

土 海 第 9 1 7 号
平成30年12月12日

沖縄防衛局

局長 中嶋 浩一郎 殿

沖縄県知事 玉城 康裕

普天間飛行場代替施設建設事業に係る工事の中止について

平成30年10月30日付け国水政第44号により国土交通大臣が普天間飛行場代替施設建設事業（以下「本件事業」という。）に係る公有水面埋立承認の取消処分についての執行停止決定（以下「本件執行停止決定」という。）を行ったことを受けて、貴局は、11月1日から工事を再開し、12月14日に土砂を投入する旨の通知を行い、作業を強行している。

しかし、貴局の行った行政不服審査請求及びこれに伴う執行停止申立ては違法であり、かかる違法な申立てを受けて国土交通大臣が行った本件執行停止決定もまた違法無効であるから、違法無効な本件執行停止決定を根拠として本件事業に係る公有水面埋立工事を行うことは許されない。すなわち、行政不服審査法第7条第2項は、国の機関に対する処分で固有の資格において当該処分の相手方となるものについては、行政不服審査法の適用が除外されることを定めている。この「固有の資格」とは、一般私人が立ちえないような立場を指すものであるところ、公有水面埋立法は承認処分の名宛て人を国の機関に限定しているものであり、また、本件事業は、日米安全保障条約に基づく日本国から米国に対する基地提供のための事業の一環としてなされるもので国のみが担い手となる事業であるから、貴局が一般私人が立ちえないような立場において公有水面埋立承認に係る処分の名宛て人とされたことは明らかである。貴局が、固有の資格でなく私人と同様の立場である、などと言い逃れることはできない。

また、仮に貴局が私人と同様の立場にあり行政不服審査法の適用があるとした場合でも、本件取消処分は、行政庁から権限の委任を受けた補助機関である副知事が行ったものであるから、行政不服審査法第4条第4号及び地方自治法第255条の2第2項からも明らかであるとおおり、審査請求等をすべき行政庁は、権限の委任を受けた副知事の最上級行政庁である沖縄県知事であって、国土交通大臣ではないのであるから、審査庁ではない国土交通大臣に対してなされた行政不服審査請求及びこれに伴う執行停止申立ては違法であり、かかる違法な申立てをうけて国土交通大臣が行った本件執行停止決定もまた違法無効となる。

違法な執行停止申立てに基づいてなされた本件執行停止決定は、違法で無効であるから、貴局は本件事業に係る公有水面埋立工事を行う権限を喪失しているものであり、貴局が工事を進めることは許されない。

なお、仮に、本件執行停止決定が違法でないとした場合でも、貴局が工事を続行することは、平成25年12月27日付け公有水面埋立承認処分（平成25年12月27日付け沖縄県指令土第1321号、沖縄県指令農第1721号）に付された留意事項等に違反するものであり、このことからしても、工事の続行は到底許されるものではない。すなわち、留意事項第1項及び第2項により、工事の実施設計及び工事中の環境保全対策等について本県との協議が調わなければ工事に着手することはできないところ本件事業に係る全体の実施設計を示した協議すらなされていないにもかかわらず工事がなされているなど、別紙のとおり、仮に本件執行停止決定が違法でないとした場合でも、貴局が現に行い、また、行おうとしている工事は、留意事項等への違反行為であり、かかる違反工事を認めることはできない。

以上のとおり、貴局が違法に工事を進めることは断固として容認できず、ましてや、土砂を投入することは絶対に許されない。直ちに、工事を中止するよう強く求める。

1 留意事項第1項

平成25年12月27日付け公有水面埋立承認処分(以下「本件承認」という。)に付された留意事項の第1項(以下「留意事項1」という。)は、「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」としている。

貴局は、本件事業に係る全体の実施設計を示した協議を示すことなく、実施設計に関する協議が整っていないのであるから、本件承認の効力が存続していると仮定した場合でも工事を強行することは留意事項1に違反することになり、工事続行は認められない。

2 留意事項第2項

本件承認に付された留意事項の第2項(以下「留意事項2」という。)は「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、環境監視調査及び事後調査などについて詳細検討し県と協議を行うこと。なお、詳細検討及び対策等の実施にあたっては、各分野の専門家・有識者から構成される環境監視等委員会(仮称)を設置し助言を受けるとともに、特に、外来生物の侵入防止対策、ジュゴン、ウミガメ等海生生物の保護対策の実施について万全を期すこと。また、これらの実施状況について県及び関係市町村に報告すること。」としている。

貴局は、埋立全体の実施設計に基づき詳細検討した環境保全対策等を提出せず、環境保全対策等に関する事前協議が整っていないのであるから、本件承認の効力が存続していると仮定した場合でも工事を強行することは留意事項2に違反することになり、工事続行は認められない。

3 公有水面埋立法第4条第1項第2号

公有水面埋立法第4条第1項第2号は、埋立承認の要件として「環境保全ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」と規定しており、沖縄県は、運輸省港湾局管理課長・建設省河川局水政課長通達「行政手続法の施行に伴う公有水面埋立法における処分の審査基準等について」(港管第2159号・建設省河政発第57号平成6年9月30日)を参考に埋立免許の審査基準を定め、埋立承認に係る審査においては、当該基準に準拠して審査を行っている。

そして、当該基準における「2 法第4条第1項第2号」の項目において、「(3)埋立土砂等の採取・運搬及び投入において、埋立てに関する工事の施行区域内及び周辺の状態に対応して、生活環境への悪影響、水質の悪化、有害物質の拡散、にごりの拡散、水産生物等への悪影響、粉塵・飛砂、悪臭、害虫、大気汚染、騒音、振動、植生・動物への悪影響、文化財、天然記念物等への悪影響、交通障害等の防止、その他環境保全に十分配慮した対策(埋立て工法の選定、作業機器の選定、埋

立土等の運搬の手段及び経路の選定、土取場跡地の保全、その他)がとられているか。」としている。

この点、貴局は、普天間飛行場代替施設建設事業公有水面埋立承認願書(以下「本件承認願書」という。)の添付図書である環境保全図書2-30において、「土砂調達に係る有害物質混入等の土壌汚染への対策としては、『土壌汚染に係る環境基準について』の規定を本工事の発注仕様に設定し、当該規定を満足する土砂を用いることと…し、配慮することとします。これらを担保するため、具体的には、土砂供給元を決定する際にこれらの状況を確実に確認する」と記載している。

また、本件承認願書の添付書類である設計概要説明書84頁「表5.1 埋立に用いる土砂等の種類及び性状」の「岩ズリ」欄において、「土砂の性状の確認は購入時に行うものとする。」と記載しており、「山土」欄の「分析試験結果を表5.4に、粒度試験結果を表5.5にそれぞれ示す。」との記載とは異なる記載となっている。

以上のように、貴局は、埋立に用いる土砂等のうち岩ズリについては、土砂の性状の確認は購入時に行うことを前提として、審査基準に適合するものと判断され、埋立承認を受けている。

今回、名護市安和地区から搬出された土砂(岩ズリ)は、性状検査の結果で有害物質を含まない埋立用材として承認を受けたものではない。したがって、本件承認の効力が存続していると仮定した場合でも当該土砂の投入は許されるものではない。

4 留意事項第4項(環境保全に関し措置を記載した図書)

本件承認に付された留意事項の第4項(以下「留意事項4」という。)は「4. 添付図書の変更について」として、「申請書の添付図書のうち、公有水面埋立法規則第3条…第8号(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には、承認を受けること」としている。

3に関連し、本件事業において、貴局が土砂の性状試験結果を提出せずに土砂を投入した場合には、留意事項4に基づく変更承認を得ずに環境保全に関し措置を記載した図書(以下「環境保全図書」という。)2-30における「土砂調達に係る有害物質混入等の土壌汚染への対策としては、『土壌汚染に係る環境基準について』の規定を本工事の発注仕様に設定し、当該規定を満足する土砂を用いることと…し、配慮することとします。これらを担保するため、具体的には、土砂供給元を決定する際にこれらの状況を確実に確認する」との記載とは異なる工事を行ったことになるのであるから、本件承認の効力が存続していると仮定した場合でも留意事項4に違反することとなり、土砂の投入は断じて認められない。

貴局が留意事項4に基づく変更承認を得ずにK-9護岸を栈橋として利用していることが留意事項4に違反することについては、平成29年10月2日付け土海第582号等でこれまでも述べてきたところである。これに対して、貴局は、沖縄県からの

K-9 護岸の断面形状等に関する照会（平成29年7月25日付け土海第5号）に対して、「（K-9 護岸に）今般設置した消波ブロックは、設計概要説明書に記載した消波ブロック（20t型）とは別のものであり、隣接する護岸が完成するまでの間、台風等による高波浪に伴う護岸を構成する基礎捨石の流出などを防止するため、あくまでも仮設物として一時的に設置したものです。」などと主張している。（平成29年9月12日付け沖防調第4606号）

しかし、K-9 護岸は平成29年10月以降、台船から荷揚げが行われ、貴局が前述の回答文で自認したとおり、設計概要説明書の記載とは異なる状態で継続的に利用されており、このような利用に伴う環境影響の変化が強く懸念される。改めて、貴局の行為は留意事項4違反であることを指摘するとともに、これ以上の使用は認められない。

5 留意事項第4項（埋立に用いる土砂等の採取場所及び採取量を記載した図書）

本件承認に付された留意事項4は、「4. 添付図書の変更について」として、「申請書の添付図書のうち、公有水面埋立法規則第3条第5号（埋立に用いる土砂等の採取場所及び採取量を記載した図書）…を変更して実施する場合には、承認を受けること」としている。

(1) 貴局は、本件承認願書の添付図書10「埋立に用いる土砂等の採取場所及び採取量を記載した図書」の「図 4.2 埋立土砂等の採取場所及び搬入経路図(2)」において、本部地区の搬入経路については本部港から搬入するものと記載している。

現在、貴局は本部港ではなく名護市安和地区から埋立に用いる土砂（岩ズリ）を搬出しているところ、留意事項4に基づく変更承認を得ずに添付図書10の「図 4.2 埋立土砂等の採取場所及び搬入経路図(2)」との記載とは異なる工事を行っていることになるのであるから、本件承認の効力が存続していると仮定した場合でも留意事項4に違反していることとなり、土砂搬入は断じて認められない。

(2) 貴局は、本件承認願書の添付図書10「埋立に用いる土砂等の採取場所及び採取量を記載した図書」の「図 4.2 埋立土砂等の採取場所及び搬入経路図(2)」において、県内における岩ズリの供給業者の採取場所として、本部地区及び国頭地区の2箇所のみを記載している。

現在、貴局は、名護市安和地区から埋立に用いる土砂（岩ズリ）を搬出しているところ、貴局から沖縄県に対して採取場所の報告はなされておらず、搬入土砂の採取場所が名護市などの本部地区及び国頭地区以外の場所である場合には、留意事項4に基づく変更承認を得ずに添付図書10の「図 4.2 埋立土砂等の採取場所及び搬入経路図(2)」との記載とは異なる工事を行っていることになるのであるから、本件承認の効力が存続していると仮定した場合でも留意事項4に違反していることとなり、土砂搬入は断じて認められない。