

# 水産業復興特区に欠ける漁場管理の視点

2012.9.14

農林中金総合研究所

専任研究員 出村雅晴

## 1 はじめに

東日本大震災の本格復興に向け、被災地での規制緩和や税の減免を認める「東日本大震災復興特別区域法」(以下「特区法」)が成立(2011年12月7日)し、復興特別区域基本方針も閣議決定(12年1月6日)された。復興特別区域の対象となる被災地は政令で指定され首都圏を含む11道県227市町村(12年2月22日～)であり、規制や課税の特例、復興交付金の創設などが盛り込まれた。

第4回の「東日本大震災復興構想会議」で宮城県知事が提案した水産業復興特区も同法第14条に盛り込まれた。「地元の漁業者のみでは養殖業の再開が困難と認められる地元地区にかかる特定区画漁業権の免許を事業内容として定めた復興推進計画について、内閣総理大臣の認定を受けた場合には」(注1)漁業法第18条の規定(優先順位の規定)の適用を除外し、漁協等以外の「地元漁民を7割以上含む法人または地元漁民を7人以上含む法人」にも、一定の要件を満たせば第1順位として特定区画漁業権を免許することができるとしたのである。

本稿では、「漁業権とはどういうものなのか」についてその成立過程から明らかにするとともに、あらためて水産復興特区の問題点を整理する。

(注1)「復興特別区域基本方針」45頁「別表(復興特別区域において活用することができる規制の特例)農水01 特定区画漁業権免許事業」

## 2 漁業権の成立過程

現在の漁業権制度は、「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」(第1条)とする現漁業法(1949年公布)に基づく沿岸水域における漁業秩序であり、基本的な枠組みは旧漁業法(1901年公布)を踏襲している。

旧漁業法は、「磯漁は地付き、沖漁は入会」とした江戸末期の漁場利用関係を継承し、磯漁を展開する前浜漁場に関しては漁業集落の権利を認めた。すなわち沿岸漁業に関しては、定置漁業権、区画漁業権、特別漁業権、専用漁業権(地先専用漁業権および慣行専用漁業権)の4種類の漁業権を中心に組み立て、この免許を通じて管理しようとした。実態としては、漁業組合(現在の漁協)に前浜漁場の特権的な地先専用漁業権を与え、その実質的な管理下で個人、組合、会社などによる排他的な個別漁場の漁業権、すなわち定置漁業権、区画漁業権(養殖漁業)、特別漁業権(地曳網等)を認めるというものであった。旧漁業法はその後3回、漁業権の種類や内容、免許権限の知事への集中など部分的な改正が行われたものの、漁場の管理・利用面における基本的な性格や枠組みに変化はなく、現漁業法に承継された。

現漁業法の基本的な特徴は、①共同漁業権と一部の区画漁業権を例外として自営者免許の原則を鮮明にしたこと(注2)、②専用漁業権を縮小して許可漁業を増やしたこと(注3)、③沖合・遠洋漁業等については現状の継続を認めたことなどである。ただし、定置漁業権は自営者免許とされたものの、免許の優先順位の第1位に「地元漁民世帯の7割以上が所属する漁協あるいは法人

(自営)」が位置づけられるなど、前浜漁場に関する漁業集落の権利に配慮したものとなっている(第1表)。

なお、漁業秩序に漁場の総合利用の見地から海区全体の漁場計画という視点が加わり、それを有効ならしめるものとして漁業調整委員会を位置づけたのも現漁業法の特徴である。

第1表 漁業権の種類と内容

漁業権の種類	説明(対象漁業種類など)		免許の優先順位(第1順位)
定置漁業権	大型定置網、北海道のサケ定置漁業など		漁協等(注)
区画漁業権	第1種 第2種 第3種	カキ、ノリ、真珠養殖、小割り式魚類養殖など 網仕切り式魚類養殖、築堤式クルマエビ養殖など 地まき式貝類養殖など	漁業者または漁業従事者
共同漁業権	第1種 第2種 第3種 第4種 第5種	アワビ、アサリなどの採貝、コンブやワカメなどの採藻漁業 小型定置網や固定式の刺し網などによる漁業 地びき網、無動力船による船びき網漁業など 三重県等の寄魚漁業などの特殊な漁業 河川・湖沼等の内水面や封鎖性海面における漁業	適格性が認められるのは漁協等のみ。
特定区画漁業権	(区画漁業権のうち特定のもの) ひび建養殖業、藻類養殖業、真珠養殖業を除く垂下式養殖業、小割り式養殖業、地まき式貝類養殖業		漁協等

資料 筆者作成

(注) 第1順位: 地元漁民世帯の7割以上が所属する漁協あるいは法人(自営)

第2順位: 地元漁民7人以上が所属する(組合員、社員または株主)法人(同)

第3順位: 漁業者または漁業従事者

(注2) 自営者免許の原則のなかで「適格性」と「優先順位」を基準とする調整方法が採用された。「適格性」とは免許を受けるにあたっての資格要件であり、「優先順位」とは適格性を有する者間における免許順位のことである。

(注3) 旧漁業法の専用漁業権に代わるものとして共同漁業権が創設されたが、いわゆる浮魚対象の漁業が対象外となったほか、共同漁業権の存続期間も20年から10年に短縮された。

### 3 現漁業法における漁業権の種類

現漁業法は、「この法律において漁業権とは、定置漁業権、区画漁業権及び共同漁業権をいう」(同法第6条)としており、漁場、漁具、漁法という技術的な基準によって次の3種類に区分している(前掲第1表)。

①定置漁業権…旧漁業法における定置漁業権から小型定置を除外。また、水深27m以上との条件がついた。

②区画漁業権…旧漁業法をほぼ継承。養殖施設の形態や養殖漁場の区画方法によって、3種類の養殖に区分。

区画漁業権のうち特定のものが特定区画漁業権であり、ひび建養殖業、藻類養殖業、真珠養殖業を除く垂下式養殖業、小割り式養殖業、地まき式貝類養殖業が該当。

③共同漁業権…旧漁業法における専用漁業権および特別漁業権を廃止し、新しく創設。漁協が漁業権を持ち、漁場を管理し、組合員に行使させるもの。第1種共同漁業から第5種共同漁業まで、その内容とする漁業を5種類に分けている。

漁業権の免許権限は、旧漁業法では専用漁業権が農林大臣、その他の漁業権が都道府県知事となっていたが、現漁業法ではすべて知事免許に変更された。ただし、海区漁業調整委員会の意見聴取が必要とされており、漁業権免許における同委員会の役割も大きい。

漁業調整委員会は「その設置された海区又は海域の区域内における漁業に関する事項を処理

する」(漁業法第 83 条)機関であり、基本的には公選 9 名、学識経験 4 名、公益代表 2 名の 15 名の委員で構成される(同法第 85 条)。宮城海区漁業調整委員会の主な業務として、①知事の漁場計画についての諮問に対する答申、②知事漁業免許に係る適格性、優先順位についての諮問に対する答申、③漁業調整のために必要な水産動植物の採捕に関する制限等の指示(いわゆる委員会指示)の発動が列举されている。今回の水産業復興特区にも深く関与することが見込まれる。

#### 4 漁協が管理する「組合管理漁業権」

漁協が所有・管理する漁業権は共同漁業権と特定区画漁業権であるが、これらの漁業権は組合員である漁業者のために組合が管理する漁業権という意味で組合管理漁業権とも呼ばれる。もともと漁場調整や漁場の占有と利用関係の規制を目的に設立された漁業組合(1986 年の漁業組合準則)は、旧漁業法によって漁業権の所有主体としての法的裏付けがなされ、その後経済事業(1910 年)、漁業の自営(1933 年)、信用事業(1938 年)も営めるようになったが、漁業権の所有と管理主体という性格に大きな変化はなかった。前浜漁場は地域の沿岸漁業者にとって生活の根拠となるだけに、漁業者の組織する漁協にその所有と管理をさせることにしたのは、けだし当然の流れであったろう。

組合管理漁業権については、漁業権者である漁業協同組合が漁業権行使規則を定めて管理するが、当該規則は知事の認可を受けて初めて効力を持つ。漁業権行使規則には漁業を営む者の資格、禁止する漁法など漁業の方法、統数、禁止期間、その他守るべき事項等が盛り込まれる。養殖業を対象とする特定区画漁業権に関しては、養殖施設の数や規模、養殖密度など技術面にまで及ぶ項目が規定される。なお、漁業権行使規則を定めようとするときや変更するときには水産業協同組合法の規定による総会の議決(同法第 48 条)が必要であるが、事前に当該漁業に関する組合員の 3 分の 2 以上の書面同意が義務付けられる(漁業法第 8 条 3 項)など、漁業者の主体的な漁場や資源の管理が基本となっている。濱田(2012)が指摘するように、組合管理漁業権における権利行使は漁業秩序に対する責任を伴っており、漁業者は漁業権行使規則の策定や遵守を通してそれを実行している。その意味で、同一漁場を利用するさまざまな漁業の利害を調整し、漁場利用に関する紛争を防止する仕組みが事前に措置されているといえる。

#### 5 水産業復興特区と問題点

特区法第 14 条で具体化された水産業復興特区は、漁業法第 18 条の規定(優先順位の規定)の適用除外を特例の内容とするものである。具体的には、一定の要件を満たせば「地元漁民を 7 割以上含む法人または地元漁民を 7 人以上含む法人」にも、第 1 順位として特定区画漁業権を免許することができるとしたのである。

特区法第 14 条に定められた一定の要件は以下のとおりである。

①当該免許を受けた後速やかに水産動植物の養殖の事業を開始する具体的な計画を有する者であること。

②水産動植物の養殖の事業を適確に行うに足る経理的基礎及び技術的能力を有する者であること。

③十分な社会的信用を有する者であること。

④その者の行う当該免許に係る水産動植物の養殖の事業が漁業生産の増大、当該免許に係

る地元地区内に住所を有する漁民の生業の維持、雇用機会の創出その他の当該地元地区の活性化に資する経済的社会的効果を及ぼすことが確実であると認められること。

⑤その者の行う当該免許に係る水産動植物の養殖の事業が当該免許を受けようとする漁場の属する水面において操業する他の漁業との協調その他当該水面の総合的利用に支障を及ぼすおそれがないこと。

濱田(2012)は、この要件のうちとくに⑤が問題と指摘している。既存の漁業者にとって最も重要な要件であるにもかかわらず、「他の漁業との協調」をどのように審査するのか、審査基準などが明らかにされておらず、「漁場利用における協調性を問う適格性の要件」が形骸化される可能性が否めない、との指摘である。

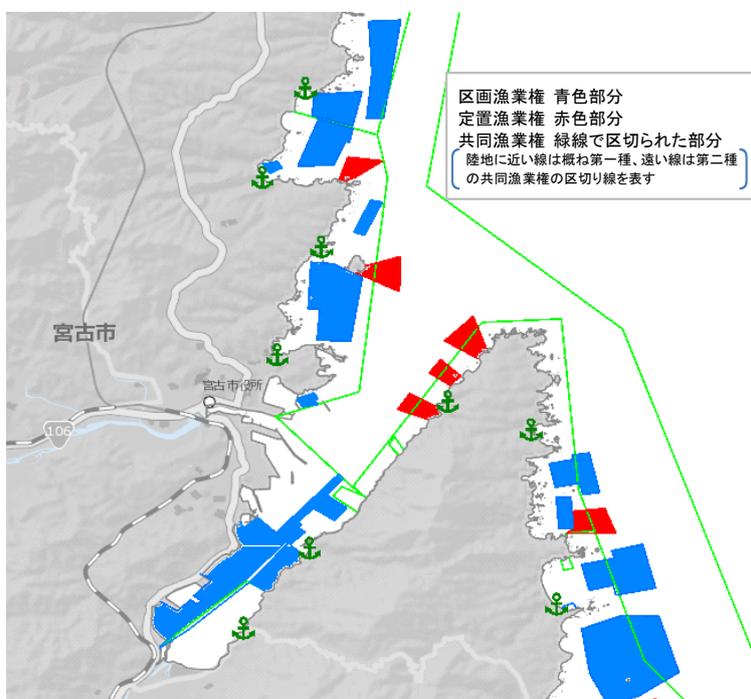
さらに、「組合管理漁業権に備えられてきた紛争回避機能を含んだ漁場管理システムが免許者に及ばなく」なる問題も指摘している。漁場行使料という漁場の管理コストを支払い、漁業権行使規則の遵守という責任を負う漁業者とそうした負担や責任を負わない免許者が同一の漁場で操業することになり、双方の利害対立が紛争につながりかねないと指摘する。

一般的な定置漁業権、区画漁業権、共同漁業権の設定状況は、第1図のとおり共同漁業権漁場内に区画漁業権漁場や定置漁業権漁場が配置される形となる。共同漁業権漁場で営まれるさまざまな漁業は、区画漁業権漁場や定置漁業権漁場が配置されていることによって当然に影響を受けるが、これまでは漁協が漁業権の免許を受け、これを漁業者等に行使させるというなかで全体の漁場を管理し、全体としての漁場利用を調整してきた。水産業復興特区は、漁協等にしか免許されない共同漁業権の漁場内にその管理の及ばない漁場ができることを意味し、濱田(2012)はこの問題性を指摘したのである。

漁業者と水産業復興特区によって免許を受ける者との漁場における公平性確保についても、問題を生ずる懸念がある。同じ特定区画漁業権漁場のなかでも、潮通しなどの環境によって生産性に差が生ずるため、これまでは抽選等の方法により数年ごとに漁業者間で養殖場の配置変更を行ってきた。水産業復興特区によって免許を受ける者は当該漁場を独占利用するため、これを活用した生産性の高い養殖筏の配置法、例えば一定サイクルでの循環配置などを考案することも可能になるのではないかと。

こうした点も含めた漁場管理システムの全体像が示されない水産業復興特区は、まさに「熟議なき法制化」と言わざるを得ない。

第1図 宮古市付近の漁業権配置図



資料 海上保安庁の「沿岸海域環境保全情報」(CeisNet)から作成

## 6 おわりに

宮城県知事はかねて2013年の漁業権更新に合わせて水産業復興特区を導入する意向を示していたが、7月26日に開催された宮城海区漁業調整委員会で13年の漁業権更新スケジュールが示された。6月に免許申請を受け付け、その後の海区漁業調整委員会の審査を経て、同年9月に更新するというものである(注4)。13年に更新期を迎える漁業権は、第2表のとおり定置漁業権41、区画漁業権656、共同漁業権151の計848で、このうち水産業復興特区の対象となるのは区画漁業権(特定区画漁業権)の656である。

第2表 漁業権の免許件数

		海面	内水面	合計	備考
区画漁業	一種	656	0	656	のり、かき等養殖業
定置漁業		41	0	41	
共同漁業	一種	60	5	65	採貝・採藻漁業, うに・なまこ等採捕漁業
	二種	61	0	61	小型定置漁業, 刺網漁業
	三種	2	0	2	つきいそ漁業
	五種	0	23	23	内水面漁業
	計	123	28	151	
合計		820	28	848	

資料 宮城県のホームページ(水産業振興課 > 水産関係資料集 > 漁業の免許と許可)から作成。

(注) ホームページでは件数合計(08年9月1日現在)847と掲載しているが、その後の追加設定分を加味修正。

こうしたなか、12年8月31日付の日本経済新聞記事は「企業に漁業権付与」のタイトルで宮城県が企業に漁業権を認める方針を固め、年内を目途に「水産業復興特区」の設置申請を行う予定と報じた。石巻市桃浦地区のカキ養殖漁業者15名が設立し、仙台市中央卸売市場の水産荷受「仙台水産」が経営参加する「桃浦かき生産者合同会社」に漁業権を認めるというものであり、仙台水産の会長が同社グループの広報誌で明らかにしたところによれば、その経緯や同社としての考えなどは以下のようなものである(注5)。すなわち、6月中旬宮城県から桃浦地区への支援要請という形で話があり、同社としては商品づくりや価値づくりで漁業者の収入向上に寄与する販売支援、あるいは人工種苗や自動殻むきなど新しい技術の導入を考えていることなどを明らかにしている。

このなかで注目すべきは漁業権に関する部分であり、「漁業権の取得は望まない。それは漁業者の領分である。この問題は漁業者による新会社を設立し、将来漁業者の意志・合意でどうするかを決定する。」(前掲(注5)から引用)としている点である。最終的には、県との折り合いがつかず今回の報道内容のとおり大筋で合意したが、もともと漁業権の取得は望んでいなかったことを明らかにしている。宮城県がなぜ企業への漁業権付与にこだわったのか不明であるが、自ら主張した「水産業復興特区」の実績づくり、あるいは別の意図が背景にあるとしたら論外といわざるを得ない。また「桃浦のような小さな浜でも漁業を続けられるという全国モデルにするため、実証実験の場にする」(注6)という前に、水産業復興特区で何を指すのか、漁業の復興なのか漁村の復興なのか、漁業者の自立なのか漁業従事者の生活なのか、「民業の活用」とは具体的にどういうものなのか、など事前に明らかにしたうえで議論を尽くすべき問題であろう。

一般企業等に漁業権を開放する「水産業復興特区」問題は、漁場管理と漁業間調整を担保する仕組みのあることが前提となることをあらためて強調して本稿のまとめとしたい。

(注 4)2012.7.27 付河北新報「漁業権更新 来年 9 月」

(注 5)仙水グループ広報誌『御神船』「春夏秋冬」2012 年 9 月号

(注 6)2012.9.4 付河北新報「水産特区適用、石巻1社のみ 宮城知事「全国モデルに」

<参考文献>

- ・濱田武士(2012)「熟議なき法制化「水産復興特区構想」の問題性」『世界』3月号岩波書店
- ・加瀬和俊(2011)「漁業権「開放」は日本漁業をどう変えるか」『世界』10月号岩波書店

(でむら まさはる)