

## 第2回網走港安全利用対策推進委員会 議事録

日時 令和4年3月28日 午後2時00分～午後4時00分

場所 オホーツク・文化交流センター 2階 大会議室

出席者

〈委員〉

石井委員、川瀬委員、新谷委員、山田委員、上田委員（Web参加）

〈アドバイザー〉

南アドバイザー（Web参加）

〈オブザーバー〉

網走消防署 金田警防課長、紋別海上保安部 立崎交通課長、同 村井交通課専門官、同 中村航行安全係、網走海上保安署 梅本次長、同 亀山警備救難係、網走警察署 大宮地域課長、オホーツク総合振興局 伊藤水産課長、網走海区漁業調整委員会 渡邊事務局長

〈ヒアリング事業者〉

北海道海難防止・水難救済センター 稲垣事業部長、日本通運(株)網走支店 伊東支店長

〈事務局〉

立花建設港湾部次長、梅津港湾課長、吉井港湾課港湾管理係長、高崎港湾課港湾管理係主査、畠山港湾課港湾管理係主事、大段都市整備課計画係技師、羽石都市整備課計画係技師、藤縄都市整備課建設係技師、岩井都市整備課建設係技師、川合農林水産部長、渡部水産漁港課長

〈業務支援機関〉

(株)北海道二十一世紀総合研究所 小山部長、同 有我主席研究員

### 1. 開会

事務局

本日は、お忙しい中お集まりいただきまして、誠にありがとうございます。ただいまから、第2回網走港安全利用対策推進委員会を開催いたします。

前回の開催の際にアドバイザーの参加についてお話をさせていただきましたが、本日は日本大学法学部の南健悟先生がアドバイザーとしてwebにて参加となっていますので、ご紹介させていただきます。南先生、本日はよろしくお願いいたします。

南アドバイザー

よろしくお願いいたします。日本大学法学部の南健悟と申します。本日は拙いながらもアドバイザーを務めさせていただきます。なにとぞよろしくお願いいたします。

事務局

また、今回はヒアリング事業者としまして、北海道海難防止・水難救済センターより稲垣様にお越しいただいております。同じくヒアリング事業者としまして、日本通運株式会社網走支店より伊東様にお越しいただいております。本日はよろしくお願いいたします。

それでは早速ですが、議事に入りたいと思います。

石井委員長、よろしくお願いいたします。

## 2. 議事

石井委員長

皆さん、こんにちは。早速ですが、会議に入っていきたいと思います。

本日の会議でございますが、概ね 17 時位を目途に議論をさせていただきたいと思います。

早速ですが、議事に入っていきたいと存じます。

前回、事務局の説明により網走港湾施設内の水域施設で、小型船舶を使った釣りが急増し、漁船との衝突の可能性があります大変危険な状況であるということでございました。

各委員・オブザーバーにおかれましては、安心安全の確保という視点で、何らかの規制は必要であろうという問題意識は、意見等からも持っていたのかなと認識をしているところでございます。

議論の中で港則法や港湾法などのお話もございましたので、本日は港をめぐる法制度の理解ということについても、前提としてきちんとご理解をいただいたうえで、共通の土俵で港湾の安全確保ということに関しまして議論を深めさせていただければと思っております。

### (1) 前回内容の確認について

石井委員長

それでは、議事の(1)、前回内容の確認ということでございますが、事務局から簡単にご説明をお願いいたします。

事務局

港湾課の梅津でございます。よろしくお願いいたします。私の方から前回会議の確認ということで説明をさせていただきます。

第1回網走港安全対策推進委員会につきましては、エコーセンターの学習室で開催いたしまして、5名の委員のうち3名の委員が対面での参加、2名の委員がWebでの参加でございました。

網走港の現状と課題についてご説明させていただきまして、ご意見をいただきました。

Webの環境が悪く、山田委員と上田委員には、資料の説明やオブザーバーの発言、また、会場での意見交換の聞きとりがしにくい状況となってしまいまして、ご迷惑をおかけし、大変申し訳なく思っております。

会議でのご意見といたしましては、山田委員からは、「港内で留まって釣りをすること自体がいかげなものか。港則法の説明や振興局さんの説明が聞き取れなかったので、内容を知ったうえで議論したい。」というご意見をいただき、後日、資料の説明要旨や議事録をお渡ししまして、何らかの規制の必要性について、ご認識いただけたものと考えております。

上田委員からは、「禁止区域を増やすことで特定の区域にボートが集中し、事故が起こることも考えられるので、基本的なルール作りが必要でないか。」というご意見をいただきました。

新谷委員からは、「秋サケの議論ではなく、安全安心の確保という観点で議論いただきたい。」というご意見をいただき、また、「漁船の航走波でゴムボートが転覆し、死者が出た場合、誰の責任になるのか危惧しており、組合員からも対策を求める声が上がっている。」といったお話がございました。

川瀬副委員長からは、「港則法、港湾法、条例などがあり、それぞれの趣旨、概念などが違うところもあるが、その辺りを整理し、何らかの規制が必要との認識を持った」というご意見をいただきました。

石井委員長からは、「事故を未然に防ぐため、様々な観点から議論を集め、共通の認識を持ったうえで議論させていただきたい。何らかの規制の必要性は感じている。」といった意見がございました。

以上が前回会議の確認でございます。

#### 石井委員長

ありがとうございます。

続きまして、議事の（２）に入らせていただきたいと思います。関係者ヒアリングになりますが、港に関する業務に従事する方にお越しいただいておりますので、ミニボートに対しての認識やご意見を伺わせていただきたいと思いますと思っております。

先ず、船舶代理店の日本通運様ですが、大型の貨物船が入った際に荷下ろしをする業務を行っているとのことでございます。港にプレジャーボートやミニボートが進入していると聞いておりますので、近年の状況等や、港内にこれらの進入を規制することに関しての見解をお伺いしたいと思いますので、前の席にお越しいただきまして、ご発言をお願いしたいと思います。

それではよろしくお願い申し上げます。

#### 日本通運(株)網走支店 伊東支店長

日本通運網走支店の伊東と申します。よろしくお願いいたします。

私どもの方では、主に第4埠頭を中心に、在来船の船上げ荷役、船積み荷役を主にやらせていただいておりますが、近年、その本船のそばで、前回資料も見せていただきましたが、写真にあったとおり、ゴムボートがその本船のそばで釣りをやられているといった状況が、最近ここ1・2年、特に多く感じております。

入出港時、いつ船が来るかということをお方たちは知らないなかで、そういったことをされているということで、その船の波を受けて転覆するとか、ないし人の命に関わるということに関して、このことについては非常に重く受け止めてございます。ぜひ、この中身について規制等していただけると、私どもも安全航行を含めて安全荷役をモットーとしていますので、ぜひご対応いただきたいと思いますと考えてございます。

私からは以上です。

石井委員長

どうもありがとうございました。

ただ今のご発言に関して、もしご質問等ございましたらお願いしたいと思いますが、いかがでしょう。

山田委員お願いします。

山田委員

初めまして、日本釣振興会の山田といいます。よろしくお願いします。

去年とか、第4埠頭は、サケ釣りの時期に関しては常に閉まっていたと思います。業務を行っていない時は、釣りができるように開放することは考えていただけないのでしょうか。

日本通運(株)網走支店 伊東支店長

その許可というのは我々が決めることじゃない。基本的に市の港湾の方にそれをご依頼されている。ご相談を受けて、いいのではないか、ダメなのではないかという話は、ご返答させていただいていますが、去年に関しては特に石炭などエプロンを使う荷役が多くありまして、ここ2〜3年ずっとですが、そこに釣り人が入ると、大変荷役機械が走的过程中で危険が生じるといったところもありますし、SOLASゲートの中を基本的に一般人が容易に入ることがいいことなのかということも含めて、そこに関しては我々としては疑問が生じると思っています。

事務局

申し訳ありません。

私の方からお話をさせていただきたいと思いますが、4埠頭の開放については、たまに電話とかがかかってきて、対応させていただいていますが、平成30年4月に第4埠頭のフェンスの中で、保管していた石炭が燃えるというボヤ騒ぎがありました。夜中の2時ぐらいのことで、漁業者がたまたま見つけて消防に通報してくれて、発見が早かったため運よく石炭はほとんど被害がなかったのですが、主に表面を覆っていたブルーシートやタイヤが燃えたといったようなことがございました。

原因は不明だったのですが、荷主さんの方から、不特定多数の一般の方が自由に出入りできるような状況になっているのはいかがなものかというようなことを、荷主さん、製糖会社なのですが要望がありまして、そういったこともありまして、現状開放していないという状況です。

日通さんにも、必ず夜は施錠していただくようお願いをしているという状況です。特にサケ釣りの時期である9月から10月には、石炭も輸入されるということで、今後は状況を見ながらということになるのですが、やはり荷主さんの意見が一番かなと考えていますので、開放するのはほぼ難しいのではないかと考えております。

山田委員

ありがとうございます。

石井委員長

他にはいかがでございましょう。

よろしいでしょうか。

それでは、どうもありがとうございました。

次に、北海道海難防止・水難救済センター様、道内におけるプレジャーボート、ミニボートの海難事故発生状況や安全対策、これらの船の港内への進入に対する規制に関しての見解をお伺いしたいと思います。

どうぞよろしくお願い申し上げます。

北海道海難防止・水難救済センター 稲垣事業部長

北海道海難防止・水難救済センターの稲垣と申します。よろしくお願いいたします。

私の方から他の地域のミニボート等の現状、それとミニボート、手漕ぎボート等の事故例について、若干お話させていただきたいと思います。

胆振管内の伊達というところがございます。その漁港でも結構ミニボート、手漕ぎボートが頻繁に出入りしているのですが、その組合の職員にお聞きしたところによりますと、斜路から出港していくのですが、いろいろなクラブとか団体に加盟している所有者、船長さんの方に対しては、マナーとか事故の啓発をされていてトラブルはあまりないということらしいのですが、地方から来ている方たちがホタテの桁に入ったり、間口で釣りをしている。そして定置に近寄ったりして、ペラで網を切られたことが何度もあるといったトラブルが発生していますということをお話していました。

また、隣の室蘭でもお話を聞いたのですが、やはりここでも港の間口付近で釣りをしたり、定置の桁の上で釣りをしている人もいます。ただ、まだ大きな事故とか被害は、室蘭の漁協では今のところないですということでございます。

また、ミニボート等の事故ですが、3件ほどお話したいと思います。平成18年5月2日、これも伊達ですが、手漕ぎボートで69歳と55歳の方が釣りに出かけて行方不明に。家に戻らないと家族の方からの通報があり、伊達の救難所員が出動しまして、この船には道警とか潜水士の方も乗せて出動したのですが、前浜から300mのところまで浅瀬に沈んでいる二人を発見したということです。またボートは3.5km先で見つかったと。この日は風は若干あったものの波は穏やかであったということらしいです。

それと22年の7月16日、松前で56歳の男性が、自宅に帰省して自分のゴムボートで釣りに出かけた。それで帰らないということで家族から捜索願が出ました。それで翌々日に松前の救難所員が出動しまして捜索したところ、海岸から10mの沖合の海底で、発見されたと。これもやはり残念な結果になったということです。

最後に27年5月27日、またこれも伊達ですが、長流川という川がありまして、その河口の50m沖で、85歳と75歳の兄弟の方がゴムボートで釣りに出かけ、転覆しまして2名とも亡くなったということです。この時、27年の5月に出漁したのですが、前の年に買ったボートを初めてこの時に出したということです。調べたところ、空気が抜けて、片方だけ空気が抜けて転覆して、残念な結果になったということでございます。この時も救難所に出動要請があったのですが、救難所員を集めている間に、既に救助が終わったということで、実際の出動はなかったということでございます。

いずれにしても、このミニボート、ゴムボート、小さい船は、ちょっとした波とか動揺によって、転覆や海中転落とかが非常にしやすいということがいえると思いますので、網走港内におきましても、船の波によって、ちょっとした波によって転覆とかそういう恐れがあるのであれば、やはり何らかのルール等が必要ではないかなというふうに思います。また事故が起こりますと、救難所員が出動しなくてはならないということでございまして、皆さんご存知だと思いますが、救難所員は漁業者であってボランティアでございまして、事故があると仕事を中断して行かなくてはならないとなりまして、非常に負担がかかりますので、その辺からもやはり絶対事故は起こしてはならないと思うわけでございます。

以上でございます。

#### 石井委員長

どうもありがとうございました。

ただ今のご発言に対しましてご質問等ございましたら。

よろしいでしょうか。

それでは、どうもありがとうございます。

次にいくつか事務局の方でヒアリングを行った事業所がございまして、内容について簡略にご説明をお願いしたいと思います。

#### 事務局

資料1の関係者ヒアリング資料に基づきまして、説明をさせていただきます。

網走市は上の3社について、聞き取りを行っています。前回の会議の中で、北見日通運輸さんということでヒアリング対象としていましたが、北見通運さんの間違いでございまして訂正させていただきたいと思います。

それでは、1ページ目をお開きいただきたいと思います。

まず株式会社スギセンさんでございしますが、こちら、杉本社長に聞き取り調査を行っております。こちらの会社は、網走港の港湾施設の管理業務を受託している会社になります。

社長のお話では、中段のところをご覧いただきたいと思います。危険なので止めるように促すが、「ルールを守っている、ルールに則ってやっている」などと主張いたしまして、移動しない者も中にはいる。こちらの会社は1日3回、見回り、港内のパトロールをいただいておりますので、その時に係員がそういった話をするのですが、移動していただけない場合もあるといったようなことがお話でございました。

防波堤内で停泊すること自体がダメなんじゃないか、停泊して良いエリアではないと考えている。

港内で釣って良い場所、ダメな場所があつて、非常に中途半端だったと考えている。というのは、サケ釣り捕獲禁止エリアの話でございまして、同じ港内で線が引かれているというのが注意もしづらいといったようなことです。

SOLAS条約の関係で保安業務を行っていますが、海側からなら簡単に近づける状況に疑問を持っている。本当にテロリストがいたらどうするのか。陸側ばかり厳しくしても意味がないのではないかと思うといったようなことで、年々増えてきていると認識している。近年はあまりにもひどいので、ルールを作ってもらいたいと考えているといったような内容でござ

いました。

次に2ページ目の渋田海運さんをご覧くださいと思います。

こちらは網走営業所長の池下さんにヒアリングを行っております。

こちらの会社は、網走港の中で貨物船ですとか客船、護衛艦など大型の船が入った時に、補助にタグボートとしてついて、曳いたり押したりとかするような業務をやったり、綱取作業、台船の曳き回し等をやっている会社になります。

こちらでも船舶が入港する時には、必ず池下所長が行って安全の確認を事前に行う。その時には、時期になると既にゴムボートがいる、少なくとも5隻、多い時では20隻程が停泊して釣りをしている。大声で船が入るから動いてくださいというようなことを指示すると、それには素直に従ってくれる。移動してくれなかった船は今までにはないということでした。中にはどこに移動していいかわからず、移動先が石炭船の航路上のそばで、危険だと感じたこともあったということです。

やはり池下所長も、数についてはだんだん増えてきているという認識で、去年は特に多かったという印象を持っておられました。安全のことを考えると釣りをしている船、船舶がない方がいい、禁止にして欲しいと考えているということでもございました。

次に3ページ目の北見通運さんをご覧くださいと思います。

こちらは、オホーツク支店の本間課長に聞き取り調査をしております。

こちらの会社は、網走港にある網走市小麦集出荷センターを管理しているオホーツク農業協同組合連合会の請負業務で、小麦を運搬する船舶の手配を行っている会社になります。

ミニボートの規制に関する見解でございますが、こちらは主に利用しているのが3埠頭ということで、サケ釣りの禁止エリアとなっております。入港の時には一等航海士が船首などに立ちまして、常に見張りを立てているので、現状として支障が出ている状況ではないということでもございました。しかしながら、だんだん数が増えてきているという認識を持っておられまして、網走港というのがもともと野付水道を通してこなければならないということで、船長によっては敬遠されがちな港だということで、もし海難事故の可能性が高いという話になりますと、本当に船長が来なくなってしまっ、そうすると船の手配が大変になるので、何かあってからでは遅いので、早めの対策をとっていただきたいということをおっしゃいました。

私の方からは以上でございます。

#### 事務局支援機関

21世紀総研の有我でございます。4ページ目の日本マリン事業協会北海道支部さん、こちらは私の方でヒアリングしましたので、私の方から報告をさせていただきます。

まず4ページの1番目の四角ですが、この協会さんは、モーターボートですとかヨット、水上ボート、マリンエンジン、関連機器、こういったものの製造事業者、整備事業者、販売事業者。こうした事業者さんから構成される業界団体でございます。主な活動は、横浜で毎年やっています「ジャパンインターナショナルボートショー」という非常に大きなイベントがございまして、こういうイベントを使って普及するというのが趣旨でございます。

ミニボートの安全対策については、こんな写真に載せたようなハンドブックなども作ってきたというところです。

2番目の枠の中の丸3つ目、1番下、ミニボートの普及状況ですが、ミニボート、船長3メートル未満、船外機2馬力以下については、小型船舶免許、船舶登録、船体検査が必要ないということで、普及状況はもとより所有者も特定できないという状況にあると。それから最近インターネットで輸入品が手軽に買えるということもあって、普及状況はほとんど把握できていないのではないかと答えられておりました。

5ページ目に移りまして、下の方の安全対策ですが、今言ったように特定できないということで、免許の更新などで集まる機会もないということなので、対象者を特定することが難しいということで、先ほどのような安全ガイドブックを作っても、それを配る機会がないということで、なかなか対応ができていないという状況だということです。

最後に6ページ目に、ミニボートの規制に関する見解というところですが、マリンレジャーで最近大きな死亡事故とか本州の方であつたりしまして、業界としては非常に危惧していると。マイナスイメージを持たれてしまうので、普及に歯止めがかかってしまうのではないかと危惧しているということです。網走港の状況もご説明したところ、非常に危険だと率直に感じたということでございました。そうした状況から事故の未然防止の為に、ミニボートが港内に進入しないように何らかの規制をするということについては一定程度は理解できましたというところですが、協会さんの趣旨として普及というのがありますので、一律に規制をするということではなくて、ルール化して、釣りができるところと入ってはいけないところとか、釣りができるような、全くできないではなく、釣りができるようなきちんとしたルールを作って、やって頂けると助かりますといったようなご意見でございました。

以上でございます。

#### 石井委員長

ありがとうございます。

今、間接的なご説明ですが、何かご不明の点等があればご質問等をお受けしますが、いかがでしょうか。

よろしいでしょうか。

それでは、ヒアリングにおいていただいた事業所の皆様、お忙しい中ご協力いただきましてありがとうございます。議事の途中ですけれども、皆様はここでご退室いただいて結構でございますので、どうも今日はありがとうございました。

この席で2者の方からご発言いただいて、事務局の方で4者からのヒアリングをまとめたものについてもご報告をいただきました。

いずれにしても、近年、ゴムボート等の出港といいますか混雑、結構多く出ているということで、事故のリスク等々についてそれぞれの立場で、多少温度差がある面もありますが、基本的には問題ということのご指摘をいただき、何らかの規制は必要だというようなご意見が大勢を占めたのかと思います。一方で、いたちごっこにならないような対応についても、きちんとして検討いただけるのであれば検討してほしいというようなことについても貴重なご意見として留める必要があるかなというようなところだったかと思います。

今のそれぞれのヒアリングの内容等を踏まえまして、今日の議論を進めることができればと思っております。

それでは次の議事(3)に移らせていただきます。「網走港と関係法令」ということでござ

います。それと合わせて、「北海道の港内における海難件数」についても事務局よりご説明をお願いします。よろしくお願いいたします。

## 事務局

それでは、網走港と関係法令についてということで、パワーポイントの資料をもとに説明をさせていただきたいと思います。

まず1ページ目でございますが、こちらが網走港の港湾区域図になります。前回の会議でも使用したものと同じものでございますが、再度のご確認ということでご覧いただきたいと思います。中心部に網走川がそそぎ込んでおります。黄色の着色部分が今回の検討の対象区域ということでございます。

次に2ページ目でございますが、こちらは立入禁止区域図と施設の位置図と今回の対象水域について示しております。①の図でございますが、現状での陸域での立入禁止図でございまして、これも前回の会議で提示させていただいた資料になりますが、防波堤、埠頭用地、物揚げ場などに事故防止、SOLAS 条約、HACCP の関係から立ち入り禁止の指定をしております。今回の議論は黄色の対象水域ということで指定をしております。

②の図でございますが、こちらが網走港の施設位置図でございます。水域の施設では港湾施設として航路、泊地が2か所指定されております。今回の議論の対象となるのは、第3埠頭、第4埠頭、第5埠頭及び船溜まりのある右側の航路、泊地の方になります。それを重ねたものが③の図になってございます。港湾施設に含まれる水域と含まれない水域があることがご確認いただけるかと思います。

次に3ページ目をご覧ください。こちらがサケ・マス捕獲禁止区域と対象水域の関係を図で示したのになります。第3埠頭側はサケ・マス捕獲禁止区域になっておりますが、第4埠頭の沖や第5埠頭側は禁止区域になっていないという状況がご確認いただけるかと思います。

次に4ページをお開きください。こちらが網走港における港湾法、港則法、条例の適用状況ということでございまして、網走港の①、②、③ということで区分をさせていただいております。まず、①が港湾区域全体を指しております。②が今回議論の対象水域のうち、港湾施設に含まれる水域施設、航路、泊地、船溜まり施設の水域でございます。③、赤く示しておりますのが、今回の議論の対象水域のうち、港湾施設に含まれない水域、航路、泊地、船溜まり以外の水域ということになっております。

下の表でございますが、網走港における港湾法、港則法、条例の適用表ということで記載をしております。港湾法につきましては、全てのエリアについて適用になってございます。港則法におきましては、網走港は適用港ということになっておりまして、港湾区域全体として適用にはなっておりますが、まず②、③の水域については、港則法上の航路、泊地の指定がないということで、丸印が付いていない状況になっております。それと網走市港湾施設管理条例についてですが、基本的には施設のある場所については管理権限が及ぶものと考えておりますので、②については適用ということになるかと思います。さらに、管理条例の中には罰則規定を設けておりますので、ここで二重丸印にさせていただいております。①や③のように管理する施設はないエリアについては基本的には管理権限は及ばないものと考えておりますが、管理する上で便宜上、許可申請の提出をいただいている場合等もございまして

三角印にしております。といいますのも、③の赤く着色されたエリアには施設は何もないのですが、だからといって、ここを自由に使われていいのかというようなこともありまして、実際、ここで何かをやるということになれば、やはり相談いただいて、申し出ていただく必要があるものと考えております。

港湾エリアということで①のエリアですが、防波堤の外であっても、例えばクジラの死体が漂流していた。過去に実際あったことですが、クジラの死体などが漂流していて、船舶交通に支障があるかもしれないということで、そのまま放置をしておけないと判断致しまして、引き上げて処分したということもありますので、管理を何もしなくていいかというと、そうではないということでご説明をさせていただきました。

市といたしましては、②の水域は罰則規定を設けた規制ができるのではないかと考えております。③の水域については規制をすることはできるけれども、罰則を設けることは難しいのではないかと考えているところでございます。

第1回目の会議に引き続き、対象水域について、プレジャーボート、ミニボートの進入または航行などの規制や対策についてご議論をいただきたいと考えているところでございます。

続きまして資料の2でございますが、こちらは北海道の港内における海難件数ということで、海保さんの方からデータを提供いただきまして、過去6年間の海難の事故の件数を数値化したものでございます。縦の軸は年になっておりまして、横軸が海難の内訳ということになっております。こちらは港内におけるということで、港内に限った事故について抜粋をさせていただきます。

港湾及び漁港におけるプレジャーボート、ミニボート、遊漁船などによる海難の件数だということで、令和3年度の件数は速報値だということでございます。昨年11月に網走市で発生したプレジャーボートの海難死亡事故につきましては港外であったため、この表の中には数値としては入っていないという状況です。

ミニボートの海難件数6件の内訳でございますが、転覆が3件、機関取扱不注意、機関故障による運航不能が2件、衝突が1件、負傷者は衝突による2名でございました。

説明については、以上でございます。

#### 石井委員長

どうもありがとうございます。

後ほど、こういった規制の必要があるかというようなことについて、アドバイザーの南先生のご見解も伺いながら議論をするということでございますが、法律的な整理を今回再度していただきまして、基本的には今の網走市の港湾施設管理条例での適用、具体的な規制等々については、港湾施設内しか難しいのではないかとということで、含まれない部分については別の視点、港湾法との関係からどこまでの規制ができるのかという話になるのではないかとというのが、事前に南先生等のお話も伺った上で、市が整理したところでございます。

その結果として、いわゆる港湾施設内については、極論すると罰則規定を設けるような規制も可能ではないかという見解に立っている一方で、その他の施設については、何とか規制については一定の可能性を考えることはできるのではないかと。これもどこまで本当にできるのかということについては、リーガルリスクがないということではなくて、あるにしても行政として条例を作ることについては、十分法的根拠を立てることはできるのではないかと

うところの見解だと思います。ただ、そこに罰則等々強い規制を設けることについては、条例は法律の規制よりも上回るような規制というのはなかなか難しいところがあるということです。でございますので、罰則を設けていくことについてはなかなか難しいというのが、今時点で市の方で整理していただいた見解ということでございます。

後に、そういったところをベースにどうすべきかというような議論を進めていくということになるかと思います。

今のご説明に対しまして、ご質問等がございましたらお受けしますが、いかがでございましょう。

よろしいでしょうか。再度、南先生の論点整理以降も関わる議題でございますので、何かございましたら、その後でもご発言をお願いできればと思います。

それでは、先日事務局に対しまして、サケ・マス捕獲禁止区域と対象水域が拡張できないか、という提案がありましたので、その点について事務局からご説明をお願いしたいと思います。

## 事務局

水産漁港課の渡部と申します。

本件について、私の方から説明させていただきますが、まず初めに本委員会につきまして、港湾の安全利用ということなので、本件についてはあくまでも参考ということでお話しさせていただきたいと思います。

網走港におきますサケ・マスの捕獲禁止区域と対象水域につきましては、先ほど事務局から説明しました資料の３ページ目をご覧くださいと思います。

本件につきまして、港湾事業が進む中で、他地区では港湾の整備にともなって水域を変更しているというお話がありましたので、当市の方で本件を管理しています北海道オホーツク総合振興局の水産課さんの方に確認させていただきました。

まず、河口規制につきましては、北海道漁業調整規則という規則で定められておりますが、本規則については水産資源保護法、それから漁業法の２つの根拠に基づいて決められております。もう少し平たくいいますと、水産資源の保護のため、それから漁業調整のために河口が規制されておまして、主にはここについてはサケ・マスの親魚をとるために保護をしているということでございます。

経緯につきましては、昭和 27 年に告示されておまして、その後 37 年に変更、現在の形には平成元年になっておりますが、その詳細な理由、根拠等は記録が残っていないということでもございました。従いまして、現在のこの形になった明確な設定関係というのは不明ですが、港湾整備によって河口規制区域が平成元年以降変更していないということは、今までの現状のこの形に変更してくる中で、もともと平成元年に設定した規制区域自体が特に影響がないと、例えばサケ・マスの遡上ルートが港湾工作物によって大きく変動しているという状況は確認されていないために、特に漁業関係者からも声がないので、現状のままきいているのではないかという見解となっております。

私の方からは以上です。

石井委員長

ありがとうございます。

サケ・マス捕獲禁止というのは、今回の港内の安全航行ということは別の話だということについて、制度の経緯等も含めてご説明をいただいたということだと思います。

元々の議論として、市として規制可能なエリアとして港湾区域ということで、プレジャーボート、ゴムボート等の安全確保のために何らかの規制が必要だということを一つの委員会の論点にしているということでございますが、逆にいうと仮にこちらの規制をして、禁止区域があつてそうじゃない区域があるということ。結果として、逆にいうとゴムボートが規制のないところに流れて、より交通上の安全という面の問題を生じさせかねないというようなことに対するリスクは、当然想定しなければいけないことで、委員会自体として決めるテーマではございませんが、必要があれば道に対して見直しの要望等については、当委員会としてむしろ必要な事柄については整理をすべきことではないかと、私自身は考えておりますので、そこは直接のテーマではないということについてはきちんと確認しなければいけないことですが、必要な事項についてはご意見を出していただいて、どういう形に、お願いベースの話にしかないとしても、ある程度全体感を持った議論にはつなげていただく必要があるかなと思っております。

今の点についてご質問等ございましたらお受けしますが、いかがでしょう。

川瀬副委員長。

川瀬副委員長

川瀬からお伺いします。参考にということは前提にした上で、今のご説明ですと、今の禁止区域、現行の禁止区域が平成元年に設定されていて、その時から漁業的な問題だったり、港のハード的な問題がそんなに変更されてないので、なぜこの今の範囲が決められたかという理由は不明だけど、前提事情が変わってないので、立法事実に変更がなければ範囲も基本的には変わらないのではないのかという理解でよろしいでしょうか。当然、道の管轄だという前提ではあります。

事務局

大体おっしゃっていることと相違はないですが、平成元年に変わって、例えば一般的にあるのが、この３ページ目の図面を見ていただくとわかるのですが、ここに禁止区域となっている箇所があると思うのですが、これが工作物によって明らかに魚の通り道が変わって、魚が工作物によってその間に集約されたり、固まりやすかったりしてきて遡上に対して影響があれば、当然サケ・マスの親魚を捕獲しています北見管内増殖事業協会や漁業者からいろいろ声があがると思いますが、現状では平成元年に設定して、その後港湾事業が進む中において、そのような議論や声も上がっていないということは、港湾の整備によってサケの遡上には影響が出ていないのではないのかということですが、一番初めにお話しましたように、その辺りの経緯がないものですから、詳細までわかりません。ただ、その前の形についても、今の形とそんなに大きくは変わってはいないようでしたので、元々やはりその辺りどういう経緯でこの形になったかというところまではわからないという状況となっています。

川瀬副委員長

承知しました。理解しました。

石井委員長

こちらのエリアの扱いについては、元々非常に多分難しいところがありますし、主体的な話にはいずれにしてもならないので、ただどの程度の必要性があるかということについては、ある種率直な意見表明を必要があればするしかないかなという、私自身の認識はそういうレベルです。いずれにしても、今の話が前提となってどうするかという話になるかと思います。

他にはよろしいでしょうか。

そうしましたら、次の議事に入らせていただきたいと思います。

皆さんによります意見交換の前提として、関連法令の論点ということについて、南先生よりご説明をお願いできればというふうに思います。どうぞよろしくお願いいたします。

南アドバイザー

どうぞよろしくお願いいたします。日本大学法学部の南と申します。本日はアドバイザーとして、網走港におけるプレジャーボート等による釣りに対する条例等の論点ということで、少し法令の側面からご説明させていただければと思います。

私自身、実は北海道生まれの北海道育ちでございまして、旭川なのでなかなか網走に行く機会は少なかったのですが、オホーツク管内もよく遊びには行っておりましたので、今回お話を頂戴いたしまして、少し議論をさせていただければと思っております。

まず、今回お話を伺いまして、やはり一定程度の規制をせざるを得ないのではないかと私自身思っております。私自身は海事法という船ないしは海に関する法律を研究しておりますが、その観点から見ても一定程度の規制は必要なのかなと感じております。

一方で、今回検討のポイントとしてご指摘させていただければと思いますが、一般的な行政法学でも言われていることではありますが、条例を作成するにしたとしても、法令の範囲内でしか条例は作成することができないというまず大前提がございます。

あくまで立法府である国会の審議を通した、全国一律のルールの方が優先するというのが一般的な考えでございますので、条例を作成するにあたっては、法令の範囲を逸脱するということが非常に困難なケースがあるということは、まず前提としてお話をさせていただければと思います。

そのことを踏まえまして、今回問題となっています対象水域について少しお話をさせていただければと思います。先ほど網走市の方からもご説明がありましたように、港湾に関するルールには、大きく分けて港湾法や港則法といった法律が存在するわけでございます。その上で、港湾法においては、やや複雑なルールになっていきますが、港湾法においては、港湾区域という区域の中に、港湾区域内にある港湾施設に含まれる水域と、港湾の施設には含まれない水域という形で区別されております。網走市からいただいた資料の中にも例が載っているかと思うのですが、2ページ目でしたでしょうか。

(音声中断)

石井委員長

すみません、今、音声が途切れてしまったので、2 ページというところからもう一回ご発言をお願いしてもよろしいですか。

南アドバイザー

あっ、すみません。どこからお話したらよろしいでしょうか。

石井委員長

2 ページとおっしゃったところ以降、聞こえておりませんでしたので。

南アドバイザー

分かりました。

2 ページ目の資料の②の図に書かれています航路及び泊地というところが、港湾法上、港湾施設に含まれる水域で、色の付いていない部分が港湾区域には含まれているが、港湾施設には含まれない水域という形になっております。

実は、港湾法という法律では、港湾施設について各市町村などの港湾管理者に大きな裁量を委ねている一方、港湾施設に含まれない水域については原則として国の直轄の区域というような位置づけになっております。

そのことを踏まえまして、少し中身の方に入って行きたいと思います。資料の方に書かせていただいておりますが、関連法令として港則法と港湾法という法律がそれぞれございます。

まず港則法との関係についてですが、既に第1 回目の委員会において指摘されておりますが、港則法の35 条という法律では、「港内においてみだりに釣りをしてはいけない。」というルールが定められています。この法律は、港内において船舶交通を整理するための法令であるというふうに言われていて、この法律との関係において、一律に港内において釣りを規制するということは、この法律を上回る規制をすることになりますので、法令の範囲内で条例を作成するということと矛盾をしてしまう、ないしは抵触をしてしまう可能性があるということになります。

この点、既にヒアリング調査などにおいて、港内において釣りを一律に禁止したほうがよいではないかというご指摘もございました。私自身も、それはやむを得ないご意見なのかなと思いますが、元々これは漁業従事者を保護するためと考えられています。つまり、港内においても魚を釣って生計を立てている漁業従事者を保護するという観点から、「みだりに釣りをしてはならない」というルールが定められていますので、この規定自体は漁業従事者の保護という側面も有していると言われています。そのため、一律に港内において釣りを禁止するということに対しては、一定の抵触があると考えられます。

他方で、港湾法との関係について少しご紹介をしたいと思います。法律上、先ほどご紹介しましたように、港湾施設に含まれる水域である航路、泊地及び船溜まりについては、基本的には港湾管理権限を港湾管理者に委譲しており、一定の裁量が認められています。従いまして、実際に網走港においても、網走市の港湾施設管理条例というものを作成し、港湾の管理を行っております。この場合、港湾施設に含まれる水域については、既に網走市の港湾施設管理条例の14 条において、禁止行為を個別具体的に定めておりますので、この水域にお

いては、港湾施設に含まれる水域においては、網走市港湾施設管理条例の14条の規定を改正するなどして、釣りの禁止というものを定めることはできるのではないかと考えられます。

他方で、問題となるのは、先ほどの地図でもご紹介しましたが、港湾施設に含まれない港湾区域内の水域については、原則として国の管理というふうに考えられています。従って、港湾施設に含まれない水域については国の方に一定の管理権限があり、それに応じて港湾管理者である網走市の裁量というのはその分狭くなると考えられます。そうなりますと、この対象水域のうち港湾施設に含まれない水域の部分について、一律に立ち入りを規制するといったことは、国の権限を侵すものとも考えられる可能性がどうしても出てきてしまうということは指摘しておきたいと思います。

その上で、そうすると網走市としては、条例を作成したとしても、様々なルール、自主基準でもなんでもかまわないと思いますが、様々なルールにおいて港湾管理者は何もできないのだろうか、というようなところがあるわけですが、一方で、港湾法という法律の中には、港湾区域などについて、「施設を良好な状態に維持しなければならない」という業務を定めています。港湾法という法律の12条に、「港湾区域及び港湾管理者の管理する港湾施設を良好な状態に維持すること」というのが業務として法律に定められております。さらに「港湾区域の良好な状態の維持というのは、港湾管理者の任務である」ということを示す最高裁判例もございます。

そうなりますと、港湾管理者による裁量は確かに狭いと考えられるものの、港湾管理者の業務として、港湾施設に含まれない水域においても、障害を除去し、その利用を確保し、地方公共の秩序を維持するということが、判例ないしは法令上認められるのではないかと考えられます。

そうなりますと、港湾施設に含まれる水域については、一応罰則付きの条例の改正等により一定の規制をかけることができるわけですが、港湾施設に含まれない水域においては、どういう状態で、どういうルールを定めるかというのは今後の議論次第になるのかなと思いますが、法令との関係で慎重な検討が必要ではあるものの、一定程度のルールというのを定めることはできるのではないかと、私自身は考えております。

もちろん、このように議論をしたということは、港湾法という法律自体、あまり議論の多い法令ではございませんので、必ずしもそれが絶対である、絶対的な見解であるということにはありませんが、私自身はそのような考えというものを持っているということになるかと思います。

若干、議論の前提のお話が複雑になりましたが、以上とさせていただければと思います。  
何卒よろしくお願いいたします。

石井委員長

どうも、ありがとうございます。

あらためて法律的な立脚点についてご説明をいただいたかと思います。

ご質問等ございましたら、お受けしたいと思いますが、いかがでしょう。

よろしいでしょうか。

検討経過の中で、類似条例の制定等もあるということについても川瀬副委員長の方で少し見ていただいていますので、補足的なところの話がもしございましたら最初にご発言をお願い

いできればありがたいのですが、いかがでしょう。

川瀬副委員長

類似条例の範囲でということでしょうか。全体的含めてでしょうか。

石井委員長

疑義が全くないという話にはならないということではありますが、実務的にいういろいろな動きがあるというようなこともお調べいただいていますので、その辺のバランス的なところ全般についてコメントがございましたら、最初をお願いします。

川瀬副委員長

私の方でも、他地域の条例とか見させていただいている中では、先ほどから出ています港湾施設の管理条例というのは、市町村や都道府県が管理しているところだったら、いろいろなところであるわけですし、そこは港湾法に基づいているので、概ねのところとしては、今南先生からご紹介ありました港湾施設に含まれる水域施設に関しては相当厳しい規制をしているということが実態かなと。それ以外のところは、私の印象ですが、その他はあえて自由にしているかという、むしろ必要性まで議論が、港湾の一般的な管理の時に水域施設以外のところの規制までは、なかなか必要性が問題になっていないので、特段今まで触れていないというような印象を私は受けております。

他方で、港湾施設の管理とかでは関係ないのですが、三重県の条例を見ると、もっと幅広にモーターボート、船種はある程度規定していたと思いますが、養殖施設とかに一定距離をおいて一切近づいてはいけないと、近づいたら罰金と。率直なところ港湾施設とか港が関係ないですから、なぜ三重県にそんな権限があるのだろうという疑問すら持つところですが、そんな取っ掛かりがなくても、一定の目的から施設への接近も禁じているような条例もあるというところは見てございました。

石井委員長

ありがとうございます。

この委員会の位置づけは、法律的な技術論を議論するという場ではございませんが、法解釈としては、今ご説明があったような範囲のところを押さえていただいた上で、どういう可能性を考えるかという議論をこの席ではお願いしたいということで、少しお話をいただいたということでございます。

それでは、今日のメインの話になりますが、委員の皆様による意見交換に入らせていただければと思います。

市の説明、アドバイザーの南先生のご発言、川瀬副委員長のご発言をベースにさせていただいて、それぞれの皆さんのご意見を賜りたいと思います。

新谷委員、ご発言いかがでしょう。

新谷委員

ありがとうございました。熱心にご議論いただきまして、感謝申し上げます。

今、ご説明があったように、法律上何ができるか、何ができないか、という議論はもちろん大事だと思っております。私どもが盛んにお願いしているのは、法律はもちろんですが、法律の前に、当然命の問題がかかってきていまして、これはもう間違いなく、昨今のこの小さなゴムボートが港内に入ってきて魚を釣りをする。一方では、港湾の中に漁港区があるというのは、全国的にも珍しい施設でありまして、そういう意味は非常にこういう法律でなかなか規制がしづらい、想定してないような状態の中の状況の中で漁港があって、これだけ多くの、マックスでは2万回ぐらいの出入りがあるという推計もあるほど、大型船から小型船、商業船も含めて出入りがあるというような現状で、これはどう想定しても事故が当然起こらない方が不思議でありまして、ここ2年ぐらいの急激なゴムボート、小さな釣り船が、出入りするところに入ってきて釣りをしているということに対する危機感が非常にあるものですから、何とかそういう危険を回避する、また未然に防止するという観点の中から最善のルールを、知恵を出してお願いできればというふうに思います。

以上であります。

石井委員長

ありがとうございます。

続きまして、山田委員、ご発言お願いできれば。

山田委員

よろしくお願いします。

少し話が戻ってしまいますが、1回目の時にウェブ会議のトラブルで、正常な会議に参加できなかったのも、他の委員の方がどう思っているのか確認も含めてこの委員会の設置の運営方法ですが、設置要綱の第6条の4に公開というのがあり、ホームページを見ると、終わった後の資料などは出ていますが、できれば、僕の考えは広く周知して、きちんとした話をしているのですから、関心ある方に聞いてもらう。物事を公開せず進んで行くというよりも、会議自体もしっかり議論しているところを見せて、その中で市民の声もあるかもしれませんが、広く周知した方がいいのではないかと僕は思っているのですが、他の委員の方どうなのかなというのがまず1点。

あと優先なのは港内の規制のことですが、これは目標としている次の秋サケの時期までには決めていかなければならないと思います。釣り人とか、ミニボートに乗っている釣りの仲間とかにも聞き取りを行ったのですが、多くの釣り人が規制をかけなかったら危険と思っている。悪さする釣り人もいますし、漁やっているとこにまで行って、漁の作業を避けずに釣りをしている。あげくの果てには定置網とかにも仕掛けが引っかかっている。仕掛けが引っかかっているということは、網に針も引っかかっている刺さると危険だと思います。取り急ぎ委員会の運営とその次に規制について話しができればと思っていますので、よろしくお願いします。

石井委員長

ありがとうございます。

委員会の公開性ということについては基本公開ということで僕も認識していたのですが、

取り扱いを今現在どうされているかと、もし改善できる部分があったら少し検討していただくということについて、可能性としてでかまいませんのでご発言いただければと思います。

#### 事務局

委員会の公開についてですが、現在、市のホームページで、港湾課の方で公開はしております。内容については、前回の資料と議事録について公開していますが、おそらくそこまでとり着くのがなかなか難しいのかなというところもあるので、そこは今後分かりやすいように、トップページから見やすいような形で入れるような形でお知らせをするなり考えていきたいと思っています。

#### 石井委員長

多分、今の山田委員のお話だと、大勢来たらそれは場合によって入場制限していただいかまわないのですが、基本、公開の会議だということだと、傍聴がむしろ来られたら、来られることに対応すべきではないかと私自身は受け止めましたので、今回までそこまでやっていないというのはかまわないのですが、かまわないというか事実として進んでいますので、もう1回なりやる時には、姿勢として広く市民の方々に知ってもらうという意味でいうと、公開していますということをあらためて報知していただくようなことが可能かどうか、むしろどこまでやっていただけるかをご検討いただく必要があるかなということで、受け止めていただいて、3回目の時にはこうするというのを後でいつていただければいいかなと思います。

山田委員、そういうご趣旨ですね。

#### 山田委員

そのとおりです。1回目のはホームページに資料と議事録は載っていますが、開催案内や傍聴の件など、そういったやりますという案内が出ていないので、やはり広く、そこから聞いていただいた市民やいろいろな方からも、現状こう問題なんだなということで安全な漁港利用の考え方について広まりも出るかなと思っているので、開催の案内を含めて公開するべきと思っていますが、この辺も他の委員の意見にもよると思います。

#### 事務局

失礼いたしました。結果の公開の方だけ説明させていただきました。申し訳ございません。会議自体の公開ということですね。

#### 石井委員長

公開の点については、事前的な対応も含めて隠す議論は何も基本的にございませんし、知っていただくことに意味がありますので、基本的には全面公開ということで、ただ会場の都合もございしますので、収容力を超えるような人が来たら一定の規制をするということはやむを得ないということかと思っています。

次回については、そういうことにして、広く市民の方にも問題を知っていただく姿勢を出していただくということをお願いしたいと思います。

後段の方は、ご意見、今いただいたようなところで山田委員、よろしいですか。付加的なこと特に。

山田委員

その他の話もいいでしょうか。

石井委員長

はい。

山田委員

前回の山田委員の話にあった、結局、釣り場が港の陸からできなくなって、その結果、海の上からボートで釣りをしようということになったので、優先順位として、まず港内の規制を何らかの形で進めなければならないと思うのですが、今、釣りをしに網走に来ている方々が、次にどこで釣りをするのかということが、規制が無く釣りをできる場所に集まってしまうと思いますが、そうすると駐車場の問題とかまた違うトラブルが出てくると思っています。

しつこいようですが、規制の話は進めますが、その次、できれば同時進行で釣り場作りの方向でも見せてもらえればいいのですが、そういった釣り人を導くような釣り場、その辺も一緒に委員会の中で考えてもらえればいいかなと思います。

石井委員長

ありがとうございます。

多分、出口がなかなか、網走市だけの問題ではなく、元々でいうと斜里から網走に至る沿岸域全部、サケの時期には釣り人が張り付いていて、それぞれいろいろな問題を多分実体としては起こしていて、知床の方ではライセンス制での遊漁船に乗っていただければ、一定のルールの下で釣りができるという形に多分なっていると思うのですが、私自身もそういうところでやらせていただいている、岸からどこまでを、認めない必要はないと思いますが、ルールをどう設定するかというのは難しいところがあって、今の問題は、網走でいうと海から締め出した釣り人がどこへ行くのかということかと思いますが、その辺でなかなか難しい面はあるのですが、どういう出口が考えられるか。むしろどこかに集中して別の問題を起こさないような対応について、先ほど申しあげましたが何らかのことを考えなければいけないということかと思っています。

少しそこは、皆さんのご意見も伺って議論を進める必要があるかと思っています。

どうもありがとうございます。

それでは、山田委員、ご発言お願いできますでしょうか。

山田委員

北海道開発局の山田です。

聞こえておりますでしょうか。

石井委員長

聞こえてます。

上田委員

私からは、今日、皆さんの議論を聞いておりまして、関係者からのヒアリング、また、今日会場に来ていただいて、言われた方の内容を聞いておりますと、やはり港内での釣りを起因とする安全対策というのは必要なのかなと思っております。確かに網走市の港湾施設条例については港湾施設に限って規制をかけておりますので、先ほどの資料の４ページの赤の部分というのは規制の対象外になりますが、第１回の委員会の時に説明を受けました船舶の航行の矢印がいろいろあったと思いますが、航路の方に行く矢印もありましたが、一番右側の方にある防波堤のすき間から抜ける矢印もあって、利用としては航路、泊地だけではなく、防波堤側の方にも利用されていることを考えますと、水面全体を一体的に考えて整理すべきではないかと思っております。

参考の事例としてお知らせしたいのですが、少し調べたところ、港湾施設以外のところで港湾区域内のところに規制をかけている事例をご紹介させていただきたいのですが、沖縄県の港湾管理条例というのがございまして、この中の第３条に「行為の禁止」というのがございます。ここを読ませていただきますと、「何人も次の各号に掲げる行為をしてはならない。」。その第１項に「港湾区域内において、いかだ、竹木等を放置し、又は船舶の航行に支障若しくは支障を及ぼすおそれのある行為をすること。」を禁止しておりまして、罰則も規制にかけているということもございました。このような条例を参考に面的に安全対策を考えていくことが必要なのかなと思いました。

私からは以上です。

石井委員長

どうもありがとうございます。

続きまして、川瀬副委員長、ご発言お願いできればと思います。

川瀬副委員長

私の方から、今、皆さん、一定の規制は必要ではないかという共通認識は形成されつつあるという前提の下で、先ほどの南先生の指摘された懸念点も含めたところで、若干、私の意見を申し上げさせていただきます。

今回、先ほどの市の資料の４ページのところで、港湾法上４ページの②の部分というのは水域施設に含まれるので、網走市の方で条例をもっていろいろな規制をする、さらには罰則をもって規制をすることも可能であろうと。ただ問題は、先ほどから出ている赤のところ、港湾法上の港湾施設に含まれない水域が問題になるということになるかと思えます。ここに規制をする場合に、先ほど南先生の資料でもございました、条例というのは法令の範囲でなければできないというのは大前提ですが、ただ、この法令の範囲というのは、いきなり 100 までは法令の範囲だが、101 だと法令の範囲外だという定量的にすぐ明確な基準があるかというところではなく、例えば最高裁の判例でも、法律とそれに抵触しそうな条文の趣旨だとか目的、内容、効果とかを比較して両者の間に矛盾、抵触があれば法令の範囲ではないと、

結構曖昧だし、実質的なところを考えていかなければいけない問題なのだろうと思います。

私自身のイメージとしては、先ほどの4ページの③の赤い部分について、何らかの規制をすると、今回条例で何かの規制を考えたとなつた場合に、罰則をもって何かの規制をするというのはちょっと厳しいのではないかと考えています。これは、やはり条例とはいえ罰則をつけるとなると、行為自体も相当明確にしなければいけないですし、罰則をするというのは前提として相当抑制的にならなければいけない。また、手続き的にも新たな罰則付きの条例を作るとなると、検察庁協議とかいろいろ手続き的にも煩雑になる部分もあるというところからちょっと難しいかなと。

ただ他方で、先ほど新谷委員から、まさしく命に関わる問題で、安全確保という目的達成をどのように達成していくのか、どういう規制で達成していくのかというところで考えると、私の全く私見ですが、先ほどの4ページの②と③の地域、今回の対象区域といっているところに、ミニボートやプレジャーボートの一定の進入、釣りを禁止するとかではなく、進入を禁止するというでないと、なかなか安全性の確保は難しいのではないかと考えています。許可がない限り進入を禁止するという形が必要ではないかなと思いました。

それで一つは、安全性を確保するために、確かに一律網羅的な規制になって規制の範囲が大き過ぎるのではないかという指摘もあるかと思いますが、より制限的でなく安全を確保する規制はどういうものがあるかとなると、例えば、中での釣りを禁止するとなつたとすれば、別に釣りは禁止すれば確かに入ってくる人はなくなるかもしれませんが、入ること自体は防げないので危険が発生すると思いますし、また、例えば中で泊まるのを禁止するといった規制の仕方もあるのかもしれませんが、結局、進入してしまうとそれ自体での相当な安全性の危険というのが出てくるのではないか、リスクというのは出てくるのではないかという印象を持っています。

そうすると、先ほどの赤の港湾施設に含まれない水域について、市がそこまで規制してしまうことの、特に法律的な問題点は出てくるのですが、4ページの資料を見ていただくと、この①の薄い水色の港湾区域というのはこれだけ広くて、ここのところは市が何らかの権限はあるかもしれないけれども弱い。ただ今回の赤の部分は、確かに港湾施設には含まれないのですが、この港湾施設たる水域と非常に近いというか、一般的なイメージでいえば防波堤とかに囲まれたいわゆる港の中という感覚でいえば、やはり一律、先ほど上田委員からもご指摘がありましたが、一律一帯の規制をある程度しないと安全性の確保というところでは実効性は出てこないところなのではないかと思いますので、今回の対象区域というところで、ミニボートも含む一定の船舶の禁止という形の規制でないと、なかなか安全性確保、守れないのではないかというのが私の印象ではあります。

逆に、大前提として、罰則とかその他の入った場合の制裁、少しずるい面もあるかもしれませんが、規制としてはある程度一律網羅的ですが、いわば紳士的、釣りされる方の紳士的な部分に期待するものもあって、罰則とかは基本的に設けないという前提での規制の仕方にはなるかと思います。

ミニボートと今回プレジャーボートも入りますが、このことというのは、ミニボートが解禁される時に、安全性の問題は国会の中でも審議されていて、その時は各地域の実情に応じた規制を期待するから、法律では一律の安全性に対する規制はしないという審議過程があったこととも調和するというか、そこからも裏付けられるかなと思っています。ただ実効性と

いう面でいうと、罰則がないと結局誰も守らないのではないかという話もあるかもしれませんが、それは条例の決め方とか条例設定時の広報の仕方で何とか実効性を持たせるようにしていく。とりあえずそこでやれることをやって、そこでもなお問題が残るのであれば、次の手段というところで罰則という話も慎重な手続きで出てくるのだと思いますが、現時点での規制としては今申し上げたような一定の進入禁止、但し罰則なしというのが合理的なのではないかという印象を持ちました。

以上です。

#### 石井委員長

ありがとうございます。

委員として、私も若干意見を述べさせていただきます。

法律的な背景も踏まえた上で考えると、踏まえた上でも安全性を確保するための対応は必要だろうと私も考えております。規制のあり方としては、川瀬副委員長がおっしゃったとおり、一定の規模の船舶の港湾区域内への進入を認めないというようなタイプの規制が一番分かりやすい規制ではないかと思っています。

罰則については、市の見解でもお示しをいただきましたが、一般的に考えるとリスクが結構生じる可能性もあるということからすると、当面罰則規定なしという考え方を取らざるを得ないのではないかと。ただ罰則規定がないということで実効性がないということにしないロジックが必要なので、その意味でいうと初回の時に警察署の方からご説明いただきましたが、やはり規制の内容を周知して、ある種の注意喚起といいますか、取り締まりというと語弊があるのだと思いますが、きちんと注意喚起を関係者にさせていただくというようなことの徹底ということで相当程度効果を上げうるということを今時点では考えていく必要があるのではないかと。市も含めた関係当事者でどういう実効的な対策を取るか、ある種の行動プランをセットにして、規制を、罰則は設けないということをスタートラインの枠組みにしてはどうかと思っております。

ただこれも川瀬副委員長もおっしゃいましたが、それでも実効性が上がらなければ、安全性確保というために必要な措置は取らなければならないということですから、リーガルリスクが多少上がっても、その場合はやはり罰則規定等々、より強く禁止を促す措置も必要になることもありうると。スタートラインはむしろできる限り親和的な行動で抑制できないかということを追求すべきことかなと思っております。

多分、規制を実効的にすればするほど、エリア的にいうと漁獲禁止になっていない港湾地域にもなっていない場所に多分釣り人が流れるということが当然に起こってくる可能性が高いので、そこに対してはこの委員会では当面の対応措置を出すことはできませんが、何らかの形で親和的な規制ができないのかということに関して、関係各所と協議していただくなり、ご相談いただくということについても考えておく必要があるかなと思っております。

なかなかどこかで一定数の釣り人を受け入れるような話まではうまく検討できるのかどうかちょっとあれなんですけど、できうれば何か代替的な措置ということの可能性がないかどうかについては、少し事務局ともご相談をしなくてはいけない事柄なのかなと感じました。

私自身の意見としては、今のようなことを申し上げたいと思います。

あっ、新谷委員、どうぞ。

新谷委員

私、漁業協同組合の組合長という立場で発言させていただきます。

今、川瀬先生、委員長のおっしゃっている議論というの、けして分からないわけではありません。ただ、先ほどから申し上げていますように、夜中の2時ぐらいから出てきて、大型船の160トンクラスの船が出入りするようなところを、ゴムボートやミニボートで釣りをされている。私は先ほど何回も申し上げていますように、釣りをすることに反対をしていません。ただこの一番出入りが激しいところに、そういう知識もなく、それは趣味であろうが余暇であろうが結構ですが、この港の中でそういう行為をされること自体がかなり危険性を伴います。これを今言ったような形で、徐々に釣り人に理解を求めてという形でおっしゃいますが、現実的に、それでは誰がどのように周知をしながら、そういう方向に不特定多数の釣り人を誘導していくのかということを実践的に考えた時に、それは言うは易く行うは難しということになると思います。よって私どもの願いは、折角このような形で皆さん方の知恵を集めて、どうしたら事故が防げるだろうかというような検討をしていただいています。

また今日、釣りの方から来られている方も、港内については致し方ないだろうというふうにお話があるとお聞きますと、港内の船の出入りするところにレジャーで、ひょっとしたら子どもたちも乗せて釣りが入るかもしれません。こういうことを考えた時に、しかもひっくり返って漁業者側に責務が問われる可能性もある。それからもっと言いますと、その救助も、先ほど救難所の方がおっしゃいましたが、海上保安庁に連絡して、来るまで待っているわけにいかないものですから、当然漁業者が船を停めて、気が付けばですが、そういうことを考えた時に、私はもう少しきつめの規制があつて然るべきだと思います。

ですから、安全安心ということをベースにおいて、周知徹底しながら。

石井委員長

すみません。きつめというのは、どういう意味になりますか。

新谷委員

私自身は立ち入り禁止。

石井委員長

禁止条例は作るというのは、私も川瀬副委員長も基本的な意見ですが、それでは足りないというご指摘でしょうか。

新谷委員

私は、できれば何らかの罰則で、それを最初からアナウンスする。ですから、最初警告して、2回目になったら、いっても聞かなければ罰則というなら、それでも結構ですが、それを最初から謳わないと。最初は注意だけで、1年たってから罰則という話を持ってくると、では1年目にそのような事故が起こった時にどうするのか、ということも含めて現場で常に遊漁者と対峙している我々の立場から言わせていただくと、そここのところはやはり、仮に即罰則でないにしても、こういうことをして言うことを聞かなければこういうことになりますということが初めから例示されていないと、我々注意する方も注意できなくなりますので、

その辺も含めて、今日、海保の方も来られていますが、海保の皆さん方もそういうのがはっきりしていないと注意すらできなくなりますので。

石井委員長

少なくとも、理解としていうと、禁止は明確にするので、禁止したことに伴う順守義務というのは生じるわけです。罰則を付けたとして、罰則をどう徹底するかということも、非常に実は難しい面がありますので、実効的にいうと周知徹底と申し上げましたが、初期はきちんと条例の存在を知らしめて、出るなということを市も含めた関係者で説明して、出さないような対応をする、そういう実効的な措置がいずれにしても必要なわけです。言ってみれば、そこができればそれで目的は達成できますので、いずれにしても禁止はやはり必要だという議論は私も川瀬副委員長も全く問題なく。罰則は、一気に入れる考え方ももちろんないわけではないのですが、そこは実効性をどう考えるかということなので、罰則を入れたら実効性が100%上がるということにはいずれにしてもならないわけです。そこをどう考えるかというのは少し幅がある議論ではないかと思っています。

新谷委員

先生がおっしゃるのもよく分かります。

石井委員長

おっしゃっている趣旨は、私も全く。

新谷委員

いつも見ていて、自分が感じている危機感みたいなものも含めて、発言をさせてもらいました。

石井委員長

ご指摘のとおり、理想を言えば罰則規定も入れてやるという考えがもちろんあると思いますが、少なくとも法解釈上でいうと少し無理の程度が、少しハードルがあるということで、そこについては私自身の見解としては、ステップバイステップの対応の方がベターじゃないかと申し上げたのですが、当然、そういうご意見があることは承知して、再度さらにどうするかということで、ご意見を踏まえた議論をしたいと思います。ご発言ございましたら。

川瀬副委員長

今の新谷委員のご指摘もごもっともなのですが、やはり条例で定めるところの許される範囲で申し上げますと、私の印象ですが、先程らい申し上げた4ページの②のところでは罰則、ただ赤まで広げて一気に罰則というところ、何か例えば、誰かが許可の申請を出し、市が認めなかった、それで審査請求、行政訴訟となったときに耐えうるかどうかということ、あくまで罰則というところ、少し無理がある感じ。定量的なものではないですが、印象が強くなるので、実効性のご懸念というのはごもっともですが、そこは条例の設定の仕方とか広報の仕方とかでできるだけ頑張っていくということになるというのが私の印象です。

石井委員長

少なくとも、港灣施設内とその他区域の規制を別物にして、片方は罰則があつて片方はないという、そういう不均等な規制が一番多分まずい結果をまねくのではないかと私自身は考えていて、先程はその話はしませんでした、少なくとも対象エリアについては、同等の規制をするということを原則に置かざるを得ないのではないかとという前提で考えると、罰則規定までエリアに入れるのは、法律解釈としては少し厳しいというご意見が現実にあるので、だとするとその範囲でどうなのかということで、できるかどうかということであろうと、多分アナウンスメント効果というのは、かなり實際上大きいので、初回の時も警察の皆さんのご努力でほぼ岸壁での釣りがなくなったというご説明もございましたので、その辺はちょっと手間はかかりますが、関係の皆さんのご努力をいただくと、一定の規制の効果は出るのではないかと私自身は考えているところです。

山田委員、どうぞ。

山田委員

ありがとうございます。

遊漁団体の立場からいうと、今、区域で議論となっている4ページの赤のところ、新港の第6の横のところですが、ちょうど②と③の境目のところ、1回目の資料に写真も出ていますが、1回目の資料の10ページですが、これだけミニポートが溜まっているのです。この切れ目に。そして、今ミニポート、プレジャーとなっていますが、プレジャーの資格、ある程度の知識のある方でしたら、もちろん漁師さんの船が優先で、次に遊漁船、それでその次にプレジャーが出る。そういう船が出そうだったら優先順位はある。それは釣り人自らの考え方として持っている。しかし、ここでやっている人たちは、漁船の出入り口に溜まって釣りをしているので、そういう考え方もないと思う。おまけにガスとかがかかって視界が悪く危険でもミニポートで釣りをしているらしい。議論している資料の4ページの②と③の境目、新港の、ここよく釣れる場所で、陸から釣りする方でも、柵かロープが張っていましたが、落ちたら危ないところですが、危険であっても釣りをする場所です。釣れていい場所なので、それはきちんと②も③も同じような状態で規制をかけなかったら、罰則もと僕は思っています。

委員の中でどのように考えるかということだと思いますが、釣り人の立場から言うと、これお願いみたいなものですね、これだったら。赤い部分は。入らないでくれと言っているが、北海道で出しているフィッシングルール、これに出ているのは全部規制のところは罰則規定があります。みんな意識するのは、やはり捕まったら余計なお金を払いたくない、そこから始まるので、やはり最初からしっかり罰則を周知した方がいいと思っています。これは僕の意見です。

石井委員長

ありがとうございます。

多分、今回の一番の議論の論点になるのは、どこまでの規制をやるかということかと私自身も感じていましたので、むしろ、やる必要はないというご意見は全くございませんので、どこまでやると効果がきちんと確保できるかということに対して、少し幅がある議論になっ

てきたのかなと思います。

罰則規定を私自身は最初から入れないとは申し上げましたが、ある意味見直し条項的なことも含めて必要だったらいつでも罰則を入れなくてはいけない、ということは考えなければいけないのではないかとすることは、先程申し上げたとおりなので、そこから、最初から罰則がないと実効性が上がらないのではないかとというような幅の議論ということになるかと思いますが、この部分は、いずれにしても区域を、港湾区域全体に対して条例を制定して、具体的にいうと進入禁止的な規制をかけるというところまでは、ほぼ合意をいただいた内容になるかなと。罰則規定については、すぐに入れるべきだという議論と、法律解釈からはそこについては当初から入れるのは少し難しいのではないかと。ただその場合も、極論すれば、ひとシーズンやって、次に見直してどうするかというところ。普通は数年といった議論もあるのかもしれませんが、そこができる仕組みは何らかの形で考えなくてはいけないのかなというところはあるかと思いますが。

その部分は預らせていただいて。

はい。

#### 新谷委員

10 ページですが、この写真は遠くから写しているので見づらいかもしれませんが、拡大して見ていただくと分かるのですが、本当によくこういう物で海に出てくるというレベルです。人数の制限も全くありませんので、もっと見てもらおうと分かりますが、ライフジャケットを付けていない人もずいぶんいます。私どもも海保さんと一緒になって、ミニボートの皆さん方に対しての啓発といいますか、気を付けてくれということでやっていますが、現実問題としては、来られる方が常に同じ人が網走に釣りに来るわけではなく、ほとんどが道央中心とした人たちが来られて、その都度入れ替わるというようなことですので、例えば、1 回注意して、その人がいなくなったからといって、それで終わるという性質のものではないのです。ですから、そういうことも含めて規制をやらないと、本当に大変な問題が起きると思いますので、港内についてはあまり時間をかけて様子を見てという間に死人が出て、救難活動が生じるということも当然あり得ますから、そんなことも踏まえた上で次回の議論をお願いしたいと思います。

#### 石井委員長

いずれにしても、禁止については条例化することですので、実効性がまさに罰則なのか、そうではないのかということと、法律解釈をどう考えるかということの見解の中で、少し幅があるという議論です、

いずれにしても、次回までに少し事務局ともすり合わせて方向性を整理して、ある程度事前にすり合わせできる形でご相談をそれぞれ委員にもさせていただくということでしょうかと思っています。

副委員長、どうぞ。

#### 川瀬副委員長

2 点だけ申し上げたいと思います。

一つは、先程私、赤の部分も含めて進入禁止、但し罰則無しと、ただこれ僕の中では、実はやはり先程の法律との関係とかでいうと、罰則無しで一律進入禁止というのも結構思い切ったといったら変ですが、それなりのハードルを乗り越えている案だと思った上でご提案申し上げたということが一つ。

あとは時間的な問題です。罰則の場合だと、一定の手続きがどうしても必要になるので、今年のシーズンに、罰則付きの場合、事務的に間に合うかどうかというところはもう1回検証しなければいけませんが、その問題はありうるかと。今年のシーズンに間に合わせようと思った場合に、事務的に乗り越えられるかどうかという点はあるかなという点が1点、印象としてあります。とりあえず、様子を見る云々ではなく、間に合わない可能性もあるかもしれないかなと思いました。

以上です。

#### 新谷委員

私の誤解だと訂正していただきたいのですが、川瀬委員と委員長のご意見は一緒じゃないですね。川瀬委員は、赤の部分と青の部分については立入禁止だけど、青の部分については罰則はありだと。赤の部分についてはないというご意見ですね。

#### 川瀬副委員長

そこは、私は、双方ありうると思っています。とりあえず赤も青も含めて禁止したうえで、青については今の条例を基にした罰則でもできるので、罰則ということも。すみません、そこは明確な感じではまだ申し上げていませんでした。

赤についての罰則は厳しいのではないかとということです。

#### 石井委員長

僕が申し上げたのは、一律規制じゃないとかえってゆがむ可能性があるのではないかといいことを申し上げたので、その意味でいうと、罰則ができる区域、港湾施設内はできなくはないという認識が出ているのですが、罰則ありと罰則無しの区域を作るとますます漏れが生じるリスクが非常に高いので、少なくとも規制は一律であった方が合理的ではないかという前提でお話をしました。

だからその意味でいうと、罰則を入れるなら全域入れないと実効性は失われるのではないかと考えていて、そうするとハードルは実際上は高い可能性があるので、スタートラインは罰則まではいかないという選択肢があるのではないかといいことを申し上げました。

そこは、技術的な、事務的な進め方の問題と、再度法律的なおさえの話を含めて、事務局と私と副委員長と南アドバイザーと協議して、成案として整理して、委員の皆さんに見ていただいて、最終回の議論にもって行くというのがよろしいかと思います。方向性はそんなに変わらないかと思うのですが、規制の実効性というものをどう考えるか、どう担保するかというところを事務局にも整理していただいて、議論する必要があるかなと思いますので、そのようにさせていただければと思います。

あっ、どうぞ。

#### 山田委員

先程、上田委員の発言であった沖縄県の港湾管理条例の話、参考にしてもらいたいと思いますし、網走市の条例でも、条例の20条、規則の10条で「必要な事項は定める」とありますので、その辺をうまく使って、先程川瀬委員が言われた罰則に時間が要するとのことですが、事務処理期間は、大体どれぐらいなのでしょう。

#### 川瀬副委員長

しっかり検討しきれていないのですが、新たに、一律禁止でかつ罰則となると、当然刑罰の時には、後々それで検挙して裁判になるということも想定するので、一般的には検察官協議とかも行われることになり、この条例で刑罰決めていいですかということを検討してもらうという期間が、手続きをするようでした、そうすると普通に考えても多分数か月単位で、要するに案が決まって、例えば2～3か月見てもらって返ってきてとかとなると、逆算して今シーズンに間に合わせようと思うと、条例自体はいつの議会で作らなければいけないかと考えると、なかなか厳しいのではないのかなと。新しい罰則でとなると、そんな気がします。

#### 石井委員長

極論すると、作る分には作れるわけですが、作った後にどう上手にハンドリングできるかということも、できれば当初に考えておかなければいけないので、罰則の部分は結構ハンドリングは難しいということが既に法律関係者のご見解としては出ていますので、それは最低限やはり尊重して、条例化を考えなくてはいけないという、私の立場では、別に丸めるつもりはございませんが、そこは現実的に条例を作るためには、やはりハードルの一つとしてご認識いただかないといけないかなと思っています。

できうるものならそのようにやりたいという気持ちは、極端に言えば私にだってあるのはあるわけです。一発で面倒くさくない形でやれるのが一番いいのは、誰しもが共通理解で持っていることだと思います。ただ、そうはいつでも、やはり法令の壁といいますか、そこはないわけではないので、そういうご理解をいただいて、逆に罰則なども、どうしてもできない場合に入れるのと、最初から重たい罰則を入れるというのは、意味が違ってくという側面もある。まさに、罰則でなければ実効性が担保できないのかということに対して答えなくてはいけないところで、何もやっていないのに罰則前にやることがあるのではないかという議論も、一般的には必要な議論になるかと思っています。もちろん安全の確保ということが大事なので、早く何かやらなければいけないということも十分、おっしゃっていることがそのとおりだと思いますが、その辺は、むしろ法律的な実務もきちんと視野に入れて、この委員会としてはこういうご指摘をさせていただければと思っています。

いずれにしても、絶対そうだということを今申し上げているわけではございませんので、もう1回、幅の議論を詰めて、どういうところまでやれるかということについて、再度ご相談をさせていただきながら、成案を考えたいと思います。

私の方で、今回の整理としては今申し上げたようなところかなと思っておりませんが、ご意見等ございましたら、おっしゃっていただければと思いますが、いかがでしょう。

どうぞ。

#### 山田委員

今日、トラブルになっているところを見に行って、遊漁船の方がたまたまメンテナンスだったので、同じ釣りする仲間だということで話を伺ったら、規制の話知っていますかといったら、知っていると。規制入ったら遊漁船も港の中でできなくなるよといったら、それは当然だ、結局は航路なのだからと。結局は、はっきりしたものを決めなかったら、ミニボートなどによる漁港内の釣りに入ってくるでしょと。漁港内で漁船が来たから避けるといったことも一切しないと、遊漁船の方も言っていました。これはしっかりしてもらわなかったら、もしあなた関係しているのだったら、きちんとした釣り人として、現場が分かっているのだったら、それをちゃんと伝えてきてくださいという話が出ています。

ほとんどの釣り人が、規制が入るということをわかっているのと、普通に漁船の出入りする時間を見計らって避けるとかそういった行為もしないし、まして港の中だと、波が出ると岸壁に反射して戻ってくる波もある。それで外海よりも波の起きる回数が多くなるので危険です。やはりそこで釣りしようとしている人が、そこではもう釣りができないのだと分かるような、納得するようなものを決めてもらわなかったら、また同じだと思います。

最初にも言ったのですが、結局、釣り場がなくなったことによって、陸からの釣りができなくなったことによって、手軽に使えるボートでやるようになったので、ぜひ、釣り場のことも考えていただきたいと思います。さかのぼると、釣り場の減少は平成 27 年ぐらいに、第 5 埠頭などの出入りができなくなって、最初は SOLAS 条約で第 4 が入れなくなって、出入りはできたのですが、そのうちに入れなくなって、そして第 5 埠頭も釣りができなくなって、平成 30 年に止別川の河口も河口規制の期間が長くなって、釣りする場所がどんどんなくなっていったのです。結局、陸で釣りする場所がなくなったことの副作用としてこのように規制のない海の上でミニボートによる釣りが増えているので、今度ここで規制かけたら、皆さんボートを持っているので、また違うところに行って釣りをするかと思います。釣りするような場所のことも考えてほしいですし、多分、今度二ツ岩の方とか、そういったところ、今日も見てきましたが、駐車スペースはないです。だけど、ここの出入り口を進入禁止にすると、釣り人は、多分規制の入っていない二ツ岩とかに行くかと思います。その辺、事務局にいろいろ地域の人からトラブルとかあるかと思いますが、そのこともこの委員会で一緒に話し合ってもらえればと思っております。釣り場のことも考えていただければと思います。

#### 石井委員長

ありがとうございます。

基本的には、次回に関わる話は、今申し上げたような方向感の中で再整理させていただいて、調和点をどこに見出すかということに議論としてはさせていただければと思っております。

議事として、その他というところ入れてありますが、事務局の方で何かございますでしょうか。

それでは、今日の議事はこれで終わりましたので、本日はこれで終了させていただきたいと思います。

基本的には、少なくとも第 3 回は予定されていますので、概ね 4 月ぐらいという感じでよ

ろしかったですでしょうか。別途、日程調整はさせていただきますが、4月ぐらいに次回の会議を開催するというようなことはご承知おきをいただければと思います。

それでは、皆様のご協力をいただきまして、種々ご意見をいただきましたが、第2回目の委員会はこれで終了させていただきます。

どうもありがとうございました。

#### 事務局

これを持ちまして、第2回網走港安全利用対策推進委員会の会議を終了いたします。次回以降のご案内は、事務局より改めてご案内いたしますので、よろしくお願いいたします。