

# 自主的漁場管理と漁業経営の継承

宮澤晴彦（北海道大学）

## 1. はじめに

漁業就業者の減少と高齢化傾向が止まらない。このままでは地域全体が機能崩壊に至る漁村もあるのではないかと思う。それ故、そうした流れを食い止め、漁村を再生しようという取り組みが多く地域で試みられているが、漁村の維持・再生のためには資源・環境の持続に加え、人の持続、就中漁業経営の持続が不可欠である。つまり、当然のことではあるが、現在残存している漁業経営体のうちの一定数を次世代につないでいくことが求められているのだ。

実際、こうした取り組みが機能したためか、漁業者の減少に追いついてはいないものの、近年、漁業者の UI ターンや漁業後継者の新規就業がある程度増えている。しかしながら、もともと「継ぐに値しない経営」だったが故に漁業後継者の減少が続いていたのだとすると、これをそのままにしているのは後継者も増えないし、ましてや外から人を漁村に呼び込んだとしても定着しない。

したがって現実的に考えると、次世代につないでいける漁業経営を選択的に確立していかなければならないのだが、そのためにはこのような漁業経営の創出と、その存続を保証する漁場利用条件を当該漁業経営に付与していくことが必要とされよう。地域の自主的漁場管理の今日的意義がここにある。

小論では、このような地域の自主的漁場管理に基づく漁村維持・再生の試みについて、北海道のいくつかの事例を見ることにより、その方法、内容等を検証する。また、そのような取り組みを推進する主体としての漁協やそれを支援すべき自治体の役割、及び漁協における意思決定の在り方等について検討する。

## 2. 漁場管理の概念と営漁計画

はじめに、ここでいう漁場管理（許可漁業等も射程に入れる場合があるので、漁業権管理という範疇に限定しない）の概念について簡単に説明しておこう。筆者の考える漁場管理は、資源管理や漁業管理、漁場環境保全等を内包したうえで、誰が、どれだけ、どのように漁場を利用しえるかを定めるものであり、またそれを通じて地域漁業の経営構造を規定するものでもある。つまり、次世代に引き継ぐべき経営を、どのような姿形で形成するかという点が、漁場管理の内実として問われているのである。

このように述べると、漁場管理はかつての地域営漁計画と類似の考え方とみられるかもしれない。だが、1980年代に展開した営漁指導事業とその支柱である地域営漁計画の考え方は、ここでいう漁場管理の考え方とかなり異なるものだったように思う。地域営漁計画の定義を見ると、「地域漁業者全体の総括的な目標所得を策定して、その目標所得を実現するための手段を計画化すること<sup>1)</sup>」とされている。つまり、地域漁業者全体の所得を上げるための漁業種別改善計画—そこには資源管理型漁業の手法も当然組み込まれていたであろう—が、その基本的内容となっているのである。一方、先述の漁場管理の考え方は、地域漁業者全体ではなく、次世代に引き継ぐべき経営を具体化し、地域における漁業経営構造の将来展望を描くこと、またその方向に近づけていく方策を実践的かつ弾力的に模索していくことなのである。もちろんこの次世代に引き継ぐ

べき経営というのは、若手後継者のいる漁家や外部からの新規漁業参入者を受け入れた経営、あるいは新規漁業参入者が親方から分離独立した経営等である。

このような考え方は既に加瀬氏らを中心に、かなり以前から繰り返し主張されてきたことでもある<sup>2)</sup>。だが、それを実現するための方策の検討や実践事例の掘り起こし等は、必ずしもまだ十分ではないように思われる。

なお、地域営漁計画の策定運動はその後下火になり、1990年代以後は政策課題として俎上に上ることがほとんどなくなった。その理由としては、水産物輸入拡大と低成長経済への移行に伴う魚価低迷等により、所得向上目標が地域内の努力では達成困難になったこと、及び沿岸漁業の経営体数や就業者数がまだ相対的に過剰であり、資源管理と両立した所得向上の実現が難しかったこと等が考えられよう。また、その後近年になって「浜の活力再生プラン」が策定され、漁村活性化の取り組みが展開されているが、管見の限りでは、これも多くは漁業所得を上げるための手段の羅列に過ぎず、かつての地域営漁計画を超える中身を有していないように思われる<sup>3)</sup>。

### 3. 漁場利用再編と経営継承

先述したように漁所管理の基本的な内容は、若手新規漁業就業者のいる経営に優先的に漁場を利用させるよう、従来の漁場利用形態を再編成していくことである。そしてそれは、親から子へ、高齢化した既存漁業者から若手新規漁業就業者へ、漁場利用の主役を徐々に移譲していくことでもある。

さらに、漁場利用のみならず漁業経営の継承についても、親子間の継承以外の新規参入者への継承、いわゆる第三者継承の事例が生まれている。もちろんこの場合は、親子間の継承とは異なる、新たな経営継承の在り方が検討されねばならない。

この新たな経営継承というのは多義的あるいは段階的なものであり、いきなり新規参入者へ資産を継承（譲渡）するのではなく、技術・技能の継承→生産管理の継承→経営の継承→資産の継承へとステップアップしていくのが適当ではないかと思われる。あるいはそれとは別に、新規参入者が親方からの経営継承を受けず、ハードルは高いものの、一定の研修過程を経た後に分離独立し、新たな経営を立ち上げる場合もある。さらには、企業型経営が新規参入者を受け入れた場合、企業の発展と内部昇進という形で、新規参入者が自立化・定着化していくケースもあり得るだろう。

何れにせよ、漁場管理に基づく「次世代に引き継ぐべき経営」の確立とスムーズな経営継承が漁村再生・維持の要諦をなすものと考えられる。以下では、北海道のいくつかの事例を簡単に紹介し<sup>4)</sup>、小論の課題に接近する。

### 4. 漁村再生の取り組み事例

#### (1) 利尻漁協地区

利尻島では漁業就業者数の大幅な減少に対応して、2005年頃から新規漁業参入者を受け入れ、地域活性化を図る種々の取り組みが地域全体で進められてきた。新規参入者の大半はコンブ養殖業を営む後継者のいない親方の下で研修生として従事し、研修終了後は町や漁協の支援を受けて自立化を目指す形となっていた。そうした彼らに対して町<sup>5)</sup>と漁協は以下のような支援対策を行っている。

すなわち町として、①漁業後継者報奨金の支給（3年間で100万円）、②住宅斡旋と家賃補助、

③免許取得費用助成、④漁業者用住宅の建設・貸与等、漁協として、①組合員資格取得要件の緩和、②出資金分割払い制の適用、③根付漁業等の着業権付与、④コンブ養殖漁場の優先配分、⑤磯船の無償提供、⑥船外機・スラスター・漁具等のリース制適用等を行っていることである。新規参入者はこうした手厚い支援により、コンブ養殖以外の根付漁業等だけで 300 万円前後の所得を得ており、このことが彼らの漁村定着化を推進する基礎的要件となっている。

だが、重要なのは最大の収入源であるコンブ養殖を、新規参入者に段階的に着業させていく取り組みがみられることである。その 1 つは、研修終了後も親方と共同経営の形をとり、親方から賃金または利益配当を受け取りながら、資金、技術、信用等の面で力がついてきた段階で分離独立するというタイプである。もう 1 つは、研修終了後は同様の共同経営方式をとるが、その後段階的に親方から経営を継承していくタイプである。後者のタイプは 1 件にとどまるが、親方から経営を受け継いだ A 氏によると、共同経営（実質雇われ）→共同経営（持分・配当あり）→経営の継承（経営権の委譲・親方へ賃金支給）→資産継承（1000 万円・5 年払い）といったステップで独立化を果たしたという。2019 年秋の調査時点では、既に親方は亡くなり、A 氏自身が新たな親方として新規参入者を受け入れるとともに、別の新規参入者とともに企業的な共同経営を立ち上げていた。その新たな企業経営の年間水揚げ高は 3000 万円を超えているが、A 氏は年間水揚げ 1 億円の達成を目標に、今後も養殖施設（＝漁場利用）の拡大を進めていくとのことであった。

## （2）寿都町漁協地区

後志南部の寿都町歌棄地区では、2000 年代に入って強化網の導入により定置・底建網漁業の水揚げが急増し、同漁業を営む企業漁家が新規参入者を乗組員として多数受け入れていた。しかし、ホッケの不漁等により 2008 年頃から水揚げが減少に転じ、新規参入者たちの給与も減少してしまう。

そこで、町や漁協は新規参入者の定着化のため、①新規参入者の早期正組合員化、②浅海漁業への着業権付与、③磯船の無償提供、④アワビ・ナマコ協業体の設立と利益の平等配分、⑤ホタテガイ・カキ養殖施設の再配分（新規参入者のいる経営体への優先配分）等を行う。特に④の取り組みは、高齢漁業者が多数着業するナマコ、アワビの個別採捕を禁止し、ダイバーによる一括採捕に切り替えるものだったため、当初、多くの高齢漁業者から強く反対された。しかし、集落内での話し合いを重ね、①若・壮年層と競合する個別入会操業では、高齢者の水揚げが相対的に劣ること、②協業体からの配当金の方が、個別操業の水揚げより多くなること、③高齢者の場合、加齢に伴い徐々に水揚げが落ちていくことが予想されること、④ダイバーによる一括採捕の方が資源管理しやすく、かつ水深の深い漁場も利用できるため漁獲量が増えること、⑤個別操業（釣り採り）では操業日が限られ、近隣他地区とも重なるため、値崩れを起こしやすいこと、⑥若・壮年層にとっても、アワビ・ナマコの操業に出るより定置・底建網の操業に専念した方が有益であること、⑦地域に若者がとどまることが、冠婚葬祭等、地域の社会的諸機能維持に必要であること等の理由から、かなりの時間をかけて合意形成が図られたのである。

また、同町寿都地区でも、ナマコ桁曳網漁業の権利を有する高齢の漁家 5 軒が、ナマコの価格上昇による多額の利益を独占していたのを、順次若手漁業者を参画させるよう漁場利用を再編することにより、ホッケ資源の減少に対応した刺網漁業の漁獲努力削減や、若手漁業者の育成及び

漁利の均霑が図られている。もちろん、着業隻数が増えても1隻当たりノルマを削減し、ナマコの総漁獲量（資源調査に基づく許容量）が増加しないよう管理している。この場合も、5軒の既存漁業者から反発の声が上がったが、①ノルマが減っても価格上昇が大きく、水揚げ額はさほど減少しなかったこと、②価格上昇は既存漁業者の経営努力によるものではなく、それによって得られた利益は均霑されるべきこと、③少数の利益独占は許されず、地域全体の底上げや若手漁業者の育成に活用されるべきであること等の主張が勝り、段階的に合意形成が進められたのである。

### （3）浜中町浜中漁協地区・同散布漁協地区

浜中町においても、サンマ棒受網やサケマス流し網等の漁船漁業やサケ定置網漁業の水揚げが大きく減少し、近年、漁業後継者の確保が難しくなっていた。また沿岸の零細漁家も、基幹的漁業のコンブ採取だけでは収入が不十分であり<sup>6)</sup>、加えて冬場の収入源となる漁業種類がほとんどなかったことから、後継者は減少傾向となっていた。そこで、冬場の新たな収入源としてウニ養殖業が開発され、近年ではその品質に対する評価が高まり、1000万円近い水揚げをあげる漁業者も生まれている。

両漁協ではそれぞれ少しずつウニ養殖漁場を拡大し、後継者のいる漁家に対して優先的にその漁場を配分してきた。コンブ漁家がウニ養殖を導入しようとする場合、2人以上の男子労働力が確保できなければ十分な水揚げを得ることができない。また、養殖籠や養殖施設等の初期投資に数百万円程度の資金が必要となる。後継者のいない高齢漁業者が簡単に組み入れる漁業ではないということである。

ウニ養殖のエサとしては、主に“拾いコンブ”が使われるが、この“拾いコンブ”については多くの高齢者が採捕に従事しているため、ウニ養殖業者と漁場利用でバッティングする関係にある。また、ウニ養殖に適した浅海域は、高齢漁業者が別の漁業で利用しやすい漁場でもある。こうした利害対立があるため、高齢者が徐々にリタイアしていく過程で、少しずつ漁場利用調整を行い、ウニ養殖漁場を拡大してきたということなのである。

また、町は2017年から漁家の後継者が新卒またはUターンで自営漁業に新規就業する場合、その後継者に新規就業交付金を支給する事業を開始した<sup>7)</sup>。この交付金は月額5万円で最大36か月支給され、用途に制限はなく、途中で漁業従事をやめても今のところ返還は不要とされている。この制度ができてから、毎年1、2名だった新規漁業就業者が大きく増加し、2017-19の3年間で約20名がこの制度を利用して漁業に新規着業している。このようにして増加した若手漁業者を、上述の漁場利用調整をさらに進める等の方法で定着させていくことが、この地区の当面する課題となっている。

## 5. 小括

以上の事例にみられるように、新規漁業参入者や漁業後継者に漁場利用を優遇したり、彼らの生活を支援する交付金を支給する等の取組が各地で行われている、大きなうねりとはいえないが、若手漁業者の確保・育成が徐々に進展してきていることは確かであろう。そうした変化の背景には、わが国の労働環境が全般的に劣化していることや、高齢漁業者のリタイアが急速に進展していること、あるいは世界的な水産物需要の高まりにより国内水産物の価値が高まる傾向にあること等があるものと思われる。中山間地の農業のように、離農による耕作放棄地の拡大が進むのではなく、沿岸漁業の場合は漁業者が減少しても漁場利用が放棄されず、むしろ残存漁業者による

有効利用の可能性が高まるのであり<sup>8)</sup>、そのことが若手漁業者増加の背景にある。

だが、若手漁業者に漁場利用の条件を優遇するということは、高齢漁業者の利用する漁場の縮小を意味する場合が多い。それ故、高齢漁業者がまだ組合員の大勢を占め、組合運営の中樞を握っている場合などは、1人1票の組合民主主義の下で、上記の漁場利用再編が頓挫してしまうことが予想される。しかしながら、近年の漁村をみていると、高齢漁業者の多くが種々の局面で若年労働力の必要性を感じていることや、必然的に生じる体力の衰えとそれに伴う水揚げの減少を彼ら自身が予測し、漸進的な漁場利用の縮小・委譲を受け入れていること等、高齢漁業者たちの意識の変化がみてとれる。この点では若手も高齢者も意見を出し合い、双方の合意点を見出していくような、組合民主主義の成熟・発展が求められているように思われる。

最後に、こうした地域的取り組みが新漁業法体系の下で果たして可能なのかという、喫緊の課題にも触れねばならないだろう。とはいえ小論ではこの点について十分展開する余裕がない。昨年末に水産庁が「海面利用制度等に関するガイドライン」を発表し、今年4月になってこれを不十分とする規制改革推進会議の提言が出された。少なくともこれらの批判的検討が必要だが、ここでは漁場管理における漁協の役割が、自主的漁場管理を蔑ろにしようとする動きに対抗するものとして、一層重要性を増していることを指摘しておきたい。例えば上記「ガイドライン」の2-(3)では、「団体漁業権として区画漁業権を設定することが、「漁業生産力の発展に最も資する」と認められる場合としては、例えば、①多数の組合員に個別に免許することにより漁場の細分化や漁場利用の固定化を招き、漁業生産力の発展に支障を及ぼす場合、②複数の区画漁業権が重複して設定される際に利用者間を調整し、水面の立体的利用を可能とする場合、③漁場の利用とあわせて漁業協同組合による販路拡大、新規就業対策等を含めた総合的な取組により地域経済の発展に資する場合等が想定される。」と述べている。特に③でいわれているような“漁場利用とあわせた総合的取組”を進めていくことが漁協に求められているのであり、しかもそれは差し迫った課題となっている。自主的漁場管理における漁協の役割と責任は、一層重くなっていると言わざるを得ない。

<注>

1)中井(1983)、P58

2)たとえば、加瀬(2001)、同(2007)等を参照。

3)この点については、工藤(2018)や大谷(2018)も類似の問題指摘を行っている。

4)ここで紹介する事例については、水土舎(2016)、宮澤(2018)、宮澤・佐々木・吉村(2020)、宮澤・佐々木(2020)、宮澤・佐々木・藤井(2020)を参照。

5)利尻漁協地区(利尻島)には利尻富士町と利尻町の2町が存在し、新規漁業参入者支援としては2町で若干の相違はあるが、ほぼ類似の内容なので、ここではいちいち相違点を説明しない。

6)この地区のコンブ採取の場合、近年資源状態が比較的良好であることから、後継者が新規参入すると漁獲量は2倍以上に増やすことが可能である。若い後継者は体力もあるし、大半が子供の頃からコンブ採取の操業技術に触れていることから、親よりも技能が劣ることが少なく、さらに親子別々の船で操業することが多いことから、親子相乗りによる操業1回当たり積載量の制約も生まれないといった事情がその理由である。だが、漁獲後の乾燥・加工作業については、人出不足が深刻化しつつある中で処理量を倍化することが非常に難しくな

っている。したがって、コンブ漁業だけでは若手後継者を家に留めておけるだけの追加所得は得られないのである。

- 7) この交付金制度は漁業だけでなく農業や商店にも適用されるが、利用者の大半は漁業者である。
- 8) ただし、漁業者が2分の1に減少したからといって、残存漁業者の水揚げが2倍になるといった、単純なパールの理論は成立しない。これは漁業種類や魚種の特長、利用する労働力側の諸条件、あるいは地域漁場の環境特性等によって区々に変化するものとみるべきであり、地域毎に何が適正な漁場利用であるかは生産力論的観点から十分吟味していく必要があると思われる。

#### <文献>

- 中井昭（1983）『営漁指導事業の理論と手法』、漁協経営センター出版部、P1-174
- 加瀬和俊（2001）「自営漁業就業者確保策の論理と条件」、北日本漁業、29号、P17-24
- 加瀬和俊（2007）「沿岸漁業の担い手をどう確保するか」、アクアネット、10（1）、P18-20
- （株）水土舎（2016）『平成27年度漁業就業者支援対策業務報告書』、同社、P1-117
- 工藤貴史（2018）「沿岸漁業における資源管理と浜プランの課題」、漁業と漁協、640.P10-14
- 大谷誠（2018）「新規就業者対策における浜プランの意義」、漁協、166号、P5-7
- 宮澤晴彦（2018）新規漁業就業者確保・育成に向けた地域的支援対策の課題－北海道内の事例による検証－、北日本漁業、46号、P35-47
- 宮澤晴彦・佐々木貴文・吉村美香（2020）「北海道における新規漁業就業者の社会経済的定着条件に関する研究、（1）利尻島における新規漁業参入者の意向調査」、公益財団法人北水協会『水産研究助成事業報告（令和元年度）』、印刷中
- 宮澤晴彦・佐々木貴文（2020）「北海道における新規漁業就業者の社会経済的定着条件に関する研究、（2）寿都町における漁家女性の意向調査」、公益財団法人北水協会『水産研究助成事業報告（令和元年度）』、印刷中
- 宮澤晴彦・佐々木貴文、藤井陽介（2020）「北海道における新規漁業就業者の社会経済的定着条件に関する研究、（3）浜中町における新規漁業就業者支援政策の評価」、公益財団法人北水協会『水産研究助成事業報告（令和元年度）』、印刷中