

特別寄稿

長谷 成人（前・水産庁長官）

水産業の未来に向けて

持続可能な漁業転換へ水産政策を改革

水産政策が大きく変わろうとしている。「70年ぶりの抜本改革」が施行される。持続可能な漁業への転換点に立たされている。

SDGsの目標に向かって努力

再生産が可能な天然生物資源に依存する水産業は、歴史的にも「持続性」について、早くから向き合ってきた。水産資源は、資源量の変動が大きい（不確実性）うえに、生産基盤である漁場が所有権に裏打ちされず、多くの場合、その漁場を資源（無主物）が動き回る（回遊性）という特性があるため、絶えず競争による乱獲と背中合わせだったからである。

社会の持続性について大きな警鐘を鳴らしたものととしては、1972年の「ローマクラブ」の『成長の限界』が有名である。

その後のさまざまな動きは省略するが、2015年の国連サミットで採択されたのが「持続可能な開発目標（SDGs）」で、17の目標と169のターゲットが示された。

SDGsの17の目標（ゴール）の14番目に「持続可能な開発のために海洋・海洋資源を保全し、持続可能な形で利用する」がある。そのターゲットには「水産資源を、持続可能な最短期間で少なくとも各資源の生物学的特性によつて定められる最大持続生産量のレベルまで回復させるため、2020年までに、漁獲を効果的に規制し、過剰漁獲や違法・無報告・無規制（IUU）漁業及び破壊的な漁業慣行を終了し、科学的な管理計画を実施する」や「2025年までに（中略）あらゆる種類の海洋汚染を防止し、大幅に削減する」などがある。

SDGsの最初のゴールは「貧困を終わらせる」ことにあり、その最初のターゲットが「2030年までに（中略）極度の貧困をあらゆる場所ですべて終わらせる」である。13番目のゴールには「気候変動及びその影響を軽減するための緊急

対策を講じる」もある。

これらをちよつと見るだけで、ゴールやターゲットがいかにか野心的であるか、そして現実との落差が大きく、現段階で遅々として進展していないかがわかる。ただ、これらの高邁なゴールが達成されなければ持続的な社会は実現しないことも確かだ。国際社会のコンセンサスとして、この方向に向かって分野ごとに努力を積み重ねていくしかない。

6項目の水産政策の改革に着手

新型コロナウイルス感染症の感染拡大まで加わり、世界を取り巻く環境の変化は早く、また多岐にわたるが、わが国の水産政策の改革の必要性を語る際には、多くの魚種の漁獲減の原因となっている水温上昇など気候変動の顕著化、周辺水域での外国漁船の操業活発化、人口減に



長谷 成人 HASE Shigeto

はせ しげと
1957年東京都出身。81年北海道大学水産学部卒業後、水産庁入庁。漁業調整課長、資源管理部審議官、増殖推進部長、次長を経て長官を務める。ロシア、中国、韓国などとの漁業交渉で政府代表。2019年退職。現在、一般社団法人東京水産振興会理事。

水産政策の改革6項目

- ❑ 新たな資源管理システムの構築
- ❑ 漁業者の所得向上に資する流通構造の改革
- ❑ 生産性の向上に資する漁業許可制度の見直し
- ❑ 養殖・沿岸漁業の発展に資する海面利用制度の見直し
- ❑ 水産政策の改革の方向性に合わせた漁協制度の見直し
- ❑ 漁村の活性化と国境監視機能をはじめとする多面的機能の発揮

ともなう国内マーケットの縮小の3点を挙げてきた。2018年6月1日改訂の「農林水産業・地域の活力創造プラン」には、「水産政策の改革について」が盛り込まれ、6項目の改革（別掲）を実行することとし、必要な法整備などを速やかにおこなうこととされた。

これを受け、資源管理措置、漁業許可、漁業権、漁業協同組合などの制度については、18年12月に漁業法などの改正が国会で成立、今年中に施行されることとなった。ここでは「水産政策の改革」の6項目について解説したい。

まず、「新たな資源管理システムの構築」である。日本周辺水域で外国漁船の操業が活発化しており、日本一国で資源を管理することはますます困難となっている。サンマ一つとっても台湾や中国漁船の進出により、サンマ漁業をめぐる状況は一変した。外国も巻き込んで資源を維持・回復させるために、「北太平洋漁業委員会（NPFCC）」のような国際機関を活用しなければ

ばならず、これまで以上に国際的な水産資源管理の常とう手段である漁獲量管理に軸足を移すことにした。

水産資源の減少や漁獲量の減少は、魚たちの産卵場、生育場として重要な藻場・干潟の臨海開発による消失、少量・多品種の魚が食卓にのぼりにくくなった流通・消費の変化、内海・内湾で指摘される海の栄養塩不足（きれいな海＝豊かな海ではない現実）など、複合的な要因の結果である。しかし、マサバの太平洋系群の資源回復の成功のように、漁獲量管理を中心に適切に管理すれば、資源を高い水準に維持し、早く回復できた事例もある。

そこで、資源の維持・回復について、科学的根拠に基づき、より適切な資源水準の目標を掲げ、その目標を何年かけてどのように実現していくのか、各資源の漁獲量の上限（TAC）を審議する水産政策審議会の前段階において、行政官、研究者、漁業者、加工業者など関係者がオープンな場で徹底して議論することにした。

この適切な目標というのが、SDGsのゴールや現行法にある「最大持続生産量（MSY）」ということになる。水産資源については、その時々水温など環境の影響を受け、変動が大きいことから、適切な水準が算出できるのかという悩ましさはあるものの、最善な科学的情報に基づき関係者が目標を共有することには意味がある。

業界にとつて最大の関心事であるTACは、その目標にどれだけの時間をかけて到達するかによって決まるものである。資源学だけでい

ば、漁獲を抑制すれば抑制するほど資源の回復は早くなるが、極端な禁漁措置は漁業活動だけでなく加工業など関連産業の存続を脅かすことになる。産業の持続性をはかりながら資源を維持・回復させるスピード感を共有することこそが、改革のポイントとなる。

難しい水産資源の国際的管理

漁獲量管理はみなが守ると思うから、守られる規制である。「正直者が馬鹿を見る」取り組みは崩壊する。したがって、それだけの漁獲抑制をはかるかについて国内で合意を形成する場合に無視できないのは、同じ資源を漁獲する外国漁船の動向である。

わが国は領海と排他的経済水域（EEZ）を合わせた面積が世界第6位といいながら、実は外縁であるEEZの境界は画定していない。同一の水産資源を漁獲する隣接国・地域の漁船とは協調した資源管理が必要であるが、領土問題など複雑な問題を抱えていて簡単ではない。わが国が主張するEEZのなかには、北方四島水域、日韓暫定水域、日中暫定措置水域をはじめ、わが国の主権的権利を十全に行使できていない水域が大きく存在する。近年問題となっている日本海の大和碓^{やまとしづ}などでの北朝鮮漁船の操業については、北朝鮮との間に外交関係がなく話し合いのテーブルさえない状態である。

さらに7月31日、水産庁から発表されたところによれば、大和碓周辺水域でわが国水域に侵入する外国漁船への退去警告の対象は今年は圧倒的に中国漁船で占められているとのこと。一

方、日米韓豪の調査機関は、衛星データにより17年は900隻、18年は700隻を上回る中国船籍とみられる漁船が北朝鮮海域に向かい、2年間で16万トと日韓の漁獲量の合計に匹敵するスルメイカを漁獲していたと推計したと報道されている。これらの操業は国連の北朝鮮制裁決議に反して中国企業が北朝鮮から漁業権を購入したのではないかと考えられている。

これが極東の海の厳しい現実であるが、国内の漁業者に資源の維持・回復のため、とり控えを納得してもらうなら、せめて国際的な枠組みを通じて資源管理を徹底し、漁業取締体制も強化する姿勢を政府全体で明確にする必要がある。

国際交渉は相手があることであり、時間がかかるのも事実であるが、昨年7月のNPFCにおいて、サンマによりやく漁獲量管理の方向性を打ち出すことができたように、今後も粘り強く取り組んでいく必要がある。

その際には、科学的根拠に基づき、資源の持続的利用を図るという大原則により交渉することが重要である。とくに、NPFCのような地域漁業管理機関では同じ価値観を有する国々との連携、多数派形成が決定的に重要となる。

改革に取り組むなかで、水産庁が有する取締船も実に55年ぶりに新造することができた。予算、船員の確保、そしてEEZの境界が未画定ななかでは、外国漁船の取り締り自体に多くの困難が伴うが、海上保安庁とも連携して取締能力向上をはかっていかなければならない。

漁獲量管理については、外国漁船の問題とともに、もう一方には定置網という魚種選択性の

低い漁法が、わが国の沿岸漁業の漁獲量の4割を占めているという現実がある。

クロマグロを例にすれば、日本の小型魚枠4007トに対し、定置網は2008年には最大1739トの漁獲実績があった。自分の割当を遵守するため漁船漁業がとり控えれば、全部ではないにしろ定置網に入るマグロも増えるであろうことは容易に想定できる。しかし、それでは定置漁業以外の漁業者は納得しないし、国としての漁獲枠遵守も期しえない。

韓国やメキシコをなんとか説得した国際約束を守り、せっかくできた国際的な資源回復の合意を実行するため、定置漁業と小規模漁船について収入安定対策を強化して漁獲量管理をおこなっている。しかし、国際約束がない魚種、定置漁業のシェアが小さい漁業については、違うやり方があるはずだ。今後、TACの対象資源を増やしていくこととなっているが、改正漁業法においてもTAC魚種をとるすべての漁業を漁獲量管理するのではなく、漁業種類によってはTACと整合する努力量管理でもよいこととしている。すべての関係漁業者が資源管理に取り組むという大前提で、バランス感覚とサジ加減が極めて重要である。

一方、「漁業者の所得向上に資する流通構造の改革」が欠かせない。わが国が本格的な人口減少時代を迎えたことを踏まえ、拡大する海外マーケットを視野に入れて、生産履歴の明確化、産地市場の統合などにより、品質面とコスト面の両面で競争力のある流通構造を確立することが重要である。

また、SDGsのターゲットにあるIUU漁業対策として、密漁についての罰則を大幅に引き上げたほか、違法漁獲物を流通から締め出すことを狙って漁獲証明制度についての法整備を改革の第2弾で取り組む方針を打ち出した。漁獲証明については生産者の負担増となる面があるため、浜の理解、共感を得ながら円滑に進める必要がある。

国内ものについては、現場が密漁で最も困っているナマコなどから先行的に取り組み、制度への理解を得ながら進めることが、現実的かつ有効であろう。

漁業許可や海面利用制度を見直し

また、「生産性の向上に資する漁業許可制度の見直し」が欠かせない。漁船漁業では乗組員の確保が大きな課題になっているので、若い人魅力ある漁船漁業としていくために、収益性の向上は当然のこと、漁船の安全性、居住性、作業性を高めることが重要である。

資源管理や漁業種間のトラブル防止については国が責任をもって調整することを大前提に、漁船のトン数規制について必要な見直しができる方向が示された。従来、漁船の大きさが漁獲の強さに相関するものとしてトン数規制がつけられてきたので、漁業種類間の調整上極めてセンシティブな問題ではある。今後は、漁獲量管理に軸足を移すなかで、丁寧な調整プロセスで見直しを進めることで、若者に魅力ある漁船にしなければならない。その際、陸上と遜色のないネット環境の構築も重要なポイントである。

さらに、「養殖・沿岸漁業の発展に資する海面利用制度の見直し」である。定置漁業と区画漁業（養殖業）について、全国一律に設けられていた漁業法上の免許の優先順位の規定を廃止し、現在の漁業権者が適切かつ有効に管理・行使している限り、免許切替えのときに優先して免許されることとした。

その判断に役立てるため、権利を有する者は、その管理状況、行使状況を対外的にもっと説明できるようにすべきだとの認識に基づき、年に一度の報告を義務とした。

適切・有効の判断は、浜の常識に基づいておこなわれなければならない。このため、免許過程で大きな役割を果たす海区漁業調整委員会については、農業委員会でも廃止された公選制は廃止するものの、従来どおり地元の漁業者・漁業従事者を主体とする性格を堅持するとともに、委員構成についてより柔軟な対応ができるようにした。

全国の漁場の行使状況は、当然のことながら地域ごとに大きく違う。しかしながら、多くの漁場で、漁業者の減少に伴い、漁場の行使状況が低下している現実がある。

たとえば、ノリ養殖漁場において、地域差は大きい。就業者の減少に伴い残存者の規模拡大によってもなお徐々に漁場に空きが生じてきており、国産だけでは国内の需要を賄えないことが常態化している。空いてきた漁場を活用して協業化や企業化など新しい生産形態にも挑む必要がある。

魚類養殖業では、ノルウェーや中国などで大

規模沖合養殖が本格化してきている。わが国においても、魚類養殖業においてブリなどを戦略的に輸出拡大することが求められている。また、陸上養殖は大きな潜在力を持つている。閉鎖循環式養殖は飼育環境が安定的かつ環境負荷の抑制が可能で、消費地近くで生産すれば鮮度の向上や物流コストの低減などのメリットがある。すでに異業種からの参入も始まっている。この分野の変化のスピードは、たいへん早い。

定置漁業についてはシロザケの来遊不振が顕著になっている。水温上昇の影響といわれるシロザケの回帰率回復に努めることは当然だが、将来への種まきとしてサーモン養殖を新たに始めようとする動きがいくつも出てきている。

2023年9月から次期漁業権の切替えを迎えるが、今回の改革を「水面の総合利用を図り漁業生産力を発展させる」という漁業法の目的にもう一度真剣に立ち返るきっかけにしたい。

「水産政策の改革の方向性に合わせた漁協制度の見直し」も課題である。漁協が漁業権者で、参入企業を含む組合員が行使者として漁協に支払う行使料や販売手数料など、さまざまな形で金銭徴収がおこなわれているが、これらについて合理性を持った積算根拠が示されることが重要である。これなしに漁協制度や漁業権制度が将来に向けて社会的理解をつなぎとめることはできない。漁協関係者の積極的な取り組みに期待している。

漁村の活性化と多面的機能の発揮

「漁村の活性化と国境監視機能をはじめとす

る多面的機能の発揮」も重要だ。

水産政策は常に産業政策と地域政策のバランスのなかにある。今回の改革は水産業の成長産業化をめざする点で、産業政策的な色合いが強く感じられるかもしれないが、資源管理にせよ、海面利用制度の見直しにせよ、究極は、浜の漁業、浜の雇用をいかに確保するかという点で地域政策でもある。

多面的機能に着目した施策は、より地域政策的色合いが強くなる。国では、藻場や干潟の保全、内水面生態系の維持・保全・改善、海難救助や国境・水域監視など漁業者などがおこなう活動を支援してきた。北朝鮮漁船の漂着などは望ましい事態ではないが、全国の浜に漁村、漁業があることの重要性について国民的理解を得るよいきっかけにはなっていると思う。それぞれの漁業がより儲かり自律的に再生産されることが理想であるが、食料供給だけではなく、漁業の他の機能にも着目してその活動を財政的に支援していくことが重要である。

SDGsを意識しながら現実の水産政策の改革について述べてきた。理想と現実の乖離を痛感しつつも、一方で大規模な原発事故、ミサイル実験、台風の激甚災害化、新感染症のパンデミックなどを立て続けに経験してきて、価値観、座標軸としてライフスタイルの大きな転換が起ころ予感もしている。

今年12月1日には新漁業法が施行される。現場を見据えたりアリズムで実のある改革が実行され、厳しい環境変化に耐えて、わが国水産業が発展していくことを念願している。