

川辺川ダム漁業権収用裁決申請をめぐる争点について

熊 本 一 規

球磨川の上流川辺川に国土交通省が建設を企てている川辺川ダムをめぐり、日本で初めての漁業権の収用裁決申請がなされ、熊本県収用委員会において審議が行われている。起業者の国土交通省が球磨川漁協に免許されている内共第6号共同漁業権の収用裁決申請を出したのは2001年12月。国土交通省及び推進派の漁協執行部は、それまで総代会や総会での決議を目論んできたのだが、いずれも否決され、裁決申請に及んだものである。申請を受け、2002年2月より毎月収用委員会が開かれている（ただし、川辺川ダムの利水事業をめぐる裁判で農水省側が敗訴し、農水省が新たな利水計画を練り直しているため、利水計画が固まるまではダム計画も確定しないとして、収用委員会審議は2003年10月以後中断している）。

審議は、予め意見書を出したうえで、収用委員の前で、国土交通省、球磨川漁協、及び「権利を主張する者」（ダム反対派組員）の三者が、それぞれ持論を展開するとともに、討論する形式で行われている。ただし、「権利を主張する者」は、方針等をめぐって二つのグループに分かれ、毛利正二氏ら数名の組員が板井優・松野信夫・田尻和子・中尾英俊の四弁護士及び水口憲哉東京水産大学助教授（以下、「板井弁護士ら」という）に委任しているほかは、三室勇（元組長）・木本生光・小鶴隆一郎氏ら大多数のダム反対派組員が筆者に委任している。

以下、収用委員会審議における争点について解説する。

1. 共同漁業権は誰のものか

審議は、共同漁業権の帰属及び補償について行われているが、収用に関して鍵になる問題は、共同漁業権の帰属の問題、すなわち共同漁業権は誰のものか、である。

共同漁業権の帰属に関しては、長年、社員権説と総有説の間で争いが続けられてきた。社員権説は「共同漁業権は漁協の持つ権利で、組員が共同漁業を営めるのは、漁協の構成員（社員）としての社員権に基づく」とする。他方、総有説は「共同漁業権は入会権と同性質の入会権的権利であり、入会集団が総有（一箇の団体が所有の主体であると同時にその構成員が構成員たる資格において共同に所有の主体であるような共同所有）する権利である」とする。

昭和24年に作られた漁業法に関しては、総有の権利を法律で規定したことが水産庁の解説書『漁業制度の改革』に明記してあることから、何ら争いはない。問題は、昭和37年漁業法改正で、漁業法8条の「漁業を営む権利」を持つ組員が漁業権行使規則によって資格限定されるようになったことをどう捉えるかであり、その捉え方をめぐって論争が行われてきた。また、平成元年7月13日最高裁判決では「共同漁業権は漁協の持つ権利であり、補償を受ける者も漁協である」と判示した。

国土交通省は、平成元年最高裁判決に基づいて社員権説を主張するとともに、学者で社員権説を主張している山畠正男・佐藤隆夫両氏の意見書を提出した。

他方、板井弁護士らと筆者は、ともに総有説であるが、板井弁護士らが「入会集団は組合員集団」（入会権者は組合員）とするのに対し、筆者は、「入会集団は関係漁民（共同漁業権の関係地区に住所を有する漁民）集団」（入会権者は関係漁民）とする。

結論から言えば、これまでの審議を通じて、筆者の総有説が正しいことは、誰の目にも明らかになったと思われる。決め手になったのは、条文説明要求書及び採捕者（後述）の組合員が漁業行使権を持たない点である。それぞれについて以下、詳述する。

①条文説明要求書

筆者は、まず、「正しい法解釈ならば漁業法のあらゆる条文を説明できるはずである」という命題を認めさせたうえで、「お互いに相手の見解に基づけば説明できないと思われる条文をぶつけ合い、説明を要求しあうことにしよう」と提案して、収用委員会で認められ、国土交通省及び板井弁護士らに対して条文説明要求書を提出した。国土交通省への条文説明要求書は、以下のものである（紙数の制約から全 10 項目のうち主たる 5 項目を掲げる）。

条 文 説 明 要 求 書

共同漁業権が漁協に属するとするならば、漁業法の次の条項をいかに説明するか？

- (1) 6 条……6 条では、共同漁業権とは「共同漁業を営む権利である」と定義されている。従って、共同漁業を営まない漁協は権利者ではあり得ない。共同漁業権が漁協に属するものならば、その定義は「共同漁業を営む権利である」ではあり得ないはずである。
- (5) 8 条……共同漁業権が漁協に属するものならば、組合員平等の原則（協同組合原則の一つ）に基づき、組合員全員が共同漁業を営めるはずであり、漁業権行使規則をつうじて関係組合員のみに資格限定されることなどあり得ないはずである。
- (8) 14 条 11 項……関係地区に住む漁民であれば漁協に属さなくとも共同漁業を営めることを規定しており、「員外者の保護」の規定と呼ばれている。共同漁業権が漁協に属するものならば、員外者が共同漁業を営めることなどあり得ないはずである。
- (9) 31 条……平成 13 年に改正された条項で、「共同漁業権の変更・分割・放棄に關係組合員の 3 分の 2 以上の同意が必要」と規定している。共同漁業権が漁協に属するものならば、漁協の総会決議だけで共同漁業権の変更・分割・放棄は可能なはずであり、それに加えて關係組合員の 3 分の 2 以上の同意を必要とされることなどあり得ないはずである。
- (10) 143 条……漁業法 8 条の「關係組合員の漁業を営む権利（漁業行使権）」を侵害した者は刑罰に処せられる。共同漁業権が漁協に属するものならば、漁業行使権は社員権にすぎないはずで、それを侵害しても刑罰に処せられることなどあり得ないはずである。

条文説明要求書に対する国土交通省の回答は、条文から「関係地区に住所を有する」をすべて省いたうえでの回答（例えば、8 条 1 項「組合員であつて漁業権行使規則に定める資格に該当する者は、…漁業を営む権利を有する」という条文を「組合員は、…漁業を営む権利を有する」とし、8 条 1 項

の漁業を営む権利を有する組合員が漁業権行使規則を通じて関係地区に住所を有する組合員に資格限定されることをごまかしたうえでの回答)であった。条文をごまかさなければ回答できなかったことは、正確な条文については説明できないことを認めたに等しい。

他方、国土交通省からは、収用委員会の場合で3点の条文説明要求がなされたが、それに対しては筆者が即座に口頭で答え、それが説明になっていることが収用委員会において認められた。

要するに、国土交通省は筆者からの10項目の条文説明要求に対して一つも説明できず、他方、筆者は国土交通省からの条文説明要求に対してすべて説明し得たのである。また、筆者は、板井弁護士らに対しても6項目からなる条文説明要求書を提出したが、何の回答もなされていない。山島・佐藤両氏の意見書に対しても、その誤りを指摘する意見書を提出したが、両氏から何の反論もない。いずれが正しい法解釈かは明白である。

②採捕者の組合員は漁業行使権を持たない

河川漁協の場合には、漁業者(漁業を営む者)や漁業従事者(漁業を営む者のために水産動植物の採捕又は養殖に従事する者)だけでなく、採捕者(水産動植物の採捕又は養殖をする者であって、漁業者及び漁業従事者以外の者)も組合員になれる(水産業協同組合法18条)。しかし、採捕者の組合員は、8条1項の「共同漁業を営む権利」、いわゆる「漁業行使権」を持たない。それは、8条1項の条文「漁業協同組合の組合員(漁業者又は漁業従事者であるものに限る。）」であって、……漁業権行使規則に定める資格に該当するものは、…漁業を営む権利を有する」(傍点筆者)から明らかである。

採捕者の組合員が漁業行使権を持たないことは、社員権説では説明できない。社員権説は、「共同漁業権は漁協の持つ権利で、組合員が共同漁業を営めるのは、漁協の構成員(社員)としての社員権に基づく」とするのであるから、社員(組合員)全員が共同漁業を営めなければならないはずである。

同様に、「入会集団は組合員集団」とする板井弁護士らの総有説でも、採捕者の組合員が漁業行使権を持たないことは説明できない。組合員集団が入会集団ならば、やはり組合員全員が共同漁業を営めなければならないはずである。

漁業権行使規則に定められる資格は、いずれの共同漁業権においても、「関係地区に住所を有する個人の組合員」と決められる。したがって、漁業法8条1項に基づいて「共同漁業を営む権利」を持つ者は、「組合員(漁業者又は漁業従事者であるものに限る)」(8条1項条文)であって、かつ「関係地区に住所を有する個人」(漁業権行使規則)ということになるから、結局、「関係地区に住所を有する、『漁業者又は漁業従事者たる個人』の組合員」となる。「漁業者又は漁業従事者たる個人」は「漁民」である(漁業法14条11項参照)から、置き換えれば、「関係地区に住所を有する漁民の組合員」ということになる。さらに、「関係地区に住所を有する漁民」は「関係漁民」と呼ぶから、置き換えれば、「関係漁民たる組合員」ということになる。

他方、14条11項は、「員外者の保護」と呼ばれ、関係漁民であれば、組合に属さなくとも共同漁業を営めることを規定しているから、「関係漁民たる員外者」もまた、「共同漁業を営む権利」を持つことになる。関係漁民であれば員外者であっても共同漁業を営めるのは、ひとつには、共同漁業権は、そもそも入会集団(関係漁民集団)の総有の権利であるが、入会集団には法人格がなくて免許を受けられないので、入会集団をして漁協(法人)を創らせ、そこに免許するようにしたからであり、また、

漁協に属さない関係漁民にも権利を認めておかないと、漁協の持つ脱退の自由の原則に抵触するからである。

したがって、共同漁業を営む権利を持つ者は、漁業法 8 条に基づく「関係漁民たる組合員」、及び 14 条 11 項「員外者の保護」に基づく「関係漁民たる員外者」の両者であり、結局、関係漁民全員ということになる。いいかえれば、共同漁業権は、関係漁民集団の総有の権利である（表 1 参照）。

表 1. 河川の共同漁業権の入会権者

	組 合 員						員 外 者					
	関 係 地 区 内			関 係 地 区 外			関 係 地 区 内			関 係 地 区 外		
	漁業者		採捕者	漁業者		採捕者	漁業者		採捕者	漁業者		採捕者
	法人	個人		法人	個人		法人	個人		法人	個人	
漁業法8条条文												
漁業権行使規則												
漁業行使権者												
漁業法14条11項												
入会権者	関 係 漁 民 た る 組 合 員						関 係 漁 民 た る 員 外 者					
	関 係 漁 民											

2. 補償をめぐる議論

収用に伴う補償をめぐるのは、筆者に委任している組合員は、「ダム建設に反対しているのであって、補償額の多寡を論じる気持ちは全くない」旨の文書を収用委員会に提出している。他方、板井弁護士らは、「安上がりの補償はけしからん」、「適正な補償を」と主張して、収用されることを前提とした補償金の増額要求を続けている。

筆者は、むしろ、板井弁護士らとは全く逆に、「共同漁業権の収用に際しては、権利の消滅に伴う消滅補償は払えない（払えるとしてもわずか）」との主張をしている。それは、国土交通省が権利者を漁協から関係漁民集団に変えてきた場合にも、ダムができないことを説明するためである。

土地収用と漁業権の収用には、根本的な違いがある。第一に、土地収用の場合には、事業者が土地所有権を強制的に取得するのに対し、漁業権収用の場合には事業者が漁業権を取得するわけではなく、漁業権が消滅するだけである（土地収用法 5 条 3 項）。第二に、土地収用の場合には、収用された土地は事業者の私有地となり、その土地で事業をすることは事業者の自由となるのに対し、漁業権収用の場合には、漁業権が消滅するだけで、水面自体は収用前も収用後も公共水面（直接に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せられる水面）であり、事業者が水面を自由に支配できることにはならず、水面はあくまで一般公衆の共同使用に供せられなければならない。

そのうえ、漁業は、法的に、許可がなければ営めない「許可漁業」と許可がなくても営める「自由漁業」に分かれるが、共同漁業は自由漁業である。そのことは漁業法 9 条に「定置漁業及び区画漁業は、漁業権に基づくのでなければ営んではならない」（この場合、漁業権の免許が同時に許可になっている）とされていることに示されている。漁業権が免許される漁業のうち共同漁業を除いて規定している漁業法 9 条は、いいかえれば、「共同漁業は、漁業権に基づかなくても営める」と規定してい

るに等しいからである。

したがって、共同漁業権の帰属が漁協であるか関係漁民集団であるかにかかわらず、共同漁業権が収用されても、自由漁業としての共同漁業は営める。ただし、自由漁業は国民の誰もが自由に営めるから、漁業権が存在した時には漁業を営めなかった一般国民もまた自由に営めるようになる。そのため、従来から共同漁業を営んできた関係漁民集団の漁業収益は、誰もが自由に営めるようになったことに伴い、わずかながら減少する（共同漁業権が収用により消滅するのはダムが建設される部分のみであるから、実際にそこに新たに入って漁業を営もうとする国民はわずかしかない）。その減少分に伴う補償は収用の際に払わなければならない。しかし、関係漁民は、共同漁業権を収用された水面でも従来通り共同漁業を営めるから、共同漁業が営めなくなることに対する消滅補償は、収用に伴っては支払えず、事業実施の際に支払うしかない。

事業実施の際の補償は、収用に伴う補償でなく、補償交渉（契約）に基づく補償になるが、消滅補償の交渉相手は、もはや漁協への免許はなくなっているから漁協にすることはできず、自由漁業を営む関係漁民一人一人ということになる。したがって、関係漁民全員が補償契約に応じない限り、ダムはできないことになる。反対派組合員の現状に鑑みれば、川辺川ダムの反対派漁民全員が補償契約に応じるようになることはあり得ない。

したがって、国土交通省が権利者を漁協から関係漁民集団に変えてきた場合にも、ダム建設は不可能である。

3. 漁業権切替に伴い収用裁決申請は却下すべき

漁業権は私権（財産と身分に関する法律関係において認められる権利）たる財産権ではあるが、同時に、漁業法が目的に掲げる漁業調整の観点から、種々の公的制約を受けることになっている。

主な漁業権の公的制約を列举すると次のようである。

- ①漁業権の設定及び変更は都道府県知事の免許によること（漁業法 10 条、22 条）
- ②漁業権の権利内容は、免許の事前にあらかじめ漁場計画で決定されること（漁業法 11 条）
- ③漁業権の存続期間の定めがあること（漁業法 21 条）

したがって、漁業権は財産権であるが、他の多くの財産権と異なり、その存続期間が法定され、一定の期間の経過とともに消滅する権利である。

漁業権に存続期間の定めがあるのは、水面の総合利用と漁業生産力を発展させる目的から、一定期間ごとに漁場計画を立てて、漁業権の内容及び行使主体を再検討することとされているためである。

現在球磨川漁協に免許されている内共第 6 号共同漁業権は、1994 年 1 月 1 日に免許されたものであり、共同漁業権の存続期間は十年である（漁業法 21 条）。したがって、それは、2003 年 12 月 31 日をもってその存続期間を終えて消滅し、2004 年 1 月 1 日に新しい共同漁業権が免許される。これを「共同漁業権の切り替え」と呼ぶ。

切り替え後の漁業権は、切り替え前の漁業権とは何の関係もない、まったく新しい漁業権である。何故なら、切り替え前の漁業権は、切り替え後の漁業権の免許の前日にその存続期間を終えて消滅しており、他方、切り替え後の漁業権は、その免許の当日に免許によって設定される権利だからである。内共第 6 号共同漁業権に即して言えば、現在の内共第 6 号共同漁業権（存続期間 1994 年 1 月 1 日～

2003 年 12 月 31 日) は、2003 年 12 月 31 日に消滅し、2004 年 1 月 1 日免許により切り替え後の共同漁業権(存続期間 2004 年 1 月 1 日～2013 年 12 月 31 日) が新たに誕生するのである。

切り替え前の漁業権と切り替え後の漁業権とが全く別物であることは、多くの判例において認められている。主なものを挙げれば、次のようである。

① 行政裁判所明治 40 年 11 月 6 日

漁業免許カ更新ニ依リテ当初ノ期限後ニ継続スルハ単ニ事実上ノ現象タルニ過キスシテ法理上ニ於テハ前ノ免許ハ期間満了ト同時ニ消滅シ更新ニ依リテ得タル免許ハ全然之ト別物ナリトス

② 大審院民昭和 8 年 5 月 24 日

所謂漁業権存続期間ノ更新ハ更新前ノ漁業権ヲ存続セシメテ単ニ其存続期間ノミヲ延長スルモノニ非スシテ更ニ新ナル免許ヲ以テ別箇ノ漁業権ヲ発生セシムルモノト解スヘク更新前ノ漁業権ハ更新ニ依リ存続スルコトナク其最初ニ定メラレタル存続期間ノ満了ニ因リ消滅スルモノト解スルヲ相当トス

本件事業認定申請書及び裁決申請書において収用・使用の対象とされている権利は、球磨川漁協に免許されている内共第 6 号共同漁業権である。しかし、この権利は、2003 年 12 月 31 日をもって消滅する。翌 2004 年 1 月 1 日には、新たに免許がなされる予定であるが、1 月 1 日に免許される共同漁業権は、事業認定申請書及び裁決申請書において収用・使用の対象とされている権利とは全く別物である。

漁業権の免許の取り消しを求める訴訟の継続中、免許存続期間の満了により当該漁業権が消滅した場合につき、長崎地裁昭和 33 年 2 月 17 日判決は、「免許処分を取り消しを求める法律上の利益は存在しない」と判示している。

以上のことから、2004 年 1 月 1 日以後になされる収用委員会裁決が却下裁決となるべきは明白である。

付記：平成元年最高裁判決の誤りについて、詳しくは拙著『公共事業はどこが間違っているのか?』(れんが書房新社、2000 年)を参照されたい。