

漁業収入安定対策事業に関する論点

GR Japan株式会社

- 2018年12月、漁業法が改正され、新たな資源管理システムの構築が決定された。新たな資源管理に取り組む漁業者の経営安定を図るため、今後、漁業収入安定対策事業の法制化が予定されている。
- 漁業収入安定対策事業とは、2011年に開始された、漁業者の収入補填及び掛け金への補助により漁業共済を補強する事業。2020年度は142億円程の予算が交付された。
- 本事業の法制化にあたっては、1)漁業補助金のあり方、2)経営への影響、3)水産資源への影響が論点と考えられる。

漁業収入安定対策事業の法制化に向けての論点

漁業補助金のあり方

- 補助金で収入が補填されることにより、経営の努力が限られるため、漁業の補助金は撤廃すべきとの意見がある。
- 一方、水産業・漁村は、多面的な役割を持っており、補助金を活用してでも守るべきとの意見もある。
- 漁業補助金は、漁村の将来像にも大きな影響を与える要素であり、補助金のあり方に関しては、漁村が将来にわたってどのような役割を果たすべきかを検討しつつ検討すべきではないか。

経営への影響

- 漁業収入安定対策事業の具体的な制度設計により、漁業経営は多大な影響を受ける。
- 漁獲量が継続的に減少した場合、積立ぶらずで支払われる金額も長期的には減少するため、前回の契約金を下限とする特例の措置も考えられる。
- また、漁業収入安定対策事業は、水産加工事業者を対象としていないので、加工業者への補助措置のあり方も考えるべきではないか。

水産資源への影響

- 政府は、漁業収入安定対策事業について、漁業者による自主管理（資源管理計画）を要件とすることで、「資源管理を推進させる効果がある」との見解を示している。
- 一方、資源管理計画に関しては、計画の効果に関する指標が非科学的、フィードバックのルールがない、計画の内容が非公表等、資源管理の有効性に課題がある。
- 今後、資源管理計画制度は、「資源管理協定」へ移行される予定だが、資源管理の有効性を確保するための施策が必要ではないか。

漁業収入安定対策事業の法制化にあたっては、水産業・漁村の将来像、漁業経営にとって効果のある補助金の仕組み、有効性のある資源管理計画について検討することが重要。

レポートの概要	1
漁業収入安定対策事業について	3
論点1：漁業補助金のあり方	8
論点2：事業による経営への影響	11
論点3：事業による水産資源への影響	13
まとめ	17

- 2018年12月、漁業法が改正され、漁獲可能量（TAC）対象魚種の拡大、漁獲割当て（IQ）の導入等、新たな資源管理システムの構築が決定された。
- 新たな資源管理措置の下で適切な資源管理に取り組む漁業者の経営安定を図るため、今後、漁業収入安定対策事業の法制化が予定されている。
- 本レポートは、漁業収入安定対策事業の法制化に向け、新たな資源管理措置のもとで同事業のあるべき姿についての論点を整理する。

漁業収入安定対策事業に関する論点：

- 1) 漁業補助金のあり方（必要性）
- 2) 事業による経営への影響
- 3) 事業による水産資源への影響

- 漁業収入安定対策事業とは、国民への水産物の安定供給を図るため、計画的に資源管理等に取り組む漁業者を対象に、漁業共済の経営安定機能等に補完する形での収入安定対策を活用した事業。
- 漁業者の収入減少時に収入減収分の一部を補填する事業（積立ぷらす）及び漁業共済の掛金への補助の2つの事業からなる。
- 漁業収入安定対策事業への加入要件として、漁業共済へ実質加入していること及び「資源管理計画」の作成・履行が求められている。

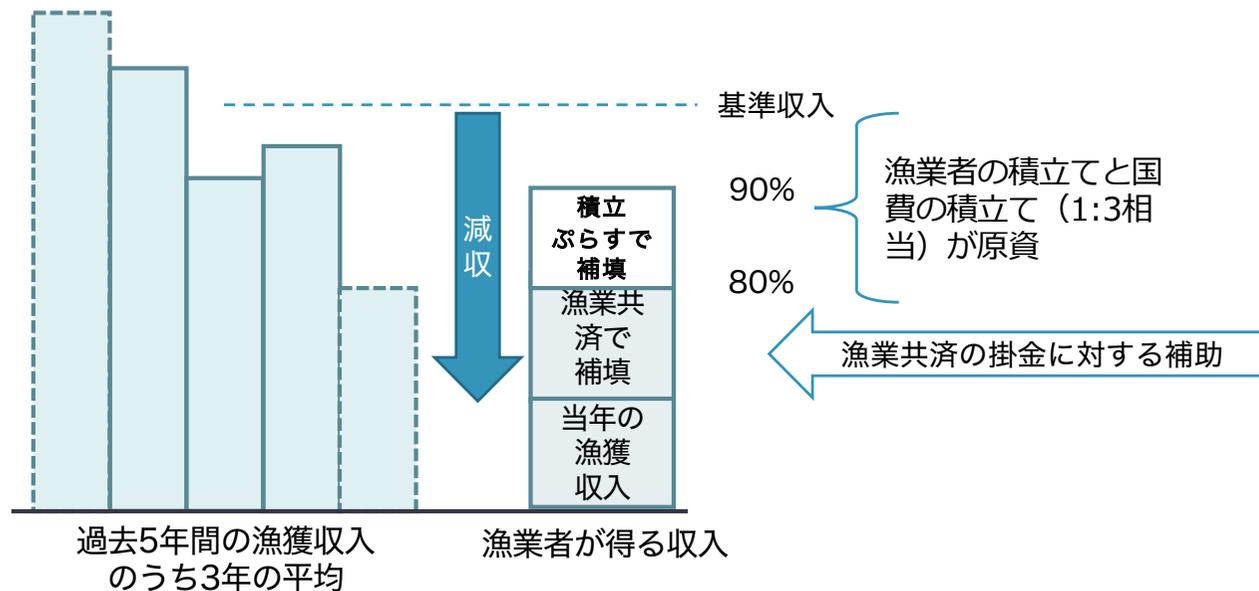
漁業収入安定対策事業の目的（実施要綱より抜粋）：

水産資源の積極的な回復や維持を図りつつ、漁業者の収入の安定等を図ることを目的とする。

制度の概要

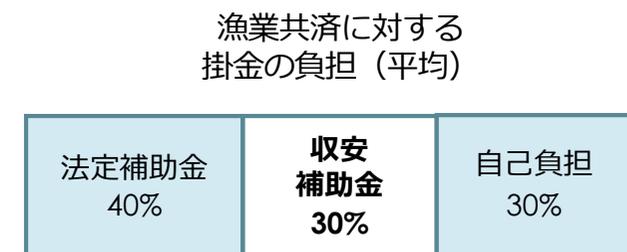
1.積立ぷらす：

過去5年間の漁獲収入のうち3年の平均（基準収入）からの減収分のうち、共済で補填されなかった分の原則半分を補填。



2.掛金補助：

漁業者が負担する共済掛金の一部を補助。



<参考> 漁業共済とは

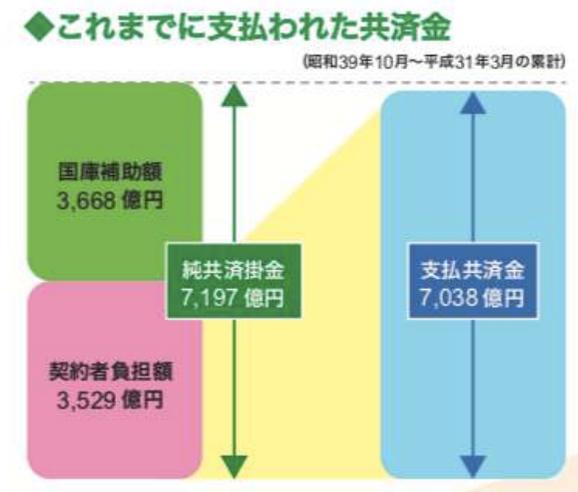
- 漁業災害補償法に基づき、漁業共済組合・全国漁業共済組合連合会によって運用されている漁業者の共済制度。国や地方自治体から掛金助成等の支援が出ている。
- 漁獲共済（漁船・定置漁業等）、特定養殖共済、養殖共済等の種類がある。
- 共済の対象者は、漁業共済組合の組合員である漁協及び当該漁協に所属する中小漁業者（個人、従業員が300人以下・漁船の合計総トン数が3000トン以下の法人等）。



◆平成30年度のぎよさいの実績

(金額単位: 百万円)

区分	加入実績		支払実績
	共済限度額又は価額	共済金額	共済金
漁獲共済	558,178	361,808	16,564
養殖共済	281,212	187,242	2,617
特定養殖共済	140,147	110,009	2,873
漁業施設共済	30,797	18,147	440
地域共済	13,156	10,769	255
合計	1,023,488	687,976	22,748

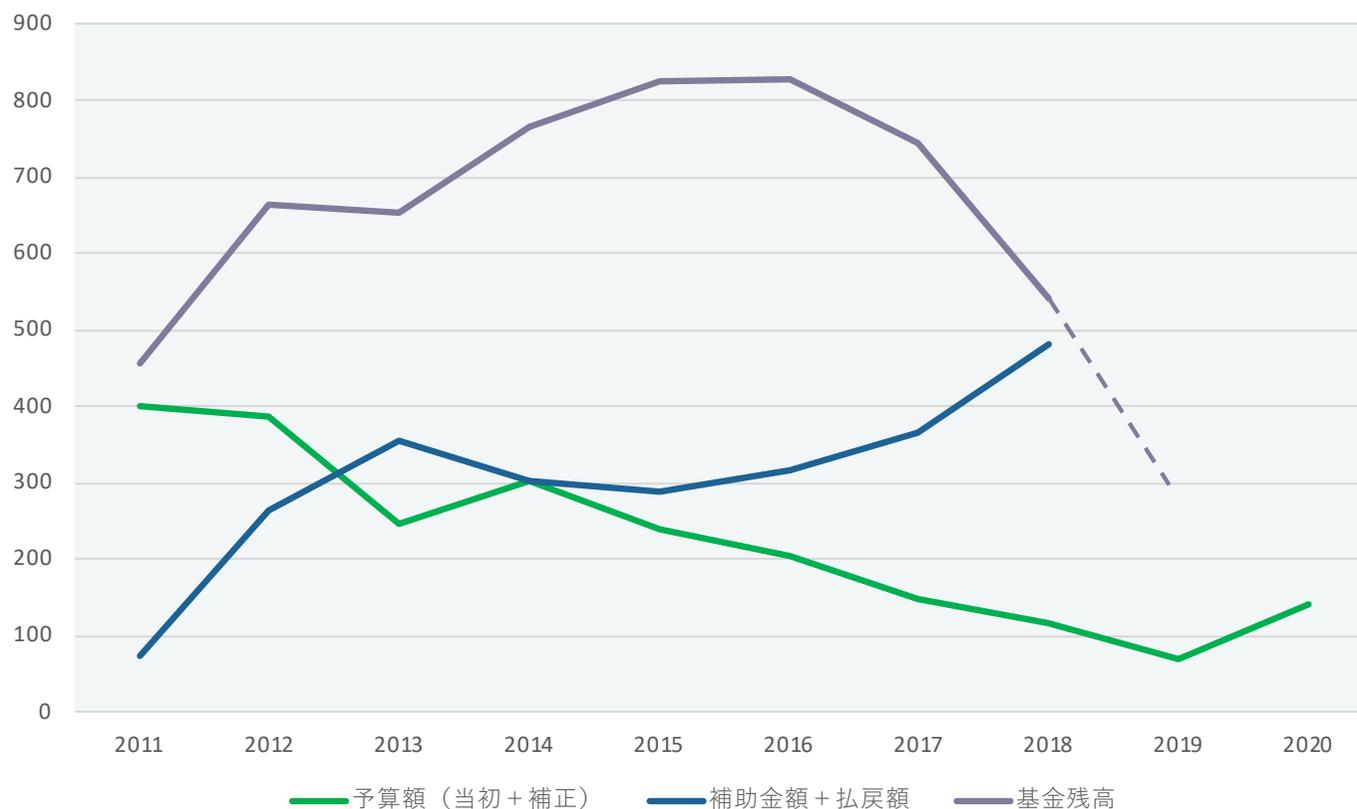


*他にも漁業施設共済、地域共済がある

漁業収入安定対策事業の予算額等の推移

- 漁業収入安定対策事業は、資源管理・漁業経営安定対策の一環として、2011年3月に開始された。
- 事業の予算額は、開始当初の400億円程から減少傾向にあり、2019年度は約69億円、2020年度は142億円程の予算となっている。
- また、交付元である漁業経営安定対策基金の残高も近年減少傾向にあり、2016年度には800億円を超えていた残高は2019年度には300億円以下になると見込まれている。

漁業収入安定対策事業の予算額等（億円）



- 2030年までに、加入率を漁業生産金額ベース（加入者の漁業生産金額／全国の漁業生産金額）で90%にすることが目標とされているが、2018年度時点の加入率は79%となっている。
- 法制化するにあたっては、どれほどの加入率を見込むのかについて確認すべきではないか。

◆積立ぶらす加入実績の推移(漁業者積立額)



生産額ベースで漁業者の79%程が加入しているが、小規模漁業者の加入割合が低いことが指摘されている。

論点1：漁業補助金のあり方①

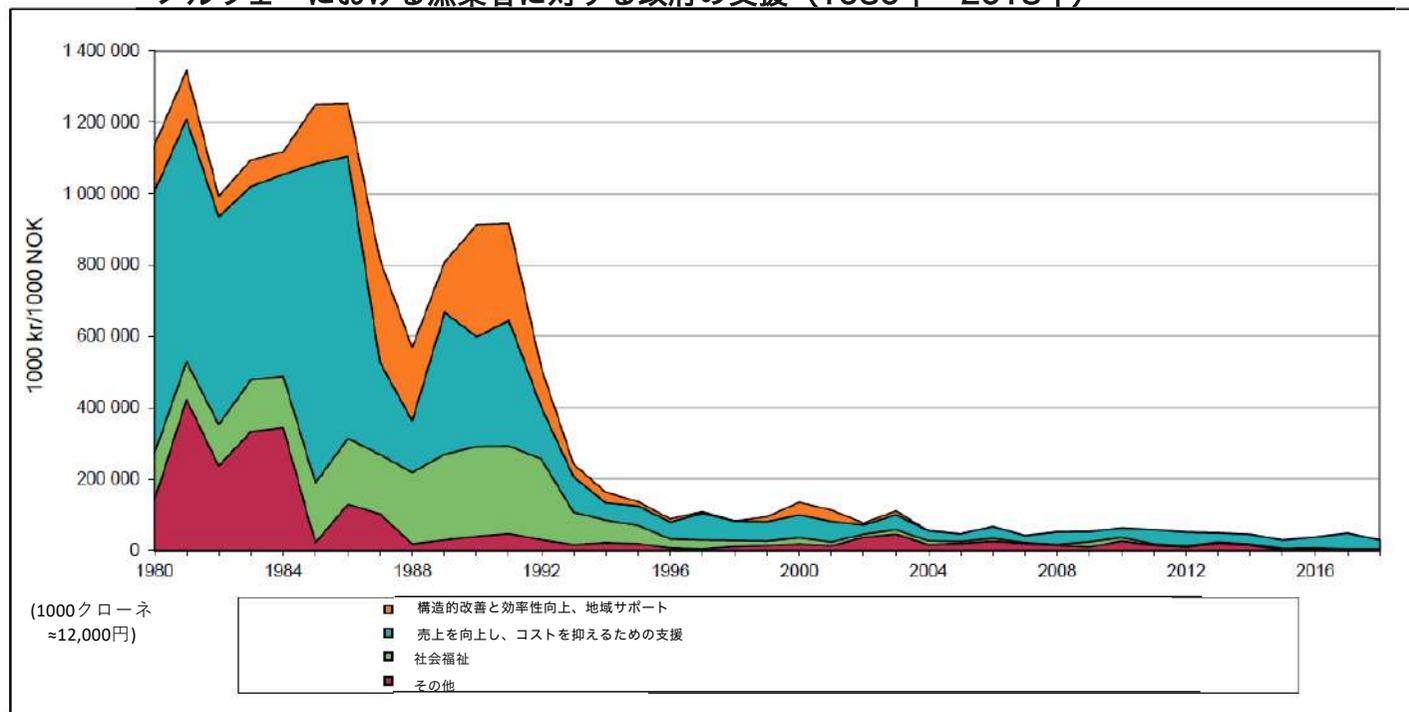
- 漁業収入安定対策事業の目的は、不安定な漁業者の収入を安定化させることであるが、そもそも漁業者に対する補助金に対して否定的な意見もある。例えば、漁業（及び農業）では収入が補助金によって補填されることにより、経営の努力が限られるため、漁業への補助金は撤廃すべきとの見解がある。
- ノルウェーでは、漁業への補助金が大幅に削減されながらも、漁船の大型化や高出力化が進み、漁獲高が増加した。一方で、漁船・漁業者の数は大きく減少した。

なぜ日本は問題先送りの漁業補助金を撤廃できないのか

小松正之氏 (National Geographic 2014年6月)

「民間企業であれば損失は自己責任であり、それが蓄積したら倒産します。ところが、漁業や農業は燃油が高くなったり、天災が起こったりして損失が出て行政が補填してくれる。補助金を撤廃したノルウェーやアイスランド、アメリカでは、燃油が上がったら経営を改善しようと漁法を変えたり、船を改善したりして対応しますが、日本の漁業者は補助金があるからそういうことは考えないのです。これでは、根本的な構造問題の解決は先送りです」

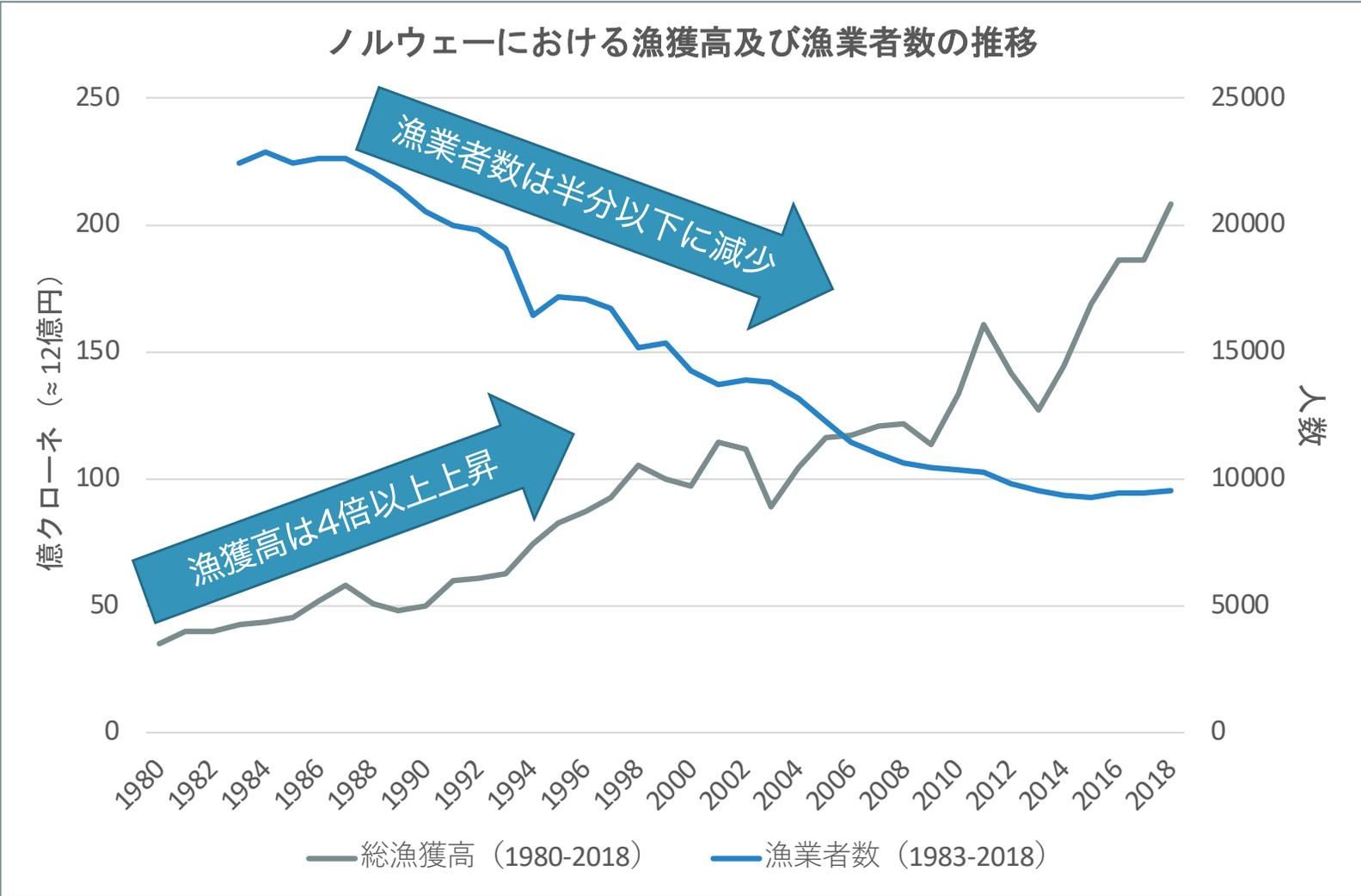
ノルウェーにおける漁業者に対する政府の支援（1980年－2018年）



¹⁾ I perioden 1980-2004 er statsstøtte likt i medhold av støtteavtalen mellom Norges Fiskarlag og staten / For the period 1980-2004 governmental support is due to the agreement between Norwegian Fisherman's Association and the Ministry of Fisheries.

<参考> ノルウェーにおける漁獲高・漁業者数の推移

ノルウェーでは、1990年から（漁獲枠を漁船毎に配分する）漁船別漁獲割当方式を導入。漁業者一人当たりの漁獲高は増加したが、全体の漁業者数は大きく減少。



論点1：漁業補助金のあり方②

- 一方、水産業・漁村は、多面的な役割を担っており、補助金を活用してでも守るべき存在との見解もある。全漁連のアンケートによると、回答者の98%が「多面的機能を有する水産業」を将来的にも残すべきと回答¹。
- 水産総合研究センター（現：水産研究・教育機構）がまとめた報告書²では、水産政策における価値観の違いを反映した3つのシナリオが示されており、漁業者への補助金は各シナリオを形成する要素の一つである。
- 漁業収入安定対策事業を含む漁業補助金を交付するにあたっては、漁村が将来にわたってどのような役割を果たしていくべきかのシナリオに基づいて検討することが重要ではないか。

¹全国漁業協同組合連合会「水産業・漁村のさまざまな役割」（2001～2002年）標本数：1万人

²水産総合研究センター「我が国における総合的な水産資源・漁業の管理のあり方」（2009年）

水産業・漁村の多面的機能

沿岸域の環境美化・
保全

海難救助

河川・湖沼の生態系
保全

海域の環境監視

都市の人々との交流

藻場・干潟・サンゴ
礁の保全

災害救援活動

漁業活動による環境
保全

国境監視

伝統文化の創造と
継承

水産業の将来像：三つのシナリオ（産業の発展、地域社会への貢献、食料供給の保障等の要素をどれほど重視するかに基づく）

グローバル競争シナリオ：

- 産業の経済的効率性を重視。
- 規制緩和・競争促進を行い、漁業は利潤の最大化。
- 補助金は基本的に撤廃し、資源管理費用について負担を求める。

生態的モザイクシナリオ：

- 沿岸は地域の公的役割を負い、沖合・遠洋は産業効率重視。
- 沿岸漁業の活動は貨幣価値は低く、補助金が必要。
- 資源変動に由来する経営リスクの一部を政府が補償。

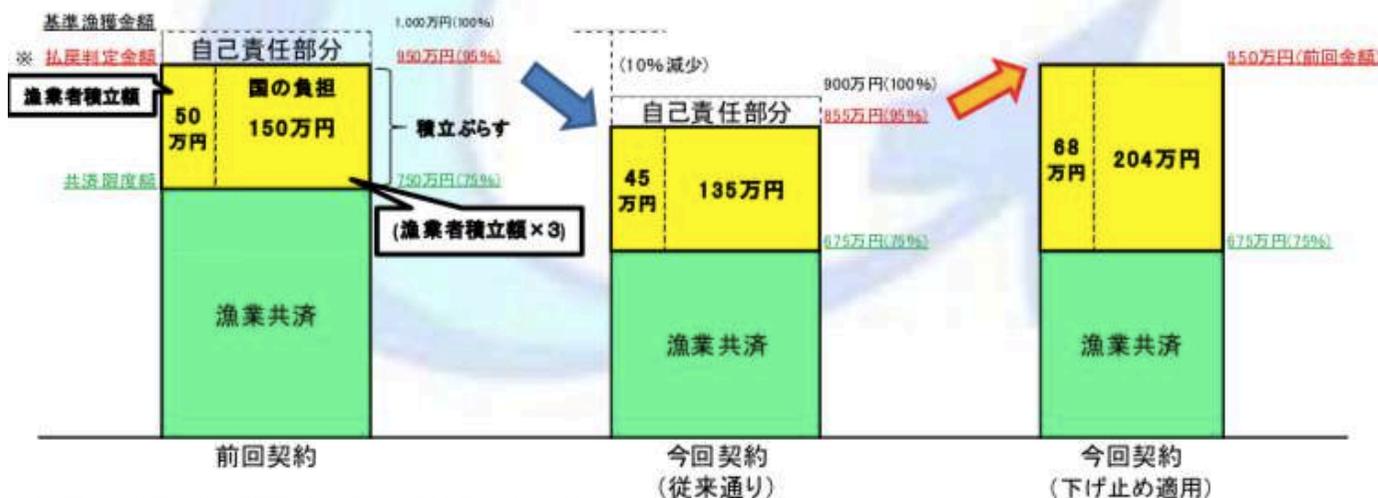
国家食料供給保障シナリオ：

- 安定した価格で安全な水産物を国の責任として供給。
- 生産者には豊漁不漁にかかわらず一定水準の所得を補償。
- 漁業経営上のリスクや減船措置は全面的に公費で補助。

- 漁獲量が継続的に減少した場合、積立ぷらすで支払われる金額も長期的には減少する。長期的な漁獲量の減少への対応策としては、クロマグロ漁業における特例措置がある。
- 2018年1月、定置網漁業と20トン未満漁船漁業の漁業者で強度資源管理タイプに参画し、更に新たな要件を満たすクロマグロ漁業者を対象に、払戻判定金額を前回契約の100%を下限とする特例を措置。

クロマグロ漁業における特例措置

◎特例措置(払戻判定金額の下げ止め)の具体例



従来は、漁獲量が継続的に減少した場合、基準漁獲金額が減少した分、払戻金も下がる。

新たに導入された特例措置においては払戻金額の下限が、前回の契約（一年前以内に契約期間が終了した契約）の払戻金額に設定された。

※上記払戻判定金額は強度資源管理タイプの率で算定を行っております。

【定置網漁業の例】

漁獲金額の減少に伴い、基準漁獲金額が前回契約から10%減少した場合、払戻判定金額が855万円まで減少しますが、特例措置を適用すると下げ止めにより、**前回契約の950万円**となります。なお、共済の補償ラインである共済限度額は下げ止めの対象となりません。

<参考>水産加工業者への支援

- 漁業収入安定対策事業の対象は、計画的に資源管理や漁場改善に取り組む「漁業者」であり、水産加工業者は対象外である。
- 一方、新たな資源管理措置への円滑な移行を確保するための休漁・減船の支援措置（新資源管理導入円滑化等推進事業）は加工業者も対象にしている。
- 新たな資源管理措置による経営への影響が想定されるのは、水産加工業者も同様であり、水産加工業者への支援のあり方についても検討を行うことが考えられる。

水産加工業者に関する記事



サクラエビ不漁 加工業者の4割が廃業検討 静岡経済研調査

2019.10.25 20:17 | ライフ | くらし

サクラエビの記録的な不漁に伴い、県内の加工業者の4割近くが廃業を考えていることが静岡経済研究所のアンケートで25日、分かった。特に個人事業主では廃業検討が6割以上に及んでおり、同研究所では、「（これほど廃業すれば）駿河湾産サクラエビのブランド維持が難しくなるかもしれない。消費や販売に地域が一体となって取り組む必要がある」と指摘した。

アンケートは、同研究所が静岡市清水区のサクラエビ加工業者の組合に所属する59社を対象に9～10月に行い、29社から回答を得た。

それによると、年間計約1千トンの水揚げがあった5年前に比べて、事業全体の売り上げが「減少した」のは79・3%で、個人事業主では84・7%に上った。

今後の事業展開については「廃業の可能性がある」「廃業せざるを得ない」との回答が37・9%に上った。中でも個人事業主では61・5%が廃業を考えていた。

理由は「サクラエビの不漁」が86・7%、「原材料価格の高騰」が80・0%と続く。「後継者の不在」も46・7%と多く、同研究所では「高齢化が進む業種で、この不漁が廃業につながるのでは」と心配する。

苦境に陥る事業者を支援しようと、静岡市は資金調達や経営支援に対する融資を強化。田辺信宏市長は25日の会見で「来年も継続し、さらなる支援のあり方も検討したい」と中長期の支援を続ける考えを示した。

休漁・減船の支援の予算措置（2019年度予算）

62 新資源管理導入円滑化等推進事業

【平成31年度予算概算決定額（所要額）4,202（-）百万円】
【平成30年度第2次補正予算額 1,206百万円】

<対策のポイント>

TAC対象魚種の拡大、IQ導入等新たな資源管理措置への移行に伴う減船・休漁措置を円滑に実施するため、これらの措置により影響を受ける特定漁業者に対する減船等の構造再編や、特定漁業の再編に伴い影響を受ける加工業者に対する原料転換を行う取組等を支援します。

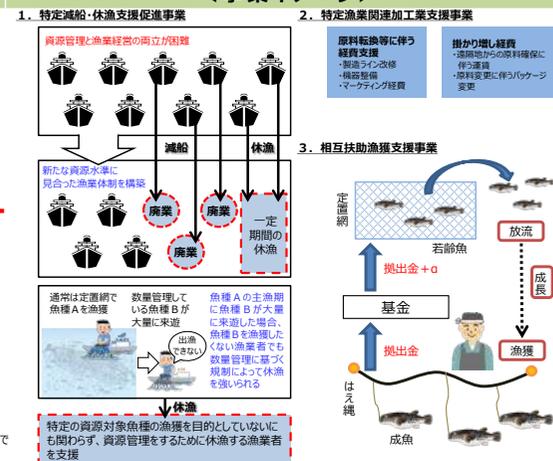
<政策目標>

資源管理等に取り組む漁業者による漁業生産の割合の増加（90%【平成34年度まで】）

<事業の内容>

- 1. 特定減船・休漁支援促進事業**
 - 目標管理基準設定後、**限界管理基準を下回った場合に資源水準の値を目標管理基準にまで回復させるための計画等に基づき、漁船隻数の縮減や休漁を行う漁業者に対し、減船・休漁等を支援します。**
- 2. 特定漁業関連加工業支援事業**
 - **1.の漁業の再編に伴い影響を受ける加工業者に対し、原料転換に伴う機器整備等及び原料調達等に係る掛かり増し経費等を支援します。**
- 3. 相互扶助漁獲支援事業**
 - 同一資源を利用する漁業者間において、若齢魚を獲り控える漁業者に対し、成魚を漁獲し利益を得る漁業者が、とも補償を行う場合に乗せ支援します。

<事業イメージ>



<事業の流れ>



【お問い合わせ先】水産庁企画課 (03-6744-2341)

- 収入安定対策事業の資源への影響に関しては、2012年に「資源管理を推進させる効果があると認識している」との政府見解が示された。
- 実際、漁業者の自主的な資源管理の取組みを定める資源管理計画の数は、2011年8月時点で500計画であったのが、2019年8月時点で2000計画を超えている。
- 水産総合研究センター等が2014年に実施した調査によると、収入安定対策事業が資源管理の強化に貢献した事例があり、漁業収入安定対策事業が資源管理へのインセンティブとして働いていることが示されている。

「漁業収入安定対策事業においては、資源管理計画を確実に実施することを加入要件としていることから、同事業の導入以前と比較して多数の漁業者が資源管理に参画し、また、海域における資源管理の取組内容が統一されるなど、漁業者による計画的な資源管理の取組を拡大させ、ひいては我が国周辺水域における資源管理を推進させる効果があると認識している。」

木村太郎衆議院議員の質問主意書に対する答弁 (2012年5月11日)

「資源管理・収入安定対策を活用した資源管理と漁業経営について」より抜粋
(水産総合研究センター 中央水産研究所・株式会社水土舎 2016年3月)

石川県漁協の小型底引き網漁業の事例

- すず支所に所属する小型底びき網漁業者は、本対策後にすべての漁業者が共済と積立ぷらすに加入した。このことにより、従来は取り得なかった資源管理措置の実施にも積極的に取り組むことができるようになり、メスガニの漁期短縮やミスガニの全面自粛の取組が合意を得ることが出来た。
- 2012年度に多くの漁船で水揚げ額が減少したにもかかわらず、2013年度により強度の資源管理を実施することが出来た背景には本資源管理・収入安定対策による支援が大きく貢献している。

兵庫県但馬漁協のズワイガニ・アカガレイの事例

- 兵庫県を含む隣県では、ズワイガニについては1954年、アカガレイについては2002年以降様々な資源管理措置に取組み、漁業者、行政、研究機関が一体となって管理措置を改善し、現在までの取組みを継続し実施してきている。
- 資源管理を実施していく中で、燃油高騰などのコストの上昇等により経営環境が悪化する状況にあるが、資源管理・収入安定対策における共済等の支援の導入により、一時的に漁獲金額が減少する場合においても、従来の取組に加えより厳しい資源管理の取組の継続に極めて重要な役割を果たしている。

- 漁業収入安定対策が資源管理計画の普及を促しているが、資源管理計画がどこまで資源維持・回復に貢献しているのか定かではないとの見解もある。
- 要因の一つとしては、資源管理計画の効果の評価方法のうち、14%は漁獲量のみを用い、33%は漁獲量+ α が用いられているが、漁獲量は資源の状態をはかる科学的な指標としては不十分である。
- 資源管理計画の評価方法については、評価のコスト等も考慮しつつ、CPUE*等、科学的な資源管理に必要な適切な評価方法の導入を後押しすべきではないか。

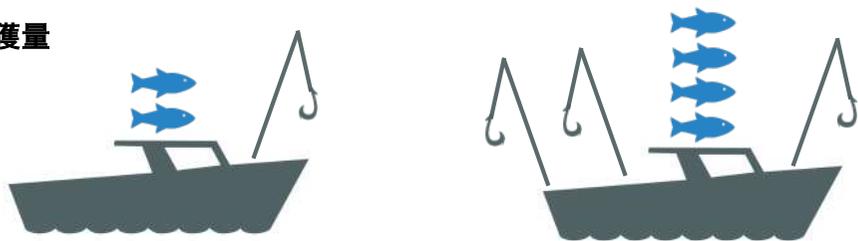
*Catch Per Unit Effort; 単位（漁獲）努力量当たり漁獲量（資源量の指標）例:操業1日1隻当たり漁獲重量。

平成31年自民党行政改革推進本部提言より抜粋

「漁業者の自主的な取組である資源管理計画については、ほとんど情報公開されてこなかった上に非科学的な指標を用いており、科学的な検証を行えない内容であることが党の行政改革推進本部で行った事業レビューのヒアリングを通して明らかになっている。」

漁獲量が資源の増減を適切に表さない事例

漁獲量

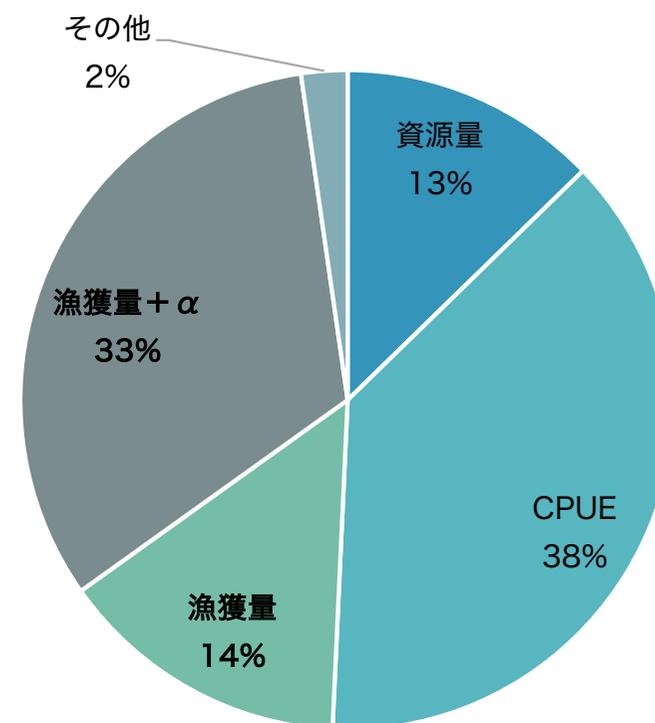


操業時間等を増やせば、漁獲量が増加することも

資源量



資源管理計画の評価方法



- 資源管理計画の履行は漁業収入安定対策事業の要件となっているが、計画を履行した結果、資源量、CPUE等が減少したとしても、計画の改善は制度上、求められていない。
- 実際、評価結果が「減少」である資源管理計画のうち、44%は計画を継続するとされている。
- 計画が確実に資源管理に寄与するよう、評価結果が「減少」した場合には計画を「改善」する等、フィードバックのルールを明示し、計画の有効性を担保すべきではないか。

資源管理計画一覧より抜粋

計画	対象魚種	主な管理措置	評価・検証		
			評価方法	評価結果	検証結果
北海道「島牧漁協資源管理計画」	ホッケ・サバ・カレイ	休漁	資源量	減少	継続
北海道「ひやま漁協資源管理計画」	カレイ類	休漁	資源量	減少	継続
愛知県「大濱漁協中型まき網漁業資源管理計画」	イワシ類及びアジ類等	休漁	CPUE	減少	継続
「島根県隠岐海域における五箇地区採介藻漁業の資源管理計画」	サザエ、アワビ、ナマコなど	休漁、操業時間制限	CPUE	減少	継続

評価結果が「減少」の場合



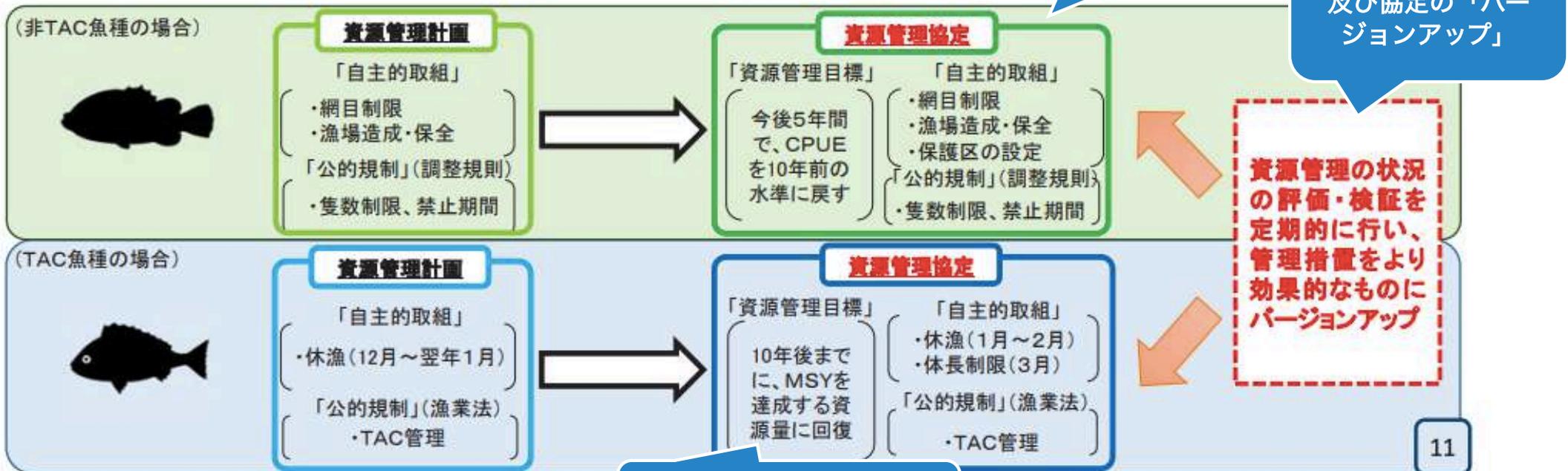
検証結果	計画数	割合
継続	217	44%
改善	217	44%
継続、強化	57	12%

論点3：事業による水産資源への影響

- 水産庁は、改正漁業法を踏まえ、自主的資源管理に関して以下の取組みを行う必要があるとしている。
 - 非TAC魚種についても、利用可能な最善の科学情報を用い、資源管理目標を設定する。
 - 改正漁業法に基づく「資源管理協定」を策定する。
 - 資源管理の状況の評価・検証を定期的に行う。検証結果は公表する。
- 「非TAC魚種に対する効果的な資源管理の導入は急務」（水産庁）である中、透明性を確保し、第三者が資源管理の効果を確認できるように、検証結果だけでなく、資源管理協定の内容等も公表することが考えられる。

資源管理計画制度から資源管理協定制へ

＜資源管理計画から資源管理協定への移行のイメージ＞



漁業収入安定対策事業の法制化にあたっては、以下の点を検討することが重要。

(漁業補助金のあり方)

- 漁業補助金は、漁村の将来像にも大きな影響を与える要素であり、補助金のあり方に関しては、漁村が将来にわたってどのような役割を果たすべきかを考慮すること

(事業による経営への影響)

- 払戻金の設定基準等、漁業経営に影響を与える漁業収入安定対策事業の詳細な仕組みに関する議論を行うこと

(事業による水産資源への影響)

- 今後導入される資源管理協定が資源維持・回復に結びつくよう、計画の公表、計画の効果に関する適切な指標の導入、フィードバックのルール制定等について議論を行うこと