**辺野古埋立と入会漁業権**2018.12.20 熊本一規

はじめに

辺野古基地建設のための埋立事業が進み、2018年12月14日には埋立海域への土砂投入が始まった。しかし、この埋立事業は、名護市東海岸地域住民の持つ入会漁業権を無視しており、入会漁業権者の同意を得ない限り、違法である。

以下、詳述する。

１．「海の入会」の変遷

(1)江戸時代の「海の入会」

江戸時代には、陸と海は区別されず、「山の入会」と同様の「海の入会」が存在していた。すなわち、漁村部落がその地先水面を内陸の入会地と同じように管理し、部落住民が利用していた。

琉球王朝時代の沖縄でも同様であった。

沖縄の島々はサンゴ礁から成っており、その地先海面は地形上、リーフの内側（イノー

と呼ばれるサンゴ礁湖）と外側とに明確に区分される。イノーは、干潮時には半ば陸地状

態となり、歩いてリーフまで渡ることができる。

 このような地形的特質から、沖縄では、イノー部分は沿海村落の漁場、リーフの外側は

専業漁民の漁場とする漁場制度が発達した。沿海村落の地先のイノーは、古くから「海方切」（うみほうぎり）と呼ばれたが、1719年、琉球王朝は海方切の区域を明確に定めるとともに、海方切に関して沿海村落に次のような義務を負わせることとした。

 ①浦廻（海面管理を義務とする役）の設置

 ②浦御用（海方切を航行する船舶を保護する義務）の発生

 ③海雑物（海方切からの漁獲物を藩庁及び地頭に納める、いわば漁場年貢）の発生

 ①～③の義務の代償として、沿海村落は海方切の占有権を一層強力に持つようになった。

このように沖縄にも本土と全く同じ「海の入会」の慣習があった。

(2)「海の入会」から入会漁業権へ

明治に入って、「海面の所有」は否定され、「海面は公共用水面[[1]](#footnote-1)」であることが確立された。そのため、江戸時代の「海の入会」は、「海面を支配する権利」から「入会漁業を営む権利」、すなわち「入会漁業権」に変わることとなった。

入会漁業権は、漁村部落の持つ権利であり、その行使者（入会漁業権者）は部落の慣習規範によって決まる。そして、入会漁業権者から成る集団を「入会集団」という。

(3)入会漁業権が漁業法で専用漁業権・共同漁業権とされた

入会漁業権は、いったん民法（明治29年制定）で「入会権」とされた後、明治34年漁業法で「専用漁業権」（正確には「地先水面専用漁業権」という）とされた。

明治34年漁業法では、漁村部落の入会集団に漁業組合を創らせ、漁業組合に専用漁業を免許するとされた。入会集団は法人格を持たないため、入会集団に「漁業組合」という法人を創らせて、そこに免許することとしたのである。

漁業法は昭和24年に新しく制定されたが、昭和24年漁業法では、「専用漁業権」は「共同漁業権」とされ、また、免許を受ける者が「漁業組合」から「漁業協同組合」（以下、「漁協」という）に変更されて、今日まで続いている。[[2]](#footnote-2)

２．沖縄県における専用漁業権・共同漁業権

(1)沖縄県における専用漁業権と共同漁業権の免許

　沖縄県における専用漁業権と共同漁業権の免許状況は表1、図1のようである。

　　　　　　　　表1　沖縄県における専用漁業権と共同漁業権の免許



注：水産庁中央水産研究所図書館資料（沖縄県漁業免許原簿）より筆者が作成

　　　　　　　　　　　　図1　沖縄県における共同漁業権の免許

　

注：沖縄県資料

表1、図1から、沖縄本島東海域では、東村から金武町まで専用漁業権は免許されていなかったが、共同漁業権は免許されていることがわかる。

(2)専用漁業権・共同漁業権と入会漁業権の関係

　前述のように、明治34年漁業法では、漁村部落の入会集団に漁業組合を創らせ、専用漁業を漁業組合に免許することとした。そのため、漁業組合が設立されなかった漁村部落の地先水面には専用漁業は免許されなかった。

しかし、専用漁業が免許されなかったからといって、琉球王朝時代以来の慣習がなくなるわけはなく、実態として、入会漁業の慣習が続いていた。それゆえにこそ、1972年復帰後、入会漁業の実態に基づいて第７号共同漁業権が宜野座村漁協、金武漁協、石川漁協に免許されたのである。

(3)専用漁業権と共同漁業権の免許方法の違い

　専用漁業権と共同漁業権では、免許方法を全く異にする。

明治34年漁業法では、まず漁村部落に漁業組合を創らせ、そこに専用漁業を免許した。要するに陸（漁村）から海（漁場）を見て免許した。

他方、昭和24年漁業法では、まず海（漁場）に共同漁業権を設定することを決め、その後に、漁村部落に存在する漁協に共同漁業を免許した。要するに、海（漁場）から陸（漁村）を見て免許した。[[3]](#footnote-3)

　東村～金武町に専用漁業権が免許されなかったのに対して、共同漁業権がすべて設定されたのは、その点に起因する。

(4)名護東海域の入会漁業権と第５号共同漁業権

　専用漁業権と共同漁業権の免許方法の違いを踏まえれば、名護市東海域に設定された第５号共同漁業権を名護市西海岸にある名護漁協に免許したのは間違いであったことがわかる。

　名護市東海域において専用漁業が免許されなかったからといって、そこでの入会漁業がなくなったわけはなく、第５号共同漁業権は、入会漁業の実態に基づいて、名護市東海岸に設立された漁協に免許されなければならなかったはずである。ところが、すでに名護市西海岸に名護漁協が存在していたため、名護漁協に免許されてしまったのである。

　この入会実態に基づかない免許が、名護市東海域における入会漁業権が無視されるようになった遠因となっている。

３．警告板は違法である

(1)警告板により入会漁業権行使が困難になった

名護漁協には約120名の組合員がいるが、うち名護市西海岸沿岸に住む者が約100名であり、名護市東海岸沿岸に住む者は約20名にすぎない。しかも、東海岸沿岸に住む組合員は、イノー外の深海で沖合漁業を営む者ばかりである。そのため、名護市東海岸沿岸地域住民は、琉球王朝時代以来、入会漁業権を行使し続けてきた。

ところが、約６年前から、名護市東海岸沿岸各所に「漁業者以外の者が貝や海藻を採ると漁業法・漁業調整規則違反となり、罰金200万円又は懲役３年以下が科せられます。違反者を発見した場合は直ちに通報します」旨の警告板が「沖縄県・名護市・名護警察署・中城海上保安署・名護漁協・名護集落」の名で立てられるようになり、名護市東海岸沿岸地域住民が入会漁業権を行使することが困難になった。[[4]](#footnote-4)

(2)警告板は漁業法に違反している

　しかし、名護市東海岸沿岸に設置された警告板は漁業法に違反している。

　昭和24年漁業法は、共同漁業権を加入脱退自由の漁協に免許することにしたため、漁協に属さない入会漁業権者[[5]](#footnote-5)の入会漁業権行使と組合員の共同漁業権行使の間の調整規定を設けている。第14条第11項がそれである。

　同条項は、共同漁業の免許を受けた漁協と入会漁業権者との関係において「海区漁業調整委員会は、…当該共同漁業権の行使を適切にするため、第67条第1項の規定に従い、必要な指示をするものとする」と規定している。

　この場合の海区漁業調整委員会の指示（以下「委員会指示」という）は、「当該共同漁業権の行使を適切にするため」との文言に示されるように、共同漁業権の行使を制限する方向でしか出せない。そのことは、委員会指示のそもそもの立法趣旨が「漁業権の物権的効力[[6]](#footnote-6)を制限するということにある」[[7]](#footnote-7)ことからも、また、第14条第11項の条文に含まれている漁業法第67条第1項に「海区漁業調整委員会は、…漁業権の行使を適切にし、漁場に関する紛争の防止又は解決を図るために必要があると認めるときは、関係者に対し…指示をすることができる」（傍点引用者）旨規定されていることからも明らかである。

　警告板は、共同漁業権の行使を制限するのでなく、逆に入会漁業権の行使を制限しており、これは漁業法第14条第11項及び第67条に違反している。

(3)警告板は入会漁業権が民法上の入会権であることに反している

　1で述べたように、入会漁業権は、いったん民法上の「入会権」とされた後、漁業法上の免許をつうじて「専用漁業権」や「共同漁業権」とされた。

この経緯をいいかえれば、入会漁業権に関しては、民法が一般法であり、漁業法が特別法である[[8]](#footnote-8)ということになるから、特別法たる漁業法が適用にならなければ、一般法たる民法が適用になる。したがって、漁業法上の免許に基づいていない名護市東海岸沿岸地域住民の入会漁業権は、民法上の「入会権」にあたる。

　入会権は物権であるから、妨害排除請求権等の物権的効力を持つ。警告板は、この点に照らしても違法である。

(4)警告板についての沖縄県水産課の対応

　2018年6月、警告板の存在を知った筆者は、直ちに沖縄県水産課に連絡し、違法であることを伝えた。

　沖縄県水産課は、「警告板については全く知らなかった」と答えるとともに、それが違法であることを認め、早急に対処することを約束した。

しかし、当初、「警告板を立て直す」としていた対応策が、まもなく「警告板の上から修正文を貼る」に後退し、「修正文を名護漁協と調整中」という状態が数か月間続いた。そして、さらに、「那覇などから来る密漁者への対策としてはそのままでいいので、地元住民が水産物を採捕できることに関しては、区長を通じて地元に周知を図る」に後退した。

筆者は、「それでは住民全員に周知されない恐れがあるから地元住民向けの看板も必要」と注文を付けたが、「周知されるか否かも含め区長と相談したい」との回答であった。

実際に区長への説明が行なわれたのは、2017年12月の区長会においてであった。また、地元住民向けの看板は設置されなかった。

これでは地元住民への周知が図られるはずはない。

それどころか、海上保安庁等にも周知されず、最近では、地元住民の水産物採捕に対する海上保安庁等の取り締まりも復活している。

４．辺野古埋立には名護市東海岸の入会漁業権者の同意が必要

　国が行なっている辺野古埋立事業は、事業開始当初より、名護市東海岸沿岸地域住民の持つ入会漁業権を無視し、それを違法に侵害している。

国は、他方で、名護市東海域沿岸では漁業を営んでいない名護漁協の組合員に、法的根拠のない多額の漁業補償金を支払って、埋立が適法であるかのように装っている。

　海は埋立事業により次第に陸地となっていくが、海面は公共用水面であるから、水面が残っている限り、免許に基づく漁業権も入会漁業権も存在する。[[9]](#footnote-9)

　したがって、辺野古埋立には名護市東海岸沿岸地域の入会漁業権者の同意が必要であり、その同意を得ない限り、埋立工事は違法である。

　そのことは、入会漁業権者が個人で主張するだけでなく、入会漁業権者たちが任意組合を設立して集団として主張すれば、より明確になる。

　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　以　上

1. 公共の福祉の維持増進を目的として、一般公衆の共同使用に供される水面 [↑](#footnote-ref-1)
2. 漁協は協同組合原則（設立自由、合併自由、加入脱退の自由など）を持つため、その組合員集団は入会集団と乖離する可能性があるが、昭和漁業法は、入会漁業権者が属する漁協には必ず共同漁業が免許されるようにして、また、漁協に属さない入会漁業権者にもその権利行使ができるようにして、入会漁業権を保障している。 [↑](#footnote-ref-2)
3. 専用漁業権と共同漁業権の免許の仕方の違いは、水産庁で「漁業法の神様」と呼ばれた浜本幸生氏の著書で強調されている。浜本幸生『早わかり「漁業法」全解説』332頁を参照。 [↑](#footnote-ref-3)
4. 警告板により、名護市東海岸沿岸地域住民の入会漁業権行使が困難になったことは、沖縄タイムス(2017年6月28日及び6月29日)の記事で報じられた。 [↑](#footnote-ref-4)
5. 昭和24年漁業法は、共同漁業権の漁場の属する漁村部落を「関係地区」としているが、第14条第11項では、「関係地区内に住所を有する漁民であって組合員でないもの」という表現で「組合に属さない入会漁業権者」を表現している。 [↑](#footnote-ref-5)
6. 漁業法第第23条で「漁業権は、物権とみなす」旨規定されており、したがって、漁業権は妨害排除請求権などの物権的効力を持つとされている。 [↑](#footnote-ref-6)
7. 浜本幸生『早わかり「漁業法」全解説』48頁を参照。 [↑](#footnote-ref-7)
8. 法律Ａの適用対象が法律Ｂよりも狭い場合、Ａの適用対象となる事象に関しては、Ａが優先的に適用され、その後にＢが適用される。この時、Ａを特別法、Ｂを一般法と呼ぶ。 [↑](#footnote-ref-8)
9. 大審院判決(民事部昭和15年２月７日)で「施設の建設ないし埋立の実行によって漁業権は次第に減縮し、あるいは全く消滅するに至る」旨、判示されている。

判決文は次のとおりである。

公共用水面埋立ノ免許ハ一ノ行政処分ニシテ之ヲ受ケタル者ニ其ノ埋立ヲ条件トシテ埋立地ノ所有権ヲ取得セシムルコトヲ終局ノ目的トスルモノナレトモ免許自体ニ因リ直ニ該水面ノ公共用ヲ廃止スル効力ヲ生スルモノニ非ス只其ノ埋立ニ必要ニシテ水面ノ公共用ト相容レサル施設乃至埋立自体ニ因リテ其ノ公共用廃止ノ効力ヲ生スルモノト解スルヲ妥当トス故ニ右埋立免許後其ノ水面ニ付第三者カ漁業ノ免許ヲ得タル場合ト雖其ノ免許ハ無効ノモノニ非スシテ如上ノ施設乃至埋立ノ実行ニ因リテ漁業権ハ漸次減縮シ或ハ全ク消滅スルニ至ルモノト解スルヲ相当トス。 [↑](#footnote-ref-9)