

新基本計画を踏まえた漁業管理制度と漁協の改革

～ 漁業法等改正案及び水産業協同組合法等改正案～

農林水産委員会調査室 はしもと たかよし
橋本 貴義

1. 水産業及び漁業協同組合の現状

我が国は、平成 13 年 6 月、21 世紀における水産政策の基本指針となる水産基本法を制定した。同法では、2 つの基本理念、すなわち「水産物の安定供給の確保」と「水産業の持続的発展」の実現を目指すこととし、翌 14 年 3 月には、基本理念の実現に必要な施策の展開方向を示す水産基本計画（以下「旧基本計画」という。）が策定された。旧基本計画では、水産物自給率の引上げ（食用魚介類：平成 11 年度 55% 24 年度 65%）と、その達成に必要な生産・消費両面の取組等が打ち出された。しかし、その後の水産業をめぐる情勢は、我が国周辺水域での水産資源の悪化、沿岸漁業を中心とする零細な生産構造の改革の遅れ、水産物消費の減少、魚価安等、厳しい状況が続き、現在に至っている。

また、漁業協同組合（以下「漁協」という。）は、戦後、漁業者を構成員とする協同組合組織として、農業協同組合（農協）の農業者に対する役割と同様、漁業者の社会的・経済的地位の向上や漁村地域経済の形成等に大きな役割を果たしてきた。しかし、上記のような水産情勢を反映し、4 分の 3 の漁協で事業利益が赤字に陥っていることから、合併¹による組織基盤の強化や事業²の効率的運営等が迫られている。

こうした中、旧基本計画の策定から 5 年となる平成 19 年 3 月、新たな水産基本計画（以下「新基本計画」という。）が策定された。新基本計画においては、改めて水産物自給率の引上げ（食用魚介類：平成 16 年度 55% 29 年度 65%）を掲げるとともに、その達成のため、大きく 6 つの柱について重点的に取り組む方針を表した（次頁図）。本稿で取り上げる「漁業法及び水産資源保護法の一部を改正する法律案」（漁業法等改正案）と「水産業協同組合法及び中小漁業融資保証法の一部を改正する法律案」（水協法等改正案）は、いずれもこれらの柱において実施が明記された制度改正である。

以下、両法律案の主な内容を紹介するとともに、幾つかの論点を指摘したい。

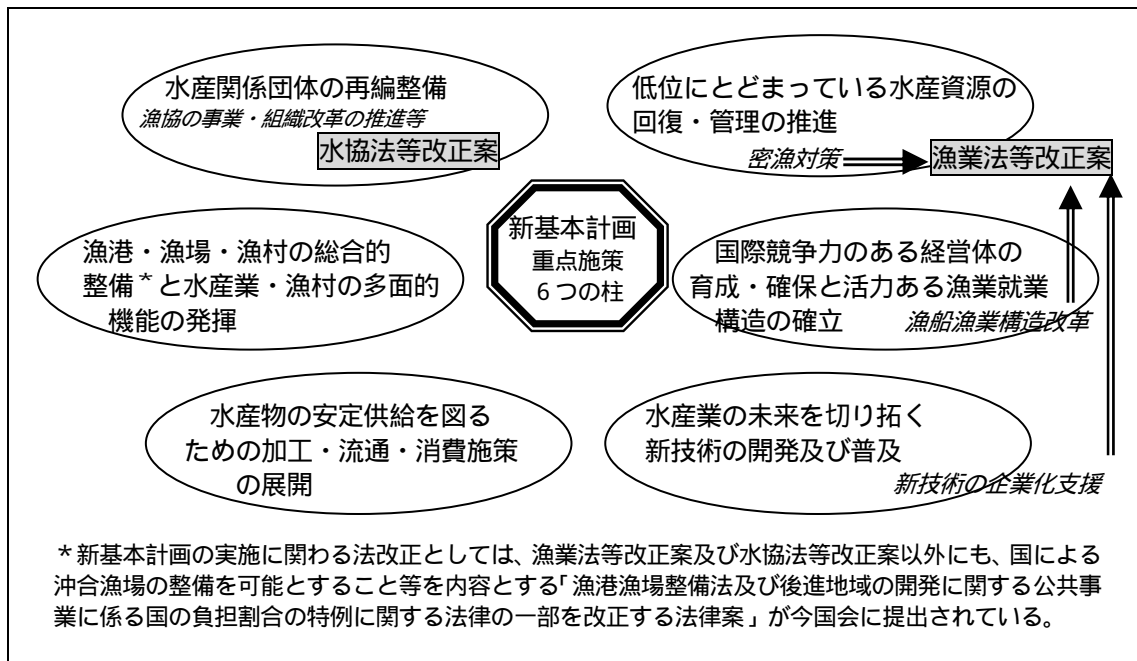
2. 漁業法等改正案の概要と主な論点

（1）指定漁業の許可等³における適格性要件の見直し

〔概要〕 指定漁業とは、水産資源の保護や漁業調整の必要性から、操業に当たり農林水産大臣（以下「大臣」という。）の許可を要する漁業のことであり、現在、沖合底びき網漁業等 13 業種が政令で指定されている⁴。

現行漁業法では、許可等の適格性要件の一つとして、「漁業を営むに足る資本を有する

(図)新基本計画と「漁業法等改正案」及び「水協法等改正案」との関係



(資料)新基本計画をもとに筆者作成

こと」が規定されているが、この要件は、例えば多額の負債を抱え、継続的な操業を行い得ない漁業者であっても、申請時点で資本（漁船の所有等）さえあれば許可を受けることができる。許可に当たっては実績者を優先する規定があるため、許可を受けられなかった新規申請者等との間の公平性や、水産資源の合理的利用の観点から問題が生じ得る。そこで、本改正では、単に資本を有するだけではなく、「その他の経理的基礎を有すること」を適格性要件に加えることとしている。

[論点] 「経理的基礎を有する」の判断基準については、過去の一定期間の経営状況や経営改善に向けた取組等が想定されているが、基準の内容によってはいきなり適格性を欠くこととなり、許可を取り消される漁業者が現れることも考えられる。本改正が実際に適用される平成24年の一斉更新⁵までの基準策定手順、漁業者への周知方法等が課題となる。

(2) 試験研究又は新技術の企業化のための指定漁業の許可等の特例

[概要] 現行漁業法では、指定漁業の許可等に当たり、当該魚種の資源状態や漁業者数等を勘案し、まず許可隻数の総枠を定め、その範囲内で申請者に許可を与える仕組みがとられており、許可の優先順位は、既に許可を得ている漁業者（実績者）、新規申請者の順となっている。このように実績者が優先される理由は、漁船等に既に相応の資本を投じて操業している者の継続的・安定的経営に配慮したものであるが、他方、新規申請者は枠に余裕が残されていない限り当該指定漁業に参入できない。また、漁業生産性の向上が強く求められる中、漁業技術の革新のための試験研究や新技術の企業化のための操業（以下「試験研究等のための操業」）を行いたいと考えても、新たに許可を受ける必要があり、実績者優先の原則から、必ずしも許可を得られるとは限らない。そこで本改正では、大臣が

漁業生産力の発展に特に寄与すると認められた場合には、実績者、試験研究等のための操業を行う新規申請者、他の新規申請者の順に許可を与える特例を設けることとしている。

〔論点〕 「試験研究等のための操業」については、漁場開発や未利用資源の活用、省エネ・省コスト型の操業等が想定されているが、大臣が「漁業生産力の発展に特に寄与する」と判断する際の具体的基準を明らかにしておく必要がある。また、水産資源の悪化等から許可隻数の総枠が年々減少する中、「試験研究等のための操業」とはいえ、新規申請者に振り分け可能な隻数が確保されるのか、国の見通しが問われる。その他、「試験研究等のための操業」による漁獲効率の向上と水産資源保護とのバランスのとり方が問われよう。

（３）無許可操業（密漁）等に対する罰則の強化

〔概要〕 現行法では、漁業管理（漁業法）や水産資源の保護培養（水産資源保護法）の観点から、両法律、省令又は都道府県規則により、特定の行為（無許可での水産動植物の採捕、有害物の遺棄・漏せつ等）が規制されているが、近年、沿岸域を中心に、アワビ、ウニ、ナマコ等の高級魚介類を狙った密漁が後を絶たず、中には暴力団が関与した事例や、潜水器具を使用した大規模で組織的な事例も報告されている。

密漁に対する現行の罰則規定は、情勢変化に応じて随時変更する必要性や、都道府県ごとに行われるべき規制措置を全国一律に規定することが困難である等の理由から、法律ではなく、省令・規則に委任されている。しかし、省令・規則で規定できる罰則の上限は法律の場合よりも低く（右表）密漁の抑止力にはなっていないとの指摘がなされてきた。そこで、本改正では、密漁に対する罰則強化のため、省令・規則に違反する密漁行為を漁業法及び水産資源保護法上の犯罪行為に位置付けることにより、両法に規定される最高量刑の罰則（３年以下の懲役又は２００万円以下の罰金）を適用できるようにするものである。

（表）無許可操業等に関する罰則の上限

| | |
|-----|---------------------|
| 法 律 | ３年以下の懲役又は２００万円以下の罰金 |
| 省 令 | ２年以下の懲役又は５０万円以下の罰金* |
| 規 則 | ６月以下の懲役又は１０万円以下の罰金* |

*その他、拘留、科料又は併科が可能

〔論点〕 密漁で数千万円の利益を得たという事例^⑥も報告されている中、今回引き上げられた罰則の密漁抑止効果が問われよう。また、悪質化、組織化、巧妙化する密漁事犯の撲滅に向け、取締体制の強化、関係行政機関同士の連携方策を確認しておく必要がある。

（４）漁業監督吏員の権限行使区域の拡大

〔概要〕 現行漁業法では、漁業関係法令に違反する事犯の取締りと、司法警察員^⑦としての捜査を行うため、大臣の任命による漁業監督官（国家公務員）と知事の任命による漁業監督吏員（都道府県職員）が置かれている（両者を合わせて「漁業監督公務員」という。）。両者に権限上の違いはないが、漁業監督吏員の職務執行が当該都道府県の管轄区域内に限られるのに対し、漁業監督官にはそうした制約はない。本改正は、密漁の広域化・組織化に対応するため、漁業監督吏員が司法警察員としての捜査を行う上で必要がある場合には、大臣の許可に基づき、管轄区域外であっても職務執行を可能にするものである。

〔論点〕 まず、大臣の許可基準と、許可に要する一般的な時間について明らかにすると

ともに、大臣許可手続が密漁事犯の機動的な捜査の実施に及ぼす影響について確認しておく必要がある。

3. 水協法等改正案の概要と主な論点

(1) 組合員資格審査の適正化

[概要] 現行水協法では、漁協の正組合員(個人)となるためには、当該漁協の地区内に住所を有し、年間漁業従事日数が90日から120日までの間で定款で定める日数を超えていることが必要であり⁸、漁協にあっては、定款に具体的日数を記載しなければならない。他方、資格を有するか否かの審査については、現行法に特段の規定が置かれておらず、水産庁長官通知により、少なくとも毎事業年度1回の資格審査の実施と、資格審査に当たる理事会の公正な判断を期すため、諮問機関の設置が漁協に対して指導されている。

しかし、全国調査の結果、3割以上の漁協で資格審査基準が設けられておらず、さらには2割以上の漁協で1年以上資格審査が実施されていないなど、資格審査の不十分な実態が浮き彫りになった⁹。また、一部漁協では、操業実態が乏しいにもかかわらず、漁業補償金¹⁰の受給を主目的とする組合員等が多数を占め、資格要件を満たす組合員が漁協の事業運営に関して主導権を握れない事例も見られる。こうした背景から、本改正では、漁協の定款に記載すべき事項として「資格審査の方法」を追加することとしている。

[論点] 今後、資格審査が徹底されると、操業実態に乏しい組合員等が排除され、組合存立要件(正組合員20名以上)を欠く漁協が現れる可能性も否定できない。本改正のねらい、特に、国と漁協系統組織が推進している漁協合併の加速化との関連が問われる。また、本改正後における資格審査の適正実施を行政庁はどのように確認するのかも問われよう。

(2) 役員欠格事由の追加

[概要] 漁協の役員には、理事、監事及び経営管理委員があるが、これらの者の欠格事由として、現行水協法では、法人、成年被後見人、刑罰を課され、その執行を受けることがなくなるまでの者等が規定されている。本改正は、一部漁協において、暴力団員が役員に就任するケースが見られることを踏まえ、欠格事由に「暴力団員でなくなった日から5年を経過しない者」を追加し、警察当局と連携しつつ、行政庁が漁協に対し、当該役員の解任や本来業務の適正実施などの是正措置を命じることができるようにするものである¹¹。

[論点] まず、暴力団員の漁協介入の実態と現在の行政庁による対応状況が問われよう。また、今後、暴力団等の圧力により、漁協が行政庁の是正命令に従わない場合の対応や、警察当局との協力体制をどのように構築していくのが問われる。

(3) 事業別損益の開示が義務付けられる漁協の拡大

[概要] 現行水協法は、漁協の理事に対し、事業年度ごとの貸借対照表等の決算関係書類の作成・開示等を義務付けるとともに、信用事業を行う漁協にあっては、「事業別損益の開示」も義務付けている。しかし、信用事業を実施しない漁協には事業別損益の開示義務がないことから、一部の漁協では、発生している赤字がどの事業部門なのか特定できない

ところも見られ、そのことが経営改善を遅らせる要因となっている。そのため、本改正では、原則としてすべての漁協に対し、部門別損益の開示を義務付けることとしている¹²。

〔論点〕 部門別損益の開示は、経営状況を客観的に見る上で有益ではあるが、具体的な経営再建策の確立はまた別次元の話である。そこで、本改正を契機に、漁協が経営再建にどのように取り組んで行くべきなのかが問われる。また、漁協経営は総じて収支悪化をたどり、一部では部門別の事業収益すら把握できていないのが現状であるが、これまでの内部監査機関である監事による会計監査は適切に行われてきたのかが問われよう。

（４）共済事業の財務健全性の確保と契約者保護の強化

〔概要〕 漁協の共済事業は民間の保険に相当し、その種類も医療、生命、火災、自動車など幅広い。ただし、事業の健全性確保のための措置（健全性基準¹³等）や契約者保護のための措置（クーリング・オフ制度等）については、民間の保険に関してはいずれも法定されているのに対し、漁協の共済事業については、一部事項を除き、いずれも行政庁通知によっている。本改正では、共済事業の適正な実施を確保するため、これらの措置を保険会社や農協¹⁴と同様に、法律に明記することとしている。

〔論点〕 近年の漁業者の保険需要に関しては、死亡保障ニーズがある程度満たされ、次第に年金、医療、介護などの生存保障ニーズが高まっていることから、今後の利用者ニーズに対応した事業改革の必要性が問われる。また、保険業界は、外資系企業の参入等もあり、一層競争が激しくなっているが、農協とは異なり組合員数が減少している漁協¹⁵が、自ら保険に類した共済事業を今後行うことの意義について確認しておく必要がある。

（５）漁業信用基金協会の財務健全性の確保及び組織再編の円滑化

〔概要〕 漁業信用基金協会（以下「基金協会」という。）は、原則、都道府県ごとに設立される法人で、漁業者が融資を受ける際に、その債務保証等を行い、漁業者に対する資金の円滑な融通が行われるようにする役割を担う。しかし、基金協会の主たる業務である債務保証額は、漁業者の資金需要の伸び悩み等から近年漸減傾向にある。また、漁業者等の出資により造成される基金の運用益の減少や求償権処理の遅れ等から、約半数の基金協会が繰越欠損を抱えている。このような状況を踏まえ、本改正（中小漁業融資保証法の一部改正）では、基金協会に対し、健全性基準（保証債務の弁済能力が十分であるかどうかの基準）及び員外監事制度を導入するとともに、一定規模以上の基金協会に対する公認会計士等による外部監査の義務付け、基金協会間の事業譲渡制度の導入を図ることとしている。

〔論点〕 本改正は、農業信用基金協会についての措置¹⁶に準じたものであるが、今回の措置が、総じて悪化傾向にある漁業信用基金協会の財務を改善する効果がまず問われよう。また、900億円台と高水準で推移している求償権（残高）の償却が進まない根本的原因や、そもそもこれまで行ってきた債務保証が適切であったのか否かが問われよう。

むすび

水産業の衰退が言われて久しいが、日本の水産物消費量は世界でもトップクラスにあり、

今後も、産地ブランドの広がりや健康志向の高まり、さらには世界の食料事情等を展望する時、水産業・水産物は私たちの食生活の中で大きな位置を占めることは確かである。

新基本計画では、本稿で述べた制度見直しのほか、水産資源に対する漁獲可能量等が設定されている魚種の追加や、漁船ごとの漁獲割当方式の導入等、資源管理のあり方に関わる重要課題についても今後検討を行うこととするとともに、平成 20 年度には、国際競争力のある経営体の育成・確保に向け、効率的かつ安定的な漁業経営体を対象とした「新しい経営安定対策」が導入される予定である。これらは、いずれも従来の政策の大きな転換を意味するが、その実効を上げるためには、あくまでも水産物消費の拡大が不可欠である。安全で新鮮なことに加え、ライフスタイルの変化に対応した商品提供の工夫（切り身、加工）や、各地で芽吹き始めた食育運動に連動した取組等を通じ、供給サイドが消費サイドの潜在ニーズにいかに対応できるかが鍵を握る。また同時に、多段階で、高コスト体質とされる流通構造改革にも取り組む必要がある。

したがって、新基本計画と同時に策定された工程表に基づき、「単なるコスト競争・価格競争をこえた、加工・流通・消費と連動した高品質の水産物を供給」（平成 19 年 3 月 20 日「水産政策審議会会長談話」）することを目標に、行政や漁協等の水産関係者による着実な取組が強く期待されている。

¹ 漁協合併は昭和 30 年代後半から進められ、昭和 42 年度末の 2,443 から平成 17 年度末の 1,349 にまで減少した。なお、同時期の農協数は、12,006 から 901 にまで減少した。

² 漁協が行う事業には、主に販売事業（漁獲物等の販売）、購買事業（生産資材等の供給）、信用事業（貯金、融資等）、共済事業等がある。

³ 指定漁業の許可を受けるには漁船を使用する権利を既に取得していることが必要であるが、取得していない場合には起業の認可が必要となる。本稿では、両者を併せて「指定漁業の許可等」と表記する。

⁴ 指定漁業の許可に当たっては、操業の区域・期間、漁船隻数、総トン数、漁網の構造や大きさ等に関する条件が付される。なお、このほか、地先や内水面等において特定の漁業（定置漁業、養殖業等）を排他的に営むことのできる制度として漁業権漁業があり、指定漁業とともに、我が国の漁業管理制度を構成している。

⁵ 指定漁業については 5 年ごとに一斉に更新手続が行われ、今回は平成 19 年 8 月に予定されている（これには現行法が適用される）。

⁶ 平成 16 年 11 月に摘発された「毛がに密漁事犯」（海上保安庁『海上保安レポート 2005』p45）。

⁷ 漁業監督公務員であって、所属の官公署の長が検事正と協議して指名した者は、漁業犯罪に関して、刑事訴訟法の規定による司法警察員としての捜査権限を行使できる。

⁸ なお、農協法は、農協の組合員資格について、漁協のように住所や農業従事日数の要件を規定していない。漁協の組合員資格が法律上厳格に規定されているのは、漁協が経済事業体であると同時に、地区内の漁業権を管理する役割を同時に担っているためである。

⁹ 全国漁業協同組合連合会「漁協系統の事業・組織・経営改革への取組に関する一斉調査」（平成 17 年 5 月）
¹⁰ 漁業補償金とは、共同漁業権が設定された海など公有水面の埋立て、ダム建設、自衛隊の演習その他の事業によって漁業者に生ずる損失に対してなされる補償。

¹¹ 類似の規定は、廃棄物処理法などにも置かれている。

¹² 漁業権の管理事業のみ行う等、他に事業部門を持たない漁協は、開示義務の対象から除外される。

¹³ 民間保険や共済事業の健全性基準には支払余力比率（ソルベンシー・マージン比率）がある。これは、事業実施者が、通常の支払能力（死亡、病気等の支払事由に備えた責任準備金等）を超えて、どの程度の支払余力を有するかを示す指標で、通常 200% 超が健全とされる。平成 17 年度の漁協共済事業の支払余力比率は 775.9% であり、健全な経営状態に分類される。

¹⁴ 農協の共済事業については、平成 16 年・第 159 回常会において、今回の水協法改正と同じ趣旨の改正がなされている（農業協同組合法及び農業信用保証保険法の一部改正）。

¹⁵ 1985 年度（昭和 60 年度）と 2004 年度（平成 16 年度）の間における組合員数の変化を見ると、農協 807 万人 915 万人に対し、漁協は 55 万人 41 万人（『総合農協統計表』、『水産業協同組合統計表』）。

¹⁶ 平成 16 年・第 159 回常会における農業協同組合法及び農業信用保証保険法の一部改正。