

## 第12章 水産改革への提言 — 国内政策として何をするべきか —

勝川俊雄

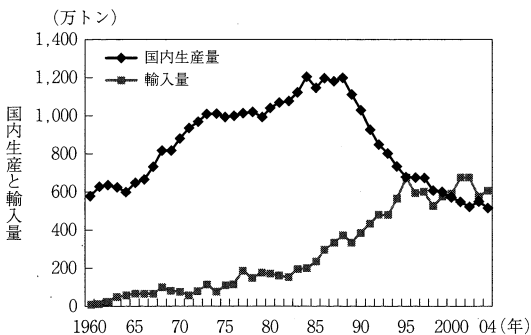
### 1 日本漁業の現状

#### 1.1 国内の漁業生産の減少と輸入の増加

日本の漁獲量は1980年代後半に1,200万トンのピークに達した後、減少に転じ、現在はピーク時の半分以下の水準に落ち込んでいる。国内の漁業生産が減少するのと呼応して、輸入量が急増している（図12-1）。

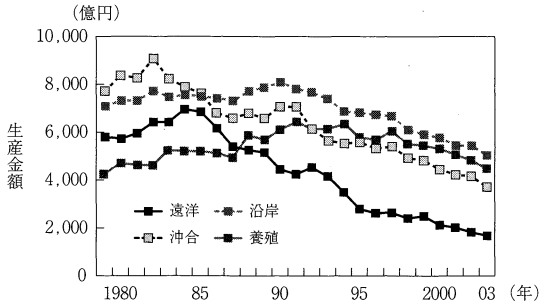
2000年から、輸入量が国内生産量を上回る状況が続いている。国内生産は今後もコンスタントに減少することが予想されており、輸入への依存はますます高まるはずである。しかし、世界的な水産物の需要が強まっており、日本の商社が買い負けるという現象が一般化しつつある。国内生産量の減少分を補うだけの輸入量を確保できなくなる日も遠くはないだろう。

図12-1 水産物の国内生産量と輸入量の推移



(出典) 食糧需給表より引用。

図12-2 日本の漁業別生産金額



(出典) 漁業・養殖業生産統計年報より引用。

## 1.2 悪化する漁業経営

漁業の生産金額は1982年の2兆3千億円から、1兆円へと減少を続けている(図12-2)。今後も下がり続けるのは確実な情勢である。バブル期の魚価の上昇を背景に利益を伸ばした沿岸、養殖も90年を境に減少に転じている。

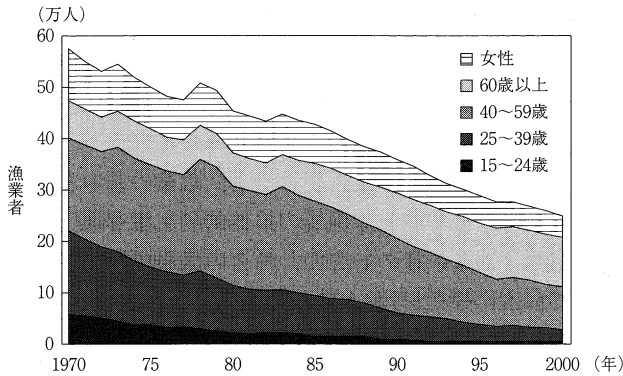
漁業従事者1人当たりの生産額は、91年の530万円から、05年には475万円へと減少した。経費は年々上昇しており、経営は厳しさを増している。すでにぎりぎりの水準で、体力のない経営体から淘汰されているのが実情である。

## 1.3 漁業従事者の減少

終戦直後に100万人いた漁業従事者は、2006年には21万人まで減少した。漁業者は、毎年1万人のペースでコンスタントに減少している。現在の漁業の壊滅的な状況は、漁業従事者の年齢構成をみれば一目瞭然だ(図12-3)。60歳以上が約半数を占める一方で、24歳以下は3%にも満たない。

乱獲によって、漁業を利益が出ない産業にしてしまったのは、漁業者自身である。新規加入の門戸を閉じておいて、「漁業者になりたがらない」若者を非難するのは筋違いである。老若を問わず、漁業にロマンを感じる日本人は多い。利益率の高い資源を占有し、高い利益を上げている恵まれた浜では、後継者が順番待ちをしているような場合もある。漁業就職フェアでは、多くの都市生活者が漁業に関心を示している。しかし、日本の漁業のほとんどはベテラン漁師ですら利益が出せない状態であり、新規参入などできるはずがない。

図12-3 日本の漁業者の年齢分布



(出典) 漁業動態統計年報より引用。

#### 1.4 衰退する日本漁業

かつては世界一の水揚げを誇った日本漁業は、衰退の一途をたどっている。日本近海の水産資源は枯渇し、漁獲量および漁獲高の減少に歯止めがかからない。日本漁業の生産性は極めて低く、存続すら危うい状態である。漁業の衰退によって、漁村コミュニティーの衰退、地域経済の悪化、食糧安全保障の危機、魚食文化の喪失など、多方面に大きな打撃を与えている。水産分野には、毎年、多額の税金が投入されているが、漁業の衰退は加速する一方である。日本の漁業は、もはや産業というよりは、公共事業に近い状態である。漁業者、加工業者、流通業者は、血のにじむような経営努力を続けてきたが、事態は目に見えて悪化する一方である。「努力しても、結果的に誰にもプラスにならない漁業とは、一体、なんなのか」と真剣に問わなくてはならない。

## 2 日本の漁業政策の現状

### 2.1 日本の漁業権制度

日本の漁業制度は、江戸時代にまでさかのぼる。当時の慣習では、「磯は地付き、沖は入会」となっていた。ウニやアワビなど磯で獲れる資源については地元漁師に優先権を与える一方、沖に出れば自由操業を認めていたのである。江戸時代の漁業のボトルネックは、漁場であった。江戸時代には、漁港に使い

る土地が限られていた。また、当時の非動力船でアクセス可能であり、かつ当時の漁具で魚が獲れるような漁場はさらに限られていたのである。当時から、漁業者は限られた漁場をめぐる争いを繰り返していた。漁場をめぐる紛争を緩和するために、幕府はそれぞれの漁村に地先漁場の排他的利用権を与えた。縄張りの設定は、当時としては合理的な判断であった。

明治時代以降、何度か漁業法が改正されたが、政策の基本となる考え方は変わっていない。現在も、日本は沿岸漁場の排他的利用権を漁業組合に与えて、広範な自治権を認めている。その一方で、沖合の漁場は操業規制が緩く、大型船は海区を越えて自由に操業を行っている。

## 2.2 漁業権制度の限界

明治以降に、欧米から近代的な漁法が導入されると、人間の漁獲能力は飛躍的に向上した。土木技術の発展によりどこにでも漁港が建造できるようになった。テクノロジーの進化によって、漁場の制約は格段に少なくなった。「漁場をめぐる競争」が緩和されると、「魚をめぐる競争」に突入した。漁業の競争原理が変わったことで、今までの縄張りシステムは機能しなくなった。海を区切り、自治権を与えることは、魚の奪い合いを緩和するどころか、むしろ助長してしまうのである。多くの魚類は水温の変化に対応して、移動をすることが知られている。昨日までたくさん獲れていた魚が、次の日突然獲れなくなるというのも、漁業の現場ではよくある話である。魚が自分の漁場にいるうちに、できるだけ獲っておこうと思うのは当然だろう。「親の仇（かたき）と魚は見たら獲れ」というのが、漁業者の基本的なメンタリティーである。皆が同じよりに行動した結果、魚はいつでも、どこでも、全力で漁獲されている。

現在の日本のシステムで、合理的な資源利用が可能なのは、資源の生活史が一つの漁場で完結する場合のみである。駿河湾のサクラエビ、京都のズワイガニ、秋田のハタハタなど、いくつかの資源管理の成功例が国内でも知られているが、いずれも、小規模な独立した定住性資源である。ある程度以上の規模を持った、回遊性の資源の管理の成功例は国内では皆無である。管理ができない理由は、日本の漁業者の意識が低いからではなく、漁業制度の構造的な問題である。

「磯は地付き、沖は入会」という日本の漁業制度は、江戸時代には合理的であった。しかし、現在は制度疲労を起こしている。にもかかわらず、「伝

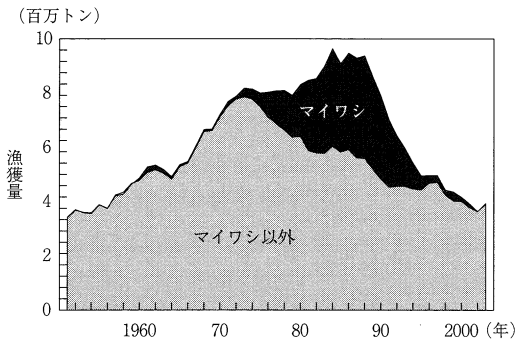
統的な日本の漁業権は、神聖にして不可侵であり、問題点を議論することすら「まかりならん」という声が根強い。漁場の排他的利用権を明確にすることで、争いを収めようとした江戸時代の日本人は合理的であった。我々も、先人に盲従するのではなく、現在の問題を解決するための新しい漁業制度を模索しなくてはならない。

### 2.3 膨張戦略の限界

漁業権制度の構造的な問題にもかかわらず、日本の漁業生産は第二次世界大戦後に急速に増加した。その要因は、第1章で指摘するように、「沿岸から、沖合へ。沖合から、遠洋へ」と、過剰な漁獲能力を世界中に輸出した結果である。1970年代に入ると、日本漁業の膨張戦略は限界を迎えた。1973年に第1次オイルショックが勃発し、戦後急速に伸びた遠洋漁業は1972年の約400万トンを超えて減少に転じることとなる。76年に米国が200海里法を成立させると、各国がそれに追従した。最初は入漁料と引き替えに日本漁船を自国の排他的経済水域（EEZ）で操業させていた沿岸国も、やがて自分たちで獲った方が儲かることに気がつき、日本漁船は閉め出されてしまった。世界の好漁場は、いずれかの国の沿岸域に存在するので、日本の膨張戦略はこの時点で完全に破綻した。

日本漁業が構造的に行き詰まった時に、幸運にも、それまで幻の魚と呼ばれたマイワシが、日本近海で爆発的に増加した。マイワシによって、日本の漁業生産は一次的に押し上げられ、遠洋漁業の衰退を覆い隠した。マイワシ漁が高

図12-4 マイワシとそれ以外の漁獲量



(出典) 漁業養殖業生産統計年報より引用。

水準であった1973年から、1987年は日本の漁獲量が世界一であった期間と重なる(図12-4)。この時期はマイワシバブルに沸いたが、1988~91年にマイワシの卵の生き残りが悪かったために一時的に減少。その後は過剰な漁獲圧の影響で、資源を完全に枯渇させてしまった。マイワシバブルの崩壊以降、日本の漁業生産は一気に半減した。漁獲量全体を見ると、1990年代に入ってからいきなり落ち込んだように見えるが、実際はそうではない。マイワシバブルによって覆い隠されていただけで、漁業の斜陽は1970年代から始まっていたのである。

## 2.4 自己改革できない水産行政

漁業の歴史を振り返ると、200海里が設定される前後で、漁業を取り巻く状況が急変したことがわかる。200海里より前の時代は、利用可能な未開発資源が世界中にあった。戦争で破壊された脆弱な社会インフラが漁業のボトルネックであり、税金でインフラ整備をすることで、漁業生産を飛躍的に伸ばすことができた。一方、200海里時代に入ると、自国の資源を持続的に有効利用する以外の選択肢はなくなった。この時点ですでに日本近海の水産資源の減少は顕著であり、資源管理が急務であった。偶然増えたマイワシが豊漁のうちに、枯渇しつつあった国内資源を立て直さなければならなかったのだ。

しかし、実際には、逆の方向に進んでしまった。低金利の融資によって漁業者の設備投資を後押しし、努力量をさらに過剰にしてしまった。200海里時代に突入してから現在に至るまでの35年もの間、漁業の状況とはそぐわない政策を続けている。相変わらず、新漁場開発と未利用資源開発には熱心だが、資源管理は行われていないに等しい。患者の症状が低血圧から高血圧へと変わったにも関わらず、血圧を上げる薬を飲ませ続けているようなものであり、日本漁業が衰退するのは自明の理である。また、1970年代から国策の中心になった、作り育てる漁業も、現在の総生産量に占める養殖生産量を考慮すると施策が奏功しているとは言い難い。

## 2.5 日本の漁業政策はどうあるべきか

漁業が存続するには、まず、資源(魚)が必要である。そのうえで、魚を獲っている人たちが生計を立てていく必要がある。資源の持続性と漁業経営の二つが産業が成り立つための最低条件であり、その最低条件が満たされて初めて、雇用の創出や食糧の安定供給などの効果が期待できる。基本効果が成り

図12-5 漁業の存続条件

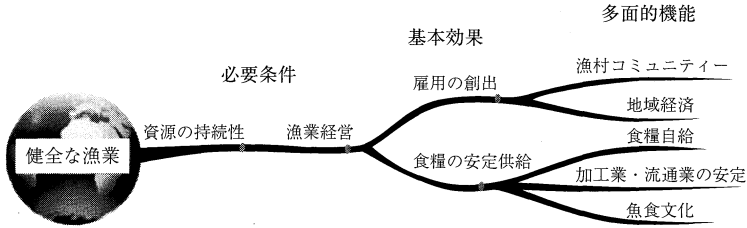
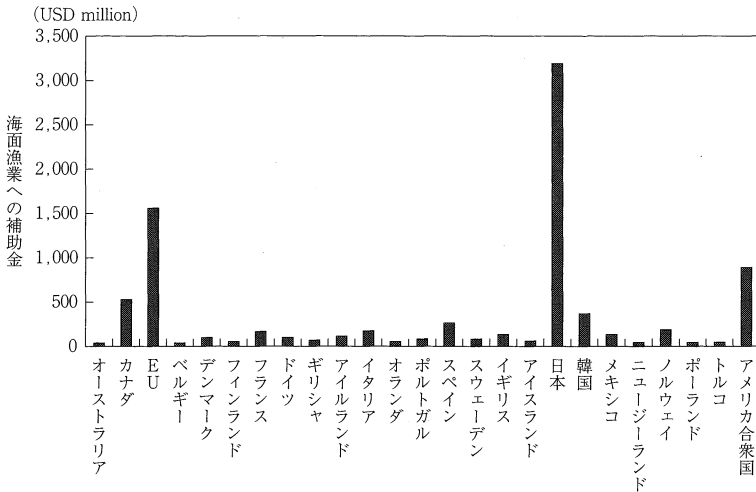


図12-6 世界の海面漁業の補助金



(出典) OECD (2000) より引用.

立って初めて、地域経済や食文化などの多面的機能が期待できる（図12-5）。日本の行政は、食糧自給や地域経済などの多面的機能を口実に、明らかに過剰な漁獲能力（第4章）を維持するために税金を使ってきた。枝葉を守るという口実で幹を切り続けてきたのだから、税金を使って、漁業を破壊しているようなものである。世界最高額の補助金（図12-6）を漁業に注入しながら、日本漁業が衰退する理由はここにある。

### 3 機能不全の日本の資源管理制度

#### 3.1 科学を無視する過剰な漁獲枠

日本は1997年に主要7魚種にTAC（オリンピック制度の出口規制）を導入した。TACによる資源管理が始まって10年以上が過ぎたが、資源の悪化に歯止めはかからない。現在のTAC制度は、資源の持続性を無視して、漁業者が乱獲をする権利を保障しているからだ。TAC対象種は、減るべくして減っているのである。

日本では、TACを決める前提として、科学者が対象生物の生産力を評価し、持続的に漁獲可能な上限値である生物学的許容漁獲量（ABC, Acceptable Biological Catch）を推定している。ABCの推定において、独立行政法人水産総合研究センターが中心的な役割を果たしている。魚の現存量の推定値や将来予測には大きな不確実性があり、一意的に乱獲の線引きをするのは、技術的に不可能である。そこで、不確実性を考慮して2種類のABCを計算することになっている。ABC<sub>Limit</sub>はそれ以上の漁獲量は明らかな乱獲という閾値、ABC<sub>Target</sub>はこれ以下の漁獲量なら明らかに安全という閾値である。二つのABCを利用することで、資源がどのような状態で利用されているかが一目瞭然になる。

ABC<sub>Limit</sub>を超える漁獲量は、どのような状況でも絶対に避けなくては行けない。ABC<sub>Limit</sub>とABC<sub>Target</sub>の間は乱獲の疑いがある領域であり、速やかにABC<sub>Target</sub>以下に漁獲量を減らす強い対策を取らねばならない。ABC<sub>Target</sub>以下の漁獲量は持続性に問題はない。漁獲量をこの状態に抑えることが資源管理の目である。乱獲リスクが生じるぎりぎりまで獲る必要はないので、社会経済的要因を加味してABC<sub>Target</sub>を下回るTACを設定するのが常識的な対応である。

水産庁はTAC制度で管理されているほとんどの魚種で、ABC<sub>Target</sub>を下回るどころかABC<sub>Limit</sub>をはるかに超過する漁獲枠を設定してきた（図12-7）。現在のTAC制度は、乱獲の線引きをした上で、明らかな乱獲状態を容認しているのだ。マイワシやスケトウダラなど、資源状態が悪いものほどTACがABCを大きく上回っている。唯一ABC<sub>Target</sub>を下回っているサンマの場合は、資源保護というよりは、値崩れ防止の出荷調整のためにTACが低めに設定されているのである。

TACが設定されている資源のなかで、現在、最も危機的な状況にあるのは、



図12-7 科学者の勧告を無視する日本の漁獲枠

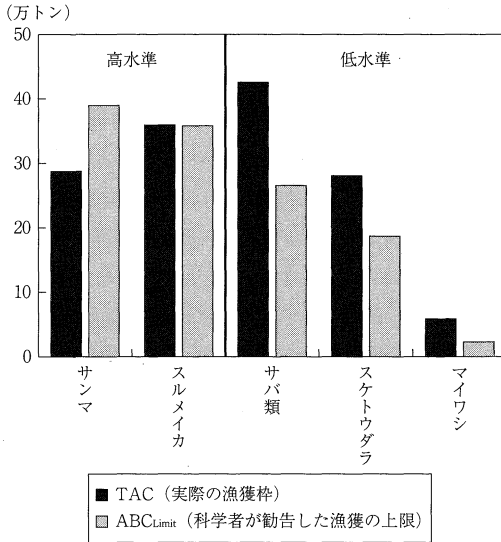
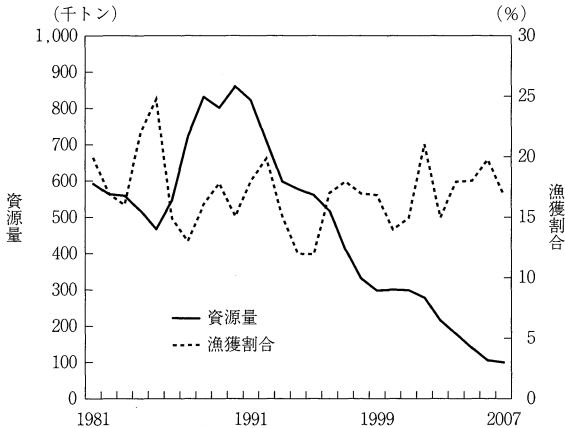


図12-8 スケトウダラ日本海北部系群



(出典) 平成20年度資源評価票詳細版より引用。

スケトウダラ日本海北部系群である。直線的に資源が減少することに反比例して、漁獲割合は上昇傾向にある(図12-8)。これは、管理されていない漁業の典型的な特徴である。科学者が勧告した2007年のスケトウダラ日本海北部系群のABCは3.6~4.2千トンに対して、水産庁が設定したTACは18.0千トンであった。国は、資源管理の名の下に、乱獲の権利を保障しているのである。

### 3.2 不透明な漁獲枠の設定

過剰なTACを設定すれば、社会経済的に大きな損失を生み出しかねない。ABCを超えるTACを設定する場合は、その根拠をきちんと示すべきである。現在のTACの決定プロセスは極めて不透明であり、TACがなぜその値になったのか、誰も説明してこなかったのである。TACの決定手続きとしては、水産庁が提案したTACの素案を、有識者からなる水産政策審議会が承認することになっている。しかし、水産庁はTACがなぜその値になったのか説明してこなかったし、審議会はまともな議論をしてこなかった。たとえば、2001年および02年のマイワシ太平洋系群のTACは、ABCどころか現存量を超えていた。海にいるマイワシよりも多くの漁獲枠を設定していたのである。水産政策審議会の議事録は、インターネット上で公開されている(<http://www.jfa.maff.go.jp/iinkai/suiseisin/gijiroku/kanri/003.html>)が、マイワシのTACについて議論をした形跡がない。「加入量水準が再び減少傾向にあるとされていることから、(マイワシの)TACを対前年比1割減にする」という水産庁サイドの簡単に説明に対して、委員からは何の質疑もなかった。

マイワシの漁獲枠が資源量を超過していたことを取り上げた朝日新聞(2007年1月16日付)の取材に対して、水産庁は「安定供給も必要だった。当時としては妥当な判断」とコメントをしている。現存量を超える漁獲枠がどう安定供給に結びつくのか、私には理解できない。水産庁の「安定供給」とは、マイワシを最後の一尾まで無規制に獲らせることを意味するのだろうか。

### 3.3 TAC超過は野放し

近年、漁獲量がTACを超過する現象が頻発している。2007年2月に沖合漁業のサバ類の漁獲量がTACを超過したが、水産庁は自主的な停止を要請したのみであった。その後も、「アジなど」、「混じり」という名前のサバが水揚げされ続けた。さらに2008年の8月に、沿岸漁業のマイワシ太平洋系群の漁獲量

がTACを超過したが、その後も漁獲は続けられ、最終的にはTACの倍近く漁獲された。

TAC超過が野放しになっている背景には、法制度の問題がある。現在のTAC法は、超過漁獲を取り締まらなくても良いように、TAC対象種のうちスケトウダラとサンマ以外には、管理措置の適用が除外されているのだ。適用除外の理由は、「中国・韓国との漁業協定がない現状では、日本人だけを取り締まれない」ということらしい。少なくとも太平洋側の資源に関しては、日本単独で管理ができるにもかかわらず、外国船を口実に責任を放棄しているのだ。乱獲のツケはすべて未来の世代に先送りである。

### 3.4 日本のTAC制度は、資源管理ごっこ

TAC制度が資源管理として機能するために最低限すべきことが3つある。

- (1) ABCの遵守
- (2) ABCが守れない場合には、根拠を明確にする
- (3) 漁獲をTACの枠内に収める。

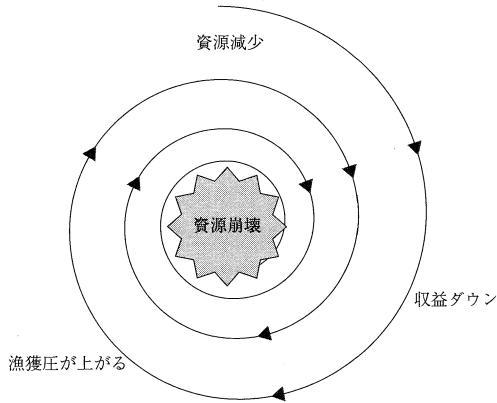
改めて問題点を整理してみると、TAC制度が資源管理として機能していないことがよくわかる。根拠なく設定された、過剰な漁獲枠すら守れない。10年以上も、税金を使って「資源管理ごっこ」をしてきたのである。これが日本のTAC制度の現状である。

### 3.5 無管理が引き起こす乱獲スパイラル

日本の水産資源は、無管理の早い者勝ちである。再生可能資源を、自由競争にさらしておくと、個人が短期的な利益を追求する結果として、産業全体の長期的な利益が損なわれてしまう。この現象は1968年にガレット・ハーディンの提唱した「共有地の悲劇」として有名である。水産分野では、グラハム(Graham, 1935)が、「無規制な漁業は利益を生まなくなる」という経験則を紹介している。では、規制のない漁業では、どのように衰退するかをみてみよう。

現在の人間の漁獲能力は、自然の生産力を遙かに上回った状態である。この状態を放置すると、資源をめぐる競争が始まる。競争状態の漁業で生き残るためには、他の漁業者よりも「より早く、より多く」獲る必要がある。全体の漁

図12-9 乱獲スパイラルの模式図



獲能力が過剰だったとしても、ほかの漁業者との競争に勝つために設備投資が必要になる。皆が設備を拡充すれば、魚は加速的に減っていく。魚が減ると漁業者は収益を確保するために、もっと獲ろうとする。値段が高い大型魚が獲り尽くされ、獲れる魚の単価が下落すると、それを補うためにさらに獲ろうとする。こうして、資源量の低下と漁獲物の小型化が同時進行しながら、漁業収益もどこまでも落ちていく。日本の漁業はすでに乱獲スパイラルが相当進行した状態にある（図12-9）。

### 3.6 漁業者の自助努力は打開策にならない

国内漁業資源の多くは、すでに利益を出すのが難しい状態にある。漁業者は利益を出すために、コストを削減したり、投網数を増やしたりしているが、問題の解決にはならない。漁民の涙ぐましい努力によって、一時的な収益が増える代償として、資源の枯渇を早めてしまうからだ。どれだけ経営努力をしても、非持続的な獲り方を止めない限り、経営が行き詰まるのは時間の問題である。

自分が獲らなければほかの漁業者が獲ってしまう状況では、より早く根こそぎ獲れる漁業者しか生き残れない。生き残った漁業者にも明るい未来は待っていない。日本でも1989年からわずか15年の間に漁業者数が42%減少したにもかかわらず、1人当たりの生産金額は減少している。漁業者が減ったところで、疲弊した資源をめぐる、より厳しい競争が続くのである。自由競争の乱獲レー

スに真の勝者などいない。日本漁業の衰退は、無規制な漁業の当然の帰着なのだ。乱獲の原因は漁業者の意識が低いからではない。早い者勝ちという漁業のシステムにメスを入れない限り、状況は打開できない。

## 4 漁業は衰退産業ではない

### 4.1 成長する世界の漁業国

日本の漁業政策は、延命策であって、打開策ではない。漁業は衰退産業であるという前提に立ち、多額の公的資金によって、漁業を延命しようとしている。しかし、世界に目を向ければ、漁業は成長産業なのだ。漁業生産は1990年代から、横ばいで推移している。近年、世界的に魚価が上昇しているのだから、漁業全体の経済規模が拡大しているのは明らかだろう。ノルウェー、ニュージーランド、アイスランドなど、資源を回復させながら、持続的に漁業生産金額を伸ばしている漁業先進国はいくらでもある。これらの漁業国に共通するのは、きちんとした国家戦略に基づき、資源の持続性を優先する厳しい管理を行っていることである。

### 4.2 ノルウェーの事例

ノルウェーの最近30年の歩みは、日本漁業の将来を考えるうえで、貴重なモデルケースになる。1970年代中頃までのノルウェー漁業は補助金漬けで、漁業経営は悲惨な状態であった。「補助金漬け→過剰努力量→資源枯渇→漁獲量減少」という日本と同じ悪循環に陥っていた。しかし、ノルウェーは漁業政策を転換して、20年がかりで漁業を立て直した。ノルウェー政府の基本政策は以下の通りである。

- (1)資源の保護を最優先した漁獲量の規制を徹底する。
- (2)漁業ライセンスの発行を控えて、適正規模まで漁業者を減らす。
- (3)補助金を減らして、水産業の自立を促す。

政策転換の効果は、歴史が証明している。70年代後半に、重要資源の北海ニシンが崩壊寸前であったが、ほぼ禁漁に近い厳しい措置によって回復させた。もしも、そのまま漁業を続けていたら間違いなく資源は崩壊しただろう。資源

量が回復したのはニシンだけではない。浮魚、底魚ともに、1980年代の倍以上に資源が回復している。回復した後も、漁業収益を高めるために、厳しい漁業規制が続けられている。その結果、漁獲量は横ばいだが、漁業収益は上昇している。資源量を高めに保ったうえで、高く売れるサイズの個体を計画的に漁獲しているのである。また、補助金で過剰努力量を作り出してしまった苦い教訓から、補助金を厳しく制限している。

ノルウェーの効率的な漁業を支えているのが、船ごとに漁獲枠をあらかじめ割り当てるIVQという制度だ。IVQ制度では、漁業者は自分の魚を他人に先獲りされる心配がない。魚の値段をみて、高く売れる時期を選んで、漁に出ることができる。また、ノルウェーは、廃船をする場合に限り、その船の漁獲枠を他の漁船に譲渡することを認めている。利益が出せない経営体は、漁獲枠ごと船を販売して、漁業から撤退できる。この制度のおかげで、ノルウェーの漁業者は、借金を返すために、無茶な操業をする必要がない。撤退する漁業者にも、残された漁業者にも利益がある制度である。

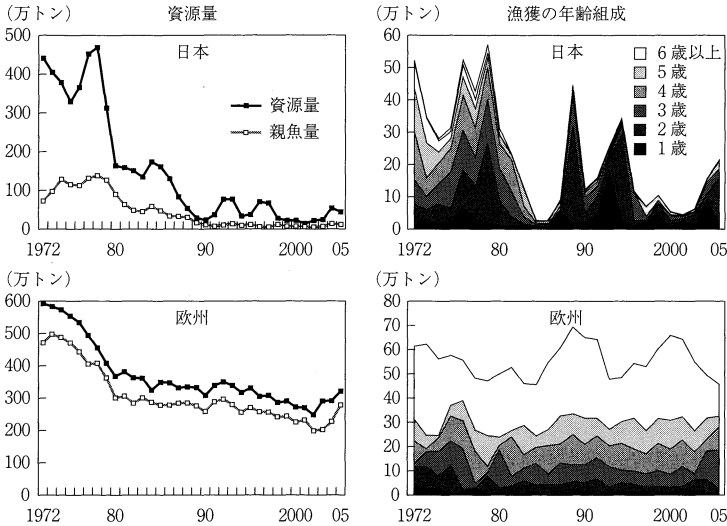
### 4.3 日本とノルウェーのマサバ漁業の比較

資源管理をしていない日本と、資源管理をしているノルウェーのサバ漁業を比較してみよう(図12-10)。ノルウェー国内には、サバの需要はほとんどない。つい最近まで、魚粉にしかならない価値の低い魚だった。現在のノルウェーのサバ漁業は、日本の鮮魚市場にサバを売り込むために、1990年代から発展した新しい産業なのだ。

日本のマサバ太平洋系群は80年代に激減し、90年代以降、極めて低い水準にある。しかし、「漁業者の生活を守るため」と称して、過剰なTACが設定されている。また、漁獲枠を超過する漁獲に対するペナルティーもなく、実質的には無管理に近い。日本のマサバは、0歳～1歳でほとんど獲り尽くされ、世界最低水準の価格で中国やアフリカに投げ売りされている。過度な漁獲によって、90年以降、日本には親魚(2歳以上)がほとんどいない状態が続いている。資源の再生産は、強い漁獲圧から生き残ったわずかな親に依存しているのだ。

国内漁業では大型のサバを安定供給できないので、日本のサバ市場はノルウェーからの輸入に頼っている。ノルウェーは、十分な親を残したうえで、全ての年齢の魚をバランスよく利用している。ノルウェーのサバは、夏には脂が乗りすぎているが、秋に成熟が進むにつれて体脂肪が減っていく。ノルウェー

図12-10 日本と欧州のサバの資源量と漁獲の年齢組成



(出典) 平成19年度資源評価票および Report of the Mackerel Working Group, ICES CM より引用。

の漁業者は毎日、試験操業によってサバの成熟度を調べて、日本市場で値段が最も高くなるタイミングで一斉に漁に出かける。個別漁獲割当によって、早獲り競争を抑制しているので、単価が上がるまでじっくりと待てるのだ。欧州のサバは、親を十分に獲り残したうえで、増加分のみを利用している。持続的に最大の利益を得ることができる理想的な漁業である。

今のままでは日本のサバ漁業は、ノルウェーのサバ漁業に太刀打ちできない。なすすべもなく、自国の市場を奪われてしまった。貴重な資源を乱獲して、途上国に投げ売りしているのだから、勝負以前の問題である。

## 5 日本の漁業政策をどう変えるのか？

### 5.1 漁業を持続的に発展させる条件

日本の漁業管理は、世界から30年は遅れている。今まで日本漁業がかろうじて生き延びてこられたのは、日本近海の生物生産の高さによるものである。しかし、それも限界に達している。日本漁業は、海外の成功例から謙虚に学び、政策を根本から改める必要があるだろう。持続的に収益を伸ばす漁業国の共通

項は次の2点である。

#### (1)生物学的許容漁獲量の遵守

科学者の資源評価には不確実性があるので、不確実性に応じて、余裕を持って少なめの漁獲枠に設定するのが重要である。獲らなかった魚は翌年以降に獲ることができるが、獲ってしまった魚を海に戻すことはできない。環境変動等の外部要因によって、資源が減少をした場合にも、資源状態が減ったら漁獲圧を減らさなくてはならない。

#### (2)個別漁獲割当の導入

漁業者間の早獲り競争を防ぐために、オリンピック方式ではなく、漁業者ごとにあらかじめ漁獲割当を配分する、個別漁獲割当に移行する必要がある。あらかじめ漁獲割当が保証されているので、漁業者は、一番高く売れるタイミングで、一番高く売れる魚を獲れるようになる。結果として、漁業全体の利益が安定的に増える。

### 5.2 漁業制度の改革をどのように進めるか

漁業制度改革には、次の二つのアプローチが考えられる。

- (1)現存する漁業の枠組みを維持しながら、漁獲枠の配分を行う
- (2)現在の枠組みをいったん解消し、まったく新しい制度を導入する

前者のアプローチを取ったのがノルウェーであり、後者のアプローチを取ったのがニュージーランドである。ノルウェーは伝統的に漁業者の権利が強い。ノルウェーの北部には無数の小規模漁村が存在する。ノルウェー政府は、これらの地域コミュニティを守りながら、徐々に改革を進めていった。一方、ニュージーランドはトップダウンで、強引に新しい漁業システムを導入した。まさに、スクラップ・アンド・ビルドである。ノルウェーとニュージーランドのアプローチの違いは、国家の財政状況によるところが大きい。既存の漁業を支えながら緩やかに変えていくには、時間と予算が必要になる。オイルマネーで潤っているノルウェー政府は、既存の漁業を支えながら、緩やかに変革をすることができた。一方、国家財政が破綻状態にあったニュージーランドは、漁



業を手っ取り早く、経済的に自立させて、税金を納めてもらう必要があったのだ。

日本には、漁業組合を中心とする沿岸の地域コミュニティが多数存在する。筆者は、ノルウェー型の緩やかな改革によって、既存の枠組みをできるだけ活用すべきと考えている。しかし、そのためには、時間と予算が必要になる。水産予算は毎年のように削減されている。また、漁村コミュニティの衰退も急速に進んでいる。ノルウェー型の緩やかな改革を行うには、今がぎりぎりのタイミングだろう。このまま何もしなければ、スクラップ・アンド・ビルド以外の選択肢がなくなるのは時間の問題である。

### 5.3 個別漁獲割当の導入について

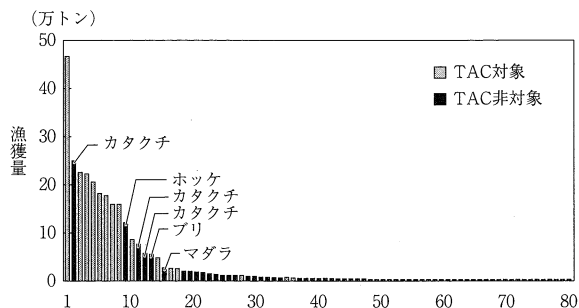
早獲り競争を抑制するには、合理的な資源利用ができる単位まで漁獲割当を配分する必要がある。日本の沿岸・沖合漁業の現在の枠組みを考えると、沖合漁業の大型船は船ごとに、内部での調整が可能な沿岸漁業は漁協単位で漁獲枠を配分するのが妥当であろう。

どのようなルールで漁獲枠の譲渡を行うかは、漁業政策の根幹に関わる問題である。経済効率と寡占化のバランスを考慮したうえで、注意深く決定する必要がある。また、譲渡の自由化は、ひとたび導入すると、元に戻すのは困難である。漁協（沿岸地域）に配分された漁獲割当は、漁村地域の雇用確保のために、永続的な譲渡は禁止すべきであろう。また、大型船の漁獲割当も、最初は譲渡を厳しく規制しておいて、状況に応じて緩和をしていくのがよいだろう。重要なことは、早獲り競争を一刻も早く止めさせることである。譲渡に関しては、最初は禁止にしておいて、時間をかけて議論をすればよい。

### 5.4 個別漁獲割当の対象魚種について

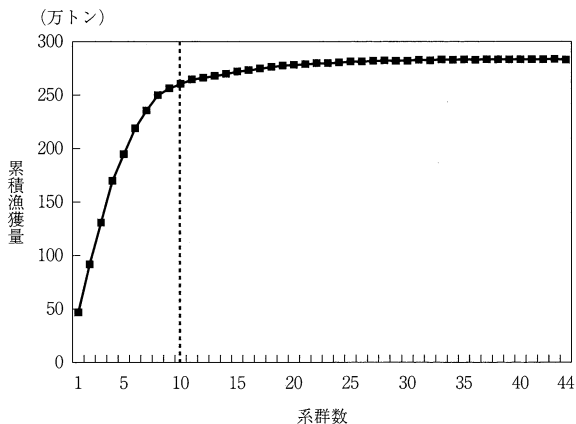
個別漁獲割当に反対する人間の多くは、「日本は多種多様な魚種を利用しているので、海外の大規模漁業の管理はなじまない」と主張している。本当にそうだろうか。2005年の漁獲量を多い順に並べたのが図12-11である。10万トン以上のまとまった漁獲があるのは、上位8魚種のみであった。これら8魚種で、日本全体の漁獲の50%を占めている。漁獲量の多い系群のほとんどは、すでにTAC対象になっている。現在のTAC魚種にカタクチイワシ、ホッケ、ブリを加えれば、魚類・エビ・カニ・イカの漁獲383万トンのうち、68%をカバー

図12-11 2005年漁獲量



(出典) 資源評価票より引用。

図12-12 累積漁獲量



(出典) 資源評価票より引用。

できる。

漁獲量の多い種から、累計の漁獲量を示したのが図12-12である。上位10種で260万トンを超えるが、それから44種まで増やしても、合計の漁獲量は24万トンしか増えない。主要10種を除けば、国の資源評価の対象になるような漁業資源ですら、ドングリの背比べなのだ。国の資源評価から漏れた小規模資源の漁獲規模は推して知るべしである。

確かに日本は多種多様な魚種を利用しているが、まとまった量が漁獲される魚種は限られている。漁獲量が上位の魚種は、移動性の広域分布種が多くを占

めている。このような魚種に対して、小さな縄張りを区切って自治権を与える従来の方式は無力である。現在 TAC で管理されている 7 魚種に、カタクチ、ホッケ、ブリを加えて、個別漁獲枠制度を導入すれば、それだけでも、大きな効果が期待できる。

## 6 始まったばかりの漁業改革

### 6.1 改革に関する議論

日本漁業の改革に関する議論は、まだ始まったばかりである。現在までの短い歴史を振り返ってみよう。改革の議論の幕開けは、2007年2月に日本経済調査協議会の水産業改革高木委員会の「魚食をまもる水産業の戦略的な抜本改革を急げ」と題する緊急提言である。日本における漁業改革の議論はこの時点からスタートしたと言ってよいだろう。高木委員会は、2007年7月に最終提言を発表した。

高木委員会では、日本の漁業は負のスパイラルに陥っており、危機的な状況にあるという認識をふまえ、

- (1)水産資源の枯渇を防ぎ、資源を復活させること。
- (2)漁業者、地域社会を豊かにすること。
- (3)安全・安心な水産物を日本国民に持続的に提供すること。

を最大の眼目として、漁業改革の提言を行った。高木委員会の最終提言は、次のように資源管理の重要性を強調している。

科学的根拠を軽視して設定された結果、長年続いている TAC（総許容漁獲量）と ABC（生物学的許容漁獲量）の乖離を直ちになくす。また、個別漁獲割当の設定、取締り・罰則の強化、および不正に漁獲された水産物の保持・販売の禁止などの出口管理の強化を行う。これにより悪化したわが国周辺水域の資源回復を目指す。この科学的根拠を尊重する持続的利用の原則の確立によって、わが国の水産資源の悪化および水産業の衰退に歯止めをかけることが可能になる。

高木委員会の問題意識を取り込んで、規制改革会議「第2次答申」(2007年12月)、「第3次答申」(2008年12月)、「更なる規制改革の推進に向けて——今後の改革課題(平成21年12月4日)」と、日本漁業の構造改革に対する要求が出された。規制改革でも一貫して、科学的なTACの設定と、個別漁獲枠制度の導入の重要性を主張している。

## 6.2 全漁連の反応

高木委員会の提言に対応するために、全漁連は漁業経済学の研究者を中心に、漁業制度問題研究会を結成した。研究会は、2008年3月に「水産業改革高木委員会『緊急提言』に対する考察」を公開した(PDFには2007年7月とあるが、ファイルが全漁連のウェブサイトに公開されたのは2008年3月である)。

残念ながら、このレポートでは、全漁連サイドのビジョンは提示されていない。高木委員会に水産系大企業の経営者が名を連ねていたことから、研究会のメンバーは過剰に身構えてしまったのだろうか。研究会のメンバーは、高木委員会提言が企業の視点を重視していることを、繰り返し糾弾しているが、高木委員会は企業のトップが集まっているのだから、企業の視点になるのは当然である。沿岸漁業者の視点からの対案を出すのは、JF全漁連 漁業制度問題研究会の役割だろう。筆者は、漁業制度研究会が、沿岸漁民の視点から、対案を出すのを心待ちにしているのだが、残念ながら、現在までなしのつぶてである。

研究会レポートは、一貫して、沿岸漁業に変化は必要ないという論調で書かれている。レポートのなかで、東京大学社会科学研究所の加瀬和俊教授は次のように指摘している。

高級物として珍重されている関アジ・関サバは釣りで漁獲し、丁寧な鮮度維持処理をするから高値で売れるのであり、同じ魚をまき網でとれば安値で加工用に回されることになるのであって、現実の海域では「入口規制」の制度を通じて両者が微妙なバランスで共存し、セグメント化された消費市場の各部分に対応しているのである。物的効率性を至上として大規模な網漁業のみで日本の海を埋め尽くそうとする発想は、日本漁業の多様性と底力を殺す行為である。

入口規制が機能しているので、関アジ・関サバのようなブランド魚が存在すると主張しているのだが、そうなる理由が筆者には理解できない。漁業の「効

率」には二つの方向性がある。一つは、ほかの漁業者よりも、より早く、より多く獲るという意味の効率。もう一つは、限られた資源の生産力から、大きな利益を引き出すという意味での効率である。前者の効率が高いのは大型の網漁船、後者の効率が高いのは関アジ・関サバなどの釣り漁業である。もし、入口規制のみで、魚の奪い合いを放置しておけば、前者の効率で勝負する経営体が、後者で勝負する経営体を淘汰するのである。実際に、関アジ・関サバブランドが有名になると、巻き網漁船が関アジ・関サバの漁場で、アジ・サバを大量に漁獲して、「関もの」と称して出荷した。有名になった関アジ・関サバブランドに便乗をしたのである。その結果、資源が枯渇し、本物の関アジ・関サバの漁獲は、現在は、ほぼゼロである。せっかく育った関サバ・関アジブランドが消滅した原因は、入口規制では魚の早獲り競争を抑制できないからである。この事例からも、個別漁獲割当を導入しない限り、沿岸の多様な漁業を守れないことは明白である。

参入自由化を盛り込んだ高木委員提言は、沿岸漁民にとって、そのままの形では受け入れられないことは理解できる。また、規制改革の提言にしても、すぐに実行に移すのは困難な部分もあるだろう。だからといって、このまま何もしなければ、沿岸漁業は確実に衰退する。現在の早獲り競争を放置しておけば、広範囲で自由に操業できる大型漁船に沿岸漁業は淘汰されるだろう。

### 6.3 水産庁の反応

過剰反応を示した全漁連とは対照的に、水産庁は高木委員会提言を完全に黙殺した。今日に至るまで、何の声明も発表していない。規制改革会議の答申は閣議決定であり、水産庁としても無視をするわけにはいかなかった。そこで、TAC制度などの検討に係る有識者懇談会を立ち上げて、規制改革の答申について検討をした。現在のTAC制度で、資源管理はできているし、個別漁獲割当を導入すると莫大な予算が必要になるので、国として個別漁獲割当は実施をしない、というのが最終的な結論であった。

オリンピック制度を個別漁獲割当にしたら、管理コストが大幅に増えたという話は聞いたことがない。国家財政が厳しいアルゼンチンですらITQを導入しているのだから、それほど財政負担になるとは思えない。大規模なITQを導入しているニュージーランドの予算は8800万NZ\$である。現在のレート(1NZ\$ = 67円)で換算すると約60億円になる。そのうち、資源管理の費用は約

表12-1 日本とニュージーランドの比較

	日本	ニュージーランド
TAC 魚種数	7	94
TAC 系群数	19	178
資源評価系群数	29	78
予算	2800億円	60億円
財源	国民負担	漁業者負担
漁業生産	長期低迷	持続的成長
漁業経営	破綻	良好

20億円に過ぎない。ニュージーランド政府は、それだけの金額で、94魚種178系群をITQで厳密に管理しているのである（表12-1）。日本には、世界首位の2800億円もの水産予算があるのだから、多少のコストがかかるとしても、個別漁獲割当を導入すべきだと筆者は思う。

#### 6.4 今後の展望

漁業改革を取り巻く状況は、依然として混沌としている。ただ一つ言えることは、もう時間はあまり残されていないということである。時間がたてばそれだけ選択肢も少なくなる。2009年8月の選挙で、与党となった民主党は、マニフェストに個別TACの導入を掲げている。個別TACというのは、個別漁獲割当のことを意味すると思われる。個別漁獲枠を導入できるかどうかは、民主党の政治力が問われることになる。今後の推移を見守りたい。

漁業改革をするか、しないかという議論は時間の無駄である。今のままでは、日本の漁業は生き残れないのだから、改革をする以外に選択肢はない。現状の漁業をできるだけ残しながら、持続的で、自立した産業に漁業を変えていくにはどう改革すべきかを、前向きに議論しなくてはならない。

明確なビジョンを持って方向転換をすれば、日本漁業は必ず復活する。復活するといっても、60年代の膨張戦略に戻ることはない。拡張戦略を支えた条件は失われ、二度と戻っては来ない。未来に適応した新しい漁業を築いていくことでのみ、道は開けるのだ。

#### 参考文献

Graham, M., (1935) "Modern theory of exploiting a fishery, and application to north sea

- trawling." *J. Cons. Int. Explor. Mer.*, 10, pp. 264-274.
- Hardin, G., (1968) "The Tragedy of the Commons," *Science*, 162, pp. 1243-1248.
- OECD, (2000) "Transition to Responsible Fisheries: Economic and Policy Implications," Paris.
- 高木委員会提言 (日経調 調査報告書 <http://www.nikkeicho.or.jp/top/report.htm>)
- 緊急提言 [http://www.nikkeicho.or.jp/report/takagi\\_teigen0702.pdf](http://www.nikkeicho.or.jp/report/takagi_teigen0702.pdf)
- 最終提言 [http://www.nikkeicho.or.jp/report/takagi070731\\_teigen.pdf](http://www.nikkeicho.or.jp/report/takagi070731_teigen.pdf)
- 内閣府 規制改革会議 <http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/>
- 二次答申 [http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/2007/1225/item071225\\_02.pdf](http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/2007/1225/item071225_02.pdf)
- 中間とりまとめ [http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/2008/0702/item080702\\_06.pdf](http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/2008/0702/item080702_06.pdf)
- 三次答申 [http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/2008/1222/item081222\\_07.pdf](http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/2008/1222/item081222_07.pdf)
- 更なる規制改革の推進に向けて — 今後の改革課題 [http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/2009/1204/item091204\\_01.pdf](http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/2009/1204/item091204_01.pdf)
- JF 全漁連 漁業制度問題研究会 水産業改革高木委員会『緊急提言』に対する考察 <http://www.zengyoren.or.jp/oshirase/pdf/kousatsu.pdf>
- 水産庁資料 TAC 制度等の検討に係る有識者懇談会 [http://www.jfa.maff.go.jp/j/suisin/s\\_yuusiki/index.html](http://www.jfa.maff.go.jp/j/suisin/s_yuusiki/index.html)
- とりまとめ [http://www.jfa.maff.go.jp/j/suisin/s\\_yuusiki/pdf/matome\\_01.pdf](http://www.jfa.maff.go.jp/j/suisin/s_yuusiki/pdf/matome_01.pdf)
- ニュージーランドの漁業予算 <http://www.fish.govt.nz/en-nz/Publications/Annual+Reports/Annual+Report+2008/Performance/Financial+Overview.htm>