

調査報告 2019—1

ISSN1342-4173

新たな漁業・水産業に関する制度・システムの 具体像を示せ

～漁業・水産業の成長と活力を取り戻すために～

第2次水産業改革委員会 最終報告（提言）



2019年5月

一般社団法人 日本経済調査協議会

Japan Economic Research Institute

序

2007年2月に日経調水産業改革高木委員会では「海洋環境の保護と水産資源の有効利用のため、水産資源を無主物としての扱いでなく、日本国民共有の財産と明確に位置付けよ」との緊急提言を行い、同年7月には「魚食をまもる水産業の戦略的な抜本改革を急げ」と題した政策提言をおこなった。

それから10年余りが経過し、日本の漁業・水産業のあらゆる指標は負のスパイラルから抜け出せないままでいたところ、昨年12月に70年ぶりに漁業法が改正された。その内容は、科学的資源管理や沿岸漁業への企業参入など2007年高木委員会の提言の一部がようやく実現されたものの、基本理念が「海洋と水産資源は国民共有の財産である」に変更されず、また、漁業権漁業という聖域を残したままという点で画竜点睛を欠くと言わざるを得ない。

こうした状況下、本報告書では2018年7月に对外発表した本委員会の中間提言以降の水産政策と水産業全体にわたる包括的、総合的な検討結果を、「海洋と水産資源は国民共有の財産である」を基本理念とする新たな制度・システム的具体像（あるべき姿）として提示するとともに、その実現に向けての工程表も示した。

日経調では、今回は当方からの度重なる要求にもかかわらず実現しなかった様々なステークホルダーとの対話なども展開しながら、「食料は命の源泉である」という従来からの基本認識のもと、今後も水産業改革の進捗状況をフォローしていく所存である。

委員会の運営と報告書の作成に当たり、2004年の農政改革瀬戸委員会以来、数回にわたり日経調の報告書取りまとめに関わっていただき、今回も活発な議論を差配し委員会の円滑な運営にあたられた高木委員長、2007年の高木委員会に引き続きご参加いただき、強いリーダーシップのもと報告書取りまとめの中心を担っていただいた小松主査はもとより、貴重な知見と示唆を惜しみなくご提供いただいた委員、オブザーバーの方々、ならびにご協力いただいた関係者各位に深甚なる謝意を申し上げます。

委員のなかには、この委員会への参加が多忙な業務と遠距離のため困難でありながら、日本の漁業・水産業の成長と漁業地域の活力を取り戻すために参加してくださった方々がいたことをここに明記し、心からの謝意を重ねて申し上げます。

2019年5月

一般社団法人 日本経済調査協議会
理事長 前田 晃伸

第2次水産業改革委員会 委員名簿

(敬称略)

顧問	阿部 泰隆	神戸大学名誉教授 弁護士
委員長	八田 達夫	公益財団法人アジア成長研究所 理事長
	高木 勇樹	特定非営利活動法人日本プロ農業総合支援機構 理事長
主査委員 (五十音順)	小松 正之	公益財団法人東京財団政策研究所 上席研究員
	有菌 眞琴	水産アナリスト
	伊藤 裕康	中央魚類株式会社 代表取締役会長
	伊藤 宏之	有限会社美濃桂商店 会長
	柏木 康全	三菱商事株式会社 執行役員 生鮮品本部長
	酒井 健	株式会社極洋 専務取締役
	(2018年7月～)	
	佐野 慎輔	株式会社産業経済新聞社 客員論説委員
	志田 富雄	株式会社日本経済新聞社 編集局 編集委員 兼 論説委員
	島貫 文好	株式会社仙台水産 代表取締役会長
	多田 久樹	(元)株式会社極洋 代表取締役会長
	(～2018年6月)	
	田村 忍	株式会社高知銀行 地域連携ビジネスサポート部 取締役部長
	土谷美津子	イオンリテール株式会社 取締役 執行役員副社長 近畿カンパニー支社長
専門委員	福島 哲男	株式会社福島漁業 代表取締役会長
	的埜 明世	日本水産株式会社 代表取締役社長 執行役員
	村井 利彰	株式会社ニチレイ 代表取締役会長
	矢野 雅之	株式会社ベニレイ 代表取締役社長
	浦和 栄助	東京都水産物卸売業者協会 専務理事
	川崎 龍宣	株式会社みなと山口合同新聞社 みなと新聞 顧問
	澤野 敬一	水産アドバイザー
	武田 美隆	桃浦かき生産者合同会社 顧問

外部講師名簿

(講演録掲載順、敬称略、所属・役職は講演当時)

寺島 紘士	公益財団法人笹川平和財団 参与
泉澤 宏	網代漁業株式会社 代表取締役
中村 悦男	北翔漁業 代表
中川 定雄	有限会社中川漁業 代表取締役
川本 太郎	株式会社極洋 CSR室長
坪内 知佳	萩大島船団丸/株式会社GHIBLI 代表取締役
屋葺 利也	日本水産株式会社 養殖事業推進部長
中山 嘉昭	全国水産加工業協同組合連合会 代表理事会長
提坂 猛	全国水産加工業協同組合連合会 常務理事
川口 晃弘	極洋水産株式会社 取締役 事業部長
茂木 陽一	特定非営利活動法人 水生生物の資源と環境を守る会 理事長
垣添 直也	一般社団法人 マリン・エコラベル・ジャパン協議会 会長
阪口 功	学習院大学法学部 教授
Gunvar Wie	ノルウェー水産物審議会 日本・韓国担当ディレクター
勝川 俊雄	東京海洋大学 准教授

事務局	杉浦 哲郎	日本経済調査協議会 専務理事
	木曾 琢真	日本経済調査協議会 特別顧問
	竹内 信彦	日本経済調査協議会 主任研究員
	北島 基子	日本経済調査協議会 リサーチ・アシスタント

目 次

序	i
第2次水産業改革委員会 委員名簿	iii
外部講師名簿	iv
目次	v
講師講演録	vii
趣意書	xi
第1章 最終報告（提言）について	1
最終報告（提言）に至る背景とその柱	2
1. 旧明治漁業法を内包する改正漁業法	2
2. 改正漁業法の評価	2
3. 中間提言の深化と拡充	4
4. 最終報告（提言）の基本的視点	4
提言1	
国連海洋法条約の精神と主旨を踏まえ、海洋と水産資源は国民共有の財産であることを新たな漁業・水産業の制度・システム（漁業関連法制度）の基本理念として明示すること	7
提言2	
海洋と水産資源の持続的利活用の基本原則は、資源評価による科学的根拠に基づき行われるべきことを明確にし、その典型事案としてクロマグロやスケトウダラなど悪化している資源の回復に具体的かつ可及的速やかに取り組むこと	9
提言3	
非公的機関である漁業協同組合が国民共有の財産である水産資源を管理することを許容する漁業権を廃止し、すべての漁業・養殖業に国際的な規範と実例に則した許可制度を導入すること	12
提言4	
資源回復や経営強化に有効な個別譲渡可能割当（ITQ）方式を導入することにより、過剰漁獲能力の早急な削減を図るとともに、収益を向上させ、漁業経営を持続可能な自立できる経営体質とし、補助金からの脱却を図ること	15
提言5	
国連の持続可能な開発目標（SDGs）の実行など国際社会の合意や理念を反映した国	

内政策を講ずるとともに、国際漁業条約の枠組みを尊重した外交を展開すること
また、水産資源及び環境の保全と持続的利活用に関する消費者マインドの確立政策
を講ずるとともに、その一環として必要な消費者教育と啓発、資源管理を基本とす
る適切な国際認証制度を導入すること 17

提言 6

戦後一貫して続く沿岸漁業対策とハード・施設整備中心の水産予算配分から、資源
管理、科学調査研究、加工・流通、消費者への教育・啓発活動に対する支援など現
代のニーズに則した予算配分に大胆に転換するとともに、この関係の予算を飛躍的
に拡充すること 21

提言 7

旧明治漁業法の残滓（し）を引きずる現行漁業法制度を廃止し、海洋と水産資源は
国民共有の財産であるとの基本理念のもと、新漁業法、新水産基本法、新養殖業法
及びスポーツ・フィッシング法（新遊漁法）などを可及的速やかに制定するととも
に、水産政策確立のための包括的・総合的な体制の整備を含め、新たな制度・シス
テムを構築すること 23

第 2 章 我が国の漁業・水産業のあるべき姿 26

- 1. 日本の漁業・水産業の現状と問題 26
- 2. 日本の漁業・水産業のあるべき姿 27
- 3. あるべき姿での漁業・水産業の経済指標 29

参考資料 31

※所属・役職は講演当時

1. 世界と日本の漁業について
公益財団法人東京財団 上席研究員 小松正之主査
2. 世界と日本の漁業制度について
公益財団法人東京財団 上席研究員 小松正之主査
3. 日本の漁業法の歴史・制度について
水産アナリスト 有菌眞琴委員
4. 日本漁業の現状と改革
公益財団法人東京財団 上席研究員 小松正之主査
5. 漁業権について
水産アナリスト 有菌眞琴委員
6. 桃浦の漁業者と仙台水産の取組
株式会社仙台水産 代表取締役会長 島貫文好委員
7. ニッスイの養殖業への進出とその課題について
日本水産株式会社 取締役 専務執行役員 的埜明世委員
8. 水産業関連法（69本）について
株式会社みなと山口合同新聞社 みなと新聞 顧問 川崎龍宣専門委員
9. 海洋・海洋資源の持続可能な利用に関する国際的取組の進展
公益財団法人笹川平和財団 参与 寺島紘士氏
10. 海洋法・公海漁業協定と国内の対応
公益財団法人東京財団 上席研究員 小松正之主査
11. 定置漁業の現状と課題
網代漁業株式会社 代表取締役 泉澤宏氏
12. さけ定置漁業において組合自営と長年良好な定置網漁業を運営してきた自らが、その良好・健全経営のために、組合の幹部が、当社から許可を取り上げるため競願することになった経緯
北翔漁業 代表 中村悦男氏
13. IQ 制度による資源管理を実施しているホッコクアカエビ
有限会社中川漁業 代表取締役 中川定雄氏

14. 北部まき網の IQ の状況
株式会社福島漁業 代表取締役社長 福島哲男委員
15. IQ 導入と漁業経営分析
水産アナリスト 有菌眞琴委員
16. 世界と日本の ITQ・IQ
公益財団法人東京財団政策研究所 上席研究員 小松正之主査
17. 大中型まき網の漁業許可制度
株式会社極洋 CSR 室長 川本太郎氏
18. 萩大島船団丸/株式会社 GHIBLI の取り組み
萩大島船団丸/株式会社 GHIBLI 代表取締役 坪内知佳氏
19. 日本の漁業許可制度について
水産アナリスト 有菌眞琴委員
20. 水産物流通と資源管理について
東京都水産物卸売業者協会 専務理事 浦和栄助専門委員
21. チリ鮭鱒養殖業の現状と制度
日本水産株式会社 養殖事業推進部長 屋葺利也氏
22. 世界の養殖業の制度と現状：ノルウェーとオーストラリア
公益財団法人東京財団政策研究所 上席研究員 小松正之主査
23. ノルウェーにおけるサーモン養殖制度の概要
三菱商事株式会社 執行役員 生鮮品本部長 柏木康全委員
24. 水産物貿易概略
株式会社ベニレイ 代表取締役社長 矢野雅之委員
25. 輸出入に関する問題点と改善提案
日本水産株式会社 代表取締役社長 執行役員 的埜明世委員
26. 水産物貿易について
株式会社極洋 専務取締役 酒井健委員
27. 水産物貿易に対する自社の考え方
三菱商事株式会社 執行役員 生鮮品本部長 柏木康全委員

28. 水産加工業
全国水産加工業協同組合連合会 代表理事会長 中山嘉昭氏
29. 水産加工業の現状と課題
全国水産加工業協同組合連合会 常務理事 提坂猛氏
30. 水産加工業の推移
株式会社みなと山口合同新聞社 みなと新聞 顧問 川崎龍宣専門委員
31. 海外まき網漁業の国際交渉と国内規制の現状と課題並びに展望
極洋水産株式会社 取締役 事業部長 川口晃弘氏
32. 中西部太平洋のカツオマグロ漁業の状況
公益財団法人東京財団政策研究所 上席研究員 小松正之主査
33. 世界のスポーツフィッシング
特定非営利活動法人水生生物の資源と環境を守る会 理事長 茂木陽一氏
34. 「水産エコラベル」への期待と課題
一般社団法人マリン・エコラベル・ジャパン協議会 会長 垣添直也氏
35. 日本のシーフード・サステナビリティの現状と将来
学習院大学法学部 教授 阪口功氏
36. ノルウェー水産物審議会（NSC）の概要&シーフード・スタディ日本版調査報告
ノルウェー水産物審議会 日本・韓国担当ディレクター Gunvar Wie 氏
37. 貴重な水産資源を次世代へつなげる 魚食文化継承のために小売りができること
ビオセボン・ジャポン株式会社 代表取締役社長 土谷美津子委員
38. 地方から見た水産業 及び 地方銀行から見た水産業
株式会社高知銀行 地域連携ビジネスサポート部 取締役部長 田村忍委員
39. 科学調査と資源管理のあり方
公益財団法人東京財団政策研究所 上席研究員 小松正之主査
40. 科学・資源調査の方法と体制
東京海洋大学 准教授 勝川俊雄氏

趣意書

新たな漁業・水産業に関する制度・システムの具体像を示せ

～漁業・水産業の成長と活力を取り戻すために～

一般社団法人 日本経済調査協議会
第2次水産業改革委員会
委員長 高木 勇樹
主 査 小松 正之

日本経済調査協議会では「食料は命の源泉である」との基本認識のもと、2007年2月の緊急提言^{*1}に続き7月に「魚食をまもる水産業の戦略的な抜本改革を急げ^{*2}」、2011年6月には「東日本大震災を新たな水産業の創造と新生に^{*3}」との提言を行ってきた。

この結果、新潟県でのIQの実施^{*4}、宮城県での漁業権特区の設定^{*5}、2014年4月から北部太平洋まき網の大臣許可漁業におけるIQの試行^{*6}など限定的ながら提言に沿った取り組みが行われている。

しかし、現状は10年前に指摘した漁業生産、水産物の流通、加工、消費などあらゆる面の指標からみて悪循環（負のスパイラル）に陥っている状況の改善のきざしすらみえないというのが実態である。このことは漁業・水産業の成長と活力を取り戻そうとの真の「浜の声」、国民の声にもこたえられていないということでもある。また、この悪循環に対する問題意識が関係者間で共有されておらず、国連海洋法そして国際社会の環境や持続的開発におけるイニシアチブに日本が積極的な対応をするにいたっていない。

正に、漁業・水産業に関する制度・システムが、現在はもちろん将来にわたり持続的かつ実効的であるかが問われていると言ってよい。

そこで、これまでの提言の実現状況も踏まえ、徹底した現状分析と検証を行うことにより新たな漁業・水産業に関する制度・システムの具体像を提示する。

※1

2007年2月2日

『魚食をまもる水産業の戦略的な抜本改革を急げ』（緊急提言）

1. 海洋環境の保護と水産資源の有効利用のため、水産資源を無主物としての扱いではなく、日本国民共有の財産と明確に位置づけよ。

2. 水産業の抜本的な構造改革を水産業への参入のオープン化と包括的かつ中長期的な戦略政策を明示し推進せよ。

(1) 水産業への参入のオープン化を促進するため、次の方策を後押しするような水産業関連法制度の抜本の見直しが必要。

①養殖業や定置漁業への参入障壁を基本的に撤廃する。

②水産業協同組合員の資格要件とされる従業員数や漁船規模などを見直し、沿岸漁業や養殖業などへの投資や技術移転を容易にし、漁村地域の活性化を図る。

(2) 持続可能な水産資源への回復、漁獲努力量の調整、漁船の近代化と新船建造、雇用対策などを総合的に包括した中長期的な戦略政策を立て、目標、水準、期限、予算（基金）規模を明確に国民に示す。具体的には次の方策の導入を提唱。

①海域、資源（魚種）ごとの漁獲量の設定、漁獲努力量の削減・再配置（減船、休漁、漁船の近代化など）のビジョンの構築。

②科学データを根拠とした資源管理と厳格な取締り・罰則の徹底。

③譲渡可能個別漁獲割当（ITQ）制度、地域漁獲割当制度の導入。

3. 水産業の戦略的な抜本改革のため水産予算の弾力的な組替えを断行せよ。

漁港建設などに偏重した公共事業予算を、構造改革に目途がつくまでの間、改革予算に徹底シフト。

※2

2007年7月31日

『魚食をまもる水産業の戦略的な抜本改革を急げ』

提言 1. 科学的根拠の尊重による環境と資源の保護および持続的利用を徹底し、かつ国家戦略の中心に位置づけ、これに基づく水産の内政・外交を展開せよ。

1. 海洋環境の保護と水産資源の有効利用のため、水産資源を無主物（誰のものでもない）としての扱いではなく、日本国民共有の財産と明確に位置づけよ。

2. 科学的根拠の尊重による資源の持続的利用の原則を徹底し、この原則を、わが国の水産行政の最も重要な柱とせよ。

提言 2. 水産業の再生・自立のための構造改革をスピード感をもって直ちに実行せよ。

1. 漁業協同組合員の資格要件とされる従業員数や漁船規模などを見直し、漁業協同組合などへの投資や技術移転を容易にし、地域社会の活性化を図れ。
2. 漁業のみならず、養殖業や定置網漁業への参入障壁を基本的に撤廃し、参入をオープン化せよ。意欲と能力のある個人または法人が、透明性のあるルールのもとで、漁業協同組合と同等の条件で漁業・養殖業及び定置網漁業を営めるようにせよ。
3. 休漁と減船による漁獲努力量の削減、漁船の近代化と継続的な新船建造、雇用対策の支援などを総合的に包括した中長期的な戦略政策を樹立せよ。

提言 3. 水産業の構造改革のため、水産予算の大胆かつ弾力的な組替えを断行せよ。

1. 予算執行上の優先順位が低い漁港整備などの公共事業予算から漁業への新規参入の推進と漁船漁業の構造改革予算に大胆かつ弾力的に振り向けよ。
2. これまでバラバラで整備されてきた魚礁、漁場、漁港岸壁、荷さばき場の上屋などの海域と陸域の一体的整備を断行せよ。公共、非公共、事業主体としての都道府県と市町村などの垣根をとれ。
3. 環境、資源、水産政策に関する情報を積極的に国民に提供し、国民の理解と認識を高めるとともに、調理技術や水産物の持続性と品質に関する知識の普及により、魚食についての食育を促進させるための予算を重点的に確保せよ。

提言 4. 生産から最終消費までの一貫した協働的・相互補完的な流通構造（トータルサプライチェーン）を構築せよ。

1. 水産物のトータルサプライチェーンを透明性・信頼性あるものとして構築するため、客観的・科学的な指標に基づく、関係者の共通ルールとしての「水産物基礎情報」を導入し、これに依拠した情報の共有・公開を推進せよ。

※3

2011年6月3日

「東日本大震災を新たな水産業の創造と新生に」（緊急提言）

提言 1：新しい水産業の創造・新生に向けた緊急対策

漁港別水揚量・加工数量、漁船数、施設復興規模、継続事業者数、海洋漁場環境や必要用地などを早急に調査し、現実的な全体像を捉えるとともに、関連予算を弾力的かつ一体的に運用する。

提言 2：新しい水産業の創造・新生のための根本・抜本対策

① 水産都市と漁業地域（漁村・漁港集落）の建設を、産業拠点の一体整備、職住地区の分離、高台へのコミュニティー移転、防災から避難への理念転換など新しい発想で行う。

② 資源状態が悪いマサバ、マイワシ、カツオなどの資源回復を図るため TAC（総漁獲可能量）を低位に設定するとともに、不必要な競争を排除し、価格の安定と経費節減を図るため IQ（個別漁獲割当）／ITQ（譲渡性 IQ）制度を導入する。また、地域産業の回復のために必要な場合に、中核となる水産都市の港ごとに加工振興枠を設定する。

③ 新規参入と後継者確保を促進し、沿岸漁業の活性化と収入の安定化を図るため、漁業権を広く開放する。また、漁業協同組合の門戸を広く地域全体の水産業関連産業に開放し、経営や意思決定などのプロセスを透明にする。

提言 3：放射能汚染の正確かつ速やかな情報開示と調査研究体制の確立

海や水産物の放射性物質による汚染防止のため、正確かつ速やかな情報開示を行うとともに、水産研究機関独自のデータ収集・モニター調査を実施する。

併せて、原子力産業から独立した研究・検査体制を早急に確立し、放射性物質の水産生物への内部被曝や生物濃縮の機構解明を急ぐ。

※1～3 は一般社団法人日本経済調査協議会 HP 参照

<http://www.nikkeicho.or.jp/result/>

※4

新潟県は、新資源管理制度（個別漁獲割当：IQ）について平成 22 年度からホッコクアカエビを漁獲するえびかご漁業を対象にしたモデル事業を行った。

<http://www.pref.niigata.lg.jp/suisan/1351113166565.html>

※5

宮城県石巻市桃浦地区が平成 25 年 4 月 23 日に日本初の水産業復興特区に認定され、同年 9 月に「桃浦かき生産者合同会社」は漁業権を付与された。

<http://www.reconstruction.go.jp/topics/232523.html>

<http://www.momonoura-kakille.co.jp/index.html>

※6

水産庁は「資源管理のあり方検討会取りまとめ（平成 26 年 7 月）」を受け、北部太平洋海区内で操業する大中型まき網漁船を対象に平成 26 年 10 月から試験的なマサバ IQ 管理を実施している。

<http://www.jfa.maff.go.jp/j/kanri/other/arikata.html>

（取りまとめを受けての対応について）

2019年5月21日

一般社団法人 日本経済調査協議会
第2次水産業改革委員会
委員長 高木 勇樹
主査 小松 正之

新たな漁業・水産業に関する制度・システムの具体像を示せ

～漁業・水産業の成長と活力を取り戻すために～

第2次水産業改革委員会 最終報告（提言）

第1章 最終報告（提言）について

第2次水産業改革委員会（2017年9月29日発足）は、2019年4月までに計18回の委員会を開催し、徹底した現状分析と現行の制度・システムに対する検証作業を行った。その間、昨年（2018年）7月の「中間提言」において、当委員会は「海洋と水産資源は国民共有の財産」を漁業関連法に明示することを前提とした新たな制度・システムの構築を内容とする7つの提言を行った。中間提言以降は、沿岸漁業・養殖業を中心とする従来型の検討の域を超え、本委員会は日本の水産業の全体を包括的、総合的に検討することに力点を置いた。

当委員会は、我が国の水産行政と予算が「水産業」とはいいながら、沿岸漁業・養殖業、漁業協同組合、漁港・水揚げ施設などの沿岸漁業のハード対策の範疇にとどまっていることを懸念する。現在は、水産業の全体を俯瞰する政策がなく、貿易、輸出入制度と対策、国連持続的開発委員会の2030年目標（国連の持続可能な開発目標；SDGs）、国際認証制度、国際漁業交渉、水産流通、水産加工、消費、並びに啓発普及・教育の対策がおろそかになっている。これでは効果的な水産（沿岸漁業の域を超えた水産業全体）の政策は樹立し得ない。昨年末、国は水産業の成長産業化を目的とした漁業法の改正を行った。しかし、その改正は旧弊の沿岸漁業・養殖業の漁業権を維持するなどの内容にとどまった。

こうした情勢の変化を踏まえ、本報告は、中間提言以降の水産政策と水産業全体にわたる包括的、総合的な検討を行い、中間提言をさらに深化させるとともに、改正漁業法の評価にも言及した。それらの検討の結果を踏まえ、新たな制度・システムの具体像（「あるべき姿」）をより具体的に提示するとともに、「あるべき姿」へ移行させるために必要な今後5年以内と10年以内のスケジュール感を示し、達成目標・内容も提示した。

日経調 第2次水産業改革委員会 中間提言（2018年7月）

- 提言1：海洋と水産資源は国民共有の財産であると明示せよ
- 提言2：科学的根拠に基づく水産資源の持続的利活用を徹底し、直ちに悪化資源の回復を図るとともに、広く国民に開かれた海洋と水産資源の保存管理を行え
- 提言3：現行の漁業権を廃止し、すべての漁業・養殖業に許可制度を導入せよ
- 提言4：譲渡可能個別漁獲（生産）割当（ITQ）方式を導入し、過剰漁獲（生産）能力を早急に削減するとともに、漁業経営を持続可能な自立経営とせよ
- 提言5：国際社会の動向の反映と消費者マインドを確立せよ
- 提言6：水産予算の大幅な組み替えを実行せよ
- 提言7：現行の漁業法制度を廃止し、新たな制度・システムを構築せよ

最終報告（提言）に至る背景とその柱

1. 旧明治漁業法を内包する改正漁業法

諸外国の制度を見ると、国連海洋法条約の発効以降、同条約の精神と主旨を受けて、憲法、漁業法や水産政策をもって、海洋と水産資源は国民共有の財産であり、国家ないし州政府（日本の都道府県に相当）が国民ないし州民からの負託を受けて、その資源を客観的に管理している。すなわち、科学的根拠に基づき、透明性をもって水産資源の持続的管理を継続的に行うことがすべての基本となっているが、日本では、科学に基づかない漁業者間の協議（いわゆる「自主的規制」）と漁協の下で漁場（いわゆる「縄張り」）を確保する漁業調整を基礎とする旧態の漁業法制度とシステムが、国連海洋法条約の発効後も未だにその根幹に居座っている。今回の70年ぶりの漁業法の改正も、1996年に我が国が国連海洋法条約を批准・発効した後の改正である。したがって国連海洋法条約の内容を反映した内容でなければならない。にもかかわらず、旧明治漁業法を根源とする漁業権制度を維持し、かつ強化し続けることが明らかになった（参考資料7「漁業・資源管理に係る改正漁業法と改革案（提言）の比較」（P45）を参照）。

2. 改正漁業法の評価

国連海洋法条約の精神と主旨を反映せぬ改正漁業法

2018年12月に成立した改正漁業法は、日本の漁業・水産業の成長と活力を取り戻すための根本的な内容からは程遠く、国連海洋法条約の精神と主旨を反映せず、その運用次第では時代に逆行する内容である。すなわち、その主な問題点を指摘すれば以下のとおり。

- 1) 改正漁業法の目的では、漁業が国民に対して水産物を供給する使命を有する旨が新たに加えられた。しかし、最も重要で喫緊の課題は、悪化した我が国の水産資源の回復と持続性の迅速な達成である。その使命の達成の大前提であり、国連海洋法条約の精神と主旨である「海洋と水産資源は国民共有の財産である」ということが改正漁業法に明記されていない。海洋と水産資源は、この大前提に基づき、国民からの負託を受けた国家・都道府県が科学的根拠に基づき管理する必要がある。このままでは、水産資源は「無主物」とあるとの従来の考え方が踏襲され、漁業者や行

政官が水産資源の持続的利活用の確保や最大限の漁業生産の実現を軽視する従来の運用と慣行が継続されよう。今回の法改正は内容に実質的部分が少なく、具体的改正点にスケジュールも存在しないことから、改正点に沿った対策が講じられないまま、資源と漁業の悪化が進行することになりかねない。

- 2) 個別割当 (IQ) 制度の導入は、漁業者間の協議が整ったものから順次導入するとして、その導入に向けての具体的な内容と対象漁業・魚種並びにそのスケジュールを何ら明記していない。また、IQ の移転に関しても国等の認可の下で、漁船の譲渡等と併せた場合や割当を受けた漁業者間で年度内に限り融通できるとしており、IQ が設定されない魚種が多数の場合、IQ を設定した魚種以外の譲渡は不可能である。例えば、北部太平洋まき網漁業でのサバ類以外の IQ が設定されないマイワシやカタクチイワシの譲渡はできない。漁業経営の改善・立て直しに効果がみられる本来の個別譲渡可能割当 (ITQ) については導入を否定している。しかし、現実的に世界では IQ を採用しているところはほとんどなく、投資の合理化やコスト削減により効率が高い ITQ を導入している。

- 3) 沿岸国が排他的経済水域内において海洋水産資源の権利と責任を有すると定められている国連海洋法条約第 55 条 (排他的経済水域の特別の法制度)、第 56 条 (排他的経済水域における沿岸国の権利、管轄権及び義務)、第 61 条 (生物資源の保存) と第 62 条 (生物資源の利用) では、水産資源の適当な保存と管理は沿岸国すなわち国家ないし州 (都道府県) が自国にとって入手可能な最良の科学的証拠を考慮して行うこととしている。しかし、我が国は国連海洋法条約の規定にもかかわらず改正漁業法でも非公的機関である漁協が管理する漁業権制度を維持し、漁業及び水産資源の管理が漁協の役割として継続されることになった。漁協には漁獲データの収集能力も科学的管理能力も備わっていない。これでは国が標榜する国際水準の資源評価・資源管理を実行することは不可能である。

また、都道府県が漁業権を付与する際の優先順位の法定を廃止し、これにより新規参入を促進すると説明している。既存の漁業権者が水域を「適切かつ有効に活用」している場合 (本来は、法律で経済的基準や環境基準などを提示すべき) は、その既存漁業権者の継続利用を優先するとしている。こうした明確な基準の存在しない状況での既得権者の優先化政策と優先順位の廃止は、一方で既得権者の懸念も惹起して現場の混乱を招いている状況にある。また、投資と事業意欲のある新規参入を阻害する恐れがある。

- 4) 水産資源の保存と管理については、資源評価に基づき、漁獲可能量による管理を行い、最大持続生産量 (MSY) を実現することができる水準を維持・回復させることを基本として、漁獲可能量による管理は管理区分ごとに行うとしている。しかし、そのために最も重要な漁獲データの収集・報告を改正漁業法では大臣許可漁業と知事許可漁業には義務付けているが、沿岸の漁業権漁業には義務付けをしなかった。

これでは基本的に適切な資源評価はしようがない。また、資源評価や総漁獲可能量（TAC）を設定する魚種も少なすぎる。

- 5) 都道府県が認定すれば沿岸漁場の保全または改善の活動を内容とする沿岸漁場管理事業を漁協が実施できる新たな制度を導入することになったが、科学的管理能力のない漁協への業務の付与については、付与に値する根拠の説明が必要である。この制度によって保全活動に要する費用の見込み額の一部を管理団体の構成員以外の企業や新規参入者からその負担を求めることができるようになる。国連海洋法条約に照らせば、管理料を徴収できるのは国家か州（都道府県）である。こうした制度の導入により、漁協による企業や個人への介入が一層進み、これらの者の経営の圧迫にもつながりかねず、沿岸漁業の衰退が更に加速することが懸念される。

以上のように、今回の改正漁業法は多くの問題を内包しており、抜本的な改正が求められる。

このため、現在の法体系の基本となっている旧明治漁業法を踏襲した改正漁業法を廃止し、更に漁業法制度とシステムを根本的に変えることが唯一、効果的かつ迅速な漁業の再生の道であり、その基本は漁業の回復を達成した各国が国連海洋法条約の精神と主旨にならったように、「海洋と水産資源は国民共有の財産である」ことを基軸とすることである。

3. 中間提言の深化と拡充

日経調の第2次水産業改革委員会の最終報告（提言）では、中間提言の内容をさらに検討を深めた。水産物貿易と日本の輸出入制度、水産加工業の現状とあり方、海外漁業の現状と国際規制・交渉、スポーツ・フィッシング（遊漁）の現状と国際比較、2015年国連サミットで採択された2030年目標（SDGs）のうちSDG14（海の豊かさを守ろう）他、国際・国内認証制度と消費動向、科学調査と資源評価、地方経済から見た水産業などを検討しつつ、中間提言で打ち出した7つの提言をさらに深化・拡充させた。これらの7提言の下に新たな補足提言事項を加え、最終報告（提言）として取りまとめた。

最終報告（提言）は、趣意書でも表明した通り、「新たな漁業・水産業に関する制度・システム的具体像を示せ」の目標下で、新しい漁業法制度・システムの重要点を明記し、さらにその理由・手法と実施の内容を伴ったスケジュールを提示した。

4. 最終報告（提言）の基本的視点

- 1) それまでのジュネーブ海洋法4条約の公海自由の原則から、1982年の国連海洋法条約の発効以降に世界の規範となった「海洋水産資源は、無主物ではなく、沿岸国の国民共有の財産」と位置付けることである。そして、そのことを国民に周知徹底する。国民共有の財産は、国や都道府県が国民や都道府県民の負託を受けて、科学的根拠に基づき、公平かつ公正に解りやすく責任をもって管理しなければならない。
- 2) 我が国の水産政策は、明治時代から漁業者数が圧倒的に多い沿岸漁業と漁業協同組合の対策に偏ってきた。しかし、水産業は漁業のみならず、流通・加工・消費な

ど多岐にわたることから、水産政策も幅広く対応して、国民全体に利益をもたらすべきである。

- 3) 改正された漁業法に関する政府の実施方針には、具体的スケジュールと達成目標が見られない。国は、将来の漁業・水産業の「あるべき姿」を示し、その実現に向けて政策を策定し、実行すべきである。
- 4) 大局的な視点をもって、沿岸漁業政策から「真の包括的、総合的な水産政策」の樹立を図るべきである。そのために、水産政策と経済を中長期の視野から研究調査評価する体制が必要である。

以上の視点に立ち、これまで日本政府が十分に注意を払うことを怠った国連海洋法条約、国連公海漁業協定や SDGs などの国際条約・規範に則った制度・システムにすることで、日本の漁業と水産業の衰退を止め、水産資源の回復と持続的利活用を達成することができる。

こうした方向性のもとで、最終報告（提言）には、委員会でのこのような大局的かつ個別専門的な議論を踏まえて、これらの観点から包括的かつ各論を重視して盛り込んだ。その最終報告（提言）は以下のとおりである。

日経調 第2次水産業改革委員会 最終報告（提言）＝新たな制度・システムの骨子

- 提言1：国連海洋法条約の精神と主旨を踏まえ、海洋と水産資源は国民共有の財産であることを新たな漁業・水産業の制度・システム（漁業関連法制度）の基本理念として明示すること
- 提言2：海洋と水産資源の持続的利活用の基本原則は、資源評価による科学的根拠に基づき行われるべきことを明確にし、その典型事案としてクロマグロやスケトウダラなど悪化している資源の回復に具体的かつ可及的速やかに取り組むこと
- 提言3：非公的機関である漁業協同組合が国民共有の財産である水産資源を管理することを許容する漁業権を廃止し、すべての漁業・養殖業に国際的な規範と実例に則した許可制度を導入すること
- 提言4：資源回復や経営強化に有効な個別譲渡可能割当（ITQ）方式を導入することにより、過剰漁獲能力の早急な削減を図るとともに、収益を向上させ、漁業経営を持続可能な自立できる経営体質とし、補助金からの脱却を図ること
- 提言5：国連の持続可能な開発目標（SDGs）の実行など国際社会の合意や理念を反映した国内政策を講ずるとともに、国際漁業条約の枠組みを尊重した外交を展開すること
また、水産資源及び環境の保全と持続的利活用に関する消費者マインドの確立政策を講ずるとともに、その一環として必要な消費者教育と啓発、資源管理を基本とする適切な国際認証制度を導入すること
- 提言6：戦後一貫して続く沿岸漁業対策とハード・施設整備中心の水産予算配分から、資源管理、科学調査研究、加工・流通、消費者への教育・啓発活動に対する支援など現代のニーズに則した予算配分に大胆に転換するとともに、この関係の予算を飛躍的に拡充すること
- 提言7：旧明治漁業法の残滓（し）を引きずる現行漁業法制度を廃止し、海洋と水産資源は国民共有の財産であるとの基本理念のもと、新漁業法、新水産基本法、新養殖業法及びスポーツ・フィッシング法（新遊漁法）などを可及的速やかに制定するとともに、水産政策確立のための包括的・総合的な体制の整備を含め、新たな制度・システムを構築すること

提言 1：国連海洋法条約の精神と主旨を踏まえ、海洋と水産資源は国民共有の財産であることを新たな漁業・水産業の制度・システム（漁業関連法制度）の基本理念として明示すること

1982年に採択された国連海洋法条約の精神と主旨は、沿岸国政府が設定し管轄権を有する自国排他的経済水域内（国連海洋法条約第55条及び第56条）の海洋生物資源の科学的管理を自国の権利と義務として実施するものである（国連海洋法条約第61条及び第62条）。すなわち、それまでのジュネーブ海洋法4条約の趣旨からの転換を図り、排他的経済水域内で各国政府は海洋生物資源の所有者たる国民の負託を受けて、その海洋生物資源を管理する方向をここに確立したと理解される。各国が国連海洋法条約に前後して制定し修正したブラジル、エクアドル、南アフリカ、韓国等の憲法及びアイスランド漁業法並びに米国アラスカ州やオーストラリアの各州漁業法などでは、明確にその定めがある。また、米国では水産資源は無主物との定めがあっても、先占を許さず、その管理は、国民の負託を受けて国家と州政府が管理する。

我が国の民法では「無主物先占」（第239条）との定めがあるが、日本は国連海洋法条約を1996年に批准しており、国が国民の負託を受けて水産資源を管理する思想と制度へ根本的に転換する必要がある。

すなわち、水産資源を民法の「無主物」とするのではなく、畑の作物と同様に、「天然果実（第88条、第89条）」の法理に根拠を置くならば、「海洋と水産資源は国民共有の財産である」と解することができる。そのために必要な対応について明示すると、以下のとおりである。

- 1) 「海洋と水産資源は国民共有の財産である」と新漁業法及び新水産基本法の前文と第1条（目的）に明記することが重要である。また、これに関連する条項として、「海洋と水産資源は科学的、持続的に管理するべきであり、必要な法的・制度的・組織的・予算的な措置を迅速に講じること」を定め、「海洋保護区の設定や海洋水産教育の振興」などについても明示することである。
- 2) 国（政府）と都道府県は、国民と都道府県民の負託を受けて、海洋と水産資源を管理するので、その保護と利活用にも責任がある。漁業者と養殖業者を含め、海面と水産資源の利用者に対しては、その利活用から便益を最大限に上げる努力を義務付ける。その上で法人税や所得税とは別個の考え方に基づく国民共有の財産を使用する対価としての資源利用税（リソース・レント）を徴収する。
- 3) 外国人ないし外国企業が我が国の200海里内の水産資源を漁獲することは、これを原則的に禁止する。漁業の許可または養殖業の許可（漁獲割当量もしくは養殖許可量）を受けて漁業・養殖業を営む者は日本企業並びに日本人に限定し、それらの日本法人等の外国人の出資は25%を超えないものとする。これらの規定は環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定（TPP11）第9章の天然資源への投資の政府

によるコントロールの規定に合致し、投資の例外的措置に該当する。

提言 2 : 海洋と水産資源の持続的利活用の基本原則は、資源評価による科学的根拠に基づき行われるべきことを明確にし、その典型事案としてクロマグロやスケトウダラなど悪化している資源の回復に具体的かつ可及的速やかに取り組むこと

1) 漁獲データの提出と義務付け

漁獲データは国民と都道府県民の資産として位置づけ、沿岸漁業を含むすべての漁業から漁獲データの提出を新漁業法で義務付けよ。

漁獲データが存在しなければ、資源の評価は不可能である。沿岸漁業では資源の評価がなされずに、海洋水産資源開発促進法などによる漁業者の自主的管理という非科学的な措置をこれまで許容してきた。今後の人工知能 (AI) 導入においても漁獲データがあって初めて機能する。漁獲データが存在して初めて分析や評価が可能で、資源管理も実施することができる。生物学的許容漁獲量 (ABC) だけでなく TAC の設定も IQ や ITQ の導入も漁獲データに基づく資源の評価が行われて可能となる。漁獲データの提出義務付けは、農林水産省令 (または漁業許可証の裏書) と都道府県の漁業調整規則の改正によって直ちに可能であるが、これを法的に整備・義務付けることが重要である。なお、2016 年 6 月に違法漁業防止寄港国措置協定 (PSMA) が発効したが、これは違法・無報告・無規制 (IUU) 漁業防止が目的である。寄港国も公平性の観点から自国漁船に対して、漁獲データ及び漁獲量の報告を求めることとなった。

2) 資源の回復と維持を目的とする資源評価は、その魚種の特性や回遊範囲と漁獲データや科学データなどの利用可能性から判断して、適切な方式を選択すべきである。その方式には MSY を目標とするものと、目標とする資源の回復の水準を定めてそこに到達するまで数年間にわたる漁獲量を算出し、その後の資源の水準に応じて漁獲率を 10%ないし 15%などに設定する漁獲コントロール・ルール (HCR) による方式がある。

いずれの方式でも、MSY や HCR での方策での回復目標期限 (例えば 3 年後) などを公的な委員会で定めて固定することが重要であり、行政府の単独判断で変更すべきでない。漁業者の要求に応じ、いったん採択した資源の回復の目標値と方策を変更してはならない。これまでに親魚資源量の回復水準を低くしたり、回復までの期間 3 年を 30 年などの長期間への変更がなされてきた。

3) 漁業管理計画の作成と採択

米国やオーストラリアにならい、魚種毎の漁獲期間の漁獲計画と資源の回復計画を地域漁業管理委員会 (仮称) などが作成する。国連海洋法条約及び国連公海漁業協定で定められた、海域を特定し漁獲量と資源量の適正目標水準 (F_{target} と B_{target}) 及び漁獲量と資源量の限界値 (F_{limit} と B_{limit}) を魚種・系統群ごとに定める。また、資源量限界値 (B_{limit} ; 概ね初期資源の 10%水準) 以下の場合は一切漁業を行わないこと、過剰漁獲の定義と回復計画や漁獲計画のレビューとモニターなどを、地域水産

科学研究センター（仮称）での検討を経て地域漁業管理委員会（仮称）で検討・決定することを明記する（参考資料2「新たな資源調査・評価機関及び漁獲管理体制の模式図」（P38）を参照）。

- 4) 資源評価及びその後の TAC の導入は、生物資源の分布と特性に応じて行うとともに、資源解析と資源評価の精度を向上する必要がある。現行の産卵親魚の年齢と自然死亡率 (M) は十分な調査・分析がなされておらず、便宜的に決定されていて、魚種による違いや年齢による変化を反映して、科学的に決定する。欧米の主要漁業国にならば、我が国の資源評価魚種を増加させる。2 年以内に 100 魚種・系統群、5 年以内に 400 魚種・系統群の資源評価を実施する。資源評価を実施する数理統計学や資源動態学の専門家・科学者の増員が必要である。また、米国、北欧など漁業資源評価先進国の科学者を各魚種すべての資源評価のプロセスに参加させることが重要である。
- 5) 都道府県との分野区分
国の水産研究・教育機構や水産研究所と都道府県との分野を明確にする。
基本的には、3 海里（約 5.6km）以内の資源は都道府県が、3 海里を超える資源については国が資源の調査及び評価を担当する。複数県にその回遊と分布がある資源については、国と関係の都道府県が全て関与して、その資源の評価を担当する。都道府県の水産試験研究機関が、農業や他産業に統合されるケースが増えており、水産予算の確保が困難になりつつあることから、水産研究の予算と人員の規模を明確に定めるべきである。
- 6) 地域水産科学研究センター（仮称）の設立
米国の例にならば、科学研究の地区別の担当海域を設定する。
 - ① オホーツク海（知床と利尻礼文を含む）
 - ② 太平洋北部（北海道太平洋から千葉県野島崎まで）
 - ③ 日本海北部（稚内から富山湾東部まで）
 - ④ 太平洋南区（②以外の太平洋から沖縄まで）
 - ⑤ 日本海南部（富山湾東部から山口県角島沖まで）
 - ⑥ 東シナ海区（東シナ海）これらの海域ごとに研究センターを拠点として設置する。
これらの海区に対応して地域漁業管理委員会（仮称）を設置する。
- 7) 予防的アプローチの適用
国連公海漁業協定と国連食糧農業機関（FAO）の責任ある漁業の国際行動規範で、生物生態、経済と社会的なプロセスに関する不確実に対して予防的アプローチ適用が認知された。基本的に漁業の管理措置や管理機関並びに資源へのアクセスの情報が不十分である場合には、特にオープンアクセスの場合、資源の乱獲につながる。このような場合に TAC を定める際、予防的アプローチを適用する。
- 8) 海洋生態系の変動及び地球温暖化の考慮

- ① 工業化や宅地化の進展に伴い、我が国は魚類の生息場ないしは卵稚仔の育成場としての自然海岸、湿地帯、汽水域や藻場、干潟などの多くを失った。現在の藻場面積は昭和 60 年代の約 50%しかないとの推計もある。沿岸や海洋生態系の喪失や劣化は、生物の多様性と生物量の減少にも結び付くが、我が国の海洋及び水産の研究分野では、これらの人間の開発行為がもたらす海洋生態系の劣化・悪化に関する研究と政策的対応が遅れている。他方、2001 年に策定されたミレニアム開発目標の後継として 2015 年 9 月国連サミットは、SDG14（海の豊かさを守ろう）を含め 17 の SDGs 目標を 2030 年までに達成すべきとして採択した。しかし、我が国の水産研究分野での対応が政策的対応とともに遅れている。SDG14 では海洋生態系への悪影響の回避、持続的管理と保護（14.2 項）、漁業や養殖業の海洋生態系に適合した持続的管理（14.7 項）が要請される。海洋生態系の変動の把握とその改善策がなければ、漁業も養殖業も衰退する。
- ② また、SDG15（陸の豊かさも守ろう）では陸上生態系の保全や持続的利活用が求められる。陸上の農業・畜産業からは多量に使われる農薬、肥料と糞尿が河川や地下水を通じて海洋に流入し、かつ農業用水と上水の取水がなされ、下水が海洋に放出される。これらの要因は海洋生態系に負荷をかける。また、河川護岸工事で河川流水が海洋に直行し、沿岸域の生態系に影響する。防災を目的とし大雨の特定時に流入水が増大する一方、平時は水量・河川水の栄養分が不足する。護岸堤防建設とかさ上げ工事で、生物は生息環境を失う。また、森林が広葉樹から針葉樹に植林され、放置されたために、保水力の低い針葉樹林が多くを占めている。
- ③ 地球温暖化による海水温上昇と海洋酸性化の進行は、様々な魚種に冷水域へ移動を強いるケースがあり、移動できない種は減少・消滅する。これら多岐にわたる要因の把握と解決に向けた対策を進めるべきであり、複合的なアプローチが必要である。ひとつは研究者、科学者がより専門性を深め、高い知見を有することが求められ、また同時に多くの分野において専門家を広く招請し、複数の高い専門的な知見を獲得すること（マルチ・ディシプリナリー）がより重要となる。

④ SDGs への対応

我が国の国連 SDGs への取り組みは遅れている。海洋や陸上のこれらの要因を総合的に、かつ複数の分野における高度な専門性を活用し、漁業及び水産資源に及ぼす影響の分析と評価に取り組む必要がある。そして、陸海生態系の要素と機能に焦点を当てた調査研究活動に早急に取り組むべきである。

提言 3 : 非公的機関である漁業協同組合が国民共有の財産である水産資源を管理することを許容する漁業権を廃止し、すべての漁業・養殖業に国際的な規範と実例に則した許可制度を導入すること

養殖業の持続的な発展と経営の向上並びに競争力のある展開は、排他的で小規模経営を優先する漁業権制度の下では限界がある。基本的には養殖業においても海域の科学的管理と経営の持続性（利益を生じる）がなければ、産業としては存続が不可能である。従って、養殖業を漁業権漁業から許可漁業へ転換させるとともに、ITQ方式の導入により小規模平等を排して、経営規模の拡大や経営体の創意工夫が可能な状況を創設する必要がある。欧米の養殖業は、こうした許可制度の下で発展しており、我が国においても許可制度に移行させるべきである。

現在、漁船操業など漁業権漁業の多くは知事による許可漁業に移行している。もともと、養殖業は1962年の漁業法改正で特定区画漁業権が創設されるまでは、経営者免許が中心であり、組合管理型漁業権は限られていた。また、定置網漁業は現在でも漁業権とは言っても、漁業経営者と企業に対する事実上の許可になっている。漁協自営が優先順位第1位とは言え、これも経営体としての漁協への免許である。

従って、養殖業と定置網漁業は個人経営体ないし各企業に許可すべきである。現行制度でも、知事の許可制度としてその事業を許可することも考えられるが、これを「新漁業法」において、共同漁業権も含め、以下のように法定化すべきである（参考資料4「漁業権漁業」を「許可漁業」へ移行させる実現工程表（P40）を参照）。

養殖業の許可制

養殖業は、国際的に一般化している許可制度に可及的速やかに移行させることとし、許可の条件としては、

- ① 持続的な経営力を持つこと。
- ② 環境・生態系へ悪影響が最小限の適切な事業であること。
- ③ 許可内容を順守すること。

を条件とする。また、許可期間は「最長50年（更新なし）の範囲内」で付与するが、5年ごとに許可条件の履行状況を第三者外部機関（参考資料3「養殖業の許可及び海面（漁場）リース許可の模式図」（P39）を参照）で厳格にチェックし、履行されていない場合には改善勧告や許可取消の措置をとる。なお、許可の条件については、地域の実情に応じたオプションを設ける。

- 1) これと併せて国及び都道府県は養殖業を営むことができる養殖海域を指定し、その中で各人が養殖できる漁場についても、漁場のリース許可を与え、リース許可料を徴収する。この期間も最長50年（更新なし）の範囲内で付与された同期間とする。また、一般に養殖業・リース許可は生産計画の見通しや管理計画が樹立しやすく、経営計画を見通すことが可能である。したがって養殖業が、ITQになじむ性格を持つこと

から、相手先が許可を受ける要件を満たした場合には、養殖業も販売等譲渡の対象とする。

(参考)

- ① 米国連邦水域メキシコ湾では10年更新可能(養殖業の許可にNGOが反対し訴訟中で実績なし)。
 - ② ノルウェーは、無期限で、改定される法律・規則に照らしたレビューで失効の可能性あり。
 - ③ オーストラリア南豪州は20年(生産リース)そのほかパイロットリース(12か月以内)、調査許可(5年以内)と緊急許可(6か月以内で更新可能)があり、期間は短い。
 - ④ 日本は特定区画漁業権が5年、第2種区画漁業権(仕切網式魚類養殖業等)及び真珠養殖が10年。
 - ⑤ チリは2010年以前には永久の許可。2010年以降は25年以内で、環境他に問題がなければ更新可能。養殖ゾーンごとに休漁期間が定められる。
 - ⑥ 日本では事業用定期借地権は10年以上50年未満(更新なし)。
- 2) 国及び都道府県は、5年後を目標とする「養殖業管理戦略」を策定し、海域のキャパシティー(環境収容力)に応じた全体の養殖可能量、養殖魚種、付着生物の処理方法など海域(養殖漁場)の保全措置、適切な養殖手法、使用可能薬品などを定める。
 - 3) 国及び都道府県は、養殖漁場を取り巻く海洋環境が劣化(漁場老化)することに対応して、5年ごとに日本全体と海域ごとの「漁場の保全と生産力の回復措置」並びに「産業排水や生活用水など陸上に起因する環境変化に対応する規制措置」と「養殖水産物の安全性の目標」を定める。
- 4) 養殖業の餌の安全性確保
国及び都道府県は餌の調達方法と餌の種類・内容物とカテゴリ並びに餌生物の持続性に関する基準を定め、養殖業が環境にやさしく、持続的に、安全な生産物を生産することを目指す。
- 5) 餌に関しては、最近ブランド・サケの生産が盛んになり、エクストルーダーペレット(EP)の製品の規格が細分化して、製造コストが上昇している。今後の技術開発を官民ともに推進することが必要である。また、餌の中に含まれる魚病抑制剤、成長促進剤等の安全性の研究と確認が必要である。併せて、その安全性が確認され次第、その薬品の使用が養殖ハマチなどの対米国や対欧州の輸出の障壁とならないよう国(政府)は、交渉を進めるべきである。
 - 6) 今後、日本におけるサケ類の養殖が進展することは明確であり、そのために安全な受精卵の輸入が必要であり、現在の行政合意のスピードを一層早める必要がある。
- 7) 陸上循環系養殖(RAS)の確立
サケなどの魚類養殖に関しては実験室レベルのRASしかできていない。我が国におけるこれらの技術の開発と展開は、世界から大きく遅れており、この推進を急ぐ

べきである。これらを経営面及び技術面から早急に検討する必要がある。

サーモンを中心に養殖生産量を拡大してきたノルウェーでは、養殖業の海洋生態系への悪影響が問題として浮上し、かつ、海洋の汚染や水温の上昇並びに台風などの自然災害からの影響を回避する目的で、RAS、卵型カプセルとフロート型の沖出し養殖場の開発が始まっている。

陸上養殖はかけ流し式が日本の場合一般的である。また、規模としては魚類養殖では数百トンである。しかし、RASは99%の循環する水を再利用する環境にやさしい方式であり、災害や病気からも解放される。一方で、循環系を構成する生物活性槽やドラムフィルター、トリックリング器の装備とその運営が高コストであり、また世界的にみてもアトランティックサーモンの成長魚の成功例が少ないなどの技術的、生物化学的課題も抱える。

提言 4 : 資源回復や経営強化に有効な個別譲渡可能割当 (ITQ) 方式を導入することにより、過剰漁獲能力の早急な削減を図るとともに、収益を向上させ、漁業経営を持続可能な自立できる経営体質とし、補助金からの脱却を図ること

1) TAC は、新漁業法によって、ABC を確実に下回る水準となることを法的に定め、義務付けるべきである。また、TAC を日本の海域を 1 つとして定めることは科学的根拠に反する。魚種別の TAC 設定は明確に太平洋系統群、日本海系統群、または東シナ海系統群などの系統群と海域別に区別して行うべきである。これまでの日本の TAC は非科学的で真の TAC とは言い難い。

2) ITQ の導入 (1)

ITQ の導入を促進するべきである。欧米諸国は 25 魚種程度に導入している。今後 5 年程度で TAC 魚種 9 種 (マサバとゴマサバを 2 魚種として管理するべき) について ITQ を導入する。10 年後には 25 種程度の ITQ の導入を目指す。

3) ITQ の導入 (2)

ITQ 導入の魚種として、その導入が比較的容易と考えられる単一魚種 (または 2 魚種程度) を漁獲する大中型まき網漁業、カニやエビを漁獲するかご漁業などで導入する。例えば、北部太平洋まき網漁業、さんま棒受け網漁業、ベニズワイガニ漁業などである。これらは 5 年以内に ITQ を導入する。

また、沿岸のアワビやサザエを漁獲する漁業も資源の移動性がなく、資源状態の把握が容易で、ITQ の導入も容易である。これらも代表的な漁場で、漁場を区切り ABC と TAC の設定を先行させる (韓国のサザエとタイラギ漁業や南オーストラリアのアワビ漁業が参考事例となる)。

4) 欧米諸国で導入された ITQ は、その運用が、資源の回復と漁業経営体の経営利益の向上をもたらしたことで、資産としての価値が増大した。当該分野における通貨並びに有価証券と等しい効果をもたらした。このために、漁業者はすぐに現金化して販売、これを購入した大規模漁業者や資本家が ITQ を集積し、これを漁業者に賃貸 (レント) して、レンタル料を徴収するようになった。これらのレンタル料が魚価の 60~70% に相当するとみられる。また、小規模の漁業者にあっても、1980 年代に初期の割り当てを得たもの (第 1 世代) が利益を独占するなど、漁業を引き継ぐ第 2 世代における購入問題が発生して、参入の障壁となっている。

5) ITQ の導入 (3)

ITQ は全般的に資源の回復と持続性の維持はもとより、経営の統合・合理化によるコスト削減によって、経営基盤の強化と収益性の向上をもたらすとして評価が高い。しかし、上記 4) のとおり ITQ が資本家への集中による不公平性、リース料の魚価への転嫁、世代間格差などの問題を惹起している。

これらの問題を日本が修正し、その導入と運用の改善を図ることで、世界のモデルとなる ITQ 制度の修正版を提示することが可能となる。このため ITQ の条件や内容としては、

- ① 実際の漁業操業者に限り、単なる ITQ の保持は認めない。また、譲渡も実際の操業者に限る。
 - ② 操業する漁業者、水産加工業者、市場流通業者などのグループに対して ITQ を与え、そのグループ内でのみ ITQ を認める。所有権は与えず、漁獲行使権とする。
 - ③ ITQ の有効期間は 5～10 年で区切り、没収後は再度入札にかける。
- などがあげられる。これらを十分に検討した上で、ITQ 制度の修正版（日本版 ITQ）を世界に向かって提示する。その際、②では漁業協同組合と水産加工業協同組合などを統合した総合的な水産業協同組合の設立なども検討に値する。

提言 5 : 国連の持続可能な開発目標 (SDGs) の実行など国際社会の合意や理念を反映した国内政策を講ずるとともに、国際漁業条約の枠組みを尊重した外交を展開すること

また、水産資源及び環境の保全と持続的利活用に関する消費者マインドの確立政策を講ずるとともに、その一環として必要な消費者教育と啓発、資源管理を基本とする適切な国際認証制度を導入すること

1) 国際的な動向を踏まえた国内対策と国際交渉の推進

- ① 我が国では、国連海洋法条約や国連公海漁業協定などの根幹的内容である科学的根拠に基づくアウトプット・コントロール（漁獲総量規制で漁業を抑制する）についての規定も適切に国内法に反映されていない。国（政府）は自主的規制という漁業者間の合意にゆだね、これらの条約の国内での適切な実施を図らなかった。

② SDGs への対応

2015 年の国連サミットで合意され、2030 年までの達成を目標とした SDGs について、日本は欧米諸国に比べて政府内と国民の理解の対応が著しく遅れている。水産業の分野で最も密接に関係するゴールは SDG14（海の豊かさを守ろう）で、次いで SDG15（陸の豊かさも守ろう）である。多角的な専門分野にわたるマルチ・デシプレナリーな対応が早急に必要である。

SDGs の 17 目標は相互に密接に関連している。これらの取り組みは、FAO、国連教育科学文化機関（UNESCO）、世界保健機構（WHO）、国際労働機関（ILO）、並びに国際環境計画（UNEP）などの国連機関がそれぞれの専門分野ごとに取り組んでいる。

それぞれのゴールの下に以下の課題がある。これらを実施する必要がある。

【SDG14.2 : 2020 年までに、海洋及び沿岸の生態系のレジリエンス強化や回復取り組みなどを通じた持続的な管理と保護を行い、大きな悪影響を回避し、健全で生産的な海洋を実現する。】

【SDG15.1 : 2020 年までに、国際協定の下での義務に則って、森林、湿地、山地、及び乾燥地をはじめとする陸域生態系と内陸淡水生態系及びそれらのサービスの保全、回復、及び持続可能な利用を確保する。】

【SDG6.6 : 2020 年までに山地、森林、湿地、河川、帯水層、湖沼などの水に関連する生態系の保護・回復を行う。】

湿地帯、砂地や藻場などが存在する場所では、コンクリート、投石ならびに鉄柵の垂直護岸などの人工構造物が海洋生態系と生物多様性に影響を及ぼす。これらが漁業・養殖業の生産にも影響すると考えられることから、本影響に関する生態系サービスの機能に関する調査・研究が早急に必要である。

2016 年に FAO の加盟国は、違法、無報告、無規制の漁業である IUU 漁業の撲滅

等に関する寄港国措置に関する協定を締結した。IUU 漁業の撲滅のために我が国の協力的義務が明確になったが、一方で同協定では、寄港国の漁業も同様に IUU 対策を講ずることを要請している。我が国沿岸漁業では漁獲データの報告がなされていない状況である。また、事実上の無規制の刺し網漁業などの自由漁業が多数存在する。

③ 国際情勢に合わせた SDG14.4 の達成やトレーサビリティの取り組み強化など IUU 漁業撲滅の国内対策が必要である。

④ 我が国の国際交渉も基本的には国連海洋法条約や国連 SDGs 目標、地域漁業機関や国際捕鯨取締条約 (ICRW)、北太平洋漁業委員会 (NPFC)、中西部太平洋まぐろ類委員会 (WCPFC) などの国際漁業条約などを尊重しつつ、科学的根拠に基づく持続的利活用の原則に従うことが極めて重要である。

⑤ 我が国は、NPFC では自国の最近の実績を大幅に上回る漁獲枠を提示し他の加盟国からの反発を招き、WCPFC では、わずか初期資源の 3% 程度の親魚量しかないクロマグロの漁獲量の増加を提案し、否決された。一方でカツオに関しては初期資源の 50% の親魚量があるにもかかわらず漁獲の抑制を要求し、WCPFC の同一委員会内で相矛盾する提案を行った。ICRW からの脱退は、国際的な枠組みでの解決を放棄したものであり、調査捕鯨により 30 年以上にわたって長年積み上げてきた科学データの活用を失うことにもつながる。また、持続的利活用の原則で一致した行動をとってきた多くの発展途上国を国際捕鯨委員会 (IWC) に置き去り状態にすることになった。北大西洋海産哺乳動物委員会 (NAMMCO) の活用他をめぐって、ノルウェーやアイスランドとその協力関係の認識にギャップが生じて、これら各国から従前得られていた協力が得難い状況になっている。

以上のように、国際法の枠組みを尊重しつつ科学的根拠と持続的利活用の原則を達成することが基本原則であるにも係わらず、最近の我が国の水産外交はこれらの原則から逸脱していると考えられる。これらの原則に沿った国際交渉 (例えば 1959 年の我が国の ICRW 脱退後の即座の復帰や、2002 年のアイスランドの復帰の例にない ICRW 付表第 10 条 (e) 項に対する異議申し立てを付して ICRW に再加盟する) を推進し、国際的にも信頼を得ることが肝要である。

2) WCPFC と国内規制の修正

① WCPFC では南太平洋島しょ国が入漁で採用する隻日数制限 (VDS ; 1 日当たりの入漁料を定めること) は経済的利益を目的としたインプット・コントロールであり、また、その収入の使途が明確にされていない。本来であればカツオ・マグロ資源の保存と管理及びその持続的利活用の推進に充てられるべきであり、その透明性を追求するべきである。日本政府は、基本的には WCPFC での TAC の設定と国別割当などのアウトプット・コントロールのスキームの提案を米国やニュージーランドとも積極的に協力しながら行うべきである。

併せて、日本独自の問題として WCPFC の海域で操業する際に制限要因となっている漁船のサイズ規制などは、基本的に国別割当の導入とともに撤廃することが望ましい。現在の我が国の海外まき網漁船の 349 トン型から 760 トン型級への大型化は、建造補助金の交付がヘリコプターの搭載や居住環境の改善を条件とした共通仕様の下で行われている。加えて許可購入費用も必要であることから、過大なコストの抑制の観点から修正が必要である。また、遠洋漁業漁船での労働力の確保は喫緊の課題であり、その確保のための船舶職員法の改正、研修・トレーニングの整備を行うべきである。

② 北太平洋の排他的経済水域外での外国船の操業

日本の排他的経済水域外でマサバやマイワシとサンマなどが外国船によって漁獲されているが、これらは国連海洋法条約に照らし、公海域での操業であり、北太平洋漁業条約の適用を受けるサンマ以外については国連公海漁業協定の一般的な規定が当てはまるにすぎず、実効ある管理措置を取ることは困難である。

他方、我が国漁船も、北太平洋漁業条約と国連公海漁業協定の趣旨に則り、我が国の最良と考える科学的根拠に基づき持続的に漁獲に参入するべきである。その場合は既得権と既存の漁業省令・規則にこだわらず、母船式操業や工船トロール漁船並びにマルチ・パーパス漁船の操業を現実的に検討し迅速に実施に移すべきである。

3) 国際情勢を踏まえた消費対策の充実

消費動向調査の実施

日本を含む主要 8 カ国の水産物消費動向調査をノルウェーが実施し、消費動向並びに傾向を把握して輸出戦略を樹立している。これらノルウェーの調査結果はすべての関係者に公開される。我が国も水産物全体、とりわけサケ・マス、マグロ及びエビに関する需要と消費の調査を行い、消費動向全体を把握し、包括的水産政策の策定の基礎とすること。

① まだ限定的ではあるが、民間の取り組みにより、小売り段階でも資源の持続性の重要性をアピールする販売方針が消費者の理解と支持を得ており、これらの取り組みを SDGs と併せて推進する必要がある。また、ノルウェーは輸出関税の中から水産物の研究・調査に費用を充当しており、日本も消費者が一定の財源（例えば、水産物に課税される将来の消費税の増加部分）を水産物の持続性への研究・調査に充てるシステムや税制などを導入するべきである。

② 水産資源や漁業の国際・国内認証制度に関しては、行政、生産者はもとより消費者サイドにもその理解が及んでおらず、その対応が遅れている。その中間に位置する流通、加工と小売分野でも理解されていない。

③ 認証制度への対応

海洋管理協議会（MSC）と水産養殖管理協議会（ASC）に比べて国際的にも国内的にもその評価が遅れ、浸透度が低調な一般社団法人マリン・エコラベル・ジャパ

ン協議会（MEL）と養殖エコラベル（AEL）の認証制度の根本的な問題は、基本的概念である水産資源と養殖の持続性の担保と海洋生態系との調和の観点が不足していることとみられる。MEL は認証スキームの承認組織である GSSI（Global Sustainable Seafood Initiative）の承認を目指しているが、説明責任、透明性とガバナンスの向上に努める必要がある。

日本政府は補助金を提供し、MEL と AEL の認証取得を日本国内で推進し、2020年東京オリンピック・パラリンピックでの本認証製品の使用の促進を目指しているが、本質的な課題は、我が国の資源管理の充実を図り、これら資源を科学的根拠に基づき持続的に漁獲する漁業を認証する MEL 認証制度の土台作りをバックアップすることである。

④ 国内外の変化に対応した漁業後継者と漁業労働者の育成と訓練

これからの世代の漁業後継者や漁業労働者は、国際と国内情勢が刻々と変化する環境において、以下のア～エなどに対応できるような従前とは異なる教育と訓練の機会が与えられる必要がある。

- ア) 国連の SDGs、PSMA、IUU 漁業対策
- イ) 漁業法、資源評価や TAC と ITQ 制度などの新管理措置
- ウ) 国内での漁獲データの記入と提出
- エ) マーケットでの販売と販売記録の記入

提言 6：戦後一貫して続く沿岸漁業対策とハード・施設整備中心の水産予算配分から、資源管理、科学調査研究、加工・流通、消費者への教育・啓発活動に対する支援など現代のニーズに則した予算配分に大胆に転換するとともに、この関係の予算を飛躍的に拡充すること

- 1) 漁業を立て直したノルウェーなど諸外国は制度の変更とともに補助金の削減を実施した。我が国では 2019 年度水産予算と 2018 年度補正予算を入れて 3,000 億円を超す大型予算となっているが、これは漁業制度の改革を口実にし、補助金の提供を目的としたものである。資源の持続性を阻害する補助金は世界貿易機関（WTO）では禁止されている。
- 2) 2019 年度水産予算は、漁港整備や経営困難者への補てん金（漁業共済金補てんは事実上の漁業所得補償）を含めて持続可能な水産業の実現には貢献しないと考えられる。予算の内容は沿岸漁業対策とハード予算が主体を占める。漁船のリース事業、荷捌所・保管庫・漁港施設などの建設である。これらの予算は、資源をさらに悪化させる潜在的漁獲能力の増大をもたらすことが懸念される。
- 3) 漁港予算などのハード予算は、日本が国土を再建するインフラ資本が不足・不十分だった戦後復興期にはその拡大・整備が必要であった。現在、漁港は過剰になり、漁船が少ない漁港が増え始めている。
- 4) 水産加工分野にはわずか 20 億円程度しか予算が投入されていない。その大半が水産加工業者向けではなく、漁業者の加工向けである。また、加工、流通及び消費者向け予算も漁業者主体の 6 次産業化対策がほとんどであることから、加工業者、流通業者や消費者の現実のニーズ、実態に応える事業を用意すべきである。このことにより水産加工業者等が直接担い手となる事業・予算を新設するなど水産加工業者等向け予算を質量ともに飛躍的に拡充すべきである。包括的な水産の政策をステークホルダー全体で取り組む予算とするべきである。

5) 漁獲データの収集

漁業から独立した科学調査データと漁獲データの収集及び科学オブザーバーの配置のための予算及び体制の確保と充実が必要である。

そのため、水産資源評価の研究者の増員と活動の支援、地域水産科学研究センター（仮称）における調査船の増隻も喫緊の課題である。

漁獲データの収集は、沿岸の漁業権漁業にも例外なく、全ての漁業に以下の漁獲データの提供のための予算事業を新たに創設する必要がある。

- ① 漁獲データの共通記入フォームの作成とそれを漁業者が使用・記入することを指導する。また、記入したデータを専門家が検証する。
- ② 小型沿岸漁船も含めて監視カメラの搭載と科学オブザーバーの乗船を法的に定める。

③ 電子タブレットの導入を促進し、情報が提供される地方自治体のサーバーやデバイスと人員の強化を支援する。

- 6) 以上を踏まえ、科学的視点でハード予算から資源の回復のために必要なソフト予算に大幅に組み替えることが必要である。ハード予算の水産予算全体に占める割合を、例えば5年後は2分の1、10年後には4分の1以下とする。これら予算のシフトを盛り込んだ漁港漁場整備法などの法律の改正を行うことが必要である。

提言7：旧明治漁業法の残滓（し）を引きずる現行漁業法制度を廃止し、海洋と水産資源は国民共有の財産であるとの基本理念のもと、新漁業法、新水産基本法、新養殖業法及びスポーツ・フィッシング法（新遊漁法）などを可及的速やかに制定するとともに、水産政策確立のための包括的・総合的な体制の整備を含め、新たな制度・システムを構築すること

本最終報告（提言）の内容を新たな制度・システムの骨子として位置付け、これを具体化するプロセスに入るようステークホルダーに働きかけるとともに消費者・国民に対する情報発信を行う。このプロセスは公平性と透明性を確保するためすべての情報開示を基本として運営する。具体化されるべき法制度とその概要を例示すれば次の通りである（参考資料6「第2次水産業改革委員会最終報告（提言）における「あるべき姿」の実現工程表」（P43）を参照）。

立法に当たっては、立法のプロセスを漁業者も含めて広く国民に開放し、その参加を奨励し、情報はすべて開示することが重要である。

なお、現行の水産資源保護法は、米国がサンフランシスコ講和条約で、以西底びき網漁業他の東シナ海などでの日本の漁業の乱獲を防止し、かつ脱却することを目指したものである。この資源保護の目的と同法律に記述される養殖種苗の関連条項を、「新漁業法」並びに後述の「新養殖業法」に含め、水産資源保護法は廃止する。

また、漁業者の水産資源の自主的管理の促進と海外の新しい漁場の開発などの推進を目的とした海洋水産資源開発促進法は、国連海洋法条約の精神と主旨並びに時代にそぐわなくなつたので、廃止するべきである。

1) 新漁業法の制定

旧明治漁業法の基本的な枠組みを保持する漁業法（2018年改正を含む）を廃止し、上記の提言1～6を含んだ「新漁業法」を制定する。

2) 新水産基本法の制定

水産業の将来のビジョンと見通しを定めるのは新水産基本法とそれに付随する新水産基本計画である。現行の水産基本法（2001年）は、農業基本法が1991年に農業の将来像を検討し定められた後、これに追随し、旧沿岸漁業等振興法に盛り込まれた内容を継承して、水産基本法が策定された。水産物の安定供給の確保と水産業の健全な発展を掲げてはいるが、内容は沿岸漁業の振興が中心の法律であり、水産業の包括的、総合的な将来像と水産政策の方向を示すものではない。その基本となる自給率の設定も科学的な根拠と政策目標が入っていない。また、海洋生態系の変化・劣化が進行しており、これらの状況に対応する法律が必要である。

新水産基本法及び新水産基本計画

新水産基本法には、水産業全体の包括的、総合的な現状把握と将来の見通し、政策目標と生産（事業）の達成目標を掲げる。水産業を構成する沿岸漁業、養殖業（陸上

養殖と内水面を含む)、沖合漁業、遠洋漁業、水産加工業、水産流通業などの政策目標と生産目標を明記する。

我が国沿岸域の湿地帯や干潟・藻場の回復と保全、北太平洋全域の海洋生態系の保護・保全、これらに影響を及ぼす陸域の生態系と農畜産業の農薬と排出物、森林の保全と河川水量・水質やシルト・土砂などの影響も含めて言及する。また、地球温暖化と海洋の酸性化に関しても、海洋生態系に関する目標（調査・科学的根拠の蓄積）を新しい水産基本法と水産基本計画で定める。

3) 新養殖業法の制定

養殖は海洋に負荷をかけないことや海洋の環境に十分に配慮し、海洋生態系の劣化を招かないようにすることを養殖業の許可にあたっての最も重要な基準（条件）とするべきである。消費者の養殖製品への安全と安心、持続性などへの関心の高まりが見られる。このために安全な餌料や薬品の使用などを推進することが必要である。また、輸出振興では、我が国の養殖業の基準が、輸入国の食品の安全基準と整合性がとれたものとするべきである。

我が国の養殖業は、過剰な投餌、排せつ物及び主対象の養殖生産物以外の付着物の除去により海洋環境の悪化の加害者としての側面もみられる。これらの是正を国内及び国外での販売上、早急に取り組む必要がある。また、海洋生態系と海洋環境の悪化で、オホーツク海、瀬戸内海、三陸沿岸などでも水質の悪化と貝毒の発生が見られる。さらに、養殖生産物の質と量の低下が顕在化しており、海洋生態系だけでなく、陸上生態系や農畜産業との関係から見た包括的・総合的な取り組みが求められる。特に、最近 20 年間急激に回帰量が減少しているサケ・マスのかんばく放流の問題への対応は急務で、陸上の河川域とサケの回帰との関係の見直しと、北太平洋を共有する諸国との協議が必要になっている。

4) スポーツ・フィッシング法（新遊漁法）の制定

我が国では、遊漁船業の適正化に関する法律（遊漁船業法）があるのみで、事実上スポーツ・フィッシング（遊漁）は適切な管理がほとんどなされていない。併せて、遊漁者からの情報の提供もなされていない。諸外国の例では、スポーツ・フィッシングを行う者にはライセンスの取得を義務付け、許可制が導入されている。我が国もこれを行うべきである。また、商業漁業と同列に、TAC の中にスポーツ・フィッシング向けの漁獲量割当を設定し、これらを基準として、スポーツ・フィッシング者の 1 人 1 日当たりの漁獲量上限の設定や、漁獲物の販売目的の禁止を定める。これにより、スポーツ・フィッシングも商業漁業と等しく資源管理の枠組みに組み込む必要がある。

また、諸外国の例では、遊漁者への啓発・普及の充実と情報の提供やサンプル調査、教育機会の提供、遊漁人口の増大に関連して、諸設備が整備・充実をしてきており、これらの対策を盛り込んだ法律を定める必要がある。

5) 海洋水産政策経済研究所（仮称）の設立

中長期的かつ大局的視点に立った海洋水産政策及び経済的な調査・研究・評価を行う海洋水産政策経済研究所（仮称）を設立する必要がある。

国内には、農林水産政策研究所や政策研究大学院大学、一般社団法人日本経済調査協議会、公益財団法人東京財団政策研究所などのシンクタンクが多数存在する。しかしながら、これらのいずれもが海洋水産政策を主たる調査研究の対象とはしていない。今後の海洋水産政策と経済、海域の利活用と管理などを調査研究する政府に代わりまたは補てんして政策の基本を検討し、政策・経済経営の評価と提言を行う機関（海洋水産政策経済研究所（仮称））を設立する。

6) 目的と使命を終えた水産物輸入割当制度（IQ ; Import Quota）

水産物輸入割当制度の廃止

輸入割当制度は、初期の目的である日本漁業を保護する目的から大きく乖離し、輸入割当枠の保持が既得権益として枠保有者のビジネスとなっている。また、国内漁獲量の増加が進まず、輸入価格やコストの不必要な増大につながり、国民への消費物資の提供の阻害要因であることなどから、これを廃止すべきである。

外国為替及び外国貿易法（昭和 24 年法律第 228 号）に基づく輸入割当制度は輸入貿易管理令（昭和 24 年政令第 414 号）第 9 条に基づき品目ごとに我が国に輸入できる数量（または金額）の上限を定め、この限度内において、個々の輸入業者に割り当てを行う制度である。しかしながら、この制度の発足当時に比較して我が国の漁業は衰退し、国内に水産物を十分に供給できない状況であり、輸入があっても国内の水産物価格に影響を及ぼすレベルではなくなっている。また、海外の水産物が、国内の水産物価格より高価格であり、国内価格の下落要因とはならない。むしろ原料の不足が水産加工業と国内の消費に悪影響を及ぼす状況である。したがって、輸入割当制度が創設された状況とはまったく現在の事情が異なり、その必要性がなくなったと判断される。また、輸入割当があるために、輸入しようとする業者は枠の手当てをしなければ輸入できない。そこで輸入割当が利権化して、それが輸入業者の負担になり、また枠の所有者はそれを保持するだけで所得・収入が得られる問題が生じている。

第2章 我が国の漁業・水産業のあるべき姿

1. 日本の漁業・水産業の現状と問題

現在の我が国の漁業・水産業の現状は危機的状況で、戦後直後の復興期を除いて主要水産指標が歴史的な最低レベルにある。漁業（漁獲・養殖）生産量は431万トン（2017年）で、第2次世界大戦後マッカーサーラインを撤廃した直後の454万トン（1955年）を下回る。漁業者の数も戦後100万人を超えていたのが15万人（2017年）、34歳以下の若年労働者は12%で65歳以上の高齢者が38%を占める。遠洋漁業は海外まき網漁業と遠洋マグロはえ縄漁業を除くと、主だったものもなく、200海里内漁業も大中型まき網漁業と沖合底びき網漁業がわずかに残るのみで、経営が収益を上げているのは沿岸の海面養殖業の一部と北部太平洋と海外まき網漁業を中心とするわずかな漁業となった。

沿岸漁船漁業は漁労所得が長く低迷しており、赤字が慢性的で沿岸資源の悪化と燃油などコストの高騰で廃業するものが相次いでいる。彼らは高齢化と後継者不足を理由に撤退するか、若者が後継者として存在する漁家では、瀬戸内海、三陸、北海道であれ、養殖業への漁業種類の転換を図って、漁業の経営を存続させている。しかし、日本海側地方、特に山陰地方は、伝統的小規模養殖業の適地も少なく、漁業の後継者もほとんどいないのが実情である。北海道は我が国最大の漁業産地であるが、2016、17年と2年連続で100万トンを超える漁業生産量であった。2018年はいく分持ち直して102万トンであったが、金額は2,732億円と2017年以下となった。2018年はほぼホタテガイ以外は回復が見られず、低い水準を脱していない。

養殖業は、狭隘な沿岸域で営まれている。養殖業が未発達の状態でも世界的に企業化される前は、我が国の養殖業も沿岸漁業のホープとして収益を上げて、水産業と地域社会の発展と水産物の供給に一定の役割を果たした。しかし、現在においては高齢化、海洋環境の劣化と海外からの競合する輸入水産物に押されて、次第に縮小している。そして、このような問題に対応することができない制度、経営と技術並びに海洋生態系の悪化の問題を抱えている。

我が国においては、水産業と水産政策・予算は包括的、総合的なオール水産の大局的な政策と予算になっていない。太宗部分が沿岸域の小規模な漁船漁業・養殖業の対策と予算である。沖合漁業と遠洋漁業の対策をわずかに講じてはいるが、水産加工業、流通業と消費者・小売及び国民一般の教育などの対策はほとんど講じられていない。

我が国の水産物自給率（2017年）は55%（食用、海藻類を除く魚介類）であり、一人一年当たりの水産物消費量（2017年）は24.4キロ（純食料、魚介類）まで低下した。我が国には包括的、総合的な輸入と輸出並びに消費の対策が見られない。水産物輸出口標として3,500億円（2019年時点）との数字があるのみで、水産物の消費や日本市場の調査・分析も日本政府が実施しているものはない。逆に外国政府であるノルウェーが日本のマーケッ

ト調査を行って、消費の動向を把握している。

このようにみると、我が国には、水産業の全体像の把握と大局的な水産政策が欠けており、この分野への国民・消費者の関心も低く、「沿岸漁業政策」しか存在しないといっても過言ではない。そして、沿岸漁業対策予算を漁業者のグループへの配分と漁業協同組合を通じて組合員に配分する予算が主体である。加えて、戦後のインフラ整備の名残で漁港の付近に建設される施設などの漁港予算が引き続き多くを占める。水産業と水産政策、水産庁、水産研究・教育機構の「水産」なる名称とはかけ離れた水産政策が行われている。

これらの認識のもとに第1章の提言の内容を実行したとして、10年後の漁業・水産業のあるべき姿を示してみたい（参考資料5「漁業・水産業のあるべき姿」（P41）を参照）。

2. 日本の漁業・水産業のあるべき姿

- 1) 漁業法体系が現在とは根本的に異なる内容の以下の柱を持つ新漁業法、新水産基本法、新養殖業法、スポーツ・フィッシング法を立法化し、定着させる（参考資料6「第2次水産業改革委員会最終報告（提言）における「あるべき姿」の実現工程表」（P43）を参照）。
- 2) 「海洋と水産資源は国民共有の財産である」旨を新漁業法と新水産基本法に明記し、それを具体的に実現する条項を新漁業法と新水産基本法に設け、実行に移す（参考資料6「第2次水産業改革委員会最終報告（提言）における「あるべき姿」の実現工程表」（P43）を参照）。
- 3) 科学的根拠に基づく水産資源の管理として、魚種・系統群ごとに漁業管理計画を作成する。そこでは、目標達成までの年限と資源量と漁獲量、レファレンス・ポイント（基準）である禁漁水準（Blimit）他を明記する。太平洋、オホーツク海、日本海、東シナ海での6海区における魚種別・系統群別のABCとTACは、2年以内に100魚種・系統群、5年以内には400魚種・系統群とする。この立法化は必要ないが、法に明記することが好ましい。
- 4) 漁船漁業は10年間で25魚種程度に、また養殖業の全てにITQ方式を導入する。これにより、漁船漁業及び養殖業のITQを通じた構造の再編が進行し、経営体数は減少しても経営体の体質は改善・強化されることになる。
- 5) 養殖業は事業の許可制度、漁場のリース制度（漁場リース料徴収）を3年以内に導入し、既存経営体の活性化とともに新規参入を促進し、5年後には許可・リース制度を定着させる。養殖業への新規参入は、既存養殖場では、5年後に10%を新規経営体（生産量ベース）とし、10年後には30%（生産量ベース）を目指す。養殖業の許可及び漁場のリース期間は、最長50年（更新なし）とするが、地域実態に応じたオプションを用意する。5年ごとに第三者外部機関が許可の事業内容を総レビューし、許可条件を満たさない場合には改善勧告を行い、これに従わない場合は許可を没収する。

許可条件として、毎年の経営報告書の提出を義務づける。

- 6) 我が国の 200 海里内の漁業生産量を推計し、これを目標値として、国民、水産業界に示す。あるべき姿としての制度・システムが整った場合に 10 年後の 200 海里の MSY や HCR を、例えば以下の方法から求める。

- ① 海域の基礎生産量から、上位魚種の資源量を求めて、漁獲量を推定する。
- ② 魚種別・系統群別の資源回復の管理目標を設定し、5 年後と 10 年後の MSY (または MSY に到達する途中値) を推定する。
- ③ 過去の 200 海里内の漁獲量と、現在の操業海域と漁船数 (漁獲努力量) から推定する。

なお、これらに海洋生態系の変動を加味する。

養殖業については①~③と、新漁場と新規参入を考慮して推計する。

- 7) これらが推計できると、加工向け、冷蔵向け、生鮮向けの仕向け別の数量を推定し、水産加工生産量と水産物流通量を推定する。これらを、政府ないし「海洋水産政策経済研究所」(仮称)(今後の政策と経済、海域の利用と管理などを研究する。政府に代わり政策の基本を検討し、経済経営分析評価を行う研究機関として 3 年以内に設立する。所轄は内閣官房か内閣府とする。)が提示する。

- 8) 日本の漁業法制度は科学的根拠が柱で、国連海洋法条約の精神と主旨を内包した法体系とする。また、水産政策に SDGs の内容、特に SDG15 (陸の豊かさを守ろう) を十分に注視して適切な対応を求めつつ、SDG14 (海の豊かさを守ろう) を中心とした海洋生態系を回復する取り組みを樹立する。本研究を 1 年以内に開始し、問題点の把握と問題を解決するために必要な仮説の設定に関して 3 年以内に結果を出す。

資源の保護と持続的利活用を推進する国際認証制度を採り入れ、これを 3 年以内に普及させるとともに、消費者と生産者の双方に、適切な認証制を通じて水産資源の持続的管理の重要性を徹底する。

- 9) 水産物に係る資源利用税 (リソース・レント) については、水産資源調査や消費者の啓発・教育に充てる仕組みを推進する。

- 10) ITQ の導入で、漁業の過剰投資・コストが削減され収入も増加、養殖業も海域の能力にあった事業で経営収益が上がり、黒字体質になる。新規参入者も計画的生産が可能となり、沿岸漁業と養殖業でも利益が上がり、所得税または法人税を納付するようになる。経営の損失補填の補助金は消滅し、グループや漁業団体 (漁協) に対する補助金も必要なくなる。漁船リース事業ともうかる漁業事業の漁船の建造補助金、漁港建設補助金も消滅ないし、大幅に削減する。

- 11) 政府予算配分は、資源の持続的管理とイノベーションと経営の合理化や拡充のために使われるようにする (5 年以内)。また、ハード対策で削減された予算配分は、水産資源の持続性を維持するための科学調査、漁獲データの収集、消費者の啓発・普及、加工業の振興と流通対策に配分し充実させる。

以上の概要は、参考資料6の「第2次水産業改革委員会最終報告（提言）における「あるべき姿」の実現工程表」（P43）を参照。

3. あるべき姿での漁業・水産業の経済指標

漁業・養殖業生産量は、5年後には431万トンの1.2倍の510万トン（うち養殖業は120万トン）、10年後には1.5倍の650万トン（うち養殖業は150万トン）を目標とする。

漁業・養殖業生産金額は、5年後には1.6兆円の30%アップの約2兆円（うち養殖業は6,500億円）、10年後には2倍の3兆円（うち養殖業は1兆円）を目指す。

水産加工品の生産量は、2017年では293万トンで3.4兆円であるが、これらも漁業・養殖業生産量と同様に、生産量の増大と、生産金額の増大を目指す。

卸売市場の取扱量は、国内の漁業・養殖業生産の増大と品質の向上、その効果による輸入水産物の低下などにより、5年後には現在の1.2倍に増加し、10年後には1.5倍を目指す。例えば、東京都中央卸売市場豊洲市場では39.1万トン（2017年）の取扱量であるが、それを5年後には約48万トン、10年後には60万トンを目指すこととなる。これらの達成は、我が国の水産資源管理と養殖業の制度と生産システムの近代化が図られ、流通業者による積極的な水産資源管理の推進活動が前提となる。

（注）生産量等の経済指標は2017年ベース

以上の詳細は、参考資料1の「提言の実行達成度とスケジュール」（P33）を参照。

參考資料

目 次

資料1	提言の実行達成度とスケジュール	33
資料2	新たな資源調査・評価機関及び漁獲管理体制の模式図	38
資料3	養殖業の許可及び海面(漁場)リース許可の模式図	39
資料4	「漁業権漁業」を「許可漁業」へ移行させる実現工程表	40
資料5	漁業・水産業のあるべき姿	41
資料6	第2次水産業改革委員会最終報告(提言)における「あるべき姿」の実現工程表	43
資料7	漁業・資源管理に係る改正漁業法と改革案(提言)の比較	45

資料 1

提言の実行達成度とスケジュール

	5年以内	10年以内
1. 国民共有財産	新漁業法と新水産基本法の前文と第1条（目的）に明記。	資源利用税（Resource Rent）を徴収するが、地域性や漁業と養殖業の業種の違いなどに配慮。
2. 科学的根拠に基づく資源評価 MSY 他により 200 海里内漁獲量を推定	10 漁業程度で漁業管理計画の樹立。 魚種・系統群ごとの管理目標及び禁漁水準の決定。 基礎生産力による魚種別推計、漁獲量・漁船数での推定。 悪化した資源の早期の回復（クロマグロ、スケトウダラ日本海北部系群など）。	全ての漁業（大臣許可漁業と知事許可漁業）で漁業管理計画を樹立。 悪化状態の資源の撲滅。 適切な操業漁船数や最適漁業生産量の算出。
(1) 研究・調査機関の独立 外国人科学者等を加えたピア・レビューの導入 地域水産科学研究センター（仮称）の設立	水産庁からの予算と人事の独立（50%）。 水産庁以外の省庁への水産研究・教育機構の予算の移し替え（e.g. 環境省へ）。 外国人のピア・レビューの参加を TAC 魚種で明記。	100%の独立。 外国人科学者の水産研究・教育機構での採用 水産庁から派遣されている人材は戻すか、機構内に定着・採用。
(2) 資源評価の方法の確立	HCR 及び MSY などの方法の確立。 管理目標の設定とその固定化。 禁漁水準（Blimit）の設定。	改良と改善に努める。 資源目標の設定レビューと回復状況の評価。 未回復種には厳しい目標の再設定。

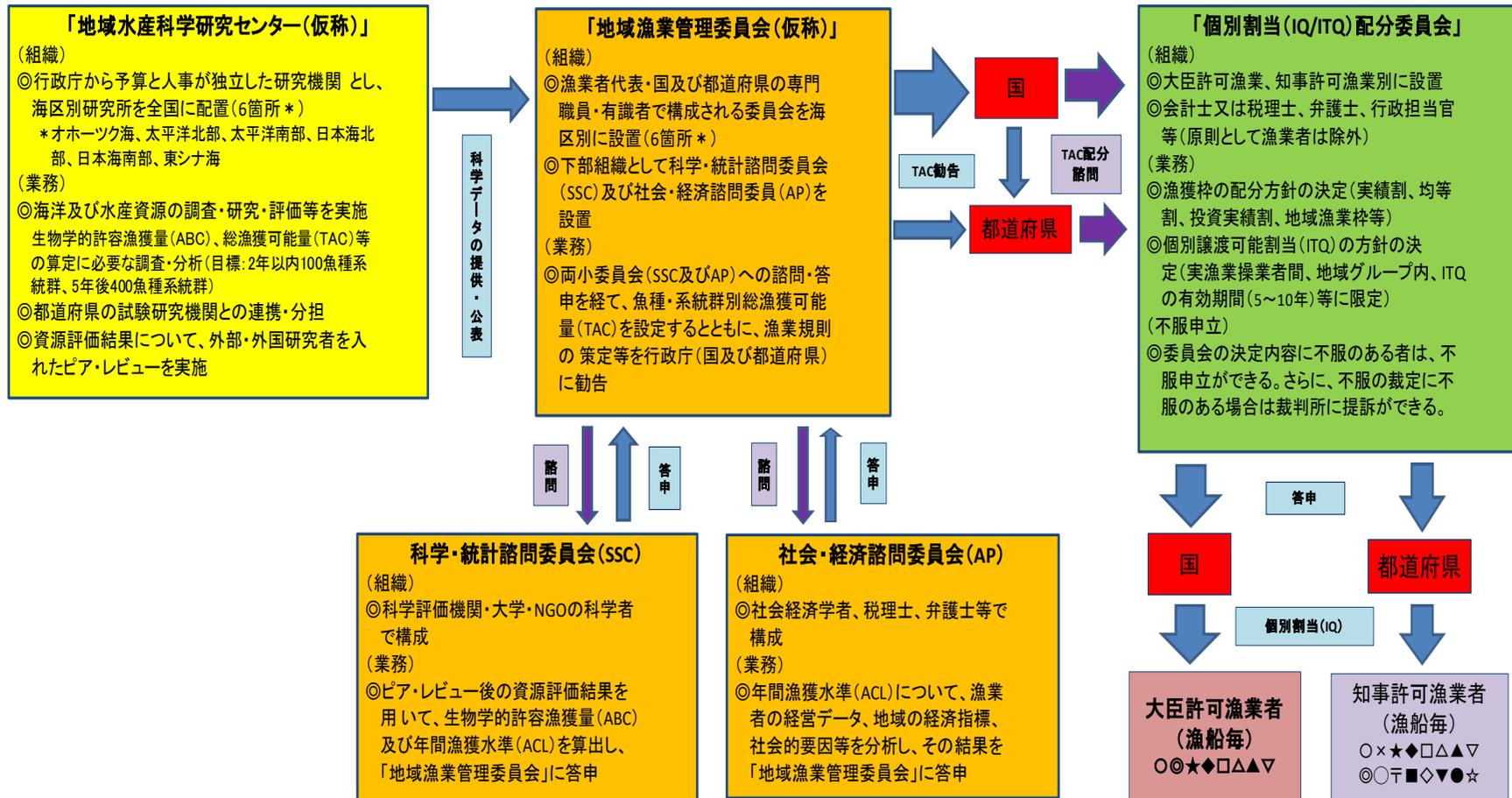
(3) ABC 対象魚種	100 魚種・系統群 (2 年以内)。 400 魚種・系統群 (5 年以内)。	毎年のレビューは約 200 魚種・系統群。 都道府県との協定で、沿岸性魚種について地域ごとに ABC (アワビ、サザエ、エビ類) を設定。
(4) 漁獲データの提出義務 (特に沿岸漁業)	省令と漁業調整規則で実施も可能だが、新漁業法で明記して義務化。	新漁業法で義務付け、更にペナルティーも。
3. 漁業権の廃止と許可制度の導入	1~2 年中に実態調査他を行って、漁業法、省令、県の漁業調整規則の一部改正で段階的に実施 (定置漁業権と区画 (組合管理型)。漁業権を都道府県から経営者への許可へ)。 5 年後から更に新漁業法で全面的に漁業権を廃止して許可制度 (都道府県からの許可) に移行。 許可の期間は最長 50 年 (更新なし) とし、5 年ごとのレビューを実施。 地域の実態に応じたオプションを設ける。 養殖業の許可と海面の占有リースを発給。 毎年、経営状況の調査を実施。 新養殖業法を設定し、新養殖業管理戦略を作成。 持続的養殖管理法は廃止。	養殖業への許可の期間は最長 50 年 (更新なし) とするが、5 年ごとに総チェックを行い、許可の条件を満たさない者から許可を没収。 地域の実態に応じたオプションを設ける。 毎年の経営状況の調査は実施。
(1) 新規参入	新規参入率 10% (生産量ベース)。	新規参入率 30% (同左)。

(2) 既得権者の優遇	最初の5年間は許可基準に合致した養殖業者は優遇し、許可を与える。	許可基準を明確にして、条件を透明化。
(3) 経済指標の提出	経済経営データの提出。	7年後から経済経営データの提出を義務付け。
4. TAC / ITQ 導入と自立経営	TAC 対象魚種は、大中型まき網、かご漁業などの TAC 対象漁業 (9 魚種) 及び養殖業の全てに ITQ を導入。 アワビやサザエ、エビ類など沿岸性定着種の ITQ 導入を図る。 ITQ と地域・第2世代他への配慮 (地域への配慮は別途の措置による検討もある)。	25 魚種程度に ITQ を導入。 沿岸魚種の ABC と TAC 並びに ITQ の設定が進むにつれて、漁業権漁業は完全に廃止。
経営データの収集	全 TAC 対象漁業から経営データの提出の義務付け。	25 魚種に関する漁業からの 7 年後から経営データの提出を義務付け。
5. 国際関係	SDG14 (海の豊かさを守ろう : 海洋生態系の保全) への対応。2020 年までに達成を要請されている。 直ちに海洋生態系の研究体制を検討し、研究と調査を開始する。	海洋及び海洋資源の保全及び持続可能な利用のための法的枠組みを規定する国連海洋法条約 (UNCLOS) に反映されている国際法を実施する事により、海洋及び海洋資源の保全及び持続可能な利用を強化。 加えて SDG15 (陸の豊かさを守ろう : 陸上生態系の保全) と SDG6 (安全な水とトイレを世界中に : 水資源の管理) の対応。
6. 海洋水産政策経済研究所 (仮称) の設立	当面は既存に機関の活用と連携を図る。 まずは、経済研究部門を設立する。	政策研究と海洋生態系と地球温暖化に関する政策研究にも着手する。

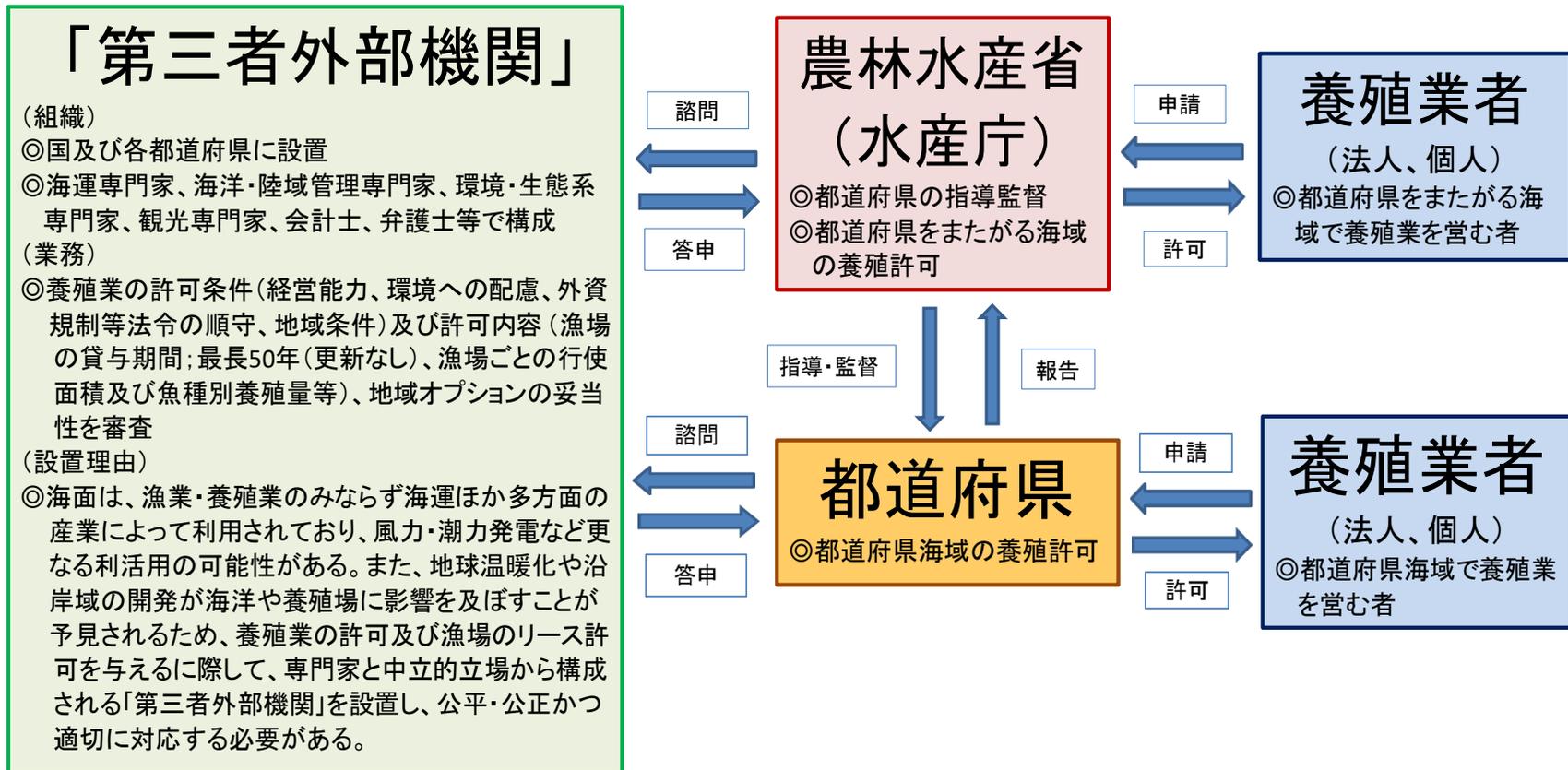
7. 予算		
(1) ハードからソフトへ	漁港整備、コンクリートを活用した藻場・干潟整備や保管施設整備ならびに漁船リース事業など、ハード予算の50%を転換。	ハード予算の75%を転換。
(2) 現状回復予算からイノベーション予算へ	現状回復型のグループを通じた現予算の50%を個人でも受給可能で、新たにチャレンジする事業を実施する者への転換。	現予算の75%を転換。
(3) 団体（漁協等）補助金の段階的廃止	現予算の50%をイノベーションへ転換。	現予算の75%をイノベーションへ転換。
8. 法律 新水産基本法、新漁業法、新養殖業法、スポーツ・フィッシング法（新遊漁法）	新養殖業法を制定：海洋の持続利用、海洋生態系保全、安全安心の薬品使用、海洋の汚染の禁止などを盛り込む（持続的養殖生産確保法を廃止）。 伝統的に漁業協同組合中心に補助金の交付が行われて来たことの転換。 新漁業法に「国民共有の財産」と「水産資源管理」の厳格かつ迅速な導入と実施を盛り込む。	「海洋と水産資源は国民共有の財産」を基本理念とする新水産基本法、新漁業法、スポーツ・フィッシング法（新遊漁法）を制定・施行（水産資源保護法、海洋水産資源開発促進法を廃止）。
9. 将来の包括的水産業の姿：（ ）は2017年データ		
(1) 漁業・養殖業生産量 漁業・養殖業生産額	(431万トン) 510万トン (20%増) (1.6兆円) 2兆円	650万トン (50%増) 3兆円
(2) 養殖業（海面）	(99万トン) 120万トン (20%増)	150万トン (50%増)
(3) 水産加工業	(293万トン) 20%増	50%増

(4) 流通業 東京都中央卸売市場豊洲市場取扱量	(39.1 万トン) 48 万トン	60 万トン
(5) 水産物の国内消費量 1 人 1 年あたり (純食料)	(24.4 kg) 30 kg	40 kg
10. 水産貿易		
輸入	(238 万トン : 2018 年) 数量は減少、今後も減少すると見込まれる。 金額は 20-30% up 可能か。 現在は 10% 増 / 年 (1.79 兆円 : 2018 年)。	200 万トンを維持できるか？ 金額 50% up。
輸出	(3,031 億円 : 2018 年) 3,500 億円 (2019 年目標)	7,000 億円
11. 沿岸漁船漁家の漁労所得	(219 万円 : 2017 年) 350 万円	500 万円

新たな資源調査・評価機関及び漁獲管理体制の模式図



養殖業の許可及び海面(漁場)リース許可の模式図



「漁業権漁業」を「許可漁業」へ移行させる実現工程表

【制度改正の主な内容】

I. 『漁業法』及び『都道府県漁業調整規則』の改正

①漁業権及び入漁権の廃止

第60条～第108条の廃止

②「区画漁業」「共同漁業」及び「定置漁業」の許可条項の制定

※『都道府県漁業調整規則』の改正(漁業権行使規則及び入漁権行使規則の内容を許可の制限又は条件に反映)

II. 『水産業協同組合法』の改正

①資源管理規程の廃止(第11条の2の削除)

②総会の議決事項の改正(第48条第1項第8～10号の削除)

③特別決議事項の改正(第50条第1項第4号・5号の削除)

④総会の部会の廃止(第51条の2の廃止)

「実態調査・切替準備」(2019～2022年度)

I. 実態調査及び地元調整

漁業権漁業を許可漁業へ切り替える際に設けるべき漁業種類別の制限又は条件(漁具・漁法、漁場、操業時期等)を調査。併せて、組合管理漁業権については、「漁業権行使規則」及び「入漁権行使規則」の廃止に向けて組合内部及び組合間の調整を図る。

◎共同漁業権

(全て組合管理漁業権)

◎区画漁業権

(多くの区画漁業権が組合管理漁業権)

◎定置漁業権

「第1ステップ」

(2021～2022年度)

II. 区画漁業権及び定置漁業権を許可漁業へ移行

『漁業法』及び『都道府県漁業調整規則』の一部改正により、区画漁業権及び定置漁業権は廃止し、許可漁業へ移行。それに伴い、組合管理の区画漁業権の「漁業権行使規則」及び「入漁権行使規則」を廃止。

※『新養殖業法』を制定し、国・都道府県が「養殖業管理戦略」を策定。『持続的養殖生産確保法』は廃止。

「第2ステップ」

(2023～2024年度)

III. 共同漁業権を許可漁業へ移行

『新漁業法』の制定、『水産業協同組合法』及び『都道府県漁業調整規則』の一部改正により、共同漁業権を廃止し、全て許可漁業へ移行。それに伴い、共同漁業権の「漁業権行使規則」及び「入漁権行使規則」を廃止。

※『水産資源保護法』及び『海洋水産資源開発促進法』は廃止。

漁業・水産業のあるべき姿



第2次水産業改革委員会最終報告(提言)における「あるべき姿」の実現工程表

【提言】

提言1: 国連海洋法条約の精神と主旨を踏まえ、「海洋と水産資源は国民共有の財産である」ことを新たな漁業・水産業の制度・システム(漁業関連法制度)の基本理念として明示すること

提言2: 海洋と水産資源の持続的利活用の基本原則は、資源評価による科学的根拠に基づき行われるべきことを明確にし、その典型事案としてクロマグロやスケトウダラなど悪化している資源の回復に具体的かつ可及的速やかに取り組むこと

提言3: 非公的機関である漁業協同組合が国民共有の財産である水産資源を管理することを許容する漁業権を廃止し、すべての漁業・養殖業に国際的な規範と実例に則した許可制度を導入すること

提言4: 資源回復や経営強化に有効な個別譲渡可能割当(ITQ)方式を導入することにより、過剰漁獲能力の早急な削減を図るとともに、収益を向上させ、漁業経営を持続可能な自立できる経営体質とし、補助金からの脱却を図ること

提言5: 国連の持続可能な開発目標(SDGs)の実行など国際社会の合意や理念を反映した国内政策を講ずるとともに、国際漁業条約の枠組みを尊重した外交を展開すること また、水産資源及び環境の保全と持続的利活用に関する消費者マインドの確立政策を講ずるとともに、その一環として必要な消費者教育と啓発、資源管理を基本とする適切な国際認証制度を導入すること

提言6: 戦後一貫して続く沿岸漁業対策とハード・施設整備中心の水産予算配分から、資源管理、科学調査研究、加工・流通、消費者への教育・啓発活動に対する支援など現代のニーズに則した予算配分に大胆に転換するとともに、この関係の予算を飛躍的に拡充すること

提言7: 旧明治漁業法の残滓(し)を引きずる現行漁業法制度を廃止し、「海洋と水産資源は国民共有の財産である」との基本理念のもと、新漁業法、新水産基本法、新養殖業法及びスポーツ・フィッシング法(新遊漁法)などを可及的速やかに制定するとともに、水産政策確立のための包括的・総合的な体制の整備を含め、新たな制度・システムを構築すること

【現在の水産基本指標】

- ・漁業生産(2017年): 328万トン、9,826億円
- ・養殖業生産(2017年): 102万トン、6,248億円
- ・水産加工品生産(2017年): 293万トン
- ・市場取扱量(豊洲市場)(2017年): 39.1万トン
- ・食用魚介類消費量(2017年): 24.4kg/人/年(純食料)
- ・沿岸漁船漁家漁労所得(2017年): 219万円

「あるべき姿」の基盤づくり (2019~2022年度)

1. 水産関係法制度・システムの抜本的見直し

「海洋と水産資源は国民共有の財産」を基本理念とする『新水産基本法』、『新漁業法』、『新養殖業法』等の制定に向け、現行法制度・システムの抜本的見直しを行う

2. オープンな場での法整備・制度設計の実行

- 1) 水産資源の調査・評価を行う「地域水産科学研究センター(仮称)」の設立
水産庁から予算と人事の独立(5年以内50%独立)、海区別研究所の設置(6海区)、生物学的許容漁獲量(ABC)算定及び総漁獲可能量(TAC)設定対象種の拡大(2年以内100魚種系統群)、外部・外国研究者を入れたピア・レビューの導入、国と都道府県の試験研究機関における連携・分担の明確化(距岸3海里内外、資源の分布・移動範囲で区分)
- 2) 水産資源の科学的管理に必要な「地域漁業管理委員会(仮称)」等の設置
総漁獲可能量(TAC)の設定と個別割当(IQ/ITQ)を適切に行うため、海区毎に漁業者代表・行政機関の専門職員・有識者で構成される「地域漁業管理委員会(仮称)」等を設置。個別譲渡可能割当(ITQ)はTAC設定9魚種(マサバとゴマサバを分離)を導入(5年以内)
- 3) 漁業権制度の段階的廃止と許可制度への移行
漁協が漁業管理を行う漁業権制度を段階的に廃止し、「区画漁業権」及び「定置漁業権」を3年以内に許可漁業へ移行(組合管理「区画漁業権」の漁業権行使規則等を廃止)
- 4) 養殖業の許可、海面(漁場)のリースを審査する「第三者外部機関」の設置
養殖業の許可と海面(漁場)のリースを適正に実施するための審査を行う「第三者外部機関」を設置。許可・リース期間は最長50年(更新なし)とし、許可条件の履行を5年ごとに厳格に審査。許可条件については、地域の実情に応じたオプションを設ける。
- 5) 養殖業の総合的な振興
『新養殖業法』を制定・施行。国・都道府県が「養殖業管理戦略」を策定し、海域と養殖場の保全措置、防疫体制の確立、知的財産の保護、技術開発の促進等を総合的に推進
- 6) 適切な水産情報を提供する「国際認証制度」と「トレーサビリティ」の整備
科学的管理に基づく安全・安心な水産物の供給によって流通・加工・消費・輸出を促進するための「国際認証制度」と「トレーサビリティ」の整備を推進
- 7) 海洋・水産政策を研究・提言する「海洋水産政策経済研究所(仮称)」の設立
今後の海洋・水産政策と社会経済、海域の利活用と管理などを調査・研究し、政府に提言

3. 水産関係予算の再編(包括的な水産政策・予算へ組み替え)

漁港・漁場等ハード整備中心の現行予算を資源管理等のソフト予算へ段階的に再編(5年以内に現ハード予算の50%をソフト予算へ充当。例: 科学調査、ICTによる漁獲管理、科学オブザーバー配置、流通・加工対策、消費者啓発等の予算を拡充・整備)

「あるべき姿」への移行・実現 (2023~2027年度)

『新水産基本法』、『新漁業法』、『スポーツ・フィッシング法』の施行

1) 全ての漁業を許可制度へ移行

「共同漁業権」を許可漁業へ移行させ(漁業権行使規則等の廃止)、全ての漁業を許可漁業(大臣許可漁業及び知事許可漁業)として管理。また全ての漁業に漁獲報告の提出を法律で義務付け(罰則規定の整備)

2) 『スポーツ・フィッシング法』制定による遊漁の適正化

『スポーツ・フィッシング法(新遊漁法)』に基づき遊漁に「ライセンス制」を導入し、遊漁向け総漁獲可能量(TAC)の設定により資源管理の枠組みの中で遊漁を適正化

3) 独立性・透明性が確保された資源管理制度の運用

資源調査・評価を行う「地域水産科学研究センター(仮称)」の予算と人事の行政庁からの完全独立(100%)。5年後にABC/TAC算定対象種を400魚種系統群に拡大、うち毎年約200魚種系統群のピア・レビューを実施

4) 個別譲渡可能割当(ITQ)方式の本格導入

大中型まき網漁業、かご漁業等が漁獲する約25魚種と養殖業の全てにITQを導入(経営データの提出を義務づけ、新規参入率目標30%)

5) 適切な「国際認証制度」と「トレーサビリティ」の確立

国際的認証制度(MSC・ASC等)に匹敵する水産物の「国際認証制度」と「トレーサビリティ」を国内に確立し、流通・加工・消費・輸出の促進、IUU漁業の撲滅、持続可能な開発目標(SDGs)の実現を図る

6) 「あるべき姿」に向けた水産関係予算の執行

『新水産基本法』に基づく「新水産基本計画」の下で、水産関係予算を適正化(漁協等団体補助金の原則廃止、現ハード予算の75%をソフト予算に充当、インベーション関連予算の拡充等)

【水産業改革の達成目標(生産数量約1.5倍、生産金額約2倍)】

漁業生産(500万トン、2兆円)、養殖業生産(150万トン、1兆円)、水産加工品生産(450万トン)、市場取扱量(豊洲市場)(60万トン)、食用魚介類消費量(純食料: 40kg/人/年※2001年ピーク時間等)、沿岸漁船漁家漁労所得(500万円※現在の約2倍)

漁業・資源管理に係る改正漁業法と改革案（提言）の比較

項目	改正漁業法（2018年）	改革案（提言）
①水産資源の所有権と管理責任	<p>◎改正法では、「<u>漁業が国民に対して水産物を供給する使命を有し</u>」（第1条）とし、また、「<u>国及び都道府県は、漁業生産力を発展させるため、水産資源の保存及び管理を適切に行う責務を有する</u>」（第6条）と規定しているが、<u>海洋と水産資源の所有権についての規定はなく、下記の基本的スタンスに変更はない。</u></p> <p>※天然の水産資源は、一般に「<u>無主物（所有者の無い動産）</u>」であり、<u>所有の意思をもって占有することによって、所有権を取得（「無主物先占」：民法第239条第1項）</u></p> <p>◎漁業権は「<u>物権</u>」とみなす（第77条）。</p>	<p>◎「<u>海洋と水産資源は国民共有の財産</u>」と法律に明示すべき。</p> <p>※水産資源の帰属を「<u>無主物先占</u>」（民法第239条第1項）から、「<u>天然果実</u>」（民法第88条・第89条）の法理へと転換。</p> <p>◎<u>海洋と水産資源の利活用・保存管理の権原は国（国民）に帰属し、国はその持続性を担保する責務を負う。</u></p> <p>◎<u>海洋と水産資源を利活用する者（個人、法人の別を問わない）の「許可要件」には、その持続的な利活用・保存管理の義務はもとより、持続可能な自立的漁業経営を必須とする。→利用者の利益の中から資源利用税（リソース・レント）を徴収。</u></p>
②資源管理方式	<p>◎<u>資源評価に基づき、漁獲可能量（TAC）による管理を行うことを基本としつつ、必要な場合には、漁業時期又は漁具の制限その他の手法による管理を合わせて行う</u>（第8条）。</p> <p>◎<u>資源管理の目標は、最大持続生産量（MSY）を実現するための「目標管理基準値」と、資源水準がその値を下回った場合に、そこまで回復させるための「限界管理基準値」を定める。これらができないときは、資源水準を推定した上で、資源を維持・回復させるべき目標値を定める</u>（第12条）。</p> <p>【改正前】 テクニカル・コントロール（技術的規制）とインプット・コントロール（投入量規制）を主体に、適宜、アウトプット・コントロール（産出量規制：TAC）を導入。</p>	<p>◎「改正法」では、本委員会の従来からの主張をほぼ取り入れている。なお、<u>最大持続生産量（MSY）を求め難い場合には、有効と考えられる資源指標に基づき明確な漁獲戦略を定めて実行に移す「漁獲コントロール・ルール（HCR）」方式を選択する。</u></p> <p>◎<u>漁獲量と資源量の適正目標水準（Ftarget と Btarget）及び漁獲量と資源量の限界値（Flimit と Blimit）を魚種・系統群ごとに定め、これらを「漁業管理計画」に盛り込む。また、Blimitの資源水準以下の場合、一切漁業を行わないことを明記する。</u></p> <p>【本委員会の主張】 アウトプット・コントロール（MSY等に基づく産出量規制：TAC）を主体に、適宜、テクニカル・コントロール（技術的規制）を活用。</p>

<p>資源評価・管理 対象魚種</p>	<p>◎現在の評価対象魚種（50 魚種・84 系群）。うち、ABC 算定（41 魚種、73 系群） → 5 年先目標：約 200 魚種・系群</p> <p>◎現在の TAC 管理対象種（8 魚種：サンマ、スケトウダラ、マアジ、マイワシ、サバ類（マサバ、ゴマサバ）、スルメイカ、ズワイガニ、クロマグロ） → 早期実現目標：漁獲量ベースの 8 割（約 20 魚種・系群）</p>	<p>◎ABC 評価及び TAC 管理対象魚種 2 年以内目標：100 魚種・系群 5 年以内目標：400 魚種・系群</p>
<p>資源調査・評価 実施機関</p>	<p>◎国：農林水産大臣は、(国研) 水産研究・教育機構に調査・評価の業務を行わせることができる（第 9 条）。予算及び人事は国（水産庁）が所管。</p> <p>◎都道府県：知事は求めに応じて調査に協力する（第 10 条）。近年、農林・商工との連携による「総合研究機関」化が進行し、水産部門は縮小傾向（調査船による海洋・資源調査の予算不足）。</p> <p>◎海洋・水産資源調査において、国と都道府県の役割分担について明確な規定はない。</p>	<p>◎新たに、「地域水産科学研究センター」（仮称）を設立。 ※海区別研究所を全国に 6 箇所配置 ※科学者の増員と人材育成 ※外部・外国研究者を入れたピア・レビュー（第三者外部評価）の実施 ※水産庁から予算と人事の独立 5 年以内：50%独立 10 年以内：100%独立</p> <p>◎都道府県水試との連携・分担の明確化（3 海里内外、地先資源・広域資源別）と財源確保</p>
<p>③漁業管理方式</p>	<p>◎共同管理（Co-management：公的規制と自主的管理の組合せ）方式を維持。 ※公的規制：許可制度、漁業権行使規則、TAC 制度、TAE 制度 ※自主的管理：資源管理規程（水協法第 11 条の 2）、資源管理協定（海洋水産資源開発促進法第 13 条）、資源管理計画（水産庁長官通知 22 水管第 2354 号）、その他の自主的ルール</p> <p>◎個別割当（IQ）方式を基本とするが、適当でない場合には漁獲努力可能量（TAE）方式を併用（第 8 条）。 ※IQ の移転は、国等の認可の下で漁船の譲渡等と併せた場合や割当を受けた漁業者間で年度内に限る（第 21 条、第 22 条）。</p>	<p>◎公的管理（許可制度及び TAC 制度）のみとすべき。 ※自主的管理は全て廃止 ※従来の「漁業権行使規則」に基づく規制内容は、科学的裏付けのあるものに限り許可の「制限又は条件」の中に規定。 ※取締・監督体制の強化（VMS 設置、科学オブザーバーの配置等）。</p> <p>◎個別譲渡可能割当（ITQ）方式を本格的に導入すべき。 5 年以内：TAC 対象 9 魚種に導入 10 年後：25 魚種程度まで拡大 ※個別割当（IQ）は、過渡的手法として活用。</p> <p>◎TAC に基づき IQ/ITQ を導入した漁業については、トン数、魚倉容積など漁船の大型化を阻害する規制を全て撤廃する。</p>

	<p>◎ <u>大臣許可漁業の公示等において、一定の基準を満たす場合（主としてIQ対象魚を漁獲し、混獲割合が基準以下）は、船舶の数及び総トン数その他の規模に関する制限措置を定め</u>ない（第43条）。</p> <p>◎ <u>許可を受けた者は、漁業生産の実績その他省令等に定める事項を農林水産大臣又は知事に報告しなければならない</u>（第52条、第58条）。</p>	<p>◎ <u>全ての漁業に漁獲実績（生産実績）の迅速な報告を義務化し、漁獲割当や養殖海面の行使実態などの漁場利用度を情報公開（見える化）</u>する。</p>
<p>漁業制度</p>	<p>◎ <u>漁業権漁業（共同漁業権、区画漁業権、定置漁業権）、許可漁業（大臣許可漁業、知事許可漁業〈法定知事許可漁業、一般知事許可漁業〉及び自由漁業）</u>。</p> <p>◎ <u>組合管理漁業権（共同漁業権及び区画漁業権）は、組合が定める「漁業権行使規則」又は「入漁権行使規則」に基づき、組合員が漁業を営む権利を有する</u>（第105条）。</p> <p>◎ <u>漁業権の免許をすべき者の決定は、漁場を適切かつ有効に活用していると認められる場合、既存の漁業権者に免許。それ以外は、地域の水産業の発展に最も寄与すると認められる者とする</u>（第73条）。</p> <p>◎ <u>「海区漁場計画」の策定に当たって、都道府県知事は、海面全体を最大限に活用するため、漁業権が存しない海面をその漁場の区域とする新たな漁業権を設定するよう努めるものとする</u>（第63条）。</p> <p>◎ <u>都道府県は、「海区漁場計画」に基づき、沿岸漁場管理団体（漁協等）を指定し、沿岸漁場の保全活動を実施させることができる</u>（第109条）。沿岸漁場管理団体は、沿岸漁場管理規程を定め、保全活動に要する費用の一部の負担について受益者に協力を求めることができる（第111条）。</p> <p>◎ <u>「海区漁業調整委員会」は、漁業者代表を中心（過半数）とす</u></p>	<p>◎ <u>許可漁業（大臣許可漁業、知事許可漁業）に一本化。</u> ※漁業権漁業及び自由漁業は廃止（5年以内）</p> <p>◎ <u>漁業権漁業の廃止に伴い、組合自身による漁業及び漁場の管理制度（「漁業権行使規則」及び「入漁権行使規則」）を廃止する。</u></p> <p>◎ <u>養殖業の「許可条件」としては、①持続的な経営力、②環境・生態系に対する適性、③許可条件の遵守を規定。また、許可期間を最長50年（更新なし）とし、5年ごとに「第三者外部機関」で許可条件を厳格にチェック。地域の実情に応じてオプションを設定。併せて、養殖海域に漁場リース許可（同期間）を付与。なお、最初の5年間に限り、既存漁業者が希望する場合には、①～③の条件にかかわらず許可。また、新規参入を促進（5年間で10%、10年間で30%（生産量ベース）の参入を見込む）。</u></p> <p>◎ <u>科学的管理能力が備わっていない漁協等に沿岸漁場の保全活動を委託するのは疑問。この制度の導入によって漁場管理の名目で企業や新規参入者から合法的に不適当な管理料の負担を求められるようになり、漁協による漁場介入の強化を懸念。</u></p> <p>◎ <u>既存の「海区漁業調整委員会」等は、漁業者・漁業関係団体・漁業関係大学等に偏った委員構成になっており、公平性、中立性及び</u></p>

	<p>る行政委員会の性質を維持（※）。また、漁業者委員の公選制を知事が議会の同意を得て任命する仕組みに改正（第 138 条）。</p> <p>※改正前：15 人中 9 人</p>	<p>独立性が担保されていない。広く利害関係者（ステークホルダー）に開かれた、独立性のある委員会等を新たに設置すべき。</p>
<p>総漁獲可能量及び個別漁獲（生産）割当</p>	<p>◎改正漁業法により、海洋生物資源の保存及び管理に関する法律（TAC 法）を廃止。</p> <p>【漁獲可能量の設定】</p> <p>◎農林水産大臣は、「水産政策審議会」（水産基本法第 35 条）への諮問・答申を踏まえ「資源管理基本方針」を定め、特定水産資源ごと、管理年度ごとに大臣管理漁業と知事管理漁業への漁獲可能量等を決定（第 11 条、第 15 条）。</p> <p>※「広域漁業調整委員会」（漁業法第 153 条）は、国の常設機関として、都道府県の区域を越えた広域的な海域を管轄する組織として設置。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・広域漁業調整委員会（3 海区） <p>◎都道府県知事は、「関係海区漁業調整委員会」の意見を聴取の上、知事管理漁業の配分枠について、「都道府県資源管理方針」を定め、知事管理漁獲可能量を決定（第 14 条、第 16 条）。</p> <p>【漁獲割当割合・年次漁獲割当量の設定】</p> <p>◎農林水産大臣又は都道府県知事は、船舶等ごとに漁獲割当割合を設定し（第 17 条）、漁獲割当割合設定者に対して年次漁獲割当量を設定する（第 19 条）。</p>	<p>【漁獲可能量の設定】</p> <p>全国に 6 箇所の「地域漁業管理委員会」（仮称）を設置。当委員会は、別に設置する 2 つの諮問委員会（下記）の答申を踏まえ、海区ごとの TAC 設定や漁業操業規則（省令・条例・規則等）の制定を国又は都道府県に勧告する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「科学・統計諮問委員会（SSC）」（仮称）では、「地域水産科学研究センター」（仮称）が行ったピア・レビューを踏まえ、生物学的許容漁獲量（ABC）及び年間漁獲水準（ACL）を算出し、答申。 ・「社会経済諮問委員会（AP）」（仮称）では、ACL による社会経済への影響を分析し、その結果を答申。 <p>【IQ/ITQ の配分】</p> <p>行政庁から独立した「IQ/ITQ 配分委員会」（仮称）を設置。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・漁獲枠の配分方針の決定（実績割、均等割、投資実績割、地域漁業枠）。 ・個別譲渡可能割当（ITQ）の方針の決定（実漁業者間・地域グループ内に限定、有効期間の設定等）。 <p>【養殖業の許可】</p> <p>「第三者外部機関」を設置</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ライセンス（許可）の内容、海面のリース期間、リース料等を審査。

本資料は、信頼できうると考えられる情報・データに基づき作成しておりますが、当法人はその正確性・安全性を保証するものではありません。これらの情報を利用することで直接・間接的に生じた損失に対し、当法人および本情報提供者は一切の責任を負いません。

本資料に掲載された内容は、事前の通知を行うことなく更新、追加、変更、削除されることがありますが、それによって生じたいかなるトラブル・損失・損害に対しても責任を負うものではありません。

本資料を利用する際は出典を記載してください。編集・加工した情報を、当法人が作成したかのような態様で公表・利用しないでください。また本資料の全部または一部を無断で複製（コピー）することは著作権法上での例外を除き禁じられています。

[禁無断転載]

2019年5月21日発行

新たな漁業・水産業に関する制度・システムの
具体像を示せ
～漁業・水産業の成長と活力を取り戻すために～

第2次水産業改革委員会 最終報告（提言）

一般社団法人 日本経済調査協議会
専務理事 杉浦哲郎

〒106-0047
東京都港区南麻布 5-2-32
興和広尾ビル6階
電話 03-3442-9400
FAX 03-3442-9403
<http://www.nikkeicho.or.jp>

[非売品]

印刷／(株)東京技術協会

