

「水産政策の改革」後における 漁協論の再構成に向けて

——法学的観点からの接近——

主事研究員 亀岡鉦平

〔要 旨〕

「水産政策の改革」と関連する法改正により、漁協を取り巻く制度環境は大きく変化した。また、改革は中間団体を媒介とした地域資源管理に特徴のあった第一次産業に関する財産権秩序を変動させるものであることから、憲法第29条に関する法的問題を内在していた。本稿では、これらの変化・課題に対応するよう、協同組合と村落共同体の二面性の併存という従来の漁協論を再構築する必要があるとの認識から、その準備作業として、近時の事業展開、組合活動、政策の三点につき漁協の動向把握を行った。

事業展開に関しては、①合併と経営合理化による事業利益の回復傾向と職員不足の同時進行、②買取販売の拡大による販売事業の質的变化、③地域漁業維持のための自営漁業の拡大、といった諸点を取り上げた。そして、それらの動向を、沿岸漁業が低迷するなかで、漁協が自ら負担を負うことで、従来型の漁協像を保守しようとするものであると性格づけた。組合活動に関しては、「排除と包摂」という観点から、積極的な新規就漁者の獲得活動、漁業権行使規則の自発的な見直しといった事例を意味づけすることで、漁協を含む地域中間団体に対する「疑似公共性」批判への応答を試みた。政策に関しては、「浜の活力再生プラン」を素材に、地方創生施策を履行するには、漁協を活用することが不可欠かつ合理的であることを確認した。最後に、協同組合としての経営展開の側面と開かれた地域共同体としての側面のバランスを意識的に取りながら発展させていく方向での二面性論の現代的更新が必要であると論じた。

目 次

- 1 改革後の漁協論に求められるもの
 - (1) 「水産政策の改革」の漁協への影響
 - (2) 地域中間団体を媒介とした財産権秩序の変動
 - (3) 憲法問題としての漁業法改正
 - 2 伝統的な漁協像・漁協論
 - (1) 漁協の二面性・二重性——村落共同体と協同組合——
 - (2) 伝統的な漁協論の前提条件
 - 3 近年の漁協経営と事業展開の動向
 - (1) 総論
 - (2) 各論①——買取販売の定着——
 - (3) 各論②——漁協自営漁業の地位向上——
 - (4) 考察——二面性の護持に向かう漁協と内在する矛盾——
 - 4 「包摂」を志向する漁協の組合活動
 - (1) 法学における中間団体論と中間団体の疑似公共性
 - (2) 新規就漁者と「包摂」
 - (3) 漁業権行使規則の自発的な見直し
 - 5 近時における漁協の政策上の地位——浜の活力再生プランを素材として——
 - (1) 浜プランの概要
 - (2) 浜プランに基づく活動内容
 - (3) 浜プランに現れた漁協イメージ
- おわりに
——二面性論への再接近——

1 改革後の漁協論に求められるもの

(1) 「水産政策の改革」の漁協への影響^(注1)

現在、わが国の水産業は歴史的な転換点にある。この転換を象徴するのが、「水産政策の改革」の延長として2018年に行われた漁業法の改正であると言えるだろう。今回の改正はこれまでの改正とは根本的に異なり、漁業法と海洋生物資源の保存及び管理に関する法律（TAC法）を一つにまとめるという法のかたちそのものを変化させる改正であった。当然ながら変化したのは法の構成だけではない。大きくは漁業権制度、水産資源管理の二点において内容面も大きく変化した。前者については区画漁業権と定置漁業権に関する免許の法定優先順位の廃止、後者についてはアウトプット・コントロール^(注2)の導入が特に目立つ改正点である。

漁業権制度に関する見直しが内包する問題は、生産の場面にとどまらない。法改正前は、区画漁業権のうち特定区画漁業権については地元漁協が免許の優先順位1位とされ、実際の行使は個々の漁業者（漁協組合員）によるという関係が成立していた。つまり、特定区画漁業権を行使するには、漁協組合員であることが実質的には不可欠であるという制度内容になっていた。ところが、改正後においては法定優先順位がなくなり、区画漁業権は旧来の特定区画漁業権を引き継ぐ団体漁業権と、漁協を介さず漁業者に直接免許される個別漁業権という

二種類の漁業権へと再編されることとなった。この両者間に優劣関係はないため、漁協の地位変化という意味で今回の改正は大きな意味を持っている。

以上のような漁業権制度の変化は、漁協認識・漁協観に対しても不可避免的に影響を与えるものとなる。なぜなら、従来の漁協論（漁協擁護論）は、漁協の存在を前提とする漁業権制度論と、漁村社会の現実において観察される漁協の機能論という二つから構成されていたと考えられるが、今回の法改正により、前者が大きく変化し、漁協の存在を必ずしも前提とするものではなくなったからである。したがって、後者は引き続き維持しつつも、前者に対応する部分については更新ないし再構築の必要があると考えられる。

（注1）本項の一部は、亀岡（2020a）20頁と重複する。

（注2）20年7月8日の「漁業法等の一部を改正する等の法律の施行期日を定める政令」（政令第216号）により、改正漁業法の施行期日は20年12月1日となった。

(2) 地域中間団体を媒介とした財産権秩序の変動

また法学の立場からすると、漁業法改正は、地域中間団体を媒介とした地域資源管理に特徴のあった第一次産業に関するわが国の財産権秩序を変動させるものであったと捉えることができる。例えば、農地の場合は集落、ため池等による利水・治水は水利組合、入会林の場合は入会集団というように、わが国の第一次産業の物質的基礎をなす自然資源の所有・管理からは、地域中

間団体を介在させた関係を共通して抽出することができる。言うまでもなく、漁業権に対応するのは漁協であった。そして、それぞれ内容は異なるが、この地域中間団体を媒介とした地域資源管理は、「生ける法」^(注3)を現実の規範としつつ、しばしば国家制定法によって承認さえされた（例：集落による農地の自主管理と利用権の関係）。この異なる規範間の関係は、国家法のみに基づく国家的公共性とは異なる仕方で、私的領域において成立する公共性の存在を示唆するものである。^(注4)漁業法改正に対しては漁業研究者や漁業者から多くの懸念が寄せられたが、それは、法改正は「下から」の実践として蓄積され現実に妥当してきた社会規範を、国家により「上から」変化させるものであるがゆえに、漁場管理の現実と齟齬^{そこ}をきたすと考えられたからである。

(注3) 人々の規範意識を基礎として、現実に社会を秩序づけている法のことであり、慣習法や条約といった国家制定法以外の法を法として観念するために、E. エールリッヒによって提唱された概念である。「法社会学における『法』は、制定法（憲法、法律、条約、条例等）、判例法等の実定法にとどまらず、これらに対応する現実の社会関係をも包含する概念である」と説明されるが、「生ける法」は後者に該当し、法社会学における法概念の固有性を特徴づけている（東郷（2007）255頁）。

(注4) 第一次産業が生起する現象・課題につきその内在的論理に基づいて解明することを目的とする農学・水産学とは別に、法学の一分野である法社会学が、第一次産業に関する法を研究の対象とする理由の一つはこの点にある。糊澤（2016）参照。

(3) 憲法問題としての漁業法改正

さらに、漁業法改正を中心とする「水産政策の改革」は単に水産業界や漁協にとつ

てのみ重要な問題であるとは言えない。日本国憲法のテキストの直接の改正（明文改憲）はいまだ行われていないが、個々の人権カテゴリーにひもづいた個別領域における重要立法の改正が相次いでおり、これらは従来の法律学の理解から逸脱しており、実質改憲の動きであるとして批判的に捉える見解が法律学において見られる。^(注5)この見解を引き受けるなら、漁業法改正は、現実における地域中間団体の存在を前提としていた第一次産業の資源にかかる財産権秩序を改変し、安定性を損なうものとして、憲法第29条に規定された財産権を改変する事例であると捉えることができるようになる。^(注6)このことは、漁業権にかかわる主体としての漁協のあり方を問うことは、漁業政策の地平において漁協の地位を問うという単なる政策論の次元にとどまるものではなく、漁協の憲法上の地位について問うことでもあると示唆している。

しかし、漁協と憲法上の財産権の関係について総合的に論じ尽くすことはにわかには難しい。その準備作業として、本稿ではまず近時の事業展開、組合活動、政策を素材に近年の漁協の情勢把握を行う。方法としては、個別漁協に即した調査研究活動が活発になった近年の当研究所の研究ストックを積極的に活用することとする。

(注5) 民主主義科学者協会法律部会編（2020）収録の諸論稿参照。この特集では、家族、社会保障、教育、労働、農林水産業、刑事司法の各分野が取り上げられ、それぞれ、憲法第24条以下との対応関係が意識された。

(注6) この論点につき、憲法と水産復興特区の関

係を問う中島(2013)参照。また亀岡(2020c)参照。農地と集落の関係を素材とした亀岡(2020b)も併せて参照。

2 伝統的な漁協像・漁協論

(1) 漁協の二面性・二重性

——村落共同体と協同組合——

今日の漁協の活動内容やその特徴について言及する前に、これまでの漁協理解がどのようなものであったか振り返っておく。戦後の漁業改革によって制定された漁業法や水産業協同組合法(以下「水協法」という)が今回の水産政策の改革によって大きく改正された以上、改正前法下で形成された漁協理解も影響から逃れることはできないというのが本稿の認識であるため、従来型の漁協理解の特徴を確認しておくことは、手続き上必要な前提作業であると考えられるからである。

現在の漁協の特徴として、指摘されるのはその二面性・二重性である。ここで言う二面性・二重性とは、漁協は村落共同体として「漁業権管理団体」であると同時に、協同組合として「漁民の経済連合体」でもあるという性格把握のことである。本来、基礎集団と機能集団として編成原理の異なる両者であるが、先行して存在した前者に対して、漁村更生の観点から経済事業の主体となり得るよう後者としての性格が付与されたのだった。この二面性・二重性は相互に関係し合っており、「漁業権管理団体」としての側面が共同体的支配を手段として漁場の生産力を安定的に発揮させるよう作

用し、「漁民の経済連合体」としての側面が非資本主義的な村落共同体を資本主義社会に適応させるよう支援する役割を担うと把握された。^(注8)

現実の漁協の事業構造も、基本的にこの理解をなぞったものとなっているように思われる。漁協の事業利益のうち最大を占めるのは販売事業であり、「水産業協同組合統計表」によると、18年度において79.8%の漁協が従事し、全国の漁協全体の事業総利益の41.6%を占めている。販売事業の典型は、漁協が漁業者(組合員)が漁獲した水産物につき、自身が運営・管理する産地市場において販売委託を受け、手数料と引換えに産地仲買人に販売するという受託販売の形態である。この販売事業の比重が漁協経営上大きい以上、漁協管内の漁業生産が活発であり、水揚量が多いことが漁協経営にとっても不可欠なものとして要請される。この経済連合体としての要請は、漁業権管理団体としての側面に対して一層の生産力拡大を求めるものとなり、水産資源管理や漁場利用調整を漁協による営漁計画として、漁協の総合事業性を活用しつつより経営的な視点から捉える方向で展開させる契機となる。

(注7) 漁協組織研究会編著(2015)345～346頁参照。

(注8) 八木編著(1992)98頁(八木庸夫執筆部分)参照。

(2) 伝統的な漁協論の前提条件

この限りで、漁協が内在する二つの側面は幸福に結合する。しかし、漁業法が改正されたことで、漁協を中心として漁場利用を最適化する法的根拠が失われた。もっと

も、この法変動以前の問題として、二面性が成立するための漁業固有の条件の悪化も看過できないように思われる。

村落共同体と協同組合という本来異なる組織編成原理のものが単一の組織のなかで両立するためには、いくつかの条件の充足が必要だったと考えられる。例えば、組合員の等質性、地域住民（世帯）の多くが組合員であること、漁協管内となる領域の小範囲性といった点を即座に挙げることができる。こういった条件がそろっているほど漁業者＝地域に住まう者＝組合員という等式が成立しやすくなり、村落共同体と協同組合の間のずれが縮減されることになるからである。これらの諸条件は、伝統的な漁村地域であれば自然に充足していたと考えられるが、現在はいずれも成立の基礎が揺らいでいる。例えば、高齢化等による正組合員の准組合員への移行、漁業からのリタイア者増加の結果としての混住化、漁協合併と拠点単位としての旧漁協の消滅（支所としても維持されない場合）、といった事態が進行している。このような方向で漁村地域の情勢が変化するなら、二面間のずれが目立つようになり、漁協が地域における唯一の包括的団体とはなり難くなる。

3 近年の漁協経営と事業展開の動向

(1) 総論

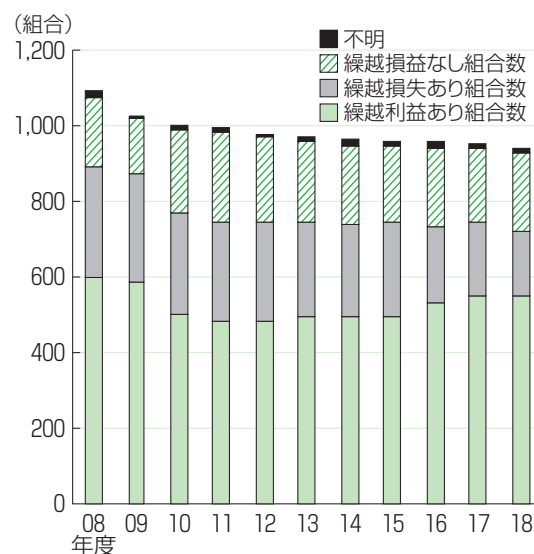
現在の漁協の動静について、まず「水産業協同組合統計表」が示す基礎的な数値を

確認することで、漁協経営の全般的動向を把握する。

18年度末時点で、全国に945の漁協（沿海地区漁業協同組合）が存在している（うち非出資は2）。近年そのペースは緩やかだが、合併により10年ほどの間に漁協数はおよそ150減少した。

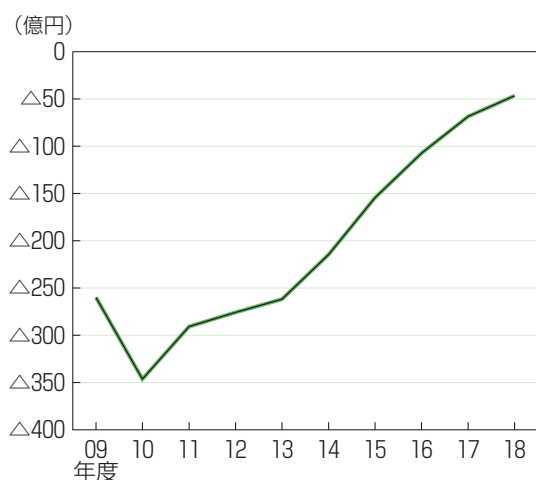
全国の漁協を経営状況別で見ると、繰越利益のある漁協が全体の60%弱、繰越損失のある漁協が約20%となる（第1図）。他方で、漁協全体として見ると、繰越損失金額が繰越剰余金額を上回っている（第2図）。これは、一部の漁協において各種施設の運営維持費の負担や経済事業未収金の貸倒れ、信用事業譲渡に伴う固定化債権等が高額で発生していることによる。合併による経営合理化等により、漁協全体としての繰越損失は近年改善傾向にある。今後も合併の推進は不可避と考えられるが、一方で繰越損失が合併の障害となる構造は変わっていない。

第1図 経営状況別組合数の推移



資料 水産庁「水産業協同組合統計表」

第2図 次期繰越金合計額の推移(漁協全体)



資料 第1図に同じ

い。

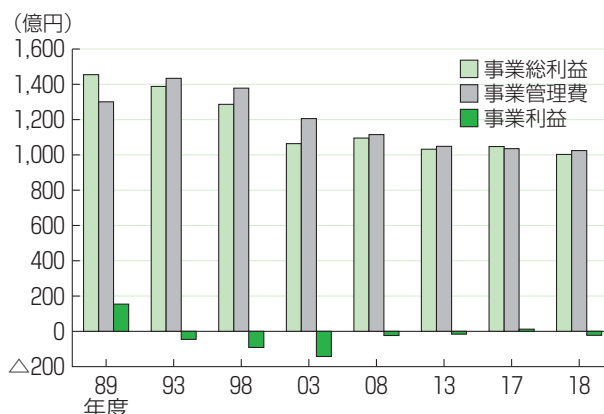
次に漁協全体における事業総利益、事業管理費、事業利益の関係を見ると、90年代前半以後事業利益が赤字となり、00年代前半頃まで拡大した後改善傾向をたどり、近年は黒字に転換していたが、直近では再び赤字となった(第3図)。事業利益赤字の要因は、事業規模の縮小に応じた事業管理費の削減が遅れたためである。合併をきっかけとした人件費削減等の経営合理化の結果、事業利益の赤字は解消に向かったが、漁協職員の減少・不足(第4図)、業務過多が一部で問題になりつつあり、将来的な職員のなり手不足も潜在している。組合員数も一貫して減少傾向にあり、正組合員数は20年弱で半分以下になっており、13年度以降は准組合員数を下回っている(第4図)。

(2) 各論①

——買取販売の定着——

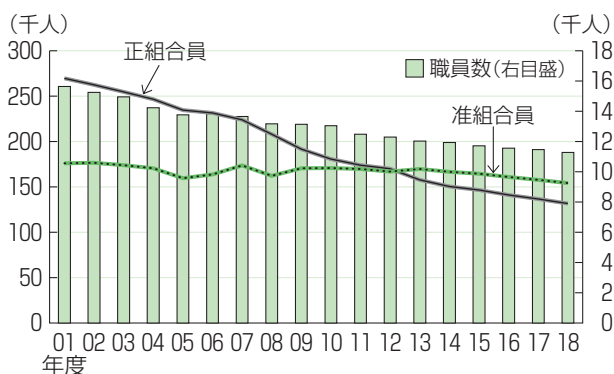
以上のような漁協組織の全体としての縮

第3図 事業総利益・事業管理費・事業利益(漁協全体)



資料 第1図に同じ

第4図 正組合員数・准組合員数・漁協職員数の推移



資料 第1図に同じ

小再編傾向のなか、漁協事業の展開としていくつかの注目すべき動きがある。^(注9)

まず、買取販売の定着が挙げられる。買取販売とは、漁協が産地市場の売参権を取得し、産地仲買人と同じ立場で産地市場の水産物を購入し、所有物として再販売する形態である。ゆえに受託販売と異なり、漁協自身に相応の販売力が必要となる。

第1表によると、買取販売実施組合の割合は、00年度には16.0%だったのが05年度に20%を超え、その後は現在に至るまで27%前後でおおむね安定して推移している。20年弱で実施組合割合が10%程度増加してい

第1表 買取販売事業の推移

(単位 %、億円)

	実施組合 割合	取扱高	販売事業 総取扱高に 占める割合	取扱高 (1組合平均)
00年度	16.0	319	2.6	1.4
01	16.7	388	3.1	1.7
02	17.5	392	3.4	1.8
03	18.0	438	3.9	2.0
04	19.3	444	3.9	2.0
05	20.9	424	3.8	1.9
06	23.0	566	4.7	2.5
07	22.5	572	5.0	2.7
08	33.1	671	6.6	2.6
09	29.2	527	5.1	2.2
10	26.1	467	4.5	2.2
11	26.6	465	4.8	2.3
12	27.5	479	4.7	2.3
13	27.7	532	5.1	2.5
14	27.1	469	4.3	2.3
15	26.1	470	4.1	2.3
16	26.4	537	4.8	2.7
17	26.9	533	4.8	2.6
18	26.8	451	4.4	2.3

資料 第1図に同じ

ることになる。買取販売取扱高も同様に03年度に400億円を超え、その後金額としての増減はあるが、販売事業総取扱高において5%弱程度を安定的に占め、今日に至っている。1組合平均の買取販売取扱高もやはり00年代中頃に2億円前後に増加し、現在まで2.5億円前後で推移している。

このような買取販売定着の背景については、産地仲買人の減少に伴う魚価低迷や水揚げ金額の減少によって漁協の主力事業である受託販売が低迷したことへの対応に迫られて、取り組む漁協が増加したためであると分析されている^(注10)。また、利ざやを大きくするには販売力が求められることから、買取販売への着手は必ずしも漁協経営に貢献するとは言えないが、買取販売に取り組むことで、漁協が減少した産地仲買人を代替することになり、地域の既存の水産物流通を護持する機能を発揮していると評されて

(注11)
いる。

(注9) 以下本項の記述にあたっては、工藤貴史「漁協買取販売事業の背景と現状—中間総括—」工藤ほか(2019) 1～9頁に依拠した。

(注10) 工藤ほか(2019) 3頁参照。

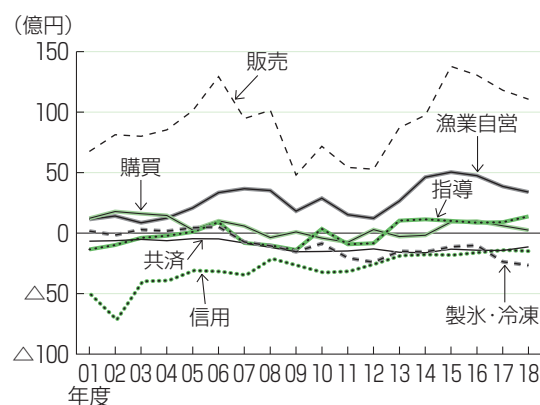
(注11) 工藤ほか(2019) 8頁参照。

(3) 各論②

—漁協自営漁業の地位向上—

さらに、漁協自営漁業(漁業自営)の動向にも注目すべき部分がある。漁協自営漁業とは、漁協自らが漁業生産に従事する事業であり、例えば岩手県沿岸の各漁協が営む定置網漁業が著名である。主要事業別に漁協全体の事業利益を見ると、漁協自営漁業は00年代中頃から販売事業に次いで2番目に位置しており(第5図)、実施組合数は限られるが^(注12)、経営を支える重要な地位にある事業であることがわかる。また漁協自営漁業は、各種事業のなかで06年度以降黒字組合数の割合が最も高い事業となっており、水産庁「水産業協同組合統計表」によると、18年度は64.1%だった。当研究所が16年に実施した全漁協に対するアンケート調査に

第5図 主要事業の事業利益の動向(漁協全体)



資料 第1図に同じ

よると、漁協自営漁業は、操業開始は30年以上前と古い場合が多く（操業組合のうち57.7%）、また以前実施していたが現在は実施していない場合も少なくないが、他方で操業10年未満の漁協も13.5%ほど存在しており、現時点での漁協の事業展開として関心^(注13)を引くものとなっている。

漁協自営漁業は、当初は生産段階の協同化を志向するものとして着手されたが、その目的は次第に漁協自身の財源確保や漁場利用の総合化にシフトしつつ、現在では地元での就業機会の提供、新規就漁者の受け皿、直売所や加工事業で利用する原料調達、観光資源としての活用等が加わり、目的は多様化^(注14)している。先ほどのアンケートによると、「組合員の流出防止」や「漁業生産（量）の維持」といった目的が、「組合経営の財源確保」（83.1%）に次ぐ目的として、それぞれ37.3%、35.6%という回答率を得ており（複数回答）、漁協自営漁業による地域漁業防衛機能への期待の高まりをうかがうことができる。例えば、東日本大震災後、岩手県の船越湾漁協と新おおつち漁協ではワカメ養殖を自営漁業として開始しており、ダメージを受けた地域漁業生産を下支えしようとする漁協の意図が感じられる。

（注12）水産庁「水産業協同組合統計表」によると、18年度は184漁協が実施している。

（注13）以上のアンケート調査の結果は、加瀬・尾中（2017）56～66頁参照。操業から間もない漁業種類としては、貝類・藻類養殖が目立つ（同59頁）。

（注14）尾中（2019）37～38頁参照。

（4）考察

——二面性の護持に向かう漁協と内在する矛盾——

以上のような漁協の経営・事業動向からはどのようなことを読み取ることができるだろうか。まず経営状況別組合数の推移、経営概況、職員数・組合員数の推移からは、漁協系統全体として合理化を進めざるを得ない状況があり、その手段として事業管理費、その多くを占める人件費の抑制が選択されていることがわかる。このように職員1人当たりにかかる負担が増大しやすい状況が広がるなかで、漁協が受ける負荷は増しつつあるように思われる。

そして、その前線にあるのが、買取販売と漁協自営漁業それぞれの事業展開であると考えられる。いずれも漁協経営の存続や組合員の所得確保の直接的手段となる魚価の向上を目的とするものであり、それだけ必要性が高いものだが、伝統的な漁協のビジネスモデルからは逸脱する面がある。

買取販売については、「伝家の宝刀はむやみに抜くべきではありません^(注15)」と言われるように、従来の受託販売の形態のままで経営上問題ないのであれば、在庫リスクや販路開拓の負担を伴ってまであえて選択する必要はないはずの販売形態である。既述の買取販売の拡大の背景が示すように、組合員や組合自身のために買取販売に取り組まざるを得ない漁協の苦境が透けて見える。

漁協自営については、新規着手している漁協があることは注目点ではあるが、代表的な漁業種類である定置網漁業を中心に着

手自体は古く、実施漁協にとっては伝統的な事業である。しかし、事業利益を見ると、漁協が行う事業のなかでは稼ぐ事業としてその地位は相対的に向上しつつある。また、目的が多様化するなか、単なる漁業生産活動を超えて、直売所等の漁協や組合員が主体となる活動の起点となっており、漁協が行う事業のなかでの地位の質的向上を読み取ることができる。そして、漁業生産量の維持や就業先確保が目的として挙げられていることから、漁協自営漁業には組合員による生産活動を補完する役割が理念的には期待されているにもかかわらず、生産そのものの中心も漁協自身が担わざるを得なくなりつつあるという苦しさが見えてくる。農協直営型農業経営では、旧耕作放棄地を用いて、かつ生産者と競合しない品目が意識的に選択されているケースが多く、地域農業の補完物としての役割が選択されている模様だが、漁協自営漁業への期待はより^(注16)重いものになりつつあるように思われる。

これらを念頭に置いたとき、漁協は革新と現状維持どちらに向かっていると言えるだろうか。漁協は自らが経営体として持続できなければ組合員が被ることになるであろう悪影響を強く懸念している。それは、組合員個々の漁家経営維持に支障をきたすものであり、ひいては生活空間としての村落共同体を損なうものとなりかねない。組合経営のため、組合員の所得維持のためと説明される諸活動は、相互に関連した漁協の二面性を、双方結びついたままのものとして維持存続させようとする現実的な営為

であるように思われる。漁協の二面性は、それを支える前提条件の変化に直面しているがゆえに変化を迫られているが、漁協は自身が独自に行い得る適応、すなわち事業を変質させることで、変化に伴う負荷を受け止め、二面性という伝統的性格を維持しようとしているのではないだろうか。買取販売も漁協自営漁業の深まりも一見したところ経済事業体への純化の過程のように思われるが、前述のとおり、前者は産地仲買人の減少に対応した消極的対応としての側面が強く、後者も地域漁業防衛策としての性格が明確であることから、いずれについても事業としての合理性のみが自己目的的に追求されているわけではないことは明らかであろう。

しかし、地域漁業の地盤沈下が進行するなか、産地仲買人の減少、漁業生産量の減少といった特に綻びの目立つ部分を漁協自身が穴埋めするという経営対応のなかには、矛盾が内在している。

まず指摘できるのは、これらの事業展開は基本的に漁業の縮小再生産そのものに対応するものとはなり得ていないということである。漁業生産基盤そのものが拡大しない限り、これらの事業への対応は個別漁協の対応力の実力差として表出する。つまり、対応力のある漁協は事業を変化させることで漁村社会と漁協自身の生き残りを図ることができるが、それができない漁協は地域の衰退を招来し、漁協自身の存続も危うくなるということである。これは漁業生産の縮小のなかでの漁協同士によるパイの奪い

合いでもあり、漁協自身の経営能力という自己責任^(注17)に基づくスクリーニング（ふるい分け）とも言える。買取販売に関しては、18年末に漁業法と同時に改正された水協法は、漁協の販売力強化に向けた販売事業担当理事の登用を謳っており（第34条第11項）、法がこの方向を促進している面がある。

また、先ほど買取販売や漁協自営漁業の拡大・変質の性格について、漁協の二面性を保持するためのものであると特徴づけた。しかし、この性格のなかにやはり困難が内在している。いずれの例においても漁協事業の自立性を追求する方向が示されているが、収益性や生産性といった点が一層強く求められるなら、保持しようとしたはずの二面性のバランスを自ら掘り崩すことになりかねない。例えば、漁協自営漁業であれば、組合員との漁場利用の競合が考えられる。逆の場合も考えられる。買取販売につき、組合員の所得維持のための魚価向上という組合員からの要求が強まることで、漁協は経営上の負担を受けながらも買取りを継続するかもしれない^(注18)。いずれのパターンにせよ、経済事業体としての要求と組合員集団としての要求のバランスが損なわれることで、二面性のバランスが損なわれる可能性があると考えられる。

（注15）山本（2012）82頁

（注16）李（2014）参照。

（注17）結果が予測不能であってもその回避を自己責任であるとする理解は、故意・過失を責任要件とする近代法の原則に反する。中島（2008）13頁参照。

（注18）大分県漁協佐賀関支店が行う買取販売の例が該当する。工藤貴史「大分県漁協における販売事業の取り組み」工藤ほか（2019）61頁参照。

4 「包摂」を志向する漁協の組合活動

（1）法学における中間団体論と中間団体の疑似公共性

続いて、漁協批判に通じる法学における中間団体論を素材としながら、漁協による組合活動の現状に接近したい。

漁協という存在を巡る議論は、純粋な水産業のなかの議論としてだけでなく、地域中間団体を巡る議論の派生物として捉えることも可能である。中間団体を巡る議論は、「結社の自由」か「結社からの自由」かという個人・中間団体・国家の三者関係における人権の実定法上の構成の問題として、^(注19) 憲法学を中心に法律学において知見が蓄積されてきたテーマでもある。そして、「日本社会で個人権が十分尊重されないのは、国家権力が強すぎるからというより、むしろ、中間的共同体の非公式的統制力が強すぎるからであり、国家がかかる共同体的統制を抑制するだけの強い権力をもたない（ないし行使しない）からである」^(注20) という言説が典型的に示すように、地域中間団体への懷疑は根深い。例えば農村集落の自治機能を評価する議論が異分野において現れたとして^(注21) も、結局は「少なくとも共同体に何か積極的な意味を読みとるよりも、その胡散臭さを警戒しつつ、個人の自由の問題により多く意を用いることが、この国では第一義的課題であるべきだ、という判断が法律学では有力に存在して」^(注22) いるという情勢になお

あると言わざるを得ない。

このように、法学の文脈においては総論として地域中間団体に対して否定的な見解が支配的であると言わざるを得ないなかで、地域中間団体を擁護する側—それはしばしばその集団に属する者自身である—は、「(地域的) 公共性」という概念を引き合いに出してきた点が注目される。地域的公共性は、明確な定義は困難な概念であるが、例えば、国家的公共性との対照性を念頭に、地域社会というより生活に近い次元において、共同性を基礎に実践によって形成される人々にとっての共通事項・意思として理解される。^(注23)

しかし、法哲学者である井上達夫は、「公共性」という言葉の下で蓄積される営みに対して、「疑似公共性」という言葉を用いて批判の視座を提供してきた。疑似公共性とは、「『私個人の利益』ではなく『我々みんなの利益』に献身する『公民的徳性』を発揮していると自己を理解することによって、その『我々』がいかに特殊な集団で、いかに多くの『彼ら』を実際には排除しているとしても、自己の献身が公共性をもつことを疑わず、逆にかかる集合利益に対する批判者を、利己的動機をもつものとして断罪する」^(注24)社会空間の状況のことである。つまり、漁協のような地域にとって有用な役割を担う組織であっても、他者を「排除」する性質から無条件に逃れることはできず、さらにその構成員自身をも社会的に断片化し、「排除」していると喝破しているのである。

現在の漁協は、この難詰、つまり漁業者

という法カテゴリーが私的利益を地域社会に引き伸ばしている姿への非共感に応答できるであろうか。漁業者＝地域に住まう者＝組合員の等式は崩壊しつつあり、職能プラス地縁として多層的に構築された共同性をそのまま引き伸ばせば公共性につながる状況に当然にあるとは言えない。しかし、情勢の変化に対して漁協も適応を果たしており、そこからは、開放性を基礎として「排除」に抗する「包摂」の実践が読み取れるように思われる。「排除」と「包摂」は、貧困や差別といった問題を念頭に、主に社会システム論と社会政策論において磨かれてきた概念であるが、広く組合内外における社会諸関係の分断＝「排除」を抑止し、人々の有機的関係を構築・維持＝「包摂」する主体として、地域中間団体に期待を向けることは、現在の文脈において妥当なものであろう。

(注19) 樋口 (1992) 148頁参照。

(注20) 井上 (1995) 307頁

(注21) 斎藤 (1989) 等

(注22) 糊澤 (1998) 183頁

(注23) 田中 (2010)

(注24) 井上 (2006) 13頁

(2) 新規就漁者と「包摂」

ところで、わが国の沿岸漁業の喫緊の課題の一つは、担い手対策である。そこで新規就漁者の確保に向けた取組みが各地で進められている。当研究所による新規就漁者の定着プロセスに関する研究成果は、新規就漁者を漁家子弟と非漁家子弟に大別したうえで、いずれにとっても組織的要因として漁協の役割が重要であることを指摘して

(注25) いる。要請される漁協の役割は多岐にわたるが、漁業就業フェアのような就業の前提となる機会の提供だけでなく、①定着を阻む理由として挙げられる漁業収入の低位・不安定を解消するための環境づくり（販路開拓、新規漁業の開発等）、②新規就漁者の意向をくみ取る漁協運営に向けた支援、といった点で漁協には固有の役割が期待される。さらに漁協が結節点となり、地元加工業者、飲食店、大学といった先との連携・協力関係が充実することで、所得向上に有効な6次産業化等が進展しやすくなることも示唆されている。新規就漁者確保に向けた取組みからは、部外者を組合員として「包摂」していく漁協の機能を見いだすことができ、さらにその成果を高める手段としての他組織との連携に、他組織を漁業サイドに取り込む「包摂」の可能性を見いだすこともまた可能である。

(注25) 本項につき、尾中謙治「調査結果の概要」尾中・馬場（2016）1～9頁参照。

(3) 漁業権行使規則の自発的な見直し

危機への対応として、漁協による集落の「開放」も生じている。^(注26) 東日本大震災の被災地である岩手県宮古市の宮古漁協では、組合員の提案に基づき、16年度から宮古湾内の漁場の一部につき、ワカメ、カキ、ホタテガイ等の養殖に関する特定区画漁業権と、アサリ、ホッキガイ、マテガイの採捕に関する共同漁業権の漁業権行使規則を変更した。従来は、同一漁協内部でも集落ごとに漁業権を行使できる漁場は限定されていたが、この変更によって、対象となる漁業権

については宮古漁協管内に住所を有する正組合員は誰でも漁業権を行使できることとなった。変更の目的は、同一漁協内部での漁場利用調整の容易化と低利用漁場の発生抑止であった。

行使規則の変更は、漁業権行使の現実の単位となっている複数の村落共同体を漁協という単位に部分的に再編するものであったと捉えることができる。つまり、漁協が漁業権制度を基礎に複数集落にまたがる組織として存在していたことが村落共同体の解放を引き出すうえでの前提となっていた。この事例は、集落の課題解決を阻む排除性・閉鎖性に対して協同組合が働きかけることで、集落を外部に開放し、集落外の担い手を「包摂」する状況を構築し得ることを示している。

(注26) 本項につき、亀岡（2017b）104～106頁参照。

5 近時における漁協の政策上の地位

——浜の活力再生プランを素材として——

(1) 浜プランの概要

最後に、近時の政策における地位という観点から、漁協の姿に接近してみたい。漁協との関連性のある政策には様々なものがあるが、漁協が前面に出ているものとして、浜の活力再生プラン（以下「浜プラン」という）が挙げられる。浜プランは、開始当初、第一次産業の成長産業化を標榜する「農林水産業・地域の活力創造プラン」（13年）の中で「水産日本の復活」のための施策とし

て位置づけられ、現在も同プラン改訂版（19年）の中で具体的に言及されている。また、浜プランの策定は各種補助事業採択の条件となっており、さらに政策目標として漁業経営体の所得の10%向上が掲げられている。浜プランの策定・実施主体となるのは「地域水産業再生委員会」であるが、その構成員として「当該地域で水産業の中核をなす水産業協同組合又は漁業者団体」は必須である^(注27)とされている。施策としての浜プランは、漁協が中心となって取り組むものとデザインされているということである。また、13年より期間5年間として順次策定され、現在は2期目に移行しているプランも多く、政策としての継続と定着が認められる。20年9月30日時点で616のプランが進行中である。一つのプランに関与する漁協数は一つであったり複数であったりとそれぞれ異なるが、全国の漁協のうち相当数の漁協が浜プランを策定しており、したがって、わが国沿岸の相当部分がプランによってカバーされている。

(注27)「浜の活力再生プランの策定及び関連施策の連携について」（平成26年2月6日付け25水港第2656号農林水産事務次官依命通知）第3

(2) 浜プランに基づく活動内容

浜プランに基づいて、漁協はどのような活動を行っているか。17年度からの3年間に優良事例として表彰を受けた計24事例の内容をまとめたのが第2表である。表では、取組内容について、プランが働きかけようとしている対象に即して「販路の拡大・強化」「生産・流通の変化」「消費拡大等のソ

フトな取組み」の三つに分類した。さらに、取組みの主体については「漁協独自（単独）の取組み」と「他組織との連携」を前提とした取組みの二つに分類した。

漁協による浜プランの取組みからどのようなことが読み取れるか。まずは地域漁業の課題に対して漁協が起点となって行い得る活動内容・領域の広さに気がつく。活動内容は生産、流通から消費に至るまでバリューチェーン全体にわたっており、活動主体として漁協が有する潜在能力は大きいと言える。また、浜プランの多くが1漁協あるいは基礎自治体単位と狭い領域で策定されている場合が多いのは、多様かつ個別性の強い地域課題への対応として自然な帰結であったと考えられる。また、漁協が主体となることで、行政や漁協以外の組織・団体との連携が広がるケースが多いことも指摘^(注28)できる。このように、漁協が地域社会に対して現に果たし、潜在的に果たし得る役割は大きいものがある。

(注28) この点は、亀岡（2017a）8頁において既に指摘したことがある。

(3) 浜プランに現れた漁協イメージ

漁業生産量の減少、担い手の問題といったわが国沿岸漁業の課題の深刻化を想起したとき、沿岸域に漏れなく配置されている漁協を抜きに対応することは可能であろうか、あるいは合理的であろうか。漁場における操業の実態を行政関係者が認識・判断することは困難であることから、施策実施に際して行政は漁協に強く依存せざるを得ないという水産行政の特徴が指摘されるこ

第2表 優良事例に見る浜プランに基づく取組みの諸類型

主体	内容		
	販路の拡大・強化 (供給側に向けられた取組み)	生産・流通の変化	消費拡大等のソフトな取組み (需要側に向けられた取組み)
漁協独自の取組み	- 加工品の統一ブランド化(上越漁協) - マツカワカレイの販売PR(苫小牧漁協) - 買取販売の強化(明石浦漁協) 6次化・販売促進(但馬漁協、浜坂漁協) - 直売所を活用したノリの販売PR(佐賀県有明海漁協)	- 漁業者OBへの漁具作成委託、サバ畜養体制の整備(高知県漁協清水統括支所) - イカナゴ・シラスの取引方法の相対から入札への変更(大阪府鰯巾着網漁協) - 定置網漁業の担い手対策としての体験住み込み事業(尾鷲漁協早田支所) - 集団的なノリ品質向上の取組み(河内漁協) - 協業化、コスト削減(屋久島漁協) - ワカメ養殖管理のための情報配信システムの構築(重茂漁協) - 定置網漁業の新規就漁者対策と働き方改革(串間市東漁協) - 新規就漁者確保のためのボトムアップ型でのプラン運営(山口県漁協豊浦統括支店)	「マルシェ」の開催による幅広い層への訴求(小川漁協) - 買い物難民対応、移動販売車(三重外湾漁協神前浦事業所錦) - 女性部による漁村カフェ運営(鳥取県漁協、田後漁協)
他組織との連携	- 観光業との連携による6次化商品PR(田子の浦漁協) - 複数漁協の連携によるハモのPR(土庄中央漁協他計6漁協) - 複数漁協の連携による広域ブランド化(新勝浦市漁協他計4漁協) - 異業種連携による養殖トラフグPR(九十九島漁協)	- 異業種連携による観賞魚・食用魚販売(国頭漁協) - 農協との連携によるカキ殻リサイクル等(糸島漁協) - 未利用資源の活用と水産連携による雇用創出(鳥取県漁協他計3漁協)	飲食店との連携によるご当地グルメの開発、観光促進(小泊漁協、下前漁協)

資料 全国漁業協同組合連合会浜再生推進部「浜の活力再生プラン優良事例表彰受賞事例集」17～19年度を基に筆者作成

(注) 尾鷲漁協は、現在は三重外湾漁協尾鷲事業所となっている。

(注29)
とがあるが、浜プランに関してもその特徴がよく表れている。地域の危機が深まるほどに漁協に期待される役割が一層大きくなるとするなら、行政にとって沿岸漁業の課題は漁協に一元的に集約していることが効率的であると考えられる。現実には即した実践としては、ともかくも漁協を活用することは不可欠かつ合理的である。そのように考えるなら、漁場利用の調整体としての漁協の地位を失わせた漁業法改正は、水産政策の実践と内部矛盾する関係にあるとも言える。

しかし、この矛盾は浜プランのうちにも伏在している。かつて筆者は、浜プランと

は「人口減少や少子高齢化等による地方の活力低下への対応策として提起された地方創生施策の漁業版である」と総括したが、(注30)
地方創生というより高い目線から俯瞰すると、政策のなかに漁協の淘汰を進展させると論理が内在していることに気がつく。地方創生の思想基盤について、例えば社会学者の矢部拓也は、「自治体消滅という財政問題に端を発しながら、根本的な財政問題は扱わず、全国の先進事例を導入し努力すれば上手くゆくという幻想をもたらしネオリベリズム的要素をもって」おり、「行政主導でありながらも大きな政府ではなく、逆の『選択と集中』で、失敗は地域の責任(個々

の能力)に押しつけることにより『小さな政府』になることで、結果的に、財政負担を少なくする政策(チャンスは与えた、補助金もつけた、できないのは地域の努力不足)^(注31)のように見える」との理解を示している。仮にこの批判的解釈を採用するならば、補助金の採択条件として運用され、所得向上に向けた自助努力を促すものとして位置づけられている浜プランにも、ここで示されている批判がほぼ妥当することになり、漁協内部でのふり分けが「自己責任」の下で先鋭化する懸念がある。そして、矢部がまちづくりについて説くように、漁協においても、「国家による選択と集中」から共存を前提とした自主的な適応としての「自己による選択と集中」^(注32)への転換が必要となるかもしれない。試論的な指摘にとどまるが、具体的な浜プランの方向性に落とし込むなら、例えば地元向けのソフトな活動を多角的に展開し、最も手堅い足元の販路を拡大することで地域との共存を図ることが肝要であるとは言えないだろうか。

(注29) 加瀬 (2016) 11頁参照。

(注30) 亀岡 (2018b) 35頁

(注31) 矢部 (2016) 35頁

(注32) 矢部 (2016) 37頁

おわりに

——二面性論への再接近——

制度上も実態上も伝統的な沿岸漁業の姿から変化した現在において漁協論を再構築するには、漁協の二面性論の現代的更新が不可欠であると考えられる。ここまでの記

述を振り返りながら、改めて考えてみたい。

まず、近年の漁協経営と事業展開からは、事業を変質させることで変化に伴う負荷を受け止め、二面性として特徴づけられる伝統的な漁協像を維持しようとする漁協の姿とそこに内在する矛盾を確認することができた。次に、組合活動の具体的な様子からは、疑似公共性との批判は必ずしも当たらない「包摂」の実践を観察することができた。そして近年の漁協の政策上の扱いからは、地域的課題に接近するうえでの漁協存在の現実的合理性・不可欠性が再確認できた。

以上の観察から、漁協の存在をあくまで前提としつつも、協同組合としての経営展開の側面と開かれた共同体としての側面双方のバランスを意識的に取りながら発展させていくことが現代の漁協には要請されている、とは言えないだろうか。例えば、買取販売や漁協自営漁業については、リスクと機会損失の二律背反の下、リスクを最小限に抑えつつ取り組むことが求められており、同時に、組合活動には引き続き開放性と包摂を旨として流動性を獲得することが求められている。今後はそのような実践を蓄積させた結果として、漁協が地域における公共的価値を社会的合意の下、獲得できるかどうか試されることになると考えられる。また、このように考えてくると、これからの漁協および組合員による実践は、二面性を再構成したものとして、つまり、いずれも漁業者による自然資源に依拠した生産活動を基礎とするものである漁協の経済

事業と、生活空間としての地域社会の双方を再度結びつけるものとして展望されることになる。この方向性は、これらの分離を伴う交換価値に依拠した成長可能性から、使用価値に依拠した持続可能性への転換と読み替えることが可能であろう。

最後に、漁協研究の意義について付言したい。現在、法学においては、これまでの産業社会を支えてきた近代法の基本的概念（例：近代的所有権とその抽象性）を持続可能性の視点から再吟味する動きが見られる。^(注33)この理論的な営みに対して、現在の漁協の動向は、持続可能な財産権の主体のあり方について、豊富な含意を提供しているように思われる。この関心から見た場合の漁協の特異性は、二面性という特徴を有する地域中間団体として、漁業権という財産権の発生・行使・実現に関与していることである。^(注34)このように、法学研究、特に法社会学にとって、漁協研究が示唆するものは大きい。他方で、漁協研究にとっても、法学研究との接合を図ることで、例えば、従来自覚的には意識されてこなかったであろう「漁協と財産権」という視点を獲得することができる。このように漁協理解を再構築するに際して憲法的価値との接合を図ることは、新しいアプローチとして有益な果実をもたらす可能性があるはずである。それは、漁協の存在意義を単に事実や機能としての合理性から説くだけでなく、規範的価値を内在したものとして論じる契機となるからである。以上のように、漁協研究と法学研究の協働から双方にとって新しい視

点が生まれることが望まれる。

(注33) 日本法社会学会編（2015）収録の諸論稿参照。

(注34) この視点から、漁業権の運用について事例研究を行ったことがある。亀岡（2018a）参照。

<参考文献>

- ・井上達夫（1995）「個人権と共同性——『悩める経済大国』の倫理的再編——」加藤寛孝編『自由経済と倫理』成文堂、271～329頁
- ・井上達夫（2006）「公共性とは何か」井上達夫編『公共性の法哲学』ナカニシヤ出版、3～27頁
- ・李侖美（2014）「JA直営型農業経営の特徴と課題」『農業経営研究』52巻1・2号、107～112頁
- ・尾中謙治（2019）「漁協における漁業自営の目的・意義と実態」『農林金融』10月号、24～39頁
- ・尾中謙治・馬場治（2016）『漁業後継者の就業実態調査』総研レポート28基礎研No. 1
<https://www.nochuri.co.jp/skrepo/pdf/sr20160502.pdf>
- ・加瀬和俊（2016）「保護された漁協から自律する漁協へ——戦後70年の協同組合運動の課題——」『月刊漁業と漁協』54巻1号、8～13頁
- ・加瀬和俊・尾中謙治（2017）『漁協自営漁業の実態に関する調査』総研レポート28基礎研No. 3
<https://www.nochuri.co.jp/skrepo/pdf/sr20170403.pdf>
- ・加瀬和俊ほか（2018）『漁協自営漁業の実態と可能性に関する調査』総研レポート29農金No. 1
<https://www.nochuri.co.jp/skrepo/pdf/sr20180410.pdf>
- ・亀岡鉦平（2017a）「浜の活力再生プランの取組状況と地域漁業振興の課題」『農林金融』5月号、2～19頁
<https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n1705re1.pdf>
- ・亀岡鉦平（2017b）「権利としての漁業権を支える二重の共同（協同）性——震災後の岩手県沿岸漁協における養殖漁場管理から——」『農業法研究』52号、94～108頁
- ・亀岡鉦平（2018a）「漁業権の運用における漁協の役割——2つの事例から——」『農林金融』4月号、21～38頁
<https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n1804re2.pdf>
- ・亀岡鉦平（2018b）「浜の活力再生広域プランの取組状況と地域間連携の実質」『農林金融』8月号、34～51頁
<https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/>

n1808re3.pdf

- ・亀岡鉦平（2018c）「漁場を巡る過少利用問題の諸相と漁業協同組合」『土地総合研究』26巻4号、91～102頁
- ・亀岡鉦平（2020a）「我が国の漁協の特徴と直面する課題——2018年漁業法改正を踏まえて——」高岡法科大学『令和元年度 富山県寄附講義報告集』19～29頁
- ・亀岡鉦平（2020b）「社会学的農地所有論と法学的財産権論の架橋——集落に注目して——」『農中総研調査と情報』web誌、7月号、22～23頁
<https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/nri2007re11.pdf>
- ・亀岡鉦平（2020c）「国家改造と農林水産業——区画漁業権を巡る法改正を中心として——」『法の科学』51号、61～70頁
- ・漁協組織研究会編著（2015）『水協法・漁業法の解説 21訂版』漁協経営センター出版部
- ・工藤貴史ほか（2019）『漁協における買取販売に関する実態調査』総研レポート30農金No. 9
<https://www.nochuri.co.jp/skrepo/pdf/sr20190322-1.pdf>
- ・榊澤能生（1998）「共同体・自然・所有と法社会学」日本法社会学会編『法社会学の新地平』有斐閣、182～193頁
- ・榊澤能生（2016）『農地を守るとはということか——家族農業と農地制度 その過去・現在・未来——』農山漁村文化協会
- ・斎藤仁（1989）『農業問題の展開と自治村落』日本経済評論社
- ・田中重好（2010）『地域から生まれる公共性——公共性と共同性の交点——』ミネルヴァ書房

- ・東郷佳朗（2007）「国家の法と社会の法——法社会学における『法』の概念——」『神奈川法学』39巻2・3号、254～279頁
- ・中島徹（2008）「財産権の自然性と実定性」『ジュリスト』1356号、12～20頁
- ・中島徹（2013）「既得権と構造改革——『危機』は財産権の制限を正当化するか——」奥平康弘・樋口陽一編『危機の憲法学』弘文堂、381～413頁
- ・日本法社会学会編（2015）「全体シンポジウム『持続可能な社会への転換期における法と法学』」『法社会学』81号、1～63頁
- ・樋口陽一（1992）『憲法』創文社
- ・廣吉勝治（1996）「漁協の特質を生かした事業・組織改革の方向——大きな転換のときに——」農林中金総合研究所編『新原則時代の協同組合——持続的改革に向けて——』（白石正彦監修）家の光協会、236～251頁
- ・民主主義科学者協会法律部会編（2020）「シンポジウム＝国家改造の諸相と社会の変容」『法の科学』51号、8～79頁
- ・八木庸夫編著（1992）『漁民——その社会と経済——』北斗書房
- ・矢部拓也（2016）「『地方消滅』言説下における地方都市のまちづくりの行方——地方創生は『選択と集中』？『社会保障』？『新自由主義』？——」『学術の動向』21巻12号、26～39頁
- ・山本辰義（2012）『漁協の組織・経営十章——漁協役員のために——』漁協経営センター出版部

（かめおか こうへい）

