

タイトル	海区漁業調整委員会委員選挙と自治 - 70年間の公選制からの示唆 -
著者	鹿谷, 雄一; SHIKATANI, Yuichi
引用	北海学園大学法学研究, 58(3): 1-33
発行日	2022-12-30

論 説

海区漁業調整委員会委員選挙と自治 —— 70 年間の公選制からの示唆 ——

鹿 谷 雄 一

はじめに

1. 地方自治体における行政委員会
 2. 海区漁業調整委員会の機能と委員選挙の概要
 3. 北海道における海区漁業調整委員会委員選挙
- おわりに

はじめに

海区漁業調整委員会をはじめとする地方自治体における行政委員会は、多様な選任方法を採用していることが特徴として挙げられる。選任方法のひとつとして公選制を採用していたことがある教育委員会や農業委員会、海区漁業調整委員会でも、現在は、長が選任・任命する方法に改められている。このことから現在において公選制を採用している地方自治体における行政委員会は存在していない。

海区漁業調整委員会は特徴的な性格を有している。市町村の区域をこえた区域で、利害関係者である漁業者や漁業従事者が委員となって民衆統制（レイマンコントロール）により自ら調整や解決を担っている。また、長い海岸線をもつ北海道にとって海区漁業調整委員会は、主要産業に関わるものであり、重要な組織といえる。他方で、市町村では、人口減少社会となり、単独では事務権限を処理することが難しい状況になりつつあり、広域行政や広域連携の必要性もより高まってきている。さらに、社会が複雑化したなかで、住民の参加を促しながら課題解決をしていくことも求められている。海区漁業調整委員会委員選挙では、漁業者や漁業従事者、つまり有権者の減少が顕著となっている。市町村においても、今後、住民（有権者）の減少に直面することになる。これをすでに経験をしている海区漁業調整委員会から課題解決に活かすために得られることもあるであろう。そこで、本稿では、制度創設から 70 年に及ぶ

海区漁業調整委員会委員選挙をふり返りながら、自治のあり方の一面として、その示唆と課題を考察しようとするものである。

1. 地方自治体における行政委員会

(1) 行政委員会

行政委員会は、政治的中立性であったり、公正性や専門性により判断されたりする必要があるような分野で設置されている「合議制の行政機関であり、独立の地位をもち、行政機能のほかに、委員会によっては準立法機能と準司法機能を有するもの」と説明される¹。特徴として合議制、準立法機能、準司法機能があることが説明されるが、職業や民意の代表と民衆（素人）統制（レイマンコントロール）も挙げることができる²。

戦後から 1950 年代にかけて行政委員会制度（委員会制度）に関する議論が盛んになされているが、その後、国と地方自治体とは異なる歩みをみせている³。国では戦後一時的にその数が増加したものの、その後再編や統廃合され減少している。一方、地方自治体では個別法の規定に基づき設置されていた。設置された行政委員会のなかには、いわゆる逆コース期に大きな見直しがあったものの、これ以降は設置する行政委員会が変更されることなく今日に至っている。

¹ 東京大学社会科学研究所編『行政委員会—理論・歴史・実態—』日本評論社、1951 年、4 頁。同様の機能を指摘するものとして、例えば、足立忠夫「地方行政と行政委員会」『法律時報』1953 年 4 月、鶴飼信成『行政機構における委員会制』日本評論社、1950 年、大山礼子「首長・議会・行政委員会」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『岩波講座 自治体の構想 4 機構』岩波書店、2002 年、田中二郎「地方公共団体における行政委員会制度」地方自治研究会編『自治論集 5 地方行政委員会制度論』1956 年、西村清司「行政委員会」『執行機関』（新地方自治法講座 7）ぎょうせい、1996 年など多数ある。

² とくに教育委員会の機能について指摘される。教育委員会については、さしあたり新藤宗幸『教育委員会—何が問題か』岩波新書、2013 年、95 頁以下、伊藤正次「自治体の行政委員会と執政制度—執行機関多元主義・再考—」『公法研究』第 79 号、185 頁以下を参照。

³ 戦後の行政委員会制度の受容と形成過程については、伊藤正次『日本型行政委員会制度の形成—組織と制度の行政史』東京大学出版会、2003 年が詳しい。

戦前期にも合議制を有する組織は存在していたが、諮問的機関であったり、内部行政的なものであったりしたものにはすぎなかった⁴。占領期に行政の民主化の一環としてアメリカで発達した行政委員会が受容され導入されていった。アメリカでは、植民地時代から20世紀にかけて独立規制委員会に位置するものを含めて発達し、さまざまな行政分野において設置されている。例えば、学校教育をはじめ、警察、消防、水道、公園、図書館、慈善施設、課税・評価などで設置され、こうした特別目的の行政委員会の多くは選挙によるものであるという⁵。長浜政寿は、アメリカの行政理論として、合議制部省、統制委員会、準独立委員会、諮問委員会、連絡協議会、超党派委員会の6分類を紹介し検討している⁶。また、司法・行政・立法に次ぐものとしてとらえられることもある。

1950年ごろに設置されていた行政委員会について、鵜飼信成は「社会情勢の変化に即応する必要のあるもの、とくに選挙によるものは任期が短」く、アメリカよりも短いことについて、「委員会行政が、いわば一種のしろろとの行政官をとり入れるという方法をとったことの意識をいかにすためには、その任期を短くして、たえず新鮮な人材が流れ込むような機構にすることが適切であることは明らか」⁷と、旧来の官僚制克服のためにはレイマンコントロールが必要とされることを説明する。

(2) 地方自治体における行政委員会

地方自治体における行政委員会は、地方自治法において規定が置かれている執行機関としての委員会・委員である。地方自治法施行当初、選挙管理委員会と監査委員のみが規定されていた。その後、個別法⁸に

⁴ 東京大学社会科学研究所編、前掲書、1951年、4頁。

⁵ 鵜飼信成、前掲書、1950年、9頁。アメリカにおける特別目的の行政委員会については、前山総一郎『米国地域社会の特別目的下位自治体—生活基盤サービスの住民参加実際のガバナンス—』東信堂、2020年、山下茂『体系比較地方自治』ぎょうせい、2010年、竹下譲編著『よくわかる世界の地方自治制度』イマジン出版、2008年を参照のこと。

⁶ 長浜政寿「行政における委員会制度について—特に行政民主化との関連において—」『都市問題研究』第1集、1949年2月、59頁以下。

⁷ 鵜飼信成、前掲書、1950年、7～8頁。

⁸ 個別法によって設置された執行機関としての委員会・委員は、地方自治体において必置機関となっている。都道府県と市町村ともに設置されるのは教育委員会（教

よって、これら以外の行政委員会が地方自治体に設置されることになった。権限などを明らかにし、地方自治体との関係を整理する必要が生じたことから、1952 年（昭和 27 年）に行政委員会に関する包括的な規定を置くこととなった。1956 年の改正で長の総合調整権が置かれ、長の「所轄」の下に系統的に位置づけることになった。この間、1951 年に農業委員会法により農業委員会が都道府県と市町村とに設置（のちに市町村のみに改正）され、1954 年に警察制度の抜本的見直しによりそれまで市町村の一部に置かれていた公安委員会が都道府県設置へと見直された⁹。

1952 年（昭和 27 年）の地方自治法の改正により、行政委員会・委員が執行機関と位置付けられた。これにより、地方自治体における統治のあり方として、二元代表制と執行機関の多元主義の考えが導入されたことになる。つまり、二元代表制による首長主義が第一原理とすると、行政委員会による執行機関の多元主義が第二原理となる¹⁰。長への権限集中の排除として、チェック・アンド・バランスの担い手として期待されることになる。これとともに、住民の行政参加の促進を進めることができ、地方自治体における統治を担う組織としての位置づけを得ることにもなった。

個別事情で設置された行政委員会が、1955 年前後の改正以後、新設や廃止といった見直しがなされなかったことについて、大山礼子は、「国の縦割り行政の浸透」であり、長の権限の統制の観点から「首長の（少なくとも）非党派的性格は、行政委員会の存在意義をみえにくく

育委員会法、のちに地方教育行政の組織及び運営に関する法律（地教行法）、選挙管理委員会（地方自治法）、人事委員会又は公平委員会（地方公務員法）、監査委員（地方自治法）であり、都道府県に設置されるのは公安委員会（警察法）、労働委員会（労働組合法）、収用委員会（土地収用法）、海区漁業調整委員会（漁業法）、内水面漁場管理委員会（漁業法）であり、市町村に設置されるは農業委員会（農業委員会法、のちに農業委員会等に関する法律）と固定資産評価審査委員会（地方税法）である。

⁹ 市町村公安委員会と市町村警察は、1948 年（昭和 23 年）に、市と人口 5000 を超える町村に設置されていた。1951 年から段階的に国家地方警察に移管することが認められ、1954 年の警察法の改正までの間に 1200 弱の町村が移管をし、公安委員会を廃止している。町村警察の廃止については、鹿谷雄一「住民投票と自治体警察」『大東法政論集』第 10 号、2002 年 3 月を参照のこと。

¹⁰ 今村都南雄「地方公共団体の組織編成」雄川一郎・塩野宏・園部逸夫編『現代行政法行政の理法体系第 8 巻 地方自治』有斐閣、1984 年、82 頁。

してきた」¹¹と説明する。また、伊藤正次は、「『何も足さない、何も引かない』状態」となっていると指摘し、これは、「自治制度官庁も『寝た子を起こさない』戦略をとり、結果として自治体の行政委員会は制度的に『凍結』され、長期的な安定を享受することになった」¹²と説明する。こうした政治的行政的な視点からの行政委員会の評価は、ある程度共通認識され、その弊害から必ずしも評価が高いとはいえるものではない¹³。

(3) 行政委員会における公選制

地方自治体における行政委員会のなかには、かつて公選制を採用していたものがある¹⁴。1949年（昭和24年）に公布された漁業法により、海区漁業調整委員会において公選制が採用された。これ以外でも教育委員会や農業委員会などで公選制が採用されていた。

1948年に公布された教育委員会法において、都道府県教育委員会と市町村教育委員会ともに、委員の公選制が採用された。委員（都道府県7名、市町村5名）のうちそれぞれ1名の議会選出委員を除き、広く有権者を対象として投票を行ったものである。1956年に地方教育行政の組織及び運営に関する法律が公布され、首長の任命制に変更された¹⁵。こ

¹¹ 大山礼子、前掲論文、30頁。同様に、伊藤正次は「1955年の保守合同と前後して、いずれも保革の政治対立に彩られた1950年代の組織再編以降、自治体の行政委員会の新設や廃止は行われず、執行機関多元主義の下で自治体の行政委員会制度は安定的に推移」（伊藤正次、前掲論文、2017年10月、188～189頁）と指摘する。

¹² 伊藤正次「自治体の行政委員会制度―来歴と展望」『都市問題』第108号第5巻、2017年5月、57頁。伊藤正次は別の論考において、審議会化や廃止を免れ、制度的な安定を享受したできたこととして、権力の均衡抑制を図るよりも首長への権力集中を排除することが行政の民主化の重要な要素、教育委員会で見られたように首長・議会・教育委員会の「三元代表制」は過剰な政治化、合議制組織では意思決定の迅速性に欠け非能率的、の3点を挙げ説明している（伊藤正次、前掲論文、2017年10月、187頁を参照）。

¹³ 行政委員会に対する説明は、視点は異なるが、「『縦制り行政』の一翼」（西尾勝）、「自治組織権の拘束」（今村都南雄）などと説明され消極的な評価がなされている。

¹⁴ 戦後初期の行政委員会の公選制については、鹿谷雄一「昭和20年代秋田県における行政委員会委員選挙―農業委員会・教育委員会・海区漁業調整委員会―」『秋田法学』第59号、2018年3月。

¹⁵ 教育委員会に関しては、例えば、財団法人東京市政調査会編『当事者たちの証言 地方自治史を掘る』財団法人東京市政調査会、2009年、78頁以下を参照のこと。特

の間、教育委員会法により段階的に教育委員会を設置することとされ、都道府県と五大都市では1948年11月に、その他の市町村は1950年11月までに設置することとされた。任期4年で半数改選とされ、また、改正法により1949年と51年に選挙を行わず、1952年11月まで延期されたことから、とくに市町村では投票を実施した回数は限られていた。

また、1951年（昭和26年）に公布された農業委員会法により、それまでであった農地委員会と農業調整委員会、農地改良委員会を発展的に統合するかたちで農業委員会が発足した。農業委員会を含め、これ以前に置かれていた各委員会においても公選制が採用されていた。当初は、都道府県農業委員会と市町村農業委員会とが設置されたが、1954年の法改正により市町村の農業委員会のみとなり、2016年（平成28年）年の法改正まで委員の一部を公選制により選任していた。教育委員会委員選挙とは異なり、農地所有者や農地耕作者などの利害関係者のみに選挙権・被選挙権があった。農地委員会では小作・地主・自作による階層別の選挙制を採用し、また、都道府県農業委員会は、市町村農業委員会委員による複選制（間接選挙制）を採用していた。

農業委員会が公選制を廃止した背景のひとつとして、第28次地方制度調査会「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」（平成17年12月9日）を挙げることができる。そこでは、「地方の自主性・自律性の拡大のあり方」として行政委員会制度について、とくに教育委員会、農業委員会、監査委員について言及がなされている。これらについて、「戦後60年を経て、社会経済情勢が大きく変化している中で、制度創設時と同様の必要性がすべての機関について存続しているとはいえない状況」にあり「必置規定の見直し、組織・運営の弾力化を図るべき」とした。このような流れのなかで、2015年（平成27年）に農業委員会等に関する法律の一部を改正する法律が成立し、農業委員の公選制が廃止され、長が議会の同意を経て任命する制度になった。

委員の選任を市町村長による任命に一本化することで農業政策を総合的に推進するための基盤を強化することができるようになった。他方

別区の一部において、教育委員の準公選制が実施されている。例えば、中野区では、1981年、85年、89年、93年に実施されている。教育委員の準公選制の詳細については、同書のほか、兼子仁・神田修編『資料中野区 教育委員準公選を知るために』エイデル研究所、1985年などを参照のこと。

で、農民の声を集約し地域の農政に反映させる仕組みが脆弱化することへの懸念も指摘されている¹⁶。

2010年代に入り、教育委員会や農業委員会、海区漁業調整委員会の見直しがあり、地方自治体における行政委員会のあり方が変化を見せている¹⁷。

2. 海区漁業調整委員会の機能と委員選挙の概要

海区漁業調整委員会は、行政委員会のなかでも特殊性をみることができる。

海区漁業調整委員会は、地方自治法のなかで職務権限について概括的に規定され、漁業法のなかで内水面漁場管理委員会とともに地方自治体における行政委員会として置かれているものである。教育委員会や農業委員会と同様に公選制を採用し、その選挙権・被選挙権は農業委員会と同様に利害関係者によるものであった。また、市町村の区域にとどまらず広域によることも特徴として挙げることができる。農業委員会と共通性はあるものの、他方で、法人にも選挙権・被選挙権があるなど相違点もある。公選委員を含む海区漁業調整委員会の導入により、漁業制度の改革を漁民自身が担うことになった。

以下では、海区漁業調整委員会の機能と委員選挙に関する議論や規定について、漁業法の解説書や国会会議録を中心にみていくこととする¹⁸。

(1) 海区漁業調整委員会設置の意義と権限

1949年（昭和24年）に公布された漁業法（昭和24年法律第267号）は、農地改革の進展の影響を受けて各方面からの提案をまとめていくなかで、それまでの漁業法（明治漁業法）を廃止し、「漁業者及び漁業従事者を主体とする漁業調整機構の運用」により漁業の民主化を図ることを

¹⁶ 伊藤正次、前掲論文、2017年10月、192頁。

¹⁷ 人口減少社会において自治体運営するための困難性もあり、委員会・委員や執行機関の附属機関等を協議により定める規約で共同して設置することができる機関等の共同設置（地方自治法第252条の7以下）の規定が置かれた。

¹⁸ 主なものとしては、漁業法研究会編著『海区漁業調整委員選挙の手引』大成出版社、1987年がある。同書の委員選挙に関する記述は、水産庁経済課編『漁業制度の改革 新漁業法条文解説』日本経済新聞社、1950年を参照している。

目的に定められたものである。海面につき主務大臣が定める海区に海区漁業調整委員会が置かれ（漁業法第 84 条第 1 項。以下特段のことがない限り漁業法のこと。）、海区漁業調整委員会は主務大臣及び都道府県知事の監督に属する。

海区漁業調整委員会の権限や業務は多岐にわたる。漁業法では「海区の区域内における漁業に関する事項を処理する」（第 83 条）とされ、現在の代表的な権限や業務は、

1. 都道府県知事が意見を聞くこととなっている事項としては漁業の免許に関すること、漁場計画の作成（変更）すること、漁業者の数に関する制限、漁場の使用に関する制限その他必要な指示、都道府県の漁業調整規則の制定・改廃についての答申など
2. 都道府県知事への意見する事項としては漁場計画の樹立や漁業権の制限・条件・取消など
3. 入漁権をめぐる漁業紛争での協議の裁定や調停、協定の締結・指導など

である¹⁹。このように諮問機関として、建議機関として、決定機関として強い権限を有している。ただ当初には、「執行機関であると同時に、附属機関たる性格を併せ有するものであって、事務量からいえば、附属機関としての比重の方が強い」²⁰とも説明されている。

海区漁業調整委員会は、利害関係者である漁業関係者により、こうした権限や業務を担っているため、レイマンコントロールの要素を有しているといえるであろう。

（２）海区の設置

海区漁業調整委員会は、主務大臣が定める海区に設置（第 84 条）される。海面のみではなく、主務大臣が指定する湖沼を含むものとされ、現在では、霞ヶ浦北浦や琵琶湖に置かれている。

1950 年（昭和 25 年）の告示（農林省告示昭和 25 年第 29 号）で、全国

¹⁹ 漁業法第 135 条では所掌事項として「海区又は海域の区域内における漁業に関する事項」としている。

²⁰ 自治庁編『改正地方制度資料 第 9 部』自治庁、1954 年、224 頁。1952 年（昭和 27 年）の地方自治法改正における執行機関に関する事項での地方自治庁長官の答弁資料（想定問答集）。

に 179 海区が設置された。当初想定された海区の範囲は、全国に 270～280 程度であり、市町村漁業調整委員会の設置も構想されていた²¹。

1 都府県に 3～4 程度の海区が置かれ、北海道については、その特殊事情から特例として 49 海区が置かれることとなり、1 ないし 2 市町村を 1 海区としている例も少なくない。

海区の大きな見直しは、1954 年（昭和 29 年）と 1962 年（昭和 37 年）であり、これ以後大きな見直しもなく現在に至っている。1954 年の見直しで、全国では 179 海区が 124 海区に再編され、さらに 1962 年に 64 海区となった。北海道では 49 海区が 24 海区に再編され、さらに 10 海区に再編された（図表 1）。とくに 1962 年の統合では、離島や指定湖沼などを除き 1 府県 1 海区となった。

なお、知事は、特定の目的のために必要があると認めるときに、複数の海区を合わせた連合海区漁業調整委員会を置くことができる（同法 147 条第 1 項）。

（3）委員

海区漁業調整委員会は、漁業法施行時、公選の委員 7 人、知事選任の委員 3 人（学識経験者 2 人、公益代表者 1 人）の 10 人（第 85 条）とされ、委員の任期は 2 年とされた。公選の委員については、農業調整委員会とは異なり、それぞれの海区において階層別、経営者及び従事者区別、地区別、業種別、利益代表的な方法を採用せず、委員間の格差を設けずに、選挙制によることとしている。

北海道のみ委員数が異なるのは、1950 年（昭和 25 年）の最初の一般選

²¹ 「全国で大体二百七、八十くらいになる予定であります。これが一番中枢的機能を営むわけですが、その下部機構としまして、市町村単位に市町村漁業調整委員会を置きます。それから海区と海区にまたがる問題、この海区委員会は大体漁業状況の同じようなところを単位として置くわけですが、どうしても海区と海区にまたがる問題がありますから、この問題を解決するために連合海区漁業調整委員会を随時必要に応じてつくります。（中略）これが委員会設置の一般の原則であります」（第 4 回国会衆議院水産委員会第 3 号、昭和 23 年 12 月 9 日 漁業法及び漁業法施行法制定に関する説明聴取 松元威雄説明員）。また、漁業制度改革当初は、市町村漁業調整委員会、海区漁業調整委員会、連合海区漁業調整委員会、中央漁業調整審議会という 4 層構造であったが、1949 年（昭和 24 年）の案では市町村漁業調整委員会が削除された。

図表 1 海区数の推移（全国と北海道）

	一般投票日	北海道			全国		
		海区数	委員定数		海区数	委員定数	
				公選			公選
第 1 期	1950. 8.15	49	686	539	179	1,986	1,449
第 2 期	1952. 8.13	49	686	539	170	1,896	1,386
第 3 期	1954. 8.12	24	336	264	134	1,436	1,034
第 4 期	1956. 8.10	24	336	264	122	1,316	950
第 5 期	1958. 8. 8	24	336	264	122	1,316	950
第 6 期	1960. 8. 9	24	336	264	121	1,306	943
第 7 期	1962. 8. 8	10	140	110	64	680	488
第 8 期	1964. 8. 6	10	150	90	64	880	528
第 9 期	1968. 8. 6	10	150	90	64	880	528
第10期	1972. 8. 4	10	150	90	66	905	543
第11期	1976. 8. 4	10	150	90	66	905	543
第12期	1980. 8. 6	10	150	90	66	905	543
第13期	1984. 8. 2	10	150	90	66	905	543
第14期	1988. 8. 4	10	150	90	66	905	543
第15期	1992. 8. 6	10	150	90	66	905	543
第16期	1996. 8. 1	10	150	90	66	905	543
第17期	2000. 8. 3	10	150	90	66	905	543
第18期	2004. 8. 5	10	150	90	64	860	516
第19期	2008. 7.31	10	150	90	64	860	516
第20期	2012. 8. 2	10	150	90	64	860	516
第21期	2016. 8. 3	10	150	90	64	860	516

（出典）『選挙年鑑』各年版をもとに委員定数を計算して作成。

（注）全国には北海道を含む。公選は委員定数の内数で、一般投票日に選挙した数とは異なる。第7期までの委員数は10名（うち公選7名）で、北海道の各海区のみ14名（うち公選11名）。第8期以降の委員数は原則15名（うち公選9名）で、指定海区は10名（うち公選6名）。指定海区は、第8期と第9期は16海区、第10期～第17期は17海区、第18期～第21期は20海区。

挙を迎えようとしていたときに、議員提案による法改正により、「北海道の海区漁業調整委員会にあつては11人」が加えられたことにあった。これは、海区の設置について農林省告示が漁業法案審議時の説明とは異

なるものであったからであった²²。川村善八郎らから北海道の状況を踏まえた法改正の提案理由があった²³。この一部改正法案の審議と成立した改正法の公布（7月31日）は、第1期の一般選挙の告示（7月16日）後になされていることから、附則のなかで、「この法律施行の際すでに選挙の期日を告示してある海区漁業調整委員会の委員の選挙において選挙すべき委員の定数は、漁業法第85条第3項第1号の改正規定による定数とする。」としている。なお、立候補締切日は8月5日であった。

1962年（昭和37年）の改正で、海区の再編・拡大に伴い、委員定数を

²² 漁業法審議時の説明では、北海道では市町村を海区とし、114海区を設置し、それぞれから1名を出した連合海区を設置するということで法案を通過させたが、告示では49海区の設置となっていたことがあった。調整の結果、海区を114とすることはせずに、4名の委員を増加するという法改正の提案をすることでまとまった（第8回国会衆議院水産委員会第6号、昭和25年7月22日）。

²³ 提案理由は「北海道は御承知の通り日本の生産の三八%を持っておるところの、非常に生産の高いところであります。第二点は、漁業の種類、たとえて言いますれば、内地方面にないところにしん、さけ、ます、その他各種の漁業種類があるのであります。従ってこれに対して専用漁業権その他定置漁業権等の種類並びに数が非常に多いこと、第三点は、漁業資源は他府県よりも非常に豊富でありますので、今後の新魚田の開発等においても、漁業の発展性が非常に大きいこと、第四には、終戦後引揚漁民が北海道に非常に多くおること、さらに内地方面の資源の枯渇によって、北海道の魚田開発のために、相当数の内地方面からの移住漁民があるのであります。かような漁民も日本の漁業振興のために、北海道において十分に取入れて行くことがよからうということが第四点、次に交通並びに通信等の機関が、内地府県よりも非常に不便なので、せつかく新漁業法によって漁業の民主化をはかろうとしましても、普及が非常に困難なのであります。かような理由から、北海道に限っては内地七人の委員の数を十一人置いて、これらの問題を解決して行く、すなわち調整して行くことが最も妥当である、かような意味合いで提案したのであります。もちろん第五回国会におきまして、北海道は市町村ごとに海区調整委員会を置くということであったのでありますが、客観情勢から四十九海区にされたという状態も、その理由の一つになりますけれども、これらはもとより私たちは市町村単位に、すなわち総合的に海区調整委員会を設置することが、今後の漁業調整に最も公平を期するという意味合でありましたので、現在の四十九海区を、さらにある時期においてこれを縮めなければならぬということを考えておりますけれども、先ほど申しました五点の理由から、どうしても現在の七人の委員では十分なる調整はかり得ないということで、漁民の選挙による委員を十一人にしたいというのがおなる理由であることをここに付け加えて、提案の説明といたす次第であります。」（第8回国会衆議院水産委員会第7号、昭和25年7月24日）。

15 名とし、公選の委員 9 名、知事選任の委員 6 名（学識経験者 4 名、公益代表者 2 名）と委員の数を 1.5 倍としている。また、中立委員となる知事選任の委員を倍増している。これは、「地域的利害ないし業種的利害にとらわれ易いので、より公正な立場から委員会の調整機能を円滑に発揮」²⁴ することが期待されたからである。また、大臣が指定する海区については、定数を 10 名としたまま、公選の委員と知事選任の委員の数を変更している。つまり、公選を 6 名、知事選任を 4 名（学識経験者 3 名、公益代表者 1 名）としている。

また、この改正前までは、委員の任期は公選、知事選任ともに 2 年であったものが 4 年となった（第 98 条）。

2016 年（平成 28 年）の公選制の廃止により、定数は 15 名とし、条例により 10 名から 20 名の範囲内で定めることができるようになった（第 138 条）。なお、任命にあたっては、議会の同意を得る必要がある。

漁業法では、海区漁業調整委員会のほかに、都道府県に行政委員会として内水面漁場管理委員会を置く（第 130 条）とし、知事選任の委員のみとなっている（第 131 条）。この相違については、内水面漁場管理委員会については「選挙権を有する者をとらえにくいため」²⁵（松元威雄説明員）に公選制を採用しなかったと説明されている。

（４）選挙権・被選挙権

海区漁業調整委員会委員の選挙権と被選挙権は、海区に沿う市町村の区域内に住所又は事業場を有する者で、1 年に 90 日以上²⁶ 漁船を使用

²⁴ 岩本道夫『新漁業法の解説』水産社、1962 年、180 頁。

²⁵ 第 4 回衆議院水産委員会第 3 号、昭和 23 年 12 月 9 日。

²⁶ 住所のある海区のみに限定されない。漁業のみに従事している必要もない。1 年に 90 日以上との判断はそれぞれの選挙管理委員会で行うこととなるが、これが難しいことから協同組合などを通じて把握することが想定されている（第 5 回国会衆議院水産委員会第 22 号、昭和 24 年 9 月 6 日）。ただ一方で、こうした状況にあることで、選挙管理委員会から見直しの要望が出されてもいる。また、漁業法第 86 条第 2 項において「都道府県知事は、当該海区の特殊な事情により、当該海区漁業調整委員会の意見をきいて、特定の漁業につき、前項の漁業者又は漁業従事者の範囲を拡張し、又は限定することができる。」としている。第 1 回一般選挙では、「渡島・檜山支庁管内は被漁民を除くために漁船使用日数が 120 日となっている」（北海タイムス 1950 年 7 月 16 日、1 頁）。

する漁業を営み又は漁業者のために漁船を使用して行う水産動植物の採捕若しくは養殖に従事するものとなっている（第 86 条第 1 項）。したがって、①漁業者・漁業従事者、②海区に沿う市町村に住所又は事業所を有すること、③ 1 年に 90 日以上従事することの 3 要件が必要となる。③については、漁業で相当程度生活している者ということになるが、地域の実情に応じて、知事は漁業者・漁業従事者の範囲を拡張・限定することができる（第 86 条第 2 項）。

なお、選挙権の行使は、毎年 12 月に確定する選挙人名簿によるため、これに登録されていない者は選挙権を有するが、これを行使できないとされている。選挙人名簿は有権者からの申告を原則として調製される。なお、被選挙権は有するため、立候補することができる（第 86 条第 2 項）。

市町村議会議員の選挙権・被選挙権とは異なる点がいくつかある。

選挙権・被選挙権の要件が同じことである。選挙権を有する者は被選挙権を有することになるため、海区漁業調整委員会の委員は満 20 歳以上（法施行時）であれば立候補できることになる。さらに、法人にも選挙権・被選挙権を認めていることである。また、外国人にも選挙権・被選挙権があると解されている。これは、明文の規定はないものの、農業委員会において、地方公務員ではある者の外国人を排除すべき特段の理由が認められないことが選挙権・被選挙権を有する者と解されていることから、これと同じ事情と解するものとされている²⁷。

また、市町村の区域内で海区が分かれ複数の海区に属する場合には、その市町村で選挙権・被選挙権を有する者は実際に漁業をしている海区にかかわらず、複数の海区での選挙権・被選挙権を有することになる。

委員は、委員である間は被選挙権を有している必要がある。ただし、委員（このほか協同組合の理事など）となったことで漁業に従事することが難しくなることもあるため、選挙時に選挙権・被選挙権を有している者については、在任中に実際に従事していなくても選挙権・被選挙権を有しているものとみなされる（第 86 条第 3 項）。

また、委員に対する解職請求が認められている。この場合、選挙権を有する者の 3 分の 1 以上の連署をもって、代表者から、都道府県の選挙管理委員会に対して請求することができ（第 99 条）、地方自治法に定める主要公務員の手続きをとることとなり、解職投票において過半数の同

²⁷ 漁業法研究会編著『海区漁業調整選挙の手引』大成出版社、1987 年、49 頁。

意があったときに解職される²⁸。

(5) 投票

選挙は、1人1票の投票によって行うことになる（第90条）。1人1票は同一海区においてであり、市町村が複数の海区に属する場合は、それぞれの海区で投票することができる。また、法人にも選挙権を認めているため、第90条第3項但し書きでは「法人にあっては、その指定する者が行うものとし、この場合において必要な事項は、政令で定める。」としている。このことから、個人として、法人の代表として2票を有する場合がある。また、事業所が異なる海区にあれば、一方では個人として、他方では法人として投票することもできることになる。

また、農業委員会と大きく異なるのは、「のべ選挙」であったことである。つまり、階層別の投票を採用しておらず、地区別、業種別でもない。こうしたことについては、国会の審議でもいくつかの指摘がなされている。衆議院水産委員会での提案説明²⁹のなかで、

選挙権及び被選挙権の資格を限定することができるというような規定を設けておるわけであります。それでこの委員の選挙のやり方ではありますが、これは農業の調整委員会とはちょっと趣をかねておるものでありまして、漁業の方面におきましては、それぞれの階層別、あるいは経営者及び従事者の区別、あるいは地区別、業種別、こういうふうなものからそれぞれこの利益代表的な意味で出すことがいいか、あるいはそういうことをしない方がいいかという点については、いろいろ問題があるわけであります。この原案におきましては、一応そういうふうな利益代表的な委員としての考え方ではなく、委員というものは公平な判定者として選ぶ。そして業種別な、あるいは専門的な問題については、専門委員会を必要に応じて開きましてこれを補って行く、こういう建前をとっております。従って、この業種から何人出す、あ

²⁸ 『地方自治月報』で海区漁業調整委員会委員の解職請求（解職請求代表者証明書の交付を含む）の事例があったことについて確認できなかった。なお、町村の公安委員会委員、教育委員会委員、選挙管理委員会委員の解職請求（解職請求代表者証明書の交付を含む）の事例があったことは確認できる。

²⁹ 第5回国会衆議院水産委員会第10号、昭和24年5月9日 藤田巖提案説明。

るいはこういう地区から何人出すというようなやり方には考えておらないのであります。一選挙区制であります。それからまた選挙は直接選挙の方法をとる。それから立候補制を採用いたします。

と説明がなされた。

当選人不足が生じる場合には、繰上当選（第 92 条第 1 項）、これでもなお不足する場合には再選挙（第 92 条第 2 項）、委員に欠員が生じる場合には補欠選挙（第 93 条）がおこなわれる。また、選挙事務の管理者は、都道府県の選挙管理委員会が管理することとしている。ただし、法施行当初は、北海道の海区について、市町村の選挙管理委員会が管理することとしている（第 88 条）。1962 年（昭和 37 年）に改正されるまでこの規定により市町村の選挙管理委員会が管理した。

3. 北海道における海区漁業調整委員会委員選挙

海区漁業調整委員会の委員選挙については、北海道における第 1 期選挙からの正確な記録を十分に確認することができていない。文書と記録とののはまぎであったり、文書の破棄であったり、収集資料の欠落や信頼度が十分でなかったりしていることが理由である。北海道選挙管理委員会がまとめている『選挙結果調』³⁰において海区漁業調整委員会の選挙結果（ただし、第 9 期以降の一部の選挙結果を掲載）がある。ここではこれを基本としつつ、掲載や記述がある新聞記事等も用いながらみていくこととする。

（1）海区の設置

海区の範囲は、当初、全国に 270～280 程度が想定され、「北海道につきましては特例を設けております。北海道は市町村の区域が相当広うございますし、漁業状況から申しまして、大体内地で海区にわけた単位が北海道ではほぼ市町村単位にあたっております」³¹と説明され、1 市

³⁰ 『選挙結果調』には 1968 年（昭和 43 年）の第 9 期以降、第 11 期～第 13 期、第 14 期～第 21 期までの結果の掲載を確認している。第 10 期と第 14 期の結果については対象となる『選挙結果調』の年版において掲載の確認ができていない。

³¹ 第 4 回国会衆議院水産委員会第 3 号、昭和 23 年 12 月 9 日 漁業法及び漁業法施

町村1海区を基本とする案であった。1950年（昭和25年）の農林省告示では、基本的に市や郡を単位として49海区が設置された。この49海区のうち、いくつかは郡を分けて異なる海区となったものがあった。

関係市町村は、「当初114海区であつたものが49海区に設置をされた」³²とあり、新聞記事による投票結果等を第2次漁業センサス（調査期日1954年1月）と市町村合併の状況から確認すると、関係市町村は119市町村と考えられる。1市町村で1海区となったのは、浜益村、小樽市、奥尻村、様似村、幌泉村、大津村、羅臼村、焼尻村、天売村、増毛町などであった。2市町村で1海区となったのは、石狩厚田、余市塩谷、古平美国、積丹、久遠、爾志、八雲長万部、室蘭、広尾、別海標津、網走東部、枝幸、宗谷、稚内、羽幌初山別、苫前鬼鹿村、留萌などであった。このように、1海区あたりの関係市町村の数が少ない海区も多く、この点では、全国からみれば相対的に初期に想定された市町村漁業調整委員会に近い海区が多いということになる。

1954年（昭和29年）と1962年（昭和37年）の海区の再編では基本的にはそれまであった海区を大括りするものであった（図表2）。ただし、1954年の再編の際に、室蘭海区と羽幌初山別海区はそれぞれの海区を分割する形で隣接の海区と統合している。

また、両再編の時期は、いわゆる昭和の大合併が進んでいた時期とも重なる。このことから、合併後の市町村が複数の海区に属するような例もある。北海道内でも、1956年（昭和31年）に小平村と鬼鹿村とが合併した小平村（1966年に小平町）の例がある。また、平成の大合併では、2005年（平成17年）に八雲町と熊石町とが合併した八雲町（二海郡）の例がある。前者は1960年の告示によって、小平村大字鬼鹿は留萌中部海区に、小平村（大字鬼鹿を除く。）は留萌南部海区となり、また、後者は2007年の告示によって、二海郡（日本海側）は檜山海区、二海郡（日本海側を除く。）は渡島海区となっている³³。

このうち小平村では1958年の第5期選挙では、留萌中部海区で立候補した候補者がこれを辞退し、留萌南部海区で立候補し当選（無投票当

行政制定に関する説明聴取 松元威雄説明員。また、注21も参照のこと。

³² 第8回国会衆議院水産委員会第6号、昭和25年7月22日。

³³ 農林省告示昭和35年第645号。農林水産省告示平成19年第797号。

図表 2 北海道における海区とその統合

1950-54 年 (49 海区)	1954-62 年 (24 海区)	1962 年- (10 海区)	1950-54 年 (49 海区)	1954-62 年 (24 海区)	1962 年- (10 海区)	
浜益	石狩	石狩後志	日高西部	日高西部	日高	
石狩厚田			日高中部			
小樽	様似		日高東部			
余市塩谷	幌泉					
古平美国	広尾		十勝	釧路十勝		
積丹	大津					
古宇岩内	南後志		釧路西部		釧路西部	
寿都湾島牧			釧路東部		釧路東部	
瀬棚太櫓	檜山	檜山	根室半島	根室半島	根室	
久遠			別海標津	根室北部		
爾志			羅臼			
檜山郡			網走東部	網走東部	網走	
奥尻			網走中部	網走中部		
松前西部	渡島西部	渡島	網走西部	網走西部	宗谷	
福島木古内			枝幸	宗谷		
函館湾	宗谷		利礼			
恵山	稚内					
茅部郡南部	渡島北部		礼文	留萌北部		留萌
茅部郡北部			利尻			
八雲長万部			天塩	留萌中部		
有珠虻田	胆振西部	胆振	羽幌初山別		留萌南部	
室蘭						
勇払	胆振東部	焼尻	天売			
		天売	留萌			
		増毛				

(出典)『官報』による告示を基に作成。

(注) 1954 年に室蘭海区(室蘭市・幌別郡・白老郡)は室蘭市が胆振西部海区に、幌別郡・白老郡が胆振東部海区に、羽幌初山別海区(苫前郡初山別村・羽幌町)は初山別村が留萌北部海区に、羽幌町が留萌中部海区に所属。1956 年小平村と鬼鹿村と合併した小平村(1966 年に小平町)は、留萌中部海区と留萌南部海区に所属。2005 年八雲町と熊石町と合併した八雲町は、檜山海区(日本海側)と渡島海区(日本海側以外)に所属。

選)している例がある³⁴。また、いわゆる平成の大合併でも同様の事例があり、2005年(平成17年)に八雲町と熊石町とが合併した新・八雲町は、檜山海区(日本海側)と渡島海区(日本海側以外)とに属している。

(2) 有権者

有権者は前年12月の選挙人名簿に申告・登録されている必要がある。制度導入当初、関心の低いところでは有権者と考えられる者の半数程度の届出にとどまった市町村があったという³⁵。また、選挙によっては登録もれも起き、選挙結果に影響を及ぼした可能性がある事案も発生している³⁶。こうしたことから、申告制のあり方と補充名簿を調製する制度がないことが問題として指摘されている。

『選挙結果調』で選挙人名簿登録者数をみると、図表3のとおりである。男女比でみれば、女性は男性の8割程度で推移している。全体としてみると期を重ねるごとに減少し、第9期(1967年12月)を基準にみると第21期(2015年12月)はその3割程度となっていることがわかる。とくに女性の減少率が大きくになっている。また、道内のすべての海区の委員数は同じであるため、選挙人名簿登録者数の最少海区と最大海区との差をみると、最大で10倍の開きがあることがわかる(図表3)。

第9期から第21期(第10期と第14期を除く)を通じて市町村別の選挙人名簿登録者数をみると、最多は松前町の6855人(1967年12月)であった。2015年(平成27年)には561人となっていることから、1967年の8.2%と大幅に減少している。同様に、海区別の変化(減少率)は図表4のとおりで、とくに日本海側での減少が大きいことがわかる。

(3) 選挙結果

選挙をおこなった海区の投票率について、全国の投票率と比べると、全体として大きな相違点をみつけることや相関性をみつけることはむず

³⁴ 『北海道新聞』1958年7月29日、8月2日、8月3日。

³⁵ 岩内町では漁業者・漁業従事者等が3000人とみられるが、その半数程度の1600人からの申告にとどまったという(『北海道新聞』1950年7月16日、2頁)。

³⁶ 1954年の選挙では、豊富村では50名程度が記載から漏れていたとみられ、浜頓別町では前回の有権者の2割に相当する100名以上が脱落していたとみられている(『北海道新聞』1954年8月14日、8頁)。

図表3 選挙人名簿登録者数（期別・属性別）と海区間の較差

		選挙人名簿登録者			海区別		
		男	女	法人	最大	最少	較差
第9期	119,300	63,137	55,890	273	37,687	3,816	9.88
第10期	不明						
第11期	96,082	52,289	43,459	334	31,103	3,040	10.23
第12期	91,774	50,888	40,437	449	27,617	2,955	9.35
第13期	86,614	47,961	38,090	563	24,414	2,825	8.64
第14期	80,417						
第15期	74,265	40,437	33,329	499	20,731	2,318	8.94
第16期	65,743	35,706	29,557	480	17,978	2,099	8.57
第17期	58,028	31,433	26,155	440	15,544	1,913	8.13
第18期	51,832	28,382	22,993	457	13,692	1,626	8.42
第19期	47,251	26,285	20,535	431	11,942	1,451	8.23
第20期	40,896	23,145	17,314	437	9,733	1,206	8.07
第21期	38,051	21,708	15,918	425	8,897	1,089	8.17

（出典）『選挙結果調』各年版、『北海道新聞』1988年7月22日（第14期のみ）を基に作成。

（注）最大はすべて渡島海区、最少は日高海区（1968年、76年、84年）または留萌海区（1980年、1992年以降）

かしい（図表5）。ただ、個々の海区をみると、図表6にあるように若干の相違がみられる。日高海区や網走海区は高い投票率であったが、渡島海区は低いものとなっている。出稼ぎや漁期と重なると投票が難しくなり、投票率に影響がでることが指摘されている。有権者数では女性やや少ないが、投票率では全体として女性が高くなることもこれに関係していると考えられる。

なお、檜山海区と胆振海区は10海区に再編・統合されて以降選挙を経験していない。とくに檜山海区では漁業協同組合（漁協）が合併して海区内にひとつの漁協のみとなっていることは無投票と大きく関係しているといえる。つまり、漁協内で調整が無投票に影響を与えているであろう。

法人に選挙権・被選挙権があることは特徴のひとつと言及した。法人の選挙人名簿登録者数は、名簿に登録されていない法人もあると考えられるが、全体からすると多いものではない。男女の有権者が減少しているのとは対照的に、1980年代にかけて増加し、その後緩やかに減少して

図表 4 選挙人名簿登録者数の変化（海区別減少率（％）、1968 → 2016 年）

石 狩 後 志	檜 山	渡 島	胆 振	日 高	釧 路 十 勝	根 室	網 走	宗 谷	留 萌	全 体
12.5	22.4	23.6	38.6	54.5	41.6	79.6	69.6	31.2	20.8	31.9

（出典）『選挙結果調』各年版を基に作成。

（注）1968 年の名簿登録者数を基準にした 2016 年の登録者の割合。

図表 5 無投票海区数と投票海区の選挙結果（期別）

		北海道					全国		
		無投票 海区数	投票海区				無投票 海区数	投票海区	
			数	有権者	投票者	投票率		数	投票率
第 1 期	1950.8.15	11	38	129,758	115,304	88.86%	33	146	88.60%
第 2 期	1952.8.13	21	28	91,245	71,544	78.41%	78	92	80.33%
第 3 期	1954.8.12	11	13	113,320	79,648	70.29%	70	62	74.37%
第 4 期	1956.8.10	9	15	128,215	83,979	65.50%	69	53	68.07%
第 5 期	1958.8.8	13	11	92,881	58,108	62.56%	73	49	69.23%
第 6 期	1960.8.9	11	13	90,764	56,262	61.99%	78	43	67.04%
第 7 期	1962.8.8	6	4	60,374	39,178	64.89%	39	25	66.34%
第 8 期	1964.8.6	4	6	101,682	63,135	62.09%	33	31	62.12%
第 9 期	1968.8.6	7	3	55,296	33,689	60.92%	30	34	69.19%
第 10 期	1972.8.4	8	2	13,193	10,170	77.09%	36	30	71.87%
第 11 期	1976.8.4	6	4	51,026	33,760	66.16%	33	23	73.73%
第 12 期	1980.8.6	5	5	45,597	33,978	74.52%	45	21	71.27%
第 13 期	1984.8.2	7	3	39,803	26,064	65.48%	49	17	74.52%
第 14 期	1988.8.4	7	3	35,440	24,940	70.37%	50	16	75.31%
第 15 期	1992.8.6	9	1	20,445	13,663	66.83%	51	15	72.71%
第 16 期	1996.8.1	8	2	7,046	5,408	76.75%	50	16	70.37%
第 17 期	2000.8.3	10	0	—	—	—	56	10	73.58%
第 18 期	2004.8.5	9	1	3,727	2,756	73.95%	50	14	72.99%
第 19 期	2008.7.31	10	0	—	—	—	51	13	71.21%
第 20 期	2012.8.2	10	0	—	—	—	53	11	63.97%
第 21 期	2016.8.3	10	0	—	—	—	56	8	70.87%

（出典）『選挙年鑑』各年版を基に作成（一部修正）。

（注）第 2 期は新聞等、第 21 期は水産庁報道資料で補足。第 2 期で愛媛県の燧灘海
区、伊予海区は 8 月 20 日に延期。第 3 期では三重県熊野灘北海区が 1953 年（昭
和 28 年）に委員全員の辞職により改選されたために一般投票日に選挙を実施し
ていない。

図表 6 無投票と投票率（期別・海区別）

	石狩 後志	檜 山	渡 島	胆 振	日 高	釧 路 十 勝	根 室	網 走	宗 谷	留 萌
第 7 期	あり	②	①	①	②	あり	⑤		あり	あり
第 8 期	あり		あり			あり		あり	あり	あり
第 9 期			53.0 ①			①	①	85.0	75.9	
第 10 期			不明				不明			
第 11 期	①		56.9		84.6 ⑥	①	71.3	90.3		①
第 12 期	62.8				83.5 ③	69.8	71.2		87.6	
第 13 期			58.9		86.7		68.9			
第 14 期	不明		不明		不明					
第 15 期			66.8							
第 16 期	76.5									77.3
第 17 期			①							
第 18 期	74.0									
第 19 期										
第 20 期	①									
第 21 期										

（出典）『選挙結果調』『選挙年鑑』及び新聞記事などを基に作成。

（注）空欄は無競争（無投票）、数値は投票率、ありは投票実施（投票率不明）。○内の数値は立候補辞退者数。○内の数値のみの場合は立候補辞退により無競争（無投票）。数値と○内の数値の両方がある場合は立候補辞退者があったものの投票を行ったことを意味する。

いる（図表 3）。

法人の投票率は、有権者が少ないために単純に比較すべきではないが、全体として高い結果となっている（図表 7）。また、被選挙権を有することから、立候補し、当選も果たしている。確認できたところでは、第 1 期に松前西部海区において生産組合（連続 2 期）が、網走西部海区において株式会社（1 期のみ）が、第 8 期に根室海区において株式会社（連続 3 期）が当選し法人の公選委員となっている³⁷。

³⁷ 各海区漁業調整委員会資料（委員名簿）で確認。

図表 7 選挙人名簿登録者数と投票海区の投票率（法人）

	選挙人名簿 登録者数	投票海区	有権者	投票者	投票率
第 9 期	273	3	125	99	79.2%
第 10 期	不明	2			
第 11 期	334	4	192	173	90.1%
第 12 期	449	5	325	288	88.6%
第 13 期	563	3	196	171	87.2%
第 14 期	不明	3			
第 15 期	499	1	20	16	80.0%
第 16 期	480	2	27	22	81.5%
第 17 期	440	0			
第 18 期	457	1	48	40	83.3%
第 19 期	431	0			
第 20 期	437	0			
第 21 期	425	0			

（出典）『選挙結果調』各年版を基に作成。

（４）無投票海区と候補者調整

第 1 期選挙では、地域間で温度差があったこと、漁業制度改革への理解が進まなかったことなど複合的な要因から漁民の関心度が低調であることがいわれていたなかで、投票率が 88.8% となり、農地委員会などと比較しても高い投票率であった。告示から投票まで 1 か月余りにわたる選挙期間に説明会などを開催し啓発活動があったことも功を奏したといえる。結果的には高投票率で、高い関心を示したことになるが、これとは対照的に無投票当選海区は 33 海区中 11 海区が北海道内の海区であった（図表 5）。この背景には、公選委員の増員による混乱、これに関連して豪雨による影響で立候補手続きに支障があったりと第 1 期選挙から混乱に見舞われただけにとどまらず、事前協定や地区協定などの事前工作があったり、有力漁業者が牛耳ったりしたため、無競争となった海区もあったという³⁸。

第 2 期選挙では、漁業権の切換え漁業計画が第 1 期で終えたことから

³⁸ 『北海道新聞』1950 年 8 月 19 日、2 頁。『北海タイムス』1950 年 8 月 18 日、1 頁。

海区漁業調整委員会の存在理由³⁹が薄くなったことで、再び低投票率となる懸念が示された。有力漁業者にとってはうまみがなく、委員の席を譲っていくという動きがあったり、立候補締切日に候補者が揃ったりもした。また、16名の候補者が直前になって5名が相次ぎ辞退し無競争となったような例があるように、辞退者が出たりしたことで、無投票となった海区数も増えている⁴⁰。こうした干渉による候補者調整が明らかとなり⁴¹、1370名中588名(42.9%)を新人の委員が占めることとなり、委員の大幅な入れ替えがなされた。また、礼文海区では定員に達せず再選挙をおこなっている⁴²。対照的に、町村単位で結束して現職を当選させようとしたところもあったようである⁴³。

第3期の1954年(昭和29年)と第7期の1962年(昭和37年)の選挙は、海区が再編・統合されたことに伴う競争率や投票率への影響がどのようなものだったのか注目される。利礼海区のように地盤協定が決裂したり、渡島北部海区のように候補者が乱立したりして話し合いがまとまらなかったりした海区があった。こうした海区では競争率が高まり、また、市町村別の立候補者数や投票率などが投票結果に影響した海区もあった⁴⁴。このように再編・統合したことによる影響が出ている一方で、無競争となった海区の割合は第2期選挙を上回っている(図表5)。この点では候補者調整が強まったともいえそうである。

1962年(昭和37年)に10海区に再編・統合された後の第7期選挙では、立候補届出締切日に網走海区のみが無競争となり、この海区以外は5人を最大に、1～2名が超過し選挙へと向かっていた⁴⁵。しかし、その後相次いで辞退者が出たことで結果的に4海区のみで選挙を実施する

³⁹ 東日本大震災復興に関連して行った河村・伊藤によるヒアリングと共通性がみられる。そこでは次のような指摘がなされている。漁業協同組合(漁協)の利益代表として立候補しているため、漁業権が確定することでインセンティブがなくなったためという(河村和徳・伊藤裕顕「水産業復興特区と海区漁業調整委員会選挙での無投票」『選挙』第69巻第11号、2016年11月、33頁)。

⁴⁰ 『北海道新聞』1952年8月12日、2頁。同8月15日夕刊、1頁。

⁴¹ 『北海道新聞』1952年8月15日、6頁。

⁴² 『北海タイムス』1952年8月15日、4頁。

⁴³ 『北海道新聞』1952年7月24日、6頁。

⁴⁴ 『北海道新聞』1954年8月3日、8頁。

⁴⁵ 『北海道新聞』1962年8月2日、3頁。同8月8日、2頁。

こととなった。このころになると、新聞記事でとりあげられる量が減り、その詳細がわからないところがあるが、これまでの動向からすると、何らかの調整が働いたとみるのが妥当であろう。

また、1964年（昭和39年）の第8期選挙は、北海道選挙管理委員会が選挙管理をすることになるとともに、委員の任期が2年から4年に延長され、公選委員数が11名から9名に減少となる漁業法改正後最初の選挙である。この影響がどの程度なのか注目されたが、前回とは逆転し、無競争は4海区となった⁴⁶。このころになると委員の固定化が進んでいる。収集した資料の精査が必要となるものであるが、第8期選挙には100名を超える立候補があり、そのうち4回立候補者が19名（うち3名落選）、5回8名（同1名）、6回9名（同4名）、7回5名（同1名）、8回11名（同0名）であった。第9期選挙には第8期より少ない立候補であったが、5回立候補者14名（同0名）、6回4名（同2名）、7回4名（同0名）、8回4名（同0名）、9回6名（同1名）であった。公選委員の数が、第6期の264名から第7期には110名、第8期には90名となるなかで立候補と当選を重ねる委員が多いことがわかる。

ところで、前述したように「のべ選挙」を採用し、階層別でも、地区別でも、漁種別でもない形で一本化した投票が実施されている。しかし、投票の実態をみると、必ずしもそうとはなっていないことが観察される⁴⁷。図表8と図表9をみるとわかるように、立候補者の得票がそれぞれ特定の市町村により集中していることが多いことがわかる。漁業は農業よりも封建的なタテの関係が強いといわれるが、複数の候補者がいる場合でも、有力な漁業協同組合（漁協）がある市町村からの立候補者は当選回数を重ねていることは、このことを表しているともいえそうである。もちろん、調整ができずに候補者が乱立したことにより、票が割れ、結果として市町村の有権者数に応じた当選者数を得られないということもある。

⁴⁶ 『北海道新聞』1964年7月31日、3頁。同8月1日、3頁。

⁴⁷ 『漁業制度改革と本道の漁村』（北海道総合開発委員会事務局『漁業制度改革と本道の漁村』1953年3月）では、第1期の留萌海区の選挙について、所属組合別や漁種別に得票について詳細な分析がなされている。収集資料の多くでは属性について十分に把握することができていないため、組合別や漁種別に代えて市町村別でみることにした。

図表 8 投票分布（石狩海区、市町村別、1960 年）

	A1	A2	A3	A4	A5	B1	B2	B3	B4	C1	C2	C3	有効 票数
A	100	79	100	100	100		3			1			815
B		8				98	97	100	100	1		18	451
C		14				2				98	100	82	414
得 票 数	279	247	155	153	29	147	136	78	59	205	107	85	1680

（出典）『北海道新聞』1960 年 8 月 10 日を基に作成。

（注）落選は A5。縦は市町村 A～C、横は市町村 A～C からの立候補者を示す。有効票数の列と得票数の行以外は立候補者の得票数の割合を四捨五入し、1 未満または 0 は空欄。合計が 100 とならないことがある。

図表 9 投票分布（石狩後志海区、市町村別、1964 年）

	A1	D1	D2	E1	F1	G1	H1	I1	J1	L1	有効 票数
A	33										105
B	31		1								99
C	23										74
D		100	78		1	1	15				363
E				94							291
F			15	2	94	3	4				183
G				2	3	94	5		1		386
H					2		66	4	2		145
I			1		1	1	8	89	1		304
J				1			1	5	91		354
K										6	21
L	1									66	223
M	10		4			1	2	1	4	27	155
得 票 数	316	282	67	309	156	383	186	315	361	328	2703

（出典）『選挙結果調』を基に作成。

（注）落選は D2。縦は市町村 A～M（A～C は図表 8 と同じ）、横は市町村 A～M からの立候補者を示す。有効票数の列と得票数の行以外は立候補者の得票数の割合を四捨五入し、1 未満または 0 は空欄。合計が 100 とならないことがある。

収集した資料から正確な数字を確認することはできていないが、男性にも女性にも使用される名前を見ることはできるが、これ以外では当選者（委員）には女性がないものと考えられる。ただし、1988年に連合海区漁業調整委員会において海区選出委員ではなく知事選任委員で初の女性委員が誕生している⁴⁸。

（５）公選制廃止後の委員

最後に、公選制から知事選任制への変化について確認していくことにする。

公選制が廃止され知事選任のみとなることで漁業者の意見の反映について、国会審議において知事選任への変更理由を問い、民主化の後退とする旨の発言がみられる⁴⁹。こうした意見に対して、「委員の過半数は地元の漁業者・漁業従事者でなければなりません。また、現在行われている漁業者委員の選任の実態に合わせて、漁業者団体からの推薦等を受けた者の中から議会の同意を得て知事が選任する仕組みとしているので、漁業者の意見がしっかりと反映されます。」⁵⁰と説明している。

第19期～第21期の学識経験者と公益代表者の所属は図表10のとおりである。学識経験者では現役の漁業協同組合（漁協）の組合長やその常任理事の職員などが半数超を占め、公益代表者では副市町村長が半数超を占めていることがわかる。委員名簿は、海区ごとに若干表記が異なっており、主な公職が複数のところもあればそうでないところもあるために概ねの数ということになるが、漁協等の利害関係者が各海区に平均3.4名で、市町村など自治体関係者が2.0名ということになる。

知事選任のみとなった第22期について、漁業者委員を除く、学識経験者と中立の委員の構成をみると、漁協等の利害関係者は半減しているが、自治体関係者は同程度となっていることがわかる。

第21期と第22期との委員を比較すると、第21期から第22期に引き

⁴⁸ 『北海道新聞』1988年10月12日。

⁴⁹ 例えば、第197回国会衆議院農林水産委員会第9号、平成30年11月27日亀井亜紀子委員発言、同第10号、平成30年11月28日田村貴昭委員発言、第197回国会参議院農林水産委員会第6号、平成30年12月6日赤間廣志（公選 宮城海区漁業調整委員）参考人発言、濱本俊策（香川海区漁業調整委員会会長）参考人発言など。

⁵⁰ 水産庁「水産政策の改革関連資料」（Available at <https://www.jfa.maff.go.jp/j/kikaku/kaikaku/sankou.html>, Last Access 2022.10.14）

図表 10 学識経験者・公益代表者の公職（19～21 期、のべ数）

	第 19～21 期（のべ数）		第 22 期	
	学識経験者	公益代表者	学識経験者	中立
市町村長		2		
副市町村長	3	42	1	12
元道市町村職員	11	2		2
市町村議員	4	5		1
組合長・副組合長	32	12	5	
組合理事・監事・支所長	58		8	
その他団体	7	2	3	1

（出典）各海区漁業調整委員会資料（委員名簿）を基に作成。

（注）副市町村長、組合、その他団体には前職・元職を含む。第 22 期は日高・根室の両海区の公職不明のため除く。

図表 11 第 22 期知事選任委員の内訳（海区別）

15 人中	第 21 期からの再任	学識経験者・中立委員	
			うち再任
石狩後志	11	4	2
檜山	11	4	3
渡島	8	2	1
胆振	11	4	3
日高	11	5	2
釧路十勝	11	2	0
根室	14	—	—
網走	13	5	3
宗谷	9	6	3
留萌	10	6	2

（出典）各海区漁業調整委員会資料（委員名簿）を基に作成。

（注）根室海区選任区分不明のため除く。学識経験者・中立の欄のうち、網走海区に第 21 期では公選であったが第 22 期では学識経験者・中立となる委員が 1 名、留萌海区に第 19 期では学識経験者であったが第 22 期では学識経験者・中立となる委員が 1 名いるが、これらは含んでいない。

続き継続して再任された委員は図表 11 のとおりである。中立委員には副市町村長が含まれるが、新任委員のうち新しい副市町村長が就任して

いることから同一委員ではないことで除外したが、事実上の再任といえるものもある。なお、知事選任にあたって、海区漁業調整委員会の委員候補者の推薦・応募の委員の募集し、その結果を公表している例がある。確認できるものでは、現職委員のひとりが自薦を含め第22期の15名の委員を推薦し、そのすべてが委員に就任している例がある。

おわりに

北海道におけるこれまでの海区漁業調整委員会の委員選挙についてみてきた。ここから得られた示唆と課題について中間的に確認していくこととする。

委員の固定化という問題はあるものの、関心が低いということが選挙ごとのように指摘されてきたにもかかわらず、結果的には投票率は特定の海区を除き7割前後を推移していることが観察された。地方選挙と比較しても必ずしも低いとはいえないであろう。これは漁業者や漁業従事者という利害関係者自身がその生活にもかかわる、つまり自分事としてしているためであろう。他方で、封建的な漁民関係のなかで、地域代表的に、漁種代表的に有力者の影響を受けたことも否定できない。候補者調整が働いていたとしても、民衆統制（レイマンコントロール）によって、漁民の、漁民による、漁民のための組織とするために民主的な選出の意義はあったといえる。公選廃止後の知事選任において多くの委員が再任されているとはいえ、公選による選任とはその意義は大きく異なるものである。

また、社会が多様化複雑化し、住民の活動範囲が広がった今日において、広域的な連携によらなければ真に解決できない課題がある。市町村という枠組みは基本となるものではあるが、海区漁業調整委員会のように市町村の枠組みを越えて利害関係者が自らの手で解決することは、住民不在となりがちな広域に関わる課題においては、その解決の糸口となりえるものである。ましてや、人口減少社会となった今日においては、住民一人ひとりが担うべきことが相対的に増えていることを意味しているため、特定課題とすることで、全体代表とは異なり、より自分事として考えることができる。今後の自治体運営を考えたときに、この点では示唆しているともいえる。

選挙の回数が増え、有権者の確定など選挙事務に関するコストがかか

ることと無競争（無投票）となる率の高さは課題として残っている。コストについては、今後のデジタル化の進展に伴うデジタル・デモクラシーの取組み次第では大きく抑えることができるであろう。無競争となるのは、漁業協同組合（漁協）の統合によって漁協間あるいは漁協内で候補者調整がされていることのほか、漁業関係者の減少によってなり手不足となっていることが影響している。委員に漁業従事者が少ないことが指摘されていたが、選んだ者と選ばれた者のどちらに責任の所在があるのかという問題は議論する必要があるものの、身近な問題として自分事として考えることができるような環境を整えることで、専門家でなく、レイマン（素人）による問題解決を図ることができるようになるのではないだろうか。

さいごに、第1期選挙からまとめることを考え資料収集に取り組んできたが、公文書に関しては文書と記録とのほごまの問題があり、新聞記事に関しては掲載の濃淡があり、統一的にまとめることができなかった。

前者については、北海道選挙管理委員会の『選挙結果調』に掲載がないものについて、北海道立文書館でも、関連する新たな文書・資料・刊行物を確認することができなかった。このため、北海道選挙管理委員会に開示請求⁵¹を行ったところ、不存在という回答であった。理由では、北海道選挙管理委員会規程第20条にもとづき保存期間が4年と定められており、すでに保存期間が満了し、廃棄済みであるためというものであった。通常は、『選挙結果調』としてとりまとめた後に廃棄しているとのことであり、廃棄には、公報に掲載されない、選挙関係の一連の告示も含まれているとのことである。ただ、第10期と第14期の選挙結果について掲載されていない理由は明らかにされなかった。こうしたことから、この2期分と『選挙結果調』に掲載がない第8期以前の結果について北海道選挙管理委員会から収集の道はなくなった⁵²。

後者については、『北海道新聞』を中心に、これが発行されていない時

⁵¹ 海区漁業調整委員会委員の選任までには複数の機関が関わることになるが、選挙の管理を担う選挙管理委員会の事務局と海区漁業調整委員会の事務を担う各海区の事務局に対してそれぞれおこなった。

⁵² 『北海道の選挙 選挙管理委員会の30年』（北海道選挙管理委員会編、1977年）では、海区漁業調整委員会委員選挙について記述がある。ただし、選挙の概要と、選挙執行海区数と投票率の概要のみである。記述内容としては、『選挙年鑑』と類似したものとなっている。

期は『北海タイムス』で補完した。1950年代には地域版を含めると多くの記事を確認することができ、選挙の状況を確認することができた。1970年代になると記事から得られる情報は限定的となり、当選者のみとなることもあったり、海区によっては立候補や当選者に関する記事が確認できなかったりすることもあった。利害関係者となる漁業関係者が少なくなっていることも影響しているものと思われるが、メディアの関心や注目度も薄れてきたこともある⁵³。新聞記事により『選挙結果調』の掲載内容の一部の情報について収集することができるが、掲載内容に濃淡があり、地域版では氏名以外の属性や数値がその掲載の有無を含めて統一的不是なことが多かった。当選者は委員名簿で確認することができるが、立候補者のうち辞退者と落選者の確認が難しく、さらに誤字等もあり特定ができていない立候補者がいる。

委員名簿については、海区漁業調整委員会の各事務局に開示請求をおこない、多くの海区では第1期からの情報を得ることができた。ただ、市町村・年齢などの属性については知られたくない情報としてマスキング（黒塗り）された。このため新聞記事の誤字等を正して属性から特定（推測）することができていない。また、市町村史⁵⁴についても相当数確認したが、選挙結果についての記載はひじょうに限定的であった。

こうしたことから、今後、北海道内各地で発行されているローカル紙で選挙結果を補足し、それを精査することで立候補者のうち辞退者と落選者の確定に努め、21期70年にわたる海区漁業調整委員会委員選挙を総括的にまとめていくこととしたい。

参考文献

- ・足立忠夫「地方行政と行政委員会」『法律時報』1953年4月。
- ・伊藤正次『日本型行政委員会制度の形成—組織と制度の行政史—』東京大学出版

⁵³ 2016年の漁業法改正について、マスコミの注目度は業界紙以外はゼロに等しいと指摘している（濱本俊策「『改正漁業法』海区漁業調整委員会制度の見直しへの対応策」『漁業と漁協』第650号、2019年4月、15頁）。

⁵⁴ 市町村選挙管理委員会が管理していた記録を利用して、当該市町村で実施した海区漁業調整委員会に関するすべての選挙結果をまとめているものは確認できていない。記述があったとしても、市町村から選出した委員あるいは当該市町村を含む海区の委員を列挙しているものであった。

- 会、2003 年。
- ・伊藤正次「首長制の責任領域の拡大が問われる—行政委員会制度改革の視点—」『都市問題』第 98 号第 7 号、2007 年 7 月。
 - ・伊藤正次「自治体の行政委員会制度—来歴と展望—」『都市問題』第 108 号第 5 号、2017 年 5 月。
 - ・伊藤正次「自治体の行政委員会制度と執政制度—執行機関多元主義・再考—」『公法研究』第 79 号、2017 年 10 月。
 - ・犬丸直「教育委員会法の廃止」東京市政調査会編『地方自治史を掘る』財団法人東京市政調査会、2009 年。
 - ・今村都南雄「地方公共団体の組織編成」雄川一郎・塩野宏・園部逸夫編『現代行政法体系第 8 巻 地方自治』有斐閣、1984 年。
 - ・岩本道夫『新漁業法の解説』水産社、1962 年、180 頁。
 - ・鵜飼信成『行政機構における委員会制』（法律学体系 第 2 部（法理学論篇））日本評論社、1950 年。
 - ・大川昭隆「農業委員会と海区漁業調整委員会（上）（下）」『時の法令』第 1887 号、1893 号、2011 年 8 月 15 日、2011 年 11 月 15 日。
 - ・大山礼子「首長・議会・行政委員会」松下圭一・西尾勝・新道宗幸編『岩波講座自治体の構想 4 機構』岩波書店、2002 年。
 - ・金田禎之『実用漁業法詳解』（増補九訂版）成山堂書店、1994 年。
 - ・川上勝己「行政委員会の意義と機能」『法律時報』第 32 巻第 7 号、1960 年 6 月。
 - ・河村和徳・伊藤裕顕「水産業復興特区と海区漁業調整委員会選挙での無投票」『選挙』第 69 巻第 11 号、2016 年 11 月。
 - ・漁業対策基本対策史料刊行委員会編『漁業基本対策史料 第 1 巻—漁業制度改革の実施過程とその問題—』水産庁、1963 年。
 - ・漁業法研究会編著『海区漁業調整委員会選挙の手引』大成出版社、1987 年。
 - ・漁業法研究会『逐条解説 漁業法』時事通信社、2005 年。
 - ・小松正之監修・有蘭眞琴『概説改正漁業法 2018 年改正漁業法の要旨と漁業制度の変遷』成山堂書店、2021 年。
 - ・財団法人地方自治総合研究所監修、今村都南雄・辻山幸宣編著『逐条研究 地方自治法Ⅲ』敬文堂、2004 年。
 - ・財団法人東京市政調査会編『当事者たちの証言 地方自治史を掘る』財団法人東京市政調査会、2009 年。
 - ・潮見俊隆『日本における漁業法の歴史とその性格』（法律学体系 第 2 部（法理論編））日本評論社、1951 年。
 - ・潮見俊隆『漁村の構造』岩波書店、1954 年。
 - ・鹿谷雄一「住民投票と自治体警察」『大東法政論集』第 10 号、2002 年 3 月。
 - ・鹿谷雄一「昭和 20 年代秋田県における行政委員会委員選挙—農業委員会・教育委員会・海区漁業調整委員会—」『秋田法学』第 59 号、2018 年 3 月。
 - ・新藤宗幸『教育委員会—何が問題か』岩波新書、2013 年。
 - ・自治庁編『改正地方制度資料第 9 部』自治庁、1954 年。
 - ・水産庁経済課編『漁業制度の改革 新漁業法条文解説』日本経済新聞社、1950 年。
 - ・水産庁「水産政策の改革関連資料」（Available at <https://www.jfa.maff.go.jp/j/ki>

- kaku/kaikaku/sankou.html, Last Access 2022.10.14)。
- ・水産庁「第21回海区漁業調整委員会委員選挙の結果について」(Available at <https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/10200973/www.jfa.maff.go.jp/j/press/enoki/160816.html>, Last Access 2022.10.14)。
 - ・高部正男編『執行機関』(新地方自治法講座7)ぎょうせい、1996年。
 - ・田中二郎「地方公共団体における行政委員会制度」地方自治研究会編『自治論集5 地方行政委員会制度論』1956年。
 - ・田平紀男「日本漁業法小史―漁業法準備期を中心として―」『鹿児島大学法学論集』第39巻第2号、2005年3月。
 - ・地方自治研究会『地方行政委員会制度論』(自治論集第5)地方自治研究会、1956年。
 - ・辻信一『漁業法制史―漁業の持続可能性を求めて―(下巻)』信山社、2021年。
 - ・東京大学社会科学研究所編『行政委員会―理論・歴史・実態―』日本評論社、1951年。
 - ・長浜政寿「行政における委員会制度について―特に行政民主化との関連において―」『都市問題研究』第1集、1949年2月。
 - ・西村清司「行政委員会」高部正男編『執行機関』(新地方自治法講座7)ぎょうせい、1996年。
 - ・萩原博司「海区漁業調整委員会委員の選挙(1)～(4)」『選挙時報』第4巻第10号～第5巻第3号、1955年12月～1956年3月。
 - ・濱本俊策「『改正漁業法』海区漁業調整委員会制度の見直しへの対応策」『漁業と漁協』第650号、2019年4月。
 - ・北海道水産部『続北海道漁業史』北海道水産部、1969年。
 - ・北海道選挙管理委員会編『北海道の選挙―選挙管理委員会の30年』北海道選挙管理委員会、1977年。
 - ・北海道総合開発委員会事務局『漁業制度改革と本道の漁村』1953年3月。
 - ・柳瀬良幹『憲法と地方自治』有信堂、1954年。
 - ・上記のほか、『北海道新聞』『北海タイムス』『地方自治月報』『選挙年鑑』『選挙結果調』『漁業センサス』国会会議録検索システム (<https://kokkai.ndl.go.jp/>)。

※ 本稿は、令和4年度北海学園学術研究助成(共同研究)「自治体の基盤実態に関する研究」の成果の一部である。

**Regional Governability by Elections for the Member
of Sea-Area fisheries Coordinating Committees:
Learning from the Popular Election
by Fisher Concerned for 70 years**

Yuichi SHIKATANI

The purpose of this article is to consider on elections in 1950-2016 for the member of Sea-Area fisheries Coordinating Committees (SAFCCs).

SAFCCs are administrative committee established in 1950 by prefectures with coastlines according to the Fishery Act (Act No. 267 of 1949). SAFCCs have a markedly contrasting character from another administrative committee: a regional committee over area of municipalities and a layman-control by fisher concerned. In Hokkaido, there are currently 10 SAFCCs in 1962 to be restructured 24 in 1954, 49 in 1950.

SAFCCs had consisted of members appointed by the Prefectural Governor and members elected by fisher concerned, i.e. a fishery manager means a person who operates a fishery and by a fishery employee means a person who is engaged on behalf of a fishery manager. The members coordinate among the interests as a committee of the fisher, by the fisher, for the fisher. The right to vote and to be elected for the elected members shall be vested in not only a fishery manager and a fishery employee over 18 years old (20 years old until 2015) of age but also corporation. The Fishery Act amended in 2016 abolished the popular election.

The election tended to be without a vote year after year reason for decreasing to be restructured Fisheries Cooperatives. However, the turnout of election tended to be higher than that of municipal councils.

In a society with depopulations, the elections for the member of SAFCCs will be useful because of needs for regional governability over area of municipalities, needs for responsibility by inhabitant.

