

漁業調整規則違反に対する行政と海上保安庁の対応

上智大学法学部 教授 北村喜宣

1 2007年漁業法改正

2007年に漁業法が改正され、都道府県海面漁業調整規則違反の罰則が、従来の「6ヶ月以下の懲役、10万円以下の罰金、拘留若しくは科料又はこれらの併科」から、「3年以下の懲役、200万円以下の罰金、拘留若しくは科料又はこれらの併科」(65条1項、138条6号)に引き上げられた。厳罰化の背景には、密漁に対する抑止効果の乏しさがあげられていた。

この改正が施行されてから、10年になる。厳罰化は、調整規則違反の行為の抑制につながっているのだろうか。取締りを担当する都道府県の水産行政担当および海上保安庁は、国会の意向を受けて、積極的に違反摘発をしているのだろうか。裁判所の量刑はどうなっているのだろうか。

時間はかかるかもしれないが、これからこうした点を研究しようと考えている。将来、研究がまとまれば、その成果をお伝えしたい。以下では、改正前の状況のもとで10年前に執筆した論文「司法警察員と漁業秩序の維持：漁業調整規則の執行における行政・警察・海上保安庁」『行政法の実効性確保』(有斐閣、2008年)を要約・紹介しよう。ヒアリング調査をもとにまとめたものである。詳しくは、同論文を参照されたい。

2 執行の状況と違反者の状況

1997～2002年の期間における行政による摘発状況をみたとところ、①執行実績が目立つ自治体は西日本に偏在、②とりわけ瀬戸内海沿岸自治体による執行が顕著、③愛媛県、高知県、山口県、三重県のように特定の自治体が上位に位置という特徴があった。

1992～2001年の期間における海上保安庁の検挙状況についても、行政による摘発と同様の傾向が観察される。第5管区、第6管区の管内における検挙が多いが、これらは瀬戸内海をカバーしている。

非漁業者ではなく漁業者の違反者が多い。北海道や東北太平洋沿岸では、組織的かつ悪質な暴力団関係者による密漁も目立つ。違反の動機は、経済的利潤である。

3 行政による執行

行政による執行活動の中心は、取締船乗務員による海上パトロールである。しかし、海域の広さとは対照的に、各都道府県に2～3隻の取締船では、到底カバーしきれない。停泊港付近に「陸(おか)まわり」という監視役を常駐させ、取締船の向かう方向を「実行者」に連絡するという連携プレイもされ、犯行現場を押さえるのはむずかしい。監視だけの仕事に月額50万円支払われているという例もある。

違反行為を発見した場合、それを立件する基準は、①漁具を海に入れているか、②本人の自白があるか、③故意性が認められるか、④常習性が認められるか、⑤県外船か、といったものである。日本の行政には、違反に対して行政指導で対応する傾向が顕著にあるが、調整規則違反に関しては、送致か行政処分が基本とされている。もっとも多用される行政処分は、停泊命令である。命令の履行がされているかどうかの監視にあたっては、地元漁協も協力をしている。

北海道、青森県、岩手県、宮崎県、長崎県においては、警察本部から取締行政現場に派遣・出向している。高知県のように、OB警察

職員が在職している場合もある。行政職員のなかには、特別司法警察員の任命を受けている者もいるが、それに加えて、暴力団関係事犯への対応や取調べ・送致の専門家である警察職員の力を借りて、積極的な執行をする方針である。

その警察であるが、全体としてみれば、「密漁は行政と海保にお任せ」というのが、平均的認識である。

4 海上保安庁による執行

行政と警察は、いずれも都道府県の組織である。このため、どうしても「自県違反者に甘くなる」傾向はある。これに対して、国の組織である海保は、ときに数県をひとつの部署で管轄するように、そうした配慮をするわけではない。行政ならば摘発しないような違反でも、海上保安庁は「情け容赦なく」検挙するという認識を持つ行政職員は多くいる。

漁業取締りを専門にする行政とは異なり、海上保安庁の現場保安部署の警備救難課にとって、調整規則違反は、多くある所掌事務のひとつにすぎない。巡視船艇の数は行政より多いけれども、密漁に傾注できる捜査リソースはかぎられている。とはいえ、近隣の保安部署同士には、一種のライバル意識があり、件数で負けたくないという思いから、積極的な執行になる場合もある。保安部の保安部長や警備救難課長の認識が、取締りに大きく反映される。

5 執行の特徴を規定する要因

—行政を中心に—

行政処分が利用されるのには、いくつかの理由が考えられる。

第1は、処分の性格である。期間付きの停泊命令は、その期間がすぎれば効果がなくなる。不服を持つ者が行政争訟を提起しようとしても、裁決・判決には、そもそも処分の効果がなくなってしまうため、行政とし

ては、争訟を心配する必要がない。また、不作為を命ずる内容であり違反には罰則があるから、命令の実効性がある。さらに、対象が他県船の場合には、関係の悪化に配慮する必要がない。

第2は、密漁が漁業に与える影響である。生業にかかわる実害が発生しているのであり、漁業振興をする立場である行政にとっては、見すごせない行為である。

第3は、異動が少ない取締船乗務員が特別司法警察員に任命されており、それなりのノウハウが蓄積されている。

6 関係者の嘆息

ヒアリングをしたすべての行政職員、警察官、海上保安官は、漁業調整規則の罰則の軽さを嘆いていた。行政処分は別であるが、がんばって捜査をして送致をしても、上限が「6ヶ月、10万円」では効果がないというのが、ほぼ一致した認識である。逮捕されても自白せずに否認し、6ヶ月の勾留を経て有罪判決が出れば、すでに拘束を受けているためにあらためて懲役刑が科されることはない。有罪判決を受ければ釈放されるというように、関係者にとっては、笑えないような話もある。

漁業調整規則は、漁業法に根拠を有する。一般に、規則に罰則が規定されるのは例外的である。そうであるから、厳罰化を求める声は高いけれども、このままで罰則を強化することはできなかったのである。

7 変化はあったか

この論文で述べた状況は、2007年法改正によってどのように変わったのだろうか。断片的ヒアリングでは、「違反者は非漁業者が多くなっている」「違反者には刑罰が厳格化されたという情報が伝わっていない」という話を耳にした。今後、より本格的な調査をすることで、変化の大きさを測ってみたい。

(きたむら よしのぶ)