

漁村を取りまく社会経済条件の変化と総合的振興ビジョンの重要性

Significance of overall vision plan and promotion of social economy changes at fishing villages

富田宏*・関いずみ**・古屋温美*

Hiroshi TOMITA and Izumi SEKI and Atsumi FURUYA

* (財) 漁港漁場漁村技術研究所 専門技術員

** (財) 漁港漁場漁村技術研究所 主任研究員

Fishing industry and local government frame work has been changing rapidly. Under these circumstances, stable supply of marine products by utilizing natural resources and superior social system are maintaining and make progress of fishing village.

It is necessary checking in each steep to put in order a long-term and overall vision plan for fishing village.

Key word: fishing industry, local government frame work, long-term vision

1. はじめに

わが国の漁業・漁村は今、大きな変革の渦中にある。新たな国際海洋秩序の導入・定着による漁場の制限と国内200海里水域の重要性の拡大、国内漁業生産の減少と自給率の低下、漁業就業者の減少・高齢化といった水産基本法制定の背景として述べられているわが国漁業・漁村の主要課題に加え、基本法に基づき定められた水産基本計画では、概ね10年間で現状水準の沿岸漁業者生産量を半減する漁業者が担うという枠組みを設定している。

つまり、質と量の両面での水産食料の安定供給という国民的負託が、限られた資源と単価の低迷という厳しい経営状況下で急激な減少・高齢化の渦中にある生産現場が担うことになる。そして、これまでのトレンドや漁業をとりまく状況からすれば、将来的に健全な経営を担保しつつ、漁業者が増加または維持されるとは考えにくく、半減した漁業者が国民の付託に応えて現状維持の生産を担うであろうことは必然的な帰結と言わざるを得ない。

このような将来的な漁業・漁村の将来像を考慮した場合、重要な論点が2つある。第1点は、半減した担い手が現状維持の生産を担うということはこれまでの倍の効率の生産が求められるということであり、漁業生産に係わる効率化の議論が必要となる。第2点は、漁業者が半減するであろうことは明らかと考えられるが、そのことが、わが国の多くの漁村における漁村定住人口の縮小に拍車をかけ、地域社会としての機能を著しく低下させるのではないかという不安であり、定住環境としての漁村振興という地域政策的視点が必要となる。

このような漁業や漁村の内的な課題に加えて、近年の市町村合併や漁協合併・市場統合の推進は、地域自治や漁業運営の枠組み自体の大きな変化をもたらすと共に、近年の国・地方自治体の財政の逼迫は公共事業の縮減に直結している。このような状況下、津々浦々の漁業の現場

では将来の夢を語りにくい雰囲気や充満している。

しかし、むしろこのような大きな時代変化の渦中にあるからこそ、その時代の要請に応じて変わるべきは変わり、頑固に守るべきは守りながら、あるべき漁業・漁村の姿を個々の主体が考え、実行していくことが重要である。

本論文は、全国の漁業生産の場であり暮らしの舞台である漁村の振興に向けての手法的な提案を試みとして、水産基本計画におけるわが国漁業・漁村の将来像を前提に位置付け、北海道という大きな地域範囲を対象としたビジョン策定の取組みに加え、市町村や漁協合併が進んだとしても、暮らしや生産の基礎単位としての重要性を維持し続けるであろう自治の最小単位としての漁村におけるビジョンづくりの重要性を報告する。

2. 本論

近年のわが国漁業・漁村をとりまく状況の変化は、これまで節目、節目に様々に語られてきた内容や規模を大きく越えるものであり、想像以上に大きな変革期にある。ここでは、そのような大変革期とも言うべき漁業・漁村をとりまく社会経済状況の変化と漁業・漁村の振興課題を構造的に把握すると共に、そのような課題に的確に対応する長期的な総合計画(ビジョン)の必要性を整理する。

更に、具体的に国の水産基本計画、都道府県単位のビジョンの代表例としての北海道マリンビジョン21の取組み、更には漁業生産と暮らしの最小基礎単位である漁村の将来ビジョン策定の事例として長崎県杵岐の郷ノ浦町の小離島コミュニティにおける将来構想策定の取組みを段階的に見ていきたい。

2.1 大変革期における漁業・漁村振興課題

(1) 漁業・漁村をとりまく状況の変化

わが国の漁業・漁村をとりまく社会経済状況の変化を整理すれば、以下の通りである。

新たな国際海洋秩序の導入と定着

国際的な海洋法条約下、わが国200海里水域内資源の持続的利用の必要性が従前にも増して高まっており、特に沿岸漁業生産への期待が増している。

国内生産量の減少と自給率の低下

わが国の漁業生産は、遠洋漁業の国際規制の強化と周辺水域の資源状況悪化等の要因からピーク時の半減水準まで減少すると共に、輸入水産物の増加もあり、水産物自給率は6割以下に低下している。

漁業者の減少と高齢化の進展

漁業生産を担う漁業者は若年層を中心に減少し、高齢化が進行している。そして、漁業就業者の減少・高齢化は漁村における漁家世帯・世帯員数の縮小と高齢化に直結している。

漁村の地域活力低下

漁業センサスによれば、わが国の漁業集落数は6,425集落で、ほぼ沿岸線5.7kmに1集落が立地し、漁業権および地先資源管理を前提に漁業を核とした定住圏を形成している。しかし、漁業を主な産業とする漁業集落は3割強と産業の多様化が進行すると共に、混住化が進んでいる。また、辺地漁村等を中心に過疎高齢化の進展が著しく、地域活力の低下が懸念されている。

魚価の低迷と漁業経営の悪化

輸入水産物の増大と国内生産物の競合、一定魚種の生産過剰、低位安定経済とわが国総人口の縮小高齢化局面下における需要の頭打ち、消費地量販店主導による価格決定システム等の要因から産地価格の低迷と個々の漁業経営の悪化が顕著である。更に、近年漁家所得に占める漁業所得依存度の低下が進んでいる。

地方分権・市町村合併の進行

行財政改革の波は、地方分権の議論を経て、具体的な市町村合併の進行に移行している。主に効率化議論を核とした自治の範囲の拡大と新たな枠組みの模索の中で、周縁に位置する漁村の位置付けや振興の行方について不安感が広がっている。

漁協合併・市場統合の進行

漁協の経営基盤の強化を念頭に、全国的に漁協合併や市場統合が進んでいる。市町村合併と同様、地先資源管理と生産の最小単位である漁村の自律性と振興の行方に不安感が広がっている。

国民的な食の安全・安心要請の高まり

BSE問題に端を発した食の安全・安心に対する国民的な不安と不信は、図らずも消費地と生産地の距離を縮め、産地における徹底した衛生管理やトレーサビリティといった国民的要請につながっている。

漁業・漁村の多面的機能に関する議論

水産食料の供給機能以外の漁業・漁村の多面的機能に関する国民的議論は端緒に着いたばかりであるが、徐々に漁業・漁村の多様な意義・役割についての国民的理解が進みつつある。そのような中、都市における市民意識の成熟に伴い、漁業者と協同した自然環境運動や都市漁村交流等の新たな動きが芽生えつつある。

国・地方の財政悪化に伴う水産関連公共事業の縮減

国・地方の財政悪化に伴い公共事業の縮減の動きが顕著であり、事業の実施に際しては、説得力のある費用対効果の考え方が重視されるようになってきた。

水産政策の基本的枠組み自体の変化

わが国漁業・漁村をとりまく状況の変化に鑑み、平成13年に漁業部門に加えて広く水産業全体を包括的に対象とした水産基本法が制定されると共に、14年には漁業就業者の半減を前提とした水産基本計画が定められた。公共事業分野では、漁港関連事業と漁場関連事業が一体化し、漁港漁場整備事業に生まれ変わった。

(2) 漁業・漁村振興課題

このような大きな社会経済状況の変化局面における漁業・漁村の主要な振興課題は、次のよう整理することが可能であろう。

水産資源の持続的利用の推進

漁村内の労働力再配置による労働生産性の向上

個々の漁業者の経営能力強化と多様な経営展開

漁村における多様な関連就業所得機会の創出

高付加価値型流通・加工システムの模索

生産と暮らしの基礎単位としての漁村再生

都市と漁村の新たな共生関係の構築

次世代型公共事業の展開

自主・自律の漁業・漁村振興主体の創出

以上の将来的漁業・漁村の主要な振興課題の内容と構造を、現在の漁業・漁村をとりまく状況の変化との関係の中で整理すれば、図2-2-1に示す通りである。

(漁業・漁村をとりまく状況の変化)

(漁業・漁村の振興課題)



図2-1-1 漁業漁村をとりまく状況の変化と漁業・漁村振興課題

2.2 漁業・漁村の総合的振興ビジョンの重要性

これまで述べてきたように、わが国の漁業・漁村をとりまく社会経済状況の変化とそれに応じた振興課題は、広範で多岐にわたる。従って、今後の漁業・漁村の振興を推進していくためには、それぞれの課題に的確な回答を用意していくことが必要になる。しかし、一方では、そのような個別の問題や課題への対応と同時に、個別の問題・課題を表出させている漁業や漁村地域のシステム自体への構造的な働きかけが本質的な問題解決に直結することを認識する必要がある。

特に、わが国有史以来はじめての人口減少と自治の枠組み自体が、市町村合併により変わろうとしている今現在の変化の渦中において、漁業・漁村の位置付けや将来的なあり方についてしっかりとした議論を踏まえたビジ

ョンを整理しておくことが不可欠と考えられる。

このような観点に立てば、漁業・漁村の総合的振興ビジョン策定の対象は、大まかな全体の方向性としての国の考え方の提示を前提に、都道府県あるいは海区単位の取組みが必要であると同時に、生産と暮らしの基礎単位である個々の漁村毎の取組みが必要となる。

また、ビジョンの策定に当たっては、大きな枠組みとしてのわが国経済社会状況や世界の動きを背景としつつ、それぞれの主体・対象が抱える個々の問題点や課題を抽出すると共に、それらの相互関連性を把握することで、実効性のある将来ビジョンの整理に移行する。

重要なことは、グローバルな視点とローカルな視点を同時に反映しつつ、問題の本質を構造的・システム的に捉え、多面的な波及効果が期待される構想や計画に昇華させていくことである。

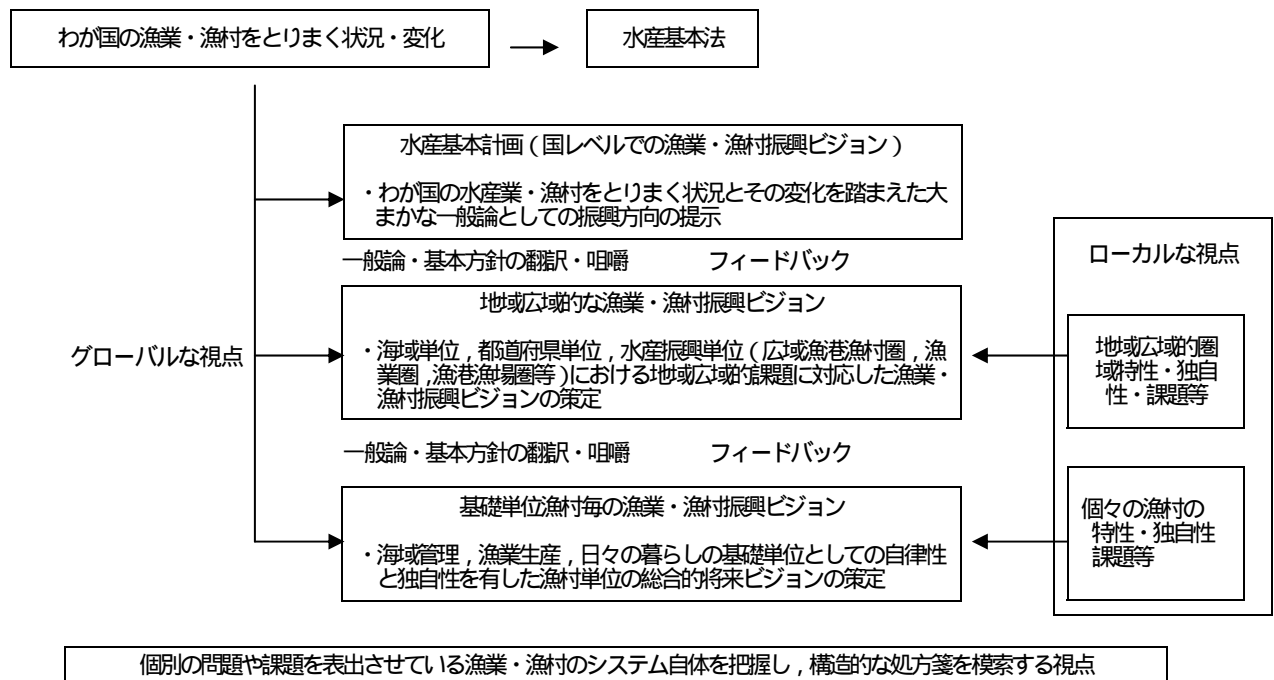


図2-2-1 漁業・漁村の段階的総合振興ビジョン策定の考え方

2.3 段階的振興ビジョン策定の試み

(1) 水産基本計画

国は、水産基本法（平成13年6月制定）に基づき、今後10年程度を見通した水産物の自給目標や政府が構すべき施策等を定めた水産基本計画（平成14年3月26日閣議決定・国会報告）を定めた。水産基本法に定められた理念と水産政策具体化に関する内容となっている。

水産物の安定供給の確保（水産資源を適切に管理し、安全で新鮮な水産物を安定的に供給）

水産業の健全な発展（水産業を活力ある産業として健全に発展）

水産基本計画の特徴は、概ね10年後（平成24年）の持続的生産目標と水産物消費の姿に加えて、自給率を提示

した点と、参考ではあるが経営体数及び漁業就業者数予測を明記している点にある。

持続的生産目標 = 749 千トン (H24/H11=1.13)

沿岸漁業生産量目標 = 315 千トン (H24/H11=1.10)

魚介類(食用)自給率目標 = 65% (H11=55%)

沿岸漁業経営体目標 = 7万 (H24/H11=0.50)

沿岸漁業就業者目標 = 11.5万人 (H24/H11=0.52)

ここで重要な点は、持続的生産および地域としての漁村への波及の面で大きな役割を果たす沿岸漁業について、ほぼ現状維持水準の生産量を維持しつつ、生産の担い手である沿岸漁業就業者数は半減するという目標設定の考え方である。沿岸漁業者数の半減という予測は、基準年（平成11年）における漁業就業者の年齢構成とこれまでのトレンドから妥当な数値と言え、水産物自給率の維持

のため生産量を現状維持水準に設定している点も必然性がある。しかし、一方でこの予測は、半減した漁業就業者にこれまでの倍の生産効率を求め、漁業者半減が漁村人口の縮小と活力低下に直結するという不安材料を内包している。

このことに関しては、基本計画の構ずべき施策の中に、効率的かつ安定的な漁業経営の育成、漁場利用の合理化促進、人材の育成及び確保、女性の参画の促進、高齢者の活動促進、漁村の総合的な振興、都市と漁村の交流等の施策イメージが提示されている。しかし、これら施策イメージは、おおまかな一般論としての基本方向の提示であり、個々の現場においては、それぞれの地域特性と問題や課題の所在に応じて個別具体的な施策のあり方を模索・検討することが求められている。

(2) 北海道マリンビジョン 21

北海道開発局は、平成 7 年度に『北海道マリンビジョン 21～北海道漁港漁村の将来像～』を策定した。北海道全域を対象に、主な水産関連指標に関する数値予測を前提に、あるべき漁業や漁村、漁港整備についての将来像を描いたもので、当時としては先駆的とも言うべき漁業就業者の右肩下がりと栽培対象種に限定した生産量の若干の伸びを予測していた。それまで、行政による右肩下がりの予測を前提とした施策提言は殆ど例がなく、画期的な手法として注目を集め、その後の全国の都府県水産振興計画等の考え方に影響を与えた。

平成 7 年度に策定された『北海道マリンビジョン 21』は、海の環境保全と利用、つくり育てる漁業の振興、多様な流通加工振興、減少しつつも専門職化した意識の高い漁業者の質の向上、中核漁業者を中心とした効率的漁業の展開と漁業依存度の増加、漁協の合併と経営基盤の強化、水産新技術の革新的発展、水産分野の国際協力の推進等を通じて、平成 4 年を基準年として概ね 10 年後及び 20 年後の目標年における生産量・生産金額の若干増と漁業就業者半減、中核漁業者の都市勤労世帯所得水準の所得確保等のビジョンを提示している。

一方、策定から 7 年を経た平成 14 年に、具体的なビジョンの達成状況を評価した結果、漁港整備においてはビジョンのコンセプトを踏襲した新たな施設整備や機能の導入が実績を挙げている反面、想定していた社会経済的指標が必ずしも予想通りに進展していない状況が確認された。つまり、平成 4 年を基準年として中期予測（平成 15 年）と近似する現状値（平成 12 年実績データ）を比較すると、漁業就業と経営体数については当初の減少予測にさほどの違いは見当たらなかったが、沿岸漁業生産量及び生産金額については大きく下回る結果を得た。一方、漁業所得については予測値を既に上回っており、漁業所得率が予測を下回っている事実と考え合わせると、漁家所得に占める漁業所得以外の所得への依存が高まっており、当初マリンビジョン 21 で想定した『漁業就業者の減

少は同時に漁業依存度の高い中核的漁業者の成立につながる』との結果には必ずしも結びついていないという結果が得られた。

沿岸漁業就業者数実績	= 25,720 人(予測 = 25,026 人)
沿岸漁業経営体数実績	= 17,704 体(予測 = 17,245 体)
沿岸漁業生産量実績	= 732 千ト(予測 = 847 千ト)
沿岸漁業生産金額実績	= 1810 億円(予測 = 2160 億円)
漁業所得額実績	= 831 万円(予測 = 719 万円)
漁業所得率実績	= 0.38 (予測 = 0.42)
漁業依存度実績	= 0.47 (予測 = 0.73)

つまり、当初マリンビジョン 21 で予測した、栽培漁業対象種を中心とした漁業生産量が必ずしも予想通りには推移していない点、そして何より、単価の低迷が響き生産者価格が低迷している点、高齢漁業者や兼業漁業者の関連他産業へのシフトにより漁業就業者の縮小の中での中核漁業者比率の拡大が漁村における有効な関連産業が順調に育っていないことから達成できていない点が確認された。加えて、当初マリンビジョン 21 の最終目標年次である平成 24 年の中間見直し年の位置付けを持つ平成 14 年時点で、水産基本法の制定と同基本計画の策定、水産関係公共事業の一本化、北海道における水産業・漁村振興条例及び同推進計画の策定に加え、市町村及び漁協合併の実質的進行、行財政改革を契機とした公共事業の縮減、BSE 問題に端を発した食の安全・安心希求等の北海道水産業及び漁村をとりまく状況の大きな変化が認められた。このような状況の変化を踏まえ、北海道開発局では、当初マリンビジョン 21 の前提と構想の内容を見直し、新北海道マリンビジョン 21 の策定する作業を、平成 14 年度から 2 カ年にわたり実施している。

現在、見直し作業段階のため、最終結論は出ていないが、全国が生産量（金額）シェア 26%（17%）を占めると共に、北海道沿岸の定住条件としての役割を維持発展させていくため、漁業就業者の減少を前提に活力ある水産業と漁村振興に向けて、議論が進められている。

海域環境保全・創造と効果的な漁場整備・資源管理と一体となったつくり育てる漁業の推進による水産基礎生産力の向上

付加価値化による単価向上による生産者価格向上
食の安全・安心要請に対応した生産から消費に至る流通改善

多様な漁業経営（中核漁業者、UJI ターン漁業者、兼業漁業者、高齢漁業者、女性就業者等）の位置付けと漁場・資源利用再編を含めた経営のあり方
漁村定住条件としての有効な内発的関連産業の振興
自主・自律的水産業・漁村振興主体の創出・運営
都市と漁村の新たな共生・対流関係の再構築

これらの新北海道マリンビジョン 21 構想策定に向けての北海道水産業・漁村の今が抱える問題点・課題の所在は全国共通のものと北海道独自のものがあり、現在、有識者による委員会での議論が重ねられ、問題点・課題の

構造的把握と対応施策のあり方が模索されており、平成15年度中に構想のアウトラインが提示される予定である。

このように、北海道マリンビジョン21の場合は、北海道という地域広域的なフィールドを対象に、平成7年度時点で関係者の危機意識の中から総合的な振興ビジョンの必要性が認識され、先駆的に現実的な将来予測と構想が提示された。そして、ビジョン策定から7年を経た現段階で、とりまく状況の大きな変化と当初予測の真摯で公正な評価を踏まえた、時代に応じたあるべき姿の模索が真剣に進められている。言うまでもなく、当初ビジョン策定時点での広く深い議論がベースになっての見直し作業であることから、改めての議論は更に現実的で詳細なものになっており、時代の変化に即応した実効性の高い北海道の水産業・漁村振興ビジョンが提示されることが期待されている。

(3) 小規模離島漁村振興ビジョン

漁業・漁村振興の最小基礎単位は、個々の漁村であり、国、地域広域的な都道府県等のレベルでの振興ビジョンと同等以上の重要性を有している。ここでは、長崎県壱岐島郷ノ浦町の離島内小規模離島集落である長島地区における地域の将来構想、すなわち漁村振興ビジョンの策定に関する取組みを紹介する。

壱岐島の郷ノ浦町の沖合約4kmに浮かぶ離島内離島長島は戸数37戸人口175人の1島1集落を形成する小規模漁村である。殆どが漁家世帯で、イカ釣りを大宗漁業にブリー本釣り、潜水、建網、採藻等の沿岸漁業に依存している。地域社会のまとまりが良く、各戸に後継者が確保され、人口規模は維持されている。町では壱岐4町の合併を控え、小規模集落の生活環境基盤整備の促進を念頭に、漁業集落環境整備事業基本計画の策定に着手した。

もともと当地区の生活環境整備の緊急課題は排水処理と想定されており、住民の興味も排水処理施設整備に集約されていた。しかし、調査の過程で当地の定住要因が天然回遊資源であるイカに大きく依存していることから、現在は確保されている後継者も、イカ資源の動向によっては流出する事態を招来することが住民懇談会の中で議論された。短期的課題としての集落排水処理施設に議論は集中したものの、数回の住民懇談会の中で、長期的な地域振興についての補足的議論も同時平行的に行われた。その議論の成果として『独自性と活力に満ちた独立生活圏“長島・シマコミュニティの維持・発展”』という基本理念のもと、漁業を中心とした“島業”振興による定住条件の整備、シマコミュニティ生活基盤の整備、医療・福祉・防災安全に配慮した安全・安心のシマの形成、地域に学び今後のまちづくりに反映する“長島学”の創出、長島の今後を考えるワーキンググループの設置という長島振興の長期ビジョンがまとめられた。

このような長期的な総合振興ビジョンを前提として、更に長島地区の環境整備の基本方針が検討され、漁業

を中心とした“島業”振興基盤の整備、シマコミュニティ生活基盤（狭隘道路の拡幅、排水処理施設の整備、公共施設の緑化や景観整備、後継者住宅用地の整備）、安全・安心なシマの形成基盤整備（防災安全施設の整備、医療・高齢者福祉に関するIT基盤整備等）が環境整備マスタープランとしてまとめられた。その後、マスタープランを構成する構想の中の最優先課題として集落排水処理施設整備が位置付けられると共に、漁業集落環境整備事業による事業化に向けて動きだしている。

当初の町及び住民意識は、国庫補助事業による集落排水処理施設の整備に集中していたが、自らが暮らす地域の将来像を大きな観点で見直し、継続的に地域が維持発展していくためには何をなすべきかという議論の経緯自体が、地域活性化の第一歩になったことは明らかである。

3 まとめ

本稿の趣旨は、大変革期にあるわが国の漁業・漁村を大きく捉えて提示された水産基本計画における漁業・漁村振興の基本方針を、それぞれの現場が独自の地域特性や問題・課題の所在を通じて解説・翻訳し、地域独自の問題構造に応じた将来的な総合ビジョンを議論すべきとの主張につくる。時代の大きな変化を受け止めた足腰の強い漁業と漁村づくりに向けて、列島の津々浦々で活発旺盛な議論の輪が広がることを期待したい。

最後に、具体的なビジョンの実質的作業の方法論である。地域広域的ビジョンについては、水産振興、水産基盤担当部署に地域振興その他地域振興関連部署を加えた議論を通じた都道府県水産振興計画の策定に期待がかかる。一方、個々の漁村については、漁業集落環境整備事業基本計画調査を活用したい。本来、同基本計画は、対象漁村の将来的なビジョンを前提に、選択的に優先課題に応じた個別の施設整備を事業に乗せていくというコンセプトに乗って進められるべきものであるが、近年、多くの計画において必ずしも漁村振興ビジョンに関する議論が不足している事実は否めない。当初のコンセプトに立ち返り、総合的将来ビジョンを前提とした事業選択という流れを取り戻すことが重要である。

4 おわりに

本論文は北海道開発局、北海道漁港協会、長崎県郷ノ浦町のご理解とご協力を頂いた。ここに関係者の皆様方へ謝意を表す。