

もっと知ろうよ！オキナワ！

第3回 辺野古の埋立承認の取消・撤回をめぐる問題について ～新基地建設計画の阻止にむけた手法と問題点の検討～

人権擁護委員会 沖縄問題対策部会 部会員 神谷 延治 (60期)

1 はじめに

沖縄防衛局は、2013年3月22日、名護市辺野古の辺野古崎地区及びこれに隣接する水域等を埋立対象地とする普天間飛行場代替施設建設事業に係る公有水面埋立出願を行い、仲井真弘多前知事は、同年12月27日、同出願を承認した(以下「本件承認」という)。

ところが、翁長雄志知事(以下「知事」という)は、本件承認手続には「法的瑕疵がある」という第三者委員会*1の検証結果*2を受け、2015年10月13日、本件承認を取り消すに至った。これに対し、沖縄防衛局は、翌14日、地方自治法255条の2に基づき、行政不服審査法による審査請求及び執行停止を申し立てた。

今後、国と沖縄県が採る法的手段が注目される(この間の事実経過や検証結果の詳細については、新聞報道ないし下記HP*2を参照されたい)。

そこで、知事の岩礁破碎等許可の停止指示及び本件承認の取消処分をめぐる法的問題点について検討する。

2 岩礁破碎等の停止指示に対する 審査請求*3の法的問題点*4*5*6

(1) 停止「指示」は「処分」に該当するか

違法な作業である疑いがある場合に、調査のため埋立等工事の停止を求めた知事の行為は、法的拘束力が認められない行政指導に過ぎない。また、指示の実効性を担保する法令上の規定も存在しない。

したがって、知事の「指示」は審査請求及び執行停止の対象となる「処分」には該当しない。

(2) 沖縄防衛局は審査請求及び執行停止の申立人適格を有するか

行政不服審査法の目的は、「国民の権利利益の救済を図るとともに、行政の適正な運営を確保すること」(1条)にある以上、「固有の資格」(7条2項)で作業をする沖縄防衛局が審査請求をすることはもとより想定されていない。そして、公有水面埋立法は、私人による埋立免許申請(2条)と国による埋立承認申請(42条)を区別しているところ、岩礁破碎等許可に係る事業は、埋立承認に基づく埋立ての一環であるから、「一般私人が立ちえないような立場にある状態」にあることは明らかである。

したがって、沖縄防衛局は、「固有の資格」を有する者として審査請求及び執行停止を申し立てることはできない。

(3) 法定受託事務の審査請求に係る裁定的関与の問題点

岩礁破碎等許可及び本件承認はいずれも第一号法定受託事務であるところ、これをめぐり国の機関と都道府県知事の意見が対立した場合、地方自治法上、国は、是正の指示(245条の7)、代執行(245条の8)の順に検討すべきである。これに対し、都道府県知事は、是正の指示が「公権力の行使」に該たることから、国地方係争処理委員会に対して審査の申出(250条の13)を行い、審査の結果又は勧告に不服がある場合、高等裁判所に対して関与(指示)の取消を求める訴えを提起する(251条の5)などにより国に対抗できる。ところが、審査請求に係る裁定的関与(255条の2)は国の「関与」から除外されており(245条3号括弧書)、沖縄県は、裁決に不服があっても国地方係争処理委

*1：普天間飛行場代替施設建設事業に係る公有水面埋立承認手続に関する第三者委員会

*2：検証結果報告書(平成27年7月16日) www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/henoko/documents/houkokusho.pdf

*3：沖縄防衛局は、沖縄県漁業調整規則39条1項に基づき、知事の岩礁破碎等許可を得て埋立等工事を行っていたところ、2015年3月23日、許可区域外にコンクリート製構造物が設置されている可能性が高いとして、知事は、沖縄防衛局に対し、海底面の現状を変更する工事をすべて停止するよう文書により指示した。翌24日、沖縄防衛局は、農林水産大臣に対し、改正前行政不服審査法に基づき、指示の取消を求める審査請求と執行停止を申し立てた。これに対し、同大臣は、同月30日、「指示」の効力を裁決があるまで停止することを決定した。

*4：白藤博行『沖縄防衛局辺野古埋立等工事停止事件～美ら海のサンゴを潰すケーンが我が故郷の造れしものとは～』法と民主主義2015/5 No.498・42頁以下

*5：畠山武道『米軍普天間飛行場の辺野古移設問題』法律時報87巻7号・1頁以下

*6：武田真一郎『辺野古埋立をめぐる法的問題点について』2015.9.13

員会への審査の申出ができず、裁判所へ訴えを提起することもできない。

また、沖縄防衛局が審査請求できるとすると、国の機関による審査請求及び執行停止を同じ国の機関である担当大臣が判断することになり、一方的に国に有利となり不公正であるうえ、国による埋立てについては事実上知事が国の監督に服することになり、その自主性・自立性（245条の3第1項）に反する恐れがある。

このように、法が本来予定する「関与」の仕組み・手続を用いず、あえて裁定的関与である審査請求を用いたことは脱法的手段と言わざるを得ず、地方自治の本旨を侵害するものである。

3 本件承認の取消処分に関する法的論点と争訟手続^{*7 *8 *9}

(1) 第三者委員会の検証結果の骨子

第1に、沖縄防衛局が説明する「埋立ての必要性」については合理的な疑いがあること、普天間飛行場移設の必要性から直ちに辺野古地区埋立の必要性があった点において論理の飛躍（審査の欠落）があること、具体的審査がなされていないことなど、「埋立ての必要性」の要件を充足していない。

第2に、本件埋立てにより得られる利益と本件埋立てにより生ずる不利益を比較衡量して総合的に判断すると、「国土利用上適正且合理的ナルコト」（公有水面埋立法4条1項1号）の要件を充足していない。

第3に、沖縄県の指摘する環境保全に関する懸念について十分な措置をとっておらず、環境影響評価法の趣旨に反すること、「問題の現況及び影響を的確に把握」し、環境保全措置が「適正に講じられている」とは言い難いものであることなど、「其ノ埋立ガ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」（2号）の要件を充足していない。

第4に、「生物多様性国家戦略2012-2020」及び

「生物多様性おきなわ戦略」という環境保全計画の達成を妨げるものであり、琉球諸島沿岸海岸保全基本計画の規制に違反するものであるなど、本件承認出願が「法律ニ基ク計画ニ違背」（3号）するかについて十分な審査を行わずに「適」とした可能性が高く、同要件に違反している。

(2) 沖縄防衛局の行政不服審査法に基づく審査請求の可否

公有水面埋立法の仕組み・解釈、国の本件承認申請の理由は新基地建設が日米地位協定第2条の「施設及び区域」の提供義務の履行のためになされることを物語っていることなどを考慮すれば、本件承認においても、沖縄防衛局は、一般私人が立ちえないような立場つまり「固有の資格」において承認を受けたものであるから、審査請求はできないと解するほかない。

(3) 国地方係争処理委員会に対する審査の申出の可否

埋立承認の取消処分をめぐる国と沖縄県の対立は、法定受託事務に関する国と普通地方公共団体の係争であり、関与の制度により解決されるべきである。裁定的関与は第三者的中立的立場による準司法的手続であるがゆえに除外されるところ、審査請求に対する裁決、執行停止決定が制度を没却する国の不当又は違法な関与である場合は、係争処理手続にのせることが紛争解決に資することなどから、国地方係争処理委員会の審査の対象になると解することが制度の趣旨に合致するであろう。

(4) 今後の争訟手続

沖縄防衛局がここでも「一般私人と同様な立場」で審査請求及び執行停止の申立てを行った以上、取消処分を取り消す裁決及び執行停止決定がなされた場合、知事は、国地方係争処理委員会に対して審査の申出を行うとともに、その無効確認等を求める抗告訴訟あるいは工事の差止等を求める民事訴訟を提起するなど、「あらゆる手段」で対抗することが考えられる。

（注：原稿執筆は2015年10月中旬）

*7：徳田博人『辺野古新基地建設の阻止と沖縄防衛局の審査請求問題』季刊自治と分権 第60号（2015年7月）・57頁以下

*8：新垣勉『辺野古新基地建設問題の現状と法的問題点』法律時報第87巻10号・46頁以下

*9：白藤博行『辺野古新基地建設問題における国と自治体との関係』法律時報第87巻11号・114頁以下