

漁業法改正による沿岸漁業管理の変化と課題  
Changes and Challenges in Coastal Fishery Management due to the Revision  
of the Fisheries Law

日高健

(近畿大学)

Takeshi HIDAKA

(Kindai University)

E-mail : hidaka@fuk.kindai.ac.jp

**【要約】**

今回の水産政策の改革は適切な資源管理と水産の成長産業化を目的とする。改革の中心である漁業法改正によって導入される一連の改革は漁獲可能量 (TAC) 制度と個別割当量 (IQ) 制度を核として、漁業生産力を高めることを目指すものである。しかし、現在の日本の漁業構造を前提にすると、TAC や IQ 制度に対応できる漁業階層は一部の小型漁業、中型漁業、大型漁業である。漁業経営体数の 76% を占める零細小型漁業の階層にはこれとは別の対策が必要であり、それに適した考え方の一つとして里海が考えられる。里海は環境保全と資源管理のバランスを求めるとともに、地域の様々な関係者を連携させる基盤となるものであり、新漁業法で削除された漁業の民主化によるコミュニケーションを補完する。新漁業法下ではこのような漁業構造に対応した政策が必要と考えられる。

**【キーワード】**

水産政策の改革、漁業法改正、ガバナンス、里海

**【abstract】**

This Reform of Fisheries Policy aims at appropriate resource management and the growth industry of fisheries. The series of measures introduced by the revision of the Fisheries Law, which is the center of the reform, aims to increase fishery productivity by some measures, centering on the TAC system and the IQ system. However, there are only a part of fisheries that can respond to the new policies, and the majority of small-scale fisheries need different measures. Satoumi would be one of a suitable method for that. Satoumi seeks a balance between environmental conservation and resource management, and is the basis for coordinating various stakeholders in the region. Under the new law, policies corresponding to such small-scale fisheries are required.

## 1. はじめに

水産政策の改革の中核をなす漁業法の改正が2018年12月の国会で可決、2020年12月1日施行となり、70年ぶりといわれる水産政策の改革が本格化した。漁業法は、日本における水産制度の核であり、漁業権や漁業許可を始めとした漁業や漁場の管理に関する基本的な制度を定めるものである。このため、漁業法の大幅な改正は漁業や漁場の管理のあり方を大きく変えることになる。今回の漁業法改正に対して、事前に関係者との十分な議論や説明がなかったこともあり、学会や業界に大きな反響を呼び、厳しい批判の声も出ている。批判の多くは、TAC（漁獲許容量：Total Allowable Catch）制度（以下、TAC制度）の拡充やIQ（個別割当量：Individual Quota）制度（以下、IQ制度）の導入、さらに区画漁業権における法的優先順位の削除に集まっている（片山(2018)、加瀬(2018)）。しかし、これまで日本で行われてきた漁業管理の仕組みや零細小型漁業を中心とする日本の漁業構造を前提とすると、それらの個別制度の問題に加えて、制度の改革や改正によって生じる漁業ガバナンスの変化や漁業構造変化への対応も重要な問題であると考えられる。そこで、本稿では水産政策の改革と漁業法改正の方向性を整理し、漁業法改正によって生じると予想される漁業ガバナンスと漁業構造の変化を検討したうえで、漁業構造の変革に関して三つのシナリオを想定し、問題点を指摘する。さらに、これを補うための方策として零細小型漁業に対する地域による集団的な対応としての里海の有効性を明らかにする。

## 2. 水産政策の改革と漁業法改正のポイント

### 2-1. 水産政策の改革がめざすもの

水産政策の改革の目的は、水産資源の適切な管理と水産業の成長産業化を両立させ、漁業者の所得向上と年齢バランスの取れた漁業就業構造を確立することとなっている<sup>(1)</sup>。そのために、次のような六つのポイントが示されている。

- ① 新たな資源管理システムの構築
- ② 漁業者の所得向上に資する流通構造の改革
- ③ 生産性の向上に資する漁業許可制度の見直し
- ④ 養殖・沿岸漁業の発展に資する海面利用制度の見直し
- ⑤ 水産政策の方向性に合わせた漁協制度の見直し
- ⑥ 漁村の活性化と国境監視機能を始めとする多面的機能の発揮

これらのうち、①、③、④は直接漁業法に関わるものであり、水産政策の改革において漁業法改正は中核となる。②は卸売市場法、⑤は水産業協同組合法の改正によって改革への対応が行われることになっている。⑥については、記述はあるものの、これらに直接関わる法制度はなく、施策や事業によって対応が行われるものと思われる。

目的としている水産業の成長産業化についての具体的な説明はないのだが、水産庁の事業である水産業成長産業化沿岸地域創出事業の説明資料<sup>(2)</sup>によると、収益性の向上と適切な資源管理があげられていることから、収益性を向上させるような漁業にすることが想定されていると推察される。

## 2-2. 漁業法改正のポイント

今回の漁業法改正は、70年ぶりの大改正と言われている。その目的は、適切な資源管理と水産業の成長産業化を両立させるため、漁業法等を改正し、資源管理措置、漁業許可、免許制度等の漁業生産に関する基本的制度を一体的に見直すこととされている。水産庁によると、改正内容は大きく五つに分かれている<sup>(3)</sup>。

第一は「新たな資源管理システムの構築」であり、資源管理の基本原則、漁獲可能量(TAC)の設定、個別割当(IQ)の設定を内容とする。水産政策の改革の最も重要な目的である適切な資源管理を実現するために、資源管理をインプットコントロールやテクニカルコントロールからアウトプットコントロールへ移行するための様々な措置が新たに規定される。

第二は「漁業許可制度の見直し」で、船舶規模、許可体系、許可を受けたものの責務が含まれる。資源管理の手法そのものではないものの、許可に関わる国や都道府県の権限と責務、許可の条件やプロセスなどについて大幅な変更があり、全国の都道府県では漁業調整規則の改正が行われている。

第三は「漁業権制度の見直し」であり、内容は漁場計画策定プロセス、漁業権を付与する者、漁場の適切・有効な利用、沿岸漁場管理である。この中で漁業権授与のプロセスや資格、免許権者や免許受有者の責務などの大きな変更が行われる。その一つに特定区画漁業権免許の法定優先順位削除があり、関係者の間で物議をかもしている。

第四は「漁村の活性化と多面的機能の発揮」で、漁業者等の活動が健全に行われ、漁村が活性化するよう十分配慮することが記されている。ただし、これに直接関係する漁業法の条文はなく、関連制度や事業での対応が目されている。

第五の「その他」では、漁業調整委員会制度の改正と罰則の強化が取り上げられている。前者は漁業民主化の担い手とされた漁業調整委員の選定方法を公選制から推薦制に変えるものである。

以上のうち、中心となるのはTAC制度の拡充とIQ制度の導入による新しい資源管理システムの導入である。これまでも1997年より7魚種に対してTAC制度が適用されてきたが、対象魚種が大幅に拡大されるとともに、TACを個別経営体に分配するIQ制度の導入も図られる。これによって、これまで日本における資源管理ではインプットコントロール(投入量規制)やテクニカルコントロールが中心であったのに対し、改正後はアウトプットコントロール(産出量規制)が中心になる。

新たに導入されるIQ制度は、譲渡性を加えたITQ(譲渡可能個別割当量: Individual

Transferable Quota、以下 ITQ) とともに TAC と組み合わせることで効率的な漁業管理ができる手法とされる(黒沼(2018))。効率性を発揮できる条件(東田(2009))や日本漁業に一律的に導入することの問題(牧野(2013))が指摘されているものの、「効率的な操業と経営の安定を期待して」<sup>4)</sup>水産政策の改革における目玉として採用された。今回の漁業法改正は、このような効率的な管理手法とされる IQ と TAC を中心として、漁業許可制度や漁業権制度、海面利用制度の改正も併せて、水産資源を回復させ、漁業生産力を向上させることにより収益性の高い漁業に変えることに主眼を置いたものとなっている。これらの改革は、現在の衰退する漁業や悪化する水産資源の切迫した状態を考えると極めて重要な施策の方向性と言ってよいだろう。

ただし、改革の方向が効率性の向上を狙う施策が中心となることによって、置き去りにされる部分や対応が足りない部分が生じるように思われる。次項ではそれについて検討する。

### 3. 漁業法改正と漁業ガバナンスの変化

#### 3-1. 漁業法第一条の変更

今回の漁業法改正の柱として取り上げられないものの、日本漁業を考える上で重要な変更がある。それは旧漁業法(2020年12月に改正される前の漁業法。以下、旧漁業法)第一条に書かれていた漁業法の目的としての漁業の民主化に関する記述が削除されている点である(日高(2019))。

旧漁業法の目的は、第1条に次のように記されている。

第1条 この法律は、漁業生産に関する基本的制度を定め、漁業者及び漁業従事者を主体とする漁業調整機構の運用によって水面を総合的に利用し、もって漁業生産力を発展させ、あわせて漁業の民主化を図ることを目的とする。

つまり、旧漁業法は漁業生産力の発展と漁業の民主化を目的としていた。漁業生産力の発展には効率的な管理手法が必要である。一方、民主化を支える浜での話し合い、すなわちコミュニケーションには時間がかかり、効率は悪い。つまり、旧漁業法では効率化による漁業生産力の向上とコミュニケーションによる民主化のトレードオフの解決が課題であった。しかし、今回の改正によって漁業生産力の向上に絞られた。つまり、漁業生産に関する制度を効率化することが、今回の漁業法改正の主眼であるということがここからも窺える。そもそも、漁業の民主化は明治漁業法下での特定階層が保有していた既得権の排除という目的から、漁業者が自分たちで浜のルールを決めることを制度化するものであった(浜本(1989))。既得権は旧漁業法制定時の漁業制度によって大幅に解消されたが、漁業者の話し合いによって民主的に形成される浜のルールは日本における漁業管理の骨格として残り、現在でも日本における漁業資源管理の特徴を形成している。

旧漁業法下でこのトレードオフをうまく解決しようとしたのが、1980年代に導入された資源管理型漁業である。資源管理型漁業とは、「地元の漁業者らが、科学的な知見を参考にしながら、地域の漁業や資源の状況に応じた禁漁期・禁漁区の設定、漁具・漁法の制限など多様な施策を柔軟かつ長期的に実施してきた取り組み」<sup>(5)</sup>のことである。これは、漁業者だけではなく、行政や科学者が参加し、研究機関が提供する合理的根拠のもとに関係者で協議して資源や漁場利用のルールを決めるというものである。このような民主化は戦前の既得権益を排除する民主化とは全く性格の異なるものであり、現代的な形での民主化と呼ぶことができる。これを具現化した資源管理型漁業は、効率化と民主化を両立させる日本人の知恵の結晶であったと思われる。現在の漁業を取り巻く社会経済の複雑さを考えると、このような民主化は今後ますます必要性が増すと考えられる。

しかし、漁業法の改正によって、第一条の目的から「民主化」の文言が削除された。新漁業法の目的は、下記の第一条に記述されているように、水産資源の持続的な利用の確保と水面の総合的な利用によって漁業生産力を発展させることである。

第一条 この法律は、漁業が国民に対して水産物を供給する使命を有し、かつ、漁業者の秩序ある生産活動がその使命の実現に不可欠であることに鑑み、水産資源の保存及び管理のための措置並びに漁業の許可及び免許に関する制度その他の漁業生産に関する基本的制度を定めることにより、水産資源の持続的な利用を確保するとともに、水面の総合的な利用を図り、もつて漁業生産力を発展させることを目的とする。

漁業調整委員の公選制度の廃止もこれに伴うものと思われる。漁業の民主化に代わって明確に規定されたのが、資源や漁場管理に関わる国や都道府県の責務である。行政の施策や手続きに伴う民主化を担保する手続きは整備されており、資源回復計画のような施策による漁業の自主管理も認められていることから、民主化のプロセスがなくなったわけではない。しかし、新漁業法の目的から漁業の民主化という文言が削除され、漁業調整委員会の位置づけや漁協の役割などが後退し、代わって行政の権限と責務が増えていることから、少なくとも民主化の優先順位が下がったことは間違いない。さらに、それに伴って旧漁業法下での漁業ガバナンスから新しいガバナンスへの変化が生じるとみられる。そのような状況の中で、資源管理型漁業のように漁業者を中心にさまざまな関係者が参加して現場に即した管理を行うという意味での民主化がどのように維持されるのかについて検討する必要がある。そこで、次にそのガバナンスの変化についてみていく。

### 3-2. 漁業ガバナンスの変化

ガバナンスとは、「人間の作る社会的集団における進路の決定、秩序の維持、異なる意見や利害対立の調整の仕組みおよびプロセス」<sup>(6)</sup>である。簡単に言うと、誰がどうやってその組織の方向性や行動を決めるのかということを表す。古くは、最高権限を持つトップの下に形成される階層的なガバナンス構造が中心であったが、近年では多様な主体が意思決

定に参加する水平的なガバナンス構造が主流となっている（外川(2011)）。

旧漁業法では漁業許可や漁業権免許、さらには漁業取締など、漁業法や漁業調整規則に基づいて国や都道府県が行うことが規定されていたものの、許認可権限に付随する責務、例えば漁業管理や資源管理によって水産資源を維持する責務が明示されていなかった。さらに、実務上、漁協や漁業者団体との連携に基づいて許認可行為が行われてきたと云ってよい。また、旧漁業法第一条で漁業者及び漁業従事者を主体とする漁業調整機構の運用がうたわれ、漁業者による自主管理を基本とする資源管理型漁業が重要な施策として展開されており、漁業者の存在が重要視されていた。以上のことから、旧漁業法下では様々な関係者が横並びで責任を持つ水平的なガバナンス、いわゆる協働型ガバナンスであったということができる。

これに対し、新漁業法では資源管理や沿岸漁場管理において国が最高の責務を持ち、それが都道府県に移譲され、さらに漁協に移譲されるという縦の関係が明確になった。例えば、資源管理における国と都道府県の責務（新漁業法第6条、以下同じ）と役割分担（第11、14条）、さらに漁業権者の責務（第74条）、それらの間の監視と報告の関係（第90条）が規定されている。つまり、関係者が縦に並ぶ階層型ガバナンスが明確になったのである。このガバナンスは、図1に示したように上の階層が下の階層に指示や許認可を行い、下は上に報告の説明責任を負うという関係を意味する。一番下の実行部隊である漁業者は、都道府県からの許認可と監視監督のもとで漁業を行い、資源管理措置を実行する。TAC制度とIQ制度が中心になるのであれば、次項で述べるようにそれに対応しうる経営能力のある個別経営体が対象となる。ここでは、漁業の民主化による漁業者間のコミュニケーションが入る余地は多くない。

協働型ガバナンスであれば、行政と漁業者が協議して、あるいは漁業者が自主的に浜のルールを作り、公的な規制と組み合わせ管理が行われる。しかし、民主化が外れた階層型ガバナンスでは、公的な規制の下で都道府県による監視監督のもとで漁業者は漁業や資源管理措置を行い、都道府県に報告することになる。濱本(2018)が指摘するように都道府県にそこまでできるのか、不法違法操業あるいは過少報告がはびこるだけではないのかと

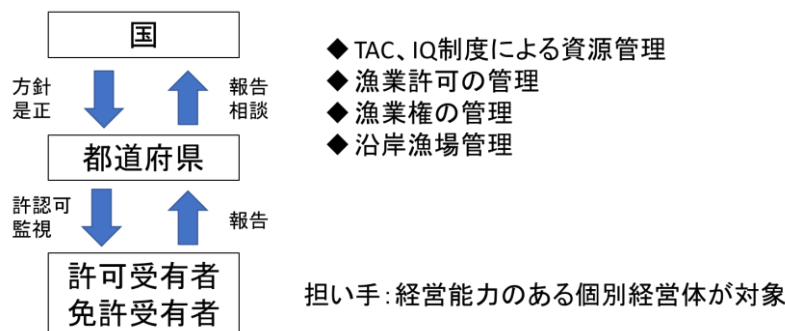


図1 新漁業法による階層型ガバナンスの概要

いう問題が生じる。階層型ガバナンスに変更するのであれば、都道府県の管理者が漁業者の漁獲情報を迅速かつ正確に収集し、それを分析し、現場にフィードバックする仕組みがなければ有効な管理はできない。TAC 制度や IQ 制度が中心施策になるのであればなおさらである。これらを実行するためには、漁獲情報の収集と規制の実行に関する現場の漁業者との協力体制が不可欠である。

つまり、縦型の階層型ガバナンスであっても、資源管理型漁業で工夫されたような都道府県と漁業者の新たな協働の仕組みを考案することが必要となる。これまでの協働管理の歴史と経験を考えると、漁業者による自主管理の経験と知恵を新漁業法による階層型ガバナンスの資源管理に生かすための制度的な仕組みを構築することが喫緊の課題となる。

#### 4. 漁業構造の変化と資源管理の対応

##### 4-1. 漁業制度改革によって引き起こされる漁業構造の変化

次に、漁業制度改革によって想定される漁業構造の変化について検討する。今回の改革によって拡充される TAC 制度に合わせて新たに導入される IQ 制度は、「漁獲枠の厳格な管理が確保される効果や、経営の改善効果等が期待」<sup>(7)</sup>されている。また、世界的趨勢からも有効なものとされる（小松(2016)）。しかし、IQ や ITQ 制度ではそれらを割り当てられた漁業経営体が割当量を経済合理性のもとで利用するような合理的経営判断ができるかどうか<sup>(8)</sup>が重要である。それがなければ、この制度の目的である適切な資源管理は成り立たない。そこで、そのような合理的経営判断ができるかどうかは経営形態によることを考え、その基準として経営の規模と雇用の有無に着目した。

表 1 は海面漁業のトン数階層別に海上作業従事者数を家族と雇用者に分けて一経営体当りの従業者数をみたもの、表 2 はトン数階層別に経営形態の割合をみたものである。これらによると、漁船漁業経営体は 5 トン未満の階層、5～20 トンの階層、20～200 トンの階層、200 トン以上の階層、の四つに分けることができる。

5 トン未満の階層は、海上作業従業者が家族だけあるいは一人だけで操業している個人経営体の階層である。その大部分は生計と事業費が混在した零細な生業経営体であると思われる。そこでこの階層を生業経営体階層とする。次の 5～20 トン階層は家族に 1～2 名の雇用者を加えた 3 人前後で操業する個人経営体である。家族以外の雇用があることから生業経営とは峻別しているものが多いと考えられ、ここでは小型漁業経営体とする。20～200 トン階層は家族と 10 人前後の雇用者を加えて 5～20 人で操業するものである。経営形態は個人経営体、会社、共同経営が混在しているものの、雇用者の多さから企業的経営を行っていると思われる階層で、中型漁業経営体とする。最後の 200 トン以上の階層は 30 人以上の雇用者だけで操業する会社の形態をとる階層で、大型漁業経営体とする。表 1 によると、生業経営体 49,470（漁船漁業経営体数の 76.0%）、小型漁業経営体 13,127（同

表1 トン数階層別経営体数と海上作業従事者および経営形態の分類

経営体階層 (トン数)	経営体数	海上作業従事者		家族		雇用者		経営形態から見た分類
		計	1経営体 当り従事 者数	計	1経営体 当り家族 従事者数	計	1経営体 当り雇用 従事者数	
無動力・非使用	2,642	1,619	0.6	1,554	0.6	65	0.0	◎生業経営体 個人経営体 家族従事者のみ
船外機付漁船	17,364	16,259	0.9	14,556	0.8	1,645	0.1	
1トン未満	2,002	1,910	1.0	1,835	0.9	74	0.0	
1～3	10,652	11,205	1.1	10,482	1.0	691	0.1	
3～5	16,810	21,090	1.3	17,827	1.1	3,114	0.2	
5～10	7,495	13,473	1.8	8,666	1.2	4,625	0.6	◎小型漁業経営 個人経営体 家族+雇用従事者
10～20	3,339	11,024	3.3	3,567	1.1	6,688	2.0	
小型定置網	2,293	5,659	2.5	2,469	1.1	2,785	1.2	◎中型漁業経営体 個人経営体、会社、共同経営 家族+雇用従事者
20～30	494	2,461	5.0	470	1.0	1,683	3.4	
30～50	430	3,124	7.3	270	0.6	2,448	5.7	
50～100	252	2,929	11.6	57	0.2	2,588	10.3	
100～200	233	4,679	20.1	18	0.1	4,420	19.0	
大型定置網	409	5,116	12.5	100	0.2	4,451	10.9	
さけ定置網	534	3,832	7.2	188	0.4	2,668	5.0	◎大型漁業経営体 会社 雇用従事者
200～500	64	1,881	29.4	-	-	1,780	27.8	
500～1,000	50	2,091	41.8	-	-	2,056	41.1	
1,000～3,000	52	4,312	82.9	-	-	4,257	81.9	
3,000～	2	402	201.0	-	-	402	201.0	
漁船漁業計	65,117	113,066		62,059		46,440		

出所：農林水産省「2018年漁業センサス」経営体階層別経営体数より作成。

表2 トン数階層別・経営形態別の漁業経営体数

	漁船漁業計		5トン未満		5～20トン		20～200トン		200トン以上	
	経営体数	割合	経営体数	割合	経営体数	割合	経営体数	割合	経営体数	割合
個人経営体	62,020	95.2%	49,157	99.4%	12,038	91.7%	821	34.9%	4	2.4%
会社	1,565	2.4%	74	0.1%	488	3.7%	851	36.2%	152	90.5%
漁業協同組合	132	0.2%	24	0.0%	22	0.2%	84	3.6%	2	1.2%
漁業生産組合	88	0.1%	1	0.0%	12	0.1%	69	2.9%	6	3.6%
共同経営	1,300	2.0%	212	0.4%	564	4.3%	520	22.1%	4	2.4%
その他	12	0.0%	2	0.0%	3	0.0%	7	0.3%	0	0.0%
計	65,117	100.0%	49,470	100.0%	13,127	100.0%	2,352	100.0%	168	100.0%

注：5トン未満は、漁船未使用、無動力漁船、船外機付漁船、1トン未満、1～3、3～5トンを含む。

5～20トンには5～10トン、10～20トン、小型定置網を含む。

20～200トンには大型定置網、さけ定置網を含む。

出所：農林水産省「2018年漁業センサス」経営体階層別経営体数より作成。

20.0%)、中型漁業経営体 2,352 (同 3.6%)、大型漁業経営体 168 (同 0.3%) である。

ここで問題となるのは、漁船漁業経営体数の76%を占める生業経営体階層のほとんどは生業であるがゆえにTACとIQによる漁業経営の効率化に対応することが難しいと思われ



ること、さらに小型漁業経営体は個人経営体として対応が可能なものと生業的で対応が難しいものに分類されると思われることである。企業としての経営を行っており、TAC と IQ に対応可能な中型と大型の漁業経営体階層は合わせて 4%に過ぎない。その結果、経営形態からは少なくとも生業漁業経営体、小型漁業経営体、中型・大型漁業経営体という三つのグループに分かれ、グループによって漁業制度改革に対して異なる対応が取られると予想される。

水産政策の改革の中で、経営体数の 76%を占める生業漁業経営体をどのように取り扱うのかについては、日本漁業の構造に対する長期的な視点が必要な問題である。つまり、TAC と IQ による漁業生産力の向上を進めると、この階層の多くは対応できずに置き去りになる可能性がある。また、20%の経営体数がある小型漁業経営体は TAC や IQ に対応できるものとできないものに分類される。両階層を合わせると、漁業構造の太宗を占める漁業経営体が水産政策の改革の中心施策に対応できないことになる。以上から、水産政策の改革ではこのような漁業構造に対応した細かな政策が講じられる必要があるといえることができる。

#### 4-2. 漁業構造変化の三つのシナリオ

以上の漁業構造を前提にして、漁業法改正の中心施策である TAC と IQ 導入への対応のシナリオを検討した。

資源管理と漁業生産力の向上のためには、漁獲情報、市場情報、経営管理に関する徹底的な情報化が必要である。TAC を決定するのに必要な MSY 水準を推定するためにも漁獲情報の精緻化が必要となる。現在、漁船の上で何がどれだけ漁獲されたのかについて、さらに市場での取扱量や価格形成について、ICT や先端技術を使った情報収集方法の改善が進んでいる。このような取り組みに対して、大型漁業、中型漁業、小型漁業は合理的企業経営によって対応できたものだけが生き残ることになる。大部分の生業経営体では導入費用や船上での作業を考えると単独で対応するのは困難であり、積極的な対応で生業から抜け出す一部の漁業とそれに対応できない多くの生業漁業とに分かれると想定される。小型漁業の中にも対応できる経営体とできない経営体が出てくるだろう。それらを踏まえると、TAC と IQ 導入に対応が可能な大型漁業、中型漁業、小型漁業、これに対応できない一部の小型漁業と生業漁業に分けることができる。生業漁業の中にも対応できるものも出てくる。対応できない一部の小型漁業と生業漁業は個別経営の対応ではなく、もう一つのアプローチとして地域での集団的な対応が考えられる。以上のような経営形態から見た漁業構造と TAC と IQ への対応に関して、図 3 に示したような三つのシナリオが考えられる。

I のシナリオは、漁業構造には関係なく、生業漁業も含めて全ての経営階層を TAC 管理・IQ 管理の対象として経営の改善を図るものである。対象となる経営体の選別が行われないことから、業界には受け入れられやすい。しかし、太平洋クロマグロの TAC 規制で発生したように、漁業種類によって依存度が異なり、経営規模によって規制への対応の仕方

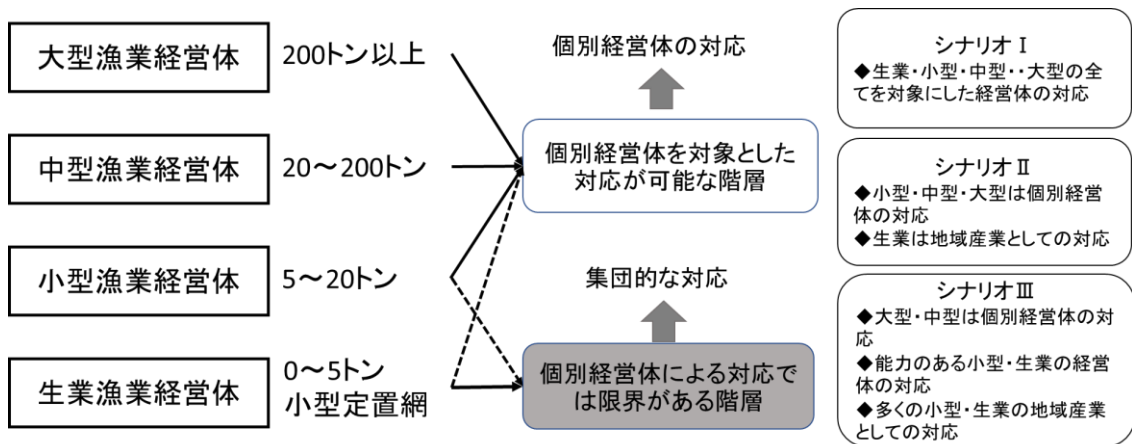


図3 経営形態による漁業構造と TAC・IQ への対応および政策のシナリオ

が異なるという問題が生じる<sup>9)</sup>。その結果、TAC 管理を確実に実行するとなると、極めて多様に細分化される現場の状況に対応することが必要になる。水産政策の改革では資源管理における都道府県の義務と責任が高まり、漁協や漁業者団体の役割が薄まっていることから、このような状況には都道府県があたることになる。しかし、都道府県の水産部局は漁業生産量の減少とともに縮小を余儀なくされており、そのような対応は極めて難しい(田口(2019))。その結果、管理の成果は発現しにくく、漁業構造の転換も課題を内包したままゆっくりとしか進まないと予想される。

II のシナリオは、5 トン未満の生業漁業経営体は切り離し、小型・中型・大型漁業階層だけを対象として、水産政策の改革による政策を適用し、TAC 管理、IQ 管理を導入するというシナリオである。小型・中型・大型漁業に対しては、集中的な投資と積極的な支援を行って徹底した個別漁業経営の改善を進める産業政策をとるというものである。一方、生業漁業経営階層に対しては、これとは別に伝統産業あるいは生活漁業として地域のなかで存続を図ることになる。このシナリオでは急激な漁業構造の転換が進められることになり、日本の漁業は少数の効率的な経営を行う漁業によって担われる。ちょうど資源管理先進国と言われるノルウェーやニュージーランドで見られる状況である(小松(2016))。ただし、多数を占める生業漁業は地域の社会経済において重要な位置づけにあることが多く、水産政策の改革とは別に振興策によって支えられることが不可欠となる。この点は、水産政策の改革の六番目のポイントとして掲げられてはいるが、具体策が示されていない部分である。

III のシナリオは、小型漁業と生業漁業の階層のうち、能力のある一部の経営体に対しては中型・大型漁業階層と同じく水産政策の改革による政策を適用し、そうでない経営体については地域で対応するというものである。シナリオ II が漁船規模による経営形態での選別であるのに対し、シナリオ III ではそれと能力の有無とを組み合わせた選別となっている。能力のある小型・生業経営体をどのような基準でどのように選別するのかという問題はあ

るものの、政策の実効性はあがる。ただし、シナリオⅡと同じく、残された小型漁業と生業漁業の階層への水産政策の改革とは異なる対策が必要であり、水産政策の改革において不足している部分である。

ある産業を対象にある政策を実施しようとする、その対象と方法を明確にすることが必要である。一方、対象にならなかったものへのフォローアップが不可欠である。水産政策の改革では、方法は明確に示されたものの、政策の対象が明示されておらず、したがって対象にならないものへのフォローアップも十分ではない。上記のシナリオで言えば、シナリオⅡとⅢで取り上げた生業漁業と TAC・IQ に対応できない一部の小型漁業階層（以下では、合わせて「零細小型漁業」）を対象とした振興策である。水産政策の改革による政策では、これら零細小型漁業経営体を対象とした対策が抜け落ちており、この部分が漁漁法で削除されたコミュニケーションによる民主化に相当するものということになる。

## 5. 零細小型漁業に対応した漁場管理と里海

以上のように零細小型漁業の階層は水産政策の改革による政策には対応が難しく、個別ではなく地域としての集団的な対応をとる必要がある。そのような対応として、これまで漁業漁村の6次産業化や浜の活力再生プランによる取り組みが行われおり、既に定着した活動になっている。しかし、これらは資源管理や環境保全については深く関わっていない。水産資源の減少や環境の悪化が大きな問題となっている以上、地域としての集団的な対応においても資源管理や環境保全と関わるような活動が必要である。

このような状況に対応する概念の一つとして、里海は柳(1998)によって初めて提案されたもので、「人手が加わることにより、生産性と生物多様性が高くなった沿岸海域」<sup>(10)</sup>と定義される。そして、柳(2006)では里海づくりの具体的な活動として姫島や三崎での自主的な漁業管理や愛媛県のハマチ養殖管理が示されている。また、日高(2016)では「沿岸域の住民や行政が協働して、沿岸域の環境や資源を持続的に利用していくための組織と仕組み、あるいはそのような組織と仕組みで管理される沿岸域」<sup>(11)</sup>という定義が示され、里海は環境保全や資源管理の仕組みも含むものとされた。さらに、鹿熊(2018)では「沿岸域において、人びとが密接に関わって環境保全・資源管理を実践していること」<sup>(12)</sup>として里海は概念が拡大され、里海はトランス・ディスプリナリーな知識・技術の投入が行われる空間とされた。以上から言えることは、里海には資源管理の概念が含まれるが、それは環境管理とバランスが図られていることが要件であり、里海で実行される資源管理は成長よりも環境を維持した持続性が重視されるということである。さらに、里海の担い手としては沿岸域の零細漁業者や地域住民が位置付けられ、彼らが連携して里海づくりを行うことが求められている。このような里海を核とした沿岸域管理の仕組みについて、日高(2018)は里海とそのネットワークに

よって構成される多段階管理方式を提案しており、この考え方に従うと漁業者を始めとする地域の様々な関係者がネットワークでつながることにより沿岸域の適切な管理ができるということになる。

以上のように、里海は沿岸域の漁業者や地域住民がネットワークによって集団的に環境保全や資源管理を行うということを包含した概念であり、漁業法改正によって削除された漁業の民主化とコミュニケーションを補うものとして捉えることができる。ただし、上記の先行研究で示されるように、里海における資源管理で達成されるのは水産政策の改革で求めるような成長産業化や漁業生産力の発展ではなく、地域資源や環境の総合的な利用と管理による持続的な発展である。その内容について、次の二つの事例を参考に集団的な取り組みと成果についてみていく。

## 6. 里海の実例

### 6-1. 岡山県備前市日生

備前市日生は瀬戸内海の中央部にあり、カキ養殖と小型底びき網、それに小型定置網（ツボ網）を中心漁業とする漁業地区である。地域漁業の中核組織としてひなせ漁協がある。

ここでは、小型定置網の漁業者たちが瀬戸内海の水質汚染とともに減少するアマモが漁業資源や漁場環境を守るキードと着目し、1985年から自主的に移植（播種）や海底耕うんなどの保全活動を始めた（田中(2014)）。その結果、アマモ場の面積が590ha（昭和20年代）⇒12ha（昭和60年頃）⇒200ha（平成23年）と回復すると同時に、アマモ場に生息する魚種が復活し、さらに夏季の高水温期のへい死が減るなどカキ養殖の安定にもつながったとされる（田中(2017)）。これらの漁業によって漁獲された水産物は、漁協直営の直売所「五味の市」において販売され、漁業者と消費者、環境と水産物の接点となっている。

アマモ増殖の取り組みは、海洋牧場の造成と海面利用ルール作成にもつながっている。2010年には漁業者を中心に地域の関係者を構成員とする沿岸域総合管理研究会が形成され、アマモ場、幼稚仔保育場、音響給餌施設、成魚生息場をつなげた広域漁場整備計画とともに、海洋牧場区域における利用ルールづくりや保護区の設定が行われている（日高(2016)）。また、中学生によるアマモを軸とした環境学習の場になるとともに、近隣地域や内陸部の自治体との連携も進んでいる。

このように、備前市日生においては零細漁業者によるアマモの保全活動が起点となって、地域の多様な人達が参加する活動に発展し、環境保全だけでなくカキ養殖や小型底びき網の漁業管理にまで及ぶ地域資源管理を実現している（柳(2018)）。このような日生の取り組みは、里海づくりの原点とされるだけでなく、里海活動の発展型とみなされている。

### 6-2. 宮城県南三陸町志津川湾

南三陸町の志津川湾では、湾内に歌津、志津川、戸倉という三つの漁業集落があり、JAみやぎの支所が置かれている。志津川湾内では、カキ、ワカメ、銀鮭の養殖とウニなどを対象とした磯根漁業が行われている。

志津川湾における養殖は、東北大震災による津波被害の前は、過密養殖や漁場の不適切利用が問題となっていた。震災で沿岸の漁業施設の多くと海面の養殖施設の全てが失われ、様々な支援の手を借りながら漁業・養殖の復活が行われた。その際に、震災以前の問題を解決するために、養殖漁場の管理が徹底的に見直されて、漁場利用が改善されている。その方法は漁業地区によって異なっているのだが、特に戸倉地区では養殖魚種のポイント制と漁場利用制度を中心とした養殖管理が進み、カキ養殖を対象としたASC認証をえるに至っている（川辺(2019)）。

注目すべきは、漁業者を中心に多様な関係者や専門家の加わった調査や改善策が講じられていることである。例えば「志津川湾の将来の考える会」が結成され、地区を超えた議論と専門家によって提供される科学的知見の活用が行われた（小松ほか(2018)）。ここでは海洋環境の専門家が湾内における水質環境や栄養塩の循環を調査し、漁業者はそれを養殖筏の配置や養殖密度の参考にしながら養殖管理を行い、養殖生産量と生産性の向上を達成している。

以上のように、志津川湾の養殖漁場管理は研究者が提供する科学的知見を利用しながら、環境と生産のバランスの取れた管理を実行し、生産力の向上にも成功している。現在では、ラムサール条約湿地（海藻の藻場）に登録されたのを機に、漁業・養殖以外の観光や教育活動による利用も進められたり、林業との連携が模索されたり、漁業者以外の多様な地域住民の参加が進められているところである。

## 7. おわりに

水産政策の改革では適切な資源管理と水産の成長産業化が目的とされ、それを達成するために改正漁業法でTACとIQを核とした効率的な資源管理手法の導入による漁業生産力の発展が進められている。旧漁業法では漁業生産力の発展と漁業の民主化という異なるテーマを抱えていたのだが、今回の改革では前者に絞られた。現在の漁業の衰退と水産資源の減少を考えると適切な対応である。しかし、それによって漁業ガバナンスの変化が生まれ、新政策に対応できない零細小型漁業階層が取り残されることになる。この階層に対しては異なる施策として、集団的な対応による里海の取り組みが有効であると考えられる。里海の枠組みは環境保全と資源管理のバランスをとろうとするものであり、地域の関係者の参加とコミュニケーションを生み、さらに地域内外の専門家による科学的な知見と情報の受け皿を作り出すことを内容としている。里海概念自体に新たな資源管理の基準や方策があるわけではない。しかし、対象とする沿岸域に関わる様々な関係者や情報が集ま

り、交流する基盤を形成する。水産政策の改革と漁業法改正によって進められている新政策は、このような里海の枠組みによって補完されると考えることができる。

零細小型漁業階層の将来について、日本における生業型小売業の姿が参考になる（石井(1997)）。1960年代に、多数の生業経営で成り立っていた商業がチェーン式のスーパーマーケットによって置き換えられ、産業構造が変わるという流通革命が唱えられた（林(1962)）。その後、スーパーマーケットは増加し、生業経営の零細商業は減少したものの、スーパーに全面的に置き換わってしまうことはなかった。その代わりに、ICTと流通技術で武装したコンビニエンスストアや専門店が零細商業の転換形態として登場し、小売業界を席卷している状況がつけられた。その結果、小売商業の構造は百貨店・GMS、スーパーマーケット、コンビニエンスストア、専門店、伝統的な零細商業が混在する形になっている。伝統的な零細商業の数は大きく減少としているものの、地域の細かな需要に対応しながら存在感を発揮して生き残っているものも多い。60年代までの零細商業がコンビニエンスストア、専門店、零細商業と分化したように、零細小型漁業もICTと流通技術で武装した小型漁業と地域の状況に対応し集団的な対応を図る伝統的な零細漁業とに分かれるように思われる。水産政策の改革と漁業法の改正は、このような漁業構造の変化を見越したものであることが求められる。

## 注

- (1) 水産庁「水産政策の改革について」を参照した。

<https://www.jfa.maff.go.jp/j/kikaku/kaikaku/atTACH/pdf/suisankaikaku-18.pdf>（2021年2月8日参照）

- (2) 水産庁「令和2年度水産業成長産業化沿岸地域創出事業の公募について」を参照した。

[https://www.jfa.maff.go.jp/j/gyosei/supply/hozyo/200205\\_se18.html](https://www.jfa.maff.go.jp/j/gyosei/supply/hozyo/200205_se18.html)（2021年2月10日参照）

- (3) 水産庁「水産政策の改革について（改正漁業法等の制度運用）」を参照した。

<https://www.jfa.maff.go.jp/j/kikaku/kaikaku/atTACH/pdf/suisankaikaku-24.pdf>（2021年2月8日参照）

- (4) 水産庁「令和元年度版水産白書」、101ページを引用した。

<https://www.jfa.maff.go.jp/j/kikaku/wpaper/R1/atTACH/pdf/index-6.pdf>（2021年2月10日参照）

- (5) 牧野(2013)、70ページを引用した。

- (6) 宮川・山本(2002)、15ページを引用した。

- (7) 水産庁「平成29年度版水産白書」、51ページを引用した。

<https://www.jfa.maff.go.jp/j/kikaku/wpaper/29hakusyo/atTACH/pdf/syusei/index-11.pdf>（2021年2月10日参照）

- (8) 長谷川(2002a)、長谷川(2002b)を参照した。
- (9) 水産庁「太平洋クロマグロの資源状況と管理の方向性について」を参照した。  
<https://www.jfa.maff.go.jp/j/council/seisaku/kanri/atTACh/pdf/1800807-11.pdf> (2021年2月10日参照)
- (10) 柳(2006)、29-30 ページを引用した。
- (11) 日高(2016)、68 ページを引用した。
- (12) 鹿熊(2018)、11 ページを引用した。

#### 参考文献

- [1] 石井淳蔵(1997)「わが国小売業における家族従業の過去と未来」、『国民金融公庫調査季報』第40巻、pp.1-20。
- [2] 鹿熊信一郎(2018)「里海とはなにか」、鹿熊信一郎・柳哲雄・佐藤哲編『里海学のすすめ：人と海との新たな関わり』序章、勉誠出版、pp.1-25。
- [3] 加瀬和俊(2018)「養殖漁場利用制度の水産庁構想に反対する」、『アクアネット』第21巻第8号、pp.22-25。
- [4] 片山知史(2018)「「水産政策の改革について」で資源は増大しない」、『アクアネット』第21巻第8号、pp.26-30。
- [5] 川辺みどり(2019)「地域マネジメント・ツールとしての資源管理認証制度の可能性：南三陸町戸倉地区カキ養殖業を対象としたASC認証を事例に」、『国際漁業研究』第17巻第1号、pp.83-97。
- [6] 黒沼吉弘(2018)「コモンズ管理：ITQ導入前後の豪州SBT漁業管理とその応用可能性」、『大妻女子大学紀要－社会情報系 社会情報学研究』第27巻、pp.67-79。
- [7] 小松輝久・佐々修司・門谷茂・吉村千洋・藤井学・夏池真史・西村修・坂巻隆史・柳哲雄(2018)「開放性内湾を対象とした沿岸環境管理法の研究：南三陸志津川湾の例」、『沿岸海洋研究』第56巻第1号、pp. 21-29。
- [8] 小松正之(2016)『世界と日本の漁業管理：政策・経営と改革』、成山堂書店。
- [9] 田口さつき(2019)「漁業法の変更と都道府県の水産行政」、『農林金融』第72巻第10号、pp.40-58。
- [10] 田中丈裕(2014)「アマモとカキの里海“ひなせ千軒漁師町”(岡山県日生)」、『日本水産学会誌』第80巻第1号、pp.72-75。
- [11] 田中丈裕(2017)「アマモとカキの里海「岡山県日生(ひなせ)」」、『水環境学会誌』第40巻第11号、pp.393-397。
- [12] 外川伸一(2011)「ネットワーク型ガバナンスとネットワーク形態のNPM：病院PFIをケース・スタディとして」、『社会科学研究』第31号、pp.47-88。

- [13] 長谷川彰(2002a)「ITQ方式の理論的根拠」、小野征一郎(責任編集)・多屋勝雄(編)『漁業管理(長谷川彰著作集第1巻)』、成山堂書店、pp.57-68。
- [14] 長谷川彰(2002b)「欧米における漁業管理の変遷」、小野征一郎(責任編集)・多屋勝雄(編)『漁業管理(長谷川彰著作集第1巻)』、成山堂書店、pp.69-80。
- [15] 濱本俊作(2018)「水産政策の改革法案を論評する：県行政OBの視点から(水産行政の大転換=水産政策改革構想に反対する)」、『農村と都市をむすぶ』第68巻第11号、pp.27-35。
- [16] 浜本幸生(1989)『早わかりシリーズ漁業法I 漁業権って何だろう?』、水産社。
- [17] 林周二(1962)『流通革命—製品・経路および消費者』、中央公論。
- [18] 東田啓作(2009)「譲渡可能な漁獲割当(Individual Transferable Quotas: ITQs)の効率性に関する一考察」、『経済学論究』第63号、pp.621-638。
- [19] 日高健(2016)『里海と沿岸域管理：里海をマネジメントする』、農林統計協会。
- [20] 日高健(2018)「ネットワーク・ガバナンスによる沿岸域の多段階管理試案」、『沿岸域学会誌』第31巻第3号、pp.29-40。
- [21] 日高健(2019)「漁業法改正を補完する里海の役割」、『漁港漁場漁村研報』第46巻、pp.4-7。
- [22] 牧野光琢(2013)『日本漁業の制度分析：漁業管理と生態系保全』、恒星社厚生閣。
- [23] 宮川公男・山本清(2002)『パブリック・ガバナンス—改革と戦略(NIRAチャレンジ・ブックス)』、日本経済評論社。
- [24] 柳哲雄(1998)「沿岸海域の「里海」化」、『水環境学会誌』第21巻、pp.703。
- [25] 柳哲雄(2006)『里海論』、恒星社厚生閣。
- [26] 柳哲雄(2018)「アマモ場を再生しカキを養殖する」、鹿熊信一郎・柳哲雄・佐藤哲編『里海学のすすめ：人と海との新たな関わり』第4章、勉誠出版、pp.105-123。