

漁業を主とする水域の利用と環境保全に関する法のあり方

田 中 土
 中 山 田
 教 哲
 雄 充 也

はじめに

日本の漁業は、周囲に暖流と寒流が交錯する生産力豊かな水域を有しているという恵まれた条件を背景にして、漁業者の積極的な展開によって、世界でも類を見ないほどの発展を成し遂げ、国民への動物性たんぱく質の供給という重要な役割を果たしてきた。しかし、二〇〇海里時代の到来により海外漁場の大幅な縮小を余儀なくされ、さらに、日本周辺水域での資源水準の低下、漁業経営の悪化、漁業就業者の減少・高齢化の進行等の種々の問題に直面している。⁽¹⁾

この中で日本の漁業には次の五つの基本的な課題があると、政府は考えている。①日本周辺水域の持続的かつ高度な利用、②消費者・実需者ニーズに対応した国産水産物の供給態勢の確立、③環境にも配慮した海洋生物資源の適切な管理と合理的利用、④足腰の強い漁業経営の早急なる確立、⑤漁業を核とした魅力ある定住圏づくり⁽²⁾。

このうち、日本周辺水域の持続的かつ高度な利用のために、政府は、漁場環境の保全に努めながら、消費者ニーズの強い底魚類等を中心に総じて低水準にある水産資源について、その維持回復を図る資源管理型漁業の実施・定着化や、人為的手法を用いて資源増大を図るつくり育てる漁業の実施・拡大を引続き押し進めることが必要であるという⁽³⁾。

漁業は次のような特性を有するため、特に資源管理が必要な産業である。漁業は採捕型の生産が中心で野生の生物を対象としているため、生産の質と量が魚介類など資源の自然的性質や数量によって制約されている。移動によって魚類などの生息する位置や状態が変化するために、広い水域に入り会う方が安定的に高い生産性を確保できるが、その反面、無主物先占の法理のもとで多数の漁船が入り会って競争的に漁獲する⁽⁴⁾。

漁獲努力量が一定水準を超えると、その増大が漁獲量の減少をもたらす。最適の漁獲努力量を保つことによって最大の漁獲量を得ることが望ましいから、資源の再生産を図るための合理的な漁獲努力量について規制措置が行われる。これが資源管理型漁業である。資源管理型漁業は、規制の側面だけでなく、対象水域に人為的な干渉を加えて生物生産の拡大を図るといふ積極的な措置の側面も持つ。

他方、つくり育てる漁業は、資源増大を図るために、水産資源を養殖し、栽培して放流し、かつその生育の場を造成する事業である。このうち、資源を栽培して放流する栽培漁業は、その効果を挙げるために、放流後の採捕制限など資源の保護管理を必要とする。したがって、資源管理型漁業と栽培漁業とは密接に係っている。

次に、環境にも配慮した海洋生物資源の適切な管理と合理的利用という課題は、地球環境の保全への関心の高まり

を背景とする野生生物の保護や海洋生態系の保全の観点から強調されている。政府は、UNCEDで合意された資源の持続的開発の理念に従って、環境との調和を図りながら、科学的知見や客観的な事実に基づく適切な保存管理措置に立脚した責任ある漁業を実践していくことが重要であるという⁽⁵⁾。しかし、この課題は、地球環境保全の観点から重要であるだけではない。漁業生産力の向上を図り、かつ安全な水産物を生産、供給するための漁場環境の保全という意味でも、この課題はきわめて重要なものである⁽⁶⁾。

このような水域の持続的かつ高度な利用、海洋生物資源の適切な管理・利用ないし漁場環境の保全という課題は、どのような法律制度に支えられて実現されようとしているのであろうか。

これに関する法律制度は、その目的と関係行政庁の相違から、漁業に関するものと環境保全に関するものとに分かれる。我々は、それぞれの法律制度を概観した上、この課題の観点からその法律制度を検討し、今後の水域の利用・管理に関する法のあり方について提言を試みることにしよう。

本稿は、瀬戸内海水産環境研究会（代表、岡市友利香川大学長）が一九九二年から三年間行ってきた「瀬戸内海における有用水産資源の持続的生産と環境保全に関する学際的研究」第六班の研究成⁽⁷⁾果である。この序論から三までは、三名の共同の見解であるが、四の補論は中山の独自の見解である。執筆は中山が担当した。この共同研究は日本生命財団の助成を受けた。また、多くの方から貴重な助言と資料をいただいた。同財団と関係各位に厚く御礼申し上げます。次第である。

一 漁業に関する法律制度

水域の持続的かつ高度な利用に関する法制度は、主として水産資源保護法（昭和二六年二月一七日法律三一三号）、沿岸漁場整備開発法（昭和四九年五月一七日法律四九号）及び海洋水産資源開発促進法（昭和四六年五月一七日法律六〇号）に定められているが、その内容は、漁業生産の発展を図るためのさまざまな法律に定められた他の諸制度と密接に関連している。

漁業に関する諸法律は二つに大別される。一つは、水面利用の秩序づけの観点から制限措置を定めた諸法律であり、漁業法（昭和二四年一月一五日法律二六七号）と水産資源保護法がその主なものである。もう一つは、沿岸漁業等振興法（昭和三八年八月一日法律一六五号）を基本にする諸法律で、漁業振興の観点から奨励・助長措置を定めるものであり、沿岸漁場整備開発法、海洋水産資源開発促進法、水産業協同組合法（昭和二三年一月一五日法律二四二号）などがこれに属する。

我々は、まず、漁業による水面の利用が、これらの法律によってどのように秩序づけられているかを概観し、ついで、これらの法律に基づき漁業についてどのような振興措置がとられるのか、そして、水域の持続的かつ高度な利用に関する法制度が、その中でどのように位置づけられるのかを明らかにしよう。

(1) 水面利用秩序

(ア) 漁業権⁽⁸⁾

公共用水面又はこれと接続して一体をなす水面（公水）は、公海、領海、及び内水面（河川、湖沼等）に分類できる。漁業法は、そのいずれであっても一律に漁業自由の原則が妥当することを前提にして、漁業生産に関する法制度を定める。すなわち、この原則を制限する漁業権と漁業警察（許可）の制度を定め、漁業者（漁業を営む者）と漁業

従事者（漁業者のために水産動植物の採捕又は養殖に従事する者）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て、漁業生産力を発展させ、併せて漁業の民主化を図る（一条）。

「漁業権」とは、定置漁業権、区画漁業権及び共同漁業権である。この三種類の漁業権は漁業（水産動植物の採捕又は養殖の事業）の種類によって区分されたものであり、「定置漁業権」は漁具を定置して営む定置漁業について、「区画漁業権」は一定の区域内において営む養殖業である三種の区画漁業について、「共同漁業権」は一定の水面を共同に利用して営む五種の共同漁業について認められる権利である（六条）。定置漁業と区画漁業は、漁業権と後述の入漁権に基づくのでなければ営んではならない（九条）。

漁業権は主として海面に設定され、ただ第五種共同漁業を目的とする共同漁業権だけが内水面漁業を主眼とする漁業権であつて、内水面の漁業についてはその特殊性に応じて特別の規定（一二七―一三二条）が置かれている。漁業権の目的が欧米の有力諸国で内水面漁業を中心とするのとは異なり、日本では海面漁業が主なものであるのは、日本の沿海の漁利が豊富で財産的価値が高く、かつ、これについて権利を認める慣行が古くから存在していたためであるといわれている。

漁業権は、都道府県知事が漁業種類、漁場の位置及び区域、漁業時期などを定めた漁場計画に従い、免許によって設定する（一〇、一一條）。免許は申請者のうち適格性を有するものだけに与えられ、共同漁業権は、一定の要件を満たす漁業協同組合又は漁業協同組合連合会だけに免許される（一四條）。それに対し、定置漁業権と区画漁業権については、その他の法人又は個人も適格性を持ち、法定の優先順位に従って、免許の可否が決定される（二五―一九條）。例えば、漁業者又は漁業従事者が優先される。特定の区画漁業権は、漁業協同組合又は漁業協同組合連合会に最優先で免許される。自営者のみに免許されるのが原則であるが、共同漁業権と特定区画漁業権は、それを自営しな

い漁業協同組合又は漁業協同組合連合会にも免許される。内水面における第五種共同漁業は、その内水面が水産動植物の増殖に適しており、かつ、免許を受けた者がそこで水産動植物の増殖をする場合でなければ免許されない（一二七条）。

漁業協同組合又は漁業協同組合連合会は、他人の共同漁業権又は特定区画漁業権に属する漁場においてその漁業権の内容たる漁業の全部または一部を営む権利を、その者との設定行為によって取得できる。この権利を「入漁権」という（七条、四二条の二）。

そして、漁業協同組合の組合員たる漁業者又は漁業従事者で一定の資格に該当するものは、漁業協同組合又は漁業協同組合連合会の有する特定区画漁業権、共同漁業権又は入漁権の範囲内において「漁業を営む権利」を有する。その資格は、その漁業協同組合又は漁業協同組合連合会が総会の議決によって制定し都道府県知事の認可によって効力を生じる漁業権行使規則又は入漁権行使規則に定められる（八条）。

権利の存続期間は、共同漁業権と真珠養殖業又は大規模な魚類養殖業を内容とする区画漁業権は一〇年、その他の漁業権は五年、入漁権は、別段の定めがない限り、その目的たる漁業権の存続期間と同じである（二一、四六条）。

漁業権と入漁権は物権とみなされる（二三条一項、四三条一項）。しかし、漁業権は、相続又は法人の合併による場合を除き、原則として移転の目的になれず、担保の目的にすることについて制限を受け、また、貸付の目的になることができない（二三、二六、三〇条）。入漁権は、譲渡又は法人の合併による取得の対象となるほか、権利の目的になれない（四三条二項）。

都道府県知事は、漁業調整その他公益上必要があると認めるときは、漁業権に制限又は条件をつけることができ、このとき又は漁業権者が漁業に関する法令の規定に違反したときは、漁業権を変更し、取消し、又はその行使の停止

を命ずることができ（三四、三九条）。休業が一定期間続けてなされた場合は、漁業権を取り消すことができ、漁業権者が免許の適格性を失った場合は、漁業権を取り消さなければならない（三七、三八条）。

（イ） 許可漁業

政府間の取り決め、漁場の位置その他の関係上制限措置を統一して講ずることが適当である遠洋漁業と沖合漁業は、政令によつて「指定漁業」とされ、船舶ごとに国の主務大臣の許可を受けなければならない（五二条）。

また、主務大臣又は都道府県知事は、漁業取締その他漁業調整のため、水産動植物の採捕・処理、漁具・漁船、漁業者の数・資格等に関する制限又は禁止について、必要な省令又は規則を定めることができる（六五条一項）。ある種の漁業については、船舶ごとに都道府県知事の許可を受けなければならないが（六六条一項）、その他の漁業も、省令又は規則により主務大臣又は都道府県知事の許可にかからせることができる。

漁船の建造は、漁船法（昭和二五年五月一三日法律一七八号）によつて規制される。農林水産大臣は、漁業調整その他公益上の見地から漁船の建造を調整する必要があると認めるときは、区域別又は種類別に動力船の隻数、合計総トン数の最高限度又は性能の基準を設定する（三条）。動力漁船を建造しようとする者は、農林水産大臣又は都道府県知事の許可を受けなければならない（三条の二）。漁船は都道府県知事が備える漁船原簿に登録されなければ、漁船として使用してはならない（九条）。他方で、農林水産大臣が依頼を受けて漁船について検査、設計又は試験を行う制度がある（二二、二五、二六条）。

外国漁船については、日本漁業の正常な秩序の維持に支障が生じないようにする目的で、特別の規制がなされる。日本の領海は沿岸一二海里までであり（領海法（昭和五二年五月二日法律三〇号）一条）、領海と内水面とが日本の

水域である。外国人漁業の規制に関する法律（昭和四二年七月一四日法律六〇号）は、日本の水域で外国漁船が漁業と水産動植物の採捕を行うことを禁止し（三条）、日本の水域以外の水域における外国漁船の漁業活動を助長しないという目的で、日本の港への外国漁船の寄港については、海難を避ける場合、外国から積み出された漁獲物を陸揚げする場合など一定の場合を除き、農林水産大臣の許可を受けなければならぬとし（四条）、外国漁船が関与する漁獲物とその製品の転載、積み込み及び陸揚げを禁止する（六条）。

さらに、漁業水域に関する暫定措置法（昭和五二年五月二日法律三一号）は、水産資源の適切な保存と管理を図るため、沿岸二〇〇海里までの漁業水域における漁業と水産動植物の採捕について、日本が管轄権を有すると定め（二、四条）、外国人は、漁業水域においては農林水産大臣の許可を受けなければ漁業と水産動植物の採捕を行ってはならないこととする（五、一二条）。

（ウ） 漁業調整機構

漁業調整機構として、主務大臣が定める海区ごとに海区漁業調整委員会が置かれ、瀬戸内海、玄海、及び有明海の各海域に、又は特定の目的のため必要に応じて連合海区漁業調整委員会が、そして、都道府県ごとに内水面漁場管理委員会が置かれる（漁業法八四、一〇五、一〇九、一三〇条）。

海区漁業調整委員会は、その海区の沿岸に住所又は事業場を持つ漁民によって選挙された一五名の漁民委員、都道府県知事により選任された学識経験委員四名及び公益代表委員二名からなる（八五、八六条）。連合海区漁業調整委員会は、主として海区漁業調整委員の中から選出された委員からなり、都道府県知事又は主務大臣が選任した学識経験委員がこれに加わる（一〇六、一〇九条）。内水面漁場管理委員会の委員は、代表的な漁業者、代表的な水産動植

物の採捕者及び学識経験者の中から都道府県知事が選任する（一三一条）。

都道府県知事は、漁場計画の決定・変更、漁業権の免許・変更・制限・取消等の重要な行政処分を行う場合には、海区漁業調整委員会の意見をきかなければならず、同委員会はこれらにつき公聴会を開き利害関係人の意見を聞いて都道府県知事に意見を述べ又は申請する権限を持つ（二一―一四、二二、二四、二六、三四、三六―四〇条）。海区漁業調整委員会又は連合海区漁業調整委員会は、さらに、海区全体の総合利用の立場から、水産動植物の繁殖保護、漁業権・入漁権の適切な行使、漁場の使用に関する紛争の防止・解決、その他漁業調整のために、関係者に対して水産動植物の採捕に関する制限又は禁止、漁業者の数・漁場の使用に関する制限その他必要な指示をすることができ、この指示に従わない者には都道府県知事が指示に従うべきことを命ずることができる（六七条）。

（エ） 水産資源の保護培養

水産資源保護法は、以下の内容の水産資源の保護培養の制度（四―二八条）を、水産資源の調査の制度（二九、三〇条）と国の補助の制度（三一条）とともに定めている。

第一に、農林水産大臣又は都道府県知事は、水産動植物の保護培養のため、水産動植物の採捕・販売・所持・移植、漁具・漁船、有毒物の遺棄・漏せつ・その他の水質汚濁、保護培養に必要な物の採取・除去に関する制限又は禁止について、必要な省令又は規則を定めることができ（四一条一項）、特定の漁業を許可にからせることもできる。爆発物又は有毒物を使用する漁法は禁じられている（五、六条）。農林水産大臣は、農林水産大臣の許可を要する漁業（指定漁業を除く）について、漁船の定数又は年間の漁獲限度を定めることができる（九、一三条）。

第二に、水産動物が産卵し、稚魚が生育し、又は水産動植物の種苗が発生するのに適している水面の区域を保護水

面に指定し、その保護培養のために必要な措置を講ずる制度である（一四條）。保護水面の指定については、原則として、海区漁業調整委員会又は内水面漁業管理委員会の意見を聞いて都道府県知事が申請し、農林水産大臣が自らが定める基準に従って指定する（一五條）。この基準は一九九三年に改正され、水産動植物の繁殖・育成に適した水面だけでなく、資源状態の著しく悪化している水産動植物が生息している水面も、保護水面に指定できることになった。

保護水面の管理は、管理計画に基づいて、原則として都道府県知事が行う（一六條）。保護水面の区域内における埋立、しゅんせつ、又は流量・水位の変更を来す工事については、工事関係者はその保護水面の管理者の許可を受け、又はその者と協議しなければならない（一八條）。

第三に、農林水産大臣は、さけとますの増殖を図るため、実施する河川、場所及び放流数を内容とする計画を毎年度定めて、その人工ふ化放流を実施する（二〇條）。その費用の一部を、受益者に負担させることができる（二二條）。

さく河魚類の通路となつてゐる水面に設置した工作物の所有者又は占有者は、さく河魚類のさく上を妨げないように、その工作物を管理しなければならず、農林水産大臣又は都道府県知事は適切な管理をすべきことをこの者に命ずることができる（二二條）。農林水産大臣は、また、さく河魚類の通路を害する工作物の設置を制限、禁止し、通路その他の施設の設置、又は除害工事を命令することができる（二三、二四條）。内水面におけるさけの採捕は、漁業の免許又は許可を受けた者がこれに基づいて採捕する場合を除き、禁じられてゐる（二五條）。

第四に、販売用に水産動植物の種苗を採捕又は生産する業者は、それを行う旨を農林水産大臣に届出なければならず（二七條）、農林水産大臣はこの者に対し、その生産又は配布につき必要な指示をすることができる（二八條）。

(2) 漁業の振興

(ア) 施策の方針

沿岸漁業その他中小漁業者による漁業の発展を促進し、漁業従事者の地位の向上を図るために国と地方公共団体が講ずべき施策の方針は、沿岸漁業等振興法が定める（一条）。

国と地方公共団体は、①水産資源の維持増大、②生産性の向上、③経営の近代化、④水産物の流通の合理化、加工・需要の増進、及び価格の安定、⑤水産物の輸出の振興、⑥輸入の調整、⑦漁業資材の生産、流通の合理化、価格の安定、⑧再生産の阻害の防止と経営の安定、⑨従事者の養成と確保、⑩就業構造の改善、及び⑪沿岸漁業等の従事者の福祉の増進について必要な施策を、地域の自然的経済的社会的諸条件を考慮して総合的に講じなければならない（三、四条）。政府は、これらの施策を実施するために必要な法制上及び財政上の措置を講じなければならない（五、六条）。国と地方公共団体は、施策を講ずるに当たり必要な資金の融通の適正円滑化を図らなければならない（五条）。国と地方公共団体は、施策を講ずるに当たり、漁業従事者又は漁業関係団体の自主的な努力を助長することを旨とする（六条）。政府は、漁業に関する年次報告を国会に提出しなければならない（七条）。

とりわけ、国は、生産性の高い漁業への転換、漁場の利用関係の改善、生産基盤の整備・開発（たとえば魚礁の設置、養殖漁場の造成）等を目的とする沿岸漁業の構造改善事業が総合的かつ効率的に行われるように、必要な助言、助成等の措置を講じ、振興を図る必要のある中小漁業について、漁業者又は漁業者団体に、必要な助言、指導及び資金の融通のあっせんを行う等の振興措置を講ずる（八、九条）。また、国は、沿岸漁業等に関する調査・試験研究事業を充実させ、漁業の生産性の向上、経営の近代化及び従事者の生活改善に必要な措置を講ずる（一〇、一一條）。

(イ) 資源管理型漁業⁽⁹⁾

沿岸海域における海洋水産資源の開発と利用の合理化を推進するために、海洋水産資源開発促進法は、次の制度を定める(一条)。

まず、農林水産大臣が基本方針を定める(三条)。都道府県は、この基本方針に即して、相当と認められる沿岸海域を沿岸水産資源開発区域に指定でき、指定したときは、その区域における水産動植物の増殖又は養殖を推進し漁業生産の増大を図る開発計画を定めなければならない(五、七条)。開発区域内で海底の形質の変更その他一定の行為をしようとする者は、都道府県知事にその旨を届け出なければならず、都道府県知事はその者に対して開発計画の達成に必要な勧告をすることができる(八条)。国と都道府県は、開発区域における水質汚濁等の防止措置、開発計画達成に必要な援助、及び海洋水産資源の開発促進措置を行うように努める(十一条)。開発区域外でも漁場としての効用が高く、漁業生産において重要な地位を占める海域として政令で指定された海域では、海底の掘削等の特定の行為をしようとする者は都道府県知事又は農林水産大臣にその旨を届け出なければならず、漁場としての効用を保全するために必要な勧告を受けることがある(一二条)。

次に、一定の海域における海洋資源の利用の合理化を図るために、漁業者団体又は漁業者が海洋資源の自主的な管理について協定を締結することがある。この資源管理協定は、前記の基本方針に定められた指針に適合するなど適当なものである旨の認定を行政庁(都道府県知事又は農林水産大臣)から受けた場合、次の法的効果を持つ。協定の参加者は協定に参加していない漁業者団体又は漁業者から協定への参加を得るために、行政庁のあっせんを求めることができる。協定の内容を遵守させるために協定参加者である漁業協同組合が総会で定款、漁業権行使規則、又は入漁権行使規則を変更する場合、協定に直接に係る組合員の意思を尊重する特別の方法で議決することが許される。

協定参加者が協定の対象海域で協定の対象資源を利用する者のすべての数の三分の二以上であつて、一定の基準を満たす場合、協定参加者は、都道府県知事又は農林水産大臣に対して、水産動植物の採捕の制限など、協定の目的達成に必要な措置を講ずることを求めることができる（一二条の二―一二条の六）。

海洋水産資源の開発・利用の合理化を図るための調査、情報・資料の収集・提供等の業務を行うために、海洋水産資源開発センターが、政府とその他の者の出資によつて設立される（一三―一六条）。

（ウ） 沿岸漁場の整備開発と栽培漁業

沿岸漁業の基盤たる沿岸漁場の整備と開発を図るため、沿岸漁場整備開発法は、次の制度を定める（一条）。

水産動植物の増殖又は養殖を推進するために行う魚礁の設置、消波施設の設置及びしゅんせつ、沿岸漁場としての効用を回復するために行うたい積物の除去などの沿岸漁場整備開発事業について、国は農林水産大臣が定めた計画の達成を図るため、その実施に必要な措置を講じなければならない（二―五条）。

農林水産大臣は、水産動物の種苗の生産・放流と水産動物の育成について基本方針を定めなければならない（六条）、都道府県は、栽培漁業に関するこの基本方針に調和する内容の基本計画を定めることができる（七条の二）。漁業協同組合又は漁業協同組合連合会は、特定の水産動物の種苗の放流と育成を行う事業（特定水産動物育成事業）を実施しようとするときは、基本計画の内容に適合するように育成水面の区域とその利用規則を定め、都道府県知事の認可を受け、事業を適切に実施し、組合員に必要な指導を行わなければならない（八―一四条）。都道府県知事は、水産動物の種苗を放流し、放流水産動物の増殖による漁業生産の増大に関する経済効果を実証し、かつその成果を漁業協同組合等に対し普及する事業（放流効果実証事業）を実施する法人を、一つだけ指定することができる。指定を受けた

法人は、基本計画の内容に適合する内容の計画を作成して都道府県知事の認可を受け、その業務を適正かつ確実に実施しなければならない（一五二―二三条）。

漁業協同組合又は漁業協同組合連合会と遊漁案内業者又は遊漁者団体との間では、漁場（内水面に属するものを除く）の安定的な利用関係を確保するための事項を定め、その遵守についてそれぞれの団体の構成員を指導すべきこととする協定（漁場利用協定）が締結されることがある。この協定の締結のために交渉したい旨の申出に相手方が応じない場合、都道府県知事は申出をした者の申請を受けて、交渉に応ずべき旨を相手方に勧告することができる（二四―条）。漁場利用協定を締結した当事者が協定の内容を都道府県知事に届け出ておくと、協定の遵守について当事者間に紛争が生じた場合に、都道府県知事のあっせんを利用することができる（二六条）。

（エ） 漁業協同組合

水面利用秩序と漁業の振興の両面にわたって大きな役割を演じる漁業協同組合については、水産業協同組合法で、その組織、事業、管理運営等の基本事項に関する法律関係が定められている。

漁業協同組合は、資金の貸付、貯金の受け入れ等の信用事業、事業・生活物資の供給、組合員の生産物の運搬、加工、保管又は販売、共済事業、福利厚生事業、教育情報事業等のほか、「水産動植物の保護繁殖、水産資源の管理その他漁場の利用に関する施設」や「船だまり、船揚場、魚礁その他組合員の漁業に必要な設備に関する施設」の事業を行うことができ（一一―条）、一定の要件を満たす組合は、組合員の三分の二以上の書面による同意を得て自ら漁業を営むこともできる（一七―条）。水産資源の管理に関する事業を行う組合は、水産動植物の採捕の方法、期間その他の事項を適切に管理するために、対象になる漁業を営む組合員の三分の二以上の書面による同意と組合総会の議決を

得、行政庁の認可を受けて、組合員が遵守すべき資源管理規程を定めることができる（一五條の二）。

漁業協同組合の組合員の資格（一八條）を有する者は、沿海漁業に関する組合では、組合の地区内に住所を有し、かつ漁業を営み又はこれに従事する日数が一年を通じて九〇日から一二〇日までの間で定款で定める日数を超える個人、組合の地区内に住所又は事業場を有する漁業生産組合、及び組合の地区内に住所又は事業場を有する漁業を営む法人であつて、その常時使用する従業者の数が三〇〇人以下であり、かつその使用する漁船の合計総トン数が一五〇〇トンから三〇〇〇トンまでの間で定款で定めるトン数以下であるものである。内水面漁業に関する組合では、組合の地区内に住所を有し、かつ漁業を営み又はこれに従事する日数が一年を通じて三〇日から九〇日までの間で定款で定める日数を超えるか、河川において水産動植物の採捕又は養殖をする日数がこれを超える個人である。組合員の資格を有する者を、漁業を営む者又は特定の種類の漁業を営む者に限ることもできる。

組合は、次の者を定款の定めによつて、組合員たる資格を有する者としてすることができる。上記の正組合員の資格を有しない漁民、組合員と世帯を同じくする者、組合の地区内に住所又は事業場を有する一定規模以下の漁業を営む法人・水産加工業者・遊漁船業者、組合の地区の全部又は一部を地区とする組合など。この資格により加入した者は準組合員と呼ばれる。

組合員たる資格を有する者の組合加入を制限することは禁じられ、また、組合員は組合を自由に脱退することができる（二五、二六條）。

なお、中小漁業者は、漁業生産調整組合法（昭和三六年六月一三日法律一二八号）によつて、多獲性の水産物を目的とする特定の漁業の生産活動を自主的に調整する組織として漁業生産調整組合を設けて、水産動物の採捕、運搬、又は陸揚げに関する制限、情報提供事業、組合員と取引関係にある者等を相手にする組合協約の締結を行うことがで

き、必要な場合には国がその自主的調整を補完する措置を講ずることができる（一、一〇、一九、六九条）。

（オ） その他の漁業振興措置

農林水産大臣が漁港整備計画を定め、国、地方公共団体又は水産業協同組合がこの計画に基づいて漁港修築計画を定めて、漁港の整備又は公害防止のために漁港修築事業を行うが、その実施に必要な経費は、内閣が毎年度国の財政の許す範囲内で予算に計上しなければならないものである（漁港法（昭和二五年五月二日法律一三七号）四、一七―一九条）。漁港管理者である地方公共団体は漁港管理規定を定め、これに従って適正に漁港の維持、保全及び運営等を行う責任を負う（二五、二六条）。漁港施設を処分し又は漁港の区域内の水域・公共空地において一定の行為をする者は、それについて農林水産大臣の許可を受けなければならない（三七、三九条）。

漁業経営の維持が困難な中小漁業者は、その漁業経営の再建を図るため緊急に必要とする資金の融通を円滑に受けることができ、また、特定の業種に係る漁業については構造改善と整備の事業が特別に推進される（漁業再建整備特別措置法（昭和五一年六月一日法律四三号））。

漁業者や水産加工業者が資本装備を高度化して経営を近代化するために長期かつ低利の施設資金を必要とする場合、国の財政投融資資金を原資とする資金の融通を農林漁業金融公庫から受けることができる（農林漁業金融公庫法（昭和二七年一月二九日法律三五五号））。また、国は水産業協同組合又は農林中央金庫による資金の融通を円滑にするために、都道府県が行う利子補給などの措置に対して助成し、又は自ら利子補給を行う（漁業近代化資金助成法（昭和四四年六月二六日法律五二号））。

都道府県が沿岸漁業従事者に対する経営、操業状態又は生活を改善し、あるいは漁業を担うべき者を養成し確保す

るための資金の貸付を行う場合、政府は都道府県に対し必要な助成を行う（沿岸漁業改善資金助成法（昭和五四年四月二七日法律二五号））。中小漁業者等が金融機関に対して負う債務を漁業信用基金協会が保証する制度と、農林漁業信用基金がその保証につき保険を行う制度もある（中小漁業融資保証法（昭和二十七年一月二七日法律三四六号））。また、異常の事象又は不慮の事故によって中小漁業者が漁業について損失を受けた場合に、中小漁業者の協同組織を基盤とする漁業共済団体と政府がその損失を補填する漁業災害補償の制度（漁業災害補償法（昭和三九年七月八日法律一五八号））と、漁船について生じた不慮の事故による損害や不慮の費用を補填する制度がある（漁船損害等補償法（昭和二十七年三月三十一日法律二八号））。

二 環境保全に関する法制度

環境保全に関する施策の基本的事項を定める環境基本法（平成五年一月一九日法律九一号）は、環境の保全に関する基本理念を次のように掲げる。現在と将来の世代の人間が健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受するとともに、人類の存続の基盤である環境が将来にわたって維持されるように、環境が適切に保全されなければならない。環境の保全は、環境への負荷の少ない健全な経済の発展を図りながら、持続的に発展することができる社会が構築されることと、科学的知見を充実に環境を保全する上での支障を未然に防止することを旨として行わなければならない。また、国際的協調の下に地球環境の保全が積極的に推進されなければならない（三十五条）。環境保全に関する施策は、この理念にのっとり、人の健康が保護され、生活環境が保全され、自然環境が適正に保全されるよう、環境の自然的構成要素が良好な状態に保持されること、生物の多様性の確保が図られ、多様な自然環境が地域の自然的社会的条件に

じて体系的に保全されること、及び人と自然との豊かな触れ合いが保たれることを旨として、策定され実施されなければならない（一四条）。

この法律に基づいて施策の総合的かつ計画的な推進を図るために政府が定めた環境基本計画（一五条）には、次の事項が含まれている。環境への負荷が水の自然的循環の過程における浄化能力を超えることのないように、水利用の各段階における負荷を低減し、水域生態系を保全するなど、水環境の保全対策を総合的に推進すること。⁽¹⁰⁾ 沿岸海域のすぐれた自然を的確に保全し、干潟、藻場等の有する環境保全能力を維持し、かつ人と自然とのふれ合いの場として沿岸海域を活用するために、海洋汚染対策と有機的連携を図りながら、一連の施策を推進すること。⁽¹¹⁾ 水産業においては、水産資源を維持・管理し、持続的に利用する資源管理型漁業、つくり育てる漁業を進めるほか、干潟、藻場をはじめとする漁場保全等を進めること。⁽¹²⁾

我々は、このような水環境、沿岸海域の自然環境、ないし漁場の保全に関する施策を実施する根拠とされる法律制度を概観しよう。

（一） 水質の保全

政府は、水質について維持されることが望ましい環境基準を定め、この基準が確保されるように施策を総合的かつ有効適切に講じなければならない（環境基本法一六条）。環境基準は、水銀、PCB等、人の健康の保護に関する諸項目、PH、BOD、COD、全燐、全窒素等、生活環境の保全に関する諸項目とがあり、後者の基準値は、河川、湖沼、及び海域の各々について、利用目的に応じて作られた水域類型ごとに定められている。

工場・事業場から公共用水域に排出される排水の規制については、水質汚濁防止法（昭和四五年一月二五日法律

一三八号）に基づいて、排水に含まれる有害物質又はその他の汚染状態の濃度の許容限度（排水基準）が定められ、特定の閉鎖性水域に係る事業場については、さらに汚濁負荷量の総量規制基準が定められる。事業者は、特定の施設の設置又は変更を都道府県知事に事前に届け出なければならず、都道府県知事は、このときに及び操業開始後にも、排水をそれらの基準に適合させるように事業者に命令できる（三条一四条の二）。生活排水対策について、都道府県知事によって指定された重点地域の関係市町村は、計画を定めて、生活排水処理施設の整備、啓発等、対策の実施に必要な措置を講ずるよう努めなければならず、その長は、このために排出者に指導、助言及び勧告をすることができ（一四条の三、一四条の九）。都道府県知事は水質汚濁の状況を常時監視しなければならず、都道府県知事が作成した計画に従って、国と地方公共団体が水質を測定している。都道府県知事は、水質汚濁が重大化する緊急時にも、一定の措置をとれる（一五、一八条）。

なお、電気事業に関する施設については、通商産業大臣が監督し（電気事業法（昭和三十九年七月一日法律一七〇号）、鉱山施設については、鉱山保安監督局長又は鉱山保安監督部長が監督を行う（鉱山保安法（昭和二十四年五月一日法律七〇号））。

特別に環境基準の確保が緊要な湖沼として内閣総理大臣によって指定を受けた湖沼と関係地域に係る都道府県知事は、国の基本方針に基づいて、湖沼の水質保全に関し実施すべき施策に関する計画を定めなければならず、国と地方公共団体は、この計画の達成に必要な措置を講ずるよう努める（湖沼水質保全特別措置法（昭和五十九年七月二七日法律六一号）二六条）。指定地域内にある特定の事業場の設置者は、この計画に基づいて定められた排水の汚濁負荷量に関する規制基準を守らなければならず、都道府県知事はそのために必要な措置をとるようこの者に命ずることができ（七一〇条）。政令で指定され、その設置・変更を設置者が届け出る義務のある施設（コイの養殖施設を

含む）については、都道府県知事は、構造及び使用の方法に関する基準を定め、その基準を遵守するようこの者に勧告し、また命ずることができる（一五二〇条）。

瀬戸内海については、瀬戸内海環境保全特別措置法（昭和四八年一〇月二日法律一一〇号）で特別の措置がとられる。瀬戸内海は、比類のない美しさを誇る景勝地として、また、国民にとって貴重な漁業資源の宝庫として、その恵沢を国民がひとしく享受し、後代の国民に継承すべきものである。そのために、瀬戸内海の水質の保全、自然景観の保全等に関し、政府が基本計画を定め、基本計画に基づき、関係一三府県知事が実施すべき施策について府県計画を定めた上、国と地方公共団体がこれらの計画の達成に必要な措置を講ずるよう努める（三条―四条の二）。排水規制については、瀬戸内海に係る区域内の特定の施設の設置、変更について府県知事の許可が必要とされ、CODで表示した汚濁負荷量の総量削減措置もとられる（五条―一二条の三）。また、富栄養化による赤潮等の被害の発生を防止するために、燐など指定された物質の削減について、環境庁長官の指示に従って定めた指導方針に従って、関係府県知事が排出者に必要な指導、助言及び勧告をすることができる（一二条の四―一二条の六）。さらに、国と地方公共団体は、下水道や廃棄物処理施設などの水質保全に必要な事業の促進と援助に努め、政府は、油の排出防止・防除と環境保全技術の開発に努め、漁業被害を受けた漁業者の救済措置を講ずるものとされる（一五―一九条）。

その他、農薬の使用に伴う水産動植物の被害と、農薬の使用に伴って汚濁された水の利用による人畜の被害を防止するために、農薬の登録制度が設けられ、販売と使用の規制等によって、農薬の品質の適正化とその安全かつ適正な使用の確保が図られており（農薬取締法（昭和二三年七月一日法律八一号））、有機不燃化合物等、難分解性を有し、かつ、人の健康を損なうおそれのある化学物質については、製造又は輸入の前に性状を審査する制度が設けられ、製造、輸入、使用等について規制が行われている（化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律（昭和四八年一〇月

一六日法律一一七号）。

また、豊かな森林は、栄養分に富む水や魚の餌を供給し、土砂流失を防止する等、水産資源にとって重要な役割を持つ。したがって、漁業にとっても森林の保続培養と森林生産力の増進を図ることが必要である。農林水産大臣は、特に土砂の流失の防備、魚つき、航行の目標の保存のために森林を保安林に指定することができ、保安林では立木の伐採などの行為が規制され、森林の造成又は維持のための事業が行われる（森林法（昭和二六年七月二六日法律二四九号）二五―四八条）。

（2） 廃棄物汚染の防止

廃棄物による環境汚染を防止するために、一般的に次のような処理がなされている。廃棄物は家庭等から出る一般廃棄物と産業廃棄物とに大別され、一般廃棄物は市町村が、産業廃棄物は廃棄物を排出する事業者自らが、これを収集、運搬、処分する義務を負う。但し、これらの処理を他の者に委託することができ、市町村又は都道府県が産業廃棄物の処理を行うこともできる。その処理と委託は政令で定められた基準に従うものでなければならないが、人の健康又は生活環境に被害が生ずるおそれのある性状を有する特定の廃棄物については、特別の基準が定められている。廃棄物の収集又は運搬を行う業者は、一般廃棄物については市町村長、産業廃棄物については都道府県知事の許可を受けなければならない。また、廃棄物処理施設を設置する民間事業者は都道府県知事の許可を受けなければならない。（廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和四五年一月二五日法律一三七号））。

海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律（昭和四五年一月二五日法律一三六号）は、特に船舶、海洋施設及び航空機による海洋汚染を防止するために、原則として海域において船舶、海洋施設及び航空機から油、有害液体物質

及び廃棄物を排出することを禁ずる。但し、政令で定める基準に適合する排出など一定の場合は、例外的に排出を許される。これに当たる場合で、政令で特に定められた有害液体物質を船舶から排出する者は、基準に適合するものであるという確認を海上保安庁長官又は指定確認機関から受けなければならぬし、廃棄物の処理及び清掃に関する法律に基づく政令によって、海洋で処分することを許された廃棄物を排出する船舶所有者は、その排出に常用する船舶については海上保安庁長官の登録を受け、その他の船舶による臨時の排出については予め海上保安庁長官に届け出なければならぬ（四條、九條の二、一〇―一八條）。

また、油の積載方法などが制限され、油又は有害液体物質について、船舶所有者は一定の汚染防止設備を設置し、管理者を選任する等の措置をとり、船長は記録簿を備え付けなければならない（五―九條、九條の三―九條の五）。特定の船舶は、汚染防止設備と油濁防止緊急措置手引書について運輸大臣の検査に合格し、かつ、交付された合格証書に記載された条件に従わなければ、航行の用に供されてはならない（一七條の二―一七條の一〇）。海洋施設の設置者は一定の事項を海上保安庁長官に届け出なければならず、油を扱う特定の海洋施設の管理者は、油記録簿を備え付けなければならない（一八條の二、一九條）。

船舶と海洋施設における油、有害物質及び廃棄物の焼却も、規制される（一九條の二―一九條の九）。廃油処理事業は、運輸大臣の許可制度によって規制を受ける（二〇―三七條）。油、有害物質、廃棄物及びその他の物の排出によって海洋が汚染された場合に船長、施設の管理者又は排出者がとるべき防除措置や、海上災害の防止措置についても、法律の規定が置かれている（三八―四二條の一―二）。

放射性廃棄物の処分については、海洋投棄処分を含め、内閣総理大臣又は科学技術庁長官が規制する（核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（昭和三二年六月一〇日法律一六六号）及び放射性同位元素等による放射

性障害の防止に関する法律（昭和三二年六月一〇日法律一六七号）。

（3） 漁業被害の救済

故意又は過失により他人の権利を侵害した者は、それにより生じた損害を賠償する責任を負う（民法（明治二九年四月二七日法律八九号）七〇九条）。工場又は事業場における事業活動に伴う排水に含まれた特定の有害物質の排出によって人の生命又は身体に被害が生じた場合は、事業者は特に故意過失の有無を問わず損害を賠償する責任を負う（水質汚濁防止法一九条）。さらに、工場排水に含まれる有機水銀による水質汚濁によって政令で指定された地域で発生した水俣病については、一定の条件にあてはまる者を都道府県知事が患者と認定し、汚染の原因者から徴収する金員を主な財源として、その者に療養の給付、療養費、障害補償費等、健康被害の補償を支給し、かつ被害者の福祉に必要な事業を行う（公害健康被害の補償等に関する法律（昭和四八年一〇月五日法律一一一号））。

事業活動に伴い排出された水銀、ポリ塩化ビフェニール等、人の健康に係る被害を生ずるおそれのある特定の物質による水産動植物の汚染のために、漁業者、水産加工業者、水産販売業者等が漁業の操業の停止、水産物の販売の不振等により損失を受けた場合は、これらの者に対する事業の経営又は生活に必要な資金の融通を円滑にする措置がとられる（水銀等による水産動植物の汚染に係る被害漁業者等に対する資金の融通に関する特別措置法（昭和四八年九月二八日法律一〇〇号））。

船舶から流出し又は排出された油による油濁損害が生じた場合は、一般の場合（船舶の所有者等の責任に関する法律（昭和五〇年一月二七日法律九四号））と異なり、船舶所有者は過失の有無を問わず責任を負い、油濁損害が自己の過失によって生じたものであるときは、その責任を制限することができない。この油濁損害の賠償を保障する制度

も定められており、責任保険にかけられていない船舶は一定量以上の油を輸送することができない（油濁損害賠償保障法（昭和五〇年一月二七日法律九五号））。

（4） 自然環境の保全

環境庁長官は、自然環境がすぐれた状態を維持して、その保全が特に必要な海岸、湖沼、湿原、河川の区域又は海域を、自然環境保全地域に指定することができ、日本の風景を代表するに足りる傑出した自然の風景地を国立公園に、国立公園に準ずるすぐれた自然の風景地を国立公園に指定できる。これらの地域では、自然環境保全又は公園の保護・利用のために、計画的に一定の行為が規制され、必要な施設が設置される。自然環境保全地域と国立公園に関する計画と事業は環境庁長官が決定して、原則として国がその事業を執行し、国立公園については、計画の一部を環境庁長官が決定するが、その他の計画と事業は都道府県知事が決定し、その事業の執行は原則として都道府県が行う。自然環境保全地域内に指定された特別地区（その区域内にさらに指定された野生動植物保護地区）又は海中特別地区、国立公園又は国立公園内に指定された特別地区（その区域内にさらに指定された特別保護地区）又は海中公園地区については、特に強い規制がなされる（自然環境保全法（昭和四七年六月二三日法律八五号）一二二七条、自然公園法（昭和三二年六月一日法律一六一号）二、一〇条―一八条の二）。また、都道府県知事は、すぐれた自然の風景地を都道府県立自然公園に指定し、その区域内に特別地域を指定して、国立公園の場合と同様の行為規制をすることができ（自然公園法二、四一、四二条）。

瀬戸内海沿岸地域の府県は、海浜地とこれに面する海面で、①水際線付近において砂浜、岩礁その他これらに類する自然の状態が維持されている区域、②海水浴、潮干狩、その他これらに類する用に公衆に利用されており、将来に

わたってその利用が行われることが適当であると認められる区域を、自然海浜保全地区に指定し、そこでの工作物の新築など一定の行為をする者に届出をさせ、自然海浜地区の保全と適正な利用のため必要な勧告又は助言をすることができる（瀬戸内海環境保全特別措置法一二条の七、一二条の八）。

絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存のために、個体の捕獲や譲り渡し等の規制（絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律（平成四年六月五日法律七五号）七―三三―条）とともに、生息地等の保護に関する規制がなされる。すなわち、環境庁長官は、種の保存のために重要と認める区域を生息地等保護区に指定でき、この区域内で一定の行為が規制される。環境庁長官はその区域内に管理地区を指定でき、管理区域内にさらに立入制限地区を指定でき、これらの区域内では特にいっそう強い規制がなされる。国、地方公共団体及びその他の者は、国の計画に即して、それを保護増殖する事業を行う（三四―四―八条）。

公有水面を埋め立てようとする者は、都道府県知事の免許を受けなければならない。国が埋立をしようとするときは都道府県知事の承認を受けなければならない。この場合、事業者は環境影響アセスメントを実施して、その埋立が環境保全と災害防止について十分配慮されたものであることを示さなければならない（公有水面埋立法（大正一〇年四月九日法律五七号）二―四、四―二―条）。瀬戸内海において公有水面の埋立を免許又は承認するについては、関係府県知事は、美しい景勝地と貴重な漁業資源の宝庫という瀬戸内海の特殊性について十分配慮しなければならない（瀬戸内海環境保全特別措置法一―三―条）。

環境影響アセスメントについては、閣議決定（昭和五九年八月二八日）によって、国が関与する一定の事業について、準備書の作成、公告・縦覧、意見聴取、評価書の作成等、環境影響アセスメントの手の統一ルールが定められている。環境影響アセスメント制度について条例又は要綱を定めている地方公共団体もある。

三 考察と提言^(B)

(1) 自主的な漁業管理

日本の水面利用秩序は、漁業法に基づいて都道府県知事の免許によって設定される漁業権、主務大臣又は都道府県知事が行う漁業の許可その他の制限又は禁止の措置、及び漁業者と漁業従事者を主体とする漁業調整機構の運用によって形成されている。日本周辺水域の持続的かつ高度な利用という課題は、この秩序を前提にして展開されている。

資源管理型漁業の実施と定着化は、海洋水産資源開発促進法に基づいて推進され、つくり育てる漁業のうち、栽培漁業は沿岸漁場整備開発法に基づき、さけ・ますふ化放流事業は水産資源保護法に基づいて、その実施、拡大が推進されている。さらに、沿岸漁業等振興法を基本とする漁業振興に関する諸法律に基づき、沿岸漁場整備開発事業等の諸事業、助言、指導、及び資金の融通に関する措置が実施され、調査・試験研究の充実が図られている。

漁業権の免許、許可又はその制限・条件の付与など、水面利用秩序の形成に当たっては、漁業調整委員会を通じて漁業関係者の意見を反映する制度がすでに長年運用されてきたが、水域の持続的かつ高度な利用という最近の課題のもとでは、さらに、漁業者の合意に基づく自主的な漁業管理の促進がとくに重視されている。水産資源は多岐にわたる、地域や対象種ごとに様々な漁法が発達していること等から、資源を持続的に利用するのに適切な漁業管理を行うためには、漁船隻数・規模の制限、操業区域・期間の規制等の公的な漁業管理だけでは不十分である。最も利害関係の深い漁業者の意見を反映し、かつ地域の具体的状況に適切に対応することができるように、漁業者の合意に基づく

自主的な漁業管理を実施することが望ましいのである。⁽¹⁴⁾これを促進する制度が、漁業者団体又は漁業者による資源管理協定、漁業協同組合の組合員が遵守すべき資源管理規程、及び漁業協同組合又は漁業協同組合連合会と遊漁案内業者又は遊漁者団体との間の漁場利用協定である。

自主的な漁業管理は、法的規制よりも厳しい内容を多く含み、操業秩序の維持、漁獲量の安定、漁業経営の安定などの効果をあげている。漁獲は広い水域で、かつ目視が困難な海中で行われるので、秩序の維持を関係漁業者自らの意思に基づく拘束と相互監視に依存する必要の度合が高い。その意味でも漁業者の合意に基づく管理を充実させていくことが必要であり、そのための漁業者の組織化と相互協力が強く求められている。

（2） 水産資源の保護と環境保全

このような水域の持続的かつ高度な利用にとっては、環境にも配慮した海洋生物資源の適切な管理と合理的利用が重要である。漁業は、本来、生物の持つ再生産機能を有効に利用することによって成立している産業であるから、漁獲対象の生物はもちろん、それ以外の水生生物をも保存することや、漁獲対象になる生物が生存する海洋環境を良好に保存していくことが、漁業の健全な発展を図る上からもきわめて重要なのである。⁽¹⁵⁾

環境保全に関する法制度は環境基本法を基本にした一群の法令からなり、漁業に関する法制度とは別の系統のものであって、ただ水環境、沿岸海域の自然環境、ないし漁場の保全の問題において関連し合うものにすぎない。しかし、環境の保全が漁業においていっそう重要な課題になってきている今日においては、環境保全のための制度を漁業に関する法制度の中に積極的に位置づけることが必要である。すでに、保護水面の制度が活用されており、また、藻場、干潟等、浅海における水生生物の再生産にとって重要な場を保全又は造成する事業が推進されている。また、水産資

源の保護は環境保全の一環であり、かつ漁業にとってきわめて重要な課題であるから、漁民は環境保全の重要な担い手に位置づけられるべきである。そのためにも、漁民が水面利用秩序を形成する主体者であることを強く自覚し、合意に基づく自主的な漁業管理などに積極的に参加することが求められている。

水産資源を保護するためには、漁業以外の水面利用、たとえば用排水、埋立、砂利採取、航路などの産業上の利用、生活排水、多様な海洋性レクリエーション（遊漁、ヨット、水上オートバイ、ボードセイリング、スキューバダイビングなど）を規制し、それら陸上の産業と市民による利用と漁業との調整を図る必要がある。市民による水面の利用には、景観の保全、その他の環境保全も含まれる。水産資源の保護は環境保全の一環であるが、漁業の利益は常に環境保全の利益と一致するというわけではなく、環境保全のために漁業が規制されるべきであるという側面もある。これらの水面利用が特に高度である瀬戸内海地域では、瀬戸内海環境保全措置法による総合的な利用の調整が図られており、その調整がいつそうこの法律の趣旨に沿ってなされることが望まれる。

（3）結論

以上のような水域の利用・管理については、漁民と住民の主体性が尊重され、その利益の調整と実現のためには行政が適切に機能することが必要である。その水域の利用・管理が持続可能な発展を確保できるものであるためには、漁民、住民等の利害関係者と行政担当者が科学者の援助を得て、水域の利用・管理に関する事実を正しく認識することが必要である。日本の漁業に関する法制度は、このような水域の利用・管理の統括(governance)にとって有益な示唆を我々に与えているが、同時に、なお多くの改善されるべき問題点を持っている。

そのために、我々はいくつかの提言をした。その提言は、現在の法律学で普通になされている思考による整理と分

析に基づくものである。それに加えて、後述の補論で示すように、新しい観点から漁民と住民の権利を構成することも、試みる価値があろう。

四 補論Ⅱ水面に関する漁民と住民の権利⁽¹⁶⁾

水面利用秩序は、漁業者の合意に基づく自主的な漁業管理を促進するとともに環境保全のための制度を積極的に位置づけるといふ観点から、次のように考察され、かつ構成され直される必要がある。

漁業に関する水面利用秩序は行政庁の公的規制によって形成されているが、その秩序の形成には、漁民が水面利用秩序を形成する主体者であることを強く自覚して、積極的に参加するようになることが必要である。そのためには、漁業に関する権利が適切に構成される必要がある。

(1) 漁業権の内容の捉え直し

漁業権は、一定範囲の公有水面を一定の漁業の目的で利用できる権利であり、特定の者が他の者を排除して特定の物を支配できるという物権の性質を備えている。物権に特有のこの排他性が認められるのは、定置漁業権と区画漁業権については、権利者が長期間漁具や施設によって一定の水面を独占しなければ経営が成り立たないためであり、共同漁業権については、特定の水面で特定の漁業を行える者を特定の漁業協同組合の組合員に限る必要があるためである。

漁業権は、権利者が一定の内容の水産動植物の採捕又は養殖という漁業行為をすることができるという内容を持

つ。従来の学説は、漁業権による水面の支配という概念のもとに、この漁業行為だけを考慮していたようであるが、水産動植物を水面に適切に確保することと、漁場環境を水産動植物の生息に適した状態に保つことも水面の支配に含まれると考えるべきである。

漁業権の侵害があつた場合、権利者はその侵害の防止や排除を侵害者に対して請求できる。漁業権の客体である水面で、権利者以外の者が漁業権所定の水産動植物を漁業権所定の方法で採捕又は養殖したり、その他の方法で漁業者の漁業行為を妨害することだけでなく、水質汚濁や水面の埋立によつて水産動植物の生育条件を悪化させ、藻場・干潟などを奪つたりして、権利者の漁獲状況を悪化させることも、漁業権の侵害に当たるとは明らかであろう。さらに、漁業権の客体以外の水面で行なわれる水産動植物の過剰な採捕、水質汚濁、水面の埋立も、権利者の漁獲状況の悪化を直接に招くものであれば、漁業権の侵害に当たると考えるべきであろう。水面が相互に連続し合い、水と水産動植物がその間を流動する結果として、各水面の漁業は他の水面の水産資源と環境のあり方に強く影響されるからである。

漁業協同組合の組合員が持つ漁業を営む権利の内容も同様である。漁業協同組合が持つ特定区画漁業権、共同漁業権又は入漁権の利益の実質的な帰属者は、組合員である各漁民である。各漁民こそがそのような内容の水面支配をする権利を持っており、多数の漁民のその漁業を営む権利を全員の意思に基づいて調整し確保するために、それらの漁業権又は入漁権が構成されたのである。

(2) 水面を共同利用する漁民の権利の確立

他方、漁業権や漁業を営む権利に基づかない漁業は、行政庁の許可を得たものであつても、物権の性質を持たない。

しかし、水産資源の枯渇をもたらすような乱獲、漁業に悪影響を与える水質汚濁、あるいは藻場・干潟を奪う埋立がなされた場合は、物権を持たない漁民もその行為の排除又は予防を請求できることがあるということが、認められるべきであろう。その根拠として、水面を共同利用する漁民の権利が、次のように構成されるべきである。

漁民は多種多様な漁業行為を行うことを中心として、広い範囲の水面を共同で利用しており、漁業自由の原則はこの共同利用を法律上是認するという観念である。この利用の利益は、他の者による同一内容の利用を排除して得ることができるものではなく、他の者と共同して享受できるという公共的な性質を持つ点で物権とは大きく相違する。しかし、この利益も一定の定型的な内容を持ち法的に保護を受けるべきものであるから、一種の権利として構成することが必要である。その権利の内容をなす水面利用には、水産動植物を水面に適切に確保すること、漁場環境を水産動植物の生息に適した状態に保つことを含むものであり、それを侵害する行為は権利を侵害するものとして排除又は予防されるべきである。

このような共同利用権は、漁業を内容とする水面の利用権だけでなく、一般的に公有水面、自然海浜、岩礁、森林等の自然公物について交通、レクリエーション、景観鑑賞、学術等、多種多様な目的で行われる利用についても認められるべきであり、自然公物利用権とよばれるべきものであって、大気、水、土ないし地盤という人の生活環境の要素の利用を目的とする共同利用権とともに、環境権の一種とされるべきものである⁽¹⁷⁾。環境権は、しばしば「良い環境を享受し、かつこれを支配できる権利」と定義されるが、環境を共同で利用するという内容を重視するならば、むしろ「他の多数の人々による同一の利用と共存できる内容をもって、かつ共存できる方法で、各個人が特定の環境を利用することができる権利」と定義されるべきものである。その権利の内容である利用の具体的な内容と方法は、多数の権利者の意思によって決まる。より具体的に言えば、慣行としての利用がそれに当り、関係権利者全員による決

定で権利内容が変更されうる。権利内容変更の決定は、ほとんどの場合、関係権利者全員の参加が保障された行政手続によらざるをえない。

漁場計画の決定、漁業権の免許、漁業の許可等でなされる漁業調整や、主務大臣又は都道府県知事の命令の制度、漁業調整委員会の指示の制度は、たんに漁業権又は許可漁業の内容を定める行政手続であるというだけではなく、このような自然公物利用権の内容を確認し又は内容の変更を決定するという行政手続の意味を持つと理解すべきである。また、これらは、自然公物利用権の侵害の排除又は予防を簡易かつ迅速に実現する趣旨を含むと理解すべきである。したがって、これらの制度の運用に当たっては実際に漁民の意見が十分に反映されなければならないし、その運用が不当であった場合には、広範な漁民が権利者の立場からその是正を求めて行政訴訟を提起できることを認めるべきである。また、自然公物利用権に適切な配慮をしなかつた公有水面の埋立免許に対しては、広範な漁民が「法律上の利益を有する者」として取消訴訟を提起するための原告適格を持つことが認められるべきである。

特定の者に漁業権が免許され又は漁業が許可されると、その特定の者に特別の利益が与えられる半面で、その対象の水面における自然公物利用権の内容が制限され、多くの漁民の漁業行為が制約を受ける。しかし、自然公物利用権がその水面について全面的になくなるわけではない。漁業権と許可漁業は、漁業生産力の維持発展のために必要な水産資源と環境を損なってはならないという制限を、自然公物利用権によって当然に受ける。自然公物利用権はもちろん、物権の性格を持つ漁業権も、他の水面における漁業の状況を悪化させるような水産動植物の過剰な採捕や漁場環境の改変をしてはならないという義務を伴うのである。

漁民が、法律で明示された漁業権や漁業を営む権利だけでなく、漁業について水面を共同で利用する権利を持つことを認識すれば、自己が水面利用秩序を形成する主体であることをいっそう強く自覚するであろう。そして、それら

の権利は漁業行為をすることだけでなく、漁業生産力の維持発展のために必要な水産資源と環境を保全することをも権利の内容に含み、同時にそのような水産資源と環境を保全する義務を伴うことを漁民が理解すれば、漁民は水産資源と環境を保全するためにもっと積極的に協力し合って行動するようになり、自主的な漁業管理がいつそう促進され、かつ、環境保全のための制度が大いに活用されるようになる、と期待できる。

（3） 自然公物利用権の確立と調整

公共用水面では、漁業以外に、交通、レクリエーション、景観鑑賞、学術等、多種多様な目的の利用も行われている。それらのうちすべての住民の共同利用に適した内容のものは、自然公物利用権に属するものとして当然に法的保護を受けると考えるべきである。

漁業権、漁業を営む権利、及び漁業に関する水面の共同利用権は、共同利用に適した良好な水面環境を保全することを権利の内容に含む点では、これらの自然公物利用権の内容と共通するため、調和し合うが、漁業行為という内容ではそれらと対立する点が少なくなく、相互の利益調整が必要である。

この利益調整は、現行法で定められた漁業調整の制度で考慮される。しかし、そこで重要な働きをする漁業調整委員会は漁民委員の比重が大きい構成になっているから、漁業利益を優遇し過ぎる調整になりやすいであろう。したがって、適切な利益調整を実現するためには、漁業を超えたより高次の観点からの利益調整を容易にする行政手続の制度を整える必要があるのではないか。この手続が自然公物利用権の権利者である住民の参加と意見の尊重を保障するものでなければならぬことは、言うまでもない。すでに漁場利用協定の制度があるが、その種の制度をいつそう整備充実することも望まれる。

- (1) 「図説 漁業白書（平成六年度版）」平成六年度漁業の動向に関する年次報告三、一四三―一四四頁。
- (2) 前掲、図説一二頁、年次報告一四四―一四七頁。
- (3) 前掲、年次報告一一―一一九、一四四頁。
- (4) 平山信夫編『資源管理型漁業―その手法と考え方』（一九九一年）二頁以下（長谷川彰）、七三頁以下（田中昌一）。
- (5) 「図説 漁業白書（平成六年度版）」年次報告一三五―一三七、一四五―一四六頁。
- (6) 前掲、年次報告一三八―一四二頁。
- (7) 既に、中山充「漁業権による水産資源の保護と環境権」香川法学一三巻四号（一九九四年）一頁以下、土田哲也「中山充」田中教雄「漁業の現況と水産資源の保護・培養に関する諸制度」香川法学一四巻一号（一九九四年）六五頁以下、田中教雄「資源管理型漁業の実態と問題点」香川法学一五巻一号（一九九五年）一頁以下、土田哲也「香川県における資源管理型漁業について」香川法学一五巻一号五五頁以下を発表してきた。本稿は、その後の調査・検討を加えた研究の総まとめの意味を持つ。なお、瀬戸内海水産環境研究会全体の報告書にも、本稿とは別個の研究成果として「水産資源の保護と漁業の振興に関する法制度」を発表する予定である。
- (8) 漁業権の法的性質については、中山・前掲。
- (9) 資源管理型漁業については、田中・前掲、及び土田・前掲。
- (10) 環境庁企画調整局「環境基本計画」（一九九四年）三二―三八頁。
- (11) 前掲五五―五六頁。
- (12) 前掲七一頁。
- (13) 瀬戸内海水産環境研究会全体の報告書に掲載される予定の、前掲「水産資源の保護と漁業の振興に関する法制度」における法制度の評価と旨である。
- (14) 「図説 漁業白書（平成六年度版）」年次報告一一二頁。
- (15) 前掲、年次報告一三六頁。
- (16) 同旨、中山・前掲、同「環境の共同利用と漁業権」日本土地法学会『漁業権・行政指導・生産緑地法』（一九九五年）一九頁以下。
- (17) 環境権については、中山充「環境権―環境の共同利用権（一）―」（四・完）「香川法学一〇巻二号一頁以下、三号一五五頁以下、一一巻二号一頁以下、一三巻一号五九頁以下（一九九〇―一九九三年）」Nakayama, M., Environmental Rights in Japan, Abstracts of the Second International Conference on the EMACS (1993), p.52.