



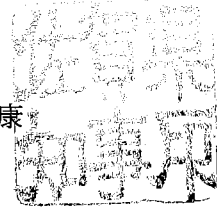
調 停 申 請 書

平成 22 年 11 月 10 日

総務大臣 片山 善博 様

申請人 佐賀県知事

古川 康



地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 251 条の 2 第 1 項の規定に基づき、下記事項について自治紛争処理委員の調停を申請します。

第 1 紛争の当事者

1 申請人

佐賀県佐賀市城内一丁目 1 番 59 号

佐賀県知事 古川 康

2 相手方

長崎県長崎市江戸町 2 番 13 号

長崎県知事 中村 法道

第 2 調停を求める事項

1 唐津湾沖における佐賀・長崎両県の砂利採取法（昭和 43 年法律第 74 号）に基づく砂利採取計画の認可境界（以下「認可境界」という。）については、未確定であることの確認を求める。

2 佐賀・長崎両県の未確定の認可境界については、等距離ラインで確定することを求める。

第 3 問題の所在

唐津湾沖における佐賀・長崎両県の認可境界に関する認識に齟齬があり、両県がそれぞれの認識による認可境界を主張して一致するところがなく紛争化しており、当事者による任意の解決を図ることは困難な事態となったため、自治紛争処理委員にその判断を仰ぐものである。

佐賀・長崎両県の主張は、佐賀県側の学説上も有力な一般的、論理的主張に対し、長崎県側は同県に固有な事実論を展開するのみで、明確な論拠たり得るものではない。

以下、両県の主張の概要を対比的に述べたうえ、長崎県側の主張に反論し、批判を加える。

第4 調停事項に対する主張の要点

1 調停事項1について

(1) 佐賀県の主張

ア 地方自治法第5条第1項においては、「普通地方公共団体の区域は、従来の区域による。」とされているところであるが、一般的に海上においては、「従来の区域」が明らかでない。

このため、海上において境界が明確でない場合は、関係地方公共団体の協議により、特定の法令に限る管轄区域を定め、事務を執行することが一般的に行われているところである。

したがって、今回調停申請している認可境界の確定についても、基本的には佐賀・長崎両県で協議して定めるものであると考ええる。

イ 後述のとおり平成13年11月26日に長崎県と認可境界について協議を行ったことは事実であるが、有効な合意には至っておらず、認可境界は未確定のままである。

(2) 長崎県の主張

長崎県は、次のとおり主張している。(甲第8号証乃至甲第11号証)

① 平成13年協議の有効性について

平成13年11月26日に佐賀・長崎両県で協議(以下「平成13年協議」という。)が行われ、認可境界については、「佐賀県の漁業取締ライン」(福岡県烏帽子島灯台と長崎県二神島灯台を結ぶ見通しライン)(甲第1号証)とすることで、両県の担当者間で有効な協議がなされ合意ができている。

② 実質的な合意ができているということについて

実務上も平成13年から「佐賀県の漁業取締ライン」を認可境界として、問題なく砂利採取計画の認可に係る事務処理がされてきており、その間、佐賀県は、長崎県が「佐賀県の漁業取締ライン」を前提として砂利採取計画を認可していることを知りながら、何らの異議も出していないことから、実質的な合意が得られている。

③ 平成20年に再確認・追認していることについて

平成20年に佐賀・長崎両県において認可境界の再確認をした時に、佐賀県は「佐賀県の漁業取締ライン」を追認している。

(3) 長崎県の主張に対する佐賀県の反論

① 平成13年協議の有効性について

ア 長崎県は、平成13年協議によって、佐賀・長崎両県の認可境界を「佐賀県の漁業取締ライン」で合意したかのように主張しているが、そのような合意をした事実は全くない。

イ 確かに、長崎県は、平成13年協議の結果を踏まえたとして、長崎県監理課長名で竜崎支庁長へ「佐賀県の漁業取締ラインで当分の間取り扱うものとするとして、一部合意に達した」旨を平成14年7月23日付けで通知（以下「平成14年通知」という。）を行っている。（甲第2号証）

その参考資料で、佐賀・長崎両県で「当分の間」、「佐賀県の漁業取締ライン」で認可事務を分担すると了解された旨が記載されている。

ウ しかしながら、平成20年11月中旬に発見された平成13年協議に係る佐賀県の復命書（甲第3号証）や長崎県の復命書（甲第4号証）においても、平成13年11月に協議が行われた事実を確認できるが、佐賀・長崎両県の復命書においては、今後継続協議していく旨が記載されているのみで、認可境界を合意・確定した旨は一切明記されていない。

エ また、当時の佐賀県の河川砂防課職員は、平成13年協議の後、長崎県監理課職員から次回協議を催促する電話があった際に、「漁業権の問題もあって調整は困難であり、早急には決めることができない」旨を伝えており、その後、佐賀・長崎両県間において、認可境界を確定するための協議を行った事実は一切ない。

オ 以上のことから、平成14年通知は、事実と反するものであり、長崎県は、この事実と反する通知を根拠にこれまで砂利採取計画の認可事務を行ってきた。

カ 仮に、平成13年協議以降、さらに担当者間で継続して協議され、平成14年通知のとおり協議がまとまったとしても、通知文中、佐賀県との認可境界について一部合意に達したので、「佐賀県の漁業取締ライン」の北側を長崎県が許認可すべき区域とし、同ラインの南側を佐賀県が許認可すべき区域として、「当分の間」取り扱うものとされているところである。この表現は、認可境界が未確定であり、今後必要な時期に佐賀・長崎両県で協議を行うことを前提としたものであり、認可境界が確定していないことを長崎県も認めていたことを如実に示している。

② 実質的な合意ができていないということについて

ア 佐賀県が異議を出していないのは、長崎県監理課長が平成14年通知を行ったときに、関係する佐賀県に対しては何らその旨の通知をしてこなかったためである。このため、佐賀県としては、今回の認可境界紛争の対象となる海域（以下「紛争海域」という。）は、陸地から離れた唐津湾沖の海上であることから、長崎県の砂利採取業者が操業を始めた平成14年10月当時はその事実を知ることができず、紛争海域に長崎県の砂利

採取業者が進出してきたのを知ったのは、平成 17 年以降になってからのことである。

イ また、平成 17 年以降の佐賀県の河川砂防課担当職員は、長崎県側から「既に佐賀県の漁業取締ラインで合意している」という事実と反する説明等により、認可境界については、「佐賀県の漁業取締ライン」とすることで、佐賀・長崎両県で合意ができていたかのような認識を持ってしまい、異議を申し立てなかったものであり、実質的に合意していたものではない。

ウ 長崎県は、平成 13 年協議以降、紛争海域における砂利採取計画を認可してきたと主張しているが、佐賀県が平成 21 年 6 月 2 日付けで長崎県に照会し、長崎県から入手した資料によると、少なくとも平成 13 年協議以前の平成 10 年頃から既に紛争海域において砂利採取計画を認可していたという事実がある。(甲第 5 号証)

長崎県が、等距離ラインを超えて認可していたのは、長崎県が主張する平成 14 年 10 月からでなく、それ以前から佐賀県との間で何らの協議も合意もなしに認可してきたということであり、長崎県の主張は事実と反するものである。

③ 平成 20 年に再確認・追認していることについて

ア 確かに、平成 20 年 11 月 11 日に長崎県監理課長が来県し、佐賀県河川砂防課長と協議したときに、「佐賀県の漁業取締ラインを境界として、近々書面により締結しよう。」という話になったことは事実である。

イ しかしながら、このことについても前述②-イのとおり、認可境界については、長崎県側の説明により、既に佐賀・長崎両県の間合意ができていたかのような認識があったためである。このような認識に至った経緯があるにもかかわらず、平成 20 年の佐賀県の対応だけを捉えて、長崎県が「再確認した」、「追認した」と主張することは認められるものではない。

2 調停事項 2 について

(1) 佐賀県の主張

ア 公有水面上における地方公共団体の境界の定め方には、陸上境界延長主義、垂線主義、見通し線主義、みお・浅瀬・タールヴェーグ主義、平行線主義、中点連結主義及び等距離線主義などがある。

その中で、等距離線主義とは、その線上のどの点においても、その点から両地方公共団体の水際線上の最も近くにある点への距離が等しいような線を境界とする主義であり、等距離線主義は、何ら特別の合意又は決定あることを要せず、地形上から自然に導き出さる唯一の方法であり、一般原則としての地位を主張するものであるとされている。(加藤榮一「水上における地方公共団体の境界について」自治研究 42 巻 7 号 (1966))

佐賀県の主張する「等距離ライン」は、この等距離線主義の考え方に基づくもので

ある。

イ 長崎県の主張する「佐賀県の漁業取締ライン」は、福岡県の烏帽子島灯台と長崎県の二神島灯台を結ぶラインであり、見通し線主義を境界とする考え方である。

このラインは、佐賀・長崎両県の協議の上で設定したものではなく、佐賀県の漁業許可を持たない漁船等を取り締まったり、佐賀県の漁業調整規則を適用させる取締上の目安として、便宜的に佐賀県が独自に最小限の漁業上の管轄海域として設定したものであり、長崎県との漁業上の境界ではない。

ウ 市町村の公有水面上の境界の訴えに係る行政事件裁判例においては、歴史的経緯、従来の行政権行使の実情に鑑みて特段の事情がない限り、当該水面が接続する陸地の区域にできるだけ含ませるべきとする等距離線主義に基づいて境界を確定した事例がある。(平成7年3月1日 和歌山地裁判決 平成4(行ウ)第1号)

エ また、昭和55年、佐賀県の漁業協同組合等が公害等調整委員会に対し、長崎県知事がした砂利採取計画認可処分の取消裁定を申請しているが、その審理の中で長崎県自ら等距離線主義が最も一般的であると主張している。(甲第6号証)

このことは、現在、長崎県が「佐賀県の漁業取締ライン」を認可境界と主張することと矛盾した主張である。

オ したがって、未確定である認可境界を定めるに当たっては、等距離ライン(等距離線主義)が一般的、論理的であると考ええる。

(2) 長崎県の主張

長崎県は、これまで「佐賀県の漁業取締ライン」を前提として、佐賀・長崎両県ともに問題なく処理されてきており、現在の取扱いが最もふさわしいと主張している。

第5 紛争の経過

1 現況

(1) 海砂採取の法的根拠

砂利採取法第16条において、砂利採取業者は、砂利採取を行おうとするときは、当該採取に係る砂利採取場ごとに採取計画を定め、当該砂利採取場の所在地を管轄する都道府県知事の認可を受けなければならないとされている。

また、国有財産法(昭和23年法律第73号)第18条第6項において、行政財産は、その用途又は目的を妨げない限度において、その使用又は収益を許可することができる。いわゆる一般海域の管理は都道府県が行うこととされていることから、佐賀県知事が採取の許可を行い、「佐賀県一般海域土石採取料等徴収条例」に基づき採取料を徴収している。

(2) 紛争海域の位置

佐賀県と長崎県は、玄界灘の壱岐水道を挟んで、佐賀県唐津市と長崎県壱岐市とが

接しており、紛争海域は、佐賀県と長崎県との中間付近の「佐賀県の漁業取締ライン」と佐賀・長崎両県の等距離ラインの間の海域に位置する。(甲第1号証)

「佐賀県の漁業取締ライン」は、前述のとおり、佐賀県が独自に設定したものであって、長崎県と合意して決めた漁業上の境界ではない。紛争海域は、沖合であることから、佐賀・長崎両県の漁民が慣習的に入り会って漁業操業してきた歴史がある。

(3) 紛争海域での海砂採取の現状

ア 佐賀県

佐賀県は、現在、唐津湾海区砂採取協同組合に対し、唐津湾沖の馬渡島沖、小川島平瀬東沖、小川島新北沖の3か所で砂利採取計画の認可を行っている。

イ 長崎県

長崎県は、「佐賀県の漁業取締ライン」の北側の紛争海域において、長崎県の砂利採取業者有限会社シーサンドに対し、2か所で砂利採取計画を認可している。

佐賀県は、佐賀・長崎両県で認可境界の協議を始めた平成20年11月から、長崎県に対して、協議中は紛争海域での海砂採取の中止、砂利採取計画認可の更新(長崎県は3,4か月ごとに更新)を行わないよう再三要請しているにもかかわらず、長崎県は中止することなしに、現在も紛争海域で同県の砂利採取業者に操業を続けさせている。

2 紛争の経緯

(1) 紛争になるまでの経緯

ア 昭和40年代

佐賀県内における砂利採取は、昭和40年代初めは川砂が主で、海砂採取に関しては、沿岸部で取られていたに過ぎなかった。その後、採取方法の近代化・機械化に伴い、良質の砂を求めて、砂利採取業者は、唐津湾沖に進出してきており、それまでは、沖合での長崎県との認可境界について、特に意識することなく、砂利採取計画の認可をしてきていた。

イ 昭和55年10月13日

佐賀県の漁業協同組合等が、長崎県の砂利採取認可処分につき、県境不明地域である海域において、長崎県のみで認可処分をしたのは不当であり、砂利採取による海水の汚濁、海底の変化等により漁業を損なうとして、処分の取消しを求めて、国の公害等調整委員会へ取消裁定を申請した。

その中で、長崎県は、海上における県境は等距離線主義が最も一般的な原則であり、当該認可は、等距離ライン内の長崎県の行政区域であると主張している。

なお、裁定は、砂利採取期間が既に終了していることから、法律上の利益を失ったということで却下になった。

ウ 平成 10 年 11 月 17 日

長崎県壱岐支庁長が、長崎県の砂利採取業者に対し、紛争海域における海砂採取計画の認可を行った。その際、佐賀県に対し何ら協議を求めている。

エ 平成 13 年 10 月 1 日

佐賀県一般海域土石採取料等徴収条例が施行され、海砂の採取料を徴収することになる。

オ 平成 13 年 11 月 26 日

長崎県監理課課長補佐等が佐賀県に来て、認可境界を定めたいとの申入れがあり、協議を行うが、その時点で結論は出ず、今後引き続き協議を継続するという事となった。後日、長崎県の担当者から電話により協議日程の調整の依頼があったが、佐賀県の担当者は漁業権の問題があり調整が難しいので、早急には認可境界は決められないと伝え、以後、協議は行われていない。

カ 平成 14 年 7 月 23 日

長崎県監理課長名で、壱岐支庁長あて「壱岐周辺海域における海砂採取許認可区域の取扱いについて」という文書が出され、その中で、佐賀県との境界について「一部合意に達し」たので、「佐賀県の漁業取締ライン」の北側を長崎県が許認可すべき区域とし、同ラインの南側を佐賀県が許認可すべき区域として「当分の間」取り扱うものとするとしている。

この通知を行うに当たり、佐賀県に対しては一切協議・通知はあっておらず、また、佐賀県と「一部合意」に達した事実はなく、この通知は事実と反した文書である。

キ 平成 14 年 10 月 1 日

長崎県壱岐支庁長が砂利採取業者に対して、上記カの通知に基づき紛争区域での海砂採取計画を認可した。この際も佐賀県に対しては協議、通知はあっていない。

また、前述ウのとおり、実際には、それ以前から当該海域で認可していた事実がある。

ク 平成 17 年 8 月 24 日

長崎県監理課から佐賀県河川砂防課に対し、平成 13 年協議に関して事実関係の確認の照会があり、平成 14 年通知の添付資料（通知文含まず。）がファックスで送付された。（甲第 7 号証）

また、長崎県は、この頃、平成 13 年協議の内容についての確認のため、平成 13 年協議に関わった佐賀県の当時の担当者へ電話聴き取りを行った。

ケ 平成 20 年 3 月頃

佐賀県の漁業者から、長崎県の砂利採取業者が佐賀県の海域で砂利採取しているのではとの指摘があった。

コ 平成 20 年 6 月 19 日

長崎県監理課参事が認可境界確認のため、来県する。河川砂防課担当者は、長崎県

の説明により「佐賀県の漁業取締ライン」で合意していたかのような認識があったため、「佐賀県は、取締ラインの内側で認可する。長崎県の認可については関知しない。」との意見を述べた。

サ 平成 20 年 10 月 29 日

朝日新聞が、海砂採取に関して、紛争海域は「佐賀県管轄の可能性」がある旨の記事を掲載した。(甲第 12 号証の 1)

シ 平成 20 年 11 月 11 日

長崎県監理課長が佐賀県を訪れ、佐賀県河川砂防課長との協議の結果、「佐賀県側は佐賀県の漁業取締ライン内で認可している事実もあり、近々書面による締結を行う。」ということになった。

ス 平成 20 年 11 月 14 日

佐賀県は、昭和 55 年の公害等調整委員会の裁定書(写し)を入手し、長崎県が公に、等距離ラインを主張していた事実を確認した。

(2) 認可境界が未確定であると判明してからの経緯

ア 平成 20 年 11 月中旬

平成 13 年 11 月協議に係る佐賀県側の復命書が発見され、当時の担当者から聴き取りを行ったところ、認可境界は未確定であることや今後協議継続していくとしていたが、中断したままであることがわかり、長崎県の「佐賀県の漁業取締ライン」で合意していたという説明が虚偽であることが判明した。

イ 平成 20 年 11 月 25 日～平成 22 年 7 月 8 日 (9 回)

佐賀県から長崎県へ出向き、認可境界について協議を行ったが、お互いの主張が平行線のままのため、9 回目の協議の際、国の自治紛争処理委員へ調停を申請したい旨を伝える。

(3) まとめ

以上のとおり、認可境界が未確定であることが判明した平成 20 年 11 月から、長崎県とは 9 回にわたって協議を続けてきたが、お互いの主張は平行線のままで、これ以上当事者同士で協議を続けても解決できないと判断したことから、本件調停申請に及んだものである。

第 6 調停を行うについて参考となる事項

(1) 佐賀県漁業者の長崎県への提訴

平成 22 年 9 月 22 日、佐賀県唐津市の漁業者等が、長崎県が砂利採取計画を認可した海域は長崎県の認可権限がないことや海砂採取の影響で不漁になったということで、長崎県が紛争海域で砂利採取計画を認可したのは、違法であるとして、その取消しを求める行政訴訟を提起している。