

1951年7月20日第3種郵便物認可 2023年4月1日発行 毎月1回1日発行第73巻第4号

ISSN 0913-6134

# 農村と都市をむすぶ

特集 沿岸漁業の現状と漁業権一斉更新の課題  
加瀬和俊 馬場 治 常 清秀 濱田武士 二平 章  
谷口信和  
農研機構・研究成果報告 井上博喜

2023年 4 月号 NO.855



編集代表 谷口信和

農村と都市をむすぶ 二〇二三年四月号(第八五五号) 特集 沿岸漁業の現状と漁業権一斉更新の課題

一九五一年七月二十日第三種郵便物認可  
二〇二三年四月一日発行 毎月一回一日発行 第七三巻第四号

農村と都市をむすぶ 頒価二一〇円 送料七五円

東京都千代田区霞が関一ノ二ノ一  
全農 農林労働組合  
農村と都市をむすぶ編集部  
TEL 〇三三五〇八一四三五〇



「金沢港いきいき魚市・金沢市」(石川分会)

表紙の写真は、富山県下新川郡入善町にある「入善漁港」、立山連峰を望み黒部川河口近くにある小さな漁港です。ハゼ、キス、カサゴ、メジナ、クロダイ、アジに加え、秋にはアオリイカなど多種の魚を釣ることの出来る釣り場として有名で、休日には多くのファミリーで賑わっています。

なお、上掲の写真は、石川県金沢市無量寺町にある「金沢港いきいき魚市場」です。漁師たちが営む店舗では、地物の魚類を売ることから、市民はもとより多くの観光客が訪れています。定休日は水曜とのこと、出かける機会があれば寄ってみては如何でしょう。

## 「農村と都市をむすぶ」編集委員会

(農林行政を考える会)

編集代表	谷口信和	東京大学名誉教授
編集長	安藤堀神小矢秋友作西	東京大学教授
編集委員	藤部口山林坂山田山川	東洋大学名誉教授
	信光健安信雅	早稲田大学名誉教授
	和義司治雄一充満夫巧夫	農政ジャーナリスト
		静岡農専短大教授
		日本農業研究所研究員
		宇都宮大学教授
		日本大学准教授
		明治大学教授
		茨城大学准教授

## 「農林行政を考える会」会員の最新著書の紹介

日本農業年報68

### 食料安保とみどり戦略を 組み込んだ基本法改正へ —正念場を迎えた日本農業への提言—

ウクライナ戦争によって一挙に顕在化した日本の食料安全保障の脆弱性。基本法改正を通じた農政転換はみどり戦略の土台の上で、その課題克服に込めようのか。リニューアルした日本農業年報の最新版は問いかける。

編集代表 谷口信和  
編集担当 安藤光義



### TPP協定の全体像と 日本農業・米国批准問題

農産物の関税引き下げ問題を中心につ  
つ、知的財産権、国営企業などのルール  
分野問題も解明。

服部信司 著



### 増加する雇用労働と 日本農業の構造

労働者が農業を支える仕組みが広がっている。経営者、家族だけでなく、従業員が重要な担い手になっているのである。

- ① 担い手の労働者を、直接雇用で派遣や請負、外国人を含め、その大きさを示した。
- ② 法人に労働者は多いが、正規かパートか、キャリアアップはどうか、代表的な事例を集め分析した。
- ③ 家族経営でも人を雇うことで展開を図り、後継者が戻るなど、新たな動きを紹介している。

堀口健治・澤田守 編著



◎「食料安保とみどり戦略を組み込んだ基本法改正へ」、「TPP協定の全体像と日本農業・米国批准問題」、「増加する雇用労働と日本農業の構造」は全農林・農村と都市をむすぶ編集部（TEL03-3508-4350）までお問い合わせください。

## 編集後記

WBC（ワールド・ベースボール・クラシック）の余韻も多少冷めてきましたが、待JAPANの活躍に関心の無かった方々も含め、多くの人々が一喜一憂した三月でした。日頃、オオタニさんが出場するMLBしか見ない私も思わず興奮させられ、野球のみならずスポーツは人を感動させると改めて実感したものです。

他方、どさくさに紛れてと言うか、確信犯というか、岸田首相が外庄も背景にウクライナに電撃訪問。持参した地元広島宮島の「必勝しゃもじ（杓文字）」が不謹慎と、厳しい指摘を受けました。そもそも宮島としゃもじとの関係は、江戸時代に宮島にある寺の僧侶が、弁財天の持つ琵琶の曲線からヒントを得て、参拝の土産としてつくられたのが起源とか。以降、宮島は弁財天の福を招く「しゃもじ発祥の地」として知られるようになり、日清・日露戦争には「敵を召し取る」縁起物とされました。これでは悲惨な戦争を経験し、平和的外交を国際的使命とする日本からのお土産としては、如何なものか。

さて、今回の特集は、故・加瀬和俊先生が企画された「沿岸漁業の現状と漁業権一斉更新の課題」がテーマです。加瀬先生は二〇一八年に改正された漁業法の具体的な施行時期である今秋に向けて、「国や県など行政の権

限が強化されることにより、漁業者、漁協、漁村での民主的な運営が崩壊してしまうのでは」と危惧され、強い懸念から企画されたものの、本冊子の発刊前に急逝されるという事態になりました。このような状況にもかかわらず、四人の方々が企画を踏まえ各方面から指摘・提言いただいたこと、紙面をお借りし深く感謝申し上げます。本誌が今後の水産政策を展開する上で、何らかのインパクトを与える位置付けとなっていたらいいと思っております。

遡ること四五年前、水産分野に無知な筆者が初任地である根室市にて、先輩や漁業関係者から多くのことを学びました。当時は二〇〇海里問題を抱えながらも、前浜は活気があり、近隣で知床半島の付け根の羅臼町では、日本一早く新車が走る町とも言われていたほどです。「あの頃のように」とはならないまでも、全国の前浜や港町に活気が満ちてくる政策が求められているのではないのでしょうか。

なお、本誌の表紙・裏表紙の写真は、富山分会、石川分会よりそれぞれ提供頂きました。特に、富山県の入善漁港は、釣好きの筆者にとって羨望の場所、コロナ禍のアウトドア、マナーを守って皆さんも楽しんでみては。

（柴山）





「淡い花咲く藤」(編集部)

サクラが終わっても次から次へと花咲く時期です。モノクロですが宿舍近くの公園で。

## 目 次

### 特集 沿岸漁業の現状と漁業権一斉更新の課題

特集 沿岸漁業の現状と漁業権一斉更新の課題 ……	加瀬 和俊 (4)
加瀬和俊先生のご逝去を悼んで ……	谷口 信和 (5)
漁業権一斉更新に伴う動き ……	馬場 治 (6)
今回の制度改正の整合性に関する一考察	
—沿岸漁業者のアンケート調査への回答より—	
……………	常 清秀 (16)
発展的沿岸漁業において新漁業法が効果を発揮するか	
—沿海地区漁協におよぶ改革の「矛盾」 ……	濱田 武士 (28)
新漁業法下における資源管理政策の問題点 ……	二平 章 (37)

### 農研機構・研究成果報告

温暖化によって増加するイネ紋枯病の発生および被害の予測	
……………	井上 博喜 (47)

[時評] 基本法検証動向に思う …… (UMA) (2)

☆表紙写真「入善漁港・富山市」(富山分会)

「農村と都市をむすぶ」2023年4月号(第73巻第4号)通巻第855号

## 基本法検証動向に思う



食料・農業・農村基本法の検証過程がほぼ終了し、三月から基本理念と施策方向、六月には中間取りまとめへと議論が進む予定である。コロナ・ショック、ウクライナ

・ショックを契機とした食料安全保障を巡っては、先の一二月に「食料安全保障強化政策大綱」が策定され、二次補正予算の目玉とされてきたところである。しかし、こうした対策は、飼肥料、燃料高騰対策を含めたやや緊急避難的対策に止まっており、長期的指針としての基本法見直しとの運動性が問われる。以下、基本法検証過程で構造変動的な論点について幾つか確認していこう。

### ①世界食料貿易の動向（第一回検討会資料）

食料純輸入国は、一九九八年当時日本が第一位（四〇％）、EU諸国を含めて七割を占めていたが、二〇二一年には日本は第二位に後退（一八％）、中国が第一位（二九％）、米国が第四位（九％）と超大国が四割を占める構造へと変化している。二つのショックで食のグローバルイゼーションに陰りが見える中、こうした構造変化にどう向き合うのが問われている。

### ②国内食料市場の変化（第二回資料）

人口減少と高齢化、国内GDPの停滞に伴い、二〇四〇年には生鮮食品市場は七五％にまで低下すると予測されている。特に、日本の食を支えてきた米と生乳でその落ち込みが激しい。農産物輸出額の伸びはこうした国内需要減少をカバーし切れておらず、日本農業の基本的方向性が問われている。

### ③担い手の動向（第四回資料）

担い手は二〇年間で二四万経営にまで半減し、基幹的農業従事者も同期間に一〇〇万人減少して一三〇万人（六〇歳以上八割）、二〇年後には三〇万人にまで縮小する予測だ。新規就農者は二〇一五年をピークに減少傾向にある。四〇歳以下層は一・八万人と政策目標の二万人を下回っている。担い手への農地集積は進んでいる（五八・九％）が、農地面積の減少（五〇万ha減）を随伴しており、すでに流動農地を受けきれない事態が進展しつつある。世代交代を見据えて、人と農地対策の抜本的強化が求められる。

### ④品目別の動向（第五回資料）

需要減少に押されて、作付面積ベースで米（主食用）二二・二％減、野菜一九・八％減、果樹三三・八％減である。土地利用の空洞化が進展しつつある。基軸となる主食用米は、二〇〇〇年九一二万トンから二〇二〇年七

○四万トンまで減少、二〇四〇年には四九三万トンまで縮小する予測だ。主食用作付面積は同一七三万haから一三七万haへ減少、二〇四〇年には九六万haへと一〇〇万haを下回る予測となっている。生産調整面積は主食用作付面積を超え、一〇七万haにまで拡大する見通しとなっている。学校給食や貧困対策と連動したフードスタンプ制度の創設など需要拡大策が必要であろう。また、特に食料安全保障との関連では、国内飼料生産体制の確立と連動する仕組みの強化が必要である。

⑤スマート農業、環境対策の動向（第六・七回資料）  
 技術的なブレイクスルーとして「スマート農業」が推進されているが、研究開発の方向と普及可能性の議論が必要であろう。また、気候対策や持続型生産システムへの移行が「みどり対策」として推進されている。従来の有機農業展開との接続性が不分明で有り、過度のスマート農業等の技術開発政策に依存した見直しとなっている点が問題であろう。持続型農業定着のためには、フードシステム全体の見直しが求められるが、そうした視点が希薄な点も気になるところである。

⑥農村政策の動向（第八回資料）  
 これまで不況期には大都市圏での転出超過が見られたが、田園回帰が注目されたコロナ下においても、なお東

京への一極集中が進展している。また、中山間地帯を中心に人口減少は自然減が主流となっている。一九九五年基準で二〇四〇年には中間地帯で五六%、山間地帯で四〇%にまで人口減少が進展することが予測されている。まさに地域解体的事態が進行することが危惧される。農村部においては二〇五〇年に、九人以下の小規模集落における農地が三一万ha、高齢化率五〇%以上の集落の土地が六七万haに及ぶと予測されている。世代交代に伴い、地域農業や資源の解体的事態が危惧されている。掛け声だけではない均衡ある国土政策と人口定住政策の総合化が求められている。

上記の基本法検証の過程は、まさに農業解体・地域解体的事態を析出しているとしてよい。戦前の輸出軽工業を支えた「米と繭」の農業構造、旧基本法制定時の選択的拡大政策の下での「米と牛乳」の農業構造への転換を経て、WTO体制下で農業・農村の解体的事態を迎えている。従来の施策展開に緊急的非常時対応を接ぎ木するのみでは、こうした危機的事態を乗り切ることが困難であろう。不安定化する世界情勢の下で、食料安全保障を柱にいかなる理念・対策を講じるべきか、国家戦略の抜本的見直しが進むことを期待したい。

(UMA)

# 特集 沿岸漁業の現状と漁業権一斉更新の課題

## 加瀬和俊

五年に一度なされる漁業権一斉更新における従来の原則は、自然的秩序に近い内容、すなわち「地元優先の漁業権配置」、「漁場の継続性（すなわち経営の継続性）」重視、「漁協中心の漁場調整」であったと整理できる。

これに対して二〇一八年一月に漁業法改正がなされ、それが最初に実施される二〇二三年九月前後の一斉更新では、「優先順位原則の廃止」、漁場を有効に利用していないと県が判断した場合の県主導の漁業権再配置、「漁業の成長産業化」を重視した企業的経営重視の諸方策の採用、海区漁業調整委員会の漁業者による選出方法の廃止等、公平・民主化を重視した制度が大幅に変更されている。このため、水産庁がドラスティックに漁場利用を変更しようと思えば、それに対する歯止めがなくなってしまう恐れが強くなったといえる。一方、現在の漁場配分制度は現場の秩序に支えられているから、現場においては無茶な変更は不可能であろうという意見も根強い。

### 故・加瀬和俊氏

このため、漁業・漁村の動向に詳しい論者の皆さんに、沿岸漁場の実態と今後の漁場利用秩序の変化について論じていただくこととした。論点としては、①馬場治氏については、全国的な沿岸漁場の現状と課題に関連した漁場利用問題の方向性について、②常清秀氏には、アンケート等で把握される沿岸漁業者の要望と今回の制度改正の整合性について、③濱田武士氏には、発展的沿岸漁業において新漁業法が効果を発揮するかについて、④仁平章氏には、沿岸漁民本意の漁場利用・資源利用を求める諸運動と制度改正の関係について等を含めつつ、自由に論じていただく。

〔農村と都市をむすぶ〕編集会議での加瀬先生の企画文書を掲載



## 本誌編集委員 加瀬和俊先生のご逝去を悼んで

一九九〇年五月から三三年近く本誌編集委員を務められた加瀬和俊東京大学名誉教授が去る一月一三日に上部消化器出血で急逝されました。享年七三歳でした。そのわずか三日前の編集委員会には元気に参加していただけに、家族葬直後の訃報に接した時には全く信じることができませんでした。この場を借りて衷心から哀悼の意を表します。

加瀬先生は東京大学大学院経済学研究科時代には近代日本経済史を専攻され、雇用や失業に関心をもたれていました。博士課程の途中で東京水産大学に就職されたことから、博士論文は「沿岸漁業の担い手と後継者」（著書）としてまとめられ、東大の農学系研究科農政学研究室に提出されました。こうした経歴が加瀬先生をしていくつもの看板を背負った類まれな研究者に自らを育てあげる契機となったと思われまます。

先生は東京水産大学・東京大学社会科学研究所・帝京大学で教職に就かれました。その間の研究・教育領域は実に幅広く、編著書により一端のみを紹介すると、①漁業経済関係（三度の漁業センサス分析の編著）、②雇用・失業問題（『集団就職の時代』『失業と救済の近代史』）、③農業経済（『高度経済成長期の農業問題』『新利根川土地改良区五〇年史』）、④統計・史料の刊行（『一九五〇年世界農業センサス市町村別統計表 全一五巻・別巻一』）など枚挙に暇がありません。

こうした該博な見識をもとに、本誌においては漁業関係のトピックスを一手に引き受けられたうえに、農林水産予算や国の予算、農林水産統計等の統計問題、基本法・基本計画、ベーシックインカム等の経済理論問題など幅広い分野において活躍頂きました。それだけに先生のご逝去は本誌の将来にとっての重大な痛手だといわざるをえません。今はただ先生のご冥福をお祈りし、その困難を乗り越えるべく、残された編集委員一同倍旧の努力をすることを誓い申し上げます。

合掌

編集代表 谷口信和

# 漁業権一斉更新に伴う動き

東京海洋大学名誉教授 馬場 治

## 1. 新漁業法下での漁業権を巡る議論

事実上、戦後初と言われる漁業法の大幅改正を巡っては漁業界に大きな議論を巻き起こした。中でも、従来沿岸漁場利用の秩序維持に寄与する基本的制度と考えられてきた漁業権制度の見直しに手をつけた点は、沿岸漁場利用の根幹を揺るがすものと受け止められ、沿岸漁業者からは大きな不安と疑問が寄せられた。水産改革という御旗の下、強引とも言える勢いで漁業法改正を進めた水産庁は、「漁業者の理解は得られつつある」として改正に踏み切ったが、実態は漁業者の理解はほとんど得られていなかったというのが筆者の現状認識であった。

平成三〇年一二月の漁業法改正の背景に規制改革推進会議の強力な提言があったことは言うまでもない。規制

改革推進会議による「規制改革推進に関する第三次答申」来たるべき新時代へ」（平成三〇年六月四日）は、水産分野に関する事項の中で、「漁業の成長産業化と漁業者の所得向上に向けた担い手の確保や投資の充実のための環境整備」の中に、漁業権に関する以下のような言及がある。「①生産性の向上に資する漁業許可制度の見直し、②養殖・沿岸漁業の発展に資する海水面利用制度の見直し、③魚類の防疫に関する事項、④水産政策の方向性に合わせた漁協制度の見直し」、の四点である。中でも、②の「海水面利用制度の見直し」は従来の漁業権のあり方の大幅な変更を求めるもので、沿岸漁業者に大きな不安を与える内容であった。第三次答申の本文中から、とくに大きな問題をはらむと考えられる点を抜粋したものが下記である。



a 養殖・沿岸漁業に係る制度については、以下の考え方に基づき再構築する。

- ・養殖・沿岸漁業は限定された水域（漁場）を活用して営む漁業であるため、資源管理を適切に行い、漁業をめぐるトラブルを回避する観点から、今後とも漁業権制度を維持する。

- ・その際、漁業の成長産業化にとって重要な養殖業の規模拡大や新規参入が円滑に行われるようにする観点から、漁業権付与のプロセスを透明化する。とともに、漁業権の権利内容の明確化等を図る。

c 漁場計画の策定に当たって、都道府県は、当該海区の資源管理を適切に行いつつ、当該海区の海面を最大限に活用できるように留意し、可能な場合は、養殖のための新区画の設定を積極的に推進する。

d 沖合等に養殖のための新たな区画を設定することが適当と考えられる場合は、国が都道府県に対し、新たな区画を設定するよう指示等を行う。

g 定置漁業権及び区画漁業権は、個別漁業者に対して付与する。区画漁業権については、当該区画を利用する多数の個別漁業者が、その個別漁業者で構成する団体に付与することを要望する場合には、漁業者団体（漁協）に付与する。

h 共同漁業権は、一定の水面を共同で利用する多数の

m 漁業者で構成する漁業者団体（漁協）に付与する。都道府県が漁業権を付与する際の優先順位の法定制は廃止し、これに代えて、都道府県が付与する際の考慮事項として以下の事項を法定する。

- ・既存の漁業権を受けた者が、水域を適切かつ有効に活用している場合は、その継続利用を優先する。

- ・上記以外の場合は、地域の水産業の発展に資すると総合的に判断される者に付与する。

規制改革推進会議による漁業権制度に関する答申の背景の根幹を成しているのは、同会議構成員の漁業権制度と日本の漁業実態に関する一面的な理解である。漁業をめぐるトラブルを回避する観点から漁業権制度を維持するとしながら、一方で漁業権付与のプロセスの透明化と漁業権の権利内容の明確化を図ると提言している。戦後の漁業制度改革を通じて、漁業権付与は公選性による漁民委員会を中心とする海区漁業調整委員会制度による透明性を持った民主的なプロセスによって行われている。また、その権利内容も明確化されている。それにもかかわらず、規制改革推進会議が従来の漁業権制度に強い不満を抱く理由は、成長産業化という名の下に企業の論理に基づく沿岸漁場の利用を進めたいという同会議の意向

に対して、従来の漁業権制度が不都合だという点に過ぎない。同会議の意向の背景にあるのは、ノルウェー水産業の成功に倣えという、きわめて単純で乱暴な発想である。そもそも、日本とは漁業構造や漁場環境が全く異なり、かつ国全体の産業構造も大きく異なるノルウェーの事例を単純に模倣しようとする姿勢は、日本の漁業・漁村が大きな影響を受けることになることを全く省みない姿勢と言わざるを得ない。筆者のノルウェーでの政府関係者からの聞き取り調査でも、ノルウェーの手法が日本に同様に適用できるとは思えないという声が聞かれた。

以上のような視点から、本稿では改正漁業法下での漁業権切り替えの実態を通して、改正漁業法が沿岸漁場の利用に何をもたらしたのかを検証することとしたい。

## 2. 「海面利用制度等に関するガイドライン」と漁業権制度

水産庁の説明資料によれば、改正漁業法（令和二年二月一日施行）によって漁業権制度の運用が大きく変化したことを受けて、国は漁業権制度の実質的な運用に関わる地方自治体の事務が円滑に行われるように、国の考え方や留意点等について都道府県に通知する、というのが標記ガイドライン作成の背景とされている。

ガイドラインの趣旨は「人口減少社会を迎える中、沿

岸水域においては、利用度が低下している漁場も見られるようになり、一層の海面の有効活用を図る」ことにある。その上で、国及び都道府県の責務として、「関係者との十分な議論を行い、当事者間の話し合いの場を設定し、論点を明らかにしながら協議を促進し、紛争の防止やその解決に責任をもって取り組むもの」としている。以上を前提として、具体的に海区漁場計画、漁業権について以下のようなガイドラインを示している（水産庁説明資料より）。

### 2-1 海区漁場計画に関するガイドライン

・漁場を適切かつ有効に活用している漁業者の利用を確保することを優先しつつ、水面の総合的な利用を推進し、漁業生産力を発展させるという観点から最も適切な海区漁場計画を作成する必要がある。

・海区漁場計画の案を作成する段階から、漁業経営の改善や養殖経営の展開を図ろうとする者など積極的に海面を活用する意欲ある者の要望や、幅広い関係者の意見を聴取して水面の利用について調整することが重要である。

・「漁場が適切に活用」されているか否かの判断基準の具体例として

①漁業関係法令を遵守している、②漁具の使用・設置状況や薬品の使用状況が適切である、③漁場紛争が起

きていない又は起きた場合でも漁場紛争の解決に向けて誠実に取り組んでいる、④資源管理を適切に実施している、⑤漁場改善計画に基づく取組が行われている  
・「漁場が有効に活用」されているか否かの判断基準の具体例として

- ①操業や養殖が可能な期間を相当程度利用している、
- ②養殖密度等が周囲の漁場と同程度である、あるいは飼育状態を合理的に説明できる

## 2-2 漁業権に関するガイドライン

改正漁業法第七三条（免許すべき者の決定）では、同一の漁業権に対して免許の申請が複数あるときに、従前の漁業権者が漁場を適切かつ有効に活用していると認められない場合には、漁業生産の増大、漁業所得の向上、就業機会の確保、地域の水産業の発展に最も寄与すると認められる者に免許するとされている。ここで言う、「地域の水産業の発展に最も寄与」するか否かの判断は、ガイドラインにおいて以下のように指摘されている。

- ・生産量の増大、漁業所得の向上、就業機会の拡大、地域の漁業者との調和的發展、地元の水産物流通や加工に与える影響等を中長期的な観点から総合的に勘案することが適当。（下線は筆者による）

・漁業権者は漁場を適切かつ有効に活用する責務を有していることから、漁場を活用しなくなった場合におい

ても、その後の持続的な生産活動に支障を及ぼさないようにすべきであり、免許の際、関係者に対し、撤退時等の対応も含めて都道府県知事が責任を持って必要な助言・指導を行うことが適当である。

以上は、海区漁場計画作成や漁業権免許に際して示されたガイドラインの中から、注目される点を抽出したものである。改正漁業法は、漁場の活用が低下しつつあるという現状認識の下、漁場の一層の活用を推進するという意図で、従来から適切かつ有効に活用している漁業権者には引き続き免許を与えるが、そうでない場合には法定による優先順位を廃した上で、都道府県知事の判断により新たな申請者に免許すると規定している。ここで言う、漁場を適切かつ有効に活用していない場合とは、言外には主として漁業協同組合に免許された組合管理漁業権のことを指していると考えるのが妥当であろう。

本稿では、このような視点も意識しつつ、漁業権に関わる現地の動きを検討することとした。

## 3 漁業権を巡る現地の動き

### 3-1 共同漁業権に関する例（東京都）

東京都のホームページを参考に、共同漁業権に関する東京都の事例を見てみた。東京都では、「東京海区共同

漁業権に係る海区漁場計画（素案）を作成し、令和四年八月二日から令和四年九月二日まで、同漁場計画素案に対する意見を募集した。その結果、意見の提出はなく、令和四年一〇月四日に海区漁場計画（案）を決定し、翌一〇月五日に公表している。素案に対する意見募集に際しては、都から海区漁場計画策定に関する基本的考え方が示されている。その基本的考え方の概要は以下の通りである。

・第一種共同漁業権

（免許権者）地先の水産資源の増殖及び適切な漁場管理並びに漁業生産力の発展を図るため、伊豆諸島及び小笠原諸島については、基本的にその関係地区の漁協に対する単独免許とする。その上で、一部の漁場については、漁場の有効利用の観点から関係地区内の複数漁協による共有免許とする。

（漁業種類の追加）伊豆諸島海域に生息するなまこ資源を有効活用し、漁業生産力の発展を図るため、「なまこ漁業」を漁業種類に加える。

（漁業種類の除外）新島・式根島地先に免許していた「ひじき漁業」についてはこれまで操業実績がなく、今後とも操業の可能性がないため計画から外す。

・第二種共同漁業権（固定した網を利用する漁業であって、たかべ（うめいろを含む）、いさきなどを対象と

するもの）

（免許権者）地先の水産資源の増殖及び適切な漁場管理並びに漁業生産力の発展を図るため、伊豆諸島及び小笠原諸島については、基本的にその関係地区の漁業協同組合に対する単独免許とする。その上で、一部の漁場については、漁場の有効利用の観点から、複数漁協の共有免許とする。

（漁業種類の除外）三宅村三宅島地先、三宅村大野原島地先及、御蔵島村御蔵島地先における「たかべ（うめいろ）建切網漁業」については、操業実績もなく、今後とも操業の可能性が低いため漁場計画から外す。

以上のように、漁場計画策定に当たっては、都は漁場の利用実態に関する調査および関係漁業者や漁協からの聞き取り調査に基づき、1) 単独免許か共有免許かの判断は、漁場の有効利用の観点から、2) 漁業種類追加の判断は、資源の有効活用（適切な資源管理の実施も含まれているであろう）と漁業生産力の発展（所得の向上も意図されているであろう）の観点から、3) 漁業種類除外の判断は、操業実績の有無と今後の操業可能性の有無の観点、から行われたことが基本姿勢として示されている。

令和五年九月から予定されている漁業権の一斉切替えに当たり、水産庁は令和四年四月一四日水産庁長官通知



(四水管第五七号)「海区漁場計画の作成等について」を、都道府県が行う事務に關し、留意すべき点を取りまとめたものとして、地方自治法第二四五号の規程に基づく技術的助言と位置づけて、都道府県知事宛に通知している。東京都の上述の対応も、これに従ったものである。

都による漁場利用の実態と漁業者からの意見聴取に基づいて漁場計画素案を作成し、それに対する利害関係人からの意見募集を行った結果、意見はなく、漁場計画案として決定された。その後は、従来からの手続きに沿って、海区漁業調整委員会が開催する公聴会で公述者による公述が行われることになるが、既に利害関係人からの意見聴取や意見公募を行った上で策定された漁場計画であり、この段階で新たな意見が出されることは考えにくい。この点では、改正漁業法下での漁場計画作成に關する手続きは二度手間のようなものはあるが、むしろ海区漁業調整委員会が開催する公聴会での無用の混乱を避けるという意味では、有効であったとも言える。

東京都の第一種、第二種共同漁業権における具体的内容の変更について、漁業法改正の論点との関係で検討してみよう。

1) 単独免許か共有免許か…この判断は、漁場の管理と操業秩序の維持という点から単独免許を基本としつつも、一部漁場を共有免許としたのは過去からの経緯のあ

る漁場であるという点と、漁場の有効利用に資するという観点もあってのことであろう。いずれにしても、この措置がトラブルを生じさせないという背景があってこそと思われる。先述の、水産庁長官通知「海区漁場計画の作成等について」は、「漁場秩序は、漁業者及び漁業従事者自身の意志によって維持されるべきであり、都道府県知事は、海区漁業調整委員会又は内水面漁場管理委員会との緊密な連絡のもとに海区漁場計画を作成すべきである」と指摘している。単独免許か共有免許かの判断についても、漁業者自身による漁場秩序維持が損なわれるような漁場計画の策定は避けるべきとの判断が働いていることは当然であろう。

2) 漁業種類の追加…なまこは近年の魚価高騰を受けて、重要な収入源として注目されている資源であり、それ故に各地で濫獲や密漁が問題ともなっている。都の漁場計画作成においては、なまこ資源の有効活用のためとしているが、これは同時に漁業権対象に加えることで、漁協による操業秩序の維持と的確な資源の管理を目指すという意図があると考えられる。

3) 漁業種類の除外…追加の一方で、操業実績がなく、今後も操業の可能性が低いという判断から、漁業権の対象から除外されたのは、漁業者からの聞き取り調査に基づく判断である。ひじき漁業の場合は、いずれも離島で

あり、対象から外された場合であっても採捕する可能性のあるのは多くの場合、島の住民であることを考えると、資源の保護上、大きな問題を起こすような事態は発生しないであろうという判断があったのではないかと推測される。また、建切網の場合は、一般人がこのような漁法を行う可能性はほとんどなく、除外しても操業秩序上は問題を生じないであろうとの判断があったと思われる。

共同漁業権を漁業者による資源の独占的利用と批判する声の一部にあるが、それは大きな間違いである。漁業権制度の下で、漁協が中心となって漁業権行使規則に基づく一定の規則の下での漁獲管理を行ってきたことで、長く資源を維持してきたという状況が一般的である。漁業権に含まれず、資源を誰もが採捕できる状況に置かれた場合、的確な管理を行う主体が存在しなければ、その資源は短期間に悪化してしまうことは容易に想像できる。とくに、水産資源になじみの深い一般市民が多く、海岸線の長い日本のような国においては、行政が的確な監視役を務めることは不可能と言って良い。共同漁業権の意義と役割を的確に理解すれば、改正漁業法の下での漁場計画作成が、従来の漁業権の下での操業秩序の維持と管理を前提として行われることは至極まっとうなこと

と考えられる。

### 3-2. 定置漁業権に関する例（高知県）

高知県は、二〇一九年六月に、「参入事業者募集中！高知県で定置網漁業を始めませんか？」として、県庁のホームページに定置網参入事業者の募集広告を掲載した。定置網は「高知県の沿岸漁業生産量の約三割を占めており、水産物の供給と漁村の雇用を支える役割を担う非常に重要な漁業」（高知県庁ホームページ募集広告より）である。しかし、定置網経営体のほとんどは、地元住民を構成員とする任意組織である大敷組合による村張り経営であり、従業員の高齢化などから廃業が進み、休眠状態にある定置漁場が増えてきた。これを受けて、「高知県では、かつて定置網が操業されていた四つの未利用漁場を有効に活用するため、事業の参入にご興味のある事業者を募集しています。」（県庁ホームページ）と題して、募集を開始した。

対象漁場は、いずれも高知県中央部から西に位置する漁場で、①中土佐町上ノ加江、②中土佐町矢井賀、③四万十町興津、④土佐清水市貝ノ川、の四漁場である。④を除く三漁場は未利用期間が長期にわたるため、県の予算で業者に委託して漁場調査を行っている。調査項目は、海底調査（魚探調査・ROV（水中カメラ）調査）、

潮流調査、網規模・形状設計、操業計画である。その結果は、1)三漁場とも、漁具の残置や顕著な海底地形の変化などは見られず、操業は可能な状態であった。2)三漁場に最適と思われる定置網の設置方法や、網の規模・構造が明らかとなった。3)操業開始に必要な初期投資額や、当面の収支計画を試算した。その調査結果に寄れば、三漁場とも推定年間水揚額は八〇〇〇万円（魚価アップを見込んで一億円で計画）、初期投資額は四、五億円程度であるとされている。

この募集に応募して参入しようとする事業者には次のような支援制度を用意している。

- 1)漁船リース事業・補助率は国一／二以内、県一／一〇以内（補助上限額二五〇万円以内）
- 2)大型定置網・中型巻き網漁業承継等支援事業費補助金・漁網、網資機材等に対する補助率は県一／三以内（補助上限額三〇〇〇万円以内）

などが主なものである。四億円を超える初期投資額に対して、十分とは言えない支援であるが、応募者には一定の呼び水となるのであろうか。

定置網漁業への参入事業者募集は、実は令和三年度を一年目とする高知県「浜の活力再生広域プラン（第二期）」に盛り込まれているものである。同プランの基本方針の中に掲げられた「戦略の柱一・漁業生産の構造改

革」に記載された四つの項目のうちのひとつとして「iii・漁場の有効活用の促進」がある。そこには、「地元と協働した企業参入の促進…大型定置網未利用漁場への企業誘致活動を継続するとともに、未利用漁場の操業再開に向けた支援を実施する。また、興津漁場での定置網漁業について漁業権免許の許可や操業再開に向けた漁船・漁具取得等への支援を実施し、R三年度からの操業開始を目指す。」と記されている。広域浜プランに含まれた施策ではあるが、改正漁業法にもとづく漁場の適切かつ有効な活用を推進するという漁業権制度の運用を先取りした格好の方針とみることできる。

県の事業参入者募集に対して、まず四万十町の興津漁場に参入したのは地元四万十町で水産物仲卸業を営む会社が設立した新会社である。網の敷設を終えて、二〇二二年三月二四日に初水揚げを行っている。四万十町の興津地区は高齢化が進み、参入した定置網に就労できる地元住民はおらず、また産地市場も開設していないので、漁港での販売もできない。従って、定置網乗組員は全員、毎日自動車で興津漁港まで来て出漁し、水揚げを終えたらすぐに漁獲物を積んで車で約三〇分の仲買業者（定置会社社の親会社にあたる）の出荷場に運び、そこで荷造りをして市場等に出荷している。興津地区住民からは、この定置網の操業再開による地元への貢献はほとんどない

との声が聞かれた。

興津漁場に次いで、県の募集に応じて参入事業者が現れたのは、土佐清水市の貝ノ川漁場である。貝ノ川漁場は、地元大敷組合が二〇一二年まで操業していたが、それを以降停止していた。ここに参入したのは、宿毛市の水産仲卸・加工会社である。二〇二二年一月一日に操業を開始した。新規雇用を含む七名での操業開始であり、その後も若干名の乗組員を募集しているとのことである。この定置網は、土佐清水漁港の産地市場に出荷している。新聞報道によれば、地元貝ノ川漁港での水揚再開により、漁港に活気が戻ったとの住民の声が紹介されている。

県が定置網事業参入者を募集した四つの定置網漁場は、いずれも辺鄙な土地にあり、高齢化が進んで地元民の雇用は期待できず、産地市場も開設されていないという条件の地域である。今回の募集に際して、参入を希望したのは各漁場それぞれ一社のみであり、ガイドラインに示された、複数の免許申請があった場合の「地域の水産業の発展に最も寄与」するという点での判断がなされていないのであろう。しかし、問題は、高知県によるこの定置網事業参入者募集が高知県定置漁業協同組合（以下、高知県定置と記す）に事前の相談なく行われたという点である。この事業が、広域浜プランの中の取組とし

て行われたものであり、広域浜プランの構成員の中に、高知県定置を構成員として含む高知県漁業協同組合連合会が含まれているという点では、広域浜プランとして認定された時点で、高知県定置には周知されているという理解も成り立つかも知れない。しかし、本来であれば募集開始に当たっては改めて、高知県定置に声をかけるべきではなかったかという疑問が残る。

高知県が、高齢化により衰退する県内漁業生産の維持発展を図りたいという意図は理解できる。しかし、改正漁業法に従って従来とは異なる漁業権制度に基づいて漁業生産の増大を目指すという国の方針の下で、「客観性・公平性・透明性に留意しつつ、関係者との十分な議論を行い」というガイドラインに示された都道府県のあり方とはかけ離れているように見える。広域浜プランに基づき、漁業権免許に触れずに行われる事業であれば看過しうるが、本募集事業は漁業権免許そのものに関わるものであるだけに、この事業プロセスは行政側の勇み足という印象を拭えない。

#### 4. おとぎ

改正漁業法の下での漁業権制度の改変の中核は、水産業の成長産業化という国の方針の下での養殖業の発展を目指す点にあったと理解している。そのためには、従来



主に漁協に免許されてきた区画漁業権を、企業の論理に基づく漁場利用を実現するために経営者に直接免許すると同時に、沖合等の新規漁場開発を促進することを意図していた。国内の水産物需要の減少傾向は、今後のさらなる人口減少を考えると回復は期待できず、養殖業による増産はもっぱら輸出に期待せざるを得ない。国による農水産物輸出推進政策も後押しして水産物輸出も一定の伸張を見せてきたが、さらなる輸出増加は容易ではないとの見方が業界では強い。そもそも、国（政権といった方が適切か）による養殖業に対する過度の期待は、世界の養殖生産増加の実態に対する誤解から来ている。世界の養殖生産の増加を牽引しているのは、東南アジアや中国を中心とする地域での淡水魚（食用コイ類やナマス類が中心）と海藻養殖（工業原料が多い）であり、海面での養殖業は大きな伸びは示していない。

このような、誤解に基づく養殖生産拡大策のための漁業権制度改変であるため、現場もその受け止めに困惑しているのが実情である。その結果が、本稿でも述べたように、漁場計画作成においては従来から大きく変化することなく、現実在即して行われたという事実から見て取れる。本稿では、肝心の養殖漁場の計画については十分な情報が得られなかったが、今後この点を注視していきたい。

# 今回の制度改正の整合性に関する一考察 —沿岸漁業者のアンケート調査への回答より—

三重大学 常 清秀

## 1. はじめに

周知の如く、日本漁業が二〇一八年までの三〇年間の間、漁業生産量、漁業経営体数及び漁業従事者数のいずれも約六割減となっており、また、漁業従事者の約四割は六五歳以上の高齢世帯である。こうした現状を踏まえ、日本政府が二〇一八年六月に抜本的な水産政策改革に踏み切った。水産政策改革の第一弾として、七〇年ぶりの「漁業法」の改正が打ち上げられた。

「漁業法」改正の狙いは、いうまでもなく、水産業の振興のためである。改正の焦点は、水産資源管理の徹底と、養殖業を含む沿岸漁場の適切かつ有効活用に充てている。さらに、その具体的管理策（管理手段）として、

「新しい資源管理システムの導入」（漁獲可能量（T A

C）と漁業者に対する個別漁獲割当（I Q）を基本とする」と、「許可・免許などの基本制度の見直し」（随時、新規参入ができるように、大臣許可の一斉更新を廃止した。また、漁船の大型化の制限の緩和と、漁業権の見直し）にあてて進められ、かつ二〇二〇年二月一日より施行された。

新漁業法の実施に当たって、漁業の現場では、どのような変化があったのか。漁業関係者が新漁業法をどのように理解し、実行しているのか。また、実行するにあたって、どのような問題点と課題があるのか。現時点での実態把握は今後の新漁業法に対する評価および更なる改善において有益であり、かつ政策的な重要課題であると考えている。

本稿は、上記の認識のもと、沿岸漁業が盛んな地域で

ある三重県を対象として、新漁業法施行されてからの二年間（二〇二〇年一月一日～二〇二二年一月まで）の漁業現場の動向を漁業関係者（行政、漁協、漁業者）に対する実態調査（聞き取り調査とアンケート調査）を通じて、今回の制度改正の整合性について考察する。

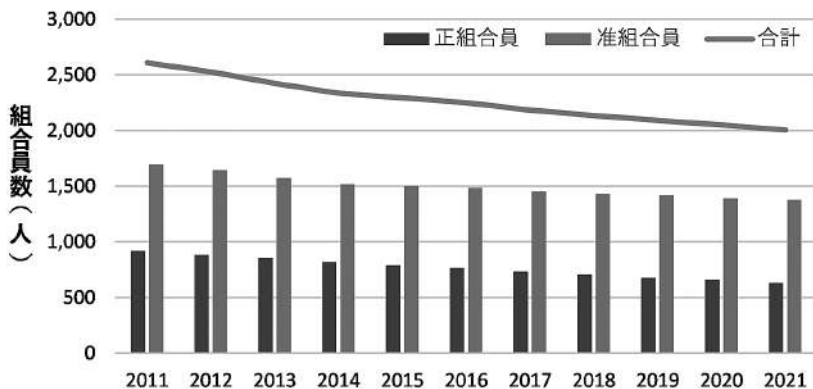
## 2. アンケート調査対象漁協の概要

今回のアンケート調査は三重県鳥羽磯部漁協（以下、T漁協と略称する）の一本所、二支所に所属している一七名の理事と二三名の漁業権管理運営委員の計一四〇名を対象として実施したものである。調査実施期間は、二〇二二年一月一日から二〇二三年一月一五日までの一ヶ月間である。アンケート調査の結果を示す前に、まず、T漁協の「業務報告書」に基づき、漁協の概要について説明する。

T漁協の二〇二二年の時点での組合員数は六〇四名（正組合員は二八六名、准組合員は三二八名）、水揚げ量は一万七、四三八トン、水揚げ金額は三八億二、四二一万円である。

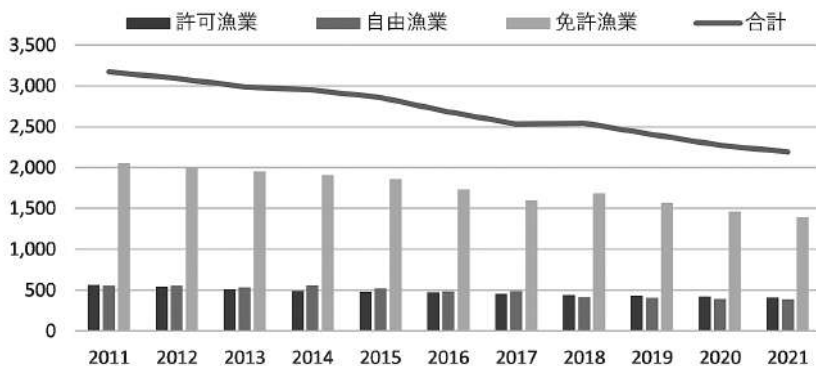
過去一〇年前（二〇一一年～二〇二一年）の組合員、経営体数、漁業種類、許可・免許件数および水揚げ量の動向については、[図1-1-1](#)～[図1-1-5](#)、及び表1に示した。

図1-1 T漁協地区の組合員数の推移



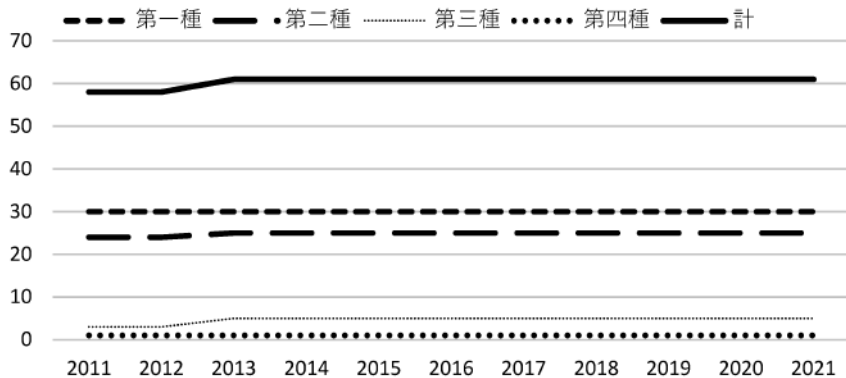
出所：T漁協業務報告書より作成

図 1—2 過去10年での経営体数の推移



出所：T漁協業務報告書より作成

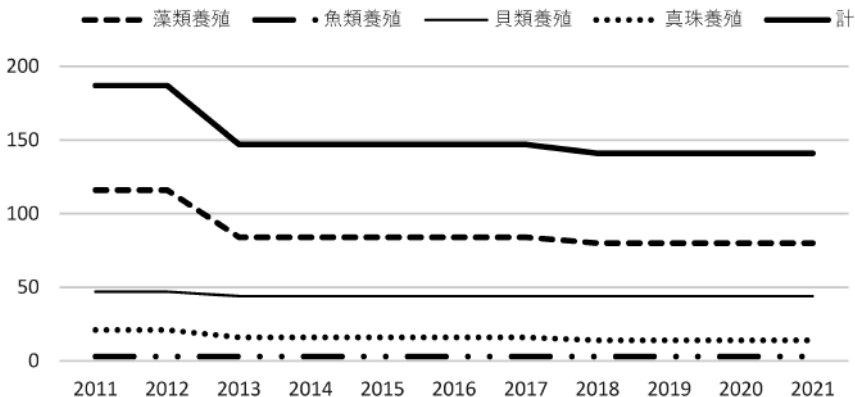
図 1—3 共同漁業権漁業の許可件数の推移



出所：T漁協業務報告書より作成



図1—4 区画漁業権漁業の許可件数の推移



出所：T漁協業務報告書より作成

表1 漁業許可種類別水揚げ量の推移

漁業許可種類別	生産量 (トン)	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年
共同漁業	小型定置	77	103	81	57	60	58	56	56	48	43	40
	採貝	152	131	124	151	147	152	128	108	80	80	92
	採藻	174	74	129	158	106	99	115	77	77	78	83
	その他の漁業	380	321	382	287	163	155	163	93	85	67	81
区画漁業権漁業	黒ノリ養殖	91,657	79,915	65,441	82,821	75,233	85,518	83,005	61,861	45,620	55,088	30,758
	青ノリ養殖	68	58	63	63	58	50	55	49	46	35	34
	カキ養殖	668	439	471	477	520	587	591	564	833	361	231
	ワカメ養殖	248	276	376	452	412	437	458	492	484	565	344
	ハマチ養殖				1							
	タイ養殖					2	7	3	4	3	5	1
	その他の養殖	1	1	1	1	1						

出所：鳥羽磯部漁協「業務報告書」より作成

まず、組合員数は一貫して減少傾向にある。二〇一一年と比べ、二〇一二年の組合員数は二三・二%減(うち、正組合員…三一・二%、准組合員…一八・八%)である(図1-1)。また、経営体数は組合員数の動向と同様であるが、その減少幅はより大きい(三〇・九%)。漁業権種類別でみると、許可漁業は二七・〇%減、自由漁業は三〇・一%減、免許漁業は三二・二%減となっており、免許漁業の減少幅が若干大きいことがわかる(図1-2)。さらに、免許漁業に該当する共同漁業権漁業と区画漁業権漁業別の許可件数の推移をみると、前者は二〇一三年に若干増えた(計三件、第二種共同漁業権一件、第三種共同漁業権二件)が、後者は逆に二〇一三年に藻類養殖(三二件減)をはじめ、真珠養殖(五件)、貝類養殖(三件)の許可件数の減少により二〇一七年の時点で二割減となった。二〇一八年の免許更新時に、さらに藻類養殖(四件)、真珠養殖(二件)減り、過去一〇年間で二五%減となった(図1-3と図1-4)。なお、水揚げ量の推移は表1に示した通りである。

### 3. アンケート調査の結果と分析

#### 1) 回答者の属性

本調査票は計三〇項目(うち、大項目一三項目、サブ項目一七項目)により構成されている。回収できた調査

票は計一〇二部、回答率は七三%である(注…以下の図表のデータはすべてアンケート調査結果によるため、図表ごとの「出所」を省略する)。回答者の年齢構成は五〇代が最も多い、六〇代を加えれば、全体の七割弱を占めるようになる(表3-1)。漁業従事年数は「四〇年〜五〇年未満」は三割、「三〇年〜四〇年未満」は三割弱であり、回答者の六割以上は三〇年以上漁業に従事していることがわかる(表3-2)。なお、「一〇年以下」の五名の漁業者の漁業従事歴が比較的浅く、一名は四年間、二名は五年間、残りの二名は六年間であった。

回答者の昨年度(二〇二二年度)水揚げ状況について、「無回答」(二五名、二四・五%)を除く、計七十七名(七五・五%)の業者の実績を図3-1のヒストグラムに示した。この資料によれば、年間水揚げ金額は「一〇〇万円以下」層から「三〇〇〇万円以上」層が存在し、漁業者間の水揚げ金額の格差が非常に大きいことがわかる。また、その中、「一、〇〇〇万円〜一、五〇〇万円未満」層と、「二〇〇万円以下」層が比較的多いが、全体的に、「二〇〇万円〜三〇〇万円未満」層、「三〇〇万円〜四〇〇万円未満」層、「四〇〇万円〜五〇〇万円未満」層に集中して分布していることも明らかである。

表 3—1 年齢構成

(n=102)

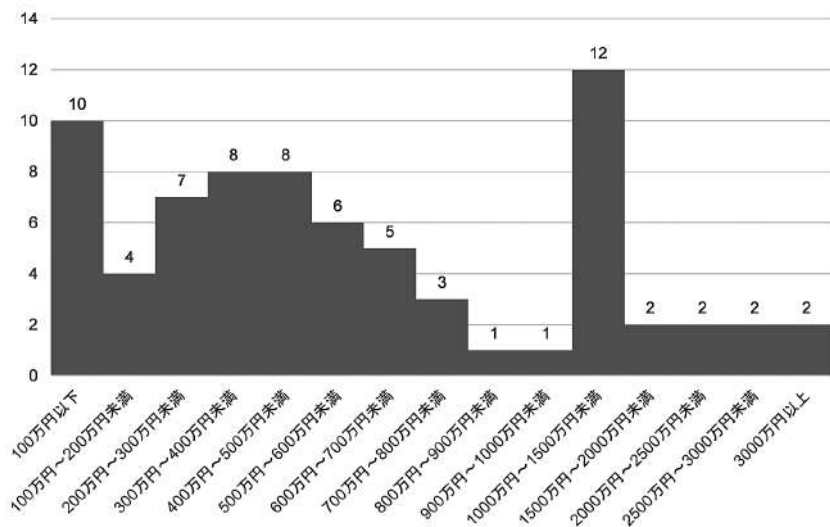
	20代	30代	40代	50代	60代	70代	80代	無回答	計
実数(名)	1	2	14	39	31	12	2	1	102
割合(%)	1.0	2.0	13.7	38.2	30.4	11.8	2.0	1.0	100.0

表 3—2 漁業従事年数

(n=102)

	10年以下	10年～20年 未満	20年～30年 未満	30年～40年 未満	40年～50年 未満	50年以上	未回答	計
実数(名)	5	10	18	29	32	4	4	102
割合(%)	4.9	9.8	17.6	28.4	31.4	3.9	3.9	100.0

図 3—1 2021年の水揚げ金額の分布状況 (n=77)



## 2) 回答者が従事している漁業の種類

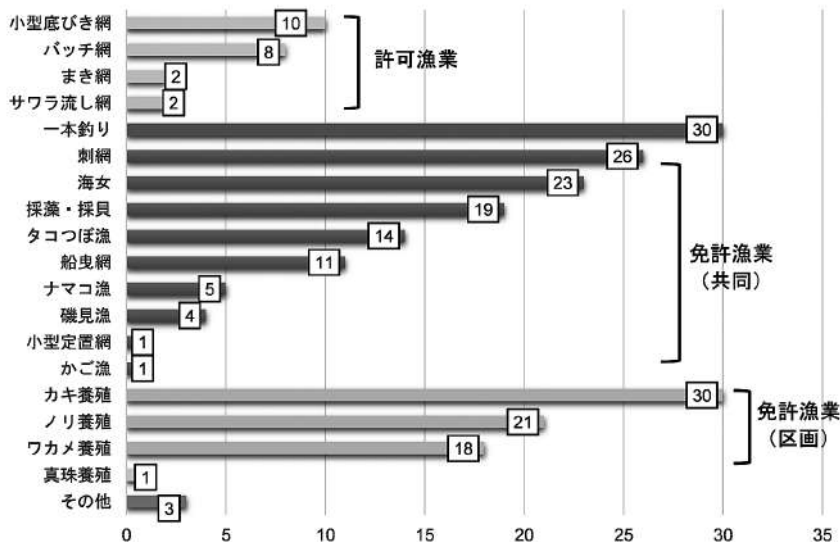
沿岸漁業において、漁業者が単一の漁種を従事する場合と、複数の漁種を組み合わせて操業する場合がある。基本的に、後者の場合が多い。その理由は、沿岸漁業は魚種や漁法が多様であるが、漁獲量が少ない。一定の収入確保のために、漁業者が季節に合わせて、水産資源への漁獲圧力を抑えながら、創意工夫をして漁種を組み合わせている。T漁協も同様、一〇二名の回答者のうち、七割以上の漁業者は複数漁種を組み合わせて操業している。

図3-2は、単一漁種を従事している業者と複数漁種を従事している業者を分けず、有効回答一〇〇（n=110）、「無回答」二名を除く）の漁業者の二〇二一年現在、従事している漁業の種類を示している。

まず、漁業権種類別で見ると、共同漁業権と区画漁業権漁業に従事している漁業者が多い。

また、具体的に従事している漁業の種類をみると、許可漁業では、小型底引き網とバッチ網はメインである。共同漁業権では、刺網、海女漁、採藻、採貝が上位にある。区画漁業権漁業では、カキ養殖とノリ養殖が多い。ちなみに、カキ養殖の中、岩ガキ養殖（七業者）が含まれる。ノリ養殖の中、青ノリ養殖が圧倒的に多い。黒ノリ養殖

図3-2 漁業権種類別従事者数





はわずかに五業者である。「その他」の内容は、遊漁船は二業者、黒ノリの委託加工は一業者である。

単一漁種に従事して三割弱（二七名）の漁業者が従事している漁業種類とそれぞれの従事者人数は次の通りである。一本釣、たこつぼ漁とまき網はそれぞれ一名、遊漁と海女漁はそれぞれ二名、小型底曳き網と刺網はそれぞれ三名、青のり養殖は七名、黒のり養殖は二名、カキ養殖は五名（うち、一名は岩ガキ養殖）である。

周知のように、漁業権の存続期間は、共同漁業権は一〇年、区画漁業権は五年または一〇年であると漁業法により定めている。漁業権の更新については、これまでは、免許期間が満了時に、一斉更新としていたが、新漁業法では、一斉更新を撤廃し、随時更新できるようにした。

実際に、これまでに漁業現場では、免許更新期間中に「変更・追加」があったのかどうか。もし、変更・追加があった場合、具体的にどのような変更・追加があったのか。さらに、その際、困ったことがあったのかどうか。この実態について、Q2とQ3で確認した。

その結果、約九割の漁業者は免許更新期間中に変更・追加はなかったが、一割ぐらいの漁業者があった。免許更新期間中に変更・追加があった一四名の漁業者の変更、あるいは追加内容、および変更・追加時に困ったこ

とを表3-3に整理した。

まず、共同漁業権漁業について見ると、「変更」があったのは七業者、「追加」があったのは三業者、計一〇業者であった。七業者の変更内容について、一名無回答であったが、その他の六業者は、それぞれ「小型底曳き網↓船曳網」、「ノリ養殖↓底曳き網」、「船曳網↓タコつぼ漁」、「一本釣↓釣船すくい」、「小型定置網↓刺網、採藻、海女」に変更し、一業者は漁の解禁に伴う変更（漁禁止↓シロメ漁一部解禁）であった。三業者の追加内容について、一業者は現行漁種である刺網と一本釣にサワラ釣りを加え、一業者は底曳き網にサワラ網、もう一業者は現行のカニ、岩ガキ漁に青ノリ養殖を追加した。

次は、区画漁業権漁業の場合は、「変更あり」は三業者、「追加あり」一業者の計四業者であった。変更内容は三業者ともに「イカナゴ漁↓ワカメ養殖」への変更であり、追加ありの一業者は現行の刺網にワカメ養殖を追加した。

漁業種類の「変更・追加」時に困ったことの「有無」について尋ねたところ、「なし」と回答している業者が多く、「あり」と回答した業者は四業者、その具体的内容については前掲表3-3に示した通りである。

表3—3 共同漁協権および区画漁協権免許期間中の漁業種類の変更・追加状況

漁業権種類	(1) 免許期間中に営んでいる漁業種類の変更・追加の「有無」				(2) 漁権変更・追加時に漁業調整において、困ったことの「有無」		
	「変更・追加あり」業者数	漁業種類（変更前）	漁業種類（変更後）	追加漁種	あり	なし	困ったことの内容
共同漁業権	1	小型底曳き網	船曳網	—		○	
	2	ノリ養殖	底曳き網	—		○	
	3	—	—	サワラ釣り		○	
	4	—	—	サワラ網		○	
	5	無回答	—	—		○	
	6	船曳網	タコつぼ漁	—		○	
	7	漁禁止	シロメ漁一部解禁	—	○		許可をもらったが、再び禁漁となったため
	8	一本釣り	釣船すくい	—	○		魚価が安く、資源量が少なくなってきたため
	9	—	—	青ノリ養殖		○	
	10	小型定置網	刺網、採藻、海女	—		○	
区画漁業権	1	—	—	ワカメ養殖	○		ワカメ養殖のノウハウがないため、失敗した。
	2	イカナゴ漁	ワカメ養殖	—	○		ワカメ養殖をする場所がなかった。
	3	イカナゴ漁	ワカメ養殖	—		○	
	4	イカナゴ漁	ワカメ養殖	—		○	

3) 回答者の過去一〇年間の水揚げ金額の変化とその対応  
過去一〇年間の水揚げ金額の変化については、八割弱の業者が「減った」、二割弱の業者は「横這い」と答えている。ただし、一〇二業者のうち、わずかであるが、二業者が「増えた」と答えている。その二業者の年齢は五〇代前半、漁業従事年数は三〇年前後、年間の水揚げ金額は一〇〇〇万円から二〇〇〇万円層、従事している漁業種類は許可漁業と免許漁業の組み合わせである。「船曳網+バッチ網+採藻」と、「船曳網+刺網+一本釣り+バッチ網」である。

水揚げ金額が減少した漁業種類については、特定の漁業種類に限らず、漁業全体として縮小・減少している。その減少幅について、「二五%以上」減少したのは四割強、「二〇%前後」減少したのは二割強、「一〇%前後」減一割未満、「一五%前後」減と「五%前後」減は数パーセントである。なお、「無回答」は二割強である。全体的に、水揚げ金額は一〇年間で二〇%前後減という厳しい現実にあることについて、改めて確認できた。

上記の状況の中で、漁業者の操業時間について、何か変化があったのか。この点について、Q5で確認したところ、操業時間の変化は「なし」と回答した漁業者は七割、「あり」と回答した漁業者は二割強を占めている。しかし、変化「あり」の中で、操業時間を長くしたのは

七業者、逆に操業時間を短くしたのは一八業者であった。

操業を長くした漁業種類は、小型底曳き網、一本釣り、サワラ流し網、採藻、および無給餌養殖である青ノリ養殖、ワカメ養殖とカキ養殖となっている。その要因について、マイナス的要素とプラスの要素の両方がある。マイナス的要素として挙げたのは、漁獲対象物の減少や不漁により、「時間をかけないと十分稼げないため」である。プラス的要因として、「漁場枚数を増やしたため」(ノリ養殖)のような増産に伴う操業時間の増加が挙げられた。

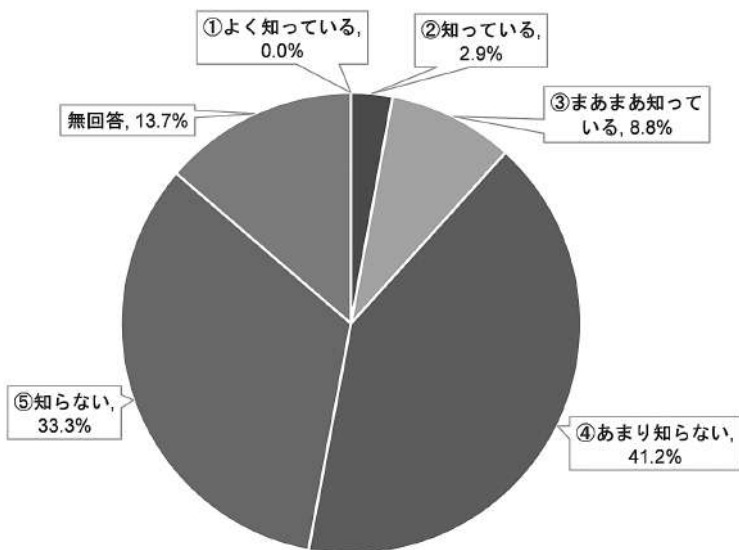
一方、操業を短くした漁業種類と要因は次の通りである。①小型底曳網(自己都合による)、②バッチ網(資源保護のため)、③サワラ流し網(他の漁業者との漁業調整のため)、④一本釣り(地種の時期と重なったため)、⑤カキ養殖(斃死が多くなったため)、⑥ノリ養殖(機械化で手作業が減ったため)、⑦真珠養殖(母貝不足のため)、⑧海女(獲れないため)、⑨タコつぼ漁(タコ資源が減ったため)、⑩遊漁(コロナによる客が減少したため)である。その要因も、資源管理や生産の効率性向上などによる積極的なファクターもあれば、やむを得ず操業時間を短縮したという消極的、あるいはマイナスなファクターによるものもある。

#### 4) 回答者の漁業法改正に対する認識

今回の漁業法改正に対して、漁業者の認知度について Q9 で確認した。その結果、「④あまり知らない(聞いたことがあるが、内容については知らない)」回答が最も多く、全体の四割(四二名、四一%)を占めている。その次に多いのは、「⑤知らない(聞いたこともない)」(三四名、三三%)であり、両者を合わせれば全体の七割以上となる。「③まあまあ知っている(法改正のポイントだけ知っている)」(九名、九%)と、「②知っている(法改正の自身を知っている)」(三名、三%)を合わせて一割程度である。なお、「無回答」は(二四名、一四%)がある。

認知度がかなり低かった要因について、漁協と県庁での聞き取りによれば、国からの説明不足と、改正内容は漁業者にとって有利にならないという認識を持っているのではないかの二点が挙げられた。この点について、アンケート調査の結果からも読み取れる。例えば、新漁業法の内容について、「知っている」と「まあまあ知っている」と回答した業者に、さらにどういう点に関心があるのか、なぜなのかについて尋ねたところ、「企業が入りどどのようになるか」(漁師の考えと違うから)、「誰でもやれること」(本心に違う業者が誰でも入れるのか)、

図3—2 新漁業法に対する認知度



「区画の使用が大企業にも使える」（漁民のためになるのか）、「養殖の漁場が他村にもできること」（理由について無記述）、「県知事の許可で企業が漁業権を行使できるようにしたこと」（企業がカキ養殖を行い、経営が悪化し倒産した場合、どうなるのか）などの意見が寄せられた。特に、「漁場を取られること」、「漁場を荒らして根こそぎ取っていくこと」、「船舶免許と船さえあれば、漁業者以外でもどこでも釣りができること」、「漁業者への迷惑行為」、「漁協が崩壊する」、漁業者の権利が「曖昧になる（漁協の統制）」ができなくなるなどの内容は、心配事項（「心配している点」として挙げられている。

#### 4. まとめと考察

繰り返しとなるが、新漁業法改正の背景として、水産資源量と漁業者の減少、そして日本の将来のために、この問題を解決しなければならない実態にある。改正のポイントも①「新しい資源管理システムの導入」と、②「許可・免許などの基本制度の見直し」（二本柱）にあてられている。しかし、新漁業法の施行が沿岸漁業に何をもたらすのかを考える必要がある。

ポイント①について、漁業現場では、ある程度のコンセンサスが得られていると思われるが、今回の回答者の

中、該当者が少ないため、断言できない。

ポイント②については、現状にそぐわないと言わざるを得ない。アンケート調査の結果により、ここ一〇年間の沿岸漁業の水揚げの減少の主因は水産資源そのものの減少であり、制度的な問題ではない。水産資源の減少について、漁業者も資源管理の徹底が必要であると認識している。それに対して、実際に漁業者自身も現状を踏まえ、操業時間の短縮や、従事している漁業種類の調整と変更などの試行錯誤をしており、免許許可期間中でも、必要に応じて、変更や追加を行ってきたことをアンケート調査の結果からも読み取れる。

現状を踏まえれば、〃門を開く〃にしても、そもそも収益が取れるほどの漁獲物があるのかどうか。特に、沿岸漁業の主力層の水揚げ金額と操業パターン（漁業種類の組み合わせ）を見れば、新漁業法の実施により、主幹漁業が自由競争原理の下で現存漁業者から奪われ、失う可能性がある。今まで零細であるが、共同漁業や、限られた漁場での区画漁業と基幹許可漁業との組み合わせにより支えてきた沿岸漁業の基盤を揺るがすことに繋がりがねない点に十分な留意が必要である。

新漁業法の実施は本当に沿岸漁業の振興につながるのかという本質的問題に立ち向かって、現場検証をしながら議論していくべきだと考える。

最後に、本調査により全体的に漁業者が漁業の将来について、関心の薄さも強く感じられ、これは、漁業者側の課題として指摘に加えたい。

#### 注釈

1) 三重県には、四日市市漁協、鈴鹿市漁協、白塚漁協、松阪漁協、伊勢湾漁協、鳥羽磯部漁協、三重外湾漁協、熊野漁協、紀南漁協の計九つの漁協がある（二〇二二年九月一六日現在）。

2) 図3-1のデータのカウン트는漁業種類を基準にしている。例えば、現在従事している漁業種類欄に「刺網、カキ養殖」と記載があった場合、刺網一、カキ養殖一とカウントしている。

3) 三重県は、「さんま」、「まあじ」、「まいわし」、「まさば及びごまさば」、「するめいか」、「くろまぐろ」の六魚種について、国から漁獲量の配分を受けている。T漁協では、水揚げ実績があるのは、「まいわし」と、「まあじ」の二魚種のみである。また、漁法は主にまき網やパッチ網によるため、多くの漁業者は無関心であるのは実情である。



# 発展的沿岸漁業において新漁業法が効果を発揮するか ―沿海地区漁協におよぶ改革の「矛盾」

北海学園大学教授 濱田武士

## 一．はじめに

二〇一八年一二月に漁業法および水産関連法制が大幅に改訂された。漁業法および水産関連法制の体系が大きく変わった。このときの法改訂をもって「水産政策の改革」がスタートした。

この法制度の改革は、「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とれた漁業就労構造を確立する」として進められた。漁業は資源管理しかも数量管理をベースにして統治されるようになり、定置漁業や養殖業においては旧漁業法にあった漁業権の優先順位制度が廃止され、空き漁場には「地域水産業の発展に資する」経営体に免許していくというものになった。

資源管理の数量管理化を強める方向というのは、巷で言われている欧米型の資源管理の追従というよりは、データサイエンスが発展し資源評価に応用できること、国策として行政のDX化を加速させようとしていること、それに日本周辺水域の資源をめぐる漁業外交において強気な態度で挑めるような状態に整備しておくことなど、いくつかの要因が複雑に絡み合い形成されたようである。

華々しい体制転換であるかのように見える。だが、その「しわ寄せ」は沿海地区漁業協同組合（以下、漁協）に及びそうである。それは、数量管理を強めることで漁協の管理機能がより強く求められるにもかかわらず、「水産業の成長産業化」という看板の下で漁協の管理機能を弱体化させるという「矛盾」として表れている。

本論では、この「矛盾」について論じることとする。

## 二．「矛盾」はどのように生まれたのか

### 二・一．新漁業法は漁協に何を求めたか

旧漁業法下においては漁獲漁の報告義務や資源管理の状況等の報告義務は部分的であり、厳格ではなかった。数量管理の必要性から漁業者に報告義務が課せられていたといえるのは、概ね「海洋生物資源の保存及び管理に関する法律（以下、T A C法）」に基づく特定海洋生物資源の漁獲に対してであった。

令和元年施行の新漁業法は、T A C法が組み込まれただけでなく、大臣・知事許可漁業の許可者や漁業権者に漁獲報告義務を課した。漁業権は個別の経営者に免許する個別漁業権（定置漁業権あるいは区画漁業権）と漁協に免許する団体漁業権（共同漁業権と区画漁業権）に分けられるゆえ、個別漁業権では報告義務は漁業者にあり、団体漁業権においては報告義務が漁協に課せられた。ただ、旧漁業法の時代、個別漁業権や知事許可漁業についても、行政庁が直に日々の漁業を管理するのではなく、現場に近い漁協にそれらの漁業の管理（漁獲量の記録や報告）が委ねられてきたことから、新漁業法下でも実態としては漁協が漁業者の義務を代行する格好となっている。

報告義務は漁業だけではない。漁業法第九〇条に「資源管理の状況等の報告」に定められているように養殖業も対象となっている。養殖業については、これまで行政庁への報告義務はなかったことから、養殖業者からの報告が自己申告のもとでこまかされていたとしても、区画漁業権を保有する漁協に瑕疵はなかったが、今後、こうした状況が放置され、未報告実態（生け簀などの収容許容量を超えた分が誤魔化されるケースがある）が大きいものだと、漁業権者としての漁協の適格性が疑われることになる。

このように新漁業法への移行で数量管理体制が強められるなかで、漁協に課せられる負担は高まっている。そのことから、水産庁は負担軽減のため漁協のD X化を進めるための事業を進めている。

その一方で、漁協の管理機能を弱体化させる動きがある。それは独占禁止法に基づいた漁協組合員の事業利用をめぐる内部制度・内部慣行に対する新たな「牽制」である。これは「水産物・水産加工品の適正取引推進ガイドライン」（令和三年一月 水産庁・以下、ガイドライン）という形で表出した。このガイドラインの中では事業利用をめぐる独占禁止法違反に関する内容が多岐に渡って説明されているが、たとえば、組合員の販売の自由を漁協が奪えば、独占禁止法違反になるといえるのがメ

インとなつてゐる。つまり、漁協は組合員に対しては販売の自由を約束しなければならぬということである。

水産政策の改革では、従来の伝統的な流通に拘らず、水産加工業や小売業界などの連携を進める流通や、マーケットイン型の販売を促進しているゆえに、旧来の流通に縛られない状況を促進している。新たな流通形態が生まれる環境をつくるという意味では、水産庁が漁協の事業利用制度や慣行を牽制することは理解できる。

しかし、これまで産地市場への集荷を介して水揚量を把握していたのが、自由という名目で秩序の無い状況で販売を認めることになる。漁協が管轄水域の総水揚量を的確に把握できなくなり、数量管理を強めたい水産政策と相反する状況をもたらすことになる。

## 二・二・独占禁止法による漁協つぶし

なぜ、このような状況が生まれたのか簡単に経緯を記す。まずあげられるのは二〇〇七年四月一八日に公正取引委員会が公表した「農業協同組合の活動に関する独占禁止法上の指針」である。農協において、独占禁止法に抵触したとして、行政処分が入った例はそれ以前からあったが、このとき初めて指針が公表された。独占禁止法違反を抑止する効果を狙ったのであろう。さらには二〇一五年の農協法改正では、農協と組合員との間で事業利

用を契約する専属利用契約の条文（旧一九条）が削除され、「第一〇条の二 組合は、前条の事業を行うに当たつては、組合員に対しその利用を強制してはならない」が明記された。組合員が自由な経済活動を行うことにより、農業者として所得向上に全力投球できるようにするため農協は邪魔をしてはならない、ということである。

しかし、このころまでは漁協の事業利用をめぐって公正取引委員会が動くケースが少なく、特に問題視されるようなことはなかった。また農業・農協改革の後を追って行われた「水産政策の改革」における水産業協同組合法の改訂においては、農協法の専属利用契約とほぼ同じ内容の専用契約（旧第二四条）が削除されたが、農協の「第一〇条の二」のような条文は入らなかった。当初案では入っていたが、法の成立前に削除された。ただ、組合員の所得の増大に最大限の配慮をしなければならぬという条文が明記されたり、販売専門の理事を置かなければならないなどの要件が加えられたりして、成長産業化のための協同組合として位置づけるという意味では漁協も農協と同じような扱ひになった。

さて、漁協関連に話を戻すが、ガイドライン発行に至る発端は二〇二二年二月一日開催の規制改革推進会議（第七回農林水産ワーキング・グループ）である。この中で、「議題二：水産物及び漁業生産資材の流通に関す

る総点検について（農林水産省、漁業関係者からヒアリング）があった。これが水産庁「ガイドライン」作成のための議論のスタートであった。二〇二二年六月八日の規制改革実施計画（閣議決定）では、「漁協における独占禁止法に違反する行為への対応」として、上記二月一日のWGの報告事例について事実関係を確認し、結果を踏まえて二〇二二年上期に「ガイドライン」を作成することになった。そして、二〇二二年一月二四日に「水産物・水産加工品の適正取引推進ガイドライン」がまとめられた。二〇二二年二月一八日に規制改革推進会議（第一回）地域産業活性化ワーキング・グループ）において「議題一・漁協における独占禁止法に違反する行為の根絶に向けた取組について〔フォローアップ〕」が取りあげられ、公正取引委員会、農林水産省、事業者及び有識者からヒアリングが行われた。このときに全漁連も出席を求められ、独占禁止法順守や焼津事件の再発防止などのコンプライアンス徹底についてJFグループに周知するよう委員から求められた。二〇二二年三月二日

開催の規制改革推進会議（第二回）地域産業活性化ワーキング・グループ）において第一回合関連の追加資料を水産庁と全漁連が提出した。その後、「漁協と独占禁止法—水産物・水産加工品の適正取引推進ガイドライン」という公正取引委員会発行のパンフレットができあ

がり、全国に配布され、また水産庁には「漁協における水産物等の適正取引に関する相談窓口」が設けられるなど、水産庁が漁協に対して事業利用の強制をしないようにと監視力を強めた。

このように漁協へは数量管理のデータ収集機関としての要請を強めつつも、組合員の販売の自由化を促進し、データ収集を困難化させるといった状況ができた。

### 三．協同組合としての漁協の特殊性と管理機能

#### 三・一．農協との違い

我が国の協同組合の多くは産業組合の系譜をもつ。生協、信用金庫、信用組合はもちろんのこと総合農協（以下、農協）もそうである。生協、信用金庫、信用組合は特定の産業に限る業界団体ではなく、地域の住民や事業者ならば誰でも加入できる地域組合である。農協は、営農指導団体としてあった農会と、経済事業や信用事業または生活事業を行う協同組合であった農村産業組合が第二次世界大戦時に統合され農業会となり、それを引き継いだものである。戦後農協は他の協同組合では許されていない信用・共済の金融事業と販売・購買・利用などの事業を兼業できる総合事業体として始まり、農民の職能組合でありながらも非農民も組合員になることができる准組合員制度が設けられ、農村産業組合の代わりに農村

の生活を支える地域の協同組合としても存立することになった。

他方、戦後の漁協は、農協と同じく総合事業体制をとることができ、准組合員をもつことができることとなった。しかし農協と違い、漁協は職能組合である。漁協の准組合員は、制度的制限があり、漁民のほかは地元の水産加工業者、漁民の家族、遊漁船事業者、漁協の職員などに限られる。この准組合員制度は従事日数が少なく正組合員資格をもてない漁民の受け皿として機能させるものであった。しかも、政府は正組合員の資格である最低従事日数を引き上げるなどして正組合員を主業的・専門的漁業者に絞る方向を強め、漁協の事業もそうした有力な組合員の声を優先させる状況にしてきた。どう考えても、組合員数は増える方向にはならない。漁協と組合員の関係はお店とお客の関係ではなく、役職員で構成する「事業体」と、事業利用者かつ事業運営者かつ出資者である組合員の「結合体」との関係である。減っていく組合員間の紐帯を強め、協同の力で事業利用を維持拡大していくほか事業基盤を強化できないのである。地域組合として信用・共済事業などを事業の核にして非農民の准組合員を増やし、事業基盤を強化してきた農協とは事業構造が全く異なるのである。

農協と同じ零細生産者の協同組合であるのに、なぜ漁

協は地域組合とならなかったのか、次に確認しておく。

### 三・二・漁協の歴史的経緯

明治から昭和初期の政府は、共同販売など漁業者の協同について農村と同じように産業組合に託すつもりであり、実際に漁村産業組合も結成されるケースもあった。政府は漁業と漁船の発展を農業と農村の発展と重ね合わせていたのである。しかし、その構想は大失敗する。

明治漁業法のもとで設置されていた「漁業組合」が各浜に存在していた。漁業組合は、明治漁業法のもとで各浜の漁業権管理主体としての組合であった。漁民に自ら管轄水域の漁場管理を実施させるために政府が設置させた。漁業組合は非出資制の法人であって資金調達力に乏しかった。漁業法上では、事業としても共同施設事業に限定されていた。しかし、実態としては、共同施設事業という名の下で、販売・購買・利用・信用事業などが行われ、事業団体化したのであった。そのことから、漁民らが、漁業組合とは別に産業組合を立ち上げる合理性がなく、創立されたものも多くは水産加工業者向けの事業が行われ、漁民のための事業は限られたのであった。

昭和初期までの政府は、それでも産業組合を推進し、昭和恐慌時においては漁村の疲弊を受けて産業組合拡充

運動を進めていた。しかし、あまりにも漁業組合の抵抗が強かったため漁村産業組合の拡大については諦め、昭和八（一九三三）年に漁業法を改正し、漁業組合が出資制の漁業協同組合に移行できるようにし、事業を本格的に実施できるようにした。だが、漁業協同組合はまだ十分な経済力が発揮できなかった。そのことから、昭和一三（一九三八）年の法改正では産業組合中央金庫の系統下で信用事業を行えるようにした。

こうして戦前に現場から積み上げられてきたものに、法律が追従して形成されたのが職能組合としての漁協であった。

### 三・三・現代漁協の事業と組合員の水揚管理の重要性

現代の漁協は、戦後に制定された水産業協同組合法が根拠法であるが、昭和初期改正漁業法に基づいた漁協の大枠を引き継いでいる。まずは漁場を管理するための漁業権管理主体として存在する。組合員に漁業権を行使させるだけでなく、漁場を保全するために漁業調整規則や漁業権の漁業行使規則を遵守させるなど違法行為をさせないようにし、組合員の操業（方法、場所、時間、水揚げなど）を管理することになった。それに加えて、農協と同じように指導事業の他、必要に応じて販売・購買・信用・共済・利用事業などを行うことができるが、それ

らの事業はもっぱら漁業経営を支えるものとなった。特に、販売事業は組合経営を支える重要な事業となった。

事業と組合員との関係はどう形成したのか。一般的に各漁協の中には漁業権などに対応した部会組織がある。部会組織の中では部会員となった組合員が主体となったルールが決められ、部会員はそれにしたがう。多くの場合、販売事業の利用が組合員間で約束されてきた。そのことにより漁協や部会では各組合員の操業や水揚げを把握してきた。販売事業は、漁協経営の基盤となるだけでなく、漁場管理や組合員の水揚げのモニタリング機能を果たしてきたのである（販売事業の対象になっていない資源については、漁業者の個人販売が基本となっており、その記録については組合員の自己申告に頼らざるを得ず、漁場管理・資源管理としては厳格性に欠けることになる）。

販売事業のモニタリング機能は、突発的な不漁・不作に見舞われたとき漁業経営を救済する漁業共済という保険のしくみとも連動する。漁業共済は漁協が出資している漁業共済組合により運営されているが、組合員に漁業共済を斡旋する立場として漁協では組合員の水揚げを管理しなくてはならず、組合員に対して販売事業への全量出荷を前提にしているところが多い。全量出荷が約束されていないければ、水揚げ隠しにより事故が装われ、詐欺



事件に発展する可能性があるためである。

その漁業共済への加入率はかつて五〇〇程度だったが、現在は八〇%を超えている。二〇〇九年からは掛け捨て方式の漁業共済に加えて積立方式（国の補填もある）により多くの補償を受けとることができる「積立プラス」という新たなセーフティネットが始まったからである。「積立プラス」は水揚げの増減が激しくなっている現在漁業経営にとって大事なセーフティネットとなっており、これまでに何度もこの制度で漁業経営が救われてきた。しかも、今日のように、資源管理政策において数量管理が強化されるなかで、セーフティネットのしくみがより重要性を増し、同時に販売事業による組合員の水揚管理の重要性も増している。

以上見てきたように漁協における販売事業は、漁場管理、組合員の密漁・脱法行為防止、漁業共済の偽装事故防止など補完的役割がある。

#### 四・ガイドラインに引き裂かれる漁協の管理機能

さて、ガイドラインに話を戻そう。ガイドラインが示す内容は独占禁止法の解説とそれに抵触するような行為全般が記されているが、全国に配布されたパンフレットにおいてもっぴら強調されていたのが販売事業の利用強制関連の内容であった。

そのガイドラインのパンフレットには次のような内容が主として記されている。組合員が販売事業を利用する際に、漁協が組合員に対して①全量又は一定の割合・数量以上について販売事業の利用を強制する行為、②系統外出荷したいと組合員が考えている品目についても販売事業の利用（買い戻しを含む）を強制する行為、③組合員が共同利用施設や製水事業・購買事業その他の事業を利用する際に、販売事業の利用を抱き合わせて利用させるといふ行為が独占禁止法に抵触するおそれがある、という農協のガイドラインと類似したものであった。

ガイドラインで、事業利用は組合員の意思に基づくものであって、漁協から強制してはいけないとする。事業利用の強制は、協同組合としてあってはならない行為であるがゆえ、独占禁止法を持ち出すまでもないことだが、実態として漁協は漁場管理・漁業権管理団体や漁業共済の対応として水揚を管理しなければならず、多くの漁協で組合員にとっての販売事業の利用は「当然のもの」として認識されてきた。地域によっては漁協に未報告で出荷しない行為は「横流し」などと呼ばれる。「横流し」は密漁行為や脱税行為と認識する組合員も少なくない。しかし、世代交代が進み、これまでの慣習への理解が薄まったせいか、自由に販売することに對する後ろめたさが弱まっているようで（むしろ、その正当性を訴

えるケースが増え、漁協職員がそうした組合員に注意することでトラブルとなるケースが増えたのであった。

そうした事情が、農協の事業利用問題と同類のものとして、メディアで取りあげられるようになり、管政権下において内閣府に設置された規制改革推進会議という国の中枢で取りあげられるようになった。漁協に対するガイドライン作成は農協に対して独占禁止法による牽制が行われるようになってから、一〇年以上も後となってである。

ところで、ガイドラインにしたがって、販売を組合員の自由に委ね漁協が介在しないとなると、漁協は組合員の自己申告をもとに漁場管理や資源管理をしなければならなくなる。この場合、水揚げの計量などの第三者チェックが入らない。こうなると過少報告により水揚げが隠される可能性がある。実際に青森県では報告義務のあるTAC魚種であるクロマガゴにそのような例があり、報告義務を怠った組合員と共謀した仲買人が検挙されるに至っている（二〇二三年二月）。漁協への水揚げの未報告は、これまでは脱税しない限りは違法では無かったが、新漁業法では違法行為となる可能性がある。特に隠された魚種が、TAC魚種であったり、水産物流通適正化法の特定第一種水産動植物であったりする場合には罰則が伴う。水揚げを漁協に報告しただけでなく、販売

実績を記録として残さないということをすれば、軽微なことであっても密漁行為（漁業調整規則違反）や脱税行為（所得税法違反）と疑われたり、さらには組合員が漁業共済に加入している場合は詐欺行為となったりする。

そうした違法行為や不正を未然に防ぐのも「漁協の管理機能」である。水揚げを隠されている場合は、海上保安庁や税務当局から違法性を疑われた場合も、その組合員を守ることはできない。そのためにも、組合員に対して日々の水揚げのことや販売面で「指導」しなければならぬ。

しかし、漁協職員がその「指導」を徹底しようとすると、ガイドライン上では、そのことが公正取引委員会に「事業利用の強制」と読み替えられてしまう。漁場などの管理機能を果たし、組合員を守るためにやっていることが違法行為のおそれがあるとされるのである。このことにより、水揚げ隠しが横行する可能性があっても、個別販売に励む組合員に対して漁協職員が何も言えず萎縮してしまふ状況ができあがった。

ガイドラインは資源管理上の数量管理を厳格化したい政府の意向と逆行している。それだけではなく、ガイドラインが示すものは、遭難の際には相互扶助の原理で助け合う、職能組合の仲間意識や協同の力を削ぎ、地域漁業を衰退させることを推奨している。これでは協同組合である必要はなくなる。漁業権・漁場管理団体および協

同組合としての漁協には、他とは違う協同組合の価値がある。これを新漁業法下でこそ認めるべきである。

## 五・おわりに

今回取りあげた「矛盾」は、一方的に漁協運営に対する組合員の不満の声や漁協と対立するレントシンカーの声を一方的に拾い上げ、運営しているサイドの現場の声を聞かない、あるいは現場に精通しない、言論に責任を持たない非専門家の議論を政府中枢にある規制改革推進会議という俎上にのせて、精通する専門家の意見を取りあげない弊害としての現れである。

こうした国の改革体制を改革しない限りは現場にある課題は解決されない。

## 参考文献

- 岡本信男『漁協系統運動 第一巻』株式会社水産社、一九七三年  
平林平治・浜本幸生『水協法・漁業法の解説（一四改訂版）』漁協経営センター、二〇〇二年  
明田作『農業協同組合法』経済法令研究会、二〇一〇年  
漁業法研究会著『逐次解説 漁業法』大成出版社、二〇二二年  
濱田武士『漁業協同組合の存在意義と課題』生活協同組合、五三七、三一一—三二二、二〇二二年

# 新漁業法下における資源管理政策の問題点

茨城大学客員研究員 二平 章

## 1. はじめに

EUでは、九〇年代から共通農業政策・共通漁業政策に①食料の安全保障②持続的な発展の保障（所得保障・価格保障）③環境の保全などを掲げ、自国の食料産業を保護してきたのに対して、日本では先進国最低の食料自給率三七％に現れているように、長く続く保守政権に日本の農業や漁業を守り発展させる確固とした基本目標・食料政策がなかった。このことが、日本の農業・漁業を衰退させた根本的な原因である。新自由主義者や規制改革推進論者らはこのことには触れず、漁業の縮小原因を戦後漁業法に基づく漁業制度のあり方、①企業の経営体が自由に参入できない漁業許可・漁業権制度と、②投資と操業の自由化を可能にするはずの漁獲量割当方式を部

分的にしか採用していない資源管理に求め、漁船別漁獲量割当方式の徹底と企業の経営体の操業・投資の自由化によってのみ、その状態を改善できると主張して、自公政権に戦後漁業法を改悪させ、二〇一八年一二月に新漁業法を制定、企業経営体が海を私有地のように利用できる体制移行への道を開いた（加瀬、二〇二〇、二平、二〇二〇）。

## 2. 賛同する漁民がない「新漁業法」

「新漁業法」は国会で可決後、二〇二〇年一二月に施行された。その後、廃止された公選制に代わる知事任命制度下での漁業調整委員の選任、都道府県調整規則改正がなされ、本年九月には「新漁業法」の下での漁業権の一斉更新が予定されている。

ここで、もう一度、「新漁業法」制定時の「混乱」をふりかえてみたい。戦後漁業法が公布されて七〇年ぶりの漁業法の改定であったにもかかわらず、安倍官邸の人事権で二〇一六年に就任した「改革派」の農水次官と二〇一七年に就任した技官出身の水産庁長官のもとで内閣府・農水省・水産庁は少数の担当者で強引に漁業法改定を推し進めた。

「新漁業法」の国会決議に至るまでの過程は実に乱暴粗雑であったとしか言いようがない。政府が「新漁業法案」の全文を公表したのは第一九七国会に入った二〇二〇年一月六日である。「新漁業法案」は「戦後漁業法」と「海洋生物資源の保存及び管理に関する法律（通称TAC法）」の二つを合体したもので、「新法」と言えるべき内容のものであった。国会議員等に示された「漁業法等の一部を改正する等の法律案関係資料」は九六七頁にも及ぶ内容で、法案は約一か月後の、一月二十九日には衆議院本会議、一月二十八日には参議院本会議で自民・公明・維新の「数の力」で採決が強行された。二〇一八年六月二日に発表された日本を代表する五〇名の漁業経済学者らの「反対声明」をはじめ多くの反対意見、慎重審議を求める漁業関係者らの意見（濱本、二〇一八）を尊重することなく、農林水産委員会では衆議院が一〇時間半、参議院ではわずか八時間四五分しか審議せず、また、

野党が要求した現地調査や地方公聴会も行なうことはなかった。

沿岸漁民の生活にかかわる重要な漁業法改定にもかかわらず、全国九五五漁協のうち水産庁が法案骨子の事前説明をしたのはわずか七七漁協であった。全国各地の漁協への丁寧な説明を求める国会での質問に対し、「（漁協への）説明は、ある意味きりがいい」と水産庁長官が答弁し、各県幹部職員への説明会では、説明後配布資料を回収した。政府は地域漁民・漁協には事前に改定案の内容を知らせず秘密裏に作業を進め、反対論が大きくならないうちにわずかな国会審議で「新漁業法」を強行成立させたのである。全漁連の会長が早々と農水省「水産政策の改革について」（二〇一八年六月）に同意を表明したことも、漁協系統内での議論を停滞させる原因となった。地域漁協の組合長ですら、「新漁業法」の内容を知らない状況であり、県の出先機関の職員はもちろん、本庁の職員、県漁連の職員に沿岸漁業者が問い合わせても責任をもってまともに回答できる人間は皆無であったと地域漁協の組合長は話す。パブリックコメントの期間を勝手に三〇日から九日間に短縮して強行した二〇一八年七月のクロマグロ漁業へのTAC制度導入と同様、法改定で最も影響をこうむる沿岸漁民・漁協の民意を無視した「漁業法改悪」であったといえる。参議院の農林水産

委員会を傍聴した沿岸漁民らは「我々、沿岸漁民の生活を左右する漁業法改定がこんな複雑な審議内容で決められてしまうのか」と怒った。したがって、全国の漁民に「我々は知らされていない」「我々は同意していない」との感をいだかせ、水産庁への不信感を増幅させ、地方自治体の水産担当当局にも「困惑」を広げた。このことが、後のクロマグロTACをめぐる「北海道クロマグロ裁判」や「大間のクロマグロ流通問題」など、漁業現場での混乱を引き起こす要因となったのである。十分な審議期間を設けず、内容も明らかにしないまま強引な漁業法改定をすすめた農水省・水産庁幹部にこそ、これからも起こるであろう漁業現場での混乱の責任はあるといえる。

### 3. 新漁業法のねらい

新漁業法は、「水産資源の保存および管理」を筆頭に掲げ、あたかも「水産資源の持続的な利用」をめざした法律であるかのような装いである。しかし、漁業法改定の真のねらいは、成長産業化の名のもとに海面への企業資本の参入にある。そのために企業資本参入の障壁であった漁業権、地域漁協、漁業調整委員会の弱体化と資本漁船漁業を優先させるために各種規制事項の撤廃を行ったのである。

新漁業法を具体化するプランとして二〇二二年には今

後五か年間の「水産基本計画」が閣議決定され、二〇二三年九月には新漁業法が成立して初めての漁業権の一斉更新が予定されている。共同漁業権は従来どおり漁協にのみ免許されるが、定置漁業権、区画漁業権は、漁協が優先して免許される規定が廃止された。水産庁が意図して漁協の権限の縮小をねらい、企業の定置網業、養殖業への参入と経営の大規模化の道を開いたのである。従来は漁協が漁場管理の責務と権限を有していた地先漁場の多くの部分が漁協が手を触れることのできない治外法権的位置に置かれ、参入企業の実質的な私有地となる。また、漁協経営は基本的に地先の漁業権漁場の水揚高の一部を組合員が販売手数料・行使料・賦課金として漁協に支払うことで成り立つが、その元となる地先漁場が漁協とは関連を持たない企業の個別漁業権の対象となれば漁協経営の縮小となることは確実である（加瀬、二〇一八）。区画漁業権に漁協とは無関係の個別漁業権と漁協が管理する団体漁業権が混在する事態になることで、現場に混乱が生ずるのは必至である。

### 4. 管理手法としての出口規制と入口規制

新漁業法には漁業権問題と同時に、沿岸漁業現場に混乱をもたらすMSY理論（後述）に基づく漁獲可能量（TAC）管理の拡大による漁業管理方針が持ち込まれた。



漁業管理制度には大きく分けて二つの管理制度がある。

TAC管理制度に代表されるような漁獲量を規制する「出口規制」と、漁船の規模や漁期、隻数、漁具を規制する「入口規制」である。日本では長い間、「入口規制」を主体とし、沿岸漁業では漁業者間の漁業調整などを重視して漁業管理を行ってきた。しかし、一九九四年に国連海洋法条約が発効し、一九九六年に日本も同条約を批准して「海洋生物資源の保存および管理に関する法律」を制定すると、これに伴い主に沖合性魚種を中心として一九九七年からは七魚種、一九九八年からは八魚種に対してTACに基づく資源管理制度が導入された。したがって、日本では従来の「入口規制」とTACにもとづく「出口規制」の二本立てで、資源管理を実施する体制となった。八魚種以外はほとんどすべて従来通り「入口規制」での管理が行われてきた。

しかし、企業資本の利益を第一義的に考えた新漁業法の制定にともない、水産庁は「国際的な評価方法」の名のもとにTAC対象魚種の拡大と個別の船に漁獲量を割り当てるIQ（個別割当）制度の漁業管理に乗り出すことを決めた。IQがなぜ企業の利潤につながるかといえれば、多くの漁業資源をまず漁獲可能量（TAC）規制にし、次に船に個別割当（IQ）をすることにより、IQを私的所有権化し、次にそれを市場での取引材料にする

譲渡性個別割当（ITQ）に移行させて、金融商品化した企業資本が金もうけの手段にできるからである。まだ、小さなスケールではあるが、すでに、クロマグロの世界では資本を持つ漁業者が零細漁民のIQを集めるような「取引」が生じ始めている。

## 5. 実体のないMSY理論

二〇二二年四月に公表された水産基本計画では、二〇二三年までにMSY（最大持続生産量）ベースの資源評価にもとづき漁獲量ベースで八割に当たる魚種に対してクロマグロと同様なTACによる漁獲量の規制管理を行うとしている。この「MSYベースの資源評価による資源管理」そのものに大きな問題がある。すでに様々な批判があるが、MSY理論とは「ある資源水準に資源を維持しておけば、毎年・毎年最大の漁獲量（MSY）が得られる」という理論であり、MSYは親と子の量的な関係（再生産関係）から推定されるとするものである。しかし、もともと仔魚の生き残りが海洋環境変動に大きな影響を受けるからこそ、海産魚には一尾で数十万から数百万粒もの卵を産む小卵多産型が多い。海の世界では親の数が多いため、子がたくさん生き残るとは限らず、また、親が少なくても子が大量に発生することもよくある現象である。浮魚類ばかりでなく底魚類でもこのような

現象は広く確認されている（二平、二〇〇七）。

Szuwalski et al. (二〇一五) は、世界の二二四の地域魚類集団の再生産関係を調べ、八五%の集団で子の数は親の数では決定せず、環境による影響の方がはるかに大きいことを示した。これは親と子の量的な関係が認められないことであり、親の量をコントロールすることができず、子の数をコントロールすることができるとするMSY理論が根底から間違っていることを示している。

元水産政策審議会会長でもある水産資源学者も、親魚量と産まれる子の加入量の関係を表す再生産関係に基づくMSY理論に対しては、合致するデータが実際には存在しないと厳しい批判をしている（櫻本、二〇二〇）。自然現象に適合しない架空の再生産モデルを元に漁獲規制され経済的損失をこうむるのは漁民である。MSYモデルによる数量推定が失敗しても官庁の誰も責任は取る制度とはなっていない。

## 6. TAC魚種の拡大と地域漁協の反発

「水産政策の改革について」（水産庁、二〇二二）によれば、新たな資源管理の推進に向けたロードマップが示されている。そこに以下のことが記されている。

①資源管理の推進により二〇三〇年の漁獲量目標を四四四万トンにする。

②二〇二三年度までに資源評価対象魚種を沿岸魚種も含め二〇〇種程度に拡大する。

③漁獲量ベースで八割の魚種をTAC管理する。

④TAC魚種の拡大については、漁獲量の多いものうち、MSYベースの資源評価が実施される見込みの魚種とする。

第一陣として利用可能なデータ種類の多い魚種として、カタクチイワシ・ブリ・ウルメイワシ・マダラ・カレイ類・ホッケ・サワラ・マダイ・ヒラメ・トラフグ・キンメダイ。

第二陣として利用可能なデータが比較的少ない魚種として、ムロアジ類・イカナゴ・ベニズワイガニ・ニギス。

⑤IQ管理の導入は、TAC管理を主な漁獲対象とする大臣許可漁業には原則IQ管理を導入する。沿岸漁業においてもIQ的な数量管理が行われているものは、資源管理協定に位置付けて実施する。

⑥IQが導入された漁船については、大臣許可船も知事許可船も船舶の規模に関する制限措置を定めなくする。

新漁業法の制定に伴い二〇二〇年からクロマグロ・サシマ・スケトウダラ・マアジ・マイワシ・サバ類（マサバおよびゴマサバ）・スルメイカ・ズワイガニの八魚種

がMSYベースによるTAC管理に移行した。次には、沖合漁業および沿岸漁業の区別なしに、二〇二三年までに漁獲量ベースで八割の魚種に、MSY理論にもとづくTAC管理を適用しようというのである。ロードマップに沿って水産庁は、これまで地道に自主的な漁業管理のためにデータを蓄積してきた自治体をねらい、MSY理論にもとづくTAC管理の先行事例をつくらうと自治体、地方研究機関、漁連、沿岸漁協・漁民への説明会を開催している。北海道のスケトウダラやホッケ、一都三県のキンメダイなどがそのターゲットとなっているが、どの自治体からもいまだ理解は得られず、逆に漁連、漁協からはTAC導入に反対の声が上がっている。北海道の日本海一九漁協で組織する北海道日本海沿岸漁業振興会議と道漁連は、この三月、国と道に対して「資源評価の精度や混獲による漁法の問題、他の水産資源への悪影響から、TAC管理が困難な魚種もある。とくにホッケやマダラに対してはTAC管理は認めない」「ホッケ道北系群については、道の研究機関と漁業者が共同で推進する自主的資源管理を認めるよう」要請した（水産経済新聞三月一三日）。

## 7. 漁民の自治でつくる持続可能な漁業

なぜ、自治体や沿岸漁民らは、国のMSY理論にもと

づくTAC管理に反対するのか、千葉県のキンメダイ漁業を事例に見てみよう。

千葉県には、キンメ漁場を五〇年以上も守り、資源を枯渇させずに大切に漁獲し続けている漁業者たちがいる。鴨川市、勝浦市、御宿町にある四漁協、一六地区に所属する小型船釣り漁業者で、「千葉県沿岸小型漁船漁業協同組合」（以下、沿岸小型漁協）をつくり活動している。この漁協には現在三〇六隻の船が所属するが、その中の二〇二隻が「キンメ部会」をつくり、乗組員も含め三二二人がキンメ漁を営んでいる。漁場である「キンメ場」は勝浦市沖の一〇〜二六kmに位置し、水深六三〇mから二八〇mに立ち上がる山状地形を含む約六〇〇kmの区画である。

千葉沿岸小型漁協は、キンメ資源を守るために主に二つのことを行ってきた。

第一には、漁獲圧力が強大な「まき網」や「底びき網」の大型網漁業からキンメをはじめとする釣り対象資源を守るため、粘り強い交渉で外房沖の小型船操業区域内での大型網漁業を自粛させる操業禁止ラインを認めさせる「漁場協定」を締結したこと。

第二には、「キンメ場」の資源保護と操業秩序維持のために、小型船の操業ルールである「キンメ操業規約」を定めている。

「操業規約」は「キンメ場における漁業資源の保護と操業秩序の維持を図り、安定した漁場として永続させることを目的として、キンメ立縄操業漁船の操業方法を定める」として、以下の事項を定めている。

- ① 操業時期は一〇月一日から翌年六月三〇日とし、産卵期である七月から九月の三ヶ月間は禁漁とする。
- ② 一〇月から翌年六月の毎週土曜の操業禁止
- ③ 操業時間は早朝から四時間で夜間操業は禁止
- ④ 「キンメ場」において効率の良い「地獄縄（底はえ縄）」や「樽流し」漁法は禁止とし、乗組員一人一本の「立縄」漁法のみ
- ⑦ 釣り糸の長さは一二〇〇m以内
- ⑧ 釣り針の数は一回目一五〇本、二回目以降は五〇本以内
- ⑨ 釣り餌には効率の良いサンマ・イワシの使用は禁止
- ⑩ 「キンメ場」への遊漁船の入漁は禁止
- ⑪ 全長二五cm以下のキンメは再放流
- ⑫ 水深三〇〇m以浅の大陸棚斜面は若齢魚のための保護水面とする

などの、厳しい取り決めである。まさに、漁民たち自らが長年にわたり定めたキンメ資源の持続的利用を図るための「入口規制」である。

沿岸小型漁協では「操業規約」を決めるときには多数

決主義はとらず、一六地区の漁民全員が一致するまで議論をして決定する全員一致制をとっている。納得しない漁業者、反対する漁業者がいれば必ず「操業規約」違反が出るからである。「全員で納得するまで議論をつくし、その後に決定し全員で遵守する」これが、沿岸小型漁協が長年培ってきた民主的ルールである。新漁業法を制定するときの水産庁幹部の姿勢とは雲泥の違いである。仮に「操業規約」に違反する漁民が一人でも出た場合は、所属地区漁民全員が一日間の操業停止をする。近年、他県ではキンメダイの水揚量は減少しているのに対して、自主的な操業規約を遵守してきた千葉県では二〇〇〇年代以降、キンメダイ漁獲は六〇〇トンを下回ることなく、安定して推移している。沿岸漁民たちが五〇年間もの長い期間でつくりあげ、成果をあげている自主的管理に上意下達のTAC管理など必要いらないと主張するのは当然である。

## 8. キンメ漁業の「入口規制」による管理効果

沿岸小型漁協の操業日規制、操業時間規制、使用漁具数制限などの「入口規制」による努力量削減量を投下針数に換算して計算した興味深い千葉県水産総合研究センター研究員による解析がある。これによれば、勝浦沖キンメ漁場においては二〇〇六年と二〇一九年の比較で

は、この一三年間に三九%の努力量の削減がなされたこととなる。投下針数以外に「入口規制」として、使用餌の制限、小型魚保護なども行っていることから、漁獲管理効果はこれ以上のものがあると推察される。沿岸小型漁協では漁民らが体感する毎漁期のキンメの漁獲サイズや漁獲量を勘案して、漁獲努力量を調節できる体制を持っており、研究機関に釣獲データを集積して提出、資源状況を地元で根付いた県の研究機関からフィードバックしてもらおうシステムを作り上げてきた。このようなきめ細かい管理体制の下で安定的な漁業生産を継続させているのである。現場実態を理解しない「計算研究者」の根拠のないMSY理論にもとづくTAC管理や個別割当(IQ)など誰一人として望んではいないのである。キンメダイは、「水産政策の改革について」(水産庁、二〇二二)が示すTAC対象目標魚種の漁獲量順位表の三五位までの魚種(全魚種累計漁獲量九〇・三%)にもランクされないきわめて漁獲量が少ない魚種である。水産庁はTAC管理の先行事例をつくるために、データがそろっているキンメダイをターゲットにしていると思えない。勝浦沖キンメ漁場における漁民の自主的管理は、一九九二年に水産庁長官から「資源管理型漁業の推進を通じて沿岸水産資源の維持増大に尽力し漁業の発展に寄与した」として表彰されている。漁業法が改定されたか

らと言って、長年にわたり築き上げてきた漁民共同の現場にいらぬ混乱を持ち込むべきではない。

## 9. 実効性ある沿岸漁業の資源管理

水産基本計画(水産庁、二〇二二)では、MSYベースの資源評価を実施した魚種は、一九魚種三五系群であり、今後資源評価の対象魚種を二〇〇魚種程度に拡大するとしている。また、資源評価にもとづくMSYベースのTAC管理を、二〇二三年までに漁獲量ベースで八割にあたる魚種についてTAC管理するとの目標を掲げた。

資源対象魚種を拡大し、そのための各種データの収集・解析システムを構築することに対する水産庁の意気込みは理解できる。しかし、一方で二〇二三年までに一九二種に評価魚種を拡大することは、各地方の研究機関のマンパワーを考慮した場合に本当に実現可能であるのか、私自身、長く地方研究機関に在籍した身として疑問に思わざるを得ない。

それにもまして、奇異に感じるのは、水産基本計画における「水産資源管理の着実な実施」施策において、資源管理を実施していく場合に対象魚種の拡大に触れているばかりで、まったく沿岸漁業と沖合漁業の業態別の特性の差異を検討せず、沿岸漁業も沖合漁業も一律にTAC

Cによる数量管理への移行やI・Q管理を目標に据えていることである。いうまでもないが沿岸漁業は漁船数も魚種も多く、漁法も多様である上、千葉のキンメダイの事例にみられるようにすでに沿岸漁民による「入口規制」による自主的共同管理体制が確立している地域も多い。

このような多様性をもつ沿岸漁業と、少数の漁船と単純な魚種・漁法で操業する沖合漁業を同一視して、その特性の相違を考慮せず単純にどちらにも一律TAC規制による管理方式を適用することは、いたずらに沿岸漁業界と地方自治体に混乱を持ち込むだけである。地域漁民が自分たちの漁業対象魚種に不合理なTAC規制がかげられると知った途端に、どの地域でも漁民から反対の声が上がり、地方自治体の行政と研究機関、漁協は混迷するに違いない。筆者は九〇年代にヒラメの全長三〇cm以下の小型魚保護の資源管理について、漁業者合意を茨城県下漁協全体との協議で作り上げたが、このことだけでも多くの時間と労力を費やした。上意下達で実効ある資源管理体制は出来上がるものではない。それは筆者の経験からも言えることである。

## 10・米国の資源管理に学ぶ

海外漁業では「出口管理」が基本で、総漁獲枠（TAC）管理や個別割当（IQ）管理が多くの漁業で導入さ

れ実施されていると考えがちであるが、必ずしもそうではない。米国の漁業は連邦管理漁業と州管理漁業に大きく分かれる。連邦管理漁業の漁業は連邦漁業許可を持った漁船が従事する漁業であり、これらの漁船は州海域（沿岸三カイリ以内）と連邦海域（沿岸三カイリ以遠）の両方で操業することができる。一方、州管理漁業は、州海域でのみ操業する漁船が従事する漁業である。日本に当てはめれば連邦管理漁業は大臣許可の沖合漁業、州管理漁業は県知事許可の沿岸漁業に相当する。連邦管理漁業は厳密な総漁獲枠（TAC）管理を定められているのに対し、州管理漁業にはそのようなルールを定めた法律はない。その結果、連邦管理漁業の大半では「出口管理」が実施されているのに対して、州管理漁業の多くでは「入口管理」が行われている。連邦海域と州海域の両方にまたがって分布する魚種については、連邦政府が管理する部分にのみ「出口管理」が厳格に行われている（阪井、二〇二〇）。

このように米国では、沖合漁業にのみTAC管理を導入し、沿岸漁業には漁期や漁具の操業規制による「入口管理」で、漁業資源の管理を実施している。日本の漁業資源管理でも、沖合漁業にはTAC管理を推進するとしても、沿岸漁業に対してはTAC管理の機械的な導入は避け、「入口管理」での資源管理を優先すべきである。



## 11. おわりに

多種多様な魚種を多様な漁法で漁獲する沿岸漁業にあっては、資源管理は漁民集団の協同管理体制づくりを支援し、自治体研究機関の協力をもとに推進するほうがコストもかからず合理的である。そして、毎年、幼魚加入量のモニタリングを充実させて、漁具や漁期、操業日数を調整しながら小型魚を保護し、資源の持続的利用を図っていく「成長管理」(注①)方式のほうが、根拠のないMSY管理のような「再生産管理」(注②)方式よりも確実に管理主体の漁民の同意も得やすい。すでにこのような漁民の自主的な管理体制は全国にある。このような自主的漁民の管理体制強化の道こそ水産庁はめざすべきなのである。

最後に、本論稿の執筆機会を与えてくれた本誌編集委員の加瀬和俊元東京大学教授に感謝する。氏からは水産政策論に関し多くの教えを受けていたが、この一月本特集の完成を待たずに急逝された。ここに謹んでご冥福をお祈り申しあげる。

### 参考文献

濱本俊策(二〇一八) 水産政策の改革法案を論評する。農村と都市をむすぶ、一二月号、全農林。

加瀬和俊(二〇一八)「水産改革」による漁協への打撃と行政的公平性の放棄。農村と都市をむすぶ、一二月号、全農林。  
加瀬和俊(二〇二〇)新漁業法下の沿岸漁業。経済、四月号、新日本出版社。

二平 章(二〇〇七) レジームシフトと底魚資源。川崎健他編、レジームシフト、成山堂書店。

二平 章(二〇二〇)新漁業法で強まる海の企業支配。農業と経済、三月臨時増刊号、昭和堂。

阪井裕太郎(二〇二〇)米国の沿岸漁業ではどうしているのか。

八木信行編、水産改革と魚食の未来、恒星社厚生閣。

櫻本和美(二〇二〇)ここが問題！新しい水産資源の管理。デザインエッグ社。

Szuwalski et al.(二〇一五) Examining common assumption about recruitment: a meta-analysis of recruitment dynamics for world wide marine fisheries. *Fish and Fisheries* 16.

### 注

注① 若齢小型魚の漁獲を控え、大型魚にしてから漁獲することで漁獲増加をめざす管理。

注② 親魚の漁獲を控え、産卵量を増やし子の加入量を増加させることで漁獲増加をめざす管理。

# 温暖化によって増加するイネ紋枯病の発生および被害の予測

農研機構 九州沖縄農業研究センター 井上博喜

## 1. はじめに

イネ紋枯病はイネの重要病害であり、水田に移植後のイネ株元に病原菌が付着し、葉鞘、葉身に暗緑色〜灰白色の楕円形もしくは雲形の病斑を形成する(図1)。本病の発病によって減収が生じる上、白未熟粒の発生増加を助長するとされている。

また、世界の年平均気温は一九世紀後半以降、0.7℃/100年の割合で上昇しており、日本では1.1℃/100年のペースで気温が上昇している。二一世紀末までの世界平均気温は10.3〜14.8℃の範囲で上昇すると予測されている。温暖化が国内の農業に与える影響は大きく、イネでは登熟期の高温障害によって、白未熟粒・胴割粒の発生、玄米の充実不足などが知られ

ている。

イネ紋枯病は高温性の病害であり、高温の年に発生および被害が大きくなるとされ、稲作期間の気温が高い地域は発生面積・防除面積が大きくなっている。このため、温暖化の進行によって、将来的にイネ紋枯病は発生・被害が拡大するものと考えられる。

本研究では、夏季の気温によるイネ紋枯病の発病株率、病斑高率および全体の被害度への影響について五年間の圃場試験のデータと平均気温との関係を解析し、気温の上昇によるイネ紋枯病の発生増加および収量への被害程度を推定した。

本研究は農林水産省戦略的プロジェクト研究推進事業「農業分野における気候変動適応技術の開発」A-11-1系「温暖化の進行に適応する生産安定技術の開発」の中

図1 イネ品種「ヒノヒカリ」における健全株（左）と紋枯病発病株（右）



で実施した。

## 2. 試験概要

熊本県合志市の九州沖縄農業研究センターの水田圃場にイネ品種「ヒノヒカリ」を二〇一三〜二〇一七年の五年間栽培し、試験を行った。田植えは六月下旬、収穫は一〇月上旬に行った。紋枯病は、人工接種は行わず、自然発生とした。紋枯病以外の病害虫雑草については慣行に従って防除を行った。発病調査は各年収穫直前に行い、発病株数、株毎の草丈および病斑高を調査した。調査データから発病株率、病斑高率、発病株の被害度および全体の被害度を以下の式により算出した。

・発病株率 $\parallel$ 発病株数 $\div$ 調査株数 $\times 100$   
・病斑高率 $\parallel$ 最上位病斑高 (cm)  $\div$ 発病株の草丈 (cm)  $\times 100$

・発病株の被害度 $\parallel 1 \cdot 62 \times$ 病斑高率 $\parallel 32 \cdot 4$   
・全体の被害度 $\parallel$ 発病株の被害度 $\times$ 発病株率 $\div 100$   
収量調査は脱穀調製後の玄米重量を測定し、一〇a当たり換算した。栽培期間中の気象データは水田圃場に隣接して設置されている気象観測装置により計測した。

## 3. 結果

七〜九月の日平均気温および出穂日については表1に

表1 試験年度中の7～9月および出穂10日前～20日後の日平均気温と出穂日

年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年
7月の日平均気温(°C) <sup>a)</sup>	27.7	26.1	25.6	27.3	27.8
8月の日平均気温(°C)	28.0	28.1	26.5	28.3	28.0
9月の日平均気温(°C)	24.2	23.2	22.9	25.0	22.9
7～9月の日平均気温(°C)	26.6	25.1	25.0	26.9	26.2
出穂10日前～20日後の日平均気温(°C)	25.5	24.3	23.0	26.3	23.5
出穂10日前 <sup>b)</sup>	8月20日	8月21日	8月23日	8月19日	8月29日
出穂日	8月30日	8月31日	9月2日	8月29日	9月8日
出穂20日後	9月19日	9月20日	9月22日	9月18日	9月28日

a) 日平均気温は九州沖縄農業研究センター（合志）圃場で測定した期間の平均値

b) 品種は「ヒノヒカリ」

まとめた。五年間のうち、二〇一三年、二〇一六年、二〇一七年が高温年であった。一方、二〇一四年、二〇一五年は低温年であった。また、各年の出穂日前後（出穂一〇日前から出穂二〇日後）の三十一日間の日平均気温は、二〇一三、二〇一六年が高温、二〇一五、二〇一七年が低温、二〇一四年が中間的であった。

二〇一三～二〇一七年の各年において、七～八月の日平均気温と発病株率の回帰分析を図2Aに示した。七～八月の平均気温（ $x$ ）と発病株率（ $y$ ）の間には  $y = 1.6x - 9.3$  の回帰式が得られた。

二〇一三～二〇一七年の各年において、出穂日前後の日平均気温と病斑高率の間で回帰分析を行い、日平均気温（ $x$ ）と病斑高率（ $y$ ）の間には  $y = 1.3x + 0.76$  の回帰式が得られた（図2B）。

二〇一三～二〇一七年の各年において、七～九月の日平均気温と全体の被害度の間で回帰分析を行い、日平均気温（ $x$ ）と全体の被害度（ $y$ ）の間には  $y = 1.6x + 0.57$  の回帰式が得られた（図2C）。

二〇一三～二〇一七年の各年の全体の被害度（ $x$ ）と収量（ $y$ ）の関係について回帰分析を行ったが、二〇一三～二〇一五年の三カ年については、各年毎のばらつきが大きく、統計的に有意とならなかったため、二〇一六、二〇一七年の回帰係数から、全体の被害度に対する減収

図2 日平均気温と発病株率、病斑高率、全体の被害度の回帰分析  
横軸は各年の当該期間の日平均気温の平均値

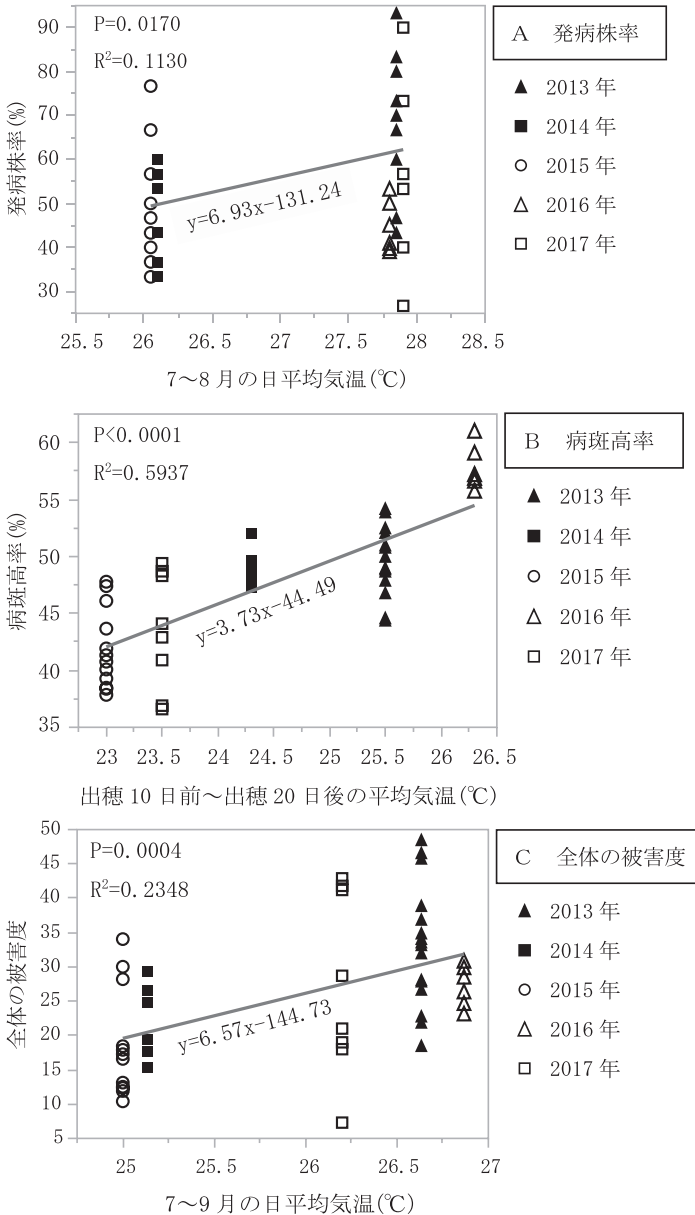
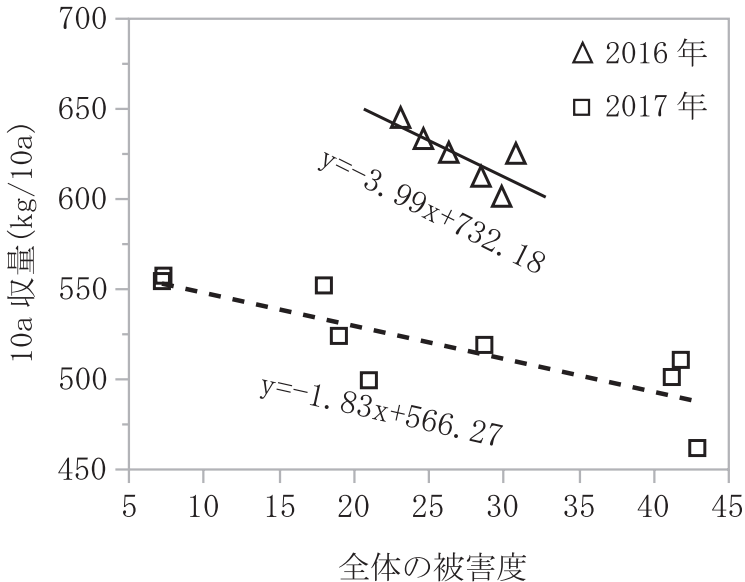


図3 2016、2017年における全体の被害度と10a当たり収量の関係



量の推定を行った(図3)。

#### 4. 考察

イネ紋枯病は水稲病害の中でも高温性の病害であり、発生には、気温が二二〜二三℃以上、湿度九六%以上になることが必要で、二八〜三二℃かつ飽和湿度の時が最適条件となるとされている。このため、地球温暖化によって将来的に気温が上昇したときに、イネ紋枯病の発生が増加すると考えられているが、発生リスクの拡大程度、収量への被害程度などは不明であった。

イネ紋枯病の病徴拡大は、株から株へ広がる水平進展、上位葉鞘に移行する垂直進展の二種類に分けられる。水平進展は発病株率、垂直進展は病斑高率で示され、発病株率と病斑高率の積で算出される全体の被害度が、圃場全体で発生したイネ紋枯病の発生程度を表す指数となる。発病株率、病斑高率は進展の仕方が異なることから、気温の影響を受ける時期は異なると考えられる。品種「ヒノヒカリ」の熊本における標準的な栽培暦では、六月下旬田植え、一〇月上旬収穫であり、七〜九月は栽培期間の中心に当たる。このため、この時期の日平均気温と紋枯病の関係を明らかにして、発生リスクが生じることを明らかにし、その増加量を推定すると共に収量への被害を推定した。



日平均気温と発病株率の関係については、七、八月の日平均気温との回帰分析で回帰係数六・九三が得られた。これにより、七、八月の日平均気温が $1^{\circ}\text{C}$ 上昇すると、発病株率が六・九三%上昇すると推測できた。しかし、発病株率の上昇の傾向は認められるが、決定係数 $(R^2)$ は $0.1130$ と低かった。これは気温によって影響を受けるものの、それ以外の影響をより強く受けることを示唆する。

日平均気温と病斑高率の関係については、筆者らは、出穂日前後（出穂一〇日前から出穂二〇日後）の気温が高いと、病徴進展によって紋枯病による被害が大きくなると既に報告している。このことから、各年の出穂日前後の日平均気温と病斑高率の回帰分析により、回帰係数三・七六が得られた。これにより出穂日前後の日平均気温が $1^{\circ}\text{C}$ 上昇すると病斑高率が三・七六上昇すると推測される。標準施肥で栽培したヒノヒカリの草丈は $111\text{cm}$ であり、日平均気温が $1^{\circ}\text{C}$ 上昇したことによる病斑高率の増加量から、ヒノヒカリ株上での病斑高は四・一七 $\text{cm}$ （ $111 \times 3.76 \div 100$ ）だけ上位に進展すると推定される。

日平均気温と全体の被害度の関係については、全体の被害度が発病株率と病斑高率から算出されることから、発病株率に影響する七、八月の平均気温、病斑高率に影響

する出穂日前後の平均気温の両方が影響すると考えられる。出穂二〇日後は最も遅い年で、九月二八日であることから、七、九月の日平均気温と全体の被害度の間で回帰分析を行い、回帰係数六・五七が得られた。これにより七、九月の日平均気温が $1^{\circ}\text{C}$ 上昇すると、全体の被害度が六・五七上昇すると推測される。

全体の被害度と $10\text{a}$ 当たり収量の関係については、二〇一六、二〇一七年の分析結果のみ使用した。この二カ年の回帰係数の平均値二・九一（ $3.991 + 0.831$ ）を用いて減収量を推測すると、七、九月の日平均気温が $1^{\circ}\text{C}$ 上昇することによって全体の被害度が六・五七増加すると、 $19.12\text{kg} / 10\text{a}$ （ $6.57 \times 2.91$ ）の減収が生じると推測出来る。

以上の結果から、七、九月の夏季における高温によって、イネ紋枯病の発生が増加し、収量への被害が大きくなることを示唆された。今後、温暖化で増加するイネ紋枯病への防除対策が重要になると想定され、温暖化の進行に対応した要防除水準の策定、新規薬剤の開発、防除体系の構築が必要になると考えられる。