

陳述書

国地方係争処理委員会 御中

令和4年7月20日

沖縄県知事 玉城 康裕

1 沖縄県知事の玉城デニーでございます。

本日は、意見陳述の機会を与えていただき、ありがとうございます。

本陳述では、私が昨年行った本件変更不承認処分が適法であること、本件争訟に行審法52条の拘束力が及ばないこと、本件裁決が無効であることなどについて述べ、本件「是正の指示」が違法なもので、直ちに取消されるべきものであることについて、私の意見を申し上げます。

2 まず、私が昨年11月に行った本件変更不承認処分が適法であることとして、本件変更承認申請には「正当の事由」が認められないことについてです。

公有水面埋立法の変更承認の制度は、当初の承認処分の際には想定できなかった事態が生じた場合の事業者の救済措置としての制度であるため、救済手続を利用することが正当化される事情、すなわち「正当の事由」が認められる場合にのみ許容されるというべきです。

本件変更承認申請は、埋立土量で埋立工事全体の約85パーセントを占める大浦湾側の大半に地盤改良工事を追加し、しかも、工期を実質3倍以上、埋立てに要する費用も3倍余りとするもので、本件承認出願の内容とはおよそ別物の工事を行おうとするものです。

また、沖縄防衛局から、大浦湾側に軟弱地盤がないと考えていた合理的理由が一切明らかにされていないばかりか、通常、埋立承認から極めて短期間で提出されるはずの大浦湾側護岸の実施設計について協議書の提出がなかったという事実は、沖縄防衛局が承認時から軟弱地盤の可能性を認識していたと考えない限り説明がつきません。

本件変更承認申請は、このように極めて異常なケースであり、変更手続の利用を認めることが正当化される事情は認められず、「正当の事由」は認められません。

次に、本件変更承認申請が「国土利用上適正かつ合理的なること」という要件を満たさないことについてです。

辺野古沿岸海域は、環境省のレッドリスト及び沖縄県作成のレッドデータおきなわに掲載される生物が多く分布し、また、国指定天然記念物であるジュゴンの生息域と考えられるなど、自然環境が良好な地域であり、また、付近にリゾート施設が存在することからも分かる通り、沖縄本島東海岸における観光及び保養の場としても大変貴重な資源であります。

それにもかかわらず、平成25年の埋立承認において「国土利用上適正かつ合理的」と認めたのは、沖縄防衛局による出願の内容が、埋立対象区域に軟弱地盤が存在せず、着工から5年以内に埋立工事を完成させ、喫緊の課題である普天間飛行場の危険性の除去について、早期かつ確実な解決を行うというものであったためです。そのような内容であれば、埋立てにより失われる利益を上回る価値があると判断したものです。

しかしながら、本件変更承認申請の内容はどうでしょうか。地盤改良として改良径2メートル及び1.6メートルの砂杭を、東側護岸の約1キロメートルに約1万6千本打設することとなっており、その打込深度70メートル以上に対応可能な国内のサンド・コンパクション・パイル作業船3隻すべて使用し、しかもそのうち2隻は改造が前提となるなど、前例のない大規模かつ高度な地盤改良工事を実施し、工期を実質3倍以上とするもので、さらに、軟弱地盤が海面から90メートルの深さに及ぶB-27地点については、未改良地盤が残らざるを得ないにも関わらず、地盤の強度の把握を目的とした力学的試験すらも行われておらず、地点周辺の性状等が適切に考慮されていないことなどから、災害防止に十分配慮された検討が実施されておらず、適合しているとは言えません。

埋立行為が周辺環境に与える影響は甚大であり、かつ、不可逆的であることからすると、環境を破壊し、なおかつ利用には適さず無意味なものとなる可能性がある埋立工事をこれ以上継続することは認められるものではなく、沖縄県の自然環境を守るべき知事として、また、漁業資源を守るべき知事として、このような変更は、「国土利用上適正かつ合理的」なものとは認められません。

またそもそも、工期を当初の実質3倍以上とする本件変更承認申請には、埋立ての必要性そのものが認められません。

普天間飛行場は、密集した市街地の中心部に位置し、世界一危険な基地と言われている。2004年8月には同飛行場所属のヘリコプターが沖縄国際大学に墜落・炎上する事故が発生し、2017年12月には同飛行場に隣接する普天間第二小学校にヘリコプターの窓枠が子ども達の体育の授業中に落下する事故が発生しています。この他にも、これまで多くの事故が発生しており、昨年11月もMV22 オスプレイから金属製の水筒が住宅地に落下する事故が発生するなど、周辺住民は不安な生活を送っています。また、日常の訓練による騒音被害も大きな課題となっています。

このような危険性を有する普天間飛行場については、1996年のSACO合意から2013年の埋立出願まで、一貫して、その危険性の除去が極めて急を要することが前提とされてきました。

しかしながら、今般の不承認処分を巡る争訟において、沖縄防衛局も、国土交通大臣も、5年で埋立工事を完成させるとの事実とは異なる情報に基づき埋立承認を得たことをもって、埋立必要性の審査は通過したのであるから、今後は、このことについて議論すべきではないとし、初めて、本件埋立事業が完成までに何年かかろうが構わない旨の主張をしているのです。

このような主張は、これまでの経緯や沖縄県民の民意を蔑ろにするものであり、県民の安全を守るべき知事として、断じて容認できません。

2013年当時、沖縄防衛局が、軟弱地盤が存在するため大規模な地盤改良が必要であり、辺野古新基地は2030年以降にしか完成しないという正しい内容で出願していれば、普天間飛行場の一日も早い危険性の除去について責任を有する知事として、承認できたはずがありません。

このほか、本件変更承認申請については、工事に伴う水中音がジュゴンに影響を及ぼしていることが否定できないこと、地盤改良に伴い海底地盤が最大14mの高さまで盛り上がる箇所調査が実施されておらず、適正な予測・評価が行われているとはいえないことなどから環境保全要件を満たすとはいえず、また、地盤改良工事は技術的に確実性が認められないことや、B-27地点の力学的試験が行われていないために土質定数の設定が不確実であり地盤の安定性も不確実であることなどから災害防止要件を満たすとはいえません。

これらの判断は、私が専門家等の専門技術的な意見を踏まえて行った判断であるとともに、何をもって自然環境への影響がないと考えるのか、何をもって地盤改良工事が安全と考えるかどうかの価値判断を含むものです。この価値判断は、いうまでもなく、沖縄県の利益を守るための沖縄県知事としての価値判断であり、公有水面埋立法によって委ねられたものです。

一方で、本件変更不承認の判断は、このような価値判断を含むものであることから、第三者の目線で見るときには、私の不承認処分の判断は不合理ではないが、同時に、国土交通大臣の主張も不合理とまではいえないという状況も生じえるかもしれません。

しかし、そのような場合には、判例や学説を踏まえても、私が行った不承認処分が適法とされることは明らかです。本件で問われていることは、国土交通大臣の主張に合理性が認められるかどうかではないのです。

以上、要旨を述べたとおり、不承認処分は、公有水面の埋立てに関して権限と責任を有する知事として、法律による行政の原理の下、公有水面埋立法に基づき厳正に判断したものであり、処分理由は正当なものであります。このため、私が承認処分を行わないことは正当であり、国土交通大臣から承認せよとの是正の指示を受けるいわれはありません。

- 3 本来は、私が行った不承認処分が適法であるということで、話は尽きているはずですが。私が行った不承認処分が適法であるということは、国土交通大臣の裁決は、適法な処分を誤って取り消したもので、違法ということになります。また、本件是正の指示は、私が承認処分を行わないことが違法であることを根拠とするものであるため、不承認処分が適法であること、すなわち、私が承認処分を行わないことが適法であることをもって、違法となります。

しかしながら、国土交通大臣は、仮に知事のした不承認処分が公有水面埋立法に適合していて適法であったとしても、すなわち、これを取り消した裁決が違法であるとしても、そして、承認する必要のない知事に対して承認せよと指示した本件是正の指示が違法であるとしても、違法な裁決の拘束力によって、知事は本件是正の指示の違法を主張することができない旨主張しています。

このため、本件争訟に行審法 52 条の拘束力が及ばないことについて述べます。

憲法 92 条にいう「地方自治の本旨」は、一般に、地方公共団体が自律権を有すること、すなわち「団体自治の原則」を意味するとともに、その支配意思の形成に住民が参画すること、すなわち「住民自治の原則」を意味するものと理解されています。

憲法が、中央政府とは異なる地方公共団体を統治団体とし、「団体自治」及び「住民自治」を制度的に保障したのは、民主的正当性を持つ地方公共団体の国に対する自律権を保護することが、地域住民の基本的な人権の保障に資するからにほかなりません。

そして、このような地方自治の本旨に沿った制度とするため、平成 11 年の地方分権改革により、従来、上級下級の関係にあった国と地方公共団体の関係が対等化されたことに加え、機関委任事務が廃止され、国が地方公共団体に対してなしうる関与は、法定され、必要最小限度のものでなければならないこととされました。また、関与に係る紛争については、国地方係争処理委員会による審査制度と、裁判所による訴訟手続が設けられ、関与の適法性が担保されることとなりました。さらに、地方公共団体に関わる法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて解釈・運用しなければならないこととされました。

これらを踏まえると、関与たる是正の指示の争訟において、先立つ裁決の拘束力により地方公共団体の主張が制限される、すなわち、是正の指示の適法性は担保されず、国が地方公共団体に対して違法な処分を強要することさえ可能であるという解釈は、採用できるはずがありません。

地方自治の本旨に適合的に解釈するならば、裁決の拘束力は、私人の権利利益の救済手続には及ぶとしても、是正の指示の争訟には及ばないと考えべきであります。

4 次に、本件裁決及び是正の指示が違法・無効であることについて述べます。

本件裁決は、次のことから無効であり、そもそも裁決の効力は問題とならず、また、本件是正の指示は不承認処分が存在しないことを前提としている点で違法であります。

国は、変更承認の場面では、埋立区域の減少、工事期間の伸長を自らの判断でなしえるという点で、私人の場合と手続及び要件に差異があり、この差異によって「国の機関等が一般私人に優先するなど特別に取り扱われている」といえるため、令和2年最高裁判決に従っても、沖縄防衛局は「固有の資格」において処分の名宛人となったものと考えらるべきであり、本件裁決は無効というべきです。

また、国土交通大臣が本件裁決と是正の指示を一体として行ったことは、地方自治法による国の関与の制度及び行政不服審査法の趣旨をいずれも潜脱しようとする権限の濫用であります。すなわち、本件裁決のみでは承認処分を義務付けることはできず、是正の指示のみではこの争訟において是正の指示の適法性が審査されることとなるため、国土交通大臣は、この両方を一体として行うことによって、是正の指示の適法性審査を回避しようとしたものです。このため、裁決が無効であるとともに、是正の指示も違法・無効であります。

5 以上が、本件「是正の指示」が違法であり、直ちに取り消されるべきものであることの原因理由ですが、最後に、沖縄県民の基地の整理・縮小への思いや辺野古埋立てに反対する民意などについて申し上げます。

本年は、1972年5月に沖縄が米国の統治下から日本に復帰して50年の節目の年に当たります。米軍基地の整理・縮小は、復帰以来の県民の悲願であります。今日においても、国土面積の0.6%に過ぎない本県は、我が国全体を守るため、70.3%の米軍専用施設を抱えており、基地負担は異常なほどに過重なままです。

辺野古への移設計画は、普天間飛行場にはない係船機能付護岸や弾薬搭載エリアなどの新たな機能が整備されるなど、代替施設ではなく新たな基地を建設するものであります。埋め立てた国有地に基地を建設することは、未来永劫、基地となり、沖縄の過重な基地負担や基地負担の格差を永久化、固定化するものであり、断じて容認することはできません。

さらに言えば、沖縄の基地負担は、米軍だけでなく、自衛隊による負担も大きいのです。

平成28年には、航空自衛隊那覇基地で第9航空団が新たに編成され、F15戦闘機がこれまでの倍の40機となりました。那覇基地における緊急発進の回数は増加傾向にあるなど、観光客の足である民間機への影響が懸念されています。

沖縄県は、日米安全保障体制や自衛隊の必要性を理解する立場です。しかしながら、沖縄県の基地負担の異常な現状に鑑みれば、沖縄における自衛隊の機能を増加させるのであれば、その分の米軍基地の負担軽減があつてしかるべきです。

このように、沖縄の基地負担の軽減については、米軍と自衛隊を併せて考える必要があること、沖縄県民の民意に即した対応が行われる必要があることなどから、沖縄県は、日米両政府に沖縄県を加えた新たな協議の場を設けることを求めているところであり、昨年は、政府に対し、県民の目に見える形で米軍基地の整理・縮小を確実にを行うため、当面は在日米軍専用施設面積の50%以下を目標とすることも併せて要望したところです。

沖縄県民はこれまで基地となる土地を自ら提供したことはありません。そして、辺野古新基地建設に反対する民意は、2014年及び2018年の県知事選挙や2019年2月の県民投

票で、ゆるぎない形で明確に示されています。辺野古埋立てに絞った県民投票では、投票総数の 71.7% という圧倒的多数の辺野古埋立てに反対する民意が示されたのです。

憲法 95 条は、特定の地方公共団体に限って適用される特別法を制定する場合には、その地方公共団体の住民投票においてその過半数の同意を得なければならないことを定めています。そして、辺野古新基地建設は、半永久的に県民の安全に影響を与えるとともに、異常な基地負担を背負い続けてきた県民の「もうこれ以上新たな基地はいらない」との切なる思いを踏みにじるものであります。そのため、辺野古新基地建設を強行するということは、法律による制約と同様に、県民の重要な権利を権力的に制約するものであり、憲法 95 条の趣旨からして沖縄県民の民意を無視して強行することが許されるはずはありません。

このようなことから、国地方係争処理委員会におかれましては、憲法の保障する地方自治の本旨や地方自治法の趣旨を踏まえた、公平・中立な判断をされるよう希望いたします。

以上