

日本水産業の構造問題と発展戦略

山尾政博*・天野通子**

Development Strategy of Fisheries Industry in Japan: Toward Structural Problem and Adjustment

YAMAO, Masahiro

Hiroshima University

AMANO, Michiko

Graduate School of Biosphere Science, Hiroshima University

Abstract:

The purpose of this paper was to identify the development strategy of fisheries industry in Japan, critically analyzing its structural problem and considering structural adjustment. In 2010, Government of Japan formulated a policy for a long-term growth strategy that aimed to revitalize Japanese stagnated economy by strengthening partnership with dynamic Asian economies. Green innovation, life innovation, dynamism of Asian economies, and tourism are the major factors of the growth strategy. Japanese fisheries industry has so far been on the decline: however, new division of labor at Asian regional economies has provided a wide variety of opportunity for sustainable growth of this industry. It is expected that export-oriented fisheries business would provide a great incentive to local economy with new jobs. Fisheries industry should develop as a resource and environmental friendly one in a low carbon economy, too. New technologies explored by green innovation would be adopted to the industry, thereby contributing to the long-term strategy of green growth.

[Key words] new policy, long-term growth strategy, fisheries policy, fisheries trade

I はじめに

本論文の目的は、日本の水産業が抱える構造問題に触れながら、今後の発展戦略を検討することである。水産業は、漁業・養殖業から始まって、加工・流通、それに多種類の食品製造関連産業を含めた裾野の広い産業である。漁業・養殖業は自然環境や対象とする資源の影響を受けやすいが、水産食品製造業のように海外輸入原料に多くを依存し、都市的地域に立地する企業から成り立つ分野も含んでいる。したがって、水産業が抱える構造問題を説明し、再編の方向を示すことは、決して容易なことではない。

て容易なことではない。

日本においては、水産業は農業とともに構造的な不況産業であり、毎年その就業者数が減りつづけている。就業者の高齢化が進み、若年層の新規就業者が極端に減っている。一方、水産物のフードチェーンはダイナミックに変動を続け、水産業のあり方を大きく変えている。水産業は世界的な競争に巻き込まれており、貿易自由化の影響を強く受けている。

以上のような状況を踏まえ、本論文で検討する課題は、第1には、2010年6月に政府がうちだした新成長戦略の内容を簡単に紹介し、そのなかで

*広島大学 **広島大学大学院生物圏科学研究科
キーワード：新成長戦略、水産政策、水産物貿易

水産業の成長がどのように位置付けられつつあるかを検討することである。第2には、日本の水産業の衰退過程とその要因を特徴づけ、構造改革をめぐる議論を紹介することである。第3には、日本の水産業を輸出産業として再生しようという動きが、新成長戦略のアジアとの経済交流重視のなかで強まっていることについてである。水産物貿易をめぐる新しい動きを紹介しながら、アジア市場のなかで日本の水産業の成長戦略を論じてみる。第4には、水産業・漁村がもつ経済外的効果を社会がどう評価し、その維持と増進にどのように取り組むべきかを述べることである。水産業・漁村の改革をめぐる議論は、経済的視点だけに絞り込むことができない複雑さ、特に、社会・文化的な要素を含んでいる。その点を踏まえ、低炭素型循環社会をめざすグリーン・イノベーション戦略と、水産業がいかに連携していけるかを明かにする。

なお、本論文を作成するにあたり、農林水産省『水産白書』（2010年度版）を始めとする各種報告書を参照した。

Ⅱ 新成長戦略と水産業

1 新成長戦略の位置付け

2010年6月18日、政府は、『「元気な日本」復活のシナリオ』をサブタイトルとする新成長戦略を打ち出した。低迷を続ける日本経済を再生し、閉塞感にとらわれた社会を活性化するために、「強い経済」、「強い財政」、「強い社会保障」を一体的に実現することを目標に掲げた。そのためには、公共事業に頼った経済政策ではなく、行き過ぎた市場原理主義を改めて、これまでにない成長戦略にもとづいて社会発展をめざすとしている。

強い経済をめざすには、「グリーン・イノベーション」、「ライフ・イノベーション」、「アジア経済」、「観光・地域」を成長に位置付け、これらを支えるために、「科学・技術・情報通信」、「雇用・人材」、「金融」に関する戦略を実施する、というものである。

2 グリーン・イノベーションの役割

グリーン・イノベーションは、環境・エネルギー

分野の革新に成長の基盤を求めている。農林水産分野を成長産業とみなし、食料問題の解決に貢献できる循環型食料生産システムを作り、バイオマスの利活用、地球温暖化への適応、生物多様性の保全などを実現する産業として再生することを目指している。具体的には、2020年までに食料自給率を50%にまで引き上げ、農林水産物・食品の輸出額を2017年までに1兆円にまで増やす。これまで衰退を続けてきた農林水産業を新たな成長産業とみなし、農山漁村の潜在力が十分に発揮されるような措置をとっている。意欲のある農林漁業者が継続して事業を実施できるように環境を整備し、「地域資源」を活用した多面的な発展をめざし、生産、加工、流通までを一体的に担う6次産業化や農工商連携を強化していくことが課題である。地域産業の裾野を広げることで、新たな産業を創出していくことになる。

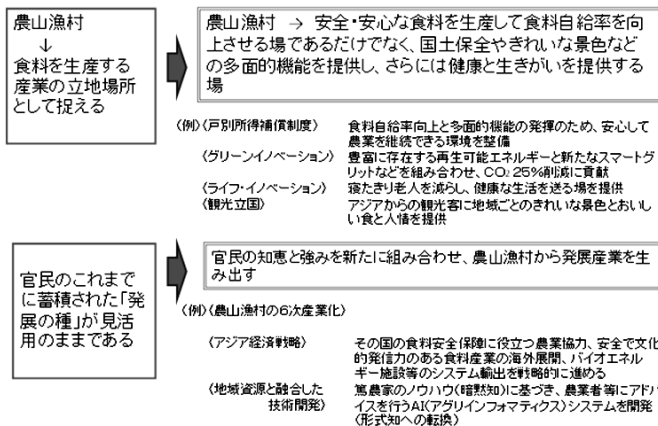
地域の食料産業を再生し、国際競争力のある輸出産業としても発展させることを柱に、強い産業構造への転換を目指すのが新成長戦略である。

3 発展戦略への転換

農林水産省は政府の新成長戦略を受けて、政策の質的転換をめざし、成長戦略から発展戦略へと軸足を移している。図1が示すように、従来は農山漁村を、食料を生産する産業の立地場所として捉えてきたが、今後は、安全・安心な食料を生産して自給率を向上させる場として、さらに国土保全やきれいな景色などの多面的機能を提供し、健康と生きがいを提供する場ととらえることを唱えている。もっとも、この内容は1999年に公布された「食料・農業・農村基本法」、2002年に公布された「水産基本法」にすでに盛り込まれていた。食料生産がもつ国民への食料供給という本来的機能に加え、その過程でもたらされる多面的機能の維持・増進をはかるというのがそれである。

新成長戦略との間に違いがあるとしたら、強い農業・水産業を目指して「選択と集中」にもとづく構造改革をどう進めるかという道筋、または、力点のおき方にあるのではないか。現在は、グリーン・イノベーション、地域資源の有効利用、6次産業化、戸別所得補償制度など、施策の重点化をはかるというより、その幅を広げているというの

図1 「成長」戦略から「発展」戦略へ —政策の質的变化—



(資料) 農林水産省『日本経済成長のための「農林漁業」と「地域」の発展戦略』より。筆者により一部修正

が特徴である。施策の対象となる担い手(漁業者)の要件が緩和されている点も大きな変更点である。

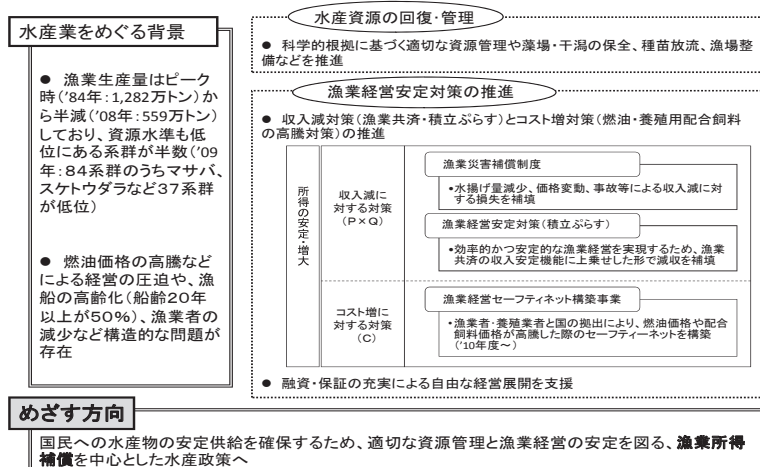
4 水産政策の重点化

図2は、成長戦略にあわせて打ち出した水産政策の内容を簡単に示したものである。食料政策の一分野である水産政策は、グリーン・イノベーション、輸出を中心としたアジア戦略、6次産業化などと深く関係している。成長戦略のなかで強調される水産政策とは、国民への水産物の安定供給を確保するため、適切な資源管理と漁業経営の安定を図る、漁業所得補償を中心経営管理の安定化をはかるといった内容である。科学的根拠にもと

づく適切な資源管理を実施し、藻場・干潟などの沿岸域環境の適切な保全、種苗放流や漁場整備などを充実させ、同時に、漁業経営安定対策を積極的に講じることになっている。

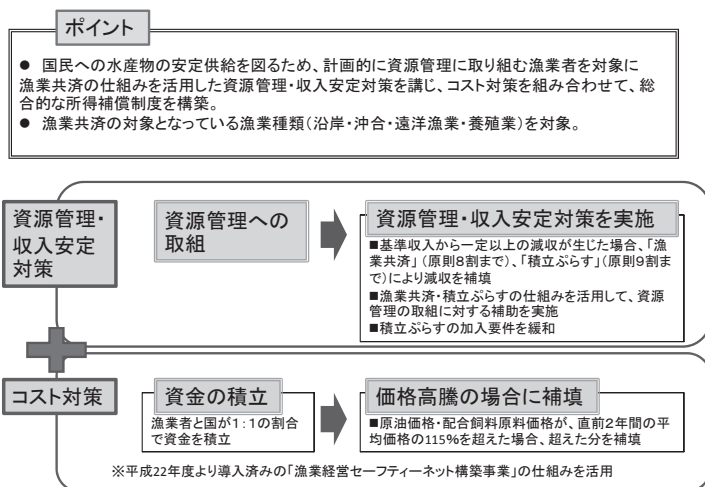
水産政策の大きな目玉は、漁業経営安定対策の強化であり、対象となる漁業経営を拡大することである。図3に示したように、以前からある漁業共済制度の経営安定機能をもとに、収入の変動による漁業経営への影響を緩和する措置を加えている。計画的に資源管理に取り組む漁業者を対象に、漁業共済の仕組みを活用して資源管理と収入安定対策をはかる。これにコスト対策を組み合わせ、総合的な所得補償制度を作ろうとしている。漁業

図2 海洋国家日本にふさわしい豊かな国民生活を実現する水産政策



(資料) 農林水産省資料より

図3 資源管理・漁業所得補償対策の概要



(資料) 農林水産省資料に筆者が一部改訂

共済の対象になっている沿岸・沖合・遠洋漁業・養殖業という漁業種類を対象としている。

5 資源管理の強化

日本の資源管理の手法は適切ではなく、譲渡性個別割り当て (ITQ) などを設定し、欧米諸国などが実施している管理手法を導入しえはどうかという議論がある。また、これとあわせて日本の漁業・養殖業をめぐる許可・漁業権制度を抜本的に改革し、衰退する漁業生産構造を変えるべきだとの提言もなされている。

日本の資源管理は、多種類の魚介類の利用を対象にして操業する数多くの漁業種類の秩序を、漁業者自らが定めて調整することを基本にして発展してきた。漁場調整に加えて、投入量規制や産出量規制など、地域や魚種によってきわめて複雑なシステムが機能している。1996年には漁獲可能量 (TAC) 制度を導入し、翌年から7魚種で実施し始めた。その他の重要魚種については、資源回復計画にもとづき、漁獲努力量の削減、種苗放流による資源の積極的増大、漁場環境の改善などを実施している。これらとは別に、1980年代後半より、各地で行われていた漁業者の自主的な取り組みを、政策的に支援する資源管理型漁業が本格化した。

以上のような取り組み経過を踏まえ、これに所得補償方式を一体化させた新たな資源管理が実施

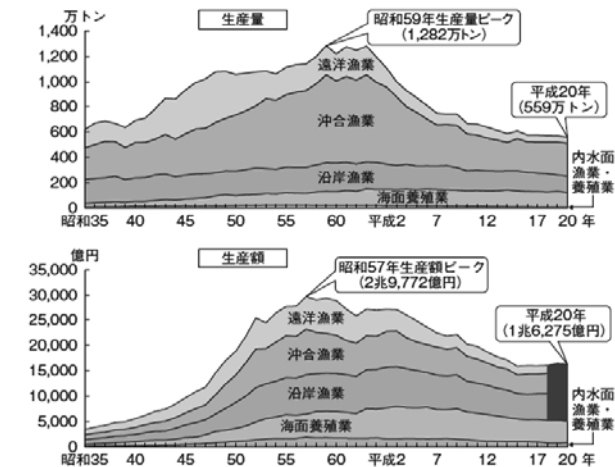
されるようになった。漁業者が積極的に資源管理を行えるようにするには、共済制度を活用して収入の減少を補わなければならない。共済掛け金への支援の強化、「積み立てプラス」への加入要件の緩和、国庫支援比率の増大などを行うというのが基本的な考え方になっている[3]。従来の加入制限を撤廃し、国の支援比率を引き上げて、漁業者1に対して3にしたのである。

なお、資源回復計画については、広域に分布回遊する資源を対象に、広域管理の方式を導入する動きがある。これまでのように範囲を限定した管理では対応しきれない資源管理、漁業管理については、今後の再編課題になっている。個別割当方式の拡大については、漁業経営構造の改革と関連して議論がなされているが、一部では導入されており、今後は政府もその活用を進めていくものと思われる。

Ⅲ 日本水産業の衰退と再生への模索

新成長戦略がだされる前後から、日本の水産業の進路をめぐる議論はかなり活発に行われてきた。資源の利用と管理のあり方、経営構造改革、水産物フードチェーンへの対応、輸出志向型水産業に活路を見出す動きなど、論点は多岐にわたっている。いずれにせよ、水産業は地域経済再生を担う重要な産業として位置付けられている。その

図4 漁業・養殖業生産量・生産額の推移



資料：農林水産省『漁業・養殖業生産統計年報』

注：1) 内水面漁業・養殖業生産量は、12年まではすべての河川及び湖沼、13～15年は主要148河川28湖沼、16年以降については、主要106河川24湖沼の値である。また、13年以降の内水面養殖業は、マス類、アユ、コイ及びウナギの4魚種の収獲量である。また、19年の収獲量は琵琶湖、霞ヶ浦及び北湖において養殖されたその他の収獲量を含む。
2) 漁業生産額は、漁業・養殖業の生産量に産地市場卸売価格等を乗じて推計したものである。
3) 18年以降の内水面漁業の漁獲量、生産額には、遊漁者（レクリエーションを主な目的として水産動植物を採捕するもの）による採捕は含まれない。

(資料) 農林水産省『水産白書』（2010年度版）

ことに異論はないが、水産業は激しい国際競争の現実に直面し、生産構造は以下に述べるように、衰退過程をたどっている。

1 遠洋・沖合漁業の衰退

日本の漁業生産がピークを迎えたのは1984年、1282万トンの水揚げを記録し、それ以降は減少を続け、2008年には559万トンにまで落ち込んでいる。世界の沿岸諸国が200カイリ体制に移行し、遠洋・沖合漁業を展開できなくなったのが最大の減少要因である。以前は、日本の漁業生産量の実に75%が沖合・遠洋漁業によるものであった。図示したように、沖合漁業と遠洋漁業は減少の一途をたどり、もはやその存続すら危ぶまれる状態に陥っている。実際、1980年代終盤から1990年代にかけて、遠洋・沖合漁業の数多くの漁業種類が衰退し、あるいは消滅していった。これは、漁業と漁場の国際規制によって余儀なくされた数次にわたる政策減船の結果である[6]。

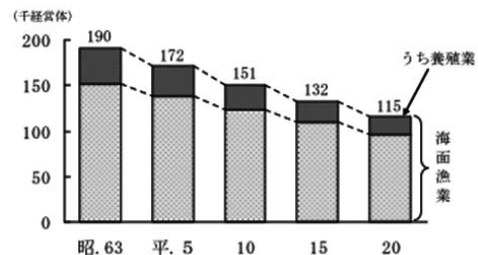
一方、海面養殖生産量はゆるやかに上昇しており、沿岸漁業生産量は微減ないしは横ばいの状態にある。2000年代に入って、養殖業を除く漁業は衰退がいちじるしくなり、縮小再編制の過程に入った。ただし、加瀬和俊[2]が指摘したように、

日本の場合、地域経済にとって漁業の重みが違い、離島や半島などの過疎地域では今も重要な雇用先として水産業がある。また、専門化率が高く、漁家経営にとっての重みも統計が示す以上に大きい。

2 漁業経営体数の減少と高齢化

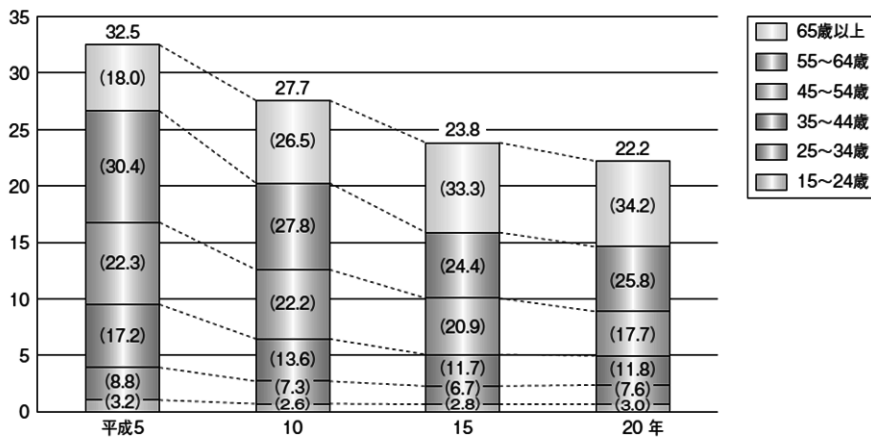
漁業経営体の減少が続いている。海面漁業では、1988年には漁業経営体数が19万あったが、2008年センサスでは11.5万にまで減少している。漁業就業者は39.2万人から22.2万人へと減少した。一方、漁業就業者に占める65歳以上の者は34.2%へと上昇を続けている。1988年には18.0%であったので、この20年間に65歳以上の比率が15%以上も高くなっている。逆に、45歳未満の就業者は減りつづ

図5 漁業経営体の推移



(資料) 農林水産省『水産白書』（2010年度版）

図6 漁業就業者数の推移



資料：農林水産省「漁業センサス」

- 注：1) 「漁業就業者」とは、漁業世帯の世帯員のうち、満15歳以上で過去1年間に自営漁業又は漁業雇われの海上作業に30日以上従事した者。
 2) () 内は漁業就業者の合計を100%とした構成割合(%)である。
 3) 2008年センサスでは、雇い主である漁業経営体の側から調査を行ったため、これまでは含まれなかった非沿海市町村に居住している者を含んでおり、2003年センサスとは連続しない。

(資料) 農林水産省「水産白書」(2010年度版)

けている。なお、日本の漁村の高齢化率は全国平均に比べて高く、漁業生産の担い手の確保がきわめて難しい状況にある。

もちろん、漁業経営体数の減少や高齢化が、ただちに漁業生産力を減退させる要因になっているとはいえない。ただ、今後10年の間に漁業就業者がいちじるしく減少する一方、新規就業者が確保できないならば、日本の漁業はさらに衰退していくことは容易に想像される。なお、日本の水産業は先進国中ではまだまだ数多い漁業者を有しており、1経営体当たりの生産量、生産性が必ずしも高いわけではない。その点を楽観的にみれば、今後の再編製の余地は十分にある。

3 漁業経営階層の動き

日本の漁業経営階層は、海面漁業では漁船規模によって分類されている。10トン未満の漁船を所有する海面漁獲漁業、それに定置網漁業、養殖業に従事する経営体を加えたものが沿岸漁業経営体に区分されている。この層が日本漁業の中心であり、全体の95%を占める。大規模漁業経営体の数は少ないが、この間の減少率はきわめて高い。日本の海外漁業がいちじるしい制約を受け、もはや国際漁業を展開できる基盤を喪失したものとみてよい。かつて日本の水産業の中核をなしていた遠

表1 漁業経営体の種類 (大まかな統計分類)

漁業経営体の種類	内 容
沿岸漁業層	漁船非使用、無動力漁船、船外機付き漁船、動力漁船10トン未満、定置網、海面養殖の各階層を総称したもの
中小漁業層	動力漁船10トン以上1000トン未満の各階層を総称したもの
大規模漁業層	動力漁船1000トン以上の各階層を総称したもの

(資料) 2008年漁業センサスより

洋底引き、以西底引きなどは1桁の経営体数しか残っていない。沖底1そうびきもほぼ半減している。大中型まきあみは、1983年には263経営体を数えたが、2003年には79経営体にまで落ち込んだ。2008年には101経営体にまで持ち直したが、それでもピーク時の半分以下である。

4 階層別に見た動き

一方、沿岸漁業経営体は、1998年から2008年にかけて23.6%の減少率であった。階層別には1トン未満の漁船所有層の減少がいちじるしく、9割の減少率を示している。一方、3-5トンの経営体の減少率は比較的小さい。特に、5-10トン層は14.8%の減少率であった。この層が比較的安定しているのが、沿岸漁業経営体の特徴である。

表2 階層別漁業経営体の推移

年	1998	2003	2004	2005	2006	2008	増減率 (%)	
							'08/'98	'08/'06
沿岸漁業経営体計	142,678	125,434	122,883	117,883	114,806	109,022	▲22.6	▲5.0
中小漁業経営体計	7,769	6,872	6,878	6,721	6,578	6,103	▲21.4	7.2
大規模漁業経営体	139	111	116	112	105	71	▲48.9	▲32.4

(資料) 農林水産省「漁業・養殖業生産統計年報」(2004-2006年)、「漁業センサス」(1998年、2003年、2008年)。
農林水産省『水産白書』(2010年度版)より

なお、この間に漁船の構造や操業器材の高度化が進み、漁船の大型化や経営の大規模化だけが必ずしも生産力構造の前進とは言えなくなった。マグロ漁業では、資源や市場の動向に強く左右されて、漁船規模に視点を据えた経営の優位性が強調できなくなっている。中型漁船に近い操業パターンをとれるようになった小型の近海マグロ漁業のほうを経営的には安定するようになったと言われる[5]。

10トン未満の沿岸漁業層においては、人員削減を中心にした経営合理化が可能な経営体、とくに5-10トン層の経営体が増えている点が注目される。一方、最新の2008年漁業センサスによると、2003年センサスに比べて1-3トン層は22,254隻から18,077経営体へと大幅にその数を減らしている。3-5トン層も29,010隻から25,628隻へと減少している。しかし、5-10トンの漁船を所有する経営体は10,494隻から9,550隻へと減少はしているものの、減少率は小さい。沿岸漁業層では、衰退しつつも漁船規模が大きくなる傾向がある。

漁業種類でみると、「その他の刺し網」に分類される刺し網関係、それに小型底引きが増えているのが注目される。顕著なのは、漁業就業者が減少するなかで、1隻当たりの乗組員数が減少傾向にある。省力化をしながら、それが可能な漁業種類への転換をはかっていく動きが進んでいると思われる。

5 漁業の二つの傾向

衰退過程にあるとはいえ、日本漁業には二つの傾向がある。ひとつは、全般的な縮小であるが、今ひとつは、縮小しながらより効率的な経営体へ

の転換をはかる動きである。これが階層的に、また、地域的にはどのくらいの広がりをもつかによって、日本水産業の将来は大きく違ってくる。日本の水産業は、二極化する市場への対応を迫られており、それが生産構造に影響していると考えられる。

ただ、漁船の船齢をみると20年近くのものが多く、今後、再投資が十分に確保できるかどうかかわからない。漁業種類によっては、20年以上の船齢の漁船が圧倒的に高い割合を示しているものがある。不振に陥るのが早かった海外漁業、例えばサケマス流し網、大型イカ釣りでは船齢がとくに高い。今後は、効率的な経営体への転換を図る際に、漁船投資をどのように維持していくかが重要なカギになる[4]。

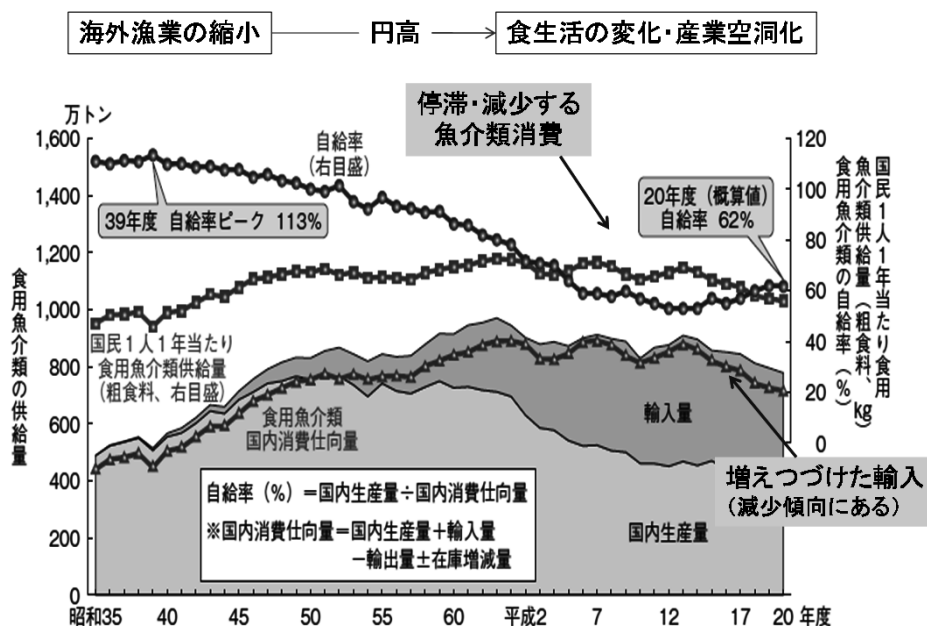
IV 水産物貿易をめぐる新しい戦略

1 魚離れと消費形態の変化

国内生産が減少し、水産物の輸入もしだいに減るなかで、魚介類消費はどうなっているのだろうか。図7に示したように、年間1人当たりの食料魚介類供給量は、1995年前後をピークに減少が続いている。総務省の「家計調査」によると、1人当たり年間消費量は2000年には43.6kgであったが、2009年には35.9kgへと約15%も減少した。一方、購入金額を100グラム当たり平均単価でみると、144円から136円へと低下している[4]。

秋谷重男(2007)は消費者の“魚離れ”が進んでいる事実を指摘し、世代間・階層間で異なった動きがあることを分析した[1]。日本では、人口の高齢化が進み、単身世帯の増加がいちじるし

図7 日本の食用魚介類の自給率の推移



(資料) 農林水産省『水産白書』(2009年度版)に筆者が一部加筆

いが、これらが魚介類消費のあり方を変えている。また、日本の経済構造の変化にともない、雇用環境が悪化して非正規就業者を中心とした低所得層の割合が増えている点も消費需要に影響している。この間の1世帯当たりの食料消費支出は微増だが、魚介類消費への支払いは、2000年を100とすると2009年には78という水準に低下している[4]。こうしたことから、食用魚介類の国内消費仕向量は、1989年にピークの891万トンに達し、それ以降は減少を続け2008年には715万トンになった。

魚価の低迷を伴う消費構造の変化は、もはや短期的な市場動向ではなく、長期にわたる傾向である。中高級魚に対する需要は根強いにしても、価格訴求と簡便化を強く求める消費者が多数を占める市場へと変わっている。日本の水産物消費市場は、そうした特性をもつ市場として捉えなければならぬ¹⁾。それが生産構造に強く作用し始めているのである。

2 輸入水産物の役割の変化

カロリーベースでみた日本の食料自給率は約40%、飼料用穀物を含む穀物自給率が28%と低い

値を示しているのに対し(いずれも2009年度)、魚介類の自給率は約60%を維持している。しかし、かつて日本が世界有数の漁業国、水産物輸出国であったことを考えると、自給率の低下は予想以上に大きい。既に述べたように、国内供給の減少を埋める形で水産物輸入が増大し、日本が世界の水産物輸入市場の3分の1強の割合を占めた時期もあった。しかし、現在は中国が世界最大の水産物輸入国になり、日本のシェアは低下している。

しかも、日本の水産物価格は長期的に低迷し、海外市場で優位な価格で買い付ける条件もしだいに喪失している。海外市場で日本が「買い負け」する現象が、多くの魚種と水産加工品でみられる。競争相手となる国々の需要が増大し、買付価格の水準が上昇しているためである。

日本の「食の外部化」「食の簡便化」を支えているのは、東アジアの輸出志向型の食品製造業である。第三国を含めて安価で良質な原料魚を用いて、低賃金労働者を大量に雇用して労働集約的な輸外型食品製造業を大規模に経営する日系および現地企業に支えられている。東アジアの中国、タイ、インドネシア、ベトナムなどに水産食品製造

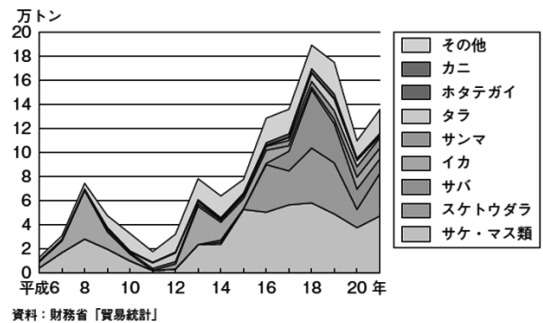
業のクラスターがあり、そこを拠点に世界的な分業ネットワークが形成されている。日本の外食・中食企業、量販店、食品企業を支えているのは海外からの輸入水産物である。

3 日本の新しい貿易戦略

東アジアが新しい巨大な水産物消費市場圏として成長し、水産食品に対する強い需要をうみだしている。鮮魚や活魚、伝統的な塩乾もの、さらには調理済み食品など多種多様な商品に対する需要が拡大している。また、輸出志向型の食品製造業の集積も著しい。こうしたアジア市場の動きに対応して、日本の水産業のなかには、再び輸出産業化をはかろうという動きがでてくる。

具体的には、第1に、鮮魚や活魚など成長著しい高級水産物市場向けの拡販であり、長崎縣市などによる上海を拠点にした取組が好事例としてとりあげられる。今後も経済成長が見込まれる東アジアでは、日本食ブームもあって、水産物輸出の増大が期待されている。第2には、日本の漁業・養殖業、それに水産加工業が東アジアの食品製造業クラスターに対して原料及び半製品の供給の役割を果たしていることである。

図8 中国向け主要品目別輸出量の推移

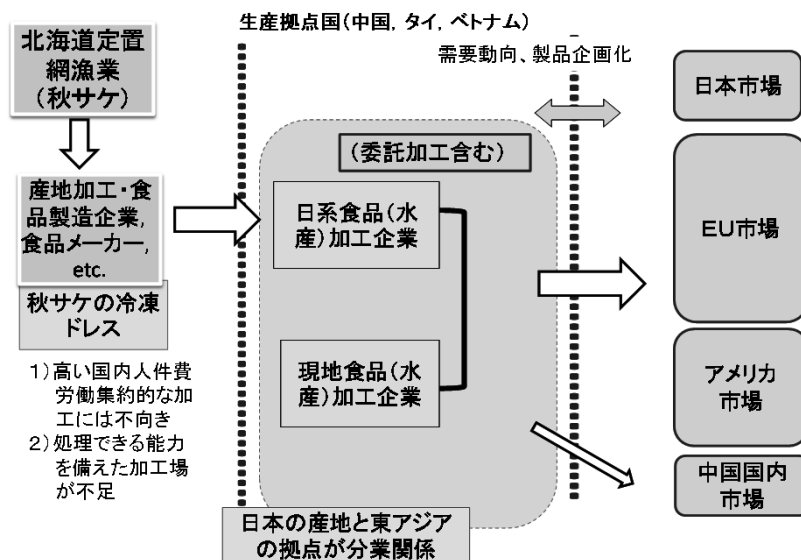


(資料) 農林水産省『水産白書』(2010年度版)

4 对中国向け輸出の推移

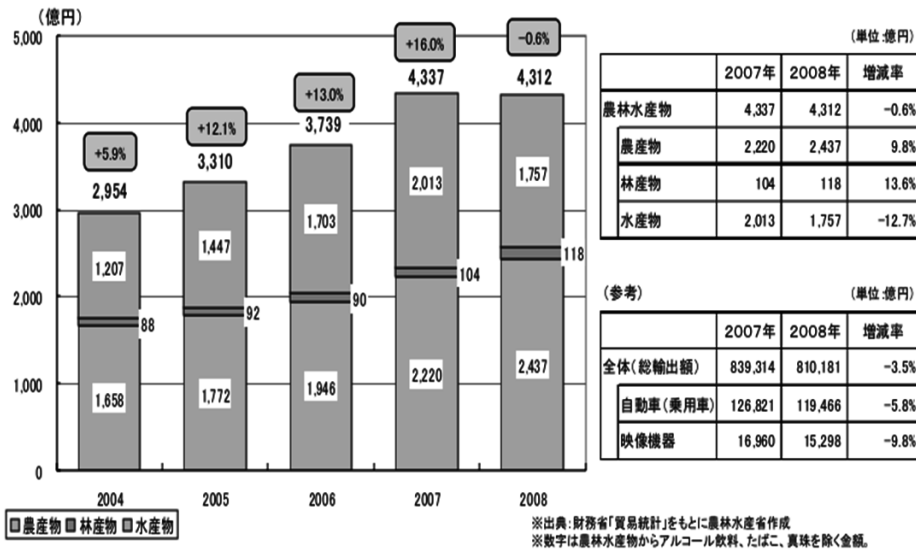
図8は、中国向け主要品目別輸出量の推移を見たものである。2006年がピークだったが、それまでは急速な勢いで伸びていた。サケマス、スケトウ、サバなどは加工用原料であり、当初は日本向け市場の委託加工が相当部分を占めていたと思われるが、現在ではEUやアメリカの第3国向けの製品原料、さらには中国市場向けが増えている。北海道の秋サケを事例にその図式を描くと、日本の水産業は東アジアの水産食品製造業との間で分業関係を築いていることがわかる。この場合、日

図9 北海道秋サケと東アジア生産拠点国：分業関係と輸出



(資料) 筆者作成

図10 農林水産物の輸出額の推移



(資料) 農林水産省『水産白書』(2010年度版)

本の水産業には二つの経済的メリットがある。

第1に、漁業・養殖生産の現場において、国内需要を超えて生産を拡大し、規模の経済を確保できることである。海外で原料需要が特に強い多獲性魚種を対象とする漁業種類については、新しい漁業の発展形態が期待できる。第2に、そうした漁業を基盤とする産地加工を、再構築する必要がないことである。1980年代後半以降、円高構造が定着するなかで、産地の水産加工業の空洞化がいちじるしく進んだ。水産物価格が低迷する原因のひとつは、水産加工がその生産拠点を海外に移し、国内産の需要が押し下げられたことによる。

決定的なことは、国内の加工業が、安価だが高次な加工を施した食材を必要とする外食・中食産業に応えるだけの能力を備えていないことである。生産設備面で東アジアの食品加工場に大きな遅れをとり、賃金水準では絶対的な開きがある。日本の水産加工業の前途はきわめて厳しい。食品の安全安心、中国リスクなどがあって、分野によっては日本への回帰がみられる。また、外国人研修員を事実上の労働者として雇用し、低賃金対応をはかっている工場も多い。しかし、長期的にみて日本の水産加工業がこれまでの空洞化を克服して発展をするのは難しいであろう。

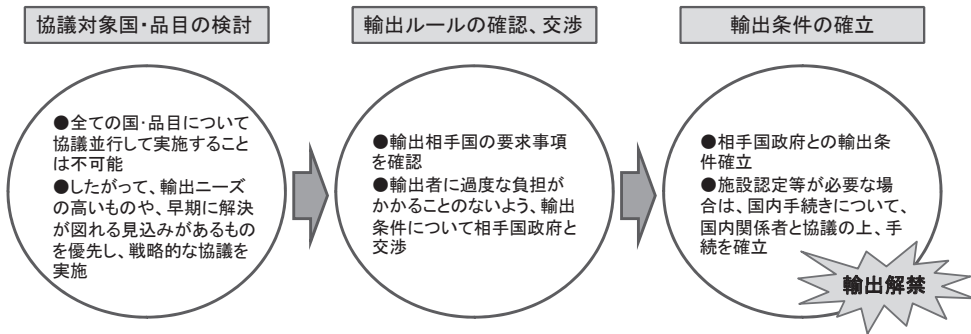
5 総合的な輸出戦略の提唱

2007年5月、当時の安倍内閣は、「我が国農林水産物・食品の総合的な輸出戦略」を発表し、①輸出環境の整備、②品目、国・地域別の戦略的な輸出対策、③意欲ある農林漁業者等に対する支援、④日本食・日本食材等の海外における需要開拓、の4点を柱として掲げた。農林水産省では、2013年には農林水産物の輸出が1兆円となるように、輸出振興をはかることにした。

2004年から2007年にかけて輸出額は順調に推移し、2008年にはやや減少したが、それでも4,312億円に達していた。水産物が全体の4割を占め、2,077億円である。大まかな内訳は調整品が742億円、それ以外が1,335億円である。農林水産省は、農林水産物輸出をさらに拡大していくことによるメリットを、新たな販路拡大によって所得の向上をはかることができ、国内価格が下落することに対するリスクを軽減できるとしている。また、海外輸出を通じた国内ブランド価値の向上、経営に対する意識改革が浸透することによって、地域経済の活性化をはかる契機になると考えている。

品目、国・地域別の戦略的な輸出対策が練られることになり、11の重点品目が設定されることになった。水産物は主に東南アジアと北米向けに重

図11 輸出環境の整備とプロセス



(資料) 農林水産省「農林水産物・食品の輸出促進について」(2009年) より

点的に輸出するものと想定された。現状では、さんま、アワビ（調整品）、マグロ、サケ等が中心になっている。

6 輸出戦略の具体化と環境整備

政府は2009年に、品目・国（地域）別の戦略的な輸出対策と日本食・日本食材の普及による需要開拓に力を入れることにした。この輸出戦略²⁾では、需要開拓によって生産品目の再編・調整が進み、生産量が拡大すれば、生産者の経営に対する意識改革が図られ、主体性と創意工夫を発揮する転機になると位置づけている。これを相前後して、輸出促進をはかるためには、官民あげでの支援体制を整えることが重要との認識が高まったのである。

図11をみると、日本の農林水産物の輸出振興策がまだまだ初歩的な段階にあることがわかる。もちろん、第2次大戦後には日本は食料品を輸出し、開発途上国向けには缶詰等の加工品を大量に輸出してきた経験をもっている。しかし、その時代の輸出志向型水産業は早くに構造転換を迫られ、食品産業の多くが海外に拠点を移している。したがって、国内産品の輸出ノウハウのかなりが失われている。個々の商品貿易は盛んであるが、全体的なシステムが効率よく動いているわけではない。また、相手国との間に必要な様々な協定や連携も整っていない。輸出を定着させるには、相手国が要求する条件や需要を的確に把握し、国内体制を整備しなければならない。

7 国際標準化への遅れ

輸出農水産物の環境整備に関する事項は様々だが、貿易相手国に対しては関税の撤廃・削減を求めており、FTA や EPA における交渉事項として扱うことになる。国内的には、加工施設の HACCP 導入や、生産現場での GAP（農業生産工程管理、Good Agricultural Practice）等の導入が重要である。食品加工施設では国内の諸基準を満たしてはいても、輸出相手国が求める基準に合致しないことが多い。海外輸出市場で求められる HACCP 及び諸規準の取得率は決して高くない。アジアの農水産物輸出国の中には、日本の原料輸出企業に対してこれらの認定基準をクリアするよう、強く求める動きがある。だが、EU HACCP、アメリカ HACCP に対応できる企業（工場）はまだそれほど多くはない。

2008年漁業センサスによると、全国には水産加工工場が10,097工場あるが、そのうち HACCP を導入している工場は全体の1割、1,102工場である。HACCP を導入する契機になったのは、事故等のリスク削減のためであり、85.8%と最も高い。一方、輸出先の基準を満たすため、というのはまだ13.9%にすぎない。これは、東アジアの他の国の企業が輸出対応として HACCP などの諸規準を積極的に導入しているのと大きく違う点である。

農産物輸出の分野ではアジア各地で、GAP にもとづく生産管理が急速に普及し、ラベル化されて欧米等に輸出されている。日本国内にはさまざまな認証やラベルがあるが、グローバル・スタンダード化されていないのが特徴である。これは、

国内市場販売に重点をおいた販路拡大と、極端なブランド化戦略の弊害と思われるが、国内市場はともかく、輸出市場ではほとんど価値がないものが多い。水産分野の輸出では、海洋管理協議会（MSC：Marine Stewardship Council）³⁾ が与える漁業認証が求められるケースが増えている。北海道ではホタテ輸出のために MSC を2010年に取得した。現在、秋サケについて検討が行われている。単に生鮮や活魚を安全に生産するだけではなく、環境生態系の保全とどう調和させるかという点が求められている。

8 食料の安全保障と東アジア食品活性化戦略

この戦略は、「東アジアとともに成長・発展する」という視点に立ち、東アジアの活力を活かして食品産業の競争力の強化をはかるとともに、東アジア各国の食品産業の発展に寄与することを通じて、共同の発展と利益を享受しようというものである。

この戦略が発表されてまもなく、世界的な食料危機が発生し、日本国内では農林水産業の自給力の強化が国民的関心事となり、自給力強化の政策が強調された。また、輸入食品をめぐる食の安全・安心を脅かす事態が相次いで発生し、国民の間では国産品回帰の動きが顕著になった、と言われる。ただ、食品製造業の分野では、これまでの

動きがさほど大きく変わっているわけではない。すでに、東アジア諸国との間では高度な分業関係が成り立っており、日本の食料安全保障と食の安全・安心を確保するためには、1国レベルで議論しても始まらない段階に達している。

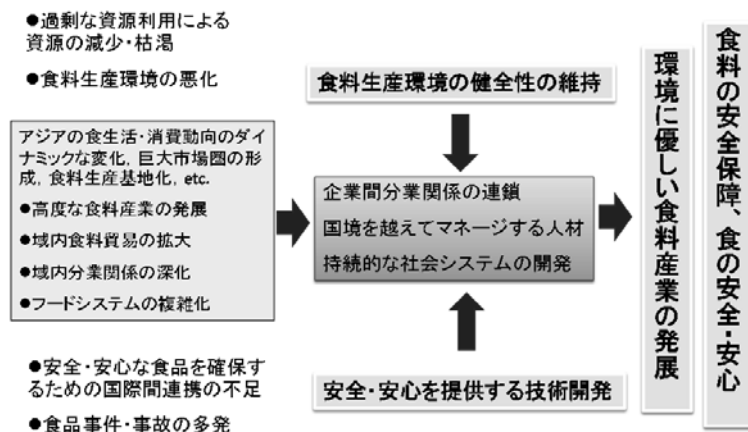
9 地方自治体レベルの農林水産物輸出の対応

2006年に農林水産物輸出促進事業が始まって以降、戦略的に輸出に取り組もうとする動きが、都道府県レベルにまで広がってきた。

政府が上記のような活動に対して積極的な支援を行うという方針を示して以降、都道府県が中心になって、輸出先として期待できる国・都市を対象に一斉に販売促進事業を実施するようになった。有望な市場として期待されている中国においては、上海・北京を始めとする巨大都市で展示会や商談会と称する催しものが多数開催された。2010年に万国博覧会が開催された上海では、百貨店や大手スーパーと連携した日本各地の物産展や展示商談会が開催されたのである。

もちろん、地方自治体は国の様々な補助事業を使いながら、観光宣伝を兼ねて県産品の輸出をはかっている。特に、農林水産物の国内市場価格の低迷がつづき、供給過剰になっていることから、海外に生鮮品市場を求める動きが強まっている。今後、こうした官民あがての輸出振興策がどのく

図12 東アジア食料産業の発展を可能にするシステムの構築



（資料）筆者作成

らの広がりをもつのが注目される。

＊2011年3月11日に発生した東日本大震災、福島第一原発をめぐる事故により、日本からの農林水産物輸出はほぼ停止に近い状況にある。

V 条件不利地対策の発展と環境保全型水産業

1 多面的機能論への注目

水産業・漁村の多面的機能とは、水産基本法(2001年)に盛り込まれている概念であり、2004年に日本学術会議が農林水産大臣に対して行った答申、「地球環境・人間生活にかかわる水産業及び漁村の多面的な機能の内容及び評価について」にもとづくものである。

周知のように、多面的機能が注目されるにいたったのは、世界貿易機構(WTO)の下で食料貿易の自由化が進み、日本の食料生産の条件不利化が進んだという事情がある。貿易協定の交渉舞台において、日本は食料純輸入国として、自国に農業及び漁業が存在することの意義を、多面的機能論を用いて主張している。一方、国内においては、農漁業生産を保護する措置をとる必要性を、環境・生態系の保全、地域社会への貢献という視点から、国民消費者向けに説明している。

経済開発機構(OECD)が規定したように、生産のプロセスと、その結果生み出される複数の「副次的」生産物に着目した概念であり、ある経済活動が複数の生産物を産出し、種々の社会的要請にこたえている状態を指している。人間は、さまざまな食料資源に働きかけて食料生産を営むが、この過程で副次的な生産物が生み出される。副産物ではあるが、市場取引によらずに第三者に便益・利益を与えるものが少なくない。水産業・漁村の多面的機能と考えられているものとしては、物質循環の維持による環境への貢献、二次的自然の形成・維持、生活・生産空間の一体性、地域社会の形成・維持、国民の生命・財産の保全等がある。漁業生産と漁村社会が存在することによって社会が得る価値は莫大である。

2 政策としての実質化

日本の農業政策では、WTO対策のとしてデカップリング化が進み、生産刺激によらずに農家

の所得増加をはかる、直接支払い方式は早くから導入されてきた。これが水産分野にも適用されて、条件不利地域対策としては「離島漁業再生交付金制度」(以下、離島漁業交付金と略す)、環境・生態系保全サービスという視点からは「環境・生態系保全支援活動」(以下、環境・生態系保全活動)への直接支払いとして実現するにいたった。離島漁業交付金は、離島に住む漁業者の流通条件の不利性を緩和し、離島漁業の維持を目的にしたものである。環境・生態系保全活動は、藻場・干潟などを修復・保全する活動に対する財政的な支援措置である。

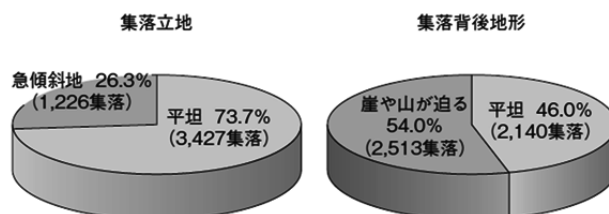
3 条件不利地化する漁村・水産業

日本の水産業及び漁村は、3つの点で条件不利化を捉えられている。第1は、生産条件の不利性であり、第2は生活条件の不利性である。第3は、離島振興法を始めとする関連4法、加えて都道府県知事が定めた「特認条件」など、法的に規定された条件不利性である[7]。離島漁業交付金は、漁業が基幹産業である離島が漁獲物の輸送等販売面において不利な条件にあり、漁業者の減少・高齢化による生産構造の脆弱化に対応して、離島漁業の再生をはかり、多面的機能の発揮に資するということを目標に掲げている。条件不利性を事実上離島に限っている点が特徴である。

実際の運用では、過疎と高齢化が進む離島漁村において、現状が維持されているという点で評価されている。しかし、地域的な広がりや期待されたほどではなく、対象となる離島を擁する県すべてで実施されているわけではない。また、活動は、海岸清掃と種苗放流などの漁場生産力の向上に関する取り組みが大半を占め、販路拡大や加工もこれまでのものとあまり大差はない。問題は、条件不利性のとらえ方の狭さにあったと思われる。

図13と表3は、漁港背後集落の状況を調査したものである。集落立地としては、平坦な集落が全体の約74%を占めるが、背後地形では崖や山が迫る集落が全体の半分、54%を占めている。地形的条件不利性を抱える集落が多いのが日本の漁村社会の大きな特徴である[4]。一方、その立地を幅広くとらえると、過疎地域にあるものが全体の半分以上を占め、次いで半島地域、離島地域になっ

図13 漁港背後集落の立地特性



(資料) 農林水産省『水産白書』(2010年度版)

表3 漁港背後集落の地域指定

	離島地域	半島地域	過疎地域	計
漁港背後集落数	790 (17.0%)	1,468 (31.5%)	2,645 (56.8%)	4,653 (100%)
65歳以上の高齢者が 50%以上を占める集落数	210 [26.6%]	192 [13.1%]	399 [15.1%]	494 [10.6%]

注：重複して地域指定されている場合があるため、各地域の集落数の合計は「計」に一致しない

(資料) 農林水産省『水産白書』(2010年度版)

ている。65歳以上の高齢者が50%以上占める集落は、離島地域が最も多い。過疎地域全体の人口減少とあいまって、今後も漁村集落の高齢化が続くと予想される。条件不利性は、離島だけではなく、半島や過疎地域の水産業・漁村にもみられ、その不利性が年々深刻になっているのである[7]。

水産業の構造改革のあり方が、それを営む場である漁村社会に当然大きな影響を与える。日本の沿岸漁業の構造改革では、漁村社会を切り離れた議論がなかなかできにくいのはこのためである。条件不利性の克服をはかりながら、水産業の発展を議論しなければならない難しさに直面している。

4 森川海的环境生態系保全と水産業の役割

水産業・漁村のもつ多面的機能のなかに、環境生態系保全および物質循環機能が含まれている。現在では、この多面的機能を林業、農業、水産業という連携したものとして、森川海という一体的な利用体系のなかで維持・増進をはかろうという動きがある。これは国レベルというよりも、各地の地方自治体、利害関係者、地域住民の幅広い参加のもと、自主的に行われている。地域によっては、漁業者や漁業協同組合が森川海的环境保全活

動の中心的な役割を担っている。参加型の森川海の一体的な管理は、様々な生計活動と環境保全活動を同時に実現しようとする地域社会の目標にもなっている。

また、2009年より、水産政策のなかに生態系環境保全事業が組み込まれて、各地でさまざまな活動への取り組みが実施されている。特に、漁場保全や被害対策に力を入れており、有害生物による被害の防止、赤潮対策、漁場改善および増殖技術開発、漂流・漂着ゴミの処理、湯濁被害対策、資源回復・漁場生産力の強化、外国漁船操業被害対策などに取り組み、持続的な漁業生産が営まれるように環境を作る活動が盛んになっている。

藻場・干潟の保全、サンゴ礁の保全などをはかり、沿岸域の環境保全と海域の基礎生産力向上を実現する。こうした活動は、長年にわたって漁業者が取り組んできたものではあるが、漁業就業者の減少や高齢化などによって、なかなか実施しづらい状況になっている。地域住民や外部の支援を得ながら、漁村社会全体で再生しようとしている点に大きな特徴がある。

5 水産業の将来像をめぐる議論との接点

日本水産業の再編をめぐる議論が活発になり、様々な角度から再編が検討されている。しかし、漁業構造をあまりに経済的に、あまりに資源的に単純化してとらえ、それを成り立たせている漁村地域社会を抜きにした議論が進んでいる。資源と人間とが深くかかわって創造していく地域社会及び人間ネットワークがあって、より豊富な資本や技術の蓄積が可能になる。言い換えれば、多面的機能という視点から、環境保全型の漁業という視点から、その再編を見直す必要もある。市場原理と経済合理性は大切だが、それだけでは成り立たない環境保全型の漁業、養殖業とはいったいどんなものか、再検討が迫られているのが日本水産業の姿でもある。

VI おわりに

本論文を締めくくるにあたり、東日本大震災にともなう被災地及び周辺における水産業の復興過程について、展望を述べておきたい。日本の水産業の一大拠点を形成する東日本の太平洋岸地域が被災し、食料の安全保障が脅かされる事態に立ち入った。特に、原発事故の発生と、一時的にせよ放射能汚染水の海洋への投棄はきわめて残念な事態といわざるをえない。周辺諸国にも多大な不安と懸念を与えてしまった。

今後、どのような水産業を再興するかが問われている。特に、漁港を始めとするインフラ整備では、世界標準を備えた漁港の整備が計画される一方、零細規模の漁港の集約化など、「選択と集中」にもとづくインフラ整備とそれを基盤にした水産業クラスターの形成が視野に入れられている。アジア・レベルで競争力のある水産業の発展を展望している。ただし、かつてのような、一大水産基地として発展する方向を展望しつつも、現実的には東アジアの水産食品製造業の拠点国・地域との間の分業関係を前提にしながら、その発展を模索することになるのではないだろうか。

グリーン・イノベーションの提唱に呼応して、水産業はどのように発展すればよいのか、この数

年の間の構造改革のあり方が将来を決定づけることになるのである。

注

- 1) 以前に比べて低価格志向を強める市場構造に関する研究が増えている。クロマグロの価格と消費動向に象徴されるように、養殖ものの供給が増え、効率的に扱う外食チェーンが増えたことなどによって、低価格が進んでいる。近畿大学21世紀COEプログラム流通経済グループ『養殖マグロの流通・経済』、2008年。
- 2) 2007年5月23日に開催された農林水産省国産農林水産物・食品輸出促進本部にて作成された。http://www.maff.go.jp/j/export/e_senryaku/pdf/01honbun.pdf を参照。
- 3) MSCの漁業認証は持続可能で適切に管理され、環境に配慮した漁業を認証する制度とされている。一定の基準にもとづき、漁業を第三者認証機関であるDNVが認証し、その水産物に認証マークを与えるものである。

引用文献

- [1] 秋谷重男『増補日本人は魚を食べているか』、北斗書房、2007年。
- [2] 加瀬和俊「わが国漁業の課題と2003年漁業センサス結果の概要」、加瀬和俊編著『わが国水産業の再編と新たな役割』農林統計協会、2006年。
- [3] 木島利通『我が国の資源管理のあり方』、東京水産振興会「水産振興」第520号、2011年4月。
- [4] 農林水産省『水産白書』（2010年度版）。
- [5] 濱田武士「激動のなかでの再編」、加瀬和俊編著『わが国水産業の再編と新たな役割』農林統計協会、2006年。
- [6] 廣吉勝治「沖合・遠洋漁業」、加瀬和俊編著『日本漁業の再編過程』農林統計協会、2001年。
- [7] 山尾政博・久賀みず保「漁村・水産業の多面的機能と地域資源の多元的利用戦略」山尾・島編著『日本の漁村・水産業の多面的機能』、2009年。