

海業の振興にいたる漁業地域振興策の政策的展開と今後の課題
Policy Development and Future Issues of the Fishing Community
Development Initiatives Leading to the UMIGYO Initiatives

浪川珠乃

(東京海洋大学)

Tamano NAMIKAWA

(Tokyo University of Marine Science and Technology)

E-mail : tnam001@kaiyodai.ac.jp

【要約】

様々に変遷してきた漁業地域の振興策の目的を整理し、その変化を分析した結果、都市と漁業地域の交流を軸とした漁業地域振興策は、民間事業者の参入が促される傾向にあることが分かった。同様に、最新の漁業地域振興策である海業においても民間事業者の参入が促進されるよう、漁港利用の規制緩和が行われた。その結果、漁港という空間が提供する公共サービスの内容とそれを享受する対象者を大きく拡大することとなった。漁港は、漁業という限定的な利用の場から、多様な利用ができる場となり、より公共性の高い空間となったといえ、この空間の利用・管理にあたって、社会的要請、地域経済循環、レジティマシーの視点が重要となることを指摘した。

【キーワード】

海業、漁業地域振興、漁港、公共、地域経済循環、レジティマシー

【abstract】

In this paper, I analyzed the changes in the objectives of the fishing community development initiatives that have undergone various changes. As a result, the fishing community development initiatives centered on the interaction between cities and fishing community areas, the participation of the private sector has been encouraged. UMIGYO, the latest fishing community development initiative, also relaxed regulations on the use of fishing ports to encourage the entry of private sectors, and the content of public services that could be provided by fishing ports and the people who could enjoy them had been greatly expanded. Fishing ports changed from places of limited use, such as fishing, to places that could be used for various purposes. Finally, I noted three essential points in using and managing these spaces: social demands, local economic circulation, and legitimacy.

1. はじめに

1-1. 背景

漁業地域の総合的な振興に対する施策が法律に現れるのは、2001年に成立した水産基本法以降である。それまでの基本法である1963年に成立した沿岸漁業等振興法では漁業者の所得水準や生活水準の向上について都市との格差の是正を図ることに重点が置かれていたが、水産基本法では漁村全体の活性化を図っていく観点からの施策展開が目指されたのである⁽¹⁾。水産物の安定供給と水産業の健全な発展を基本理念とした水産基本法は、漁村を「水産業の健全な発展の基盤たる役割を果たしている」と位置づけ（水産基本法 第3条第2項）、「生活環境の整備その他の福祉の向上により、その振興が図られなければならない」（水産基本法 第3条第2項）とし、「国は、水産業の振興その他漁村の総合的な振興に関する施策を計画的に推進するものとする」（水産基本法 第30条第1項）として、漁業地域の総合的な振興を目指すべき方向性として位置づけたのである。

このころから、都市住民と漁村地域の交流を通じて、都市住民には良好な自然環境を、漁村地域には漁業体験や宿泊、直売等を通じて地域の賑わいや利益をもたらすよう、いくつかの施策が展開されてきた。例えば、ブルーツーリズム（1998年頃）や都市漁村交流の推進（2001年水産基本法以降）、6次産業化の推進（2010年の六次産業化・地産地消法の公布以降）、浜の活力再生プランの推進（2014年頃）、農泊推進対策（漁業地域においては、「渚泊」と呼んだ）（2016年頃）等である。そして、2022年から始まった新たな水産基本計画においては、海業の取組が推進されている⁽²⁾。

いずれの取組も一定の成果を示し、今もなお、各地域で進められている。しかし、遊漁や漁船クルージング、釣宿や漁師民宿、海鮮食堂、直売所や朝市、様々なイベント等、漁業と観光が連携するような取組は、古くから実践されており⁽³⁾、施策の名前はともかく、取組の実態は似通っている。また、6次産業化施策でも加工に加え食堂や直売所の経営に展開することがあり、浜プランでも同様の取組を行ってきている。そして、水産庁の定義する海業は「海や漁村の地域資源の価値や魅力を活用する事業であって、国内外からの多様なニーズに応えることにより、地域のにぎわいや所得と雇用を生み出すことが期待されるもの」⁽⁴⁾となっており、これまでの施策すべてを包括するとも解釈できる内容である。資源の減少、国内における水産需要の低下傾向、少子高齢化や人口減少に悩まされる漁業地域において、今、なぜ、「海業」というキーワードで施策がすすめられているのか、漁業地域の振興策には何が求められているのか、そしてそれは、これまでの施策とどのようなつながるのか、海業によって漁港を含む漁業地域はどのような影響を受けるのか、等の疑問は尽きない。

1-2. 本研究の目的

本稿では、漁業地域の振興にかかる施策の政策的展開を踏まえ、今日の漁業地域振興策として展開されている海業に求められている方向性について明らかにするとともに、海業の振興にむけた漁港利用の規制緩和を含む漁港漁場整備法等の一部改正に着目し、これらの規制緩和が公共施設たる漁港の利用に及ぼす影響について考察し、漁港を活用した海業の推進にむけた今後の課題を抽出することを目的とした。

1-3. 研究の方法と論文の構成

研究は基本的に文献調査により実施した。文献としては、施策に関する論文、および、施策を広く説明する際に各省庁で作成する説明資料、また、法律については、「e-Gov 法令検索」より検索した。

本稿は、2 章で漁業地域の振興にかかる各施策の目的やねらいを施策説明資料や関連する法律や予算措置関係の文献から調査し、漁業地域振興における施策の変遷としてとりまとめた。2-1 では地域振興策の大きな流れを確認し、2-2 以降では、漁業地域振興策を、交流人口の拡大を目指す施策と、漁業者等の所得向上を目指す施策に分けて整理した。そして、3 章では、海業に期待される方向性を取りまとめ、4 章で、海業の振興にむけて改正した漁港漁場整備法及び水産業協同組合法に着目し、法改正の内容と漁港に及ぼす影響を整理した。最後の 5 章では、法改正による影響を踏まえ、漁港を活用した海業の推進にむけた今後の課題を整理した。

2. 漁業地域振興策の政策的展開

2-1. 地域振興の大きな流れ：外発的な開発から内発的な地域づくりへ

1980 年代半ば以降のいわゆるバブル期と呼ばれる時代に、第四次全国総合開発計画（四全総）が 1987 年に策定された。四全総では多極分散型の国土形成が求められ、「地域の特性に即した農林漁業その他の産業の振興を図り、豊かで住みよい農山漁村の育成を図るため、これらの地域における生活環境、産業基盤等の整備の推進に努めなければならない」（昭和六十三年法律第八十三号 多極分散型国土形成促進法 第 6 条第 2 項）とされた。そして、「成長と規制緩和を軸とする⁽⁵⁾」四全総と同じ 1987 年に「総合保養地域整備法（リゾート法）」が成立した。各種規制緩和が進められ、農山漁村地域を含む様々な地域で外部資本の導入によるリゾート整備がすすめられた。

リゾート法により、国立公園や森林、農地からの土地利用転換の規制緩和が図られたものの、内発的な地場産業や地域経済と結合していない外発的な開発は、そこで発生する利益が当該地域へ再投資されずに地域外へ流出し、地域内での経済の好循環を作ることは難しく、むしろ環境破壊や公害などの外部不経済を発生させ、農林漁業の衰退や居住環境の悪化を招いた⁽⁶⁾。また、バブル崩壊により外部資本が撤退した後には、多くの未利用地

が残されるなど、様々な問題も指摘され、国土庁に設置された「総合保養地域整備研究会」の提言（1993 年）では大規模リゾートの整備とともに、「豊かな自然や農山漁村地域の文化を生かした小規模のリゾートの整備」も必要であるとされ⁽⁷⁾、地域の自立を目指す内発的地域づくりの方向が目指されるようになった。1998 年には四全総にかわり、最後の全総⁽⁸⁾となる「21 世紀の国土のグランドデザイン」（五全総）が出された。農山漁村は多自然居住地域、国土のフロンティアとされ、「交流人口の拡大や UJI ターンの促進を図り、マルチハビテーション（複数地域居住）、テレワーク（情報通信を活用した遠隔勤務）を進め、地域の活性化を図る」等、現在に通じる施策が打ち出されていった。

2-2. 漁業地域の振興の明文化

漁業地域に対する施策は、高度経済成長期にさかのぼる。当時、沖合・遠洋漁業が進展する中、沿岸漁業者との間の格差が増大し、沿岸漁業者の所得向上や生活環境の改善が課題となっていたため、沿岸漁業等の生産性向上・生活水準の向上を目的とした沿岸漁業等振興法が 1963 年に成立し、融資・補助金等による支援が行われ、結果として、漁業生産量の増大、漁船性能の向上・漁労技術の高度化による生産性の向上、漁業者の所得の向上はもちろん、漁業地域の生活環境の改善も図られることとなった。漁業地域に関しては、「職業訓練及び職業紹介の事業の充実、漁村地方における農業、工業等の振興等によって、沿岸漁業等の経営に係る家計の安定に資するとともに、沿岸漁業等の従事者及びその家族がその希望及び能力に従って適当な職業に就くことができるようにすること。」（第 3 条第 10 項）、「漁村における交通、衛生、文化等の環境の整備、労働関係の近代化等によって、沿岸漁業等の従事者の福祉の増進を図ること。」（第 3 条第 11 項）とされており、漁業地域に住む漁業従事者らの視点からの漁業地域振興となっている。

その後、1982 年に国連海洋法条約が採択され（1994 年発効）、200 海里体制となる中、漁業生産は減少し、自給率の低下が問題となってきた。そして、2001 年、沿岸漁業等振興法に代わる新たな水産政策の指針となったのが、水産基本法である。水産基本法は水産物の安定供給と水産業の健全な発展を基本理念とし、漁村を「水産業の健全な発展の基盤たる役割を果たしている」と位置づけ（第 3 条第 2 項）、「生活環境の整備その他の福祉の向上により、その振興が図られなければならない」（第 3 条第 2 項）とした。また、「国は、水産業の振興その他漁村の総合的な振興に関する施策を計画的に推進するものとする。」（第 30 条第 1 項）として総合的な振興を打ち出すとともに、「国は、国民の水産業及び漁村に対する理解と関心を深めるとともに、健康的でゆとりのある生活に資するため、都市と漁村との間の交流の促進、遊漁船業の適正化その他必要な施策を講ずるものとする。」（第 31 条）、「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。」(第 32 条)として、漁業者だけではなく、国民に役立つものとして、漁業地域の振興を位置づけたのである。

2-3. 交流人口の拡大に関する施策：ブルーツーリズム、都市漁村交流、渚泊

農業分野では 1970 年代から都市農村交流に言及していた⁽⁹⁾が、漁業分野では 1998 年に沿海部の漁村への長期滞在を促す「ブルーツーリズム」が推進され始めた⁽¹⁰⁾。ブルーツーリズムのねらいは「国民ニーズに応える新しい余暇活動の提案」「離島・漁村の活性化(交流・体験事業による効果)」「漁業と海洋性レクリエーションの調和」⁽¹¹⁾であり、都市住民との交流を通じて新たなサービス産業の創出や地場産業の育成が可能となり漁業地域が活性化すること、そして利用者の海のルールへの順守とマナーの向上が期待されたのである。また、2001 年の水産基本法で位置づけられて以降、都市漁村交流が盛んになった。

法律面をみると、1994 年には「農山漁村滞在型余暇活動のための基盤整備の促進に関する法律(農山漁村余暇法)」が制定され、漁家民宿の登録や基盤整備が進められ、旅館業法等を含めたいくつかの規制緩和も進められた⁽¹²⁾。さらに、2005 年には、農山漁村余暇法が改正され、農林漁業者又はその組織する団体以外の者についても、農林漁業体験民宿の対象として拡大した。都市と農山漁村の交流を推進するべく、規制緩和により活動の主体を拡大したのである。

実際、都市と漁村の交流は多くの地域で進められてきたものの、必ずしも大きな経済効果にはつながっておらず、「交流疲れ」から事業を終わらせる事例も見られる⁽¹³⁾状況であった。押谷ら(2004)は、全国 1,891 の漁協と 1,064 の沿海市町村に対してアンケートを実施し、それぞれ 20%~23%の回答率にて回答を得ているが、これによると、漁協で実施している体験漁業は、半数以上の漁協が半年に 1 回程度のイベント的な実施にとどまっていること、また、漁協がかかわる活動の場合は無料での実施が約半数を占め収支は赤字の傾向にあり、ボランティアに依存した運営であったことが報告されている。すなわち、交流という視点のみが重視され、一部の農山漁村以外は取組に見合う経済的効果は得られなかったと考えられる。

このことから、次に展開される施策「渚泊」では、ビジネスとしての体制構築に重点をおいて施策を展開しようとしたと推測される。

2016 年に発表された「明日の日本を支える観光ビジョン」⁽¹⁴⁾では「滞在型農山漁村の確立・形成」が施策の一つとなっているが、この頃よりグリーンツーリズムに代わり「農泊」が「農山漁村滞在型旅行」を指す形で使われるようになってきた。2017 年 3 月に閣議決定された「観光立国推進基本計画」⁽¹⁵⁾において、「農山漁村の所得向上を実現するため、平成 32 年度までに、農山漁村滞在型旅行をビジネスとして実施できる体制を持った地域を 500 地域創出する」と位置づけられた。そして、日本ならではの伝統的な生活体験

や農山漁村地域の人々との交流を楽しむ滞在型旅行である「農泊（漁村地域においては「渚泊」と言う）」を推進することとし、農山漁村の所得向上と地域の活性化を図るためのソフト・ハード対策の一体的な支援（渚泊推進対策）を実施した。

これらの支援を活用するためには、地域協議会を設立する必要がある、ブルーツーリズムや都市漁村交流として実施されてきた様々な体験活動等が、滞在型宿泊を促すコンテンツとなることが期待された。また、支援の対象として、従来は協議会や市町村であったが、農泊推進対策（渚泊推進対策）では、農泊（渚泊）の中核を担う法人も対象となっており⁽¹⁶⁾、ビジネスとしての体制構築に重きを置いたことがうかがえる。

2-4. 農林漁業者の所得向上を目指す施策：6次産業化、浜プラン

一方、農林漁業者の所得向上を目指す取組として、生産だけでなく、加工・販売も一体的に行うことにより付加価値を高める取組として六次産業化法（現在の六次産業化・地産地消法）が2011年3月に施行され、「6次産業化」が推進された。

この法律には、「総合化事業計画」という施策が盛り込まれている。農林漁業者等が主体となり農林水産物等の生産及びその加工又は販売を一体的に行う事業活動の計画を「総合化事業計画」と呼び、「総合化事業計画」を作成し農林水産大臣に認定を受けた事業者は「総合化事業計画認定者」となり、農業改良資金（無利子資金）の特例の通用や短期運転資金が活用できること、認定後の事業実施についても総合的なサポートを行う専門家に相談できること、施設整備等の補助金の対象者となること、などのメリットが得られる。これらの施策の結果、全国各地で6次産業化が取組まれ、総合化事業計画の認定数は2,634件（令和5年5月末日現在）⁽¹⁷⁾にまで拡大している。漁業地域には古くから加工・販売の専門家がいることが多く、漁業の6次産業化の取組は多くないという報告もある⁽¹⁸⁾が、6次産業化総合調査によれば、調査開始の平成23年以降平成30年まで、水産物直売所の事業体数および金額は増加を続けている⁽¹⁹⁾。

さらに、2014年には、漁業・漁村の活力を取り戻すため、漁業者の所得の大幅向上を図る総合戦略「浜の活力再生プラン（浜プラン）」の推進がはじめられた。これは、水産業の活性化のための改革の取組で、南北に長い日本では、地域によって漁業実態や漁村の状況が大きく異なることから、それぞれの漁村や地域（＝「浜」）の現状に合わせて考えられた水産業・漁業を振興させる計画を「浜プラン」と呼び、策定を促したものである。漁業所得の向上（10%アップ）を通じた漁村地域の活性化を目指し、漁業者や市町村を中心に組織された「地域水産業再生委員会」が、課題・計画・目標を見据えて立案する。関連施策の優先採択の仕組みも設けているため、事業を検討している地域にとっては、作成が必須と考えられ、多くの地域が浜の活力再生プランを策定している（現在は第2期に当たっている）。浜プランの取組は内発的な漁業地域づくりを促す施策といえるであろう。

3. 海業への期待

以上のような施策が展開される中、2022年3月25日に、新たな水産基本計画が閣議決定され、3つの柱の内の一つに「地域を支える漁村の活性化の推進」が掲げられた。そして「漁業の振興に向けた漁協の連携強化、海業を含めた漁港の再編・拡充を通じた漁村の活性化」という項目が設けられ、施策として“海業”が記載された⁽²⁰⁾。同時に、漁港漁場整備長期計画（令和4年度～令和8年度）においても、今後5年間に取り組むべき3つの重点課題の一つとして、『海業』振興と多様な人材の活躍による漁村の魅力と所得の向上」が掲げられた。これらの施策では、海業を「海や漁村の地域資源の価値や魅力を活用する事業をいい、国内外からの多様なニーズに応えることにより、地域のにぎわいや所得と雇用を生み出すことが期待されるもの」と定義している⁽²¹⁾。

海業の推進に関しては水産白書（令和3年度版）でも取り上げられている。令和4年度の水産施策として、「地域資源と既存の漁港施設を最大限に活用した海業等の取組を一層推進」、「漁港施設の再編・整理、漁港用地の整序により、漁港を海業等に利活用しやすい環境を整備」とされている。また、海業等の推進に当たり、「民間事業者の資金や創意工夫を活かして新たな事業活動が発展・集積するよう、漁港において長期安定的な事業運営を可能とする」ため「漁港施設・用地及び水域の利活用に関する新たな仕組みの検討を進める」ことが記載されている。すなわち、海業の推進にあたって、地域資源を活用すること、そしてその地域資源の一つに、「既存の漁港施設」があり、これらを最大限に活用し、「民間事業者の資金や創意工夫」の活用ができるよう民間事業者が漁港において「長期安定的な事業運営が可能」となるような「新たな仕組みの検討」が進められたといえよう。

4. 漁港の活用に向けた法改正

海業の推進にあたり、令和5年5月26日に「漁港漁場整備法及び水産業協同組合法の一部を改正する法律案」が公布された。この法律では、漁港漁場整備法の目的に「漁港の活用を促進」することを追加し（第1条）、法律名も「漁港及び漁場の整備等に関する法律」と改めた。国は、「漁港施設等活用事業の推進等に関する事項」（第40条）を定め、漁港管理者は「漁港施設等活用事業」（漁業上の利用を確保したうえで漁港施設、水面等を活用して水産物の消費増進や交流促進に寄与する事業）（第4条の2、第41条）の推進計画を策定、この計画が策定された漁港において漁港管理者の認定を受けて漁港施設等活用事業を実施する者に対し、事業を安定的に実施するための新たな権利・地位を与えた（行政財産である漁港施設の貸付の長期化（最大30年）、漁港水面施設運営権（最大10年、更新可）の設定、水面等専用の長期化（最大30年））。また、漁港施設として、直売所が追加された。

さらに、水産業協同組合法の一部改正（水産業協同組合法第 11 条、第 87 条関係）も行われ、漁業協同組合等が地元漁港において海業を推進し、漁港施設等活用事業を実施する場合、組合員の労働力に係る員外利用制限の対象外とすることとなった。これにより、漁協組合員以外の労働力の確保が可能となるとともに、水産物の消費や交流促進のための新たな事業を漁協が展開することが容易となった⁽²²⁾。

これまでは漁港用地以外で実施するか、あるいは、漁港用地において一時的・例外的な占用許可の範囲で実施されてきた直売所やレストラン等の取組は、一連の法改正によって、海業を実施する者が長期的な視点をもって経営できるようになった。まさに、海業を推進するための法改正といえるであろう。

漁港施設の有効活用に関する規制緩和はこれまで幾度となく行われ、2019 年には水産庁長官通達の改正、模範漁港管理規定例の改正、漁港漁場整備法施行規則の改正などが行われた。その時には水域・公共空地の占用許可の期間が「原則 1 年以内」から「原則 10 年以内」に延長し、漁港施設（用地を含む）の占用許可の期間が「原則 3 年以内」から「原則 10 年以内」に延長し、貸付の対象となる特定漁港施設の追加や要件緩和、漁港施設用地に係る補助金返還の緩和措置の適用などが行われた⁽²³⁾。今般の法改正ではそれらの緩和措置をさらに高いレベルまで引き上げたといえよう。ただし、第 4 条の 2（漁港施設等活用事業の意義）で記載されているように、漁港施設等活用事業は、「漁業根拠地としての漁港の漁業上の利用の確保に配慮しつつ」漁港施設や漁港区域内の水域、公共空地の有効活用を図ることで「当該漁港に係る水産業の健全な発展及び水産物の供給の安定に寄与する」ことが期待されているのであり、想定されている海業は当該漁港に係る水産業に寄与するものとされる。水産物の消費の増進に関する事業についても、「当該漁港において取り扱う水産物の販売」が対象となっているのである。

では、この改正は漁港にどのような影響を及ぼすだろうか。

前提として押さえておきたいのは、漁港が公共サービスを提供する公共空間であるということである。国費の投入による漁港の整備は長い歴史を有するが、漁港の整備が政策として本格化しだしたのは、「漁業生産の増大」・「食料増産」を目標として 1950 年に施行された「漁港法」、および翌年 1951 年にスタートされた「第 1 次漁港整備計画」を受けてのことである⁽²⁴⁾。その後の法体系の整理統合や幾度にもわたる計画の作り変えを経て⁽²⁵⁾いるものの、一貫して公共サービスを提供するための公共事業として整備されてきているのである。

以上の点を踏まえたうえで、法改正が漁港に及ぼす影響を挙げるとするならば、サービスの内容の拡張と、サービスの対象の広がりを挙げることができるだろう。前述の通り、今般の制度改正で漁港施設が拡充されるとともに、漁業セクターに加えて、漁港利用者として民間企業にも大きく門戸を開くこととなったため、漁港空間が提供する公共サービスの内容とそれを享受する対象者は大きく拡大される。漁港は、漁業という限定的な利用

の場から、多様な利用ができる場となり、より公共性の高い空間となったのである。

5. 海業推進における今後の課題

以上、海業につながるこれまでの施策に関して概観してきた。農山漁村地域の活性化に向けては都市と農山漁村の交流が行われてきたが、採算の確保が課題となっていた。そのため、農泊・渚泊の取組においては、ビジネスとしての体制構築が課題となり、体験宿泊の規制緩和がすすめられるとともに、漁業者以外の者の参入が認められるようになったのである。また、漁業者の所得向上については、6次産業化による高付加価値化の取組、浜の活力再生プラン等の内発的な漁業地域づくりを促す施策が進められてきた。

この傾向は海業においても同様であり、内発的な漁業地域づくりが促されるとともに、漁港施設の活用については、民間事業者の資金や創意工夫を取り入れることができるよう、漁港施設等活用事業を実施する者に対し新たな権利・地位を与えたのである。漁港施設を漁業セクター以外の民間事業者が利用することが容易になり、漁港という空間が提供する公共サービスもそれを享受する対象者も拡大した。

では、この公共サービスもそれを享受する対象者も拡大した空間をどのように利用・管理していくべきか、誰が利用・管理主体となるのか。ここでは3つの観点を指摘したい。

一つには、社会的要請という点である。これまでは主たる利用者である漁業セクターのニーズを中心に漁港管理者が漁港計画を作成してきた。しかし、今後は、漁業上の利用に配慮しつつ、漁港施設、漁港区域内の水域、公共空地を活用し、当該漁港に係る水産業の発展および水産物の安定供給に寄与する事業（水産物の販売や料理の提供、遊漁や交流体験活動等）を実施できる。そのため、漁港管理者は、当該漁港に係る地域のニーズ、水産物や料理・体験といったマーケットのニーズ、公共空間として適正な利用であるか、等を総合的に勘案して「活用推進計画」を策定していくことが求められることになるだろう。

もう一点は、地域経済循環の視点である。「当該漁港に係る水産業の発展および水産物の安定供給に寄与する」ことが求められているのであり、水産業を担う地域の存続は不可欠であろう。法改正により漁港空間の利用主体として漁業セクター以外の民間企業にも大きく門戸を開くことになったが、これらの事業の利益が、地域に循環し、地域が存続できるように、すなわち水産業の従事者・人口等が維持できるよう、地域経済が循環していくような事業の仕組みを考えていく必要があるだろう。

そして、最後に、レジティマシーの視点である。公共空間としての利用に際して、誰が、利用・管理責任者として適切であるのか。誰が、利用・管理責任者であれば、利用者ひいては国民が納得し、社会的な公平性を保持できるのか。2023年9月現在、「漁港及び漁場の整備等に関する法律」では、漁港施設等活用事業の申請や認定などにかかわる諸手続きを詳細に定めているが、複数競願が出た場合の基準が明示されてはならず、運用上の曖昧

さが残っているように思われる。どの事業者が海業の担い手主体として望ましいか、それを判断する統一的な基準はまだ明文化されていないようである。公共空間であり、公共サービスを提供する場である漁港において、社会的要請や地域経済循環の視点をもって、今後ますます増えていく海業の担い手を適切に選定できる基準について、考察を深めていくことが求められる。

2023年9月現在、水産庁では海業を振興するモデル地区を12地区選定し、各地区で海業の事業計画の策定を支援している。今後はこれら12地区の経験をモデルとして、5年間で500地区の新たな海業の展開を図っているものである。水産庁の施策は、海業によって地域が獲得していくものを示している。すなわち、“賑わいと雇用と所得”である。そのために民間の活力を入れようというのである。他方、地域から見れば、“地域資源の再発見”をベースに、その活用にあたっては漁業地域に不足する“ヒト・モノ・カネ・情報”を外部との連携によって得ることで“地域の価値の再構築”をすること、と言えるのではないだろうか。

海業の担い手は誰であるべきか。誰が社会的ニーズを踏まえて地域資源の価値を最大化できるのか、誰が良好な地域経済循環を作れるのか、そして、地域の海を守り地域における社会的公平性を担保し、レジティマシーを持つ主体は誰なのか、海業を推進していくにあたり、検討すべき課題は多いと言えよう。

注

- (1) 水産庁資料「水産基本法の目指すもの」より。水産庁ホームページ「水産基本法のあらまし」https://www.jfa.maff.go.jp/j/policy/kihon_keikaku/aramasi/pdf/mezasu.pdf

(2023年11月16日アクセス)

この資料では、水産基本法の目指すものとして沿岸漁業振興法から水産基本法へ変化を取り纏めている。漁村については、沿岸漁業振興法では「漁業者の所得水準だけでなく、生活環境の整備も含めた生活水準全体について、都市との格差の是正を図ることに重点」と記載され、水産基本法では「都市に比べ立ち遅れている生活環境の整備に加え、漁村全体の活性化を図っていく観点から施策展開」とされている（下線は参照資料）。

なお、これらの施策では「漁村」という語句を用いているが、本稿では「漁業地域」という語句を用いることとした。「漁村」という語句が一定のイメージを惹起させる（例えばGoogleで漁村の画像を検索すると、舟屋のイメージが多く検出される）が、振興策や活性化策を必要とし、実行しているのは、このようなイメージの地域のみではなく、「海業」を提唱した三浦市もそうであるように、流通・加工を営むエリアを含めたより広い地域も対象としている。このことから「遠洋漁業，沖合漁業，沿岸漁業，養殖漁業，およびその関連産業を含めて何らかの形で漁業生産に依存する地域」（山内(2004)）という意味で「漁業地域」という語句を用いることとした。

- (2) 漁村地域経済の活性化政策として、海業を推進することの重要性を一早く説いているのが、婁(2000)である。
- (3) 婁(2013)では、古くから実践されてきた様々な取組を紹介している。
- (4) 水産庁(2022a)、p.2。なお、水産庁(2022b)では、単に「海や漁村の地域資源の価値や魅力を活用する事業」となっている。
- (5) 東郷(2020)より。
- (6) 松井(2006)より。
- (7) 二木(1999)より。
- (8) 「全国総合開発計画」(全総)は、1950年に策定された国土総合開発法に基づいて策定されてきた都市や道路、社会基盤等に関する長期的な整備の計画のことで、五全総が最後の計画であった。以降は、「国土形成計画」で、人口減少社会における国土の質的な向上を目指すビジョンを示した。なお、2023年7月に閣議決定された第三次国土形成計画においては、海業の拡大を通じて漁村の活性化を図るとされている。
- (9) 大浦(2008)より。
- (10) 漁港整備の面では、すでに1990年に開始された「マリノベーション拠点漁港漁村総合整備事業～ふれあい漁港漁村整備～」で漁港来訪者へ配慮した漁港整備が進められ、1994年に開始された「新マリノベーション拠点交流促進総合整備計画～ふれあい整備計画～」では、都市住民との交流拠点を形成する整備が進められていた。ブルーツーリズム推進の背景には、これらの事業の存在もあると考えられる。
- (11) 国土交通省ホームページ「ブルーツーリズムとは」より。https://www.mlit.go.jp/crd/chirit/blue-t/blue_info.html (2023年8月31日アクセス)
- (12) 農漁家民宿関係の規制緩和については、農林水産省(2016)に整理されている。
- (13) 岸上(2016)より。
- (14) 平成28年(2016年)に策定された「明日の日本を支える観光ビジョン」では、「観光資源の魅力を極め、地方創世の礎に」「観光産業を革新し、国際競争力を高め、我が国の基幹産業に」「すべての旅行者がストレスなく快適に観光を満喫できる観光に」を視点とした改革が記され、「滞在型農山漁村の確立・形成」が位置づけられた。
- (15) 観光立国推進基本計画は、平成19年1月に施行された「観光立国推進基本法」の規定に基づく計画で2017年3月に閣議決定されたのは第3次基本計画である。なお、2023年3月31日に閣議決定した計画は、「観光立国の持続可能な形での復活に向け、観光の質的向上を象徴する「持続可能な観光」「消費額拡大」「地方誘客促進」の3つをキーワードに、持続可能な観光地域づくり、インバウンド回復、国内交流拡大の3つの戦略に取り組むこと」とされており、「農泊の推進」も位置づけられている。
- (16) 農林水産省「農泊の推進について」より。<https://www.mlit.go.jp/common/001172878.pdf> (2023年8月31日アクセス)

- (17) 農林水産省ホームページ「六次産業化・地産地消法に基づく総合化事業計画等の認定について」より。<https://www.maff.go.jp/j/nousin/inobe/6jika/nintei.html> (2023 年 5 月 31 日アクセス)
- (18) 農林水産省が行った「食料・農業・農村及び水産資源の持続的利用に関する意識・意向調査（平成 23 年 5 月公表）」によれば、6 次産業化の取組を行っている漁業者は 13%（n=347）に留まり、「取り組みたいとは思いますが、加工・販売まで自ら行うのは難しい」とする回答者は 45%、「生鮮魚の魚価の向上を図る取組が重要で、加工・販売は専門業者が行う方がよい」が 20%となっている。<https://www.maff.go.jp/j/finding/mind/attach/pdf/index-35.pdf> (2023 年 8 月 31 日アクセス)
- (19) 6 次産業化総合調査（農林水産省大臣官房統計部）より。<https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/rokujika/index.html> (2023 年 8 月 31 日アクセス)
- (20) 海業という用語は 2022 年に策定された水産基本計画においてはじめて用いられたが、その前の計画（2017 年策定）でも「漁港ストックの最大限の活用と漁村のにぎわいの創出」「漁港ストックを活用した水産業の 6 次産業化や海洋レクリエーションの振興」等が記載されており、2022 年の水産基本計画における海業の記載に近い内容が盛り込まれている。
- (21) “海業”という言葉は、1985 年に、三浦市の市長が「漁業を取巻く環境は非常に厳しい。多角的経営をせざるを得なくなっており、海とどうかわっていくのか、“海業”を考える時代に入っている」と語ったことが最初だと言われている（三浦市役所・株式会社三浦海業公社(2021)）。三浦市では、『海の生業』を意味する言葉であり、水産業を核に商業、観光業、工業などあらゆる分野を結び付けた複合的産業としている（吉田英男三浦市長講演「海業の誕生と発展」、笹川平和財団海洋政策研究所「海洋フォーラム『漁港の活用を通じた海業創出と地域活性化』、令和 4 年 9 月 28 日開催）。また、妻(2013)は、海業を「国民の海への多様なニーズに応えて、水産資源のみならず、海・景観・伝統・文化などの多様な地域資源をフルに活用して展開される、漁業者を中心とした地域の人々の生産からサービスにいたるまでの一連の経済活動の総称」とし、食料市場をターゲットとする漁業と異なり、海業はさらに「余暇市場、教養・文化市場等など」「対象市場のすそ野は広い」としている。また、2009 年に出された「漁村活性化のあり方について 中間とりまとめ」では、漁村活性化の方向性を「訪れたい漁村」「働きたい漁村」「暮らしたい漁村」とし、「訪れたい漁村づくり」「働きたい漁村づくり」において「海業の振興」を取組として挙げている。この時、海業は「所得機会の増大を図るため、漁村の人々が、その居住する漁村を核として、海や漁村に関する地域資源を価値創造する取組」としている。
- 以上のように、「海業」の定義に若干の表現の差はあるものの、キーワードは「地域の賑わい」「雇用」「所得」そして「地域資源の活用」であると考えられる。

(22) 菅原(2023)より。

(23) 水産庁資料『漁港の有効活用について（漁港施設に関する利用規制の緩和）』（2019 年 4 月）より。

(24) 大島(1984)より。

(25) 中泉(2001)や長野(2002)を参照。

参考文献

- [1] 明日の日本を支える観光ビジョン構想会議(2016)「明日の日本を支える観光ビジョン 平成 28 年 3 月 30 日」<https://www.mlit.go.jp/common/001126598.pdf> (2023 年 8 月 31 日アクセス)
- [2] 大浦由美(2008)「1990 年代以降における都市農山村交流の政策的展開とその方向性」、『林業経済研究』第 54 巻第 3 号、pp.40-49。
- [3] 大島登(1984)「漁港行政の歩みと今後の展望」、『水産土木』第 20 巻第 2 号、pp.107-115。
- [4] 押谷美由紀・関いずみ・林浩志・西崎孝之(2004)「都市漁村交流活動の実態と振興のための課題について」、『海洋開発論文集』第 20 巻、pp.311-315。
- [5] 岸上光克(2016)「漁村再生に向けた都市漁村交流の取り組み実態と課題」、『地域漁業研究』第 56 巻第 3 号、pp.53-65。
- [6] 漁村活性化のあり方検討委員会(2009)「漁村活性化のあり方について 中間とりまとめ」https://www.jfa.maff.go.jp/j/study/bosai/pdf/0708_07.pdf (2023 年 8 月 31 日アクセス)
- [7] 国土交通省(2023)「国土形成計画（全国計画） 2023 年（令和 5 年）7 月」<https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/content/001621775.pdf> (2023 年 8 月 31 日アクセス)
- [8] 国土交通省観光庁(2017)「観光立国推進基本計画 平成 29 年 3 月 28 日閣議決定」<https://www.mlit.go.jp/common/001177992.pdf> (2023 年 8 月 31 日アクセス)
- [9] 国土交通省観光庁(2023)「観光立国推進基本計画 令和 5 年 3 月 31 日閣議決定」<https://www.mlit.go.jp/common/001299664.pdf> (2023 年 8 月 31 日アクセス)
- [10] 水産庁(2017)「水産基本計画 平成 29 年 4 月」https://www.jfa.maff.go.jp/j/policy/kihon_keikaku/attach/pdf/index-12.pdf (2023 年 8 月 31 日アクセス)
- [11] 水産庁(2021)「令和 3 年度 水産白書」<https://www.jfa.maff.go.jp/j/kikaku/wpaper/R3/220603.html> (2023 年 8 月 31 日アクセス)
- [12] 水産庁(2022a)「漁港漁場整備長期計画 令和 4 年 3 月」https://www.jfa.maff.go.jp/j/gyoko_gyozyo/g_hourei/attach/pdf/index-12.pdf (2023 年 8 月 31 日アクセス)

- [13] 水産庁(2022b)「水産基本計画 令和 4 年 3 月」
https://www.jfa.maff.go.jp/j/policy/kihon_keikaku/attach/pdf/index-9.pdf (2023 年 8 月 31 日アクセス)
- [14] 菅原清暁(2023)「水産業〔漁港漁場整備法及び水産業協同組合法の一部を改正する法律〕(令和 5 年法律第 34 号)」、『農林水産法研究』第 2 号、pp.177-192。
- [15] 東郷和彦(2020)「戦後の日本の発展と『国土と所有』問題」、中谷真憲・東郷和彦編『公共論の再構築：時間/空間/主体』第 5 章、藤原書店、pp.135-163。
- [16] 中泉昌光(2001)「水産公共事業の再編・統合の概要について」、『水産工学』第 27 巻第 3 号、pp.229-233。
- [17] 長野章(2002)「『漁港漁場整備法』の制定とその背景」、『日本水産学会誌』第 68 巻第 2 号、pp.227-238。
- [18] 二木季男(1999)「わが国の農山村リゾート展開に関する一考察」、『農村研究』第 88 号、pp.51-64。
- [19] 農林水産省(2016)『農林漁家民宿開業・運営の手引き』、株式会社農協観光。
- [20] 松井和久(2006)「日本の地域振興の展開と一村一品運動」、松井和久・山神進編『一村一品運動と開発途上国：日本の地域振興はどう伝えられたか(アジ研選書)』第 1 部序説、アジア経済研究所、pp.5-18。
- [21] 三浦市役所・株式会社三浦海業公社(2021)『三崎フィッシャリーナ・ウォーフ 20 周年記念誌』。
- [22] 山内昌和(2004)「漁業地域研究の新しいアプローチに向けて」、『人文地理』第 56 巻第 4 号、pp.351-374。
- [23] 婁小波(2000)「海業(うみぎょう)の振興と漁村の活性化」、『農業と経済』第 66 巻第 15 号、pp.69-78。
- [24] 婁小波(2013)『海業の時代－漁村活性化に向けた地域の挑戦』、農山漁村文化協会。