

漁業再編における政策対応

要 旨

- 1 わが国漁業は、国際規制の強化や資源水準の低下等から構造再編の途上にあり、漁業調整が政策課題となっている。他の漁業や漁場への転換余地がない場合は、漁業調整イコール減船となる。
- 2 これまでの減船の歴史を振り返れば、国による救済費交付金等の交付、あるいは漁業金融を通じた「とも補償」支援策が実施されている。今後とも漁業調整の柱として減船が位置づけられようが、水揚げが見込めない限り「とも補償」は考えられず、その意味で漁業金融の役割は極めて限定的であり、補償的政策対応が重要となる。
- 3 国の政策上は、これまで「補償」ではなく「救済」であるとの整理がなされてきており、漁業法上の損失補償規定を適用した事例は見当たらない。漁業の食料産業としての位置づけ、「公益」を明確にするためにも、この適用を視野に入れた対応が期待される。

はじめに

第2次世界大戦後、水産業の振興は食料確保上の優先課題としてとりあげられ、1952年の平和条約発効、マッカーサー・ライン撤廃、さらに翌53年の漁業法特例法等によって、漁場の拡大と漁船の大型化が進んだ。54年の漁業転換促進要綱の発表とともに、沿岸漁業と摩擦の多い漁業を沖合・遠洋に転換する5か年計画がスタートし、“沿岸から沖合へ、沖合から遠洋へ”という漁業の外延的発展がわが国漁業政策の柱となった。

その代表的な漁業が「カツオ・マグロ漁業」とされるが、こうした漁業は200カイリ体制等国際規制の強化や資源水準の低下等から構造再編の途上にある。漁業調整が漁業政策上の今日的な課題といえよう。そして、国際規制あるいは資源管理、いずれの場合においても減船がその中心となる。60年の北転船^(注1)の例をみるまでもなく、他の漁業や漁場に余裕があれば転換政策が採られるであろうが、

他漁業への転換が困難な現状においては漁業調整イコール減船となるからである。

(注1) 北洋海域を漁場とする「遠洋底びき網漁業」の一種。「北洋海域への中型船底びき網漁業転換要綱」(1960年制定)に基づいて、沖合底びき網漁業からの政策的な漁業転換が実施された。

1 減船の歴史

わが国漁業における減船の歴史は、筆者の知見では1950年に始まる。同年制定の「水産資源枯渇防止法」^(注2)に基づき実施され、そうした経緯もあって資源枯渇型減船の代表漁業とされた「以西底びき網漁業」の138隻減船がそれである。

その後「サケ・マス流し網漁業」においても減船が実施されたが、サケ・マスの場合は、ソ連のブルガーニン・ライン^(注3)設定(56年)、それを受けた日ソ漁業交渉における割当量減少によるものであり、その意味で国際

規制型減船の典型とされる。「中型サケ・マス流し網漁業」においては、55、56の2年間で、3/4近い約1,400隻が減船するという大規模なものとなり、「母船式サケ・マス流し網漁業」においても59年以降順次減船が実施された。

マグロ漁業の場合は、燃油等漁業経費の増大、魚価の低迷、国際規制の強化等の要因が複合したものであり、これまで3度にわたって実施されている。

こうした減船の多くは、一部残存漁業者による相互補償（いわゆる「とも補償」）があるにせよ、基本的には国から補償金が交付されており、その意味では国主導で実施されたものといえる。一方、71、72年の「以西底びき網漁業」（全体の15%、107隻）や76年の「遠洋マグロはえ縄漁業」の減船等は、業界の自主減船として位置づけられ、残存漁業者が補償金を全額負担する形式で行われている。

残存漁業者による「とも補償」の背景には、「減船 資源回復（もしくは競合減） 水揚増」を想定した受益者負担の考えがあるものと思われるが、水揚増に結びつかない場合は残存漁業者の経営を直撃することになり、この点が大きなポイントといえよう。

（注2）翌51年に新たに制定された「水産資源保護法」の附則により廃止。

（注3）1955年の海洋生物資源維持に関する国際会議におけるソ連の主張、いわゆる母川国主義に基づく公海漁業の規制措置。

2 漁業法等における漁業補償規定

漁業許可等の変更や取消し、あるいは行使の停止による損失の補償については、漁業法にその規定がある。すなわち、指定漁業につ

いては第63条（注4）がその規定であり、「水産動植物の繁殖保護、漁業調整」等「公益上必要があると認めるとき」に変更や取消し等ができ、その場合に政府（農林水産大臣）が損失の補償を行うとしている（注5）。また、水産資源保護法第10条「定数超過による許可の取消し及び変更」に基づく許可の取消しや操業区域の変更に關して、これによって生じた損失の補償を同法第11条で規定している。

こうした場合の補償金額はどのように算定されるのであろうか。漁業補償の方式を定めたものとしては、「公共用地等の取得に伴う損失補償基準要綱」（1962年閣議決定）があり、これに基づいて政府関係機関、地方公共団体等が基準を制定し、実施している。

要綱に基づく「公共用地等の取得に伴う損失補償基準」（63年運輸省訓令第27号）では、「漁業権等の消滅にかかる補償」（第20条）で「当該権利を行使することによって得られる平年の純収益を資本還元した額を基準とし、当該権利に係る水産資源の将来性等を考慮して算定した額をもって補償するものとする。」と規定している（注6）。さらに「漁業廃止の補償」（第50条）では、漁具等の売却損や解雇する従業員に対する離職者補償等についても規定している。

（注4）物権とみなされる漁業権に基づいて展開される漁業権漁業については、漁業法39条に漁業権の変更、取消し等に関する規定があり、都道府県がそれに伴う損失を補償するとされている。

（注5）フジ・テクノシステム編（1979）p.22 - 23。都道府県知事の許可を要する漁業についての損失補償規定はないが、知事許可が国の機関委任事務である性格上、指定漁業に準じて取扱うべきとされている（63年水産庁

長官通達)。

(注6)具体的には、「公共用地等の取得に伴う損失補償基準の運用方針」(66年官開第63号運輸省事務次官依命通達)第7において、「補償額 = 平年の純収益 / 年利率 8 %」としている。なお、平年とは評価時前 3 ヶ年ないし 5 ヶ年の平均を指し、水産資源の将来性等は漁獲の増大、または増大することが明らかな場合に考慮するとしている。

3 これまでの減船事例にみる補償実態

これまでさまざまな漁業において減船が行われている。こうした減船の多くは、一部残存漁業者による相互補償(いわゆる「とも補償」)があるにせよ、国からも補償金、いわゆる経費補填金を中心とする救済費交付金と不要漁船処理費交付金(漁船をスクラップ処分する場合)が交付されている。

こうした補償金の水準は、国家財政の状況等他の要因によっても左右されるようである。北洋漁業を例にとれば、1 隻あたり交付額は 85 年度の減船については第 1 ~ 2 次減船(77、78 年度)比半額以下、86 年度減船同概ね 3 割以下と大きな差を生じている(注7)。補償金の根拠等について詳述したものは多くはなく、「補償金額の基準は、総トン数 75 t、機関馬力 150 馬力の木船 1 組(2 隻)あたりで 300 万円程度であり、当時の以西底びき漁業の「漁権」の価格に見合う金額となっている。」(注8)等、わずかである。

本節では、根拠が明らかにされている事例をもとに、その補償実態をみることにする。

(注7) 中井 昭(1988) p.363

(注8) フジ・テクノシステム編(1979) p.23

(1) 北洋漁業における減船(第1次減船)

ソ連の 200 カイリ漁業専管水域設定を受けた 77 年の日ソ漁業交渉は、難航の末漁獲割当量の大幅削減をもたらした。このため、23 の業種で総隻数 3,163 に対し 1,025 隻(大手水産会社経営の母船式サケマス漁業の母船など 5 隻は除く)、実に 32 % を超える大規模減船を余儀なくされたのである。このわが国漁業史上類のない北洋漁業の減船に対して、政府も救済対策を実施することになるが、「補償」ではなく「救済」であるとの整理がなされた点が特筆される。

ここにおける基本的な考え方は、

ソ連の一方的な 200 カイリ水域実施という不慮の事態による減船であり、国主導での救済措置を講ずべき性格のものであるが、損失のすべてを補償するのは適当ではなく、適正かつ応分の救済措置を講ずる。

救済は、減船に伴い発生する損失経費の補填と営業上の地位の喪失、すなわち期待利益の喪失に対する補填の両面で行われるべきであり、原則として前者については国の交付金支給、後者については残存漁業者による「とも補償」とする。また、これにかかる資金の融通措置を別途講ずることが適当である。

というものであった。

材料費、労務費、固定経費等に区分して積算される損失経費は別にして、営業上の地位の損失がどう算定されたのか興味深い。これについては、諸事例に倣って利益の資本還元方式によって算定される利益の 12.5 年分(年利換算 8 %)に相当する金額(ただし、「漁権」の時価が当該金額より低い場合は時価)

とされ、原則として1年分を特別救済金で、残る11.5年分を「とも補償」で負担することとなった。すなわち政府交付金は、経費補填金（4～7月の出漁できなかった期間の所要経費補填金）と1漁期分の利益に相当する特別救済金がその内容となったのである（注9）。なお、残存漁業者のない場合はすべて特別救済金（ただし、12.5年分の半分を限度とする）「とも補償」の負担能力が不足する場合は特別救済金で加算調整、等の措置も実施され、最終的に政府交付金総額797億円、融資対象事業費546億円（うち公庫融資額491億円）をもって23業種、1,025隻に上る減船が実施された。

（注9）全国鮭鱒流網漁業組合連合会（1983）
p.513～520

（2）マグロ漁業における減船

200カイリ体制の本格化を前にして、国・業界団体は構造再編の検討を進めていた（注10）が、76年の「漁業経営の改善及び再建整備に関する特別措置法」（以下「漁業再建整備特別措置法」）制定を契機に減船が具体化される。この第1次減船の当初計画では、76～79年度の4年間で2割（258隻、7万トン）減船する（注11）予定だったが、実際には76年度の実施となった。主要漁場となっていた南太平洋諸国が相次いで200カイリ専管水域を設定する情勢となり、その動向を見極めた上で再検討することとされたのである。

減船を実施する漁業者への補償金は、「当該漁船が所属する操業グループの最近年における1隻平均水揚げ金額に、当該漁船の最近3年間の平均利益率を乗じて得た額を、8%で資本還元した金額」とされ、残存漁業者がそ

れを負担することとなった。前述（第2節）の「漁業権等の消滅にかかる補償」基準が適用されたものと推定される。こうして算定された「とも補償」は総額17億円弱（トン当たり238千円）となったが、農林公庫の「漁業経営改善支援資金（整備）」主体に借入調達され、減船漁業者に支払われている。

81、82年度に実施された第2次減船（2割）は、同じ自主減船とはいえ最初から「1隻（平均275トン）2億円（注12）」の線が打ち出されるなど、様相を異にする。その後出状された「遠洋かつお・まぐろ漁業の体制整備に関する所属漁業者の意見のとりまとめについて」では、「漁権単価×許可トン数+実損分（定額）」、具体的には「350千円×平均船型279トン+1億円」と表現されており、「漁権」価格が基準となっている。最終的には、第1次減船に比べ2倍超のトン当たり540千円（総額256億円）の補償金が支払われている（注13）。前年の売上総利益がマイナス（注14）という状況から、「漁業権等の消滅にかかる補償」基準が放棄されたとも考えられるが、その金額でなければ減船漁業者を確保できなかったという事情もあったのではないだろうか。

そう思わせるのが、水産庁による2割減船の側面支援策の展開である。水産庁は、82年度の漁業許可の一斉更新に当たって、漁獲努力量削減の具体策として従来「周年」となっていた操業期間を一律「10ヶ月」とし、所要の廃業見合い（トン数補充）船に限って「周年」への変更申請を認めることとしたのである。そして、整備計画参加漁船についてはこれを実施したものとみなすこととしたことも、2割（164隻）減船実現に寄与したともいえよう。

(注10)大海原宏・小野征一郎(1985)p.326年表ほか。1975年1月の大日本水産会「海洋法対策本部」を皮切りに、水産庁「漁業制度検討対策室」(同年4月)全漁連・日鯉連等漁業団体「漁業経営対策中央本部」、農林中金「水産特別対策班」(同年6月)等が相次いで新設・設置された。

(注11)年度別では、76年度22隻(7千トン)、77、78年度各65隻(各1万7千トン)、79年度106隻(2万9千トン)という計画。

(注12)日鯉連史 p.476

(注13)農林公庫からの借入203億円弱。「とも補償負担軽減助成金」の1/2、23億円の国庫助成が行われている。

(注14)遠洋マグロはえ縄漁業(200~500トン専業)の総利益はマイナス9.8%(農林水産省『漁業経済調査報告(企業体)』)。

まとめ

これまでの減船については、以上見てきたように、政府による救済金の交付あるいは「漁業再建整備特別措置法」等漁業金融を通じた「とも補償」支援が行われてきた。今後とも漁業調整の柱として減船が位置づけられようが、前述のように水揚げが見込めない限り「とも補償」は考えられず、その意味で漁業金融の役割は極めて限定的といえよう。代わって重要性を増すのが国による「補償」的対応であるが、これまでは「補償」ではなく「救済」であるとの整理がなされてきている。

漁業法の規定に基づいて、「漁業権」の取消しや変更について補償を行った事例はあるが、「指定漁業の許可」の取消しや変更についての事例は見当たらない。国際規制の強化等に伴う漁業再編整備対策として実施されている「国際漁業再編対策」(1989年閣議了解)においても同様である。同事業では「特定漁

業再編整備対策」として減船を位置づけているが、その内容は減船漁業者救済対策としての「救済費交付金」、不要漁船処理対策としての「不要漁船処理費交付金」の支給が中心となっている。これまで7業種が対象となり、総額783億円が支給されている。

「漁業権等の消滅にかかる補償」がなぜ適用されないのか、「補償」と「救済」の違いは何か、等々疑問は残る。「公益上」の漁業調整とすることに躊躇があるのか、財政状況に応じた弾力性の確保のためか。漁業の食料産業としての位置づけ、「公益」を明確にするためにも、「補償」の適用を視野に入れた対応が期待される。

(出村雅晴)

<参考文献>

- ・ 大海原宏・小野征一郎(1985)『かつお・まぐろ漁業の発展と金融・保証』日本かつお・まぐろ漁業信用基金協会
- ・ 中井 昭(1988)『北洋漁業の構造変化』成山堂書店
- ・ 日本鯉鮪漁業協同組合連合会・日本鯉鮪漁業者協会(1987)『日鯉連史』
- ・ 日本鯉鮪漁業協同組合連合会・日本鯉鮪漁業者協会(1996)『日鯉連史』
- ・ フジ・テクノシステム編(1979)『漁業補償実務資料集成』フジ・テクノシステム
- ・ 黒沼吉弘(2005)「TACの国際比較 内部経済化への対処方策」小野征一郎編『TAC制度下の漁業管理』農林統計協会、p.227 - 264
- ・ 全国鮭鱒流網漁業組合連合会(1983)『二百海里概史』