

平成 29 年 10 月 16 日
総 務 局

中央防波堤内側埋立地及び中央防波堤外側埋立地の 境界に関する調停について

地方自治法(昭和 22 年法律第 67 号)第 9 条第 1 項の規定に基づき、平成 29 年 7 月 18 日に江東区長及び大田区長から知事に対し、中央防波堤内側埋立地及び中央防波堤外側埋立地の境界に関して自治紛争処理委員の調停に付することを求める旨の申請があった件について、本日、自治紛争処理委員により両区へ調停案が示され、その受諾が勧告されました。

このため、同法第 251 条の 2 第 3 項の規定に基づき、その内容を公表します。

- ・別紙「調停案及びその理由」

〔参考〕東京都自治紛争処理委員（平成 29 年 7 月 20 日付知事任命）

いずみ とくじ
泉 徳治（弁護士）

きむら しゅんすけ
木村 俊介（明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科教授）

させ まさとし
佐瀬 正俊（弁護士）

〔五十音順〕

【問い合わせ先】

総務局行政部区政課

電話 03-5388-2421

調 停 案

中央防波堤内側埋立地及び中央防波堤外側埋立地について、江東区及び大田区それぞれの区域を、次のとおりとする。

江東区 中央防波堤内側埋立地の全域
中央防波堤外側埋立地のうち、下記のA点、B点、C点及びD点を順次結んだ線（ただし、A点とB点とを結ぶ線は水域の中心線、B点とC点及びC点とD点とを結ぶ線は道路の中心線）の東側の区域

大田区 中央防波堤外側埋立地のうち、下記のA点、B点、C点及びD点を順次結んだ線（ただし、A点とB点とを結ぶ線は水域の中心線、B点とC点及びC点とD点とを結ぶ線は道路の中心線）の西側の区域

これを図示すれば、別図1のとおりである。

記

- A 点 北緯35度35分36秒1783 東経139度47分32秒8327
〔中央防波堤内側埋立地及び中央防波堤外側埋立地間の水域の中心線と、中央防波堤内側埋立地の南西角の点（中央防波堤内側埋立地第2工区B区しゅん功点No.11）と中央防波堤外側その1埋立地の北西角の点（中央防波堤外側その1埋立地第1工区しゅん功点No.1）とを結んだ線との交点〕
- B 点 北緯35度35分48秒3850 東経139度47分55秒2788
〔中央防波堤内側埋立地及び中央防波堤外側埋立地間の水域の中心線と、青海縦貫線（中防大橋）の道路中心線との交点〕
- C 点 北緯35度35分42秒8271 東経139度47分59秒7817
〔青海縦貫線の道路中心線と東京港臨海道路の道路中心線との交点〕
- D 点 北緯35度35分16秒8259 東経139度48分37秒9511
〔中防外1号線の道路中心線と中央防波堤外側その1埋立地南東側埋立法線との交点〕

理 由

第1 中央防波堤内側埋立地及び中央防波堤外側埋立地の埋立ての経緯

1 中央防波堤内側埋立地

- (1) 東京都（以下「都」という。）では、昭和46年、杉並清掃工場建設問題を契機に、ごみ問題がごみ戦争と呼ばれるほど、重大な都市問題として顕在化してきた。このため、都知事は、同年11月、都ごみ対策専門委員会にその対策を諮問した。同委員会は、昭和47年1月、処分地を中央防波堤内外及び羽田沖に求めること、ごみ減量化の措置を講ずること、当面中央防波堤内側への輸送を確保することなどとする「ごみ対策の基本的あり方に関連する緊急措置について」を提言した。
- (2) 都は、昭和47年5月12日から同年8月24日までの港湾問題都区協議会において、関係5区（中央区、港区、江東区、品川区、大田区）に対し、中央防波堤内側埋立計画及び土地利用計画を提案した。
- (3) 都は、昭和47年6月26日、東京港第2次改訂港湾計画を一部変更し、埠頭用地・都市再開発用地等の需要に対応するため中央防波堤内側に約188haの埋立てをすることとした。
- (4) 都知事は、昭和48年3月31日、「埋立ての免許を受けた者」を都、「埋立ての場所」を東京都江東区有明二丁目地先公有水面中央防波堤内側埋立地とする等の公有水面埋立てを免許した。都知事は、昭和63年3月15日から平成8年11月25日までに、「しゅん功認可を受けた者」を都、「埋立区域」の位置を東京都江東区二丁目地先公有水面（中央防波堤内側埋立地）、面積を合計1,878,890.76㎡とする公有水面埋立工事のしゅん功を認可した。
- (5) また、都知事は、平成22年12月3日、「埋立ての免許を受けた者」を国土交通省関東地方整備局、「埋立ての場所」を東京都江東区青海三丁目南側地先公有水面とする中央防波堤内側埋立地北側の埋立てを免許し、平成25年3月29日及び平成26年3月18日にしゅん功面積を合計13,708.00㎡とする公有水面埋立工事のしゅん功を認可した。これにより中央防波堤内側埋立地北側は、中央防波堤内側埋立地の一部となり、中央防波堤内側埋立地のしゅん功面積は、合計1,892,598.76㎡となった。

2 中央防波堤外側埋立地

- (1) 都ごみ対策専門委員会は、昭和47年12月、都知事の前記昭和46年11月の諮問に対し、「当面の処分地対策としては、東京地先水面の一部を利用するこ

とはやむをえないものとする」として、中央防波堤外側と羽田沖に約 800ha 程度の埋立地を考えることが適当と提言した。

- (2) 都は、昭和 48 年 12 月の港湾問題都区協議会において、関係 5 区（中央区、港区、江東区、品川区、大田区）に対し、中央防波堤外側埋立地及び羽田沖の埋立計画を提案した。
- (3) 都は、昭和 49 年 1 月、東京港第 2 次改訂港湾計画を一部変更し、中央防波堤外側約 314ha に廃棄物処分場を建設する計画を決定した。
- (4) 都知事は、昭和 49 年 7 月 22 日、「埋立ての免許を受けた者」を都、「埋立ての位置」を東京都江東区有明二丁目南側地先公有水面、「埋立ての区域」を中央防波堤外側その 1 埋立地及び中央防波堤外側その 2 埋立地（新海面処分場埋立地（Aブロック）を挟んで西側が「その 1 埋立地」、東側が「その 2 埋立地」で、以下、両埋立地を併せて「中央防波堤外側埋立地」という。）とする等の公有水面埋立てを免許した。
- (5) 都知事は、平成 9 年 7 月 17 日から平成 28 年 4 月 28 日までに、「しゅん功認可を受けた者」を都、「埋立区域」の位置を東京都江東区青海二丁目南側地先中央防波堤外側公有水面、しゅん功面積を合計 1,922,403.15 m²とする公有水面埋立工事のしゅん功を認可した。ただし、埋立てが免許された中央防波堤外側埋立地のうち、1,217,448.40 m²は現時点では未しゅん功である。

したがって、現時点における中央防波堤外側埋立地の面積は、未しゅん功の部分を含めると 3,139,851.55 m²である。

第 2 本件調停申請の経緯

- 1 中央区、港区、江東区、品川区及び大田区は、昭和 48 年 10 月 27 日付け「中央防波堤内側埋立地における事務処理に関する覚書」により、「1 中央防波堤内側埋立地における特別区の処理すべき事務は、暫定的に江東区において処理するものとする。2 この措置は、中央防波堤内側埋立地の帰属決定までの暫定措置として行なうものであり、これによって今後の帰属決定問題には、なんら影響を及ぼすものではないこと。」等を合意した。
- 2 中央区、港区、江東区、品川区及び大田区は、昭和 63 年 7 月 1 日付け「中央防波堤外側埋立地の事務処理等に関する覚書」により、「1 中央防波堤外側埋立地における特別区の処理すべき事務は、暫定的に江東区において処理するものとする。なお、この措置は、中央防波堤外側埋立地の帰属決定までの暫定措置として行うものであり、これによって今後の帰属決定問題には、なんら影響を及ぼすものではないこと。2 中央防波堤埋立地の所属区の決定については、中央

防波堤内側埋立地第 2 工区が竣功した段階で改めて協議するものとする。」等を合意した。

- 3 中央区、港区、江東区、品川区及び大田区は、平成 14 年 10 月 15 日付け「中央防波堤埋立地の帰属協議の合意事項」により、「1 帰属協議の範囲については、中央防波堤内側埋立地及び外側埋立地を一体とすること。」等を合意した（以下中央防波堤内側埋立地と中央防波堤外側埋立地を併せて「中央防波堤埋立地」という。）。
- 4 中央区、港区、江東区、品川区及び大田区は、平成 14 年 12 月 5 日の「中央防波堤埋立地帰属協議等に関する確認事項」により、「中央区、港区及び品川区が、中央防波堤埋立地の帰属主張を取り下げたことに伴い、以下の事項を確認する。
 - 1 江東区及び大田区は、帰属問題について別途協議する。」こと等を確認した。
- 5 江東区及び大田区は、その後、中央防波堤埋立地の帰属に関して協議を重ねたが、合意に至らなかった。
- 6 江東区は、地方自治法(昭和 22 年法律第 67 号)第 9 条第 1 項の規定に基づき、都知事に対し、平成 29 年 7 月 18 日付けの調停申請書により、中央防波堤埋立地の帰属に関し、自治紛争処理委員による調停を申請した。江東区は、同調停申請書において、調停事項として「中央防波堤内側埋立地及び中央防波堤外側埋立地の公有水面を含む全ての区域は、江東区に帰属することの確認を求める。」としている。
- 7 大田区は、地方自治法第 9 条第 1 項の規定に基づき、都知事に対し、平成 29 年 7 月 18 日付けの調停申請書により、中央防波堤埋立地の帰属に関し、自治紛争処理委員による調停を申請した。大田区は、同調停申請書において、調停事項として「大田区と江東区の間には中央防波堤内側埋立地及び中央防波堤外側埋立地が存し、これらの土地に係る両区の境界は確定しておらず、中央防波堤埋立地は所属未定の状態となっている。本調停申請は、中央防波堤埋立地を大田区に帰属させることを求めるものである。」としている。
- 8 江東区及び大田区の本件調停申請は、いずれも、中央防波堤内側埋立地と中央防波堤外側埋立地（既に土地として造成されているが、いまだ公有水面埋立法第 22 条第 2 項の規定に基づく埋立工事のしゅん功認可を受けていない部分が一部あり、当該部分は法的にはいまだ公有水面である。）とを一体として両区の境界の

確定を求めている。このような両区の主張を踏まえ、社会・経済生活上の便益の観点から、本件調停においては、両埋立地を一体として両区の境界の確定案（全体がいずれか一方の区の区域に属するとの確定案を含む。）を示すこととする。

第3 中央防波堤埋立地における境界確定の基準及び考慮事項

- 1 地方自治法第5条第1項は、「普通地方公共団体の区域は、従来の区域による。」と規定している。「従来の区域」とは、同法施行当時の都道府県及び市町村の区域をいう。中央防波堤埋立地は、同法施行当時は公有水面であったが、領海内の公有水面も市町村の区域に含まれる¹。したがって、中央防波堤埋立地の区域を含む東京湾内の都の区域に属する公有水面は、東京湾に接し都に属する複数の区（その前身である町村を含む。）の区域に分属していたことになるが、各区が同法の施行までに同公有水面に対し現実にどの程度行政権を行使していたかは明らかでない。そして、中央防波堤埋立地の区域に対しても、江東区又は大田区が同法の施行までに境界確定に十分な程度の支配・管理・利用等を行っていたことを示す資料はない。このような場合、「従来の区域」をどのように確定するかの基準、換言すると市町村の境界を確定する基準について、同法は明示していない。
- 2 そこで、裁判所の判例を見るに、最高裁昭和61年5月29日第一小法廷判決・民集40巻4号603頁（以下「最高裁昭和61年判決」という。）は、「明治一一年七月二二日太政官布告第一七号郡区町村編制法は、一条において「地方ヲ画シテ府県ノ下郡区町村トス」と規定し、町村を行政区画の一つとして位置付けたが、個々具体的な町村につきこれを新たに創設するということはせずに、二条において「郡町村ノ区域名称ハ総テ旧ニ依ル」と規定し、江戸時代から存続した町村の区域名称を承継した。そして、郡区町村編制法に続く明治二一年法律第一号町村制は三条本文で「凡町村ハ従来ノ区域ヲ存シテ之ヲ変更セス」と規定し、さらに明治四四年法律第六九号町村制は一条で「町村ハ従来ノ区域ニ依ル」と規定し、現行の地方自治法も五条一項で「普通地方公共団体の区域は、従来の区域による。」と規定し、それぞれ、町村の区域については従来のそれを引き継ぐこととしている。したがって、今日における町村の区域は、結局のところ、江戸時代のそれによるということになる。なお、以上の各法令は、一定の場合に町村を廃置分合し又は町村の境界を変更若しくは確定する手続を定めており、これらの措置がとら

¹ 地方自治法施行前においては、公有水面が市町村の区域に含まれるかどうかについて争いがあったが、地方自治法は、第9条の3で公有水面のみに係る「市町村」の境界確定手続を規定し、第9条の5で「市町村」の区域内に新たに土地が生じたときの確認の手続を規定することにより、公有水面が市町村の区域に含まれることを明らかにしている。

れた場合には、それに伴い定まった区域によることはいうまでもない。そうすると、町村の境界を確定するに当たっては、当該境界につきこれを変更又は確定する右の法定の措置が既にとられていない限り、まず、江戸時代における関係町村の当該係争地域に対する支配・管理・利用等の状況を調べ、そのおおよその区分線を知り得る場合には、これを基準として境界を確定すべきものと解するのが相当である。そして、右の区分線を知り得ない場合には、当該係争地域の歴史的沿革に加え、明治以降における関係町村の行政権行使の実状、国又は都道府県の行政機関の管轄、住民の社会・経済生活上の便益、地勢上の特性等の自然的条件、地積などを考慮の上、最も衡平妥当な線を見いだしてこれを境界と定めるのが相当である。」と判示している。

また、最高裁平成 10 年 11 月 10 日第三小法廷判決・判例地方自治 185 号 18 頁（以下「最高裁平成 10 年判決」という。）により是認された大阪高裁平成 8 年 11 月 26 日判決・行政事件裁判例集 47 卷 11・12 号 1155 頁（以下「大阪高裁平成 8 年判決」という。）は、最高裁昭和 61 年判決の上記判示と同旨の判示をしている。

そこで、中央防波堤埋立地における江東区及び大田区の境界を確定するについても、最高裁昭和 61 年判決及び大阪高裁平成 8 年判決が、江戸時代における関係町村の当該係争地域に対する支配・管理・利用等の区分線を知り得ない場合の境界確定の基準として述べた「当該係争地域の歴史的沿革に加え、明治以降における関係町村の行政権行使の実状、国又は都道府県の行政機関の管轄、住民の社会・経済生活上の便益、地勢上の特性等の自然的条件、地積などを考慮の上、最も衡平妥当な線を見いだしてこれを境界と定めるのが相当である。」との判示の趣旨に沿いつつ、本件事案の具体的諸事情を考慮して、最も衡平妥当な線を見いだすのが相当である。

3 最高裁昭和 61 年判決は、上記のとおり、境界確定のための考慮要素の一つとして「当該係争地域の歴史的沿革」を挙げている。

(1) 中央防波堤埋立地は、東京湾内の公有水面を埋め立てて造成したものである。我が国では、陸地に極めて近接する公有水面は原則として当該水面が接続する陸地に付随すると考えられてきており、公有水面に近接して接続する陸地の地先水面は当該陸地の区域にできるだけ含めること、すなわち地先の尊重ということが、考慮すべき重要な要素と考えられる²。中央防波堤埋立地を含む東京湾においても、江戸時代から、磯漁の行われる海面は、地先水面としての村の区域とされ、沖は入会とされていた。当時、大田区の大森村や羽田村、江東区

² 昭和 2 年 9 月 2 日行政実例において、「市町村ノ地先海面（領海内）及地先海面ノ区域内ニ於ケル埋立地ニシテ未タ編入手続ヲ了セサルモノハ其ノ市町村ノ区域ニ属スルモノトス」とされている。

の深川村などの漁民が地先水面を含む海面において海苔の養殖等を営んでいたという実態もあった。この地先の尊重という観点からすれば、水際線からのいわゆる等距離線（江東区及び大田区の水際線への最短距離が等しい点を結んだ線）を求め、当該等距離線を境界確定の考慮要素とすることが、衡平の観念に適合すると考えられる（最高裁平成 10 年判決で是認された大阪高裁平成 8 年判決参照）³。

なお、等距離線の起点となる水際線であるが、現在、行政区域として確定している水際線とする。これは、東京湾においては、江戸時代末期又は明治時代以降も埋立工事が何度も行われてきており、当該埋立地については、地方自治法等の法令に基づき近接した区（その前身たる町村を含む。）の区域への編入が行われ、当該区の行政権が行使されてきているのであるから、水際線が地方自治法等の法令に基づき変更されてきているというべきであり、等距離線も変更された水際線を基準として求めることが相当である。そのように解することは、最高裁昭和 61 年判決が、前記のとおり、「なお、以上の各法令は、一定の場合に町村を廃置分合し又は町村の境界を変更若しくは確定する手続を定めており、これらの措置がとられた場合には、それに伴い定まった区域によることはいうまでもない。」と述べている趣旨や、最高裁平成 10 年判決で是認された大阪高裁平成 8 年判決が、等距離線主義による場合の水際線は「公有水面上の境界を顕在化、具体化する必要が現実化した時点のそれとする」ことにより衡平妥当な線を導くことができると述べている趣旨にも適合する。

- (2) そして、中央防波堤埋立地は、都内で発生した廃棄物の処分地として公有水面を埋め立てて造成した土地であるから、廃棄物の処分に関する江東区及び大田区の関わり方も、「当該係争地域の歴史的沿革」として、境界確定の考慮事項となる。

4 また、最高裁昭和 61 年判決は、境界確定のための考慮要素の一つとして「住民の社会・経済生活上の便益、地勢上の特性等の自然的条件、地積」を挙げている。中央防波堤埋立地においては、既に社会・経済活動が始まっており、行政権行使、社会経済活動等の便宜を図る上において、上記の歴史的沿革としての等距離線（ないし等距離線によって分けられた地積）や廃棄物処分に係る貢献度等を考慮要素としつつも、次のような事項にも配慮して境界を確定するのが相当である。

³ 佐賀・長崎両県の境界を巡る平成 24 年 2 月 3 日の総務省自治紛争処理委員の調停案においても、「一般的な海上の境界に関する国内法、国際法及び裁判例の趣旨を踏まえると、等距離線主義を採用せざるを得ない」という考え方が示されており、このような方針は境界確定の考え方として定着しているものと判断される。

(1) 現在の行政区域との連続性

中央防波堤埋立地と江東区又は大田区とを結ぶ道路・橋梁や社会・経済活動上の基盤となるパイプラインの状況は、両区の区域との連続性、行政運営の効率性との関連において、重要な考慮要素となる。

(2) 同一用途同一自治体

また、中央防波堤埋立地については、東京港港湾計画に基づき土地利用計画が定められているため、土地利用者の利便性や土地利用の行政効率（一元的行政の確保）に配慮し、可能な限り同一の土地利用区分の地域は同一区に帰属させるのが相当である。

(3) 道路、水路等の中心線による区分

そして、境界線は、可能な限り、具体的かつ客観的に認識できることが望ましく、また同一用途の敷地を分断させないため、道路、水路等の位置を基準とするのが相当である。一般的に、境界は、道路、水路等の中心線で定められている例が多く、沿岸部や官民境界付近で工作物を設置する際の手続等を考慮すると、道路、水路等の中心線を境界とすることが妥当である。

第4 中央防波堤埋立地における境界確定の具体的検討

1 そこで、前記第3で述べた境界確定の基準及び考慮事項を踏まえ、江東区及び大田区から提出された主張及び資料を総合考慮の上、最も衡平妥当な境界の確定案を検討することとする。

2 前記第3の3の(1)で述べたように、中央防波堤埋立地が公有水面を埋め立てて造成した陸地であることを考慮すると、その境界確定において最も重要な地位を占めるのは、両区の現在の水際線を起点とする等距離線であり、等距離線で区分される地積であるといわざるを得ない。この等距離線は、別図2において表示したとおりであり、等距離線で区分される地積は、江東区側が449.2ha、大田区側が54.0haとなる。

3 また、前記第3の3の(2)で述べたように、中央防波堤埋立地は、都内で発生した廃棄物の処分地として埋め立てられてきたものであるから、廃棄物の処分に関する両区の関わり方も、境界確定のための考慮要素となる。

(1) 江東区の関わり

ア 江東区は、都知事宛ての昭和47年6月17日付け「港湾審議会付議案件（中央防波堤内側埋立計画及び利用計画）の同意について」で、都内で発生するごみの大半が同区地先で処理されてきたことに伴う住民の負担に理解を求

め、ごみ終末処理の抜本的解決を速やかに推進することを要望しつつ、中央防波堤内側埋立計画に同意した。

イ 江東区は、都知事宛ての昭和 49 年 3 月 6 日付け「廃棄物処理場計画について（回答）」で、中央防波堤外側処理場計画案に係る事前の手續について、「（昭和）50 年度全量焼却計画実現のため、杉並清掃工場ならびに 13 区工場の建設を目標年次に完成すること」等を条件に上記計画に同意した。

ウ 中央防波堤埋立地への廃棄物等の搬入は、大半が江東区青海と中央防波堤埋立地をつなぐ仮設道路・仮設橋経由で行われ、昭和 55 年以降は第二航路海底トンネル（青海縦貫線）経由で行われてきている。

また、東京ゲートブリッジ（東京港臨海道路）が平成 24 年に開通した後は、廃棄物運搬車等が江東区若洲を通過し、東京ゲートブリッジ（東京港臨海道路）からも中央防波堤埋立地へ廃棄物等を搬送している。

(2) 大田区の関わり

ア 中央防波堤埋立地への廃棄物の一部は、昭和 48 年 12 月 1 日から平成 2 年 3 月 31 日まで、大井ふ頭における浮きドック施設（大田区東海）でごみ積載船に積み替えられて搬送されていた。

イ 大田区と中央防波堤外側埋立地をつなぐ臨海トンネル（東京港臨海道路）が平成 14 年に開通した後は、大田区内に所在する清掃工場（大田清掃工場、多摩川清掃工場）及び大田区の近隣区に所在する清掃工場（港清掃工場、品川清掃工場、目黒清掃工場、世田谷清掃工場、千歳清掃工場）からの廃棄物運搬車が、大田区内を通過し、臨海トンネル（東京港臨海道路）から中央防波堤埋立地へと廃棄物を搬送している。

4 なお、中央防波堤埋立地の歴史的沿革に関連し、江東区は、同区が 45 年間にわたり中央防波堤埋立地における「特別区の処理すべき事務」を行ってきた実績を考慮すべきであると主張している。

しかしながら、江東区が中央防波堤埋立地において「特別区の処理すべき事務」を担当してきたのは、前記第 2 の 1 及び第 2 の 2 に掲げた関係 5 区の昭和 48 年 10 月 27 日付け及び昭和 63 年 7 月 1 日付けの各覚書に基づく暫定措置としてであり、今後の帰属決定問題にはなんら影響を及ぼすものではないとされていた。

確かに、45 年間というのは相当に長期間であり、当事者の主張としては理解できるところであるが、中央防波堤埋立地の境界確定を行う上において、江東区の上記実績を直接的な考慮要素に入れることは、上記の各覚書に反することになり、困難といわざるを得ない。

また、江東区は、中央防波堤内側埋立地内の PCB 廃棄物処理施設やガス化溶解等発電施設等の運営に江東区の議会、議員、職員、住民等が関与していると主

張しているが、これも上記各覚書で暫定的に認められた江東区の行政権行使の範囲に包含されるものとして、境界確定の上で考慮に入れることは困難である。

- 5 一方、大田区は、「中央防波堤埋立地は、東京湾内漁業協同組合が海苔養殖を目的とする区画漁業権を保持してきた海面を埋め立てたものである。最高裁判所が示した境界決定基準が、境界確定に際し、江戸時代における当該係争地域に対する支配・管理・利用等の状況を調査することを求めているところ、中央防波堤埋立地となっている海面は、沿岸の村や浦が入會漁場として、自主的に管理・利用していたという歴史的事実がある。それらの村や浦は、明治以降、漁業法に基づき、その村や浦を単位として漁業組合を組織するとともに、「従来ノ慣習ニ従ヒ」、漁業権が認められていくこととなる。…中央防波堤埋立地となっている海面における、大田区と江東区の海苔簀簾の割合は9対1(89.4%対10.6%)と、圧倒的に大田区が多いという歴史的事実がある。」として、中央防波堤埋立地を大田区に帰属させるべきであると主張している。

中央防波堤埋立地の前身である公有水面については、都知事が、昭和31年11月19日、大田、品川、港、中央、江東、江戸川等の区内の漁業協同組合に対し第一種区画漁業権の免許を与えたが(海苔簀簾数全体に占める割合は、大田区内の漁業協同組合のそれが63.3%、江東区内の漁業協同組合のそれが7.5%であった。)、昭和37年12月24日、東京湾内の漁業権者は、約330億円の補償により漁業権を放棄し、上記の第一種区画漁業権も消滅した。

ところで、漁業権は、特定の水面において特定の漁業を独占排他的に営み、利益を享受する権利であるが、あらゆる目的のために水面を独占的に利用したり、水面下の敷地を使用する権利ではない。そして、漁業権は、漁業協同組合等が都知事の免許により付与されるものである。したがって、漁業協同組合等が特定の水面において漁業を営む免許を得ていたとしても、特別区(その前身である町村を含む。)が当該水面たる区域に対し支配・管理・利用等をしていたということではできず、最高裁昭和61年判決のいう「江戸時代における関係町村の当該係争地域に対する支配・管理・利用等」には該当しない。この点について、最高裁平成10年判決によって是認された大阪高裁平成8年判決も、「漁業権はもともと市町村の区域とは関係のないものであるから、本件埋立地が造成された公有水面上に原告の区域内に住所のある冷水浦漁業協同組合が漁業権を有していたと原告が主張する点も、等距離線主義を修正すべき特段の事情とはならない」と述べているところである。

したがって、大田区内の漁業協同組合が昭和31年から約6年間に中央防波堤埋立地の水域で漁業権を行使していたという事実が、中央防波堤埋立地の境界確定を行う上において考慮すべき重要事項に当たると判断することは困難であるとい

わざるを得ない。

もともと、当時の大田区住民が中央防波堤埋立地となった水域の間を往来し、漁業を営んでいたという事実は、将来における大田区住民と中央防波堤埋立地との経済活動上の関係発展の可能性をうかがわせる一事情として考慮の対象となるということとはできよう。

6 次に、前記第3の4の(1)の「現在の行政区域との連続性」を見ることとする。

(1) 中央防波堤埋立地と江東区との間のつながり

ア 江東区青海と中央防波堤内側埋立地は、第二航路海底トンネル（青海縦貫線）（昭和55年開通）によって結ばれており、その延長線上に、中央防波堤の内側埋立地と外側埋立地を結ぶ中防大橋（平成12年開通）が架設されている。現在、江東区青海と中央防波堤内側埋立地の間では、路線バスが運行されている。

イ 江東区若洲と中央防波堤外側埋立地東側は、東京ゲートブリッジ（東京港臨海道路）（平成24年開通）によって結ばれている。

ウ 江東区有明と中央防波堤内側埋立地の間では、臨港道路南北線、及びその延長線上で、中央防波堤内側埋立地と外側埋立地間の水域と東京港臨海道路を横過する橋梁が、平成32年に開通する予定である。

エ 中央防波堤埋立地の上水道は、江東区の有明給水所から配水管で供給されており、中央防波堤埋立地の下水道（中央防波堤埋立地内の排水処理場で第一次の処理をされた汚染浸出水を含む。）は、江東区の砂町水再生センターへ圧送されて処理されている。

オ 中央防波堤埋立地の電力・ガスは、江東区側から供給されている。

(2) 中央防波堤埋立地と大田区との間のつながり

大田区城南島と中央防波堤外側埋立地西側は、臨海トンネル（東京港臨海道路）（平成14年開通）によって結ばれている。

なお、大田区は、空港機能の一体的運営を図る上でLDA装置⁴が設置されている中央防波堤外側埋立地を大田区に帰属させることが重要であると主張する。しかし、LDA装置は羽田空港（東京国際空港）の一部として国土交通大臣が設置管理するものであり、中央防波堤外側埋立地が両区のいずれの区域となっても、LDA装置の運用に支障が生ずるとは考えがたい。

したがって、この点は、中央防波堤埋立地の境界確定を行う上において考慮に入れることは困難である。

7 そして、前記第3の4の(1)の前提をなす「住民の社会・経済生活上の便益」

⁴ 航空機の着陸に当たり、計器着陸装置を用いて航空機を滑走路へと導くための装置

との関連において、中央防波堤埋立地の将来的な土地利用等についての構想は、境界確定のための考慮要素になると考えられる。江東区及び大田区は、上記構想につき、次のように述べている。

- (1) 江東区は、「現に進行中の中央防波堤外側埋立地及び新海面処分場における海面への埋立処分など、将来にわたっても、23 区の廃棄物処理行政において本区が大きな役割を担うことに加え、港湾・臨海部の開発や東京 2020 オリンピック・パラリンピック競技大会の準備・開催、さらに同大会後においても、東京都と提携しながら土地の利活用を図る立場にある。こうした観点からも、本件係争区域が本区に帰属することで東京港の発展、臨海地域の機能・魅力向上等が実現されるものである。」としている。
- (2) 大田区は、「大田区が目指す大田区空港臨海部と中央防波堤埋立地との一体的なまちづくり」として、「①羽田空港及び東京港の機能強化の必要性」、「②大田区空港臨海部と中央防波堤埋立地の一体的なまちづくり」、「③東京都と大田区が共同で大田区企業立地促進基本計画を策定（国の同意）」の各項目の下で詳細な構想を述べ（調停申請書 13 ないし 15 頁参照）、「中央防波堤埋立地のポテンシャルを最大限に活かすための大田区空港臨海部のまちづくりの必要性について、総合的に考慮すると、中央防波堤内側埋立地及び外側埋立地を大田区に帰属させることを求めるものである。」としている。

8 続いて、前記第 3 の 4 の (2) の「同一用途同一自治体」について検討する。

- (1) 中央防波堤埋立地の東側の一部は、東京 2020 オリンピック・パラリンピック競技大会の会場の一部に予定されており、大会終了後は「誰もが、いつでも、どこでも、いつまでもスポーツを楽しみ、スポーツの力で人と都市が活性化する『スポーツ都市東京』の実現」に寄与する地区として、将来に引き継いでいくこと等が予定されている。
- (2) 中央防波堤埋立地の西側の一部では、船舶の大型化に対応した中央防波堤外側地区コンテナ埠頭の整備が進められている。首都圏の旺盛な消費需要等により、更に増加が予想されるコンテナ貨物に対応するとともに、東京港を世界とつながる国際貿易拠点とする計画を推進する中であって、中央防波堤外側コンテナ埠頭は、将来の東京港コンテナ埠頭の中核を担うことが期待されている。
- (3) 中央防波堤埋立地の中であって、上記の各地域は、特にその機能を最大限に発揮することが期待されており、それぞれ、同一区の区域とする配慮が必要である。

9 前記第 3 の 4 の (3) の関係においては、中央防波堤埋立地において東京港第 8 次改訂港湾計画に定められている道路及び水路を用いることが妥当である。

第5 調停案の内容

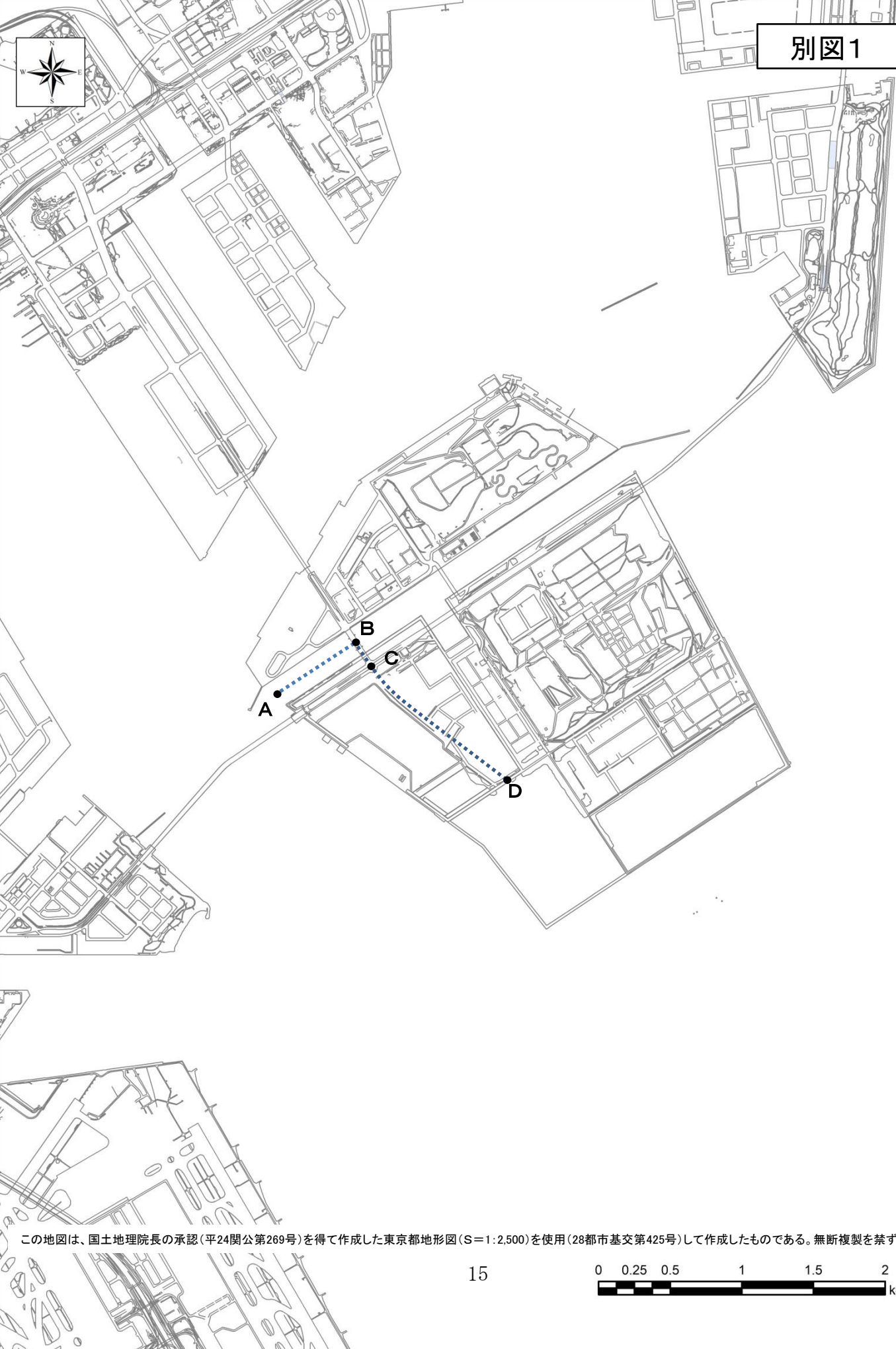
以上に示したとおり、中央防波堤内側埋立地及び中央防波堤外側埋立地の江東区及び大田区の境界については、地積や同一用途同一自治体の趣旨を踏まえつつ、中央防波堤埋立地造成の歴史的経緯や社会・経済・行政活動上の便益及び地勢上の特性等の自然的条件などを考慮すると、冒頭の「調停案」のとおり確定するのが相当である。

なお、中央防波堤外側埋立地のうち大田区の区域とした部分と中央防波堤内側埋立地との間の水域については、その中心線の南側が大田区の地先水面としてその区域に含まれることになることが明らかであるから、これからの行政権行使の便宜等を考慮し、上記中心線の南側の水域が大田区の区域に属することを本調停案において併せて明記することとする。

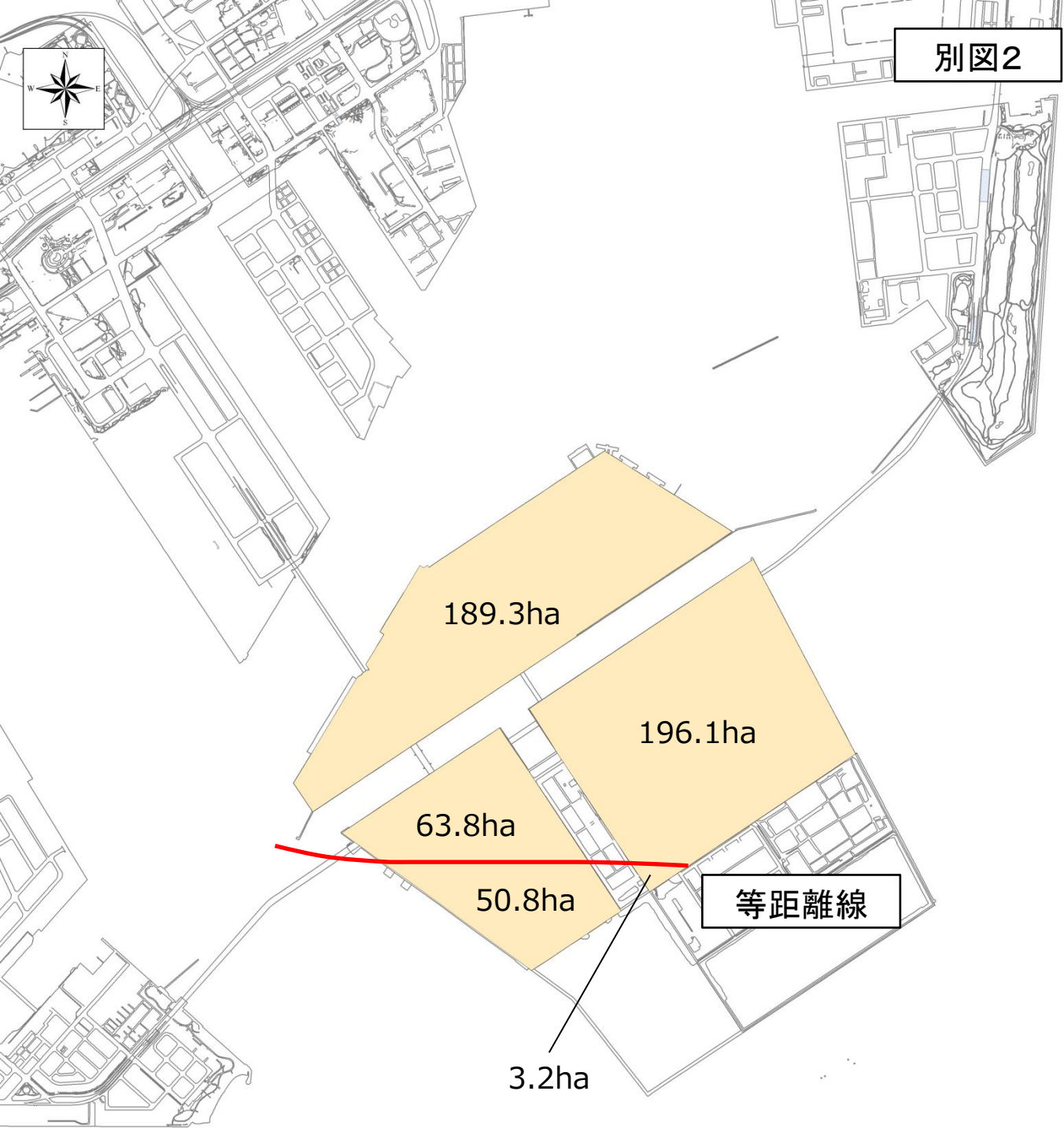
付記

本委員は、この調停案に関連して、次の点を申し添えたい。

- 1 本調停案の設定境界線は、中央防波堤内側埋立地及び中央防波堤外側埋立地の分割のため、その特質に即して定めたものである。
したがって、本調停案を作成するために採用した要素については、今後の埋立地における境界決定に何ら影響を及ぼすものではない。
- 2 江東区及び大田区におかれては、本調停案を受諾され、将来にわたり自然人・法人から成る区域住民に対し適切な行政サービスが実施されること、また、東京都と連携・協力し東京港エリアの発展にふさわしい行政運営が行われることを期待する。



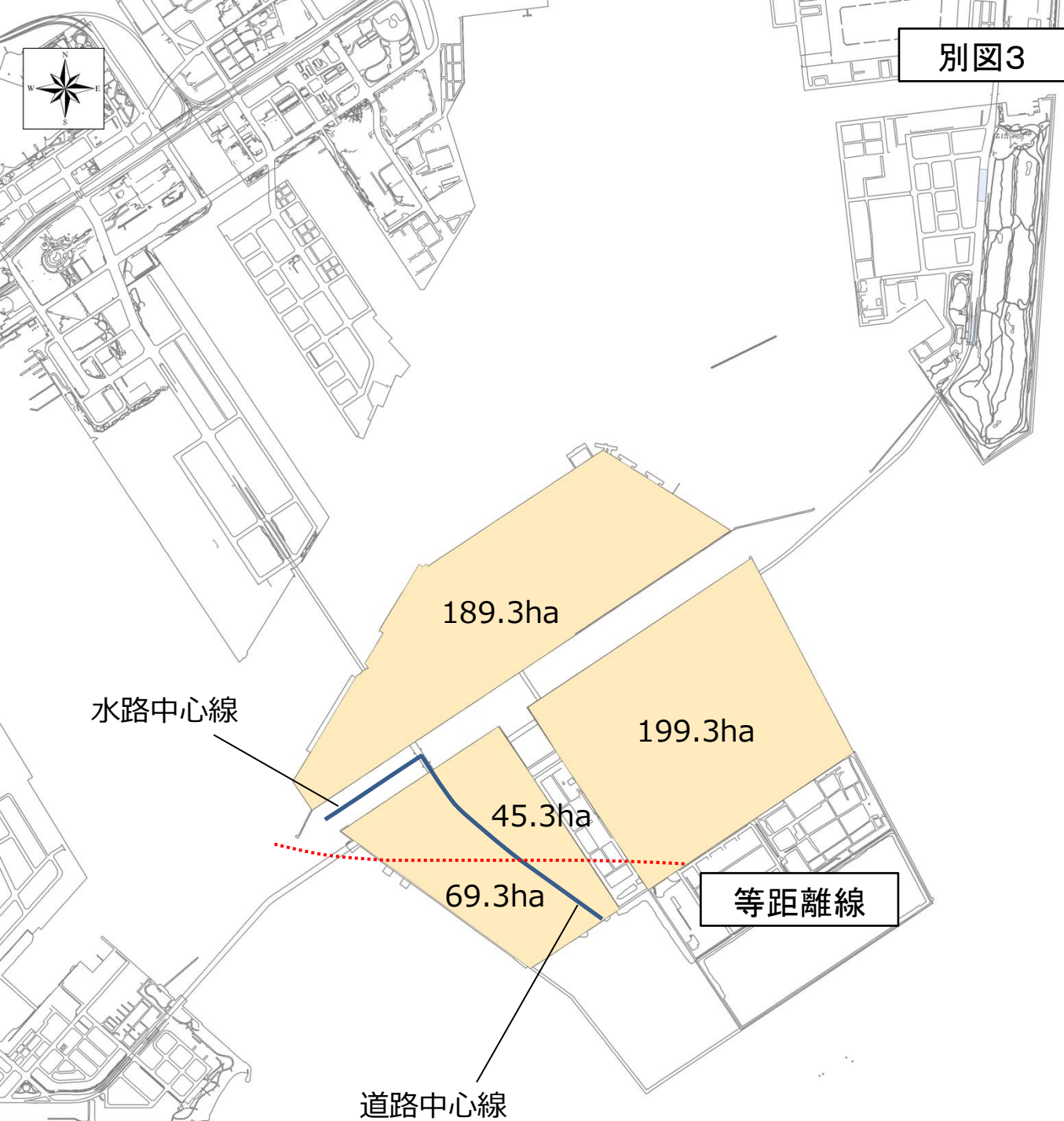
この地図は、国土地理院長の承認(平24関公第269号)を得て作成した東京都地形図(S=1:2,500)を使用(28都市基交第425号)して作成したものである。無断複製を禁ずる。



(面積は、埋立しゅん功（一部免許）面積に基づいて概算)

	大田区	江東区
面積 (ha)	54.0	449.2
割合 (%)	10.7	89.3

この地図は、国土地理院長の承認(平24関公第269号)を得て作成した東京都地形図(S=1:2,500)を使用(28都市基交第425号)して作成したものである。無断複製を禁ずる。



(面積は、埋立しゅん功（一部免許）面積に基づいて概算)

	大田区	江東区
面積 (ha)	69.3	433.9
割合 (%)	13.8	86.2

この地図は、国土地理院長の承認(平24関公第269号)を得て作成した東京都地形図(S=1:2,500)を使用(28都市基交第425号)して作成したものである。無断複製を禁ずる。