

2022年3月11日

中国電力株式会社代理人 末国陽夫様 松村和明様

上関原発を建てさせない祝島島民の会
代表 清水 敏保

令和4年1月14日付け文書への反論及び質問書

貴職が令和4年1月14日付けで送付された文書(以下、「4.1.14文書」という)について、下記のとおり、反論いたします。

記

1. 「損失補償を欠いた違法な調査」について

1-1. 2000年補償契約は違法である

(1) 要綱・基準・細則に反した損失補償は違法

憲法29条3項は、公共事業・公益事業には「正当な補償」が必要である旨規定していますが、この「正当な補償」を実現するために、任意取得と強制取得とをつうじて適用される統一的な補償基準として定められたのが「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」(昭和37年閣議決定、以下、「要綱」という)です。

さらに、要綱に基づいて、用地対策連絡会¹が「公共用地の取得に伴う損失補償基準」(以下、「基準」という)及び「公共用地の取得に伴う損失補償基準細則」(以下、「細則」という)を定めています。電力会社もまた、「電源開発等に伴う損失補償基準」及び「電源開発等に伴う損失補償基準細則」を要綱・基準・細則に準拠して定めています。

したがって、要綱・基準・細則に反した損失補償は、憲法29条3項にいう「正当な補償」にあたらぬ「違法な損失補償」になります。

(2) 漁労制限補償には期間の特定が必要

工事や調査のために一定期間海面を使用するには制限補償(漁労制限補償)が必要ですが、細則第13は、漁労制限補償の算定に制限期間年数 n の特定が必要であることを定めています。制限期間年数 n を特定する際には、当然のことながら、開始日・終了日の特定が必要です。²

ところが、貴職は、4.1.14文書で「漁業補償契約は、…『調査ならびに発電所の建設および運転』といった長期間を前提に約定していますから、これには、当然、このたびの海上ボーリング調査も含まれます」と回答されています。

この回答は、「発電所の建設および運転」といった長期間の間に、期間を特定せずに何時でも何度でも調査し得ると言明されているにほかならず、 n の特定が必要と規定している細

¹ 全国各地の公共・公益事業者の用地取得に関する連絡会。

² 埋立免許の出願や一般海域占用許可の申請には、工事や調査の施行に要する期間(開始日・終了日)の記載が必要であり、埋立免許・一般海域占用許可には特定された期間が記される。

則第 13 に反していることは明らかです。

ちなみに、この回答は、消滅補償、制限補償（漁労制限補償）、制限補償（漁場価値減少補償）、影響補償という補償の種類の違いを無視しています。

消滅補償は、海面が陸地化することによって漁業権が消滅することに対する補償ですから、陸地化後には、一定の漁業損害が永久に生じます。制限補償のうちの漁場価値減少補償も、工作物等ができた後にその周辺の海域で一定の漁業損害が半永久的に生じます。「永久制限補償」とも呼ばれる所以です。発電開始後の温排水に伴う補償もこれにあたります。

他方、制限補償のうちの漁労制限補償は、工事・調査等の一定期間の間に漁業が操業できなくなることに對する補償ですから、期間の特定がなければ算定できず、また工事や調査が実施される度に補償額が増加していきます。「一時制限補償」とも呼ばれる所以です。

しかるに、4.1.14 文書は、発電所運転に伴う「温排水に因る漁場価値減少」に對する永久制限補償を利用して、一時制限補償の期間も「長期」として、したがって「期間特定の必要がない」と回答しているのです。この回答に基づけば、「長期」の間に調査を何度実施しようと、それぞれの調査期間がどの程度であろうと補償額には変わらないことになりまますから、違法であるうえに条理にも反する独自の見解というほかありません。

端的に言えば、当会が「一時制限補償の制限期間を如何に定めたか」を尋ねているのに対して、貴職は「永久制限補償の制限期間は長期である」と的外れの回答をされているにすぎません。

調査に伴う補償は一時制限補償ですので、制限期間年数 n 及び開始日・終了日を具体的な数字で示さない限り、回答したことにはなりません。

(3)2000 年補償契約は要綱・基準・細則に違反している

4.1.14 文書のみならず、2000 年補償契約したい、要綱・基準・細則に反している点をいくつも含んでいます。主なものを例示すると次のとおりです。

①「包括的な補償」額の算定をしている(細則第 7 違反)

細則第 7 は、漁業補償額を算定する際に、魚価を地域別、時期別の格差を勘案した価格として算定すべきこと、自家労働費を漁業別、漁法別及び漁業規模別に算定すべきこと等を規定しています。

にもかかわらず、中国電力は、許可漁業、自由漁業、漁業権漁業すら区別せず、光熊毛地区の漁獲高全般をもとに「包括的な補償」額の算定をしています。

そのことは、大瀬戸聴中国電力上関原子力発電所準備事務所長からの当会宛て回答書(2019 年 12 月 10 日付け)に次のように記されています。

許可漁業および自由漁業に對する補償につきましても、上記漁業補償金(2000 年補償契約に基づき支払われた補償金)が漁業権漁業との区別なく光熊毛地区の漁獲高全般をもとに算出されたものであることから、包括的な補償により既に解決しているものと考えております。(括弧内は引用者)

②「個別払いの原則」に基づいていない(要綱第 5 条・基準第 5 条違反)

要綱第 5 条・基準第 5 条は、「損失の補償は、各人別にするものとする」と「個別払いの原則」を規定しています。

にもかかわらず、中国電力は、上記のように、各人別どころか漁業別や漁法別等すら一切しない「包括的な補償」をしています。

③権利者に補償していない(要綱第4条・基準第4条違反)

要綱第4条・基準第4条は、「損失の補償は、…土地等の権利者に対してするものとする」と規定しています。

許可漁業・自由漁業の権利者は、当該権利に漁協や共同漁業権管理委員会が如何に関与しようとも当該漁業を営む漁業者であることには変わりありません。

にもかかわらず、中国電力は、2000年補償契約において、共第107号共同漁業権管理委員会、四代漁協、及び上関漁協に補償金を支払っています。

埋立等に際して漁協が補償金を一括して受領することは珍しいことではありませんが、その際には、補償金の受領主体である権利者から委任状を取っておく必要があります。そのことは、次の水産庁通達に示されているとおりです。

○昭和51年3月13日漁政部長通達

漁業協同組合が組合員の漁業に関する損害賠償の請求、受領及び配分を行うことは、組合という社会的公益的組織体の存立目的の範囲内の行為であり、組合の行いうる業務には含まれると解する。

また、この場合において、関係海面においても漁業を行っている組合員からの委任行為が必要と解する。

山口県も、2005年7月6日県議会農林水産委員会において、池永審議監(当時)が、「許可漁業・自由漁業に関する利益は、組合員個人に帰属するので、漁協等が一括して補償契約を行う場合には、委任行為が必要である」旨答弁しています。

しかし、共同漁業権管理委員会は、祝島漁民からの何の委任行為もないままに補償金を受領し、その後、8漁協間に配分しようとしたものの、旧祝島漁協(現山口県漁協祝島支店)の分は受領を拒まれているため、山口県漁協に預けられたままになっています。

このような結果を招いている原因は、何より、祝島漁民からの何の委任行為もないままに要綱第4条・基準第4条に反して共同漁業権管理委員会が中国電力と2000年補償契約を締結したことにあります。

以上の①～③に基づくだけでも、2000年補償契約が要綱・基準・細則に違反していること、したがって同契約に基づく補償が憲法29条3項にいう「正当な補償」にあたらぬことは明らかです。

祝島漁民の「自由漁業の権利」は、財産権であり、それを侵害するには権利者からの同意取得及び損失補償が必要です。また、財産権侵害に係る行政処分(本件では埋立免許)には憲法31条に基づき「告知・聴聞の機会」を設ける等の「適正手続」が必要です。³

³ 松山地裁昭和43年7月23日決定は、憲法31条は行政手続についても適用されると解され、公有水面埋立法4条3号(現4条3項3号)に基づく埋立承認処分は、その埋立施行区域に漁業権を有する者がいる場合には、その者に告知、聴聞の機会を与えることが要請されるところ、その機会が与えられていないから本件埋立承認処分は憲法31条に違反する疑いがある、と判示している。

にもかかわらず、違法な補償契約によって祝島漁民の同意取得も損失補償もなされないまま、また適正手続も取られないまま、祝島漁民の財産権が違法に侵害されようとしていることとなります。

1-2. 広島高裁判決について

(1) 広島高裁判決は「適法な補償契約」を前提としている

4.1.14 文書は、「祝島漁民がボーリング予定海域において許可漁業・自由漁業自体を行うことができなくなった」と主張するうえで、2000年補償契約に関して、広島高裁平成19年6月15日判決から次の部分を引用しています。

8漁協所属の組合員は、他の各漁協の地先において行う許可漁業・自由漁業については、その得喪変更にあたる場合を含めて、管理委員会の協議決定に委ねる権限を自己の属する漁協に与えていたと解するのが相当である。そうすると、管理委員会が漁業補償契約を締結したことによって、被控訴人らは、A,B各海域における許可漁業・自由漁業について拘束を受け、漁業権消滅区域等を含むA,B各海域における許可漁業・自由漁業について諸迷惑受忍義務を負担するとともに、そのうちの漁業権消滅区域においては、許可漁業・自由漁業自体を行うことができなくなったというべきである。よって、漁業権消滅区域等を含むA,B各海域において、被控訴人らが諸迷惑受忍義務を負担していないことの確認請求並びに許可漁業・自由漁業を行わない義務を負担していないことの確認請求は、いずれも理由がない。(下線引用者)

この判示事項は、下線部分が示すように、2000年漁業補償契約の締結を根拠としており、したがって、2000年漁業補償契約が適法であることを前提としています。⁴

しかし、1-1で述べたように、2000年漁業補償契約は違法な契約ですから、上掲判示事項の下線部分以下は根拠を失ったこととなります。

(2) 広島高裁判決の論理に基づいても「諸迷惑受忍義務の制限を受ける」だけ

4.1.14文書における広島高裁判決からの引用は上掲のとおりですが、その前段を含めて判決文を引用すると次のとおりです(前段部分を青字で示します)。

以上のとおり、許可漁業・自由漁業の操業について各漁協と組合員とが密接な関連性を有すること、管理委員会が、以前から、許可漁業・自由漁業についても、各組合員間の操業の調整や公共事業等による制限について協議決定し、各組合員もこれに従ってきたことにかんがみると、被控訴人ら組合員は、祝島漁協に対し、C海域で行う許可漁業・自由漁業について、得喪変更やこれに準ずる重要な事項でない限り関係者間で調整を行い、操業方法や内容を決定する権限を与えていたと認めるのが相当である。そして、祝島漁協は、8漁協間で行使契約を締結することにより被控訴人らがC海域で行う漁業の行使方法については、許可漁業・自由漁業についての制限も含め管理委員会での協議決定に委ねたことになる。

そして、諸迷惑受忍義務の内容が許可漁業・自由漁業の得喪変更やこれに準ずる重要な事項に

⁴ 広島高裁平成19年6月15日判決の訴訟においては2000年補償契約の適法性について争われていなかったため、判決で言及する必要はなかった。

該当しないことは漁業権漁業について述べたところと同様である。

そうすると、被控訴人らは、管理委員会が漁業補償契約を締結してC海域における諸迷惑受忍義務を認めたことにより、C海域については漁業権漁業のみならず、許可漁業・自由漁業についても漁業補償契約の拘束を受け、諸迷惑受忍義務の制限を受けることになる。

また、許可漁業・自由漁業は、共同漁業権の漁場区域内においては共同漁業を妨害しない限りにおいて認められるに過ぎず、また管理委員会が許可漁業・自由漁業を含め、漁業調整を行ってきた実態などから、8漁協所属の組合員は、A海域及びB海域における許可漁業・自由漁業については、その得喪変更にあたる場合も含め管理委員会の協議決定に委ねる権限を自己の漁協に与えていたと解するのが相当である。そうすると、管理委員会が漁業補償契約を締結したことによって、被控訴人らは、A,B各海域における許可漁業・自由漁業について拘束を受け、漁業権消滅区域等を含むA,B各海域における許可漁業・自由漁業について諸迷惑受忍義務を負担するとともに、そのうちの漁業権消滅区域においては、許可漁業・自由漁業自体を行うことができなくなったというべきである。よって、漁業権消滅区域等を含むA,B各海域において、被控訴人らが諸迷惑受忍義務を負担していないことの確認請求並びに許可漁業・自由漁業を行わない義務を負担していないことの確認請求は、いずれも理由がない。

上掲引用文を理解するには、A海域、B海域、C海域及び共同漁業権行使規約についての知識が必要ですが、次のとおりです。

A海域は上関漁協に免許されている共同漁業権の漁場区域、B海域は四代漁協に免許されている共同漁業権の漁場区域であり、両漁協とも2000年補償契約における漁業権消滅区域について漁業権放棄決議を挙げている。また、C海域は8漁協共有の共同漁業権の漁場区域であり、温排水の影響を受けるが、判決は、「温排水の影響は、漁業権の得喪変更にあらず、漁業権の行使方法、漁業権行使に関する制限事項に過ぎない」として「共同漁業権行使規約の2条3項ではなく2条4項に該当する」⁵としている。⁶

以上を踏まえたうえで、祝島漁協組合員の許可漁業・自由漁業についての青字部分の論理展開を整理すると、次のようになります。

まず、C海域での許可漁業・自由漁業については、結論として「漁業補償契約の拘束を受け、諸迷惑受忍義務の制限を受けることになる」としてはありますが、その理由は次のC①～C③です。

C①祝島漁協組合員は、祝島漁協に対し、C海域で行う許可漁業・自由漁業について、得喪変更やこ

⁵ 8漁協共有共同漁業権の共同漁業権行使規約の2条3項、2条4項は次のとおりである。

2条3項 漁業権に関する事項であつて、各組合の総会議決を必要とする事項(水産業協同組合法48条1項9号及び10号に掲げる事項)については、あらかじめ管理委員会の協議を経て、各組合の総会の手続を行う。

2条4項 漁業の行使方法、制限事項及び増殖事業並びに土砂採取及び水面占用等については管理委員会において協議決定し、各組合はその決定事項を忠実に履行する。

⁶ 温排水に因る漁業損失は、本論で述べているように「漁場価値減少」であり、漁場価値減少補償が必要な損失である。したがって、2条4項に該当するとの判決の判断は誤りであるが、本意見書では煩雑さを避けるため、そのまま認めておく。

れに準ずる重要な事項でない限り関係者間で調整を行い、操業方法や内容を決定する権限を与えていた。

C②祝島漁協は、8漁協間で行使契約を締結することにより、祝島漁協組合員がC海域で行う漁業の行使方法について、管理委員会での協議決定に委ねた。

C③管理委員会が漁業補償契約を締結してC海域における諸迷惑受忍義務を認めた。

すなわち、C①～C②によれば、祝島漁協組合員が管理委員会の調整や協議決定に委ねたのは、「得喪変更やこれに準ずる重要な事項でない限り」であり、したがって、補償契約締結によって受ける拘束は「諸迷惑受忍義務」にすぎない（C③）とされています。

ところが、A・B海域での許可漁業・自由漁業については、結論として「その得喪変更にあたる場合も含め管理委員会の協議決定に委ねる権限を自己の漁協に与えていた」（傍点引用者）とされており、その理由として、次のAB①及びAB②が挙げられています。

AB①共同漁業権の漁場区域（A海域及びB海域）内においては、許可漁業・自由漁業は、共同漁業を妨害しない限りにおいて認められるに過ぎない。

AB②管理委員会が許可漁業・自由漁業を含め、漁業調整を行ってきた。

管理委員会による許可漁業・自由漁業を含めた漁業調整は、C①、C②に示されるように、C海域についても行なわれていましたから、なぜA・B両海域でのみ「得喪変更にあたる場合も含め」になるかの理由にはなりません。したがって、その理由はAB①に求めるしかありません。

しかし、A・B両海域のうちの漁業権消滅区域（以下、「D海域」という）については、すでに四代漁協及び上関漁協が漁業権放棄をしていますから、AB①が該当するはずはありません。したがって、D海域においては、AB①に基づく結論である「得喪変更にあたる場合も含め」、管理委員会が協議決定できることにはなりません。8漁協共有の共同漁業権が設定されているC海域においてさえ自由漁業を自由に営んでいるのに、共同漁業権が全く存在しなくなったD海域において自由漁業を自由に営めなくなったはずがありません。

実際、2019年～2021年のボーリング調査予定期間も含め祝島漁民がD海域において自由漁業を営んできたことに関し、管理委員会は何の関与もしていません。

以上のことから、判決の論理に基づいたとしても、ボーリング調査予定海域であるD海域においては、漁業補償契約の拘束を受けるのは「得喪変更やこれに準ずる重要な事項でない限り」であり、「諸迷惑受忍義務の制限を受ける」だけになることは明らかです。

以上のように、2000年補償契約が違法であること、及び、判決の論理に基づいてもD海域においては「得喪変更やこれに準ずる重要な事項でない限り」の制限しか受けないことから、ボーリング調査予定海域（D海域）において自由漁業を自由に営むことができることは明らかです。また、そのことは、2019年～2021年のボーリング調査予定期間において祝島漁民の営む自由漁業に中国電力は調査への協力をお願いするしかなかった事実、またその状況に管理委員会は何の関与もしなかった事実で証明されています。

1-3. 債権の消滅時効について

漁業補償契約は、漁業者が埋立等の実施に同意すること、及び埋立等の事業者が漁業補償

を支払うことを内容とする契約です。

2000年漁業補償契約では、中国電力が埋立等を実施する債権を持ち、補償金を受け取った漁業者は埋立等の実施に対して次のような債務を負うことになっています（2条2項）。

- a 漁業権消滅区域においては「漁業権等を放棄する」。
- b 漁業権準消滅区域⁷においては「漁業権を行使しない」。
- c 工事作業区域においては「漁業権を行使しない」。
- d 発電所温排水に起因する一切の漁業損失及び漁業操業上の諸迷惑を受忍する。
- e 調査実施に同意し、当該調査ならびに発電所の建設および運転に起因する漁業操業上の諸迷惑を受忍する。

このように、漁業者の債務にはa～eの五種がありますが、うちaだけは、四代漁協・上関漁協が漁業権放棄決議を挙げて実現しているものの、b～eは、債権の消滅時効により既に消滅しています。

貴職は、4.1.14文書において「債権の消滅時効は同契約に当てはまるものではありません」と述べておられますが、何の理由も示されていないので貴職の願望に過ぎません。

2000年補償契約に基づいて補償金を受領した漁業者は、その後現在に至るまでb～eの債務を履行しているようですが、既に債権が消滅しているにもかかわらず債務履行を要求すれば、損害賠償請求の対象になると考えます。

2. 和解条項について

貴職は、4.1.14文書において、平成26年6月11日付け和解条項の遵守をお願いする旨記されていますが、既に2021年9月10日付け貴職宛文書に記しましたように、「違法な調査に対して不作為義務を負うはずはありません」。

貴職は、4.1.14文書において、「当社としても、裁判所において和解条項の内容を相互に確認する機会を設けることも考えています」と記されていますが、当会は、和解条項の内容を否定しているわけではありませんので、裁判所において「和解条項の内容を相互に確認する機会」を設けても意味がありません。

ただし、1-2に記した当会の見解を確認したり、広島高裁判決について当会が抱えている疑問点（事実誤認や漁業法・公有水面埋立法に係る疑問点）についてご教示・ご説明いただいたりする機会になるのであれば、むしろこちらからお願いしたいと思います。

3. 利害関係人について

一般海域占用許可の利害関係人に関する2021年11月30日付け文書での質問事項①～⑧について、貴職は、4.1.14文書において「山口県条例の定めに沿っただけである」旨の回答を再び繰り返されています。

2021年11月30日付け文書に記しましたように、「利害関係人が誰か」について判断

⁷ 漁業権準消滅区域とは、護岸用捨石、放水口その他の発電所設備の設置、海底浚渫、港湾利用および設備点検補修の用に供するための区域とされている。

する責任は事業者にあり、事業者が「県条例に従った」と言ってすむことではないとの当会の見解には変わりなく、この回答では到底納得できません。

しかし、上記質問事項①～⑧については、いずれ新たな状況の下で改めて質問することとし、今回は、以下、4.1.14 文書を踏まえた質問をいたします。

ボーリング調査予定海域では、2000 年補償契約に基づき、共同漁業権が放棄されたことから、漁業権に基づいて共同漁業を営む者は皆無になり、自由漁業が営まれています。

山口県の「一般海域の利用に関する条例施行規則」第 2 条第 1 項第 5 号は、一般海域占用許可の申請の際には「利害関係人がある場合にあっては、その同意書」を添えて知事に提出しなければならない旨規定しています。

ボーリング調査予定海域の上記実態に基づけば、利害関係人は自由漁業を営んでいる祝島漁民になるにもかかわらず、中国電力は、「利害関係人は共同漁業権の免許を受けている山口県漁協のみ」であり、祝島漁民は利害関係人に当たらないとして一般海域占用許可を申請し、知事の許可を受けています。

しかし、他方で、貴職は、4.1.14 文書において「このたび実施する海上ボーリング調査も含め、地質調査の実施については平成 12 年の漁業補償契約において約定しています」、「漁業補償契約は、……『調査ならびに発電所の建設および運転』といった長期間を前提に約定していますから、これには当然、このたびの海上ボーリング調査も含まれます」と記されています。

調査に伴う漁業損失に対し 2000 年補償契約で補償をして同意を得たということは、その補償対象である漁業者が調査の「利害関係人」であることを意味します。

したがって、中国電力は、ボーリング調査に関する一般海域占用許可の申請の際に、2000 年補償契約で補償の対象となった漁業者を利害関係人に含め、その同意書として 2000 年補償契約書を添付して申請しなければならなかったはずで。

にもかかわらず、2000 年補償契約で補償の対象となった漁業者を利害関係人に含めなかったことは、「一般海域の利用に関する条例施行規則」第 2 条第 1 項第 5 号に反する違法行為にあたります。

そこで、次の質問をいたします。

質問①：貴職は「海上ボーリング調査については、2000 年漁業補償契約ですでに同意をいただいている」と主張されているが、それならば、一般海域占用許可の申請の際に 2000 年漁業補償契約に基づく補償の対象となった漁業者を利害関係人に含め、2000 年補償契約書を同意書として添付して申請しなければならなかったのではないか？

何故そうしなかったのか？

質問①についての納得いく説明を要求いたします。

以 上