

FAO 小規模漁業ガイドラインの日本における実現に関する一考察

加藤 遼一¹⁾・李 銀姫²⁾

A Study on The Implementation of FAO Small-Scale Fisheries Guidelines in Japan

Ryoichi Kato¹⁾, Yinji Li²⁾

Abstract

Japan, as an island nation surrounded by the sea, and most of its fisheries are small-scale and coastal fisheries, is expected to take the initiative in incorporating policies recommended by international organizations. In such circumstances, we investigate the implementation of The Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-scale Fisheries in the Context of Food Security and Poverty Eradication (SSF Guidelines) released in 2015 by The Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) in Japan by examining the appearance frequency of its wording in Japanese fisheries-related laws. As overall results, in the three major fisheries-related laws of the Fisheries Act, Fishery Cooperative Act, and Fisheries Basic Act, "No.3 Guiding principles", "No. 5 Governance of tenure in small-scale fisheries and resource management," and "No.6 Social development employment and decent work" of the SSF Guidelines appeared frequently while other provisions such as regarding gender equality appeared relatively low. We argue that there is an urgent need to fully and consciously implement the SSF Guidelines in Japanese fisheries, which are now in an era of big change.

キーワード： Small-Scale Fisheries, SSF Guidelines, FAO, Japan,

1) 東海大学大学院 海洋学研究科 海洋学専攻

Courses of Oceanography, Graduate School of Oceanography, Tokai University, 3-20-1 Orido, Shimizu-Ku, Shizuoka, 424-8610, Japan

2) 東海大学 海洋学部

School of Marine Science and Technology, Tokai University, 3-20-1 Orido, Shimizu-Ku, Shizuoka, 424-8610, Japan

(2022年8月2日受付／2022年11月7日受理)

Japanese Small-Scale Fisheries (JSSF) (小規模漁業とは)



Classified into four categories: distant water fisheries, offshore fisheries, coastal fisheries and aquaculture. 日本漁業は、遠洋漁業、沖合漁業、沿岸漁業、海面養殖業の4つに分類。

- Vessels of less than ten tons, mostly daytime operations
漁船は10トン未満で、ほとんどが日帰り操業
- Many species of fish are caught with various fishing methods.
多品種を多様な漁法で漁獲
- Based on family business.
家族経営を基本とする
- Fishers operate based on their fishery rights and carry out voluntary resource management.
漁業権に基づいて操業し、自主的な資源管理を実施している
- Fishers live in villages near fishing grounds. Nearly 2,800 fishing ports along the coast of Japan.
漁業者は地先の集落に住み、日本の沿岸には約2800の漁港が点在

Fig. 1. Overview of Japanese Small-Scale Fisheries

Source: From the TBTI Japan session The Voices of Genba at the TBTI Small-Scale Fisheries Open House event (2021). <http://toobigtoignore.net/opportunity/ssf-open-house/>

緒言

一般的に海洋というのは、私たち人類にとって密接な関係にあり、景観、海産物の供給源、仕事場、レクリエーションといった様々な価値を提供している。海産物の生産量に着目してみると、Food Agriculture Organization (以降FAO) の発表によれば、2018年度の世界における魚類の生産量は約1億7900万トンに達したと推定され、その内海洋漁獲量は、過去最高水準の96.4百万トンとなり、過去3年間の平均値から5.4%増加した (FAO 2020)。次に日本における漁業・養殖業の生産量の推移を見ると1984年の1,282万トンから2016年の436万トンとなり、27万トン6%減少した (水産白書 2018a)。そんな中、日本における遠洋漁業や沖合漁業は1985-1990年代がピークでそこから減少しているが、沿岸漁業は比較的安定しており、2016年では、994トンであった。

現在、世界中において小規模漁業の重要性に関する研究に注目が集まっている。まず、小規模漁業についてであるが、Pauly・Charlesら (2015) は、小規模漁業は世界中の国によって異なる環境で漁

業者が漁を行なっているので、明確な定義が存在しないと述べている。Halimら (2019) によれば、日本と同じ島国であるインドネシアにおける小規模漁業の定義は、漁船の重量を指標とし、以前は5トンであったものが現在は10トン以下という基準を設けている。さらにFAOによる小規模漁業の定義は、漁家が関与する伝統的な漁業のことで、商業的な漁業とは対照的に、比較的少額の資本とエネルギーで、比較的小さな漁船を使い海岸近くで主に地元消費を目的とした短い漁を行うとしている (SSF Hub, 2020)。Li・Namikawaら (2020) は、日本における小規模漁業の立ち位置としては、10トン未満の漁船を用い主に日帰りで行われ、多彩な漁法を用い海産物を採捕すると定義している。同定義は、国内で行われている沿岸漁業と類似している (Fig. 1)。

ところで、World Bank (2012) によれば、小規模漁業においては、1億2千万人のフルタイムおよびパートタイムの労働者が商業的漁業に従事し、発展途上国の漁獲量の半分以上は小規模サブセクターで生産され、水揚げの90~95%は地元の人間の消費に向けられていると述べられている。これは即ち、小規模漁業が水域の住民の生活を支

えているということになる。それゆえに、Chuenpagdee・Jentoftら(2019)は、小規模業者らは資源へのアクセスが不安定であったり、それらの保有権が認められていないなどの問題に直面し、陸でも海でも職場を迫られる状況に直面していると述べている。加えて、Cohenら(2017)他は、近年ではブルーエコノミーやブルーグロスといった海洋を経済の新たな場所と捉える考え方が生まれ、それらに起因する影響により小規模漁業者らが周縁化されることや漁業の持続性が危ぶまれていると指摘している。

そこで、FAOより1996年に発表された「海洋法に関する国際連合条約」(国連海洋法)と1999年に発表された「責任ある行動規範」を補完する目的で2015年に「食料安全保障と貧困撲滅の文脈において持続可能な小規模漁業を保障する任意自発的ガイドライン(Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries in the Context of Food Security and Poverty Eradication)」(以降、小規模漁業ガイドライン)が発表された(FAO, 2015)。このガイドラインは、小規模漁業に焦点を当てた初めての国際政策文書であり、小規模漁業者および漁業従事者とその関連活動に重点を置き、責任ある漁業と持続可能な社会・経済的開発を支援することを目的としている。また小規模漁業ガイドラインは、13項目からなり、これらの項目を3部に分けて表記している。具体的には、導入部分であるパート1「序章」では、第1項目から4項目を、「責任ある漁業と持続可能な開発」についてまとめられたパート2では第5項目から第9項目、第3部「確実に実施可能な環境整備と実践支援」では第10項目から第13項目を含む。このうち、具体的な指標に相当する10項目のみを分析のツールとして採用した(後述)。

国際連合(以降 UN)により2015年に発表された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」(以降 持続可能な開発目標、SDGs)の「1番 貧困をなくそう」、「2番 飢餓をゼロに」、「5番 ジェンダー平等を実現しよう」、「8番 働きがいも経済成長も」、「13番 気候変動に具体的な対策を」、「14番 海の豊かさを守ろう」、「17番 パートナリシップで目標を達成しよう」の実現に貢献するものとして期待されている。

現在、FAO及び小規模漁業に関するグローバル研究ネットワークである「Too Big To Ignore (TBTI、無視するには大きすぎる)」や「Vulnerability to Viability (V2V、脆弱性から可能性へ)」などが先導する形で、世界中にて小規模漁業ガイドラインの自発的な実行が叫ばれているが、中々進んでいない。その理由として、小規模漁業ガイドラインが発展途上国に焦点を当てたもので先進国は関係がないと誤認識されていることや、その認知度が低いことが挙げられる。また、日本における関連の研究蓄積も少ない。

これに加えて、COVID-19の爆発的なパンデミックの影響で地域がロックダウンし、個人消費や輸出入などが制限されたことにより、漁業や養殖業にも混乱を招いた(FAO, 2021)。この影響もあり、日々の生活をしていくことが前提で小規模漁業ガイドラインを実現していくことが二の次となりがちにある。しかしながら、様々な制限を受け理想の漁業ができない状況下では、このような世界の小規模漁業が置かれている状況と日本における小規模漁業者の状況を把握し、実現に向けた準備をしていくことは良い時期であろう。

そこで、本研究では、日本における小規模漁業ガイドラインの関連法への反映実態について、海洋・漁業関連法規を対象に調査し、その結果を基に、より良い小規模漁業のガバナンスに向けた課題を抽出し、協調に向けた視点を提案することを目的としている。

材料と方法

本研究の検証方法としては、小規模漁業ガイドラインを用いて、日本の漁業に関連する法律体系がどれだけ整合性があるかを文言や条文の示している意図の一致回数を数えた。具体的には、条文が指している対象や内容に十分気を配り、各条文の約6割以上の内容が小規模漁業ガイドラインと一致し、方向性が類似していると筆者らが判断したものを抽出する方法で実施した。この検証方法は、Said & Chuenpagdee(2019)の研究方法を参考に、小規模漁業ガイドラインの「3番 指導原則」、「5番 小規模漁業における保有権ガバナンスと資源管理」、「6番 社会開発、雇用、働きがいのある人間らしい仕事」、「7番 バリューチェーン、ポス

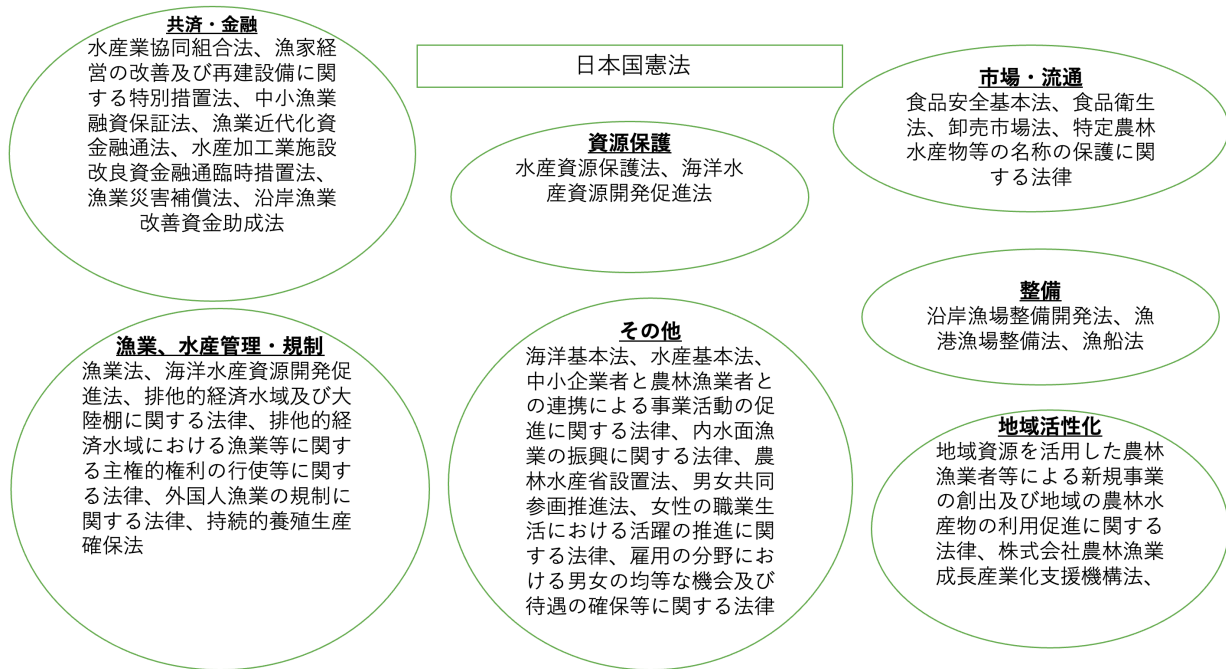


Fig. 2. Overview of the Fisheries-related laws in Japan

Source: Drawn by authors based on the information from the Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries of Japan website.

ト・ハーベスト、貿易」、「8番 ジェンダー平等」、「9番 災害リスクと気候変動」、「10番 政策の首尾一貫性と制度的協調・協力」、「11番 情報、研究、コミュニケーション」、「12番 能力強化」、「13番 実践の支援とモニタリング」を分析項目として用いた。

このような検証方法は、検証者の知識度や理解度等により程度の異なる結果が得られる可能性がある等、バイアス関連の課題が残される。しかし、それにも関わらずひとまず本検証方法による研究を進めた理由としては、一つに、先述したように、海洋環境の変化、社会経済環境の変化、制度・政策の変化等大変革時代を迎えている日本の小規模漁業の持続性の確保に、本研究の視角は時局的であり、急を要するものであると判断したからである。そして今一つは、今回の研究対象を考えた場合、紙幅の都合等も考慮すると、本検証方法が現段階ではより実行可能であると判断したからである。具体的には、分析する際の条件として小規模漁業ガイドラインの項目を固定することでEU側ではSDGs、日本側ではまず日本の小規模漁業・

沿岸漁業などの漁業に関する法律体系を、農林水産省のホームページの関係法令一覧などを参考に整理したものを比較した。その結果を基に、小規模漁業ガイドラインを実現する上での必要条件を導き出すために指定した。しかし、「まとめ」でも述べるように、今後はバイアスが避けられるより精度の高い検証が必要であり、引き続きの課題にしていきたい。

日本の小規模漁業・沿岸漁業などの漁業に関する法律体系は、農林水産省のホームページの関係法令一覧などを参考に整理した。まず、関係法律を基に、Fig.2のように日本国憲法、共済・金融、漁業の管理や規制、資源保護、市場・流通、整備、地域活性化、その他の合計8個のグループに分類した。それぞれの内訳としては、日本国憲法のグループは「日本国憲法」のみであり、漁業者を支援することを目的としている共済・金融のグループには、「水産業協同組合法」、「漁家経営の改善及び再建設備に関する特別措置法」、「中小漁業融資保証法」、「漁業近代化資金融通法」、「水産加工業施設改良資金融通臨時措置法」、「漁業災害補償

法」、「沿岸漁業改善資金助成法」がある。漁業における管理や規制、規則に関する水産管理・規制のグループには、「漁業法」、「海洋水産資源開発促進法」、「排他的経済水域及び大陸棚に関する法律」、「排他的経済水域における漁業等に関する主権的権利の行使等に関する法律」、「外国人漁業の規制に関する法律」、「持続的養殖生産確保法」などがある。

それから、水産資源の保全や保護を目的とする資源保護のグループには、「水産資源保護法」、「海洋水産資源開発促進法」などがある。そして、水産資源を採集や採捕後の市場への流通に関する市場・流通の区分には、「食品安全基本法」、「食品衛生法」、「卸売市場法」、「特定農林水産物」等の名称の保護に関する法律などがある。加えて、漁業を行う上での漁場や漁船、漁場の整備などの整備のグループには、「沿岸漁場整備開発法」、「漁港漁場整備法」、「漁船法」などがある。さらに、地域活性化に関係するグループとしては、「地域資源を活用した農林漁業者等による新規事業の創出及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律」、「株式会社農林漁業成長産業化支援機構法」などがある。最後にその他のグループとして、「海洋基本法」、「水産基本法」、「中小企業者と農林漁業者との連携による事業活動の促進に関する法律」、「内水面漁業の振興に関する法律」、「農林水産省設置法」、「男女共同参画推進法」、「女性の職業生活における活躍の推進に関する法律」、「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律」などがある。漁業者にとっての両輪の役割を果たす漁業法に関しては、2020年に70年ぶりの大改正が行われており、「新漁業法」、「水産業協同組合法」に関しては、国際協同組合同盟により協同組合の運営規範として制定された協同組合原則の影響を受けている。

結果

a. 海外の状況

諸外国の事例についての実現状況であるが、2017年にMARE Publication Series 14として発表されている「The Small-Scale Fisheries

Guidelines Global Implementation」に収録されている諸外国の小規模漁業の事例を基に、実現状況を筆者らが整理ならびに解釈を行い、Table.1のような分析結果となった。Table.1の見方であるが、一番左の行から国の一覧、中央の評価は書籍を基によく進んでいる国には◎、まあまあ進んでいる国には○、全く進んでいない国にはXをつけ、また一番右の行に実現状況を示している。

結果としては、一番上のカナダでは、評価としては◎で小規模漁業や漁業者へ焦点を当てているため、地元の熱意により実現している。次にヨーロッパ、スウェーデン、南アフリカの実現状況としてはXで大規模な漁業を好む新自由主義的アプローチが履行に悪影響を与え、実現が進んでいない。同じくノルウェーもXで現場において大きな抵抗を受けているため、実現が進んでいない。さらにニカラグアでも同じくXで、先住民の土地や漁場における運河の建設問題により自国の法律もガイドラインも実現していない。一方、バングラデッシュは、◎でガイドラインが貧困に焦点を当てていることや気候変動問題も含まれているため実現している。また、コスタリカは○で、民主的な国のため順調に実現されている。

b. 日本の状況

日本における小規模漁業ガイドラインに関する研究としては、諸外国に比べ量が大変少ない。したがって、小規模漁業ガイドラインのみではなく小規模漁業という広い視野で日本の事例を見てみる。そんな中でも一番注目されているのは、Li・Namikawaら(2020)により日本の小規模漁業の重要性に焦点を当て、津々浦々の漁業者の声や事例を水産研究者や技術者により執筆ならびに取りまとめられた「IN THE ERA OF BIG CHANGE: ESSAYS ABOUT JAPANESE SMALL-SCALE FISHERIES」であろう。この書籍の中でYamashita(2020)は日本の小規模漁業モデルと小規模漁業ガイドラインでは加工、バリューチェーン、女性の役割、外国人研修生の状況などが課題であると述べている。また、Deleany&Yagi(2017)は、日本における小規模漁業は文化的・社会的・環境的に持続可能な未来へ貢献していると述べている。さらに崎田(2019)は、地理学的な視点か

Table 1 Status of the implementation of FAO Small-Scale Fisheries Guidelines globally
Source: The Small-Scale Fisheries Guidelines Global Implementation (2017, P789)

各国	評価	履行状況
カナダ	◎	・小規模漁業や漁業関係者へに焦点を当てており、地元民の熱意により履行している
マルタ	X	・国家が受動的な姿勢であり、小規模漁業における問題に気づいていないため、履行が進まない
ナイジェリア	X	・統治的な問題や地域における理解不足により履行が進まない
ヨーロッパ	X	・大規模な漁業を好む新自由主義的アプローチが履行に悪影響を与え、履行が進まない
スウェーデン	X	・大規模な漁業を好む新自由主義的アプローチが履行に悪影響を与え、履行が進まない
南アフリカ	X	・大規模な漁業を好む新自由主義的アプローチが履行に悪影響を与え、履行が進まない
ノルウェー	X	・現場において大きな抵抗を受けているため、履行が進まない
ニカラグア	X	・先住民の土地や漁場における運河の建設問題により自国の法律も SSF ガイドラインも履行していない
バングラデシュ	◎	・SSF ガイドラインは、貧困に焦点を当てておりこれらには気候変動問題も含まれているため履行している
日本	○	・小規模漁業者が独自の管理姿勢を取り入れて履行が進んでいる
グリーンランド	◎	・小規模漁業者や漁業者に焦点を当てられているため、履行がしている
タイ	◎	・政策改革の中に入れていっているので、履行している
インド	X	・利害関係者と大規模漁業者による対立により履行できていない
ザンビア	X	・世界銀行から資金提供を受けて作成された漁業政策と SSF ガイドラインとの一貫性がなく対立が起きている
コスタリカ	X	・履行に向かう状況は良いが、権力関係者と対話をしていかなければ履行が進まない
マダガスカル	X	・政府が小規模漁業者を無視していることにより、履行ができていない
セネガル	X	・政府と小規模漁業者での関係が対立的であるため、履行が進まない
コスタリカ	○	・民主的な国のため 履行が順調に進んでいる

◎よく進んでいる ○まあまあ進んでいる X全く進んでいない

ら漁業地域における多様な小規模漁業管理の重要性を述べている。その他関連資料として、日本財団が2017年に発表した「小規模漁業の重要性：COFIからの反省」、2019年に一般財団法人漁港漁場漁村総合研究所から発表されている漁港漁場漁村研報Vol.45「the 3rd World Small-Scale Fisheries Congress 参加報告」、2019年に副島が寄稿した「世界が考える水産業 FAO シンポジウムが開催」、2020年に株式会社ブルーエコノミー海洋調査報告記から更新されている「ブルーエコノミーと小規模漁業」などがある。

c. 検証結果

本検証結果としては、大きく2つに分けて解説をする。まず1つ目は、小規模漁業ガイドラインと三大水産法律体系と言われる「漁業法」、「水産協同組合法」、「水産基本法」を分析した。その分析結果としては、Table. 2のような結果となった。「漁業法」に関しては、ハイライト部分が示すように、ガイドラインの3, 5番に対する言及が全体の中で最も多く一致していた。また、「水産協同組合法」に関しても「3番 指導原則」が多い結果を示

Table 2 Analysis of the three major fisheries-related laws regarding implementing FAO Small-Scale Fisheries Guidelines.

Source: Said, A., R. Chuenpagdee (2019) & The Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries of Japan website.

	SSF ガイドライン									
	3 指導原則 (人権と 尊重、非 差別、透 明性)	5 小規模漁 業におけ る保有権 ガバナン スと資源 管理	6 社会開 発、雇用、 働きがい のある 人間らし い仕事	7 バリュー チェーン、 ポスト・ハ ーベスト、 貿易	8 ジェン ダー平等	9 災害リス クと気候 変動	10 政策の首 尾一貫性 と制度的 強調・協 力	11 情報、研 究、 コミュニ ケーション	12 能力強化	13 実践の支 援と モニタリ ング
漁業法	14	10	3				1	2	1	
水産 協同 組合法	2	1	2	1						
水産 基本法	3	4	2		1	1	1	2	1	
合計	19	15	7	1	1	1	2	4	2	0

している。一方、「水産基本法」に関しては、「3番 指導原則」よりも「5番 小規模漁業における保有権と資源保護」の方が多く結果であった。まとめると、「漁業法」、「水産協同組合法」、「水産基本法」共に、ガイドラインの3, 5, 6番が多くあった。加えて「漁業法」、「水産協同組合法」にはそれぞれ10番が1回、11番が2回、12番が1回という一致回数であった。「水産協同組合法」のみ7番が1回一致し、「水産基本法」のみ8, 9番があった。小規模漁業ガイドラインの「13番 実践支援とモニタリング」に関しては、3つの法規の中で一致する項目がひとつもなかった。

2つ目は、1つ目に加え、法律体系全体像で整理した法律体系と小規模漁業ガイドラインを分析し、その分析結果はTable3のようになった。全体的に言える点としては、「3番 指導原則」の項目が数として多い特徴が見られる。Fig2で整理した区分で見れば、共済のグループでは、透明性を持たせて漁業者を支援したり救済するということが「3番 指導原則」が多い結果となった。また、漁業、水産管理・規制のグループでは、海洋の利用や管理が主であることで「3番 指導原則」が多く一致した。次に資源保護のグループでは、資源の保護や保全、持続的な資源の利用といった水産資源の適切な利用の文脈が多く記述されているこ

とから、「3番 指導原則」や「5番 小規模漁業における保有権ガバナンスと資源管理」において多く頻出した。

また市場・流通のグループでは、こちらも他のグループ同様3番の指導原則が多かった。整備のグループでは、「3番 指導原則」に加え、「10番の政策の首尾一貫性」の箇所で一致した。地域活性化のグループでは、「3番 指導原則」に加え、新しい事業などを生み出し地域活性化を図るということで「12番 能力強化」において一致回数が多い結果となった。最後にその他では、「3番 指導原則」に加え、他の項目においても偏りなく頻出していた。最後に、小規模漁業ガイドラインと全ての法律体系の分析結果の合計においても「3番 指導原則」が最も多く、次いで「5番 小規模漁業における保有権ガバナンスと資源管理」、「8番 ジェンダー平等」が多い結果となった。最も少なかったのは、「13番 実践支援とモニタリング」や「9番 災害リスクと気候変動」であった。

議論

本研究の調査を通して海外における小規模漁業ガイドラインの実現状況と日本における小規模漁業ガイドラインの実現状況を明らかにすることが

Table 3 Analysis of the fisheries-related laws regarding implementing FAO Small-Scale Fisheries Guide-lines.

Source: Said, A., R. Chuenpagdee (2019) & The Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries of Japan website

法律体系	SSF ガイドライン									
	3 指導原則 (人権と 尊重、 非差別、 透明性)	5 小規模 漁業に おける 保有権 ガバナ ンスと 資源管 理	6 社会開 発、雇 用、働 きがい のある 人間ら しい仕 事	7 バ リ チ ェ ー ン 、 ポ ス ト ・ ハ ー ベ ス ト 、 貿 易	8 ジ ェ ー 平 等	9 災 害 リ と 変 動 ス ク 候 動	10 政 策 の 一 と 制 度 的 的 強 調 ・ 協 力	11 情 報 、 研 究 、 ミ ュ ニ ケ ー シ ョ ン	12 能 力 強 化	13 実 践 と 支 援 と モ ニ タ リ ン グ
漁家経営の改善及び再建設備に関する特別措置法 (2020)	4	5								
中小漁業融資補償法 (2021)			1							
漁業近代化資金融通法 (2017)	1									
水産加工業施設改良資金融通臨時措置法 (2018)				1						
沿岸漁業改善資金援助法 (2015)	4	1	3				1	1		1
共済・金融 集計	9	6	4	1			1	1		1
漁業法 (2020)	14	10	3				1	2	1	
海洋水産資源開発促進法 (2020)	9	5						1		
排他的経済水域及び大陸棚に関する法律 (1996)										
排他的経済水域における漁業等に関する主権的権利の行使等に関する法律 (2020)	6									
外国人漁業の規制に関する法律 (2020)	8									
持続的養殖生産確保法 (2020)	16									
漁業、水産管理・規制 集計	53	15	3				1	3	1	
水産資源保護法 (2020)	17	10						3		
海洋水産資源開発促進法 (2020)	9	5						1		
資源保護 集計	26	15						4		
食品安全基本法 (2021)	1									
食品衛生法 (2021)										
卸売市場法 (2020)	6			4						
特定農林水産物等の名称の保護に関する法律 (2019)	6									
市場・流通 集計	8			4						
沿岸漁場整備開発法 (2020)	7						2			
漁港漁場整備法 (2020)	7						2			
漁船法 (2020)										
設備 集計	14						4			
地域資源を活用した農林漁業者等による新規事業の創出及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律 (2021)	6								5	
株式会社農林漁業成長産業化支援機構法 (2021)								1		
地域活性化 集計	6							1	5	
海洋基本法 (2017)	7	4				1	1	1		
水産基本法 (2020)	3	4	2		1	1	1	2	1	
水産業協同組合法 (2021)	2	1	2	1						
中小企業者と農林漁業者との連携による事業活動の促進移管する法律 (2018)	6									
内水面漁業の振興に関する法律 (2020)	1	1								
農林水産省設置法 (2021)	2		1							
男女共同参画社会基本法 (1999)	17	13	7	3	10					3
女性の職業生活における活躍の推進に関する法律 (2020)	18	3	6		13		5			8
雇用の分野における男女の均等な機械及び待遇の確保等に関する法律 (2020)	7	3	3	1	5		4			2
その他 集計	63	29	21	5	29	2	11	3	14	
合計	177	64	27	11	30	2	18	12	21	1

でき、またこの分析を通して3つの新たな発見をすることができた。

第1は、日本における漁業関連の法律体系においては、小規模漁業ガイドラインの「3番 指導原則」における(以下、斜字は「3番 指導原則」の抜き出しを記す)頻出回数が多いという結果である。これに関しては、「3番 指導原則」が示す責任のある持続可能な小規模漁業の実践が分析対象とした日本の小規模漁業関連法規において、小規模漁業者への支援と国際基準に揃っているということが導き出された。この理由として大きく2つ考えられる。1つ目は、漁業法の改正と水産業協同組合法の設立意図である。漁業法に関しては、70年ぶりの大改正が行われ、漁業の成長産業化が掲げられた。2つ目は、水産業協同組合法は、国際協同組合同盟(ICA)で制定された協同組合原則に則り、人々が自主的に結びつき、必要なことがあれば助け合うという点である。これらの要素とこの指導原則自体が小規模漁業ガイドラインの主軸となっており、このガイドラインが示している目的を直接・間接的に次のように触れているからである。Said・Chunpageeら(2019)によるEUの事例においても、「3番 指導原則」が同様に高い頻出頻度であった。

1. 人権と尊厳: 国際人権基準に規定されている通り、すべての関係者は、すべての個人の固有の尊厳と、平等で不可侵である人権を認識しながら、人権の原則と、それらの小規模漁業に依存するコミュニティへの適用性を認識・尊重・推進・保護すべきである; それらの基準とは即ち、普遍性と不可侵性; 不可分性; 相互依存性と相互関連性; 非差別と平等; 参加と多様性の受容; 説明責任と法の支配である。各国は、小規模漁業に関する業務において、人権を擁護しようとする者の権利を尊重・保護すべきである。企業を含めて、小規模漁業に関係または影響するすべての非国家の関連当事者は人権を尊重する責任がある。各国は非国家の関連当事者に国際人権基準を遵守させるため、彼らの小規模漁業に関する活動範囲を規制すべきである (FAO, 2015)。

5. 公正と平等: すべての人権を享受するための平等な権利を含む、あらゆる人々に対するすべての正義と公正な扱い—法律と実践の両面で—を推進する。同時に、女性と男性の違いを認め、実質的な平等を促進するための具体的対策、すなわち公正な成果を得るために必要とされる場合には、とりわけ脆弱で周縁化された集団に対する優遇措置を行うべきである (FAO, 2015)。

8. 透明性: 政策、法律、手順を適切な言語で明確に定義して広く公表し、決定を適切な言語とすべての人が手に取って 利用することが可能な形で広く公表する (FAO, 2015)。

10. 経済的・社会的・環境的持続可能性: 水産資源の乱獲 や環境的・社会的・経済的悪影響など、望ましくない結果を予防するため、予防的アプローチやリスク管理を実施する (FAO, 2015)。

第2は、日本における小規模漁業は、資源管理や資源の保全、保護において優れているということである。これは、資源保護や保全、持続的な利用といった項目が記載されている小規模漁業ガイドライン5番の頻出回数が多いことからよく理解できる。この結果の要因として、江戸時代から漁場管理の考え方として語り継がれている「磯は地付き、沖は入会」に由来すると考えて良いだろう。また水産庁(2018b)によれば、日本における小規模漁業がバナンスにおいて農林水産省や知事が各漁協に漁業許可や漁業権を付与し、漁業が行われているということであろう(水産庁, 2018b)。加えて勝俣(2014)や田中(2015)も述べているように、欧米のITQ(譲渡可能個別割り当て)の競争によって管理を実現するのではなく、日本においては沿岸から沖合にわたり多種多様な漁業を実現するためコモンズのな共有地を、漁業者自身がどう長期にわたって漁場として利用し、管理していくのかという観点において日本型と言われる漁業管理制度が発展している。これは、小規模漁業ガイドラインの条文5.1を参照する。

5.1 本ガイドラインは、現在と将来の世代の開発および環境に対する要求を満たすため、水域生態系と自然資源の責任ある持続可能な利用が必要であることを認識している。小規模漁業のコミュニティは、彼らの社会的・文化的幸福、生計および持続可能な開発の基本となる資源に対する安定した保有権²を持つことが必要である。本ガイドラインでは、小規模漁業者と漁業従事者の男女に対して漁業および生態系の責任ある管理から得られる利益の公平な分配を後押しする。(FAO, 2015)

上記のように、日本における小規模漁業は水産資源管理と持続的な利用という側面においては配慮がされており、小規模漁業ガイドラインを実現していく上で、資源という項目だけに絞れば現状実現が進んでいる強みに当たる。しかしながら、前項の3番や5番のみが多量に頻出し、実現されていけば良いだけではない。全体的に偏りがなく実現されていくのが望ましい形であるため、決して満足いく結果ではない。

第3は、課題点であり、ジェンダーに関する項目が弱いという点を改めて数的に算出できた。世界経済フォーラム(2021)から毎年発表されている世界ジェンダーギャップ報告書2021において対象とする153カ国の中で2021年は120位と報告されているように、日本はジェンダー平等に関する項目が非常に弱い。一般的な男女平等に関する法律である「男女共同参画推進法」、「女性の職業生活における活躍の推進に関する法律」、「雇用の分野における男女の均等な機械及び待遇の確保に関する法律」といった法律体系では、特に小規模漁業ガイドライン内で次のようにジェンダー平等に関して触れられている「3番指導原則」、「8番ジェンダー平等」が頻出していた。(以下、斜字は「3番指導原則」と「8番ジェンダー平等」の詳細を記す)

3番「指導原則」の4.

ジェンダーの平等と公正は、いかなる開発においても基本である。小規模漁業に女性が果たす極めて重要な役割を認識し、平等な権利と機会を推進すべきである(FAO, 2015)。

8番「ジェンダー平等」

8.1 すべての関連当事者は、ジェンダー平等を実現するためには、関連当事者全員の協力が必要であり、すべての小規模漁業の開発戦略にジェンダーを主流として組み込むべきであることを認識すべきである。このようなジェンダー平等を実現するための戦略には、それぞれの文化背景に応じた様々なアプローチが必要であり、女性に対する差別的慣行に対抗すべきである。(FAO, 2015)

8.2 各国は、国際人権法の下での諸義務を遵守し、自国が締約国である国際的合意文書—とりわけCEDAWを含む—を実行し、「北京宣言および行動綱領」に留意するべきである。各国は、小規模漁業に向けた政策決定のプロセスにおける女性の平等な参加を確保するよう努力すべきである。各国は女性に対する差別に取り組む具体的対策を採用すべきであり、CSO、特に女性の漁業従事者らやその組織がこうした対策の実施のモニタリングに参加できる余地を創出すべきである。女性が漁業組織に参加するよう奨励し、関連する組織開発に支援を提供すべきである(FAO, 2015)。

8.3 各国は、ジェンダー平等を実現するための政策や法律を整備し、必要に応じ、ジェンダー平等に適合しない法律や政策、措置を、社会的・経済的・文化的側面を考慮しながら適応させ変えていくべきである。各国はジェンダー平等を実現するための行動の最前線であるべきである。とりわけ、普及指導員として男女双方を採用し、男女ともに漁業に関する法的支援を含む普及指導および技術サービスへの平等なアクセスを確保すべきである。すべての関連当事者は、女性の地位向上とジェンダー平等の実現のために、法律制定、政策、行動の効果を評価する機能的評価制度の構築のために連携し協力すべきである(FAO, 2015)。

8.4 すべての関連当事者は、小規模漁業におけ

る女性の労働にとって重要で適切な、より良い技術の開発を促進すべきである (FAO, 2015)。

対照的に、漁業・水産業の法律体系においてはジェンダーに関する項目が非常に少なく、結果として弱いと言えるだろう。これは、水産業の中でも家族や夫婦経営などの比較的小さい小集団で行われていることが多い小規模漁業においては、非常に大きな問題であると指摘できよう。さらに学界においても水産や漁業政策の中に女性やジェンダーなどの研究は多くはない傾向にある。これらを踏まえ、日常生活と同じく性別で職業を分けるのではなく、水産業内でも法律や政策の中においてジェンダー平等の考え方の浸透や女性に対して配慮をしていく必要がある。そうすることで、女性漁業者の参画が容易になっていくと考えられる。

まとめ

本研究では、FAOの小規模漁業ガイドラインの日本における実現の実態を明らかにすることを目的として検証を行い、大きく以下の2つについて明らかにすることができた。まず、海外と日本における小規模漁業ガイドラインの実現実態を整理し、明らかにすることができた。これは、研究が発展していく中で1つの出発点の評価軸に値すると思われる。よって今後数年単位で実現実態の調査などを重ねていくことにより、実現をしていく上での必要要素を導き出しが可能であり、そこから理想のモデル開発なども実現できる。そうすることで、実現が進みづらい国や地域においても前身していくことが予測される。

次に、本研究の主軸である日本の小規模漁業関係法律体系の整理及び小規模漁業ガイドラインの実現実態を明らかにした。結果としては、小規模漁業ガイドラインの「3番の指導原則」が一番多い頻出頻度であった。これは、小規模漁業ガイドラインの主軸に値する箇所であるための結果であると考察された。それと対照的に、「13番 実践支援とモニタリング」は、一番低い頻出頻度であった。日本においては、自発的な取り組みやお願いという形で社会の変化を起こす事例があるが、条文中で説明されているように各国がモニタリングし

つつ、知識や資料の共有、自発的な取り組みの支援、技術協力や資金援助といったことを行っていくことが見込まれる。また、水産庁が発表している水産施作の重要業績評価指標 (KPI) における漁業や水産業全体の目標などが実現されていくことで、小規模漁業ガイドラインの「13番 実践の支援とモニタリング」などが実現されていくことに繋がる。

本研究では、あくまで公開されている日本の小規模漁業関連法規を分析対象として研究を行った。それゆえに、実際に現場で漁を生業として実践されている小規模漁業者における小規模漁業ガイドラインの認知度や理解度、並びに実現が進んでいるのかに関しては不明である。よって小規模漁業関係者へのヒアリング調査、日本の津々浦々で営まれている多様な漁業を対象とした事例研究、日本における小規模漁業ガイドラインの実現を進めていく上での条件などの研究、条文も改正などが行われるため、継続的且つ精度の高い検証が今後の課題となる。また、現社会においては、持続可能な開発目標 (SDGs) は、漁業者自身で勉強会を開いたり、日常社会で目にしたりと実現に関しては進んでいる。そのような小規模漁業ガイドラインに関する研究、調査、勉強会などが継続的に研究されることで、世界中で呼びかけられている小規模漁業ガイドラインの実現が進み、併せて日本においても実現が進むことが予測される。そうされることで、周縁化されやすい小規模漁業者の現状を理解及び報告し、政策や補償などに現場の声を反映し、またそれらの活動は漁業者の立場を直接的に守ることに繋がる。これらの取り組みがなされることで、地域や先祖代々続けられてきた小規模漁業が継続でき、地域の資源管理や産業の確保、持続性のあるより良い小規模漁業の実現や繁栄が見込まれる。

参考文献

- Cohen, P.J., E.H. Allison., N. L. Andrew., J. Cinner., L.S. Evans., M. Fabinyi., L.R. Garces, S.J. Hall, C.C. Hicks., T.P. Hughes., S. Jentoft., D.J. Mills., R. Masu., E.K. Mbaru., B.D. Ratner. (2019). Securing a Just Space for Small-Scale Fisheries in the Blue Economy. *Frontiers in Marine Science*, 6, 171. <https://doi.org/10.3389/fmars.2019.00171>
- Chuenpagdee, R., Jentoft, S. (2019). "Small-Scale Fisheries: Too Important to Fail". In *The Future of Ocean Governance and Capacity Development*. Leiden, The Netherlands: Brill ;

- Nijhoff. doi: https://doi.org/10.1163/9789004380271_059
- Delaney, A., N. Yagi. (2017). Implementing the Small-Scale Fisheries Guidelines: Lessons from Japan. Jentoft, S., R. Chuenpagdee., M.J.B. Paladines., N. Franz., eds, *The Small-Scale Fisheries Guidelines: Global Implementation* (Vol. 14). *Springer International Publishing*. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-55074-9>
- Food and Agriculture Organization. (2020). The State of World Fisheries and Aquaculture 2020. FAO. <https://www.fao.org/documents/card/en/c/ca9229en> (2022年7月30日アクセス).
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2018). 食料安全保障と貧困撲滅の文脈において 持続可能な小規模漁業を保障するための任意自発的ガイドライン. FAO. <http://www.fao.org/3/I4356JA/i4356ja.pdf>
- Halim, A., B. Wirawan., N.R. Loneragan., A. Hordyk., M.F.A., Sondita., A.T., White., S. Koeshendrajana., T. Ruchimat., R.S. Pomeroy., C. Yuni. (2019) Developing a functional definition of small-scale fisheries in support of marine capture fisheries management in Indonesia. *Marine Policy*, 100, 238–248. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2018.11.044>
- Jentoft, S., R. Chuenpagdee., M.J.B. Paladines., N. Franz., eds. (2017). *The Small-Scale Fisheries Guidelines: Global Implementation* (Vol. 14). *Springer International Publishing*. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-55074-9>
- Li, Y., T. Namikawa. (2020). 1. The Meaning of Small., Yinji.L. and T.Namikawa, *In the Era of Big Change:Essays About Japanese Small-Scale Fisheries* (pp. 3–13). *TBTI*. https://tbtiglobal.net/wp-content/uploads/2020/07/In-the-Era-of-Big-Change-ebook_Final.pdf
- Li, Y., T. Namikawa. (2020). *In the Era of Big Chang: Essays about Japanese Small-Scale Fisheries*. *TBTI*. https://tbtiglobal.net/wp-content/uploads/2020/07/In-the-Era-of-Big-Change-ebook_Final.pdf
- Pauly, D., A. Charles. (2015). Counting on small-scale fisheries. *Science*, 347 (6219), 242–243. <https://doi.org/10.1126/science.347.6219.242-b>
- Said, A., R. Chuenpagdee. (2019) Aligning the sustainable development goals to the small-scale fisheries guidelines: A case for EU fisheries governance. *Marine Policy* 107, 103599. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.103599>
- SSF Hub. (2020). About Small-Scale Fisheries Welcome to the SSF Hub. <https://ssfhub.org/about-small-scale-fisheries> (2022年7月30日アクセス)
- The World Bank (2012). The Hidden Harvest The global contribution of capture fisheries. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11873/664690ESW0P1210120HiddenHarvest/web.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (2022年7月30日アクセス)
- Too Big To Ignore. (2022). Too Big To Ignore. Too Big To Ignore Global Partnership for Small-Scale Fisheries Research. <http://toobigtoignore.net> (2022年7月30日アクセス).
- United Nations. (2015). 我々の世界を変革する: 持続可能な開発のための 2030 アジェンダ. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000101402.pdf>
- United Nations. (1982). 海洋法に関する国際連合条約 Oceans and Law of the Sea Devision for Ocean Affairs and the Law of the Sea. United Nation.
- Yamashita, H. (2020). 43.SSF Guidelines. Li, Y., T.Namikawa, *In the Era of Big Change:Essays About Japanese Small-Scale Fisheries* (pp.396–404). *TBTI*. https://tbtiglobal.net/wp-content/uploads/2020/07/In-the-Era-of-Big-Change-ebook_Final.pdf
- Vulnerability to Viability Global Partnership. (2021). The V2V Global Partnership. <https://www.v2vglobalpartnership.org> (2022年7月30日アクセス). 男女共同参画局. (2021) 世界経済フォーラムが「ジェンダー・ギャップ指数2021」を公表. https://www.gender.go.jp/public/kyodosankaku/2021/202105/202105_05.html (2022年7月30日アクセス).
- 一般財団法人漁港漁場漁村総合研究所. (2019). 漁港漁場漁村研報 Vol.45., 1-60. <http://www.jifc.or.jp/dispatch/kenpou/pdf/045.pdf>
- 株式会社ブルーエコノミー. (2020). ブルーエコノミーと小規模漁業. 株式会社ブルーエコノミーの海洋調査報告記. <https://blog.goo.ne.jp/beco/e/5aa9b023b675e8903bc24b9b0d10c11a> (2022年7月30日アクセス).
- 勝俣秀夫 (2014). 日本型漁業管理とコモンズ論: E.オストロムの理論を用いた予備的考察, 地域漁業研究, 55(1), 45–71. https://www.jstage.jst.go.jp/article/jrfs/55/1/55_45/_pdf-char/ja
- 日本財団. (2018). 小規模漁業の重要性: COFIからの反省. The Nippon Foundation NEREUS PRPGRAM Predicting Future Oceans. <https://nereusprogram.org/ja/works/小規模漁業の重要性：cofiからの反省/> (2022年7月30日アクセス).
- 農林水産省. (n.p.). 農林水産省関連法令一覧. 農林水産省関連法令一覧. <https://www.maff.go.jp/j/law/houreiichiran.html>] (2022年7月30日アクセス).
- 水産庁. (2018a). 平成29年水産白書 (1) 漁業・養殖業の国内生産の動向. https://www.jfa.maff.go.jp/j/kikaku/wpaper/h29_h/trend/1/tl_2_2_1.html (2022年7月30日アクセス)
- 水産庁. (2018b). 平成29年水産白書 (2) 我が国の資源管理. https://www.jfa.maff.go.jp/j/kikaku/wpaper/h28_h/trend/1/tl_2_1_2.html
- 崎田誠志郎 (2019). 沿岸域における小規模漁業管理の多様性 [名古屋大学], 1-214. <https://nagoya.repo.nii.ac.jp/record/27683/files/k12707-thesis.pdf>
- 副島久美 (2019). 世界が考える水産業 FAO(国連食糧農業機関)シンポジウムが開催. 漁業のはなしをみんなで楽しく sakanadia. https://sakanadia.jp/gyogyou/fao_report/ (2022年7月30日アクセス).
- 田中英次. (2015). 水産資源学—水産資源の持続的利用とその管理—. 1-78. <https://www2.kaiyodai.ac.jp/~hermit/水産資源管理学.pdf>