

水産改革に関する提言

令和 2 年 4 月 9 日
規制改革推進会議決定

平成 30 年 12 月に「漁業法等の一部を改正する等の法律」(平成 30 年法律第 95 号)が成立し、以下を柱とする改正後の漁業法(昭和 24 年法律第 267 号。以下「法」という。)が令和 2 年度中に施行される予定である。

1. 資源管理について、科学的知見による資源評価に基づき資源管理目標を設定し、管理手法は産出量規制(アウトプットコントロール)を基本とする等、資源の維持・増大による安定した漁業を実現するための新たな資源管理システムの構築
2. 漁業許可制度について、随時の新規許可を推進し、許可を受けた者には生産性向上に係る責務を課す等、漁船漁業の生産性の向上に資する制度への見直し
3. 海面利用制度について、海区漁場計画の策定プロセスを透明化し、漁業権を付与する者の決定における法定の優先順位を廃止する等、養殖・沿岸漁業の発展に資する規模拡大や新規参入が円滑に行われるための制度への見直し
4. 漁獲情報の収集について、大臣許可漁業に加え、知事許可漁業及び漁業権漁業にも漁獲報告を義務付けることによる、漁獲データの充実と資源管理の高度化

世界的に水産物の需要が拡大するにも関わらず我が国の漁業生産量が減少傾向にある中、約 70 年ぶりに漁業法が改正されたことは、水産資源の適切な管理と水産業の成長産業化に向けた改革のスタートに過ぎない。改革の実現のためには、法改正の精神が現場の隅々まで徹底されるよう具体的かつ綿密な制度運用の姿が透明に示される必要がある。

以上を踏まえて、以下のとおり提言する。

1. 資源管理

＜現状と課題＞

新たな資源管理のサイクルとして、資源調査を受けた資源評価により資源量を正確に把握し、資源管理目標や漁獲シナリオを設定し、漁獲可能量(Total Allowable Catch; TAC)、個別割当(Individual Quota; IQ)などの産出量規制を講じるというメカニズムの構築を図ることとされている。

国内の資源状況について、そもそも資源評価が行われている魚種が一部にとどまっている中、このような資源管理のサイクルを早期に立ち上げ、上記産出量規制の対象魚種を計画的に拡大することで資源量を持続可能な資源水準に維持・回復させる必要がある。そのため、規制改革実施計画(令和元年 6 月 21 日閣議決定)では、「魚種ごとの資源回復に向けたスケジュール、具体的対策等を定めたロードマップの策定を行う。なお、当該ロードマップの策定を行う対象については、目標管理基準値を下回る全ての魚種とする。」とされているところである。目標管理基準値を下回る全ての魚種に対して、管理目標の設定と漁獲シナリオの決定にとどまらず、産出量規制の導入などの具体的な対策とスケジュールをロードマップとして示すべきである。したがって、以下の措置を講

ずるべきである。

<実施すべき事項>

(1) 資源回復に向けたロードマップには、管理目標の設定と漁獲シナリオの決定にとどまらず、以下をはじめとする具体的な対策を盛り込むこと。

- ・大臣管理と都道府県知事管理の漁獲可能量の配分方法
- ・都道府県ごとの漁獲可能量の配分方法
- ・漁獲割当（IQ）導入の時期
- ・関係者（都道府県、漁業者）間での調整方法

(2) スケジュールについては、魚種ごと（優先的に検討する資源、現行 TAC 魚種、現行非 TAC 魚種、国際資源など）に、また必要となるプロセスごとに（資源調査の実施、資源評価の実施、資源管理目標案等の公表など）、着手、完了等の時期を明確化すること。

2. 許可漁業

<現状と課題>

改正漁業法では、許可漁業における許可又は起業の認可の適格性について生産性の有無を判断基準にしている（法第 41 条第 1 項第 6 号）。また、公示した隻数を超える隻数の申請があった場合には、「申請者の生産性を勘案して」決定することとされている（法第 42 条第 1 項第 5 号）。これらの生産性に関する判断基準はいずれも透明かつ明確でなければならない。例えば、既存の漁業者は過去の生産実績を用いて判断できる一方で、新規の漁業者は過去の生産実績がないことや、許可漁業の漁業種類や魚種によって漁獲量や漁獲金額等が大きく異なること等を踏まえた、きめ細かな基準を設ける必要がある。したがって、以下の措置を講ずるべきである。

<実施すべき事項>

(1) 「法第 41 条第 1 項第 6 号に該当する者」の基準について、生産性に係る適格性の基準を示すにあたり、漁業種類別の「漁業者の責めに帰すべきではない事情」の列挙をするにとどまらず、漁業を適確に営む生産性の判断基準を漁業種類・魚種ごとに明確化するべきである。

(2) その上で、既存の漁業者の申請であって、複数の漁業種類を営む場合は、その経営体全体の生産性ではなく、漁業種類・魚種ごとに生産性を判断すべきことを定めること。

(3) 新規の許可又は起業の認可にあたり、新規参入者と既存の漁業者とを公平な生産性基準で判断すべく、法第 42 条第 1 項第 5 号に規定する、公示した隻数を超える隻数の申請があった場合には、「申請者の生産性を勘案して」許可又は起業の認可をする者を定める際の生産性について、審査基準を明確化すること。

3. 漁業権制度の運用

<現状と課題>

(1) 漁場の「適切かつ有効」な活用

養殖業をはじめとする漁業権漁業についても、生産量は漁業生産量全体の傾向同様に、逡減の傾向にある。漁業権漁業の持続性確保のため、改正漁業法においては、漁業権者は漁場を「適切かつ有効」に活用するように努めるものとされており、最新の漁場マップ等の情報公開により、意欲と能力ある者が漁業権漁業への新規参入を行う機会を得るとともに、既存の漁業者も生産性の向上を図ることができるような環境を整備する必要がある。

また、

- ・ 海区漁場計画の要件として、「適切かつ有効」に活用されている漁業権が設定されていることが挙げられているとともに（法第 63 条第 1 項第 2 号）
- ・ 同一の漁業権に対し複数の免許申請がある場合、満了漁業権を有する者が漁場を「適切かつ有効」に活用している場合はその者に免許をするとされている（法第 73 条第 2 項第 1 号）。

改正漁業法においては、許可漁業と異なり、漁業権者の適格性の判断基準として「生産性」は殊更挙げられていないが、「適切かつ有効」と言えるためには、漁業生産を目標に基づき計画的に遂行することにより、生産性の向上を図ることが必要であることはいうまでもない。

パブリックコメント実施中の「海面利用制度等に関するガイドライン（案）」においては、「法第 91 条に基づく都道府県知事による指導又は勧告が行われなかった場合や、指導又は勧告を受けた後にそのことが改善された場合は、『適切かつ有効』に活用されているものと考えられる」とされている。

改正漁業法の当然の解釈として法第 91 条に基づく都道府県知事による指導又は勧告が行われなかった場合が直ちに「適切かつ有効」となるわけではない。

仮に、「海面利用制度等に関するガイドライン（案）」に記載されているように、「指導又は勧告が行われなかった場合は、『適切かつ有効』に活用されている」という制度とするためには、「適切かつ有効」でない場合には、指導又は勧告が必ず行われるメカニズムとすることが必要である。

都道府県知事による指導又は勧告がない限り漁場が「適切かつ有効」に活用されていると判断するためには、毎年資源管理の状況等の報告が確実に行われ、足下の状況も把握可能な仕組みの構築が必須である。またその判断は、正確な情報に基づいて公正に行われるべきであり、正確な報告が行われることが重要である。

また、現場で漁場が「適切かつ有効」に活用されているという判断を行うことを可能とし、制度の的確な運用を図るためには、透明性の高いルールを定めてマニュアル化し都道府県に示すことが必要である。担当者の裁量に過度に依存せず、担当者が躊躇せずに適切な執行を行うことができる仕組みを構築すべきである。

(2) 団体漁業権として区画漁業権を設定する場合

改正漁業法では、「団体漁業権として区画漁業権を設定することが、当該区画漁業権に係る漁場における漁業生産力の発展に最も資すると認められる場合には、団体漁業権として漁業権が設定され」ることとされている（第63条第1項第4号）。このような場合は、団体漁業権として区画漁業権を設定する必要性が客観的に認められる場合に限るべきである。「海面利用制度等に関するガイドライン（案）」に列挙された、①多数の組合員に個別に免許することにより漁場の細分化や漁場利用の固定化を招き、漁業生産力の発展に支障を及ぼす場合、②複数の区画漁業権が重複して設定される際に利用者間を調整し、水面の立体的利用を可能とする場合以外については、地域経済の発展に資することが具体的に見込まれる場合に限定すべきである。

(3) 漁協組合員からの行使料の徴収、沿岸漁場管理

団体漁業権を有する漁業協同組合又は漁業協同組合連合会（以下「漁協等」という。）は、今般の法改正により沿岸漁場管理や漁業者の所得向上等の公的な役割を担うことが明確化されており、組合員に対し、当該漁業権の管理上必要な経費として行使料を徴収する場合、漁協等の収益を目的とすることは望ましくない。また、行使料の算定にあたっては、合理的な金額設定とすべきである。

沿岸漁場管理団体とは、海区漁場計画において設定された保全沿岸漁場ごとに、漁協等をはじめとする団体を都道府県が指定したものである（法第109条第1項）。沿岸漁場管理団体の定める沿岸漁場管理規定については、都道府県知事の認可を受けなければならない（法第111条第1項）。したがって、都道府県は、沿岸漁場管理団体の保全活動の内容の妥当性や収支状況についても確認を行う必要がある。

(4) その他

反社会勢力の排除は漁業のみならず全ての局面において求められる重要な課題であり、都道府県知事による海区漁業調整委員の任命や海区漁場計画の作成、漁業権の設定・免許は、反社会的勢力等が関与することなく、公正・透明に実施されなければならない。また、都道府県は、密漁の防止・取締を進めるべく、警察、海上保安庁などの関係行政機関と連携を進めるべきである。

<実施すべき事項>

現在パブリックコメント実施中の「海面利用制度等に関するガイドライン（案）」に、別紙に記載された事項を盛り込むべきである。

4. 漁業者による漁獲報告や都道府県による行政手続が電子的に可能となる制度の構築

<現状と課題>

漁獲報告は、科学的な資源評価の出発点であり、資源管理プロセス上極めて重要である。改正漁業法では、従来のTAC対象魚種、大臣許可漁業に加えて、知事許可漁業、漁業権漁業についても、漁獲報告の対象へと拡大され、網羅的な漁獲情報の収集が可能となった。漁業就労者数が減少し、労働時間の削減による生産性の向上が求められる中、

かかる漁獲報告を適時に行い、資源管理に反映させるためには、ICT を活用し漁業者が責任を持って漁獲報告を行うことが可能となる制度・システム構築が欠かせない。行政コスト削減のためにも、都道府県による漁業の許可を始めとした手続について、全国統一されたフォーマットにて電子的に行うことができる制度・システムを構築する必要がある。したがって、以下の措置を講ずるべきである。

<実施すべき事項>

(1) 法第 26 条（漁獲割当管理区分における漁獲量等に係る報告）、法第 30 条（漁獲割当管理区分以外の漁獲量等に係る報告）、法第 52 条（大臣許可漁業に係る資源管理の状況等の報告）、法第 58 条で準用する法第 52 条（知事許可漁業に係る資源管理の状況等の報告）、法第 90 条（漁業権者に係る資源管理の状況等の報告）に規定する漁獲報告については、様式を定める場合はフォーマットを共通化し、国や都道府県に対する漁業者からの報告データを国が一元的に集約し、管理することが可能となるシステムを構築すること。また、法第 57 条の都道府県知事による漁業の許可などの手続について、データ様式を統一し、電子的に行うことができるシステムを農水省として構築すること。

システムの運用に当たっては、報告の方法などについて漁業者に対して十分な周知を図ること。

(2) 上記の報告について、漁協の代理報告を認める場合であっても報告の責任は漁業者にあることを明確にすること。

(3) 法第 58 条で準用する法第 52 条に基づく報告について、国が統一的に把握できるよう一定の事項について国が都道府県から報告を受けるよう手当てすること。

(4) 上記の報告事項について、漁業者に記録を行うことを求めること。

以 上

「海面利用制度等に関するガイドライン（案）」に盛り込むべき事項について

1. 漁場の「適切かつ有効」な活用

- (1) 漁業権者は生産量等の項目を含む事業計画書等に基づき自らの事業を評価し、計画的に漁業の生産活動に取り組むこと。
- (2) 「適切かつ有効」に活用されていない場合として、指導又は勧告を受けたにもかかわらず改善が見込まれない場合が例示されているが、それに加えて、判断の時点では「適切かつ有効」に活用されていても、改善前の状況に戻ることが見込まれる場合や一旦「適切かつ有効」に活用されていると判断されても、その後改善前の状況に戻った場合も含めること。
- (3) 漁場が「適切かつ有効」に活用されていない場合、指導又は勧告が必ず行われるメカニズムを構築するべく、都道府県は、漁場が「適切かつ有効」に活用されているか検討するに当たり、漁業権者から毎年資源管理の状況等について報告を受け、報告を受けた場合には法第 91 条の規定による指導の必要性につき検討を行うこと。また、都道府県は、免許申請時点において、前回の資源管理の状況等の報告以降の資源管理の状況等の報告事項のうち、必要な事項（事業計画書、事業報告書、販売伝票、漁場改善計画、水産用医薬品の使用記録等）についての報告を求めること。
- (4) 漁場が「適切かつ有効」に活用されていない場合、指導又は勧告が必ず行われるメカニズムを構築するべく、漁業法第 91 条の規定による指導又は勧告に関するチェックシートに加えて、都道府県が法第 63 条第 1 項第 2 号、法第 73 条第 2 項第 1 号にそれぞれ規定する「適切かつ有効」か否かを客観的に判断することができるよう、以下 a) ～c) の要件を満たすチェックシートをそれぞれ作成し、都道府県に対し示すこと。また、チェックシートの活用方法については以下を明記すること。
 - ・ 法第 63 条第 1 項第 2 号、法第 73 条第 2 項第 1 号のチェックシートの運用においては、チェックが 1 つでも欠けている場合には、原則「適切かつ有効」と判断しない。また、法第 91 条のチェックシートの運用においては、チェックの結果、チェックが欠けている場合には、原則として改善されるよう法第 91 条に基づく指導を行う。
 - ・ チェックの結果、1 つ以上空欄があるにもかかわらず、「適切かつ有効」もしくは「問題なし」の判断をする場合は、必ずその判断理由を評価理由の欄に記載する。
 - ・ チェック項目への該否を判断するための根拠として、確認した証書類（資源管理の状況等の報告、事業計画書、事業報告書、販売伝票、漁場改善計画、水産用医薬品の使用記録等）や、実施した調査・聞き取り内容等について記述する欄を

設ける。

- ・ 各項目の該否を判断するための根拠として記載すべき指標と証書類の例については、「海面利用制度等に関するガイドライン（案）」とは別途都道府県に示すこと。
- ・ 法第 91 条のチェックシートについては、チェック項目のみならず、過去の指導や勧告の履歴が確認できるよう「指導の状況」（指導日、指導内容、改善状況、評価とその理由等）、「勧告の状況」（勧告日、勧告内容、改善状況、評価とその理由等）を記載する欄を設けること。

a) 資源管理の状況等の報告

- ・ 漁業権の免許以降、法第 90 条第 1 項に基づく資源管理の状況等の報告を毎年行っている。
- ・ 前回の資源管理の状況等の報告以降の期間の資源管理の状況等の報告事項のうち、必要な事項についての報告を行っている。（法第 73 条第 2 項第 1 号）（なお、報告内容に疑義がある場合又は報告期限が遵守されない場合、指導等により是正させるとともに、是正されない場合には法第 176 条に基づき漁業権者に対して記録の提出を含む報告徴収を行うこと。）
- ・ 前回の資源管理の状況等の報告以降の期間の資源管理の状況等について把握している。（法第 63 条第 1 項第 2 号）（なお、都道府県としては、日頃から漁場の利用状況を把握・確認すべきであるとされており、海区漁場計画の策定時において、漁業権者の前回の資源管理の状況等の報告以降の期間の資源管理の状況等を改めて確認する必要がある。把握・確認をしていない場合、法第 176 条に基づき漁業権者に対し報告徴収を行うなどの措置を講じ把握・確認を行うこと。）

b) 適切な判断基準・法第 91 条第 1 項第 1 号の判断基準

- ・ 漁業関係法令を遵守している
- ・ 法第 72 条に規定する「免許についての適格性」を有している
- ・ 漁具の使用・設置状況や薬品の使用状況が適切である
- ・ 漁場紛争が起きていない又は漁場紛争の解決に向けて誠実に取り組んでいる
- ・ 漁場改善計画に基づく取組が行われている（区画漁業権の場合）
- ・ 通常の漁業活動では想定されない爆発物その他危険を及ぼすと認められるものを使用していない
- ・ 過密養殖や過剰給餌等により漁場環境を悪化させる状況を過度に発生させていない
- ・ 漁場環境に影響を与えるような有害物質を流出させていない
- ・ 甚大な被害が想定される場合には、魚類防疫の観点から適切な対応がなされている

c) 有効の判断基準・法第91条第1項第2号の判断基準

- ・操業や養殖が可能な期間を相当程度利用している（「操業や養殖が可能な期間」とは、当該操業又は養殖の一般的な漁期から合理的な理由により利用していなかった期間を除いた全期間である。「相当程度」とは概ね2/3程度である。）
- ・養殖密度が周囲の漁場と同程度である、あるいは飼育状態を合理的に説明できる（区画漁業権の場合）
- ・漁場の全てを利用している（漁場の使用状況については、資源の回復や漁場の潮通しを良くする等の漁場環境の改善を目的とするときのほか、漁船の修理や漁具の補修を行っている、操業を主に行う者が病気やけがのために一時的に操業できない、台風や赤潮等の自然災害のために一時的に操業できない等の理由の有無を確認し、その内容を記述する。）
- ・漁場を持続的に利用できるよう、生産量等の項目を含む事業計画書等に基づき自らの事業を評価し、計画的に漁業の生産活動を行っている

(5) 資源評価や資源管理の充実を図る上で正確な「資源管理の状況等の報告」が適切なタイミングで行われることが重要であることを踏まえ、都道府県は、漁業権者からの資源管理の状況等の報告につき、報告内容に疑義がある場合又は報告期限が遵守されない場合は、指導等により是正させるとともに、是正されない場合には法第176条に基づき漁業権者に対し記録の提出を含む報告徴収を行うこと。

(6) 都道府県は、漁業権者に対し、報告の根拠となる、水産物の漁獲・販売に関する記録の作成と保存を求めること。例えば、漁獲・販売内容が分かる伝票又は出荷データの記録の保存を求めることが想定され、適切なデータ集計に資するため、組合員行使権者においても、行使状況の基となる各自のデータの記録を残すよう努めること。

(7) 都道府県は、団体漁業権の場合の区画の使用状況と組合員行使権者の行使状況、行使料について、漁業権者から報告を受け、適切に管理すること。

2. 団体漁業権として区画漁業権を設定する場合

(1) 団体漁業権として区画漁業権を設定することが、「漁業生産力の発展に最も資する」と認められる場合として、ガイドラインの例③として記載のある場合を「多数の漁業者が共同して販売する場合、養殖業に参画しようとする新規就業者に技術の普及を図ろうとする場合その他経営問題に精通した中立的な有識者が関与した具体的な実行計画により地域経済の発展に資することが明らかである場合」と修正すること。

(2) また、個別漁業権の取得を希望する者を妨害する目的で申請を行う場合等については、当該漁協は、「漁業生産力の発展に最も資する」と認められないと想定されることを明記すること。

3. 漁協組合員からの行使料の徴収、沿岸漁場管理

- (1) 漁協等は、組合員から行使料を徴収する場合、団体漁業権を管理する上で必要とされる費用に限って徴収すること。都道府県は、漁協等が漁業権の管理目的以外に徴収している場合には、水産業協同組合法に基づく賦課金等として適切に対応するよう指導すること。
- (2) 都道府県は、漁業権行使規則の認可に当たって、特に魚類養殖については行使料が理由なく周辺地域と比して著しく高い設定が行われている場合は、認可しないこと。
- (3) 沿岸漁場管理団体について、都道府県は保全活動の内容や実施状況について1年に1回以上の報告を受けるとき、当該活動内容や実施状況を確認し、必要な修正を求めると指導を行うこと。あわせて漁業法施行規則第33条第1項第4号に定める「保全活動の収支状況」についても根拠資料等を確認し、必要に応じて保全活動の適切な実施を確保するための指導を行うこと。また、都道府県は、漁業法施行規則第33条第2項に規定する日までに沿岸漁場管理団体が保全活動の実施状況の報告を行わない場合は、指導等により是正させるとともに、必要な場合には法第176条に基づき報告徴収を行うものとする。
- (4) 沿岸漁場管理団体が受益者から徴収することが想定される保全活動に要する費用の例として、①赤潮のモニタリング活動における採水や分析等に要する経費、②漂流物及び漂着物の除去活動における人件費や処分等に要する経費、③干潟の保全活動における人件費や機器・資材等に要する経費等を示すこと。

4. その他

- (1) 海区漁場計画の作成や漁業権の免許における手続きにおいては、反社会的勢力やそれに関連するものが不当に関与することを排除する必要があること、手続の中で関係者との紛争が生じた場合には紛争の解決を図る必要があることを明記すること。
- (2) 都道府県は、密漁など、水面総合的な利用の推進並びに水産動植物の生育環境の保全及び改善について漁業関係法令に違反する行為を行う者に対しては、関係行政機関と連携して取締りを進めるべきである。