

日本の小規模沿岸漁業の現状と課題

二平 章（FFPJ 副代表）

I やさしく学ぶ◇日本の海と魚

1. 世界有数の好漁場と水産資源に恵まれた日本

日本は四方を海に囲まれているほか、栄養塩や魚を運んでくる親潮（寒流）や南方からの黒潮（暖流）が列島に沿って流れることで、冷水性の魚と暖水性の魚の両方が回遊、生息するなど、日本周辺の海域は多様な水産資源に恵まれています。

北のオホーツク海では流氷が、南の沖縄の海ではサンゴ礁がみられますが、一つの国で流氷とサンゴ礁がみられる国は珍しく、それだけ日本の海的环境は多様性に富んでいます。

・親潮：アラスカやロシアなどの河川の流入もあり、栄養塩などが豊富。日照量が増える春には植物性プランクトンが一気に増殖します。「魚類や海藻類を養い、育む親のような存在」であることが名前の由来。

・黒潮：栄養塩の濃度は低いが、南の海を産卵域としているカツオやマグロといった魚を日本の周辺海域に運ぶ大切な役割を果たす。

2. 世界的にも誇れる極めて多種類の魚が生息

広大な領海（12海里）と排他的経済水域（EEZ 200海里）を有する日本は世界の海の中でも生物の多様性が極めて高い海域です。世界中の約1万5000種の海水魚のうち、約4分の1にあたる約3千700種が生息しており、日本は豊かな資源に恵まれた海です。（注：1海里1.852km）

日本の領海と排他的経済水域を合わせた面積は国土面積の約1.2倍の約447万平方メートルに及び、世界6位の広さです。

国土面積（約 38万平方キロメートル）

領海と排他的経済面積の合計（約447万平方キロメートル）

3. 世界で最も漁獲量の多い太平洋北西部海域に位置

日本が位置する太平洋北西部は、豊富な栄養塩を含む深層海流が2000年の時を経て湧昇する海域で、世界の漁業生産量の約5分の1（21%）にあたる2千33万トンの生産量を誇る世界三大漁場のひとつです。

全漁獲量の8割を占める魚種数の比較をした調査によると、北欧の漁業国・ノルウェーが6種類なのに対し、日本は24種類と格段に多い。ノルウェーはニシンやタラの仲間がかなりの割合を占める一方、日本はイカや貝類を含め、バラエティに富んでいます。

II やさしく学ぶ◇日本の漁業

1. 漁業の区分

日本の漁業は、岸近くで日帰りの漁をおこなう「沿岸漁業」、沖合で1週間以内の操業をする「沖合漁業」、1か月から1年かけて世界の海で大がかりな漁をおこなう「遠洋漁業」に区分されます。

このうち、経営体の数では「沿岸漁業」が圧倒的に多く、全体の94%を占めます。

沿岸漁業は、主に家族単位で営まれる規模の小さな漁業。国連の「家族農業」の定義に含まれる漁業は、日本でいえば沿岸漁業のことです。

2. 沿岸漁業の経営体の推移

日本の海岸線沿いには6000以上の漁村集落があり、その多くで沿岸漁業が営まれています。沿岸域や内湾では、ヒラメやカレイ、シラス（いわしの稚魚）、タイなど多種多様な魚が獲れます。また、カキやホタテ、ワカメやノリなどの養殖漁業、アワビやサザエなどの潜水漁業も沿岸漁業に含まれる。沿岸漁民の多くは小規模な漁船と漁具を使い、資源を大切に守りながら漁業を続けています。

しかし、沿岸漁業の経営体はこの25年間で半分以下に減少。水産物の輸入が安易に行われたこと、海岸の埋め立てや河口堰やダム建設などで環境が破壊されたことが背景にあります。

3. 規模別の漁業経営体数

・日本の漁業経営体は全体で7万9067経営体で、そのうち沿岸近くで操業する10トン未満の小型漁船漁業経営体数は5万6966、海面養殖業は1万4007、定置網漁業は3237あり、これらが沿岸漁業に区分されます。この沿岸漁業経営体が全体の94%を占めます。沿岸漁業のうち海面養殖業や定置網漁業には一部企業経営体がありますが、沿岸漁業の90%が小規模家族漁業です。

・規模は使用している漁船の総トン数と漁業種類によって、沿岸、中小、大規模漁業に区分されます。

2018年の漁業統計（農林水産省：漁業センサス 5年に1度調査）によれば、

日本の漁業経営体全体	7万9067 経営体。
沿岸漁業：使用している漁船の総トン数が10トン未満の経営体と定置網漁、海面養殖業の経営体	7万4151 (93.8%)
うち小型漁船漁業	(5万6965)
定置網漁	(3236)
海面養殖業	(1万3950)
中小漁業：10トン以上1000トン未満の漁船を営む	4862 (6.1%)
大規模漁業：1000トン以上の漁船を営む	54 (0.1%)

4. 多様な漁業種類と漁獲魚種

操業する漁場では沿岸漁業、沖合漁業、遠洋漁業に区分されますが、主な漁業と対象魚種は以下のとおりです。

沿岸漁業：漁村の地先が漁場、日帰り操業 10 トン未満船 小規模家族漁業

一人から二人乗り(親子・兄弟・夫婦)

全国各地に広がり、多様な魚、貝、海藻を多様な漁法で獲ります。

一本釣り漁業 タイ・スズキ・メバル

ひき縄漁業 カツオ・クロマグロ・サワラ

刺し網漁業 ヒラメ・カレイ・イセエビ

船びき網漁業 シラス・イカナゴ

沿岸底びき網漁業 ヒラメ・カレイ・エビ

採貝・採藻 アワビ・サザエ・アサリ・ハマグリ・ワカメ・コンブ

定置網漁業 サケ・ブリ・クロマグロ・サバ

養殖漁業 ホタテ・カキ・ワカメ・ノリ・コンブ・

クロマグロ(企業)・サーモン(企業体・漁協)

沖合漁業：およそ1週間以内の操業範囲 中小漁業 会社経営や共同経営が多い

イワシ・サバなどの多獲性大衆魚を大きな網漁具で多量に漁獲、日本全体漁獲量の約6割を漁獲しています。

大中小型まき網漁業 サバ・イワシ・カツオ・クロマグロ

サンマ棒受網漁業 サンマ

近海カツオ・マグロ漁業(一本釣り・はえ縄) カツオ・ビンナガ・メバチ

沖合底びき網漁業 スケトウダラ・ズワイガニ・マダラ・スルメイカ

遠洋漁業：1か月から1年の航海 太平洋・大西洋・インド洋などの主に公海水域が漁場
以前は他国の200海里内に入り操業していましたが、今は操業ができなくなり多くの漁業が縮小しました。

船内に冷凍設備を備え、冷凍魚として水揚げ

遠洋カツオ・マグロまき網漁業 カツオ・キハダ

遠洋カツオ一本釣り漁業 カツオ・ビンナガ

遠洋マグロはえ縄 クロマグロ・メバチ・キハダ

そのほかに、陸域には内水面漁業があり、すべて小規模漁業です。

内水面漁業 河川や湖沼で小規模な漁具漁法で操業 農業などとの兼業者も多い
地域の観光産業とも関連

漁業：シジミ(汽水域) 一大産業 (宍道湖・十三湖・小川原湖・瀬沼)

アユ・サケ

養殖：コイ・ヤマメ・イワナ

5. 漁業による海面利用と漁業権

魚は自由に泳ぎ回る存在であることから、海面には農業のような個人所有の「農地」はありません。ヒラメを釣り、アワビやハマグリを捕る地先の海は江戸時代より地元漁村集落の専有漁場とされ、漁民が共同で管理利用してきました。カツオなどが来遊する沖の漁場は船の競合もないことから、各漁村から入り会える自由な漁場として利用されてきました。現在の漁場利用制度も、基本的にはこのような江戸時代からの「磯は地付、沖は入り会い」の制度が受け継がれ、地元漁村の沿岸漁民が優先して地先漁場を利用できる制度として「漁業権」漁場制度があります。企業漁業などの日本漁船だけが利用できる200海里（370km）の排他的経済水域（EEZ）のうち、「漁業権」漁場は、海岸線に沿うほぼ距岸3km以内の極めて狭い範囲に限定されています。

漁業権の種類には、**共同漁業権**、**定置漁業権**、**区画漁業権**があります。

「**共同漁業権**」はアワビやサザエ、ワカメやコンブ、タイやシラスなど地域的な資源を対象に地区漁民が小規模な漁船と漁具で漁業を営む権利です。地先漁場を多くの漁民で利用することから混乱が生じないように操業上の規則をつくり、資源の増殖・管理のための漁場造成、種苗放流、密漁対策などを行っています。そのために地域漁民全員が加入する漁業協同組合に対して知事が団体漁業権免許を与え、漁協が組合内漁民に免許を与えています。免許期間は10年です。

「**定置漁業権**」は、一定場所に網を設置し、ブリやマグロ、サケなどをねらう定置網を設置し、漁業を営むことのできる権利です。経営者の申請に対して県知事が免許し、広い面積の地先海面を長期間占有するので、収益を地元漁村・漁民に還元させる趣旨から、個人よりは団体、よそ者よりは地元漁民を優先する優先順位が現行の昭和漁業法には定められていました。免許期間は5年です。

「**区画漁業権**」は、一定の区域内に、ブリやタイ、最近ではクロマグロ育成用の大型生簀（いけす）や、カキやホタテをつるす筏（いかだ）を設置して、養殖業を営む権利です。多数の漁民が内湾など限られた静穏な海面を集团的に利用するため、漁場利用のためのルールづくりや漁業者間調整、監視や監督が必要となります。県庁では漁民一人ひとりの条件や漁場の条件も判断できないことから、漁協に対して知事が団体漁業権免許を与え、漁協が養殖施設の台数や設置場所を組合員合意のもとで決定しています。ただし、企業などの個別経営であっても漁協の組合員となれば養殖業を営むことは可能となっています。免許期間は10年です。

6. 日本の漁獲量推移

・日本全体の漁業生産量は1980年代後半から、沿岸、沖合、遠洋漁業とも減少しています。要因は遠洋漁業では200海里体制の進展で諸外国の水域で漁業ができなくなりスケトウダラなどの漁獲量が減ったこと、沖合漁業では資源変動を繰り返すマイワシの漁獲量が90年代以降減少したこと、沿岸漁業では工業開発などで内湾の埋め立てが進み浅海漁場環境が喪失し、アサリなどが減少したことなどが影響しています。

・魚類資源は数十年規模での海洋環境の変化に対応して変動しています。近年はサンマや

スルメイカが減少する傾向にあり、サバやマイワシが再び増えだしています。

・国際的な流通網や冷凍技術の発達で安価な海外産の魚の流通量が増えています。回転すしのネタはイワシやハマチ、アジ、マダイ、ホタテなどは日本産ですが、ほかの魚は世界中の海からきています。スーパーなどで売られている魚にも外国産が増えています。

7. 水産資源の減少は乱獲のせいなのか？

日本の漁獲量が減少しているのは乱獲のせいだという意見がありますが本当でしょうか。

漁獲量についての見方は、ベースにある魚の自然数量変動をどう見るかに左右されます。日本の全体漁獲量の変動はマイワシの増減によるところが大きいのです。マイワシは昭和50年代には大きく増加しました。その後、減少しましたが、最近また増加しています。サンマも減少していますが、両種とも自然変動によるところが大きいのです。サンマが中国や台湾の漁船の進出によって減少したというのは極端な議論です。魚の数量変動は海洋環境の変動が主因で引き起こされているとする考えが世界の資源学者の主流です。

沿岸漁業には漁船規模、漁具規制、禁漁期、操業時間など厳しい規制があり、獲れるだけ獲っても良いなどという考えは沿岸漁民にはありません。私がヒラメ研究担当で茨城の水産試験場に在籍していたころ青森・岩手・宮城・福島・茨城の大平洋北区5県では、30センチメートル以下のヒラメは「獲らない・売らない・持ち帰らない」というルールを決めました。これは今でもきちんと守られています。みんなで決めたことはみんなで守る。それが日本の漁村社会の良いところです。EUの研究者も日本の漁村社会における共同体としての自主的な資源管理のあり方を高く評価しています。

沿岸資源の減少には、国土交通省などによる沿岸開発で内湾を埋め立てたり、河口堰を設けたりしたことが影響しています。例えば、関東平野は江戸時代からウナギの大生産地でした。ところが、利根川に河口堰を設けたために、ウナギが川に遡上できなくなり漁獲量は激減しました。ウナギを増やすためには河口堰を開けてウナギを生息場である陸域に上らせることこそが重要な問題なのです。

東京湾でもアサリが激減しましたが、東京湾で埋め立てを防ぎアサリの生息場を確保していたら漁業者はそれほど減らなかったことでしょう。鹿島灘の外海ハマグリも同様です。昔は1日に数時間の操業で1隻30万円もの稼ぎがあるほどハマグリが発生していました。しかし、砂浜海岸における鹿島港建設に伴い外海堤防を延長したせいで、砂が動き出し海岸浸食が起こり鹿島灘全域にわたる遠浅の砂浜環境の生息場を壊してしまいました。それ以来、漁業生産を支えてきた数年に一度の稚貝の大量発生は消えてしまったのです。瀬戸内海のイカナゴの減少は開発のためもともとイカナゴの生息場であった海底の砂利場から土木用の海砂利を無秩序に取り過ぎたせいです。また、諫早湾の堤防閉め切りがタイラギをはじめとする優良水産資源を減少に追いやり、有明海の沿岸漁民の生活権を脅かしていることも同様な問題です。原発事故で福島の沿岸漁業がこの10年、活動停止に追い込まれてきたことは改めて言うまでもありません。以上のような開発にからむ沿岸漁業資源の減少や沿岸漁業衰退問題は開発行政を進める政府方針に配慮してか、水産白書には一切書かれることはありません。

8. 多様な魚介類の生産をになう小規模漁業

日本の海の環境は多様性に富んでおり、世界3大漁場のひとつと言われるほどの魚類の宝庫です。生息する海水魚は約3700種にもおよびます。

なかでも沿岸水域は、河川の流入や内湾も多く、大陸棚も発達していることから栄養塩も豊富で、生息する魚や貝の多様性に富んでいるのが特徴です。カキやホタテなどの養殖漁業も内湾や沿岸域で行われます。これら沿岸の多様な魚貝類の生産を担っているのが、全国の小規模家族漁業の漁民の人々です。日本人に新鮮な魚を提供し、世界に類を見ない多様な魚食文化を支えているのはこれらの人々なのです。

・魚には陸域の動物や植物にはほとんど含まれない健康物質のDHAやEPAがたくさん含まれます。DHAは脳の働きを活性化させ、EPAは血液をサラサラにし動脈硬化などを防ぎます。魚を食べると頭がよくなり、健康になるといわれています。

・ユネスコ無形文化遺産となった「和食」を支えているのも、日本人の魚食文化です。

・大きな船と網漁具を使い大量に魚を漁獲する沖合漁業は生産量は大きいのですが、イワシやサバ、サンマなど漁獲する魚の種類は限られています。

9. 小規模漁業による地域社会への貢献

・ 離島や半島部も含め、日本の海岸線の総延長距離は3万5308^{km}。その海岸線に6298の漁村集落があります。平均で5.6^{km}ごとに一つです(平成27年度水産白書)。日本全国の津々浦々に漁業産業があることで、交通不便で条件不利地といわれる離島や半島地域の雇用を守り、地域経済を支えています。

そこに住む漁民の人々が沿岸漁業を営み、海の環境や漁村の文化を守っています。

・沿岸漁業は多種多様で新鮮な魚介類を国民に供給することで、私たちの食と健康を支えています。

これが本来の仕事ですが、漁村の人々はそのほかに、

①稚魚が育つ藻場や干潟を守り、海浜や河川などの清掃や漁民の森づくりなどを行いながら美しく豊かな海づくりをする活動

②海難事故が起こった時にはボランティアで船を出して人命を救助する活動、

③交通不便な離島や半島部でも漁業をしている人々がいることにより、海外からの密入国や密輸、領海侵犯などを監視して国境を守り国民の命と財産を守る活動

④海水浴や釣りなどの海洋レクリエーションや民宿、体験学習などで海でのやすらぎの場を都市住民に提供する活動

⑤伝統漁法や魚食文化、海にまつわる信仰や祭りなどの漁村文化を継承する活動

など日本人と国土にとって大切な役割を果たしています。

津々浦々に沿岸漁民の人々がいるからこそ日本の海の環境が守られ、多彩で新鮮なおいしい魚に出あうことができるのです。

Ⅲ 小規模漁業をめぐる国際的動向と日本の漁業施策

1. はじめに

2017～2019年は日本の沿岸漁業の未来を左右すると言って良い国内法の改訂、国際的な宣言・決議が続きました。国内では2018年7月から施行されたクロマグロへの海洋生物資源の保存管理法 (TAC法) の適用と、2018年12月の70年ぶりの漁業法の改定です。また、国際的には2017年12月の国連「家族農業の10年」決議、2018年12月の国連「農民の権利宣言」採択、そして2019年5月のローマでの国連「家族農業の10年」のスタート式典です。これにより今後10年間、国連加盟各国で家族農業を中心とした農業政策実現をめざす活動が展開されることとなります。FAO憲章上、漁業は「国連食糧農業機関」の「農業」に含まれており、「家族農業」に関する国連文書にも漁業に関する文言が多数登場します。国連では「家族農業」を「家族が経営する農業、林業、漁業・養殖、牧畜であり、男女の家族労働力を主として用いて実施されるもの」と定義しています。ここでは、近年の「家族農業」をとりまく国際的動向に注視しながら日本の小規模家族漁業施策の問題点を論じます。

2. 国連における小規模家族農漁業の再評価

世界の農業・食糧政策は21世紀初めまで、小規模家族農業を「非効率」「時代遅れ」として、農業を大規模化、工業化、企業化する目標を掲げてきました。また、グローバリズムの中で貿易自由化、規制緩和、多国籍企業による土地や種子・水などの「囲い込み」などが進展してきました。しかし、その工業的・収奪型農業により世界各地で農薬や化学肥料による環境汚染、食の安全性が問題となり、また家族農業が存続の危機にあることが、国際社会では広く認識されるようになります。そして、2007・2008年の世界的な経済危機、食料危機を経る中で、国際社会では新自由主義的な農業政策からの離別をはかる動きがでてきたのです。2010年代に入ると、FAO（国連食糧農業機関）、IFAD（国際農業開発基金）、UNCTAD（国連貿易開発会議）、CFS（世界食料保障委員会）などが、家族農業の役割の重要性とその潜在的な能力を高く評価する報告書を提出。国連は、2030年までの「持続可能な発展目標（SDGs:Sustainable Development Goals）」の実現にも大きく貢献するとして、大規模化・企業化促進の農業政策から、小規模な家族農業や家族漁業を再評価・重視し、その強化をめざす政策に大きく舵を切ったのです。

3. 国連文書中の小規模漁業への配慮・保護条項

国連やFAOなどでは小規模漁業や伝統漁業などを大切にし、政策実施にあたっては小規模漁民の生活権や生存権に配慮して行うよう様々な条文中に記載があります。そのいくつかを紹介します。

●FAO「責任ある漁業のための行動規範」(1995)

「国連海洋法条約」は1982年の第三次国連海洋法会議において採択され、1994年11月に発効します。条約では沿岸国は200海里の排他的経済水域を設定し、その水域における主権的権利を行使することができる一方、生物資源の保存・管理措置をとる義務を有することを規定しました。また、80年代から90年代初頭にかけては「イルカ・マグロ問題」「公海大規模流し網漁業問題」などを象徴として漁業と環境保護をめぐる議論が活発となります。それを受けて、国際的な漁業の枠組み作りや各国政府による国内の漁業政策策定の理念として、FAOは1995年の総会で「責任ある漁業のための行動規範」(Code of Conduct for Responsible Fisheries)を採択したのです。「責任ある漁業」とは環境や次世代の人類に配慮した水産資源の持続的利用を実現するための漁業を意味します。「行動規範」は全12条からなりますが第6条に「一般原則」があり「責任ある漁業」理念の基本的原則全19項が記載されています。その「一般原則」第18項に「小規模伝統漁業への配慮」があげられ、「各国は小規模漁業の雇用、収入および食料安全保障上の重要性を考慮し、小規模漁業者が漁場や資源を優先的に手に入れられるようその権利を保護しなくてはならない」としています。つまり、国連機関は水産資源の持続的利用を実現するための漁業政策遂行にあたっては、小規模漁業者の生活権・生存権を優先しなければならないという国際ルールを提示しているのです。

●中西部太平洋マグロ類条約(WCPFC)(2004)

FAOの「責任ある漁業の行動規範」を受けて世界の各地域における漁業管理機関の条約にも「小規模漁業への配慮」条項が明確に示されています。たとえば2004年に発効した中西部太平洋マグロ類条約でも5条に「零細漁業者および自給のための漁業者の利益を考慮に入れること」と規定し、中西部太平洋のカツオ資源や日本近海のクロマグロの漁獲管理にあたっては零細漁業者の利益に十分配慮するよう義務を課しているのです。

●2014 国際家族農業年と CFS 国連世界食料保障委員会専門家ハイレベル・パネル報告(2014)

国連は、2011年の総会において、小規模家族農業が持続可能な食料生産の基盤として世界の食料安全保障確保と貧困撲滅に大きな役割を果たすことを広く世界に周知するため、2014年を「国際家族農業年」に定めました。それにともないFAOの委員会であるCFS(国連世界食料保障委員会)に報告書をまとめるよう求め、CFSは小規模家族農業・漁業に関する専門家ハイレベル・パネル報告(農業編2013、漁業編2014)を発表します。

CFS 専門家ハイレベル・パネル報告(漁業編2014)では、小規模漁業に関して、「世界の漁業のうち、90%が小規模漁業である。漁業とくに小規模漁業と養殖漁業は世界的に重要な雇用と生活のための源泉であり、6億6000万から8億2000万人が収入源として漁業・水産業・関連産業に依拠している。このように、小規模漁業は雇用、所得源あるいは食料保障の点で重要であるにもかかわらず過小評価されることが多い。」とし、各国政府に対して食料安全保障と栄養問題に関して小規模漁業が果たす役割と貢献を認識した上で、施策を実行するよう以下の勧告をしています。

第1項. 魚類は食料保障と栄養戦略の中核に値する。

(1a) 国は魚類を国の食料保障および栄養政策・プログラムの不可分の構成要素とし、小規模生産と地元契約（地元市場からの給食材料調達など）の推進を特に重視すること。

第4項. 小規模漁業と大規模漁業

(4a) 政府および民間・公共の利害関係者は、食料安全保障と栄養に対する小規模漁業者の貢献を認め、適切かつ包摂的な代表制度を通じるなどして、漁業に関するあらゆる国および国際的な政策とプログラムの作成と実施において小規模漁業者の特性を考慮に入れなければならない。

(4b) 自立的な地元の職能団体や協同組合は、小規模漁業者の市場への統合を進めるうえで大きく貢献するため、政府および民間・公共の利害関係者は、これらの組織を応援しなければならない。

(4c) 漁業を管轄する国および地域の機関は適切な計画、法制度、権利と資源の承認と割り当てを通じて、小規模漁業者の支援を特に重視しなければならない。小規模漁業者と大規模漁業者が競合している場所では、政府は小規模漁業者の食料安全保障と栄養への寄与を促進するとともに、小規模漁業者を保護する国の政策法規を作成しなければならない。

第5項. 貿易と市場

(5b) 国の省庁は、国内および地域の漁業取引を発展、促進、支援するために政策的に重視し、より多くの資源を割り当てる。

第8項. ガバナンス

(8c) 国はみずからの食料への権利の享受に影響をもたらすすべての決定に、漁業コミュニティや漁業労働者が積極的かつ実質的に参加するように保証しなければならない。

●持続可能な発展目標 (SDGs) (2015)

2015年9月の国連サミットでは「我々の世界を変革する：持続可能な発展のための2030アジェンダ」が成果文書として採択されました。そして国連加盟193か国が2030年までの15年間で達成するために掲げられた目標がSDGs（エスディージーズ）です。17の大きな目標と、それらを達成するための具体的な169のターゲットから構成されています。その目標2「飢餓をゼロに」ターゲット2.3には「小規模な家族経営の農家、漁師をはじめとする小規模食糧生産者の農漁業生産性および所得を倍増させる」、また、目標14「海の豊かさを守ろう」ターゲット14bでは「小規模伝統的漁業者に対する、漁業および市場へのアクセスを提供する」とあり、SDGsでも小規模漁業者の利益を守ることを明確に掲げたのです。

●国連「家族農業の10年」決議(2017)

国連は2017年12月の総会で「2014国際家族農業年」の成果をもとに2019～28年を「国連家族農業の10年」と定め、世界行動計画を策定し、持続可能な家族農業に向け各国に行動を呼びかけました。家族農業が世界の食料生産の8割を担い、食料安全保障や貧困・飢餓の改善に大きな役割を果たしていることから、2030年をめざすSDGsの実現にも小規模家族農業の果たす役割が重要であるとしたのです。「家族農業の10年」の国連決議内容は

次の5項目です。

- (1) 2019-28年を「国連家族農業の10年」とする。
- (2) すべての国が、家族農業に関する公共政策を作成、改善、実施すること。
- (3) FAOとIFAD（国際農業開発基金）が家族農業の10年の実施を主導すること。
- (4) 政府、国際・地域機関、市民社会、民間部門、学術関係者などが「家族農業の10年」を積極的に後押しすること。
- (5) 「家族農業の10年」の実施状況を国連総会に報告すること。

●「農民の権利に関する国連宣言」(2018)

「2014 国際家族農業年」、「国連家族農業の10年」の取り組みは、家族農業・小規模漁業を再評価し支援するゆるやかな枠組みですが、より詳細に支援の枠組みを定めたのが2018年12月の国連総会で採択された「農民の権利に関する国連宣言」です。以下に示すようにこの宣言においても小規模漁民の権利がうたわれています。

第1条（農民の定義）

（2項）宣言は小規模な農業、林業、漁業に従事するあらゆる人に適用される。

第2条（加盟国の義務）

（3項）農民の権利に影響をおよぼす可能性のある法律、政策、国際条約の適用、実施の前に誠実に彼らと協議・協力し、意思決定のプロセスにおいて十分な情報提供を伴った参加を保障する。

第5条（自然資源に対する権利）

（1項）自らの居住地にある自然資源を持続可能な方法で利用する権利、管理に参加する権利を有する。

第17条（土地ならびにその他の自然資源に対する権利）

（1項）適切な生活水準を実現し、尊厳のある暮らしを営む場を確保するため沿岸海域、漁場の持続的な利用と管理に対する権利を有する。

4. 日本の沿岸漁業

漁業は、日本人にとって昔から重要な食料産業でした。縄文遺跡からはたくさんの魚の骨や貝殻、船や漁具の遺物が出土しています。日本人は縄文の時代から盛んに海に出て漁労作業を営んでいたのです。

飛鳥時代に、天武天皇が肉食を禁じたことにより、たんぱく源としての魚が重要視され、日本は世界へ誇る魚食の国への道をたどることになります。

室町時代には和食文化が花開き、江戸時代になると江戸前で獲れる魚でつくる寿司やウナギの蒲焼、鰹節の出汁を効かせた一杯蕎麦などの屋台店が並び、魚料理を出す料亭もにぎわいをみせ、春になると初鰹売りの声が江戸をかけめぐりました。

現在、日本の200海里の排他的経済水域内の海は、面積で世界6位です。日本は列島に沿って親潮と黒潮が流れ、北はオホーツクの流氷の海から南は石垣島のサンゴ礁の海を持つ、世界でもたぐいまれな国です。日本の海は海産魚類が3700種も生息する世界有数

の生物多様性に富む海となっています。

沿岸漁業は多様で新鮮な魚介類を国民へ提供するほか、日本海や東シナ海では不審船を監視して国境を守り、離島や半島の条件不利地域の雇用を支える大切な産業となっています。また、沿岸漁民は海難救助に貢献しているほか、海岸環境を守り、海洋レクリエーションや海岸のやすらぎの場を提供し、お祭りや魚食など漁村のより良き伝統文化の継承者の役割も果たしているのです。日本全国の津々浦々に漁民がいるからこそ、日本の海の環境が守られ、新鮮で美味しい魚に出会うことができるという過言ではありません。

5. 日本における小規模漁業

2018年漁業センサスによれば日本の漁業経営体は全体で7万9,142経営体。そのうち沿岸近くで操業する10トン未満の小型漁船漁業経営体数は5万6,966、海面養殖業は1万4,007、定置網漁業は3,237あり、これらが沿岸漁業に区分されます。この沿岸漁業経営体が全体の94%を占めます。海面養殖業と定置網漁業にはごくわずか企業資本の漁業もありますが、沿岸漁業の圧倒的多数が小規模家族漁業です。

小規模家族漁業を中心とする沿岸漁業経営体は1993年の16万2,795経営体からこの25年間で46%にまで減少しています。

「規制改革」を推進する人々はその原因を魚類資源の減少と沿岸漁民の「乱獲」にあるかのように描きますが、それは間違いです。

沿岸漁業衰退の直接的な原因は、安易な水産物の輸入施策、所得保障・価格保障政策の不備、そして稚幼魚の生息環境を破壊し続けてきた内湾の埋め立てや、海砂利の採取、森川海の連携生態系を破壊した河口堰やダム建設にありました。

EU（欧州連合）では、共通農業政策・共通漁業政策にあるように、家族農漁業を守るために①食料の安全保障 ②持続的な発展の保障（所得保障・価格保障）③環境の保全などを推進してきましたが、食料自給率に現れているように日本の農漁業政策には、このような家族農漁業育成の確固とした基本目標がなかったのです。

6. 小規模漁業への配慮を欠いた2つの制度改正

日本では2018年に小規模漁業保護への配慮を欠いた2つの制度改訂が行われました。

第1は、クロマグロの漁獲規制問題です。

近年、日本周辺を主な生息場とする太平洋クロマグロ資源が減少したことから、WCPFC（中西部太平洋マグロ類委員会）は各国の漁獲量を半減する勧告を行いました。日本政府も国全体の漁獲量を小型魚（30kg未満）4007トン、大型魚4882トンに漁獲制限して漁獲数量管理をスタートさせました。そこまでは良いのですが、大臣許可の大型船漁業と小規

模沿岸漁業間の国内配分が問題となりました。地中海を中心とする大西洋のクロマグロでは、少数の船で大量に漁獲する大規模まき網漁業漁獲量を91%削減し、その他の漁業は小規模漁業に配慮して57%の漁獲量削減にとどめました。それに対して、日本の規制は大規模まき網漁業(48隻)と全国の地域を支える小規模沿岸漁業(2万2511隻)を同列視して小型魚に対して一律に50%の削減をかけたのです。また大型魚でも大規模まき網を優遇し、2018年漁期の年間値では、沿岸漁船の0.2%しかいない大規模まき網漁業が77.8%の漁獲実績を占める結果となっています。その結果、クロマグロで生計を立てていた小規模沿岸漁船は年間1隻当たり50万円にも満たない漁獲枠しか配分されない事態も各地に生じたのです。このため小規模漁業漁民はクロマグロ漁で生活できず、頼みの綱のスルメイカも大不漁で困窮化の様相です。

また、沿岸漁業の特性を考慮しない国の機械的な漁獲規制により、6年間小型クロマグロの漁獲割当がゼロとなった北海道の小規模漁業者が、国の規制権限の違法性を問う「北海道クロマグロ訴訟」を起こす事態も生じています。

第2には戦後漁業法の改定でした。

改定された「新漁業法」は、

- ① クロマグロやサケなどの養殖用漁業権免許を地元漁協を通さずに知事が企業に直接免許でき、漁協に所属しない企業が地先の共同漁業権内漁場に出現。これまでの企業と漁民の「共存の海」から「対立の海」に変化。
- ② 地元漁民の優先権を無くし定置網の漁業権を知事が県外企業資本に直接免許でき、地元の富が都市へ流出する戦前の「不在地主制度」が復活。
- ③ 規模制限があった大臣許可沖合漁船の大型化が自由にでき、小規模漁民も利用する魚類資源が今以上に圧迫される。
- ④ 小規模漁民を保護・配慮するEUとは正反対に小規模漁業にまで多魚種の個別漁獲割当制限をかける。小規模漁業の減収をまねき、若者の新規就漁を困難にする。
- ⑤海区漁業調整委員会を公選制から知事の任命制に変更。行政権限が強まり漁民の意見が反映しにくくなる。

という内容でした。これでは、大多数を占める全国の小規模沿岸漁民と地域漁協の振興につながる施策とは言えません。

7. 「新漁業法」に盛り込まれた具体的な企業参入条項

改定された「新漁業法」(2018年12月)には、海面での企業活動促進のために次の内容が盛り込まれた。

- (1) 漁場計画作成の際に、知事はあらかじめ区画漁業権を個別漁業権と団体漁業権に分離し、個別漁業権を企業に直接免許できることになった(新法62条)。これにより企業は地元漁協に漁業権行使料を支払う必要がなくなった。
- (2) 定置漁業権や区画漁業権について、旧漁業法では地元漁民・漁協優先の順位が定められていたが、外部企業の参入が容易になるよう、その優先順位を廃止した(63条73条)。漁協組織に所属しない外部企業に県知事が直接免許できることになり、

地方の富が中央・企業へ流れるまさに戦前の「網元制度」「不在地主制度」の復活である。

- (3) 個別区画漁業権、定置漁業権免許を有する者には、継続して免許が与えられ、かつ抵当権設定が容易となった（新法73条78条）。一度免許を受けた企業は、安定的に免許が受けられることから、免許が権利化し売買可能となり企業資本の漁業支配が進むことになる。
- (4) 新規漁場、空き漁業権については、「地域の水産業の発展に最も寄与すると認められる者」に免許とする「あいまいな基準」をつくり、地元優先要件を設けることなく外部企業の参入が容易となった（新法73条）。
- (5) 国が魚の全体漁獲可能量を決め、大臣許可漁業と県知事許可漁業への配分量を定めることになった（新法15条）。国が配分決定権を持つことで、クロマグロのように大臣許可漁業（少数の企業資本漁業）に有利な配分がなされ沿岸漁民が苦しむことになる。
- (6) 船別に漁獲量割当（IQ：IndividualQuota）を設定する制度をつくり、その割当を譲渡移転可能（ITQ：IndividualTransferable Quota）とした（新法21条22条）。資本にまかせ漁業の寡占化が進行することにつながる。多魚種・多漁法である日本漁業の実態を無視して沿岸漁業にまで適用すれば大きな混乱が起きる。
- (7) 個別割当（IQ）を受けた大臣許可の企業大型まき網や底びき網漁船の隻数、トン数規制をなくし自由に大型化できる許可制度にした（新法43条）。船が大型化すれば魚網も漁労装置も大型化し漁獲圧力が増大する。制限漁獲量のもと、低価格の小型魚は海上投棄され高価格魚だけを漁獲することは西欧社会でも問題化している。漁獲効率が低い沖合漁業の出現で資源豊富な沿岸漁場への違法侵入がより顕在化する。
- (8) 海のルールを審議する漁業調整委員会委員を漁民による公選制から都道府県知事の任命制に変更した（新法138条）。知事の意向に沿う人物らを委員に任命することができる。

8. 地域漁業を衰退させる「新漁業法」

新漁業法は、「水産資源の保存および管理」を筆頭に掲げ、あたかも「水産資源の持続的な利用」をめざした法律であるかのような装いを施した。しかし、漁業法改定の一番のねらいは、企業が自由に海面を利用し利潤追求の場にできる制度づくりにある。このことは、2013年の第183国会の冒頭で安倍首相が「世界で一番企業が活躍しやすい国を目指し、聖域なき規制改革を進め、企業活動を妨げる障害を一つひとつ解消する」と述べた「施政方針演説」や「規制改革推進会議」の議論をみれば明らかである。

先に述べたように新漁業法では国が大規模漁業対象の大臣管理漁獲可能量と小規模漁業対象の都道府県配分量を定めることになった。クロマグロの漁獲配分と同様、国が配分決定権を持つため、天下り団体を持つ大臣許可漁業の大規模漁業に優位に漁獲量配分される可能性がある。また、クロマグロのようにつり漁業やはえなわ漁業などの多くの小規模沿岸漁業にまで数年間の平均漁獲実績にもとづいた個別漁獲量配分（IQ）がなされることになる。年々の地先漁場への来遊量変動が大きな魚種では、好漁年にはきびしく漁獲が規

制され、不漁年には配分漁獲量には到達しないといった現象がおこる。結果的には小規模漁業者には「うま味」はなくなり経営は困難に落ち込むことになる。さらに、平均漁獲実績にもとづく配分量になることから実績を有しない若手漁業者の新規参入の芽を摘むことにつながり、結果的に地域漁業は衰退することになる。

また、漁船数が多く、多様な漁業を営み、多様な魚を同時に漁獲する漁業などで成り立つ地域の沿岸漁業では、特定魚種の漁獲量規制（IQ 管理）はそもそも成立困難である。沿岸漁業では、漁船規模制限や禁漁期間設置、操業漁具規制などこれまでの漁業調整規則や漁協内合意に基づいた自主的な漁業管理のほうが現実的でまた最も効果的である。西欧型の漁業管理方式を日本の沿岸漁業に持ち込み混乱を起こすことは百害あって一利なしである。

新漁業法の成立により、企業によって私物化される漁業権と漁協に所属しない経営体が出現、漁業権制度と漁協を中心とした地域の漁業共同体は壊されることになる。個別漁業権免許を求める組合員の漁協離れにより漁協の経営基盤が弱体化、海面利用秩序が乱されることは必至である。企業の競争原理にのっとりた養殖魚や定置網生産魚の市場外流通により、次第に漁協に集まる小規模家族漁業は駆逐され、地方漁村は疲弊に向かうことになるであろう。

9. 日本漁業の再生に向けて

「誰一人取り残さない（leave no one behind）」とした国連サミットの採択目標「SDGs」（2015）、家族農業・漁業の重要性を再評価し各国に施策実現を求める「国連家族農業の10年」（2017）および「国連農民の権利宣言」（2018）の決議のもとに、国際社会は今、小規模家族農漁業を重視・支援する様々な活動を展開し始めています。そこから見ると残念ながら日本の漁業施策は、正反対の方向に進もうとしています。日本も提案国であった「家族農業の10年」の国連決議の理念を日本の漁業政策の柱として位置づけ、全国津々浦々で働く小規模漁民の収入増につながる施策展開をしていくことこそが、日本漁業を再生していくための課題である。

10. 小規模漁業が輝く日本の未来づくりをめざす

「2014 国際家族農業年」の国連決議に刺激され、2015年7月、東京築地で全国の小規模家族漁業者が横に手をつなぎ、日本の家族漁業と魚食文化を守ろうと「JCFU 全国沿岸漁民連絡協議会」を結成した。

JCFU が掲げた活動方針は次のとおりである。

1. 家族漁業の生活と権利を守るために活動する。
2. 水産資源を保護し、その持続的利用をめざす。
3. 消費者と連携しながら日本の魚食文化・漁業産業を守るための活動をする。
4. 食糧産業を国の基幹産業として位置づけさせる活動をおこなう。
5. 組合員が主人公の漁協運動を支え、日本の協同組合運動の発展へ貢献する。
6. 科学者・研究者の協力を得て科学的な知見を身につける活動をおこなう。
7. 沿岸漁業の発展を願うあらゆる組織・個人と協力共同して活動する。
8. 水産資源を大切に、家族漁業経営を守るため世界の家族漁業組織などと連帯し

て活動する。

企業資本を中心とする大臣許可漁業の外郭団体は12あるが、すべての沿岸漁業を網羅した小規模沿岸漁民だけの全国運動組織が結成されたのははじめてである。当初は不漁に苦しむ沿岸カツオ漁民や震災復興に立ち上がった岩手漁民を中心に1500名の漁民組織でスタートした。しかし、その後、国のクロマグロ漁獲規制に反対する漁民やスルメイカ資源の減少に苦しむ漁民、新漁業法に反対する漁民も加わり、5年間で漁民構成員は北海道から沖縄にまで広がる1万2千人になった。

毎年、政府や各政党、議員に全国統一要望書を提出、衆参議員会館や全国各地で沿岸漁民フォーラムを開催している。

「新漁業法」は、安倍政権が推し進める新自由主義・規制緩和・成長産業化路線の中で作られたものであり、まさに、小規模な家族漁業経営を崩壊させる「小生産者の解体をめざす資本の運動」（福島2019）そのものである。そこには食料政策や地域政策はない。それに対して、国連「持続可能な開発目標（SDGs）」（2015）や国連「家族農業の10年」（2017）決議にみられる、この間の国際的な動きは、1980年代からすすめられた国際的な新自由主義路線の過ちを乗り越え、持続可能な社会への移行に向けた本質的な転換（関根2019）をはかるものと言って良い。

経営体減少が続く沿岸漁業であるが、全国漁村にはまだまだ元気な若者らがいる。生物多様性が高い日本の海と豊かな魚類資源を守り、日本の小規模家族漁業と地域漁村の未来づくりのためにも、それらの若者たちを中心とする日本の漁民運動が持続可能な社会と家族農漁業の発展を掲げる国際的な幅広い運動と連携しながら「改悪漁業法」に負けない日本漁業の未来を切り開いていってくださることを期待している。

参考文献：

二平 章（2020a）小規模漁業を守るクロマグロ漁獲管理を。Agrio 298号。

二平 章（2020b）小規模家族漁業をめぐる国際的動向と日本の漁業施策。協同組合研究誌「にじ」2020春号NO671。

二平 章（2020c）新漁業法で強まる海の企業支配。農業と経済2020/3臨時増刊号。

二平 章（2020d）小規模漁業重視の国づくりをめざす沿岸漁民。農村と都市をむすぶ、NO.827。

略歴：（にひら・あきら）北海道大学水産学部卒業。農学博士。茨城県水産試験場首席研究員、立教大学兼任講師などを経て、現在、茨城大学客員研究員、北日本漁業経済学会会長、JCFU 全国沿岸漁民連絡協議会事務局長、家族農林漁業プラットフォーム・ジャパン副代表。地域漁業と魚食文化の大切さを伝える「食と漁の地域未来フォーラム」を全国各地で企画・開催している。