

陳述書

国地方係争処理委員会 御中

令和5年6月16日

沖縄県知事 玉城 康裕

1 沖縄県知事の玉城康裕でございます。

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、本件是正の指示が、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、直ちに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。

2 沖縄の島々の周辺に広がる美しいサンゴ礁の海、それは、私たち沖縄県民のかけがえのない財産です。

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ですが、同時に、波の強い外海と、内側の、沖縄の言葉で「イノー」という、波の穏やかな海域をつくることで、多様な水産生物の生息環境を作り出しています。

サンゴ礁は、多種多様な水産生物の資源涵養の場・大切な漁場であり、私たち沖縄県民は、この豊かなサンゴ礁の海に育まれてきました。

水産資源を保護するためには造礁サンゴ類の保護が不可欠であることから、沖縄県は、漁業法に基づいて定められた沖縄県漁業調整規則において、造礁サンゴ類の採捕を禁止し、例外的に、採捕を認めることが水産資源の繁殖保護に資する場合に限り、特別に採捕できることを許可できるものとしています。

特別採捕許可については、「申請内容に、必要性和妥当性が認められること。」その他の審査基準が定められており、これらの審査基準を満たしていると判断できない限り、特別採捕許可をすることはできません。

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ることから、サンゴ類を移植すると、移植によって多くのサンゴ類が死んでしまいます。

本件各許可申請の対象となっている小型サンゴ類約8万4千群体、ショウガサンゴ8群体及び大型サンゴ類21群体についても、現在の生息場所が最も適した環境なのであり、そのままの場所で生息し続けることが本来は、最も望ましい状態なのです。

そして、移植によって造礁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。

ですから、移植を内容とする特別採捕許可申請については、移植行為が不可逆的なものであることを踏まえ、水産資源の保護培養及び漁業調整の立場から「必要性」を厳格に審査すべきことは当然であります。

3 沖縄防衛局による本件各許可申請は、令和2年4月の本件埋立変更承認申請に対し沖縄県が不承認としたことについて、沖縄県と国が争いを続ける最中に行われました。

沖縄県は、本件各許可申請に対し「申請人は本件サンゴ類生息箇所について埋立承認を受けた設計の概要に従った工事を適法に実施し得る法的地位を有し、埋立承認を受けた設計の概要に従った工事のための環境保全措置として本件申請がなされているとしても、事実の問題として、申請人は、本件サンゴ類生息箇所について埋立承認を受けた設計の概要に従った工事を実施することは不可能な状況において本件許可申請をしたものであるから、本件許可申請の内容に必要性が認められない」としてこれらをそれぞれ不許可処分としました。

その後、沖縄防衛局から審査請求がなされ、農林水産大臣はこれらの不許可処分を取り消す裁決を行い、さらに、農林水産大臣は沖縄県に対し本件是正の指示を行いました。

しかし、本件各許可申請に対する沖縄県の法定受託事務の処理が「法令の規定に違反しているとき、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害しているときにあたる」とする本件是正の指示の指摘は、これから述べるとおり全く当たらず、本件是正の指示は違法であります。

- 4 第一に、本件各許可申請の審査における「必要性」の判断は、その審査時点において、事実の問題として本件サンゴ類の採捕の必要性があるか否かが判断されなければなりません。農林水産大臣は、本件是正の指示において、申請者である沖縄防衛局が、本件埋立変更承認申請に対する承認を得て適法に埋立てができる「法的地位を付与されてしかるべき状況にある」ことを理由として、本件サンゴ類の採捕の必要性を認めています。現時点において、沖縄防衛局は本件埋立変更承認申請の内容に基づいて本件埋立事業をなしうる地位がなく、本件埋立変更承認申請に対する承認処分があるまでは、あくまで、本件埋立承認処分に基づく法的地位を前提にその必要性を判断することになり、現時点では、沖縄防衛局は埋立工事を遂行できないことから、本件各許可申請の許可をする必要性はありません。

当然のことですが、「法的地位がある」ということと、「法的地位を付与されてしかるべき状況」なるものは、全く別のものです。

事実として法的地位を付与されていないのに、地位はないが状況があるなどとして、地位があるのと同じ扱いをして処分をすることがあったとしたら、それはひいては「法律による行政の原理」、すなわち法治主義を否定するようなものです。

沖縄県知事としては、そのような法治主義に反する行為が行われることは、到底容認できるものではありません。

- 5 第二に、本件是正の指示が論拠としている本件国土交通大臣裁決は、「固有の資格」において受けた処分についての不適法な審査請求に対してなされた無効なものであります。

最高裁令和2年3月26日判決の判断枠組みを整理すると、当該事務又は事業を実施し得る地位の取得につい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場合には、国の機関等が「固有の資格」において相手方となる場合に該当すると解されることになります。

今回の埋立変更承認申請は、仮に、国以外の者が事業主体であった場合、工事期間の伸長と埋立区域の減少も伴っていることから、これについての変更許可申請も必要です。

また、同様に、国以外の者が事業主体であった場合、普天間飛行場の早期の危険除去という目的に照らして、どの程度の期間内で除去されるべきかという観点から埋立免許で竣功期間が定められていたとき、本件のように、免許時と比較して工事期間が大幅に伸長し、実際にいつ完成するか不明確になったような場合には、変更許可が不許可とされれば、期間内に竣功しないとして埋立免許は失効し（公水法34条1項2号）、事業主体は原状回復義務を負うことにもなったはず（公水法35条1項）。

しかし、本件は、公有水面の支配管理権を有している国が事業主体であるため、かかる規律を受けず、埋立区域の減少と工事期間の伸長について埋立変更承認申請はなされず、これらの点は、変更承認において考慮されないことになっております（なお、裁決書64乃至65頁を参照）。

以上からすれば、国が公有水面の支配管理権を有しており、免許・承認処分を受けた後の異なる規律の法効果が既に生じているため、国以外の者が変更許可を受け

る場合と、国の機関が変更承認を受ける場合とでは手続およ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、沖縄防衛局は「一般私人が立ち得ないような立場」において変更承認処分の相手方となるもの、すなわち、「固有の資格」において本件変更不承認処分の名宛人となったものです。

したがって、本件国土交通大臣裁決は、本来審査請求をなしえないにもかかわらずなされた審査請求に対してなされたものであって無効であり、よって本件是正の指示はその前提を欠くものです。

- 6 第三に、権限濫用行為は、その権限や形式的に適法と外見上みられる手続過程の中に、その事実経過から、それらの本来の制度趣旨を逸脱する行為が見いだされることによって認められるものですが、本件国土交通大臣裁決から本件国土交通大臣指示、本件裁決、本件是正の指示に至るまで、本件埋立事業を巡る国の権限行使の態様全体を見れば、このような権限濫用がそれぞれの事実経過において認められます。

それは、閣議決定、閣議了解に基づく本件埋立事業を推進するため、内閣の一員である法令所管大臣が、本件埋立事業の事業者である沖縄防衛局と利害関係があるにも関わらず、沖縄防衛局の審査請求に対して審査庁の立場から裁決を行い、また、同一の大臣が裁決に併せて関与庁の立場から沖縄県に関与を行うことによって、審査庁としての法令所管大臣は都道府県の前処分を取り消しても自ら処分の変更又は処分ができず、処分庁としての都道府県に対して一定の処分をすべき旨の命令をすることもできない、という行政不服審査法上の権限の限界を没却し、審査庁、関与庁のそれぞれの立場では許容しえない法的効果を、権限を不当に連結して得ようとするものであります。

これは、他の法令に基づく権限を恣意的に利用することによって国とは対等な関係であって上級下級の関係にない地方公共団体の自立性を否定し、行政不服審査法の脱法を図るものと言え、本件是正の指示にもこのような権限の濫用が認められます。

- 7 加えて、本件是正の指示の発動要件の充足について、サンゴ類の移植は確立した確実な移植技術があるわけではなく、移植されたサンゴ類の大半の死滅を意味するものである以上、公有水面埋立事業との関係では、同事業の実施が確実であり、同事業の実施に伴いサンゴがやむを得ず消失するような場合にはじめて、次善の策である環境保全措置として大量のサンゴ類の群体を移植することになります。

現在、本件各許可申請にかかるサンゴ類が生息している名護市大浦湾側の区域において、沖縄防衛局が埋立工事を施工することができない状態にあることは動かしようのない事実ですので、この事実が存続しているもとで、過半のサンゴ類を死滅させることになり環境影響上も水産資源保護上も不可逆的な損失を生じさせることになる本件各許可申請に対して沖縄県が許可処分をしないことは、地方公共団体としての自主性・自立性にとづき、地域の自然環境と産業資源を保護する役割を有する者として何ら「著しく適正を欠く」とも、「明らかに公益を害している」ともいえず、すなわち、本件是正の指示は、その発動要件も充足しておりません。

- 8 なお、農林水産大臣は、裁決の拘束力により審査申出人が本件裁決で違法又は不当とされた本件各不許可処分の理由での不許可処分はなしえないこと、また、関与から裁決等を除外した地方自治法の趣旨に照らして、先に述べた理由を本件審査申

出の手續においても違法事由として主張しえない旨を主張しておりますが、裁決の拘束力は取消裁決による処分のやり直し過程を規律する効力であり、制度の趣旨目的を異にし、地方自治の本旨に適合的に解釈されるべき関与に係る争訟には及ばないものであります。

- 9 以上、述べましたとおり、沖縄県は、本件各許可申請に係る法定受託事務について関係法令に従い適正に処理したもので、本件是正の指示が指摘する、「法令の規定に違反しているとき、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害しているときにあたる」事実はありません。

本件是正の指示は違法であると言わざるを得ず、国地方係争処理委員会には、相手方に対し、本件是正の指示を取り消すべきである、との勧告を求めます。

- 10 最後に、国の地方公共団体への関与は法定されたものに限定され、かつ「その目的を達成するために必要な最小限度のものとするとともに、普通地方公共団体の自主性及び自立性に配慮しなければならない」という原則に基づかなければならず、その発動にあたっては、「普通地方公共団体の法定受託事務の処理が著しく不適正であり、かつ、それによって公益が侵害されていることが明らかであると客観的に認められるときにはじめて、是正の指示を行うことができるのであり、そうした事態に至らない限りは、当該地方公共団体における自治的な是正・改善に委ねられるべき」であり、沖縄県と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。

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