

水産業及び漁村の多面的機能政策の現状と問題点

島 秀典（鹿児島大学）

1. 問題意識

「水産基本法」第32条は、多面的機能に関する施策の充実について規定している。2005年には、多面的機能政策の第一弾として「離島漁業再生支援交付金制度」（以下、「交付金制度」という。）が講じられ、離島の漁業集落に対して多額の交付金が交付されている。さらに2009年には、多面的機能政策の第二弾として沿岸域の藻場や干潟、サンゴ礁の保全・回復活動を支援する制度の創設が予定されている。

多面的機能政策は、水産業及び漁村の活性化にとって有効な方策であることに異論ない。しかし、いま講じられている多面的機能政策でもって、果たして水産業及び漁村が活性化し、将来にわたって適切かつ十分に多面的機能を発揮することができるであろうか。本報告の目的は、多面的機能政策の第一弾として講じられた「交付金制度」の現状と問題点を検討し、その有効性を検証することにある。

2. 若干の研究史整理

水産業及び漁村の多面的機能に関する議論として、2005年に開催された北日本漁業経済学会のシンポジウムに注目したい。コーディネーターを務められた廣吉勝治氏（北大大学院水産科学研究院）は、漁業者と漁業経営の存在を基本に据えて多面的機能政策の議論することが重要であると指摘している。また、政策論から多面的機能にアプローチしている工藤貴史氏（東京海洋大学）は、水産業及び漁村の維持発展なくして多面的機能の発揮も実現しないとの立場から、多面的機能政策は漁業の維持・発展に直結する施策であるべきであると主張する。両者に共通している点は、漁業者がいて漁業が営まれていることが多面的機能政策の問題を捉える基本的な考え方であり、賛同できる。

3. 離島漁業再生支援交付金制度の特徴

はじめに「交付金制度」の特徴について、特にポイントと思われる事項として次の3点を取り上げてみたい。

第1の特徴は、この制度の趣旨に明記されているように、離島の漁業集落が行う漁業再生活動への支援を通じて離島漁業の再生を図りつつ、水産業及び漁村が発揮する多面的機能の維持・増進を図るという点である。

第2の特徴は、中核となりうる主業的漁家を含む3経営体以上のグループ（以下、「中核的グループ」という。）がいる漁業集落という要件を満たした集落が交付金の交付対象であり、「中核的グループ」の存在はこの制度の支援に適する漁業集落であるか否かを見極める要件にしかすぎないという点である。

第3の特徴は、漁業集落が行う漁業再生活動を支援するための制度措置であることから、集落単位で行われる「漁場の生産力の向上に関する取組」や漁業集落にとって初めての取組となる「集落の創意工夫を活かした新たな取組」が交付対象となり、漁業者や漁協による継続した取組や実績ある取組は交付対象にならないという点である。

このように、「交付金制度」は漁業者への支援ではなく、漁業集落への支援によって離島の漁業を元気にし、水産業及び漁村の多面的機能の発揮を期待するという内容を特徴とする制度である。しかし、離島の漁業集落の多くは限界集落のレベルにあり、その中にあって少数ではあるが「中核的グループ」が漁業集落の存続のために孤軍奮闘しており、彼らを支援することなくして漁業集落の存続も多面的機能の発揮も期待できない。「中核的グループ」の弱体化の帰結は限界集落を乗り越えた崩壊集落であり、崩壊集落をいくら支援しても多面的機能の発揮は望めない。

4. 離島漁業再生支援交付金制度の検証

次に「交付金制度」について、若干の検証を行ってみたい。

第1は、漁業集落による漁業再生活動を支援することによって、離島の漁業を元気にすることができるという実態乖離の捉え方に問題がある。離島の漁業集落の多くは限界集落であり、集落機能の再生を図るために支援するというねらいは理解できる。しかし、漁業集落への支援でもって、離島の漁業を元気にすることができるであろうか。これからの離島漁業を担う漁業者を支援することによって、離島の漁業を元気にすることができるという考え方をしないと、多面的機能の発揮も期待できない。

第2は、「中核的グループ」の存在が交付対象に該当する漁業集落であるか否かの要件にしかすぎないという問題である。集落協定には「中核的グループ」が明記されている。しかし、漁業集落が交付対象であることから、集落の漁業再生活動に非漁業者を含めた方が望ましい。もちろん、非漁業者は交付金の積算基礎とはなっていないが、交付対象が漁業集落であることから、「中核的グループ」が集落の中に埋没した状況となっている。果たして、「中核的グループ」が交付対象とならず、集落の中に埋没させて離島の漁業を元気にすることができるであろうか。

第3は、「交付金制度」が漁業集落の生活互助を崩しかねない性格を内包しているという問題である。その象徴的な取組として、「海岸清掃」を取り上げることができる。海岸清掃は、一般的に無償の共同活動として集落単位で行われる生活互助活動であるが、その清掃活動に高い日当支給の人件費が支払われている。集落の合意さえあれば問題はないが、全国で広範に行われている市民ボランティアによる海岸清掃には日当が支払われないのに、なぜ「交付金制度」による海岸清掃には高い日当が支給されるのかとの市民批判がある。漁業集落による生活互助活動を金銭の物差しで測ろうとする「交付金制度」は、結果的に集落機能の再生どころか崩壊を招きかねず、多面的機能の発揮が望めない。

第4は、離島の漁業集落に対して一律で機械的な交付金の支援をしても大きな成果が期待できないのではないかという問題である。「交付金制度」のやり方は漁業集落の自主的な取組に対して支援するというより、この制度の要件を満たし、かつ凡例で示した取組を行った漁業集落に対して、市町村が事後的に実施状況の確認と承認を行って、漁業集落へ一律で機械的に交付金を交付するというバラマキ的な交付状況になっている。漁業集落の取組の中には、将来にわたって多面的機能の発揮を期待できる取組もあるが、交付金の無駄遣いと揶揄されそうな取組も数多くある。もう少し厳格な審査評価システムを構築し、離島の漁業を元気にし、多面的機能の発揮が期待できる取組であるか否かを十分に見極める審査評価を行って、交付金を交付すべきではなかろうか。

5. 多面的機能政策の今後の課題——漁業の担い手育成の視点から——

水産業及び漁村の多面的機能政策として講じられている「交付金制度」を検証する限り、「中核的グループ」の活性化をねらった集落支援というよりも、将来の離島漁業を担う漁業者グループを埋没させた集落支援という性格が非常に強く、水産業及び漁村が将来にわたって多面的機能を適切かつ十分に発揮することができないと考える。

あらためて多面的機能政策の議論では、水産物自給の視点に立って、漁業の担い手と多面的機能という問題設定を行う必要があると痛感する。離島の漁業集落は最も条件不利な地域であり、漁業の担い手が育つ環境としては非常に厳しい。しかし、離島の漁業集落に居住し漁業を営む漁業者は、我が国の水産政策にとって疎かにできない重要な位置を占める存在である。したがって、多面的機能が産業活動と一体的に発揮される機能であるという視点に立って、多面的機能政策と漁業の担い手政策との関係を明確にした政策手法の確立を図ることが肝要である。このまま離島漁業の担い手の弱体化が進めば、水産業及び漁村の多面的機能が適切かつ十分に発揮されず、国民の期待に応えられぬまま産業としても地域社会としても崩壊局面を迎えることになるであろう。