

【書 評】

片野歩・阪口功著

『日本の水産資源管理』

— 漁業衰退の真因と復活への道を探る —

慶應義塾大学出版会 2019.2 +304 ページ

1. 世界における水産資源の趨勢と日本の状況

近年、世界における漁業・養殖生産量は増加傾向にあり、重要な食料あるいはたんぱく源として注目されている。これとは逆に、かつては世界一を誇った日本の漁業・養殖生産量は1992年以降、長期的に減少を続けて、現在では12位にまで低下し、日本沿岸に生息する水産資源の減少が危惧されている。さらに、水産資源に関わるワシントン条約への非協力的な対応やIWC国際捕鯨委員会からの脱退によって、国際的な取り組みからの孤立が進んでいるとの非難の声もある。

これらの状況に対して、この本の著者らはこれまでの水産政策と研究者を厳しく糾弾している。2018年にかなり大規模な漁業制度改革が動き始め、同年11月には核となる漁業法自体に70年ぶりの大改正が行われた。施行はまだ後であるが、これまでの水産政策や水産資源管理のやり方を大きく転換するものであり、その方向性は本書のそれと一致するところも多い。山下(2019)が言っているように疑問点や誤解もあり、彼らの主張や提言をそのまま全て受け取るわけにはいかない。しかし、ここで示されたことを真摯に受け止め、丁寧に答えることは水産政策や資源管理に関わっている者が矜持を正す機会となるように思われる。

本書は二人の著者によって分担して書かれており、片野歩氏による前段(はじめに~4章)と阪口功氏による後段(5章~あとがき)に分かれている。前段では、日本の水産資源管理のあり方は片野氏が世界の漁業先進国とするノルウェーなどとは大きくかけ離れた後進の状態にあるとする。日本が導入すべきとされているのは漁業先進国で取り入れられている科学的根拠に基づく漁獲可能量制度(Total Allowable Catch, 以下、TAC)と譲渡可能性個別割当量制度

(Individual Transferable Quota, 以下、ITQ)である。後段は、これまでの国際漁業交渉で日本が示してきた官民癒着の構造に起因する玉碎主義による国際交渉の失敗の話である。日本の漁業団体のトップは水産庁からの天下りの席であり、水産庁が業界を強く指導することができないこと、さらに独立行政法人である水産研究・教育機構も水産庁と親子関係にあり、独立した研究機関としての機能を発揮していないことで、官民癒着の構造にあるとしている。以下、順に見ていこう。

2. 水産資源管理のあり方

片野氏は、漁業先進国が取り入れているTAC制度とITQ方式に全幅の信頼を置いており、これを導入することで、現在の日本漁業が抱える問題を全て解決できると繰り返し主張する。TACが科学的根拠により最大持続生産量(Maximum Sustainable Yield, 以下、MSY)を達成できる水準に設定され、それが利用者に個別に配分され、利用者間で必要に応じて譲渡されることによって適切な状態に到達するというものである。言わば、個人の経済合理性と市場原理で資源の適正利用を図るものである。ここで問題となるのが、①実態が見えない海中で水産資源のMSYの水準を正確に見極めて適切なTACを設定できるのか、②漁業者が経済人として合理的な判断と行動ができるのか、③市場原理に従うとき利用者の流動性が確保できるのか、といった点である。①については正確なMSYを推定できる魚種は限られる。生息範囲が限られ、各種の生物データと漁獲データが正確に把握できるものでないといけない(牧野, 2013)。そんな魚種がそうあるものではない。最近では、MSYの曖昧さから生態系アプローチが求められるようになってきている(大久保, 2019)。②については、経済主体として自立している漁業先進国の漁業会社や日本の沖合漁業を担う漁業会社は可能かもしれない。しかし、日本の沿岸漁業者の大部分は10トン未満の漁船で1~3人で操業する家族労働による生業経営体である。③については、漁業先進国のように自由に漁業への参入退出ができる状態であればよいが、日本では漁村を活動拠点とする沿岸漁業者は容易に社会移動できず、漁業許可や漁業権の縛りもあり、流動性は極めて低い。このようにみえてくると、三つの問題をクリアできるのは限られた

地域と魚種、漁業種類ということになりそうだ。果たして日本沿岸でどれだけ適用できるのか。逆に言うと、日本でも排他的に利用できる移動性の低い魚種で、企業の経営体が行う比較的規模の大きい漁業種類だけに限定すれば適用可能ということである。であれば部分的には可能であるが、全体としては難しいということになる。

片野氏は、日本のこれまでの資源管理を漁業の方法で規制するインプットコントロールと漁業者による自主管理と決めつけており、これが日本沿岸の水産資源減少の原因とする(53-57 ページ)。また、日本の TAC 制度は全く機能していないとする(96-98 ページ)。しかし、例えば日本海西部海域(鳥取県～富山県)におけるズワイガニ管理は、国が定めた TAC の配分量と法令に基づく漁業規制(漁期や大きさ制限など)をもとに、ズワイガニ特別委員会という各府県の漁業者代表よりなる組織によって自主規制が行われている(東村, 2013, 日高, 2005)。その内容は、まず TAC が国から日本海西部海域として配分されるが、特別委員会によって各府県に振り分けられ、各府県単位で漁業者組織によって管理される。さらに、法令の漁期や大きさ制限より厳しい規制が決められ、1 隻当たりの漁獲尾数制限が定められたり、操業禁止区域が設けられたりする。そういった抑制の結果、TAC の量よりも少なめに漁獲する状態が続いており、直近の資源量は中位で増加傾向にあると評価されている(水産庁 HP)。つまり、日本における資源管理の特徴は、政府が定めた公的規制と漁業者による自主規制を組み合わせたものということである。決して漁業者だけで自主的に管理を行い、取り放題ということはない。後段の阪口氏は、E. オストロムが示した自主管理がコモンズとして成功する条件は容易に成立しないと、日本の自主管理を否定している(276-277 ページ)。しかし、現に上で示したズワイガニや自主的に IQ(ITQ から譲渡性を省いたもの)制度を導入している新潟県の事例(小松, 2016)など、政府による規制と漁業者による自主管理を組み合わせた成功事例は存在する。問題は、このような成功事例がなぜもっと全国の様々な地域や魚種や漁業種類に広がらないのかである。阪口氏は 1977 年に 200 カイリ漁業専管水域が日本沿岸に設定された後、日本政府は資源管理への転換を全く進めなかったとしたが(224 ページ)、評者が知る限りでは水産庁は資源管理型漁業(資源管理を根底に置いた漁業管理)の導入を積極的に進め

た。それが現在の資源回復計画に続いていくのであるが、資源管理型漁業が全国に広がり、いくつもの成功事例があるにも関わらず、全体としては水産資源が減少し、漁獲量も低下していったのはなぜだろうか。その原因は乱獲だけでは説明できない(山下, 2019)。また、TAC や IQT の導入で解決したとも思えない。

評者は、片野氏の指摘(80 ページ)のように漁獲情報の把握にも問題があると思う。資源管理型漁業では科学的根拠に基づくことが求められ、実際に適用された。しかし、欠けていたのは漁獲量や漁獲物の大きさなど漁獲情報の正確で迅速な把握である。未だに漁獲の詳細な内容は水揚げ後に市場で選別し、台帳に付けるまで分からない。また漁獲統計資料も大きなタイムラグをもってしか公表されない。いかに資源評価の理論が頑健でもデータに問題があれば正確な評価はできない。2019 年に日本で開催されたラグビーワールドカップでは、グラウンドの選手は GPS トラッカーと呼ばれるセンサーによって脈拍数、消費エネルギー、移動距離や速度変化がベンチでモニターされ、戦術に活かされた。スポーツの中で最も ICT に縁遠いと思われたラグビーの例のように、ICT を使って海上での漁獲情報が詳細に漁協や市場あるいは資源管理責任者にわかるようにする手段を早急に検討すべきである。

3. 国際漁業交渉と官民癒着

阪口氏は、これまでの漁業に関する国際交渉の経緯を細かく辿り、水産国日本の対応には科学に基づく合理的な態度が欠けており、国際的に孤立することになったことを批判する。阪口氏は、官民癒着によって短期的な業界の利益を追求したために、国際的な交渉において玉碎主義に至り、長期的な国民の利益を逸したとする(236-240 ページ)。日本国内では、IWC を始めとする国際交渉、特に近年ではワシントン条約に代表される環境問題での交渉に関して日本側の立場に立つ報道や評論が多く、伝統的な産業である漁業を守ろうとする日本が国際的に孤立せざるを得なかったと判官びいきになる。しかし、阪口氏の論説を読むと必ずしもそうでなかったことがよくわかる。阪口氏の問題点の指摘には肯首できることが多い。日本は漁業国あるいは消費国としての責任ある態度を取るべきで、科学や条約の規範に訴えながら合理的な議論を通じて正当化を図るべきという主張には全面的に賛成する。そのうえで、

水産庁トップの業界への天下りを原因とする官民癒着の指摘が適切かどうかについては疑問がある。

阪口氏は、阪口(2019)では産学官の三位一体(三棘み)構造として別の表現で日本漁業の後進性を論じている。しかし、政府が主導して産業の発展あるいは構造転換を行うのは、日本では漁業に限らずによく見られたことで、護送船団方式として特に高度経済成長期の経済発展を支えた。漁業の分野では、明治漁業法を核とする漁業制度の制定から第二次世界大戦後の漁業の民主化、1960～70年の「沿岸から沖合へ、沖合から遠洋へ」と標榜された外延的拡大、200カイリ体制下での資源管理型漁業への転換、等々政府主導で漁業の制度や構造の改革が行われた。研究機関ではそれを支えるため、さらにはその影響を評価するための研究が行われた(漁業経済学会, 1983)。このため、産学官の三位一体によってこれまでの漁業制度改革が行われてきたと言っても過言ではない。しかし、国際的な関係の中で日本の立ち位置や進むべき方向を決めることが必要な段階となつて、漁業の将来に対する長期的な視点が失われ、短期的な視点のみで対応が続いたことは否めない。評者は、阪口氏のいう官民癒着よりも漁業に対する長期的な視点に基づく将来の発展ビジョンが明確でない点に問題があると思う。過去、特に漁業民主化にあたっては官民あげての調査と分析、それに議論が行われたのに対し、近年はそのような取り組みが不足しているように感じる。

もちろん、水産研究者が何もしていないわけではない。水産総合研究センター(現水産研究・教育機構)が作成した「我が国における総合的な水産資源・漁業の管理のあり方」(2009年発表)では、管理のツールとして片野氏が掲げるMSYやIQ/ITQも加味しながら、将来の日本の漁業に関する三つのシナリオ(産業効率重視の自由主義的シナリオ、食料供給の公共性を重視した平等主義的シナリオ、資源・環境保全の地域主義的シナリオ)を提示している。牧野(2013)は、三番目の資源・環境保全の地域主義的シナリオのポテンシャルを評価しているが、これは上述の片野氏の指摘に対して述べた日本型の政府と協働した自主管理やITQの限定的な適用可能性に通じるものである。問題なのは、このような提案が十分に議論されていないことである。2018年の漁業法改正そのものに関しては活発な議論が行われたものの、その基盤となるこの提案についてはあまり取り上げられていない。その点、阪口氏によ

る水産学者が健全な問題提起を行っていない(275ページ)という指摘は的を射ている。漁業制度改革に関して、産官学で長期的な視点での漁業の将来像に関する議論をすべきである。

この件に関して、阪口氏が平沢氏の言説を引用しながら、漁業再編成の議論をタブー視しているとする(238ページ)。しかし、両氏が漁業先進国とするノルウェーやニュージーランドでは、ITQを柱とした漁業制度改革によって小型漁船の淘汰が進んでいることが指摘されている(小松, 2016)。小型漁船を漁業構造の中核とする今の日本では到底できないことであり、恐らく議論さえやりづらい。先に述べたように、日本における漁業者の大半は小型漁船で生業として漁業を行う者である。企業の経営を標準とした欧米主流の国際基準に従い、MSYやITQを中心に据えようとすると、大半である生業的漁業者をどうするのかという極めて本源的な問題に突き当たる。この状態に適応したのが先ほどの地域主義的シナリオなのだが、これは現在の漁業構造上の極めて大きな問題を解決することにはならない。評者も解決策を持っているわけでもない。ただ、漁業の将来を考えると避けて通れない問題である。

4. おわりに

小型漁船を使う生業的経営の漁業者が大半である漁業構造を、中・大型漁船で合理的経営を行う企業の経営体中心の漁業構造に変えるのか、あるいは漁業構造は小型のまま近代経営の仕組みを取り入れるのか。日本における水産資源管理制度は、そのような日本漁業構造の問題を根底に持っている。商業で、零細な生業経営の商店が多数存在する構造が問題になっていた1960年代に、流通革命によってチェーン方式のスーパーが登場し、この構造を変えることが期待された(林, 1962)。しかし、実際に零細商業に対応したのは1970年代に登場したコンビニエンスストアである。これは夫婦で経営する小型店舗を基本にフランチャイズチェーンという新しい経営方式とICTを使った合理的・効率的な管理方式によって実現したものである。零細で生業経営の沿岸漁業もこのようなソーシャル・イノベーションとICTの活用で新たな活路が拓かれないものだろうか。商業では、現在、さまざまな業態が入れ混じっており、長期的な構造変化が進んでいる。漁業でも長期的な視点でこれを考えないといけない。今回の漁業制度改革を機会に、産官学三位一体による徹

底的な調査と分析，それに長期的視点に立つ議論が行われることを期待したい。

参 考 文 献

- 漁業経済学会(1983)『漁業経済学会の設立と今後の課題』漁業経済学会(非売品).
- 林周二(1962)『流通革命—製品・経路および消費者』中公新書.
- 日高健(2005)「ズワイガニ」小野征一郎編著『TAC制度下の漁業管理』農林統計協会, pp. 152-186.
- 東村玲子(2013)『ズワイガニの漁業管理と世界市場』成山堂書店.
- 小松正之(2016)『世界と日本の漁業管理—政策・経営と改革』成山堂書店.
- 牧野光琢(2013)『日本漁業の制度分析 漁業管理と生態系保全』恒星社厚生閣.
- 大久保彩子(2019)「生態系アプローチに関する国際規範の発展と日本の国内実施」見矢野マリ編著『漁業資源管理の法と政策：持続可能な漁業に向けた国際法秩序と日本』信山社, pp. 69-89.
- 阪口功(2019)「第7章 国際政治・外交の観点から—日本の水産資源管理の後進性と産官学の構造を問う」, 見矢野マリ編『漁業資源管理の方と政策—持続可能な漁業に向けた国際法秩序と日本』信山社, pp. 155-172.
- 水産庁 HP「令和元年度資源評価報告書ダイジェスト版」http://abchan.fra.go.jp/digests2019/html/2019_15.html
- 山下東子(2019)「片野歩・阪口功著『日本の水産資源管理 漁業衰退の真因と復活への道を探る』を読んで」『環境経済・政策研究』12巻2号, pp. 96-99. [日高 健]