

宮城県の水産業復興特区認定に対する疑問

2013.4.23

農林中金総合研究所

専任研究員 出村雅晴

1 はじめに

宮城県は今月 10 日、「東日本大震災復興特別区域法」(以下「復興特区法」)第 14 条に基づく水産業復興特区の認定を復興庁に申請し、同 23 日に認定された(注1)。認定を受けて、県は漁業権の免許更新(9月)以降の漁場計画を5月末までに策定し、6月免許申請受付開始、8月末までに漁業権を免許する事業者を決める、という作業に入ることになる。この作業を経て、カキ養殖業者と水産卸の仙台水産(仙台市)が出資する「桃浦(もものうら)かき生産者合同会社」(宮城県石巻市桃浦地区)に、漁業権の免許が更新される9月に漁業権を免許する考えである。

水産業復興特区は、「地元の漁業者のみでは養殖業の再開が困難と認められる地元地区にかかる特定区画漁業権の免許を事業内容として定めた復興推進計画について、内閣総理大臣の認定を受けた場合には」(注2)漁業法第 18 条の規定(優先順位の規定)の適用を除外し、漁協等以外の「地元漁民を7割以上含む法人または地元漁民を7人以上含む法人」にも、一定の要件を満たせば第 1 順位として特定区画漁業権を当該県の知事が免許することができるというものである。今回の宮城県の申請は、宮城県石巻市桃浦地区のカキ養殖業者と水産卸の仙台水産(仙台市)が出資して設立した「桃浦かき生産者合同会社」に特定区画漁業権を免許するというものである。

内閣総理大臣は、「復興特別区域基本方針」(以下「基本方針」)に定める手続きに従って、特区法第 5 条(認定に関する処理期間)が定める 3 か月以内に当該復興推進計画を認定の決定をしたわけである。認定に際しては、「復興推進計画の認定基準」(基本方針第 3 の 1 の (6))に照らしてどうか、内閣総理大臣が当該復興推進計画を認定すべきと判断した時に求めることが定められている関係行政機関の長による文書での同意(基本方針第 3 の 1 の (7))が得られるかどうかがポイントであった。

(注1)「宮城の水産特区、きょう初認定」、『日本経済新聞』13年4月23日付

(注2)「復興特別区域基本方針」45 ページ「別表(復興特別区域において活用することができる規制の特例)農水 01 特定区画漁業権免許事業」

2 復興推進計画の認定基準

認定に当たっての具体的な判断基準は、「復興特別区域基本方針に適合すること」(第 1 号基準)、「当該復興推進計画の実施が当該復興推進計画の区域における復興の円滑かつ迅速な推進と当該復興推進計画の区域の活力の再生に寄与するものであると認められること」(第 2 号基準)、「円滑かつ確実に実施されると見込まれるものであること」(第 3 号基準)である。これらの基準は要件を満たしているか、あるいは手続き的な不備がないかなどおおむね外形的なものが多いが、このうち第 1 号基準の(イ)「地域協議会が設置されている場合には、当該協議会における協議結果と整合していること」に注目したい。

宮城県は 3 月 27 日に当事者、漁協、県などが参加する「地域協議会」(注3)を設置し、4 月 4 日に初協議を行った。協議会においては、「漁協代表は反対意見を強調したが、若生正博副知事

は『賛否が分かれても解決策はあると思う。特区を選択して復興を図る桃浦を応援したい』と述べ、国に特区を申請する姿勢を示した」と報じられている(注 4)。これ以降協議会は開催されず、結果として何らの解決策も示されておらず(傍点は筆者)、お互いの立場を主張し合っただけという状況である。開催の実績づくりにとどまった協議会の協議結果で、果たして復興推進計画との整合性が判断できるのかということである。

(注 3)「宮城県石巻市桃浦地区水産業復興特区地域協議会規約」別表によれば、協議会の構成は県(副知事、農林水産部長)、宮城県漁協(経営管理委員会会長他 2 名)、桃浦かき生産者合同会社(代表社員)、(株)仙台水産(代表取締役会長)となっている。

(注 4)「<水産業復興特区>漁協が反対強調 仙台で初協議」、『毎日新聞』配信記事 13 年 4 月 4 日付

3 関係行政機関の長による同意の手続

関係行政機関の長である農林水産大臣は、復興推進計画に記載された規制の特例内容が別表(前掲注 2)に定める「同意の要件等」に適合していれば、同意するものと規定されている。

同意の要件は、復興推進計画の内容について、以下の三点が確認されることである。

① 地元地区における経済活動が停滞し、かつ、地元の漁業者のみでは養殖業の再開のために必要な施設の整備、人材の確保その他の措置を行うことが困難であると認められること。

② 当該計画の実施により、漁業生産の増大、地元漁民の生業の維持、雇用機会の創出その他の当該地元地区の活性化に資する経済的・社会的効果を及ぼすことが確実であると認められること。

③ 当該計画の実施により、特例に係る漁場の属する水面の総合的利用に支障を及ぼすおそれがないこと。

現在の漁業権制度が、「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」(第 1 条)とする漁業法に基づく漁業秩序であること、そしてその漁業秩序がその漁場を生活の根拠とする漁業者の権利と責任によって維持されてきたことを踏まえれば、当然とも言える同意の要件であろう。

しかるに、これまでの新聞報道等から判断する限り、①と③の要件を満たすものとは考えられない。にもかかわらず、農林水産大臣は「『地元漁業者だけでは再開が困難』と指摘」し、また「周辺漁業者の活動に支障がないと結論付け」、認定に同意したと報道されている(注 5)。

桃浦地区と同様の被害を受けたにもかかわらず、地元漁業者だけで復興を進めている地区も多くある。また、桃浦地区でも独立で生産を再開している漁業者がおり、「地元の漁業者のみでの養殖業の再開が困難」とは到底思われない。また、「漁場の属する水面の総合的利用に支障を及ぼすおそれがない」という点にも問題が多い。前記の地域協議会においても、「特区で分断されれば(イカダの展開や移動などの)共同作業に支障をきたし、水面の総合利用に支障が生じるのは必至」(注 6)、「県計画には『実態調査および意見聴取を実施し、区割りも地元漁民の生業の維持および水面の総合的利用に支障を及ぼす恐れがない』とあるが、…『特区漁場と我々が使う漁場の区割りを了承してはいない』」(同)などの意見が出されている。総合的利用に支障をきたすとする具体的な内容は、2 月 19 日に宮城県知事、宮城海区漁業調整委員会、宮城県漁協の三者にあてて提出された宮城県漁協石巻地区支所所属の組合員 111 名(うち桃浦地区 16 名)が署名した意見書にも記されている。

(注 5)「宮城県申請の水産特区認定へ 農相同意、漁協は反発」、『日本経済新聞』13 年 4 月 20 日付

(注 6)「特区「推進」「反対」で意見表明」、『水産経済新聞』13 年 4 月 8 日付。「宮城県水産特区申請 浜再生合意形成後回し 期限迫り押し切る「漁協と共に」発信を」、『河北新報』13 年 4 月 11 日付でも、合意形成がなされないなかで特区の申請を行ったことが指摘されている。

4 おわりに

「基本方針」に素直に従えば、今回申請された復興推進計画が認定されることはないはずである。これに関しては、「水産庁長官は昨年 12 月の通知で、『地元漁業者が自力で養殖の再開が可能となる場合は、適用の対象にならない』との考え方を示しているが、県は『法的な拘束力はない』と意に介さない」(注 7)と報道されている。自治体行政には、民間企業以上にコンプライアンスや倫理性が求められるものと考える筆者には理解できない。

そのほかにも、今回の水産業復興特区に関する県の対応には疑問が多い。例えば、県は「桃浦かき生産者合同会社」に対して多額の独自支援策を予算化(注 8)するなど、公平性を欠いている。名目的には特定事業者への助成という形式をとってはいないが、「カキむき機などの購入費に 2 億 3 千万円、養殖用イカダの購入費に 1 億 6 千万円など計 5 億 5 千万円が合同会社の支援にあてられる」(注 9)と報道されている。予算額の実に 85% が特定事業者に向けられる。漁業権の免許権者で公正な調整に当たるべき県(知事)が、特定事業者に肩入れすることが果たして許されることなのか。「水産業復興特区ありき」で行われた今回の宮城県の水産業復興特区申請については、到底容認できるものではない。

また、前述の水産庁長官の通知は、昨年 11 月初めの水産庁による関係漁業者からのヒアリングを含めた現地調査を踏まえたものと推測するが、少なくともこの時点では「地元漁業者だけでは再開が困難」と判断していたことを示すものではない。その時点と現在とで「地元漁業者だけでは再開が困難」なのか否か、状況に変化があったとは到底考えられない。今回の同意に際し「地元漁業者だけでは再開が困難」「周辺漁業者の活動に支障がないと結論付けた」詳細な説明が地元漁業者になされてしかるべきと考える。復興特区法にも、復興推進計画の認定に当たっては「復興特別区域基本方針に適合すること」(復興特区法第 4 条第 9 項 1)が明記されている。「基本方針」に即した厳正な判断を信じるだけの十分な説明責任が求められる。

今回の水産業復興特区申請で漁業権免許を予定する「桃浦かき生産者合同会社」は、すでに漁協の組合員になり生産を再開し、3 月には出荷も開始している。合意形成がない状態で円滑に浜の再生が進むのかなど、今後の復興への影響が懸念される。地域を二分し、双方に不信感を残したままの状況を開拓しなければならない。市民団体「東日本大震災復旧・復興支援みやぎ県民センター」(仙台市青葉区)も、「周辺漁業者や県漁協との合意が不十分」などとして水産業復興特区申請の取下げを求める要望書を提出したと報じられている(注 10)。浜の再生を円滑に進めるためにも、5 月末までに策定が行われる漁場計画(漁場の区割り)に関し、県も含め双方のさらなる話し合いが行われることを願うものである。

(注 7)「「特区ありき」に疑問 対立の構図に真の復興なし」(すいけい時評)、『水産経済新聞』13 年 4 月 9 日付

(注 8)宮城県は 12 年度 9 月補正で「養殖用敷材等緊急支援費」3 億 9 千万円、「養殖業再生支援費」2 億 6 千万円を予算化した。前者は「グループでの養殖用敷材の購入等への助成」、後者は「6 次化のモデルとなる被災漁業者主体法人等への助成」と説明されている。

(注 9)「水産業特区、動き本格化」、『朝日新聞(宮城県版)』12年10月12日付

(注 10) 「東日本大震災:「水産復興特区」申請取り下げを 市民団体が要望書／宮城」、『毎日新聞』13年4月18日付 11:22 配信記事

〈参考文献〉

- ・濱田武士(2013)「被災地における復興の動向－水産業復興特区の行方－」東京水産振興会『水産振興』第541号
- ・出村雅晴(2012)「水産業復興特区に欠ける漁場管理の視点」農中総研ホームページ、
<http://www.nochuri.co.jp/genba/pdf/otr120918.pdf>
- ・濱田武士(2012)「熟議なき法制化「水産復興特区構想」の問題性」、『世界』3月号岩波書店
- ・加瀬和俊(2011)「漁業権「開放」は日本漁業をどう変えるか」、『世界』10月号岩波書店
- ・出村雅晴(2005)「漁業権の成立過程と漁協の役割」、『調査と情報』3月号農中総研

(でむら まさはる)