

## 地震津波の被害と水産復興

黒倉 寿

東京大学大学院農学生命科学研究科

### 東日本大震災による水産関連産業の被害状況

水産庁の調査（2011年8月現在）によれば、北海道、青森、岩手、宮城、福島、茨城、千葉の7道県において、漁船：およそ22,000隻、漁港：319港、加工施設(2,018施設の内)：全壊：536、半壊：106、浸水：135、養殖物を含む養殖関連施設の被害金額：8,230億円の、被害が、今回の震災・津波によってもたらされた（原子力発電所事故による被害を含まない。）。この7道県において、保険加入漁船隻数は51,445隻であるから。おそらくは、実質的に稼働している船の半数以上が被災したと思われる。漁港についてみると、岩手県においては、111の漁港の内108、宮城県では142の漁港のすべて、福島県でも10の漁港の全てが被災している。漁港については、防潮堤や防波堤などの漁港の外郭施設に加えて、係留設備、岸壁、保管施設等々の設備も破壊されている。特に、地震にともなう地殻の変動や地盤沈下のため、岸壁等が沈降しており、満潮時には乗降や荷揚げが不可能となった漁港も少なくない。また、漁港に隣接する魚市場等も大半が被災し、そのうち22の市場は全壊している。さらに、造船所のような水産業にとって重要な湾内の関連施設も、その大半が壊滅的な被害を受けており、漁業の復興に必要な漁船の修理、新造が現地では不可能な状況になっている。このように、様々な被害が関連して、漁業の復興を困難なものにしている。太平洋岸では、これらの7道県に加えて、神奈川、三重、和歌山、徳島、高知、大分、宮崎、沖縄などの養殖施設等にも大きな被害がもたらされた。

さらに、震災後の津波と原子力発電関連諸機関の不適切な対応によってもたらされた、原子力発電所の爆発による放射性物質による広範囲にわたる汚染は、広く国民に、水産物の食品安全性に対する疑念をもたらし、水産物に対する購

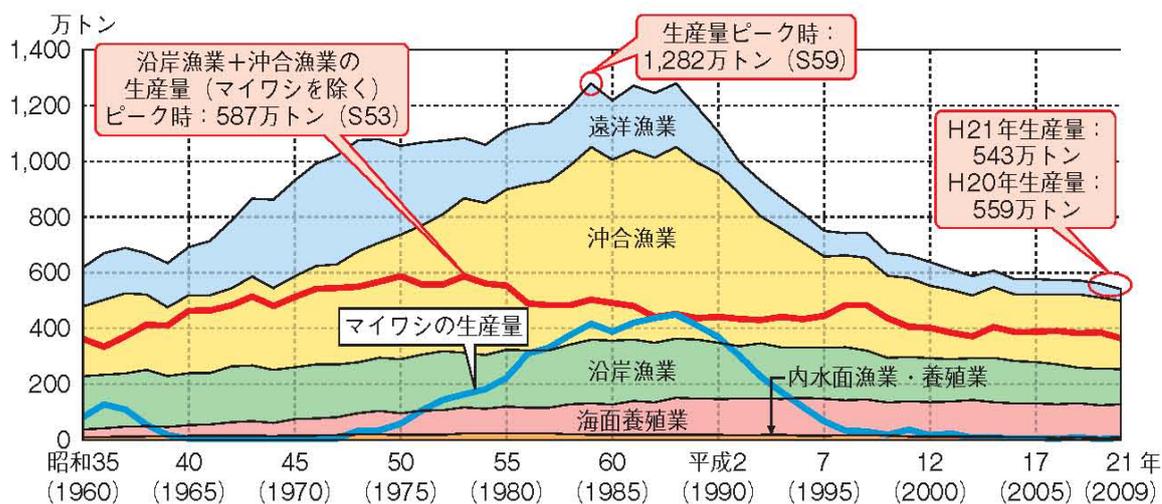
買意欲を低下させ、風評被害を含めて、水産業に多大な被害をもたらした。東北地方の太平洋沿岸には、多くの水産都市・漁村とそれらが持つ漁港が存在する。それらの漁港は規模においても内容においても様々に異なっている。我が国の漁港法では、漁港は第1種漁港、第2種、第3種、特定第3種、第4種に分けられる。第1種は地域の小規模の漁業が利用する漁港であり、原則として市町村が管理する。第2種漁港はそれよりもやや広域的な漁業を対象とした漁港。第3種漁港は沖合や遠洋漁業等が利用する大規模な漁港であり、遠く離れた船籍港の漁船も水揚げ港として利用する。特定第3種漁港はその中でも規模の大きな漁港であり、遠洋漁業の漁獲物も陸揚げされる。第4種漁港は離島や過疎地にある漁港で、地域の生活のための港としての機能に加えて、避難港としての機能もある。第2種、第3種、第4種漁港の管理主体は都道府県である（漁港法第25条）。港の大きさや機能によって受けた被害は様々である。気仙沼・石巻は特定第3種漁港である。地震と津波はこうした水産都市に壊滅的な被害を与えた。水産都市が漁業を基盤として発展してきたことは間違いないところであるが、漁業もまた、水産加工業・流通業・造船業・機器メーカー・金融業・情報産業・観光業等によって支えられている。こうした産業が連関し合って成立している「有機体」が水産都市である。その「有機体」を構成する個々の要素が破壊分断されて、全体の機能を失った。漁業の復興だけでは水産都市がその機能を取り戻すことはない。一方、第一種漁港のような小さな漁港は地域の生活に密接に結びついていた。船の係留や水産物の水揚げだけでなく、地域によっては人々の移動や物資に輸送に機能していた。そうした漁港が地盤沈下のために高潮時に浸水し港として機能しなくなり漁業のみならず人々の生活に支障をきたしている。

個々の漁業についてみれば、船を奪われたもの、漁具を奪われたもの、漁場を奪われたもの、労働力を奪われたもの、流通ルートを奪われたもの、関連施設を奪われたものなど、その被害の内容はさまざまである。

## 日本の漁業制度と水産業の現状

日本の漁業権制度は、地域に排他的な一定の空間を利用する権利を認める制度（territorial use right）であり、このような漁業制度を持つ国は少ない。日本でも、沖合や遠洋で行われる漁業は許可漁業とよばれるライセンス制であり、これは

諸外国の漁業制度とあまり変わりはない。どこの国の制度も歴史的背景の違いから独自性を持つが、日本の漁業権制度は、江戸時代にすでに成立していた沿岸の地域漁業共同体に、浜の利用権を認めたことがその起源であり、共同漁業権の免許の対象である漁業協同組合は沿岸漁業共同体の後継であるといえる。明治以後、日本の漁業は急速に技術的発展を遂げた。その過程で、効率的に漁獲が可能な新しい漁法が導入されるたびに、従来の漁法を用いる漁業者との間で様々な軋轢が各地であった。こうした軋轢は、漁業権漁業を中心とする地域漁業が保護される形で解決が図られ、軋轢の原因となった新しい技術は主として沖合・遠洋漁業に導入された。その結果、沿岸地域の漁業が守られ、近代漁業は、沖合・遠洋へと外延的拡大し発展していくこととなった。かくて、日本は自らを「世界一の漁業国」と誇るようになる。しかし何事にも無限の拡大・成長はあり得ない。1972年、ストックホルムで開かれた国連人間環境会議では、国際捕鯨委員会（IWC）に対する捕鯨モラトリアムが提言された。その後、沿岸国は自国沿岸の漁業資源に対する権利を強く主張するようになり、国連海洋法(1982)においては、200海里経済専管水域(EEZ)が採用された。また、公海における漁業資源についても様々な国際的な規制が実施され、日本漁業は海外の漁場の多くを失う。そのような状況においても、日本近海では、60年周期といわれるマイワシの豊漁が続いていた。



資料：農林水産省「漁業・養殖業生産統計」に基づき水産庁で作成

図1 わが国の漁業・養殖業の生産量の推移 平成22年度水産の動向（水産庁2011）より

そのため、日本の漁業生産量がピークを迎えたのは 1980 年代であるが、日本の遠洋漁業が最大の生産を挙げたのは 1972 年であった。皮肉なことに、この年、ローマクラブが「成長の限界」を発表している。外延的拡大という意味では、1972 年が日本漁業の成長の限界であった。その後の減少傾向の中で、緩やかに減少しているとはいえ、沿岸の漁業生産は比較的安定している。当然、沿岸漁業に、遠洋漁業の漁獲減少を補うことが期待されるが、沿岸の環境収容力には限界があり、限られた沿岸地域の漁業と養殖業による生産が、遠洋の漁業生産の減少分を量的に補うことは出来ない。そこで、価格の上昇や利益率の向上によって補う戦略が重要視される。このような期待がありながら、沿岸漁業が全体として国民に与えている印象は、「斜陽産業」のイメージである。たとえば、第 177 回国会（常会）に提出された水産の動向（いわゆる水産白書、以下「白書」）でも、燃油や魚粉の価格上昇による経営の困難や、全国の漁協の 7 割が赤字経営であることなどが語られ、見通しの暗さが強調されている。津波後の沿岸漁業を考えるには、まず、私たちが抱いている、こうした沿岸漁業のイメージがどのくらい実際の沿岸漁業の実態を反映しているのかが問題になるだろう。統計的な数値を見ると、平成 15 年以後、漁家の平均漁労所得は微増している。会社経営体については、平成 21 年度には漁労利益の赤字拡大のために、経営利益が減少しているが、これが長期的な傾向で有るか否かは定かでない。個々の漁家の収入の頻度分布を作成すれば、その形は平均値よりも少ない収益の漁家に最頻度をもつ、右に長いすそ野を引いた分布となるはずである。その中で、経営悪化している漁家の数が増えているとすれば、反対に収益を拡大した少数の漁家が存在するはずである。つまり、収益性の高い漁家と低い漁家の 2 層化が起きている可能性もある。このことは、漁業協同組合についても同様であり、赤字を抱える漁協の一方で、収益を挙げている漁協が存在するのが現状であろう。「白書」は、資源管理が漁業の経済収益性の所得の確保に効果を持つとしたうえで、資源の共同管理（Co-management、日本の漁業権漁業は典型的な共同管理）を成功に導く要素として、地域をまとめるリーダーや社会的連携の存在が大きく貢献すると分析したヒルボーンら<sup>1</sup>の論文を紹介している。リーダーやそれを取り巻く社会的連携の存在は地域固有の問題である。ここに、漁業経営の成否が地域のソーシャルキャピタルの違いに起因すると暗に指摘しようとしている「白書」編者の意図がうかがえる。「白書」は、漁村（漁業集落）につい

て、漁村の存在が水産物供給以外にも、自然環境の保全、交流の場としての機能等々、多面的な機能を持つものとして、漁業人口の減少と高齢化によって、漁村がそれらの機能を維持できなくことを懸念している。この記述では、漁村の多くが「条件不利地域」に立地しているとしている。しかし、こと漁業に関して言えば、漁村が漁業の条件不利地域に立地しているとは言えない。むしろ、これらの地域が人口集中地域から遠く、過疎化・限界集落化しており、防災・医療・教育・文化などの面で住民へのサービスが漁業産業だけでは維持できなくなっていると捉えるべきであろう。

表1 沿岸漁家の漁労所得の推移 平成22年度水産の動向（水産庁 2011）より

(単位：万円)

	平成15年	16	17	18	19	20	21
沿岸漁家平均	271.1	282.3	280.1	296.9	326.6	262.5	250.6
沿岸漁船漁家	215.6	215.3	214.3	246.6	274.2	238.8	222.3
海面養殖漁家	570.8	626.2	611.4	507.6	538.4	365.7	387.6

資料：農林水産省「漁業経営調査報告」に基づき水産庁で作成

注：1) 沿岸漁家平均は、「漁業経営調査報告」の家族型調査（17年まで）及び個人経営体調査（18年以降）の結果を10トン未満の漁船漁業、小型定置網、海面養殖業の経営体数の比に応じて加重平均して算出した。

2) 18年調査において、調査体系の大幅な見直しが行われたため、18年以降の結果はそれ以前の結果とは連続しない。

おそらく、水産行政はこうした認識を明瞭に持っていると思われる。引き続き項では、目指すべき解決の方向として、漁業を中心に置きながら、流通加工・販売などの産業を充実させる6次産業化の必要が書かれている。また、第2部第VI章2項では、安全で活力のある漁村づくりのための施策として、地域資源を活かした漁村づくり及び都市と漁村の共生・交流の促進のための施策が行われたことが書かれている。

要約すれば、震災以前においては、漁場の縮小と漁業人口の減少の中で、生き残れる漁業と退場を余儀なくされる漁業の選別が、ゆっくりと進んでいく過程にあり。地域漁業が生き残っていくためには、地域の特性を生かした、付加価値の高い沿岸漁業を作ることが課題となっていた。また、少数ではあってもそうした先駆的な試みの成功例が増えつつあった。

今回の津波はしばしば未曾有の大災害と形容されるが、明治以後、三陸地方は、明治三陸津波(1896)、昭和三陸津波(1933、チリ津波(1960)と3回の大津波を経験している。そのたびに、三陸沿岸は力強く復興してきた。今回の津波被害についても、過去の経験を生かして、すばやい復興を期待したいところであ

るが、経験はそれだけで常に有効とは限らない。過去の経験と今起きていることの、相同性と違いを、明確に識別しておくことが、経験を生かすために重要である。過去の津波と今回の津波に違いがあるとすれば、それは津波の高さの違いではない。すくなくとも、岩手県の沿岸部に関して言えば、津波の高さは今回の津波と明治三陸津波の間で大きな違いはない。最大の違いは、過去の津波が、経済の成長期に起きており、今回の津波が経済の停滞期に起きたということである。水産に限って言えば、経営内容の優良な漁業者と不振な漁業者の違いが明瞭になりつつあり、ゆっくりと長期にわたって進む、整理統合の段階にあった。また、石巻や気仙沼のような、大きな水産都市の存在も過去とは違っている。現代の水産都市は、漁業を含む巨大な産業複合体であり、単なる漁業の復興によって、これらの都市を復興することはできない。

## 復興の課題

被害を受けたものが、原状復旧を望むことは、当然のことであるが、予算的・時間的制約から、当然、優先順位が必然的に生まれる。すでにのべたように、震災以前に経営体ごとに経営状態に大きな差があった。やがて、縮小・退場すべき経営体も少なからずあったはずである。こうした経営体を含めてすべてを公的資金で救済することは、不可能であり許されないはずである。政治的にはこうした現実を踏まえた発言は行いにくい。しかし、政治家はともかくも現実に復興を担う実務家には、しっかりとした現実認識が必要である。公的機関はどこにどのように関与すべきなのか、効率性と公平性の矛盾しかねない2つの側面から判断しなければならないであろう。また、漁業からの退場を余儀なくされる者がいるとすれば、その受け皿を考えなければならない。震災以前に日本漁業全体が経営体数としては縮小傾向にあり、合理的・効率的経営への脱皮が求められていた。これを所与のこととするならば、震災はこうした傾向の中での漁業変革をさらに短時間に成し遂げることを強要したとも言えよう。

次に、復興への動力を民間の活力に依存しなければならないとすれば、今回の災害が、経済の後退局面で発生したことは、投資資金の確保という経済学的な側面に以上に、精神的な側面において極めて重要な意味を持つ。すでに挙げた三陸における復興、関東大震災からの復興、さらに戦後復興、全て廃虚から立ち上がってきた美しい日本のドラマであるが、その過程においては、厳しい

現実に立ち向かう向こう側に、誰もが分かち合える豊かな生活という希望の共有があった。復興にむけて黙々と汗を流す多くの人々を見る時、どのような状況においても、自らの職務を忠実に果たそうとする、いつの時代にもかわらない日本人の資質を感じる。しかし、それらの人々の間に、未来の共有はあるだろうか。震災後の政治家・行政官の言動を振り返ると、方向性を示すことによって生ずる責務、判断のリスクを巧妙に避けようとする狡猾さがうかがえる。誰もが決断のリスクを負わないために、復興のプロセスが大きく立ち遅れている。国家レベルのみならず、市町村の自治体のレベルにおいても、未来の希望の共有がなければ、民間の活力は出てこない。そういう意味では、言葉生むことを職業とする政治家・言論人の責任は極めて重いと言えよう。

### 水産復興に関する議論

「白書」では、「はじめに」に引きつづいて、「東日本大震災」という章が、13 ページの長さにわたって付け加えられている。これは、震災の被害実態を解説したものである。その反面、対策については「東日本大震災対策」として、わずか4 ページ弱が割かれているのみである。その内容は復旧が主であり、復興に向けた対策は「本格的復興に向けて、東日本復興構想会議の議論を踏まえ、地方と国が一体となって、将来の復興のあり方を議論します。」というわずか2 行の決意表明があるだけである。この時点においては、復興をどのようにおこなうかという方法（プロセス・施策）のみならず、何をもって復興とするのかという議論にさえ手がつけられず、「復興会議」の議論に期待するのみであったと言えよう。「復興会議」による「復興へ提言～悲惨の中の希望～」は6 月 25 日に発表された。この提言では「絆」が強調されている。復興過程において、国・地方の間、各省庁間、産業セクター間、産官学民の間、そして共同体やさらに外側に広がる人々の協調（絆）が大切であることは言を待たないが、何を持って水産業の復興とするのか、それをどのように行っていくのかという計画の概要は読み取れない。新聞報道等によれば、復興会議における水産関係の議論は、復興過程における民間企業の参入に関する議論に多くの時間が割かれてしまったようである。提言の中では、企業の参入を、『地元漁業者が主体となった法人が漁協に劣後しないで漁業権を取得できる仕組みとする。』という一文が挿入され、妥協が図られている。これは宮城県知事と宮城県漁業協同組合の間

で行われた「特区問題」と重なるが、この議論の内容は一般にはわかりにくい。この問題の概要は次のとおりである。復興過程では多くの力を結集する必要がある。もちろん、その中には民間企業・民間資本も含まれる。漁業権という形で、ある空間を排他的に利用する権利を与えられた地域単位の漁業（漁業権を管理しているのが漁業協同組合）についても、民間企業との連携による復興が期待されるが、そもそも漁業権漁業とは、歴史的に形成された地域共同体の排他的な権利を承認するという形で成立しており、他地域からの資本・技術・労働力の参入となじまないところがある。これをもって、漁村集落の排他性ととらえるか、地域の独立性・権利の保障ととらえるかは立場によって異なるが、現行法においても、組合員の賛成を前提に、企業を含む外部者が組合員という形で漁業協同組合に参入し、企業的に漁業養殖等を営むことができないことはない。しかし、外部者が組合の合意を得るプロセスで、様々な条件が課せられることが多く、それらが参入障壁となっている実態がある。法的制度的問題というよりは、合意形成に伴う交渉過程での慣習・文化の問題であるとも言えるが、政策的な誘導によって、この壁を低くするか、現状のまま、地域の意思に任せるべきかが争点である。こうした議論はしばしば双方にとって政治的なパフォーマンスの意味合いを持ってくるため、譲れない議論になり、最終的には奇妙な文言が公的な文書に挿入されて決着した。論ずるべきは提言の文言ではない。地域漁業は閉鎖的であるか、閉鎖的であるとすれば閉鎖的であることの弊害は何か、閉鎖的であることの必然性はどこにあるか、閉鎖的であることは制度によってもたらされているか。閉鎖的であることが復興の過程を阻害するか。閉鎖性を打開しなければならないとすれば、それをどのように行うのかである。こうした議論は形を変えて過去にも行われているが（例えば水産業改革高木委員会提言(2007)に対する全漁連の反発）、政治的・思想的原理主義のぶつかり合いになって実り多い議論にはなっていない。専門家によるこれらの政治的議論が何かを生み出すとは思えない。

震災後、市町村レベルの地方自治体で、復興計画策定のための復興計画委員会を住民レベルで組織して、そこに外部の学識経験者などを招いて、ボトムアップで新しい町作り計画を作ろうとする動きが活発になっている。こうした議論では、町や村を生活の場と認識して、生活レベルでの議論が中心となりがちであろうが、こうした動きの中に、農業や漁業のあり方についての議論も組み

入れていくことが、政治的・思想的議論を離れて、現実的に産業の振興の方向を考えるための、一つの手法になるかもしれない。市町村単位で考えれば、多くの「漁村」で、漁業者は人口比の中で少数者になっている。さらに、漁業者もまた生活者である。もちろん「漁村」の産業や文化の多くは、漁業と何らかの関係を持っている。しかし、こうした機会に、漁業セクター内の閉じた議論から、もう少し広い視野で漁業を見直すことによって、解決できる問題も少なくないであろう。

#### 引用文献

- 1) Nicolas L. Glierreg, Ray Hilborn & Omar Defo (2011): Leadership, social capital and incentive promote successful fisheries. *Nature* 470, 386-389