

伊勢湾口・渥美外海における 小型機船底びき網漁業を中心とした漁業調整

FISHERIES ADJUSTMENT FOCUSING ON SMALL-SCALE SNURREVAAD
FISHERY BETWEEN AICH AND MIE PREFECTURE

本巢 芽美¹

¹Ph.D. (学際情報学) 名古屋大学大学院環境学研究科寄附講座講師
(E-mail:motosu.memi@a.mbox.nagoya-u.ac.jp)

愛知県と三重県は、小型機船底びき網漁業をはじめとする複数の漁業調整問題が約 60 年にわたり深刻化していたが、平成 23 年におよそ半年の期間で漁業に関する協定書が締結され、問題解決の道筋ができた。当協定書がなぜ半年という期間で締結できたのかを分析した結果、合意形成の先行研究との共通点が多くあった点、協議が中断しない合意形成の仕組みが採用されていた点などが明らかとなった。また、今後の開発事業に活かす知見として、漁業調整委員会の活用や本事例の合意形成手法を応用できる社会的条件などを提案した。

キーワード：漁業調整、手続き的公正、合意形成、小型機船底びき網漁業。

1. はじめに

愛知県と三重県は、網口開口板¹⁾を使った小型機船底びき網漁業²⁾ (以下、小底と称す)をはじめ複数の漁業紛争があり、長期に渡り漁業調整の問題が生じていた³⁾。こうした中、平成 18 年 10 月、三重県が愛知県に協議せず一方的に愛知県沿岸にまでさより船びき網漁業⁴⁾を許可したことから⁵⁾、両県の対立はさらに深刻化した。両県の行政や愛知・三重連合海区漁業調整委員会で漁業調整が図られていたが、長年の板びき網漁業⁶⁾ (以下、板びと称す)の違法操業や、小底による三重県漁業者の漁具被害および伊勢湾口・渥美外海⁷⁾における水産資源への影響など、さまざまな漁業問題が複雑に絡み合い、合意形成が難航していた。この三重県のさより船びき網漁業の許可をきっかけに、平成 21 年に水産庁が仲裁に入り「伊勢湾口海域の水産資源の管理と利用のあり方検討会」(以下、あり方検討会と称す)が立ち上げられた⁸⁾。4 回開催されたあり方検討会によりさより船びき網漁業に関しては両県の漁業者が納得する調整方法が見出されたが⁹⁾、当該海域におけるその他の漁業問題は両県の意見が対立し、協議が中断されていた。

平成 23 年 4 月に新たな担当者が水産庁沿岸沖合課(当時)に配属されると、平成 23 年 5 月に再び水産庁の仲介により協議が開始され、同年 11 月に両県の間で漁業に関する協定書が締結され、対立していた漁業調整が成立した。約 60 年におよぶ愛知県と三重県の対立や協議の先送

りがあったにも関わらず、なぜ平成 23 年におよそ半年という期間で漁業に関する協定書が締結されたのだろうか。本稿ではその理由を明らかにするために、本事例の合意形成を Susskind & Cruikshank の合意形成手法と比較し分析する。そして、今後の開発事業に活かす知見を抽出する。

当協定書の締結に関しては、愛知県水産試験場研究報告において、網口開口板を使った小底の制度化の成功要因が愛知県の担当者の視点から指摘されている。具体的には、水産庁が小底の非制度化をこれ以上放置できなくなった点、関係漁業者が構成員となっている外海底びき網漁業協会が秩序維持に努力してきた点である¹⁾。協定書の締結に関与した当事者の分析は貴重であるが、協定書の締結に至ったプロセスを評価するためには、合意形成手続きの観点からどのようなステークホルダーが関与し、どのような手順で調整がなされ合意が形成されたのかを研究する余地がある。

合意形成に関する先行研究では、結果の受容に作用する要因として手続きが公正であること²⁾やステークホルダーに参加の機会があること³⁾などが指摘され、プランニングセル⁴⁾やコンセンサス会議⁵⁾などが国内外で実施されてきた。しかし、海洋開発や漁業に関する合意形成の研究では、そのような手法が応用された例など漁業者との合意形成に関する調査研究が十分に行われているとは言いがたい。先行研究として例えば、秋田県のハタハタの漁業管理⁶⁾の報告があるが、合意形成に要した費用か

ら共有資源の配分方法が検討されたものであり、合意形成の手続きは十分に分析されていない。また、日本では海洋開発に関する事例において漁業補償を実施した例が散見されるが^{9) 10)}、それらがどのような意思決定手続きを経て決定されたのかは十分に明らかにされていない。

さらに、開発工事においては、用地取得や事業実施に関する合意形成は、何を根拠に地元の合意とみなされたか、誰が合意したかという点は問題になりやすい¹¹⁾。特に漁業者との合意形成においては、慣習である前浜の権利を尊重し、単一の漁業協同組合（以下、漁協と称す）の合意を優先すればよいのか、もしくは隣接漁協や県の漁業協同組合連合会の合意が必要かなど、誰と合意形成すればよいのか明確でないケースがある。昨今では洋上風力発電事業などの海洋再生可能エネルギー開発においても、誰がステークホルダーであるのか、どのような手順で合意形成すればよいのか明確でない場合があるため、すでに漁業調整が成立した事例の合意形成を明らかにすることは、これまで不明瞭だった漁業者との合意形成手順の一例を示すことができ、今後想定される開発事業にかかる合意形成への貴重な知見となると予想される。

2. 方法

本稿では、愛知海区漁業調整委員会、三重海区漁業調整委員会および愛知・三重連合海区漁業調整委員会の議事録、協定書の締結を実現させた水産庁資源管理部漁業調整課課長補佐（当時）へのヒアリング、愛知県水産試験場発行の愛知の水産史を分析データとする。分析に用いた議事録は、平成23年7月7日、9月12日、11月22日の愛知海区漁業調整委員会議事録、平成23年9月13日、11月21日の三重海区漁業調整委員会議事録、平成23年8月4日、10月11日、10月31日、11月14日の愛知・三重連合海区漁業調整委員会議事録である。また、本事例のこれまでの経緯については、平成21年6月15日の愛知海区漁業調整委員会議事録を参照した。

合意形成手法の分析には、Susskind & Cruikshank のコンセンサス・ビルディング手法における5つのステップのうち、ステップ3の集団問題解決のファシリテーションに関する8項目¹²⁾を用いる。その理由は、このステップ3が合意形成過程に関する項目であるため、本事例と比較し評価する上でもっともふさわしいと考えられたためである。

3. 愛知・三重の漁業調整の経緯

昭和27年、小型機船底びき網漁業取締規則が制定され、

国が小底に関する禁止海域や禁止漁法等を全国に定め、網口開口板を使った漁法（板びきなど）を禁止漁法として同規則で一律に禁止した¹³⁾。しかし、昭和31年に同規則が改正されると、大臣が指定する海域においては網口開口板を使った漁法の操業が可能となった¹⁴⁾。

昭和31年の規制改正後、愛知県は伊勢湾、三河湾、伊勢湾口・渥美外海における板びき禁止の解除を水産庁に要望し、伊勢湾では昭和39年に、三河湾では昭和45年に板びきが制度化されたが^{1) 15)}、伊勢湾口・渥美外海では実現されてこなかった。その主な理由は、違法な板びきから合法的な桁^{vi)}を使った漁法（改良備前網漁業^{vii)}）（以下、改良備前と称す）に転換した愛知県の小底漁業者による三重県沿岸部における漁具被害と^{1) 15)}、網口を広げて魚を駆集する板びきによる水産資源への影響に関する懸念から、三重県が板びきの制度化に反対してきたことである。

こうした中、三重県がさより船びき網漁業を一時的に許可したことをきっかけに¹⁾、愛知県と三重県の間で漁業調整の問題が平成20年から顕在化し²⁾、改めて海域の利用調整が議論されることとなった。その際、水産庁から複数の県の海域にまたぐ漁業調整問題においては協定が制定される例が紹介され、愛知県と三重県も検討会を設置することが提案された¹⁶⁾。これを機に両県の漁業関係者および県行政で構成される、「あり方検討会」が設置され、さより船びきや板びきの問題を含む両県の漁業調整の問題が包括的に扱われることとなった²⁾。平成22年までに4回の協議が行われ、さより船びきの問題は平成22年3月のあり方検討会で両県の漁業者が納得する調整方法が見出された³⁾。しかし、底びきなどの他の問題は意見が対立し、協議が中断されていた。

4. 協定書締結のプロセス

協定書締結のプロセスでは、協定書の基本方針である「協定書の基本的考え方」、協定書の骨格である「漁業に関する協定（案）」、小底の禁止ラインを定めた最終化された協定書である「漁業に関する協定」の3つの合意段階がある。これらについてどのような手順で合意形成が行われたのかを以下に述べる。

4.1. 「協定書の基本的考え方」の作成

当協定書の締結において愛知県と三重県との間の調整役を担った水産庁担当官（以下、調整役と称す）は、まず、伊勢湾口・渥美外海の海域における漁業者の問題意識と解決の方法を探るために、当該海域で漁業を操業する両県の漁協と行政をそれぞれ2日ずつ合計4回（平成23年5月26日、27日、6月6日、7日）訪問し聞き取り

を行った¹⁷⁾。その結果、愛知県からは板びきの禁止海域の解除のみが強く求められ、三重県からは愛知県の漁業者による漁具被害や板びきによる資源影響の問題などが指摘された。また、三重県の漁業者からは沖で安心して操業するために、沖は相互入会とすることが提案された¹⁸⁾。愛知県と三重県における解決すべき課題を Table 1 に示す。

この聞き取り結果をもとに、調整役は両県に再び意見調整に訪問する平成 23 年 6 月 20 日までに水産庁において「協定書の基本的考え方」を次の 5 点に整理した。第 1 に沿岸漁場における漁具被害の撲滅、第 2 に沖合漁場における相互入会に関するルールの確立、第 3 に資源問題に対する対処、第 4 に板びきの禁止解除および板びきと改良備前の隻数凍結、第 5 に協定書の締結である¹⁹⁾。愛知県の関心は板びきの解除のみであったが、三重県は板びきの解除だけで伊勢湾口の問題を議論することは不適切であるという意見であったため、複数の課題を包括的に扱ったパッケージ合意をめざすこととなった²⁰⁾。

これまで愛知県と対立してきた三重県漁業者が協議に応じるようになった主な理由として、両県が対立する具体的な数値の項目が「協定書の基本的考え方」に含まれていなかったこと、また、この「協定書の基本的考え方」の骨子に三重県の主張が反映されたことが推測される。これまでの協議では自県の海域を示す具体的なラインなどが原因で両県は対立してきた²¹⁾。しかし、当協定書の第 1 段階では、詳細な海域の設定はせず、漁具被害の撲滅と板びきの制度化、そして、それらを実現するために様々な規則等を整備することとしたため、双方が対立する点がなかったと推測される。また、三重県漁業者が提案する沖合漁場での相互入り会いなどの考えを水産庁が「協定書の基本的考え方」に考慮したことにより、三重県の方の漁業者からの肯定的な意見があり²²⁾、協議に応じる前向きな姿勢が示された。

「協定書の基本的考え方」において特に重きが置かれた点は、三重県沿岸における漁具被害の撲滅と愛知県の小底漁業者の持続的経営、および、愛知県三重県ともに現在の漁業実態を反映させることである。守ることができない漁業の禁止ラインを設定するのでは、一部の漁業者を廃業に押しやるか、もしくは、違反者を取り締まるための協定書となる。愛知県と三重県の双方の漁業者が安心して漁業を営み生活を維持するためには、友好的な協定書とすることが必須であると調整役は判断した。

調整役は協定書締結における意思決定の主体を、海区漁業調整委員会とした。漁業法の第 1 条には「この法律は、漁業生産に関する基本的制度を定め、漁業者および漁業従事者を主体とする漁業調整機構の運用によつて水面を総合的に利用し、もつて漁業生産力を発展させ、あわせて漁業の民主化を図ることを目的とする。」²³⁾ と規

定されている。漁業調整機構とは、海区漁業調整委員会および連合海区漁業調整委員会の漁業調整委員会である²⁴⁾。つまり、漁業調整委員会は漁業法で法的に定められた漁業調整を行う機関である。

両県それぞれの海区漁業調整委員会での協議に先立ち、調整役は平成 23 年 6 月 21 日、24 日に愛知県を、平成 23 年 6 月 20 日、25 日に三重県を訪問し、水産庁で作成された「協定書の基本的考え方」を両県の漁業者や行政に説明し意見交換を重ねた。そして意見の擦り合わせが行われた後、7 月 7 日に愛知海区漁業調整委員会で、7 月 8 日に三重海区漁業調整委員会で協議された。両県の海区漁業調整で協議する以前に、すでに両県の関係者と基本的な考え方に関する議論が行われていることから、海区漁業調整委員会は公式的に了承を得る場として位置付けられ、委員会では「協定書の基本的考え方」の説明と質疑応答のみが行われた。両県の海区漁業調整委員会では、水産庁の説明に対し特に反対の意見はなかったため、基本的考え方は了承されたものとして会議は終了した。

4.2. 「協定書の基本的考え方」の了承

平成 23 年 8 月 4 日、第 1 回連合海区漁業調整委員会が開催された。この委員会の目的は、調整役が「協定書の基本的考え方」について説明し、委員と意見交換することである。当委員会では調整役から両県で協議した「協定書の基本的考え方」における 5 つの項目が説明された。その後、質疑応答が行われ、主に三重県の委員から次の 2 つの意見が提示された。

まず、協定書の基本的考え方における 5 つの項目を同時並行に実施するのではなく、漁具被害の撲滅が何よりも優先され解決されるべき問題であるという点である。これまで漁具被害が解決されなかったことが愛知県と三重県との間の漁業調整問題を深刻化させている原因の一つであるため、まずは漁具被害が撲滅された後に、沖合漁場における入り会いや資源問題を解決し、そして、板びきの解除という順番ではないかという意見であった。しかし、愛知県が望む点は板びきの制度化のみであったため、愛知県と三重県の双方の漁業者が 1 日でも早く安心して漁業を操業できるようにするためには、すべての課題に同時に取り組むことが適切であると調整役は説明し、委員に理解を求めた。三重県はこの要望に応じたこととなったが、その背景には、協定書を締結すれば漁具被害が撲滅される可能性があるという期待が影響していたと思われる。例えば、三重県の委員からは違法操業の取り締まりに関する意見があり、調整役は、水産庁の取締船の配備や違反した漁船に対して操業停止・てい泊・許可取り消し等の厳しい行政処分を科すことで、漁具被害の撲滅に向けた対策を講じる点を強調した。このことが三重県が漁具被害の撲滅に対し期待を抱ききつかけと

なっていた可能性がある。

以上の他、「協定書の基本的考え方」に直接関わる質問や意見は特になく、「協定書の基本的考え方」に基づき水産庁が協定書の原案を作成することとなった。これに対し、連合海区漁業調整委員会の多数の委員から「異議なし」との声があり²⁵⁾、「協定書の基本的考え方」は了承された。

4.3. 「漁業に関する協定(案)」の作成

水産庁は第1回連合海区漁業調整委員会後、「協定書の基本的考え方」に基づき「漁業に関する協定(案)」を作成した。そして、第2回連合海区漁業調整委員会に先立ち、平成23年9月12日と13日に両県の海区漁業調整委員会で「漁業に関する協定(案)」に関する説明と委員との意見交換が行われた。

愛知海区漁業調整委員会での主な論点は、板びきと改良備前の禁止ラインを一本にしてほしいという要望であった。板びきと改良備前はともにこれまで沿岸の陸地から6マイル(約11km)線を漁業上の海の県境として愛知県は判断し操業を許可してきたため、2本になることで漁業者の混乱を避けるためである。しかし、禁止ラインは三重県との調整により決定されるため、愛知県の意見を調整役が聴取し、愛知・三重連合海区漁業調整委員会で議論することとなった。

質疑の後には、愛知県行政が協定書の項目を一つ一つ説明し、「ご理解いただきたい」「よろしいでしょうか」という表現により確認作業を行った²⁶⁾。愛知県はその上で、三重県に安心してもらい協議をさらに前進させるために、今後新たに板びきの許可を受ける漁業者は、協定書の内容や資源問題などを守り漁業をするという誓約書を書くことを考案し、その点を協定書に含めてもらうよう水産庁に提案することにした。最後に議長が「この協定案に対する愛知県の意見はただ今の整理で統一してよろしいですか」と確認し、委員の多数が「はい」と答え²⁷⁾、これを根拠に「漁業に関する協定(案)」が了承された。

他方、三重海区漁業調整委員会における論点は主に2つあった。第1に、板びきの解除により三重県の漁業者も板びきの操業が可能になるのかという点である。漁場の平等な利用を考慮すれば、愛知県が解除されれば三重県も解除されるべきであろう。しかし、三重県の漁業者は板びきは資源に悪影響であるため制度化に反対の立場であった。そのため、三重県も板びきの許可を要望するとなれば三重県はこれまでとは異なる主張を行うことになるため、これまでの板びきへの反対の理由が通用しなくなる可能性もある。そのような状況になるとしても、やはり板びきの許可を望むのであれば、9月21日までに水産庁の原案に三重県の板びきの許可に関する内容も含めるよう水産庁に意見を提出することとなった。

第2に、漁具被害を防ぐための処置に対する懸念である。長年の漁具被害に苦しんできた鳥羽磯部漁協組合長は漁具被害を「絶対になくす」という約束を「漁業に関する協定(案)」の作成以前から望んでいた²⁸⁾。しかし、「絶対」というのは不可能であるため、調整役は取締船を配備し最大限の努力をすることを繰り返し説明し理解を求めた。三重県では海区漁業調整委員会で意見の取りまとめを行うことが困難であったため、委員会終了後に三重県水産資源室に意見を集約し、三重県行政が県としての統一意見を9月21日までに整理することとなった。

海区漁業調整委員会の終了後1週間以内に、両県は水産庁に意見を提出することが調整役から求められた。調整役は両県の意見書を踏まえて「漁業に関する協定(案)」を修正し、小底の禁止ラインの具体的な緯度経度の座標を除く17条から成る協定書の条文を作成した。主な修正点は、三重県の漁業者が板びきを希望する場合、両県で協議し資源的および漁業調整上支障がない場合は、三重県が許可することに愛知県は同意するという条文の追加と、主に渥美半島沖および志摩半島沖の水産資源に関する調査の推進に関する条文の追加である。また、これらの他にも、三重県の要望による法令違反に対する処置などの条文も追加された。修正案は連合海区漁業調整委員会に先立ち、9月27日に水産庁から各県に提示された。翌28日に「漁業に関する協定(案)」について、愛知県農林水産部長からは、網口開口板を使用した小底の持続的経営を著しく不安定にするという理由から、板びきの許可の有効期間に関する条項の但し書きを除き、異存がないとの文書が水産庁に提出された。三重県農水商工部長からは異存ないとの文書が提出された。この両県からの公式文書を根拠に「漁業に関する協定(案)」は了承された。

4.4. 「漁業に関する協定(案)」の了承

平成23年10月11日、漁業調整に関する第2回連合海区漁業調整委員会が開催された。この委員会の目的は、両県において最終化された「漁業に関する協定(案)」を水産庁より説明し、両県が了承したことを確認することである。そのため、調整役から協定(案)の説明が終わると、議長は「十分協議調整を図った上で、最終化されたものであり、両県とも異存のない旨の回答文書を、水産庁に提出していることから、改めてこの場で意見を求めるという段階ではありませんので、ご質問のみ受け付けたいと思います²⁹⁾と述べ、質問とコメントのみを受け付けた。愛知県からは既に文書を提出している通り、一部留保している点以外は異存ないこと、および、両県の友好関係の構築のため努力することが発言された。三重県からは、主に愛知県が新たに加えた板びきに関する誓約書を評価するというコメントと、法令違反に関する

質問があった。

当委員会には連合海区漁業調整委員会の委員以外にも関連漁協からの出席者がいるため、質問やコメントの時間が設けられた。質疑応答が終わると、議長は「他に質問はありませんか」「質問も出尽くしたようですので、議案1『両県において最終化された漁業に関する協定(案)』につきましては、水産庁から説明があったとおりだと思います³⁰⁾と述べ、これを根拠に「漁業に関する協定(案)」が了承された。

協議の最後には、今後の予定として、小底の禁止ラインの設定に関する協議を2回開催することが調整役から伝えられた。第1回の協議では禁止ラインの提案を各県が行うこと、第2回の協議では第1回の協議を踏まえて両県が譲歩案を持ち寄り、禁止ラインを決定することが提案された。

4.5. 禁止ライン検討・画定協議

第1回の禁止ライン検討・画定協議である連合海区漁業調整委員会(平成23年10月31日)では、両県はそれぞれ禁止ラインの具体的な提案を行い、その理由と根拠を説明した。

愛知県は提案した禁止ラインの根拠として、小底漁業者の確定申告と青色申告書から算出した一人当たりの平均所得を提示した。収入から漁業支出(漁船の油代や乗子子の給料)を引くと、一家を支える所得は260万円ほどである。そのため、提案したラインが漁業経営を維持する限界のラインであると主張した³¹⁾。

他方、三重県は平成17年度の伊勢湾口地区の沿岸漁業者の平均漁獲金額および一本釣りと延縄漁の漁獲金額を具体的な数値で提示し、個々の漁業では漁業経営が困難であるため、複数の漁業を組み合わせで経営していることを説明した³²⁾。三重県はさらに、種苗放流や魚礁の設置など資源管理に努めてきた海域であることや、整備した人工魚礁場があること、漁具被害を恐れて操業区域を縮小してきたため、本来ならば恒常的に三重県の漁業者が利用してきた海域であることを、提案した禁止ラインの根拠として主張した³³⁾。

双方の県が主張する禁止ラインは一致しなかった。主な論点は、漁業実態のある海域における禁止ラインについてであり、三重県は愛知県の漁業者による漁具被害により優良な漁場から締め出されてきたという認識があるため、もともと操業していた漁場を取り戻したいという考えがあった³³⁾。そのため、現状では両県の漁業実態がある出山付近の海域を三重県は自県の沿岸漁場として禁止ラインを引いた点が議論となった。

また、禁止ラインの設定場所に関する意見の対立の他に、三重県がすでに提出していた操業海域に関する資料と漁業実態が異なっており、さらに、三重県行政と三重

県の漁業者との間で魚礁の設置場所やキス網の操業実態に関する認識の齟齬があったため、三重県としての公式的な漁業実態は何かということが議論となった。そのため、当委員会の一週間後までに公式的な資料を提出することとなった³⁴⁾。

第2回の禁止ライン検討・画定のための連合海区漁業調整委員会(平成23年11月14日)では、第1回の協議における提案を考慮し、両県が譲歩案を提示した。愛知県は、板びきの歴史的ペナルティの受け入れと三重県の漁業者による魚礁の専用利用を認め、板びきの解除ラインおよび三重県の沿岸ライン、並びに改良備前の禁止ラインなどを譲歩した。他方、三重県は愛知県の小底漁業者の経営を考慮し、出山を含む伊良湖水道付近の漁場を両県の漁業者の入会漁場とすることなどを譲歩した。しかし、お互いの譲歩案でも禁止ラインは一致せず協議でも調整が困難であったため、各県の漁業者代表、行政トップ、調整役による代表者会議で議論することとなった。

代表者会議で協議された主な点は、志摩半島鎧崎の沖合における板びきと改良備前の禁止ライン、伊良湖水道・出山周辺の沿岸ラインと漁業調整、神島周辺の三重県の共同漁業権海域における操業秩序、以上3点である。ラインの設定においては、漁業実態を尊重し、従前通り漁業を操業できるように調整された。例えば、操業秩序に関しては、三重県の漁業者の漁具被害の撲滅を強化するために、三重県の漁業者の共同漁業権の外側に、愛知県の小底漁業者の操業自粛海域を設けることなどが取り決められた。これらについて、漁業者代表、行政トップ、その他地区代表の漁業者が適宜代表者会議が行なわれている会議室に入室し、また、行政トップが漁業者代表以外の漁業者が待機している控え室に協議結果をフィードバックしながら検討され、調整が行われた。協定書の締結における解決すべき課題とその調整結果をTable 1に示す。

Table 1 愛知県と三重県における解決すべき課題と調整結果

ステークホルダー	解決すべき課題	調整結果
愛知県板びき網漁業者	違法操業	制度化、禁止ラインの設定、法令違反に対する厳しい行政処分、隻数凍結
愛知県改良備前網漁業者	三重県沿岸での漁具被害	禁止ラインの設定、法令違反に対する厳しい行政処分、隻数凍結

三重県沿岸漁業者（一本釣り，刺し網など）	漁具被害	三重県沿岸のライン設定，共同漁業権の外で愛知県の漁業者の操業自粛
三重県沖合漁業者（自由漁業）	漁場の確保	相互入会
三重県漁業者全般	板びきによる資源影響の懸念	隻数凍結，学識経験者からなる専門委員会の設置

4.6. 海区漁業調整委員会による了承

連合海区漁業調整委員会における協議に基づき，水産庁が協定書を最終化させ，11月21日，22日に両県の海区漁業調整委員会でそれぞれ満場一致で「漁業に関する協定」が了承された。そして，両県知事が了承し，11月25日に協定書が調印された。以上の協定書が締結されるまでのステップを Fig.1 に示す。



Fig. 1 協定書締結までのステップ

平成23年11月14日の連合海区漁業調整委員会において協定書の具体的内容に関する合意が形成されたが，そこでの決定を最終的な意思決定とするのではなく，両県

の海区漁業調整委員会において了承を得る手続きが踏まれた。その理由を調整役は次のように述べている。

「合意というのは，この委員会（海区漁業調整委員会）のご意見を聞くことなしに，全て合意したということではなく，（中略）組合長との間で基本的な合意が出来，そして両県の行政としても，技術上の整理も両県の間で先週の段階でケリがついたということでございます。これらをきちんと協定書の中に反映させ，今日のこの公式の場の中で了承していただいて，初めてこれは合意ということになります」（カッコ書きは筆者による。）³⁵⁾。

調整役はこうした考えのもと，漁業法における海区漁業調整委員会を活用することで了承の積み上げを行い，最終的な判断を委ねた。

5. 結果

以上の合意形成を先行研究における合意形成手法と比較することで，約60年に及ぶ愛知県と三重県の漁業調整の問題がなぜおよそ半年の期間で協定書の締結に至ったのかを明らかにし，その上で，本事例の合意形成手法を評価する。比較には，Susskind & Cruikshank の集団問題解決のファシリテーションに関する8項目¹²⁾を用いる。その内容は，(1)透明性の向上に努力する，(2)共同事実確認が有用なときは専門家の助言を求める，(3)必要に応じて作業部会を設置する，(4)パッケージ案についてブレインストーミングすることで相互利益の最大化を心がける，(5)アイデア出しと約束を分離する，(6)腕のいいファシリテーターの支援を得る，(7)単一文書手続きを用いる，(8)進捗に合わせて議題，グラウンド・ルール，期限を修正する，である。日本語訳は城山・松浦による翻訳書の『コンセンサス・ビルディング入門：公共政策の交渉と合意形成の進め方』³⁶⁾を援用する。

5.1. 手続きの透明性および公正性

(1)透明性の向上に努力することとは，会合の議事録を残し配布することである¹²⁾。当協定書では海区漁業調整委員会および連合海区漁業調整委員会の全ての議事録が残されており，閲覧可能であることから，本事例は第1の点に一致し，先行研究で指摘される合意形成の要素を踏まえていることがわかる。

また，手続き的公正の観点から透明性について検討すると，本事例では全ての合意形成のステップで漁業調整を行うための法的機関である漁業調整委員会において了承の手続きが行われており，手続きの公正性も担保されていると評価できる。合意形成においては，自分にとっては不利な決定が下された場合は，手続き的公正が大きな役割を果たすことが知られているため³⁷⁾，協定書に反

対していた一部の漁業者に対しては、法的裏付けのある漁業調整委員会です承が得られたことは、公正な手続きを踏まえて決定したことを示す効果があったものと推測される。また、漁業法に基づく合法的な手法で漁業調整を行ったことも、漁業者にとっては納得のいく手法であった可能性がある。これらの点から考慮すれば、漁業調整委員会における合意形成手続きは当事者にとって適切な手法であったと考えられ、手続きの透明性および公正性の観点から評価できるものと考えられる。

5.2. 生活を維持する漁業実態の反映

三重県の漁業者は漁具被害に苦しみ、また、さらなる漁具被害を避けるために操業海域を縮小してきた。そのため、生活を維持するための漁業実態の反映は漁具被害の撲滅に関連し三重県にとっては望ましい方針であったと思われる。また、三重県の漁業者は板びきの制度化に反対し続けることも可能であったが、当協定書を締結することにより、取締船の配備など漁具被害への対応が約束されるため、板びきの制度化を含む当協定書を締結することは三重県の漁業者にとってメリットがある。

他方、愛知県の板びきに関しては、違法操業であるため取り締まることが一般的な問題の解決策であると思われる。しかし、三重県から了承されれば、農林水産大臣の禁止解除により合法化できる漁法であるため、愛知県の板びき漁業者にとっては生活を維持するために漁業実態を反映することは極めて重要な点であった。

以上の点より、漁業実態の反映は双方にとって利益となるため、(4)パッケージ案についてブレインストーミングすることで相互利益の最大化を心がける点に類似するといえる。また、自県に利益をもたらすことが、多くの漁業者が協定書に肯定的な態度となった要因の一つとして推測される。

5.3. スケジュールと協議ルールの事前了承

海区漁業調整委員会や連合海区漁業調整委員会において、参加者は今後のスケジュールや協議でのルールを了承した上で協議に臨んでいた。この点は Susskind & Cruikshank のグラウンド・ルールや審議の終了期限を設定すること¹²⁾に一致し、スケジュール通りに協定書を締結できた要因の一つになったと考えられる。

例えば、三重県からは禁止ラインを2回の協議で画定するという懸念の声があったが³⁸⁾、調整役は水産庁の予算の都合上2回とすることを告げており³⁹⁾、回数延長については議論されなかった。

さらに、協議における資料提出のルールに関して、ライン検討・画定協議では、資料の提出時期を遅らせることで有利な情勢を作らないよう、すべての資料を事前に定められた期間に提出するよう調整役は両県に求めた⁴⁰⁾。

こうした手続きがあったため、新たな資料が後日提示されてもルール違反だと拒否でき、協議の秩序を守ることができたと考えられる。

その一方で、(8)進捗に合わせて議題、グラウンド・ルール、期限を修正する点に照らし合わせると、事前に協議スケジュールについて両県が了承しているものの、特に三重県に関しては県内のさらなる情報の収集や意見の統一が必要となる場面があったことや⁴¹⁾、調整期間の短さを指摘する意見があったこと⁴²⁾を考慮すると、柔軟に予定を変更することの方が、両県の関係者にとってはさらに納得のいく合意形成となったのではないだろうか。協議の終了期限の設定においては、仲介者である水産庁の予算の都合も重要であるが、当事者である両県の漁業者や行政の腑に落ちる回数事前協議もまた必要であったと思われる。

5.4. ファシリテーターと裁定者として役割

本事例では、調整役がステークホルダーへのヒアリングや利害関心の整理を行っており、ファシリテーターの役割を調整役は担っていたといえる。この点から検討すると、(6) (腕のいい) ファシリテーターの支援を得るといふ点に共通するといえる。

しかし、本事例の調整役は水産庁の担当官であるため、協議内容に裁定を下すことができたという点において、ファシリテーターの役割を超えた責務を担っていた。例えば、板びきの制度化に関する小底の規則改正の決定権は水産庁が有している。また、禁止ライン検討・画定協議における「協議に当たっての基本的なマナー」には、裁定は水産庁であり、水産庁の最終的な裁定には必ず両県とも従うという主旨の文章が記されている。このことは、水産庁が仲裁に入り協議が始まれば、小底の規則改正の前提となる協定書の締結は不可逆性を帯びることとなり、協議の白紙撤回や中断の抑止力となっていたと考えられる。

5.5. その他の共通点

本事例では、板びきの制度化において小底による水産資源への影響が指摘されていたため、協定書第11条により、水産資源の専門家で構成される資源専門家委員会が設置されることが定められた。これは、(2)共同事実確認が有用なときは専門家の助言を求める点に一致する。

(5)のアイデア出しと約束の分離は、「十分な検討が終わるまで、パッケージ案や提案に対して、それを本当に実行するという約束を要求してはならない」³⁶⁾ということである。本事例では意見が協定書(案)に反映され、それが漁業調整委員会です承されなければ効力がないため、この点も類似すると判断できる。

また、当協定書は17条で構成される単一文書であり、(7)

単一文書手続きを用いる点にも一致する。

5.6. 相違点

集団問題解決のファシリテーションに関する 8 項目のうち、本事例に該当しなかったのは、(3)必要に応じて作業部会を設置するという点である。作業部会に関しては、調整役によって提案されたスケジュールには含まれておらず、また、当該海域には様々な漁法による漁業問題が複雑に絡み合っていたために包括的にこの問題が扱われることになったため、作業部会の必要性がなかった可能性もある。

また、本事例では合意形成のステップが 2 段階に分けられたが、この点に関しては 8 項目に該当しない本事例の特徴の一つであるといえる。

本事例では、合意形成の第 1 段階において漁具被害を撲滅することや漁業実態を反映させるといった協定書の枠組みが協議された。そして、第 2 段階でこれまでも対立があった具体的な禁止ラインの設定が協議された。そのため、禁止ラインの画定協議の場では、協定書における自県の主張が認められなくても、協定書締結の有無の議論に立ち返ることを避けられると同時に、禁止ライン検討・画定協議における論点が絞られるため、集中した議論を促す作用があったと思われる。

しかし、協議を 2 段階とすることが協定書の締結を実現させるために効果的な手法であったと主張できる一方で、漁業者にとって適切な方法であったかを検討する必要がある。

これまで述べてきた通り、当該海域では約 60 年もの歴史の中で様々な漁業調整の問題が生じてきた。また、三重県は漁具被害により操業海域を縮小してきたことなど、漁具被害に対する早急な対応が求められていた。加えて、愛知県は板びきの制度化に関する三重県との対立があった。このことから推測すると、当該海域を両県の漁業者が安心して操業できる海域にすることが合意形成の命題であったといえる。したがって、自県の主張が協定書に反映されないからといって協定書を放棄することは、当該海域の問題解決には至らないため、これまでのような協議の中断を防ぐためには、協議に不可逆性を与える 2 段階の合意形成のステップとしたことは漁業者にとっても適切であったのではないだろうか。

6. 考察

以上の結果に加え、本事例による開発事業の合意形成の参考になる点を、合意形成のあり方、段階的な合意形成手法が応用できる条件、法的機関のメンバーに含まれないステークホルダーとのコミュニケーションの観点から考察を加える。

愛知県漁業者の板びきと改良備前は異なる漁法であるが、当協定書では、板びきの解除のために改良備前が引き合いに出され、改良備前の禁止ラインが設定されることとなった。なぜなら、改良備前による三重県沿岸の漁具被害の問題があったため、板びきの制度化を三重県に了承してもらうためには、漁具被害の撲滅が必須であると判断されたためである。しかし、漁法が異なれば漁業者が異なるため、県の勢力の均衡のために取り引きすれば、一部の漁業者にとっては利益となるが一部の漁業者にとっては不利益となる。この点から考慮すると、全体の平均よりも、当事者間での平均を図ることの方が、ステークホルダーにとっての満足度は向上するため、今後の合意形成の一つのあり方になるのではないかと考えられる。

このような合意形成に類似した事例では、例えば、八丈島の地熱の利用拡大計画がある。八丈島では新たな地熱発電所の事業計画において、臭気問題、地域社会への利益還元、技術的あるいは経済的な事業性に対応することが新規事業の条件とされた⁴³⁾。すなわち、地域への利益配分で発電所の近隣住民に臭気の我慢を強いるのではなく、臭気問題は臭気問題で解決し、その上で、地域メリットも実施することなどが取り決められたのである。受苦圏と受益圏が同一地域内に生じることがない点は、ステークホルダーにとっての公平性の観点から高く評価できるだろう。

本稿で論じた事例は漁業者の当事者間の問題解決のための合意形成であった。しかし、今後想定される民間企業等による開発事業の場合は、第三者により地域にもたらされる問題に関する合意形成であり、本事例とは異なる。

民間企業による開発事業では、例えば風力発電事業がある。風況等の観点から立地場所が選定されるケースが一般的であり、その場合もともと地域に存在していた問題と開発事業との関連が薄く、開発事業の実施そのものが論点化しやすくなる。そのため、開発事業をやることを前提とした段階的な合意形成は成立しにくくなる可能性がある。仮に段階的手法が可能であったとしても、本事例のように対立する意見を裁定する権力者が一般的な民間企業による開発事業には存在しない場合が考えられ、合意形成の段階で反対運動にあい事業計画が頓挫することも予想される。

そこで、本事例のような段階的な合意形成手法が活用できる開発事業の条件を検討すれば、例えば、離島のように地域でエネルギー開発を行わなければ電力供給の問題が生じるような社会的条件が考えられる。エネルギー開発が地域住民の生活に関わるのであれば早急に解決しなければならず、本事例のような不可逆性を伴う段階的な合意形成手法が有効であるかもしれない。分野を超え

る合意形成の際には、より複雑なプロセスが必要になると示唆され、今後の課題としたい。

本事例では、漁業調整委員会による了承の手続きにより協定書が締結されたが、漁業調整委員会に限定して漁業調整が行われたのではない。調整役が関係漁協および協定書に難色を示す漁業者を訪問し、漁業調整委員会に含まれない多くの漁業者への意見聴取や意見交換、協定書の説明などを行い⁴⁴⁾、その内容を協定書に反映させる作業があった⁴⁵⁾。このことが、法的手続きの外にいる漁業者にとっての結果の受容に少なからず影響を及ぼしていたのではないだろうか。公式手続きを活用した合意形成においては、本稿で述べた協定書締結のプロセスのように、公式手続きに含まれない人々の意見をどのように集約するか、今後はより注意を向けるべきであろう。

7. まとめ

Susskind & Cruikshank の集団問題解決のファシリテーションに関する 8 項目と本事例を比較した結果、8 項目のうち 7 項目が該当し、先行研究で指摘される点の多くを踏まえていたことがわかった。また、先行研究と比較することで、当協定書が半年という期間で締結に至った主な理由を次の 5 点に抽出することができた。第 1 に、漁業調整委員会を活用した透明性・公正性のある手続きがふまれ、その手法が漁業者にとって受け入れやすいものであったこと、第 2 に、漁業実態の反映といった両県に利益をもたらす協定書の原案が提示されたこと、第 3 に、協議回数等のグラウンド・ルールが設定されていたこと、第 4 に、調整役が協議の裁定者の役割を担っていたこと、第 5 に、合意形成のステップを 2 段階とすることで、協議の不可逆性が存在したことである。

しかし、以上の点が当協定書を締結するために効果的な作用があったと主張できる一方で、特にグラウンド・ルールの設定に関しては、漁業者の都合が十分に考慮されたとは言い難く、改善の余地があると思われる。調整役の都合に加え両県の意見なども考慮し、協議期間に関し別途合意形成を行うことで、合意形成に対するステークホルダーの満足度がさらに向上するものと思われる。

従来の合意形成の分野では、漁業者をステークホルダーとする合意形成に関する知見が十分に存在しなかった。本事例により漁業者との合意形成の一例を示すことができ、特に、法的機関である漁業調整委員会の役割を示すことができた。

最後に、今後の開発事業に活かす知見として次の 3 点を提案する。第 1 に、項目ごとに平等化を図る合意形成をめざすこと、第 2 に、地域の課題に取り組むような合意形成の場合は、協議の不可逆性を伴う段階的な合

意形成手法が応用できる可能性があること、第 3 に、海洋開発においては漁業調整委員会との合意形成に加え、法的手続きに含まれないステークホルダーへの意見聴取により合意可能な点を見出すことが重要であることである。

参考文献

- 1) 井野川仲男 (2016) 「愛知の水産史—打瀬網漁業 (底びき網漁業) の沿革—」『愛知水試研報』21, 7-21.
- 2) 第 19 期愛知海区漁業調整委員会第 5 回会議議事録, 平成 21 年 6 月 15 日.
- 3) 第 19 期愛知海区漁業調整委員会第 10 回会議議事録, 平成 22 年 4 月 26 日.
- 4) Tyler, T. R. (1995). Collective restraint in social dilemmas: Procedural justice and social identification effects on support for authorities. *Journal of Personality and Social Psychology*, 69(3), 482-497.
- 5) Devlin, E. (2005). Factors Affecting Public Acceptance of Wind Turbines in Sweden, *Wind Engineering*, 29(6), 503-511.
- 6) 広瀬幸雄・大沼進・杉浦淳吉・前田洋枝・野波寛・大友章司 (2009) 「ドイツにおける公共計画への市民参加の手續的公正さについて: レンゲリッヒ市とバイエルン州におけるプランニングセルの社会調査研究」『環境社会心理学研究』9, 1-249.
- 7) 小林傳司 (2013) 「社会的意思決定への市民参加—コンセンサス会議」小林傳司編『公共のための科学技術』(pp. 158-183) 玉川大学出版会.
- 8) 日本鯨類研究所資源管理研究センター (2003) 『水産資源管理談話会報』29.
- 9) 東京都内湾漁業興亡史編集委員会 (1971) 『東京都内湾漁業興亡史』東京都内湾漁業興亡史刊行会.
- 10) 南日本新聞, 朝刊, 1997 年 6 月 18 日「ロケット打ち上げ期間延長で国と鹿児島漁業団体が確認書調印」.
- 11) 『朝日新聞』1994 年 9 月 20 日朝刊, 京都, 「地元合意で建設前進 舞鶴の関電石炭火力発電所問題」.
- 12) Susskind, L. E. and Cruikshank, J. L. (2006). *Breaking Robert's Rules: The New Way to Run Your Meeting, Build Consensus, and Get Results*, Oxford University Press.
- 13) 小型機船底びき網漁業取締規則 (昭和 27 年 3 月 10 日農林省令第 6 号) .
- 14) 昭和 31 年 7 月 5 日農林省告示第 408 号 (ただし, 昭和 38 年 4 月 19 日農林省告示第 501 号にて廃止されている.) .
- 15) 玉越紘一(2000) 「愛知県の底びき網漁業のあゆみ」『愛知水試研報』7, 17-41.
- 16) 第 19 期愛知海区漁業調整委員会第 5 回会議議事録, 平成 21 年 6 月 15 日, p7.

- 17) 水産庁担当官から得た資料.
- 18) 平成23年度愛知・三重連合海区漁業調整委員会第1回会議議事録, 平成23年8月4日, p11.
- 19) 平成23年度愛知・三重連合海区漁業調整委員会第1回会議資料.
- 20) 平成23年度愛知・三重連合海区漁業調整委員会第1回会議議事録, 平成23年8月4日, p19.
- 21) 平成23年度愛知・三重連合海区漁業調整委員会第1回会議議事録, 平成23年8月4日, p8.
- 22) 漁業に関する協定(案)説明会会議録(三重海区漁業調整委員会の議事録), 平成23年9月13日, pp.52-55.
- 23) 漁業法(昭和24年12月15日法律第267号).
- 24) 漁業法研究会(1996)『海区漁業調整委員会の機能と選挙』大成出版社.
- 25) 平成23年度愛知・三重連合海区漁業調整委員会第1回会議議事録, 平成23年8月4日, p42.
- 26) 第19期愛知海区漁業調整委員会第17回会議議事録, 平成23年9月12日, pp.30-43.
- 27) 第19期愛知海区漁業調整委員会第17回会議議事録, 平成23年9月12日, p44.
- 28) 漁業に関する協定(案)説明会会議録(三重海区漁業調整委員会の議事録), 平成23年9月13日, pp.43-47.
- 29) 平成23年度愛知・三重連合海区漁業調整委員会第2回会議議事録, 平成23年10月11日, p28.
- 30) 平成23年度愛知・三重連合海区漁業調整委員会第2回会議議事録, 平成23年10月11日, p50.
- 31) 平成23年度愛知・三重連合海区漁業調整委員会第1回禁止ライン検討・画定協議議事録, 平成23年10月31日, p16.
- 32) 平成23年度愛知・三重連合海区漁業調整委員会第1回禁止ライン検討・画定協議議事録, 平成23年10月31日, p25.
- 33) 平成23年度愛知・三重連合海区漁業調整委員会第1回禁止ライン検討・画定協議議事録, 平成23年10月31日, pp.23-29.
- 34) 平成23年度愛知・三重連合海区漁業調整委員会第1回禁止ライン検討・画定協議議事録, 平成23年10月31日, p107.
- 35) 第19期愛知海区漁業調整委員会第18回会議議事録, 平成23年11月22日, p5.
- 36) ローレンス・E・サスカインド, ジェフリー・L・クルック シャンク(著) 城山秀明・松浦正浩(訳) (2008)『コンセンサス・ビルディング入門: 公共政策の交渉と合意形成の進め方』有斐閣.
- 37) 藤井聡・竹村和久・吉川肇子(2002)『『決め方』と合意形成: 社会的ジレンマにおける利己的動機の抑制にむけて』『土木学会論文集』709/IV-56, 13-26.
- 38) 平成23年度愛知・三重連合海区漁業調整委員会第2回会議議事録, 平成23年10月11日, p76.
- 39) 平成23年度愛知・三重連合海区漁業調整委員会第2回会議議事録, 平成23年10月11日, p58.
- 40) 平成23年度愛知・三重連合海区漁業調整委員会第2回会議議事録, 平成23年10月11日, p52.
- 41) 平成23年度愛知・三重連合海区漁業調整委員会第1回禁止ライン検討・画定協議議事録, 平成23年10月31日.
- 42) 漁業に関する協定(案)説明会会議録(三重海区漁業調整委員会の議事録), 平成23年9月13日, p8.
- 43) 丸山康司(2017)「再生可能エネルギーの導入に伴う『被害』と『利益』の社会的制御」宮内泰介編『どう知れば環境保全はうまくいくのか』(pp.59-84) 新泉社.
- 44) 平成23年度愛知・三重連合海区漁業調整委員会第1回会議議事録, 平成23年8月4日, p13, p41.
- 45) 漁業に関する協定(案)説明会会議録(三重海区漁業調整委員会の議事録), 平成23年9月13日, p31.

謝辞

本研究はJSPS 科研費 16H06855 の助成を受けたものです。

-
- i) 底びき網の網口を水の抵抗を利用して左右に開かせるための板.
 - ii) 漁具を海底におろして船でひく漁業。「総トン数十五トン未満の動力漁船により底びき網を使用して行う漁業」(漁業法第66条第2項).
 - iii) 2隻の船で一つの袋状の漁具をひき, イワシ, イカナゴ, シラス, サヨリなど海の中層または表層に分布する魚を漁獲する漁業.
 - iv) 網口開口板を備えた漁具を使用して行う底びき網漁業.
 - v) 伊勢湾口と渥美外海は, 遠州灘西部の海域を指す. 前者は三重県の呼称で後者が愛知県の呼称である.
 - vi) 底びき網を袋状に広げるために網口に取り付ける金属製の枠.
 - vii) 桁を有する漁具を用い渥美外海を操業区域とする小型機船底びき網漁業の愛知県の地方名称.

FISHERIES ADJUSTMENT FOCUSING ON SMALL-SCALE SNURREVAAD FISHERY BETWEEN AICH AND MIE PREFECTURE

Memi MOTOSU¹

¹Ph.D. (Information Studies) Endowed Lecturer, Nagoya University, Graduate School of Environmental Studies
(E-mail: motosu.memi@a.mbox.nagoya-u.ac.jp)

Fisheries adjustment has been a critical matter between Aich and Mie prefecture for sixty years. However, the fishery agreement was finally reached after six months of negotiation in 2011. Analyzing why the agreement could be concluded for a half year period, it became clear that there were many points in common with the previous research on consensus building. In addition, consensus building mechanism that did not suspend the discussion was adopted. Furthermore, as knowledge that can be utilized in future development projects, this research proposed social conditions that can apply the utilization of the Fisheries Adjustment Committee and the consensus building method of this case.

Key Words: *Fisheries adjustment, procedural justice, consensus building, small-scale snurrevaad fishery*