

これからの漁業管理と“with コロナ”社会

公益財団法人笹川平和財団海洋政策研究所 研究員 村上悠平

1. はじめに

この3、4か月の間、新型コロナウイルス感染症の拡大をめぐる辛く、悲しいニュースが相次ぐ中で、いくつかの勇気づけられる考え方の転換ないしは動きをはじめている事業者の方々がいることに気づかされた。それらは、あるテレビ番組でみた、お寿司屋の亭主が白衣の代わりにエプロンを身に付け、包丁の代わりにミシンを使って、マスクを作っている姿、また、現在休業を余儀なくされている映画館の経営者の方が、将来事業が再開されたときのために映画見放題券を販売し始めたこと、そしてあるネットニュースで紹介された、「値崩れしまりの魚の命をわざわざ獲る必要がない」として漁を自粛するある若い漁師の決断の中に感じられた。それぞれに大きな葛藤があったであろうことは想像に難くないが、これらの例は外部の状況に柔軟に適応していくことの重要性とともに、今後における事業モデルの再検討の必要性を教えてくれるように感じる。

これもテレビ番組で見たことだが、あるコメンテーターが、新型コロナウイルス感染症との長期の戦いを前提に、これからはそれと「共存」していく生活スタイルを実践していく必要があると述べていた。新型コロナウイルスはとて「共存」したいとは思えない相手であるが、仮に収束したとしても、またいつ何時同様の脅威がやって来ないとは限らないし、可能な限りやって来ないようにする生活様式を人々は選択するだろう。この折に、「コロナ」を身近な脅威として意識しつつ生活する“with コロナ”社会を前提とした事業のやり方を考えることは、ある程度合理的なことだと思う。

この論考では、漁業に焦点を当て、その操業にもっとも強い影響を及ぼすであろう漁業管理制度にこの20～30年の間でとり入れられるようになった手法と日本におけるその採用、およびそのことが“with コロナ”社会における漁業のやり方にどのような意味を持っているかを検討したい。

2. 漁業と“with コロナ”社会

新型コロナウイルスの感染拡大を受けて出された緊急事態宣言の結果、飲食店が軒並み休業または時間短縮操業に切り替えていく中で、それらを主な顧客としてきた第一次産業従事者の受ける影響は甚大であり、迅速かつ適切な支援が必要であることは言うに及ばない。問題は、将来的に同様の事態が起きうることを前提とした社会に適合するように事業を行っていくか（またはそのような社会で事業を継続しないという選択ができるか）である。

緊急事態宣言の解除後も、飲食店は一度に大量の客をさばくような営業スタイルを見直し、魚への需要はしばらく回復しないかもしれない。そのような状況で、ある漁業者がしばらく漁をあきらめ、冒頭に紹介した映画館の事例の経営者のように、「将来操業を再開したならば市場に提供できるであろう魚」を基に、当座の収入を得ることができるだろうか。現時点では、日本の漁業者には、それはできない。それは日本の漁業法の下での漁業権は、将来の一

定の漁獲量を保障するものではなく、かつ市場での取引もできないからである¹。しかし、世界のいくつかの国では、これと類似の結果を可能にする制度が存在している。それは、一定の漁獲量まで漁を行うことのできる利益（以下、一般的には漁獲枠とよぶ。）を市場で取引可能とする「譲渡性個別割当て（Individual Transferable Quota: ITQ）」の制度である。

3. 譲渡性個別割当て（Individual Transferable Quota: ITQ）

ITQとは、一般的にいえば、政府がそれぞれの魚種について科学的根拠を基に決定する漁獲可能量（Total Allowable Catch: TAC）を、一定の割合で分割し、それらを漁獲枠として個々の漁業者に割当てて、その枠内での漁業を可能とする（割当量を超える漁獲は禁止される）、または当該漁獲枠自体の取引を可能とする制度である。魚は、自然の状態においては、不特定多数の人々の間で利用可能な一方で、それを獲得しようとする人は、実際に獲得した魚のみを所有できる。したがって、個々の漁業者は、他に先駆けてできるだけ多くの魚を獲得しようすることに利益を見出すといえる。この結果として生じる「共有地の悲劇²」の状況を回避するために考え出された政策的対応のひとつが、このITQの制度である。TACを分割して割り当てられた漁獲枠を一種の財産として保有することによって、個々の漁業者は、他の漁業者の動向を気にすることなく、その時々で価値の高い魚のみを獲ることに専念できる。また、漁獲枠の市場における価値は、将来的に漁獲できる資源の状況にも左右されるから、理論的にいって、漁獲枠を保有する漁業者は対象となる魚種の保全に関心を持つようになる。これとは対照的に、漁期や漁具の制限等（インプット／テクニカル・コントロール）のみを行う場合には、個々の漁業者が大漁を願い、価値の低い単価が安い魚までも争って獲ろうとする傾向に歯止めはかけられないといわれる³。

漁獲枠の個別割当て自体は、現在ではほとんどの漁業先進国で採用されているが、その実施方法は各国でバリエーションがある。ニュージーランドではすでに1984年にそれが譲渡可能なITQの形で実施されているし、アイルランドでは譲渡のできない個別割当て（IQ）制度である。また、ノルウェーでは、漁船ごとに漁獲枠を割り振る個別割当て制度が実施されており、漁獲枠の売買は漁船とセットでされることになる。

¹ 日本の漁業法の下では、漁業権は一定の水面において、特定の漁業を一定の期間、排他的に営む権利とされ、定置漁業権、区画漁業権、および共同漁業権から構成される。以下で紹介する改正漁業法の中でも、これらの権利は基本的にそのまま引き継がれている。改正漁業法第79条は、「漁業権は、相続又は法人の合併若しくは分割による場合を除き、移転の目的とすることはできない。」としている。

² 「共有地の悲劇（Tragedy of the Commons）」とは、1968年に生態学者であるハーディンによって唱えられた、複数の個人が自らの利益になるように個々にかつ合理的に行動した場合、仮に長期的に自らのまたは他の誰の利益にもならないことをそれぞれが分かっていたとしても、共有の有限資源を枯渇させ得るという状況を説明するための理論である。Garrett Hardin, "The Tragedy of the Commons", *Science*, Vol. 162 (1968).

³ 片野歩・阪口功『日本の水産資源管理：漁業衰退の真因と復活への道を探る』（慶應義塾大学出版会株式会社、2019年）。

資源管理の国際比較

- ノルウェーやアイスランドでは、漁船ごとのIQを中心として、インプットコントロール、テクニカルコントロールを組み合わせる資源管理を実施。
- 日本では、インプットコントロール、テクニカルコントロールを中心に資源管理を行っており、IQ方式をとっているのは、ミナミマグロ、大西洋クロマグロ、ベニズワイガニの3魚種のみ。

国名	資源管理手法					アウトプットコントロールの状況			漁獲量に占める輸出割合
	インプットコントロール	テクニカルコントロール	アウトプットコントロール			TAC対象魚種	IQ制度の導入状況	漁業構造の変化	
			TAC	IQ	ITQ				
アイスランド	・漁業許可 ・漁船登録等	・操業規制 ・漁具規制等	25種	25種	25種	マダラ、タラ類、カラスガレイ、カレイ類、ニシン、大西洋サバ、エビ類等	・1990年、ITQ導入のための漁業法成立 ・総漁獲金額の98%以上をITQで管理	・隻数減少 ・漁船あたり漁獲量の増加	57%
ノルウェー	同上	同上	19種	19種	-	マダラ、その他タラ類、大西洋サバ、アジ、カラスガレイ、シシャモ、ニシン等	・1990年から、漁船の階層ごとに漁獲枠を割り当て、漁船に付随した漁獲枠を売買可能なIQ方式として実施	・隻数減少 ・漁船大型化 ・小規模漁業者減少顕著 ・漁船あたり漁獲量の増加	71%
イギリス	同上	同上	78系群	78系群	78系群	マダラ、その他のタラ類、大西洋サバ、ニシン、カレイ類等	・2002年からITQを開始 ・TACは、①生産者組合(PO)、②POに属さない大型船(10m以上)、③POに属さない小型船、に分割 ・POに配分された分は、各POの裁量により一括管理またはIQとして個人に配分、ITQを認めるか否かもPOの裁量	・隻数、漁業者数とも減少傾向で推移	89%

10

国名	資源管理手法					アウトプットコントロールの状況			漁獲量に占める輸出割合
	インプットコントロール	テクニカルコントロール	アウトプットコントロール			TAC対象魚種	IQ制度の導入状況	漁業構造の変化	
			TAC	IQ	ITQ				
米国	・漁業許可 ・漁船登録等	・操業規制 ・漁具規制等	約290系群	約100系群	4系群	スケトウダラ、マダラ、ホタテ、オヒョウ、タラバガニ、大西洋クロマグロ等	・海域別に設立された地域漁業管理理事会の下で実施(大西洋クロマグロはNOAAが管理) ・小規模漁業者がITQを購入する際の財政支援、ITQ保有量や譲渡の制限、地域割当など補完施策を実施	・隻数は微減 ・漁業者数ほぼ維持	22%
ニュージーランド	・漁業許可 ・漁船登録等	・操業規制 ・漁具規制 ・洋上投棄禁止等	638系群	638系群	638系群	ホキ、イカ、アジ、バラクーダ、タラ類、オレンジラフィー等	・商業漁業はITQに基づき管理 ・総漁獲量の7割を管理	・漁業者数、隻数は減少した後、維持	57%
日本	・漁業許可 ・漁業権 ・漁船登録等	・操業規制 ・漁具規制 ・体長制限等	7種	3種	-	マイワシ、マアジ、マサバ及びコマサバ、サンマ、スケトウダラ、ズワイガニ、スルメイカ	・ミナミマグロ、大西洋クロマグロ、ベニズワイガニに導入	・漁業者数、隻数減少 ・漁業者あたり漁獲量はほぼ維持	12%

資料:各種資料を元に水産庁が作成

出典:水産庁『我が国水産業の現状と課題』より抜粋

(<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/meeting/wg/suisan/20170920/170920suisan01-1.pdf>)

ITQの導入については、漁獲枠が巨大な漁業会社に集中して、小規模な漁業者が締め出されてしまうことに対する懸念や、漁業を主たる事業としない企業によって漁獲枠が投機的に売買されることへの懸念、大規模漁船に漁獲枠が集中する結果、水揚げ港が分散し、沿岸コミュニティが衰退する懸念などの社会的な観点からの批判が多くみられる。他方で、ITQは衡平に留意し適切に運用されれば、漁獲量よりも漁獲枠を満たす魚の価値を重視するという方向へ漁業の考え方を転換することにつながりうるとともに、他の漁業者との競争ではなく、市場の需要に応じて柔軟に操業を行う（または操業を継続しないという選択をする）ことが可能となるというメリットがあるだろう。そのことは漁業資源の保全という観点からも積極的に評価しうる。

4. 日本の漁業法の改正

明治漁業法が成立して以降、長い間インプット／テクニカル・コントロールに重きを置いて漁業が管理されてきた日本においても、ノルウェーにおけるのと類似の一種の漁獲枠の個別割当制度が、平成30年の第197回国会で成立した改正漁業法の中に含まれた⁴。すなわち、漁獲割当ての対象となる水産資源を獲ろうとするものは、農林水産大臣または知事に対して、使用する船舶ごとにTACに基づいて算定される漁獲割当ての割合の設定を求めることができる（第17条1項）。申請を受けた農林水産大臣または知事は、当該船舶の漁獲実績等を勘案して割合を設定し（第17条3項）、個々の割合に基づいて管理年度ごとに年次漁獲割当量を決定する（第19条）。この船舶ごとに設定される漁獲割当ての割合は、農林水産大臣または知事の認可を受けて、当該船舶とともに、他のものに移転することができる（第21条）。また、管理年度ごとに決定される年次漁獲割当量は、農林水産大臣または知事の認可を受けて、他の漁獲割当て割合の保有者に移転することができる（第22条）。この年次漁獲割当量を保有するもののみが対象となる水産資源を獲ることができる（第25条）。

この制度の趣旨および実際の運用方法は、国会での審議過程に照らしてみるとより良く分かる。平成30年11月15日の衆院本会議での吉川農水相の発言をみると、漁獲割当制度は、確実な数量管理が可能となるとともに、効率的な操業と経営の安定が促されるといったメリットがあるため、今後進めていく資源管理の大きな方向性として位置づけられている。しかし、漁船隻数や漁港の数が多いという日本の状況に照らし、漁獲割当ての全面的導入は、漁獲量の正確かつ迅速な把握のための管理コストが多くなることから適切ではないと平成20年TAC制度等の検討に関わる有識者懇談会で結論されたことがある。他方で、情報技術の飛躍的進展のために、漁獲量の正確かつ迅速な把握が可能になりつつあることから、準備の整ったところから、具体的には、経営体数が少なく、水揚げ港が比較的限定される沖合漁業、とりわけ一隻当たりの漁獲量が多い大臣許可漁業からそれを導入していくことが想定されている⁵。

ここに至るまでには様々な議論があったものの、この制度は国民の代表からなる国会によって採択されたものだから、新たな立法行為によって修正を受けもしくは覆されるまで、または裁判所によって憲法に反すると判断されない限

⁴ ただし、上の表にあるように、譲渡性のない個別割当て（IQ）については、ミナミマグロ、太平洋クロマグロ、ベニズワイガニですでに導入されてきた。

⁵ 吉川農水相発言（第197回国会衆議院本会議第6号、平成30年11月15日）、
<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=119705254X006201811115¤t=1>（国会会議録検索システム）。

りは、施行日⁶以降、実施され続けることになる。新たな日本の制度上は、漁船の保持者のみが漁獲割当ての割合および年次漁獲割当量を保有することができる。したがって反対論者たちが主張するような、漁業者以外のものが対象漁業活動を支配するような可能性は比較的小さいといえるだろう。漁業者は、対象漁業を一時的に休もうと思えば、漁船を維持したまま、自らの保有する年次漁獲割当量を他の漁業者に売却することができるし、対象漁業を撤退しようと思えば、漁獲割当ての割合を漁船ごと売却することもできる。伝統的な漁業権は（改正漁業法の下でも）移転不可能とされていることと比較すれば、新しくとり入れられた漁獲割当制度の下では、より事業を柔軟に実施することが可能になると予想される。

5. おわりに

冒頭に紹介した、「値崩れしまりの魚の命をわざわざ獲る必要がない」として漁を自粛するある若い漁師の姿勢は、当面の間新型コロナウイルス感染症拡大の状況に対応しようとするものというよりは、彼の漁業に対するより本質的な信念を反映しているようにも思えた。いずれにしても、それは現在の状況および潜在的な「コロナ」を身近に感じながら生活をする“with コロナ”社会に適合する合理的な選択であるように感じる。それにもかかわらず、現行の制度の下で彼のような選択をする人の中には、収入を絶たれてしまう方もいるのではないだろうか。

この論考では、今後の“with コロナ”社会を展望し、近年発展しつつある、そして日本も部分的に取り入れた漁業管理のための一手法が、“with コロナ”社会に適合するように事業を行おうとする漁業者の支えとなりうることを示すことを試みた。“with コロナ”社会においては、大量消費の文化が見直され、魚への需要もますます低下するかもしれない。そこではより付加価値の高い商品あるいは新たな販路を開発していくことが重要となろうが、漁業者によっては、自らは漁獲競争から一時退いて、魚の価値が回復するまで漁業を休業し、または撤退して他の事業に着手することを選択する人もいるだろう。ここで紹介した漁獲量よりも漁獲枠の価値を重視するITQはそのような選択をスムーズにするだろう。日本の漁獲割当ての制度が、例えばニュージーランドで導入されているようなITQの制度に近づくには、対象魚種の拡大や譲渡性の向上等を実現させる必要があるだろうが、他方で、その結果生じる社会的悪影響の可能性が少しでもあれば、その緩和策も考えていかななくてはならない。

もとより、日本の漁業管理制度の向かう方向は、多分に公益上の問題がかかわるものの、一義的には漁業者の方々に中心になって決めていただきたい。そのための“Perspectives”をわたしたちは、非力ながら、提供していきたいと思う。冒頭に紹介した若い漁師は、「それでも、戦争や津波よりはマシじゃん」と言った。このような前向きな考えの若い方が増えてくれれば、日本の漁業は今後どのような状況にも適応していけると信じている。

⁶ 公布の日から起算して、2年を超えない範囲内において政令で定める日とされる。本年（2020年）中の施行となる予定である。