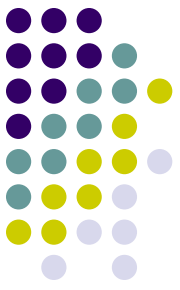


平成26年3月13日 全釣り協 勉強会資料



米国における釣り振興制度について

「DJ法」、「スポーツフィッシュ回復」の概要



スポーツフィッシュ回復とは？

スポーツフィッシュ回復 (Sport Fish Restoration =SFR)とは、DJ法に基づき米国で実施されている魚類資源管理を主体とした、受益者負担の仕組みによる釣り振興政策の名称。

米国の行政機関(連邦政府、州政府)が実施する釣り振興の中核的政策であるが、我が国における調査報告は行われておらず、一般にもほとんど知られていない。

なぜ今、DJ法、SFRなのか？

- DJ法、SFRには、我が国における釣り施策を考える際のヒントになる要素が含まれている。
- このため、今後の議論・検討の素材として、米国の釣り振興システムについて情報収集し、調査報告をとりまとめた。
- その際、SFRを「資源管理の手法」ではなく、「釣りの振興策」と位置づけた。

→こうした資料をもとにして行われる議論の本質は、「もっと楽しい釣り」や「釣りの未来」ということであって、「楽しい話」、「夢のある話」のはず。

(DJ法のシステム)

制度的背景



SFRの根拠規定:

Sport Fish Restoration Act

通称: Dingell-Johnson Act (DJ法)

制定: 1950年 (Dingell、Johnson両議員の提案による)

目的: 米国の釣り等に関する魚類の管理と資源

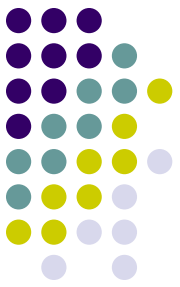
回復に連邦政府からの援助を提供する。

執行機関: 内務省魚類野生生物局

(U.S. Fish and Wildlife Service)

(DJ法のシステム)

財政的背景



DJ法に基づき、連邦政府が以下の財源により「スポーツフィッシュ回復&ボータイング信託基金」を造成する。

- 電動エンジンへの課税(3%)
- 釣り具、ヨット及びプレジャーボートに対する輸入関税
- 釣り具への課税(10%)
- モーターボートと小型エンジンに係る燃油税の一部
- 基金の運用益

DJ法による信託基金の造成と配分

電気モーターに
対する3%の
税金

タックル、プレ
ジャーボート、
ヨットの輸入税

釣り具に対する
10%の税金

モーターボート
の燃料に対す
る税金

小型エンジンで
使用する燃料
に対する税金

信託基金の受
運用益

信託基金に移されるか、預けられる収益

+

スポーツフィッシュ回復 &
ボートینگ基金

-

基金の
流れ

* U.S. FWSのウェブ
サイトをもとに作成

信託基金からの控除額

2000年のイン
ブルーブメント法に基
づいた魚類野生生
物回復管理費

300万ドル
複数州にまたがる
保護プログラム

40万ドル
スポーツフィッシン
グ&ボート委員会

80万ドル
大西洋、ガルフ湾、太平
洋、五大湖沿海州の4つ
の漁業委員会

残りの基金の分配

沿海湿地法
(18.5%)

プレジャーボ
ート安全法
(18.5%)

船舶クリーン法
(2%)

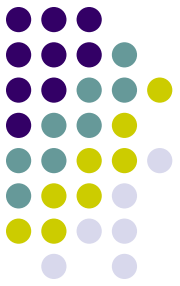
ボートのための
基盤整備プロ
グラム(2%)

アウトリーチ、
理解促進プロ
グラム(2%)

スポーツフィッ
シュ回復プロ
グラム(57%)

(SFRのシステム)

目的、対象者、対象プロジェクト



目的

- ・スポーツフィッシングとレクリエーションのために利用される魚類資源の回復と管理
- ・プレジャーボートに関する市民アクセスを創設・増大させる機会の提供 ほか

対象者

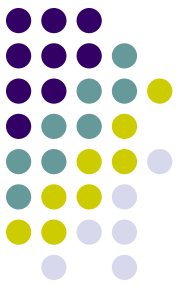
- ・米国内の各州や自治領等の魚類野生生物関連機関

対象プロジェクト

- ・スポーツフィッシング又はレクリエーションのために利用される魚類資源の回復、保存、管理を充実させるプロジェクト ほか

(SFRのシステム)

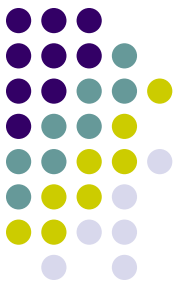
州政府への配分基準



- 毎年のスポーツフィッシュ回復の資金は、その40%が内陸区域の面積及び沿岸区域の面積に応じ、60%が遊漁ライセンス購入者数により各州に配分される。
- 各州への配分は、配分される総額の5%を超えず、また、1%を下回らない。
- 自治領等には、特別な配分基準が適用される。

(SFRのシステム)

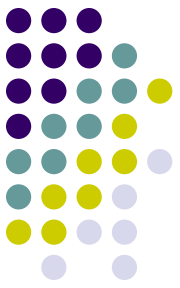
州政府が配分を受けるときの要件



- 遊漁ライセンスの収入を魚類の管理以外の目的に転換することを禁止することを含む魚類・野生生物保護のための州法を制定すること。
- プレジャーボートのアクセス、釣りや魚類、生態系に関する教育を含む、適正なスポーツフィッシュ回復計画を魚類野生生物局に提出すること。
- ライセンスに関する年次証明書を、魚類野生生物局に提出すること。

(SFRのシステム)

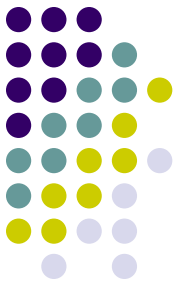
州における資金使用の制約



- 各プロジェクトは、75%までを連邦政府の補助金で、最低25%は非連邦分により負担する。
- 配分された補助金の少なくとも15%が、プレジャーボートのための市民アクセスの提供に資するよう使用されなければならない。
- 沿海の州は、海面と内水面の州内に居住する釣り人の数に比例して、海面と内水面のプロジェクトに資金を配分しなければならない。
- 配分された資金は、収益を生み出すために使用してはならない。

(SFRのシステム)

受益者負担の仕組み

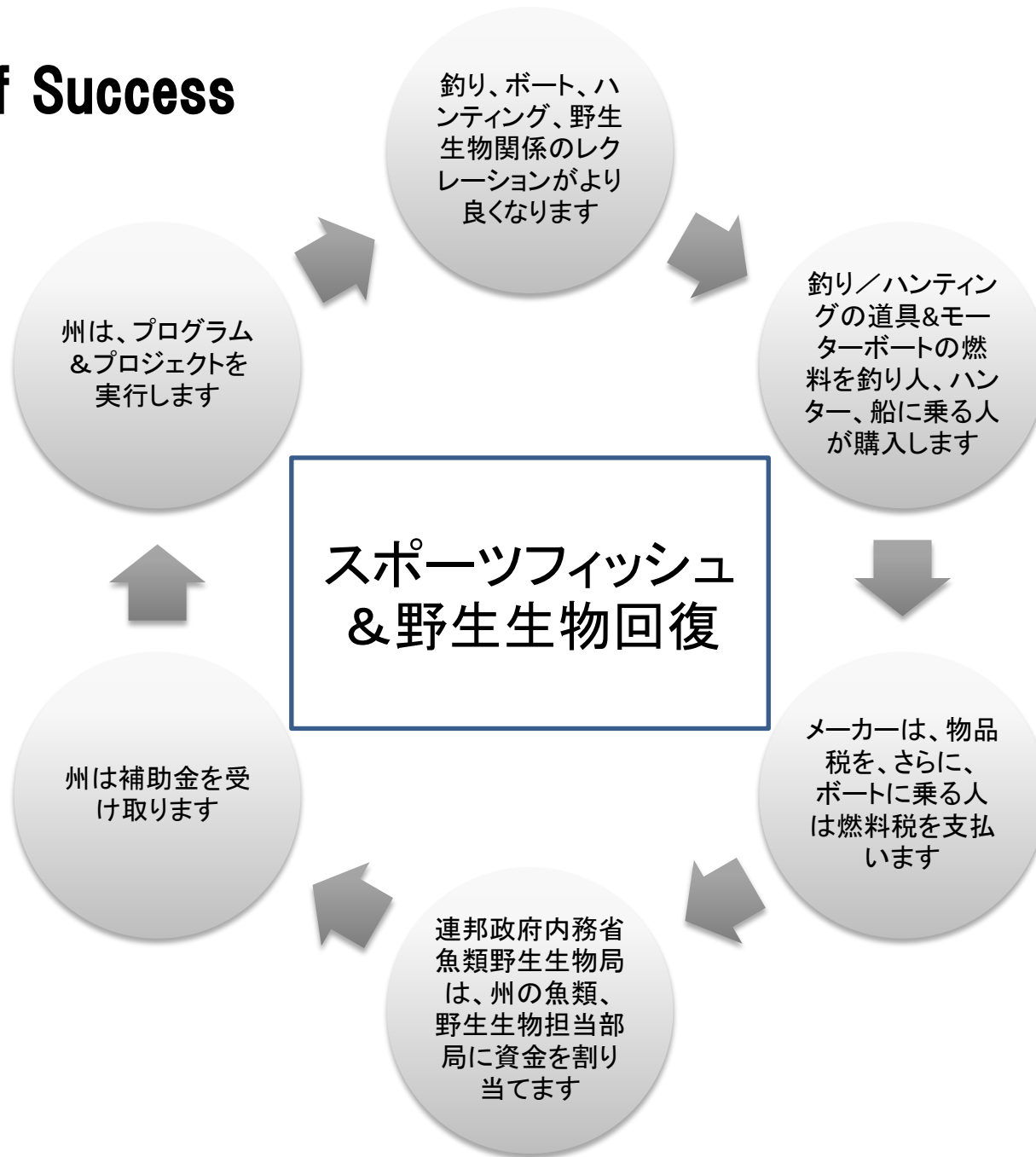


Cycle of Success



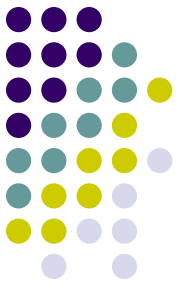
* U.S. FWSのウェブサイトから引用

Cycle of Success



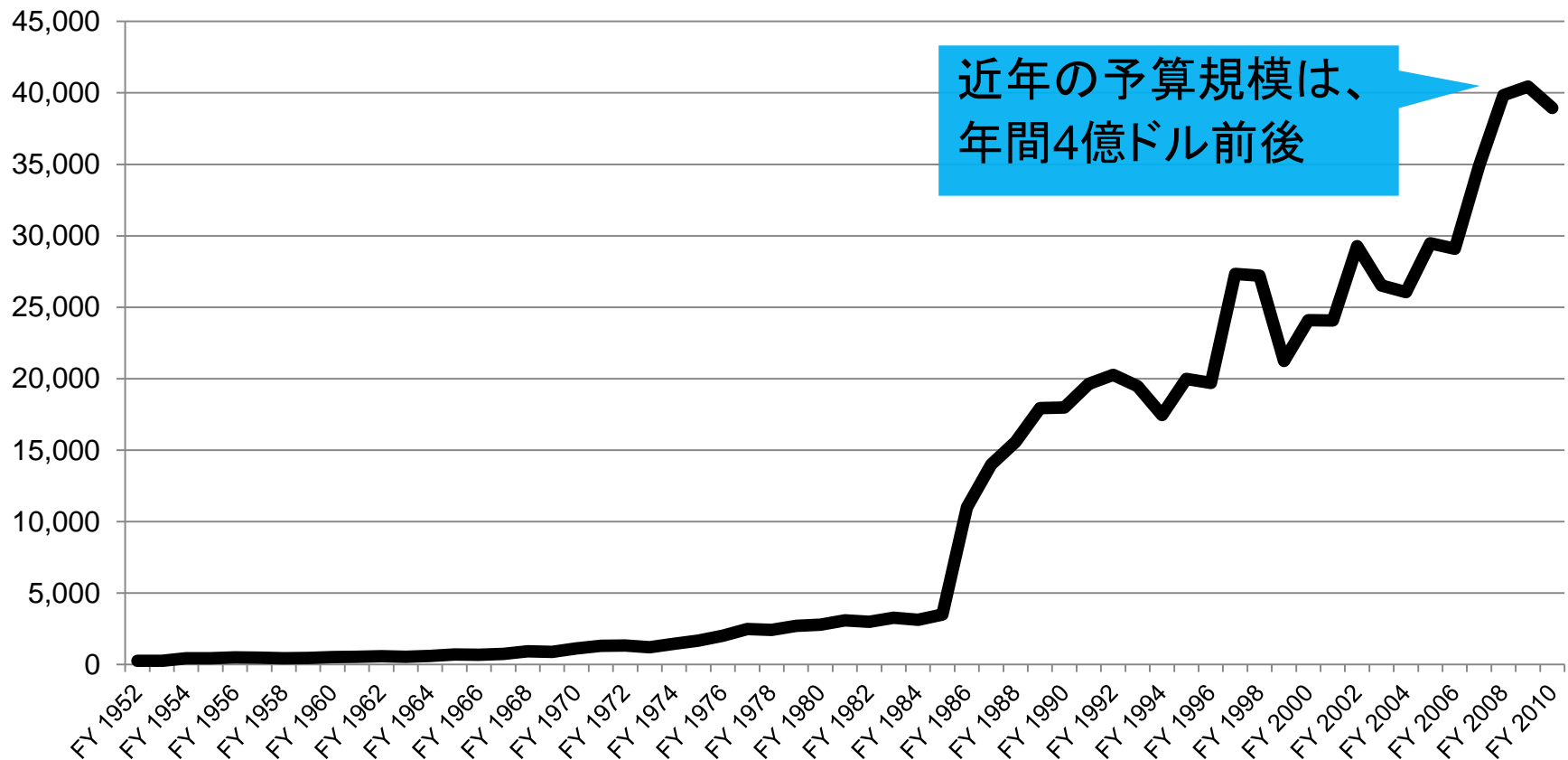
(SFRの運用実態)

予算規模



SFR資金の推移

(万米ドル)



近年の予算規模は、
年間4億ドル前後

* U.S. FWSのウェブサイトに掲載されたデータから作成

(SFRの運用実態)

資金の使途



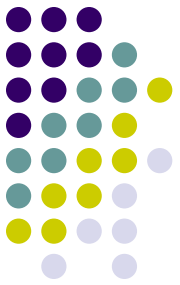
SFR資金の代表的な使途(1950年から現在までの全米総計ベース)は、以下のとおり。

- ・魚類資源調査や資源評価
 - ・ふ化場施設の管理やふ化放流の実施
 - ・魚類資源・環境に関する教育 など
- ◆ 主要なプロジェクトは、継続性を持って実施される資源調査、生態調査や重要種の保存管理措置の研究、種苗放流といった内容となっており、これらは、対象が漁業の重要種である点を除き、我が国の都道府県において水産研究機関が実施している調査研究等とかなりの程度類似している。

(SFRの運用実態)

フロリダ州におけるSFRプロジェクト

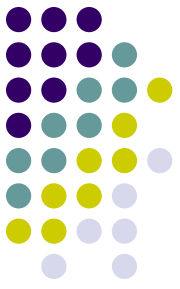
(2010会計年度)



	プロジェクト名	内容	資金額(単位:ドル)
1	SFRプロジェクトの進行管理	コーディネーター等によるプロジェクトの管理	303,192
2	人工リーフの計画、開発、管理等	海面における人工リーフの造成等	1,144,232
3	海面遊漁の統計資料作成	資源管理に必要な対象魚や釣りの動向に関するデータの収集	1,348,272
4	水環境教育	魚類資源や水環境等に関する知識の普及	259,627
5	人工湖の管理	釣りのために造成した人工湖の管理等	145,606
6	海面での釣り対象種の調査	スヌーク、ターポン、ポーンフィッシュ等の生態調査	1,435,374
7	釣り対象資源地理情報システムの運用	1990年から開始した、ウェブ上の釣り情報システムの運用	405,400
8	スポーツフィッシュの集団遺伝学	ターポン、パーミット等の遺伝子集団の管理に向けた研究	354,461
9	Tenoroc 釣り区域の管理	釣り区域(Fish Management Area)の維持管理	328,996
10	スポーツフィッシュの保健管理	保健状態のモニタリングや魚種別保健管理の手法の研究	514,038
11	海産種の資源管理教育プログラム	資源の保存管理に対する理解の促進活動	389,098
12	海面の釣り人等に向けたアウトリーチ	SFRに対する理解促進のための活動	254,138
13	河口と沿岸域の複数種対応の資源管理	関連組織と連携した管理措置の推進と調査の実施	580,561
14	内水面の釣り対象魚の資源管理	資源状況や釣りの動向、対象地区の調査等を通じた管理の推進	2,293,923
15	内水面のスポーツフィッシュ重要種のモニタリング	長期継続している生態調査や釣獲状況調査の実施	1,232,172
16	内水面魚種の集団遺伝学	フロリダバスの遺伝的管理に向けた調査研究	156,815
17	セント・ジョンリバーにおけるシャッドの産卵生態	産卵生態の調査研究	87,844
18	河川におけるスポーツフィッシュのモニタリング	選定河川における資源動向や生態調査の実施	385,154
19	ラージマウスバスの増殖	増殖技術の確立のためのバイオテレメリー調査等	202,723
20	ラージマウスバスのへい死亡率調査	選定湖沼におけるへい死亡率の調査	202,723
21	釣獲によるスポーツフィッシュのデータ収集	トーナメントの対象魚(レッドフィッシュ等)からの生物学的データの収集	319,907

(SFRの運用実態)

州政府によるプロジェクト実施



- 州政府は、SFRの資金を使用するため、プロジェクト計画案を連邦政府に提出する。
 - 連邦政府（魚類野生生物局の地域ダイレクター）が計画を承認することによって、プロジェクトが実施可能となる。
 - 地域ダイレクターは、科学的な観点から計画の内容を審査し、州政府と協議する。
- * フロリダ州政府からは、「SFRの長い歴史の中で、連邦政府と州政府の関係が成熟し、近年、州の計画案が大きな変更を迫られることはほとんどない」とのコメントがあった。

(SFRの運用実態)

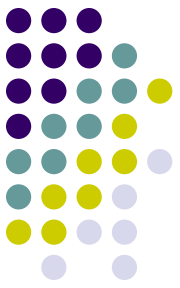
州における資金の充当



- SFRによるプロジェクトの連邦政府の負担は、費用の75%までとされており、25%以上は州政府や民間セクターが負担することになる。
- DJ法の規定により、**州政府は遊漁ライセンス収入を魚類の管理以外の目的に使用することが禁止されている**ため、多くの州政府が**SFRに関する25%以上の負担分を、ライセンス収入によって**充当している。

(SFRの運用実態)

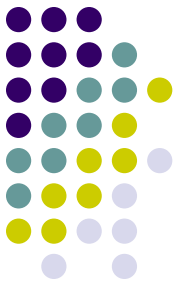
監査の実施



- ①内務省魚類野生生物局が連邦政府の監査機関から毎年受ける一般的な監査
 - ②SFRについて2年ごとに受ける監査(①と同じ組織間で行われる)
 - ③連邦政府が州政府に対して5年ごとに行うSFRのプログラム監査
- *このほかに、連邦議会における「スポーツフィッシュ回復&ボートニング基金」の予算執行承認プロセスにおける運用実態の審査が存在する。

(SFRの運用実態)

行政サイドの評価



連邦政府及び州政府は、SFRを「最も成功している受益者負担 (user pay, user benefit) プログラムのひとつ」と評価しており、その旨をウェブサイト等にも積極的に記載している。

The screenshot shows the homepage of the U.S. Fish & Wildlife Service's Wildlife & Sport Fish Restoration Program. The header includes the agency logo and the program name. A search bar and language flags are visible. The main content area features a navigation menu on the left and an overview section on the right. The overview section includes an 'About' paragraph and a paragraph describing the program's history and goals. The text in the overview section is as follows:

Sport Fish Restoration Program - Overview

About
The Sport Fish Restoration Program (SFR) provides grant funds to the states, the District of Columbia and insular areas fish and wildlife agencies for fishery projects, **boating access** and **aquatic education**. The Program is authorized by the **Sport Fish Restoration Act** (Dingell-Johnson DJ) of 1950.

The SFR Program was created to restore and better manage America's declining fishery resources and was modeled after the successful **Wildlife Restoration Program**. Through the purchases of fishing equipment, motorboat and small engine fuels and import duties the SFR Program is one of the most successful **user pay, user benefit programs**.

(SFRの運用実態)

関係者の評価(1)



釣り関係業界や釣り人の組織に属する関係者も、SFRを非常に重要な政策として高く評価していた。こうした高い評価の理由は、以下のとおり。

- ①資金として安定していること: 釣具等への課税により、一定額が恒久的な財源として確保されている。基金として管理され政府の財政事情に左右されることが少ない。
- ②用途が限定されていること: SFRの資金は、魚類の管理や釣りの振興にのみ使用されることが、制度的に担保されている。

(SFRの運用実態)

関係者の評価(2)



- ③運用の透明性が高いこと: 明示的な配分基準を持つこと、情報公開が進んでおり、誰もが運用を検証可能であること、複数の監査によって管理されていることによる。
- ④州(現場)の独自性が尊重されていること: 連邦政府は、SFRのプロジェクトについて科学的な観点からのみ意見を述べる。プロジェクトの内容については、州政府が決定権を持っており、計画策定の過程では、釣り人の組織などの現場の声を反映させることが可能となっている。

(SFRの特徴)

所見(1)



成熟した内容と運用

- 60年以上の歴史を持ち、法や運用の改正が適宜行われてきた結果、現在のSFRは非常にうまく作り込まれたシステムとなっている。
- また、連邦政府と州政府、州政府と現場の釣り人等の組織の関係も、相互理解が進んでおり良好に保たれている。

(SFRの特徴)

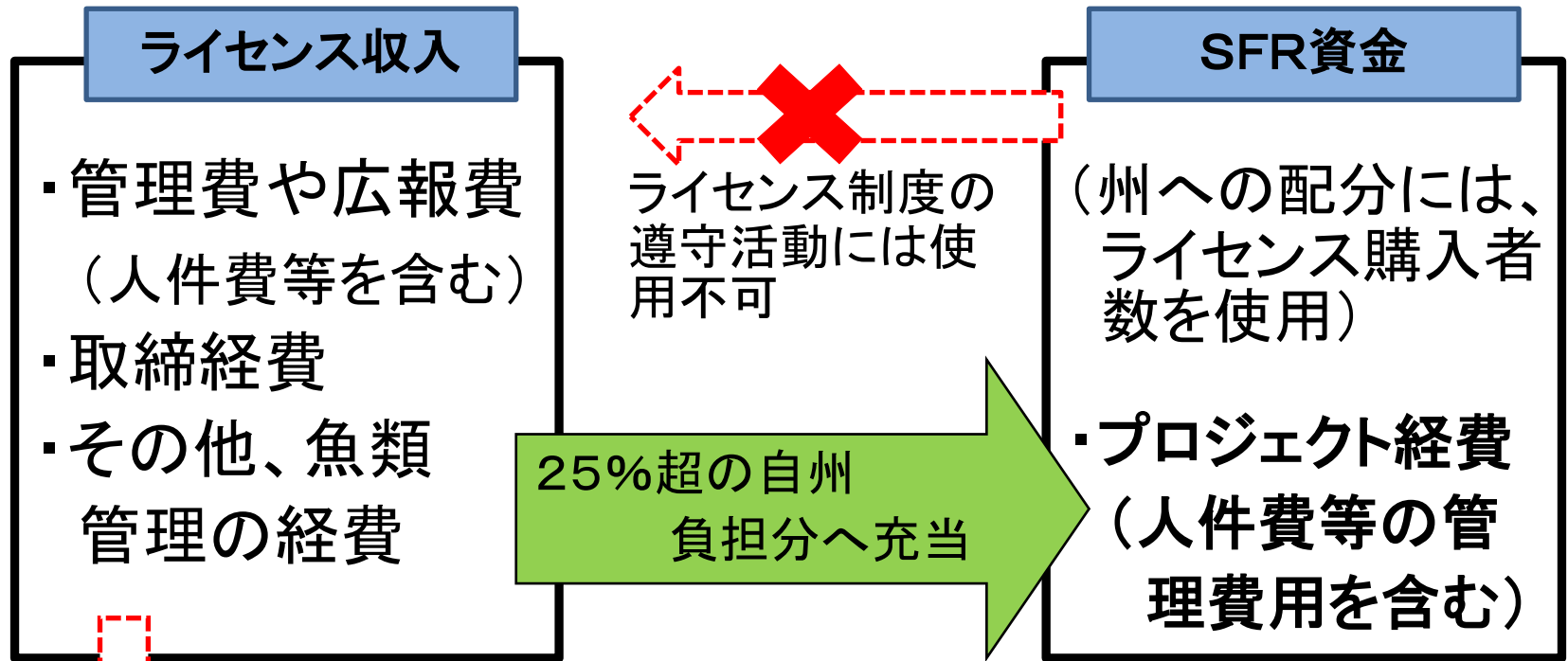
所見(2)



ライセンス制との強固な関係

- 我が国では、米国の遊漁制度としてライセンス制がよく知られている。
 - しかし、米国の関係者は常にSFRとライセンス制をセットのものとして説明していた。
- この背景には、遊漁ライセンス収入を魚類の管理以外の目的に転換することを禁止するDJ法の規定によって、SFRとの関係が担保されていることがある。

ライセンス制とSFRの関係



一般財源化
(DJ法による規制)

* 多くの州が、ライセンス収入をSFRの自己負担分として使用している。

* 米国における釣り（遊漁）振興制度の実態調査報告書（水産庁）：平成26年2月）より

6-3 我が国釣り関連施策との関係

調査の結果を踏まえ、今後、我が国において釣りに関係する制度や施策に関する検討を行う際に、SFRがどのように参考となるか、いくつかの論点を提示する。

①検討の前提条件

釣りの振興を図ることが政府の任務とされている米国とは異なり、我が国においては、一般的に「釣り」は趣味・レジャーの領域であって、国、自治体ともにその振興や基盤整備に関して積極的に財政的な支援措置を講じていない現状がある。

一方で、「釣り」という行為そのものが、漁業関係法令と直接的な関係を持っており、これはテニス、サッカー等のスポーツや、山歩き、キャンプ等のアウトドアレジャーといった国内の他の趣味・レジャーと大きく異なる点ではあるが、米国との比較では、一定の制度下（ライセンス制）で管理されているという意味で類似する構造にあるといえる。

また、我が国では釣りに関する現状や対応方向を検討する際に、漁業との関係を整理、考慮することが避けられないという点が、米国と異なる事情として存在する。ただし、DJ法においても、SFRB信託基金から4つの漁業委員会（沿岸域の漁業資源を管理するために置かれている州政府等の連合組織）に配分が行われる等、必要に応じて一定の対応は行われている。

さらに、SFRのシステムは、財政手法としては我が国の特定財源、特別会計制度に類似する仕組みと考えられるが、我が国では、少なくとも国レベルでの特定財源制度は、政策手法として広く支持されているとはいえない状況にある。

②SFRを参考にすべき点

上記の前提条件を踏まえれば、米国のSFRをそのままの形で我が国に適用することは、困難であると考えられる。

そこで、SFRの持つ特徴や施策手法としての要素を、我が国における釣りの実態や施策に関する議論との関係から整理した。

SFRは、

- i. 釣り人が多数存在することがメリットになる（受益者負担の仕組み）
 - ii. 釣りに規制がかかることをプラスに活用している
 - iii. 釣りを通じた地域振興の効果を促進する
- という特徴を持っている。

i. について、現在の我が国において、行政サイドからみると、釣りは趣味・レジャーの領域であることに加え、釣り人が「多数存在する」状況にある中で、その多数が様々な主張をするため施策の対象にならない（施策の組み立てようがない）と理解されている。

SFRでは、釣りに不可欠な釣り具（ボート大国の米国では、ボート燃料も釣り具として位置付け）に課税して、間接的な受益者負担の仕組みをとることにより、「釣り人」を個々に捕捉して課税等を行うのではなく、「釣り具を買う人」を負担者（=釣り人）と見立てて財源を確保するとともに、ライセンス制等による釣り人の動態把握とSFRプロジェクトの実施を通じて、釣り人の志向、動向にも配慮した取り組みを行っている。

受益者負担という手法により「釣り人が多数存在する」ことをメリットに転化し、「釣りの拡大再生産」に寄与する仕組みは（米国の釣り場のキャパシティーが大きいという事情もあるかもしれないが）、我が国のこれまでの釣り施策になく、議論として取り上げられることもなかった特徴である。

釣りのクォリティーや自由度を高めるために、一定の範囲内で費用負担も許容するとの考えは、我が国の釣り人の間にも拡がりつつあるが、SFRは受益者負担を議論する際の有効なモデルとなる。

ii. については、すでに存在していた遊漁ライセンス制を、DJ法においてSFRを含む釣り振興のプロジェクトとうまく統合していることが挙げられる。

この点に関しては、ライセンス制につながる米国の魚類資源の管理に対する考え方が我が国と大きく異なることから、ただちに我が国での釣り施策の検討に反映可能なものではないが、我が国では釣りの「内在的な制約」として捉えられることの多い制度との関係が積極的に活用されている点を、各種の議論の際に留意すべきであろう。

iii. については、州に配分されたSFRの資金は、州の裁量で用途が決定されるため、地域の多様で幅広いニーズに沿った釣りの振興が可能となり、釣り人の増加等によって釣りに関連する各種の産業（釣り具販売のみならず、観光、交通、食品販売、外食産業等幅広い分野に及ぶ）に波及効果が生じるというサイクルが体现されている。

現地調査において、複数の関係者がSFRの財源となる釣り具等への課税を「（地域や産業への）ある種の投資」と称していたことは、SFRが地域振興の効果を持つことの証左といえる。

ただし、米国においてこうした地域振興の効果について、具体性を持って議論することが可能となっているベースには、ライセンス制と「全米釣り、狩猟、野生動物関連レクリエーション調査」による動態把握の存在がある。

我が国において、釣りの拡大再生産を確保しつつ、地域経済にも好ましい効果を生じさせるサイクルを考えると、「釣り人が増えれば地域経済が潤う」という定性的な議論から脱却するためには、データ把握や分析手法の開発から始める必要がある。

なお、i. ~ iii. 以外の特徴として、SFRは原則として商業漁業には関係しないので、相当数の政府職員が釣りの振興等のために働くことを確保している効果が挙げられる。

我が国の行政サイドが釣りに関する施策を積極的に講じてこなかった理由は、人員や財源の問題に限られるものではないが、釣りに関する施策の企画立案・実施が水産（漁業）部局の中の非常に限られた職員によって行われているということによる面も、また否定できない。

SFRという受益者負担のシステムの中に、行政コストへの対応が組み込まれている事実は、一定程度の施策を展開するためには相応の行政コストが必要になることを示しており、我が国での議論においてもこの点に留意する必要がある。

③漁業（振興）との関係

米国では、商業漁業と釣り（スポーツフィッシング）で対象魚が重なることは珍しい現象のようだが、そのような魚種では地域事情に応じてSFRが漁業振興にも貢献していた。

我が国の実態は、米国とは異なり、海面では漁業と釣りで対象魚や釣り場（漁業においては「漁場」）が競合するケースが多く、そのことが釣りに対する対応や施策の展開を難しくしている面がある。また、内水面では川漁師・職漁師との競合はほとんどない一方、釣り場である河川や湖沼は、内水面漁業協同組合が管理しているという実態がある。

これらの実情を踏まえ、SFRの持つ特徴や政策的な要素を参考にした手法で、釣りを振興しつつ、漁業の振興にも貢献するといった対応の方向性が考えられないか。

こうしたコンセプトに基づく検討や対応は、釣り人サイド、漁業サイドの双方からの賛否が予想されるが、釣りに関する施策が「水産部局」により「水産施策」の一環として検討・実施されている我が国の実態に適合しやすい一面があるのではないか。

米国におけるSFRプロジェクトの内容は、資源調査、生態調査や重要種の保存管理措置の研究、種苗放流等が主流であり、対象が漁業の重要種である点を除けば、我が国の都道府県において水産研究機関が実施している調査研究等と類似していることは既述のとおりである。釣り関連施策の具体的な展開まで考えた場合には、一定程度の漁業振興との連携が、効率性・実効性の観点からも有利に働く可能性が高い。

SFRの政策的な特徴や今後の検討に当たっての論点を示したが、いずれにしても、行政サイドでの検討はもちろん、釣り人サイドとしても基本的立場を含めての検討が必要であり、どこまでの施策を行政に望むか（もちろん、何も望まないという選択肢も含め）、その実現のため、どこまでの負担を許容するかといった問題について、議論を重ねていく必要がある。