

水域に関する研究

—佐世保港を事例として—

中本 昭夫

(佐世保市)

目 次

1. はじめに

2. 水域一般について

3. 佐世保港の事例について

4. むすび

1. はじめに

港湾の水域施設が、港湾そのものを規定する基本施設であることは、少なくとも港湾に関する人々の間では異論を挿む余地はない。

港湾法第2条で規定しているように、水域施設は、航路、泊地、船だまりに分類され、水域が施設概念で把握されてはいるものの、港湾内の水域が、すべて水域施設に該当するとは限らない。

また、一般的には、水域の大部分、即ち海平面は、万民が等しく恩恵を受けるべき天与の自然公物であると考えられ、港湾内の水域もその例外としない場合が多い。

防衛施設所在港湾である佐世保港の場合は、協定によって、在日米海軍に、港内水域の約80%近くの管理権を認めているとされ、そのために、水域に関連する数多くの問題が発生したが、現在までに、基本的かつ合理的に解決されたことがない。

それらの問題を調査分析してゆく過程で、在日米海軍が水域の管理権をもつことによって発生した問題の大部分が、むしろ、日本側の水域そのものに対する一般的な認識欠如と行政機関の水域軽視にあるのではないかと考えら

れた。

これまでの佐世保港の水域に関する問題のはとんどは，在日米海軍が水域の管理権をもつ防衛施設所在港湾の特性として片付けられている。しかし、それは、防衛施設所在港湾の特質に起因したとするより、日本側の水域に対する認識に問題があり、今後、水域を基本的な問題として検討すべきであると考える。

佐世保港における水域に関する協定の当事者である在日米海軍当局そのものは、軍人の集団であり、必らずしも港湾の専門家とは言えないし、また日本側を代表した協定の当事者である防衛施設庁にも港湾の専門家は居ない。この双方によって協定が結ばれたことに疑問をもったが、日本側では港湾関係機関との十分な調整が行なわれたとしている。

しかしながら、わが国の港湾関係行政担当者自体に、水域が陸域に対する単なる附属物であるとする観念が強く、万民に等しく恩恵を与えてきた自然公物としての水域認識が潜在して、港湾としての利用もその一部分に過ぎないという考え方が定着しているので、港湾の水域を施設として認識しないまま、水域施設に、種々雑多な権利や法的な権能を上積みしてきた。

それらの権利や権能が盤根錯節し、それらを許してきた行政自体が、錯綜する問題の解明を困難にしている。その結果、提起された水域問題に関して、その所掌の不明確さが浮上するなど、水域そのもの、または水域施設については、曖昧な点が多い。それらの点について、佐世保港における水域に関連した特殊な問題を事例としながら、調査の一部分を報告する。

2. 水域一般について

水域は、多面性をもつある一定の水の区域であり、一般に領水海と公水海に区分され、領土に対する領水海は、それぞれの国に属し、複雑な海岸線や領有する島々の位置によって領水海の中に、内水海を区別して考える場合が普通である。

水域を構成する“水”的特性とその底にある地表または地下の特性のために、海洋領有と海洋の自由使用について、古くから国際的な理論の対立があつ

て、領水海の幅は、水域を地先に有するそれぞれの国によって決められ、現在のところ、世界各国同一ではない。

わが国の場合、昭和52年5月2日に法律第30号によって制定された領海法で、領海は、基線から、その外側12海里の線とすることが定められたが、附則の2項で、特定海域に係る領海の範囲を当分の間、基線から外側3海里としている。

当分の間ということではあるが、特定海域を設定したことは、わが国の水域全般の基本ともなる領水海の問題であるだけに不可解というべきである。

その特定海域は、宗谷海峡、津軽海峡、対馬海峡東水道及び西水道、それに大隈海峡の5海峡であり、それらの海峡は、いづれも国際海峡であり、通過船舶が極めて多いことを理由としている。しかし、その理由よりも非核三原則との関連で配慮されたとするのが正しいと思われる。

このように、水域に対する原則と現実が一致しない時代即応主義が常態となっている中では、港湾を含めた水域全般に対する認識の甘さも領海と同様にあり得るものと判断せざるを得ない。

領水海と内水海の相違は、領水海が外国船に無害通航権を認めているのに對して、内水海は、河川、湖沼、運河、港湾、それに内海および歴史的に内水として扱われてきた水域や屈曲の多い海岸線に沿って散在する島々をもつ水域であって、領土と同様に完全に国権が及ぶ。

前述のように、領土に対する内水海を含めた領水海は、一定の範囲の問題であるが、より基本的な問題として、“水”そのものの定義がある。

水とは、一体何であるのか、“物”として把握されるものなのか、所有者は誰か、ということから判断しなくてはならない。

水は、水素と酸素の化合物であり、物という概念は成立しても、体を成さない集合物であるとされている。その体を成さない集合物は、無主物であると考えるのが正しい。従って、水そのものには所有者は存在しない。

このようなことを考えると、領水海や港湾内の水域での行為だけが問題となる。

領土と同一視されるべき内水海の所有者は、一応国家として考えるべきで

あろうが、水そのものが無主物であるから、水を入れる器である水海底だけが国有であって、水そのものに対して管理権のみがあると解する。

わが国の領水海の利用形態は多様で、領水海内の行為は、さらに多種に及ぶ。それらの行為での秩序保全のため、国家行政は、それぞれの省庁に、それぞれの役割を分担させているものと考えるが、それらの省庁自体が、重複行為などに対する秩序のための調整機能をもつこともなく、その能力さえもついていない。

港湾の管理運営については、港湾法があり、運輸省が、漁港については漁港法、漁業権については漁業法があって農林水産省が、いづれも一定の水域を設定して所掌しているほか、海底を含む海洋資源の開発行為は通商産業省、埋没物の所有権は大蔵省、領海などの条約は外務省、それら水域での行為に対する安全面では海上保安庁と、水域内の行為に対する法規制は数多い。しかし、それらを総括する省庁がないことから、所有を前提としないまでも、漁民などの一部国民の権利の主張や省庁の権限固持があって、水域内の問題を混乱させ、力のバランスによって、強者の行為が正当化される場合が多い。

以上のようなことを前提として、港湾の水域施設に限って言及すれば、水域施設は、確かに、港湾法によって、「航路、泊地及び船だまり」に限定されている。しかし、それが、港湾内の水域全体を水域施設とするものではない。

運輸省から港湾の管理を委託された港湾管理者は、港湾法に従って、管理する港湾施設の概要を公示し、一般公衆の利用に供することとなるのであるが、港湾の利用とは絶対因果関係を有する船舶に不必要的水域は、施設としなくともよいことになる。従って、港湾の水域全体を施設概念では把えられないのが現状である。

港湾内の水域施設は、標識をもって明示された航路やけい船浮標が設置されている泊地及び船だまりは別として、一般的には施設として判別するのが極めて困難であり、仮にけい船浮標が設置されている泊地及び船だまりであっても、その個々を施設とし、その範囲を把握することができない性格をもっている。

また、泊地及び船だまりに、けい船浮標が設置されている場合、けい船浮標そのものはけい留施設であるが、その位置する水域はけい留施設ではなく、あくまでも水域施設である。

さらに重要なことは、けい留施設であるけい船浮標の使用は港湾管理者の許可を受けなければならないが、錨泊する船舶は、水域施設を管理する港湾管理者の許可や指定を受けることなく、港長（海上保安部長）の指定を受けることとなっている。

港湾管理者は、管理する施設を良好な状態に維持する義務を負っているにもかかわらず、通常、水域施設内の場合は、利用についての権限は全くない。しかし、港湾法では、水域施設の使用に関し必要な規制を行うことを義務づけている。それは、港則法で港長の錨泊地指定を明示している条文との関係からみて、港湾内の工事その他の規制を指すものと解され、錨泊地指定まで拡大解釈することはできない。

このような実態に加えて、港湾管理者が管理する水域施設に重複して、漁業権が設定されている場合が多く、水域のもつ多面性は、海事関係者にも理解できない極めて複雑な要素や要因を包含し、行政作用の不統一に対する国民の不信は、最近特に漁業との関連で拡大されつつある。

注 (1)領海法（昭和52年5月1日 法律第30号、同年7月1日施行）

第1条（領海の範囲） 第2条（基線） 附則（特定海域に係る領海の範囲）

3. 佐世保港の事例について

佐世保港に限らず、水域施設内における多種多様な行為は、港湾管理上の問題として提起されるはあるが、水域そのものが問題として取り上げられて論議されたことはほとんどない。

しかし、そこに、ある特定な制約が加わると、水域そのものが問題となり、水域施設の管理に齟齬をきたし、さらに、港湾全体の重要な問題として論議されることとなる。

佐世保港は、港湾法によって、「国内産業の開発上特に重要な港湾」とし

て、横須賀、呉、舞鶴および苅田とともに、特定重要港湾に準じた、いわゆる「準特定重要港湾」に指定された港湾である。苅田港を除く、4港は、いずれも旧軍港であって、現在、海上自衛隊が基地として使用している防衛施設所在港湾である。

その防衛施設所在港湾のうち、佐世保港と横須賀港は、日米安全保障条約第6条に基づくアメリカ合衆国軍隊の地位に関する協定によって、米海軍の基地があり、けい留施設などを提供使用させているが、港湾の地理的条件、水域に面した基地施設の位置が両港では異なっているので、水域に関する問題も内容に大きな開きがある。

また、海上自衛隊の基地の場合は、自衛隊法に基づく一般法の適用除外規定はあるものの、港湾関係法からみると、海上自衛隊は、単なる海事関係行政機関として考えることができる。しかし、海上自衛隊が管理する陸上施設の範囲はかなり広く、そのほとんどが臨港地区にあるので、港湾計画上若干の問題はあるが、港頭に立地した企業と同様に考えることもできる。ただ、それら施設の地先にある水域施設に関しては、その利用頻度にもよるが、問題がないわけではない。

防衛施設所在港湾のうち、横須賀港と舞鶴港は、防衛施設がほぼ一定地区にあり、特に問題はなく、呉港の場合は、公共施設、民間施設、それに防衛施設が混在しているので、その地先にある水域施設の利用について問題発生の可能性があるものと思われる。

また、佐世保港の場合は、港湾管理者が管理する施設、米海軍が管理する施設、海上自衛隊が管理する施設、さらに民間企業の施設が混在しているので、それら施設の前面にある水域の管理権と使用権をめぐって、また漁業権も絡めて問題が多発しているが、未解決のままとなっているものが多い。

(1) 佐世保港の水域協定について

佐世保港の水域施設の大部分は、昭和38年10月、「FAC5029佐世保海軍施設水域の範囲と使用条件」に関する協定によって、正式に米海軍の使用を認めることとなった。

この協定に基づく米海軍が管理する水域の範囲は、A.B.C.Dに区分され、水域内での米海軍の使用条件は、その区分によってそれぞれ異なっている。

A 施設水域は、米海軍基地司令官が管理する陸上の提供施設に近接する水域であり、すべての日本側の行為には、米海軍基地司令官の許可を必要とするもので、佐世保港全水域の4.8%にあたる。(港則法の港域の8.2%)

B 施設水域は、佐世保港区第1区、第2区および第3区のうち、前記A制限水域に接続する水域であり、一般の船舶の航行は自由であるが、他の日本側の行為には、米海軍基地司令官の許可を必要とするもので、佐世保港全水域の10.9%にあたる。(港則法の港域の18.4%)

C 施設水域は、佐世保港区第3区のうち、日本側が管理する水域および前記A.B施設を除く水域で、潜水、サルベージなどの行為については、米海軍基地司令官の許可を必要とするもので、漁撈は自由である。ただし、この施設水域の中に米海軍が管理するけい船浮標がある場合は、半径100メートル以内は、B施設水域と同様な水域とされ、さらに停泊した米海軍の船舶から100メートルの距離をおいて日本側は行動することとなっている。この水域は、佐世保港全水域の28.2%にあたる。(港則法の港域の53.3%)

D 施設水域は、水上機発着のための水域で、水上機発着時の日本側のすべての行為が禁止され、その範囲は、C施設水域の中に在る。

佐世保港全水域の3.2%にあたるこの水域は、水上機の発着がほとんどない現在では、無視してもよいものと思われる。

これらの米海軍基地が管理する水域は、佐世保港全水域の47.1%にあたる。(港則法の港域の79.9%)

以上のような内容による佐世保港の水域に関する協定が結ばれるまでには、かなりの論議が交わされた。

昭和27年に発効した講和条約と日米安全保障条約締結を前にして、当時連合国軍が占領していた施設は、行政協定によって米側に提供することとなり、岡崎外務大臣と米国のラスク国務長官との間に交換された公文に、日米双方から申出のない施設については、占領当時のまま提供施設とするという主旨の内容があり、佐世保港の水域は、その申出がなかったものとされ、すべて

占領当時のまま、米海軍に提供されたものとされていた。

しかし、昭和30年に、米海軍側は、占領当時のまま、自由に佐世保港の水域を使用することを求め、そのための水域に関する協定締結を日本側に申出た。

米海軍側の協定申出は、極めて重要な問題で、主として港内での漁撈問題に端を発していた。

この問題を分析すると、米海軍は、水域を施設概念では把握していなかったことが判る。

当時、日本側も水域を占領時と同様に提供していたものと考えており、また、米海軍では、水域は、提供を受けた陸上施設の地先にあるとし、水域は当然それら陸上施設に附帯しているものと考えていて、水域を独立した施設として考えてはいなかったものと思われる。

佐世保港内の漁業権者は、水域を施設概念として理解する必要がないことから、漁業法によって認められた権利は、講和条約締結後から完全に行使できるとし、水域内の漁撈が復活したと解していた。それが、漁撈による米海軍艦船との問題へと発展したのである。

このような認識や理解が相違したまま開始された協定交渉は、水域のもつ複雑な性質や、水域そのものに対する認識不足を潜在させながら、日米双方の熱心な論議が続き、実に8年の歳月を要して、結局漁業者の意見を含めた港湾管理者の反論に対して、当時者となるべき国の行政機関が調整役に転じ、米海軍の佐世保港内全面管理権保有という主張は、大きく後退して協定が成立した。しかし、このようにして締結された協定ではあるが、論理的には釈然としない点が多い。

基本的な問題として、まづ水域を担当する国の行政機関が不明確である。国は港湾管理者となった佐世保市に対して、佐世保港のすべての管理を委せて、その監督を運輸省が担当しているが、佐世保港の水域に関する協定締結を担当したのは、防衛施設庁である。そこで、港湾法第12条第1項に規定された港湾管理者が管理する施設、即ち水域から、米海軍が管理する水域は除外することになるのか、また、同条 第4項の「委託により、国又は地方公共団体の所有に属する港湾施設であって一般公衆の利用に供するものを

管理すること」の委託が、水域全部を意味するのか、現在もなお不明確のままとなつた。

港湾管理者である佐世保市は全水域の委託を前提としているので、佐世保港の水域に関する協定は、運輸省が窓口となるか、港湾管理者が運輸省の指示に従つて締結すべきであったと考える。

現在、米海軍は、岸壁をはじめ倉庫などを提供施設として使用しているが、~~けい留施設である岸壁を、日本側の船舶（外国貿易船も含む）が米海軍司令官の許可を受けて一時的に使用することがある。その場合、その期間のみ、一時的に提供が解除され、国有財産とし、防衛施設庁が窓口となって、大蔵省は、使用者から使用料を徴収している。同じ事例として、水域の場合の公有水面使用は、使用料を支払うこともなく、米海軍の好意によって使用するものと解釈されている。~~

このように、水域が、施設としてほとんど認知されない状態は、防衛施設所在港湾以外においても在り得るものと推測される。

佐世保港の水域に関する協定は、前述のとおり米海軍と防衛施設庁という港湾の管理に知識のない機関が主となって締結したので、水域が施設ではなく、陸上施設または水域内のけい留施設に付帯するとしている。

そのことによって、港湾法での「水域施設」が、協定では「施設水域」となって表現され、さらに協定の表題が「FAC 5029佐世保海軍施設水域の範囲と使用条件」となっている。「FAC5029」というのは、米海軍基地司令部一帯の施設番号であり、「FAC」は陸上の提供施設のみに付される記号である。

米海軍は、佐世保港の主水域の 79.9 %を基地司令部一帯と密接不可分の水域とした。

密接不可分の水域という問題から考察すると、佐世保市が管理する海岸線は、米海軍が提供を受けている陸上施設の海岸線よりはるかに長く、密接不可分の理由でその保全を港湾管理者が行うことになっているので、それら海岸線の水際まで、協定により施設水域となっているのは不可解であるということになる。

協定によれば、海岸線の工事の場合は海上保安部を通じて米海軍基地司令官の許可を受けることになり、また、その許可発出までには相当な時間を要し、港湾管理者が行なう工事を米海軍基地司令官が左右することになる。これに対して、佐世保市は、米海軍が、水域が陸上施設にとって密接不可分のものであると主張するように、日本側の陸域に接する水域は密接不可分のものであると主張した結果、協定締結から7年後、日本側陸域の水際から50mの水域を米海軍の管理水域から除外することになった。

米海軍の水域管理の主眼は、陸上施設または艦船の保安のためであって、刑事特別法の適用を受けるべき区域とすることにあったと解されるが、そのためには、立入禁止などの明示をしなければならない。それが、協定によって海上保安部の任務に委せた恰好となった。その点、この協定の意義は極めて薄い。その理由は、港則法による港長業務を担当するのは、海上保安部であり、港則法による取締りや、行政指導を行なうことによって、協定の内容にある行為のほとんどが、日本側で解決できるからである。

要約すると、佐世保港内での一般船舶の施設利用については、他の港湾と全く異なることはなく、自由であり、協定が実存しても、その実質性は薄い。また、水域を含めた海事行政関係者の港湾に対する認識の低さが協定があることによって、かえって、港湾を揚とする国の行政権限を米海軍基地司令官に委せることとなり、その米海軍基地司令官が、予想もしない日本側の問題で困惑することもある。

(2) ベル・アベト号沈没事故について

昭和51年7月29日、佐世保港内第3区の検疫錨地に停泊中のパナマ船籍貨客船ベル・アベト号(12,000トン)が炎上し、2日後に沈没した。このベル・アベト号は、インドネシアの半官半民の会社が運航するメッカへの巡礼者輸送船のうちの1隻であり、佐世保重工業の造船所で修理点検を終って、検疫錨地で出港準備中機関室から火災が発生し、炎上2日間における放水過度により転覆沈没したと言われている。

ベル・アベト号の沈没位置は、米海軍が管理権をもつ C 施設水域で、沈没後、大量の燃料油等が浮上し、漁業協同組合から、漁業補償と早急な船体引揚げについて、港湾管理者に対して強い要望が出された。

ベル・アベト号の引揚げを、インドネシアの運航会社に要請した結果、資金不足と沈没原因が過度放水という理由で、責任ある回答がなく、その処置を、外務省を通じてインドネシア側に協力依頼を行なった。インドネシア側は、インドネシア海域にも、かつての日本の艦船が多数沈没し、現在も放置され、その引揚げが先決であると回答した。

また、農林省は、港内の漁場回復を求め、施設として瑕疵があつて、漁網の切断、船舶の損傷があった場合は、港湾管理者の責任であるとした。

これに対し、港湾関係者の間から、沈没船舶の処置を港湾管理者委せしと、政府機関が関知しないのは納得できないとし、水難救護法によって、佐世保市が引揚処分し、費用の不足分を国に請求するか、または、水難救護法を所掌する海上保安庁が引揚げを行なうよう要請すべきであるという意見が出されたが、海上保安庁は予算が無いと非公式に回答した。

これに対し、海上保安庁は、船舶の安全を図る国の行政機関であり、引揚義務者を指定し、命令を出すべきであるとの意見も出された。

一方、港湾を常に良好な状態に維持するのは、港湾を管理する者の責務であるとした場合、ベル・アベト号の沈没水域の管理権は、米海軍にあり、米海軍による引揚を防衛施設庁に要請すべきであるという意見が出されたが、米海軍は、「米海軍の艦船運航に支障なし」とし、ベル・アベト号は、現在も佐世保港内に沈没したままである。

(3) 港内の海上デモについて

佐世保港では、昭和 39 年 11 月以来、原子力艦艇の入港に際して、小型船舶による海上デモがたびたび行なわれた。海上デモは、港則法 第 32 条（第 7 章雑則）の規定により、港長である海上保安部長に届け出て許可を受けなければならない。

佐世保港の水域に関する米海軍との協定では、第三区は船舶の航行は自由

であるが、第一区および第二区の米海軍管理水域では、目的地に直行することを条件に、船舶の航行が認められている。

それらの海上デモの目的は、艦船入港反対を表明し、一般市民にもアピールすることにあり、憲法で認められた表現の自由の行使であるが、港長を経由して許可申請が米海軍基地司令官に出されても協定を理由に不許可となる場合が多い。

わが国初の原子力船「むつ」の修理入港に先だって行なわれた漁船400隻による港内第一区および第二区での反対海上デモが届出られたときは、港長が、国内問題であるとして、船列、船舶間の距離などを指示し、その遵守を条件に許可することとし、米海軍基地司令官に同意を求めた。これに対して、米海軍基地司令官は、日本側の問題であり、港長である海上保安部長の責任において実施されるのであれば、日米親善に役立つとし、これを許可した。

この米海軍基地司令官の判断に対しては、許可の裁量権があるので反論の余地はないが、協定条文の「通行のみの目的をもって本水域に立ち入ることができる」という原則に反するものである。

問題となるのは、港長が責任をもつという点で、協定そのものの意義が薄れる。一方、海上デモについて責任をもつ港長が、何故、一般船舶の航行に責任がもてないのか、その責任は、誰に対する責任なのか不明確であるとし、佐世保市は、佐世保港の水域に関する協定の効力は失われたと主張した。

元来、船舶は、目的地に向って直進するものであって、米海軍の施設に関係のない船舶が、米海軍施設の前面水域に進入することは考えられない。さらに、港則法上、港長の取締りまたは指導が十分であれば、米海軍が危惧することもなく、協定を締結する必要もなかったものと考える。

佐世保港は、一般船の入港には全く支障がなく、米海軍の艦船が危惧することもないと判断される。佐世保港の水域に関する協定は、佐世保港のイメージにマイナス面をもたらし、それが、商港活動に及ぼす影響は大きい。

(4) 漁業問題について

佐世保港は、大村湾の入口に位置し、全水域が、長崎県南部の漁業指定水域である。

港内第一区、第二区および第二区に接続する第三区の一部水域を除いて、共同漁業権と区画漁業権が設定されている。

佐世保港内には、4漁業協同組合の5共同漁業権区があり、沿岸漁業の歴史は古い。特に佐世保市漁業協同組合は、旧平戸松浦藩の藩主お墨付きによって漁業を営み今日に至ったとされ、軍港規則が厳しかった旧海軍時代にあっても、漁業権が設定されていない港内第一区および第二区において、海軍監視のもと漁撈が行なわれてきた。しかし、太平洋戦争の敗戦によって、佐世保港が連合国軍に占領され、港内の漁業は禁止されたが、講和条約発効後は、漁業権が設定されていない第一区、第二区内水域においても入合い漁業の権利を有するとして、漁撈を開始し、海上保安部は違反として検挙、検察側は犯罪不成立として釈放、それが繰返えされ、米海軍側提案による佐世保港の水域に関する協定の契機となった。

漁民は、港則法では、船舶交通の妨げとなるおそれがある港内では、みだりに漁撈をしてはならないとしており、我々は、みだりに漁撈をしていないと主張し、海上保安部は、米海軍が管理する水域への立入は禁止されているので、漁撈は違反行為であるとした。

検察側は、水域の特性は認めるが、フェンス等による立入禁止等の明示措置がなされていないなどの理由で起訴しなかった。

米海軍側は、行政協定で決定した事項を、日本側が遵守しないことに不信感をもったが、水域そのものが提供施設となっているのかどうか、疑問が残っている。

一方、漁民側は、行政協定がすべての規定に優先するのであれば、米海軍基地司令官の許可を受ければよいと判断して、司令官と直接交渉を開始し、その結果、司令官から日本側の一般施設前面水域の漁業許可を得た。しかし、日本側の一般施設前面水域は、狭隘で、定期船をはじめ、一般商船が頻繁に出入しているので、その水域での漁撈は、明らかに港則法にいう「みだり」な漁撈として港長が警告を行なった。漁民側は、管理権をもつ米海軍基地

司令官の許可は、港則法に優先するとして論争となった。

この場合は、入り合い漁業水域内の問題であり複雑である。漁業権は、陸域居住者即ち漁民集落の地先として解すべきか、任意であるのかという潜在的な権利の問題にまで溯つて考えなければならない。

協定成立後、国は、総理府告示 38 号を発し、漁撈制限に対し、補償金を支払うこととなつたが、一般の港湾では、船舶の入港停泊に対して、漁撈制限を理由とする補償制度の例がなく、補償金算定で論議が絶えない。

また、佐世保港内第三区に在る比較的大きな入江は、陸上の弾薬集積所によって囲まれ、協定では A 施設水域として、全面立入が禁止されている。そこには漁業権が設定されており、当然漁業補償の対象となる。しかし、公益上必要であれば、漁業権は認めなくてもよい。協定による米海軍の水域使用が公益でないとすれば、A 施設水域をどのように位置づけるべきが問題となる。

現実に、漁業権が認められていることは、A 施設水域での漁撈立入禁止は、単に漁業権が補償支払いのためのものと考えられる。

前述の入江の水際には、定着性水産動物や貝類が多く、漁民の不法立入が絶えず、米海軍が退去を求め、海上保安部の巡視艇が検挙を行なつてきたり、そのたびにマスコミの非難を浴び、米海軍基地司令官は、期間を限つて、漁民の立入許可の方針を出した。しかし、その水域に漁業権をもつ組合の組合員は、補償を受けているので立入ったことはなく、立入者は、すべて他の漁業組合の漁民であったことが判明した。

米海軍基地司令官が、それら漁民に好意的に立入許可を与えることとなれば、司令官が漁業権の侵害を認めたことになると日本側から忠告されて実現しなかつた。

4. むすび

港湾内の水域における問題の多くは、漁業と関連している。港湾は、一定の水域であつて、その一定の水域が施設であることによって成立する。その一定の水域に設定された漁業権は、水域施設の中での漁撈を権利として行使

するのであるが、一般の公有水面使用との調整は困難を極める場合が多い。その双方を調整する手段として、港湾管理者か、または、公有水面利用者のどちらかが、漁業補償などの経済負担を行ない解決されている。

その場合の経済負担が限度を越えると解決までに長期間を要し、計画そのものに支障をきたして、大きな問題へと発展する。

水域施設が港湾の施設として、何よりも優先することは明白であるが、現実の問題として、漁業の方が優先するという考え方が一般的には根強よい。

漁業法でいう共同漁業権および区画漁業権の免許期限は、免許の日から起算して、前者が 10 年、後者が 5 年であり、その満了の際、申請があれば延長することができ、公益上の必要により、漁業権の変更、取消または行使の停止を命じることもできる。漁業権は永久性をもたない権利である。

従って、船舶の航行、停泊、けい留、海底電線の施設その他必要があるときは、漁業権の変更、取消しなどができる、そうした処分を行政が行なう場合、海区漁業調整委員会の意見を聞くことになっている。その委員会では、委員の過半数が漁業関係者であるために、仮りに、港湾管理者などが公益上漁業権の存在が好ましくないと主張しても受け入れない場合の方が多い。その結果免許更新時において、港湾工事が施行されることが明確である水域についても漁業権の継続が認められることになり、免許そのものが損失補償を行なうための手段と化している。

漁業権に対して補償を求める相手は国家であるが、運輸省の直轄事業を除いては、予算を計上した例はなく、港湾法に従って行なわれる港湾の整備によって発生する漁業補償についても、国家行政機関は関知しない仕組みになっている。

漁業権の行使に対して、港則法で「みだり」な漁撈を禁止しているに過ぎず、その他の法律には、漁撈を規制する規定は全くない。なお、港湾内水域における共同漁業権や区画漁業権が、補償によって消滅したとしても、指定海区としての入漁権は存在する。

このように、港湾内水域での行為のうち、漁業に関しては、港則法を担当する港長がみだりに漁撈をする場合にのみ取締ることができるが、港湾管理

者には、対応する手段や方法はない。漁業法は、わが国の伝統的な漁業保護政策の一つでもあるが、それが米海軍側にとって、常に求めている佐世保港の秩序ある使用を妨げるものとして日本側海事行政への不信感となり、水域に関する協定へと発展したことは前述のとおりである。

一般問題として、水域施設は港湾管理者の基本施設であるが、港湾法制定当時、その区域は港域法の港域に限られていた。しかし、港域法の港域には航路は含まれていなかったので、港湾管理者は水域施設のうち、航路の管理権を有していなかったと解される。港則法において、水域内の泊地での錨泊指定を港長に義務づけている点などを考え合わせると、水域施設の実質管理は、海上保安庁が国を代表しているとも思われる。

その一方で、水域内での瑕疵は、港湾管理者に責任を負わせている。こうしたことは、単に矛盾として片付けられるべき性質のものではない。

いづれにしても、水域を国家行政としてどのように考え、どの機関が管理の母体となるのかさえ明確ではなく、今後、基本的な問題として検討しなければならない。