

## 漁業操業制限補償法に基づく制限補償の仕組みと 漁業補償の諸問題

### The Scheme and Issues of Compensation for Fishery Restriction Based on Fishing Operation Restriction Compensation Law

婁小波\*・川辺みどり\*・中原尚知\*・岩田繁英\*

Xiaobo LOU, Midori KAWABE, Naotomo NAKAHARA and  
Shigehide IWATA

**要旨:** 本稿では、沖合水域や自由漁業などを対象とした漁業補償のあり方を検討するための基礎的考察として、沖縄水域を対象に行われる「漁業操業制限法」に基づく漁業制限補償の制度的枠組みと補償算定方式の特徴を検討し、その補償の実態と課題を明らかにした。制限補償の特徴としては、制限時の漁業所得額をベースに算出されていること、漁業を取り巻く環境変化に対応し漁業の変化に柔軟に対応した仕組みが構築されていること、運用に際しては公平・公正な手続きが用意されていること、漁家経営や地域経済の維持に寄与していることなどの諸特徴を有していることがわかった。しかし、問題点として、運用上における「モラルハザード」の存在余地があったこと、補償額算定に際して漁場特性、漁場豊度さらには漁業操業時期の違いなどによる漁業生産効率への影響を正確に評価できないこと、市場変動による影響を強く受けていること、さらには補償対象の消滅問題などが挙げられる。こうした問題解決に向けて、今後市場変動リスクや「漁業の脆弱性」に配慮した制度運用が求められることを提言している。

**キーワード:** 海洋開発、漁業補償、制限補償、制限水域、沖縄海域

#### 1. はじめに—新たな海洋開発と補償問題

日本の海域、なかでも沿岸海域は伝統的に漁業によって優先的に利用されてきた。漁業者のこの伝統的な海域利用権は漁業法等により、沿岸域においては漁業権、沖合水域においては許可や承認などの法的な権限にもとづいて保護されている。さらにそれぞれの水域において営まれる伝統的な自由漁業に関しても漁業者の生活権が認められてきた<sup>1)</sup>。そのため、非漁業部門が海域を排他的に利用しようとする際には、ほとんどの場合漁業補償が求められる<sup>2)</sup>。とくに漁業権が設定された海域を埋め立てるなどの沿岸域開発活動においては、

さまざまな課題を抱えながらも漁業補償という形で影響緩和対策が取られてきた<sup>3)</sup>。

近年、社会的要請に応えるために、洋上風力・潮力などの自然エネルギーの開発や海洋深層水による温度差発電、さらには海底資源の開発などの海洋の新たな開発利用が盛んに議論され、一部ではすでに実証実験も行われている<sup>4)</sup>。こうした新たな海洋開発は、高度経済成長期において漁業権が設定された水面で大規模に行われた埋め立てとは異なり、漁業権水域のみならず、漁業権が設定されていない沖合水域なども対象としており、その影響もまた漁業権漁業に限らず、許可漁業や自

\* 正会員 東京海洋大学学術研究院

由漁業にまで広い範囲に及ぶ。

したがって、近年の新たな海洋開発の動きが、その対象海域を漁場としてきた既存漁業および、地域社会に何らかの影響を与える恐れがあることは容易に想像できる。しかし、許可漁業や自由漁業が行われる沖合・公海海域での海洋開発活動に関して、その影響評価や補償のあり方についてはあまり議論は行われてこなかった<sup>5)</sup>。

他方、近年の持続可能な開発を求める国際規範においては、海域も含めた環境開発に対して、環境影響評価の一領域として環境社会影響評価 (Environmental Social Impact Assessment) を実施することは当然の義務となりつつある<sup>6)</sup>。環境社会影響評価とは、JICA の定義に従えば「大気、水、土壌への影響、生態系及び生物相等の自然への影響、非自発的住民移転、先住民族等の人権の尊重その他の社会への影響を配慮すること」である<sup>7)</sup>。この文脈において、漁業補償の算定は海洋開発に際しての環境社会影響評価に際してその経済的影響を測るうえで必要不可欠なプロセスとして位置づけられる<sup>8)</sup>

これまで日本で行われてきた漁業補償にはいくつかの算定方式があるが、その代表的なものとして、①「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」に基づく漁業補償の算定方式<sup>9)</sup>と、②後述する、いわゆる「漁業操業制限法」に基づく漁業補償の算定との二つが挙げられる。前者が主に漁業権海域を対象として採用された算定方式であるのに対して、後者は沖合水域も対象として行われる「制限補償方式」といわれるものである。漁業権をめぐる補償の是非や補償配分の実態に関してはすでに多くの研究が行われてきたのに対して、「制限補償方式」に関してはほとんど研究が行われておらず<sup>10)</sup>、その制度の仕組みや運営の実態は十分把握されず、不明のままとなっている。

そこで、本稿では沖合水域への開発も含まれる今日的な海洋開発の状況を鑑みて、主に後者の②

に焦点を当て、制限補償制度の枠組みと補償算定方式の特徴を検討し、その補償の実態と問題点を明らかにする。それによって、新たな海洋開発に際しての漁業補償のあり方を検討するための基礎的視点を提供したい。

「漁業操業制限法」に基づく漁業補償は駐留米軍の訓練などに供される海面を対象に行われており、沖縄水域はその最も大きな対象海域となっている。そこで、本論では沖縄水域を対象に行われている漁業補償の実態を分析対象例として取り上げることにする。

なお、本研究では 2015 年から 2017 年にかけて沖縄県庁、沖縄防衛局、および県下 11 の漁協や関連組織で実施したインタビュー調査結果および行政府が公刊する統計データを用いて分析する。

## 2. 漁業操業制限法と制限補償の算定<sup>11)</sup>

### 2.1 漁業操業制限法と制限水域

漁業操業制限法の正式名称は、日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約に基づき日本国にあるアメリカ合衆国の軍隊の水面の使用に伴う漁船の操業制限などに関する法律 (昭和 27 年発効) である。これが自衛隊法 (昭和 29 年施行) 第 105 条の規定と同様に、訓練や試験研究等のために水面を使用する際の漁業操業制限ルールを定めている。

自衛隊法第 105 条では、「防衛大臣は、自衛隊の行う訓練及び試験研究のため水面を使用する必要があるときは、農林水産大臣及び関係都道府県知事の意見を聴き、一定の区域及び期間を定めて、漁船の操業を制限し、又は禁止することができる」とし、また「国は、前項の規定による制限又は禁止により、当該区域において従来適法に漁業を営んでいた者が漁業経営上こうむった損失を補償する。」と定められている。現状では鹿児島県佐多対空射場水域や北海道静内対空射場水域などの沖縄以外の 4 つの水域に適用されている。その際、影

響に及ぶ漁協が特定できる場合においては、関係漁協と漁業の操業制限について合意書を締結することとなっている。

これに類似して、漁業操業制限法では駐留軍が「水面を使用する場合において、必要があるときは、農林水産大臣の意見をきき、一定の区域及び期間を定めて、漁船の操業を制限し、又は禁止することができる」（第1条）と規定し、「国は、前条の規定による制限又は禁止により、当該区域において従来適法に漁業を営んでいた者が漁業経営上こうむった損失を補償する」（第2条）と定められている。ただし、農林水産大臣の意見聴取に際しては都道府県を経由することとなっている。その際、制限水域内に漁業権等が存する場合においては、権利者（漁協）から漁業権等行使制限承諾書を取り付けることとなっている。

なお、駐留軍に関しては、「駐留軍用地特措法」（昭和27年法律第140号）もまた、制限水域内に存する漁業権等の使用または収用に関する法律であり、これにもとづくいわゆる「強制収用」も可能となっているのだが、いまのところそれが適用された実績はないようである。

このように、漁業の操業制限水域とは自衛隊や駐留軍（米軍）が訓練や試験研究等を行うために設定して使用する水面であり、上記の二つの法律にもとづき、関係漁協との契約によって、一定の区域や期間を定めて、当該区域で操業してきた漁業の操業を制限または禁止する水域のことを指す。

## 2.2 漁業制限補償と算定方法

上記二つの法律で定められている「漁業経営上こうむった損失を補償する」とは、制限または禁止によって当該水域において漁業を営んでいた者が受けた漁業経営上の損失を補償するものとされている。このような漁業制限水域の設定に伴う補償を「漁業制限補償」と呼ぶことにする。

制限水域では漁業権水域よりもさらに広い水域

範囲を対象として漁業の制限または禁止が行われることとなることから、漁業補償の対象漁業は漁業権漁業にとどまらず、許可漁業や自由漁業もその対象として含まれる。漁業制限補償は自衛隊や駐留軍（米軍）の訓練が行われる全国各地の海域を対象に行われているが、その最も大きな対象海域が沖縄海域である。

そこで、以下では漁業操業制限法にもとづく沖縄海域で行われている制限補償を対象に、漁業制限補償の算定方法を確認する。現行の算定方法は「駐留軍の制限水域に存する漁業権等の行使制限及び漁船の操業制限等並びにこれらに伴う損失補償に関する訓令」（防衛省訓令第62号、平成19年8月）によって定められており、沖縄海域を対象とした漁業補償金額は次の式で算出されることとなっている。

$$y = (r_2 \times \frac{s_2 - \beta s_1}{s_1 - s_2} + c_2) \times 0.8 \dots (1)$$

ただし、

y：漁業補償金の額

s<sub>1</sub>：制限されないときの全漁場面積  
（または操業期間）

s<sub>2</sub>：制限された漁場面積  
（または操業期間）

r<sub>2</sub>：制限時の漁業粗収入  
（操業制限水域が設定された状態での  
実際の水揚高）

c<sub>2</sub>：制限時の漁業経営費

β：対象漁業の標準経営体の経営費率

(1)式は以下の基本的な考え方に基づき導き出されている。

$$y = [(r_1 - c_1) - (r_2 - c_2)] \times 0.8 \dots (2)$$

ただし、

r<sub>1</sub>：平時の漁業粗収入

（制限水域が設定されていなければ得られたであろう漁業粗収入）

$c_1$  : 平時の漁業経営費

この際、 $(r_1 - c_1)$  は操業制限が実施されなかった場合（平時）の漁業所得額であり、 $(r_2 - c_2)$  は漁業操業が制限された後（制限時）の漁業所得額となるので、漁業補償金の額とは、本来得られるべき平時年の漁業所得額から、制限時の実際の漁業所得額を差し引いた額の 8 割相当分として定義されている。ここで 8 掛けとされた理由は、「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」（昭和 37 年 6 月 29 日閣議決定）に従い、悪天候などにより漁業操業の稼働率を 8 割としたことによる。

平時の漁業粗収入  $(r_1)$  は以下の式で計算される。

$$r_1 = r_2 \times (1 / (1 - \alpha)) \dots\dots\dots (3)$$

ただし、 $\alpha$  は被害率と呼ばれて、以下の式で算出される。

$$\alpha = s_2 \div s_1 \dots\dots\dots (4)$$

被害率は漁場面積ベースで算出されるのが基本であるが、魚種・漁法によっては操業期間ベースで算出されることもある。

(4)式を(3)式に代入すると、

$$r_1 = \frac{r_2 s_1}{s_1 - s_2} \dots\dots\dots (5)$$

平時の漁業経営費  $(c_1)$  (または制限時の漁業経営費  $(c_2)$ ) は、固定経費 (漁船の原価償却費、燃油費等) と流動経費 (販売手数料等) に分けられて、実際の経費などから標準経営体の経営費率  $(\beta)$  を求めて以下の式によって算出される。

$$c_1 = \beta \times r_1 \dots\dots\dots (6)$$

上記(5)式および(6)式を(2)式に代入すると、式(1)が求められる。この(1)式に従って、対象漁業種類や対象魚種別に補償額が算出される。

沖縄防衛局の資料では、制限補償の具体的な算定を以下のように例示している。仮に、全漁場面積  $(s_1)$  が 44.7 km<sup>2</sup>、制限面積  $(s_2)$  が 13.7 km<sup>2</sup>、

制限期間 (訓練日数) が 10 日間とし、この期間における漁業粗収入  $(r_2)$  が 5,000,000 円で、平年の経営費率  $(\beta)$  を 48%、制限時の経営費率を 51% とすると、

$$\text{①被害率 } (\alpha) = 13.7 \text{ km}^2 \div 44.7 \text{ km}^2 = 0.306$$

$$\text{②平年の漁業粗収入 } (r_1) = 5,000,000 \times 1 / (1 - 0.306) = 7,205,000 \text{ 円}$$

$$\text{③平年の漁業経営費 } (c_1) = 7,205,000 \times 48\% = 3,485,400 \text{ 円}$$

$$\text{④制限時の漁業経営費 } (c_2) = 5,000,000 \times 51\% = 2,550,000 \text{ 円}$$

などが推定されて、

$$\begin{aligned} \text{⑤漁業補償金} &= [(r_1 - c_1) - (r_2 - c_2)] \times 0.8 \\ &= [(② - ③) - (r_2 - ④)] \times 0.8 = 1,037,280 \text{ 円} \end{aligned}$$

が算出される。

### 3. 漁業制限補償の実務と補償実績の推移

#### 3.1 補償対象

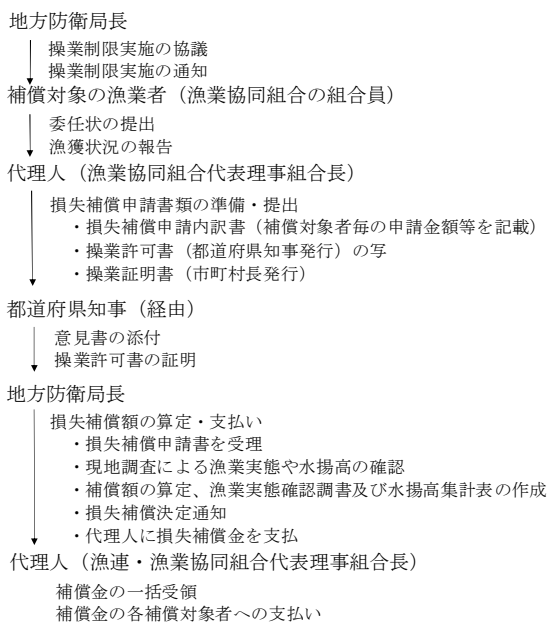
沖縄海域を対象として算出される上述の漁業制限補償は、その対象者によって大きく性格の異なる二つの種類に分けられている。一つは漁業補償金であり、もう一つは漁業見舞金である。ただし、両者の算定方法は同じく上述の通りである。

漁業補償金は、先述の漁船操業制限法第 1 条および自衛隊法第 105 条の規定による漁船の操業の制限または禁止の開始時点 (沖縄では昭和 47 年に設定) において、すでに漁業を営んでいる漁業者のうちの、漁船操業の制限または禁止によって漁業経営上の損失をこうむった漁業者に対して支払われるものである。一方、漁業見舞金は「一定の支給対象要件に該当する場合であって、漁船の操業制限等による漁業経営上の損失が認められた」者に対して支払われる。

漁業見舞金の支給対象要件としては、次の 5 つが挙げられている。すなわち、①相続人等の自立 (漁業補償を受けていた者の相続人およびこれに準ずる者が漁業経営者として自立した場合)、②従



事者自立（制限開始時においてその制限水域で漁業に従事していた者が漁業経営者として自立した場合）、③漁場変更（制限開始時に漁業を営んでいた者が制限開始時以降において増トン、増馬力及び漁業種類の転換等により制限水域を含む漁場に依存することとなった場合）、④増統（現に漁業補償又は漁業見舞金を受けている者が、制限開始時以降において新たに漁業の操業単位を増加した場合）、⑤後継自立（制限開始時後において、漁業補償又は漁業見舞金の支給対象船で漁業に従事していた者が、漁業経営者として自立し、6年以上（沖縄県内に住所を有する漁業者は3年以上）を経過した場合）、である。このように、漁業の発展や漁業従事者や漁業後継者による参入に配慮するような措置が講じられている。



資料：沖縄防衛局資料を参考に作成。

図1 漁業制限補償の流れ

### 3.2 補償申請の手続き

通常の補償申請の手続きは図1が示す通りとなっている。まず、制限の実施を受けてから補償対象者となる漁業者がその所属する漁協組織の代表

者である代表理事組合長を代理人として選任され、補償申請業務が委任される。委任を受けた組合長が損失補償申請に必要な書類（具体的な漁獲の実績など）を揃えて、都道府県知事（水産部署）を経由して地方防衛局長に提出する。地方防衛局において申請書類を精査し、補償額の具体的な算定を行った上で、代理人に対して補償額の決定通知を行い、一括交付する。このように、補償額の算定・決定手続きは事前に定められており、漁協組合長や都道府県知事などが算定の公平性や金額の妥当性を担保する仕組みが構築されている。

### 3.3 漁業補償額の推移

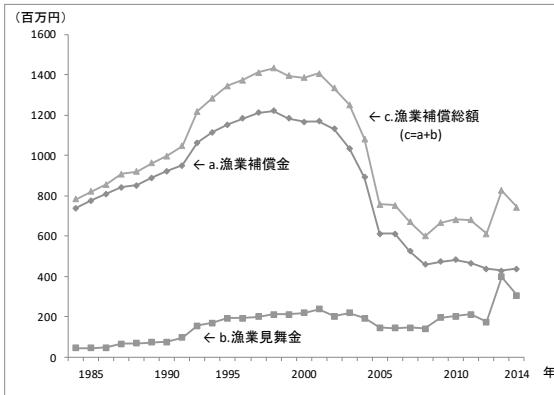
沖縄海域において沖縄県下の漁業者を対象として行われた漁業制限補償金および漁業見舞金の推移（1984年～2014年）を示したのが図2である。

統計データを確認できた1984年時点で7億円台であった漁業補償額はその後年々増加し、97年には14億円を突破し、その後しばらく同水準で横ばいしていたが、2001年を境に急速に減少し、2005年には再び7億円台に落ちている。その後6億円前後の横ばいで推移するが、2013年には8億円を超えて増加している。その内訳である漁業補償金と漁業見舞金の傾向をみると、基本は上述した傾向と一致しているが、90年代による急増と近年の増加は、漁業見舞金によるところが大きい点が特徴的である。

また、損害額を具体的に算出する際には、まず操業制限対象海域毎に影響を受ける漁業種類（漁法）や対象魚種を同定する。制限対象海域は事前協議の下で定められており、制限時期はその都度通知される場合もあれば、周年を通じて制限されることも多々ある。それに従って補償対象漁業者個人別に損害額を算出し、それを漁協単位別に集計されて一括審査し交付されることとなっている。

漁業補償金と漁業見舞金を申請するための損失補償申請書類が提出されてから、審査などを経て

交付決定されるまでの期間はケースによって異なるが、一般的には一ヶ月以内、また不服申し立てがあった場合には五ヶ月以内で終了する。ただし、漁業補償金の交付は年2回（お盆と旧正月期）とし、漁業見舞金は年1回（前年度の実績に対して年度末に交付）としている。



資料：沖縄県知事公室基地対策課『沖縄の米軍及び自衛隊基地(統計資料集)』により作成。

注1：1992年のデータは欠損している。

注2：補償合計額は漁業補償金と漁業見舞金の合計値である。

図2 沖縄県の漁業操業制限補償支給額の推移

## 4. 漁業制限補償方式の特徴と問題点

### 4.1 漁業制限補償の特徴

これまでに把握できた漁業制限補償法にもとづく補償制度の枠組みと補償の実態を踏まえれば、漁業制限補償方式の特徴として以下の諸点を抽出できる。

第一に、当該補償方式が制限時の漁業所得額をもとに、漁場全体の面積に占める制限水域の面積の割合等から補償額を算出しているため、漁業補償額は制限時の漁業操業実績と連動し、操業実績が良ければ良いほど、補償額も増加し、逆に水揚金額が減少すれば、補償金額も減少する特性を有している。

第二に、当該補償制度では、原則として操業制限実施当初の漁業者を補償対象としているが、その上で、一定の要件を満たした漁業者にも「漁業見舞金」という名目で同等水準の補償を行って

る。環境条件の変化に対する漁家経営の対応や、地域漁業の発展や漁業後継者の参入への配慮がなされていると言えよう。

第三に、具体的な運用に際しては、漁協組合長を代理人として漁協へ業務委託し、県知事発行の操業許可書、市町村長発行の操業証明書を提出し、さらに県知事が操業許可書を証明する、というように、運用上における公正性・公平性の担保を目指して、補償申請資格の認証の仕組みが構築されている。

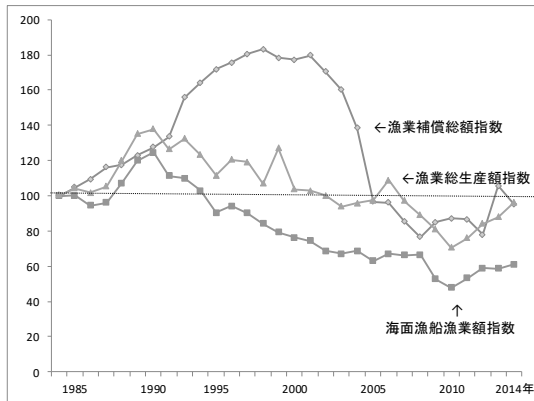
第四に、漁業制限補償は地域漁業や地域経済にとってきわめて重要な役割を果たしている。沖縄県漁業生産総額に占める漁業補償総額の割合は3.5%~7%の範囲内にあり、近年では概ね4%台で安定的に推移している。年に二回に分けて支払われる補償金は漁業者にとっては「ボーナス」的な収入となっている。また、漁協にとっては委託事務料や手数料が収入となるのだが、補償金の一部を内部留保して地域漁業経営の安定化や地域漁業の振興に充てているところもある。それゆえに、筆者らが2015年から2017年にかけて11の漁協や組織に対して行った聞き調査では、ほぼすべてのヒアリング対象者が当該漁業補償の仕組みについては一定の評価をしている。そのことから補償金は地域漁業経営や漁協経営の維持にとって大きな意味を有していると判断できる。

### 4.2 漁業制限補償の諸問題

しかし、こうした特徴と表裏一体をなす問題点もいくつか存在している。

まず、運用上の問題としての正確な漁獲金額把握の困難さが挙げられる。図3は、1984年の漁業補償金額、県下海面漁船漁業生産額および漁業総生産金額を、それぞれ100とした場合のそれぞれの指数の推移を示したものである。1991年から2005年までの15年間において、漁業補償額の伸びと漁業総生産額の伸びとは明らかに大きく乖離

していることが分かり、そこには何らかの齟齬が生じていることが伺える。



資料：沖縄県知事公室基地対策課『沖縄の米軍及び自衛隊基地(統計資料集)』および農林水産省『漁業・養殖業生産統計年報』により作成。

注：指数(%)は1984年のデータを100として算出。

図3 沖縄県の漁業制限補償額と漁業生産額指数の推移

そこで、地域別・組織別に最も高い水準に達した1999年の補償額と1984年のそれに比べた時の増加率を示したのが表1である。すべての地域において漁業補償額が増えているわけではなく、横ばいしている地域や減少している地域・組織も存在していることがわかる。補償額が増えた事情としては、漁船の大型化や漁業後継者・新規参入者の増加、さらには技術の向上などを背景とする漁業生産の増加などが挙げられるが、中には申請金額の正確な把握が困難であったことから一部申請者による過大申請などの「モラルハザード」が起きているケースも指摘されている<sup>12)</sup>。ただし、2005年以降は漁業生産額と補償額との間の乖離は解消されている。先にも触れたように、今日当該仕組みは厳格な手続き規定と認証体制、チェック体制が構築されており、申請段階での被害額の算定(図1の①)は漁業者の自己申告を起点として、その事務手続きを代行する漁協や関連行政主体のチェックによって、手続きの厳格性が守られている。とはいえ、正確な数字を事後チェックす

るにはどうしても困難を伴い、限界もあるように思われる。

次に、補償算定において、漁場特性、漁場豊度、さらには操業時期の違いなどによる漁業生産効率への影響を考慮されにくい問題がある。被害率が制限漁場の比率、あるいは制限操業時期の比率で漁場ごとに一律に計算されているが、現実には漁場(あるいはマス目毎の漁場)によって資源の豊度が大きく異なっており、その影響を如何に正確に評価するかが問われる。

そして、漁業補償額が市場変動による影響を強く受ける点もまた問題として挙げられる。これは、補償金額が市場の動向に強く左右される水揚金額に直接依存する計算方式を採用しているためである。漁業操業とは本来別の原理によって動く市場の動向に補償水準をゆだねることの合理性をどう説明するかが問われる。つまり水産物の産地価格形成においては、ある一定のロットを超えるまでは量がまとまればまとまるほど価格が上昇し、逆に一定数量を超えて水揚量が多くなれば価格は下落する<sup>13)</sup>。現状の方式は、こうした市場変動リスクをすべて漁業者に負わせるものである。従って、こうした市場原理を前提として、たとえば、市場変動リスクを分散するための、一操業日当たりの最低所得水準の確保を保証できような金額水準となる「一律最低補償額」の導入といった新たな視点での検討が必要かもしれない。

最後に、漁業補償対象者の問題がある。現行制度では漁業補償金支払対象者を、原則として制度実施当初の漁業者に限定し、その後生まれた漁業経営者には一定条件の下で、「漁業見舞金」という仕組みを設けて対処している。しかし、「漁業補償金」の支払い対象者はいずれ高齢化しリタイアして存在しなくなることが予想される。漁業権を行使する漁業者は存在するが、補償制度上では、いわば補償対象となる「漁業権」が消滅するという歪な現象が発生する恐れが生じる。その時に、「漁

業見舞金」が引き続き支払われるものなのか、もし支払われるとしたらそれはどのような法的根拠に依拠するのかについて再考が求められよう。

表 1 操業制限法による漁業損失補償の推移

(単位:百万円)

	組合名等	1984年度	1999年度	増加率(%)	
漁業補償費	国頭漁業協同組合	8	15	87.5	
	羽地漁業協同組合	6	9	50.0	
	今帰仁漁業協同組合	8	10	25.0	
	本部漁業協同組合	32	37	15.6	
	名護漁業協同組合	23	28	21.7	
	伊江漁業協同組合	80	91	13.8	
	恩納漁業協同組合	9	10	11.1	
	宜野座漁業協同組合	5	6	20.0	
	金武漁業協同組合	14	21	50.0	
	読谷村漁業協同組合	7	7	0.0	
	石川市漁業協同組合	14	18	28.6	
	具志川市漁業協同組合	—	5	—	
	与那城村漁業協同組合	64	76	18.8	
	勝連漁業協同組合	71	85	19.7	
	南原漁業協同組合	9	11	22.2	
	沖縄市漁業協同組合	28	33	17.9	
	北谷町漁業協同組合	2	1	-50.0	
	浦添宜野湾漁業協同組合	5	7	40.0	
	那覇市沿岸漁業協同組合	12	17	41.7	
	那覇地区漁業協同組合	45	50	11.1	
	糸満漁業協同組合	58	78	34.5	
	港川漁業協同組合	9	11	22.2	
	知念村漁業協同組合	15	21	40.0	
	佐敷中城漁業協同組合	10	16	60.0	
	与那原町漁業協同組合	19	16	-15.8	
	沖縄近海鮪漁業協同組合	1	1	0.0	
	渡嘉敷漁業協同組合	9	10	11.1	
	座間味村漁業協同組合	9	14	55.6	
	久米島漁業協同組合	76	90	18.4	
	渡名喜村漁業協同組合	46	49	6.5	
	平良市漁業協同組合	3	3	0.0	
	池間漁業協同組合	3	3	0.0	
	伊良部町漁業協同組合	3	3	0.0	
	八重山漁業協同組合	6	4	-33.3	
	与那国町漁業協同組合	2	2	0.0	
	伊平屋村漁業協同組合	2	4	100.0	
	伊是名漁業協同組合	6	6	0.0	
	嘉手納漁業協同組合	4	4	0.0	
	沖縄県近海鮪漁業船主協会	2	1	-50.0	
	その他	13	13	0.0	
	小計	739	888	20.2	
	漁業見舞金	沖縄県近海鮪漁業船主協会	20	41	105.0
		沖縄県近海鮪漁業協同組合	22	27	22.7
		那覇地区漁業協同組合	1	3	200.0
		糸満漁業協同組合	—	—	—
与那原町漁業協同組合		—	1	—	
八重山漁業協同組合		—	1	—	
伊良部町漁業協同組合		—	0	—	
今帰仁村漁業協同組合	—	0	—		
小計	43	73	69.8		
計	782	961	22.9		

資料:沖縄県知事公室基地対策課『沖縄の米軍及び自衛隊基地(統計資料集)』により作成。

注1:計数は四捨五入しているため符合しないことがある。

注2:「0」は、四捨五入の結果、表示単位に満たないものである。

## 5. おわりに

本稿では、沖合水域や自由漁業などを対象とした漁業補償のあり方を検討するための基礎的考察

として、いわゆる「漁業操業制限法」に基づく漁業制限補償の制度的枠組みと補償算定方式の特徴を整理し、その補償の実態と問題点を明らかにした。

結果を要約すると、制限補償は制限時の漁業所得額をベースに算出されていること、漁業を取り巻く環境変化に対応し漁業の変化に柔軟に対応した仕組みが構築されていること、運用に際しては公平・公正な手続きが用意されていること、漁家経営や地域経済の維持に寄与していることなどの諸特徴を有していることがわかった。しかし、同時に、運用上における「モラルハザード」の発生余地があったこと、補償額算定に際して漁場特性、漁場豊度さらには漁業操業時期の違いなどによる漁業生産効率への影響が正確に評価できないこと、補償金額が市場変動による影響を強く受けること、さらには補償対象の消滅の対応が定まっていないことなどが、制度の特徴と表裏一体をなす問題点として明らかとなった。

漁業は自然資源を対象とした自然産業であるゆえに、工業部門などとは異なるいくつかの「脆弱性」が存在する。例えば、自然資源の変動に影響されやすいこと、漁業経営継続の可否は経済原理によって律されるというよりは、それぞれの漁業経営者の後継者の有無や健康状態やライフステージへの考慮などによって強く規定されること、生産と生活、あるいは漁業経営と漁家家計が未分離であることなどが挙げられる<sup>14)</sup>。そして、これらの「脆弱性」は時として当該海域における海洋開発によって強く現れることとなり、漁業経営体の漁業からの退出を早める危険を孕んでいる。

従って、既存の漁業制限補償制度の抱える問題点を解決するためには、市場変動リスクへの対応や漁業の「脆弱性」に配慮できるような補償枠組みの充実が求められよう。



## 引用・参考文献

- 1) 浜本幸生監修：検証 海の「守り人」論，まな出版企画、1996。田中克哲：最新・漁業権読本—漁業権の正確な理解と運用のために、まな出版企画、2002。
- 2) 浜本幸生：海って誰のものだろう？：漁業補償と漁業権、水産社、1989。中川剛：漁業補償制度の法理と不法理、民商法雑誌 103(5)、667-681、1991。
- 3) 武井正臣：漁業紛争と漁業補償に関する諸問題、法社会学 (28)、46-56、1975。松原邦明：巨大開発と漁業補償、公害研究 9(4)、49-57、1980。新田敏：共同漁業権の法的性質と漁業補償、法学研究 63(12)、69-91、1990。片岡賀之：漁業補償金の算定と配分に関する考察、漁業経済研究 34(4)、31-50、1990。
- 4) 海津信廣：洋上風力発電の現状と今後の展望、日本風力発電協会、2015。
- 5) 来生新：漁業権消滅補償の理論と実態からの乖離、Ocean Newsletter、vol.8、2000。東田啓作：漁業補償制度の効率性、経済学論究 66(3)、117-137、2012。小野傑：海洋開発における漁業権の補償について、日本海洋政策学会誌 4、119-126、2014。
- 6) 例えば、ADB：Environmental Assessment Guidelines、2003。IAIA：Principles of environmental impact assessment best practice、1999（和訳、国際影響評価学会：理想的な環境アセスメントのための基本原則）、JICA：国際協力機構 環境社会配慮ガイドライン、2010、などが導入されている。
- 7) JICA：国際協力機構 環境社会配慮ガイドライン、2010。
- 8) 渡辺泰介：開発援助における環境社会配慮、『日本評価研究』6(2)、19-29、2006。また、海外の海底資源開発プロジェクトにおいては、すでに環境社会影響評価を実施しているところもみられる。
- 9) 公共用地の取得に伴う損失補償基準に基づく漁業補償の算定は、昭和 37 年 6 月 26 日「公共用地の取得に伴う閣議決定要綱」に基づき、用地対策連絡会が昭和 37 年 10 月 12 日に定めた『公共用地の取得に伴う損失補償基準』（平成 19 年 6 月 15 日改正）によって行われ、「損失補償方式」・「収益算定方式」とも呼ばれている。
- 10) 浅野一郎：駐留軍の行動と漁業補償の問題、ジュリスト (28)、24-28、1953。
- 11) 本節は沖縄防衛局資料「漁業補償業務について」（2017）を参考にして作成している。
- 12) 1990 年代末になって沖縄県内の某漁協では内部告発によって過大な補償請求が行われていたことが暴露され、行政指導などを受けたことが琉球新聞などで報道されている。
- 13) 婁小波：徳島県椿泊地区、水産庁『平成 6 年度水産物需給動向等実態調査報告書』、50-68、1995。
- 14) 清光照夫・岩崎寿男著：水産経済、恒星社厚生閣、1982。

## 著者紹介

### 婁小波（正会員）

東京海洋大学学術研究院海洋政策文化学部門（東京都港区港南 4-5-7）、昭和 37 年生まれ、平成 4 年 3 月京都大学農学研究科修了、同年 4 月近畿大学農学部助手、平成 7 年 4 月同講師、平成 9 年 4 月鹿児島大学水産学部助教授、平成 11 年 10 月東京水産大学助教授、平成 16 年 3 月同大学（東京海洋大学に改称）教授、農学博士、日本フードシステム学会、国際漁業学会会員。

E-mail: lou@kaiyodai.ac.jp

### 川辺 みどり（正会員）

東京海洋大学学術研究院海洋政策文化学部門（東京都港区港南 4-5-7）、平成 5 年 3 月東京大学大学院工学系研究科単位取得後退学、平成 11 年 9 月筑波大学社会学系講師、平成 17 年 4 月東京海洋大学准教授、平成 26 年 3 月同

大学教授，博士（水産学），日本リスク研究学会，国際漁業学会会員。

E-mail: kawabe@kaiyodai.ac.jp

**中原尚知（正会員）**

東京海洋大学学術研究院海洋政策文化学部門（東京都港区港南 4-5-7），昭和 49 年生まれ，平成 14 年鹿児島大学大学院連合農学研究科修了，平成 15 年

近畿大学 21 世紀 COE 博士研究員，平成 21 年東京海洋大学准教授，博士（水産学），日本フードシステム学会，国際漁業学会会員。

E-mail: nakahara@kaiyodai.ac.jp

**岩田繁英（正会員）**

東京海洋大学学術研究院海洋生物資源学部門（東京都港区港南 4-5-7），昭和 56 年生まれ，平成 21 年静岡大学理学部総合科学技術研究科修了，平成 21 年独立行政法人 水産総合研究センター 国際水産資源研究所，平成 25 年東京海洋大学助教，博士（理学），日本水産学会会員，国際漁業学会会員。

E-mail: siwata@kaiyodai.ac.jp

## The Scheme and Issues of Compensation for Fishery Restriction Based on Fishing Operation Restriction Compensation Law

Xiaobo LOU, Midori KAWABE,

Naotomo NAKAHARA and Shigehide IWATA

**ABSTRACT** : The objective of this paper is to clarify the actual conditions and problems of fishery restriction compensation for the Okinawa waters by illustrating the institutional framework and the characteristics of compensation calculation method based on the so-called "Fishing Operation Restriction Law". Features of restriction compensation include: it is calculated based on the fishery income amount at the time of restriction; a mechanism is flexibly adapted to changes in the fishery in response to the environmental changes surrounding the fishery; fair and impartial procedures are prepared for the operation; it is contributing to the fisherman's household and the local economies. The scheme, however, has several points to be improved: there was room for causing "moral hazard" in operation; the influence of factors including the fishing characteristics, ground abundance, and the operation period on fishery production efficiency is not taken into consideration at the time of calculating the compensation amount; the calculation is based on the market price of fish which is strongly affected by market fluctuations; the operation of the scheme after retirement of legitimate compensation recipients is undetermined. Redesigning of the system that takes such issues including market fluctuation risk and "vulnerability of fishery" into account is required.

**KEYWORDS** : *Ocean Development, Fishery Compensation, Restriction Compensation, Restricted Waters, Okinawa Waters*