

持続可能な漁業と安全・安心な漁村づくり

— 漁業・漁村の危機と再生への視点 —

専任研究員 鴻巣 正

〔要 旨〕

- 1 漁業・漁村は、東日本大震災と「平成の開国」問題という二つの大きな危機に直面している。TPPは、漁業のあり方を変えてしまうという認識が必要である。さらに、WTO交渉においては、漁業補助金規律が問題になっており、内容によっては漁業・漁村の将来展望が描けなくなる懸念がある。
- 2 規制・制度改革は、市場原理に委ねる規制の撤廃を志向するものであるが、漁業分野については、水産資源管理を優先順位の高い課題と位置付け、規制強化を特徴としている。これには、国際海洋法条約や国際生物多様性条約等による国際的な資源保護の影響がある。
- 3 日本の漁業は、零細な漁家を中心に撤退を余儀なくされたが、持続可能性の確保がポイントとなる。遠洋漁業や沖合漁業では、資源状況に応じた漁業構造への転換が不可避である。沿岸域では、持続的な水産資源利用を支える漁業権の役割や資源管理型漁業、海面養殖業の展開が一層重要になる。
- 4 持続可能な漁業の実践には、所得補償制度や経営所得安定対策が不可欠である。2011年度から資源管理・漁業所得補償制度がスタートし、安定的な制度としての第一歩を踏み出した。遠洋漁業や沖合漁業には、経営健全化対策や政策金融など総合的な対策が必要である。
- 5 東日本大震災では、被災地の多くの漁村が壊滅的被害を受け、尊い命が失われた。漁村は、地震・津波等の災害に弱く、今後、全国の漁村で防災対策が焦点になる。また、漁村においては、消防や治安、救援や救助、民生支援等を含めて集落の役割が大きく、集落の共同活動に対する支援策について抜本的な拡充が望まれる。
- 6 漁業・漁村の再生に向けて、持続可能な漁業と安全・安心な漁村づくりが大きなテーマになる。漁業は、行き過ぎた市場原理主義にはなじまないものであり、むしろ持続可能な水産資源の利用や地域社会の維持に重点を置くべきである。さらに、漁村の安全・安心を支えるのは、人々の絆を大切にする組織であり、集落や協同組合の役割が一層重要になる。

目次

はじめに

1 漁業における経済連携交渉問題

- (1) TPP問題
- (2) WTO漁業補助金規律問題

2 規制・制度改革と漁業分野の特徴

- (1) 規制・制度改革の方向
- (2) 水産資源管理重視の背景

3 持続可能な漁業への転換

- (1) 資源状況に応じた構造転換
- (2) 遠洋漁業、沖合漁業の適応

(3) 沿岸漁業、海面養殖業の適応

4 持続可能な漁業とセーフティーネット

- (1) 漁業における経営所得安定対策
- (2) 遠洋漁業、沖合漁業の対策

5 安全・安心な漁村づくり

- (1) 被災地の漁村の再生
- (2) 漁村の防災対策
- (3) 漁村集落の役割

おわりに

はじめに

漁業・漁村は、東日本大震災と「平成の開国」問題という、二つの大きな危機に直面している。震災で被災した地域では、漁村のインフラをはじめ、漁船や養殖施設、水産関連施設や後背地を含め、壊滅的な被害を受けた。被災者は、震災で家族の尊い生命を失い、家屋や漁船、家財を失った。不安な避難生活から、いつ解放されるかわからない。震災からの復興は、最優先で取り組まなければならない課題である。震災復興は、前途多難な道のりであるが、国民各層から支援の輪が広がっているのは、一縷の光明といえる。

一方、TPP（環太平洋連携協定）への交渉参加問題については、6月判断を延期する見通しであるとはいえ、国論を二分する議論がある。TPPやWTOは、自由貿易を前提とし、市場原理に基づく規制の撤廃を

志向するものであるが、漁業について適格的かという課題がある。TPPに端を発する「平成の開国」問題は、漁業の将来方向を問う課題であるが、政府は、いまだに交渉推進の姿勢を崩していない。

このため、本稿では、国際交渉や国内改革の動向を踏まえた持続可能な漁業と、震災を契機とした安全・安心な漁村づくりという視点から漁業・漁村の将来方向について考えてみたい。

1 漁業における経済 連携交渉問題

政府は、2010年11月に包括的経済連携に関する基本方針を閣議決定した。基本方針の趣旨は、世界の潮流から見て遜色のない高いレベルの経済連携を進め、競争力強化等による抜本的な国内改革を推進するというものである。

(1) TPP問題

TPPについては、基本方針で「情報収集を進めながら対応していく必要があり、国内の環境整備を早急に進めるとともに、関係国との協議を開始する」としており、規制・制度改革と国内対策の検討を先行して進めることになっている。

a TPPの性格

TPPは、米国のアジア戦略という色彩の強い経済連携協定である。米国は、ASEAN3、ASEAN6に入っておらず、成長を続けるアジアを自国経済に取り込む必要があるためである。TPPにおける交渉の範囲は広範におよび、漁業問題に関し、具体的交渉内容は、いまだ明らかになっていない。しかし、交渉参加国である米国（第1表）、ニュージーランド、オーストラリアは、漁業について日本とは異なった考え方をとる諸国である。

さらに、TPPは、EPA（経済連携協定）やFTA（自由貿易協定）といった二国間交渉と異なり、漁業分野について個別交渉の余

地がほとんどない交渉といえる。^(注1)その意味で、TPPは、漁業のあり方を変えてしまうものであるという認識が必要である。

b 水産資源への悪影響

世界の人口は、2010年に69億人に達し、45年には90億人を突破すると推計されている。さらに、途上国の所得の向上等により、水産物需要はますます高まっており、需要に対し供給が不足する状況にある。ちなみに水産庁は、15年における世界の水産物需給について、供給量が11百万トン不足すると予測しており、世界的に水産物の乱獲が進む構造になっている。こうした傾向は、アジア地域で先行しており、途上国における輸出を目的とした漁業は水産資源環境を急速に悪化させているという状況がある。

無秩序な関税の撤廃は乱獲を加速化し、水産資源の枯渇化を招くとともに、IUU（違法、無報告、無規制）漁業の温床にもなりかねない。さらに富める国が、水産物を独占することになり、分配の不公平を拡大することにもなる。

第1表 漁業分野における日米の相違

	米国	日本
WTO漁業補助金規律	漁業補助金原則禁止	過剰漁獲の限定禁止
国連海洋法条約	未批准	96年批准
国連生物多様性条約	生態系重視	漁業との共存
ワシントン条約	クロマグロ適用	クロマグロ除外
国際捕鯨委員会	モラトリアム継続	捕鯨再開
海洋保護区	聖域	漁獲制限
IUU漁業規制	輸入禁止	事前確認制
公海漁業規制	無規制海域漁業禁止	地域漁業管理機関
水産資源の所有権	公共資産	無主物

資料 筆者作成

c 漁業・漁村への打撃

TPP交渉参加国には、ペルー、チリ、米国など主要な漁業国が含まれており、これら諸国の漁業生産は、世界の約25%を占めている。農林水産省は、輸入割当がなくなり、関税が撤廃された場合の直接的影響について試算している。この中で、水産物で影響が大きいのは、サケ・マス

類、ノリ、カツオ・マグロ類、ホタテなどである。関税率10%以上で生産額が10億円以上の13品目への影響は、4,200億円と試算されている。

しかし、これは、生産減少という極めて限定的な試算であり、地域の雇用や就業機会等を含めた間接的影響は計り知れないものがある。漁業への打撃は、地域経済にも深刻な影響を及ぼし、漁村の衰退を加速する懸念がある。

(注1) 既に発効しているEPA交渉においては、水産IQ品目について関税撤廃から除外している。

(2) WTO漁業補助金規律問題

TPPにも増して脅威なのは、WTO交渉の動向である。WTOにおける交渉は、01年11月にカタールのドーハで開催された第4回閣僚会合によって、ドーハ開発アジェンダ交渉が立ち上がった。WTO交渉において、漁業分野で問題になっているのは、^(注2)漁業補助金規律である。WTO交渉は、11年中の交渉妥結をめざし、精力的に交渉が

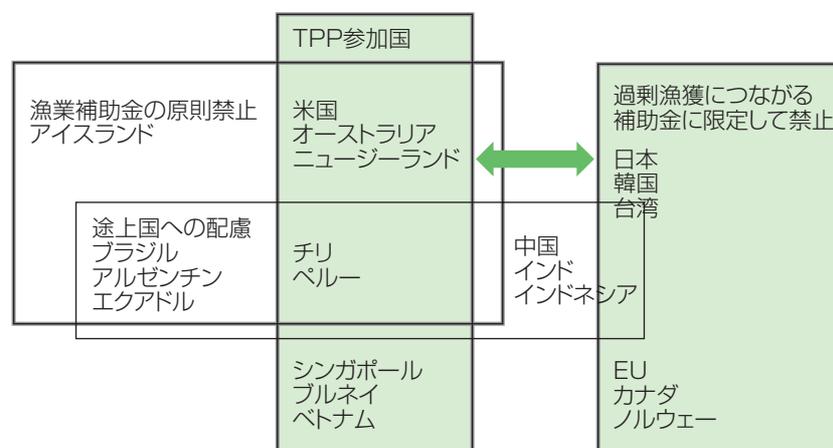
続けられており、漁業・漁村の再生を脅かす内容を含んでいる。

a 漁業補助金規律の交渉

漁業補助金規律に関する議論は、ドーハラウンドの立ち上げとともに、各国の主張が激しく対立した。漁業補助金規律については、漁業補助金の原則禁止を主張するグループ、過剰漁獲につながる補助金に限定して禁止すべきとするグループ、途上国の漁業発展を妨げないように要求するグループがある。漁業補助金の原則禁止を主張する代表は、米国、ニュージーランド、オーストラリアなどの諸国であり、TPP問題とも重なるものがある(第1図)。これに対し、限定した禁止を主張する代表は、日本、韓国、台湾、EU、カナダなどである。途上国への配慮を要求するグループは、中国、インド、インドネシアなどである。

05年12月に第6回WTO閣僚会合が香港で開催され、補助金規律の性格や範囲を確

第1図 WHO漁業補助金規律とTPP参加国との関連



資料 水産庁「WTOの漁業補助金の規律に関する議論」等から筆者作成

立させる作業を早急に進めることが確認された。これを受けてブラジル、ニュージーランド、日本・韓国・台湾のグループ、EU、アルゼンチン、ノルウェー、米国、インドネシア等から条約案が提出された。各国の条約案をもとに、07年11月に議長テキスト（条文案）が提示され、加盟国は条文案ベースでの作業を求められることになった。

b 条文案における漁業補助金禁止の内容

条文案では、第1条で特定の漁業補助金の禁止をうたっており、次のような補助金が禁止の対象となっている。

- a) 漁船の建造等に関する補助金
- b) 漁船の第三国への移転に関する補助金
- c) 漁船の操業経費に関する補助金
- d) 漁獲に関するインフラ、港湾施設（水揚げ施設、貯蔵施設、加工施設等）に関する補助金
- e) 漁業に従事している自然人、法人への所得支援
- f) 漁獲物への価格支持
- g) 他国に管轄権のある漁業へのアクセス権、移転への補助金
- h) IUU漁業に従事する漁船に関する補助金

問題は、漁業分野における補助金規律に関する交渉が、他の分野に突出して具体的レベルで行われている点である。仮に、交渉が妥結すれば、わが国の水産基本法の枠組みが成り立たなくなるとともに、漁業・漁村の将来展望が描けなくなる懸念がある。

(注2) WTO漁業補助金規律問題については、八木信行氏が早くから指摘しており、経緯や背景について、八木（2009）などが参考になる。

2 規制・制度改革と 漁業分野の特徴

政府は、高いレベルの経済連携と漁業・漁村の振興の両立をはかる策として、規制・制度改革を通じた漁業の再生を想定している。このために「食と農林水産業の再生支援本部」を設置し、6月を目途に基本方針を決定し、抜本的な国内対策を検討するとしている。

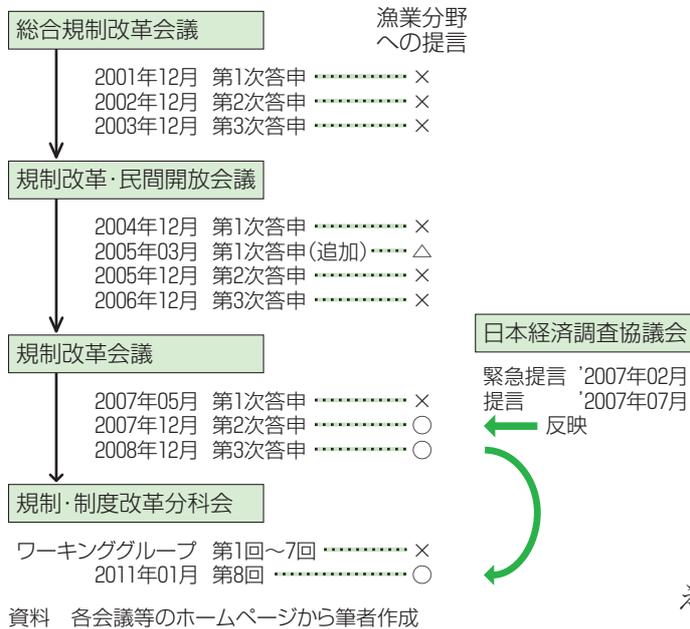
(1) 規制・制度改革の方向

a 漁業と規制・制度改革

規制・制度改革分科会は、現在、行政刷新会議のもとに設置されているが、その前身組織は、総合規制改革会議や民間開放会議である。官邸主導で規制改革を行い、市場原理に基づく構造改革や競争力強化を特徴としている。規制・制度改革の答申についても、規制改革会議で検討されてきた内容がベースになっている（第2図）。規制改革会議の第2次答申（07年12月）および第3次答申（08年12月）において、漁業分野に対する包括的な改革提言が行われてきた。^(注3)

規制・制度改革の答申は、全体として「規制の撤廃」をめざすという考え方がベースになっている。しかし漁業分野については、07年12月に出された規制改革会議第2次答申から一貫して、資源管理を優先順位の高い課題と位置付け、資源の回復が不可欠としている。これは、漁業に極めて特徴的な点で、市場原理に委ねる「規制の撤

第2図 規制・制度改革の答申の流れ



廃」のみではなく、一方において統制と調整による「規制の強化」を重視する考え方にたつものである。

b 漁業の再生と資源管理

規制・制度改革分科会の中間とりまとめでは、水産資源の状態が極めて悪化しているという基本認識にたっている。その上で水産業の再生には、水産資源の適切な保存と管理が、漁業経営の安定化と持続性の確保につながるという考え方をとっている。中間とりまとめでは、①漁業法、水協法の近代法への改正、②資源管理法（TAC法）の改正、③漁協経営の透明化、④養殖許可制度の近代化を提言している。

規制・制度改革の具体的内容について問題も多いが、水産資源を持続的に利用するシステムに優先順位を置き、漁業経営の安定化と持続性を確保するという考え方は傾

聴すべき点である。

(注3) 漁業分野への改革提言は、総合規制改革会議や規制改革・民間開放会議の答申では行われておらず、日本経済調査協議会に設置された水産業改革高木委員会による「緊急提言」(07年2月)および「魚食をまもる水産業の戦略的な抜本改革を急げ」(07年7月)が契機になっている。

(注4) 4月8日に閣議決定された「規制・制度改革に係る方針」では、上記水産4項目は、未調整事項として同方針から除外されている。

(2) 水産資源管理重視の背景

規制・制度改革会議が、基本的理念といえる規制撤廃と矛盾してまで資源管理の強化を重視する背景には、国際的な水産資源保護の動向がある。

a 国連海洋法条約の影響

第1点は、国連海洋法条約の影響である。これによって、沿岸国は、200カイリ排他的経済水域内における漁業資源の保護について、国際的義務を負うことになった。

日本も96年に国連海洋法条約を批准し200カイリ体制に移行した。これに伴い、200カイリ排他的経済水域の水産資源について適切な保存、管理措置を行うよう義務付けられ、水産資源管理に関する枠組み形成が進められた。^(注5)

97年には、「海洋生物資源の保存及び管理に関する法律」(「資源管理法」)等の関連法が施行され、漁獲可能量(TAC)に基づく漁業管理を行うようになり、持続可能な漁業の確立に向けた政策へ踏み出している。

b 国連生物多様性条約の影響

第2点は、国連生物多様性条約の影響である。国連生物多様性条約は、生物多様性の保全と持続可能な利用を目的とする条約である。92年に施行され、日本は93年に批准した。95年に最初の生物多様性国家戦略を策定し、数次の改正を行っている。

10年に日本が議長国となり、名古屋でCOP10（生物多様性条約第10回締結国会議）が開催された。ここでは、海洋保護区のあり方が主要な議題の一つとなった。オーストラリア、カナダ、ニュージーランドなど、海洋の生態系を重視する諸国では、海洋保護区に関する規範形成が進んでおり、国際標準化が進展している。COP10でも海洋保護区の目標値設定が大きな論点となり、20年までに沿岸および海域の10%を保護区とする愛知ターゲットを採択した。

こうした国際条約を通じて漁業に重大な影響を及ぼす事項が決定されるようになっており、これに対応する新たな枠組みの構築が必要になっている。

(注5) さらに海洋政策の展開という流れがあり、07年に海洋基本法が施行され、総合海洋政策本部も発足している。

3 持続可能な漁業への転換

持続可能な漁業に向けて、現実にとのよに適応していくかという課題がある。これには、市場原理による淘汰ではなく、水産資源状況に応じた持続可能性の確保ということがポイントになる。

(1) 資源状況に応じた構造転換

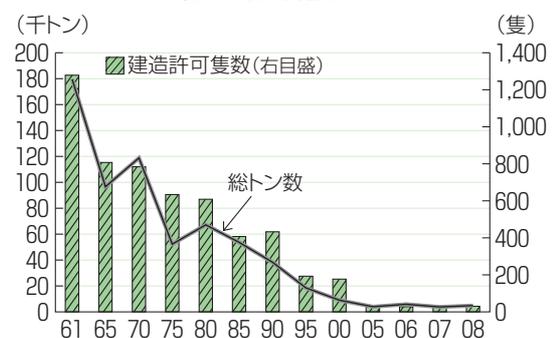
a 生産構造と漁業就業構造

日本は、戦後、沿岸から沖合、沖合から遠洋へと漁業を展開し、有数の漁業国への道を歩んだ。しかし、次第に他国の漁場から締め出されるようになり、200カイリ排他的経済水域の設定で、海外漁場を失うという経過を経た。

漁業生産は、ピーク時には、1,282万トン(84年)にまで達したが、200カイリ体制への移行や水産資源の減少等の影響によって、559万トン(08年)にまで減少している。漁船漁業においては、漁業許可を取得できる漁船が年々減少し、新船の建造許可も大幅に抑え(第3図)、生産構造の転換を図ってきた。

漁業の生産構造の転換に対応し、漁業経営体数も、ピーク時対比54%減の115千経営体(08年)にまで減少している。また、漁業就業者数も53年の79万人をピークに漸減し、08年には22万人にまで減少した。漁業就業者は高齢者が担うようになっており、65歳以上の割合は34%(08年)に達している。

第3図 漁船建造許可の隻数および総トン数の推移



資料 水産社『水産年鑑』から筆者作成

b 漁業の持続可能性の確保

日本の周辺水域における資源水準は、資源評価の対象52魚種84系群のうち37系群が低位にある（09年度）とされ、その割合は4割を超える。現行の水産基本計画では、2017年度の食用魚介類の生産目標を495万トンと設定している。現在の漁獲量と比較しても64万トンも減少すると予想されている。また、漁業経営体においても、沿岸域における漁船漁業と海面養殖業全体で77千経営体に減少すると見込まれており、さらに漁業が縮小する懸念がある。

日本の漁業政策は、1963年に制定された沿岸漁業等振興法の趣旨に沿って、他産業と漁業従事者の所得格差の是正を大きな柱としてきた。しかし、零細な漁家を中心に撤退を余議なくされ、漁業就業者の減少に歯止めがかからない。このままでは、漁業そのものの存続が脅かされる状況にあり、漁業の持続可能性の確保ということがポイントとなる。

(2) 遠洋漁業、沖合漁業の適応

a 遠洋漁業の構造改革

遠洋漁業は、公海や他国の漁業規制が年々強化される中、外国漁船との競合もあって減船を実施してきた。例えば、ソ連による200カイリ漁業専管水域の設定に伴い、77年には北洋漁業船1,025隻が減船となり、乗組員のうち推定2万人が離職を余議なくされ、社会問題にもなった。また上場漁労会社は、漁労部門を大幅に縮小し、水産物輸入商社、食品加工会社へと転換している。

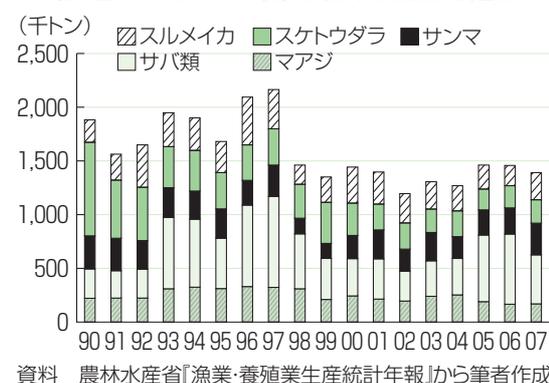
さらに、マグロ漁業では、資源管理規制が一層厳しくなる中、99年の国際協調減船をはじめ、直近では08年に国際漁業再編対策に基づく減船を実施している。遠洋漁業は、漁業資源に対する厳しい規制管理のもとで、資源状況に応じた構造転換を進めてきた漁業といえる。

b 沖合漁業の漁獲規制

沖合漁業は、マイワシやマサバなど多獲性魚類の資源変動も大きく、資源の制約が厳しい漁業である。200カイリ排他的経済水域への移行に伴い、97年に資源管理法が施行され、漁獲可能量規制（TAC）が導入されている。現在、特に重要な7魚種がTAC規制のもとにおかれている（第4図）。さらに、01年には、水産基本法の創設にあわせて漁獲努力量規制（TAE）が導入され、沖合漁業は資源管理のもとに運営されている。

問題は、諸外国においても、TAC規制が資源保護に必ずしも有効に機能していない状況にあることで、規制・制度改革の答申でも、厳しく指摘されてきた^(注6)。TAC対象魚種でも、19系群のうち8系群の資源状

第4図 主なTAC対象魚種の漁獲量の推移



況が低位にあり、沖合漁業での資源管理が最も課題といえる。

(注6) TAC規制の有効性については、日本経済調査協議会の提言以降、規制改革会議の答申でも、毎回取り上げられてきた。

(3) 沿岸漁業、海面養殖業の適応

a 漁業権制度の意義

漁業権は1910年の明治漁業法の制定により法制化されたが、沿岸域の漁民は地先で漁業を営む権利を代々有していた。江戸時代には「磯猟は地附根附次第也、沖は入会」とされ、前浜の漁場は地先の漁民の排他的利用を認め、沖合は漁村に住む漁民の入会とする利用関係が一般化した。

沿岸域の共同漁業権は漁民の協同組織である漁業協同組合が管理し、漁場の利用や漁業秩序の維持を通じて漁業資源の減少を抑止してきた。漁業権は、漁村における水産資源管理や漁場環境保全に重要な役割を果たし、持続的な水産資源の利用を支える機能を果たしている^(注7)。漁業権制度の今日的意義は大きいものがあり、今後の資源管理型漁業や栽培漁業、持続的な養殖生産等の展開に向けて、重要な役割が期待されている。

b 資源管理型漁業等の役割

資源管理型漁業は、沿岸漁業を中心に漁業者の合意によって、禁漁期や禁漁区を設定し、漁具・漁法を制限するなど漁獲努力量を制限し、水産資源の持続的利用をはかる取組みである。全国漁協大会で提唱され、漁協システムを中心に取り組まれている^(注8)。

さらに、資源回復が特に必要な魚種につ

いては、公的規制を伴う資源回復計画がある。これは、減船・休漁を含む漁獲努力量の削減、種苗放流等による資源の積極的培養、藻場・干潟の造成等による漁場環境の保全等の総合的な対策である。資源回復計画は、漁業者や国・都道府県、行政機関が一体となって計画的に資源回復をはかる取組みである。

また、稚魚の放流等を通じて、資源の増殖をはかる栽培漁業についても、沿岸域における展開が期待されている。栽培漁業は、農林水産大臣が基本方針を策定し、都道府県が目標となる栽培基本計画をつくり、種苗放流等を実施するものである。栽培漁業と海面養殖による「つくり育てる漁業」の生産割合は、海面漁業の生産量の3割を占めるまでになっている。

c 持続的な養殖生産の確保

海面養殖業は、生産量115万トン、金額4,178億円(08年)で、生産量で2割、金額で3割のウェイトを占める。しかし、赤潮の発生などで大きな被害が頻発するなど、漁場環境の悪化が生産の大きな制約要因になっている。

このため、99年に持続的養殖生産確保法が制定され、特定区画漁業権を管理する漁協等が漁場改善計画を策定し、持続的な養殖生産を進めている。漁場改善計画は、農林水産大臣が定める基本方針に基づき、都道府県知事が認定しており、養殖漁場の自主的な改善を促すものである。例えば、魚類養殖については、漁場改善計画が策定さ

れた養殖場での生産が9割弱を占めるようになっており、貝類、海藻類でも割合を高めている。

また、海面養殖業に従事する漁業者は、主業的漁家が多く、持続可能な漁業の展開や漁村の維持においても中核的役割が期待されている。

(注7) JF全漁連(2007)所収の論考は、漁業権制度の意義について論述している。

(注8) 清水(1990)では、資源管理型漁業と協同組合の関係性について、具体的事例を通じて論じている。

4 持続可能な漁業とセーフティーネット

持続可能な漁業の実践には、漁獲の減少等により漁業者に負担が重くのしかかることになる。このため、セーフティーネットの構築とセットで考えなくてはならない。しかも、漁業をめぐる制約要因は年々厳しくなっており、中途半端な対策で解決できる課題ではない。

(1) 漁業における経営所得安定対策

漁業者が、将来にわたって持続的に漁業経営を維持できる環境を整備することが不可欠である。農林水産省は、11年1月に資源管理・漁業所得補償対策大綱を決定し、「資源管理・収入安定対策」と「コスト対策」からなる総合的な所得補償対策をスタートさせた。

a 資源管理・収入安定対策

漁業所得補償における資源管理・収入安定対策は、漁業共済と「積立ぶらす」という手法を使っている点に特色がある。漁業共済と「積立ぶらす」は、漁業の収入面の変動を補てんする対策で、経営安定機能を有している。

漁業共済の中でも、漁船漁業を対象とする漁獲共済と貝類・藻類養殖業を対象とする特定養殖共済が収穫高保険方式をとっている。これは、契約期間中の生産金額が過去の生産実績を基準とした補償水準に達しない場合に、減収分の一定割合を補償する仕組みである。「積立ぶらす」は、07年の水産基本計画において、担い手の経営所得安定対策として検討された経緯があり、漁業の担い手対策としての意味合いが大きい。

しかし、漁業共済加入者には地域的、魚種的な偏りがあり、セーフティーネットとしては十分機能していない面がある。特に加入区の3分の2以上の同意で全員が加入

第2表 漁業共済の国庫補助率

【漁獲共済】		(単位 %)	
	規模	義務加入	単独加入
第1号漁業		82.5	—
第2号漁業	10トン未満	80.0	50.0
	10～20	75.0	50.0
	20～50	72.5	50.0
	小型定置	65.0	50.0
	大型定置	60.0	50.0

【特定養殖共済】		(単位 %)	
	規模	義務加入	単独加入
のり等	6,500さく未満	77.5	50.0
わかめ・こんぶ	500台未満	77.5	50.0
真珠母貝	15台未満	77.5	50.0
ほたて貝	145台未満	75.0	50.0
特定かき	50台未満	75.0	50.0

資料 水産庁「資源管理・漁業所得補償対策(各論編)」

しないと掛け金メリットがない(第2表)という事情もあり、加入が進まないという状況もあった。漁業所得補償制度を安定的な制度として確立すると同時に、制度としての抜本的な拡充が不可欠である。

b コスト対策の拡充

コスト対策は、漁業経営におけるコスト面の対策を強化しようとするもので、「漁業経営セーフティーネット構築事業」(10年度から実施)を基礎にしている。漁業経営セーフティーネット構築事業では、現在、燃油対策と養殖用配合飼料の価格安定対策が対象である。燃油対策については、漁業者の要望が強いものがある。また、魚粉の高騰や魚価の低迷で、魚類養殖の経営が厳しい現状にあり、養殖用配合飼料の価格安定対策が講じられている。

しかし、いずれの対策も水産予算の制約があり、加入に限られるという状況がある。^(注9)コスト対策の拡充には、財源の拡充が前提となるが、魚種や漁業、養殖業の特色に応じたきめ細かな対応も必要である。

(注9) 10年度の契約実績は、全体で3,463件、874百万円にとどまっている。

(2) 遠洋漁業、沖合漁業の対策

a 経営健全化対策と政策金融の充実

遠洋漁業や沖合漁業では、公海規制の強化や資源管理の強化に伴い、債務超過に陥り、経営状況の悪化が懸念される経営体も

第3表 遠洋漁業、沖合漁業の経営体平均負債・純資産の状況(08年度)

(単位 千円)

漁業種類	規模	短期借入金	長期借入金	純資産
沖合底引き網漁業	50~100トン	18,117	97,492	14,825
	100~200	134,057	162,219	△95,943
	200~500	159,710	80,636	△11,664
船曳網漁業	20~50トン	50,650	55,032	△29,278
大中型まき網漁業	500トン以上	900,532	1,724,673	△477,675
中小型まき網漁業	20~50トン	3,767	47,244	△21,886
	50~100	46,714	112,896	△3,703
	100~200	28,593	113,608	△22,349
まぐろはえ縄漁業	200~500トン	246,117	39,393	△146,265
	500以上	624,721	228,509	△30,267
かつお1本釣漁業	100~200トン	24,497	157,312	△13,210
	500以上	673,041	363,909	185,594
いか釣漁業	100~200トン	18,472	35,362	10,623

資料 農林水産省「漁業経営調査報告」から筆者作成

少なくない。このため、きめ細かな対策を実施するとともに、経営健全化策について、抜本的な対策が必要となっている。特に、資源状況の悪化により減船や休漁、雇用対策等を伴う場合、金融やとも補償支援等も含めた総合的対策が不可欠である。

遠洋漁業、沖合漁業の経営体は、借入金等の負債が多いのも特徴である(第3表)。漁獲の不安定性もあって、一般金融の常識では対応できない面があり、金融円滑化の観点からも政策金融の充実が必要である。また、担保となる資産として、漁船という特殊な資産しかない経営体も多く、遠洋漁業や沖合漁業を対象とした信用保証制度の充実も重要な課題である。

b 漁業補助金規律との関係

WTO交渉における漁業補助金規律について、少なくとも過剰漁獲につながる補助金は削減の方向にある。遠洋漁業や沖合漁業に対する対策は、漁業補助金規律に抵触

してしまうものが多い。

効率的漁業は、過剰漁獲につながり、資源保護の潮流に逆行する。現代の漁業は、魚群探知機などの装備の向上や漁具の進歩により、効率の高い漁獲を実現できるようになっている。むしろ漁船の能力を制限しなければ過剰漁獲が進行してしまう。効率的な漁業にするために、漁船の設備や装備に補助を行う施策は大きな見直しに直面している。

遠洋漁業や沖合漁業では漁船の老朽化が進んでいるが、既に経営状況が厳しく代船建造がむずかしい状況もある。こうした背景を踏まえ、過剰漁獲を誘発しない漁業対策について構想していく必要がある。

5 安全・安心な漁村づくり

東日本大震災では、被災地の多くの漁村が壊滅的被害を受け、尊い命が失われた。このような惨状が再び繰り返されることのないよう、震災対策と安全・安心な漁村づくりに全力をあげなければならない。

(1) 被災地の漁村の再生

今回の震災では、漁船や漁港、水産施設等の直接的な被害額だけでも1兆円を超え(注10)るとみられる。これまでも、漁村は、たび重なる地震や津波による震災被害を受けてきた。しかし、震災復興の枠組みは十分とはいえなかった。その中で、93年7月に奥尻島沖で発生した北海道南西沖地震における復興対策は、漁業の復興と漁村の再生が

比較的進んだ事例^(注11)である。

a 住民の生活再建

北海道南西沖地震では、地震直後に発生した大津波が奥尻島を直撃した。津波の最高到達点は29mに達し、漁村地域は壊滅的な状況になった。地震による被害は、死者・行方不明者が229名に達し、住宅や事務所等が倒壊し、道路や崖も崩壊した。奥尻町では、全壊437戸、半壊88戸を含め、1,410戸が住家被害を受けた。災害救助法に基づき、避難所が町内に17か所設置され、利用者は延べ22,367人に及んだ。

被災地の復旧では、がれきの撤去や応急仮設住宅の建設など、被災者の生活支援や災害復旧の緊急措置が最優先に実施された。しかし、被害が甚大で広範囲にわたっていたため、災害復旧事業だけでは、住民の生活再建は望みえない状況であった。被災地域では、漁業が地域の基幹産業として住民の生計を支えてきた。被災者には、漁業関係者が多数を占め、漁業の復興が、住民の生活再建に欠かせない課題であった。このため、北海道が主導して、漁業を再開するための「緊急対策」(第4表)を実施している。

b 漁業の復興

奥尻町では、多くの漁業関係者が犠牲になり、漁業者の財産である漁船や漁具がほとんど失われた。漁船被害では、漁船の沈没・流失が421隻、破損が170隻で、全道被害の6割強に達した。漁船保険の支払い

第4表 北海道南西沖地震災害の水産業緊急対策の概要

(単位 百万円)

事業名	事業の概要	予算額
共同利用小型漁船災害復旧対策事業	組合員の共同利用に供する5トン未満漁船の建造, 中古漁船の購入に対する補助	1,495
共同利用小型漁船災害復旧対策貸付金	共同利用小型漁船災害復旧対策事業の補助残に対する融資制度	597
漁業施設地震災害対策特別資金利子補給金	農林漁業施設資金(公庫資金)に対する利子補給	21
天災資金	被害漁業者に融通した天災資金について, 市町村の利子補給及び損失補償の補助	14
水産施設災害復旧事業	水産業共同利用施設の災害復旧と被害の著しかった漁協に対する補助率の上乗せ	497
沿岸漁業構造改善事業	緊急を要する共同利用施設の新設に対する補助	174
浅海域漁業資源影響調査	ウニ・アワビ等の浅海資源への影響を調査	6
浅海域資源増大特別対策事業	未利用のウニを浅海域に移し, 漁獲対象群として育成する事業への補助	23
沿岸漁場整備開発施設災害復旧事業	被害を受けた沿岸漁場整備開発施設の災害復旧	88
沿整災害復旧対策調査事業	被害を受けた沿岸漁場整備開発施設の被害状況調査	5
漁港関係公共土木施設災害復旧事業	被害を受けた漁港及び漁港海岸の災害復旧	5,442
漁港・船揚場整備事業費	被害を受けた漁港及び船揚場施設のうち, 緊急性の高い施設の整備	100
漁港海岸維持補修費	漁港海岸保全区域内に堆積した家屋や漁船等の残骸の処理	30
漁港海岸保全特別対策事業費	津波の来襲した地域で, 早急に整備する必要のある箇所	132
災害調査費	被害を受けた漁港及び漁港海岸の災害申請に必要な現地調査等	129
漁港公共災害関連事業費	被害箇所あるいは未被害箇所を含む一連の区間の再度被害を防止する関連費	844
漁港災害関連調査費	災害関連事業の申請に必要な現地調査等	30

資料 北海道南西沖地震災害復興対策委員会「水産業振興対策」

は、仮払いを含め早期に実施されたが、全損での平均支払額は118万円、分損で48万円であり、漁船の再取得価額には遠く及ばない水準であった。奥尻町では、漁船被害の95%が5トン未満の小型漁船であったため、激甚災害法に基づく「共同利用小型漁船建造事業」の地域指定を受け、操業に必要な漁船258隻を再建した。

また、漁協の荷捌施設や冷凍・冷蔵施設など共同利用施設も壊滅的被害(49施設)を受け、漁業を支える基盤が失われた。共同利用施設の復興には、水産施設災害復旧事業による復旧(26施設)を主体に、沿岸漁業構造改善事業(18施設)等を活用して

45施設の復旧を果たした。

奥尻町の漁業復興の場合、中・長期対策として漁協再建対策、漁業振興対策、新しい漁村づくり対策を柱とする特別振興対策を実施している。これには、義援金による災害復興基金の支援事業が果たした役割が大きい。また壊滅的被害を受けた青苗地区や稲穂地区などでは、水産庁の漁業集落環境整備事業等を活用した漁村の再生も実施された。奥尻町では、震災から5年後の98年3月に完全復興宣言を行っている。今回の東日本大震災では、漁村地域がかつてない被害を受けており、奥尻町における復興対策も踏まえ、漁業の復興と漁村再生の新

たな枠組みが極めて重要になる。

(注10) さらに、操業不能による漁業や水産加工業の損失、水産関連の産業や組織のシステミックリスクも懸念される。

(注11) 北海道企画振興部（1995）

(2) 漁村の防災対策

日本周辺には、多くの地震震源域が分布し、大規模地震により被害が予想される地域は、ほぼ全国の沿海域に及んでいる。

a 地震・津波に弱い漁村地域

漁村は、海岸線に山や崖が迫り、漁港を中心に狭い地域に密集して集落が形成されている地域が多い。漁村においては、これまでも地震・津波による被害が頻発しており、今後も被災する可能性は極めて高い。

これに対し、災害時に避難できる施設が指定されている漁港背後集落は、30%にも満たない。また、津波発生時に避難できる施設や高台のない集落が70%に達する。さらに、集落が漁港を中心に孤立しており、外部との交通手段も限られるほか、集落内の道路も狭い。漁師まちの特徴として、前浜の低地部に集居、密居家屋が集中している。漁業集落における集居、密居家屋の割合は90%を超えており、甚大な被害を受ける危険性が高い。漁業集落は、全国に6,298(08年)存在し、そのほとんどが、地震・津波による震災の脅威にさらされている。

b 災害に強い漁村づくり

04年にインドネシアのスマトラ島沖で発生した地震では、死者・行方不明者が30万

人を超え、地震、大津波の恐ろしさを世界に認識させた。水産庁は、これまでの漁村の被災事例を分析し、地震・津波による漁村の災害に備え、06年に「災害に強い漁業地域づくりガイドライン」を策定している。

漁村においては、地震・津波に対する危機感是非常に強いものがあるが、地域での防災対策はほとんど進んでこなかった。防潮堤の整備や避難路、避難場所の確保、耐震性・耐浪性の検証など安全対策の課題は多い。東日本大震災を契機に、地域の置かれている状況を根底から見直す必要があり、全国の漁村地域で防災対策が焦点となる。

(3) 漁村集落の役割

漁村は、住民の結束力が強く、相互に助け合って地域を維持してきた。安全・安心な漁村づくりには、集落や協同組合が大きな役割を果たすことになる。漁村においては、消防や治安、救援や救助、民生支援など住民の生活に不可欠な公共サービスを集落が担っている場合が多い。例えば、沿岸における海難救助員の9割は漁業者である。

水産基本法の制定に伴い「漁村の総合的な振興」が大きな課題となり、特に状況が厳しい離島を対象に、05年度に離島漁業再生支援制度が創設された。離島漁業再生支援制度は、集落の共同活動への支援策で、集落協定を締結した漁業集落を対象として(注12)水産庁の防災漁村課が所管している。

離島漁業再生支援制度の対象地域は、現在のところ離島振興法、沖縄、奄美群島、小笠原諸島の各特別措置法に該当する地域

に限られている。しかし、この仕組みは漁村地域一般に適用すべき課題であり、安全・安心な漁村づくりを支えるソフト事業として、集落の共同活動を支援する施策の抜本的な拡充が望まれる。

さらに、格差の是正や社会的弱者に対する政策が重視され、過疎対策や条件不利地域対策の今日的役割が高まっている。高齢者や零細な漁家が多数を占める漁村では、地域全体の経済的地位の向上をはかり、漁村の維持をはかっていかなければならない。漁業の現場においては、身体が動けなくなるまで漁にでるといふ高齢者が多い。高齢者は漁業の重要な「担い手」であり、所得の確保や生き甲斐の増進を通じて、漁村の活力につながる。高齢者や女性が、再び生き甲斐をもって働ける漁村づくりが必要である。漁村の安全・安心や再生を支えるのは、人々の絆を大切にす組織であり、集落や協同組合の役割が一層重要になる。

(注12) 集落協定に基づく条件不利地域支援策としては、農村における中山間地域等直接支払が代表的で、2000年からスタートしており、制度として定着している。

おわりに

漁業・漁村の再生に向けて、持続可能な漁業と安全・安心な漁村づくりが大きなテーマとなる。持続可能な漁業の確立には、水産資源管理や構造対策など総合的な対策が前提となる。併せて現実的な問題として、漁業者の経営所得安定対策や所得補償等のセーフティーネットが不可欠である。

漁業は、行き過ぎた市場原理主義になじまないものであり、TPPやWTOの原理が貫徹されると漁業・漁村の衰退は加速してしまう。漁業の制度や政策は、その国における漁業の位置付けや国民生活との関わりにより異なるものである。

持続可能な漁業や安全・安心な漁村づくりには、集落や漁業協同組合といった人々の絆を基盤とする組織の役割が非常に重要になる。漁業資源を保護する取組みは、元々、沿岸漁業において漁業者の話し合いで行われてきたものである。漁村の安全・安心を守る取組みも地域の助け合いが核となる。

これまで漁村は、たび重なる震災による被害を受けてきた。この度の東日本大震災では、多くの漁村が壊滅的被害を受けた。漁業者が、再び生き甲斐をもって漁業ができる漁村を、一刻も早く取り戻さなければならない。漁村の安全・安心は、人々の絆を大切にす組織が、しっかりと支えていなくてはならない使命である。

<参考文献>

- ・JF全漁連漁業制度問題研究会(2007)「水産業改革高木委員会「緊急提言」に対する考察」
- ・清水悟(1990)「資源管理型漁業の展開」『農林金融』10月号
- ・日本経済調査協議会(2007)「魚食をまもる水産業の戦略的な抜本改革を急げ」
- ・北海道企画振興部(1995)「北海道南西沖地震災害復興対策の概要」
- ・八木信行(2009)「環境的関心事項の分析視覚からみたWTO漁業補助金交渉」『RIETI』ディスカッションペーパー

(このす ただし)