

米国沖合の水産資源管理制度

主任研究員 田口さつき

〔要 旨〕

マグナソン・スティーブンス法は、米国沖合の水産資源管理の根拠法である。同法により、排他的経済水域の水産資源を主管するのは商務省とされているが、具体的な資源管理の方法を議論する場は水産資源管理委員会である。同委員会は水産資源管理計画を策定するが、その際に同法の国家基準を踏まえなければならない。

国家基準には、最適生産量の達成や過剰漁獲の防止という目的だけでなく、権利の付与の際などの差別的取扱いの禁止や水産資源に依存する共同体への配慮などが含まれている。

同法が1976年に制定されて以来、多くの論争が続いているが、2016年の国家基準の指針の見直しや同法の改正案からは、科学者の知見を踏まえながらも、水産資源管理の方法に柔軟性を持たせ、より現実的な管理へと踏み出そうとする意図がうかがえる。

目 次

はじめに

1 MS法をめぐる議論

(1) MS法の成り立ち

(2) MS法の思想

(3) 国家基準1をめぐる論争と改正

2 近年の動きと改正案

(1) 国家基準の指針改正

(2) MS法の改正案

おわりに

はじめに

2017年12月の「水産政策の改革の方向性」において「資源管理については、国際的にみて遜色のない科学的・効果的な評価方法及び管理方法」を推進することが示され、18年12月に新漁業法が成立し、20年12月から施行される。水産庁は、20年9月30日に、「新たな資源管理の推進に向けたロードマップ」を公表し、「新漁業法においては、資源評価に基づき、持続的に生産可能な最大の漁獲量（MSY）の達成を目標とし、数量管理を基本とする新たな資源管理システムを導入する」ことと、10年後の30年の漁獲量を444万トンに回復させることを目標とすること等を示した。

このように駆け足で政策が変更されたが、そもそも当初、掲げられた「国際的にみて遜色のない科学的・効果的な評価方法及び管理方法」とはなんだろうか。参考として米国沖合の水産資源管理の根拠法であるマグナソン・スティーブンス水産資源保全管理法（Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act、以下「MS法」という）から米国沖合の水産資源管理制度についてみてみたい。特に、同法の変遷においてどのような議論が交わされたのかをひも解いていく。

1 MS法をめぐる議論

(1) MS法の成り立ち

MS法は1976年に制定された。その成り

立ちには、米国沖合での外国漁船の活動が大きく影響している。米国では海岸線から3海里までは沿岸の州政府の管轄である。しかし、重要な漁場はさらに沖合にあり、当時、ソ連など外国漁船の操業が増え、水産資源の減少が懸念された。米国は水産資源に関し国際交渉を行ったものの、その効果がないと判断し、64年にBartlett法を制定した。同法では、海岸線から12マイルを米国漁船だけが排他的に操業できるよう定めた。しかし、外国漁船の操業にさらに規制をかける必要があり、76年にMS法が制定された。この経緯からわかるようにMS法は、外国漁船から沖合漁場を守ることを狙ったもので、米国の漁業者への漁獲規制を目的とはしていなかった。同法により、海岸線から3海里から200海里の水域（後に排他的経済水域〔EEZ〕）は連邦政府の管轄となり、この水域の水産資源を統制するのは、商務省というように定められた。

MS法導入と同時に、米国漁業を振興するために、設備投資などに対し、税額控除や低金利融資といった政策的支援がなされた。この結果、小型船に代わって大型船が操業するようになった。また、大規模な漁業会社の参入により、漁船と漁具において新技術が導入された。例えば、巨大な底びき網漁業の登場により、それまでは危険なため操業できなかった場所でも漁獲が始まった。排除した外国の漁船と同様に米国の漁船も効率的になった。しかし、同時に環境破壊的になり、乱獲が起きているという認識が強まっていった。

(2) MS法の思想

ここで、MS法の体系について触れたい。同法は、4つの章からなっている（第1表）。初めに水産動植物（fish）および生育場所等に関する米国の権利と権限を、次に外国漁船による採捕と国際水産資源協定について定めている。そして第3章が国家水産資源管理工程（National Fishery Management Program）であり、最後に水産資源観測と調査について章が設けられている。法律の成り立ちが外国漁船を排除し、米国の水産資源を米国の漁業者、加工業者等が有効活用することを意図したものであったので、米国の権利と権限が第1章に、外国漁船への規定が第2章に据え置かれている。第3、4章は、米国沖合の水産資源管理制度についての規定となっており、この部分が時とともに見直された部分である。

また、MS法は未漁獲の水産動植物の保全・管理のための法律であることは、同法でfisheryの定義（16U.S.C. § 1802（13））をみれば明らかである。すなわち「（A）保全・管理の目的のために、1単位として扱うことができ、かつ、地理的、科学的、技術的、娯乐的、経済的特徴に基づいて認識

第1表 MS法の構造

第1章	水産動植物および生育場所等に関するアメリカ合衆国の権利と権限
第2章	外国船による採捕と国際水産資源協定
第3章	国家水産資源管理工程
第4章	水産資源観測・調査

資料 米国商務省海洋大気庁海洋資源局サイト
<https://www.fisheries.noaa.gov/resource/document/magnuson-stevens-fishery-conservation-and-management-act>

（注） MS法の一部抜粋。

される水産動植物の1つ以上の魚種・魚群（stocks）、（B）これらの魚種・魚群を採捕すること（fishing）」の（A）の冒頭部分からも読み取れる。

水産資源はfishery resourcesに相当するが、同法のfishery resourcesは、前述の（A）で示された採捕対象の魚種・魚群に加え、水産動植物の群、種、生息場所を含んでいる（16U.S.C. § 1802（15））。これを踏まえると、fisheryはより厳密には「採捕対象の資源」と呼ぶことが適当と思われるが、以下では水産資源と呼ぶこととする。

MS法の「fishing」という行為は漁業にとどまらず、遊漁も含まれる。そのため、commercial fishing、recreational fishingという言葉がそれぞれ定義されている。前者（16U.S.C. § 1802（4））が「商取引、あるいは販売、物々交換、業者との取引を通じた商取引を意図して水産動植物の一部、または全部を漁獲すること」^{（注1）}、後者（16U.S.C. § 1802（37））が「スポーツか楽しみのために水産動植物を採捕すること」である。水産資源を保全・管理するためには、漁業者だけでなく遊漁者も規制するという考え方が同法にある。なお、日本は資源管理において新漁業法を根拠法とするが、遊漁者の行為は管理の対象とは明定していない。

米国の沖合漁業の資源管理を特徴づけるのは、水産資源管理委員会（Regional fishery management councils）と国家基準（National Standard）の2点である。

水産資源管理委員会（以下「資源委員会」という）は、EEZ内の海面を分割した8水域

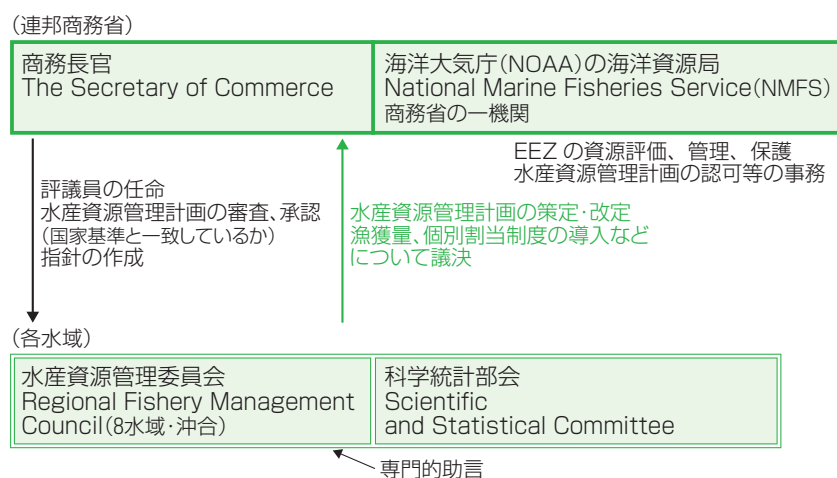
ごとに設置され、水産資源管理計画（Fishery Management Plan、以下「資源計画」という）や採捕に関する規制を策定する役割を果たしている（16U.S.C. § 1852）。つまり、米国商務省が沖合の水産資源管理をMS法に基づき主管するが、具体的な水産資源管理の方法を議論する場合は、資源委員会である（第1図）。資源計画案を商務長官（実際は、商務省海洋大気庁海洋資源局〔National Marine Fisheries Service、以下「海洋資源局」という〕）が審査、認可する（16U.S.C. § 1854）。

資源委員会は、議決権のある委員と議決権のない委員から構成される。議決権のある委員は、①沿岸州の知事が指名した州政府職員、②海洋資源局の地方支部長かその指名を受けた者、③商務長官が任命した者のいずれかである（16U.S.C. § 1852 (b)）。③の委員は、科学的専門知識があるか訓練を受けていて、当該地域の水産資源の保全・管理、もしくは漁業ないし遊漁による採捕

に関する知識を持っている者であり、沿岸州の知事が作成した名簿から任命される。知事は名簿を作成するときに、州の漁業と遊漁の利益を代表する者の意見を求めなければならない。議決権のある委員の半数以上は③の委員である。なお、資源委員会の会議は基本的に公開とされ、関係者は出席して口頭あるいは書面で意見をいうことができる。また、投票権を持つ委員は採捕や加工などにおける利害関係を情報公開することが義務付けられている。

国家基準とは、MS法第3章の先頭に据えられた、10項目からなる規範であり、MS法の根幹といえるものである（16U.S.C. § 1851）。同基準は、資源委員会が資源計画の作成の際に考慮しなくてはならないものであり、資源計画の審査の際の判断基準となる。なお、MS法が成立した当初は、国家基準は7つの規範（第2表の1～7）で構成されていた。この国家基準の各規範に対し、商務

第1図 米国沖合の水産資源管理に携わる組織



資料 筆者作成
(注) 太線は商務省、二重線は各水域の水産資源管理委員会。

第2表 MS法の国家基準

1	保存管理措置は、国内の各漁業における最適生産量を長期的に達成しながら、過剰漁獲を防止するものでなくてはならない。
2	保存管理措置は、入手可能な最良の科学的情報に基づくものでなければならない。
3	可能な限り、個々の魚種の資源は、生息域全体を1つの構成単位として管理されなければならない。また相互に関連する複数の魚種の資源は、1つの単位として、あるいは密接な連携の下に管理されなければならない。
4	保存管理措置は、異なる州の住民の間に差別的な扱いをしてはならない。国内のさまざまな立場の漁業者に漁業を行う権利を付与することが必要になった場合においては、このような権利の付与は、 A) すべての漁業者に対して公正、平等なものでなければならない。 B) 保存措置が促進されるよう適切に計算されたものでなければならない。 C) 特定の個人、企業や団体が、過剰な権利を獲得しないような方法によって行われなければならない。
5	保存管理措置は、可能な限り、効率的に漁業資源を利用することを考慮しなければならない。ただし、経済的割当が保存管理措置の唯一の目的であってはならない。
6	保存管理措置は、漁業、漁業資源、漁獲量の変動や不測性を考慮に入れたものでなくてはならない。
7	保存管理措置は、可能な限り、費用を最小に抑え、不必要な重複を避けたものでなくてはならない。
8	保存管理措置は、この法律の保存規定(過剰漁獲の防止および枯渇魚種の回復を含む)との整合性を確保しつつ、第2項の要件に合致した経済的、社会的情報を活用することにより、A) 漁業コミュニティの継続的な参加を可能とするとともに、B) 可能な範囲で漁業コミュニティに与える経済的悪影響を最小限に抑えるため、漁業コミュニティにとっての漁業資源の重要性を考慮したものでなくてはならない。
9	保存管理措置は、可能な限り、A) 混獲を最小限に抑えるものでなければならない。B) 混獲が避けられない場合においては、混獲による死亡率を最小限に抑えるものでなければならない。
10	保存管理措置は、可能な限り、海上における人命の安全性を高めるものでなければならない。

資料 日本貿易振興機構農林水産部(2010)

(注) 国家基準の和訳も日本貿易振興機構農林水産部(2010)のものである。本稿のなかでは「保存」は「保全」、「漁業資源」は「水産資源」、「漁業コミュニティ」は「水産資源に依存する共同体」をそれぞれ用いている。

省長官(海洋資源局)は解釈や運用に関する指針(guidelines)を作成する。

MS法の施行以来、科学者と漁業者、環境団体などが資源計画をめぐり、漁獲規制の必要性、水産資源管理の方法などでしばしば対立し、国家基準を根拠に議論が行われてきた。また、資源計画等に不満を持つ者が国家基準の具体的な規範を挙げながら、それに一致していないとして、商務省など^(注2)に対し、訴訟を起こしている。

(注1) 日本の新漁業法では、漁業について第2条で「この法律において『漁業』とは、水産動植物の採捕又は養殖の事業をいう。」と定義している。

(注2) 例えば、19年10月にニューヨーク州が連邦政府に対し、複数の州にまたがるsummer flounder(ヒラメの一種)の漁獲配分について国家基準の10規範のうち、5規範と一致していないとして訴訟を起こした。なかでも、①同州への漁獲配分が他の州に比べ不当に低水準であり、②その根拠が40年前のデータに基づいたもの^(注3)として、①は国家基準4、②は国家基準2と一致していないと主張している。

(3) 国家基準1をめぐる論争と改正

MS法成立当初から論争が起こったのは、国家基準1(National Standard 1)の「最適生産量」(the optimum yield)の解釈である(第2表)。当初、最適生産量は「国家、特に食料生産と娯楽の機会に最大の利益を生み出すだろう」ものであり、「最大持続生産量を基礎に、経済的、社会的、生態的要素による修正を受けて、規定される」ものと定義された。なお、最大持続生産量について、海洋資源局は、77年に国家基準についての規則(後に指針)を作成し、そのなかで「既存の環境条件下で、魚種・魚群から継続して漁業者および遊漁者に採捕される水産動植物を重量換算した年間漁獲量^(注3)あるいは生産量の最大平均値」と定義した。最大持続生産量は重量で定義される一方、最適生産量は重量、個体数、最大持続生産量に対する割合など、それぞれで資源計画

に表現されていた。

79年に環境団体が国家基準1、2、3、6に関連する変更などを請願したことをきっかけに、見直しの機運が高まり、83年に指針の修正が行われ、最大持続生産量の推計方法などが指針に追加された。また、各資源委員会に過剰漁獲の定義を行い、それを防ぐ対策を立てることを求める内容の指針の修正が89年に行われた。

このような措置にもかかわらず、環境保護を主張する人々から海の水産動植物の状況は改善していないという批判が続いた。また、より安定的で十分な漁獲量を上げるために長期的な計画を立てることが必要という考えもあり、MS法の改正が議論された。

この結果、96年の改正では、国家基準に新たな3つの規範が追加された。国家基準8は、過剰漁獲防止や過剰漁獲された（overfished）魚種・魚群を回復させるための措置は、水産資源に依存する共同体（fishing communities）への経済的な悪影響を最小限にとどめるものであることを求めており、資源回復と社会経済の安定性の均衡を意図している。^(注4) 国家基準9は混獲を避けること、それが不可能な場合は、混獲による死亡率を抑えることを要求している。国家基準10は海上での安全性を向上させることを求めている。

また、改正により、商務長官は水産資源の状況について議会と各資源委員会に毎年報告することが義務付けられた（16U.S.C. § 1854 (e) (1)）。これに加えて、過剰漁獲された魚種・魚群について資源委員会は資

源回復計画（以下「回復計画」という）の策定をしなければならず、それは10年以内に回復させることを目指したものにすることが定められた（16U.S.C. § 1854 (e) (4)）。その進捗を商務長官が2年を超えない期間で再調査し、資源回復に向けた進展がみられない場合、商務長官は統制権限のある水産資源について計画を修正し、そうでない水産資源については該当する資源委員会に直ちに通知し、さらなる措置をとることを勧告することが義務付けられた。これに伴い、海洋資源局は98年に国家基準の指針を改訂し、技術的手引きを出し、「過剰漁獲されている」と「過剰漁獲された」の概念を定義した。

それでも資源計画による資源管理方法などをめぐり、環境団体等からの批判は続き、06年には、科学者の発言力を強める方向でMS法の改正が行われた。具体的には、資源委員会内に科学統計部会を設置することとなった（16U.S.C. § 1852 (g)、第1図）。同部会の構成員は、科学および技術について高度な資格と経験を持つ連邦政府職員、州政府職員、大学教員、専門家から選ばれる。^(注6)

同部会は、資源計画の改定などに関する統計的、生物学的、経済的、社会的、その他の情報を更新、収集、評価、査読する役割がある。また、管理対象の魚種・魚群について年間の漁獲量に上限（年間漁獲制限〔annual catch limit〕）を設けることとなり、その設定において資源委員会は科学統計部会の勧告した水準を超えないこととされた（16U.S.C. § 1852 (h) (6)）。これにより、同

部会の推奨する厳しい漁獲量の制限を同委員会が採択せざるを得ない状況も起こっている（Marino（2017））。

（注3）現在のMS法での最適生産量の定義は、「水産動植物の量を意味し、それは（A）国家、特に食料生産と娯楽の機会に関し、海洋生態系の保護を考慮しつつ、最大の利益を将来生み出し、（B）漁獲による最大持続生産量を基礎に、経済的、社会的、生態的要素により下方修正を受けて規定され、（C）過剰漁獲された水産資源においては、最大持続生産量を生み出す水準への回復をもたらす」とされている（16U.S.C. § 1802（33））。

また、現行のMS法では、最大持続生産量の定義そのものがない。一方、「国家基準1の指針」（NS1 guidelines）で最大持続生産量は「現状の生態及び環境条件、漁獲技術、船舶間の漁獲量の分布のもと、魚種・魚群から得ることができる最大の長期平均漁獲量」と定義されている（2016 Final Rule, 50C.F.R. § 600.310（e）（1）（i）（2016））。98年に出版された技術的指針（Technical Guidance）に特定の再生産関係を仮定したモデルによる最大持続生産量の算出方法等が定められている。ここでは、特定の再生産関係を仮定したモデルによる最大持続生産量には言及しない。

（注4）水産資源に依存する共同体（fishing communities）とは、社会経済的必要性を満たすために水産資源に大幅に依存しているか、その水揚げまたは加工に大幅に従事している共同体、および、そのような共同体に基礎を置く漁船の所有者、漁業者、船員、米国の水産加工業者を含む（16U.S.C. § 1802（17））。

日本の新漁業法では「第百七十四条 国及び都道府県は、この法律の運用に当たっては、漁業及び漁村が、海面及び内水面における環境の保全、海上における不審な行動の抑止その他の多面にわたる機能を有していることに鑑み、当該機能が将来にわたって適切かつ十分に発揮されるよう、漁業者及び漁業協同組合その他漁業者団体の漁業に関する活動が健全に行われ、並びに漁村が活性化するように十分配慮するものとする。」に「漁村」という言葉が現れる。ただし、「漁村の民主化」が定置漁業、区画漁業の免許の際の適格性の要件になる旧漁業法に比べ、その重要性が低下しているのは明らかである。

（注5）混獲とは、水産資源を漁獲する行為によって水揚げされるが、販売されることも、個人に利用目的で保持されることもない水産動植物を

意味する。また、経済的に価値がなく廃棄される水産動植物、規則により保持することを禁じられているために廃棄される水産動植物も含まれる。

（注6）科学統計部会の構成員は、資源委員会の議決権のある委員と同様に、本人や家族などの経済的利益について情報開示することとなっている。

2 近年の動きと改正案

（1）国家基準の指針改正

2006年の改正後、年間漁獲制限などを資源計画に含めることが義務付けられた。資源委員会は、利害関係者が資源計画について意見を述べる機会を設けるため、公聴会を開催することとなっている。しかし、年間漁獲制限を設定することを原則としており、また、資源計画は15項目もの細かな義務規定に従って作られるものであり、利害関係者の意見が採用される余地はそれほど多くはない。

さらに、過剰漁獲された魚種・魚群については、それを回復させる期間が10年という縛りがあることは、漁業者にとって現実的ではなかった。漁業者は、経験から魚種・魚群は自然の周期で来遊し、自然の恵みをもたらすこともあれば、一転して減少することもあると知っていた。魚種ごとに回復にかかる時間も違うという認識もあった。そのため、一律で硬直的な資源管理の在り方への疑問が多く出された。海洋資源局は12年に国家基準の指針の見直しを行うために広く意見を募り、議論を積み上げ、4年後の16年に国家基準の指針が改訂された。

その主な内容は、①回復計画に進展が

ったかどうかの判断基準、②連邦政府が管理する魚種・魚群の選定基準の設定、③魚種・魚群が過剰漁獲の状態にあるかどうかを単年ではなく複数年で捉える方法の導入、④2つの漁獲量調節方法の導入、⑤資源回復への柔軟的対応の5点である。このうち、②から⑤が、資源管理の柔軟性向上を目指したものである。

ところで、「過剰漁獲されている」とは、最大持続生産量を生み出す漁獲係数より実際の漁獲係数が高い状態をいう。また、「過剰漁獲された」とは、個体の規模が小さ過ぎ、最大持続生産量を生み出す可能性が危機にある状態をいう。

過剰漁獲されているかどうかの判定方法の多くは、科学者が推計した漁獲係数(fishing mortality)によって行われる。具体的には最大漁獲係数というものを定め、この水準を実際の漁獲係数を超えると「過剰漁獲されている(overfishing)」と判定される。

回復計画には資源を回復させる期間(T_{target})といった目標やその目標に向け漁獲係数($F_{rebuild}$)をどの程度に設定するかなどの情報を記入することが求められている。これらは、年間漁獲制限を今後どの程度に設定するかということに直結する。

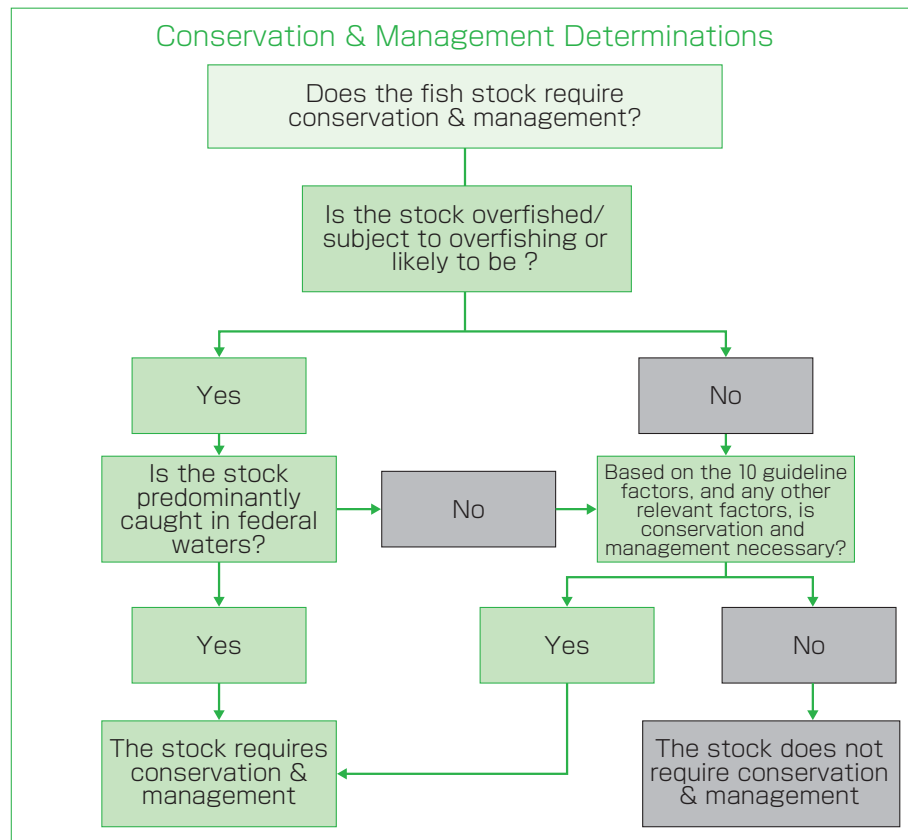
商務長官は、回復計画に進展があったかどうか判断するが、その際の基準が16年改訂で追加された。前述①の判断基準の具体的内容は、まず、回復計画で設定された漁獲係数($F_{rebuild}$)を超える、または同漁獲係数に相当する年間漁獲制限を超える採捕

があったときに、資源委員会が是正措置により漁獲方法を正さない、または、超過によって魚種・魚群にもたらされる生物学的な帰結に対し何も取り組まなければ、適切な進展がなされているとはみなさないこととなった(2016 Final Rule, 50 C.F.R. § 600.310 (j) (3) (iv) (2016))。また、過剰漁獲された魚種・魚群の状態についての予想外の新情報により回復予測が著しく変わった場合も、適切に進展しているとはみなされないこととされた。

②の選定基準は、専らEEZで採捕される魚種・魚群が過剰漁獲されたまたは過剰漁獲されている場合は、連邦政府の管轄として資源計画の対象となる(第2図)。そうではない場合は、対象となる魚種・魚群が海洋環境の重要な構成要素か、国家や地域経済にとって重要なものかなど、10項目の要素を考慮して資源計画の対象になるかどうかを資源委員会が決めることとなった(2016 Final Rule, 50 C.F.R. § 600.305 (c) (2016))。この要素のなかに、「MS法や他の適用可能な法律の要求と一致しつつ、州政府、州政府もしくは連邦政府の計画、他の資源管理計画もしくは国際的権限に準拠した連邦規則、あるいは、業界の自主規制により、水産資源が既に適切に管理されているのであれば、その程度」が含まれており、自主規制を含めた既存の資源管理について考慮していることは注目される。

③の過剰漁獲されているかどうかの判定方法において、最も近年の漁獲係数の推計値に不確実性が高い状況、あるいは、魚種・

第2図 保安全管理の対象となる水産資源の選定基準



出典 米国商務省海洋大気庁海洋資源局
<https://www.fisheries.noaa.gov/national/laws-and-policies/2016-revisions-national-standard-1-guidelines>

魚群の量的変動が激しく、資源評価するには時期尚早で変動を予測できない場合などには、単年ではなく、複数年（3年以内）のデータに基づいて過剰漁獲されている状況にあるかどうかを判断することができることとなった（2016 Final Rule, 50C.F.R. § 600.310 (e) (2) (ii) (A) (3) (2016)）。

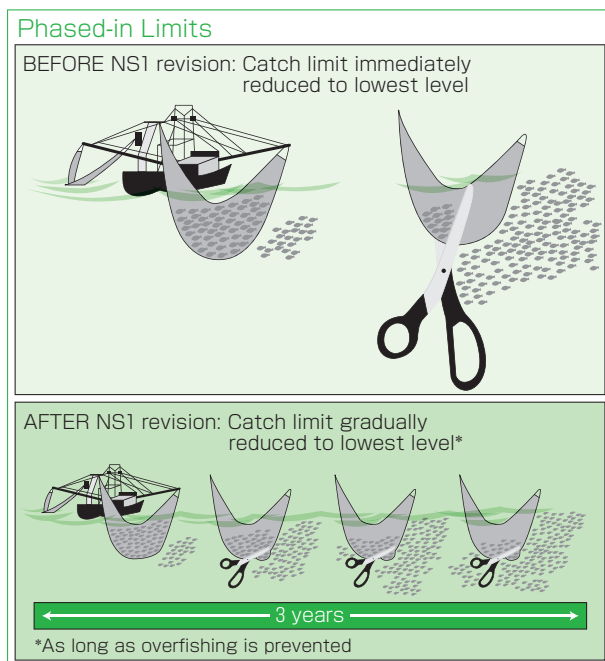
④の漁獲量調節方法として、段階的削減と繰越しの2つが示された。段階的削減とは、新たな科学的情報による大幅な漁獲制限が漁業・遊漁などに短期の悪影響を及ぼす可能性がある場合に認められる漁獲量調節方法である。漁獲水準を安定化させるた

め、資源委員会は過剰漁獲を防いでいる限り、3年を超えない期間で段階的に漁獲量を減らす方法を選ぶことができるようになった（第3図）（2016 Final Rule, 50C.F.R. § 600.310 (f) (2) (ii) (A) (2016)）。過剰漁獲された魚種・魚群についても段階的な漁獲量の調節が適切かどうかを見極めるべきとされた。

繰越しは、実際の漁獲量が年間漁獲制限を下回った場合に、その漁獲していない分の漁獲量を翌年の生物学的許容漁獲量に反映して増加させることを認めるものである（第4図）（2016 Final Rule, 50C.F.R. § 600.310

(f) (2) (ii) (B) (2016))。年間漁獲制限は、^(注7)生物学的許容漁獲量に基づいて設定されているため、繰越しにより翌年の年間漁獲制

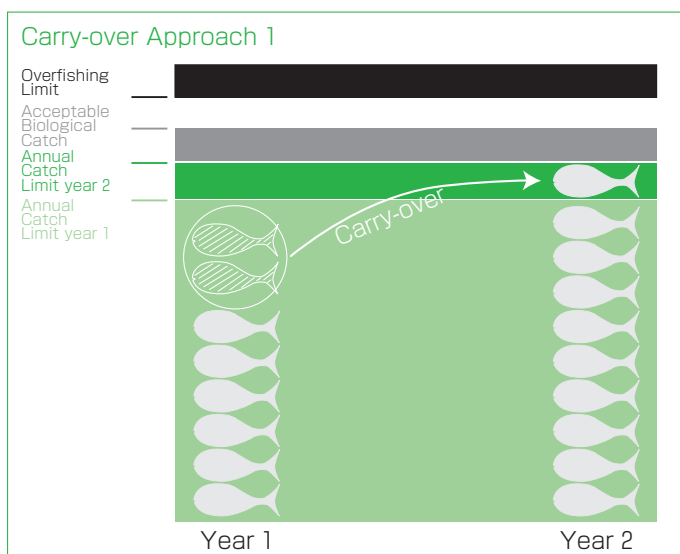
第3図 段階的削減を示すイラスト



出典 第2図に同じ

(注) 上図が16年の「国家基準1」の指針(NS1 guidelines)改訂前、下図が改訂後を示す。

第4図 漁獲量の未達部分の翌年への繰越しを示すイラスト



出典 第2図に同じ

限が引き上げられる可能性が高まる。この調整方法は、漁業者に対し、割り当てられた漁獲枠ぎりぎりまで採捕をしなくてはならないという心理的圧力を軽減するために設計され、危険な状況や市況が芳しくない状況で無理に採捕することや、制限いっぱいまで努力した結果、年間漁獲制限を上回ってしまう事態を防ぐものである。

⑤の柔軟的対応とは、資源を回復させるためにかかる期間として設定される目標期間 (T_{target}) に関するものである。目標期間の設定で、考慮されるのが最短期間 (T_{min}) と最長期間 (T_{max}) である。最短期間は、採捕が行われない場合に魚種・魚群の規模を最大持続生産量が達成できる水準に回復させるまでにかかる時間とされる。目標期間は、最長期間以下に設定するものとされている。一般的に目標期間が短いほど、年間漁獲制限は厳しくなる。

最短期間が10年を超える場合、最長期間の算定には次の3つの方法を資源委員会は採用できることとなった(2016 Final Rule, 50C.F.R. § 600.310 (j) (3) (B) (2) (2016))。まず、第1の方法は、最短期間に魚種・魚群の誕生から次世代が誕生するまでの平均期間を足すものである。次に、最大漁獲係数の75%の水準で漁獲した場合、魚種・魚群の規模が長期平均漁獲量を最大にする水準まで回復するのに必要と見込まれる期間である。そして、最後に、最短期間に2をかけたものである。

(注7) 年間の漁獲量の上限は、資源委員会が過剰漁獲規制値 (overfishing limit) を定め、生物学的許容漁獲量 (acceptable biological catch) を勧告し、年間漁獲制限を特定し、年間漁獲量目標 (annual catch targets) を設定するという過程を経て確定する。過剰漁獲規制値はこの漁獲量を超えると、過剰漁獲となる漁獲量であり、最大持続生産量に対応するものとされている。最大持続生産量が推定できない場合は、過剰漁獲規制値は定めなくてもいい。生物学的許容漁獲量は、対象とする魚種・魚群に関する情報や最大持続生産量が不確かであるため、過剰漁獲規制値より少なく設定される。年間漁獲制限は、生物学的許容漁獲量を超えてはならないが、しばしば等しく設定される。年間漁獲量目標は、実際の操業で年間漁獲制限を上回ることがないように、年間漁獲制限より少なく設定される。

(2) MS法の改正案

厳しい年間漁獲制限が設定されているにもかかわらず資源が回復しない水域があることや地域経済の疲弊を受け、水産資源の保全措置と経済的利用の均衡をとることを目的にMS法自体の見直しを求める議論もある。15年3月にアラスカ州選出の下院議員(共和党)であるドン・ヤング (Don Young) が改正案 (H.R. 1335 Strengthening Fishing Communities and Increasing Flexibility in Fisheries Management Act) を提出した。同法案は、同年6月に下院を通過したが、オバマ大統領から拒否権を盾に修正を迫られ、成立しなかった。その後、ヤング議員は、18年、19年に修正案を再提出している。

15年、19年の法案で共通しているのは、主だったもので①過剰漁獲とその他の理由の区別、②資源回復における柔軟性向上、③年間漁獲制限の設定時の配慮、④透明性向上、⑤漁獲枠融通制度導入の制限、⑥年

間漁獲制限を必須とすることの修正の6点である。なお、漁獲枠融通制度 (catch share) とは、MS法には明確な定義が存在しないが、漁獲量か漁獲量に対する一定割合を個人 (漁業者もしくは遊漁者) かその集団に割り当てるものであり、割当てを受けた個人は、その分を売買、貸借することを一定の期間認められている場合がある。海洋大気庁のサイトでは「漁獲枠融通制度の導入は求められておらず、すべての水産資源にふさわしいものではない。」と書かれている。^(注8)

まず、①過剰漁獲とその他の理由の区別とは、採捕によって激減した水産動植物とその他の理由により激減した水産動植物を分けて資源回復を検討することが目指されている。そのため、法案は商務長官 (海洋資源局) が連邦議会と各資源委員会に提出する報告書には、採捕によって激減した水産資源と採捕ではない理由により激減した水産資源を区別することを求めている。

次に②の資源回復における柔軟性の向上のために、法案は過剰漁獲された水産資源の回復計画で、水産資源を回復させる期間について現行法の「できるだけ短く」 (as short as possible) から「実行可能な限り短く」 (as short as practicable) への変更が示されている。また、水産資源を回復させる期間を10年以内とするという規定を削除し、データに基づいて推定される期間を超えないことを条件としている。また、さらに、水産資源を回復させる期間についての例外規定も多く盛り込まれている。

③の年間漁獲制限については、法案に

「年間漁獲制限を設定する場合、水産資源管理委員会は生態系の変化と水産資源に依存する共同体の経済的必要性を考慮することができる」という規定が追加されている。

④の透明性向上のために、法案には「科学統計部会は透明性の高い方法で水産資源管理委員会に提供する助言を策定し、その過程で大衆の参加を認めなければならない」という文言の追加に加え、同委員会の会議をインターネットで配信するなどの情報開示が含まれている。

⑤は、今後、ニューイングランドなど4水域の資源委員会が新たな漁獲枠融通制度を導入する場合は、対象となる魚種・魚群を採捕する許可を得ている者の多数が賛成^(注9)することが条件として追加されている。

最後に、(商務長官が「過剰漁獲されている」と判断していない場合で)寿命が約1年の魚種など特定の水産資源への年間漁獲制限の設定を資源委員会に求めないなどの規定が追加されている。

今のところ、改正案は成立していないが、その存在そのものが連邦政府の管理下にある水産資源の管理について、現場での苦悩を示したものであるといえる。

(注8) <https://www.fisheries.noaa.gov/insight/catch-shares>

(注9) ニューイングランド資源委員会では、底魚の漁獲枠融通制度についての再検討が行われており、19年に関係者から寄せられた意見には批判的なものが多い。例えば、「私たちは、底魚産業の暗い現状は、管理制度ではなく、魚群・魚種評価過程の失敗が直接の原因であり得ると主張する。大多数による漁業者の年間漁獲制限の厳守にもかかわらず、魚群・魚種評価は過剰漁獲が起きていると宣言され続けている。魚群・魚種評価過程は、何十年も魚群・魚種の状況、

モデルの不採用、遡及方向、調査船とその漁具の問題に対してしばしば一貫性のない変更で紆余曲折している。そして、間違えた科学の失敗を補う管理制度はない。」「私は、メイン州スカボローで漁業者として生活してきた。現在50歳で、14歳から漁業をしている。私は、これまで様々な漁業をしてきて、05年から18年の13年間は専ら底魚をとっている。割当資格を定める96年から06年までの10年間に有効な人もいるが、私にはそうではない。私は漁業からの総収入の20~30%に相当する金を、漁獲割当てを借りるために払ってきており、多くの場合、底魚を全く漁獲していない人から借りている。」などである。
<https://s3.amazonaws.com/nefmc.org/All-Catch-Share-Comments-sept-27-2019.pdf>

おわりに

米国の沖合漁場における資源管理は、国家基準という大原則がある。そのなかには、最適生産量の達成と過剰漁獲の防止という目標だけでなく、差別的扱いの禁止、水産資源に依存する共同体への配慮など、水産資源を利用する人々の生業への最低限の保障も組み込まれている。

また、沖合の水産資源の回復に向けて、資源委員会という関係者による話合いの場が設定されている。ただし、06年のMS法の改正後、水産資源の回復に向けた資源計画の策定において、漁業者等の意見があまり採用されず、操業実態、水産資源の生物学的特性、直近の環境変化などを踏まえない硬直的な漁獲規制が行われているという意見は根強い。漁獲枠の分配をめぐる論争も続いている。さらに、厳しい年間漁獲制限が課されているにもかかわらず、水産資源が回復しない水域も存在する。

科学者は調査船からのデータ等に基づき

水産資源の全体像を把握する一方、漁業者は毎日海に出ているので生態系などについてより詳細な事象を把握している。両者は水産資源の変動を安定化させるという情熱を共有しているにもかかわらず、その手法について論争を続けていることが不毛だと米国では認識されてきた。特に採捕が水産資源の減少の原因ではない場合、水産資源の回復計画において管理の柔軟性を増すことを目指す動きもある。

わが国の「新たな資源管理の推進に向けたロードマップ」では、「TAC魚種を主な漁獲対象とする沖合漁業（大臣許可漁業）にIQ（漁獲割当）による管理を原則導入」という方針が示された。しかし、新漁業法のなかには米国の国家基準4に相当する規制の差別的取扱いの禁止や権利の付与の公平・公正を保障するものがない。また、漁獲割当制度導入の根拠や漁獲割当割合の設定方法についての議論が伴っていないことは非常に心もとない。漁業者が実行している自主的な資源管理が存在している場合でも、漁獲割当制度が導入されるべきなのかどうかについて判断基準がない。今後、どのように議論が深まるか注視したい。

一方、わが国の沿岸漁村のような近世から話し合いで自治を進めてきた社会的基盤があり、実際に自主規制を進めてきた漁業（特に沿岸漁業に多くみられる）においては、漁獲規制の方法について漁業者の意見をいかに採用し、理解を醸成するかが水産資源管理の成功の鍵を握っている。そのため、画一的な数量管理の導入ではなく、様々な資源

管理の手法がどのように実効性があるかを科学的に解明することを当面の政策目標にすべきである。

<参考文献>

- 水産庁（2017）「水産政策の改革の方向性」
<https://www.jfa.maff.go.jp/j/kikaku/kaikaku/attach/pdf/suisankaikaku-1.pdf>（2020年10月12日最終アクセス）
- 水産庁（2020）「『新たな資源管理の推進に向けたロードマップ』が決定されました」
<https://www.jfa.maff.go.jp/j/press/kanri/200930.html>（2020年10月12日最終アクセス）
- 日本貿易振興機構農林水産部（2010）「平成21年度米国の水産資源管理をめぐる最近の動向」
- H.R.1335 - Strengthening Fishing Communities and Increasing Flexibility in Fisheries Management Act, 114th Cong. (2015-2016).
<https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/1335>（2020年10月12日最終アクセス）
- H.R.3697 - Strengthening Fishing Communities and Increasing Flexibility in Fisheries Management Act, 116th Cong. (2019-2020).
<https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/3697/text>（2020年10月12日最終アクセス）
- Marino, J. IV (2017) "Keeping More than One Fish in the Sea: Why the Magnuson-Stevens Act Should Be Reauthorized," *University of Massachusetts Law Review*. Vol. 12 : Iss. 1 , Article 5.
<https://scholarship.law.umassd.edu/umlr/vol12/iss1/5>（2020年10月12日最終アクセス）
- National Marine Fisheries Service "Catch Shares".
<https://www.fisheries.noaa.gov/insight/catch-shares>（2020年10月12日最終アクセス）
- National Marine Fisheries Service "Frequent Questions: National Standard 1 Final Rule".
<https://www.fisheries.noaa.gov/sustainable-seafood/frequent-questions-national-standard-1-final-rule#what-is-an-abc-control-rule?>（2020年10月12日最終アクセス）
- Restrepo, V. R., G. G. Thompson, P. M. Mace, W. L. Gabriel, L. L. Low, A. D. MacCall, R. D. Methot, J. E. Powers, B. L. Taylor, P. R. Wade, and J. F. Witzig (1998) "Technical Guidance

On the Use of Precautionary Approaches to Implementing National Standard 1 of the Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act".

<https://www.fisheries.noaa.gov/webdam/download/66421997> (2020年10月12日最終アクセス)

- The Official Website of New York State (2019)
"Governor Cuomo and Attorney General

James Announce Lawsuit Against Federal Government Over Unfair Fluke QUOTA".

<https://www.governor.ny.gov/news/governor-cuomo-and-attorney-general-james-announce-lawsuit-against-federal-government-over> (2020年10月12日最終アクセス)

(たぐち さつき)

