

陳述書

福岡高等裁判所那覇支部民事部 御中

平成28年 8 月 3 日

沖縄県知事 翁長 雄志

第1	はじめに	1
第2	本件訴訟に至る経緯	1
1	和解と訴え等の取下げ	1
2	是正の指示・国地方係争処理委員会へ審査の申出	1
3	沖縄県の対応と本件訴訟	2
第3	本件提訴に対する疑問	2
1	是正の指示に従わない対応は違法ではないこと	2
2	代執行における和解条項との関係	2
3	上申書について	3
第4	公有水面埋立法第4条第1項第1号の要件適合性について	4
1	はじめに	4
2	公有水面埋立法第4条第1項第1号要件の内容	4
3	埋立てによる著しい不利益	4
	(1) 機能強化された基地による負担の固定化	4
	(2) 基地がもたらす深刻な環境問題	5
4	埋立てにより得られる利益	7
	(1) はじめに	7
	(2) 沖縄の地位的優位性	7
	(3) 抑止力について	8
5	国地方係争処理委員会における国の主張について	10
	(1) 沖縄県知事には国防・外交上の観点から要件を判断する権限がないと いう主張について	10
	(2) 我が国と米国との信頼関係が維持されることによる日米両国の外交 上・安全保障上の利益を考慮すべきであったにもかかわらず、考慮し なかったことという主張について	10
	(3) 普天間飛行場の周辺住民等の危険性除去を考慮すべきであったにもか かわらず、考慮しなかったという主張について	12
	(4) 普天間飛行場の跡地利用による宜野湾市経済発展の利益を考慮すべき であったのに考慮しなかったことという主張について	15
	(5) 本件埋立事業のために投入された莫大な経費等や国と契約をした事業 者等の経済的利益を考慮しなければならないという主張について	15
第5	公有水面埋立法第4条第1項第2号要件適合性について	16
1	はじめに	16
2	辺野古・大浦湾の貴重な自然	17
3	環境保全に関する問題点	17
4	米軍による運用に際しての環境保全対策の不十分性	18
第6	結語	19
1	これ以上沖縄県民に犠牲を強いることはできない	19
2	本来の沖縄のあり方を目指して	19

第1 はじめに

私が、沖縄県知事に立候補した経緯、仲井真前知事の埋立承認を取り消した経緯、沖縄の歴史や基地に関する問題等については、これまで様々な場で述べてまいりました。

ここでは、先の代執行訴訟からこれまでの経緯や、主に、承認取消に関する私なりの見解、特に、国の側からなされた新たな主張等についての見解を述べてまいりたいと思います。

第2 本件訴訟に至る経緯

1 和解と訴え等の取下げ

私が行った埋立承認取消処分に関する代執行訴訟については、平成28年3月4日、国との間で和解が成立し、国側は、行政不服審査法に基づく審査請求や執行停止の申立て、代執行訴訟のいずれも取り下げることとなりました。

2 是正の指示・国地方係争処理委員会へ審査の申出

和解には、普天間飛行場の返還及び本件埋立事業に関する円満解決に向けた協議を行うものとするとの条項も設けられました。国と県との対立関係が、地方自治のあるべき姿とかい離していることを裁判所が憂慮したことの表れであったと理解しております。

和解成立後の3月8日、国は直ちに「是正の指示」を行いました。法に規定された是正の指示の理由さえ記載されていないものでした。これを受け、県知事として、和解条項に定められた期日内に国地方係争処理委員会に審査の申出を行いました。しかし、国は、和解条項に基づく是正の指示を撤回し、3月16日に新たに是正の指示を行いました。

このため、平成28年3月23日、私は、再び国地方係争処理委員会に是正の指示の適法性について、審査の申出を行いました。

同委員会は、同年6月17日に結論を出しました。その内容は、「辺野古沿岸域の埋立による代替施設の建設については、その公益適合性に関し大きく立場を異にしている。両者の立場が対立するこの論点について、議論を深めるための共通の基盤づくりが不十分のまま、一連の手續が行われてきたことが、本件争論を含む国と沖縄県との間の紛争の本質的な要因であり、このままであれば、紛争は今後も継続する可能性が高い。当委員会としては、本件是正の指示にまで立ち至っているこの一連の過程を、国と地方のあるべき関係からかい離しているものとする。」とした上で、国土交通大臣の是正の指示を適法とも違法ともせず、「国と沖縄県は、普天間飛行場の返還という共通の目標の実現に向けて真摯に協議し、双方がそれぞれ納得できる結果を導き出す努力をすることが、問題の解決に向けての最善の道である」とするものでした。

3 沖縄県の対応と本件訴訟

国地方係争処理委員会の上記決定内容は、是正の指示を違法としなかった点を措けば、議論を深めるための共通の基盤づくりが不十分なままに拙速、かつ、強引に行われた国の諸手続の問題点の指摘もあり、理解できる内容でした。

私は、その決定を重く受け止め、訴訟によることなく真摯に協議を継続することで解決すべきであるとの結論に達したことから、内閣総理大臣及び関係各大臣に対し、真摯な協議を行うよう求め、国土交通大臣には、法廷闘争によることなく真摯な協議を行えるよう配慮を求めておりました。

しかしながら、国の側は、またしても、真摯に協議に応じる様子もないまま、再び今回の訴訟となりました。

第3 本件提訴に対する疑問

1 是正の指示に従わない対応は違法ではないこと

今回の訴訟は、私が是正の指示に従わない不作為が違法であることを確認する、というものであります。

しかしながら、国地方係争処理委員会は、是正の指示を適法と判断せず、違法適法の判断をすることは本件の解決につながらず、あくまで、真摯な協議を重ねることが最善の道であることを示しました。

したがって、まともな協議もできないままの状態、私が是正の指示に従わないことが、少なくとも違法と評価されるいわれはないと考えます。

むしろ、違法か適法かを画一的に決すべきでないという国地方係争処理委員会の結論に反する国側の今回の提訴は、許されるものではありません。

言うまでもなく、国地方係争処理委員会は、地方自治法に定められた、正当な、第三者機関による紛争解決組織であり、その判断は一顧だにしなくてよい、というものではありません。同委員会の結論にもかかわらず、まともな協議も行おうとしないまま、提訴をする国の対応は、同委員会の結論を無視するものであり、非難されるべきではないかと思えます。

2 代執行における和解条項との関係

なお、私が、代執行訴訟における和解条項第5項に従って、国地方係争処理委員会の結論が出てから1週間以内に提訴しなかったことを問題視する向きもあるようです。

しかし、言うまでもなく、同項は国地方係争処理委員会が、是正の指示を違法ではないと判断し、県がその判断に不服がある場合の規定であって、今回の同委員会の結論がこれに当てはまらないことは和解条項の文言上、一義的に明確であると言えます。

また、そもそも、代執行訴訟における和解の経緯として、私は、国地方係

争処理委員会の審査という地方自治法上正当な第三者機関での解決手続があるのだから、当然当該手続を利用すべきであると主張し、第3項の審査申出という条項が設けられ合意され、確認されたわけです。そして、これもまた改めて言うまでもないことですが、国地方係争処理委員会は、地方自治法上定められた紛争解決機関であり、そこでの審査は、訴訟につながる単なる通過儀礼などと捉えられるべきではありません。和解条項は、いかなる結論であっても必ず次の提訴に移行しなければならないとしているのではなく、「違法でない」と判断して県に不服がある場合、若しくは「違法である」と判断して勧告がなされたのに国が応じない場合、というように、委員会の決定が結果として解決に寄与しないと判断された場合に、県が積極的に訴訟手続を選択できることを確認しているものです。

したがって、私が、国地方係争処理委員会の結論を重視し、性急な提訴を行わず、国に真摯な協議を申し入れたことは、和解条項との関係でも、何ら非難されるべきものではありません。

むしろ、国地方係争処理委員会の結論が出てから不作為の違法確認訴訟の提起が可能となる法定の30日間を経過するや否や、直ちに提訴をした国側の対応は、上に述べましたように国地方係争処理委員会の結論を無視するものですから、許容されるべきではありません。

また、しばしば国が喧伝する、「沖縄県に寄り添う」対応とはおよそかけ離れたものであり、誠に遺憾であると言わざるを得ません。

3 上申書について

しかも、今回、国土交通大臣は、裁判所に対し、先の代執行訴訟において既に本件訴訟と同一の争点について主張立証が尽くされ、口頭弁論が終結されていることから、不作為の違法確認訴訟についても直ちに口頭弁論を終結し、速やかに判決をするよう申出を行いました。

しかし、代執行訴訟は取下げで終了したものであり、今回の訴訟は、代執行訴訟との連続性がない、まったくの新規の訴訟です。別の訴訟で得た心証でもって、この今回の訴訟の判決を求めるということは不公正と言うほかなく、常識的にも考え難いものがあります。

今回の訴訟は、代執行訴訟が取り下げられた後に出された、国土交通大臣による是正の指示に従わないことの違法性の確認が求められているものであり、代執行訴訟とは、審理の対象も異なりますから、当然、新たな主張立証が必要になるはずです。

現に、是正の指示については、地方自治法に基づいて国地方係争処理委員会に審査申出をし、同委員会での審査手続においては、国土交通大臣自身も新たな主張を展開しました。

にもかかわらず、今回の訴訟で、国土交通大臣が上申書において、「代執

行訴訟で主張していなかった新たな主張や証拠の提出をすることは厳に慎まれるべき」と主張することは、地方自治法において不作為の違法確認訴訟の制度が設けられたことへの理解を欠いているものと言わざるを得ず、驚きを禁じ得ません。

裁判所におかれましては、公正・公平な手続きのもと、国と県の双方が主張・立証を尽くし、充実した審理をなされるよう期待したいと思います。

第4 公有水面埋立法第4条第1項第1号の要件適合性について

1 はじめに

本件では、是正の指示の適法性が問題になるわけですが、是正の指示の理由は、私の埋立承認取消しが違法であるというものであり、具体的には公有水面埋立法第4条1項第1号及び第2号の要件適合性の判断に裁量の逸脱・濫用があるかという点が問題となりますので、これらの点について若干述べたいと思います。

2 公有水面埋立法第4条第1項第1号要件の内容

第1号の「国土利用上適正且合理的ナルコト」とは、埋立て自体及び埋立ての用途・埋立て後の土地利用を対象として、得られる利益と生ずる不利益という異質な諸利益について比較衡量し、前者が後者を優越することを意味するものと解されるところです。

3 埋立てによる著しい不利益

まず、埋立てにより生ずる不利益には言うまでもなく著しいものがあります。すなわち、後で述べますように、埋立対象地の所在する地域は、少な生物が多様に生息する貴重な自然環境として評価されているものですが、埋立てはこの自然を直接的に失わせるものです。

また、埋立ての用途は海兵隊航空基地建設ですが、埋立対象地周辺の静謐な生活環境を破壊するものでありますし、今日、新たに沖縄県内に恒久的基地を建設することは、米軍基地の集中に起因する過重な負担、被害をさらに将来にわたって沖縄県に固定化することを意味するものです。

(1) 機能強化された基地による負担の固定化

辺野古の美しい海が埋め立てられ基地が完成すれば、そこは国有地となり、沖縄に初めて国が自分の意思で自由に使える基地が出来る事になります。普天間飛行場がこのままであってはならないことは言うまでもありませんが、辺野古に移ったからと言って、本当に沖縄の基地負担軽減につながるのでしょうか。基地の負担軽減とは逆方向の政策が進められようとしているとしか思えません。

例えば、野田内閣の防衛大臣であった森本敏氏が、拓殖大学大学院教授時代に監修した『漂流する日米同盟』（2010年、海竜社）は、オスプレイ

が我が国に配備されることを極めて正確に指摘したものでした。同書には、「辺野古沖の代替施設は、ヘリではなくて全部オスプレイになっているということを想定して設計されているわけです。いずれにせよ、そういう大きな飛行機が100機以上入ってきても収容できる基地の機能がないといけない」と書かれております。また、平成22年に森本氏が著した『普天間の謎』にも、「普天間基地の代替施設には、有事の事態を想定すれば100機程度のオスプレイを収容できる面積がなければならず、滑走路の長さだけで代替施設を決めるわけにはいかないのである」等と書かれているのです。機体が大きいオスプレイは上昇する際に噴射する熱と圧力が非常に高いため、基地に大きな負担をかけます。普天間基地では老朽化して使えないため、新基地に移すことで基地機能を維持する、そして辺野古新基地はオスプレイを専門に収容するために設計されているので、今後100機ほどのオスプレイが辺野古に配備されるというのです。

新基地には1,800（オーバーラン600メートル含む）メートルの滑走路2本が建設されるとともに、強襲揚陸艦なども接岸できるように全長約272メートルの護岸整備がなされます。さらに普天間にはない弾薬搭載エリアが造られます。隣接するキャンプ・シュワブや辺野古弾薬庫と一体的に運用することで戦略的な出撃拠点になり得るのです。

本国アメリカで「ウィドウ・メーカー」（未亡人製造器）と呼ばれるほど、開発段階から墜落事故を続発させている危険な垂直離着陸機オスプレイが、100機も配備され、そこら中で飛び回り、あの自然豊かなやんばるの森や海に爆音を響かせるようになるのです。あの美しい海に、強襲揚陸艦が接岸されるようになるわけです。

やんばるの美しい森、海は、オスプレイが飛び回るようになって、沖縄の貴重な観光資源として存在し続けられるのでしょうか。真剣に考えて、私は、本来沖縄が固有に持つ貴重な財産を失うことを意味していると思えません。沖縄ならではの自然、貴重な観光資源が失われる不利益は甚大であり、極めて深刻というべきでしょう。

（2）基地がもたらす深刻な環境問題

現在の日米地位協定によって、日本側が米軍基地内に許可なく立ち入ることはできません。現在、多くの在外の米軍基地が返還されていますが、そこでは基地による環境汚染が問題となっています。

平成7年の米兵少女暴行事件を受けてワシントンDCに抗議に行った際、私たちはカリフォルニアからサンフランシスコの基地閉鎖の状況を視察してきました。

アメリカの基地は当時で100ぐらい閉鎖されていましたが、閉鎖された基地がその後、どういった形で残されているかということです。閉鎖後、

まず汚染された土壌を深さ1メートルから2メートル削って、基地の廃棄物を含めて別の場所に運び出します。基地のど真ん中をボーリングして、巨大な機械で地下水を汲み上げ、危険物質を除去して、また元に戻します。この地下水の洗浄を15年間続けた後でしか、そこに町を作らせないということでした。

軍事基地では、ミサイルや戦車、戦闘機などの整備と洗浄に大量の油類や洗浄液を使用します。それほど基地の環境汚染は深刻なのです。アメリカ並みにするためには、基地返還の15年前から環境汚染に対処する作業を始める必要があります。キャンプ・キンザー（浦添市）や那覇軍港を返還されても「さあ、まちづくりをやりましょう」とすぐには着手できないのです。

実際に平成25年6月、嘉手納飛行場跡の沖縄市サッカー場で、腐食したドラム缶22本が発見され、基準値の2万倍以上（防衛局公表）となる高濃度のダイオキシン類や発がん物質のジクロロメタン、猛毒のPCB（ポリ塩化ビフェニール）が検出されました。

その後もドラム缶の埋立てが発見され、ベトナム戦争で使われた枯葉剤を貯蔵していた疑いが指摘されました。

平成8年には、返還された恩納村の米軍恩納通信所の汚水処理層の汚泥から、高濃度のPCBや有機水銀といった有害物質が発見されました。

米軍基地の運用を定めた日米地位協定には、自治体の環境調査を認める条項がありません。沖縄県は返還予定の米軍基地内の地下水や土壌の汚染が跡地利用に影響することを心配して、事前の立ち入り調査を申し入れていましたが、「前向きに考える」という回答があるだけで、具体化はしていませんでした。

平成27年9月、日米地位協定の改善に向けて、必要に応じて日本側が米軍基地内の環境調査に立ち入ることができるとした環境補足協定を新たに締結しましたが、この環境協定はいわば新たな不平等協定です。

まず、地位協定には基地内への立ち入りを米軍が制限できる「排他的管理権」を明記しており、環境協定が締結されても、米軍が日本側の立ち入り要請を恣意的に拒否できる実態は変わっていません。

しかも、米軍が実施する環境保全事業については、日本側が費用を負担することになっています。日本はこれまで、在日米軍の駐留経費のうち、米軍住宅の建設費や基地の光熱水費などを「思いやり予算」として負担してきましたが、環境協定で新たな財政負担が生じることになります。

ドイツでは1993年に地位協定を改定し、国内に駐留する外国軍基地に対して基地返還後の環境浄化を義務付けるとともに、各自治体が基地内に立ち入って調査できる権限が認められています。

韓国では地位協定に環境条項が創設され、やはり基地内での汚染について各自治体による「共同調査権」が確立されています。返還された米軍基地内で汚染が見つければ、米軍が浄化する義務を負うということです。

沖縄県はこれまで日米地位協定の抜本的な規定を政府に何度も要請してきましたが、協定は発効から一度も改定されたことはありません。

今後、ベトナム戦争の最重要拠点だったキャンプ・キンザーなどの基地が返還されるに伴って、新たな汚染が確認されるかもしれません。日米地位協定が公正なものに改正されない限り、基地の負の遺産は沖縄県民を苦しめ続けるでしょう。

4 埋立てにより得られる利益

(1) はじめに

このような著しい不利益と衡量しても、なお埋立てによって得られる利益が上回ると判断されなければ、「国土利用上適正且合理的ナルコト」とは認められないのですから、公有水面埋立法の要件適合性の判断に必要な限度において、承認権者である沖縄県知事が、埋立ての公共性・必要性の程度を判断しなければならないことは当然のことです。

しかし、埋立必要理由書には、抽象的な内容しか示されておらず、埋立てにより生ずる著しい不利益を正当化できるだけの具体的な公共性・必要性の程度を認めることはできません。

(2) 沖縄の地位的優位性

例えば、埋立必要理由の中に、沖縄の地理的優位性という点が挙げられていますが、果たしてそうなのでしょか。アメリカの国際政治学者ジョセフ・ナイ氏（現米ハーバード大教授）や、日米問題や沖縄基地に詳しいジョージ・ワシントン大学のマイク・モチヅキ氏は、辺野古新基地が候補地に挙がったとき、沖縄は必ずしも地政学的に有利といえないと指摘していました。ナイ氏は米クリントン政権における国防次官補として、米軍普天間飛行場返還の日米合意を主導した人物です。その主張の背景にあるのは、中国のミサイル技術の向上です。

沖縄は中国とは距離的に近いため、万が一、中国からのミサイルが1、2発、射程内にある普天間飛行場（宜野湾市）や嘉手納基地（嘉手納町）に飛んできたら、142万人の沖縄県民のみならず、米軍の軍人、軍属の生命も危険にさらされることとなります。もしも彼らに被害が出れば、アメリカ政府は責任を追及されることとなります。一カ所に基地が集中しているとリスクが大きい。ナイ氏の表現を借りれば「卵を一つのかごに入れておけば、すべて割れるリスクが増す」のです。

冷戦時代における沖縄の地理的優位性が、現在はむしろアメリカにとっての対中国の軍事戦略上、リスクに転じています。ですから、防衛線を張

るにしても、グアムやハワイ、テニアンなど中国から離れた地域に後退して、有事にまた沖縄を利用するようにすべきであって、沖縄にこれだけ一極集中の基地を置くのは安全保障上問題である、とナイ氏は指摘していました。改めて脅威に対して柔軟な抑止力を考えるべきだという見方が、アメリカ内部にも以前からあり、今もあるのです。残念ながら、仲井眞前知事が辺野古移設を承認してしまったため、それが「免罪符」となって、アメリカ側も辺野古移設案に傾くようになりました。結果的に「基地後退論」は影を潜めることになりましたが、指摘の正しさは生きています。そして、ナイ氏は、平成26年の知事選の結果を見て、辺野古移設について「固定化された基地の脆弱性という問題の解決にならないから長期的解決にはならない」、「沖縄の人々の支持が得られないなら、アメリカ政府はおそらく再検討しなければならないだろう」との見方を示しています。

このようにアメリカ側からも、沖縄の地位的優位性は否定されているのですから、埋立理由書にそう書かれているからといって、納得のしようがありません。

(3) 抑止力について

また、埋立理由書には、抑止力のことも書かれています。

我が国の一般の国民は、沖縄の基地には米軍が常駐し、敵国から日本を守ってくれていると思っているかもしれません。

しかし、実態はまったく異なります。沖縄に紛争に対応できるような兵力はなく、有事の際には、アメリカ本国から数万の部隊を一気に空輸する体制になっています。

湾岸戦争を例に挙げると、陸海空・海兵隊の全軍で約50万人の兵力を投入しました。このうち海兵隊は9万3千人をサウジアラビアの前線基地に配置しました。海兵隊は沖縄の米軍の駐留の75パーセントを占めていますが、現在はたった1万8千人しかいません。有事には、本国から大部隊が投入されるわけですから、日本政府の言う抑止力とか地理的優位性といった主張はほとんど説得力がありません。

そもそも、海兵隊は最初から沖縄に駐留していたわけではありません。1950年に朝鮮戦争が勃発した後に、韓国に駐留する米軍を後方支援するため、岐阜や山梨などに分散配置されました。ところが、当時の日本は、米軍基地に反対する住民運動が各地で巻き起こっており、海兵隊も激しい排斥運動を受けました。そうして本土から追い出されるようにして、1956年、海兵隊が沖縄に移ってきたのです。

海兵隊は上陸作戦を実行する陸戦隊です。上陸には海兵隊員を運ぶ戦艦や空中援護を行う航空隊など、陸・海・空の総合兵力が求められます。ところが、オスプレイとヘリの可動翼部隊は普天間基地、歩兵・砲兵を運ぶ

揚陸輸送艦は長崎県の佐世保基地、戦闘機や給油機の部隊は山口県の岩国と、陸・海・空チームは日本各地に分散しています。さらに沖縄に駐留している海兵隊も、ハワイやグアムなどアジア太平洋地域を巡回しています。「一体性、即応性、機動性」を要するという海兵隊の抑止力は、実際には機能していないのです。

平成24年、普天間基地の移設を含む在日米軍再編で、日米両政府はこれまで普天間移設とセットだった在沖海兵隊のグアム移転や嘉手納基地以南の基地返還を普天間移設から切り離しました。アメリカはグアム移転について、地上戦闘部隊の大半を沖縄から移転させる変更案を日本政府に提示しました。在沖米海兵隊8千人をグアムに移転するという当初の計画は、約9千人を国外に移転し、うち約4千人はグアム、5千人はハワイとオーストラリアに振り分ける計画に変わりました。

これまで日本政府は、軍事的に台頭する中国などに対して、海兵隊の地上戦闘部隊が沖縄に駐留することによって抑止力を維持していると主張してきました。ところが、地上戦闘部隊の国外移転は、抑止力の説得力が失われたことを意味します。

日米両政府は平成26年4月に発表した在日米軍再編見直しの共同文書で、海兵隊の抑止力について、兵力の分散で各地にプレゼンス（存在感）が確保され強化される、としました。

しかしそれならば、海兵隊が沖縄に駐留する根拠がなくなります。分散で抑止力が発揮できるのならば、基地は沖縄以外でもかまわないことになるからです。

しかも、安全保障の専門家である森本敏氏は、平成24年12月、野田内閣の防衛大臣を離任する際、会見で次のように明言しました。

「日本の西半分のどこかで、海兵隊の地上部隊と航空部隊などが完全に機能する状態であれば、沖縄でなくてもいい」

つまり、航空部隊がいる普天間基地の機能だけを取り出して、本土のどこかに持って行くことは運用上できないが、地上部隊も一緒ならば移転することは可能である、というわけです。

では、なぜ本土移転が検討されないか、という疑問について、森本氏は、「軍事的には沖縄でなくてもいいが、政治的に考えると、沖縄がつまり最適の地域であるという結論になる」と語りました。

この場合の「政治的」とはどういう意味かという、「政治的に許容できるところが沖縄にしかない」（森本氏）ということなのです。

要するに、基地を置く場合、他の自治体はゼロから始めなければいけないが、沖縄は既に預かってきたので沖縄に置くほうがずっと早い、ということなのです。その理由が私たちに納得できないことは言うまでもありません。

ん。

このように、アメリカも日本も、抑止力という観点から、沖縄に海兵隊の新基地建設が必要ではないということを認めてしまっているのですから、埋立理由に抑止力のことが書かれていても、了解できないのは私だけではないはずです。

5 国地方係争処理委員会における国の主張について

その他、去る国地方係争処理委員会における審理の中で、国の側が、私の判断に裁量逸脱がある根拠として主張した以下の点について、念のため触れておきたいと思います。

(1) 沖縄県知事には国防・外交上の観点から要件を判断する権限がないという主張について

国側は、沖縄県知事には国防・外交上の観点から要件を判断する権限がないといった主張をしていますが、私は国防・外交上の政策判断を都道府県知事が判断できるということは申しておりません。法律によって知事に与えられた権限を適切に行使するにあたり必要な限りで、法律要件の判断に必要な事項は審査可能であるという、ごく当たり前のことを申し上げているのです。

(2) 我が国と米国との信頼関係が維持されることによる日米両国の外交上・安全保障上の利益を考慮すべきであったにもかかわらず、考慮しなかったことという主張について

ア 国側は、国地方係争処理委員会において、私が、本件取消処分当時、本件承認処分が平成8年の橋本・モンデール合意に始まる米国との長年の交渉の上にされたものであることを認識していたし、我が国と米国が、普天間飛行場の代替施設を辺野古沿岸域に設置することが普天間飛行場移設問題の唯一の解決策であることを繰り返し確認していることから、辺野古沿岸域以外に普天間飛行場の代替施設を設置することで折り合える余地がないことも当然に認識していたのだから、本件取消処分により我が国が米国ないし国際社会からの信頼を失い、日米関係に悪影響が生じるであろうことは容易に認識できたといえる。よって、私は、我が国や米国が受ける日米関係の悪影響、すなわち、外交上・安全保障上の不利益を当然考慮すべきであったにもかかわらず、これを何ら考慮することなく、本件取消処分をしたのであって、かかる判断過程が不合理であることは明らかであると主張していました。

イ しかし、「平成8年の橋本・モンデール合意に始まる米国との長年の交渉」という主張をすることは、およそ信じがたいものがあります。本件は、たとえば、地方公共団体が工場を誘致していたが地方公共団体が施策を変更したとか、契約交渉が積み重ねられて交渉の相手方に契約締

結確実であるとの信頼が生じた後に正当理由なく一方的に交渉を破棄したなどといった、交渉の積み重ねによって交渉の相手方に生じた信頼の保護という問題ではありません。

埋立承認処分に瑕疵があるから取り消すということは、施策の変更ではありませんし、また、交渉破棄とも異なることは言うまでもありません。交渉の積み重ねにより生じた信頼を一方的に破棄してよいか否かということと、違法な行政処分の効力を維持すべきか否かということとは、まったく異なる問題です。

ウ そもそも、日米両国間の政治的な合意があるとしても、国内法令に基づいて基地建設のための法的権原を取得しえないならば、それが履行できないことは当然のことです。国内法により権原を取得できないことにより、基地を提供できなくなることが、国際的信頼関係を破壊するものとはとても考えられません。

しかも、平成8年の橋本（当時）総理とモンデール（当時）駐日大使の共同記者会見の際にも、「環境アセスメントで最初の候補地が問題があるとなって、別の候補地を探すといったような事態が起こるかも知れない。」と言及されていたのです。環境影響評価の結果を受けて本件埋立事業が不適切と判断されることによって、外交・安全保障上の正当な国際的信頼関係維持ができないということはおかしな話だと思います。

このように考えますと、国の主張は、環境影響評価を本質的に否定するに等しいものではないかとさえ思えてきます。なぜなら、本件埋立承認出願は、環境影響評価法の対象事業とされておりますが、環境影響評価はその結果の免許等への反映を目的とする手続であり（環境影響評価法33条、環境基本法20条）、環境の保全に関する審査の結果、当該免許等を拒否する処分を行うことも当然予定しているものだからです。にもかかわらず、国の主張に従えば、環境保全に関する審査の結果如何とは関係なく、米国との信頼関係がある以上は、埋立承認をせざるを得ないということになるのではないのでしょうか。このような国内法規を無視せよと言う国の主張には、驚きを禁じ得ないものがあります。

エ また、本件埋立承認については、先に行われた代執行手続訴訟の陳述書でも述べましたが、極めて不自然な経緯があり、その不合理性については、国も認識していたはずです。

したがって、本件埋立承認が取消される事態は、国においても当然に予期できたと思われまます。

しかも、私は、知事就任後、本件埋立承認の適法性について第三者委員会を設置して検討をしましたが、その結果によっては取り消されることもありうることから、判断が出るまで工事に着工しないように国側に

求めておりました。

それにもかかわらず一方的に工事を進めたのは国側の問題であると
考えております。

(3) 普天間飛行場の周辺住民等の危険性除去を考慮すべきであったにもかかわらず、考慮しなかったという主張について

ア 航空機の違法な運用の問題であること

国側は、国地方係争処理委員会において、「航空機事故や騒音被害といった普天間飛行場の周辺住民等の生命・身体等に対する重大な危険性は現実化し、現在も継続している」とし、本件取消処分は「これを無視するに等しいものといえる」等と主張していました。

しかし、普天間飛行場が存在すること自体によって周辺住民の生命・身体等に対する被害が発生するわけではありません。周辺住民への被害は、普天間飛行場の運用、すなわち、米軍航空機の離陸、飛行、着陸がなされることによって発生するのであり、日本国が米軍に提供した基地の運用、米軍航空機の運用によって、航空機の事故や航空機騒音等が生じているという問題です。

そして、普天間飛行場、米軍航空機の運用による周辺住民への被害は、地位協定上の義務や日米合同委員会における合意に反する運用により、さらに深刻化しているものです。

すなわち、地位協定第16条により米軍には日本国法令順守義務があるにもかかわらず、我が国の環境基準に反して我が国の国内法上不法行為とされる航空機の運用がなされ、また、平成8年に日米合同委員会で合意された普天間飛行場における航空機騒音規制措置や、平成24年のMV-22オスプレイに関する合意という米両国間の地位協定に関わる合意事項が順守されていない等の米軍の航空機の運用によって、周辺住民の被害は深刻化しているのです。

平成26年に沖縄防衛局が公表した普天間基地所属ヘリの飛行航跡集約図を見ると、周辺の住宅地や繁華街の上空を飛び回っているにもかかわらず、米軍住宅エリアだけはまったく飛行していないことが分かります。

つまり、米軍機は沖縄の中で、アメリカ人の住宅の上は飛ばず、日本人の住宅の上は自由に飛んでいるということです。アメリカの法律では、米軍機が住宅街を低空飛行することは厳重に規制されています。それを海外の自国民においても適用しているのです。それはあくまで自国民のみで、日本人は埒外というわけです。

米軍機が飛び交う住宅密集地の中に、沖縄国際大学があります。平成16年、この大学の本館ビルに普天間基地所属の米軍ヘリが墜落、炎上し、飛散した破片が周辺の民家に飛び込みました。

消火作業後に米軍が現場を封鎖し、日本の警察や消防、行政、大学関係者を締め出しました。日米地位協定はこうしたケースでは「日米が相互に援助しなければならない」と定めています。

しかし、沖縄県警が米軍と合同の現場検証を求めたにも関わらず、実現はせず、米軍は日本政府の事前承認なしに事故機を持ち去りました。

オスプレイ配備の原点も日米地位協定と関わりがあります。日米合同委員会で合意したオスプレイの運用規定には「人口密集地上空を避けて飛行する」「基地内のみヘリモードで飛行する」「午後10時～午前6時の深夜・未明は飛行しない」などとあります。

ところが、その規定の次になんと書いてあるか。「できる限り」という文言が入っているのです。「できる限り夜の10時以降は飛ばない」。これでは規定はあつてなきがごときもので、最初から規定を守る意思などなかったと疑われても仕方ありません。

オスプレイ飛行について、沖縄県が調査したところ、平成24年10月の配備から2カ月間で合計318件の規定違反が明らかになりました。そのことを沖縄防衛局に指摘したところ、「運用上必要だから規定に違反はしていないが、なるべく避けるようにすると米軍は説明している」という木で鼻を括ったような回答が返ってきました。

そうしたかたちで、日米地位協定の実態を、沖縄県民は怒りとともに知ることになるのです。

日本国が米軍に提供した基地の運用によって、基地周辺住民等の生命・身体等に対する重大な危険性が現実化していると認識しているのであれば、外交・防衛の問題として、即時に違法な運用の改善こそがなされなければなりません。平成25年12月、当時の仲井眞知事は官邸で安倍総理と面談し、辺野古埋め立て承認に当たり「普天間飛行場の5年以内の運用停止、早期返還」を要望しました。これに対して安倍総理は「ご要望は沖縄県民全体の思いとしてしっかりと受け止め、日本政府としてできることはすべて行うというのが安倍政権の基本姿勢であります」と回答しています。仲井眞前知事は県民に対して、「一国の総理及び官房長官を含めて政府としてしっかりとやるとおっしゃっている。それが最高の担保である」と説明していました。「5年以内の運用停止」は、辺野古埋立承認というハードルを越えるための“空手形”だったのではないかと私は危惧しています。普天間飛行場における航空機の違法な運用がもたらす危険を認識しているのであれば、国は、少なくとも、仲井眞前知事が埋立承認をした際に約束した、普天間飛行場の5年以内の運用停止については、これを実行に移さない理由があるとは思えません。

イ 現在生じている被害を容認して相当の年数にわたって固定化するもので

あること

国が、航空機事故や騒音被害といった普天間飛行場の周辺住民等の生命・身体等に対する重大な危険性は現実化し、現在も継続していると認識しているのであれば、そのような被害が今後何年にもわたって継続することを前提とすることは許されないものです。

そして、仮に、本件埋立事業により新基地を建設して移駐するまでの間、現状のとおり航空機の運用がなされるとするのであれば、被害を固定化するのと同じと言わざるをえません。新基地の完成まで10年以上かかると言われているわけですが、本件埋立工事に使用されるとてつもない土砂の量だけを考えても、埋立工事・基地建設には、長い年数を要することはあまりにも明らかです。

国側の主張は、本件埋立事業を行い、新基地を建設し、移駐をするまでの間、すなわち、埋立承認が有効であるとしても、今後何年を要するのかも分からないような長い期間にわたって、普天間飛行場の運用により被害が固定化されることを前提とするものにほかならないことにこそ、留意されるべきと考えます。

また、国側の主張は、今後、米軍の航空機の運用が改善されることがなく、第36海兵航空群の沖縄への駐留の必要性が変わることはないということ的前提としています。しかし、そもそも、そのようなことを所与の前提とすること自体が批判されるべきものではないでしょうか。

ウ 仮に、普天間飛行場の閉鎖のためには飛行場施設の新設が必要であるということ的前提にしても、そのことと、どの場所に新設をするのかということは、次元の異なる問題と言わざるを得ません。

第36海兵航空群の駐留のために、辺野古新基地の建設が必要であるというのが、埋立必要理由ですが、既に述べましたとおり、第36海兵航空群が沖縄に駐留しなければならない必然性はありませんし、また、新基地の場所が辺野古でなければならないという根拠がないことは、これまで、再三にわたって述べてきた通りです。

そもそも、第36海兵航空群は、神奈川県厚木飛行場の騒音対策のために、1969年（昭和44年）に、厚木飛行場から閉鎖が検討されていた普天間飛行場に移駐をしたものです。なお、最近、米軍海兵隊の作成した海兵隊員研修用資料には、日本本土に代替地を探すことができないから日本政府は沖縄に米軍基地を維持したがつているのだという米軍海兵隊の認識が示されているという事実が明らかになっております。

また、橋本首相の下で官房長官として沖縄問題を担当した梶山静六衆議院議員が、下河辺淳・元国土庁事務次官に、平成10年に送った書簡には、「シュワブ沖以外に候補地を求めることは必ず本土の反対勢力が組織的

に住民投票運動を起こす事が予想されます。比嘉前市長の決断で市として受け入れを表明し、岸本現市長が『受け入れ』のまま市の態度を凍結するとしている名護市に基地を求め続けるよりほかは無いと思います」と記されており、「辺野古唯一」とは、日本政府側の政治的事情にすぎないことが明白にされているのです。

(4) 普天間飛行場の跡地利用による宜野湾市経済発展の利益を考慮すべきであったのに考慮しなかったことという主張について

ア この点、普天間飛行場の閉鎖と本件埋立対象地の埋立ての許容性は次元の異なる問題というべきです。そもそも、普天間飛行場の閉鎖の必要性があるということと、辺野古崎・大浦湾を埋め立てることが適切か否かということは、次元の異なる問題で、国側の主張は論理をなしていません

国側の主張は、普天間飛行場の固定化にほかなりません。普天間飛行場の存在は、地域振興の深刻な阻害要因となっており、日本国が米国に普天間飛行場を提供することにより生じている機会利益の喪失額（跡地利用により見込まれる経済的利益）は、莫大なものになっているわけです。ですから、普天間飛行場は、ただちに閉鎖して返還されるべきです。

そして、辺野古崎・大浦湾の埋立により新基地を建設して部隊を移駐させることによって普天間飛行場を閉鎖とするならば、上に述べましたとおり、予測をすることも困難な長い年月を要することになり、事実上の固定化にほかなりません。

イ また、老朽化した普天間飛行場に代わるものとして、沖縄県内に新たに恒久的基地を建設することは、将来にわたって沖縄県に米軍基地を固定化することを意味するものであり、移設先とされる名護市やその周辺地域は将来にわたって基地のために自律的な経済発展を阻害されることとなるでしょう。

私は、沖縄県に恒久的に基地が固定化されることは、健全な自律した経済の発展の可能性を奪うものであると考えております。沖縄県の地域振興に関して責任を持つ県知事として、私が行った地域振興にかかる政策的公益判断を是非とも尊重して頂きたいと考えます。

(5) 本件埋立事業のために投入された莫大な経費等や国と契約をした事業者等の経済的利益を考慮しなければならないという主張について

この点、まず指摘しなければならないのは、本件埋立承認に至るまでで、埋立承認について名護市民、沖縄県民の同意は得られておらず、それどころか仲井眞前沖縄県知事も、県外移設を公約に掲げていたことです。埋立承認申請に先立つ環境影響評価手続において、仲井眞前知事自身、評価書に対しては、法に基づく環境アセスメント、県条例に基づく環境アセスメントともに、「評価書で示された環境保全措置等では、事業実施区域周辺域の生活環

境及び自然環境の保全を図ることは、不可能と考える」との知事意見を出していました。

補正評価書に対しても、公益財団法人日本自然保護協会や、日本弁護士連合会も自然環境の保全が図れないとの意見を表明しており、承認申請後、名護市長は、承認の要件を欠く旨の意見書を議会の議決を経た上で提出しています。

承認直前には、沖縄県の基地負担軽減策や沖縄振興予算について、政府と前沖縄県知事との交渉が重ねられ、この交渉において、政府は、次年度予算での沖縄振興費3,408億円の確保や本島への鉄道導入、沖縄科学技術大学院大学の規模の拡充、北部振興事業の継続等の沖縄振興策を確約する等いたしました。

仲井眞前知事は、安倍首相に対し、「やっていただいたことも、きちんと胸の中に受け止めて、これらを基礎に、これから先の普天間飛行場の代替施設建設も、建設に係る埋め立ての承認・不承認、我々も2日以内に最終的に決めたいと思っています。」と発言し、それからわずか2日後の平成25年12月27日、本件承認処分の判断に至ったわけです。

このような、極めて政治的判断の色合いが強い決着で本件埋立承認が行われ、本件埋立承認がなされた後、わずか2週間の間には県議会が、埋立承認に値しないとの意見書を可決しているのです。

その上、私は、翌平成26年9月には、埋立承認に瑕疵があれば取消しも検討するとして県知事選に出馬を表明し、当選しました。

このような経緯からして、本件埋立承認が取り消される可能性があることについて、国は本件埋立承認の時点で重々承知した上で、既成事実を積み上げてきたに過ぎないのです。

したがって、国側のこのような主張は、一方的に都合のよい既成事実を積み重ねることで私の判断を不合理であると決めつけるもので不当であると言わざるを得ません。

第5 公有水面埋立法第4条第1項第2号要件適合性について

1 はじめに

基地建設のために埋立てする土砂は2,062万立方メートルで、東京ドームの約17杯分、10トントラック約340万台分にも相当します。これだけ大量の土を運び込めば、北部の自然環境は大きく破壊される危険性があります。

土砂の多くは沖縄のほか九州や瀬戸内の採石場から運び込まれることとなります。その際、土砂に含まれる動植物の卵や種子が貴重な生態系に深刻なダメージを与える可能性があります。中でもアルゼンチンアリは侵略的外来種として非常に厄介です。

辺野古で行われようとしていることは、安全保障の問題もさることながら、環境へのダメージが大変大きいのです。

辺野古基地の建設は、分かりやすく例えるならば、日本の安全保障のために松島湾や琵琶湖、十和田湖を埋め立てるようなものなのです。それぞれの地方はそれを認められるのでしょうか。なぜ大浦湾については誰も心を痛めずにいられるのでしょうか。

2 辺野古・大浦湾の貴重な自然

このように、埋立ては周辺海域の自然環境を大きく破壊する危険性のあるものですが、埋立承認は、公有水面埋立法第4条第1項第2号の要件も満たしていませんでした。

沖縄には、世界的にも貴重な亜熱帯島嶼域の豊かな海と森があり、これらは私たちの誇るべき財産とすることができます。名護市辺野古の北部に位置する沖縄本島北部は、世界自然遺産の候補地に選定され、国立公園指定も進んでいる美しい場所です。

その中でも、辺野古・大浦湾周辺の海は、「やんばるの森」から流れ込む河川と、特異な地形的特徴を反映し、多様な生態系が狭い水域に組み合わさっています。抜けるような青い海に美しいサンゴ礁が沖合2キロまで広がり、最近になって絶滅危惧種アオサンゴの大規模な群集も発見されました。

大浦湾の最奥部からそこに注ぐ大浦川にかけてはマングローブ林が形成されています。付近は日本の重要湿地500の一つに選定され、環境省の「ラムサール条約湿地潜在候補地」の一つに選ばれています。

沖縄県の自然環境の保全に関する指針では、辺野古・大浦湾海域は、評価ランクIの「自然環境の厳正な保護を図る区域」とされています。

沖縄防衛局による環境影響評価での調査でも、この海域で絶滅危惧種262種を含む5,800種以上の生物が確認されているのです。

これは、人類共通のかけがえのない財産であり、将来の世代に引き継いでいくべき世界自然遺産として登録されている、知床、白神山地、小笠原諸島、屋久島でそれぞれ確認されている、3千から5千種類という数を上回るものです。

加えて、辺野古沿岸の藻場は、国の天然記念物であり絶滅の恐れが最も高い哺乳類ジュゴンが生息地域となっており、大型哺乳類が生息できるだけの豊かな自然環境があります。

この地域の自然環境の重要性は、沖縄県だけが主張していることではありません。日本生態学会をはじめとした19もの学会の共同声明でも指摘されていることなのです。

3 環境保全に関する問題点

環境保全に関する問題点は多数あり、専門性の高いところですので、ここ

では一例をあげることにとどめたいと考えますが、例えば、ジュゴンについて、影響がないとした事業者の予測・評価は、ジュゴンが、埋立予定地周辺を餌場として選んでいることの評価をあえて欠落させ、他にも海草藻場があるから影響がない、というものであり、科学的評価をしたものとは到底言えるものではありませんでした。

そして、この海域の埋立承認に際し、前知事は、「現段階で取り得ると考えられる環境保全措置等が講じられている」ことを根拠にし、国土交通大臣も同様に、埋立承認の正当性の根拠としています。

これは、換言すれば、辺野古・大浦湾海域の貴重な生態系を確実に保全する措置をとることは不可能であることを宣言しているのにも等しいものです。

絶滅した生物を蘇らせたり、複雑な生態系を再構築する力は、残念ながら今の人類にはありません。私は、少なくとも、国内の世界自然遺産登録地と同等の多様な生態系が保たれている地域においては、万全の環境保全措置が確立されるまでの間は、大規模な開発行為は待つ必要があると考えております。

結果として日米両政府は、環境保全の観点からすると、最も問題の大きい場所の一つを選んだというほかありません。

埋立承認申請においては、この海域が、沖縄、そして地球全体にとってどのような意義がある場所で、どの程度保全が必要な自然環境を有しているのかについての評価がほとんどなされないまま、埋立てを前提にし、工事を行いながらできる程度の保全措置を行うというだけであります。

これでは、沖縄の貴重な自然環境をどのように保全、利用していくのか、という視点がまったく欠落していると言わねばなりません。

4 米軍による運用に際しての環境保全対策の不十分性

また、米軍による運用に際しての環境保全対策も不十分と指摘せざるをえません。例えば、航空機騒音について政府は、周辺住民に騒音被害を及ぼさないために滑走路をV字型にすることや、米軍に要請して調整を行うことなどにより、騒音は生じないといえます。

しかし、これまで政府は、米国との間で、騒音規制措置やオスプレイの飛行規制について合意をしてきましたが、普天間飛行場や嘉手納飛行場の実態に見られるとおり、深夜早朝の騒音をはじめ、合意を形骸化するような運用が日常的に行われ、何ら実効性のある改善策が講じられていません。

辺野古新基地建設にあたって、米軍頼みの環境保全措置が示されているだけであり、同様の被害が生じるであろうことは容易に予測できます。

第6 結語

1 これ以上沖縄県民に犠牲を強いることはできない

去る平成28年5月、うるま市に住む二十歳の女性が殺害され、山中に遺棄されるという卑劣極まりない事件が明らかになり、元海兵隊員の米軍族が、乱暴目的で女性を襲い、殺害したとして逮捕され、死体遺棄、殺人と強姦致死の罪で起訴されました。ここで改めて、亡くなられた被害者のご冥福をお祈りし、ご遺族に対し哀悼の意を表します。

私は、先日、被害者の女性が遺棄された場所を訪れ、花を捧げ、手を合わせてまいりました。「あなたを守ってあげることができなくてごめんなさい。」その時、その言葉が心の底から沸き起こってまいりました。思えば21年前に起きた同様の痛ましい事件を受けて開かれた県民大会で、二度と同じような悲劇を繰り返さないと心に誓いながら、政治の仕組みを変えることができなかつたわけです。政治家として、本当に、痛恨の極みと言わざるを得ません。

この事件を受けて、米軍は、米軍人、軍属らに約1か月間の基地外での飲酒を禁じる等の規制を行いました。そのような最中も、米軍人による飲酒運転やそれに伴う大きな事故で重傷を負う被害者が出るなど、事故が相次ぎました。繰り返される事件、事故の度に、私達は抗議を続けてきたわけではありますが、これ以上言葉をどう言っているのか分からないくらい、憤りや悲しみを表現することが本当に虚しくなりました。

これ以上、沖縄県民に犠牲を強いることは許されないと改めて強く申し上げておきたいと思えます。

2 本来の沖縄のあり方を目指して

私たちが目指すべきは、本来の沖縄のあり方、普遍的なかたちに戻ることです。沖縄は既に観光立県ですが、その前に県民同士で支え合う、助け合う気持ちを取り戻したいと思えます。それは沖縄らしい「優しい社会の構築」です。また、今は基地だらけですが、防衛地点ではなく、沖縄がそこにあることによって、日本、韓国、北朝鮮、中国、東南アジアの国々の人々が、平和と安全の中で人間らしい生活ができる。そうした役割を沖縄に担わせてもらいたいのです。

平和と安定の中にこそ、沖縄の発展があり、日本の発展があるからです。

その意味では、沖縄の経済がぐんぐんと伸びてきていること、日本経済のフロントランナーになる可能性を大いに秘めていることは、私たちの自信につながっています。

今日までの長い歴史の中で、ここに至って、やっと沖縄の可能性を十全に発揮できる時代がきました。

何百年来アジアと仲良くできた沖縄が日本とアジアの架け橋になれる、大

きな意味で沖縄の自立と、日本という国の中で果たす役割が初めて見えてきたように私は感じています。

生身の人間である私たちは、場合によっては木の葉のように舞い散るかもしれない。しかし、それでも私たち責任世代は、自分の姿を伝えて、子や孫の世代に勇気と誇りと自信を持ってもらいたいと思います。自分の生まれた故郷で未来の世代が自信をもって生きていけるような素地をつくること

が私たちの使命です。

辺野古の問題は、沖縄県だけの問題ではなく、地方自治の根幹に関わる問題であり、ひいては民主主義の根幹に関わる問題であります。本件のような違法な国の関与により、すべてが国の意向で決められるようになるならば、地方自治は死に、日本の未来に拭いがたい遺恨を残すこととなります。

沖縄の人権、自治、民主主義は、日本国憲法の適用もない米軍施政権下に差し出された厳しい時代の中で、住民運動によって自ら勝ち取ってきた自負があります。自分たちのことを自分たちで決めるという、当たり前のことを諦めさせられるわけにはいきません。

私は、状況がどんなに難しくても、沖縄県民の願いがある限り、全身全霊をかけて主張し、県民と共に行動していく覚悟です。

以上