

1. 漁業区分別に見た多面的機能の概要と課題

日本学術会議答申「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」（2004）の整理に沿って、我が国の漁業区分毎の多面的機能との関わりを検討すると、沿岸漁業の位置づけが重要なことは明らかであるが、沿岸漁業生産量は1985年の227万トン进行ピークとして減少傾向にあり、2007年にはピーク時の58%に当たる132万トンまで減少した。特に、多面的機能を發揮する場として重要な、藻場・干潟に関連する生物の漁獲量は、おおむね減少傾向にあり、藻場・干潟の機能が失われてきていることを示している。

2. 水産行政における多面的機能の認識の発展

水産行政における多面的機能の最初の整理は、1987年7月までさかのぼることが出来る。水産庁長官の私的諮問機関である、漁業問題研究会の第2回会議の配布資料として水産庁事務局より「我が国水産業の役割」が配布された。その4ヶ月後にとりまとめられた「漁業問題研究会中間報告」（以下「中間報告」と略す。）の冒頭に、7月の配付資料を踏襲する形で「我が国水産業の役割」として以下の5項目が置かれた。（1）「水産物の安定供給の役割」、（2）「所得・雇用機会の提供の役割」、（3）「海洋環境保全の役割」、（4）「海の文化の継承の役割」、（5）「海洋性レクリエーションの場の提供の役割」であり、食料供給以外のいわゆる多面的機能を初めて整理した。この整理は1980年の農政審議会答申「80年代の農政の基本方向」において「農村の役割」として多面的機能を取りまとめたことに、影響を受けたものと考えられる。

中間報告の整理は翌年に出された昭和62年度漁業白書に引き継がれ、この白書の「むすび」には、一水産業の果たすべき役割—という副題が付いている。中間報告においては、「今後の我が国経済社会の発展の過程においても、これらの役割を適切に果たしていくことが期待される。」と淡々と書かれており、整理にとどまっている。一方の漁業白書では、なぜ「役割」を整理したかについて明確に述べている。ここでは水産物輸入の増大による生産・流通・加工等への影響を大きく取り上げるとともに、広い公海、安価な燃油等の諸条件を失い、厳しい経営状況が継続しているとし、「このような状況の下で、水産業の新しい展望を切り開いていくためには、関係者の自助努力に加えて、水産業の果たすべき役割に対する国民の理解を背景とした適切な支援、誘導が必要であろう。そこで、水産業の果たすべき役割を今一度見直し、適切にその役割を果たしていくための方向について述べ、今回の報告書のむすびとした。」としている。ただし、中間報告では「海洋環境保全の役割」の中に漁獲活動を通じた窒素、リンの回収が書かれているが、白書では記述がない。また、中間報告では、海洋性レクリエーションの場の提供の中に、プレジャー船等の海洋での遭難に対する漁業者の救援活動について触れられているが、白書では記述がないなど、多面的機能の項目は中間報告よりも減少している。そしてこれらの役割に対する支援についての具体的な施策の実施はなかった。

漁業白書においては、この後しばらくの間、多面的機能に関する記述は影を潜める。次に出てきたのは、7年後の1995年発行の平成6年度漁業白書において、「むすび」の中に以下のように若干ふれられる。「また、我が国漁業は、健康的で豊かな日本型食生活を実現していく上で重要な役割を果たしていることに加え、所得・雇用機会が乏しい漁村における基幹産業として、水産加工業等多くの関連産業とともに貴重な就業の場を提供し地域社会を支えているほか、都市住民等へ自然とのふれあいの場を提供したり、国土の均衡ある形成にも寄与するなど多面的な役割を担っているところである。」「多面的」という用語は使われているものの、あげられている項目も少なく、海洋環境保全や海の文化の継承などの機能は抜け落ちている。

1999年の平成10年度白書では、教育の場の提供機能を初めて取り上げただけでなく、「コラム:漁業、漁村のもつ公益的機能の定量化の試み」の中で、「沿岸漁場整備開発事業として造成した藻場や干潟全体について、一定の条件の下に代替法により窒素の吸収による水質浄化作用を評価すると、約125万人分の生活排水処理機能があり、その評価額は約1兆5千億円と試算されています。」と初めて多面的機能の評価額を公表している（評価額の公表は林業が1972年、農業が1982年と先んじている）。

1999年12月に公表された、水産基本政策大綱における多面的機能の扱いは、「3. 水産業・漁村の有する多面的機能の理解の増進と適正な評価」の中で、「(1) 水産業・漁村の多面的機能に係る情報提供：海難救助、国境域の監視、沿岸域の環境保全等の水産業・漁村の多面的機能が国民に正しく理解され、適正に評価されるよう、体験学習等を含め、情報提供や普及活動を推進する。」「(2) 公益的機能に対する社会的対応のあり方：漁業・漁村の公益的機能の評価について、諸外国の例も参考にしながら、国民的理解を深め、これら公益的機能に対する社会的対応のあり方について引き続き検討する。」と記されている。

その後の水産基本法策定を巡る国会での議論において、水産基本法の政府当初案では、水産基本政策大綱を受ける形で、多面的機能については、まずは情報提供を行うこととするなど、国民の理解と支持を得るために必要な多面的機能に関する施策を充実させていくとの方向にとどまっていた。その後議論が行われ、9つの政党が一致して、水産基本法案に対する修正案ができたが、趣旨説明としては、「多面的機能に関する施策をより積極的に規定することとし、国は、水産業及び漁村が国民生活及び国民経済の安定に果たす役割に関する国民の理解と関心を深めるとともに、水産業及び漁村の有する水産物の供給の機能以外の多面にわたる機能が将来にわたって適切かつ十分に発揮されるようにするため、必要な施策を講ずるものとする」と踏み込んだものとなり、2001年、全会一致で採決された。

3. 多面的機能発展のための施策

水産基本法に沿ってその後水産行政でとられた施策としては、1つは委託事業による多面的機能の経済評価がある。2003年3月に国土舎から出された平成14年度の委託事業報告書では、物質循環機能、環境保全機能（漁業による環境保全機能及び漁村の人々による環境保全機能）、国民の生命財産保全機能、保養・交流・学習機能について経済評価を行って約9兆2千億円と評価している。本経済評価手法は、その後学術会議答申で引用され

た三菱総研による経済評価にほとんどそのままの形で引き継がれた。もう1つは多面的機能の増進のための交付金制度の創設がある。平成17年度に導入された離島漁業再生支援交付金は、「漁場の生産力の向上に関する取り組み」または「集落の創意工夫をこらした取り組み」について集落協定を締結し、活動経費として交付額は1集落あたり25世帯で340万円を基本に計算されるが、漁業者個人へ配分することは不可である。また、多面的機能については交付金の目的ではなく、副次的な効果としてとらえることができる。多面的機能増進を主目的とした交付金制度については、水産庁が平成20年度に設置した「環境・生態系保全活動支援制度検討会」（座長：明海大：山下教授）、において検討され、7月上旬に中間とりまとめが行われた。ここでは、藻場・干潟・ヨシ帯について、幼稚魚等の保育場や水質浄化・富栄養化の防止等の公益的機能を有していることから、漁業者等の維持・保全活動を支援する交付金制度を創設するべきというものである。平成21年度予算概算要求において、12億1千万円の要求が行われた。

農業における同様の多面的機能の増進に関係する施策をみると、平成12年度に導入された「中山間地域等直接支払交付金」は、集落協定の中に多面的機能増進活動を1つ以上盛り込むことが義務づけられている。また、平成19年度に開始された「農地水環境保全向上対策」の「共同活動支援」では農地・水向上活動や農村環境向上活動などの共同活動に要する経費を支援するための活動に交付金で助成を行う物で、今回水産で検討が行われた「環境・生態系保全活動支援制度」と類似した制度である。なお、「農地水環境保全向上対策」には、もう1つ個別農家に配分可能な交付金を手当てする、「先進的営農活動支援」という制度がある。これは「共同活動支援」を行う地域において、対象区域の農業者全体で環境負荷を減らす取組を行うことと、一定のまとまりをもって化学肥料・化学合成農薬を原則5割以上低減することが、要件となっている。

一方、今回検討されている環境・生態系保全活動支援制度においては、個別漁業者に配分可能な交付金は検討されていない。保全活動への支援だけでは漁業者のやる気が出るかどうか不安な面がある。例えば、この制度に個別漁業者に配分可能な交付金を組み合わせようと考えた場合、農業の論理をそのまま持ってくる場合には、水産業の一部分について、外部不経済を認めた上で、外部不経済の削減に伴う費用の増加あるいは収入の減少を補填するための交付金というシナリオになる。農業での「化学肥料・化学合成農薬を原則5割以上低減」という要件は、数値目標として明確であり、大変わかりやすいが、漁業では何を指標としたらよいかというのが問題となる。例えば、「燃油消費量を原則2割以上削減する」という要件を用いることは現実的であろうか。肥料・農薬は5割削減なのに、燃油は2割でよいのか。等の数値の妥当性も検討する必要がある（現在実施中の燃油対策では、輪番休漁・減船・省エネ推進活動により、燃油消費量を1割以上削減する場合に補助対象となっている。また、農業関係で実施中の「燃油・肥料高騰対策に関わる平成20年度緊急対策」では、燃油消費量を2割以上低減した農業者グループへの支援となっている。）。環境負荷低減に向けた具体的な取り組みとしては様々な事項が想定されよう。漁業においては、漁獲制限が考えられるが、海藻や二枚貝のMSY実現のための漁獲制限が多面的機能の向上に効果があるといえる。ただ、その他の魚種の漁獲制限は多面的機能維持に効果があると証明できるか。漁業による海から陸への物質循環の役割を維持するために持続型漁業とすることだけで十分かどうか。その場合、TAC制度やTAE制度に関連づけて、

休漁等の漁獲制限を実施した漁業者に直接支払を実施したり、「漁業経営の改善及び再建整備に関する特別措置法」に基づく「整備計画」による減船や既存の減船事業をこの形の交付金に組み替える手法も考えられる。環境保全として、改良底びき網等環境に優しい漁具を用いた操業に操業形態を変える場合や、通常の操業を休んで漁場清掃を実施すること。海鳥や海亀の混獲防止措置に要する追加費用。「漁業経営の改善及び再建整備に関する特別措置法」に基づく「改善計画」による二酸化炭素の削減措置等。その他、カゴや筒漁具の一部に生分解性プラスチックを用いて、ゴーストフィッシングを予防する。さらには、日本版エコマークと結びつける手法も考えられる。

養殖では、魚類等の給餌養殖において飼育密度を低下させる、給餌量を減らす、投薬量を減らす等が基本であろうが、発泡スチロールのフロートをアルミのフロートに変える、作業船をFRPからアルミ船にする、作業船のエンジンやノリ加工機械等を省エネ型に変える等の行為は環境への負荷を減らす行為であり、そのような行為への直接支払は「環境直接支払制度」同様と考えられる。あるいは「持続的養殖生産確保法」に基づく「漁場改善計画」と結びつける手法も考えられる。さらに、藻類養殖、二枚貝・ホヤ等の無給餌養殖はそれ自体が水域からの窒素・リンの回収の役割を果たす。

4. 結語

多面的機能に関する将来の課題を考える場合、国民にとってどのような多面的機能が重要なのかの判断が必要であろう。それを判断する場合には、多面的機能の価値評価が必要となる。また、どのような施策によりその多面的機能を増進できるのか。あるいは、どのような施策により多面的機能を発揮する漁業そのものを活性化できるのかについても考えなければならない。

水産行政における水産業・漁村の多面的機能に関する政策形成は、これまで紹介してきたとおり農政の踏襲が行われてきた。今回の燃油対策のように、まず水産から走り出すような政策が行われることを期待したい。そのためには学会・研究者の働きが重要であろう。