

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	ウナギの資源管理等をめぐる状況 ー持続的な利用に向けてー
著者 / 所属	軽込 秀行 / 農林水産委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	486 号
刊行日	2026-8-6
頁	177-185
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20260806.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75020）／ 03-5521-7686（直通））。

ウナギの資源管理等をめぐる状況

— 持続的な利用に向けて —

軽込 秀行

(農林水産委員会調査室)

《要旨》

日本の食文化に深く根付いた食材のニホンウナギは、平成25年に環境省レッドリストの絶滅危惧ⅠB類とされた。

ウナギの資源管理のため、ニホンウナギが回遊する沿岸国・地域間では、養殖の種苗となるシラスウナギの池入数量上限を取り決めており、日本は、ウナギ養殖業を農林水産大臣の許可制とし、養殖場ごとの池入割当量を定めている。また、密漁防止のため、シラスウナギの採捕を原則禁止とするなどしている。

こうした取組の一方で、現状、養殖に用いるシラスウナギは天然資源となっており、農林水産省「みどりの食料システム戦略」において、2050年までにニホンウナギ等の養殖において人工種苗比率100%を実現することを掲げている。

ウナギの資源管理について、国際的に日本の働きかけも重要となっており、国内では、適切な資源管理のための規制の在り方が問われている。さらに、人工種苗の早期の社会実装に向けた抜本的なコストダウンが求められる。

1. はじめに

日本のウナギ生産は、ほとんどが養殖であり、内水面養殖業¹の過半（令和7年生産量の6割、令和6年生産額の7割）を占めている²。ウナギの養殖について、水産基本計画³（令

¹ 内水面とは、河川及び湖沼をいい、内水面養殖業とは、一定区画の内水面又は陸上において、淡水を使用して水産動植物（種苗を含む。）を集約的に育成し、収穫する事業をいう（農林水産省「内水面漁業生産統計調査の概要」）。〈https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/naisui_gyosei/gaiyou/〉（以下、URLの最終アクセスの日付はいずれも令8.7.15）

² 農林水産省の令和7年漁業・養殖業生産統計によると、令和7年内水面養殖業生産量は29,862トン、その内ウナギは17,557トン（約6割）。また、令和6年漁業産出額によると、令和6年内水面養殖業産出額は110,709百万円、その内ウナギは79,102百万円（約7割）。

³ 水産基本法（平成13年法律第89号）の基本理念である、水産物の安定供給の確保及び水産業の健全な発展に向け、同法第11条の規定に基づき、水産に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るために政府が策定する。おおむね5年ごとに変更することとされており、現在、令和8年度中の変更に向けて検討が進められ

和4年3月閣議決定）は、「シラスウナギ⁴の漁獲・流通・池入れ⁵から、ウナギの養殖・出荷・販売に至る各事業者が、利用可能な情報を活用し、順応的にウナギ資源の管理・適正利用をすることが持続的な養殖業につながる」とし、継ぎ目のない資源管理体制の構築、ウナギ資源の豊度を高める取組の推進、人工シラスウナギの大量生産システムの現場実証・実装による天然資源に依存しない養殖業の推進といった対策を講ずることとしている⁶。

また、農林水産省は、食料・農林水産業の生産力向上と持続性の両立をイノベーションで実現するために令和3年5月に策定した「みどりの食料システム戦略」（以下「みどり戦略」という。）において、2050年までにニホンウナギの養殖における人工種苗⁷比率100%を実現するという目標を掲げた。令和8年5月、水産庁の委託事業⁸に参画している民間会社が完全養殖ウナギの試験販売を実施した⁹。

本稿では、ウナギの持続的な利用に向けた我が国のウナギ養殖をめぐる状況と課題を整理したい。

2. ウナギをめぐる状況

日本人とウナギの関わりは長く、縄文時代の貝塚からもウナギの骨が出土している¹⁰。現在も夏の土用の丑の日にウナギの蒲焼を食べる習慣があるほか、ひつまぶしやせいろ蒸し等、ウナギは日本の食文化に深く根付いた食材である。

日本のウナギ供給量は、直近10年は年間5～6万トン程度で推移しており、令和7年は63,598トン、その内訳は、国内生産17,611トン、輸入45,987トンで、輸入のほとんどは中国からのものである¹¹。

令和7年国内生産の内訳は、養殖17,557トン、漁業54トンと、養殖が大部分を占めており、養殖生産量は、内水面養殖の生産量の約6割を占めている。養殖生産量を都道府県別にみると、鹿児島県7,342トン、愛知県4,279トン、宮崎県3,128トン、静岡県1,827トンで、この4県で全体の94%を占めている（図表1）。

ている。

⁴ ウナギの稚魚であり、ウナギ養殖の種苗として用いられる。

⁵ 池入れとはウナギ養殖業を営むことを目的として、シラスウナギを養殖池に入れることで、その量は資源管理の観点から制限されている。

⁶ 水産基本計画（令和4年3月閣議決定）31頁

⁷ 人工的に採取した卵から育てた養殖用種苗。

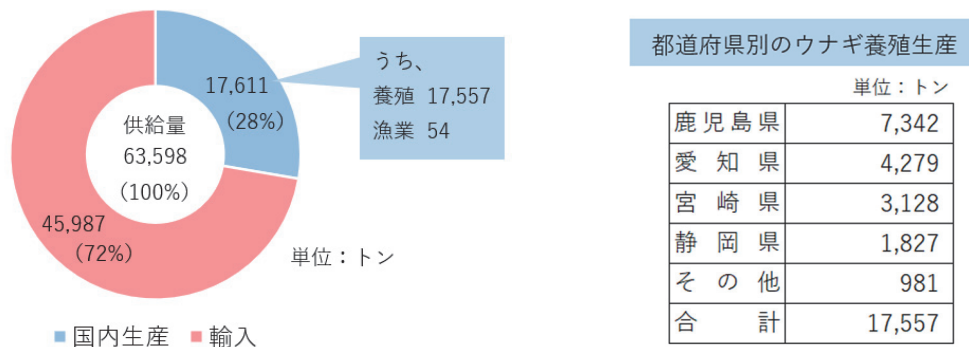
⁸ 「ウナギ種苗の商業化に向けた大量生産システムの実証事業」、「ウナギ種苗の商業化に向けた大量生産システムの実用化事業」

⁹ 本事業に参画する山田水産株式会社が販売。山田水産株式会社、国立研究開発法人水産研究・教育機構、一般社団法人マリノフォーラム21「完全養殖ウナギ蒲焼の試験販売」（令8.5.20）

¹⁰ 一般社団法人全日本持続的養鰻機構『うなぎ ニホンウナギ——持続的な利用を目指して』〈<https://www.unagikiko.jp/about.html>〉

¹¹ 数値は、農林水産省「令和7年漁業・養殖業生産統計」、「令和7年農林水産物輸出入概況」を基にしており、輸入加工品について原魚量に換算（÷0.6）。

図表 1 日本におけるウナギの供給量（令和 7 年）

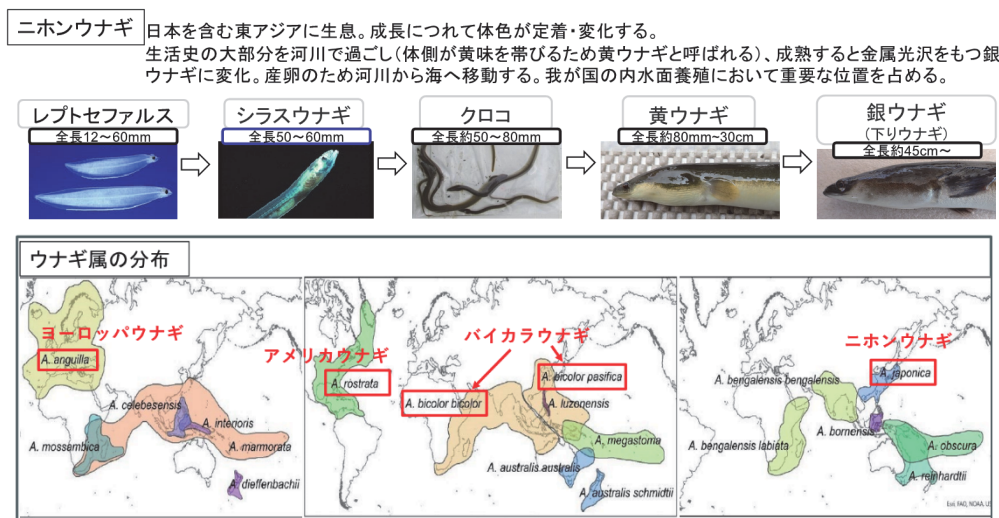


注：輸入のうち加工品については原魚量に換算（÷0.6）

（出所）農林水産省「令和 7 年漁業・養殖業生産統計」、「令和 7 年農林水産物輸出入概況」を基に作成

ウナギ属のうち、食用とされているのは主にニホンウナギ、アメリカウナギ、ヨーロッパウナギ、バイカラウナギの 4 種であり、それぞれ生息域が異なっている（図表 2）。国内で養殖されるウナギは、ほぼニホンウナギであり、輸入されるウナギは、ニホンウナギのほか、近年はアメリカウナギも含まれる¹²。

図表 2 ウナギ属の種類



（出所）水産庁「ウナギをめぐる状況と対策について」（令和 8 年 7 月）より抜粋

ニホンウナギは、平成25年に環境省レッドリスト¹³の絶滅危惧 I B 類とされた。この I B 類は、近い将来における野生での絶滅の危険性が高いものとされており、「過去10年もしくは3世代の長い期間を通じて、50%以上の減少があったと推定される」との判定基準に該当するものとされる。なお、このリストは、捕獲規制等の直接的な法的効力を生むもので

¹² 水産庁「ウナギをめぐる状況と対策について」（令 8.7）

¹³ 日本に生息又は生育する野生生物を対象に、専門家で構成される検討会において生物学的観点から種の絶滅の危険度を客観的に評価してリストにまとめたもの。

はない¹⁴。

そこで、ウナギの安定供給と資源管理の調和、そして、天然種苗に依存しない養殖に向けた人工種苗の開発、社会実装が課題となっている。

3. ウナギ養殖の概要

ウナギの養殖は、種苗として利用されるシラスウナギを養殖業者が池入れし、養殖場で半年から1年以上育成した後に出荷する。養殖業者は、シラスウナギの採捕状況、取引価格、成鰻の在庫量等を勘案して池入量を決め、国内のシラスウナギの採捕量が低調と見込んだ養殖業者が多い場合などにはシラスウナギの輸入量が増える傾向がある。

4. ウナギの資源管理の概要

(1) 国際的な資源管理

ニホンウナギは、マリアナ諸島付近の海域でふ化し、シラスウナギへと成長しながら東アジアへ回遊し、そして、河川や河口域で成長した個体（成鰻）となって、その後、産卵のためマリアナ諸島付近に回遊するものと考えられている。

こうしたニホンウナギの資源管理は、ニホンウナギが回遊する沿岸国・地域間の連携が必要との考えから、平成24年9月、日本の呼びかけにより、ウナギの国際的資源保護・管理に係る非公式協議が開始された¹⁵。その後、平成26年9月の第7回協議において「ニホンウナギその他の関連するうなぎ類の保存及び管理に関する共同声明」（以下「共同声明」という。）を発出した（図表3）。

図表3 共同声明の概要等

日本、中国、韓国及びチャイニーズ・タイペイの4者間で、以下を内容とする共同声明を発出。

- ① ニホンウナギの池入数量を直近の数量から20%削減し、異種ウナギについては近年（直近3か年）の水準より増やさないための全ての可能な措置をとる。
- ② 保存管理措置の効果的な実施を確保するため、各1つの養鰻管理団体を設立する。それぞれの養鰻管理団体が集まり、国際的な養鰻管理組織を設立する。
- ③ 法的拘束力のある枠組みの設立の可能性について検討する。

各国・地域の池入数量上限値（単位：トン）

	ニホンウナギ		その他の種のウナギ	
	H26年漁期 実績	池入数量上限	H24～26年漁期 実績	池入数量上限
日 本	27.1	21.7	3.5	3.5
中 国	45.0	36.0	32.0	32.0
韓 国	13.9	11.1	14.0	14.0
チャイニーズ・タイペイ	12.5	10.0	10.0	10.0

（出所）水産庁「ウナギをめぐる状況と対策について」（令和8年7月）より作成

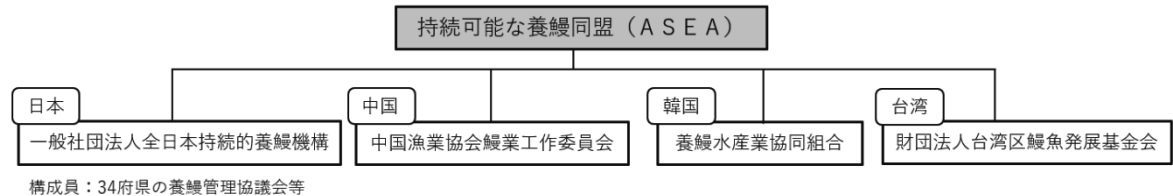
¹⁴ なお、ワシントン条約（CITES：絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約）において、平成19年にヨーロッパウナギが附属書Ⅱ（取引を厳重に規制しなければ絶滅の恐れのある種）とされた。令和7年のCITES第20回締約国会議でニホンウナギを含めたウナギ属の全ての種を附属書Ⅱとする提案が提出されたが、否決された。このようにウナギの資源管理をめぐる状況は厳しさを増している。

¹⁵ 日本、中国及び台湾（チャイニーズ・タイペイの名称で参加）の3か国・地域で開始、平成25年9月の第4回協議から韓国が参加。

各国・地域は、この共同声明に基づいて、ニホンウナギの池入数量を直近の数量から20％削減することとなり、これを受けて、日本はニホンウナギの池入数量（国内採捕及び輸入）の上限を21.7トンとした。

また、共同声明に基づく日本の養鰻管理団体として、一般社団法人全日本持続的養鰻機構が設立（平成26年10月）され、他の国・地域の団体と共に、民間ベースでウナギの資源管理について話し合う国際的な団体である「持続可能な養鰻同盟（Alliance for Sustainable Eel Aquaculture: A S E A）」が平成27年に設立され（図表4）、以降、会合が定期的に行われている。

図表4 持続可能な養鰻同盟（A S E A）

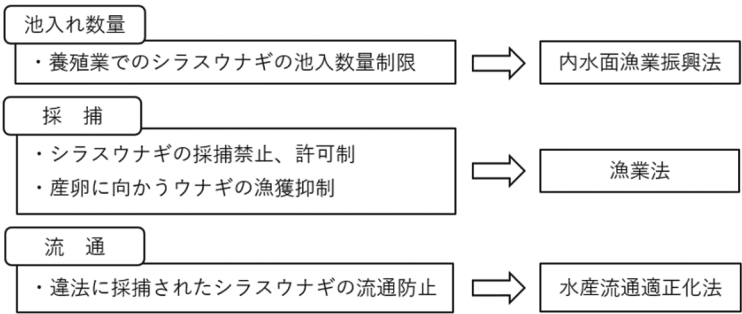


（出所）水産庁「ウナギをめぐる状況と対策について」（令和8年7月）より作成

（2）国内の資源管理

ウナギ養殖業におけるシラスウナギの池入数量は「内水面漁業振興法」¹⁶、シラスウナギの採捕は「漁業法」¹⁷、シラスウナギの流通は「水産流通適正化法」¹⁸に基づき、それぞれ規制されている（図表5）。

図表5 国内のウナギに係る規制と根拠法



（出所）筆者作成

ア ウナギ養殖業における池入数量の制限

池入数量制限の適切な実施のため、平成27年6月、ウナギ養殖業は内水面漁業振興法

¹⁶ 内水面漁業の振興に関する法律（平成26年法律第103号）

¹⁷ 漁業法（昭和24年法律第267号）

¹⁸ 特定水産動植物等の国内流通の適正化等に関する法律（令和2年法律第79号）

に基づく農林水産大臣の許可を要する指定養殖業とされ¹⁹、養殖場ごとの池入割当量を定め(図表6)、許可を受けた養鰻業者には、毎月の池入数量等の報告が義務付けられた。そして、許可なくウナギ養殖業を営んだ場合の罰則(3年以下の拘禁刑又は200万円以下の罰金)が定められている。

図表6 令和8年漁期におけるうなぎ養殖業の許可件数と池入割当量

(令和7年11月現在の許可件数と池入割当量について、都道府県別に整理)

にほんうなぎ			にほんうなぎ以外の種のうなぎ (異種うなぎ)		
都道府県名	許可件数	池入割当量 (単位:トン)	都道府県名	許可件数	池入割当量 (単位:トン)
千葉県	4	0.1	石川県	4	0.1
静岡県	55	2.1	愛知県	4	0.4
愛知県	117	5.0	大阪府	6	0.1
三重県	7	0.4	奈良県	34	0.6
徳島県	27	0.5	鹿児島県	18	0.3
香川県	18	0.1	その他県 (21道府県)	37	2.0
高知県	20	0.6	全国計	103	3.5
福岡県	17	0.1			
大分県	11	0.2			
熊本県	15	0.3			
宮崎県	44	3.5			
鹿児島県	65	8.6			
その他 (19道府県)	37	0.2			
全国計	437	21.7			

(出所) 水産庁「ウナギをめぐる状況と対策について」(令和8年7月)

イ シラスウナギの採捕管理

シラスウナギは、漁業法に基づく特定水産動植物²⁰に指定され(令和5年12月適用)、採捕は原則として禁止された。しかしながら、養殖の種苗として不可欠なことから、都道府県知事が採捕期間・漁法・場所等の管理に必要な制限を設けて漁業を許可している。

ウ シラスウナギの流通管理

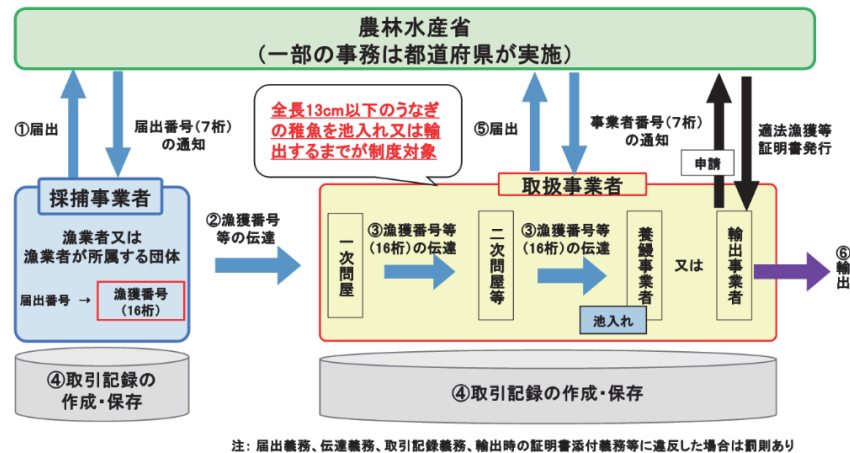
違法に採捕された水産動植物の流通の防止を目的とする水産流通適正化法が令和4年12月に施行され、シラスウナギは特定第一種水産動植物²¹に指定され、取り扱う漁業者等の届出、取引時の情報伝達、取引記録の保存、輸出時の証明書の添付等が義務付けられた(令和7年12月から適用)(図表7)。

¹⁹ これに先立ち、平成27年漁期(平成26年11月～平成27年10月)においては、共同声明での池入数量に関する合意を順守するために、「池入数量の数量配分ガイドライン」が定められ、国内全てのウナギ養殖業者に池入の上限数量が配分され、その範囲内で養殖を行うよう要請された。また、ウナギ養殖業は農林水産大臣への届出が必要な届出養殖業に指定され、届出制度に基づき池入実績等の把握が行われた。

²⁰ 令和2年12月施行の改正漁業法で創設。財産上の不正な利益を得る目的で採捕されるおそれが大きい水産動植物であって当該目的による採捕が当該水産動植物の生育又は漁業の生産活動に深刻な影響をもたらすおそれが大きいもの。同法施行規則において、うなぎの稚魚(全長13センチメートル以下)、あわび、なまこが指定。

²¹ 国内において違法かつ過剰な採捕が行われるおそれが大きいと認められるものであって、その資源の保存及び管理を図ることが特に必要と認められるもの。同法施行規則において、うなぎの稚魚(全長13センチメートル以下)、あわび、なまこが指定。

図表 7 水産流通適正化法（うなぎの稚魚（特定第 1 種水産動植物）に係るスキーム）



(出所) 水産庁「水産流通適正化制度について 令和 7 年12月から制度適用される「うなぎ稚魚」関係」(令 7. 3)

エ その他

天然ウナギの漁業については、各都道府県の下で管理が行われており、漁業権²²が免許された河川において、漁業権行使規則や遊漁規則に基づき、漁具・漁法の制限や禁漁期間が設定されている。また、多くの養鰻県は、内水面漁業管理委員会²³の指示や自主的な取組により、産卵に向かうため河川から海に下る時期（概ね10月～翌年3月）のウナギ（下りウナギ）の採捕禁止や漁獲自粛に取り組んでいる。

また、良好な河川環境の創出と保全に向けて、水産庁補助事業「ウナギ生息環境改善支援事業」（平成28年度～令和5年度）で、ウナギの隠れ処となり、餌となる生物を増やす効果が期待される石倉増殖礁（石を積み上げて網で囲った工作物）を全国の河川・湖沼に設置してモニタリングを行い、効果を検証する取組を実施し、その成果を「ニホンウナギの隠れ処づくりのために」（令和6年3月）として取りまとめ全国内水面漁業協同組合連合会のホームページで公表するなど、取組が行われている。

5. シラスウナギの人工種苗生産

ニホンウナギの養殖に用いる種苗は、天然資源のシラスウナギとなっている。そのため、シラスウナギの採捕量が池入需要に十分に満たない年には、取引価格が大きく上昇することから、養鰻業者の経営は不安定な状況にあるといえる。

こうした中で、農林水産省は、前述のとおり、みどり戦略にK P I「2050年までにニホンウナギの養殖における人工種苗100%」を掲げ、その達成に向けて、水産庁は、産卵からふ化までの生産技術の開発、成長・生残の良好な飼料の開発、生産性の高い飼育水槽の開発、省力化に向けた自動給餌システムの開発、優良系統の開発（育種）を主な課題とした

²² 一定の水面において特定の漁業を一定の期間排他的に営む権利。

²³ 内水面における水産動植物の採捕及び増殖に関する事項を処理するため、漁業法及び地方自治法に基づき各都道府県に設置される行政委員会。

産学官連携による技術開発を実施し、人工種苗技術の社会実装の推進に取り組んでいる。

天然種苗は1尾当たり約180円～600円（平成24年～令和3年漁期）となっているのに対して、人工種苗はコストダウンはしてきたものの、1,800円程度（令和5年度）となっている。水産庁は、種苗生産技術の社会実装には、種苗生産コストの引下げが不可欠であるとして、種苗を効率的かつ安定的に大量生産可能な技術の開発を進めることで社会実装を目指すとしている²⁴。

なお、前述のとおり、令和8年5月、水産庁の委託事業に参画している民間会社が完全養殖ウナギの試験販売を実施した。

6. 課題

国際的な資源管理として、シラスウナギの池入数量上限が決められたが、これに法的強制力はない。

ウナギの国際的資源保護・管理に係る第19回非公式協議（令和8年6月29日～30日）において、日本は、池入数量上限を超過した場合は翌年漁期以降の池入上限から差し引く等の是正措置を提案し、これについて、超過が発生した場合には、速やかに他国・地域に報告し、併せて再発防止策及び是正措置を報告するとの総論的な合意が得られ、次回会合で詳細を議論することとなった。

資源管理の実効性を高めるよう、日本の積極的な働きかけ、各国の取組が求められよう。また、国内においても、シラスウナギの採捕報告数量と養殖業者の池入報告数量とで差異が生じるなど、採捕・流通における不透明な事例が発生していた（図表8）。

令和8年漁期は、水産流通適正化法の適用後初めての漁期となった。本法律による規制が、シラスウナギの適正な資源管理につながるものとなっているのか、その検証が求められよう。

図表8 シラスウナギの採捕報告数量等と池入報告数量の差異

単位：トン

	国内採捕報告数量＋輸入数量－輸出数量…①	池入報告数量…②	差（②－①）
令和6年漁期	14.1	16.2	2.1
令和7年漁期	19	18.7	-0.3
令和8年漁期 ※	15.4	16.6	1.2

※水産流通適正化法が適用された最初の漁期
（出所）水産庁「ウナギをめぐる状況と対策について」（令和8年3月、7月）

水産庁は、人工種苗の更なる生産コストの引下げに向けて、技術開発、改良を進め、社会実装を目指すとしている。

水産政策審議会の次期水産基本計画の策定に向けた検討において、水産庁は、人工種苗

²⁴ 水産庁「ウナギ種苗の商業化に向けた大量生産システムの実証事業 2017～2023 年度における成果概要」（令和6.6）

の社会実装に向けて「天然由来のウナギと人工種苗由来のウナギを分けて流通・池入れ管理する必要があるため、人工種苗を利用する際のルール策定など制度的な改善が必要」としており²⁵、人工種苗の社会実装を見越したウナギ養殖の制度設計とともに、コスト削減に向けた更なる取組が求められよう。

7. おわりに

ウナギの資源管理について、国内外において適切な資源管理に向けた取組の在り方が問われる実態にあることを踏まえ、適切な規制の実施、そして、ウナギの適切な資源管理の重要性に対する理解醸成を図ることも資源管理の実効性を確保するためには必要だろう。

また、日本の養鰻業をめぐる状況を見ると、養鰻業経営体数が昭和63年の1,367経営体から令和5年に390経営体へと減少し、生産量も平成元年（ピーク時）の39,704トンから令和7年には17,557トンへと減少するなど厳しい状況にある。そのため、シラスウナギの人工種苗の抜本的なコストダウン等を通じた早期の社会実装による安定供給等、養鰻業の経営安定化に資する研究開発の進捗が期待される。

（かるこみ ひでゆき）

²⁵ 水産政策審議会第29回総会及び第115回企画部会合同会議（令8.4.20）配付資料「水産基本計画の検証について」