

漁場利用という 日本の伝統的コモンズの現局面

濱田 武士

はじめに

- 1 日本の漁業制度の概要と運用
- 2 漁場と行政機関と漁協の関係
- 3 漁場・資源と漁業者集団の関係

おわりに

はじめに

本特集における竹田茂夫氏の問題提起⁽¹⁾は、今日の漁業問題にも通じる論点である。

その問題提起とは、閉鎖性が強く残る伝統的コモンズの現代社会における危機と、コモンズを「共」の原理にどのように落とし込むか、の二つである。つまり前者は「資源や環境は皆のもの」という漠然とした価値観が大衆に広がっている現代社会において共同体による伝統的、旧来的なコモンズの維持が難しくなり、その開放が求められていること、後者は政府、市場にもコモンズが取り込まれないようにコモンズをどう「共（地域や生産を共有する参加者達分野）」の形にするか、である。

日本の「漁場利用」については従来から「コモンズ」であるとの議論がある。海や漁場や資源は誰のものでもない。人類の共有財産とされている。

筆者は、コモンズ論については門外漢である。また日本の沿岸漁場利用の権利の議論をめぐってはその根底に「漁場総有説」という概念⁽²⁾があり、敢えてコモンズ論と絡めることはしてこなかった。

だが、漁場をコモンズと置き換えるまでもなく、漁業分野においてコモンズの問題があるのは確かである。

(1) 竹田茂夫「【特集】社会運動としてのコモンズ 特集にあたって」『大原社会問題研究所雑誌』No.655, 2013年5月。

(2) 「漁場総有説」について深く論じている最近の著作としては次の二つがある。熊本一規『海はだれのものか 埋立・ダム・原発と漁業権』日本評論社, 2010年2月。田平紀男『日本の漁業権制度 共同漁業権の入会権的性質』法律文化社, 2014年1月。

例えば、「海や魚は漁民だけのものではないのに、漁民が占有している」との主張に基づく、遊漁やダイビングなど海洋レジャー産業との紛争問題がある。また、埋め立てなど海洋開発に関連して開発業者と漁業協同組合との間で補償金をめぐる利害対立もある。そして昨今では漁業協同組合の管理下の沿岸漁場へ企業参入を促す「漁業権開放論」もある。しかも、東日本大震災の被災地宮城県では、漁業協同組合に与えられてきた特定区画漁業権を、私企業と漁民らが設立する漁民会社に直接免許するという水産業復興特区が政治・行政の強引な力で推し進められた。

こうして、海の利用をめぐる利害対立が強まるなか、漁業制度の解体論が無検証に語られるようになり、閉鎖的な海の利用形態や漁業資源を「市場」に取り込もうとする社会的圧力が強まっている。コモンズが既得権益として温存され、経済発展の阻害になっているのだと詰め寄っているようなものである。

では、漁場利用をめぐる日本の伝統的なコモンズは今どのような局面におかれているのか。現代社会との関係で、このことについて深く入り込んだ議論はなされていない。

本論は、本来利害がぶつかり合う漁民がどのように漁場を利用しているのか、日本の漁業制度や公的機関との関連を見ながら、一方で沿岸では主として漁業協同組合の存在なくして漁場利用はあり得ないが、漁民の漁場利用の権利と参加がどのように運用されているのかを紹介する。その上で、伝統的コモンズの閉鎖性の問題と、漁業分野における「共」とその危機について論じることとする。

1 日本の漁業制度の概要と運用

(1) 漁業にある基本的経済問題

漁業には「紛争」が付きものである。なぜ、「紛争」が起こるのか。このことを理解するには、「場」と「資源」の特性について認識する必要がある。

「場」とは漁場のことである。漁場とは漁業の生産の場であり、漁民が魚介藻類を捕獲しようとする場である。この場は水面や水辺という自然環境の中にある。水辺の藻類や貝類の採取でも陸上の仕事と比べて足場は安定しないが、漁船を使う場合はより足場が不安定となる。しかもそこが湖沼など静穏な内水面ではなく海域であるならば時には時化たり、潮流が発生したりする。漁民は、そのような自然環境の中で漁船を操船し漁具を運用する。ときには、高波や急潮流により海難事故が発生する。漁民は死と隣り合わせの危険な環境の中で働いている。

次に「資源」についてである。漁場は公有水面であり、私有地ではない。またその漁場に生息する「魚介藻類＝漁業資源」は野生生物であり、無主物である。その上、藻類を除けば、多くの資源は定着せず移動する。漁場自体も移動する。また資源は野生生物であることから自律更新し、再生産する。ただし、資源量は漁獲が行き過ぎると減るが、一方で漁獲の在り方如何にかかわらず自然変動もする。そして資源に対する所有権は捕獲されたところからしか始まらないため⁽³⁾、漁民は

(3) ただし、誰のものでもない海面でも、一定の区画を占有して養殖業を営んでいる場合、その区画内の魚介藻類には所有権が発生する。

他者より早く、資源を探し、獲ることを急ぐ。

以上の特性から、漁民らは、常に「場」と「資源」をめぐって競合している。「競合」が行き過ぎると次のような社会問題が発生する。

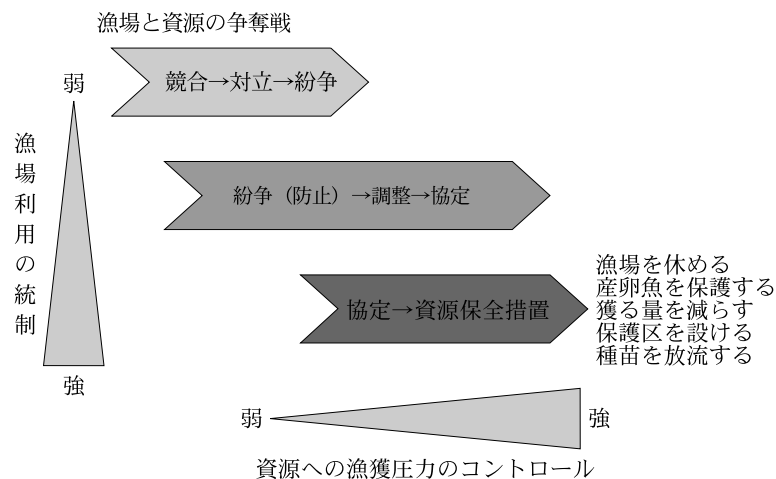
「場」では、漁船同士が接近し、衝突事故が起こったり、仕掛けた漁具が他者の漁具に引っかけられ破損・紛失する事故が起こったりする。

「資源」の面においては、漁獲競争の加熱によって、過剰漁獲となり、親資源が減少することである。親資源が減少すると、資源の再生産力に支障を来すことになり、その結果、資源は若齢魚ばかりとなる。獲れる魚の魚体サイズが小型化する。資源量自体も減少する。

(2) 紛争回避と漁業調整

これまで日本では、以上のような「場」と「資源」をめぐる社会問題を防ぐために、漁場の秩序化が図られてきた。

図1 漁場利用の進化過程



この秩序化は図1に示す次のようなプロセスの中で形成されてきた。漁場は優良であればあるほど、「競合」は「対立」となり「紛争」に発展する。しかし、紛争になると安心して操業が行えなくなるため、漁民は紛争を回避するための協議や漁場利用の調整（誰がいつどのように漁場を使うかの調整）を必要とする。調整を行った結果、当該

漁場には「規則」や「協定」が形成される。「規則」「協定」とは、関係する漁民が共有するルール、つまり漁船の規模、漁区、漁期、漁具・漁法の制限など漁場の使い方に関するルールのことである。

ただ、漁場利用上の紛争を防止しても、自然変動や過剰漁獲などで資源危機に直面することもある。そこでさらに協議や調整が行われ、資源保全措置が講じられることになる。資源保護措置とは、保護区・禁漁区の設定、小型魚の保護・再放流の規定、漁獲量の制限などである。

こうして漁場利用の危機に直面すると、当該漁場を利用する漁民らは漁場の安定利用を求めて集団的対応を図るようになる。そして、その集団は、紛争や資源危機を通じて漁場利用の秩序化と生産統制を強め、資源に対する漁獲抑制の努力を図る。

とはいえ、漁民間の協議が進まないこともあるため、すべての漁場でこのようなプロセスが成立するわけではない。そのことから、国家や行政がトップダウン・コントロールにより漁場の安定化を図るという方法もある。近年、欧米諸国ではトップダウン・コントロールが主流になっている。

紛争回避のための利用当事者間の利害調整のことを日本では「漁業調整」と呼んでいる。ただし、規則は政府が定める公的な規則もあれば、漁民間で共有される規則もある。もっぱら、漁場の利用者同士の間で定めている規則は民間協定と呼ばれている。また、公的規則と民間協定の中間にあたる規則もある。これは民間で定めた規則を行政機関が承認するものである。

いずれにしても、定めた「規則」や「協定」が有名無実だと意味がないため、漁業調整の在り方が重要となる。

(3) 日本の漁業調整機構と漁業調整

「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、もつ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。」

これは1950年に制定された日本の漁業法の目的（第一条）である。この条文からも漁業の発展は、漁業調整を基軸としていることが理解できる。しかも、「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」が記されている。この「漁業調整機構」とは、後述する「漁業調整委員会」のことである。しかし、実態としては漁業調整委員会のような公的調整の場で漁業調整が行われているのではなく、事務局となる行政庁が民間協定の仲立ちや漁業紛争の調停をするなどの漁業調整を行う。つまり、漁業調整委員会はその結果を承認する場である。

漁業調整委員会は、海区漁業調整委員会、連合海区漁業調整委員会、広域漁業調整委員会、内水面漁業調整委員会があり、それぞれに役割が異なる。海区漁業調整委員会、内水面漁場管理委員会は各都道府県に設置されており、当該水域の漁業権、漁業許可、漁業調整規則などの審議を行っている。連合海区漁業調整委員会は複数の海区で調整規則が必要な場合に設置されている。広域漁業調整委員会は、広域に管理しなければならない漁業の調整機構であり、現在、太平洋、日本海・九州西、瀬戸内海広域漁業調整委員会の三つが農林水産省の下に設置されている。

これらは行政委員会である。行政とは独立しているが委員会支持など行政的発動権限をもっている。これらの委員会をバックアップする事務局は、各都道府県庁内に設置されている漁業調整課（県によって部署名はさまざま）である。広域漁業調整委員会については、水産庁本所に設置されている資源管理部漁業調整課や漁業調整事務所（北海道、仙台、新潟、瀬戸内海、九州）がバックアップしている。

このように漁業調整機構は、漁業が行われている公有水面すべてを網羅しており、しかも行政区を越えた機構もあり、多重機構になっている。

海区漁業調整委員会の特徴は、漁民によって選挙で選ばれた公選委員が過半数を占めているところである。15名の委員の内9人が公選委員である。その他6人は学識経験委員であり、公益代表委員である。つまり、間接民主主義ではあるが、漁民の意向が強く出るしくみになっている。

他方、各都道府県の漁業調整課や国の漁業調整事務所は、漁業調整委員会へのバックアップだけでなく、漁業協同組合などの相談を受けて漁民間の紛争調停を図ったり、資源管理実施のための調整を行ったりしている。

これまで日本の漁業は、以上のように漁場利用面で民主化が図られてきた。しかしながら、この

民主化とは、漁業調整委員会のしくみを象徴しているが、ただしこれが機能するためには、利害がぶつかる漁場利用者同士が徹底して話し合っているということが前提になっている。もし民間同士で解決できない場合、行政機関が仲立ちするし、時にはその合意形成の結果を公的な漁業調整規則として定められることもある。民間同士で解決できることは公的な漁業調整規則にはせずに、民間協定として書面に残して調整を終わらせることもある。

（4）紛争回避と資源保全の漁場利用の事例——仙台湾

仙台湾の例を見よう。仙台湾は、カレイ類・ヒラメなどの底魚類からサケ、サバ類などの回遊魚などさまざまな魚種の宝庫であり優良漁場である。そのため、固定刺網、底曳網、巻網などの漁船が集まり、漁場は込み合う。特に、仙台湾の漁場で競合する固定刺網漁業者、小型底曳き網漁業者は、漁場の取り合いをめぐり紛争が絶えなかった。固定刺網漁法は漁具を海底に設置する漁法、底曳き網漁法は漁具を曳いて漁獲する漁法であるため、後者が前者の漁具を引っかけて破損させたり、前者が漁場を占拠し後者を漁場に入れないようにしたりすることが多発していたのである。沖合で怒鳴りあうことが多々あったのである。

しかし、そのような敵対・競合関係でありながらも彼らは、当時の宮城県漁連、宮城県庁を挟んで、互いに歩み寄り漁場利用の在り方を正す方向を探ったのである。そして、2003年、広い仙台湾の漁場を6区画に分割して、それぞれの区画を2ヶ月交代で、刺網漁船と小型底曳き網漁船が操業するという、漁場輪番体制が構築された（図2：上図）。漁民らは、地域が広域かつ複数に跨り、しかも異業種の漁民である。理解し合うのは極めて難しい。だが、同じテーブルについて何度も何度も話し合ってきた。テーブルを叩き、けんか腰の交渉が続いたという。それでも話し合いを止めなかった。その努力が実を結び、漁場輪番体制の構築に繋がったのである。

また仙台湾では2000年代に入ってからマコガレイの漁獲量が年々減少していた。マコガレイは両漁業種ともに重要魚種であることから、彼らは徐々に危機感を募らせた。そこで、宮城県水産総合技術センター（以下、技術センター）に資源調査を要望、技術センターは、資源のコアホート分析や産卵場の調査を実施した。刺網漁業者は技術センターのサポートを受けながら、2005年、産卵親魚の保護区の位置を自ら策定した。その後、彼らは海区漁業調整委員会に働きかけて、委員会指示付きの保護区にさせた（図2参照）。

しかし、目印がなければ、海の上のどこからどこまでが保護区か分からない。仙台湾は遊漁船が多く、カレイ類を狙う沢山の釣り客が訪れる。そこで、遊漁者や他の漁民にも保護区が分かるように、保護区の角にボンデン（目印となる浮き）を立てるなどの作業を行った。

こうして保護区は視覚的に認知されるようになり、産卵親魚の漁場を無事休ませることができるようになった。その後、漁獲量は回復し、2009年にはボトムであった2005年漁獲量の倍以上に回復した。

更に2007年からは、ほとんど価値がつかないマコガレイの産卵後親魚への標識放流をも実践している。出荷せず放流すれば数ヶ月後には、高価になることを実証し、それを漁民の間で広げるためである。

この事例は、短期間のうちに資源回復をもたらした極めて優良な事例ではあるが、ここに至るま

では長い苦難の歴史があった。仙台湾は、ヒラメ・カレイ類など高価な底物の魚種が多い優良漁場であり、小型底曳き網漁業者がその漁場利用の先発であった。

ところが、200海里体制に入り遠洋漁船の減船が始まる中で漁船乗組員の離職者が沿岸に戻ってきて刺網漁船を始めたことにより、刺網漁船が増加、そのうち能力のある刺網漁船が漁場を沖合へ移していった。そこから小型底曳き網漁船との衝突が始まった。漁具被害が多発した。更に他県船の刺網漁船も入ってきて仙台湾は紛争の海と化した。1970年代のことである。

かつて犬猿の仲であった両者は、今では、互いを尊重し合うことで、秩序形成を図り、共存関係になっている。このような関係づくりが、試験研究機関や行政との連携を強め、共通する漁獲資源であるマコガレイの資源回復の実践に繋がった。図1に示すような漁場利用の進化を遂げたのである。

2 漁場と行政機関と漁協の関係

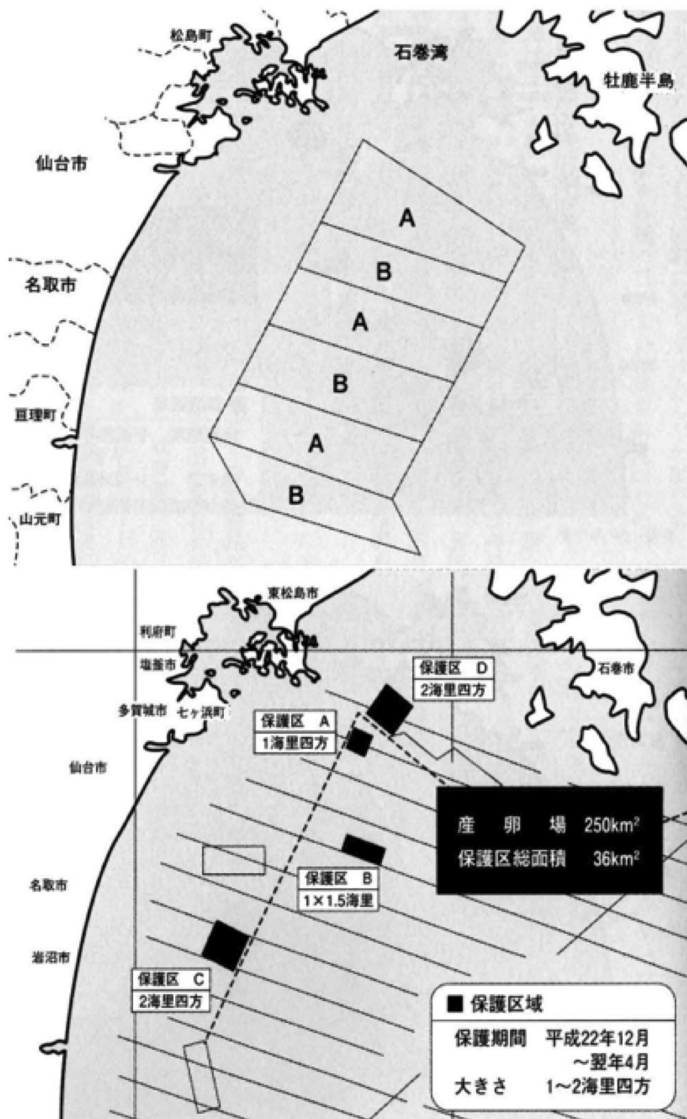
(1) 漁業の許認可と漁業権

基本的に公有水面の漁業資源は無主物であることから、漁業は自由に行って良いはずである。しかし、漁業の自由を放置すると紛争が絶えない。そのことから、日本では過去の教訓を踏まえて漁業法によって漁業の許認可制度が定められている。免許や許可を受けた者しかできない漁業などがある。

制度上で分類すると、漁業権漁業、許可漁業、届出漁業、自由漁業に分けられる。これをまとめたのが表1である。

漁業権漁業とは、沿岸域や内水面で行われる漁業のうち漁業権が設定されている漁業である。漁業権の管理の在り方は二つに分けられる。ひとつは、都道府県知事が漁業協同組合に漁業権の管理権を

図2 仙台湾の漁場利用



注：上図は漁場輪番の区画，下図はマコガレイの保護区
資料：JFみやぎ

表 1 日本漁業の許認可の区分

制度上の漁業区分	管理主体	制度区分	許認可名称	制度の概要
漁業権漁業（免許制）	都道府県知事	組合管理漁業権	共同漁業権 特定区画漁業権（養殖）	漁場、漁法・養殖法、漁業権 管理者（漁協）が特定される
		経営者免許漁業権	定置漁業権 区画漁業権（養殖）	漁場、漁法・養殖法、被免許 者が特定される
許可漁業	農林水産大臣	知事許可	法定知事許可漁業 知事許可漁業	漁場、漁法、隻数が規制され、 被許可者が特定される
		大臣許可	特別大臣許可漁業 指定漁業	
届出制漁業	なし	なし	届出漁業	大臣に届けければ営める漁業
自由漁業			なし	禁止・規制されていない漁法

免許する組合管理漁業権、もうひとつは都道府県知事が直接経営者に免許する経営者免許漁業権である。これらの詳細については後述する。

次に許可漁業である。これは本来禁止されている漁法を解除して適法にするというもので、農林水産大臣が許可を発行するものもあれば都道府県知事が発行するものもある。許可漁業の海域は、沿岸から沖合、遠洋まで幅広い。だが、沿岸近くで行われる底曳き網漁業や巻網漁業等においては、沿岸漁民とのトラブルや紛争が多いことから、漁業調整の課題が多い漁業でもある。

届出漁業とは、農林水産大臣に届けければ営める漁業であり、それ以外に制限を受けない漁業である。あくまで水産庁が営んでいる者を把握しておく必要がある漁業である。

自由漁業とは、禁止・制限されていない漁法で行う漁業である。主として釣餌・釣針・釣糸の3要素で構成されている釣り漁業などがこれにあたる。生産性が低い漁業が多い。

日本の漁業は制度上では以上のように分類されているが、許認可権者にかかわらず、いずれの漁業であっても漁場においてトラブルが発生すれば漁業調整の対象になり得る。

ただし、漁業権漁業については独特の制度の中で運用されている。沿岸域においては様々な漁業種が存在し、社会的・自然的状況も変化する。それゆえ、漁業権については、5年あるいは10年という年間隔で、行政庁（都道府県）が漁業権の切換を行う。

具体的には、行政庁が、その都度、漁民の民意を十分に尊重して、どの漁場にどの漁業権を設定するかを定める漁場計画を立案し、漁業調整委員会に諮問し、答申を受けた上で漁場計画を樹立、次に漁業権の免許申請を受け付けて、申込者の適格性を審査して、再び漁業調整委員会に諮問し、委員会答申をもって漁業権免許に至るというものである。

つまり、漁業権は、未然にトラブルが発生しないように定期的に行政庁が漁民の意向を聞き、漁業調整委員会の諮問を2度も挟んで設定されているのである。しかも、そこには漁業権を管理する漁協の調整機能も加わってくる。

(2) 漁業権の機能

ここで漁業権について見ておこう。

組合管理漁業権には、共同漁業権と特定区画漁業権とがあり、繰り返しになるが、どちらも都道

府県知事から漁協に免許される漁業権である。

共同漁業権とは、漁業協同組合が管轄する沿岸水域において小規模に行われる漁業に設定されており、そのほとんどが江戸時代末期または明治期初期から行われてきた漁業である。共同漁業権の管轄権の受け皿は漁業協同組合となっているが、このしくみは明治維新後の近代国家建設の中で形づくられてきた。藩政時代からの集落（以後、漁業地区）の慣習「誰がどの漁業を営むかを漁業地区内で決める」が近代法として形作られたものである。

特定区画漁業権は、養殖業を営む権利であるが、共同漁業権水域内の一部を複数の漁民が共同管理して営む養殖業に与えられる権利である。考え方は共同漁業権と同じである。もともと養殖業を営むための権利は経営者免許漁業権であったが、ノリ養殖やカキ養殖など投資規模の小さかった養殖業は集落の中で権利が管理されていたため、実態に合わず形で制度化された。1952年の漁業法改定によって、である。

これら組合管理漁業権は「漁場総有説」に立脚している。総有とは、入会権がもつ性質である⁽⁴⁾。すなわち、漁業地区内の漁業者集団の権利であり、漁民個人々人へはその権利が再分配されるという解釈になる。法制度上では、水産業協同組合法を根拠法とする法人・漁協に権利が免許された後、漁協の中で組合員がその漁業権を行使するというしくみになっている。つまり、組合員は都道府県知事から漁業権を与えられているのではなく、漁協内で漁業行使権を得ることになる。

ただし、漁場は有限であることから漁協の組合員全員に平等に漁業権を行使させるわけにはいかない。一方で、漁協に免許される漁業権は漁業種ごとに設定され、複数存在する。それゆえ、組合員の生業が維持できるように、漁協や漁業者集団の中で、誰にどの漁業種の行使権を与えるかが決められるのである。個人の事情や歴史的経緯などが加味されている。

法制度上では、漁協内部に漁業権管理委員会が設置され、そこで作成された漁業権行使規則に従って承認されるという手続きになっている。漁業権行使規則とは、行使者の条件や漁場利用の制限を定めるルールのことである。

このように共同漁業権や特定区画漁業権は漁協によって管理されているが、あくまで権利の主体は漁協に属する漁業者集団であり、漁業権を免許される漁協は名義貸しに過ぎないと理解されている。

経営者免許漁業権は、定置網を営むための定置漁業権と、真珠養殖や海面を囲い込んで行う養殖業を営むための区画漁業権がある。

これらの漁業・養殖業が直接免許になっている理由は歴史的経過から説明する必要があるが、端的に言えば、広範囲の漁場を排他的に利用する上、営むにはまとまった資本と高度な技術が必要だからである。

定置漁業権の免許は、免許申請者が複数となり競願になった場合を想定して、経験者優先、地元優先で、なおかつより多くの地元漁民が参画した組織に優先されることになっている。資本と技術そして周辺の漁民との協調性において優れた集団が優先される。そのため、漁協が自営事業として定置網漁業を実施しようとする、それが最優先される。漁協は地元の漁民の出資により運営され

(4) 「共同所有の一形態。団体構成員の各人には単に使用・収益の機能があるだけで、分割請求権や管理権はない。ゲルマン民族の村落共同体の山林原野に対する共同所有の形態として発達したが、我が国の入会権もこの性質をもつといわれる。」（『日本国語大辞典』第二版、8、小学館）

ているからである。

制度上では、あくまで漁協が優先的に免許されることになっているが、全国を見渡すと、漁協が単独で被免許者になっているケースはそう多くない。その他の形態の方が断然多い。その他とは、近世江戸時代から「村張り」で営まれている共同経営、漁協と漁民との共同経営、漁協と民間企業との共同経営、地元漁民が設立した会社法人や水産業協同組合法上で定められている漁業生産組合などさまざまである。定置網漁業はその集団に資本や周辺漁民との協調性が備わっていたとしても技術がなければすぐに経営破綻する。それゆえ、さまざまな経営形態が存在する。

漁業権の存在は、漁業法と水産業協同組合法から解釈すると、ただ産業振興にあるためではなく、漁場利用の在り方と漁村の地域経済の在り方を問うている。漁村の地域経済が繁栄するには、地元の自然環境に根ざした技術と経営を最良として、さらに漁場の生産力を最大限導き出すには紛争を誘発させてはならないとしているのである。漁民が好き勝手に操業すると漁場はすぐに荒れる。だから、制度的にも実態的にも権利を得る漁民に対しては漁場利用のルールづくりに参加することや協調性が求められるのである。

漁業権は、単なる「権利」ではなく、紛争防止と漁場の生産力維持を果たす「責任」が伴った「権利」なのである。責任はローカル・ルールとして現れている。そして海の上ではそのルールを基準に互いに監視し合う「とも詮議」という原理が働く。その原理が権利・責任を一体のものにする。

こうした海の上にある漁場利用制度は長い歴史の中でぶつかり合うことで積み上げられてきた、尊い存在であり、社会関係資本である。

漁業権は漁民の生存権として与えられてきた権利であるが、単なる生存権ではない。海と地域社会を守るために漁民らが築き上げてきたローカル・ルールと表裏一体にある権利である。

(3) 漁協がもつ機能の多面性

漁協は協同組合法人である。協同組合法人とは、組合員の相互扶助の精神に基づいて組織される非営利法人（NPO）であり、会社法に基づく営利法人とは大きく異なる。

漁協の目的は「漁民の……協同組織の発達を促進し、……経済的社会的地位の向上と水産業の生産力の増進とを図り、国民経済の発展を期すること」（水協法第1条）である。

漁民個人の立場に立って言えば、事業の利用が出資の目的なのである。だから、漁協では、彼らの暮らしや仕事に奉仕するための事業が行われる。そもそも、協同組合は、事業利用のために同じ目的をもった人たちが結合して組織されるものである。漁協においては経済的弱者の漁民にとって必要な事業が開発されてきたのである。もちろんそれは相互扶助を基本としていて漁民の利益のためならなんでもやるというわけではない。水産業協同組合法に制限列挙されている内容に則した範囲内の事業に限られる。

実施可能な事業を見ると、信用事業（資金の貸し付けと貯金の受け入れを行う）、販売事業（組合員の漁獲物を販売する）、購買事業（暮らしや仕事に必要な物資を組合員に供給する）、加工事業（漁獲物を加工する）、利用事業（組合員が必要な共同利用施設を提供する）、共済事業（共済商品を供給する）、そして指導事業（組合員の経営指導などを行う）など、である。これらの事業項目は、漁業と農業の違いはあれども、農協で実施されている事業項目と同じである。

しかし、漁協は法制度上において農協と決定的に違う点がある。漁協は経済事業団体であると同時に漁場管理団体であるという点である。戦前の漁業組合から継承されてきた団体の性格である。

漁協は漁場管理団体としてあるが、それは漁業権管理のことだけを示しているのではない。組合員が行う漁業を支えるために、漁場を守らなくてはならず、その他の管理や業務あるいは行政との協調を図らざるを得なくなる。

組合員の漁場利用においては、地先の海面ならば漁協内部の調整によるが、境界線上や入会海域あるいは他漁協の管轄海面への入漁の調整においては漁協間での連絡窓口や調整役を担わなければならない。突発的な事故や漁具の破損など漁場でのトラブルについては漁協が情報収集を行わなければならない。

沿岸漁業は沖合漁業との紛争が絶えない。優良漁場は沿岸に近いため、沖合底曳き網漁業や旋網漁業は漁協の管轄水域に近づいて操業することも多い。そのため、漁場監視を実施している漁協もある。漁協内にレーダーを設置しているところもある。

海難事故が起こった場合、漁協の組合員が助け合うルールがある。そのルールは単なるシーマンシップというだけでなく、漁協内で書面化されているケースもある。また海難事故時に必要な資金が基金として積み立てているケースもある。漁民が安心して操業できるのは、こうした相互扶助の関係を集落や漁協を通してつくってきたからである。

漁場の環境や資源を保全する活動も行われている。沿岸域や河川などで開発行為や火力・原子力発電所が立地すると漁場環境は変動する。都市部の工場排水や生活排水の増加とともに海が富栄養化状態となり、赤潮の発生頻度が高くなる。干潟にはヘドロが堆積する。また浚渫・埋め立てが行われると潮の流れが変わる。海砂利（建築資源になる）が大量に採取されたり、河口堰の建設や護岸工事が行われたりすると、生態系に悪影響を及ぼす。幼稚魚の生育環境が失われることも多々ある。発電所から温排水が海に注がれると周辺海域の海水温が変化する。

こうなると、それまでに形成されていた漁場が変化する。時には漁場が壊れ、漁業が成り立たなくなることもある。つまり海洋開発は海で生計を立ててきた漁民にとっては生活を脅かす行為である。

それゆえ漁協は組織的にこの海洋開発や河川開発を見張る必要がある。情報収集もしなくてはならない。開発が行われる場合は、開発サイドとの調整およびそれに伴う補償の交渉を漁協が行わなければならない。開発が近場なら開発行政から打診があるが、開発が遠隔地であり影響を受けた場合や船舶の座礁などで重油の流出があれば賠償交渉をしなくてはならない。重油流出があった場合にはその回収の手配もしなくてはならない。

補償交渉や賠償交渉に関しては漁業権と絡めたものと思われがちであるが、それは漁業権を消滅させるときだけに関係する。自由漁業であっても許可漁業であっても、開発や重油流出などによる漁業への悪影響は民法上の権利の侵害に当たる。漁協はあくまで漁場管理団体として、漁民の生存権の侵害に対して行っているのである。

こうした開発への対応だけでなく、漁協は資源管理も行わなくてはならない。水揚げ記録はもちろんのこと、水揚物の計測（オス・メスの比率やサイズ測定）などを行っているケースもある。進んでいるところでは、独自の調査船を所有し、資源観測しているところもあるが、多くは水産試験場との連携により資源管理のサポートをしている。

他方で、密漁監視も行。例えば、アワビ、サザエ、ウニなどの磯根資源の密漁監視である。これらの資源は、共同漁業権第一種に定められる資源であり、各漁村集落にとってもっとも重要な資源である。高価であることだけでなく、操業制限や漁具制限を厳しくして近世からずっと守り続けてきたからである。

だが、これらの資源を根こそぎ獲ろうとする密漁組織がある。彼らの密漁は高度化しており、沖合にボートを停泊させ、アクアラングでエントリーして、磯場の資源を獲るとい。現行犯でしか検挙できないことから、密漁の防止はとにかく監視しかない。集落の漁民ができるだけ目を光らせて自主的に監視を行うケースもあるが、漁協で予算を組んで仕事として監視業務を漁民に外注しているケースもある。それゆえ、レジャーダイビングとのトラブルも多い。

その他にも海や自然に関わる活動がある。海岸清掃（海岸に溜まったゴミを回収する）、海底清掃（投棄漁具などを回収する）、海底耕耘（海底に堆積している栄養塩を分散させ貧栄養化を防ぐ）、磯掃除（磯焼けの原因となっている石灰藻を掃除）、植林活動（森づくりの活動）など環境再生を漁協の事業として行ったり、漁民らが行うそれらの活動を支えたりしている。

それだけではない。アワビ、ウニなどの種苗生産事業、サケのふ化放流事業を実施し、サザエ、アサリ、ナマコ、ヒラメ、マダイなどの稚貝・稚魚を地域の栽培センターから購入し、放流している。こうした放流事業や資源培養の対策については経済的効果から賛否があるが、日本の沿岸漁業の生産力はこれで維持してきた部分は少なくない。特にサケ、ホタテガイについては、両魚種併せて沿岸漁業生産量の40%前後に至り、漁協などが取り組む栽培行為あつての産業になっている。

漁場管理団体としての漁協は、組合員の「公益」のために存在しているのだが、それは結果的に海を守り「公益」に繋がることも少なくない。

(4) 海洋開発と漁協

ただし、多くの人がかかかるといのは、地域開発や電源立地を受け入れた場合である。その開発が新たな公益に繋がるということもあろうが、補償金ほしさに漁協が海を切り売りしたように見えてしまうからである。

漁業を後世にまで継承したいと考える組合員は必ず開発に反対する。そしてそうでない推進派とで漁協は分裂してしまい、反対派の勢力が弱いと漁協が開発推進になってしまう。そうした漁協の多数決原理で開発は進むことに疑問を抱く人は多いであろう。「海は漁協のものだけでない。なのに、なぜ漁協の合意で開発が進められるのか」と。そして漁協には補償金などがもたらされるが、住民が親しむ景観や自然に対する環境権、つまり計ることのできない地域住民の「公益」が漁協の合意によって蔑ろにさせられるのである。

つまり、漁協の存在は、環境を守る、公益を維持するといった機能を持っているものの、組織内の合意形成次第で、原発立地や沿岸域開発を受け入れる存在にひっくり返るのである。

だが、利害関係だけに拘ってこのことを「善」・「悪」で捉えることは大変危険である。開発の大義名分は「国益」（国益とは何かが問われなければならないが）である。「国益」を重要視する人たちから「国益」に背くと「悪」（非協力的な団体として扱われ）とされ、「国益」を受け入れると景観・環境に立脚した地元の「公益」を重要視する人たちからは「悪」（開発を防ぐ盾にならず、

自然を切り売りする存在)になるからである。しかも補償金を強く要求するとどちらからも「ごね得」とレッテル貼りまでされる。どう転んでも漁協の「性悪説」は流布される運命にある。そして漁協はスケープゴートとなり、その存在まで疑われることになる。

このことは、漁協のことに限らず、国益に背く経済的弱者やその集団をより弱い立場に追い込むあるいは、国益に経済的弱者を編入させて地域を分断する、という経済発展に偏重した国土開発政策の弊害として見なければならない。

3 漁場・資源と漁業者集団の関係

(1) 地域営漁

漁協は、管轄の漁場において誰にどの漁業をどう営ませるか、どういう組み合わせが地域にとって最善なのかを模索しなければならない。しかし、営む漁業種の変更は簡単ではない。過去の漁業調整の結果、漁場には古くからの慣習が存在する。また漁民が減ることは、残る漁民にとっては競争条件が緩和され、使える漁場が広がるため、新規を受け入れたくないからである。

とはいえ、当該地域の漁業が縮小すると、漁村が閑散としてコミュニティの力が弱くなる。漁場の生産力を十分に利用できないような状況が生まれる。また漁民の減少に伴って地元の漁協の維持が難しくなり、漁協合併が進むと、地元の組合員の権限が弱まり、新たな取り組みをするためのハードルが高くなる。

そのことから、漁協経営や漁村の維持・活性化という視点からも、漁場の生産力を十分に発揮できるような漁業配置がなされるべきであり、そのためには旧来の慣習や漁民個人の利害関係を越える地域営漁が求められる。

以下、利害を乗り越えることができた、小規模漁協における地域営漁の実例を見よう。

(2) 茨城県日立地区・川尻漁協の「川尻磯もの部隊」の取り組み

茨城県日立市内にある川尻漁協は組合員70人前後の小規模の漁協である。組合員はさまざまな漁業を営んでいるが、なかでも、シラス、イカナゴを漁獲対象にした船曳き網漁業が盛んである。30名近い組合員が着業していた。その他に、スズキやヒラメ等を漁獲対象にした延縄や釣り漁業そして磯場ではアワビ漁などが行われている。

船曳き網漁業を営む組合員が地域の中で中核的な漁民である。船曳き網漁業とは、袋状の網を船で曳いて小魚を捕獲する漁法である。この漁業はかつて安定した漁業として存立していた。しかし、近年、浮魚類のシラス、イカナゴなど資源の来遊量の年変動が激しくなっており、その変動の中で、シラスやイカナゴを釜揚げする地元の加工業者が弱体化し、廃業が進んだ。そのため、豊漁となっても、すぐに地元の加工能力を超えてしまい、価格が暴落する。担い手層が営んできた漁業種とはいえ、このままでは先細りになることが明らかであった。

こうした危機からの脱却を図るために地域で取り組んだのは、素潜漁であるアワビ漁との兼業体制の構築であった。船曳き網漁業は夏期が漁閑期となるが、アワビ漁は夏期に盛んになる。またアワビは高級商材であることから手取りが高い。そのことからこれが実現すれば漁業経営は安定する。

しかし、当該地域には漁業権の配分をめぐる「古いしきたり」があったことから、こうした対策がすぐに実現できるものではなかった。実は、アワビ漁を行う者は船曳き網漁に着業できず、逆に船曳き網漁を行う者はアワビ漁を行うことができないというローカル・ルールがあったのである。資源管理上、アワビ漁への参入者を抑制せざるを得なかったのであろう。だが、参入抑制のしきたりはそれだけではなかった。アワビ漁の漁業権の継承は、漁業権者の長男にしか許されないという世襲制まで存在していた。

「素潜漁」は技能的ハードルが高い。意欲的な参入希望者がいれば受け入れていくべきであるが、その入口は拓かれていなかった。そのため、1960年に15人いたアワビ漁師は徐々に減り、1996年には3人にまで落ち込んでいた。アワビは高価な地域資源であるにもかかわらず、担い手の高齢化と後継者不足の中で年間水揚げは僅か1トン程度にまで落ち込んでいた。これはピーク時の1/10以下の水揚げである。

アワビ漁を営む漁民らは代々受け継いできた漁場を守りながら漁を続けてきた。たとい、3人となっても簡単に新たな参入者を受け入れたくはない。だからといって、船曳き網漁業者らを見殺しにはできない。そこで、話し合いを繰り返した結果、船曳き網漁業者らの強い要望を受け入れ、1997年から船曳き網漁を営んでいた26人の漁民らのアワビ漁の兼業を認めることにした。ただし、慣れない素潜漁とは言え、漁業権者が急増することになるので、船曳き網漁業者らは「川尻磯もの部隊」を結成し、資源管理型漁業の推進を図ることにした。資源管理の手法としては、1日1人アワビ8kgという漁獲制限を設け、売上金についてはプール制とした。

こうしてアワビ漁が拡大再生されたことで、水揚量は6～8トンにまでに回復、県内で一番のアワビ産地となった。さらに、茨城県の力をかりつつ、着業者全員で沖合の未利用の漁場に種苗放流をして自ら成長調査を行うなどの新規の漁場造成も実施している。いわばアワビファームの造成である。

船曳き網漁業者らは、夏場の安定収入の機会（150万円程度）を得ると共に、アワビ資源の培養、密漁監視、漁場造成、資源管理型漁業を実践し、地域漁業の再生の手がかりを掴んだ。まさに、現場での改革である。

東日本大震災により川尻漁港は被災したが、磯もの部隊のメンバーは無事であった。原発災害により船曳き網漁業については操業自粛しなくてはならない。だが、そのような状況に屈せず、磯もの部隊の取り組みは再開している。

(3) 青森県百石町漁協の「5艘1艘」という協業化の取り組み

青森県百石町は、八戸市の北隣りに位置する。百石町の沿岸海域の漁場を管轄している百石町漁協では、秋・冬期（9月～12月）からの定置網漁業と冬・春期（12月～3月）のホッキガイ桁曳き網漁業（以下、ホッキ漁）が主要漁業となっている。組合員数は196人であるが、漁業専業者はこの半分以下である。

当地区の漁民の多くは、上記の漁業に従事していない漁閑期、北海道など他地域に出稼ぎに行っていた。北海道では戦後ニシン漁、その後はサケ定置網漁。しかし、現在、出稼ぎはない。漁業専業にしている漁民はホッキ漁と定置網漁業の他、刺網漁に従事している。その他は春から秋期に畑

作を行う半農半漁である。

ホッキ漁は、漁業権漁業であるが、小型底曳き網漁法の一種であることから法定知事許可漁業でもある。当地区ではこのホッキ漁に25人の漁民が許可を受けている。許可を受けている以上、漁船を所有しなければならない。つまり、ホッキ漁の漁船は25隻になる。しかし、実際に稼働しているのは5隻のみである。5隻が1グループになっている。

百石町漁協を含む三沢市から八戸市までの4漁協において「北浜海域ホッキ貝資源対策協議会」が設置されている。1985年に設置された。この協議会の目的はホッキガイ資源の管理と価格維持である。背景には資源量の激減がある。獲りすぎなのか、環境変化の影響を受けたのかは分からない。しかし、資源を維持していくには獲り過ぎを防止する必要がある。価格面からも獲り過ぎを控えた方が良い。それゆえ、協議会設置以後、毎年資源量を調査して1日の漁獲数量を制限している。現在は1日1人当たり100kgの制限である。

当初、漁具は、マンガンと呼ばれる、砂場に生息するホッキを掘り起こす爪が着いた底曳き網が使われていたが、1995年に「噴流式マンガン」が導入された。噴流式マンガンとは、旧式のマンガンと同じく爪は着いているものの、ポンプで加圧水を送り込み、海底砂をまきあげてホッキを掘り起こすので、貝殻の割れが起りにくく、かつ短時間で沢山漁獲できる漁具である。獲れすぎるので当初は噴流式マンガンの導入に反対する漁民もいたが、漁獲量を制限していることから徐々に導入が進んだ。

百石町漁協の小型漁船部会では、他県に視察に行って、この漁具の効果を見込み、1隻で2隻分の漁獲量を水揚げできる「2艘1艘」の協業化を進めた。1999年には3隻を残し、22隻が「2艘1艘」(稼働漁船数11隻)となった。

協業化に向かった背景にはホッキ価格の低下がある。しかし、協業化は円滑に進まなかった。あくまで漁民はそれまで自らの才覚で漁を行ってきたからである。実際、協業化を拒み、単独操業を貫いた漁民が3人いた。だがその後、ホッキ価格が好転しないことから協業化に参加した。

さらに2007年に「5艘1艘」の協業化が計画された。1隻に5隻の漁獲量を集約するという方法である。つまり、1日1隻100kgの漁獲制限が500kgになる。売上げに対する所得率は、「2艘1艘」と比べて10%以上上昇する。その上、噴流式マンガンを使った操業は、「2艘1艘」にしても漁獲能力をもてあましていた。

問題は漁民の合意形成であった。「2艘1艘」の協業化の場合でも当初抵抗があったが、血縁や親戚という間柄で協業化を進めることができた。しかし、「5艘1艘」はそうはいかない。半分の漁民が反対したという。

それでも「5艘1艘」を始めたグループの収益性が、「2艘1艘」を遙かに上回ったことからその後全船が「5艘1艘」体制になった。

「5艘1艘」への転換の問題点は、利益の分配方式である。なぜなら、漁船を所有し、免許を持っている5人が全員漁船に乗る必要はないからである。使う船は1隻、乗船者は3人か、4人で十分であった。それゆえ、当初は、分配金をめぐって諍いが起こったという。

そこで、以下のような配当金が整備された。5人の漁民に対する売上配分額は、基本的には均等配分であるが、漁船に乗らない漁民への配当(売上-支出)は漁船に乗り込んでいる漁民の半額と

する。乗船していない漁民に配当されない残りの配当額（半額）は乗船した漁民に再配分し、また使用漁船の所有者に対してはその再配分額がその他乗船した漁民の倍とする。つまり、配当金は水揚金から支出を差し引いてプールされるが、漁船に乗った漁民が乗っていない漁民の倍以上の金額を受け取り、使用漁船の所有者はさらに備船料が入るしくみになっている。なお、5隻のうち1隻しか漁船を使わないのだから、残る4隻は未使用である。この4隻は故障時の備えにもなっているが、月ごとに噴流式マンガンを積み替えて使用漁船を取り替えている。備船料の分配の公平性も保っている。

こうして「5隻1艘」の協業化は、乗船した漁民には漁期の約4ヶ月間、実稼働日約75日、1日数時間の操業時間で150万円以上の所得をもたらすしくみとなった。その後、ホッキ漁に参加する漁民が増えた。ホッキ漁の漁船隻数は「2隻1艘」時代の2003年は26隻（実質稼働船は13隻）だったが、「5隻1艘」時代に入って着業者が増え、2009年には35隻（実質稼働船は7隻）となった。35隻は当地区の許可限度である。なお、東日本大震災の津波により漁船が流失。そのことで10人近くがまだ再開しておらず、現在25隻体制になっている。

(4) 小 括

以上の地域営漁の2事例は、ぶつかり合う漁民間の利害関係を超えて漁場の生産力を高めるための取り組みである。川尻漁協は、漁場の棲み分けを再編させ若手漁民の所得確保を実現した事例であり、百石町漁協は、漁場と市場の限界を踏まえつつ協業化による生産要素の集約化で所得向上を実現した事例である。また両事例とも漁協という組織だけでなく行政庁の水産試験場などのバックアップがあった。

これらの事例は、漁村という地域社会が衰退する経済環境の中で、漁場と漁業者集団との関係を内発的に発展させたケースとして見ることができる。発展した市場経済社会に生きる漁民の知恵がここに凝縮している。

おわりに

組管理漁業権は入会権的性格があることから従来からローカル・コモンズであると言われてきた。しかし、こうした伝統的コモンズばかりに囚われると、現代のコモンズの姿が見えてこない。さまざまな利害関係が交錯している漁場利用の関係がどのように形成されているのかをよく観察する必要がある。そうすれば、漁場における行政庁の役割や漁協の機能なども見えてきて、現代のコモンズの姿が見えてくる。

しかし、漁業の縮小再編は止まらなくなっており、漁場のコモンズも危機に直面している。日本経済の発展過程の中で、漁業就業者は他産業に奪われ、輸入水産物増加の中で魚価は低迷、一方で原油価格が上昇して燃油価格や生産手段は値上がり。漁業経営の収益性は大きく悪化。さらには、自然海岸が半分も残っていないほど海洋開発が進められ、またダムや河川敷や河口堰開発により陸域から海への栄養流入が止められ、海は痩せてしまった。漁業資源の再生産力も弱まっている。

漁場にあるコモンズは、高度に経済開発が進んだ現代社会の中で、こうした苦境に直面している。

本論で見た仙台湾、川尻地区、百石町地区の3事例の取り組みは、この苦境を乗り越えたコモンズである。

こうして漁場にあるコモンズは現代の法体系の中で息づいているが、そこには「共」の原理が働いている。決して政府という「公」の原理に支配されることなく、また「私」の原理にも支配されずに、である。

もっとも海は私有地でない。ゆえに、「公」の原理で完全支配する以外は、自然の中で生きる漁民らが経済民主主義を貫徹せざるを得ない。経済民主主義とは、互いの事情を踏まえた「調整」のことである。利害関係者が互いに生き残っていこうとする思想である。漁業者にはその思想が共有されている。

昨今では、漁業者集団と遊漁者団体との海面利用調整が行われたり、ダイビング業者との調整が行われたりもしている。行政指導もあって漁業外部との「共」も図られている。だが、漁業内部においても、乗り越えられない利害があるなかで、漁業外部との「共」の形成は実に難しい。そのため、外部経済の漁業への内部化で解決されることもある。例えば、漁協が遊漁船業の案内業を行ったり、ダイビングの案内業を行ったりなどである。

だが、漁場におけるコモンズの閉鎖性は、経済自由主義が強まる現代社会との間にある溝をより深めている。そのため、政治主導によるカネ任せの開発行政、規制改革という「公」の原理が「共」の原理を脅かし、時には壊してきた。具体的には、原発など迷惑施設の立地、漁場への民間企業の参入などの例に見られるコモンズの分断である。

以上、漁場にある現代のコモンズは、伝統を引きずりつつも、「共」の原理が働き顕在化している。しかし、「私」の原理が後押しする「公」の原理が拡大している今日、規制緩和が進み⁽⁵⁾、漁場にあるコモンズは危機に直面している。明らかにコモンズへの理解が弱まっている。これは日本の国土の危機でもある。

付記：本論の「1 日本の漁業制度の概要と運用 (4) 紛争回避と資源保全の漁場利用の事例」は拙著『漁業と震災』に記した内容⁽⁶⁾を抜粋し、「2 漁場と行政機関と漁協の関係」の漁業権と漁協の記述については拙著『日本漁業の真実』の一部⁽⁷⁾のリライトであり、「3 漁場・資源と漁業者集団の関係 (2) 茨城県日立地区・川尻漁協の「川尻磯もの部隊」の取り組み」については拙著『日本農林漁業振興会会長賞・受賞者・川尻磯もの部隊』の内容⁽⁸⁾を要約したものである。

(はまだ・たけし 東京海洋大学大学院海洋科学系准教授)

(5) 例えば、2013年6月漁業法第85条の改正により、海区漁業調整委員会の学識経験者と公益代表委員の人数枠を都道府県知事が自由に変更できるようになった。具体的には従来学識経験者4人、公益代表が2人であったが、その6人のうちの仕分けを知事の権限で選べるようになった。このことにより都道府県知事の意向に沿う学識経験者を6人配置することができるようになり、本来政治と独立した行政委員会・海区漁業調整委員会への政治介入が容易になった。

(6) 拙著『漁業と震災』みすず書房、258-261、2013年3月。

(7) 拙著『日本漁業の真実』(ちくま新書)、筑摩書房、208-232、2014年3月。

(8) 拙著「日本農林漁業振興会会長賞・受賞者・川尻磯もの部隊」『平成22年度(第49回)農林水産祭受賞者の業績(技術と経営)一天皇杯・内閣総理大臣賞・日本農林漁業振興会会長賞一』日本農林漁業振興会、224-232、2011年3月。