

第三者委員会、「瑕疵あり」と結論

ネットワーク通信編集部

第三者委員会は、2015年7月16日、「仲井眞前知事の辺野古埋立承認には法的に瑕疵がある」との報告書を翁長知事に提出した。この報告書は、沖縄の未来を左右する重要な文書である。そこでまず第三者委員会発足の経緯を概説し、次いで報告の要点を紹介し、その上で辺野古・大浦湾の自然と沖縄の人々の暮らしを守る闘いの今後の展開について若干の考察を行う。

第三者委員会発足の経緯

仲井眞弘多前知事は、「普天間基地の移設先は少なくとも県外・国外」という公約を反故にし、2013年12月27日、沖縄防衛局の辺野古埋立申請を承認した。2014年11月16日の知事選挙では、仲井眞前知事の裏切りへの県民の怒りの声をバネに、「辺野古新基地建設を許さない」を公約とした翁長雄志那覇市長が、現職の仲井眞知事を10万票もの大差で破って当選した。

その翁長新知事が、当選後発足させたのが「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」である。第三者委員会は、2015年1月26日に発足し、13回の審議を経て、「仲井眞前知事の埋立承認には法的に瑕疵がある」との報告書を2015年7月16日に翁長知事に提出した。この報告書は、7月29日に、13回の会議議事録と共に全文公開された。そこでこれら資料に基づき、なぜ「法的に瑕疵がある」との結論に到達したのかを以下に見てみることにする。

審査担当は土木建築部海岸防災課

辺野古新基地の建設を事業者として進めようとしているのは防衛省の沖縄防衛局であり、沖縄防衛局は2013年3月22日に埋立願書を沖縄県に提出している。この願書には、先行する環境影響評価の最終成果物として2012年12月18日に沖縄県に提出された補正評価書が「環境保全に関し講じる措置を記載した図書」という名で添付されている。

一方、この願書を受け取り、公有水面埋立法に基づいて承認審査を行ったのは主として沖縄

県土木建築部海岸防災課である。第三者委員会は、海岸防災課の審査担当者を対象に5回にわたってヒアリングを行い、その結果に基づいて報告書を作成している。なお、辺野古漁港に建設予定の作業ヤードについては、担当は沖縄県農林水産部漁港漁場課であり、同課の審査関係者もヒアリングに立ち会った。

埋立承認の基準

仲井眞知事が行った国の埋立出願に対する承認処分は、「公有水面埋立法」第42条第1項の「国ニ於テ埋立ヲ為サムトスルトキハ当該官庁都道府県知事ノ承認ヲ受クヘシ」に基づいている。同条第3項は、私人が埋立て免許を都道府県知事から受ける際の免許の基準を示した同法第4条が、国が都道府県知事から埋立の承認を受ける場合にも準用されることを規定している。そこで「免許の基準」（辺野古新基地建設に係る埋立（以下、「本件埋立」と略称する）の場合は「承認の基準」）が問題となるが、同法第4条第1項は「都道府県知事ハ埋立ノ免許ノ出願左ノ各号ニ適合スト認ムル場合ヲ除クノ外埋立ノ免許ヲ為スコトヲ得ズ」とし、1号から6号まで免許の基準を示している。埋立の免許（承認を含む）にはこのすべてに適合することが求められており、一つでも不適合の場合には、免許（承認）を与えてはならないというのが公有水面埋立法の趣旨である。

本件埋立に関係するのは、このうち1号から3号までであり、沖縄県海岸防災課は本件埋立ではこのすべてに適合するとの判定を行った。しかし第三者委員会は、後述するように、沖縄県の審査は適切に実施されたとは言い難く、1号、2号、3号のすべてにおいて法的に瑕疵があると結論したのである。加えて第三者委員会報告は、「埋立ての必要性」という要件についても本件埋立承認出願は充足しておらず瑕疵ありと結論し、1号、2号、3号要件を充足していないことも加えて大きく4点の瑕疵があるとしている。この「埋立ての必要性」という要件は何だろうか。

「埋立ての必要性」という要件

公有水面埋立法には、「埋立ての必要性」という文言はない。では、この要件はどこから来たのであろうか。それには、公有水面埋立法の歴史を知る必要がある。

同法は1921年（大正10年）に制定された今では稀なカタカナで書かれた法律である。制定当初の趣旨は「埋立促進法」であり、戦争によらずして国土を拡張する法として位置づけられていた。瀬戸内海沿岸などの埋立てによるコンビナートの建設、そして日本経済の高度成長を可能とした法律であった。しかし、公害問題の深刻化により、環境保全の重要性の認識が高まり、1973年（昭和48年）に大改正され、「埋立ての必要性」が明確に証明されない限り埋立てを認めない「埋立抑制法」へと180度その方向を転換したのである。この法改正の趣旨は、1974年（昭和49年）6月14日の通知「公有水面埋立法の一部改正について」（港管第1580号、港湾局長、河川局長から港湾管理者の長、都道府県知事あて）において、「今回の公有水面埋立法の改正の趣旨は、近年における埋立てを取り巻く社会経済環境の変化に即応し、公有水面の適正かつ合理的な利用に資するため、特に自然環境の保全、公害の防止、埋立地の権利処分及び利用の適正化等の見地から所要の改正を行ったものである」と述べられている。

具体的には、埋立免許等の願書等が満たすべき条件や審査にあたっての留意事項を明示しており、「免許の審査に際しては、埋立てを必要とする理由及び埋立ての規模の算出根拠を確認すること」としている。また、埋立願書作成の際の手引きとなっている「公有水面埋立実務便覧全訂二版」（国土交通省港湾局埋立研究会編、公益社団法人日本港湾協会刊）には、願書及び添付図書（埋立必要理由書や環境保全に関し講じる措置を記載した図書など）の記載要領が示されている。この実務便覧には、願書の審査におけるチェックポイントも示されており、申請者、審査者双方にとってのマニュアルとなっている。

これが沖縄防衛局がその埋立願書に埋立必要理由書を添付した理由であり、また沖縄県海岸防災課がマニュアルに基づいて「埋立ての必要性」に関し7項目にわたるチェックポイントを設定して審査を行い、6項目については「適」、

1項目については「該当せず」として、「埋立ての必要性」の要件を充足すると結論した理由である。

なお、沖縄県は、1994年（平成6年）10月1日の行政手続法の施行に伴い、公有水面埋立免許の審査基準を定めているが、それは国がマニュアル（上記の実務便覧の他に「公有水面埋立実務ハンドブック」、「港湾行政の概要」の2つがある）を通じて示した法定受託事務の処理基準に準拠したものであり、内容的には全く同一のものである。

辺野古埋立ての必要性の立証の欠如

さて、上述のように、海岸防災課はマニュアルに従って沖縄防衛局の埋立願書中の埋立必要理由書の審査を行い、「埋立ての必要性」の要件を充足すると結論している。しかし第三者委員会は、海岸防災課の審査には、重大な欠落があると指摘している。

埋立必要理由書は、普天間飛行場の危険性の除去及び代替施設の必要性を前提とし、国外・県外への移設が適切でないことについて、①抑止力論（「在沖海兵隊は抑止力の一部を構成する重要な要素である」）、②地理的優位性論（「潜在的紛争地域に近い又は近すぎない位置が望ましいこと、また沖縄は戦略的な観点からも地理的優位性を有している」）、③一体的運用論（「普天間飛行場に所属する海兵隊ヘリ部隊を、沖縄所在の他の海兵隊部隊から切り離し、国外、県外に移設すれば、海兵隊の持つ機動性・即応性といった特性・機能を損なう懸念がある」）、などの3点を、「埋立の動機並びに必要性」として説明している。

しかしながら、本件埋立必要理由書の上記①、②、③の説明については、本件埋立承認出願の前から沖縄県側から重大な疑念が提起されていた。2009年8月の衆院選挙の結果、民主党を中心とする鳩山連立政権が誕生した。同政権は当初、普天間飛行場の代替施設を県外移設する旨を表明していたにもかかわらず、2010年5月に「抑止力の観点から」県外移設を断念し、辺野古移設に回帰する。そのような中で、政府（防衛省）の主張する「抑止力の観点」から「県外移設でなく県内移設」が必要であるとの説明についても、沖縄県側から重大な疑念が提起されており、沖縄県と防衛省の間において2次に

わたる質問と回答が行われていた。しかし政府（防衛省）の回答は、沖縄県の質問に正面から答えていないものであった。

第三者委員会は、ヒアリングを通じて、審査にあたった海岸防災課が沖縄県の質問に防衛省が答えていないことを看過していたことを明らかにするだけでなく、2012年12月の森本元防衛大臣の退任に際しての記者会見での発言「軍事的には沖縄でなくても良いが、政治的に考えると、沖縄がつまり最適の地域である」を引用し、防衛大臣自らが本件埋立対象地（辺野古地区）での「埋立ての必要性」を否定したこの発言にもかかわらず「適」と判断した沖縄県の審査は誤りであると結論したのである。「埋立ての必要性」の要件が満たされない場合、その時点で直ちに埋立申請は不承認となる。しかし第三者委員会は、公有水面埋立法第4条第1項の1号、2号、3号要件についても検証し、それらについて「適」と判断した沖縄県の審査には、いずれも法的な瑕疵があると結論したのである。

国土利用上適正且合理的か（1号要件）

法第4条第1項第1号は「国土利用上適正且合理的ナルコト」というものである。この要件の審査のために県が設定した審査基準は17項目のチェックポイントからなっており、海岸防災課は、これらのチェックポイントについて逐一検討し、「適」あるいは「該当せず」と判断し、総合して1号要件に適合すると判断している。

これに対し第三者委員会は、細分化して17項目のチェックポイントを設定し、それについての検討を足し合わせて事足りりとする県の審査方法そのものを問題視した。報告書中の、「本件審査基準は、あくまでも行政機関が内部的に設定した基準であり、法の規定に照らして当該審査基準では不十分と判断される場合がありうることは、留意しておく必要がある」（第三者委員会報告書9頁）という記述がそれである。

第三者委員会は、「適正且合理的」という用語の意味からすると、細分化するのではなく、その関係する事象を「総合的」に考慮し判断を行うことが求められているとし、「総合的」な判断をするためには、相対立する利益が存在する場合に用いられる一般的な方法である利益衡量、すなわち埋立てによる利益と埋立てにより生ずる不利益を比較衡量して判断すべきものと考え

られるとしたのである。

そして本件埋立てによって得られる利益は、埋立必要理由書において説明されている普天間飛行場の危険性等の除去であり、それは大きいものと考えられるとしている。しかしながら、既に見たように移設先が他の場所ではなく辺野古でなければならないことの合理的根拠は認めがたく、従って本件埋立てとの関係では、その埋立てにより得られる利益（公共性・必要性）は相対的に小さいものと判断されるとしたのである。

他方、本件埋立ての遂行によって失われる利益については、生物多様性に富む辺野古・大浦湾の自然環境の価値の喪失、騒音・低周波音等による生活環境に関する不利益、沖縄県や名護市の地域計画等の阻害要因となることによる不利益、更には沖縄県の過重な米軍基地負担が固定化する不利益等々を指摘し、これらの不利益はいずれも大きなものであるとしている。結論として第三者委員会は、そもそも沖縄県の審査にはこのような利益衡量の視点が全く欠落しており、更に、利益と不利益を比較衡量して総合的に判断した場合、本件埋立承認出願が「国土利用上適正且合理的ナルコト」との要件を充足していると判断することはできないとしたのである。

環境保全に十分配慮しているか（2号要件）

法第4条第1項第2号は、免許（承認）の要件として、「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」を要求している。

ここで検討を要するのが、環境影響評価法第33条第4項が準用する同条第3項の規定である。この規定は、「公有水面埋立法に基づいて埋立承認審査を行うに当たっては、先行する環境影響評価手続きにおける評価書の記載事項及び評価書に対する知事意見に基づいて環境保全に関する審査を行うものとする」としている。2011年3月27日に提出された知事意見は、579点の不適切な事項を指摘し、「当該評価書で示された環境保全措置等では、事業実施区域周辺域での生活環境及び自然環境の保全を図ることは不可能と考える」と断定したのである。

そこで沖縄防衛局は有識者研究会なるものを設置し、579点の不適切な事項の全てについて

修正案を検討させ、それを踏まえた補正評価書を作成して2012年12月18日に提出した。その修正案の多くは、「専門家の意見を聞いて適切に対処する」という類の、環境保全の効果が必ずしも明らかでないものであった。事業者の沖縄防衛局が2013年3月22日に提出した埋立願書に添付されていた「環境保全に関し講じる措置を記載した図書」はこの補正評価書そのものである。

ところで海岸防災課は、2013年11月12日に「審査状況中間報告」なる文書を取りまとめ、当時の仲井眞知事に報告している。この文書は、結論部分の「現時点でのまとめ」において、1号要件の「国土利用上適正かつ合理的か」については、飛行場の供用による騒音問題、ジュゴンへの影響をどのように判断するかがポイントとし、これについては「環境生活部の見解を基に判断」としている。2号要件の「環境保全への配慮」については、上記の環境影響評価法第33条第3項の縛りを踏まえ、「当該評価書で示された環境保全措置等では、事業実施区域周辺域での生活環境及び自然環境の保全を図ることは不可能」とした知事意見への対応がポイントとし、これについても「環境生活部の見解を基に判断」としている。

ここで環境生活部の見解とは、2013年8月1日付けで土木建築部長名で環境生活部長に対してなされていた意見照会に基づき、同年11月29日に環境生活部長が提出した意見のことである。同部長意見は、埋立願書に添付されていた「環境保全に関し講じる措置を記載した図書」について、「当該事業に係る環境影響評価書に対して述べた知事等の意見への対応状況を確認すると、以下のことなどから当該事業の承認申請書に示された環境保全措置等では不明な点があり、事業実施区域周辺域の生活環境及び自然環境の保全についての懸念が払拭できない」と述べ、48点の不明な点を指摘している。

ここで問題となるのは、海岸防災課のその後の審査の進め方である。同課は、12月4日付けで環境生活部長意見に対する見解を沖縄防衛局に問い合わせ、12月10日付けで回答を得ている。その回答は、知事意見で不適切な事項579点を指摘された場合の対応と同様に、環境生活部長意見で不明とされた48点について「専門家の意見を聞いて適切に対処する」という類の

環境保全の効果が確かではないものが大半であった。問題は、土木建築部海岸防災課が、この沖縄防衛局見解で「懸念が払拭」できたか否かについて環境生活部に全く問い合わせしていないことである。これは明らかに「審査状況中間報告」で示された審査方針に反する。またこれは、評価書に対する知事意見に基づいて審査すべしとする環境影響評価法第33条第3項の縛り(本件の場合には、補正評価書が出されていることから、それに対する意見とも言うべき環境生活部長意見に基づいて審査すべしということにもなろう)に反するものである。

第三者委員会報告は、「環境保全に十分配慮しているか」という2号要件に関しては、その他にも様々な問題点があると指摘している。環境影響評価の基本となる考え方として環境省が定めた「基本的事項」に明示された生態系への定量的な影響評価が実施されなかったこと、ジュゴンの個体Cが大浦湾に現れ食み跡を残しているのを不当に軽視していること、まだ確立した環境保全措置とはみなされていない海草やサンゴの移植に大きく依拠していること、台風年の調査を約束したにもかかわらず生憎とアセス調査期間中には台風らしい台風が襲来しなかったこと、オスプレイ配備の意向はSACO合意の1996年当時に米側から日本側に知らされていたにもかかわらず、評価書作成段階の2011年まで公開せずに後出しし、このため「環境の保全の見地からの意見を有する者」のチェックが方法書段階、準備書段階で入らず、結果として適切な環境影響評価がなされなかったこと等々である。以上のことから報告書は、2号要件を充足しておらず、それを「適」とした沖縄県の審査には法的な瑕疵があると断定したのである。

法律に基づく計画に違反していないか(3号要件)

法第4条第1項第3号は、免許(承認)の要件として、「埋立地ノ用途ガ土地利用又ハ環境保全ニ関スル国又ハ地方公共団体ノ法律ニ基ク計画ニ違背セザルコト」を要求している。第三者委員会は、海岸防災課の審査担当者のヒアリングを通じて、県はこの3号要件については、審査らしい審査をほとんど行わずに「適」との判断を行ったことを明らかにしている。

2013年11月27日に提出された名護市長意

見は、本件埋立ては、生物多様性基本法に基づく「生物多様性国家戦略 2012－2020」及び「生物多様性おきなわ戦略」、海岸法に基づく「琉球諸島沿岸海岸保全基本計画」などに違背すると指摘していた。この名護市長意見についての見解を2013年12月4日付けの文書で求められた沖縄防衛局は、まともな回答とはとても呼べない回答を12月10日付けで行うが、審査に当たった海岸防災課はそれで良しとして3号要件に適合するとの結論を下す。

この結論が納得できなかった名護市長は、2014年2月12日付けで仲井眞知事（当時）宛に説明を求める文書を送る。これに対して海岸防災課は、仲井眞知事名で「生物多様性基本法は生物の多様性に関する国の基本方針・方向性等を定めた法律であり（中略）、同法は土地利用の制限、環境保全に関する規制基準等を定めたものではないことから、法第4条第1項第3号にいう「土地ノ利用又ハ環境保全ニ関スル国又ハ地方公共団体ノ法律ニ基ク計画」には該当しないと考えています」と7月15日付けで回答したのである。アンダーライン部分はネットワーク通信編集部が施したものであるが、この部分は、公有水面埋立法にも同法のマニュアルにも記載がない海岸防災課の恣意的な挿入である。ヒアリングを通じて海岸防災課は、これらの計画が3号が言う計画に該当することを認めるに至るが、しかし本件埋立てはこれらの計画に違背しないと主張したのである。

しかしながら、辺野古・大浦湾の海は生物多様性に富む沖縄の貴重な財産であり、「生物多様性おきなわ戦略」が描く世界自然遺産への登録や外来種移入阻止を通じた希少種の保護などの重点施策は本件埋立てとは両立せず、本件埋立ては3号要件違反の可能性が高い。

また海岸法に基づいて制定された「琉球諸島沿岸海岸保全基本計画」は「海岸環境を積極的に保全する区域」という地域区分を設けており、本件埋立対象地域の一部がこの地域区分に含まれている。またこの区域については、「原則的には護岸等の海岸保全施設等を設置しない区域とする」との規則が設けられている。なお、例外的に、「社会状況の変化によりやむを得ず海岸保全施設等の設置の必要性が生じてくれば、関係機関と調整の上、海岸保全施設等の設置の可能性もあるものである」とされている。

海岸防災課の審査担当者は、このなお書きの存在を根拠に3号要件に「適」としたと主張したが、「関係機関と調整」抜きで「適」判断を行ったことは明らかに法的に瑕疵があるというのが第三者委員会の結論であった。

今後の展開

この原稿執筆の時点（2015年8月18日）では、辺野古移設計画に関する一切の工事が止り、9月9日まで政府と県との間で集中協議が行われることとなっている。しかしこの協議を通じて沖縄側が納得できる辺野古移設断念という結論に達する見込みは限りなくゼロに近い。

だとすれば翁長知事は、集中協議期間終了後、「瑕疵あり」との第三者委員会報告に基づき直ちに仲井眞前知事の埋立承認処分を取り消す必要がある。行政処分に誤りがあることが明らかになった場合には、その処分を取り消すのは法治国家として当然のことだからであり、それを取り消さない限り仲井眞前知事の承認処分が生きているからである。それは日米両政府に埋立作業継続の口実を与えるだけでなく、日本そして世界の人々に誤ったシグナルを送り続けることにもなるからである。

知事の承認取り消しに対し、国は、地方自治法第255条の2に基づき、またしても行政不服審査請求を行う公算が強い。行政不服審査請求は、国民に対して広く行政庁に対する不服申立ての途を開くことを目的としたものであり、国自体が不服申立てを行うことは制度の趣旨に反し、民主主義、法治主義の蹂躪である。しかし、反対の声が沖縄に留まる限り政府はその声を無視する。安倍内閣の持つ危険性を、どれだけ広く国民、そして世界の市民に訴えていくことができるかが問われている。