

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6準備書面

平成29年12月7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 沖縄県における岩礁破砕等の許可について

### 1 岩礁破砕等許可制度の意義

原告が被告に対し、強く岩礁破砕等許可を得ることなく、岩礁を破砕してはならないと求めていることは、法制度上当然のことであり、被告がそれを無視し続けていることは、普天間基地の代替施設を建設するため、これまでの水産行政の有り方を便宜的にただ、辺野古埋立のためにねじ曲げたものであると言わなければならない。

沖縄県漁業調整規則（以下「規則」という。）39条は、1項で、「漁業権の設定されている漁場内において岩礁を破砕し、又は土砂若しくは岩石を採取しようとする者は、知事の許可を受けなければならない。」とし、2項で「前項の規定により許可を受けようとする者は、第9号様式による申請書に、当該漁場に係る漁業権を有する者の同意書を添え、知事に提出しなければならない。」とし、3項では、「知事は、第1項の規定により許可するに当たり、制限又は条件をつけることがある。」と規定している。

規則39条は、水産資源保護法（以下「保護法」という。）4条2項5項に規定される「水産動植物の保護培養に必要な物の採取又は除去に関する制限又は禁止」に関する規則として制定されたものであり、漁業権漁場内の水産資源の保護培養のために定められたものである。

岩礁破砕等許可制度は、海面における岩礁破砕等行為を一律、知事の許可にかからしめることで、当該行為が水産資源の保護培養に与える影響について、水産行政の立場から行為の内容や汚濁防止対策等を評価することで適正にし、さらに行為者に対して漁業権者からの同意を得ることを義務化することで、漁業権侵害行為の発生に関して事前に調整する

機能を果たそうとするものである。

被告が、本件海域について、岩礁破碎等許可を不要なものとして、これを回避するということは、規則 39 条に定める何らの審査も受けず、さらに同条 3 項にいう、「制限又は条件」も付される恐れがなく、まったくフリーに岩礁破碎をすることができるというもので、埋め立てする側にとって、極めて便宜な状況を作り出そうとするものである。

## 2 岩礁破碎等許可制度の運用

規則における岩礁破碎等許可に関する条項の内容は、国の都道府県漁業調整規則例をそのまま採用しており、これは、本県が本土復帰した際の法整備に合わせて、昭和 47 年に規則が制定された当時から変更されることなく、現在に至っている（甲 A 1 及び 2 号証）。

岩礁破碎等許可に係る事務は、保護法 35 条の 2 及び地方自治法（以下「地自法」という。） 2 条 9 項 1 号別表第 1 に規定される第 1 号法定受託事務であるが、当該事務に関して、地自法 245 条の 9 に基づく法定受託事務に係る処理基準として国から示されたものはない。

原告の岩礁破碎等許可の運用に関しては、規則制定当初からの運用実態を踏まえた上で「岩礁破碎等の許可に関する取扱方針（以下「取扱方針」という。）として整理し、これを広く公表して、岩礁破碎等行為をしようとする者と事前調整を密に行うことで、その適切な運用に努めてきたところである。

規則 39 条 2 項に規定される岩礁破碎等許可申請における漁業権者の同意は、行為者と漁業権者との、当事者同士の合意形成の結果として充足される要件である。

他方、岩礁破碎等行為が水産資源の保護培養に与える影響に関しては、

行為の行われる場所だけに限定して評価することはできず、行為の内容や漁場汚濁対策等を具体的に検討し、行為の行われる場所の水産資源への影響はどの程度か、周辺漁場への影響はどの程度と考えられるのかなどを判断しなければならない。

取扱方針には、その第2の主旨に次の通り示されている。

沖縄県は160の島嶼から成り立っており、これら島々の周辺には沖縄の海を特徴づけるサンゴ礁が発達している。サンゴ礁は地形的にも生態的にも砂浜、干潟、藻場などの浅海域と一体となり、本県における海洋生産の基盤を成している。

本県水産業は、これらサンゴ礁などが持つ大きな生産力を拠り所としており、これらの海域は本県水産業の重要な基幹作目であるモズク養殖の場であるとともに、多くの有用な魚介類が生育する重要な場所である。

これらの海域は、本来、永続的に保全されるべきものであるが、数十年來の地域振興、産業振興等に伴う埋立や各種の工事により、大きな面積が消失し、本県水産業が低迷する一因となっている。

このことに鑑み、岩礁破碎など海域を改変する行為については、水産動植物の保護培養を図り、県民へ良質な水産物の供給を継続していく観点から、細心の注意を払う必要がある。

原告は、このことを念頭におき、水産資源の保護培養を図るために、岩礁破碎等許可制度を厳正かつ適切に運用してきた。

### 3 岩礁破碎等許可申請の審査

原告は、岩礁破碎等許可申請に際し、申請者に、規則39条に規定される岩礁破碎等許可申請書及び「漁業権を有する者の同意書」の他、形式

要件として、取扱方針第 10 に定める「漁協の総会又は理事会議事録の写し」、「隣接漁業権者の意見書の写し」、「関係市町村長の意見書の写し」、「漁場汚濁防止協定書の写し」、「位置図及び行為の内容に関する図面」、「行為に関する概要説明書及び行為の範囲を明示した現況写真」、「行為の面積及び容積の計算書」の提出を求めている。

その上で、「漁業権を有する者の同意書」と「漁協の総会又は理事会議事録の写し」で、岩礁破碎等行為が漁業権漁業へ与える影響に関する漁業権者の認識を確認し、「隣接漁業権者の意見書の写し」の内容で周辺漁場への影響が懸念されないか参考とし、「関係市町村長の意見書の写し」で基礎的自治体の水産行政の立場からの考えを聴き、「漁場汚濁防止協定書の写し」と漁場汚濁防止対策が判る資料により、岩礁破碎等行為が及ぼす水産資源への影響の軽減措置を確認し、「位置図及び行為の内容に関する図面」、「行為に関する概要説明書及び行為の範囲を明示した現況写真」及び「行為の面積及び容積の計算書」により、具体的に岩礁破碎等行為の内容と規模を把握することで、審査を行っている。

#### 4 取扱方針の第 4 「許可にあたっての基本的な考え方」について

許可申請の審査に関して、取扱方針の第 4 に「許可にあたっての基本的な考え方」が規定されており、「(1) サンゴや海藻類の生育状況、稚仔魚及び底生生物等の生育状況並びに水産動物の産卵の状況、(2) 漁場利用の状況、(3) 水質汚濁の防止等水産動植物の保護培養のための対策、(4) 周辺漁場への影響」を検討するものとしてされている。

取扱方針第 4 にかかげられた事項は、規則 39 条 1 項の適用範囲が、「漁業権の設定されている漁場内」とされていることに関係している。漁業権には、漁業法 6 条及び 7 条に規定されている共同漁業権、区画漁業権、

定置漁業権、特定区画漁業権があるが、特に共同漁業権は、共同漁業の特徴から沿岸の浅海域に設定されているため、「漁業権の設定されている漁場内」とは、海域としては「沿岸の浅海域」ということになる。

沿岸の浅海域の典型例としては、砂浜や藻場、干潟である。漁業の面からみると、沿岸の浅海域の重要性としては、水質浄化の機能を有し、水産生物にとって多様な生育場を提供し、また食物連鎖の場であることがあげられる。

海には、河川などを通して陸域から常に有機物や栄養塩が供給されつづけている。海草類や海藻類は光合成により栄養塩を消費し、干潟では二枚貝類などが有機物を消化吸収するなどして、水質を浄化する役割を担っている。また、海底が砂、砂礫、岩石、岩盤など様々で、さらに水深が比較的浅いため、太陽光が海底までよく届くことから、アマモ場や藻場が発達するなどして、水産生物にとって複雑で立体的な生育環境が構成される。そのため、そのような浅海域には、草食性の魚類や貝類が棲みつき、それらを捕食するために大型の魚類が沖合から来遊するといった食物連鎖につながる。大型の魚類も、この浅海域を餌場とするだけでなく産卵場としても利用し、その稚魚は海藻類などを隠れ家として成長する。

このような沿岸の浅海域の機能は、海が、海水という要素で平面的かつ立体的に連続的な広がりを持っていることから、必然的に広く周辺の海域と影響しあうため、沿岸の浅海域は、海の生態系の中でも重要な役割を担う場所である。漁業の面からみれば、このような豊かな生物環境であるからこそ、漁場として機能するのである。

沖縄の海は、海草藻場や干潟以外に、サンゴ礁の存在が沿岸の浅海域



の特徴である。造礁サンゴ類などで形成されたサンゴ礁が浅海域に広がり、複雑な地形を形成することで、多種多様な水産生物を育んでいる。波打ち際の岩場に生育する緑藻類のヒトエグサ、礁池（イノー）内で海藻に付く褐藻類のオキナワモズク、サンゴ礁性岩盤に穿孔して育つ二枚貝シャコガイ類のヒメジャコ、岩礁の割れ目などに棲むイセエビ類、藻類を食べるアイゴ類、小型魚などを食べるガーラやミーバイなど、様々な水産有用種がサンゴ礁の海で見られ、これら全てが、その生活史の全て又は一部において、沿岸の浅海域に依存している。

また、現在、沖縄の沿岸の浅海域では、モズク養殖、クルマエビ養殖、魚類養殖など、様々な養殖業が営まれている。沖縄県農林水産部農林水産総務課発行の「沖縄の農林水産業」によると、平成 26 年の沖縄県の漁業生産額 186 億 9,200 万円に対し、これら養殖業の合計は 81 億 7,700 万円と約 4 割を占めるに至っている。

これら沿岸の浅海域の重要性や沖縄県内の実態を前提として、取扱方針の第 4 の規定が設けられている。

## 5 岩礁破碎等の許可の可否の判断

以上のとおり、岩礁破碎等の許可に関して、原告は、申請者に対し、規則に定める漁業権者の同意の他、取扱方針第 10 に定める隣接漁業権者等の意見書や、漁場汚濁防止対策に係る資料、岩礁破碎等行為の内容や規模に関する資料等の提出を求め、取扱方針第 4 に基づき、サンゴや海藻類の状況等についての検討を加え、それらを総合的に審査して評価することで、許可の可否を判断している。

今回被告が、岩礁破碎等許可は不要と強弁するのは、これまで述べたような許可申請にともなう各種の文書の提出を回避し、取扱方針に基づ

く様々な観点からの審査を回避するためのものである。その便法として、これまでの被告の自らの見解を何ら合理的な理由もなく無視し、漁業協同組合によって、漁業権が一部放棄された場合、その海域については、漁業権は消滅するというにしたのである。その結果、被告が行おうとする岩礁破碎については、規則 39 条の適用外にするという妙案を考えだし、それを旗頭にするものであって、到底容認されるようなものではない。

## 第 2 普天間飛行場代替施設建設事業に係る岩礁破碎等行為について

### 1 公有水面埋立承認申請に係る意見照会

平成 25 年 3 月 22 日付け沖防第 1123 号による普天間飛行場代替施設建設事業に係る公有水面埋立承認申請について、同年 8 月 1 日付け土海第 673 号、農港第 873 号（甲 A24-5 号証）により、土木建築部海岸防災課及び農林水産部漁港漁場課から、水産課に対して意見照会がなされ、海上工事としては、代替施設本体部と辺野古漁港部における埋立工事が計画されていた。これらの整備に係る工事としては、代替施設本体部では外周護岸、中仕切護岸、中仕切岸壁の築造、燃料栈橋及び進入灯の設置、仮設栈橋及び仮設岸壁の設置、海上ヤード整備、浚渫・床掘工、美謝川の切替え水路の整備などが、辺野古漁港部では傾斜堤護岸の築造などが計画されていた。水産課では、同年 9 月 30 日付け農水第 2003 号により、当該行為の内容から、海水の汚濁が水産資源の他、漁業及び養殖業に与える影響を考慮して、汚濁対策を十分に実施することでその影響を最小限に抑えるよう配慮を求め、工事の実施にあたり、岩礁破碎等許可が必要であるとの意見を出した。

## 2 沖縄防衛局からの岩礁破碎等許可申請

原告は、沖縄防衛局から、平成 26 年 7 月 11 日付け沖防第 2769 号により、岩礁破碎等許可申請書の提出を受けた。申請書は、普天間飛行場代替施設建設事業に係るキャンプ・シュワブ海域の工事として、平成 29 年 3 月 31 日までの許可を求めるものであった。同申請書では、公有水面埋立承認申請にあった代替施設本体部と辺野古漁港部の埋立に係る海上工事が示されていたが、岩礁破碎等許可を審査する上で、「漁業権者からの同意書、隣接漁業権者及び関係市町村長からの意見書」、「漁業権者の議事録の写し」、「漁場汚濁防止対策の内容が判る資料」、「位置図及び行為の内容に関する図面」、「概要説明書」及び「行為の面積及び容積の計算書」における記載内容等が不十分であったことから、原告は、平成 26 年 8 月 7 日付け農水第 1122 号文書により、沖縄防衛局に対し、補正を求めた。

## 3 沖縄防衛局からの岩礁破碎等許可申請の補正

原告は、沖縄防衛局から、平成 26 年 8 月 11 日付け沖防第 3088 号（甲 A 7－2 号証）により、岩礁破碎等許可申請書の補正書の提出を受けた。当該補正書において、「行為の概要説明書及び行為の範囲を明示した現況写真」に関する事項の中で、代替施設本体部では外周護岸、中仕切護岸、中仕切岸壁の築造とそれらで囲われた区域での埋立行為、付帯工としての汚濁防止膜、燃料棧橋、東側進入灯及び西側進入灯の設置、仮設工としての仮設棧橋及び仮設岸壁の設置、海上ヤード整備、浚渫・床掘工、美謝川の切替え水路の整備が、辺野古漁港部では護岸築造とそれらで囲われた区域での埋立行為が、それぞれ岩礁破碎等の伴う行為として記載されていた。

#### 4 沖縄防衛局に対する岩礁破碎等の許可

原告は、沖縄防衛局から、平成26年8月20日付け事務連絡により、岩礁破碎等許可申請書に係る基本的な考え方に関する参考資料の提出を受けた。その上で、規則39条と岩礁破碎等の許可に関する取扱方針に基づき、農林水産部内で審査を行い、取扱方針の第4の各事項を考慮し、漁業権者の同意書、総会の議事録、隣接漁業権者の意見書、名護市長からの意見書、漁場汚濁防止対策等について検討を行った上で、それら全てを総合的に判断して、同年8月28日、沖縄県指令農第1381号（甲A5号証）により、沖縄防衛局に対して、岩礁破碎等許可を行った。

#### 5 公有水面埋立承認申請に係る設計概要変更承認に対する意見照会

岩礁破碎等許可後、沖縄防衛局から、原告に対し、平成26年9月3日付け沖防第3356号により設計概要変更承認申請書が提出された（甲A7-3号証）。これに関し、土木建築部海岸防災課及び農林水産部漁港漁場課から、同年10月1日付け土海第925号、農港第1484号により、水産課に対して意見照会がなされた。変更内容は、中仕切護岸の追加、仮設道路の追加、切替え水路の変更、土砂運搬方法の変更に関するものであった。その中で、海上工事の進捗計画に関して、工事着工から1年以内の計画について、2ヶ月毎の6期に分けて示されていた。1年次1～2ヶ月目に着手される工事としては、代替施設本体部では二重締切矢板式護岸（A護岸）、二重締切岸壁（中仕切岸壁A・B）の築造、海上ヤードの整備、汚濁防止膜敷設が、辺野古漁港部では傾斜堤護岸の築造がそれぞれ計画されていた。続いて1年次3～4ヶ月目には、新たに着手される工事として、代替施設本体部で中仕切護岸N-3・N-4・N-5、傾斜堤護岸K-1・K-4・K-8・K-9の築造、ケーソン式護

岸の基礎工、床堀・浚渫工が計画されていた。水産課は、同年 10 月 31 日付け農水第 1790 号により、当該意見照会に対し、平成 25 年 9 月 30 日付け農水第 2003 号と同様の意見である旨の回答をした。

つまり、海水の汚濁が水産資源の他、漁業及び養殖業に与える影響を考慮して、汚濁対策を十分に実施することでその影響を最小限に抑えるよう配慮を求め、工事の実施にあたり、岩礁破碎等許可が必要であるとの意見を出した。

このようにして、原告としては、岩礁破碎等許可申請があった場合、種々の観点から審査し、その上で、許可を出したものであって、今回、被告がこれを回避する便法をとろうとすることは、容認できるものではないのである。

### 第 3 水産庁による「漁業権の一部放棄と岩礁破碎等許可について」の通知について

いわゆる漁業権の一部放棄に関して、これまで被告のとってきた見解がどのようなものであったかについては、すでに主張してきたところであるが、今一度、概観してみる。

#### 1 沖縄防衛局が新たな岩礁破碎等許可申請を行わないとしたこと

沖縄防衛局に対する平成 26 年 8 月 28 日付けの岩礁破碎等許可では、許可の期間は平成 29 年 3 月 31 日でとなっていた。その期間満了に先だって、同年 1 月 28 日に、沖縄防衛局が 4 月以降の海上工事に関して許可申請を行わない旨の報道があった。そのため、原告は、沖縄防衛局に対し、同年 2 月 3 日付け農水第 2338 号及び同月 15 日付け農水第 2444 号文書により、当該許可の必要性を示した。しかし、沖縄防衛局は、同年 3

月 14 日付け 28 水管第 2332 号による水産庁長官の通知を根拠として、同月 15 日付け沖防第 1280 号により、当該許可申請を行わないと意思を示した。

## 2 沖縄防衛局の意思表示の根拠となった水産庁長官の見解通知

沖縄防衛局が根拠とした水産庁長官通知は、「漁業権の設定されている漁場内のうちの一部の区域について、漁業権が、法定の手續である漁業法（昭和 24 年法律第 267 号）第 31 条の規定に基づく組合員の同意及び水産業協同組合法（昭和 23 年法律第 242 号）第 50 条の規定に基づく特別決議を経て放棄された場合、漁業法第 22 条の規定に基づく漁業権の変更の免許を受けなくても漁業権は消滅し、当該区域は、『漁業権の設定されている漁場内』に当たらず、岩礁破碎等を行うために許可を受ける必要はないと解される」というものであった。

これは、これまでの被告の見解をひっくり返すようなものであった。

## 3 いわゆる漁業権の一部放棄に関する従来政府見解

漁業権者による「いわゆる漁業権の一部放棄」に関する政府見解としては、

- (1) 「参議院議員久保亘君提出公有水面埋立計画に関する漁業補償契約ならびに総会決議に関する質問に対する答弁書(答弁書第 41 内閣参質 102 第 41 号昭和 60 年 6 月 14 日)」
- (2) 「参議院議員久保亘君提出共同漁業権の一部放棄及び漁業補償についての漁協の権限に関する質問に対する答弁書(答弁書第 44 号内閣参質 104 第 44 号昭和 61 年 5 月 27 日)」
- (3) 「衆議院議員岩垂寿喜男君提出共同漁業権の漁場区域の一部削除に関する質問に対する答弁書（答弁第 11 号内閣衆質 114 第 11 号平成元

年3月14日)」

がある。

これらの政府見解は、「埋立計画に対して、『共同漁業権の一部放棄』が、漁協総会で議決された場合、共同漁業権は、その決議によって一部消滅するのか。」との質問に対し、「漁業権を変更しようとするときは、漁業法（昭和24年法律第2167号）上、都道府県知事の免許を受けなければならないこととされており、漁業協同組合の総会で『共同漁業権の一部放棄』が議決されたとしても、そのことにより漁業権が当然に変更されるものではない。」とされ、また、「埋立計画に対して、『共同漁業権の一部放棄』が漁協総会で議決され、当該議決に基づき漁協より『漁業権の変更免許』の申請があつた場合、都道府県知事は『漁業権の変更免許』をなすことができるか。漁業法第13条第1項第2号に基づき、右変更免許はできないと解すべきか。」との質問には、「御質問のように、漁業権者が漁場区域の縮小を内容とする漁業権の変更の免許を受けようとする場合に都道府県知事がいわゆる漁場計画の見直しを行った上で変更の免許を行うことについては、漁場区域から除かれる区域について現在免許を有している者に免許を与えておくことが、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漁業の免許をする必要がある場合に漁場計画を定めなければならないという制度の趣旨に照らし、必要でない場合には、都道府県知事は、漁業法の規定に従い、漁場計画の見直しを行い、その見直し後の漁場計画に即して漁業権の変更の免許を行うことができると解している。」と説明している。

これらの説明は、明らかに、いわゆる漁業権の一部放棄は漁業法上の漁業権の変更に該当するものであることを前提としているのである。

#### 4 漁業権の免許に係る水産庁からの技術的助言

また、地自法に基づく技術的助言として発出された、水産庁長官名での平成 24 年 6 月 8 日付け 24 水管第 684 号による「漁場計画の樹立について」の中では、これらの政府見解を基に、漁業補償契約等による「漁業権の変更」について、「漁業補償の際に、組合の総会の議決を経た上で、事業者との間で『漁業権の変更（一部放棄）』等を約する旨の契約が交わされる事例が見受けられますが、かかる契約行為はあくまでも当事者間の民事上の問題であり、法第 22 条の規定上、このことにより漁業権が当然に変更されるものではありません。」との見解が示されている。

このことも、いわゆる漁業権の一部放棄は漁業権の変更であることを、意味するものである。

#### 5 いわゆる漁業権の一部放棄に関する従来の水産庁見解

さらに、昭和 27 年 10 月 2 日付け 27 水 7902 号水産庁漁政部長通知による「漁業法第二十二條の事務取扱上の解釈について」では、共同漁業権の漁場の変更について、「（A） 漁場を拡張する場合、当初の漁場計画の際の測定の誤り等の理由で止むを得ず漁場を拡張する場合、その漁業権の本質が変わらず、かつ、他の漁業に影響を及ぼさない程度の拡張ならば、法第二十二條の変更として処理することは差し支えないが、拡張の範囲が相当大きくなると近隣の漁業にも影響を及ぼすことは必至であるから、このような場合には法第二十二條で処理せず、新規計画として処理すべきである。（B） 漁場を縮小する場合 他漁業と関係がないものと考えられるから法第二十二條の変更手続きでよい。」とされており、岐阜県農務部長の照会に対する昭和 46 年 11 月 18 日付け 46-8127 水産庁漁政部長回答の中では、「いわゆる漁業権の一部放棄は、漁



業法上漁業権の変更にあたり知事の免許を要する」と明確に示されている。

#### 6 沖縄県における埋立事業に対する岩礁破碎等許可の実例

このような、いわゆる漁業権の一部放棄に関する国の見解が従前より示されていたことから、原告では、例えば公有水面埋立工事において、漁業権者により、いわゆる漁業権の一部放棄が総会で議決されたとしても、知事による漁業権の変更の免許がなされなければ漁業権は消滅しないとの理解のもと、当該工事で発生する岩礁破碎等行為には、知事の許可が必要であるとして、一貫した対応を行ってきた。

過去5年間の埋立事業においても、那覇空港路滑走路増設事業（平成26年2月14日岩礁破碎等許可。）、普天間飛行場代替施設建設事業（平成26年8月28日岩礁破碎等許可。）、白浜港港湾整備事業（平成26年11月27日。）、村道77号線黒崎原支線整備事業周辺海域整備事業（平成28年5月10日岩礁破碎等許可。）、那覇空港滑走路増設事業整備（平成29年3月9日岩礁破碎等許可。）に対し、岩礁破碎等許可を行ってきた事例がある。

#### 7 沖縄県に対する水産庁のいわゆる漁業権の一部放棄に関する指導事例

これらの政府見解や水産庁の技術的助言等に加えて、原告では、平成13年度に水産庁の見解を確認した事例があり、水産課担当者間で引き継がれてきている。

当時、実施が計画されていた中城湾港泡瀬地区埋立事業に関して事業者から問合せを受けたことから、平成13年6月4日付けで水産課担当者から、「既に公有水面埋立法に基づく埋立免許を受けた区域（中城港湾泡瀬地区）において、埋立のための岩礁破碎を行う場合であって、当該

漁業権者が漁業権の消滅に同意し、仮登録もなされ、漁業補償もなされている場合において、沖縄県漁業調整規則（昭和 47 年沖縄県規則第 143 号。以下「規則」という。） 第 38 条<sup>\*1</sup>の規定に基づく知事の許可を受ける必要があるでしょうか。」と照会したところ、同月 5 日、水産庁担当者から「沖縄県漁業調整規則第 38 条に基づく岩礁破碎等の知事許可は必要である。漁業権者が漁業権の消滅に同意し、仮登録がなされ、漁業補償がなされても、漁業権は存在する。漁業権の消滅の同意は契約行為であり、当事者間の話であり、岩礁破碎等の許可権者である知事が知るところではない。当該許可は、水産資源保護法に基づくものであり、同法の目的は『水産資源の保護培養を図り、且つ、その効果を将来にわたって維持することにより、漁業の発展に寄与すること』であるので、知事は同法の目的に鑑み、岩礁破碎等の許可をすべきか否かを判断すべきである。漁業権者が漁業権の消滅に同意したからといって、漁業権が消滅したわけではなく、岩礁破碎等の許可がいらぬということにならない。漁業権の消滅に同意した漁業権者が岩礁破碎等に同意することは矛盾せず、両立し得る」と回答を受けている。

これらのような明確な見解や水産庁からの指導がある中で、原告は、水産庁長官から、前記平成 29 年 3 月 14 日付け文書により、従前と全く異なる内容の見解通知を受けたのである。

#### 8 水産庁長官の見解通知に関する国会でのやりとり

平成 29 年 4 月 18 日衆議院安全保障委員会において、赤嶺政賢委員が「水産庁長官に聞きますが、漁協が共同漁業権の一部放棄を議決したとしても、知事の変更免許がない限り、漁業権が当然に変更されるもので

---

<sup>\*1</sup> 平成 20 年の規則改正により、現在は規則 39 条に該当する。

はない、つまり、知事が変更免許を与えるか、あるいは実際に埋め立てられてしまうまでは漁業権は消滅されない、消滅されるべきではないという見解をこれまでとっていたのではありませんか。」との質問をした。

これに対し、政府参考人としての佐藤水産庁長官から「お答えいたします。埋め立てに当たりまして、事務処理の仕方でございますけれども、漁業協同組合が知事に対しまして、埋立予定水面を漁業権の対象区域から除外する漁業権の変更をする意思で一般放棄の総会議決を行いまして、その後、知事に対して変更免許を申請するといったような、一部放棄と変更が混同されていた実態があったところでございます。法制的にそれではどういうことになるかと申しますと、この二十二条で、漁業権を設定するときは知事の免許が必要ですが、これを変更するときも当然免許が必要になるわけでございますが、条文には、『漁業権を分割し、又は変更しようとするときは、都道府県知事に申請してその免許を受けなければならない。』というふうになっております。他方、漁業法の第三十条におきましては、『漁業権は、第五十条の規定により登録した権利者の同意を得なければ、分割し、変更し、又は放棄することができない。』ということになっておりまして、この変更の中には、分割といったものは明らかに書き分けられておりまして、一部放棄というものは変更には該当しないというふうに法律上解釈できるわけでございます。こうしたことから、今申し上げました、全く別個の手続でやれるものでございますが、これが非常に混乱しておったということで、御指摘の答弁書は、今言ったような法解釈を前提としまして、一部放棄の議決を行えば知事から漁業権の変更免許が得られるとの誤解が生じないように説明したものでございます。」と答弁した。

この答弁は、すぐに理解できるようなものではない。そもそも「漁業協同組合が、知事に対して、埋立予定水面を漁業権の対象区域から除外する漁業権の変更をする意思で一部放棄の総会議決を行いまして、その後、知事に対して変更免許を申請するといったような、一部放棄と変更が混同されていた実態があったところでございます。」と説明されるような混同はない。

漁業協同組合が、いわゆる漁業権の一部放棄の総会議決を行い、その後、知事に対して変更免許を申請するという手続きは、従来政府見解に従えば、当然のことであって、実態の方に混同があったのではなく、混同のなかった実態について、混同があったんだと事実と異なる説明をしているものである。

さらに「一部放棄というものは変更には該当しないというふうに法律上解釈できるわけでございます。」との説明についても、従前の政府見解と真逆のものであって、このような説明は、全く根拠が明らかではない。この答弁は論理に整合性がなく不合理なものであって、質問に対する答弁としては、的を射たものとなっていない。

#### 9 水産庁の見解通知に対する沖縄県からの照会

この水産庁長官の答弁は、明らかに従来政府見解等と矛盾するものである。原告に対する過去の指導事例とも明確に異なることから、平成29年4月25日付け農水第290号により、政府見解等の内容を具体的に示して、同年3月14日付け水産庁長官通知との整合性について10項目にわたる照会を行ったところ、同年5月1日付け29水管第273号による回答では、過去の質問主意書への答弁等については、漁業権の変更に係る説明を行ったものであり、漁業権の変更と一部放棄を混同することが

ないよう適切に対応されたいとするのみで、具体的な回答はなかった。  
そのため、さらに同月 15 日付け農水 408 号により改めて 13 項目の内容  
をもって再照会をしたが、同月 25 日付け 29 水管第 463 号による文書で  
も同様に、具体的な回答は得られなかった。

#### 第 4 知事の許可を得ないままに海上工事が着工され、岩礁破碎等行為が差 し迫っていること

##### 1 沖縄防衛局による海上工事の現状

沖縄防衛局は、平成 29 年 4 月以降、知事の岩礁破碎等許可を得ないま  
ま、普天間飛行場代替施設建設事業に係る海上工事に着手した。原告は、  
関係部局で連携して、陸域から海上工事の実施状況確認を継続して実施  
している。その確認報告や、沖縄防衛局から土木建築部への工事の施工  
状況に関する回答文書、その他新聞報道等の情報から、海上工事の進捗  
状況の把握に努めている。同年 11 月時点では、同年 4 月 25 日に着手さ  
れた傾斜堤護岸 K-9 の築造は、根固め用袋材の設置及び石材の投入に  
より約 100 メートルの長さまで整備された後に、周辺に消波ブロックの  
投入が行われた。同年 6 月 28 日に報道された辺野古漁港側海岸部での石  
材投下行為については、沖縄防衛局によると、搬入路の整備のためとさ  
れている（平成 29 年 8 月 4 日付け沖防調第 4154 号）。この搬入路整備  
については、中仕切護岸 N-5 付近では、約 20 メートルの長さの搬入路  
の他、約 150 メートルの長さまで根固め用袋材が設置された箇所がある。  
傾斜堤護岸 K-1 付近の搬入路は、約 90 メートルの長さまで根固め用袋  
材が設置されていると推認される。

##### 2 海上工事における岩礁破碎等行為の発生が差し迫っていること

公有水面埋立承認申請書や岩礁破碎等許可申請書に記載されたそれら護岸工事の内容からすると、捨石の投入やその均しという行為の性質上、岩礁が存在すれば、それが破碎される可能性は極めて高く、傾斜堤護岸K-9の工事着手位置近傍の海底に岩盤の存在が確認されていることから、岩礁破碎の発生は確実な状況である。

また、同じく初期に行われる予定で、現在未着手の工事についても、二重締切矢板式護岸（A護岸）に関しては、その着手位置近傍に岩礁が存在することから、傾斜堤護岸K-9と同様の状況であり、中仕切護岸N-4においても、築造予定の海底に岩盤が存在することから、これらの工事に着手されれば、岩礁破碎は確実に発生する。

さらに、床堀・浚渫工も初期工事に位置づけられており、直接的な土砂又は岩石の採取行為の実施も、目前に計画されており、沖縄県知事の許可を得ることなく実施継続されている沖縄防衛局による普天間飛行場代替施設建設工事に関しては、今後、岩礁破碎等行為の発生することが確実であり、また、海底の底質状況や各行為の性質から、岩礁破碎等行為の発生が差し迫っていると判断される。

## 第5 結論

岩礁破碎等許可制度は、水産資源の保護培養を図る上で、必要不可欠な制度である。その上で、その適用にかかわる、いわゆる漁業権の一部放棄に関する解釈に関しては、一貫した運用が求められることは言うまでもない。

つまり、いわゆる漁業権の一部放棄の決議があっても、そのことによって、漁業権が消滅するものではないということでの一貫性である。

しかしながら、今回の普天間飛行場代替施設建設事業における許可手続に際して、突然、水産庁から、従前と明確に異なる見解が示された。そのため、原告においては、同制度の適用による水産資源の保護培養が図れない状況が作り出され、当該事業実施海域では、知事の許可を得ないままに岩礁破碎等行為が差し迫っている。

本件では法律上の争訟性に関する論点があり、被告はこの訴訟の入り口論で逃げ切ろうとする姿勢でこの訴訟に臨んでいる。しかし、本件は実体的には、漁業権の消滅していない海域において、これを「漁業権は消滅した。」と強弁して、必要な岩礁破碎等許可を省略するという被告の行為を許してしまうのかという重大な問題があるのである。いわゆる入り口論で、問題の実体を訴訟で争点にすることを避けようとする被告に対して、司法がこれを許さず、実体問題に立ち入り、被告の態度を是正することが強く求められるのである。

以上