

日本と欧米における漁業政策の動向
～ 資源管理・個別漁獲割当制度と漁業補助金～

平成21年7月

衆議院調査局

農林水産調査室

農 林 水 産 調 査 室 担 当 一 覧

室長・専門員 板垣 芳男（内線 2187）

首席調査員 武本 俊彦（内線 3370）

首席調査員 栗田 郁美（内線 3371）

農林水産に関する基本政策 国際・貿易交渉、国際協力	吉川美由紀、樋口政司、内藤義人、鈴木里沙	(内線) 3373
食料消費 【食品産業・流通】 【食糧】	千葉諭、吉川美由紀、樋口政司、鈴木里沙 中村稔、梶原武、安部幸也	3375 3377
農畜水産物の安全・安心	吉川美由紀、千葉諭、信太道子、鈴木里沙	3373
農畜産物の生産振興	信太道子、千葉諭、安部幸也、近藤洋子	3376
農業者、農業経営、農協等 【経営、構造、農地等】 【農協、金融、保険等】	梶原武、中村稔、内藤義人 牛丸禎之、鈴木里沙	3372 3374
農村の振興、自然環境の保全、都市との交流	梶原武、中村稔、内藤義人	3372
農林水産に関する研究、技術開発	樋口政司、安部幸也	3376
森林、林業、木材産業に関する基本政策	牛丸禎之、梶原武、内藤義人	3374
水産資源、水産に関する基本政策	千葉諭、樋口政司、安部幸也	3375
一般室務	信太道子、鈴木里沙、近藤洋子	3376

はじめに

本資料は、日本及び欧米の漁業政策に関する資料等を掲載したものです。

本文の「第1 米国における動向」では、マグナソン・スティーブンス漁業保存・管理法の概要、資源管理と漁獲割当制度を、「第2 EUにおける動向」では、EU共通漁業政策の概要と次期政策策定の動向、資源管理と漁獲割当制度を、「第3 日本における動向」では、水産基本法・水産基本計画の概要、資源管理の仕組と最近の議論をそれぞれ解説しています。また、各章の終わりに、WTO交渉における漁業補助金についての米国・EU・日本の態度を、それぞれ解説しています。

参考資料としては、米国のマグナソン-スティーブンス漁業保存・管理再授權法についてのファクト・シート等の仮訳、EU共通漁業政策の2002年改革時の解説資料及び次期共通漁業政策における資源管理策策定に向けた議論のための報告書要旨等の仮訳に加え、漁業補助金のルールに関し、米国・EU・日本がWTOのルール交渉部会に提出した条文案及びルール交渉議長による暫定的条文案の仮訳等を掲載しています。

本資料につきましては、関連資料の提供等についても対応いたしますので、お気軽にお問い合わせいただければ幸いです。なお、資料の作成に当たり、担当した調査員は別紙のとおりです。

平成21年7月

衆議院調査局農林水産調査室長
専門員 板垣芳男

< 別紙 >

企画編集 首席調査員：武本俊彦、栗田郁美

第1章 米国における動向

山口雅之（現 総務調査室）

森田倫子（現 国立国会図書館調査及び立法考査局国会レファレンス課）

第2章 EUにおける動向

碓井扶美子（現 農林水産省生産局 技術普及課）

森田倫子

第3章 日本における動向

森田倫子

参考資料仮訳

米国

1-1：千葉諭

1-2：千葉諭

1-3：千葉諭

1-4：千葉諭

EU

2-1：碓井扶美子

2-2：山口雅之

2-3：千葉諭

2-4：森田倫子

2-5：森田倫子

O E C D

3-1：碓井扶美子

3-2：森田倫子

日本

4-4：森田倫子

その他

5-1：千葉諭

目 次

第 1 米国における動向	1
1 マグナソン・スティーブンス漁業保存・管理法の概要	1
(1) 76 年法の内容	1
(2) 76 年法成立以降の漁業政策 - I T Q の導入	2
(3) 1996 年における改正の内容	3
(4) 2006 年における改正の内容	4
2 資源管理と個別漁獲割当制度 (譲渡可能)	9
(1) 資源管理の方法	9
(2) 米国における I T Q の導入とその影響等	13
3 W T O 交渉における漁業補助金についての態度	17
第 2 E U における動向	19
1 2002 年共通漁業政策の改革の概要	19
(1) 共通漁業政策とは	19
(2) 共通漁業政策の成立の経緯及び 2002 年改革の概要等	19
2 次期共通漁業政策策定の動向	24
3 資源管理と漁獲割当制度	28
(1) 資源管理	28
(2) 漁獲割当制度	29
(3) 漁業管理・資源管理手法に関する議論の動向	33
4 W T O 交渉における漁業補助金についての態度	36
第 3 日本における動向	38
1 水産基本法と水産基本計画の概要	38
(1) 水産基本法の制定の経緯と概要	38
(2) 水産基本計画の概要	41
2 資源管理の概要と最近の議論	45
(1) 漁業法・水産資源保護法に基づく管理	47
(2) 資源管理型漁業	48
(3) 海洋生物資源の保存及び管理に関する法律に基づく管理	49
(4) T A C 制度の見直しと I Q 方式導入の検討	54
3 W T O 交渉における漁業補助金についての態度	60

【参考資料】

米国

- 1-1 ブッシュ大統領、2006年マグナソン-スティーブンス漁業保存・管理再授權法に署名(仮訳)…………… 63
- 1-2 ファクトシート：マグナソン-スティーブンス漁業保存・管理再授權法(仮訳)…………… 64
- 1-3 (商務省海洋大気庁漁業局)局長声明 — 件名：ブッシュ大統領、2006年マグナソン-スティーブンス漁業保存・管理再授權法に署名(仮訳) …… 67
- 1-4 WTOルール交渉部会 漁業補助金に関する米国提案(仮訳) …… 68

EU

- 2-1 EU共通漁業政策について — 2002年CFP改革(仮訳) …… 78
- 2-2 EU共通漁業政策について — 共有資源の管理(仮訳) …… 82
- 2-3 EU共通漁業政策について — 質問と回答(仮訳) …… 88
- 2-4 EU加盟国における現行の「権利に基づく管理(RBM)」手法及びEUにおける最良の実践法の創設についての分析(要旨)(仮訳) …… 99
- 2-5 WTOルール交渉部会 漁業補助金に関するEU提案(仮訳) …… 111

OECD

- 3-1 OECDホリズォーナル 補助金：持続可能な漁業に向けての手法(仮訳) …… 116
- 3-2 OECDホリズォーナル 海賊的漁業を報われないものにすることが必要(仮訳) 125

日本

- 4-1 日本経済調査協議会「魚食をまもる水産業の戦略的な抜本改革を急げ」水産業改革高木委員会 緊急提言(2007年2月)より、【「エグゼクティブサマリー」「緊急提言」】…………… 132
- 4-2 日本経済調査協議会『魚食をまもる水産業の戦略的な抜本改革を急げ』(2007年7月)より、【「エグゼクティブ・サマリー」「本論」】…………… 138
- 4-3 JF全漁連 漁業制度問題研究会「日本経済調査協議会 水産業改革高木委員会『緊急提言』に対する考察」(2007年7月)より、【「はしがき」「はじめに」「第一章」】…………… 150
- 4-4 WTOルール交渉部会 漁業補助金に関する日韓台共同提案(仮訳) …… 162

その他

- 5-1 WTOルール交渉部会 漁業補助金に関するルール交渉議長暫定テキスト(条文案)(仮訳)…………… 174

図表目次

表 1-1	各国の漁獲量の管理（アウトプットコントロール）の手法 の概要	12
表 2-1	OECDによる「権利に基づく管理」の種類	31
表 2-2	EUにおける「権利に基づく管理」方式の概要	32
表 3-1	水産物の自給率の推移	42
表 3-2	新基本計画における水産物自給率の目標	43
表 3-3	我が国の資源管理手法	46
図 4-1	TACの設定・配分・管理	51
図 4-2	ルール交渉：漁業補助金	62

第 1 米国における動向¹

山口雅之
森田倫子

1 マグナソン・スティーブンス漁業保存・管理法の概要

マグナソン・スティーブンス漁業保存・管理法 (Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act) (以下「マグナソン・スティーブンス法」という。)とは、米国の漁業管理に関する基本法である。

この法律は、1970 年代において国際的に 200 海里の排他的経済水域の設定について大筋合意が得られつつあり、米国も漁業水域を 200 海里に拡張する動きが活発化したことを背景に、1975 年にマグナソン上院議員 (民主党) が提出し、翌 76 年に大統領の署名により成立した漁業資源管理保存法² (以下「76 年法」という。)を起源としている。その後、1996 年及び 2006 年に改正が行われた。

(1) 76 年法の内容

76 年法の目的は、自国水域の漁業資源の外国漁船による利用から自国漁業による利用への転換であり、その主な内容は以下のとおりである。

ア 漁業資源に関する管轄権

米国はその排他的経済水域の漁業資源及び漁業管理について主権 (sovereign right) を有すると規定している。これによって、漁業資源に対して管轄権を有している。

¹ この章の執筆に当たっては、以下の資料を参考にした。

大橋貴則「マグナソン・スティーブンス漁業保存管理法の改正と漁業管理理事会について」『海洋エンジニアリング』海洋水産システム協会 (2007.4) 5-22 頁

同「米国の漁業管理政策について - マグナソン・スティーブンス漁業資源保存管理法改正からの示唆」『水産振興』東京水産振興会 (2007.5) 1-69 頁

「個別割当方式にかかる関係業界検討会 (平成 19 年 5 月 25 日) 資料」

U.S. Senate Committee on Commerce, Science, and Transportation, *President Bush signs Magnuson-Stevens Act into law*. Jan. 12th, 2007.

Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act as amended through January 12, 2007. May 2007 (Second printing)

Andy Strelcheck, *An overview of the Gulf of Mexico red snapper and grouper/tilefish IFQ Programs*. NOAA Fishery Service

² なお、この時の法案成立に対するマグナソン議員の功績をたたえ、同法は「マグナソン漁業資源保存管理法」と呼ばれることとなった。その後 1996 年の改正時に、スティーブンス上院議員 (共和党) の功績をたたえ、両名の名前を併記して呼ぶこととなり、現在に至っている。

イ 外国漁業及び国際漁業協定

適正生産量から米国漁船の年間漁獲量を差し引いた残りの数量を外国漁業の総許容漁獲水準として、国務長官が漁獲実績及び資源保存等についての米国との協力度合を考慮して各国に配分するとしている。ただし、1992 年以降、外国漁船に対する配分はなく、事実上の外国漁船の締め出しとなっている。

ウ 漁業管理計画

漁業保存水域を 8 の水域に分割し³、それぞれに地域漁業管理理事会 (Regional Council : R C) を設置し、関係海域・漁業種類別に適正生産量、年間漁獲量などを定めた漁業管理計画を作成・実行させることとしている。

(2) 76 年法成立以降の漁業政策 - I T Q の導入

1976 年以降、漁船建造への助成、操業コストに対する免税などの漁業振興策に加え、外国漁船の締め出しにより、米国漁船の水揚げは 1977 年の 71 万トンから 1992 年には 287 万トンへと急激に増加している。しかしながら、漁業振興策に対して安定的な漁業の達成及び乱獲の防止、保護、回復等についての取組が進まなかった結果、水産資源の乱獲と漁村の崩壊・疲弊に直面した。

このような状況への解決策として、連邦政府漁業局の関係者において、譲渡可能個別漁獲割当制度 (Individual Transferable Quota : I T Q)⁴ (次節で詳述) の導入が検討されるようになり、これによって、過剰投資の削減もしくはインセンティブ、かつ操業効率の改善が図られるとされていた。

³ 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、北太平洋、西部太平洋の各水域。この各々に地域漁業管理理事会がある。

理事会と関係組織の構成は、例えば、北太平洋地域漁業管理理事会ならば、理事会メンバーは、投票権を有する 11 名 (アラスカ州の連邦漁業調査研究所所長 (1)、漁業者・遊漁者・漁村・一般代表 : アラスカ (6)、ワシントン (3)、オレゴン (1) (各州政府知事により指名され、商務長官により任命)) と投票権を有しない 4 名 (沿岸警備隊、野生動物局、国務省及び太平洋漁業委員会の各代表) であり、関係組織として、科学統計委員会 (生物、経済、社会学の専門家で構成)、アドバイザー・パネル (加工業者、漁業者・遊漁者、環境団体、地域開発枠グループ等で構成) 等がある。

⁴ 米国ではこの方式を I F Q (Individual Fishing Quota) と称することも多い。前掲「マグナソン・スティーブンス漁業保存管理法の改正と漁業管理理事会について」によれば、譲渡可能個別漁獲割当について、議会報告等では「 I F Q 」、O E C D 等への提出文書には「 I Q 」、「 I T Q 」、「 I F Q 」などの表記が混在していた。本稿では混乱を避けるため、I T Q に統一した。

76 年法においては、地域漁業管理理事会に I T Q の配分及び譲渡のガイドラインの決定権を委ねており、地域や漁場の実情を考慮に入れた I T Q プログラムが策定できることとなっていた。1990 年に中部大西洋及びニューイングランドの地域漁業管理理事会により、バカガイ及びホンビノスガイに対する I T Q が設定された。その後、1992 年に、南大西洋地域漁業管理理事会においてレックフィッシュに、北太平洋地域漁業管理理事会においてオヒョウとギンダラにそれぞれ I T Q が設定された。

(3) 1996 年における改正の内容

76 年法の成立以降における資源の乱獲と漁村の崩壊・疲弊に対し、乱獲防止・回復・持続的漁業の推進を目的とする改正が 1996 年にステイブンス上院議員を中心に行われた。改正の主な内容は次のとおりである。

ア 資源回復の取組の開始

商務長官が当該資源について乱獲状態にあると認定した場合、地域漁業管理理事会に漁業管理計画を作成させ、資源を 10 年以内に回復させることとした。

イ 混獲生物の削減及び生息域の保護強化

漁業管理計画に新たに混獲魚の影響評価・削減措置、生息域の指定及び具体的な保護措置が盛り込まれるよう修正することが義務付けられた。

ウ 調査・モニタリングの強化

法律に漁業調査・モニタリングの項目を追加し、科学的調査研究を重要視した。資源調査に関する戦略プラン、資源評価の改善プラン、単一魚種管理から種間競合や生態系との相互作用などを勘案して生態系管理漁業の導入のためのパネル設置などが実施された。

エ 漁村の明確な位置付けの明文化

I T Q の導入や保存管理措置・規制が地域社会そのものに与える影響について指摘されるようになったため、漁村 (Fishing Community) について、その定義を明文化するとともに、保存管理措置等の導入に当た

っては、漁村に与える影響の評価及び影響に対する考慮が義務付けられた。

オ ITQモラトリアム

実施中のITQプログラムを除き、新規のITQは2000年まで(その後、2002年まで延長)認めないとするITQモラトリアムを盛り込んだ。また、小規模漁業者への支援、ITQ導入関連の調査、ITQの管理費用の徴収についても規定を盛り込んだ。

カ 地域開発枠の創設

地域漁業管理理事会で決定したTACのうち、漁村の社会経済的な安定を目的として、一定の割合について自動的にベーリング・アリューシャン諸島の遠隔地の漁村(先住民が大半)に配分する地域開発枠(Community Development Quota: CDQ)が1992年から実施されていたが、これを法律に明文化した。

なお、この取組は一定の成果を上げたため、西大西洋の一部諸島においても適用されることとなった。

キ 専有アクセス権プログラム(DAPP)の推進

ITQモラトリアムや地域開発枠創設の流れを受け、地域単位や組合単位のITQの導入を含め、個人やグループに専有的に資源へのアクセス及び利用の権利を与える「専有アクセス権プログラム」(Dedicated Access Privilege Program: DAPP)の推進に力を入れた。この制度は、個人、協同組合、地域共同体といった客体が、一定量を計画的に漁獲することで、生産性の向上・コスト削減・操業の安全性の改善を目指すものである。

(4) 2006年における改正の内容

2004年に海洋政策審議会(Commission on Ocean Policy: COP)が大統領及び議会に海運、海洋開発、漁業など海洋に関する包括的事項のレビューと200以上の個別の勧告を提出した。このうち、漁業に係る勧告が2006年の法改正に盛り込まれることとなった。

2006年改正法の内容は次のとおりである。

ア 地域漁業管理理事会の維持及び強化

漁業管理の過程で適用される法的要件、科学的要件、経済的要件及び利害対立に係る要件に地域漁業管理理事会メンバーが対応できるようにすることを目的とする、新規及び既存の地域漁業管理理事会メンバーの両方が利用できる地域漁業管理理事会訓練プログラムを創設することとされた。

マグナソン・スティーブンス法の利害対立に係る要件及び忌避の要件を強化し明確にした。

地域漁業管理理事会のメンバー及び科学統計委員会は、地域漁業管理理事会が権限を有する活動に資金的利害関係を有している他の個人とのいかなる金銭的な取決めも必ず開示することとされた。

イ 過剰漁獲を防止し持続可能な漁獲を維持するための許容漁獲水準の使用義務付け

漁場で過剰漁獲が起こらないような水準で設定される毎年の漁獲限度を含む漁業ごとの管理計画を義務付けることとされた。

また、漁獲限度の設定において科学統計委員会の勧告に従うよう地域漁業管理理事会に指示することとされた。

漁業管理計画に漁獲水準の過剰に対する説明責任を必ず果たすようにする措置を含むことを要求することとされた。

ウ 限定的アクセス権プログラムのための全米ガイドラインの制定

専有アクセス権プログラムに替え「限定的アクセス権プログラム（Limited Access Privilege Program：L A P P）」が導入された。限定的アクセス権プログラムは、漁業共同体又は地域の漁業協同組合に漁獲上の法的権利を配分できるように拡張されたITQを含むこととされた。限定的アクセス権プログラムについての必要条件についても規定されたが、これは、限定的アクセス権プログラムの全米ガイドラインとして機能するものである。

これまで限定的アクセス制度の下で操業してきた漁業者だけが、限定的アクセス権プログラム制度の下での管理について考慮される資格があるとされた。また、全ての限定的アクセス権プログラムは、地域漁業管

理理事会によって作成され、商務長官によって再検討されるものとされた。

個々の加工業者への割当枠の設定は行わないが、加工業者は、現行法に従って漁獲のための限定的アクセス権プログラムを保持する資格があり、地域漁業管理理事会の通常の配分決定プロセスにおいて、加工業者への権利の配分決定がなされることとされた。

各プログラムが、そのプログラムの目標及びマグナソン・ステイブンス法を遵守しているかについて、最初の5年目の行政上の評価及びその後の少なくとも7年ごとの見直しを行うこととされた。

また、限定的アクセス権プログラムの策定に当たっての、小規模漁業や漁業に依存する漁村への配慮等についても規定された（次節で詳述）。

エ 漁業管理計画についての政策決定の統一性改善と国家環境政策法（NEPA）のプロセスとの調整

全ての地域漁業管理理事会に関連する問題について議論する場として理事長、副理事長及び事務局長から成る調整委員会の設置を認可することとされた。

一般国民の参加並びに環境問題諮問理事会（CEQ）及び地域漁業管理理事会との協議の上、国家環境政策法の評価、分析、一般国民の意見聴取（パブリック・インプット）のスケジュールを、マグナソン・ステイブンス法に基づく漁業管理上の決定のしかるべきスケジュールに一致させる一貫した漁業管理特有の環境評価プロセスを開発するよう長官に指示することにより、漁業管理上の決定に係る一貫性のある、時宜を得た、予測可能な規制プロセスを確立することとされた。

オ より良い管理のためのデータ収集の改善

連邦及び州の管理者、商業的に漁業を行う関係者及び余暇として漁獲を行う関係者、並びに科学者との連携を通じて作成・導入され、地域ごとに実施される全国共同研究・管理のプログラムを認可することとされた。

資源評価の改良、混獲の評価、生息地域の特定又は保全、社会的・経済的なデータの収集のための努力に対し優先的な支援を与えることとした。

連邦水域での、又は、溯河性種の漁獲を行う、海洋における余暇として漁獲を行う者の登録のための新たな全米プログラムを創設することとし、余暇としての漁獲（遊漁）に関連するデータを充実させるための仕組みを提供することとされた。

漁業関係者の混獲とこれに関連する損耗率を減少させる能力を向上させる技術及び手法の開発に貢献する地域ベースのプログラムを創設することとされた。当該条項には、新技術の導入を促進するための出先機関の任務が含まれており、また、漁業管理計画において、混獲割当枠のような混獲を減少させる誘因の導入も促進することとされている。さらに、この条項において、海鳥との相互作用を減少させ緩和する情報及び技術を改善する産業界との連携によるプロジェクトを認可することとされた。

カ 政策決定における科学の役割の向上

多くの条項において、地域漁業管理理事会の政策決定における科学の役割を強化することとした。

科学統計委員会の役割は、管理上の決定に必要な継続的な科学的助言を地域漁業管理理事会に提供することであることを明確にしており、その科学的助言には、超過してはならない毎年の漁獲限度の設定に係る勧告を含んでいる。

科学統計委員会は、資源の状況及び健全性、生物学的許容漁獲量、過剰漁獲及び混獲の防止、回復目標の達成、生息地の状態、社会的・経済的影響、並びに漁業上の行動の持続可能性を含む他の様々な問題に関して、地域漁業管理理事会に助言することとされた。

科学統計委員会に任命される者は、科学的又は技術的に確固たる資格や経験を有する連邦、州、大学の専門家又は独立した専門家であることが必要とされており、政府職員でない科学統計委員会メンバーに対する俸給が認められた。

キ 国際的な保存・管理における指導力の強化

国際的な漁業管理組織の能力を強化するための条項と、公海漁業における保存・管理措置の適切な実施及び遵守を確保するための条項が定められた。

商務長官には、改善された国際的規制の遵守や公海漁業の監視を促進する活動に着手することや、IUU（違法・無規制・無報告）漁業の削減、国際協力の促進、地域漁業管理機関のIUU漁業や他の有害な漁業上の行動への対抗能力の強化に係る進展具合について議会に報告を提出することとされた。

商務長官はIUUを定義し、その定義には、過剰漁獲や国際的又は地域の保存・管理措置が行われていない公海水域における特定のダメージが大きい漁具の使用、国際協定で確立された割当又は他の規則の違反を含まなければならないこととされた。

地域的な、又は、国際的な漁業管理機関が、IUU漁業であれ過度の混獲であれ、止めることができない場合には、遵守を強制するため公海流し網漁業規制法に基づき認可された措置を利用することができることとされた⁵。

ク 資金

マグナソン・スティーブンス法に基づく措置を実施するため、予算に3億3,800万ドルと年間3%の増加を認めることとした。

ケ 西太平洋地域

ハワイや太平洋諸島地域における海洋教育や技術的熟練度の向上を支援するプログラムと、これらの地域にとって非常に重要なマグロ類などの公海資源の長期にわたる持続可能性に関する極めて重要な規定を設けた。

同法に基づく強い交渉、取締及び遵守措置によって、公海での違法かつ無駄の多い漁業活動を終わらせることになるとともに、そうした行動を協調して管理するために必要な国際的漁業機関の能力を改善することに役立つことになるとしている。

米国の公海漁船団の操業条件について、保護のための不公正な負担を減少させ、その平等化を支援することとされた。

⁵ IUU操業及び混獲に関しては、商務長官は、そのような漁業を行っている国を特定し、当該国が是正措置を行ったか否かを認定するが、十分な是正措置を実施したという認証を受けられなかった国に対しては、米国港湾施設への漁船入港拒否、特定魚種又は水産製品の米国への輸入禁止等を行うことができる（*Federal Register*. Vol.74, No.9. January 14, 2009, p.2019-2032.）。

太平洋におけるマグロ類の乱獲対策のため、中西部太平洋マグロ類条約の施行に当たっての規定を盛り込んだ。

西太平洋の共同体及び社会的な弱者のための海洋教育、訓練及び援助の機会を促進する規定を設けた。

2 資源管理と個別漁獲割当制度（譲渡可能）

(1) 資源管理の方法

漁業資源の管理手法の一つとして、魚種ごとに採捕数量の上限である漁獲可能量（TAC）を決定してそれに基づいて漁獲量を直接管理する手法がある。TACを管理するための手法として、次の三つの方式がある。

ア オリピック方式

オリピック方式とは、自由競争の中で漁業者の漁獲を認め、漁獲量の合計がTACに達した時点で操業を停止させることにより、漁獲量の管理を行ういわば早い者勝ちの方法である。

この方式は、仕組みが単純であることから、漁獲量のチェック等の管理コストが低く、関係者に容易に理解されるという利点があるとされている。

しかし、一方でTACが漁獲能力に比べて少ない場合には、限られた枠の中で争って漁獲を行おうとするために先取競争が起きやすく、そのため、漁期始めに漁獲が集中して魚価が暴落しその後は高騰する、市場の処理能力を超えた水揚げが一時に集中して行われることによって資源の無駄遣いが生じる、漁船性能を向上させようとして過剰投資が行われる、漁場競合や荒天時の無理な出漁によって事故が起きやすくなる、操業期間の短縮を招く等の弊害が発生するおそれがあるという問題点が指摘されている。

イ 個別漁獲割当方式（Individual Quota: IQ）

個別漁獲割当方式とは、オリピック方式の欠点を克服するため、TAC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、TACの管理を行うものである。

この方式には、個々の漁業者に一定の漁獲量が保証されるために過当競争の発生を避けることができ、効率的で安全な操業ができる、魚価の平準化を進め、漁船に対する過剰投資を回避することができる等の利点があるとされている。

一方で、行政が個々の漁業者又は漁船に割当を行うとともに、その採捕量を直接把握しなくてはならないことから管理コストが高い、配分の公平性の確保が難しい、割当量が低価格魚によって満たされてしまうことを避けようとして価格の安い小型魚が水揚げされることなく洋上で投棄されるおそれがある、割当量を消化することができなかった業者が存在する場合には資源の利用の面で無駄が生じ、資源の最適利用の観点から問題が生じる等の課題が指摘されている。

主要漁業国では英国等において導入されている。日本国内では、日本海におけるベニズワイガニ漁（2007（平成19）年の漁期から）等で導入されている。

ウ 譲渡可能個別漁獲割当方式(Individual Transferable Quota: I T Q)

譲渡可能個別漁獲割当方式とは、漁獲割当量に譲渡性を付与し、ある漁業者が自分に割り当てられた割当量を消化する見込みがない場合には、割当量を他の漁業者に譲渡できるようにしたものである。

この方式は、資源管理の面からは無駄のない資源利用が期待できるという利点があり、また、経済的な側面としては、売買・貸借を通じた自己の漁獲能力の最適化が図れる、担保価値化が可能である、新規参入と撤退の確保による経営の健全化が期待できる等の指摘がなされている。

一方で、譲渡を通じて特定の漁業者に割当量が集中することによる独占・寡占化、産地市場・流通関係への影響、地域雇用問題の惹起、漁業集落の崩壊の可能性等の問題点が指摘されている。

主要漁業国では、米国、豪州、ニュージーランド、アイスランド等において導入されている。

エ 各国における漁獲量管理手法の概要

各国の資源管理について、漁獲量の管理（アウトプットコントロール）の手法及びI T Q適用漁業等は、表1 - 1のとおりである。なお、

ここに挙げた国はいずれも、漁獲のために投入する船舶等を量的に管理する「投入量規制（インプットコントロール）」及び漁場や網目の大きさ等を管理する「技術的規制（テクニカルコントロール）」についても採用している。

表 1-1 各国の漁獲量の管理（アウトプットコントロール）の手法の概要

国名	TAC	IQ	ITQ	備考
日本				・ ミナミマグロ、ベニズワイガニを対象に I Q 導入（2009（平成 21）年 8 月から大西洋クロマグロにも I Q 導入予定）。
アメリカ				・ I T Q 方式で、大西洋バカ貝・二枚貝、アラスカギンダラ・太平洋オヒョウ、大西洋クロマグロまき網、大西洋ミナミオオスズキ、ベーリング海タラバ・ズワイガニ、太平洋ギンダラなど 7 漁業種類を管理。連邦管理漁業の総漁獲量の約 3 %、総漁獲金額の約 11 % に相当。 ・ I T Q は、1996 年から 2002 年まで新規導入をモラトリアムしていたが、その後、再開。
オーストラリア				・ I T Q 適用漁業は、連邦管理漁業のうち、ミナミマグロ、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。
ニュージーランド				・ I T Q により、総漁獲量・金額の 6 割以上を管理。 ・ 今後は I Q を全て I T Q に移行する方針。
アイスランド				・ I T Q により、総生産量の 98 % 以上を管理。
ルウェー				・ 同国の I Q 制度は I T Q であるとの見方もある ⁶ 。
デンマーク				・ 北海ニシン漁業に 2003 年より 5 年間の実験として導入された I T Q は、2007 年より恒久化。I T Q は、サバ等にも拡大。 ・ デンマークの総漁獲量の、55 % が譲渡可能船別割当、35 % が I T Q、8 % がライセンス付漁船による。
イギリス				・ 船別割当が 2002 年から I T Q 化。
フランス				
スペイン				・ I T Q は、北東大西洋漁業委員会水域の底魚、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クロマグロに適用。
カナダ				・ I T Q を、2002 年よりメカジキ延縄漁業に導入。総漁獲量の 0.1 % 程度。
ロシア				・ T A C は主要魚種で実施（ニシン、マダラ、スケトウダラ、ブル・ホイティング、サハ、サカマス、カ、ヒ、功等） ・ I Q は主要魚種で実施。過去 5 年間の操業実績に基づき配分。
中国				・ T A C は、法律上規定はあるが未実施。 ・ I Q は、法律上、漁獲割当総量を順次下部機関に割当てする旨の規定はあるが、未実施。
韓国				・ T A C は 1999 年から実施。現在 10 魚種対象（マハ、マシ、マイシ、ベニズワイガニ、ズワイガニ、ウミワサキ、タイキ、サエ、ガサミ、スルメカ）。

資料：水産庁「TAC 制度等の検討に係る有識者懇談会 参考図表」（2008.12）19 頁、「TAC 制度の現状と課題」（2008.6.24）27 頁及び MRAG, IFM, CEFAS, AZTI Tecnalia and PoIEM, *An analysis of existing Rights Based Management (RBM) instruments in Member States and on setting up best practices in the EU - Final report: Part II*. London: MRAG Ltd. Feb.2009, p.37, 168-170 を基に農林水産調査室で作成

⁶ ノルウェーの IQ 制度は、漁船別漁獲割当（IVQ: Individual Vessel Quota）と称していて、漁船の廃船等の場合に限定されているものの、漁獲枠を譲渡できることから、ITQ の一種とする見方がある（日経調高木委員会提言「魚食をまもる水産業の戦略的な抜本改革を急げ：資料 21」）。<http://www.nikkeicho.or.jp/report/takagi_teigen0702.pdf>

一方、ノルウェー政府は我が国の水産庁の調査に対し、「クォーターだけ独立して移譲できないので ITQ ではない」と回答している（水産庁「諸外国（EU、米国、ノルウェー）の漁業と漁業政策の概要」）。<<http://www.jfa.maff.go.jp/gate/syogaikoku.pdf>>

(2) 米国における I T Q の導入とその影響等

ア 米国における I T Q 導入

米国における I T Q の導入に当たっては、米国内でも様々な議論が起こった。連邦政府漁業局関係者は当初、I T Q を導入するより、T A C 規制と隻数制限や技術的措置(漁具規制、禁漁区・期間等)を併用することによる漁獲量の管理を検討していた。しかし、以下に述べる理由により I T Q を導入するに至った。

- ・ 隻数の制限による漁獲量の規制は、漁船の高性能化などの過剰投資を助長しかねない。
- ・ 技術的措置による規制との併用は複雑であり、漁業者の負担と行政コストの増大を招く。
- ・ 商品価値の低い魚種の廃棄は、市場が一定サイズの魚種・品質を求める限り、I T Q の有無に関係なく生じる。
- ・ 雇用機会の消失等の社会的問題についても、過剰投資型漁業である限り、I T Q の有無に関係なく生じる。
- ・ I T Q 導入による利益は、監視取締も含めた管理コストを、大幅に上回る。
- ・ 計画的に操業できるので荒天時での無理な操業がなくなり、安全性が向上する。

米国では、1982 年に、大西洋クロマグロのまき網漁業に対して導入された。その後、大西洋バカガイ・ホンビノスガイ(1990 年)、南大西洋アルゼンチンオオハタ(1991 年)、アラスカ州ギンダラ/太平洋オヒョウ(1995 年)、太平洋ギンダラ(2001 年)、ベーリング海キングクラブ・ターナークラブ(2005 年)、メキシコ湾レッドスナッパー(フエダイの仲間)(2007 年)の各漁業で導入されている。

I T Q 魚種(レッドスナッパーを除く。)は、量では、全米の総水揚量のうちの 2.9%である(2005 年)。一方、額では、全米の総水揚額の 11.4%(同)を占めることから、比較的高価な魚種が I T Q の対象であることが指摘されている。

イ ITQ導入の影響

ITQの導入により、操業の効率性が図られるようになった。米国のバカガイにおける導入例では、導入前には一週間おきにわずか6時間の操業時間という非効率な操業であったが、導入後は漁船の統合が進み、漁期における一隻あたりの平均航海数も1990年の47回から1992年には83回と、効率性が大幅に改善された。

しかし、その一方において、ITQの導入によって社会経済的な打撃が生じた事例があることも指摘されている。アラスカ州では、資本力の脆弱な小規模漁業者が漁獲枠を手放し、より資本力のある漁業者による漁獲枠の専有化が進んだ。また、水揚げ漁港も選別され、多くの地域で失業者が続出し、あるいは、加工場が閉鎖されるなどの社会的問題を惹起し、漁村の疲弊が進んだとされている。

ITQの導入には社会経済的な影響を伴うことから、米国では、前述のとおり2002年まで、ITQの新規導入を認めないモラトリアム期間が設けられた。この間、米国科学アカデミーの米国学術研究会議は、2年間の調査を行い、モラトリアム解除後のITQ保有の寡占化の防止策及び小規模漁業者への配慮策等に関する議会報告を行った(1999年)。

ウ ITQに関する全米ガイドラインにおける必要条件と新規ITQ導入の再開

2006年の改正により、マグナソン・スティーブンス法は、第303A条(c)で「限定的アクセス権のための必要条件」を規定した。これは、ITQを含む「限定的アクセス権プログラム(LAPP)」に関する全米ガイドラインとしての意味を持つ。この中の「(5)割当」には、寡占化の防止や小規模漁業者への配慮が含まれている。また、「(6)プログラムの開始」には、漁業者がこのプログラムの策定プロセスを開始する場合に必要な賛同者の割合等が定められている。

マグナソン・スティーブンス法(抜粋)

第303A条 限定的アクセス権

(c) 限定的アクセス権のための必要条件

(5) 割当 (allocation) 漁獲のための限定的アクセス権プログラムの策定に当たっては、地域漁業管理理事会又は商務長官は、次のことを行うものとする。

(A) 次の各事項に対する配慮を含め、公正かつ公平な初期割当を確保するための手続きを確立すること。

- () 現在及び過去の漁獲
- () 漁獲分野及び加工分野における雇用
- () 漁業への投資額及び漁業に対する依存度
- () 現在及び過去における漁村の関与

(B) 特に次の各事項を通じて、漁業の文化的・社会的な基本的枠組に配慮すること。

- () 地域的に、若しくは、漁港を特定して、水揚又は輸送の条件とすることを含め、小規模自営漁船及び漁業に依存する漁村が持続的に関与することを促進するための政策の策定
- () 漁業の漁獲分野又は加工分野において、地理的に、又は、その他の意味で、過度に集中させることにならないかとの懸念に対処するための手続き

(C) 必要かつ適切な場合に、権利の付与を含め漁獲割当の特別留保枠を通じて新規参入段階及び小規模漁船の自営業者、船長、船員並びに漁村に対する支援措置を含むこと。これには、漁獲権の特別留保枠若しくは割当又は限定的アクセス権購入の際の経済的支援を含めることができる。

(D) 次の各手段によって、限定的アクセス権の保有者が、当該プログラムの限定的アクセス権全体のうちの過剰なシェアを得ることがないようにすること。

- () 限定的アクセス権の保有者が、保有、取得又は使用を許されるシェアの上限 (限定的アクセス権全体に対する割合) の確立
- () 限定的アクセス権の公平でない集中が起こることのないよう、必要なその他の上限又は措置の確立

(E) 漁獲のための限定的アクセス権が、地域漁業管理理事会が特定する漁業の特定分野を含む漁業への持続可能な参加者に対するシステムによって、保有され、取得され、若しくは、使用され、又は、当該システムの下で発行されることを認めること。

(6) プログラムの開始

(A) 制限 (D)に規定する場合を除き、地域漁業管理理事会は、自らの発意により、又は、商務長官が適切な申請を認定した場合、漁業管理計画の開始又は漁獲のための限定的アクセス権プログラムの確立のための改正を行うことができる。

- (B) 申請 漁獲のための限定的アクセス権プログラムを開始しようとしている漁業において、許可保有者の 50% を越える者からなる漁業者グループ又は 50% を超える割当を保有している漁業者グループは、商務長官に対し、当該漁業についての権限を有し関係する地域漁業管理理事会によるプログラム策定開始を認可することを求める申請を提出することができる。…(中略)…
- (C) 商務長官による認定 そのような申請を受理した場合、商務長官は、申請書の全ての署名を点検するものとし、かつ、商務長官が、(B) に記述するように、申請書の署名が当該漁業における 50% を超える許可保有者のグループ又は 50% を超える割当の保有者のグループを示していることを確認した場合、商務長官は、適切な地域漁業管理理事会に対する申請を認定するものとする。
- (D) ニューイングランド及びメキシコ湾におけるレファレンダム
() () に規定したメキシコ湾の商業的に漁獲されるレッドスナッパー漁業を除き、ニューイングランド及びメキシコ湾の地域漁業管理理事会は、そのようなシステムが、最終的に策定されて、ニューイングランド地域漁業管理理事会に関しては、適格な許可保有者又は() に記述したその他の者によるレファレンダムの投票者の 2 / 3 を超える賛同を得ない限り、また、メキシコ湾地域漁業管理理事会に関しては、適格な許可保有者によるレファレンダムの投票者の過半数の賛同を得ない限り、長官の計画 (Secretarial plan) を含め、個別漁獲割当プログラムを策定する漁業管理計画又は改定を提出できず、かつ、商務長官は認定又は実施をすることができない。…(中略)…
- () (略)
- () この法律の第 407 条(c)の規定は、メキシコ湾の商業的に漁獲されるレッドスナッパー漁業のための個別漁獲割当プログラムに対しては、このサブパラグラフの規定に代えて、適用されるものとする。
- () ~ () (略)

なお、同法第 303 A 条(6)(D)()で言及している第 407 条(c)には、メキシコ湾の商業的に漁獲されるレッドスナッパー(フエダイの仲間)漁業についてのレファレンダムが規定されている。同漁業は、I T Q の新規導入のモラトリウムが設けられる前年の 1995 年に、地域漁業管理理事会が I T Q プログラムを提出していた。同漁業については、レファレンダムによる賛同を得て、2007 年から I T Q が導入された。

また、メキシコ湾では、グルーパー（ハタの仲間）・タイルフィッシュ（アマダイの仲間）漁業についても、ITQの2010年からの導入が
目指されている。

3 WTO交渉における漁業補助金についての態度

米国や豪州、ニュージーランド、アルゼンチンなどで構成される「フィッシュ・フレンズ」と呼ばれるグループは、WTOドーハラウンド交渉において、漁業補助金の原則禁止を求めている。

フィッシュ・フレンズの主張の根拠は海洋資源保全を中心としており、日本やEUなど主要漁業国が多額の補助金を漁業従事者に供与することで、過剰な漁獲を引き起こしていると考えている。

米国は2007年3月に、「過剰漁獲能力及び過剰漁獲の最も直接的な原因となっているあらゆる要素に対処する広範囲にわたる禁止が、我々の使命を果たす最も効果的な手段であると確信している」とし、補助金の原則禁止を提案した⁷。例外扱いとなるのは減船、資源管理、インフラ整備などごく一部の補助金としている。

同年11月、ヴァイエス・ルール交渉議長が発表した暫定的な「議長テキスト」（条文案）は、漁業補助金について、フィッシュ・フレンズの要求を受け入れ、次の8種類の禁止補助金を補助金及び相殺措置に関する協定の附属書として新たに掲載した。

- 漁船の購入、建設、修理、改善のための補助金（造船施設含む）
- 漁船の第三国への移転のための補助金
- 漁船の操業コスト補てん
- 漁業港湾施設への補助金
- 漁業従事者収入への補てん
- 水産品価格の補てん
- 他のWTO加盟国の漁業区域アクセス権のための補助金
- 違法漁業に従事する漁船への補助金

⁷ 68頁以降に、提案の全文の仮訳を掲載。

ただし、禁止補助金について一定の例外規定を設けるとしている。なお、途上国には別途特別な措置を行うとしている。

この議長の暫定的条文案に対し米国は、漁業補助金禁止リストが列挙されたことについて歓迎している。

2008年5月に行われたルール交渉においては、原則禁止を主張する米国提案が議論されたが、賛否両論があった⁸。

なお、1999年にOECDが行った漁業補助金の調査によれば、漁業補助金の世界の総額は60億ドル弱と概算されており、その内訳は、EUが12億ドル、米国11億ドル、日本25億ドル、カナダ5億ドル、韓国4億ドルとされている⁹。

⁸ 農林水産省ホームページ WTO非農産品・ルール交渉コーナー「農業交渉以外の主要論点」
<<http://www.maff.go.jp/wto/nama/pdf/data01.pdf>>

⁹ 駐日欧州委員会代表部ホームページ 「WTO 漁業補助金 EU、持続可能な漁業のための提案」(日本語仮訳)
<http://www.deljpn.ec.europa.eu/home/news_jp_newsobj146.php>

第2 EUにおける動向¹⁰

碓井扶美子
森田倫子

1 2002年共通漁業政策の改革の概要

(1) 共通漁業政策とは

EUは、加盟国の排他的経済水域（EEZ）をEUの共通海域として管理するとともに、EU域内国漁業の構造改革を進めるため、1983年に「共通漁業政策（Common Fisheries Policy：CFP）」を策定し、概ね10年を1期として見直しを行っている¹¹。共通漁業政策は、資源保存と環境、構造と船団管理、市場の共通組織及び対外政策という4つの主要政策を包括している。共通漁業政策の目的は、漁業に依存する者への公正な生活水準を提供し、消費者の利益を考慮しながら、経済的に持続可能で競争力のある漁業と養殖業において、効率的な漁業活動に寄与することである。

(2) 共通漁業政策の成立の経緯及び2002年改革の概要等

共通漁業政策は、当初、共通農業政策（CAP）の一部であったが、多くの船団と魚種資源を持つ国の参加によって共同体が発展したことや、資源管理や排他的経済水域の導入後の国際関係のような漁業固有の問題に取り組むため、次第にCAPからの分離・独立性を確立させていった。

¹⁰ この章の1、3(1)、3(2)及び4の執筆に当たっては、以下の資料を参考にした。
「About the Common Fisheries Policy -2002 Reform of the CFP-」(欧州委員会ホームページ)
「About the Common Fisheries Policy -Managing a common resource-」(欧州委員会ホームページ)
「About the Common Fisheries Policy -Questions & answers-」(欧州委員会ホームページ)
「TN/RL/GEN/134 -FISHERIES SUBSIDY-」(ECがWTOルール交渉部に提出した文書)(2006.4)
以上4資料については、それぞれ、78、82、88、111頁以降に仮訳資料掲載
「ECの共通漁業政策」(日本貿易振興会)(1990.6)
「(EU)共通漁業政策」(財団法人海外漁業協力財団)(2000.1)
『Quota Hopping』に見るEC共通漁業政策の問題点(稲本守)(2003.9)(なお、この論文においては、共通漁業政策はEUの三本柱である欧州共同体(EC)、共通外交安全保障(CFSP)、警察・刑事司法協力(PJCC)の内、専ら経済政策を担当するECによって扱われる分野であることを理由として、「『EC』共通漁業政策」の語が使用されているが、本章の「1 2002年共通漁業政策の改革の概要」及び「2 資源管理と漁獲割当制度」においては、「EU」の表記に統一した。)
「European Parliament Fact Sheets」より「4.3.1 The common fisheries policy : origins and general development」及び「4.3.2 Fisheries resources policy」(欧州議会ホームページ)
「EUの水産物の現状とスペイン、スウェーデンの水産物輸入関連制度」(日本貿易振興機構)(2006.1)
「EUの漁業と漁業政策」(水産庁ホームページ)

¹¹ 1992年及び2002年の見直しを経て、2003年1月1日より現行共通漁業政策を実施している。

ア 初期の共通措置

漁業部門における最初の共通措置は、1970年に始まり、これは、漁場の利用、市場及び構造に関する規則を整備したものであった。これにより、EUの漁業者が、原則として、加盟国の領海を平等に利用できることが合意された¹²。また、水産物の共通市場に関する諸措置が採択されたほか、漁船と陸上施設の近代化のためには、構造面での調整策が講じられた。

これらの措置は、1976年に、加盟各国が国際的な流れに沿って、海洋資源に関する権利を沿岸12海里から200海里に拡大することを合意したときに、更に重要性を増した。また、加盟国は、共同体として統合されていた方が、自国管轄水域内の漁業管理の点だけでなく、国際交渉の場における自国の利益保護の点でも、有利であることを認めていた。

しかしながら、漁業資源管理政策は、加盟国の200海里経済水域を一つの水域として漁業資源の保存と管理を行おうとするものであったため、加盟各国の利害調整等に長い期間を要した。数年にわたる困難な交渉を経て、1983年に共通漁業政策は策定された。

イ 1983年共通漁業政策

1983年共通漁業政策は、漁業の生物学的及び社会経済的意義を考慮して、魚類資源の保存、構造（漁船、港湾施設及び加工場）、市場の共通組織、第三国との漁業協定や国際機関における交渉という4つの主要政策から構成された¹³。また、「相対的安定性」の概念が公式に採り入れられたほか、「総漁獲可能量（Total Allowable Catch：TAC）」と「国別漁獲割当（Quota）」に基づく保存のための管理措置が規定された¹⁴。

ウ 1992年共通漁業政策改革

1992年の共通漁業政策の見直しでは、利用可能な資源量に対し、漁

¹² ただし、沿岸海域は、伝統的にそこで漁業を行ってきた地域漁業者のために保留されてきた。

¹³ 現行の共通漁業政策においても、概ね同様の4つの政策が主要な柱となっている。

¹⁴ 相対的安定性、総漁獲可能量（TAC）、国別漁獲割当（Quota）については、「2 資源管理と漁獲割当制度」参照。

船数があまりに多く、過剰漁獲を防止するためには技術的措置と操業取締りだけでは不十分との認識の下、共通漁業政策の実効性を高めるため、各側面の連携が強化された。また、利用可能な資源と漁獲活動のバランスを回復、維持するという視点から「漁獲努力量」という新しい概念が導入された。

エ 2002年共通漁業政策改革

2002年の共通漁業政策の見直しに際しても、利用可能な資源量に対して、あまりにも大規模な船団による過剰な漁獲行為のために、ますます多くの魚種資源が消失しようとしていることが問題となった。

このような状況は、魚種資源それ自体へのダメージの域を超えて、漁業者の収入や、海洋生態系のバランス、EU市場への水産物の供給に深刻な負の連鎖反応を引き起こしてきたとされ、生物学的・環境上・経済的に持続可能な漁業を達成するために、共通漁業政策の改革が必要であった。

漁獲量の減少、経済的収益の減少、漁業部門の公的支援に対する依存度の高まり、雇用の喪失や沿岸地域の漸進的な衰退等の状況を改善するために、委員会は、CFPのあらゆる側面にわたる広範囲な改革を提案した。

現行の共通漁業政策のポイントと財政支援措置

現行の共通漁業政策（2003年～）のポイント

- ・資源の状態に応じた漁獲能力の削減を更に進めるため、2002年末を基準に各国毎に漁獲能力の上限（漁船の総トン数及び推進機関の総馬力数（kw））を設定。
- ・資源状況の悪化が著しい資源（タラ、ヘイク等）については「資源回復計画」を策定し複数年にわたる資源管理を確保。
- ・漁船の新造、第三国への輸出・移転に対する公的支援は2004年末で打ち切り。漁獲努力量の削減に対する支援は引き続き実施。
- ・漁獲努力量を削減し、漁船の過剰能力を縮小するため、以下の事業について、当該漁船のトン数・船齢等に応じ補助金を交付。

漁船のスクラップ

合併企業の設立等による第三国への漁船の永久譲渡（2004年末まで終了）

漁業以外の非営利目的への転換

財政支援措置

- ・ 漁業の「構造政策」を進めるため、EU全体としての財政支援措置を実施。

漁業指導財政措置 (Financial Instrument for Fisheries Guidance : F I F G) (2002 年 ~ 2006 年 : 総額 37 億ユーロ)

主要支出事項

漁獲努力量の調整 (減船)、 漁船の更新及び装備の近代化、
加工流通対策、 養殖業の振興、 漁港整備、
技術開発等その他

- * 上記財政支援措置は、2007 年より欧州漁業基金 (European Fisheries Fund : E F F) として 2007 年 ~ 2013 年の間、総額 38 億ユーロの規模で実施される予定。

資料：水産庁「EUの漁業と漁業政策」

EUの漁業政策について

1. 基本政策(共通漁業政策(CFP: Common Fisheries Policy))

* 1983年1月に6年に及ぶ交渉の末に策定。 * 概ね10年を1期として見直し

1) 資源管理

- ・加盟国のEEZを共通海域として、そこでの漁獲対象種にTACを設定。
(TACは、毎年、ICES(海洋調査国際理事会: 大西洋における海洋調査研究機関)が勧告し、関係理事会で決定)
- ・TACは国別に配分され、漁獲量の管理は各国が実施。

2) その他

- ・漁業者の生活水準の確保とEU漁業の合理的発展を期すため「構造政策」等を実施
- ・第三国あるいは国際機関とはEUとして協定締結

前CFP
(1992年
~2001年)

現CFP(2002年~2011年)

* 前CFPは、資源状況に応じた漁獲能力の削減に事実上失敗したとして漁獲量管理に加えて漁獲努力量(操業日数、漁船トン数等)管理を導入

- 1) 漁業管理に関し長期計画を策定
- ・危機的資源については、多年度にわたる「回復計画」「管理計画」を策定。
- 2) 漁船団に対する政策及び公的支援
- ・各国の漁獲能力(総漁船トン数、総エンジン出力)の上限を2002年末水準で固定。
- ・漁船の新造、第三国への輸出・移転に関する公的支援は2004年末で打ち切り。減船を引き続き実施。
- 3) 社会・経済的措置
- ・解雇・職業再訓練への支援。一時的休漁に対する公的援助
- 4) その他(小規模沿岸漁業に対する支援等) 等々

2. 財政支援措置

* 上記漁業政策を実施するための財政支援措置として、以下のような措置を実施。

1994年

漁業指導財政措置
(FIFG: Financial Instrument
for Fisheries Guidance)
(1994年~1999年)

1999年

2000年

FIFG 総額37億ユーロ(約5,400億円)
(2000年~2006年) * 0.38億ユーロ/国・年(約55億円/国・年)
(主要国14カ国で単純に計算した場合)

(主要支出事項)

- 1) 漁獲努力量の調整: 漁船のスクラップ、第三国への譲渡、非営利目的への転換
- 2) 漁船の更新及び装備の近代化: 漁船の更新については2004年末まで
- 3) 小規模沿岸漁業の振興: 12m未満の漁船の改善、技術導入
- 4) 養殖業の振興: 施設の近代化、品質改善、環境改善
- 5) 漁港整備: 漁港における設備・機器の整備
- 6) 加工流通対策: 施設の整備、近代化
- 7) 社会経済的措置: 離職補償金等
- 8) その他: 休漁対策、研究開発等

2006年

2007年

欧州漁業基金
(EFF: European
Fisheries
Fund)
(2007年~2013年)
総額38億ユーロ
(約5,500億円)
* 0.39億ユーロ/国・年
(約56億円/国・年)
(前FIFG配分主要国14カ国
で単純に計算した場合)

2013年

* 漁船の更新・近代化に充当されるEU補助は、1カ国年平均12億円程度。
(但し、スペインは90億円程度と突出(地域格差のため補助率がよく、対象船舶も多い))

注: 本資料においては、
145円/EURのレートを使用

2 次期共通漁業政策策定の動向

現行の共通漁業政策は、2003年1月1日から適用が開始され、2012年まで実施される。その成果は、政策決定に対する利害関係者の関与を深めるようにしたことや、漁業資源管理計画を多年度化したこと等であるとされている。一方で、現行の共通漁業政策では過剰漁獲は解消されなかったため、その原因である過剰漁獲能力の問題への対処が急務とされている。

欧州委員会は、2008年9月に次期共通漁業政策のための議論を開始し、2009年4月に「グリーンペーパー¹⁵：共通漁業政策改革」¹⁶を公表した。このグリーンペーパーは、現行の共通漁業政策が抱えている課題とそれに対処するために取り得る新たな施策の方向性を示した上で、具体的な論点を質問形式で列挙し、同年12月末まで関係者及び一般EU市民からの意見を募っている。その後は、関係者との更なる協議、影響評価を経て、政策提案としてまとめ、2011年の早い段階で欧州議会及び欧州理事会に提出し、2012年に採択¹⁷、2013年1月1日から適用¹⁸することが予定されている。

「グリーンペーパー：共通漁業政策改革」(2009年4月)の概要

(1) 主な課題

現行の共通漁業政策は、持続可能な漁業という目標を達成することができなかった。欧州水域からの水揚げは減少し、今や、欧州市場で消費される魚介類の半分以上が輸入によるものである。EUでは、資源量に対し慢性的に漁獲能力が過剰の状態にあり、EUの漁船の多くは赤字であるか低い利益しか生み出しておらず、これがさらなる過剰漁獲を呼ぶという悪循環に陥っているが、現在の平均で年2%という減船ペースでは、年2-3%と

¹⁵ グリーンペーパーとは、欧州委員会が特定の政策分野に関して刊行する、協議のための文書。最終的に決定された政策提案を示すものではなく、政策決定のための議論を喚起するために関係者に配布されるものである。

¹⁶ 欧州委員会ホームページ「GREEN PAPER: Reform of the Common Fisheries Policy (Brussels, 22.4.2009, COM(2009)163 final)」
<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0163:FIN:EN:PDF>>

¹⁷ 欧州委員会ホームページ「Press corner: Fisheries: open debate on the future of the European Common Fisheries Policy」
<http://ec.europa.eu/fisheries/press_corner/press_releases/2009/com09_21_en.htm>

¹⁸ 欧州委員会ホームページ「Citizens' summary: Consultation - reforming EU fisheries policy」
<http://ec.europa.eu/fisheries/reform/docs/citizenssummary_en.pdf>

見積もられる技術の進歩による漁業の効率性の向上で、減船の効果が打ち消されてしまうため、この悪循環の解消には不十分である。また、漁業界とEU加盟国が規制の除外や特別措置を求めたこと等の結果、微細管理(micromanagement)によって記録(documenting)、意思決定(deciding)、実施(implementing)及び管理(controlling)が行われているが、これは、複雑でわかりにくく、コストも嵩む。

その他、漁業に対する公的な財政的支援が大きいことも課題である。

こうした状況をもたらした現行の共通漁業政策の構造的な欠点は、主に、(ア)漁船の過剰漁獲能力、(イ)政策目的の不明確さ(この結果、意思決定及び実施のための指示が不十分となる。)、(ウ)短期的視点を重視した意思決定システム、(エ)漁業界に対し十分な責任を持たせていない枠組み、(オ)制度遵守(コンプライアンス)に対する政治的意思の欠如及び漁業界によるコンプライアンスの貧弱さの5つにまとめられる。

(2) 主な課題に対する今後の政策の方向性と論点

漁船の過剰漁獲能力

今後の共通漁業政策には、EUにおける漁船団の規模を漁獲可能な漁業資源に釣り合ったものとし、その状態を確実に維持するメカニズムが組み込まれなければならない。これが共通漁業政策が機能する前提条件である。

漁船のスクラップに対する支援については、恒久的に実施すると、船主はそれを織り込んで将来の投資の意思決定を行うため、過剰漁獲能力の削減には効果的ではなく、支援は一回限りとすることが効果的であろう。

また、EU加盟国でいくつかの国が採用している「譲渡可能な〔漁獲に関する〕権利」のような市場手段¹⁹を利用することは、過剰漁獲能力の削減のために効果的かつ安価な方法であろう。この手法は、漁船の所有が過度に集中すること又は小規模漁業及び漁村コミュニティへの負の影響を引き起こすことがあるが、これを避けるための適切なセーフガード条項を設けることも可能である。

これらに関して、次の論点が挙げられる。

- ・ 漁獲能力について、法によって限度を設けるべきか。もしそうならば、その方法はどうか。
- ・ 解決策は、一回限りのスクラップ資金であるか。
- ・ 個人又は集団に付与する譲渡可能な権利は、大規模な漁船団の漁獲能力削減の支援のために、今よりも利用を広げることが可能か。もしそうならば、どのようにすればそれへの移行をもたらされるか。そうした制度が導入される場合、どのようなセーフガード条項が導入されるべきか。同じ趣旨で、他の手段を導入することが可能か。
- ・ 選択は、完全に加盟国に残されるべきか。あるいは、海域レベル又はEUレベルでの共通基準が必要か。

¹⁹ ITQを含め、いくつかの手法によるこのような手段があり、EU加盟国にはこうした手法を採用している国がある。詳細は29頁以降。

政策目標

漁獲の機会を減じることによって生じる短期的な経済的・社会的影響を緩和するための妥協策は、長期的な生態学上の持続可能性との両立を維持することが困難であり、EU漁業の経済的・社会的な未来のための基本的な前提は、生態学上の持続可能性である。

論点として、今後の共通漁業政策の目標は、漁業内に雇用を維持することであるべきか、それとも、漁村コミュニティ内に他の職を創出することであるべきか、等が挙げられる。

意思決定の枠組み

現行では全ての意思決定が理事会で行われているため、短期の影響に焦点を当てる結果につながっており、また、共通漁業政策は、極端に細かい理事会規則（Council regulation）で規制されているため、実施の際に柔軟性を持たせることができない。

取り得る方向性としては、理事会及び欧州議会を原則の問題に集中させ、実施に関する意思決定を加盟国、欧州委員会及び/又は漁業界の自主管理に委ねることにより政策を適正配置すること等がある。また、これにより、政策がわかりやすく安上がりになり、政策の実施に際し地域特有の状況を反映しやすくなる等のメリットがある。

論点として、技術的な問題についての意思決定を分権化してよいか、実施に関する意思決定（implementing decisions）を、国レベル又は地域機関に移譲することは可能か、等が挙げられる。

漁業界の責任

現行の共通漁業政策の下では、漁業界には公的資源の持続的利用についての責任ある主体として行動するインセンティブがほとんど与えられてこなかった。

改革の方向性としては、漁業界の自主管理の導入がある。公的機関が最大漁獲量等を決定し、経済的・技術的に最も良い手段については漁業界に策定の権限を与え、かつ、結果に基づく管理に変えるという方法を取り得る。EUでは、いくつかの漁業生産者団体で、成員への割当を管理し、個別割当を超えた成員には団体としてのペナルティを与えている。

なお、現在、漁業者は、公的資源に無料でアクセスし、管理コストは納税者が負っている。

論点として、漁業者の自主管理が失敗しないことを確保するためにどのような予防手段及び監督の仕組みが必要か、漁業者は漁獲に関する権利に対する支払い又は管理コストを分担すべきか（もしそうならば、それは大規模漁業者に限るべきか。）等が挙げられる。

制度の遵守

2007年11月の欧州会計検査院の報告書は、EUの漁業管理は概して弱く、ペナルティは抑止的でなく、検査は制度の遵守を促すに十分なほどの頻度で行われていない等と指摘している。管理と法的強制力（control and enforcement）についての徹底的な改革が急務であるため、欧州委員会は、2008年11月に野心的な提案を行い、現在、加盟国及び欧州議会と協議中で

ある。

論点として、法的強制の目的上一貫した情報を確保するためにデータ収集システムはどのように改善できるか、高水準の制度遵守を確保するためにどのような法的強制メカニズムが最も良いか（欧州委員会の直接行動、国又は複数国によるコントロールのように中央で行うか、分権化するか。）管理（control）の責任を伴った効果的なコンプライアンスと欧州委員会の資金提供とを関連付けるべきか、等が挙げられる。

(3) 更なる改善点

小規模沿岸漁船漁業

多くの漁村コミュニティは収入を漁業に頼っており、中には他の産業の可能性が限られている場合もあるため、沿岸、小規模又は遊漁の漁業者を守ることは不可欠であり、減船による雇用減を最も脆弱な漁村コミュニティが被らないようにすることには、正当な社会的目的がある。

取り得る施策としては、大規模漁業については、市場に基づく割当メカニズムのような、減船のための経済的インセンティブを与える一方、小規模沿岸漁業については、漁獲割当若しくは漁獲努力を直接割り当てること（direct allocation of quotas or effort）又は集団的計画（collective schemes）を通じて、管理する方法がある。小規模層については、共通漁業政策改革の結果生じた状況変化に適応するために公的資金援助を行うこともあり得る。また、小規模漁船漁業に関する特定の意思決定は、できる限り漁村コミュニティに近いところで行われるべきである。

論点として、どのようにしたら中小漁船漁業への配慮をしながら全体としての漁獲能力を適正化できるか、大規模と小規模を区別した制度はどのようにしたら実際に機能するか、等が挙げられる。

EUの漁獲（fisheries）の最大限の利用

現在EUでは、最大持続生産量を超えて漁獲している資源が88%ある状態であるが、今後の共通漁業政策における漁業資源管理の原理としては、最大持続生産量の考え方を重視すべきである。また、現在、TACの上限に達した魚種は混獲された場合に水揚げできないために海上投棄されているが、今後の共通漁業政策は、確実に海上投棄を防ぐようなものであるべきである。

取り得る施策として、漁船の操業日数の制限（limiting the days a fishing vessel can go to sea）のような漁獲努力に基づく管理は、こうした問題を解消するが、共通漁業政策の目的を達するには十分ではない。

論点として、共通漁業政策を二段階で改革すべきか（2015年より前は最大持続生産量に近づけるよう特定の措置を取り、それ以降は最大持続生産量を漁獲の上限として維持するか。）EU漁業の主たる管理システムは何であるべきか、また、それをどの漁業に適用すべきか（漁獲制限か、漁獲努力の管理か、その組み合わせか、その他の選択肢はあるか。）海上投棄の解消を一層進めるためにどのような措置が取られるべきか、また、譲渡可能な割当を通じた管理はこれに関して有効か、等が挙げられる。

構造政策及び財政的支援

漁業補助金は、しばしば、共通漁業政策の目的、特に過剰漁獲能力の削減と矛盾することがあった。今後の共通漁業政策では、公的な財政支援と、政策目的及び新たな課題との間により密接なつながりを持たせる必要がある。

論点として、公的支援のための最優先事項は何であるべきか、規模にかかわらず支援すべきか、恒久的な補助金を廃止し、一時的に漁業セクターの再編の社会的インパクトを緩和する目的のもののみを維持すべきか、等が挙げられる。

その他

流通面については、現行の市場介入システムは資源状態の悪化と輸入水産物の増加によって重要性が低下してきた。論点として、ラベリング・認証・トレーサビリティの支援はどうあるべきか、等が挙げられる。

また、相対的安定性についても改革が求められる（相対的安定性とは何かについては 29 頁、その改革の議論については 36 頁）。

その他、より広い海洋政策との調和、科学的知識に基づく政策、共通漁業政策外の問題との関係、養殖にも言及されている。

3 資源管理と漁獲割当制度²⁰

(1) 資源管理

資源管理政策は、EU 共通漁業政策の中で最も重要な政策分野であり、核となるのは T A C（総漁獲可能量）制度である。（EU における T A C 制度の運用については、(2)において詳述。）

加盟各国は、T A C による管理（アウトプットコントロール）に加え、操業許可制度を実施し、操業期間、操業海域、漁具等の規制（インプットコントロール、テクニカルコントロール）を行っている。

また、現行の共通漁業政策では、生物学的危機水準を超えた資源については多年度にわたる資源回復計画（multi-annual Recovery Plan）を策定し、資源管理を行うこととしており、タラ、ヘイクといった魚種について計画が策定されている。

²⁰ EU の資源政策の基本的な原則は「相対的安定性」、「資源の保護」及び「領海と資源に対するアクセスの自由」である。

(2) 漁獲割当制度

EUは、加盟国の排他的経済水域（EEZ）を共通海域として、共通海域の漁獲対象種にTACを設定している。TACは毎年ICES（国際海洋調査評議会）²¹の勧告に基づき、閣僚理事会において決定している。TACが決定されると、第三国との漁業交渉によりEU域外の漁船に割り当てられる漁獲高が差し引かれ、残りの分から各国ごとの漁獲割当（Quota）が配分される。

TACは、共通漁業政策の初期の保存措置の一つとして導入されており、共同体は、各国の漁業実績その他の要素を考慮して決めた割当基準に従って、割当量の形で加盟国に漁獲量の分配を行った。この割当基準が現在も使用されており、加盟国に魚種別漁獲量を一定割合で分配する「相対的安定性（Relative Stability）」の原則を踏襲している。

相対的安定性を守るために考慮される要因として、

加盟各国内における伝統的漁業行為の保存

最も水産業に依存する地域の必要性

第三国の漁獲権拡大に伴い第三国海域における漁獲を喪失した場合、その補てん

の3点が挙げられているが、現実には、各国の既得権と漁獲実績に配慮し、EU総漁獲高に占める各国ごとの漁獲割合が大きく変化しないように漁獲割当（Quota）が定められる。

各国ごとの漁獲割当（Quota）の管理は各国が実施しており、国によって管理方式が異なる。国として一括管理をする方法、生産者組織や個別の船主に分配する方法等がある。TACを漁業者、漁業団体又は漁船ごとに配分し分与する方式を「個別漁獲割当（Individual Quota：IQ）」方式という。また、場合によっては、割当の賃借、売買あるいは交換などが認められており、こうした割当方式を「譲渡可能個別割当（Individual Transferable Quota：ITQ）」方式という。

2009年2月に公表された報告書²²によると、EUの沿岸漁業国20か国のうち、10か国がIQ方式を、6か国がITQ方式を採用している（両

²¹ 大西洋における海洋調査機関（International Council for the Exploration of the Sea）

²² MRAG, IFM, CEFAS, AZTI Tecnalia and PoEM, *An analysis of existing Rights Based Management (RBM) instruments in Member States and on setting up best practices in the EU – Final report: Part II*. London: MRAG Ltd. Feb.2009, p.16-19.

者を採用している 1 か国を含む。)

なお、漁業管理を I Q 方式もしくは I T Q 方式で行う国においても、全ての漁業をこれらの方式で管理しているわけではない。また、デンマークとスペインは、I T Q の導入により、権利の集中が生じた一方で船団の合理化と収益性の改善に成功した国とされる²³が、両国の I T Q の適用の状況は異なっている。

デンマークでは、I T Q 方式で漁業管理を行っている対象魚種はニシン、サバ、スプラット、ノルウェー・パウト、イカナゴ、ブルーホワイティング、ホース・マッケレルであり²⁴、これらで総漁獲量の 35% を占める²⁵。その他は、譲渡可能船別割当 (Vessel Transferable Quota; V T Q) 方式²⁶による漁獲が 55%、ライセンス付漁船による漁獲が 8% である²⁷。

スペイン²⁸では、I T Q については、地中海・ジブラルタル海峡のクロマグロのほかに、いずれも小規模漁船漁業者の存在しない大西洋まぐろ類保存国際委員会水域のメカジキ漁業及び北東大西洋漁業委員会水域の底魚 (ヘイク、アカザエビ、リングズ、ホワイティング、カレイ・ヒラメ、ポラック等) 漁業で実施している。一方、多くの沿岸においては、漁業に関する地域利用権 (T U R F) 方式を、貝類、沿岸魚類、回遊性マグロを対象とする漁業に適用している。また、ガリシア地方の貝類には、譲渡不能限定的ライセンス供与方式を適用している。

²³ 101 頁及び 102 頁

²⁴ MRAG ほか、前掲レポート (Part) p.171-172 .

²⁵ 同上、p.169 .

²⁶ この報告書では、デンマークについて、V T Q を I T Q と分けて記載している。V T Q では、権利は漁船とともに譲渡される。デンマークでは、V T Q を、2007 年 1 月 1 日より、多種類が混じった底魚を漁獲する漁業に適用 (同上、p.173-174.)。

²⁷ MRAG ほか、前掲レポート (Part) p.169 .

²⁸ 同上、p.39, 42, 44, 47.

表 2-1 OECDによる「権利に基づく管理」()の類型

「権利に基づく管理」の類型	主な特徴等
漁業に関する地域利用権 (TURF) [territorial use rights in fisheries]	単一の利用者(通常はグループ)に対する、海洋の特定の領域の割当。権利は、さらに、グループ内で割当てられる。 例)貝類
コミュニティ漁獲割当 (CQ) [community catch quotas]	「漁業コミュニティ」に対する漁獲割当。コミュニティ内における権利の割当の決定は協同組合ベースで実施。しばしば、小規模漁業の伝統的アクセス権を公的なものにする形で用いられる。 例)欧州における、生産者団体へ割当てられる共同漁獲割当。
漁船漁獲制限 (VC) [vessel catch limits]	各漁船の一定期間(週間、月間若しくは年間)又は一航海における水揚げ可能な漁獲量を制限。
譲渡不能個別漁獲割当 (IQ) [individual non-transferable catch quotas]	特定の漁業資源についての、一定量の魚を漁獲する権利。又は、TACの一定割合を漁獲する権利。
譲渡可能個別漁獲割当 (ITQ) [individual transferable quotas]	IQに譲渡性を付与したもの。
譲渡不能限定的ライセンス供与 (LL) [limited non-transferable licensing]	漁船、船主又はその両方に付与される、発行数が限定されたライセンス。
譲渡可能限定的ライセンス供与 (LTL) [limited transferable licensing]	限定的ライセンスに譲渡性を付与したもの。
譲渡不能個別漁獲努力割当 (IE) [individual non-transferable effort quotas]	漁業者が一定期間に使用可能な漁獲努力の単位数(操業日数・時間、カニ籠の数など)の割当。定着性資源に用いられる傾向。
譲渡可能個別漁獲努力割当 (ITE) [individual transferable effort quotas]	個別漁獲努力割当に譲渡性を付与したもの。

資料：MRAG, IFM, CEFAS, AZTI Tecnalia and PoEM, *An analysis of existing Rights Based Management (RBM) instruments in Member States and on setting up best practices in the EU – Final report: Part II*. London: MRAG Ltd. Feb.2009, p.13-14.を基に農林水産調査室で作成

注：この報告書では、「権利に基づく管理」とは、「漁獲に関する個別の権利を、漁業者、漁船、企業、協同組合又は漁業コミュニティに割当てるあらゆるシステム」と定義。

表 2-2 EUにおける「権利に基づく管理」方式の概要

国名	I Q	I T Q	その他	備考
スペイン			LL、TURF	ITQは、北東大西洋漁業委員会水域の底魚、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クロマグロに適用
ポルトガル			CQ	ITQは、北西大西洋漁業機関水域の底魚、西洋まぐろ類保存国際委員会水域のメカジキに適用
マルタ			LL、TURF	
イタリア			LL、TURF	IQは、地中海のクロマグロに適用
スロベニア			ライセンス供与（現在のところ発行数に制限なし）	
英国			ITE、TURF	
アイルランド			VC	
フランス			CQ、LL	
オランダ			ITE、LTL	
ベルギー			CQ、LL	
ギリシャ			LL	
キプロス			CQ、LL	IQは公海（地中海）のクロマグロ、CQは沿岸と公海（地中海）のクロマグロに適用
デンマーク			VTQ、LL	
スウェーデン			LL、TURF	ITQはアセスメント中（2009年中に決定見込み）
フィンランド			LL、TURF	
ドイツ				
エストニア			ITE	
ラトビア			IE	
リトアニア				
ポーランド			ブロック割当（Block quota）	

資料：MRAG, IFM, CEFAS, AZTI Tecnalia and PoIEM, *An analysis of existing Rights Based Management (RBM) instruments in Member States and on setting up best practices in the EU – Final report: Part II*. London: MRAG Ltd. Feb.2009, p.16-18, 85, 136, 164, 180.を基に農林水産調査室で作成

(3) 漁業管理・資源管理手法に関する議論の動向

ア グリーンペーパーの公表以前

(ア) 経緯

I T Q は、2002 年の共通漁業政策改革の際には E U レベルの政策としては採用されなかったが、欧州委員会は、漁業の経済運営 (economic management of fisheries) の観点から、I T Q 等の漁獲に関する取引可能な権利を用いた漁業管理・資源管理手法に対して関心を示し、その後の議論の場を設けた²⁹。

2007 年 2 月、欧州委員会は、「権利に基づく管理 (rights-based management; R B M) 」(後述) のシステムについて、次期共通漁業政策の検討準備の一環として議論を開始するため、問題の所在と議論の必要性を提示した「漁業における『権利に基づく管理』手法についての委員会コミュニケーション(政策伝達文書)³⁰」を採択して、以後、関係者等の意見を募り、会議を重ねた。

併せて欧州委員会は、民間調査機関に委託して、E U 加盟国で実施されている「権利に基づく管理」についての包括的調査を行い、2009 年 2 月に「E U 加盟国における現行の『権利に基づく管理』手法及び E U における最良の実践法の創設についての分析 最終報告³¹」を公表した。

(イ) 「E U 加盟国における現行の『権利に基づく管理』手法及び E U における最良の実践法の創設についての分析 最終報告」

この報告では「権利に基づく管理」とは、「漁獲に関する個別の権利を、漁業者、漁船、企業、協同組合又は漁業コミュニティに割り当てるあらゆるシステム」と定義された。つまり、譲渡性の有無に因らず、E U で実施されている権利に基づく漁業管理制度全般(表 2 - 1、表 2 - 2) が分析の対象とされた。

目的は、E U の沿岸加盟国で実施されている「権利に基づく管理」の

²⁹ 97 頁

³⁰ Commission of the European Communities, *Communication from the Commission on rights-based management tools in fisheries*. (COM(2007)73 final) Feb.26, 2007.

³¹ MRAG, IFM, CEFAS, AZTI Tecnalia and PolEM, *An analysis of existing Rights Based Management (RBM) instruments in Member States and on setting up best practices in the EU - Final report: Part I, Part II*. London: MRAG Ltd. Feb.2009.

なお、この報告書の表紙裏には、この報告書は、必ずしも欧州委員会の見解を反映しているわけではなく、決して欧州委員会の将来の政策を先取りしたものではない旨の但し書きがある。

調査、「権利に基づく管理」のさまざまな特性及び効果の調査並びに E Uにおけるさまざまな漁業のための最良の実践法の提案であった。

「EU加盟国における現行の『権利に基づく管理』手法 及び EUにおける最良の実践法の創設についての分析 最終報告」(2009年2月)の主な結論³²

権利の譲渡性は、実施された多くのケースで、船団の合理化及び経済的収益性の改善をもたらした。

権利の譲渡性の程度は、「権利に基づく管理」の同一の類型の中でも、さまざまであった。これは、譲渡性がないシステムとして作られたものでも、実際には権利の市場が存在していたり、逆に、譲渡可能システムであっても、小規模漁業者や漁業に依存するコミュニティを守る等の目的で、譲渡性に制限が設けられていることが少なくないためであった。

「権利に基づく管理」の類型、船団の類型、漁業の類型及び実施地域が異なる事例を選択して行ったケーススタディからは、漁獲割当による管理が行われている漁業においては、割当をめぐる競争が増すにつれ、管理手法として個別・漁船別割当が選択されるようになり、さらにITQが選択されるようになるパターンがあることがわかった。

ただし、より質の高い権利〔ここでは、財産権としてより強い権利〕を付与する管理システムへと向かう動きは、あらゆる問題を自動的に解決する万能の策ではない。〔財産権として強い権利を付与するシステムである〕ITQ及び漁業に関する地域利用権(TURF)のようなシステムは、必ずしもすべての漁業に対して最良の結果をもたらすとは限らないであろう。「権利に基づく管理」システムの開発に関しては、過剰漁獲能力の削減のような望ましい結果を促進し、かつ、集中及び/又は小規模漁業者の疎外のような望ましくない結果を軽減するための追加的手段によって支援される、段階的変化の過程をじっくり検討するのがよい。

この研究全体から明らかになった、「権利に基づく管理」システムの最適な実践法(best practice)の策定に関する一般的結論には、次の内容が含まれる³³。

- ・費用対効果のアセスメント：高度な「権利に基づく管理」システムは、実施及び維持のコストが高くなる可能性がある。そのようなシステムが経済的に正当化できるのは、大規模で価値の高い漁業資源の場合のみということがありうる。
- ・譲渡可能性：権利の譲渡可能性を増すこと及び権利の管理の柔軟性を

³² 報告の要旨全文の仮訳は、99頁以降。

³³ 最適な実践法のための結論の全体の仮訳は、106頁以降。

改善させることは、余剰漁獲能力の減少及び効率性の増大をもたらす可能性がある。とはいえ、権利が公式には譲渡可能でない場合であっても、権利の価値が高ければ、利害関係者は、システムの中にその価値を発揮させる要素を見出すであろう。IQシステムでも、廃船計画や全国規模の割当交換のような、国内で実施される他の措置によって、ITQシステムと同様の結果（漁獲能力の削減、漁獲競争の減少及び割当の適切な混合比）に到達しうる。ただし、これには、市場の働きにまかせるのに比べ、中央政府からのより多くの投入（時間及び資源）を必要とする。多くの加盟国は、自国の漁業利益、小規模漁業者及び漁業に依存するコミュニティを守る目的で、権利の譲渡性を意図的に制限している。譲渡性に意味があるシステムにおいてさえも、しばしば、国への割当の一部を小規模セクターに分配すること及び新規参入者が実績を積むことができるように割当の一部を留保することのような、小規模漁業者を確実に保護するシステム及び漁業への新規参入者の可能性を確保するシステムが組み込まれている。

- ・ 共同管理及び漁業者の責務：仕組みの設計、実施及び遵守に関して、漁業者の協力なしには、効果的に実施できないであろう。漁業界は、資源管理の責任を負うために権限を与えられる必要がある。生産者団体による権利市場の管理は、加盟国への必要十分な情報提供（例えば、割当の取得）に基づく場合、漁業者が漁獲戦略を経済・社会的利益をもたらすよう適合させる能力を増大させる可能性がある。
- ・ 政府の介入：必要な場合に政府の介入を可能とするサンセット条項（sunset clause）を持つのは賢明であろう。
- ・ 権利市場：EU域内に存在し機能している市場は、共通漁業政策の目的に沿って、効率性と船団の削減という結果に関し、かなりの利益をもたらしている。しかしながら、加盟国が、経済的に脆弱あるいは自立できない漁業コミュニティの保護のために、市場機能に限度を設け続ける自由を有している。利害関係者は、権利市場の設置及び発展に関し、加盟国によって取られる意思決定に完全に参加しなければならない。市場が発達し機能することで漁獲に関する権利の価値が上昇するに従い、次第に高くなる参入コストのため、漁業への新規参入者を支援する特別な規定が必要となる可能性がある。国の行政機関が譲渡市場の監視について完全なコントロールを保持する必要は、必ずしもない。

イ グリーンペーパー

前述のとおり、グリーンペーパーは、漁船所有の過度の集中や小規模漁業・漁村コミュニティへの影響に対するセーフガード条項を設けることも可能であるとした上で、「過剰漁獲能力の削減に効果的かつ安価な

方法」である譲渡可能な「権利に基づく管理」を導入することについて、論点を具体化して、次期共通漁業政策策定のための議論の俎上に載せた。

また、改革の方向性として、漁業界の自主管理の導入も挙げており、公的機関が最大漁獲量等を決定し、経済的・技術的に最も良い手段については漁業界に策定の権限を与え、かつ、結果に基づく管理に変えるという方法を取り得るとしている。

さらに、資源管理に関しては、その他に、相対的安定性の改革についても言及している。

グリーンペーパーは、相対的安定性の適用を始めてから 25 年以上を経て、現状との間に不一致が生じていることや、この原則があるために、長期的な配慮を犠牲にしつつ、TACの設定値を大きくせよというプレッシャーが生じていること等を理由として、改革の必要性を示している。

改革の選択肢として、一つは、相対的安定性の制度を廃止して、代わりに、漁獲に関する権利を割り当てるような、より柔軟なシステムを採用すること、もう一つは、相対的安定性の制度の運営を柔軟化し、かつ、加盟国への割当をその国の船団の実際の必要に合わせることを挙げている。

4 WTO交渉における漁業補助金についての態度

EUは、2006年4月にWTOルール交渉部会に提出した文書³⁴において、公的支援はいかなる状況においても過剰漁獲能力に寄与してはならないという原則を指針とし、条文案においては、「禁止されるべき補助金」として、以下の3点を挙げている。

漁船の新規造船のための補助金

既存の漁船の改造のための補助金

漁船の他国への永久移籍のための補助金（その国のパートナーとの合併会社の設立による場合を含む）

また、「許容されるべき補助金」としては、以下の2点を挙げている。

漁獲能力の削減を条件とした補助金又は漁獲能力の削減による負の社会的・経済的影響を緩和するという特定の目的のために支給される補助金

³⁴ 111頁以降に、全文の仮訳を掲載。

漁獲能力の増加を伴わないことを条件として、漁業資源の保存策の一環として商品開発のために交付される補助金、船上の労働条件及び安全面の改善を含む漁船の近代化のために交付される補助金、環境によりやさしい漁法を促進する補助金

なお、EUは、自国の漁業の発展に関する途上国の関心を正当なものと認識し、途上国は漁業補助金の規律について、妥当な期間免除されるべきであると提案している。

第3 日本における動向

森田倫子

1 水産基本法と水産基本計画の概要

(1) 水産基本法の制定の経緯と概要

2001（平成 13）年に水産基本法が制定されるまでは、我が国の水産政策は、1963（昭和 38）年制定の沿岸漁業等振興法に示された方向に沿って、「沿岸漁業等の生産性の向上」、「漁業者の生活水準の向上」などを目的として展開されていた。しかし、海洋法に関する国際連合条約（以下「国連海洋法条約」という。）の批准（1996（平成 8）年）による本格的な 200 海里体制への移行、周辺水域の資源状況の悪化等による漁獲量の減少、担い手の減少・高齢化の進展など、国内外の情勢は大きく変化した。こうした課題に適切に対処するための新たな枠組みの必要性が認識され、2001（平成 13）年 6 月、新たな政策理念と基本的な施策方向を定める水産基本法が制定された。

水産基本法は、「水産物の安定供給の確保」及び「水産業の健全な発展」を基本理念に位置付け、これの実現を図るために基本となる事項を定めた。施策の対象は、漁業部門に加え、加工・流通も含めた水産業全体へと広げた。

ア 水産基本法における水産資源管理についての規定

国連海洋法条約は、水産資源の保全管理について、排他的経済水域においては沿岸国による適当な保存管理措置を求め、また、公海においては国際協力が行われるべきことを求めている。

これを受け、水産基本法には、水産物の安定供給の前提としての資源の持続的利用の必要性、重要性が明記された。水産資源の持続的利用は、「水産資源の適切な保存・管理」及び「水産動植物の増殖・養殖の推進」を通じて図ることとされた。「水産資源の適切な保存・管理」に関する施策の方針については、排他的経済水域等と、公海等それ以外の水域とに分けて規定された。

排他的経済水域等においては、「最大持続生産量を実現することがで

きる水準に水産資源を維持し又は回復させることを旨として、漁獲量及び漁獲努力量の管理その他必要な施策を講ずる」と規定された。

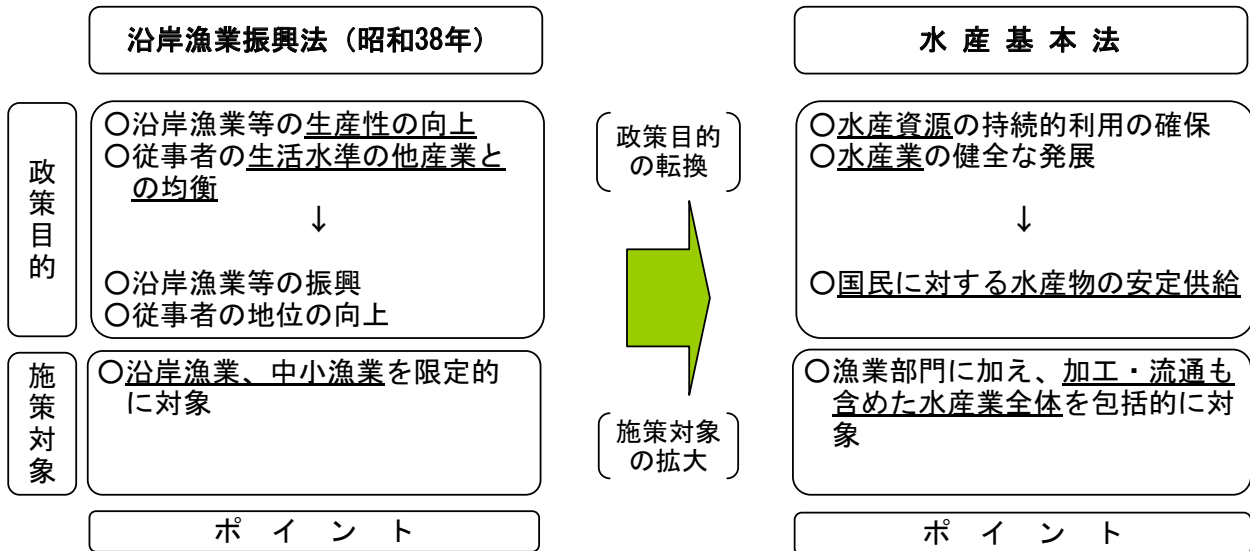
また、公海等それ以外の水域においては、「水産資源の持続的な利用に関する国際機関その他の国際的な枠組みへの協力、我が国の漁業の指導及び監督その他必要な施策を講ずる」と規定された。

イ 水産基本法における水産基本計画についての規定

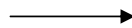
水産基本法では、施策の総合的かつ計画的な推進を図るために「水産基本計画」を定めることが規定されている。同計画では、1)水産に関する施策についての基本的な方針、2)水産物の自給率の目標、3)水産に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策、4)水産に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項を定めることとされている。

水産基本法の目指すもの

～理念の明確化と基本政策の方向付け～



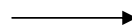
- 水産資源
 - ・水産資源は比較的良好な状態にあることを前提に、生産の効率化、漁獲量の増大に重点。
- 担い手・漁業経営
 - ・零細で非効率な漁業経営が多数存在する生産構造の改善が急務とされたことから、過剰就業の解消、経営の近代化・効率化等を積極的に進めることに重点。
- 流通・加工・消費
 - ・旺盛な水産物需要を前提に、水産物の鮮度保持や効率的供給体制の整備の推進に重点。
- 漁村
 - ・漁業者の所得水準だけでなく、生活環境の整備も含めた生活水準全体について、都市との格差の是正を図ることに重点。
- 水産基盤
 - ・漁港及び漁場施設の不足解消のため個別の量の確保に重点。



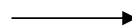
- ◎ 自給率目標の設定
 - ・基本計画において、漁業生産量の目標等を明確化。



- ◎ 水産資源
 - ・水産資源が、適切に管理することにより持続的利用が可能な資源であるという特性を踏まえ、水産資源の適切な管理と持続的利用を基本に施策展開。
 - ・遊漁による利用も管理の対象とするとともに、水域の環境や生態系の保全にも配慮。



- ◎ 担い手・漁業経営
 - ・産業の効率性の向上や近代化を図るだけでなく、経営の継続や発展の視点を重視するとともに、漁業外部からの新規参入の促進を含め、担い手を広範に育成する条件整備を図っていく方向で施策展開。



- ◎ 流通・加工・消費
 - ・新鮮で安全な水産物を求める消費者ニーズに応える等消費者の視点を重視して施策展開。



- ◎ 漁村
 - ・都市に比べ立ち後れている生活環境の整備に加え、漁村全体の活性化を図っていく観点から施策展開。

- ◎ 水産基盤
 - ・水産基盤について生産から流通まで一貫した整備をする方向で施策展開。

資料：水産庁

(2) 水産基本計画の概要

水産基本計画の期間や目標年次については、法律上の定めはないが、10年程度を見通して定め、おおむね5年ごとに見直すものとされている。

初めての計画（旧水産基本計画）は2002（平成14）年3月に、現行の水産基本計画は2007（平成19）年3月に閣議決定された。

ア 旧水産基本計画

(ア) 水産物の自給率の目標

水産物の自給率目標は、2012（平成24）年度において魚介類全体では66%、食用魚介類では65%、海藻類では70%とされた。

これらの数値は、関係者が取り組むべき課題を漁業生産の面及び水産物消費の面それぞれにおいて明らかにした上で、それらの課題が解決された場合に実現可能な水準として設定された「持続的生産目標」及び「望ましい水産物消費の姿」から導き出されたものである。

(イ) 水産に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策

基本計画においては、施策についての基本的指針に従い、水産物の自給率目標の達成に向けて、次の施策を展開するものとされた。

旧水産基本計画（2002（平成14）年3月）（抜粋）

水産に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策

(1) 水産物の安定供給の確保に関する施策

水産物の安全性の確保及び品質の改善、水産資源の適切な保存管理、水産動植物の増養殖の推進、水産動植物の生育環境の保全改善、海外漁場の維持開発 等

(2) 水産業の健全な発展に関する施策

効率的かつ安定的な漁業経営の育成、漁場の利用の合理化の促進、水産加工・流通業の健全な発展、水産業の基盤の整備、漁村の総合的な振興、都市漁村交流、多面的機能に関する施策の充実 等

(3) 団体の再編整備に関する施策

漁業協同組合の合併による再編整備の推進 等

資料：水産庁「水産基本計画のあらまし」

(ウ) 旧水産基本計画の自給率目標の検証

水産政策審議会企画部会による「水産基本計画の見直しに関する中間論点整理」（2006（平成18）年7月）では、旧水産基本計画において数

値目標が掲げられた食用魚介類の自給率が検証された。この中で、自給率の計算式の分母にあたる消費については、「望ましい水産物消費の姿」の目標に近い水準にあるとされた。しかし、分子にあたる生産については、漁業生産量が下げ止まり傾向であるものの増加に転じていないことから、「持続的生産目標」の達成は厳しいと見込まれた。このため自給率目標の達成は厳しい状況にあるとされた。

なお、漁業生産量が增大していない要因については、現行の水産基本計画（後述）において分析されている。それによると、要因は、我が国周辺水域の水産資源が依然低位の水準にとどまっていること、漁業就業者の減少・高齢化など生産構造の脆弱化が進んでいること等である。

表 3-1 水産物の自給率の推移（％）

年度 （平成）	11 [旧計画 基準年]	12	13	14	15	16	17	24 [旧計画目標 年]（目標値）
魚介類 （食用）	55	53	53	53	57	55	57	65
魚介類 （全体）	56	53	48	47	50	49	50	66
海藻類	61	63	62	66	66	65	67	70

資料：「水産基本計画」（2007（平成19）年3月閣議決定）

イ 現行の水産基本計画

(ア) 水産業・漁村をめぐる情勢の変化

現行の水産基本計画では、水産業・漁村をめぐる情勢の変化として、1)国民の食生活における水産物の重要性と消費流通構造の変化、2)国際化の進展と水産物の世界的需要の高まり、3)資源状況の悪化、4)漁業生産構造の脆弱化、5)水産業・漁村に対する国民の期待の高まりを指摘している。

(イ) 新たな自給率目標の設定

水産物の自給率目標は、2017（平成29）年度において魚介類全体では56%、食用魚介類で65%、海藻類では70%とされた。

設定に当たっては、「我が国周辺水域の水産資源の多くが低位水準に

あり、まずその回復に努めるべき状況にある中で、生産数量目標の設定水準によっては、漁業生産の持続可能性を危険にさらすおそれがあること」等も考慮された。

表 3-2 新基本計画における水産物自給率の目標（％）

	平成 16 年度 (基準年)	平成 29 年度 (目標年)
魚介類 (食用)	55	65
魚介類 (全体)	49	56
海藻類	65	70

資料：「水産基本計画」(2007(平成19)年3月閣議決定)

(ウ) 水産に関し総合的かつ計画的に講ずべき施策

水産業・漁村をめぐる情勢の変化に的確に対応し、水産物の自給率の目標の達成に向け、次の施策を総合的かつ計画的に講ずるものとされた。「水産資源の回復・管理」については、旧水産基本計画では「水産物の安定供給の確保に関する施策」の一部であったが、現行の水産基本計画では、独立した一項目とされた。

水産基本計画(2007(平成19)年3月)(抜粋)	
政策の課題と関連施策	
<u>低位水準にとどまっている水産資源の回復・管理の推進</u>	
-	資源管理・回復計画の着実な推進
-	国際的な資源管理の強化
-	海面・内水面を通じた生育環境の改善と増養殖の推進
<u>国際競争力のある経営体の育成・確保と活力ある漁業就業構造の確立</u>	
-	漁船漁業構造改革の推進
-	新しい経営安定対策の導入
-	新規就業・新規参入の促進
<u>水産物の安定供給を図るための加工・流通・消費施策の展開</u>	
-	流通拠点の整備
-	前浜と消費者をつなぐ多様な流通経路の構築
-	水産物の輸出戦略の積極的な展開
-	食育・魚食普及の推進
<u>水産業の未来を切り拓く新技術の開発及び普及</u>	
-	現場のニーズに対応する新技術の開発及び普及
-	省エネ型の漁船の開発・建造技術

- ・クロマグロの人工種苗生産技術
- ・水産物の鮮度・品質の劣化を防ぐ冷凍・解凍技術
- バイオマス資源の利活用の促進
- 漁港・漁場・漁村の総合的整備と水産業・漁村の多面的機能の発揮
- 排他的経済水域の資源生産力の向上
- 水産物供給基盤の整備
- 安全で活力のある漁村づくり
- 水産業・漁村の有する多面的機能の発揮
- 水産関係団体の再編整備
- 漁業協同組合系統の組織・経営・事業の改革の促進

資料：水産庁「水産基本計画の概要」

(I) 水産資源の回復・管理のために講ずべき施策

a 我が国の排他的経済水域等における資源管理

現行の水産基本計画では、「資源回復計画」(後述)について、資源回復施策と経営関連施策との関連付けを行うこと、回復目標を達成した資源について、水準の維持安定と合理的な利用推進のための「ポスト資源回復計画」の導入を行うこと等とされた。漁獲可能量(TAC)制度(後述)・漁獲努力可能量(TAE)制度(後述)については、対象魚種の追加を検討するものとされた。

また、漁獲量の個別割当(IQ; Individual Quota)方式(10頁参照)について、導入の検討を行うものとされた。なお、IQ方式は、TAC魚種ではないが、日本海ベニズワイガニについて、2007(平成19)年漁期から、当面2011(平成23)年までの予定で導入されている(必要に応じてのちに見直しを行う予定。)

b 公海等を含む国際的な資源管理の推進

周辺国・地域との連携・協力の強化と適切な漁業関係の構築、地域漁業管理機関を活用した資源管理の推進、責任ある漁業国としての適正な操業の実践を行うものとされた。に関しては、衛星船位測定送信機の設置義務付けの対象となる魚種・漁業種類の拡大と、IQ方式の導入について検討を行うこととされた。

なお、IQ方式は、ミナミマグロについて2006(平成18)年度に導入が開始され、大西洋クロマグロについては2009(平成21)年8月から導入開始が予定されている。

2 資源管理の概要と最近の議論

我が国では、従来から、漁業への参入や漁獲の方法などに規制を設けて漁獲を管理する、いわゆる「入口規制」的な手法が採られてきた。また、漁業者による自主的な資源管理の取組に対しては、行政による支援や法整備が行われてきた。これらの延長線上に、2003（平成 15）年からは、漁獲努力量（漁船数、操業日数、漁具数、曳網時間など、漁獲のために投入された努力量）に、上限を設けて規制する制度が導入された。

この間の 1997（平成 9）年には、こうした「入口規制」的管理手法に加え、漁獲可能な量を定めて漁獲量自体を管理する、いわゆる「出口規制」的な制度も導入された。また、2007（平成 19）年には、漁獲量を漁業者や漁業団体等に個別に割り当てる制度について、検討が始められた。

このような我が国の公的な資源管理手法は、管理対象の性格の違いに着目すれば、漁獲のために投入する船舶等を量的に管理する「投入量規制（インプットコントロール）」、漁場や網目の大きさ等を管理する「技術的規制（テクニカルコントロール）」、漁獲量自体を管理する「産出量規制（アウトプットコントロール）」の 3 つに分類される。

また、漁業者による自主的な管理の取組では、複数の手法が組み合わせられていることが少なくない。

表 3-3 我が国の資源管理手法

公 的 規 制	管理手法の分類	管理対象又は方式	根拠となる法制度
	インプットコントロール	<ul style="list-style-type: none"> ・ 隻数 ・ トン数 ・ 隻日数（漁獲努力可能量（TAE）） ・ 漁具・漁法 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 漁業法及び水産資源保護法（漁業許可、漁業権、漁業調整委員会指示等） ・ 海洋生物資源の保存及び管理に関する法律（漁獲努力可能量（TAE））
	テクニカルコントロール	<ul style="list-style-type: none"> ・ 漁期 ・ 漁場 ・ 網目 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 漁業法及び水産資源保護法（漁業許可、漁業権、漁業調整委員会指示等）
	アウトプットコントロール	<ul style="list-style-type: none"> ・ 漁獲可能量（TAC） ・ 個別割当方式（IQ） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 海洋生物資源の保存及び管理に関する法律（漁獲可能量（TAC）） ・ 指定漁業の許可及び取締り等に関する省令（個別割当方式（IQ））
漁業者の合意に基づく取組	取組の名称	取組の内容	関連する法制度
	資源管理型漁業	<p>漁業者の自主的な取決めに基づいて実施</p> <p>例：網目拡大、禁漁区・休漁日の設定、漁期の短縮、稚魚の放流等</p>	<ul style="list-style-type: none"> （協定・規程の認可等を行う法制度として） ・ 海洋水産資源開発促進法（資源管理協定制度） ・ 水産業協同組合法（資源管理規程制度）
	資源回復計画	<p>国又は都道府県が、広域漁業調整委員会等で関係漁業者の意見を踏まえて、その合意形成を図りつつ作成</p> <p>以下の取組を総合的に推進</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 漁獲努力量削減（減船、休漁、漁具改良、保護区の設定等） ・ 資源の培養（種苗放流等） ・ 漁場環境保全等 	<ul style="list-style-type: none"> （削減措置の公的担保措置として） ・ 海洋生物資源の保存及び管理に関する法律（漁獲努力可能量（TAE）、漁獲可能量（TAC）） ・ 漁業法

資料：水産庁「我が国における資源管理の現状と課題」（2008.4.24）、全国漁業協同組合連合会「豊かな海をとりもどそう 資源回復計画」等を基に農林水産調査室作成

以下に、これらの管理手法について、それぞれが基づいている、又は、関連を有する法制度ごとに、概要を述べる。

(1) 漁業法・水産資源保護法に基づく管理

ア 漁業法に基づく漁業権・指定漁業・法定知事許可漁業

漁業法は、漁業生産に関する基本的制度を定め、漁業者及び漁業従事者を主体とする漁業調整機構の運用によって水面を総合的に利用し、もって漁業生産力を発展させること等を目的とした法律である。

同法は、地先海面で営まれる漁業について漁業権制度を定めている。これは、都道府県知事が、適格性のある者に対し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を免許するものである³⁵。

また、同法に基づき「指定漁業」が政令で指定されている³⁶。この政令は、水産動植物の繁殖保護又は漁業調整のため漁業者及びその使用する船舶について制限措置を講ずる必要があり、かつ、政府間の取決め、漁場の位置その他の関係上当該措置を統一して講ずることが適当であると認められる漁業について定めるものである。指定漁業を営もうとする者は、船舶ごとに農林水産大臣の許可が必要である。

同法は、いわゆる「法定知事許可漁業」についても定めている³⁷。法定知事許可漁業とは、都道府県の地先沖合において操業される漁業であっても、水産資源の保護培養上又は都道府県間にまたがる漁業調整上、漁船数等の管理を知事の判断のみに委ねることが適当でない漁業である。これらの漁業を営もうとする者は、船舶ごとに都道府県知事の許可を受けねばならず、かつ、農林水産大臣は許可できる船舶の総トン数等について統一的に規制できるものと規定されている。

イ 漁業法・水産資源保護法に基づく承認漁業・都道府県漁業調整規則等

漁業法又は水産資源保護法に基づき、農林水産大臣又は都道府県知事は、水産動植物の採捕に関する制限又は禁止等に関する農林水産省令又は規則を定めることができる³⁸。こうした命令は、漁業法においては漁業取締りその他漁業調整のため、水産資源保護法においては水産資源の保護培養のために必要があると認めるときに定めることができるものとされている。こうした命令は、一般に両法を根拠として定められている。

³⁵ 漁業法研究会『逐条解説漁業法』時事通信社（2005）88-89頁

³⁶ 同上、248-255頁

³⁷ 同上、320-323頁

³⁸ 同上、302-313頁

両法に基づき農林水産省令（「承認漁業の取締りに関する省令」）によって、指定漁業の要件を満たさない漁業であっても、水産資源の保護培養・漁業調整のため国が統一的規制を講ずる必要がある漁業が定められている（「承認漁業」）。承認漁業を営むためには、農林水産大臣の承認が必要である。

両法に基づき都道府県ごとに「都道府県漁業調整規則」が定められている。都道府県によって内容は異なるが、漁具漁法、採捕禁止区域、採捕禁止期間、体長制限等について規制されている。また、漁業調整又は水産資源の保護培養を図るうえから営む者の数の制限を必要とする漁業に関しては、この規則によって、知事の許可漁業に指定されている（いわゆる「一般知事許可漁業」）³⁹。

(2) 資源管理型漁業

漁業者は、以前から自主的に水産資源の管理に取り組んでいたが、1970年代後半、「資源管理型漁業」と呼ばれる取組を推進する動きが現れた⁴⁰。

資源管理型漁業とは、漁業者が自主的な管理措置を導入して、資源の再生産と有効利用を図りつつ漁業経営の安定化を目指すものである⁴¹。取組主体により内容はさまざまであるが、魚網の網目の拡大などによる小型魚の保護、禁漁区・休漁日の設定や漁期の短縮などによる漁獲量の制限、稚魚の放流などによる資源増殖の取組などが行われている⁴²。

資源管理型漁業の推進は、1977（昭和52）年の200海里水域設定を契機とした沿岸の漁場利用の在り方を見直す動きや、1979（昭和54）年の第二次石油危機後の漁業経営問題を背景にしている⁴³。1983（昭和58）年には、参議院農林水産委員会で「資源管理型漁業の確立に関する決議」が全会一致で採択された。また、同年には第一回全国漁協大会が開かれたが、このとき、資源管理型漁業への移行を系統運動の目標に据えることが決議された。

³⁹ 金田禎之『新編漁業法のここが知りたい』成山堂書店（2003）67-69頁

⁴⁰ 平沢豊『資源管理型漁業への移行：理論と実際』北斗書房（1986）47-49頁

⁴¹ 農林水産省ウェブサイト中「農林水産関係用語集」より「資源管理型漁業」の項。
<http://www.maff.go.jp/j/use/tec_term/s.html#s24>

⁴² 「資源管理型漁業」<http://www.maff.go.jp/syokuno_qa/cont/55.pdf>

資源管理型漁業に対しては、行政の支援や法整備も行われるようになった。

1984（昭和 59）年には水産庁で資源管理型漁業推進関連の事業が始まった。

また、1990（平成 2）年には海洋水産資源開発促進法の改正により「資源管理協定制度」が、1993（平成 5）年には水産業協同組合法の改正により「資源管理規程制度」が創設された。前者においては、行政庁は、漁協を含む複数の漁業者団体等の間で締結される自主的な資源管理のための協定を認可し、また、申請があった場合には参加のあっせんをするものとされている。後者においては、行政庁は、漁協等の資源管理のための内部規程を認可するものとされている⁴⁴。

(3) 海洋生物資源の保存及び管理に関する法律に基づく管理

ア T A C 制度

(7) 国連海洋法条約と T A C

国連海洋法条約は、海洋に関する諸問題について包括的に規律する条約であり、我が国は 1996（平成 8）年に批准した。この条約には、沿岸国は、領海基線より 200 海里以内の排他的経済水域を設定することができ、その水域の資源について主権的権利を行使できると規定されている。また、排他的経済水域を設定した場合、その国は、その水域の生物資源について漁獲可能量（T A C；Total Allowable Catch）を決定するとともに、適切な保存・管理措置をとる義務を負うものと定められている。

(1) 我が国の T A C 制度

我が国は、1996（平成 8）年に「海洋生物資源の保存及び管理に関する法律」（以下「資源管理法」という。）を制定し、1997（平成 9）年 1 月より、T A C を決定してそれに基づいて漁獲量を直接管理する「T A C 制度」を導入した。

a T A C の対象魚種

我が国の T A C 制度の対象魚種は、主要魚種のうち、1) 漁獲量が多

⁴³ 馬場治「我が国の漁業管理の現状と課題」北原武編『水産資源管理学』成山堂書店（2003）70 頁

⁴⁴ 同上、76 頁

く経済的価値が高い魚種、2)資源状態が悪く緊急に保存及び管理を行うべき魚種、3)我が国周辺水域で外国漁船による漁獲が行われている魚種のいずれかに該当し、かつ、TACを設定するに足るデータや知見の蓄積があるものとされた。この中から優先度の高いものを政令で第1種特定海洋生物資源として指定し、農林水産大臣がTACを設定している。現在指定されている魚種は、サンマ、スケトウダラ、マアジ、マイワシ、サバ類（マサバ及びゴマサバ）、スルメイカ、ズワイガニである。

b TACの設定・配分・管理

TACは、資源の評価を行って算定される生物学的許容漁獲量（ABC；Allowable Biological Catch）を基に、社会的経済的な要素を考慮して決定される。

TACは大臣の管理する漁業と都道府県知事の管理する漁業とに配分され、さらに、前者については漁業種類ごと、後者については都道府県ごとに割り当てられている。

大臣又は知事が指定する者に対しては、TAC対象魚種の採捕量報告が義務付けられている。この報告を基に、大臣又は知事は、指導・勧告を行うこと、必要に応じて採捕停止を命じること等ができる。ただし、日韓/日中漁業協定に基づく暫定水域においては、我が国の法令に基づく規制措置は、韓国及び中国の漁業者に対しては適用されない。このため、資源管理法に基づく採捕停止命令等の規定は、日韓/日中漁業協定に基づく暫定水域への分布・回遊がほとんど見られないサンマ及びスケトウダラについては適用されるが、それ以外の魚種では適用が除外されている⁴⁵。

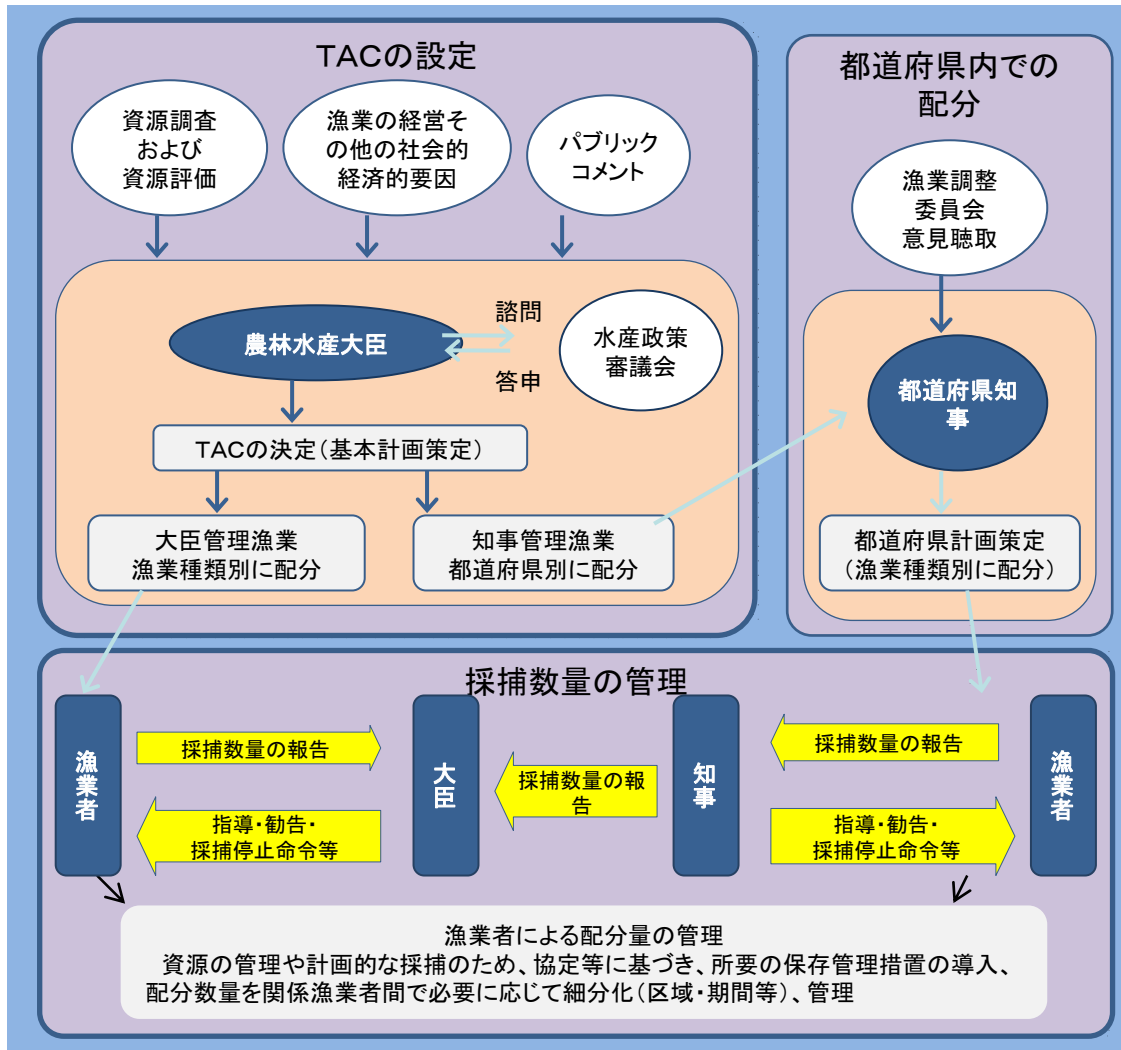
また、より効果的な管理を図るため、関係漁業者が自主的な話し合いに基づき協定を締結して公的管理を補完することが必要であるとの認識から、資源管理法には「TAC協定制度」が設けられている。現在、大臣管理分については、関係漁業者が全てTAC協定を締結し、TACの管理を行っている⁴⁶。関係漁業者による具体的な管理の方法としては、例えば、全国まき網漁業協会においては、サバ類について、

⁴⁵ 水産庁「我が国における資源管理の現状と課題」（2008.4）24頁

⁴⁶ 木島利通「我が国水産資源管理の改善方法～TAC制度等の検討に係る有識者懇談会取りまとめを踏まえて～」『海洋水産エンジニアリング』海洋水産システム協会（2009.5）42頁

2007（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している⁴⁷。

図 4-1 TACの設定・配分・管理



資料：水産庁「我が国における資源管理の現状と課題」2008.4.24

我が国のTAC制度は、前述の三分類（9 - 11 頁）に従えば、基本的には、「オリンピック方式」（自由競争の中で関係漁業者の漁獲を認め、漁獲量がTACに達した時点で操業を停止させる方式）であ

⁴⁷ TAC制度等の検討に係る有識者懇談会「TAC制度の課題と改善方向及び（譲渡性）個別割当方式についての考え方（取りまとめ）」（2008.12）11 頁

ると説明されてきた。ただし、我が国では、インプットコントロール及びテクニカルコントロールを実施しつつTACが行われていること、TACを漁業種類ごと・地域ごとに分割して配分していること並びに自主的協定等に基づき漁業者団体による管理が行われていることから、早獲り競争に代表される弊害で知られる単純なオリンピック方式とは異なる⁴⁸として、我が国のTAC制度を「オリンピック方式」であると説明するのは適当でないとする意見もある。

(ウ) 割当てによる採捕の制限

資源管理法において、農林水産大臣及び都道府県知事は、TAC魚種等⁴⁹について、漁業者別の「漁獲量の個別割当（IQ；Individual Quota）方式」をとることができることが規定されている。

IQ方式の対象とすることができる漁業の種類については、農林水産大臣にあつては指定漁業及び承認漁業等、都道府県知事にあつては知事許可漁業及び法定知事許可漁業に限定されており、漁業権漁業、自由漁業、遊漁等は対象としないこととされている。これは、行政庁が許可等を通じて採捕者を個別に把握することができる漁業でないことと割当てを行うことが困難であるためとされる。漁業権漁業に関しては、共同漁業については、漁協に免許され、行政庁が個々の漁業者を把握できないこと、定置漁業については、「待つ漁業」であり、採捕する海洋生物資源を自ら選択することが困難であることが、対象とされない理由とされる⁵⁰。

なお、この法律に基づくIQ方式の導入については、現在、日韓暫定水域又は日中暫定措置水域に分布回遊する可能性のある魚種は資源管理法の強制規定が適用されておらず、「この関連として個別割当に係る規定も動かない状況」にあるため、導入できる魚種は「両水域で操業実態のない『サンマ』と『スケトウダラ』のみ」であるとの指摘がある⁵¹。

2009（平成21）年6月現在、この法律に基づくIQ制度は実施されて

⁴⁸ 同上、10-11頁

⁴⁹ 第1種特定海洋生物資源（TAC魚種）又は第1種指定海洋生物資源。なお、第1種指定海洋生物資源とは、TAC魚種・TAE魚種でない海洋生物資源のうち、都道府県の条例で定める海域において、都道府県漁獲限度量を決定すること等により保存及び管理を行う海洋生物資源として都道府県の条例で定める海洋生物資源をいう（資源管理法第5条）。

⁵⁰ 『水産法規解説全集』大成出版、683ノ6 - 683ノ7頁

⁵¹ 木島利通「我が国水産資源管理の改善方法～TAC制度等の検討に係る有識者懇談会取りまとめを踏まえて～」『海洋水産エンジニアリング』海洋水産システム協会（2009.5）47頁

いない⁵²。

イ 資源回復計画とT A E 制度

(ア) 資源回復計画

資源回復計画は、過剰漁獲等により状況が悪化している資源について、広域（又は海区）漁業調整委員会との協議や漁業者協議会の意見を踏まえ、国又は都道府県が作成する計画である。資源回復計画は、2001（平成 13）年に魚種（系群）ごとの計画として開始し、2005（平成 17）年度からは、海域内の多魚種を包括的に漁獲する漁業を対象とした計画も始まった。2009（平成 21）年 3 月 31 日現在、65 の計画がある。

目的は、計画に沿って対策を総合的に実施し、その資源の回復を図り、漁業経営の安定や、水産物の安定供給に寄与することである。計画の内容は、資源回復の目標値、計画の実施期間、漁獲努力量の削減レベルとその方法、支援措置、資源培養や漁場環境保全について実施すべき事項等である。

資源回復計画に基づいて行われる休漁・減船に対しては、休漁中の経営を維持する経費や漁船・漁具のスクラップのための経費を助成する支援事業がある（2009（平成 21）年度は、「省エネ対応・資源回復等推進支援事業」）。

(イ) T A E 制度

資源回復計画を推進するため、資源管理法が改正され、2003（平成 15）年 4 月から「漁獲努力可能量（T A E；Total Allowable Effort）制度」が導入された。

T A E 制度とは、資源状態が悪化している漁業資源を早急に回復するために、資源回復計画の対象となる魚種について、対象となる漁業と海域を定めた上であらかじめ漁獲努力量の上限を T A E として定め、その範囲内に漁獲努力量を収めるように対象漁業を管理する制度である。対象魚種は、第 2 種特定海洋生物資源として政令で指定される。現在、ア

⁵² 現在我が国で I Q 方式が導入されているものは、いずれも T A C 魚種ではない。ミナミマグロ及び大西洋クロマグロについては、「指定漁業の許可及び取締り等に関する省令」（昭和 38 年 1 月 22 日農林省令第 5 号）第 57 条において、船舶別に年間の漁獲量の限度の割当てを行うものとされている。日本海ペニズワイガニの I Q 方式導入については、資源回復計画及び日本海・九州西広域漁業調整委員会指示による（水産庁資源管理部管理課「第 9 回日本海・九州西広域漁業調整委員会議事録」2007.3.12 <http://www.jfa.maff.go.jp/suisin/kouiki/n/giji/n_09.pdf>）。

カガレイ、イカナゴ、サメガレイ、サワラ、トラフグ、マガレイ、マコガレイ、ヤナギムシガレイ、ヤリイカが指定されている。

(4) T A C 制度の見直しと I Q 方式導入の検討

ア T A C 制度の見直し

(ア) T A C 制度の課題

T A C 制度については、単純なオリンピック方式によって実施した場合には、問題が生じがちであることが指摘されている（9頁）。O E C D による諸外国の事例研究では、T A C 手法は、過剰漁獲競争、操業期間短縮、水揚げの変動、過剰投資による漁業費用や製造費用の増大を招き、また、ほとんどの場合、設定された T A C を総漁獲量が上回っており、資源の乱獲防止にあまりつながらないと評価された⁵³。

我が国の場合、漁業者団体による管理が行われているなど、単純なオリンピック方式ではなく（52頁）、近年では、2005（平成17）年のサバ類及び2007（平成19）年のマイワシで T A C を超過した漁獲が行われたものの、設定された T A C を総漁獲量が恒常的に上回っているわけではない。その一方で、我が国ではそもそも A B C を上回る T A C が設定される傾向があるために、有効な資源管理にはつながっていないとの批判もある⁵⁴。

また、我が国では、T A C 魚種において、若齢魚の段階での集中漁獲が問題となった事例もある。マサバ太平洋系群の1996年級群⁵⁵については、卓越年級群⁵⁶であったにもかかわらず、0歳魚・1歳魚の集中漁獲が原因で、再生産に結び付けることができなかつたとされる⁵⁷。

⁵³ OECD, *Towards Sustainable Fisheries: Economic Aspects of the Management of Living Marine Resources*. Paris: OECD, 1997, p.14-15, p.74-77, 黒沼吉弘「T A C の国際比較」小野征一郎編著『T A C 制度下の漁業管理』農林統計協会（2005）231頁に引用。

⁵⁴ 勝川俊雄「合意形成がゴールなのか？ - マイワシ太平洋系群を例に -」『東京大学海洋研究所共同利用研究集会 漁業管理におけるリスク評価と合意形成のための社会経済学的アプローチ [講演要旨集]（平成18年11月22日）』7頁（横浜国立大学大学院環境情報学府 益永・中井&松田研究室ホームページ「松田裕之教授のページ」<<http://risk.kan.ynu.ac.jp/matsuda/2006/0611220RI.pdf>>）

⁵⁵ 年級群とは、ある魚種について、ある年に発生した同一年齢群。

⁵⁶ 卓越年級群とは、他の年級群に比べて特に幼魚の数が多き年級群。太平洋に分布するマサバ（太平洋系群）については、数年に1度卓越年級群が発生する。

⁵⁷ 水産庁、（独）水産総合研究センター「マサバ太平洋系群の状態について」<<http://www.jfa.maff.go.jp/j/press/kanri/pdf/081118-02.pdf>>。ただし、この後は、2003年から資源回復計画を策定し、2004年級群を取り残したことにより、2007年（3歳魚）時点でのこの年級

「規制改革推進のための3か年計画(改定)」(2008(平成20)年3月閣議決定)においては、TAC制度に関して、生物学的に計算される漁獲許容水準に基づくTAC設定の厳正化、決定プロセスの透明化【2008(平成20)年中措置】、TAC設定魚種の拡大の検討【2008(平成20)年中措置】、TACの厳守に向けた合理的操業モデルの樹立【2008(平成20)年中措置】を行うものとされた。

- (1) TAC制度等の検討に係る有識者懇談会によるTACについての検討
2008(平成20)年4月、水産庁は、我が国水産資源の管理に関し幅広い議論を行い、今後の対応方策を策定することを目的として、学識経験者、水産関係団体、流通・消費関係者、マスコミ及び行政機関からなる「TAC制度等の検討に係る有識者懇談会」(以下「有識者懇談会」という。)を設けた。有識者懇談会の設置は、現行の水産基本計画(44頁)及び「規制改革推進のための3か年計画(改定)」(2008(平成20)年3月閣議決定)において、TAC等の検討を行うこととされたことを踏まえたものである。

有識者懇談会では、我が国の現行のTAC管理について、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ているため、諸外国に見られたような大幅な漁期の短縮等は見られない、

TAC制度導入以降のTAC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である、と一定の評価が示された。

有識者懇談会は同年12月に取りまとめを行ったが、この中で、TAC制度の改善方向の主な項目としては、TAC決定に当たり、公開で議論することにより、決定プロセスの透明性を向上すべきこと、TAC設定に当たり、漁業の経営事情等を勘案しつつも、極力生物学的許容漁獲量(ABC)の範囲内とすべきこと、TAC魚種追加については、科学的知見の集積に努めるとともに、資源の特性等を踏まえつつ引き続き検討すべきこと、TACの期中改定手続について、その方法をルール化し、透明性を向上すべきことが挙げられた。

なお、に関連して、TACがABCを上回る要因の一つとして、魚群の分布状況等に応じて追加配分するための調整枠をTACの内数として設定していることがあることから、取りまとめにおいては、この調整

群の生残量が高水準となったことで親魚量全体の底上げにつながり、2007年に卓越年級群が発生するとされる(同)。

枠の縮小を図るとともに、T A Cの外枠として設定するよう検討すべきとされたが、「その後、外枠の制度上の位置付けや枠の設定の程度について疑義が生じ、調整枠そのものを廃止することで整理⁵⁸」され、実行に移された。また、取りまとめでは、A B Cに関して、当該資源の現状維持を目指すのか、回復を目指すのか、回復させる場合には何年間でどのような水準を目指すのか等、設定によって値が変化することから、各設定条件に応じた複数の管理シナリオによるA B Cを提示すべきとされたが、これについては取りまとめの発表を待たずに実施に移された。

(ウ) 「規制改革推進のための3か年計画(再改定)」(2009(平成21)年3月閣議決定)

2009(平成21)年3月には、「規制改革推進のための3か年計画(再改定)」が閣議決定されたが、この中では、水産業分野の「重点計画事項」として、T A C制度に関しては、資源評価及びA B Cの決定プロセスのオープン化【2009(平成21)年中措置】、A B Cを可能な限り超えないT A Cの設定【2009(平成21)年中措置】、T A C設定魚種の拡大の検討の継続【2009(平成21)年中措置】等が示された⁵⁹。

イ I Q方式・I T Q方式導入の検討

資源管理制度に関しては、現行の水産基本計画及び「規制改革推進のための3か年計画(改定)」(2008(平成20)年3月閣議決定)⁶⁰においては、I Q方式の導入(拡大)等についても検討を行うものとされた。

これを踏まえ、前述の有識者懇談会では、T A C制度の検討と併せて、I Q方式・I T Q方式についても検討を行った。有識者懇談会では、I Q方式については、我が国では、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ため、漁獲競争緩和の観点から導入しなければならなかった諸外国のような状況にはないが、I Q方式はT A Cの管理手法の一つとしては有効であると評価された。ただし、公的管理制度

⁵⁸ 木島利通「我が国水産資源管理の改善方法～T A C制度等の検討に係る有識者懇談会取りまとめを踏まえて～」『海洋水産エンジニアリング』海洋水産システム協会(2009.5)43-44頁

⁵⁹ なお、「規制改革推進のための3か年計画(再改定)」の水産業分野の重点項目には、資源管理関係のほか、漁業権漁業の在り方の見直し、経営対策・担い手対策の見直し、漁協経営の透明化・健全化等が含まれている。

⁶⁰ 「I Q(個別漁獲割当)制度の導入対象魚種の拡大及びI T Q(譲渡可能個別漁獲割当)制度の検討【平成20年中措置】」とされた。

として一般的に我が国に導入した場合には、管理コストの問題や漁獲の集中による市場の混乱の可能性があることも指摘された。I T Q方式については、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で、操業秩序や漁村社会へ重大な影響を与えるおそれ、頻繁に変化する割当量の管理の困難性、割当ての権利化とそれに伴いT A C変更が困難となるなど、資源状況の改善に対する悪影響のおそれ、法的な考え方の整理の必要性が課題とされた。

有識者懇談会の取りまとめ（2008（平成 20）年 12 月）においては、我が国のT A C管理においては、現時点では両方式とも公的管理制度として一般的に導入することは適切でないが、I Q方式については、漁業者の自主的取組も含め、漁業実態に応じた活用を推進すべきであり、I T Q方式については、現在I Q方式を実施している漁業において、割当量の移動を認めること等の検討を行うべきであるとする考え方が示された。

「規制改革推進のための3か年計画（再改定）」（2009（平成 21）年 3 月閣議決定）においては、水産業分野の「重点計画事項」として、I Q・I T Qについては、I Q方式に関しては、漁業実態に応じた活用についての具体的な問題の検討【2009（平成 21）年中措置】、I T Q方式に関しては、現在I Q方式を実施している漁業についての検討並びに諸外国の導入事例等の調査の継続及び報告【2009（平成 21）年中措置】が盛り込まれた。

ウ その他の場での議論等

(ア) 有識者懇談会以前

（社）日本経済調査協議会⁶¹の水産業改革高木委員会による提言「魚食をまもる水産業の戦略的な抜本改革を急げ」（2007（平成 19）年 7 月）⁶²と、その内容の多くを取り入れた規制改革会議による「規制改革

⁶¹ 1962（昭和 37）年 3 月に、経済団体連合会、日本商工会議所、経済同友会、日本貿易会の経済界 4 団体の協賛を得て任意団体として設立された調査研究機関。1967（昭和 42）年に社団法人格を取得。

⁶² 参考資料として 138 頁以降に掲載。なお、これに先立つ同委員会緊急提言（2007（平成 19）年 2 月）及びそれに対する反論のうちの総論的部分についても、それぞれ参考資料として 132 頁以降、150 頁以降に掲載。

推進のための第2次答申」(2007(平成19)年12月)⁶³の水産業分野は、現行の資源管理は機能しなくなっているとの認識の下にITQの導入(検討)等の資源管理手法の改革を志向するだけでなく、漁業への参入規制の緩和を目指し、漁業権漁業や漁協のあり方を含めた漁業の抜本的な改革を志向するものであった。このため、専門誌上⁶⁴や学会の勉強会⁶⁵等の場において、漁業関係者、研究者に、規制改革会議専門委員の一部、水産業改革高木委員会委員の一部を交えた活発な議論が喚起された。これらの議論では、資源管理については、現行の管理手法の妥当性や効果に関して一定の評価をする見方と厳しい批判とが対峙し、管理手法の改善の必要性・方向性について意見が分かれた。

前述の有識者懇談会による検討は、こうした有識者懇談会外の場での議論をも背景としながら行われ、その取りまとめは、TAC・IQ・ITQについて、有識者による現時点での結論を示すものとなった。

(1) 「我が国における総合的な水産資源・漁業の管理のあり方」

一方、こうした議論の間には、(独)水産総合研究センターが、水産庁の要望を受けて、2008(平成20)年4月より、国民の重視する価値観を踏まえた水産資源・漁業管理の施策のため、政策選択肢を提供することを目的とした検討を開始し、2009(平成21)年3月に最終報告「我が国における総合的な水産資源・漁業の管理のあり方」を提出した。

この報告では、水産資源・漁業管理の理念は、A.資源・環境保全の実現、B.国民への食料供給の保障、C.産業の健全な発展、D.地域社会への貢献、E.文化の振興を伸ばす総合的な政策の5つであるべきであると提案し、それを効果的に行うための改善ポイントとして、総合政策としての水産資源・漁業の管理、資源・漁業管理のグランドデザインの明確化、制度的柔軟性の向上、流通システムの改善、科学的知見・モニタリング精度の向上、国際的管理体制の構築、生態系

⁶³ 「規制改革推進のための3か年計画(平成19年6月閣議決定)」の改定のために、規制改革会議が提出した答申。

⁶⁴ たとえば、「漁業・漁村の活性化に向けて：『規制改革会議第2次答申』の問題点と課題」(『漁協』別冊)全国漁業協同組合連合会(2008.7)、和田一郎「規制改革会議の第二次答申-水産業分野-までの背景と経緯」『漁業と漁協』漁業協同組合経営センター(2008.2)、「特集 規制改革急ぎ水産再生を」『AFCフォーラム(旧・公庫月報)』農林漁業金融公庫(2008.10)、「特集 守れるのか日本の魚食文化」同、同(2007.10)等。

⁶⁵ 「日本水産学会勉強会：水産業のこれからを考える - 定置網漁業、養殖業への新規参入と漁業権 -」(東京大学農学部、平成20年11月30日)、「同 - 水産資源の管理と持続的利用 -」(同、平成20年12月6日)

の特性と消費者ニーズの双方に対応した生産体制の構築、水産業・漁村の多面的な機能の評価の8つが基本的方向性であるとした。

政策の選択肢としては、価値観の違いが際立つよう、(a)「グローバル競争シナリオ」(産業効率改善重視型の自由主義的シナリオ：産業は利潤追求、政府がそれ以外の部分、という役割分担を明確にしたシナリオ)、(b)「生態的モザイクシナリオ」(資源・環境保全の地域主義的シナリオ：沿岸は公的役割を拡大した広い意味の漁業、沖・遠洋は産業効率重視という役割分担に基づくシナリオ)、(c)「国家食料供給保障シナリオ」(食料供給の公共性と新技術の開発・導入を重視した平等主義的シナリオ：基本的に我が国EEZ内を対象とし、食料生産の公共サービスの位置付けを重視したシナリオ)の3つのシナリオを作成した。

その上で、国民に対して5つの理念の重み付け等についてのアンケート調査を実施し、2,000人のサンプルを分析した結果から、最も国民のニーズに沿った選択肢は、(b)の「生態的モザイクシナリオ」であると考えられるとした。ただし、実際の政策立案では、各選択肢の特徴を踏まえるとともに、国民の政策ニーズにきめ細かく配慮した形で、これらの中庸を採るような現実的選択も必要となるとした。

(ウ) 有識者懇談会以降

有識者懇談会による取りまとめ(2008(平成20)年12月)後に、「規制改革推進のための3か年計画(再改定)」が閣議決定された(2009(平成21)年3月)。前述のとおり、資源管理に関しては、後者は前者に近い、一定の改善や検討を行うという内容となった。

資源管理に関する民間の場での議論も続いている。日本水産学会のシンポジウム「我が国におけるIQ、ITQ制度の可能性」(2009(平成21)年3月31日)においては、講演者、報告者から、IQ、ITQは、沖合漁業で漁獲量の多い魚種に適用が期待される⁶⁶、日本型漁業管理とIQ/ITQによる管理は二律背反ではなく、多様なバリエーションとして考えていくべきであり、特性の異なる資源管理手法を複数組み合わせ、対象魚種・業種に応じたベストミックスな制度を模索する必要がある⁶⁷、漁業者間の信頼関係が醸成されなければITQへの移行は困難

⁶⁶ 松田裕之横浜国立大学大学院教授の意見(「ミックス管理制度など意見 日本水産学会がIQ等テーマにシンポ」『水産週報』水産社(2009.4.15)24-25頁)。

⁶⁷ 山川卓東京大学大学院准教授の意見(同、25頁及び「我が国におけるIQ/ITQ制度の可能性

である⁶⁸等の意見の表明を含め、I Q・I T Q導入の是非をめぐって議論が行われた。

3 W T O交渉における漁業補助金についての態度

2001（平成）年 11 月のドーハ閣僚宣言に基づき、W T Oにおいて、補助金、アンチダンピング及び地域貿易協定に関する規律を明確にし、改善するための交渉（ルール交渉）が行われている。ドーハ閣僚宣言では、貿易と環境保護の相互支持の観点から、漁業補助金に関する規律についても明確にし、改善すべきと規定された。現在、ルール交渉部会において、漁業補助金についての交渉が行われている。

2005（平成 17）年 12 月の香港閣僚会議においては、香港閣僚宣言が採択されたが、これには各交渉議長が交渉の現状を報告する附属書が付された。この附属書において、ルール交渉部会では、過剰漁獲能力や過剰漁獲につながる漁業補助金を禁止すること等により、漁業分野における補助金規律を強化すべきであるとの広範な合意があることに留意し、部会メンバー（Participants）に対し、漁業補助金規律の性質と程度を決定すべく、速やかに更なる詳細な作業を行うよう要請する旨が記された⁶⁹。

我が国は、2005（平成 17）年 2 月に日・韓・台共同提案を提出し、この中で挙げた「禁止すべき補助金」については、同年 6 月及び 2006（平成 18）年 3 月に、具体的な内容の提案をW T Oに提出した。この後、これを条文化し、2006（平成 18）年 4 月に日・韓・台の共同提案として提出、同年 6 月にこれの一部を改訂し、さらに 2007（平成 19）年 6 月に改訂版を提出した。

日本水産学会がシンポジウム開催」『水産界』大日本水産会（2009.5）8-9 頁）

⁶⁸ 西野正人日本海かにかご漁業協会会長及び上田勝彦水産庁境港漁業調整事務所資源管理計画官の意見（「ミックス管理制度など意見 日本水産学会が I Q 等テーマにシンポ」『水産週報』水産社（2009.4.15）25 頁）

⁶⁹ 林野庁ホームページ「W T O 香港閣僚宣言案（林水関係）の概要 2005 年 11 月農林水産省」
<<http://www.rinya.maff.go.jp/kouhousitu/wto/files/0511.html>> ;
W T O ホームページ “ Ministerial Declaration Adopted on 18 December 2005 ”
<http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/final_text_e.htm>

2007（平成 19）年 6 月の条文形式の日・韓・台共同提案70において、我が国は、共同で提案を行った韓国・台湾とともに、過剰漁獲につながる補助金に限定して禁止するとしている。

漁船建造補助金については、自然災害による被害から回復させる場合及び新船の総トン数が、同一漁業種類内の減船総トン数の合計から 50%以上削減されたものとなる場合に許容することを主張している。漁船の改造のための補助金については、総トン数、魚倉容量及びエンジン出力の増加がない場合等に許容することとしている。また、それぞれ条件を明記した上で相殺措置の対象とならない補助金を列記しているが、これらには、入漁料、廃船プログラム、小規模漁業、漁村インフラ、保険・一時的な休漁・転職等の社会的セーフティネット、資源増大のための措置に対する支援が含まれている。

なお、各国も条文形式の提案をWTOに提出した（米国については 17 頁、EUについては 36 頁）。米国、ニュージーランド等は、一部の例外を除いて漁業補助金の原則禁止を主張している。

ルール交渉議長は、2007（平成 19）年 11 月に、暫定的な「議長テキスト」（条文案）を発出した（17 頁）。

議長の暫定条文案について、水産庁は、漁業補助金に関しては、禁止すべき補助金を限定する方式を導入しており、原則禁止としていない等の点で、我が国の主張に一定の配慮がなされている一方、禁止対象補助金が極めて広範囲に及ぶなど非常に厳しい内容も含まれているとし、今後の交渉で修正が必要な事項として、先進国において漁船建造補助金、漁港及び漁港施設関係補助金、操業経費補助金などが禁止対象となっている点を挙げ、我が国の考え方が盛り込まれるよう交渉に臨むとした⁷¹。

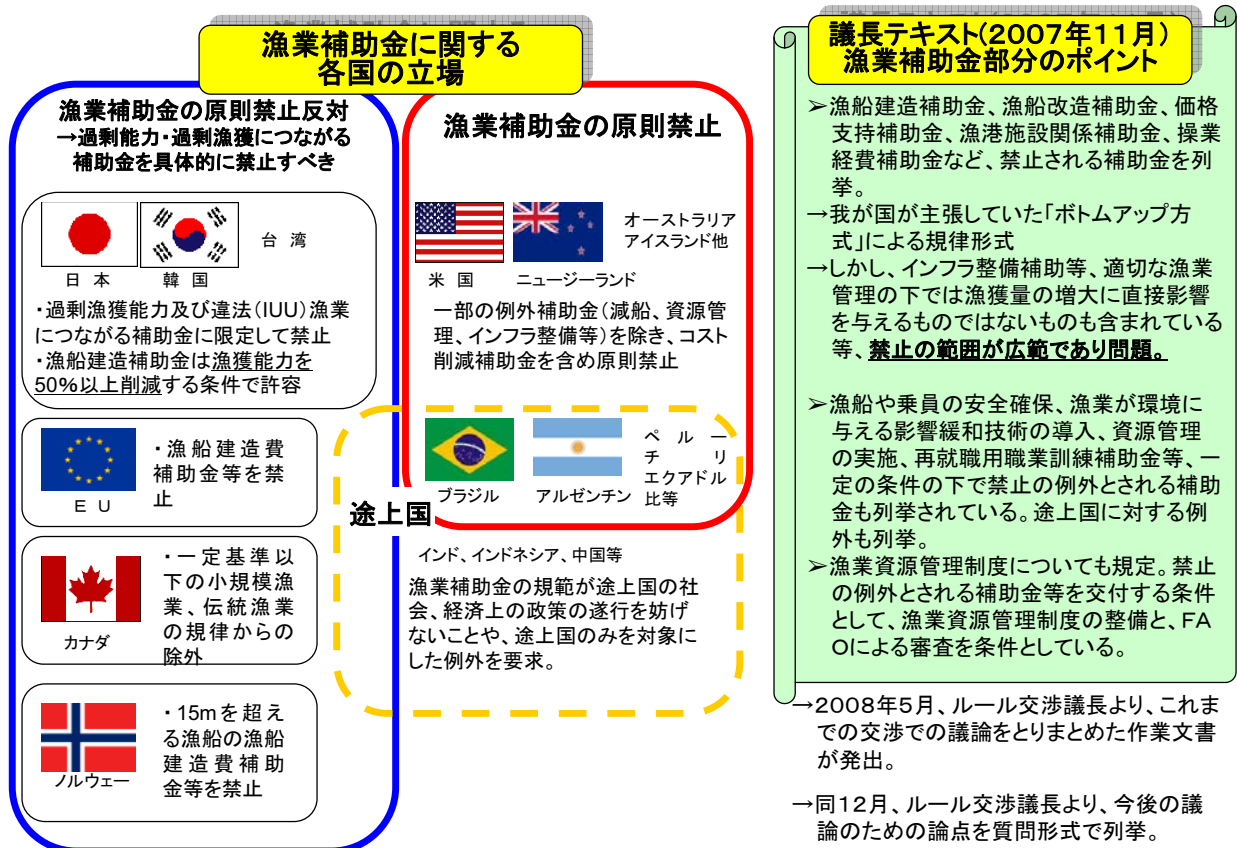
2008（平成 20）年 5 月、ルール交渉議長は、議長の暫定条文案に対して各国が寄せたコメントを整理した作業文書を発出した。その後は、漁業補助金に関しては、議論のベースとなる既存の協定が存在しないことに加

⁷⁰ 162 頁以降に、全文の仮訳を掲載。

⁷¹ 「WTO、2～3 月がヤマ場」『日刊水産通信』2007.12.17

え、規律の在り方にかかる各国の基本的立場が大きく異なることから、2008（平成20）年12月においても議長の改訂条文案の発出は見送られ、禁止補助金の範囲、適用除外、漁業管理等主要な論点を質問形式で列挙した「漁業補助金に係る議論のためのロードマップ」が作成・提示されたにとどまっている。

図 4-2 ルール交渉：漁業補助金



資料：外務省「WTOドーハ・ラウンド交渉」2009.1、46頁

参 考 資 料 目 次

米国

- 1-1 ブッシュ大統領、2006年マグナソン-スティーブンス漁業保存・管理
再授權法に署名(仮訳)…………… 63
- 1-2 ファクトシート：マグナソン-スティーブンス漁業保存・管理再授權
法(仮訳)…………… 64
- 1-3 (商務省海洋大気庁漁業局)局長声明 — 件名：ブッシュ大統領、2006
年マグナソン-スティーブンス漁業保存・管理再授權法に署名(仮訳) …… 67
- 1-4 WTOルール交渉部会 漁業補助金に関する米国提案(仮訳) …… 68

EU

- 2-1 EU共通漁業政策について — 2002年CFP改革(仮訳) …… 78
- 2-2 EU共通漁業政策について — 共有資源の管理(仮訳) …… 82
- 2-3 EU共通漁業政策について — 質問と回答(仮訳) …… 88
- 2-4 EU加盟国における現行の「権利に基づく管理(RBM)」手法及び
EUにおける最良の実践法の創設についての分析(要旨)(仮訳) …… 99
- 2-5 WTOルール交渉部会 漁業補助金に関するEU提案(仮訳) …… 111

OECD

- 3-1 OECDホリズン・リーフ 補助金：持続可能な漁業に向けての手法(仮訳) …… 116
- 3-2 OECDホリズン・リーフ 海賊的漁業を報われないものにすることが必要(仮訳) 125

日本

- 4-1 日本経済調査協議会「魚食をまもる水産業の戦略的な抜本改革を急げ」
水産業改革高木委員会 緊急提言(2007年2月)より、【「エグゼクティ
ブサマリー」「緊急提言」】…………… 132
- 4-2 日本経済調査協議会『魚食をまもる水産業の戦略的な抜本改革を
急げ』(2007年7月)より、【「エグゼクティブ・サマリー」「本論」】 …… 138
- 4-3 JF全漁連 漁業制度問題研究会「日本経済調査協議会 水産業改革
高木委員会『緊急提言』に対する考察」(2007年7月)より、【「はしが
き」「はじめに」「第一章」】…………… 150
- 4-4 WTOルール交渉部会 漁業補助金に関する日韓台共同提案(仮訳) …… 162

その他

- 5-1 WTOルール交渉部会 漁業補助金に関するルール交渉議長暫定テ
キスト(条文案)(仮訳)…………… 174

1-1 ブッシュ大統領、2006年マグナソン-スティーブンス漁業保存・管理再授法に署名（仮訳）

速報用
報道官室
2007年1月12日

本日、私は、H. R. 5946「2006年マグナソン-スティーブンス漁業保存・管理再授権法」に署名し法律を成立させた。

この法律は、

- ・ 米国における乱獲を終わらせるため確固たる最終期限を設定し、
- ・ 米国の魚種資源の回復に貢献し、
- ・ 米国の漁業関係法律の取締を強化し、
- ・ 漁業管理及び北極熊の保護に係る国際協定を実施する。

行政府は、米国のために外国と交渉を行う場合に、どの職員が、いつ、誰とどのような目的に向けて協議を行うかを決定する権限や、一元的な行政府を監督する権限を含め、憲法が定める国家の外交に係る大統領権限に合致する方法で、行政府に外国政府又は国際機関との交渉の実施を指示し又はそれに伴う負担を負わせるというこの法律の条項を解釈しなければならないものとする。そのような条項としてはこの法律の第403条、第408条によって制定された、公海流し網漁業一時禁止保護法第609条(c)及び第610条(b)を、また同法第902条によって制定された、1972年の海産哺乳類保護法第505条を含む。

この法律第902条によって制定された1972年の海産哺乳類保護法第505条(a)は、特定の関係筋から事前に聴取した意見に基づいて、任命を行うよう、大統領に与えられた権限を調整することとされ、任命する場合、経験と知識から最もふさわしいと考えられる者が大部分を占めるよう、大統領が任命する候補者の資格を制限することとされている。また、この法律第106条によって制定されたマグナソン-スティーブンス漁業保存・管理法第303条A(c)(6)(D)(i)などの条項は、重要な米国政府の権限を、憲法の任命条項に従って任命されることはない個人に与えることとされている。行政府は、任命条項と整合性を保つ形でこれらの条項を解釈しなければならないものとする。

行政府は、許容される最大限の範囲で、米国が加盟している条約及び米国の他の国際的な義務と整合するように、米国の排他的経済水域の特定の部分に係る特定の入域及び通過に関する通報に関するこの法律第510条を解釈しなければならないものとする。

ジョージ・W・ブッシュ
ホワイトハウス
2007年1月12日

1-2 ファクトシート：マグナソン-スティーブンス漁業保存・管理再授權法（仮訳）

速報用
報道官室
2007年1月12日

本日、ブッシュ大統領は、2006年マグナソン-スティーブンス漁業保存・管理再授權法に署名した。

この法案への署名により、大統領は、米国の漁業を保護し、商業的に漁獲し、また、余暇的に漁業を行う地域の健全性を維持するという我々の義務を再確認した。この法律は、米国における過剰漁獲を終了させ、国家の魚種資源の回復を支援し、国際的な協力及び海洋管理を促進するものである。

マグナソン-スティーブンス法への署名は、ブッシュ政権の2004年海洋アクションプランの目的を完成させ、海洋保存の達成に2年間という期限を設定するものである。

2004年に、政府は、我が国の海洋と沿岸の資源について責任ある利用と管理を行う上で必要な倫理観を普及する海洋アクションプランを公表した。公表以来、同プランは以下の成果をあげている。

北西ハワイ諸島国定海洋記念物

2006年6月、ブッシュ大統領は、我が国の歴史上単独の保護地域としては最も大きな北西ハワイ諸島国定海洋記念物を指定する宣言に署名した。

湾岸地域計画

政府は、湾岸5州と共同して、水質を高め沿岸の生息地を保護する地域計画（2006年3月公表）の策定のために取り組んだ。

公海における破壊的漁業活動の停止のための国連決議

2006年11月、米国は他の国々と共同して、公海における破壊的漁業活動の停止を支援するための新たな国連決議に取り組んだ。

ドライ・トートゥガス保護計画

2006年12月、政府は、フロリダ州と共同して、フロリダキーズの重要な自然保護区であるドライ・トートゥガスの保存計画の作成作業を仕上げた。

追加の法律

2006年12月、大統領は、Captain John Smith Chesapeake 国定史跡を創設する法案と海洋性廃棄物の特定及び防止を支援する法案に署名して法律を成立させた。

研究の推進

政府は、科学技術開発の指針となる10年間の「海洋研究重点計画」(Ocean Research Priorities Plan)及び「実施戦略」(Implementation Strategy)を策定した。

海洋リテラシーの促進

2006年6月、ホワイトハウスは、我が国の遺産、経済及び安全保障にとっての海洋の重要性に関する「海洋リテラシー会議」(a Conference on Ocean Literacy)を支援した。

マグナソン - スティーブンス法は、海洋アクションプランを実施する政府の進展に基礎を置いている。

法律は、2011年までに米国における過剰漁獲を終わらせるため確固たる最終期限を設定する。

ある種について持続可能な水準より多くの魚が漁獲されるとき、過剰漁獲が発生し、その種の長期にわたる生存を脅かす。この法律は、連邦政府が管理する漁業について、現在過剰漁獲を受けている魚種資源については2010年までに、その他全ての魚種資源については2011年までに、過剰漁獲を終わらせるため、毎年の漁獲割当を設定するよう地域漁業管理理事会(Regional Fishery Management Councils)に指示する。

この法律は、米国の魚種資源を回復するために市場志向型の奨励策を活用する。

この法律は、2010年までに限定的アクセス権プログラム(LAPP)の数を倍増させることに役立つものである。限定的アクセス権プログラムは、年間の漁獲割当の特定の割合を、資格の有る漁業者、漁業地域及び地域漁業協同組合に割り当てる。このプログラムの数が増加していくと、漁獲競争が終息し、漁獲物の品質を高め、漁獲により生計を立てている人々の保護につながることになる。

この法律は、米国の漁業関係法律の取締りを強化する。

この法律に基づき、法律違反者の個別漁獲割当を失わせることができる。また、この法律は、漁業関係法律の完全な法的強制を確実にするために、州と連邦政府の職員の協力を強化し、漁船のリアルタイムの追跡を支援する船舶監視に関する最新技術の利用を促進する。

この法律は、海洋生態系の状態に関する情報とそれに基づく決定を改善する。

この法律は、漁業管理者によって用いられる情報の質を改善するために、いくつかのプログラムを作成し、余暇的な漁業者のための地域登録制を創設する。また、この法律は、意思決定者にとって役立つ、より効果的に国民を関与させる時宜にかなった、明確かつ簡潔な分析を通じ、提案された漁業管理上の措置の効果について改善された評価を提供する。

この法律は、政府の協調的な保存活動を強化する新たな手段を提供する。

大統領は、21 世紀の環境問題に対処するために、協調の精神に基づいて、自然保護論者、漁業者、スポーツマン及び実業界の指導者を結集させなければならず、また、州、地域共同体及び地元住民の要求に耳を貸していかなければならないと信じている。この法律は、連邦政府の機関が州及び地方組織と連携することを支援することによって、地方の魚類生息環境を回復するための地域密着型の努力を推進する。

1-3 (商務省海洋大気庁漁業局) 局長声明 件名 : ブッシュ大統領、2006 年マ
グナソン - スティーブンス漁業保存・管理再授權法に署名 (仮訳)

速報用
局長室
2007 年 1 月 12 日

本日、ブッシュ大統領がマグナソン - スティーブンス法を再授權する法案に署名し法律として成立させたことを発表できてうれしく思う。1976 年に最初に採択され、直近では 1996 年に再授權されたこの法律は、米国の海洋漁業政策の指針となり、620 億ドルを産出する国内水産業を管理する権限を商務省海洋大気庁 (NOAA) 漁業局に与えるものである。

フォード大統領が、1976 年に初めてマグナソン法を制定したとき、30 年後に何が待ち受けているのか誰も知らなかった。我が国の水域から外国船団を排除した後の最初の何年かは、効率性と経済成長に重点を置いて国内漁業を構築することが目標だった。1990 年代になって初めて、我々は、長期にわたる持続可能性のための保存とこの成長のバランスをとる必要性に気が付いた。1996 年の再授權法は、漁業の拡大を減速させ、我が国漁業の過剰資本を方向転換させるいくつかの法的な手段を我々に与えるものであった。1996 年からの 10 年間で、枯渇した魚種資源の回復は進展しているものの、当時の法律には抜け道があって、その回復を加速させることが妨げられた。

2004 年に、ブッシュ大統領は、彼の米国海洋アクションプランにおいて持続可能な漁業のより迅速な実現に向けた戦略を打ち出した。我々は、大統領の優先事項が再授權されたマグナソン - スティーブンス法に反映されることを確実にするために議会と共同して取り組み始めた。私は、過剰漁獲を終了させ、市場志向型の管理プログラムの活用を増加させ、余暇的な漁業への監視能力を改善し、取締活動を支援し、公海における IUU (違法、無規制、無報告) 漁業の抑止のための我々の戦いに援助するといった、我々の優先事項を支援する法案を我々に提供してくれた米国議会に感謝する。我々は、今や、過剰漁獲の終了に成功を収めるために必要な法的な手段を有している。この重要な優先事項の実現は厳しいものとなるだろうが、我々は、この困難を乗り越えるための準備ができている。

職員と私は、新たなマグナソン - スティーブンス法を構成する様々な要素に係る実施戦略を作成するために地域漁業管理理事会と密接に連携して取り組んでいくことにしている。これらの戦略の準備には時間を要し、透明性のある過程と利害関係者の参加 (public process) を通じてその戦略は実施されるだろう。私は、この法案の策定及び通過に対する全ての有権者の貢献に感謝する。私は、2007 年が活動的かつ生産的な年となることを期待している。

ウィリアム・T・ホガース博士

1-4 WTOルール交渉部会 漁業補助金に関する米国提案（仮訳）

世界貿易機関

TN/RL/GEN/145

2007年3月22日

(07-1216)

ルール交渉部会

原本：英語

漁業補助金：新たな規律を提案

米国からの提案

2007年3月21日付の下記の文書は、米国代表団の要請により配布するものである。

序

1. 世界全体の漁獲能力は持続可能な水準を大幅に超過しており、商業的に重要な多くの魚の個体群が過剰漁獲又は枯渇に直面している。利用の水準が過剰漁獲へと転じ特定の漁業資源の消失をもたらすことにより、多くの加盟国が社会経済的な影響を直接経験してきた。それ故、ルール交渉部会は、過剰漁獲能力及び過剰漁獲の原因となっている補助金に係る規律を明確にし、改善するための使命を与えられている。この使命に基づく意欲的な成果があってはじめて、貿易面、開発面、環境面での勝利となる成果をもたらすだろう。

2. 我々が以前に述べたように（TN/RL/W/196）米国は、過剰漁獲能力及び過剰漁獲の最も直接的な原因となっているあらゆる要素に対処する広範囲にわたる禁止が、我々の使命を果たす最も効果的な手段であると確信している。ニュージーランド（TN/RL/GEN/100及びTN/RL/GEN/141）及びブラジル（TN/RL/GEN/79/Rev.3）両国は、このような手法に基づき枠組み提案のための法文テキストを提出した。対照的に、日本、韓国及び台湾（TN/RL/GEN/114/Rev.1）、欧州共同体（TN/RL/GEN/134）、ノルウェー（TN/RL/GEN/144）の代替案は、そのような結果をもたらすものではない。我々は、開発途上国に対する「特別のかつ異なる待遇」に関するアルゼンチン提案（TN/RL/GEN/138/Rev.1）に係る議論や適切な例外の検証を含め、この1年間ルール交渉部会における技術的作業の大部分が、新たな規律の中核として、広範囲にわたる禁止を前提としていたことに留意している。

3. 交渉が再開した今、米国は、他の加盟国から聞いている問題に対処するために十分に柔軟で、意欲的かつ実的な成果を得るであろうと信じる枠組みを提案する。漁業特有の課題に細心の注意を払い続けながら、可能な最大限の範囲において、良く知られたWTO規則及び概念を基礎とした条文の起草に努めた。提案された条文は、この文書に添付されている。また、概要説明を簡略化するために、我々は、この提案の付属文書として、条文の注釈付きバージョンを添付した。

提案の説明

4. 海洋野生種（天然資源）捕獲漁業の漁獲に対する補助金に係る広範囲の禁止

改善された規則の焦点は、海洋野生種（天然資源）捕獲漁業の漁獲部門に対する補助金に置かれるべきであるという大筋での合意がある。これらの目的のために、補助金は、現行の「補助金及び相殺措置に関する協定」（ASCM）第1条の定義の範囲内に含まれる補助金であり、現行のASCM第2条で定められた「特定性」の基準を満たすものである⁷²。

5. 禁止に含まれないプログラムのための実効的な規律

米国及びその他の国々は、通常は過剰漁獲能力及び過剰漁獲を促進せず、それ故、禁止の適切な例外であるプログラムの特定に貢献してきた。ニュージーランド（TN/RL/GEN/141）及びブラジル（TN/RL/GEN/79/Rev.3）による提案は、これらの例外の範囲について実質的な意見の一致を見せる。我々は、我々の例外文書の作成において、これらの提案を参考にした⁷³。さらに、我々は、他国の排他的経済水域内の漁業資源に対する加盟国の遠洋船団の入漁権獲得に係る取り決めの適切な取扱いについて詳述した。我々は、この問題が発展途上国にとって非常に重要なものであることを認識しており、喜んでさらなる議論を行う用意がある。

6. 抜け道を回避し、現行のASCMに基づく加盟国の権利を維持するために、禁止の例外は、引き続き相殺措置の対象とすべきである。しかしながら、加盟国が認識しているように、「著しい害」に関する現在の規則（ASCM第6条）は、漁業の実情からすれば十分効果的なものではなかった。新しい規則には、現在の規則をより運用しやすくするため、「著しい害」の現行

⁷² 水産養殖は、ブラジル及びニュージーランド提案の趣旨に沿って取り扱われるだろう。すなわち、水産養殖に対する補助金に係る規律は、一般的に現行のASCMで扱うことが適切であることから、これらは、引き続き現行のASCMに基づくことになるだろう。しかしながら、野生種の捕獲活動（例えば、囲い又は農場で家畜を飼育するための幼鳥の捕獲、若しくは飼料として使用するための野生資源の収穫）に関連する補助金は禁止の対象となるだろう。同様に、非海洋の（内陸の）漁業活動に対する補助金は、ブラジル提案（TN/RL/GEN/79/Rev.3）のように、禁止には含まれないだろう。しかしながら、生活史の一部を海洋環境で過ごす種は、禁止の目的上「海洋」と見なされるだろう。

⁷³ また、個人又は集団への限定アクセス権若しくはその他の独占的な割当のような「権利に基づいた」管理システムを確立するための政府援助は例外にすべきことを明確にしてきた。以前の文書（TN/RL/GEN/41）において説明されているように、このようなシステムは、他の漁業者よりも早く漁獲しようとして競争する代わりに、漁業者自身のペースで漁獲することを認めることから、このようなシステムは「漁獲競争」の根本的な問題解決のための有望な手法である。いくつかの加盟国は、既にこのようなシステムを採用しており、他の加盟国（米国を含む）は、積極的にそれらを整備しているところである。

の基準に、要望を聞いて特別に作った、適切な基準を含むべきである。我々は、二つのこのような特別の基準を提案した。現行の第 6.3 条に加えて、もし加盟国が、補助金の効果について、以下の(i)(ii)いずれかであることを示すことができれば、「著しい害」が生ずることとなる。(i) 補助金を交付している加盟国の同種の製品の生産能力を増加させる場合、又は(ii)代表的な期間(参照: ASCM 第 6.4 条)を通じて、補助金の交付を受けていない製品と比べて、補助金を交付している加盟国の同種の製品の相対的な占拠率を増加させる場合。我々は、ルール交渉部会において、この問題に関してさらに議論を行う用意がある⁷⁴。

7. 小規模なプログラムに係る若干の柔軟性の要素

また、加盟国は、小さな利益しかもたらさないことから、過剰漁獲能力又は過剰漁獲には寄与しないが、それでもなお、禁止に違反している恐れのある小規模なプログラムを有しているかもしれない。我々の見解では、こうした配慮事項によって、中核となる規律における意欲的な試みが妨げられるべきではない。それ故、加盟国は、当該プログラムに対処するための柔軟性を検討すべきであり、当該規定の策定においては、解決されるべき技術的な問題が取り上げられるとともに、係る柔軟性が中核となる規律を損なう逃げ道を作らないようにしなければならないということに留意すべきである。小規模なプログラムに係るいかなる例外も、「著しい害」及び「通報」の要件に従うべきである。我々は、当該規定に関する条文を提案してはいないが、ルール交渉部会でそれを探究することに関心を持っている。同様に、さらなる技術的作業が、零細な補助金についてなされる必要がある。

8. 通報及び透明性

我々は、実行可能かつ必要以上の負担とはならないようにしながら、漁業部門における透明性及び通報手続を強化する必要があるという点について、他の加盟国と見解を共にしている。我々は、(適用される例外として指定された条件がどのようなものであり、又はどのように満たされるのかということに関する情報と同様に、補助金から利益を得ている漁業に関する情報を要求している) 新たな漁業規律の目的を踏まえて、通報をより実用的なものにしようと努めた。さらに透明性を高めるために、我々は、同様に、各加盟国が、漁獲量及び漁獲努力量並びに管理された資源の生物学的状態について実施中の措置を含む漁業管理システムに関する、他の加盟国及び他の加盟国の利害関係者からの妥当な照会に応えるために、照会所を設置することを提案する。この種の仕組みは、「貿易の技術的障害に関する協定」(TBT協定、第 10.1 条参照。)において、非常に効果的であった。それは、通報中の有用であるかもしれない、あるいはそうではないかもしれない情報の長期にわたる提出を要求する負担を回避しながら、加盟

⁷⁴ また、我々は、加工部門での過剰生産能力が、漁獲部門での過剰漁獲能力と若干の関連を有しているかもしれないという提案を踏まえ、陸上での加工に対する補助金について追加の新たな規律の可能性をさらに探究することに関心を有している。一つの可能性は、期限が切れた ASCM 第 6.1 条を見本として、当該補助金に対して「ダーク・アンバー」カテゴリーを検討することである。しかしながら、我々は、現時点では、当該規定に関するテキストを提案してはいない。我々は、一般的な補助金規律の一部として、第 6.1 条の復活に関して、いくつかの提案がルール交渉部会に対してなされたことに留意している。

国が特別な関心を有する関係する漁業管理関連情報を受け取ること保証する一つの方法だろう。さらに、我々は、通報へのさらなる誘因を提案することを慎重に検討しているが、当該手法を実施する際に明らかにされるべき若干の実際的な考慮事項に注目している。それ故、我々は、この問題に関する提案をしなかったが、さらにそれを探究したい。

9. 特別のかつ異なる待遇

「特別のかつ異なる待遇」については、交渉の目的を損なわないようにしながら、開発途上国が、より強化された規則を実施する際に、直面するかもしれない現実的な問題に対処するものである。この均衡を確保するために、この分野で、さらなる作業が行われる必要がある。我々は、アルゼンチン提案（TN/RL/GEN/138/Rev.1）を発展させていくことに関心を持ち続けており、WTO規則の構造の中で実行可能な提案において言及された持続可能性及び漁業管理の基準の策定の在り方に関して、既に若干の貴重な議論を行っている。また、我々は、「特別のかつ異なる待遇」の範囲に関する若干の解釈について、より明示的に記述される必要があると考える。例えば、漁船が30年かそれ以上の耐用年数を有する流動性のある資本財であることを考えれば、我々は漁獲能力を増強して最大持続生産量を採り尽くす水準にまで達すると、こうした船舶をどのように取り扱ったらいいかという問題が生ずることになる。

10. その他の規定

また、我々の提案は、（ブラジル提案と同様の）迂回防止、検討、漁業の専門的知識及び経過措置に係る規定を含んでいる。検討及び専門的知識に係る規定は、ルール交渉部会での議論を踏まえ、我々の最初の提案（TN/RL/GEN/127）について若干の小さな修正を行っている。同様に、移行期間に関して、特定のプログラムの段階的廃止の日程に係る個別の国との交渉に関する規定について、加盟国は検討するかもしれない。これにより、さらなる透明性の要素と同様に、より強い規則への移行のための柔軟性に係る追加の要素も提供することになる。我々は、明確な条文を提供しなかったが、この考え方をさらに探究することに関心を有している。

附属書 - 注釈付提案

「補助金及び相殺措置に関する協定」への附属書[VIII]の追加

序文

[作成中]

第1条 - 禁止

この附属書に別段の定めがある場合を除いて、海洋野生種（天然資源）捕獲漁業の漁獲に従事している企業に利益をもたらす補助金⁷⁵は、禁止されるものとする⁷⁶。

水産養殖に対する補助金については、これまでのところ、既存のASCМの規律により、それらを扱うことが適切であるとの意見の一致があるように思われることから、附属書の適用対象とはならないだろう。しかしながら、水産養殖に関連した野生種の漁獲活動（例えば、養殖のための幼魚の漁獲、又は飼料原料用の野生（天然）魚の漁獲）が発生する限りにおいて、それらの活動は、禁止に含まれるだろう。

「海洋」という用語は、ブラジル提案（TN/RL/GEN/79/Rev.3）において見られるような、「内水漁業」を除外したものに相当する。我々は、「海洋」という用語には、ライフサイクルのかなりの部分を海水で費やす溯河性（例えば、サケ）及び降河性（例えば、ウナギ）の両種が含まれるものと理解している。

第2条 - 禁止の例外

1. この附属書第1条のいかなる内容も、次の政府援助を妨げてはならないものとする。

(a) 減船プログラム。ただし、次のことを条件とする。

(i) 当該プログラムの対象となる船舶は、解体されるか、又は他の方法で世界のいずれの地域においても漁業への使用を恒久的かつ効果的に防止されるものとする

⁷⁵ この附属書で使用される「補助金」とは、「補助金及び相殺措置に関する協定」(ASCМ)第1.1条の定義の範囲内の補助金である。この附属書の適用対象となる補助金は、ASCМ第2条の定義の範囲内の「特定性」を有するものでなければならない。

⁷⁶ 「漁獲」には、船舶上での魚の処理及び1隻の船舶から他の船舶への又は船舶から陸地までの魚の運搬を

- (ii) 当該船舶に付随する漁業権は、恒久的に無効とされ、再交付されることはできないものとする
 - (iii) 当該船舶の所有者は、いかなる漁業における現在又は将来のいかなる漁業権についても、当該所有者を有資格者とし得るといふ、当該船舶と関連するいかなる要求も放棄しなければならないものとする
 - (iv) 参入規制システム、漁獲割当、漁獲努力量の制限若しくは船舶、個人及び/又は集団に対する排他的な漁獲割当の配分などのような、目標とされる漁業における乱獲の防止を意図する適切な漁業管理規制措置が存在すること
- (b) 限定アクセス権及び他の排他的な漁獲割当プログラムに基づく個人及び集団への援助及び使用者固有の割当
 - (c) 情報の収集、調査、情報の分析並びに資源の監視、標本抽出及び評価を含む漁業管理決定者に対する情報提供のための研究
 - (d) 海洋資源を漁獲する能力よりむしろ、海洋環境の回復、繁殖のための産卵場、人工礁及び混獲緩和装置を含む水産資源の増大、海洋保全及び海洋保護などの海洋資源を増大する措置
 - (e) 住宅、車道及び給排水衛生廃棄物システムの供給などの漁業地域共同体の基盤の建設及び保守
 - (f) 失業給付金、早期退職制度、労働者の再訓練又は再教育、生命保険、漁獲活動の一時的な停止に対する助成及び漁業者に対する代替雇用に係る援助
 - (g) 自然災害による船団能力の減少に係る漁獲能力の代替は、災害前の状態を超えて能力を回復させないことを条件とすること
 - (h) 船舶及び乗組員の安全性の改善⁷⁷。ただし、次のことを条件とする。

含む。
⁷⁷ 主として船舶の近代化又は修理を目的とするプログラム又は活動は、このサブパラグラフの範囲には含まれない。船舶の建造については、このサブパラグラフの下では許されない。

(i) 当該プログラムを条件として、魚倉の容積又は船舶のエンジン出力などの漁獲能力が増加しないものとする

(ii) 改善は国際的基準又は国内基準に適合することが保証されるものとする

2. この附属書は、他国の排他的経済水域内の漁業資源に対する加盟国の遠洋漁船団の入漁権獲得に係る政府間支払を対象としない。加盟国の漁船団に対する当該入漁権のさらなる譲渡は、この附属書の対象となるが、第1条によって禁止されないものとする。ただし、次のことを条件とする。

(i) 加盟国の漁船団は、漁業資源を利用するために船団が別途支払わなければならない費用に相当する代償を支払うものとする

(ii) 漁船団によって支払われる代償を含む入漁の諸条件は、公表されるものとする

(iii) 入漁の取決めでは、問題になっている漁業資源の状態に関する科学的根拠に基づく評価及び監視、並びに適用される漁業管理システムの遵守について規定するものとする

3. 漁業科学、管理及び法的執行のための情報収集及び分析、海洋生息環境の保護及び回復、漁業管理措置の策定及び実施、並びに漁業規制の監視及び法的強制を含む漁業管理に直接関連するサービスに係る政府の財政支援は、この附属書の対象とはならないものとする⁷⁸。

この文書は、ニュージーランド (TN/RL/GEN/141) 及びブラジル (TN/RL/GEN/79/Rev.3) 提案を基礎としたものである。

第3条 - 著しい害

「著しい害」は、ASCM第6.3条に規定する状況に加えて、この附属書の第2.1条 [及び第4条] における例外の条件を満たす補助金であって、補助金の及ぼす影響が次のいずれかに該当する場合には、生ずることがある。

⁷⁸ 漁業管理には、管理システム（漁業免許、許可、割当、船舶番号及び漁獲物の返還に係る配分及び監視を含む）の構築及び管理、既存の管理システムの範囲内での管理設定の調整、既存の管理システムに対する修正又は追加による整備を含む。

(a) 補助金を交付している加盟国の同種の製品の生産能力を増加させるものであること

(b) 生産の傾向を明確に立証するために十分な代表的な期間を通じて、補助金の交付を受けていない製品と比べて、補助金を交付している加盟国の同種の製品の相対的な生産割合を増加させるものであること

「著しい害」(ASCMの第 6.3 条)に関する現行の規則は、生産(漁獲)段階で発生する潜在的な貿易歪曲よりむしろ、特定の最終市場における貿易効果の特定の種類に主に関連するものであるため、漁業の実情からすれば十分効果的なものではなかった。提案された追加基準は、その懸念に対処することを目的としている。概して多額の政府資金が関係しているため、又は補助金の条件が厳密な記述(例えば、補助金の削減、基盤、災害救助、船舶及び労働者の衛生安全)に役立たないため、迂回の可能性が最も大きいそれらの例外については、最大限に明確化を図る必要があるかもしれない。

例えば、漁獲能力削減プログラムに基づき、ある加盟国がカニを生産する漁業に係る船を廃棄するために、その漁業者に補償を行う(そして、当該船舶は、第 2.1 条(a)の条件に従って恒久的に除去される)と仮定する。その後、当該漁業者は、底生魚を生産する船舶を購入するために、その資金を使用する。補助金の影響により、加盟国における底生魚の生産能力が増大することになれば、底生魚(「同種の製品」)を同様に生産する他の加盟国に対して、「著しい害」が生ずるということもあり得る。

第 3 条(b)は、現行の ASCM 第 6.4 条に類似している。

第 4 条 - 小規模なプログラム

作成中。米国は、小さな利益しかもたらさないが、その他の点では禁止に違反しているプログラムに対処するため柔軟性を与える規定の検討がなされるべきであり、当該規定の策定においては、解決されるべき技術的な問題が取り上げられるとともに、係る柔軟性により抜け穴が生じないようにしなければならないことに留意すべきであると考えられる。小規模なプログラムに係るいかなる例外も、既存の ASCM 第 6.3 条及びこの附属書第 3 条の「著しい害」規定並びに第 7 条の「通報」規定の対象となるものである。

第 5 条 - 開発途上加盟国

米国は、提案されたどの「特別のかつ異なる待遇」についても、その範囲のさらなる明確化の

必要性を指摘しており、アルゼンチン提案 (TN/RL/GEN/138 Rev.1) のさらなる発展に関心を有している。

第6条 - 迂回防止

この附属書の目的上、魚を漁獲している船舶の国籍又は当該魚に係る原産地規則の適用に関わらず、禁止された補助金は、補助金を与えている加盟国の責に帰すものとする。

第7条 - 通報及び照会所

1. この附属書の対象となる補助金が、ASC M第2.1 - 2.2条〔第4条及び第5条〕に基づく例外に該当するという加盟国の主張は、その例外に係る第2.1 - 2.2条〔第4条及び第5条〕に規定されている条件がどのように満たされ、又は満たされることが見込まれるのかという評価を考慮に入れて、補助金が多く漁業に広く利用可能か、又は特定の漁業を対象としているかどうかを含む補助金から利益を得る漁業に関する情報をASC M第25条に基づく通報に含めるものとする。

第4条〔小規模なプログラム〕及び第5条〔特別のかつ異なる待遇〕によって補助金に課されるどのような条件でも、同様に、第7.1条における通報要件に従わなければならない。しかしながら、我々は、それらの規定のための文書を提案しなかったため、我々は、括弧内に参照として記載した。さらに、米国は、通報要件を強化することの価値を認めて、通報へのさらなる誘因を提案することを慎重に検討しており、当該手法を実施する際に明らかにされるべき若干の実際的な考慮事項に注目している。

2. 各加盟国は、漁獲量及び漁獲努力量並びに管理された資源の生物学的状態について実施中の措置を含む漁業管理システムに関する他の加盟国及び他の加盟国の利害関係を有する者からの妥当な照会に応じるために、照会所を維持するものとする。

「貿易の技術的障害に関する協定」第10条を参照。

第8条 - 検討

補助金及び相殺措置に関する委員会は、この附属書の目的を考慮に入れて、__年毎に、この附属書の実施及び運用について検討するものとする。この点に関し、委員会は、必要に応じて、国連食糧農業機関 (FAO) 及び地域漁業管理機関 (RFMO) などの漁業管理、保存及び資源評価に関する専門的知識を有する人々及び組織に情報を要請するものとする。

第9条 - 経過措置

1. この附属書が効力を生ずる日より前に、加盟国の領域において有していた補助金プログラムであって、この附属書に適合しないものについては、次のとおりとする。

- (a) この附属書が効力を生ずる日の後__日以内に委員会に通報するものとする。
- (b) この附属書が効力を発生する日から__年以内にこの附属書に適合させるものとする。

2. いかなる加盟国も、第9.1条に規定する補助金プログラムの適用範囲を拡大してはならず、また、当該補助金プログラムの期間の満了の時ににおいて当該補助金プログラムを更新してはならない。

第10条 - 協議及び紛争解決

漁業に関連する科学的又は技術的な問題に係るこの附属書に基づく紛争では、小委員会は、紛争当事国と協議し、小委員会によって選ばれる漁業の専門家に助言を求めるものとする。この目的のために適当であると認めるときは、小委員会は、紛争当事国又は自己の発意に基づく要求に応じて、技術的助言を行う漁業専門部会の設置、若しくは適切な漁業の専門家の特定に関して、国連食糧農業機関（FAO）又は他の関係国際機関の支援を求めることができるものとする。

紛争解決了解（DSU）によって詳細に定められて適用される1994年のガットの第22条及び23条の規定は、この附属書で対象とされる新たな規則に関連した協議及び解決について準用するものと想定される。それらの規則の最終的な形によっては、DSUの第13条の専門的知識に係る既存の規定が適当かもしれないし、加盟国は、上記の提案などのような明示的な規定の必要性があると判断するかもしれない。ルールグループにおけるFAOとの技術的議論を踏まえて、米国の初期の提案は、FAO及びその他の国際機関は、それ自身、組織として、専門家の意見を提供することはしないが、代わりに、適切な専門家の特定に関する支援に係る要請を受けられることを明確化するよう修正された。

2-1 EU共通漁業政策について 2002年CFP改革⁷⁹（仮訳）

2002年CFP（共通漁業政策）改革

なぜ新しい漁業政策が必要だったのか。

2003年1月1日から、ヨーロッパ連合は新しい漁業政策を採っている。これは全ての関係者にとって良いニュースである。共通漁業政策（CFP）を始めてから20年しか経過していないが、（共通漁業政策は、）魚種資源を保存し、海洋環境を守り、欧州船団〔the European fleets〕の経済的な継続性を確保し、消費者に上質の食物を供給するなどの目的に十分効果的でなかったため、大いに改善が求められていた。

その理由は、漁業により海からあまりに多くの魚が漁獲され、資源の再生・再建のための成魚がほとんど残らなかったからである。今日、タラなどのいくつかの重要な魚種資源は今にも消失しようとしている。このような状況は、魚種資源それ自体へのダメージの域を超え、漁業者の収入、海洋生態系のバランス及びEU市場への魚の供給に深刻な負の連鎖反応を引き起こしてきた。改革は、生物学的に、環境上、また経済的に持続可能な漁業を達成するために必要であった。

協議と提案

欧州委員会は、再検討の範囲をCFP全てに拡大するため、CFPのいくつかの要素は2002年12月31日までに再検討しなければならない事実によってもたらされた好機をつかんだ。（再検討に）全ての関連ポイントが含まれることを確実にするために、委員会は、早くも1998年には、アンケートや地域の会合を通じて、最も関係する人々の意見を聞き始めた。2001年3月には、効果的なCFPのための目標と、それらにどう対応するかを選択肢を提案するグリーンペーパー⁸⁰が発表された。この発表は、ヒアリング、会合及び文書による寄稿を通じ、公衆の幅広い議論をよんだ。

このプロセスに続き、2002年5月、委員会はCFPを改革するための最初の一連の提案を行った。以来、更なる提案が続き、また、いくつかは2003年に提出される。漁業担当閣僚理事会〔The Council of Fisheries Ministers〕は、2002年12月にこの改善措置の最初のパッケージ⁸¹に同意した。これらの措置は既にCFPの新たな始まりを示す。

⁷⁹ 欧州委員会ホームページ「Fisheries About the Common Fisheries Policy 2002 Reform of the CFP」
<http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/2002_reform_en.htm>

⁸⁰ 「グリーンペーパー 共通漁業政策の将来」は、
・ 共通漁業政策の改革の必要性、
・ 共通漁業政策の基本原則、
・ 将来のためのより明確な一連の目標等を主な内容とする「第1分冊」と、
・ 1993年～2000年における漁業と養殖業の共同体における制度の運用状況、
・ 沿岸地域の経済社会的状況、
・ 資源の状態と開発の見込み からなる「第2分冊」とからなる。

⁸¹ 「2002年12月16日～20日の閣僚理事会の成果」

閣僚は次の3つの主要課題に合意した。 共通漁業政策の改革、 消失の危機にあるいくつかのタラ資源を緊急に回復する措置の採択、 枯渇のおそれのある種に対する大幅な削減を含む 2003年のTACと割当

何が変わったか。

採択された決定は、CFPのいくつかのエリアに影響を与えるものであった。しかし主な変化は以下のように要約できる。

・ **長期的アプローチ：**

これまでは漁獲機会〔fishing opportunities〕に関係した措置と関連措置が一年に一度取られてきた。これら(の措置)は、漁業者が前もって計画を立てることもないだけでなく、漁業資源の保存にも取り組むことがなかったため、しばしば変動〔fluctuations〕をもたらした。新しいCFPのもとでは、EU資源における成魚の安全なレベル(の量)を維持し、且つ/または、到達するために、必要な措置が採られるとともに、長期的な目標が設定される。

・ **船団のための新たな政策：**

改革は、EU船団の慢性的な過剰漁獲能力によってもたらされる課題に、2種類の措置で対処する。

- 加盟国に、漁獲能力(fishing capacity)を漁獲可能量(fishing possibilities)に一致させる責任を持たせるといふ、より簡素な船団政策。
- 船上の安全性と労働条件を改善するための援助は続ける一方、漁船の更新や近代化を行う民間投資家への公的支援は段階的に廃止。

・ **ルールのより良い適用：**

国の監督システムや規則違反者に対する制裁がバラバラであることは、法的強制の有効性を徐々に弱めることになる。これが、関係当局の連携を進展させるための措置を採り、EU全域で監督と制裁の一貫性を強化する理由である。委員会の監察官の権限は、EUの法制度の法的強制の公平性と有効性が強化されることを確実にするために拡大された。これらの措置は、漁業者が要求していた、公平な競争条件〔the level-playing field〕を構築するのに役立つ。

・ **利害関係者の関与：**

利害関係者、特に漁業者は、CFP管理プロセスにおいてより大きな役割を果たす必要がある。漁業者と科学者が専門的知識を分かち合うことは重要である。地域諮問評議会(RACs)は、関係RACが関心を持つエリアで持続可能な漁業を達成する方法を特定するために、彼ら(漁業者と科学者)を連携させるために設立される。漁業は、漁業セクターを越えて多くの関係者に影響を与えるので、漁業者と科学者に加え他の利害関係者も参加するだろう。

枠の決定。

行うべきことで何が残っているか？

改革の措置の採用の点では、既に多くのものが達成された。(一方、)この大事業を完成するために行うべきことは多くのことが残っている。委員会は、2002年12月に漁業担当閣僚理事会〔the Fisheries Council〕が採用した決定を実施するために措置の提案をしなければならない。委員会の2002年5月の改革カレンダーで公表されたところによると、2003年に更に提案がなされることになっている。

既に採用された措置

地中海の漁業

2002年10月、地中海における持続可能な漁業を保証するための野心的な行動計画⁸²の採用により、地中海漁業の重要性が完全に認識された。行動計画で予想される政策は以下を含む。すなわち、宣言された漁業保護地帯〔fisheries protection zones〕への協調のとれたアプローチ、漁業管理における主要な手段としての漁獲努力量〔fishing effort〕の使用、資源と海洋生態系への悪影響を減らすための漁ろう技術の改良、国際的な協同(行動)の促進。

既に採用された行動計画、戦略、コミュニケーション

他の行動計画、戦略及びコミュニケーションは、改革プロセスの枠組み内で採用されてきた。

関連する行動計画と戦略：

- ・ 史上初めての、ヨーロッパにおける**養殖の持続可能な開発のための戦略**。
この戦略は、環境を傷つけない方法で、仕事の提供、良質な水産物の供給という養殖の役割を強化するよう設計されている。
- ・ **CFPへの環境保護要件の統合**。
この計画で予見されていた、サメの保護政策の委員会提案は、2003年6月、理事会で採用された。同様に、委員会は、この行動計画の一部として、2003年の夏、漁具による鯨類の混獲を最小化する措置を提案した。
- ・ EU水域の外で、持続可能な漁業を確実にするため、**違法な漁業の根絶⁸³**。
- ・ **減船の社会的、経済的、地域的影響に対抗する措置**。
構造基金の下で既に実施されている措置に加えて、提案されたアクションは、船舶の能力減の代償として支払われる構造(調整)支援と社会政策のプログラムの再編、セクターのイメージの改良と持続可能な沿岸開発に対するサポートなどである。

⁸² 「Laying down a Community Action Plan for the conservation and sustainable exploitation of fisheries resources in the Mediterranean Sea under the Common Fisheries Policy」(共通漁業政策に基づいて、地中海における漁業資源を保存し、持続可能な活用を行うための共同体の行動計画)

⁸³ 「Community action plan for the eradication of illegal, unreported and unregulated fishing」

- ・ 廃棄の原因に取り組むことによる**魚の廃棄の縮小**。
この措置は、不要な魚、特に小魚の捕獲を防ぐことと、廃棄の誘因を取り除くことを提案している。
- ・ 共同体と各国による監察と監視の（人的・物的）資源を共同利用することを確実にするための、**単一の監察機構の創造**⁸⁴。

関連するコミュニケーション：

- ・ **第三国との連携協定を構築すること**。
このコミュニケーションは、特に、国際的な協力を促進することにより開発途上沿岸諸国と締結された漁業協定を改良する方法に目を向け、パートナーの関係する水域内で持続可能な漁業を保証する措置を強化する。
- ・ **漁業管理者のための科学的、技術的アドバイスの改良**。
委員会は、これを達成するため、科学的なアドバイスの提供の再編、このアドバイスを得るための更なる資源の投入という2つの主要な方法を提案する。
- ・ 「ワークプランとスコアボード⁸⁵の順守に関するコミュニケーション」におけるCFP規則の順守

持続可能な漁業のために改革されたCFP

これは、これまでの共通漁業政策の改革のうち、最も野心的な改革プロジェクトである。それは、関係する全て（漁業セクターや沿岸地域、魚種資源、海洋環境及び消費者）の利益のために、ヨーロッパの漁業セクターの可能な限り最高の将来見通しを提供するものである。全ての関係者に利益をもたらすように、全ての利害関係者がCFP改革の成功を保証するために果たすべき役割を持っている。⁸⁶

（違法、無報告、無規制（IUU）漁業の根絶のための共同体の行動計画）

⁸⁴ 「Towards uniform and effective implementation of the Common Fisheries Policy」（共通漁業政策の一律で効果的な遂行に向けて）

⁸⁵ 共通漁業政策スコアボード：各加盟国から提出された漁獲量や漁船出漁日数などのデータをまとめて分析したもの。

⁸⁶ 「Questions and answers on the reform of the Common Fisheries Policy」（共通漁業政策に関する質問と回答）については88頁参照

2-2 EU共通漁業政策について 共有資源の管理⁸⁷（仮訳）

共有資源の管理

水産資源は、その再生産や移動が我々のコントロールを超えている、再生産可能で移動する天然資源である。それらは我々の共有の遺産の一部であり、適正な資源量は合理的な割合の漁業を持続することにより実現可能であるが、それには健全な海洋環境が必要である。漁業と養殖業は海洋の最も重要な二つの利用法である。健康ですばらしい食料資源を供給するのみならず、沿岸地域に求められている職を作り出し、ヨーロッパ連合の漁業地域に社会経済的に良好な状態を作り出している。しかしながら、これらの活動は、資源の継続的な再生産及び海洋環境の保護が保証されるよう、国際的な協力の下に規制を受けるべきである。

水産資源は我々の共有の遺産の一部である。ルールはある者の過剰漁獲による全ての者の損害を防ぐために必要である。

なぜ、共通漁業政策が策定されたのか？

共通漁業政策（CFP）は、漁業と養殖業を管理するためのヨーロッパ連合（EU）の手段である。この政策は、共有財産を管理しそれまでのヨーロッパ共同体の元々の条約にあった責務を満たすために創設された。なぜなら、魚は共有財産としてみなされている天然の移動する資源であるからである。付け加えるならば、ヨーロッパ共同体を創設する条約はその領域における共通政策であり、すなわち、EUのレベルで採択された共通の規則であり、全ての加盟国が従うべきものとされている。

最初の共通の措置

漁業部門における最初の共通の措置は1970年から始まった。それにより漁場の利用、市場及び構造に関する規則が整備された。原則として、EUの漁業者は加盟国の領海を平等に利用できることが合意された。しかしながら、小規模の漁船が母港の近くでの漁業を続けられることを保証するために、沿岸海域は伝統的にそこで漁業を行ってきた地域漁業者のために保留されてきた。また、水産物の共通市場に関する諸措置も採択された。構造政策としては漁船と陸上の水産施設の近代化を調整するために整備された。

これら全ての措置は、1976年に加盟国が国際的な流れに沿って海洋資源に関する権利を海岸線の12海里から200海里に拡大したときに、さらに重要性が増した。加盟国は、加盟国の管轄権に基づく水域内で漁業管理を行い、国際交渉で加盟国の利害を守るためにEUが最善の立場にあると決定した。数年にわたる困難な交渉の後、CFPは1983年に制定された。

⁸⁷ 欧州委員会ホームページ「Fisheries About the Common Fisheries Policy Managing a common resource」<http://ec.europa.eu/fisheries/cfp_en.htm>

ただし、ここに訳出したのは、2007年4月時点の記述。欧州委員会は2008年に次期共通漁業政策策定のプロセスに入ったため、現在では、このページの記述内容は更新されている。

CFPの現在

共通漁業政策は、持続可能な経済的、環境的、社会的諸条件を提供する海洋生物資源の利用を保証するものである。この目的のために、共同体は、海洋生物資源を保護、保存し、また、持続可能な利用とし、そして海洋生態系システムへの漁業活動の影響を最小化する、予防的アプローチを適用するものとする。共通漁業政策は、生態系システムを基本とした漁業管理へのアプローチを積極的に実行しようとするものである。共通漁業政策は、漁業に依存する者への公正な生活水準を提供し、消費者の利益に考慮を払いながら、経済的に存続可能で競争力のある漁業と養殖業において、効率的な漁業活動に寄与することを目的とするものである。

共通の措置は、以下の主要な領域について合意されている。

- ・ **保存と漁業による環境への影響の制限** -

海からの漁獲量を制限すること、再生産のため稚魚を採らないこと、また、諸措置の遵守を担保することにより、水産資源を保護すること。

- ・ **構造と船団管理** -

希少な資源と市場により強いられる制約に設備や組織が適応するよう漁業と養殖業を支援すること。すなわち、漁獲努力と利用可能な資源量とのバランスを作り出すことを目的とする措置も適切に存在すること。

- ・ **市場** -

共通の水産物市場に関する組織を維持し、また、生産者と消費者の両者の利益のために需要と供給を一致させること。

- ・ **外界との関係** -

漁業に関する連携協定を創設し、また、遠洋漁業に関する共通の保存措置のため、地域的な漁業団体や国際的な漁業団体と国際的なレベルで交渉を行うこと。

保護と環境

漁業資源は、自然の原因や漁業あるいはその他の原因により死亡した分だけ再生産される必要がある。資源を再生するのに十分に成長した魚を維持するためには、稚魚が成長して繁殖するようにしなければならない。CFPは、毎年、（再生産にとって）安全に採ることができる最大の漁獲量を定めている。主要な資源に関する科学研究に基づき、閣僚理事会はEUの漁業者の翌年の漁獲可能な数量を決定する。

CFPは漁業の環境面、経済社会面について配慮しなければならない

漁獲可能量 (total allowable catches (TACs)) と呼ばれる最大量は、加盟国に分配される。それぞれの国の割合は国別割当 (national quota) と呼ばれる。

成長することができるよう、稚魚の漁獲制限については、多くの技術的規則が採択されてきた。魚網の目の最小サイズは調整することができる。ある地域は資源保護のために閉鎖することができる。いくつかの漁業用具は使用が禁止され、また、稚魚が逃げることを容易にし、他の魚種が捕獲されるのを防ぐ、より「精選された」技術が強制される場合がある。水揚げが違法となるサイズとして最小サイズが規定される。漁獲量及び水揚げ量は特別の業務日誌に記録される。

CFPの2002年改革は、漁業管理のための主要な措置として、漁獲努力量の制限を漁獲可能量(TACs)の制限と技術的な措置と同一のものとみなしている。その上、生物学に安全な限界値を下回る資源を複数年にわたり回復させる計画及びそのほかの資源を複数年にわたり管理する計画を策定することに関連して、この改革は漁業管理に対するより長期的なアプローチに道を開いている。

欧州委員会はCFPに環境保護の要件を盛り込むことを目的とするアクションプランを公表した。混獲と廃棄は海洋環境に負の影響をもたらす。稚魚やイルカ、サメ、海鳥などの脆弱な種は、特に漁業活動の影響を受けやすい。

これらの問題の処理のため、欧州委員会は脆弱な種の保護を推進するための措置を提案した。「フィンニング」 - サメのヒレだけを除去し、残りを捨てること - のEU水域内における禁止を含めたサメの保護を確実なものとし、その混獲を減らすための措置を提案した。

また、委員会は以下のことを主張している。まず、より大きな網目の魚網や四角い網目のついたパネルを装着した魚網という形でより精選された漁業用具の導入や、稚魚や希少な漁獲対象外の魚種やその生息地を守るための漁獲制限、問題の漁業用具については精選されたものに一致したサイズ以上の水揚げ、漁獲量全体を保持するために経済的インセンティブを通じて漁船の中から代表性のあるサンプルによって行われる「廃棄禁止の試行」、より精選された漁業上の実践を行わせるような経済的インセンティブの開発である。

構造と船団の管理

EUの構造(調整)政策は水産部門を今日のニーズに適合させようとするものである。全ての漁業と養殖業の部門におけるプロジェクトと新たな市場の販路を特定し、その開拓のための措置に漁業指導財政措置(FIFG)の資金が使用可能である。また、過剰漁獲能力の除去のみならず漁船団の近代化にも使用可能である。

FIFGが共同して財政支援する主な措置は以下のとおり

- ・ 漁獲努力量の調整と一時的な休漁
- ・ 船団の近代化
- ・ 小規模沿岸漁業
- ・ 一時的な休漁
- ・ 社会経済的措置
- ・ 養殖、加工、販売、漁港施設への支援
- ・ 水産業で講じられる共同の措置

F I F G は 2000 年から 2006 年までの間で適用され、2007 年から 2013 年の間は欧州漁業基金(E F F)に改定される予定である。

船団の管理については、利用可能な資源によりうまく適合させるため、漁獲能力を制限するより簡素なシステムを導入する 2002 年 C F P が採択された。そのシステムはそれまでの E U 船団の過剰な漁獲能力への取組に効果のない制度であった「多年度指導計画(MAGPs)」に取って代わるものであった。新制度は、船団の漁獲能力と利用可能な資源との間でよりよいバランスをとらせるため加盟国にさらに重い責任を負わせるものである。

基準となるレベルは 2002 年 12 月 31 日の M A G P のレベルに基づいて定められる。公的援助により能力が削減された場合にはいつでも、基準レベルは自動的かつ永続的に削減される。(もし、漁船が公的援助を受けて廃船となった場合、基準レベルは同等の能力分減らされるであろう)しかも、船団への漁船の導入は、いずれにせよ廃止した漁船と同等の能力の補てん分とされなければならない。

市場の共通組織

この政策は共通な諸措置のうち第 1 のセットの一部であった。その目標は、欧州連合の中に共通市場を作り上げ、生産者と消費者の双方に利益となるよう生産を消費に一致させることである。このような当初の目標は、欧州単一市場を創設するとともに、世界経済へ段階的に市場開放を行うことにより、補完されてきた。

共通組織は、4 つの要素からなっている。

- ・ E U 産及び輸入水産物のうち生鮮品のための品質、等級、包装及び表示に関する共通販売基準。

- ・市場の安定化に役立たせるために設立された漁業者による自発的な団体である生産者団体(POs)。その役割は、市場の需要の急激な変化(による影響)から漁業者を守ることである。
- ・水産物を売ることのできる最低価格を設定する価格支持制度。財政的な支援は、生産者団体が魚介類を市場から隔離し、後で使用又は加工することとする場合に受け取ることができる。
- ・EU以外の国との貿易に関する規則。

この目的は、EU市場における種々のニーズとEU圏内の漁業者の種々の利益を釣り合わせることで、公正な競争のための規則を遵守するようにさせることである。

第3 国との関係

漁業水域の拡大に伴い、EUの遠洋漁業の漁船はこれまでの伝統的に漁を行っていた漁業への入漁ができなくなり、二国間及び多国間のレベルにおいて、漁業協定が必要になった。そのような漁船が入漁できる権利について、EU外の多くの国と交渉が行われてきた入漁権の引き換えに代償を支払うことになるが、これは、関係する第3国の関心に応じた性格のものを多様な形をとって行われている。

2002年のCFPの改革において、共同体は現行の「利用協定(access agreement)」から関係する締約国の共通の利益の下、責任ある漁業の実現に寄与するものである、「連携協定」へと改定することを提案した。この「連携協定」とは、他の沿岸国の管轄水域においてEU漁船に設定された漁獲可能量へのアクセスへの見返りとして、金銭補償の支払に関するものである。それは、EUの金銭による解決の余地を拡大することが必要であると感じさせる。このような支出金の対象となるものは、主として、協定のフォローアップや評価にかかるものだけでなく、管理コスト、科学的な水産資源の評価、漁業管理、漁業活動の調整及び監視につながるものである。将来、こうした支出は、漁獲可能量へのアクセス権への支払のみならず、持続可能な漁業政策における投資という締約国双方の共通の利益によって正当化されるであろう。EUの財政上の支出は、責任ある合理的な漁業を前進させるための投資とみなすべきである。

共同体はまた、合理的な漁業を実現するため、国際機関や地域の漁業機関との交渉に積極的に取り組む。

法的強制力

漁業上の諸規制は、漁業資源の保護と漁業の将来の保証のために必要である。規制措置の無視は、過剰漁獲を招き、商業的に価値のある資源にダメージを与え、最終的には水産業の滅亡をも招く。したがって、規制の履行状況を監視することは効率的な漁業管理にとって必須のこ

とである。監督（control）は、法令を順守させ、虚偽を阻止し、持続的な漁業を確実なものにする上で主要な役目を果たす。

加盟国における水産当局は、C F Pに基づく規則は遵守されるようにしなければならない。25人の監察官からなる監察団がある。彼らの役目は、全ての国の法令執行機関がその執行過程において同じ質と公正さの基準を適用し、履行されていることを保証することである。

2002年のC F P改革において、E U漁業監督庁の設置によって、監督の分野の強化が決定された。漁業監督庁は、E U及び各加盟国の持っている漁業調整や監視に使う（人的・物的）資源を共同化し、法令を履行させるための諸活動を調整することによって、法令執行の有効性と統一性を強化することになる。この運営上の調整は、加盟国における監督システムの手段と優先順位との間に釣り合いが取れていないことから生じる欠点に対応することができるようになる。

2-3 EU共通漁業政策について 質問と回答⁸⁸（仮訳）

質問と回答

一般

なぜ、委員会は、CFP改革を提案したのか？

利用可能な魚（の量）に対して、あまりにも大規模な船団によるあまりにも過剰な漁獲行為のために、ますます多くの魚種資源が今にも消失しようとしている。その結果、漁獲量の減少、経済的収益の減少、漁業部門の公的支援に対する依存の強まり、雇用の喪失や沿岸地域の漸進的な衰退が生じている。こうした状況を改善するために、委員会は、2002年にCFPの見直しが行われる予定であったので、この機会を活用して、CFPのあらゆる側面に関わる広範囲にわたる改革を提案することとしたものである。

改革の目的は何か？

新たなCFPは、環境、経済社会的な観点から、漁獲活動の持続可能な発展の確保を目的とする措置を導入することを意図している。また、適切で透明な科学的助言と利害関係者の政策決定過程への関与の増加を通じて、政策決定過程の基盤を改善するために、新たなCFPの下ではガバナンスが改善されなくてはならない。環境政策や開発政策などの他のEU政策との首尾一貫性、適正な水準での責任の明確な定義による説明責任、結果の評価や監督を通じた有効性は、同様に、新たなCFPに含まれる重要な構成要素である。

改革の目標を達成するために何が必要か？

経済社会的な持続可能性を生み出すことにつながる必要な生物学的な持続可能性を実現するために、我々は、以下の事項を必要とする。

- ・ EU船団とそれにより実現する漁獲量がある一方、他方で、利用可能な資源量があるときに、両者が、より良くかつ持続的な均衡に達していること
- ・ 資源を補充するために、海に十分な魚が確実に存在するようにするための科学的助言を反映する水準で固定される漁獲可能量
- ・ 漁獲の対象であるか否かを問わず、魚種と海洋環境の双方を保護するように策定された措置を適用すること

⁸⁸ 欧州委員会ホームページ「Fisheries About the Common Fisheries Policy Question & answers」

この改革の策定に当たり利害関係者は関与したか？

改革のための工程表を策定するコミュニケーションや委員会によって着手された提案の最初のパッケージは、広範囲にわたる協議プロセスの結果である。

2001年3月、委員会は、CFPの将来に関するグリーンペーパーを発表した。この討議資料において、大幅な改善が必要なところを特定するために、現行のCFPの種々の構成要素が分析された。改革のための多くの選択肢が、同様に、このグリーンペーパーで提示された。

利害関係者がこれらの選択肢についてどのように考えたのかを知るために、委員会は、全ての利害関係者との広範囲にわたる協議プロセスに着手した。300以上の意見が、業界、政府及び非政府の機関、研究者、市民団体等のメンバーなど、漁業管理に関心を有する多種多様な関係者から寄せられた。公聴会は、400人以上の参加により、2001年6月にブリュッセルで開催された。

同様に、欧州議会、経済社会評議会及び地域評議会は、討論に貢献し、グリーンペーパーについて意見を提供した。

保存及び持続可能性

EU水域における魚種資源の現在の状態はどうなっているのか？

本当の問題は、多くの漁業において、利用可能な魚に対して、あまりにも多くの船舶が存在するということである。この不均衡の結果として、EU水域の多くの魚種資源について、成熟した魚の量が、高い持続可能性（生物量の予防的水準）を維持するために必要な、科学者によって推定された必要最低限の量を下回っている。

生物学的な消失は船団の経済的な衰退をもたらすだろうから、もし、現在の傾向が続くならば、欧州の水産業に損害を与えながら、多くの資源が短期間で消失することになるだろう。

どうして我々はこの状態に至ったのか？

現行のCFPの枠組みにおいて、あまりにも頻繁に、政策決定者は困難と戦う代わりに、当

<http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/2002_reform/q_and_a_en.htm>

時は、魚種資源を犠牲にすることになるものの、若干の休息をとる場所を船団に提供することになる短期的な措置を選択した。魚なしでは、漁業者が存在しえないように、漁業者と魚の運命は密接に関連しているため、当然、結局のところ、これらの措置は、同様に、船団に損害を与えるものであった。

どのような方法で、委員会は、この傾向を食い止めるつもりなのか？

予防的手法に従って、資源保存のための多年度の枠組みが提案されている。この枠組みは、最良の利用可能な科学的なデータに基づいて、資源の規模や漁獲死亡率を長期的な安全水準内に収めることによって、確実に枯渇した資源を回復することを目的としている。

稚魚又は年少魚の採捕、複合漁業における廃棄及び混獲を減らすために、委員会は、漁獲対象となっていない種又は大きさのものが逃れられるようにする、より良い選別装置など、技術面で強化された措置を提案する。これらの措置と整合性のとれた形で、稚魚が特に豊富に存在する地域の場合は、水揚げの最低限のサイズ又は地域の閉鎖のように、他の措置も首尾一貫したものが導入される。

同様に、科学的助言の質や適時性を改善するための対策もとられるだろう。

改革されたCFPにおいて、環境問題は、どのように考慮されているのか？

委員会によって提案された漁業管理に対する新たな手法は、海洋生態系全体に基づく漁業管理であって、予防原則が適用されたもので、多年度で多様な種を対象とする漁業管理である。このような管理手法は、段階的に適用されるものと予測されている。なお、ここでの予防原則とは、理事会によって設定される漁獲可能量（TACs）と危惧される魚種資源が下回るべきではない水準との間の安全確保のためのマージンを維持しておくことである（グラフ参照⁸⁹）。

委員会によって提案された保存と漁獲努力量制限に係る政策が、環境に有益な影響を与える一方、それを保護する以下のような具体策が同様に提案されている。

- ・ 多年度管理計画の策定時における環境及び生物多様性の側面の考慮
- ・ 商業的に価値のある種のみならず、傷つきやすい非対象種やその生息地も保護するための技術的な措置
- ・ 絶滅危惧種（例えば、クジラ目、サメ、ガンギエイ及びエイ、海鳥）及び生息地の保護を促進する長期戦略

⁸⁹ <http://ec.europa.eu/fisheries/press_corner/press/inf02_07_en_memo.pdf>

管理の有効性を監視するための指標の策定は、環境問題に取り組む中で、同様に提案されている。

漁船団保護政策の影響

なぜ、以前に船団の過剰漁獲能力問題は取り込まれなかったのか？

漁獲による死亡（漁獲によって殺された魚の量）を抜本的に減少させるための科学者の勧告に応えて、1990年代初期に、船団のためのEU多年度指導計画（MAGPs）で、船団の削減目標が設定された。これらの計画は、1983年に創設され、加盟国の漁船団の構造改革を目的としていた。第3次MAGPs（1992-97）は、漁船団の能力を削減することに比較的成功したが、第4次MAGPに基づき、設定されている目標はあまりにも低いレベルであったので、漁業資源とEU船団の漁獲活動との間に、持続可能性の基準からみて、より良い均衡の達成に役立つものではなかった。技術的な進歩によって、漁船の効率が毎年増加したために、漁獲能力の大幅な削減を達成するためには、MAGPsは効果的ではなかった。

同様に、過剰漁獲能力問題に取り組む試みは、しばしば漁船団の近代化又は更新のために与えられた公的支援によって損なわれた。実際には、漁船の建設及び近代化のための補助金は、EUと加盟国の支援計画に基づき割り当てられ、十分な能力の削減が伴わなかったため、状況をさらに悪化させた可能性がある。

第5次多年度指導計画（MAGP V）はあるのか？

いや、委員会は、船団政策に対する新たな手法を提案する。多年度漁業管理計画との関連で設定された漁獲努力量制限を満たす必要がある漁獲能力の削減は、加盟国の責務となるだろう。共同体は、この能力削減を促進する環境を整えるつもりである。第4次MAGPに基づき、2002年12月31日に予定されている能力目標から、公的資金により廃棄された能力を別に置き換えることはできず、その目標は公的資金により廃棄された能力の量の分だけ自動的に削減されることになる。新たな能力の導入はどのようなものでも、財政援助なしに能力を廃棄した場合には少なくともその分までは、補正されるものとする。

この新たな手法は、船団への助成の供与に係る新たな規則に従うことになる。公的な支援は、乗組員の安全性に関する措置、より精選された漁ろう技術又は生産物の品質改善に関する措置に限定されるだろう。

特に多年度管理計画によって影響を受ける可能性が高い船団に対する特定の支援は利用可能だろうか？

多年度管理計画に基づき、その活動を 25%以上削減しなければならない船舶は、漁業指導財政措置（FIFG）で利用可能な解体奨励金について 20%割増の資格を有することになる。同様に、FIFGの下で、この目的のために利用可能な資金を補完するために、緊急共同体金融機関を創設し、2003年～2006年の期間存続する提案がなされている。さらに、解体を伴う再編計画が、関係船舶について実施されるならば、共同出資提携構想への資金は、再編計画の導入後1年間の利用が可能だろう。

水域及び資源へのアクセス

なぜ、委員会は、6～12マイルの水域に適用される現在の体制の継続を提案するのか？

6～12マイルの沿岸の体制の基本的な目的は、地方の沿岸漁業船団及びそれらの地域における伝統的な漁業者に、これら漁場へのアクセスを留保することによって、漁業資源を保護することであった。これらの目的は、グリーンペーパーに関する国民的論議が示したように、また今日においても同様の関連性があるように思われ、共同体全体に広く支持されている。

委員会は、6～12マイル体制以外の利用取り決めを見直すのか？

既存のアクセス取り決めを合理化し、本当に保存する必要性のあるものだけを継続させることによって、委員会は、6～12マイル地帯の外側のEU水域への自由なアクセスを段階的に拡大することを提案する。（シェットランド・ボックス及び西部水域の取り決めのような）自由なアクセスの原則に対する既存の特例を再検討し、保存する目的から正当化されたものだけが維持させることになる。共同体水域において全ての関連する資源を規制することによって、現在の漁獲アクセスの枠組みが、達成される必要がある。

「相対的安定性の原則」⁹⁰は使用され続けるのか？

「共通漁業政策の将来に関するグリーンペーパー」に基づき、委員会によって実施された広範囲にわたる協議では、漁獲可能量を割り当てることについて、ほとんどの利害関係者が「相対的安定性」の原則を維持することに賛成であった。この原則は、とりわけ、歴史的な記録（過去の実績）に基礎を置いて、加盟国に対し、主要な商業的に価値のある種の漁獲可能量の固定された割当枠を与える。しかしながら、委員会は、いわゆる「ハーグ・プリファランス」⁹¹のような特別の配分条件について、どのようなものでもそれを完全に統合し、それによって、

⁹⁰ 相対的安定性の原則とは、伝統的に行っていた漁獲の権利に基づいて漁獲する機会を配分し、漁業に依存している地域（communities）を維持することを求めること。

⁹¹ ハーグ・プリファランスとは、イギリス北部とアイルランドにおける漁業に依存している地域のニーズを

「相対的安定性」の原則がどのような場合に適用されるのかという不確実性の余地を完全に取除き、評議会がそれぞれの資源で配分の鍵を決定することを提案する。委員会の考えでは、この配分の鍵は、漁獲活動における経時的な変化を反映するよう策定されるべきである。

監督及び法的強制力

現行の監督及び法的強制のシステムにおける主要な欠点は何か？

現行のシステムにおける主な問題は、CFP規則の法的強制における一貫性の欠如である。加盟国における活動を監督及び監視する組織は断片的であり、従って、資源の監視及び監察は、人的及び物質的両面において、最善な方法での利用がなされていない。EUレベルにおいては、制裁措置の調和の欠如及び共同体監察官の限定された権限（特に、彼らが独自の監察を実施することが許されないという事実）は、効果的な行動を為す上で重大な障害となっている。

違反への十分なフォローアップは、実現されなかった。異なる法律制度は、しばしば、加盟国によって、異なる処置及び制裁をもたらす。さらに、委員会は、現行システムの法的な限界のために、加盟国の違反を適切に追及することができなかった。

国際的状況においては、地域漁業機関（RFOS）の枠組みの中で、これらのRFOSによって採用され適用された監視の取り決めの実行に関する委員会及び加盟国のそれぞれの責任をより明確にする必要がある。

委員会提案ではこれらの欠点にどのように対処しているのか？

監督及び法的強制に係る新たな規制の枠組みが、CFP規則の既存の条項の簡素化及びより良い法的強制力の必要性に対処するものである。他の改善の中で、それは、以下の事項を提供する。

- ・加盟国と委員会間の責任の明確な定義
- ・制裁の水準及び重大な違反の反復を防止する措置を含むCFPの法的強制のための一貫した規則
- ・監督及び法的強制力、共同体漁業調査報告に関して責任がある国内当局者間の連携及び調整のための枠組み

委員会は、同様に、共同体レベルの共同監察機構の創設を提案するつもりである。

考慮して、国別の漁獲割当を調整するために設計されているメカニズムのこと。

法的強制における連携のための行動計画には、加盟国及び委員会の関係当局によって合同で実施される対策をリストアップしたものが提案されるだろう。

しかも、委員会は、割当数量の削除又はEUによる財政援助の削減のような、CFPの規則に従うことができない加盟国に対するペナルティー措置を提案した。それは、同様に、罰金支払の負担を含め条約によって提供される規則で、加盟国による違反に係るものをより効果的に活用するだろう。

大事なことを言い忘れていたが、委員会は、衛星船舶監視システム（VMS）及び電子業務日誌（船長が、彼らの漁獲に関連する情報を入力しなくてはならない）のより小型の船舶への段階的な拡張を含め、新たな技術の利用拡大を提案する。また、漁船に乗船する監視員の配備のための枠組みの創設を提案する。これらの措置により、違反を犯す機会を減らすことになるだろう。

提案された共同漁業監察機構が担う役割は何か？

このような共同機構の目的は、漁業活動の監察及び監視のために、EU及び各国の手段及び資源を共同出資することである。これには、EU水域及び公海における多国籍の監察団の運用を含むことになるだろう。

国際関係

EU水域外で漁獲を行う欧州の船団が直面している主な課題は何か？

欧州の漁船団の重要な部分は、EUが漁業協定に署名した第三国の管轄水域又は公海におけるEU以外の漁業資源へのアクセスに依存している。

世界の漁業は、技術的進歩、新たな漁獲勢力の参入、水産業を発展させたいという多くの発展途上国の正当な願望、国際規則を遵守しない便宜置籍漁船数の増加を含め、大きな変化を経験している。こうしたものなどの変化においては、漁業における国際的な関係が考慮に入れられる必要がある。資源の減少をもたらす競争が日々激化しているため、EUの船団に第三国水域における余剰の漁業資源へのアクセスを与える二国間の漁業協定をEUが締結することは、ますます困難となってきている。さらに、EUの遠洋漁船団は、より低コストで操業している新たに参入した漁業国の船団と相対しており、ますます競争力が低下している。

委員会はこれらの問題に対応するために何を提案するのか？

委員会は、国際協力の促進及び強化並びにEU水域外における持続可能で責任ある漁業の確保を目指す欧州の遠洋漁船団のための戦略を提案する。

この戦略は、違法漁獲の根絶のための行動計画、EU水域を越えてEU船舶がアクセスできる資源の評価への貢献及び開発途上国、特にEUが漁業協定を締結している国々との漁業に関する協力関係の創設のための総合的な枠組みを含む。そのような新たな協力関係は、それらの国々の開発目的に貢献しながら、それらの国々の水域においてそれらの国々が持続可能な漁業を達成する能力を徐々に改善することを可能にする漁業政策の整備に役立つように、それらの国々との政策対話を強めることを目指す。

同様に、EUの遠洋漁業に関する交渉プロセスの組織に係る便覧が、第三国との交渉や地域漁業機関内での交渉におけるEU機関及び加盟国のそれぞれの役割を明確化するために、提案されるだろう。

委員会は違法な漁獲活動及び便宜置籍船の利用と戦うために何をすることを提案するのか？

違法・無報告・無規制(IUU)漁業を根絶させるために提案された行動計画に基づき、委員会は、以下の事項を目指すイニシアチブを提案する。

- ・(特に、漁船の旗国に対し「正真正銘の関連性」を有していることを明確にしている国際的な文書を採択し、保存措置が適用されることを保証するための水産物が水揚げされる国の権利及び義務の導入を通じて、) 便宜置籍漁船の利用及び適切な規制がない港への水揚げ行為の双方を廃絶するための国際的な法的枠組みの強化及び達成
- ・EU水域外及びEUの港内における漁獲活動の監督に係るEUの枠組みの改革

養殖業

養殖業の振興は、CFP改革で考慮されているか？

養殖業は、漁獲圧力を増やさずに、EU消費者にとって良質の水産物の選択の幅を拡げ、漁業に依存している沿岸地域において代わりとなる雇用を供給する重要な役割を果たしていると広く認識されている。

しかしながら、養殖業の振興に関して、いくつかの面で特に注意を必要とする。懸案事項は、沿岸地域における漁業と余暇的活動の衝突の可能性と同様に、環境、健康及び動物福祉問題にも関連している。

養殖業に関する委員会提案の目的は何か？

委員会提案の目的は、EUにおける養殖業の持続可能な振興のための条件を提供することである。

第一に、科学研究に対する支援並びに適切な環境及び衛生基準の整備に重点が置かれるはずである。

養殖業のための戦略が、まもなく提案されるだろう。それは、以下の措置を含むだろう。

- ・有機養殖のための一連の共通基準（「バイオ」プロダクト）の創設
- ・最近の産業の振興に対する魚病に係るEU法の適用
- ・福祉、生物学的欲求及び養殖魚の健康の尊重に係る規則の詳細

CFPの社会的側面

CFP改革で対象とされた社会的側面は何か？

CFP改革の社会的側面との関連で、2つの側面が優先事項であると考えられる。

- ・提案された努力量制限及び保護措置、特に、多年度管理計画に基づく措置の結果として、漁業部門における雇用機会の減少によって必要となるかもしれない構造調整への対応
- ・漁業部門における生活及び労働条件の改善

社会的措置の実施に対する責任が、EUにではなく、加盟国に帰属するとして、CFP改革の結果としての潜在的な社会問題に取り組むために、委員会が提案していることは何か？

構造的な調整に関して、委員会は、第一に、漁業部門における社会的問題を扱うよう意図されたEU基金をより良く利用するために、漁業指導財政措置（FIFG）と他の構造的な基金における各国のプログラムの再プログラミング化の可能性を加盟国と共に調査するつもりである。

今日、加盟国は、利用可能なEU基金の重要な部分を船団の近代化又は更新のために充てている。その代わりに、退職するか又は他の活動に再び就くことを望む漁業者に対する訓練、再訓練又は早期退職制度のような社会的な措置に、より多くの基金を割り当てることができるであろう。

委員会は、同様に、加盟国と共に、沿岸地域において代わりとなる雇用の創設をどのように

促進すべきかを探究する。

しかも、委員会は、同様に、特に、加盟国の社会的パートナーの代表者で構成されている「部門別対話の海事漁業委員会」内にいる、社会的パートナーに、以下の事項を目的とする措置を検討するよう求めるだろう。

- ・特に漁業に依存している地域の特定の需要への対応
- ・特に若者の雇用改善の観点からの漁業における安全衛生文化の発展の促進による部門のより良いイメージの確保
- ・漁業部門における女性が果たす役割の強化

生活及び労働条件の改善に関して、必要ならば、漁業者及び漁業労働者に対する安全性及び労働条件に関する現在の法律の適用が、改善の提案を視野に入れて評価されるだろう。

漁業の経済運営

いくつかの加盟国で用いられている譲渡可能個別割当（ITQ）のような代替的な管理手法は、なぜCFP改革では提案されなかったのか？

委員会は、漁業部門が今でも固有の特色（例えば、乏しい漁業資源と漁船団の規模・能力との間の不均衡、特定の沿岸地域の漁業への依存の程度、漁業部門への公的支援に対する各国の姿勢が異なるために、異なる加盟国の経営者間における同等の競争条件の欠如）によって、特徴づけられており、生産者間の自由競争や投資の自由のような、通常の経済条件を適用することは、短期的には、困難であると考えている。

CFP改革提案に基づき、漁獲可能量の国家割当や相対的安定性の原則のような通常の経済活動にとって障壁となっているものを除去することについて、EUは徐々に、より好ましい環境を整備していくつもりである。第一歩として、2002年の間に、経済運営に関するワークショップが開催される。漁業管理者、漁業部門や他の利害関係者の代表者を含むこれらのワークショップは、以下の点について、CFP又は加盟国の漁業管理に係る諸規定の対象範囲をどうするかにつき議論する。

- ・（個別又は共同の）取引可能な漁獲に関する権利
- ・漁獲に対する権利又は漁業部門から管理コストを回収する同様のシステムに対する支払

効果的かつ直接参加型の意志決定

利害関係者は、彼らに直接影響を与える措置の制定に必ずしも十分には関与していないことについて、しばしば不平を述べた。利害関係者の効果的な参加を保証するために、C F P改革では、何が提案されているのか？

委員会は、参加が共通の措置を機能させるための責任及び決意をもたらすとして、漁業に直接従事している全ての人たちが、彼らに関係する措置の立案に関与することは重要であると信じる。このため、地域諮問評議会の創設を提案する当該評議会は、地方及び地域のレベルにおける関連する利害関係者に対して、委員会又は関係加盟国の漁業管理に関連する問題に係る提案をし、関係地域に関連する漁業を取り扱う保存及び管理に係る委員会又は加盟国の提案に対して意見を述べ、関係地域における共同体の法律の施行についての改善について意見を述べ、勧告することが認められる。

C F P改革との関連において「利害関係者」とは誰か？

委員会の見解では、C F Pにおける「利害関係者」には以下の者を含む。漁業者団体、一般的な水産業の経営者、科学者、関係する国政、地域の地方行政の漁業管理者、環境保護その他の関心を有する非政府組織（N G O）、遊漁者、一般的な卸売業者及び漁業労働者

C F P内の政策決定過程は、緊急事態（例えば資源の状態に関すること）への対応が十分にはなされなかったことを批判されている。この点に関する状態を改善するために何が提案されているのか？

委員会は、加盟国の領海内で起こる問題に対して、若干の全国的レベルの管理権限を委譲することを提案する。当該措置がE U法に違反しないならば、加盟国には、限られた期間、緊急措置をとる権限が与えられることになる。

地域の管理ニーズを効果的に満たすための管理責任の明確化や、ある特定の規則の簡素化も同様に提案されている。

2-4 EU加盟国における現行の「権利に基づく管理（RBM）」手法及びEUにおける最良の実践法の創設についての分析⁹²（要旨）（仮訳）

欧州委員会
共通漁業政策のための研究・パイロットプロジェクト 番号
FISH/2007/03

EU加盟国における現行の「権利に基づく管理（RBM）」手法及びEUにおける最良の実践法の創設についての分析
最終報告：第1部

提出者：
MRAG、IFM、CEFAS、AZTI Tecnalia 及び PoIEM
2009年2月

要旨

この報告書は、「FISH/2007/03」の契約に基づいて実施した、EU沿岸加盟国で行われている「〔漁獲に関する〕権利に基づく管理（the rights-based management; RBM）」の概説と分析結果を示すものである。世界のいくつかの地域において、権利に基づく漁業管理の取組には、生物学的に持続可能で、かつ、経済的にやっつけられる漁業を促進する可能性があることが示されてきた。漁業管理は欧州共同体の責務であるが、改革後のEU共通漁業政策（CFP）の枠組みの下では、漁獲に関する権利の経済運営は加盟国の責務であり、実際、多くの加盟国は、EU全域のさまざまな漁業において、すでに「権利に基づく管理」の取組を実施している。この研究は、欧州委員会によって明示された、現行の「権利に基づく管理」による実践を概観する必要を満たすものである。この研究では、「権利に基づく管理」システムの特性と効果を分析し、漁業資源の利用の持続可能性、船団の規模（fleet size）を漁獲可能な漁業資源量に合わせること及び漁業産業の経済的な持続可能性という共通漁業政策の目的の達成への貢献に対する成功の度合を調査している。

⁹² MRAG, IFM, CEFAS, AZTI Tecnalia and PoIEM, *An analysis of existing Rights Based Management (RBM) instruments in Member States and on setting up best practices in the EU – Final report: Part I & Part II*. London: MRAG Ltd. Feb.2009.

Part I: 欧州委員会ホームページ

<http://ec.europa.eu/fisheries/publications/studies/rbm_2009_part1.pdf>

Part II: 同 <http://ec.europa.eu/fisheries/publications/studies/rbm_2009_part2.pdf>

なお、ここに訳出した「要旨」は、Part I, p.1-9.

附属の「EUの沿岸加盟国における『権利に基づく管理』手法の総覧」（この報告書の第2部）は、各加盟国で実施されている主な「権利に基づく管理」方式の特性を記載し、排他性（exclusivity）、有効期間（validity）、資格の法的安定性（security）及び譲渡可能性（transferability）という四つの特性に対する点数評価を行っている。併せて記載しているのは、(1)「権利に基づく管理」創設の推進力について、(2)システムの段階的变化（evolution）について、及び、(3)システムが、漁獲に関する権利の集中、小規模漁業の保護、新規参入者のアクセス、他の加盟国の国民によるアクセス、海上投棄への潜在的効果という数々の問題に対し、どのように対処しているか、又は、どのように影響を与えているかについてである。

この研究が採用した「権利に基づく管理」の定義は広く、「漁獲に関する権利を漁業者、漁船、企業、協同組合又は漁業コミュニティに割当てるあらゆるシステム」を含んでいる。そのようなものとしてカバーされている「権利に基づく管理」の主な類型は、譲渡不能限定的ライセンス供与（limited non-transferable licensing; LL）、譲渡可能限定的ライセンス供与（limited transferable licensing; LTL）、コミュニティ漁獲割当（community catch quotas; CQ）、譲渡不能個別漁獲努力割当（individual non-transferable effort quotas; IE）、譲渡可能個別漁獲努力割当（individual transferable effort quotas; ITE）、譲渡不能個別[漁獲]割当（individual non-transferable catch quotas; IQ）、漁船漁獲制限（vessel catch limits; VC）、譲渡可能個別[漁獲]割当（individual transferable quotas; ITQ）及び漁業に関する地域利用権（territorial use rights in fisheries; TURF）である。

EUの沿岸加盟国で実施されている「権利に基づく管理」は、広範囲の船団及び漁業の類型をカバーしている。スロベニアについては未だ独自のライセンス付与制度を終了していないものの、全てのEU加盟国は何らかのタイプの「権利に基づく管理」を実施している。限定的ライセンス供与は、漁業（fishery）へのアクセスを制限するよくある方法であり、加盟国の大多数が、1以上の漁業（fisheries）を管理する主たる方法又は補助的な方法としてこれを利用している。TACによって管理されている漁業資源においては、加盟国は、さまざまなIQ、ITQ及び漁船漁獲制限（VC）システムを実施している。多くの場合、正式にシステム中に記された譲渡可能性の程度は、国の政策を反映しているとともに、権利が大規模漁業者及び/又は外国の同業者に獲得される可能性についての懸念を反映している。割当てに基づくシステムは、地中海においては、（クロマグロを除き）ほぼ存在しない。地中海では、ライセンス付与及び漁獲努力に基づくコントロールに基づいて管理を行っている。漁業に関する地域利用権（TURF）は、EU全域で、主に沿岸の定着性の漁業資源のために、設定されている。漁獲努力に基づくシステム（譲渡不能個別漁獲努力割当（IE）及び譲渡可能個別漁獲努力割当（ITE））もまた、バルト海沿岸諸国においては支配的に利用されており、また、北海漁業（North Sea fisheries）においては、漁獲割当の補助として利用されている。

漁獲に関する権利の割当に際しては、国の政策の優先順位に応じて、社会要因、経済要因及び市場要因のバランスが考慮されている。割当に基づくシステムの当初配分は、通常多くは、固定基準期間を用いた過去の実績に基づいている。導入当初、基準期間をずらしていく方法を採用していた加盟国の多くは、漁獲記録に信頼性が無いこと及び割当を増やすような戦略的な漁獲行動が取られたことから、固定基準期間制へと移行した。権利の割当方法の一つとしてのオークションは、これまで欧州ではめったに利用されることはなく、もはや、どの加盟国でも利用されていない。

ひとたび権利が割当てられると、その漁業（fishery）への新規参入が難しくなることがある。多くの場合、新規参入者が漁獲努力又は漁獲割当に基づいてコントロールされている漁業（fishery）への参入を望むならば、（ライセンス、漁獲割当その他の）権利の付いた漁船を購入しなければならない。しかしながら、これは参入ができないほどに高価な場合があり、いくつかの国（例えば、英国、デンマーク）では、小規模のセクターから始めること、又は、割当をリースすることによって、漁業（fishery）への新規参入を促進するための特定の計画を有している。新規参入者にとってアクセスするのが最も困難なタイプのシステムは、漁業に関する地域利用権（TURF）のようである。TURFでは、権利は資源の利用者グループに割当てられている。TURFが設定されると、しばしば、（オープンアクセスから私有制への転換を通じて、）その資源のそれまでの利用者を排除することになり、実質的に、新規参入者がTURFに参与する組合又はグループのメンバーになることが難しくなることがある。

権利の有効期間（validity）はさまざまである。TURFは最も長期の有効期間を有する場合が多い（しばしば、恒久的である。）。権利の有効期間は短い（例えば1年間）が、権利の更新ができ、効果的に有効期間を長期間化させているケースもある。「権利に基づく管理」システムには、権利の性格や有効期間を特に定義することなく、時間の経過とともに変化したケースもある。また、漁獲を可能にするために、いくつかの異なる「権利」（例えば、ライセンス、漁獲割当及び操業日数（days at sea））を要する場合もある。その場合には、最も有効期間の短い権利が、権利全体の有効期間を決定する。

市場は、権利の売却、譲渡及びリースを軸に展開してきた。「譲渡不能」の権利の場合であってさえもそうなのは、権利を付与された漁船は、概して権利とともに売却可能であるためである。つまり、ライセンスの付随する漁船は、しばしば純粋な船自体の資産価値を越えた価格（ライセンス又は漁獲の権利の価値を含む。）で売却される。IQ（譲渡不能個別漁獲割当）及びIE（譲渡不能漁獲努力割当）の市場が存在するのは、割当を有する企業を買う、かつ/又は、使用していない割当を有する漁船を売却し若しくは賃貸することが可能なためである。

譲渡性は、漁獲に関する権利の集中という結果をもたらす可能性があり、また、そうなったケースもある（例えば、スペイン、デンマーク）。これは、漁獲能力の削減及び付随する経済

効率性の増加をも意味する。譲渡の制限は、特に、権利の集中を避けること及び小規模漁業を保護することを目的として、多くの加盟国が実施している。しかしながら、譲渡不能なシステムであってさえも、権利又は所有の集中を制限する他の措置が存在しない場合は、漁業企業/会社の購入を通じて漁業権利の集中は生じうる。また、逆に、譲渡性を有するシステムが常に権利の集中という結果をもたらすとは限らない。権利の譲渡が可能なシステムもまた、所有の上限を設定することにより集中を制限している場合がある。

漁獲能力の削減は、公的資金による廃船計画を通じて達成可能であるし、これまでも達成されてきた。廃船計画の中での権利の扱いはさまざまである。権利（ライセンス及び割当）が漁船とともに消滅するケースもあり、また、割当てが他の漁船に譲渡できるケースもある。割当が消滅するにしろ、しないにしろ、廃船が確実にOECDガイドラインに従っていること及び漁獲能力が漁業に再参入できないことを確実にすることが重要である。しかしながら、廃船計画は高価であり、漁獲能力削減は、市場手段（つまり、権利の譲渡可能性）を通じて最低限のコストで達成されてきた。例えばデンマークでは、このセクターのための研究・技術革新への投資に漁業資源を使えるようになった。

小規模漁業の保護は、多くの加盟国の関心事であり、いくつもの方法で対処している。方法には、譲渡制限、TURF（漁業に関する地域利用権）の設定、小規模層のために国別割当の一部を留保することがある。

権利の譲渡性は、それが実施された多くのケースで、船団の合理化及び経済的収益性の改善をもたらした。際立った例には、デンマークの浮魚漁業及びスペインの300船団が含まれている。権利の市場が社会要因（漁村コミュニティにおける社会の持続可能性）に与えるインパクトは、明らかでない。しかしながら、権利の市場は、多くのケースで権利の価値の顕著な上昇をもたらした。これは、参入コストを増加させることから、将来の漁業の参入者にとって負の意味を持つ可能性がある。しかし、多くのケースでは、市場の社会的インパクトは、権利の自由な譲渡を制限する要因があるために、限定的のようである。ITQの場合でさえも、特に、過去の配分パターンを守ろうとする意図で、権利の自由な譲渡を制限している。

相対的安定性（relative stability）の原則は、譲渡性「そのもの」によって脅かされることはない。各加盟国への個々の魚種の割当てについては、毎年、TACが固定割合で配分されるためである。しかしながら、加盟国間での利益のシェア一定という観点から見た場合、権利の市場には、確かに相対的安定性の「原則」に影響を与える可能性がある。仮に、権利の市場取引が「公正」でないとしたら、それが利益の非対照的創出をもたらすことになるからである（例えば、ある魚種の割当が必要となったために、又は、関係機関（institutions）の一部が単に割当管理に失敗したために、権利の保有者、生産者団体又は漁業機関が、ある魚種に対して市場価格より高い価格を支払うような場合）。加えて、すでに、国の割当の下で漁獲を行う、受益的に所有された（beneficially-owned）外国漁船のケースがある。これは、権利の譲渡性

に頼っているわけではなく、むしろ、欧州の自由市場の下での、権利が付随した漁船の購入によるものである。

「権利に基づく管理」システムの、海上投棄に対する潜在的影響を測るのは難しい。海上投棄は、サイズが小さすぎる、又は、市場性がない魚、グレードを上げるための選別及び漁獲割当を有しないことを含む、さまざまな要因によって影響を受け得るためである。ある魚種の割当を有しないために海上投棄が生じる場合、割当権の譲渡性によって、漁船及び生産者団体が海上投棄を減らすように魚種の組み合わせを最適化できるようになる。しかしながら、譲渡不能な権利であっても、中央機関からの（時間と資源の）投入を、市場が働くのに委ねる場合よりも多く要するとはいえ、こうした最適化は、確実に適切な魚種の組み合わせになるような割当交換を加盟国間で行うことを通じて、国レベルで実施することができる。

多くのケースでは、市場における加盟国の役割は、原則的にそれを監督すること並びに所有者及び/又は権利の行使の変更を記録することにある。市場の多くは、譲渡不能な権利の場合であってさえも、（国によってコントロール又は監視されている）「公式」なものである。研究対象としたシステムに存在すると思われる非公式な市場は、イタリアにおけるハマグリに関する共同体（clam consortia）内部の権利（TURF；漁業に関する地域利用権）の市場に付随したもの及び生産者組合がメンバーに代わって割当を管理しているケースのみである。「権利に基づく管理」システムを文書化し、漁獲に関する権利の交換、リース又は売買についての記録を行うために用いられる管理メカニズムは、紙ベースのシステムから電子的データベースまで、また、管理レベルも、中央政府、地方政府、生産者組合と、さまざまである。

「権利に基づく管理」システムには、関係省庁（line Ministries）、中央、地方及びローカル政府並びに組合及び生産者団体のような民間団体に至るまで、さまざまなレベルでさまざまな機関が関わっている。生産者団体が、メンバーの漁獲に関する権利の配分及び利用に関して有している役割は、国ごとに、また、生産者団体ごとに、最低価格計画の管理から、漁獲に関する権利の配分及び漁獲活動の管理に関わることまで、さまざまである。

「権利に基づく管理」の実施及び展開上の制約には、管理上の制約（例えば、管理体制が「権利に基づく管理」タイプのアプローチに適していない、又は、制限が現行では求められていない。）、政策上の制約（例えば、政策目標及び社会的な目的のために譲渡制限があることから、付与されている権利の「質」が制約を受けていることがある。）、法律上の制約（例えば、加盟国の一次立法は、欧州共同体レベルで採択された保存及び管理措置に応えるに十分な柔軟性が必要である。）及び実施のコストが含まれる。

共通漁業政策の目的（漁業資源の持続的利用及び経済的成果）に照らして「権利に基づく管理」が成功しているか否かに関して、第一に、両者に経験的に実証できる相関があるかについての調査、第二に、一連の事例から実践法についての示唆が得られないかについての調査が行

われた。相関の分析⁹³に関しては、有益な結果を得ることができなかった。その原因は、個々の漁業資源が、異なる「権利に基づく管理」システムの下で管理されている船団によって獲られていることがある、さまざまな船団及び対象漁業資源に対し、単一の「権利に基づく管理」システムが適用されていることがある、漁業資源の状態及び船団の経済的実績についての入手できるデータが「権利に基づく管理」システムと対応しないといった多くの理由による。相関は、新管理システムの実施後に漁業資源が反応するまでに要する調整期間（これは、「権利に基づく管理」の体制と漁業資源の健全性との間に観察される相関において、決定的な意味を持つ要素である。）、近隣効果（同一の漁業資源を利用する他国の管理システム）、法的強制力（enforcement）の有効性のような要素によってさらにわかりにくくなっている。

このようなさまざまな船団及び漁業資源の中で、最良の実践法を決定することは、単純な仕事ではない。魚種、漁業、船団、コミュニティ及び管理組織（administrations）の範囲は、あまりに多様であるのですべての状況に適用できる最良の実践法を同定することはできない。原因と結果のパターンを調査するために、より多くのデータを集めることは可能だろう。しかし、現在のところ、調査の最も実り豊かな方向は、他の場面で適用できそうな教訓を引き出す目的で特定のケースを研究することであった。

割当による管理が行われている漁業において、パターンは明白である（図1）。漁獲が割当の総量を超えていない場合には、一つにまとめた共有の割当（common quota pool）で十分であることもある。しかし、割当をめぐる競争が増すにつれ、管理手法としては、割当の分配及びITQが選択されるようになる。しかしながら、参加者に対してより質の高い権利⁹⁴を付与する管理システムへと向かう動きには便益があるとはいえ、こうしたアプローチは、問題を抱えている漁業にとって、あらゆる問題を自動的に解決する万能の策であるわけではない。ITQ及びTURF（漁業に関する地域利用権）のような「権利に基づく管理」システムは、必

⁹³ 調査室注：漁業資源に対する財産権（property right）としての権利の質（強さ）を表すQ値（Q-value）という指標を用い、このQ値の数値及び「権利に基づく管理」の種類と、共通漁業政策の目的（漁業資源の持続可能な利用及び経済的結果）の達成度との間の相関性を分析した。分析の結果、本文の表現では、「明確な相関を見出すことはできなかった」（原文本文 p.75-78）。

なお、Q値とは、Ragnar Arnason アイスランド大学教授が考案した指標で、漁業資源に対する財産権としての質（強さ）を表す「排他性」、「資格の法的安定性」、「有効期間」、「譲渡性」の四つの特性を点数化して計算式に当てはめ、一つの数値として表したものである（原文本文 p.117-119）。Q値の最小値は0、最大値は1。指標の成り立ちからいって、譲渡性のない「権利に基づく管理」は、他の特性が同じなら、譲渡性のあるものよりも、当然に低い数値になる。たとえば理論的には、Q値は、常にITQ > IQである。

同教授によるQ値の想定値は、次のとおり。

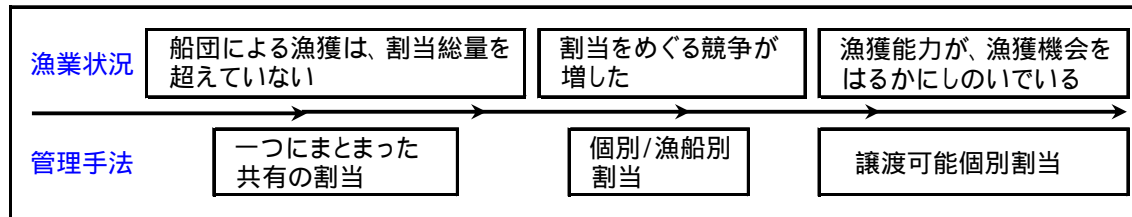
単独所有：Q > 0.9、漁業に関する地域利用権：資源が十分に定着性である場合、Q > 0.9、ITQ：Q値は中～上（約0.7）、IQ：Q値は中程度（約0.5）、譲渡可能漁獲努力割当：Q < 0.5、漁獲努力割当：漁獲努力量が漁獲量と強く結びついていない限り、Q < 0.3、アクセス・ライセンス：漁業者が著しく少なく、アクセス・ライセンスがコミュニティ権化していない限り、Q < 0.2、投資ライセンス：Q < 0.2、コミュニティ権：Q値は、コミュニティの性格及び権利の扱い方によって、低～高までさまざま（同 p.70）。

EUで実際に行われているシステムを調べた結果では、多くは想定範囲内に収まったが、一部で想定範囲を超えるばらつきが存在した。これは、管理システム内の他の側面の影響による。たとえば、同時に存在する他のアクセス権の影響で、漁業に関する地域利用権のQ値が低くなることもある（同 p.74-75）。

⁹⁴ 調査室注：先の脚注で示したとおり、この報告書では、「質の高い権利」とは、財産権として強い権利の

ずしもすべての漁業に対して最良の結果をもたらすとは限らないであろう。「権利に基づく管理」システムの開発に関しては、過剰漁獲能力の削減のような望ましい結果を促進し、かつ、集中及び/又は小規模漁業者の疎外のような望ましくない結果を軽減するための追加的手段によって支援される、段階的变化の過程をじっくり検討するのがよい。

図1 割当による管理が行われている漁業におけるパターン



「権利に基づく管理」の便益を得るための不可欠の要因は、資源管理の責務を行動で示す漁業界の組織的活動 (an industry) の存在である。これは、デンマークの浮魚漁業に見る I T Q の成功の重要な要素であった。この例では、漁獲能力の削減は、公的資金を配分する必要なしに達成されており、地域の生産者団体 (the local producer organisation) の内部から適切な資源管理が推進されて、漁業は収益性を保っている。それとは対照的に、オランダの例では、1970年代及び80年代には、I T Q は非常にお粗末な実績しか上げられなかった。これは、最初に、効果的に、漁獲能力の制限及び漁獲の監視ができなかったことによるものである。近年になって、責任とコンプライアンスを共に向上させた (van Hoof, 2008) 共同管理型の枠組の確立を通じて、このシステムは著しく改善されたが、トロール漁船団については、主として操業コストの高さによって、未だ経済的損失を出しながらの操業を行っている。

「権利に基づく管理」システムの特徴を記すために使われる四つの特性のうちの一つ、具体的には、排他性 (exclusivity)、資格の法的安定性 (security) 及び有効期間 (validity) は、必要不可欠なものである。つまり、仮に、このうちの一つがゼロになったとすると、その権利は、基本的に無価値となる。しかしながら、譲渡可能性 (transferability) については、多くの便益を有する可能性があるとはいえ、必要不可欠ではなく、加盟国はその実施には異なるアプローチを示している。譲渡可能性の制約要因のいくつかはよく見られるものであるが、権利が明白な価値を有している場合には、権利市場は自然に発達する。

いくつかの加盟国が、自国の漁業の利益、小規模漁業者及び漁業に依存するコミュニティを守る目的で、意図的に権利の譲渡性を制限している。譲渡可能であることに意味があるシステム (例えば、V T Q 及び I T Q システム) においてさえも、しばしば、国別割当の一部を小規

ことである。

模セクターに分配すること及び新規参入者が実績を積むことができるように割当の一部を留保することのような、小規模漁業者を確実に保護するシステム及び漁業への新規参入者の可能性を確保するシステムが組み込まれている。

割当による管理が行われている漁業のケースでは、欧州共同体レベルでの関心は、割当の保有及び取得についての監視及びコントロールの保持の能力に対して、割当の取引が及ぼしうるインパクトについてである。現行の判例は、加盟国は、差別的ルールであってはならないが、加盟国と経済的な関係を有する者に対する割当の権利付与に限度を設けることができることを示している。このような取決めは、より狭い、地域のモデルへと広げられることがありうる。この点で、割当の保有と権利の利用の違いについても考えるに値する。基本的には、欧州共同体によって加盟国に分配された割当の一部分を利用する権利が漁業の参加者の間で売却、リース又は他の方法で譲渡されても、当該国は、相対的安定性を維持しつつ、当該割当の保有を続けることが可能でありうる。より制限の厳しいアプローチでは、（利用権そのものではなく）年間割当としての配分量のみ、参加者間での取引を認めることとなろう。割当が誰に譲渡されても、加盟国の保有者は、割当の上限の遵守に関して、共通漁業政策の下での義務を果たす立場にいることが必要である。

EUにおける「権利に基づく管理」の策定に関して、特に、共通漁業政策改革の文脈においては、欧州委員会の役割には、一つ、はっきりした疑問がある。冒頭で述べたように、漁業の経済運営は加盟国の問題である。それでもなお、より収益性の高い（better-performing）漁業及び持続可能な資源管理に向かう歩みを促進し円滑化するために取りうるイニシアティブがある。EU漁業における「権利に基づく管理」の便益の実現を阻むように思われる重要な問題の一つは、共有漁業資源（shared stocks）を漁獲対象とする諸船団に対し、異なる管理制度を適用することに伴う排他性（exclusivity）の侵害である。これは、便益が記述されてきたEUの権限外で各国政府の排他的管理下にある排他的経済水域内の漁業のために「権利に基づく管理」を利用することに影響を及ぼすようなものではない。これを軽減するために、欧州委員会は、おそらく、地域で管理システム間のより良い協調をもたらすような調整役を演じることができよう。この報告書に示した、研究で得られた教訓を基にして、「権利に基づく管理」についての最小限のガイドライン及び/又は最小限の基準を策定できよう。管理システムは複雑な構造をしており、かつ、地域の特定のニーズに合わせて発展させる必要があるとはいえ、欧州委員会が、過去にうまく機能しなかった点を特定することにより、加盟国が陥らないよう支援することのできる潜在的な危険は必ずある。

この研究全体から、「権利に基づく管理」システムの最適な実践法（best practice）の策定に関して、次の一般的結論が明らかになった。

- **地域の状況：**「権利に基づく管理」システムは、地域の状況及び目標に合わせる必要がある。

- **科学的な必要条件**：漁獲の上限を設定するための信用できる科学的根拠が、どのような管理システムにとっても重要である。量に基づく「権利に基づく管理」システムにとっては、この必要条件是より重要なものとなりうる。たとえば、ITQによる管理では、漁業資源の変動に合わせて毎年調整されるTACを、正確なリアルタイム仕様（real-time specification）にすることが求められる。
- **費用対効果のアセスメント**：高度な「権利に基づく管理」システムは、実施及び維持のコストが高くなる可能性がある。そのようなシステムが経済的に正当化できるのは、大規模で価値の高い漁業資源の場合のみということがありうる。
- **経済的成果**：先行の研究は、最大のリソース・レント⁹⁵を生むのは、権利の質が最も高いシステムの場合であることを示している。権利の弱いシステムは、負の、又は、低いリソース・レントを示し、管理コストをカバーすることができていなかった。こうした知見は、管理体制と収益性の高い漁業の条件の間に明白なリンクがあることを示した。
- **過剰漁獲能力の回避**：OECDは、漁業管理システムを、過剰漁獲能力及び過剰漁獲の発生を防止するよう設計すること及び可能であれば、高額に上る廃船計画を用いるのを避けるために、漁業者が、自動的に漁獲能力及び漁獲努力を調整するための適切なインセンティブを備えることを推奨している。過剰な漁獲能力の自然減をもたらすことのない「権利に基づく管理」システムは、漁獲能力と漁獲機会のバランスの改善を促進させる積極的な廃船計画で増強されるべきである。計画は、いったん除かれた漁獲能力を漁業に復帰させることを認めるべきではなく、かつ、できれば、公的資金の使用を要するべきでない。
- **予防的管理**：漁業資源は、概して、予測不能度が高いことの影響を受けており、このために、特別にゆとりをみておかない限り、過剰漁獲や資源崩壊がもたらされることがある。漁業産業もまた、例えば、燃油価格、世界の為替市場といった、管理組織・機関のコントロールの及ばない数多くの要因の影響を受けている。よく管理されている漁業であってさえ、外部要因に由来する衝撃を被る可能性があり、それが経済的成果に影響を及ぼす可能性がある。
- **法的強制力（Enforcement）**：違法行為の影響が生じる可能性があるため、権利には法的強制力（enforcement）が必要である。効果的な法的強制力がなければ、排他性（exclusivity）及び法的安定性（security）は意味をなさない。
- **譲渡可能性**：権利の譲渡性を増すこと及び権利の管理の柔軟性を改善させることは、余剰

⁹⁵ 調査室注：リソース・レントとは、土地から生じる地代など、限りのある資源を保有することから生じる

漁獲能力の減少及び効率性の増大をもたらす可能性がある。とはいえ、権利が公式には譲渡可能でない場合であっても、権利の価値が高ければ、利害関係者は、システムの中にその価値を発揮させようとする要素を見出すであろう。I Qシステムは、譲渡性の制限について特別な配慮を有しているが、廃船計画や全国規模の割当交換のような、国内で実施される他の措置によって、I T Qシステムと同様の結果（漁獲能力の削減、漁獲競争の減少及び割当の適切な混合比）に到達しうる。これは、市場の働きにまかせるのに比べ、中央政府からのより多くの投入（時間及び資源）を必要とする。多くの加盟国は、自国の漁業利益、小規模漁業者及び漁業に依存するコミュニティを守る目的で、権利の譲渡性を意図的に制限している。譲渡性に意味があるシステム（例えば、V T Q及びI T Qシステム）においてさえも、しばしば、国への割当の一部を小規模セクターに分配すること及び新規参加者が実績を積むことができるように割当の一部を留保することのような、小規模漁業者を確実に保護するシステム及び漁業への新規参加者の可能性を確保するシステムが組み込まれている。

- **共同管理及び漁業者の責務**：仕組みの設計、実施及び遵守に関して、漁業者の協力なしに効果的な実施は実現しないであろう。この産業は、漁業の持続可能な未来を確保するため、資源管理の責任を負うために権限を与えられる必要がある。割当管理の基盤としてだけでなく、技術的手法の開発の基盤として生産者団体を利用することは、資源の持続可能性を促進する可能性がある。生産者団体による権利市場の管理は、加盟国への必要十分な情報提供（例えば、割当の取得）に基づく場合、漁業者が漁獲戦略を経済・社会的利益をもたらすよう適合させる能力を増大させる可能性がある。
- **政府の介入**：市場に基づくI T Qシステムの場合であっても、国の機関は、システムが機能する範囲及び限度を設定すべきであり、かつ、期待された機能を果たしていないように見える場合に介入する可能性を維持したいと考えることがありうる。有効期間の長い権利は概して質が高いとみなされるとはいえ、必要な場合にそうした政府の介入が可能となるようにサンセット条項（sunset clause）⁹⁶を持つのは賢明であろう。公正な使用料のシステムが伴わない限り、「権利に基づく管理」システムは「資源の無償配布」に見える可能性がある。コスト回収のメカニズムについては、あとになると実施が難しくなるため、早い段階で十分考慮すべきである。
- **権利市場**：E U内に存在し機能している市場は、共通漁業政策の目的に沿って、効率性と船団の削減という結果に関し、かなりの利益をもたらしている。しかしながら、加盟国が、経済的に脆弱あるいは自立できない漁業コミュニティの保護のために、市場機能に限度を設け続ける自由を有している。利害関係者は、権利市場の設置及び発展に関し、加盟国に

収益のこと。

⁹⁶ 調査室注：sunset law = 「存在意義を定期的にチェックし、存続の必要ありと認められない限り廃止を義務付ける法」（『英米法辞典』（東京大学出版会））

よって取られる意思決定に完全に参加しなければならない。市場が発達し機能することで漁獲に関する権利の価値が上昇するに従い、次第に高くなる参入コストのため、漁業への新規参入者を支援する特別な規定が必要となる可能性がある。国の行政機関が譲渡市場の監視について完全なコントロールを保持する必要は、必ずしもない。

- **共通漁業政策の目的**：EUにおける、より高度な、割当をベースにした「権利に基づく管理」システムの多くで、主な推進力となったのは、欧州委員会による、いくつかの魚種のTAC及び割当を設定する規則並びに漁獲能力を制限する必要条件である。「権利に基づく管理」システムは通常、それ自体では、共通漁業政策を満たすのに十分ではない。このため、さまざまな漁業管理措置が異なるレベルで必要となるので、複数の権利が「束」になったようなものが形成される可能性がある。さらに、ITQの実施は、必ずしも、船団の経済的成果の改善及び/又は船団の漁獲能力を漁獲機会に、より適的にさせることにつながらない。「権利に基づく管理」アプローチの弱体化を避けるため、他のセクター（例えば、経済開発）において一貫した政策が求められる。
- **国の目的**：これは、「権利に基づく管理」の策定に対し制約を課す可能性があるが、必ずしも、共通漁業政策の目的との一致を妨げるものではない。「権利に基づく管理」システムは、地域の状況及び目標に合わせる必要がある。その際、IQ及びITQによる管理への移行は、十分な時間をかけたくどいほどのプロセスである必要があり、かつ、利害関係者の意見提供及びシステムの発展に伴うシステムの改定又は変更の機会が認められるべきである。
- **小規模漁業**：割当を他と分離して分配するような、小規模漁業のための計画及び/又は〔大規模漁業への〕統合（consolidation）の防止策を、ITQシステムと共に実施し、小規模漁業の保護及び漁業への従事の継続をもたらすことが可能である。

この研究では、EUの沿岸加盟国における既存の「権利に基づく管理」についての情報を集めた。しかしながら、EU漁業においては「権利に基づく管理」の効果の分析に必要なデータに不足があることがわかった。したがって、多くの分野でさらなる研究と調査の必要がある。

資源状況と経済的成果についての利用可能な指標は、研究対象にした「権利に基づく管理」システムとうまくかみ合わず、したがって、共通漁業政策の目的達成への貢献に対する「権利に基づく管理」の有効性について、相関関係を特定し、結論を下すのは困難であった。「権利に基づく管理」の単位（つまり、同一の「権利に基づく管理」システムの下で特定の漁業資源を対象とする船団）をベースとして、船団の経済的成果をより詳細に調べるさらなる研究は、有益であろう。これは、特定の種類の「権利に基づく管理」が経済効果（economic outcome）に与える影響を、もっとよく知るための助けとなる。

とはいえ、便益を示す明白なパターンの欠如を、「権利に基づく管理」を進めない理由とすべきではない。「権利に基づく管理」の欧州漁業への適用についてのさらなる詳細な研究が、有益であろう。特に、特定の漁業（例えば、北海の混合漁業（mixed fisheries）、地中海の沿岸漁業）を対象にし、地域に焦点を当てた、より深い研究は、特定の漁業及び関係する加盟国に対する特定の提言を引き出すのに有益であろう。

「権利に基づく管理」システムの法的側面に関しては、I QやI T Qを用いて共通漁業政策の下での管理に従い、かつ、いくつもの異なるレベル（欧州共同体、国の法律及び規則）で規制されている漁業の場合の欧州の「権利に基づく管理」アプローチのための法的枠組みと、明確に作られた法的権利を明確に記した基本法典に基づいて「権利に基づく管理」を導入した他の先進諸国とを比較することが有益であろう。

漁獲に関する権利のための市場に関し、さらなる調査が可能なテーマがいくつかある。

- ・「権利に基づく管理」自体の変化と対比させた、加盟国における権利市場の変化
- ・取引可能な権利が実際に市場で取引され、譲渡される範囲
- ・現行の市場における異なる種類の権利の現在の価値はどの程度か、また、価値がどのように変化するかを含む、権利の価値

資源の状況とその振る舞いに関する科学的データの必要性は、「権利に基づく管理」の実施によっても無くなることはなく、より重要性が増しているケースもある。漁業管理に対する生態系アプローチ（the ecosystem approach to fisheries management ; E A F M）のような、水産学及び漁業管理におけるその他のアプローチの発展には、単に対象資源の豊度や生産力に関する知見のみではなく生態系に関するより広い知見又は各漁業の相対的漁獲努力に関する知見が必要である。しかしながら、漁業管理に対する生態系アプローチで用いられるさまざまな生態上の状況及び漁獲圧の指標を取引可能な権利とリンクさせることは、新たな、そして比較的手のつけられていない調査分野と思われる。

2-5 WTOルール交渉部会 漁業補助金に関するEU提案（仮訳）

世界貿易機関

TN/RL/GEN/134

2006年4月24日

(06-1897)

ルール交渉部会

原文： 英語

漁業補助金

欧州共同体による提出

以下の2006年4月20日付文書は、欧州委員会代表団の要請によって配布するものである。

提出した代表団は、この文書を、ルール交渉部会に対し非公式文書(JOB(06)/117)として提出したが、併せて、公式文書としても配布するよう要請した。

序

過去数カ月の間、ルール交渉部会は、漁業補助金の新規律において取り上げるべき主たる課題分野を明確化するために作業を重ねてきた⁹⁷。香港閣僚会議後、日程の見込みに合うようルール交渉部会の作業を強化するため、加盟国は、条文ベースによる提案を行うよう求められた。その意図に沿って、欧州共同体は、ルール交渉部会の作業に最大限の貢献をするため、過剰漁獲の問題を取り扱う簡潔で透明性が高く包括的な提案を行うことを決意した。

そこで明らかと思われるのは、この問題に取り組む最も効果的な方法は、最も問題のある補助金を禁止すること、つまり、新規造船に際して、及び、既存の船の近代化のために交付され

⁹⁷ 調査室注：ルール交渉とは、補助金、アンチダンピング及び地域貿易協定に関する規律を明確にし、改善するための交渉。2001年11月のドーハ閣僚宣言に基づいて行われている。この宣言では、貿易と環境保護の相互支持の観点から、漁業補助金に関する規律についても明確にし、改善すべきと規定された。現在、ルール交渉部会において、漁業補助金についての交渉が行われている。
(「外務省 WTO新ラウンド交渉メールマガジン」第13号、2006/6/30。
<<http://www.wtojapan.org/mailmagazine/backnumber/melmagazine200613.html>>)

る補助金の取り扱いに際して、[漁獲]能力に関連した補助金を禁止することである。指針となる原則は、公的な支援はいかなる状況においても過剰漁獲能力に寄与してはならないということであらねばならない。

提案

EC は、漁業補助金の新規律は、簡潔で、透明かつ強制的な履行可能性のあるものであらねばならないという他のいくつかの[WTO]加盟国の見解に同意する。これまでにルール交渉部会に対して EC が提出した提案⁹⁸に基づき、EC は、過剰漁獲をもたらす補助金を禁じるための将来の条文の要素を提案する。

今回の提案の非常に重要な側面は、漁業補助金に関して、効果的な透明性及び強制的に履行させる仕組みを導入することである。これは、通知と見直しによる WTO の効果的な監督システムを通じて、又は、別の方法としては、各国が実行する、WTO のものと等しい効果を有する強制的に履行させる制度を通じて達成される。こうした面で、欧州共同体は、すでに現行の「補助金及び相殺措置に関する協定」の中で言及されている専門家部会の概念が、ここで効果的に利用できるものとする。

重要なのは、この提案は、規律をどの程度まで途上国に適用すべきかを扱っていることである。EC は、自国の漁業の発展に関する途上国の関心を正当なものとして認識している。途上国の関心には、貧困の削減及び食料安全保障から、正当な発展上の必要まで幅広いものがある。EC は、途上国は漁業補助金の規律について、妥当な期間、免除されるべきであると提案している。こうした面で、EC は、他の複数の加盟国が途上国の特別な扱いを許容する仕組みを考案することに貢献していることを評価する。この問題に関する EC の提案において、目指すところは、仕組みを簡潔で効果的なものに保ちながら、できる限り寛大な扱いを規定することである。

最後になるが、この提案はデミニミス（最小限の政策）の補助金の問題には触れないが、これは、EC が 2005 年の透明性及び法的強制力についての提案において言及した問題である。他の複数の加盟国もこの問題を取り上げているが、これは近い将来、取り組む必要のあるものである。

結語

最近の提出物のなかで、ある一団の加盟国⁹⁹は、漁業補助金に関する新規律を作成する場合

⁹⁸ 原注： 2003 年 4 月 23 日付 TN/RL/W/82 および 2005 年 5 月 12 日付 TN/RL/GEN/39

⁹⁹ 調査室注： ブラジル、チリ、コロンビア、エクアドル、アイスランド、ニュージーランド、パキスタン、ペルー、米国

に加盟国が指針とすべき原則に関する見解を示した¹⁰⁰。EC は、今回の提案は完全にその提出物に示された原則に沿っているとみなしている。最後になるが、EC は、交渉のためのこの条文が香港で閣僚によって決められた漁業補助金についてのさらなる作業についてのガイダンスに従っていることも確信している。

附属書 「補助金及び相殺措置協定」¹⁰¹における漁業補助金についての新条文。以下の条文において、全ての条を合わせた全体を「附属書」という。この提案は漁業規律の最終的な構造に影響を及ぼさないことを条件とする。

第 1 条 範囲と定義

1. この附属書は、あらゆる漁業補助金、つまり、海洋で天然物を捕獲する漁業に従事する企業体に交付されるものであって、補助金及び相殺措置協定の第 1.1 条において定義されるような補助金を対象とする。
2. 漁業補助金には、あらゆる補助金プログラム及びそのようなプログラムに基づく支払いの双方又はいずれか一方並びに臨時の補助金が含まれる。

第 2 条 禁止される補助金

1. 次の補助金は禁止されるものとする。
 - (a) 漁船の新規の造船のための補助金
 - (b) 現存する漁船の改造のための補助金
 - (c) 漁船の他国への永久移籍のための補助金（その国のパートナーとの合併会社の設立による場合を含む。）

第 3 条 許容される補助金

1. 次の補助金は許容される。
 - (a) 漁獲能力の削減を条件とした補助金又は漁獲能力の削減による負の社会経済的影響を緩

¹⁰⁰ 原注： 2005 年 11 月 22 日付 TN/RL/W/196、第 14 項

¹⁰¹ 調査室注： 「補助金及び相殺措置協定」は、略して「補助金協定」とも呼ばれる。本則と複数の附属書からなる。今回の、この欧州共同体の提案文書は、この協定の新たな附属書としてこのまま追加できる形にして提出したもの（前 2 回は普通の文章の形だった。）

和するという特定の目的のために支給される補助金

- (b) 漁獲能力の増加を伴わないことを条件として、[漁業資源]保存策の一環として商品開発のために交付される補助金、船上の労働条件及び安全面の改善を含む漁船の近代化のために交付される補助金並びに環境によりやさしい漁法を促進する補助金

2. この条の第 1 項が対象とする補助金は、この附属書第 2 条並びに補助金及び相殺措置協定第 部¹⁰²及び第 部¹⁰³に従わない。

第 4 条

見直し

1. 第 2 条及び第 3 条は、この協定が施行された日を基点として 5 年を経たときに見直され、以後 5 年ごとに見直されるものとする。
2. 補助金及び相殺措置協定第 24.3 条に基づいて設置された常設専門家部会は、この附属書が適用される補助金について加盟国の実施状況を定期的に見直し、かつ、それについての包括的な報告書を年 2 回作成するものとする。この常設専門家部会の報告書は直ちに公表されるものとする。加盟国の要請に基づき、途上国である加盟国の補助金の実施状況についても見直しの対象にされるものとする。

第 5 条

透明性

1. 第 3 条に該当する補助金は、プログラムの適用前に、又は、臨時の交付の場合にはその実行の前に、通知されるものとする。
2. その他のすべての補助金は、プログラムの適用の日までに、又は、臨時の交付の場合には実行の日までに、通知されるものとする。
3. 加盟国は、加盟国のいずれかの要請があれば、特定の通知を扱う文書を、又は、文書が大部である場合にはその文書の要約を、WTO の公式言語の一つに翻訳して提供するものとする。
4. この条の第 1 項より第 3 項までは、この条の規定を国内法制化したことを WTO に通知した加盟国には適用しないものとする。補助金及び相殺措置協定第 24.3 条に基づいて設置された常設専門家部会は、補助金及び相殺措置協定第 30 条に影響を及ぼさないことを条件として、

¹⁰² 調査室注： 補助金及び相殺措置協定の第 部は、相殺措置の対象となる補助金を規定している。

¹⁰³ 調査室注： 補助金及び相殺措置協定の第 部は、相殺措置について規定している。

国内法制化及び法的強制力が適切であるかを通知の日より 9 カ月以内に調査するものとする。この調査は、その加盟国の通知に基づき、国内法及び関連する行政手続並びにそれらの改正について、次の判断基準を考慮して行われるものとする。

- a) すべてのレベルの行政機関が漁業部門に交付する補助金について、WTO 加盟国内の関係機関に対する、厳格で適時の報告制度の実行
- b) 定期的な事後報告の公表を含め、漁業部門に対して交付された補助金の事後モニターの仕組みの存在

5. 事務局は、この協定の規定に従い、通知を、受領次第、公開して入手可能な状態にするものとする。

6. 通知手続きに違反した場合、関係する補助金は禁止され、かつ、すでに支払われた総額は回収されるものとする。

7. この条の手続き規定は、開発途上加盟国についても適用されることとなる。常設専門家部会は、後発開発途上国又は小規模で脆弱な経済の制度上・財政上の資源の制約及びそうした国に必要な柔軟性について特に考慮しつつ、これに関してどのような移行措置が必要とされるかを、この条の施行から 1 年以内に評価することとなる。

第 6 条

開発途上加盟国

1. 他に特段の定めがない限り、開発途上加盟国が、この附属書の実施の日から、漁獲能力を増加させ、世界の漁業資源の持続可能な開発の障害となるまでに至らない限り、この附属書は開発途上加盟国には適用しない。

2. 加盟国は、そのような障害が生じている、又は、差し迫っているか否かの問題について、補助金及び相殺措置協定第 24.3 条に基づいて設置された常設専門家部会に付託することができる。

3-1 OECDポリシーブリーフ 補助金：持続可能な漁業に向けての手法¹⁰⁴（仮訳）

OECD「Policy Brief」(2005年12月)

補助金：持続可能な漁業に向けての手法

1 序文

OECD 諸国の政府は、漁業部門への助成に年間 60 億ドルを支出している。

この支出は、補助金、助成、財政支援などと様々に言われているものであるが、漁業資源の管理の手助けをし、漁船の近代化を行うことで、他の経済活動が進展しても、漁業によって生計をたてることができるように共同体及び地域を手助けしてきた。このうち補助金は、OECD 諸国の漁業産業の多くの側面に影響を与える過剰漁獲及び過剰漁獲能力の問題を解決しようとするものである。

しかし、補助金は本当に持続的な漁業を達成する助けになり得るのか。また、あまりにも多くの漁船及び人々が漁業に留まることを助長しすぎると、中長期的には漁船や人々を維持できなくなるのではないか。

より持続的で責任ある漁業に向けた動きの一環として、漁業部門の方策に注意を払う多くの国が行っている政策の下には、こうした疑問がある。政府による漁業への助成支払いのルールの変更は、進行中の WTO のドーハ開発アジェンダ多国間貿易交渉における主要な交渉課題の一つである。

このポリシーブリーフ (Policy Brief) は、持続的開発の経済、社会及び環境の三つの柱からみて、漁業部門への助成の手法を変更することが、同部門をより持続的なものとする可能性を考察したものである。

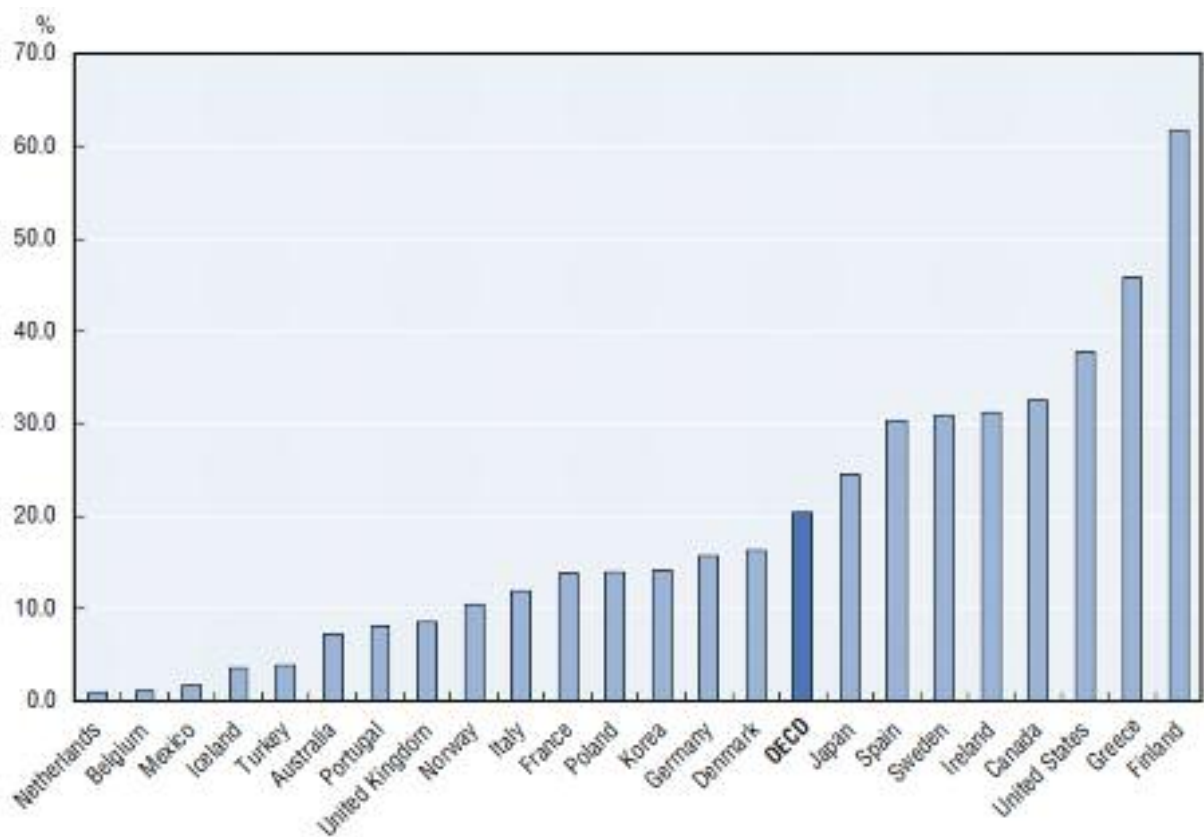
2 なぜ、漁業への助成のルールを変更するのか

魚は、「共有資源」であり、それは、公衆により保有されるものであり、漁業資源の過剰利用を防止し、社会的な利益になることを確保するため、政府による介入が求められる。これを

¹⁰⁴ OECD ホームページ「Policy Brief」<<http://www.oecd.org/dataoecd/63/54/35802686.pdf>>

達成するには、効果的な管理が行われることを確保するための政府の政策が必要である。現在、OECD諸国の平均では、漁業生産高の20%に相当する財政支援を実施している（図1）。しかしながら、WTOと2002年持続的開発の世界サミット（WSSD）において言われたように、政府の財政支援のいくつかの手法が、過剰漁獲能力や過剰な漁獲努力を助長することで漁業資源の持続性を危うくさせ、漁業産業の長期的な存続可能性を低減させ、意図しない違法漁業、無報告漁業、無規制漁業を助長するとの懸念がある。漁業補助金に関する規律の明確化をWTOの場で交渉することは、国内及び国際的な議題を前進させる重要なステップとなるであろう。

図1 OECD諸国の様々な政府財政支援の漁業生産高に対する比率（2003年）



多くのOECD諸国では、政府が用意する漁業支援の範囲及び種類を再考することを含めて、より持続的かつ責任のある漁業へ転換するための改善策に着手しているか、もしくは検討をしている。例えば、いくつかの国では、漁船の建造や近代化への財政支援を行ったことの結果として、多くのOECD諸国の漁船の漁獲能力を著しく過剰とした一因であることを認識して、漁船建造資金を撤廃したか、もしくは撤廃しようとしている。

支援総額は減少していないし、近い将来そうなる見込みもないことから、「環境調和的な」補助が重視されてきている。これは、より環境に配慮した漁具及び技術の導入、漁獲能力や漁

獲努力量の減少、漁場の閉鎖、漁業者への再教育などに関連するものが重視されている。しかしながら、漁業資源は再生に時間がかかるため、漁業の持続性及び漁業部門の経済的体力の向上を図るのにどのくらい時間がかかるか現時点では不明である。

全ての助成の形態は、漁業資源、収益性、貿易、漁船への投資、雇用、地域振興や社会的な結束など漁業部門への影響力を持っている。漁業部門に対する政府の助成は、広範囲な目的を達成しようとするものであり、大きな影響力を持っている事実から、統合された分析的なアプローチが必要であることを示している。漁業への助成に対して持続的な開発のアプローチをとることの主な利点は、財政による助成策の経済的、環境的及び社会的な影響について、全ての範囲を取り込めることである。

3 漁業を経済的に持続可能なものにする方法

漁業への政府の助成は、三つ（経済、環境及び社会）の持続的な開発面に対する効果を有する一方、財政支援は、あくまで漁業者及び関連部門におけるコストの削減または収入増を目的とする経済政策である。しかしながら、（財政補助による）利益面において短期的にはプラスの効果をもたらすとしても、皮肉にも長期においては経済的持続可能性を衰えさせる。漁業者へのそれらの誘因を改めることにより、その経済効果は、環境面及び社会面へ向かうようになる。

漁船の建造や近代化のための交付金又は融資への補助のような財政支援は、直接的な利益拡大につながっており、一方、経営指導（management-services）や漁港整備などへの財政支援は、産業全体のコスト削減に間接的な効果を持っている。そのような財政支援の全般的な効果は、どのように効果的な管理規則を実施しているか、資源を過剰に漁獲しているのか否かといった管理システムの種類に左右される。

もし、操業上の制限がなく、かつ、効果的な管理がほとんど、あるいは、全く行われなければ、政府による財政面での助成は新しい装備や現在ある漁船の集中的な活用への投資を引き起こすであろう。短期的には、これら財政支援は漁獲量を増加させるが、長期的には、漁業資源を減少させ、最終的には漁獲をより低迷させ、高コストと低収入を引き起こすであろう。

もし、政府が漁獲可能量の制限により、こうした結果を回避する決定をするならば、漁獲限度量を持続的水準に定め、規制の完全な遵守が行われる限り、財政支援は、漁業資源及び漁獲に対して必ずしも逆効果にはならない。しかしながら、もし、漁獲規制が完全には遵守されないならば、無規制（または自由に漁獲可能な）状態と同様になってしまうであろう。

単なる漁獲努力量を規制する目的の政策としては、例えば、操業期間、漁船のサイズや馬力、

漁具の種類、操業者の数など操業時における様々な要素に対する規制を試みることは、部分的に成功するだけで、これら全ての局面に効果的な規制を実施することは大変困難である。このような状況において財政支援は、長期的には先ほど述べたように漁業資源の減少、低漁獲量及び低利益率という結果をもたらすであろう。

しかしながら、もし、政府が適切なレベルに基づいた個別的な漁獲権を導入し、それを効果的に漁業者に遵守させれば、彼らは、最小のコストで許可された漁獲量を水揚げすることに集中することになる。原則として、財政支援は、漁業資源に影響を及ぼさないが、漁業のためのアクセス権の市場価値とともに、漁業利益の増加をもたらすだろう。

漁業部門への財政面での助成は、経済全般に影響を与える。漁業部門全体のGDP比率は1%に満たず、全労働力に占める割合も小さいなど大多数のOECD諸国の経済に占める比率はどちらかといえば小さいが、沿岸地域における雇用及び収入においては、概して高い割合を示している。財政支援は、経済全般と比較して低い利益水準と予想される漁業産業に対して、人的資源やその他の資源を呼び込むことにつながるであろう。

4 助成は環境面にどのような影響を与えるか

漁業資源の目標値が達成できるかどうかは、漁業運営管理の種類と漁業規制の効果的な実施方法に左右される。重要な点は、管理体制が目的とする漁業資源の漁獲をより効果的に制限すればするほど、漁業資源に対する補助金の影響をますます低下させることになる。このことは、それが一つの魚種を漁獲することであれば極めて容易なことであるが、複数の魚種を対象とするのであれば複雑になる。

しかし、財政支援は、漁獲努力を増大させ、漁獲量を増加させるだけでなく、混獲（意図しない魚種の捕獲）を増加させる原因ともなる。近年、多くのOECD諸国では、より「環境調和的な」漁業手法や装備の購入、設置、運営を支援することなどで、混獲を減少させる政策を導入している。しかしながら、漁獲の増加をもたらすような財政支援を行うことは、同時に混獲の減少を求める財政支援の提供ともなるので、政府は二つのメッセージを漁業者へ伝えるリスクを冒すことになる。いくつかの財政支援は、環境面での影響があることが予想される。例えば、燃料税の控除は、燃料コストの削減となり、それゆえ漁業者により多くの燃料の使用を促し、海洋汚染及び炭酸ガス排出につながる可能性がある。

5 社会的側面とは何か

多くのOECD諸国が地域開発、共同体支援、漁業共同体の失業者などの社会的懸念に対処する

財政支援プログラムを使用しているため、漁業に対する財政支援の社会的側面が極めて重要になる。しかしながら、漁業管理手法よりも、むしろ社会政策的手法が、社会問題に対処するための重要な手法であり、また、少なくとも相互に密着し扶助的なものであるべきと認識されてきている。明示的であろうとなかろうとも社会的目的を方向づける財政支援策は、漁業資源の効果的管理、漁業産業の競争力を阻害しないように、また、財政依存の共同体を作り出さないようにするため、検討する必要がある。

漁業への財政支援は、漁業者及びその家族への教育や技能の向上、漁業者の衛生面の改善や貧困の減少を通じて、個々の能力及び人的資本に影響を与える。しかしながら、財政支援は、経済的及び自然的条件の変化に対応する弾力性や個人及び共同体の回復力を衰えさせる傾向がある。政府の援助を期待し続けることは、漁業者及び彼らの共同体の意思決定の過程に深く関与し、必要な調整を漁業部門から遠ざけ、経済活動の多様化への誘因を更に失わせることになる。これは、漁業の代わりとなる産業がほとんどない10ECD諸国における多くの沿岸地域において重要な政策課題である。

類似の理由で、ネットワークや共有された規範、価値や合意とともに、社会資本の次元での財政支援の影響は、重要なものとなる。共同管理のような制度的な装置は、社会資本の様々な次元をつなぎ、結合させ、連結させることを手助けし、その次に取引コストを低下させ、創造性と革新性を増大させ、個人と共同体の福祉を改善させることになる。財政支援は、漁業部門内における社会資本の開発を支援し、あるいは妨げる可能性がある。

6 貿易の影響とはなにか

漁業分野が経済全体に占める割合は小さいかもしれないが、世界で漁獲されているものの半分以上が国際的に取り引きされていることから明らかなように、多くの国々において水産物及び水産加工品として重要な輸出入品とされるため、しばしば貿易面では重要な地位を占める。漁業補助金に関するWTO交渉では、政府の漁業への財政支援が貿易へ及ぼす影響について数多く議論されてきた。しかし、漁業への財政支援が与える影響を一般化することは困難である。なぜなら、漁獲量や資源量、そして国内市場や国際市場への水産物の潜在的な供給量に関する財政支援の影響は、輸入国及び輸出国の管理体制の在り方に大きく依存するからである。

原則的に、もし効果的に漁獲量や漁獲努力量を制限する漁業管理体制が統一的にかつ効果的に実施されているならば、財政支援は国内市場や国際市場に影響を与えるような方法で供給量を左右することはない。

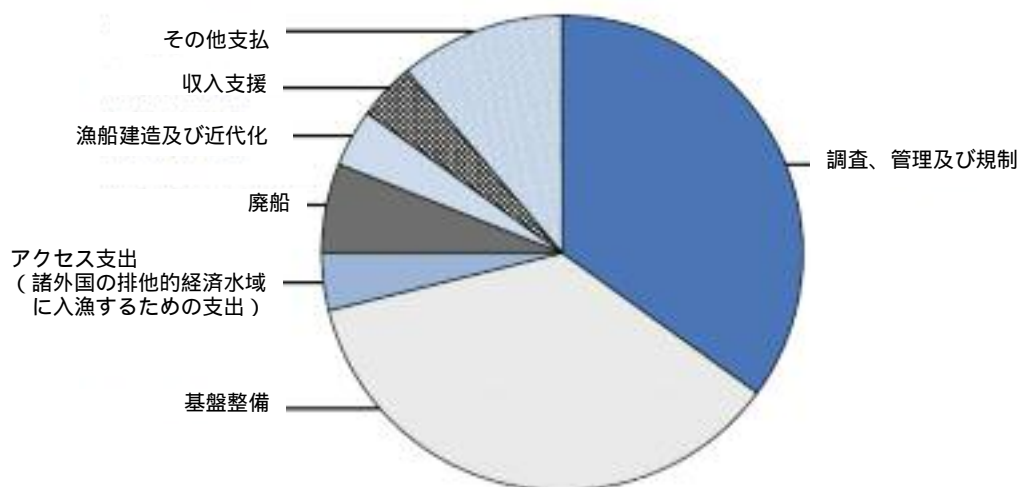
しかし、もし財政支援が漁業者による国内市場や国際市場への魚介類の供給の増加を容易にするならば、貿易の流通量や価格に影響を与えるであろう。このような支援は、支援を提供している国の漁業者に短期的な競争上の優位を与えるが、そのような支援（効果的な管理体制が欠落している場合）は、最終的に漁獲量と漁業資源量の減少につながるであろう。

各国の漁業産業の構造と財政支援が与えられる価値連鎖（value chain）の段階によっては、財政支援が世界市場に影響を及ぼす程度を左右するであろう。もし、漁獲物をセリで直接販売する漁業者あるいは卸売業者に対して財政支援を実施するならば、その漁獲物により得られた魚価に影響を与えることなしに、彼らの利益を増加させるであろう（効果的な管理体制に伴う漁獲の制約が実施されている場合）。もし、価値連鎖（value chain）に沿って、更に財政支援（例えば、加工施設や輸送施設に対する支援）が実施されるならば、企業が時期又は地域により販売を変更することができるようになり、価格に影響を与えることが可能となろう。各国の市場構造もまた重要である。高度の垂直的統合（1企業が漁業、加工及び小売業を運営している状況）においては、あらゆる財政支援の利益が価値連鎖（value chain）に沿って移転し、最終的な生産物が取り引きされる価格に影響を与えるであろう。

7 助成の主な種類とは何か

OECD諸国における63億ドルと見積もられる財政支援の約3分の1が調査、漁業管理及び規制の実施であり、他の3分の1は漁港などの漁業基盤整備に用いられている（図2）。最後の残り3分の1は、直接支払や費用削減のための財政支援の形をとる。漁船の建造や近代化あるいは過剰漁獲を削減するための減船のための交付金や融資補助、または、直接的な収入助成及び費用補填（燃料の免税措置など）である。助成の種類は、OECD諸国において多様であり、また、（助成と）識別することが困難であることもあるため、63億ドルという数値は、おそらく過少な見積もりである。

図2 種類別財政支出（2003年）



OECD諸国における漁業調査、管理及び規制のための支出並びに漁業基盤整備に対する財政支出が大半を占める

調査、管理及び実施経費は、公衆が保有する漁業資源を適切に管理・調査され、規制が実施されることを確かなものとするために、必要不可欠なものである。

この財政支援の分野は、経済面及び環境面には害がないが、漁業管理の目的に合致させる上で効率的かどうかは、OECD諸国において未だ検証されていないということは広く認識されている。この分野におけるサービス提供の効率性を向上させるために、原価回収と利用者への課金の活用について検討する余地もある。

OECD諸国は、様々な**漁業基盤**を提供しており、それには漁港及び荷揚げ施設、ナビゲーションサービス、探索及び救援支援などがある。もし、これらが利用者にとって無料であるならば、漁業管理体制とは関係なく、漁業産業における費用は減少するとともに潜在的な利益は増大する。

諸外国の排他的経済水域に入漁するための支払は、あからさまな金銭的支援、漁業技術移転、漁業管理体制の向上への援助、出漁国に対する市場開放、もしくはそれらを組み合わせたものなどである。入漁への支払い効果は、支払った国とそれを受け取る国との間で異なるであろう。

廃船及び漁業認可からの撤退への支払は、OECD諸国の多くの漁船が過剰能力になっていることに対処するため、近年利用が増加している。撤退は、過剰漁獲能力の減少、漁獲圧の減少、残留する漁業者の収益性の向上により一挙両得（win-win）の解決を促進させる。しかしながら、説得力のある根拠によれば、ほとんどの廃船スキームは失敗し、いくつかのスキームでは

新たな投資が漁業部門で行われているし、買い戻し（buy-back）に続く漁獲努力の拡大を終わらせる効果的な仕組みと連動して、導入されているわけでもないのに、実際には過剰漁獲を増大させる可能性があることを示唆している。

投資及び近代化への財政支援は、融資保証及び融資再構築のスキームとともに、漁船建造及び近代化のための政府支払い及び税制上の優遇措置を含んでいる。多くの国は、ごく最近、漁船建造への資金の優先順位を変化させつつあるが、漁船近代化への支援は未だ広範囲に渡って実施されており、これらの支援は、しばしば漁獲圧の増加要因となっている。

OECD諸国は、一時的な休漁のための支出、悪天候時の収入保証、漁業が主要産業の地域で漁業に代わる就業機会がない場合の収入保証のための支出を含む**収入支援及び失業保険のための財政支援**を実施している。しかし、雇用者への収入支援を継続することにより、漁業産業において雇用者を維持する企業のコストは削減されるが、共同体における政府支援への依存が増加する一方で、漁業が持続不可能な水準となることを回避する調整の妨げとなる。

その他、**多くのコスト削減への財政支援及び直接支払**もまたOECD諸国において実施されており、漁業者への再教育、利子助成、燃料税の免除、価格支持政策などが含まれている。これら多くの財政支援は、収入拡大または費用削減を促進し、国際貿易における漁業者の競争条件により直接的な影響を与える。

8 将来に向けた教訓は何か

経験を踏まえれば、財政支援は、市場によって必ずしももたらされない必要不可欠な調査、管理及び規制の実施によって、漁業管理政策において重要だが限られた役割を果たしている。政府が漁業者への財政支援を実施するその他の主な理由としては、変化に対応する期間において調整と再構築に伴う負担を軽減する手助けをすることである。

市場の失敗や調整への一時的な支援のような分野以外における財政支援の主な効果は、漁業産業に対する費用削減と収入増をもたらすことである。財政支援が漁業産業における本当の経営費用を覆い隠し、人為的に利益を増加させ、その結果、漁業産業における経済条件及び環境条件の変化への対応をより困難にさせ、貿易パターンや漁獲能力の増大から生じる圧力にも影響を与えるかもしれない。

各国の漁業助成プログラムについての情報の欠如は、財政政策を評価する上で主要な問題になっている。これは、地域及び地元レベルの財政支援、税の優遇措置や融資保証のようなプログラムの場合に特に該当する。OECDには加盟諸国の一部の財政支援の詳細なデータが蓄積されているが、更なるデータ蓄積が必要とされる。政策立案者にとって特に重要なステップは、プログラムを実行する前にプログラムに同様の効果があることを査定することであり、支援策が

望ましい結果を達成するかどうかを査定するため、評価を実施することである。

政策立案者は、プログラムが立案されたときに、実行されたときの経済的、環境的、社会的影響を確実に考慮することが必要である。それをしない場合には、そのことを認識するのが遅くなり、予測し得ない悪影響の可能性が増大する。その場合、経済全般での全ての費用が利益を上回るような結果となる。この問題は、政策を誤ると脆弱な漁業資源に対する長期的な影響として高いコストが生じ、漁業部門にとって非常に危機的な状態になり得ることである。

効果的な漁業管理は、漁業部門が直面するほとんど全ての政策課題の中核部分である。漁業管理方法が適切に立案されても、完全に実施されなければ、全体的に悪影響を与える結果となる。更に、完全な管理が実施されたとしても、多くの助成プログラムは、経済的、環境的、社会的に望ましくない結果をもたらすであろう。

漁業が重要な役割を担っている地域の開発問題や社会問題に対処するため、政府介入が明確に求められる一方、漁業活動に支援を連結させると、持続可能な漁業や資源の保全などの基本的な目的は妥協しなければならなくなるというリスクがある。

政策立案者は、助成プログラムに期間の制限を設けることにより、プログラムをより効果的にするという認識することが重要である。継続的に政府の助成を行うことにより、漁業部門に必要とされる調整を行う必要がないと考えるとき、漁業共同体が経済活動の多角化のための投資を行うインセンティブがなくなる。これは、支援が漁業活動に従事する必要性と関係づけられると、更に、環境に影響を与える可能性がある。

最後に、財政支援を削減することは、ノルウェー、ニュージーランド、アイスランド及びオーストラリアなどの多くの国の経験が示すように、漁業産業において必ずしも悲観的な見通しとなることを意味しない。実際、より経済的、社会的及び環境的に持続可能な基盤を持った漁業産業に変革させる広範な提案の一部として、財政支援の削減は、一般的に利益を増大させ、政府の援助への依存を減らすことになる。

3-2 OECDポリシーブリーフ 海賊的漁業を報われないものにすることが必要¹⁰⁵ (仮訳)

OECD 「Policy Brief」(2006年1月)

海賊的漁業を報われないものにすることが必要

序

海賊的漁業ないし違法漁業活動は、世界の漁業資源を枯渇させてしまい、将来に渡って持続的に再生産可能な資源を確保していこうという努力を台無しにする。これは、合法的漁業に携わっている者の経済・社会的厚生を損ない、また、規則に従って行動する意欲を減退させる。しかし、違法・無報告・無規制(IUU)漁業は、国内的・国際的な努力にもかかわらず、世界中で引き続き横行している。

入手できた情報からうかがえるのは、大方の関心は主としてマゼランアイナメ[通称メロ]やマグロのような少数の高価な魚種に集中しているものの、公海での海賊的漁業は広範囲に及んでいるということである。IUU漁業の総体的な規模とそれが環境に及ぼす影響についての推計値には大きな幅があるが、国連食糧農業機関(FAO)は、重要な漁場のいくつかではIUU漁業が総漁獲量の30%を占めており、また、いくつかの魚種ではIUU漁業による漁獲は許可されている漁獲量の3倍にのぼると報告している。

漁獲の量の問題はどうあれ、違法漁業は、世界の漁業資源の持続可能性を脅かし、また、海賊的漁業者は、合法的に漁業を行う者に比して不当な経済的優位を享受している。

近年、海賊的漁業は、国際的な漁業政策の議題として最重要のものとなっており、世界中の政府はこれと闘う努力を強化している。しかし、実のところ、IUU漁業は利益の上がる事業であり続けており、これが事実である限り、国際的なレベルでの数多くの防止策の導入にもかかわらず、海賊的漁業者は操業を継続するであろう。

さまざまなアプローチが数多く試みられてきたが、本質的には、違法漁業は経済の問題である。従って、このポリシー・ブリーフは、IUU漁業をより利益の上がないものにし、海賊的漁業者にとってより魅力のないものにするために何ができるかに着目するものである。

違法漁業問題の大きさ

¹⁰⁵ OECDホームページ「Policy Brief」<<http://www.oecd.org/dataoecd/26/37/35985301.pdf>>

違法漁業を量的に表すのは難しい。違法漁業は、世界中ほとんどどこにでも存在し、領海と、対策のための国際的な取決めが必要な公海とを分け隔てしないためである。また、違法漁業には、登録、大きさ、修繕の状態を問わず、すべてのタイプの漁船が関わっている。

正確なデータを得ることは難しいが、FAO は、重要な漁場のいくつかでは違法漁業が総漁獲量の 30%を占めており、また、いくつかの魚種では違法かつ無報告の漁業による漁獲は許可されている漁獲量の 3 倍にのぼると確信している。

特に太平洋及び南半球の海域は、主にマグロやマゼランアイナメのような高価な魚種に集中して、相当な規模の IUU 漁業にさらされている。例えば、みなみまぐろ保存委員会 (CCSBT) が規制する海域において、1999 年には、少なくとも 4000 トン、つまり年間漁獲量の 1/3 が違法漁獲であったと推計されている。インド洋まぐろ類委員会の規制海域では、まぐろの水揚げの 10%が違法漁獲に由来すると考えられている。つまり年間約 12 万から 14 万トンである。

南極の海洋生物資源の保存に関する委員会¹⁰⁶ (CCAMLR) が対象としている海域では、マゼランアイナメの総漁獲量の 40%が違法漁獲と推計されている (図 1)。

損害は、過剰漁獲の規制対象となっている漁業資源の問題にとどまらない。海賊的漁業者の活動が生物多様性を害するおそれもある。違法漁業者は、そうした活動を行っている海域で、漁獲対象でない魚や、海鳥、哺乳類を保護するように設けられた規制基準に従わないためである。

図 1 合法漁獲量及びIUU漁獲量の推計値



資料出所：南極海洋生物資源保存委員会 (CCAMLR)

¹⁰⁶ 調査室注：本文では、“Commission for the Conservation of Arctic Marine Living Resources

経済問題である理由

違法・無規制・無報告（IUU）漁業と闘う国際的な努力が実るのは、政策立案者が海賊的漁業の原動力は基礎的な経済学の問題であることを理解した場合のみである。違法な漁業操業者は、違法漁業を行うことで、規則に従った場合よりも、多くの金銭を得ている。これが事実である限り、そして違法漁業の利益が、捕まった場合に考えられる処罰を含めてコストを上回り続ける限り、IUU 漁業は存続するであろう。

明らかに、IUU 漁業の操業者のランニングコストは、合法的な操業者に比べて低い。IUU 操業者は、規制に伴うコストを免れ、安全基準・労働基準や「モニタリング・監督・サーベイランス（monitoring, control and surveillance; MCS）」の要請を満たす必要がなく、さらに、漁船の船籍を登録するコストを最小化することができるからである。IUU 操業者は、賃金コストも低く抑えることができる。乗組員は他に雇用機会が乏しく賃金が比較的低い途上国出身であることがよくあるためである。加えて、雇用者は労働基準・安全基準に従う必要がないため、IUU 漁船の労働条件は、しばしば劣悪なものとなっている。

しかし、違法操業者は、合法的な漁業者が直面しているコストを免れているばかりでなく、他の全ての者の漁業に伴うコストを増加させることによって、競争上の優位性を広げている。違法漁業者が操業していると、合法的な漁業者は、獲れる魚が少なくなり、利益が減少する。すでに危険な状態にある資源はさらに激減させられ、海洋生物を保護・管理する努力は妨害される。違法な漁業のコストが低いため、違法操業者は、漁獲の探知や利益の維持、そして、さらなる資源の減少につながる投資への余裕がある。

間違いなく、海賊的漁業者は、自分たちの事業は非常に収益性が高いビジネスであるとみなしており、利益を最大にし、コストを最小にするよう、ますます洗練の度を増している。最近の IUU 操業者の新展開としては、捕まる可能性を減らすための高度な通信技術のコストを分担するという協力関係がある。

違法漁業と闘うために経済の力は利用できるか

経済学が IUU 漁業の主要な原動力であるならば、この行為をより魅力のないものにするために、経済原則を用いるのが合理的である。これは、IUU 操業を実施運営するコストを増加させ、かつ、海賊的漁業からの収入を減少させることによって達成されうる。

IUU 漁業の予期されるコストの増加は、違法漁業のリスクを高めることで、達成が可能にな

(CCAMLR)”となっているが、“Arctic”は、“Antarctic”の誤植と判断。

る。このためには、捕まる可能性を高め、捕まった場合に IUU 漁業者に科される罰を重くする。罰が十分重く、[罰の及ぶ]範囲と適用性が一律であるならば、こうした方法は、違法操業者を抑止する重要な手段として働く。また、港の管理について[国際的に]調和化された整合性のある形でアプローチを行うことでも、コスト増が可能である。これは、IUU 漁船に発見と告発を避ける対策を取るよう強い、そのために、航行時間（漁場への往復時間）と食料・燃料の再補給コストが増すためである。

捕まる可能性を高めることは、船上及び港での「モニタリング・監督・サーベイランス（MCS）」の措置の拡大にかかっている。

漁船の装備として、「船舶位置管理システム（Vessel Monitoring Systems ; VMS）」の使用を増やすこともありうる。「船舶位置管理システム（VMS）」とは、漁船に装備された自動電子位置情報装置で、衛星を経由してリアルタイムで情報を管理局に送り、漁船の位置を監視するものである。技術上の問題がないわけではないが、「船舶位置管理システム（VMS）」の強制的な使用は IUU 漁船に相当なプレッシャーを与えうる。

港での「モニタリング・監督・サーベイランス（MCS）」の措置の拡大には、港での検査（port inspection）と「漁獲証明書制度（Catch Documentation Scheme; CDS）」の利用が含まれる。港での常時の検査によって、関連する「保存管理（conservation and management）」の措置に従った漁獲であることを保証できるようになり、また、書類の信憑性を保証できるようになる。加えて、港での常時の検査は、入港の事前通知の要求も可能にし、到着前に当局が許可証と漁船の履歴を検査できるようになるので、それによって、疑惑がある場合には入港を阻止できる。港の国家の監督について[国際的に]調和された最低基準があれば、海賊的漁業者が物資やサービスにアクセスするのが難しくなり、政府が決然と効果的に活動するのが助けられる。これを達成するためには、関係国が、他の、港を管理している国や漁船の船籍国、魚を売買している国と対策を連携することを可能にする協力の仕組みに加え、必要な国内法も定められなければならない。

「モニタリング・監督・サーベイランス（MCS）」の措置の拡大は、IUU 漁業が収入を得る可能性を低下させることにも役立つであろう。すべての魚の輸入に際し、「漁獲証明書制度（CDS）」の一部として合法的に漁獲された旨を証明する書類、および、承認された「船舶位置管理システム（VMS）」のデータを添付するよう要求することは、IUU 漁業による魚がサプライチェーンに入ろうとすればすぐに分かるようにする可能性を高める。

OECD 諸国は、すでに無報告および誤報告の漁獲の捕捉を可能にする制度を実施しているが、現行制度をよりよく活用すること、無作為の調査（search）の頻度を上げることとともに船上監視員（on-board observer）の利用を増やすことで、報告は改善されうる。

民間部門もまた重要な役割を果たしうる。加工場、卸売業者、スーパーマーケットのような民間業者間の協力がより密になると、正確で検証可能な情報の流れが促進されるからである。これにより、違法漁獲による魚が利用可能な市場を縮小させることとなり、違法業者の売上減少と収入の引下げにつながっていく。合法的な漁業を行っている業界もまた、監視と法的な強制（enforcement）に関する計画に協力し、強化することを通じた支援を提供することができる。しかしながら、そのような協力が生じる可能性が高まるのは、合法業者が法的強制のアプローチの計画と実行について相談を受けた場合であろう。

政府もまた、漁業補助金を減らし、過剰漁獲能力を除去させることによって、違法漁業の金銭的魅力を減らす助けができる。これは、補助金が船団の過剰漁獲能力を創出してきたからである。これが意味するところは、使用されていない余剰船が多数存在するということである。こうした漁船は簡単に移動でき、違法操業者に比較的低コストで漁船を大量に供給する。これは、修理、維持、安全装備のコストが低いことと併せて、IUU 操業に伴う操業コストを大幅に引き下げる。政府の減船政策は、適切に実行されるならば、船団の過剰漁獲能力の削減に役立つであろう。

公海の監視を誰が行うか

無規制・無報告の漁業がこのように大きな問題になった理由の一つは、漁業管理が不十分であること、漁獲の権利の割当の仕組みが効果的でないこと、政治的関心に協調性が欠けていることから、公海の管理が不完全であり続けていることである。海賊的漁業に対する取組みに効果をあげようというのであれば、公海の国際的規制の枠組みは、包括的に実行されなければならない。また、適切で包括的な管理機構（governance structure）を作るためのさらなる展開が必要である。

現在の公海管理方法のもと、国の管轄権外のいくつかの海域で、「地域漁業管理機関（RFMO）」が規制を行っている。しかしながら、IUU 漁業と闘うためには、これらの機関の役割には強化の余地がある。その海域において適正なやり方が漁業に確実に適用されるようにするため、ないし、少なくとも、漁船が「地域漁業管理機関（RFMO）」の規則に確実に従うようにするため、関連する「地域漁業管理機関（RFMO）」へ参加するように現行の非加盟国を促すべきである。「地域漁業管理機関（RFMO）」の規制に従わなかった漁船のリスト（「ブラック・リスト」）または、ある海域での漁獲を認可された漁船のリスト（「ホワイト・リスト」）の公表は、より厳しく漁業を管理するよう各国に圧力をかけるために、特に役立つ手段となりうる。

「地域漁業管理機関（RFMO）」自体についてもまた、懸案事項に対処するために、立法上の強化が必要となるかもしれない。すなわち、大きな問題としてあるのは、国際的な法的枠組みは、さまざまな協定を締結済みの国に対してのみ適用されるということである。このため、国の当局を通じて実行されなければならない「地域漁業管理機関（RFMO）」の規則の法的強制は

困難になっている。法的強制能力の欠如が「地域漁業管理機関（RFMO）」の規則の持つ効果の生じる可能性を低下させているようなケースもある。さらに、すき間ないし「紛争地帯」と呼ばれる、隣接する「地域漁業管理機関（RFMO）」や排他的経済水域（EEZ）の境界線が相互に接していない箇所は、埋める必要がある。

IUU 操業者のコスト増は、租税回避地の廃止、利益を得ている船主のより効果的な特定、賄賂を取締る法律のような、政府が主導する対策によっても、もたらすことができる。これらは、IUU 漁業の悪影響にポイントを置いた教育や企業統治イニシアティブのような、他の「よりソフトな」選択肢と同時に、取り入れることが可能である。

海賊的漁業を阻止する対策

漁業のためのより明瞭なインセンティブの仕組みをつくるためには、全般的な努力が必要である。これは、現行の協定を完全に実行し、各国間の協力を拡大し、IUU 漁業のストップに経済的関心のある利害関係者—特に合法的漁業の関係者—の努力を利用し、規制のすき間をふさぐことを通じて達成できる。

いかなる対策も、合法的漁業者の支持が得られる短・中・長期のアプローチが組み込まれているべきである。これには、船籍手続きや港での監督（図1参照）の最低基準についての透明性の改善のような、非合法漁業・無報告漁業・無規制漁業活動を難しくする全般的で一般的な対策に加え、こうした活動と取組むための特定の措置が含まれるべきである。法的・制度的・経済社会的側面に対処することと、国・地域・国際的漁業関係当局が関与することとによって、総体的に実行されるこうした措置は、成功への道として最も可能性の高いものであろう。

海賊行為に対する対抗措置の財源

こうした改善法を適用するには、大きな課題がある。特に、改善法の多くが、規制のすき間をふさぎ、改革を実行するための国際協力を必要としているためである。大部分の政府にはIUU 漁業と闘うために利用できる予算が限られていることを考慮すると、最も実行可能性の高い選択肢を決めるために、異なるアプローチについてコストの効率性を測定することが重要である。しかし、政策立案者はまた、取った対策によって、海賊的漁業者のみならず、合法的操業者や社会一般にも影響が及ぶことも忘れてはならず、決定はさらに難しいものとなる。たとえば、違法な漁業を妨げるために作られる「漁獲証明書制度（CDS）」は、この制度に従うための追加コストに応じなければならない合法漁業者にとっても、重荷となる。

IUU 漁業がメディアにおいて重視されるようになり、また、国際的な漁業政策の議題として最重要のものとなったことが、かなりの助けになっている。各国政府と国民一般は、今やこの問題の大きさを理解しつつあり、違法に漁獲するインセンティブを減ずる努力を強化してきた。

政府間協力により、漁業部門に対する外国直接投資についての国境を越えた監視の改善をみることが可能である。そしてそれは、IUU 漁業の可能性のある操業を探知する助けとなるものである。進歩は、また、IUU 漁業活動や関連サービスに関わっている企業の周囲にめぐらされた企業秘密のベールをはがすことによっても、もたらされる。最後になるが、IUU 漁船と制裁についての連絡の強化や情報の共有によって、管轄権をまたがったの一貫性を保証することができ、従って、海賊的漁業者が船籍をある国から別の国へと「渡り歩かせ」たり、規制の抜け穴を利用したりして痕跡を隠す機会を減らす。

IUU 漁業が完全になくなることはありそうもなく、最良の政策が取られたとしても IUU 漁業は続くかもしれない。しかしながら、それを減少させる機会は大いにある。この努力の過程では、途上国は不利益を認めるかもしれず、能力の構築、特に、「モニタリング・監督・サーベイランス (MCS)」の改善のための能力の構築に向けたさらなる支援が求められる。

海賊的漁業に取り組むための主要対策

海賊的漁業と闘うための主要な対策には次のようなものが含まれる。

違法漁業対策

- ・捕まるリスクを増加させるため、サーベイランスの増加
- ・違法操業者が期待できる利益を減少させるため、罰則の強化
- ・ある国の船が違法漁業を行っている場合、その国に対する貿易上の措置の適用
- ・「地域漁業管理機関 (RFMO)」の加盟国の船が IUU 漁業に関わっていた場合、その加盟国から便益を奪うこと
- ・加工・流通過程の管理プログラムと併せ、貿易・漁獲証明書制度の利用

無報告漁業対策

- ・漁獲の由来の追跡
- ・民間業者間の協力の増大
- ・船上監視員の利用の増大

無規制漁業対策

- ・外交努力への取組み
- ・「地域漁業管理機関 (RFMO)」の活動範囲と参加の拡大
- ・「地域漁業管理機関 (RFMO)」の間での協力の増大
- ・「名前をさらす」運動の実行
- ・公海の国際体制の導入

一般的対策

- ・租税回避地と便宜置籍の関係を切り離すこと
- ・船籍の変更・除籍の手続きについての透明性の改善
- ・管轄区域外への罰則の適用
- ・港湾での監督のための最小限のガイドラインの導入
- ・事前通報や検査条件などの監督方法の[国際的な]調和化
- ・地域漁業管理機関 (RFMO) と途上国の能力の構築のための技術的・財政的資源の増加
- ・外国直接投資の監視の改善
- ・企業取引をめぐる透明性の確保
- ・企業統治への関与のようなイニシアティブの利用と教育の利用

4-1 日本経済調査協議会「魚食をまもる水産業の戦略的な抜本改革を急げ」水産業改革高木委員会 緊急提言（2007年2月）より、【「エグゼクティブサマリー」緊急提言】

2007年2月2日

（社）日本経済調査協議会

「魚食をまもる水産業の戦略的な抜本改革を急げ」

水産業改革高木委員会 緊急提言（エグゼクティブサマリー）

（緊急提言）

1. 海洋環境の保護と水産資源の有効利用のため、水産資源を無主物としての扱いではなく日本国民共有の財産と明確に位置づけよ。

2. 水産業の抜本的な構造改革を水産業への参入のオープン化と包括的かつ中長期的な戦略政策を明示し推進せよ。

（1）水産業への参入のオープン化を促進するため、次の方策を後押しするような水産業関連法制度の抜本の見直しが必要。

①養殖業、定置漁業への参入障壁を撤廃。

②水産業協同組合員の資格要件（従業員数、漁船規模など）の見直し。沿岸漁業、養殖業への投資、技術移転を容易化。

（2）持続可能な水産資源の回復、漁獲努力量の調整、漁船の近代化と新船建造、雇用対策などを総合的に包括した中長期的な戦略政策を立て、目標、水準、期限、予算（基金）規模を明確に国民に示す必要。具体的には次の方策の導入を提唱。

①海域、資源（魚種）ごとの漁獲量の設定、漁獲努力量の削減・再配置（減船、休漁、漁船の近代化など）のビジョンの構築。

②科学データを根拠とした資源管理と厳格な取締り・罰則の徹底。

③譲渡可能個別漁獲割当（ITQ）制度、地域漁獲割当制度の導入。

3. 水産業の戦略的な抜本改革のため水産予算の弾力的な組替えを断行せよ。

漁港建設などに偏重した公共事業予算を、構造改革に目途がつくまでの間、改革予算に徹底シフト。

以上

本件の照会は日本経済調査協議会・渡辺（03-3442-9400）までお願い致します。

2007年2月2日

社団法人 日本経済調査協議会
水産業改革高木委員会
委員長 高木 勇樹
主 査 黒倉 壽

「魚食をまもる水産業の戦略的な抜本改革を急げ」

水産業改革高木委員会（緊急提言）

（緊急提言の背景）

日本経済調査協議会では、「食料は命の源泉である」との基本認識のもと、水産業をとりまく現状の分析・検証を行い、世界に冠たる健康長寿の日本人にとって、日本の水産業に支えられる魚食は、日本の食文化の礎であり、そして国民食料の欠かすことのできない基盤である魚食が、水産業の衰退によって崩壊することは、わが国の食料の危機につながるとの認識に至った。

（水産業をとりまく現状）

日本の水産業は、戦後60年の中で高度経済成長期を経て、周辺海域の環境の悪化や水産資源の減少、価格の低迷などにより、漁業生産量、生産金額、自給率、主要な漁船数、漁業経営体数が50%と半減し、漁業者数は20%にまで落ち込んだ。そして、漁業を支える水産加工場数、家計消費量や金額なども減少傾向が続いており、基本的にはその経済規模が半分にまで縮小し、現在もその衰退が止まず、負のスパイラルに陥っているのが実態。

一方で、水産業の世界的動向をみると、漁業、養殖業による生産品への需要は伸び、中国、東南アジア、欧米諸国などは、近年発生したBSE、鳥インフルエンザなどもあって魚食へ移行し、所得向上、健康志向や食嗜好の変化と相まって、その傾向に拍車。

欧米諸国も、日本と同様に資源の減少や経営の悪化といった状態が続いたが、海の

憲法といわれる国連海洋法条約の採択(1982年)や、持続可能な開発と環境との調和のための国際的な行動計画を定めたアジェンダ21(1992年)、ヨハネスブルグ行動計画(2002年)などを契機として、科学的根拠に基づく資源管理の徹底、譲渡可能個別漁獲割当(ITQ)制度の導入、漁船の漁獲努力量の調整や近代化、包括的な予算措置など中長期的かつ戦略的な水産政策を実行し、そうした困難を乗り越え、水産業を強い産業に変えたばかりでなく、水産物の輸出国に。

そのため、当協議会では、農政改革(2006年5月高木委員会最終報告)に引き続き、魚食をまもる水産業の戦略的な抜本改革につなぐ大胆かつ実践的な提言・報告をすることが喫緊の課題と考え、水産業改革高木委員会を2006年10月に発足させ、水産業の再生・自立のための方策につき、調査研究を開始した。

時しも、水産業を含む海洋政策を一元化した海洋基本法案が今次通常国会に提出される予定であることは大変歓迎すべきことである。本委員会が目指す水産業の再生・自立は、この海洋基本法の狙いと軌を一にするものである。一方、EUは今年から新たな予算措置として欧州漁業基金を発足させ、米国は新たな漁業法を承認し、カナダも漁業法の抜本改正に着手するなど、欧米諸国では海洋環境と生態系の保全、持続可能な水産業の発展などを柱とする新しい水産政策をスタートさせている。

こうした情勢から、これまでの政府の取組みに評価すべき点はあるものの、本委員会では、一刻も早く、日本の水産業が危機状況を乗り越え、近年その重要性が増している養殖業を含め、真に水産業の再生・自立が現実となる戦略的な抜本改革がスピード感をもってなされるよう、水産業衰退の現実を直視し、国の重点改革分野であるグローバル化、生産性、労働市場なども視野に入れ、水産業の再生・自立なくして漁村地域の活性化もなく、魚食をまもることができないとの認識に立ち、次の緊急提言をするものである。

なお、本委員会では、本年夏頃を目途に、この緊急提言の内容に加え、生産から消費までの一貫したサプライチェーンの構築、国の自給力向上や安定した輸入の確保のための水産外交の推進などを調査研究し、最終報告を行う予定である。

(緊急提言)

1. 海洋環境の保護と水産資源の有効利用のため、水産資源を無主物としての扱いではなく日本国民共有の財産と明確に位置づける。

国連海洋法条約では、公海の資源を人類共有の財産とし、海洋の平和利用、資源の有効利用、環境の保全などが定められている。また、EUの共通漁業政策、米国やアイスランド、ノルウェーなどの諸外国における水産業関連法制度においても、水産資源を国又は国民の共有財産若しくは所有物とし、自国の水産資源の持続的利用、海洋環境の保護などを実施している。一方、日本では、自国の水産資源の所有主体が明確にされておらず、所有者がいないとされる物(無主物)として扱われている。

こうした国連海洋法条約や欧米諸国の水産業先進国の事例、そして、近年の日本における水産資源に対する国民意識の変化を踏まえ、日本が国際協調の中でリーダーシップを発揮し、限りある水産資源を持続的に利用していくためにも、200海里水域内の水産資源を国民全体の共有の財産、所有物と位置付ける。

このような基本的理念を導入することにより、漁業者は国民の財産、所有物たる水産資源を漁獲する権利と義務を有することとなり、海洋環境の保護と水産資源の有効利用のための明確な秩序と透明性のあるルール作り(水産業関連法制度の抜本的見直し)を可能にし、これまで漁業に取り組んできた者(漁業権漁業者など)と、新たな参入者とがウィン-ウィン(共生)の関係を構築しうる基礎となる。

2. 水産業の抜本的な構造改革を水産業への参入のオープン化と包括的かつ中長期的な戦略政策の明示などにより推進する。

(1)戦後60年の激変した社会的環境変化の中で、漁業者間の調整だけでは水産業の発展ひいては漁村の活性化が困難な状況となっている。そこで、ウィン-ウィン(共生)の関係を構築しうる水産業への新たな資本、技術、人、販売力の参入を促進する法体系に変更することが必要である。

水産業衰退と漁村地域の現状を直視し、漁業法や水産業協同組合法、資源有限の時代にそぐわなくなった漁船法などの水産業関連法制度の抜本的見直しを急ぎ、意欲と能力のある国民の誰もが、秩序ある形で、公平、公正に海洋環境と水産資源保護のための透明性のあるルール(法体系)のもとで水産業に取り組めるようにしなければならない。こうした抜本改正のためには、先進的事例に学ぶ必要があり、この際、欧米先

進国の専門家の意見を聞くなど、自らの手でグローバル化に対応できる検討体制の整備を急ぐ必要がある。

海洋環境と水産資源の保護のための透明性のある適切なルール(法体系)のもとで、水産業への新規参入を促進するため、具体的には、例えば次のような方策を導入する。

- ①養殖業や定置漁業への参入障壁を基本的に撤廃する。
- ②水産業協同組合員の資格要件とされる従業員数や漁船規模などを見直し、沿岸漁業や養殖業などへの投資や技術移転を容易にし、漁村地域の活性化を図る。

(2)持続可能な水産資源への回復、サンマなど豊富な水産資源の活用、漁獲努力量の調整、漁船の近代化と継続的な新船建造、雇用・離職対策の支援などを総合的に包括した中長期的な戦略政策を立て、目標、水準、期限、予算(基金)規模を明確にして国民に示す。

多くの資源が乱獲状態に陥り、規制が有効に機能しない中で、水産業の経営悪化が続いている。米国などの例に倣い、3～5年の計画年限を明確に定め、水産資源の回復と厳格な漁獲、マーケットに対応した生産、水産物の商品価値の向上などにより経営の建て直しを図り、水産業を魅力ある成長する産業とする戦略的な政策を導入すべきである。こうした水産業の再生・自立は、水産業の生産性の向上、ひいては国益にも資するものである。海洋環境と水産資源の保護のための透明性のあるルール(法体系)のもとで、具体的には、例えば次のような方策を導入する。

- ①海域、資源(魚種)ごとの漁獲量の設定、漁獲努力量の削減・再配置(減船、休漁、漁船の近代化など)のビジョンの構築。
- ②米国の地域漁業管理委員会による科学的管理に倣い、科学データを根拠とした資源管理と厳格な取締り・罰則の徹底。
- ③独自の漁獲判断が可能となる譲渡可能個別漁獲割当(ITQ)制度や漁村地域の活性化のための地域漁獲割当制度の導入。
- ④海洋環境の保護と生態系との調和の徹底。
- ⑤水産業就業者の離職・転職、参入の社会経済的な支援。
- ⑥漁業、養殖業、加工流通業、造船業などの研究開発力の先端化。

3. 水産業の戦略的な抜本改革のため水産予算の弾力的な組み替えを断行する。

2007年度の水産予算政府案において、漁船漁業構造改革対策予算として50億円が確保されたことは評価されるものの、日本の水産業を衰退の現実から再生・自立させるためには、その金額とスピードではとても間に合わない。水産業のV字回復に成功したEUや米国などの欧米諸国は、資源の回復と適切な経営投資規模への調整、市場への的確な供給などのためのソフトやシステム面の構造改革に予算を重点化している。

スピードを要する水産業の構造改革のため、漁港建設など獲ることへの支援に偏重した公共事業予算を、限られた資源をより賢く持続的に利用することへの支援に切り替え、例えば、構造改革に目途がつくまで、当面は公共事業から改革予算に徹底シフトするなどの思い切った組み替えを断行すべきである。

(提言の確実な実行)

- ①公平、公正なプロセスによって選出された外部専門家からなる専門の水産業改革プロジェクトチームを設置する。
- ②提言の実施をモニターし、評価を行い、必要な勧告などを行う監視委員会(オーバーサイト・コミッティー)を設置する。

以 上

4-2 日本経済調査協議会『魚食をまもる水産業の戦略的な抜本改革を急げ』 (2007年7月)より、【「エグゼクティブ・サマリー」「本論」】

エグゼクティブ・サマリー

『魚食をまもる水産業の戦略的な抜本改革を急げ』

日本経済調査協議会では、「食料は命の源泉である」との基本認識のもと、わが国水産業の現状分析と検証を行った。その結果、わが国水産業は生産、加工、消費などあらゆる面の指標からみて悪循環（負のスパイラル）に陥っており、その背景には、水産資源が枯渇状態にあること、そしてこのことが漁業の衰退と過剰漁獲を招き、さらには漁業の衰退に拍車をかけている実態があるとの認識に至った。

かかる認識を踏まえわが国の国益・国民の利益を守るため、

- (1) 水産資源の枯渇を防ぎ、資源を復活させること
- (2) 漁業者、地域社会を豊かにすること
- (3) 安全・安心な水産物を日本国民に持続的に提供すること

を最大の眼目として以下の4つを提言する。

提言1. 科学的根拠の尊重による環境と資源の保護および持続的利用を徹底し、かつ国家戦略の中心に位置づけ、これに基づく水産の内政・外交を展開せよ。

提言2. 水産業の再生・自立のための構造改革をスピード感をもって直ちに実行せよ。

提言3. 水産業の構造改革のため、水産予算の大胆かつ弾力的な組替えを断行せよ。

提言4. 生産から最終消費までの一貫した協働的・相互補完的な流通構造（トータルサプライチェーン）を構築せよ。

この提言が、わが国の食料安全保障に資し、日本の水産業に支えられる魚食をまもるロードマップとなること、そしてすべての国民が水産業の危機の本質に関心をもち、それぞれの立場で行動することのきっかけの一助となることを願うものである。

なお、この機会に政府に対して以下の点も強く要望する。

政府は、本年の水産白書の特集「我が国の魚食文化を守るために」で示された認識を実行に移すため、

- ①水産業に国家戦略があるか
- ②世界の水産業のすう勢の中で悪循環（負のスパイラル）から脱し得ない日本の水産業の危機がしっかり認識されているか
- ③水産業の産業としての使命という視点が明確か

などの切口から現行の制度・施策、組織体制、予算の分析・検証を行い、その結果をふまえてスクラップ・アンド・ビルドを断行せよ。

提言 1. 科学的根拠の尊重による環境と資源の保護および持続的利用を徹底し、かつ国家戦略の中心に位置づけ、これに基づく水産の内政・外交を展開せよ。

水産資源は世界的な争奪戦の渦中にある。こうした中、わが国水産業が国益・国民の利益に資するためには、中長期的視点をもって大局的な国家戦略を構築しなければならない。とりわけ、200海里内の水産資源の保全は、わが国水産業の持続的な維持発展には必要不可欠であるにもかかわらず、わが国ではABC（生物学的許容漁獲量）を超過してTAC（総漁獲可能量）を設定し、取締りや罰則も充分でないといった、資源破壊的な水産政策を続けているのが現状である。かかる認識に立ち、上記提言を提唱するものである。より具体的課題として以下を求める。

1. 海洋環境の保護と水産資源の有効利用のため、水産資源を無主物（誰のものでもない）としての扱いではなく、日本国民共有の財産と明確に位置づけよ。
2. 科学的根拠の尊重による資源の持続的利用の原則を徹底し、この原則を、わが国の水産行政の最も重要な柱とせよ。

提言 2. 水産業の再生・自立のための構造改革をスピード感をもって直ちに実行せよ。

戦後60年の激変した社会的環境変化の中では、漁業者間の調整だけでは漁業者の発展ひいては地域社会の活性化が困難になっている。そこで、ウィンーウィン（共生）の関係を構築しうる水産業への新たな資本、技術、人、販売力の参入を促進する必要があるとの認識に立ち、我々は『水産業の再生・自立のための構造改革の速やかな実行』を提言する。より具体的課題として以下を求める。

1. 漁業協同組合員の資格要件とされる従業員数や漁船規模などを見直し、漁業協同組合などへの投資や技術移転を容易にし、地域社会の活性化を図れ。
2. 漁業のみならず、養殖業や定置網漁業への参入障壁を基本的に撤廃し、参入をオープン化せよ。意欲と能力のある個人または法人が、透明性のあるルールのもとで、漁業協同組合と同等の条件で漁業・養殖業及び定置網漁業を営めるようにせよ。
3. 休漁と減船による漁獲努力量の削減、漁船の近代化と継続的な新船建造、雇用対策の支援などを総合的に包括した中長期的な戦略政策を樹立せよ。

提言 3. 水産業の構造改革のため、水産予算の大胆かつ弾力的な組替えを断行せよ。

提言2で述べた既存組織のあり方をも変える構造改革を断行するために、適切な財政措置をおこなうことが必要であり、『構造改革を後押しする水産予算の大胆かつ弾力的な組替え』を提言する。より具体的課題としては以下を求める。

1. 予算執行上の優先順位が低い漁港整備などの公共事業予算から漁業への新規参入の推進と漁船漁業の構造改革予算に大胆かつ弾力的に振り向けよ。
2. これまでバラバラで整備されてきた魚礁、漁場、漁港岸壁、荷さばき場の上屋などの海域と陸域の一体的整備を断行せよ。公共、非公共、事業主体としての都道府県と市町村などの垣根をとれ。
3. 環境、資源、水産政策に関する情報を積極的に国民に提供し、国民の理解と認識を高めるとともに、調理技術や水産物の持続性と品質に関する知識の普及により、魚食についての食育を促進させるための予算を重点的に確保せよ。

提言 4. 生産から最終消費までの一貫した協働的・相互補完的な流通構造（トータルサプライチェーン）を構築せよ。

わが国水産業は、生産から消費までの流通構造全体が相互補完、相乗効果を高めるような『全体最適』になっていない。また、世界の水産業は、「美味しい」、「安全・安心」に加え、「環境・資源の持続性との調和」がとれている水産物を価値あるものと位置付けようとしているが、わが国水産業ではこうした取り組みは遅れている。かかる認識に立ち我々は『生産から最終消費までの一貫した協働的・相互補完的な流通構造の構築』を提言する。より具体的課題として以下を求める。

1. 水産物のトータルサプライチェーンを透明性・信頼性あるものとして構築するため、客観的・科学的な指標に基づく、関係者の共通ルールとしての「水産物基礎情報」を導入し、これに依拠した情報の共有・公開を推進せよ。

このことにより、水産物流通の合理化・効率化と消費者の水産物の正しい選択に貢献するとともに、世界の市場において日本産水産物の評価を高めることができよう。

以 上

わが国水産業の現状の問題点と高木委員会提言実行後のわが国水産業の将来像

わが国水産業の現状の問題点

- ①世界的な水産物需要の高まり（健康志向、BSE、鳥インフルエンザによる肉食離れ）の一方、わが国は、所得低下や食生活の変化もあり消費は減退、輸入水産物の買い負けが顕著。
- ②水産資源の乱獲（漁業者の水産資源が無主物であるとの意識、行政の科学的根拠を軽視した政策）
- ③わが国の沿岸・沖合・遠洋漁業の急速な衰退（GDP比0.2%）。漁業従事者の減少。後継者不足。漁船の減少・老朽化。
- ④漁業協同組合が閉鎖的。参入ルールが不透明。
- ⑤水産業関連法制・予算システムが旧態依然。
- ⑥生産、流通、販売の各部門が対立的。
- ⑦水産物の品質基準・情報伝達機能の欠如。消費者や外食産業、小売業への啓蒙・教育不足。



高木委員会提言

- ①科学的根拠の尊重による環境・資源の保護、持続的利用を国家戦略に据えた水産行政・外交の展開
- ②水産業の再生・自立のため構造改革を直ちに実行
- ③水産予算の大胆・弾力的組替えの断行
- ④生産から消費までの一貫した協働的・相互補完的流通構造の構築



わが国水産業の将来像

- ①水産物供給量の向上。水産業の生産性向上。輸出の活発化。
- ②漁業への新規参入の促進。漁業経営、水産関連産業の経営改善と地域社会の活性化。
- ③水産業関連法制の近代化によるルールの透明化、水産行政が漁業者の視点から国民全体の視点に昇華。予算の重点分野への効率的執行が可能に。
- ④水産物の物流システム・情報流システムの効率化。高付加価値・高鮮度の水産物が多様な流通経路を通じて迅速・安定・適切な価格で消費者に提供。
- ⑤水産物情報が質・量ともに増大。国民の水産業・海洋環境・食育に対する理解・関心が向上。

本論

『魚食をまもる水産業の戦略的な抜本改革を急げ』

日本経済調査協議会では、「食料は命の源泉である」との基本認識のもと、日本の水産業の現状の分析・検証を行い、本年2月2日、生産、加工、消費などあらゆる面の指標からみて悪循環（負のスパイラル）に陥っている（資料・データ集 8）と指摘し、緊急提言（※次ページ開み）を行った。その後、漁船漁業構造改革総合対策事業（いわゆる“もうかる漁業”）の予算化、個別漁獲割当方式の検討会の設置、海洋基本法の成立・施行、規制改革会議の第1次答申（平成19年5月30日）など緊急提言の方向に沿った動きがみられ、当委員会としてもその具体策を注視していきたい。

本委員会は引き続き調査研究を行い、日本の水産業が悪循環（負のスパイラル）に陥っている背景に、水産資源が枯渇状態にあり、このことが漁業の衰退と（水揚げ確保のためより多く獲ろうとして）過剰漁獲を招き（資料・データ集 21）、さらに漁業の衰退に拍車をかける実態があるとの認識にたつて、国益と国民の利益を守るため、

- (1) 水産資源の枯渇を防ぎ、資源を復活させること
 - (2) 漁業者、地域社会を豊かにすること
 - (3) 安全・安心な水産物を日本国民に持続的に提供すること
- を、最大の眼目として提言するものである。

この提言が、食料安全保障に資し、わが国水産業に支えられる魚食をまもるロードマップとなること、そしてすべての国民が水産業の危機の本質に関心をもち、それぞれの立場で行動することのきっかけの一助となることを願うものである。

なお、この機会に、政府に対する要望と本委員会の最終報告のとりまとめについて、次のとおり付言する。

1 政府は、本年の水産白書の特集「我が国の魚食文化を守るために」で示された認識を実行に移すため、

- ①水産業に国家戦略があるか
- ②世界の水産業のすう勢の中で悪循環（負のスパイラル）から脱し得ない日本の水産業の危機がしっかり認識されているか
- ③水産業の産業としての使命という視点が明確か

などの切口から現行の制度・施策、組織体制、予算の分析・検証を行い、その結果をふまえてスクラップ・アンド・ビルドを断行するよう強く求めたい。

2 本委員会の最終報告のとりまとめについては、

- (1) 独立行政法人経済産業研究所が取組む本提言の客観的な評価もその内容とする水産業改革のプロジェクト研究と密接な協力関係^(資料・データ集 1)を保ちつつ、必要に応じて報告を受け、適宜、助言を行うなどを通じて得られる知見
- (2) 漁業者、地域社会、消費者をはじめ関係者に対する本提言の理解を深めて頂くための活動を継続して行うなかで得られる種々の示唆をふまえて行う。

※ 本年2月2日の水産業改革高木委員会（緊急提言）

- 1 海洋環境の保護と水産資源の有効利用のため、水産資源を無主物としての扱いではなく、日本国民共有の財産と明確に位置づけよ。
- 2 水産業の抜本的な構造改革を水産業への参入のオープン化と包括的かつ中長期的な戦略政策を明示し推進せよ。
- 3 水産業の戦略的な抜本改革のため水産予算の弾力的な組替えを断行せよ。
- 4 提言の確実な実行のための水産業改革プロジェクトチームの設置と監視委員会（オーバーサイトコミッティー）の設置。

提 言

(提言1)

科学的根拠の尊重による環境と資源の保護および持続的利用を徹底し、かつ国家戦略の中心に位置づけ、これに基づく水産の内政・外交を展開せよ。

水産資源は世界的な争奪戦の渦中にある。魚食を支えるわが国水産業の利益を国家的レベルで確保するため、中長期的視点をもって、外交を含めた大局的な国家戦略を構築すべきである。

わが国の水産業は、日本の200海里水域内外で展開されており、200海里内の水産資源については、国民共有の財産として、科学的根拠を尊重した海洋環境の保護と資源の持続的利用の原則を徹底し、漁業関係者のみでなく、水産資源に関連する全ての産業と国民全体の利益を実現できるようにする。

水産資源の保護が持続的な水産業の維持発展に不可欠であることは言を待たない。さらに、近年の世界的な環境保護・生態系保護の意識の高まりは、それらの動きに逆行する形で、漁獲・生産された水産物を、市場から締め出そうとする動きにまで発展している。

このような中で、ABC（生物学的許容漁獲量）を超過してTAC（総漁獲可能量）を設定するような、資源破壊的な水産政策を続けていけば、世界の流れからみて、最悪の場合、輸出輸入の両面で大きな打撃を受ける懸念がある。環境・資源の保護と持続的利用を中核的な理念とする水産政策に直ちに転換しなければならない。

特に、この場合においては、

1. 海洋環境の保護と水産資源の有効利用のため、水産資源を無主物（誰のものでもない）としての扱いではなく、日本国民共有の財産と明確に位置づけるべきである。

水産資源は、漁業者も含む全ての国民共有の財産である。日本国民から付託を受けて、

日本政府は水産資源の管理責任を負う。政府は、漁業者に漁獲の権利を与える。一方、漁業者は、この権利を行使するに当たり水産資源は国民共有の財産であるとの認識に立ち、自らと加工、流通、販売および消費者のために、国民共有の財産である水産資源を漁獲する権利を適切に行使する。

2. 科学的根拠の尊重による資源の持続的利用の原則を徹底し、この原則を、わが国の水産行政の最も重要な柱とせよ。

科学的根拠を軽視して設定された結果、長年続いているTAC（総漁獲可能量）とABC（生物学的許容漁獲量）の乖離を直ちになくす。また、個別漁獲割当の設定、取締り・罰則の強化、および不正に漁獲された水産物の保持・販売の禁止などの出口管理の強化を行う。これにより悪化したわが国周辺水域の資源回復を目指す。この科学的根拠を尊重する持続的利用の原則の確立によって、わが国の水産資源の悪化および水産業の衰退に歯止めをかけることが可能になる。

また、安定的な輸入の確保、日本漁船の外国水域への入域の確保、輸出の振興の全てにおいて、科学的根拠に基づく資源の持続的利用の原則を柱とする水産外交を展開する。

このことにより、科学的根拠に基づく持続的利用の原則を尊重する水産立国としての日本の国際信用が得られる。外交面および水産物の輸出振興にも大いに貢献する基本原則であり、日本および日本製品に対する評価が高まる。

わが国は、捕鯨交渉などでは科学的根拠と持続的利用の原則を主張しているが、国内資源の管理では科学的根拠を軽視している。こうした二重基準（ダブルスタンダード）を排除することが、わが国の資源の回復・復活および水産外交の進展につながる。

(提言 2)

水産業の再生・自立のための構造改革をスピード感をもって直ちに実行せよ。

このため、

1. 漁業協同組合員の資格要件とされる従業員数や漁船規模などを見直し、漁業協同組合などへの投資や技術移転を容易にし、地域社会の活性化を図るべきである。

地域内の水産加工業、卸売業、仲買人、小売業、外食産業などや、地域に投資、技術移転する大手水産会社等を、組合員とする資格を与える。

また、漁業協同組合などの経営内容を広く情報開示する仕組みを構築すべきである。

2. 併せて、漁業のみならず、養殖業や定置網漁業への参入障壁を基本的に撤廃し、参入をオープン化すべきである。意欲と能力がある個人または法人が、透明性のあるルールのもとで、漁業協同組合と同等の条件で養殖業および定置網漁業などを営めるようにすべきである。

漁業法（昭和24年法律）および水産業協同組合法（昭和23年法律）など漁業関係諸制度を抜本的に改革し、透明性のあるルールのもとで、例えば特区制度の活用も含め、生産段階における新規参入による漁業権および漁場の適切な利用を促進して、沿岸漁業を広く流通、加工、販売関係者および漁業への投資に意欲のある者に開かれたものとするべきである。

3. 休漁と減船による漁獲努力量の削減、漁船の近代化と継続的な新船建造、雇用対策の支援などを総合的に包括した中長期的な戦略政策を樹立すべきである。

漁船漁業については、漁船の減少、老朽化が進み、生産力の低下が著しい。一方で、資源の悪化・枯渇状態の中で過剰な漁獲が続いている。

そのため、単なる新船の建造は漁獲能力の増大につながりかねないため、漁業の再生・自立のための構造改革は、(1) 休漁、(2) 減船、(3) 操業の継続（漁船の近代化及び小

型化) と大きく分け、これらをパッケージとして推進し、例えば特区制度の活用も含め、科学的根拠に基づき3～5か年計画を樹立して、資源の回復と経営の改善を図る。

併せて、個別漁業者ごとに漁獲する数量の上限を定め、不必要な漁業活動を排除し、資源の乱獲を防止して、市場ニーズにあった水産物を供給するため、個別漁獲割当 (IQ) 制度または譲渡可能個別漁獲割当 (ITQ) 制度を導入する。

また、資源量が膨大な魚種、例えばサンマ (300～800万トン) などについては、その効率的かつ持続的な利用を図り、水産加工業、養殖業の振興と水産物貿易の発展に寄与させる。

養殖業を、水産物の付加価値を高め、国民ニーズに応える産業として位置づける。

(提言 3)

水産業の構造改革のため、水産予算の大胆かつ弾力的な組替えを断行せよ。

(1) 予算執行上の優先順位が低い漁港整備などの公共事業予算から、漁業への新規参入の推進と漁船漁業の構造改革予算に大胆かつ弾力的に振り向ける。

(2) これまでバラバラで整備されてきた魚礁、漁場、漁港岸壁、荷さばき場の上屋などの海域と陸域の一体的整備を断行すべきである。公共、非公共、かつ事業主体としての都道府県と市町村などの垣根をとる。

上記 (1) と (2) については、例えば特区制度も活用する。

(3) 環境、資源、水産政策などに関する情報を積極的に国民に提供し、国民の理解と認識を高めるとともに、調理技術や水産物の持続性と品質に関する知識の普及などにより、魚食についての食育を促進させるための予算を重点的に確保する。

(提言 4)

生産から最終消費までの一貫した協働的・相互補完的な流通構造（トータルサプライチェーン）を構築せよ。

わが国水産業は生産・加工・流通・販売・消費の各段階での制度や仕組みがほぼ無関係に構築されており、それぞれの部門が、自らの制度と機能にのみ配慮する部分最適をめざし、水産業の全体が、それぞれ相互補完し、かつ相乗効果を高める全体最適になっていない。このままでは、世界の大きな流れに立ち遅れるだけでなく、食料安全保障と魚食をまもる使命を果たし得なくなる。

また、世界の水産業は、水産物需要の増大への対応の一環として、「美味しい」、「安全・安心」に加え、「環境・資源の持続性との調和」がとれている水産物を価値あるものと位置付けようとしている。流通の改革に当たっては、このような水産物の新たな価値の創出を考慮しなければならない。

特に、この場合において、

水産物トータルサプライチェーンを透明性・信頼性あるものとして構築するため、客観的・科学的な指標に基づく、関係者共通ルールとしての「水産物基礎情報」を導入し、これに依拠した情報の共有・公開を推進する。

現在は、水産物に関して統一的で規格化された情報がない。水産物基礎情報（注：「提言の補足説明」を参照）は、天然魚、養殖魚及び輸入魚（調整品や加工原料も含む）について、①持続性、②品質（衛生）の情報を内容とする最小限の水産物を評価するための情報である。

これらの情報が、生産・加工・流通（消費地市場を経由しない市場外流通などの多様な流通形態を含む）・販売・消費の各段階でIT（情報技術）活用などにより、相互に共有されるとともに、広く国民にも提供される制度・仕組みを構築する。

今後、国民の資源の持続性、食の安全・安心への関心に応えていくには、多様な流通経路に対応するため、産地における漁業者および輸入業者の生産段階からの情報提供の義務化を法制度の整備（注：「提言の補足説明」を参照）により行う。

このことにより、水産物流通の合理化・効率化、消費者の水産物の正しい選択などに貢献する。また、市場の透明性が高まるとともに、一部の水産物（例えば、ノリなど）の取引の透明性向上にも貢献する。さらには、日本だけでなく世界の市場において日本産水産物の評価を担保することにもつながる。

また、水産政策、経営、流通システム、養殖技術（例えば、種苗、飼料、防疫など）、資源評価などに関して、集中的に研究開発予算を投入する。

提言の確実な実行のため、水産業改革プロジェクトチームおよび監視委員会（オーバーサイト・コミッティー）を設置せよ。

以 上

4-3 JF全漁連 漁業制度問題研究会「日本経済調査協議会 水産業改革高木委員会『緊急提言』に対する考察」(2007年7月)より、【「はしがき」「はじめに」「第一章」】

はしがき

JF全漁連は、漁業を取り巻く状況の変化等を踏まえて沿岸漁業・漁村の活性化に向けた研究会を立ち上げ、その中で新規参入事例等の調査・分析を通じて、地元の地域・漁業者と調和した企業参入のあり方について検討することとした。

この研究会は、加瀬和俊東京大学社会科学研究所教授、廣吉勝治北海道大学大学院教授、馬場治東京海洋大教授、赤井雄次水産経営技術研究所所長および和田一郎全漁連参与をメンバーにしている。

去る2月、日本経済調査協議会が「魚食をまもる水産業の戦略的な抜本改革を急げ」と題し、水産資源を日本国民共有の財産と明確に位置付けよ、水産業への参入のオープン化を推進せよ、水産予算の弾力的組み替えを断行せよ、の3点を内容とする緊急提言を発表した。

この提言に対して、JF全漁連宮原代表理事専務は、特に参入のオープン化に関して「すでに参入可能な土壌ができていると認識している。また、将来の漁村地域の社会・経済構造にかかわる重要な問題が存在するにもかかわらず、ことを急ぐあまり、企業の参入を強引に促進することは「漁村に土足で踏み込んでくる」という印象をもたざるを得ない。零細な漁業者をも包含しながら、漁業者全体の地位の向上と漁村の活性化を図ろうとするわれわれ協同組合と、経済的強者の理論で水産資源から得られる利益を漁業・漁村の外に持ち去ろうとする提言の基盤にある考え方とは、基本的に相容れないものがあると考え。沿岸水域を稠密に利用し、国民にタンパクを供給してきたわが国の漁業の歴史や、漁村の役割を踏まえると賛成しがたい。しかしながら、対立的にとらえることから前進がないので、われわれとしても提言の真意を把握し、漁業・漁村の繁栄のためにどのような方策があるのか、さらに勉強していく考えである」との見解を表明した(2月15日)。

今回は、日本経済調査協議会の「緊急提言」について、それぞれの先生の見解をまとめていただいたところである。

JF全漁連としては、先生方を見解を基に、今後、沿岸漁業・漁村の活性化のための方策等の検討を進めていく所存であるので、皆様の御意見等をお寄せいただければ幸甚である。

2007年7月

全国漁業協同組合連合会

はじめに――本報告書の意図と概要

高木勇樹元農林次官らが提言された日本の漁業の改変構想は、漁業関係者に大きな話題となっている。本報告書は、この提言に危惧の念を持った私達が、率直にその問題点を指摘したものである。

私達の主張と高木委員会の主張を簡潔に対比させれば以下のとおりである。

第一に、高木委員会は、日本漁業の衰退の原因を、経営力も・経営意欲も・資源管理能力も無い漁業者が漁業を営む権利を独占していることに求め、したがってその打開策として経営力のある外部の企業が漁業に自由に参入できる仕組みにすべきであると主張している。

これに対して私達は、日本漁業の困難の原因は、漁業経営コストの上昇、輸入水産物の増加、低価格志向を含む消費者の需用の変容といった客観的事情にもとづいていること、したがってそれに対する対処策は、悪化した客観条件に対処しうるだけの明確で強力な漁業政策の確立でなければならないと考えている。

第二に、高木委員会は、経営力のある外部の企業が漁業の中心を占めることができるように、漁獲割当量を売買する譲渡可能個別割当方式（ITQ）の採用を提言している。その方式の下では、クォーターを高い価格で購入できる資金力のある企業がそれを買集め、資金力の無い漁業者は漁業から退散せざるをえないので、労せずして外部企業への置き換えが進展するからである。

これに対して私達は、狭い沿岸海域で多様な漁業種類が営まれている日本においては、関係漁業者が加入している漁協が行政と協力して利害調整を図っている現行の制度の基本点を維持することが、漁場・資源の持続的・安定的利用のために不可欠であること、ITQ制度の採用は日本において歴史的に定着している漁業秩序を破壊し、漁業を短期的な儲け本位の産業に変えるものであると主張している。

第三に、高木委員会の提言は、いくつかの国でその事例のある漁業制度を日本にも適用すべきであると述べているが、その現実の関心は、定置網漁業・養殖業に外部の企業が自由に参入できるようにすること、そしていったん参入した後は自分が望む限り、他の漁業者の参入を拒んで、自分の専用漁場としてこれを利用しようという要求である。

これに対して私達は、定置網漁業・養殖業を含む沿岸漁場の利用には、地元で生活し当該漁業で生計を立てている漁業者の現実の利害を尊重するという漁業法体系にもとづいて、透明で合理的な利用調整の仕組みが存在しており、外部の企業もそうした制度の下で地元漁業者と調和しつつ操業できていることを明らかにしようとした。

このような課題を、本報告書では以下のような分担にそって検討した。

第一章「高木委員会提言の内容と問題点」（加瀬和俊）は、提言の論理を整理した上で、彼等の主張である自由参入とITQ導入の構想は日本の沿岸漁業の現実にあわず、それを

実施すれば短期的な利害打算にもとづく外部企業の参入と退出によって漁業に大きな混乱が持ち込まれる恐れが強いこと。主張の正当性の根拠とされている外国事例の解釈は誤解と虚偽に満ちていること。そうした強引で無理な主張がなされている理由は、漁業・漁村の現実から議論を立てるのではなく、競争を万能とする流行の市場原理主義的発想ですべてを割り切っているためであること等を指摘し、提言の性格を時流便乗者達の競争万能論として特徴付けている。

第二章「『ルールづくり（法体系）』の問題に関する批判的検討」（広吉勝治）は、沿岸漁業の漁場利用秩序は「資源に優しいやり方で（したがって往々にして物的生産性が低い形で）」なされる体系になっており、これに対して「大資本が沿岸漁業に参入しやすい形にルールを見直せ」と主張することは妥当でないと述べた上で、提言が特に問題にしている定置網漁業・養殖業においても外部の企業が参入できる法制度が整えられていること、漁協の組合員資格制度は漁場利用秩序への参画を求めているのであって、参入希望者を排除する内容とはなっていないこと等、現行制度の趣旨と機能について具体的に論じている。

第三章「沿岸漁場利用をめぐる制度的考察」（赤井雄次）は、現在の沿岸漁場利用秩序が、どのような歴史的経緯で成立してきたものであるのか、法改正の際にどのような配慮がなされて今日にいたっているのかについて論じている。特に、今回の高木委員会と同様に養殖漁場の権利関係が問題となった1962年の漁業法改正に際して、特定区画漁業権制度が新設された経緯が論理的に整理されている。また、沿岸漁業の機能について、1）食糧供給者としての役割（遠洋漁業は輸出向け、沖合漁業は加工向けが主であった）、2）地域経済の担い手としての役割、3）水域の環境保全の役割が重要であり、地元漁業者が地先漁場利用の権利と義務を有するという基本原則はそのためにも重要であると述べている。

第四章「漁場の総合的利用と漁業権制度の意義」（馬場治）は、現在の沿岸漁場利用制度の下で漁場の総合的利用が図られている全国各地の実態を、特に高木委員会が関心を集中している養殖業、定置網漁業を中心に紹介・整理しており、さらに海洋レジャー産業との利害調整の現状についても言及している。外部の企業もこうした漁場利用制度の下で地元漁業者との調整を通じて操業してきたのであって、制度の改訂を必要とする合理性は存在しないことが明らかにされているといえる。

以上のように、本報告書は日本の沿岸漁場利用制度を、その理念・制度的特徴・歴史的推移・漁場利用実態等の各領域にわたって、事実にもとづいて明らかにしようとしたものである。競争万能＝市場原理主義的な風潮の下で、日本の漁業制度に関して為にする誤解が広められかねない今日、本報告書の論点整理が多少とも役立つことを期待している。

2007年7月2日

加瀬 和俊

第一章 高木委員会提言の内容と問題点

東京大学社会科学研究所 加瀬 和俊

はじめに

2月2日に日本経済調査協議会の高木勇樹氏を委員長とする委員会が、農業政策提言に次ぐ第二弾として「魚食をまもる水産業の戦略的な抜本改革を急げ」と題する提言を発表した。この提言は、本文5頁の短い文章に過ぎないが、従来の水産政策を大胆に改変しようとするものであり、それが実行されれば、戦後漁業制度の根幹をゆるがす恐れのある重大な内容を含んでいる。

今回の提言は中間報告とされており、予告されているところでは、同委員会は今後、「生産から消費までの一貫したサプライチェーンの構築」、「安定した輸入の確保」なども論点に加えた上で、この夏に最終報告を提出するという。財界のバックアップを受けた調査機関が、農林次官経験者を責任者に据え、有力水産企業・水産団体の関係者を加えた委員会を組織して提示した主張であるだけに、その影響力は無視できない。以下、提言の内容を整理した上で、その問題点について検討しておきたい。

1. 提言の内容

簡潔に整理されている提言の内容は三つである。第一に、水産資源を「国民共有の財産」とすること、第二に、水産業への参入を自由化するとともに、漁獲量の個別割当方式を譲渡可能な制度として導入すること、第三に、水産財政支出の内容を構造改善に資する方向で柔軟にすること。やや抽象的なこの3項目が実際に意味するところを、本文の叙述にそくして解釈すれば、以下のように整理することができる。

第一に、水産資源を「国民共有の財産」にするという抽象的な主張の意味するところは、「資源を大事にしよう」という心構えの提唱などでは全くなく、水産資源は「漁業者の財産ではない」ことを法的に明確にすることであり、海面の利用と水産資源の取得が既存漁業者優先でなされている戦後漁業法の基本原則を廃棄することを意味している。すなわち、漁業者と漁業者ではない者（一般国民・企業）の間の海面・資源の平等利用の主張であり、漁業によって生計を立てている人々の漁労行為を優先的に保障している現行漁業法秩序（漁業権制度、漁業許可制度等）の廃止という重大な変化を含意している。

第二に、水産業への参入の自由化の主張は、「国民共有の財産」となった水産資源は、既存の漁業者ではなく資本・技術・経営能力のある経営体が自由に利用すべきであるというもの。具体的には、養殖業・定置漁業等については免許に際しての適格性・優先順位を経営力を有する外部企業の参入に有利なように改め、漁船漁業については経営体の参入・退出が効率的に保証されるように譲渡可能個別漁獲割当制度（ITQ）を導入せよと

いうものである。

第三に、水産財政支出の柔軟化は、参入の自由化によって経営主体が置き換わる期間について、漁港予算等を削減してソフト予算に回し、既存経営体の退出、新規経営体の参入等に資するように活用せよという主張である。漁業権・漁業許可の買い上げ、減船の促進といった措置に財政支出が予定されているものと思われる。

見られるように、明治漁業法・戦後漁業法を通じて形成されてきた漁業の基本的な仕組みを根本的に改めようとする提言であることが一見して明らかである。これが「抜本的な構造改革」のための「勇気ある提言」であるのか、「規制撤廃」、「市場化」万能の新古典派的構造改革論への便乗に過ぎないのか、急いで吟味しなければならない。もちろんここでは、「自由化」の主張が抽象論として正当であるのかどうかではなく、日本の漁業の現実にとってその主張がふさわしいかがどうか判断基準である。

2. 何をどう変えたいのか

提言の主張はいささか抽象的であり、現在の日本の水産政策の何が問題で、それをどう変えたいのかについて、整理された具体策が示されているわけではない。そこで、提言が含意している具体的な政策転換の内容を、添付資料等も読み込みつつ解釈する必要がある。

明らかに読み取れることは、第一に、養殖漁場の利用方式において漁協が管理する現行の方式をやめよという主張である。すなわち、大部分の養殖漁場の配分を漁協が行っているという現行方式が続く限り企業が自由に参入することができないから、県から漁協が免許を受けてそれを漁業者に配分する特定区画漁業権制度を廃止せよということである。改変後のあり方として、行政による漁場配分（経営者免許方式）を主張しているのか、漁場の入札方式を主張しているのかは明示されていない。しかし、行政による配分方式では漁協の意向を無視することは現実には困難であるし、免許期間満了による免許取得者の交替もありうるから、外部から企業が参入でき、しかもいったん免許を得て投資を行った後には他の参入を許さない（自分が免許を失わない）ためには、論理的には漁場の入札方式に行きつかざるをえないと判断される。

第二に、定置漁業権を県知事が免許する際の基準として、漁協自営方式を優先し、個人や企業をそれよりも後順位に置く現行の漁業法の規程を改めて、効率的な企業が最優先される仕組みに変えよというものである。しかし具体的にどのような制度が意図されているのかは提示されていない。漁場に限りがある以上、出願者の中から誰かを選ばなければならず、そのためには一定の基準が不可欠であるから、それをどう定めるかが提案されなければ、提言の妥当性は判断のしようがない。提言の本音は、「効率的な企業」を地元漁業者・漁協よりも優先し、かつ現在の5年ごとの免許切り替え方式をやめてしまって、「効率的な企業は自らが希望する限り永遠に免許を失わない」としたいところであろうが、「効率的」企業であることを自称する複数の企業が競願する場合の順位の付け方はどうするのかとい

った点を考慮すると、ここでも結局は定置漁業権の入札制に行きつくことになりそうである。

第三に、漁船漁業において現行の各種の「入口」規制（漁船・漁具の制限等）をやめて、「出口」規制（漁獲量割当）に置き換え、かつ効率的経営体が漁獲量を集中できるように、割当許可量を売買自由にする（入札方式で割当量を買取る）方式にせよというものである。外国で成功した制度として提言の中で称賛されているITQ制度の採用である。これをどの程度の漁業種類に適用しようとしているのかは不明であるが、外国漁業が基本的にITQ制度によって律せられていると誤解しているような記述からすると、大半の漁船漁業の管理の基本的な方式としてこの仕組みを適用しようとしているものと解釈される。

見られるように、提言の基本的方向は、漁場配分・資源配分を権利の自由売買によって実施せよとするものであると言えるが、日本漁業にとっては突飛なこうした提案は、諸外国の漁業がこの方式によって活性化しているという主張によって正当化されている。しかし外国漁業についての説明は、「見てきたような嘘」に終始しており、この提言が委員の英知を集めた真面目な検討の産物ではないことを暴露している。次節でその点を批判的に吟味してみよう。

3. 外国事例の解釈の無理 外国漁業は模範たりうるか

高木委員会の提言は、漁業の経済規模が日本の数分の一、数十分の一に過ぎないアメリカ、カナダ、ニュージーランド等の制度・政策を礼賛し、日本の伝統的な仕組みを捨ててそれらの諸国にならうべきことを提唱している。そのうち最も模範としているのはITQ制度の先進国であるニュージーランドであるが、漁船1500隻、漁業就業者1万人、漁獲量50万トン、水揚額1000億円のニュージーランドと、漁船21万隻、漁業就業者24万人、漁獲量600万トン、水揚額1.5兆円の日本を比較してみれば、漁業の規模と構成（企業的沖合漁業中心のニュージーランドと家族的沿岸漁業・養殖業の比重の高い日本）が全く異なり、したがってそれぞれの国に適合的な漁業制度が異なること、安易に他国の制度を模倣することはできないことに容易に思いいたるのではあるまいか。

特に、高木委員会が持ち上げている国々（ニュージーランド、オーストラリア、カナダ、アメリカ）は、いずれも長い歴史を有した先住民とその漁業を殺戮・抹殺し、その後には欧州からの移住民が白紙で漁場制度を作った国々である。江戸時代以前から継続した漁業が、江戸時代に独自の漁場利用体制を作り上げ、それを新しい技術段階に適應させて明治漁業法、戦後漁業法に改変しつつ今日に至っている日本とは、漁場秩序に結実している歴史的な文脈が全く異なっている。現状の制度からかけ離れた突飛な制度改定によって、白紙に新しい漁場制度を描こうとする姿勢は、先住漁業者の抹殺無しには不可能だろう。

しかもこの提言は、多くの人々が外国漁業の実態に疎いと思いこんで、自らの主張に都合が良いように意図的な歪曲を行い、外国の漁業とその制度について実態から遠く離れた荒

唐無稽な姿を提供している。以下、そのいくつかについて指摘しておきたい。

第一に、国際的には水産物は「国民共通の財産」とみなされており、日本でそれが「漁業者の財産」とされているのはおかしいという提言の理解は偽りである。国連海洋法における「人類の共有財産」という規程は、「漁業者の財産ではなく、国民の平等な財産である」という意味を含んでいない。国際条約である国連海洋法が各国内の水産資源の所有主体について述べていると考えることがそもそも初歩的な誤りであるが、海洋法が言っているのは、沿岸国がその経済水域内の水産資源を利用しない場合、すなわち資源量に余裕がある場合には他国の漁獲を認めなければならないという総漁獲許容量（TAC）の配分の原則を宣言しているのであって、その意味で「沿岸国だけの財産ではなく、人類共有の財産である」と言っているのである。またEUの共通漁業政策においても、同じく「漁業者の財産ではない」という意味は含んでおらず、「（一定の条件の下で）EU諸国相互に入会利用できる資源」＝「EU（漁業者）共有財産」としてしているのである。日本だけが例外的に漁業者を優遇しているという批判の根拠として、このような意図的な読み込みをすることはナンセンスである。

第二に、外国漁業がITQ制度で覆われているような説明をしており、それがニュージーランドのQMS制度を除けば、漁場・魚種・漁業種類を限定したごく部分的な制度であることを隠している。特定の資源的条件・経営的条件の下で各漁船に漁獲してよい魚の量を割り当てること（個別割当IQ方式）は有効であり得るし、日本でも外国漁場の入漁の際などにはその方式が採用されている。日本海のベニズワイガニ漁業でIQ制度が導入される方向であることも歓迎すべき事態である。しかし、IQ方式は、特定の魚種だけを漁獲する漁業において適用可能であるという限定を持っているのであって、何種類もの魚が漁獲される沿岸漁業や底引き網漁業では、一般的にはIQの設定ができないのである。

また高木委員会はIQを自由に売買する（典型的には入札方式の）譲渡可能個別割当ITQ制度を推奨しながら、それをほとんどIQ制度と同様のものとして説明しているが、IQ制度とITQ制度の間には非常に大きな距離があるのである。ITQ制度の下では、高値で割当量を買える資金力のある者が割当量を集中して保有し、それを購入できない者は廃業するか小作経営化せざるをえなくなる。IQ制度が資源管理の手法であるのに対して、ITQ制度は「効率的」経営体（実は資金調達力のある経営体）のみを残存させ、それ以外の経営体を排除していく経営体選別の手法にほかならず、両者は社会的経済的次元では全く異なる意味を持っているのである。

第三に、外国が新たな制度を作って急速に漁業を回復させたという説明も根拠のない欺瞞である。たとえば「欧米諸国も日本と同様に資源の減少や経営の悪化といった状態が続いたが...ITQ制度の導入、...包括的な予算制度など中長期的かつ戦略的な水産政策を実行し...水産業を強い産業に変えたばかりでなく、水産物の輸出国に」変わった、という記述がある。これはEU共通農業政策の下でEU農業が輸入産業から輸出産業に変わったという事実に関連した全くの誤りである。EUの漁業統計はインターネットで容易に閲覧す

ることができるが、その 2006 年版によって E U 各国の 1990 年から 2005 年までの水産物の輸入・輸出（重量および金額）の推移を見れば、E U 漁業がますます輸入依存的になり、しかも漁業規模が大きいスペイン、イタリア、英国等の水産物貿易赤字額が顕著に増加していること、この 15 年間に水産物の純輸入国から純輸出国に転換した国は一国もないこと等が確認できる。提言は何を根拠に明らかな虚偽を述べているのだろうか？

また、E U や各国漁業省のホームページを閲覧すれば、E U 各国の漁業が資源の減少と経営悪化の真ただ中にあり、したがって漁獲能力の削減を急がなければならないという共通漁業政策の主張が満載されていることに誰でも気づくであろう。資源減少、経営悪化は克服されたと主張する者は、今日の E U の主張は虚偽であることを立証しなければならないことになる。

また、E U の漁業財政が年度をまたがる長期間方式をとっていることを「包括的な予算制度」として高く評価しているし、「E U は今年から新たな予算措置として欧州漁業基金を発足させ」と言っているが、これらも実態認識の誤りを示している。E U の漁業財政プログラムは 2000-2006 年度の期間計画方式をとっているが、それは多数国間のコンセンサスが得ることが容易でないという E U 制度の下で 7 年度間の財政を 1 度に決めてしまうという実践的方便と無縁ではない。したがって、日本の「単年度」予算主義の硬直性を批判する際と同じ発想に立って、「長期年度」方式の方が良い制度だと評価することは、異なる行財政的文脈を理解できていないことを示している。周知のように、共通漁業政策の大きな見直しが 2002 年に行われ、2003 年度から新しい方針がスタートし、従来の漁船建造奨励策が漁獲能力削減 = 漁船能力削減補助策に転じたのであるが、同じ財政計画の途中で大幅に異なる漁業政策に切り替わり、しかも財政計画はそのままであるという不整合を見れば、提言のようにそれを高くは評価できないことは明らかではないだろうか。実質的な意味では財政資金ルートの単なる名称変更（漁業誘導財政措置 F I F G から 2007 年度に欧州漁業基金 E F F へ）に過ぎない事態を、新たな措置のように評価していることも、基礎知識の不足を示す。スペイン・フランス間をはじめ E U 諸国間で海上封鎖や漁具の破壊を含めた激しい資源争い・漁場争いが続いていることや、E U の魚価政策に対する漁業者の強い不満（それはしばしば漁業者の実力行使につながっている）等も、欧州各国の新聞記事や各国の漁業者団体のホームページがインターネットで簡単に閲覧できる現在では、広く知られている。欧米を理想化し、日本の現状を遅れたものとする思考様式は、21 世紀の情報社会にも、現場の現実から出発すべき政策論にもふさわしくない。

以上のように、提言の主張を正当化する実例として言及されている外国事例の解釈は誤解と歪曲に満ちている。研究者の肩書を持つ委員も加えた委員会が、どうしてこのような知的不誠実の態度をとれるのだろうか。それは委員達の資質の問題だけではなく、現実を素直に見ることを阻み、特定のイデオロギーに沿って事態を裁断しようとする思考様式のゆえであろう。そこで最後に、委員達をして「勇気ある」提言に向かわせた流行りの「構造改革」認識とその基盤として市場原理主義（新古典派経済学）についてみておこう。

4. 背景にある現状認識 市場原理主義的常識論とその漁業への適用

(1) 経済理論

提言の背景にある経済理論は、市場競争万能論 = 市場原理主義的ミクロ理論と言うべきものである。各産業には効率性の度合いを異にする多数の経営体があり、それが自由に競争すれば勝利する企業と敗退する企業が生じる。この場合、勝利する経営体は、敗退する経営体よりも優れているはずであるから、市場競争を自由にすれば、優れている経営体が勝ち残り、劣った経営体は競争に敗れて退場し、その結果として経営的に優れている者のみが生き残るという発想である。

この立場からすれば、各種の規制をなくして自由な競争を放任することこそが、個別経営の発展にとっても、当該産業の競争力の点でも、さらには国民経済の向上のためにも最善の選択となるから、政策論は「自由化」・「規制撤廃」・「構造改革」となる。現実存在している漁業経営の困難の原因は、魚価水準の低迷やコストの割高性や資源の悪化といった客観的問題ではなくなり、そうした経営悪化要因に対応できない劣った経営体が廃業せずに残っているという主体的条件の側に求められてしまうのである。

同時に、完全な自由競争の下では、経営が悪化した企業は存続できなくなるから、経営難という事態（経営が悪化した企業が苦しみつつ存続していることから生じる問題）は生じないことになる。この立場からすれば、経営難の経営体に対して各種の支援策を投じることは、破綻すべき経営体を存続させ経営難を持続させてしまう点で、構造改革を遅らせる悪い経済政策とみなされる。産業保護政策の廃止 = 「小さな政府」の漁業版が、漁業再生の切り札とされるゆえんである。

こうした市場競争万能論は、「小さな政府」を主張している点で財政難の政府にとっては好都合であるから、新しい経済理論としてもはやされ、アメリカを中心として1980年代以降、経済学界で主流化している。しかしそれは、抽象論としてももちろん一面的であるが、具体的な産業政策に適用すべき現実の政策論となれば、その弊害は歴然たるものがある。

とはいえ、こうした市場競争万能の抽象論は、「既得権批判」という装いをもって一般受けのする形で主張され、小泉内閣・安倍内閣の公式的立場でもあるだけに、現在の政府の審議会のメンバーの大半はこのグループによって占められている。また、高木委員会でも特徴的なように、大手新聞社の論説委員を中心としてマスコミ関係者も広く取り込んでいるから、その影響力は極めて大きい。

(2) 「効率性」についての誤解

経営の「効率化」を強調するこの提言は、漁業経営の「効率性」とは何かについて誤解をしている。たとえば、添付資料20で示されている各国の生産性比較では、「1隻当り漁獲

トン数」、「一人当り漁獲トン数」が比較され、日本漁業はニュージーランド、チリ、ノルウエーの漁業よりもはるかに生産性が劣っているとされている。しかし、家族経営や沿岸漁船漁業がほとんどない国(ニュージーランド)の漁業や企業的サケ養殖業(ノルウエー、チリ)と日本の沿岸漁業とを労働の物的生産性次元で比較して、何が言えるのであろうか。経営の効率性をいう以上は、「一人当り付加価値額」次元で比較する程度の配慮は不可欠ではないか。

提言のこうした理解は、この委員会が鮮度の高い多種多様な魚種を漁獲する沿岸漁業を嫌って、まき網漁業のように単一魚種を大量に漁獲して加工原魚に向けるような企業的漁業(労働の物的生産性は当然に高い)を効率的と看做していることを問わず語りに明らかにしている。中小工場は劣っており、大工場こそ優れているという常識論の域で現実の経済を論じているといえるが、たとえば自動車の部品工場にはそれぞれの部品の技術特製とロットによって経営的な適正規模があり、それを超えた大工場ではコスト倒れになってしまうことは常識的にも理解されるのではないか。

周知のように漁業においては、漁場形成・魚群密度のあり方に対応して、採集漁業や釣りからまき網漁業まで、適切な漁法と漁具の大きさが異なっている。高級物として珍重されている関アジ・関サバは釣りで漁獲し、丁寧な鮮度維持処理をするから高値で売れるのであり、同じ魚をまき網でとれば安値で加工用に回されることになるのであって、現実の海域では「入口規制」の制度を通じて両者が微妙なバランスで共存し、セグメント化された消費市場の各部分に対応しているのである。物的効率性を至上として大規模な網漁業のみで日本の海を埋め尽くそうとする発想は、日本漁業の多様性と底力を殺す行為である。

なお、同種漁業種類で比較すれば、寒暖両海流に恵まれた漁場豊度・魚群密度に支えられて、日本漁業の物的生産性は国際的に最も高いのである。農業に類推した政策主張をする意図にはやる余り、日本漁業も農業と同じように国際的に最も生産性が低いと見ることは、素人談義の底の浅さを暴露するものである。

(3) 地域政策・雇用政策への無関心

この提言では戦後漁業体制は国民経済の現状には適合的でないという認識があるように見える。それは、戦後漁場制度を決定付けた経済的民主主義の理念がすでに不要な時代になっている(さらに言えば、漁場の平等・公平な利用といった理念が経済的効率性を損なっている)という判断であらう。

戦後漁業法は水産業協同組合法と相俟って、沿岸漁業に関しては、地元に住居し、自ら漁労作業に従事し、漁業によって生計を立てている者が資源を優先的に利用できるべきであるという理念に立脚している。これに対して高木委員会は、農地法の自作農主義(その前提としての農地改革)が構造政策の桎梏となったことと同様の意味で、漁業制度改革=小漁民・小経営自立化支援策が今日の漁業の存続にとって桎梏になっていると理解しているように見える。また沖合・遠洋漁業においては、許可の更新方式において既存企業が優

遇されることが経営力のない企業の温存につながっているとみなしているようである。

こうした理解の背景には、産業としての漁業の存続をめざす以上は、競争力のない企業は積極的に退場させる必要があり、退場する経営者と乗組員の就業先は市場が提供してくれるという判断があるのであろう。現実の地方労働市場がそのような実態にあるのかどうかは、現代の社会経済政策の基本課題についての認識に関わっているが、この点で高木委員会と我々とは大きな判断のズレがあるように思われる。我々は依然として、漁業政策は産業政策であると同時に地域政策でもあるべきであり、そこでは地域住民に対する就業機会の提供という役割が重視されなければならないと考えている。さらに、独自の熟練と生活様式をともなう漁業に従事している人々が、人生の半ばにおいて、その意図に反して、他産業における新入りの不熟練労働者として就業せざるをえないという事態は、可能な限り避けるべきであると考えている。これに対して、市場原理主義の観点からは、「遅れた」産業から、「成長する」産業へ労働力が移動することは、経済発展を促すものとして歓迎されるのであり、「遅れた」産業からの離職者に各種の社会的配慮を加えることは、移動を遅らせる悪しき施策として否定されるのである。

漁業政策の基本は、資源維持、経営的効率性、社会的公正性の三目標を同時に実現することだという主張は、ITQ制度を批判してやまないカナダの漁業経済学者コープスの主張であるが、私は現在の日本においてもこの観点が重要であることを疑わない。

まとめ

この提言が実施に移された場合、どのような事態が生じるであろうか。

第一に、もうかる漁業には外部企業が参入し、それが漁業外で調達した資金によって漁場使用权・漁獲割当量を買集め、伝統的な漁業者が廃業を余儀なくされるか、企業名義の漁場使用权・漁獲割当量を貸与されて小作経営化するといった事態が想定される。外部資金には国籍はないから、参入企業が世界大の養殖企業であったり、海面の非漁業的利用を意図している海洋開発土建会社である可能性も高く、その漁業がもうからなくなればすぐに撤退するか、非漁業的な海面利用に転じるであろう。投資ファンドが割当量を買集めるといった事態になれば、漁業経営体は今日の銀行管理下の半倒産経営体のような立場に置かれるであろう。他方、もうからない漁業には、自由化・産業保護撤廃の方針によって財政資金の投入がなされなくなり、その衰退に拍車がかかるであろう。

第二に、漁船漁業においてはIQ制度によって資源保護はなされるように見えるが、もちろんそれが経営問題を解決するわけではない。自然条件の変化等によって資源が減少すれば割当量は単純に比例的に削減されていくし、逆に資源が回復すれば市場政策のない下で魚価の低下が生じるから、漁船漁業の経営がこの新たな政策によって向上する保障は全くない。

第三に、高木委員会提言がその存在を当然の前提にしている「効率的」経営体が国際競

争の下では存在できず、したがって新古典派経済理論の本来の主張のように、日本は漁業・農業をやめて食料品は外国から輸入する方が安上がりになる、という状況にはならないのだろうか。この提言は、そうした方向を予想して、「漁業を守る」とはうたわずに、「魚食を守る」というタイトルを冠しているのではないだろうか。

もちろん、漁業制度を時代の変化とともに変えていることは必要である。しかしそれは特定の外国の漁業制度を称賛して、それをそのまま持ち込めば済むことではない。日本漁業の明日のために資する漁業制度と政策に向けて、イデオロギー的な市場原理主義の図式への当てはめではなく、漁業と地域経済の現実からの発想が求められている。

4-4 WTOルール交渉部会 漁業補助金に関する日韓台共同提案（仮訳）

世界貿易機関

TN/RL/GEN/114/Rev.2

2007年6月5日

(07-2303)

ルール交渉部会

原文：

英語

**漁業補助金：
規律のための枠組み**

日本、韓国並びに台湾、澎湖、金門及び馬祖の独立関税地域からの文書

改訂

次の2007年6月1日付文書は、日本、韓国並びに台湾、澎湖、金門及び馬祖の独立関税地域の代表の要請により配布するものである。

漁業補助金： 規律のための枠組み

（起草者は、この提案について、今後さらに改訂を行う権利を有する）

注解

基本的な考え方

漁業補助金の新たな規律の候補を添付のごとく提案する。この新たな提案では、新たな規律に次の考慮事項を組み入れることとしている。

- 実行可能で実際に機能する規律を求めること。
- 加盟国間の公平性ととも、権利と義務のバランスを求めること。

- 国際協力の機会を提供すること、また、必要に応じて、利害関係者の関与の機会を求めること。

主要な要素

この新たな規律の提案において、WTO 閣僚宣言に含まれる関係する全ての要素を完全に考慮した。

「ドーハ閣僚宣言」では、「我々は、1994 年の関税及び貿易に関する一般協定第 6 条の実施に関する協定¹⁰⁷並びに補助金及び相殺措置に関する協定に基づき、規律を明確化し改善することを目指す交渉に同意したが、同時に、我々は、これらの協定、その手段及び目的の基本的理念、原則及び有効性を保全し、開発途上国及び後発開発途上国の要求を考慮する。」とされ、また、「これらの交渉の文脈において、途上国にとってのこのセクターの重要性に配慮しつつ、交渉参加国は、漁業補助金についての WTO の規律の明確化及び改善も目指すべきである。」とされた¹⁰⁸。

「香港閣僚宣言」では、「当部会¹⁰⁹は過剰漁獲能力や過剰漁獲につながる特定の形式の漁業補助金を禁止することを含む手段によって漁業セクターにおける補助金規律を強化すべきであるとの広範な合意」を見た¹¹⁰とされた¹¹⁰。

疑いなく、次に特定する項目は「必須要素」である：

- 過剰漁獲能力及び過剰漁獲につながる一定の形式の漁業補助金を禁止すること。
- 途上国セクターにとってのこのセクターの重要性に配慮すること。
- 補助金及び相殺措置に関する協定（以下「補助金協定」という。）その手段及び目的の基本的理念、原則及び有効性を保全すること。

最初の二項目は、当ルール交渉部会で広く認められている。最後の項目は、我々が、アプローチの方法として「トップダウン」を採るか「ボトムアップ」を採るかの問題を議論する際には、今よりも注目されるべきものである。ブラジル¹¹¹、ニュージーランド¹¹²及び米国¹¹³の提案条文は、広範に禁止を行った上で、許容される補助金の「ネガティブリスト化」に基づいた

¹⁰⁷ 調査室注：いわゆる「アンチ・ダンピング協定」。

¹⁰⁸ WT/MIN(01)/DEC/1, 20 November 2001, para. 28.

¹⁰⁹ 調査室注：ルール交渉部会を指す。

¹¹⁰ WT/MIN(05)/DEC, 22 December 2005, Annex D, para. 9.

¹¹¹ TN/RL/GEN/79/Rev.4.

¹¹² TN/RL/GEN/100.

¹¹³ TN/RL/GEN/145.

「トップダウン」アプローチに基づいている。一方、EC¹¹⁴、ノルウェー¹¹⁵並びに日本、韓国並びに台湾、澎湖、金門及び馬祖の独立関税地域¹¹⁶の提案は、「ポジティブリスト」アプローチを支持している。

わかりやすく、履行の強制が可能で、かつ、有効なルールの策定がこの交渉の目的である。この交渉を求めた国々（demandeurs）は、当初は「トップダウン」アプローチを採ることを要請したが、加盟国は「トップダウン」アプローチの実行可能性について再考し始めた。資源管理及び生態系力学の状況は個々の加盟国によってさまざまであり、また、特に、管理手段と組み合わせられている場合には、漁業補助金のインパクトは一様ではない。「トップダウンアプローチ」は、こうした状況の下、将来、漁業環境が変化して政策上のニーズが生じた場合にさらなる政策の展開の機会を否定することとなり、政策の柔軟性を深刻に傷つける。

加えて、現行の補助金協定の構造は「ポジティブリスト」アプローチを採用しているため、後者のグループが採っているアプローチの方が、補助金協定の「基本的理念、原則及び有効性を保全すること」に関する要請事項に対する適合性が高い。この提案は、こうした点を考慮して「ポジティブリスト」アプローチの採用も行っている。

しかしながら、新たな規律の有効性は、通報及び評価（review）のプロセスの有効性の方に、より依存する可能性がある。この提案においては、高水準の透明性と相互評価（peer-review）のプロセスとの組み合わせを提案している。

追加的要素

漁業補助金の問題は、WTO加盟国の内外から少なからぬ注目を集めてきた。2002年に南アフリカのヨハネスブルクで開催された国際連合の持続可能な開発に関する世界サミット（WSSD）は、すべての段階に対し、「違法・無報告・無規制漁業及び過剰漁獲努力に寄与する補助金を撤廃すること。同時に、途上国にとってのこのセクターの重要性を考慮しつつ、WTOで着手された漁業補助金の規律の明確化及び改善という仕事を完成させること」を要請した¹¹⁷。

従って、この提案には、次の特定要素が組み込まれている。

- 違法・無報告・無規制漁業に寄与する補助金を撤廃すること。

持続可能性の基準

¹¹⁴ TN/RL/GEN/134.

¹¹⁵ TN/RL/GEN/144.

¹¹⁶ TN/RL/GEN/114/Rev.1.

新しい規律の条文の中に、補助金支給の条件として、いくつかの特定の「持続可能性基準」を明示的に規定することは不適當であろう。第一に、この問題が孕む現行の不確実性から判断すると、持続可能性基準についての条文を交渉するのは非現実的である。国連食糧農業機関（FAO）の下には、世界の漁場及び魚群の完全な資源一覧などというものは存在しない¹¹⁸。適正な管理基準は種又は生態系によってさまざまであり、従って、基準は国によってさまざまなものとなるため、適正管理基準を定めることもできない。FAOの「海洋採捕漁業由来の魚類及び水産物のエコラベリングのためのガイドライン」(FAO 2005)には、漁業管理のための必要条件が含まれている。しかし、このガイドラインの該当部分は、公表された文書で数ページに渡るものであるが、FAOにおいて見直しが継続中である。加えて、FAOの手法の多くが、「責任ある漁業のための行動規範」(FAO 1995)のように、拘束力がなく、WTOルールの下での拘束力ある規制のために参照するには、ふさわしくないかもしれない。

第二に、資源の持続可能性は、スナップ写真のように、ある瞬間の状態を表すものである。補助金を用いて建造される船舶は、何十年にも渡って操業を続ける可能性があるが、その同じ期間において、資源は持続可能であり続ける保証はない。

この状況を克服するため、新たな規律の条文において特定の「持続性基準」を明示的に規定することよりもむしろ、「通報、照会所(enquiry point)及び相互評価(peer-review)」の強化を提案している。補助金を支給している加盟国には、漁船の漁獲能力及び漁獲量に関する詳細な通報を求めている。

小規模漁業

小規模漁業の定義は、FAOにおいてまだ合意されていない。逆に、FAOの小規模漁業ワーキンググループ(バンコク、2003年11月)は、小規模漁業のような、絶えず変化している多様性の高いセクターのための普遍的に適用する定義を策定するのは不適切であろうということに合意した¹¹⁹。このセクターの特徴は、()近海(inshore)又は沿岸(near-shore)での漁労、()労働集約的、()広範なさまざまに異なる漁法を用い、多様な魚種が漁獲対象、()過去10から20年の間に輸出向けの漁業生産が増加した中、漁獲物を地域又は国内の市場に供給、という点である。船舶の大きさ(xx総トン以内又はyyメートル以内)を用いるのは、このセクターの多様な状況を考慮するとわかりやすい(そして論議を呼びにくい)基準であろう。

¹¹⁷ UN 2002, A/CONF.199/20, p.24 (para.31).

¹¹⁸ FAO, 2003, Strategy for Improving Information on Status and Trends of Captured Fisheries, p.4 (para 14).

¹¹⁹ FAO, 2005, *Increasing the Contribution of Small-Scale Fisheries to Poverty Alleviation and Food Security*, p.4.

小規模漁業の規定は、全ての加盟国に適用されるべきである。小規模漁業には、世界中の国々に共通する性格がある。小規模漁業は、その他の資本又は生産要素が限られている僻地の沿岸域において、世帯収入に貢献している。小規模漁業に従事している漁業者は、情報の無さ及びリスクへの構えの無さのために、同じ国の大規模漁業者とは異なり、技術を早期に取り入れることがない。言い方を変えると、彼らは、多くの場合、国際競争の、というより国内競争の、ある程度「敗者」である。従って、特別な待遇を全ての加盟国に広げなければならない。

特別かつ異なる待遇

途上国の特別かつ異なる待遇は、新たな規律の重要な要素である。同時に、「過剰漁獲能力及び過剰漁獲につながる一定のタイプの補助金を禁止すること」というマンドート¹²⁰と「このセクターの途上国にとっての重要性を考慮すること」というマンドートとの間のバランスが必要である。

排他的経済水域及び領海内の開発のためのさらなる「政策的余地」を許容するため、開発途上加盟国に対して一定の柔軟性が規定されている。同時に、開発途上加盟国は、そうした海域での資源の保存及び管理に関する適切な責務を分担することも期待されている。公海は、加盟国に「コモンズ」とみなされている。国連海洋法条約（UNCLOS）は、高度回遊性魚種及び排他的経済水域内外にまたがる漁業資源（straddling stocks）についての権利及び義務に関して、先進国と途上国との間で区別をしていない。公海に適用する一定の形式の漁業補助金の禁止及びその他の義務は、加盟国に同様に適用すべきである。これは、特に、開発途上加盟国が先進国より進んだ競争力のある遠洋漁船を建造した場合の状況に当てはまる。

途上国の小規模漁業のための追加的な特別かつ異なる待遇が規定されている。同時に、「無制限の自由行動権」を提供するのを避けるために、条件が付け加えられている。通報の必要もまた適用されている。

¹²⁰ 調査室注：「権限委託」が本来の意味であるが、ドーハ閣僚宣言の内容を「ドーハマンドート」と呼ぶこ

補助金及び相殺措置に関する協定への附属書[]

この附属書は、漁業補助金に関する特定の規定を定め、かつ、この協定の不可欠な一部を形成する。

第1条 - 禁止

海洋の¹²¹天然魚の採捕に従事する経営体に与えられる次の補助金¹²²は、この附属書において他に定めのない限り、禁止されるものとする。

(a) 次の()又は()の場合を除く、漁船の取得及び建造のための補助金

() 自然災害及び環境上の災害を受け、船団の漁獲能力が減少した場合に、漁獲能力を災害前の水準を越えない適切な水準に回復するよう、漁獲能力を代替するために与えられる補助金である場合

() 現行の漁獲努力を減少させるためのインセンティブ¹²³として与えられる補助金である場合。その場合、新船舶の総トン数は、同一漁業種類¹²⁴における引退する船舶の総トン数の合計から少なくとも 50% 減少させるものとし、かつ、強制手段を含め、目的とする漁業において過剰漁獲を防ぐように仕組まれた、入場制限、漁獲割当て、漁獲努力制限又は船舶、個人及び/若しくはグループに対する独占的割当てのような漁業管理対策を備えているものとする。

(b) 次の()又は()の場合を除く、漁船の改造のための補助金

() 当該漁船の総トン数、魚倉容量及びエンジン出力の増加がない場合

ともある（全国農業協同組合中央会「WTO 関連用語集」（第 6 版平成 19 年 10 月））。

¹²¹ 「海洋の」という用語は、生活環の重要な部分を海水で過ごす遡河性（例：鮭）及び降河性（例：ウナギ）の魚種を含む。

¹²² この附属書が対象とする補助金は、この協定の第 2 条の意味に特定されなければならない。

¹²³ 新たな船舶の建造又は購入を含め、船舶の代替のための政府の支援は、そのようなインセンティブの一種と考えられる。

() 改造が、国の基準又は国際基準を満たすよう乗組員の安全又は船内宿泊設備の改善のために、漁船の魚倉容量及びエンジン出力の増加を伴わずに、行われる場合

(c) 造船所に与えられる漁船建造を条件とする補助金

(d) 漁業の操業についての国際的なルール及び規制を逃れるために、地域漁業機関¹²⁵の非参加者¹²⁶への漁船の恒久的な移籍を促進する補助金

(e) 違法・無報告・無規制漁業¹²⁷に従事する船舶に与えられる補助金

第2条 - 相殺措置の対象とならない(non-actionable)ものの識別

この附属書の第1条並びにこの協定の第 部及び第 部にかかわらず、次の補助金は、貿易歪曲効果又は漁業資源管理への負の効果が、無い、又は、最小であり、その結果、相殺措置の対象とならないと理解されるものとする。

(a) 加盟国の遠洋漁船が他国の排他的経済水域内の漁業資源にアクセスするための、次のすべての条件を満たす、政府間の支払い

() 船団による補償を含め、アクセスの条件が公表されていること。

() アクセスの取決めが、当該漁業資源の状況の科学に基づくアセスメント及びモニターを定めていること並びに適用する漁業管理制度の遵守を定めていること。

(b) 次のすべての条件を満たす、廃船プログラムのための補助金

() 廃船される船舶が解体される、又は、そうでなければ、恒久的かつ効果的に世界の別の場所での漁業に使用されること。

() 廃船される船舶に付随する漁獲権又は細分化された割当てが、恒久的に無効にされ、再配分されないこと。

¹²⁴ 「同一の漁業種類」という用語は、同一の魚種を漁獲対象とする漁業操業グループを意味する。

¹²⁵ 「地域漁業機関」という用語は、地域又は準地域の漁業管理機関又は漁業管理の取決め(arrangements)を意味する。

¹²⁶ 「非参加国」という用語は、締約国でなく、かつ、協力的な非締約国、団体又は漁業団体でない者を意味する。

¹²⁷ 「違法・無報告・無規制漁業」という用語は、国連食糧農業機関の「違法・無報告・無規制漁業を防止、

() 強制手段を含め、目的とする漁業において過剰漁獲を防ぐように仕組みられた、入場制限、漁獲割当て、漁獲努力制限又は船舶、個人及び/若しくはグループに対する独占的割当てのような漁業管理対策が存在すること。

(c) 次の全ての条件を満たす小規模漁業に対する補助金

() 漁船の大きさが、長さ (XX) メートル又は (YY) 総トンに満たないこと。

() 認可された漁業の操業区域が領海内及び/又は排他的経済水域内であること。

() 漁船の登録制度が存在すること。

() 強制手段を含め、目的とする漁業において過剰漁獲を防ぐように仕組みられた、入場制限、漁獲割当て、漁獲努力制限又は船舶、個人及び/若しくはグループに対する独占的割当てのような漁業管理対策が存在すること。

(d) 漁業コミュニティのための、住宅、道路、上下水道および漁港設備のような、一般的なインフラの建設および維持のための政府の支出

(e) 失業対策、早期引退、雇用教育訓練、漁業者の生命及び障害並びに船及び漁具の損害を補償する漁業保険、自然災害又は同様の環境/経済変化からの救済のための支払い、一時的な休漁に対する支援並びに漁業者の転職支援を含め、漁業者への社会的セーフティネットのための政府の支出

(f) データ収集、サーベイ、データ分析、漁業資源のモニター、サンプル収集及びアセスメントを含め、漁業管理の研究のための政府の支出

(g) 海洋資源を採捕するための漁獲能力ではなく、海洋環境の回復、増殖のための孵化場、人工礁及び混獲軽減装置を含め、漁業資源の増大、海洋保存及び海洋保護のような、海洋資源を増加させる措置のための政府の支出

第3条 - 通報、照会所及び相互評価

「阻止及び排除するための国際行動計画」の第3項に示されている定義に従って解釈されるものとする。

3.1 加盟国は、次の情報を通報するものとする。このような情報は、事務局によって、一般公開されることとなる¹²⁸。

(a) この附属書の第1条に列記された補助金プログラム並びに第2条(a)、(b)及び(c)項に基づき改造、建造、購入又は減船された船舶についての、次のような情報

- () 船舶の名称
- () 旗国
- () 総トン数
- () 長さ
- () 建造年
- () 船主
- () 主な漁場、漁法、主な対象魚種
- () 船舶の改造の場合、その前後の船舶の総トン数及び船舶の改造年

(b) この附属書の第1条並びに第2条(a)、(b)及び(c)項に示されている条件が満たされているかのアセスメント

(c) 加盟国に登録されている船舶の総漁獲能力(つまり、船舶の大きさごとの数)、船舶の輸出入及び加盟国の魚種ごとの年間漁獲量¹²⁹

3.2 各加盟国は、補助金を受けている船舶が操業する可能性のある海域における漁獲能力および漁獲努力、管理している資源の生物学的状態並びに MCS (モニター、コントロール及び監視) 措置の状況に取組むために実施している措置を含め、補助金プログラム及び漁業管理制度について、他の加盟国及び他の加盟国の利害関係者からの合理的な照会全てに回答する照会所を維持するものとする。

3.3 全ての加盟国からの要請に応じ、補助金及び制裁措置に関する委員会は、[この協定の第24条]第2項に規定されているように、通報及び照会所からの報告の相互評価を行うため、この協定の第24条第2項に規定されている漁業専門家班を設置するものとする。こうした相互評価は、いずれかの加盟国の要請に応じ、補助金及び制裁措置に関する委員会の下で全ての参加加盟国とともに実施するものとする。漁業専門家班は、漁業管理及び漁業経済学の分野において高い見識を持つ3から5の独立した者とする。当該専門家は、補助金及び制裁措置に関す

¹²⁸ 情報公開の目的は、漁業管理団体が、必要があれば、情報に基づいて適切な行動を取ることができるよう、地域漁業管理機関又は他の関連漁業管理機関に、補助金を受けた船舶のデータを伝えることである。情報は WTO のウェブサイトを利用して公開できる。

¹²⁹ 「漁獲量」という用語には、この附属書がカバーしない漁業又は養殖業に由来する生産を含まない。

る委員会が選出することとなる。漁業専門家班の報告は、当該報告に係る加盟国の意見があればそれとともに、事務局によって一般公開されることとなる。

3.4 要請に応じ、漁業専門家班は、設置されたならば、開発途上加盟国がこの条の第1項及び第2項に基づく通報の必要条件を満たすよう、開発途上加盟国に対し技術的支援を提供することができる。

注解書（法的な条文の一部ではない）

「違法・無報告・無規制漁業に係る補助金」の禁止に加え、通報規定の強化及び高水準の透明性の維持を行うことは、過剰漁獲能力及びIUU漁業のための補助金を防ぐために望ましい。

第3条第3項は、通報及び加盟国が表明したコメントについての第三者による評価の必要性に適合するためのものである。漁業専門家班によって表明された意見は、補助金及び制裁措置に関する委員会が漁業資源管理のための直接の権限を有していないため、拘束力がない。しかしながら、その意見は、地域漁業管理機関のような関係する国際漁業管理機関がそうした情報を用いて決定を行うことができるよう、関係加盟国の意見とともに、公開されるものとする。

第4条 - 協議及び紛争解決

4.1 漁業に関する科学的又は技術的問題を伴う、この附属書の下での紛争において、パネルは、紛争の当事者と協議して、「紛争解決に係る規則及び手続に関する了解」の第13条に示された手続きに従い、パネルによって選出された漁業専門家による助言を求めることができる。

4.2 そのために、パネルは、適切であるとみなすときは、紛争のいずれかの当事者の要請により、又は、自ら進んで、漁業専門家による技術助言班を設置する、又は、適切な漁業専門家の識別に国連食糧農業機関若しくは他の関係国際機関の支援を求めることができる。

4.3 開発途上加盟国の小規模漁業に関する紛争の場合、紛争の当事者と協議して、「紛争解決に係る規則及び手続に関する了解」の第13条に示された手続きに従い、コミュニティの漁業管理グループのような、地域の利害関係者グループの代表を、この条の第2項にいう班の委員として招くことができる。

第5条 - 開発途上加盟国

この附属書の目的上、この協定の第27条並びにこの附属書の第3条及び第4条第3項に加え、開発途上加盟国は次の待遇を得ることができる。

5.1 第1条(a)項()における「新船舶の総トン数は、同一漁業種類における引退する船舶の総トン数の合計から少なくとも50%減少させるものとする。」という減船の要件は、開発途上加盟国が、補助金プログラムの下で新たに取得した、又は、建造した船舶の漁業操業の海域が、領海内又は排他的経済水域内であることを確保するモニター、コントロール及び監視の措置を有する場合、開発途上加盟国には適用しないものとする。

5.2 第2条(c)項()号に規定されている小規模漁業のための漁業管理対策の要件は、この附属書の発効の後()年の間、開発途上加盟国には適用しないものとする。

[海洋採捕漁業由来の産品に関して、補助金協定の第27条第6項に定義されている輸出競争力を有する開発途上加盟国のための規定は、今後明らかにする。]

注解書（法的な条文の一部ではない）

開発途上加盟国の必要に考慮した事項の総体は、次のとおりである。

- アクセス料のための補助金は、「相殺措置の対象とならない(non-actionable)」（第2条）
- 小規模漁業に関する規定が策定されるべきである（第2条）、かつ、開発途上加盟国の小規模漁業に対しては柔軟な待遇が適用される。
- 開発途上加盟国の排他的経済水域でのみ操業される他の漁業に対しては、そうした海域における開発についての政策的余地を考慮して、厳格さを緩めた規定が適用されるべきである。しかしながら、排他的経済水域における比較的大型の船舶は、公海に進出することがありうるため、船舶の容量については、第3条に示された規定によって通報されるべきである。
- 公海漁業に対して与えられる開発途上加盟国による補助金については、先進加盟国と同様の待遇を適用するものとする。
- 開発途上加盟国による通報のための技術的支援を求めることができる（第4条第3項）。
- 開発途上加盟国の小規模漁業コミュニティからの利害関係者の関与の機会が、紛争の場合に、可能である（第4条第3項）。

第6条 - 雑則

この附属書のいかなる部分も、加盟国が、必要に応じて、GATT1994 の関連規定と調和する貿易措置を適用することを妨げるものと解釈されないものとする。

5-1 WTOルール交渉部会 漁業補助金に関するルール交渉議長暫定テキスト
(条文案)(仮訳)

附属書

漁業補助金

第 条

特定の漁業補助金の禁止

.1 第 条及び第 条、又は自然災害の救済¹³⁰の例外として規定されているものを除き、1.1 に規定する補助金のうち次のものについては、1.2 に規定する特定性を有する場合に、禁止する。

(a) 漁船¹³¹又は補助船舶¹³²の取得、建造、修理、更新、改造、近代化、又はその他の改良に利益をもたらす補助金（これらの目的のための舟艇建造施設又は造船施設への補助金を含む。）

(b) 第三国への漁船又は補助船舶の譲渡に利益を与える補助金（第三国の共同出資者との合弁企業の設立によるものを含む。）

(c) 漁船若しくは補助船舶の操業経費（免許料又はこれに類する料金と、燃料、氷、餌、人員、社会的費用、保険、漁具、及び海上での支援を含む。）又は海洋野生種捕獲漁業の製品の陸揚げ、輸送若しくは港内若しくは港近郊での加工活動の操業経費に利益をもたらす補助金、又は当該船舶若しくは活動の操業上の損失を補填するための補助金

(d) 専ら又は主として海洋野生種捕獲漁業に関連する活動(例えば、魚の陸揚げ施設、魚の貯蔵施設及び港内又は港近郊の水産加工施設)のための港

¹³⁰ 1.1 に規定する補助金は、特定の自然災害の救済に限定されて交付される場合には、禁止されない。ただし、当該補助金は、当該災害の影響と直接的に関連するものであり、影響を受けた地理的区域に限定され、期間が限定されていること、及び再建補助金については、影響を受けた区域、影響を受けた漁場、又は影響を受けた船団を、漁場の災害後の状態の科学に基づく評価を通じて設定された持続可能な水準の漁獲能力以内で、その災害前の状態にのみ回復することを条件とする。当該補助金は、第 条の規定の適用を受ける。

¹³¹ この協定の適用上、「漁船」とは、海洋野生種捕獲漁業又はその製品の船上処理に使用される船舶をいう。

¹³² この協定の適用上、「補助船舶」とは、漁船から陸上施設への海洋野生種捕獲漁業の製品の移送に使用さ

湾基盤又はその他の港湾施設資産に関する、又は名目での補助金

- (e) 海洋野生種捕獲漁業に従事する自然人又は法人の所得の支持
- (f) 海洋野生種捕獲漁業の産品の価格の支持
- (g) 他の加盟国政府から取得した当該加盟国の管轄の下にある漁場に対するアクセス権の支払加盟国政府による更なる譲渡から生じる補助金¹³³
- (h) 違法、無報告又は無規制の漁業に従事する船舶に利益をもたらす補助金¹³⁴

1.2 .1 の規定に記載された禁止に加えて、明確な乱獲状態にある魚種資源に影響を及ぼす漁船又は漁業活動に利益をもたらす 1.1 及び 1.2 に規定する補助金は、禁止する。

第 条

一般的な例外

第 1 条の規定にかかわらず、第 V 条の規定を適用する。

- (a) 1.1(a)の適用上、専ら漁船又は補助船舶及び乗組員の安全性を改善するための補助金は、禁止されない。ただし、次のことを条件とする。
 - (1) 当該補助金は、新しい船舶の建造又は船舶の取得を伴うものでないこと
 - (2) 当該補助金は、総トン数、魚倉の容積、エンジン出力に基づき、又はその他の基準に基づき、漁船及び補助船舶の海洋野生種捕獲漁業の漁獲能力のいかなる増加も生じさせないものであること、及び他の方法により取り消され操業中の当該船舶を維持する効果を有しないものであること
 - (3) 当該改善は、安全基準の遵守が保証されるものであること

れる船舶、及び海上での燃料補給、食料供給及びその他の漁船補助に使用される船舶をいう。

¹³³ 海洋漁場へのアクセスのための政府間支払は、この協定に規定する補助金とはみなさない。

¹³⁴ 「違法漁業」、「無報告漁業」及び「無規制漁獲」とは、国際連合食糧農業機関の違法、無報告及び無規制漁業の防止、抑制及び廃絶のための国際行動計画 3 の規定と同じ意味を有する。

(b) 1.1(a)及び1.1(c)の適用上、次の補助金は、禁止されない。

専ら次の事項のための補助金であること。(1) 選択的な漁獲技術のための装置の採用、(2) 海洋野生種捕獲漁業による環境影響の削減を目的とするその他の技術の採用、(3) 持続可能な利用及び保存（例えば、船舶監視システム用装置）を目的とする漁業管理制度の遵守。ただし、当該補助金が、総トン数、魚倉の容積、エンジン出力に基づき、又はその他の基準に基づき、漁船及び補助船舶の海洋野生種捕獲漁業の漁獲能力のいかなる増加も生じさせないものであること、及び他の方法により取り消され操業中の当該船舶を維持する効果を有しないものであることを条件とする。

(c) 1(c)の適用上、人件費を負担するための補助金には、次のものを含むと解してはならない。

(1) 専ら漁業労働者¹³⁵の再教育、再訓練又は海洋野生種捕獲漁業若しくは直接的に関連する活動と無関係な職業への再配置のため交付される補助金

(2) 海洋野生種捕獲漁業の漁獲能力又は漁獲努力量を減少させる政府の政策の結果として、専ら早期退職又は漁業労働者の雇用の恒久的な停止のため交付される補助金

(d) 第1条は、減船又は漁獲能力削減制度のための補助金を防げない。ただし、次のことを条件とする。

(1) 当該制度の対象となる船舶は、解体されるか、又は他の方法で世界のいずれの地域においても漁業への使用を恒久的かつ効果的に防止されること

(2) 当該船舶に付随する「漁獲する権利」は、それらが許可、免許、漁獲割当、その他のいかなる形式の「漁獲する権利」であるかを問わず、恒久的に無効とされ、再交付されないこと

(3) 当該船舶の所有者及び当該「漁獲する権利」の所有者は、当該所有者を当該漁業における現在又は将来のいかなる「漁獲する権利」

¹³⁵ この協定の適用上、「漁業労働者」とは、海洋野生種捕獲漁業又は直接的に関連する活動に雇用されている

の有資格者とし得る、当該船舶及び「漁獲する権利」と関連するいかなる請求権も放棄しなければならないこと

(4) 実施されている漁業管理システムは、対象となる漁業における過剰漁獲の防止を意図する管理監督措置及び実施機構を含むこと。この漁業特有の措置には、参入規制システム、漁獲割当、漁獲努力量の制限、又は譲渡可能個別割当（ITQ）のような船舶、個人又は集団に対する排他的な漁獲割当の配分を含めることができる。

(e) 第 条は、限定アクセス権及び他の排他的な漁獲割当制度に基づく個人及び集団に対する利用者を特定した配分を政府が行うことを防げない。

第 条

開発途上加盟国の特別のかつ異なる待遇

.1 3.1(c)及び第 1 条の禁止は、後発開発途上国（LDC）加盟国には適用しない。

.2 LDC加盟国以外の開発途上加盟国については、

(a) .1 に規定する補助金は、それらが専ら沿岸を基盤（例えば、加盟国の領海内）として、機械化されていない網による取り込みにより実施される海洋野生種捕獲漁業に関連する場合には、禁止されない。ただし、次のことを条件とする。(1) 当該活動が、家族を含む個人を基礎として、又は団体として組織された漁業労働者によって、自らのために実施されていること。(2) 漁獲物は、漁業労働者及びその家族によって主に消費され、かつ、当該活動が、若干の取引利益の範囲を超えないこと。及び(3) 実施される活動には、主要な労使関係がないこと。第 条に規定する措置のような、持続可能性の確保を目的とする漁業管理措置は、特有の漁業管理制度及び措置の利用を含め、特定の状況に必要な応じて適応させられ、当該漁業に関して実行されること。

(b) また、第 条の規定に従い、

(1) .1(d)、.1(e)、及び .1(f)に規定する補助金は、禁止されない。

る個人をいうものとする。

(2) .1(a)及び .1(c)に規定する補助金は、禁止されない。ただし、それらが、全長 10 メートル又は 34 フィート以下の甲板を有する船舶、又は長さに関係なく甲板を有しない船舶を用いる海洋野生種捕獲漁業のために、専ら使用されることを条件とする。

(3) .2(b)(2)に規定する漁船以外の当該加盟国の漁船及び補助船舶に対する .1(a)に規定する補助金は、禁止されない。ただし、次のことを条件とする。(i) 当該船舶が、当該加盟国の排他的経済水域(「EEZ」)内の特定の、識別された対象資源に関する当該加盟国の海洋野生種捕獲漁業の活動のために、専ら使用されるものであること。(ii) 当該資源は、結果として生じる生産量が、持続可能な水準を超過しないことを確実にすることを目的とする関連する国際基準に基づいて実施される事前の科学的な状態評価の対象とされるべきである。及び(iii) 当該評価は、国際連合食糧農業機関(「FAO」)の関連組織における専門家による評価の対象とされるべきである¹³⁶。

.3 .1(g)に規定する補助金は、当該漁場が開発途上加盟国のEEZ内の場合には、禁止されない。ただし、次のことを条件とする。取得された権利に基づく協定は、公表され、特に、分布範囲が排他的経済水域の内外に存在する魚類資源(ストラドリング魚類資源)及び高度回遊性魚類資源の保存及び管理に関する1982年12月10日の海洋法に関する国際連合条約の規定の実施のための協定(「国連公海漁業協定」)、国際連合食糧農業機関・責任ある漁業のための行動規範(「行動規範」)、保存及び管理のための国際的な措置の公海上の漁船による遵守を促進するための協定(「フラッキング協定」)、並びにこれらの文書の実施のための技術的な指針及び行動計画(基準及び予防的基準値を含む)、又は他の関連文書若しくは承継文書のような海洋生物の持続的な利用及び保存の確保を目的とする国際文書の関連規定に反映された、漁業の管理及び保存のための国際的に認知された最良の慣行に基づく協定の適用を受けている海域における乱獲の防止を目的とする規定を含むこと。

これらの規定は、協定に基づく漁業が開始される前の科学に基づく資源量の評価、及びその後の定期的な評価、管理及び監視措置、船舶の登録、漁獲努力量、漁獲量及び廃棄量の受入加盟国の国内当局及び関連する国際機関への報告、並びにその他の適切な措置ための要件及び支援を含むものとする。

.4 加盟国は、本条及び第 条に規定する条件及び基準を含め、この附属書の要求に従うように開発途上加盟国の必要性に十分な配慮を払うものとし、二国間又は適切な国際機

¹³⁶ 当該加盟国が、FAOの加盟国でない場合には、専門家による評価は、他の認知され権限を有する国際機

関を通じて、この点に関する技術援助の提供のための制度を確立し、これを促進するものとする。

第 条

補助金の利用に関する一般的な規律

.1 　　いかなる加盟国も、1.1 及び 1.2 に規定する補助金の利用を通じて、(a) 範囲が他の加盟国のEEZに及ぶストラドリング及び高度回遊性魚類資源、又は(b)限定アクセス権及び他の排他的な漁獲割当制度に基づく個人及び集団に対する利用者を特定した割当の配分を介したものを含む、特定できる漁業利害を他の加盟国が有する資源に関して、枯渇若しくは害を、又は過剰生産能力の創出を引き起こさないこと。

当該状態の存在は、その他の関連する国際機関からの情報を含め、利用可能な関連する情報を考慮して決定される。

当該情報は、特に、*国連公海漁業協定*、*行動規範*、*フラッキング協定*、及びこれらの文書の実施のための技術的な指針及び行動計画（基準及び予防的基準値を含む）、又は他の関連文書若しくは承継文書のような、海洋生物の持続的な利用及び保存の確保を目的とする国際文書の関連規定に反映された、漁業の管理及び保存のための国際的に認知された最良の慣行に係る補助金を交付している加盟国による実施の状態を含むものとする。

.2 　　関係する船舶の国籍又は関係する魚への原産地規則の適用にかかわらず、この附属書に規定する補助金は、それを交付する加盟国に起因するものとする。

第 条

漁業管理¹³⁷

.1 　　第 条又は .2(b)に規定する補助金を交付し又は維持するいずれの加盟国も、その管轄の下で、乱獲の防止を目的とする海洋野生種捕獲漁業を規制する漁業管理システムを運営するものとする。

当該管理システムは、特に、*国連公海漁業協定*、*行動規範*、*フラッキング協定*、これらの文書の実施のための技術的な指針及び行動計画（基準及び予防的基準値を含む）、又は他の関連文

関で行われるものとする。

¹³⁷ 開発途上加盟国は、全国的にはなく地域ごとに、これらの管理要件を自由に実施及び運営できるものとする。ただし、要件の全てが、当該地域の各加盟国について及び各加盟国によって満たされていることを条件とする。

書若しくは承継文書のような海洋生物の持続的な利用及び保存の確保を目的とする国際文書の関連規定に反映された、漁業の管理及び保存のための国際的に認知された最良の慣行に基づくものとする。

当該システムは、科学に基づく定期的な資源の評価、漁獲免許又は料金、船舶の登録、漁業権の設定及び配分、又は船舶、個人若しくは集団に対する排他的な漁獲割当の配分を含む漁獲量及び漁獲努力量の管理措置、並びに関連する法的強制制度、種に限定された割当、時期及び他の資源管理措置、電子追跡及び乗船した監視員を含む船舶監視、健全な分析を可能とするため十分詳細に、管轄権を有する国内当局及び関連する国際機関に、適時かつ信頼性のある方法で、漁獲努力量、漁獲量及び廃棄量のデータを報告するシステム、研究並びに保存及び資源の維持及び補充に関連する他の措置を含むものとする。

この目的を達成するために、加盟国は、適切な国内法及び行政上又は司法上の法的強制制度を採用し、実施するものとする。

当該漁業管理システムは、限定アクセス権に基づいていることが望ましい¹³⁸。

当該補助金の交付前に専門家による評価が必要となる場合には、実施された資源の評価結果を含む当該システムの性格及び運用に関する情報を、FAOの関連組織に通報するものとする¹³⁹。当該立法及び制度の参考資料は、その変更も含め、.4の規定に基づき補助金及び相殺措置に関する委員会（「委員会」）に通報するものとする。

.2 各加盟国は、漁獲量及び漁獲努力量並びに当該漁場の生物学的状態を扱う実施中の措置を含む漁業管理システムに関する他の加盟国及び他の加盟国の利害関係を有する者からの妥当な照会に応じるために、照会所を維持するものとする。各加盟国は、当該照会所の連絡先を委員会に通報するものとする。

第 条

通報及び監視

.1 各加盟国は、当該加盟国が第 条又は .2 の規定を適用する措置を、その実施に先立ち、委員会に通報するものとする。ただし、自然災害の救済¹⁴⁰のための補助金については、遅滞なく¹⁴¹委員会に通報するものとする。

第 25 条に基づき通報される情報に加えて、当該通報は、第 条又は .2 の適用規定における

¹³⁸ 限定アクセス権は、ある特定の漁業に適合した、地域に基礎を置いた権利システム、空間若しくは領土の権利システム、又は譲渡可能個別割当（ITQ）を含む個別割当システムを含むことができる。

¹³⁹ 当該加盟国が、FAOの加盟国でない場合には、専門家による評価のための通報は、他の関連する国際機関になされるものとする。通報されるべき特定の情報は、FAO又はその他の機関の関連する組織によって決定されるものとする。

¹⁴⁰ 1.1 及び脚注 130 に定めるところによる。

¹⁴¹ この規定の適用上、「遅滞なく」とは、制度が効力を生ずる日以前、又は特別な補助金については、補助金の約定の日以前を意味する。

条件及び基準に適合するものであるかどうかを他の加盟国が評価することができるようにするため、十分正確な情報を含むものとする。

.2 加盟国政府（「支払加盟国」）により他の加盟国政府から取得された他の加盟国の管轄の下にある漁場への漁業権に基づく協定の当事者たる各加盟国は、当該協定を公表し、かつ、その参考資料となる出版物を委員会に通報するものとする。

.3 .2 に規定する協定に基づき取得した漁業権を、支払加盟国が譲渡するとの条件は、当該協定ごとに支払加盟国によって委員会に通報されるものとする。

.4 各加盟国は、委員会に対する当該通報に、適用される国内法及び他の機関になされた通報、並びに .1 に規定する当該機関によって行われた検討に関連した文書の参考資料を含むものとする。

.5 他の加盟国は、補助金交付の個々の事例を含む通報された補助金に関する情報、取得された漁業権に基づく通報された協定に関する情報、並びに .1 に基づくその他の機関に通報された資源量の評価及び管理システムに関する情報を要請する権利を有する。当該要請を受けた各加盟国は、25.9 の規定に基づき、当該情報を提供するものとする。

.6 いずれの加盟国も、明白な違法、無報告及び無規制の漁業活動に関して、関係する外部の情報源（漁業管理に関連する活動を行う政府間機関、地域漁業管理機関及びこれに類する情報源を含む）からの情報について、委員会の注意を喚起することができるものとする。

.7 本条に基づいて通報された措置は、第 26 条に定めるところにより、委員会によって検討されるものとする。

第 条

経過規定

.1 DDAの結果が効力を生ずる日より前に、加盟国が自国の領域において有していた補助金制度であって、3.1(c)及び第 条に適合しないものについては、DDAの結果が効力を生ずる日の後 90 日以内（開発途上加盟国については 180 日以内）に、委員会に通報するものとする。

.2 .1 の規定に基づき制度が通報された場合、加盟国は、当該制度を 3.1(c)及

び第 1 条に適合させるため、当該規定を適用しない期間として、DDAの結果が効力を生ずる日から 2 年（開発途上国加盟国については 4 年）を有するものとする。

.3 　いかなる加盟国も、.1 及び .2 に規定する補助金制度の適用範囲を拡大してはならず、また、補助金制度の期間の満了の時に於いて当該補助金制度を更新してはならない。

第 条

紛争解決

.1 　ある措置が、3.1(c)及び第 1 条に基づく紛争解決申立の対象となる場合には、第 4 条及び本条の関連規定が適用されるものとする。第 30 条及び本条の関連規定は、この附属書の他の規定に定める紛争に適用されるものとする。

.2 　.1 に規定するところにより通報がなされなかった補助金が、DSU及び第 4 条に基づく紛争解決の対象となる場合には、当該補助金は、3.1(c)及び第 条に基づき禁止されるとみなすものとする。その場合には、補助金を交付している加盟国が、当該補助金が禁止されないことを立証するものとする。

.3 　.1(g)に規定するアクセス権の更なる譲渡が、この附属書に規定する紛争の対象となる場合、及び当該譲渡の条件が、.3 に規定するところにより通報がなされなかった場合、当該譲渡が、補助金を生じさせるとみなすものとする。その場合には、支払加盟国が、当該補助金が生じないことを立証するものとする。

.4 　この附属書に規定する紛争が、漁業と関連する科学的又は技術的な問題を提起する場合には、小委員会は、当事者と協議して小委員会によって選ばれる漁業の専門家からの助言を求めるべきである。この目的を達成するために、小委員会は、それが適切であると考えるときは、助言を与える技術的な漁業の専門家部会を設置するか、又は紛争当事者の要求により若しくは自己の発意に基づいて、認知され管轄権を有する国際機関の助言を求めることができる。

.5 　この附属書は、他の国際機関による又は他の国際協定に基づく調停又は紛争解決制度を用いる加盟国の権利を損なわない。