

「民主主義」は資源を管理するか

ポーランド・日本の体制変化と水産資源管理

Democracy and Resource Governance : Case Study of Fishery Resource Management in Poland and Japan

キーワード：民主主義、水産資源管理、欧州共通漁業政策、ポーランド、戦後漁業改革

1. ハーディンの問いかけ

ポーランドの漁業者たちは、月曜から禁漁期に入ったにも係わらずタラを漁獲し続けている。ある水産関係者は「何の補償もない禁漁で生活を破綻させるより、罰金を支払った方がマシだ」とAFP通信に語った。

(EU Business 2005/5/2)

厳しい基準を受容して果たした、EU加盟1年目にして失ったコンプライアンス。それは、「民主主義」を掲げるEUが、「失敗」した共通漁業政策を漁業者の「参加」により解決しようとしている最中に起こった。

今日、水産資源管理に止まらず、天然資源管理や環境保護等の分野で政策の「失敗」を解決するために、「参加」が求められている。直接民主主義が資源を管理するという前提が築かれていると言って良い。しかし、我々は「共有地の悲劇」が人間の合理性や平和、平等という「民主主義」的状況によって引き起こされるというハーディン¹の警告を忘れてはならない。

「民主主義」は資源を管理するのだろうか。

2. 資源管理における「民主主義」とは

この「共有地の悲劇」の囚人のジレンマを解くには、「民主主義」と「資源管理」双方の概念の重層性と関連性を認識しておく必要がある。

奴隷制度を背景に、平等な市民による政治参加と集団自治・自律を目指した古代の「民主主義」は、近代に生じた諸個人の権利保障という新たな社会契約概念との間に緊張関係を持つ。この緊張を緩和し、民主主義としての実体を実現してきたのが、国民国家だった。しかし、冷戦の崩壊に伴う世界秩序の変動の中でこの緊張関係は大きく変わる。民主主義の市民社会領域への深化が、一国的な政治単位からグローバルな政治単位への拡大と同時に進んだ。この重層化を端的に表すのがEUの「民主主義の赤字」問題である。すなわち、EUレベルの決定や介入が拡大し、加盟国の民意が反映されにくくなるという批判だった。ただ、EUレベ

ルで解決への偏重など問題の再設定も求められている。

では、資源管理は、「民主主義」の重層性の中でどのように認識されるのであろうか。オストロム²らは、管理されている共有地の分析を通じ、共有プール資源を規定する変数を見出した。また、資源利用者の権能と行使段階の分類し(表1)そのズレに注目した。権能の配分段階やズレの認識に、「民主主義」が制度、非制度段階でどう関わるのか、分析する必要がある。

表1：資源利用者の階層性と権能 (Ostrom1992)

	Owner	Proprietor	Claimant	Authorized User
アクセス・採取権	○	○	○	○
管理	○	○	○	
排除	○	○		
譲渡	○			

ローカルな範囲を超えた資源管理では、「資源」がどのように認識され、システム化されていくか(図1)、科学的管理における「専門家」の役割や、合意形成への「参加」のあり方から検討することが求められる。ここでは、システム化される「資源」に対抗する軸、利用者からステークホルダーへの変化が想定される。

上述の認識から、ローカル、グローバルな資源管理を「民主主義」の重層性を変数にトータルに解釈出来ないか。「民主主義」、「資源管理」相互の制度と実行のズレを見やすくする視点として、体制転換に着目する。グローバルに変動・回遊し、ローカルに漁獲される水産資源の管理をポーランド、日本を事例に検討する。

3. ポーランドの体制変化と水産資源管理

連帯による民主化後、民主主義の制度化段階で連帯がエリート化、経済の急転換への国民の反動から旧共産党政権が復活した³。そしてEU加盟後、自由経済への疲弊、第二市民扱い、「民主主義の赤字」への反発から旧連帯系政党が反EU政党と連立政権を樹立した。

社会主義時代、漁業は国家の一大経済部門だった。国家の威信をかけて、赤字を抱え遠洋漁業に積極進出

図1：ハーバーマスの生活世界とシステムの資源管理概念への適用

(ハーバーマス 2005⁴より筆者作成)

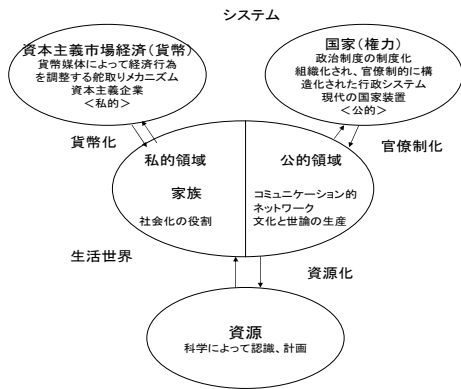
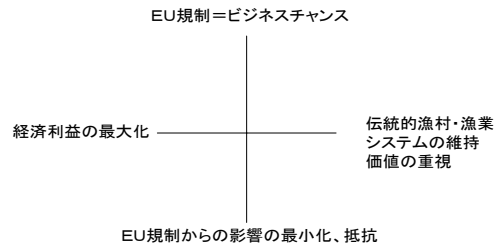


図2：ポーランドの漁業者構造を考える2つの軸（筆者作成）



した。一方、協同組合や伝統的漁村には民主的な自主管理が存在していた⁵。また、東西冷戦下の70年代から開始された、バルト海沿岸諸国による水産資源管理は、実効性、強制力に疑問は残るものの、漁業者や国会会社の代表も参加し、議事録や科学的評価、漁獲割当配分の意思決定が公開された。

民主化後、漁業にも自由経済主義的な影響が及び、社会主義時代の民主的な管理は消滅した。EU加盟に伴う構造政策では、減船や漁業者・市場組織の構築が図られたが、政府の能力不足等から分配や執行が不十分となり、漁村内の不公正と政府への不信から、図2のような構造分化が進んだ。政策過程へのステークホルダーの参加を図ろうと、共通漁業政策の改訂により今年誕生したバルト海地域諮問委員会は、市民社会論を背景に90年代急成長した環境保護団体と、「政府への参加」経験しかない漁業者の間で、科学的決定の手法等をめぐり強い対立が生じた。また、諮問委員会、委員会を経た閣僚理事会における漁獲割当の最終決定段階で、ポーランド政府代表は手続の非民主性を理由に唯一反対票を投じた。

ポーランドの水産資源管理を考えるにあたっては、ポーランド、バルト海沿岸諸国による資源管理双方のEU化とその影響を分析する必要がある。現在、地域諮問委員会レベルで「参加」と「監視・制裁」を強化し、最大の課題である違法漁獲を無くす試みがなされつつあるが、漁業者のコンプライアンスを高めるには、水産資源管理の「民主主義」を考える必要がある。

4. 日本の戦後改革と水産資源管理

「戦後民主主義」と呼ばれる、米国主導の制度的民主化の中、漁業も大胆な改革が図られた。しかし、米ソ対立と駆引きの中で誕生した戦後漁業法は、漁協や許可漁

業制度による資本漁業家の拡大、非現実的な漁業調整委員会の設置など、漁村の民主化を進めなかった。200海里時代、オイルショック等を背景に、80年代に沿岸漁業が見直され、次々と自主管理が「発見」される。その成立背景は様々であった。

茨城県鹿島灘では、戦後漁業民主化にも拘らず昭和30年代後半まで貧困に喘いでいたが、鹿島開発による漁港整備を機に、貝が資源化、貝桁網漁業が盛んになる。その後、広域に渡る水揚プール制など、擬似的に単独所有制を行う自主管理に成功する。様々な紛争も発生したが、図らずもそれらを解決したのは、戦後漁業改革時の共同漁業権共有化や漁業調整委員会制度であった。

また、国連海洋法条約批准に伴い96年に導入したTAC制度では、科学的管理を漁業者と行政との「調整」により、自主管理の中に取り込むことに成功している。漁業改革の設定した漁業の非民主的な排他性が、漁村内の民主性を保ち制度を基盤とした自主管理や、制度と実態のズレを「調整」として利用した管理がなされている。

5. 「民主主義」は資源を管理するか

2つの事例の比較から分かることは、資源管理における制度、実態の逆説的展開である。「民主的」な資源管理を考える際には、その国の民主主義制度や実態との相関の中で生じたメカニズム（ポーランド=社会主義時代の民主的管理、EU加盟で何が民主化して非民主化したか、日本=制度と自主管理の距離）を分析し、活かすことが重要である。具体的には、政府、民間中間組織としての協同組合の両国における役割の比較分析、制度環境が激変する中での漁業者の管理戦略の検討等が挙げられよう。

¹ Hardin, G. The tragedy of the commons; Science:1968:162, 1242-1248

² Ostrom, E. Governing the Commons. Cambridge Univ Press: 1990.

³ 川原彰『現代比較政治論』（2005年、中央大学出版部）

⁴ J. ハーバーマス『コミュニケーション的行為の理論』（1985年、未来社）

⁵ Boguslaw, M. Burning Bridge? Polish Fisheries Co-operatives in Times of Transition; Maritime Studies: 1991; Vol.4, No.2, 72-86