

ISSUE BRIEF

水産業の復興をめぐる論点

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 751 (2012. 5. 15.)

はじめに

I 政府・自治体の方針

- 1 「東日本大震災からの復興の基
本方針」
- 2 被災県の復興方針

II 水産業復興をめぐる論点

- 1 水産業復興特区（漁業権）
 - 2 漁港集約
 - 3 漁獲手法（IQ／ITQ）
- おわりに

平成 23（2011）年 3 月 11 日の東日本大震災による東北各県を中心とした水産業への被害は、甚大なものであった。この巨大な被害からの復興は容易なことではないが、政府・各自治体とも迅速かつ適切な対応を求められており、民間の各団体からも様々な提言がなされている。

本稿は、政府（東日本大震災復興対策本部）や被災県（宮城県・岩手県）における水産業復興のための提言・計画等に係る概要と共に、水産業復興をめぐる論点や議論の現状を示すものである。議論や論点としては、水産業復興特区（漁業権）、漁港集約、漁獲手法の 3 点を取りあげる。

農林環境課

もろはし くにひこ
(諸橋 邦彦)

調査と情報

第 7 5 1 号

はじめに

平成 23 (2011) 年 3 月 11 日の東日本大震災による東北各県を中心とした水産業への被害は、甚大なものであった。農林水産省の取りまとめによると（平成 23 年 11 月 25 日発表時点）、被害額は漁船 1701 億円（25,014 隻）、漁港施設 8230 億円（319 漁港）、養殖施設 738 億円、養殖物 575 億円、共同利用施設 1249 億円（1,725 施設）の合計 1 兆 2493 億円にのぼるとされる¹。この巨大な被害からの復興は容易なことではないが、政府・各自治体とも迅速かつ適切な対応を求められており、民間の各団体からも様々な提言がなされている。

本稿は、政府（東日本大震災復興対策本部）や被災県（宮城県・岩手県）における水産業復興のための提言・計画等に係る概要と共に、水産業復興をめぐる論点や議論の現状を示すものである。議論や論点としては、水産業復興特区（漁業権）、漁港集約、漁獲手法の 3 点をとりあげる。

I 政府・自治体の方針

1 「東日本大震災からの復興の基本方針」

東日本大震災復興対策本部（本部長：内閣総理大臣。以下、「対策本部」とする。）は、東日本大震災復興基本法（平成 23 年法律第 76 号）に基づき平成 23 年 6 月に設置された。対策本部は、同法第 3 条等に基づき、国による東日本大震災からの復興に向けた取組みの基本方針として「東日本大震災からの復興の基本方針」（以下、「基本方針」とする。）を平成 23 年 7 月 29 日に決定した（その後、8 月 11 日に改定が行われている）²。この基本方針は、平成 23 年 4 月に設置された有識者からなる東日本大震災復興構想会議（以下、「構想会議」とする。）が 6 月にとりまとめ公表した『復興への提言～悲惨のなかの希望～』³（以下、「復興提言」とする。）を踏まえたものとなっている。また水産業分野については、復興提言を受けた水産庁が水産業復興の取組方針として策定した「水産復興マスタープラン」⁴（平成 23 年 6 月公表）も踏まえている。

基本方針の中では、「5 復興施策」の「（3）地域経済活動の再生」において、水産業の復興に触れている（「⑤水産業」）。具体的な内容は、①漁船・漁具・養殖施設の復旧等による漁業経営再開・地域水産業復旧のための支援、②漁場環境の把握、適切な資源管理等による漁場・資源の回復、漁業の体質強化、③水産加工業・流通業と漁業生産との一体的な復興推進、造船業等関連産業の復興支援、④漁港の機能集約や必要な機能の早期確保、⑤

※インターネット情報は、いずれも 2012 年 5 月 1 日時点のものである。

¹ 「プレスリリース 東日本大震災について～東北地方太平洋沖地震の被害と対応～」2011.11.25. 農林水産省ホームページ <<http://www.maff.go.jp/j/press/keiei/saigai/111125.html>>

² 東日本大震災復興対策本部『東日本大震災からの復興の基本方針』2011.7.29.決定, 2011.8.11.改定 <<http://www.reconstruction.go.jp/topics/110811kaitei.pdf>>

³ 東日本大震災復興構想会議『復興への提言～悲惨のなかの希望～』2011.6.25. 内閣官房ホームページ <<http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/kousou12/teigen.pdf>>

⁴ 水産庁『水産復興マスタープラン』2011.6. 水産庁ホームページ <<http://www.jfa.maff.go.jp/j/press/kikaku/pdf/110628-02.pdf>>

漁業者と企業の提携推進や漁業権に係る特区制度の創設、となっている。

なお、上記の各種復興政策の多くにつき、平成 23 年度第 1 次から第 3 次の補正予算と平成 24 年度予算において、合計 8183 億円の予算措置がとられている⁵。また、特区制度については、平成 23 年 12 月に新たに制定された「東日本大震災復興特別区域法」（平成 23 年法律第 122 号。以下、「特区法」とする。）第 14 条で具体化された。

2 被災県の復興方針

国の基本方針策定の一方で、東日本大震災で大損害を被った東北 3 県のうち宮城県と岩手県は、いずれも被災直後の平成 23 年 4 月の段階で震災復興に係る基本方針を示し、それぞれ独自の復興計画につき取りまとめを開始している。

（1）宮城県

宮城県は平成 23 年 4 月 11 日に「宮城県震災復興基本方針（素案）」を公表した。宮城県震災復興会議での議論を経た 8 月 26 日に最終案、『宮城県震災復興計画 ～宮城・東北・日本の絆 再生からさらなる発展へ～』⁶（以下、「宮城復興計画」とする。）が公表され、10 月 18 日に第 333 回宮城県議会（平成 23 年 9 月定例会）で原案のまま可決された。

宮城復興計画の策定趣旨は、大震災により甚大な被害を被った宮城県の復興に向け、今後 10 年間の道筋を示すものとし、計画期間については、「復旧期」（3 年）、「再生期」（4 年）、「発展期」（3 年）の 3 つの時期に区分している⁷。宮城復興計画では緊急重点事項が 11 項目掲げられ、水産業については「(8) 農林水産業の初期復興」で言及されている。内容は、①沿岸部の主要な漁港・漁場に堆積したがれき等の早急な撤去、②漁港・漁場の機能回復、③被災した農林水産業者を対象とした経営・金融相談の実施、事業再開・再建に向けた支援強化、④被災を免れた産地と関係団体等が連携し、緊急的に農林水産物の供給維持等に取り組むことによる安定した供給体制の構築、となっている⁸。次に復興計画実現のためのポイントとして 10 項目が掲げられており、水産業は「(2) 水産県みやぎの復興」で言及されている⁹。

その後宮城県は、平成 23 年 10 月に『宮城県水産業復興プラン』（以下、「水産業復興プラン」とする。）¹⁰を示して、宮城復興計画における水産業分野の個別計画として位置づけ、同県水産業の復旧・復興のために展開すべき施策の方向性を明らかにした。

（2）岩手県

岩手県も平成 23 年 4 月 11 日に、「東日本大震災津波からの復興に向けた基本方針」を

⁵ 「平成 24 年度水産関係予算概算決定と税制のポイント」水産庁ホームページ
<http://www.jfa.maff.go.jp/j/budget/pdf/24_point2.pdf>

⁶ 宮城県『宮城県震災復興計画 ～宮城・東北・日本の絆 再生からさらなる発展へ～』2011.10. 宮城県庁ホームページ <<http://www.pref.miyagi.jp/seisaku/sinsaihukkou/keikaku/keikaku.pdf>>

⁷ 同上, p.3.

⁸ 同上, p.7.

⁹ 同上, pp.9, 12.

¹⁰ 宮城県『宮城県水産業復興プラン』2011.10. 宮城県庁ホームページ
<<http://www.pref.miyagi.jp/suishin/plan-honbun.pdf>>

決定した。また、岩手県東日本大震災津波復興委員会での議論を経て6月14日には『岩手県東日本大震災津波復興計画』¹¹（以下、「岩手復興計画」とする。）の案を公表した。岩手復興計画案は8月11日に第24回岩手県議会臨時会で原案のまま承認された。

岩手復興計画の計画期間は、平成23年度から平成30（2018）年度までとしており、復興に向けて目指す姿や原則、具体的な取組の内容等を示す「復興基本計画」と施策や事業、工程表等を示す「復興実施計画」の2つの部分で構成されている。

復興基本計画では、①目指す姿、②復興に向けた3つの原則（「安全の確保」、「暮らしの再建」、「なりわいの再生」）、③10分野の各取組みと三陸創造プロジェクトを掲げている。分野ごとの取組みの内容については、まず分野に属する業種全体の「基本的な考え方」を示した上で各種取組項目を設定し、取組項目の中ではさらに「概要」、「緊急的な取組み」、「短期的な取組み」、「中期的な取組み」を掲げている。水産業については、②の3原則の1つ「なりわいの再生」のもとで、③の10分野に「水産業・農林業」として含まれる。

水産業の復興に係る基本的な考え方としては、「地域に根ざした水産業を再生するため、両輪である漁業と流通・加工業について、漁業協同組合を核とした漁業、養殖業の構築と産地魚市場を核とした流通・加工体制の構築を一体的に進める。また、地域の防災対策や地域づくり、水産業再生の方向性を踏まえた漁港・漁場・漁村生活環境基盤や海岸保全施設の復旧・整備を推進する」、としている。取組項目には、①漁業協同組合を核とした漁業・養殖業の構築、②産地魚市場を核とした流通・加工体制の構築、③漁港等の整備、の3項目を掲げている。¹²

一方、復興実施計画では、上記復興基本計画で掲げられた3つの取組項目それぞれにつき、復旧・復興のための各種事業が設定されている。現時点では、平成23年度から平成25（2013）年度までの第1期（基盤復興期間）分について公表している。¹³

Ⅱ 水産業復興をめぐる論点

1 水産業復興特区（漁業権）

水産業復興に際して、既存の漁協の役割をどう考えるか、漁業・養殖業の「協業化」¹⁴を推進すべきではないか、民間資本の投入を容易にして早急に復興を進めるべきではないか等の観点から、被災地における漁業権、特に特定区画漁業権の取扱いが論点として浮上した。この漁業権こそが、被災地における漁業・養殖業などの復興につき、いかなる主体を核にして進めるかを規定するものとなるからである。

¹¹ 岩手県「東日本大震災津波復興計画 復興基本計画・復興実施計画（第1期）の策定について」いわて復興ネット <http://www.pref.iwate.jp/~hp0212/fukkou_net/fukkoukeikaku.html>

¹² 岩手県『岩手県東日本大震災津波復興計画 復興基本計画 〜いのちを守り 海と大地と共に生きる ふるさと岩手・三陸の創造〜』2011.8, pp.42-47.

<http://www.pref.iwate.jp/~hp0212/fukkou_net/pdf_doc/kihonkeikaku_43_4sho_nariwai.pdf>

¹³ 岩手県『岩手県東日本大震災津波復興計画 復興実施計画 第1期（平成23年度～平成25年度）』2011.8, pp.35-39. <http://www.pref.iwate.jp/~hp0212/fukkou_net/pdf_doc/jisshikeikaku_04_03_nariwai.pdf>

¹⁴ 漁業は個人経営の形態が主流であるところを、漁業者が漁船など各種生産設備等を共同利用するために法人等の組織を形成することを指す。協業化をめぐる動向を論じた例としては、山下東子「今こそ漁業者自身が再生の選択と決断を」『AFC フォーラム』733号, 2011.9, pp.3-6.などを参照。

（１）現行の漁業法（昭和 24 年法律第 267 号）上の規定

漁業権は、都道府県知事が経営者に直接免許を交付し、免許を受けた者が自らその漁業を営む型の漁業権（「経営者免許漁業権」）¹⁵と、漁協が都道府県知事から管理の権限を受け、漁協自らはその漁業を営まず、「漁業権行使規則」に基づいて組合員に権利を行使させる型の漁業権（「組合管理漁業権」）¹⁶とに大別される。前者の経営者免許漁業権には、定置漁業権¹⁷と区画漁業権¹⁸（後述の特定区画漁業権を除くもの）があり、後者の組合管理漁業権には、共同漁業権¹⁹と特定区画漁業権²⁰がある。

組合管理漁業権においては、組合たる漁協が資格や漁業を営むべき区域・期間など漁業を営む権利を有する者の遵守すべき事項を規定する漁業権行使規則を制定し、これに基づいて漁場を運営することになる。この漁業権行使規則は、漁協の総会において議決され、都道府県知事の認可を受けることで効力を生じる。この仕組みは、漁民の間での漁場の使い方をめぐる様々な利害対立を調整し、紛争を事前に防止する漁場管理の役割を、自治組織たる漁協に持たせたもの、と評される²¹。これらの制度下で民間企業が特定区画漁業に参画する場合には、漁協の組合員となる形で参入するのが一般的な形態となっている²²。

なお、共同漁業権と特定区画漁業権は同じ組合管理漁業権であるが、漁協の関わりという点では相違点が存在する。共同漁業権は、漁協以外の主体に漁業権が免許されることはない。これに対して特定区画漁業権は、優先的に漁協に漁業権が免許されるものの、漁協が漁業権を放棄した場合は、漁協以外の主体も免許の交付を受けることが可能となる。漁業権の申請者に対しては、まず申請者の適格性に問題がないか審査が実施される（漁業法第 13 条第 1 項、第 14 条ほか）。適格性を有する申請者が複数で競願となった場合には、漁業法に定める適格性の優先順位に従い、高い順位にある主体が優先して免許を受けることになるのである。この優先順位については、①漁協、②地元漁民の 7 割以上が組合員・社員・株主等である法人、③地元漁民 7 人以上が組合員・社員・株主等である法人、④漁業者・漁業従事者（法人含む）、⑤その他の主体、の順となっている（漁業法第 18 条ほか）。

被災地である三陸において特に盛んに実施されている漁業は、カキ、ワカメ、ノリ、ギ

¹⁵ 田中克哲『最新・漁業権読本 漁業権の正確な理解と運用のために 漁協実務必携』まな出版企画・れんが書房新社, 2002, p.35. 「自営漁業権」とも呼ばれる。

¹⁶ 同上, pp.35-37. 「団体管理漁業権」とも呼ばれる。

¹⁷ 漁具を定置して営む漁業のことで、定置網漁などがその代表である。身網の設置される場所の最も深い部分が、最高潮時で水深 27m（沖縄では 15m）以上あるものや北海道でサケを主たる漁獲物にする漁業などが含まれる（漁業法第 6 条第 3 項）。

¹⁸ 一定の区域内において養殖業を営む漁業に係る漁業権のこと（漁業法第 6 条第 4 項）。

¹⁹ 一定の水面を関係地区の漁業者が共同して漁場を利用して営む漁業に係る漁業権のこと。第一種から第五種まで分類されている。例としては地引き網漁や寄魚漁業などがあげられる（漁業法第 6 条第 5 項）。

²⁰ 特定区画漁業は、①特定された漁場において技術的にも、所要資本の規模からしても多数の漁業者が参入しやすく、参入する者を一部の者に特定させるべきではなく、②原則として他の組合との複雑な入会関係がなく、地元の組合に管理を任せてもよい等、区画漁業の中でも比較的共同漁業（地区の漁業者が共同して営む）に類する性格を有する。また、施設が簡単であるため、比較的容易に移動することができ、成育段階に応じた漁場の移動等を行う例が少なくない等の漁場利用上の性格も有する。漁業法研究会『逐条解説 漁業法』時事通信社, 2005, p.61.

²¹ 濱田武士「熟議なき法制化 『水産復興特区構想』の問題性」『世界』828 号, 2012.3, p.34.

²² 勝川俊雄『日本の魚は大丈夫か 漁業は三陸から生まれ変わる』（NHK 出版新書 360）NHK 出版, 2011, p.157. なお、企業が実際に漁協の組合員となって漁業に参画する形態は、西日本のマグロ養殖業などで実例が見られる。詳細は、「漁業へ企業参入 切り札か 被災地に民間開放案 西日本は漁協加入型」『朝日新聞』（東京本社）2011.7.7.を参照。

ンザケ、ホヤ等の養殖業であり、これらを対象とする漁業権は特定区画漁業権である。

（２）特区の基本方針

すでに構想会議の段階において、復興に際し民間資本等の活用を推進する立場から、上記のように漁協が優先して特定区画漁業権を認められる制度を改めるべきである、との意見が示された。その代表例は、構想会議の委員でもある村井嘉浩宮城県知事の見解である。

平成 23 年 5 月 10 日に開かれた政府の第 4 回構想会議において、村井知事は、養殖業等の沿岸漁業に民間が参入したり、資本の導入が促進されたりするよう水産業復興特区を創設するとともに、この特区においては、特定区画漁業権につき漁協が優先順位で 1 位となっている制度を改めることを提案している。なお構想会議の場では、民間資本と地元の漁業者が 1 つの会社を作ること、あるいは民間会社の投資の下で漁業者が給与をもらい労務提供すること（いわゆる「サラリーマン」となること）も行えばいいのではないかと、この趣旨の発言も行った²³。後に村井知事は、水産業復興特区の狙いとして、民間の技術力や経営力を採り入れ、生産・加工・流通・販売まで一体化すれば付加価値を上げることができると説明している²⁴。

これと対照的な立場をとったのは、同じく構想会議の委員でもある達増拓也岩手県知事である。達増知事は、岩手の漁業は沿岸漁業や養殖業を主体とした小規模経営体が主力であり、漁協が中心となって漁場管理や水産業を実践しており、地域のコミュニティ自体が漁協を中心とする水産業を通じて形成されていることから、復興にあたっても漁協が核となることが岩手県の基本方針である旨を唱えている²⁵。

復興提言を経た基本方針においては、漁業権（特定区画漁業権）につき、最終的に「地域の理解を基礎としつつ、漁業者が主体的に技術・ノウハウや資本を有する企業と連携できるような仲介・マッチングを進めるとともに、必要な地域では、地元漁業者が主体の法人が漁協に劣後しないで漁業権を取得できる特区制度を創設する」²⁶、との記述になった。

すなわち、現行の漁業法の下では特定区画漁業権免許の優先順位が①漁協、②地元漁民の 7 割以上が組合員・社員・株主等である法人、③地元漁民 7 人以上が組合員・社員・株主等である法人、④漁業者・漁業従事者（法人含む）、⑤その他の主体、の順となっているものを、特区においては、①～③を同じ第 1 順位に置こうとするものである。結局、特区制度における特定区画漁業権は、漁協の優先権が取り消された一方で、引き続き「地元漁業者」主体の組織が漁業権を優先して取得できるものとして、基本方針に明記されたことになる。②と③の型の法人が漁協に劣後しないで優先順位を取得できるようにしたことは、漁業・養殖業の協業化を後押しすることが狙いであると考えられる。

（３）特区法における水産業復興特区の規定

復興提言や基本方針における水産業に係る特区制度は、前述のとおり特区法第 14 条で

²³ 「東日本大震災復興構想会議（第 4 回）議事要旨」2011.5.10, pp.61-62. 内閣官房ホームページ
<<http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/kousou4/youshi.pdf>>

²⁴ 「インタビュー 未来を見つめて 宮城県知事 村井嘉浩さん 農漁業 選択と集中で新モデル作る」『朝日新聞』（東京本社）2012.3.8.

²⁵ 達増拓也「インタビュー 答えは現場にある 岩手のめざす人間と故郷の復興」『世界』821 号, 2011.9, p.44.

²⁶ 東日本大震災復興対策本部 前掲注(2), p.19.

具体化された。すなわち、被災地のうち地元漁業者のみでは養殖業（特定区画漁業）の再開が困難であると認定を受けた区域（特区）においては、漁協だけでなく、地元漁民の 7 割以上が組合員・社員・株主等である法人や地元漁民 7 人以上が組合員・社員・株主等である法人についても、各種要件を満たせば免許につき優先順位第 1 位とされ得ることになったのである。ここで言う要件は、第 14 条の各号で以下の表 1 のとおり規定されている。

表 1 特区法第 14 条各号に掲げる要件

①当該免許を受けた後速やかに水産動植物の養殖の事業を開始する具体的な計画を有する者であること（第 1 号）
②水産動植物の養殖の事業を適確に行うに足る経理的基礎及び技術的能力を有する者であること（第 2 号）
③十分な社会的信用を有する者であること（第 3 号）
④その者の行う当該免許に係る水産動植物の養殖の事業が漁業生産の増大、当該免許に係る地元地区内に住所を有する漁民の生業の維持、雇用機会の創出その他の当該地元地区の活性化に資する経済的社会的効果を及ぼすことが確実であると認められること（第 4 号）
⑤その者の行う当該免許に係る水産動植物の養殖の事業が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協調その他当該水面の総合的利用に支障を及ぼすおそれがないこと（第 5 号）

（出典）筆者作成

しかし、この特区法第 14 条の規定に係る問題点として、濱田武士東京海洋大学海洋科学部准教授による以下の 2 点の指摘がある。

第 1 の問題点は、特区法第 14 条第 5 号に定める免許者の要件である。この要件自体は、「既存の漁民に配慮して、漁場利用における協調性を問う適格性の要件として取り上げられたと考えられる」と評価しつつも、この文面は拡大解釈が可能であり、「他の漁業との協調」等をどのように審査し、その基準をどのようにするかが明らかにされていない、としている。第 2 の問題点は、本来の漁業権制度における紛争防止のための漁場管理システムに代わるシステムにつき、国等から何ら示されていない点をあげている。特区制度の下では、漁協の組合員資格を得ることなく漁業権を取得する免許者が現れるが、これらの免許者は、漁場管理コストの支払いや漁業権行使規則遵守という「責任」を負う必要が無い。これら新たな免許者は、「責任」を負うことになる従来の漁民と漁場で競合するため、両者の利害対立が紛争の火種となることは「想像に難くない」と指摘している。²⁷

（４）特区制度をめぐる議論

（i）賛成論

日本経済調査協議会の水産業改革高木緊急委員会（委員長：高木勇樹日本プロ農業総合支援機構副理事長・元農林水産事務次官。以下、「高木緊急委員会」とする。）は、平成 23 年 6 月に、東北地方の水産業再生は、壊滅から新しい水産業・漁村のあるべき形を導入するための好機ととらえる視点をもつ、「創造・新生」を目指すプランによってなされるべきであるとして、『緊急提言 東日本大震災を新たな水産業の創造と新生に』（以下、「緊急提言」とする。）²⁸を公表した。緊急提言は 3 つの提言で構成されているが、そのうちの提言

²⁷ 濱田 前掲注(21), pp.35-36.

²⁸ 水産業改革高木緊急委員会『緊急提言 東日本大震災を新たな水産業の創造と新生に』2011.6. 日本経済調査協議会ホームページ <http://www.nikkeicho.or.jp/report/2011/takagi_fish/takagifish110603_all.pdf>

2の第3の柱として、新規参入と後継者確保の促進等のために漁業権を広く開放し、また、漁協の門戸を広く地域全体の水産業関連産業に開放することを掲げている。

この主張の理由・背景として、①漁業権は国民共有の財産（水産資源）を漁獲する権利であり、漁業者は漁業権という限られた権利を与えられたものである、②大震災により後継者不足などが加速し、経営困難の拡大が予想される、③諸外国に比べ、我が国は漁業、養殖業の規模が小さすぎるため生産性が低いこと等をあげている。その対策として具体的には、①広く民間企業への漁業権開放、②大型化・合理化を総漁場能力の範囲内で行い、この際には県が直接に企業または漁業者に漁業権を許可、③漁業協同組合の正組合員資格を漁業以外の水産関係産業にも開放し、地域の中核団体とするか、または同内容の会員を有する法人を設立可能とする、④組合事業は赤字が慢性的であること等から、補助金が多額交付される震災復興に合わせて、公認会計士による外部監査の導入、を提唱している。²⁹

勝川俊雄三重大学生物資源学部准教授も、民間企業参画における現行漁業法制下のデメリットとして、①漁協の意向に沿わない場合、漁協から除名されて、漁場が使えなくなる恐れがある、②漁協に出資金・漁場行使料・販売手数料・賦課金等を支払わなければならない、③自由な販売等ができない、という点を指摘している³⁰。その上で、宮城県が推進する水産業復興特区構想について、地元漁民の自由な経済活動を保証することが目的であり、加工や流通のノウハウを持った企業との提携を国が手伝うことで、ビジネスチャンス拡大させて、地域の水産業を発展させようという狙いがみてとれる、と評価している³¹。

（ii）反対論

全国漁業協同組合連合会（JF 全漁連）は、平成 23 年度第 2 次補正予算以降の国庫予算ならびに 5 年、10 年先を見据え、被災漁業・漁村の復興・再生の目指すべき方向性について協議検討するとして、平成 23 年 6 月に「東北地方太平洋沖地震による被災漁業・漁村の復興再生に向けた有識者等検討委員会」（委員長：加瀬和俊東京大学社会科学研究所教授）を設置した。同委員会は、JF 全漁連の今後の取組みの指針とするための「中間報告書」³²をとりまとめ、7 月に服部郁弘 JF 全漁連会長へ答申した。

中間報告書の「第二 復興の基本的考え方」では、まず復興推進の主体について、「地域の実情を熟知し将来ともにこの地域に暮らす人々」であるべき、との立場をとり、漁協には「復興事業推進の中核としての役割」、JF 全漁連などには各漁協等が推進する復興事業が円滑に進展するよう、環境を整え、支援する役割が、それぞれあるとしている。

その上で中間報告書は、「特区手法の活用は、漁業の復興を妨げ、遅らせる要因となると断ぜざるをえない」と厳しく批判している。その理由としては、①漁協の関与できない漁

²⁹ 同上, p.iv.

³⁰ 勝川 前掲注(22), p.157. 一方、鳥居享司鹿児島大学水産学部准教授は、マグロ養殖業における資本参入を念頭に置いて、①漁協がなければ参入に際して当該資本は漁業者と個別に交渉する必要があり、交渉にかかる費用や労力が甚大なものになる、②漁業権行使料の設定基準や一部地域における不透明な協力金要請など改善すべき点はあるものの、現行制度は一律に資本参入を拒むものではない、と指摘している。「水経塾 鳥居享司・鹿児島大准教授 マグロ養殖の『場』は共同利用の漁場」『日刊水産経済新聞』2011.3.11.

³¹ 同上, pp.159-160.

³² 『東北地方太平洋沖地震による被災漁業・漁村の復興再生に向けた有識者等検討委員会 中間報告書』2011.7. JF 全漁連ホームページ <http://www.zengyoren.or.jp/oshirase/pdf/tyukan_houkoku.pdf>

業権漁場の設定は、各種の漁業種類の並存・入会操業を調整していた漁協の漁場秩序維持機能を麻痺させることになる、②我が国の漁業制度は、地先漁業を漁民総有の入会漁場であると位置づけ、法人格のない漁村集落に漁業権を与える手段として、法人格のある漁協等に漁業権を免許し、漁場管理と漁業調整という公的役割を委ねてきた、③「特区」手法の活用は、地先漁場の管理をめぐる対立を招き、大多数の漁業者が操業できる漁場が縮小し、被災漁業者の経営条件をさらに悪化させることになる点をあげている。³³

（５）宮城県における特区制度導入の動向

前述のとおり、村井宮城県知事は特定区画漁業権に係る特区制度の創設を提唱したが、5月10日の発言・提案に対し、宮城県漁業協同組合（JF みやぎ）は激しく反発した。JF みやぎは、事前の説明が無かったことに加え、①復興は甚大な被害を受けた被災者（漁業者）の早期自立再生が基本である、②民間企業は利潤追求が第一義であり、これに合致しなければ必ず地域から撤退する等の理由から、漁協組織の根幹を揺るがす重大な事案であり、とても容認できるものではない、との決議を翌11日に行った³⁴。13日には、JF みやぎ側が宮城県庁を訪れ、村井知事に水産復興特区構想の撤回を要請した。これに対して村井知事は、事前の説明が無かったことをJF みやぎ側に謝罪した上で、特区創設はあくまで一部実験的な実施の要請であり漁業者の意思を無視して進めることはない旨を答えた³⁵。

その後、宮城復興計画においては、水産業復興特区は「検討すべき課題」と位置づけられている。具体的には、特区につき次期漁業権切替えの時期（平成25（2013）年度）まで検討し、漁業者との協議・調整をなす旨の記述になっている。³⁶

（６）岩手県の「漁業再生特区」

一方の岩手県は、前述のとおり岩手復興計画の復興基本計画において、「漁業協同組合を核とした漁業・養殖業の構築」を掲げ、それと同時に、漁協を核とした「共同システム」等の構築という方向性を示している。具体的には、漁協による漁船・養殖施設等生産手段の一括購入・共同利用システムの構築や、サケ・アワビ等の種苗生産施設の整備、共同利用システムの活用や協業体の育成などを通じて、漁業の担い手の確保・育成を支援する、というものである。³⁷

この他に達増知事は、「漁業再生特区」という考え方を提示しているが、これは基本方針や村井知事の掲げる水産業復興特区とは異なる考え方に基づく。達増知事は、政府の第8回構想会議において、経済的・財政的に深刻な影響が懸念される被災地では、地域が主体となり復旧・復興を早急に進める措置の創設が重要であり、国だけでなく地方も含めた復興財源の確保が不可欠であるとして、具体的な財政上の措置についての提案を行った。これと併せ「岩手復興特区」として7種類の特区構想を提示し、その7特区の1つに「漁業再生特区」が含まれている。漁業再生特区の概要は、表2のとおりである。

³³ 同上, pp.3-6.

³⁴ 「JF みやぎ、村井知事の『復興特区』構想に反対決議」『日刊水産経済新聞』2011.5.13.

³⁵ 「JF みやぎの木村会長は村井知事の『水産業復興特区』提唱に抗議」『日刊水産経済新聞』2011.5.16.

³⁶ 宮城県 前掲注(6), p.12.

³⁷ 岩手県 前掲注(12), p.42.

表 2 岩手復興特区構想における漁業再生特区の概要

1 漁業に関して
1 水産業の再生へ向けた全面的な支援 県市町村負担及び被災漁協等の負担軽減を全面的に支援する制度への改正。漁協事務所や事務機器等の整備を対象とした全面的な補助等 2 漁船建造・改造の許可事務の簡素化 被災漁業者の漁船建造・改造にあたり、国の許可を要する場合には、県知事の代行許可制度を設定
2 流通加工団地等に関して
地盤沈下区域の用地の有効利用 農業振興地域の整備に関する法律（農振法）、都市計画法等、土地利用に係る関連法規制を除外する特区の設定。国による地盤沈下区域の土地の買収、嵩上げ整備について特区の設定
3 漁港等の復旧・復興に関して
1 漁港施設等の復旧・復興に必要な手続等の規制緩和 漁港区域の変更や漁港施設等の財産処分の手続等に関する権限を地方公共団体に委譲、または、手続の大幅な簡素化や承認等の期間を大幅に短縮 2 水産関係多機能施設整備に係る補助事業の創設 特区に限り、津波防災機能を兼ね備えた水産関係多機能施設の整備が実施可能な補助事業を創設

（出典）「震災対応のための財政上の措置に関する提案」（第 8 回東日本大震災復興構想会議資料）2011.6.4, pp.13-17. 内閣官房ホームページ <<http://www.cas.go.jp/jp/fukukou/pdf/kousou8/tasso.pdf>>に基づき筆者作成。

2 漁港集約

被災地において損害を受けた漁港の修復についても、この修復の手法、特に修復漁港の優先順位が議論の対象となっている。

（1）基本方針と宮城県の対応

まず基本方針は、漁港の機能集約につき、①「全国的な水産物の生産・流通の拠点となる漁港については、流通・加工機能の強化等を推進する」、②「地域水産業の生産・流通の拠点となる漁港については、周辺漁港の機能の一部を補完することに留意しつつ、市場施設や増養殖関連施設等の集約・強化等を推進する」、③「その他の漁港については、漁船の係留場所の確保など必要性の高い機能から事業を実施する」、としている。すなわち、漁港を 3 類型に分類して異なる方針の下に機能強化を進めることを明らかにしている。³⁸

これを受ける形で宮城県の水産業復興プランは、「水産業集積拠点、漁業拠点の集約再編」について言及し、「県内 142 ある漁港の位置づけや役割を整理して、拠点となる漁港を定め、集落の小さな漁港も含めた県全体の漁港機能の棲み分けを進め、効率的な水産業の発展」を図るとした³⁹。この中で宮城県は、気仙沼、石巻、塩釜、女川、志津川の 5 港を水産業の集積拠点として発展させる「最重点漁港」、すなわち「水産業集積拠点漁港」と位置づけている。さらに、地域の漁船漁業や養殖業を行う上で中心となる「沿岸拠点漁港」と「それ以外の漁港」の区分も示し、概ね基本方針の分類に則っていることがうかがえる。

各種漁港の復興に係る取組内容は、前述の計画期間の 3 区分に基づき、表 3 のように想

³⁸ 東日本大震災復興対策本部 前掲注(2), p.19.

³⁹ 宮城県 前掲注(10), pp.5-6.

定されている。

表3 『宮城県水産業復興プラン』における漁港復興の取組内容について

1 復旧期（平成23～25年度）	
水産業集積拠点漁港	優先的に本格復旧に着手
沿岸拠点漁港	
それ以外の漁港	航路・泊地のがれきの撤去や岸壁等の応急復旧を行うとともに、基本的な施設の復旧について順次着手
↓	
2 再生期（平成26～29年度）	
水産業集積拠点漁港	水産物の生産流通の効率化、品質・衛生管理の高度化のための事業を進める
沿岸拠点漁港	水産物の加工施設等が集積できるような施設整備を進める
それ以外の漁港	漁船の安全な係留や効率的な荷揚げ作業などを利用できるよう必要な施設整備を行う
↓	
3 発展期（平成30～32年度）	
水産業集積拠点漁港	高度化された魚市場等の流通機能や背後地の水産加工施設が有機的な繋がりを持ち、国内はもとより海外をも視野に入れた水産物の供給が行えるように整備を進める
沿岸拠点漁港	加工・流通から直販までの6次産業化などの事業を実施できる施設整備を更に進める
それ以外の漁港	※言及なし

（出典）宮城県『宮城県水産業復興プラン』2011.10, pp.9-10.

宮城県庁ホームページ <<http://www.pref.miyagi.jp/suishin/plan-honbun.pdf>> に基づき筆者作成。

宮城県は平成23年12月に、142漁港のうち55漁港を「沿岸拠点漁港」と位置づけ、漁業者への説明を開始した。ところが、拠点漁港から外れた一部漁港を抱える漁業者や県議会議員から、事前の説明が不十分、拠点漁港から外れた根拠が不明確である等として、反発の声があがった⁴⁰。この宮城県の漁港集約の動きをめぐり、村井宮城県知事は、①漁業者の高齢化が加速するため選択と集中をせざるを得ない、②拠点漁港以外も使えるようにするが、震災前の状態に復旧するのは難しい旨を述べている⁴¹。

国と宮城県の漁港集約方針について、廣吉勝治北海道大学名誉教授は、「漁港集約化によって、他方で集落の空洞化を助長し、地先漁場の利用・管理と水揚げの後退を招来して漁業地区の瓦解、延いては沿岸漁業生産をいっそう落ち込ませるもととなり兼ねない」⁴²と懸念を示している。また、農林中金総合研究所の出村雅晴専任研究員も、全部・一律の漁港復旧とまではしないにしても、地域住民の生産活動や生活の安全確保に配慮し、恵まれた地域資源を有効に活用するという当該地域の属性に対応した、多様な漁港整備があつていいのではないかと、この旨を指摘している⁴³。

（2）岩手県の対応

一方、岩手県は、平成23年度から28年度にかけ、漁業の早期再開とともに、沿岸地域

⁴⁰ 「60 漁港機能集約 『拠点外』は混乱 県の計画伝わらず」『朝日新聞』（宮城全県）2011.12.18.

⁴¹ 前掲注(24)

⁴² 廣吉勝治「復興構想会議『提言』の内容と方向を問う－懸念される漁業・水産業の被害拡大－」『月刊漁業と漁協』584号, 2011.10, p.8.

⁴³ 出村雅晴「東日本大震災による水産業被害と復興に向けた課題」『農林金融』786号, 2011.8, p.41.

経済の基幹である水産業の早期復興を支援するための「漁港災害復旧事業」を実施している⁴⁴。しかし、宮城県のように機能集約等のための漁港の分類は行っていない。

この点について達増岩手県知事は、「漁港をすべて復旧させる」岩手県は宮城県と対照的ではないか、との『朝日新聞』の質問に答えて、①宮城県は大規模な水産会社が多いゆえに集約化の方が効率的かもしれないが、岩手県は養殖の比重が大きく、居住地の近場で水産物を採り、近場の魚市場で水揚げして流通につなげる方が合理的である、②岩手の漁業関係者が求めているのは、小規模・零細ながらも高付加価値化して所得が得られる漁業である旨を説明している。⁴⁵

3 漁獲手法（IQ／ITQ）

水産業の復興の上では、大震災により打撃を受けた水産資源状況において、いかなる漁獲方法が適切であるかについても、論点の1つとなっている。

高木緊急委員会の緊急提言は、大震災の影響により資源環境が悪化しており、放射性物質の影響で消費が減退等していると見られるため、この機会に、水産資源回復を図るためにTAC（Total Allowable Catch: 魚種ごとの総漁獲可能量）を低位に設定し、さらにIQ（Individual Quota: 個別漁獲割当方式）⁴⁶やITQ（Individual Transferable Quota: 譲渡可能個別漁獲割当方式）⁴⁷を導入して水産資源回復・価格安定・経費削減を図ることを唱えている。また、①漁獲削減による収入減少に対しては、新たに創設する水産業個別所得補償制度を適用して、漁業者などの経済を支援すること、②これらの制度を促進するために、中核となる水産都市には、被災地の早期の復興に資するため、水揚量をあらかじめ指定する加工振興枠を設定（%配分）し、これにより水産物の当該地域への水揚げを義務づけ、復興を支援すること等についても言及している。⁴⁸

緊急提言の本文中ではさらに具体的に、沿岸の漁業資源や200海里内水産資源のITQ化を図り、海洋生物資源に資産価値を付与することを主張している。ITQ化により、これらの権利やITQを所有する漁業者、加工業者などが、それを担保に投資資金や事業資金の融資を受けることが可能になるとしている。⁴⁹

IQについては、我が国でも一部で導入例が見られる⁵⁰。一方、ITQの導入については、

⁴⁴ 岩手県 前掲注(13), p.88.

<http://www.pref.iwate.jp/~hp0212/fukkou_net/pdf_doc/jisshikeikaku_05_03_nariwai.pdf>

⁴⁵ 「インタビュー 未来を見つめて 岩手県知事 達増拓也さん 復興計画 オールジャパンの視点持て」『朝日新聞』（東京本社）2012.3.8.

⁴⁶ TACを管理する方式の1つで、TACを漁船ごとに割り当て、割当量を超える漁獲を禁止するもの。従来の「オリンピック方式」は、自由競争の中で漁業者の漁獲を認め、漁獲量の合計がTACに達した時点で操業を停止することで漁獲量の管理を行うものだが、早獲り競争に陥る等の弊害がみられる。衆議院調査局農林水産調査室『日本と欧米における漁業政策の動向－資源管理・個別漁獲割当制度と漁業補助金－』2009.7, p.9.

⁴⁷ TACを管理する方式の1つで、漁獲割当量に譲渡性を付与し、ある漁業者が自分に割り当てられた割当量を消化する見込みがない場合には、割当量を他の漁業者に譲渡できるようにするもの。同上, p.10.

⁴⁸ 水産業改革高木緊急委員会 前掲注(28), p.iii.

⁴⁹ 同上, p.11.

⁵⁰ ミナミマグロ漁やベニズワイガニ漁などで導入されている他、新潟県佐渡市のホッコクアカエビ漁でも試験的導入がなされている。ただし水産庁における最近の有識者懇談会は、IQにはより厳格な漁獲量管理を可能にする等の利点がある、と評価しながらも、これを公的管理制度として一般的に導入することは、漁船隻数や水

慎重論も見られる。例えば八木信行東京大学大学院農学生命科学研究科准教授は、ITQには経済効率の向上というメリットと、勝ち組と負け組が出るために社会的な公平性が失われるデメリットがあるとしている⁵¹。さらに、①ニュージーランドなどITQが成功している諸国には、それぞれ独自の事情があること⁵²、②単にITQを導入しただけでは魚価単価が向上するとは考えにくく、漁獲後の鮮度保持などプラスアルファの努力が必要であること、③操業コストが低下しても、流通構造の中で生産者（漁業者）が弱い立場にいれば、さらに魚を買ったたかれ、小売業者等の中間マージンが増えるだけという可能性もあること等の指摘もしている⁵³。

おわりに

この他にも水産業の復興をめぐる課題につき、予算措置や復興交付金の運用、二重債務問題⁵⁴等様々な論点があるが、紙幅の関係で言及できなかったことをお断りしておきたい。

水産業の復興に関し、国は基本方針を提示し、特区法も制定した。復興特区制度については、税制や財政上の措置まで踏み込んだ特区の設立を目指すものであり、特区の本来の役割には、行政手続に係る負担を軽減し、地域が柔軟に対応できる余地を広げる意味合いがある、との指摘もある⁵⁵。特区法もこのような視点を含めて制定されたのだが、同法に基づく復興交付金の使い勝手につき地域主導という観点から疑問を示す見解も見られる⁵⁶。

果たして現状の国の対応や特区法の規定、予算措置等が、多様な水産業社会を抱えている被災各県・各地方にとって実際に有用となり、あるいは十分なものとなっているのか。震災からの復興を迅速かつ適切に進める上でも、これらの点について更なる検討と熟慮を重ね、現場の声を汲みとる必要があるものと考えられよう。

揚港数が多いといった我が国の漁業実態から現時点では適切ではない、との立場を示している。TAC制度等の検討に係る有識者懇談会「TAC制度の課題と改善方向及び（譲渡性）個別割当方式についての考え方（取りまとめ）」2008.12, p.12.水産庁ホームページ <http://www.jfa.maff.go.jp/j/suisin/s_yuusiki/pdf/matome_01.pdf>

⁵¹ 「水経塾 世界の漁業にみるITQ導入の是非（上） 八木信行東大大学院特任准教授」『日刊水産経済新聞』2011.3.8.

⁵² ニュージーランドでのITQ導入成功の原因について八木准教授は、①ニュージーランドは農業が主体の経済であり、一部沿岸地域で漁獲枠を失う町が現れてもその町は農業を代わりに営むことができるなどしたため、それほど大きな社会問題にならなかったこと、②ニュージーランドでは漁業管理制度自体を一から新しくデザインする状況にあったこと、③ITQ導入の際に漁業団体における合意形成のプロセスを尽くしているため、漁業者の不平不満があまり存在していないこと、等を指摘している。また、同じくITQを導入したアイスランドでは、この制度は一部富裕者を潤すだけであり、漁業者全体に公平に利益を行きわたらせるものではない、との議論が生じていることについても言及している。同上

⁵³ 「水経塾 世界の漁業にみるITQ導入の是非（下） 八木信行東大大学院特任准教授」『日刊水産経済新聞』2011.3.9. なおTAC制度等の検討に係る有識者懇談会は、ITQを公的管理制度として一般的に導入することは現時点では適切ではない、との立場をとっている。TAC制度等の検討に係る有識者懇談会 前掲注(50), pp.12-13.

⁵⁴ 二重債務問題解決の重要性を指摘している例としては、日出英輔「被災地復興への道筋—ようやくスタートラインに着いた段階—」『日出レポート』第10号, 2011.6. <<http://cocologhinode68.cocolog-nifty.com/fukkoumitisuji.pdf>>を参照。

⁵⁵ 鴻巣正「地域主導による震災からの漁業・漁村の復興—被災地復興に向けた新たな展開—」『農林金融』790号, 2011.12, p.28.

⁵⁶ 例えば農林中金総合研究所の鴻巣正専任研究員は、復興交付金については、その法的根拠を特区法に置き、メニュー選択型交付金とすることで、地域にとっては使い勝手の悪い交付金になる可能性もある、と指摘している。同上, p.32.