The Japanese Society of Fisheries Science

Nippon Suisan Gakkaishi 68(2), 242-246 (2002)

特集 水産基本法

水産基本法と水産研究

小野 征一郎

近畿大学農学部

The Basic Law on Fisheries Policy and Fisheries Science

Seiichiro Ono

Faculty of Agriculture, Kinki University, Nara 631-8505, Japan

(1)

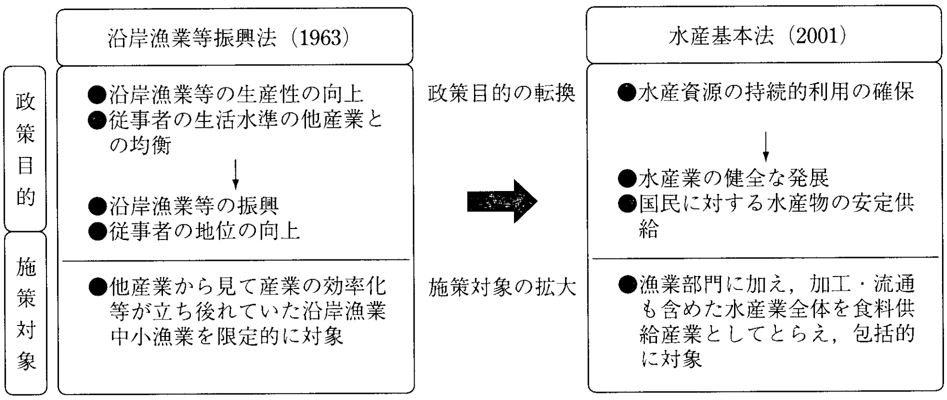
戦後の水産業は漁業制度改革により基本的枠組みが築かれ，1963年制定された沿岸漁業等振興法—沿振法と略す—が，これまで38年にわたり水産政策を方向づけてきた。2001年成立した水産基本法—基本法とする—を沿振法と比較しながらまず検討し（図1），水産研究との関連について私見を述べたい。

高度経済成長下，工業部門の所得上昇が先行し，立ち遅れた農漁業の生産性向上・他産業との所得均衡が政策目的となった。沿振法が沿岸漁業ならびに中小漁業に焦点をしぼっていたのに対し，基本法では漁業部門のみならず，加工・流通を含めた水産業全般を対象とし，遊漁（「漁業者以外の者であって，水産動植物の採捕およびそれに関連する活動を行なうもの」→6条2）をも包括している。のみならず「国民に対する水産物の安定的な供給」（2条3）を掲げ，消費者を含む国民一般を守備範囲に取りこむ。これは農業—食料・農業・農林基本法—にも共通する際立った特徴として指摘できよう。

基本法は，水産基本政策検討会報告（99年8月）・水産基本政策大綱（同12月）を踏まえて作成された[1]。「報告」は①水産資源の持続的利用，②自立しうる漁業経営，③水産物流通・加工の合理化，④漁業地域の振興，を4本柱とし，①はA.水産物の安定供給に，②③④はB.水産業の健全な発展に該当する[2]。前者は後者によって初めて可能となるが，両者が基本法の政策目的・基本理念にほかならず，水産資源の持続的利用が両者を貫くキー・タームである。以下では水産研究と密接に結びつくA.水産物の安定供給に中心をすえて議論を進めるが，中期的指針である水産基本計画に定められる水産物自給率に前もって検討を加えておきたい。それは同じく食料産業として位置づけられた，農業との差異を明らかにすることになろう。

(2)

「沿岸から沖合へ，沖合から遠洋へ」のスローガンが象徴する高度成長期の水産業は，「海洋自由」を享受し，大洋漁業・日本水産等の大手資本に主導された遠洋漁業が波頭に立っていた。事実上，「資源無限」を想定していたのである。しかし200海里体制の成立・定着（77年以降）と漁業技術・漁獲能力の飛躍的上昇により，「水産資源が生態系の構成要素であり，限りあるもので

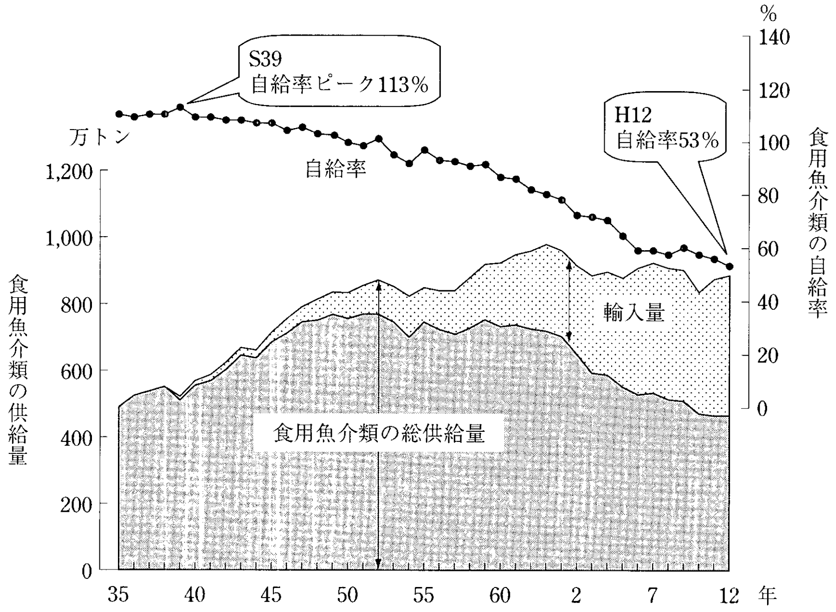


出所：加藤雅文「水産基本法について」P.6より（一部変更）（『水産振興』No. 405, 2001）

図1 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—

NII-Electronic Library Service

The Japanese Society of Fisheries Science



資料：農林水産省「食料需給表」

図 2　食用魚介類の自給率等の推移

あることにかんがみ，その持続的利用」(2条2) が水産業の大命題となった。70・80年代に1,000万トンをこえていた生産量は90年代に急減し，2000年には638万トンに縮小した。アメリカ・ロシア海域からほぼ完全にしめ出された遠洋漁業は，いまや僅かに86万トンにとどまる。政策的にもまた現実にも，日本の200海里水域内の沖合・沿岸漁業の利用・管理がきわめて重要になったのである。もちろん，海況変動によるマイワシ激減（ピーク＝88年の449万トンに対し，2000年では15万トン）を見落とすわけにはいかないが，自然的要因以外に社会経済的要因に基づく，資源の回復力をこえた漁獲─乱獲─が生産縮小を招いていることは否定しがたい。水産物を含む食料自給率について2点を指摘したい。

第1。70年まで輸出産業であった水産業は，いまや食用魚介類自給率が5割強まで低下した（図2)。そこには前述した国内生産の縮小が作用しており，適正な資源管理による供給力の向上が今後不可欠である。しかしそれを前提としたうえで，自給率低下が需要・消費サイドからの要因，言いかえれば急速な食生活の変化に大きく起因することを，ややもすれば見落としがちである[3]。20万トンをこえるシロザケの回遊がありながら，より高価なベニザケを10万トン以上も輸入し，消費者＝国民は「豊かな食生活」を享受している。アメリカと並ぶエビ輸入も同様であり，これは水産物のみならず，食生活全般にあてはまる。

第2。農産物と水産物がともに自給率を低下させていることは共通するが，両者の生産条件は基本的に大きく異なる。すなわち日本の周辺水域は有数の豊度を誇る世界3大漁場の一つであり，200海里水域内面積も世界6位の広さである。他方，傾斜地が多い日本の国民1人当たりの農用地面積は，アメリカの20分の1に過ぎない。日本の穀物生産＝土地利用型農業は決定的ハンディキャップを背負っているのであり，WTO体制下の「自由貿易」こそ“フェアー”ではないと言うべきであろう。

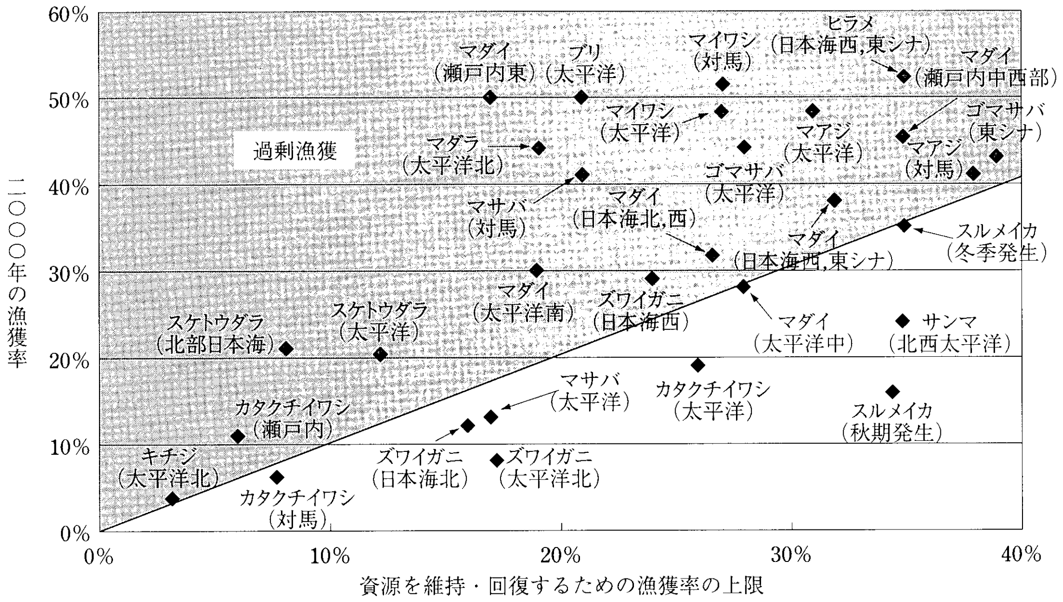
世界でも有数の恵まれない農地条件をかかえる農業は，畜産物消費の激増→飼料穀物の大量輸入を主因として，農産物自給率が急激に低下し，ベースとなる穀物自給率は3割をきった。この趨勢を押しとどめることはおそらく至難であろう。それは食料・農業・農村基本法が，「食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能」(3条) を重視し，多面的機能に決定的に依拠せざるをえないゆえんである[4]。

(3)

A.の水産物の安定供給はア．水産資源の適切な保存・管理 (13・14条)，イ．資源調査・研究 (15条)，ウ．増養殖の推進（16条)，エ．生育環境の保全・改善（17条)，オ．漁場の維持・開発（18条）を掲げるが，水産研究に直結する前3者を手がかりに検討を進めよう。沿振法は水産資源が比較的良好な状態にあることを前提に，生産の効率化・漁獲量増大に重点をかけていたが，基本法では資源の適切な管理により持続的利用を果たすことを企図する。乱獲ならびに他産業からの人為的要因が水産資源減少の要因であると見なしている。生産性向

NII-Electronic Library Service

The Japanese Society of Fisheries Science



注：漁獲率は重量ベース
出所：水産庁資料による

図3　主要魚種の漁獲率

上を目ざした技術開発が，水産資源の特性から，逆にかえって，過剰漁獲・過密養殖をしばしばもたらすことは周知の通りである。

資源を維持・回復するのに必要な限度をこえた漁獲が多くの魚種において行われ（図3），現在の漁獲が続けば資源量はさらに減少しよう。TAC制度が導入され，資源管理型漁業が次第に浸透しつつあるが，満足すべき成果をあげているとはとても言えない。資源の悪化した特定魚種には「資源回復計画」を策定し，新たにTAE (Total Allowable Effort)規制を試みようとしている[(5)]。TAC管理には科学的データの質的・量的蓄積が不可欠であり，精度の高い資源解析・推計手法の開発がまたれる。総じて資源研究の画期的進化が望まれよう（ア・イ）。日・中・韓を軸とする東北アジア水域の国際的漁業管理体制をも展望すれば，この分野に人的・資金的集中をはかる必要があると思われる。狭義の技術のみならず，それをこえた管理手法＝ソフトを含めた技術研究が何より重要であり，技術としての技術研究は国内的にも，国際的にはなおさら，現実的有効性をもちえないであろう。またこれは必ずしも資源研究のみに限らないが，大学・水研・水試が明確な研究目標を掲げ，協業と分業に基づく有機的研究体制をいかに築いていくかが重要である。

例えば広域魚種の資源管理を想定すれば，トータルな管理目標・管理基準をどう定めるか，あるいはより一般的に資源管理を政策理念としてどう位置づけるかは大学の，国・ブロック単位の管理目標・基準が水研の，地域的—おおむね県—管理が水試の，主要な役割分担になるのではないか。もちろん相互乗り入れがあって当然であるし，水試がその立場から—水研は言うまでもなく—，全般的な管理目標・基準に，あるいは政策理念にアプローチするのはむしろ望ましいであろう。

資源管理には資源調査・資源解析が不可欠であるが，全国的範囲，またブロックもしくはブロック相互間を，人的にも豊富なスタッフを擁し調査船にも恵まれた水研が，地域的範囲を水試が，担当することになろう。大学は助言・協力・企画に関与し，あるいはレヴューを試みるにとどまらざるをえない。実際，水研を含む国が全国的な，水試を含む県が地域的な，管理政策—例えばTAC—の実施主体となっていることは周知の通りである。大学はそれに対して一歩距離をおき，水産政策全般に対する管理政策の位置づけを含め，政策評価が主要な課題であると考えられる。

以上，主として国内的管理を念頭において述べたが，国際的資源管理においては大学の役割が重要になろう。行政組織を背後にもつ水研・水試は現実的利害に敏感になり，どうしても利益代表的行動に陥りやすい。他方大学はともかくも自由な見地・視点に立脚して—国籍を背負って学問の名のもとに大奮闘するケースもあるが—，理念的提言を行なうことができる。また学術交流によって，国際的管理のバックグランドを醸成することも可能である。上述の内容は，とくに目新しいことではない。大なり小なり現実に実施されているが，大学・水研・水試の相互関連にたった研究体制の構築を，目的意識的に

NII-Electronic Library Service

The Japanese Society of Fisheries Science

表 1　技術開発等の事例

分　　野	内　　　　容
省力化，低コスト化技術	• 沿岸小型漁船の荷揚げ作業の労力軽減のための魚倉コンテナ化を中心とする技術開発 • 大中型まき網漁業の操業形態の改善を図るための乗組員数や船団構成の縮小等に関する実証試験 • まき網漁業の作業の効率化を図るための多獲性魚類の選別・荷役作業の合理化システムの開発
付加価値向上技術	• あめりかおおあかいか，はだかいわし，ぶなざけ等の有効利用を図るための成分分離技術の開発 • 高純度の DHA を水産物から効率的に大量に抽出精製する技術の開発 • 水産生物のたんぱく質分解阻害剤を利用した未利用加工原料の品質向上技術の開発 • 減圧及び超高圧を利用したたんぱく質の構造改変による新食品素材製造技術の開発
我が国周辺水域の高度利用技術	• 音や光に対する学習能力を利用した栽培漁業放流種苗の行動制御技術の開発 • 下層の栄養塩類を湧昇させ漁場生産力の向上を図るための人工湧昇流発生システムの実証試験 • まぐろ等消費者ニーズの強い新魚種の人工種苗生産技術の開発 • 人工衛星を利用し海流・水色情報を把握するための技術開発 • DNA 解析による魚類の系統群（産卵集団）判別手法の開発
環境に調和した漁業技術	• 流し網に替わる釣りによるあかいかの漁獲技術の開発 • 非着底型の網口開口装置等を備え海底を傷つけない環境保全型底びき網漁法の開発 • 防汚剤によらない微弱電流を利用した海洋生物付着防止技術の開発 • 目的とする魚種及びサイズの魚だけを漁獲する選択的漁具の開発

出所：平成 6 年度『漁業白書』p. 123

追求することが何よりも肝要である。

狩猟である漁業生産に対して，水界における「農業」とも言うべき養殖生産は，一般的には人為的制御＝管理がより可能であり，「環境との調和に配慮」（ウ）することができるはずである。しかし現実には過密養殖により，漁業と同様に漁場劣化が進んでいる。魚類養殖がそれを代表し，90 年代中葉まで生エサの大量投与により，多魚・多餌・多病・多死・多薬の浪費型生産体制を続けてきた。遅ればせながら，持続的養殖生産確保法（1999）が成立し，漁場汚染・老化に歯止めをかけようとしている。漁場の環境容量に見合った適正な養殖基準の堅持が求められており，地域的・漁場的偏差の大きいこの基準をどのように定めるかは，行政・研究者・養殖業者の緊密な協力が欠かせない。同法は資源管理型漁業の養殖版と見なせようが，漁業権を免許される漁協は，同時に資源管理主体でもある。まさに漁協の真価が問われているのである[6]。

(4)

海は養殖業者の—または漁業者の—私的占有物ではなく，国民の共有財産である。水産資源の持続的利用とは水産業が環境保全産業として再生し，水産物の安定供給という国民の負託に応えることにほかならない。生活排水や産業廃棄物の流出が水質を悪化させ，主に工業開発による埋立てが沿岸域の藻場，陸と海の接点である干潟を消失させた。水産業サイドの要因のみならず，他産業による水域環境の悪化・破壊も大きい。エ・オには海洋生態系の維持・回復という広いパースペクティブに立った，水産業者のみならず国民全体の参加・協力が重要である。

94 年度漁業白書は，省力化・低コスト化技術，付加価値向上技術，わが国周辺水域の高度利用技術，環境に調和した技術の 4 タイプに技術開発を整理した（表 1）。コストダウンに結びつく前 2 者が将来ともに有効であることは言うまでもないが，環境の世紀である 21 世紀においては，環境調和技術が第 1 に優先されることになろう。水産資源の回復に資する，周辺水域の高度利用技術が次に続くと思われる。この整理は狭義の漁業技術に偏りすぎていると思われるが，それは適宜補正して頂くとして，前述した資源管理手法・技術によくうかがえるように，技術—とくにハード技術—はそれ自体独自に機能するのでは決してない。社会的経済的バックグランド・条件の下で，単純化していえばソフトウェアーとしての結びつきをまって初めて，現実に活用され機能していくのである。小論ではテーマの限定・制約から，B. 水産業の健全な発展に関わる論点を捨象したが[7]，水産業の発展を起点として，技術の意義・役割が自ずから浮かびあがってくるのである。逆ではないことを強調しておきたい。

最後に。地球環境問題は「地球にやさしい水産業」を求め，基本法は水産資源の適切な管理により持続的利用を企図する。水産業が海洋生態系を回復させ生物多様性の確保に貢献するならば，環境保全の旗手となり，基本法を出発点とし，それをこえた国民的・地球的課題に連結し寄与するに違いない[8]。

NII-Electronic Library Service

The Japanese Society of Fisheries Science

注

(1) 「大綱」は「報告」をベースに自民党・業界等と協議しながら水産庁が作成した。水産基本政策検討会は97年9月設置され，2年間・24回にわたり議論をたたかわし，筆者が座長を勤めた。検討会の委員構成は以下の通りである。業界7（大手水産1，水産庁OB 6→うち事務官出身2・技官出身4），学識経験者5（漁業経済2，法学・流通・栄養学各1），漁協・地方行政・ジャーナリズム各2，金融・消費者・労組各1，合計21（女性3）名。検討会の内容は小野3)を参照。

(2) 水産基本法の概略を説明すれば，それは第1章総則（1～10条），第2章基本的施策（11～32条），第3章行政機関および団体（33・34条），第4章水産政策審議会（35～39条），付則からなる。第1章は基本法の目的・政策理念（1～3条）を述べ，国・地方公共団体・水産業者・消費者等の責務・協力・役割（4～8条）および法制上の措置（9条），水産白書（10条）について定める。第2章が基本法の骨格であり，第1節水産基本計画（11条），第2節水産物の安定供給の確保に関する施策（12～20条），第3節水産業の健全な発展に関する施策（21～32条）の内容をもつ。第3章以下は省略する。

基本法は水産政策全般の大枠を定め，個別の政策分野を方向づける。基本法と同時に漁業法・海洋生物資源の保存および管理に関する法律（通称TAC法）・漁船法の改正が行われ，2002年には水産業協同組合法・遊漁船業適正化法等の関連4法の改正が予定されている。

(3) 自給率（%）＝国内生産量÷国内消費仕向量（国内生産量＋輸入量－輸出量±在庫の増減量）×100。円高，とりわけ1ドルが200円をわり，一挙に150円以下となった85年以降の急激な円高が，輸入増大を加速させた。固定相場制の1ドル＝360円を近年の1ドル＝120円と比較すれば，円の価値＝購買力は3倍に上昇したのである。これで輸入がふえなければその方が不思議である。念のため述べれば，85年の食用水産物の輸入量は188万トン（原魚換算，自給率86%），99年＝406万トンの半分以下である。

(4) 食料・農業・農村基本法では第1章総則に多面的機能を，第2章基本的施策に中山間地域等の振興（35条）を掲げる。水産基本法（32条）には中山間地域に該当する規定はない。水産業は環境保全と不可分の関係にあり，モニタリング機能を果たしうる。しかし水田・森林が農業生産に直結し，保水機能・国土保全機能を発揮しているのとは事情が異なる。自然環境としての「海」はアメニティ空間としてそれ自身固有の価値をもつが，それは生産対象としての「海」の属性であり，水産業の産業活動から直接には生じない。

(5) output＝総量規制であるTACに加えて，科学的な資源量把握が困難な魚種に対して，TAC法の改正（注2参照）により漁獲努力量＝inputが規制できるようになった。もともと日本の資源管理は，漁船トン数を筆頭に漁業種類ごとの努力量規制を中心にしてきたが，TAEでは特定水産資源に着目し，複数の業種にまたがる一体的な管理が可能である。瀬戸内海のサワラ等が候補魚種にあがっている。

(6) 小野2)。

(7) 基本法第2章第2節は水産業の健全な発展に関わり，「効率的・安定的な漁業経営の育成」（21条）を軸とするが，この論点は省略した。小野4)・5)を参照。また水産加工業・流通業の発展（25条），増養殖業の推進に資する水産業の基盤整備（26条），技術の開発・普及（27条）を定める。前2者では「環境への負荷の低減」（25条），「環境との調和」（26条）が肝要であり，産業廃棄物を排出しない「ゼロ・エミッション」によりリサイクル社会を築くことが今後の目標として追求されることになろう。27条は研究機関の「連携の強化」を述べるが，本文で指摘した。

(8) 水産業内部からの，また他産業からの人為的要因が激しく作用する淡水魚を対象とする細谷1)は示唆に富む。基本法の17条が淡水を含む水圏生態系の保全に，いかなる規定力をもつかは論ずる余地があるが，産業としての水産業の範囲に限られると考えるのが妥当であろう。

文　献

1) 細谷和海「日本産淡水魚の保護と外来魚」『水産環境学会誌』24-5, 2001.

2) 小野征一郎「海面養殖業の現状と展望」『漁業経済研究』45-2, 2000.

3) 小野征一郎「水産基本政策検討会報告をめぐって」『漁協』No, 82, 1999.

4) 小野征一郎「水産基本法の成立とフィッシュビジネスの展望」『公庫月報』Nov. 2001, Vol. 612, 2001.

5) 小野征一郎「水産政策の転換と残された課題」，倉田　亨編著『日本水産業の転換と再生』成山堂書店，2002.

NII-Electronic Library Service