

8 「和食」と持続可能な水産資源

児玉 徹 *Toru Kodama*

(一財) 国際貿易投資研究所 客員研究員

要約

- ・ 2013年12月に「和食：日本人の伝統的な食文化」がユネスコの無形文化遺産に登録されて以来、日本政府は国内外での和食振興、日本の食産業の海外進出、日本産食材の輸出、和食の魅力を軸としたインバウンド観光の推進に取り組んでいる。
- ・ しかし、和食の食材の重要構成要素である水産物は枯渇傾向にある。
- ・ この対処のために、政府主体の政策（パブリックガバナンス）と民間主体のイニシアチブによるガバナンス（プライベートガバナンス）が相互に連携していく必要がある。
- ・ さらに人間と自然環境の関係性を多面的に深く考察し、そこから対応策を生み出していく知的基盤を国全体で醸成していくことも重要だ。
- ・ こうしたことが、「和食」に関する統合的な広報文化外交の土台としても、必要不可欠である。

1. 和食の無形文化遺産登録により盛り上がりを見せる

2013年12月に「和食：日本人の伝統的な食文化」がユネスコの無形文化遺産に登録されて以来、日本政府は「日本の食文化の普及に取り組みつつ、日本の食産業の海外展開と日本の農林水産物・食品の輸出促進を一体的に展開する」ことを表明し、様々な関連主体とともに活動を推進している^{注1}。

例えば政府は、日本産農林水産物・食品の海外発信を強化するため、日本産食材・酒類を使用している国外のレストランや小売店を「日本産食材サポーター店」として認定する制度を創設した^{注2}。現在認定数が929店舗、認定団体は21団体、認定協力団体は3団体あるという^{注3}。また2016年にカンヌで開催されたMIPCOM2016といった国際的な商業イベントでの和食プロモーションにも力を入れている。

さらに政府は、和食との抱き合わせで日本酒の海外輸出を促進し、国内では酒造会社と組んで外国人向けの酒蔵ツアーを増やす等の計画も発表した^{注4}。ここ最近日本酒の輸出額は過去最高に達しているが、これには毎年ロンドンで開催される世界的ワインコンペティション「インターナショナルワインチャレンジ (IWC)」で2007年から「Sake Category (日本酒部門)」が新設されたこと等により、日本酒の世界的知名度が向上してきたことも大きい。また日本酒だけでなく日本ワイン^{注5}と和食の相性の良さをPRする動きも見られる。2016年に開催されたG7伊勢志摩サミットで、地元三重県産の食材を使った料理や同県産の日本酒とともに、12種の日本ワインが提供された。

さらに政府は、「日本食・食文化への関心の高まりや農林水産物・食品の輸出増大をインバウンド（外国人の訪日）需要の増大につなげ、日本での体験を通じて更に日本の食材の評価を高めるといった好循環を構築する」という目的のもとに、「食によるインバウンド対応推進事業」も促進している^{注6}。

他方で、こうした一連の和食振興活動と連動して考えられなければならない問題がある。その一つが、和食の重要な食材となる水産資源の枯渇である。

2. 深刻化する水産資源の枯渇と輸入水産物への依存

日本の近海は約3,300種という非常に多種の魚に恵まれており、これが和食に使用される魚介類系食材の多様性に貢献してきた。しかし水産研究・教育機構が2015年に発表したデータによれば、日本人の食生活にとって重要な52魚種・84系群のうち、半数の42系群について資源量が懸念状態にあり、今後懸念の恐れがある26系群を含めると約80%の資源量が要注意状況にあるこ

とが示されている^{注7}。

寿司ネタとして人気の高い太平洋クロマグロ（本マグロ）は、初期資源（漁業が開始される以前の推定資源量）と比べ2.6%まで資源が減少しており、国際自然保護連合（IUCN）によって絶滅危惧種に指定されている。食用の主要ウナギ三種（東アジアのニホンウナギのほか、欧州のヨーロッパウナギ、北米のアメリカウナギ）の全てがIUCNによって絶滅危惧種に指定されている。いずれも過去30～40年ほどの間に資源量が急減した。ニホンウナギの稚魚、成魚の国内の漁獲量はいずれもピークの1960年代後半の10%以下に減っている。特に深刻な状況にあるヨーロッパウナギはワシントン条約の対象種として貿易規制対象となり、EUはその輸出を禁止している。

このような水産資源の減少の主たる要因のひとつは乱獲であることは、多くの人々が指摘するところである。そしてこの乱獲状況に、漁師の高齢化や漁業者人口の減少^{注8}、排他的経済水域（EEZ）設定による自由公海漁場の縮小などの要因が合わさり、日本の水産業は劇的に衰退している。農林水産省の「漁業・養殖業生産統計」によれば、日本の漁業・養殖業全体の生産量は、戦後着々と増加し、1984年にピークとなる1,281.6万tに達したが、それ以降減少し続け、2016年には431.2万tにまで落ち込んだ^{注9}。この数値は1956年（477.3万t）を下回るレベルである。

こうした状況下で、日本人の魚介類消費を支えるために、必然的に外国産魚介類の輸入量が増加してきた。2016年度の水産物の自給率（重量ベース）は、魚介類（食用）で56%（前年比-3ポイント）、魚介類（全体：非食用を含む）で53%（前年比-1ポイント）となっている^{注10}。魚種別では割合が個々に異なり、輸入先国もそれぞれ異なるが、いずれにしても日本の魚食文化は輸入物に大きく依存している。「和食」がユネスコ無形文化遺産に登録された際に重要視された事柄のひとつは、「和食」が本来的に有する「自然の尊重」という要素であった^{注11}。しかし実際には、和食の重要な食材を生み出してきた「自然」が崩壊しつつある。日本はそれでも、日本の食文化を世界に対して誇ることができるのだろうか。

この事態に対して日本は、政府主体の政策（パブリックガバナンス）と民

間主体のイニシアチブによるガバナンス（プライベートガバナンス）を相互に連携させながら対処しなければならない。

3. 持続可能な水産資源に向けたパブリックガバナンス

水産資源が危機的状況に陥っている主要原因のひとつが乱獲であり、その対処を目的とした適切な制度を導入・運用していくことは、世界共通の課題である。日本においては、例えば以下のような制度や取り組みの導入・運用について、様々な議論がなされてきた。

<TAC>

和食の食材として日本人に馴染みの深いマアジ、マサバ及びゴマサバ、マイワシ、サンマ、スケトウダラ、ズワイガニ、スルメイカの7魚種について、日本政府は、漁獲可能量（TAC/ Total Allowable Catch）制度を運用している。TAC制度は、TAC法（海洋生物資源の保存及び管理に関する法律）に基づく法的制度であり、漁獲量の管理を漁業協同組合（漁協）の自主的管理に委ねるといった従来型の方法ではなく、法律で魚種ごとの漁獲可能量を定め、各漁協に量を割り当てるといった方法を採用している。同法では、サンマとスケトウダラについては、採捕の数量報告違反（虚偽や未報告）等に対する罰則規定（3年以下の懲役若しくは200万円以下の罰金）が適用される。

TAC制度は管理方法が単純で管理コストも低いですが、課題も多い。

例えば、上述の水産研究・教育機構による調査で42系群の資源状況が懸念状態にあると判断されたにもかかわらず、日本のTAC制度については、対象種が上記7種に限定されているのはいかにも少ない。ノルウェーでは24魚種、ニュージーランドでは98魚種、米国は実に漁獲対象の全魚種（528魚種）にTACが適用されている。

また、本来TACは、生物学的漁獲許容量（ABC/Acceptable Biological Catch）を下回る値で設定されることが望ましい。にもかかわらず日本においては、経営者の経営事情等を考慮してTACがABCを超えて設定されてい

る魚種があり（例：スケトウダラ）、結果としてTAC本来の機能を果たせていないとの批判もされてきた。

さらに日本のTAC制度では、毎年、魚種ごとに決められた漁獲枠が都道府県に配分され、都道府県は、漁業者からの報告に依拠して漁獲枠の消化状況を管理し、必要に応じて漁業者を指導することになっているが、都道府県の割当量に達するまでは漁業者間での「獲ったもん勝ち」の自由競争となる。「オリンピック方式」と言われる所以である。まだ成長してない魚もおかまいなしに獲り、資源の再生産に悪影響を及ぼす事態になりかねない。一時期に漁獲が集中して、魚価の暴落や操業期間の短縮化も招く。それはそのまま漁業の衰退につながる。

<IQ, ITQ>

現行TAC制度の「オリンピック方式」下での過当競争がもたらす弊害を克服するためには、TACを基盤とした漁業者間の利益調整メカニズムが必要になってくる。そうしたメカニズムの主要例が、個別割当（IQ/ Individual Quota）方式と譲渡性個別割当（ITQ/ Individual Transferrable Quota）方式である。

IQ方式は、魚種ごとに定められた漁獲可能量（TAC）をさらに分割して個別の漁業者に割り当てる方式である。IQ方式なら、漁業者は自分の割当範囲内で可能なかぎり生産金額を高めようとするため、魚価の高い成熟魚だけを獲る「質」の競争になり、生産量は少なくとも生産金額が上がり、漁師の生活維持にもつながる。そして若い魚は生かされ、資源の再生産が可能になる。他方で漁獲能力のない漁業者が割当を取り残してしまう場合もあり、この点を克服するために、そうした割当をさらに漁業者間で売買できるようにしたのがITQ方式である。

日本では、ミナミマグロ、大西洋クロマグロ及びベニズワイガニにのみIQ方式が導入されており、ITQ方式については未導入である。他方で、他の多くの漁業国がIQ・ITQ方式に移行していると言われており、例えばノルウェーとアイスランドでは25魚種についてITQ方式が導入されている。

ただし、IQ・ITQも完全な制度ではない。例えばITQ方式については、割

当の譲渡を通じて特定の漁業者に割当が集中し、漁業者間の階層化が進んで
零細漁業者の離職が発生するなどのデメリットが指摘されている。

<RFMO>

日本人にとかく馴染みの深いマグロ・カツオ類に関しては、世界で5つの
カツオ・マグロ類の地域漁業管理機関（RFMO：Tunas Regional Fisheries
Management Organization）が、全世界の海洋における各管轄地域におい
て資源管理をしており、日本はそれら5つのRFMO全てに加盟している。

世界最大級のマグロ・カツオの漁獲国・消費国である日本は、RFMOで
の議論への貢献を常に期待されている。特に太平洋クロマグロの世界の総漁
獲量の約70%は、同魚種の主な産卵海域を近海に持つ日本の漁船によるもの
であり、日本は同魚種の保安全管理に大きな国際的責任を有している。にもか
かわらず、例えば中西部太平洋マグロ類委員会（WCPFC）においては、こ
れまで、日本の同魚種に関する漁獲管理手法が他の加盟国からの批判的とな
り、それが世界のメディアで広く報道されてきた。他方で、本年8月から9
月にかけて韓国・釜山で開催されたWCPFCの第13回北小委員会では、2034
年までに達成されるべき太平洋クロマグロの資源量の回復目標や、目標達成
のためにシミュレーションモデルを用いて漁獲量を予防的に管理していくこ
と等が合意された。今後、日本を含めた全加盟国が太平洋クロマグロの資源
管理に向けて前進していくことが期待される。

また日本国内においても、WCPFCにおいて日本に割り当てられた太平洋
クロマグロの年間漁獲枠を遵守するために、2018年以降、同魚種の漁獲は
TAC制度の対象とされ、上述の罰則規定も適用される。

<新しい水産基本計画等>

2017年に日本政府は新しい水産基本計画を発表し、主要水資源ごとに適切
な数量基準や方法に基づく水産資源の管理を積極的に行なっていくことを表
明している^{注12}。また、内閣府の規制改革推進会議の水産ワーキンググル
ープにおいては、水産物が漁業者から消費者に到るまでのサプライチェーンの
点検と、そこにおける水産物トレーサビリティの充実を図るための策などにつ
いて議論がなされている^{注13}。

一方で国際社会においては、日本政府に対して、IUU（Illegal, Unreported and Unregulated/違法・無報告・無規制）に由来する水産物に対する包括的な輸入規制の導入を期待する声も高まりつつある。（EU及び米国はそうした輸入規制を導入している。）

こうした機運の中で日本は、持続可能な水産資源に向けた最大限の努力を続けていく必要がある。

4. 水産資源の持続可能性を推進するためのプライベートガバナンス

水産資源の持続可能性を推進するためには、上述のような政府によるパブリックガバナンスだけでなく、民間主導のプライベートガバナンスの役割も重要である。この点について、本稿では、二つの視点について言及したい。

<水産エコラベル等を推進する小売業者等の調達基準>

持続可能な漁獲・養殖手法や、産地から消費者に至るまでの流通経路に関するトレーサビリティを保証する水産エコラベル制度や、水産エコラベル認証等を目指した民間主導の漁業関連プロジェクトは、政府によるパブリックガバナンスを補完するプライベートガバナンスとして機能する。世界には様々な水産エコラベル制度が存在するが、それら制度の推進の最大の原動力となるのが、水産エコラベル商品を優先的に購入する消費者行動である。そしてその消費者行動を促進するためには、消費者に近いところにいる小売業者や外食産業等が、水産エコラベル商品を優先的に買い付けて消費者に提供し、かつ消費者に対する啓蒙も担っていくことが極めて重要である。

例えば、海洋管理協議会（MSC/Marine Stewardship Council）の認証制度は、2006年にウォルマート社が北米で販売する天然水産物をすべてMSC認証商品に切り替えると発表したことをひとつの契機として、世界中で急速に広まっていった^{注14}。

北米や欧州の主要小売業者が、MSC認証商品のみならず、MSC認証取得を目指した「漁業改善プロジェクト（FIP）」^{注15}を通して生み出される水産物を優先的に調達することを公言してきたことにより、FIPが世界的に普及

してきたことも特筆に値する。

オリンピック・パラリンピックのような大規模な国家的イベントにおける政府の調達方針も、水産エコラベル商品普及の大きな原動力となりうる。例えば2012年のロンドン五輪は、MSC認証を受けた水産物の調達を優先する方針を表明し、同五輪の公式スポンサーであったマクドナルド・ヨーロッパがフィレオフィッシュをMSC認証の魚に切り替える等、持続可能な水産物に関する市場の創出に貢献した。2011年には英国大手小売6社が Sustainable Seafood Coalition という持続可能な水産資源調達を推進するための企業連合を形成し、現在は28のメンバーを抱えている^{注16}。

日本においても、イオンや西友、日本生活協同組合連合会、パークハイアット東京などが、持続可能性を重視した水産物調達基準を掲げているが、水産物市場全体に対するインパクトはまだ限定的だ。他方で、2020年の東京大会に向けて、東京オリンピック・パラリンピック競技大会組織委員会は持続可能性に配慮した調達コードを掲げており、特に水産物の調達基準については「漁獲又は生産が、FAO（国際連合食糧農業機関）の『責任ある漁業のための行動規範』や漁業関係法令等に照らして、適切に行われていること」等の要件が盛り込まれている^{注17}。

こうした国家的な大規模イベントを契機に、様々な主体が持続可能な調達基準を採用していくかどうかは、最終的には消費者行動と、それを促進するための関係主体の努力と戦略にかかっている。

<GSSI基準>

現在、世界中で多種多様な水産エコラベルが乱立している状態にある。それぞれの認証基準も千差万別で、レベルの低い認証基準を採用する水産エコラベルの蔓延はグリーンウォッシング（greenwashing）を招きかねない。こうした状況を改善するためにスタートしたのが、世界水産物持続可能性イニシアチブ（GSSI/ Global Sustainable Seafood Initiative）である^{注18}。

GSSIは、ドイツ国際協力公社（GIZ）を中心に、世界各国の水産物企業やNGO、国際連合食糧農業機関（FAO）などが協力して運営する組織である。FAOの「責任ある漁業のための行動規範」等に基づく独自の審査基準

を2015年に作成し、同審査基準に基づきながら、世界の様々な水産エコラベル認証制度を審査し、その透明性と信頼性を高め、認証水産物の販促、水産物認証基準の改善推進に結びつけていくことを目的としている。

2016年にGSSIは、アラスカシーフードマーケティング協会（ASMI）が構築した水産エコラベル「責任ある漁業管理（RFM）」認証を世界で初めてGSSI基準に合致したものとして認定し、2017年にはMSCを認定した。また、一般社団法人大日本水産会と水産庁が連携して推進する日本独自の水産エコラベル制度「マリン・エコラベル（Marine Eco-Label/ MEL）」も、東京オリンピックが開催される2020年前にGSSIの認定を受けるべく、申請を準備中だ^{注19}。

MEL制度については、MELの認証を受けるための審査基準がFAOの行動規範と合致していないとの批判がこれまでなされてきたが、GSSI認定を受けるために当該審査基準を改善し、最終的にGSSI認定を受けることになれば、日本の漁業・水産加工関係者にとっては、FAO基準に合致した水産エコラベルの選択肢が一つ増えることとなる。

なおGSSIは対象を水産物に特定しているが、ISEAL (International Social and Environmental Accreditation and Labelling Alliance) のように、水産分野を含んだ幅広い社会・環境分野でのエコラベルやフェアトレード認証の効果や信頼性、透明性の向上を目的とした国際組織もある^{注20}。持続可能なウナギ資源管理を推進するSustainable Eel Groupの基準が2016年にISEALの認定を受けている。GSSIやISEALのような国際統一基準を志向する組織がどう住み分けしていくのか（或いは協働していくのか）は、重要な課題であろう。

5. 「和食」に関する統合的な広報文化外交に向けて

水産資源の枯渇は、複合的要因で発生する場合も多い。例えば南太平洋から東アジア沿岸にやってくる回遊魚であるニホンウナギの漁獲量の急減に対応するため、日本は、2014年以降、中国・台湾・韓国との合意で養殖池に入

れるシラスウナギ（稚魚）の量を制限している。他方で、この協議に参加していない香港から、東アジア沿岸地域で密猟されたシラスウナギが日本に大量に輸入されている可能性が指摘されている^{注21}。

しかし乱獲や密猟がなくなったとしても、ニホンウナギの漁獲量が回復するとは限らない。地球温暖化等の要因によるウナギ仔魚の太平洋における回遊条件の変化や、河川環境の変化など、他にも資源減少の要因が指摘されているからだ。こうした問題については、人間と自然環境の関係性に関する多面的で深い考察が必要となる。そしてそうした考察から対応策を生み出していく知的基盤を国全体で養っていくことが重要だ。

本稿の冒頭で述べた話題に戻ると、日本が「和食」「日本の食文化」に関して海外に発信している情報は、食材の種類や特徴、その調理上の組み合わせや食べ方、「四季折々の食材を使用する」等の背後にある文化的思想云々の情報に限定されがちである。

しかし、「和食」「日本の食文化」に関する真の広報文化外交（パブリックディプロマシー）を展開するためには、「和食」が本来的に有する「自然の尊重」というコンセプトに立ち返りながら、「和食」の重要な食材群を形成する水産物を取り巻く自然環境と、その自然環境を保全・推進するための日本の努力・成果に関する情報も統合的に発信していくべきである。（もちろんこのことは、和食を構成する多種多様な農作物についての関連情報にも当てはまる）。それが結果として、日本の「ソフトパワー（soft power）」を真に高めることにはつながるのである^{注22}。

注

- 1 農林水産省が2014年に公表した「日本食・食文化の海外普及について」と題する資料を参照。URL: http://www.maff.go.jp/j/keikaku/syokubunka/kaigai/pdf/shoku_fukyu.pdf
- 2 農林水産省「海外における日本産食材サポーター店認定制度」。
URL: <http://www.maff.go.jp/j/shokusan/syokubun/suppo.html>
- 3 JETRO「海外における日本産食材サポーター店認定制度」。
URL: <https://www.jetro.go.jp/agriportal/supporter/>
- 4 内閣府「日本産酒類の輸出促進連絡会議（第7回）議事次第」を参照。
URL: http://www.cao.go.jp/cool_japan/kaigi/syurui/7/7syurui_giji.html

- 5 2015年10月30日に国税庁により策定されたルールにより、2018年10月以降は国産ブドウ100%を原料にしたワインのみを「日本ワイン」と称することができる。
- 6 農林水産省は平成29年度予算概算要求の中で、「食によるインバウンド対応推進事業」として7千万円を計上している。URL: <http://www.maff.go.jp/j/budget/2017/attach/pdf/index-69.pdf>
- 7 水産庁「『平成27年度我が国周辺水域の資源評価』の公表について」
URL: <http://www.jfa.maff.go.jp/j/press/signen/151030.html>
- 8 水産業全体が衰退している要因として、漁師の高齢化と担い手の減少も指摘されている。1960年には約70万人いた漁業従事者は2013年には約18万人になり、その人口構成も60歳以上が50%を占めている（農林水産省「2013年漁業センサス」）。
- 9 農林水産省「平成28年漁業・養殖業生産統計」
- 10 水産庁「平成28年度の食料需給表（水産物）の概要」
URL: <http://www.jfa.maff.go.jp/j/kikaku/24jikyuuritu.files/attach/pdf/28jikyuuritu-1.pdf>
- 11 農林水産省「『和食：日本人の伝統的な食文化』の内容」
URL: http://www.maff.go.jp/j/keikaku/syokubunka/ich/pdf/naiyo_washoku.pdf
- 12 水産庁「新たな水産基本計画（平成29年4月28日閣議決定）」
- 13 内閣府・平成29年度規制改革推進委員会「第1回水産ワーキング・グループ 議事次第」
URL: <http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/meeting/wg/suisan/20170920/agenda.html>
- 14 2015年度MSC年次報告書によれば、MSC認証を受けた主体の数は世界82カ国で37,121に及び、世界で20,000製品以上がMSCの「海のエコラベル」をつけて販売されているとされる。URL: https://www.msc.org/newsroom-ja/news/u2xlkl?set_language=ja
- 15 FIP (Fishery Improvement Project) とは、概して、MSC認証を目指して漁業の改善に取り組む民間主導型のプロジェクトのことを言う。米国のデイヴィッド&ルシール・バックカード財団によれば、2014年には、東南アジアや南米、アメリカ、欧州、ロシア、中国など、世界の漁業現場で83のFIPが実施されている。URL: <http://speakingofseafood.org/wp-content/uploads/2016/08/Progress-towards-Sustainable-Seafood-June-2015.pdf>
- 16 Sustainable Seafood Coalition のホームページ: <https://www.sustainableseafoodcoalition.org/>
- 17 東京2020オリンピック・パラリンピック競技大会「持続可能性に配慮した調達コード（第1版）」
URL: http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tokyo2020_suishin_honbu/kaigi/dai7/sankou2.pdf
- 18 GSSI のホームページを参照: <http://www.ourgssi.org/>
- 19 水産経済新聞2017年3月24日付記事「MEL10月GSSI申請へ、自民合同会議で五輪議論」を参照。
- 20 ISEAL のホームページを参照: <https://www.isealalliance.org/>
- 21 日経新聞2016年4月23日付記事「ウナギ稚魚輸入、香港が抜け穴に 資源管理協議に参加せず」を参照。
URL: https://www.nikkei.com/article/DGXLASDG23H4S_T20C16A400000/
- 22 日本の外務省のホームページに、広報文化外交やソフトパワーについての解説が掲載されている。URL: <http://www.mofa.go.jp/mofaj/comment/faq/culture/gaiko.html>