

2022 年 11 月 4 日

生物多様性国家戦略を考えるフォーラム 2022

「持続可能な漁業とシーフード」：分科会提言

(提言とりまとめ：真田康弘（早稲田大学地域・地域間研究機構）)

認定 NPO 法人野生生物保全論研究会(JWCS)は、IUCN 日本委員会主催の下、2022 年 3 月 18 日に「生物多様性国家戦略を考えるフォーラム ONLINE2022 持続可能な漁業とシーフード」を開催した。フォーラムでは、真田康弘（早稲田大学）より「世界の漁業と日本の漁業の現状と今後」、海部健三（中央大学）より「ウナギの持続的利用と IUU」、鈴木希理恵（JWCS）より「絶滅のおそれのあるサメの国際取引」、花岡和佳男(株式会社シーフードレガシー)より「魚から考える日本の挑戦 ～サステナブルシーフード促進における課題と展望～」と題する講演が行われた後、フロアとの質疑応答が行われた。

シンポジウムでも指摘されたとおり、わが国の漁業生産量は一貫して右肩下がりの状態にあり、過去最低を毎年更新している。これは、海洋環境の変化のさることながら、乱獲に起因している。事実、水産庁の 2021 年度「我が国周辺水域の漁業資源評価」で MSY ベースでの評価が行われた 17 魚種 26 系群で、漁獲圧・親魚量双方の点で乱獲でないものは僅かに 6 魚種 6 系群にとどまる。国連持続可能な開発目標(SDGs)14.4 に謳われている「水産資源を、実現可能な最短期間で少なくとも各資源の生物学的特性によって定められる最大持続生産量のレベルまで回復させるため、2020 年までに、漁獲を効果的に規制し、過剰漁業や違法・無報告・無規制(IUU)漁業及び破壊的な漁業慣行を終了し、科学的な管理計画を実施する」は未達の課題となっている。

「地球規模生物多様性概況第 5 版(GB05)」では、「**科学的な資源評価の対象となる漁業…では、魚の資源量が増加しており、平均して MSY を達成する資源量の水準を超えている**」こと、「これらの漁業には、漁獲努力を減らすことによって資源を回復させ、再建されたものも多い」こと、及び「このような進展は、資源評価、漁獲制限、取締りなどの漁業管理の指標と高い相関関係があり」、「**漁業資源の回復と漁獲努力を増加させる補助金の間には非常に強い負の関連がある**」ことが指摘されている¹。

漁業補助金については、SDGs においても「**2020 年までに、過剰漁獲能力や過剰漁獲につながる漁業補助金を禁止し、違法・無報告・無規制(IUU)漁業につながる補助金を撤廃し、同様の新たな補助金の導入を抑制する**」ことが謳われ、2022 年 WTO において IUU 漁業と

¹ 生物多様性条約事務局、環境省訳『地球規模生物多様性概況第 5 版』、2020 年、61 頁。
<https://www.biodic.go.jp/biodiversity/about/library/files/gbo5-jp-lr.pdf>

乱獲に繋がる漁業補助金を原則として禁止する協定が合意された。

近年、海洋保護区(Marine Protected Area: MPA)の設定による海洋水産資源の保全と持続可能な利用への試みが高まっている。CBD の愛知目標においても、2020 年までに、少なくともまた沿岸域及び海域の 10%、特に、生物多様性と生態系サービスに特別に重要な地域が、効果的、衡平に管理され、かつ生態学的に代表的な良く連結された保護地域システムやその他の効果的な地域をベースとする手段(other effective area-based conservation measures: OECM)を通じて保全されることが目標とされた。また、ポスト愛知目標では、2030 年までに海域の 30%を保護し 10% 以上を厳正に保護するとの案が検討されている。最近の研究においても、MPA を大幅に増やすことで、生物多様性の保護、漁獲量の増加、人間活動によって危機に瀕している海洋炭素貯留量の確保という 3 つの利益を得ることができる²。

国内に目を転じると、わが国では 2018 年の漁業法の改正により、MSY ベースでの漁獲可能量及び個別の漁獲割当(IQ)を基本とする科学的資源管理を本格的に導入するとともに、2020 年に新たな資源管理の推進に向けたロードマップを決定、これまで 50 種であった資源評価対象魚種を 2023 年度までに 200 種程度に拡大すること、漁獲量ベースで 8 割を総漁獲枠(TAC)を設定し管理すること、TAC 魚種を主な漁獲対象とする大臣許可漁業に個別枠(IQ)管理を原則導入することが目指されている。また、違法に採捕された水産動植物の流通を防止するため、「水産流通適正化法」が 2020 年に公布されている。

以上を踏まえ、以下の提言を行う。

【提言 1：科学的資源管理の推進】

漁業法の改正は我が国における科学的資源管理において非常に重要な一歩である。改正漁業法及びロードマップで示された工程表に基づき、**2023 年度までに漁獲量ベースで 8 割の魚種につき MSY に基づく TAC 管理を行い、漁業法第 8 条 3 項³の規定通り、原則としてそのすべてに IQ が導入されるべきである。**

【提言 2：水産流通適正化法の対象魚種拡大】

国内・国外における IUU 漁業は、適正かつ持続可能な漁業を行う我が国の漁業者自身の

² Enric Sala et. al, “Protecting the global ocean for biodiversity, food and climate,” *Nature* 592, pages397–402 (2021). <https://doi.org/10.1038/s41586-021-03371-z>

³ 「漁獲量の管理は、それぞれの管理区分において、水産資源を採捕しようとする者に対し、船舶等（船舶その他の漁業の生産活動を行う基本的な単位となる設備をいう。以下同じ。）ごとに当該管理区分に係る漁獲可能量の範囲内で水産資源の採捕をすることができる数量を割り当てること（以下この章及び第四十三条において「漁獲割当て」という。）により行うことを基本とする。」

生活基盤を脅かす重大な問題であり、漁業者自身からマグロ等への対象魚種拡大が求められたにもかかわらず、現在のところ水産流通適正化法の対象魚種は、国際採捕種についてはナマコ・アワビ・シラスウナギ、海外採捕種についてはイカ、サンマ、サバ、マイワシに限定されており、到底包括的と言えない。少なくとも TAC 管理を行う全ての魚種、地域管理漁業機関で規制の対象とされている全ての魚種に拡大すべきである。

【提言 3：乱獲に繋がる漁業補助金の廃絶】

ある研究によると、我が国の漁業補助金の 3 分の 2 は、漁獲能力の増加に繋がり乱獲を招き得る補助金であると指摘されており、事実、日本の水産予算の 3 分の 2 以上は漁港整備、漁業者に対する減収や燃油代の補填、漁船取得補助に充当されている。WTO 漁業補助金協定や SDGs でも合意されている通り、乱獲に繋がる漁業補助金は速やかに廃絶されるべきである。なお、漁業補助金協定では、補助金やその他の措置を通じて資源が持続可能な水準に回復するよう目指されている場合には、補助金供与が許される（第 4.3 条）とされているが、本条項の解釈は MSY ベースでの個々の水産資源の評価や実態を踏まえた制限的なものとすべきであり、例えば何らかの公的・非公的管理措置が導入されていることのみをもって補助金供与が許されると解釈されるべきではない。

【提言 4：予防的アプローチの適用】

環境と開発に関するリオ宣言、国連公海漁業協定、各種の地域管理漁業機関の条約では予防的アプローチの適用が広く言及されている一方、現在我が国では改正漁業法も含め同アプローチを明記した漁業関連法規はない。予防的アプローチの適用は MSY に基づく資源管理における科学的不確実性に対応するためにも必須であるのみならず、海洋管理評議会 (MSC) などの水産認証スキームにおいても認証のための必須要件とされており、これを満たさない場合、持続可能な水産物としての認証を受けることはできない。したがって、漁業法等を速やかに改正して予防的アプローチの適用を明記するとともに、現行の国内資源管理においても、予防的アプローチの考え方を取り入れた資源管理措置（予防的な管理基準や漁獲枠の設定等）を実施すべきである。

【提言 5：ワシントン条約への積極的貢献・ボン条約の批准】

我が国政府は現在ワシントン条約に掲載された海産種合計 21 種に対し留保を付しており、海産種の附属書掲載に対しその資源状態にかかわらず一貫して消極的な態度を維持している。また海産種の附属書掲載提案に関し、国連食糧農業機関 (FAO) 専門家パネルの勧告を尊重すべきであると一貫して主張しているにもかかわらず、日本政府自身が 2010 年の第 15 回締約国会合以降、FAO 専門家パネルの勧告結果如何にかかわらず、2 つの提案を除き全て反対との立場を取っている。FAO 専門家パネルにより附属書掲載が妥当とされた種に対する留保を可及的速やかに撤回するとともに、今後の締約国会合での附属書掲載提案にお

いては、FAO 専門家パネル、条約事務局、IUCN の提案に関する科学的・専門的立場から
の勧告を十分尊重した立場を取るべきである。また、附属書Ⅲの活用も含め、附属書掲載
提案等ワシントン条約に対して積極的に貢献し、ワシントン条約の下で国際協調に基づく
水産資源の保全と持続可能な利用のけん引役になるべきである。

野生動植物の保存に関してはワシントン条約に並ぶものとして、「移動性の野生動物種の
保護に関する条約（ボン条約）」があるが、現在我が国は批准していない。同条約は地球規
模で野生動物やその生息地の保護を扱っている数少ない政府間の条約の一つであり、早急
にボン条約を批准すべきである。

【提言 6：海洋保護区概念の適正な適用・拡大解釈の禁止】

海洋保護区について政府は、「海洋生物多様性保全戦略」において「海洋保護区」を「海
洋生態系の健全な構造と機能を支える生物多様性の保全および生態系サービスの持続可能
な利用を目的として、利用形態を考慮し、法律又はその他の効果的な手法により管理され
る明確に特定された区域」として定義しており⁴、2021 年 1 月時点で 13.3%がこれに該当す
るとされている⁵。しかし政府の「海洋保護区のさらなる拡大と管理のあり方に関する SG」自
身が指摘する通り、「実態としては、我が国の海洋保護区の約 9 割が水産動植物の保護培養
等を目的とするもの」であり、海洋水産資源開発促進法による沿岸水産資源開発区域、指
定海域、都道府県、漁業者団体等による各種指定区域、漁業法に基づく共同漁業権（漁場
を地元漁民が共同で理由して漁業を営む権利）が設定されている区域等も含んでいる⁶。し
かしながら、単に都道府県、漁業者団体等による各種指定区域であること、漁業権が設定
されていることを以て「海洋生態系の健全な構造と機能を支える生物多様性の保全及び生
態系サービスの持続可能な利用を目的として」管理された区域とは到底言えない。例えば、
日本において「海洋保護区」であるとされているものの大部分は海洋水産資源開発促進法
の指定海域であるが、指定によりどのように生物多様性の保全が図られているか、その実
効性が全く不明であり、何より同海域は生物多様性の保全を目的として設定されたもので

⁴ 環境省「海洋生物多様性保全戦略」、2011 年 3 月。

<https://www.env.go.jp/nature/biodic/kaiyo-hozen/guideline/06-5.html>

⁵ 農林水産省「農林水産省生物多様性戦略改定に向けたこれまでの議論の整理」、2022 年 6
月、29 頁。

https://www.maff.go.jp/j/kanbo/kankyo/seisaku/c_bd/bds_maff/attach/pdf/index-81.pdf

；環境省「資料 3 海域における OECM について（令和 3 年度 第 1 回 民間取組等と連携
した自然環境保全の在り方に関する検討会）」、2021 年 8 月。

<https://www.env.go.jp/nature/oecm/r3-dai-1-kai-kentokai.html>

⁶ 環境省「海洋生物多様性保全戦略 資料集」、2011 年 3 月、42 頁。

https://www.env.go.jp/nature/biodic/kaiyo-hozen/pdf/pdf_pf_jap_10.pdf

はない⁷。また、単に都道府県、漁業者団体等による各種指定がなされていること、及び共同漁業権が設定されていることが、海洋生態系の保全と等価であるとは考えられないばかりか、かような指定や設定がなされているにもかかわらず、沿岸漁業は右肩下がりの減少を続けている実態と鑑みれば、水産資源の持続可能な利用にも直結するものとも言い難い。少なくとも沿岸水産資源開発区域、指定海域、都道府県や漁業者団体等による各種指定区域、及び共同漁業権設定海域を個別の精査なく海洋保護区に含めると言った実態と合わない解釈は排すべきであり、個々の実態を詳細に検討せずこれら海域を海洋保護区として含めるべきでない。従ってポスト愛知目標案にある「10%の厳正に保護する」水域に含まれるべきでない。生物多様性保全を目的とする MPA 制度を再構築すべきであり、国立・国定公園海域公園地区（自然公園法）、自然環境保全地域海域特別地区（自然環境保全法）、国指定鳥獣保護区特別保護地区（鳥獣保護法）、天然記念物地域指定（文化財保護法）、保護水面（水産資源保護法）のみを海洋保護区と捉えるべきであり⁸、その他については、具体的な保全状況を鑑みて、個別的に判断すべきである。

なお、「我が国では、定義上、CBD の OECM の考え方を採用して「その他の効果的な手法により管理される明確に特定された区域」を含めて海洋保護区と整理しているが、現在までのところ、「その他効果的な手法」を根拠に海洋保護区に区分されている水域は存在しない」とし、今後、OECM に該当し得る水域の整理・検討を行い、活用することが重要である」と提言も政府 SG によりなされている⁹。しかしながら、このように我が国で海洋保護区概念が実態と全く整合性のないまま拡大されている中、OECM 概念によるさらなる海洋保護区概念の拡張は、この概念の無効化を意味しかねない。解釈は制限的であるべきであり、このような概念粉飾によりポスト愛知目標の達成度が測られることがあってはならない。

⁷ 公益財団法人日本資源保護協会「日本自然保護協会（NACS-J）・沿岸保全管理検討会提言 日本の海洋保護区のあり方 ～生物多様性保全をすすめるために～」、2012 年 5 月、13 頁。
<https://what-we-do.nacsj.or.jp/files/katsudo/wetland/pdf/20120517mpateigensyo.pdf>

⁸ 同上。

⁹ 「海洋保護区のさらなる拡大と管理のあり方に関するスタディグループ（SG）報告書」、5 頁。
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/sanyo/dai49/shiryou2_9.pdf