

## 漁場を巡る過少利用問題の諸相と漁業協同組合

株式会社農林中金総合研究所 研究員 亀岡 鉦平  
かめおか こうへい

### 1. はじめに

人口減少社会となる中で、農山漁村における地域社会は、撤退や農村たたみ論が示すように、縮退・消滅の危機にあるとみなされている<sup>1</sup>。このような言説に対しては、田園回帰論や農山村再生論が真正面からの反論を行っており、地域社会のしなやかさとしぶとさをリアリティをもって伝えている<sup>2</sup>。ルーラルな地域全体を巡って、現在同時並行的に進んでいる地域資源の過少利用論議は、農村・山村・漁村のいずれについても、従来型の地域資源管理のなんらかの機能不全を背景とした議論であると捉えることができる。そして、その機能不全の要因の一つは、ともかくも地域社会の弱体化方向での変質にあると見てよいだろう。

ところで、これまでの法律学における過少利用問題の論じ方は、負財、負動産、放置財といった概念を新たに創出しつつ、所有していることがマイナスをもたらす財を法律学的に把握することを目指してきたものであるように思われる<sup>3</sup>。これは、財そのものを問題とするアプローチであり、最終

的には基本的法概念の一つである所有権の現代的位相を探ることを自らの課題とするものでもある。

しかし、地域資源の過少利用問題については、実定法学的な財の性質論としてだけではなく、その利用管理主体に関する法社会学的な議論として構成する視点もあり得るように思われる。本稿が対象とするのは漁場（特に養殖漁場）であり、漁業権に基づいて利用に供されているが、組織体としての漁協の関与が法律上明示されている点に資源利用上の一つの特徴がある。さらに、漁業権はみなし物権として扱われ、漁業補償の根拠となるなど財産的性質を備えている資源であるが、自由な取引の対象とはなっておらず、漁業権、特に組合管理漁業権に関しては漁協組合員でなければ免許取得及び行使が難しい法制度となっている。これは、他の資源と同様に利用の過剰を想定した制度デザインが当然になされていたためである<sup>4</sup>。そのため、過少利用問題についても、市場志向の政策的処方箋の以前に、漁業権免許の入り口規制の緩和が必然的に議論されることとなったという議論経過の特徴がある。つまり、漁場に関しては、現行法上も規制緩和論上も漁協という主体のあり方がポイントとなっているということである。

以上のような認識を念頭に、本稿は漁場に即して過少利用問題を検討するものとして、①ごく簡単に現在の漁業権制度の内容を確認し、②過少利

<sup>1</sup> 林直樹・齋藤晋編著『撤退の農村計画—過疎地域からはじまる戦略的再編—』（学芸出版社、2010年）。

<sup>2</sup> 小田切徳美『農山村は消滅しない』（岩波書店、2014年）。また、内発的發展論を援用するなどして、農山村再生の理論化を図る試みも見られるようになってきた。その論点の一つは再生に取り組む主体を巡る議論である。小田切徳美・橋口卓也編著『内発的農村発展論—理論と実践—』（農林統計出版、2018年）参照。

<sup>3</sup> 吉田克己「財の多様化と民法学の課題—鳥瞰的整理の試み—」吉田克己・片山直也編『財の多様化と民法学』（商事法務、2014年）2-61頁等参照。

<sup>4</sup> 拙稿「岩手県内の沿岸漁業の復旧状況と養殖漁場管理の課題」農林金融 69巻6号（2016年）309頁。

用問題の対策として行われた規制緩和論の展開と論議の内容を回顧・分析した上で、③土地とは異なる漁場の特徴を列挙し、④過少利用問題の文脈で漁場を取り上げることの意義について改めて検討し、法学が過少利用問題をめぐって理論的に取り組むべき課題は何であるのか、不動産中心の議論からの射程拡大を試みることを課題とする<sup>5</sup>。

## 2. 現在の漁業権制度

### (1) 主な内容と特徴

漁業法に基づく現在の漁業権制度は、漁業権を3つのカテゴリーに分け、それぞれにつき優先順位を設定している。漁場の過少利用が特に問題とされており、今回主に念頭に置く養殖業は、区画漁業権のうちの特定期画漁業権に基づいて行われる<sup>6</sup>。特定期画漁業権の免許の法定優先順位は、表1の通りとなっている。そして、第1順位の地元漁協が形式上免許を受け、実際の行使は漁協自体ではなく漁業権行使規則に基づき個々の組合員が行うというのが基本的な権利行使の形態である。例えば、岩手県沿岸の各浜においては、各浜各養殖魚種ごとの養殖組合（漁業者のグループ（任意団体））が養殖漁場に係る調整（誰がどの区画において養殖漁業を営むか）を合議に基づき実施するのが通例である<sup>7</sup>。この養殖組合は、個々に名前があり、例えば「〇〇××養殖組合」（〇〇は地名、××は養殖魚種名）といった名前になっている場

<sup>5</sup> 以下本稿は、2018年5月に開催された日本法社会学会学術大会ミニシンポジウム「漁場・農地・森林の過少利用問題と規制改革への視座」において筆者が行った報告「地域社会を見る視点としての漁協とその役割」の内容を基礎としつつ、現在までの政策論の展開も踏まえて新規に構成したものである。

<sup>6</sup> 特定期画漁業権ではない単なる区画漁業権に基づいて現在行われている養殖業の大半は、真珠養殖である。真珠養殖はその産業発展の固有の経緯から、経営者への直接免許となっている。もっとも、組合管理漁業権と実質的にほぼ同じ運用がなされている場合もある。例えば愛媛県に関しては、愛媛県漁業協同組合連合会『愛媛の漁業と県漁連50年史』（2000年）393頁以下参照。

<sup>7</sup> 以下拙稿「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（2017年）94-108頁も併せて参照。

合が多い。構成員数は一様ではないが、多くは数名から20人程度である。このような調整を経た結果を前提として、各漁協は漁業法上の手続きを行い、特定区画漁業権の免許を受けている。そして免許された漁業権に基づき、個々の漁業者が権利（組合員の漁業を営む権利：漁業法第8条）を行使し、養殖漁業生産に従事している。このように養殖組合が農地管理における集落に似た調整機能を発揮し、漁村共同体の機能の一端を担っている。このような実態の特定期画漁業権は、共同漁業権と併せて、慣用的に組合管理漁業権と呼ばれている。これは歴史的に地元漁民が共同で漁場を利用してきた実態を受けたものである。

以上の免許に係る優先順位が適用される手続きは、漁船漁業も含めて、①都道府県による漁民の要望や漁場条件の調査、②都道府県による漁場計画案の作成、③漁場計画案の海区漁業調整委員会への諮問、④公聴会、⑤海区漁業調整委員会による答申、⑥都道府県による漁場計画（漁場の区割り、漁業種類、漁業時期、免許予定日、申請期間等を内容とする）の公示、⑦申請者から都道府県への免許申請、⑧都道府県知事による適格性・優先順位の審査、⑨海区漁業調整委員会からの意見聴取、⑩都道府県による免許・公示、といった段階を経て行われる（漁業法第10条以下）<sup>8</sup>。

免許の優先順位が問われるのは⑧の段階であるが、特定期画漁業権に関して、直近2回の更新に際しての優先順位の全国的な適用状況を見たのが表2である。7,000超の免許数のうち、大半は優先順位1位の漁協に免許されており、各順位に対する免許件数の構成の変動は小さい。また、競願数も数えるほどである。これは、計画樹立の時点で（上記①の以前に）地元レベルでの調整がほぼ行われていることによる。なお、全体としての免許の固定度は高いが、漁場環境の変化に応じた設定区画の調整などは法定更新の都度行われている<sup>9</sup>。

<sup>8</sup> 田中克哲『最新・漁業権読本』（まな出版企画、2002年）88頁参照。

<sup>9</sup> 2013年度法定更新の際の福岡県糸島漁協船越地区における調整例につき、拙稿「漁業権の運用における漁協

表1 漁業権の免許における法定優先順位

	定置漁業権	区画漁業権	特定区画漁業権	共同漁業権
			(組合管理漁業権)	
第1順位	地元漁民の7割以上を含む法人	既存の漁業者等	地元漁協が管理(行使は組合員)	地元漁協が管理(行使は組合員)
第2順位	地元漁民の7人以上で構成される法人	その他の者	地元漁民の7割以上を含む法人	
第3順位	既存の漁業者等		地元漁民の7人以上で構成される法人	
第4順位	その他の者		既存の漁業者等	
第5順位			その他の者	

出所 農林水産省「漁業権の概要」(2015年1月15日)4頁に一部加筆。

表2 特定区画漁業権の免許数と優先順位の適用状況

	免許数				優先順位				競願数
	継続	新規	既存小計	漁協以外の法人への免許数(のべ)	1	2	3	4	
2008年切替時	6,846	473	7,319	57	7,167	64	0	88	0
2013年切替時	6,434	653	7,087	69	6,965	55	3	64	4

出所 水産庁「海面における漁業権の優先順位に関する実態調査の結果」2009年、2015年。

また、海区漁業調整委員会は都道府県に設置される公選制の行政委員会の一つであり、「漁業者及び漁業従事者を主体とする漁業調整機構」(漁業法第1条)として、知事への諮問・建議の他に、固有の裁定権、指示・認定に関する権限を有している。漁業者が漁業者の中から選挙によって選任する公選委員9人と都道府県知事選任委員6人によって構成されており(同第85条3項)、漁業の民主化と漁業者による自治を表現したものとなっている<sup>10</sup>。なお任期は4年とされている(同第98条)。

以上で概観したように、養殖漁場に関しては、①漁業法上主に特定区画漁業権に基づき営まれて

いること、②免許は漁協に対してなされ、行使は組合員によるという形態が優先されていること、③海区漁業調整委員会が免許手続きに関与することで、漁場利用の民主的自己決定が制度上担保されていること、といった制度上の特徴が確認できる。

(2) 2つの妥当性

このような漁業権制度のあり方に対しては、大きくは2つの妥当性が指摘されてきた。一つは、実態面での妥当性である。管理の一側面としての調整とは、多様かつ相当数存在する漁業者間の利害調整であり、労力的にも能力的にも行政が担えるものではない。それに対して、漁村集落を結節点とした自主的な管理・調整が最も現実的・省力的で、戦後民主化とも呼応し、行政から経営者への直接免許に比して既存の漁業者にとって不満の

の役割—2つの事例から— 農林金融(2018年)71巻4号224頁参照。

<sup>10</sup> 実際の選挙の様相に関しては、河村和徳・伊藤裕頭「水産業復興特区と海区漁業調整委員会選挙での無投票」選挙69巻11号(2016年)30-35頁参照。

生じにくい仕組みであると考えられてきた。ここにさらに協同組合原則による票決権の平等性が親和的に補完するという要素も付加される。つまり、調整体としての漁協の機能面への着目である。この点は水産庁が伝統的に特に重視してきたところであるが、これは、行政が漁協を一体的な準行政機関として捉えており、行政にとっての低コスト性という漁協の「機能」に対して評価の実質が集中していたことを意味している<sup>11</sup>。

もう一つは、組合管理漁業権の立法上の妥当性である<sup>12</sup>。漁業法は、法人格のない漁村集落の意思決定を、漁協という近代法に基づく近代法人を形式上介在させることで漁業権＝国家制定法上の権利として位置づけることを定めていると読むことができる。これは、ゲルマン法概念としての総有をローマ法的に表現することでもあり、近代法体系の下で現に存在する漁業権のあり方を矛盾なく説明するために漁協という機関を援用しているということでもある。この論理が成立する前提として、漁協と漁村集落の対応関係が不可欠ではあるが、観念としての近代法の考え方と事実としての漁場管理を接合させる法的論理として漁業法が示した独特の法理念であると言える。

### 3. 漁業権を巡るこれまでの議論の流れ<sup>13</sup>

#### (1) 議論の端緒とその後の経過

最初に漁業権制度に対して規制緩和を要求したのは、民間組織である日本経済調査協議会「魚食

をまもる水産業の戦略的な抜本改革を急げ（緊急提言）」(2007年)であった。この提言は、今や「漁業者間の調整だけでは水産業の発展ひいては漁村の活性化が困難な状況となっている」として、「海洋環境と水産資源の保護のための透明性のある適切なルール（法体系）のもとで、水産業への新規参入を促進する」必要があると説いた。そのための具体的な規制緩和として、特に漁業権に関しては、養殖業と定置漁業の参入障壁の撤廃、すなわち免許における適格性・優先順位の改変による地元外企業の直接参入を提案した。これは、法律上は、①漁業権免許の法定優先順位の見直し（漁業法）、②漁協組合員資格要件の見直し<sup>14</sup>（水協法）を意味していたと考えられる。

続いて漁業権制度の規制緩和に言及したのは、国の規制改革会議「規制改革推進のための第2次答申」(2007年)であった。「答申」は、「具体的施策」として①漁業権漁業における優先順位に関する実態調査の実施、②漁業権の免許設定プロセスの運用状況の改善、③漁業調整委員会における審議の厳格性の確保、④漁業権の行使状況のオープン化、⑤自営創業に対する支援の拡充等計7点を提起した。ここには、現状の漁業権制度の運用上の問題点を洗い出しつつ、同時に新規参入を支援する意図が表れていたと見るべきだろう。

ここまでは純粋な議論と問題提起にすぎなかったが、実践を伴う事態が生じた。東日本大震災を受け、水産業復興特区として漁業権制度の規制緩和が実現したのである(2013年)。東日本大震災復興特別区域法は、震災により地元漁業者のみでの漁業再開が困難な区域に限って、漁業法の特例として、一定の要件に該当する者に対して特定区画漁業権の法定優先順位に係る規定の適用を排しようとした(第14条)<sup>15</sup>。同法に基づき、宮城県

<sup>11</sup> ここから派生する形で、多面的機能や食料生産機能といったより「国民」に寄せた機能理解に強調点が推移し、現在に至っている。佐野雅昭「漁業権の基本的性格とその価値—規制改革の問題点—」月刊漁業と漁協 55巻5号(2018年)4-9頁参照。

<sup>12</sup> 水産庁経済課編『漁業制度の改革—新漁業法条文解説—』(日本経済新聞社、1950年)304頁、熊本一規『公共事業はどこが間違っているのか?—コモンズ行動学入門早わかり入会権・漁業権・水利権—』(まな出版企画、2000年)59頁参照。

<sup>13</sup> 本章1~2節は、拙稿「漁業権を巡るこれまでの議論の流れと論点」農中総研調査と情報62号(2017年)12-13頁の一部を抜粋し修正したもの。なお、Kohei Kameoka, *Sequence of Discourse and Arguments Regarding Fishery Rights*, 2017, p. 1-4. ([https://www.nochuri.co.jp/topics/pdf/rpt\\_20171212\\_1.pdf](https://www.nochuri.co.jp/topics/pdf/rpt_20171212_1.pdf))も併せて参照。

<sup>14</sup> 現在の水協法は、法人の要件として地元要件と規模要件(常時従業者数三百人以下かつ漁船の合計総トン数が千五百トンから三千トンまでの間で定款で定めるトン数以下)を課している(第18条1項3号)。

<sup>15</sup> この復興特区に関しては、知事が免許を与える際に必要となる要件の一つとして、「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

の法人に特定区画漁業権が地元漁協を介さずに直接免許された。また、復興特区の実績を受け、規制改革（推進）会議での議論とは別に、特区の全国展開という方向からの議論も行われるようになった。2015年1月には、国家戦略特区ワーキング・グループで、「特定区画漁業権（養殖）の免許に関する優先順位等の見直し」として、入札による漁業権の決定が提起された。これも法定優先順位による免許の改変を企図したものだ。

以上のような規制緩和を求める議論は、担い手不足を中心とした現在の水産業の危機に対して、主体の性格を問わない新規参入活性化の必要を訴えていた。特に主体として資本金や販売力のある企業の参入を想定しており、効率的な漁業の実現を期待していた。

## (2) 規制緩和をめぐる議論の構図

規制緩和を求める議論に対しては、これを批判する意見も、日経調の提言以来根強く述べられてきた<sup>16</sup>。批判する意見は、①漁業は、特定の資本に集約されるのではなく、地域産業として地元への広がりをもった形で位置づけられるべきこと、②漁協による多様な種類の漁業の総合的調整によって漁場利用は成立しており、ある漁業だけを取り出し別の原理で運用することは地域漁業の維持に支障を及ぼすこと、③現行制度下でも企業が漁協組合員になり養殖業に着業するのは一般的にみられること、④漁協組合員としての漁場管理コス

トの負担や漁業権行使規則の遵守を免れることは、既存の組合員との間に軋轢をもたらす円滑な漁場利用を損なうこと、⑤営利追求による環境汚染の懸念、といった点を指摘している。

規制緩和を求める議論が抽象的な効率性と公平性を原則とし、実質的には企業参入による効率性を重視するのに対して、批判する意見は現場主義を原則とし、小規模漁業者の生産活動を通じた漁村地域の維持を重視しているように思われる。このように前提と目標が異なっているために、両者の議論はかみ合わないまま現在に至っている。

## (3) 規制緩和路線の国政レベルでの受容

以上のように、基本的な議論の構図は2007年の日経調提言の時点で構築され、その後規制改革会議あるいは復興特区のような形で国家が関与する場面が次第に増えていったことがわかる。

国政レベルでの受容という点では、2017年度は画期であった。まず、2017年4月に水産基本法に基づく水産基本計画が策定・閣議決定された。この基本計画では、「魚類・貝類養殖業等への企業の参入」として、以下のような表現で漁業権制度の見直しを示唆していた<sup>17</sup><sup>18</sup>。後に取り上げる水産庁「水産政策の改革について」（2018年）も、本計画の履行の一環として出されたものであるとされており、基本計画は国政としての規制緩和の実施が実質を伴っていく中での起点となっている。

「魚類・貝類養殖業等への企業の参入：

漁業者が、必要とされる技術・ノウハウ・資

協調」（東日本大震災復興特別区域法第14条）が定められているが、審査の方法や基準が曖昧である点が批判されている。他の漁業との協調ないし調和は、後述の「水産政策の改革」に基づき予想される制度改変後の状況においても重要な論点であり続けると考えられる。濱田武士「被災地における復興の動向—水産業復興特区の行方—」水産振興541号（2013年）17及び次頁参照。なお、2018年の漁業権更新に際しては、特区法に基づき参入した生産会社からの申請のみで競合がなかったため、特区法は適用されず、現行の漁業法に基づく免許となった。<sup>16</sup> 代表的なものとして、JF全漁連漁業制度問題研究会『日本経済調査協議会水産業改革高木委員会「緊急提言」に対する考察』（2007年）、同「漁業・漁村の活性化に向けて—規制改革会議第2次答申」の問題点と課題—」漁協別冊（2008年）参照。

<sup>17</sup> 基本計画が「水産政策の改革について」の前提であると一般的に説明される一方で、基本計画を検討した水産政策審議会では、規制緩和や企業参入に直接言及していたわけではないとの指摘もなされている。馬場治「水産政策の改革」の問題点」月刊漁業と漁協55巻10号9頁参照。

<sup>18</sup> なお、生産への参入の他に、基本計画の文言にある「浜と連携する企業とのマッチング活動」に関しては、規制緩和とは別の施策である「浜の活力再生プラン」第2期（2019年度以降）における注力ポイントとなる見通しである。拙稿「横展開が進む浜の活力再生プラン—次期プランを見据えて—」農中総研調査と情報66号（2018年）24-25頁参照。

本・人材を有する企業との連携を図っていくことは重要である。このため、国として、浜と連携する企業とのマッチング活動の促進やガイドラインの策定等を通じた企業と浜との連携、参入を円滑にするための取組を行うとともに、浜の活性化の観点から必要な施策について引き続き検討し、成案を得る。」

また、2018年1月には、総理大臣が施政方針演説において、「養殖業へ新規参入が容易となるよう、海面の利用制度の改革を行います。水産業改革に向けた工程表を策定し、速やかに実行に移してまいります」と発言した。働き方改革等と並んで、具体的に養殖を念頭に置いた「海面の利用制度の改革」、すなわち漁業法改正に直接言及したことも、改革の現実味が高まっていく中での象徴的な出来事であったと言える。

#### (4) 規制改革推進会議と日経調第2次水産改革委員会

2017年9月からは、規制改革推進会議水産ワーキング・グループでの議論が新しい体制の下で開始された。委員の人選面において、漁業問題の専門家が少ないことなどから、規制緩和という目的・結果ありきの委員会となることが当初から危惧されていた。

また、第1次委員会ほどの注目は集めず、現実の影響力も持たなかったように思われるが、日経調第2次水産改革委員会も2017年9月より始動した。規制改革推進会議をさらに押し進めたような論調が一貫しており、規制緩和論が目指す水産業の将来イメージを捉えるという意味ではむしろ好素材であった。

日経調第2次水産改革委員会第3回委員会(2017年11月24日)及び規制改革推進会議第10回水産ワーキング・グループ(2018年2月27日)いずれにおいても、企業側から見た現制度の課題と改革の方向性につき問題提起を行った。

企業的養殖業者の立場から示された現制度に対する不満・要望は概ね以下のようなものであった。

- ① 養殖漁場の利用状況・行使料の透明化、漁業補償基準の透明化、これらが漁協の意思決定によってのみ決められていることへの疑問(行政の関与の要請)
- ② 現在は参入に当たっては漁協・地元集落との直接交渉が必要だが、窓口は都道府県が担うことが妥当
- ③ 1組合員1票ではなく組合への貢献に応じた議決権の必要
- ④ 遊休漁場の再割当の公平化の必要
- ⑤ 経営の不安定な漁協が漁場管理を担うことへの懸念、漁場管理機能と各種経済事業主体としての性格の分離の必要
- ⑥ いけす数の制限等の漁業権行使上のルールに伴う漁場の分散、それによる操業の非効率と給餌等にかかる技術開発の停滞

以上が合わさって新規参入の障壁となっているというのが企業的養殖業者の認識であり、優先順位見直しあるいは入札による漁業権取得への転換といった形で、専ら漁業権管理主体のあり方に対する改革要求へと収斂していくものであったことがわかる。もっとも、業者側も、漁協による調整のメリットは認め、その上で課題を提起するという仕方でも発言する場面もあった<sup>19</sup>。

しかし、現にクロマグロ養殖等で多く事例が見られるように、現行の漁業法は、外部企業の参入を形式的・斉一的に認めていないわけではなく、水協法が定める要件を充足する現地子会社を設立するなどして漁協組合員となり、漁協や他組合員との協調の下で、組合管理漁業権の行使主体となることは十分に可能である。これらの事例を等閑視し、漁協・組合員に対して批判的な(おそらく稀有な)事例を取り上げることは、恣意的かつ予定調和的なものだったとも言えるだろう。

こういった改革論に対峙する議論としては、従来の論争の構図の中で、特定区画漁業権における

<sup>19</sup> 規制改革推進会議第10回水産ワーキング・グループ(2018年2月27日)議事概要7頁参照。

組合管理の形式的・実質的意義を再確認するもの<sup>20</sup>、一時的に海面が国有化された明治期の混乱等の現行制度に至る歴史的経緯を跡づけるもの<sup>21</sup>等が提出された。

#### 4. 「水産政策の改革について」

2018年5月24日、水産庁は「水産政策の改革について(案)」として、法改正を明確に念頭に置いた改革案を公表した。この文書は規制改革推進会議における議論を受けつつ作成されたもので、同年6月1日には農林水産業・地域の活力創造本部「農林水産業・地域の活力創造プラン(改訂)」の別紙としてほぼそのままの形で取り込まれた。現在は、この「水産政策の改革について」(以下「改革」)を具体化するための漁業法や水協法等の改正法案作成が進展しているところである<sup>22</sup>。

「改革」は水産関係者の間では大きな衝撃をもって迎えられた。その内容は水産業全般に渡るが、漁業権に関する部分の変化の大きさがやはり際立っている。以下漁業権に絞って、「改革」の主な内容と論点を列挙する。

##### (1) 2つの区画漁業権への再編

「改革」が示す漁業権制度見直しの最大のポイントは、漁業権の3類型(定置・区画・共同)は堅持するものの、区画漁業権につき、組合管理を原則とする特定区画漁業権の概念を廃し、組合管理でない漁業者への直接免許の「個別漁業権」と実質的に従来型の組合管理漁業権を引き継いだ漁協に対して免許付与する「団体漁業権」の2種類に再編した点にある。また、この再編はこれまで

の一律の法定優先順位の廃止も意味している。組合管理の原則を失ったという意味で、復興特区以上に規制改革を進めた内容であると言える。

全体として、水産業(養殖業)の成長産業化を標榜している政策案であることから、養殖のための新区画の設定を積極的に推進するという基本的な方向性の下で<sup>23</sup>、新しい2つの区画漁業権の運用が想定されている。団体漁業権が「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」漁業権とされているように、従来の特定区画漁業権に該当すると考えられることから、団体漁業権に基づく新区画の面的な拡大はあまり予見できない。したがって、新区画設定は主には個別漁業権によるものと想定されていると考えられる。

また、従来は養殖漁場に関しては漁協が共通の形式的な管理主体となっていたことから統一的な調整の座となり、全体に通用するルールとして漁業権行使規則が定められていたため、協調した漁場利用が当然に担保されるようになっていた。しかし、「改革」が明言する通り、「漁業権行使規則は、メンバー外には及ばない」ため、漁協組合員でない個別漁業者の個別漁業権に関しては漁協による調整の埒外となるため、調整秩序のフレームワーク自体の変化が不可避となる。また、従来は、どのような性格の経営主体であっても等しく漁協組合員であったために、協同組合である漁協を結節点とした規模に依らない、あるいは他種の漁業を跨いだ平等な調整が可能であったが、規制緩和後は行政から経営者への直接免許となる個別漁業権が生じることになるため、日常的に生じる操業調整を漁協が担う制度的根拠が失われ、調整原理は各人の利害を尊重するものから規模の大小によって規定されるものへと変質することになるとも

<sup>20</sup> 拙稿前註9)。

<sup>21</sup> 田口さつき「わが国の沿岸漁業の制度と漁業の民主化」農林金融(2018年)71巻4号200-218頁。

<sup>22</sup> 直近の状況としては、2018年10月24日以後、自由民主党の水産部会・水産総合調査会合同会議等の場において「漁業法等の一部を改正する等の法律案の骨子」が示される等、与党内の調整が進んでおり、第197臨時国会(2018年11月)への法案提出が見込まれている。しかし、全国の現場の漁業者のレベルでの周知は必ずしも徹底されておらず、拙速な法改正とならないか懸念されているのが現状である。

<sup>23</sup> 「改革」では、従来の養殖漁場の中心である沿岸・内湾部だけでなく、沖合での養殖区画の新規設定も国が都道府県に指示等を行うことで推進するとされている。対応する技術開発の動向としては、自動給餌設備と大型いけすを活用した新日鉄住金エンジニアリングの「大規模沖合養殖システム」事業が注目されている。

考えられる。

さらに、法定優先順位が廃止され、個別と団体の2つに区画漁業権が分化し、それらに統一的な調整体が存在しないとなると、免許申請の競合に際しての新しいルールが必要となる。「改革」は、都道府県が漁業権を付与する際の決定考慮事項として、①「既存の漁業権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」、②「それ以外の場合は、地域の水産業の発展に資するかどうかを総合的に判断する」という要件を提示している。この書きぶりを素直に受け止めれば、①が第1順位、②が第2順位と読み、おそらく団体漁業権を利用するであろう「既存の漁業権者」の従前の免許は維持されるかのようにも思われるが、「適切かつ有効」といったあいまいさの否めない語の解釈・運用は不透明である<sup>24</sup>。「適切かつ有効」が同時に漁業権取り消しの要件と考えられている点も併せて留意されるべきであろう。

従来の漁業権は、形式上は都道府県が付与するものであったが、都道府県が実質的な調整を行っていたものではなく、漁協、さらにその内部の組合員組織のレベルでの調整の結果を追認するというのが実態であった。このように漁協を利用することで円滑に機能していた漁場管理の仕組みを壊し、都道府県行政の役割に移し替えるというのは、そのままでは機能不全に陥る懸念があるように思われる。

## (2) プロセスの透明化

「改革」が言及する他の変更点としては、「漁場計画の策定プロセスの透明化」がある。これは先に確認した規制改革論議の中での企業側からの要望事項とも関連する点でもある。従来と同様に、海区漁業調整委員会の意見を聴取して、漁場計画を策定・公表することとされているが、「改革」では策定に際して参入希望者をはじめとした関係者

の要望を聴取することともされている<sup>25</sup>。これまで指摘されていた、新規参入にあたってどこにどのようにアクセスすればいいのかわからないという課題への対処として、意見聴取の機会を法定するものでもある。漁協の関与を必ずしも伴わない個別漁業権を創設するということは、それに照応したプロセスを設けるということでもあり、その法定化を目指すのは必然的な帰結であろう。

## (3) 共同漁業権との関連

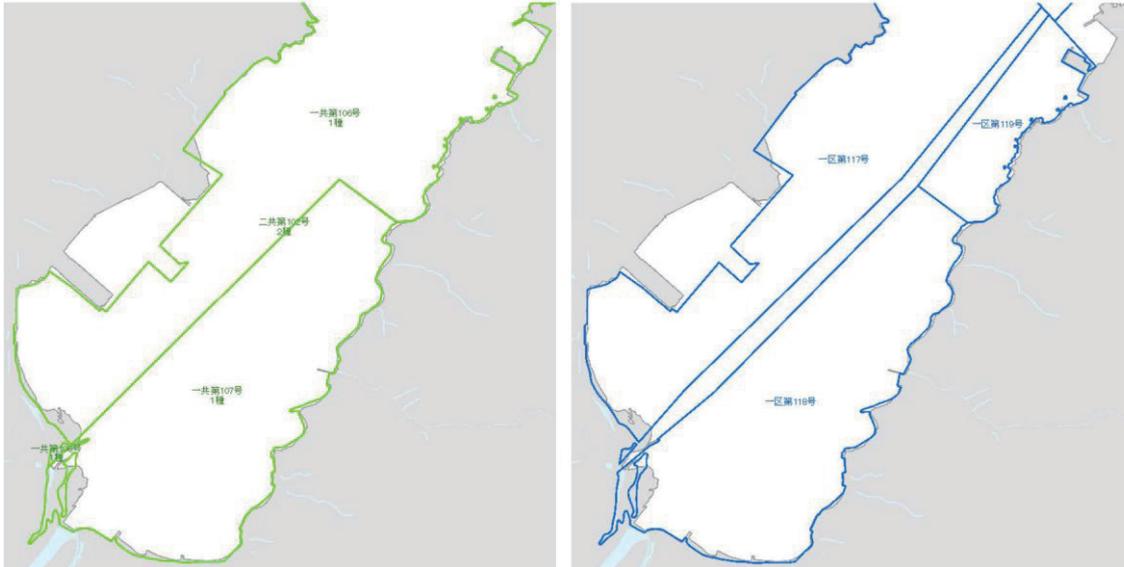
「改革」に基づく漁業権制度改定の直接の対象は専ら特定区画漁業権であり、共同漁業権に関しては漁協に付与するもののみとして、従前どおりの組合管理漁業権としての性質がそのまま存置されているようにも思われる。しかし、漁場利用はその重層性に特徴があり、少なくとも沿岸・内湾部で特定区画漁業権が設定されている区画は、ほぼ共同漁業権漁場でもある(図1)。そのため、個別漁業権の発生以後は、共同漁業権と組合管理でない個別漁業権の調整という問題が現実には当然に生じると考えられる。これは、共同漁業権が基盤にあるために既存漁業者との齟齬が生じるような個別漁業権の免許・運用はあり得ないという現状維持に向けられた制度的担保にも見える。しかしむしろそうであるがゆえに、当然に「改革」に基づく個別漁業権の運用は機能不全に陥るため、その問題解消を目指した共同漁業権をも対象とした次の改革の呼び水になるとの指摘もあるところである<sup>26</sup>。「改革」の内容のまま法改正が行われたとするなら、現在の共同漁業権は2023年の更新となるため、そのタイミングで、あるいはそれ以前にどのような調整事例が発生し、どのような政策対応が追従するのか注視すべきポイントとなると考えられる。

<sup>24</sup> なお水産関係法では、海洋水産資源開発促進法(1971年)も、漁業者団体等による海洋水産資源の自主的な管理に関する部分で「適切かつ有効」の語を用いている(第3条2項3号)。

<sup>25</sup> 「都道府県は、漁場計画の策定に当たって、新規参入希望者を始め関係者の要望を幅広く聴取するとともに、その要望に関する検討結果を公表することとし、こうした手続を法定する。」

<sup>26</sup> 濱本俊策「<私はこう思う>水産改革に物申す」日刊水産経済新聞(2018年6月12日)3頁参照。

図1 同一漁場における共同漁業権（左）と特定区画漁業権（右）の重なり合い



出所：海上保安庁 CeisNet より筆者作成  
注：図は岩手県宮古市宮古湾奥。

#### (4) まとめ

以上の他にも、「公的な漁場管理を委ねる制度の創設」などの新しい要素も多く、また農業委員会と同様に海区漁業調整委員会の公選制の見直し等も予想されるところだが、さしあたり漁業権に直接関係する部分に絞って目立った内容と論点につき整理した。10年越しの規制緩和論の帰結は、特定区画漁業権に係る組管理の原則の廃止であったが、これは漁場の管理主体のあり方という面から言い直せば、漁協による形式的一元管理の否定、漁協に連ならない個別の漁業者の全面的登場ということでもある。確かに、「改革」は「今後とも漁業権制度を維持」と宣明しているが、それは漁業法という法そのものは残り、漁業権という言葉が残るということだけを述べているだけであり、区画漁業権に係る内容変化は大きく、この内容のまま法改正がなされるとするならば、法理念の変動が生じるものと言わざるを得ない。

また、過少利用問題との接合という点では、過少利用を含む漁場の有効利用が「改革」を正当化する根拠であったとするならば、果たしてこの新しい漁業権制度の提案が目的達成のための効果的な

ものと言えるかどうか論点となる。それはまず改革を具体化するための今後の法改正の動向のトレースと、その後の全国での事例収集によることとなるだろう。特に後者に関しては、漁協系統及び行政は、法制度が外形上大きく変わったとしても、その実際の運用においては従来の状況を護持する方向で動くと思われるため、結局「改革」の成果は発揮されず、次の改革が要請されるに至るといった事態も想定される。したがって、法改正が「改革」の内容に近い形で行われたとするならば、その後の現場の実態、実務上の課題の有無といった点が分析のポイントになってくると考えられる。

#### 5. 漁場における過少利用の特徴

次に、これまでの議論も踏まえつつ、各種不動産と過少利用という点で問題を共有している漁場につき、その固有の特徴を確認したい。

まず「改革」が孕む共同漁業権をめぐる論点において言及したように、漁業権制度下の漁場利用においては、漁業生産の実態に即し、異なる種類の権利・漁業による重層的利用が基本となっている。また、漁場（海面）は漁船の通路でもあり、

場合によって漁船漁業の漁場でもある。このような利用形態が基礎であるゆえに、仮に養殖業が後退したとしても、その海面は共同漁業権漁場ではあるので、純粋な未利用空洞化は原理的にはあり得ないことになる。存在すると言えるのは漁場の生産力の有効利用という点で問題のある低利用漁場である。従来はこの重層性ゆえに一元的な調整の必要があり、そのために共同漁業権と特定区画漁業権を併せて組合管理とする合理的な方式が採られてきた。

また、農林地との違いとして、過少利用に伴う負の外部性の有無が挙げられる。農林地の場合、未利用状態（耕作放棄地）は例えば獣害の拡大、農地の面的利用の疎外といった明確な負の外部性を惹起する場合がある。しかし漁場に関しては、利用度を下げても農林地のような問題は生じにくい。むしろ養殖適地ほどしばしば過密養殖傾向にあり、問題となっている場合も多い<sup>27</sup>。

さらにこの点と関連して、（養殖）漁場は、航路や漁船漁業の漁場とするといった他用途利用・転用が簡単である。一方で、例えば耕作放棄地に関しては、再生利用のための補助事業が設けられているように、利用再開にあたっては相応の経済的負担が伴う上、回復が困難な場合もある。固定的な施設・生産資材の設置あるいは撤去、漁場造成等を別とすれば、漁場の場合、利用のフレキシビリティは比較的高い。

以上のように、漁場に関しては、農林地にしば

しばみられるような所有者不明ないし空洞化という意味での「空き」はなく、生産力発揮の面からの過少利用の問題があるのみである。また、過少利用それ自体に伴う外部性の問題は小さく、耕作放棄地で見られるような利用再開に係る負担は小さい。つまり、相隣侵害的過少利用はなく、生産力視点から見た場合の全体論的過少利用のみが存在し、規制改革論議では専ら後者のみが問題とされてきたということである<sup>28</sup>。これへの対応策は、結局は漁協を単位とした総合的な営漁計画を基礎とした対応か、そういった煩わしさを取り払った単線的モノカルチャー的な成長産業化を志向するかの2択に至るものであり、やはり従来の見解対立の構図の範疇に属する問題のように思われる。

## 6. 漁場から見た地域資源の過少利用論—利用・管理主体論としての展開—

### (1) 漁協への収斂

最後に、ここまでの議論を振り返りつつ、漁場を対象とすることによる過少利用論への貢献はどこにあると言えるか考えてみたい。

まず、現行の養殖業に係る漁業権制度の特徴の一つは、漁協を形式的統一的管理主体とすることで、漁場利用調整の円滑さを図っている点にあった。

次に、過少利用を端緒の一つとしたおよそ10年にわたる漁業権の規制緩和は、今年の「改革」の公表により、大きな節目を迎えた。その内容は、過少利用論の文脈に即して言うなら、生産力発揮の観点から全体論的過少利用を特に問題とし、それへの対処として、従来規制的だった主体に関するルールを規制緩和し、産業としての成長を展望するというものだった。これは、漁業権制度上は漁協の地位の改変として現実化する公算が大きい。また、抽象的効率性・公平性に依拠しつつ実質的には大資本に好意的である規制緩和論と、純粹経

<sup>27</sup> 現在、魚類養殖に関しては、需給調整のために水産庁がブリ、カンパチ、マダイを対象に「養殖生産数量ガイドライン」を定めており、魚種ごとの生産目標数量を基準に個々の養殖漁業者に対して自主的な生産調整を促している。これは、農産物における生産調整と同様に、小規模生産者も含めた生産者全体に対する保護策の一種であり、その手段として同業者内の協調を援用するものでもある。このような取組みが先行しているという事実は、「改革」が説く成長産業化の前提としての増産とは全く逆の課題状況が魚類養殖の現場にあることを示している。濱本前註26)も参照。また、「改革」に基づいて生産拡大が期待されている魚種としては、ブリ等ではなく、西日本ではクロマグロ、北・東日本ではサーモン類といった需要拡大の見込める魚種が想定されている様子である。

<sup>28</sup> 相隣侵害的過少利用及び全体論的過少利用の概念については、高村学人「過少利用時代における所有権論・再考—土地・建物の過少利用が所有権論に投げかける問い—」法社会学81号(2015年)67頁参照。

済以外の要素も視野に入れつつ小規模漁業者の現実を重視する漁村地域擁護論という両極対立の構図は、論壇においては終始維持されており、漁協に対する評価もこれらの立場に依存するものであった。

そして、漁場の内在的性質把握に基づく接近は、漁場に関しては全くの未利用状態というのは想定し難いものの、生産力的な意味での全体論的過少利用状態を内包するものであることから、それゆえにやはり管理主体に係る規制緩和の是非を巡る議論へと至るものだった。

以上のように、漁場の過少利用に対する、現行法制度、改革論、資源の性質論の3点からの検討は、最終的にいずれも協同組合としての漁協という点に行き着く。つまり、漁場を巡る過少利用論は、地域資源の管理主体のあり方という論点の重要性を改めて提示しているものと言える<sup>29</sup>。また、このことは、個別事情の実態に即しつつ、今般の規制緩和に現実的妥当性があるのか、元々の漁業権制度の意義を再定位することは可能であるかを問う上で、フィールドワークに依拠したアプローチが必要であることを示唆している。漁場において主体としての地位が問われている漁協の多様さ、一般化の難しさ、個別性の強さを想起すれば、この方法の必要性は一層高まる。

また、この論点をさらに敷衍するなら、企業形態としての協同組合に対する法律学的接近という可能性も見えてくるのではないだろうか。これまで「従来あまり取り上げられてこなかったものの、理論的にはきわめて興味深い組織形態として協同組織がある」<sup>30</sup>などと述べる程度で、法律学は協

同組合に関して研究を十分に蓄積してきたとは言えない。それは、資本的集団企業に比べて経済活動の規模が小さいことや、法実務に関連する理論的課題がさほどないといった事情が作用したためかもしれない。しかし、出資者と事業利用者の一致、あるいは経済的弱者による自発的協同のいずれを協同組合理解において重視するにせよ<sup>31</sup>、本稿で述べてきた問題状況にある漁協につき、組合—組合員間の関係の実質に接近することは、法律学にとって必ずしも小さな課題とは言えないだろう。

## (2)「改革」による漁協変質の可能性

というのも、「改革」は単に外部参入の問題だけではなく、漁協—組合員間の関係性をえぐる論理を内在しているからである。

規制緩和論は、その一連の経緯から、農業と同様に外部企業の参入を連想させてきたが、漁協の埒外となる個別漁業権の担い手は、外部企業だけでは限らない。例えば、現存する漁協組合員が、漁協を脱退し、個別漁業権の保有者となることも十分に考えられる<sup>32</sup>。特に経営者的な感性が強い担い手が既に相当に存在している魚類養殖では、漁協の各種事業への依存度が低いことも手伝って、より自由に行動したいと考える者が現れる可能性もある。また、脱退した同業者同士が結集して漁協とは別の新しい企業体として始動することもあるかもしれない。

以上のような漁協の内部崩壊の論理をも孕む「改革」に対峙する上で、従来の機能論的な漁協把握のみで果たして十分であろうか。従来の漁協擁護論は、漁協を漁業権制度を円滑に回転させるための機関として、あるいは地先資源管理を最適

<sup>29</sup> 寺林暁良「自然資源の過少利用問題に関する一考察」応用社会学研究 59号(2017年)265-274頁は、自然資源の過少利用問題を環境問題と捉える立場から、生態系サービスへの適応という論点を抽出している。この視点は、財の性質論、利用・管理主体論とも異なる別の視点として資源の性質に応じて踏まえらるべきものであると考えられる。

<sup>30</sup> 藤田友敬「企業形態と法」『企業と法(岩波講座現代の法7)』(岩波書店、1998年)52頁。なお同論文は、協同組織(協同組合)に関する既往研究は政治的・歴史的アプローチに傾斜していたと評価し、市場取引の効率

性を補完するといった企業組織としての合理性の観点に分析の着眼をシフトする必要があると示唆している。これは、協同組合を固有の機能を担う法的主体と見る半面、その評価軸を専ら機能面に収斂させる見方でもある。

<sup>31</sup> 増地昭男『企業形態研究』(千倉書房、2000年)142頁参照。

<sup>32</sup> この論点に関しては、植田展大研究員(農林中金総合研究所)より示唆を受けた。ここに感謝申し上げる。

な仕方です。担う機関として把握する視点が強かったように思われる<sup>33</sup>。しかし、これに対しては、例えば何らかの技術的・市場準拠的な方法が確立され、行政代替機能も水産資源の自主管理機能も、漁協による以上のものがあり得るとするのなら、漁協の存在意義は失われてしまうのかという疑問が浮かぶ。協同組合としての漁協の活動実態について少しでも知っているなら、そのような言説に対しては違和感を憶えるだろう。漁業権に基づく生産活動を支える前提として、部会活動や地域公益的な活動等の重要性が容易に見出せるからである。また、集团的自己決定という私的営為が国家法に基づく権利を発生させるという現行漁業法の論理の中に、国家に依らない公共性の実現という、やや理念的ではあるものの、現実的機能論に終始しない漁業権制度や漁協それ自体の価値を読み込むことも十分に可能なように思われる<sup>34</sup>。これは、漁業権制度を権利モデルのあり方として捉え、その意味を再定位するという法学固有の試みにつながる。

いずれにせよ、「改革」が外から／内からいずれからも漁協—組合員間関係を変質させる可能性を含むものであるとするなら、漁協—組合員間関係について、単に漁業権の部分のみを切り出した分析に終始するのではなく、他の事業の実施状況なども含めた認識が不可欠となると考えられる<sup>35</sup>。これはむらを起点とした漁業権研究から、漁協を

総体として見る立場への転換の必要を示してもいい。

追記：本稿校正中の11月6日(火)に水産改革関連法案が閣議決定された。法案の詳細な検討は、別の機会に行いたい。

<sup>33</sup> これに対応する形で、地域資源の自主管理の可能性を強調するために、いわゆるコモンズ論が援用されることがあるが、結局のところ資源管理主体としての機能面での合理性を別の形で言い換えているにすぎないようにも思われる。

<sup>34</sup> 漁業法は既に制定時点において、漁協を介在させることでこのような価値を体現しており、農地制度に先んじていたとも言える。農地制度に関しては、棚澤能生『農地を守るとはどういうことか—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、2016年）参照。

<sup>35</sup> 例えば、農林中金総合研究所『漁協自営漁業の実態に関する調査』（2017年）、同『漁協自営漁業の実態と可能性に関する調査』（2018年）は、漁協による自営漁業を素材に、組合員との漁場利用調整の状況や自営漁業の組合経営上の地位について、事例に基づき分析を行っている。