

(2021年7月16日講演)

2. 「漁業権制度の歴史と改正漁業法について（漁業権を中心として）」

水産アナリスト 有蘭眞琴氏

本日は、委員の皆様にはあまりなじみがないと思われる漁業権の話を見せてもらう。

資料の表題と目次に沿って話をするが、実は私はこうしたオンラインによる発表は初めての経験で聞きづらい点多々あるかと思うが、容赦してもらいたいと思う。

さて、70年ぶりに改正となった漁業法が昨年（2020年）12月に施行され、この法律の下で水産業の成長産業化を目指す新たな取り組み、水産改革がスタートしている。こうした改革を進めることになった背景には、わが国漁業・水産業の厳しい現状がある。

資料 P1、漁業・養殖業生産量は、ピーク時（1984年）の1,282万トンから2019年の419万6,000トンまで3分の1に減少している。2020年の速報値によると417万5,000トンであるからさらに2万トン減少しているわけであるが、これはよく言われる200カイリやイワシの影響ばかりではなく、沿岸漁業や海面養殖業においてもほぼ30年以上の長期にわたって減少・低迷が続いている。

資料 P2、こうした厳しい状況を反映して漁業就業者の数も年々減少を続けており、戦後約100万人に達していた就業者は現在14万5,000人となり、そのうち65歳以上の高齢化が約40%に達するなど、漁業生産構造も大きく変化してきている。

資料 P3 は沿岸漁船漁家の漁業収入と漁業所得の推移である。所得率は1971年をピークに低下し続けており、漁業所得は200～300万円の間を変動しながら実に約40年の長期にわたって低迷している。直近（2018年）の漁業所得は186万円でサラリーマンの平均年収441万円の42%とその格差は徐々に広がっており、沿岸漁業者の経営は極めて厳しい状況に置かれている。

資料 P4、つまりわが国の漁業・水産業は、生産の減少が流通・加工の縮小、消費者の魚離れを引き起こし、漁業地域の衰退を加速させるといったように悪循環、すなわち負のスパイラルに陥っており、この抜本的改革が求められているわけである。

資料 P5、平成30年改正法は、2018年6月に政府が決定した「水産政策の改革について」の趣旨を受けて改定されたものであるが、水産学会等における議論やマスコミの取り上げ方から判断すると、特に注目される改正点が2つある。その1つ目は、新規参入の促進を狙いとする漁業権制度における優先順位の廃止であり、2つ目は、漁獲量管理を基本とする個別割当による資源管理方式の導入である。そこで、本日は1つ目の漁業権制度における優先順位の廃止に焦点を絞って話をさせてもらう。

資料 P6、本題に入る前に予備知識として漁業権とは何かであるが、水産庁のホームページでは、漁業権制度とは、都道府県知事の免許を受けて、一定の水面において排他的に特

定の漁業を営む権利を取得する制度と解説されている。もっと正確に申すと、免許には期間があるから、一定の水面において一定の期間排他的に特定の漁業を営む権利ということになる。そして、漁業権は漁「場」ではなく漁「業」を排他的に営む権利であり、漁業権侵害でない限り、同じ漁場内で他の活動を行うことは可能と説明されている。言い換えると、漁業権というのは漁場を所有あるいは支配する権利ではないということである。さらに、漁業権は、共同漁業権、区画漁業権及び定置漁業権の 3 種類に大別されるようになっており、いわゆる沿岸漁業の大部分がこれに該当する。それでは、本題の漁業権制度の歴史から入っていく。

資料 P7、わが国の漁業制度の原型が作られたのは江戸時代であり、江戸幕府が寛保元年に出した「律令要略」がその原点になっている。この「律令要略」とは、当時の判例集であり、漁場利用の一般原則を示したものである。こうした書物が出された背景には、江戸時代になって漁業が急速に発達し、各地でトラブルが発生してきたことから、幕府としても何らかの指針を示して各藩に取り締まりを要請する必要が生じたことによる。その内容を見てみると、そこに書かれてあるように、漁場の境は村の境界から沖への見通し線である。磯見漁は地先の磯根の範囲で、その沖は入会である。入漁の範囲は郡の中央すなわち代官の管轄範囲までとする。海石や浦役永といった漁業年貢を納めている場合は、他村の漁場でも入会になっている例が多い。ざっとこのようなことが書かれている。

資料 P8、それでは、当時の漁業の監督・指導・取締がどのように行われていたかであるが、徳川幕府は、諸藩における政治は原則として各藩の自治に委せていた。例えば長州藩では、漁業の許可や取締は代官に一任されていたが、実際には浦庄屋・浦年寄といった村のリーダーで構成される浦島役座という自治組織が漁業一切の事件を司り、監督・指導するのが通例であったとされている。一方、幕府直轄の江戸湾では、文化 13 年に武蔵・相模・上総三国の名主・漁業総代等が「内湾漁業議定一札之事」という協約を取り交わしたのであるが、この協約は江戸湾での使用漁具を三十八職すなわち 38 漁法に限定することを規定した、当時としては画期的なものであったそうである。このように、江戸時代における漁業制度の特徴は、漁業年貢との見返りに得られる地先漁場の占有漁業権と名主（庄屋）等を中心とする階層的で強固な自治組織の存在と運営にあったわけであり、これがわが国独特の漁業権制度の原型になっている。

資料 P9 には明治漁業法が成立するまでの経過を書いているのだが、要約すると明治政府は明治 8（1875）年にこれまでの慣行をすべて否認して、海面借区制という新たな漁業管理制度すなわち海面を国有として利用料を徴収する制度を導入したことから、全国で紛争と混乱が起きて、翌年にはその制度を撤回するという事態が起こった。そこで明治政府は、慣行に従うことを主旨として旧来の入会団体等を漁業組合として組織し、それらを単位とする漁場区域と操業規律を定めて漁業秩序の維持を図るという制度作りを進めた。そして、明治 34（1901）年にわが国で初めて漁業法が制定されたのだが、この漁業法も漁業権の性格について近代法的な明確さを欠いていたことなどが理由で全面改正され、明治 43（1910）

年にいわゆる明治漁業法が成立するという経過をたどった。

資料 P10、この明治漁業法の内容についてであるが、漁業権は、専用、定置、区画、特別の 4 つに分かれ、旧法をそのまま引き継いだものであった。専用漁業権とは地先の漁業組合のみに与えられる漁業権で、地先水面専用漁業権と呼ばれたものであるが、別途旧法では慣行専用漁業権と呼ばれていたものが廃止され、入漁権として整理された。定置漁業権は現在より小型のものを含めて 7 種類あり、区画漁業権は今と全く同じ区分で 3 種類あった。また、特別漁業権は大臣が 9 種類の漁業を指定していた。漁業権の対象は、専用漁業権以外はすべて経営者免許であり、その免許は先願主義すなわち申請の早い者勝ちであった。そして、ここが重要であるが、漁業権は物権とみなし、土地に関する規定を準用するとされ、免許漁業原簿への登録が登記に代わるものとして、抵当権の設定・相続・譲渡・共有・貸付が可能とされた。これによって漁業権の財産的性格が飛躍的に高まり、漁村への金融資本の導入を促した。しかも、漁業権の免許は先願主義であったから、その権利が半永久化することになり、一部の資産家いわゆる羽織漁師と呼ばれる者による独占的支配につながっていった。

資料 P11 から戦後における漁業権制度の説明になる。ここに昭和漁業法の成立過程を示してあるが、要点だけを申すと、昭和 24 (1949) 年、昭和漁業法が占領軍である GHQ (連合国司令部) の強力な指導の下で誕生したわけであるが、戦前までの漁業権制度が漁村の封建制の基盤となって漁業生産力の発展を阻害していたという反省に立ち、当初は零細漁民の救済と漁村の民主化を目指し、漁業権は漁民組織のみに与えるべきとされていたのだが、朝鮮戦争を控えて社会主義思想の急速な浸透に危機感を抱いた GHQ の対日管理政策に変化があり、旧来の漁業権保有者への補償とともに、個人や会社組織などにも漁業権保有の道を開く方向へとかじを切っていった経緯を読み取ることができる。

資料 P12、それでは、昭和漁業法はどのような内容になったのか、明治漁業法との対比で説明したいと思う。昭和漁業法の目的は、新しい漁場利用秩序の構築によって漁業生産力の向上と漁村の民主化を図るとされ、漁業権はそれまでの専用、定置、区画と特別の 4 つのうち専用と特別が廃止され、共同、定置及び区画の、現在の 3 種類に再編された。

資料 P13、共同漁業権とそこに書いてあるひび建養殖など特定の区画漁業権並びに入漁権は、組合または連合会への免許とされ、組合管理による漁業権の範囲が拡大されたわけである。免許の方法については、先願主義が廃止され、適格性のあるものをあらかじめ定めた優先順位によって選定するという方式が変わった。それは一部資産家による漁場の独占的な利用を排除して民主的に運用する目的と、戦後の漁業就業者が約 100 万人にも達する中で、免許の申請を民主的に整理して過剰就業を解消させる必要があったからである。漁業権の性格については、引き続き物権とみなされたのであるが、貸付は一切禁止された。抵当権の設定は知事の認可制となり、漁業権の移転は相続または法人の合併・分割の場合を除いて認められないなど、私権としての性格は著しく制限されることになった。

資料 P14、免許の存続期間についても、それまでは 20 年以内とされ、更新も認められた

のだが、共同漁業権の10年以外はすべて5年と短く設定された。そして、全く新たな制度として都道府県知事が水面の総合的利用と漁業生産力の維持発展のため、漁業調整委員会の意見を聞いて免許期間ごとにあらかじめ漁場計画を樹立する、すなわち免許内容等の事前決定をするという制度が導入された。この漁業調整委員会は戦後における制度改革の大きな柱の一つであり、選挙で選ばれた漁業者を中心に構成される行政委員会として都道府県ごとに海面には海区漁業調整委員会と2つ以上の海区にまたがる連合海区漁業調整委員会、さらに内水面には内水面漁場管理委員会が置かれることになった。

資料 P15 は、漁業権制度の再編・再構築の様子を示したものであるが、時間の関係で説明は省略する。

資料 P16、定置漁業権と区画漁業権の優先順位についてであるが、このように免許を与える際の順番が細かく法定された。順番についての基本的な考え方は、定置漁業権とひび建養殖など特定の区画漁業権は地元漁協か、それと同等の地元漁民の7割以上で構成される法人を第1位とし、第2位は地元漁民の7人以上で構成される法人となっている。それ以下の漁業者等で複数の申請があれば、まずは地元居住者、次に同種漁業経験者等の順番で免許され、漁業者以外の者すなわち民間企業等は最後尾に置かれた。つまり経験と技術が要求される真珠養殖を例外として、漁協または漁連と地元漁民による団体を最優先とする制度として確立された。

資料 P17 は漁業調整機構についてであるが、時間の関係で説明は省略する。

資料 P18、昭和37(1902)年に漁業法の大幅改正が行われたのであるが、この背景には当時ノリ・カキ・真珠の養殖業が急速に発展するとともに、小割式魚類養殖も普及し始めたころで、沿岸漁場が超過密な利用状況に直面していたことがある。このため漁場の過密化・細分化を抑制して漁場利用の適正化を図るとともに、大多数に上る零細な経営体の基盤強化を図るという観点から改正が行われたわけである。その主な内容とは、1点目は、組合管理漁業権の範囲が大幅に拡大され、ひび建・藻類・垂下式・小割式等の養殖業の大部分を特定区画漁業権と規定し、漁協または連合会を第1優先順位にしたこと。2点目は、特定区画漁業権と共同漁業権は、漁協等が漁業権行使規則または入漁権行使規則を定めて、組合員にその行使を行わせることにしたことなどである。3点目は、定置漁業権では、地元漁民の7割以上で構成される生産組合・漁民会社を漁協自営と同じく第1優先順位にしたことなどである。4点目は、真珠養殖と大規模な海面養殖業すなわち築堤式養殖等については権利の存続期間を延長して10年とし、融資を受けやすくしたことである。5点目は、漁業調整委員会の定数増と任期を2年から4年に延長したこと等である。

資料 P19 は昭和37(1902)年の法定優先順位であるが、時間の関係で説明を省略させてもらう。

資料 P20 は漁業権の種類と存続期間の関係であるが、これも時間の関係で説明を省略させてもらう。

資料 P21 から平成30年改正漁業法の説明に入る。昭和37年改正から、軽微な改正を除

けば 50 年以上の長期にわたって漁業権に関する制度改正は行われず、今次の改正において優先順位制の廃止等が行われたわけであるが、それまでに問題が全くなかったわけではない。すなわち漁業権の更新や新規の漁業権を設定する際には漁業調整や漁場管理を理由として地元漁協による閉鎖的で硬直的な漁業権の運用がなされているといった指摘がたびたびあった。例えば特定区画漁業権である海面養殖に民間企業が参入する場合、直接免許を受けられず、漁協の組合員としての限定的な漁場利用となるため、資本金力や技術力に見合った経営が困難であるといった指摘や、自社に加工技術や販売能力があっても、組合員として漁協の販売事業や購買事業の利用を強制される場合のほか、不透明な多額の漁業権行使料を要求されることなどが問題となっていた。また、定置漁業権においても、漁協が自営する場合には漁業権管理を行っている漁協が最優先されるのが実態であり、民間企業が免許を得ている場合であっても、漁協から漁場使用料等の対価性のない多額の金銭を徴収される場合や、もうかっている漁場においては、次の免許切り替えのときに優先順位の高い漁協自営となり、漁場から追い出されてしまうケースもしばしば起きるなど、多くの問題が指摘されていた。そこで、海面養殖や定置漁業の経営が昭和漁業法による漁業権制度の下でどのように推移してきたのかを見てみたいと思う。

資料 P22、漁業センサス年で推移を見てみると、海面養殖業の経営体数は 1968 年の 7 万 2,000 をピークに減少し続け、2018 年の 1 万 4,000 まで、ピーク時の 5 分の 1 となっている。

資料 P23、海面養殖生産量は、1994 年の 134 万 4,000 トンをピークとして、2019 年の 91 万 5,000 トンまで 43 万トン減少している。なお、生産額は魚価の上昇によって近年は上昇に転じている。

資料 P24、生産量は減少傾向にある海面養殖業であるが、ブリ・マダイ・ノリ・ホタテガイなどでは 1 経営体当たりの生産量は増加傾向を示しており、規模拡大による経営の効率化を進めてきたことが分かる。中でもブリ・マダイなど魚類養殖での規模拡大が進んでいることが分かる。

資料 P25、そこで、2018 年の魚類養殖業における経営規模別・経営体数の分布を見てみると、全体では 5,000 万円～1 億円未満の販売金額の階層にモード、すなわち最頻値があり、魚種別ではマダイが 2,000～5,000 万円、ブリ類は 5,000 万円～1 億円、クロマグロでは 2～5 億円にそれぞれのモードがあり、魚類養殖業における経営規模は漁民による個人経営の限界をはるかに超えている実態が読み取れる。

資料 P26、しかし、海面養殖業における魚種別・経営組織別の経営体数とその割合を見ると、魚類養殖業でも全体の 58%はいまだに個人経営体であり、会社経営体は 39%にとどまっている。さらに、全体で見れば 90%が個人経営体であり、会社経営体はわずか 7%に過ぎない。これらの数字は、漁業権管理を任されている漁協が特定区画漁業権等の制度によって会社経営体の新規参入を拒んできた実態をよく物語っている。

資料 P27、このようにわが国の海面養殖業が個人経営体を中心に低迷を続けている間に、

世界の海面養殖業は急速な発展を遂げ、一大成長産業となっている。例えば 1988 年から 2018 年までの 30 年間で比較してみると、わが国の海面養殖業の生産量が 24%減少している一方、世界全体は 7 倍に急増している。これらの状況を見ると、わが国の漁村では、漁業就労者の減少と高齢化が進行しているにも関わらず、漁協による管理を基本とする漁業権制度が養殖業への民間企業の算入を排除し続けることによって、自らビジネスチャンスを手を失いながら衰退の道を歩んできたように受け止められる。

資料 P28、次に、定置漁業について見てみると、海面養殖業と同様に近年は急速に減少傾向を示している。漁業権漁業における定置漁業は、大型定置網漁業と北海道のサケ定置網漁業の 2 つに分かれるが、大型定置網漁業は 1987 年の 37 万 3,000 トンをピークに以後減少傾向をたどり、2019 年にはピーク時の 61%に減少している。

資料 P29、サケ定置網漁業については、2013 年の 21 万 6,000 トンをピークに以後急激に減少し、2019 年にはピーク時の 29%にまで減少している。これら定置漁業の衰退原因は資源減少の問題もあり、海面養殖業のように漁業権制度との問題と直接リンクはしないが、先ほど触れたような制度上の問題もしばしば指摘されてきた。

資料 P30、そこで、漁業権制度に係る平成 30 年改正の概要についてであるが、1 点目は、何と言っても優先順位の廃止であり、昭和漁業法を読む際に最も難解だった免許に際しての優先順位の条文が削除された。2 点目は免許を受けた漁業権者にはその漁場を適切かつ有効に活用する責務を課すとともに、漁場活用に関する情報の報告、すなわち漁獲報告等が義務付けられた。3 点目は、漁協等が都道府県の指定を受けて沿岸漁場の保全活動を実施する新たな仕組みが導入され、企業などから漁場管理料や協力金等の不明朗な金銭授受を是正する対策が取られた。4 点目、その他、海区漁業調整委員会については、漁業者委員の公選制が廃止され、知事が議会の同意を得て任命する仕組みに変わり、また密漁対策のための罰則も強化されている。

資料 P31、さて、優先順位が廃止された後の区画漁業権の免許の設定プロセスについて説明する。漁場計画を樹立するためにあらかじめ知事が漁業関係者の意見・要望を聞き取って漁場条件や漁場の活用状況等を調査するわけであるが、どこの漁場を誰に免許するかの判断については、そこに書いてあるように①既存の漁業権があるか、②適切かつ有効に活用されているかによって分かれる。いずれも YES であれば、左側の流れでこれまでとおおむね等しい漁業権すなわち類似漁業権として設定されることになり、漁協に免許していたものは団体漁業権として、また経営者に免許していたものは個別漁業権として引き続き免許されることになる。一方、いずれも NO の場合であるが、十分に活用されていない漁場や、新規漁場については右側の流れとなり、海面を最大源に活用するための新たな漁業権として設定されることになる。その際、知事が漁場活用の現況や漁業者等からの意見聴取の結果に照らして団体漁業権として設定することが漁業生産力の発展に最も資すると認められる場合には団体漁業権として地域の漁協に免許されることになる。一方、そうでない場合には、個別漁業権として地域の水産業の発展に最も寄与する者に免許されることに

なる。果たしてこれでうまくいくのか、適切かつ有効や地域の水産業の発展に最も寄与するといった曖昧な概念によって知事は既得権者を保護することになり、どうせ何も変わらないだろうと安堵する者や、逆に落胆する者、また知事の裁量権で新規免許の道が開かれると喜ぶ者や警戒する者もいて、その受け止め方は立場によってさまざまだろうと思う。

資料 P32、こうした懸念に対して、国は次のような海面利用制度等に関するガイドラインすなわち地方自治法に基づく技術的助言を都道府県に示している。「適切」の判断基準としては、漁業関係法令を遵守していること、漁具の使用・設置状況や薬品の使用状況が適切であることのほか、資源管理を適切に実施していることなどを満たしていることが求められるとしている。また「有効」の判断基準としては、操業や養殖が可能な期間を相当程度利用していること、養殖密度等が周囲の漁場と同程度であること等を満たしていることが求められるとしている。そして、その判断に関するチェックシートのほか、適切に利用していないとき等の指導・監督に関するチェックシートも提示されている。また、地域の水産業の発展に最も寄与するか否かは、生産量の増大、漁業所得の向上、就業機会の拡大、地域の漁業者との調和的発展等を中長期的な観点から総合的に勘案することが適当と考えられるとしている。ただし、対象となる魚種や漁場の条件によって判断基準が異なることが考えられるため、あらかじめ判断基準を定めて複数の免許の申請があった場合に速やかに免許できるようにしておくことが望ましいとされている。

資料 P33、以上のプロセスを踏まえて、都道府県知事が海区ないし内水面の漁場計画案を作成し、ここに示す事務手続に沿って漁業調整委員会の諮問や公示を経て免許することになる。ただし、改正前と異なるのは、知事が漁場計画案を作成する前の手続として漁業者等の利害関係者の意見を聞いて、その意見について検討を加えた結果を公表しなければならない、そのように第 64 条に書いてあるが、そうされたことであり、これによって透明性を確保するとしている。

資料 P34 は現在の漁業権免許の状況についてであるが、時間の関係で説明は省略する。

資料 P35、まとめに入る。優先順位が廃止されたことについて賛否両論はあるにしても、私自身はわが国の漁業権制度の変遷と養殖業や定置漁業の実態を踏まえれば、次の 2 つの理由から、沈滞・低迷している漁村の再生にとっては必要な改正であったと考えている。1 点目は、優先順位制は戦前の羽織漁師による独占的固定的な漁場利用を排除することに加えて、戦後の過剰就業を民主的に整理・解消する必要性から導入されたわけであるが、その所期の目的が既実現されていること、2 点目は、漁業就業者の減少と高齢化が進行している現状において、民間企業を一方的に劣後させる制度の存在が漁協による閉鎖的かつ固定的な漁場利用を後押しすることになり、それが漁業・漁村の衰退を加速させていると考えられることである。

資料 P36、物権とみなされ、排他的権利が与えられている漁業権が果たして必要かどうかという基本的な議論は総合討論の場に譲るとして、ともかく改正漁業法においては、知事は海面全体を最大限に活用するため、漁業権のない海面に新たな漁業権を設定するよう

努めるものとする」とされ、それに対して免許権を持つ知事には一定の幅を持った裁量権が付与されたわけである。こうした新たな制度を活用して、知事が地域の実情に最もふさわしい漁場利用の在り方を漁場計画の中で検討し、地域水産業の発展につなげることが可能になった意義は大きく、その実現に向けては行政手続法（第 5 条）に基づいて客観性のある審査基準の設定・公表と、適切な運用を期待したいと思う。令和 5（2023）年には、改正法施行後初の漁業権の切り替えがあり、現在各都道府県は漁場計画案の作成に向けた準備段階に入っている。水産業界としては、その動向を注視しつつ、活発な議論と必要な提言・要望を国・都道府県に上げていく必要があることを強調して私の発表を終わる。なお、これ以降の資料には付録として漁業権漁業の内容を詳しく説明してあるので、参考にしてもらえればと思う。ご静聴ありがとうございました。