

滋賀県における琵琶湖漁業振興政策の展開

杉野 園 明

目 次

はじめに

第一節 滋賀県の総合開発計画と漁業振興政策

第二節 『湖国農林水産プラン』の漁業振興政策

第三節 『湖国農林水産プラン』（改定版）の漁業振興政策

第四節 残された課題——むすびにかえて——

はじめに

本稿は、滋賀県が展開してきた琵琶湖漁業の振興政策を歴史的に振り返りながら、その主要施策について検討し、その問題点を指摘したものである。

ところで、琵琶湖漁業の振興政策について検討する場合には、その前提として、琵琶湖漁業の現状を把握しておく必要がある。この点については、「琵琶湖における漁業の現状と問題点¹⁾」を既に公表しているので、極めて簡単ではあるが、それを本論に先立って要約しておきたい。

琵琶湖漁業は、古い歴史をもっているが、それが統計によって量的に把握されるようになったのは明治16年頃からである。その後は商品経済の進展とともに、大きな変化を遂げていく。すなわち、漁業経営数の漸次的減少が続き、かつ漁業規模の零細性に規定されて、専門的漁業から兼業的漁業が主要な比重を占めるようになる。さらに食用の魚を採る一次産業としての漁業から、水産物加工の原料を生産する漁業へと性格を変えていき、最近では、釣り餌用（活エビ）や友釣り用（稚鮎）など、レジャーに関連した特定の魚種を中心とする漁獲が主となってきている。つまり、第1次産業としての漁業から、第2次産業、そして第3次産業に規定された漁業形態へと展開してきている。なお、琵琶湖漁業の現状としては、漁業資源の減少、漁獲量の漸減、市場の狭隘性、経営規模の零細性が問題となっており、「生産量の限界性と市場支配力の弱さによって、——生産状況も、また市場状況も良好とは言えない²⁾」という状況にある。したがって、本稿では以上のような琵琶湖漁業の歴史的経過と現状の把握を前提としながら、その振興方向を検討していくことになる。

次に本稿の構成について紹介しておこう。まず、第一節では、滋賀県の総合計画が、どのような漁業振興政策をとってきたかという歴史的経過と問題点を明らかにし、第二節では、『湖国21世紀ビジョン』（昭和62年に策定）とその具体的な漁業政策である『湖国農林水産プラン』につい

て検討し、第三節では平成5年に改定された『湖国農林水産プラン』（いわゆる『改定版』）によって、現段階における滋賀県の琵琶湖漁業振興政策を検討したい。なお「残された課題」では、本稿がもっている論理展開の限界を明らかにし、今後の研究方向をあらかじめ提示しておきたい。

- 1) 拙稿「琵琶湖漁業の現状と問題点」、『琵琶湖地域の総合的研究』、立命館大学人文科学研究所地域研究室編、文理閣、1994年。
- 2) 同上。217ページ。

第一節 滋賀県の総合開発計画と漁業振興政策

(1) 『滋賀県総合開発計画』（昭和39年4月）の漁業振興政策

昭和39年4月に策定された『滋賀県総合開発計画』では、「水産業」の振興政策について、「近年、琵琶湖漁業が伸び悩んでいる。このため、漁獲漁業から養殖漁業への転換をはかる¹⁾」と述べている。しかしながら、この余りにも簡単すぎる文章では、琵琶湖漁業が伸び悩んでいる具体的な原因や「養殖漁業への転換」の具体的内容などが明らかではない。

もっとも、この時期における日本の沿岸漁業は、高度経済成長政策の展開によって、太平洋や瀬戸内海沿岸地域が埋め立てられ、かつ工場廃水や生活廃水による海水汚染や漁業資源の乱獲によって漁業水揚量が減退していった。そのため養殖漁業への転換が沿岸漁業構造改善事業の一環として政策的に図られていた。こうした国の方針に従って、滋賀県が漁獲漁業から養殖漁業への転換を打ち出したとしても不思議ではない。だが、閉鎖水系である湖面漁業でも海洋漁業と同じ漁業振興政策が有効なのかどうか、また琵琶湖漁業が伸び悩んでいる原因の分析、あるいは淡水魚を養殖する場合の問題点などがどのように検討されたのか、これだけの文章では判断することができない。

滋賀県は、昭和39年の段階で次のような漁業振興政策を提起している。

「1. 生産目標（略）

2. 生産の合理化

将来、養殖漁業（真珠を含む）を戦略部門として生産拡大をはかる。このため、次の諸施策を講ずる。

① 漁獲漁業

琵琶湖、河川とも現状よりみて伸長は望めないが、種苗放流事業、増殖施設整備等の推進と未利用資源の利用等により、おおむね現状の生産規模を維持する。

② 養殖漁業

積極的な優良魚種への転換、生産技術の向上、養殖施設の整備あるいは真珠の品種向上等により、大幅な生産拡大をはかる。

③ 資源培養

こい、うなぎ、ふな、ます、あゆ等の種苗の放流事業を継続実施する。

④ 増殖施設

魚礁、水中林、人工藻場の設置等、増殖事業を積極的に実施する。

3. 基盤の充実

水産センターを新しく設置するほか、養殖漁業振興、あるいは流通改善対策（観光漁場としても利用可能）の一環として、区画養魚場の設置を助成奨励する²⁾

このように滋賀県は、琵琶湖漁業の振興政策として、「生産の合理化」と「基盤の充実」という二点を挙げている。「生産の合理化」では、漁獲漁業を現状維持し、養殖漁業の生産拡大を図り、「基盤の充実」では水産センターの設置と流通改善対策を講じるというものであった。この振興政策は、琵琶湖における漁業資源の限界性を強く意識し、この限界性を打破するための施策として養殖漁業への転換が意図されたものであろう。だが、この漁業振興政策では大きくみて二つのことが問題となる。

第一の問題は、漁業生産量の拡大に関する施策についてである。もとより、漁民にとって漁業生産量の拡大は、それが漁獲漁業であるか、養殖漁業であるかに係わらず、重大な関心事である。その限りにおいて、漁業生産の拡大を計画化することは問題ではないし、養殖漁業の拡大も漁業振興をめざす当然の方向性として理解できる。だが、琵琶湖における漁獲漁業は果して限界にあるのかどうか。本当に「現状よりみて伸長は望めない」状況にあるのかどうか。確かに、水質が汚染され、かつそのような状況が継続している間は、漁業資源が増え、漁獲量が増加する見通しは暗い。しかしながら、過去の漁獲実績をみるならば、漁業資源の回復によって漁獲量を拡大していくことは可能な筈である。大切なのは、そのための諸施策をどのように講ずるかである。その意味で、琵琶湖における水質保全や漁業資源の涵養に積極的に取り組む姿勢が必要であろう。

第二の問題点は流通に関する問題である。日本のような市場経済の場合には、漁業生産量の拡大と併せて、市場の拡大と魚価の安定という要素が特に重要である。この点では、「流通改善対策（観光漁場としても利用可能）」という項目が、それに対応しているように思える。だが、これを内容的にみると、「観光漁場としても利用可能」という言葉からも推測できるように、区画養魚場の設置が言われているに過ぎない。換言すれば、区画養魚場の設置が、いかなる意味で、また量的にみてどの程度の流通改善対策になるのかという点が不明確である。

養殖漁業は確かに、一定の観光客を対象とした需要を確保する手段になりうる。区画養魚場で生産量を増大させ、同じ種類で、同じような大きさの魚を提供することは、ホテルなどの需要に対応した供給体制をとることができるからである。しかしながら、琵琶湖および養殖場で拡大された生産量の魚を、このような形態だけで処理できるものではない。つまり淡水魚をめぐる国民の需要動向調査や市場調査を行い、市場メカニズムとその動向を的確に把握しながら問題点を摘出し、その対応策を検討していかなければならない。具体的に言えば、琵琶湖のどのような魚をどこに出荷し、その価格をいかに安定させるかという施策が講じられねばならない。確かに「積極的な優良魚種への転換」という政策は提起されているが、この「優良魚種」が国民の需要動向に対応した魚種なのか、それとも価格面からみた「優良魚種」なのかという評価基準が不明のままである。いずれにせよ、第二の問題点というのは、こうした流通面での施策が欠落しているということなのである。

以上、『滋賀県総合開発計画』（昭和39年）における「水産業」の振興政策に関する問題点を指摘してきたが、限られた文面の中で琵琶湖漁業に関する諸施策を全面的に展開することは滋賀県としても困難であろうし、また琵琶湖漁業が伸び悩んでいる原因は、単に水質汚染だけではなく、

もっと複雑である。それだけに、琵琶湖漁業を振興していくという課題は、養殖漁業の拡大だけで解決できるものではない。さらに琵琶湖漁業の振興は、主として琵琶湖沿岸漁民の生活と権利に係わる課題であるとはいえ、それだけでなく滋賀県民はもとより国民の社会的文化的ニーズとの関連でも検討していかねばならない課題なのである。

- 1) 『滋賀県総合開発計画』, 滋賀県, 昭和39年4月, 48ページ。
- 2) 同上, 48～49ページ。

(2) 『第2次滋賀県総合開発計画』（昭和42年）における漁業振興政策

昭和39年の『総合開発計画』に引き続き、昭和42年には『第2次滋賀県総合開発計画』（以下では『第2次計画』と略す）が策定された。

この『第2次計画』における漁業振興政策では、「基本方針」として「琵琶湖を中心とする漁獲漁業の衰退に対処して、生産基盤の整備と水産資源の保護につとめるとともに、養殖漁業への転換を、積極的に推進し、漁業構造の改善をはかる¹⁾」としている。

「基本方針」の内容をみるかぎり、第1次の政策と基本的には同じものであるが、それでも『第1次計画』では「伸び悩み」とされていた点が「衰退」へと変化し、さらに養殖漁業を「積極的に推進し、漁業構造の改善をはかる」とやや具体化されている。特に、「漁業構造の改善」という点では、琵琶湖漁業をとりまく諸状況を踏まえた諸施策を展開する方向性が示されている点で注目しておいてよかろう。さらに、この『第2次計画』で評価しておきたいのは、「2生産の動向」という項目の中で、琵琶湖漁業の現状を分析し、政策策定の基礎としている点である。それを紹介しておこう。

「琵琶湖を中心とする漁獲漁業は、近年他産業の進展により、魚介類の繁殖棲息場の荒廃、喪失など漁場環境が悪化し、その生産は減退の一途を辿っている。しかし、魚価の値上りとコストの高い移植用あゆ苗など特定魚種の漁獲増が起因して、生産額は増加している。一方、養殖漁業は、湖面利用の小割式養殖や、あゆの池中養殖事業の伸展により、生産量は大幅に増加しつつある。真珠養殖業は、母貝の不足、養殖漁場の制約など困難な障害に直面しながらも、技術面の向上、業者の生産意欲の向上などにより、予想以上の伸びを示している²⁾」

この文章からは、漁獲漁業では、漁場環境の悪化によって漁業生産量は減退したものの、あゆ苗などの特定魚種の漁獲増加による漁業生産額が増加したこと、また真珠を含む養殖漁業では生産量が大幅に増加していることが明らかにされている。こうした昭和40年代の初頭における琵琶湖漁業の実態を踏まえて、滋賀県では昭和50年を目標年次として、漁業振興の方向と生産目標を設定している。

まず生産目標についてみると、次のように述べている。

「養殖漁業への転換を基本として、生産の拡大、所得の向上をはかる。

(1) 漁獲漁業

琵琶湖、河川とも大きい伸長は期待出来ないが、生産基盤の整備とあわせて、水産資源の選択的増大により、生産の維持をはかるとともに、観光資源としての活用を促進する。

(2) 養殖漁業

- ① 真珠養殖は、母貝の不足および漁場環境の悪化が目立ってきたので、今後は、母貝の人

工養殖技術の開発，ならびに，漁場環境の改良により，生産の増大をはかる。

② 魚類については，種苗の安定的供給と，養殖漁場の造成を推進し，生産の増大をはかる³⁾」

この生産目標に関連した漁業の振興政策の基本的方向については、『第1次計画』と大きく変わっていない。だが先に検討しておいたような琵琶湖漁業の現状を踏まえた場合，この漁業振興政策については幾つかの問題点を指摘することができる。

第一の問題点は，漁獲漁業では伸び悩みの原因が漁場環境の悪化であることを明らかにしている以上，漁獲漁業の振興政策では「漁場環境の改善」をその主たる内容とすべきであった。この点では，琵琶湖周辺地域における「他産業の進展」による漁場環境の悪化をいかに防ぐか，もっと具体的に言えば，他産業による汚水（工場廃液や家庭廃水）をいかに防止して琵琶湖の水質保全をはかり，かつ漁業資源をいかに涵養していくかという課題を政策化する必要があったのである。

第二の問題点は，漁獲漁業を「観光資源として」活用する場合，その具体的な内容が依然として明確でないことである。つまり，漁獲漁業を観光漁業（観光客が漁をする）へと転換させるのか，それともエリ漁や沖すくい漁を観光客が見物する観光対象とするのか，あるいはこの両者を含むものなのか，その点が明確ではないということである。

第三の問題点は，養殖漁業の場合，「漁場環境の改良」をはじめ，生産面で種々の施策が講じられることになっている。この生産面については特に問題を指摘しないが，真珠の養殖に関しては，先にも述べたように市場問題，つまり国内市場では，三重県や長崎県などの海面における真珠養殖との競合関係，海外市場においては，とりわけ中国産淡水真珠の動向などについても検討されるべきであった。真珠養殖の伸びが著しいといっても，その伸びがどこまで続くのかという市場の限界性を明確にしておくべきではなかったかと思われるのである。

次に生産目標そのものについてであるが，滋賀県は昭和40年を基準年次とし，目標年次を昭和50年とする次のような生産目標を設定している。

第1表 滋賀県の漁業生産目標

（生産額単位：百万円）

種類	年次 区分	昭40		昭45		昭50		伸長率(生産額)(%)		
		生産量	生産額	生産量	生産額	生産量	生産額	昭45/昭40	昭50/昭40	
生 産	漁獲漁業(t)	6,750	784	5,202	926	4,724	1,133	118	145	
	養殖漁業	真珠(kg)	2,907	504	5,539	947	8,899	1,494	188	296
		魚類(t)	804	559	824	582	995	687	104	123
	小計	—	1,063	—	1,529	—	2,181	144	205	
	計	—	1,847	—	2,455	—	3,314	133	179	
	生産所得(百万円)		877		1,167		1,591	133	181	

『第2次滋賀県総合開発計画』，昭和42年，58ページ。

上記の表をみる限り，昭和50年における漁業生産高は33億円となっており，そのうち真珠が昭和40年には27.3%であった比率を昭和50年には45.1%に増加させ，その反面として，養殖漁業は昭和40年の30.3%から20.7%へ，また漁獲漁業も42.4%から34.2%へと構成比率を低下させていくという目標設定になっている。

一般に，市場経済のもとで，生産目標を数値として設定する場合，種々の問題が絡まざるをえない。とりわけ重要なことは，例えば真珠のような特定商品の生産拡大を図ることは可能であっ

ても、その商品が市場において価値実現されるかどうかは全く不確定なのである。したがって、生産拡大を図る場合には、その市場をどのように確保するのかという政策が併せて提起されねばならない。このことは、生産面で急激に増加した特定商品が売れなくなった場合、その業種は壊滅的な打撃を受け、経営や従業者までが深刻な状況に陥るといった危険性があるからである。

また、漁獲漁業の生産量を減少させていくという政策目標を設定した場合、これを「政策目標」と云えるかどうかという問題がある。それはともかく、結果として漁獲量が減少した場合には、廃業や失業に追い込まれる漁獲漁業の従事者が生ずることを前提とせざるをえない。したがって、「生産量減」という政策を提起する場合には、当然のことながら、利益の減少や減収に伴う廃業や生活水準の低下といった漁業者に関わる諸問題をどのように解決していくのかという点をあわせて配慮しておくことが必要であろう。

以上のような問題意識のもとに、『第2次計画』における漁業振興政策の重点課題を検討しておこう。

滋賀県は『第2次計画』の中で、「4 漁業構造改善事業」「5 生産基盤の整備」「6 試験研究の充実」「7 漁業協同組合の整備充実」という四つの課題を設定している。

この中で特に重要なのは、漁業構造改善事業である。その内容について滋賀県は、(1)養殖漁業の推進、(2)漁業経営の合理化、(3)漁業調整の合理化、(4)流通の合理化、(5)金融対策の確立という5点をあげている。ここでは、その詳しい内容を紹介できないが、内容に即して若干の問題点を指摘しておきたい。

(1)の「養殖漁業の推進」については、先述した市場問題以外にとくに問題はない。しかしながら、このことと関連させて、「観光漁業の振興をはかる」としている点については、若干の問題が残る。つまり、観光漁業は漁業とはいっても産業部門分類では漁業ではなくサービス業である。つまり、従来の漁業生産者がサービス漁業を始めるのか、それともサービス業者によるサービス漁業を振興させるのかという問題である。これは、漁獲漁業の生産目標を低く設定させている点との関連で問題になるところである。

(2)の「漁業経営の合理化」については、漁業経営団体の経営を近代化し個別経営から協業経営への移行、経営の共同化がその内容であり、その点に限っては問題はない。しかしながら、ここでも漁業経営の合理化に伴う余剰人口の問題とその対策が問われることになろう。

(3)の「漁業調整の合理化」については資源の保全・増殖という点では、とくに問題はない。また湖中養殖について「免許の基本方針を検討」し、「適正な漁場計画を樹立する」という点も、それ自体としては問題がない。しかし、「適正な漁場計画」を策定するためには既存の各漁協との漁場調整、とりわけ小型定置網の敷設に関わる問題が具体的にどうなるのか、この点も含めて具体的に検討されねばならないであろう。

(4)の「流通の合理化」については、「消費市場の積極的な開拓」をはじめ、「産地共同利用施設、水産物流通加工センター、あゆ苗供給施設などの整備」、「集荷の一元化と出荷調整」、「水産物価格の適正化」という内容になっている。これらの点についても、それが「合理性の追求」という点では問題がない。しかしながら、県魚連にとっての市場と個々の漁協にとっての市場とは異なる。これを県としてどう調整するのか、また県魚連や個々の漁協が独自の市場をどう開発していくのかという問題は残る。特に集荷の一元化については、県魚連に結集させるとしても、その

結集に要する時間的ロスや出荷調整をどうするのかといった問題も残るであろう。

(5)の「金融対策の確立」については、「漁業構造の改善に伴う資金の需要増大に対して、養殖漁業の施設整備資金、漁船、漁具資金の貸付」が問題にされている。いわば漁業生産力を拡大する方向に限定された資金問題になっている。だが、漁業構造改善事業による零細漁民の問題とその解決のための資金需要、また「これから発展する見込みのない漁業者」に対する漁船や漁具などの資金需要をどうするのかという問題が残る。

以上、「漁業構造の改善」に関わる滋賀県の施策およびその施策に関する若干の問題点を指摘しておいた。さらに滋賀県は「生産基盤の整備」、「試験研究の充実」、「漁業協同組合の整備充実」という施策を挙げている。この中で注目すべきは「昭和44年3月までに、現在の48組合中35組合を13組合に統合するとともに残りの未合併13組合についても、逐次合併を推進して漁業協同組合の経営規模の拡大と組合体制の確立をはかる⁴⁾」としている点であろう。

漁業協同組合が統合・合併するかどうかは、組合自体の問題であり、地方公共団体の施策として統合・合併を進めることはできない。この『第2次計画』でも漁協の統合・合併を「推進」するとなっているが、これは漁業協同組合併助成法にもとづいた、いわば国の政策の一環として展開されるものであり、国や県の施策として、種々の「助成」があるにしても、漁業協同組合の統合・合併はあくまでも自主的なものでなくてはならない。各漁協と県の施策をどのように調整していくのか、その点が問題になるところである。

以上が、昭和42年に出された『第2次計画』における漁業振興政策の概要と問題点である。もとより、『開発計画』という限られた紙面では、滋賀県としても具体的な内容を記載することは困難であり、従って、ここで指摘した問題点についても、それなりの対応策が用意されていたものと思われる。しかしながら、この『第2次計画』では、漁業振興政策を進めていく前提として、漁業の現状と問題点を明らかにしている点は、評価しておかねばならない。とはいえ、ここではあまり深く内容について検討することは避け、あくまでも滋賀県における漁業振興政策の歴史的経過を追っていくことにしたい。

- 1) 『第2次滋賀県総合開発計画』、滋賀県、昭和42年、57ページ。
- 2) 同上書、同ページ。
- 3) 同上書、57～58ページ。
- 4) 同上書、59ページ。

(3) 『滋賀県総合発展計画』（昭和48年3月）における漁業振興政策

昭和48年、これまでに高度経済成長を続けてきた日本経済も、オイル・ショックで資本蓄積が一定の限界に突き当たり、種々の社会的矛盾を露呈した。これを地域的にみると、太平洋・瀬戸内ベルト地域における重化学工業の集中・集積による住宅事情の悪化、交通の渋滞、公害の激化などの都市問題が顕著となり、他方では石炭産業や農林漁業の衰退によって、農山漁村では人口流出と過疎問題が深刻化した。日本の沿岸漁業も、構造改善事業によって、漁船の大型化、装備の近代化、漁港および背後施設の整備などの近代化が進められたものの、それにも関わらず、一方で漁業資源の枯渇、他方で資金や労働力の不足により、多くの漁村が衰退し、漁民は太平洋ベルト地域へと流出していったのである。多くの漁業経営者、漁協にとって大きな試練に直面した

時期であった。

滋賀県では、かかる時期に『滋賀県総合発展計画』（以下では『発展計画』と略称する）を策定したが、内容も『第3次開発計画』ではなく、県民の生活を重視した『発展計画』というように変化している。

そうした変化を念頭におきつつ、琵琶湖漁業の振興政策についてみると、「新しい計画漁業の展開」として、次の四つの基本方針が策定されている。

「○淡水魚の供給基地づくりをめざす資源培養型漁業の展開

○琵琶湖の深層水を利用した大規模な養魚団地づくりの促進

○自然環境と水、魚を一体とした観光レクリエーション漁業の振興

○組織生産体制の整備による近代的な漁業基盤の確立¹⁾

このような基本方針が策定された背景として、滋賀県は「近年、琵琶湖の水質汚濁等から魚類の棲息環境が次第に悪化しつつあり、資源の減少による生産性の低下など漁業面への大きな影響をもたらしている。また、国民の食生活の高度化に伴い淡水産物の需要も増大しつつあり、今後琵琶湖の自然環境の保全とあわせて水産資源の確保の面から漁場の改良、人工的な資源維持対策や漁業生産基盤の確立等新しい計画的な漁業の展開が要請されている。」²⁾と説明している。ここで、昭和56年を目標とする生産計画表をあげておこう。

第2表 滋賀県の漁業生産目標

区 分	単 位	昭和45年	昭和51年	昭和56年	伸 長 率 (%)	
					51/45	56/45
琵琶湖漁業	トン	6,380	5,990	5,920	94	93
河川漁業	トン	125	150	190	120	152
真珠母貝養殖	万個	150	152	225	101	150
真珠養殖	トン	6.4	7.5	9.0	117	141
魚類養殖	トン	1,247	2,310	3,540	185	284
計	トン	7,758	8,457	9,659	109	125

(注) 1. 真珠母貝養殖には天然のものも含む。

2. 合計数値には、真珠母貝養殖分は含まれていない。

『滋賀県総合発展計画』、昭和48年、209ページ。

この表から判ることは、目標年次における琵琶湖漁業の生産量を、45年対比で93%へ減少させることになっており、これに替わって、魚類養殖を284%と大幅に伸ばすことを目標としている。また『第2次計画』では大幅な拡張が計画化されていた真珠養殖については、141%の増加という、やや低めに抑えた生産計画となっている点も見過ぎてはならない。

ところで、滋賀県の「新しい計画漁業の展開」には、どのような「新しさ」があったのだろうか。上述した諸文章から判断すれば、第一に国民の食生活の高度化による淡水魚の再認識ということであろう。第二に、この国民的需要に対応するために、資源培養型漁業の展開、とくに深層水を利用した大規模な養魚団地づくりという発想である。そして第三に、観光レクリエーション漁業の振興ということになる。

第一の「淡水魚」に対する国民的需要の高まりについては、「淡水魚」の具体的な魚種を明確にしなければならない。「淡水魚」であれば、何でも良いのではなく、それはアユやコイなどの特定の淡水魚に対する国民的需要の高まりなのであり、それに対応した生産施設の増設・拡張や

漁場の改良を検討しなければならないのである。

第二に、資源培養型漁業の展開については問題がないが、「深層水を利用した大規模な養魚団地づくり」という点では、その技術的な面での可能性と採算性の問題がどのようになっているのかという点が明らかにされねばならない。

第三の「観光レクリエーション漁業」については、『第2次計画』における「観光漁業」とどのように異なるのか、その点の説明がなければならない。

滋賀県は、琵琶湖漁業を振興していく具体的な「施策」として、(1)水産資源の維持拡大、(2)養殖漁業の推進、(3)漁業基盤の確立という三点を挙げているので、これまでに述べてきた問題意識をふまえながら、検討していくことにしよう。

(1)の「水産資源の維持拡大」については、「ア資源培養型漁業の展開」と「イ漁場環境の保全と改良」を挙げており、「資源培養」という点では「稚魚の中間飼育場として内湖の高度利用をはかるとともに、温水性魚類および冷水性魚類の種苗生産施設を設置して人工種苗の大量生産と放流を行い、琵琶湖の自然生産力を利用した増殖をはかる³⁾」としている。「漁場環境の保全と改良」では監視体制の強化と併せて、「湖中養殖場における沈殿物の除去、湖底牧場の造成や魚礁の設置により漁場環境の改良を積極的にすすめるとともに、漁船の廃油処理施設を設置して水質汚濁の防止につとめる。また、水産資源の保護をはかり、今後増加が予想される遊漁者と漁業者との調整をすすめる⁴⁾」と述べている。

この文章については、資源培養という課題が全面に出ており、しかも水質汚濁対策の展開と関連させている。さらに、琵琶湖漁業を積極的に振興していくとなれば、その振興の基本的方向とも関連するのであるが、「遊漁者と漁業者との調整」という問題が生じてくることを明らかにしている。

(2)の「養殖漁業の推進」という点では、「ア魚類養殖業」について、琵琶湖地域が京阪神や中京などの大消費地域を近くに控えているという有利な条件を活かして、「適所に湖中養魚集団施設を配置して、こいを中心にあゆ、にじます、鑑賞魚などを組み合わせた養殖をすすめるとともに、琵琶湖の深層水を利用した養魚団地を造成して協業化方式により、あゆ、ます類の養殖を行う⁵⁾」としている。

この文章から、今後養殖していく魚種としては、コイ、アユ、ニジマス、マス、鑑賞魚であるということが判る。だが、これらの魚種が、今後の国民生活との関連で、どれだけの市場性をもつのかという展望について検討がなされねばならないであろう。

「イ真珠および真珠母貝の計画生産」については、「琵琶湖特産の淡水真珠については、新規養殖場として人造内湖に真珠養殖団地を確保し、その生産基盤を整備するとともに既存養殖場の環境改良をすすめ生産の増大をはかる。また、真珠母貝の需給安定をはかるため、西の湖母貝養殖施設の整備拡充を行うほか、新たに人造内湖に真珠母貝生産基地を設け養殖母貝の計画的な生産をはかる⁶⁾」としている。

既に『第二次計画』で、真珠の養殖を振興していく方向が打ち出されていたが、この『発展計画』では、それが「人造内湖に真珠養殖団地および真珠母貝生産基地を設置するというように具体化されている。もっとも、この文章の中に、「計画的生産」という言葉が出てくるが、これは真珠母貝の需給安定という視点からのものであり、真珠市場の需給関係を踏まえた真珠の計画生

産ではないことに注目しておきたい。

(3)の「漁業基盤の確立」という点では、「ア漁港の整備，イ漁業経営の近代化と漁村青壮年の育成，ウ組織的生産と流通の合理化，エ漁業団体の再編強化，オ観光漁業の推進，カ水産技術の高度化と普及指導の強化」という6点を挙げている。

これらの諸点のうち、「ア漁港の整備」については、従来からも数次にわたる施策が行われてきているので、ここでは特に言及することはしない。

次に「イ漁業経営の近代化と漁村の青壮年の育成」であるが、これについては、目標年次までに専業漁家を約400戸育成することとし、そのためには「漁業経営の大型化，資本装備の充実，生産技術の向上等⁷⁾」によって漁業生産性を高め、全県的な組織を通じて漁業後継者の育成ということを出している。だが、琵琶湖の漁業で、新たに専業漁家を400戸も創りだせる状況があるのかどうか。その場合には兼業漁家はどうなるのかといった問題がある。さらに、漁業経営の大型化などによる漁業生産性の向上ということ自体については問題はないが、市場経済のもとでは、琵琶湖の漁業資源を枯渇させることにはならないか、また生産量が増加した場合、その市場をどのようにするのかといった問題が残るであろう。

さらに漁業後継者の問題についても、その経済的基盤の確立や現代社会における漁民としての生き甲斐といった課題が残るであろう。

「ウ組織的生産と流通の合理化」という点については、既に『第2次計画』でみてきたが、ここでは琵琶湖漁業の特色である多品種少量生産という問題と関連させて、具体的に検討することが求められるであろう。

「エ漁業団体の再編強化」については、琵琶湖沿岸漁協が『第2次計画』以降、どのように再編されてきたのか、またどのような問題が残っているのかという点検がなされねばならない。

「オ観光漁業の推進」については、「自然景観と水・魚が一体となった健全レクリエーションの場として、漁業者主体の観光漁業を推進し漁業の多角経営をはかるため、湖中養殖を利用した漁場の提供や漁業者による漁獲手段の提供等をすすめるとともに、観光漁業経営に対する指導を強化する⁸⁾」としている。ここでは、『第2次計画』で曖昧だった観光漁業の主体的な担い手を漁業者として明確化している点に留意しなければならない。

第1次産業としての漁業から、第3次産業としての漁業への転換と経営の多角化、それに対する滋賀県の指導強化は、その後における琵琶湖漁業の振興方向として大きな位置を占めることになる。

「カ水産技術の高度化と普及指導の強化」という点については、「自然水域における漁場や資源の総合的な保全，水産資源の高度利用，集約的増養殖技術，産物の高度化等の調査研究を重点的にすすめる，これに必要な施設等の整備充実をはかる⁹⁾」と具体的に述べられている。この文章が示すとおり、琵琶湖における資源問題の解決や漁業生産量の拡大あるいはその質的向上などに関する基礎的な研究が必要なことはいうまでもない。だが、市場経済のもとでは、生産面とあわせて、市場での価値実現こそ問題なのであり、かかる視点をもつならば、琵琶湖漁業における生産物市場の動向調査、あるいは国民の食生活の変化状況などについても、基礎的な調査・研究がなされねばならないであろう。

以上、『発展計画』において策定された琵琶湖漁業の振興政策について簡単に紹介し、併せて

若干の問題点を指摘しておいた。本来であれば、『発展計画』による漁業振興政策の展開が、琵琶湖漁業にどのような結果をもたらしたかという検討をふまえて、問題の所在を明確化していく作業が必要である。しかしながら、ここでは、滋賀県の琵琶湖漁業振興政策の歴史的経過を検討することが目的なので、そうした作業をここでは割愛しておき、その後における滋賀県の漁業政策がどのように展開していったのか追うことにしたい。

- 1) 『滋賀県総合発展計画』, 滋賀県, 昭和48年, 209ページ。
- 2) 同上書, 同ページ。
- 3) 同上書, 210ページ。
- 4) 同上書, 211ページ。
- 5) 同上書, 同ページ。
- 6) 同上書, 同ページ。
- 7) 同上書, 212ページ。
- 8) 同上書, 213ページ。
- 9) 同上書, 同ページ。

第二節 『湖国農林水産プラン』における漁業振興政策

昭和62年6月に、滋賀県は高齢化、国際化、情報化という時代の動向をふまえながら、21世紀を展望した『湖国21世紀ビジョン』（以下では、『ビジョン』と略称する）を策定した。さらに、このビジョンに依拠しながら、滋賀県は昭和63年3月に、『湖国農林水産プラン』（以下では『プラン』と略称する）を策定した。

以下では、『ビジョン』における漁業振興政策を簡単に紹介するだけに留め、『プラン』における漁業振興政策を中心に検討していきたい。

まず、『ビジョン』の中では、第Ⅱ部「基本計画」第一章「施策の方向」の「〔6〕創意と活力にみちた地域産業づくり」という項目の中に、「(1)農林水産業の振興」があるものの、漁業、あるいは水産業の振興といった独自の項目は設定されていない。

また、「(1)農林水産業の振興」の中でも、漁業に関しては、「○魚介類の産卵繁殖場の造成、魚礁の設置、魚道の整備など、生産基盤の整備と漁場環境の保全につとめる。○栽培漁業を推進するとともに、漁業の近代化をすすめる。○淡水真珠の生産基盤確立のため、養殖漁場の人為的管理を推進する¹⁾」および「需要の高いコアユ、ホンモロコ、ニゴロブナ、シジミ、エビなど、琵琶湖の特産魚介類や淡水真珠の漁業生産を高める²⁾」という二つの文章がみられるだけである。

もっとも、農林水産業全体の課題として、集落ぐるみですすめる「農林水産業の育成」、「流通の合理化と需要の拡大」、「高度技術化・情報化の推進」、「地域特産物の育成とサービス化の推進」、「後継者の育成」、「都市との交流の推進」などの諸項目で、水産業についても触れられている。その中で読み取れる内容として特記すべきことは、湖魚の豊かで新鮮な地域水産物を素材とした特産品の開発、流通の合理化による水産物の価格安定化、水産協同組合などの自主的活動への支援、バイオテクノロジーによる有用魚種の全雌化、都市との交流による観光漁業の推進などである。

以上のように、『ビジョン』においては、琵琶湖漁業の振興政策に関する重点項目があるだけで、その具体的内容についてそれほど多く言及されているわけではない。むしろ、滋賀県の漁業振興政策は、この『ビジョン』を受けて策定された『湖国農林水産プラン』において具体的に展開されることになるのである。したがって、当時の段階における滋賀県の琵琶湖漁業振興政策について論じようとするならば、『プラン』の内容に立ち入ってみなければならない。なお、河川漁業については検討の対象外としておく。

1988年3月に発表された『湖国農林水産プラン』（以下では『プラン』と略称する）の第4章の第3節では、「つくり育てる漁業をめざして」という見出しのもとに、琵琶湖漁業の「展望と課題」および「振興方向」という枠組みのもとに、四つの項目が具体的に展開されている。

その四つの項目とは、「1. 漁業の基盤づくりをすすめる、2. 漁業生産における管理体制を確立し、担い手を育てる、3. 安定した水産物の生産をすすめる、4. 流通対策と漁業経営の合理化をはかる」ということであり、以下では、これら四つの項目それぞれについて検討していきたい。

まず、「1 漁業の基盤づくりをすすめる」は、(1)漁場環境の保全と漁場づくり、(2)水産資源の培養、(3)漁業近代化施設の整備という3項目からなっている。

(1)については、「都市化の進展、生活様式の近代化等により富栄養化現象が進行して琵琶湖——の水質が悪化し、また埋め立て等により自然湖岸が減少するなど琵琶湖の湖辺——環境は大きく変化し、魚介類の産卵繁殖場の減少——といった問題³⁾」を挙げ、このため漁業生産力の低下、特にセタジミの激減問題を指摘しながら、大型魚礁の設置などの漁場づくりに関する諸施策を提起している。

(2)については、(1)の漁場づくりとあわせて、「種づくり」という問題をあげ、漁業資源の減少に対応するため、草津市志那の栽培漁業センターや醒井の養鱒場などの整備充実などの施策と併せて、なお長期的視点に立脚した対応が必要だとし、主要な魚種について増殖目標と効果目標を設定している。なお、ここで重要なことは、「漁業者が“つくり育てる”という考え方をもって自らが資源の培養をはかってゆくことも大切であり、漁業団体の自主的な運営によるアユやビワマスの放流事業をさらに促進します⁴⁾」としていることである。つまり、漁業資源の増殖という点では漁業者の自主的な努力の必要性が強調されているのである。

(3)については、漁業近代化の施設的な側面を問題にしている。漁業近代化それ自体としては問題はないし、これまでの諸施策によって漁港や背後施設がかなり整備充実してきたという経過もある。しかしながら、ここで流通システムについて、次のような問題点が指摘されている点は注目しておきたい。「琵琶湖産魚介類は鮮度保持が困難なことなどから流通エリアが限定されていることや昨今の食生活の多様化などから全体的に消費は伸び悩み傾向にあるため、消費者のニーズにあった付加価値の高い商品開発とこれらの商品を安定的に供給する流通システムの整備が必要⁵⁾です」

この流通システムに関する施策としては、「水産物の漁獲状況や需要動向を即時に把握し、水産物の集約的処理や出荷調整ができる流通情報センターの設置や拠点的広域流通施設・冷凍加工施設の整備を促進し、多様化する消費者ニーズに応じた商品開発による販路拡大をはかるなど、各産地との流通ネットワークシステムの確立をすすめます⁶⁾。」とされている。この水産物の流通

に関する問題は、確かに琵琶湖漁業をとりまく諸困難の中でも大きな問題ではあるが、この点については施設の近代化だけでなく、市場問題とも関連していることを認識していなければならない。

もっとも、「漁協に直売施設を設けるなど地域ショッピング機能を整備し、消費の拡大を推進します⁷⁾」という点については、理念的には理解できるが、漁協が供給しうる魚類の質と量、それに加えて価格が問題となるであろう。さらに「真珠等の特産物については、市場競争力の強化をはかるため、共販施設整備などを促進し、一元集荷販売体制の確立の指導につとめます⁸⁾」という施策が述べられているが、これは昭和39年の『総合開発計画』以来、滋賀県が持続的に追求してきた真珠養殖政策が、激しい市場競争に直面し、その対応策を講じざるをえなくなった状況になったことを示している。つまり、養殖真珠の生産拡大に見合った市場開発をどうすすめるのかという政策の一環として、施設整備の促進が提起されているものと思われる。

「2 漁業生産における管理体制を確立し、担い手を育てる」という項目は、(1)資源と漁場を適正に管理する漁業の確立、(2)新しい担い手の育成、(3)漁業組織の強化育成という三つの項目からなっている。

まず(1)については、閉鎖水域である琵琶湖の場合、自然的な資源としては限界があるという問題をあげ、この限界を養殖生産基盤の整備や新しい養殖技術の開発などによって打開しようとするものである。この場合でも「漁業者自身が長期的な視野に立った計画的な資源管理と漁獲のあり方を再認識すること⁹⁾」という指摘がなされており、漁業者の自主的な資源管理が問題とされている。とくに施策としては、「新たな禁止区域並びに禁止期間等の見直しをおこない、また水域ごとの輪採的な操業方法等の資源水準に見合った計画的な漁業につとめます¹⁰⁾」と述べている。

確かに、琵琶湖における漁業資源の管理は必要不可欠なことではあるが、それを滋賀県が行政として行うのか、それとも滋賀県漁連が行うのかという問題があるし、「水域ごとの輪採的な操業方法」にしても、どの魚種について行うのか、またその順番割当を如何なる基準で行うのかといった問題が残されている。だが、『プラン』では「資源保護ならびに計画的な漁業を推進するため、漁業者自らによる営漁計画にそった漁獲の調整および混獲された稚仔魚の再放流等を促進するとともに、資源や漁場の適切な管理、漁業管理の必然性についての啓発活動を協力に推進し、競争漁獲から漁場の協調管理へと漁業者の意識の転換を促します¹¹⁾」と述べており、漁業資源の保全や計画的な漁獲などについて、漁業者が自主的に行うように、滋賀県は啓発活動を推進することになっている。

この『プラン』の施策提起は、琵琶湖漁業を守り、発展させていく上では、極めて重要なことであり、理念的には全くその通りである。また滋賀県漁連が中心となって、漁業資源や漁場の管理を行うことも可能である。だが、個別的利益を追求するという論理を基底としている資本主義経済のもとで、漁獲面での協調がどこまで可能なのかという点では問題が残るところであろう。少なくとも、漁業者の間で、また漁協相互間における漁獲量のアンバランスを無くすことは出来ないし、その結果としての漁家収入のアンバランスも生じてくるであろう。この点では理念と現実とのギャップを如何に克服していくかが大きな課題となるであろう。

(2)については、兼業漁家の減少、従事者の高齢化、若年層の就業減少といった問題をふまえ、「資質の高い後継者や新たな中核となる漁業者の育成を積極的にすすめつつ、高齢者の就業機会

の拡大¹²⁾」ということを提起している。もともと、後継者を確保するという問題を根本的に解決するには、琵琶湖漁業によって、一定の生活水準を維持できるような所得の確保が前提となる。「地域や学校教育との連携により若い人達に水産業に対する理解と親しみを抱かせ¹³⁾」することも大切なことだが、これだけでは琵琶湖漁業へ就業する意欲は湧いてこないであろう。この点では、『プラン』も「産業として成り立つ魅力ある水産業として発展させる¹⁴⁾」と正しく理解している。また、具体的な施策としては、漁業生産や利用加工の技術修得、漁業経営能力の涵養、高齢者の新たな役割の開発などと併せて、住みよい環境の漁村づくりという施策が述べられている。

(3)については、沿湖漁業協同組合（42漁協）の平均組合員数が68人（全国平均265人）という零細性を問題とし、「漁業団体とともに、漁協の機能を強化するための組織再編や経済活動の充実につとめる必要があります¹⁵⁾」としている。そのため「正組合員数で概ね100人以上、漁獲高で3億円以上の規模を目標として、合併を促進します。なお、推進計画としては、当面1市町村1漁協、将来的には県下を10漁協と設定します¹⁶⁾」とし、漁協の合併目標を昭和67年（平成4年）に23、同じく75年（平成12年）に10と具体的に提示している¹⁷⁾。

漁協の合併統合については、すでに昭和42年の『第2次計画』で、「昭和44年3月までに、現在の48組合中35組合に統合する」と方針を展開してきた経過をふまえると、昭和63年の段階でも、この合併統合がほとんど進まなかったという事実が明らかとなる。それと同時に、漁協の合併統合がいかに困難な問題を含んでいるかということも数字的に示唆しているとも考えられる。いずれにせよ、漁業者、とりわけ漁協の組織化という点は、琵琶湖漁業の将来方向を検討する場合には大きな課題となるであろう。

「3安定した水産物の生産をすすめる」では、昭和47年には8千トンであった漁獲量が59年には4千トン弱になったという数字を挙げながら、琵琶湖漁業における漁獲量の減少を問題としている。このため「良好な漁場環境づくりと水産資源の繁殖保護をはかる一方、“場づくり”や“種づくり”による資源の維持培養につとめる必要¹⁸⁾」を述べ、その具体的な対策としては、(1)琵琶湖漁業、(2)魚類養殖業、(3)真珠および真珠母貝養殖業に区分して「振興方策」を提起している。

そこで、これらの3つの項目についてそれぞれ紹介しておく、(1)については、琵琶湖漁業の振興政策としては、漁業資源を温水性魚類、冷水性魚類、エビ類、貝類に区分して主要な魚類別の繁殖方向を提起している。

(2)については、「経営形態は、家族的で小規模なものが大部分で、かつ協同組合の組織活動が弱いために、生産のコスト高、消費拡大の伸び悩み、養殖技術の向上が不十分な状況にある¹⁹⁾」という把握のもとに、①醒井のマス類種苗生産供給施設の効率的運用、②養殖用水の利用方法の改善と関連施設の効率的運用、③協同組合の育成、④湖国のリゾート産業などと関連させた付加価値の高い製品づくりといった施策を提起している²⁰⁾。

(3)については、淡水真珠の生産が琵琶湖水産業の中で重要な位置を占めているにもかかわらず、最近では「漁場環境が急激に変化し、真珠母貝の生育不良、へい死率の増加、真珠品質の低下²¹⁾」という生産面での状況とあわせて、市場面でも「中国産淡水真珠の進出による競合や円高の影響による輸出不振は真珠養殖業の経営を圧迫²²⁾」する状況となっている厳しい状況をふまえ、漁場環境の管理技術の開発、母貝の安定的生産とあわせて、「琵琶湖産淡水真珠の特徴を有する高品質の真珠生産をすすめる²³⁾」、「小規模経営体の協業化や共販体制の強化²⁴⁾」による流通面での改善を提起し

ている。なお、ここでは中国産の淡水真珠との市場における競合関係、とりわけ品質と価格の点での検討が必要であろう。

「4 流通対策と漁業経営の合理化をはかる」では、(1)水産物の流通対策と消費の拡大、(2)漁業経営の改善という二つの項目から構成されている。

(1)については、「湖産の生鮮魚介類は、生産量の変動が大きいことや鮮度保持が難しく、また調理方法も限られているため、地場消費的色彩が強く、一般の市場流通にはなじみにくい²⁵⁾という状況にあり、このことが「漁業生産や経営の拡大を阻害している²⁶⁾」という琵琶湖漁業の一般的な把握とあわせて、湖産アユ苗が全国シェアの70%を占めていること、琵琶湖真珠が中近東や欧米へ輸出されているという特殊的な流通状況を把握している。以上をふまえて、生鮮魚介類については一元的出荷体制の組織づくりと冷凍加工施設の整備などによる安定的出荷体制の確立と同時に、宣伝や市場調査などの市場対応策を提起している。アユについては種苗生産供給施設の整備等による品質改善、また真珠については共販体制の強化や国内市場の開発という政策提起を行っている²⁷⁾。

(2)については、「魚価の高い特定魚種に漁獲が偏重する傾向²⁸⁾があるため漁業経営が不安定となる側面があり、さらに「琵琶湖という限られた水域での操業は、地曳、やなを除き集団操業になじまず、個人の漁獲技術に対する依存度が高い漁業形態となっており、このため、その経営は家族単位の小規模なものとなっています²⁹⁾」という現状把握のもとに、鮮度保持技術や加工技術の普及、出荷調整による魚価の低迷防止、加工・販売業や観光業等との複合的経営の促進、漁獲物の付加価値化による漁家収入の安定につとめると同時に、共同購入や共同販売によるコスト低減をはかると共に、漁協の組織や経営の経営基盤を強化するという政策提起を行っている³⁰⁾。

以上、『プラン』における漁業振興政策をやや詳しく紹介してきた。その内容は琵琶湖漁業の将来を展望しながら、その課題を明らかにし、この課題を解決していくための具体的な施策を提起するという方法をとっている。しかしながら方法論的にみると大きな問題がある。それは漁業だけに関したのではなく、農業や林業などで政策提起している場合もそうになっているのだが、いずれの場合も「展望と課題」をふまえて「振興方策」を提起するという手法をとっていることである。つまり琵琶湖漁業のあるべき姿を展望し、この「展望」を先行させることによって、現実とのギャップを課題とし、その解決のために施策を提起するという誤った手法がとられているのである。

本来、政策提起を行う場合には、なによりも現実を客観的に分析し、問題点を明らかにしておくことが前提となる。この場合でも、何が問題なのかという点については、分析視点や問題意識の相違によって大きく異なってくる場合がある。客観的にみても、漁業者の立場と観光漁業者との立場は異なるであろうし、さらに県や市町村などの政策策定者の立場とも異なるであろう。しかしながら、問題点を明らかにするためには、現状分析が心要なことは、どの立場でも共通している。したがって、この問題点の析出を前提として、解決すべき施策を具体的に提起するというのが通常の方法である。だが、「展望」を先行させるとなると、だれがどのように「展望」するのかという主体の問題をはじめ、「展望」と国家政策との関連など、その「展望」が現実の社会経済に果たす利害関係も問題となる。

仮に、この「展望」が、漁業生産量や漁家人口などの年次的趨勢に立脚した「推測」だとすれ

ば、これは機械的「展望」論であり、これに対応するかたちでの「課題設定」は、現実の社会経済的諸関係を見逃したものとならざるをえない危険性をもっている。

もっとも、『プラン』の「つくり育てる漁業をめざして」では、琵琶湖漁業の現実を客観的に把握し、これに対応するかたちで振興施策が提起されており、かならずしも「展望と課題」という内容になっていない。むしろ、この点が逆に評価されるべきであろう。そうは言っても、内容的には、各項目が生産、流通、消費といった面できちんと区分されておらず、分析と施策もかなり複雑に絡み合うかたちになっているので、この点は今後において政策提起する場合に、改善し、整理していく必要があるだろう。なお、個々の漁業振興政策については、平成5年3月に改定された『湖国農林水産プラン』（『改定プラン』と略称する）の中で検討を深めていきたい。

- 1) 『湖国21世紀ビジョン』, 滋賀県, 昭和62年, 138ページ。
- 2) 同上書, 139ページ。
- 3) 『湖国農林水産プラン』, 滋賀県, 1988年, 96ページ。
- 4) 同上書, 99ページ。
- 5)~ 8) 同上書, 100ページ。
- 9)~11) 同上書, 101ページ。
- 12)~14) 同上書, 102ページ。
- 15) 同上書, 104ページ。
- 16) 同上書, 105ページ。
- 17) 同上書, 105ページの付表参照。
- 18) 同上書, 106ページ。
- 19) 同上書, 109ページ。
- 20) 同上書, 110ページ参照。
- 21) 同上書, 110ページ。
- 22)~24) 同上書, 111ページ。
- 25)~26) 同上書, 114ページ。
- 27) 同上書, 115ページ参照。
- 28)~29) 同上書, 115ページ。
- 30) 同上書, 116ページ参照。

第三節 『湖国農林水産プラン』（改定版）における漁業振興政策

1988年に『湖国農林水産プラン』が発表されたが、日本の沿岸漁業をとりまく社会経済的諸条件の変化、特に、その後における琵琶湖漁業の変化によって、内容が新しく改定されることになった。こうして5年後の1993年に、『湖国農林水産プラン』（以下では『改定版』と略称する）の改定版が刊行されることになる。いわば、これが現段階における琵琶湖漁業政策である。では具体的に、何処がどのように改定されたのかという点について検討してみることにしよう。つまり、この数年で改定を必要とした点こそ、まさに現段階における琵琶湖漁業の問題点となっているからである。

ところで、『改定版』が『プラン』に比して大きく変わっている点は、その章編成である。『改

定版』では、第1章が「農林水産業と農山漁村の経過と現状」となっていて、政策策定の前提となる現状把握が意識的に行われている。この点は「分析なくして、政策なし」という格言からも問題はない。問題となるのは、「農山漁村」という「集落づくり」あるいは「町づくり」との関連で漁業の振興が提起されている点である。この問題は直接漁業とは関係ないが、それだけに「なぜ町づくりと関連させた漁業振興が政策として提起されているのか」という疑問が生じてくる。別の視角から見れば、実は琵琶湖だけでなく、日本沿岸漁業の転換政策の焦点がここにあったとも言えるのである。この問題については、政府の沿岸漁業政策との関連で検討すべき課題であり、かつ本稿では漁業に直接関係ある振興政策について検討するという問題設定があるので、ここでは検討を割愛することにした。

そこで手始めに、『改定版』の第一章でまとめられている琵琶湖漁業の経過と問題点について紹介しておこう。

「琵琶湖漁業は、漁場環境の変化から減少を続けていますが、種づくりや場づくりなど水産資源の増殖により近年生産が回復しつつあります。……魚類養殖業は、全国的な養魚振興ともあいまって増加しましたが、近年、やや停滞しています。なお、真珠母貝養殖業や真珠養殖業は、漁場環境の変化によって生産の維持が困難な状況となりました¹⁾」

上記の文章で注目すべき点は、真珠母貝や真珠の養殖業が、水質の悪化にともなって、生産局面で困難になってきているという事実である。真珠養殖業は、いわば琵琶湖における新しい展開方向として、滋賀県も奨励してきた業種であっただけに、今後の対応が問題になるところであろう。

なお、上記の文章については、琵琶湖の漁業生産に関する簡単な統計が付されている。琵琶湖漁業生産量は7,482 t（昭和35年）、6,460 t（昭和45年）、5,189 t（昭和55年）、3,840 t（昭和60年）、4,703 t（平成2年）という時系列的な変化でもわかるように、昭和60年には4千トンを割ったが、平成2年には回復しているという状況や²⁾「新事例」として、「人工河川や栽培漁業センターを中心とする種づくりなど水産資源の増殖により、アユ苗の出荷量が回復し、その漁獲量が増加傾向にあります³⁾」として、琵琶湖産アユの漁獲量およびアユ苗出荷量の年次の推移について次のような表を掲載している。

第3表 琵琶湖産アユの漁獲および出荷量の推移
（単位：トン）

	昭和45年	昭和50年	昭和55年	平成2年
アユ漁獲量	678	891	1,345	1,832
アユ苗出荷量	310	311	291	643

【湖国農林水産プラン】（平成5年版）、滋賀県、12ページ。

さて『改定版』は以上のような琵琶湖漁業の状況について、「水質、繁殖場、生態系など漁場環境の変化などにより生産量が減少しました。一方、つくり育てる漁業を推進した結果、漁業資源量の維持に一定の効果が上がってきました⁴⁾」と、漁業資源の維持という点に関しては、一定の「評価」をしている。

また生産構造については、「実績」として、「琵琶湖漁業の経営体は、生産量の減少に伴い減少しています。団体経営体は、近年、現状程度で推移していますが、個人経営体は、後継者の他産

第4表 琵琶湖漁業経営体および漁業就業
従事者数の推移（単位：経営体、人）

	昭和38年	昭和43年	昭和53年	昭和63年
経営体総数	1,704	1,600	1,557	1,703
団体	45	78	134	105
専業	152	185	207	111
第一種兼業	667	517	474	356
第二種兼業	840	820	742	501
漁業就業者	1,976	2,926	2,419	1,620
漁業従事者	3,482	3,729	3,861	2,375

『湖国農林水産プラン』、滋賀県、平成5年、13ページ。

業への転出や高齢化による離職などにより、従事者数は大幅に減少が続いています⁵⁾として、次のような表を掲げている。

上記の表については、第8次漁業センサスの統計数字であり、平成5年に策定するための参考数字としては、時期的なずれがある。漁業経営体や漁業従事者数に関する統計数字としては、『滋賀県統計書』の平成2年版や『滋賀の水産』（平成5年版）でも第8次漁業センサスの数字を転載しているだけなので、統計処理上は止むを得ない事情がある。だが、5年毎の漁業センサスだけでなく、琵琶湖漁業の経営体や従事者数についても、滋賀県独自の統計調査が必要な時代になっているのではあるまいか。いずれにせよ、この『改定版』が「評価」するように、「漁獲量の伸び悩みの状態にあることなどにより、漁業経営体および漁業就業者ともに減少が続いています⁶⁾」という状況は、「琵琶湖漁業に従事する漁民の数は年々減少してきている。——このことは、琵琶湖漁業の不振を反映したものである⁷⁾」という筆者の認識と共通している。

次に『改定版』の第2章3節「水産業のすがた」では、平成12年における琵琶湖漁業の「すがた」として、具体的な数字を見込んでいる。それをここで紹介すると、生産量は5,940トン（平成2年との対比で126%）、漁業養殖業は1,350トン（同じく124%）、漁業従事者1,900人（昭和63年との対比で80%）⁸⁾という数字になっている。平成12年という目標年次の設定については、ほぼ10年後ということなのであろうが、この見込みの数字については検討の余地がある。簡単に問題点を指摘しておく、この「見込み数字」が自然的、つまり市場経済の動向に委ねたまの数字ではなく、例えば「水産資源が計画的かつ安定的に維持培養され⁹⁾」という具合に、一定の政策的対応の結果としての数字である。したがって、この数字は単に「見込まれる」というものではなく、政策目標としての数字として考えねばならないということである。だとすれば、漁業従事者が目標年次には対63年度で80%になるというのも、一つの政策目標になっているということになる。

確かに琵琶湖漁業をとりまく現実の社会経済的諸条件は厳しいものがある。また漁業従事者の高齢化という問題もある。したがって、滋賀県が琵琶湖漁業の振興のために相当の努力をしたとしても、結果的には前述のように80%に従事者は減少するかもしれない。だが、現在の従事者を80%に減少させることが政策目標なのか、それとも従事者の減少を80%に留めるように努力するというのが目標なのか、この点は明確にすべき点であろう。

さて、平成12年までの期間における「水産業振興の基本方向」については、第3章第3節で次のようにまとめられている。

「第1生産基盤 とる漁業から、つくり育てる漁業への転換を一層すすめます。水産資源の安

定した再生産を確保するため、種苗の生産放流につとめるなど栽培漁業をすすめます。また、魚介類の産卵繁殖場の造成など産卵育成に適した漁場づくりをすすめます。さらに湖底質の改良やヨシ地帯の造成など漁場環境の保全をすすめます。琵琶湖の生態系を保全し有用な水産資源の維持をはかるため、外来魚対策をすすめます。

第2生産構造 組合組織の育成強化をすすめ、後継者や中核となる漁業者の育成につとめます。水産資源の適正な管理と計画的な漁場利用を促進し、漁業者自らによる資源管理型漁業の展開をすすめます。

第3生産振興 地域特産品として湖産魚介類の生産振興と品質向上をすすめます。また、多様化した消費者ニーズに応えるため、水産物を素材とした新しい地域特産品の開発をすすめます。

第4流通改善 安定的な供給体制の整備をはかり、湖産魚介類の消費拡大につとめます¹⁰⁾

上記の文章をみる限り、琵琶湖漁業を振興する基本方向に関する四つの項目は、すでに『プラン』において展開された項目と基本的に同じものである。したがって、この基本的方向をふまえながら展開されている『改定版』の「振興方策」（第4章第3節）も、前回の『プラン』と同様、「第1漁業の基盤づくり」「第2漁業生産における管理体制の確立と担い手の育成」「第3安定した水産物の生産」「第4流通対策と漁業経営の合理化」と同じような内容構成となっている。

さて、『改定版』における漁業振興政策を検討するわけであるが、既に述べたように、ここでは『プラン』との相違点を中心に検討していくことにしたい。

まず「第1漁業の基盤づくり」では、(1)漁場環境の保全と漁場づくり、(2)水産資源の培養、(3)漁業近代化施設の整備という三つの項目からなっている。これは『プラン』と全く同じである。これを内容的にみると、(1)の漁場環境との関連では、「ビニール類々の散在性廃棄物が増加する¹¹⁾」という状況をあげ、さらに「北アメリカ原産のブラックバス、ブルーギルが近年、琵琶湖で異常繁殖し、魚の卵や稚魚を食害することから、琵琶湖の有用魚種が減少しています。このため、外来魚対策をすすめ、漁場生産力の回復をはかる必要があります¹²⁾」と追加して述べられている。この点に関しては、「展望と振興方策」で「漁業者による湖底堆積ゴミの除去や清掃をすすめる¹³⁾」となっているが、なぜ漁業者のみが除去や清掃にあたるのか不明確である。また外来魚に対する対策としては、その抑制と有用利用という二つの点を付け加えているが、現時点では「緊急性」を強調する必要があるだろう。

(2)については、「漁業者が『つくり育てる』という考え方をもって自らが資源の培養を諮っていくことが大切であり、漁業団体の自主的な運営による増殖事業をさらに促進します¹⁴⁾」とか「今後は受益者が自らの手で資源を守り……¹⁵⁾」などと漁業者および漁業団体の自主的な活動が強調されている点が新しく付加された点である。この点については、漁業者の積極的な取組が期待されると同時に、自らの問題は自らの手で解決していくという社会的自覚の問題でもあろう。もとより漁業者や漁業団体だけにまかすのではなく、滋賀県としてもそれなりの対応が必要であることは言うまでもない。

(3)については、とくに変わった点はない。これまでの7次にわたる漁業構造改善事業などによって、琵琶湖沿岸漁業の諸施設はかなり近代化されてきているので、今後は流通問題をも視野に入れながら、これを「重点的に」進めていく必要があるように思われる。

「第2」の「漁業生産における管理体制の確立と担い手の育成」は、(1)資源と漁場を適正に管

理する漁業の確立、(2)新しい担い手の育成、(3)漁業組織の強化育成という三つの項目から構成されている。

(1)については現状認識では大きな変化はない。しかし、「展望と課題」で「水域ごとの輪採的な操業方法等」と一般的に記載されていたものを、「セタジミについては」という特定の貝類に限った採取方法であることを明記している点が異なっている。

(2)については、『改定版』が青少年対策はもとより、高齢者とあわせて「女性」を登場させて琵琶湖漁業の新しい担い手としての展望を切り開こうとしている点が異なっている。さらに「漁労装備の近代化や漁業無線の整備等を促進し、安全で安定した漁業操業の確保¹⁶⁾」という点も、労働条件の改善のための方策の一つとして挙げている点も見落とせないであろう。

(3)については、『プラン』が琵琶湖岸漁協の零細性を示し、「将来的には県下を10漁協」とかなり具体的で固定的な漁協の統合方針を出していたのに、この『改定版』では数字的な面を削除して「将来的には広域的な漁協への合併にむけた指導¹⁷⁾」としている。漁協の統廃合は、組合自身の問題として対処していく必要があるが、現実には利害関係がかなり複雑に絡んでいる。従って、数字を挙げて機械的に統合問題に対処していくことだけでは、自ずと限界がある。むしろ、現実の利害関係をいかに解消させていくのかという本質的な面での対応が必要な段階にきており、この点では『改定版』のような表現のほうが適切であろう。いずれにせよ、琵琶湖漁業の将来性を考える場合には、この漁協の統廃合という問題を検討する必要があるということだけは間違いない。

「第3」の「安定した水産物の生産」は、(1)琵琶湖漁業、(2)魚類養殖業、(3)真珠および真珠母貝養殖業、(4)河川漁業という項目からなっている。この項目設定は『プラン』と全く同様である。

(1)の琵琶湖漁業については、平成2年に4,700トンの漁獲量があったので、昭和59年の3,800トンという数字と入替えている以外に、特に大きな変更はない。「展望と振興方策」も基本的には『プラン』と同じであるが、「魚類対策」では魚類を温水性と冷水性とに別けて対応していくきめ細かさが現れている。「貝類対策」では「輪採制の制度化」を削除しており、この点は採貝業者からの反対があったのではないかと推測される。もっとも、琵琶湖の湖岸における良質のシジミをどのように増殖していくのか、またシジミ貝などの限られた貝類資源をどのように採取していくのかという点では、輪採制は別としても、『プラン』が提起していた「計画採貝」という視点もあわせて、漁業者みずからが検討していく課題のように思われる。

(2)の魚類養殖業については、特に経営形態が小規模であり、「組織が脆弱なため」、「生産のコスト高」「消費の伸び悩み」「養殖技術の向上が不十分」といった問題点が新たに指摘されている¹⁸⁾。こうした点をふまえて「展望と振興方向」では、「試験研究により開発された三倍体魚など優良魚の普及につとめます¹⁹⁾」という点が付加されている。

(3)については、これまで真珠の生産が「本県水産業の中にあって、……大変大きな位置を占めていました²⁰⁾」と過去形の文章となっており、「生産基盤である漁場環境が急激に変化し、真珠母貝の育成不良、へい死率の増加、真珠品質の低下などの課題を抱えています²¹⁾」と極めて深刻な状況になっていることが明らかにされている。『プラン』では、中国産の淡水真珠との競合関係が問題とされていたが、『改定版』では、この市場関係の問題は削除されている。つまり市場問題以前の、生産局面で大きな問題に直面しているのである。したがって、「展望と振興方策」では、

イケチョウ貝の生育不良の原因や新たな漁場の可能性、優良な母貝の開発などの調査研究をすすめる、「琵琶湖特産の淡水真珠の生産回復をめざします²²⁾」という政策提起になっている。

「第4」の「流通対策と漁業経営の合理化」については、(1)水産物の流通対策と消費の拡大、(2)漁業経営の改善という二つの項目からなっており、この構成は『プラン』と変わっていない。

(1)については、『プラン』では「少量多品種等の時代のニーズ」とあったものが、「時代の多様なニーズに合わせた付加価値の高い新製品の開発²³⁾」へと変わっている。もともと「少量多品種」の生産というものは、現実の市場経済のもとでは極めて競争力の弱いものでしかない。むしろ「少量多品種」であることが、琵琶湖漁業の問題点だったのであり、琵琶湖漁業の振興のためには、この問題の解決こそ基本的な課題だったのである。

したがって、『改定版』がこのように政策内容を変更したことは、まさに現実を直視することによって認識を新たにしたものと思われる。だが、「付加価値の高い新製品」だけが、国民的ニーズなのではない。鮮魚に対する国民の一般的なニーズは、「新鮮で、おいしくて、安全で、かつ安い」ということであり、そうした基本的な認識をふまえながら、「新製品の開発」に取り組む必要がある。もっとも、高付加価値で、「琵琶湖に特有な」新製品の開発を行っていく努力は続けていかねばならないであろう。

(2)の漁業経営の安定という点では、『プラン』では「魚価の高い特定魚種に漁獲が偏重する傾向があり」という部分が削除されている。しかし、この削除については問題があろう。なぜなら、「特定魚種」がアユの種苗であるということ、またアユ種苗の価格変動によって、漁業経営状況が大きく左右される不安定さをもっているという現実是不変からである。むしろ漁業経営の規模が小規模であるだけに、需要が多くて、価格の高い魚種に漁獲が集中するのは市場経済のもとでは当然のことである。だが、アユ、アユ種苗の生産だけに特化した場合には、モノカルチャ的漁業形態となってしまう。モノカルチャ的経営は、それが大規模であっても、市場価格の暴落によって経営が危機に瀕することは、過去の多くの事例が示す通りである。この点は『プラン』の現状認識をふまえ、琵琶湖漁民が自主的に解決していくべき緊急の課題として提起する必要がある。

また「課題」との関連では、『プラン』では、「魚価の向上」という表現になっていたが、この『改定版』では「全湖的な調整による計画生産と漁業経営の複合化²⁴⁾」による「魚価の安定²⁵⁾」となっている。これは正しい変更である。なぜなら、魚価が高くなれば需要が減退するので、「高い魚価」は、漁家の収入面からみて必ずしも好ましいことではないからである。むしろ『改定版』のように「魚価の安定」があれば、それに対応した漁業を営み、経営についても種々の改善をしていくことが個別的にも可能となる。そして、前述したように、「魚価の安定」もまた国民的ニーズの一つなのである。なお、「展望と振興方策」では、「資源量に見合った計画的な漁場利用を促進するとともに、鮮度保持技術や加工技術の普及をすすめる、加工・販売事業や観光事業等との複合的経営を促進して、漁獲物の付加価値の増大をはかるなど、魚価収入の安定につとめます²⁶⁾」と結んでいるが、この政策を可能にするのは、「全湖的な調整による計画生産と漁業経営の複合化」ということであろう。この政策自体には問題はない。しかし、次の三つのことは、この政策を行う場合に、あらかじめ解決しておかねばならない。第一に、この全湖的な調整を誰が行うのかという点であり、第二に、調整の対象を明確にしておくことであり、第三に、いかなる基準で

その調整を行うのかということである。

以上、『湖国21世紀ビジョン』に規定された『湖国農林水産プラン』およびその『改定版』において展開されている琵琶湖漁業の振興政策について検討してきた。その結果、琵琶湖漁業が当面している問題点を明らかにし、かつ滋賀県の振興方策についても若干の問題点を指摘しておいた。だが、現実における滋賀県の漁業振興政策は、国の施策と無関係に展開されているわけではない。いわば本稿は、滋賀県がこれまでに行ってきた琵琶湖漁業の振興政策、それも漁業に直接関連する政策だけに限定して検討してきたものにすぎない。琵琶湖漁業の振興政策について、一層科学的な検討を行うとすれば、なお残された問題は多い。最後に、琵琶湖漁業の振興政策に関する今後の研究課題を整理しておくことにしたい。

- 1) 『湖国農林水産プラン』, 滋賀県, 平成5年版, 12ページ。
- 2) 同上書, 12ページの付表を参照。
- 3)~ 4) 同上書, 12ページ。
- 5)~ 6) 同上書, 13ページ。
- 7) 拙稿「琵琶湖における漁業の現状と問題点」, 『琵琶湖地域の総合的研究』, 文理閣, 1994年, 215ページ。
- 8)~ 9) 『湖国農林水産プラン』, 前出, 22ページ。
- 10) 同上書, 29ページ。
- 11)~13) 同上書, 87ページ。
- 14)~15) 同上書, 88ページ。
- 16) 同上書, 90ページ。
- 17) 同上書, 91ページ。
- 18) 同上書, 93ページ参照
- 19) 同上書, 93ページ。
- 20)~22) 同上書, 94ページ。
- 23) 同上書, 95ページ。
- 24)~26) 同上書, 96ページ。

第四節 残された研究課題——むすびにかえて——

これまでの諸節では、滋賀県の琵琶湖漁業振興政策がどのように展開されてきたのかという歴史的経過を明らかにし、琵琶湖漁業に直接関係ある点についてのみ問題点を指摘しておいた。だが、琵琶湖における漁業振興政策をより科学的に分析するには、幾つかの点で不十分である。

まず第一に、滋賀県の漁業振興政策として、何が最も重要な課題であり、何を重点的な施策として展開してきたのかという点の分析である。この点に関しては、昭和40年以降における財政支出を漁業の振興という視点から整理しておかねばならない。なぜなら、現実の政策を施行する場合には、なによりも財政資金がどのように支出されたかという点で具体的に把握でき、滋賀県が漁業関連施策として支出された資金の大きさによって、琵琶湖漁業振興政策の重点課題がなんであったかということも明らかとなるからである。

第二に、滋賀県の漁業振興政策としては、『改定版』で明らかにしておいたように、「町づく

り」との関連での分析を省略してきたということである。この点は政府の沿岸漁業振興政策とも関連するのであるが、なぜ「町づくり」と関連させた漁業振興が政策として提起されてきたのかという問題がある。『改定版』では、すでに「漁村づくり」などとの関連で振興政策が提起されているので、この点の検討は改めて行う必要がある。

第三に、政府の沿岸漁業振興政策との関連が検討されねばならない。とくに第9次漁港整備長期計画（6～11年度）、第4次沿岸漁場整備開発計画（6～11年度）、沿岸漁業活性化構造改善計画（6～11年度）がいずれも今年度から開始されるので、平成5年度に行われた漁港法の改正がもっている社会経済的意義、とりわけ沿岸漁業との関連で検討する必要がある。

第四に、琵琶湖漁業に関連している湖岸地域の地方公共団体が、国および滋賀県の漁業振興政策を受けて、どのような施策を展開しているかという実態把握とその検討が必要であろう。琵琶湖が閉鎖水域とはいえ、沿岸の自然的状況や開発の状況はかなり異なっているし、そこで展開している漁業状況も異なっているため、これら地方公共団体の振興政策も異なった内容になっているからである。さらに沿岸漁業を営んでいる各漁協の組織状況も異なるであろうし、漁協独自の漁業振興施策も異なる。琵琶湖漁業の振興政策が具体化される過程を明らかにしようと思えば、こうした事実関係をふまえた検討を行なっていく必要がある。

第五に、琵琶湖と同じように、沿岸漁業とされている霞ヶ浦、北浦、浜名湖における漁業の実態を明らかにし、これらと琵琶湖漁業を比較をしてみることも重要な研究視点である。つまり日本の沿岸漁業という一般性、そして湖面漁業という特殊性、そして琵琶湖漁業という個別性といった視点に立脚した研究を行ってみる必要がある。

以上、琵琶湖漁業の振興政策との関連で、五つの研究課題を挙げておいた。そのことは本稿がもっている限界性を明らかにしたということでもある。もっとも、第四の課題として挙げた「地方公共団体による琵琶湖漁業の振興政策」については近日中に別の形で拙稿を発表する予定になっている。また、琵琶湖沿岸の各漁協に対しては、いま漁業で何が問題となっているか、またどのような振興政策を考えているかというアンケート調査を実施したので、これらについても十分な検討をしたうえで、別の機会に発表していきたい。

[1994.10.19]

[本稿は、文部省科学研究費補助金（一般研究B）「琵琶湖の地域創造に関する総合的研究」（研究代表者 杉野罔明 課題番号04451110）による研究成果の一部である。]