

水産基本計画の改定と水産3法案の成立

～ 漁業法及び水産資源保護法の一部を改正する法律案等3法律案の国会審議～

はたけやま はじめ
農林水産委員会調査室 畠山 肇

農林水産分野における166回国会審議を回顧すると、3つの水産関係法律案が審議、成立され、正に水産国会とも言うべきものであった。

理由は、我が国の水産業・漁村をめぐる情勢が激変し、それへの早急な対応が求められているからであり、具体的には、今年3月に改定された水産基本計画（水産基本法に基づいて5年毎に策定されることとなっている。）によれば、国民の食生活における水産物の重要性と消費流通構造の変化、国際化の進展と水産物の世界的需要の高まり、資源状況の悪化、漁業生産構造の脆弱化、水産業・漁村に対する国民の期待の高まりなどが顕在化しており、このような情勢の変化に的確に対応し、水産物の安定供給を図るとともに、力強い水産業と豊かで活力ある漁村を確立するため、水産政策の改革を早急に進めることが必要であるとの認識が示されているからである。（図）

166回国会では、この計画を受けて、「漁業法及び水産資源保護法の一部を改正する法律案」、「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」、「漁港漁場整備法及び後進地域の開発に関する公共事業に係る国の負担割合の特例に関する法律の一部を改正する法律案」が提出され、成立するに至った。

そこで、以下、これら3法律案についてその概要、農林水産委員会等での主な審議事項を紹介することとする。

1. 漁業法及び水産資源保護法の一部を改正する法律案

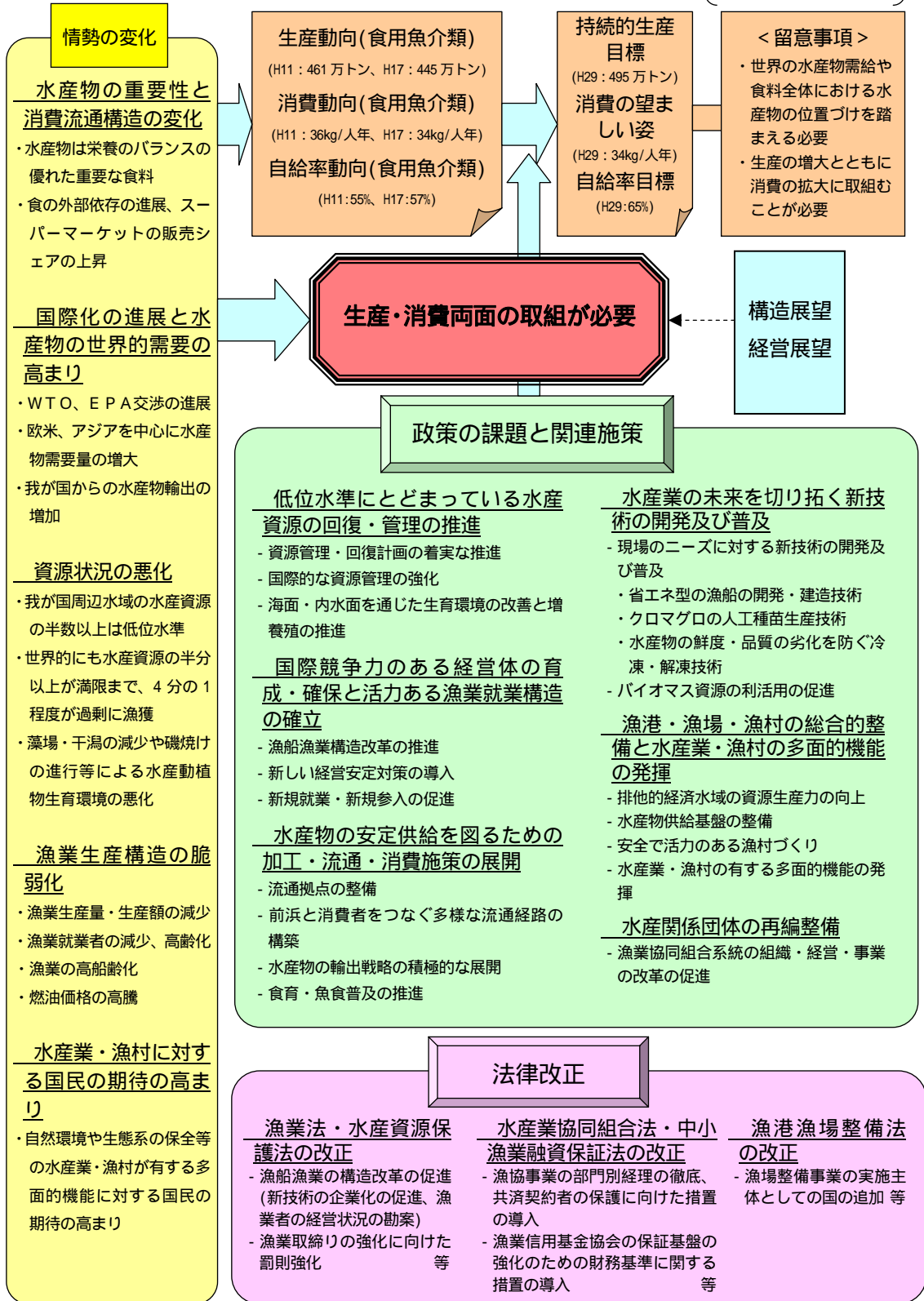
〔提出の経緯、法律案の概要〕

日本の水産業は、周辺水域をはじめとした水産資源の状況の悪化、就業者の減少、漁船の高齢化等による漁業生産構造の脆弱化など厳しい状況にある。このうち、水産資源に関しては、全体的に資源状況が悪化する中、密漁などの漁業関係法令違反が頻発し、資源の枯渇が懸念される地域も出てきている。そこで、こうした事態に対処するため、3月に改定された前記水産基本計画では、「密漁等に対する罰則の引上げ、行政処分の厳格化、都道府県の漁業監督吏員の操作可能区域の拡大や、違反常習船に対する衛星船位測定送信機の設置義務付け等により、違反防止対策の強化に取り組む」との方針が示された。

また、近年、一部の魚種を除いて国民の魚離れが進んでいる結果、魚価が低迷しており、そうした魚種を対象とする漁船漁業で経営が悪化、それが老朽化した船の更新（代船取得）を困難とし、さらなる縮小再生産を招いている。そこで、水産基本計画では、平成19年度から5年間で「漁船漁業構造改革対策」を実施し、収益性重視の操業・生産体制の導入や省エネ・省人型の代船取得等により経営転換を促進していく方針が示されている。

< 水産基本計画の概要 >

平成 19 年 3 月 20 日
閣 議 決 定



(農林水産省資料)

本法律案は、同計画で示された施策を具体的に実施するために提出されたものであり、その概要は、漁船漁業の構造改革の観点から試験研究又は新技術の企業化を行い漁業を営む者の参入促進及び指定漁業の許可等における経営状況の勘案を行う、密漁等を防止するための罰則の強化等の措置を講ずるというものである。

〔主な審議事項〕¹

（漁船漁業構造改革推進総合対策事業）

前記のように水産基本計画では、従来の漁獲量重視の経営から収益性重視の経営体への転換を図る漁船漁業構造改革を推進することが掲げられている。これを実現するために、平成 19 年度から漁船漁業構造改革推進総合対策事業（50 億円）が実施されることとなった。そこで、この事業は中小漁業者も利用できるものとなっているのか、予算計上額が少ないのではないかという点が質されたのに対し、漁船漁業構造改革推進総合対策事業はすべての漁業者を対象としたもので、大規模漁業者だけを対象としたものではなく、例えば、各地域の漁業者グループが生産から水揚げ、出荷に至る供給体制について、関連産業や地元自治体と一体となって改革計画を策定し、その実現に向けた取組に対し国が支援するものとしている。その額 50 億円は構造改革に向けたインセンティブを与えるものである。現在、青森県のまき網漁業、鳥取県の沖合底引き漁業、小型のイカ釣り漁業において具体化しつつあるとの答弁がなされた。

（新たな経営安定対策）

漁業経営の悪化等を背景に、就業者の減少など漁業構造の脆弱化が進んでいるが、それに対し経営安定対策等の構造改革をどのように進めて行くのか質されたのに対し、国民に対する水産物の安定供給確保のためには、他産業並みの所得を安定的に確保できる「効率的かつ安定的な漁業経営体」を早急に育成・確保することが必要と考えている。沿岸漁業については、この「効率的かつ安定的な漁業経営体」を平成 15 年の 1 万 5 千経営体から 29 年には 2 万 5 千経営体にまで増加させ、これらが沿岸漁業全体の生産額の 8 割程度（15 年は 6 割）を担うことを目指している。このためにも、「新たな経営安定対策」を平成 20 年度を目途に導入するが、その具体的要件については検討中である旨の答弁がなされた。

（漁業への新規参入）

本法律案により、新技術を持った経営体が漁業に新規参入しやすくするように指定漁業の許可の特例が定められることとなったが、既存漁業者との間で操業技術上の軋轢が生じないか、また、資源枯渇を誘発することにつながらないかとの質疑がなされたのに対し、法改正による特例措置は、新たな技術革新や新規参入の促進による構造改革の実現を期待するものである。既存漁業者との間で漁獲効率の格差が生じる懸念については、操業内容や漁業調整の必要性を十分勘案したうえで、許可をする。また、資源保護の面で悪影響が生ずることのないよう、操業内容や資源状況を十分勘案した上で許可をする旨の答弁がなされた。

（密漁対策）

漁業は漁業権者や許可を受けている者以外は禁止されており、それ以外の者による漁業は密漁となる。近年、その数が資源の枯渇や魚価の低迷などを背景として増加しており、

法律案ではこうした密漁に対する抑止力を強化するために罰則を強化することとした。

これに関連して、罰則の強化だけでは効果は十分でなく、マンパワーの充実など取締りの強化も必要ではないかとの指摘がなされた。これに対し、物価の急激な上昇に対応するため、昭和 58 年に罰金を一律 10 倍に上げたが、その後、物価水準に大きな変化がなかったため引き上げを行わなかった。しかし、密漁は平成 13 年の 1000 件から 17 年の 1700 件へと増加傾向にあり、非漁業者の密漁が半数程度を占め、さらに密漁が広域化していることから、今回引き上げることになった。罰則の大幅な引き上げにより、密漁の抑止に相当効果があると考えますが、指摘のように罰則の引き上げだけで抑止効果が飛躍的に高まるとは考えていない。水産庁の取締体制は、漁業監督官 317 名、取締船 38 隻、航空機 4 機であるが、漁業犯罪根絶のためには取締体制の充実強化が不可欠であると考えている。また、水産庁は水産資源の保存・管理、水産物の安定供給の確保を任務とし、海上保安庁は海上の安全及び治安の確保を任務としており、両者の基本的な役割が異なるが、相互連携の強化を図っており、今後も強化に努める旨の答弁がなされた。

2. 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

〔提出の経緯、法律案の概要〕

漁業協同組合（漁協）は、水産業協同組合法（昭和 24 年施行）に基づき、農業分野における農業協同組合（農協）と同様、経済事業（漁獲物の販売、生産資材の購買等）を中心に、指導事業、信用事業、共済事業などの諸事業を総合的に実施し、それらを通じ、組合員の社会的・経済的地位の向上や漁村社会の維持に大きな役割を果たしている。また同時に、地先漁場の漁業権の保有・管理主体として、漁業調整及び資源管理の面で重要な機能を担っている。

しかしながら、漁業を取り巻く厳しい情勢、すなわち、沿岸・沖合水域の水産資源の悪化とそれに伴う漁獲量の減少、魚価安、燃油価格の高騰などに伴い、漁協の経営は、経済事業を中心に悪化している。また、組織体制の面でも、合併をはじめとする効率的な運営の確保が課題となっている。

こうした情勢を踏まえ、水産基本計画では、漁協が漁業者の生産活動を支えるという本来の機能を的確に発揮できるよう、組織基盤の強化を図るための措置（組合員資格審査の適正化等）経営・事業改革を促進するための措置（事業部門別損益状況の開示義務化、共済事業における契約者保護及び事業の健全性の確保等）を実施することが明記された。水産業協同組合法の一部改正案は、これを受け提出されたものである。

また、中小漁業融資保証法の一部改正案は、漁業者に対する信用保証を通じて漁業経営を支える役割を果たしている漁業信用基金協会について、健全性基準の設定、早期改善命令の導入等により経営の健全性の確保を図るとともに、事業譲渡による組織・事業の再編・整備を可能とするための制度改正である。

〔主な審議事項〕²

（漁業協同組合（漁協）の組合員資格審査の徹底）

現行法における漁協の正組合員資格（個人）は、漁協の区域内に住所を有し、かつ、年

間の漁業従事日数が90日から120日までの間で漁協の定款で定める日数を超えることであるが、漁協系統組織が行った実態調査によれば、3割以上の漁協が資格審査基準を設けておらず、また、2割以上の漁協が1年以上資格審査を実施していないことが判明した。これらを背景に、一部の漁協では、操業実態が乏しく、漁業補償（公共事業等に伴う漁業者の損失に対する補償）の受給を主目的とする組合員等が多数を占める事例も見られる。そこで、本法案では、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ることができるよう、「資格審査の方法」についても定款に記載することを義務付けることとした。

これに関連して、資格審査を行う現場での混乱を防ぐため、「資格審査の方法」に関して国の考え方や基準を予め明示する必要性が質されたのに対し、資格審査の基準や手続等の基本的な考え方となる模範定款例を定め、これに沿って漁協が作成した定款を県が認定することにより、資格審査の円滑な実施に努める旨の答弁がなされた。

（共済事業を実施する漁協に対する最低出資金制度の導入）

漁協系統組織（市町村段階の漁協から、全国段階の共済水産業協同組合連合会までを含む）の共済事業は、民間の保険に相当し、保障の種類も民間の保険並みに幅広い。ただ、民間の保険で法定化されている事業の健全性確保のための措置（最低出資金制度、支払余力比率等）や契約者保護のための措置（クーリング・オフ制度等）は、漁協系統組織の場合、全部又は一部が法定化されておらず、主に通達に基づき行われている。

そこで本法律案では、漁協系統組織の共済事業の適正な実施を確保するため、これらの措置を民間の保険と同様に法定化することとした。

これに関連して、（市町村段階の）漁協に新たに導入される最低出資金（1千万円）制度によって現に共済事業を実施し、出資金が1千万円未満の漁協が共済事業を継続できなくなることや、小規模漁協による共済事業への新規参入が困難となることの当否が質された。これに対し、最低出資金制度は、民間の保険と同様、事業の健全性確保と契約者保護のために必要と考えているが、指摘のような事情を踏まえ、出資金が1千万円を下回る漁協については附則により3年間の猶予措置を設け、配慮している旨の答弁がなされた。

3. 漁港漁場整備法及び後進地域の開発に関する公共事業に係る国の負担割合の特例に関する法律の一部を改正する法律案

〔提出の経緯、法律案の概要〕

我が国の漁業生産量は、平成17年には576万tと、ピーク時の昭和60年前後から半減しており、これに伴い我が国の水産物自給率、特に食用魚介類の自給率も長期低落傾向に陥り、ここ数年50%台中ごろで推移している。

こうした自給率の低迷状態を受けて、3月改定の水産基本計画では、これまでの自給率目標65%を平成24年度から平成29年度に先延ばすこととなった。

この生産量、自給率低迷の主な原因は沖合漁業にあり、平成6年には372万tあった生産量が平成17年には244万tと激減しており、沿岸漁業の181万tから146万tという減少度合いに比べても著しい減少となっている。（表）

漁業・養殖業の生産量の推移（万t）

	平 6	11	14	15	16	17
合計	810	663	588	608	578	576
海面漁業	659	524	443	472	446	446
遠洋漁業	106	83	69	60	54	55
沖合漁業	372	280	226	254	241	244
沿岸漁業	181	160	149	158	151	146
海面養殖業	134	125	133	125	121	121
内水面漁業・養殖業	17	13	11	11	11	10

（資料）農林水産省「漁業・養殖業生産統計年報」

沖合漁業の不振の原因は資源の減少とされており、特にマサバ、スケトウダラ、ズワイガニ、マイワシなどの魚種が激減しており、現在、政府や都道府県は「資源回復計画」を策定（19年2月現在、33計画実施）し、休漁や産卵地域の保全などに努めている。

本法律案は、こうした沖合水域（通常、沿岸と区別して12海里、約22kmより沖を言うが、本法律案では単に、排他的経済水域（EEZ）内水域を指している。）の水産資源の増大等を図るため、現行制度上都道府県の事業とされている漁場整備を、都道府県による一部負担の下、国も沖合水域の漁場整備を行えるようにすることとした。

このほか本法律案では、漁港に隣接するせり市場施設や保冷倉庫など漁港施設の機能の高度化を図るため、構造改革特別区域法に基づく漁港特区制度を全国において実施できるようにするための規定の整備等の措置を講じることとしている。

〔主な審議事項〕³

（国直轄の沖合漁場整備制度の創設）

漁場整備には、海底に魚礁を設置する方法や、魚介類等の増殖を促すための藻場・干潟の整備等があるが、これらは波が比較的穏やかな沿岸海域（おおむね沿岸～12海里 約22km）において自治体等が行っている。一方、漁獲量の減少スピードが特に速い沖合海域（おおむね沿岸12海里～200海里 約370km）の漁場整備は、どの自治体にも帰属しない海域であることや、コストがかさむこと等から、一部の県が単独で行ってきたに過ぎない。

そこで、本法律案により政府は、関係県が事業費の一部を負担することを前提に、国が自ら沖合漁場整備を実施すると同時に、平成19年度予算に日本海西部海域のズワイガニとアカガレイの漁場整備事業（「フロンティア漁場整備事業」）経費の一部を計上した。

これに関連して、沖合漁場整備による受益県が複数ある場合の費用負担の方法などが質されたところ、県が受ける利益は、港への陸揚げ、加工及び流通によって生じることにかんがみ、事業対象魚種の水揚量等に応じて負担を求めていく旨の答弁がなされた。

また、資源の本格的回復を図る観点から、ズワイガニ、アカガレイ等の定置性の魚介類だけでなく、サバ、イワシ等の回遊魚についても積極的に漁場整備を行う必要性が質されたのに対し、今回創設する制度を含め資源回復対策の上では両者を特に区別しないが、回遊魚に関しては沖合漁場は広域で水深が深く技術上の課題もあるため、事業の効果を慎重

に見極める必要があるなど、今後の検討課題とする旨の答弁がなされた。

(構造改革特別区域法に基づく特定漁港施設の民間貸付特例の全国展開)

漁港施設(漁港に付設する防波堤や駐車場等の総称)は漁港と同様に行政財産であるため、漁港管理者(国又は自治体)は民間事業者に貸し付けることができず、短期間の使用許可によっているのが現状である。一方、水産物の安全性や品質等に対する消費者ニーズの高まりから、漁港施設についても衛生管理水準の向上や鮮度保持機能の高度化等が求められており、これへの民間資金や経営ノウハウの活用が期待されている。しかし、使用許可の下では必ずしも更新される保証がなく、本格的な民間投資は困難と判断し平成16年10月より長期間の貸付契約の下で積極的な民間投資を促すため、構造改革特別区域法に基づき、資力、信用等の一定の要件を満たす事業者として漁港管理者の認定を受け内閣総理大臣の認定と農林水産大臣の同意を受けた民間事業者については、特定漁港施設(漁獲物の処理、保蔵及び加工に供する施設)に限り貸付けを認めることとなった(漁港特区)。本法案では、この漁港特区を全国展開することのできる措置を盛り込んだ。

これに関連して、現在までに漁港特区の認定実績が下関漁港のみにとどまっている原因と、それにもかかわらず全国展開する必要性が質されたのに対し、前者については、特区は認定までに手間がかかることや、全国で進められている市場再編の方向性を民間事業者が見極めていることが主な原因との見方が示された。また、後者については、「構造改革特別区域基本方針」で、認定済みの特区に特段の問題が生じていない場合は速やかに全国展開を推進するとされていることを踏まえて検討したものであり、実績は1港にとどまるが、全国展開による弊害はないと判断したためである旨の答弁がなされた。

(結び)

前記で指摘したように、国際化の進展と水産物の世界的需要の高まり、資源状況の悪化、漁業生産構造の脆弱化など、我が国の水産業を取り巻く環境は激変している。

一方、我が国は排他的経済水域が世界6位という水産資源、海洋資源大国であり、こうした背景から166回国会において海洋基本法が成立し、政府挙げての海洋資源確保、海洋利用秩序の構築が目指されることとなった。

こうした中、我が国の漁業、水産業も激変する内外の政治・経済情勢に適切に対応する必要に迫られており、今回の水産3法案のような当面の政策課題への対応だけでなく、前記、20年度からの導入が検討されている沿岸漁業における新しい経営安定対策など、漁業経営の構造改革にも踏み込んだ政策対応が今後次々に講じられることが予想される。

国会においても、今後こうした政策課題に対応した適切かつ十分な審議が望まれよう。

¹ 第166回国会参議院農林水産委員会会議録第14号(平19.5.29)

第166回国会衆議院農林水産委員会会議録第10号(平19.4.11)

² 第166回国会参議院農林水産委員会会議録第15号(平19.5.31)

第166回国会衆議院農林水産委員会会議録第11号(平19.4.25)

³ 第166回国会参議院農林水産委員会会議録第12号(平19.5.22)

第166回国会衆議院農林水産委員会会議録第9号(平19.4.10)