もっと知ろうよ！オキナワ！

第19回　辺野古の埋立承認の撤回を巡る問題と県民投票

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

翁長雄志前知事の逝去に伴う2018年9月30日の沖縄県知事選の結果，前知事の遺志を継ぐ後継者として，玉城デニー氏が当選した。翁長前知事は，土砂投入前の撤回を求める県民の声が日増しに強まるなか，7月27日に公有水面埋立法（以下「公水法」という）4条1項に基づく取消（撤回）を表明し，聴聞手続を経て，謝花喜一郎副知事が8月31日に執行した。これに対し，沖縄防衛局は10月16日に行政不服審査法（以下「行審法」という）に基づく審査請求及び執行停止申立てを行い，国土交通大臣が10月30日に執行停止を決定した。沖縄県は，同決定を不服として，11月29日に国地方係争処理委員会に対して地方自治法250条の13第1項に基づく審査の申出をした。2019年2月28日までに判断される。

以下，撤回の理由を概観した上で，撤回を巡る問題と県民投票について検討したい。

2　埋立承認の撤回

(1)　撤回の理由＊1

ア　「国土利用上適正且合理的ナルコト」（公水法4条1項1号）を充足しないこと

①軟弱地盤＊2，②活断層＊3の存在，③米国統一基準の高さ制限に抵触する建物等の存在，④統合計画における返還条件が満たされなければ普天間飛行場は返還されないこと＊4により，「埋立地の用途に照らして適切な場所」（公有水面埋立承認審査基準(4)）といえない。また，上記④により「埋立ての動機…公有水面を廃止するに足る価値」があると認められない。

イ　留意事項＊5 1の不履行

工事の実施設計について事前に協議を行うことなく護岸工事等＊6を行ったことは留意事項1に違反する（負担の不履行）。

ウ　「災害防止ニ付十分配慮」（公水法4条1項2号）を充足しないこと

前記ア①及び②により，「埋立区域の場所の選定…に関して，埋立地をその用途に従って利用するのに適した地盤となるよう災害防止につき十分配慮」（同審査基準(6)）しているといえない。

エ　「環境保全ニ付十分配慮」（公水法4条1項2号）を充足しないこと

❶全体の実施設計に基づく環境保全対策等がない，❷❸サンゴ類及びジュゴンに関する環境保全措置が適切でない，❹海藻草類に関する環境保全対策等がない，❺❻サンゴ類及びウミボッスを移植・移築していない，❼傾斜堤護岸用石材を海上搬入した，❽辺野古側海域へフロートを設置した，❾変更承認申請を行わずに施行順序を変更したことなどについて，事前協議が調わないまま工事を行ったことは留意事項2に違反する。また，上記❺ないし❾について環境保全図書の変更承認を得ないまま工事を行ったことは留意事項4に違反する。

＊1：「公有水面埋立承認取消通知書」（平成30年8月31日）
（https://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/henoko/documents/180831torikeshitsuuchisho.pdf）
＊2：『沖縄タイムス』2018年3月21日，北上田毅「マヨネーズ地盤の上に軍事基地？」『世界』913号（2018年10月号）162-168頁参照
＊3：『琉球新報』2017年10月25日，「辺野古新基地はいずれ頓挫する 工事の現状と問題点」『世界』905号（2018年3月号）67-69頁など
＊4：平成29年6月6日参議院外交防衛委員会での稲田朋美防衛大臣（当時）の答弁
＊5：埋立承認の際に付された附款（「1 工事の施工について 工事の実施設計について事前に県と協議を行うこと。」，「2 工事中の環境保全対策等について 実施設計に基づき環境保全対策…などについて詳細検討し県と協議を行うこと。」，「4 添付図書の変更について 申請書の添付図書のうち，…環境保全に関し措置を記載した図書を変更して実施する場合は，承認を受けること。」など）
＊6：北上田毅・前掲55-62頁参照

(2) 留意事項違反と撤回＊7

留意事項の内容が公水法4条1項2号の要件充足にとって不可欠であるから，国が，県の行政指導に従わず，全体の実施設計や事前協議もなく護岸工事を進め，ボーリング調査や音波探査の結果の資料の提供にも応じず工事を強行したことは，留意事項違反による要件事実の消滅（後発的瑕疵を含む）又は負担の不履行として撤回事由になりうるであろう。

3 行政不服審査制度の濫用

行審法は,「国民の権利利益の救済」を目的とし（行審法1条1項),「国民」すなわち一般私人とは異なる「固有の資格」において国の機関が処分の相手方となるものは適用を除外する（行審法7条2項)。公水法によって与えられた特別な法的地位（「固有の資格」）にありながら，国の機関が一般私人と同様の立場で審査請求や執行停止申立てを行うことは許されない。また，国の内部において審査請求と執行停止申立てを行うことは審査庁に特に期待される第三者性・中立性・公平性に反する。こうした手法を国が再び用いたことは，行政不服審査制度の濫用であり，法治国家に悖るというほかない＊8。

4 県民投票に向けて

(1) 県民投票条例の成立・施行

2018年4月16日，辺野古の「埋め立ての賛否を問う」県民投票の実施を目的とし，県民投票条例の制定を目指して「『辺野古』県民投票の会」が市民グループにより設立された。5月23日に直接請求の署名集めが開始され，2カ月間で集まった有効署名数は，県内有権者の50分の1（約2万3000筆）を大幅に超える9万2848筆に上る(全市町村で法定要件を充足)。

10月26日,「辺野古米軍基地建設のための埋め立ての賛否を問う県民投票条例」が可決・成立し，同月31日，公布・施行された。さらに2019年2月24日に県民投票が実施されることも決まった。

(2) 実施に向けた課題

特例規定により知事は投開票等の事務を市町村に委託し，解釈上市町村は委託事務を処理する義務を負う。各市町村は選挙関連の予算を議会に諮る必要があるが，首長がこれを提案しない場合に各市町村の選挙管理委員会に実施を命令することはできない。県は協議により各市町村の協力を得る必要がある一方＊9，自治体も県民の「意思表示する権利」を奪ってはならない。

(3) 県民投票の意義

県民投票は1996年の「日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小に関する県民投票」に次いで2例目。辺野古新基地建設への明確な民意を全国に発信するだけでなく，沖縄の将来を県民が自ら決定する好機となり,「日本の民主主義を測る試金石」ともなる。

県民投票で明確な民意が示された場合，知事はこれを尊重し，民意に裏付けられた公益を根拠とする対応が求められることになろう。

（注：原稿執筆は2018年12月初旬）

＊7：徳田博人「辺野古埋立承認後の事情変更等と埋立承認の撤回」『法学セミナー』764号（2018年9月号）6-11頁参照

＊8：2015年10月の声明に続き，2018年10月26日，行政法研究者（合計110人）は声明「辺野古埋立承認問題における日本政府による再度の行政不服審査制度の濫用を憂う」を発表した。

＊9：条例施行時点で4市（うるま，宜野湾，石垣，糸満）は事務委託について県への同意回答を保留していたが，糸満を除く3市は補正予算案を議会に提出する見通し。仮に議会で否決された場合,「義務に属する経費」として，首長は再議に付した上で予算に計上して支出することができる（地方自治法177条1項・2項)。