

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 —

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

—A Case Study of Hiratsuka City, Kanagawa Prefecture—

浪川 珠乃*・原田 幸子*・妻 小波**

Tamano NAMIKAWA, 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、沿岸域の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、漁業の衰退、レジャー利用の増大という都市近郊沿岸が直面する社会経済条件の下で、沿岸域管理の利用調整的側面において漁業者が果たしうる役割について、神奈川県平塚市を事例に考察した。平塚の漁業者の特性を分析することにより、多様な利用者をつなぐコミュニケーション能力、共通の目的・価値を構築する能力、貢献意欲の3つが沿岸域管理主体の適性要件として抽出できた。また、沿岸域管理の利用調整的側面で漁業者が沿岸域の日常的な管理主体として機能するためには、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確保、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, 利用調整, 管理主体

1. はじめに

1.1 沿岸域管理主体問題の背景

社会経済的にも環境的にも価値の高い沿岸域は陸や海の自然条件や人間活動の影響を受けやすく、国民ニーズの変化とともに、近年その保全と効率的な利用が強く求められている。

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。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ている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フォーマルからインフォーマルに至るまで、あるいは制度的なものから自主的なものまでと多様なレベルが存在しうる⁴⁾。その意味で、日常的に沿岸域を監視し、利用をコントロールしていくという日常的な管理レベルにおいては、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

* 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

境の保全と持続的な利活用を調整していくという沿岸域管理の目的を満足する管理システムのあり方を中心に展開され⁵⁾、日常的な管理主体のあり方については十分議論されてこなかった⁶⁾。

そこで、本研究では沿岸域利用という点で長い歴史をもつ漁業部門に焦点をあて、沿岸域管理主体としての漁業者の適性について考察することを目的として設定する。ここでいう「漁業者」とは漁業に従事する個々のものという具体像を超えて、彼らによってつくられる漁協やコミュニティなどを含めた漁業セクターという抽象的な含意まで含めたものとして捉えている。

もともと、沿岸域という場の保全性に着目した場合沿岸域管理問題は大きく2つの側面に分けられる。すなわち、一つは沿岸域という場に不可逆的な変化をもたらさない漁業や海洋性レクリエーション等の利用間の調整を示す「利用調整的側面」であり、もう一つは沿岸域という場に不可逆的な変化をもたらす埋立や構造物建設といった利用を含む調整を示す「開発調整的側面」である⁷⁾。本研究では、主に「利用調整的側面」における漁業者の役割について検討し、このような側面における漁業者の沿岸域管理主体としての適性について考察する。

1.2 管理主体問題をめぐって

沿岸域管理の利用調整的側面に関する従来の研究は大きく、①利用調整問題の実態把握⁸⁾、②利用調整機構の成功要因⁹⁾、③利用調整問題における漁業権の位置づけ¹⁰⁾、④利用調整主体¹¹⁾、などの4つの分野に関して行われてきたといえる。その際、利用調整機構の成功要因としては、地域の利用特性に配慮した利用ルールの構築、利用者間の合意、利用ルールの遵守等が指摘されている¹²⁾。いずれも利用調整問題の主体である漁業者や海洋性レクリエーション活動者の関与の重要性を述べ

ているが、管理主体のあり方については正面から取り上げてはいない。利用調整機構における漁業権の位置づけについても多くの議論が行われてきたが、漁業権の根拠を地先権に求め、地域の代表たる漁協が海洋性レクリエーション管理を担うのは当然であるという主張¹³⁾がある一方、漁業権は制限主義に基づく用益権であるためレジャー管理の根拠とはなりえないという対立する主張¹⁴⁾がみられる。両者ともに地域社会による自主協定づくりが有効な解決策であるとしている。

沿岸域管理主体として地域住民や海洋性レクリエーション利用者が適性であるか、漁業者が適性をもつかについても意見が分かれている。漁業を一利用者に過ぎないとする主張¹⁵⁾もあるが、遊漁問題の場合には漁場・資源利用のプライオリティという面で漁業者の管理主体としての可能性を指摘する意見¹⁶⁾もある。いずれにしろ、海面の自由使用の原則の下で、沿岸域の利用が多様化している今日、漁業は従来のように海面の唯一の利用主体とはなりえなくなり、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¹⁷⁾。従って、多様な利用を調整するという、利用調整的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¹⁸⁾。

1.3 具体的課題と分析手法

この課題を検証するために、本論では神奈川県平塚市において展開されている沿岸域管理を事例として取り上げる。

平塚は、都市化が進み地域住民と沿岸域の結びつきが弱まる中、漁業の衰退、海洋性レクリエーション的利用の増大という都市近郊の沿岸域利用の典型を示す地域である。相模湾に面した湘南地方に位置するため、神奈川県の大東京湾側の地域が埋立や港湾を中心とした都市的利用が進められて

きたのに反し、主として観光・レジャー的な利用が進められてきた。その結果、沿岸域利用における利害関係主体は漁業とレジャーに集約されている。このような状況の中で、平塚では沿岸域の利用調整機構が一定の機能を発揮しており、そこでは衰退傾向にある漁業部門が大きな役割を果たしていることが特徴的である。以上の点から、漁業者の沿岸域管理の適性について考察するにあたり、平塚は衰退する漁業と多様化するレジャー利用の間における調整事例として位置づけることができる。

具体的な分析課題として次の3つを設定する。まず、平塚における利用調整実態を分析し、平塚漁業者が沿岸域利用調整機構に果たしている役割を分析する。次に、沿岸域管理の利用調整的側面において大きな役割を果たす平塚漁業者の特性を分析する。最後に、沿岸域の利用調整的側面において漁業者一般が管理主体として機能するための要件について平塚の事例を踏まえて考察を加える。

2. 平塚の沿岸域利用の展開と調整構造

2.1 平塚沿岸域の多面的利用の展開

2.1.1 平塚の概要

平塚市は神奈川県のはぼ中央、相模平野の南部に位置し、約4.8kmの海岸線、相模川と金目川の下流域に発達した平野とそれを取り囲む台地・丘陵から形成されている(図1)。



図1 平塚位置図

江戸時代には東海道五十三次の宿場町として栄え、1887年(明治20年)の鉄道開通後は平塚駅を中心に発展し、1932年(昭和7年)神奈川県下で4番目に市となるなど、早くから開けた地域である。東京からJRで1時間ほどという立地のため、東京・横浜などへの流出入口が多い一方、工業・商業分野での産業も集積しているため、秦野・横浜といった県内各地からの人口流入も増加傾向にある。漁港は相模川河口にある掘込式の須賀港(須賀湊)と相模湾に面した新港の2箇所である。新港にはフィッシャリーナが併設され、交流拠点として期待されている。

2.1.2 漁業的利用の展開

相模湾に面して立地する平塚では漁業が古くから行われてきた¹⁹⁾。江戸の魚市場への出荷が義務付けられていた付浦に指定されており、実際に江戸時代前期にはカツオが、末期にはタイ・アジ・ヒラメ・サバ・カツオなどが多く漁獲されていた²⁰⁾。また、須賀湊を介して相模川流域と江戸をつなぐ物流の拠点としても機能していた。

1887年(明治20年)に平塚駅が置かれ、鉄道が開通すると、運輸の中心は船から鉄道に移行し、京浜の販路が開けたため農業も盛んになった。農業従事者も冬期の農閑期には地引網に雇われるなど農業と漁業が兼業されるようになった²¹⁾。平塚の漁業は主としてカツオ一本釣りや地引網であったが、大正初期にはブリ大謀網の漁業権も設定されていた²²⁾。ブリ大謀網や地引網は資本と多くの従事者を必要とした漁業であり、平塚沿岸域では漁労組織を必要とした産業的要素が強い漁業が営まれていた。その後、船の動力化機械化などを契機に操業範囲や操業日数が拡大し、カツオ一本釣りや地引網が兼業されていた漁家はカツオ漁中心の漁家、地引網中心の漁家に分化していった。

一方、鉄道開通を機に、海水浴場、鮮魚、温暖

な気候を地域の資源として、割烹旅館や別荘、療養所なども造られた。観光資源としての沿岸域、産業的要素の強い漁業を背景に、平塚では昭和初期には漁業経済更正計画の一部として遊漁の導入が検討されるなど、漁業の観光漁業化が進んだ。

その後、カツオ釣り漁は遠洋漁業へ展開せず、釣り客を乗せる釣り船へと展開していく。これには、1923年（大正12年）の関東大震災による相模川河口部の土地の隆起、ダムや取水堰の整備による河口部への砂の堆積、戦後に整備された掘り込み式漁港への航路の確保困難などの地形環境的制約に起因しているが、工業・商業が発展してきた平塚では漁業従事者を確保できないことも大きな要因であった²³⁾。

現在、平塚市漁協ではアジ・イワシなどを対象とした定置網漁業、シラス船びき網漁業を中心に刺し網や地引網が実施されている。平塚の地引網に関しては、漁業からレクリエーション用の観光地引網へと姿を変えている。

漁獲量は1984年の1455tをピークに減少傾向にあり、2004年には371tとなっている（図2）。2004年における漁業種類別漁獲量構成をみると、大型定置網90%、船びき網が7%、その他の漁業が3%と、いまでは漁獲の大部分は大型定置網によるものである。

漁業センサスによれば、2003年の一経営体当り

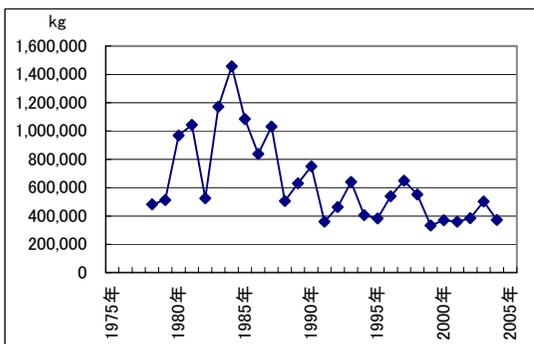


図2 平塚市の漁獲量の推移

資料：平塚市統計資料により作成

平均漁獲金額は342万円と、神奈川県平均（141万円）を大きく上回っている。また、漁業者数も27名中14名は40歳未満と若手の割合が高く、漁業者集団としての活力は消えていない。

1980年代以降は遊漁船業などの観光漁業が盛んである。漁業センサスによると、2003年の平塚漁協の漁業経営体数は6経営体であるのに対し、地区内の遊漁案内業者数は10業者を数える。また、使用船舶数をみても、遊漁用船舶が漁船の8隻を上回っており、遊漁船業が平塚漁業地区において重要な位置を占めるようになっていることがわかる。

遊漁船等の増加に対応する形で、地域漁業の活性化と海洋性レクリエーションとの共存を目的に、漁港施設に加えて遊漁船等を集約するフィッシャリーナ施設を備えた新港が平塚海岸地先に整備され、平成12年より供用されている。

このように、漁業は平塚の重要な産業であったが、鉄道開通以降、平塚の沿岸域で観光地としての機能が拡充されるにつれ、多くの漁業者は観光漁業に業態を変化させていったのである²⁴⁾。

2.1.3 レジャー利用の展開

明治以降の鉄道整備（明治20年）により交通の便が良くなった平塚では新たな沿岸域利用が台頭し、1925年には海水浴場が認可された。当時は、旧平塚町の青年団が更衣室や井戸を設け、漁師が見張りに立っていたという²⁵⁾。このエピソードは平塚の漁業者が地域資源である沿岸域に漁業以外の立場でかかわっていたであろうことを推測させる。その後第二次世界大戦を経て1957年に「平塚市宮須賀海水浴場」が開設されたものの、10年後には閉鎖されている。閉鎖の要因として海岸の浸食を指摘する声もあるが、全国的に公園・学校等にプールが整備されていく中、海水浴場の重要性が薄れていったことも一因と考えられる。

その後、平塚沿岸域は海水浴以外の海洋レジャーによって盛んに利用される。カツオ漁業の衰退がみえはじめた 1950 年代後半より、漁業経営体の経営の多角化が行われ、カツオ漁業の傍ら遊漁船業が営まれるようになった²⁶⁾。カツオ船の船主が釣り宿を経営し、配下の乗組員を各船の船頭として平日には漁業、休日には遊漁船業を営み、その後各船頭は個人経営へ独立していった。このような経緯から釣り宿と遊漁船業者の結びつきはいまだに強く、グループ内での協力関係が保たれている²⁷⁾。70 年代には地引網も観光化されており、週末を中心に観光地引網が実施されるようになる。

1970 年後半になると、戦後米軍により持ち込まれたサーフィンが湘南地方で盛んになる²⁸⁾。平塚沿岸でも相模川河口部がサーフポイントとして人気となり、サーファーの増加に伴い、サーフィン利用と漁船航行が輻輳する状況となった。

また、80 年代を迎えると水上バイクや小型モーターボートの利用が増加し、河口部はサーフィン利用・漁船航行に加え、水上バイクや小型モーターボートの活動場所となった²⁹⁾。増大する多様な利用により河口部は物理的にも飽和状態であったが、海洋に対する知識、とりわけ来襲波浪方向と三角波の発生などの相模川河口部に対する知識に乏しいレジャー利用者が増加したため、レジャー利用者と漁船の接触回避のためのトラブルやマリナーへの帰港が困難となるプレジャーボートの存在などの河口部でのトラブルや事故が頻発し、利用調整上のルール、安全管理上のルールとその徹底が望まれる状況となった³⁰⁾。

相模川河口部の利用増加に反して、海浜部では 1990 年まで新たな海水浴場も開設されず、平塚駅から徒歩圏内という地の利にもかかわらず、一部のレジャー利用者以外の一般利用者による利活用はほとんどみられなかった。湘南地方に位置しながら、海水浴場が開設されなかったことにより、

海岸利用の権利を団体として主張する海水浴場組合³¹⁾が存在しないことが平塚の特徴であり、後述のビーチクラブによる海浜利用調整機構の成立を容易にした理由ともなっている。

一方、沿岸域の多様な利用が錯綜しトラブルが顕在化してきた湘南地方では、利用調整の課題解決を模索するために海の総合的イベント「相模湾アーバンリゾートフェスティバル」(SURF'90)が 1990 年に開催された³²⁾。イベント会場の一つとなった平塚の海浜では平塚青年会議所・行政・各種団体・企業・市民からなる海岸のコミュニティ「ひらつかビーチクラブ」が結成され、市民のための海岸づくりが進められるようになった。

1996 年より海岸高潮整備事業としてヘッドランドの整備が着工されるとともに、海岸環境施設の充実が図られ、2002 年に 35 年ぶりに平塚海岸に海水浴場が開設された。1995 年にひらつかビーチセンターがオープンし、夏季期間にビーチカーニバルと称するイベントを定期開催するようになってから、海岸への来訪者数は 13 万人前後と安定し、2002 年に海水浴場が開設されてからは来場者数は増えつづけ、2005 年には 23 万人に達している(図 3)。一方、海水浴客は 2 万人前後で推移しているため、海水浴以外の来訪利用が圧倒的多数を占めていることがわかる。

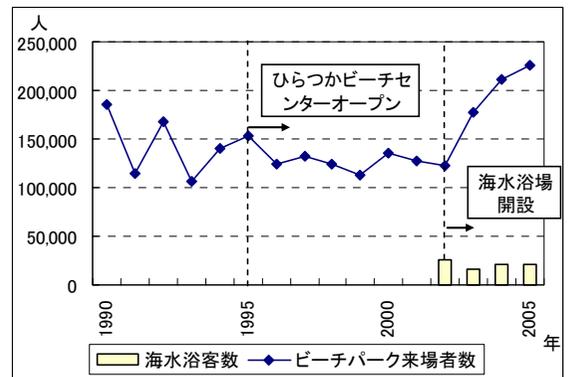


図 3 ひらつかビーチパーク来訪者数と海水浴客数の推移
資料:平塚市資料により作成

2.2 平塚における利用調整構造の分析

以上見てきたように、鉄道開通により平塚沿岸では観光的な利用が促進され、遊漁やサーフィン、水上バイク等の利用が輻輳しはじめた。増大する海洋レジャーと漁業の共存に向けて利用調整の道を探る必要が生じてきた。具体的には①漁業対遊漁、②漁業対サーフィン、③漁業対水上バイク、④海浜利用調整などの問題が顕在化するようになった。これらの問題に対して平塚では協議会づくり、合意形成、利用のルール化、ルール遵守のための体制づくりというサイクルで問題の解決にあたってきた。

この一連の過程で古くから沿岸域を利用してきた漁業者が主体的に関与してきている。そこで、以下では各問題の解決に向けて構築された利用調整機構について詳細に見て行く中で、漁業者が利用調整に果たしてきた役割を明らかにしていく。

2.2.1 漁業と遊漁の利用調整

神奈川県で漁業対遊漁の競合が顕在化したのは、1960年代からのことである。遊漁船業の増加に対し、漁業資源減少に対する危機感を抱いた漁業専門家から遊漁船業規制の意見が強く出された。そこで、神奈川県では、漁業者、遊漁船業者、学識経験者からなる「神奈川県遊漁協議会」や「地区別遊漁協議会」を発足させ、協議により遊漁船業の海域利用調整・管理を実施してきた。

平塚では、カツオ釣り漁が釣り船業へと展開してきた経緯からも分かるように、漁業者が遊漁船を兼業することが多かったため、漁業者内部での調整が可能であった。また、遊漁船業が漁協の組合員数・出資金で大きな割合を占めている³³⁾ことから、平塚漁協では遊漁船業者を漁業者として扱っており、遊漁船業と漁業の調整は漁協に内部化された。また、遊漁兼業漁業者にとっても、週末を中心とした遊漁船業は重要な収入機会であるこ

とから、遊漁との競合は大きな課題とはならなかった。

2.2.2 漁業とサーフィンの利用調整

漁業対サーフィンの対立は1970年代後半頃より生じた。相模川河口部は水深が浅く、南ないし南西の風波やうねりがあるときには川の流れと干渉して波高が高まり、三角波が立つことも多い。それゆえ、良好なサーフィンのポイントともなったが、一方では船舶航行上の難所でもあり、サーファーの増加に伴って利用の輻輳が深刻な問題となってきた。地元サーファーによる自主監視活動や他地区から来訪するサーファーへの注意喚起などの努力にもかかわらず、河口部のサーファーを避けるために漁船が転覆する事故が生じた。

この事故をきっかけに、1991年に「河口のサーフィン問題検討会」が設置され、漁協と日本サーフィン連盟湘南西支部に所属する地元サーファーを中心に利用調整のための協議が進められた。協議を重ねる中で漁業者とサーファーの間の相互理解も進み、安全管理のための合同パトロール等漁業者とサーファーの協力体制が作られていった。

この利用調整構造の中で漁業者は安全管理情報の集積と発信という役割を果たしている(図4)。

漁業者が毎日海に出るため、河口部の環境変化、危険な行為や漁業操業上の障害となる行為をしているサーファーの存在などを確認でき、その情報はすぐ漁協に集積される。漁協がそれらの情報を日本サーフィン連盟湘南西支部に伝えると、平塚近郊の各サーフショップに情報が伝えられ、地元サーファーを通して対象海域でサーフィンを楽しむ地域外のサーファーに注意喚起するという体制ができています。多少のタイムラグはあるものの、これは現場海域での直接のコミュニケーションが困難である漁業者とサーファーの間では有効な情報伝達体制となっている。

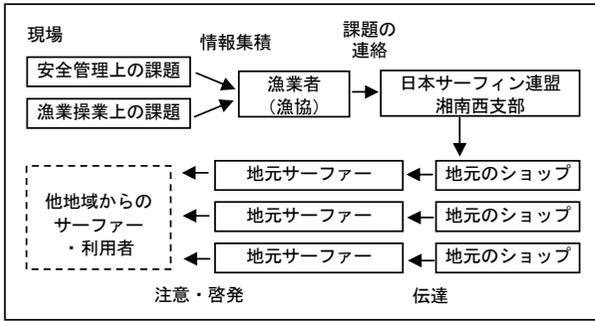


図4 安全管理体制における漁業者の役割

2.2.3 漁業と水上バイクの利用調整

水上バイクや小型モーターボートが普及しはじめると、漁業対水上バイクの対立が相模川河口部を中心に生じた。手軽に楽しめるレジャーであることから、経験の浅い活動者も増加し、事故が増大するとともに、漁業操業上の障害にもなった。

水上バイク利用者は組織化されていないことが多いため、日本サーフィン連盟湘南西支部との間で構築した利用調整機構と同様の関係は作れなかった。問題解決にむけて、2000年に平塚市みなと水産課が中心となり、横浜海上保安部、平塚警察署・平塚消防署・漁協・相模川マリーナ各社・神奈川県・国土交通省京浜工事事務所・PW安全協会・ひらつかビーチクラブ他の協力を得て、「平塚海・川・浜のルールブック」が策定された。このルールは「漁業と水上バイクの共存にむけて」という副題の通り、水上バイクに対するルール徹底を目的に策定されている。ところが、このようなルールの明文化は平塚沿岸域を定期的に利用し、組織化された利用者には効果があるものの、他地域からの不定期な来訪者や組織化されていない利用者に対するルールの徹底が課題となった。

そこで、安全パトロールが実施されるようになった。安全パトロールは特定非営利活動法人神奈川県水難救済会平塚救難所が実施している。ルールブックの普及啓発、水上バイクライダーの安全航行への意識啓発を図るものであり、本格的なシ-

ーズンを前に毎年6月に実施されている。

水難救済会は、水難事故に遭遇した人々や船舶を救助する民間の海のボランティア団体で、平成13年7月に発足した。漁業者をはじめ、地元平塚で活躍するライフセーバー、サーファーや民間マリーナ等も交えた多様なメンバーで救助活動が実施されている。海域救難部、海浜救難部および港内災害対策部より構成される救難所員は、水難救助要請があった場合、それぞれ本来の職務を中断し、直ちに救助に出動することとなっている。漁業経営体は海域救難部員および港内災害対策部員として位置づけられ、相模川のマリーナ、ビーチクラブのライフセービング部会、サーフショップ等3軒の海洋性レクリエーション関連事業体、および地引網経営体が海域救難部員と海浜救難部員として位置づけられている。

救助活動自体は海上保安部の巡視船艇や航空機と共同で実施することも多いが、日常的に沿岸域と関わる事業者が利用調整のためのルール普及上重要な存在として機能している。水難救済会平塚救難所は漁協におかれ、漁協の組合長が救難所長を勤めている。漁業者がこれらの体制維持に果たしている役割は特に大きい。

また、漁業者は体制維持に対する自主的な取り組みも見せている。神奈川県や国土交通省京浜河川事務所等を交えて開催されている河口の安全管理対策協議会では、安全管理体制に海洋レジャー事業者をいかに取り込むかが課題となっていたが、漁協が沿岸域を利用する団体・事業者等に呼びかけ、連絡会を開催するなど課題解決に向けて自主的に取り組んでいる。相模川河口部の安全性確保が海域の課題であり、地域資源の利活用に重要であることを漁業者が認識していることが、これらの行動への原動力となっている。

以上の事実から、漁業者は実質的に沿岸域の安全管理体制の維持において中核的役割を果たして

いると考えられる。

2.2.4 海浜利用調整構造

海浜部に関しては、漁業利用が少なかったこと、海水浴場がなかったこと、一部の海洋レジャー利用に特化しており一般市民が気軽に利用する場ではなかったことなどから、利用調整が必要な場として大きな問題は生じなかった。しかし、1990年のSURF'90の開催を機に地域と海とのかかわりが大きく変わった。沿岸域の利用者の相互理解と情報交換のために定期的に継続的なイベントを地域住民が中心となって実施するビーチクラブ型活動が始まった。海岸の利用が促され、海洋レジャー利用も盛んになる中、利用者間の活動調整の円滑化、地域利用の促進が海浜部の課題となってきた。

海浜部の利用調整はひらつかビーチクラブによって行われる。クラブは定例会議や定例活動、利用促進イベント等を実施し、管理体制として機能している。漁業者もビーチクラブ主催の利用促進イベントに協力している。海浜部での利用調整・利用促進という社会的要請の中で、漁業者は多様な利用を促す役割を果たすと共に、資源管理活動および海への関心を高めるPR活動を通して重要な資源である海域環境の保全という役割を果たしている。

平塚の新住民の海や漁業への関心低下傾向に危機感を持った漁業者は、平塚の漁業や漁業者の取り組みなどを積極的にアピールする必要性を認識しており、地域との交流を促すイベントの協力は漁業者にとっても有意義なものであると捉えている。遊漁や観光地引網など観光漁業化が進展している中で、イベント開催・協力による来訪者の増加は客層の多様化につながり、漁業者の収入機会の増加にもつながるからである。

具体的には、小学校の体験乗船、魚まつり・湘南朝市などの魚の販売を通して、地域住民に海や

漁業の魅力を伝えている。また、漁場環境整備という観点から、ヒラメの放流や海底耕運も実施し、さらには、体験乗船とヒラメの放流を組み合わせるなどして、沿岸域環境の維持や資源管理活動に取り組んでいる。

2.3 沿岸域の利用調整における漁業者の役割

これまでみてきたように、平塚では沿岸域利用に対する社会的要請が漁業から海洋レジャーへと変化し、漁業と海洋レジャーの利用調整が課題となった。また、海浜利用ニーズの高まりから海浜利用の調整と地域利用の促進も課題となった。

これらの課題の解決のために、平塚では利害が対立する機関・団体間で協議会・検討会などの調整機構が組織され、自主ルール策定などの協力体制により問題を解決してきた。その結果、平塚では多様な利用ニーズが満たされ、利用者間の対立による利用率の低下が避けられた。この中で、漁業者は安全管理情報の集積と発信、安全管理体制の維持、多様な利用の促進と海域環境保全といった役割を果たし、地域が抱える沿岸域利用の課題解決に貢献してきた。

このような協議による調整システムは多くの地域において取り入れられてはいるが、残念ながら実態としては必ずしもうまく機能してはいないようである³⁴⁾。では、なぜ平塚では機能しているのか。長い沿岸域利用の歴史をもつ漁業者が沿岸域利用の課題解決に主体的にかかわり、貢献してきたことが主な理由として考えられる。となると、平塚の沿岸域利用の課題解決に漁業者が貢献できたのはなぜか。これまで明らかにしてきたような漁業者の役割に着目し、平塚で利用調整機構が機能している理由として、次の4点を抽出することができよう。

第1は漁業者が利用の中心に位置し、多様化する利用者間のコミュニケーションの中核を担って

いる点である。平塚の沿岸域利用者の関係を改めて図5に示す。利用調整機構の成立の過程で、漁業者は他の利用者と関係性を築き、中心的な役割を果たすようになってきている。安全管理情報の集積と発信という役割を担っていることから、漁業者を中心としたコミュニケーションが成立していると考えることができる。

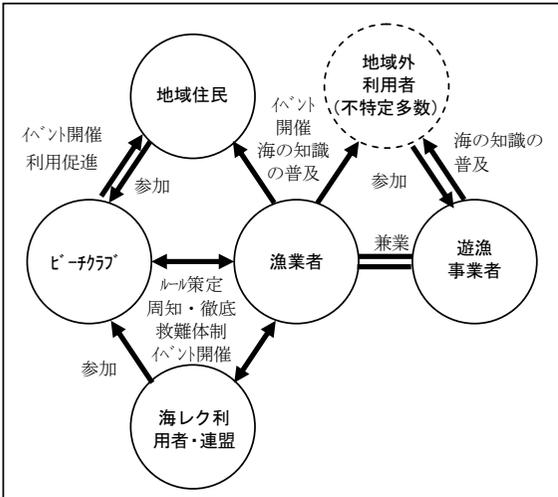


図5 平塚の沿岸域の主な利用者間の関係

第2は、レジャー利用の受容と共存という社会的要請から沿岸域管理の共通目的を見出し、目的の維持に貢献している点が挙げられる。沿岸域が水産資源を調達する空間からレジャー利用を楽しむ空間へと性格変化しているなか、その管理目的も水産利用の秩序維持から多様な利用の秩序維持へと拡大せざるを得ない。平塚の漁業者は観光漁業に業態を展開していくなかで、「安全な海」というレジャー利用者にも共通する沿岸域管理の新たな目的を設定し、安全管理体制の構築やイベントへの協力等を通じて、その維持に貢献している。

第3は、沿岸域管理への貢献を自らの利益に結び付けている点である。すなわち、「多様なレジャーが楽しめる」、「安全な海」の実現は、来訪者の増加につながり、来訪者の増加は釣り船業や釣り

宿をはじめとする観光漁業へ経済的効果をもたらすという仕組みである。沿岸域管理に貢献するインセンティブを持っているからこそ、レジャー利用を受け入れ、安全管理体制の構築に積極的に関わることができたのである。

最後に、経済基盤と若年層の受け入れにより漁業者集団の活力が衰えていないという点を挙げなければならない。これまで見てきたように平塚の漁業者は社会環境の変化に適応しながら、業態を展開させてきており、また他地域の人間の受け入れや経営基盤確保にも熱心である。漁業者数は少ないものの、漁業者集団としての活力を失っていないことが、彼らが主体的にかかわれる組織的基盤を提供することとなっている。

3. 沿岸域管理主体としての漁業者の適性

3.1 沿岸域管理主体としての適性条件の抽出

ここでは、平塚の事例分析をふまえて漁業者の日常的な沿岸域管理主体としての適性条件の抽出を試みる。

沿岸域管理は多様な利用主体からなる協働システムが機能するプロセスとして捉えられる。そのシステムの構成員である平塚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、平塚の漁業者は沿岸域管理という協働システムに対して、①協働システムのコミュニケーションを円滑化させ、②自らが持っていた沿岸域の価値を巧みに変化させることで協働システムの構成員(=利用者)に共通の目的・価値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関わっている、ということが出来る³⁵⁾。

これはバーナードの組織論における組織の存続条件となるコミュニケーション、貢献意欲、共通目的とも通底している³⁶⁾。すなわち、沿岸域管理システムを機能させるキーパーソンとしての沿岸域管理主体には、①多様な利用者間をつなぐコミ

コミュニケーション能力, ②共通の目的・価値を構築する能力, ③貢献意欲, の三つが必要なのである。

とくに貢献意欲はインセンティブとしてきわめて重要である。平塚の漁業者は協働システム維持への貢献に対して経済的利益という明確な誘因をもっている点で他団体と大きく異なる。短期的にはコミュニケーション能力や共通目的の設定の点で沿岸域管理システムに貢献できる主体が存在する可能性はあるが、意欲を長期にわたって持続していくためには、その貢献に相当するインセンティブが働く必要がある。沿岸域管理システムの共通目的の達成に対して長期的に貢献意欲を保持できる明確なインセンティブがあること・見出せることは日常的な管理主体として存続し続けるための必須の要件となろう。

3.2 沿岸域管理主体としての漁業者の適性

それでは、漁業者一般が沿岸域の管理主体として機能していくためにはどのような努力が必要か。

沿岸域は人類共通の財産であるため、管理主体として機能するには一定の正当性が求められる。

沿岸域の利用者が多様化し、沿岸域利用ニーズも多様化する現在、その日常的な効率的利用を考えるとことは多様な利用主体の範囲、各利用主体が利益として認識する範囲を決定し調整していく行為に等しい。従って、社会的要請を踏まえた沿岸域の効率的な利用のあり方も常に変化の過程にあるのである。

このような社会的要請を踏まえた沿岸域の効率的な利用のあり方の変化により、日常的な管理主体としての正当性も変化する。漁業と海洋レジャーとの間の対立が顕在化してきているのは、正当性の変化に対する齟齬だと考えることができる。生活基盤としての漁業が衰退し、海洋レジャーの要請が増す今日の都市近郊の沿岸域では、管理主体の正当性を漁業利用のみに求めることはもはや

困難であるとともに、それへの固執は対立を長期化・深刻化させることにもつながる。平塚の漁業者が社会的要請の変化に対応した新たな沿岸域管理の共通目的を掲げ、その実現にむけて貢献できたことは、漁業者が管理主体としての正当性を獲得していくための重要な要素であろう。

このように、沿岸域管理の利用調整的側面における日常的な管理主体は、他の利用と協調していく中で、社会的要請を反映した新たな正当性を獲得していく必要がある。一方で、漁業が持続的に営まれない状況においては、管理主体としての正当性を獲得していたとしても、実質的に沿岸域管理主体としてのさまざまな機能や義務を漁業者集団のみに担わせることもできない。平塚の漁業者のように、漁業者集団としての活力を維持させる努力もまた、常に必要であろう。

4. まとめと課題

本論では、漁業者が沿岸域管理の利用調整的側面で大きな役割を果たしている神奈川県平塚を事例に漁業者の行動特性を分析し、沿岸域管理主体の適性要件を抽出した。その結果、①多様な利用者間を取り持つコミュニケーションを活発化させる機能、②共通の目的・価値を定式化する機能、③沿岸域管理の維持への貢献に相当する誘因、が平塚の漁業者が沿岸域の日常的な管理主体としての適性要件として抽出された。さらに、漁業者が沿岸域管理主体として機能していくためには、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確保、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。

今後は、他地域での沿岸域管理の事例を用いてこれらの適性要件が共通の経験として導かれうるかどうかの更なる帰納的検証と、沿岸域の日常的な管理主体としての正当性獲得要件の更なる追求が課題として残されている。

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—マリナー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) 日高：前掲論文（2002）によると，沿岸域利用に関しては利用の目的（産業的利用／非産業的利用）や，利用者の属性（地元／地元外，あるいは特定少数／不特定多数），利用の性質（自然としての利用／資源としての利用／空間としての利用），利用のルール（排他的な利用権をもつ利用／反射的利益である自由使用）などにより様々に分類することができるとしている。本論では自由使用間の調整と排他的利用が導入された場合の利用調整という点から沿岸域の利用管理問題を，利用調整的側面と開発調整的側面に分けた。
- 8) 倉田亨：200海里時代への再編成をめぐる諸問題—沿岸漁業の再編成と行政課題，漁業経

- 済論集, 20, 1980
- 9) 主な研究として, 山下: 前掲論文 (1992), 小野: 前掲論文 (1994), 鳥居・山尾: 前掲論文 (2005) が挙げられる。
- 10) 主な研究として, 浜本幸生編著: 検証 海の守人論 (まな出版企画, 1996), 田中克哲: 最新・漁業権読本—漁業権の正確な理解と運用のために (まな出版企画, 2002), 牧野光琢: 漁業権の法的性格と遊魚—兵庫県家島諸島における遊魚権確認等請求事件を例として (地域漁業研究, 42-2, 2002) がある。
- 11) 主な研究として, 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), 宮澤晴彦: 沿岸域管理と遊漁問題 (地域漁業研究, 43-1, 2002) などがある。
- 12) 山下: 前掲論文 (1992), 鳥居・山尾: 前掲論文 (2005) などを参照。
- 13) 浜本: 前掲書 (1996), 田中: 前掲書 (2002) を参照。
- 14) 牧野: 前掲論文 (2002) を参照。
- 15) 日高: 前掲論文 (2002), 敷田: 前掲論文 (2002) を参照。
- 16) 宮澤: 前掲論文 (2002) を参照されたい。
- 17) 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きわめて問題があるとしている。
- 18) 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
- 19) 平塚市博物館市史編さん係 編: 平塚市史 12 別編 民俗, 1993
- 20) 新編相模国風土記稿の須賀村に関する記述による。
- 21) 漁民は百余人で四分六の配当を持って働くこと, 農業と漁業が兼業していたこと, 農業従事者も冬期の農閑期には海辺で地引網に雇われ分配を受けていたこと, 従って夏よりも冬に漁業が盛んであったことが「平塚繁盛記」(1896年12月)に記されている。
- 22) 平塚市: 「神奈川県平塚市漁村経済調査書」(1933年)によると, 須賀漁業組合が漁業権をもち, これを株式会社小田原魚市場に貸して操業していたので, 大謀網を実際に平塚の漁業者が操業していたのかは不明。しかし, 1917年の「横須賀貿易新報」には須賀漁場の大漁に関する記事が掲載されるなど, 漁業は重要な産業であったことが伺える。
- 23) 平塚市史 12 (前掲書) より
- 24) 婁小波: 都市近郊型遊漁船業の展開—平塚市漁協の遊漁船業を事例に (東京水産振興会『漁村地域における交流と連携』, 2004), 山下東子: 平塚市の遊漁船業 (全国遊漁船業協会『平成 10 年度遊漁船業漁村定着化調査事業報告書』, 1999) などを参照。
- 25) 平塚市: 広報ひらつか第 699 号, 平成 13 年 7 月 15 日発行
- 26) 鳥居・山尾: 前掲論文 (2005)

- 27) 婁：前掲論文（2004）を参照。
- 28) 若者向けの雑誌『POPEYE』は1977年5月25日号で「サーファーの街湘南をさわる」と題して初めて湘南を紹介した。
- 29) 奥田みゆき：水上バイクによる環境破壊～物言わぬ魚にかわって、マリンスポーツのルール作りを提言する～、海洋政策研究財団ニュースレター，第24号，2001年8月5日
- 30) 国土交通省河川局が設置した沿岸域総合管理研究会の報告参考資料（2）利用における問題⑦レジャー利用と漁業の輻輳 2. 利用者間調整による取り組みの項で平塚が取り上げられている。
- 31) 海水浴場組合は多くの海水浴場に存在する組織である。国有地である海岸を占有するには海岸法により市町村の許可が必要である。神奈川県では、新規の占有許可は出さず、経過措置として従来、占有が法律上または慣習上認められてきた業者にのみ許可を出しているため、これらの任意組合に加入しなければ海の家を営業することができない。
- 32) 「相模湾アーバンリゾートフェスティバル」とは、相模湾沿岸の13市町の範囲で実施された総合イベントで、地域の課題解決の糸口を探ることを目的としていた。1985年（昭和60年）に策定された「湘南なぎさプラン」や、1988年（昭和63年）に策定された「海・浜の秩序ある利用計画」の流れを汲むイベントである。その後、一連の流れの中で、2006年に「相模湾文化ネットワーク構想」が策定されている。
- 33) 鳥居・山尾：前掲論文（2005）
- 34) 「海面利用調整協議会」方式による問題解決

は改革的にも推進されてはいるが現状としては必ずしも有効に機能しているとはいえない。福岡県：漁業・海洋レジャー等海面利用調和指針，1993

- 35) 高橋信夫：組織の中の決理論（朝倉書店，1993）は協働システムが機能するためには、そのシステムの構成員である利用者が①相互に意思を伝達しあいながら、②組織と共有している目的・価値を、③能動的に実現していくようにすることが重要であるとしている。
- 36) C.I.Barnard：The Functions of the Executive，1938（C.I.バーナード：新訳 経営者の役割，ダイヤモンド社，1956）



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前期課程（東京都港区港南4-5-7），平成3年3月横浜国立大学工学部建設学科卒業，パシフィックコンサルタンツ株式会社を経て，平成18年4月東京海洋大学大学院海洋科学技術研究科入学

原田 幸子（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），平成18年3月東京海洋大学大学院海洋科学技術研究科博士前期課程修了，同年4月東京海洋大学大学院海洋科学技術研究科入学

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，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 Management in Japan — A Case Study of Hiratsuka City, Kanagawa Prefecture

Tamano NAMIKAWA, Sachiko HARADA and Xiaobo LOU

ABSTRACT: Under the background of growing recognition of the integrated coastal zone management and the unified management system of seas areas in Japan, groping toward the effective way of the coastal zone management, especially toward the definition that “by whom and how” has become very important. The objective of this study is to discuss the fishermen’s role in the coastal zone management, under the actual situation of the sea-use which decreasing in fishery use and increasing in recreational use, through a case study of Hiratsuka City, Kanagawa Prefecture. As a result, being a successful management group of the coastal zone management requires three necessary conditions as follows; an ability to communicate between various users, an ability to construct common objective and value among the users, and having the desire to continue to the management. Moreover, it’s also been clarified in this paper that it is essential for the fishermen’s group to acquire the legitimacy and to make every effort to maintain the group’s vitality, to successfully play the role in harmonizing the sea utilization.

KEYWORDS: *Coastal Zone Managements, Sea Utilization, Management Group*