

第2章 輪番休業事業の分析・評価

1. 事業実施主体（NPO法人水漁機構）の果たした役割と評価

(1) NPOが果たした役割

① 所掌内容

本事業の実施に当たり、NPO法人水漁機構は、次のような役割を担った。

- 事業説明会の開催（全国、地域ブロック単位）
- 全国に向けての事業の公募事務
- 評価委員会の設置と運営（事業採択に関わる事務）
- 事業予算に対する事業費配分等の全体調整
- 事業計画の認定及び助成金の交付承認に関わる事務
- 水産庁及び事業実施者（漁連・県漁協）との連絡・調整
- 事業実施者への専門指導員による事務援助
- 事業実施者への概算払の実施
- 活動に対する指導助言
- 実施報告書のチェックと精算額の確定
- 事業監査
- 地域活動成果の国民への普及啓発

NPOは水産庁と事業実施者との連絡調整にあたりとともに、事業採択と事業費の配分調整や事業実施に関わる事務処理の一切を所掌し、事業監査と補助金の概算払いによる資金の供給という金融的機能も担った。

② 事業規模

平成 22 年度の事業実施者（漁協・県漁協）は 22 団体、参加グループ数は 344 である。年間に 3 回の評価委員会を開催し、345 件の活動を承認した。平成 21 年度の参加グループ数は 330 であった。また、両年に供給した活動資金は 120 億円に及ぶ。

③ 事業実施体制

本事業にNPOが投入した労働力は、本部 10 名、現地専門指導員 11 名の合計 21 名である。なお、現地専門指導員は次の 11 県に派遣された。

滋賀、和歌山、兵庫、広島、山口、福岡、佐賀、熊本、大分、長崎、鹿児島

④ 系統支援組織を活用した事業実施

本事業は国が直接漁業者を支援する方式であり、通常の補助事業のように都道府県や市町村を経由した補助金の流れになっていない。直接民間の組織を活用した資金の流れを構築する必要があった。しかし、本事業の実施のためだけに末端の漁業者を包括する新たな組織をつくることは困難であり、事実上不可能である。

わが国の漁協系統組織は、明確な役割分担による円滑な事業実施を図れる体制が構築されている。この既存の系統組織の活用を前提としない限り、事業の円滑な実施は不可能である。本事業は図 4.1.1 に示す既存の系統支援組織を活用して事業が円滑に進められた。

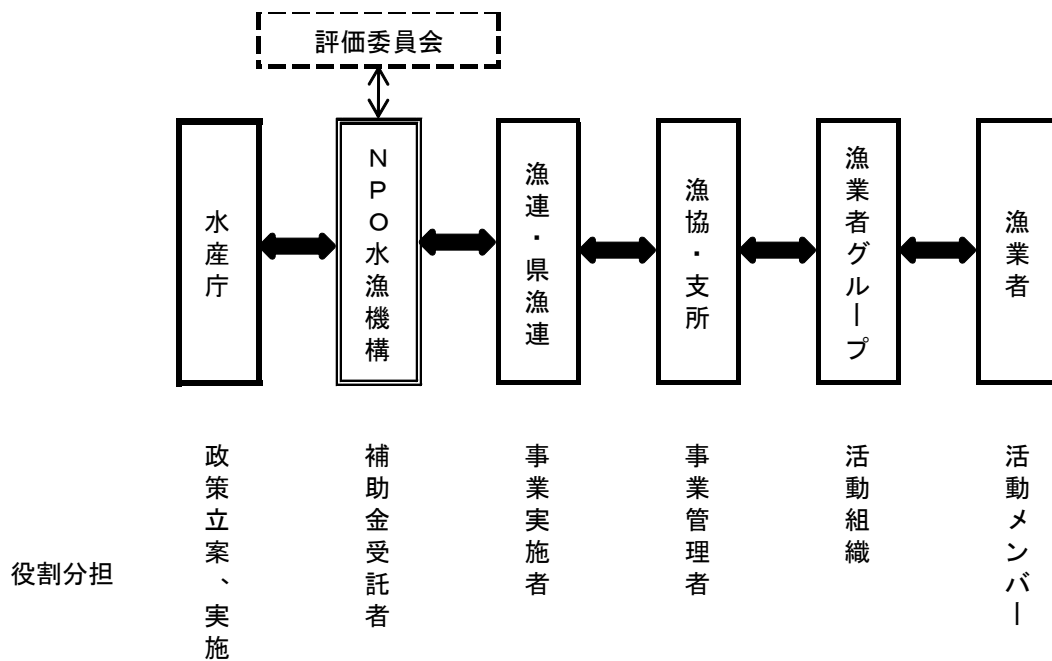


図 4.1.1 本事業実施に当たっての支援組織

(2) NPOの評価

① 司令塔としての役割

NPO水漁機構は水産業の発展及び漁村活性化のための事業を遂行するために組織され、全国組織の漁業団体である大水及び全漁連と密接な連携関係を構築している。上述した通り、事業実施者へのサポートを含めると合計 21 名の職員がこの事業を専門に遂行するために動員されている。昼夜この事業だけに没頭しているのである。事業仕分けで指摘されたように、国が直接この業務を担うことは現有の人員体制では不可能なことは火を見るよりも明らかである。また、職員を増員することは固定費の増加につながり、血税の無駄遣いにつながる。政策に対応して臨機応変に人員の増減が可能ないわば緩衝材として逆にNPOがそのリスクを負って調整弁となったと言える。

② 系統組織の活用が可能

本事業は地方自治体を経由せず、国庫助成金を漁業者に直接交付することから、既存の系統組織を使わなければ実施することは不可能であった。NPOは全漁連との連携により、実質的に系統組織としての機能を担うことが出来る。事業実施者たる漁連に対する人脈、信頼性など系統組織と無関係な団体がこの役割を代替することは不可能である。実際、事業実施者に対するアンケート調査結果でもNPOは高い評価を受けている。

③ 事業実施者である漁連へのサポート

漁業不振を受けて、全国の系統組織はリストラが進み、最小限の人員で事業を運営している。今回の事業が新たに加わることによって事業を受けた漁連の事務処理量は当然増加した。しかし、このために人を雇用することは固定費の増加につながり難しい。NPOでは現地指導員制度を創設し漁連をサポートするための人材を雇用して必要な漁連に派遣してきた。

(3) 課題

① 単協の事務支援

現地指導員を派遣することにより、11 漁連等の指導体制は整備されたが、本事業の制度上は出てこない単協に対しては漁連の指導に完全にゆだねる結果となった。活動組織に事業管理や実績報告、資金の供給など末端の単協には重い負担が発生したが、事務費の補助がなかったことから漁協職員の労働負担は大変であった。この点はアンケート結果にも反映されていた。しかし、漁業者の生計が厳しい中でそれを支えるのが漁協職員の役割と認識し、犠牲的精神で取り組まれた漁協も多い。今後、本事業が復活する場合には単協に対する補助等の措置が講じられる必要がある。

② 活動内容に対する指導助言の強化

本事業は輪番で休漁することにより、漁場環境を改善し、資源を回復することが大きな目的であったが、その活動内容が適切であったか、効果的に活動が展開されたかどうかは一部に疑問が残る。アンケート結果では水産業改良普及員や水産試験場等に相談しているケースもあるが、これらの活動を組織的にサポートする仕組みはできていなかった。今後、本事業を継続する場合には講習会やアドバイザーの派遣などの指導助言の仕組みを強化していくことが求められる。

2. 本事業効果に対する分析及び評価

(1) 本事業のねらい

本事業の前身である省エネ推進協業体活動支援事業は 2008 年の燃油高騰に際して講じられた施策である。この事業は、燃油の高騰によって著しく増加した燃油費を、漁業を休むことによって削減し、休む代わりに将来の漁業向上につながる活動の対価を国が供給することによって漁業者の生計を一時的に支えていくというねらいがこめられていた。

(2) 活動が行われている背景

① 人為的な漁場環境の荒廃

輪番休漁に取り組む多くの地区に共通する点は、人為的な開発などの影響を受けて自然環境が悪化し、漁業生産量が減少、経営不振に陥っている姿である。第3章の現地詳細調査の結果からこの点を振り返っておこう。

滋賀県・琵琶湖南湖では長期にわたる砂利採取で底質のシルト化が進み、くぼ地の形成で貧酸素水塊が発生、さらに水門操作による水位の低下で水草が大量に繁茂し、漁場環境が悪化した。

島根県・中海では干拓と防波堤工事により水の流れは変わり、塩分が増加し汽水的環境も変化、特産であったサルボウは壊滅し、今またオゴノリが大量に繁茂して腐敗した結果、アサリの再生産に致命的影響を与えている。

熊本県・川口漁協では緑川の川砂採取とダム、堰堤の建設で干潟への砂の供給を止めた結果、干潟の底質はシルト化が進み、ホトトギスガイが繁殖し、特産のアサリ資源に大きなダメージを与えている。

何れの事例も漁業者の責任に帰さない環境変化に翻弄され、漁業生産が低下している。これを輪番で休漁し、これを食い止めようと活動している。開発による利益を享受した国民は外部不経済を漁業者に付け回すことに対して一定の責任をもつべきである。

② 相次ぐ生物異変への対応

活動の大きなきっかけになったもう一つの大きな変化は、全国各地で海生生物の異変が多発していることである。これへの対応を輪番休漁によって対処している。

大型クラゲやナルトビエイ、トドなどの広域分布生物については水産庁の「有害生物漁業被害防止総合対策事業」で様々な対策が公示されているが、この事業でカバーできない様々な異変が相次いでいる。

現地詳細調査の例でみると何れのケースも生物異変に伴う活動であった。やはり、漁業者の責任には帰さない自然変動なのである。

西日本の代表的な異変は、藻場の磯焼けである。福岡県・糸島漁協姫島支所、佐賀県・屋形石漁協、長崎県・上五島町漁協は何れも藻場再生のためのウニ類の駆除活動が中心となっていた。

また、千葉県・金田漁協はカイヤドリウミグモの大量寄生、滋賀県・琵琶湖南湖は水草の異常繁茂、島根県・中海はオゴノリの大量繁茂、愛媛県・魚島はウミエラの異常増殖、熊本県・川口漁協はナルトビエイに加えてホトトギスガイの被覆拡大、鹿児島県・与論島はサンゴの白化による大量斃死など全ての調査地で異なる生物の異変が生じている。

このような異常減少は温暖化に伴う水温上昇が引き金になっていると考えられるが、一つの変化が生態系全体に影響を与え、生態系サービスを楽しむ漁業に多大な悪影響を与えている。そしてこれらの影響はやはり漁業者の責任に帰するものではない。

③ 国際的なゴミ問題

中国や韓国の経済発展によって発生するゴミの量は年々増加している。外国からもたらされるゴミ類は西日本の離島を中心に深刻な環境ダメージを与えている。

現地事例調査では、福岡県・姫島、長崎県・上五島、鹿児島県・与論島が海外からのゴミが多く輪番休漁の活動の多くはこれらの回収活動に費やされていた。

(3) 事業実施の評価

① 漁業者・漁協関係者の圧倒的支持

本事業は漁場環境保全や資源回復に投入された労力や生産手段の提供に対する対価として漁業者に直接国庫助成金が配分される仕組みであり、戦後、日本の漁業者が経験してこなかった新しい政策といえる。このため、漁業者及び漁協関係者には極めて新鮮で斬新な政策と映ったようである。アンケート調査、現地詳細調査でも明らかにされた通り、この事業は圧倒的な漁業者・漁協関係者によって支持されており、この事業が来年度事業仕分けによって中断することに対し、継続の要望が各浜に渦巻いている。

② 困窮する漁業経営の下支え

上述した人為的な環境悪化や生物異変で漁業者の収入が激減した地区が多い。その典型的な例は千葉県の盤洲干潟で採貝漁業を営む7漁協の漁業者である。カイヤドリウミグモの寄生でアサリの漁獲量はほぼゼロとなり、漁家の収入の道は絶たれた。このウミグモの除去やアサリの再生、ハマグリの子苗放流など次の漁業再生につながる取組を通じて明日への希望を抱きつつ、現実の生活費の一部が提供されたことは、困窮する漁業者に慈雨をもたらすものであった。漁業からの転業をとりあえず押しとどめたという点で大きな貢献をしたと考えられる。全国的に同じような事情を抱える漁業者はかなりの数に上っている。

③ 漁業者の意識改革

現地詳細調査及びアンケート調査でも活動を通じて地域の漁業者の雰囲気が大きく変わったことがこの事業を実施しての特徴である。端的に言えば、周りには知られたくないという「漁師根性」を脱却し、共通の目的を持ち、共同作業をすることで漁業者間のコミュニケーションが深まり、連帯感が形成されたことである。輪番休漁という機会がなければ地域のこうした意識改革は実現しなかったであろう。この点は今後の漁業展開の上でも大きな収穫であった。

④ 環境・資源面での具体的な成果

漁場環境面では海浜、海底清掃の活動は目に見えて効果をもたらしているが、藻場の再生などの継続的活動が不可欠な、つまりは短期間では成果が上がりにくいものについては十分な成果が出ていない。継続した活動の重要性が現地から訴えられている。

一方、資源面では部分的に効果が感じられている事例は多いが、漁業者の生活再建に反映できるレベルまで資源が回復している例は少ない。千葉県ハマグリなどは目に見えた効果になっているが、こうした例はむしろ例外的である。漁場環境改善よりも資源回復の方に時間がかかることは多くの漁業関係者の共通認識であり、わずか3ヶ年でこの事業が中断されることに對し、中途半端という意見が多く寄せられている。

⑤ 具体的な社会的広がり形成

事例は少ないが、輪番休漁の活動が社会全体に様々な影響を与えたケースも出てきた。中海でのオゴノリの回収活動は、湖の水質改善にとって海藻の系外への移動が重要であることを再認識させ、県の行政施策にも反映された。また、オゴノリを堆肥に加工し、海藻米の地域ブランドが登場するなど、資源の循環的利用の思想を地域に広めた功績も大きい。

3. 本事業に対する若干の提言

わが国の農政はWTO農業交渉を通じて、消費者負担型の価格支持政策から、生産者に対する所得支持、直接支払い政策へと転換してきた。その最初の具体的な政策が2001年からスタートした中山間地の直払い制度である。この制度は農業の有する多面的機能を根拠に中山間地という生産条件不利地での生産支援のために農業者に対して直接支払が行われたものである。既にこの政策は10年間の実績を有し、第3期対策に入ろうとしている。

漁業政策も農政の大転換を受けて、大きく転換してきた。2006年には漁業分野では最初の直接支払である離島漁業再生支援交付金制度が発足する。この制度は中山間地の直払いのいわば漁業版ともいえるもので、漁業・漁村の多面的機能を根拠に流通条件不利の離島を対象に1漁家当たり年間13.5万円の活動資金が5ヶ年にわたって供給されてきた。この政策も第1期の5ヶ年を経過し、第2期対策に入っている。

資源回復・漁場生産力強化事業（通称：輪番休漁事業）は、水産業体質強化総合対策事業の一環として2009～2010年度の2ヶ年にわたって実施されてきた。本事業の前身となる事業は2007年度補正予算で燃油高騰対策の一環として開始された省エネ推進協業体活動支援事業を発展したもので2009年度からは従来からの「燃油削減」に、「漁場生産力の向上」や「地域での雇用創出」が事業目的として加わっている。すなわち、漁業用燃油の10%以上の削減、漁場生産力の3%以上の向上、漁業者以外の5名以上の参加の何れかをめざす漁業者グループが、輪番で漁業を休み資源回復や漁場生産力を図る取組みを直払いにより支援するものである。この政策は漁業分野における第2弾の直接支払政策であった。

そして第3弾となる直接支払の政策は、2009年度からスタートした環境・生態系保全対策である。ところで、離島漁業再生支援交付金と環境・生態系保全対策交付金の2つの直接支払は国が1/2、都道府県と市町村がそれぞれ1/4ずつを負担する仕組みになっている。この枠組みでは財政の厳しい市町村では事業実施ができない問題を抱えているが、本事業については人件費と用船費は全額国から定額助成される点で本質的に異なっている。水産資源に県境はない、水は流れによってつながっており、漁業生産環境に県境はない。一つの土地で概ね完結する農業と異なり、漁業は国という広い観点から政策が講じられるべきであり、この点で本事業はまさに戦後漁業政策の大転換を示す画期的な政策であった。

「コンクリートから人へ」を政策の核に据えた民主党政権は、「個別所得補償政策」、「環境・生態系保全対策事業」などの他の政策で代替が可能であること、輪番休漁事業の効果が不透明であること、NPO法人水漁機構を介在することの是非などの指摘を背景に、2011年度の本事業の継続を廃止した。本事業はまさに公共事業を通じての迂回的な漁業支援から漁業者を直接支援する政策であり、この事業こそ「コンクリートから人へ」の政策転換を象徴する政策でもあるにもかかわらず。この事業を廃止したことは自己矛盾であり、政策に一貫性がないと言わざるを得ない。本委員会は、以上の様な政策的経緯を踏まえ本事業を復活するよう提言する。

2011年3月11日、未曾有の大地震が発生し、東北地方の漁村は壊滅的被害を受けた。今後、漁村の復興に向けて多大な労力が必要となり、しかも長期に及ぶ。一方、被災した漁業者は生産手段を失い、明日の生活の糧もない。本事業の経験はこれら被災地を救済する政策の選択肢を提供するものである。復興活動に関わる漁業者に労働対価を支払うことにより生活を維持させつつ、漁村を復興させるというフレームが本事業の中にあるからだ。