

我が国の水産資源管理制度の現状と課題

～ ノルウェーの制度を紹介しながら～

農林水産委員会調査室 はしもと たかよし
橋本 貴義

我が国の周辺水域は、世界の三大漁場の一つに挙げられるように、暖流、寒流の複雑な海流によって、多様な水産資源（以下「資源」という。）がはぐくまれてきた。また、各地では、様々な漁法による漁業生産が展開され、地域特有の魚食文化がはぐくまれるとともに、漁業者・漁業者団体による様々な操業慣行や操業秩序が形成されてきた。

しかしながら、外国 200 海里水域内の漁場からの撤退¹やマイワシ資源の急減、さらには海水温の上昇等海洋環境の変化や、沿岸域の藻場・干潟の減少等の複合的な要因から、我が国の漁獲量はピーク時の約半分に落ち込み²、周辺水域の資源の約半分が低位水準にある³。

そうしたことから、水産基本計画（平成 19 年 3 月改定）では、低位水準にとどまっている資源を回復させ、その持続的な利用を今後も図る観点から、現行の資源管理制度のうち、特に、後述する「漁獲可能量制度」（一般的に「 TAC 」と呼ばれる。）の見直しを検討していくことを明記した。これを受け、平成 20 年 4 月、水産庁内に外部の有識者からなる「 TAC 制度等の検討に係る有識者懇談会」が設置され、そこでの検討を踏まえ、同年 12 月に「 TAC 制度の課題と改善方向及び（譲渡性）個別割当方式についての考え方（取りまとめ）」（以下「 TAC 懇談会取りまとめ」という。）が公表された。

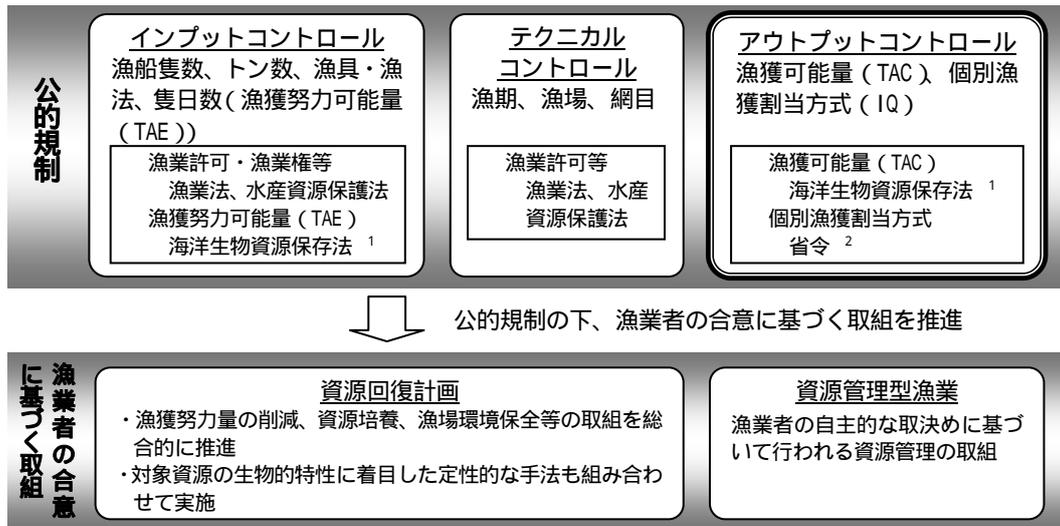
漁業を取り巻く情勢を見ると、資源水準の低下をはじめ、魚価の低迷、漁業後継者不足等の構造的問題のほか、近年は、燃油等の資材価格高騰が漁業経営を更に悪化させている。そのため、漁業経営の生産性向上と、それによる体質強化を図ることと併せ、持続的な漁業生産の基礎である資源を回復させ、適切に管理していくことが大きな課題となっている。

そこで、本稿では、現行の資源管理制度のうち、 TAC 制度の概要及び TAC 懇談会取りまとめで指摘された課題点を紹介するとともに、筆者が、平成 20 年 11 月下旬、漁業関係の調査のため訪問したノルウェーにおける資源管理制度の一端を併せて紹介することとしたい。

1. 我が国の資源管理制度

我が国においては、図 1 のとおり、まず公的規制措置として、漁獲努力量（漁船隻数、トン数等）に着目したインプットコントロール（投入量規制）、漁期や漁場等に着目したテクニカルコントロール（技術的規制）、漁獲量の割当によるアウトプットコントロール（産出量規制）が実施されている。併せて、公的規制の下で、国と漁業関係者の話し合いに基づく「資源回復計画」の取組や、漁業者の自主的な取決めに基づく「資源管理型漁業」が実施されている。

図1 我が国の資源管理制度の概要

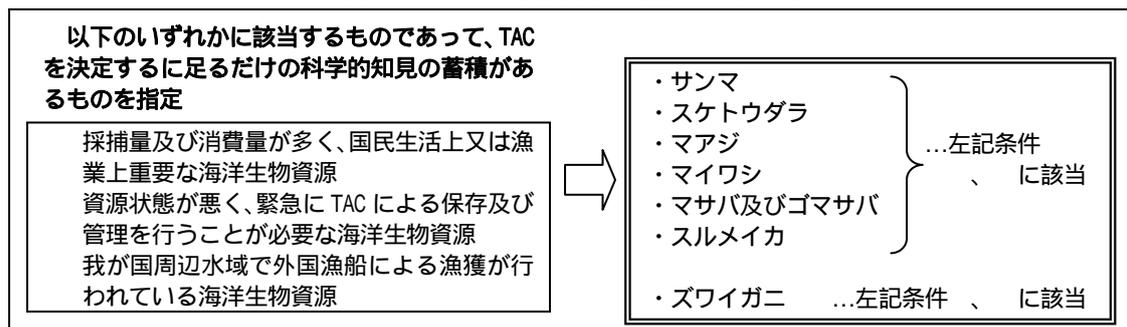


1 正式名は「海洋生物資源の保存及び管理に関する法律」
 2 正式名は「指定漁業の許可及び取締り等に関する省令」（出所）水産庁資料に基づき作成

(1) TACの設定方法

TAC（Total Allowable Catchの略。漁獲可能量。）は、図2のとおり、採捕量及び消費量が多く、国民生活上又は漁業上重要である等の要素を有する7魚種を対象に、生物学的許容漁獲量（ABC：Allowable Biological Catch）⁴等の科学的知見を基礎として、漁業経営の状況等を勘案して設定される年間漁獲量の上限である（海洋生物資源保存法第3条第3項）。魚種ごとに設定されたTACは、漁業種類別あるいは都道府県別に配分された後、漁業者団体によって主に管理される。

図2 TAC対象魚種の指定の考え方



(出所) 水産庁資料に基づき作成

我が国全体の漁業生産量が減少傾向で推移する中、TAC対象魚種の過半の魚種において、TAC指定後の資源水準が横ばい又は増加傾向にあることから、資源管理において一定の役割を果たしてきたと考えられている。

他方、TAC設定の基礎となるABCについては、次のような課題が指摘されている。資源状況の評価に必要なデータが必ずしも十分収集できず、ABCの精度には一定

の限界がある

資源状況の将来目標や、その達成期限をどう設定するかによって、A B Cの値が異なってくる

A B Cを上回るT A Cが設定されている魚種がある(平成20年漁期はスケトウダラ、マサバ・ゴマサバの2魚種)

上記のような課題に対する改善策として、「T A C懇談会取りまとめ」では、資源状況の調査方法について改善を進め、A B Cの精度の向上を推進するとともに、設定条件の違いに応じたA B Cを提示し、中期的な管理目標を踏まえたT A C設定の検討に当たっている。また、一部魚種において、A B Cを上回るT A Cが設定されている点について、農林水産省は、スケトウダラについては、T A C削減による漁業経営の悪化を防ぐための措置であり、また、マサバ・ゴマサバについては、今後の漁場形成の際の追加配分用の留保枠であるとしている⁵。

A B Cは、T A C設定の際の最も基本的な指標である。そのため、A B Cの精度を向上させることが重要であり、具体的にどのような取組を行う必要があるかを検討すべきである。また、従来、T A Cの設定過程が不透明であるとの指摘もあることから、設定過程の透明性を高める必要がある。

(2) T A Cの対象魚種

現在7魚種に限られているT A C対象魚種の追加も課題点として挙げられる。これに関して、「T A C懇談会取りまとめ」では、T A Cの実施条件や関係漁業に与える影響等にかんがみると、すべての資源に適用できるものではなく、また、T A Cのみで我が国全体の資源管理を全うすることは難しいことから、個々の魚種の資源特性等に応じて、他の公的規制や、漁業者の合意に基づく取組を組み合わせ対応すべきとしている。さらに、既存のT A C対象魚種に次いで採捕・消費量が多く、国民生活上・漁業上重要な魚種であるカタチイワシ、ホッケ、ブリ、マダラの対象魚種への追加に関しては、T A Cの設定に十分な科学的知見が得られないことに加え、資源状態も安定していることから、現時点で対象魚種に加える必要性は低いと同取りまとめでは結論付けた。

T A Cは漁獲量を直接規制する数少ない政策手段の一つである。それだけに、対象魚種追加の議論の前提として、資源管理に一定の成果を上げているT A Cを、今後、資源管理政策全体の中で、どのように位置付けていくのかがまず明確にされるべきであろう。

(3) T A Cの管理手法

T A Cの具体的配分方法も検討課題の一つである。世界におけるT A Cの管理手法としては、図3のとおり、漁獲量を個々の漁業者や漁船に割り当てるか否かによって、「非個別割当方式」と「個別割当方式」(I Q方式)に大別される。さらに、個別割当方式には、割当を受けたT A Cを他の漁業者に譲渡したり、貸し付けたりできる「譲渡性個別割当方式」(I T Q方式)がある。一般的に、非個別割当方式よりも、I Q方式の方が厳格な漁獲管理を可能にし、資源管理上も有効とされている。また、I Q方式よりもI T Q方式の方が、

資本力の強い経営体に漁獲枠が集約され、漁業の構造改革や生産性向上に効果があるとされている。

我が国は、TACの管理手法としてではないが、遠洋かつお・まぐろ漁業におけるミナミマグロ漁及び日本海ベニズワイガニ漁（いずれもTAC対象外の魚種）についてIQ方式を導入している⁶。一方、TACの対象魚種については、非個別割当方式をとっている。同方式は、全体の漁獲枠は決めるものの、個々の漁業者にまで漁獲枠を配分するものではない。そのため、他者に先駆けて早く、それも大量に漁獲するインセンティブを与えやすく、結果として、漁業者間の過剰な競争を招きやすいことから、一般的に「オリンピック方式」と呼ばれている⁷。

「TAC懇談会取りまとめ」では、現行のIQ方式の有効性を一定評価しつつ、以下の理由から、現時点で、我が国に同方式を全面的に導入するのは適切でない結論付けた。

そもそも我が国では漁獲競争が発生していない

我が国は漁船隻数や水揚げ港の数が多いことから、漁獲量を迅速かつ正確に把握するためには多大な管理コストを要する

漁獲枠の管理主体が漁業者団体から個々の漁業者に移り、操業が個々の漁業者の判断に委ねられ、その結果、価格の高い時期に漁獲が集中し、市場の混乱をもたらす

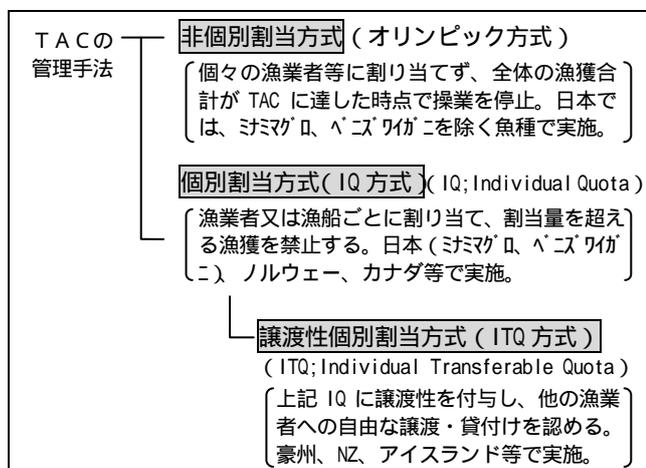
また、ITQ方式についても、長年培われてきた操業慣行や漁村社会に重大な影響を及ぼすおそれがあること、割当が権利化し、TACの変更が困難になる等の理由から、やはり現時点での導入は適切ではないと結論付けている。

「TAC懇談会取りまとめ」の結論は、我が国漁業・漁村の実態を十二分に踏まえたものである。他方で、水産業界の外部からは、資源管理の徹底と漁業構造改革に一定の効果が見込まれるIQ方式及びITQ方式の活用について、積極的に検討すべきという趣旨の指摘が最近活発になっている⁸。ただし、いずれの立場においても、我が国にIQ方式等を導入した場合の資源回復の見通しや経済効果、あるいは、漁業収入の減少や漁村が被る悪影響等について、あまり具体的に提示されていないとの印象をぬぐいきれない。IQ方式等を採用している欧米諸国との漁業・漁村実態の違いを踏まえつつ、我が国への導入の可能性について、議論をより深化させる段階に来ていよう。

2. ノルウェーの資源管理制度

ノルウェーは、全長5万7千 km に及ぶ長い海岸線と、氷河の浸食により形成された複雑な海岸の地形（フィヨルド）を生かし、古くから漁業が盛んである。しかし、1970年代

図3 TACの管理手法

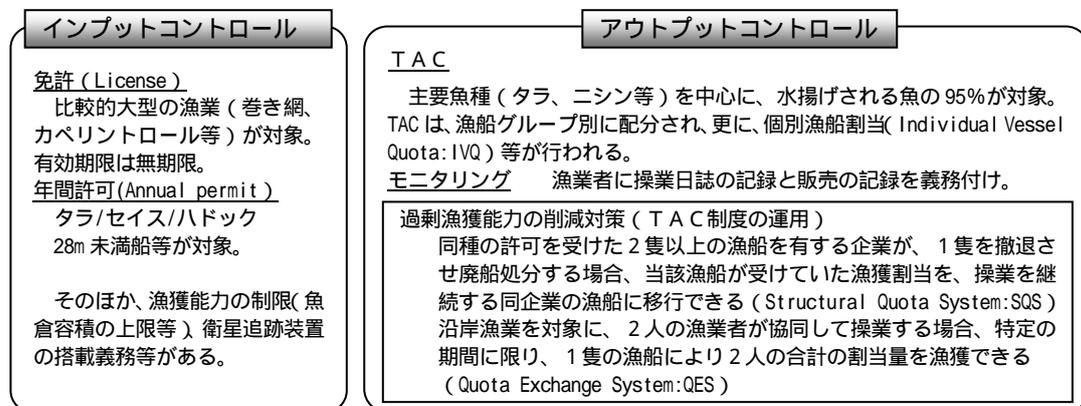


(出所) 筆者作成

後半ごろまでは、過剰漁獲による資源の急減や、漁船の老朽化等、漁業衰退の様相を呈していた。その後、政府自ら海外の水産物市場の開拓に積極的に乗り出し、水産業を輸出産業に育成するとともに、資源管理を厳格にするため、個々の漁船にまで漁獲枠を設定する I V Q 方式 (Individual Vessel Quota の略。個別漁船漁獲枠方式。) の導入や、政府補助金による集中的な減船支援等を実施した。それら一連の漁業政策改革の結果、漁業の生産性向上や、魚価の安定等の効果がもたらされた。そして、今日では、ノルウェー水産業は、同国の石油・ガス産業に次ぐ基幹産業に位置付けられるまで回復するとともに、欧州最大の水産物・水産加工品の供給国の地位を占めるに至っている (過去 10 年間で輸出高が倍増) 。

ノルウェーの資源管理制度には、主に、漁業免許等のインプットコントロール、I Q 方式等によるアウトプットコントロール、過剰漁獲能力 (漁船) の削減対策がある (図 4) 。

図 4 ノルウェーの資源管理制度の概要



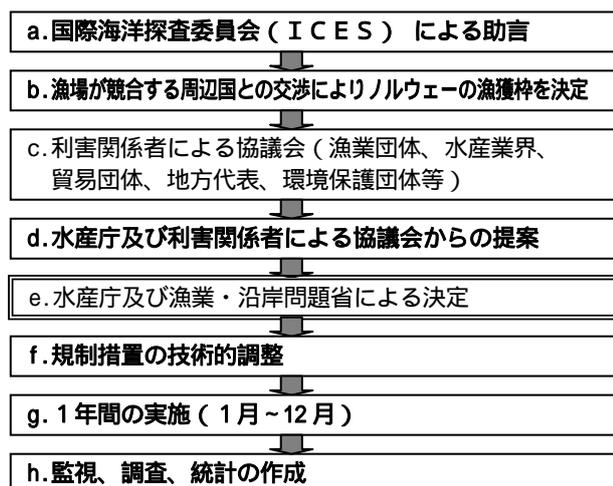
(出所) 筆者作成

(1) 漁獲枠設定プロセス

ノルウェーは、国土の約 6 倍にも及び広大な漁業水域を今後も持続的に利用し、漁業を基幹産業として一層発展させていくため、科学的かつ客観的な資源評価に基づく適正な漁獲枠の設定を資源管理措置の基本としている。

漁獲枠の設定プロセスは、図 5 のとおり、国際機関の助言 (a)、漁場が競合する EU、ロシア等周辺国との交渉によるノルウェーの漁獲枠の決定 (b) を経て、国内での検討に入る。ここで特徴的なのは、漁業団体、水産業界、貿易団体、地方代表、環境保護団体等、多くの利害関係者による協議の手续が定められていることである (c)。ここでの意見調整を踏まえ、最終的にノルウェー水産庁

図 5 漁獲枠設定プロセス



ICES : 海洋及び漁業科学に関する世界で最も古い政府間機関 (本部 : デンマーク)。北大西洋の海洋環境及び漁業の保護について、メンバー国 (ノルウェー等 20 か国) 及び欧州委員会等国際規模の調整機関に情報提供や助言を行う。

(出所) 筆者作成

及び漁業・沿岸問題省が漁獲枠を決定するという流れである(e)。TACの設定過程の透明性向上が課題とされている我が国としても参考になる部分である。

(2) 資源管理措置をはじめとする漁業政策の効果

資源管理措置のほか、漁獲物の取引方法にも特色が見られる。筆者が訪問した遠洋漁業者販売団体(Norwegian Fishermen's Sales Organization for Pelagic Fish。本部はノルウェー南西部の漁業都市、ベルゲン市。)もその一つである。同団体は、1989年に設立された遠洋漁業者の経済的利益を代表する組織である。その主要な役割は、実需者との間で、サバ、イワシ等の漁獲物を海上で値決めし、実需者が希望する港へ水揚げする電子入札システムの管理・運営である。同システムには、すべての遠洋漁業者が参加しており、参加者は手数料として漁獲物の取引金額の0.65%を同団体に納める仕組みがとられている。これにより、鮮度の良い漁獲物を迅速かつ高値で販売でき、遠洋漁業者の収入安定に寄与しているとの説明であった。

これら一連の漁業政策により、1987年に約1万7千隻あった漁船は2005年には約8千隻に整理される一方、1980年代に190万トンに落ち込んだ水揚高は、2005年には320万トンにまで回復した。また、アトランティック・サーモンをはじめとする海面養殖が発展し、1987年に約5千トン弱だった海面養殖生産量は2008年には60万トンにまで増大した。これらノルウェーの取組は、徹底した資源管理による資源回復と、構造改革による漁業経営体の規模拡大を両立させた事例として特筆される。

また、漁業経営体に対する政府の補助金は、ピーク時の1980年代初頭には、漁獲収入のおよそ40%を補助金が支えている計算だったが、今日ではほぼ0%となっている⁹。漁業・沿岸問題省の担当者は、補助金は改革を遅らせるだけであり、漁業界が政府の介入なしに自律できるようにすることが政府の最も重要な役割であると語っていた。

おわりに

以上、資源管理制度に関する我が国の現状及び課題と、ノルウェーにおける取組について概観した。ノルウェーを訪問して最も驚いた点は、市場も、養殖会社も、漁業者団体も、20歳、30歳の若い世代が圧倒的に多く、活力にあふれていた点である。ノルウェーとは、人口規模(約470万人)主要な漁法・魚種等も異なることから、単純に同国の成功事例を我が国に当てはめることには慎重でなければならない。ただ、ノルウェーにしても、1970年代後半までは、資源の悪化と極度に低い生産性に悩まされたという点で、現在の我が国と共通点がある。また、今日のノルウェー漁業の活況ぶりの背後には、漁業構造改革によって、漁業就業人口を1970年代初頭の4万人から現在の1万5千人へと6割以上も減少させるなど、相当の痛みを伴う改革を断行したことが推測される。その結果として、現在では漁業者の収入が安定し、我が国漁業のような後継者不足の問題は生じていない。

世界の食料事情が不安定化する中であって、自給率が比較的高い水産物は、食料の輸入依存体質からの転換を模索中の我が国にとり、貴重かつ戦略的な資源であることは疑いの余地がない。漁業が、産業として自立し、国民に対する水産物の安定供給機能を将来にわ

たり果たしていくことは、水産行政が国民に負う責務でもある。

水産庁は、平成 19 年、10 年後の「漁業の生産構造と経営展望」を公表した。そこでは、我が国漁業の大宗を占める沿岸漁業経営体は 12.5 万（平成 15 年）から 7.7 万（平成 29 年）に減少するが、その反対に、効率的かつ安定的な経営体数は、1.5 万から 2.5 万に増加すると展望している。しかし、昨年ピークに達した燃油価格高騰や、折からの世界同時不況などとともに、依然として漁業の後継者不足が深刻さを増す中で、水産庁が思い描くような漁業生産構造へと転換が図られるかについては予断を許さない。従事者のみならず、漁業を将来にわたり守り、発展させる観点から、望ましい漁業構造とは何か、それに必要な資源回復策を含む政策的処方せんは何か、そして思い切った財源の手当は可能か等について、問い直すべき時代に来ていよう。

【参考文献】

- ・ Norwegian Ministry of Fisheries and Coastal Affairs, “Capacity Adjustment in the Norwegian Fishing Fleet ”
- ・ Norwegian Ministry of Fisheries and Coastal Affairs, “Norwegian fisheries management”
- ・ 丹羽弘吉「活性化に成功したノルウェーの漁業制度と資源管理」『AFC フォーラム』55 巻 7 号（平 19.10）15～18 頁
- ・ 水産庁資料「ノルウェー漁業と漁業政策」

¹ 平成 6 年に発効した「海洋法に関する国際連合条約」（国連海洋法条約）では、沿岸 200 海里（約 370km。1 海里は 1852m。）の経済的権益を沿岸国に排他的に認めた。これにより、我が国漁船は、外国 200 海里内において自由に操業することができなくなり、遠洋漁業衰退の一因となった。

² 漁業生産量は、ピーク時の昭和 59 年の 1,282 万 t から、平成 19 年の 572 万 t にまで減少している。

³ 平成 20 年度における我が国周辺の資源水準は、84 系群中 42 系群（50%）が低位、28 系群（33%）が中位、14 系群（17%）が高位となっている。

⁴ 生物学的許容漁獲量（ABC）：生物学的管理目標として算定された漁獲量のこと。対象資源の現状の生物学的・非生物的環境条件の下で持続的に達成できる最大（最高水準）の漁獲量を実現できる水準に資源を維持・回復させることを目的とする。乱獲の回避が念頭に置かれている（水産庁「ABC 算定のための資源管理基準と漁獲制御ルール 平成 13 年度」）

⁵ 第 171 回国会参議院農林水産委員会会議録第 11 号 14 頁（平 21.4.23）

⁶ ミナミマグロについては、我が国が「ミナミマグロ保存委員会」（CCSBT）が定めた漁獲枠（2004 年漁期）を大幅に上回る漁獲を行っていると豪州から指摘されたことを受け、平成 18 年 4 月より、農林水産大臣が漁業者ごとに漁獲枠を定める IQ 方式が導入された。これにより、漁獲されたミナミマグロへのタグ表示が義務付けられ、それ以外の製品の販売等が禁止されることになった。一方、日本海ベニズワイガニについては、「日本海沖合ベニズワイガニ資源回復計画」により全船で実施されていた追加休漁に代わる漁獲努力量削減措置として、漁業者の合意に基づき、船舶ごとの年間漁獲量の上限を設定しているものである（平成 19 年 9 月～）。

⁷ 「TAC 懇談会取りまとめ」では、我が国の TAC 対象魚種は、インプットコントロールやテクニカルコントロールによるきめ細かな操業規制をベースに、漁業者の合意に基づく資源管理の取組が行われていることから、「オリンピック方式」とは大きく異なると記述している。

⁸ 社団法人日本経済調査協議会「水産業改革高木委員会提言『魚食をまもる水産業の戦略的な抜本改革を急げ』」（平 19.7.31）、勝川俊雄「規制改革で日本の漁業再生は可能」『AFC フォーラム』56 巻 7 号（平 20.10）3～6 頁、規制改革会議「規制改革推進のための第 3 次答申 - 規制の集中改革プログラム -」（平 20.12.22）など。

⁹ 漁業・沿岸問題省による補助金は、約 10 億円（1 ノルウェークローネ = 20 円で計算。研究・調査費用除く。）で、最も大きい支出項目は遠隔地からの水産物の運搬経費（6 億円）である。なお、所得補償（約 1 億円）も行われているが、これは社会保障の観点から漁業従事者の最低賃金を補償するものである。