

米国の釣り振興政策及び資源管理制度

樋渡 公愛（水産庁増殖推進部研究指導課）

E-mail : kimiyosi_hiwatari190@maff.go.jp

TEL: 03-6744-0205

1. はじめに

我が国において、釣りは代表的なレジャーであるが、釣りはあくまでレジャーであることから、行政は釣りとは漁業の共存方策や釣り場整備等の施策を積極的に講じてきていない。一方で、釣りは、漁村地域の活性化等の施策としての活用が期待されている。

また、水産政策の改革により、我が国漁業の資源管理措置は強化される方向にあり、共通の水産資源を利用する釣りについても資源管理施策を検討する必要があるが、釣りによる水産資源の採捕量の実態がほとんど把握されておらず、釣りによる資源管理施策を検討する基礎的知見がない状況にある。

このような状況を踏まえ、水産庁では、釣りに関する政策検討を推進するため、令和元年度「新たな政策課題への対応のための委託調査」⁽¹⁾において、釣りによる採捕量及び経済効果の推計、米国における釣り振興政策及び資源管理制度の実態調査を行うとともに、今後の遊漁と漁業の共存施策及び資源管理施策の在り方に関して、有識者による検討会を開催した。

本報告では、このうち筆者が同行した米国の実態調査を紹介し、若干の考察を加える。

2. 調査方法

今回、諸外国の釣り政策事例を調べるにあたり、先行調査⁽²⁾の知見があり、長年にわたり体系的に釣り施策が展開されていることが知られる米国を調査先とした。

米国では、連邦政府、州政府、釣り団体、学識者などに対して、対面式のインタビュー調査を実施した。インタビューでは、米国の遊漁振興政策である SFR（スポーツ・フィッシュ回復プログラム）やライセンス制度、海洋生物資源管理の仕組み、遊漁採捕量調査手法やその課題などについて情報を収集した。また、各種文献による情報収集を行った。

調査日程：令和2年1月13日（月）～17日（金）（移動日除く）

調査場所：ボストン、ワシントンD.C.

調査機関：ニューイングランド漁業管理委員会（New England Fishery Management Council）
マサチューセッツ海洋漁業部（Massachusetts Division of Marine Fisheries）
マサチューセッツ・ストライプドバス協会（Massachusetts Striped Bass Association）
レクリエーション・ボートینگ・フィッシング協会（Recreational Boating and Fishing Foundation: RBFF）
アメリカン・スポーツフィッシング協会（American Sportfishing Association: ASA）
メリーランド沿岸保全協会（Coastal Conservation Association Maryland）
海洋大気庁海洋漁業局（National Marine Fisheries Service: NMFS）
内務省魚類野生生物局（Fish & Wildlife Service）
州魚類野生生物局協会（Association of State Fish and Wildlife Agencies : AFWA）ほか

3. 調査結果

1) 米国における海釣りの概況

釣りは米国でも広く楽しまれているレジャーである。商務省海洋大気庁（NOAA）によると、2017年には860万人が合計2020万回の海釣りを行い、4.5億ポンド（約203万トン）を採捕している⁽³⁾。海釣りの経済効果は、630億ドル（390億ドルの付加価値、240億ドルの所得効果、472,000人の雇用創出、いずれのデータも2016年⁽⁴⁾）に達している⁽⁵⁾。釣りによる採捕量は漁業（99億ポンド、約4,490万トン）の約4.5%となっている。

2) 米国の釣り振興政策

(1) スポーツ・フィッシュ回復プログラム（SFR）

米国の代表的な釣り振興政策としてスポーツ・フィッシュ回復プログラム（Sport Fish Restoration Program: SFR）とライセンス制がある。前者は、釣り具やモーターボート、ボート燃料などへの課税を原資として、州政府などが実施する資源保全、ボート遊びへのアクセス拡大、水産教育などのプロジェクトに資金を助成するプログラムである。1950年制定のスポーツ・フィッシュ回復法（ディンゲル＝ジョンソン法、Dingell-Johnson Act: DJ法）を根拠法とし、1952年に開始された。

釣り具等への税収入を基に、連邦政府が信託基金（SFRB 信託基金（Sport Fish Restoration Boating Trust Fund））を設立し、この信託基金から各州や地域に財源が配分される。州政府のプロジェクト費用の75%をSFRの財源で補助し、残りの25%を州政府などが負担する。2019年の配分額は、3億6500万ドル（約400億円、1ドル110円換算）となっている。内務省魚類野生生物局（FWS）は、SFRは最も成功した「利用者負担・利用者便益（user-pay user-benefit）」の仕組みであると自賛している⁽⁶⁾。

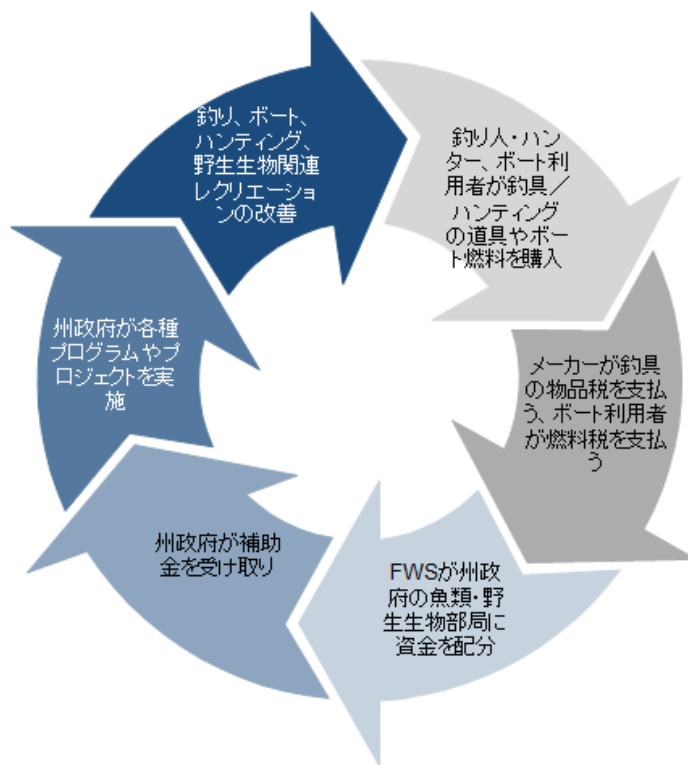


図1. 利用者負担・利用者便益の好循環イメージ

資料：U.S. Fish & Wildlife Service ウェブサイトを基に調査受託者（三菱UFJリサーチ&コンサルティング）作成。

<https://wsfrprograms.fws.gov/subpages/GrantPrograms/SFR/CycleOfSuccess.pdf>

プロジェクトの内容について、例えばマサチューセッツ州では、釣り人教育やボートインフラ助成、船舶清浄法、気候変動対策、タラ保全区域、通し回遊魚保護（diadromous fisheries）、責任ある釣り技術、漁業生息域、マサチューセッツ州海釣りガイド、一般利用促進、遊漁研究、釣り人データ収集チームといったプロジェクトを実施しているおり、これ以外の目的で SFR の財源を利用することはできない。州政府が違反した場合、FWS が警告を発し、州政府が違反を止めない場合には、FWS は当該州への配分を停止できる。また、5 年に一度、独立監査人が、SFR の財源が適切に使用されており、SFR の規則に違反していないかを検査する。不備があれば、州政府に費用を返還させる仕組みとなっている。

現地では、SFR に対する遊漁団体の評価の高さが確認された。SFR を通じて、釣りへの参加が資源保全や遊漁の振興に繋がることが重要であるとの認識が見られた。一方、資源保全のためのコスト負担が無条件で認められる訳ではない。SFR が支持されるのは、既に制度が導入されて数十年という歴史があるためといえ、新たに費用負担を生じる制度の導入や、費用負担を増加させる変更があれば、米国でも制度への反対が高まりうる。

(2) ライセンス制

米国で海釣りをするにはフィッシングライセンスが必要である。ライセンス料や種類は州政府が決定する。ただし、16 歳以下の若者や 60 歳以上の高齢者、障害者などはライセンス料が免除されることが多い。2016 年には 1,500 万件のライセンスが購入された。採捕制限（漁期、サイズ、バッグリミットなどの制限）には従わなければならないが（例えば、マサチューセッツ州であればブラックシーバスやオキズズキ、タラ、コダラなど）、基本的にライセンスを取得すれば全ての魚種を釣ることができる。ライセンス料は州によって異なり、例えばマサチューセッツ州のライセンス料は基本的に年間 10 ドルである。多くの州では、ライセンスはオンライン（スマートフォンを含む）や電話、小売店で購入できる。ライセンス制は州政府の所管であり、SFR プロジェクトのコストのうち州政府が負担する 25%分の財源について、多くの州ではライセンスの売上が充当されている。

ライセンスの売上の全てが資源保全や回復のために使用されるため、遊漁団体からは、ライセンス料が最終的には海洋生物資源の保全等に繋がり、釣り人にも裨益するとの認識が得られた。ただし、多くの釣り人はこのような取組を知らないため、遊漁団体は広報活動を通じて周知を進めている。

3) 米国における釣りの資源管理政策

(1) 資源管理体制

海洋生物資源管理の根拠法は 1976 年制定の「マグナソン・スティーブンス漁業保存管理法」であり、商務省海洋大気庁（NOAA）が所管している。沿岸から 3 マイルまでは州政府が管理し、3 マイル以遠 200 マイルまでの海洋生物資源を NOAA が管理している（遊漁も管理対象に含む⁽⁷⁾）。

マグナソン・スティーブンス法に基づき 8 地域に漁業管理委員会が設置され、同委員会が、漁業及び遊漁の採捕制限（漁期、サイズ、バッグリミットなどの制限）や採捕量の配分などを含む漁業管理計画（FMP）を策定する。州政府が独自の採捕制限を導入することも可能である。資源管理に関し、決定主体が漁業管理委員会、実施主体が NOAA と州政府というイメージである⁽⁸⁾。漁業管理計画に基づき特定魚種の採捕量の上限を設定する場合、漁業だけでなく遊漁にも採捕可能量が配分される。

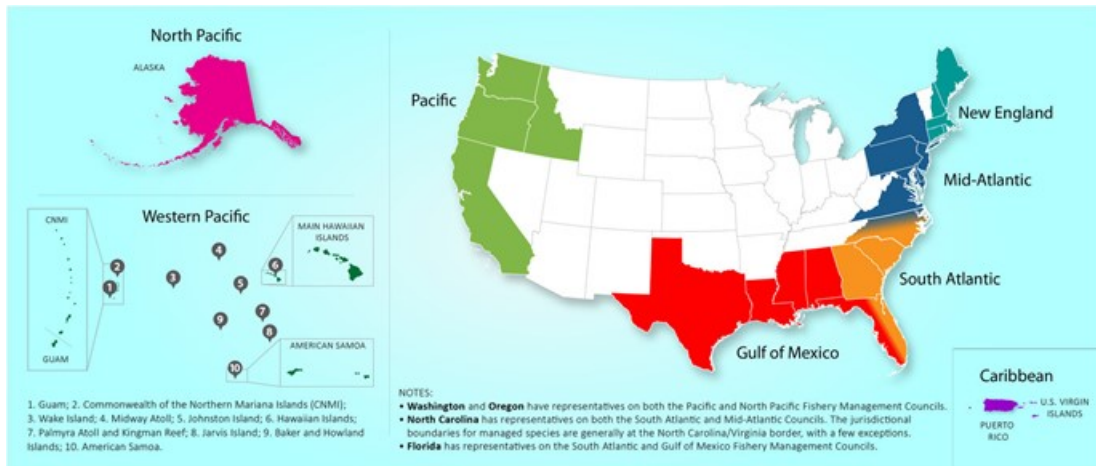


図 2. 各漁業管理委員会の管轄州

資料：U.S. Regional Fishery Management Councils ホームページ

(2) 採捕量調査

マグナソン・スティーブンス法の下、NOAA には情報収集を行う一般的な権限が付与されており、この権限に基づき遊漁の採捕量調査を実施している⁽⁹⁾。1979 年から開始され、現在は「海洋レクリエーション情報プログラム (Marine Recreational Information Program: MRIP)」として実施されている。MRIP の内容は、釣り人へのインタビュー調査 (Access Point Angler Intercept Survey: APAIS、マリーナなどでのインタビュー)、釣り頻度に関する調査 (Fishing Effort Survey、ランダム抽出した世帯への郵送アンケート)、遊漁船調査 (For-Hire Survey、遊漁船業者への電話調査)、大型遠洋種調査 (マグロ、カジキ等の専門的な調査) の 4 つで成り立ち、推計された採捕量は漁業管理委員会や州政府に提供され、資源評価に活用される⁽¹⁰⁾。

MRIP は、連邦政府又は州政府の職員か、外部委託を受けた調査会社が 2 か月に一度実施する。推計結果は調査後 6 週間程度で漁業管理委員会や州政府に共有される。推計により過剰採捕が明らかとなった場合、漁業管理委員会や州政府は採捕制限や釣りの停止を実施できる。対応策の内容は漁業管理委員会や州政府の裁量に委ねられており、シーズン中の釣りの停止や、翌シーズン以降での採捕制限の調整によって対応する。

遊漁の採捕量が公的に集計されていることは特筆できるが、課題として、推計のタイミングが遅く過剰採捕への迅速な対応ができないこと、私有地での陸釣りの調査がないこと (一部地域では私有の釣り場が多い)、釣り人の記憶力や魚種判別能力に依存すること、リリース魚の生存率 (リリース量の調査もある)、推計の正確性などが指摘されている⁽¹¹⁾。

公的な採捕量調査のほか、釣り人が採捕量を自己申告するスマートフォンアプリ“iAngler”が存在する。アメリカン・スポーツフィッシング協会 (ASA) は、こうしたアプリを使えば迅速かつより高い精度で採捕量を把握できると主張するが、NOAA は、データのバイアスの問題があるとして導入には至っていない。しかし、一部の州政府では試験的に導入しており、ASA はその結果を受けて連邦政府に採用を働き掛けることとしている。

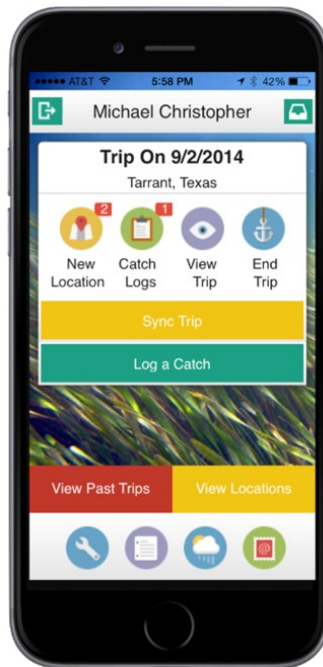


図 3. iAngler の画面

資料：Angler Action Foundation, “The iAngler App”

<http://angleractionfoundation.com/iangler>

4. 考察

釣りに関する政策は、釣りと漁業の共存施策と資源管理施策の両者のバランスがとれた施策の体系とすることが実効性の確保から必要である。

SFR に代表される「利用者負担・利用者便益 (user-pay user-benefit)」の仕組みや、釣りの影響も反映される資源管理制度は非常に精緻であり、調査機関からは総じて高い評価が得られた。また、今回現地で強く感じたこととして、釣りの経済効果が高く評価され、社会的意義が認識されている点が挙げられる。政府機関である NOAA が釣りの経済的影響を調査し、経済効果の根拠として活用していることは大きな特徴であろう。釣りが重要な産業と認められることで、積極的な振興策を講じる理由や、釣りを持続的に続けるための規制の必要性が認められていると言える。

ただし、これらの制度はいずれも長い歴史を持ち、幾度の修正を経て現在の仕組みとなっていることに留意する必要がある。米国と異なる歴史・文化背景を持つ我が国へ単純に応用することは制度面で困難だけでなく、もしも釣り人に新たな制約を生むのであれば、容易に受け入れられるものではないだろう。

他方、水産改革により漁業者にこれまで以上の資源管理への協力が求められる中、一部地域での釣り人と漁業者の軋轢や、釣りの採捕量が無視できない海域の存在を踏まえると、今後も持続的に釣りを楽しむには何が必要か (何も必要ないのか)、釣り人自身が考える時期が来ているのかもしれない。本報告が、そのような点に釣り人が思いを馳せるきっかけになれば幸いである。

最後に、本考察の内容は全て筆者に帰属するものであり、筆者の所属組織とは無関係であることを付言する。

注：

- (1) 中山洋輔、樋渡公愛『釣り施策の意義と課題』第66回大会一般報告, 2019年
- (2) 櫻井政和「我が国と米国の『釣り施策』」『水産振興』第565号, 一般財団法人東京水産振興会, 2015年
- (3) NOAA, “Fisheries of the United States 2017”, p.14
<https://www.fisheries.noaa.gov/national/fisheries-united-states-2017>
- (4) NOAA, “Fisheries Economics of the United States 2016”, p.19
<https://www.fisheries.noaa.gov/content/fisheries-economics-united-states-2016>
- (5) NOAA, “Marine Recreational Fishing Expenditure Survey”
<https://www.fisheries.noaa.gov/national/socioeconomics/marine-recreational-fishing-expenditure-survey>
- (6) U.S. Fish & Wildlife Service, “Sport Fish Restoration Program: Overview”
<https://wsfrprograms.fws.gov/subpages/GrantPrograms/SFR/SFR.htm>
- (7) NOAA, “Saltwater Recreational Fishing in the Greater Atlantic Region”
<https://www.fisheries.noaa.gov/saltwater-recreational-fishing-greater-atlantic-region#resources>
- (8) NMFS へのヒアリング。
- (9) NMFS へのヒアリング。
- (10) NOAA, “Saltwater Recreational Fishing in the Greater Atlantic Region”
<https://www.fisheries.noaa.gov/saltwater-recreational-fishing-greater-atlantic-region#resources>
NOAA, “Types of Recreational Fishing Surveys”
<https://www.fisheries.noaa.gov/recreational-fishing-data/types-recreational-fishing-surveys#fishing-effort-survey>
- (11) GAO, Recreational Fisheries Management: The National Marine Fisheries Service Should Develop a Comprehensive Strategy to Guide Its Data Collection Efforts, 2015, pp.13-17
ニューイングランド漁業管理委員会及びマサチューセッツ州海洋漁業部へのヒアリング。