

濡れ手でアワビ？

厳罰化後の漁業調整規則違反検挙状況とその周辺

平成29年10月26日(木)

北 村 喜 宣

濡れ手でアワビ？

厳罰化後の漁業調整規則違反検挙状況とその周辺

北村喜宣

1. 経済犯罪への厳格な対応

2. 漁業法の 2007 年改正に至る経緯

(1) 1983 年改正

- ① 1951 年改正後据え置かれていた罰金額を 10 倍に強化
- ② 海面漁業調整規則違反のアワビ密漁は「6 月以下・10 万円以下」
- ③ 嘆かれていた「低さ」と法技術上の限界

(2) 2007 年改正

- ① 「3 年以下・200 万円以下」に強化
- ② 漁業調整規則違反と漁業のリンケージ

■漁業法 65 条 1 項 農林水産大臣又は都道府県知事は、漁業取締りその他漁業調整のため、特定の種類の水産動植物であつて農林水産省令若しくは規則で定めるものの採捕を目的として営む漁業若しくは特定の漁業の方法であつて農林水産省令若しくは規則で定めるものにより営む漁業（水産動植物の採捕に係るものに限る。）を禁止し、又はこれらの漁業について、農林水産省令若しくは規則で定めるところにより、農林水産大臣若しくは都道府県知事の許可を受けなければならないこととすることができる。

■漁業法 138 条 次の各号のいずれかに該当する者は、3 年以下の懲役又は 200 万円以下の罰金に処する。

六 第 65 条第 1 項の規定による禁止に違反して漁業を営み、又は同項の規定による許可を受けないで漁業を営んだ者

○茨城県漁業調整規則 7 条 1 項（抄）

次に掲げる漁業を営もうとする者は、漁業法第 65 条第 1 項及び水産資源保護法第 4 条第 1 項の規定に基づき、第 2 号アからキまでに規定する漁業にあつては当該漁業ごと」とう。）ならない。ただし、第 1 号ア又は第 2 号エに規定する漁業を営もうとする者が、当該漁業につき、漁業法第 8 条第 1 項に規定する漁業権又は入漁権の

内容たる漁業を営む権利を有する漁業協同組合の組合員であるときは、この限りでない。

(1) 次に掲げる水産動植物の採捕を目的として営む漁業

ア あわび(第2号コに規定する漁業の許可を受けて採捕する場合を除く。)(当該水産動植物の採捕を目的とする漁業を「あわび漁業」という。)

イ はまぐり(漁業法第66条第1項に規定する小型機船底びき網漁業の許可を受けて採捕する場合を除く。)(当該水産動植物の採捕を目的とする漁業を「はまぐり漁業」という。)

(2) 次に掲げる漁業の方法により営む漁業

コ 潜水器(簡易潜水器を使用するものを含む。)(当該漁業の方法による漁業を「潜水器漁業」という。)

③ 茨城県海域において「適法に」アワビを採捕するには？

3. 海面漁業調整規則違反の状況

(1) 2007年改正前後の推移

- ① 【資料1】海面における漁業関係法令違反の推移(違反者別区別)
- ② 【資料2】海面における漁業関係法令違反の推移(対象水産動植物別)

(2) 顕著な傾向

- ① 【資料3】違反者全体に占める貝類密漁と違反者区分の推移(2011~2014年)

(3) 「法律の失敗」？

4. 海面漁業調整規則違反に対する執行状況

(1) 摘発状況

- ① 【資料4】都道府県海面漁業調整規則違反に対する摘発件数

(2) 司法処分の状況

- ① 【資料5】漁業関係法令違反処理状況

5. 密漁の実像

(1) 「X」の向こう側

(2) 漁業者

(a) 数の推移

① 【資料6】 漁業就業者数の推移

(b) 検挙件数減少の要因

(3) 非漁業者

(a) 内実

① 【資料7】 北村「密漁統計数字の向こう側」水産週報 1905号(2017年)

(b) 検挙件数増加の要因

① 底辺近くの人々

② 頂点近くの人々

6. 厳罰化の効果

(1) 強い経済的動機

(2) 発見の困難性

(3) 反復継続性立証の困難とコスト

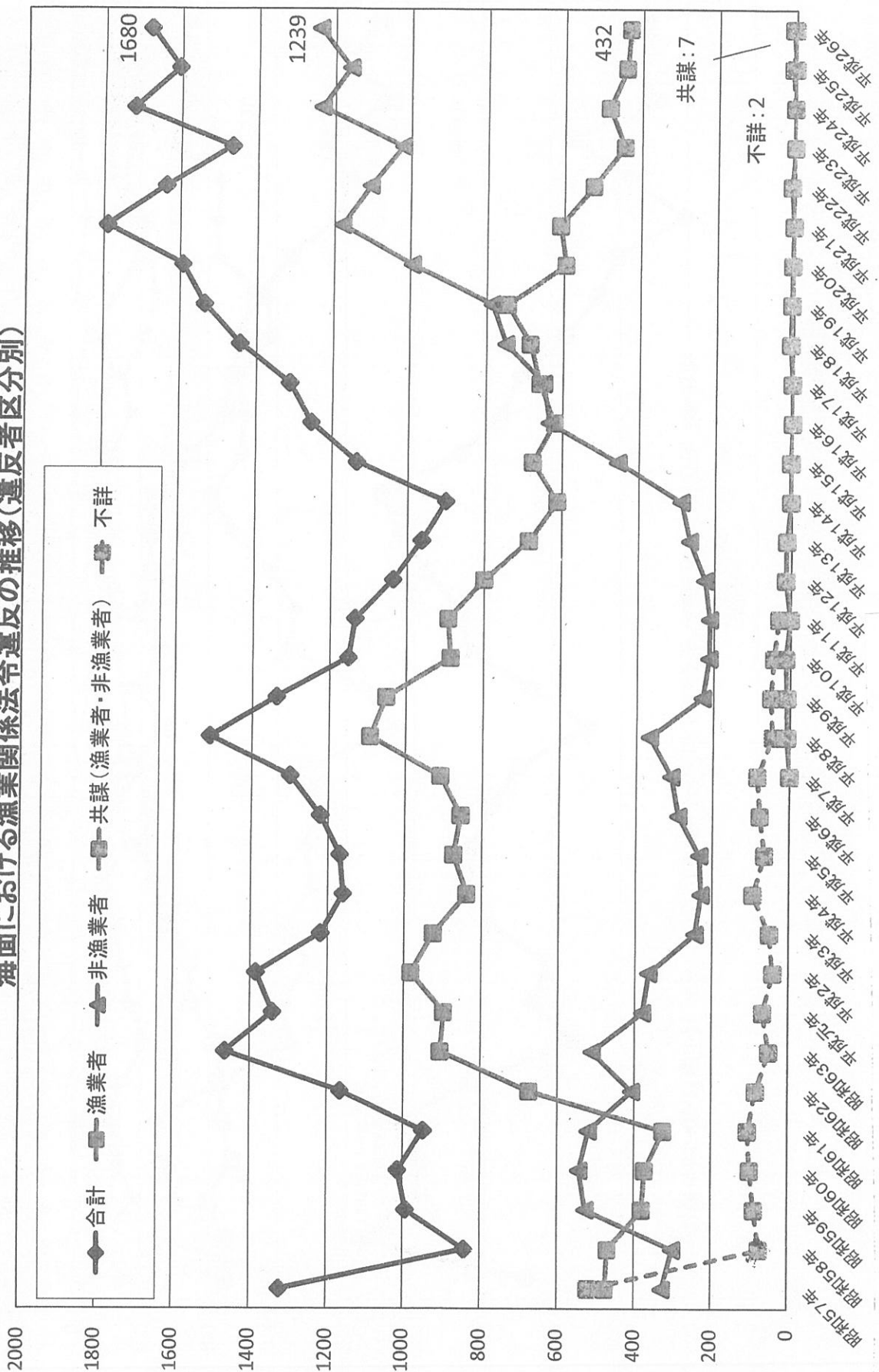
(4) 厳格化された自由刑と現実の運用

(5) 違法収益剥奪機能の欠如

(6) 抑止効果実現の方策

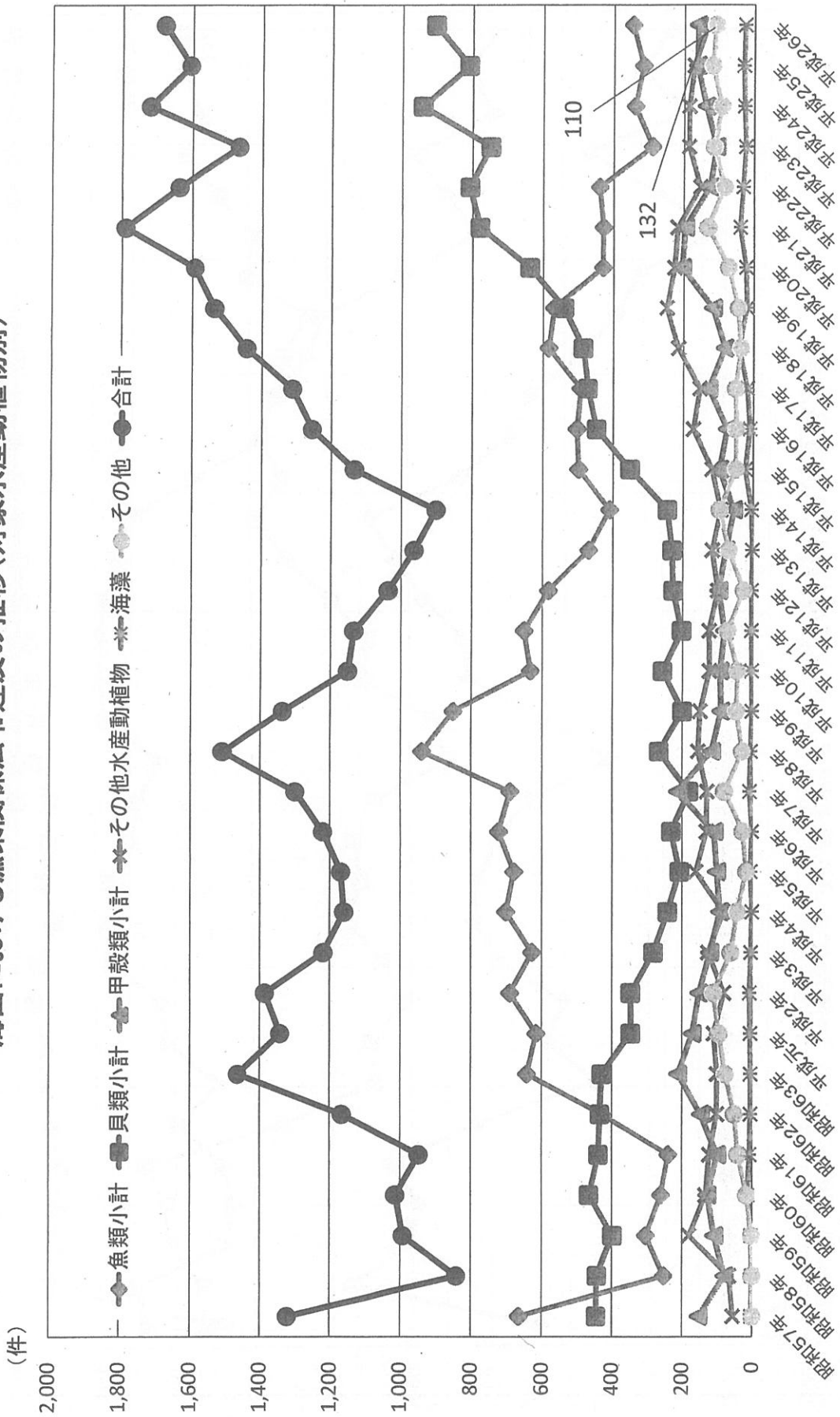
以上

海面における漁業関係法令違反の推移(違反者区分別)



[出典] 水産庁資源管理部漁業調整課『平成26年沿岸海域等における水産動植物の採捕に係る漁業関係法令違反等の状況調査』(平成29年6月)。

海面における漁業関係法令違反の推移(対象水産動植物別)



[出典] 水産庁資源管理部漁業調整課『平成26年沿岸海域等における水産動植物の採捕に係る漁業関係法令違反等の状況調査』(平成29年6月)。

密漁統計数字の向こう側 海面漁業調整規則違反の状況

上智大学法学部教授 北村喜宣

1. 漁業法2007年改正

(1) 改正法の目玉

漁業法の最近の大きな改正は、二〇〇七年の第一六六回通常国会において行われた。その最大の目玉は、漁業調整規則において都道府県知事が特に指定する「魚種」の採捕または「漁法」の使用に關して、これを知事の許可制にしたことである。いわゆる「知事許可制漁業」である。漁業法六五条が規定する。

指定がされた魚種および漁法に關して、これを知事の許可なく業として行くと、漁業法二三八条六号にもとづき、「三年以下の懲役又は二〇〇万円以下の罰金」に処される。漁業法が規定する最高刑である。同趣旨の改正は、水産資

源保護法四一条一項一、二項、三六条においても行われている。

この改正を受けて、都道府県は漁業調整規則を改正した。そして、それぞれにとつての重要な魚種や規制したい漁法を、そこで指定したのである。たとえば、岩手県漁業調整規則の場合、魚種として、「あわびをとることを目的とする漁業」を指定した。さらに、漁法として、たとえば「潜水器」を指定しているが、「あわびをとることを目的とするもの」は除かれている。潜水器による漁業は、たとえば、ウニについては認められるが、アワビについては認められない。漁業法八一条一項にもとづき制定される漁業権行使規則に規定される資格を充たして「あわび漁業」を営む権利を有する組合員が、その所屬する漁業協同組合が有す

る漁業権または入漁権の内容となっている「あわび漁業」を営む場合を除いて、おおよそ岩手県内の漁業権非設定海域においては、「あわび漁業」は知事の許可制となった。もつとも、現実には、非組合員には許可は出されないため、非組合員によるアワビ採捕は、岩手県内においては、すべからず密漁となる。

(2) 改正に至る経緯

従来、組合員以外の「あわび漁業」に關しては、漁業権侵害事犯として漁業法一四三条が適用されたり（二〇万円以下の罰金、漁業調整規則のもとでの殺傷制限違反、区域違反、期間違反の罰則が適用されたり（六ヶ月以下の懲役又は一〇万円以下の罰金）するだけであった。そのもとで、アワビ、ナマコ、ウニなどの高価な機報資源を狙った組織的な密漁グループによる違反が繰り返されていた。

それは、ひとつには、一晩で数百万円といわれる密漁で得られる経済的利益と比較して、刑罰の内

容がいかに弱く、犯罪抑止力としてはほとんど機能していないからである。そうした認識は、水産庁にあった。また、厳罰化の要望は、都道府県水産行政、海上保安庁、都道府県警察、全国漁業協同組合連合会などからも寄せられていた。二〇〇七年改正は、まさに「満を持した改正」であった。

2. 密漁検挙件数の長期傾向

(1) 増加する非漁業者、増加する貝類

この改正は、密漁者の行動にどのような影響を与えたのであろうか。漁業関係法令全体の状況については、水産庁資源管理部漁業調整課が毎年発行する「沿岸海域等における水産動植物の採捕に係る漁業関係法令違反等の状況調査」（以下「状況調査」として引用）が詳細にとりまとめている。最新版は、二〇一七年六月に発行されたもので、「平成二十六年」の状況が整理されている。

「状況調査」において注目され

るのは、「海面における漁業関係法令違反の推移（違反者区分別）」である。これは、漁業調整規則だけでなく、漁業法、水産資源保護法、指定漁業の許可及び取締り等に関する省令、特定大臣許可漁業等の取締りに関する省令、瀬戸内海漁業取締規則、小型機船底びき網漁業取締規則に関する違反検挙状況も含まれる。

最新版においては、一九八二年以降の状況が通観できる。一見して興味深い現象に気づく。平成に入つた一九八九年以降についていうと、一貫して、非漁業者の違反よりも漁業者の違反が多かつた。しかし、両者の数字は、世紀が変わつた頃から接近し始め、二〇〇七年改正法が施行された二〇〇八年には、ついに逆転したのである。それ以降、その差は開く一方である。きれいな「X（エックス）」字となっている。二〇一四年については、全体違反件数二六八〇のうち、非漁業者によるものが二二九九（73.8%）、漁業者によるものが四三二（25.7%）である（そ

のほか、共謀七、不詳二）。検挙件数全体は、増加傾向にある。非漁業者の検挙件数が、全体数を押し上げている。

もうひとつの統計として、「海面における漁業関係法令違反の推移（対象水産動植物別）」がある。これによれば、漁業者による検挙件数と正の相関関係をもつて「魚類」が減少し、それとは対照的に、「貝類」が増加している。二〇一四年については、約70%がアワビ、サザエ、アサリ等である。これらは、漁業調整規則違反であろう。「貝類」増加傾向は、非漁業者の増加傾向と見事に一致している。

(2) 二〇〇七年改正法の失敗？

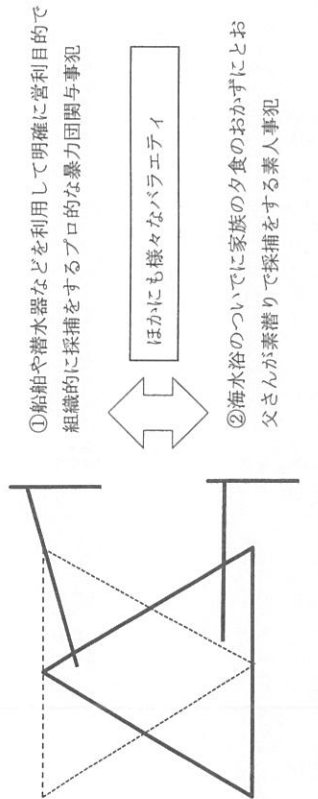
前述のように、二〇〇七年の漁業法改正は、典型的には、暴力団関係事犯のような非漁業者による機報資源の密漁の増加に歯止めをかけるためになされたものである。改正法案の審議過程において、当時の白須敏朗水産庁長官は、「正に非漁業者による密漁の抑止に相応の効果がある」と自信をみせて

いた。

ところが、皮肉なことに、同改正法施行年を境に、非漁業者による密漁検挙件数が激増しているのである。これは、「法律の失敗」なのだろうか。

もちろん、厳罰化された漁業法が適用された事案もある。かつてであれば「六ヶ月以下の懲役又は一〇万円以下の罰金」しか科せなかつた密漁行為に対して、たとえば、一年二ヶ月の懲役刑を科す実判決や六〇万円の罰金刑を科す判決が現れている。このような事案をみれば、「厳罰化の効果はあつた」といえるようにも思われる。

しかし、法定刑の上限をあげたのであるから、こうした判決があるのは当然である。問題は、二〇〇七年改正法が狙いを定めた「経済的利益目的の非漁業者による組織的密漁」に対して、抑止効果を發揮しているかどうかである。実態はどうなっているのだろうか。水産庁、都道府県水産行政、都道府県警察、海上保安庁、漁連において筆者が実施しているヒアリン



グ調査の途中経過を報告しよう。

3. 非漁業者に関する事情

(1) 非漁業者の内実

「漁業者」は、わかりやすい。基本的には、漁業協同組合の組合員のことである。

ところが、「非漁業者」は、「それ以外」であり、様々な人々が含まれている。一方の極には、まさに、二〇〇七年改正法の対象者がいる。反対の極には、海水浴に来たついでに夕食用にアワビをひとつとつたような人がいる。イメージでいえば、前ページの図のような三角形(実線)であろうか。悪質な事犯の数は少ないが、軽微な事犯の数は多い。しかし、密漁による被害額は、悪質な事犯ほど大きく、軽微な事犯ほど少ない。逆三角形(点線)になる。

(2) 軽微事犯が押し上げる「非漁業者事犯」の数

筆者の調査によれば、非漁業者事犯の増加の主要因は、図でい

えば「②」に近いタイプの密漁事犯の増加である。磯根資源の市場価格が高騰していること、「漁協の許可を得ています」というテロップが出されるにしても)芸能人がアワビを採捕してビーチでバーベキューを楽しむというような番組やサバイバル番組が放映されること、道路整備がされて磯浜の近くまで容易にアクセスができるようになったこと。原因は多様である。違反者には、そもそも犯罪意識が軽薄であるから、取締側の動きにはそれほど注意をしていない。浜には警告板が設置されているが、自分がやっていることが禁止行為にあたるという認識すらないであろう。このためガードは甘くなり、取締側からみれば、海中にいるアワビと同じくらいに「捕獲しやすい相手方」である。

もちろん、こうした密漁に対して、二〇〇七年改正法により厳格化された刑罰が適用されるのではない。これらの軽微事犯は、一般的には、漁業法一四三条違反の漁業権侵害事犯として処理される。

第二は、東日本大震災の津波で深刻な被害を受けた三陸地方についてであるが、漁協が設置した監視カメラが破壊されたことに加え、高台移転などのため、これまでは海岸部にあった「漁民の監視の目」がなくなってしまう。警戒が緩くなっており、重装備をした密漁者にとっては、まさに「濡れ手でアワビ」である。

第三は、「六ヶ月・一〇万円」の対象になるのは、般長制限違反のように「みればわかる違反」である。ところが、漁業法六五条の違反となるためには、「誓む」とされているように反復継続性が要求されるので、捜査側は、その立証にエネルギーを使われる。自由刑を三年に引き上げたことの影響である。このため、密売ルートや銀行振り込みの状況の解明など、お金の流れまでを把握しなければ逮捕請求や送致が困難になっている。捜査リソースのひとつの事案への集中は、同時に展開されるほかの密漁事案への対応ができなくなることも必然的に意味する。

第四は、密漁グループにおける「互助会」的組織の存在である。運悪く検挙され司法処分がされても、そのグループの「損失」についてはほかの密漁グループがその違法収益から補填する仕組みが存在するようである。

たしかに、実刑適用事案はある。しかし、こうした声をヒアリング調査で耳にするにつけ、厳罰化の効果について、疑問を持たざるをえないのが正直なところである。

4. 漁業者に関する事情

ところで、漁業者の密漁件数の減少についてはどうだろうか。この点に関しては、漁業者の絶対数の減少、漁業者の高齢化と密漁意欲の減退、密漁の必要性の減少、漁業協同組合を通じた法令遵守意識向上のための粘り強い啓発活動の成果などが共通に指摘された。

『状況調査』にある都道府県別個表をみると、漁業者による相当悪質な違反事案もある。しかし、全体としてみた場合には、そのような傾向にあるのかもしれない。

『状況調査』に収録されている都道府県の調査個表をみても、漁業法一四三条違反が多い。なお、同各違反は、同条二項により親告罪となっていて、典型的には、漁業権を侵害された漁協の告訴によって事件化される。このため、たとえば、地元の住民であるとか組合員の帰省中の子どものような「ワケアリ事案」の場合には、海上保安庁が検挙して組合長に通報しても告訴しないという扱いになることもある。そのようにされると、件数にはカウントされない。したがって、『状況調査』が示す非漁業者の数字は、こうした事案も含めると、どれくらいかは想像もできないが、相当に「上方修正」しなければならぬ。

(3) 悪質事犯の実情

『漁業法六五条十漁業調整規則の指定十漁業法二三八条一号』という法令適用関係となる悪質事犯の数が多いのか少ないのかは、実はよくわからない。『状況調査』の都道府県個表には六件の漁業

5. 漁業法二〇〇七年改正の効果と漁業法遵守

筆者の調査はまだ始まったばかりであり、訪問した都道府県は五つほどである。そのかぎられた経験を踏まえても、密漁の実情には、地域によって相当の違いがあると感じている。筆者は、現時点では、二〇〇七年改正法の効果に積極的評価を与えることができないというが、調査を重ねると、きつと新しい発見があるだろう。

漁業法の目的のひとつは「漁業生産力の発展」(一条)であるが、とりわけ悪質な組織的密漁によって、アワビについては、地域によっては、正規漁獲量に匹敵する量が違法に採捕されているという推計もある。こうした事犯に効果的に対応しないかぎり、漁業法の目的は実現されていないといえない。二〇〇七年改正は「満を持した改正」であったが、漁業法には、まだまだ発展の余地があるようにもみえる。漁業法制について

法六五条違反事案(アワビだけではない)があるが、適用されているのは、西日本が多い。それも、漁業者が違反者の事案が多いのである。暴力団が関与する組織的密漁事案は東日本に多いといわれるが、そうしたケースの検挙事例はそれほど多くない。

評価をするには、緻密な調査と慎重な判断を要する。少なくとも前者に欠ける現段階では、印象論の域を出ないのであるが、ヒアリングをさせていて抱かれるのは、「二〇〇七年改正法は、処罰されるべき密漁事案のごく一部に対してだけ適用されているにすぎず、抑止効果は発揮されていないのではないか」という懸念である。いくつかコメントしよう。

第一は、二〇〇七年改正法が対象にしている密漁グループには、厳罰化の情報は十分に伝わっている。このため、従来にも増して用心深く行動するようになっている。見張りをたてたり捜査当局の動きを監視したりしているため、検挙が困難になっている。

は素人であるが、法政策的観点から、調査を踏まえて、引き続き考えていきたい。

北村重宣(きたむらよしのぶ)
一九六〇年京都市生まれ。神戸大学法学部卒業、カリフォルニア大学バークレイ校大学院「法と社会政策」研究科修士課程修了。法学博士。横浜国立大学経済学部助教授などを経て現職。専攻は、環境法、行政法学。著書として、『環境法(第四版)』(弘文堂、二〇一七年)、『環境法』(有斐閣、二〇一五年)、『行政法の実効性確保』(有斐閣、二〇〇八年)、『行政執行過程と自治体』(日本評論社、一九九七年)など。