

ウォーターフロントの開発と漁業権問題

— 横浜の沿岸域開発の史的考察を前提に —

小林 照 夫

(関東学院大学)

目 次

1. 緒 言
2. 横浜の沿岸域開発と漁業補償
3. 海面拝借と漁業権
4. 漁業権獲得の史的経過 — 柴漁業組合（協同組合）
の事例に基づく
5. 結 語

1. 緒 言

日本経済の高度成長を生み出した工業化は、鉄鋼や石油化学を基盤とするものであったので、それらの原料がいずれも海外に依存していたため、必然的に関連した工場の立地は臨海部に求められた。それ故、戦前以上に広大な浅海は埋め立てられ、工業用地に変わったため、魚の産卵適地や稚魚の育つ水面は失われていった。そればかりでなく、埋立事業が積極的に推進された昭和30年から40年頃にかけては、丁度「獲る漁業から育てる漁業」が標榜され、その実効があがっていた時期であったので、東京湾内湾の漁民は大きな打撃を受けた。特に、横浜の沿岸域では海苔養殖の打撃は大きかった。

工業用地の開発に伴う漁場の消滅については、一応の漁業補償はなされたが、漁業補償は計量的に把握されることが難しいこともあって、生活補償的視点が欠落したり、軽視されることが往々にあった。また、臨海工業地帯の建設は、一方では工業港としての港湾指定を伴うので、その際には港湾区域の範囲が定められる。そのため、その区域内に以前から指定を受けていた漁

業権は、港湾区域が新たに設定されたことによって消滅する。そのため、ウォーターフロントの開発に伴って、漁民の生活補償闘争が展開する。しかし、地先漁業権の内容も含め、これまで本学会では余り論議されていないので、小稿では、横浜市金沢区に所在する柴漁業組合（協同組合）の漁業権設定の史的過程を踏まえ、ウォーターフロント開発と漁業権問題について言及することが、主眼である。

2. 横浜の沿岸域開発と漁業補償

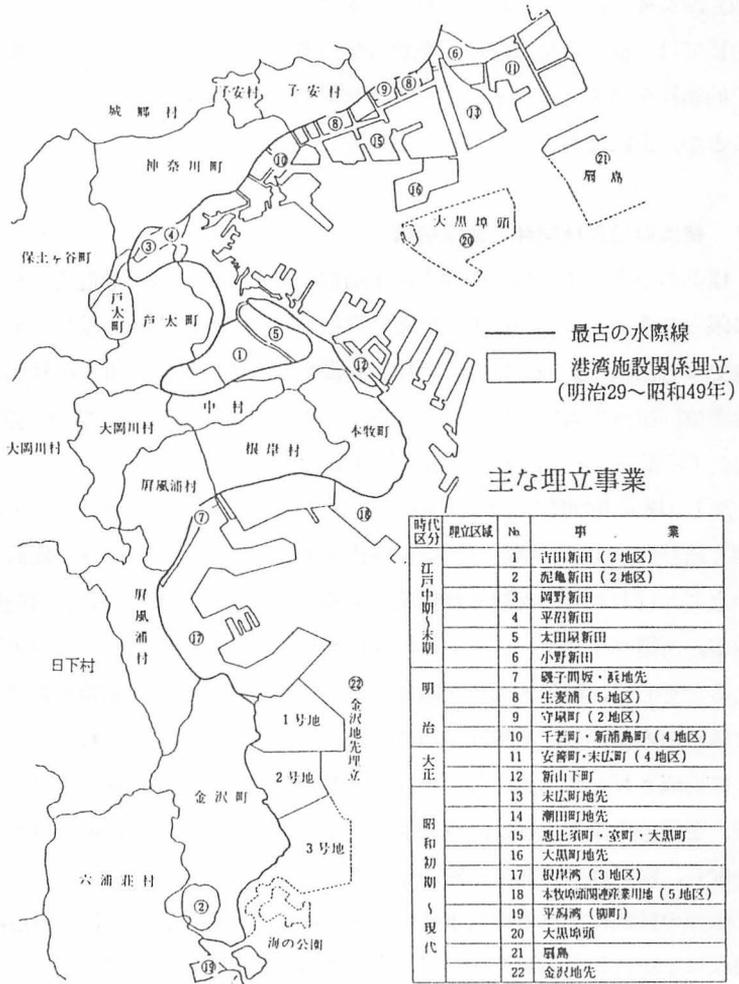
横浜の臨海工業地帯の開発と漁業補償問題については、最近書かれたものに限ってみると、（社団法人）横浜港振興協会横浜港史刊行委員会編『横浜港史（各論編）』（横浜市港湾局企画課発行）や富田富士雄・小林照夫・柴漁業協同組合史編集委員会編著『蒼穹の下魚鱗耀きし地——柴漁業協同組合史』（精算法人・柴漁業協同組合）等と言及されている⁽¹⁾。

図1（横浜市の埋立の変遷）をみてもわかるように、日本の近代化の歴史と深く結びついていた横浜は、江戸時代末期から棧橋建設の絡みで臨海部の埋め立てが行われた。勿論それ以前にも幕府政策の一つとしての新田開発があるが、所謂ウォーターフロントの海面利用という観点からは、江戸末期といえる。そして、明治・大正・昭和を通して京浜工業地帯の重要な拠点になった横浜の臨海部は、工業団地造成のために次々に埋め立てられた。戦後も新たに造成された臨海部には、重化学工業会社の主力工場が建設された。そして、企業の事業拡大は、港湾機能の整備・拡充と併合して、埋立事業の進捗を促し、臨海部の造成に一層の拍車をかけた。

戦後の横浜に於ける埋立事業は、第2次世界大戦の占領軍による港湾施設接収による代替設備事業として、高島3号棧橋と出田町埠頭建設が計画されたことに始まった。その後、「横浜港拡張計画」が出され、山下埠頭の建設が行われた。昭和33年には、「新長期経済計画」が発表され、横浜の築港並びに臨海部の埋立事業は一層強化されることになった。

横浜の埋立計画は、横浜港の大棧橋を横浜の中央部とすると、横浜南部に所在する金沢区の平潟湾の埋め立てが企てられた頃は、「工業の地方分散によ

図1 横浜市の埋立の変遷



出所) 横浜市漁業問題研究会『横浜市の埋立事業と漁業者の転業
 対策年表 — 金沢地先埋立事業を中心として — 』,
 昭和53年5月, より。

る地域格差の是正や都市問題の打開などがクローズ・アップされ、全国総合開発計画が策定された⁽²⁾」段階であったので、昭和36年には「低開発地域工業開発促進法」が、翌37年には「新産業都市建設促進法」がそれぞれ出され、地域開発ブームは横浜においても例外ではなかった。横浜は工業立市として臨海部工業地帯の造成に力を注いだ。その後の本牧埠頭の造成並びに同関連産業用地の造成事業、金沢地先埋め立てによる新工業用地の造成、大黒埠頭建設事業は、まさに工業立市として産業港湾都市横浜の内実化と密接に結びつくものであった。

その間、埋立事業と結びついて発生した漁業補償費の概要は別表の通りであった。

表1 埋立事業と漁業補償費の概要

埋立事業名と事業年度	補償金額と対象組合と組合員数
大黒町地先埋立 30年度～35年度	子安・西神子安浜 15,000,000円 生麦(3組合672人) 3,000,000円
山下埠頭建設 32年度～42年度	北方(特別整備工事分含み) 11,024,000円 (1組合50人)
根岸湾埋立 34年度～39年度	屏風浦・根岸・本牧・富岡・柴・生麦・川崎 (7組合1,356人) 1,485,890,382円
根岸湾「ハ地区」埋立 42年度～45年度	富岡 582,000,000円 柴 207,875,000円 金沢 120,625,000円(3組合394人)
本牧埠頭同関連産業 用地 38年度～44年度	本牧・北方・生麦・子安浜・西神子安浜・柴 富岡・根岸・屏風浦(9組合1,362人) 4,001,550,000円
大黒町埠頭建設 46年度～53年度	子安浜・西神子安浜 8,417,860,000円 生麦 8,181,250,000円 川崎 3,943,900,000円 (4組合878人)
平潟湾埋立 38年度～40年度	金 沢 170,000,000円 (1組合162人)
金沢地先埋立 43年度～56年度	金沢 2,408,040,000円 富岡 2,023,962,000円 柴 5,849,256,000円 (3組合458人)

戦後の横浜のウォーターフロントの開発に関する漁業補償額の概要を記してみたが、前表に絡む事業費の大枠が、3814億円であったのに対し、漁業補償費は374億2123万2382円であった。数字にみる漁業補償費の額は大きい、漁業権を失った漁民の生活の今後を考えると、その額の妥当性については容易に結論を出すことは出来ない。その意味でも、漁業補償額とは別に、昭和43年には、横浜市では飛鳥田一雄市長を本部長とする横浜市漁業者等転業対策本部が設置され、転業対策が講じられた。

しかし、昭和48年（1973）になると、オイル・ショックにより、わが国の社会的・経済的環境は大きく変化した。これまでの労働力不足は一転し雇用調整期に入った。そして、予てより取り沙汰されてきた200海里漁業専用水域の設定に伴う沿岸漁業の見直しもあって、市内漁業者の転業が80%を越えたところで頭打ちになっていた実情を鑑み、幾多の検討が重ねられた結果、横浜市による新漁業協同組合の設立に基づく残存漁業が可能になった。そして、その残存漁業者の新組織として、横浜市漁業協同組合が作られた⁽³⁾。

3. 海面拝借と漁業権⁽⁴⁾

漁業権行使の時代の到来は、明治政府が漁業制度について統一的な再編成を始めた、明治8年（1875）以降である。それ以前の漁業秩序は旧慣⁽⁵⁾と即応させたかたちで自主的に保たれていたが、この明治8年を境に、国法に基づく規制がやがて県・郡・戸長役場の系統を経て伸びてきた。明治8年太政官布告195号捕魚採藻ノ為海面所用の件、翌9年太政官達第74号捕魚採藻ニ付府県税ヲ賦シ営業取締の件、11年神奈川県布達甲第3号捕魚採藻税割当等がそれである。

その内容は、小物成、浮免税等を含めた雑税を廃止し、改めて政府の下で営業を取り締まる必要上、政府は出願した者に漁業認可を与え、認可を受けた者から借用料をとるという方策に切り換えるものであった。柴村もそうであったが、漁業税を負担したことによって、もはやその漁業集落の地先の漁場は、自然に存在していた「魚を獲る場」ではなく、そこで漁を営む漁師や、彼等が所在している集落との私的な関係がつくりだされたと言える。

海面官有により漁業税が存在したことによって、海面拝借に基づく論理は、漁民の海への執着を強め、自分たちの海になると言う意識を駆り立て、これまで入会操業を行っていた他町村他部落漁民をこの機会に排斥し、海を独占しようとしたことから発生した対抗や抗争の事例は多く存在した⁽⁶⁾。

このような対抗や抗争の解決を図ることが、政府にとっては急務な課題になった。その解決の手立ての一つが漁場の新しい制度や秩序の樹立にあるとした政府は、明治19年（1886）5月に、農商務省令第7号として、「漁業組合準則」を施行した⁽⁷⁾。政府は、この「準則」をもって、漁業組合を結成させ、結成された漁業組合の活動を通して従来の漁業に関わる慣行をスムーズに行わせしめることを意図した⁽⁸⁾。しかし、政府の意図とは別に、その後も漁業間の紛争や抗争は続出した。そのため、抗争や紛争はこれまでの漁業取締規則の限界によるものとした明治政府は、その後、国家権力を行使し、全国的に漁場を調整して、紛争防止と漁業資源の保護を図る法令の発布に力を注いだ⁽⁹⁾。

明治34年（1901）4月に、「漁業法」が公布された。この法令は35箇条からなり、漁業権を法定化し、私有権の内容を明確化したところに特徴があった⁽¹⁰⁾。この「漁業法」が公布されたことによって、これまでとかく漁民相互の実力によって維持されていた漁場利用が、法的裏付けによる漁業権に基づくことになったので、これまで以上に上からの抑止力が機能することになった。と同時に、反作用的形態を通して、海面利用に際しての漁業権は、漁民の生活権としての性格を強く示した。

4. 漁業権獲得の史的経過 — 柴漁業組合（協同組合）の事例に基づく⁽¹¹⁾

明治34年4月に「漁業法」が公布されて、全国的な規模で津々浦々に、本格的に組合の結成が始動した。柴では翌36年5月11日に漁業組合が発足した。現在の横浜市金沢区に所在していた漁業組合の設立時をみると、野島漁業組合が明治36年3月、富岡漁業組合が同年6月、洲崎漁業組合が6月、三分漁業組合が8月となっている。また、現在の横浜市内に所在していた北方・本牧・潮田・滝頭・杉田・根岸・神奈川・子安・生麦の各漁業組合も明治36年

の5月から6月にかけて設立した。

柴漁業組合設立時の漁業範囲については、当組合が神奈川県知事周布公平に宛てた文書（明治36年6月10日付）から判断すると、「野島浦字野島下ヨリ以北、北富岡ニ至る一帯ノ海面」とあり、漁職は地曳網漁業で、その漁業の範囲は「当柴漁業者が共同ニテ隣接漁業組合代表者ガ証明セル如ク」とあるように、既に上記の範囲は組合設立時には確定していた。しかし、その後の漁場範囲の拡大にあたっては、ただ慣行ということでは処理されなくなったため、具体的に漁場を確認し得る「為取換書」のような契約内容を示す文書が必要になった。柴も他の有力な漁業組合と同じように、組合発足後、近・隣接する漁業組合が漁業権を有する漁場に、積極的に入漁協定を展開した。

これは一例であるが、柴の漁師が横須賀町漁業組合の漁場で無料で手繰網を行っていたが、明治36年6月29日、柴漁業組合は横須賀町の漁業組合に組合設立の補助という名目で、10円という多額なかねを支払っている⁽¹²⁾。また、明治37年4月3日には、柴漁業組合専務理事齋田作五郎は、野島漁業組合専務理事永島勝三郎と連名で、金沢村漁業組合に「誓約書」を差し出し、専用漁業区域の確定を行っている⁽¹³⁾。そして、同年5月22日には、柴漁業組合は、旧来から入会漁業の慣行を有していた野島・富岡を併せた3組合で契約書を取り交わし、三組合共同の専用漁場の確認を行っている⁽¹⁴⁾。

柴漁業組合の漁師は三浦郡豊島村公郷深田漁業組合の専用漁場にまで出漁した。これは明治37年12月12日付の「漁業に関する契約書」に基づくものであるが、入漁期間は周年で、年7円の入漁料を支払い、手繰網漁を行うことになった⁽¹⁵⁾。その他の柴漁業組合の他漁場利用関係については、浦郷漁業組合の専用漁場、大津漁業組合の専用漁場、屏風浦村漁業組合の専用漁場、本牧漁業組合の専用漁場、その他沖合入会の漁場等があげられる⁽¹⁶⁾。

他専用漁場への入漁協定は大正・昭和の両時代にもみられ、そのつど入漁契約をもって確認がはかられた⁽¹⁷⁾。また、育てる漁業を標榜して金沢の地先での浅蛸の養殖事業が本格的に始まった大正3年（1914）7月には、柴漁業組合は、第3種貝類養殖業のために区画漁業権を取得している⁽¹⁸⁾。大正6年頃になると、金沢の海では海苔養殖事業も盛んになってきた。その成

果は昭和期に開花し、昭和50年に金沢地先の埋立の全貌がみえたとき、柴を初めとした横浜の海苔の養殖事業は事実上終わりをつけた。その間、横浜の地先には区画漁業第1種海苔ヒビ建養殖に伴う「区画漁業免許願」が、各漁業組合から県知事宛に出された⁽¹⁹⁾。そのため、柴漁業組合をはじめとした金沢の漁業組合における昭和初期の重要な業務は、第1種海苔ヒビ建養殖と結びついた区画漁業権の免許取得と、既に取得している特別漁業権の変更に關わる申請にあったといっても過言でないほど、地先は海苔養殖の場に変貌を遂げていった。

戦後の漁業制度の改革は、農地改革の着手より4年遅れて実行に移された。それは沿岸漁場の整理を通して行われた。新漁業法は昭和24年法律第267号で公布され翌年3月14日から施行された。施行後2年以内に旧漁業権は一斉に消滅し、同時に新漁業権の免許制に切り替わった。この準備期間に、漁業調整委員会の設置、旧漁業権の補償、新漁場計画、免許料、許可料の決定等が行われた⁽²⁰⁾。新漁業法による漁業秩序に関する事項は、すべて漁業調整委員会の肩にかかっていた。明治に発布された旧漁業法では、沿岸漁業権を中心に秩序が編成され、この秩序を補うものとして許可制度が存在し、漁法を旧来からの形態で抑えることによる漁職によっても秩序が保持されてきた。ところが、新漁業法では、漁業調整に基づく秩序の保持は、「海区漁業調整委員会」に委ねられた。

終戦直後の金沢の地先には静かな海が広がっていたが、海苔の養殖のための資材を入手することは困難をきわめたため、事業を再開するには至らなかった。昭和23年頃になって、やっと海苔養殖に必要な資材も出回るようになり、復活の兆しがみえはじめた。

柴漁業組合の一例であるが、海苔養殖事業が主要な収入源になるにつれて区画漁業権の確保は一段と重要な課題となった。そのため、昭和26年8月20日、屏風浦漁業協同組合と入漁契約を結んでいる。その契約の内容の骨子は次の通りであった。

それは屏風浦の漁業区域であり、第21号・第22号・第23号に該当した。入漁すべき漁業の種類は海苔ヒビ建養殖であった。契約の有効期限については

定めず、毎年9月中旬より翌年4月末日までとした。この段階では、1柵についての入漁期間中の金額は提示されていないが⁽²¹⁾、1柵の長さは20間幅7尺であった。入漁すべき総柵数は150柵と決められていた。このように、柴漁業協同組合は⁽²²⁾、入漁契約に基づき屏風浦の漁業区域に進出するとともに、自らが有していた区画漁場権を有した漁場を整備した。このような経過によって、他漁業協同組合の地先海面にまで、入漁契約を通して地先当該者外の組合の漁業権が張り巡らされることになった。

5. 結語

このような、歴史的経過が事態を一層複雑にし、そこには、広範囲にわたる漁民の生活権に関わる問題が提示された。特に、区画漁業権に基づく海苔養殖事業の下では、当該地先の海面の埋め立てが実施されると完全に生活の基盤が消滅するので、漁民の生活補償を含めた漁業補償問題が埋立事業の実施と結びついて一挙に噴出した。

2) に記載した表1(埋立事業と漁業補償費の概要)をみてもわかるように、横浜市金沢の海ということで埋立事業が問題になるのは、平潟湾のそれが最初であった。ここは金沢漁業協同組合が単独で共同漁業権及び区画漁業権を有していたので、いわゆる漁業補償は金沢に対してだけであり、入漁契約を結び餌虫を採捕していた横須賀漁業協同組合に対しては、見舞金のかたちがとられた。昭和43年7月に正式に決定した金沢地先埋立事業計画については、この地先に、柴・富岡・金沢の3漁業協同組合の区画漁業1種(海苔・わかめ養殖業)の漁業権と共同漁業権があったので、計画の実施に向けての交渉は、組合員の生活権問題が中心を占めた。漁民の生活の基盤が失われる事態が配慮され、金沢には24億804万円が、富岡には20億2396万2千円が、柴には58億4925万6千円が、漁業補償費として支払われた。

しかし、漁民からみた彼らの生活は漁業補償費をもって解決したわけではない。その後の生活の位置づけとその方向付けが当然のこととして残る。その解決の手立てとして、昭和43年10月、横浜市は農政局内に横浜市漁業者等転業対策本部を開設するとともに、学識経験者からなる漁業問題研究会を設

置した。その後、転業対策を専任する機関としては、45年4月に、農政局内に農漁業転業対策室が設けられ、転職資金の貸付、職業訓練受講補助、転業相談、転業に関する研修会等が実施されることになった。しかし、転業と一口に言っても、決して容易なことではなかった。

特に戦後、東京湾の沿岸域は、多額の漁業補償費と漁民の転業問題という2つの課題を基底とし、ウォーターフロントの開発が進められた。しかし、上記は社会・経済的関わりにおける展開であって、既に手遅れの感じがしない訳ではないが、海そのものの資源の枯渇化を防ぎ、海そのものの資源の活用を考慮すると、更には生態学的な視覚からの検討が望まれる。そのためには、事業計画者の目先だけの計画と予算計上だけでなく、その後の海の利用に基づく広範囲に視覚を設定させた論理の展開がこれまで以上に叫ばれる。その意味でも、東京湾開発の今日に至までの史的整理に基づく実証的研究が、総合的視覚に立脚して行われることの意義は大きいと考えざるをえない。

注(1)『横浜港史』(平成元年3月)においては、各論編第2部第3章第8節、「蒼穹の下魚鱗耀き地 — 柴漁業協同組合史」(平成2年5月)では、第10・11章を、その他としては、横浜市漁業問題研究会『横浜市の埋立事業と漁業者の転業対策年報 — 金沢地先埋立事業を中心として』(昭和50年3月)に論述されている。

(2) 清成忠男「開発政策と地域問題」(飯田経夫他編『現代日本経済史(下)』筑摩書房、昭和52年6月、201頁。

(3) 横浜市飛鳥田一雄は、昭年52年9月5日付で、横浜市漁業問題対策審議会柳川澄会長に対し諮問した。諮問の内容は2点あり、1つは「転業者の生活の安定に資するための漁協に代わり得る新しい組織には、どのようなものが考えられるか」であり、他の1つは「未転業者の残存漁業については、今後どのようにあるべきか」であった。その答申は、翌53年4月5日付で、「漁業者の転業対策について」という表題で、横浜市長職務代理者大場正典(横浜市助役)に寄せられた。残存漁業と新漁業協同組合問題は、この答申によって具体的な検討に入った。

(4) この問題についての筆者の論旨の詳細については、富田・小林・柴漁業協同組

合史編委員会編著、前掲書、第2章第2節、小林照夫「明治期の漁業制度の変遷と漁業権問題 — 柴漁業集落を前提とした一考察」(関東学院大学人文学研究所編『関東学院大学人文学部 紀要』、第58号、平成2年5月)、を参照されたい。

- (5) 旧慣による漁業秩序とは、文化13年(1816)に定められた「江戸内湾漁獵大目三十八職」に基づき、漁師自らの漁法や漁具の自己規制によるものであった。
- (6) 多発化した対抗や抗争の原因については、二野瓶徳夫『漁業構造の史的展開』(古島敏雄監修・近代土地制度史研究叢書。第4巻)、御茶の水書房、昭和53年9月、177～178頁。
- (7) 「準則」の詳細とこの意図については、小林照夫、前掲稿、を参照されたい。
- (8) 潮見俊隆『漁村の構造』、岩波書店、昭和33年9月、25頁。
- (9) 漁当業関する法令の発布は、明治政府の権力をもってしても、決して容易な道程ではなかった。貴族員議員村田保案(明治26年第5回帝国議会)以後、明治34年の「漁業法」成立までの経緯の詳細については、潮見俊隆、前提書、29～34頁。
- (10) 法令の内容とその意義についての詳細は、小林照夫、前掲稿、を参照されたい。
- (11) ここで柴に関する漁業権獲得の事例は、(精算法人)柴漁業協同組合保管資料(史料)に基づく。紙面の関係で所在や出典については割愛することもある。また、柴の漁業権獲得の全体的な把握については、富田・小林・柴漁業協同組合史編集委員会編著、前掲書、第1部に記載されている。
- (12) 横浜市編集兼発行『横浜市史』(第4巻上)、昭和40年12月、853頁。または、横須賀町漁業組合から柴漁業組合に宛てられた明治36年6月29日の『為取換書』に拠る。
- (13) (精算法人)柴漁業協同組合保管資料(史料)に拠る。
- (14) 同上
- (15) 横浜市編集兼発行、前掲書、853頁。
- (16) 同書、854頁。
- (17) 柴漁業組合と他の近・隣接の漁業組合との事例については、富田・小林・柴漁業協同組合史編集委員会編著、前掲書、第5章第3節、第6章第2節に記載されている。

- (18) その経緯については、同書、108～117頁。
- (19) 柴漁業組合（協同組合）の海苔養殖事業と区画漁業権については、同書、第6章、第3節を、また重化学工業時代と金沢の地先埋立との関連による戦後の海苔の事情については、第10・11章をそれぞれ参照されたい。
- (20) 近藤康男『近藤康男著作集』（第11巻）、農山漁村文化協会、昭和50年4月、370頁。
- (21) この入漁契約書では、入漁期間中の借用金額は、本契約で決めることとして記載されている。
- (22) 柴では新漁業法に基づき昭年24年10月15日協同組合に組織変更した。