第３節　諸外国における漁業の現状と我が国漁業

この節では、世界の漁業生産量で上位を占める中国・インドネシア等の諸国において漁業生産量が増加している理由と、その結果発生している諸問題についてみていくとともに、先進的な資源管理を実施し漁業経営も安定しているとされるノルウェーやニュージーランドを始めとする欧米諸国における資源管理等の現状・効果とその課題等について分析します。

さらに、これらの国々と我が国の状況を比較・検討し、これらの国々と我が国が置かれている状況の相違について分析します。

（１）漁業生産量上位国の漁業生産と資源管理の状況

近年では中国・インドネシア・インド等の国々が漁業生産量を大きく増加させてきています。国連食糧農業機関（FAO）によると、中国・インドネシア・インドの内水面漁業及び養殖業を含む漁業生産量（以下「漁業生産量」といいます。）は、平成25（2013）年で世界１位から３位までを占めています。また、ペルーは、漁業生産量のほとんどが多獲性浮魚類であるペルーカタクチイワシ（アンチョビー）で占められているため毎年の漁業生産量は大きく変動しており、平成25（2013）年の漁業生産量の順位は５位ですが、海面漁船漁業による生産量（以下「海面漁船漁業生産量」といいます。）は世界２位です。

これらの国々の排他的経済水域の面積は、インドネシアが世界第３位[＊1]で我が国（第６位）より広いものの、他の３か国はいずれも10位以下で我が国より狭く、特に広大な漁場を有しているわけではありません。このため、これら諸国がどのような漁業実態及び漁業管理制度の下で漁業生産量を増大させてきたかをみることは、我が国漁業の持続的発展のための方策を検討する上で有益であるものと考えられます。

ア　各国の状況

（中国の状況）

中国の漁業生産量は、昭和63（1988）年以降一貫して世界１位の座を占め続けてきており、現在に至るまで増加傾向にあります。FAOの統計によると、中国の漁業は養殖業が大きな柱となっており、コイ類等内水面魚種を中心に漁業生産量全体の78％を占めています。一方、海面漁船漁業生産量の割合は19％で、全体に占める割合は大きくありません。

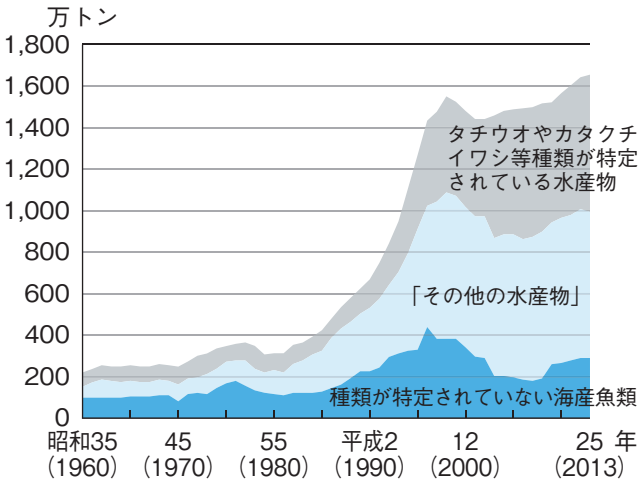
内水面漁業を含み養殖業を含まない漁業生産量（以下「漁船漁業生産量」といいます。）は、平成８（1996）年に1,400万トン台に達して以降、増加率の鈍化・横ばい傾向がみられます。内訳をみると、平成25（2013）年の漁船漁業生産量1,656万トンのうち、FAOの統計上「その他の水産物[＊2]」に分類される魚種の生産量は、漁船漁業生産量の４割に当たる約705万トンであり、世界的には一般的でない漁業資源を大量に漁獲しています（図Ⅰ－３－１）。また、「種類が特定されていない海産魚類」の生産量は、288万トンと全体の２割を占め、中国では生産実態の正確な把握が困難な状況であることが窺（うかが）えます。なお、昭和58（1983）年において生産量で上位10種を占めた魚種は、平成25（2013）年においても多くが生産量を増加さ

＊１　ここでの順位は、海上保安庁（日本）及び米国国務省（日本以外）資料を参考とした。

＊２　FAOの統計において「not elsewhere included」に分類にされているものをいう。以下同じ。

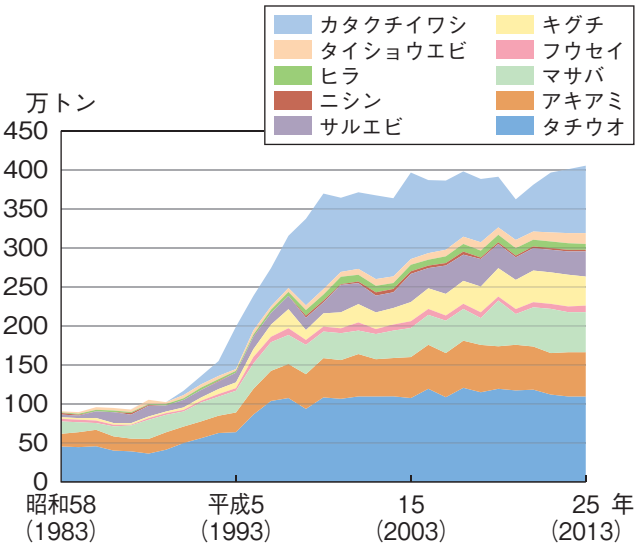
せていますが、近年ではこれらの生産量も頭打ちとなっており、従来主力であった漁業対象種の漁獲が限界に達しつつあることを示しています（図Ⅰ－３－２）。

図Ⅰ－３－１　中国の漁船漁業生産量の推移



資料：FAO「Fishstat（Capture Production）」に基づき水産庁で作成
注：1）「その他の水産物」は、FAOの統計において「not elsewhere included」に分類にされているもののうち、種類が特定されていない海産魚類を除いたものである。
2）種類が特定されていない海産魚類は、FAOの統計における「Marine fishes not identified」に分類されているものをいう。

図Ⅰ－３－２　中国の昭和58（1983）年時点での上位10種の漁船漁業生産量の推移



資料：FAO「Fishstat（Capture Production）」
注：「not elsewhere included」とされている魚種は除く。

中国では、漁船の登録制や漁業の許可制により漁業管理を行っているほか、資源保護を目的とした夏季の一斉休漁や漁具規制等も行われています。しかし、同国内には、漁業を行う上で必要な漁業許可、漁船登録及び漁船検査を受けずに操業する非合法な漁船が多数存在しており、漁業管理上の問題となっています。これらの漁船は我が国の海域だけでなく韓国等の海域においても不法操業を行っているとされ、中国政府は各省政府に対し監視・取締りの強化を指示するなど、監視取締体制の強化が課題となっています。また、平成26（2014）年９月に、漁業を管轄する中国農業部は東シナ海に面する浙江（せっこう）省の漁業資源が危機に直面していると発表するなど、同国沿岸の漁場では漁業資源の減少が指摘されています。なお、中国政府は平成25（2013）年から、公海で操業する漁船や、漁獲能力が非常に高くその隻数が急増していることで問題視されている大型の虎網（同国では「有嚢（ゆうのう）灯光まき網」と称されています。）漁船の新規の建造を禁止しています。

中国では従来から東シナ海を主要漁場としていますが、同海域は我が国も主要漁場の一つとしています。また、中国ではマグロ漁業等遠洋漁業も盛んに行われており、我が国と中国の漁業は様々な海域で共通の漁業資源を利用しています。

コラム　三無漁船

中国は世界最大の漁業生産国ですが、必要な許可や書類を持たないまま違法操業を行う漁船が多数存在

しています。中国の法令上漁船が保有していなければならない漁業許可証、漁船登記証及び漁船検査証を持っていない非合法漁船は、「三無漁船」と呼ばれています。

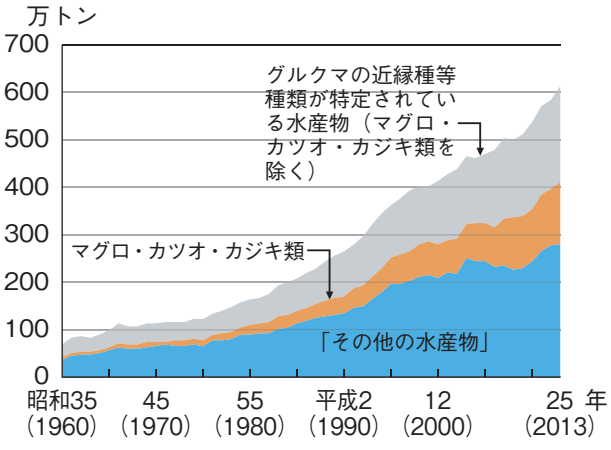
平成26（2014）年９月付けの中国農業部の発表によると、浙江省には22,000隻の合法的漁船以外に、12,000隻の三無漁船があるとされており、中国における非合法漁船の活動の大きさが示されています。浙江省海洋・漁業局では、三無漁船、越境密漁を行う他の一級行政区（省・自治区・直轄市・特別行政区）の漁船、禁漁期における違法漁業を厳しく取り締まることを最優先させ、各種違法操業を厳しく管理・調査していくとしています。

（インドネシアの状況）

インドネシアの漁業生産量は1990年代から急速に増加し、平成18（2006）年以降一貫して世界２位の地位を占めています。また、近年は養殖業の伸びが漁船漁業の伸びを上回り、平成22（2010）年以降養殖業が漁業生産量の半分以上を占めていますが、漁船漁業についても引き続き増加しています。一方、内水面漁業が占める割合は比較的小さく、生産量で海面漁業の１割以下の規模となっています。なお、インドネシアの漁業者は概して小規模で、漁船の95％以上は無動力船か５トン未満の船外機付き漁船となっています。

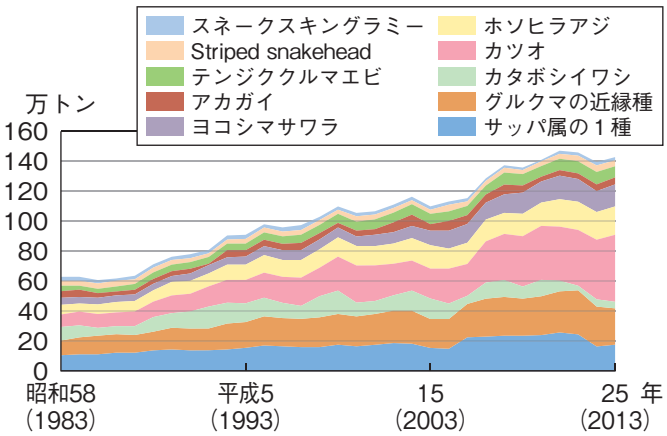
海面漁船漁業では、カツオ・マグロ類の生産量が増加を続けており、平成25（2013）年には約130万トンと海面漁業全体の２割に達しました（図Ⅰ－３－３）。これは、我が国のカツオ・マグロ類の生産量を上回る世界最大の生産規模となっています。また、FAOの統計で「その他の水産物」に分類される魚種の生産量が280万トン以上と漁船漁業生産量の５割を占め（平成25（2013）年）、中国と同様に世界的には一般的でない漁業資源を大量に漁獲しています。また、中国と同様に、昭和58（1983）年において漁船漁業生産量で上位10種を占めた魚種では、近年まで、その多くの魚種で生産量が増加してきましたが、最近になって生産量が減少し始めており、中国と同様に従来主力であった漁業対象種の漁獲が限界となっていることを示しています（図Ⅰ－３－４）。

図Ⅰ－３－３　インドネシアの漁船漁業生産量の推移



資料：FAO「Fishstat（Capture Production）」に基づき水産庁で作成
注：「その他の水産物」は、FAOの統計において「not elsewhere included」に分類されているものである。

図Ⅰ－３－４　インドネシアの昭和58（1983）年時点での上位10種の漁船漁業生産量の推移



資料：FAO「Fishstat（Capture Production）」
注：「not elsewhere included」とされている魚種は除く。

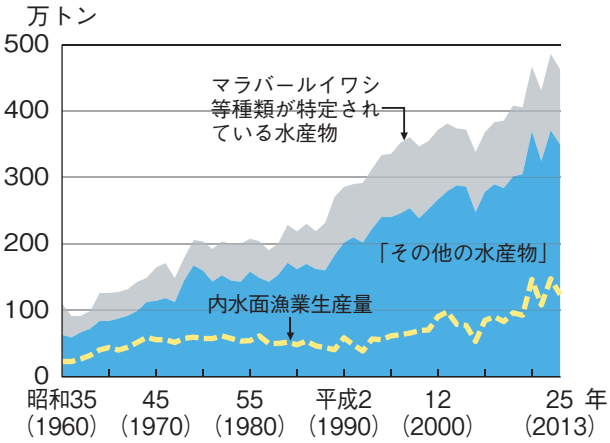
インドネシアでは、５トン以上の漁船を使用して行う漁業は全て漁業許可が必要とされています。許可証を発給するに当たって、許可の発行当局は、インドネシアの水域全体に生息する漁業対象種全体の資源量を考慮して漁業許可証を発給しなければならないとされています。こうしたことから、漁業許可の申請書には事業計画を添付することが義務付けられており、当局は算定された資源量と各申請者の事業計画を比較して過剰に許可証を発給しないようにしています。また、漁獲物の水揚地も、許可証で指定された港に限られるなどの制限が課されています。

しかし、魚種ごとの漁獲可能量（TAC）制度は実施されていないほか、違法操業に対する効率的な取締りが実施されていないといった課題があります。

（インドの状況）

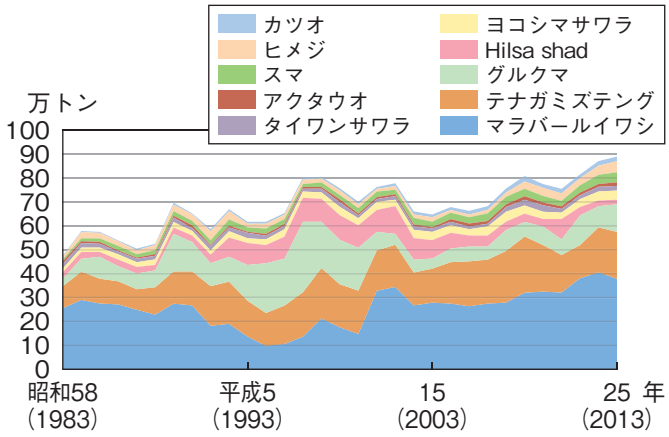
インドの漁業生産量は1990年代から急速に増加しています。しかし、生産量の増加は養殖業によるところが大きく、平成23（2011）年以降の漁船漁業生産量は横ばい傾向にあります。特に海面漁船漁業生産量が停滞する一方で、内水面漁業は増加傾向にあり、平成25（2013）年には漁船漁業生産量全体の３割を占めるなど、内水面漁業の比重が高まっています（図Ⅰ－３－５）。また、インドにおいても、昭和58（1983）年において生産量で上位10種を占めた魚種は、イワシ類を除き近年の生産量は頭打ちとなっており、６割の漁業において過剰漁獲が発生しているとの指摘もなされています[*1]（図Ⅰ－３－６）。

図Ⅰ－３－５　インドの漁船漁業生産量の推移



資料：FAO「Fishstat（Capture Production）」に基づき水産庁で作成
注：「その他の水産物」は、FAOの統計において「not elsewhere included」に分類されているものである。

図Ⅰ－３－６　インドの昭和58（1983）年時点での上位10種の漁船漁業生産量の推移



資料：FAO「Fishstat（Capture Production）」
注：「not elsewhere included」とされている魚種は除く。

インドの漁業管理は、沿岸から12海里以内の沿岸域は州政府が、それ以遠の沖合域は連邦政府が実施しています。州政府による沿岸域の漁業管理は、主として網目規制、禁漁区・禁漁期の設定等の技術的規制が行われていますが、その内容は州によって様々です。また、一般的に、インドの沿岸漁業者は歴史的経緯から就業する者が多く、一部地域ではそのような者が沿岸漁業を排他的に行う権利を有している場合があります。一方、インドの沖合漁業は、

＊１　World Bank「India Marine Fisheries Issues, Opportunities and Transitions for Sustainable Development」(2010)

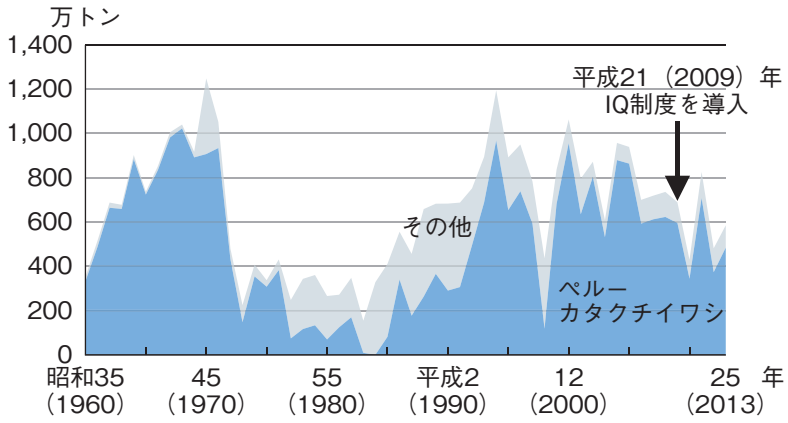
昭和51（1976）年に連邦政府が排他的経済水域を宣言して以降、外国との合弁事業による振興施策に主眼が置かれ、漁業管理施策は特に採られていない状況です。また、インドの漁業者の多くは零細であり、無動力漁船も多いことから、沿岸漁業の比重が高くなっています。このため、漁業当局は漁船の動力化による操業域の拡大を促進している状況です。

FAOは、インドの漁業政策は、資源の保全・持続性や責任ある漁業管理をほとんど考慮していないとしています[*1]。

（ペルーの状況）

ペルーの漁業生産量は年によって大きく変動しているのが特徴です。これは、過去から現在に至るまでその漁業生産のほとんどを多獲性浮魚類であるペルーカタクチイワシに大きく依存する構造が続いていることによるものです（図Ⅰ－３－７）。ペルーの沖合はエルニーニョ現象の影響を大きく受ける海域であり、ペルーカタクチイワシの資源量は、漁獲量だけでなくエルニーニョ現象の発生の有無によっても大きな影響を受けていることが知られています。

図Ⅰ－３－７　ペルーの漁船漁業生産量の推移



資料：FAO「Fishstat（Capture Production）」に基づき水産庁で作成

ペルーの漁業はペルーカタクチイワシが支えている一方、その資源変動が激しいため、同国政府はペルーカタクチイワシ資源の枯渇を防ぐことを目的として、平成21（2009）年から、零細漁業を除いて、漁船ごとに漁獲枠を割り当てて管理する（IQ）制度を実施しています。ペルーカタクチイワシのTACは、ペルーカタクチイワシ資源の再生産に必要な産卵親魚の資源量の下限が400万トンであるとの算定を基礎に、漁期終了後の産卵親魚の資源量を500万トン以上に維持することを目標に設定されています。また、小規模漁業と大規模漁業で操業する海域を区分し、両者の漁場が重複しないようにしています。

IQ制度の導入後は、特に大規模漁業で生産量重視から品質重視への転換が起こり、漁獲物の品質の向上がみられるようになったといわれています。また、複数の漁船を有していた経営者がIQ制度の導入を機に老朽漁船を廃船したことにより、漁船の更なる集約化が進んでいます。その一方、IQ制度の導入にかかわらず資源量は依然として不安定です。割当量の基礎となるTACは漁期ごとに大きく変動し、漁船漁業生産量も700万トン以上になる年もあれば350万トンを下回る年もあるなど、大きく変動しています。特に平成26（2014）年には、

＊1　FAO「Review of the state of world marine capture fisheries management: Indian Ocean. Country review: India」

産卵親魚の資源量が145万トン程度まで減少したことが調査で明らかとなり、平成26（2014）年12月及び平成27（2015）年１月の操業は中止されました。なお、ペルー海洋研究所は、ペルーカタクチイワシの資源量の減少の要因は、平成25（2013）年末頃から発生した軽度のエルニーニョ現象によりペルーカタクチイワシの餌が減少したためであると指摘しています。

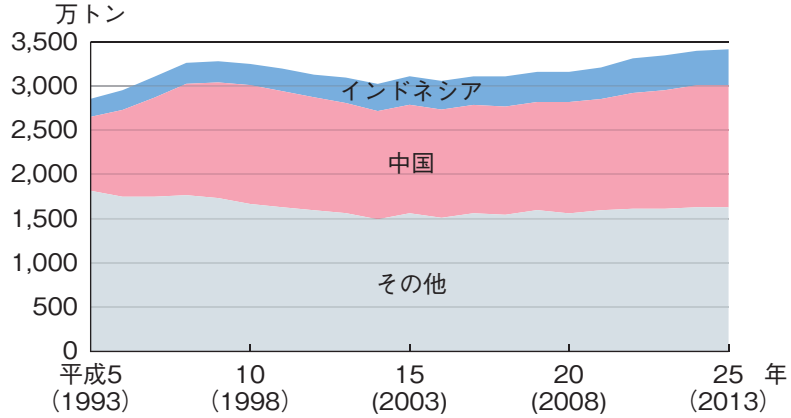
イ　各国の状況のまとめ

ペルーを除き、漁獲量上位のいずれの国も基本的に投入量規制や技術的規制により漁業管理が行われているのが実態であり、その管理も円滑に実施されているとは言い難い状況です。また、漁業生産量の増加は、主にFAOの統計で「その他の水産物」とされる魚種の開発や、カツオ・マグロ類を始めとする沖合以遠の魚種あるいは内水面魚種の開発によって支えられており、インドの海面漁業のように小型漁船が多く、沖合等で新しく漁獲対象魚種を開発することが困難なところでは、海面漁業の成長が鈍化しています。

中国及びインドネシアが主要な漁場としている太平洋北西部及び太平洋中西部海域における両国の海面漁船漁業生産量が増加している一方、同海域における両国以外の国の海面漁船漁業生産量は減少傾向にあります（図Ⅰ－３－８）。これは、中国及びインドネシアが、同海域に入漁している他国の漁船との競争に打ち勝ち、自国漁業にとって新しい漁場・魚種の開発に成功したことを示していると考えられます。

ペルーの漁業は、IQ制度による産出量規制を導入し、漁業生産の効率化が図られたものの、新しい魚種や漁場の開発がなされておらず、ペルーカタクチイワシに大きく依存する漁業生産構造が続いており、IQ制度導入後も大きく変動するペルーカタクチイワシの資源量によって大きな影響を受けています。

図Ⅰ－３－８　太平洋北西部及び太平洋中西部の海面漁船漁業生産量の推移



資料：FAO「Fishstat（Capture Production）」

（２）欧米諸国の漁業生産と資源管理の状況

欧米諸国では、早くから漁業の近代化が進み、漁船漁業生産量の増大とともに漁業資源の枯渇が問題視されてきました。このような背景から、北欧諸国を中心にIQ制度又はITQ制度等の新しい漁業管理制度を積極的に採用し、運用してきており、これらの国々の漁業の現状と漁業管理制度の運用状況を観察することは、それら漁業管理制度の効果と漁業に及ぼす影響を知る上で有益であると考えられます。

ここでは、以前からIQ制度を導入しているノルウェー及びITQ制度を導入しているニュー

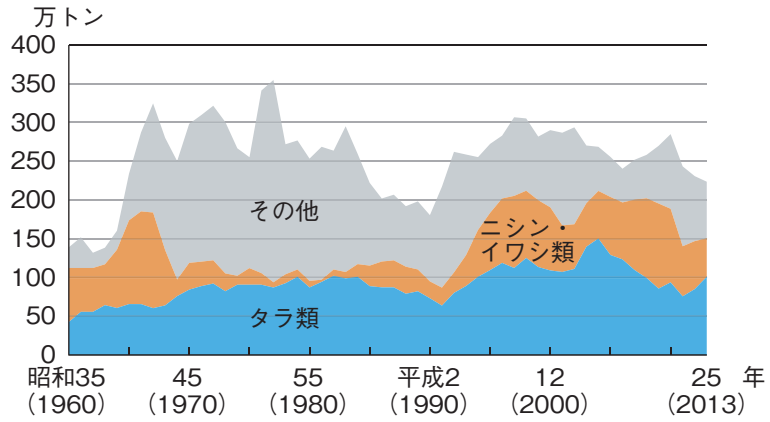
ジーランドと、我が国と同様に多数の小規模漁業者が存在する欧州連合（EU）諸国及び米国について、漁業の実態と漁業管理制度の運用状況及びその課題についてみていきます。

ア　各国の状況

（ノルウェーの状況）

ノルウェーの漁業は、タイセイヨウサケ（サーモン）の養殖業のほか、主にサバやニシンといった浮魚類を対象としたまき網漁業とタラ類を対象とした底びき網漁業が大きな柱となっており、タラ類及びニシン・イワシ類だけで漁船漁業生産量の68％を占めています（図Ⅰ－３－９）。このように漁獲対象種は限定されており、商業的に大規模に行われている漁法もまき網漁業及び底びき網漁業が主流です。漁業就業者数は17,867人（平成24（2012）年現在。養殖業を含む。）と我が国の約10％の水準であり、我が国と同様に減少傾向にあります。また、ノルウェーの人口は約500万[*1]人で国内市場が小さいこと等から、漁獲物の90％以上が輸出されています。

図Ⅰ－３－９　ノルウェーの漁船漁業生産量の推移



資料：FAO「Fishstat（Capture Production）」

ノルウェーでは、平成元（1989）年に発生したタラ類資源の減少を受け、平成２（1990）年に従来のTAC制度から、漁船別に漁獲量を割り当てるIQ制度（漁船ごとに漁獲量が割り当てられるため、IVQ（Individual Vessel Quota：漁船別割当）とも称されています。）に移行しました。なお、割当量の譲渡は禁止されていますが、割当を受けている漁船を売買したり廃船する際には、当該割当量を同じ規模の漁船に期限付きで譲渡することが認められています。この他にも漁業許可等の投入量規制や、網目サイズ規制・漁獲物の洋上投棄の禁止等の技術的規制も行っており、総合的な資源管理措置を講じています（表Ⅰ－３－１）。割当量の配分を含め、資源管理に関する規制措置を制定するに当たっては、漁業者団体、環境保護団体及び遊漁者団体の代表が参加する「Open Meeting」と呼ばれる調整会議で関係者の意見を聴取することが必要とされており、これがノルウェーの資源管理において重要な役割を果たしています。

また、「1951年鮮魚法[*2]」に基づき、全ての漁獲物の一次販売は漁業者団体である販売組

＊１　平成26（2014）年４月１日現在（ノルウェー中央統計局調べ）
＊２　「Raw Fish Act」。昭和26（1951）年制定。

合を通じて行うことが義務付けられており、販売組合が各漁船の水揚量をモニターし個別漁獲枠を管理しています。これは、当局による検査とともに、漁業を管理する上で重要な情報源となっています。また、ノルウェーでは漁業者側が水産物の独占販売権を確保しているほか、毎年、漁業者と買受人の代表によって魚種・サイズ別に最低価格が決められています。実際の漁獲物の取引はインターネット等も活用した競りによって行われますが、魚価の暴落が起きないよう、このような制度が設けられています。

なお、ノルウェーにおいては、ITQのような譲渡可能な漁獲割当は、本来は国民の共有資源である漁業資源の私有財産化であるという認識[*1]があり、現在のところ同国ではITQ制度は導入されていません。

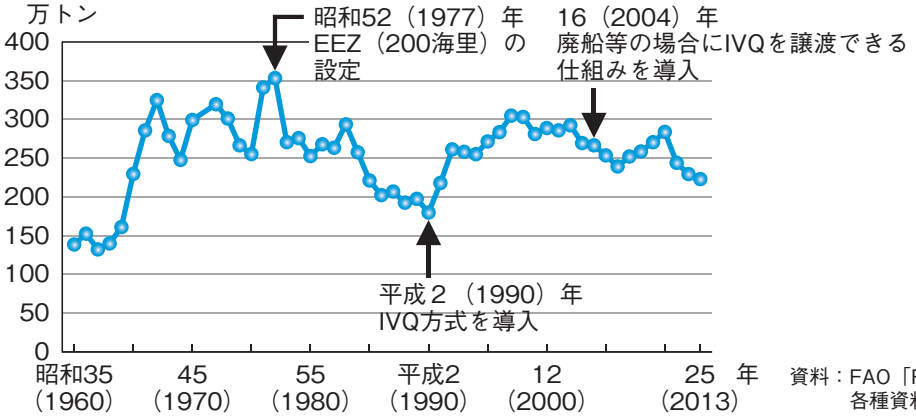
表Ⅰ－3－1　ノルウェーの主な資源管理措置

投入量規制	技術的規制	産出量規制
• 漁業免許制度 • 漁業許可制度 • 漁船登録制度 • 漁業者登録制度	• 操業水域・期間の規制 • 網目サイズ等の漁具の制限 • 漁船の魚倉容積規制 • 漁獲物の洋上投棄の禁止	• 個別漁船漁獲枠（IVQ）制度

資料：在ノルウェー日本大使館「ノルウェーの漁業」（平成26（2014）年３月）等から水産庁で作成

しかし、これらの資源管理措置にかかわらず、近年のノルウェーの漁船漁業生産量は平成22（2010）年の284万トンから、ニシン類の生産量が急減したため平成24（2012）年は229万トンに減少し、平成25（2013）年もサバの不漁と魚体の小型化が報じられています（図Ⅰ－3－10）。この要因としては、サバ資源がアイスランド周辺水域に移動したためともいわれています。ただし、平成26（2014）年の生産量は回復傾向にあると報じられています。

図Ⅰ－3－10　ノルウェーの漁船漁業生産量と資源管理上のトピックス



資料：FAO「Fishstat（Capture Production）」、各種資料に基づき水産庁で作成

コラム　ノルウェー水産物審議会（Norwegian Seafood Council：NSC）の活動

水産業は、ノルウェー経済において北海油田とともに重要な外貨獲得手段として重視されています。このため、水産物の輸出促進にはノルウェー政府も深く関与してきました。平成２（1990）年には「魚介類・

＊1　八木信行「漁業管理としてのITQ検証　―アイスランドにおける国際研究会合における論調から―」（東京大学）

魚介類製品の輸出に関する法律」が公布され、これに基づき平成３（1991）年に、ノルウェー漁業省は傘下の組織としてノルウェー水産物審議会（NSC）＊1を設立しました。NSCは、同国の輸出促進活動を集約し、輸出業者の認定、取引条件及び最低価格の設定等を任務としています。

その特徴は、全てのノルウェー産水産物の輸出について、各輸出先国におけるマーケティング・情報収集・販売促進活動を集約的に実施している点にあります。我が国を始め中国、ブラジル及び欧米諸国等11か国に設置された海外事務所を拠点に、NSC本部から派遣された代表がこれらの活動に従事しています。また、海外事務所はノルウェー大使館内に設置され、大使館との緊密な協力関係を確保しています。これにより、各漁業会社・輸出業者が個別に販売促進活動等を実施するよりも効率的に活動を展開することが可能となっています。

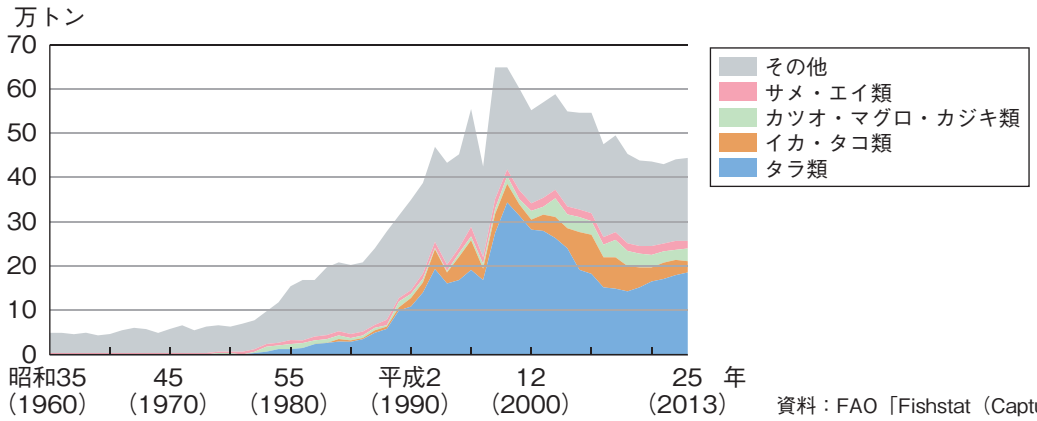
NSCの活動資金は、輸出水産物に対し課される賦課金（魚種にかかわらず輸出額の0.75％＊2）によって賄われており、平成22（2010）年は３億２千万クローネ（約47億円（１クローネ＝14.72円で計算））が予算として計上されています。

NSCは、平成17（2005）年に独立行政法人に移行し、現在は漁業者・輸出業者・労働組合の代表からなる理事会によって運営されています。また、理事会の下には関係者の代表から構成される各種委員会が設置され、業務が実施されています。平成24（2012）年からは、輸出だけではなくノルウェー国内に対するマーケティング活動も行っており、ノルウェー産水産物の総合的な市場拡大の司令塔として活動しています。

（ニュージーランドの状況）

ニュージーランドの漁業は、主にタラ類及びイカ類を対象とした底びき網漁業並びにマグロ類及びサメ類を対象としたはえ縄漁業が大きな柱となっており、これら４魚種が漁船漁業生産量の58％を占めています（図Ⅰ－３－11）。このように、ニュージーランドの漁業は、漁獲対象種や漁業種類が限られているというノルウェーの漁業とよく似た構造を持っています。漁業者数も減少傾向にあり、漁業就業者数は2,311人（平成24（2012）年現在。養殖業を含む。）と我が国の約１％の水準です。また、ニュージーランドの人口は約440万人＊3で、ノルウェーと同様に国内市場が小さいこと等から、ほとんどの漁獲物は輸出されています。

図Ⅰ－３－11　ニュージーランドの漁船漁業生産量の推移



資料：FAO「Fishstat（Capture Production）」

＊１　設立時の名称はノルウェー水産物輸出審議会（Norwegian Seafood Export Council:NSEC）であったが、平成24（2012）年に現在の名称に変更した。

＊２　平成25（2013）年現在

＊３　平成24（2012）年５月末現在（NZ統計局推計値）

ニュージーランドは、1970年代に財政破綻の危機に見舞われたため、国家運営の簡素化と財政支出の大幅な削減を行い、1980年代から漁業を含む全産業について効率化を目指す政策をとっています。漁業分野では、ITQ制度の導入を柱とする改革が行われ、昭和61（1986）年から全面的にITQ制度が導入されました[*1]（図Ⅰ－３－12）。ニュージーランド政府は、ITQ制度の導入に当たっては関係漁業者の意見を聴取しながら改革を進めており[*2]、ITQ制度を柱とする現在のニュージーランドの漁業制度は漁業者の意見を踏まえて構築されています。

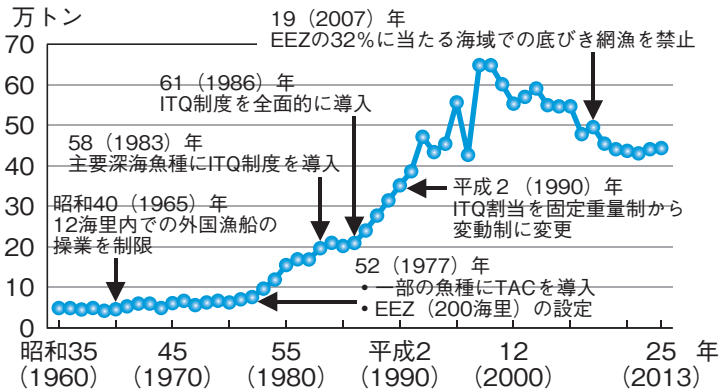
ニュージーランドの個別割当では、ノルウェーのように漁船別に配分されるのではなく、個々の漁業者に配分されています。割当量の配分に際して不満がある漁業者は、割当苦情委員会に異議を申し立てることができます。また、資源状態の悪化による総漁獲枠の削減に伴って割当量を減少させる必要が生じた場合は、総漁獲枠の削減量を割当を受けている各漁業者が比例配分し、政府がこれを買い戻す等の対応を行っています。

さらに、ITQは資源管理のためだけでなく、設備投資等に必要な資金の融資を受けるための担保としての役割も期待されており、その役割が確実に発揮されるよう、ITQの価値は政府によって保証されています。

ニュージーランドでは、漁業に対する財政支出額は小さく、資源管理に必要な経費の一部も、ITQ保持者の負担する納付金によって賄われています。ニュージーランド漁業省の職員の約半数は監視員として活動しており、大型漁船に対して監視員の乗船を義務付けているほか、指定港以外への水揚げも禁止されるなど、厳しい措置が実施されています（表Ⅰ－３－２）。

ニュージーランドでは、排他的経済水域の設定や一部魚種にTAC制度を導入した昭和52（1977）年頃には既に生産量が増加し始めており、ITQ制度の導入と漁船漁業生産量の増加との関係は必ずしも明確ではありません。また、平成10（1998）年をピークに漁船漁業生産量は減少傾向となっています。

図Ⅰ－３－12　ニュージーランドの漁船漁業生産量と資源管理上のトピックス



資料：FAO「Fishstat（Capture Production）」、ニュージーランド第一次産業省資料等に基づき水産庁で作成

表Ⅰ－３－２　ニュージーランドの主な資源管理措置

投入量規制	技術的規制	産出量規制
・漁船登録制度 ・漁業許可制度	・操業水域の規制 ・漁期の規制 ・網目サイズ等の漁具や漁法の制限 ・漁獲物の洋上投棄の禁止	・ITQ制度

資料：ニュージーランド第一次産業省、自然保護局資料等に基づき水産庁で作成

＊１　「1986年漁業修正法」ほかに従い記述した。

＊２　Ecologic Research Report No.4「The adoption of ITQ for New Zealand's Inshore Fisheries」

現在のニュージーランドの資源管理施策においてはITQ制度の円滑な実施に主眼が置かれていますが、その一方で、自己の割当枠をできるだけ価値の高い魚種で満たすために、特に小型魚等価値の低い漁獲物が水揚げされずに洋上で投棄される問題が発生しています。

また、ニュージーランド政府は、ITQ制度導入以前から、先住民族（マオリ族）を除き小規模漁業者を減らす施策を採っており、昭和58（1983）年に年間の漁業収入が１万NZドル以下又は全収入に占める漁業収入の割合が80％以下の漁業者を廃業させました。さらにITQ制度によって漁獲枠が特定の漁業者に集中したため、ニュージーランドでは多くの漁村から小規模漁業者が姿を消したとの指摘がなされています。また、漁獲割当枠の保有者は漁業者である必要がなく、多くの保有者が都市部に居住するようになったため、ITQ保有者と沿岸漁業者間の話し合いが困難となり漁業者による自主的な資源管理ができなくなっているとの指摘もあります。

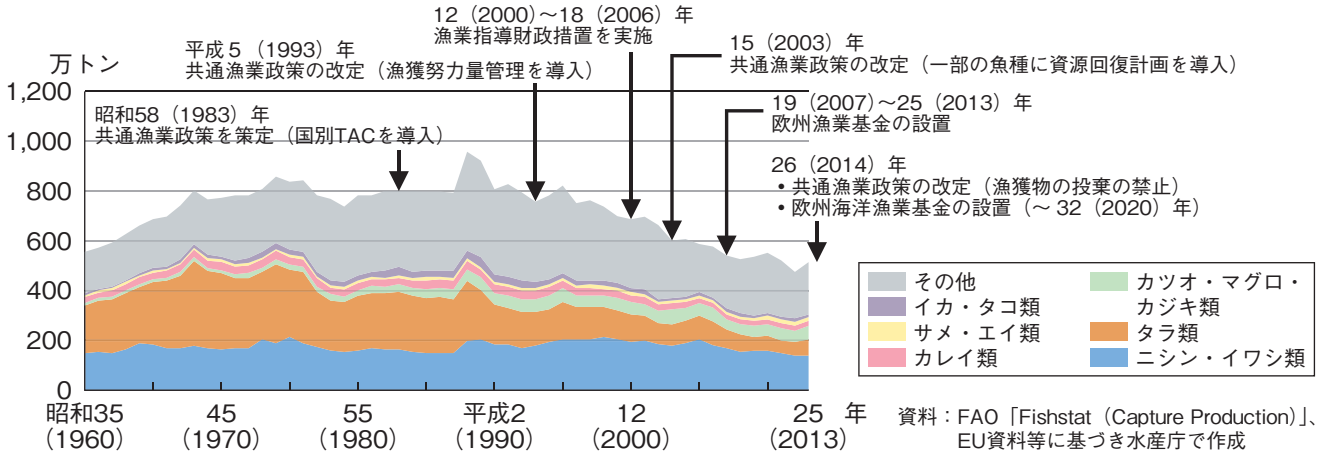
なお、ニュージーランドの資源管理措置は、ITQ制度が注目されることが多いものの、他の漁業国と同様に漁業許可等の投入量規制や、網目サイズ等の規制等の技術的規制等、総合的な資源管理措置を講じています。

（欧州連合（EU）の状況）

EUは、平成５（1993）年に発効した「欧州連合条約（マーストリヒト条約）」に基づき、経済・外交・安全保障政策等の幅広い分野で統一的な政策をとるよう協力を進めている政治・経済統合体で、ヨーロッパ諸国のうち28か国が加盟しています（平成26（2014）年末現在）。漁業を含む経済分野において、加盟国は国家主権の一部をEUに委譲しています。

平成25（2013）年のEU加盟国全体の漁船漁業生産量は514万トンと、我が国の漁船漁業生産量より137万トン多く、ペルー及び米国に次ぐ水準となっていますが、ピークであった昭和63（1988）年の959万トン[*1]からは半減しています（図Ⅰ－３－13）。また、漁業の生産構造も加盟国によって相違があり、地中海沿岸諸国等では小規模漁業者の勢力が依然として強い一方で、北欧諸国等では少数の大規模漁業者が主体となっています。

図Ⅰ－３－13　EUの漁船漁業生産量の推移



資料：FAO「Fishstat（Capture Production）」、EU資料等に基づき水産庁で作成

＊１　平成25（2013）年現在でEUに加盟している国々における、昭和63（1988）年での漁業生産量の総計。

EUの漁業関係施策は、EUの前身である欧州共同体（European Community（EC））であった昭和58（1983）年以来、共通漁業政策（Common Fisheries Policy（CFP））として加盟国が統一的な施策をとっており、その中でも資源管理は共通漁業政策の重要な柱となっています。共通漁業政策における資源管理の手法としてはTAC制度による産出量規制を基本とし、このほか各国ごとに漁獲能力（漁船の総トン数及び推進機関の総馬力数）の上限を設定するなどの措置を講じています。TACは、EUの共通海域での漁獲対象魚種に対し設定され、国別に配分された上で、各国が漁獲量を管理しています。漁業資源の状況が一定水準より悪化した場合には、漁場滞在日数や禁漁期間・禁漁区の設定等を内容とする資源回復計画を策定し、実施することとしています。また、欧州漁業基金を設立し、漁獲能力の適正化のため、漁船の廃船や一時休漁等について支援してきました。なお、欧州漁業基金は、平成26（2014）年から、漁獲能力の40％削減の達成を条件とする老朽小型漁船の更新や、漁業関連の雇用創出を目的とした活動を支援する欧州海洋漁業基金として再編されています。また、共通漁業政策は10年ごとに見直しが行われています。

多くのEU加盟国では、共通漁業政策に基づく資源管理措置に加えて、各国独自の制度として漁業許可制度や漁具の規制等の制度を設けています。また、国によってはEUのTAC制度を土台としてIQ又はITQ制度を導入しています（表Ⅰ－３－３）。IQ制度は多くの主要漁業国で導入されており、ITQ制度は北欧諸国等を中心に導入されています。これら諸国の中には、ITQ制度の導入と漁船の廃船によって漁獲努力量の調整を達成した国もみられます。ただし、これらの国々でも全ての漁業種類にIQ又はITQ制度が導入されているとは限りません。スペイン、ポルトガルは、EU諸国の中では漁獲対象種や漁業就業者数が多いにもかかわらずITQ制度を導入していますが、両国でITQ制度が導入されている魚種は地域漁業管理機関により管理されている魚種であり、自国の漁業全般にわたってITQ制度を導入しているわけではありません。同様に、イタリアのIQ制度も、地域漁業管理機関により管理されている地中海のクロマグロに限って導入されています。

表Ⅰ－３－３　EUの主な国で実施される主な産出量規制及び漁業構造

国名	TAC	IQ	ITQ	全漁獲量の８割を占める魚種数	漁業従事者数（人）
アイルランド	○			8	4,579
イギリス	○	○	○	13	12,445
イタリア	○	○注3		60以上	28,916
オランダ	○		○	7	2,791
ギリシャ	○			60以上	36,370
スウェーデン	○	○	○	3	1,560
スペイン	○		○注4	39	37,460
デンマーク	○		○	8	2,000
ドイツ	○	○	○	9	2,684
フランス	○	○		48	14,273
ポーランド	○	○		24	2,947
ポルトガル	○		○注5	23	16,559

資料：MRAG,IFM,CEFAS,AZTI Tecnalia,PolEM「An analysis of existing Rights-Based Management（RBM）instruments in Member States and on setting up best practices in the EU-Final report：PartⅡ」（平成21（2009）年２月）、FAO「Fishstat（Capture Production）」（魚種数）、OECD「OECD. Stat」（ギリシャ、スウェーデン、ポーランド、ポルトガルの漁業従事者数）、FAO「FAO Yearbook2014」（それ以外の国の漁業従事者数）等に基づき水産庁で作成

注：1）魚種、漁業従事者数ともに平成24（2012）年のデータである。ただし、イタリア、ドイツ及びポーランドの漁業従事者数は23（2011）年のデータである。
2）魚種については、FAOにより「その他の水産物」と分類されているものを含まない。
3）イタリアのIQは、GFCM（地中海漁業一般委員会）水域の大西洋クロマグロに適用。
4）スペインのITQは、NEAFC（北東大西洋漁業委員会）水域の底魚、ICCAT（大西洋まぐろ類保存国際委員会）水域のメカジキ、地中海・ジブラルタル海峡の大西洋クロマグロに適用。
5）ポルトガルのITQは、NEAFC水域の底魚、ICCAT水域のメカジキに適用。

このような資源管理措置が実施されている一方で、EUにおいても小型魚等低価値の漁獲物の洋上投棄等が問題となっています。また、欧州委員会によると、EU水域のうち、北東大西洋及びその周辺海域では乱獲状態にある漁業資源は39％ですが、地中海及び黒海では乱獲状態にある漁業資源は88％を占めていると推定されています。このような状況の中で、EUは、共通漁業政策の見直しに関連して、平成27（2015）年１月から平成31（2019）年にかけて、原則として漁獲物の洋上投棄を禁止し、全ての漁獲物の水揚げを義務付ける措置を漁業対象種や海区ごとに段階的に導入することを決定しました。また、各魚種の漁業生産量を最大持続生産量（MSY）以下とすること等を求めています。

（米国の状況）

かつて米国は、自国の200海里水域において外国漁船の自由な操業を認めてきましたが、昭和51（1976）年以降、同海域から外国漁船を締め出す措置を採りました。その一方で、自国の漁業については、投入量規制は行うものの、基本的には自国民の参入を規制せずに漁業振興施策を進め、漁船漁業生産量を増加させてきました。米国の漁船漁業生産量は1980年代に急速に増加しましたが、現在は横ばい傾向にあります。米国の漁業生産においてはスケトウダラが全体の26％を占めており、スケトウダラ資源の増減が全体の漁船漁業生産量に影響しています（図Ⅰ－３－14）。

米国の国土は北極から熱帯まで広がっており、また、太平洋と大西洋の２つの大洋に接しているため、漁場環境や漁業対象種も幅広いものとなっています。こうしたことから、米国では海域を８つ[*1]に分割し、それぞれに地域漁業管理理事会（RC：Regional Council）を設置して、海域別に漁業管理を実施しています。米国では、最大持続生産量を基礎にして生態系の保全を考慮した上で、社会・経済的に最大の利益を上げうる長期的平均生産量を最適生産量（OY：Optimum Yield）とし、この最適生産量を確保しつつ、資源管理措置を講ずることとされています。それぞれの地域漁業管理理事会は、連邦政府が定めた国家基準に従い、所掌の海域・漁業種類別に最適生産量及びTAC等を定めた漁業管理計画を作成し、それに基づいた資源管理を実施しています。

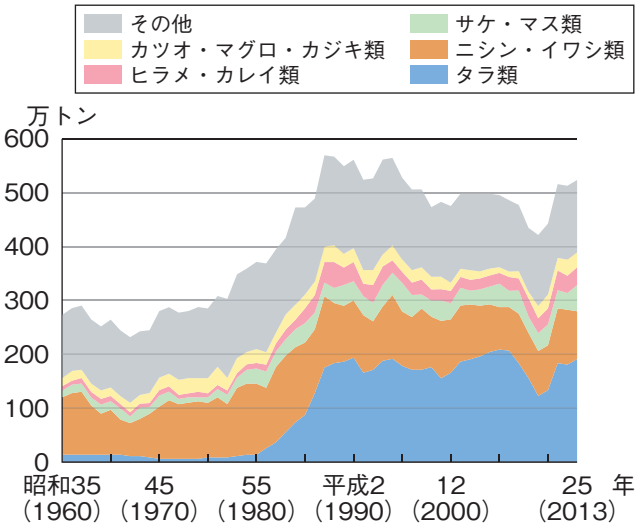
TAC制度については、1990年代から主要魚種を対象に導入が進められました。これは、昭和51（1976）年以降漁業振興施策を進める一方で、資源管理への取組が不十分であったことから、1990年代に入り漁業資源の乱獲と漁村の困窮が問題視されるようになったことを踏まえたものです。また、一部の魚種についてはITQ制度が順次導入され、平成２（1990）年に中部大西洋及びニューイングランド海域におけるバカガイ及びホンビノスガイを皮切りに７魚種に対して導入されました。

しかし、米国でのITQ対象種にかかる漁業では、多数の小型漁船が少数の大型漁船に集約され、効率性が向上した一方で、漁獲枠保有の寡占化と水揚漁港の選別が進んだ結果、小規模漁業者の退出と、選別から漏れた漁港地域の疲弊が進みました。このため、米国では平成８（1996）年から平成14（2002）年までITQ制度の新規導入を認めないこととし、この間にITQ保有の寡占化の防止策等が検討されました。その結果、各漁業者が保有できる漁獲枠の上限を設定するなどにより、漁獲枠が特定の者に集中することがないようにすることとされました。

＊１　ニューイングランド、中部大西洋、南部大西洋、カリブ海、メキシコ湾、太平洋、北部太平洋、西部太平洋。

また、米国の漁業管理の柱の一つとして、漁場の使用権（面積）又は漁獲割当量を漁業者等に配分する「キャッチシェア」と呼ばれる同国独特の漁業管理施策が導入されました。この制度では、海区や魚種別に単数魚種又は複数魚種を対象とする資源管理のための計画が作られ、漁獲割当の方法等が決定されます。ITQ制度についても、「キャッチシェア」の手法の一つとして位置付けられています。漁獲割当を受ける者は計画により様々で、必ずしも漁業者や漁船に配分されているわけではなく、協同組合や集落に配分されている計画もあります。また、割当量の譲渡が可能かどうかも計画によって異なります。平成25（2013）年現在、各地域・魚種で「キャッチシェア」計画が策定されていますが、「キャッチシェア」計画対象以外の多くの魚種にはITQ制度は導入されていません（表Ⅰ－３－４）。

図Ⅰ－３－14　米国の漁船漁業生産量の推移



資料：FAO「Fishstat（Capture Production）」

表Ⅰ－３－４　「キャッチシェア」計画一覧（平成25（2013）年２月現在）

地域・魚種	割当先
北部太平洋RC	
・オヒョウ及びギンダラ	漁船／集落
・西アラスカ底魚類等	集落
・ベーリング海スケトウダラ	協同組合
・ベーリング海底魚（スケトウダラを除く）	協同組合
・ベーリング海タラバガニ、ズワイガニ	漁船／集落
・中部アラスカ湾キチジ	協同組合
太平洋RC	
・ギンダラ	漁船／漁業者
・底魚	漁業者
ニューイングランドRC	
・ホタテガイ	漁船
・底魚類	地域
中部大西洋RC	
・ホッキガイ等	漁業者
・ゴールデンタイルフィッシュ	漁船／漁業者
南部大西洋RC	
・ニシオオスズキ	漁業者
メキシコ湾RC	
・レッドスナッパー	漁船／漁業者
・クエ及びタイルフィッシュ	漁船／漁業者
カリブ海RC及び西部太平洋RC	
計画なし	―

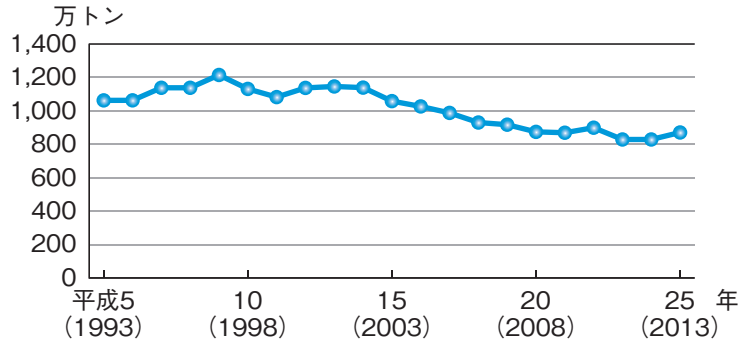
資料：米国海洋大気庁（NOAA）「Catch Share Programs：Fact & Fiction」（平成25（2013）年２月）等

イ　各国の状況のまとめ

欧米諸国では、基本的に漁業許可制度等の投入量規制や技術的規制が導入されており、主要魚種ではTAC制度の導入も進んでいます。一方、IQ又はITQ制度については、EU諸国及び米国では各国・地域等の実情を踏まえた上で導入の是非の判断がなされており、画一的に導入されているわけではありません。特にITQ制度については、ニュージーランドでは推進されている一方、米国では割当量の寡占化が進まないよう厳しい制限を加えた上で導入されているほか、ノルウェーでは国としてITQ制度を導入しないとしているなど、各国がそれぞれの立場をとっています。

また、欧米諸国では投入量規制や技術的規制だけでなく産出量規制の導入も進んでいますが、近年の漁船漁業生産量は各国とも横ばい又は減少傾向にあります。欧州諸国の主漁場であり、資源管理が最も進んでいる海域と考えられる大西洋北東部全体をみても、当該海域全体の海面漁船漁業生産量は平成９（1997）年をピークに減少しています（図Ⅰ－３－15）。

図Ⅰ－３－15　大西洋北東部の海面漁船漁業生産量の推移



資料：FAO「Fishstat（Capture Production）」

実際のところ、ノルウェー及びニュージーランドでは、資源管理措置は漁業経営の安定をもたらすための政策手段の一つとして位置付けられ、IQ制度やITQ制度とともに、最低価格制度等の経営安定対策も実施されています。また、両国においてもIQ制度等の新しい資源管理措置を導入するに当たっては、漁業者との調整が前提とされており、国が一方的に導入しているものではありません。

IQ制度又はITQ制度の導入後は、漁獲量報告の正確性や価値の低い未成魚等の洋上投棄が問題となっています。漁業活動は陸上から遠く離れた漁船上で行われるため、監視・取締り等がしにくいという問題があるため、例えばニュージーランドでは全ての大型漁船に行政職員を監視員として乗船させるなど、水産行政の人的資源の多くがこの課題の解決のために投入されています。

また、北大西洋でのサバ資源のように、浮魚資源を始めとする多くの漁業資源は自由に回遊するため、ある国が厳しい資源管理措置によって漁業資源の増大に成功しても、当該資源が他国の水域で漁獲されてしまい、資源管理による成果が自国に利益をもたらさないという問題が生じています。

このほか、ニュージーランドではITQ制度の導入により小規模漁業が大幅に縮小してしまったうえ、漁獲枠の寡占化の結果、漁獲割当保有者が都市に居住するようになり、漁村での話し合いによる資源管理が困難になってしまったという問題も発生しています。米国においても同様な課題が発生し、ITQの譲渡性に強い制限を加えざるを得なくなっています。

（３）漁獲量上位国・欧米諸国の漁業の状況と我が国漁業との比較

中国等の漁獲量上位国では、漁業許可制度を主体とした、かつての我が国と同様の資源管理制度の下で、低コスト等を武器として新たな漁場への進出や漁獲対象種の拡大によって漁船漁業生産量を増加させていますが、近年の海面漁船漁業生産量には頭打ちの傾向もみられます。

一方、欧米諸国は漁業生産量の安定化を目的とした資源管理施策を導入し、漁業経営対策を併せて実施することにより、安定的な漁業生産の下で利益を確保していく方向性を志向しています。

このように、各国とも、自国漁業の実態等を踏まえた様々な方法で資源管理に取り組んでいます。また、IQ制度やITQ制度を実施している国々でも資源量を完全にコントロールできているわけではなく、漁業を取り巻く環境の変化に伴って生産量は変動しています。資源管理措置の遵守のための監視・取締りについても、その実効性をいかに確保していくか等につ

いて、各国とも苦心しながら資源管理措置を実施しているのが実情です。

我が国においては、燃油代等資材費が高騰している中で漁業コストの低減は容易ではなく、また多くの魚種が既に漁業対象種となっているため、新しい漁業対象種の開発や他魚種への転換も困難となっています。このため、我が国漁業は、漁獲量上位国のように新たな漁場や魚種を開拓したり、コスト競争に打ち勝って漁業生産量の増大を目指していくよりも、欧米諸国のように漁業資源の安定性を確保し、これを前提として、持続的な漁業経営が可能となる方策をとることが現実的と考えられます。

ただし、我が国は、漁船数、漁獲対象種や漁業種類等が多く、漁業生産構造が複雑であるため、漁業生産構造が単純で、全体的に漁業者の規模も大きいノルウェーやニュージーランドの漁業制度をそのまま我が国漁業に当てはめることは適当ではありません（表Ⅰ－３－５）。特に、小規模漁業者が漁業生産や漁村地域において重要な位置を占めている我が国においては、小規模漁業や漁村地域での合意形成に影響があるといわれているITQ制度の導入には慎重な検討が必要です。一方、一部の遠洋・沖合漁業のように漁獲対象種が少数かつある程度特定され、関係漁業者数も比較的少ない漁業に対しては、IQ制度の導入もそれほど困難なものではないと考えられます。

なお、IQ制度の導入に際しては、ノルウェーやニュージーランドのように、漁獲割当量や、低価値魚の洋上投棄の禁止及び水揚港の規制等が遵守されるよう、厳格な監視・取締措置を講じるとともに、関係する漁業者全てに対して適切に漁獲割当を配分し、確実に管理できる体制の構築が必要です。ノルウェーやニュージーランドも厳しい監視取締体制を構築しているものの、小型魚の投棄等の違法行為が未だにみられる状況であり、両国よりも遙（はる）かに漁船数が多い我が国では、特に小型漁船に対する扱いも含め、十分な検討が必要です。

また、ペルーの漁業において発生しているように、IQ制度を導入していても、自然環境の変化等により資源量が減少し、漁期中に漁獲割当量を削減する必要が生じることもあります。これは、漁業者だけでなく、漁獲物の購入者である加工・流通業者の経営にも悪影響を与えることから、このような事態への対応策について、漁業者だけでなく加工・流通業者等からも広く事前の合意を得ておく必要があると考えられます。

表Ⅰ－３－５　各国の漁船漁業における就業者１人当たりの生産量

（単位：トン／人）

中国	1.8
インドネシア	2.1
インド	0.6
ペルー	45.4
ノルウェー	190.1
ニュージーランド	308.6
米国	18.3
日本	26.5

資料：農林水産省「漁業・養殖業生産統計」、「漁業センサス」（日本）、FAO「Fishstat（Capture Production）」、「FAO Yearbook.Fishery and Aquaculture Statistics.2012」（それ以外の国）
注：1）日本は平成25（2013）年、ペルーは22（2010）年、それ以外の国は24（2012）年のデータである。
2）日本については、養殖生産量及び養殖業従事者を含んだ数値である。