

沿岸海域の環境管理における漁業者の役割

—横浜市漁協柴支所を事例に—

Studies on the Role of Fishermen in Coastal Water Zone Environmental Management in Japan

—A Case Study of Shiba Branch Office of Yokohama FCAs, Kanagawa Prefecture—

浪川 珠乃*・原田 幸子*・婁 小波**

Tamano NAMIKAWA and Sachiko HARADA and Xiaobo LOU

要旨：統合的な沿岸域管理の必要性が認識され、海域の一元管理体制が動き出す中、沿岸域をめぐる管理のあり方や日常的な管理主体のあり方を模索する重要性が高まってきている。本論では、開発要請を受けて漁業権を放棄した後もなお沿岸域で漁業を営む漁業者が、沿岸域管理における海域環境保全という面で果たしている役割の実態と特徴について、横浜市漁協柴支所を事例に考察した。柴支所の事例より、協働システムとしての漁業者による日常的な沿岸域管理の仕組みにおいて、漁業者が多様な利用者をつなぐコミュニケーションの促進、共通目的の構築、誘因の設定という役割を果たしていること、それらの行動が管理主体としての正当性を形作っていることを明らかにした。また、日常的な沿岸域管理主体として漁業者が機能するためには、沿岸域利用に対する社会的要請を反映した管理主体としての新たな正当性の獲得、漁業者集団を維持する努力が必要であることが導かれた。

キーワード：沿岸域管理, 資源管理, 管理主体

1. はじめに

1.1 研究の背景と目的

近年、沿岸域は環境悪化と利用者間の競合による非効率な使用という課題を抱え、統合的沿岸域管理に関するニーズが高まってきている。

従来、日本の沿岸域の産業的利用は水産や海運が主であったが、高度経済成長期には埋立て等による工業的・都市的利用がなされ、環境機能が大きく低下した。特に1980年代以降になると、レジャー利用が増加し、利用の輻輳によるトラブルが増加した。このように沿岸域が環境容量的にも空間容量的にも過度に利用される中、沿岸域資源の効率的な利用にむけて統合的管理の必要性が問われはじめた¹⁾。日本でも行政・学会・有識者等

から様々な提言が発表され²⁾、2007年にはついに「海洋基本法」が成立し、総合海洋政策本部を中心とした海域の一元管理体制が動き出した³⁾。

海洋基本法では海域管理における国・自治体の責任が明示されているが、多様化が進む今日的な沿岸域の利用・開発をめぐる管理の内容は多様なレベルが存在しうる⁴⁾。その点で、日常的に沿岸域を監視し、利用をマネジメントしていくという日常的な管理レベルにおいて、実際にどのような主体がその役割を担っていくのかという沿岸域管理システムの一翼を担うべく管理主体のあり方を模索することが重要な課題となっている。ところが、従来の沿岸域管理をめぐる議論では、沿岸域の環境の保全と持続的な利活用を調整していくと

* 学生会員 東京海洋大学大学院, ** 正会員 東京海洋大学海洋政策文化学科

ている地域では制度を補完し沿岸域の適切な利用を促すよう、日常的な監視や自主ルールによる調整などについては沿岸域を共有資源として利用する多様な管理主体が自主的に取り組んでいるのである。

以上のように、沿岸域の管理にあたっては法的な制度を用いた制度構築という問題の他に、日常的な管理主体づくりの問題が存在する。すなわち、陸域や海域の影響を受けやすい沿岸域という繊細な環境場の改善や悪化といった状況を日常的に監視する役割、あるいは多様な利用がなされる沿岸域に日常的に接してルールの遵守など適切な利用に導いていく役割を、誰が担っていくのかという問題が存在するのである。

本論では、この日常的な沿岸域管理主体の問題に関して利用と海域環境保全の調整という点に着目して分析を進めていく。

1.3 管理主体問題をめぐって

では、利用と海域環境保全という側面における日常的な沿岸域管理主体の問題は既往研究においてどのように位置付けられているのであろうか。ここでは、利用と海域環境保全との調整という側面における沿岸域管理研究について管理主体に関する問題も含めて概観する。

高度経済成長期に開発や利用の輻輳による海域環境悪化が深刻化したため、環境保全に向けての研究の必要性が高まった。物質拡散過程や潮流変化など海域の物理的課題、藻類や底生生物などの水質浄化機能といった生物的課題などの研究が進められる傍ら、海域環境保全を主張する市民活動は活発化し¹⁰⁾、海域の環境保全に多様な主体の参加と情報の共有が重要であるとの認識が高まっていった¹¹⁾。統合的沿岸域管理の必要性に対する認識が浸透してきた1990年代以降は、地域住民参加・合意形成システムに関する研究が必要とされ、

地域住民主体の計画立案や条例制定などの事例が相次いで発表された。例えば清野ら(2002年)は大分県中津干潟の事例で環境基礎情報の不足を補う地域住民の活動が政策提言につながる動き¹²⁾を、敷田ら(2003年)は京都府琴引浜の事例で地域住民の活動が海岸保全のための条例制定へとつながる動き¹³⁾を報告し、暗黙知の活用の可能性や地域住民参加型の海域管理モデルが提示されている。しかし、これらの報告の中では漁業者の役割が明示的に分析されてはいない。

では、漁業者は沿岸域環境の保全にどのようにかかわってきたのか。沿岸海域環境の一部である水産資源に関していえば、資源管理型漁業の取り組み事例が多数報告されている¹⁴⁾。一方、漁業者による乱獲¹⁵⁾や海岸漂着物としての漁具の問題¹⁶⁾などが顕在化しているという指摘もあり、漁業者が沿岸環境問題の被害者としての側面と加害者としての側面を持つことも近年一般的な認識になってきている¹⁷⁾。漁業を沿岸域の一利用者にと過ぎないとする主張¹⁸⁾や、漁業者が「生産機能」という沿岸域の多様な機能の一部しか意識していないことの問題点を指摘する意見¹⁹⁾もある中、漁業権漁場の存在による漁業者の沿岸域利用の優位性についても疑問が投げかけられている状況にある²⁰⁾。従って、利用と海域環境保全の側面における沿岸域管理主体としての漁業者の適性に関する検討は避けては通れない課題となっている²¹⁾。

1.4 分析手順

この課題を検証するために、本論では横浜市金沢区に位置する横浜市漁協柴支所の沿岸域管理の取り組みを事例として取り上げる。柴支所では高度経済成長期に臨海部の開発という社会的要請を受け、1969年に漁業権を放棄した。しかし、残存海域で漁業が継続されるうち、環境に関する関心の高まりという時代の変化を受け、現在では海域

環境保全の取り組みが進められている地域である。このような社会的要請の変化の中で、柴支所の漁業者は水産資源管理や海域環境保全に高い意欲を示し、NPO等との連携の中で大きな役割を果たしているのである。柴地区の事例は、沿岸域の価値を魚介類の生産の場として捉えがちな漁業者が利用と海域環境保全の調整という側面においても海域環境の保全という役割を積極的に果たしている事例として位置づけることができる。

具体的には以下の手順に沿って分析する。最初に柴における沿岸域利用・管理実態を社会状況の変化とあわせて分析する。次に柴の漁業者が沿岸域管理に果たしている役割を分析する。最後に沿岸域の利用と海域環境保全の調整という側面において漁業者が管理主体として機能するための要件について考察を加える。

2. 柴地区の沿岸域利用・管理における漁業者の役割

2.1 柴地区の沿岸域利用の概要

柴の集落は神奈川県横浜市金沢区に位置し、古くから漁業集落として栄えていた²²⁾。近隣には金沢八景島や人工海浜の海の公園、横浜市内唯一の自然海岸である野島海岸等があり観光地でもある。横浜市漁業協同組合の組合員数は273名で、小型底曳網によるシャコ漁及びアナゴ筒漁が有名である。資源管理への取り組みでも有名であるが、近年はシャコ・アナゴともに資源量が減少しつつあり、懸命に資源管理に努めているところでもある。

柴を中心とした横浜市金沢区の沿岸域利用は利用内容や沿岸域に対する社会的な要請によって大きく3つの時代に分けることができる。一つめは江戸時代から横浜港の開港にいたる漁業生産の時代である。二つめは横浜港開港から高度経済成長期にかけての臨海部開発の時代である。三つめは高度経済成長期以降の資源環境保全の時代である。



図2 横浜市漁協柴支所位置図

これらの時代毎に沿岸域管理の課題も、漁業利用間の調整、開発と漁業利用との調整、沿岸域資源環境保全のための調整へと変遷してきた。

そこでそれぞれの時代の沿岸域利用の内容と利用に当たっての課題解決にむけて積極的に関わってきた主体とその役割の実態についてみる。

2.2 漁業生産の時代における漁業者の役割

江戸～明治時代にかけての柴の沿岸域管理の課題は資源管理と漁業秩序形成であった。柴の沿岸域では古くから漁業が営まれていたが、江戸時代には需要が高まり、乱獲、新漁法の開発等による他漁場の侵食などが問題となってきた。漁業者は漁業秩序を形成することによる各漁村の共存・共栄のために漁具・漁法の自主規制²³⁾を課し、明治以降も継続した。明治になると商品経済の高まりにより生鮮魚の需要がさらに増加したため、新漁場獲得抗争に絡んだ漁業紛争が激化し、政策的にも漁業秩序形成への取り組みが進められていった²⁴⁾。漁業秩序形成に意欲的な柴では漁業秩序形成の制度を補完し、漁村の共存・共栄を強固なものとしていくために、近隣の漁村との間に協定を結ぶなど²⁵⁾、競合の回避に積極的に取り組み、それとともに、組合結成²⁶⁾や旧慣の合法化²⁷⁾など漁業秩序形成に努めたのである。このように、柴の

漁業者は日常的な沿岸域管理主体として漁業秩序維持の制度を補完する役割を果たしたといえるだろう。

2.3 臨海部開発の時代における漁業者の役割

明治以降は開発と漁業利用との調整が課題となった。明治末期から大正にかけての後期産業革命期に始まった臨海部の開発要請は、関東大震災や太平洋戦争を経て一層高まっていき²⁸⁾、それとともに漁場の喪失、石油や工場排水による海水汚染の問題も顕在化した。高度経済成長期になると、横浜市北部の沿岸域から順に埋立による臨海工業地帯が形成され、柴・富岡・金沢の3漁業協同組合の地先海域でも富岡・金沢地区埋立事業計画が位置づけられた²⁹⁾。若手組合員を中心にノリ採取高が増加していた柴漁協では反対の姿勢が最も強く打ち出され、交渉が長引いたが、税制上の優遇措置や横浜市長からの強い要請などもあり、富岡・金沢の交渉妥結1ヶ月後の1970年（昭和45年）2月に交渉が妥結し、漁業権を放棄することとなった³⁰⁾。埋立てにより地先漁場が狭められた上、海水の汚濁が進んだ横浜市北部では漁業の全面放棄がなされた。しかし、前面海域の埋立て実施までに間があり、漁業者が漁業継続の強い意志を示した³¹⁾。横浜市南部では、東京湾の水質改善効果により生産の場としての魅力が高まったこと、オイルショックの影響で漁業者の転業対策が困難となったことなども影響して、残存漁業が認められ、許可漁業と自由漁業による操業が行われることとなった。柴の漁業者の漁業への強い期待が漁業を継続させ、沿岸域の水産資源的価値を保全したのである。

この時代の漁業者の役割を総括するなら、沿岸域という場の保全への強い主張と残存漁業による沿岸域の水産資源的価値の保存という役割であろう。漁業権を背景にして展開した漁業者の埋立て

反対運動は社会への問題提起となり、残存漁業の継続は、沿岸域の水産資源確保の場という価値側面を保存するという役割を果し、後に展開される地域住民の埋立て反対運動とその後の海域環境保全での協働に繋がっていったといえよう。

2.4 臨海部開発の時代におけるNPO等市民団体・漁業者の役割

高度経済成長期に蔓延した公害問題などの反省から、その後は環境保全に対する社会的関心が高まっていった。金沢区の開発域に人工海浜などの親水空間が多いのは環境保全に対する社会的関心の高まりに加え地域住民の反対運動の影響が大きい。沿岸域を貴重な自然環境としてとらえた地域住民は、漁業権放棄の後も積極的に反対運動を展開した。それまでの埋立事業が漁業者など直接の権利者との調整によって進められてきており、海辺の環境を楽しむ一般の人々の意見が反映されなかったという点への批判の声の高まりが背景にある。地域の中でも賛成派、反対派が分かれるなど議論が紛糾し、市議会、県議会と場を移しながら議論が進められ、最終的には主務官庁である建設・運輸の両省（当時）が、東京湾地域整備連絡会議の結論を参考に態度を決めるとし、最小限の規模の工場移転、都市環境の改善用地確保、住宅用地の優先的確保、公共性の確保、環境保全および公害防止などに配慮する方向に計画が変更されたのである³²⁾。開発に伴って整備された人工海浜が海水浴場や潮干狩の場所として地域住民に親しまれる中、海域への関心も高まり、環境保全に関する取組みが盛んになっていった。

取り組みとして注目を集めているのがアマモ場再生の試みである。海の公園や野島海岸をフィールドとして、NPOや神奈川県水産技術センターが中心となって進められた活動で、アマモ場再生のための連携組織である「金沢八景ー東京湾アマモ

場再生会議」も設立され、実験推進・学習啓発・情報配信などの活動が、行政や NPO などの市民団体、研究機関、漁業者などの協働事業として実施されている（図 3）。様々な協働事業に横浜市・神奈川県・国土交通省等の行政や漁業協同組合がかかわっており、モニタリングやイベント等、漁船の利用も多い。市民からの参加を募り、啓発活動にもつなげている。海域環境保全が多様な主体の協働により進められているのである。

このように、NPO 等の市民団体はアマモ場再生という共通ビジョンを提示し、アマモ場再生にかかわる一連の事業を通して、行政・漁業者・NPO 等の市民団体・研究機関などとの協働システムを作り出し、日常的沿岸域管理の一端を担ったといえる。

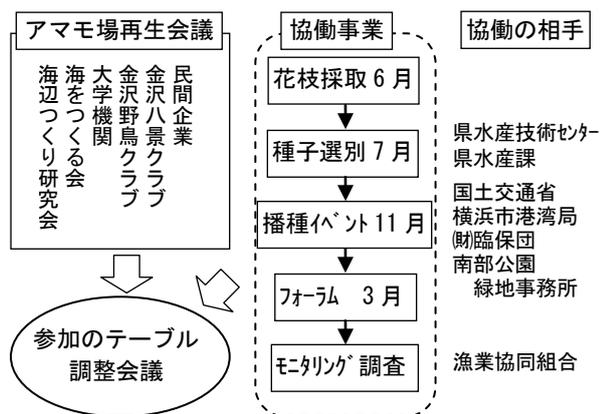


図3 金沢八景—東京湾アマモ場再生事業

資料:横浜市資料

一方、漁業権放棄により沖合の漁場に活路を見出さざるをえなかった漁業者の側でも海域環境の重要性と自然資源の有限性を認識³³⁾し、改めて水産資源保全への取り組みを始めていた。シャコに関しては価格安定と労働環境の向上をめざし出荷枚数制限³⁴⁾や二操一休体制³⁵⁾を敷き、それが資源保全に寄与した³⁶⁾。また、アナゴに関しては小型魚の混獲を避けるべく神奈川水産技術センターや大学等の研究機関の協力の下、アナゴ筒の水抜

き穴の拡大に取り組んだ。注目すべきはアナゴ筒漁に関する自主規制を東京湾全域の協働へと発展させた点である。柴の漁業者は市場で高値がつかず、次年度の資源の主体と推察される³⁷⁾アナゴの小型魚の混獲を避けるためにアナゴ筒の水抜き穴の拡大に取り組んだ。資源保全には東京湾全域の協力体制が必要である。柴の漁業者は、小型魚の混獲防止が次年度の成魚の確保すなわち次年度の利益確保に繋がることを東京湾全域の漁業者に対して説明し、協力体制を築き上げ、自主ルールを普及させたのである³⁸⁾。他にも技術の伝承と水質改善効果への期待から進められているワカメの造成実験³⁹⁾、神奈川県水産技術センターが実施している水質調査への協力⁴⁰⁾なども行っている。このように多様な主体が協働で取り組む海域環境保全の動きの中、柴の漁業者は残存漁業を営むことで沿岸海域の漁業利用を残すと共に、水産資源の保全という共通のビジョンを提示、その利益を明示し、自主規制を仕組みを通して東京湾の漁業者の協働システムを作り出し、日常的沿岸域管理の一端を担ったのである。

2.5 フリーライダーへの対応における漁業者の役割

一方、多様な価値をもつ多様な利用者の参入に伴い、沿岸域資源へのフリーライダーの問題とそれに対する監視・啓発活動の問題が顕在化してきた。柴の海域は自然発生するアサリの宝庫であり多くの市民が海の公園での潮干狩りを楽しんでいるが、制限殻長未満の採捕や、違法漁具⁴¹⁾を使用するセミプロとでも言うべき採捕者の存在⁴²⁾が、アサリ資源管理の点、再生されたアマモ場の保全の点で大きな課題となっている。

漁業者の中にもシャコ等の漁獲量の減少に伴いアサリ採捕を再開する者もおり、漁業者と違法漁具を使用して資源管理上の問題を生じさせるセミ

プロとが混在している状況にある。アサリとアマモの資源保全のために、漁業者が日常的な漁業操業時に注意を促している状況にある中、漁業権という制度上の保証がないために、違法漁具を用いる採捕者に逆に脅されることもあったという⁴³⁾。現在は公園区域を拡大し、公園条例を適用させる解決策が獲られ、一般的な認知は高まったが、セミプロの完全な排除の点、公園区域外の保護の点でまだ課題が残っていると考えられる。

また、フリーライダーに対する漁業者の監視活動はアマモ場に限らない。2006年にはナマコの違法採取者の検挙にも横浜市漁協柴支所所属の漁業者が協力している⁴⁴⁾。このように、沿岸域環境保全の点でNPO等の市民団体が主体的な役割を果たしている今日的な沿岸域においても、その維持管理に関する監視・啓発活動といった日常的な活動においては、その海上活動日数の多さの点からも漁業者が実質的に大きな役割を担わざるを得ない状況にもあるのである。

活動に協力するとともに、海域環境に対する日常的な監視の役割も担っている。

このような沿岸域管理の構造を図4に示す。ここでは共通目的を「豊かな海」としてまとめたが、「金沢八景—東京湾アマモ場再生会議」の設立趣意書では「貴重な海の自然を育てる」と表現され、漁業者は「漁師が食える海」という表現をしている。貢献を提供する主体によって共通目的の捉え方が微妙に異なっている点が特徴である。

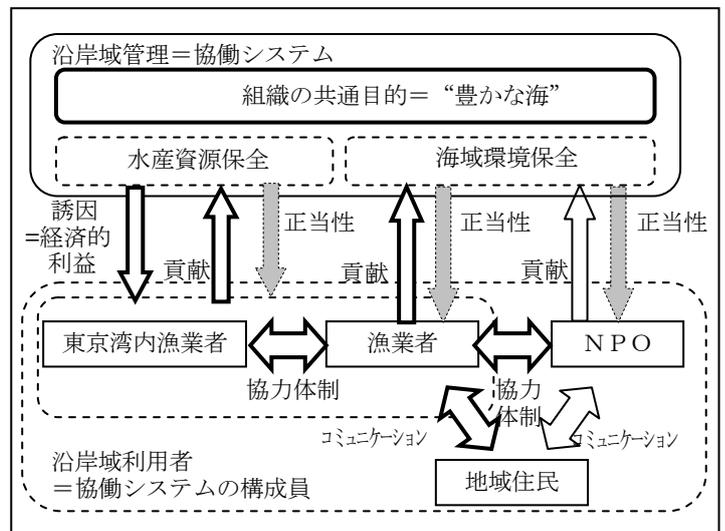


図4 柴の沿岸域管理の構造

3. 柴における日常的な沿岸域管理の構造

3.1 柴における日常的な沿岸域管理の構造

これまでみてきたように、柴地区の沿岸域は漁業利用間の調整、開発と漁業利用の調整を経て、現在は水産資源や海域環境資源などの沿岸域資源の多様な利用の調整の時代を迎え、水産資源と海域環境という沿岸域資源の保全が沿岸域管理の課題となった。

水産資源の保全に関しては、漁業者が研究機関の協力の下、水産資源管理の自主ルールを制定し、東京湾全域へと普及させ、水産資源保全の協力体制を築いた。また、海域環境の保全に関しては、NPO等の市民団体がアマモ場再生というビジョンを掲げて行政や研究機関が参加する協働の場を築き上げてきた。水産資源の有限性とともな海域環境の重要性を認識した漁業者はアマモ場再生の

このような管理システムが機能している理由として、次の点を挙げる。

第1は漁業者の円滑なコミュニケーション力である。江戸時代から培ってきた水産資源保全に関する他地区漁業者との協力体制の基礎があるとは言え、漁獲向上を望む他地区漁業者に対して働きかけ、水産資源保全への協力を促すのは困難なことである。柴の漁業者は、研究機関からの協力も得ながら水抜き穴拡大という自主ルールを策定し、他地区の漁業者にその効果を説明し、2年以上の年月をかけて持続的な漁業のための水産資源保全の協力体制を作り上げた。また、アマモ場再生を掲げる「金沢八景—東京湾アマモ場再生会議」とも良好な関係を保っている。そもそも地先の海の

漁業権を持たなくなった柴の漁業者と NPO は地域の海の法的権利に関しては対等な立場にあり、地域の海にかかわる者同士として同じ真剣さを持って将来の環境を考えるという点では対立関係にない。そしてアマモ場再生にかかわる様々なイベントに漁協の会議室や漁船が活用される中、頻繁な交流機会と共に活動した年月がコミュニケーションを促進し、良好な関係を築き上げたと考えられる。このような開かれたコミュニケーション関係があって、資源環境管理のシステムが構築されたのである。

第2は、漁業者が沿岸域の資源環境管理への貢献を自らの利益として明確に意識付けている点である。柴地区の漁業者はアナゴ資源管理の意義を「小型魚を逃がすことで来年の資源となるのなら、銀行の利子よりも高い」⁴⁵⁾と表現していた。東京湾全域の漁業者への協力を促すにあたり、柴地区の漁業者は沿岸域管理における利益を意識化し、貢献意欲を引き出しているのである。

第3は、漁業者が地先の海とそこでの漁業に対して持つ強い帰属意識である。「自分たちの代で横浜から漁業の灯を消すわけにはいかない」⁴⁶⁾という使命感から資源保全に取り組み、海域環境保全の一環としての浅場・藻場造成の必要性を提言し⁴⁷⁾、海域環境保全へ協力しているのである。そして、漁業権放棄後も根強く持つ地先の海の「守り人」であるという強い自負が日常的な監視体制につながっているといえるであろう。

最後に、二操一休体制の継続による労働環境の向上、柴漁業研究会を通じた技術の伝承と若手漁業者の育成という点で、組織維持に努めている点が挙げられる。漁業者数の減少が進無中、神奈川県水産技術センターや大学等とも連携しながら水産技術や水産市場の研究にも挑戦していることは、東京湾での漁業を継続していくという柴の漁業者の強い意志の現れであると考えられる。

3.2 沿岸域管理主体としての適性条件の検証

柴地区の漁業者と沿岸域管理との関係を整理すると次のようになる。すなわち、柴地区の漁業者は沿岸域管理という協働システムに対して、①多様な主体と協働関係を築くことでコミュニケーションを円滑化させ、②水産資源保全という共通の目的とそれに対する明確な利益を与えることに成功し、③その協働システムの維持に能動的にかかわっている、ということができる。すなわち、柴地区の日常的な沿岸域管理で主体的な役割を果たしている漁業者は、①協働組織内のコミュニケーション促進能力、②共通目的の設定能力、③管理への貢献を引き出す能力を有しているといえるだろう。また、これらの活動を通して、④管理主体としての正当性も得ている。

正当性（あるいは正統性）の概念はウェーバーによって整理されているものが有名である。ウェーバーは支配・被支配の関係性の視点から正当性（legitimacy）概念を論じ、命令に対する被支配者の服従動機として正当性を捉え、その根拠として合法性、伝統、カリスマをあげている⁴⁸⁾。一方、共有資源の利用・管理のしくみという社会的な視点からコモンズを論じる宮内ら（2005年）は、地域資源管理のガバナンスの主体としての正当性（正統性）について論じ、特定の集団がさまざまな共有資源の利用・管理の主体として社会的認知・承認がなされるにあたり、レジティマシー（legitimacy.正統性/正当性）を獲得していると表現し、特にその正当性獲得のプロセスの多様性に言及している⁴⁹⁾。また、福永（2007）は宮内の概念を参照して正統性概念を支配・被支配者の間にあるコミュニケーション的性格をもつものとして、「自発的服従の契機」と捉えている⁵⁰⁾。本論では社会的認知と自発的服従という側面に焦点をあてて正当性をとらえることにする。

近年、漁業者の「利用」から、埋立てを含む産

業的「利用」、海洋レクリエーションを含む市民的「利用」など利用形態が大きく変化する沿岸域では、共有資源と利用・管理の主体との関係における社会的認知が変化しつつある状態が浮かび上がる。そのため、多様な主体と様々な合意形成を図りながら沿岸域を管理していく管理主体は、利用者の自発的服従を促す体制を構築することが求められるのである。これは、ルール順守を促すための社会的費用の削減にも通じる。この視点から柴の漁業者の日常的管理主体としての正当性を評価すると、コミュニケーションの促進や共通目的の設定という行動を通じて社会的に認知され、管理への貢献を引き出す目標を設定することで自発的服従を促しているという点で正当性を得ていると考えられる。

さらに沿岸域管理が持続的に機能していくためには管理主体が継続して存在することが重要である。これに関しても、柴の漁業者は二操一休体制の継続による労働環境の向上、柴漁業研究会による技術の伝承と若手漁業者の育成、研究機関との連携による水産技術や水産市場の研究など漁業者集団としての活力の維持に努めている点で評価できる。

4. 沿岸域管理主体としての漁業者の適性

冒頭にも述べたように、柴地区の事例は、沿岸域の価値を魚介類の生産の場として捉えている漁業者が利用と環境保全の調整という側面においても環境の保全という役割を積極的に果たしている事例として位置づけることができる。

では、同じく海域環境保全の面で大きな役割を果たしている NPO 等の市民団体は沿岸域管理主体となりうるのか。本事例では、NPO が①「金沢八景—東京湾アマモ場再生会議」の設立などによりコミュニケーションを促進させ、②「アマモ場再生」という共通目的を掲げ、③理念を通じて貢

献意欲を引き出している。さらに、これらの行為を通じて、特に行政との関係を強化することで④正当性を獲得している。では、漁業者と NPO 等の市民団体との違いはどこにあるのか。

一つは、共通目的の内容による協働システム参加者の範囲の違いである。水産資源保全という共通目的よりも、海域環境保全という目的の方が都市部における地域住民からの認識を得やすく、地域住民を巻き込んだ広い範囲での協働システムを構築するには有効に働くであろう。

二つ目は、貢献意欲を引き出す誘因の差である。漁業者は地先海域の「守り人」という心理的誘因とともに、水産資源保全が導く経済的誘因を提示して貢献意欲を引き出しているが、NPO では海域環境保全という理念による心理的誘因を提示しているのみである。長期に貢献意欲を保持できる誘因の提示が、沿岸域管理という協働システムの存続に必須の要件となろう。柴の事例では共通目的の拡大と長期的な誘因の提示を 2 つの主体が提示していた。この 2 つが同時に提示できる主体こそ日常的な沿岸域管理において主体的な役割を果たすことができるであろう。

このような点から、漁業者が沿岸域の管理主体としてイニシアティブをとっていくために必要不可欠な努力として以下の諸点を指摘したい。

第 1 に沿岸域に対する社会的要請が変化した今日、沿岸域を漁業者の専有物としてではなく地域資源として捉え共通目的を設定することである。沿岸域の漁業生産という価値側面は漁業者の貢献意欲とも連動する点で重要であるが、市民団体との連携の中で沿岸域管理者としての役割を担っていくためには、市民団体の利用も含んだ共通目的を掲げて沿岸域管理者としての正当性を確保していくことが重要となってくるのである。逆の視点から見れば、往々にして長期にわたる明確な貢献意欲を構成員に供与できない市民団体の掲げる沿

岸域管理の共通目的が漁業者の貢献意欲と結びつくことができれば、協働システムの機動性や持続性が飛躍的に増大する可能性がある。

第2に、漁業者集団を開かれたものにする事である。行政やNPOなど様々な団体との連携により新たな視点を獲得してきたことが、柴地区の漁業者と行政・NPOとの協力体制からうかがえる。漁業者集団を開かれたものにし、様々な社会的要請、漁業者以外の関係者の動向や意識を漁業者内部に取り込んでいく動きの中から社会的要請を反映した共通目的が導かれるのである。そして、共通目的の設定や開かれたコミュニケーションにより、沿岸域管理という協働システムの管理主体としての正当性が周知されていくのである。

最後に、やはり、漁業が持続的に営まれ、管理主体としての様々な機能や義務を担っていくために漁業者集団としての活力を維持させる努力も常に必要であろう。

5. まとめ

本論では沿岸域管理問題の「開発調整的側面」に分析の焦点をあて、柴の事例を用いて沿岸域の価値を魚介類の生産の場として捉えている漁業者も海域環境保全という役割を積極的に果たしうることを、既報で整理した4つの適性条件、すなわち①沿岸域管理という協働組織内のコミュニケーション促進能力、②共通目的の設定能力、③管理への貢献を引き出す能力、④管理主体としての正当性に沿って検証した。異なる利用管理局面においても共通した適性条件が存在することが分かったが、その適性を獲得するためのアプローチは大きく異なっている。つまり、それらの適性要件を獲得するための具体的なアクションや内容は沿岸域管理問題側面の違いなどを背景に大きく異なっている。利用調整的側面においては沿岸域という利用者の共通の空間の利用の重複が主たる課題で

あるため沿岸域管理という協働システムの参加者の問題意識（利用の重複による非効率の解消）は集約されうるが、本論で取り扱ったような開発調整的側面すなわち持続的な利活用の対象となる沿岸域環境サービス機能を含んだ場の過度な利用と保全の調整という側面においては、利用される環境サービス機能は多様なものとなる。したがって、沿岸域管理の開発調整的側面においては利用される環境サービス機能を明らかにしながら共通目的を構成することで参加者を拡大し、拡大した参加者それぞれに対して貢献に対する有効な誘引を提示する必要がある点で、利用調整的側面とは異なる困難が付きまとうと考えられる。漁業者が沿岸域の日常的な管理における開発調整的側面でも主体的な役割を果たしていくためには、より広い視野が必要であり、そのための開かれたコミュニケーションが必要となるのである。以上のように本論では、漁業者が日常的な沿岸域管理主体として機能していくためには、多様な沿岸域利用に対する社会的要請を反映した共通目的を設定し社会的な認知を得ること、日常的な管理を円滑に進めていくための誘引を示すことが重要であり、これらを設定できる能力が問われることを明らかにした。今後は正当性に関するさらに客観的な基準という視点や公共政策上の効率性確保という視点からも研究を進めていく必要があると考える。

引用・参考文献

- 1) 漁業サイドからは、倉田亨：海面（海洋）の高度利用化と漁業（西日本漁業経済学会編『転機に立つ日本水産業』九州大学出版会、1988）、増田洋：沿岸域の多目的利用とその性格（漁業経済研究、37-3、1992）、小野征一郎：海洋レクリエーションと漁業（漁業経済論集、35-1、1994）、などによって早くから問題が指摘され、国際的には1992年にブラジルで開かれた国連

環境と開発会議において採択された「アジェンダ 21」第 17 章で、統合的沿岸域管理の必要性について述べられ、1982 年に採択された国連海洋法条約が 94 年に発効し、96 年にそれを批准した日本も海洋管理の時代を迎えることとなった。

- 2) 主な提言としては以下のようなものがある。
第 5 次全国総合開発計画：21 世紀の国土のグランドデザイン（1998 年 3 月 31 日）、経団連意見書：21 世紀の海洋のグランドデザイン（2000 年 6 月 21 日）、日本沿岸域学会：日本沿岸域学会 2000 年アピール—沿岸域の持続的利用と環境保全のための提言（2000 年）、海洋産業研究会：わが国 200 海里水域の海洋管理ネットワークの構築に関する研究（2003 年 5 月）、日本財団：海洋と日本—21 世紀におけるわが国の海洋政策に関する提言（2002 年 5 月）、同：海洋と日本—21 世紀の海洋政策の提言（2006 年 1 月）、国土交通省河川局：沿岸域総合管理研究会提言（2003 年 3 月）
- 3) 海洋基本法、平成 19 年 4 月 27 日公布、法律第 33 号、平成 19 年 7 月 20 日施行
- 4) 日高健：沿岸域利用の特徴と管理の課題—漁業と沿岸域利用管理との関わり—、地域漁業研究、43-1、2002
- 5) 管理システムのあり方については、古くは漁業とレジャーの利用調整システムの研究から、最近では地域住民による海岸管理のモデルについての研究などが挙げられる。山下正貴：沿岸漁場における海面利用調整について—相模湾を事例として—（漁業経済研究、37-3、1992）、小野征一郎：前掲論文（1994）、鳥居享司・山尾政博：海域利用の管理主体と地域対応—マリンレジャーの地域定着化と地域住民の関わり（漁業経済研究、45-1、2005）、敷田麻実・末永聡：地域の沿岸域管理を実現

するためのモデルに関する研究—京都府網野町琴引浜のケーススタディからの提案（日本沿岸域学界論文集、15、2003）などの文献を参照されたい。

- 6) 管理主体のあり方としては「独自の財源と執行権限を有する独立性の高い組織」（沿岸域学会 2000 年アピール）、「住民・NPO などの関係者が関わる協議会」（沿岸域管理研究会）などいくつかの提案がなされ、2002 年地域漁業学会第 44 回シンポジウムでも管理主体の漁業者の適格性について議論されてはいるものの、対立する意見が提示されるのみで、十分な議論は展開されなかった。
- 7) 敷田麻実：沿岸域管理（漁業経済学会 編『漁業経済研究の成果と展望』、第 7 章 沿岸域開発と環境 第 3 節）で、沿岸域環境悪化に対する漁業者の反応の遅さは、沿岸域のもつ多様な価値のうちの生産機能しか漁業者が意識していないことの表れと述べている。
- 8) 日高健：前掲論文（2002）、敷田麻実：地域沿岸域管理の提案：沿岸域における利用者の価値実現（地域漁業研究、43-1、2002）などは漁業者を一利用者にすぎないと主張し、宮澤晴彦・上田昌行：沿岸域管理と遊漁問題（地域漁業研究、43-1、2002）は遊漁問題における漁場・資源利用のプライオリティという側面でのみ漁業者の管理主体としての可能性を指摘している。
- 9) 浪川珠乃・原田幸子・婁小波：沿岸域管理主体問題と漁業者の役割—神奈川県平塚市を事例に一、沿岸域学会論文集、20-3、2008
- 10) たとえば、瀬戸内沿岸 11 府県の住民団体と科学者によって結成された NGO「瀬戸内の環境を守る会」（1972 年 8 月設立）は瀬戸内海環境保全臨時措置法などの立法化にあたって運動を展開し、その後も PCB 汚染、重油流出、

海岸埋め立て、大気汚染、産廃問題などの問題に対して抗議や提言を行うなど、環境保全理念構築にあたっての重要なステークホルダーとなっている。

- 11) 実際的な動きとして、瀬戸内海の関係地方公共団体（13 府県，5 政令市，7 中核都市）や瀬戸内海の環境保全に関する事業を行う団体（11 府県漁連，9 府県衛生団体連合組織，全国漁連，財団法人国立公園協会）を正会員とする社団法人 瀬戸内海環境保全協会が 1976 年 12 月に設立され，瀬戸内海の環境保全に関する思想の普及，意識の高揚，調査研究並びに閉鎖性海域の環境保全に関する国際的な活動その他の事業を行っている。また，NPO 大阪湾研究センターは大阪湾の環境創造等に関する研究を行ってきた大阪湾新社会基盤研究会等の成果を引き継ぎ 1999 年に設立された団体で，各種調査研究を実施するとともに，技術者の教育・研修，研究交流会，市民・子供向けイベント等を行っている。
- 12) 清野聡子，足利由紀子，山下博由，土屋康文，花輪伸一「大分県中津干潟における市民計画型干潟生物調査と海岸環境保全策の提案」，『海岸工学論文集』，第 49 巻，pp.1136-1140. 2002 年
- 13) 敷田麻実，末永聡「地域の沿岸域管理を実現するためのモデルに関する研究 京都府琴引浜のケーススタディからの提案」，『日本沿岸域学会論文集』，15，pp25-26,2003
- 14) 資源管理型漁業の取り組み事例は「平成 3 年度 資源管理型漁業指導普及事業先進事例調査報告書」（全国漁業共同組合連合，1992 年）に 56 事例が報告されている。
- 15) 乱獲と資源管理の問題に関しては漁業経済学会代 35 回シンポジウムにおいて，長谷川彰が論じている（「資源管理型漁業」の論理とタイプ（漁業経済研究，第 33-2・3，1989 年）。また，松川康夫らはアサリ漁獲量の激減の主要因を過剰な漁業活動に結論づけている（わが国のアサリ漁獲量激減の要因について，日本水産学会誌 Vol.74，pp137-143，2008）。
- 16) たとえば，藤枝繁・藤秀人・濱田芳暢：鹿児島湾海岸における発泡プラスチック製漁業資材の漂着状況（日本水産学会誌，Vol.66，pp236-242，2000）などがある。
- 17) 佐久間美明「環境問題」，漁業経済学会編『漁業経済研究の成果と展望』第 7 章 沿岸域開発と環境 第 4 節，成山堂，2005 年，pp224-227
- 18) 日高健：沿岸域利用の特徴と管理の課題—漁業と沿岸域利用管理との関わり（地域漁業研究，43—1，2002），敷田麻実：地域沿岸域管理の提案：沿岸域における利用者の価値実現（地域漁業研究，43—1，2002），を参照。
- 19) 敷田麻実「沿岸域管理」，漁業経済学会編『漁業経済研究の成果と展望』第 7 章 沿岸域開発と環境 第 3 節，成山堂，2005 年，pp219-223
- 20) 敷田：前掲論文（2002）は沿岸域管理主体としての漁業者の適格性について，①「漁業の持つ環境保全機能」に関しては「一部の漁業は環境調和型ではないため個々のケースで判断する必要がある」とし，②「沿岸域に生活を依存している漁業の優先権」については「沿岸域に対する積極的な働きかけや思い入れの高い利用者が優先されるケースもありえる」とし，③「資源管理を進めてきた実績」に関しては「歴史的なノウハウに価値があるのであり漁業だけが資源管理をしているのではない」として漁業のみが沿岸域管理主体となるのは問題があるとしている。
- 21) 婁小波・磯部作：望ましい沿岸域管理のあり方をもとめて—シンポジウム「21 世紀における沿岸域の利用秩序」をめぐって—，地域漁

業研究, 43-1, 2002

- 22) 小林輝夫『巨大都市と漁業集落—横浜のウォーターフロント—』, 成山堂書店, 1992
- 23) 1816年(文化13年)制定の「江戸内湾漁撈大目三十八職」という漁法や漁具の自主規制。神奈川浦に湾内の浦方44ヶ村の代表者が集まり, 新規の漁具漁法の無断使用を禁止し伝統的な三十八職を固定化する取り決めがなされた。(小林輝夫:前掲書p14参照)
- 24) 明治期には海面官有・海面借区制(明治8年~11年), 漁業組合準則(明治19年), 漁業法(明治34年), 改正漁業法(明治43年)等, 様々な漁業秩序形成の取組が進められた。
- 25) 1851年(嘉永4年)に結ばれた富岡・柴・野島間の「富岡村等三ヶ村漁師頭議定書」がある。(小林輝夫:前掲書p15~16参照)
- 26) 柴村では漁業組合準則施行の前年(明治19年)に近隣漁村と連盟で同業組合準則に基づく東京湾漁業組合の認可願いを提出しており, その後漁業組合準則に基づく更生認可願いを申し出た。(小林輝夫:前掲書p54参照)
- 27) 漁業権を法定化し私有権の内容を明確にした明治34年(1901年)の漁業法の公布当時, 柴では様々な種類の漁業が営まれ, 地先漁業に限らず内湾各地域の漁場に入漁していたが, この状況を合法的に内実化させるために, 柴では他地域の組合への金銭補助や入漁料の支払い, 誓約書を交わす等の様々な手立てを講じた。(小林輝夫:前掲書p55~64参照)
- 28) 太平洋戦争期には輸出規制強化や自由貿易活動の制限などがあり取扱輸出額が減少した上, 空襲などにより横浜経済は停滞した。また戦後の復興が遅れた横浜の経済活動を活発化させるために工業機能の積極的導入策がとられた。(横浜市港湾局臨海開発部『横浜の埋立』, 1992, pp123~127)
- 29) 富岡・金沢地区埋立計画は1963年(昭和38年)「横浜国際港都総合基幹計画改定案」で登場し, 1965年(昭和40年)横浜市の「200万市民の都市づくり」計画, 1966年(昭和41年)「横浜国際港都建設総合計画」で位置づけられ, 第3次港湾計画に基く港湾審議会の諮問を経て1968年7月に決定された。(横浜市港湾局臨海開発部『横浜の埋立』, 1992, pp118~122)
- 30) 横浜市総務局市史編集室:『横浜市史II』第三卷上, 平成14年, pp838~839
- 31) 残存漁業を熱望した柴・金沢・富岡の3漁協は「共同漁業権等の切り替えについて(お願い)」という要望書を神奈川県に提出した。(小林輝夫:前掲書p146~147参照)
- 32) 横浜市港湾局臨海開発部『横浜の埋立』, 1992, pp123~127
- 33) 清算法人 柴漁業協同組合『蒼穹の下魚鱗耀きし地 柴漁業協同組合史』, 1990, p274
- 34) シャコの不漁期を経て漁家経営の向上のために導入された制度。柴のシャコは各漁業経営体の自家加工を経て組合から共同出荷される体制となっていたためシャコの漁獲量が急増した昭和52年当時より1隻あたりの出荷枚数を規制し, 価格の高値安定に努めた。
- 35) 第二次オイルショック時に燃料節約のためにとられた体制。消費市場の定休日(日曜)に合わせ, 土曜を定休として日・月及び水・木に出漁, 火・金が休漁として, 最多でも1週間に4日しか出漁しない。この体制により, 出荷枚数制限のみでは十分でなかったシャコの出荷量の平準化が実現し, 価格が高値で安定した。(清算法人 柴漁業協同組合『蒼穹の下魚鱗耀きし地 柴漁業協同組合史』, 1990, p276~277)
- 36) 漁家経営の向上や燃料不足のために導入され

- た制度ではあったが、結果としてシャコの資源保全に寄与したと評価されている。(清算法人 柴漁業協同組合『蒼穹の下魚鱗耀きし地 柴漁業協同組合史』, 1990)
- 37) 清水詢道「東京湾のマアナゴ資源について— I 漁業の実体と資源管理に関する予察」, 『神奈川県水産総合研究所研究報告』, 第1号, 1996
- 38) 柴の漁業者は東京や千葉の漁業者に実験への立会いを要請し, 水抜き穴の拡大は市場で高値のつく体長 36 cm 以上のアナゴの漁獲量に大きな影響を与えないことを示し, 協力を要請する努力を続けた結果, 1999 年(平成 11 年)に千葉で, 2000 年(平成 12 年)に東京で自主規制が始められた。ただし穴の個数は各県の事情に合わせて異なっている。なお, この時から始まったアナゴ筒漁業者の交流会上で現在漁獲努力量の調整(筒の数の制限)が話題になりはじめているが, 資源依存度の差もあり継続審議中である。
- 39) 金沢近郊のベイサイドマリーナ地区の造成浅場では横浜市漁協柴支所の若手組合員が中心となった柴漁業研究会が, 神奈川県水産業改良普及員の支援によりワカメの造成実験を実施している。この実験は前述のアマモリバイバル・プロジェクトの活動以前から実施されており, 技術の伝承とワカメの水質改善効果への期待から実施されている。
- 40) 神奈川県水産技術センターが実施する貧酸素塊の動向を科学的に解明するための水質調査にも協力している。
- 41) 神奈川県海面漁業調整規則で漁業者以外の使用が禁止されている漁具
- 42) 工藤孝浩「資源の管理者不在の海浜におけるアサリ採捕の問題」, 『沿岸域』, 第13巻, 第1号, 2000
- 43) 海をつくる会編『ハマの海づくり』, 成山堂書店, 2006, p112~114
- 44) 第三管区海上保安部資料
- 45) 柴の漁業者の表現。
- 46) 小山紀雄(横浜市漁業協同組合代表理事組合長)「海は変われど漁業の灯は消えず」, 海をつくる会編『ハマの海づくり』, 成山堂書店, 2006, p31
- 47) 小山紀雄: 前掲書 p 38
- 48) 池田太臣, 『ホップズから「支配の社会学」へ』, 世界思想社, 2009 年
- 49) 宮内泰介 編『コモンズをささえるしくみ レジティマシーの環境社会学』, 新曜社, 2005
矢野晋吾(第1章)は琵琶湖沿岸地域を事例に漁業権が姿を変えて再びレジティマシーを獲得する様子を示し, その要件として「地域性」, 「当事者性」を挙げている。菅豊(第2章)は石川県加賀市片野鴨池を事例にレジティマシー獲得要件として「歴史性」を挙げる。藤村美穂(第4章)は阿蘇の草原をめぐる地元畜産農家やリーダーたちが「発言力」をもつしくみを示し, 「結果を引き受けるという覚悟や責任」が「発言力」に迫力と説得力を与えていると論じている。関礼子(第5章)は北海道帯広市のヌップク川で新住民による川掃除が旧住民を巻き込んだ新たな「共同性」を獲得し, 自然に新たな価値を「創造」した例をあげ, 複数の時間や価値が折り重なりながら新たな共同性が創造されることがレジティマシーを獲得すると論じている。
- 50) 福永真由美, 「正統性をめぐる〈場〉としての流域: 現場から環境倫理を再考するために」, 『現代文明学研究』, 第8号, 2007, pp421-446

著者紹介

浪川 珠乃 (学生会員)

東京海洋大学大学院海洋科学技術研究科海洋環境保全学専攻博士後期課程 (東京都港区港南4-5-7), 昭和43年生まれ, 平成3年3月横浜国立大学工学部建設学科卒業, 同年4月パシフィックコンサルタンツ株式会社に入社, 平成17年同退社, 平成18年東京海洋大学大学院海洋科学技術研究科入学

原田 幸子 (正会員)

近畿大学グローバルCOE 博士研究員 (奈良県奈良市中町3327-204), 昭和55年生まれ, 平成16年3月近畿大学農学部国際資源管理学科卒業, 平成21年3月東京海洋大学大学院海洋科学技術研究科終了, 同年4月近畿大学グローバルCOE 博士研究員

婁 小波 (正会員)

東京海洋大学海洋政策文化学科 (東京都港区港南4-5-7), 昭和37年9月生まれ, 昭和61年東京水産大学卒, 平成4年京都大学大学院農学研究科修了, 平成4年4月近畿大学農学部助手, 同大学講師を経て, 平成9年4月鹿児島大学水産学部助教授, 平成11年10月東京水産大学助教授, 平成16年3月東京海洋大学教授, 漁業経済学会, 地域漁業学会, 日本協同組合学会, フードシステム学会, 地域農林学会等会員

Studies on the Role of Fishermen in Coastal Zone Environmental Management in Japan

— A Case Study of Shiba Branch Office of Yokohama FCAs, Kanagawa Prefecture —

Tamano NAMIKAWA and Sachiko HARADA and LOU Xiaobo

ABSTRACT: Along with the growing recognition of the necessity of the integrated coastal management in Japan, the importance of groping for the way of the coastal management has been rising significantly. The objective of this study is to discuss the fishermen's role in the coastal water zone environmental management in Shiba branch office of Yokohama FCA's, where fishery is still one of the major activities even after the fishery right was abandoned. As a result, fisherman plays the role in facilitating communication and building common objectives among various users, and also, in pulling up the willingness for the people to continue to the management. Through these actions, fishermen acquire the legitimacy of coastal management. It is also been clarified in this paper that it is essential for the fishermen's group to acquire the new legitimacy to respond to social demands, and also necessary to make every effort to maintain vitality of the group, to play the successful role in coastal management.

KEYWORDS: *Coastal Zone Managements, Environmental Management, Management Group*