

個別割当方式・譲渡性個別割当方式
についての考え方
(取りまとめ骨子(案))

平成20年11月27日
水産庁

目 次

- 1 . 漁獲量管理の手法の概要 1
- 2 . (譲渡性) 個別割当方式を導入している諸外国の状況 . . 3
- 3 . 我が国の漁獲可能量管理の状況 6
- 4 . 個別割当方式・譲渡性個別割当方式についての考え方 . . 8

1. 漁獲量管理の手法の概要

- ・ 漁獲可能量（TAC）を管理する手法については、
漁獲可能量を個々の漁業者等に割り当てることなく自由に又は各種規制の下で漁業者の漁獲を認め、漁獲量の合計が上限に達した時点で操業を停止させることによって漁獲可能量の管理を行う非個別割当方式
漁獲可能量を漁業者又は漁船ごとに割り当て、割当量を超える漁獲を禁止することによって漁獲可能量の管理を行う個別割当（IQ(Individual Quota)）方式
に大別することができる。
また、個別割当方式には、漁業者又は漁船ごとの割当量に譲渡性を付与し、当該割当量を他の漁業者に自由に譲渡又は貸付けができるようにした譲渡性個別割当(ITQ(Individual Transferable Quota))方式がある。
- ・ OECDでは、こうした漁獲量管理の手法（オリンピック方式（各種規制が行われることなく、自由に漁業者の漁獲が認められる場合）、個別割当方式）について分析を行っているが、それによると、オリンピック方式で漁獲可能量を管理した場合には激しい漁獲競争が生じ、漁期が短縮する等の影響が生じる一方、個別割当方式については、漁獲競争を緩和する等の効果が期待されるとしている。

OECDによる漁獲可能量管理手法の評価

オリンピック方式による管理の実施

漁獲競争の発生

漁獲競争による影響等

メリット

- ・ 個別割当方式に比べ、管理コストが小さい

デメリット

- ・ 魚をより早く漁獲するための過剰な投資が行われ、漁獲コストが増加
- ・ 集中漁獲による魚価の低下等により、漁業収入が減少し、雇用における安定性が低下
- ・ 漁獲の最大化を図るための競争が行われる結果、小型魚保護への関心が低下

個別割当方式による管理の実施

漁獲競争の緩和

漁獲競争の緩和による影響等

メリット

- ・ 漁期の長期化等により、雇用における安定性が向上
- ・ 自らの割当ての価値の最大化を図るため、より大型で価値のある魚を漁獲
- ・ 市場での一時的な供給過多が回避され、価格や品質が向上
- ・ 割当てが生産性の高い漁業者に移動し、漁船隻数や漁獲コストが減少(ITQの場合)

デメリット

- ・ 漁業者が納得できるような公平性のある割当てを行うことが非常に困難
- ・ 漁業者ごとの漁獲量のモニタリングが必要となり、管理コストが増大
- ・ 投棄、虚偽報告等へのインセンティブが発生
- ・ 漁業者間での階層分化が生じ、一部漁業者が市場支配力を獲得(ITQの場合)

1. 漁獲量管理の手法の概要

国名	資源管理の手法					ITQ制度導入国の状況		備考
	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			漁船数	ITQ適用漁業	
			TAC	IQ	ITQ			
日本						約22万隻		・みなみまぐろ、べにずわいがにを対象にITQを導入。
アメリカ						約3万隻	・大西洋ばか貝・二枚貝、アラスカぎんだら・太平洋おひょう、大西洋くろまぐろまき網、大西洋みなみおすずき、ベーリング海たらば・ずわいがに、太平洋ぎんだらなど7漁業種類を管理。連邦管理漁業の総漁獲量の約2%、総漁獲金額の約10%に相当。	・ITQ新規導入は2002年までモロトリアム。その後は1漁業にのみ導入。適格性や公平性に関する議論や、地域割当などの補完施策を実施。
オーストラリア						約5千隻	・連邦管理漁業のうち、みなみまぐろ、南東トロールなどの12漁業種類、総漁獲量・金額の約4割に相当。	・ITQの導入に際しては漁業者の85%以上の合意が必要。
ニュージーランド						1757隻	・総漁獲量・金額の6割以上を管理。	・今後はIQを全てITQに移行する方針。 ・ITQの導入に際しては漁業者の85%以上の合意が必要。
アイスランド						1570隻	・総漁獲量の98%以上を管理。	・2004年より小型漁船にもITQを導入。
ノルウェー						8187隻		・船別割当が基本。
デンマーク						3866隻	・2003年から2007年まで北海にしん漁業(漁船数約100隻)に暫定導入。総漁獲量の11%、金額の7%に相当。	
イギリス						7110隻	・船別割当が2002年からITQ化。	
フランス								
スペイン								
カナダ						22966隻	・2002年よりめかじき延縄漁業に導入。総漁獲量の0.1%程度。	
ロシア						5000隻		
中国						約55万隻		
韓国						約9万隻		

2. (譲渡性) 個別割当方式を導入している諸外国の状況

- 諸外国においては、新たに開拓された資源を対象とした漁業が発展し、参入規制やトン数規制といった漁獲能力の調整機能がない中で、当該漁業における漁獲能力が向上し、漁獲努力量の増加が顕著となった。こうした中で、当該資源の管理を図るため、産卵親魚の保護、網目の規制、体長制限等の各種規制が実施されたが、漁獲能力の上昇に歯止めがかからず、資源に悪影響を及ぼすこととなったことを踏まえ、漁獲可能量制度が導入された。
- しかしながら、漁獲可能量制度導入以降も、資源状況（漁獲可能量）と漁獲能力との著しいアンバランスの結果、漁獲競争が激化して著しい過剰投資や漁期の短縮等が発生し（例えば、カナダの太平洋おひょう漁業では、1980年に65日あった漁期が1990年には6日まで短縮。）、経済的効率性の悪化を招くこととなった。このため、こうしたことを緩和するために個別割当方式が導入されるとともに、特に譲渡性個別割当方式の場合には、割当ての集中による漁船隻数の削減、生産性の向上等を図ることを目的として導入された。この結果、操業期間の長期化、操業の安全性の向上、特に譲渡性個別割当方式の場合には、漁船隻数の減少や経済的効率性の改善等がみられたことが報告されている。
- なお、個別割当方式導入後の状況について、譲渡性個別割当方式を導入した豪州及びニュージーランドの政府職員等に対する聴き取り調査等によると、以下のとおりであった。
 - ニュージーランドでは、基本的にすべての魚種に譲渡性個別割当方式を導入する予定である一方、豪州では、譲渡性個別割当方式について、費用対効果や管理の実効性等の点で問題があるなど、すべての漁業に適用することは困難との指摘があること
 - 譲渡性個別割当方式の導入に当たっては、漁業者の85%以上の合意が必要とされていること
 - 漁船への監視員の同乗等により漁獲量の管理が行われている一方、虚偽報告や投棄が存在するとの指摘があること
 - 譲渡性個別割当方式の導入以降、漁業者数等は減少していること
 - 譲渡性個別割当方式は、経済政策として評価されている一方、割当てが権利化するため、漁獲可能量の変更が困難となるなど、必ずしも資源の回復に結びついていないと考えられること

2. (譲渡性) 個別割当方式を導入している諸外国の状況

1. 豪州の事例(政府職員等に対する聴き取り調査結果等)

ITQ導入の考え方の見直し

これまでITQ管理の推進が基本的方向であったが、費用対効果等の課題を踏まえ、次のように方向を転換。

- ・ 高価な単一魚種を漁獲対象とする漁業で、漁民を特定でき、その数が少数で組織化されている場合、導入が望ましい。
- ・ 多魚種を漁獲対象とする漁業については、費用対効果や管理の実効性の点で導入は困難。
- ・ 零細漁業については、経営規模が小さく多数であるため管理コストがかかることから、ITQは導入せず。導入に当たっては、漁業者の85%以上の合意が必要。

管理体制

公海で行う連邦管理漁業では、すべての船に監視員が同乗。南東トロール漁業では、生産量の約7%、金額で300万AU\$の投棄が行われたと推定。南豪州では、指定した水揚げ港以外での水揚げを防止するため、沖合で複数日航海する漁業にVMS設置を義務付けるとともに、飛行機による監視も実施。

漁業者数の推移

漁業従事者は約9,700人(2006年)。過去10年間で50%以上減少。

漁村への影響

漁業のみに依存した村は少なく、漁村への影響は考慮せず。

その他の課題

割当ての初期配分が最も困難。
TACを減少させた場合には、訴訟が提起。
管理コストがかかる一方で努力量削減の効果が小さい。

今後の方向性

費用対効果や漁業の特性に応じてITQの導入を決定。
資源回復計画とBuy Backプログラムを推進。

(参考) 資源状況の推移

	1992	1993	1994	1996	1997	1998	1999	2000-01	2002-03	2004	2005	2006
Not overfished	17	29	28	28	20	18	17	19	20	17	19	27
Overfished and/or overfishing	5	5	3	3	4	6	7	11	16	17	24	19
Uncertain	9	9	13	17	31	35	38	34	34	40	40	51
Total stocks assessed	31	43	44	48	55	59	62	64	70	74	83	97

(注) Not overfished: 現状以上の漁獲量を維持する潜在性がある資源又は現状の漁獲量と漁獲圧が最適条件等に近い資源
Overfished: 資源量が一定の水準を下回っている資源
Overfishing: 漁獲量が一定の水準を超えている資源
Uncertain: 資源状況を判断するための情報が不足している資源

2. (譲渡性) 個別割当方式を導入している諸外国の状況

2. ニュージーランドの事例(政府職員等に対する聴き取り調査結果等)

ITQ導入の考え方

ITQは、小さな政府を実現するための行政改革の一環として導入。

基本的にすべての魚種にITQを導入する予定。
導入に当たっては、漁業者の85%以上の合意が必要。

管理体制

漁業省400人のうち約180人が監視員で、大型の漁船には1人ずつ監視員が同乗。

現在、指定港以外の水揚げ防止等を図るため、VMSや監視カメラの船上設置を検討。

虚偽報告や投棄が存在。

漁業者数の推移

漁業者数、漁船数ともに減少。

漁民であるか否かにかかわらず、経済活動の一環として割当てに対する投資が行われており、割当ての集中が継続。

その他の課題

資源評価結果によるTACの推定値は毎年変わるが、TACを変更しようとする苦情や訴訟が提起されるため、基本的にTACが変更されることは少ない。

ITQは、経済政策としては成功したが、資源管理としては機能していない。

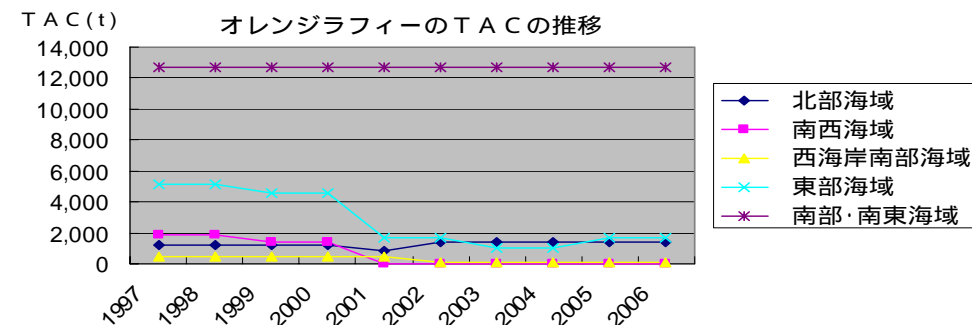
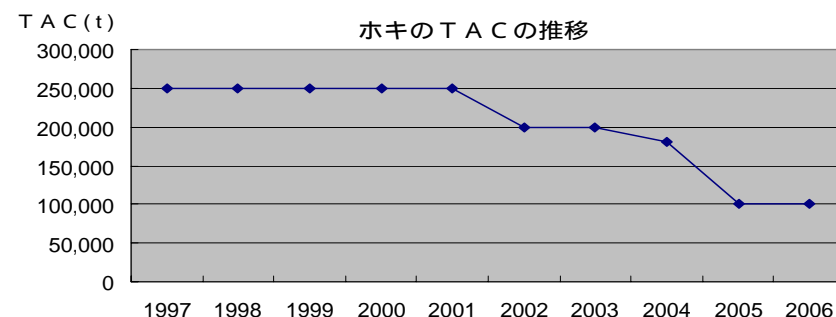
漁獲量が割当量を超えた場合に賦課される罰金は、浜値等よりも低くなることもあり、結果として過剰漁獲につながっているとの見方もある。

(参考1) 資源状況

「Report from the Fishery Assessment Plenary, May 2007」によると、以下のような状況。

- ・ほとんどの魚種で、資源評価を行うための情報が不足しているため、資源評価が行われていない。
- ・ホキやオレンジラフィーなど、資源評価が行われている主要魚種についても、資源状況が悪化しているものが多い。

(参考2) TACの推移

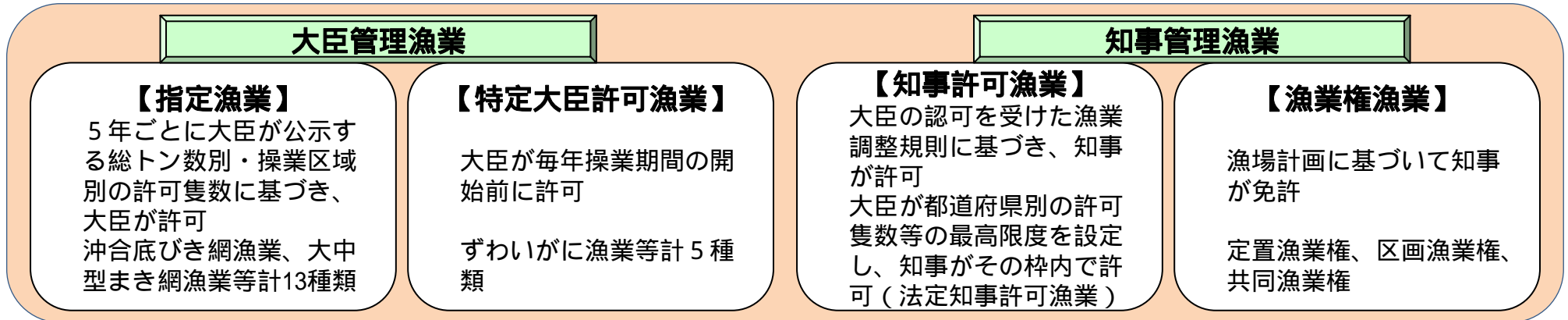


3 . 我が国の漁獲可能量管理の状況

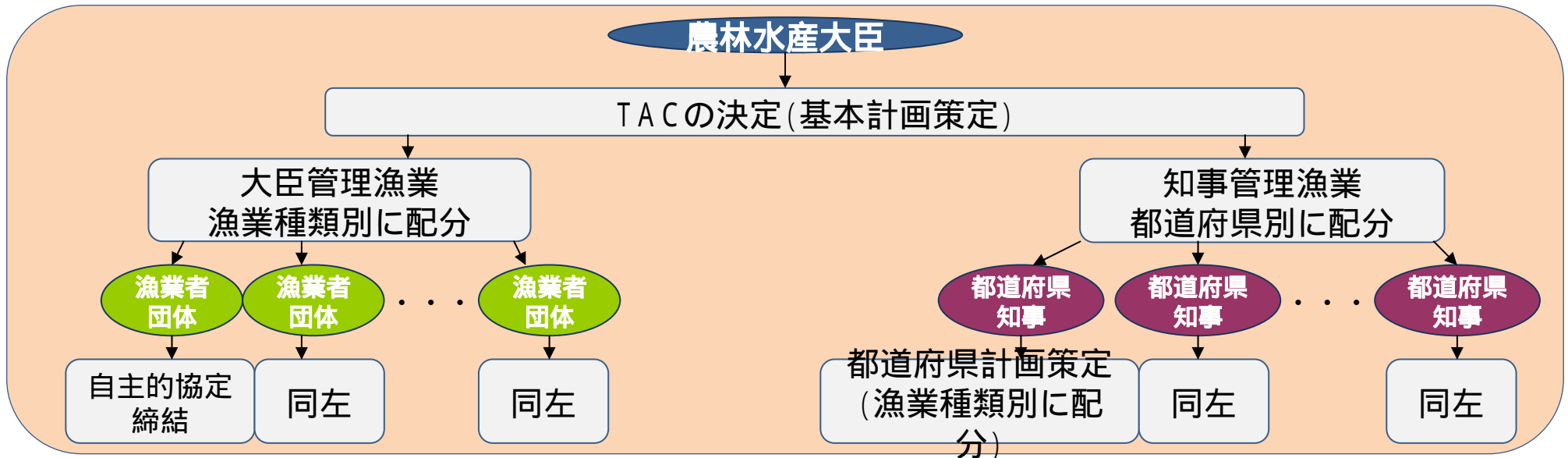
- 我が国においては、漁業法等に基づく隻数規制、トン数規制等のインプットコントロールにより、きめ細かい操業規制が行われているとともに、漁獲可能量についても、
国や都道府県の計画に基づき、漁業種類ごと・地域ごとに分割して配分することに加え、
国や都道府県において分割して配分された漁獲可能量について、主要な漁業において、漁業者による自主的協定等に基づき、海域ごと・時期ごと等に細分化して管理するなど、漁業者団体による管理が行われている。
- 例えば、漁業者団体の取組についてみると、
さば類については、全国まき網漁業協会において、平成19年漁期より、四半期別の漁獲目標数量を定める漁獲平準化計画を策定し、漁期中の漁獲状況に応じて漁獲の調整を実施
すけとうだらについては、全国底曳網漁業連合会において、漁業者間の協定に基づき、漁期中の漁獲状況に応じて漁獲の調整を実施
といったことが行われている。
- このような公的規制及び漁業者団体の取組を通じ、漁獲競争や漁獲の集中の緩和が図られることにより、我が国における漁獲可能量管理においては、漁獲可能量の変動にもかかわらず、大幅な漁期の短縮等は見られていない状況にある。
- なお、漁獲可能量制度導入以降の漁獲可能量対象魚種の資源状況については、横ばい又は増加傾向にある魚種が過半を占めている。

3 . 我が国の漁獲可能量管理の状況

漁業法の体系



TACの配分の概要



4 . 個別割当方式・譲渡性個別割当方式についての考え方

(1) 総論

- ・ (譲渡性)個別割当方式については、様々な利点や課題が指摘されており、特に譲渡性個別割当方式については、その内容によっては漁業構造に大きな影響を及ぼすと指摘される。漁業経営の改善を目指した漁業の構造改革については今後とも進めていく必要があるが、そもそもこれらの方式は、海洋生物資源の保存及び管理を図ることを目的とした漁獲可能量の管理手法の一つである。このため、(譲渡性)個別割当方式についての考え方を整理するに当たっては、資源管理を図るための手法としての役割を明確化する必要がある。
- ・ また、その際には、我が国の漁業の実情、すなわち、多くの魚種を漁獲する多種多様な漁業種類が存在し、これらの漁業種類を取り巻く資源や経営の状況等にも大きな相違があることや、長い期間の中で、漁業種類ごとにきめ細かい操業慣行や操業秩序が形成されてきた結果、現在の加工、流通も含めた幅広い関係者からなる水産物の供給体制が成立していることに十分留意する必要がある、これらを踏まえ、各漁業種類ごとに検討することが適切である。

4 . 個別割当方式・譲渡性個別割当方式についての考え方

(2) 個別割当方式について

- 我が国の漁獲可能量管理においては、大幅な漁期の短縮等をもたらすような漁獲競争は発生していないことを踏まえると、我が国は、漁獲競争を緩和する観点から個別割当方式を導入しなければならなかった諸外国とは異なる状況にある一方、個別割当方式には、より厳格な漁獲量管理を可能にする等の利点があることから、漁獲可能量の管理手法の一つとして個別割当方式を活用することは、資源管理を図る上で有効である。
- 他方、公的管理による個別割当方式を全面的に我が国に導入した場合には、漁獲量の迅速かつ正確な把握のための多数の管理要員が必要となるなど、多大な管理コストを要する、操業が各漁業者の判断に委ねられ、漁業者団体による管理が行われなくなった場合には、価格の高い時期に漁獲が集中し、市場が混乱する、といった課題が生じることも考えられる。
- また、個別割当方式を円滑に導入し、同方式による漁獲可能量管理を実効あるものとするためには、漁獲等の迅速かつ的確な把握が可能であること
適正かつ公平な配分が可能であること
個別割当方式の導入について漁業者の賛同が得られていること
といった条件が満たされることが不可欠であるとともに、加工、流通等幅広い関係者への影響を考慮する必要がある。
- 以上のことを踏まえると、個別割当方式を公的管理制度として一般的に導入することは、漁船隻数や水揚港数が多いといった我が国の漁業実態から現時点では適切ではなく、厳格な漁獲可能量管理が必要な資源や漁獲が集中する時期に限定して実施するなど、漁業者の自主的取組も含め、漁業実態に応じ、同方式の活用を検討していくべきである。

4 . 個別割当方式・譲渡性個別割当方式についての考え方

(3) 譲渡性個別割当方式について

- ・ 公的管理の下で自由に割当量の移譲を認める譲渡性個別割当方式を導入することについては、諸外国の例をみると、漁業の構造改革や生産性の向上をもたらす面がある一方、
長年培われてきた操業慣行や操業秩序だけでなく、漁村社会に重大な影響を与えるおそれがあることに加え、一般的な形で導入すると割当てが権利化し、やり直しがきかないこと
各漁業者の割当量が頻繁に変化することから、その管理が非常に難しいこと
割当てが権利化することにより、漁獲可能量の変更が困難となるなど、資源状況の改善には、むしろ好ましくない影響を及ぼすおそれがあること
割当量の自由な移譲を認めることについての法的な考え方の整理が必要となること
といった課題も指摘されていることを踏まえると、公的管理制度として一般的に導入することは、現時点では適切ではない。
- ・ 他方、現在、個別割当方式を実施している漁業については、漁船数や水揚港が限定されているため、漁獲量の厳格な管理が行われており、同一漁業種類内での割当量の移動であれば上記のような問題も生じないと考えられることから、漁期中の操業隻数の変化等に応じた弾力的対応を可能とする観点から、割当量の移動を認めるべきとの意見があるが、このことについて可能か否か、関係漁業者の了解が得られるのか等について、今後、検討していくべきである。

4 . 個別割当方式・譲渡性個別割当方式についての考え方

TAC対象魚種に係る漁業種類・操業隻数・陸揚げ港数

魚種	漁獲している漁業種類数		操業隻数	陸揚げ港数
さんま	大臣管理漁業	棒受網	約200	約30
	知事管理漁業	棒受網、流し網、定置網ほか	571以上(定置網含む) (北海道、岩手県、長崎県分 ;3道県で採捕量シェア92%)	62以上 (北海道、岩手県、長崎県分 ;3道県で採捕量シェア92%)
すけとうだら	大臣管理漁業	沖合底曳	約190 ^(注1)	163港(告示で定める港)
	知事管理漁業	固定式刺網、延縄、小型底曳網ほか	1099以上 (北海道分;採捕量シェア96%)	127以上 (北海道分;採捕量シェア96%)
まあじ	大臣管理漁業	大中型まき網	約90統	約30
	知事管理漁業	中小型まき網、定置網ほか	中小型まき網 最大441統 定置 最大1.3万統	多数;主な水揚地 (本州、四国、九州の沿岸域)
まいわし	大臣管理漁業	大中型まき網	約90統	約30
	知事管理漁業	中小型まき網、定置網ほか	中小型まき網 最大441統 定置 最大1.3万統	多数;主な水揚地 (本州、四国、九州の沿岸域)
まさば及びごまさば	大臣管理漁業	大中型まき網	約90統	約30
	知事管理漁業	中小型まき網、定置網ほか	中小型まき網 最大441統 定置 最大1.3万統	多数;主な水揚地 (本州、四国、九州の沿岸域)
するめいか	大臣管理漁業	沖合底曳、大中型まき網、いか釣り(中いか) 小型するめいか釣り	沖底:約180 ^(注2) 大中まき:約70統 中いか:約140 小いか:約3,100	163港(沖底:告示で定める港) 大中まき:約30 中いか:約10 小いか:多数
	知事管理漁業	沿岸いか釣り(5t未満) 定置網ほか	沿岸いか釣り(5t未満) 最大1.4万 定置 最大1.3万統	多数;北海道、本州、四国 九州の沿岸域
ずわいがに	大臣管理漁業	沖合底曳 ずわいがに漁業(かご)	沖底:約260 ^(注3) 承認かご:18	163港(沖底:告示で定める港) 承認かご:2
	知事管理漁業	小型底曳網、かご、さめ刺網ほか	629以上 (新潟県、石川県、福井県 3県で採捕量シェア72%)	46以上 (新潟県、石川県、福井県 3県で採捕量シェア72%)

資料:水産庁

操業隻数は、大臣管理漁業についてはH19切替後許可隻、知事管理漁業については、主要漁業の許可隻数・免許数。

(注1)北海道、青森県～福島県、秋田県～新潟県の沖底隻数。その他石川～鳥取の沖底(135隻)で、すけとうだらの漁獲有り。

(注2)北海道、青森県～千葉県、新潟県の沖底隻数。その他太平洋南、日本海の沖底(212隻)で、するめいかの漁獲有り。

(注3)北海道(紋別、網走)、岩手県～茨城県、石川県～鳥取県の沖底隻数。

個別割当方式を導入した場合の行政コスト試算

【試算の考え方】

漁港漁場整備法に基づく第2種漁港(496港)及び第3種漁港(101港)に検査官3名が周年駐在。
大臣管理漁業対象漁船(3808隻・統。左図から算定)に検査官1名が乗船。

【試算結果】

検査官人件費 × 3名 × 597港
= 13,969,800千円
検査官人件費 × 3808隻・統 = 29,702,400千円
合計: 43,672,200千円

実際には、これに加え、駐在に要する他の経費やTAC対象魚種の水揚げが行われる可能性がある第1種漁港や知事管理漁業対象漁船に係る同様の経費等が必要と考えられる。

- 第1種漁港: その利用範囲が地元の漁業を主とするもの
- 第2種漁港: その利用範囲が第1種漁港より広く、第3種漁港に属しないもの
- 第3種漁港: その利用範囲が全国的なもの