

平成29年（行ウ）第10号

普天間飛行場代替施設建設事業に係る岩礁破碎等行為の差止請求事件

原告 沖縄県

被告 国

原告第1準備書面

平成29年9月28日

那覇地方裁判所民事第2部合議A係 御中

原告訴訟代理人

弁護士 宮 國 英 男

弁護士 松 永 和 宏

弁護士 仲 西 孝 浩

弁護士 加 藤 裕

原告指定代理人

沖縄県知事公室

知事公室長 謝 花 喜一郎

基地対策統括監 池 田 竹 州

辺野古新基地建設問題対策課

課 長 多良間 一 弘

副参事 城 間 正 彦

副参事 田 代 寛 幸

班 長 新 垣 耕

主 幹 神 元 愛

主 査 知 念 敦

主 査 山 城 智 一

主 任 山 城 正 也

主 任 川 満 健太郎

主 事 大 城 和華子

沖縄県農林水産部

部 長 島 尻 勝 広

農漁村基盤統括監 仲 村 剛

参 事 新 里 勝 也

水産課

課 長 平安名 盛 正

班 長 七 條 裕 蔵

主任技師 岸 本 和 雄

主 査 登野盛 真 一

沖縄県土木建築部海岸防災課

副参事	普天間 朝 好
班 長	中 村 猛
主 任	矢 野 慎太郎

沖縄県環境部環境政策課

班 長	知 念 宏 忠
主任技師	愛 甲 俊 郎
主 任	知 名 光太郎
主 任	崎 枝 正 輝
主 任	神 谷 大二郎
主 任	具志堅 洋 介

第1 名護漁業協同組合の決議に係る事実経緯についての認否

答弁書第3、1(1)における被告主張について、以下のとおり、認否する。

記

1 名護漁業協同組合が共同漁業権の設定を受けたとの主張について

「名護漁業協同組合（以下「名護漁協」という。）は、被告が実施する埋立事業に係る海域を含む海域において、沖縄県知事から第一種共同漁業権及び第二種共同漁業権の設定を受けていた」との事実については、争いがない。

2 書面同意の主張について

平成28年11月28日の名護漁協の総会特別決議について、「関係地区の区域内に住所を有し、かつ、第一種共同漁業権の内容たる漁業を営む名護漁協の組合員の3分の2以上の書面同意（漁業法31条、8条3項）を得た」との事実は不知。

名護漁協又は被告から、原告に対し、上記書面同意に係る資料などが示されたことはなく、かかる事実を原告は確認できない。

3 名護漁協が原告に漁業権を放棄する旨の意思表示をしたとの主張について

(1) 名護漁協が「平成28年11月28日、上記第一種共同漁業権及び第二種共同漁業権を受けている海域の一部である埋立事業の対象海域部分に係る上記各共同漁業権を一部放棄する旨の総会特別決議（水産業協同組合法50条4号）を行い、同年12月12日、原告に対し、上記総会の議事録を提出し、上記各共同漁業権の一部を放棄する旨の意思表示をした」との主張については、「原告に対し、上記各共同漁業権の一部を放棄する旨の意思表示をした」との主張は、否認ないし争う。

ただし、平成 28 年 11 月 28 日に名護漁協において総会が開催されたこと自体は争わない。

また、同年 12 月 12 日に名護漁協から原告に水産業協同組合法施行細則 16 条 1 項に基づき「総会（総代会）開催報告書」と題する書面が総会議事録謄本を添付して沖縄県知事に提出された事実、同議事録謄本には第 1 号議案と第 2 号議案の題目がそれぞれ「第 1 号議案 共同第 5 号共同漁業権一部消滅に係る同意について」「第 2 議案 共同第 5 号共同漁業権一部消滅及び公有水面埋立てに係る同意について」とされている事実、同総会議事録謄本には第 1 号議案および第 2 号議案について 3 分の 2 以上の賛成で決議された旨が記載されているという事実はある。

- (2) 第 2 において述べるとおり、いわゆる漁業権の一部放棄は、漁業法上の「変更」に該当するものであり、知事の変更免許を受けなければ、その効力は生じない。

名護漁協が、いわゆる漁業権の一部放棄の総会決議をし、水産業協同組合法施行細則 16 条 1 項に基づきその総会開催報告書に総会議事録謄本を添えて原告に提出したとしても、それを漁業権の（一部）放棄の意思表示には該当しない。

- (3) もっとも、そもそも、原告は、名護漁協合からいわゆる漁業権の一部放棄に係る総会決議がなされた旨の議事録の提出は受けているものの、それをもって、漁業権放棄の意思表示があったといえるかどうかは疑問を呈しておく。

第2 いわゆる漁業権の一部放棄は漁業権の「変更」に該当することについて

1 沖縄県下における共同漁業の特徴を踏まえた上で、共同漁業権の設定されていた区域の一部の漁業権を消滅させ、空権海域（漁業権の設定されていない海域）を創出することの問題点について述べる。

2 漁業権の免許は、漁業法（昭和24年法律第267号。以下「法」という。）第11条の規定にあるとおり、知事の管轄に属する水面につき、漁業上の総合利用を図り、漁業生産力を維持発展させるためになされるものである。共同漁業権の内容は、知事が事前に定める漁場計画として整理され、その免許を受けた漁業協同組合は、漁場管理及び資源の増殖管理を念頭において漁業権行使規則を制定し、その組合員は当該規則に基づき、一定の水面を共同に利用して漁業を営むこととなる。この漁業権制度は、漁業生産に関する基本的制度の一つとして位置づけられ、法の目的である漁業生産力の維持発展を実現する上で、健全に機能しなければならない仕組みである。

3 沖縄県では、亜熱帯性海域の特徴を反映した、様々な種類を対象とする第一種共同漁業権が免許されており、一定の秩序のもとで操業管理が行われている。

(1) 共同漁業権は全国の海岸線に沿った沿岸域のほとんどのに設定されており、沖縄県下でも、各島を囲むように網羅的に設定されている。本県の沿岸域には、サンゴ礁の他、砂浜、干潟、藻場などが存在し、またこれらの地形が隣接して一体となることで複雑な海底地形が形成されている。そのため、共同漁業の対象種は、それら沿岸域の環境特性などにより異なる資源状況をみせることから、免許内容も操業実態も各地域によって異なっている。

(2) 共同漁業は法第6条第5項により、第一種から五種まで規定されているが、本県では、定着性の水産動植物を対象とした第一種共同漁業

と、刺し網などの漁具を移動しないように敷設して営む第二種共同漁業の2種類が免許されている。そのうち第一種共同漁業としては、海藻類を対象としたヒトエグサ、モズク、ヒジキ、クビレツタ、キリンサイ、オゴノリ、イバラノリ、カイジンソウ、ホンダワラ漁業が、貝類を対象としたシャコガイ、ヒロセガイ、タカセガイ、ヤコウガイ、マガキガイ、サザエ、バイガイ、アサリ、クロチョウガイ、ホソスジイナミガイ、リュウキュウサルボウ漁業が、その他の水産動物を対象としたウニ、イセエビ、ナマコ、タコ漁業が免許されている。

(3) 本県の第一種共同漁業の対象種は、特にサンゴ礁域に代表される遠浅の海域等に存在するため、本県下で営まれている数々の漁業種類のうちで、これら共同漁業は、漁船を用いず徒手採捕でも操業が可能であることから、最も参入しやすい漁業といえる。

(4) また、共同漁業の対象種は、春先に特定の岩礁域に出現するヒトエグサ、漁獲対象となるまで5年以上を要するシャコガイ、タコ穴と呼ばれる巣穴を持つタコ、産卵期に雄と雌が同じ穴に集まるイセエビなど、それぞれ独特な生態的特徴を有している。共同漁業の対象種は、操業時期が限定される種類、漁獲対象となるまで長期間を要する種類、漁場が特定されやすい種類など、様々である。

(5) そのため、共同漁業の対象種を将来にわたって効率的に利用するためには、一定の秩序による操業管理が不可欠であり、各漁業協同組合が共同漁業権の免許を受けて、漁業権行使規則を定めることによってこれを実現し、漁業権が物権とみなされることでの法的な担保をもとに、漁業生産力の維持発展に努めている。

4 共同漁業権の区域の一部において、漁業権が消滅することで空権海域が創出された場合、その海域は参入自由な入会漁場に変化することで、本来の地先海面にそぐわない過度の操業と資源への漁獲圧力が生じ、水産資源の保護培養又は漁業調整上の問題を惹起することとなる。

- (1) 共同漁業権の設定された区域の一部について、その区域の漁業権を消滅させるということは、漁場利用の面で空権海域を創出するということである。その海域は、従来免許を受けていた組合の管理の及ばない区域となることで、隣接漁業権者や組合に属さない自由漁業者、さらには遊漁者までもが操業可能な入会漁場に変化する。このような入会漁場は、単なる先取り合戦の場と化してしまう。
- (2) 共同漁業権として管理されている中では、組合員の「われわれの海」の意識から、漁獲対象種を将来にわたって効率的に利用することを前提とした考えのもと、例えばシャコガイ漁業では、種苗を埋め込んで母貝を養成したり、漁獲まで長期間を要するために操業海域を分けて輪番制とする、イセエビ漁業では、卵持ち雌を放流する、タカセガイ漁業では、漁獲後に産卵誘発を行い、一度抱卵させてから出荷するなど、各組合で、資源管理に関する独自の取組みがみられる。このような取組みは、地先の水産資源の保護培養上有効である以上に、その海域から発生した卵や幼生が他の海域にたどり着く、いわゆるしみ出し効果も期待され、地域をまたいで、漁業生産力の維持発展に資するものである。
- (3) しかし、単なる先取り合戦の場となった空権海域である入会漁場では、新規参入者間に新たな「われわれの海」の概念を期待できるはずもなく、当該漁場に見合わない過度の操業が行われ、その漁獲圧力による資源の減少は必至である。さらには、その減少する資源を巡っての操業区域を奪い合う紛争にまで発展することが容易に想像され、その結果、本来、共同漁業権漁場の一部として、漁業生産力の維持発展に寄与すべき役割は、早期に失われてしまうこととなる。

5 小括

以上のべたように、漁業権の一部放棄が、知事の免許と無関係に、各漁協の任意に行われるとすれば、そこに、漁業権の設定されていない空

権海域が存在することになって、そこが先取り合戦の場を呈するなど、水産行政上極めて不都合が生じる。だからこそ、これまで水産行政を司る国は、漁業権の一部放棄も「変更」と捉え、知事の免許にかからせ、知事の水産行政の監督権能が及ぶこととしてきたのである。

したがって、まさに国が突然このような純粋な水産行政の当然の考え方を変更したのは、辺野古海域埋立をするために、これまでの解釈を変更したとしか考えられないのである。