

漁業地域の振興方策 “マリンビジョン” のあり方とその有効性について

STUDY ON “MARINE VISION”, REVITALIZATION STRATEGY
OF FISHING VILLAGES, AND ITS EFFECTIVENESS

中泉昌光¹・遠藤仁彦²・廣部俊夫³・中村隆⁴・古屋温美⁵・長野章⁶

Masamitsu NAKAIZUMI, Kimihiko ENDO, Toshio HIROBE,
Takashi NAKAMURA, Atsumi FURUYA and Akira NAGANO

¹正会員 工博 水産庁 漁港漁場整備部 (〒100-8907 東京都千代田区霞ヶ関1-2-1)

²正会員 工博 北海道開発局 港湾空港部 (〒060-8511 札幌市北区8条西2丁目)

³北海道開発局 農業水産部 (〒060-8511 札幌市北区8条西2丁目)

⁴正会員 水産庁 漁港漁場整備部 (〒100-8907 東京都千代田区霞ヶ関1-2-1)

⁵正会員 工博 有限会社 マリンプランニング (〒062-0053 札幌市豊平区月寒東3条15丁目6-23)

⁶正会員 工博 公立はこだて未来大学教授 (〒041-8655 函館市亀田中野町116-2)

Fisheries public policy, which is involved in a variety of participants as well as the government authorities concerned and fisheries cooperative association, is necessary for the sound development of fisheries industry and revitalization of fishing villages. The Hokkaido Regional Development Bureau prepared and published “Hokkaido Marine Vision 21”, which shows the fisheries and fishing villages of the future. “Regional Marine Visions”, which are designed to realize the Marine Vision 21, have been developed and implemented since 2004. Based on the analysis of released regional marine visions, the authors have proposed the methods for evaluating and upgrading the original visions, and clarified its effectiveness. In addition, we have studied consensus building process and approach with rationality and fairness specifically regarding to regional marine visions.

Key Words : Revitalization strategy of fishing villages, marine vision, consensus building

1. はじめに

北海道開発局では平成16年に、水産業・漁港漁村の将来像を示した「北海道マリンビジョン21」を策定した。これに基づき各地域では多様な主体が参加・協働し、水産を核とした地域マリンビジョンの策定や推進に取り組み、国はモデル地域の指定と支援を行っている。本研究では、①国土づくりの動向や水産公共政策の課題等を整理し、マリンビジョンの必要性を明らかにするとともに、②各地域のビジョンの分析等を通じて、地域マリンビジョンの評価及び改善法の検討、③公正かつ合理的な合意形成法の提案とその実践・評価を行った。最後に、④地域マリンビジョンのあり方や有効性について論じる。

2. 国土づくりの動向とマリンビジョン

(1) 新しい国土づくりと地域の自立に向けた政策

これまで、均衡ある国土の発展を目指して行われてきた国土づくりは、人口減少・高齢化、厳しい財政状況、東アジアの急成長や環境問題など新たな時代の潮流を受けて、国土形成計画に基づく新しい国土づくりへと移行している。国土形成計画の特徴の一つとして、地域の自立的発展を目標に、計画策定には多様な主体の参画を求めている。すなわち、外部からの公共投資や企業誘致などによる地域開発型から、地域自らの知恵と資源の活用及び創出、地域からの産業・ビジネスの創出・拡大や、住民・NPO等も参画した地域自立型に移行することである。

新しい国土づくりを背景に、地域の自立に向けた地域政策を以下の3つの視点から考えてみる。

a) 住民参加（ガバナンス式政策）の推進

「国から地方へ、官から民へ」と小さい政府を目指した行財政改革が本格化する中で、公共政策への

び改善法を検討した。ここで提案する評価及び改善法は、図-2に示すように4段階から構成される。

a) ビジョンの基本評価

ビジョンの計画書やヒアリング等に基づき、地域の現状と課題、地域資源、理念、将来像と目標、具体的方策とその効果、ソフト・ハード施策等を整理し、相互の関連性のわかるように「構造図」、「シナリオ図」並びに「現地ヒアリング調査結果表」を作成する。この図解によって不足部分や論理性に欠ける部分、具体性に欠ける部分等を明らかにする。評価は、評価シートを用いて、専門家や有識者あるいは地域自ラ行い、問題点を特定する。評価項目等（図-3）は、地域マリンビジョンの要件に地域づくりの要素を考慮して定めることとし、評価項目毎の評価基準は、“あるべき状況”を基準に優劣を含めた3段階の点数評価である。また、有識者を被験者とするAHP法（Analytic Hierarchy Process：多段階意志決定法）を用いた重み付けも行っている。

b) ビジョンの内容の構造分析

DEMATEL法（Decision Making Trial and Evaluation Laboratory）により、ビジョンの理念、将来像、シナリオ（以下、要素という。）の結びつきや影響関係を明らかにする。

c) シナリオの経済分析・評価

地域の漁業生産構造等を詳細に分析し、地域産業連関表を作成する。この産業連関表から地域の粗付加価値額、町民所得、波及乗数などの指標のほか、漁業や水産加工業等の投入構造や産出構造等を分析するとともに、シナリオによる波及効果を算定する。

d) 改善方向及び代替案の提示

以上の評価結果と、これらに基づくビジョンの修正方向、あるいは代替案を地域にフィードバックし、より良いビジョンづくりとその推進を支援する。

いて、評価及び改善法を適用・検証してみた。基本評価の評価者は、5名の有識者である。DEMATEL法によるビジョンの構造分析と産業連関表による経済分析・評価は、評価上位3地域とした。

(1) 基本評価の結果（図-4）

素点での総合評価では、その評価点の大小と評価項目毎の評価点をもとに、上位3地域（A, B, C）と下位3地域（D, E, F）に大きく分けられる。総合評価の高い3地域は、そのほとんどが各評価項目でも基準を越えているが、基準を超えていない項目については、例えば農業、観光など他産業との協働連携が必要であることなどがわかる。この基本評価

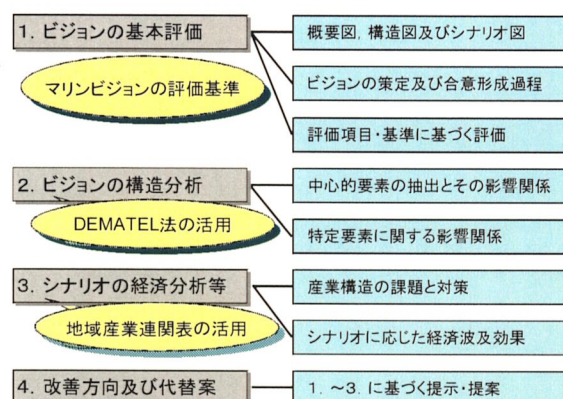


図-2 地域マリンビジョンの評価及び改善法

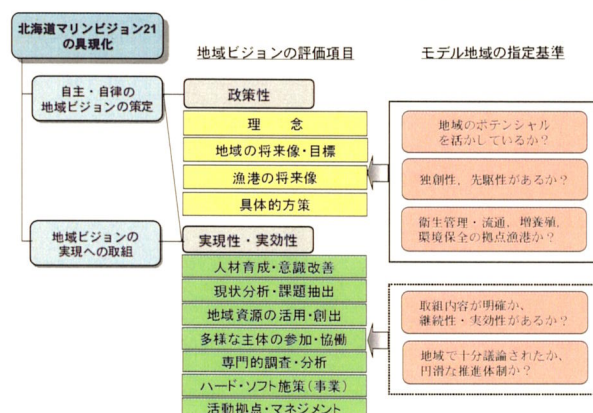


図-3 地域マリンビジョンの評価項目

4. ビジョンの評価及び改善法の検証

平成16年度に策定された地域マリンビジョンにつ

評価項目			評価項目について						独自性、先駆性、広域性		
			A地域		B地域		C地域		A地域	B地域	C地域
政策性 (0.66)	理念と特徴	(0.13)	4.60	(0.404)	4.60	(0.404)	3.40	(0.298)	1.40	1.40	1.00
	目ざす地域の将来像と目標	(0.43)	4.20	(1.193)	4.20	(1.193)	3.80	(1.080)	1.60	1.20	1.00
	漁港の将来像	(0.16)	2.60	(0.269)	3.80	(0.393)	3.20	(0.331)	0.40	1.20	0.40
	具体的方策とその効果	(0.28)	4.60	(0.846)	3.00	(0.551)	3.00	(0.551)	1.20	0.20	0.60
実現性・実効性 (0.34)	人材・意識改革（キーパーソン含む）	(0.16)	3.40	(0.190)	3.00	(0.168)	4.00	(0.223)	1.20	0.40	0.80
	多様な主体の参加と協働（連携）	(0.16)	1.80	(0.100)	3.80	(0.212)	4.00	(0.223)	0.60	1.20	1.40
	現状分析と課題抽出	(0.16)	4.20	(0.226)	3.80	(0.205)	3.00	(0.162)	1.40	0.80	0.40
	地域資源の活用・創出	(0.18)	3.80	(0.240)	4.60	(0.290)	3.80	(0.240)	1.80	1.00	0.80
	専門性と論理性	(0.11)	5.00	(0.188)	3.00	(0.113)	2.20	(0.083)	1.80	0.60	0.20
	ハード・ソフト施策（事業）	(0.11)	3.40	(0.124)	2.20	(0.080)	2.80	(0.102)	0.80	0.40	0.40
	マネジメント（総合管理）	(0.11)	3.80	(0.146)	3.40	(0.130)	3.60	(0.138)	1.80	1.00	1.20
総合評価			3.76	(0.357)	3.58	(0.340)	3.35	(0.312)	1.27	0.85	0.75

注1.()は重み付け、重み付けを考慮した場合の点数を示す。
2. 評価者5名の得点の平均値を採用。

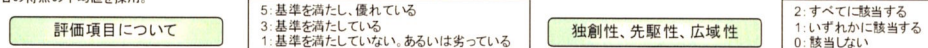


図-4 基本評価の結果

によりビジョンを評価・改善していく上での基本的な方向を明らかにできることがわかる。

(2) DEMATEL 法による構造分析の結果

漁業関係者、地域住民、行政から3～6名を被験者としてDEMATEL法による構造分析を行ったが、サロマ湖地域を例に、その結果を図-5に示す。ビジョンの中心的要素は、「活性化を担う人づくり（地域の将来像）」、「ビジョンを支援する漁港（漁港の将来像）」、「水産物の付加価値化（シナリオ）」であり、主体的に取り組むべき要素である。これに対し、「サロマ湖の自然環境と共生した漁業の実施（理念）」、「環境保全や資源管理による持続的漁業の推進（地域の将来像）」は中心度が大きいが、他の要素から影響を受ける要素といえる。すなわち、ビジョンの理念は、他の要素の支えを受けて成り立ち、サロマ湖の環境に大きく影響を受けることが意識されていることがわかる。

(3) 産業連関表による経済分析・評価の結果

サロマ湖地域を例に、産業連関表による分析・評価の結果を図-6に示す。総需要あるいは総生産額を100とした場合の投入産出構造等より、漁業や水産

加工は輸移出率が高いので域外からお金を稼ぐ域外市場産業であることがわかる。また、水産加工などは、原料を域内調達すると地域への波及を大きくできる。漁業は付加価値を増やせば雇用者所得や利益があがる。こうした分析から産業の振興方向として、①付加価値化や差別化をする、②新しい流通や販売に取り組む、③地域の農水産物を域内で加工・消費する、などが明らかになった。また、シナリオに対する直接効果（生産額増分）とその経済波及効果、GDP増加額を算定してみると、それぞれ28億円、44億円、20億円であった。これらは、各シナリオの有効性や優先度の判断において重要である。

(4) 改善方向及び代替案の提示

基本評価と構造分析、並びに産業構造の分析結果を一旦地域に戻し、地域からの意見等を踏まえて、ビジョンの改善方向及び代替案の検討を行った。サロマ湖地域の場合には、多様な主体の参加・協働、ビジョンの具体化、漁港の具体的将来像、付加価値化・差別化、域内加工・消費の増大などが必要であるものといえる。

5. 課題解決型合意形成手法

(1) 公共事業や地域づくりにおける合意形成

公共事業や地域づくり等における意志決定のための合意形成には、PU：Public Understanding（学習）、PI：Public Involvement（意見表明）及びPC：Public Consensus（合意形成の機会）の3つの段階があり、これらが一体的に運用されている。各段階では、円滑かつ効果的にできるよう様々な手法やツールが用いられており、特に昨今では、HP、E-mailなどITを活用したPU、PI、PCやISM法（Interpretive Structural Modeling：問題要因構

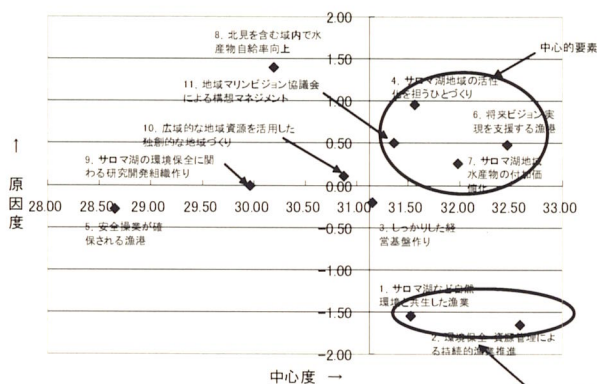


図-5 ビジョンの構成要素の要因度と中心度

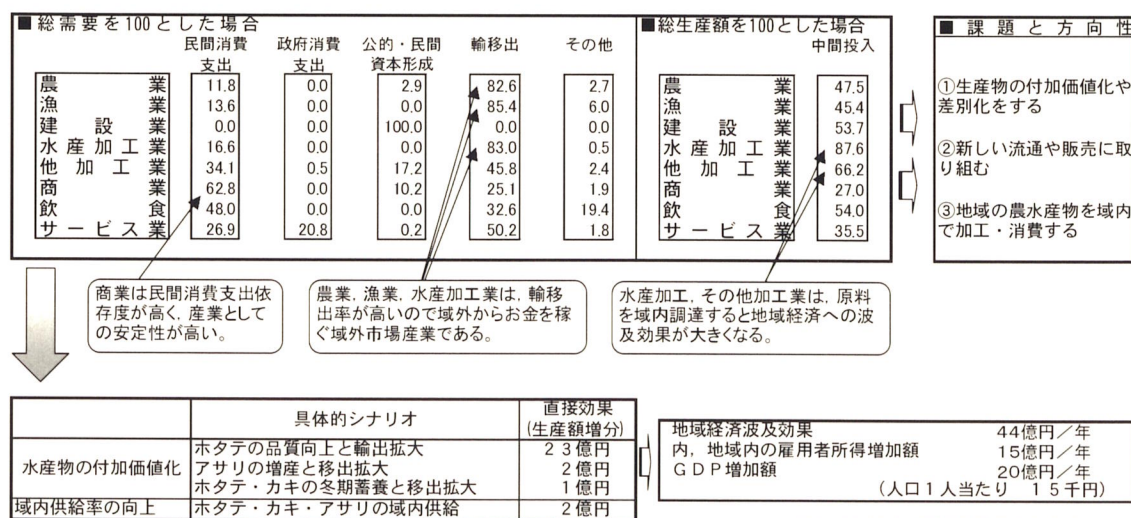


図-6 投入産出構造から見た課題とシナリオ（具体的方策）

造化法），AHP法，TN法（住民参加型むらづくり支援システム法）など数理学的手法を活用しているのが特徴的である。原科ら²¹⁾は、会議の場の設定、議論の公開と十分な情報提供（透明性の確保）を強調しており、会議については合理的で公正な判断が行えるよう、科学性と民主性を担保するメンバー構成として、多様な利害関係者（Stakeholders）と、専門家（Advisor, Expert）の混成参加したモデルと進行役（Facilitator）の活用を提案している。

(2) 地域マリンビジョンの課題解決型合意形成

平成16年度策定地域マリンビジョンでは、協議会が、行政と漁協関係者だけで構成されているのが半数あり、また、地域住民への広報については、2地域において計画書が議会報告されているにすぎなかった。ヒアリングからも、ビジョンづくりを通じて地域に対する関心が高まり、漁港や水産が地域の振興に寄与することが広く地域に理解された、といった意見がある一方で、半数近い関係者からは、議論の時間が足りない、住民に対して十分な周知や意見聴取になっていないという問題点も指摘された。マリンビジョンでは、地域が自ら課題を提起し、解決に努めること、あるいは戦略的にビジョンやプランを出して解決に努め、意志決定を図ることが重要であり、これを課題解決型（創造型）合意形成と呼ぶこととする。合意形成過程とその意志決定の反映並びに意志決定の内容が地域や専門的な立場から見ても合理的かつ公正なものでなければならない。このため、合意形成の場として、行政機関と水産関係者だけでなく、多様な主体の参加した協議会やワークショップ形式の検討会を下部に設置し、ビジョンの策定や推進・フォローアップの各段階において、重要事項を協議・決定していく。また、合意形成には、図-7に示すように自由度と効率性の調和、科学性の確保などの要件が必要であり、その要件に応じて適切なツールを活用することが有効である。

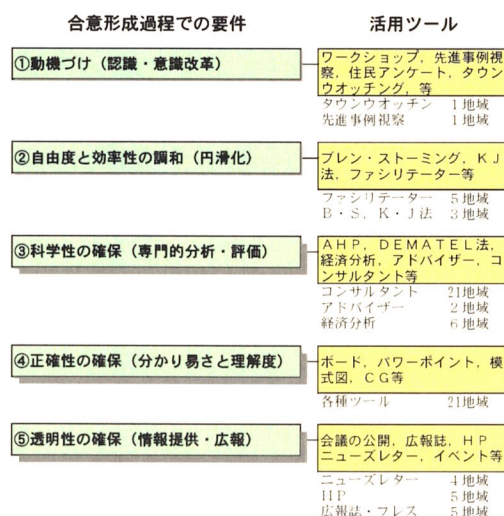


図-7 合意形成要件と活用ツール

(3) 課題解決型合意形成の導入

平成16年度策定ビジョンのその後の改善や平成17年度策定ビジョンの策定においては、課題解決型の合意形成手法の導入を指導・助言したこともあり、7地域で協議会を中心に議論され、他の8地域では、議論を掘り下げるために検討会等を設置していた。多様な主体が参加し限られた時間内で十分な協議と適切な意志決定を図るには、ファシリテーターやアドバイザーらは重要な役割を果たしていた。

要件毎のツールの活用状況は、次のとおり。

要件①と②：住民意識調査や地域資源の再発見ツアー、KJ法（川喜田二郎の創造的問題解決法）

を使った将来像と理念づくりが特徴的であった。

要件③：地域産業連関表を用いて経済分析や評価に基づきシナリオを検討した地域があった。

要件④：模式図やパワーポイント等を用いた分かり易い資料作成や説明に努めていた。

要件⑤：協議会等の内容をニュースレターやHPなどにより、情報提供や意見聴取に努めていた。

こうした合意形成は、地域住民の意識の高揚や地域資源の再発見、具体的取組にも大きな効果をあげており、例えば三石地域では、協議会等を通じて地域で獲れた魚など食材を使った弁当が試みられ、これが契機となって、漁港周辺の食堂等で地元のお魚がおいしく食べられる「三石お魚MAPづくり」として地産地消が具体化されることになった。

6. 地域マリンビジョンのあり方

(1) マリンビジョン 21 の具現化とビジョンの効果

マリンビジョン21に示されている水産業・漁港漁村の将来像の基本方向を踏まえ、平成16、17年度に策定された地域マリンビジョンをプロットしたのが図-8である。ビジョンをもった地域が拠点漁港を中心に、水産業を核にした地域づくりのモデルとなり、他の地域にも広がっていくことは、マリンビジョン21の具現化につながるものと考えられる。

根室（落石）地区を例に図-9に示す。①落石地区の将来像には、「足腰の強い地域水産業の確立」など3つの方向があり、これら方向ごとに「ウニ・ホッキガイ・サケの蓄養・養殖と蓄養施設や海水交換施設、自然調和型施設等の漁港施設整備」など、ハード・ソフトが一体となったシナリオが必要である。②このシナリオによる直接効果や波及効果は地域産業連関表を活用して推計され、シナリオの優先度の判断に資する。③シナリオの実現に向けて、漁港施設整備やナマコなどの底生生物の生態系を活用した水域浄化など新たな水産工学技術の開発・導入も必要である。このように、ビジョンの将来像やハード・ソフトが一体となったシナリオを通じて、

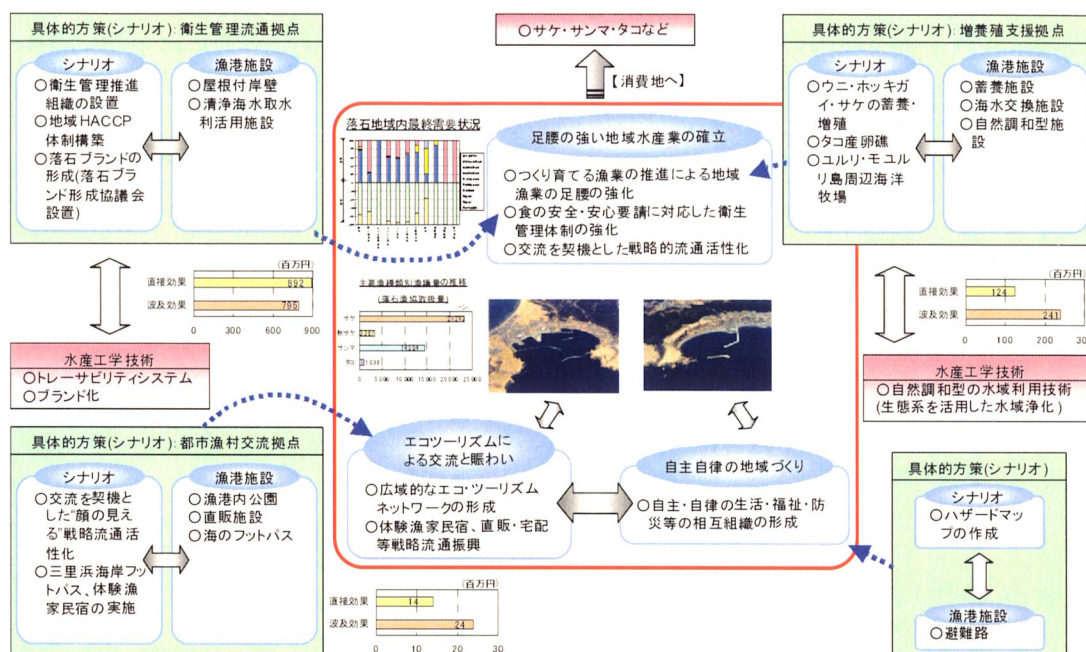


図-9 投地域マリンビジョンのシナリオ（ソフトと社会資本）とその効果

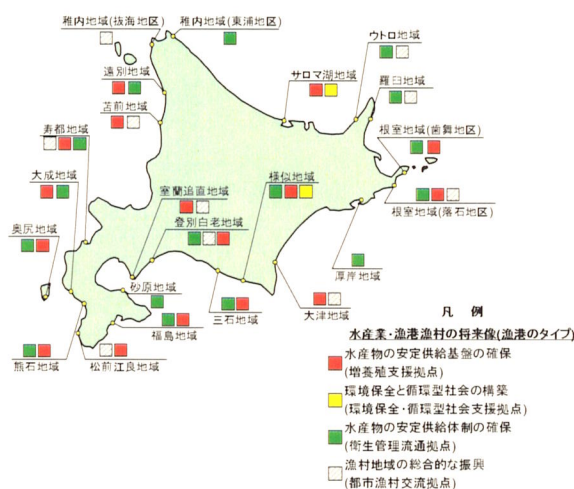


図-8 地域マリンビジョンの策定地域

漁港等社会資本の位置づけや役割を明確にできる。

(2) 地域マリンビジョンの策定及び推進のあり方

ビジョンの策定及び推進については、3段階（Ⅰ. ビジョンの基本的要件、Ⅱ. ビジョンの内容自体、Ⅲ. シナリオの具体的な推進（シナリオ委員会等の設置））で評価され、各段階では課題解決型合意形成の下、本評価及び改善法の活用が有効である。ビジョンの効果は、シナリオの経済分析・評価により算出され、漁港等社会資本は、ハード・ソフトの一体的なシナリオの中でその必要性や役割が明確にできる。シナリオの具体的な推進段階では、検討会等を設置し、PDCAサイクルによる順応的管理の下、シナリオの具体化、アクションプランの策定や実施、評価等を行う。こうしたビジョンをもった地域がモデ

ルとなり、他の地域にも広がっていくことは、マリンビジョン21の具現化につながるものと考える。

7. まとめ

漁業地域の振興においては、多様な主体が参加・協働するとともに、地域が主体となって取り組む政策が求められる。こうしたガバナンス式の政策には、ビジョンが必要であり、それは「北海道マリンビジョン21」であり、その具現化には、地域自らが策定するビジョンとその実現が必須である。

水産公共の課題と地域づくりを踏まえ、ビジョンの策定や推進、ビジョンの内容、シナリオの具体的な推進はどうあるべきかを示す評価及び改善法を提案し、その妥当性を検証した。マリンビジョンの合意形成過程と決定内容は、合理的かつ公正なものでなければならないことから、合意形成の場の形成と合意形成の要件並びにツールの活用が有効である。ビジョンの効果は、シナリオの経済分析・評価により算出され、漁港等社会資本は、ハード・ソフトの一体的なシナリオの中でその必要性や役割が明確にできる。こうしたビジョンづくりが他の地域にも広がっていくことは、北海道全体の水産業・漁業地域の将来像の具現化につながるものと考える。

参考文献

- 1) 国土交通省総合政策局監修：地域づくり情報局地域プランナビ info@chiiki-joho.net, 2005.
- 2) 原科幸彦：市民参加と合意形成。学芸出版社、pp. 46-50, 2005.