

## 日本の漁業の法制度（未定稿）

国際東アジア研究センター

客員主席研究員

著者 小松正之

2014年8月4日

### （1） 漁業権漁業（海面養殖を含む。）について

漁業は、海で行なう「海面漁業」と、河川や湖沼などで行なう「内水面漁業」に分けられます。

そして、海面漁業はさらに、陸から漁場への距離、漁船の大きさや能力によって、小さな船で海岸近くで行なう「沿岸漁業」、中型の船で海岸からやや離れた海域で行なう「沖合漁業」、大型船で公海や外国まで出かけて漁をする「遠洋漁業」の三つに分類されます。現在、日本の漁業の中心となっているのは、沿岸漁業です。

#### 漁業許可との違いについて

沿岸漁業の地先の漁業については基本的に漁業権漁業による許可とし、沿岸の漁船業と沖合・遠洋の漁船により営む漁業に関しては、漁船ごとに許可を発給する仕組みの許可漁業になっています。

#### 沿岸の漁業権漁業について

日本の漁業生産に関する基本的な法律は、一九四九年に制定された「漁業法」です。この法律の根幹は、「漁業の民主化」が目的で、「経営の自立」の考えはありません。「明確に優先順位を決めて、漁場を誰にどう使わせるか」という漁場利用関係を定めることにあり、同法では基本的に、「漁業を営む者は漁業者に限る」となっています。それ以外の人で漁業に従事したいという希望者を、最初から排除しているのです。

そして、漁業者が沿岸地域で漁業を行なうためには、基本的に「漁業権」を有するか、それを使う権利を持つことが必要です。漁船を使い、釣り漁業や網漁業を行なうときには、漁業権は必要ありません。

現在の漁業権のベースとなる考え方は、全国的に漁業が急激に盛んになった江戸時代に遡ります。沿岸は地元の集落で管理し、沖合は共同で使うという、「磯は地付き、沖は入会」というルールが定められ、藩主に税を納めることを前提に、漁を行なう権利を保証されたのです。

この権利は、一九〇一年に定められた明治時代の漁業法に受け継がれました。沿岸漁業については、地域の「漁業組合」に独占的な権利を与え、沖合のカツオ・マグロ漁などについては、「許可漁業」または「自由漁業」という形がとられました。

現在の漁業権には共同漁業権、区画漁業権と定置漁業権三つの種類があります。それぞれの漁業権には免許期間が定められていて、期限になったら更新しなければなりません。

この漁業権は、現在、基本的に漁業協同組合（以下、漁協）に与えられます。漁業法では漁業権を与えられる第一位の優先順位が、経営が営めるか否かにかかわらず漁協になっています。第2位が漁協以外に漁民が組織する漁業生産組合で第3位が法人と個人です。本来は経営の能力と意欲がある法人と個人が沿岸漁業を営める状況であるべきです。そのことが、漁業への新規参入や、漁協以外の漁業者や漁業会社が新たな漁業ビジネスを実施するときの大きな障害になっているのです。

#### ① 漁業権漁業確立の歴史的経緯について

### 漁業法と漁業権の歴史

日本には、漁業が江戸時代以前から営まれてきた。しかし、漁業だけで、生業とすることは困難であった。そこで、農業と兼業するもの、海運と海賊業と兼業するものと非常に多岐に亘った。

#### 昭和の漁業法以前

「大宝律令」に山川藪澤海苔は公私を共にす。」とはだれもが、勝手に魚を取ってよいとの書き振りで。その後徳川幕府が定めた「山野海川入会」の仲の原則では「磯漁は目つき、沖合は入会」です。磯とは權が立つところである。沖合は入会。江戸時代にも漁業の紛争は多く、五島列島の有川と魚の目、志摩半島の宇治山田などで捕鯨とクジラの捕獲をめぐる紛争が目立。

#### 1. 明治政府による海面官有化宣言

明治政府は海面をそれまでの藩有と雑税の徴収から、国による所有としたうえで、国税を課す方針を出したが、これに対する反対が相次ぎ、明治9年これを廃止した。

#### 2. 明治34年の漁業法の成立

政府は漁業に関しても法治国家として漁業法を制定することが急務と考えた。しかしその内容は限りなく、実情を反背曳したものとする方針とした。すなわち、西洋国家に伍するが目に法律の制定は必須であるが、実態は、現状を維持することを旨とした。

海は誰のものかという論争が当時からあった。海面の官有化は内務省の意見で、海は政府に属する。そして漁業者はその使用料を政府に払うというもの。これに対して、大蔵省は、海面は公有であり、政府の行政の方針に基づき、許可を与えるが、それをホ諷するのは漁業者であって、その所有権は私権(注)であるとの考え方である。

(注)大正4年に制定された「公有水面埋立法では、埋め立て権は公権。河川の水利権は公権？

#### 5. 明治漁業法（明治43年の法律で34年の漁業法を修正）

明治漁業法と34年の漁業法では①漁業権に抵当権が設定できる。②漁業権を物権とみなし、土地に関する規定を準用するが、全く土地と同じではない。③漁業組合に経済活動を認めたこと。が特徴である。

この漁業法を作り上げるため、明治政府は20数年間かけて、日本の津々浦々の漁業

観光尾を調べ上げて、それを西洋流の法律に書き落とした。外国には我が国に匹敵する漁業権の制度はない。(注)

(注)1910年の韓国併合の際に日本は我が国の漁業制度を韓国に導入している。そのため、韓国の「漁業法は日本と非常に類似している。沿岸には漁業協同組合も存在する。また、ワカメの養殖を始めとして漁業権の制度が存在する。また、1895年に日本領となった台湾の漁業制度も日本の制度を導入似たものであり、漁業権の制度が存在する。

入会権については、民法上は同法の第263条と第294条(共有の性質を有しない入会)があるが、漁業法では、専用漁業権と入漁権として定めた。

沿岸に漁業組合を組織させ、其処に組合員を所属させて、その組合員が共同で漁獲できるようにした。これを「地先兼用漁業権」といいます。

### 昭和の漁業法の制定と漁業の改革

戦後の農業改革が自ら働く農業者に土地を与えたと同様、漁業権は自ら働く漁業者に漁業権を与えた。米国は、第2次世界大戦を引き起こした日本軍の強さは、農村と漁村からの兵隊の供給システムに依存していたと考えた。すなわち、農家と漁家の二男と三男らが兵隊として供出されたので、これらの労働力を土地や漁業権として、その土地に縛りつけば、人的な流動性が減少すると考えた。戦後直後に日本の農家は約600万人で日本の農地は約「590万ヘクタール」であり、一人あたりの所有農地が1ヘクタール未満であった。同様に漁業も100万トンの沿岸漁獲があつて100万人の漁業者がいれば一人1000キロであり200円の魚価とすれば収入が20万円(所得は10%として2万円)ではどうしても食っていけない。もともと、この漁業協同組合漁業権との制度をつくった時から日本の沿岸漁業は農業と同様に自立できない。これで農林水産省と政府が唱えた政策は①沿岸漁業の所得の向上②漁業制度の改正と沿岸漁業の収益性の向上(線引きの見直し)と高度経済成長期の労働力の都会への流出であった。

この中で、成果を見たのは③であるが、①と②に対して実施された事業は制度改正ではなく沿岸漁業構造改善事業といったハード面の漁業施設の改善と整備が中心であった。また、指定漁業の一斉更新の実施などが入っただけで、根本的な対策は取られていない。また、養殖漁業には「特定区画漁業権」の制度が導入されたが、経営的な自立や漁業の経済的な近代化の目標や方向性は示されなかった。沖合と沿岸の線引きもいまだに沿岸漁業にとっては、自分の漁業がかく乱される要因である。(注)

(注)大分県の佐賀関の高島沖の共同漁業権の漁場には津久見や米水津の巻き網船が入漁する。これでは関サバも関アジも資源が大幅に減少する。

#### 1. 漁業法の内容

昭和の漁業法は、沿岸漁業の漁業権を水夫に開放したので、その一部を以前の漁業者が沖合漁魚として、自らの漁獲対象として、持参した。また、特定区画漁業権の制度が創設され、漁業協同組合中心の沿岸漁業の占有と準組合員を漁場の利用を制限したので、漁業の資源の排他的利用の性格が高まった。一方で、経営と技術革新の内容

が明記されなかったので、経営の困難に遭遇し、漁業者が退出することが多くなり、100万人の漁業者がわずか18万人に減少（実際はさらに減少）した。の減少はさらに継続する。

この方の目的は「漁業従事者を主体とする漁業調整機構の運用によって水面を総合的に利用しもって、漁業生産力を発展させることと、併せて漁業の民主化を図ることを目的とする」と規定しています。

この規定ではっきりしていることは「海区漁業調整委員会」などの漁業者の話し合いを通じて、漁場がみんなで仲良く使えるようにしましょうとの趣旨です。漁業者の話し合いが原点です。誰かがいやだと言えば進みません。科学的な根拠に基づく、漁獲総量や操業の規制もこの時点では、なにもきていがありません。また、民主化が目的の大きな柱ではありますが、民主化が目標です。漁業者の漁業活動を通じた経済的自立が目標に諸外国と日本の他産業がなっています。しかし、日本では往々にして農業並みの手厚い保護が必要といわれます。

### 漁業権の種類

日本独特の漁業の許可の制度で、漁業者を水産業協同組合（法律第 号）にも続き設立された漁業協同組合または漁業協同組合連合会（有明海のノリの養殖の場合など）に県から漁業権を与え、これに対して漁業は組合員に対して、漁業権の利用の仕方を定めた「漁業権行使規則に基づいて、組合員である漁業者に漁業と養殖業と定置魚漁業を営む権利の行使を認めるものである。ただし、資本を要するものについてや長年の慣行に基づき、漁業以外の漁業省の集まりや法人が営む者については、直接、漁業権の許可を与えている。多くの場合、観光に基づく整理をもとに制度としているので、の句的と合理性を持った制度となっていないものも見られる。

#### ① 共同漁業権

共同漁業権は漁業機縁の根幹をなうもので、基本的に漁業協同組合に与えられる。これは、戦前、漁業従事者以外の者やいわゆる羽織漁師などの漁業権が保有され、多くの漁民が、経済的苦境に立たされたことの反省に基づくものである。しかしこれらの民主化が、GHQ や水産局の主導型で行われたことに、この民主化運動の限界がある。むしろ、羽織漁師などが、業業権の継続維持のために画策の運動を強めたことにより、この共同漁業権の内容が、変質し弱められたことが、現在の資源管理の問題点の原因でもあろう。

第1種共同漁業権 地先漁場での採貝と採草などである

第2種共同漁業権 小型定置の敷設による漁獲行為

第3種共同漁業権 地引き網漁業など

第4種共同漁業権 寄り魚漁業などであるが、現在ではほとんど存在しない

第5種共同漁業権 内水面における漁業であり、孵化放流の資源の培養が義務付け

られる。

## ② 区画漁業権

### 第1種区画漁業権

石や瓦やその他の機材を持って、海上に施設を敷設して営む養殖業

### 第2種区画漁業権

石や瓦を持って囲んでその中で魚類を養殖するものをいう。

### 第3種区画漁業権

その他の養殖業をいう。

## ③ 許可の優先順位（特定区画漁業権＝養殖漁業権）

### 第1位 漁業協同組合

### 第2位 地域の漁業者の7名以上ないしは70%以上で構成する漁業生産組合など

### 第3位 個人と法人

特定区画漁業権 組合の管理に属する漁業権で、このように特定の者に許可されるものである。これらには、ひび建て養殖業、藻類養殖業、垂下式養殖業、小割式養殖業、貝類養殖業で入漁権（当該漁業との協定によりほかの地区から来てその漁業を利用できるもの）を設定できるもの。これらは基本的に漁業協同組合に漁業権の許可の優先順位があります。その結果現在のわが国では約96%が漁業の組合員がこの養殖業を営んでいます。

水産業特区；水産業特区と桃浦かき漁業合同会社の概要について

## ④ 定置漁業権

網の水深が27メートル維新の海域に敷設される定置式の漁網で漁ルインの進路を妨げることにより漁獲する漁具により営む物。北海道にあつてはサケの漁獲用の定置はこれに該当し、沖縄では、27メートル以下のものも大型定置という。

許可免許人の現場の実態（漁協優先、新規参入の実態、区割りの決め方、金銭的解決の問題、特区で漁業権はどう変わるのか）

### 漁協への優先的な許可の付与

基本的に地先に定着性の水産資源を漁獲する権利（共同漁業権）は、漁業者を構成員とし、その地先の漁業資源を漁獲することができる漁業協同組合に与えられる。共同漁業権を実際に、行使するのは漁協の組合員たる漁業者である。以前は、準組合員と地域住民にも、ワカメなど漁獲の行為は開放していたが昭和38年の漁業法改正以降漁業を電業的に営む物に対してのみ漁獲の行使を認める傾向が強くなり、専業優先ではあるが、漁協が地域住民に対しても、閉鎖性を増してきている。また、昭和38年の漁業法の改正で設定された「特定区画漁業権」（漁業協同組合の組合員たる特定の者にのみ基本的に当該漁業権の与え、その行使を

認めるといふものである。統治漁業権でも許可の第1優先順位での付与される者は、漁業協同組合の自営である。しかし、定置網の敷設と運営には多額の資金と技術力が必要であり、会社や個人が営む場合が多い。その場合でも、宮城県の漁協の様に共同の経営者となり、漁場の行使料や利益等の配分に預かっている。

### 新規参入の実態

いわゆる、一般の市民や個人が新規参入を果たした例はほとんどない。漁業権漁業ではなく、一般の漁船漁業では都市の住民が、都会から移住して数年で漁業の組合員資格を取得していることがある。その場合、共同漁業権の漁獲の行使が許される。しかしながら、最近最も関心が表明される特定区画漁業権への新規参入は、先ずないと考えられる。（一部は、そのような例があっても、5年後の更新時期に、地域との折り合い等諸般の事情から撤退している例がみられた。）しかし、当該地域で、遠洋漁業の乗組み員であったものが、減船で沿岸に帰り、そこで則や牡蠣などの養殖業に参入するケースは、長年に亘りみられる。

また、都市から移住した者が、長年住みつきそこで準組合員や組合員資格を取得し、共同漁業権と特定区画漁業権を得る場合があるが、企業や個人が、即座に新規参入するケースは刑務とってよい。

### 区割りの決め方

特定区画漁業権の下で養殖業を営む場合、県が漁業者から（事実上漁協から）どのような要望があるのかのヒアリングを実施する。その結果を受けて県が「海区調整委員会」の意見を聞く。その意見を聞いた上で、県は最終案「区割りなどを含む許可と公使案」を、再度「海区調整委員会」に諮る。そこで、許可の条件に、出願者が適していることが確認されれば、県としての許可を行う。また、ある県では、区割りの案は当該漁協の全体の許可海面の設定は行うものの、その各漁業者への区割りについては、当該漁協にゆだねるケースもあり、その場合、漁協が漁業者の要望を聞き「漁場の区割り」を決定をする。」

### 金銭的解決の問題、

特定区画漁業権などすべての漁業権は、民法上、物権ではないが「物権とみなす」とされ、公使の権利が保護される。漁業権は漁業という営業を営む権利であり、その権利を侵害するものや辛亥する恐れのあるものに対しては、民法上の対抗措置を取ることができる。従って、このような場合、侵害の要因を事前に排除することが可能であるばかりでなく、侵害された場合、金銭的な解決を図るケースは一般的にみられる。

### 特区で漁業権はどう変わるのか

#### 1. 特区設立の経緯

二〇一一年五月、宮城県の村井嘉浩知事は、政府の「東日本大震災復興構想会議」において、漁業法の特例を提言しました。大津波襲来の日から二ヵ月後に提言され

たこの特例は、「宮城水産業復興特区」を創設し、震災で壊滅的な被害を受けたカキやホタテの養殖業など沿岸漁業の再生に向けて、民間参入・民間資本導入の促進をねらったものです

## 2. 特定区画漁業権の特質。

養殖業を行なうときも、他の漁業同様、特定区画漁業権が必要で（前出◆図参照）、都道府県知事が免許を与えます。漁業法では、この特定区画漁業権は、(1)漁協、(2)地元の漁業者の七〇%以上が所属する法人、ないし地元漁業者七人以上が株主または社員の法人、(3)個人と法人一という優先順位で漁業権を与えることを定めています。宮城県内では、地域ごとの漁協を束ねる連合組織である宮城県漁業協同組合（以下、県漁協）が、独占的に特定区画漁業権を県から受け、各漁業の支所に与えてきました。

宮城水産業復興特区の構想は、養殖に関する漁業権のうち、(1)と(2)のあいだの優先順位を撤廃し、県漁協と並んで、地元の漁業者が七名または七〇%以上でつくる漁協以外の組織にも、県が直接に漁業権を与えられたものです。たとえば、民間資本と地元の七名以上の漁業者で一つの会社をつくって養殖事業を行なう、民間会社は出資の半分以下を提供し、販売力などのノウハウを提供して、漁業者たちが会社組織として事業を行なう。漁業者は投資者であるが一般の会社の役員やサラリーマンのような形で一緒に、会社を運営しそして事業に従事する、という考えです。

村井知事の提言の五年前の二〇〇六年から漁業への新規参入をうながすべきだと日本経済調査協議会「魚食を守る水産業の抜本的改革高木委員会」は提言していました。このままでは、漁業の後継者がいなくなると考えたからです。村井知事の提言はこの「高木委員会」の提言を受けたものと考えられます。

知事が構想を発表すると、案の定というべきか、既得権を持つ県漁協は、猛反発。なかでも、漁業者が大きな抵抗を示したのは、「漁師のサラリーマン化」でした。「漁師が給料取りになる考えは受け入れられない。漁師には競争心があり、そのなかで互いに調和を取りながら生きているのだ」と、風土の違いを主張したのです。

知事は、「収入の安定化、けがや病気で漁に出られないときの保障もあり、高齢化が進むなかで後継者不足を解消する一助にもなる」とし、農協に頼らない農業法人が力をつけてきており、「将来の水産業を考えるなら、漁業もシフトチェンジする時期が迫っており、震災前から第一次産業の大規模化、集約化、経営効率の向上の必要」とも語った。

漁業権を得ている漁協は、組合員に漁場（カキ養殖用のいかだ）を区分として与える見返りとして、漁場の行使料（一漁業者当たり二〇万～一二〇万円程度）を払ってもらっています。さらに、カキを出荷する際は漁協を通しますから、組合員は手数料として生産高の五・五%を漁協に支払います。この手数料は、養殖用の資材や船、

ガソリンを購入するときも支払います。

県が漁協以外に漁業権を与えると、このような行使料と手数料が漁協に入らなくなる。漁協以外を通じた他の組織や会社の養殖事業への参入は、漁協にとって大切な収入源が減ることにつながります。

宮城県に限らず、漁協の組合員数は、年々減少傾向にあります。宮城の県漁協は、「震災でカキの生産量も組合員数も減りこのままの状態では組合員の減少に歯止めがかかるわけではありません。

### 桃浦の水産特区

宮城県石巻市桃浦地区では、水産特区制度を利用してその実現第1号となりました。民間企業の資金とノウハウを生かしたカキの養殖が始まっています。同地区は、震災前の二〇一〇年には、年間約二〇〇t、二億五七〇〇万円のカキの水揚げがありました。一九人が養殖を手がけていましたが、一人は亡くなり、現在一五人で復興を目指しています。

そこで、一五人の漁業者が各三〇万円ずつ、県内企業の「仙台水産」が四四〇万円、計八九〇万円の資本金で「桃浦かき生産者合同会社」を二〇一二年に立ち上げて、カキの養殖から加工・販売まで一貫して取り組んでいる。法人化で、後継者と経営の継続を見込めます。また、漁業者は、販売まで責任を有する経営者の一員です。現在では、漁業者会社員、サラリーマンとして、タイムカードを押し、制服を着用し、生産計画の策定に参画し、販売用のカキの加工にも従事し、販売促進の一翼を担っています。

### 今後の展開と漁業権

また、法人化により、会社への入社希望者が多く、若い従業員が増加しました。近隣の会社では、「桃浦かき生産者合同会社」の実績と評判を聞きつけ、販売面での共同を提案する会社や、特区というストーリー性に着目した仙台や東京圏の会社が取引を提案するなど、経営は順調な滑り出しをみせています。

被災地でのこのような取り組みがうまくいき、全国に波及することを願っています。このような事例は、特区という形を経て、「全国的な漁業権の開放—個人と法人への漁業権の解放」という形の展開が、必要です。そのことこそが特区を設立した使命と考える。

当該特区で、漁業者個人ではなく、永久の存続期間を持ちうるLLC（合同会社）が特定区画漁業権を得たのであり、これを、継承していくことが重要である。そのために必要な現行法の運用と、また、更にLLCが存続するための要件の変更（居住地の制限や7名や70%条項の変更）が必要である。

### ・ 「漁業を営む者」と公庫融資の「貸付の相手方」との関係、連帯債務の考え方

日本政策金融公庫融資は基本的に比較的大型の沖合漁業や遠洋漁業者に対する施設



資金を目的とした融資が主体である。これは、資金の貸付上限や償還期限等の条件が比較的規模の大きい漁業の経営体に適しているものとなっているからである。一方、沿岸漁業経営体については、制度資金としては、漁業近代化資金があり、小型の漁船や養殖施設と加工の施設等の整備に充当される資金として貸し付けられる。その資金の貸し付けの上限は比較的少額である。従って沿岸漁業者であっても、資金のニーズが多額に上るものは日本政策金融公庫な設備資金の融資を受ける。

沿岸漁業の運転資金については、農林中金を柱とした系統資金から、信用漁業協同組合や信用事業を行う漁業協同組合を通じて貸し付けを受ける。

連帯保証については、一般に行われる連帯の補償のほか、漁業信用基金からの補償を受けることが融資の一般的な条件となっているが、これが、かえって漁業者の資金の調達のコストを増加させ、経営上の負担になっているケースも多い。

## ② 漁業権の補償と漁業協同組合の運営について

### ・ なぜ補償請求できるのか、何に対する補償か、補償金の相場と漁協経営の実態

すでに述べたとおり、漁業権は物件とみなされ、これに損害が加えられたり、その恐れがある場合は、これを排除ないし、事前に排除できる。しかし、これが、やむを得ず排除できない場合は、損害を被る漁業者は、漁業という営業ができなくなる。従って、民法上の規定により、営業権の侵害に関しての損害を請求することができる。

一般に陸上の開発行為などにより、漁場が埋め立てられたり、陸上からの汚水流入により、漁場の利用価値が無価値になったり、著しく減少した場合、その被害額（見込まれる収入一見込まれるコストにより得られる各年の所得）に対して被害がもたらされる期間を乗じることにより、被害総額として得られる。これをもとにして、漁協ないし漁業者が得られる総被害額が算出できる。これを基礎として、漁協等が補償金の確定交渉を開発側と行うが、その金額は最終的には、きわめて、当事者間の合意した金額で決定する。従って、積算の根拠は、あくまで目安であって、これが、根拠となるものではない。また、我が国の補償は、事前に補償金額を決定し、双方間で合意する事前合意方式を採用している。諸外国の場合、被害が明白になった時点で、その被害金額を保証する爾後保障の方式を採用しているケースがある。双方とも、一長一短である。補償金の相場なるものは、補償のケースが、それぞれの現場で異なることから、金額も異なるので、相場というものはない。しかし、東京湾の埋め立ての千葉側が神奈川県側の埋め立ての補償金額に影響を及ぼし得る可能性は排除できない。

一般に、補償金は、漁協と漁業者にとってはその他収入であり、補償金として特定されるケースはほとんどない。まれに砂利採集の漁場への影響の保証金として注書きに計上されたケースがあった。従って、漁協経営の実態にどれだけ影響を及ぼしているかは不明である。しかし、瀬戸内海に面する山口県の漁協や宮城県の子力発電所が所在する町が他との合併を拒否することがあるように、補償金が漁業の経営などに大きな影響を及ぼしているケースはみられるので、その実態の把握と分析は有益であろう。