

令和2年（行ケ）第1号

地方自治法第251条の5に基づく違法な国の関与の取消請求事件

原告 沖縄県知事 玉城 康裕

被告 農林水産大臣 野上 浩太郎

## 意見陳述要旨

令和2年11月20日

福岡高等裁判所那覇支部民事部IVB係 御中

原告 沖縄県知事 玉城 康裕

沖縄県知事の玉城デニーでございます。

本件訴訟の口頭弁論に当たり、沖縄県民を代表して意見を申し上げます。

本陳述では、造礁サンゴ類が水産資源保護に果たしている役割、沖縄県漁業調整規則の趣旨、辺野古・大浦湾海域の特徴、サンゴ類の特別採捕許可申請に係る審査の内容等を述べ、農林水産大臣の是正の指示が地方自治法の関与制度の趣旨を逸脱した違法なものであり、取り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。

沖縄県は、日本の南西端に位置し、東西約 1,000 キロメートル、南北約 400 キロメートルの広大な海域に広がる大小 160 の島々で成り立っています。沖縄県の海域の範囲は、東京を中心に当てはめて見ると、東北から中国地方までを覆うほど広大なものであり、この海域にはサンゴ礁が広がっています。

サンゴ礁は、世界の海洋面積の 0.2 パーセントにも満たないものですが、全海水魚類の約 4 分の 1 の 4,000 種がサンゴ礁魚類であり、生物種の最も豊富な生態系の一つといわれています。

そして、沖縄の海には、数百種類のサンゴが住み、色鮮やかな熱帯魚が群れをなし、たくさんの海の生物たちが生息しています。サンゴ礁や干潟などの海岸域には、多くの動植物が生息し、特に、サンゴ礁内に形成されている「イノー」と呼ばれる浅い海は、多様な水産生物の生息環境を作り出しています。

この沖縄の豊かな海では、追い込み漁や琉球石灰岩を利用した漁が伝統的に行われ、今日も、沖縄のサンゴ礁海域では約 400 種以上の魚類が、特有の潜水漁等で漁獲され、県民の食卓を支えています。また、サンゴ礁は、私たちを大波から守ってくれる天然の防波堤の役割も果たしています。

このように、サンゴ礁やその生態系は、多種多様な水産生物の資源涵養の場や豊かな漁場となり、沖縄県民の命や生活を支えるかけがえのない財産であります。

沖縄県は、水産資源を保護するために造礁サンゴ類の保護が不可欠であることから、水産資源保護法等に基づき沖縄県漁業調整規則を定め、造礁サンゴ類の採捕を禁止し、水産資源の繁殖保護に資する場合に限り、例外的に特別に採捕できるとしました。

サンゴ類は環境の影響を受けやすい生物であり、それぞれの種が、自らの生息環境に適した自然条件の場所に生息しています。そのため、サンゴ類を移植すると、環境の変化などによりその多くが死んでしまいます。そして、移植によってサンゴ類が一旦死滅してしまえば、もう元に戻すことはできません。

本件各申請の対象となっているサンゴ類約4万群体についても、現在の生息場所が最も適した環境であり、本来、そのままの場所で生息し続けることが水産資源保護の観点から、最も望ましい状態なのです。

埋立事業の実施が確実で、事業の実施に伴いサンゴ類がやむを得ず消失する場合にはじめて、次善の策である環境保全措置等としてサンゴ類を移植することが、水産資源保護等の観点から認められるのです。その場合であっても、移植後のサンゴ類の生残率が高まるよう最大限の努力がされなければなりません。

そして、サンゴ類の特別採捕の許可、不許可の判断は、申請内容を水産資源保護法、沖縄県漁業調整規則の立法趣旨や、審査基準に照らして審査した上で行われる必要があります。

本件各申請の対象となるサンゴ類が生息する辺野古・大浦湾は、大浦湾にそそぐ大浦川及びその河口域が生物多様性の観点から重要度が高い湿地であるとして環境省が「日本の重要湿地500」に選定するなど、自然的価値が優れております。

また、米国のNGOミッションブルーは、日本初のホープスポットとして、辺野古・大浦湾沿岸域一帯を登録するなど、世界的に見ても貴重な海域であります。

本件各申請は、このような海域において、公有水面埋立承認を受けた埋立工事の環境保全措置を目的とした移植技術に関する試験研究としてなされたものであり、審査基準に照らし、申請内容に必要性和妥当性が認められるか、水産資源の保護培養の観点から問題がないか等の審査が必要となります。

まず、申請内容の必要性について申し上げます。

沖縄防衛局は、農林水産大臣の是正の指示がなされた時点において、いわゆる軟弱地盤の存在により変更承認申請が必要で、当初の埋立承認を受けた「設計ノ概要」の内容により大浦湾側の埋立工事をすることができないことを自ら認めていました。そのことも必要性の審査で考慮して判断しなければなりません。

しかしながら、国地方係争処理委員会の判断は、一部の護岸の工事を切り出して、埋立工事の可否を判断しています。これは、埋立承認が埋立事業の全体についてなされているという性格や、当初の「設計ノ概要」の内容で埋立工事を完成させることができないという「重大な事実」を無視するものであり、問題があると言わざるを得ません。

本件各申請については、このような重大な事実や移植行為が不可逆的なものであることを踏まえ、水産資源の保護の立場から「必要性」を厳格に審査すべきことは当然であります。

次に、申請内容の妥当性等について申し上げます。

本件各申請は、この貴重な海域において、短期間に約4万群体を移植する前例のない計画となっております。このような行為は自然的価値のある大浦湾の移植先の環境にも計り知れないインパクトを与えるおそれがあります。

そのため、移植先の環境への配慮、移植先の選定方法、移植先におけるサンゴ類の配置、事後調査などの妥当性について、具体的に確認する必要がありますが、沖縄防衛局からは、これらについて十分な回答は得られていません。

それにもかかわらず、国地方係争処理委員会は、公有水面埋立法に基づく埋立承認の留意事項により申請者が設置した環境監視等委員会の助言等を得てなされた申請に看過し難い過誤や欠落がない限り知事はその範囲内で審査すべき、との判断枠組みを設け、知事の審査の範囲を限定あるいは制限するような判断をしています。

しかしながら、本件各申請は、公有水面埋立法の手續の枠組みの中で判断されるものではなく、水産資源保護法、沖縄県漁業調整規則の立法趣旨や沖縄県の定めた審査基準を踏まえて審査し、許可、不許可が判断されるべきものであり、このような国地方係争処理委員会の判断は、到底、納得できるものではありません。

本件農林水産大臣の是正の指示は、水産資源保護法や沖縄県漁業調整規則等に基づき、審査中の個別の申請に対し私が判断をする前に、事業者である沖縄防衛局の資料や見解をそのまま採用して大臣が具体的に許可しなさいと命じたもので、知事の判断権限を奪うものであり、大きな問題があります。これは、法令を所管する農林水産大臣が、沖縄防衛局と一体となって、対応しているとしか考えられない異常な事態であります。

このような問題のある是正の指示が許されれば、あらゆる法定受託事務の処理について、法令所管大臣の意のままに許可、不許可を判断できることになってしまいます。そうなれば、国と地方公共団体は対等・協力の関係にあるとした平成11年の改正地方自治法の趣旨にもとり、地方公共団体の自主性及び自立性を著しく制約するものとして国民から批判を受けることは免れません。

本件是正の指示は、必要な指示を超えたものであり、国の地方公共団体に対する関与は必要最小限度のものでなければならないとする関与の基本原則に違反し、関与の制度趣旨を逸脱する違法な関与に当たると言わざるを得ません。

しかしながら、国地方係争処理委員会は、このような重要な論点について判断していません。これでは、国の違法、不当な関与に対して公平・中立の立場から適正を確保するために設けられた同委員会の役割を果たしたとはいえません。

本件各申請に関する処分の権限は、法や規則によって地域の実情に詳しい知事に委ねられたものであり、県民を代表する沖縄県知事の判断は何よりも尊重されなければなりません。

裁判所におかれましては、本件のような農林水産大臣の是正の指示が、沖縄県漁業調整規則や地方自治法等の趣旨に照らし、沖縄県の自主性及び自立性を尊重したものであるといえるのか、十分な審理を尽くしていただくとともに、公正な判断をしていただくことを希望いたします。

以上