

6 . 漁業

1 基本的考え方

南北に細長く伸びる列島として四方を海に囲まれた我が国は、その周辺海域を寒流、暖流が交錯する生物多様性に富む生産力豊かな漁場を有しています。我が国はこのような好条件に支えられて、古来より漁業を営み、豊富な経験と高度な技術を培い、漁場環境の保全に注意を払いながら、産業としての漁業を発展させてきました。こうしたことから、我が国の漁業は漁獲対象種が極めて多く、経営規模・漁獲方法が多種多様であるといった特徴があります。

第二次大戦後、我が国の漁業は、公海自由の原則と漁労技術、流通、加工技術の進歩に支えられ、その操業の場を沿岸から沖合へ、沖合から遠洋へと展開させ、順調な発展を続けましたが、現在は、近海漁業資源の低迷、200海里体制の定着に伴う外国水域からの締め出し及び公海漁業に対する規制の強化等厳しい状況にあります。

動物性蛋白質の約4割を水産物から得ている我が国として水産物の供給に当たっては、水産資源が生態系の構成要素であり、限りあることにかんがみ、その持続的な利用を確保するため、海洋法に関する国際連合条約の的確な実施を旨として水産資源の適切な保存及び管理が行われるとともに、環境との調和に配慮しつつ、水産動植物の増殖及び養殖が推進されなければなりません。

そのためにも国際的な対応として、地球上に存在する未利用資源、公海資源を持続的に利用していくこと及び責任ある漁業を実行していくことが課題であり、国際的な協議の場を通じてほかの関係国と協力しながら科学的根拠に基づいて海洋生物資源の保存・管理体制を確立し、国際的な理解を得るよう努めます。

一方、国内的な対応としては、従来からの漁業制度に基づいて、保護水面、漁船隻数・トン数の規制等の漁業管理及び漁獲量、漁獲努力量の管理を行うとともに、資源管理型漁業等や資源回復計画を推進します。また、同時に、資源量の増大を図るため、生物多様性に配慮したつくり育てる漁業も推進します。

また、漁場環境を保全することは、水産資源の持続的再生産のために重要であり、同時に海洋環境を保全し、海洋の生物多様性を保全すると考えられることから、今後とも漁場環境の保全に留意した健全な漁業の発展を図ることにより、海洋生物の持続可能な利用を実施します。

さらに、我が国は世界最大の水産物輸入国であることから市場の圧力が資源の枯渇を引き起こすことのないよう市場国としての責任を果たす必要があります。

2 国際的な海洋生物資源の保全及び持続可能な利用

(1) 海洋生物資源の保全

ア 海洋生態系の構成要素の保全

海洋生物は人類の食料等の供給源としても重要であり、適切な保全・管理を行えば、持続的な利用が可能な資源である一方、科学的知見に基づき絶滅が危惧される種については我が国としてもワシントン条約等の適切な運用を通じ、これら資源の保全に努めます。

イ 漁獲非対象生物の偶発的捕獲の対策

我が国は、2000年に「延縄による海鳥の偶発的捕獲の削減のための行動計画」及び「さめ類の保存及び管理のための行動計画」を作成し、漁業者に対する普及・啓発を図っているところであり、今後とも推進していく必要があります。

また、海洋生態系の維持・保存と有効利用を図る観点から、主対象生物の資源データのほか、漁業の操業に伴う主対象生物以外の漁獲についても、漁船や調査船から洋上における多様な情報・データを収集するよう努めているとともに、偶発的に捕獲される利用し得ない生物に関し、その捕獲を最小化するための技術の開発促進、実用化を図っているところですが、今後とも推進していく必要があります。

(2) 海洋生物資源の持続可能な利用の推進

ア 漁業関係国際機関及び国際条約等の国際的な枠組みを通じた持続可能な利用

海洋生物資源は再生可能な資源であり、科学的根拠に基づき、適切な保存と合理的利用を図ることが重要です。漁業対象となっている資源については、すでに大部分の海域で漁業関係国際機関等により、科学的根拠に基づいた資源管理措置が実施されています。我が国としては、今後ともかかる適切な国際機関等の場を通じ、諸外国に対しこのような基本的な考え方の理解を求め、海洋生物資源の適切な保全と持続的利用の形成が図られるよう努めます。

また、「国連海洋法条約」によれば、同条約第5部の規定により、沿岸国は、排他的経済水域を設定した場合には、自国の排他的経済水域内における漁獲可能量を決定し、排他的経済水域における生物資源の維持が過度の漁獲によって危険にさらされないことを適当な保存・管理措置を通じて確保する義務が生じることとなっています。

我が国は1996年に同条約を批准すると同時に、海洋生物資源の保存及び管理に関する法律を施行し、翌1997年から漁獲可能量制度を実施することにより水産資源の持続的かつ最適な利用に努めることで、同条約が規定する生物資源の

保存管理措置の実行を担保しています。

イ 国際的な海洋生物資源に関する資源調査等の科学研究の推進

一般的に複数の関係国が利用する国際的な資源に関しては、すべての関係国が参加した国際漁業管理機関において科学的かつ合理的データに基づき適切な管理措置を講じ、その管理措置の下で関係国漁船の操業が行われることが重要です。

このような観点から、我が国は、我が国漁船が対象とする漁獲対象生物の資源状況に関する情報を収集・分析するとともに、大西洋まぐろ類国際保存委員会、みなみまぐろ保存委員会、北西大西洋漁業機関等の適切な国際漁業管理機関に積極的に参加し、国際的な漁業資源の保存管理に努めています。これら国際漁業管理機関においては、漁獲対象生物資源の保存管理を主目的としていますが、併せて漁業や漁獲対象生物と生態学的に関連する生物等も研究・調査対象とされています。我が国は、引き続きこれら国際漁業管理機関に参加し、漁獲対象生物について調査研究を行うとともに、これらの生態学的関連生物についても調査研究を推進します。

ウ 市場国としての役割・責任

まぐろ類特に刺身まぐろは日本市場が世界の90%以上を占めていることから、購買力が便宜置籍船による資源の枯渇をもたらしていることもあり、市場を通じた適切な資源管理をも考える必要があります。具体的には、消費者への啓蒙を通じた海洋生物資源の保存と持続可能な利用も必要です。

また、責任ある漁業国として我が国は、単に我が国消費者のみならず、世界の海洋生物資源の保存と持続可能な利用のため、国際協力を通じて途上国の漁業振興・海洋生態系の保存に資する必要があります。

さらに、購買力が輸出国が操業対象とする水域の海洋生態系を破壊することのないよう輸出国の漁業政策についても調査する必要があります。

エ 規制遵守のための監視及び取締活動

公海及び外国 200海里水域で操業する漁業については、我が国の漁業法体系の下で許可等により管理を行い、海洋生物資源の適切な保全と持続可能な利用の確立を図っています。また、我が国が参加する国際的な海洋生物資源の保存管理機構が定めた諸規制の遵守を図り、国際的責任を果たすため、我が国漁船が操業する当該水域へ水産庁の漁業取締船を派遣し、監視、取締、指導に努めます。

さらに、Global Positioning System 衛星及びインマルサット衛星を利用し

た漁船の操業位置、漁獲情報をリアルタイムに管理する体制の整備に努め、資源管理への積極的な貢献を図ります。

オ 資源管理のための各種規制、再編整備の推進

国際的な海洋生物資源の保全のための多数国間条約等の取り決め遵守のため、違反者に対する厳しい処分も含めた漁業関係法令による許可制度に基づく参入制限や、各種の漁業規制の担保のための国内規制措置を実施するとともに、国際的な枠組みに基づく規制に対応した漁業の再編整備を円滑に推進しています。

カ 海洋生物資源の潜在能力の開発

世界の海洋水産資源の現状については、世界食料農業機関(FAO)が1997年にレビューを行っています。

これによると、世界の海面漁業の総水揚量は、近年増加率が低下し、年間8千数百万トン程度となっており、海域や魚種によっては、早急な資源管理措置が必要な過剰漁獲状態にあります。未だ開発余地が残されていると考えられる海域もあり、概ね、全世界で年間1億トン程度の水揚量は可能であると推定しています。また、過剰漁獲状態の改善、低開発資源の開発促進、投棄魚の削減を図ることによって、さらに、2千万トン程度の増加の可能性も示唆しています。

一方、開発途上国を中心に人口増加及び生活水準向上に伴う動物性蛋白質の需要の拡大傾向が続くことが予想されるとともに、世界的に水産資源や漁場環境の悪化が懸念されるなど、将来的には世界の水産物の需給がひっ迫することが懸念されます。

このように、世界の水産物需給及び貿易が不安定な要素を有している中で、国民への水産物の安定供給を確保するためには、生態系にも十分配慮をした上で、我が国漁業の漁場の維持及び開発に取り組む必要があり、持続可能な方法により残された貴重な海洋水産資源の潜在能力を開発し、将来にわたり合理的に利用していくことが重要です。

このため、日本では、1971年に民間と国の共同出資により設立された海洋水産資源開発センターが、農林水産大臣の定める基本方針に基づき、新漁場における漁業生産の企業化のための調査等を行っており、今後とも、海洋生態系の保全、未利用資源の有効利用、漁業生産の合理化及び漁獲物の付加価値向上等に留意しつつ、水産資源の持続的利用が可能となるよう調査開発を進めていく方針です。

(3) 鯨類資源への対応

我が国は鯨類資源についても海洋生物資源の保存と合理的利用の一環として捉える必要があるとの立場から、国連環境開発会議（UNCED）で合意された持続可能な利用の原則に則り、科学的な調査研究に基づく鯨類資源の保存と合理的利用の原則が国際的に確立されるよう努めます。

国際捕鯨委員会（IWC）の管理下にある大型鯨類については、科学的資源評価に基づく鯨類資源の包括的評価により、1982年にIWCにおいて採択された商業捕鯨一時停止（モラトリアム）決定が見直されるよう科学的情報の収集に積極的に取り組んでいます。このため北太平洋及び南氷洋において鯨類目視調査並びに国際捕鯨取締条約の規定に基づくミンククジラの捕獲調査を実施しており、引き続き必要な調査の実施を検討していきます。特に南氷洋における目視調査はIWCによる国際的な共同調査としてSOWER（南太平洋鯨類生態調査Southern Ocean Whale and Ecosystem Research）の下で南氷洋における鯨類資源の把握のために実施しているものであり、我が国は引き続き本調査に調査員、船舶等を供出する等協力を行っていきます。

また、鯨類捕獲調査については、目視調査のみでは得ることのできない包括的評価に必要な不可欠なクジラ資源の生物学的知見を得ることを目的とし、引き続き「国際捕鯨取締条約」の規定に基づき、南氷洋、北西太平洋において実施を図ります。

特に、鯨類が1年間に餌として食べる魚介類の量は2.5億トンから4.4億トンと世界の海面漁業生産量の3倍から5倍に達していると推定されており、これら鯨類はサンマやイカ、タラなど漁業対象種を大量に捕食していることが判明していることから、我が国は、平成12年から、鯨類の捕食が漁業資源に与える影響の調査を主目的とする第2期北西太平洋鯨類捕獲調査を実施しています。さらに、平成13年3月に開催されたFAO（国連食糧農業機関）水産委員会は、鯨類が漁業に与える影響についてFAOが調査を進めることにつき全会一致で合意しています。これらの調査により、IWC科学委員会においてミンククジラが南氷洋には現在76万頭以上、オホーツク海・西太平洋には2万5千頭以上生息することが認められ、南氷洋においては100年間で約20万頭の利用が可能であると算出されたほか、南氷洋捕鯨調査によりミンククジラの系統群や年齢の構成等に関する重要な科学的知見が集積され、これらの調査に対し、国際的にも高い評価が得られています。

また、過去の捕獲により資源が減少し現在に至ってもいまだ回復が見られていないシロナガスクジラ等の大型ヒゲ鯨類について資源量、回遊等の実態を把握し、積極的な当該種の資源回復手法を解明するための調査を引き続き実施していきます。さらに、鯨類が生息する海洋生態系との有機的關係についても調査、研究していきます。

さらに、IWCの管轄対象外のツチクジラやゴンドウクジラ、マイルカ類等の小型鯨類についても、我が国周辺に分布・回遊する資源の遺伝学的手法による系群構造の解明と目視調査による資源量推定に基づく資源管理の下で合理的利用を図ります。

3 国内の海洋生物資源等の保全及び持続可能な利用

(1) 水産資源の保存・管理

水産資源は、鉱物資源と異なり再生産可能な資源であるため、漁獲強度を適正に保つことで、その持続的な利用を図ることができます。このため我が国では「漁業法」、「水産資源保護法」によって、漁船規模、隻数等の漁獲能力の規制を行うとともに「海洋生物資源の保存及び管理に関する法律」により、漁獲量や漁獲努力量の管理を行っています。

漁具・漁法が改良され潜在的な漁獲能力の向上した今日では、今後も、適正な公的制度の運用によって、適正な野生水生生物の保護管理を推進していく必要があります。同時に、水産動植物の繁殖・育成に適した藻場、干潟等の水面を「水産資源保護法」に基づく保護水面に指定し、管理、調査等を行い、水産資源の保護培養を図ります。

(2) 資源管理型漁業・資源回復計画の推進

水産業をめぐる内外の厳しい情勢の下で、我が国周辺水域の水産資源の持続的な利用を図るため、資源の適切な管理と有効利用が重要な課題となっています。

このため、我が国においては、漁業関係法令の適切な運用と相まって、資源の利用者である漁業者の合意に基づく自主的な取組により、水産資源の維持・増大と合理的利用を図る「資源管理型漁業」を推進しています。これら自主的な取組は現在沿岸漁業を中心に広がりを見せつつあり、今後は対象資源を一層広げ、効果的かつ広域的に展開します。

また、資源が悪化している漁獲対象資源については、資源回復計画と策定し、早急に資源を回復していくための減船、休漁等を含む漁獲努力量の削減や種苗放流等による資源の積極的な培養、漁場環境の保全などの資源回復措置を関係する漁業種類で計画的、横断的に講じています。

(3) 資源管理のための各種規制、再編整備の推進

国内の海洋生物資源管理のため、違反者に対する厳しい処分も含めた漁業関係法令に基づく農林水産大臣及び都道府県知事による許可制度を通じた参入制限等の漁獲努力量規制措置の実施や漁具・漁法・漁場等の制限措置を実施しています。

(4) 規制遵守のための監視及び取締活動

沿岸・沖合水域においては、海上保安庁の巡視船艇・航空機、水産庁の取締船・航空機及び都道府県の取締船等が、漁業関係法令違反の防止及び取締りのための活動を行います。特に、我が国周辺水域における水産資源保護及び漁場環境の保全に係る施策の実効を確保するため、外国漁船等に対する漁業の指導・取締りの強化を図ります。

また、沿岸域における密漁防止のため、広範な取締協力体制の整備、密漁監視員活動の強化育成等により密漁防止体制の整備を推進します。

(5) 生物多様性に配慮したつくり育てる漁業の推進

ア 栽培漁業の推進

我が国周辺水域は、世界でも有数の生産力の高い好漁場ですが、近年、同水域の水産資源は総じて低水準にあります。このため、資源を適正に管理しながら利用する資源管理型漁業への積極的な取組や栽培漁業等を中心とした資源増殖施策の展開によりこれら資源を回復、増加させることが重要な課題となっています。

このうち、栽培漁業については、国民の需要、資源の状況等から資源水準の維持・増大の必要性の高い水産動物について、種苗を大量に生産・放流し、これを放流した海域で適正に管理した後、合理的に漁獲することで、我が国漁業生産の維持・増大と漁業経営の安定を図るものとして、関連の技術開発、施設整備等が進められている

ところです。放流した種苗は、海域において天然の水産動物として混合し、同一の環境の下で、成長又は増殖することから親魚数の確保、放流対象海域の生息系統群と同じ系統群の親魚の使用等により生態系、種、遺伝子の多様性に配慮して、当該漁業を推進していきます。

イ さけ・ます増殖事業の推進

さけ・ます類は、国民の需要が高く、かつ北日本の漁業振興を図る上で重要な魚種として位置づけられています。

我が国のさけ・ます資源のほとんどは、増殖事業により維持されており、その資源を適切に管理するため、独立行政法人さけ・ます資源管理センターが系統の保全等を図るためのふ化放流、生物学的データの収集・解析、調査研究、技術開発等を実施するほか、道・県が国の助成の下に漁業資源の造成を図るためのふ化放流等を実施しています。

今後とも、さけ・ます増殖事業については、さけ・ます資源の維持とその持続的利用を図るため、北太平洋の生態系との調和を図り、生物として持つ種の

特性と多様性を維持することに配慮して実施するとともに、本邦系さけ・ます資源の動態を把握するための調査研究体制の充実を図っていきます。

また、さけ・ます類の自然産卵群の特性把握と保全技術の開発を図るとともに、河川及びその周辺の生態系にも配慮したさけ・ます増殖事業を推進します。

ウ 養殖漁業の推進

養殖は消費者のニーズにこたえた多様な水産物の安定的な供給に貢献しており、日本の養殖の生産額は、漁業生産額の29%（1999年）を占めるまでに発展しています。

また、海面養殖業による生産額は、養殖業を含む沿岸漁業全体の約48%（1999年）を占めており、沿岸漁業の振興、漁村の活性化のために極めて大きな役割を担っています。

養殖用種苗については、東南アジアからの輸入が活発になっています。

養殖用生け簀からの逸散による生態系の影響を防ぐため、必要となっている施設の開発及び在来種の遺伝的保全の立場から、輸入量の多い種で本邦との遺伝的特質の違いを調査しました。

現在、新たな導入種の形質等の特性を踏まえた飼育技術の開発及び生態系への影響や経済性含めた適正飼育手法の開発を行っています。

さらに、環境との調和に配慮した海面養殖業の推進を図るための漁業改善計画の作成・実施を推進します。

エ 内水面漁業・養殖業の推進

内水面は、漁業・養殖業の生産の場として国民に魚介類を供給しているほか、遊漁等のレクリエーションの場の提供等を通じて自然とのふれあいの機会の創出、自然環境の保全に寄与する等の重要な役割を担っています。

一方、近年、河川、湖沼における水質改善の遅れ、河川流量の減少等による水産動植物の生息環境の悪化に加え、外来魚、カワウによる食害や冷水病の蔓延等により内水面漁業・養殖業を取り巻く情勢は年々厳しさを増しています。

このため、水産生物の生育場・産卵場等の造成、往来や生息・繁殖の障害となる構造物等の改善、外来魚、カワウによる食害や冷水病の蔓延の防止、

河川や湖沼の利用者や地域住民に対するマナーの指導や生物生息環境の保全に対する理解を深める活動を積極的に推進し、多様かつ豊かな河川・湖沼環境の回復に努めます。

オ 漁場の造成と改良による生産力の向上

水産資源の維持増大と合理的利用を図る「つくり育てる漁業を」推進するた

め栽培漁業や資源回復のための措置と連携して、漁場の造成、資源の生産・増殖に資する工法を採用した漁港施設の整備、効用の低下した漁場の生産力の回復のための漁場環境の保全創造を積極的に行い生産力の向上を図ります。特に藻場・干潟は重要な漁場であるばかりでなく、水産生物の産卵、稚仔魚の生育等の資源生産の場としての機能や、有機物の分解、窒素、りん等栄養塩の取り込みによる水質の浄化等のさまざまな機能を有しており、良好な沿岸域の環境を維持していくためには、藻場・干潟の保全・創造は極めて重要です。このため、埋め立て等により消失が進んだ藻場・干潟の回復を目指し、積極的に藻場・干潟の造成に努めていき、ヘドロの浚渫や覆砂等による漁場環境の改善を行うことにより多様な水産生物にとって良好な生息・生育の場所である「海の森づくり」を推進します。

(6) 希少水生生物の保護・管理の推進

漁業は、本来、自然の優れた再生産機能を利用することによって成立している環境依存型産業であり、野生水生動植物の存在する生態系の維持を含めた海洋等の環境を良好に保全していくことは、漁業の健全な発展を図る上からも極めて重要であることから、資源が著しく悪化している野生水生生物については、以下の措置を講じています。

(ア) 資源状況の科学的かつ詳細な調査・分析

(イ) 資源悪化の状態に応じた採捕、所持、販売の制限・禁止

(ウ) 生息地等の保護のための保護水面制度の積極的な活用

(エ) 保護増殖事業の積極的な展開

多様性のある水生生物環境を維持していくことは、漁業生産性の維持にもつながることから、今後も、漁業対象種だけでなく、希少種を含めた多様性のある水生生物環境の保全という観点から、野生水生生物の種の減少に対して適切な対応を永続的に行っています。また、効率的に水生生物資源を保全し、持続的な利用を行うため、漁業実態を十分に考慮した上で、上記の施策に基づく希少種の採捕、所持、販売の制限・禁止、保護水面制度の活用、保護増殖事業等の施策の展開を図ります。

4 海洋環境等の保全

(1) 漁場環境の保全

近年、我が国においても沿岸域における各種開発事業が盛んに計画・推進されており、同時に、社会経済活動の活発化に伴って、生活排水、産業排水による閉鎖性水域における富栄養化や各種廃棄物による海や浜辺の環境汚染が進行しています。このような事態は、海洋への新たな汚濁負荷の増大等、周辺の漁

場環境に広範な影響を及ぼすことが懸念されます。

海洋環境を保全し良好な漁場を維持するためには、藻場や干潟等多様な海洋生物の生息の場を守ることが必要であり、生物多様性の維持にも寄与することから、漁場環境保全方針の策定のための検討を進めます。

さらに、プラスチック類等の廃棄物による海洋環境の悪化に対処し、海と渚の環境保全を全国的な課題としていくため、全国各地の海や渚で自主的に行われている環境美化活動を全国的かつ組織的な運動として推進していくのと同時に、漁業活動から生じる漁船、漁網、貝殻等の廃棄物について、これら廃棄物の再生産利用を含む実用的な処理技術の開発を行うほか、漁業者を中心とした組織的な処理体制づくりを推進していくことが重要です。

また、森林の有する水源のかん養、土砂の流出防止、栄養分の供給等の機能が、海域の生物の生育環境や生態系を保全する効果を有することが認識されるようになり、海域の生物資源を陸域の環境と一体的に管理しようとする試みとして、漁業者による植林活動等も活発になっているところですが、更に幅広い市民の協力を得て全国的な展開を図ることが重要です。

(2) 漁場環境修復の推進

海洋の沿岸域や内水面においては、各種の開発等により、豊かな生物多様性と生産性を有する藻場、干潟等の漁場が失われ、また、都市活動や産業活動による汚濁負荷の増大による、ヘドロの堆積、赤潮・貧酸素水塊の発生等がみられるように、周辺の海洋や内水面環境が悪化しています。

このため、自然環境の悪化により、効用の低下している漁場の生産力の回復や、水産資源の生息場の環境を修復するため、覆砂、浚渫、着定基質の設置等により底質の改善、藻場・干潟の造成を行うとともに、集落排水施設、浄化施設の整備等により漁港・漁場の水域環境の保全を図っていきます。

また、漁場環境の保全・創造と基礎生産力の向上を目的とした水産動植物を育む「海の森づくり」を積極的に推進していくなど自然環境の創造について重点的に取り組んでいきます。

(3) 環境に配慮した漁港漁村の整備

漁港は、漁業の生産基盤であるのみならず、静穏な水域を創出することにより、海洋生物の産卵場や仔稚の育成場としての環境の形成にも大きく寄与しています。このため、漁港の整備においては、その周辺の自然環境の改変を極力最小限とするように努めるとともに、事業の実施に当たっては、藻場が形成され水産動植物の生息・繁殖が可能な護岸等魚介類が生息できる工法・構造を採用した漁港施設、自然環境への影響を緩和するための海浜等の整備を行う等、

周辺の自然環境に調和した漁港づくりを積極的に推進します。また、漁港周辺水域への汚水流入負荷軽減対策として漁業集落排水施設等の整備や漁港内における汚泥やヘドロの除去等を行うことにより漁港周辺水域の水質保全対策を強化します。さらに、漁村の多くは伝統文化を受け継ぎ、良好な自然環境を有していることから、漁村の整備に当たっては、地域特有の自然条件を配慮した施設、良好な漁村の景観形成に資する施設等の整備を推進するとともに、都市と漁村との間の交流が図られるよう取組を行います。