HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	漁業権制度に関する沿岸集落住民の意識調査 ： 北海道知内町小谷石地区及び中の川地区
Author(s)	村上, 祐一; 倉西, 森大; Sawitree, Chamsai 他
Citation	北海道大学水産科学研究彙報, 62(3), 51-61
Issue Date	2012-12-14
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/51113
Type	departmental bulletin paper
File Information	62(3)p51-61.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

北 大 水 産 彙 報
62(3), 51-61, 2012.

漁業権制度に関する沿岸集落住民の意識調査 (北海道知内町小谷石地区及び中の川地区)

村上　祐一[1)]・倉西　森大[2)]・Sawitree CHAMSAI[3)]・岡本純一郎[4)]

(2012 年 8 月 16 日受付，2012 年 10 月 3 日受理)

Sentiment of Coastal Villagers about the Coastal Fisheries Right System

Yuichi MURAKAMI[1)], Morio KURANISHI[2)], Sawitri CHAMSAI[3)] and Junichiro OKAMOTO[4)]

Abstract

The coastal fisheries right system (CFRS) in Japan derived from exclusive usufruct (legal right of use) of coastal communities is a typical community-based fisheries management system associated with local fisheries cooperative associations (FCAs). While community-based management in Japan has been viewed as a success, the system in Japan has recently faced challenges as the private sector seeks fisheries rights that have been preferentially granted to FCAs. After the Tsunami-disaster on March 11th, 2011, the Miyagi prefecture governor proposed creating a special zone for reconstruction that would allow companies to have fisheries rights, but many FCAs, including Tsunami affected prefectures opposed this plan. Regardless if they are fishers or non-fishers, people's sentiment about the CFRS of coastal communities as a whole is important when considering the CFRS in light of current policy conflict between FCAs and groups seeking reform of the CFRS, because institutional derivation of current CFRS lies in historical usufruct of coastal communities. In this connection, research on sentiment of coastal villagers about the CFRS was conducted in two different types of villages in Shiriuchi town, Hokkaido, in November 2011. The results show that among both fishers and non-fishers, most people in both villages support the existing CFRS, and even non-fishers in both villages share general sentiment about importance of the CFRS for local fishers. However, less than of the people support allowing special arrangements of the CFRS to meet reconstruction needs for fisheries damaged by the Tsunami.

Key words : Fisheries right system, Community-based management, Special zone for reconstruction for fisheries

は　じ　め　に

我が国の漁業管理は，許可制度と漁業権制度によって組み立てられている。いずれも漁業管理当局の許可又は免許という形で漁業を営む権利が確立するが，漁業権制度は，所謂許可制度とは異なった由来と性格をもつ。漁業権制度は，沿岸地域の漁業者集団による特定の漁業を目的とした沿岸地先水域の共同使用権的性格を有している。漁業権制度の起源を歴史的に辿れば，江戸時代の幕府の沿岸漁業統治の指針とされた律令要略の所謂「磯は地先，沖は入会」に由来し，それが明治漁業法により近代法制国家の下で漁業権の法的権利として確立されたものである。その後，戦後の沿岸漁業民主化のための制度変更を経て，漁業権制度は沿岸漁業者集団による沿岸漁業の自主管理枠組みとして我が国の漁業管理制度の骨格を成してきた。戦後，沿岸漁業の稠密化への対応として我が国の外延的漁業発展過程の中で企業経営が中心の沖合，遠洋漁業が漁獲量，漁獲金額において我が国の漁業の主役となるなかで沿岸漁業の漁業権制度は我が国漁業界においてある種，自明な制度として定着してきた。しかしながら近年，沿岸漁業の外部から漁業権制度について，その閉鎖性，非効率性を批判し，漁業権制度の改革ということが議論されるようになってきた。このような議論に対して漁業協同組合を中心に強い反発が起きている。2007 年 2 月，経済団体連合会，日本商工会議所，経済同友会，日本貿易会の経済 4 団体の支援を受けた日本

[1)] 北海道大学水産学部資源管理政策学講座 (現資源生産生態学講座修士課程)
(*Laboratory of Population Dynamics, Faculty of Fisheries Sciences, Hokkaido University*)
[2)] 北海道大学水産学部資源管理政策学講座 (現阪和興業株式会社)
(*Present address : Hanwa Co. Ltd., 6-18-2 Ginza, Chuo-ward, Tokyo*)
[3)] 東南アジア漁業開発センター事務局
(*Southeast Fisheries Development Center, Secretariat, Suraswadi Building, Kasetsart University Campus, Bangkok 10903, Thailand*)
[4)] 北海道大学大学院水産科学院資源管理政策学講座
(*Laboratory of Fisheries Resource Management Policy, Faculty of Fisheries Sciences, Hokkaido University*)

経済調査協議会は，規制改革議論の一環として水産業の戦略的な抜本改革を求める緊急提言を行った。この提言の背景には日本の水産業の低迷 (水産資源減少，漁業経営の悪化など) があり，議論は漁業の活性化のための制度改革論として主導されたものであるが，その中で漁業の活性化のための漁業資源の科学的管理 (許容漁獲量による管理)，漁業経営の改善 (許容漁獲量の漁業者への譲渡可能な個別割当) とともに漁業制度の規制緩和策として漁業協同組合員の資格要件の緩和と漁業権の中の定置漁業権，養殖のための特定区画漁業権を漁業協同組合以外の個別経営体にも免許を認めるべきとの提言が行われている。日本経済調査協議会の緊急提言は，現在の水産資源管理に不満を有する資源研究者を含め水産関係研究者をも巻き込み大きな議論となった。特に，漁業権制度の改革提言に対して沿岸漁業者の団体であり，漁業権制度の当事者である漁業協同組合は日本経済調査協議会の緊急提言に強く反発した。日本経済調査協議会の緊急提言をめぐる議論は，政権交代や政府の規制改革会議の終了により一旦は沈静化したものの，2011 年 3 月 11 日に起きた東日本大震災という未曾有の災害からの水産復興対策議論の中で養殖のための特定区画漁業権の免許資格の規制緩和論が再び浮上することとなった。

漁業権制度の歴史的背景

漁業権制度は，江戸期に認められた沿岸集落の地先水面の占有という概念から由来している。具体的には，律令要略などの「磯漁は地付根付き次第なり, 沖は入会」,「村並之猟場は，村境を沖へ見通，猟場之境たり」との記述にみられるように，江戸期の沿岸漁業管理は沿岸集落による漁場管理の仕組みとして成り立っており，沿岸集落による地先海面の漁業のためのある種の占有という考えが定着していたと言える。明治期になって漁業からの新たな財源調達のため，政府は海面の官有化宣言 (1875 年) の下で漁業を行うための海面借区制度という新たな漁業管理体制を打ち出した。しかし，新制度は漁場の免許に関して多くの集落間，集落内での対立，抗争，混乱を引き起こし，政府としてこの大混乱を収集することが出来なかったため，海面官有化宣言の翌年には同宣言 (借区制度) を撤回し，旧慣による漁業管理を認めざるを得なかった。沿岸漁業管理をめぐる混乱は，海面官有化宣言撤回の後も引き続き，政府は漁業者団体による秩序回復を図るため 1886 年に集落ごとに漁業者による漁業組合 (業種別組合，地域組合) を組織させ漁業調整の任を担わせた。1901 年の明治漁業法制定において集落の有していた旧慣的権利を漁業権の一部として再定義し，国として統一した漁業管理制度を導入した。明治漁業法の下での漁業権には，定置漁業権，区画漁業権，特別漁業権，専用漁業権が定められ，江戸時代の沿岸集落の地先水面での排他的漁場利用権を専用漁業権として法制化し地域漁業組合にのみ専用漁業権を認めた。しかしながら専用漁業権以外は，個別の経営者に対する譲渡可能な免許となったため，その後，生産性の高い定置漁業権などが特定者によって独占されるなど，戦前の漁村集落内における資源利用形態の違いによる漁業者支配構造をもたらしたとされる。

第 2 次世界大戦敗戦後の社会体制の再構築の過程で，占領軍の影響下，1949 年に農地改革とともに漁業についても大きな見直しが行われた。特に新漁業法 (1949 年) の制定という漁業制度改革の大きな柱は，当時 100 万人とも言われた漁民のための漁業及び漁業管理の民主化であり，その一環として漁業権を定置漁業権，区画漁業権，共同漁業権に再編し，従来の特別漁業権を沿岸性の強い共同漁業権と許可漁業に仕分けた。共同漁業権とは，特定の海域において漁業者が共同して漁業を営む権利である。当初の政府の漁業権制度改革原案はすべての漁業権の免許対象を地域漁業協同組合に限定する意図であったが，定置漁業権のような既得権者からの強い反対と占領軍が共産主義的傾向を嫌ったことから最終的には，共同漁業権は地域漁業協同組合にのみ免許し，その他の区画漁業権，定置漁業権の免許には優先順位を設け，地域漁業協同組合を第一優先順位とし，地域漁業協同組合が申請しない場合には漁業経営者にも免許を与える経営者免許とすることとなった。また，漁業権の特色として，特定の海面を占有する定置漁業や養殖業は漁業権に基づかない事業は禁止されていることである。更に，区画漁業権については，現在魚類養殖業の中心である小割生簀養殖や垂下式貝類，海藻養殖，ひび建養殖などは特定区画漁業権として他の養殖と区別し地域漁業協同組合による管理を想定していることである。

即ち，我が国の漁業権は，沿岸集落を地先水面の利害関係者として認知し，その集落の住民に対する特定の漁業を目的とした排他的・集団的水域利用権を漁業権と位置付けたものと言え，公共の福祉に反しない限り，都道府県知事は漁業権のための漁場計画を立て，免許を行うことが求められており，集落住民による漁場利用権を保証している制度であるとも言える。

加えて漁業権，特に共同漁業権の法的性格は，警察的取り締まりの許可漁業に基づく権利とは異なり，明治漁業法以来，地域集落の住民が共同して漁業を営むことのできる私権の一種と見なされてきており，同じ都道府県知事が行う行為に伴い発生する権利でありながら，その権利概念が異なっているとされている。

東日本大震災以降の議論

2011 年 3 月 11 日の東日本大震災は東北地方を中心に我が国の海面漁業生産の 22%，海面養殖業生産の 18% に当たる地域に大きな被害をもたらした。特に，岩手，宮城，福島 3 県では，漁港，漁船という漁業生産施設のほぼ 95%〜100% が失われるという甚大な被害を被り，震災復

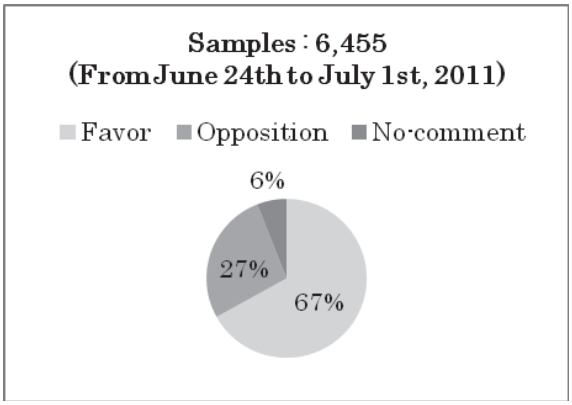

Fig. 1. Polls by internet investigation on an idea about the Special Zone for Reconstruction for Fisheries to address the Great East Japan Earthquake (by Yahoo)
Source : http://polls.dailynews.yahoo.co.jp/quiz/quizresults.php?wv=1&poll_id=6826&typeFlag=1

旧，復興に当たって政府の対応の緩慢さが指摘されるなど，非常な困難に直面していた。このような中で震災からの迅速な復興を図るために 2011 年 5 月の「東日本大震災復興構想会議」で宮城県知事は，迅速な被災地復興のための政策実行を促す「宮城県水産復興特区」の創設を提言した。これは現行漁業法の特例措置として，「養殖業等の沿岸漁業への民間による参入や資本の導入が促進されるよう水産業復興特区を創設する。」とし，具体的には ① 区画漁業権の免許の適格性，② 区画漁業権の免許の優先順位，③ 定置漁業権の免許の優先順位などの課題が列挙されていたが，その理由として 1. 沿岸漁業は経営難，後継者難，高齢化に悩んでおり，国際競争力を持てず産業としての展望が持てない，2. 被災地の漁業を単に復旧するだけでは，将来性のない産業を再現するだけ，3. 民間資本の方が，資本力，技術力，経営力の点で優れ，漁業経営を発展させることができるというものであった。これらの論拠のうち震災復興を除けば，漁業権の見直し論は，2007 年の規制改革の名の下で行われた日本経済調査協議会の日本漁業の改革のための緊急提言と軸を同じくするものである。この宮城県知事の提案は，経済優先主義の一部メディアや政治家などの注目と支持を集め，また，津波被害の甚大さに打ちのめされ，自力復興を諦めざるを得ない一部の漁業協同組合，漁業者から地域再生の希望をもって受け入れる声が上がったが，当然のことながら宮城県漁業協同組合は，1 万 4,000 名近くの署名をもって漁業権制度の変更は，地域漁業を崩壊させるとして知事に撤回を求めるなどの行動を起こした。2007 年の日本経済調査協議会の提言時は，漁業権制度改革論は漁業界の中の制度論であったが，復興特区構想は漁業界を離れて東日本大震災からの復興という大義が持ち出されたため，漁業界の中の議論では済まず，漁業権制度論が一般社会のセンチメントに影響を受ける事態となった。ヤフーによる水産業復興特区構想に対するネット・アンケート調査 (2011 年 6 月 24 日～7 月 1 日，標本数 6,455) によれば，約 67% が水産業特区構想に賛同し，反対 (27%) を大きく上回った (Fig. 1)。

漁業権に関する沿岸集落の意識調査

世界的に従来型の漁業管理 (許可制度) が資源管理の失敗をもたらしたとして漁業管理の在り方が見直される中で，利害関係者の参加型漁業管理の有益性が見直されている。利害関係者の参加型資源管理の手段として right-based fishery management (RBFM) や community-based fishery management (CBFM) が取り上げられている。その中で利害関係者参加型の一つの成功例として許可漁業における譲渡性個別漁獲割当制度 (Individual Transferable Quota) が RBFM の成功例として取り上げられ，一方で我が国の漁業権制度が CBFM の事例として注目されている。かかる中で我が国では，2007 年の日本経済調査協議会の緊急提言以来，規制改革，競争経済政策の観点から水産業の活性化の主張を背景とした現行の漁業協同組合を中心とした漁業権制度の見直し論が顕在化してきた。更に水産業復興特区構想という大義による漁業権制度見直し論が非常に大きな声となってきた。このことは漁業権を沿岸集落住民の私権的性格から経済政策の手段としての公権的性格 (許可) に置き換えるものであり，漁業権の歴史的背景を考えれば，見直しに当たっても本来であれば漁業権とはどういう性格のものであるのかという制度論から議論されるべきものであろう。制度の変更は社会的にニーズに基づくものであるが，少なくとも漁業権が沿岸集落住民の地先水面利用権に由来した私権的性格を公権的なものに変えようと言うのであれば，それは単なる為政者の政策判断の前に地先集落住民の意識を踏まえて検討されるべきものと考える。このような観点から沿岸集落の住民の漁業権，特区構想に関する意識調査を北海道上磯郡知内町の中の川地区と小谷石地区で 2011 年 11 月に実施した。調査対象は，漁業に関係なく集落の全世帯を対象とし，訪問調査を実施した。調査地区の中の川地区，小谷石地区は 2004 年 4 月に 4 漁協が合併して出来上がった上磯漁協管内にあり，それぞれの地区は地区特有の環境を有しており，住民の意識においても違いがあるのではないかとの観点から選別した。両地域は，他地区に比べ漁業者世帯の比較的多い地区であるが，両地区には構造的な差がある。小谷石地区は後背地がなく他地域との交通は行き止まりの一本道路で結ばれ他地域との接触が制約された閉鎖的な地域であり，主要産業が漁業で高齢者世帯が多く年金受給者の割合が高い。一方の中の川地区は後背地があり，漁業のほかニラ農家をはじめとした農業や酪農業も存在し，小谷石地区よりも多様な産業就業構造を持つ。

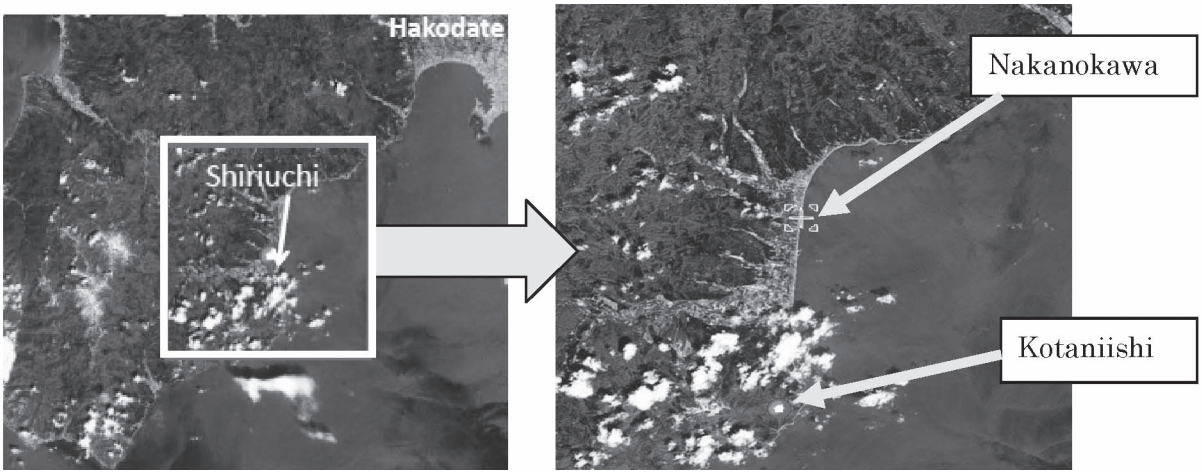

Fig. 2. Town of Shiriuchi
画像 ©2012 Cnes/Spot Image, DigitalGlobe, GeoEye より

調査地区の概要

知内町 (Fig. 2) は津軽海峡に面し，函館市の西方に位置した人口 5,102 人 (2011 年末)，世帯数 2,130，産業従事者構造は第 1 次産業 23.6%，第 2 次産業 34.4%，第 3 次産業 42% の比較的第 1 次産業従事者の多い小自治体である (Table 3)。

小谷石地区

小谷石地区は，2011 年時点で総人口 171 名，世帯数 86，そのうち漁業者世帯は 15 世帯であり，漁業協同組合員は 18 名，主に共同漁業権漁業と区画漁業に従事している。漁業以外の雇用産業は少なく，多くが年金世帯となっている。地理的にも小谷石につながる道路は一本のみで海と山に囲まれた居住地が密集した閉鎖的な環境である (Fig. 4)。

中の川地区

中の川地区は，2011 年時点で総人口 270 名，世帯数 95，そのうち漁業者世帯は 27 世帯であり，漁業協同組合員は 25 名で主に区画漁業に従事している。漁業以外にも農業，酪農業などの他産業従事者が多く，国道による他地域との交通も多く，後背地に住居は広く分布している (Fig. 5)。

Table 3. Employment Structure in Shiriuchi Town (Population Ratio)

Agriculture	15.9%
Forestry	0.9
Fisheries	6.8
Construction	18.5
Manufacture	15.2
Mining	0.6
Service	20.3
Retail	8.4
Communication/ Transportation	4.7
Public service	4.2
Electricity/Gas	3.1
Finance	0.9
Other	0.1

Source : Shiriuchi Town Government

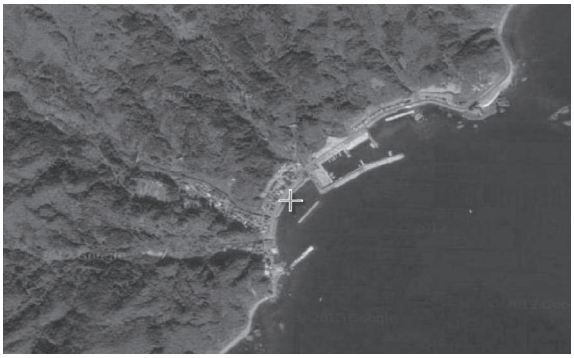

Fig. 4. Kotaniishi Area
画像 ©2012 Cnes/Spot Image, DigitalGlobe, GeoEye より

Fig. 5. Nakanokawa Area
画像 ©2012 Cnes/Spot Image, DigitalGlobe, GeoEye より

調査対象者及び調査方法

調査は平成 24 年 11 月の 13 日間にわたり訪問面接法による他記式の聞き取り調査を行った。計画上は，両地域の全世帯を訪問調査する予定であったが，不在等により，有効回答数は，小谷石で 36 世帯 (41%)，中の川で 40 世帯 (42%) であった。これらの回答世帯の職業別内訳は Fig. 6 の通りである。両地区の世帯構造を反映しているものとなっている。回答率の低さは，訪問時における不在世帯が多かったためである。

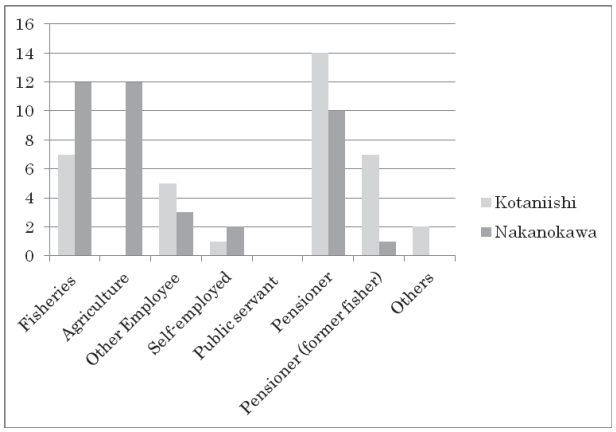

Fig. 6.　Employment Structure of Research Sample Households

調　査　結　果

漁業権に関する意識調査内容は，1：地元の地先海面利用に関する問題意識，2：地元地先海面の漁業権の存在に関する認識，3：漁業権制度 (地元組合のみに漁業権が付与されていることについて) の許容度及びその理由，4 :東日本大震災に係る水産業復興特区構想についての賛否，5：水産業復興特区構想を前提に地元漁業協同組合以外に漁業権を付与する場合の対象，6：水産業復興特区において漁協以外に漁業権を付与した場合の漁場管理における漁協の関与程度に関する意識について世帯主に尋ねた。それぞれの調査項目に関する結果は次の通りであった。

地元海面の利用に関して感じている問題点

小谷石，中の川両地区とも共通して新規漁業参入者の減少を問題視している比率が高い (小谷石：28%，中の川：20%) が，これは両地区とも非漁業者世帯の問題意識を反映したものであり，小谷石及び中の川地区の非漁業者のそれぞれ 37%，67% が漁業就業者の減少を地域の問題として意識している (Fig. 7)。これに対して漁業者サイドでは新規参入者の減少を問題していない。このことは地域漁業の見かたとして，非漁業者は漁業の衰退を意識しているのに対して，漁業者自身は，漁場は十分利用されており，新たな新規参入者は競合者を増やすことになり，新規参入者の減少は地元漁業の身近な問題とは見ていないことが伺える。また，漁業が主産業である小谷石地区では密漁問題を最大の問題としており，漁業者，非漁業者世帯を問わず密漁問題を大きな関心事項としている。インタビューを通じて分かったことは，中の川地区で密漁を問題視した漁業者は中の川地区自身の密漁問題ではなく小谷石の抱える問題について言及したものであり，小谷石地区の密漁問題の深刻さが近隣にまで知れ渡っていることが伺える。他方，中の川地区では漁業と遊漁者との問題が新規参入者の減少に次ぐ問題としてとらえられており，特に漁業者世帯の問題意識が強いことが伺える。中の川地区では漁業者，非漁業者とも遊漁問題を取り上げているが，漁業者，非漁業者では問題の見る角度が全く異なっている。漁業者側は遊漁による迷惑行為 (養殖場への侵入や定置網ロープの切断など) を問題視しているが，非漁業者側は，漁業サイドによる遊漁規制を挙げており，特に中の川地区の非漁業者で「海は皆で使うもので漁業者だけのものではない」とする意見が多かったが，漁業者と非漁業者の関係が強いと思われる小谷石地区では聞かれなかった。

この調査結果から両地区の非漁業者世帯にとっては新規参入者の減少による地元漁業の活力低下が大きな問題として認識されていると言える。一方，漁業者世帯にとっては，現時点で漁業者として直面する問題 (密漁，遊漁調整) が問題認識の中心にあることが伺える。

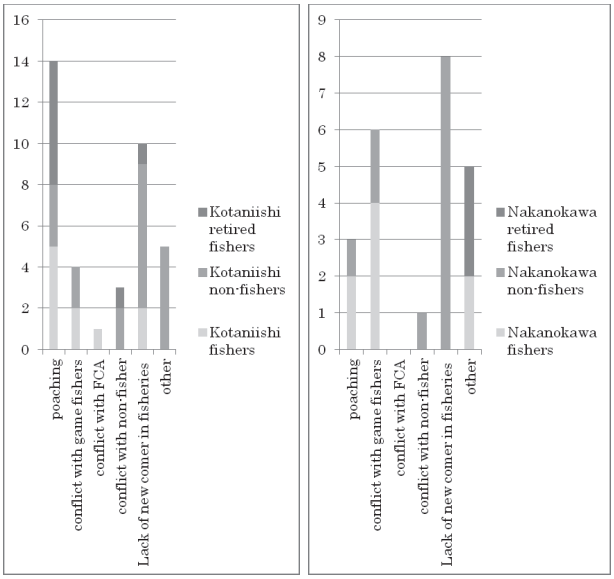

Fig. 7.　Perceptions of problem with the sea off the village

地元地先海面の漁業権 (共同漁業権，区画漁業権，定置漁業権) の存在に関する認識

両地区とも漁業者が比較的多い地域であり，何らかの形で地元に漁業権というものが存在していると認識している程度は高く (小谷石：78%，中の川：80%)，漁業者世帯は当然としても非漁業者世帯でも小谷石で約 64%，中

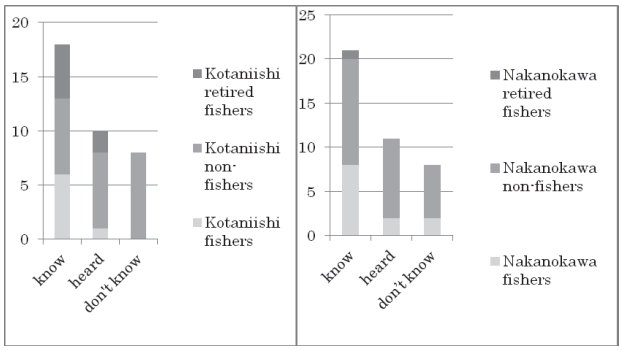

Fig. 8. Awareness of the fisheries right system (Common fisheries right, Demarcated fisheries right and Set-net fisheries right)

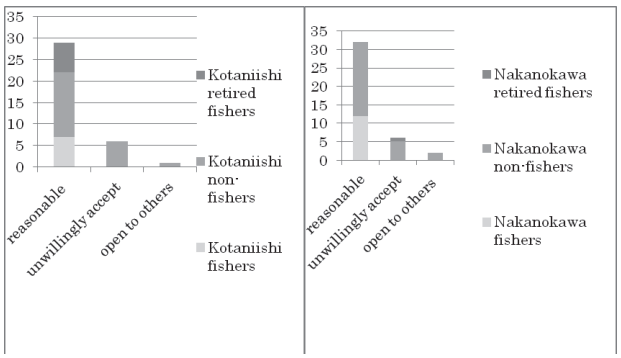

Fig. 9. Acceptability of existing fisheries right system exclusively entitled to fisheries cooperative associations ?

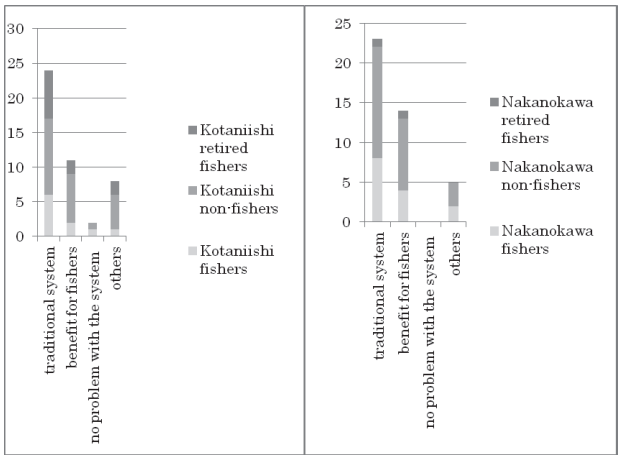

Fig. 10. Reasons to accept existing system exclusively entitled to fisheries cooperative associations (plural answers)

の川で約 78% が漁業権というものの存在を認識していた。このことは沿岸集落において漁業権は広く認識されている制度であると言える。一方，驚くべきことに中の川地区の漁業世帯においても漁業権を知らないとした者が僅かながらあり (漁業者回答の 2 件，約 17%)，漁業世帯においても漁業権制度について認識の風化が進んでいることが伺える (Fig. 8)。

漁業権制度の許容度とその理由

現在の漁業権が漁業協同組合のみに与えられ，漁業協同組合員のみが漁業権の内容である漁業を行うことができる内容となっていることに対する許容の可否について，小谷石，中の川の両地区とも全漁業者世帯は当然のこととしているのに加え，非漁業者世帯においても当然視している比率が高い (小谷石：64%，中の川：74%)。現行制度に「不満であるが仕方がない」とする者は当然非漁業者であるが，その者も含めると非漁業者の漁業権の許容度の比率は，小谷石で 95%，中の川で 93% と更に高まっている (Fig. 9)。このことは両地区において現行漁業権制度に対する地域共同体としての許容度が非常に高いことを物語っている。一方，現行漁業権制度をどのような理由で許容しているかについて尋ねたところ，既成事実として昔からそのような権利として認められてきたからとする者が，小谷石，中の川地区とも全体の 54%，今いる漁業者の利益保護が，小谷石，中の川地区でそれぞれ 24%，34% となっており，非漁業者に限って見た場合にも既成事実として許容又は現在の漁業者の利益保護の観点からの許容が小谷石，中の川地区でそれぞれ 73%，85% とかなりの高率となっている (Fig. 10)。

他方，現行漁業権制度に不満であるが仕方がない，または，漁業協同組合以外にも漁業権を認めるべきとする者は全て非漁業者で小谷石，中の川ともに僅か 7 名であった。その理由を尋ねたところ，小谷石地区では水産資源は無主物であり誰が利用しても良いという原則論を論拠とする者 4 名 (57%) と地元経済を発展させるためには漁業権漁業への漁協以外の参入が必要とする者 3 名 (43%) が全てを占め，中の川地区では，水産資源が無主物であるとする理由を挙げた者が 3 名 (43%)，地元漁民のみが権利を持つことに不公平感を感じる者が 1 名 (14%)，その他が 3 名 (43%) となっている (Fig. 11)。その他の理由を挙げた者は，具体的に漁業権が釣りやレジャーの制約となっていること，過去に比べ漁業権による規制が厳しく海で遊べないなどを理由に挙げている。また，両地区とも水産資源が無主物であるという理由づけで現在の漁業権制度に対して不満を挙げているのは，昔は浜でウニやアワビを取っても余り問題にされなかったが，密漁に対する取り締まりが厳しくなっているとインタビュー時に聞いた。このことは漁業者サイドに余裕が無くなり，漁業権の起源である地元集落住民の水産資源の利用権という性格が薄れてしまっていることに対する非漁業者の無意識の問題提起とも言えるのかもしれない。このような漁業者と地域住民との乖離は漁業権の性格を弱めていくことに繋がる恐れがある。一方，漁業依存地域と見られる小谷石では中の川では見られなかった地元経済の発展という観点から現行漁業権制度の下での漁業の現状への懸念が伺われる。

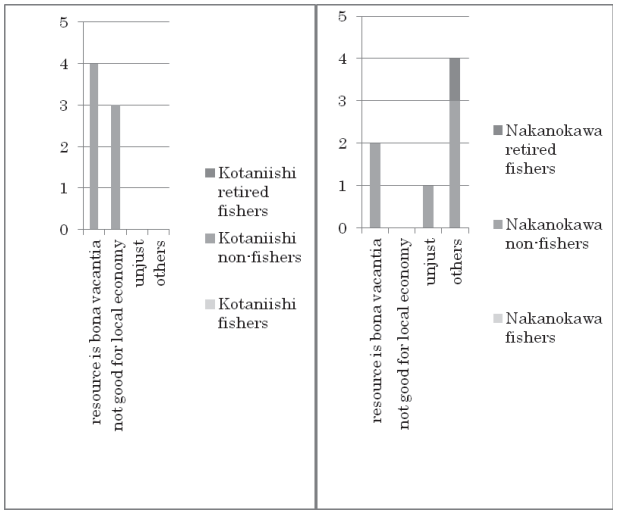

Fig. 11. Reasons for being unsatisfied with the existing system exclusively entitled to fisheries cooperative associations (plural answers)

東日本大震災に係る水産業復興特区構想についての賛否

復興特区構想に基づく漁業権制度の改革，特に漁業権を漁業協同組合以外に優先的に付与することについての賛否を尋ねたところ，小谷石，中の川地区とも賛意を示す者がそれぞれ 50%，45% となり，賛否の立場を明らかにした者に限れば過半数を超えている (Fig. 12)。この傾向は両地区の漁業者，非漁業者であまり変わらず，ヤフー調査ほど賛意は高くはないものの同じ傾向を示している。震災復興という未曾有の災害への対応として復興優先のためには漁業権制度の改変も許容する姿勢が現行漁業権制度を当然視する漁業者，非漁業者を問わず集落住民の間においても伺えることは興味深い。復興特区構想へ賛意の理由として，全体として小谷石，中の川ともに漁業権への民間企業参入は経済的利益が上がりそう (小谷石：27%，中の川：21%)，民間資本なくして復興が難しい (小谷石：38%，中の川：34%)，その他の理由 (小谷石：23%，中の川：24%) を挙げる比率はあまり変わらなかったが，中の川では小谷石ではあまり見られなかった資源利用の効率化を挙げるものが 12% あった (Fig. 13)。また，両地区の漁業者，非漁業者の回答理由の違いをみると，中の川では漁業者，非業者の違いはなく，一方，小谷石では民間資本なくして復興が難しいとする非漁業者の回答が 50% を超え，漁業者と際立った違いが見られた。

他方，水産復興特区構想に反対する理由は，小谷石と中の川では若干の違いが見られ，小谷石では既存地元漁業者の利益が損なわれることを理由に挙げた者が 56%，資源管理への不安は 13%，村民と漁業者の関係の悪化は 9% となっているのに対して，中の川では地元漁業者の利益が損なわれるが 42%，資源管理への不安が 17%，村民と漁業者の関係の悪化への懸念が 8%，地元漁業者の減少

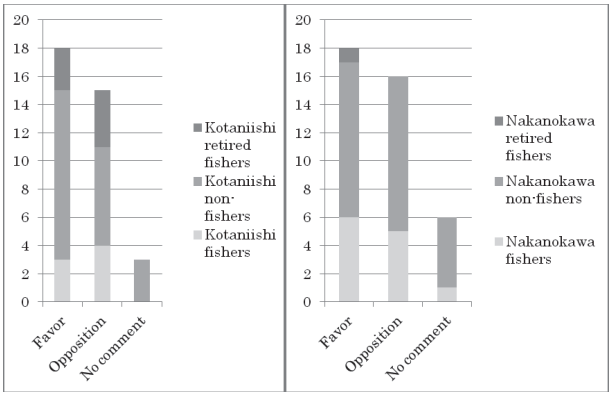

Fig. 12. Approval or disapproval for the idea of the Special Zone for Reconstruction for Fisheries

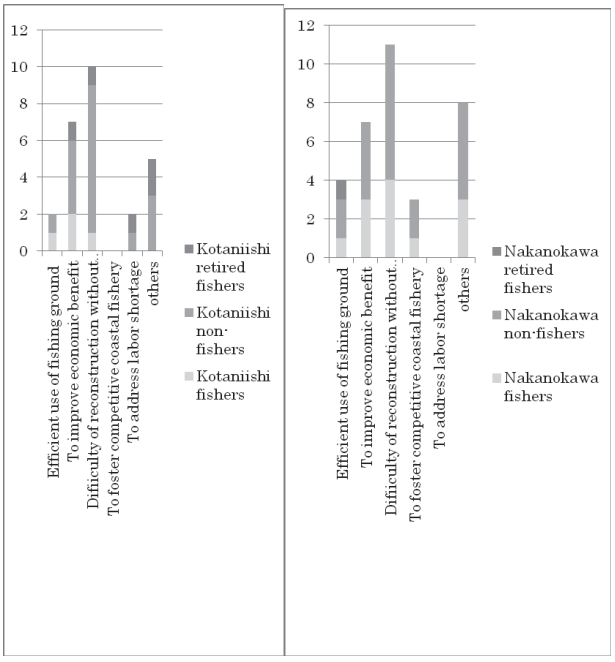

Fig. 13. Reasons to support the idea of the Special Zone for Reconstruction for Fisheries (plural answers)

を懸念するものが 8%，集落と漁業者の関係の希薄化を懸念するものが 4% となっている (Fig. 14)。両地区とも反対理由において漁業者と非漁業者の理由構成は大きく異なるが共通して地元漁業者の利益が損なわれることが最大の理由として挙げられている。特に小谷石の漁業者では 80% が地元漁業者の利益が損なわれることを懸念しており，一方，小谷石の非漁業者は，地元漁業者の利益が損なわれることのへの懸念は 39%，資源管理への不安が 23%，村民と漁業者の関係悪化の懸念が 15% となっており，地元外の漁業者の参入が集落社会の関係を崩壊させることを懸念している。

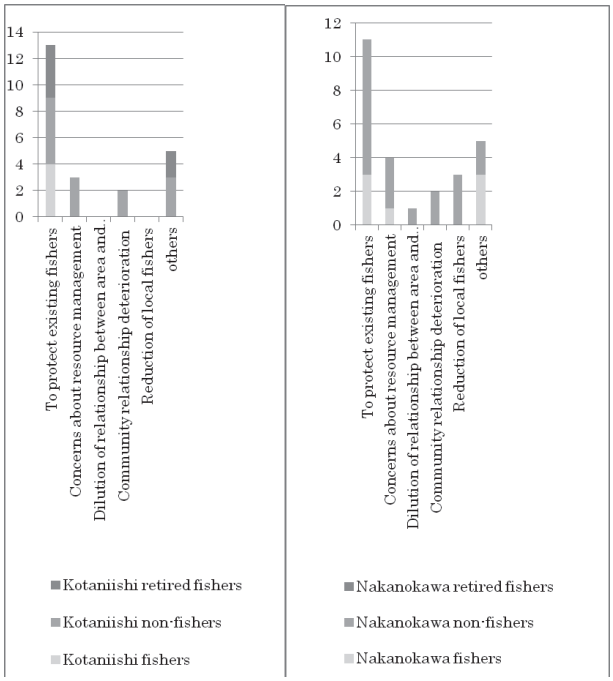

Fig. 14. Reasons to oppose the idea of the Special Zone for Reconstruction for Fisheries (plural answers)

水産業復興特区構想を前提に地元漁業協同組合以外に漁業権を付与する場合の対象

復興特区構想を避けられないものとして 1) 誰に 2) どのような海面について漁業権を与えても良いかを尋ねたところ，小谷石，中の川では，47%，45% が地元民に対して漁業権を与えることを容認し，地元民以外の一般市民 (個人) を容認する者がそれぞれ 22%，32% となり，一般企業や法人に認める者は，31%，22% となった (Fig. 15)。両地区とも漁業者の間には企業や法人への漁業権付与を容認する者はなく，企業や法人の選択はすべてが非漁業者の回答であった。企業，法人の漁業権への参入を容認する非漁業者は，小谷石では 45%，中の川で 33% となっている。両地区の漁業者は，漁協以外に漁業権を認めても良いと考える相手は，地元の地域住民であり，企業や法人参入に対する抵抗感が見られるが，非漁業者は漁業の活性化のためには企業，法人の利用も受け入れる姿勢を示している。漁業者には，企業，法人への漁業権付与には強い抵抗感があるが，一方で水産業復興特区構想について漁業者の半数近くが賛意を示し，その理由として 1) 経済的利益が上がりそう，2) 民間資本が入ってこないと復興は難しいからと答えている。このことは復興に当たって民間資本導入の効果について漁業者自身が認識しているものの，漁業権を付与するということとは別問題として考えていることが伺える。

他方，漁協以外に漁業権を付与する場合にどのような海面を許容するかについて尋ねたところ，現在漁協が利用していない海面についてまでなら許容するという回答

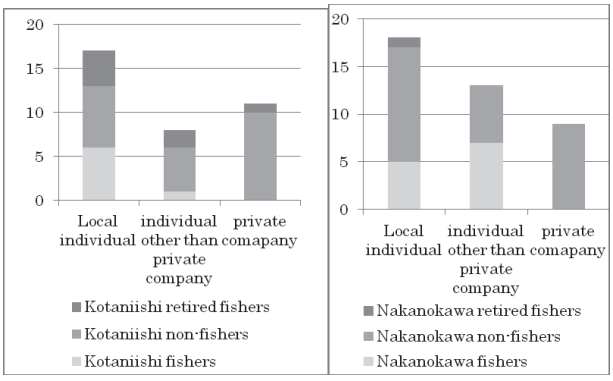

Fig. 15. To whom other than fisheries cooperative associations should the fisheries right be entitled in case of the Special Zone for Reconstruction for Fisheries ?

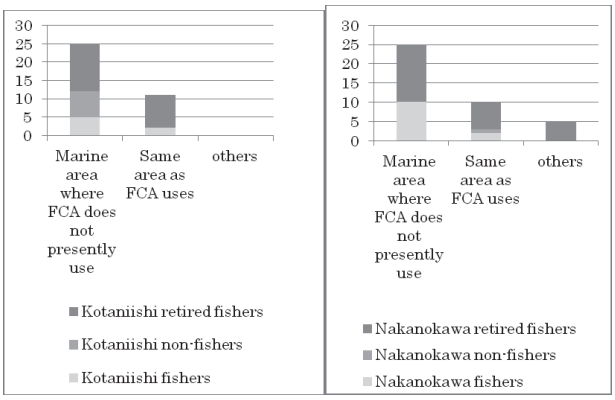

Fig. 16. What marine area should the fisheries right be allowed in case of the Special Zone when the fisheries right is entitled to other than fisheries cooperative associations ?

が，小谷石，中の川でそれぞれ 69%，63% となり，漁協優先の意識が強いことが伺える (Fig. 16)。非漁業者についてみても，小谷石，中の川のそれぞれ 59%，56% が現在漁協が利用していない海面についてのみ認めるべきとするもので，現在，漁協が利用している海面まで公平に再配分利用を認めるべきとする考えが比較的薄い結果となった。

水産業復興特区において漁協以外に漁業権を付与した場合の漁場管理における漁協の関与程度に関する意識

漁協以外にも漁業権を付与することを認めた場合において当該漁場の管理権限にどの程度漁協を関与させるべきかについて尋ねたところ，小谷石，中の川両地区の漁業者も非漁業者も完全に漁協の関与を排除することに与する意見はなく，かなりの比重で漁協の漁場管理への関与を必要としている (Fig. 17)。しかし地区別にみると漁協以外の者に漁業権を与えた場合の漁場管理に関して中の川の漁業者の方が小谷石の漁業者に比べて漁協関与の度合いを薄めることに寛容であることが伺える。

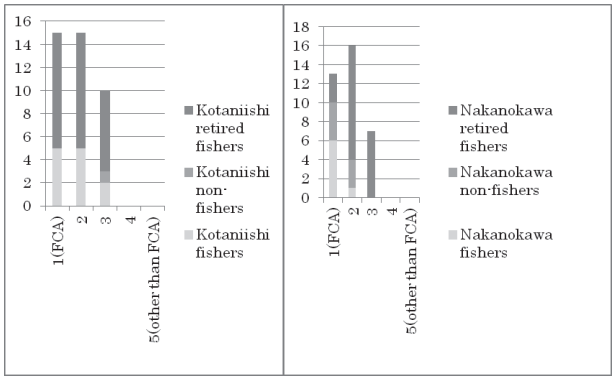

Fig. 17. To what extent should the fisheries cooperative association be involved in fishing ground management when the fisheries right is entitled to other than the fisheries cooperative association ? (Gradient of primary involvement; 1 and 5 respectively mean the fisheries cooperative association and fisheries right holders other than the fisheries cooperative association.)

考　　察

今回の調査は，北海道知内町小谷石地区，中の川地区という漁業が比較的身近な沿岸集落での限られた標本数の極めて調査項目の少ない調査であったが，漁業権をめぐる集落住民の意識，特に非漁業者の意識が伺えたことは，今後の漁業権制度の改変等の議論に対して一つの視点を与えるものと考える。特に，区画漁業と共同漁業が経済活動の中心である小谷石地区では当然のことながら現在直面している密漁問題が最大の問題としてとらえられているが，漁業者，非漁業者の間に共通して漁業の低迷に対する危機感が強く，漁業への新規参入者の減少が問題視されている。一方で，他産業も存在し漁業への依存度が小谷石より比較的低い区画漁業が中心の中の川地区では，漁業者の問題意識は遊漁との調整問題が中心であるが，非漁業者は漁業への新規参入者の減少を外部から見た地元漁業の低迷の姿としてとらえているように思われる。

漁業権制度について見ると両地区の非漁業者においても漁業権制度というものの存在は認識されており，現行の漁業権制度 (共同漁業権，特定区画漁業権) が漁業協同組合にのみ与えられる現状を肯定している。このことは沿岸集落において漁業という存在が身近なものであり，現行制度を肯定している理由に 1) 昔から認められてきた制度である，2) 漁業者の利益への配慮が両地区共通で挙げられていることから非漁業者において同じ集落の住民である漁業者への共感があるという見方が出来よう。このことは調査対象地区では漁業というものを地域の共同体の一員として受け止めていると解釈も出来る。

一方，当然のことながら非漁業者の間に現行漁業権制度に対する不満もあり，その理由として主として水産資源は無主物であり，漁業者の独占するものではないとの理由が挙げられている。このことは近年漁業者サイドに余裕が無くなり，密漁対策などで漁業権管理において集落住民の水産資源採捕などを厳格に拒む形になり，集落住民の海の利用を遠ざける形になっていることが挙げられる。このような非漁業者からの批判は，漁業権は地域住民の漁業のための海面利用権を制度化したものであることを考えれば，漁業権の本質を突く指摘でもあり，また，現行漁業権の運用が漁業協同組合によって少しずつ変質しているとも言える。今後，このような沿岸集落の非漁業者の批判に適切に対処することが出来れば，両地区の漁業権制度は，ほぼ集落全体の支持を受けることが出来るようになると考えられる。また，興味ある回答として小谷石地区の非漁業者が現行漁業権制度に対する不満理由として地元経済の発展を制約していることを挙げている。このことは非漁業者から見て現行漁業権制度の下での小谷石の漁業の現状に不安を有していることを示しているが，漁業のみが主産業である小谷石地区故の見方とも言える。

東日本大震災に係る水産業復興特区構想については，震災復興という大義の前で漁業権制度の改正もやむを得ないとする考え方は，漁業者，非漁業者共通の感情と考えられる。しかしながら具体的課題としては日本経済調査協議会や宮城県知事が主張するような沿岸漁業の競争経済的経済効率性のため企業参入を容認する漁業権制度改正について漁業者は完全否定的であり，一方，非漁業者では漁業の現状に危機感をもつ小谷石地区の方が他産業もある中の川地区に比べて企業・法人参入に肯定的 (小谷石：45%，中の川：33%) であった。このことは，漁業地区イコール漁業権制度に肯定的とは必ずしも言えない状況を作り出している。逆に，漁業地区の非漁業者だからこそ漁業権が地元漁業振興を阻んでいるというような見方を抱いているという現実が伺える。他方，企業等が漁業権を利用する場合にあたっても地元の漁業権漁場の管理にあたっては漁業協同組合の関与を期待する意識が漁業者，非漁業者を問わず強く，地元海面の管理に当たって地元の関係者の関与が必要とする見方が強い。

以上の結果をみると，両地区の漁業者，非漁業を問わず，地先海面での漁業については，地元の者が優先的に利用する，または管理にかかわるべきとする考えが共有されていると言える。即ち漁業権の地元主義という面が非常に強く，漁業権制度の本質的な視点は未だに両地域では息づいているとも言えよう。この知内町小谷石地区，中の川地区への訪問調査実施の後，2011 年 12 月に政府は復興特区法を制定した。

東日本大震災復興特別区域法 (震災復興特区法)

2011 年 12 月制定された震災復興特区法には，宮城県知事が主張した水産業復興特区構想も盛り込まれている。しかしながら日本経済調査協議会などが主張したような単純な形で外部企業参入を認める形ではなく，現行の特

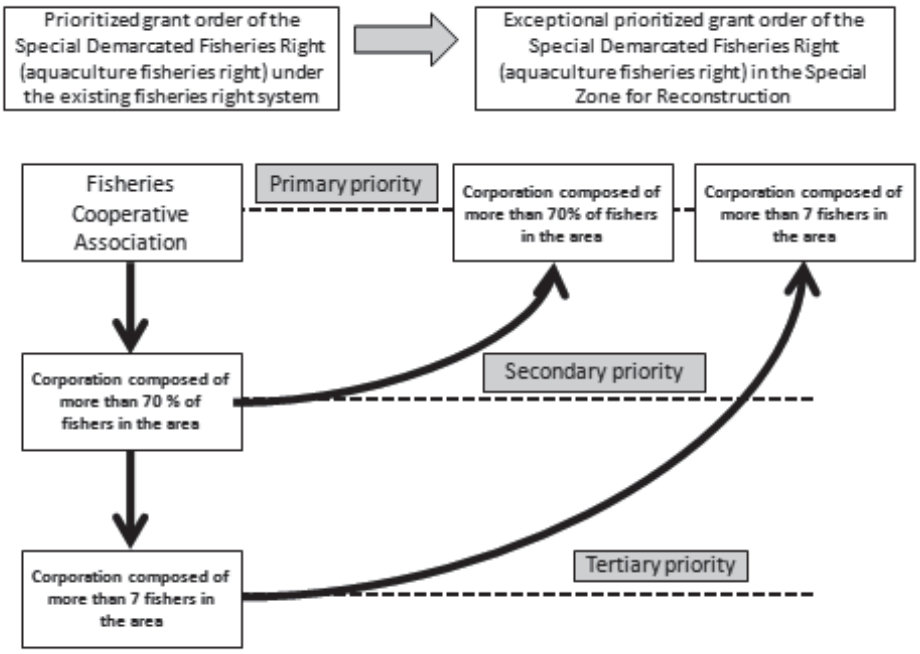

Fig. 18. Priority order of entitlement to the specific demarcated fisheries right (aquaculture fisheries right) under the law of Special Zone for Reconstruction in response to the Great East Japan Earthquake

定区画漁業権の免許の優先順位の変更という形がとられた (Fig. 18)。即ち，地元漁民を構成員とする法人に対して必要であれば優先的に特定区画漁業権を与えることが出来るとされた。この漁業権の優先順位の変更は，単純に優先順位の変更という問題に止まらず漁業権制度への行政介入余地を広げたと言える。今後，復興特区の認定等の手続きを経て，具体的な特定区画漁業権の免許が行われるが，もし，地元漁業協同組合が免許を希望するにも拘わらず外部資本の支配する法人に特定区画漁業権を与えることとなれば，漁業権制度の本質的な改変をもたらしたものとなる。

(参考) 復興特区法の漁業権関連の概要

特定区画漁業権において被災地のうち地元漁業者のみでは養殖業の再開が困難な区域では，手続き (県による復興推進計画の作成，復興推進計画の国による認定) を経て知事による免許審査により，現行の優先順位の規定に代わる基準に基づき，第 2 順位 (地元漁民中心の法人)，第 3 順位 (地元漁民 7 名以上の法人) の法人を客観的に審査し，漁業権を与える。

(特例法定基準)

・すぐに事業を開始できる具体的な計画がある
・事業を適格に行うに足りる「経済的基盤」及び「技術的能力」がある
・十分な社会的信用がある
・地元漁民の生業の維持，地元雇用の創出等の効果がある
・他の漁業との協調その他水面の総合的利用に支障を及ぼすおそれがない

これらの基準を満たした場合，現行制度では第 2 順位，第 3 順位の法人に漁業協同組合と競合しても行政権の裁量で漁業権が免許されることが認められる。

お わ り に

日本経済調査協議会の漁業権改革論は，沿岸漁業の効率化を目的とした漁業権への企業参入を求めるものであった。即ち，同主張は漁業権を沿岸集落漁民の私権的性格から政策的管理手段である公権的性格に変える内容を含んでいる。このような論点についてはあまり議論されていないが，今回の調査によって知内町小谷石，中の川地区の調査において明らかになったことは，沿岸集落の非漁業者住民において明確に意識はしていなくても漁業権というものが地域に根差した制度であり，権利であるとの考え方が概ね共有されていることが明らかになったと言える。今後とも漁業権の開放を経済的視点で主張する議論が出てくることが予想されるが，このような議論に対しては漁業や地域経済の経済効率の土俵での議論ばかりでなく，漁業権というものの沿岸集落住民の海面利用権としての視点から議論が行われることが期待される。一方，東日本大震災の復興対策として漁業権制度改革が論じられたが，これを主張した宮城県知事の真意が，日本経済調査協議会の経済効率性に関する主張と背景を同じくするものかどうか明確にはされていないが，震災復興という大義を振りかざしての漁業権改革については，一定の社会的支持を得て，復興特区法の下で特定区画漁業権制度の改正が行われた。漁業権制度の改正については沿岸漁業団体の強い反対もあり，漁業者団体の反対を既得権者のエゴのようにとらえる向きもあったが，水産

庁も慎重な対応をとり復興特区法では優先順位の変更という形で落ち着いた。しかし，日本経済調査協議会や水産業震災復興特区構想の漁業権制度改正を巡る議論でも明らかになったように現行漁業権制度は，地域漁業者集団による漁業管理という原則に立脚しているものの企業や法人，資本の参入を完全排斥しているものではない。即ち，漁業権制度は，沿岸漁業者のエゴ的権利というものではなく，正に Community-based fisheries management である。一定規模以下の企業も漁業協同組合員として漁業権制度の下での漁業活動は可能であるにも拘わらず企業等に漁業権を与えるべきとする議論は，資本企業サイドの正に沿岸域における漁業権をめぐる漁業協同組合との権利闘争という形で捉える事が出来る。他方，現行漁業権制度の運用をみると，この度の調査でも明らかになったように一部においてその排他性が集落住民から批判を受ける要素が垣間見られる。このことは漁業権の運用の仕方次第で漁業権問題を外部からの単純な権利闘争の場に引きずり込みかねない恐れを内包していると言える。養殖業においては漁業権漁業への企業参入の地域メリットは必ずしも否定されるものではないが，そのような養殖業の企業参入の地域メリットを享受するためには，漁業権制度の本質 (Community-based fishery management) を損なうことなく地元漁業協同組合が地元漁業者や地域住民の声を考慮して知恵を出して漁業権の運用方法を模索することが望まれる。

謝　　辞

本調査においてインタビュー等にご協力いただいた知内町役場，知内町小谷石地区，中の川地区の住民の方々に心から感謝申し上げます。また，本調査は，日本学術振興会のアジアアフリカ学術基盤形成事業 (2011 年～2013 年会計年度) の支援を受けた調査の一環として実施したものであり，記して感謝の意を表します。

参　考　文　献

水産庁経済課編 (1950)　漁業制度の改革，日本経済新聞社，東京.
原　暉三 (1977)　日本漁業権制度史論，国書刊行会，東京.
青塚繁志 (2000)　日本漁業法史，北斗書房，東京.
水産庁 (2011)　図で見る日本の水産，水産庁，東京.