

# 序 論

## 1. 背景と経緯

### (1) 背景（原油価格の高騰と政府の支援措置）

原油価格（WTI 年次価格）は、1990 年代から 2003 年まで 1 バレルあたりほぼ 20～30 ドルの間にあったが、2004 年から上昇をはじめ、2006 年（平成 18 年）には 62 ドル、2007 年（平成 19 年）には 91 ドルに達した。このときの原油価格高騰は、過去の第一次、第二次のオイルショック時の高騰とは異なり、石油の供給が減少したため発生したわけではなく、石油の供給は十分足りているのに、価格が高騰したのである。すなわち、米国のサブプライム問題に端を発して、専門性が高く比較的閉鎖的であった原油等先物市場にオイルマネー、年金等の潤沢な投機的資金が資金の運用先の一つとして注ぎ込まれたために、価格が高騰したのだといわれている。

このような政治的・投機的要因による原油価格の上昇に対して、漁業分野は、他産業に比べて経費に占める燃料費の割合が高く、また魚の生産コストの上昇分を価格へ転嫁することが困難なことから、自助努力によっては対処できない状況に陥り、漁業経営への深刻な影響が懸念された。

このため、政府は、国民への理解醸成を図りつつ、短期間の燃油価格急騰の異常時を乗り切るための対策として、平成 19 年度補正予算で水産業燃油高騰緊急対策（102 億円基金事業）を措置することとした。ここに第一次の輪番休漁事業ともいえる省エネ推進協業体活動支援事業（予算額 40 億円）がスタートすることとなった。

この事業は、輪番休漁の活用等により漁業者グループが行う資源回復に寄与する藻場・干潟の整備や海岸清掃等の取組を支援するものであり、漁業者の負担を義務付けない等漁業種類の実情に応じた休漁等を支援するものとして措置された。

その後、平成 21 年度には、深刻度を増す「世界金融危機」と戦後最大の「世界同時不況」の中で、この 2 つの危機を克服するため、追加経済対策の一環として水産業体質強化総合対策の追加予算が決定され、この中で第二次輪番休漁事業といえる資源回復・漁場生産力強化事業が当初予算 20 億円、補正予算 125 億円の計 145 億円の大型予算として措置された。この第二次輪番休漁事業では、漁業者グループとして従来の省エネタイプ及び生産力向上タイプに加え雇用創出タイプが追加され、漁業者以外の参加が認められることとなった。

しかし、平成 21 年度には民主党への政権交代があり、補正予算分の基金 125 億円のうち 59 億円が国へ自主返納されたが、翌 22 年度の当初予算では補助事業として同額の措置が講じられた。

### (2) 経緯

輪番休漁事業は国の対策として予算措置されてきた経緯は次のとおりである。

#### 水産業燃油高騰緊急対策（平成 19 年度補正予算 102 億円基金事業）

##### ア. 対策の目的

漁業は特に支出に占める燃油費の割合が高い中で、最近の急激な漁業用燃油価格の高騰等は、漁業経営の維持性そのものに甚大な影響を与えており、国民への水産物の安定的供給の確保に支障をきたすおそれがある。

漁業活動の抜本的な見直し等による燃油消費量削減のための取組を緊急に実施し、漁業の構造転換を加速することで、持続的な漁業生産を確保していくことを目的とする。

#### イ．事業メニュー・予算額

- a. 小規模漁業構造改革促進対策事業（＝省エネ操業の支援）…【予算額 40 億円】
- b. 漁業経営体質強化対策事業（＝省エネ機器等導入の支援）…【予算額 22 億円】
- c. 省エネ推進協業体活動支援事業（＝漁種の実情に応じた休漁等を支援）…【予算額 40 億円】

#### ウ．省エネ推進協業体活動支援事業の目的

上記アの「対策の目的」に記したような状況を受け、この事業では、計画的に輪番制休漁を実施し、燃油消費量を削減するとともに、休漁時には漁場生産力の向上のための活動を行い、省エネと漁場生産力向上を併せて実現することによって、持続的な漁業生産を確保していくことを目的とする。

#### エ．「省エネ推進協業体活動支援事業の運用について」の通知

（平成 20 年 2 月 6 日付け 19 水漁第 3252 号水産庁長官通知）

#### オ．省エネ推進協業体活動支援事業実施要領（全漁連版）の策定

事業主体（大水）の補助事業者たる全漁連は、本事業の実施にあたって、事業実施者が円滑に事業を推進できるよう、水産庁長官通知の「省エネ推進協業体活動支援事業の運用について」に準拠して、必要な様式の追加、事務の流れ等を収録した省エネ推進協業体活動支援事業実施要領（全漁連版）を平成 20 年 3 月策定。

#### カ．指導マニュアルの策定

事業主体（大水）の補助事業者たる全漁連は、本事業の実施にあたって、事業実施者が円滑に事業を推進できるよう、事業内容の解説や必要な文書例・イメージ、実施方法のモデル等を収録した省エネ推進協業体活動支援事業の指導マニュアルを平成 20 年 4 月 23 日策定。

#### キ．研修会の開催

事業主体（大水）の補助事業者たる全漁連は、平成 20 年 3 月 12 日～14 日の間に全国 3 ヶ所で各漁連担当者、各都道府県担当者等の出席の下でブロック研修会を開催。その後、漁連からの要請を受け全国数カ所で地域説明会を開催。

### 水産業体質強化総合対策（平成 21 年度当初予算 465 億円基金事業）

#### ア．対策の目的

我が国の漁業は、国民に対する水産物供給の 6 割をまかなう一方、我が国周辺水域の資源水準の低迷、燃油や漁業用生産資材、養殖用餌飼料価格の高騰といった厳しい経営環境の下で、漁業者の減少・高齢化が進むとともに漁船の老朽化も進行し生産構造が脆弱化しており、このままでは水産基本法に基づく水産基本計画に掲げる国民への水産物の安定供給の確保に支障をきたすおそれがある。

こうした状況を受け、水産業の体質強化を図るため、「資源回復計画」に基づく取組み等の支援、収益性重視の操業・生産体制への転換を推進する漁業改革推進集中プロジェクトの推進、グループ化等による省エネ型漁業への経営転換や漁業者による漁場生産力の回復向上等の取組の支援を総合的に行うことにより、効率的に漁業の構造転換を促進し、国際競争力があり、より厳しい経営環境の下でも操業を継続できる経営体の効率的かつ効果的な育成を図るものである。

#### イ．事業メニュー・予算額

- a. 漁業構造改革総合対策事業(平成21年4月1日～平成24年3月31日)...【予算額256億円】
- b. 漁業経営体質強化対策事業(平成21年4月1日～平成23年3月31日)...【予算額48億円】
- c. 資源回復・漁場生産力強化事業(平成21年4月1日～平成23年3月31日)...【予算額145億円】
- d. 省エネ対応・資源回復等推進支援事業(平成21年4月1日～平成26年3月31日)...【予算額16億円】

#### ウ．資源回復・漁場生産力強化事業の目的

上記の「対策の目的」に記したような状況を受け、この事業では、計画的に輪番制休漁等を実施し、休漁時には資源回復・漁場生産力向上のための活動を行い、持続的な漁業生産を確保していくことを目的とする。緊急・追加経済対策の一環として雇用創出タイプを追加し条件緩和。

#### エ．資源回復・漁場生産力強化事業実施要領の通知

(平成21年4月1日付け20水漁第2749号水産庁長官通知)

#### オ．資源回復・漁場生産力強化事業実施要領(NPO版)の策定

事業実施主体のNPO水漁機構は、本事業の実施にあたって、事業実施者が円滑に事業を推進できるよう、水産庁長官通知の事業実施要領に準拠して、必要な様式の追加、事務の流れ等を収録した資源回復・漁場生産力強化事業実施要領(NPO版)を平成21年7月28日策定。

#### カ．指導マニュアルの作成

事業実施主体のNPO水漁機構は、本事業の実施にあたって、事業実施者が円滑に事業を推進できるよう、事業内容の解説や必要な文書例・イメージ、実施方法のモデル等を収録した資源回復・漁場生産力強化事業・指導マニュアルを平成21年7月28日作成。

#### キ．精算報告業務チェックシート(漁連等事業実施者用)の作成

事業実施主体のNPO水漁機構は、本事業の経費の精算報告の事務にあたって、事業実施者が円滑に報告事務を処理できるよう、必要な様式等提出書類の有無や内容のチェック項目を収録した精算報告業務チェックシート(漁連等事業実施者用)を平成21年7月28日作成。

#### ク．説明会の開催

事業実施主体のNPO水漁機構は、平成21年7月27日に各漁連担当者、各都道府県担当官等の出席の下で全国説明会を開催するとともに、平成21年8月3日～7日の間に全国4ヵ所で同様にブロック説明会を開催。その後、漁連からの要請を受け全国数ヵ所で地域説明会を開催。

#### ケ．現地指導員派遣制度の創設

事業実施主体のNPO水漁機構は、事業実施者である漁連・漁協の事務処理要員体制の現状を勘案し、地域活動計画の策定及び実施に関する指導・助言等の現地指導業務の拡充を図ることを目的に、現地指導員派遣制度を平成21年11月24日に創設。

## ２．輪番休漁事業の内容

燃油の異常高騰を契機に、平成 19 年度補正予算、平成 20 年度補正予算で「省エネ推進協業体活動支援事業」、通称、輪番休漁事業として予算措置されたのが最初で、その後、資源回復・漁場生産力強化を目的に平成 21 年度当初予算、平成 21 年度補正予算、平成 22 年度当初予算と続き、計 3 ヶ年に亘って「資源回復・漁場生産力強化事業」として輪番休漁事業が執行された。

3 ヶ年の輪番休漁事業では、漁業者の参加人数は延べ 74,054 人、参加グループ数は 939 グループ、助成金の交付総額は 160 億円弱となった。しかし、現場の漁業者から好評を博した事業であったものの、種々の理由により水産庁予算の平成 23 年度予算要求はなく 3 ヶ年で事業を打ち切ることになった。

輪番休漁事業は、その名の通り、漁業者が「輪番」で“休漁”することで、省エネや、地先海域の資源回復、漁場生産力強化を目指すものである。

ただし、ここでいう漁業者とは、動力船を使用する漁船漁業者及び乗組員を指している。また、輪番休漁事業の申請要件は、初期の「省エネタイプ（燃油使用量の 10 % 以上の削減）」だけではなく、平成 21 年度からは、「漁場生産力向上タイプ（漁場生産力 3 % 以上の向上）」、「地域住民参加・雇用創出タイプ（漁業者以外の 5 名以上の参加）」の 2 つのタイプが新たに加わった。

しかも、雇用創出タイプでは漁船漁業者だけでなく、これまで参加しにくかった定置網や養殖業者なども非漁業者として参加することが可能になった。

一方で、平成 19 年度省エネ推進協業体支援事業では、同一の漁業種類の中でグループ化を図る必要があったが、平成 21 年度からの資源回復・漁業生産力強化事業から、異なる漁業種類でもグループ化が可能になり、これまでの小規模なグループから大規模なグループを構成するものが全国的に増加した。

輪番休漁事業は、単に漁を休むだけではなく、休漁の当番になった漁業者は「漁業生産力向上のための活動」を行うというものであり、その活動経費を漁業者に直接補助するという方式をとっていることも大きな特徴となっている。

輪番休漁事業の取組期間が最大 3 ヶ月という制約はあるものの、上記の種々の要因が平成 21 年度以降の取組参加人数の増加に繋がったものと思われる。

ちなみに、補助対象経費は、取組にかかる日当（12,400 円）、船舶賃料（21,000 円（15 トン未満船）/ 1 日）の定額補助、資材費（消耗品費等）が 1 / 2 補助となっている。対象活動は、次の 5 つに大別されている。

漁場整備（干潟、藻場の整備、海底耕耘、魚貝類の産卵育成場の造成、植樹）

清掃活動（漂流・漂着ゴミの除去、海岸清掃、海底清掃等）

放流活動（種苗放流、移植放流）

害敵駆除（有害生物の駆除）

監視活動（密漁・漁場監視）

輪番休漁事業の年度別の実績概要は表 1 に示す通りである。

表 1 3 ヶ年の輪番休漁事業の実績概要

事業名（略称）／項目	平成 19 年度補正 平成 20 年度補正 （省エネ）＊	平成 21 年度当初 平成 21 年度補正 （資源回復）＊	平成 22 年度当初 （資源回復）＊	合 計
参加グループ数の合計	265	330	344	939
（省エネタイプ）	265	86	74	425
（漁場生産力タイプ）	-	9	7	16
（雇用創出タイプ）	-	235	263	498
参加した漁業者数	17,971	24,924	31,159	74,054
参加した非漁業者数	-	7,154	10,673	17,827
計	17,971	32,078	41,832	91,881
漁業者等地域活動事業 助成金の総額（百万円） （指導・監視経費含む）	2,677	7,340	5,492	15,509

注）＊ 未実施案件を含まず。

### 3. 評価委員会の設置と機能

輪番休漁事業における評価委員会は、平成 19 年度及び平成 20 年度補正予算では、全漁連・燃油高騰等対策室の中に「省エネ推進協業体活動支援事業・評価委員会」が設置され、平成 21 年度当初予算、平成 21 年度補正予算及び 22 年度当初予算では、特定非営利活動法人水産業・漁村活性化推進機構の中に「資源回復・漁場生産力強化事業評価委員会」として設置された。

本評価委員会は、有識者 5 名の委員で構成され、漁業者等地域活動計画についての審査基準に則して、事業実施者から提出のあった地域活動計画の認定の可否、緊急性の有無等について審議する場として位置づけられている。

表 2 に、輪番休漁事業の事務の流れとその内容を示す。

表 2 輪番休漁事業の事務の流れと内容

水産庁		報告			報告	報告
		↑			↑	↑
事業主体 (NPO法人 水産業・漁村活性化推進機構)	全国、地域ブロック別の事業説明会の実施	計画認定承認	交付承認	概算払の実施	実績の確定	
	全国公募	認定		取組活動等の指導助言	実施報告書のチェック及び精算額の確定	監査
		計画申請案件の申請交付額、取組日の縮減等の全体調整の実施				
評価委員会の設置と開催		有識者による地域活動計画認定の可否、緊急性の有無等に関わる審査の実施				
	↓	↑	↑	↓	↑	↓
事業実施者(漁連または県域漁協)	現地説明会	取組内容の説明のための評価委員会への出席	交付申請	取組状況等の指導・監視の実施、確認書の作成	事業実施報告、請求申請	
		地域活動計画の認定申請		取組活動等の指導助言	実施報告書の提出	
	↓	↑		↓	↑	↓
漁協(事業実施者傘下の組合等)	取組内容、参加漁業者等の協議会の開催	取組計画の作成(協定書、輪番休漁計画)			実施報告書の作成	
漁業者グループ(複数の班を作って輪番取組を実施)		取組意思の表明と決定		輪番休漁の取組開始	輪番休漁の取組終了	

評価委員会における審査の要点は、以下の 10 項目からなっている。

3 つの漁業者グループのタイプ別に、その要件を満たしているか。

各タイプ別の漁業者グループが、それぞれの要件の基づき、省エネ、資源回復・漁場生産力向上の取組を実施できる体制となっているか。

漁業者グループの構成は適当か。

資源回復・漁場生産力向上の取組に関し漁業者グループの協定書が締結されているか。

活動計画は、対象地域・漁場等における課題・問題点に対する効果が期待できる取組内容となっているか。

活動計画は、実行可能な計画内容となっているか。

活動内容によっては、関係機関等との合意が得られているか。

公休日、禁漁期間（休漁期間）以外を取組になっているか。

活動経費の積算は、適正・妥当なものであるか。

活動の取組規模に対して、適正な指導・監視体制になっているか。

評価委員会は、計画認定の審査の他に、計画申請案件の緊急性に即して、申請額、取組日数の全体調整を討議する機能を同時に有している。

表 3 に、平成 19 年度補正から 3 ヶ年の評価委員会の開催日と認定案件数を示す。

表 3 3 ヶ年の輪番休漁事業評価委員会の開催日と認定案件数

事業名	開催回数	開催日	申請団体数	認定案件数
平成 19 年度（補正） 省エネ推進協業体活動支援事業	1	平成 20 年 4 月 18 日	1	1
	2	平成 20 年 5 月 22 日	6	14
	3	平成 20 年 6 月 19 日	13	40
	4	平成 20 年 7 月 17 日	16	61
	5	平成 20 年 8 月 21 日	18	47
	6	平成 20 年 10 月 16 日	14	43
	7	平成 20 年 12 月 11 日	10	22
	8	（書面審議）	-	-
平成 20 年度（補正）	9	平成 21 年 5 月 29 日	11	40
	-	小計	-	268 *
平成 21 年度（当初、補正） 資源回復・漁場生産力強化事業	1	平成 21 年 8 月 28 日	14	64
	2	平成 21 年 12 月 10～11 日	21	159
	3	平成 21 年 12 月 18 日	10	29
	4	平成 22 年 2 月 5 日	13	80
	-	小計	-	332 *
平成 22 年度（当初） 資源回復・漁場生産力強化事業	1	平成 21 年 6 月 9～10 日	22	184
	2	平成 22 年 9 月 10 日	21	107
	3	平成 22 年 12 月 9 日	11	54
	-	小計	-	345 *
	-	合計	-	945 *

\*：省エネ 3 件、資源回復 3 件の未実施案件を含む



## 4 . 本調査の目的

水産業体質強化総合対策事業のうち資源回復・漁場生産力強化事業（輪番休漁事業）は、平成 21～22 年度の 2 カ年にわたって実施されている。この事業は平成 9 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させたもので、事業目的として従来の「燃油使用量の削減」に平成 21 年度からは「漁場生産力の向上」と「地域での雇用創出」が加わっている。

すなわち、資源回復・漁場生産力強化事業は、漁業用燃油使用量の 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、輪番制休漁により資源回復や漁場生産力強化を図る取組みを支援するものである。

この事業に係る人件費及び船舶賃料は定額助成、その他の活動費は 1 / 2 助成とされているが、この事業が国民の血税によって支えられていることから、事業の成果を分析、評価するとともに、その成果を広く国民に公表することが求められる。

本調査においては、輪番休漁事業の実施結果を総括し、事業成果を分析するとともに、事業を評価するための基礎資料を提供し、併せて優良活動事例集を作成して、漁業者をはじめ広く国民にアピールすることを目的としている。

## 5 . 調査体制

資源回復・漁場生産力強化事業の主たる活動である「漁業者等地域活動」の成果・効果について評価委員会において取りまとめることとし、事業成果等の具体的な分析審議を行うため本評価委員会のもとに「漁業者等地域活動普及啓発部会」を設置した。

部会のメンバーは表で示す通りである。

漁業者等地域活動普及啓発部会 名簿

氏名	所属・役職等	備考
大海原 宏	東京海洋大学名誉教授	部会長
田中 克哲	NPO法人 ふるさと東京を考える実行委員会 事務局長	委員
田中 要範	全国漁業協同組合連合会 漁政部 部長代理	委員
梅垣 和義	NPO法人 水産業・漁村活性化推進機構 専務理事	部会事務局
奈田 兼一	NPO法人 水産業・漁村活性化推進機構 事務局長	部会事務局
近 磯晴	NPO法人 水産業・漁村活性化推進機構 次長	部会事務局
草 政一	NPO法人 水産業・漁村活性化推進機構 専任指導員	部会事務局
乾 政秀	株式会社 水土舎 代表取締役	部会事務局
佐々木 稔基	株式会社 水土舎 研究員	部会事務局

部会において、輪番休漁事業の事業成果を調査・分析した結果として、「資源回復・漁場生産力強化事業（輪番休漁事業）に関するデータ収集・整理業務報告書」の作成を行った。報告書の最終的な責任は、部会に帰する。