が行われなかった。これによって米国や日本へのカキなど養殖水産物輸出を通じた、迅速な養殖業の進展を見た。

一方で、1975年の漁業法改正では共同漁業権内で、漁村契が養殖業を営むことを認めた。韓国では、水産業協同組合のうち養殖業が業種別水産業協同組合を組織し、地区別水産業協同組合には属していない。したがって、地区別水産協の力量は大きくない。

また、韓国では日本のような漁業権の免許の優先順位の基準はない。これは韓国においてはすべての養殖業（第1種共同漁場内のノリやアワビの養殖業を除く）が個人免許によってなされているからである。したがって、養殖の基準は、①申請の漁業と同種の漁業に経験を持つもの、②その他の沿岸漁業に経験のあるもの、③その他である。すなわち経験を問うてはいるが、これは必ずしも実績ではない。

2.3 漁村契による漁業権の保有

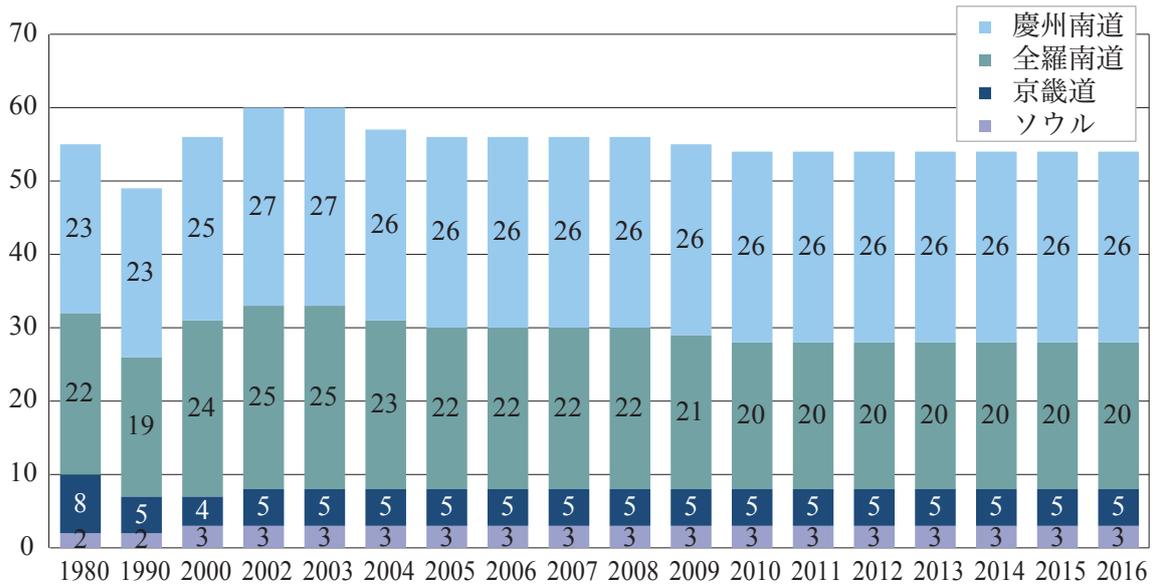
韓国は、1975年の漁業法改正で日本の例をベースに漁場計画制度を導入した。これは、上記の個人漁業権の免許が行政の思い付きで行われる傾向があったので、漁場の総合的な利用、生産力向上と民主化の達成を狙ったものであったが、一度免許された個人漁業権の再整理は困難であった。

一方、漁業法第27条第4項で、養殖漁業権について、漁村契が一定の要件を備えた時には、定置網漁業権の優先順位をこれに与えることになった。漁村契を活用する制度は1963年12月の水産業協同組合法の改正によって創設されたものであり、漁村契（この時点で法人ではない）による漁業権の所有が可能となった。

それまで、漁業協同組合（全国100組合程度で地元地区とは関係が浅かった）も共同漁業権を保有していたが、これを地元に着している漁村契に集中させる政策をとった。まずは定着性の資源を対象とする第一種共同漁業権から移譲をはじめ、第2種の浮き魚（韓国は日本と異なり浮き魚も共同漁業権の内容である）と第3種の釣り漁業（集魚漁業）も委譲した。1976年12月の水産業協同組合法改正では、漁村契は水産庁長の認可を得て法人となることが可能となった。図1

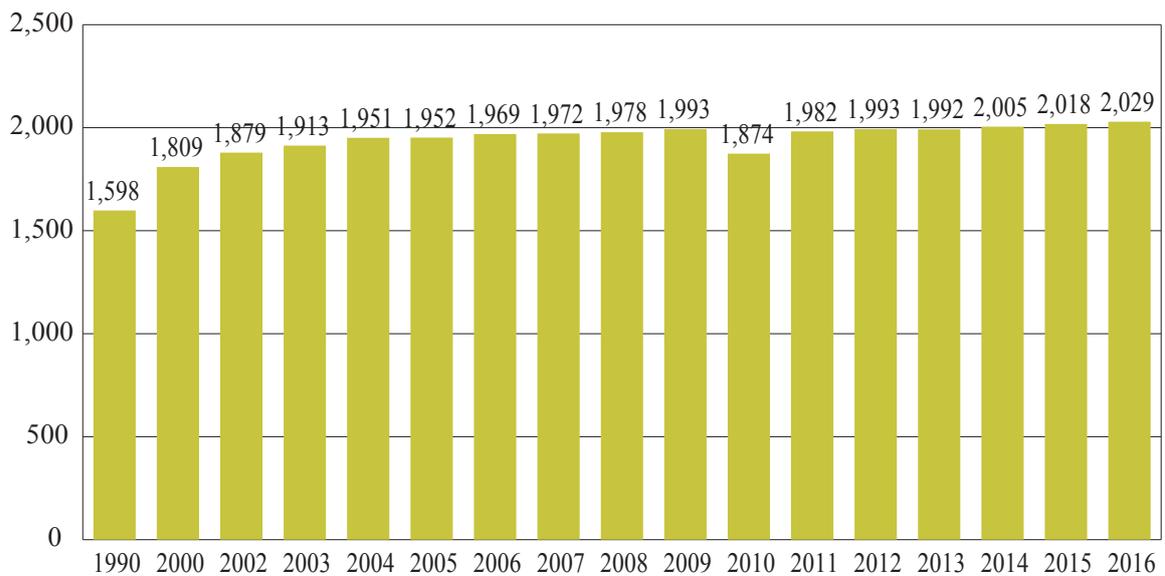
に水産業協同組合数の、図2に漁村契数の推移をそれぞれ示す。

図1 韓国の水産業協同組合数の推移



(出所) Statistics Korea より作成

図2 韓国の漁村契数の推移



(出所) Statistics Korea より作成

2.4 個人養殖業者の反撃

1982年に入り、漁村契の共同漁業権を広く取り、その中での養殖漁業権と定置漁業権も与える内容が示された。ここに至って、漁村契の拡大運動が、個人の養殖業者と定置網業者の不満と怒りを呼び、彼らは団結して漁業法の改正に反対を唱えた。

彼らの反対の理由は①漁業権の無条件の移譲は財産権の侵害である、②漁村契には定置網と養殖業の経営の能力がない、③住民が地元に住むという理由だけで漁場を利用できるとは限らない、④むしろ国民経済的な観点から効率的な漁場利用を行うべきである、というものであった。

3. IQ（個別漁獲割当量）の導入

1990年代までは、韓国の漁業・水産業政策は、歴史的経緯を踏まえれば、日本とほぼ同じ道をたどってきたが、それ以降は日本との違いが出てきた（Lee, 2019）。最近における韓国での漁業資源の減少と漁獲量の減少に対して、既存の漁業法と関連法は現在の重要問題である「水産資源の保護と管理に対応するにはおおざっぱすぎ、不十分である。また、憲法が規定する条項に照らして適切な対応ができるようにすることは不可能である」（Cho, 2019）との見方が強くなった。

このために2005年から韓国政府は改正法案と新法原案を示し、ヒアリングの開催、政府間協議と法的告示、政府提案の準備と国会への法案の提出を経て、漁業法改正と新たに水産資源管理法を制定した。2009年4月に、水産資源の回復の方策を定めた「水産資源管理法」を定めた。同法は①減少する資源に対して安定した水生資源の確保と生産を目指す、②単独の水産資源管理から各資源状況に関連性を持たせかつ包括的な水産資源管理に転換すること、③適切に水産資源を管理する漁業法制度を確立することを内容としている（Lee, 2019）。

3.1 漁業生産量の減少

韓国の漁業は、1963年の漁業法の改正により、個人漁業者に対して直接に漁業権^{注8)}が与えられ、養殖業への参入が起こり、70年代に入り養殖技術の発展により生産量の増大が見られた。漁業生産量は、241.0万t（1980年）から増加を続け、1990年半ばには約350万tに達した。さらに2000年以降も韓国の養殖業は増大を続け、総漁業生産量は374.9万tに達する。この間日本では1962年に養殖業に関して、漁業協同組合を通じて、組合員である養殖業者の集団に漁業権を与える方式である「特定区画漁業権」^{注9)}を採用した（全国漁業協同組合連合会水産業協同組合制度史編纂委員会編、1971）。この方式では、小規模な組合員の平等主義をとり、小規模な漁業者が規

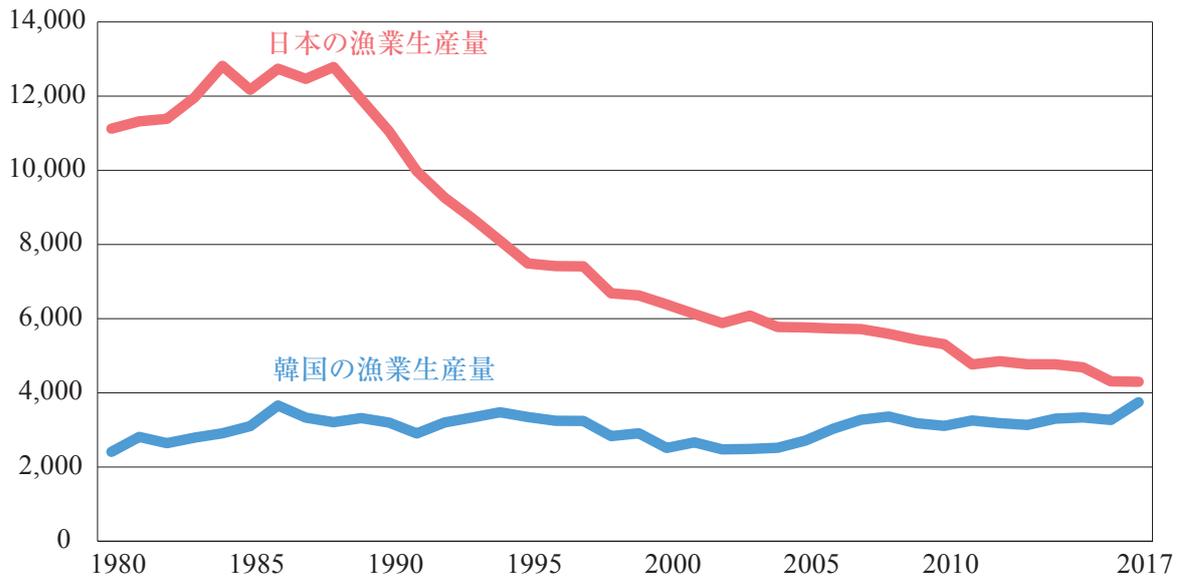
注8) 漁業権；行政庁（都道府県ないしは道）が、漁業組合、漁業協同組合または漁村契に対して与えた、一定の空間・漁場で漁業・養殖業を行うための免許である。免許を受けた漁業協同組合や漁村契は、漁場の行使の規則と計画を定めて、構成員に漁業・養殖業を営む権利を与える。沿岸域の狭隘な水域で行政庁から漁業者に定置網、日本の真珠養殖や韓国のカキや魚類養殖のように直接漁業権が免許されることもある。

注9) 特定区画漁業権；日本の養殖業の免許の方式の1つで、漁業協同組合の組合員の70%以上が漁業者である場合に、その組合に対して、養殖業の免許を最優先し、集団で養殖業を営ませるもの。組合管理型の漁業権である。しかし小規模な養殖業者が平等に営むことを強いられる傾向にあり、また、部外者を排除する傾向があり、最近の養殖業の衰退の一因ともなっている。

模の拡大を図ることが困難であった。

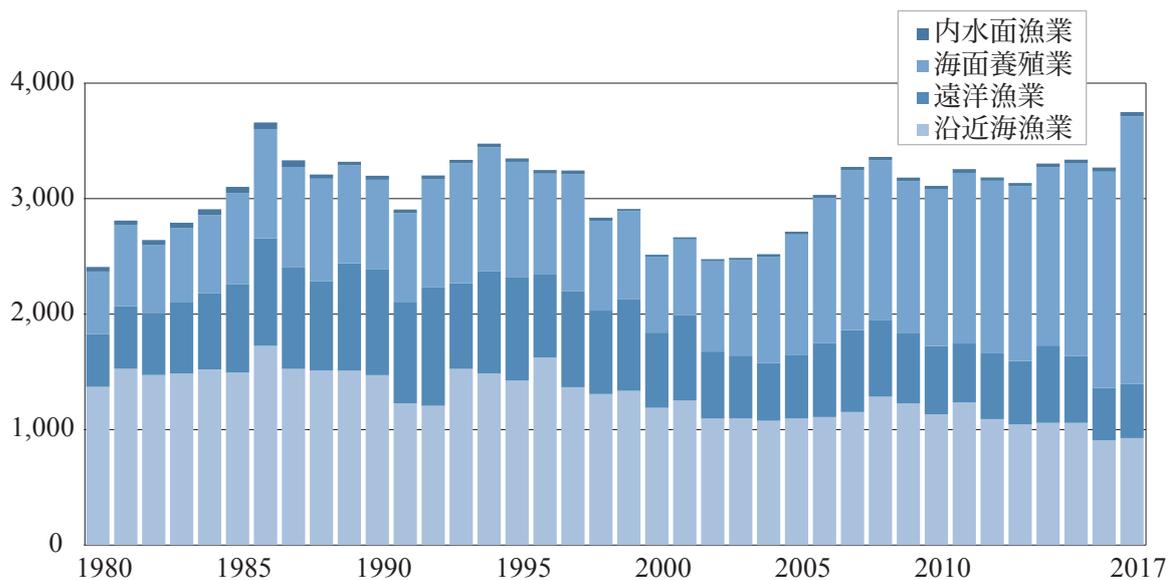
1980年に日本の漁業生産量は1,112万tであったので、韓国はわずか日本の21.6%の漁業生産量であった(図3)。この時は、主として漁船による漁業である沿近海の漁業生産量が占めていたが、172.6万t(1986年)をピークにして沿近海漁業は衰退の傾向を見せる。

図3 日本と韓国の行業生産量の推移(単位:千t)



(出所) Statistics Korea および農林水産省より作成

図4 韓国の漁業の種類別の漁獲量・養殖量の推移(単位:千t)



(出所) Statistics Korea より作成

沿近海漁業は主要資源の減少、コストの増大と不法操業による過剰漁獲で、一貫して漁獲が減少している。現在は92.6万t（2017年）であり、100万tを割ったのは2016年以降2018年（暫定値）まで3年連続している^{注10）}（図4）。

3.2 TAC / IQ の導入

(1) 魚種の増加

韓国政府は1990年頃から、それまで国内法制を日本の漁業法制度とシステムに倣っていたのを次第に方向転換し、国際機関、国際条約と欧米の漁業管理制度から学ぶようになった。留学生も、ワシントン大学ほか米国を中心とする大学とOECD（経済協力開発機構）に派遣し、ITQ^{注11）}制度を習得し、国際人脈も培うようになった（Cho, 2019）。

韓国は上記の動きと呼応して、それまでの伝統的な漁業調整やインプット・コントロールを主体とする漁業規制から、国連海洋法条約の規定や1994年の国連公海漁業協定（海洋法実施協定）に規定されるアウトプット・コントロール（漁獲総量規制）に重点を移行しつつある。そのような水産業政策の一環として、TAC^{注12）} / IQ^{注13）}制度を導入した。日本に遅れること2年、1999年のTAC制度と共にIQ制度を導入した（小松, 2019）。

サバ類、マアジ、マイワシ、ベニズワイガニの4種を対象としたが、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、2002年にズワイガニ、2003年にワタリガニ、2007年にスルメイカと、2010年にハタハタ、カンギエイを追加した。2011年では、漁獲の少ないマイワシを削除し、TAC制度 / IQ対象は11種の魚介類である（表1）。

日本では、1997年からサンマ、スケトウダラ、マアジ、マイワシ、サバ類、スルメイカ、ズワイガニとクロマグロに導入されているが、問題は、太平洋と日本海で系統群が異なるのに、日本全域で設定されていることである。また、サバ類はマサバとゴマサバは種類が異なるのに1種として括られており、これでは種ごとかつ系統群（各魚種の生息海域毎の独立した資源量）の資源管理ができない。2015年からクロマグロが追加された。

注10) この間に日本の漁業生産量も1,282万t（1984年）から430万tまで約3分の2を失った。656万tを200カイリ排他的経済水域内で失った。

注11) ITQ；個別譲渡性漁獲割当量（Individual Transferable Quota）。二酸化炭素の排出権取引の仕組みに習ったもので、TACを漁業者に割り振りIQの配分をしたのちに、各漁業者が所有するIQを他の漁業者に販売、貸与ないし譲渡などの移譲することができる。

注12) TAC；総漁獲可能量（Total Allowable Catch）。科学的に評価される魚種の資源量の一部を持続的に利用する漁獲量のこと。

注13) IQ；個別漁獲割当量（Individual Quota）。TACを漁業者に対して配分した漁獲割当量のこと。

表1 韓国のTAC / IQ

魚種	漁業	2016年 (1月～12月)			2017年 (1月～12月)			2018年 (1月～6月)			2018年 (7月～)
		TAC	実績	比率	TAC	実績	比率	TAC	実績	比率	TAC
総計		338,827	274,120	80.9%	340,280	207,610	61.0%	444,891	207,610	46.7%	289,643
サバ	沖合マキ網	122,000	117,908	96.6%	123,000	94,493	76.8%	154,523	94,493	61.2%	110,078
アジ	沖合マキ網	16,600	10,441	62.9%	16,600	9,771	58.9%	28,998	9,771	33.7%	14,610
マイワシ											
ベニズワイガニ	沖合カゴ	38,000	33,480	88.1%	38,000	27,953	73.6%	58,315	27,953	47.9%	30,971
ズワイガニ	沖合カゴ・沖合刺し網	1,194	837	70.1%	906	926	102.2%	1,549	926	59.8%	917
ウチムラサキガイ	潜水機	1,800	1,316	73.1%	1,800	1,104	61.3%	2,789	1,104	39.6%	1,570
タイラギ	潜水機	5,332	3,393	63.6%	5,332	4,043	75.8%	7,838	4,043	51.6%	7,777
済州島のサザエ	村漁業	1,642	1,409	85.8%	1,652	1,486	90.0%	2,522	1,486	58.9%	1,720
ガザミ	沿岸沖合刺し網・ 沿岸沖合カゴ	6,000	3,567	59.5%	6,000	3,777	63.0%	8,379	3,777	45.1%	5,700
スルメイカ	大型トール, 沖合釣り, 東海区トール, 沖合まき網	141,750	97,580	68.8%	141,750	60,160	42.4%	170,816	60,160	35.2%	94,257
ハタハタ	東海区トール, 東海区底引き網	4,329	4,002	92.4%	5,037	3,660	72.7%	8,794	3,660	41.6%	4,725
ガンギエイ	沖合延縄, 沿岸漁業	180	187	103.9%	203	237	116.7%	368	237	64.4%	321

(出所) 韓国海洋水産部資料より作成

(2) TAC / IQ 設定プロセス

①韓国

韓国のTACとIQ方式の漁獲量・漁獲枠の設定のプロセスは、海洋水産部が国立水産調査振興院(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海洋水産部職員をメンバーとするTAC委員会で提案を検討し、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)で最終的に決定される。

IQの配分は過去2～3年の漁獲実績に基づき、大型巻網漁船などには業種別漁業協同組合を通じて個別漁船毎にその実績に応じて配分する。イカ釣りなどの小型漁船については、慶尚南道など地方行政区を通じて、同様に漁獲実績に応じて個別漁船ごとに配分する。操業の当初に総TAC枠の70～80%を配分し、20～30%は操業結果を基に配分している。

②日本

水産研究・教育機構からの案に基づき、ABC(生物学的許容漁獲量)の原案を研究者、漁業者と行政で検討し作成する。その後行政が、TAC作成までに至る考慮すべき点を入れてTAC素案を対外的に説明する。

水産庁が意見を入れてTAC諮問案を作成し、水産政策審議会に諮問。これにパブリックコメントを得て答申を決定する(一般社団法人漁業情報サービスセンター, 2019)。

日本でも初期に漁業団体は都道府県に大部分の枠を配分するが、一部は留保枠として、後半に放出・配分する。

(3) 監視・取締制度とデータ収集の強化

漁業者による正確な漁獲量の報告とその検証が重要であり、漁業者が勝手に自ら選択した漁港への水揚げは禁止されている。TAC / IQ 魚種の水揚げは、政府が指定した 180 漁港に限定され、漁業者が水揚げ量の報告を行なう。政府派遣オブザーバーが漁業者の漁獲量をチェックし、両者に差が生じた際にはオブザーバーの報告を採用する。

政府は月別に全体の漁獲を監視し、漁獲量が漁獲枠の 80% に達するまでは週ごとに、80% を超えた後は日ごとに漁獲データが報告されなければならない。漁獲量が IQ の 80% に達した時点で政府は漁業者に通報し、IQ に達した漁業者には漁業操業停止を命令する。データ収集は、漁業者の正確な義務的報告の励行と、オブザーバー制度を通じたデータ収集のダブルチェック体制を敷いている。

資源評価の信頼性が極めて重要な位置を占めている。TAC はすべて ABC 以下に設定される（資源が急速に回復したガザミを除く）。資源評価には外国人科学者も参加する。全国 180 ヲ所の漁港で 2000 年には 10 人、2005 年に 14 人だったオブザーバーは、2010 年は 70 人、2018 年現在は 85 名である。近々 200 名に増員予定である。

4. 日韓の漁業政策の変化

4.1 日本の漁業法改正

日本は第二次世界大戦後、民主化を目的として、明治漁業法を改正する。戦前の漁業法は漁村社会の封建制の導入と封建制力の支配が漁村の貧困と漁業資源の悪化を招いたとの理由から、封建制の打破と民主化の促進を柱として、1949 年に漁業法改正を行い、現在の漁業法を成立させた（小松，有蘭，2017）。

その結果、漁民などを構成員とする漁業調整委員会で漁業制度・規制を審議する漁業調整機能の制定、専用漁業権と慣行漁業権を廃止し、前 2 者を統合した共同漁業権の創設と漁民をメンバーとする漁業協同組合（戦前は地主，津元と網元を構成員とする漁業組合に漁業権が免許された）への漁業権免許と漁業協同組合のメンバーへの免許優先順位の設定を行った。

これは農地改革・農地解放と轍を同一にするものであったが、これでは多数にわたる漁業者・漁民が狭隘の漁場に封じこめられ、漁業者の経済的自立は到底不可能であった。

また、戦後 GHQ が日本を去って以来、戦後の漁業法が GHQ から与えられたもので、日本独自のものではないとの批判が漁業界から高まった。そのため、漁業法の改正を検討する 1958 年 5 月に漁業制度調査会設置法が採択され、「漁業制度調査会」が設置され、これが改正案を提示した。しかし、それを踏まえた 1962 年漁業法改正の内容は、現状の漁業法をほぼ追認し、養殖業には特定区画漁業権を、定置網漁業には組合自営を創設し漁協に第 1 位優先順位を与え、個人漁業権を排除した。また、遠洋漁業に農林大臣指定漁業を創設し、国際漁場の確保のための国際交渉にも力点を置くこととされた（全国漁業協同組合連合会水産業協同組合制度史編纂委員会編，1971）。特定区画漁業権は共同漁業権の内部での養殖業の経営の漁業協同組合の下で小規模な公平性を求めたものであり、このことが、意欲ある養殖業者の発展を阻害している要因ともなっている。個

人や企業の養殖への参入も阻止されてきた。このことは韓国の漁業権の法に基づく免許方針とは対照的である。

4.2 国連海洋法条約と日韓の漁業政策の変化

1982年国連海洋法条約^{注14)}の成立と1994年の発効以降、日韓の政策と制度の差は次第に明らかとなる。これが顕著に現れるのは、韓国のTAC／IQの導入など漁業法制度とシステムの改革に対する姿勢である。

国連海洋法条約は、第56条で排他的経済水域における沿岸国の権利、管轄権および義務を定める。第61条で生物資源の保存を定める。そこで、最良の科学的証拠に基づき、漁獲可能量を決定することを沿岸国に求める。第62条においては、最適利用の目的を促進し、漁獲割り当ての決定を促す(United Nations, 1995)。これらは、それまで伝統的に人間と人間の関係で決定され、かつ漁業の操業の能力を規定する方法で漁業規制をしてきた方策、いわゆるインプット・コントロールから転換し、漁獲量を制限するいわゆるアウトプット・コントロールに移行するものである。日本も国連海洋法は韓国と同じ時期に批准はしたが、世界の主要漁業国と異なりインプット・コントロール主体の漁業規制を改める意向は見られなかった。

(1) 国際化が遅れる日本

日本は1996年に「海洋生物資源保存管理法」を成立させ、TAC魚種の導入を図るが、科学的な根拠で算定されたABC(生物科学的漁獲可能量)を3~10倍上回るTACを1997年から15年以上にわたって設定した。このためにアウトプット・コントロールとしてのTAC制度は実効力を持たなかった。また、IQについても日本は、TAC魚種についてまだ導入していない。

(2) 国際化が進む韓国

韓国政府は、漁業法では変化する国際・国内への対応が困難であるとの姿勢を有し、国連海洋法条約の精神と趣旨を国内の諸制度に反映させようとした。その具体例が、国連海洋法条約が定める科学的根拠に基づく数量規制、すなわちアウトプット・コントロールの導入である。すなわち、1999年にTAC制度と合わせて導入した主要11魚種へのIQの導入であると考えられる。

5. 今後の課題と将来展望

韓国の漁業は漸増傾向を示して発展しているように見えるが、沿岸海漁業と遠洋漁業の漁獲量は減少しており、課題を抱える。すなわち、沿岸海漁業では、漁獲資源の悪化である。IQは導入したものの、その効果が最近では表れていないように見える。IQが導入されなければ状況はさらに悪化したとの声が一般的であるが、TAC／IQは必ずしもあらゆる魚種・漁業に適切に適用で

注14) 国連海洋法条約；1972年からの国連海洋法会議で定められた海洋に関する基本条約。第1次世界大戦後の新興国の独立と科学的根拠の蓄積で、それまでの公海自由の原則から、沿岸国の排他的介在水域内の主権的管轄を定めたものの。

きるとは限らないとの専門家もいる。また、東経128度以西でしか操業の許可がない大型底引き漁船が、東経128度以東で操業するイカ釣り漁船が集魚したスルメイカを漁獲し、それを釜山に水揚げしていると指摘される。これはIQの乱用であり、海洋水産部は取り締まりもしないと批判されている。IQが実効性を上げるか否かは、それ等の漁獲がモニターされ、水揚げが厳しく管理されるか否かにかかわる。そうではない場合、IQの意味がない。

スケトウダラやイカなどの漁獲の減少が著しく、前者はほぼ漁獲がないに等しく、国民的な関心でもある。これらに対して2009年に制定され2010年に施行された「水産資源管理法」と海洋水産部の政策がいかに対応し、効果を上げることが今後の課題である。

一方、養殖業は経年的に増加傾向を示しているが、海藻養殖が増加し、その大半がアワビ養殖の餌に回っており、食用部分の増加が課題である。また、濟州島のヒラメの養殖では大量の地下水を使用し、使用後の水を海水中に放出しているが、これらの規制が強化され養殖業の生産量の伸びは停滞している状態である。また、日本海は浅海で、閉鎖海としての要素もあるので、今後は地球温暖化や海洋酸性化の問題が浮上する可能性が高い。都市開発や観光化に伴って、莞島や濟州島など海洋汚染や海洋生態系の維持も課題としてあげられる。

5.1 沿近海漁業

(1) IQの導入の効果

韓国の沿近海の漁業生産量は、IQの導入にもかかわらず、その減少傾向が進んでいる。しかし大方の見方は、IQを導入していなければ、その減少はより深刻であったというものである。このような状況に対しては、国民も魚食や水産業に対する関心が高く、NGOもその動向を見守っている。したがって韓国政府は、資源評価後のTACの評価に一般の市民と消費者も参加させることも検討中である。これらはともすれば、行政と科学者の専門家集団と漁業界だけにとどまりがちな海洋水産資源の保存と管理に国民が参加することであり、極めて有意義である。一方で、業界や政府関係者や科学者の中にもすべての魚種や漁業種類にTACやIQが適切な漁業管理と資源管理の手法であるとは思わないとの批判的な意見がある。一年生のスルメイカは資源量が年変動しやすい。カタクチイワシや太刀魚は複数の多くの漁業種類で漁獲されて、そもそも漁獲量の把握もモニターや取り締まりも困難であるというものである。

(2) 沿岸漁業の漁獲データはない

また、科学評価で重要であるのは漁獲データの入手である。今回も水産業協同組合連合会、科学者や韓国海洋開発院の研究者への質問への回答で判明したのは、沿岸漁業にはTAC／IQも適用されていない。また、漁獲データも得られていない。一部、サンプルとしては収集しているが、沿岸漁業からの漁獲データの全面的な収集が課題である。この点は日本の沿岸漁業でも同様で、全く漁獲データが収集されていないことが問題であり、これでは有益な資源評価は全くできない。日本も沿岸漁業への漁獲データの提出を義務付けるべきである。このことは、日韓両国の共通の課題である。

ただし韓国では、IQ魚種の追加やITQ魚種の検討もおこなわれている。この点は日本より進んでいる。

(3) IQ魚種増の検討

現在、カタクチイワシ、タチウオとイシモチの追加を検討中である。これらの魚種は漁獲量も多く、伝統的に韓国の魚食には欠かせない。カタクチイワシは加工用ないしはキムチ用として、タチウオもキムチ用や鍋物食材用として消費される。イシモチは乾燥して薬で結わえてつるして販売され、冠婚葬祭や正月や「晴れ」の食材となり、資源と漁獲の悪化とともにその価格が高騰している。

ところで、IQを導入したもののマサバ、スルメイカやベニズワイガニおよびズワイガニの減少がみられる。スケトウダラは昨年から、漁獲が禁止された。

(4) ITQ制度の導入へ

現在、公式にはITQ方式は採用されていないが、漁業者間では非公式に漁獲枠の譲渡があることを政府は認識している。移譲性の付与は、漁獲の権利に価値を与え、所有権の地位を高めるためにも重要であるとの認識である。海洋水産部はITQの導入について、現在検討中の魚種は単一魚種を漁獲する大型巻き網漁業によるマサバと、定着性の性質を有し漁獲管理のしやすいベニズワイガニを候補に挙げている。双方の漁業界から早期にITQに移行するようとの要望が上がっているが、業界の熱心さからするとマサバのほうが早くITQ魚種に移行するとの見方が強い。一方で、韓国水産業界はITQとはなんであるかを正確に理解せずに、政府の方針に従えば政府から善処されるのではとの安直な考えがあるとの冷ややかな見方もある。

5.2 養殖業

(1) 食用の増加へのチャレンジ

韓国の総漁獲量は一貫して増加を続けている。総漁業生産量は374.9万t（2017年）である。日本の漁業生産量は430.1万tであり、日本の87.2%のレベルまで迫った。これは浅海養殖業の急速な増大に起因する。1980年に54.0万tだった生産量が100万tの大台に乗ったのが1993年（103.8万t）である。日本の養殖業生産量は1996年の134万tをピークにして減少の一途をたどるが、韓国はその後1995～2004年までの10年間にノリやワカメの養殖業の生産減少で一時落ちこんだが、2005年から急速に回復し、2010年には日本の最大養殖生産量を凌ぐ135.5万tを記録した。最近では200万tを突破して231.6万tを記録したが、これは日本の101万t（2017年）の2.3倍である。これらの要因としては韓国の漁業権の免許に関する制度と政策が日本と異なった点にあるとみられる。

しかし、韓国の課題はこれらの海藻の約50%以上がアワビ養殖用の餌などに向けられ、食用として付加価値の高い生産に結び付けることが今後の課題であろう。

(2) 海洋生態系の維持

莞島のアワビ養殖は種苗生産、餌となる海藻生産とアワビの生産まで一貫して行われ、養殖生産海域の海洋生態系と環境維持にも国際養殖認証を取得し、その配慮がみられる。今後このような動きがますます一般的になろう。

5.3 国際社会へ打って出る韓国と水産外交での連続敗北の日本

(1) 世界水産大学構想

最近では国連食糧農業機関（FAO）の支援の下に釜慶大学内に世界水産大学を設置する構想を進めている。そこで世界から留学生を集め教育し、韓国の学位とFAOの認証を卒業生に与える構想である。ただしFAO事務局では、予算措置の問題他から、FAOが協賛する世界水産大学とすることにはあまり積極的ではない。また、韓国国内でも積極的な推進派と否定的な見方がある。しかし、その設置に向けた前哨戦として、2018年9月に韓国国内で「漁業管理」に関する国際専門家シンポジウムを開催し、「漁業権や所有権に基づく漁業の管理」について検討の場を提供した。

(2) WTOでの係争と日本の敗訴^{注15)}

2011年3月に発生した東日本大震災による福島原子力発電所の炉心のメルトダウンが発生して以来、2011年と2013年に韓国が福島県など8県の水産物の輸入を停止した。世界貿易機関（WTO）の上級委員会は4月11日に、韓国の輸入を衛生・植物検疫の適用に関する協定（SPS協定）に関して不適切であるとした第1審の紛争処理パネルの決定を覆した。

協定第5条6項（必要以上に貿易制限的でないこと）の規定が主たる係争点、で第2審では韓国が設定したALOP（適切な水準の保護）が十分にパネルによって考量されたかどうか争点であったが、①原発事故の前の食品の放射能の汚染レベルがどうであったか、②放射性汚染物質を可能な限り低下させたのか、に関して、パネルは1マイクロ・シーベルトの検討するあまりこれらの2点に十分な考慮を払われなかったとして、韓国政府の措置は必要以上に制限的ではないとの判断を下した。

さらに第2審は、パネルが単に韓国に輸入水産物の放射性物質の検査に着目するだけでなく、福島第1原発の今後の帰趨と動向を知るために追加の検査を課すことは偽装された輸入規制ではないと判断した。

福島第一原発の放射性物質の漏れ・放出を一刻も早く解消する対応と、汚染レベル情報の詳しい開示が重要である。国連海洋法条約他では海洋汚染の防止を柱で科学的情報が不足する場合は予防的措置をとるべきであると規定している。

水産外交は敗北の連鎖である。2014年3月には国際司法裁判所で日本は調査捕鯨をめぐり敗訴した。事前には勝訴すると楽観した。国際捕鯨取締条約からの脱退も国内海域の小規模沿岸捕鯨に矮小化される。

注15) 本項の内容は小松（2019）に加筆修正したものである。

(3) 中断する日韓漁業

日韓暫定水域での操業協定については民間レベルで実施していたが、2016年より交渉が行われていない。2018年より水産庁が仲介する形で官民交渉に移行しようとしたが、前進がない状態である。従って、暫定水域内での操業は日韓双方実施できていない。東シナ海の日本側 EEZ 内でまき網や以西の漁場が形成されている。対話も中断しがちであり、必ずしも好ましくない。

6. おわりに

日韓の漁業と漁業法制度は、現在でも多くの共有点を有する。また、多くの水産資源もその分布域を共有しており、養殖業においても戦前から日本がその技術を韓国に移入したものも多い。また市場も、それぞれが生産物に応じて相手方のマーケットを活用して、相互の利益を享受している。

第二次世界大戦直後および国連海洋法条約の両国による批准直後から、両国は次第にその共通の制度である漁業法と漁業政策を変え、現在では制度面でも多くの部分で差が生じている。したがって、その差は具体的になぜ生じ、どのような結果をもたらしたのかのより深い研究が待たれる。

ところで漁業地域や漁業制度に関する研究も、かつては日韓両国の学者が共同で研究し、日本の漁業権と韓国の漁村契の研究を通して互いの交流があったが、1990年代の前半を境にこれらの共同研究も途絶え、現在ではなくなってしまっている。

漁業資源の管理では、IQ制度導入の程度の差はあるが、現在は両国とも資源が劣化し、共通の問題を抱えている。養殖業においても、日本は生産量が減少し、韓国では海藻類以外の生産が停滞しているが、その理由・原因は制度面にあるとみられている。日韓双方において、漁業法制度と漁業権の在り方への提言が出ている。そのような海洋水産資源の管理や漁業権の在り方に関して、同根の制度を持つ両国だからこそ、今後ますます、学術レベルの共同研究が必要となる。その結果、両国政府に提言をすることも可能であろう。これらの研究推進のための研究助成支援と日韓の漁業制度他を研究する体制を再整備することが急がれる。

謝辞

本論考は、政策研究大学院大学の支援による2010年1月の韓国政府、政府機関等韓国水産政策・事情調査、2018年11月の東京財団政策研究所の研究費による韓国政府機関・済州道自治政府他調査、並びに2019年1月の韓国釜慶大学金炳浩教授との意見交換と日韓の漁業関係論文他をベースに執筆したものである。これらの関係者に厚く御礼を申し上げます。

参考

表3 日韓の漁業に関する年表

西暦	事柄
1876	日朝修好条約締結
1901	旧明治漁業法（1901年法律）の制定
1908	旧明治漁業法を基にした韓国総監府による韓国漁業法の制定
1910	明治漁業法（1910年法律）の制定と発効 大日本帝国の韓国併合
1911	韓国総督府、漁業令を公布
1929	漁業令を改正し朝鮮漁業令公布
1945	マッカーサー・ラインの設定（日本） 漁業の民主化に着手（日本）
1948	水産業協同組合法公布（日本）
1949	漁業法公布（日本）
1951	対日講和条約（日本）
1952	1月 李承晩ラインを設定 4月 マッカーサー・ラインの撤廃
1953	韓国漁業法を制定するも、ほとんど戦前の朝鮮漁業令のまま
1962	漁業法改正（日本）、養殖の漁業権には「特定区画漁業権」を設定する
1962	韓国の水産業協同組合法が成立、漁村契に漁業権が与えられる
1963	韓国漁業法改正により、個人養殖業者の振興、漁村契に共同漁業権を与える
1965	日韓基本条約調印 日韓漁業協定調印、その後、韓国漁業法の改正 李承晩ラインの撤収
1975	韓国漁業法改正により、漁業権の再定義が行われる、漁村契に漁業権の優先順位1位が与えられる 水産業協同組合法の改正、養殖業は業種別組合を設立
1980	北海道沖と韓国済州島周辺で漁業自主規制に関する日韓政府の往復書簡
1993	済州道庁が済州島でのサザエ TAC / IQ 制度を導入し、韓国政府に TAC / IQ の導入を働きかける
1994	国連海洋法条約発効
1996	日本（6月）と韓国（1月）が国連海洋法条約を批准 日本が海洋生物資源の保存と管理に関する法律（TAC法）を公布
1997	日本が TAC 制度の運用開始 7 魚種（罰則規定が適用されず事実上の 2 魚種）
1997	IMF が通貨危機に陥った韓国を救済
1998	新日韓漁業協定発効（竹島周辺に暫定水域が設置される）
1999	韓国が 4 魚種（サバ類、マアジ、マイワシ、ベニズワイガニ）で TAC / IQ 制度の運用開始
2001	韓国が 3 魚種（ウチムラサキガイ、サザエ、タイラギ）を TAC / IQ 制度に追加
2002	韓国がズワイガニを TAC / IQ 制度に追加
2003	韓国がワタリガニを TAC / IQ 制度に追加
2007	韓国がスルメイカを TAC / IQ 制度に追加
2005～2006	韓国が不法小型漁船の減船を実施
2007～2008	日本・内閣府規制改革会議で水産業を取り上げた改革進まず
2009	韓国・漁業権の有効活用を目指す漁業法改正と水産資源管理法を制定、施行は 2010 年から
2010	韓国が TAQ / IQ 魚種を 11 魚種に拡大（ハタハタとカンギエイを追加、漁獲の少ないマイワシを削除）
2015	日本 TAC にクロマグロを追加
2016	日韓漁業協定の失効と交渉の中断
2018	日本漁業法改正、漁業権優先順位の廃止と IQ の導入を決定
2019	日本経済調査協議会「第 2 次水産業改革委員会」の「最終提言」を発表、現在の漁業法の廃止と「海洋水産資源は国民共有の財産」の柱とする「新漁業法」の制定を政府・自民党他に要請

(出所) 筆者作成

参考文献

- Cho, Jung Hee (2019) “Korea’s Practice on Law & Policy in the International Context.” 「日韓漁業研究者ワークショップ (2019年2月23日北海道大学東京オフィスにて開催)」 配布資料
- Lee, Kwang Nam (2019) “Fisheries Policy and Related Laws in Korea.” 「日韓漁業研究者ワークショップ (2019年2月23日北海道大学東京オフィスにて開催)」 配布資料
- United Nations (1995) “The Law of the Sea Conservation and Utilization of the living Resources of the Exclusive Economic Zone. Legislative History of Articles 61 and 62 of the United Nations.” United Nations: New York
- 金炳浩 (1992) 『高度成長以降の韓国沿岸漁場利用制度の変貌：日・韓漁業権制度の比較研究を中心に』 長崎大学博士論文
- 一般社団法人漁業情報サービスセンター (2019) 『TAC (漁獲可能量) を知る！ 未来の漁業のために』 水産庁
- 小松正之 (2016) 『世界と日本の漁業管理—政策・経営と改革』 成山堂書店
- 小松正之 (2019) 「敗訴した日韓 WTO 水産物係争」 『世界日報』 2019年5月19日記事
- 小松正之, 有蘭真琴 (2017) 『実例でわかる漁業法と漁業権の課題』 成山堂書店
- 水産庁 50年史編集委員会 (1998) 『水産庁 50年史』 水産庁 50年史刊行委員会
- 全国漁業協同組合連合会水産業協同組合制度史編纂委員会編 (1971) 『水産業協同組合制度史 1』 水産庁
- 朴九秉 (1991) 「漁業権制度と沿岸漁場所有利用形態」 益田庄三編著 『日韓漁村の比較研究—社会・経済・文化を中心に—』 第2部 経済編, 第1章, pp. 223~264, 行路社
- 林可宣 (2008) 『現代海洋法の生成と課題』 信山社
- 益田庄三編著 (1991) 『日韓漁村の比較研究—社会・経済・文化を中心に』 行路社