日本の水産資源管理理念の沿革と国際的特徴

牧野光琢,^{1a*} 坂本 亘^{2b}

(2002年5月20日受付, 2002年12月24日受理)

¹京都大学大学院人間・環境学研究科, ²京都大学大学院農学研究科

History and international characteristics of fishery resource management in Japan

MITSUTAKU MAKINO^{1a*} AND WATARU SAKAMOTO^{2b}¹Graduate School of Human and Environmental Studies, ²Graduate School of Agriculture, Kyoto University, Kyoto, Kyoto 606-8501, Japan

For 1300 years the Japanese Fishery Institution has adhered to a philosophy of “Resource Preservation and Breeding by Resource Users Themselves”. Recent resource management policies such as the Resource Management Agreement System or the Agreement System provided in the TAC Law are also voluntary agreements conducted by local fishermen, and are worth promoting in view of their administrative cost effectiveness, flexibility and political philosophy. On the other hand, the US-type resource management is basically a dual system, which means “Resource Management by the Government, and Resource Use by Citizens”.

Therefore, the viewpoint of “resource management via daily fishing activities” is important for Japanese fishery science.

キーワード：水産資源管理, 制度史, 制度比較, 英米法体系

人々により考案された, 社会活動を規定するルールを制度と呼ぶ。¹⁾ 制度には法規・判例・慣習の他, 社会的又は組織的な規範, 宗教等も含まれる。一般に制度は人々の行動原理を形成し, また逆に人々の活動や環境・社会・技術的与件の変化は制度変化を誘発する。即ち制度とその下で営まれる社会活動は不可分の関係にある。資源利用に関して言えば, ある資源の希少性・経済価値が増大し, 或いは人口増加等により利用に関し競合が生じる段階に至ると, 資源利用に関するルールが生み出される。²⁾ 水産資源の変動や新たな資源の開発, 漁業技術の進歩は, 新法の制定や漁民の組織化, 地方慣習の変更等の制度変化を誘発し, 一方で又漁業制度の変化は漁家の経済や漁村の構造, そして水産資源に影響を与えてきた。漁村住民や漁民, 立法者らによって考案されてきた捕魚採藻に関するルールを, 本研究では漁業制度と呼ぶこととする。

資源利用の合理化を達成する経済理論上の最適策は, 対象資源を分割して明確な所有権を設定することであ

る。³⁾ しかし移動と変動を伴う水産資源の様に, 明確な所有権が技術的に設定され得ない資源の利用制度に関する近年の研究では, 対象地域の自然環境・政治構造・利益の分配構造等が, その制度の合理性や効率を理解する際に重要な役割を担っていることが明らかになってきた。⁴⁾ 例えば Nugent らは大幅な自然変動に由来する不確実な資源分布の下では, 資源の分割個人所有より共有制の方が合理的であるとす。⁵⁾ これらのいわば地域的・歴史的な要素が, 制度の生成・変化を理解する際, さらに新政策の実効性を占う上で決定的な重要性を持つという認識こそが, 制度研究の必要性が叫ばれる所以である。⁶⁾

近年の国連海洋法条約による 200 海里体制や国際捕鯨取締条約等の国際漁業秩序における資源管理の考え方は, 欧米型の資源管理理念を基礎としている。⁷⁾ アメリカやカナダ等に代表されるこの欧米型の資源管理は, 日本の資源管理と比べると, その理念・手段共に大きく異なっている。その理由は, 日本の漁業制度或いは資源管

* Tel : 81-45-339-4377. Fax : 81-45-339-4373. Email : m-makino@ynu.ac.jp

^a 現所属：横浜国立大学大学院環境情報研究院 (Graduate School of Environment and Information Sciences, Yokohama National University, Yokohama, Kanagawa 240-8501, Japan)

^b 現所属：近畿大学水産研究所 (Fisheries Laboratory of Kinki University, Shirahama, Wakayama 649-2211, Japan)

理制度とその理念が日本漁業独自の歴史と形態に於いて発展してきたものであり、いわば日本漁業の沿革と共に推移してきたからである。それ故、仮に異質の資源管理制度をそのまま日本漁業に援用しても現場は混乱し、厳密な履行は期待できず、政策効果が十分あがらないのみならず施行・取締・監視等の行政費用がかさみ、また同時に現場と行政の間の信頼関係も損なわれ、望ましい資源管理は達成されない。カナダ Nova Scotia の漁業や、⁸⁾ サハラ地区の森林利用に関する実証研究、⁹⁾ そして後述する明治初期の日本漁業が示しているのは、異なる制度・歴史の下で発達した資源管理政策をそのまま援用しても、必ずしも成功は保証されないという歴史的事実である。その一方で国際法的には「法の一般原則」の見地より、日本だけが他の文明諸国とよばれる国々の法規と全く別のものへと移行することは現実問題として困難である。

よって今後の日本水産業に必要とされる、きめ細かい資源管理と確実な効果を期する為には、その前提的考察として、我国の漁業制度・資源管理制度の沿革と理念的特徴を明らかにする作業が不可欠である。こうした作業によって、我国制度の国際法との合理的整合性を担保し、さらに「日本の水産学」の方向性について、¹⁰⁾ 今後の議論を喚起する事が本研究の目的である。

本研究は以下の方法を採用。まず次節に於いて我国制度の沿革を、特に沿岸資源の管理制度の変遷を中心に整理し、その理念的特徴を明らかにする。続いて、米国に於ける漁業制度および資源管理制度の背景にある理念を紹介し、日本との比較によって相違点を明確にする。最終節では前節迄の内容をまとめた後、日本の水産資源管理の問題点をまとめ、今後の水産学の方向性について私見を述べたい。比較対象に米国を選択した理由は、周知のように国際漁業政策の意思決定に於いて米国の発言力は極めて大きく、我国との理念上の差異を明確に把握することが重要であること、そして米国法体系の源泉である英国およびその連合諸国であるカナダ、オーストラリア等の国々にも一定の普遍性をもって理論が適応できること、¹¹⁾ である。尚、沖合・遠洋漁業における資源管理の問題については紙幅の都合上今回は割愛し、稿を改めて考察したい。

日本の漁業制度および資源管理制度の沿革

太平洋戦争迄の概略 日本最古の漁業に関する法規定は、西暦 645 年の大化の改新後に発布された大宝律令に認められる。そこには「山川菰澤之利公私共之」とあり、¹²⁾ 海も含めた山川菰澤は特別な事情のない限り何人も自由に利用しうる区域であることを意味する。¹³⁾ ここに、山川菰澤を民利に供すると同時にその利用者をして山川菰澤の管理・持続的利用を図らしめるという「資源

利用者による資源の保護・培養」という理念が生まれる。鎌倉時代に入ると 1232 年に御成敗式目が制定されるが、漁業に関する規定としては「一 用水山野草木事法意ニハ、山林菰澤公私共ニ利ストテ自領他領ヲイワズ、先例アリテ用水ヲモヒク。草木ノ樵蘇ヲモスル也。武家モ此儀ナリ」とあり、¹⁴⁾ 山川菰澤法理が受け継がれている。

江戸時代に入り封建制が確立すると、各村毎に貢租を徴収する「村高制」が敷かれ、村が一つの行政単位となる。漁業に係る制度としては、1741 年の律令要略「山野海川入会」の項に「一 磯簾は地附根附次第也、沖は入会…」の規定がある。¹⁵⁾ 当時、地附根附なる地先海域は多くの場合、村によって支配・管理される総百姓共有制漁場であった。¹⁶⁾ こうした地元漁村による地先水域の管理という理念は、その後形態を変えながらも現在の共同漁業権に受け継がれる。一方で干潟、権立等により磯と区別された「沖」に関しては、「入会」、つまり領主や村の所属にかかわらず自由に操業された。但し、この「沖」で営まれた漁業は現在の沖合漁業を意味しない。当時の技術水準からいって、その操業海域は現在の沿岸漁業には含まれるものと捉えられよう。

江戸中期以降人口増加と漁業技術の進化が進むと、大地引網や台網等の大資本と多労働量投下を必要とする漁業が出現する。¹⁷⁾ その結果、地先海域の一部は津元・網元と呼ばれる上層漁民に独占され、同様に沖に於いても地域別又は業種別に一種ギルド的同業者組織が結成され、この体制は貢納によって領主により保護された。

江戸期までの漁業制度と漁民社会をめぐる以上の経緯に関する先行研究では、一部上層漁民による漁場の独占と農奴的小漁民の封建的關係や、その下で形成される漁場の利用形態や分配構造等、経済主体間の社会的諸関係が主たる関心であった。¹⁸⁾ しかし、資源管理に関する制度に注目する限り、江戸中期以降の変化は、漁獲匠の上昇に対応する為の資源保護・培養制度の自生過程、即ち Hardin の「コモンズの悲劇」を回避する為の、¹⁹⁾ 自生的制度とも捉えられる。では果たして江戸期後期の漁業は持続的であったのであろうか。少なくとも江戸期の漁業は Gordon の Sole Ownership あるいは Communal Ownership の形態であり、²⁰⁾ 理論上は持続的漁獲を実現する必要条件を満たしている。そして、この制度の持続性を暗示する現象が明治維新直後に惹起する。

明治維新後、政府は身分制の撤廃、職業の自由化等の近代化政策に続き、明治 8 年に海面官有宣言および海面借区制を発表した。この海面官有宣言・借区制の内容を要約すると「海面はもともと国の所有に属しており、天皇の特許により漁業を行いたい者は借用料を上納すべし」というものである。この一連の政策変化の政治上・税制上の意図については、1960 年代から様々な議論が

行われている。^{21,22)}しかし、資源管理政策としての変化に着目すれば、これは政府が有料ライセンスにより総漁獲量を管理し、資源利用者一般は各自の経営合理化のみを図るという、いわば欧米型の資源管理制度を、日本漁業に取り入れた試みとして捉えられよう。その結果大量の出願が集中し漁場は大混乱に陥った。²³⁾当時の漁業生産の変化を見ると、海面官有宣言・借区制の前年である明治7年から7年の間に漁獲高が実質で約3倍に伸びている。²⁴⁾綿網の導入や漁船の動力化が進んだのは、明治30年前後以降であり、²⁵⁾この漁獲増の原因は、主に大量の新規参入によるものと考えられる。この事実より、江戸期の資源保護・培養制度について以下のことが推測される。大量の新規参入が生じたということは、江戸期における漁業制度下では十分に大きな漁業利潤が存在していたと考えられる。特に、約3倍という大幅な漁獲増が生じたということは、江戸期の資源保護・培養制度に於いて漁獲量の抑制作用が機能していた証左であり、急激な漁獲量増加による漁獲増は乱獲、ひいては資源枯渇をもたらす危険がある。

結果的にこの爆発的漁獲増は一時的であり、その後急速に漁獲は低下していった。その結果各地で漁場紛争と乱獲が激化した為、明治政府は明治19年に漁業組合準則を制定する。これは現行の水産業協同組合法の前身で、漁民団体による漁獲量調整という理念に基いている。^{26,27)}つまり、明治前期の資源管理制度の変遷に注目する限り、明治政府は欧米型制度の導入を試みたものの失敗に終わり、日本型の制度へ回帰したと捉えられるのである。その後明治34年に漁業法が制定され、魚種と漁法とを限定した財産権の権利として漁業権が明文化された。

戦後漁業改革と現行漁業法 太平洋戦争終結時の日本漁業の状況をまとめると、まず戦前の露領・台湾・朝鮮・シナ海等の漁場は全て喪失した。さらに漁船も昭和14年水準に比して母船の100%、捕鯨船の95%、トロール漁船の72%、カツオ・マグロ漁船の49%が軍事徴用で沈没喪失した。²⁸⁾そこで昭和20年10月に農林省漁船課が設置され、さらに12月には漁船造修計画が閣議決定され、漁船の建造が急速に進められていく。こうした一連の政策から当時の日本経済にとって食料増産が緊急の課題であったことがわかる。

現行漁業法が昭和24年末に制立するまでの過程は、連合国、連合国軍総司令部（GHQ）、各層の漁民、国会議員の間の利害調整過程として捕らえられる。そして漁業法第1条に謳われている法の目的は、漁民を主体とする民主的調整機構の運用によって水面を総合的に利用し、漁業生産力を発展させると共に漁業の民主化を達成することである。

では「漁業生産力の発展」とは何を意味するのであ

うか。戦後漁業改革に際し日本政府の基本理念をまとめ、改革の前提資料となった、昭和22年3月24日付水産局資料「漁業制度改革の基本問題」では、国内の食料不足に対応すると同時に漁民の経営を改善することが第一の目標であること、そのために「乱獲にならない程度に漁獲してしかも現在以上の漁獲高を挙げること」、即ち「水産動植物の繁殖保護」を通じて漁民一人あたりの漁獲金額を改善するという方針を述べている。先行研究において指摘されてこなかった重要な点は、漁業法第一条にある「漁業生産力の発展」が、水産動植物の保護・培養を通じた持続的漁獲金額の増加により、個々の漁民の労働生産性を上げることを意味するという理念構造である。²⁹⁾またGHQによる対日漁業政策方針を示した昭和24年米国漁業使節団報告書中の「占領政策の目標」には「継続的な最大限度の年産という意味で、最大限度の生産を挙げる必要あることを当然と思う」とあり、GHQが日本政府に対し持続的な漁業を要請していたことを裏付けている。

では「漁業生産力の発展」は一体どのようにして達成され得るのか、その具体的方法が「水面の総合利用」である。「基本問題」および水産庁の新漁業法解説書では、³⁰⁾水面は立体的・重複的利用が可能であり、また一つの漁業の操業は必ず他の漁業に影響を及ぼすので水面を区画して分割所有させること（借区制）は不適切であるとし、一定の水面に多種多様の漁業を包摂していくべきでとする。即ち水面の総合利用とは、欧米型の海面借区制や漁場主義（無制限主義）的漁業権を設定せず、制限主義に基づく漁業権・漁業許可制により同一海域に多種多様の漁業を包摂し、立体的・重複的に利用することを指す。これら漁業権の免許に際しては民主的選挙により選出された漁民代表を主たる構成員とする漁業調整委員会の漁場計画が基本とされる。つまり漁場計画の実質的な主体はあくまでも漁民大衆であり、関係漁民の総意を反映して全ての漁業権が策定される仕組みとなっている。また許可漁業および指定漁業の許可と調整も、沿岸の漁場計画と深く関連する為、漁業調整委員会の意見を聞いて都道府県知事が策定する漁業調整規則および漁業調整委員会指示によって為される。

このように現行漁業法では、主に漁民によって構成される漁業調整委員会に広範な権限を認めることにより漁業権の私権的性格を制限し、関係漁民の総意に基づいた水面の立体的・重複的利用により、水産資源の保護・培養を内在的制約とした持続的漁業を実現するという基本理念がある。この「法の理念」の実際的重要性については以下の様に説明できよう。日々の操業や資源管理の実施段階に於いては、近隣漁民や他漁業種との間で資源利用に関し競合することが予想される。その場合、最終的に可否の判断の基準とされるのは、漁業法等関係法規の

目的・理念である。つまり法治国家に於いては、漁業法の理念にそぐわない形態での漁業操業は最終的に排除されるのである。

では昭和26年末に制定された水産資源保護法は一体どのような法律なのか、漁業法における資源保護・培養制度とどのような関係にあるのか、以上二点を整理しよう。

戦後漁船造修計画が進められ日本漁業は急速に再建の道を進んだが、その過程で沿岸・沖合の漁業紛争が多発する。これはマッカーサー・ラインにより制限された狭い漁区の中で、戦後の食料不足と戦後復員に伴う漁村の人口増加に対応を余儀なくされたことと、漁船の大型化・高馬力化が進んだためであり、よって当時の日本政府にとって漁区の拡張は緊急課題であった。

それでは、漁区の拡張に際しGHQは日本政府にどのような要求をしたのか。それを最も端的に表現した史料が昭和24年9月21日第三次漁区拡張に際して発表された、GHQ天然資源局ヘリントン水産部長の談話である。「漁区の拡張については、日本漁民および政府がGHQに次の事項を信じ込ませるまでは認められないことを話した。すなわち1.日本の漁業者がGHQの指令、あるいは日本政府の法令、国際法規、協定を守ること、2.漁業者および政府が、資源の乱獲を防止し調査研究および漁獲量の最低限度を維持することを希望し、かつ可能ならしめることである」。³¹⁾具体的には漁区の侵犯を取り締ることと、主に東シナ海のトロール・底びき網漁業の減船を実施することであった。この要求に対して日本政府が取った施策が、監視船の設置と水産資源枯渇防止法の立案であった。この水産資源枯渇防止法は、東経130度以西の機船底びき網・トロール漁業、所謂以西底引きの減船を実行する法的裏付けとなった強権的、避難的法律である。こうした施策をGHQが評価したことによって、昭和24年9月に第三次漁区拡張が実現した。

しかしその後昭和25年から26年にかけて、漁民数の増加と乱獲による漁獲の逡減、燃料・繊維等操業費用の世界的上昇と魚価の低下等により、日本の沿岸漁民はますます経済的な危機に直面する。この危機に際し、ヘリントン水産部長より日本政府に対して、所謂「五ポイント計画」が示された。その内容は①漁獲操業度を低減すること、②資源保護法制を整備すること、③水産庁と府県に漁業取締部課を設置すること、④漁民の収益の増加を図ること、⑤漁民に対する健全融資計画を樹立すること、の5点である。これに対して日本政府が取った施策が、①小型機船底曳網漁業整理特別措置法等による各種減船整理計画の策定、②水産資源保護法の制定、③取締船の建造と官庁に専門部課の設置、④水産業協同組合法の一部改正による共済制の許可、⑤農林漁業金融公

庫の設立等であった。水産資源保護法は、水産資源枯渇防止法の全内容と、漁業法中の水産動植物の繁殖保護に関する規定の大部分を引き継いで、新法として拡張したものであった。こうした施策を経て、昭和27年によくマッカーサー・ラインの撤廃を見たのである。

以上の整理により浮き彫りになったのは、水産資源保護法制定と漁区拡張とは深い関連があったということ、換言すれば、現行の水産資源保護法は外圧により成立せしめられたという事実である。但し水産資源保護法は、漁業法とは別の理念に基づいて資源管理を規律するために制定された法律ではない。「資源利用者による資源管理」の理念は依然として生き続けており、後述するようにこの点が英米法諸国との大きな相違である。さらに、減船整理計画も実績は計画の54%に留まり、講和成立後水産政策の重点は一転して沖合・遠洋漁業の拡張へと移っていく。つまり水産資源保護法の制定および各種減船整理計画は、あくまでマッカーサー・ライン撤廃の為の対GHQ政策であり、実際はやがて来る講和後の遠洋展開を見越して運用されていたと捉えられる。

近年の水産資源管理に関する主な制度変化 1971年に沿岸海域における水産動植物の増殖・養殖の計画的な推進等を目的として制定された、「海洋水産資源開発促進法」の1990年改正においては、資源管理協定制度が策定された。これは漁民が自主的に定める操業海域、対象資源、漁業種類、管理の方法、罰則等の協定を、政府が公的に認定する制度である。この自主協定が漁業法等に基づく公的規制よりも上乗せのものを実行していく、その定着度がある一定の基準を満たしたとき、公的規制に置き換える、つまり公的規制の自主協定との運動過程が重要である。これは、漁民が自主的に決める資源管理に関する約束事を、政府が公的に支援するという理念である。

また、1996年に海洋法に関する国際連合条約が日本について発効すると、その国内対応法の一つとして「海洋生物資源の保存および管理に関する法律（TAC法）」が制定された。本法律では排他的経済水域内における海洋生物資源の保存および管理の為、基本計画の策定や漁獲可能量（TAC）の設定等が規定され、2001年改正では漁獲努力量管理制度（TAE制度）も導入された。現在適用除外とされているが、漁民団体による協定を通じた漁業調整・資源管理に関する規定では、所定の基準をみたす協定に対し、協定の目的達成に必要な措置を大臣又は知事に請求する権利を認めている。このTAC法に於ける協定制度的にも、「資源利用者による資源管理」の理念が受け継がれている。

こうした自主協定による資源管理は、以下の3つの理由で推進していく価値がある。第一に、漁業の様に資源に関する不確実性の大きな産業に対しては、漁業法等

の公的取締に比べて自主協定は柔軟性・費用・効果の面で大いに期待されること,³²⁾ 第二に, 自主協定は自治的で地方的・非公権的であり, 民主国家の政治理念からも望ましいこと,³³⁾ 第三に, 実際に協定が成功している現場に行くとき強く印象付けられる事だが, 協定当事者のモラル, 社会的規範が高められ, それ故政策オプションとして望ましいこと,³⁴⁾ である。ただし同時に, こうした日本型の制度は, 平等主義的方向に作用しやすく,³⁵⁾ 非効率性を維持する可能性があることも指摘されている。¹⁸⁾

英米法体系との比較：米国を例として

ここでは, 英米法体系における漁業制度・資源管理制度を日本と比較する。これまでも欧米制度との比較研究は行われてきたが,^{36,37)} 本稿では今まで考察が加えられてこなかった, 英米法における漁業制度・資源管理制度の理念構造を明らかにする。この英米法における理念を, 上述した日本の理念と比較することにより, 次節において日本の水産資源管理および水産学の果たす役割を考察する為の前提としたい。

米国の漁業制度および日本との比較 米国や英国およびその連邦諸国の法体系は, 仏・伊等の大陸法体系との区別の為, 英米法体系と呼ばれる。そして米国の漁業制度も, 英国の漁業制度から深い影響を受けている。旧来英国のコモン・ローに於いては, 潮汐の影響が及ぶ範囲の河川水域は「可航水域 (navigable water)」と範疇付けられ, 海域と共に王室に帰属する所謂公水 (public water) として私的所有権の対象外とされてきた。一般国民はそれらの資源を自由に使う権利を持ち, 国王といえどもそれらの土地の自由な処分は制限されていた。それ故そこでの漁業操業により得られる利益も全ての市民の共有とされた。つまり可航水域に於いては誰もが漁業を操業する権利を有していたのである。この理念は米国に於いて, 可航水域の範囲を主要河川の河央部にまで拡大した形で受け継がれた。一方で河川沿岸等の非可航水域に於いては, 排他的な私権としての漁業権 (fishery, piscary) が構成され, 主として沿岸の土地所有者に帰属する。

日米の漁業制度を比較した際に指摘すべき点は二つある。一つ目は, 米国の公水上では基本的に全ての市民が商業漁業を営む権利を有するのに対し, 日本ではほとんどの漁業が免許・許可等を必要とするという点である。特に日本の漁業権漁業はその利益を侵害した場合刑事罰が科せられる。二つ目に日米の漁業権に関して, その本質的差異は「特許主義」と「法定主義」, 「制限主義」と「無制限主義」の二点に収斂する。³⁸⁾ 一般に米国の非可航水域では, 沿岸土地所有者に流水利用や漁獲などの権利を一括して付与する沿岸権 (riparian rights) が主

流である。多くの漁業権はこの沿岸権に包摂され, それ故「法定主義 (所有権漁場主義)」に従う。法定主義では権利内容が法により確定しており, 免許処分の際の行政側の裁量が小さく, それ故特許主義と比べたとき将来にわたって確実にその権利の内容が保障される為, 不確実性が小さいという利点がある。つまり Scott の言う, 権利の持続性 (duration) が高い。³⁹⁾ また権利の内容に関しては, 江戸期日本の地先海域同様, 一定水面の一切の漁獲行為をなしうる包括的な「無制限主義 (漁場主義)」が主流である。

一方で日本の「特許主義」に於いては, 免許という行政行為によって法的効力が発効する。その際には漁業法の規定により, 漁場計画および漁業調整委員会の答申が基本となる。また「制限主義」とは魚種漁法を限って権利を付与する方法である。この制限主義には, 真の海面利用者に直接に権利を付与し, 真に保護する必要がある漁業について権利を設けることができ, また利用価値のない権利や空権の発生を予防し, かつ広域の水面における操業ではじめて成立しうる漁業の経営の成立を容易にするという利点がある。⁴⁰⁾ 日本の漁業制度はこうした制限主義に基づく漁業権・漁業許可により, 同一海域に多種多様の利用形態を包摂して立体的・重複的に利用することを可能とし, また免許および許可の一斉更新制度により漁法・海況変化への対応を担保している。その効率性について, 潜在的可能性は高いが, 反面に於いて漁業管理は地域的で複雑とならざるを得ないことが指摘できる。

米国の資源管理制度および日本との比較 では英米法体系に於いて資源管理は誰がどのように行っていくのか。これを規定するのが公共信託法理 (Public Trust Doctrine) と呼ばれる理念である。公共信託法理は, 主に判例法として発達してきたとされ,⁴¹⁾ その基本には“(C)ertain interests and rights in some natural resources are so important to every citizen that they must be preserved and protected for the public as a whole. These resources are to be available to the public free of private uses and are to be held in trust by the government for the benefit of the public” という考え方がある。⁴²⁾ ここで信託 (trust) とは信託者と受託者間の信託財産に関する契約関係を言う。公共信託法理では, 受託者たる政府は信託者たる市民からの信託財産である自然資源を, 一般公衆の利益に反する方法で管理・処分してはならない (善管義務)。即ち政府は, 水産資源や絶滅危惧種を含めた信託財産としての天然資源を, 減耗・乱獲から守る「義務」を負っているのである。いわば公共信託法理は「公共一般の利益を擁護する為に, 行政庁に特定な義務を課す理論」として捉えられる。⁴³⁾ 仮に政府がその義務を履行せず, 天然資源の減耗等が生じた際には, 市民は

法廷で政府の責任を追及することが出来、その原告として環境 NGO が主要な役割をはたしている。

公共信託法理をより具体的に説明する為、この法理に基づく代表的判例としてモノ湖事件を紹介しよう。モノ湖はシエラネバダ山脈の東に位置する、カリフォルニア第二の湖である。Department of Water and Power of the Los Angeles (DWP) は人口増加に対応する為、モノ湖に注ぐ5つの支流のうち4つの支流の沿岸権を取得し1940年代に取水を開始した。原告の提出資料によれば、その結果1979年までにモノ湖の湖面面積は85平方マイルから60.3平方マイルへ減少、水位は43フィート低下、このままでは湖は最終的に干上がってしまう恐れが生じた。この為、ナショナルオーデュボン協会、シエラクラブ等の環境 NGO は、モノ湖の湖岸、湖底および湖水は公共信託によって保護されているとの理論に基づき、DWPによる取水の差し止めを求めて提訴したのである。1983年のカリフォルニア州最高裁判決は、公共信託法理がモノ湖およびそこに注ぐ支流に適用されることを認め、1940年以降DWPが行ってきた取水は自然環境保全に十分な考慮を払っておらず、責任ある政府機関によるモノ湖流域の水配分の再検討を命じて、原告勝訴を言い渡した。

以上の様に米国では、資源管理は一般市民から信託を受けた政府の義務であり、一方で市民であれば誰でも自由に資源を利用出来るという原則がある。1990年代半ばに米国に於いて、オヒョウやタラ、ロブスター等を対象に導入された産出量規制も、事前に政府の設定する漁獲可能量(TAC)と参入・離脱が自由な競争原理によるTAC配分を通じた資源管理という制度であり、この原則に基づいていると捉えられるのである。しかし、譲渡可能個別割り当て(ITQ)制は、より富んだ者にクォータが集中するという問題がある。また、地域または共同体に基いて資源の保存・管理を進めようとする地域では、漁業者の協同心を弱めてしまう点も指摘されている。³⁷⁾ さらに、漁船の過剰装備や漁獲の過少報告、密漁、混獲、低魚価時の漁獲物投棄などの問題が生じ、その取締・監視の為に行政費用が無視できない。⁴⁴⁾ オランダではこうした行政費用の増大を理由として1980年代にクォータ制を廃止し、漁船許可数・漁期・漁法等を通じた努力投入量規制へと政策転換している。⁴⁵⁾

日本との比較を行う。既述の様に日本の制度は「資源利用者による資源の保護・培養」という、利用と管理の一元的制度として捉えられ、漁場利用・利潤分配・資源管理をも内包した「漁業調整(漁場管理)」の概念がその中心にある。この制度には資源の利用・管理に関する意思決定の権限が一元的に各地域漁民の共同体に委ねられているという特徴がある。一方で米国型は、「政府による資源管理と市民一般による資源利用」という二元的

制度として捉えることができる。資源管理は政府に課せられた義務であり、よって総漁獲量は政府が資源動態モデル等に基づきトップダウン式に設定する。その一方で、総漁獲量の配分に関しては自由な市場原理にまかせるという理念である。

最後に日米の水産資源管理理念の差異を端的に表す例として、米国の主要漁業の一つであるメキシコ湾エビ漁業の事例を紹介する。⁴⁶⁾ ミシシッピ州沿岸のエビ漁業者らは、エビ資源の保護を図る為、以下のような自主規制を試みた。まず漁業者らとエビの買取り業者らが協定を結び、各サイズ毎に最低価格を設定する。その価格は、未成熟の小型エビは市場価格より高く、成熟した大型は市場価格と同等かそれ以下に設定する。そして漁業者らは協定加入業者以外には売却しないこと、同様に業者は協定加入漁業者以外からは買取らないことを決めたのである。その結果、市場価格より高い小型エビに対する需要は減少する為、未成熟エビに対する漁獲圧は低下し、漁場の豊度が上がって最終的に漁業者らの所得が増加した。一方で買取り業者は、市場価格より低い価格で、より利益率の高い大型エビを仕入れることが出来たのである。このような資源管理は、横浜市漁業協同組合柴支所によるシャコ漁業においても採用されており、日本の資源管理理念からすれば、肯定的にその効果が期待される方式である。しかし米国では、この自主協定は他の一般市民による漁業への参入機会を阻害するとみなされ、独占禁止法違反として断罪されたのである。

日本における今後の水産資源管理と水産学の役割

日本漁業には大宝律令の山川薮沢法理以来1300年にわたり「資源利用者による資源の保護・培養」という理念が貫かれており、漁獲圧調整や水産資源の保護・培養は主として漁民らにより自主的に行われてきた。その後明治維新に伴う欧米からの法制度導入に伴い、政府が有料ライセンスにより資源を管理し、資源利用者は各自の経営合理化のみを図るという、いわば英米法型の資源管理制度導入を試みたが、その結果は失敗に終わった。よって政府は漁業組合準則を制定し、漁民団体による漁業・資源管理という方針に帰するのである。その後戦後漁業改革により、関係漁民の総意により水産資源の保護・培養と持続的な漁業生産を達成するという現行漁業法へと至る。1990年以降の資源管理協定制やTAC法の協定制に於いても、日本型資源管理理念の特徴は受け継がれており、こうした自主協定による資源管理制度は行政費用の低さや柔軟性、また政治理念から言っても今後推進していく価値があることを述べた。

この日本の制度は、公共信託法理に基づく米国と比べるとき著しい対照をなす。米国は「政府による資源管理と市民一般による資源利用」という、管理と利用の二元

的制度であり、資源利用者は専ら自己の利潤最大化に専念する。よって近年の TAC 制, ITQ 制に於いてもその構造的な欠陥が明らかになってきた。

では日本型の資源管理制度にはどのような構造的欠陥があるだろうか、そしてそれを補正すべき科学的知見や制度はどのようなものであろうか。日本型資源管理制度の問題点としては、

① 科学的・定量的な管理概念が米国より希薄であり、又自主的資源管理も個別の魚種、特に商品価値の高い魚種を対象としたものが中心である。よって沿岸生態系全体に漁業が及ぼす影響を考慮した資源管理が成り立ちにくい。

② それ故、漁業が対象としない生物に関して、一般市民との間に価値観の相違が生じる恐れがある。しかし沿岸生態系全体の保全に関し、一般市民が参加して議論する場は得られにくい。

③ 資源管理が各漁業種類、漁協、又は地方行政を単位として行われていることが多く、魚種の生態と一致しない場合がある。より広域での漁業調整の為の制度も整備されているが、実際にそれを可能とするような科学的知見がまだ十分に整っていない。

④ 同様に、資源培養の為の放流事業に於いても、対象魚種の回遊メカニズムを考慮に入れた広域の協力体制がとられていない。その結果、費用負担者と受益者の乖離が生じた時の調整が困難となっている。又、放流事業が必ずしも生息に適していない海域でも行われている。

⑤ 漁民数に増加傾向が無くても、実質の漁獲能力は技術進歩や漁船大型化により上昇している為、資源に対する漁獲圧は過剰となっている反面、漁業を操業する地位が既得権となっており容易に減船できない。

⑥ また水産研究に関して、漁民・科学者・行政が参加して総合的に議論されることが少ない。等が指摘できる。

特に最後の研究面における漁民と行政との関係について、補足説明と米国との比較を行う。第一に、米国では管理と利用の二元的制度の下、特に TAC 設定の局面で行政と科学者の協調が指摘できる。日本の TAC 設定に比べても米国ではかなり直接的に動態モデルに基づいているという意味で、日本よりも科学-行政のつながりが強いといえよう。第二に、日本の特に沿岸漁業では、上述の様に漁民が自治的に公的役割を担っており、また漁業調整委員には公益代表として行政が参加している。したがって漁民-行政の距離は近い。米国では基本的に自由参入・自由競争であり、従って行政の介入は日本よりも少ない。第三に、京都府のズワイガニ漁業や東海地方のイカナゴ漁業の様に、資源管理型漁業が成功しているとされる事例の多くでは、科学的知見が積極的に活用されているという特徴がある。但しそこでは米国の様に科

学的知見を規制行政に適用するのではなく、科学的知見を漁民が自主協定の中で活かしている。この意味で日本の成功事例では、漁民-行政のつながりと共に、漁民-科学の協調があることを指摘できよう。

以上の考察より、「日本の水産学」が現実には活用される為には、「資源利用者による資源の保護・培養」という日本漁業の特質を踏まえ、漁民の日々の操業が、水産資源を含めた沿岸生態系に対しどのような影響を及ぼし、そしてそれが何時どのように漁民に帰ってくるのかを科学的に明らかにする必要がある。つまり、漁家経営も含めた漁業操業の中での資源管理という視点が重要と考える。それ故自然科学的知見も、最終的には、漁民が操業に反映しやすい形にまで加工する必要がある。こうして得られる「日本型」の資源管理に係る科学的知見は、アジア諸国などの、欧米よりも日本に類似した漁業制度をもつ国々の資源管理にも、大きく寄与することが期待できる。

また、仮に、日本政府が将来的に西洋型の二元的制度を目指すとしても、それは段階的に時間をかけて行わざるをえない。既述のように制限主義による漁業制度は、その管理が地域的であってこそ機能を発揮できる。現在各地域の漁民間に分散する諸意思決定の権限を政府が短期間に奪い取ることは、明治の海面借区制や Nova Scotia 漁業、サハラ地区の森林利用の例が示すごとく、政策の失敗と秩序の破綻につながる可能性が高い。資源管理による持続的漁業の実現が目下の課題であると考え合わせれば、いずれにせよ、日々の漁業操業の中での資源管理という視点が有する現代的重要性には変わりがない。

文 献

- 1) North DC. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, NY. 1990; 3.
- 2) Hayami Y, Ruttan V. Agricultural Development—An International Perspective. Johns Hopkins University Press, Baltimore. 1985; 94-97.
- 3) Demsetz H. Toward a Theory of Property Rights. *American Economic Review* 1967; 57: 347-359.
- 4) Baland JM, Platteau JP. Division of the Commons: A Partial Assessment of the New Institutional Economics of Land Rights. *American Journal of Agricultural Economics* 1998; 80: 644-650.
- 5) Nugent JB, Sanchez N. Common Property Rights as an Endogenous Response to Risk. *American Journal of Agricultural Economics* 1998; 80: 651-657.
- 6) Edwards VM, Steins NA. Special Issue Introduction: The Importance of Context in Common Pool Resource Research. *Journal of Environmental Policy & Planning* 1999; 1: 195-204.
- 7) 草川恒紀. 個別割り当てに基づく漁業管理. 漁業経済研究 1994; 39: 55-77.
- 8) Ostrom E. *Governing the Commons*. Cambridge University

- Press, NY. 1990; 173.
- 9) Thomson JT, Feeny DH, Oakerson RJ. Institutional Dynamics: The Evolution and Dissolution of Common Property Resource Management. *Proceedings of the Conference of Common Property Resource Management*. National Academy Press, Washington DC. 1986; 391-424.
 - 10) 清野聡子. 特集「水産基本法」によせて—“日本の水産”とは何か?—. 日水誌 2002; **68**: 217-218.
 - 11) Retting RB. Recent Changes in Fisheries Management in Developed Countries: International Perspectives of Fisheries Management. *Priceedings of the JIFRS/IIFET/Zengyoren Symposium on Fisheries Management*. Zengyoren, Tokyo. 1992; 359-398.
 - 12) 経済雑誌社編. 「国史大系 12」経済雑誌社, 東京. 1900; 307.
 - 13) 原 暉三. 「日本漁業制度史論」北隆館, 東京. 1948; 17.
 - 14) 川俣聲一編. 「新校群書類従第 17 巻」内外書籍, 東京. 1930; 37.
 - 15) 石井良助編. 「近世法制史叢書 (第二)」弘文堂, 東京. 1939; 311.
 - 16) 二野瓶徳夫. 「漁業構造の史的展開」お茶の水書房, 東京. 1962; 6-11.
 - 17) 近藤康男. 「漁業経済論」農山漁村文化協会, 東京. 1975; 321-322.
 - 18) 佐久間美明. 漁業管理研究における効率と分配に関する一考察. 「漁業管理研究」(広吉勝治・加瀬和俊編著) 成山堂書店, 東京. 1991; 312-320.
 - 19) Hardin G. The Tragedy of the Commons. *Science* 1968; **162**: 1243-1248.
 - 20) Gordon HS. The Economic Theory of a Common Property Resource: The Fishery. *Journal of Political Economy* 1954; **62**: 124-142.
 - 21) 二野瓶徳夫. 「漁業構造の史的展開」お茶の水書房, 東京. 1962; 167-171.
 - 22) 高山隆三. 明治前期漁業政策の性格. 漁業経済研究 1963; **11**: 16-33.
 - 23) 高橋泰彦, 三島康雄. 「漁場紛争の史的研究 (上下)」昭和 39 年度農林漁業試験研究費補助金による研究報告書, 東京. 1964.
 - 24) 秋山博一. 明治漁業法の制定過程. 漁業経済研究 1960; **8**: 1-30.
 - 25) 二野瓶徳夫. 「日本漁業近代史」平凡社, 東京. 1999; 117-122.
 - 26) 原 暉三. 「日本漁業制度史論」北隆館, 東京. 1948; 215.
 - 27) 二野瓶徳夫. 「明治漁業開拓史」平凡社, 東京. 1981; 279.
 - 28) 小沼 勇. 「漁業政策百年—その経済史的考察—」農山漁村文化協会, 東京. 1988; 87-88.
 - 29) 牧野光琢. 戦後漁業権制度改革の立法過程. 社会システム研究 2001; **4**: 61-75.
 - 30) 水産庁経済課編. 「漁業制度の改革」日本経済新聞社, 東京. 1950.
 - 31) 漁業基本対策史料刊行委員会編. 「漁業基本対策史料第一巻」水産庁, 東京. 1963; 300.
 - 32) 牧野光琢, 坂本 亘. 京都府沖合海域における資源管理型漁業の実証分析. 環境科学会誌 2001; **14**: 15-25.
 - 33) 原田尚彦. 「行政法要論 (全訂第四版増補版)」学陽書房, 東京. 2000; 102.
 - 34) Adachi Y. Discourse Article: Inefficiencies in Public Policies. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 1999; **1**: 225-236.
 - 35) 宮澤晴彦. 漁業管理と漁場利用. 「日本漁業の経済分析」(小野征一郎・堀口健治編著) 農林統計協会, 1992; 353-372.
 - 36) 馬場 治. 欧米と日本の漁業管理. 「クジラに学ぶ」(北原武編著) 成山堂書店, 東京. 1996; 140-162.
 - 37) 佐久間美明. 欧米とわが国の資源・漁業管理. 「水産資源・漁業の管理技術」(北原 武編) 恒星社厚生閣, 東京. 1998; 19-28.
 - 38) 吉原節夫. わが国における漁業権の法律的構成. 富山大学紀要経済学部論集 1957; **13**: 73-85.
 - 39) Scott AD. Conceptual Origins of Rights Based Fishing. In: Neher PA, Arnason R, Mollett N (eds) *Rights Based Fishing*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht. 1989; 11-38.
 - 40) 中山 充. 漁業権による水産資源の保護と環境権. 香川法学 1994; **13**: 439-513.
 - 41) Sax J. The Public Trust Doctrine in Natural Resource Law: Effective Judicial Intervention. *Michigan Law Review* 1970; **68**: 471-784.
 - 42) Campbell TA. The Public Trust, What's it Worth? *Natural Resource Journal* 1994; **34**: 73-92.
 - 43) 木村 実. 「土地環境法の理論」ぎょうせい, 東京. 1978; 104.
 - 44) Copes P. Adverse Impacts of Individual Quota Systems on Conservation and Fish Harvest Productivity (平沢 豊訳). 「世界の漁業第 1 編」(山本 忠・真道重明編著) 海外漁業協力財団, 東京. 1998; 269-285.
 - 45) 中西 孝. 先進国の漁業管理. 「世界の漁業第 1 編」(山本 忠・真道重明編著) 海外漁業協力財団, 東京. 1998; 133-165.
 - 46) Johnson R, Libecap G. Contracting Problems and Regulation: The Case of the Fishery. *The American Economic Review* 1982; **72**: 1005-1022.