

東北地方の震災復興に向けて、漁場利用と漁業経営の視点からとらえた望ましい漁業再建策

商経学科 田中 史朗

1. はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、北は北海道から南は千葉県に至る7道県¹⁾を中心に太平洋岸の諸地域に甚大な被害をもたらしたことは、まだ記憶に新しいところである。地域の安全・安心を保障したはずの防災設備が地震・津波によってことごとく破壊され、想定外の甘さが指摘されている中で、復興に当たっては、今次の震災被害を教訓に、巨大地震の発生を前提とした新たな防災・減災への備えが求められている。

おびただしい数の漁船や養殖施設の流失、荷捌き所、加工施設、冷凍・冷蔵・製氷施設の倒壊、さらには放射能漏れ事故による操業の自粛など、壊滅的な被害を被った東北地方太平洋岸の漁業地域にあっては、政府、地方自治体、系統組織、そして研究者の間で、復興のためのビジョン、枠組み、ロードマップが、時間との競争の中で、かまびすしく論じられてきた²⁾。議論の中には、早期の復興をはかるべく、既存の漁業権を資本・取引情報・販売力を持ち合わせた外部資本にも広く開放し、輸出競争力のある新たな事業体に再編すべきであるとする、漁業者の意向とは相容れない旧来の漁場（水産資源）利用秩序を根底から覆す意見すら聞かれる。

狭い沿岸海域で大勢の漁業者が限られた資源を余すところなく利用してきた現場に、こうしたやり方がふさわしいのかどうかを、漁業地域のコミュニティ崩壊を阻止し、被災地の水産業の発展をはかるという観点から今一度問いなおす必要がある。そこで、大震災が東日本の水産業にもたらした影響を踏まえて、今後、被災地の漁業再建に向けてどのような方策が望ましいのかを、漁場利用と漁業経営の二つの側面から考察していきたい。それに先だって、東日本太平洋岸の日本漁業に占める地位と地域経済の様子について触れてみたい。

2. 東日本大震災による被害と復旧・復興状況

1) 東日本大震災による被害と復旧・復興予算

2011年12月28日時点での東日本大震災による死者は15,844人、行方不明者は3,468人を数え、合計19,312人の人的被害を出している³⁾。しかも就業先の被災などによって、宮城県内だけでも、約11万人の雇用が失われている。この内、約6万人が休業状態にあり、約5万人が失業している。失業者の内、およそ半数が自営業者と農水産業従事者によって占められている⁴⁾。

水産関連被害額は、放射能漏れ事故による風評被害はさておき、北海道から千葉県に至る東日本7道県だけで1兆2,454億円の巨額にのぼる。この内、最も被害の大きかったのが漁港施設で、7道県319港を合わせた被害額は8,230億円である。この他に、壊れた漁船25,008隻の被害額1,684億円（中でも岩手・宮城両県は壊滅的状况にある）、被災した産地市場など共同利用施設1,625箇所の被害額1,228億円、加工施設7道県の被害額1,639億円、

被災した養殖施設737億円（ワカメ・カキ養殖の盛んな岩手・宮城両県の被害が甚大）、養殖物被害額575億円となっている⁵⁾。

他方、被災地に対する水産関連の復旧・復興予算をみると、表1にみられるように、第一次補正予算2,153億円、第二次補正予算198億円、第三次補正予算4,989億円の総額7,340億円で、水産関連被害額の58.9%を占めている。補正予算総額の内訳では、44.8%が漁業者支援に、40.6%が漁港・漁村の復旧事業に、残り14.6%が産地市場、加工施設、種苗生産施設の再建支援に使われることになっている。

表1 効果の帰属先別大震災対策の水産庁補正予算

単位：億円

補正予算の別	項 目	予算額	漁 業 者				公共事業	その他
			特別会計	賃 金	漁船・養殖施設等	経営支援		
第一次 (5月2日議決)	1. 漁港、漁場、漁村等の復旧	308					308	
	2. 漁船保険・漁業共済支払いへの対応	940	940					
	3. 海岸・海底清掃等漁場回復活動への支援	123		123				
	4. 漁船建造、共同定置網再建に対する支援	274			274			
	5. 養殖施設、種苗生産施設の再建に対する支援	267			267			
	6. 産地市場、加工施設の再建支援	18						18
	7. 金融対策、漁協再建支援	223	193			26		4
合 計	2,153							
第二次 (7月25日議決)	1. 水産業共同利用施設復旧支援事業	193						193
	2. 原子力被害対策	5						5
合 計	198							
第三次 (11月21日議決)	1. 漁船・定置網復旧、漁船漁業経営再開支援	364			121	243		
	2. 養殖施設再建、養殖業経営再開支援	885			308	575		2
	3. 種苗生産施設整備、種苗放流	162						162
	4. 水産加工流通業等の復興	639						639
	5. 漁港・漁村の復旧	2,560					2,560	
	6. がれき撤去による漁場回復活動支援	168		168				
	7. 燃油・配合飼料価格対策、担い手確保	54				54		
	8. 無利子・無担保・無保証人融資推進	47						47
	9. その他	110						110
合 計	4,989							
総 合 計	7,340	1,133	291	970	898	2,978	1,070	

資料：水産庁および加瀬和俊 2012. 「水産予算の転換期に当たって政策の長期的方向性について考える」『漁業と漁協』No587, p.15による。

漁業者支援の使途で一番多いのが漁船保険・漁業共済支払いへの対応、すなわち、漁船保険の再保険金および漁業共済の保険金の支払いに充てるための特別会計への繰り入れである（940億円）。これは震災によって支払い超過に陥った両保険に対して契約の履行を保証したものである。この他、操業再開までの間、被災漁業者が当座の生活費を稼ぐための雇用対策として、漁場環境を回復するための瓦礫処理作業などへの従事に伴う賃金の支払い291億円が手当てされている。岩手・宮城・福島三県の被災漁家約1万戸⁶⁾が平等に従事したと仮定した場合、1世帯平均で約291万円の収入が確保されたことになる。また、漁船・養殖施設などの再取得のための予算970億円が計上されている。ただし、これには漁業協同組合（以下「漁協」と称する）を所有者として漁業者が共同で利用するという条件がついている。さらに漁業者・養殖業者を共同経営化し、従事者込みで漁協が借り上げて経営した場合の損失補填措置として、818億円が三次補正予算に組み込まれている⁷⁾。

水産庁関連予算以外にも、加工施設再建のために他省庁の予算を活用するという手立ても用意されている。例えば、経済産業省の第三次補正予算の中で、被災した中小企業グループや事業協同組合などの施設の復旧・整備、修繕に対する補助事業として総額1,249億円の予算が組まれている。ちなみにこの事業の補助率は、国が二分の一以内、県が四分の一以内（補助対象が中堅・大企業の場合は、国が三分の一以内、県が六分の一以内）である。それにしても、復旧・復興対策が急がれる中で、金額的に十分とはいえない、予算成立の時期が余りにも遅きに期したことは否めない事実である。

2) 東日本太平洋岸の日本漁業に占める地位

地震・津波による被害がとりわけ大きかった北海道から千葉県にかけての東日本7道県では、サケ・マス類、アジ、サバ、カツオ、マグロ、サンマ、イカなどの回遊性魚族を中心に、日本の総漁獲量の実に54.7%にあたる227万トンが漁獲されている（2009年度）。また、リアス式海岸の奥まった波静かな入り江を利用した海面養殖業も盛んで、ホヤ、ホタテ貝、カキ、ワカメ、ギンザケを中心に48万トンの水揚げがあり、収穫割合では日本全体の40.1%を占めている。漁業就業者数も多く、日本の漁業者総数221,908人の約三分の一にあたる73,948人を数える（2009年度）⁸⁾。このように東日本7道県は日本の重要な漁業生産地域であると同時に、主要な水産物輸出地域でもある。例えば、2010年の日本の水産物輸出額1,955億円の内、輸出上位品目であるサケ・マス類（輸出額180億円で水産物輸出の第1位を占め、主に中国へ輸出）、干しナマコ（同128億円で第3位を占め、主に香港へ輸出）、貝柱調整品（同124億円で第4位を占め、主に香港・台湾へ輸出）、ホタテ貝（同103億円で第5位を占め、主に中国・米国・EU諸国へ輸出）、スケトウダラ（同77億円で第7位を占め、主に中国・韓国へ輸出）、サンマ（同51億円で第12位を占め、主に台湾へ輸出）の主産地が東日本の被災地に集中しており、これら6品目で水産物輸出総額の約34%を占め⁹⁾、これ以外にも重要な輸出食材であるフカヒレ（主に香港・シンガポールへ輸出）が、気仙沼市を中心に生産されている。

今次の震災では、震源地に近い岩手県から宮城県にかけての三陸沿岸と原発事故のあった福島県の被害が大きく報道されているが、実は、震源地から遠く離れた鹿児島・沖縄両県にも津波による小型漁船流失被害やモズク養殖施設被害が生じ、この他、富山・石川・鳥取三県の漁船が被災地で係留中に被害に遭遇するなど、その影響は22道都県におよんでいる¹⁰⁾。



被災した気仙沼市の市街地

3) 東日本大震災が地域経済に与えた影響

リアス式海岸が南北に広がる三陸沿岸主要都市にあつては、豊かな漁場を背景に、各種漁船漁業や養殖業を中心に、水産加工業、水産物卸・小売業、造船業、燃油供給業、食料品・雑貨類納入業、発動機・無線機器修理業、冷凍・冷蔵・製氷業、餌料供給業、漁具・漁網製造業、運送業、貿易業、観光・リゾート業、教育・試験機関など様々な水産関連産業・施設が集積し、裾野の広い水産業クラスターが形成されている。

14年連続カツオ水揚量日本一を誇る人口約7万人の宮城県気仙沼市（図1）¹¹⁾もその例に漏れず、水産関連産業従事者は総就業者数の7割余りを占め、また、市内で生産された財・サービスの合計金額4,380億円（2005年）の内、漁業と水産加工業を主とする食料品製造業を合わせた生産割合でも全体の28.3%を占めるなど¹²⁾、気仙沼市の地域経済での水産関連産業の重要性がこれらの数値からも理解できる。

それ故、今次の震災による被害は水産業を基軸とした地域経済に深刻な影響をおよぼしている。地元銀行による震災被害額の推計値は生産額で2,161億円、粗付加価値額で1,122億円、雇用で18,623人の喪失となっている。生産減少額（2,161億円）は、気仙沼市の市内生産額（4,380億円）の49.3%を占める規模となっており、その被害の大きさがうかがわれる。ちなみに、生産減少額を産業別にみると、サービス業が1,223億円、製造業が584億円、建設業が137億円、農林漁業が217億円となっている。

気仙沼市と同様に、東日本有数の水揚地である宮城県石巻市（図1）の場合、海外旋網¹³⁾、沖合底曳網漁業の拠点水揚港として繁栄をとげ、水揚げ岸壁の長さ（1,200m）と魚市場の上屋根の長さ（652m）はいずれも日本一で、2010年の水揚量は13万トンで全国第3位、水揚金額は約179億円で同12位という高い地位を占め、後背地には108haにおよぶ水産加工団地が形成され、200を超える企業が操業していた。

同市の震災による水産業関連の被害総額は1,552億円で、その内訳は、①1m前後の地盤沈下が起こった漁港施設で432.37億円、②魚市場の全壊で10.05億円、③魚市場関連施設の内、超低温冷蔵庫全壊で18.63億円、水産物加工総合管理センター全壊で1.09億円、④水産物加工団地（公共施設など）の内、水産加工排水処理施設および污水管の全壊で37.31億円、協同組合冷蔵庫など国庫補助施設5棟の全壊で23.23億円、⑤水産物加工団地（民間施設など）の内、加工場・作業場・倉庫など全壊224棟と半壊など25棟を合わせて246.47億円、冷蔵施設全壊148棟と半壊など14棟を合わせて153.48億円、事務所・直売所の全壊68棟と半壊など14棟を合わせて23.58億円、加工用機械設備と車両被害で301.39億円、原料・製品などの被害で295.17億円、同備品被害で9.26億円など、多数の水産関連施設・設備が被災し、甚大な被害を被っている¹⁴⁾。

地元銀行による石巻市の震災被害額の推計値は生産額で4,669億円の減少、粗付加価値額で2,412億円の減少、雇用で3万3,902人の喪失となっている。生産減少額を産業別にみ



図1 宮城県行政区分図

資料：マピオンの都道府県地図による。



被災した石巻市の水産加工施設

ると、サービス業が2,569億円、製造業が1,296億円、建設業が641億円、農林漁業が162億円となっている。生産減少額（4,669億円）は、石巻市産業連関表ベースの市内生産額（1兆1,308億円）の41.3%を占める規模となっている¹⁵⁾。

とりわけ被害の大きかった製造業は主に、パルプ・紙・紙加工品製造業（生産額1,064.1億円¹⁶⁾）と食料品製造業（同1,042.2億円）からなり、食料品製造業のほとんどが水産食料品であることを考えると、気仙沼市と同様に、水産関連産業の地域経済に占める重要性和同時に、その被害額の大きさがわかる。

4) 復旧・復興の進捗状況

岩手・宮城・福島三県の主な被災地の復旧・復興状況を整理してみると以下の通りである。

津波被害の少なかった宮城県塩竈市の場合は、魚市場も震災後約1と月で再開し、冷蔵・冷凍・製氷施設も残ったため、復旧の遅れている石巻市や気仙沼市から事務所を移転してくる加工業者もいて、水揚量は前年同時期の3倍に増加している（表2）。

表2 三陸主要漁港の水揚げ状況

漁 港 名	水 揚 げ 再 開 日	水 揚 量	
		7月の一日平均	昨年の同時期平均
宮 古	4月11日	20トン前後	15トン
塩 竈	4月14日	30トン前後	10トン
大 船 渡	6月1日	20トン前後	115トン
気 仙 沼	6月28日	100トン前後	470トン
女 川	7月1日	1トン前後	100トン
石 巻	7月12日	3トン前後	500トン

資料：各魚市場資料による。

他方、地盤沈下によって深刻な被害を受け、広範囲に建築制限のかかった気仙沼市では新規投資に踏み込まず、しびれを切らした加工業者の中には、岩手県大船渡市や陸前高田市に工場を再建し、事業を再開する者も現れている。地元の水産加工業者の下には、青森県八戸市や千葉県銚子市から加工場再建の話が持ち込まれており、復旧・復興が遅れば遅れるほど、水産加工技術の他地域への流出によって気仙沼市水産加工業の空洞化が進行するという憂慮すべき事態を迎えている。

同じく震災被害の大きかった石巻市でも、製紙業、合板工場の再建の動きはあるものの、水産加工業再建の動きは概して鈍い。と言うのも、市が449haを被災市街地復興特別措置法に基づく復興推進地域に指定し、2013年3月10日まで建築制限を1年半延長したことや、行方不明者や県外避難者など連絡の取れない人が多いため、区画整理計画を策定しようにも住民の同意が得にくい状況にあり、さらには、災害に強い町づくりの観点から鉄道的位置なども未確定であるため、復興のめどが立たず、身動きのとれない状況にある。気仙沼市と同様、建築制限のかからない岩手県に水産加工業が流出している¹⁷⁾。

宮城県南三陸町と女川町は、瓦礫を撤去している段階にあり、また、福島県相馬市と南相馬市は原発の放射能漏れ事故による影響が大きく、主だった投資の動きはみられない。

以上、主な被災地の復旧・復興状況を概観してきたが、現時点では、瓦礫撤去作業が進んでいる段階であり、地盤沈下を修復するためのかさあげ工事も行われておらず、復興はおろか、復旧の見通しさえ立たず、その復旧とて、被災の程度の差から、その進捗状況に地域格差がみられる。

被災地の再建に向けての動きの中で特筆すべきこととして、一つには、被災地の資金需要が当座の運転資金ばかりで、設備投資のための資金需要が極めて少ないことがあげられる。地元中小企業の事業主は雇用調整助成金などを活用して支払いがほとんどなく、かつ金融機関からは支払い猶予を得ており、国の追加支援策を待っている状況である。中には、国による借金棒引き、土地買い上げ支援策を期待している向きさえある。二つには、失業者の間に、労働意欲の喪失がみられることである。職場が被災したため、行き場を失った元従業員の中には、暇をもてあまして遊技場に入り浸り、事業を再開しても雇用保険が切れていないために、元の職場に戻ってこないケースがみられる。

ともあれ、水産加工事業（水産加工製品出荷）の中断が、水揚げの減少と水産加工技術の地域外への流出、そして地元産加工品が他産地や輸入品に置き換わることによる市場（販売先）の喪失を招き、被災地の地域経済に深刻なダメージを与えている。こうした閉塞状態を打開するためには、一刻も早い加工施設の再建が待ち望まれる。そのためには、自治体によるスピード感のある復興計画の立案と実施（用地のかさ上げ、道路の位置と高さの決定、区画整理事業など）が期待される¹⁸⁾。

3. 東北地方の震災復興に向けて、漁場利用の視点からとらえた漁業再建策

1) 水産資源の特性

被災地の漁業再建に当たって、持続可能な漁業経営を確立するために、漁場利用のあり方をどのようにしたらよいかを本章で論じてみたい。それに先だって、水産資源の特性について触れてみることにする。

生物資源である水産資源のもつ特性を端的に言い表すならば、化石燃料などとは異なり、自己更新性を有するという一言につきる。つまり、種を根絶やしにしない限り、永続的な利用が可能になるのである。

それを担保するには、水産資源の利用と管理をめぐる漁業者間の調整が、それも単に法律によって裏打ちされた公的な規制にとどまらず、管理に実効性を持たすために、漁業者自身による自主的なルールづくりと広範囲の漁業者を包含した広域的な漁業管理組織の構築が必要不可欠な要件となる。

過去から現在に至るまで、漁業者は貝類・海藻類・ウニなどの磯根資源を根絶やしにしないために、口開け・口止め¹⁹⁾に代表される共同体的な操業自主規制を行ってきた。アメリカの生態学者であるギャレット・ハーディンの「コモンズの悲劇」²⁰⁾、すなわち誰もが自由に入会地に牛を放牧できる状況であるならば、個人の最大利益追求が、結果として草地の荒廃を招き、全体の利益を損なうという学説を引き合いに出すまでもなく、総有としての水産資源を無主物先取の自由競争に委ねたならば、早晩、資源は枯渇し共倒れになりかねない。それを回避するために、いにしえより漁業者は知恵を出し合い、水産資源

の枯渇を未然に防止するための様々な工夫を凝らしてきた。近年、沿岸域の利用をめぐるでは、漁業者同士のトラブル以外に、漁業で生計を立てている漁業者と海をレジャーとして利用する遊漁者との間でも対立が表面化し、司法の場に問題が持ち込まれている。海は一体だれのものなのかという根元的な問いかけはさておき、海域利用をめぐる漁業者同士、漁業者と非漁業者との調整をなおざりにすれば、単に水産資源の枯渇を招くだけではなく、海上での衝突事故が頻発し、安全操業に支障をきたすことにもなりかねない。それ故、当事者間での海域利用をめぐるルールづくりが、それも魚族の回遊性を考慮しつつ効果ある管理を行うために、広域的な漁業管理組織によるルールづくり（我慢の漁業の構築）が必要となる。

2) 広域的漁業管理組織の成立要件

持続可能な安定した漁業経営の確立と漁業地域の永続性を確保する（コミュニティ崩壊を阻止する）には、広域のかつ機能的な漁業管理組織を構築することが必要不可欠であることについては異論を挟む余地はなからう。これを実現するために、どのような条件を満たせばよいのかを、これまでの調査研究から明らかにしたい。

まず第1に、離岸距離や操業時間の違反、漁具の違法改造にみられるように、行政によって定められた漁業調整規則などの諸規則が、一部の心ない漁業者によって繰り返し破られてきた状況を顧みて、組織構成員全員の利益につながる守れるルールづくりと、一旦作ったルールは守り通すという、協同の精神と自主・自律の精神によって培われた主体的な組織であり、第2に、水産物の価値実現が生産・流通・販売のいずれの部門においても最大限体现できる儲かる漁業管理であること。さらに付け加えるならば漁業者がそれを実感できること。そのためには、試験曳きなどを通して管理効果を費用対効果も含めて検証しつつ漁業者の間に漁業管理意識を定着させること（漁業管理を実施することの必要性を単に知識として終わらせるのではなく、体験させることによって、感覚としても受け入れさせ、納得させること）が肝要であり、第3に、組織からの脱退を防ぎ、組織の永続性を保つために、無理のない、また、押しつけにならない、しかも組織構成員全員の利益につながるように管理規則が策定され、第4に、組織に対する信頼性を保つために、ルール違反に対しては公平に罰則が適用されることが重要である。

第5に、青壮年部活動が盛んなところでは、漁業管理への主体的な取り組みがみられることから、何はさておき漁協並びに系統組織が地区単位に漁業管理に取り組む中心勢力として青壮年漁業者を一つの組織に結集させ、彼らが資源培養・放流事業・漁場環境整備・漁具改良などへの取り組みに積極的に関わっていけるよう、漁協・系統組織・研究機関そして行政が一丸となって指導・助言並びに啓発活動を行い、漁業管理意識の浸透をはかっていくことが大切である。こうした漁協青壮年部への積極的なテコ入れ（サポート態勢強化）は、次世代の漁業を担うリーダー育成のためにも、また、漁業管理への取り組みを一漁業地区だけにとどめず広域的な活動へと押し広げていくためのネットワークづくりにとっても、必要不可欠な基本的条件である。

第6に、組織の漁業管理レベルを引き上げるための要件として、組織の目標を高く掲げ、漁業管理に取り組む漁業者のモチベーションを高めることが重要である。自己の漁業経営の存続だけをひたすら願う利己的願望によるのではなく、地域一丸となって仲間とともに

精神的にも経済的にも豊かになろうとの崇高な理想を掲げて漁業管理に取り組めば、共同体精神の発露によって、とも詮議²¹⁾も有効に機能し、漁業管理もより高いレベルに到達できるであろう²²⁾。

ともあれ、広域的漁業管理制度確立に至る道は決して平坦ではないが、一步一步着実に、実現可能な内容から着手し、その成果を取り込みつつ管理レベルの引き上げと適用範囲の拡大をはかる不断の努力の積み重ねが、一見遠回りに見えても、広域的漁業管理制度を前進させる確実な方法であり、それがまた、漁業管理に取り組む漁業者の自信につながり、新たな取り組みへの挑戦意欲を掻き立てる源にもなる。

3) 復興構想会議から出てきた水産業復興ビジョンについて

水産業復興ビジョンの中で登場してきた「水産業復興特区」構想について触れ、被災地の漁業再建にあたって、望ましい漁場利用のあり方を探してみたい。

「水産業復興特区」構想とは、定置、区画などの漁業権を広く民間企業にも開放し、民間の人材、資金、知恵を活用して、輸出競争力のある未来志向型漁業を作り出そうとの発想から生まれたものである。

この構想の下地になっているのが高木委員会報告である²³⁾。その骨子は、水産資源は「漁業者の財産」ではなく、「国民共有の財産である」。したがって、水産業への非漁業者の参入を自由にすべきである。つまり、水産資源は資本・技術・経営能力のある経営体の自由な利用に委ねるべきであるとする考えである。

規制緩和の具体的な方策として、①養殖漁場の利用方式について、県知事から漁協が免許を受けてそれを漁業者に配分する現行の特定区画漁業権制度を廃止して、戦前に行われていたような経営能力主義に戻すべきである。②定置網漁業権については、県知事が免許する際、組合自営方式を優先し、個人や企業をそれよりも後順位に置く現行の漁業法（第16条）の規定を改め、効率的な企業を最優先させる仕組みに変えるべきである。具体的には、「投資家、漁業者、加工業者、小売業者、大手水産会社、またはそれらの共同体」に定置網漁業権を許可し、漁協を関与させない。③漁船漁業については、現行の「入り口規制」（漁船・漁具の制限など）をやめて、「出口規制」（漁獲量割り当て制）に置き換え、かつ効率的な経営体に漁獲量が集中するように、割り当て許可量の売買を自由にせよ。すなわち、入札によって割当量を買取る方式にすることであり、欧米でみられるような譲渡可能個別漁獲割当制度（ITQ制度）を導入すべきであるとの主張である²⁴⁾。

資源乱獲の防止策として万能薬であるかのごとくみえるITQ制度も、導入した欧米諸国では様々なひずみが生じている。それを列挙すると、以下の通りである。

①大資本がITQを高値で落札して権利の買い占めを行い、中小資本が廃業を余儀なくされるか、小作経営化されている。②ハイグレーディングや投棄魚の問題が生じる。すなわち、個別の漁獲割り当てという制約があるために、漁業者が高価格の大型魚ばかりを狙い、価値の低い小型魚や混獲魚を捨ててしまうため、結果として水産資源の減少や漁獲圧力の強化につながっている。③不正水揚げ（横流し）や虚偽報告が生じやすく、それを防止するための管理コストが高くつく。④価格が高い時期に早く多く獲ろうとしたり、高い相場をつけている水揚港に先着しようとしたりして、優良漁場や濃密魚群をめぐっての争いや馬力競争を引き起こす（生産コストの増加を引き起こす）などの欠陥が指摘されてい

る²⁵⁾。

ちなみに、現行の漁業権免許制度を整理すると、次のようになる。都道府県知事が、全体的な漁場利用計画を策定し、漁業調整委員会の意見を聞いて、漁協に免許が下りる。そののち、漁協は多数の漁業者の要望と漁場の収容力を勘案して、法令によって委任された権限の範囲内で、操業すべき漁業者と操業条件などを定めた漁業権行使規則を作り、漁場利用秩序をはかっている。そしてそれを都道府県知事が追認している。

漁業権が漁業者に対して独占的に与えられている法的根拠は、「われわれの海」と呼ぶ「地先権」の慣習にある²⁶⁾。「磯は地付き、沖は入り会い」というこの慣習は、すでに江戸時代にできあがっている。「磯」すなわち沿岸部（船の權が海底に届くような沿岸部、せいぜい岸から1000m沖合まで）は、地元の漁村による漁場の独占的利用が認められ（集落総有の下で漁民は、村の掟に従って採貝採藻業および地曳網、定置網漁業を行う。各藩は漁業権を保障する代わりに税を徴収）、「沖」（「磯」の沖合部）はそれぞれの漁村に住む漁民の自由な入り会い（共同利用）漁場とした。現在の共同・区画・定置の各漁業権²⁷⁾や入漁権が沿岸海域だけに免許されているのは、この原則を受け継いでいるためである。と同時に、今日に至るまで、漁業者に漁業権と漁業許可が与えられ、水産資源をほぼ独占できる状態が続いてきたのは、そうすることが結果として、動物性タンパク源としての水産物を国民に対して安定的に供給することができるとの国民的合意があるからでもある²⁸⁾。

現行制度の下でも、地元漁協の組合員資格を取得さえすれば、外部企業といえども漁業への新規参入が可能である²⁹⁾。例えば、漁獲量の制限から近年急激に事業が拡張してきたクロマグロの養殖業の場合、鹿児島・長崎・大分・京都の各府県で手広くマグロ養殖業を営む日本水産株式会社の系列会社であるN水産は、地元漁協の組合員資格を取り、地元組合員を雇用し、漁協から燃油・氷の供給を受けて養殖事業を行っている。この他にも、マルハ・ニチロなどの大手水産会社から中小資本まで、魚種を問わず多くの企業が組合員資格を取得して養殖業を営んでいる。イワシ・アジ・サバなどを漁獲する旋網やイカ釣漁業、サンマ棒受網漁業などの沖合漁業についても、許可を取得さえすれば誰でもが自由に参入できるのである。

高木委員会の報告をうけて（高木委員長への働きかけで）、政府の規制改革会議第2次答申（水産業分野、2007年12月）では、定置・区画両漁業権の開放、すなわち、外部企業の参入自由化の方針が打ち出された。そして今次の震災を機に、高木委員会報告が現実味を帯びてきたのである。すなわち、政府の復興構想会議が提言した「水産業復興特区」構想がまさにそれであり、同会議の委員の一人である村井嘉浩宮城県知事（元、松下政経塾生）が規制緩和の強力な推進者となった。

「水産業復興特区」の創設に対して、地元の宮城県漁協（2007年に県内33漁協が合併して誕生）は反対の意思表示をしている。同漁協は漁業再建の手順として、初期投資を抑えるために、残存する資材と資金を持ち寄って生産の協業化・グループ化を推し進め、3～5年後を目処に、個別経営による経営の自立化をはかる考えである。なお、同漁協が2011年4月末に組合員約14,000人を対象として実施した意識調査によると、正・准合わせた組合員³⁰⁾ 回答数9,501人の内、漁業継続希望者は5,915人（回答数の62.2%）、廃業予定者2,706人（同28.5%）、未定者880人（同9.3%）となっている。正組合員だけに限ってみると、漁業継続希望者は回答数の71.4%にあたる3,576人を数える³¹⁾。ちなみに、宮城県知事が民間

企業への開放を想定している養殖業と定置網漁業の宮城県での漁獲金額は2006年時点で、前者は282億円、後者は8億円であり、両者を合わせると、宮城県の総漁獲金額851億円の約39%にあたる重要な地位を占めている。

4) 「水産業復興特区」構想の問題点

早急に漁業の再建をはかるためには、民間資本を積極的に導入すべしとの考えの下に、「水産業復興特区」構想が浮上してきたのであるが、狭い沿岸海域で、大勢の漁業者が限られた資源を余すところなく利用してきた現場に、弱肉強食の競争原理を持ち込めば一体どうなるのであろうか。復興特区を導入することによって生じる問題点を洗い出してみたい。

まず、資本力を前面に押し立てた外部資本によって優良漁場がつまみ食いになれ、短期的な利潤追求と利潤の外部への持ち出しによって、①持続性の伴わない漁場利用に陥る危険性が極めて高くなる。さらには競争の激化によって経営淘汰が進み、地元漁業者の従業員化、系列化、脱漁業化が一旦に進み、②地域の漁業者および水産関連産業従事者が激減することも予想される。その結果、当該漁業地域は外部圧力に対して脆弱な社会となり、③環境が損なわれ、かえって地域経済、地域社会の衰退に拍車がかかることにもなりかねない。これまで大勢の漁業者や漁業集落が担ってきた沿岸域の環境保全や伝統文化の継承などの多面的機能を一部の漁業資本によって保持できるとはとうてい思えないし、また、経営が悪化したとしても、外部資本が地域のことを第一に考えて踏みとどまってくれる保証はどこにもない。多くの漁業者が沿岸漁場を共同で管理し、利用する慣行が存在してきたからこそ、沿岸域の環境と水産資源が保全されてきたのではなかろうか。外部資本によって、地元の「資源、海、人」の総体の行方が左右されて良いとはとうてい思えない³²⁾。

今、被災地に求められているのは、漁業を将来にわたって安定的に維持できる漁業構造を構築することにある。無駄な競争を排除して永続可能な漁業経営を確立するための質的転換、すなわち競争的な漁場利用（操業）から協調的な漁場利用（操業）への転換と協業的経営（共同経営）に参加する道筋をつけることにある。

こうした新たな枠組みの中で、水産業の活性化がはかられ、より多くの漁業者および漁業関連従事者の生活が成り立ち、かつそのことによって地域に潤いをもたらされることが望ましい再建の姿なのではなかろうか。そして、被災地の復旧と復興、そして地域活性化は、地域経済への貢献を最優先した政策実現によってもたらされるべきものとする。

4. まとめ

震災による深刻な痛手から復旧途上にある被災地の漁業再建を展望した場合、漁業者の脱漁業化、そして水産加工業の中断による市場喪失と加工技術の他地域への流出を食い止めるために、水産関係者総意の下での早急な復興計画の策定と漁業再建に向けての取り組みが待ち望まれる。漁業再建にあたっては、無駄な競争を極力排除し、水産資源を枯渇させることなく永続可能な利用を実現するための新たな枠組みを構築すること、すなわち、広域的漁業管理の実践と協業体制の確立（地区漁業公社のような共同経営体への結集）が車の両輪のごとく必要不可欠である。

前者の広域的漁業管理組織の成立要件として、①協同の精神と自主・自律の精神によって

培われた主体的な組織であること。②水産物の価値実現が生産・流通・販売のいずれの部門においても最大限実現できる儲かる漁業管理を実践すること。③組織からの脱退を防ぎ、組織の持続性を保つために、無理のない、また押しつけにならない、しかも組織構成員全員の利益につながるように管理規則が策定されていること。④ルール違反に対しては、公平に罰則が適用されること。⑤青壮年部活動の活性化をはかること。⑥組織の目標を高く掲げ、漁業管理に取り組む漁業者のモチベーションを高めることなどの点をあげた。

後者の共同経営体を将来にわたって存続・発展させていくための条件として、①有能な指導者の存在、②人材育成と後継者の養成、③組織の掲げる高い経営目標という三条件の他に、定置網漁業については④「漁場価値」という第4の条件をあげることができる³³⁾。これら四つの条件が満たされれば、とかく経営の困難さだけが強調されがちな共同経営体にも、存続・発展の可能性が生まれくるのである。

被災地の漁業再建に当たって政府より出された「水産業復興特区」構想に関しては、資金力のある一部企業が、漁場なりITQなりを集中して保有することの弊害を指摘した。

復興計画の策定に当たっては、弱肉強食の競争原理を持ち込むのではなく、地域に生まれ、地域に踏みとどまって生活を送り、地域の経済・社会活動に様々な形で貢献している漁業者をできるだけ多く残すことが、環境を保全し、地域社会の崩壊を食い止め、地域経済を支える上で有効であることを最後に指摘してまとめたい。

本稿は、2011年11月11日に本学で行われた金曜講演会の内容を加筆したものである。

注

- 1) 7道県とは、北海道、青森、岩手、宮城、福島、茨城、千葉の東日本各道県を指す。
- 2) 年の瀬も押し迫った2011年12月によろやく、岩手、宮城、福島三県の震災復興計画が出そろった。
- 3) 警察庁調べ。
- 4) 個人営農・営漁者は雇用保険の対象になっておらず、失業給付金を受けとることができない。宮城県の実業者数などの概算は8月末時点の数値である。
- 5) 8月22日時点での水産庁調査結果。東日本7道県の水産関連被害額（1兆2,454億円）は、2009年の漁業生産額1兆4,730億円の実に85%に相当する。
- 6) 2008年の漁業センサスによれば、岩手、宮城、福島三県合わせた漁業経営体数は9,780である。
- 7) 加瀬和俊 2012. 「水産予算の転換期に当たって政策の長期的方向性について考える」『漁業と漁協』No.587, p.15.
- 8) 水産庁資料「東日本大震災による水産業への影響と今後の対応」による。
- 9) 平成23年版「水産白書」p.54, p.94.
- 10) 平成23年版「水産白書」p. IV.
- 11) 気仙沼市魚市場の2011年のカツオ水揚量は14,500トンで、15年連続日本一を記録したが、震災の影響で前年と比べ、水揚量では37%に、金額では55%に減少した。
- 12) ㈱七七銀行調査資料「気仙沼市産業連関表推計調査結果」および「東日本大震災に伴う気仙沼市の経済的被害に関する推計調査結果について」によると、食料品製造業が

986.1億円で市内総生産額の22.5%を占め最も多く、次いで建設業が338.3億円（構成比7.7%）、住宅賃貸業（帰属家賃）が282.7億円（同6.5%）、漁業が253.8億円（同5.8%）となっており、食料品製造業の大部分が水産加工業で占められていることを想定すると、気仙沼市が水産業に大きく依存した都市であることがわかる。

- 13) 海外旋網とは、349～760トンの大型旋網船でカツオ・マグロ類を一艘旋で漁獲する遠洋漁業で、現在35隻稼働している。一本釣や延縄漁業と比べて、魚群を一網打尽にする効率の良さから資源の枯渇を招く漁法として危惧され、操業海域などの規制が行われている。
- 14) 石巻市市役所資料による。
- 15) ㈱七七銀行調査資料「石巻市産業連関表推計調査結果」および「東日本大震災に伴う石巻市の経済的被害に関する推計調査結果について」による。
- 16) 石巻市には、水産関連施設の他に、日本製紙の石巻工場や石巻合板工業など多数のパルプ製紙関連工場が集積している。
- 17) 水産加工業者は、一日でも早い建築制限の解除を願っている。
- 18) 加工施設再建に当たっては、事前準備として、加工場から出てくる汚水処理のための共同利用施設を建設しなければならない、そのためには復興事業による区画整理やインフラ整備をまず進めなければならないという、気の遠くなるような作業工程がある。東日本大震災復興対策本部によると、津波被害を受けた43市町村のうち、2011年11月13日までに復興計画をまとめたのは17市町村にとどまる。
- 19) 口開けとは漁の解禁を、口止めとは漁の終了を指す。
- 20) 「コモンズの悲劇」については、Hardin, G. 1968. "The tragedy of the Commons". Science, vol162, pp.1243-1248を参照されたい。
- 21) とも詮議とは、共同体精神に根ざした漁業者相互の監視機能を指す。
- 22) 広域的漁業管理組織の成立要件に関しては、以下の論文を参照されたい。田中史朗 2005. 「広域的漁業管理と漁業経営の持続的安定化－淡路育波浦の船曳網漁業を事例として－」『地域漁業研究』vol45-2, pp.35-49. 田中史朗 2006. 「兵庫県瀬戸内海区の小型機船底曳網漁業の漁場（水産資源）利用とその管理」『地域漁業研究』vol46-3, pp.43-63. 田中史朗 2008. 「共有資源の共同利用とその管理について－広域的漁業管理組織の構築を目指して－」『地域漁業研究』vol48-1・2, pp.83-102. 田中史朗 2008. 「瀬戸内海における広域的漁業管理組織の成立と展開－小型機船底曳網漁業並びに瀬戸内海機船船曳網漁業を中心に－」『地域漁業研究』vol49-1, pp.1-21. 田中史朗 2010. 「広域的漁業管理組織の成立要件－瀬戸内海西部海域を事例に－」『地域漁業研究』vol50-2, pp.1-25.
- 23) 2007年7月に、元農水省事務次官であった高木勇樹氏を委員長とする経団連傘下の民間シンクタンク「日本経済調査協議会」から出された報告書のことである。
- 24) 加瀬和俊 2007. 「高木委員会提言の内容と問題点」『日本経済調査協議会水産業改革高木委員会緊急提言に対する考察』, JF 全漁連 漁業制度問題研究会, pp.4-5.
- 25) I T Q制度の欠陥については、多屋、大橋、牧野らが触れている。多屋勝雄2000. 「現代漁業の問題と資源管理型漁業」『水産振興』vol386, (財) 東京水産振興会, pp.29-30. 大橋貴則 2007. 「米国の漁業管理政策について－マグナソン・スティーブンス漁業資源保存管理法改正からの示唆－」『水産振興』vol473, (財) 東京水産振興会,

- pp.19-34. 牧野光琢 2009. 「我が国における総合的な水産資源・漁業管理のあり方について」『水産振興』vol504, (財)東京水産振興会, pp.32-38.
- 26) 浜本幸生監修・著 1996. 『海の守り人論』, まな出版企画, p.75.
- 27) 「共同漁業権」は一定の水面を共同で利用して営む漁業の権利を指し、「われわれの海」の概念の基になっている漁業権であり、「区画漁業権」は一定の水面を区切って排他的に営む養殖業を指し、「定置漁業権」は魚道に当たる海域に網を敷設する権利を指す。
- 28) 佐野雅昭 2004. 「漁村活性化に向けた沿岸漁業の再編成」『地域漁業研究』vol44-2, p.20.
- 29) 現行の漁業法（第8条）では、沿岸漁業に関しては、地元に住居し、自ら漁労作業に従事し、漁業によって生計を立てている者が資源を優先的に利用できる権利を持っている。また、地区漁協組合員になるには、個人にあつては、地区内に住所を有し、漁業に従事する日数が年間90～120日までの間で、定款で定める日数を超えて操業する漁民に資格が与えられている。法人企業の場合は、常時漁業従事者（養殖業を含む）が300人以下、使用漁船合計トン数が1,500～3,000トン以下でなければならないという2つの条件がある（水産業協同組合法第18条）。
- 30) 正組合員と准組合員の資格要件は、漁協ごとに異なっているが、通常、正組合員の組合加入条件が地元出身で、正業として漁業を個人事業として営み、かつ、漁業認可を担当官庁より承認されている個人事業主または法人漁業経営者で代表権を持ち、組合規定の出資金を計上している者であるのに対して、准組合員の場合は、①漁協と事業契約を締結した水産仲買人または水産物加工業者、漁業設備施設有償提供者で、漁業経営に間接的に関与する事業を営む法人経営の代表権を持つ者。②正業で漁業従事者の認可資格を得て出資金（口数任意ただし経営が安定したら規定出資義務あり）を計上した、1年に満たない個人事業者。③他の地域での漁協の加入正組合員であつて、漁場への出漁条件が当該組合の施設（港、市場、給油など）を利用した方が経済的利便性の高い場合に、施設使用料の負担契約をもって加入が認められた漁業従事者となっている。
- 31) 山本辰義 2011. 「組合員のアンケートによる復興対策の樹立」『漁業と漁協』No.580, p.17.
- 32) 被災地の漁業の再建に当たって、岩手県は宮城県とは異なり、県からのトップダウン方式による漁業復興計画ではなく、地域の漁業関係者の総意の下、漁港ごとに、漁協を核にした漁業の再建を進めている。具体的には、漁船・養殖施設を漁協の所有にし、協同の力を結集して共同運用しているのに対して、宮城県は、水産業集積地域や漁業拠点の集約化を進め、さらに水産特区による新しい経営形態の導入を提案するなど、まさに対極をなす内容となっている。詳しくは出村雅晴 2011. 「東日本大震災による水産業被害と復興に向けた課題」『農林金融』2011・8, 農林中金総合研究所を参照されたい。
- 33) 共同経営の存続要因については、田中史朗 2003. 『200カイリ時代の漁業共同経営』, 成山堂書店を参照されたい。

