

海洋アライアンス シンポジウム

第14回 東京大学の海研究
「水産改革と日本の魚食の未来」



要旨集

2019.10.31 (THU) 14:00-17:40
東京大学 農学部・弥生講堂 一条ホール

東京大学 海洋アライアンス

ご挨拶

海洋環境の保全、海洋鉱物生物エネルギー資源の持続的利用、海上交通の安全、海洋権益の確保などの観点から海洋を取り巻く状況は年々変化しています。また、研究活動であっても排他的経済水域（EEZ）内での調査には厳しい制限が設けられ、さらには国家管轄権外区域の海洋生物多様性（BBNJ）に注目が集まるなど、様々な角度から海洋学のあり方を考えるべき時代となってきています。海洋アライアンスは、そのような学際的であり文理融合的な諸問題解決に資するために、2007年7月に東京大学の7つの研究科、5つの研究所、1つの研究センターを中心に本学の組織の1つである機構として設立され、発足以来、全学にわたる部局横断的な海洋教育研究活動を数々のプロジェクトとともに進めています。

その一環として、「東京大学の海研究」海洋アライアンスシンポジウムが毎年開催され、その14回目当たる今年度のシンポジウムは、「水産改革と日本の魚食の未来」と題して、昨年12月に改正された漁業法に焦点を当てて開催されることになりました。数多くの賛否両論が出てくる非常に注目された法改正となりましたが、様々なステークホルダーがそれぞれの立場から見解を述べるのではなく、東京大学を中心とする中立的な立場から本改正の内容を吟味することが本シンポジウムの趣旨です。改正された法律の施行はまだ先になりますので、問題点があるとするならば施行に際してより適切な運用ができるよう、本シンポジウムでの情報や意見の交換ができることを期待しています。



海洋アライアンス機構長
東京大学教授 新領域創成科学研究科
大気海洋研究所

木村伸吾

KIMURA Shingo

「水産改革と日本の魚食の未来」

PROGRAM

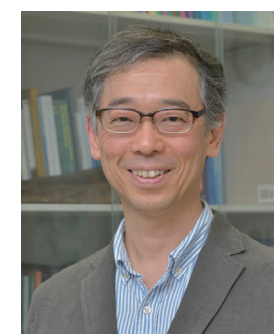
14:00~14:15	開会挨拶・趣旨説明 八木信行（海洋アライアンス副機構長、東京大学教授 農学生命科学研究科）	1
14:15~14:45	日本の漁業管理のあり方：オストロムの設計原理の視点から 石原広恵（東京大学助教 農学生命科学研究科）	2
14:45~15:15	ゴードン型管理と日本漁業 山川卓（東京大学准教授 農学生命科学研究科）	6
15:15~15:45	反転する環境国家—東南アジアの事例から 佐藤仁（東京大学教授 東洋文化研究所）	10
16:00~16:30	国内法の観点から見た漁業法改正の評価 三浦大介（神奈川大学教授 法学部）	14
16:30~17:00	国際的な観点から見た漁業法改正の評価 牧野光琢（東京大学教授 大気海洋研究所）	20
17:00~17:30	総合討論 保坂直紀（東京大学特任教授 新領域創成科学研究科 / 大気海洋研究所）	
17:30~17:40	閉会挨拶 木村伸吾（海洋アライアンス機構長、東京大学教授 新領域創成科学研究科 / 大気海洋研究所）	

開会挨拶

2018年12月、「漁業法等の一部を改正する法律」が国会で可決・公布された。漁業法としては実に70年ぶりの抜本的な改正となる。この国会審議の際には、賛成と反対双方の意見が存在し、対立的な議論が続いた。

そもそも漁業管理には、(ア)漁獲対象の「魚の資源量」を管理する、(イ)漁船や漁具サイズなど「漁獲能力」を管理する、(ウ)漁業を行う「人間組織」を管理する、(エ)「漁場環境」を良好に保つように沿岸生態系や森川海の連関を管理する、などの様々な手法がある。日本では数百年にわたる漁業管理の歴史があり、伝統的に「漁獲能力」、「人間組織」、「漁場環境」を中心に管理が組み立てられてきた。一方で、比較的最近（1980年代頃）になって管理が本格化した欧米では、最新科学を用いて「魚の資源量」を管理する手法が選択されている。今回の漁業法改正は、日本の伝統的な管理から欧米式の管理に移行する思想が打ち出されており、この是非を巡り賛否両論が存在したともいえる。しかしこの是非を評価することは容易ではない。人間社会と環境、人間社会と経済の関係を深く考察する必要があるからだ。

今回のシンポジウムでは、漁業法の改正を題材としつつ、人間社会、環境、経済の関係を根底から議論し、更には今回の改正をどう活かせば日本の魚食の未来につなげることができるのかも明らかにしようとしている。東京大学海洋アライアンスの幅広い知見を用い、本質に迫る議論を行うことで、日本の魚食の未来を見通すことを目指している。



海洋アライアンス副機構長
東京大学教授 農学生命科学研究科

八木信行

YAGI Nobuyuki

日本の漁業管理のあり方： オストロムの設計原理の視点から

石原広恵

(東京大学助教 農学生命科学研究科)



1974年、東京生まれ。子供時代をイギリスやタンザニアで過ごす。一橋大学修士課程修了後、2003年、国連開発計画イェメン事務所へ赴任。2006年、ケンブリッジ大学土地経済学部修士課程に入学、2016年ケンブリッジ大学から博士号を取得。同大学在学時に、国連大学高等研究所、総合環境地球学研究所、バスク気候変動研究所などで研究員を歴任し、2016年に東京大学農学生命科学研究科に特任研究員として赴任、東京大学農学生命科学研究科、助教に至る。趣味はヨガ。

ISHIHARA Hiroe

本発表においては、E. オストロムによって提唱された制度設計の原理の観点から、日本における沿岸漁業の漁業管理を論じる。とくに近年、水産政策の改革において漁業の効率化のために、個別割当制度 (Individual Quota、以下 IQ) や譲渡可能個別割当 (Individual Transferable Quota、以下 ITQ) など、漁業を個別化し、効率化、大規模化しようとする動きが推進されている。しかし、1990年代から個別割当制度や譲渡可能個別割当制度を実施したアイスランドやノルウェーにおいては、漁業の効率化が図られ、漁業の大規模化が進む一方で、それまで共同体で管理してきた小規模な沿岸漁業は置き去りにされてきた。本研究においては、三重県志摩市和具地区におけるイセエビ管理を事例として、漁業協同組合に付与されてきた共同漁業権のもとで管理されてきた漁業の再評価を行う。また、それを通じて、このように共同体によって管理されてきた漁業に、IQ や ITQ を適用することが適当であるかを問う。

漁業などの共有資源に関する研究は、日本においてだけでなく、世界の各地で実施されてきている。とくに、1968年にガレット・ハーディンが、「コモンズの悲劇」の概念を用いて、所有権の存在しない共有資源は悲劇に陥るとする論文を発表して以来盛んになった。共有資源とは、他人が資源を利用することを排除できない (排除性はない) が、他人の資源利用が、自分の資源利用に影響を与える (競合性がある) 資源のことである。具体的には、漁業における魚種資源や灌漑設備における水資源などが、共有資源の典型的な例としてあげられる。このような資源においては、他人を排除できないため、資源利用者は資源を長期的に持続的に利用するのではなく、短期的に過剰利用することによって自分たちの利益を最大化しようとする。すなわち、「早いもの勝ち」しようとする心理が働くため、コモンズの悲劇に陥ると論じられてきた。この問題に対するハーディンの解決策は、個人の所有権を確立する、あるいは国家に所有・管理させることであった。

しかしながら、1990年代に入ると、E. オストロムやD. プロムリーらの研究によって、個人あるいは国家所有だけが「コモンズの悲劇」への回避策ではなく、第三の道が存在することが明らかになっ

た。彼らが、注目したのが制度（Institution）、特に資源を管理する共同体内にある制度である。ここでいう制度とは「人々の集合行為を促すために、社会に存在する規則や慣習」のことを指す（Bromley,1989）。つまり、一定の規則や慣習を設け、違反者を取り締まることで、人々の「早いもの勝ち」しようとする衝動を抑え、持続的な資源管理ができることが明らかにされた。中でも、オストロムは、世界中から様々な共有資源の制度の事例を集め、それらをメタ分析することを通じて、どのような制度であれば持続的に共有資源を管理できるのか、8つの制度の設計原理として明らかにした（Ostrom,1990）。この設計原理は、図表1に示した通りである。

	定義	詳細
原理 1	明確に定義された境界線が存在すること	資源の境界線がはっきりとしている。誰が利用でき、利用できないかがはっきりしている。
原理 2	適合性の存在	個人が共有資源の管理のために支払う費用が、個人がコモンズから得る利益と適合している。
原理 3	集団の意思決定の過程	大多数の資源の利用者の意見が制度設計に反映されている。
原理 4	モニタリング	資源の利用状況あるいは資源利用者の動向が監視されている。
原理 5	漸進的な処罰	ルールを守らない資源利用者はいきなり厳しい処罰を受けるのではなく、ルール違反の程度、常習犯かどうかなどによって漸進的な処罰を受ける。
原理 6	係争を解決するメカニズムの存在	係争が発生した場合に、利用者およびそれを管理する政府などが低コストでその係争を解決するメカニズムが存在する。
原理 7	資源利用者の最低限の権利が保障されていること	資源利用者が制度設計をする権利が、公的な政府や他の外部団体によって脅かされない。
原理 8	埋め込まれたガバナンスの体制	様々なレベルにおいて統治（ガバナンス）を行う団体が存在する。

表 01. オストロムの制度設計の原理

本発表では、具体的にこれらの原理を、発表者が調査を行っている三重県志摩市和具地区におけるイセエビ漁業の管理を事例に当てはめる。近年の研究において、これらの制度設計の原理の中でも、原理4のモニタリング及び、原理5の漸進的な処罰が重要であることが明らかになっている（Schneegg and Linke, 2015）。和具地区のイセエビ漁業の管理においては、和具のイセエビ漁業者が所属する海老網同盟会によって、「共監視」が行われており、ルール違反のモニタリングはかなり厳重になされている。また、同会の規則には、様々な違反の程度によって処罰が決められており、実際に違反者を処罰したことも記録されている。さらに、海老網同盟会は三重県外湾漁協に所属しており、このような上部組織があることから、埋め込まれたガバナンス体制（原則8）も満たしていることが分かる。これらのことより、少なくともオストロムの設計原理の観点から見た限り、三重県志摩市和具地区の現行の管理体制は、イセエビ資源を持続可能な形で管理できるのではないかと推測される。さらに、現行の管理体制は、プール制などを導入し、漁業者の収入安定化と漁業にかかる労力の削減を図っている点で、漁業者の高齢化に悩む和具地区の社会的なコンテキストにもよく適合した体制である。このような事例を紹介することにより、日本における沿岸漁業の漁業管理は必ずしもIQやITQが必要であるのかを問う。

参考文献

- Bromley, D.W., 1989. Economic interests and institutions: The conceptual foundations of public policy. Basil Blackwell, New York, NY, USA.
 Ostrom, E., 1990. Governing the commons: The evolution of institutions for collective action. Cambridge university press.
 Schneegg, M., Linke, T., 2015. Living institutions: Sharing and sanctioning water among pastoralists in Namibia. World Dev. 68, 205-214.

ゴードン型管理と日本漁業

山川卓

(東京大学准教授 農学生命科学研究科)



博士(農学)(東京大学)。東京大学大学院農学生命科学研究科水圏生物学専攻、准教授。専門：水産資源学。現在、水産政策審議会会長、同資源管理分科会会長、同くろまぐろ部会会長など。

YAMAKAWA Takashi

本稿において「ゴードン型管理」とは、Gordon-Schaefer モデルに代表される、漁獲の強さと資源量の関係に立脚した何らかの生物経済モデルに従って、MSY (maximum sustainable yield : 最大持続生産量) や MEY (maximum economic yield : 最大経済生産量) を目指そうとする管理を指すものとする。古典的な Gordon-Schaefer モデルでは魚の年齢構成を考慮しないが、年齢構成を明示的に考慮したモデル (例えば成長 - 生残モデル) でも再生産関係を導入することによって MSY や MEY を求めることが可能である。

資源管理目標に MSY を採用することの是非や効果をめぐって、これまでさまざまな議論が展開されてきた。なかでも、Larkin (1977) による「MSY の墓碑銘」は広く知られている。

M.S.Y.

1930年代～1970年代

MSY の概念が此処に眠る。

*MSY は生産力を過剰に見積もり、
その配分方法を示すことはなかった。*

特に魚たちのために、

我らは心を込めて MSY を此処に埋葬する。

*MSY の後継となるものを我らは未だ知らないが、
人類のために良いものであることを祈っている。*

(日本語訳：谷津 (2001))

一方、Barber (1988) は、Larkin 論文以来の MSY 概念の使用状況を調査した。その結果、海産ほ乳類への使用は減少したが、魚類や政策決定には依然として多用されていることを報告した。そしてその理由として、(1) 目的志向で漁業関係者や行政官にわかりやすいこと、(2) 漁獲行為の帰結の予測を試みつつ魚資源の管理に利用できるという点で、MSY に匹敵するものが他にないこと、を挙げた。

そもそも、親魚量がゼロならば加入量もゼロになることは自明の理である。このことから、親魚量を横軸に、加入量を縦軸にとったグラフは必ず原点を通り、少なくとも親魚量の少ない範囲では、親と子の

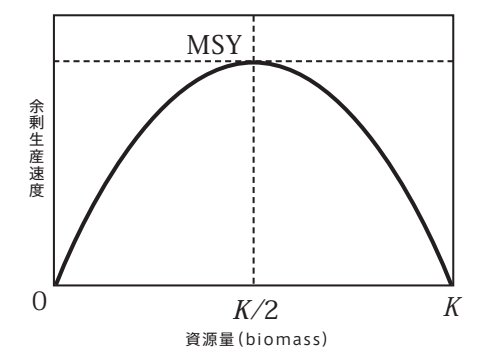
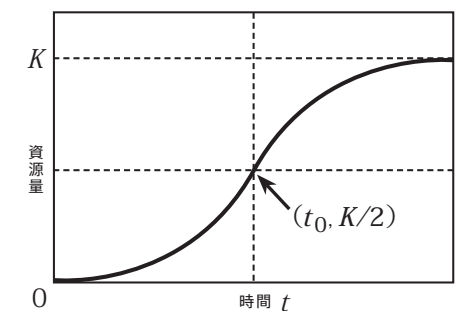


図 01. ロジスティックモデルによる生物個体群の増殖過程 (上) と、Schaefer の余剰生産量モデル (下)。資源量が環境収容力 K の $1/2$ のときに個体群の増殖速度が最大となり、MSY が得られる。

量的関係が存在することが導かれる。また、地球の大きさは有限であるため、特定の資源が無限に増え続けていくことはあり得ない。よって、いずれの資源にも有限の環境収容力が存在し、少なくとも親魚量の多い範囲では密度効果はたらくことになる。以上より、親魚量がどこか中庸の水準において、平均的な生産力が最大になることが期待される。したがって、密度効果を含めた親と子の量的関係を表わす何らかの平均的なモデルを考えることができ、そしてその周りに環境の影響を受けてプロット点がランダムに、あるいは系統的に、ばらつくモデルを考えることができる。これにより、レジームシフトが存在する場合や、RPS (Recruit per Spawning：再生産成功率) に経年的な自己相関の見られる場合などについても、資源動態を適切に表すことができる。

MSY に関する議論・意見が食い違う原因のひとつに、MSY の定義が単一ではなく、論者ごとに異なる定義の MSY をイメージしながら議論を進めているにもかかわらず、その定義が相手に明示されないままに議論が堂々巡りに陥ってしまっていることが挙げられる。平衡状態を仮定した古典的 Schaefer モデルにおいても、漁獲量一定方策の MSY (Ymsy)、獲り残り資源量一定方策の MSY (Bmsy)、漁獲率一定方策の MSY (Fmsy, Xmsy) などがある。さらには、平衡状態を仮定せず、資源の持続性を保ったうえでの最適な漁獲という意味での広義の MSY や、レジームシフト等に伴って環境収容力や内的自然増加率の値が中長期的に変化することを前提とした MSY など、さまざまなバリエーションがあり得る。

日本では1996年の国連海洋法条約の批准に伴って「海洋生物資源の保存及び管理に関する法律」(通称 TAC 法) が施行され、1997年から TAC (total allowable catch) による管理がスタートした。2001年に制定された水産基本法には「国は、排他的経済水域等における水産資源の適切な保存及び管理を図るため、最大持続生産量を実現することができる水準に水産資源を維持し又は回復させることを旨として、漁獲量及び漁獲努力量の管理その他必要な施策を講ずるものとする」とあり、MSY を目指した管理を行うことが定められている。

TAC 制度開始当初の生物学的許容漁獲量 (ABC：allowable

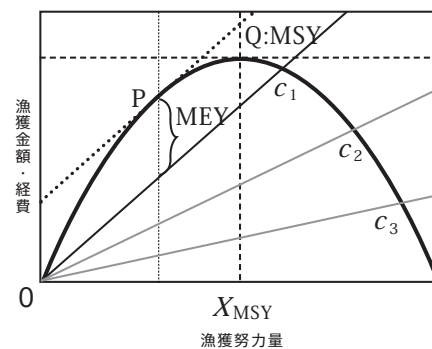


図02. 漁獲努力量と漁獲金額(太曲線)および生産コスト(実線の直線)の関係を表す Gordon の経済モデル。点 Q で MSY が、点 P で MEY (コスト線が原点→ c_1 の場合) が、それぞれ達成される。漁業への参入が自由な場合は利益がゼロになるまで新規参入が生じるため、単位コストの高低に応じて点 c_1 , c_2 , c_3 で平衡状態となる。

biological catch) 算定ルール (漁獲制御ルール、HCR：harvest control rule) では、MSY は「その資源にとっての現状の生物的、非生物的環境条件のもとで持続的に達成できる最大 (高水準) の漁獲量」と定義され、また、「資源解析に当たっては、利用可能な情報に基づき国際的にも広く合意されているモデル等を適用するよう努める」と謳われていた。しかし、2004年度以降の ABC 算定ルールでは、MSY を「適切と考えられる管理規則による資源管理を継続することで得られる漁獲量」と、従来よりも緩やかに定義しなおして、今日に至ってきた。

一方、2018年12月に制定・公布された改正漁業法では、農林水産大臣は、資源評価を踏まえて、資源管理の目標などの事項を含む資源管理基本方針を定めることとされた。そして、目標管理基準値として、「最大持続生産量を実現するために維持し、又は回復させるべき目標となる (資源水準の) 値」を、限界管理基準値として、「その値を下回った場合には資源水準の値を目標管理基準値まで回復させるための計画を定めることとする (資源水準の) 値」を、それぞれ定めることが規定された。最大持続生産量については、「現在及び合理的に予測される将来の自然的条件の下で持続的に採捕することが可能な水産資源の数量の最大値」と定義されており、レジームシフト等の「自然的条件」の変化に応じてその値が変化しうることが想定されている。

今後の課題として、

- (1) 平均漁獲量の最大化、漁獲量変動の抑制、最低資源量の確保などの複数の管理目標間のトレードオフや、異なる大きさの資源評価誤差 (不確実性) に対応できる最適な HCR の開発
 - (2) レジームシフトなどの中長期的な環境変化に適切に対応できる HCR の開発
 - (3) 異なる漁業種類、地域間での TAC・IQ 配分ルールや、合意形成手法の確立
 - (4) 多魚種を対象とした漁業への対応、生態系管理の視点の導入
 - (5) 資源評価に必要なデータの効率的収集方法の開発と同収集体制の確立
- などが挙げられよう。

反転する環境国家 —東南アジアの事例から

佐藤仁

(東京大学教授 東洋文化研究所)



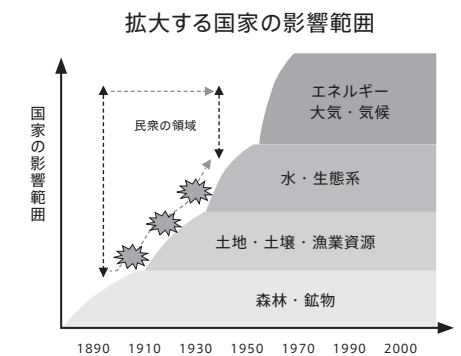
東京大学教養学部教養学科(文化人類学)卒業、ハーバード大学公共政策大学院修士課程修了、東京大学大学院総合文化研究科博士課程修了(学術博士)。現在、プリンストン大学ウッドローウィルソンスクール客員教授。東洋文化研究所・教授(総長特任補佐)著書に「持たざる国の資源論」(東大出版会、2011年)、「教えてみた「米国トップ校」」(角川新書、2017年)など。

SATO
Jin

1. 環境国家の反転とは何か

本報告の目的は資源環境を介した国家と地域社会の在り方を考えることである。世界を見渡すと、中央政府による自然の支配は、その対象を大きく拡張してきたことがわかる。森林や鉱物からはじまり、海洋資源、大気、気候まで拡大した国家の関心は、いまや宇宙にまで広がっている。「環境国家」とは、環境を専門とする省庁ができ、環境基本法の制定、主要な国際条約の批准、独自の環境専門家の育成などの体制を一通り備えるようになった国家を指す。

環境保全に反対する人がほとんどいないことは、国家による自然の支配を容易なものにした。だが、自然の支配を国家にゆだねることは人間社会にとって何を意味するのか。この報告では、カンボジアのトンレサップ湖における資源環境政策の歴史を振り返りつつ、環境にやさしい政策が、地域の人々を苦しめ、ひいては自然環境の持続にも悪影響を及ぼすという「反転」の事例を紹介する。あわせてそうした反転を防止するための方策についても議論する。



2. カンボジアのトンレサップ

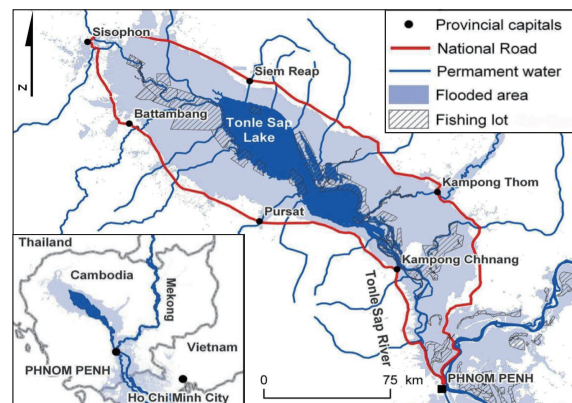
カンボジアのトンレサップ湖は東南アジア最大の淡水湖で、漁業資源の豊富さは世界有数である。この湖の上には100万人ともいわれる人々が水上生活をしており、多くの人は半農半漁の生活をしている。トンレサップではフランス統治時代から漁区システムと呼ばれる、抽選に基づく漁区の区画割り当て制度があり、2012年の全面撤廃に至るまで100年以上にわたって、このシステムが機能してきた。

ところが、2012年3月にフンセン首相は漁区システムの全面撤廃を宣言する。その大義は、事実上、私有化されていた漁区を零細漁民に開放すると同時に、環境保全のための区画を設けて、地域資源の持続性を確保するというものであった。この政策は多くの漁民に歓迎され、資源管理はコミュニティによる分権的なものへと移行した。しかし、現実には、多くのコミュニティには資源管理をする組織力

がなく、不法な漁業は後を絶たなかった。また環境保護を担当する役人との癒着や賄賂の事例も多く報告された。その結果、資源の保護と管理の民主化をうたった政策は機能不全に陥っている。

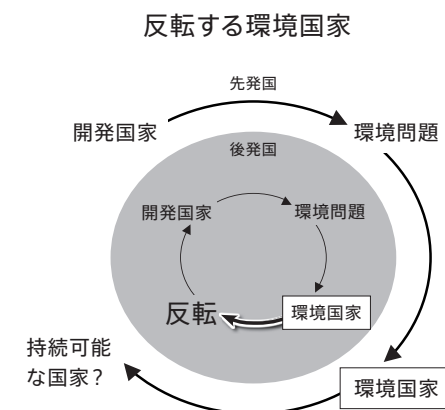
国家が「資源を手放す」背景には何があったのか。筆者は、カンボジアの経済成長に伴って水産資源の生み出す超過利潤（裏金的なものも含めて）が低下し、それにしがみついても、漁区を開放してフンセン首相率いるカンボジア人民党の票を集めるほうが得策であるという政策判断があったと推測している。実際漁区の部分開放や全面開放は常に選挙の前に宣言されてきた。天然資源へのアクセスが、このように政治的なツールとして機能しているのである。

カンボジアのトンレサップ湖



3. 反転のメカニズム

アジアの後発諸国では、経済開発の早い段階から環境政策が制度化されているのに、なぜその効果が生まれないのか。私は1) 開発政策の中での環境政策、2) 中間集団の弱体化、3) 環境政策を批判する勢力の不在、という3つの条件が、国家への権力集中と、反転の生起に関係していると考えている。1) は、開発主義の国家体制をとる国における環境政策は、どうしても開発を担う省庁の発言力が大きくなり、環境政策は空洞化する傾向が強いこと、そして2) は、国家の近代化の過程で水利組合や森林組合といった資源管理の地域組織が弱体化し、国家への抵抗力を失っているということである。3) は、国際機関なども含めて環境政策は、推進すべきものと考えられており、地域社会への社会的影響についてはほとんど論じられない傾向がある。



4. 反転を防ぐためにできること

反転を防ぐにはどうすればよいか。筆者の提案は、次の3点である。第一は、環境政策を開発政策と別建てにするのではなく、開発政策の中に内蔵させていくことである。開発政策が支配的になりがちな後発諸国では、開発の在り方そのものを改変しなければ、インパクトのある資源保全に結びつかない。第二に、地域社会の「反転」に対応する力を育てることである。地域社会がどのようにして国家に対峙できるのかについては、1960年代の日本の公害経験に多くのヒントがあるに違いない。第三に、開発の在り方を自立分散的にし、地域レベルへの権限移譲を進めることである。

こうした転換が容易に進まないのは、環境政策の評価を環境分野に限って行うという慣習があるためである。空気がきれいになったのか、水はきれいになったのか、生物多様性は保全されたのか。これらの問いはもちろん重要である。しかし、ここで見過ごしてならないのは、これらの環境変化の過程で人間社会がどのように変わっていくかである。こうした問いを喚起するうえで、社会科学者の環境問題への参入がもっと増えなくてはいけないのである。

参考文献
佐藤仁『反転する環境国家—「持続可能性」の罫をこえて』(名古屋大学出版会、2019年)

国内法の観点から見た 漁業法改正の評価

三浦大介

(神奈川大学教授 法学部)



1995年、成城大学大学院法学研究科博士課程前期修了。1997年、東京都立大学大学院社会科学研究科博士課程中退。現在、神奈川大学法学部教授。主著「沿岸域管理法制度論」(勁草書房、2015年)。

MIURA
Daisuke

はじめに

今般の漁業法改正は、①「新たな資源管理システムの構築」、②「生産性の向上に資する漁業許可制度の見直し」、③「養殖・沿岸漁業の発展に資する海面利用制度の見直し」、④「漁村の活性化と多面的機能の発揮」、⑤「海区漁業調整委員会委員の選出方法の変更」、⑥「密漁対策のための罰則強化」を内容とする¹⁾。

わが国の漁業権のうち、特に共同漁業権は、その歴史的沿革から入会権的性質を有するものであることが、主に法社会学研究者によって主張されてきた。他方で平成元年7月13日最高裁判決²⁾は、共同漁業権は古来の入会漁業権とは性質を異にするものであると結論したのであるが、その判断は、漁業権は現行漁業法(昭和37年改正後)上、「免許」という「行政処分」(行政庁(ここでは都道府県知事)の公権力の行使によってなされる法行為)をもって発生する権利であり、当該免許は漁場計画に基づく法定の優先順位に基づいて付与されるものであって、免許期間の消滅により当該漁業権が消滅すること(更新は可能)等を根拠としているが、この漁業権の行政処分性と、明治初年に断行された海面官有宣言等をもって海に対し「国家権力の土地高権として抽象的支配権」を確立することで国家による「漁業調整・漁場支配権の公的制限」の前提としてきたこと³⁾を参照しつつ、「行政法現象としての漁業権制度」を指摘し、「自然公物」(海や河川等)に対する「公物管理作用」として漁業権制度を位置付けようとする論考がある⁴⁾。

漁業権制度改革と 沿岸漁場管理団体の意義

こうした理解のある中、今般の改正において「行政法現象」が一層進んだものと解することができる。

まずは漁業権制度改革であるが、「海面の活用の最大化」を図るために知事が漁業権の内容を海区漁場計画に規定する(62条～

64条) ことのほか、従前の「法定優先順位制」を廃し、「漁場を適切かつ有効に活用していること」を要件とする、既存漁業者に対する新たな漁業権の免許制度を創設するとともに、既存漁業権のない場合においては「地域の水産業の発展に最も寄与する者」に新規の漁業権を免許する仕組みを設けた(73条)。「優先順位」は形式要件が中心であったところ、新たな判断基準はより実質的な要件であるといえる。

このように行政が、海域利用について実質的に「ふさわしい者」を選定する流れは、平成24年改正鉱業法による海底資源開発者の選定や、平成30年制定の再エネ海域利用法における洋上風力発電事業者の選定においても見られる。例えば改正鉱業法は、鉱業権設定許可につき、従来の「先願主義」方式(許可申請が事務所に到達した順に審査し、許可が出た時点で後続の申請を拒否する方式)と形式要件のみによる審査制度を、海底資源開発について廃止し、開発希望者の間から最もふさわしい事業者を選定する仕組みに変更した。このことにより、従来の「鉱業自由主義」から国家的管理制度へと舵を切ったといえるが、他方で今般の漁業権制度改革は、むしろ規制緩和としての側面が強調されよう。それだけ、従前の漁業権は「閉ざされた」権利であったということであろうが、改正の実質からすれば、国家介入の側面が濃厚となっている。

また、漁協等が知事の指定を受けて沿岸漁場の保全活動を行う「沿岸漁場管理団体」の仕組みにも着目したい。これは、漁協以外の一般社団法人・一般財団法人も有資格者となっており(109条1項)、その活動内容は水産動植物の生育環境の保全であって(101条2項1号)、「適確な経理その他保全活動を適切に実施するために必要な能力を有する」ことが指定に係る重要な要件となっており(100条3号)、ここでも実質的に「ふさわしい者」を選定することになる。そしてこの団体は自然環境保全という重要な役割を担う組織となるが、公共空間において本来的には国家の役務と考えられる業務を、民間団体に託す仕組みはすでに浸透しており(性格は異なるが、例えば地方自治法上の「公の施設の指定管理制度」等)、こうした私的団体を通じた公共的事業の遂行を予定している点も興味深い。

漁業制度と自然公物の管理

先に触れた「自然公物」—正確には自然「公共用物」—は、基本的には国民一般に開かれた、オープンアクセスな場である。公物に対する国家の管理権、すなわち「公物管理権」の行使は、当該公物の効用を発揮させるためのものである。その効用発揮のための作用は公物の種類に応じて多様であるが、海や河川等の自然公物においては、適切な「利用調整」を通じた管理により、当該自然公物から得られる果実(資源等)の持続的採集を確保し公益に資することが、現代的な自然公物管理権行使の方向性であるといえよう。

その点、漁業法は漁業権制度を通じて、特定の者に対する排他的利用(漁業を営むことに限定)を認めてきたが、今般の改正で、こうした「利用の機会」を開かれたものにするようになる。また、新たな資源管理の仕組みを構築し、資源の管理義務を許可漁業も含めた漁業者に課すことで、漁業に係る合理的な水域利用を確保し、加えて沿岸漁場管理団体を通じた環境管理を実現しようとするものである。こうした行政主導の管理作用を推進することで、「漁業制度の行政法現象」=自然公物管理作用としての性格が濃厚になったといえるのではないか。さらに付言すれば、従来の自然公物は災害防止の観点からの管理が主で、許可制度等を通じた利用調整については消極的な面があったが、改正漁業法は水域の適切・有効活用を趣旨の1つとしており、積極的な許可等の運営を予定しているものといえる。

しかし、漁業法はあくまでも漁業を中心とした調整法であって、公物管理法に本来求められる「空間管理としての総合性」があるわけではない。もっとも、公物管理法である河川法も漁業は対象外であるし、海にいたってはそもそも総合管理法が存在しないのが現状である。漁業法が公物に対する管理法としての性格を有するならば、他の水域利用に係る管理法との関係を追究し、それらの総合的運用を構築することで、水域の一体的な公物管理を行うことが求められる。

運用上の課題

いずれにしても、「ふさわしい者」選びの判断に係る「詳細基準」を策定することが、適切な者を選定することに加え、既存漁業者の権利が不当に侵害されないようにするためにも重要である。こうした判断基準を行政法上「審査基準」と呼び、できる限り具体的な基準の設定が要求される。例えば73条の「適切かつ有効」の基準については、国が都道府県に対して「技術的な助言」(地方自治法245条の4第1項)を発出し、そのガイドラインを示すことを予定している。自治体には国の技術的助言を尊重する義務はあっても、助言自体には法的拘束力はないので、地域(海域)の実情に応じた基準づくりが都道府県の重要な作業となる。

i 水産庁 web ページ参照

(<http://www.jfa.maff.go.jp/j/council/seisaku/kanri/attach/pdf/181129-11.pdf>)

ii 最判平成元年7月13日民集43巻7号866頁。

iii 青塚繁志「明治初期漁業布告法の研究(1~4)」長崎大学水産学部研究報告12巻17~19号(1964~1965年)。

iv 三邊夏雄「漁業権制度の行政法現象」(黒木三郎先生古稀記念論文集刊行委員会『現代法社会学の諸問題・上』民事法研究会所収、1992年)401頁以下。

v 詳しくは三浦大介「漁業法の一部改正について」自治研究88巻9号(2012年)27頁以下を参照。

国際的な観点から見た 漁業法改正の評価

牧野光琢

(東京大学教授 大気海洋研究所)



博士(京都大学)、修士(ケンブリッジ大学)。横浜国立大学、水産研究・教育機構を経て、2019年4月より東京大学大気海洋研究所国際連携研究センター教授。専門は水産・海洋政策。個人ウェブサイトは <https://makino-marine.jimdo.com/>

MAKINO Mitsutaku

資源・漁業管理

世界には様々な漁業管理の枠組みが作られているが、特に近年、日本近海で注目されているのが、北太平洋漁業委員会 (NPFC) である。そこでは、利用と保全の調和をめざし、様々な議論を日本がリードしている。たとえば漁獲ルール作りにおける利害関係者の参画や、順応的な漁獲管理の提案 (2019年より実施)、入口規制・出口規制・技術的規制など多様な管理施策の組み合わせなど、きめ細やかで柔軟な管理である。これらは、日本の漁業制度がこれまで培ってきた管理の取組・実績に基づく提案である。新たな漁業法体系の下でも、これら日本の漁業管理の長所については引き続き強化し、さらなる進化をすすめていくことを期待する。アジアの一国としての日本が、生態系の保全と持続的利用を調和させる具体的な事例を科学的に整理し提示していくことが、世界の水産業の改善にむけた国際的な責務である。また新漁業法で特に強化される出口管理についても、どのような魚種・漁業種に出口管理が適しているのか、データ制約下でどう効果的に執行していくのか、様々な漁具を組み合わせた操業や、多魚種一括漁業にはどう対応していくのか、などの課題について、特に沿岸漁業の現場実態に即した仕組や技術を開発し、Good Practice を作り上げて、アジア諸国に国際発信していくことが重要だろう。

海洋環境保全

より広い海洋環境保全の国際的な枠組みとしては、たとえば生物多様性条約 (CBD) がある。CBD の IPBES (生物多様性及び生態系サービスに関する政府間科学-政策プラットフォーム: Intergovernmental science-policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services) は、気候変動枠組条約における IPCC の、生物多様性条約版ともいうべき科学組織である。この IPBES が2018年にまとめた、アジア太平洋地域における生物多様性と生態系サービスの評価結果によると、アジアでは地域コミュニティの参画、民間セ

クターと政府・国際機関の連携、などの取り組みの有効性が指摘されている。また、権利に基づく沿岸漁業管理の成功例として日本の漁協が紹介されている。さらに、欧米発のグローバル・スタンダードを地域の条件に合わせて修正した成功例として、日本がアセアンとともに作成したSEAFDECのEcosystem-based fisheries managementが掲載された。翌2019年に発表されたIPBESのグローバル評価においても、現地の人々やコミュニティーが環境や資源を管理している地域では、人間活動による悪影響が少ないか、あるいは回避されていると指摘している。このような、地域漁業者による柔軟で総合的な資源管理や、地域集落による沿岸環境保全活動は、新たな漁業法でも特に重視されており、自然環境保全全体に関する国際的な議論においても評価されるだろう。

SDGs

国連総会が2015年に採択した持続可能な開発目標（SDGs）では、全部で17のゴールが設定されているが、そのうちのゴール14が「海の豊かさを守ろう」である。この目標の下には、漁業管理と環境保全の両方をカバーする具体的なターゲットとして、海洋汚染の防止、生態系の回復、海洋酸性化への対策、水産資源の回復・管理、海洋保護区の設置、違法・無報告・無規制（IUU）漁業につながる補助金の撤廃、島嶼国などの経済発展、科学技術の発展、零細沿岸漁業・伝統的漁業の保護、国連海洋法など国際法の実施、という10種類のターゲットが設定されている。その達成状況の評価結果によると、日本はSDGs全体の評価では世界15位と高位に位置づけられているものの、そのうちゴール14の海洋関係については、特に過剰漁獲問題を中心に「Significant Challenge Remains（大きな課題が残る）」という低い評価になっている。新たな漁業法による諸施策が、特に資源管理に対して優先的に取り組む方針を示していることは、SDGsの達成という意味でも有意義である。

<https://sdgindex.org/reports/sustainable-development-report-2019/>

まとめ

新たな漁業法の執行により、グローバル・スタンダードや国際的論点についての説明責任を適切に果たしつつ、魚食国としての日本・アジアの理論を科学的根拠に基づいて主張していくことが大切である。日本には、アジアと欧米をつなぐ役割を期待されている。

また、SDGsの議論でも明らかのように、水産政策は海洋政策の一部という位置づけもある。様々な海洋関連政策分野や組織を見渡したうえで、水産政策が食料生産以外に何をどこまで担うことが、日本社会全体の持続可能な発展という意味で最も望ましいのか、という議論も必要になるだろう。特に気候変動への適応や、人口減少・高齢化が進む中での地方創生は、これからの日本全体の課題である。これらの課題に対処していくうえで、新漁業法の下での沿岸漁業振興における地域政策・環境保全政策としての諸側面と、沖合漁業振興における資源管理政策・経済産業政策としての諸側面の間で、総合的なバランスをとっていくことこそが、新漁業法の評価につながるのではないだろうか。