

# 沿岸漁業における漁業管理と管理組織

婁 小波・小野征一郎

## Fisheries Management of the Japanese Coastal Fisheries and Management Organization

Lou Xiaobo and Seiichirou Ono

## 沿岸漁業における漁業管理と管理組織

婁 小波\*・小野征一郎\*

### Fisheries Management of the Japanese Coastal Fisheries and Management Organization

Lou Xiaobo\* and Seiichirou Ono\*

The purpose of this study is to explicate the actual situation and particular characteristics of the Japanese coastal fisheries, which have developed as the resource-management-type fisheries, in the light of the main management bodies, namely fisheries management organizations. Based on the analyzing results of the data from fisheries census, we clearly showed the present situation and special characteristics of the fisheries management organization, namely the form of management organization, the properties of association, the reason and purpose for establishing the organization, and the management methods and the actual situation of the organization. Seven kinds of properties were extracted and proposed as the desirable management structure of autonomous management organizations. Moreover, the subjects of the coastal fisheries management were discussed.

**Key words :** Fisheries management, Resource management, Management organization

#### 1. まえがき

200海里体制下においては、「沿岸から沖合へ、沖合から遠洋へ」という政策スローガンが象徴するような沿岸の過剰漁獲努力を沖合・遠洋に業種転換・回避することは、ほとんど不可能となった。これを外的契機とし、高度成長期以来の「魚価高騰依存型」成長パターンが80年代に崩れたことを直接的背景として、84年から資源管理型漁業（以下、管理型とする）が、沿岸漁家経営の困難・行き詰まりを打開する政策理念として登場した。

管理型政策の推移をみると、導入当初の「沿岸域漁業管理適正化方式開発調査事業」（第1期調査）や「漁業高度管理適正化方式開発調査」（第2期調査）などのいわゆる「マル管」政策の実施を経て、98年からは「複合的資源管理」が政策テーマとして掲げられるようになった。管理型は主に沿岸漁業を中心に展開されてきたが、特に97年に「TAC制

---

\* Laboratory of Ecology and Economics of Fisheries Resources, Tokyo University of Fisheries, Konan 4-chome, Minato-ku, Tokyo 108-8477, Japan (東京水産大学水産資源経営講座).

度」が導入されてからは、日本漁業において、沿岸漁業は「管理型」、沖合漁業は「TAC制度」という二頭立ての資源管理体制が形成されるに至ったのである。

管理型をめぐるのは、その定義や管理対象に始まり、成功事例の分析・評価、担い手の性格、政策・行政との関連等々に及ぶ百家争鳴の議論がたたかわされてきた。管理型を積極的・肯定的に意義づけて、その実現に200海里体制における構造再編過程の突破口を見いだそうとする見解から、それがあくまでも沿岸漁業の抱えるさまざまな問題群の一つにとどまり、水産商品差別化をめざす産地間競争の一形態に過ぎないと見なす見解に至るまで、議論の振幅は大きい<sup>1)</sup>。

しかし、20年近くわたる管理型の政策的実践は、単一魚種管理から複数魚種管理へ、単一漁業種管理から複数漁業種管理へ、単一地区管理から複数地区管理・広域管理へ、さらには生物生態管理から市場・経営・組織管理へと、管理対象(魚種・漁業種類)の拡がりや管理技術の進歩をもたらしただけでなく、管理主体(=管理組織)についても多くの知見を蓄積してきた。もっとも、管理とは何か、漁業管理や資源管理とは何か、その定義や内容規定が問われるが、それに関する議論は別の機会に譲り、ここでは管理主体に着目し、その内容が日本の管理型の特徴を解くキーワードであることを提起しておきたい。すなわち、「自主管理」、もしくは92年神戸においてFAOが主催した漁業専門家会議において「コミュニティベース・アプローチ」と呼ばれた管理方式こそ、今日の日本沿岸漁業における管理型の最大の特色として捉えられるのである。

周知のように、沿岸漁業の主力は権利的には漁業法、資格的には水産業協同組合法によって裏づけられた漁業権漁業であり、または知事許可漁業である。管理型の多くがこれら成文法に基づく実践例であることは間違いないが、それが必ずしも行政的管理ではないところに管理型の特徴をみることができる。国家あるいは政府の役割からみれば、漁業管理行為-資源評価・調査・立案・組織体制づくり・実施・執行・検証・フィードバックといった一連の行為-は本来行政的タスクとしての側面が強い。事実、多くの国々における漁業管理は行政の職能として行われ、日本においても遠洋漁業や沖合漁業の漁業管理については制度的にも実践的にも強い行政的管理下に置かれている。それに対して、資源管理型漁業は専ら漁業者組織(=漁業管理組織)の「自主管理」に基づいて行われているところに大きな特徴がある。特に立案、組織体制づくり、実施、執行といった漁業管理の最も重要な諸側面に関しては、県や市町村などの地方自治体からの支援・指導を受けながらも、ほとんどは漁業者組織の自主管理によって行われているのが実態である。

本論は管理型を中心とした日本の沿岸漁業管理の特徴と課題について考察することを目的としているが、それはまさに管理型の担い手となる漁業管理組織への分析にほかならない。漁業センサスは88年の8次センサス以来、管理型を体現する漁業管理組織を把握し<sup>2)</sup>、98年センサス(第1報,2000年3月刊行)までの計3回の結果を公表している。従って、このセンサスを用いて漁業管理組織の現状と特徴を明らかにすることが第1の課題となる(第2節)。それを踏まえて、第2は管理組織の望ましい組織構造を提示し(第3節)、第3は沿岸漁業管理の課題について検討する(第4節)。

## 沿岸漁業における漁業管理と管理組織

### 2. 漁業管理組織の実態と特徴

まずは、第8次漁業センサス(88年)から第10次センサスまでのセンサス・データを手がかりに漁業管理組織の存立形態と組織の特徴について考察してみよう。

#### 1) 管理組織の形態

管理組織の数は表1の示すように、88年の1,339組織から99年の1,734組織へと10年間に1.3倍増えて、その増加は「その他」以外の全ての組織形態においてみられる。なかでも漁協下部組織と任意組織は1.4倍もの増加がみられている。管理組織形態の構成をみると、「漁協下部組織」が最も多く、その構成割合は88年の39.7%から98年の42.8%に増加している。逆に「漁協単一組織」は数的には若干増えているが、構成割合は年々減少している。いずれにせよ、日本の漁業管理組織の8割近くが漁協組織をベースに形成されていることが判る。つまり、漁業管理組織による「自主管理」の背後に漁協が大きな存在となっていることが特徴的である。このことが漁業管理においてどのような意味をもつか、後ほど言及してみたい。

表1. 運営主体別管理組織構成

項 目	1988年		1993年		1998年		98年対 88年比
	実数	割合(%)	実数	割合(%)	実数	割合(%)	
漁業協同組合単一	435	32.5	452	29.7	463	26.7	1.06
漁連組織	—	—	76	5.0	106	6.1	—
漁協下部組織	532	39.7	598	39.2	742	42.8	1.39
任意組織	237	17.7	314	20.6	333	19.2	1.41
その他	135	10.1	84	5.5	90	5.2	0.67
計	1339	100.0	1524	100.0	1734	100.0	1.29

資料：農林水産省『漁業センサス』により作成。

注：1988年の「その他」の中には「漁連組織」が含まれている。

#### 2) 組織構成の性格

管理組織の地区範囲別構成状況をセンサスで確認してみると、98年においては上位から「漁業地区内」の組織が1,279組織(73.8%)とトップを占め、次いで「市区町村内」が316組織(18.2%)、「複数の市区町村」に跨っているのが122組織(7%)、「都道府県全域」が13組織(0.7%)、「複数の都道府県」はわずか4件となっている。漁業地区内を中心に管理組織形成が行われ、広域的な管理組織は未だ少数派であることが伺える。漁協合併が政策的テーマとして強力に推進されてきたとはいえ、漁協組織の多くは未だに漁業地区を単位として組織されている今日の漁協組織の現状と表裏一体の関係にある。

もっとも、多くの水産資源は「漁業地区」さらには「市町村地区」を超えて生息し、回遊する。従って、資源学的な意味において効果的な資源管理もしくは漁業管理を行うためには、対象資源の生息・回遊範囲をカバーできる広域管理組織の形成が望ましいはずであ

る。それにもかかわらず、「漁業地区」を範囲に形成される管理組織が多いのはなぜか、その組織的意味が問われる。もちろん、この場合貝類などの「磯根資源」を対象とした組織が多く、遊泳性資源や広域回遊性資源を対象とする組織が少ないことも一因として考えられるが、後ほど言及するように、管理組織の有効性という点からすれば、漁協をベースとして形成される管理組織は優れた管理組織特性を持ちやすいことがその理由として考えられるのである。

次に参加漁業経営体数別管理組織構成をみると、表2の通りとなる。30経営体未満の組織が88年に34.9%、93年に42.9%、98年に47.3%へと上昇し、先ほどの「漁業地区内」中心の組織形成と呼応する。逆に経営体が100名以上参加する管理組織数は88年の353組織から、93年の316組織、98年の299組織へと減少し、その構成割合も低下している。この10年間における管理組織の増加は規模の小さい組織によってもたらされていることが伺える。とくに10経営体未満の管理組織はこの十年間に2.4倍も増えているのである。規模の小さい組織が増加したこともあって、98年における参加経営体規模別組織数構成をみると、各階層に万遍なく分布している。

表2. 参加漁業経営体数別管理組織数構成

項 目	1988年		1993年		1998年		98年対 88年比
	実数	割合(%)	実数	割合(%)	実数	割合(%)	
10 経営体未満	95	7.1	145	9.5	224	12.9	2.36
10 ～ 20	209	15.6	293	19.2	353	20.4	1.69
20 ～ 30	163	12.2	216	14.2	243	14.0	1.49
30 ～ 50	227	17.0	258	16.9	294	17.0	1.30
50 ～ 100	292	21.8	296	19.4	321	18.5	1.10
100 ～ 200	191	14.3	184	12.1	176	10.1	0.92
200 ～ 300	82	6.1	63	4.1	60	3.5	0.73
300 経営体以上	80	6.0	69	4.5	63	3.6	0.79
計	1339	100.0	1524	100.0	1734	100.0	1.29

資料:表1と同じ。

そこで、管理対象漁業種類別組織数の構成をみると、表3が示すように「海面養殖業」関係の組織が減少した以外は、ほとんどの漁業種類において管理組織が増加している。とくに「その他の漁業」においては98年は88年の1.4倍の増加をみせている。組織が最も多く形成されている上位三つの漁業種類をみると、1998年では「採貝・採藻」が624組織(40.9%)、「刺し網」が378組織(24.8%)、「小型底びき網」が237組織(13.7%)となる。これらが漁業権漁業と知事許可漁業であることはいうまでもない。それに対して、同じ漁業権漁業である「定置網」と許可漁業である「船びき網」に関する管理組織が少なく、同時に自由漁業である釣り漁業をめぐる管理組織も少ないという特徴をみることができる。

沿岸漁業における漁業管理と管理組織

表 3. 主とする管理対象漁業種類別管理組織数

項 目	1988年		1993年		1998年		98年対 88年比
	実数	割合(%)	実数	割合(%)	実数	割合(%)	
小 型 底 び き 網	183	13.7	212	13.9	237	13.7	1.30
その他の底びき網	-	-	12	0.8	20	1.3	-
刺 し 網	275	20.5	312	20.5	378	24.8	1.37
釣	-	-	25	1.6	52	3.4	-
は え 縄	-	-	33	2.2	36	2.4	-
船 び き 網	-	-	17	1.1	27	1.8	-
採 貝 ・ 採 藻	545	40.7	587	38.5	624	40.9	1.14
定 置 網	-	-	32	2.1	38	2.5	-
そ の 他 の 漁 業	198	14.8	252	16.5	278	18.2	1.40
海 面 養 殖 業	40	3.0	36	2.4	33	2.2	0.83
上 記 以 外 の 漁 業	98	7.3	6	0.4	11	0.7	0.11
計	1339	100.0	1524	100.0	1734	113.8	1.29

資料:表1と同じ。

漁業種類別に一管理組織当たり参加経営体数をみると、表4のように逆に「釣り」が97名とトップを占め、次いで「採貝・採藻」が80名、「海面養殖」が64名、「小型底びき網」が56名となっている。日本の漁業協同組合は水産業協同組合法によって地域の漁業生産者が全員加入を前提に組織されているのと同じように、一般に漁業管理組織も対象漁業

表 4. 営んだ管理対象漁種別管理組織数と参加経営体数 (1998)

項 目	延べ管理組織数		延べ参加経営体数		一組織当たり 経営体数
	実数	割合(%)	実数	割合(%)	
釣	106	6.1	10306	8.3	97
採 貝 ・ 採 藻	761	43.9	60655	48.9	80
海 面 養 殖 業	38	2.2	2430	2.0	64
小 型 底 び き 網	279	16.1	15698	12.6	56
船 び き 網	38	2.2	1872	1.5	49
定 置 網	89	5.1	4127	3.3	46
は え 縄	77	4.4	3342	2.7	43
刺 し 網	495	28.5	21379	17.2	43
その他の底びき網	31	1.8	833	0.7	27
そ の 他 の 漁 業	560	32.3	46637	37.6	83
上 記 以 外 の 漁 業	19	1.1	475	0.4	25
実 数	1734	100.0	124112	100.0	72

資料:表1と同じ。

注:「延べ管理組織数」と「延べ参加経営体数」は管理対象漁業種類の数に応じて複数計上されたデータである。

種類の関係者が全員加入を原則として設立されている。従って、これらの参加経営体数規模は基本的には所属する漁協と部会組織の組織規模によって決定されているように思われる。もちろん、この場合漁業種類の性格がそのまま組織規模の大小に反映されている。ほとんどの場合自由漁業となっている「釣り」と厳しい隻数制限が敷かれている「小型底びき網漁業」とでは、参入障壁が異なり、自ずと営む経営体の数も違って来るわけである。

表5が示すように、管理組織の7割以上は単一漁業種類を対象として活動している。2種類の漁業を対象としているのが2割弱で、3種類以上の漁業を対象とした組織は1割未満である。単一漁業種類の管理組織が形成されやすいことが伺える。また、10年間に於いて管理対象漁業種類が2種類までの組織が増加しているのに対して、3種類以上の管理組織は若干の変動はあるものの軒並み減少していることが特徴的である。この点についても後ほど言及する管理組織の組織特性の形成に深く関わっていると思われる。

表5. 管理対象漁業種類数別管理組織構成

項目	1988年		1993年		1998年		98年対88年比
	実数	割合(%)	実数	割合(%)	実数	割合(%)	
1種類	921	68.8	1112	73.0	1277	73.6	1.39
2種類	211	15.8	293	19.2	317	18.3	1.50
3種類	87	6.5	60	3.9	69	4.0	0.79
4種類	44	3.3	29	1.9	23	1.3	0.52
5種類	32	2.4	9	0.6	19	1.1	0.59
6種類			11	0.7	20	1.2	-
7種類			5	0.3	6	0.3	-
8種類			3	0.2	1	0.1	-
9種類			2	0.1	2	0.1	-
10種類以上	44	3.3	-	-	-	-	-
計	1339	100.0	1524	100.0	1734	100.0	1.29

資料:表1と同じ。

### 3) 組織設立の契機と管理目的

さて、管理組織は何を契機に設立されるようになったのか。表6は設立契機別管理組織の構成を示している。表6によると、この10年間にわたって8割以上の組織は「漁業資源の維持管理」を、6割以上の組織は「漁獲量の減少への対応」を、それぞれ設立契機として挙げている。つまり、管理組織は資源問題と漁獲減への対応を目指して組織されるケースが多いことが伺える。また、この二つの契機において管理組織数の絶対値も増大しているわけである。とはいえ、その他にも漁獲競争の排除や漁場の有効利用など多様な契機が存在していることもわかる。

管理組織の管理目的をみると、表7が示すように、設立契機以上に複数目的をもつ管理組織が多く、しかもその数も割合も年々増加している。「資源の管理のみ」・「漁場の管理

## 沿岸漁業における漁業管理と管理組織

のみ」・「漁獲の管理のみ」といった単一目的から、それらを総合的にめざす複合的管理への取り組みが増加していることが伺える。ただし、センサスでは、それが単一目的の組織から複合目的の組織への変更によって増加したのか、それとも複合目的の組織が新たに構築されたことによるものなのかは、はっきりとしない。こうした目的別組織形態別の組織特徴を点検してみると(表7)、漁協単一組織、任意組織、漁協下部組織、漁連組織、その他の組織という順で複合目的をもつ組織の構成割合が低下していることがわかる。

表6. 設立の契機別管理組織構成(複数回答)

項目	1988年		1993年		1998年		98年対88年比
	実数	割合(%)	実数	割合(%)	実数	割合(%)	
漁獲量の減少への対応	849	63.4	974	63.9	1123	64.8	1.32
漁業資源の維持管理	1092	81.6	1221	80.1	1395	80.4	1.28
漁場競合の排除	390	29.1	413	27.1	441	25.4	1.13
漁業者間の競争排除	605	45.2	639	41.9	648	37.4	1.07
漁場の有効利用	700	52.3	769	50.5	820	47.3	1.17
漁場利用の均等化	500	37.3	533	35.0	572	33.0	1.14
その他	31	2.3	53	3.5	80	4.6	2.58
計	1339	100.0	1524	100.0	1734	100.0	1.29

資料:表1と同じ。

表7. 漁業管理の組み合わせ別管理組織構成

項目	1988年		1993年		1998年		98年対88年比	1998年の管理主体別内訳									
	実数	割合(%)	実数	割合(%)	実数	割合(%)		漁業協同組合単一(実数・%)		漁連組織(実数・%)		漁協下部組織(実数・%)		任意組織(実数・%)		その他(実数・%)	
								実数	割合(%)	実数	割合(%)	実数	割合(%)	実数	割合(%)	実数	割合(%)
漁業資源の管理のみ	-	-	2	0.1	-	-	-										
漁場の管理のみ	2	0.1	3	0.2	1	0.1	0.5				1	0.1					
漁獲の管理のみ	57	4.3	41	2.7	45	2.6	0.8	9	1.9	5	4.7	17	2.3	9	2.7	5	5.6
漁業資源・漁場の管理	4	0.3	5	0.3	5	0.3	1.3	2	0.4			3	0.4				
漁業資源・漁獲の管理	46	3.4	64	4.2	65	3.7	1.4	12	2.6	14	13.2	26	3.5	9	2.7	4	4.4
漁場・漁獲の管理	280	20.9	259	17.0	226	13.0	0.8	31	6.7	14	13.2	113	15.2	47	14.1	21	23.3
漁業資源・漁場・漁獲の管理	950	70.9	1150	75.5	1392	80.3	1.5	409	88.3	73	68.9	582	78.4	268	80.5	60	66.7
計	1339	100.0	1524	100.0	1734	100.0	1.3	463	100	106	100	742	100	333	100	90	100

資料:表1と同じ。

4) 管理内容

そこで、具体的な管理内容別組織構成をみたのが表8である。「資源の管理」、「漁場の管理」、「漁獲の管理」という三つの内容に大別してみると、この十年間においてほとんどの組織は「漁獲の管理」に取り組んでいると同時に、「漁場の管理」と「資源の管理」にも積極的に取り組むようになり、とくに後者への取り組みの割合は88年の74.7%から98年の84.3へと年々上昇している。漁業管理の高度化という現象はこの動向からもみることができよう。

表8. 漁業管理内容別管理組織構成

項目	1988年		1993年		1998年		98年対 88年比
	実数	割合(%)	実数	割合(%)	実数	割合(%)	
ア)漁業資源の管理を行った組織	1000	74.7	1221	80.1	1462	84.3	1.46
うち①資源量の把握	303	22.6	434	28.5	530	30.6	1.75
②漁獲(収穫)枠の設定	340	25.4	380	24.9	467	26.9	1.37
③漁業資源の増殖	841	62.8	983	64.5	1177	67.9	1.40
④その他	49	3.7	90	5.9	204	11.8	4.16
⑤資源量把握と漁獲枠設定	152	11.4	196	12.9	234	13.5	1.54
イ)漁場の管理を行った組織	1236	92.3	1417	93.0	1624	93.7	1.31
うち①漁場の保全	328	24.5	327	21.5	625	36.0	1.91
②漁場の造成	375	28.0	406	26.6	523	30.2	1.39
③漁場利用の取り決め	914	68.3	1091	71.6	1244	71.7	1.36
④漁場の監視	865	64.6	964	63.3	1043	60.1	1.21
⑤その他	18	1.3	28	1.8	59	3.4	3.28
ウ)漁獲の管理を行った組織	1333	99.6	1514	99.3	1728	99.7	1.30
うち①漁期の規制	708	52.9	1394	91.5	1568	90.4	2.21
②漁法の規制	569	42.5	1078	70.7	1134	65.4	1.99
③漁船隻数の規制	226	16.9	536	35.2	478	27.6	2.12
④漁船トン数・馬力数規制	267	19.9	465	30.5	495	28.5	1.85
⑤漁具の規制	495	37.0	1095	71.9	1230	70.9	2.48
⑥出漁日数の規制	187	14.0	734	48.2	887	51.2	4.74
⑦操業時間の規制	202	15.1	1050	68.9	1177	67.9	5.83
⑧操業人員の規制	124	9.3	378	24.8	342	19.7	2.76
⑨漁獲(収穫)サイズの規制	685	51.2	1300	85.3	1469	84.7	2.14
⑩漁獲(収穫)量の規制	60	4.5	427	28.0	510	29.4	8.50
⑪その他の規制	40	3.0	172	11.3	152	8.8	3.80
計	1339	100.0	1524	100.0	1734	100.0	1.29

資料:表1と同じ。

## 沿岸漁業における漁業管理と管理組織

管理内容の中身をもう少し吟味してみると、「漁獲の管理」としては、漁獲(収穫)サイズの規制・漁具の規制・漁法の規制が「御三家」として多くの組織に取り入れられている。しかし、増加率を見ると、とくに「漁獲(収穫)量の規制」に取り組んだ組織数は98年は88年の8.5倍も増えており、それに次いで高い増加率をみせているのが「操業時間の規制」の5.83倍、「出漁日数の規制」の4.74倍である。「漁場の管理」としては、漁場利用の取り決めと漁場管理が主内容であり、「資源の管理」に際しては資源の増殖が主な手段となっていることがわかる。

それでは、これらの管理組織は一体何を管理権力の源泉としているのか。表9において「漁獲の管理」を行った管理組織について整理したところ、漁船のトン数・馬力数に関する以外は法制度よりも自主規制に依拠する組織が多く、7割から9割の組織が自主規制と法制度を組み合わせ管理に取り組んでいる。そもそも漁業管理組織による漁業管理そのものが自主管理として位置づけられており、行為そのものが本来何らかの形で自主規制を伴うはずである。とはいえ、法的もしくは行政的規制に頼らず、自主規制を行うことの優位性はどこにあるのか、言い換えればその機能するメカニズムは何か、後ほど言及してみることにする。

表9. 「漁獲の管理を行った組織」の規制手段(1998年)

管理の内容別	計		法制度による規制のみ		自主規制のみ		法制度による規制と自主規制	
	実数	構成(%)	実数	構成(%)	実数	構成(%)	実数	構成(%)
① 漁期の規制	1568	100.0	407	26.0	450	28.7	711	45.3
② 漁法の規制	1134	100.0	444	39.2	404	35.6	286	25.2
③ 漁船隻数の規制	478	100.0	175	36.6	233	48.7	70	14.6
④ 漁船トン数・馬力数規制	495	100.0	333	67.3	106	21.4	56	11.3
⑤ 漁具の規制	1230	100.0	327	26.6	563	45.8	340	27.6
⑥ 出漁日数の規制	887	100.0	86	9.7	689	77.7	112	12.6
⑦ 操業時間の規制	1177	100.0	82	7.0	935	79.4	160	13.6
⑧ 操業人員の規制	342	100.0	47	13.7	262	76.6	33	9.6
⑨ 漁獲(収穫)サイズの規制	1469	100.0	617	42.0	365	24.8	487	33.2
⑩ 漁獲(収穫)量の規制	510	100.0	43	8.4	417	81.8	50	9.8
⑪ その他の規制	152	100.0	31	20.4	114	75.0	7	4.6

資料:表1と同じ。

5) 組織運営

組織の公式化(フォーマル化)程度を決定する要件の一つは、管理活動をめぐる取り決めの明文化である<sup>3)</sup>。この点についてセンサスによれば、「文書による取り決め」を行っている組織数は93年の1,133(74.3%)から98年の1,312(75.7%)へと上昇し、全体として管理組織の組織化が進んでいることが伺える。

組織運営において罰則規定を設けている管理組織数は、表10が示すように88年の852組織から、93年の960組織を経て、98年には1054組織へと増えつづけている。管理組織の総数から推計すると、同期間において罰則規定のない管理組織数も487組織から564組織へ、さらに680組織へと増加していることが判る。監視執行の難しさや地域社会のバランスへの配慮、あるいは組織の立ち上げ期などの理由から緩やかな管理組織の形成が指向されているかもしれない。そうしたなかで、表10が示すように罰則の8割強が「操業停止」であることがきわめて特徴的といえよう。免許取り上げや資格剥奪といった厳しい措置ではなく情状酌量の余地を残す操業停止を採用することは組織運営に多くの柔軟性をもたらすものと考えられる。それに次いで罰金制を取っている組織数が50%前後を占めている。

表10. 罰則規定別管理組織の構成

項目	1988年		1993年		1998年		98年対 88年比
	実数	割合(%)	実数	割合(%)	実数	割合(%)	
操業停止	696	81.7	738	76.9	846	80.3	1.22
罰金	427	50.1	473	49.3	513	48.7	1.20
その他	194	22.8	250	26.0	273	25.9	1.41
計	852	100.0	960	100.0	1054	100.0	1.24

資料:表1と同じ。

多くの管理組織にとって、費用負担問題は利益配分問題とともに、組織の機能に影響を及ぼす最も大きなファクターの一つである。表11が示すように、費用を1,000万円以下に抑えている組織がなお6割強に達しているものの、5,000万円以上をかけている組織の増加が目立つ。98年対88年の比をみると、5,000円以上の費用をかけている組織は軒並み2倍以上の増加をみせているのである。

沿岸漁業における漁業管理と管理組織

表 11. 漁業管理に要した総費用階層別管理組織数構成

項 目	1988年		1993年		1998年		98年対 88年比
	実数	割合(%)	実数	割合(%)	実数	割合(%)	
1000 万 円 未 満	522	63.1	614	63.6	826	62.2	1.58
1000 ～ 3000 万 円	171	20.7	190	19.7	228	17.2	1.33
3000 ～ 5000 万 円	42	5.1	61	6.3	73	5.5	1.74
5000 万 円 ～ 1 億 円	40	4.8	43	4.5	87	6.6	2.18
1 ～ 5 億 円	40	4.8	41	4.2	83	6.3	2.08
5 ～ 10 億 円	5	0.6	5	0.5	14	1.1	2.80
10 億 円 以 上	7	0.8	11	1.1	17	1.3	2.43
計	827	100.0	965	100.0	1328	100.0	1.61

資料:表1と同じ。

このようにまだ少数ではあるものの、高額な費用をかけている管理組織数の増加によって、表 12 にみられるように、93 年に 540.2 億円であった管理総費用は 98 年には 1,001 億円と 1.85 倍の急増ぶりをみせている。それにつられて一組織当たりの費用総額も 5,598 万円から 7,538 万円へと 1.35 倍増えている。しかし、参加経営体の総負担額は 360.2 億円から 431.8 億円への増加に止まり、一経営体当たりの平均負担額は逆に 111 万円から 80 万円へと低下し、経営体の費用負担率は 66.7% から 43.1% へと低下する。何らかの形の補助金を受け入れて漁業管理に取り込む組織が増えていることが伺える。実際に補助金を受けている組織数は 93 年の 617 組織から 98 年の 847 組織へと 230 組織の増加をみる。それに対して同期間において補助金を受けていない組織数は 343 組織から 481 組織へと 138 組織の増加に止まっている。

このようにルールを定め、罰則規定を設けて、そして費用をかけて管理に取り組みもうとする組織が着実に増えている。ただし、費用に関しては何らかの形の補助金に依存している度合いが高くなっている。

表 12. 漁業管理に係わる組織と経営体の費用分担額

項 目	1993年	1998年	99年対 93年比
① 漁業管理費用総額(億円)	540.2	1001	1.85
② 一組織当たり費用総額(万円)	5598	7538	1.35
③ 参加経営体負担総金額(億円)	360.2	431.8	1.20
④ 一経営体当たり負担費用額(万円)	111	80	0.72
⑤ = ① - ③ 経営体外負担額(億円)	180	569.2	3.16
⑥ 経営体負担率( = ③ * 100 / ① )	66.7	43.1	0.65
制度的補助金を受けた組織数	617	847	1.37
補助金を受けていない組織数	343	481	1.40

資料:表1と同じ。

### 3. 望ましい漁業管理組織

漁業センサスに登場する管理組織は、漁業管理と資源管理のいずれかに取り組んでいる組織とされている。管理組織の管理活動によってもたらされる管理効果についてみたのが表13である。98年に「漁業秩序の維持」を管理効果として挙げている管理組織は1,377組織(79.4%)に上り、それに次いで「漁獲量の安定」が1,196組織(69.0%)、「漁業経営の安定」が792組織(45.7%)、「魚価の安定」が560組織(32.3%)となっている。88年、93年のセンサスにおいてもほぼ同様な傾向が認められる。このように、管理型の実践とは、狭義の資源的效果(=漁獲量の安定)とともに、「操業秩序の維持」にみる過当競争の回避と、それに伴う価格安定や経営安定などの経営的效果が主な効果として評価されている。

全体的にみると、ほとんどの組織は何らかの管理効果を手中にしていることになるが、当然ながら、そこには適切な管理が行われ高い効果を上げている組織もあれば、効果の低い組織も存在する。つまり、同じく効果があるとはいっても、そこには歴然とした管理効果の大小が認められるのである<sup>4)</sup>。

表13. 管理効果の内容別延べ管理組織数

項目	1988年		1993年		1998年		98年対88年比
	実数	割合(%)	実数	割合(%)	実数	割合(%)	
漁獲量の安定	873	65.2	970	63.6	1196	69.0	1.37
漁業経費の節減	285	21.3	276	18.1	310	17.9	1.09
漁業者間の所得格差縮小	412	30.8	389	25.5	409	23.6	0.99
漁業経営の安定	605	45.2	674	44.2	792	45.7	1.31
魚価の安定	392	29.3	535	35.1	560	32.3	1.43
漁獲金額の増大・維持	—	—	—	—	447	25.8	—
操業秩序の維持	1128	84.2	1282	84.1	1377	79.4	1.22
その他	35	2.6	49	3.2	86	5.0	2.46
管理効果なし	30	2.2	42	2.8	26	1.5	0.87
計	1339	100.0	1524	100.0	1734	100.0	1.29

資料:表1と同じ。

管理効果の違いを決定する要因としては、対象資源の特性や漁海況の不確実性に近代科学知が追いつかないことなど多岐にわたるが、以下では管理組織のあり方をより本質的な原因として指摘しておきたい。すなわち、管理主体の意識、その意識を左右する管理組織の内部構造が大きな要因として考えられる。漁業管理が適切に行われている組織に共通する内部構造(=組織特性)として、以下の7つを指摘できる<sup>5)</sup>。すなわち、管理ルール、権限所在、管理目標の明文化など組織としての実体をなし、明確な組織構造をもつこと、組織が問題解決(コフリクト解消)をスムーズに行えるシステム、言い換えれば苦情処

## 沿岸漁業における漁業管理と管理組織

理や罰則規定などがはっきりしていること、適切な意思決定システムをもつこと、管理見込み利益の優先的享受が保障されていること、利益配分が公平であること、費用分担が公平であること、優れたリーダーが育成されていること、の7点である。

このような組織特性を内部に装着されている漁業管理組織は「有効な管理組織」として機能し、高い管理効果を上げる組織的条件を提供する。先述のように、日本の漁業管理組織は漁協をベースとして形成されるケースが多い。その理由は、漁協をベースにして組織化される管理組織は、この「有効な管理組織」の組織特性を容易に形成することができるからである<sup>6)</sup>。この点についてもう少し考えてみよう。

まず第1に、漁業権管理団体としての漁協をベースとした管理組織は構成員の見込み利益優先的享受を保障しやすい。つまり、漁業権という法的保証をバックにすれば、少なくとも採補の権利は保障されるのである。もちろん、権利保障の手段としては法的な裏付けに基づく制度的保障と同時に、組織的保障、慣行的保障および権利主張なども考えられる。組織保障としては管理への貢献度に応じて考案される点数制や漁業暦などがあり、慣行的保障は地先権、生存権、既得権などの権利に基づくものがある。放流活動や密漁監視や宣伝活動などは典型的な権利主張となる。これらの権利保障を確実なものにするために行う調整や密漁監視などにかかる労役と費用は高く、一部の地域においてそれが漁業管理の阻害要因となっている。漁業協同組合をベースとした組織であれば、こうした組織内調整や権利主張などが行いやすく、見込み利益の優先的享受を受けやすいわけである。第2に、地域共同体社会をベースとした漁協においては、違反への目が厳しく、執行や監視に関わる費用が少なく済み、組織内コフリクトの抑制と解消が行いやすく、合意形成が行いやすい。「地縁・血縁」がもはや地域共同体社会の形成原理として機能しなくなった現代社会とはいえ、「村八分」や「コミュニティ」などの言葉に代表されるように、漁村地域社会は依然として濃密な人間関係の上に成り立っている。従って、人々の目が社会的モラルとなって管理への違反を牽制し、いわゆる「とも詮議」が働くのである。第3に、「準則組合」以来の長い歴史をもつ漁業協同組合組織は定款や規定といった組織構造化に欠くことのできない諸装置を備えており、その経験が管理組織の明確な組織構造を持たせやすくしている。多くの管理組織において、所属漁協が事務局機能を果たしているのがその好例であろう。

### 4. 沿岸漁業管理の課題 - 結びにかえて -

主として沿岸漁業の漁業管理を担う管理型の管理組織に焦点を当てて分析してきたが、漁業管理の課題に関する2,3の論点を提出しておきたい。

第1は管理組織のパフォーマンスをいかに評価し、有効な管理組織をいかに作りあげるかの問題である。センサスの結果からも分かるように、今日全国各地に漁業管理組織が形成されているが<sup>7)</sup>、それらが本当に機能しているかどうか、そのパフォーマンスの評価と実践へのフィードバックが求められる。組織づくりの手法に関する理論的研究はやっと

緒についたばかりであり、管理組織のあり方やその管理パフォーマンスに関する評価法の開発など残された課題は多い。

第 2 は管理組織にもとづく自主管理機能のメカニズムに関する究明である。管理組織に基づく自主管理はなぜ有効なのか。言いかえれば、法的に裏打ちされる行政的管理ではなく、かと言って自由競争を基本とし、市場調整メカニズムに基づく資源の最適配分（パレート最適）に任せる欧米流の効率性を第 1 義とする管理方式でもない、配分の公正に重点をおく管理組織の自主管理に委ねる日本の漁業管理が有効に機能するメカニズムを究明する必要がある。

周知のように、漁業資源利用・配分をめぐる行政と市場という二つのシステムが機能してきた。前者はいわば中央集権的な行政管理であり、後者は市場競争メカニズムにもとづく。しかし、前者では莫大な管理費用と情報の不完全などに起因していわゆる「政府の失敗」が、後者では資源再生産の特性や行き過ぎた漁獲競争などによっていわゆる「市場の失敗」が発生する。一方のシステムのみによっては漁業管理が行われない事実をいま改めて指摘するまでもないが、かわって自主管理システムがなぜ機能しうるのか、その究明が必要なのである。漁業管理における「co-management」論はいわば自主管理論の延長線上にあり、行政的メカニズム・市場メカニズム・自主管理メカニズムのハイブリッド型をめざすが、そこにおいても漁業管理にとっての望ましいメカニズムの提示が必要不可欠な課題となろう。それがあってはじめてアジア諸国の、家族経営に基づく大多数・小規模漁業に対して、共同体規制に依拠する漁業者自身による「下から」の自主管理の有効性を示唆することになる。

第 3 は海洋レクリエーションあるいは遊漁との調整に関わる。遊漁は全国の津々浦々の漁村が抱えている最大の漁業管理問題の一つとみてよい。しかし、センサスの結果をみると、遊漁との調整が行われている組織数は 93 年に 145 組織（全体の 9.5%）、98 年に 192 組織（11.1%）へと若干の増加をみせているものの、比率的にはきわめて低い。全く調整を行っていない組織も 93 年の 1379 組織（90.5%）から 98 年の 1,542 組織（88.9%）へと量的には増加し、同じ資源を利用しながら、漁業者の資源管理が遊漁と無関係に進められている事実が存在する。今後、遊漁問題は沿岸漁業の漁業管理に深く関わる課題となるのでやや詳しく検討しておきたい。

海洋性レクリエーション（以下、海レクという。）はマリンスポーツ・クルージング・釣り・親水アメニティに分類されるが、センサスは遊漁を統計的に、釣りを中心とし潮干狩り・潜水・観光用の地引網等を含め把握する。スペース利用である前 2 者と資源利用である遊漁とは内容・性格が異なるが、海面のアメニティ価値の享受を含めて、海レクの勃興は目を見張るものがある。海面延べ遊漁者数は 3,868 万人に、海釣り人口は 3,326 万人に達している（98 年センサス）。「生産者優位」の風潮が支配的な漁業サイドにおいては、海レクを認知せず、無視もしくは否定しようとする志向がなお根強い。しかしそれは「海は誰のものか」といった大上段の議論をふりかざすまでもなく、事実上不可能となりつつある。

## 沿岸漁業における漁業管理と管理組織

日本では欧米と異なり、遊漁が漁業管理の対象外と言ってよく、漁業との調和・共存も漁場利用調整のルールづくりに終わっている。ところが特定魚種・特定地域に限定してみれば、遊漁採捕量が漁獲量を上回ることが珍しくない<sup>8)</sup>。すなわち魚種によっては、遊漁を除外すれば資源量把握に影響が及ぶのである。とするならば、水産庁が管轄し届出制の遊漁船業のみならず、プレジャーボート、さらには船を使わない磯釣り・岸壁釣り等に対しても、採捕量の把握・規制を積極的に推進する必要がある。当然、ライセンス制等の政策的措置が考えられてよい。

これまで遊漁を資源把握の観点から論じてきたが、それは漁家経営からどのように評価できるのだろうか、簡単に述べておきたい。遊漁船業を概観すれば専門的経営の優位と遊漁兼業者の衰退が進行している<sup>9)</sup>。すなわち、遊漁を有利な兼業所得をえる機会と見なすには無理がある。むしろ遊漁者を含む都市住民のレジャー的消費が、民宿・お魚センター・朝市等漁村地域の活性化に寄与している。全般に地域振興に果たす海レクの役割は大きい。事実、大都市圏においては漁業者の組織とはいえ、遊漁が命綱である漁協がしばしば見られるのである。

このように、遊漁は漁場と資源をめぐる沿岸漁業と厳しい競争を演じていると同時に、一部の漁村地域においてはそれがまた地域活性化の起爆剤ともなっているという二面性をもっている。一方漁家も資源をめぐる競争は避けたいが、経営的なメリットは取り入れたいというジレンマに立たされている。それゆえ、この遊漁を含めた有効な海面利用システム・資源利用システムを構築することは、海の調和的利用を達成するための必要不可欠な条件となる<sup>10)</sup>。管理組織に基づく自主管理システムが今後とも有効な漁業管理システムとして機能しうるかどうかが、国民経済的にみてそれがもっとも望ましい管理システムとなりうるかどうかが、沿岸漁業管理、管理型、その担い手たる漁協の真価が問われよう。

### 注)

- 1) 管理型の研究成果については小野征一郎『200 海里体制下の漁業経済』第1章第4節を参照(農林統計協会、1998年)。
- 2) センサスの定義は以下の通りである。(『第10次漁業センサス』第1報、p.4)。  
漁場または漁業種類を同じくする複数の漁業経営体からなる集合体で、一定の取り決めにに基づき、漁業資源の管理および漁獲の管理を行っているものをいう。
- 3) 公式化とは組織における規則・手続きの明確性とその遵守が強調される程度を指している。野中郁次郎・加護野忠男・小松陽一・奥村昭博・坂下昭宜著『組織現象の理論と測定』(千倉書房、1978)を参照。
- 4) 漁業管理効果の大小を測定する指標として理論的には「合意形成コスト」、「執行コスト」、「遵守率」、「目的達成度」などが考えられるが、それが十分に実証されてはいない(「妻 小波「漁業管理組織の組織特性と組織手法」『地域漁業研究』第39巻第1

妻 小波・小野征一郎

号,1998を参照されたい)。従って、ここでいう管理効果はあくまでも経験に基づく主観的な判断にならざるをえない。

- 5) 妻 小波「漁業管理組織の組織特性と組織力」『地域漁業研究』第37巻第1号,1996。
- 6) 妻 小波「漁業管理組織の組織特性と組織手法」『地域漁業研究』第39巻第1号,1998。
- 7) 農林水産省『第10次漁業センサス』(第2報)に基づいて、漁業管理組織の地域的分布をみると、太平洋北区が226組織、太平洋中区が297組織、太平洋南区が172組織、日本海北区が116組織、日本海西区が195組織、東シナ海区が287組織、瀬戸内海区が169組織となっている。
- 8) 農林水産省『図説漁業白書』(平成10年度版)を参照されたい。
- 9) 全国遊漁船業『平成10年度遊漁船業漁村定着化調査事業報告書』(平成11年3月)。
- 10) 前掲の小野『200海里体制下の漁業経済』第10章参照。

## 沿岸漁業における漁業管理と管理組織

妻 小波・小野征一郎

(東京水産大学水産資源経営講座)

日本の沿岸漁業における漁業管理は資源管理型漁業として展開されている。その実態と特質を、漁業管理組織という管理主体に着目して解明することが本論の目的である。具体的には以下の三つを課題として検討を行った。第1は、漁業センサスのデータを用いて、漁業管理組織の現状と特徴を明らかにした。つまり、管理組織の形態、組織の性格、組織設立の契機と目的、組織管理の内容、および組織運営の実態などを明らかにした。第2は望ましい自主管理組織の組織構造を7つの組織特性に分けて提示し、漁協をベースとした自主管理組織の組織的意義について考察を行った。第3は、沿岸漁業管理の課題について考察を行った。

キーワード：漁業管理、資源管理、管理組織