

北部太平洋まき網漁業における 試験的個別割当制度に関する一考察

大西 学・東村 玲子

A Study on a Trial Individual Quota System Introduced into the North Pacific Ocean Purse Seine Fishery

Manabu OHNISHI, Reiko HIGASHIMURA

Abstract

In Japan, good points and bad points of Individual Quota (IQ) and Individual Transferable Quota (ITQ) System had been introduced from over twenty years ago.

They had been focused on mainly improving fishery business management, being based on comparing Olympic-style fishing.

In response to recommendations by the ad-hoc Task Force on Fisheries Resource Management (FRA), a trial IQ system was started in fishing for mackerels on large and medium-scale purse seine fishery in the North Pacific, and expected to develop into a formal IQ system. In the ad-hoc Task Force it is said IQ system has contributed to securing the effectiveness of the TAC and been expected to have the effect of encouraging fishers' business management efforts, but FRA didn't confirm them at the first fishing year in the trial IQ System.

This paper aims to analyse circumstances of the first fishing year in the trial IQ system, considering fishers' voluntary management, especially including IQ per vessel and per monthly.

A series of analysis revealed two major findings.

First, the trial IQ system had mainly enhancing resource management. Individual catch quotas of vessels under the trial IQ system had only approximately two-thirds of that of other vessels.

The rules of voluntary management made by members of the large and medium-scale purse seine fishery in the North Pacific had been followed by other district's vessels, in addition to them. It indicates strict observe of the rules of voluntary management and need for adjustments between public management and that.

1. はじめに

わが国において、総漁獲可能量（Total Allowable Catch、以下 TAC）を定め、これを各漁業者に配分する個別割当¹方式について、草川（1994）や東村（2013）の中でメリットやデメリットが紹介されてきた。そこでのメリットは主にオリンピック方式に比べて漁業経営上の改善が見込めることが主眼となっている。そうした中で水産庁での検討に基づき、北部太平洋海区のサバ類を対象として、本格的導入を視野に入れた試験的な IQ（以下、試験的 IQ）が実施されている。現在、同庁によるその有効性の検証が行われている。

そこで本稿では、この試験的 IQ に対して、それまで自主的に行われてきた IQ に類似する管理方策（以下、自主的 IQ）に着目、さらにその他の自主的管理にも留意してその影響を調査するものである。

本稿は、これまで公開されている関係委員会の資料及び聞き取り調査に基づいて取りまとめている。聞き取り調査については時系列順に、2016 年 5 月 19 日における北部太平洋まき網漁業協同組合連合会・会員関係者をはじめ、2017 年 7 月 27 日に北部太平洋まき網漁業協同組合連合会・事務局、同年 7 月 28 日に水産庁の関係部署、同年 9 月 29 日及び同年 10 月 16 日に水産庁 OB、同年 11 月 20 日に一般社団法人全国まき網漁業協会・事務局に対して行い、それらから得られた提供資料についても本稿に反映させている。

本稿の構成は以下のとおりである。まず、わが国の漁業管理制度の概要に触れた上で、試験的 IQ が導入されている北部太平洋海区の大中型まき網漁業についてまとめている。つぎに、同まき網漁業に関連する規制、具体的には公的規制である TAC、自主的管理の枠組の中で IQ に類似したものとして実施されている自主的 IQ、そして水産庁の検証下で取り組まれている試験的 IQ の導入経緯と概要について整理している。さらに、水産庁による試験的 IQ の初年度の結果を紹介した上で、試験的 IQ が同まき網漁業にもたらした影響について、主に資源管理と漁業経営の観点から述べる。さいごにまとめを添えている。

2. わが国の北部太平洋海区における大中型まき網漁業について

2.1. わが国の漁業管理制度

わが国における漁業管理制度は、主に漁業法に基づき、大きく分けると漁業権漁業、知事許可漁業、大臣許可・届出漁業の 3 つからなる²。

漁業権漁業は、主に沿岸地域を対象とし、原則として都道府県知事による免許・許可の下にある。漁業権漁業は 4 つに分類でき、おおまかにそれは、漁具を固定して営む定置網漁業権、養殖業を営む区画漁業権³、漁業協同組合が保有する漁業権に基づいてその構成員が一定水域を共同利用する共同漁業権⁴、契約に基づき他人の漁業権区域で漁業を営む入漁権、となっている。

知事許可漁業は、漁業法に基づく法定知事許可漁業と、都道府県の漁業調整規則に基づく知

事許可漁業に分けられ、主に沖合漁業とも言われる。前者は、小型機船底引き網漁業、中型まき網漁業、瀬戸内海機船船びき網漁業、小型さけ・ます流し網漁業の4漁業種が対象となっている。後者は、都道府県によって多様な漁業種が展開し、しかもその対象となる海域もこれまでに認められてきた慣習や関係都道府県の相互協議によって決まっており、わが国の領海に留まらない操業実態がある。

大臣許可・届出漁業は、まず指定漁業及び大臣承認漁業の2つからなる許可漁業、そして大臣届出漁業の合計3つからなり、沖合・遠洋漁業とも言われる。指定漁業は、船舶を使う漁業であり、政府間の取決め、すなわち国際条約等との整合性から国による統一的な制限措置を必要とするもので、本稿で取り上げる北部太平洋まき網漁業はこれに含まれる⁵。大臣承認漁業は、指定漁業を除いて10トン以上の漁船を利用するもので、ずわいがに漁業等が対象となる。大臣届出漁業は、特定大臣許可漁業等の取締りに関する省令（平成6年農林水産省令第54号）に基づき、漁業を行う上で大臣に届け出るものである。

漁業権漁業、知事許可漁業、大臣許可・届出漁業を概念的に示したのが図1であるが、これらは地理的に明確に線引きできないケースが多々有り、また利用する水産資源も共有することから、重層的に重なり合っている。

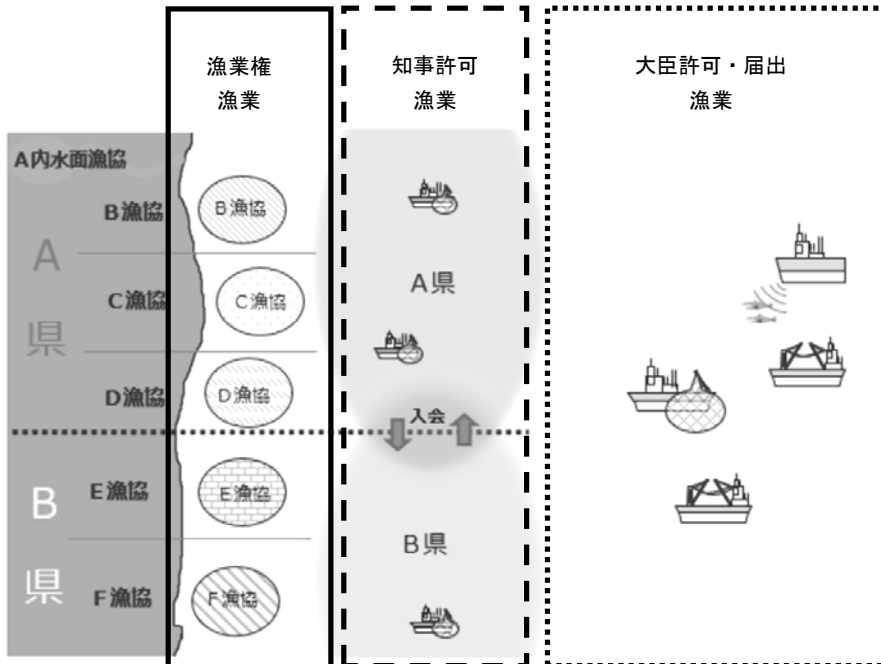


図1：わが国の漁業種の概念図

出典：水産庁（2016）我が国の漁業管理制度の概念図を転載、一部修正

2.2. 北部太平洋まき網漁業について

本稿で取り上げる北部太平洋まき網漁業は、指定漁業に含まれる。指定漁業は、沖合底びき網漁業、以西底びき網漁業、遠洋底びき網漁業、大中型まき網漁業、大型捕鯨業、小型捕鯨業、母船式捕鯨業、遠洋かつお・まぐろ漁業、近海かつお・まぐろ漁業、中型さけ・ます流し網漁業、北太平洋さんま漁業、日本海べにずわいがに漁業、いか釣り漁業の13漁業種である。北部太平洋まき網漁業は、大中型まき網漁業に該当する。

大中型まき網漁業は、図2で示すように、その名の通り網船を利用して魚群を網に巻く漁法である。2015年におけるわが国の漁獲・養殖業生産量は468.8万トン、このうち海面漁業に限定するとその漁獲量は355万トンである⁶。同年の大中型まき網漁業は、89.1万トンであり、全体の25%を占める⁷。

主要対象魚種としては、アジ類、イワシ類、カツオ・マグロ類、サバ類、スルメイカ等である。中でもサバ類は、近年の資源回復も背景に同漁業における水揚げ数量全体の44%、水揚げ金額全体では26%を占める⁸。

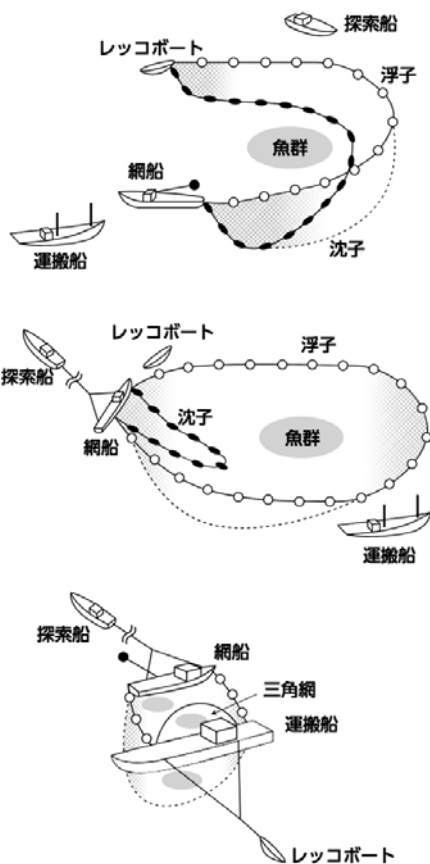


図2：まき網による漁法（1 そうまき）

出典：公益社団法人日本水産資源保護協会（2016）より転載
 (<http://www.fish-jfrca.jp/02/pdf/pamphlet/091.pdf>, 2頁)

なお、わが国における沿岸漁業全体の漁獲量が108.1万トンであることから、大中小型まき網漁業は大量の漁獲が可能な漁法であることがわかる。

また、大中小型まき網漁業は、図3に示すように、10海区に分けて管理されている。北部太平洋海区は、房総半島から東側、より正確には「千葉県南房総市野島埼灯台正南の線と東経179度59分43秒の線との両線間における海域（オホーツク海及び日本海の海域を除く。）」が指定されている⁹。

この北部太平洋海区では、青森県、宮城県、福島県、茨城県、千葉県において大中小型まき網漁業の許可を得ている者により、まき網漁業協同組合がそれぞれ組織されている。さらに、この5県の組合が出資して、北部太平洋まき網漁業協同組合連合会を構成している。

主にこの海区に根拠地を置いて大中小型まき網を営む漁船はプロパー船と呼ばれる。これに加えて、北部太平洋海区以外の海区に根拠地を置きつつも、当該海区における大中小型まき網漁業の許可を持った漁船があり、これは他海区併有船と呼ばれる。

このプロパー船及び他海区併有船という呼称は、あくまで北部太平洋海区からみたものである。例えば北部太平洋海区を根拠地とするプロパー船であっても、当該海区以外の海区、ここ

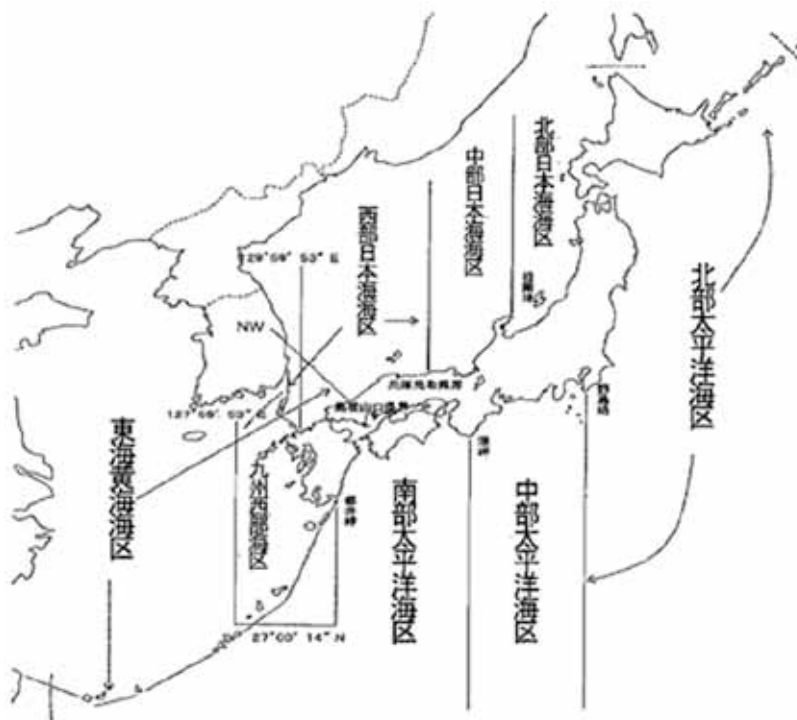


図3：大中小型まき網漁業における海区

出典：全まきウェブサイトより転載

(<http://business3.plala.or.jp/zenmaki/management.html>)

注1. 太平洋中央海区及びインド洋海区は同図の範囲外のため記載されていない。

では仮に中部太平洋海区として、その海区における大中型まき網漁業の許可も保有していると
する。その場合、中部太平洋海区を根拠地とする大中型まき網漁業を営む者からは、北部太平
洋海区を根拠地とする「プロパー船」は他海区併有船であり、自らがプロパー船という認識に
なろう。

大中型まき網漁業における漁船の許認可は、指定漁業の許認可の一斉更新¹⁰として行われる。
最も近年に行われた一斉更新は2017年8月1日である¹¹。その前回に行われた2012年時点に
おいて大中型まき網漁業の許認可合計は147隻（許可118隻、認可29隻）、2017年時点で
は128隻（許可108隻、認可20隻）と、19隻減少となっている。

この大中型まき網漁業の許認可は、先述した海区毎に出される。許認可を得た全ての漁船で
はないものの、その大部分を含む「漁業法第52条に基づく指定漁業の許可船名簿」から、海
区毎の許認可の実態の一端を紹介する¹²。この許可船名簿によると「漁業法（昭和24年法律
第267号）第52条に基づく指定漁業の許可を受けた船舶」数は2017年1月1日現在のもの
であり、大中型まき網漁業で許認可を受けた漁船は111隻とある。先に示した2017年8月1日
現在の許認可合計の128隻と照らし合わせると17隻の乖離が見られるが、概ねの傾向を示す
には問題ないと考える。

さて、表1に各海区の許可数、及び北部太平洋海区の許可に加えて他海区の許可を保有して
いる状況を示す。大中型まき網漁業で許認可を受けた漁船は111隻、このうち北部太平洋海区
に該当するのは71隻である。なお、太平洋中央海区が31隻、東海黄海海区が24隻と続いて
いることがわかる。

次に北部太平洋海区の71隻の漁船のうち、北部太平洋海区のみの許可しか保有していない
ものは33隻である¹³。残りの38隻は他海区の許可も保有している。なお、当該対象漁船の
111隻のうち、複数海区の許可を併有しているのは47隻、全体の約4割を占める。

表1：北部太平洋海区許可保有者による他海区の許可数

許可数	海区									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	(71)	(6)	(8)	(12)	(7)	(14)	(10)	(24)	(31)	(10)
1	33隻									
2	20隻	1	1	1			1	6	10	
3	11隻	5	2	3		3	4	5		
4	3隻			3	2	3		1		
5	4隻			4	4	4		4		
合計		6	3	11	6	10	5	16	10	0

出典：水産庁「指定漁業の許可に関する情報の公開について」より筆者作成
(<http://www.jfamaff.go.jp/j/kikaku/sitei/>)

注 1.1 北部太平洋海区、2 中部太平洋海区、3 南部太平洋海区、4 北部日本海海区、5 中部日本海海区、6 西部日本海海区、
7 九州西部海、8 東海黄海海区、9 太平洋中央海区、10 インド洋海区、を指す。

2. 海区を示す数字の下にある（）内の数字は海区における許可隻数を示す。

これら 38 隻のうち、北部太平洋海区を含む 2 つの海区の許可を持つ漁船が 20 隻、同じく 3 つの海区の許可を持つ漁船が 11 隻、同じく 4 つの海区の許可を持つ漁船が 3 隻、同じく 5 つの海区の許可を持つ漁船が 4 隻となっている。

他海区の許可の併有状況としては「8 東海黄海水域」の 16 隻、「4 北部日本海海区」の 11 隻、「6 西部日本海海区」と「9 太平洋中央海区」の各 10 隻が、大きく占めることがわかる。これらのうち「8 東海黄海水域」や「9 太平洋中央海区」は、先に示した通り元々その海区での許可数自体が大きい。

そこで、各海区における許可数も併せて比較すると、「2 中部太平洋海区」は 6 隻中 6 隻、「4 北部日本海海区」は 12 隻中 11 隻、「5 中部日本海海区」は 7 隻中 6 隻が北部太平洋海区との併有であることがわかる。このことから、どちらに根拠地を置いているかはさておき、これらの海区に属するほとんどの漁船が相互に操業が可能な状態である。

2.3. 水産資源管理

2.3.1. わが国における水産資源管理の大枠

わが国の水産資源管理手法の大枠は、インプットコントロール、アウトプットコントロール、テクニカルコントロールの 3 つに分けて考えられている¹⁴。インプットコントロールは、投入量規制とも訳され、漁船の隻数・馬力・トン数といったものが規制対象となる。テクニカルコントロールは、技術的規制とも訳され、禁漁期の設定や網目制限といったものが含まれる。最後に、アウトプットコントロールは、産出量規制とも訳され、年間に漁獲可能な上限量を設けて、直接的な資源保護策となる。

このような管理手法とは別に、わが国の水産資源管理の特徴として規制主体が挙げられる。一般的に資源管理を行う主体は、公的規制として政府や地方自治体であることが多い。しかし水産資源の場合、自主的管理として資源の利用者すなわち漁業者自ら、公的規制以前より、幅広く制限も強い規制を導入している。

2.3.2. TAC 制度の導入と決定過程

わが国は、伝統的にインプット及びテクニカルコントロールが主であった。これにアウトプットコントロールの代表的な規制である TAC が公的管理において導入されたのは、1997 年であった。これは、海洋法に関する国際連合条約（国連海洋法条約）が 1982 年に採択、1994 年に発効され、わが国においても 1996 年に批准されたことによる。この批准により、排他的経済水域（EEZ：Exclusive Economic Zone）の設定と同時に、生物資源に対する TAC の導入による管理が義務付けられたからである。

この TAC 魚種の 1 つがサバ類である¹⁵。一般的に TAC は資源評価を基に、社会・経済的要因を踏まえ、パブリック・コメントを経て決定される。サバ類については、5 月下旬に水産庁によって TAC の最終決定がなされる。この TAC は大臣管理分と知事管理分に分かれている。これを受けて大臣管理分は、6 月に北部太平洋まき網漁業協同組合連合会を含む 11 団体

から構成される（一社）全国まき網漁業協会の委員会を経て、海区別に過去5年間の実績に基づいて、配分される。このように海区別に配分されたTACをここでは「漁獲枠」とする。

この漁獲枠の配分時において、（一社）全国まき網漁業協会は留保枠を持つ。これは、いずれかの海区において漁獲量が漁獲枠を超過する時に調整として用いられる。また、各漁獲枠は各海区の団体によって管理される。仮に漁獲枠に未消化分が生じた場合は、3月末頃に再配分されるとのことである。このように、配分された漁獲枠は各海区で管理が行われ、TACから漁獲枠の配分と漁獲枠を超過した場合の調整は同協会が行う。

さて、北部太平洋海区に自主的IQと呼ばれるものが導入される契機となったのが、表2に示すようにTACを上回る漁獲が発生したことによる。2005年及び2006年において、サバ類は大臣管理分を上回る漁獲となった。特に北部太平洋海区における漁獲量は大臣管理分の約6割を占めていたため、その対策が水産庁より促された。これにより北部太平洋まき網漁業協同組合連合会によって導入されたのが自主的IQである。

なお、2006年11月10日以前は管理期間は暦年であったが、それ以降は当該年7月から翌年の6月までに変更された。

表2：大中小型まき網漁業におけるサバ類の漁獲量とTAC

(単位：トン)

年 / 年度	大臣管理枠漁獲量	北部太平洋海区漁獲量	大臣管理枠 TAC
1997	540,911	363,782	440,000
1998	360,795	188,866	440,000
1999	213,118	57,268	440,000
2000	205,618	77,278	444,000
2001	245,793	136,162	444,000
2002	165,888	47,961	420,000
2003	183,453	63,099	303,000
2004	166,616	63,040	203,000
2005	410,522	247,856	343,000
2006	394,247	240,650	332,000
2007	263,937	184,992	293,000
2008	291,732	184,099	301,000
2009	276,288	159,353	336,000
2010	256,688	142,246	356,000
2011	259,768	128,807	410,000
2012	234,342	120,402	392,000
2013	284,792	194,423	401,000
2014	370,129	233,651	523,000

出典：北部太平洋まき網漁業協同組合連合会提供資料より筆者作成
注1. 2006年11月10日に管理期間が暦年（1～12月）から、当該年7月～翌年6月に変更された。

2.3.3. 北部太平洋海区まき網漁業における自主的 IQ

この自主的 IQ の対象となった北部太平洋海区の漁船は、1 そうまきのみであった¹⁶。

漁獲制限として、3種類が挙げられる。まず政府によって決定される TAC に基づく同海区に配分された漁獲枠、つまり年間の漁獲制限である。次に自主的 IQ として1ヶ月から数ヶ月の期間において設定される漁獲制限であり、各漁船に漁獲枠として設定されることから、IQ に類似した制度として認識されている。これをここでは月次個別割当とする。この月次個別割当の設定について、導入された 2007 年以降の変遷を表 3 に示す。

表 3：北部太平洋まき網漁業協同組合連合会による月次個別割当の実施状況

		7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	4月	5月	6月	合計
2007	期間	-	-	-	10/15-11/10	11/12-12/8	12/19-1/12		-	-	-	-	-	-
	月次個別割当	-	-	-	900	900	900		-	-	-	-	-	-
2008	期間	-	-	-	10/9-11/8	11/10-12/31		1/5-1/31	2/1-4/1		4/2-5/1	5/2-6/1	6/2-	
	月次個別割当	-	-	-	700	1,270		600	600		600	600	600	600
2009	期間	-	-	-	10/8-11/7	11/8-12/12	12/13-1/16	1/14-2/20	2/22-3/31		4/1-4/30	5/1-5/31	-	
	月次個別割当	-	-	-	1,000	1,000	1,000	800	800		800	800	-	6,200
	統数	-	-	-	29	29	29	28	15		22	20	-	
	合計割当量	-	-	-	28,526	29,350	29,350	22,680	12,160		18,040	16,440	-	156,546
	漁獲量	4,363	16,443	30,500	27,516	19,447	19,235	17,896	7,053	0	8,218	2,916	5,765	159,352
2010	期間	-	-	-	10/1-10/31	11/1-11/30	12/13-1/15		1/17-2/23	3/1-3/31	4/1-4/30	5/1-5/31	-	
	月次個別割当	-	-	-	1,200	1,200	1,500		1,000	800	1,000	1,500	-	8,200
	統数	-	-	-	31	31	31		29	27	20	16	-	
	合計割当量	-	-	-	36,796	38,125	46,656		28,680	21,680	20,000	24,300	-	216,237
	漁獲量	4,669	3,294	15,931	30,905	35,508	33,383	13,319	1,776	696	0	0	-	139,481
2011	期間	-	-	-	10/1-10/31	11/1-11/30	12/1-12/31	1/1-1/31	2/1-3/31		4/1-4/30	5/1-6/30		
	月次個別割当	-	-	-	1,200	1,200	1,500	1,200	2,000		1,500	4,500		13,100
	統数	-	-	-	24	29	29	27	25		24	25		
	合計割当量	-	-	-	26,540	34,209	43,950	32,337	49,800		36,225	112,163		335,224
	漁獲量	4,432	4,816	13,192	16,310	27,147	14,973	10,361	9,571	4,359	10,401	5,089	8,155	128,806
2012	期間	-	-	9/1-9/30	10/1-10/31	11/1-11/30	12/1-12/31	1/1-1/31	2/1-3/31		4/1-4/30	5/1-6/30		
	月次個別割当	-	-	2,000	2,000	2,000	1,500	1,500	2,000		1,500	5,300		17,800
	統数	-	-	20	31	32	32	28	28		26	19		
	合計割当量	-	-	40,800	48,415	64,525	48,600	42,300	55,497		38,850	102,181		441,168
	漁獲量	309	10,590	14,262	13,841	33,389	13,606	8,254	9,648	3,209	3,726	1,515	8,054	120,403
2013	期間	-	-	9/16-10/30		11/1-11/30	12/1-正月休漁	正月休漁-1/31	2/1-2/28	3/1-3/31	4/1-4/30	5/1-5/31	6/1-6/30	
	月次個別割当	-	-	2,250		1,500	1,500	1,500	1,500	1,000	1,000	1,500	1,000	12,750
	統数	-	-	36		36	30	29	29	27	25	19	19	
	合計割当量	-	-	60,046		54,900	45,375	43,861	44,175	27,250	25,050	37,575	48,125	386,357
	漁獲量	3,872	4,274	6,207	31,002	18,054	18,350	42,000	24,492	9,669	11,351	4,829	20,322	194,422
2014	期間	7/1-7/31	8/1-9/30		10/1-10/31	11/1-11/30	12/1-12/31	1/1-1/31	2/1-2/28	3/1-3/31	4/1-4/30	5/1-5/31	6/1-6/30	
	月次個別割当	1,500	3,000		2,000	2,000	2,000	1,500	1,500	1,000	1,000	1,500	2,000	19,000
	統数	19	30		33	30	27	24	24	20	20	17	17	
	合計割当量	28,875	66,432		49,096	61,500	55,400	36,409	36,555	20,200	20,150	25,725	34,400	434,642
	漁獲量	8,044	13,945		26,207	36,099	38,377	36,794	23,574	22,864	12,953	1,577	13,216	233,651

出典：北部太平洋まき網漁業協同組合連合会提供資料を筆者が一部修正

注 1. 漁獲量に 2 そうまきの漁獲量は含まれるが、統数に 2 そうまきの隻数は含まれない。

2. 月次個別割当、合計割当量、漁獲量の単位はいずれもトンである。

3. 統数は漁船隻数を示す。

なお、この月次個別割当を越えて漁獲した場合、浜値に超過漁獲量を乗じた金額が罰則として徴収されることになっている。

最後にイワシ・サバの合計水揚量が1日で4千トンを超えた場合に当該日正午から翌日正午まで休漁となる漁獲制限である。これは加工処理施設の能力に基き、漁獲物の浜値維持のためにも設定されているとのことである。ここでは日毎の漁獲制限とする。

2007年度導入当初しばらくは、月次個別割当といえども1ヶ月前後であったり、2ヶ月であったり、その時々で柔軟に設定されている。これが2010年度から2011年度にかけて1ヶ月を原則とし、開始日も当該月1日からほぼ収束している。近年ではおおむね10月～12月の月次個別割当は、前月中に北部太平洋まき網漁業協同組合連合会の理事会で、1月～3月の3ヶ月間の個別割当枠は11月の同理事会で決定されるとのことである。漁船が月途中で他海区から入域、もしくは他海区への出域を行った場合は、日割計算を行って月次個別割当から差し引かれる。なお、この月次個別割当の未消化分は翌月への繰越はなされないため、例えば漁船単位で独自に2ヶ月分の漁獲量を1ヶ月で獲る、ということはいできない。

また、この月次個別割当はサバ類の魚群が現れはじめると引き上げられ、漁獲量も増大する¹⁷。その変更の際には、漁業者が困惑しないようにドラスチックには行わない、というものであった。期間についても、月次個別割当は1ヶ月から長くて3ヶ月が設定されているが、聞き取り調査に基づくと、6ヶ月では浜値維持が困難で長すぎる、とのことであった。

さらに、設定される漁獲枠に対して北部太平洋海区に許可を持つ漁船が多すぎるという認識も示された。先に示したように同海区の許可を持つのは漁獲の主力となる1そうまきに絞っても53隻を数える。一方、表3からわかるように実際の操業数（統数）は30隻半ばである。この大半がプロパー船であるにしても、同海区及び周辺の関係資源の状況次第では、同海区の許可を持つ他海区併有船が集中する可能性は存在する。それに対して月次個別割当が一定の歯止めになる、との認識も関係者から示された。

この月次個別割当の設定数量は、TACに基づく年間の漁獲制限、及び主に加工処理能力に基づく日毎の漁獲制限のどちらとも、量的な直接的関係はない。つまり日毎の漁獲制限を月間単位で積み上げても、月次個別割当の数量とは一致しないし、その逆も同様である。これは月次個別割当とTACでも同じである。月次個別割当を年間単位で積み上げてもTACの数量とは一致しないし、その逆でも同様である。この3種の漁獲制限はそれぞれの根拠に基づき、別個に存在し、数値も相互に独立したものである。

2.3.4.1. 北部太平洋海区まき網漁業における試験的IQ

水産庁は、個別割当方式の中でも譲渡性の無いIQに対して、2012年の水産基本計画において、「地域において実施体制が整った場合には、IQ（個別割当）についても利用を推進する」¹⁸、とあるように、全面的に導入に否定的というわけではなかった¹⁹。この方向性は、2017年4月に新たに示された水産基本計画でも継承されている²⁰。

2.3.4.2. 資源管理のあり方検討会のとりまとめ

北部太平洋海区のまき網漁業において、サバ類を対象とした試験的 IQ が導入されるきっかけとなったのが、2014 年に開催された資源管理のあり方検討会（以下、同検討会）での議論である。同検討会は、同年 3 月 24 日に第 1 回が開催された後、同年 7 月 1 日まで全 5 回が開かれ、その取りまとめもその月末に出された。その経過と結果については、全 5 回の資料・議事録、取りまとめ、その対応が公開されている²¹。

主な議題として、現行の資源管理の現状と課題、個別割当及び譲渡性個別割当方式の我が国への導入、マサバ太平洋系群や太平洋クロマグロ等の個別資源に対する管理の進め方、の 3 点が設定された。本稿の問題関心から、特に「個別割当及び譲渡性個別割当方式の我が国への導入」、中でも IQ に絞って同検討会の議論を紹介する。

同検討会では、IQ の導入により、少ない TAC の設定であっても資源管理の実効性が確保できること、操業コストの抑制と単価向上の促進による漁業経営の改善が期待できること、操業計画の容易化や海上でのトラブルの回避等によって漁業者間の競争が緩和されること、これら 3 点を中心に多面的な効果が見込めるとした。

その一方で起こりうる問題点として、操業が集団から個人に転換することによって漁場や水揚が集中し、魚価が乱高下すること、個別割当枠と実際に漁獲された量が乖離すること、漁獲量を管理するために監視コストが増大すること、といったことを指摘している。

取りまとめでは個別事例として、マサバ太平洋系群の資源管理の方向性を示している。そこでは、このマサバ太平洋系群の資源の約 8 割は、北部太平洋海区の大中型まき網漁業によって漁獲されているとし、既存の漁業者団体による個別割当方式に類似した自主的管理を高く評価している。具体的には、漁獲枠を月別・漁船別に配分しており、漁獲枠の効率的管理及び魚価の安定といった漁業経営に資する面での効果を一定認めている。

さらにこの自主的な取組が本格的な IQ まで発展し、小型魚の漁獲抑制といった資源管理上の効果、操業や水揚の工夫を通じた魚価と操業コストを重視した漁業経営の転換、そしてこのことが再び資源管理上の効果へと繋がることへの期待を示している。

これらを踏まえて、北部太平洋海区の大中型まき網漁業での一部漁船を対象とした試験的 IQ 導入を提言している。

2.3.4.3. 水産庁による対応

同検討会の取りまとめを受けて、水産庁は「資源管理のあり方検討会の取りまとめを受けての対応について」と題した文書を同年 8 月に出している。その中でも本稿の関心に特に関係する資料 1 の「今後のマサバ（太平洋系群）資源管理について（北部太平洋海区大中型まき網）」²² から、2014 年度に北部太平洋海区の大中型まき網漁業の一部漁船に導入された試験的 IQ の制度を紹介する。

なおこの試験的 IQ は、水産庁から、北部太平洋まき網漁業協同組合連合会への「提案・依頼」として示され、同連合会が検討、自主的に協力・取組を行っているものである。

試験的 IQ の対象となる漁船は、「専ら北部太平洋海区において収益性向上のための実証事業に取り組んでいる大中型まき網漁船（10 隻）の半数（5 隻）を対象とし」²³ ている。これは、北部太平洋海区に根拠地を置く、いわゆるプロパー船を指す。収益性向上のための実証事業とは、東日本大震災復興の一環として取り組まれている「がんばる漁業復興支援事業」²⁴ に認定されたものを指す。

北部太平洋海区で操業する大中型まき網漁業の漁船について、改めて整理すると、北部太平洋海区のプロパー船かつ試験的 IQ の対象となる漁船（以下、試験的 IQ 漁船）と、同じくプロパー船であっても試験的 IQ の対象とならない漁船及び北部太平洋海区以外に根拠地を置く併有船（以下、非試験的 IQ 漁船）がある。後者は従来通りの自主的管理の枠内で操業を行い、その一部は前者との比較対象とされた。

試験的 IQ 初年度の期間は 2014 年 10 月 1 日から 2015 年 6 月 30 日までの 9 ヶ月間となっている。この期間に配分される試験的 IQ 量は「海洋生物資源の保存及び管理に関する法律」の第 11 条第 2 項に沿って、算出された²⁵。なお、この量は、「漁業者の創意工夫による経営努力を促進する観点から」、15% 分割り引かれた量となっている。最終的には、試験的 IQ 漁船の 5 隻のうち、サバ・イワシ専業船である 2 隻の試験的 IQ 量は 7,100 トン、カツオ・マグロ操業併用船である 3 隻の試験的 IQ 量は 6,000 トンとなった。ただし、卓越年級群の確認²⁶ により漁期途中の 2 月に試験的 IQ 量が再設定され、それぞれ 8,300 トン、7,100 トンになった²⁷。

試験的 IQ 漁船は、自主的管理の中で規制されている時化休漁についてはその対象外となり、この点については非試験的 IQ 漁船よりも操業の柔軟性が高くなるよう配慮がなされた。一方で試験的 IQ 量を超過した場合、「試験操業の停止、試験操業許可の取り消し等の対応」²⁸ が取られることが明記された。

この他、試験的 IQ 漁船を主な対象として、この期間中に、船舶位置監視システムによるモニター、漁業操業・水揚状況・操業経費等を通じた非試験的 IQ 漁船との比較・検証、水産庁による水揚検査実施と監視コストの分析、が行われるとされた。

2.3.4.4. 試験的 IQ 初年度の結果

試験的 IQ の初年度による主な結果は、以下のようにまとめられている²⁹。全体の結論としては、試験的 IQ 漁船による取組が具体的な成果には結びつかなかったとしている。その理由として 2 点が上げられ、サバ類の 2014 年級群の大量発生によって小型魚が漁場の多く占めたこと、経験不足から試験的 IQ を充分活用した操業ができなかったこと、とある。

また、試験的 IQ に対して期待されたこととして 3 点、資源管理の実効性、漁業経営の改善、競争の緩和からもそれぞれまとめられている。

まず、資源管理の実効性では、当該年 10 月から翌年 3 月までの試験的 IQ 漁船の平均漁獲量が 4,830 トン、非試験的 IQ 漁船の平均漁獲量が 6,768 トンであった。割当消化率は 58 ～ 84%、その平均は 64%であった³⁰。漁獲の抑制は主に、水揚日数と 1 日あたりの投網回数の 2

点に起因していると分析されている。特に試験的 IQ 漁船の投網回数は、それまでの想定以上の好漁により、2015 年 1 月以降において顕著に減少していること、これが漁期後半の漁獲の抑制に働いたとしている。また試験的 IQ 量の再設定が 2 月に行われたものの、漁期のピークである 10 月～12 月からは後ろにずれており、3 月までの漁獲量の増加が数値としては現れなかった模様である。

次に漁業経営の改善では、まず単価向上についてだが、2013 年に卓越年級群が発生し、小型魚が漁場で多くを占めたため、大型魚の選択漁獲が困難であったことから、これに結びつかなかったとしている。また、操業コストの抑制についても、一般的にサバ類のまき網漁業においては、異なる漁船が同じ漁場で何度も操業を行うことが一般的であり、既存の確認された漁場での操業がコスト的にも有利であるとされた。これらのことから、非試験的 IQ 漁船と比べて試験的 IQ 漁船の漁業経営の改善も見られなかったとしている。

また競争が緩和についても、漁場を共有していることから非試験的 IQ 漁船と試験的 IQ 漁船の漁場選択の違いは見られなかったとしている。

3. 試験的 IQ が北部太平洋海区まき網漁業に与えた影響

結論から示せば、まず試験的 IQ の導入は、自主的 IQ と比べて資源管理の面で厳格になっただけ、ということが言えよう。そもそも自主的 IQ 導入は、TAC 超過という資源管理上の問題に発したものであったが、その対応は、月次個別割当や日毎の漁獲制限といったものであった。それは資源管理上の課題に対する漁業経営面での対応であった³¹。

すなわち自主的 IQ における月次個別割当は、当該漁業の TAC とは連動しておらず、資源管理上は緩やかな漁獲制限であると言えよう。月次での漁獲上限が個別漁船に設けられていることから、特にハイシーズン時には、漁獲機会の均等化という側面もあった³²。日毎の漁獲制限は、加工処理能力に基づく浜値維持を目的とすることから、漁業経営面での対応であったことはより明白である。

一方で試験的 IQ 量は、対象期間である 9 ヶ月間で明確な上限として、6,000 トンないしは 7,100 トン、2 月以降の再設定ではそれぞれ 7,100 トンないしは 8,300 トンと設定されていた。これに対し自主的 IQ における同期間の月次個別割当を積み上げると 14,500 トンに及ぶ。当該年 10 月から翌年 3 月の 6 ヶ月間でみても、自主的 IQ の月次個別割当の累積は 10,000 トンであり、試験的 IQ 量よりも大幅に余裕のある数値である。それは経営努力を促進させる観点から割り引かれた 15% 分よりも大きいインパクトである。このことから、試験的 IQ は自主的 IQ と比べて数量管理が強化されていると言える。

漁獲制約を超えた場合の対処について、自主的 IQ は浜値に超過量に乗じた罰金であり、試験的 IQ 量の場合は試験操業の停止、試験操業許可の取り消し等の対応、ということであった。後者がどこまで機能したかはさておき、試験的 IQ 漁船の漁獲量が枠を下回っていたことから、漁獲量の抑制の方向で機能したと考えられる。また、豊漁を背景とした再設定も、自主的 IQ

の場合は月次個別割当を超過しない範囲で漁獲できたのに対し、試験的 IQ 量の場合はその時期が2月と遅かったことも影響したであろう。

このことは漁獲制限の柔軟性について、今後の検討が必要であろう。その際、個別割当方式の場合、漁獲量の正確な報告と超過への対応はトレードオフになる場合がある。例えばニュージーランドの場合、正確な漁獲量の報告を優先するためか、超過漁獲の罰金水準が一部の魚種で低廉に押さえられているケースも散見できる³³。ある年度における一部の魚種の海域では、漁獲制限の倍以上の漁獲が報告されている。

次に、TAC 制度下で強固な自主的管理が存在することである。これは一つに他海区併有船であっても、北部太平洋海区まき網漁業で導入されている自主的管理を遵守していることである。この自主的管理の決定に関与するのはプロパー船に限られるが、その遵守は他海区併有船においても守られているとのことである³⁴。同じ大中型まき網漁業者とはいえ、根拠とする地域が異なる漁業者が、それぞれの相互参入がある中で、各地域で形成された自主的管理ルールを尊重している。同漁業における自主的管理が、ルール作成者層のみならず利用者層にも広がりのある有効性を持つことを示すものであろう。一方で、試験的 IQ 漁船は、自主的管理の一つである「荒天時の申し合わせ休漁」に従わなくても良いとする方針が確認されたものの、結果として試験的 IQ 船全てがこの取り決めを遵守した。このことは公的管理と自主的管理の形式上の調整だけでなく、実際面での調整の重要性が示されている。つまり、公的管理の中で規制が緩和されたとしても、自主的管理等の中で上乘せとして規制されたルールに対して遵守意識が保たれるならば、その効果は期待されないことになる。強固な自主的管理の存在は、外形的に公的管理で制度を改めたとしても、機能しない可能性があろう。

4. まとめ

本稿では、北部太平洋海区の大中型まき網漁業において導入された試験的 IQ の初年度を主な対象とし、従来の自主的管理からの経緯を踏まえると、漁業経営上の効果も期待される中で、実質的に資源管理強化としてのみ機能していること、自主的管理のルールがその決定者である北部太平洋まき網漁業協同組合連合会のみならず、北部太平洋海区に参入する併有船にも遵守されていることを明らかにした。言い換えれば、試験的 IQ 漁船は量的制約を強められ、異なるルールの下で操業する非試験的 IQ 漁船と資源を共有する中で、魚価と操業コストを重視した漁業経営の転換という質的課題を背負わされていたと言えよう。

このことから、自主的管理の把握の重要性が浮き上がった。つまり IQ の導入において、特に自主的管理も含めた現況の管理を踏まえた上で、検討する必要がある、ということである。IQ を含む個別割当方式のメリット等は、基本的にオリンピック方式との比較で語られているものであり、自主的管理や公的管理で形成されている総合的な管理実態の下での導入は、そのような想定外にある。本稿でも示したように、試験的 IQ 船が時化休漁から除外されることが確認されていたにも関わらず結局遵守された。このことは、個別割当方式のメリット・デメリットそ

のものが、場合によっては自主的管理から大きく影響を受ける可能性があり、より公的・自主的管理の実態を総合的に把握した下で、制度の効果を見極めていくことが問われるであろう。

一方で、試験的 IQ の実証は 2 年度目に北部太平洋海区で操業する大中型まき網漁船（1 艘まき）の全船を対象を拡大する等、大きな制度変更を伴いつつ、現在もなお継続している。そのため引き続き、この試験的 IQ の展開をここでは触れなかった監視コストの観点も含めて注視していく必要があるだろう。加えて、プロパー船以外に他海区併有船においても自主的管理が遵守されている要因については今回、全く明らかにできなかった。この点に関するメカニズムの補完も求められている。

本研究は JSPS 科研費 16K07848 の助成を受けたものです。

注

- ¹ 譲渡性のある譲渡可能個別割当 (Individual Transferable Quota、以下 ITQ) と譲渡性のない個別割当 (Individual Quota、以下 IQ) の両者を内包する制度として個別割当方式と呼称される。
- ² これに、漁業法に基づく農林水産大臣又は都道府県知事の免許、許可、承認、届出を必要としない自由漁業がある。
- ³ なお、区画漁業権はさらに4つに細分化される。
- ⁴ なお、共同漁業権はさらに5つに細分化される。
- ⁵ 漁業法の第52条第1項の指定漁業を定める省令である「指定漁業の許可及び取締り等に関する省令」に基づく。漁業法、指定漁業の許可及び取締り等に関する省令、後述する特定大臣許可漁業等の取締りに関する省令は、いずれも電子政府の総合窓口 e-Gov (<http://www.e-gov.go.jp/index.html>) にて閲覧可能である。
- ⁶ 水産庁 (2017-b) より。
- ⁷ 一般社団法人全国まき網漁業協会による提供資料に基づく。
- ⁸ 前掲注7より。なお、水揚げ数量の上位3魚種は、サバ類、イワシ類 (25%)、カツオ・マグロ類 (20%) である。水揚げ金額では、カツオ・マグロ類 (42%)、サバ類、その他 (11%) の順番となっている。
- ⁹ 水産庁・大中型まき網漁業の許可等に関する取扱方針の別表2に基づく。例えば、「平成29年における大中型まき網漁業の許可等に関する取扱方針 (案)」との名称にて、下記で確認可能。
<http://search.e-gov.go.jp/servlet/PcmFileDownload?seqNo=0000160263>、最終閲覧日:2017年11月30日。
- ¹⁰ 指定漁業は漁業法第52条に基づき、同第60条に基づきその許可の有効期間は5年とされている。
- ¹¹ 水産庁ウェブサイト、「指定漁業の許可等の一斉更新について」より。
<http://www.jfa.maff.go.jp/j/press/kikaku/170801.html>、最終閲覧日:2017年11月30日。
- ¹² 水産庁ウェブサイト、「指定漁業の許可に関する情報の公開について」より。
<http://www.jfa.maff.go.jp/j/kikaku/sitei/>、最終閲覧日:2017年11月30日。
- ¹³ この33隻のうち、1そうまき漁船が15隻、2そうまき漁船が18隻である。
- ¹⁴ 水産庁ウェブサイト、「資源管理の部屋」より。
<http://www.jfa.maff.go.jp/j/suisin/index.html>、最終閲覧日:2017年11月30日。
- ¹⁵ 1997年のTAC導入当初は、サンマ、スケトウダラ、マアジ、マイワシ、サバ類、ズワイガニの6魚種、1998年にスルメイカが加わり、現在のTAC制度管理下の7魚種となっている。TAC魚種の選定基準については、水産庁 (1997) の「2 漁獲可能量制度の概要」の「(1) 対象魚種」を参照のこと。
- ¹⁶ 1そうまきの他、2そうまきの漁船もある。ただし、2そうまきによる漁獲量は全体の1割も満たないため、同制度の対象外となったとのことである。
- ¹⁷ 例年で前後するものの、おおむね10月頃とのことであった。
- ¹⁸ 水産庁 (2012) より。
- ¹⁹ なお、それ以前については山下 (2009)、p218に個別割当方式をめぐる議論が整理され、図示されている。なお、2012年発行の同書第2版には、同議論及び情報の更新がなされているものの、図は掲載されていない。
- ²⁰ 水産庁 (2017-a) http://www.jfa.maff.go.jp/j/policy/kihon_keikaku/attach/pdf/index-3.pdf、最終閲覧日:2017年11月30日。
- ²¹ 水産庁ウェブサイト、「資源管理のあり方検討会」より。
<http://www.jfa.maff.go.jp/j/kanri/other/arikata.html>、最終閲覧日:2017年11月30日。
- ²² 水産庁 (2014)、p2より。

- ²³ 前掲注 22、p2 より。
- ²⁴ 特定非営利活動法人水産業・漁村活性化推進機構を通じて行われている収益性の高い操業体制への転換を図ることで、震災前以上の収益性の確保を目指すものである。認定されたものは、同機構ウェブサイトより確認できる。
http://www.fpo.jf-net.ne.jp/gyoumu/hojyojigyo/08hukkou/hukkou_gyogyo/hukkou_gyogyo.html、最終閲覧日：2017年11月30日。
- ²⁵ 算出方法は、「{| 隻平均漁獲実績（震災前5中3）/大中型まき網 TAC（震災前5中3）| ×大中型まき網 TAC（平成26年度）×10月～6月漁獲比率×0.85}」となっている。
- ²⁶ サバ類の卓越年級群については、水産庁増殖推進部・独立行政法人水産総合研究センター（2014）を参照のこと。
- ²⁷ サバ管理方策検討委員会報告（2015）p3によれば、この再設定の値は、「2005-2006年の卓越年級群発生時の水準を使用」、とのことである。
- ²⁸ 前掲注 22、p2 より。
- ²⁹ サバ管理方策検討委員会報告資料（2015）及び前掲注 21、及び各種聞き取り調査結果に基づく。
- ³⁰ 漁獲量の比較期間が9ヶ月ではなく6ヶ月となっている理由は、4月以降に一部の試験的 IQ 漁船がサバ類以外のカツオ等を操業対象とするため、とある。前掲注 22、p3 より。
- ³¹ この点については、沿岸漁業を中心に語られてきた「資源管理型漁業」との類似性等も検討する必要がある生じよう。
- ³² これは北部太平洋まき網漁業協同組合連合会・会員関係者からの聞き取り調査からも裏付けられた。
- ³³ 大西（2014）参照のこと。
- ³⁴ これは、団体会員関係者、団体事務局、水産庁のいずれも同様の認識が示された。また TAC 制度下の自主的管理については、小野（2005）、pp.227-264、黒沼吉弘「第8章 TAC の国際比較-内部経済化への対処方策-」を参照のこと。

参考文献

一般社団法人全国まき網漁業協会

<http://business3.plala.or.jp/zenmaki/management.html>、最終閲覧日：2017年11月30日

大西学（2014）「ニュージーランドの ITQ 制度について－経済的効果・割当取引市場・漁獲管理の面から－」
（社）水産資源・海域環境保全研究会（CoFRaME）メールマガジン第 32 号

小野征一郎編（2005）『TAC 制度下の漁業管理』（農林統計協会）

草川紀恒（1994）「ニュージーランドの漁業管理」『海漁協（資）No.137 世界の漁業管理 下巻』（海外漁業協力財団）、pp.473-505

公益社団法人日本水産資源保護協会（2016）『わが国の水産業 大中小型まき網漁業』

<http://www.fish-jfrca.jp/02/pdf/pamphlet/095.pdf>、最終閲覧日、2017年11月30日

サバ管理方策検討委員会報告資料（2015）「平成 26 年度漁期サバ類 IQ 試験実施結果について」（平成 27 年 11 月 13 日付）（国立研究開発法人中央水産研究所（2015）「北部太平洋海域の大中小型まき網漁業における IQ 方式の試験導入にかかる実証調査の結果について」（平成 27 年 8 月付））

資源管理のあり方検討会（2014）「資源管理のあり方検討会取りまとめ」

http://www.jfa.maff.go.jp/j/kanri/other/pdf/arikata_summary.pdf、最終閲覧日：2017年11月30日

水産庁（1997）『平成 8 年度水産白書』（水産庁）

<http://www.maff.go.jp/hakusyo/sui/h08/html/index.htm>、最終閲覧日：2017年11月30日

水産庁（2012）『水産基本計画』（水産庁）

http://www.jfa.maff.go.jp/j/policy/kihon_keikaku/pdf/suisankihonkeikaku_honbun.pdf、最終閲覧日：2017年11月30日

水産庁（2014）「資源管理のあり方検討会の取りまとめを受けての対応について」（水産庁）

<http://www.jfa.maff.go.jp/j/kanri/other/pdf/taiou.pdf>、最終閲覧日：2017年11月30日

水産庁（2015）「試験的なサバ類個別漁獲割当（IQ）の実施について（北部太平洋海区大中小型まき網）」

<http://www.jfa.maff.go.jp/j/kanri/other/pdf/masabasikentekiikanri26.pdf>、最終閲覧日：2017年11月30日

水産庁（2016）『図で見る日本の水産』（水産庁）

<http://www.jfa.maff.go.jp/j/koho/pr/pamph/>、最終閲覧日：2017年11月30日

水産庁（2017-a）『水産基本計画』（水産庁）

http://www.jfa.maff.go.jp/j/policy/kihon_keikaku/attach/pdf/index-3.pdf、最終閲覧日：2017年11月30日

水産庁（2017-b）『平成 28 年度水産白書』（水産庁）

<http://www.jfa.maff.go.jp/j/kikaku/wpaper/H28/attach/pdf/index-17.pdf>、最終閲覧日：2017年11月30日

水産庁増殖推進部・独立行政法人水産総合研究センター（2014）「平成 26（2014）年度マサバ太平洋系群の資源評価」『平成 26 年度 我が国周辺水域の漁業資源評価』

<http://abchan.fra.go.jp/digests26/details/2605.pdf>、最終閲覧日：2017年11月30日

特定非営利活動法人水産業・漁村活性化推進機構

<http://www.fpo.jf-net.ne.jp/>、最終閲覧日：2017年11月30日

長谷成人（2005）「油濁補償と漁業制度の話」『油濁基金だより』（漁場油濁被害救済基金）No78、pp.4-16

<http://www.umitonagisa.or.jp/pdf/yudakudayori/78/78.pdf>、最終閲覧日：2017年11月30日

東村玲子（2013）『ズワイガニの漁業管理と世界市場』成山堂書店

牧野光琢、坂本亘（2001）「京都府沖合海域における資源管理型漁業の実証分析」『環境科学会誌』（環境科学会）pp.15-25

https://www.jstage.jst.go.jp/article/sesj1988/14/1/14_1_15/_pdf、最終閲覧日：2017年11月30日

牧野光琢（2013）『日本漁業の制度分析 漁業管理と生態系保全』（恒星社厚生閣）

牧野光琢、齊藤宏明（2014）「環境変動下の北部太平洋まき網漁業」『水産振興』（東京水産振興会）第533号（第48巻第1号）

http://www.suisan-shinkou.or.jp/promotion/pdf/SuisanShinkou_553.pdf、最終閲覧日：2017年11月30日

山下東子（2009）『魚の経済学』（日本評論社）〔第2版：2012〕

