

漁業法等の一部を改正する等の法律 (平成30年12月14日法律第95号)

其 田 茂 樹

はじめに

漁業法等の一部を改正する等の法律（以下、本法律という）は、2018年11月6日に閣議決定され、同日に提出されたものである。同年11月15日に農林水産委員会に付託され、同月28日に同委員会で可決、翌日の11月29日に衆議院本会議で可決（賛成会派：自由民主党、公明党、日本維新の会、希望の党、未来日本、反対会派：立憲民主党・市民クラブ、国民民主党・無所属クラブ、無所属の会、日本共産党、社会民主党・市民連合、自由党）された。同日、参議院に送付され、参議院においても農林水産委員会に付託された（11月30日）。12月7日に同委員会で可決、翌8日には本会議で可決（賛成会派：自由民主党・国民の声、公明党、日本維新の会、希望の党、無所属クラブ、反対会派：立憲民主党・民友会、国民民主党・新緑風会、日本共産党、希望の会、沖縄の風）されている⁽¹⁾。本法律の公布は、2018年12月14日である（法律番号95）。なお、施行日は改正法の公布の日から起算して2年を超えない範囲内において政令で定める日とされている⁽²⁾。

本稿の課題は、これらの法律改正の概要や可決に至る過程での論点、地方自治体への影響等を整理することである。

(1) ただし、参議院無所属クラブは、会派所属議員2名のうち賛成票を投じたのは1名、残る1名は無投票である。

(2) 2020年7月8日公布の「漁業法等の一部を改正する等の法律の施行期日を定める政令」により施行日は、2020年12月1日となった。

1. 主要改正箇所等の概要

(1) 新たな資源管理システムの構築

図表 1 は、国会提出時における本法律案の概要を示したものである。

安倍晋三首相は、2018年10月24日の衆議院本会議（第 1 号）で行った所信表明演説の中に「次は水産業改革。70年ぶりに漁業法を抜本的に改正いたします。／漁獲量による資源管理を導入し、船のトン数規制から転換する。大型化を可能とすることで、漁業の生産性を高めます。漁業権の新たな付与について、法律で優先順位を定めた現行制度を廃止し、養殖業の新規参入、規模拡大を促してまいります。」と述べており、大規模な改正となることが示唆されている。

図表 1 をみると、「趣旨」として「適切な資源管理と水産業の成長産業化を両立させる」ための改正であることが指摘されている。また、図表 1 には触れられていないが、本法律により漁業法第 1 条に掲げた目的規定が改正対象となった。すなわち、第 1 条が「この法律は、漁業生産に関する基本的制度を定め、漁業者及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。」から「この法律は、漁業が国民に対して水産物を供給する使命を有し、かつ、漁業者の秩序ある生産活動がその使命の実現に不可欠であることに鑑み、水産資源の保存及び管理のための措置並びに漁業の許可及び免許に関する制度その他の漁業生産に関する基本的制度を定めることにより、水産資源の持続的な利用を確保するとともに、水面の総合的な利用を図り、もつて漁業生産力を発展させることを目的とする。」と変更されている（要綱第一の一）。

また、第 1 章総則に第 6 条を追加し、そこには、国及び都道府県の責務として「国及び都道府県は、漁業生産力を発展させるため、水産資源の保存及び管理を適切に行うとともに、漁場の使用に関する紛争の防止及び解決を図るために必要な措置を講ずる責務を有する。」と規定されている（要綱第一の二）。

第 2 章は「漁業権及び入漁権」から「水産資源の保存及び管理」と改められ、資源管理の面が強調されることとなり、各条文も第 7 条（第 1 節総則）において「漁獲可能量」、「管理区分」、「漁獲努力量」「漁獲努力可能量」などを定義し、そのうえで、図表 1 にもある通り、第 8 条において資源管理の基本原則を定めている（要綱

第一の三（一））。

資源管理をめぐっては、海洋生物資源の保存及び管理に関する法律（TAC法）により定められていたが、**図表 1**にある通り、本法律により漁業法と統合されることとなった（TAC制度については、**図表 2**参照のこと）。そのため、第8条において資源管理の基本原則を定めることとなった。ここでは、漁獲可能量による管理を基本としつつ、必要な場合には、それ以外の手法による管理を合わせて行うものとしている。また、第8条第3項では、漁獲量の管理は、それぞれの管理区分において水産資源を採捕しようとする者に対し、船舶等ごとに当該管理区分に係る漁獲可能量の範囲内で水産資源の採捕をすることができる数量を割り当てる（＝漁獲割当（IQ）による管理）を原則とすることを原則として規定している。本法律では、IQによる管理がTAC管理の基本となっているが、このほかの管理手法として、非個別割当方式（自由競争による漁獲を認め、漁獲量の上限に達した時点で操業を停止させる）、譲渡性個別割当方式（漁獲可能量を漁業者等に割り当てるが、当該割当量に譲渡性を付与し、他の漁業者に譲渡・貸付ができる）があるとされている（要綱第一の三（二））。

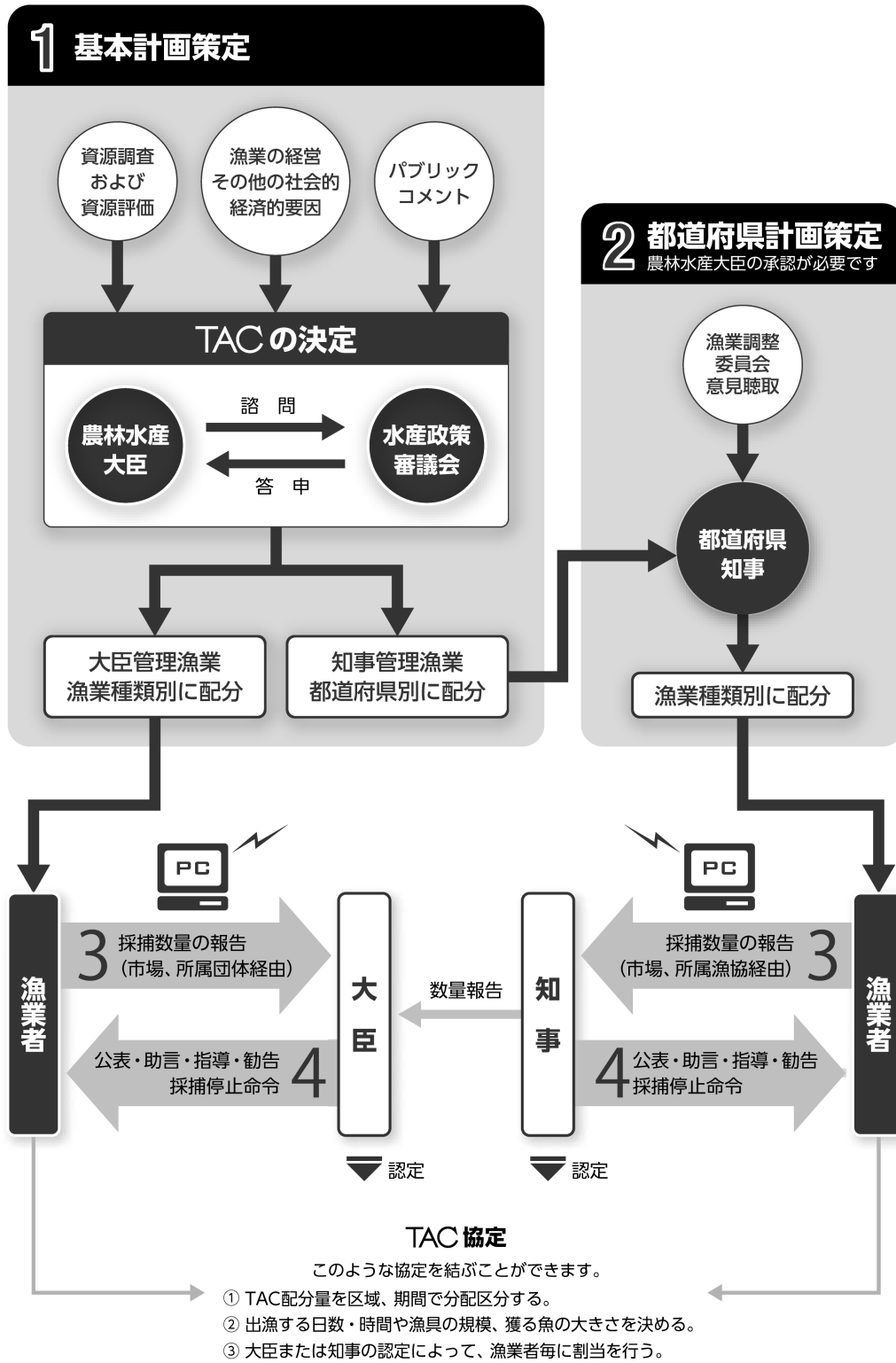
第9条は、資源調査を行い、その結果に基づいて最新の科学的知見を踏まえて資源評価を行い、資源評価を踏まえて資源管理基本方針を定めるものとしており、その資源管理基本方針については、第11条において規定している。また、第14条には、都道府県知事は、資源管理基本方針に即して、都道府県資源管理方針を定めるものとする旨が規定されている（要綱第一の三（三））。その他、**図表 3**のような枠組みで漁獲可能量が管理されることとなる。

図表 1 法律案の概要

趣 旨	
<p>漁業は、国民に対し水産物を供給する使命を有しているが、水産資源の減少等により生産量や漁業者数は長期的に減少傾向。他方、我が国周辺には世界有数の広大な漁場が広がっており、漁業の潜在力は大きい。適切な資源管理と水産業の成長産業化を両立させるため、資源管理措置並びに漁業許可及び免許制度等の漁業生産に関する基本的制度を一体的に見直す。</p>	
改正の概要	
<p>I 漁業法の改正（※海洋生物資源の保存及び管理に関する法律（TAC法）を漁業法に統合）</p>	
<p>(1) 新たな資源管理システムの構築</p>	<p>(3) 養殖・沿岸漁業の発展に資する海面利用制度の見直し</p>
<p>科学的根拠に基づき目標設定、資源を維持回復</p> <p>【資源管理の基本原則】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・資源管理は、資源評価に基づき、漁獲可能量（TAC）による管理を行い、持続可能な資源水準に維持・回復させることが基本（第8条） ・TAC管理は、個別の漁獲割当て（IQ）による管理が基本（IQの準備が整っていない場合、管理区分における漁獲量の合計で管理）（第8条） <p>【漁獲可能量（TAC）の決定】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・農林水産大臣は、資源管理の目標を定め、その目標の水準に資源を回復させるべく、漁獲可能量を決定（第11条） <p>【漁獲割当て（IQ）】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・農林水産大臣又は都道府県知事は、漁獲実績等を勘案して、船舶等ごとに漁獲割当てを設定（第17条） ・割当量の移転は、船舶の譲渡等、一定の場合に限定（第22条） 	<p>水域の適切・有効な活用を図るための見直しを実施</p> <p>【海区漁場計画の策定プロセスの透明化】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・都道府県知事は、計画案について、漁業者や漁業を営もうとする者等の意見を聴いて検討し、その結果を公表 ・知事は海面が最大限に活用されるよう漁業権の内容等を海区漁場計画に規定（第62条～第64条） <p>【漁業権を付与する者の決定】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・既存の漁業権者が漁場を適切かつ有効に活用している場合は、その者に免許。既存の漁業権がない等の場合は、地域水産業の発展に最も寄与する者に免許（法定の優先順位は廃止）（第73条） <p>【漁場の適切・有効な活用の促進】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・漁業権者には、その漁場を適切・有効に活用する責務を課すとともに、漁場活用に関する情報の報告を義務付け（第74条、第90条） <p>【沿岸漁場管理】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・漁協等が都道府県の指定を受けて沿岸漁場の保全活動を実施する仕組みを導入（第109条～第116条）
<p>(2) 生産性の向上に資する漁業許可制度の見直し</p>	<p>(4) 漁村の活性化と多面的機能の発揮</p>
<p>競争力を高め、若者に魅力ある漁船漁業を実現</p> <ul style="list-style-type: none"> ・漁船の安全性、居住性等の向上に向けて、船舶の規模に係る規制を見直し（第43条） ・許可体系を見直し、随時の新規許可を推進（第42条） ・許可を受けた者には、適切な資源管理・生産性向上に係る責務を課す。漁業生産に関する情報等の報告を義務付け（第52条） 	<p>国及び都道府県は、漁業・漁村が多面的機能を有していることに鑑み、漁業者等の活動が健全に行われ、漁村が活性化するよう十分配慮（第174条）</p>
<p>(5) その他</p>	
<ul style="list-style-type: none"> ・海区漁業調整委員会について、漁業者代表を中心とする行政委員会との性質を維持。漁業者委員の公選制を知事が議会の同意を得て任命する仕組みに見直し（第138条） ・密漁対策のため罰則を強化（第132条、第189条） 	
<p>II 水産業協同組合法の改正</p> <p>水産改革に合わせた漁協制度の見直し 販売のプロの役員への登用、公認会計士監査の導入等により事業・経営基盤の強化を図る。</p>	

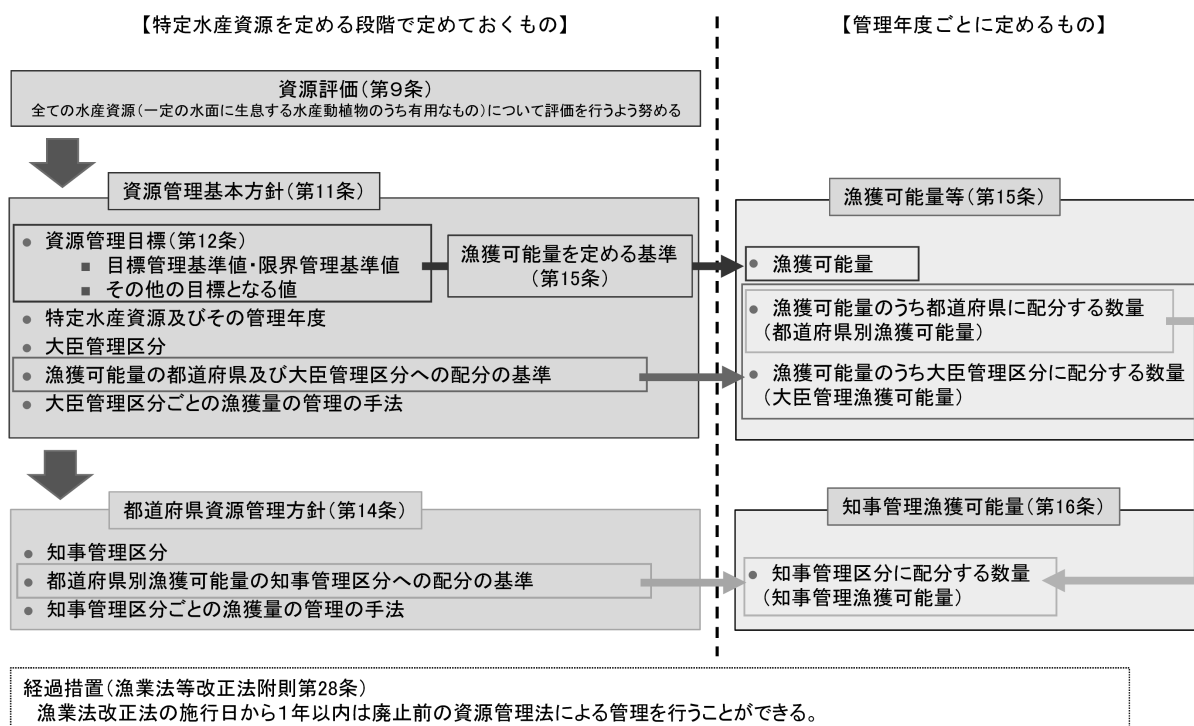
(出所) <http://www.maff.go.jp/j/law/bill/197/attach/pdf/index-9.pdf> : 閲覧日2019年12月1日)

図表2 TAC制度のしくみ



(出所) http://www.jfa.maff.go.jp/j/suisin/s_tac/attach/pdf/index-110.pdf : 閲覧日2019年12月1日

図表3 本法律における漁獲可能量管理の枠組み



(出所) <http://www.jfa.maff.go.jp/j/council/seisaku/kanri/attach/pdf/190605-18.pdf> : 閲覧日2019年12月1日

(2) 生産性の向上に資する漁業許可制度の見直し

本法律により、漁業法の第3章は、「指定漁業」から「許可漁業」に改められることとなった。具体的には、従来「指定漁業」、「特定大臣許可漁業」と呼ばれていたものを「大臣許可漁業」とし、同じく「法定知事許可漁業」、「知事許可漁業」とされていたものを「知事許可漁業」とするものである(図表4参照)。

このほか、図表1にもあるように、第42条で農林水産大臣は、許可又は起業の認可をしようとするときは、当該大臣許可漁業を営む者の数、当該大臣許可漁業に係る船舶の数およびその創業の実態その他の事情を勘案して、許可または企業の認可をすべき船舶の数及び船舶の総トン数、操業区域、漁業時期等に関する制限措置を定め、これらの内容及び許可又は起業の認可を申請すべき期間を公示しなければならないものとするにより、許可体系を見直し、随時の新規許可を推進することとなっている(図表5参照)。

第43条においては、資源量の減少が見込まれる場合を除いて、船舶の数や総トン数等の規模に関する制限措置を定めないとされているが、**図表1**によれば、これは、漁船の安全性、居住性の向上に向けた見直しであると思われる。一方で、第52条により許可を受けた者に対しては適正な資源管理・生産性向上にかかる責務を課し、漁業生産に関する情報等の報告を義務付けている。

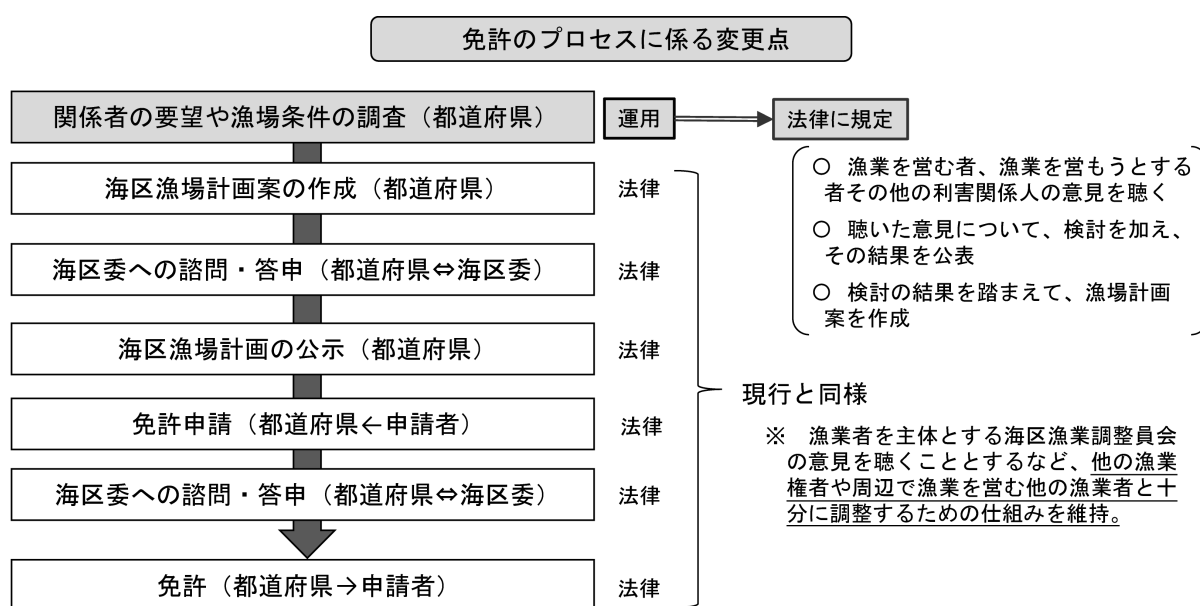
第57条では、知事許可漁業について規定するとともに、第58条においては、大臣許可漁業の規定を準用する旨が定められている（要綱第一の四）。

(3) 養殖・沿岸漁業の発展に資する海面利用制度の見直し

漁業法の第4章は、「漁業調整」から「漁業権及び沿岸漁場管理」に変更された。改正前の漁業法では第6条に規定されていた漁業権の定義は、本法律により第60条に規定されることとなった。「漁業権」が、定置漁業権、区画漁業権及び共同漁業権をさすという意味においては変更されていないが、漁業権付与のプロセスに関してはいくつかの変更がなされている（**図表6**参照）（要綱第一の五）。

さらに、漁業権を付与するにあたって設けられていた優先順位についても見直され、第73条において、法定されていた優先順位は廃止され、水域を適切かつ有効に活用し

図表6 漁業権の免許のプロセスに関する変更点



（出所） 図表3に同じ。

ている者（地域の水産業の発展に最も寄与する者）に免許されることとなった（図表7参照）。

この規定ぶりが、民間企業等の新規参入を積極的に推進するもので、漁業協同組合をはじめとする従来からの漁業者が排除されるのではないかと不安を惹起したと思われる。

全国漁業協同組合連合会では、長屋信博代表理事専務名で「我が国漁業の将来展望を切り拓く改革とするために——新たな漁業法案でも漁業権制度は守られるのか——」を2018年11月に公表している。そこには、これらの不安に対応すべく「新たな漁業法の法案でも、法律で優先順位を詳細に定めることをやめるということで、知事が免許する際の優先順位を何もなくしてしまうということではありません」、「どこに免許するかの詳細な優先順位については知事に委ねられることとなりますが、現行の法律で定められている優先順位の考え方を引き継いでいくことになると思われ、何のルールもなく知事がどこに免許するかを決めることはあり得ないと考えます。」などと言及している。

図表7 免許の優先順位の見直し

	従 来	今 後
共同漁業権	漁協(管理)	漁協(管理)
定置漁業権	漁業者 ①地元漁民世帯の7割以上を含む法人 ②地元漁民の7人以上で構成される法人 ③当該海区で同種漁業の経験がある漁業者・漁業従事者 以下14位まで法定	漁業者 漁業権者が水域を適切かつ有効に活用している場合は、その者に優先して免許 (上記以外の場合は、地域の水産業の発展に最も寄与する者に免許)
区画漁業権	漁業者 (真珠養殖業) ①真珠養殖業の経験がある漁業者・漁業従事者 ②当該海区で真珠養殖業以外の経験がある漁業者・漁業従事者 以下6位まで法定 (真珠養殖業以外) ①当該海区で同種漁業の経験がある地元漁民 ②当該海区では経験がないが同種漁業の経験がある地元漁民 以下36位まで法定	団体漁業権：漁協(管理) 個別漁業権：漁業者 漁業権者が水域を適切かつ有効に活用している場合は、その者に優先して免許 (上記以外の場合は、地域の水産業の発展に最も寄与する者に免許)
特定区画漁業権 漁業者間の調整が必要な養殖業を法定	漁協(管理)・漁業者 ①地元漁協(自ら営まず組合員間の内部調整を行う場合に限り。) ②地元漁民世帯の7割以上を含む法人 ③地元漁民の7人以上で構成される法人 以下39位まで法定	※ 団体漁業権・個別漁業権の別は、海区漁場計画の策定時に、利害関係人等の意見を聴いた上で漁場の活用の現況等を踏まえ決定。

(出所) 図表3に同じ。

(4) 漁村の活性化と多面的機能の発揮

第9章「雑則」で第174条には「運用上の配慮」として、「国及び都道府県は、この法律の運用に当たっては、漁業及び漁村が、海面及び内水面における環境の保全、海上における不審な行動の抑止その他の多面にわたる機能を有していることに鑑み、当該機能が将来にわたって適切かつ十分に発揮されるよう、漁業者及び漁業協同組合その他漁業者団体の漁業に関する活動が健全に行われ、並びに漁村が活性化するように十分配慮するものとする」と規定している（要綱第一の八）。

(5) その他

図表1で「その他」としてあるが、図表8にあるような海区漁業調整委員会の選出方法の変更（要綱第一の六）が実施されることとなり、漁業者等委員の選出方法を公選から議会で同意を得て知事が任命する仕組みへと変更する（第138条）等した。この点については、目的規定の変更とともに重要と思われるため、第3節で改めて触れることとする。

密漁対策の強化についても本法律に盛り込まれることとなり（要綱第一の七）図表9にあるように、密漁に対しては、罰則の新設及び引上げが実施されることとなった⁽³⁾。

図表8 海区漁業調整委員会の委員構成・選任方法等に関する変更

委員構成・選任方法等に係る現行と今後の比較			
		従 来	今 後
権限		○ 漁場計画の策定、漁業権の免許等について、知事への意見 ○ 漁業調整のための指示 等	○ 都道府県資源管理方針の策定、漁場計画の策定、漁業権の免許、沿岸漁場管理団体の指定等について、知事への意見 ○ 漁業調整のための指示 等
議事の決定		過半数	過半数
委員構成	総数	15名(10名)※	15名 (条例により10~20名の間で変更可)
	漁業者等委員	9名(6名)※	過半数以上 (総数15名の場合、最大13名まで可)
	学識経験 公益代表委員	6名(4名)※ ※ 括弧内は大臣が指定する海区の人数	資源管理・漁業経営に学識経験を有する者 利害関係を有しない者は必須
委員の 選任方法	漁業者等委員	公選	知事選任（議会の同意）
	学識経験 公益代表委員	知事選任	知事選任（議会の同意）

＜経過措置＞

- 現在の委員の任期は、平成33年3月末まで延長
- 改正漁業法施行前でも欠員が生じた場合は選挙を実施せず、改正後の選任方法によって知事が選任

漁業者団体等からの公募や選定委員会の設置等により、漁業の実態に合った委員を高い公平性・透明性の下で選任

(出所) 図表3に同じ。

(3) この点については、北村喜宣「厳罰化の目論見と予期せざる現実」(1)(2)『自治研究』第95巻第1号、同第3号を参照されたい。

図表9 漁業法における罰則の比較

違反内容	懲役刑	罰金刑	
特定の水産動植物を採捕した場合、密漁品を取得する等した場合 ※対象となる水産動植物は省令に規定	—	—	【罰則の新設】 3年以下の懲役 3,000万円以下の罰金
省令に基づく大臣許可漁業又は調整規則に基づく知事許可漁業を無許可で営んだ場合 (例) ・大臣許可の場合：ずわいがに漁業、東シナ海はえ縄漁業等 ・知事許可の場合：小型まき網漁業、機船船びき網漁業、潜水器漁業 等	3年	200万円	【罰則の引上げ】 300万円
漁業権又は漁協の組合員の漁業を営む権利を侵害 (例) 漁業権設定区域における一般遊漁者によるサザエ、イセエビ等の採捕	—	20万円	【罰則の引上げ】 100万円

(出所) 図表3に同じ。

(6) 水産業協同組合法の改正

図表1では、漁業法の改正が中心となっているが、水産業協同組合法についても数多くの個所が改正対象となっている。要綱では、第二及び第三が水産業協同組合法の一部改正に言及するものであり、前者においては、漁業生産組合に関する規定の整備として漁業生産組合を設立するには、3人以上の漁民が発起人となることを必要とすること（第85条の2関係）、漁業生産組合は、役員として理事を一人以上置かなければならないものとするとともに、幹事の設置については任意とするものとする（第83条の2関係）、漁業生産組合は、その組織を変更し、株式会社になることができるものとし、総会における組織変更承認、行政庁への届出その他の組織変更の手続きについて定めること（第86条の2から第86条の12まで関係）等が定められている。

後者については、まず、「漁業協同組合等の役割の明確化」として、漁業協同組合及び漁業協同組合連合会（以下「組合等」という。）は、その事業を行うに当たっては、水産資源の持続的な利用の確保及び漁業生産力の発展を図りつつ、漁業所得の増大に最大限の配慮をしなければならないこと、漁業法に規定する沿岸漁場管理団体として行う同法に規定する保全活動その他漁場の管理を、組合等の事業として規定すること等が規定された。

「理事等の構成」として、組合員の漁獲物その他の生産物の販売の事業を行う漁業協同組合の理事のうち1人以上は、水産物の販売等に関し実践的な能力を有する者でなければならないこと等とした。

「信用事業を行う漁業協同組合等の会計監査人の設置」として、一定規模以上の信用事業を行う組合等は、会計監査人の監査を受けなければならないこと等とした。

「内水面組合の組合員資格」として、内水面組合にあっては、水産動植物の採捕、養殖又は増殖をする日数が1年を通じて30日から90日までの間で定款で定める日数を超える個人は、正組合員資格を有すること等とした。

(7) 本法律によるその他の法改正等

以上のほか、水産物資源管理法、内水面漁業の振興に関する法律がそれぞれ一部改正され、海洋生物資源の保存及び管理に関する法律（TAC法）は廃止されることとなっている（要綱第四から要綱第六）。

なお、施行期日等については冒頭にも触れたが、このほか、要綱第七として、「政府は漁業者の収入に著しい変動が生じた場合における漁業の経営に及ぼす影響を緩和するための施策について、漁業災害補償の制度の在り方を含めて検討を加え、その結果に基づいて必要な法制上の措置を講ずるものとする」（附則第33条第1項関係）、「この法律の施行後10年以内に、この法律による改正後のそれぞれの法律の状況等を勘案し、改正後の各法律の規定について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」（同条第2項関係）等が規定されている⁽⁴⁾。

以上のように、多岐にわたる改正個所を持つ本法律であるが、次節で触れる審議の期間はごく短時間であった。このこと自身も国会では指摘されることとなった点である⁽⁵⁾。

(4) 施行日については、注(2)参照のこと。

(5) 例えば、亀井亜紀子氏（立憲民主党）は、衆議院農林水産委員会での質疑において「今回の漁業法、70年ぶりの改正ですが、それに対して質疑時間が大変短く、余りにも拙速だと思います。皆様もお持ちだと思いますけれども、この法律案、電話帳のようです。中身を見ましても、新旧対照になっておりません。つまり、新法に近いと思います。」などと指摘し、紙智子氏（日本共産党）は、参議院農林水産委員会での討論において「70年ぶりの改正でありながら質疑時間は8時間45分だけです。」などと批判している。さらに、与党である古川康氏（自由民主党）も「浜を回っておりますと、改革方針の公表が突然で、漁業者への事前説明がなかったというような声があります。」と指摘している。

2. 審議の経過等

審議の経過において取り上げられた論点について端的に整理しておきたい。ただし、地方自治との関係においてより重要と思われる点については次節で触れることとする。

前節において改正個所の整理を行ったため、ここで、大臣による提案理由を引用することは避けるが、提案理由それぞれについて質疑が行われた。

まず、審議時間の不足とともに多く指摘されたのが、本法律の改正内容について漁業者に正しく周知し、その理解を得られているかについてである。

この点について例えば、緑川貴士氏（国民民主党）は、「海洋環境を保全する責務、漁場を統一的にまとめる役割を担ってきた主体である地元の漁業者の皆様が、この70年ぶりの大変革について理解、納得が、残念ながらいまだに進んでおりません。現場への周知がとにかく不十分であるというふうに思います。」と指摘している⁽⁶⁾。

これらに対して、政府側の答弁は、「現場への丁寧な説明でありますけれども、漁業者への説明につきましては、水産政策の改革の内容や改正法案の考え方等につきまして、漁業者団体の開催する会議などさまざまな機会を通じて説明を行ってきております。また、本年六月から10月末までの間に全国各地で99回の説明会等も実施をしてきたところでもございます。／今後も、このような説明会を引き続き実施をしていかなければなりませんし、全国の浜の要望に応じて説明に出向くことはもちろんのことでありますけれども、現場の漁業者の皆さんと信頼関係を築いた上で、改革が実行できるように努めていかなければならないと存じております。」というようなものであった⁽⁷⁾。

この点、参議院においても、小川勝也氏（立憲民主党）、徳永エリ氏（国民民主党）、森ゆうこ氏（希望の会）などから質疑や討論を通じて言及があった。

漁獲可能量による資源管理等に関して、大臣許可漁業について、許可の要件となる制限措置等に関する規定を整備するとともに、漁獲割当ての対象となる特定水産資源を採捕するものについては、一定の場合を除き、船舶の規模に関する制限措置を定めないものとすることについて、たとえば、稲津久氏（公明党）は小規模な漁業者に対する配慮、漁業者の支援について質している⁽⁸⁾。

(6) 2018年11月27日衆議院農林水産委員会第9号。

(7) 吉川貴盛農林水産大臣の答弁。

(8) 2018年11月22日衆議院農林水産委員会第7号。

これに対しては、「魚種の選択性が低い定置網漁業を含めまして、極めて多様な漁法で行われている日本の漁業、そして対象種も非常に多いというその沿岸の小規模な漁業者の実態、そういうものに十分配慮して、漁業者の負担を最小化しながら効果を最大限発揮できるように、漁業者の方々の意見を伺いながら、管理手法を丁寧に丁寧に構築していく必要があるというふうに思っております。／さらに、そういった取組をしていただく漁業者に対する経営の支援ということでもあります。委員から言及していただきましたけれども、漁獲共済、漁業共済と積立ぶらすで収入の方の安定を図りながら、セーフティーネット事業と言っておりますけれども、漁船漁業については燃油、魚類養殖については餌というようなことで、コスト対策もあわせて、こういうものを動員しながら、こういった経営安定対策の活用を十分に図って進めてまいりたいというふうに思っております。」との答弁が行われた⁽⁹⁾。

漁業権制度について、海区漁場計画の作成の手続を定めるとともに、漁業権がその存続期間の満了により消滅した後に設定する漁業権について、漁業権の申請が重複したときは法定の優先順位に従って免許する仕組みにかえて、新たに、存続期間が満了する漁業権を有する者が漁場を適切かつ有効に活用している場合はその者に、それ以外の場合に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することとしたことについては、近藤和也氏（国民民主党）は、「地元を優先するという考え、漁協を優先順位一番から省く部分があるわけですね。こういったところは、私は、先ほど多面的機能という話もありましたけれども、地元の安定性、漁業者がいかん、この優先順位をなくすことによつての地元の考えが薄れることを、大きく懸念をしています。」と、問題提起がされ、金子恵美氏（無所属の会）は、「もう先ほど来何度も何度も他の委員の方々が御質問されているんですけれども、この漁業権の付与についてでありますけれども、優先順位の法定制は廃止される、そして、これにかわって都道府県が付与する際の考慮事項を決定するということではあるけれども、でも、実際には中身については全くわからないということでもあります。／適切かつ有効というものはどういうことなのか。既存漁業権については、漁場を適切かつ有効に活用していると認められる者による申請がある場合は当該者に対して漁業権の免許をするものとされています。そして、免許の内容たる漁業による漁業生産の増大並びにこれを通じた漁業所得の向上及び就業機会の確保その他の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すると言われています。／適切かつ有効とは具体的にどのよう

(9) 長谷成人水産庁長官の答弁。

なものです。そしてまた、地域の水産業の発展に最も寄与すると認められるということはどういうことですか。この具体的な基準はどのように決められますか。お伺いします。」と質している⁽¹⁰⁾。

これにする答弁は、「適切かつ有効に活用している場合とは、漁場の環境に適合するように資源管理や養殖生産を行い、将来にわたり持続的に漁業生産力を高めるように漁場を活用している状況と考えております。／地域の水産業の発展に最も寄与するとの判断でありますけれども、例えば、漁業生産がふえて地域の漁業者の所得向上につながる、さらには地元の雇用創出や就業者の増加につながるなど、地域の水産業の発展に寄与する度合いによって判断されることとなると思っております。／地域の実情に応じて総合的に行われるものと考えております。／実際には、各地域のさまざまな条件のもとで多様な漁場の活用実態というのがあります。地域の漁業に精通する都道府県が実態に即して判断することになりますけれども、都道府県によって判断の基準が大きく異なることのないようにする観点から、法案成立後、都道府県の実務者からも更に意見を伺った上で、国が技術的助言として考え方を示していく考え方もございます。」と、法律が成立した後での対応が主となることが示唆されている⁽¹¹⁾。

これらの問題に対して、参議院においては、鉢呂吉雄氏（立憲民主党）、藤田幸久氏（国民民主党）紙智子氏（日本共産党）などからも同様の質疑がなされている。

このほか、第1節で取り上げた密漁対策の強化などについても質疑が行われている。

以上のような質疑を経て、本法律には、衆議院で以下のような付帯決議がなされている。

漁業法等の一部を改正する等の法律案に対する付帯決議

近年、世界で水産物需要が大きな伸びをみせている中、我が国の漁業は、資源の変動による漁獲量の減少や魚介類の消費量の低迷等厳しい状況が続いている。また、漁村地域においては、人口減少と地域経済の縮小が続いている。

(10) 2018年11月28日、衆議院農林水産員会第10号。同氏は、「今回の漁業法改正の真の目的は、漁業者や漁協への漁業権の優先的付与を廃止し、企業の新規参入を促すことにあります。」と指摘したうえで、「水産政策の改革については、これまでの農協改革等と同じで、規制改革推進会議において議論、策定されました。まるで、現在の漁業、水産業は効率が悪いので、効率重視の大資本にお願いし、漁業を再生していただき、成長産業にしたいと言っているようです。水産改革の重要な方向性は、漁業者、漁村、地域社会を守ることであるべきです。」と主張している（2018年11月15日、衆議院本会議第6号）。

(11) 吉川貴盛農林水産大臣の答弁。

こうした状況を踏まえ、水産資源の持続的な利用を確保しつつ、漁業生産力の発展を図り、水面を総合的に利用するとともに、漁業・漁村が有する多面的機能の発揮及び漁村の振興を図ることが極めて重要である。

よって政府は、本法の施行に当たり、左記事項の実現に万全を期すべきである。

記

- 一 漁獲可能量及び漁獲割当割合の設定等に当たっては、漁業者及び漁業者団体の意見を十分かつ丁寧に聴き、現場の実態を十分に反映するものとする。また、漁獲割当ての沿岸漁業への導入については、多種多様な資源を漁獲対象としている特性を十分踏まえ、資源評価の精度向上、管理手法の確立、漁業経営への影響緩和策の充実等万全の体制が整うまで慎重を期すること。
- 二 漁業権の存続期間の満了に際し、既存の漁業権者が漁場を「適切かつ有効」に活用している場合はその者に引き続き免許すること。「適切かつ有効」であることの判断基準を具体的かつ明確にし、漁業者等が不安なく経営を継続できるようにすること。
- 三 海区漁業調整委員会は、漁業者代表を中心とする組織であるという基本的性格を維持すること。このため、海区漁業調整委員会の委員の任命については、適正かつ公正な手続により行われるようにすること。
- 四 沖合・遠洋漁業の漁船の大型化については、関係沿岸漁業者及び漁業者団体との十分な調整を行うとともに、漁獲割当てのみならず、操業区域、漁業時期、漁具の種類等の制限措置を講じることにより、資源管理の着実な実施及び漁場の使用に関する紛争の防止が確保できることが確認された場合にのみ認めること。
- 五 漁業権者以外の者が実質上当該漁業権の内容たる漁業の経営を支配しているような場合に特に注意を払いつつ、当該経営に関わる漁業権者が適切に漁業を行っていないと認められる場合、都道府県知事が漁業権の取消しも含めて是正措置を講じること。
- 六 都道府県知事が沿岸漁場管理団体を指定するに当たっては、地元の漁業協同組合を優先すること。また、それ以外の団体を指定しようとする場合には、地元漁業者や漁業協同組合が参画した組織を対象とすべきこと。
- 七 全漁連監査から公認会計士監査への移行に当たっては、配慮事項を確実に実施し、現場に混乱を招かないよう万全の措置を講じること。
- 八 我が国周辺海域における水産資源管理に重大な影響を与える外国漁船の違法操業等については、漁業取締体制を強化し、厳格に対応するとともに、周辺諸国・地域との協議や、地域漁業管理機関での議論の場において、我が国の立場を毅然と主張し、我

が国の漁業者の安定した操業を確保すること。

九 今回の水産政策の改革について、現場の漁業者の十分な理解と納得が得られるよう更に丁寧な説明を継続して行うこと。

右決議する。

3. 地方自治体等への影響等（小括にかえて）

まず、地方自治法の改正についてであるが、本法律によって第1号法定受託事務を掲げた別表第1に改正があり、また、第2号法定受託事務を掲げた別表第2から漁業法の項が削除されることとなった⁽¹²⁾。

本法律と地方自治体との関係において重要なポイントとしてここでは2点とりあげる点とする。第1点は、本法律において目的規定が変更された点で、これは、地方自治体との関係もさることながら、法律そのものにとって極めて重要な意味を持つ点であると思われる。

先述した通り、改正前漁業法第1条は、水面を総合的に利用し、もっ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」を目的としていたところ、文言としては「漁業の民主化」が抜け落ちている。

この点に関して、成長産業化のための改正において法の目的に変更が及ぼされた経緯、すなわち、立法事実はさらに明らかにされる必要があるように思われる。国会の場においては、例えば、田村貴昭氏（日本共産党）が、2018年11月15日衆議院本会議において、「漁業権について審議する海区漁業調整委員会の公選制も廃止し、知事による任命制にしています。これは漁業者の声を封じるものではありませんか。第一条の目的から漁業の民主化を図るの文言を削った理由とあわせて答弁を求めます。」と質したのに対し、吉川貴盛農林水産大臣は「目的規定については、漁業法の制定から約70年間の運用によって、当時の課題であった封建的な漁業慣行は解消され、当初の目的である民主的な漁場の利用形態の構築は既に実現されております。／このため、現時点でなお漁業の民主化を法の目的とする必要はないと考えております。」と答弁している。漁業調整委員会の公選制廃止については、別途取り上げる。

(12) 詳細は、本法律第37条（地方自治法の一部改正）参照のこと。

本法律をめぐることは、衆議院では、2018年11月26日衆議院農林水産委員会第8号（参考人は、全国漁業協同組合連合会代表理事長岸宏氏、東京大学大学院農学生命科学研究科農学国際専攻教授八木信行氏、鹿児島大学水産学部教授佐野雅昭氏、帝京大学経済学部地域経済学科教授加瀬和俊氏）において、参議院では、2018年12月6日参議院農林水産委員会第6号において（全国漁業協同組合連合会代表理事長岸宏氏、宮城海区漁業調整委員会（公選）赤間廣志氏、香川海区漁業調整委員会会長濱本俊策氏）において参考人を招致しての質疑が行われている。

これらのうち、加瀬和俊氏は、「漁業法改正案の第1の問題点は、第1条で、現行法の2つの目的のうち、漁業の民主化が削除され、漁業法の目的が漁業生産力の発展だけになったことです。／この理由は、民主化は既に達成されたということのようですが、地元の自然資源を、地元に住み、みずから労働する漁業者が優先的に利用できるという原則を外し、資源がありながら地元漁業者はそれを利用できず、外部の企業が優先的にこれを利用するとなる、戦前型のシステムというものには賛成できません。／農地改革は小作人に土地の所有権を移しましたから、民主化が達成され、後戻りもできない状態になったと言えますが、同じ時期に実施された漁業制度改革は、海の所有権を地元漁業者に与えたわけではなく、地元漁業者が漁場で操業する権利と企業が漁場を利用する権利とがぶつかった場合には、地元漁業者が優先するという原則を定めたものです。／したがって、今回の改正で、その点を事実上企業優先に変更するわけですから、それは戦前のシステムに後戻りすることを意味することになります。」と指摘している。

この加瀬氏の発言に対し、福山守氏（自由民主党）は、質疑の中で法律案をみても、都道府県知事が何かを決定する場合に、海区漁業調整委員会の意見を聞かなければならないといった規定も置かれており、ことさらに企業優遇にはなっていないと思われるにもかかわらず、このような主張を行う根拠がどこにあるかについて質問をしている。

加瀬氏はこれに対し、「御発言の中で、海区漁業調整委員会に発言の機会があるので企業本位にはならないのではないかと御発言がございましたけれども、海区調整委員会は、それぞれの決定プロセスの中で意見を聞かなければならないという規定は全てあるわけですが、それで現場側の利害というものが守られるのかといえば、海区調整委員会から聞く意見には、当然のことながら対立する意見もあるわけですね。どなたに対しても漁業者は発言できるようになっていますので、対立する意見でも聞けばいいということですから、したがって、委員会の発言を聞かなければならないということが、その地域で大きな問題を避けることができるという保証には全くならないのではないかとこのように考えて

おります。／私は、企業が入ってくるのがまずいというふうに言っているわけではなくて、企業は、現在のシステムの中で入ってくる形が、現場の漁業者と、地元漁業者と企業との協調的な形での操業、これにとって最も適切であると思うからです。／これを法案のような形で直した場合には、一方の側は一方的に漁場を奪われるという形になってしまうわけですから、その点で敵対が避けられなくなるというふうに理解しております。」と回答しているが本法律の成立過程を通じてこの論点が深められることはなかった。

地方自治体との関係で重要となる改正箇所は、先にも触れたが海区漁業調整委員会の委員の選任方法の変更であると思われる（**図表 9** 参照）。

金田禎之は、「いかに漁業生産力を発展させ、いかに漁業の民主化を図るか」については、「漁業者及び漁業従事者の代表を中心とする民主的な調整機構として漁民の意思を反映する唯一の機構である」ところの漁業調整委員会の役割を重視している⁽¹³⁾。

その漁業調整委員会の一つである海区漁業調整委員会の委員の選任方法について**図表 9**にあるように漁業者等委員を公選から知事選任に変更している。ここでいう「公選」とは、「漁民が漁民の中から選挙した委員で、被選挙権のある者は個人のみでなく法人でもなり得る」ものである⁽¹⁴⁾。

この点について、『法令解説資料総覧455号』においては、「漁業者を主体とする同委員会の組織・機能を残しつつ、地域の実情に柔軟に対応できるようにするため、漁業に関する識見を有し、その職務を適切に行うことができる者のうちから、都道府県知事が議会の同意を得て任命する仕組みとした」との説明はあるが、なぜ、公選を廃したのかについての言及はない。

先述の田村貴昭氏の質疑に対して吉川貴盛農林水産大臣は、「海区漁業調整委員会については、漁業者を主体とする組織の性格や機能を維持した上で、実態に即した選任方法に改めるものであり、漁業者の声を封じるようなものではありません。」との答弁を行っている。

この点について、衆議院の参考人質疑において、福山守氏は、加瀬氏に対して「実際に選挙を行っている海区はわずかでありまして、地域のバランスをとって漁業者、委員を選ぶために、新たな選出方法の方が、かえって時代に、実態に即しているんじゃないか」との疑問を呈している⁽¹⁵⁾。

(13) 金田禎之『新編漁業法詳解 増補四訂版』成山堂出版、2013年。

(14) 金田前掲書。

(15) 時間の関係で加瀬氏の回答は省略されている。

この点について、亀井亜紀子氏は、「海区漁業調整委員会の委員公選制を廃止する、これは、今回の改正で一条から除かれた漁業の民主化にやはり逆行する動きだと思います。／自治体の選挙に例えますが、今、例えば町会議員選挙などで無投票で決まってしまうという、地方議員のなり手がいない問題がありますけれども、じゃ、選挙にならないからといって町長が議員を指名していいか、任命していいかといったら、それにはかなりの反論があると思います。それと同じことだと思います。／現時点で、選挙になっていないからといって選挙権を取り上げてしまう、この理由はなぜでしょうか、伺います。大臣、お願いいたします。」と質している⁽¹⁶⁾。

これに対する吉川貴盛農林水産大臣の答弁は、「海区漁業調整委員会の委員公選制を廃止する理由を今問われたところではありますが、この漁業調整委員会が適切に漁業調整の役割を果たすためには、漁業者委員について、地区や漁業種類に著しい偏りが無いものとする必要があると考えております。／他方、現行制度における漁業者委員につきましては、まず、選挙を行うと漁業者の多い地区や漁業種類から委員が選ばれやすい上に、実際は投票実施率が低いこと、そして二つ目でありますけれども、学識経験委員として本来漁業者委員の対象となる漁業者を選任するケースがあることなどの問題があると考えておりまして、このために、今般のこの改正の機会に、これらの問題を先送りすることなく、漁業者を主体とする漁業調整委員会の組織、機能を残しつつも、地区や漁業種類に著しい偏りが生じないように、公選制から知事の選任制に移行するものと承知をいたしております。」というもので、具体的に質問に対して答えるものではなかった。

参議院の参考人招致においては、まさに公選の海区漁業調整委員である赤間廣志氏が、「水産特区の議論の中で思ったことは、知事の権限の大きさであります。今度の漁業法の改定では、今にも増して知事の権限は大きくなります。公選制を廃して、企業への開放に知事が積極的な場合、海区漁業調整委員会、全て知事任命になることにより、恣意的な選任が行われることが懸念されます。そうなれば、水産特区と同じ混乱が生じるのではないのでしょうか。これは、我々、7年前に十分に感じております。」との懸念を表明し、「漁村の民主化を阻害するものを排除するとする項目は、今回の法律ではかけらもなくなっています。このように、新たな漁業法の下での海区漁業調整委員会は、恐らく有名無実と化すのではないかと。これまで達成してきた現場の民主的利用もかなり劣化します。したがって、漁業の民主化の実現に見た現行漁業法一条を大幅に書き換え、海区漁業調整委員会の

(16) 2018年11月27日衆議院農林水産委員会第9号。

公選制をなくすことは強く反対申し上げます。」との見解を示している⁽¹⁷⁾。

ここでは、濱本俊策氏も「公選制は、たとえ選挙がなくても、公選制を前提として選ばれた、そういうことが大事なんです、地元での調整には。だから、これは確実にのけてはいけないと。水産庁の理屈は、単に総務省が言っていることの同じことを言っておるだけです。それを何の弁護もしていない。要は、言われるとおりでという、そういうことでやっておるだけです。」と、選挙の実施等とリンクした法改正への疑義を呈している。

一方、岸宏氏は、自身も海区調整委員を務めていることに触れながら、「公選制が廃止されて知事の任命制になるということはいろんな心配点が聞こえるわけではありますが、選任の仕方もありますが、実質的に私は漁業調整の機能が発揮される、それがやっぱり海区の委員会の重要性であろうという思いがいたしております。今回の改正によりまして選任の方法は変わるわけではありますが、漁民委員が過半数を占めることが法定されておるわけですので、漁業者代表を中心にした、中心に据えた組織であることの性格は私は変わらないと思っております。したがって、漁業調整の役割は引き続きしっかりと私は維持されると理解しております。／今後また政省令の中で具体的にいろいろなことが出るわけではありますが、調整機能が引き続きしっかりと維持されるように、私どもとしても国の方へもしっかり話をさせていただきたい、こんなふうに思っております。」と、法改正に対して一応の理解を示している。このように、漁業者の間においても、本法律に対する理解や議論が不十分であることが浮き彫りになっている。

以上を要するに、本法律は、目的規定の変更を含む大規模な変更であるにもかかわらず、そのための立法事実の提示も、また、そのことに対する審議も不足している。このように、改正内容の是非以外の点で大きな課題を抱えた法律であると思われる。

(そのだ しげき 公益財団法人地方自治総合研究所研究員)

(17) ここで、赤間氏のいう「7年前」とは、「創造的復興」を掲げて宮城県知事が提案した「水産特区」を指す。赤間氏は、これを「漁業法より特区法を優先し、企業への漁業権認可の先鞭を着け」たものと評価している。