

辺野古新基地建設に係る沖縄県知事の埋立承認の取消しを強く支持し、これに対する国の対抗手段に抗議する意見書

2016年 2月 17日

日本環境法律家連盟

### 意見の趣旨

沖縄県の翁長知事は、2015年10月13日、前知事が行った新基地建設のための埋立承認を取り消した。当連盟はこれを強く支持する。国は、この翁長知事の判断に対して、行政不服審査法に基づく審査請求及び執行停止の申立てを行い、国土交通大臣により執行停止の決定がなされた。また、沖縄県知事を被告として福岡高等裁判所那覇支部に代執行訴訟を提起し、現在も訴訟が係属中である。このような国の対抗手段には法律上の問題があり、当連盟はこれに対して抗議する。

本意見書は、上記の点を明らかにし、国に対して新基地建設の中止を求めるものである。

### 意見の理由

#### 第1 翁長知事による埋立承認の取消しとその後の法的手続の経緯

- 1 翁長知事は、2015年10月13日、前知事が行った新基地建設のための公有水面埋立法の埋立承認を取り消した。翁長知事はこれに先立つ同年1月26日、前知事の埋立承認の内容を検証する第三者委員会を設置し、自然科学ないし法律の専門家から構成される第三者委員会がその検証を行ってきた。第三者委員会は同年7月16日、埋立承認には法律的瑕疵があるとする検証結果を報告・発表した。翁長知事の埋立承認取消しは、この第三者委員会の報告に基づいて行われたものである。

- 2 これに対して国（沖縄防衛局）は、同年10月14日、同じ国である国土交通大臣に対して、行政不服審査法に基づく行政不服審査請求及び執行停止の申立を行った。これに対して国土交通大臣は同年10月27日、執行停止の決定を行い、埋立承認取消後に中断していた現場での工事が再開することになった。
- 3 沖縄県は、国土交通大臣の執行停止決定を不服とし、11月9日、国地方係争処理委員会に対して審査の申出を行ったが、国地方係争処理委員会は12月24日、沖縄県の審査申出を却下した。加えて沖縄県は、12月25日、国土交通大臣の執行停止決定の取消訴訟を那覇地方裁判所に提起しており、現在も係属中である。
- 4 また国は、執行停止決定の日である10月27日、埋立承認取消しに対して代執行手続を採る旨の閣議了解を行い、11月17日、沖縄県知事を被告として、福岡高等裁判所那覇支部に代執行訴訟を提起した。この訴訟は現在も係属中である。
- 5 上記のとおり国及び沖縄県の間で様々な法的手続が採られているが、これを整理すると、翁長知事の埋立承認取消しがなされたのに対し、国が①行政不服審査法に基づく審査請求及び執行停止、②代執行手続（訴訟）の2つの対抗手段を採り、これをめぐって様々な法的な手続が採られていると位置づけることができる。

## 第2 翁長知事の埋立承認取消しの正当性

### 1 翁長知事による埋立承認取消しの内容

上記のとおり、翁長知事は2015年10月13日、第三者委員会の報告に基づき前知事の埋立承認を取り消した。

その内容は、国による埋立承認申請は、公有水面埋立法第4条第1項1号及び2号の要件を満たしていないことを理由とする。1号要件（国土利用上適正且合理的ナルコト）に関しては、国の説明する埋立の必要性に実質的な根拠が

なく、国のいう「地理的優位性」や「一体的運用の必要性」に具体的根拠が示されていないこと、「普天間飛行場移設の必要性」から直ちに「埋立ての必要性」があるとした点には論理の飛躍があり、埋立の必要性が審査されていないことなどを理由とする（公有水面埋立承認取消通知書1頁以下）。

2号要件（環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト）に関しては、「国の指摘する環境保全措置は、問題の現況及び影響を的確に把握したとは言い難く、これに対する措置が適正に講じられるとも言い難い」ことを理由とする。具体的には、辺野古周辺の生態系についての検討内容を例に挙げると、事業の周辺海域が沖縄県の「自然環境の保全に関する指針（沖縄島編）」においてランクⅠないしⅡと評価されていることを踏まえ、他の海域と比較した固有の生態系の価値、特徴は評価されていないこと、国が行ったのは定性的評価にとどまり、生態系の機能と構造についての解析が不十分であることなどを指摘し、国の申請内容は辺野古・大浦湾周辺の生態系について重要性の評価や、事業者による影響の予測について何ら明らかにされておらず、問題の現況及び影響を的確に把握したとは言い難い、とした。また、ウミガメ類については、キャンプ・シュワブ沿岸でウミガメが産卵している理由やその重要性についての評価が全く行われおらず、他の産卵可能な場所に回避するだろうとの希望的な観測をしたにとどまっており、科学的な予測・評価がなされていない、などとしている。その他、さんご類、海草藻場、ジュゴン、外来種の侵入、航空機騒音・低周波音などについても同様の検討を加えている（公有水面埋立承認取消通知書4頁以下）。

## 2 環境保護の観点から見た翁長知事の判断の正当性

このような翁長知事の判断は、とりわけ環境保護の観点から重要な指摘がなされているものと評価できる。

国による承認申請は、いうまでもなく、環境影響評価手続を経て行われたものであり、申請書は環境影響評価手続の結果を反映したものとなっている。

ところが、本件に関して国が行った環境影響評価手続は極めてずさんなものであり、このことは環境保護・法律家団体等の多数のNGOがこの点を繰り返し指摘してきた。当連盟も、2013年7月13日、「辺野古の公有水面埋立申請に対する利害関係人としての意見書」を公表し、環境影響評価手続の不十分さを指摘していたところである。

新基地建設予定地の辺野古・大浦湾の海域は、大浦川河口域から深い内湾が形成される特徴的な地形を有し、環境影響評価手続によっても多数の種が確認され、絶滅危惧種であるジュゴンの餌場ともなっている生物多様性の極めて豊かな場所である。このような場所を大量の土砂で205ヘクタールもの範囲を埋立てて軍事基地を作るという計画が、環境保全措置を十分に取ったものになるはずがなく、沖縄県も前知事の埋立承認の直前まで、環境保全上重大な問題があるとの立場を維持してきた。

地球の持続可能性、持続可能な発展のための生物多様性の保全は国際社会における喫緊の課題であり、日本でも生物多様性の重要性への認識が広まり、環境影響評価法制定後に生物多様性基本法が制定されるなど法制度も発展してきた。新基地建設は、このような生物多様性の豊かな場所を大規模に埋め立てるものであり、しかも持続可能性に最も相反する軍事基地の恒久的な利用のために環境を犠牲にするという事業であり、このような事業が許されてよいはずがなく、またこのような事業について環境保全措置が十分に取られているという環境影響評価手続を有効とするのは、環境保護の歴史に大きな汚点を残すことになる。

前知事の判断は、このような環境影響評価手続の問題点を全て無視するものであり、極めて不当なものであったが、翁長知事は、公有水面埋立法において環境保全への配慮が要求されている趣旨を十分に踏まえて上記の判断を行っており、その内容は強く支持されるべきものである。

なお、埋立承認取消しに先立つ第三者委員会検証報告書では、より具体的に

2号要件の充足性が検討され、国による環境影響評価手続の問題点が詳細に言及されていることを指摘しておく（同意見書47頁以下）。

### 第3 国の対抗手段とその問題点

1 翁長知事の埋立承認取消しの判断に対して、国は、①行政不服審査法に基づく審査請求及び執行停止及び②代執行手続（訴訟）という2つの対抗手段を採った（第1参照）。これについては、下記のような重大な問題があり、到底許されるものではない。

#### 2 行政不服審査法に基づく審査請求及び執行停止

これは、都道府県知事の行った法定受託事務に係る処分については、所管の大臣に対して行政不服審査法による審査請求ができるとする規定（地方自治法第255条の2第1項第1号、改正前行政不服審査法第5条第1項第2号（改正後第4条第1項））を根拠としたものであり、講学上、裁定的関与と呼ばれている制度である。公有水面埋立法による承認（法42条1項）は法定受託事務に当たる（法51条1号）ことから、所管の国土交通大臣に対して審査請求と執行停止の申立てがなされた。

しかし、この裁定的関与の制度は、地方公共団体が行った判断を国が一方的に覆すことになることから、地方自治の本旨の観点から見直されるべき制度との批判が行政学者からも強く出されている制度である。本来、国と地方公共団体を対等・協力関係と位置づけた1999年地方自治法改正により廃止されることも考えられたが、一方で、国民の権利救済のために必要な場合があるとして例外的に残されたものである。したがって、この制度は、あくまで国民の権利利益の救済（行政不服審査法第1条第1項）のための制度であり、国が利用することは本来想定されておらず、国と地方公共団体の紛争は、地方自治法第11章（国と普通地方公共団体との関係及び普通地方公共団体相互間の関係）により解決することが法律上想定されているのである。

したがって、この制度を国が私人の立場を装って地方公共団体との争いにつ

いて用いるのは制度の濫用であり許されない。国（沖縄防衛局）が自ら不服申立をし、これに対して同じ内閣の一員である国土交通大臣が判断をするというのは、判断の客観性や公平性の観点からも問題がある。

行政不服審査法の解釈上も、「固有の資格」において処分の相手方となる場合には不服申立適格がない（改正前行政不服審査法57条4項，改正後7条2項）とされているところ，固有の資格とは、「一般私人が立ちえないような立場にある状態」をいうとされている。国（沖縄防衛局）の行った埋立承認申請は、「承認」申請は「免許」とは異なるものであり国のみがなし得るという公有水面埋立法の規定の仕方や，日米安保条約という条約の義務履行のため，日米両政府合意に基づき内閣が行う事業のために埋立承認申請がなされていること，しかも米軍への提供水域の埋立てであることなどから，到底私人ではなしえない申請行為であり，国が固有の資格で埋立承認申請をしていることは明白である。

したがって，国は行政不服審査法による不服申立手続きを採る適格性がなく，明らかに不適法な申立てである。

国内の行政法研究者（93人）も，2015年10月23日，国による行政不服審査法による不服申立手続きは「不適法」であり，「却下」されるべきとの声明を公表している。

上記のとおり国土交通大臣は執行停止の決定を行ったが，不服申立の適格性についての判断を誤ったものであり，違法である。

### 3 代執行訴訟

これは，法定受託事務の管理・執行に違反がある場合に，所管大臣が取ることができる手続として規定されている（地方自治法245条の8第3項）。裁判所の判断により，承認取消しの効力を失わせることを求める手続であり，1999年地方自治法改正により，それまでの職務執行命令訴訟に代わり新設された。地方自治法改正後，これまで代執行訴訟の例は一件もないことが示して

いるとおり、例外中の例外の制度として位置づけられており、とくに国と地方を対等関係と位置づけた現行地方自治法の下では、国が地方公共団体の判断を一方的に覆す本制度の利用は極力差し控えられなければならない。

上記に指摘したとおり翁長知事が行った埋立承認取消しの判断は極めて正当なものであり、このような正当な判断に対して国が代執行手続を採ったこと自体が、強く非難されなければならない。

また、不適法な審査請求を行い、執行停止決定を得て工事を中止させながら代執行訴訟を行うのは、明らかに不当な手続であって、翁長知事が訴訟で主張するとおり、訴権の濫用である。また、行政不服審査請求により埋立承認取消しの効力を失わせる手続を採りながら一方で代執行訴訟を提起するというのは、「他の措置では是正を図ることが困難」という代執行訴訟の要件も充足していないというべきである。

さらに重要なのは、沖縄県民の圧倒的民意を無視し、これを蹂躪する手続であるという点である。辺野古新基地建設問題は、2014年11月に行われた沖縄県知事選挙で最大の争点となり、これに反対の意向を表明した現知事が埋立承認をなした前知事に勝利して当選した。各種の世論調査においても、新基地建設に反対する立場が多数を占めており、沖縄はいわゆるオール沖縄のもとで一致して新基地建設に反対する圧倒的な民意を有している。このような地域住民の反対にもかかわらず、周辺住民が様々な基地被害を被る基地を、住民の同意なく国が一方的に強行することは、憲法92条に定める「地方自治の本旨」の侵害であり、とくに住民自治の観点から到底許されるものではない。そのような民意が法的に表れたのが翁長知事の埋立承認取消しの判断であり、これを一方的に覆そうとする国の行為は、憲法92条に違反するものである。

#### 第4 まとめ

上記のとおり、翁長知事による埋立承認取消しの判断は、環境保護の観点を重視し、環境影響評価手続の問題点を指摘するものであり、本来の法の趣旨や

近年の環境保護・生物多様性保護重視の流れにも沿うものであって、極めて正当である。

一方、これに対する国の対抗手段は、いずれも法的には根拠が乏しく制度の濫用としてなされており、地方自治の観点から到底許されるものではない。

環境問題は、リオ第10原則が指摘するとおり、市民参加手続により、市民の意思を反映させて解決されるべき問題である。とりわけ地方においては、地方の住民やその民意を反映した地方公共団体の意思を無視して国が大規模な環境破壊を行うことは許されるものではなく、本件のように自然環境や生活環境を激変させる軍事基地の場合はそのことがよりいっそう当てはまる。このように、地方自治の問題は環境問題と密接に関連しており、地方の民意を無視して国が環境破壊を地方に押しつける絶対にあってはならない。

当連盟は、上記の理由により、意見の趣旨のとおり意見を発表する次第である。

以 上