

歴史からたどる漁業制度の変遷 その11

— 漁業権の公的制約 —

主任研究員 田口さつき

1 民間企業の参入促進が柱

日本の法律では、漁業権は物権であり、土地に関する規定が準用される。しかし、「漁業権はなぜ譲渡や賃貸ができないのか」など、各種の制約があたかも漁業発展の妨げのように言う人々がいた。また、現行漁業法では、漁業権の免許に際し様々な規定が定められている。この点について、優先順位の低い漁業権者が「漁業権の存続期間満了時に、優先順位のより高い者が申請をしてきた場合には、再度免許を受けられないということになる^(注1)」と、極めてまれな事例を引き合いに出して、優先順位の法定制の廃止が検討された。

そして「養殖業への民間企業の参入促進が柱」(日本経済新聞(2019))とされた2018年の漁業法改定では、漁業権に関する部分が大きく変更された。このことは、地域社会で衝撃を持って受け止められた。^(注2)

ところで、今回変更された箇所の多くは、戦後の漁業法改正の過程で設けられたものであるため、改めて当時の議論を整理してみたい。

2 漁業権につけられた公的制約

漁業権がすべて土地のような扱いができないのは、水面の利用は「立体重複的であり、また技術的にも分割するのは不可能」(水産庁漁業基本対策史料刊行委員会編(1963)14頁)という特質を持つためである。戦前は漁場の利用を権利者のほしいままの私的意思に任せていたため、漁場利用調整ができなかった。例えば、「のりのひび養殖業、かき養殖業を内容とする区画漁業権の場合は、これらの漁業権は通常協同組合有で、組合が管理して組合員中希望者に場割りをして毎年輪番制やくじによってやらせるようにしているが、この組合の

管理している区画漁場のなかに個人有漁場があればそれはまさに特権的な独占であり、全体的管理の障害となる。」(水産庁経済課編(1950)221頁)。

戦後に占領軍総司令部(GHQ)の介入の下、漁業制度の抜本的見直しが行われ、その際、共産主義の台頭を恐れるGHQは「自ら漁業を営む者が漁業権を保有する」ことをわが国の水産局に強く提案した。水産局としては、この指示に従い、漁業権制度を以下のように組み立てた。まず、海区漁業調整委員会という漁民を主体とした行政委員会が広範な権限を持って相当広い水面(海区)の漁業を調整することを前提とし、「その調整下に一応漁業権を認めてこれを原則として直接経営する者へ免許する、漁業権は第三者の侵害から保護して漁業を営み漁利を収めさせるという意味で一応私権として認めるが、その力は弱められて恣意的な行使は許されず、委員会の調整下に服さしめられて著しく公的性格を帯びる」(水産庁経済課編(1950)231頁)というものだった。この公的性格とは、漁業権は原則として移転ができないこと、貸付ができないこと、漁業権にかかる担保物権の設定およびその実行について制約があるなどだ。

3 「適格性」と「優先順位」

GHQは漁業権の免許に関して「適格性」と「優先順位」を定めるように指示した。自営者優先で免許する以上、まず誰が適格なのかを示す要件が必要だった。次に複数の適格者が競願する場合、どのような基準に従って誰に優先的に免許するか、客観的な順位が求められた。

このような検討過程で、漁業権は、共同漁業権、区画漁業権、定置漁業権の3つとされ

た。このうち、定置漁業と真珠養殖業については過去に多額の資産を投じた経営者を考慮し、経営者に漁業権を免許することとした。そして、経営者に免許される漁業権の適格性については、漁業や労働に関する法の遵法精神や漁村の民主化という観点から海区漁業調整委員会委員の投票により決めることとなった。そして、定置漁業権に関しては、定置網により広範囲の漁場を長期間独占するため、漁民の団体経営を優先的に免許するよう順位を定めた。他方、真珠養殖業では、経験者を最優先とした。

一方、共同漁業と、区画漁業のうちかき養殖業など(のちの特定区画漁業権漁業^(注3))は、地元漁業者の話し合いで漁場の調整をする協同組合による管理が望ましいと判断された。そのため、適格性は、申請者である「漁協又は漁業組合連合会(以下「漁協・漁連」)」と当該地区やその地区に住む漁民との関係の深さを要件とした。優先順位は、かき養殖業などの区画漁業権は地元の漁民を組合員として多く含む漁協・漁連を最上位とした。共同漁業権は、漁業の性質から優先順位が必要ないので規定されなかった。そもそも、共同漁業と特定区画漁業の本質は漁村構成員による地先漁場の集団利用慣行を権利化したものであるから、漁村構成員の所属組織である漁協・漁連が漁業権者となるのは当然である。

4 新漁業法での漁業権

しかし、新漁業法では、定置漁業権および

区画漁業権は原則、個別漁業者に免許するという思想の下、これまで地元漁民が普通のことと捉え、生活の安定を支えてきた漁協への免許の優先性が廃止され、同時に特定区画漁業権も消滅した。

さらには、客観的な数値基準であった優先順位を廃止し、「適切かつ有効」という表現が新基準となった。この言葉の定義を漁業者や国会議員が質問したが、詳細はいまだ示されていない。

一方で、団体漁業権という概念が新たに組み込まれた(新漁業法第60条第7項)。これは、①共同漁業権と②区画漁業権のうち、漁協又は漁連が免許を受けるもの(漁協・漁連は、免許の内容である漁業を営まない)が対象だ。ただし、区画漁業権は個別漁業権(個別漁業者に与えられる免許)が通常で、団体漁業権は例外とみなす考え方が採用された。一例を示すと、海区漁場計画において、既存の漁業権者がいない漁場について免許の競願があった場合、団体漁業権が設定される条件は、団体漁業権として免許することが漁場における漁業生産力の発展に最も資すると認められる場合(新漁業法第63条第1項第4号)である。

なお、個別漁業権の位置や区域を設定するのは知事であり、新漁業法では個別漁業権者と(団体漁業権の行使権者である)地元漁業者との漁場の協調的利用を確保する仕組みがない。「都道府県知事は、定置漁業権又は区画漁業権を目的とする抵当権の設定が、当該漁業の経営に必要な資金の融通のためやむを得ないと認められる場合でなければ、前項の認可をしてはならない。」という法文も削除されるなど、個別漁業権への公的制約は大きく緩められた。

<参考文献>

- ・水産庁漁業基本対策史料刊行委員会編(1963)『漁業基本対策史料 第1巻』
- ・水産庁経済課編(1950)『漁業制度の改革 新漁業法条文解説』日本経済新聞社
- ・日本経済新聞(2019)「政策実現 ロビー活動で」3月8日付

(たぐち さつき)

(注1)例えば、第197回国会 農林水産委員会 第10号(平成30年11月28日(水曜日))における小里泰弘副大臣の発言。

(注2)例えば、地方自治法第99条により衆議院等に出された香川県議会(2018年10月)『「水産政策の改革」における慎重な検討を求める意見書』、北海道議会(2019年3月)『「水産政策の改革」における本道の実情を反映した対応を求める意見書』で優先順位の法定制への廃止への懸念が強く示されている。

(注3)特定区画漁業権漁業は、ひび建養殖業、藻類養殖業、垂下式養殖業(真珠養殖業を除く)、小割り式養殖業、第3種区画漁業たる貝類養殖業。