

改正漁業法における沿岸漁場管理制度の導入について

一般財団法人東京水産振興会理事 長谷成人

令和5年11月8日開催された第9回海域栽培漁業推進協議会全国連絡会議では、東京水産振興会理事の長谷氏から、「改正漁業法における沿岸漁場管理制度の導入について」と題して基調講演をいただきました。70年ぶりの漁業法の本格改正では、TAC魚種の拡大、IQ導入などの新たな資源管理の推進に関する事項が注目されています。しかしながら、沿岸漁場の管理のベースとなる漁業権の優先順位の見直しとともに、沿岸漁場管理制度の導入は、関係者が漁場をそして環境をどう管理・保全していくかという、沿岸漁業にとって大変重要な内容であり、ひいては、今後の豊かな海づくりの推進とも大いに関連するものです。

このため、基調講演で使用された資料及び講演内容とともに、会議での質疑も踏まえつつ、今後の豊かな海づくりにどう活かしていくことができるのかなどについて、長谷氏からメッセージをいただきましたので、合わせてご報告させていただきます。

沿岸漁場管理制度誕生の背景と豊かな海づくりへの活用について

2023年11月8日 第9回海域栽培漁業推進協議会全国連絡会議

(一財)東京水産振興会理事 はせしげと 長谷 成人

皆さん、こんにちは。御紹介いただきました、長谷です。協会の設立20周年、おめでとうございます。また、今日、このような機会を与えていただきまして、ありがとうございます。

お話ししようと思っている沿岸漁場管理制度については、やや専門的な話なので基調講演にふさわしいかなとは思いましたが、もう5年前に漁業法改正をやりまして、その背景とか考え方については今日の資料の巻末にも「座談会 平成の漁業制度改革」を参考文献として載せていますが、この沿岸漁場管理制度については、もう少し語っておきたい、残しておきたいと思って

いたものですから、このような機会を与えていただいて大変ありがたいと思っております。

私のプロフィールについては詳しくは触れませんが、この後で判例だとか、片仮名の法律だとか、硬い話が出てくるので、資料を事前に協会のほうに送らせていただいたところ、聞かれる方が身構えちゃうといけないので最初にちょっとほぐしたほうが良いという熊谷専務の御配慮で、送った似顔絵よりぐっと大きく拡大されております。これは全国漁業信用基金協会の武部勤理事長、元農林水産大臣が、私が退職のときに、御苦労だったといって描いてくれた似顔絵になります。

長谷成人(はせしげと)プロフィール

- 1957年9月 東京都調布市出身
- 1981年3月 北海道大学水産学部水産増殖学科卒
- 1981年4月 水産庁※入庁
 - ※ 資源管理推進室長、漁業保険管理官、沿岸沖合課長、漁業調整課長、漁場資源課長、資源管理部審議官、増殖推進部長、水産庁次長、水産庁長官
 - ※ この間、外務省無償資金協力課、北太平洋漁業国際委員会(カナダ・バンクーバー:執行委員長)、北太平洋溯河性魚類委員会(前同:暫定事務局長)、宮崎県(漁政課長)に出身
 - ※ ロシア、中国、韓国等との漁業交渉において日本政府代表
- 2019年7月 退職(38年3ヶ月8日の公務員生活)
- 2019年11月～ (一財)東京水産振興会理事
 - ※ 水産振興ONLINEで「定置漁業研究」「洋上風力発電の動向が気になっている」「ブルーカーボンで日本の浜を元気に」「進む温暖化と水産業」について企画・執筆
- 2020年4月～ 漁業改革推進集中プロジェクト中央協議会委員
漁業復興プロジェクト中央協議会委員
- 2020年6月～ (一社)全国水産技術協会理事
- 2022年3月～ 海洋水産技術協議会代表・議長



4年ちょっと前に役人を辞めまして、今は東京水産振興会理事ということで活動しております。水産政策の改革ではどうしても皆さんの関心が行くところとして、漁獲量管理、TAC制度のほうに軸足を移すという方向づけはしましたが、定置漁業というものが我が国の沿岸漁業生産の4割を占める中で、魚種選別、TAC管理となかなか馴染みにくいところもあるけれども、漁村の存続のためにはすごく大事だと考えています。漁師の子弟だけじゃなくて、外から漁村に入ってもらい窓口・受皿としてすごく大事だということで定置漁業の話とか、それから風力発電の話、これと漁業がどう付き合っていくのか、今すごく大変な時だと思っている話とか、それから、これが一番今日の話と近いと思いますけども、ブルーカーボンということで、漁業者がこれまでやってきた活動が、今、新しい社会的な価値・意味を持つようになってきているので、これをどう活かしていくのかというようなことに関心を持って、水産振興ONLINEという媒体で情報発信などしております。「水産振興ONLINE」と検索していただくと、いろいろ情報が出てくるので、よかったら読んでいただけたらと思います。

漁業法改正検討の過程で各方面から示された漁業者、漁業権、漁協に対する厳しい見方とそれに対応した改正内容

- 漁業活動の実態が明確でない。
→ 各漁業権について漁業実績の報告義務を明確化(年に1度の報告)
- 漁業者が減少し、有効に活用されていない水面が増えているのではないかと、もっと有効に活用すべき。
→ しっかり頑張っている漁業者の漁業権は守りながら、新規着業、新規参入を促進
- 漁業活動が低下している中でも、様々な形で、部外者から漁業権を盾に不透明な金銭徴収を行っている。
→ 漁協指導を強化、非組合員等との関係で沿岸漁場管理制度を創設
- 本来海や資源は皆のものなのに、特権的地位が与えられているのではないかと。
→ 「漁業が国民に対して水産物を供給する使命を有し、かつ、漁業者の秩序ある生産活動がその使命の実現に不可欠であること」を漁業法の目的(第1条)に明記

3

いろいろなことにかこつけて、あっちこっち、浜を歩かせてもらっています。それで、様々なテーマで話をするのですが、法改正絡みのことをお話しする時に、このシートを使っています。漁業者だとか漁協関係者だとかにお話しして

ごく感じるのは、結局、日本で一番とは言わないけれども、自分ほど、漁業、漁協、漁業権についての批判を聞かされた人間は少ないということです。国会議員の方にも、漁村を基盤にする方から都市の方までいますが、わざわざ漁業者のところへ行って文句を言うような国会議員は、地元の先生はそんなことはしないし、優しい言葉をかけてくれるでしょうけど、そこに温度差や体験の差をいつも感じてしまうのです。改めてお話しすると、当時、すごく言われていたのは、漁業活動の実態が明確じゃない、どれだけやっているのか、ほかから見るとよく分からないのですね。それこそ定置網ぐらいだったら、あーあそこに網を張っているなって見えますけど、そういうことを言われました。それについては、権利を受けてやるわけですから、どういうふうに使っているか、報告をちゃんとしますという改正をしました。

それから、どうしても漁業者が減ってきて、有効に漁場が活用されていないのではないかと、そういう水面は、「空き漁場」という言葉が随分言われましたけども、もっとちゃんと使うべきじゃないかという議論がありました。これについては、そういう傾向はどの地域も大なり小なりあるわけですが、

しっかりまじめに頑張っている漁業者の漁業権は守りながら、空いてきた漁場については新規着業だとか新規参入を促していくという改正内容にしたわけです。

三つ目は、沿岸漁場管理制度と結びつくのですが、そうやって漁業活動が低下している中でも、様々な形で部外者から漁業権を盾に訳の分からない金を取っているのではないかとということも、結構言われました。そこについては、漁協指導もしますし、また、組合員じゃない人との関係で沿岸漁場管理制度をつくりますという話にしていきました。

それから、これは本質的かもしれませんが、本来、海や資源は国民皆のものなのに、漁業者だけに特権的地位が与えられているのではないかと、というような話でした。これについては、漁業は大事ですよというようなことを法律の第1条に書き

ましたけれども、この裏には、そのお金の話もあります。何か特権的地位が与えられて金を取っているのではないかみたいな、そういう見方をされていたというようなことがあります。

改正漁業法第174条(運用上の配慮)

国及び都道府県は、この法律の運用に当たっては、**漁業及び漁村が、海面及び内水面における環境の保全、海上における不審な行動の抑止その他の多面にわたる機能を有していることに鑑み、当該機能が将来にわたって適切かつ十分に発揮されるよう、漁業者及び漁業協同組合その他漁業者団体の漁業に関する活動が健全に行われ、並びに漁村が活性化するように十分配慮するものとする。**

4

それぞれ考え方を整理して5年前の改正に結びつけていったということですが、その時に、漁業界の思いとして、漁業だとか漁村が、環境の保全だとか、あるいは国境監視機能だとか、当時、北朝鮮の漂流船が随分来ているような、そういう時代背景でしたけど、漁村があるから抑止にもなるのですよ、漁村が津々浦々にあり浜に人が住んでいる、漁村があるということはすごく意味があるのですよ、そういう活動がちゃんとこれからもできるように配慮していきますよというようなことを書かせてもらいました。こういうことを書けば解決するという話ではありませんが、思いとして、訓示的な規定だけでも、そういうことを書いたということがありました。

沿岸漁場管理制度に至る長い道のり

- ・ **入会権**: 村落等、一定の地域に居住する住民集団が、山林原野・漁場・用水等を総有的に支配する権利。
明治以前、「むら」の構成員が漁場等を集団としてこれを支配し、その上に生産が行われていた。
 - ※ 漁村による漁場の「所持」: 一村専用漁場
 - ※ 総有: 複数の者が一個の物を共同で所有する一形態。各人は一つの団体を構成し、その団体が物の管理・処分権限を与えられる
- ・ **狭義の入会権**: 村落共同体が総有的に土地を支配する権利
- ・ **広義の入会権**: 村落共同体の漁場や用水・温泉等に対する支配権を含む
- ・ **漁業に対する総有的支配権**は明治34年漁業法において地先水面専用漁業権(漁業を営む権利)として法認 ※漁場の支配権は対象外

5

それで、ここからは硬い話になりますが、「沿岸漁場管理制度に至る長い道のり」ということで書きました。もともとの話、江戸時代まで遡っちゃう話ですが、漁村を含めて一定の地域に居住する

住民集団が、山林原野だとか、漁場だとか、用水なんかを総有的に支配する権利を入会権と言うわけですが、漁業についてもそういう性格のものとして行われていたわけですね。これについて、漁

村による漁場の所持とか、「所有」と言わず「所持」という言葉を使ったり、「一村専用漁場」みたいな言葉を使ったりします。また、「総有」という言葉が出てきましたけれども、これは民法の話になりますが、複数の者が一個の物を共同で所有する一形態ということで、各人は一つの団体を構成して、その団体が物の管

理・処分権限を与えられるということですね。栽培漁業の研修っぽくないですけど、ちょっと付き合ってくださいね。狭い意味の入会権は土地の話になりますが、広い意味の、広義の入会権というと、用水だとか、温泉だとか、全部含めたものを言います。そういうことで、初めて漁業法ができたのは明治34年ですが、そういう漁場を所持みたいな状態になっていた中で漁業を営む権利だけを地先水面専用漁業権という形で法律化したということです。営む権利だけを法律にしましたから、その他の漁場の支配権みたいなものは対象になっていないということです。

浜本幸生さんという和歌山県出身の、私などと同

じ技官の先輩がおられます。私、最初の係長ポストは沿岸課の免許調整係長だったのですが、浜本さんが退職前の1年間だけ同じ課で、席がそばで、漁業法のイロハを教えてくださいました。浜本さんは退職後も虎の門病院に定期的に来られていたものですから、今日もそこにいるJAFICの黒萩会長含め、後輩たちと浜本さんを囲んで、その都度、酒を飲むではいろいろな話を聞かせてもらったという忘れ難い先輩です。その浜本さんが

1996年にこういう本を出されました。『海の『守り人』論』というのです。ここで片仮名の法律、明治31年の法律ですが、格調ありますよね。「公ノ秩序又ハ善良ノ風俗ニ反セサル慣習ハ法令ノ規程ニ依

浜本幸生さんの地先権(仮称)の主張 (1996年海の「守り人」論)

法例(明治31年6月21日法律第10号)第2条

公ノ秩序又ハ善良ノ風俗ニ反セサル慣習ハ

法令ノ規程ニ依リテ認メタルモノ及ヒ

法令ニ規程ナキ事項ニ関スルモノニ限り法律ト同一ノ効力ヲ有ス

※ 現在では、同趣旨の規定が「法の適用に関する通則法」第3条にある。

民法は、海面の所有権ないし排他的支配を認めないので、地先水面を排他的に支配することは、この法例第2条によって否定されるが、地元の漁村が、漁協という組織によって、その地先水面の利用に関して、団体的に管理・調整するという慣習は、水面の支配ではなく、その管理の慣習として、法律と同一の効力を有する。(同書80頁)



6

リテ認メタルモノ及ヒ法令ニ規程ナキ事項ニ関スルモノニ限り法律ト同一ノ効力ヲ有ス」と。善良な風俗に反しない慣習は、法律に認められているか、法律に規程がなければ、法律と同一の効力を有するという法律がありました。現在では片仮名書きははやらないので、でも、同じ趣旨のことが今の法律にも書いてあります。これを根拠に浜本さんが何を言ったかという、民法は、海面の所有権ないし排他的支配を認めないので、漁業者なり漁協が、漁業権を持っている人が地先水面を排他的に支配するというのは否定されるけれども、地元の漁村が、漁協という組織によって、その地先水面の利用に関して団体的に管理・調整するという慣習のほうは、水面の支配じゃなくて、ルールをつくって秩序が乱れないようにするという慣習は法律と同一の効力を有す

ると、そういうことです。

当時、これも1990年代ですが、沼津市ですが、漁協と地元のダイビング業者団体が市と地元自治会の立会いで協定をつくって、ダイバーは1人当たり340円の潜水券を購入するというルールをつくったのですが、県外のダイバーが、漁協が訳の分からない金を取っている、不法行為だと、詐欺だということで、裁判を起こしたという話がありました。その時に、1審の静岡地裁沼津支所ですけど、ダイバーがや

たらに潜ったら操業の邪魔になるので漁業権侵害の一種の受忍料と考えることもできますという判断と、それから、さっき出てきた一村専用漁場の慣習も法律上の根拠に一応なり得るというふうにして、組合側を勝たせました。そうしたら、不満だということで高裁に行きまして、その時は、東京高裁ですけど、漁業権侵害については、340円でどれだけの影響・迷惑なのかって、それはなかなか難しいですね。そういうものは損害額が算定できないから、根拠にならないと。それから、一村専用漁場の慣習についても、昭和24年の戦後の漁業制度改革で一旦全面補償していますから、それで消滅しているのだから根拠はないと。漁協の不当利得だということで、漁協が負けたのです。これがまた上告されて、最高裁で審理不尽に。不

当利得の解釈については誤りがあるし、実際に合意があったか、そのときの効力がどうであったかについて、ちゃんと審理しろと高裁に差し戻されました。そうしたら、合意はあるし、多数が潜っていれば漁場価値が落ちて、漁業へ影響があって、漁業権侵害に相当するということに。妨害予防請求を背景として受忍料を取るとしても、額は高くない、べらぼうな額じゃないし、無効なものとは言えないとされ、上告はされないで、これで漁協の勝訴は確定しました。こういう事件があったのです。

大瀬崎ダイビングスポット裁判

- 沼津市の内浦漁協と地元ダイビング業者団体が沼津市、地元自治会の立会いの下で協定。大瀬崎で潜水する場合、1人当たり340円の潜水券を購入することとしたのに対し、県外在住者が漁協の不法行為(詐欺)に基づく損害賠償請求を提訴(1993年9月17日)
- (静岡地裁沼津支所)料金徴収に関して、①漁業権侵害の受忍料と考えることもできる、②一村専用漁場の慣習も法律上の根拠に一応なりうる、として漁協側勝訴
- (東京高裁)漁業権侵害については、損害額が明確に算定できないため、根拠にならず、一村専用漁場の慣習については、昭和24年漁業法制定にあたって漁業権の一方消滅と補償金の支払いによって消滅しているのだから根拠なしとして漁協の「不当利得」とされ漁協側敗訴
- (最高裁)不当利得の解釈については誤りがあり、実際に合意があったか、その時の効力がどうであったのかについて審理不尽で差戻し
- (東京高裁:差戻審)合意はあり、多数が潜っていれば漁場価値が落ち、漁業へ影響があり、漁業権侵害に相当する。妨害予防請求を背景として受忍料をとるとしても、額が高くない、無効なものとは言えない。上告なされず漁協側の勝訴確定(2001年2月20日)

7

宮古島ダイビング裁判

伊良部町漁協がダイビング業者に漁業権海域でのダイビング全面禁止等の仮処分申し立て

(那覇地裁平良支部)漁協は、ダイビング等の漁業権海域への立ち入り全面禁止させる独占排他的利用権として「地先権」を主張するが、現法制度上慣習法としての効力も認められず、法的な権利として認められないとして、申し立てを却下。漁協全面敗訴（1998年9月22日）

※ 漁協が主張した「地先権」は、ダイビング等の漁業権海域への立ち入りを全面禁止できる根拠として主張されたもので、前出、浜本氏の地先水面の利用についての管理調整を行う慣習としての「地先権」とは異なる点に注意が必要

8

同時期に、今度は沖縄の伊良部町の漁協が漁業権海域で全面的な立入禁止を主張したのです。独占排他的利用権として、漁協も「地先権」という言葉を使ったのですが、それは認められないということで、漁協が全面敗訴しました。「地先権」という言葉の考え方は浜本さんが言っている「地先権」とは違うのですが、割と立て続けにそういう裁判がありました。

佐竹五六元長官からの宿題

2006年海の「守り人」論2 ローカルルールの研究

- 地先水面の漁業的利用の管理については、実質的に多年これに携わってきた漁協(合併が進んだ 今日では、実務はその支所)がこれに当たることとし、その義務的側面—海難救助、海浜の環境保全—も含めて、漁協は、行政の指導の下に管理の実体を作り上げるよう努力することとし、系統漁協全体の運動を展開すべきではないか。(同書51頁)
- 地先海面管理に関する漁協の自主的なルールについて、できれば何らかの法的裏打ちがされる**ことが望ましい。**(同書52頁)
- 漁協はどのように地先海面の漁業的利用について、実質的にせよ、一定の権限を認められるならば、地域にその存在理由を示すことができよう。また、その反面として前浜の環境保全等についても積極的に取り組むべきであろう。(同書53頁)



9

それを受けた形で、今度は佐竹五六さんという事務官の水産庁長官の先輩になりますけれども、2006年になって本に書かれているのですが、何を言っているかという、地先水面の漁業的利用の管理については、実質的に多年これに携わってきた漁協、今で言えば支所が、その義務的側面、海難救助もやるし、浜の掃除もやるし、そういうことを全部含めて漁協は行政の指導の下に管理の実体をつくり上げるよう努力することとして、系統漁協全体の運動を展開すべきじゃないかということ

を言っておられます。でも、さっきの裁判であつたように、額が高くないし良いじゃないかと言われても曖昧じゃないですか。340円なら良くて、じゃあ500円だったらどうだったのだから、分からないじゃないですか。そういう意味で、規範としての、ルールとしての安定性が弱いと思うのですね。そういうことを佐竹さんも感じたと思うのですが、地先海面管理に関する漁協の自主的なルールについて、できれば何らかの法的裏打ちがされると良いなということを書き残されています。それとともに、漁協はそういう一定の権限を認められるならば、地域にその存在理由を示すことができるだろうし、その反面として前浜の環境保全等についても積極的に取り組むべきであろうということを書き残しておられます。佐竹さんからの宿題というふうに書きましたけど、我々含めて後輩にそういうことを書き残されました。

そんなこんなで、時は流れてという感じですが、その後も、いろいろな漁協と、非組合員というか、一般市民との間でいろいろなことがあったと思いますけど、そういうものを全部積み重ねてきて、さっき言ったように、何か訳の分からない金を取っているんじゃないかと、規制改革推進会議などでも、そういうふうな議論がありまして、議論をしながら法律改正の中身を詰めていったわけです。当時、大田弘子さんという方が議長でしたが、元経済財政担当大

規制改革会議第7回水産ワーキング・グループ(2017年11月24日)における水産庁提出資料の説明(長谷成人長官)

- 「漁業の成長産業化等の推進と水産資源の管理の充実」に向けた農林水産省における検討状況について大田弘子議長ほかに説明
- 「沿岸漁場の管理は、都道府県の責務とした上で、都道府県が漁協等に委ねることができる仕組みとし、その際のルールを明確化することを検討するとありますけれども、これにつきましては、例えば藻場・干潟の保全、密漁や赤潮の監視、油濁汚染の除去など、沿岸漁場の環境を適切に維持していくための管理活動については、本来的には漁場計画を策定して、漁業権の免許をしている都道府県の責務とすべきものと考えておりますけれども、実際にはその大部分が漁協によって担われております。このように現在は、實際上漁協が担っている沿岸漁場の管理の位置付けが明確でないため、今回、漁協が行う管理行為は県から委ねられているとの制度的な位置づけを行いまして、ルールを明確化し、社会での認知度も上げていきたいと考えているところでございます。」

10

臣ですけど、こういう場で、突然一村専用漁場とか、漁場の所持とか言っても、話が混乱するし、迷走するので、そういう言い方はしていませんが、沿岸漁場の管理は県の責務とした上で、漁協等に委ねることができる仕組みにしたい、ルールを明確化することを検討すると、水産庁でやりたいということを説明しているんです。これについては、例えばということで、藻場・干潟の保全だとか、密漁の問題だとか、赤潮の監視だとか、油濁汚染の除去だとか、いろいろなことを漁業者・漁協はやっているわけなので、そういう活動について、漁場計画を策定する都道府県の責務とすべきと。実際には大部分が漁協によって担われているのだけど、今は管理の位置づけが明確じゃないために、今回、漁協が行う行為は県から委ねられているとの位置づけを行って、明確化して、社会での認知度も上げていきたいと、当時の長谷長官が説明したということなんですよ（笑）。

沿岸漁場管理制度の誕生

沿岸漁場管理制度

沿岸水域における赤潮監視、漁場清掃等の保全活動は、それ自体が収益を生むものではありませんが、病害にわたって良好な漁場を維持し、沿岸水域の漁業生産を増加させていく観点から、以前から漁協が組合員のための事業として実施しています。

他方、組合員の減少や高齢化、新規参入等により組合員以外の漁場利用者が増加した場合、組合員による負担を前提とした漁協の活動だけでは限界が生じてくる可能性があります。また、一部の漁協では参入した企業等から漁場管理のために協力金を徴収していますが、根拠が不透明との指摘もあります。

このため、漁協等が、組合員以外を含め漁場を利用する者が広く受益する保全活動を実施する場合には、都道府県がその申請に基づいて指定し、一定のルールを定めて沿岸漁場の管理の業務を行わせることができる仕組みを新たに設けることとしました。

【概要】

- 都道府県知事は、海区漁場計画に基づき、保全活動を実施する漁場ごとに漁協等からの申請により、海区漁業調整委員会の意見を聴いて沿岸漁場管理団体として指定
- 指定された漁協等は、沿岸漁場管理規程を定め、都道府県知事の認可を受ける
- 沿岸漁場管理規程には、保全活動の目標や内容、費用の見込みに関する事項（組合員以外から協力を求める場合は、その算定根拠や使途等を含む）等を規定
- 漁協等は、沿岸漁場管理規程に基づいて保全活動を実施

実施に当たっての配慮

- 保全活動は、都道府県が漁業者等の意見を聴いて実施する必要があると判断した場合に、漁場計画に定められた上で、実施するものです。
- 実施する団体の指定も、その申請によることとしています。
- 漁場の保全活動を沿岸漁場管理制度によらず漁協の自主的な活動として行う場合には、従前どおりに実施することができます。

(出典：平成30年度水産白書)

12

員会の意見などを聴いて沿岸漁場管理団体を指定して、漁協等は沿岸漁場管理規程を定めて知事の認可を受けて、費用の見込みに関する事項などを規定して、それに基づいて漁協等は管理をしますという制度をつくったわけですね。

農林水産業・地域の活力創造プラン(2018年6月1日改訂分別紙8)「水産政策の改革について」(農林水産業・地域の活力創造本部)

4(4)公的な漁場管理を委ねる制度の創設

- 沿岸水域の良好な漁場の維持と漁業生産力の維持・向上のための漁場管理を都道府県の責務として法定した上で、漁場管理の業務を適切な管理能力のある漁協等にルールを定めて委ねることができる制度を創設する。
- 漁場管理の業務を委ねられた者は、そのルールの範囲内で、業務の実施方法等を定めた漁場管理規程を策定し、都道府県の認可を受けるものとし、業務の実施状況を都道府県に報告する。

業務に関し漁協等のメンバー以外から費用を徴収する必要がある場合は、漁場管理規程の中で、その使途・負担の積算根拠を明示することとし、また、毎年度その使途に関する収支状況を公表する。

11

これについて、2020年ですけども、東大の八木先生が編集して、私も1章書きましたが、『水産改革と魚食の未来』という本の中で、三浦先生という神奈川大学法学部の先生が、この制度はすごく重要ですよということを書いてくれています。考え方としては、浜本さんが言っていたことと極めて近いことを言っていて、これは重要ですよ。「地元漁協により、沿岸海域の「共有資源管理」が適切に行われるこ

れを受けて、同じような話が、今は亡き安倍さんが本部長の農林水産業・地域の活力創造本部に上がって行って、そういう制度をつくりますということになりました。業務に関して、漁協等のメンバー以外から費用を徴収する必要がある場合は、漁場管理規程の中で、その使途だとか負担の積算根拠を明示することとして、その収支状況も公表するとかして、透明性を高めるということですよ。

そういうことで、沿岸漁場管理制度ができました。一応、つくりとしては、都道府県知事は、漁場計画をつくるときに、保全活動を実施する漁場ごとに海区漁業調整委

とが期待される。」ということも書いてくれました。

三浦大輔神奈川大学法学部自治行政学科教授 2020年水産改革と魚食の未来

- 改正法で登場した沿岸漁場管理団体の役割は重要である。公物の管理者は国家であることが基本ではあるが・・・民間団体が公共用物の管理者となるケースが現に存在する。沿岸漁場管理の適格者は、当該地先の海に精通した者以外を想定することはできない。・・・江戸時代までの地先水面は沿岸漁村が「所持」し、排他的に支配していたが、近代法の制定によりそうした制度は消滅した。だが、地先水面を管理する機能は、漁村が転じた漁業団体の慣習法的権利として残り、当該漁業者の団体は、当該水域の水面利用の管理・調整と環境保全を主体的に担う権利があるものと考えられる。
- そうした漁民の集団による実質的管理が連綿と引き続いている地域においては、慣習法的権利としての地先権を認めることができよう。そうすると、かかる漁協等の漁業団体は、沿岸漁場管理団体に指定される資格を十分に備えているといえ、国・自治体の制度的、資金的なバックアップをもって、水域を適切かつ有効に活用する既存漁業者と、こうした地先権の主体たる地元漁協により、沿岸海域の「共有資源管理」が適切に行われることが期待される。



13

輪島における沿岸漁場管理制度

石川県の輪島地区では、海女から磯焼けが報告され、海域の環境悪化が懸念されたことから、水産多面的機能発揮対策事業も活用しながら、母藻の設置、ウニ類の除去、浮遊・堆積物の除去を内容とする漁場の保全活動を行ってきた。

2023年9月1日の共同漁業権の切替に合わせ、全国で初めて、漂着物等の除去、有害動植物の駆除、アワビ等の種苗放流を内容とする沿岸漁場管理制度を導入。

知事から認可された沿岸漁場管理規程では、当面、活動費用は、賦課金等の自主財源、組合員の負担金と補助金とし、員外受益者からの費用徴収は想定されていないが、必要となった場合には、本規定の見直しを行い、徴収する費用の使途及び額並びに算定の根拠を定めることや員外受益者からの協力が得られなかった場合に知事にあっせんを求める場合の考え方が規定された。

14

石川県内での沿岸漁場管理制度の導入事例

【保全活動の種類】

漂着物等の除去及び有害動植物の駆除活動、種苗放流活動

【保全沿岸漁場の位置】

輪島市地先（共第8号の区域）



左図：石川県庁水産課提供、右：光浦の海岸（2023.10.7）

15

そういうことで制度ができたので、せっかくだから活かしていきたいというふうに思っているわけですが、栽培漁業との関係で言えば、何となく近い話として、沿岸漁場整備開発法で育成水面というのがありますね。栽培漁業、頑張ってやっていくぞというときにそういう制度ができて、“ひれもの”を含めて栽培でできた資源について遊漁者が利用するなら、そこで料金を取るという制度はできたのですが、その後、残念ながら空振りということでした。栽培関係の皆さんは御存じのとおりということですが、同じ轍を踏ませたくないなあと思います。栽培の話だけに特化すると、天然資源なのか放流資源なのか個々には分からないとか、“ひれもの”になると必ずしも漁協が放流主体ではないからとか、空振りになった理由はいろいろあったのだと思います。私、栽培の担当になったことはないのですが、折角制度があるのにもったいないなあと横

で思っていましたけども、その轍を踏ませたくない、沿岸漁場管理制度は何とか芽を出していきたいなど、役所を辞めた今でも思っています。そういう中で、今回、石川県の輪島ですけど、第1号ということで沿岸漁場管理制度ができました。海女さんがいるのですね。百何十人も海女さんが活動しているというので、すごいなあと思いましたけども、御多分に漏れず磯焼けみたいな話があって、環境が悪化していると。水産多面的機能発揮対策事業を使いながら、母藻を置いたり、ウニの駆除をしたり、いろいろやってきたのですが、折角そういう活動をしている磯の資源、共同漁業権の内容たる部分でそれだけの活動をしているからということで、この制度に乗せようと石川県庁も思ってくれて、9月の漁業権の切替えに合わせて、漂流物等の除去、有害動植物の駆除、アワビ等の種苗放流を内容とする沿岸漁場管理制度を導入しました。まずはそういう制度の網をかぶせたということですが、それで金を徴収するところまでは行っていませんが、沿岸漁場管理規程で、当面、活動費用は賦課金等の自主財源等で賄い、員外受益者からの費用徴収が必要となった場合にはこの規定を見直して進めていきますよと、まずそういう芽が出たということの御報告であります。

沿岸漁場管理制度の展開の方向例 ①

2023.10.6 JFいしかわ輪島支所での意見交換会

「ブルーカーボンによる漁村振興について」長谷から情報提供し、Jブルークレジットの認証を受けることによりクレジット化し、活動資金とする可能性等を説明



右図出典：水産振興ONLINEブルーカーボンで日本の浜を元気に第3回

16

共同漁業権の漁場になります。熊谷専務は、長崎の部長時代の姿が印象深いのですが、石川県庁にも行っていたという、2回も県庁に行った羨ま

しい経歴の人ですけど、海女さんの写真を載せると熊谷さんが喜ぶかなと思って入れましたが、ブルーカーボンの話もしてきました。藻場造成だとか、一生懸命されているので、ブルーカーボンというもので新しい意味づけができる、温暖化対策ですからクレジット化すると企業からも金が来て、それが皆さんの活動資金になりますよと。そういうことに取り組んでいく、外部にも働きかけていく時に、こういう制度に乗せて、知事の認可も受けて、オーソライズされているほうが何かと良いと思いますよというような話をしてきました。

沿岸漁場管理制度の展開方向例 ②

- ・ 藻場の維持・管理、造成を進めていくうえで、員外者への協力、費用負担要請の根拠とできる。
- ・ 放流、管理する資源を採捕する遊漁者への費用負担要請の根拠とできる。
※ 空文化した沿岸漁場整備開発法の育成水面制度の反省は？
種苗放流のみでなく、場の管理を含めての制度
- ・ ダイバーとの場の調整、関連施設整備における協力、費用負担要請の根拠とできる。
- ・ 漁場清掃、海岸清掃における、地域住民、訪問客への協力、費用負担要請の根拠とできる。
- ・ 赤潮監視における受益者たる員外企業への費用負担要請の根拠とできる。
- ・ ……
- ・ ……

(漁協が機能しないなら、漁業者が参加する一般社団法人、一般財団法人としての取組みも。)

17

最後のほうになりますけど、今後の展開方向として、育成水面、空振っちゃった制度のような考え方もあると思うのですよ。放流資源について着目して、それを利用する遊漁者から、一般国民から徴収するという使い方もあり得るけど、そういう過去の経験も踏まえると、狭く考えるのじゃなくて、漁業者、漁村というものが、漁協というものが浜にあることによって、食料供給だけじゃなくて、これだけ多面的な機能を持っているのだということについてしっかり位置づけて、それを含めて、例えば、藻場の維持・管理、造成を進める上での、遊漁者にも、協力要請だとか、費用負担要請だとか。こういう場合は、資源だけじゃなくていいと思うのですね。浜を管理している、極端な話、トイレでも何でも良いですけど、漁協の施設を利用する、そういうことを含めて、遊漁者の便益を図っているようなことがある。資

源だけで因果関係とか言い出すと育成水面っぽくなっちゃうので、いろいろなことを含めて、そういうことで全体として費用を求めるとか、もちろんダイバーとの関係にも使えるし、漁場清掃だとか、そういうことも。赤潮監視とかも、モニタリングして、いろいろやるわけじゃないですか。その時に、必ずしも漁協組合員じゃない、非組合員の企業があったとしても、その人たちはそれで恩恵を受けるわけだから、こういう制度に乗せて正々堂々とやっていったら良いんじゃないかという感じ

です。本当は、漁協が頑張っていて、いろいろ厳しい時代だと思いますけど、多面的機能予算を見ても必ずしも漁協じゃない活動体もあるので、受皿としては一般社団法人だとか財団法人もありというふうにしています。

時間が来ましたが、最後に、冒頭、水産政策の改革の話をしましたけど、漁業・漁村が日本社会の中で少数者にどんどんなっているよなっていることがあるので、そういう中で、敵はできるだけつくらずに味方をつくっていかないとまずいよなというのを思います。批判をさんざん浴びたも

のですから、そういうことを思います。その時に、食料供給だけじゃなくて、多面的機能についても透明性高く情報発信していく必要があると思いますし、特にブルーカーボンみたいな話は今の話だから、国民の関心も高い。温暖化対策、誰もが否定しない話だから、藻場造成などに長年取り

おわりに

- ・ 漁業・水産業をめぐる環境が激変し、漁業就業者の減少により、日本社会の中で、少数者としての性格が顕著に。
- ・ その中で漁業、漁村の存続のためには、漁業者、漁業権、漁協に対する不信感、批判にこたえ、一般国民を味方にしていく必要。
- ・ そのためには、食糧供給という本来機能だけでなく、多面的機能についても透明性高く、情報発信していく必要。
- ・ さらに、温暖化対策としてのブルーカーボン対策など、現在そして未来の課題に正面から取り組む姿勢が、漁家の子弟以外の新規参入の呼び水として機能。
- ・ 沿岸漁場管理制度は、そのバックボーンになり得る制度と期待。

ご清聴ありがとうございました。

18

組んできた漁業者、漁協はそういう機能、価値を持っているのだということをもっともっとPRしていったら良いと思います。

一つだけ付け加えると、私はいま風力発電と漁業の関係についても講演などをよく頼まれているのです。A社もB社もC社も浜に行き、風車を立てたいから調査させてくれと言うのですよ。そうすると、海面利用料って訳のわからない金をとられたとか、迷惑料をくれと言われたみたいな話があるのです。なんとか仕事が欲しい企業は漁協には言い返さなくても、そういう苦情が今も私に入ります。ダイバーとの関係の拡大版みたいな話ですが、これって本当に、アンチ漁業、アンチ漁協の人を増殖させている、ばかばかしい話なのですね。こんな話は、海面利用制度というよりは、寧ろ言っているのですが、そういう調査は企業任せにせずに、政府主導のセントラル方式でやるべきだというのが正解だと思っているのです。繰り返しですけど、そういうことにもう少し敏感になってもらって、敵をつくらないというようなことを、坂本会長にも聞いて欲しかったのですが、漁業界全体としてやっていったら良いなあというふうに思っているところです。

早口でしたけど、何とか30分ということで終わらせていただきます。ありがとうございました。

参考文献

- ・ 浜本幸生監修・著(1996) 海の『守り人』論 徹底検証 漁業権と地先権 まな出版企画
- ・ 池田恒男(1997) 共同漁業権を有する漁業協同組合が漁業権設定海域でダイビングするダイバーから半強制的に徴収する潜水料の法的根拠の有無 判例タイムズNo.940
- ・ 海の『守り人』論2 佐竹五六・池田恒男他著(2006) ローカルルールの研究 まな出版企画
- ・ 季刊里海 創刊号(2006) まな出版企画
- ・ 三浦大介(2020) 国内法の観点から見た漁業法改正の評価 「水産改革と魚食の未来」第3章 恒星社厚生閣
- ・ 長谷成人他(2021) 「座談会 平成の漁業制度改革(下)」第4章漁業権及び沿岸漁場管理制度 水産振興第629号 一般財団法人東京水産振興会

19

基調講演を終えて……

基調講演に関して、会場参加者からの投げかけと、長谷氏から頂いたメッセージを紹介させていただきます。

【会場参加者からの投げかけ】

沿岸漁場整備開発法第8条に基づき、漁協等は知事の認可を受けることで、特定水産動物を採捕する漁協組合員以外のものから利用料を徴収できる規定がありますが、同規定は実質的に機能してこなかったのではないのでしょうか。新たな沿岸漁場管理制度の導入により、種苗放流経費など漁業関係者が負担している豊かな海づくりの諸活動に関して、漁協組合員以外のものに負担を求めることが可能となるのでしょうか。

【長谷氏からのメッセージ】

講演の中でもお話したように、沿岸漁場整備開発法の制度は活用されないまま空振りの規定になっています。

その理由などについては講演の中で触れていますが、改めてこれを活用することは制度にある以上可能性はゼロではありませんが、使われなかったことにはそれなりの理由があるので、新たにできた、沿岸漁場管理制度の活用を考えられるのが現実的だと思います。その時には、過去の反省も踏まえ、栽培だけの視点から放流と漁獲との関係に焦点をあてて種苗放流経費を回収しようとするのではなく、もっと広い沿岸漁場管理、環境保全などを含む漁業サイドの費用負担との関係の中で、漁協、一般財団法人、一般社団法人の中から適切な主体を考えて対応する方が、社会からの理解を得る上で有効だと思います。



講演中の長谷氏



基調講演中の会場の様子



質疑に答える長谷氏